



המכון הישראלי לדמוקרטיה



רפורמה בשלטון המקומי: ביזור לראויים ואבזור לנחשלים

ראש הצוות: יעקב אפרתי
הכנת הדוח: ערן רזין ועדי ברנדר

נייר
עמדה 55

ירושלים, כסלו התשס"ה, נובמבר 2004

הכנס נערך בחסות:

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא גוף עצמאי, המסייע לכנסת ולוועדותיה, למשרדים ולמוסדות ממשלתיים, לגופי השלטון המקומי ולמפלגות, באמצעות הגשת מחקרים והצעות לביצוע שינויים ורפורמות בדפוסי פעילותם.

נוסף על כך, המכון הישראלי לדמוקרטיה מממש את שליחותו על-ידי הצגת מידע משווה בנושאי החקיקה ובדרכי התפקוד של משטרים דמוקרטיים שונים. כמו כן הוא שואף להעשיר את השיח הציבורי ולעודד דרכי חשיבה חדשות על-ידי ייזום דיונים בנושאים שעל סדר היום הפוליטי, החברתי והכלכלי, בהשתתפות מחוקקים, בעלי תפקידי ביצוע ואנשי אקדמיה ועל-ידי פרסום מחקריו.

עורך ראשי: אורי דרומי
ראש מינהל מחלקת פרסומים: עדנה גרניט
עורכת הספרייה: יעל מושיוב
עריכת לשון: תמי אילון-אורטל
רכז הפקה: נדב שטכמן
עיצוב גרפי: רון הרן
סודר ונדפס בהתשס"ה ב'ארט פלוס', ירושלים

מסת"ב: ISBN 965-7091-93-4

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה
Copyright by the Israel Democracy Institute
Printed in Israel 2004

הדברים המתפרסמים בניירות העמדה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה

■ הצוות המכין

ראש הצוות: **יעקב אפרתי**

חברי הצוות

ד"ר עדי ברנדר

עוזי צובנר

ענת קינן

הרב מרדכי קרליץ

גיורא רוזנטל

פרופ' ערן רזין

בנימין ריקרדו

עוזרת מחקר

עו"ד ענבל קנקה

תוכן עניינים

7	פתח דבר
9	עיקרי הדברים
15	מבוא
	פרק ראשון: שאלות מבניות בקשר שבין שלטון מרכזי
21	ושלטון מקומי
	א. הגורמים למעורבות הממשלה בפעילות
21	השלטון המקומי
	ב. הסדרת היחסים בין השלטון המרכזי
23	לשלטון המקומי
	פרק שני: מצבו הפיננסי של השלטון המקומי בשנים האחרונות:
27	שיפור הדרגתי ומשבר חיצוני
	פרק שלישי: השלטון המקומי אינו מקשה אחת:
	קריטריונים לאבחנה בין רשויות מקומיות
	המנוהלות באופן תקין לרשויות מקומיות
35	המנוהלות באופן כושל
	א. ההבדלים בין הרשויות המקומיות על פי גודל,
37	מגזר ואשכול כלכלי-חברתי
41	ב. אומדנים למצב הפיננסי של רשויות מקומיות
	ג. מיון הרשויות המקומיות על פי איכות
43	הניהול התקציבי
49	פרק רביעי: קווים של רפורמת ביזור לראויים
	פרק חמישי: פיקוח ושינוי תרבות הניהול ברשויות
53	מקומיות חלשות

61	פרק שישי: חוק חדש לשלטון המקומי
65	סיכום דיון
80	מקורות
81	המשתתפים בכנס הכלכלי השנים-עשר
101	English Summary

פתח דבר

הכנס הכלכלי השנתי השנים-עשר, "כנס קיסריה", התקיים כשנה לאחר השקת התכנית הכלכלית וערב דיוני התקציב 2005. ביקשנו לאמוד בו מהיבטים שונים, את מבחני הביצוע של התכנית הכלכלית. שלושה מבין ארבעת נושאי הכנס השנה התייחסו לכך ישירות.

הנושא הראשון, "שינויים במבנה השווקים והמתווכים הפיננסיים ובמערכת הפיקוח", נקבע יחד עם יו"ר ועדת הכספים בכנסת, ח"כ אברהם הירשזון, במגמה לסייע לו ולוועדה לבנות תכנית חקיקה אסטרטגית. בראש הצוות הממין עמד מר דוד ברודט ודוח הצוות מתייחס למבנה השווקים הפיננסיים ושוק ההון. כחלק מאותו סיוע לוועדת הכספים של הכנסת, פועל פרופ' אבי בן-בסט, עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה, על פיתוח המלצות לרפורמות במבנה הפיקוח בשווקים האלה. הדיון ב"כנס קיסריה" התמקד במבנה שוק ההון, ואילו להמלצות הנוגעות לפיקוח נייחד דיון נפרד בעוד חודשים מספר. הנושא השני, "רפורמה בשלטון המקומי", עלה לדיון כאשר מערכת השלטון המקומי טרם נחלצה מן המשבר העמוק בו היא שרויה. נושא רחב זה מקפל בתוכו אשכולות של סוגיות ואנו מקווים שבעזרת דוח הוועדה המכינה, הצלחנו למקד את הדיון בכמה מן הסוגיות היותר חשובות. את הצוות השני הנחה מר יעקב אפרתי, סייעו בידו פרופ' ערן רזין מהאוניברסיטה העברית בירושלים וד"ר עדי ברנדר מבנק ישראל.

הצוות השלישי בהנחיית ד"ר גיא מונדלק הכין המלצות בנושא "ייחסי עבודה בעידן של תמורות". דומה שבעת האחרונה, בתהליכי היישום של התכנית הכלכלית, התחדדו דפוסי פעולה בעייתיים שנתקבעו במשך השנים. המלצות הצוות אמורות להנחות דיון שתכליתו הפשרת הקיבעון ושינוי הצוות הרביעי בניהול פרופ' יוסף זעירא התמודד עם אתגרי "המדיניות המקרו-כלכלית" כאשר במוקד הדיונים המתח בין צמיחה ועוני. כותרתו של המושב הרביעי היא: "הקטנת האבטלה וצמצום הפערים בדרך לצמיחה כלכלית".

ברצוני להביע תודה עמוקה לראשי ולחברי הצוותים על המאמץ הגדול שהשקיעו. יבוא על הברכה בשם כולנו מנהלו האקדמי של הכנס, זו השנה הרביעית, פרופ' ראובן גרונאו.

פרופ' אריק כרמון

נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה

עיקרי הדברים

בקרבת הרשויות המקומיות בישראל קיימת שונות רבה באיכות הניהול התקציבי ובמתן השירותים לתושבים. ככלל, השינויים בסביבה החוקית והתקציבית של הרשויות המקומיות מאמצע שנות התשעים הביאו לכך שחובן לבנקים הפסיק לגדול, וגודלו ביחס להכנסות הרשויות, לתמ"ג, או לאוכלוסייה, אף פחת. זאת על אף שהמענקים הכלליים מהממשלה לרשויות לא גדלו ביחס למשתנים אלה. כך, מסוף 1997 ועד סוף 2003 נותר חובן הכולל של הרשויות המקומיות לבנקים (כולל משיכות יתר) כמעט ללא שינוי, ואף פחת ביחס לגודל האוכלוסייה, וביחס להכנסות ולהוצאות. מתוך כלל הרשויות, כ-160 הקטינו בתקופה זו את החוב לנפש במחירים קבועים, לעומת כ-100 שהגדילו את חובן. כתוצאה מכך הושגה התייצבות משמעותית בתפעול הרשויות המקומיות, עד למשבר בשנים 2003-2004, ששיקף במידה רבה את השינויים הגדולים והפתאומיים בגובה ההעברות התקציביות מהממשלה. ואולם, בחינת השלטון המקומי כמכלול מסתירה את קיומן של בעיות ניהוליות ותקציביות חמורות ברשויות מקומיות רבות, כשם שההתמקדות המובנת של הדיווח התקשורתי ברשויות הבעייתיות מסיחה את הדעת מהניהול התקין של מרביתן.

השינויים בתקצוב הרשויות המקומיות ב-2003 ו-2004 – כולל הניסיון לקיצוץ דרסטי נוסף במענק הכללי ב-2004 – לא התחשבו בשונות בין הרשויות. תכניות כלליות, שאינן מבוססות על היכרות מפורטת עם הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר, הן בעייתיות. גישה זו הביאה גם לשחיקת התכנית לאיחוד רשויות מקומיות (אם כי גם מה שבוצע הוא חסר תקדים) ולצורך לסגת ממרבית הקיצוץ הנוסף בתקציבי הרשויות המקומיות שתוכנן ל-2004, תוך יצירת פוטנציאל לנזק ארוך טווח בהתנהלות התקציבית. בתכנית להצלת המשק בלטה גם חוסר סימטריה: הקיצוצים בשכר והעלאת הארנונה סייעו בעיקר לקבוצת רשויות מקומיות אחת והפחתת המענקים פגעה בקבוצת רשויות אחרת. ניסיונות לא שקולים אלה לבצע רפורמות מקיפות בחיפזון ובלי התחשבות בשונות בין הרשויות גרמו לאי יציבות רבה בניהול הפיננסי של הרשויות, והמאבק שהתנהל בעקבות הרפורמות גם לערעור נורמות שלטון בסיסיות ברשויות מקומיות רבות.

הניסיונות לטיפול כוללני בנושא התקציבי משקפים בעיה עמוקה יותר: מחד גיסא, על רקע ריבוי הרשויות המקומיות בישראל נוצרות עילות רבות למעורבות של הממשלה בניהולן ולפיקוח על התנהלותן. מאידך גיסא, אין לממשלה את היכולת לפקח באופן אמתי על הקורה ברשויות. יתר על כן, הניסיון לפקח על רשויות מקומיות כה רבות מחייב לנקוט מדיניות אחידה כלפי כל הרשויות בלא להבחין בין רשויות על פי איכות הניהול, גודל הרשות והשפעות חיצוניות, אבחנה שיכולה להקל על נטל הפיקוח המוטל על השלטון המרכזי.

המשבר הנוכחי בשלטון המקומי יכול להוביל להתפתחות בכיוונים הבאים:

- (1) ניוון השלטון המקומי ושחיקה ברמת השירותים המוניציפליים, דבר שיגרום לתושבים שידם משגת, לרכוש יותר ויותר שירותים באופן פרטי, בעוד שהאוכלוסיות החלשות ייאלצו להסתפק בשירותים ברמה ירודה;
- (2) מעורבות רבה יותר של השלטון המרכזי באספקת השירותים המקומיים, באופן ישיר או באמצעות הפרטה "עוקפת" שלטון מקומי – מצב שבו לשלטון המרכזי יש השפעה רבה בבקרה ובקביעת כללי המשחק בכל הנוגע לשירותים מקומיים המסופקים על ידי קבלנים חיצוניים;
- (3) ייעול ושיפור של שירותי השלטון המקומי, בין אם באמצעות התייעלות וחיסכון במערכת הקיימת ובין אם באמצעות תהליך שבו השלטון המקומי יעסוק פחות באספקה ישירה של שירותים ויותר ב"ניווט" ובבקרה על שירותים שיסופקו על ידי קבלנים ועל ידי חברות פרטיות שיפעלו על בסיס זיכיונות.

התוצאה הראשונה אינה רצויה, הן משיקולים חברתיים והן משיקולים של יעילות כלכלית. לאור הניסיון בעולם צפוי שייווצרו בעתיד כוחות שילחצו להגדלת משקלו של השלטון המקומי במתן השירותים הציבוריים בישראל. לכן חשוב לפתח כלים שיאפשרו את המשך התייעלותו של השלטון המקומי, ויחזקו את הקשר בין רצון התושבים ביישובים השונים לבין הרכב ה"חבילה" של השירותים והתשלומים עבורם ביישוב. כיוון שהבעיות מורכבות, פתרון מצריך ראייה ארוכת טווח, יעדים ברורים, ויישום זהיר והדרגתי של שלבי השינוי.

עקרונות השינוי המוצע ביחסי הממשלה עם השלטון המקומי הם כדלהלן:

- חובות וזכויות הרשות המקומית כלפי תושביה ייקבעו באופן ברור – עדיף באמצעות חקיקה. המסגרת הכללית לחוק יכולה להתבסס על האמנה האירופית לשלטון מקומי עצמי. על בסיס חוק זה ייקבעו "כללי משחק" (כעין "תקנון בית משותף") שלפיהם תוכל הרשות לנהל את ענייניה בנושאי גביית ארנונה, שימושי קרקע, שירותים מוניציפליים וכו'.
 - הדרישה לאישורים פרטניים רבים בנושאים פעוטים מטילה אחריות רבה על הפקידות הממשלתית ועל שר הפנים בנושאים הקשורים לשלטון המקומי, אך אין להם יכולת לאכוף את דרישות הדיווח ולקבל החלטות בזמן סביר ותוך מתן תשומת הלב הראויה. במקביל הרשויות המקומיות נאלצות לבזבז משאבים מנהליים יקרים וזמן רב על קבלת אישורים מגופים ממשלתיים. מוצע אפוא לאמץ בערים גדולות, מגודל סף כלשהו שייקבע לאחר בדיקה, מדיניות של "הכול מותר, חוץ ממה שנאסר במפורש". רצוי לכלול גם הרחבה ניכרת של סמכויות בתחומי החינוך, התשתיות, התחבורה (תמרור, רמזור וכד'), חופי הים וחוקי העזר. התנאי יהיה שלהחלטות לא יהיו השפעות שליליות על תושבי יישובים שכנים. מוצע גם להגדיל את תפקיד הערים הגדולות בקביעת החזון ועקרונות התכנון האורבניים בתחומיהן מול ועדות התכנון המחוזיות ומול המועצה הארצית, וכמו כן להרחיב את סמכויות הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה. כל זאת בכפוף להיעדר השפעות חיצוניות שליליות ולנורמות ניהול תקינות בתחום התכנון והבנייה.
- לגבי רשויות מקומיות בגודל בינוני (20,000-50,000 תושבים, או טווח אחר שייקבע לאחר בדיקה) – תיבחן מידת הקרבה של היישוב ליישובים אחרים כדי לקבוע מה מידת ההשפעות החיצוניות הצפויות כתוצאה מביזור סמכויות ליישוב זה. ככל שמידת ההשפעות החיצוניות קטנה יותר – יוגדלו הסמכויות שיינתנו ליישוב.
- כיוון שבקרב רשויות מקומיות קיים כיום חוסר רצון ניכר לקלוט אוכלוסיות חלשות מבחינה כלכלית, יש לעצב את המענקים של משרדי הממשלה, כולל המענק הכללי, כך שיהפכו את הקליטה של אוכלוסיות כאלה לאטרקטיבית יותר (בדומה לתקצוב על פי "נפשות מתוקנות" בסל הבריאות), דהיינו הדגשת משתנה הרמה הכלכלית-חברתית כקריטריון בהקצאת המענקים.

- תמחור השירותים שהרשויות המקומיות מעניקות לממשלה ייעשה במסגרת חוזית. החוזים ייחתמו לתקופות ארוכות יחסית כדי להימנע משינויים חדים מדי שנה.
- מערכות החשבונות של השירותים הממלכתיים, שמסופקים במשותף על ידי הממשלה והרשויות המקומית, תופרדנה, ככל שניתן, מחשבונות הרשויות המקומיות.
- ייקבעו קריטריונים קשיחים, אחידים ושקופים לאיכות הניהול של הרשויות המקומיות, ובפרט לאיכות הניהול התקציבי. תיבחן אפשרות של חיזוק סמכויות הניהול המקצועי ושיפור איכותו לעומת הניהול הפוליטי. מסמך זה מציע חלופה אפשרית אחת למיון כזה.
- יישובים שיעמדו בקריטריונים של איכות הניהול יזכו לביזור הדרגתי של סמכויות לניהול התקציב וליצירת מנגנונים חוקיים שיבטיחו שעלותן של חריגות תקציביות תוטל על התושבים ביישוב עצמו. היישובים יקבלו, בין היתר, את הסמכות לקבוע את גובה מסי הארנונה, בכפוף למגבלות מסוימות על תעריפי מינימום ומקסימום ועל היחס המקסימלי שבין התעריף למגורים לבין התעריף לשימושים שונים שלא למגורים. יימנע גם שינוי דירנציאלי של שיעורי הארנונה לחלקים שונים של היישוב בלי אישור, כדי למנוע אפליה כנגד קבוצות מיעוט ביישוב.
- תיפסק כהונתם של ראשי רשויות שבתקופת כהונתם חרג גירעון הרשות בניכוי פירעון חובות, מסף מסוים שייקבע בתקנות, או שגר עובדי הרשות שבראשותם הולך לפרק זמן או נוצרו כשלים תקציביים חמורים אחרים.
- הנפקת איגרות חוב או נטילת הלוואות בהיקף גדול לצורך השקעות בפרויקטים לפיתוח יותרו ליישובים שישוחררו מהפיקוח, אך רק על בסיס תכנית המחייבת הוכחת יכולת החזר של מלוות אלה באמצעות העלאה אוטומטית של הארנונה או קיצוץ בהוצאות ספציפיות, שיפורטו מראש, בשלבים שונים של אי עמידה בתכנית החזר המקורית. לפרויקטים היוצרים עומס מלוות מעבר להיקף מסוים, ולמחויבות התקציבית הנלווית להם, יידרש אישור של כלל תושבי היישוב.
- משרד הפנים ינקוט צעדים כלפי יישובים שאיכות ניהול תקציביהם אינה עומדת בסטנדרטים שייקבעו. ראוי שהקביעה לגבי הפעלת צעדים, כגון אלה שאושרו בחוק ההסדרים האחרון, תהיה בידי גוף מקצועי עצמאי שיקבל את ההחלטות הפרטניות על בסיס קריטריונים נוקשים, ובנחישות רבה יותר משהדבר נעשה כיום. הממשלה ושר הפנים יקבעו את המדיניות הכללית – למשל, הקלות בקריטריונים בתקופות של

משבר כלכלי או ביטחוני – אך לא יתערבו בהחלטות הפרטניות לגבי עמידת יישוב זה או אחר בקריטריונים. בשלב ראשון יופעלו צעדים מנהליים כגון מינוי חשב מלווה וגובה מס חיצוני, ורק בשלב שני תמונה ועדה קרואה או תופסק כהונת ראש הרשות, המועצה, או שניהם.

- פניות בבקשה להתערבות חיצונית בניהול היישוב – כאמור לעיל – ייעשו על ידי הממשלה או על ידי אחוז מסוים של חברי המועצה או התושבים ביישוב. תוטל אגרה על פניות שיידחו.
- לא ייתן כל תקצוב על בסיס חסרונות לקוטנו של יישוב, למעט במקרים שבהם ריחוק גאוגרפי, או קשיים אובייקטיביים אחרים, מונעים איחוד אפקטיבי של יישובים.
- ככלל, ייעול השירותים, איחוד שירותים בין רשויות, ובמקרים רבים גם איחוד רשויות הם מן האינטרס של התושבים ונבחריהם. עם זאת במקרים מסוימים יש חסמים לאיחוד אפקטיבי של רשויות מקומיות. הממשלה תוכל לסייע בתהליך זה על ידי מתן מלוות – ובמקרים קיצוניים מענקים לזמן קצוב – שיסייעו במימון הוצאות חד פעמיות, כגון פיצויי פיטורין, או בהשוואת נטל החוב בין יישובים מתאחדים.
- ברשויות הסובלות מכשל ניהולי מתמשך, מן הראוי לשקול הפעלה של מודל מנהל עיר מקצועי-מועצה נבחרת, שפירושו הפרדה מרבית של הדרג הפוליטי מהדרג הביורוקרטי, אך ללא מינויים מטעם השלטון המרכזי. צעד כזה ידרוש חקיקה מתאימה.

מבוא

השלטון המקומי קיים כדי למלא שני ייעודים עיקריים: (1) להיות המנגנון שבאמצעותו קהילות מקומיות יכולות לבטא את הרצונות הקולקטיביים שלהן לגבי מאפיינים שונים של החיים בקהילה, (2) לספק מגוון שירותים ציבוריים, כולל תשתיות, לאוכלוסייה המקומית ברמה נאותה וביעילות. השלטון המקומי אמור לבטא את רצון התושבים ב"חבילות" שונות של מסים ושירותים. ביצירת מגוון של "חבילות" כאלה הוא מאפשר התאמה טובה יותר בין רצונות הפרטים לבין השירותים הציבוריים המוענקים להם, לעומת מצב שבו כל השירותים הציבוריים נקבעים על ידי הממשלה המרכזית. כדי שהדבר יתבצע ביעילות, יש לאפשר לשלטון המקומי חופש פעולה לבטא את רצונות התושבים, אך גם לקיים פיקוח שימנע הגמשה של מגבלת התקציב ומצב של גלגול חלק מהעלויות על כלל הציבור (למשל, באמצעות הממשלה) או על חלקים ממנו (על ידי יצירת השפעות חיצוניות שליליות על יישובים אחרים).

השוואה בינלאומית מראה שיש קשר ישיר בין רמת הרווחה הכלכלית של מדינות לבין חלקו של השלטון המקומי בכלל ההוצאה הציבורית והתוצר (ראו תרשים 1 + 1ב).

כיוון שחלקו של השלטון המקומי בישראל במצרפים אלה נמוך יחסית למדינות המפותחות, צמיחה כלכלית צפויה להגדיל את משקלו. חשוב אפוא לבנות מסגרת לפעילותו של השלטון המקומי שתבטיח שיתפקד כהלכה ויוכל להתפתח בלי להיקלע למשברים תפקודיים וכלכליים. מסגרת כזו תאפשר למצות את היתרונות מקיומו של שלטון מקומי מבלי לפגוע במדיניות הכוללת בתחום הפיסקלי ובתחומים כמו פיתוח שימושי קרקע.

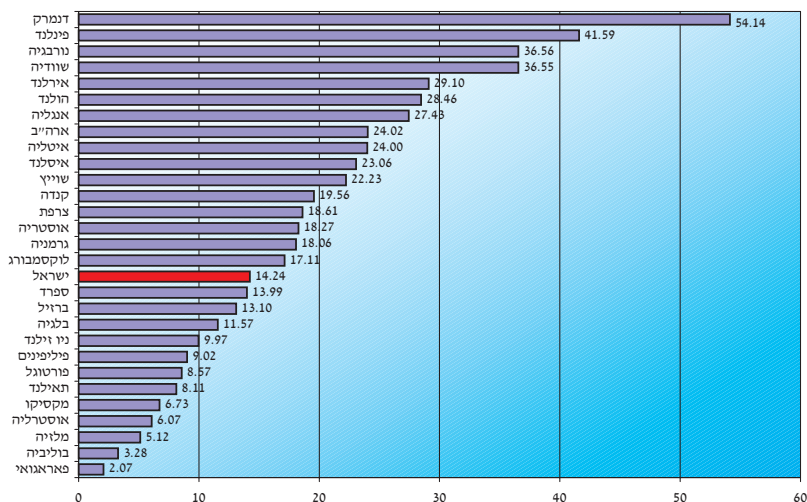
על רקע המשבר הביטחוני והכלכלי ב-2003-2004 יזמה הממשלה שינויים במערכת השלטון המקומי שמעולם לא נערכו בישראל קודם. שינוי אחד היה המהלך לאיחוד מסיבי של רשויות מקומיות, שאמנם יושם עד כה בהיקף מצומצם מאוד בהשוואה לכוונות הראשוניות, אך גם כך מדובר בצעד תקדימי בארץ, הן בהיקפו והן בכך שבוצע באמצעות חקיקה. שינוי נוסף היה קיצוץ גדול במענקי הממשלה לרשויות המקומיות והחלפת חלק משמעותי מהמענקים הכלליים בתקציב המיועד למימון "תכניות הבראה" פרטניות ברשויות. כמו כן הוענקו בחוק ההסדרים האחרון סמכויות מרחיקות לכת לשר הפנים לביצוע צעדים כמו מינוי גובה ממונה, מינוי חשב מלווה

בעל סמכויות רחבות, הדחת ראש רשות מקומית, פיזור מועצה ומינוי ועדה קרואה בתנאים מרחיבים מאוד.

נראה כי מהלכים אלה משקפים מספר תפיסות מרכזיות ביחס לרשויות המקומיות. לפי התפיסה הראשונה, הרשויות בזבזניות, לא יעילות ומנופחות ולכן יש "להרעיב" אותן כדי שיתייעלו. השנייה רואה בניהול הכושל ובזבזון הקיים בשלטון המקומי בעיה רחבת היקף המצריכה צעדים רחבי היקף ולא בחינה פרטנית של התנהלות הרשויות. תפיסה כזו ניצבה ככל הנראה בבסיס הניסיונות לאיחוד גורף של רשויות מקומיות ב-2003 ולקיצוץ החד במענקים הכלליים ב-2003 ו-2004. תפיסה נוספת היא, שאין לצפות שכוחות פנימיים ברשויות המקומיות יביאו לשיפור באיכות הניהול ולכן יש צורך בהרחבה נוספת של סמכויות הממשלה להתערב בניהול הרשויות המקומיות, הרחבה שאושרה בחוק ההסדרים האחרון. גם המרת סכום משמעותי מהמענקים הכלליים (שהקצאתם שקופה יחסית ואיננה מותנית בשיקול דעת של נבחרים ופקידים בשלטון המרכזי) לתקציב המותנה ב"תכניות הבראה", שיאושרו על ידי הממשלה, מגדילה את מעורבות הממשלה בניהול השוטף של הרשויות המקומיות.

בדיון הציבורי והתקשורתי בשלטון המקומי, ובמידה רבה גם בצעדי המדיניות שמפעילה, או מנסה להפעיל, הממשלה, מתייחסים לרשויות המקומיות כמכלול, ואילו ההתייחסות לשונות הגדולה בין הרשויות באיכות הניהול והשירותים וביכולת גיוס המקורות – מועטה. הדבר בלט במיוחד במסגרת "התכנית להצלת כלכלת ישראל" אשר כללה מצד אחד קיצוץ משמעותי במענקים הכלליים לרשויות המקומיות, ומצד שני הפחתות שכר והעלאה בשיעורי הארנונה. שני הצעדים הללו נועדו לקזז את השפעת קיצוץ המענקים על תקציבי הרשויות, אולם התכנית התעלמה מכך שהמענקים מיועדים ברובם לרשויות החלשות ואילו הפחתות השכר וההעלאה בשיעורי הארנונה תרמו בעיקר לשיפור מצבן התקציבי של הרשויות החזקות יותר (בנק ישראל, 2003). כתוצאה מכך ומהקיצוץ הדרסטי הנוסף במענקים שנכלל בתקציב המקורי לשנת 2004, נוצר משבר תקציבי בעשרות רשויות מקומיות, חלקן כאלה שנהלו היטב עד למשבר. באופן טבעי התמקדה תשומת הלב הציבורית ברשויות במשבר, ובפרט באותן רשויות שראשיהן התמודדו עם המשבר בדרכים לא ראויות כמו הלנת שכר עובדי הרשויות. מובן שהן השיפור הניכר בניהול תקציבי השלטון המקומי והן הרשויות שהמשיכו להתנהל היטב גם בתקופה הקשה – נדחקו אל מחוץ לתשומת הלב הציבורית.

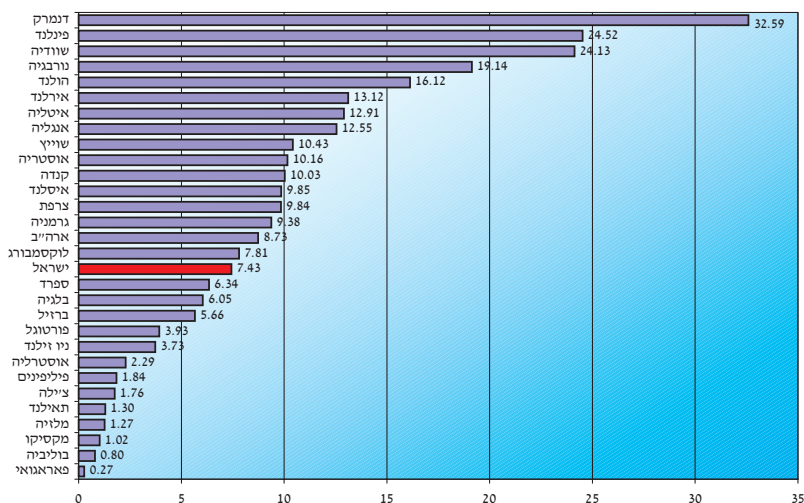
משקלו של השלטון המקומי בפעילות המגזר הציבורי ובתוצר – השוואה בינלאומית



תרשים 1א. חלקן של הרשויות המקומיות בסך הוצאות הממשלה הרחבה

הערות:

- 1 ממוצע לשנים 1997-1991 במדינות שחסר בהן מידע לחלק מהשנים, הממוצע הוא ליתר השנים.
- 2 מחושב בניכוי העברות כספיות בין חלקי הממשלה הרחבה.



תרשים 1ב. הוצאות הרשויות המקומיות כאחוז מהתוצר: ישראל ומדינות נבחרות

הערה:

ממוצע לשנים 1997-1991 במדינות שחסר בהן מידע לחלק מהשנים, הממוצע הוא ליתר השנים.

בין שנות השבעים לשנות התשעים התחולל בארץ תהליך ביזור דה-פקטו של סמכויות וכוח פוליטי לרשויות המקומיות. תהליך זה לא כלל רפורמה חוקית ולווה במחלוקות תמידיות בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי על חלוקת תפקידים, סמכויות ומימון. במהלך שנות השמונים ומרבית שנות התשעים נראה שהשלטון המקומי נמצא בתהליך של התקדמות והתמקצעות לצד התייצבות פיננסית. עם זאת, המשברים התקציביים בשנה האחרונה פגעו בתהליך זה. כתוצאה ממאבקי התקציב, השלטון המקומי סובל מדימוי ירוד בציבור, הרואה בו לעתים קרובות גוף מנופח, לא יעיל ומושחת. לא תמיד נעשית האבחנה בין הכשלים הניהוליים שהביאו לגירעונות הגבוהים ולמשברים בחלק מהרשויות המקומיות לבין התוצאות הצפויות של הצמצום החד והפתאומי במענקים, ללא קשר לרמת הניהול. תרמה לכך גם החלטת משרד הפנים שלא לפרסם את הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות לשנת 2002 לפני הבחירות האחרונות. שיעורי ההצבעה הנמוכים בבחירות המקומיות האחרונות והפיצול העצום של המועצות לרשימות קטנות מעידים גם על משבר בדמוקרטיה המקומית ויקשו על ראשי רשויות מקומיות לתפקד כהלכה.

אף שהניסיונות לקיצוץ מסיבי בתקציב הרשויות ובמספרן הסתיימו בשינויים קטנים בהרבה מהמתוכנן, אין בכך כדי לפטור את קובעי המדיניות מהתמודדות עם שאלת המבנה הראוי לשלטון המקומי. שינויים דרסטיים הנעשים בחפזה אינם משיגים בהכרח את התוצאות המקוות. גם אם המצב הפיננסי של מרבית הרשויות, בפרט לפני הזעזועים בשנתיים האחרונות, לא דרש התערבות מיידית, הרי שקיימים נושאים רבים נוספים בשלטון המקומי וביחסיו עם השלטון המרכזי, שדורשים הסדרה כדי לייעל את פעילותו ולקדם את רמת השירותים שהוא מספק. מהצעדים שנוסו בשנתיים האחרונות עולה שרפורמות עתידיות צריכות להתחשב בשונות הרבה בין הרשויות.

נשאלת השאלה מה אפשר לעשות על מנת שהזעזוע שעובר כיום על השלטון המקומי אכן יביא להתייעלות, יתרום לפיתוח המקומי, יחזק את הדמוקרטיה המקומית ולא יוביל להידרדרות ארוכת טווח ברמת השירותים הציבוריים ולשקיעת השלטון המקומי כרכיב מרכזי בחיים הדמוקרטיים ובאספקת השירותים הציבוריים. ההמלצות המובאות במסמך זה מדגישות שהשלטון המקומי אינו עשוי מקשה אחת, ולצד רשויות מקומיות השקועות בגירעונות עקב ניהול שערורייתי יש גם רשויות רבות המנוהלות ככלל באופן תקין. כלפי האחרונות יש להפעיל מדיניות אמתית של ביזור, וכלפי הראשונות

יש להפעיל מעורבות ממשלתית אפקטיבית יותר מזו הנהוגה כיום – בין היתר באמצעות הצעדים המתאפשרים בעקבות חוק ההסדרים האחרון – ורפורמות שיובילו להתייעלות כלכלית ולשינוי התרבות הארגונית.

מסמך זה כולל דיון בחלק משאלות היסוד הקשורות לתפקוד השלטון המקומי ומנסה להציע פתרונות לבעיות אלה. תנאי יסוד לדעתנו לביסוס ולהרחבה של תרומת השלטון המקומי לרווחת התושבים הוא ניהול תקציבי מאוזן ואחראי. לכן נמקד חלק ניכר מהמאמר בדרכים להשיג מטרה זו. בפרק הראשון נציג את הנושאים המבניים בקשר בין שלטון מקומי לשלטון מרכזי היוצרים תמריצים להתנהלות תקציבית לא ראויה בשלטון המקומי. הפרק השני כולל ניתוח של התפתחות המצב הכספי של הרשויות המקומיות בשנים האחרונות ברמה המקרו-כלכלית. בפרק השלישי מוצגת השונית הרבה במצב הפיננסי ובהרכב ההכנסות בין רשויות בעלות גדלים, מגזרים ודירוג חברתי-כלכלי שונה, ומוצע מדד לדירוג הרשויות המקומיות על פי איכות הניהול הפיננסי שלהן. בפרק הרביעי נביא מאפיינים של רפורמת הביזור המוצעת כלפי אותן רשויות שנמצאו ראויות לכך בזכות איכות הניהול הפיננסי שלהן ובפרק החמישי נציע צעדים להידוק הפיקוח ולשינוי תרבות השלטון ברשויות שניהולן באיכות נמוכה יחסית. בפרק השישי נדון בהיבטים כלליים נוספים של הרפורמה המוצעת בשלטון המקומי ונציג קווי יסוד לחוק חדש לשלטון המקומי המבוסס על העקרונות שאומצו לאחרונה באיחוד האירופי.

1

שאלות מבניות בקשר שבין שלטון מרכזי ושלטון מקומי

פעילות השלטון המקומי תלויה במידה רבה בקשריו עם השלטון המרכזי. מעורבות הממשלה בפעילות הרשויות המקומיות רבה, וחלקה בלתי נמנעת. לכן הסדרה של הקשרים האלה היא חלק מרכזי מכל רפורמה בתחום השלטון המקומי. כיוון שהממשלה נדרשת למעורבות בפעילות הרשויות המקומיות, כמפורט להלן, ובפרט שמעורבות זו כוללת העברות כספים בהיקף שאינו זניח ביחס לסך כל משאבי הרשויות, נוצר פתח למניפולציות של רשויות המעוניינות (כל אחת בנפרד) להגדיל את המשאבים המועברים אליהן מהקופה הכוללת. כמו כן, נוצר פתח לניסיונות של משרדי ממשלה להטיל חלק מעלויותיהם על הרשויות המקומיות (לניתוח מורחב של שאלות אלה ולרשימת מקורות, ראו: ברנדר, 2003). לצד נושאים כלליים אלה, שאינם ייחודיים לישראל, תקציבי הממשלה המועברים לרשויות סבלו בשנתיים האחרונות מזעזועים ניכרים בשל הקשיים בניהול תקציב הממשלה. זעזועים אלה הוחמרו כיוון שחלק ניכר מתשלומי הממשלה לרשויות המקומיות אינו על בסיס חוזי, אלא מענק תקציבי, ולכן הוא כפוף ל"קיצוצים הרחוביים" בתקציב הממשלה.

כדי לאפיין את הבסיסים לרפורמות המוצעות בשלטון המקומי נתאר בפרק זה את הגורמים העיקריים למעורבות של השלטון המרכזי בפעילות השלטון המקומי, כפי שהם נדונים בספרות הכלכלית, ואת ביטויים במציאות הנוכחית בישראל.

א. הגורמים למעורבות הממשלה בפעילות השלטון המקומי

השפעות חיצוניות: רשויות מקומיות פועלות למען תושביהן, שהם בעלי זכות הבחירה ומשלמי המסים, ונוטות להתעלם מההשלכות של פעולותיהן על תושבי יישובים שכנים. ההשפעות של רשויות מקומיות על שכניהן רבות יותר ככל שמשפר הרשויות המקומיות גדול יותר. מצב זה מחייב פיקוח וגופי תיאום חוץ יישוביים ומצמצם את חופש הפעולה בכל רשות (לדוגמה: תמרור, רמזורים, ביוב, פינוי אשפה, שימושי קרקע). ואולם, כאשר רשויות

הן גדולות מספיק, או רחוקות מספיק זו מזו, ההשפעות החיצוניות פוחתות. כיום לרשויות המקומיות בישראל יש מעט מאוד סמכויות פורמליות לפעולה עצמאית בתחומים שההצדקה למעורבות הממשלתית בהם נגזרת מהפוטנציאל להשפעות חיצוניות. הדבר נכון גם לגבי רשויות גדולות יחסית ולגבי צעדים צנועים למדי שהחשש כי יגרמו להשפעות חיצוניות אינו גדול. במרבית המקרים קשה להבין את הסיבה לכך שנציגי הציבור ביישוב מסוים נדרשים לאישורם של פקידי ממשלה. מאידך, עקב חוסר היכולת של משרדי הממשלה לפקח על הקורה במספר כה גדול של רשויות, אלו נהנות מעצמאות דה-פקטו בתחומים רבים, מבלי לשאת באחריות הפורמלית ומבלי שהנושאים הוסדרו. זהו מצב לא תקין מבחינה ציבורית וודאי שאינו יעיל מבחינת התוצאות התפעוליות.

ערכים חברתיים ו"כללי משחק" לאומיים: הממשלה שואפת להבטיח את קיומן של נורמות מסוימות בכל היישובים: סטנדרטים בחינוך, הגינות בגביית המסים, ועוד. הנורמות האלה מקנות לכל תושב במדינה זכויות מסוימות בלי קשר ליישוב שהוא גר בו, ומונעות פגיעה כתוצאה משינויים בהרכב התושבים ביישוב או כתוצאה מיצירת קואליציות המעוניינות לדחוק מן היישוב קבוצות מיעוט או להימנע מעלויות מסוימות. הממשלה אינה חייבת לממן ישירות את מלוא העלות של מימוש הנורמות האלה, אך מקובל שתקציבי הממשלה לרשויות יהיו קשורים אליהן. בפרט, הממשלה משתתפת במימון השירותים המוניציפליים ביישובים שרמת ההכנסה שלהם ושל תושביהם נמוכה, כדי שיוכלו לעמוד בעלויות של אספקת השירותים. כך הגדירה ועדת סוארי רמת הוצאות נורמטיבית לנפש ומולה בחנה את יכולתן של הרשויות לגייס ממקורות עצמיים את המשאבים הנדרשים על פי רמה זו. חלוקת מענקי האיזון בין הרשויות מבוססת בעיקרה על הפער בין המקורות העצמיים של הרשות לרמת ההוצאות הזו. נורמות אחרות שנקבעו הן הנחות בתשלומי הארנונה לנכי צה"ל ולקשישים, ופרמטרים שונים של אספקת השירותים המוניציפליים. עם זאת קיימות אינדיקציות לכך שמענקי האיזון כיום, לצד נוסחאות התקצוב של משרדי החינוך והרווחה, אינם מפצים באופן מספק את הרשויות על עלותן של דרישות אלה. כתוצאה מכך נוצרה התופעה של רשויות מקומיות הדוחות אוכלוסיות חלשות מבחינה כלכלית, שנתפסות כ"יקרות" או "לא תורמות" ליישוב (למשל באמצעות מניפולציות בתכניות דיור).

אספקת שירותים ממשלתיים באמצעות הרשות המקומית: ישנם שירותים ממלכתיים שיעיל יותר לספק באמצעות הרשות המקומית, שיש

לה כבר ממילא מנגנון ביישוב. בנסיבות אלה הרשות המקומית היא קבלן ביצוע של הממשלה, אך גם נציגה של הלקוחות. ככזו יש לה שאיפה למקסם את כמות השירות ואיכותו, אך גם להעלות ככל שאפשר את המחיר שמשלמת הממשלה. מאידך, משרדי הממשלה מנצלים את העובדה שהלקוח הוא ספק השירות כדי לצמצם – לעתים אפילו בפתאומיות – את השתתפותם בעלות השירותים, מתוך הנחה שהרשות המקומית תעדיף "לספוג" את פער העלויות ולא לפגוע בשירותים.

ריבוי הכובעים של הרשות המקומית בהקשר זה יוצר כשל מבני, שעלותו במקרים רבים עלולה להיות גדולה יותר מהיתרונות הטכניים המושגים באמצעות השיתוף במתן השירותים. הניסיון לאורך השנים מבליט את הבעייתיות של שילוב זה: במקרים רבים השירותים הממלכתיים נפגעו כתוצאה מקשיים כלכליים של הרשות המקומית, שלא היו קשורים כלל לאותו שירות שנפגע. גם התקצוב הממשלתי לשירותים אלה אינו יציב ובמצבי משבר, כמו בשנתיים האחרונות, הוא נחשף לקיצוצים גדולים ופתאומיים.

ב. הסדרת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי

במצב הנוכחי יש לשלטון המרכזי, "על הנייר", שליטה מלאה בשלטון המקומי. מעבר לכוח הקיים מתהליך התקצוב, יש גם אין ספור תקנות ואישורים פרטניים שהרשויות נדרשות לקבל מגופים שונים בשלטון המרכזי – החל בתקציבן השנתי וכלה בשינויי שילוט ושינויים בשימושי קרקע בהיקף זעיר. שליטה זו מהווה מחסום להתייעלות, פוגעת במוטיבציה לניהול הרשות, ומשמשת כתירוץ זמין לכל ראש רשות כושל ("הממשלה לא אפשרה לי"). כאמור לעיל, נראה כי מידת שליטה זו היא מעבר לנדרש להשגת המטרות המצדיקות את הפיקוח. ואולם, ריבוי דרישות הפיקוח הופך את הפיקוח בפועל לבלתי אפשרי. כך נוצרת סלקטיביות באכיפה שהיא פתח להתערבות פוליטית ולשחיתות ומהווה בסיס לחוסר יציבות ניהולית, שכן לא ברור מתי והיכן ינחת "גרזן" ההתערבות הממשלתית.

הניסיון לאורך השנים מלמד כי אין זה סביר שהשלטון המרכזי יוכל לפקח באפקטיביות על נושאים כה רבים, במספר כה רב של רשויות מקומיות. הבסיס לתיקונים במצב הנוכחי צריך להיות "התרחקות" וכללי התערבות קשיחים ומועטים. ההתערבות צריכה לחול רק במצבים חריגים, למשל,

כשהרשות אינה מסוגלת לספק שירותים בסיסיים. ברשויות שבהן ניהול כושל ומתמשך מביא לפגיעה במתן שירותים בסיסיים לתושבים, לאי עמידה בחוזים למתן שירותים ממלכתיים, לצבירת נזק מתמשך למצבו הפיננסי של היישוב, או להשפעות חיצוניות על יישובים אחרים, יש להפעיל את כלי ההתערבות שמקנה החוק לממשלה, כולל התוספות מחוק ההסדרים האחרון. גם כאן יש לשאוף למנות גורם חיצוני שיהיה אחראי על ניהול הרשות ולא לנסות לנהל את הרשות ממשרד הפנים.

הרצון לאפשר לרשויות המקומיות מרחב גדול יותר לבטא את רצונות התושבים מחד, והקושי של השלטון המרכזי לממש את הסמכויות הנרחבות הנתונות לו בפיקוח ובהנחיית הרשויות המקומיות מאידך, מצביעים על כך שיש צורך ברפורמה שתכלול ביזור סמכות ואחריות לשלטון המקומי. השאלות המרכזיות שעולות בהקשר זה הן האם השלטון המקומי יכול לקבל יותר אחריות לניהול המשאבים שלו; האם קיימים מנגנונים מקומיים שיבטיחו ניהול איכותי גם ללא התערבות מסיבית של השלטון המרכזי; והאם עצמאות מקומית לא תביא לניהול גירעוני שיחייב בסופו של דבר סיוע ממשלתי.

ישנם ממצאים המראים כי "הקשחת מגבלת התקציב" שניצבה בפני הרשויות המקומיות, לצד הרחבת הדיווח לתושבים על ניהולן הכספי, חיזקו את הקשר בין איכות הניהול של הרשויות המקומיות בשנות התשעים לבין סיכויי הבחירה מחדש של ראש הרשות. בבחירות 1998, בניגוד לעבר, תגמלו הבוחרים ניהול יעיל והענישו ראשי רשויות שיצרו בתקופת כהונתם גירעונות גבוהים, צברו חובות, שילמו שכר חריג והתרשלו בגביית הארנונה. קשר זה נשמר במידה רבה גם ב-2003, אם כי בשנה זו אף נמצא, שברשויות התלויות במענקי איזון, שילמו ראשי הרשויות בתפקידם על הקיצוץ. זוהי אינדיקציה לכך שהתושבים עצמם הם מפקחים יעילים על התנהלות ראש המועצה בתחום בתקציב. גם השיפור הניכר בהתנהלות הפיננסית של הרשויות המקומיות בעשור האחרון (ראו להלן) מצביע על האפשרות של ביזור, לפחות סלקטיבי, של סמכויות ניהול לשלטון המקומי. עם זאת, נדרשת אבחנה בין רשויות מקומיות המתפקדות בצורה תקינה באופן בסיסי, לאלו המתפקדות באופן לא תקין לחלוטין. ברור שביזור הסמכויות מתאים לקבוצה הראשונה, ואילו בביזור לרשויות הבעייתיות טמון סיכון רב מדי ונדרש עליהן פיקוח אינטנסיבי יותר מהנהוג כיום. סביר שהתנתקות הממשלה מהפיקוח ההדוק על מספר רב של רשויות תפנה משאבים שיאפשרו את העמקת הפיקוח על אותן רשויות בעייתיות.

מנקודת הראות של צמצום ההשפעות החיצוניות השליליות עולה שאפשר להחליף חלק משמעותי מהפיקוח הנוכחי – בפרט על רשויות גדולות יחסית (של למעלה מ-50,000 תושבים, או גודל אחר שיימצא מתאים) – ממצב של "הכול אסור ללא אישור, פרט למה שהותר" למצב של "הכול מותר, פרט למה שאסור". נראה שסמכויות רבות שקשה לראות כיצד ביזורן יוכל לפגוע ברשויות אחרות – נשללות מהרשויות הגדולות, וסביר להניח שכך יימצא גם לגבי חלק ניכר מהרשויות בגודל בינוני (20,000-50,000 תושבים). כדי לשמר את העיקרון של הגבלת ההשפעות החיצוניות השליליות על יישובים אחרים, יש למסד הליך שלפיו רשויות שכנות יוכלו להעלות טענות על פגיעה חיצונית; רק טענה כזו, אם תימצא מוצדקת, תמנע מהרשות לפעול במגוון של תחומים שכיום הפעילות בהם דורשת אישור של גוף ממשלתי כלשהו. עיקרון זה יבוא לידי ביטוי גם בתחום התכנון האורבני ובהרחבת הסמכויות של הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה.

הבעייתיות בקשר שבין הנורמות שהממשלה מכתובה לשירותים המקומיים לבין גודל המשאבים שהיא מקצה כדי להבטיח את קיומן דורשת טיפול מערכת. ראשית, חוסר הרצון לקלוט אוכלוסיות חלשות מצביע על כך שראוי לקשור באופן ישיר יותר בין מבנה מענקי האיוון לבין עלותן של דרישות הממשלה ביחס להיקף השירותים ואיכותם וביחס לשיעורי המס לקבוצות תושבים שונות. מודל אפשרי בנושא זה הוא התקצוב לפי "נפש מתוקנת" של סל הבריאות. שנית, לגבי יישובים המקבלים את המשאבים הנדרשים אך בכל זאת אינם מספקים את השירותים הנדרשים יש להפעיל אכיפה באופן מהיר והחלטי הרבה יותר מכפי שנעשה כיום. עם זאת, מעבר לרפורמות מבניות, התנהגות בהתאם לכללי ממשל תקינים היא הכרחית בנושא זה; אם הממשלה או הכנסת מחליטות על שינויים שיש להם השלכות תקציביות, בלי לממן אותם ישירות, יש להבטיח שבכל הרשויות יהיה מנגנון פנימי שיאפשר לאזן את תוספת העלות, וכן לאפשר פרק זמן מספיק לביצוע ההתאמות.

עקב הבעייתיות הרבה באספקת שירותים ממשלתיים באמצעות הרשויות המקומיות נראה שעדיף לצמצם מנגנון זה עד כמה שאפשר. היכן שהדבר אפשרי רצוי שהגוף האחראי על מתן שירותים מסוימים יהיה גם זה שישלם עליהם ויתפעל אותם. עם זאת, בתחומים שבהם היתרונות לאספקה ולמימון משולבים של שירותים הם גדולים, יש לפתח תהליכי מימון שימנעו את הוויכוח המתמיד על עלות השירותים, על מי אחראי למימון (ובאיזה שיעור) ועל איכות השירות הראויה. בהקשר זה עדיף לפעול בנושא השירותים

הממלכתיים במסגרת חוזית שלפיה הרשות המקומית תתפקד כקבלן ביצוע של השלטון המרכזי. קיומם של חוזים, בניגוד לתקצוב, ימנע שינויים פתאומיים בעתות משבר, אך גם יגדיר כללים מחייבים ושקופים להשתתפות הממשלה מחד ולחובות הרשות המקומית מאידך. יש חשיבות קריטית לכך שיופעלו מנגנוני תקצוב ישירים של השירותים המשותפים, שלא באמצעות הקופה הכללית של הרשות המקומית.

קושי מרכזי בכל הליך תקצוב מקופת הממשלה לרשויות המקומיות הוא הניסיון של כל רשות למקסם את המשאבים המתקבלים מהקופה הציבורית על ידי הצגת חולשה תקציבית וחוסר יכולת לספק שירותים. צעד חשוב במאמץ להקשיח את מגבלת התקציב הניצבת בפני הרשויות נעשה בדוח ועדת סוארי שקבע קריטריונים קשיחים לחלוקת המענק הכללי של משרד הפנים. בכך מנוטרל חלק ניכר מהמוטיבציה של כל רשות מקומית לפגוע בשירותים כדי להשיג יותר משאבים מהממשלה, שכן הקצאת משאבים כזאת אינה אפשרית ממילא. צעד חשוב נוסף נעשה לאחרונה כאשר בעקבות המלצות ועדת גדיש התמיכה לרשויות מקומיות קטנות צומצמה מאוד. אין זה סביר שהממשלה תסבסד את קוטנם של יישובים, כאשר אלו יכולים להתאחד ולצמצם עלויות (לפחות יישובים שקיים פוטנציאל לאיחוד בסביבתם). יחד עם זאת, העברת מיליארד וחצי שקלים ממענקי האיזון, שחלוקתם נעשית על פי קריטריונים קשיחים, בשלוש השנים הבאות, לתכניות הבראה, שתקציביהן מוקצים על בסיס משא ומתן פרטני, מהווה נסיגה מאותה הקשחה של מגבלת התקציב.

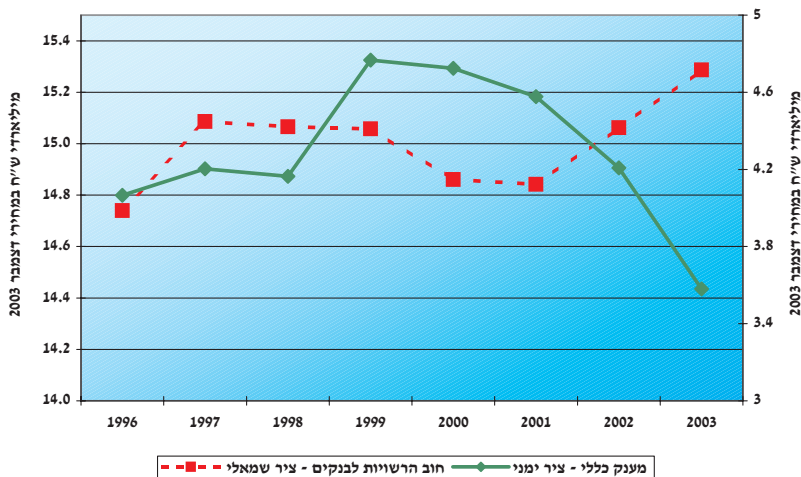
לסיום פרק זה, ניסיון השנתיים האחרונות מצביע על כך שעל הממשלה לדחוף לשינויים מבניים הדרגתיים במקום לערוך התאמות דרסטיות. במקביל יש להגביל את ההתערבויות הממשלתיות החריגות לתמיכה בשינויים כאלה, שיביאו לשיפור מתמשך בתפקודן ובמצבן הפיננסי של הרשויות. דוגמאות לכך הן איחודים רציונליים של רשויות, שעלולים להימנע בשל פערים ראשוניים גדולים בהיקף החובות בין היישובים המועמדים לאיחוד. כאן יכולה הממשלה לסייע במענקים להפחתת החובות של היישוב החלש יותר. דוגמה אחרת היא מתן מלוות למימון פיצויי פיטורין ועלויות חד פעמיות אחרות של האיחוד, אשר יביאו לחיסכון בעתיד.

2

מצבו הפיננסי של השלטון המקומי בשנים האחרונות: שיפור הדרגתי ומשבר חיצוני

הניהול התקציבי של השלטון המקומי כמכלול לא יצר בשנים האחרונות איום מקרו-כלכלי משמעותי על ניהול המדיניות הפיסקלית. יתר על כן, המשבר התקציבי שנוצר ברבות מהרשויות המקומיות בשנה האחרונה התרחש דווקא לאחר שבניהול התקציבי של הרשויות המקומיות חל שיפור משמעותי מאמצע שנות התשעים. מספר גורמים אחראים לשיפור זה: (1) שינויים בדרך התקצוב של הרשויות, שהקשיחו את מגבלת התקציב שהציבה הממשלה בפני הרשויות והגבילו את היכולת של ראשי הרשויות ליצור משברים מלאכותיים כדי להשיג משאבים נוספים מהקופה הממשלתית; (2) שיפור ממשי בדיווח הכספי של הרשויות למשרד הפנים ולציבור שחשף בפני התושבים בזמן אמת את מצבו הפיננסי של היישוב שלהם; (3) הופעת דיווחים מפורטים על מקבלי השכר ועל חריגות שכר ברשויות המקומיות ואכיפת מגבלות תשלומי השכר לעובדי הרשויות המקומיות ולנבחריהן על ידי הממונה על השכר במשרד האוצר ועל ידי משרד הפנים, לרבות דרישות להחזר כספים מאלה שקיבלו שכר גבוה ממה שנקבע בהוראות ובהסכמים; (4) חוסר נכונות גובר מצד ציבור הבוחרים להשלים עם פגיעות חוזרות ונשנות באספקת השירותים כאמצעי להגדיל את הסיוע הממשלתי ליישוב; (5) הניתוק שנוצר בין הבחירות המקומיות, במרבית היישובים, לנושאים פוליטיים ברמה הלאומית; (6) מתן פרסים כספיים ותעודות הוקרה ממשרד הפנים לרשויות שניהלו את המערכת הכספית שלהן באופן תקין (דהיינו ללא גירעונות) במיוחד לאלה שהתמידו בכך לאורך זמן. שינויים אלה גם תרמו, כאמור לעיל, לכך שבניגוד לעבר נוצר קשר בין איכות הניהול הפיננסי של הרשויות המקומיות לבין סיכויי ראשי הרשויות להיבחר לתקופת כהונה נוספת.

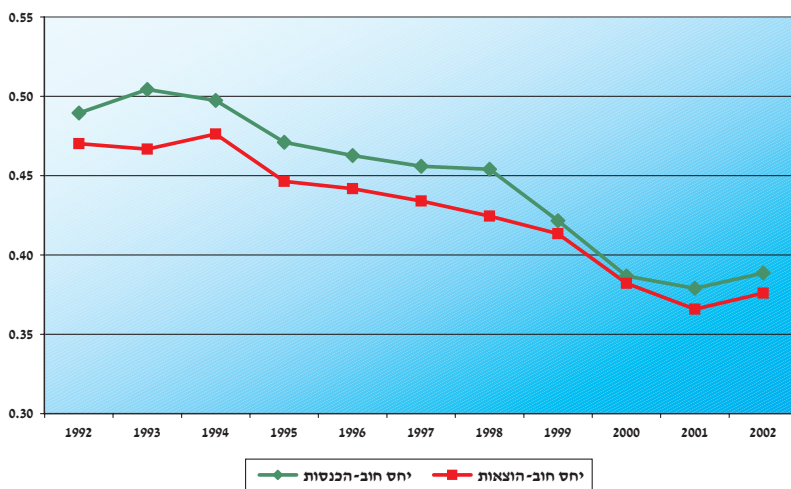
כתוצאה מהתפתחויות אלה התייצב מצבן הפיננסי של הרשויות המקומיות כמכלול וחובן הכולל לבנקים (כולל משיכות יתר) נותר ללא שינוי במונחים ריאליים מסוף 1997 ועד סוף 2002 (ראו תרשים 2).



תרשים 2. סך חוב הרשויות המקומיות לבנקים והמענק הכללי, 1996–2003

מקור: פרק ג', דוח מחלקת המחקר בבנק ישראל לשנת 2003.

יתר על כן, יחס החוב של הרשויות להכנסותיהן פחת באופן כמעט רציף מכ-50 אחוז לפני עשור לכ-38 אחוז ב-2002, ויחס החוב להוצאותיהן פחת אף הוא בשיעור ניכר (ראו תרשים 3).

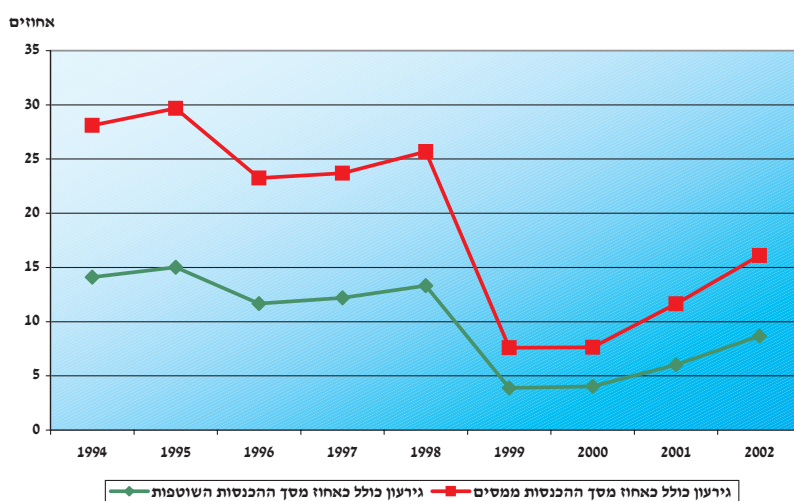


תרשים 3. התפתחות יחס החוב להכנסות ולהוצאות הרשויות המקומיות 1992–2002

מקור: נתוני הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נתוני החשבונאות הלאומית.

התייצבות חובן של הרשויות שיקפה את הירידה בגירעון הכולל שלהן. גירעון זה מוצג כאן על פי חישובי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הנערכים על פי כללי החשבונאות הלאומית המקובלים בעולם. חישוב הגירעון אינו כולל את הכנסות הרשויות ממלוות ואינו כולל פירעון מלוות בהוצאות. בעשור האחרון ירד היחס של סך גירעון הרשויות (כולל עודף ההוצאות בתקציב הבלתי רגיל) להכנסותיהן השוטפות מכ-15 אחוז ב-1994 ל-8.7 אחוזים ב-2002.

ירידה חדה עוד יותר נרשמה ביחס הגירעון הכולל להכנסות הרשויות ממסים (ראו תרשים 4).

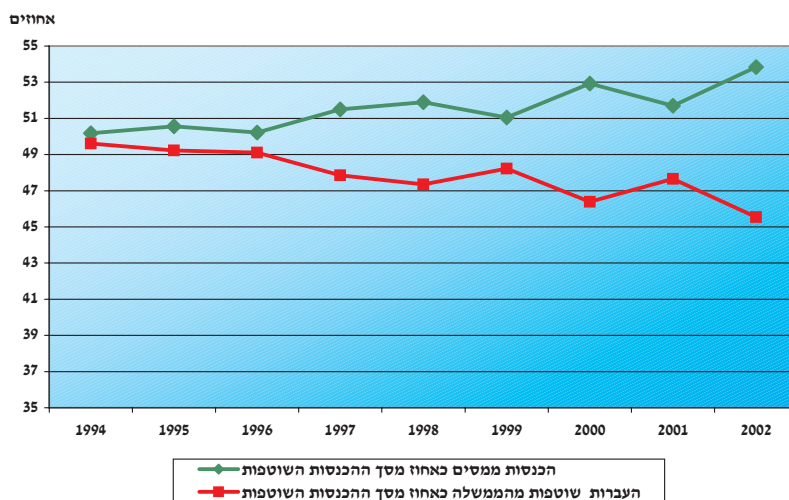


תרשים 4. הגירעון הכולל של הרשויות המקומיות ביחס להכנסות השוטפות ולהכנסות ממסים: 2002-1994

מקור: נתוני הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נתוני החשבונאות הלאומית.

הירידה בגירעון הרשויות בתקופה הנסקרת לא נבעה מגידול בהעברות הממשלה לרשויות. משקל ההעברות השוטפות מהממשלה בסך הכנסותיהן השוטפות של הרשויות דווקא פחת לאורך התקופה באופן רציף למדי מכ-50 אחוז ב-1994 לכ-45 אחוז בלבד ב-2002; זאת עוד לפני הקיצוץ החד ב-2003. אמנם אין זו ירידה דרמתית, אך היא ודאי מצביעה על כך שהפחתת הגירעון לא שיקפה תמיכה גדלה והולכת של הממשלה בתקציבי הרשויות. גם בחינה של סך ההעברות השוטפות של הממשלה לרשויות המקומיות

(כולל תשלום עבור שירותים ממלכתיים שהרשויות מספקות) ביחס לתוצר מגלה שיחס זה נותר כמעט קבוע (2.4 אחוזי תוצר) מ-1994 ועד 2002 (ראו תרשים 5).

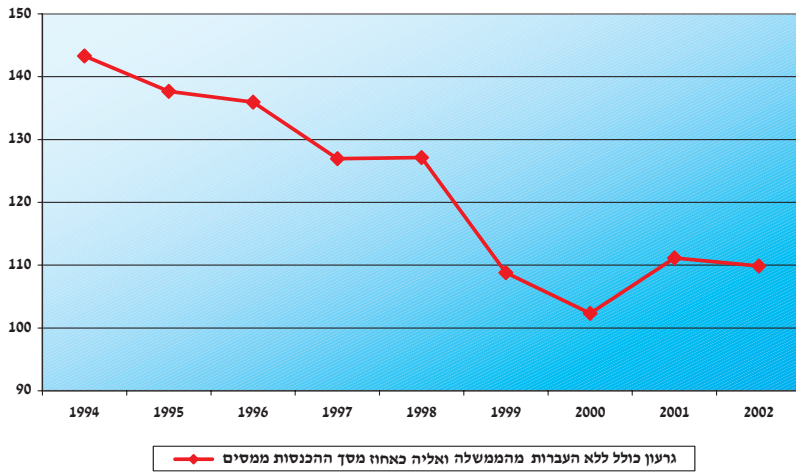


תרשים 5. ההכנסות ממסים וההעברות השוטפות מהממשלה כאחוז מסך ההכנסות השוטפות 1994–2002
מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נתוני החשבונאות הלאומית.

דרך אחרת לבחון את ההתנהלות הפיננסית העצמאית של הרשויות, בניכוי התרומה הישירה של הממשלה, היא באמצעות הגירעון שאינו כולל את העברות הממשלה לרשויות ואת התשלומים – הקטנים בהרבה – של הרשויות לממשלה. היחס של גירעון זה להכנסות הרשויות ממסים פחת מרמה של יותר מ-140 אחוז ב-1994 לרמה של 110 אחוז ב-2002 (ראו תרשים 6).

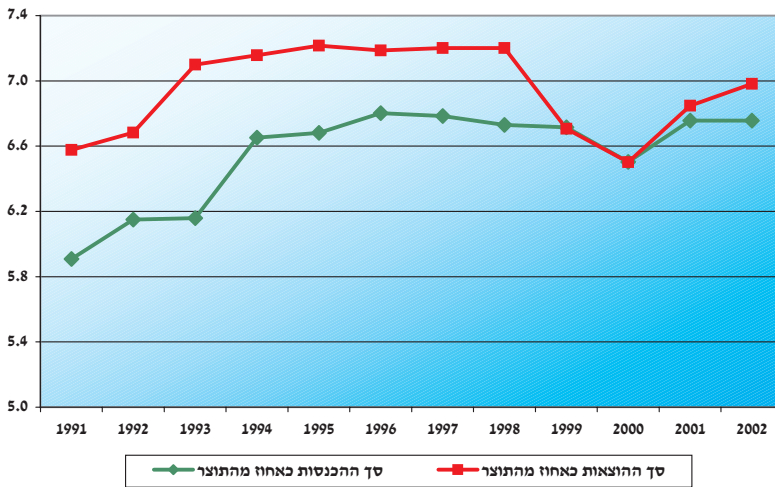
זוהי אינדיקציה נוספת לכך שהפחתת הגירעון והחוב של הרשויות לא הושגה באמצעות תמיכה ממשלתית בתקציביהן.

אחוזים



תרשים 6. גירעון כולל ללא העברות מהממשלה ואליה ותשלומים לממשלה כאחוז מסך ההכנסות ממסים 2002–1994
מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נתוני החשבונאות הלאומית.

אחוזי תוצר



תרשים 7. הכנסות והוצאות הרשויות המקומיות כאחוז מהתוצר 2002–1991
מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נתוני החשבונאות הלאומית.

מתרשים 7 עולה כי עיקר ההפחתה בגירעון בשנים האחרונות (עד 2002) הושגה באמצעות האטת קצב גידול הוצאותיהן של הרשויות, ופחות באמצעות האצת הגידול בהכנסות. יחס ההוצאות של הרשויות המקומיות לתוצר ירד מ-7.2 אחוזים ב-1994 ל-7.0 אחוזים ב-2002, ואילו יחס ההכנסות גדל מ-6.7 אחוזי תוצר ל-6.8 אחוזי תוצר.

לאחר תקופה של יציבות יחסית נכללו ב"תכנית להצלת המשק", שהופעלה ב-2003, צעדים בעלי השפעה ניכרת על תקציבי הרשויות המקומיות. אלו כללו קיצוץ כולל בשכר ("יעידוד הצמיחה") והעלאה של שיעורי הארנונה, לצד קיצוץ חד במענקי האיזון ובתקבולים הייעודיים ממשרדי הממשלה (ראו לוח 1). נתונים פיננסיים מלאים ל-2003 טרם פורסמו, אך על פי אומדנים מוקדמים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ב-2003 לא חל גידול ניכר בגירעונות של השלטון המקומי כמכלול, מה שמצביע על כך שברמת המקרו היה קיזוז משמעותי של הקטנת העברות הממשלה, עם צמצום הוצאות הרשויות. נתוני הבנקים מצביעים על כך שסך כל חובן של הרשויות המקומיות גדל אשתקד בשיעור ראלי מתון, לאחר שהיה יציב או פחת במרבית השנים הקודמות. גם אם נתחשב באומדנים שלפיהם הרשויות המקומיות צברו עד סוף 2003 חובות דחויים בהיקף של עד כ-200 מיליוני ₪ לעובדיהן ולספקים, נראה שההרעה במצב הרשויות לא הגיעה למשבר בסדר גודל מקרו-כלכלי.

לוח 1

מענקי משרד הפנים לרשויות המקומיות

2004 תקציב מתוקן ²	2004 תקציב ¹	2003 ביצוע	2003 תקציב	2002 ביצוע	
(באלפי שקלים, במחירי 31.12.03)					
...	2,185	3,364	3,937	4,002	מענקי איזון שוטפים
...	219	219	267	269	מענקים מיועדים
3,482	2,404	3,583	4,204	4,271	סך הכול מענקי איזון
287	309	327	368	388	תקציבי פיתוח
85	91	116	145	132	תקציבי פיתוח לרשויות מקומיות במגזרי המיעוטים
372	400	443	513	520	סך הכול פיתוח - שנה שוטפת
0	0	0	476	586	הרשאה להתחייב להוצאה בשנים הבאות

1 לפני התוספות שעליהן החליטה הממשלה בסוף ינואר 2004.
 2 אומדן. כולל התוספות שעליהן החליטה הממשלה בינואר 2004 והקיצוץ הרחבי מפרוואר 2004. מתוך התוספת, כ-500 מיליוני ₪ מותנים בביצוע תכניות הבראה מוסכמות ברשויות.
מקור: נתוני אגף התקציבים www.mof.gov.il

מצבן הפיננסי של הרשויות הגיע לנקודת שבר בתקציב 2004. תקציב זה כלל קיצוץ נרחב נוסף במענקי האיזון והפחתה נוספת בתקבולים הייעודיים ממשרדי הממשלה, חלקם בגין הוצאות שהרשויות המקומיות כבר התחייבו להן (למשל, במערכת החינוך). הפעם לא לווה הקיצוץ בצעדים שהקטינו במקביל את הוצאות הרשויות, וכתוצאה מכך נקלעו מרביתן למצב שלא יכלו להמשיך ולפעול מבלי להיקלע לגירעונות, לחובות, ולמשברי נזילות. הממשלה אמנם הכירה בסופו של דבר בכך שהחלטת הקיצוץ הייתה נמהרת והחליטה להחזיר את המענקים הכלליים לגודלם בשנת 2003, אך במסגרת ההחלטה שונה הרכבם; סכום של כ-1.5 מיליארד שקלים (כ-500 מיליוני שקלים לשנה) הועבר לתקציב שהקצאתו מותנית בביצוע תכניות הבראה. בכך הפך סכום ניכר שנועד לחלוקה על פי קריטריונים קשיחים, שקבעו ועדות ציבוריות (ועדת סוארי ובעקבותיה ועדת גדיש) לסכום שיחולק על בסיס משא ומתן פרטני בין הרשויות המקומיות למשרדי הממשלה. זוהי נסיגה משמעותית מהקשחת מגבלת התקציב של הרשויות המקומיות שהושגה בעשור האחרון ושהיוותה חלק חשוב מהשיפור בהתנהלות הפיננסית שלהן, גם אם מטרתה הייתה להביא לשיפור תקציבי ברשויות באמצעות התניית הסיוע בביצוע התייעלות.

הניתוח שלעיל מצביע על כך שבעשור האחרון חל שיפור ניכר בהתנהלות התקציבית של הרשויות המקומיות, ורק הקיצוצים החדים והפתאומיים שהונחתו על הרשויות ב-2003 ובתקציב 2004 הביאו למשבר שהגיע לשיאו בראשית 2004. עם זאת, אפשר לקוות כי החלטת הממשלה להחזרת חלק מהמענקים הכלליים, לצד שימוש מושכל בתכניות הבראה, יאפשרו התייצבות מחודשת במצבו הפיננסי של השלטון המקומי ברמת המקרו – לפחות עד אמצע 2005 (מועד סיום הפחתות השכר במסגרת "עידוד הצמיחה"). לכן נראה כי השלטון המקומי, כמכלול, אינו מהווה איום על היציבות התקציבית בתקופה הקרובה.

ואולם, התמונה החיובית העולה מזווית הראייה הכוללת אינה משקפת את התמונה במלואה. למרות השיפור בניהולן התקציבי של מרבית הרשויות, עשרות רשויות המשיכו לצבור בשנים האחרונות חובות הולכים וגדלים, ניהלו את גביית הארנונה באופן כושל, נקלעו למשברי נזילות חוזרים ונשנים והעניקו שירותים באיכות ירודה לתושבים. מצד שני, ההתמקדות הטבעית של הציבור והתקשורת ביישובים אלה יצרה תפיסה שלפיה השלטון המקומי בכללו מנוהל בצורה גירעונית, כושלת ולא אחראית מבחינה פיננסית, תפיסה שכאמור לא היה לה ביסוס בנתונים הפיננסיים של הרשויות המקומיות.

להפרדה בין הרשויות המתנהלות היטב לאלו הסובלות מחולשה ניהולית וממשברים תכופים חשיבות רבה הן בניתוח הצרכים התקציביים הצפויים של הממשלה בתחום זה והן כדי לפתח כלי מדיניות מתאימים כלפי השלטון המקומי. בתחום התקציב, הרשויות שמנוהלות היטב שומרות לעצמן, ובצדק, את המשאבים הנחסכים כתוצאה מהתייעלות ויזמות. לעומת זאת, צורכי הרשויות המנוהלות באופן כושל וגירעוני מגיעים בסופו של דבר לפתחה של הממשלה. לכן חיבור שני סוגי רשויות אלה יחדיו אינו משקף את האיומים העתידיים על מסגרת התקציב, שיגיעו בסופו של דבר מהרשויות החלשות. גם כאשר בוחנים צעדי מדיניות מקיפים בתחום השלטון המקומי יש לשונות זו חשיבות רבה. שתי דוגמאות בולטות לנוק שבחוסר ההתחשבות בשונות זו הן התכנית הכלכלית ב-2003, כפי שתואר לעיל, והתכנית הגדולה לאיחוד רשויות מקומיות ב-2003, שבה לא התחשבו למשל בעובדה שבין הרשויות שהוצע לאחד היו פערים בגודל החוב הנפש. במצב כזה מוטלת עלות ההתנהלות הכושלת בעבר של היישוב החלש על תושבי היישוב החזק יותר שעמו הוא מאוחד. אין ספק כי חוסר ההתחשבות בשונות זו היה אחד הגורמים שהכשילו את התכנית.

בעקבות השינויים שחלו בעשור האחרון מנוהלות כיום מרבית הרשויות כראוי והשלטון המקומי ככלל אינו מציב איום תקציבי מיידי. לכן, רצוי לשמר את ההישגים שהושגו בתחום זה ולבנות עליהם רפורמות שימשיכו לקדם את השלטון המקומי. עם זאת, לגבי היישובים שבעשור האחרון המשיכו – או התחילו – להתנהל בצורה כושלת, בפרט מהבחינה התקציבית, יש לאמץ כללי משחק נחרצים יותר כדי להקטין את הנטל שהם מטילים על כלל הציבור ולאפשר לקיים בהם את אותה רמת שירותים מינימלית לפחות שהממשלה מחויבת לה. לצורך זה נציג בסעיף הבא מספר מדדים למידת השונות בין הרשויות ונציע כלים לחלוקה בין הרשויות שניהולן הכספי תקין לבין אלו המתנהלות באופן כושל.

3

השלטון המקומי אינו מקשה אחת: קריטריונים לאבחנה בין רשויות מקומיות המנוהלות באופן תקין לרשויות מקומיות המנוהלות באופן כושל

בישראל פועלות כיום 255 רשויות מקומיות: 71 עיריות, 128 מועצות מקומיות, 54 מועצות אזוריות ושתי מועצות מקומיות תעשייתיות (ראו לוח 2).

לוח 2

מספר הרשויות המקומיות בישראל לפי סוג הרשות המקומית

וקבוצת אוכלוסייה, 1951–2004

סה"כ	מועצה מועצה מקומית תעשייתית	מועצה אזורית	מועצה מקומית	עירייה	
126	0	42	64	20	1951 סך הכול
113	-	42	53	18	רשויות יהודיות
13	-	0	11	2	רשויות ערביות
194	0	48	117	29	1971 סך הכול
145	-	47	71	27	רשויות יהודיות
49	-	1	46	2	רשויות ערביות
243	2	54	140	47	1991 סך הכול
150	-	45	64	41	רשויות יהודיות (לא כולל יהודה ושומרון וחבל עזה)
20	-	7	12	1	רשויות יהודיות ביהודה ושומרון וחבל עזה
71	-	2	64	5	רשויות ערביות
266	2	54	141	69	2001 סך הכול
157	-	45	56	56	רשויות יהודיות (לא כולל יהודה ושומרון וחבל עזה)
24	-	7	14	3	רשויות יהודיות ביהודה ושומרון וחבל עזה
83	-	2	71	10	רשויות ערביות
255	2	54	128	71	*2004 סך הכול
150	-	45	49	56	רשויות יהודיות (לא כולל יהודה ושומרון וחבל עזה)
24	-	7	14	3	רשויות יהודיות ביהודה ושומרון וחבל עזה
79	-	2	65	12	רשויות ערביות

* אחרי 12 איחודי הרשויות וביטול איחוד הרשויות הדרוזיות בצפון.

מספר הרשויות גדל בהתמדה עם קום המדינה. בעקבות איחודי רשויות בשנים 2003-2004 פחת מספרן של הרשויות. עם השנים השתנתה גם החלוקה בין סוגי הרשויות וחל גידול מהיר יותר במספר העיריות מאשר במספר המועצות המקומיות והמועצות האזוריות, עקב הגידול המתמיד באוכלוסייה והתפתחות היישובים. הגידול המהיר של האוכלוסייה בראשית שנות התשעים והקליטה של רוב העולים ביישובים קיימים הגדילו את מספר הערים ב-50 אחוז בתוך עשור אחד בלבד.

יש הבדלים ניכרים בין הרשויות המקומיות במאפיינים שונים של ניהול תקציבי ואיכות השירותים שהן מעניקות לתושבים. בפרק זה נציג תחילה אינדיקטורים המבחינים בין הרשויות המקומיות לפי מאפיינים של גודל, מגזר ואשכול כלכלי-חברתי, ואחר כך נציע דרך לחלוקה שיטתית של הרשויות לאשכולות, על פי איכות הניהול התקציבי, כבסיס לקביעת מדיניות דיפרנציאלית כלפיהן מצד השלטון המרכזי.

לוח 3

התפלגות האוכלוסייה, הוצאות וההכנסות של הרשויות המקומיות¹

לפי גודל האוכלוסייה	מספר רשויות ²	נפשות ³ (אלפים)	הוצאות ⁴ הכנסות ⁵ (אחוז מסך הכול)		לפי גודל האוכלוסייה
			אחוז מסך הכול	אחוז מסך הכול	
+50,000	21	3,458	53.4	50.2	50.7
50,000-20,000	41	1,336	20.6	19.6	19.4
20,000-10,000	41	577	8.9	8.0	7.7
10,000-5,000	56	399	6.2	6.3	6.2
5,000-0	51	151	2.3	3.1	3.0
מועצות אזוריות	54	550	8.5	12.8	13.0
סך הכול	264	6,472	100.0	100.0	100.0
סך הכול במיליארדים				40.6	39.3
יישובים יהודיים וערביים					
יהודיים/מערביים	181	5,626	86.9	89.5	89.9
ערביים/דרוזיים/צ'רקסיים	83	846	13.1	10.5	10.1
לפי אשכול כלכלי-חברתי⁶					
10-8	40	1,029	15.9	19.6	20.0
7-6	64	1,828	28.2	29.4	29.4
5-4	82	2,580	39.9	37.8	37.7
3-1	78	1,035	16.0	13.3	12.9

- 1 על פי נתונים כספיים מבוקרים של הרשויות המקומיות לשנת 2002, האגף לביקורת ברשויות המקומיות, משרד הפנים.
- 2 ללא הרשויות התעשייתיות.
- 3 על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2001.
- 4 הוצאות בתקציב הרגיל ובתקציב הבלתי רגיל בשנת 2002.
- 5 הכנסות בתקציב הרגיל ובתקציב הבלתי רגיל בשנת 2002.
- 6 על פי הגדרות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2001.

א. ההבדלים בין הרשויות המקומיות על פי גודל, מגזר ואשכול כלכלי-חברתי

יותר ממחצית מהאוכלוסייה בישראל מתגוררת ב-21 ערים שמספר תושביהן גדול מ-50,000 נפש ורבע נוסף מתגורר ברשויות שבהן בין 20,000 ל-50,000 תושבים (ראו לוח 3).

יישובים אלה אחראים לכ-70 אחוז מסך כל ההוצאות של השלטון המקומי. במועצות המקומיות הקטנות, המונות עד 10,000 תושבים ואשר זכו לאחרונה לתשומת לב רבה, גרים רק 8.5 אחוזים מתושבי המדינה והן אחראיות רק ל-9.5 אחוזים מהמחזור הכספי של השלטון המקומי: פחות מ-4 מיליארד שקלים בשנה.

מיון אחר של הרשויות המקומיות הוא על פי מגזר. קיימים הבדלים בולטים בין הרשויות המקומיות היהודיות (כולל המעורבות) לבין הרשויות הערביות, הדרוזיות והצירקסיות (להלן – הערביות). ברשויות הערביות מתגוררת 13 אחוז מהאוכלוסייה, אולם הן אחראיות רק לכ-10 אחוזים מהפעילות הכלכלית של השלטון המקומי. המיון על פי דירוג כלכלי-חברתי מצביע על כך שרמת ההוצאות ביישובים המצויים בשלושת האשכולות העליונים גבוהה יחסית, ונמוכה ביישובים השייכים לשלושת האשכולות התחתונים.

קוטנם של יישובים משפיע במידה רבה על ההוצאות לנפש, בשל היעדר יתרונות לגודל. ביישובים המונים מעל 10,000 תושבים ההבדלים בהוצאות לנפש קטנים למדי, אך ההוצאות לנפש גדלות במידת מה ביישובים המונים בין 5,000 ל-10,000 תושבים, והן גבוהות בהרבה ביישובים הקטנים יותר (ראו לוח 4).

לוח 4

מצרפים תקציביים ופיננסיים לנפש¹ של הרשויות המקומיות^{2,3}

לפי גודל היישוב				
מתוכה: מענק כללי לאיזון	מהן: השתתפות הממשלה ⁶	סך ההכנסות ⁵	סך ההוצאות ⁴	גודל האוכלוסייה
168	1,672	5,757	5,898	+50,000
538	2,390	5,690	5,956	50,000-20,000
1,067	3,054	5,264	5,646	20,000-10,000
1,344	3,448	6,053	6,380	10,000-5,000
1,992	4,488	7,932	8,439	5,000-0
1,316	4,780	9,303	9,425	מועצות אזוריות
יישובים יהודיים וערביים				
447	2,271	6,278	6,460	יהודיים/מעורבים
1,137	3,129	4,685	5,053	ערביים/דרוזיים/צ'רקסיים
לפי אשכול כלכלי-חברתי ⁷				
136	1,440	7,634	7,742	10-8
329	2,082	6,320	6,523	7-6
622	2,696	5,744	5,946	5-4
1,092	3,070	4,885	5,209	3-1

- 1 האוכלוסייה מחושבת על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2001.
- 2 על פי נתונים כספיים מבוקרים של הרשויות המקומיות לשנת 2002, האגף לביקורת ברשויות המקומיות, משרד הפנים.
- 3 ללא הרשויות התעשייתיות.
- 4 הוצאות בתקציב הרגיל ובתקציב הבלתי רגיל בשנת 2002.
- 5 הכנסות בתקציב הרגיל ובתקציב הבלתי רגיל בשנת 2002.
- 6 תקבולים בתקציב הרגיל והשתתפות הממשלה בתקציב הבלתי רגיל.
- 7 על פי הגדרות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2001.

במועצות האזוריות ההוצאות לנפש גבוהות במיוחד בשל אוכלוסייתן הקטנה יחסית, ובעיקר בשל הפיזור הגאוגרפי הגדול יחסית של האוכלוסייה. במקביל להוצאות אלה הממשלה גם מעניקה תמיכה גדולה יותר ליישובים הקטנים, בין היתר כדי לפצותם על חסרונות אלה. כך לדוגמה, המענק הכללי לנפש ביישובים הקטנים ביותר גבוה פי 12 מהמענקים הכלליים ברשויות הגדולות.¹

הפערים בגודל ההוצאות לנפש בולטים גם בהשוואת הרשויות על פי הדירוג הכלכלי-חברתי. ההוצאה לנפש יורדת באופן בולט עם הירידה במדרג הכלכלי-חברתי בגלל חוסר היכולת של התושבים ביישובים החלשים לממן

1 ירושלים מקבלת חלק גדול מהמענק הכללי לרשויות הגדולות.

שירותים בהיקף הניתן ביישובים חזקים יותר. יש להעיר שההוצאה הנמוכה לנפש ברשויות שאוכלוסייתן חלשה מאפיינת בעיקר את הרשויות הערביות ולא דווקא רשויות מקומיות יהודיות. בסך הכול ההוצאה לנפש ביישובים החזקים ביותר גדולה בכ-50 אחוז מההוצאה לנפש ביישובים החלשים ביותר, וזאת על אף שהעברות הממשלה (לנפש) ליישובים החלשים גדולות פי שניים מההעברות ליישובים החזקים. ההפרש בהוצאות ממומן על ידי הכנסות עצמיות לנפש הגבוהות פי 3.5 ביישובים החזקים. כלומר, בראייה כוללת הממשלה פועלת לצמצם את הפער במקורות בין הרשויות החלשות לחזקות, אך הרשויות החזקות מממנות ממקורותיהן רמת הוצאות גבוהה יותר. את החסרונות לקוטן ברשויות המקומיות אפשר להדגים באמצעות ההוצאות על שכר הנבחרים. זוהי הוצאה שיש בה רכיב קבוע משמעותי ולכן משקלה בהוצאות יישובים קטנים צפוי להיות גדול יותר באופן משמעותי בהשוואה ליישובים גדולים יותר. בחינה של משקל שכר הנבחרים בסך הוצאות הרשויות מעלה כי ברשויות הגדולות שכר הנבחרים מהווה 0.3 אחוזים מסך ההוצאות, ואילו ברשויות הקטנות הוא מגיע ל-3.5 אחוזים (ראו לוח 5). במונחים אחרים, אם משפחה בת חמש נפשות ביישוב גדול משלמת ארננה של חמישה שקלים לחודש כדי לממן את שכר הנבחרים, משפחה דומה ביישוב קטן תשלם 90 שקלים לחודש.

לוח 5

מדדים לעלות שכר הנבחרים ברשויות המקומיות¹

לפי גודל היישוב			
גודל האוכלוסייה	שכר נבחרים (מיליוני ₪)	כאחוז מסך ההוצאות בתקציב הרגיל	הוצאה על שכר הנבחרים לנפש ² (₪)
+50,000	46	0.3	13
50,000-20,000	69	1.1	52
20,000-10,000	57	2.2	99
10,000-5,000	49	2.5	123
5,000-0	33	3.5	222
מועצות אזוריות	45	1.1	82
סך הכול	301		
יישובים יהודיים וערביים			
יהודיים/מערבים	207	0.7	37
ערביים/דרוזיים/צ'רקסיים	93	2.8	110

1 על פי נתונים כספיים מבוקרים של הרשויות המקומיות לשנת 2002. האגף לביקורת ברשויות המקומיות, משרד הפנים.

2 האוכלוסייה מחושבת על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2001.

הבדלים בין הרשויות הגדולות, הבינוניות והקטנות, בין הרשויות היהודיות לערביות ובין הרשויות באשכולות הכלכליים-חברתיים הגבוהים, הבינוניים והנמוכים קיימים גם במבנה ההכנסות (ראו לוח 6).

לוח 6
הכנסות הרשויות המקומיות לפי מאפיינים שונים – 2002^{1,2}

לפי גודל היישוב						
מלוות ⁷ כאחוז מהכנסות	מענק כללי לאיזון כאחוז מהכנסות	השתתפות הממשלה ⁶ כאחוז מהכנסות	ארנונה ⁵ כאחוז מהכנסות	הכנסות עצמיות ⁴ כאחוז מהכנסות	סך הכנסות ³ (מיליארד ₪)	גודל האוכלוסייה
4.9	2.9	29.0	37.3	66.1	19.9	+50,000
4.8	9.5	42.0	25.9	53.2	7.6	50,000-20,000
3.4	20.3	58.0	15.1	38.5	3.0	20,000-10,000
5.0	22.2	57.0	11.8	38.0	2.4	10,000-5,000
6.3	25.1	56.6	13.6	37.1	1.2	5,000-0
4.9	14.1	51.4	19.7	43.8	5.1	מועצות אזוריות
1.9	3.5	15.4	11.3	22.0	39.3	סך הכול
יישובים יהודיים וערביים						
4.8	7.1	36.2	31.2	59.0	35.3	יהודיים/מעורבים
4.7	24.3	66.8	7.2	28.5	4.0	ערביים/דרוזיים/צ'רקסיים
לפי אשכול כלכלי-חברתי ⁸						
6.4	1.8	18.9	41.5	74.7	7.9	10-8
4.1	5.2	33.0	30.9	62.9	11.6	7-6
4.5	10.8	46.9	26.6	48.5	14.8	5-4
4.5	22.3	62.9	10.4	32.6	5.1	3-1

- 1 על פי נתונים כספיים מבוקרים של הרשויות המקומיות לשנת 2002, האגף לביקורת ברשויות המקומיות, משרד הפנים.
- 2 ללא הרשויות התעשייתיות.
- 3 הכנסות בתקציב הרגיל ובתקציב הבלתי רגיל בשנת 2002.
- 4 מקורות עצמיים בתקציב הבלתי רגיל, הכנסות מארנונה והכנסות עצמיות בתקציב הרגיל.
- 5 סך גביית הארנונה כאחוז מסך ההכנסות.
- 6 תקבולים בתקציב הרגיל והשתתפות הממשלה בתקציב הבלתי רגיל.
- 7 מלוות בתקציב הבלתי רגיל: מהאוצר ומאחרים.
- 8 על פי הגדרות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2001.

ברשויות הגדולות ההכנסות העצמיות מהוות כ-66 אחוז מסך ההכנסות; ברשויות הבינוניות יותר מ-50 אחוז; ואילו בקטנות פחות מ-40 אחוז. הפערים אף חדים יותר כאשר בוחנים את משקל ההכנסות מארנונה בסך ההכנסות. כלומר, היישובים הגדולים נסמכים במידה רבה על גיוס מקורות עצמיים, כולל גביית ארנונה, לעומת היישובים הקטנים התלויים יותר בהעברות הממשלה למימון פעילותם. דבר זה בולט עוד יותר כאשר משווים בין

היישובים היהודיים, המגייסים 60 אחוז ממקורותיהם באופן עצמאי, ליישובים הערביים המגייסים פחות מ-30 אחוז באופן עצמאי. חלוקת היישובים בהתאם לאשכול הכלכלי-חברתי מעלה כי ביישובים שאוכלוסייתם חזקה, כשלושה רבעים מההכנסות הם ממקורות עצמיים, ואילו ביישובים החלשים – פחות משליש. למאפיין זה חשיבות רבה בעיצוב המדיניות, כיוון שליישוב המסתמך במידה רבה על תקציבים ממשלתיים יש מוטיבציה רבה יותר ליצור משברים שמטרתם להגדיל את המשאבים המועברים אליו, מאשר ליישוב שחלקה של הממשלה בתקציבו קטן ממילא.

ההבדלים בין הרשויות שהצגנו עד כה מאפשרים לבחון את השפעתם הדיפרנציאלית של פרמטרים של המדיניות הממשלתית על סוגי יישובים שונים. כך לדוגמה, הפחתה אחידה במענקים הכלליים פוגעת בעצמה גדולה בהרבה ברשויות הקטנות בהשוואה לרשויות הגדולות יותר. כדי לקזז את השפעתו של צעד זה יש לנקוט צעדים משלימים כגון צמצום מספר הנבחרים מקבלי השכר או סיוע לאיחוד רשויות שתורמתם לרשויות הקטנות משמעותית במיוחד. לעומת זאת, העלאה אחידה בשיעורי הארנונה פועלת דווקא להגדלת ההכנסות של הרשויות הגדולות יותר, ולכן אינה תורמת לקיזוז ההשפעה של הקטנת המענק על הרשויות הנפגעות ממנו.

ב. אומדנים למצב הפיננסי של רשויות מקומיות

הגדרת הגירעון שמשדר הפנים משתמש בה כיום מקשה על ניתוח מצבן הכלכלי השוטף של הרשויות המקומיות. בפרט מטרידים הכללת פירעון החובות (קרן) כהוצאה בתקציב השוטף של הרשויות ורישום מלוות כהכנסה בתקציב הבלתי רגיל. בדרך זו, רשות המקטינה את חובה מדי שנה עשויה להפיע כרשות גירעונית אם העודף התקציבי שלה אינו גדול יותר מסך פירעון החובות. גם ההתמקדות ב"גירעון השוטף", כאשר רשויות רבות "מחביאות" הוצאות שוטפות בתקציב הבלתי רגיל, אינה מסייעת לניתוח הנתונים. כאמור לעיל, רשויות רבות אכן הקטינו את חובן בשנים האחרונות ולכן מדידת הגירעון בצורה הנוכחית עלולה ליצור רושם מוטעה לגבי מצבן הכלכלי ה"אמיתי". הממשלה, למשל, אינה רושמת, ובצדק, פירעון חובות כהוצאה בתקציבה, ואינה רושמת מלוות כהכנסה. היא גם קובעת את יעדיה, כפי שמקובל בעולם, על פי הגירעון הכולל ולא על פי הגירעון בתקציב השוטף בלבד.

כדי לבחון את מצבן התקציבי של הרשויות המקומיות במסגרת הגדרות מקובלות יותר התאמנו את הנתונים המופיעים בדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות באופן הבא: (1) מעודף ההוצאות בתקציב השוטף הופחתו פירעון המלוות (קרן) ותשלומים להפחתת הגירעון; (2) לסכום זה הוספו המלוות להפחתת הגירעון מהתקציב הבלתי רגיל; (3) לסכום זה נוסף עודף ההוצאות בשנה השוטפת בתקציב הבלתי רגיל בתוספת המלוות ובניכוי המלוות לתקציב הרגיל ולהפחתת הגירעון. על בסיס הגדרות אלה נמצא כי הגירעון הכולל של הרשויות המקומיות ב-2002 היה 285 מיליון שקלים בלבד (ראו לוח 7).

לוח 7

אינדיקטורים למצבן הפיננסי של רשויות מקומיות בשנת 2002^{2,1}

לפי גודל היישוב					
גודל האוכלוסייה	גירעון כולל (מיליוני ₪)	אחוז מסך הכול	גירעון "כלכלי" כולל ³ (+)		
			מאזן שוטף ⁴	שינוי במאזן שוטף 2002-1997 (מיליוני ₪)	אחוז מסך הכול
+50,000	-90	-31	-26	-0.4	-783.0
50,000-20,000	75	26	56	0.9	-213.4
20,000-10,000	101	36	176	3.1	-278.8
10,000-5,000	75	26	188	2.9	-146.6
5,000-0	64	23	426	5.1	-80.2
מועצות אזוריות	59	21	108	1.1	155.1
סך הכול	285	100	44	0.7	-1,346.9
ישובים יהודיים וערביים					
יהודיים/מעורבים	101	35	18	0.3	-856.3
ערביים/דרוזיים/צ'רקסיים	184	65	218	4.3	-490.6
לפי אשכול כלכלי-חברתי⁶					
10-8	-42	-14.6	-40	-0.5	-94.8
7-6	91	32.1	50	0.8	-183.4
5-4	58	20.3	22	0.4	-606.9
3-1	177	62.2	171	3.3	-461.7

- 1 על פי נתונים כספיים מבוקרים של הרשויות המקומיות לשנת 2002, האגף לביקורת ברשויות המקומיות, משרד הפנים.
- 2 ללא הרשויות התעשייתיות.
- 3 מחושב כעודף ההוצאות בתקציב השוטף, בניכוי פירעון מלוות (קרן) והוצאות חד-פעמיות להפחתת הגירעון ובתוספת ההעברות מהתקציב הבלתי רגיל, ועודף ההוצאות בתקציב הבלתי רגיל. מסכום זה מופחתים המלוות מהתקציב הבלתי רגיל לתקציב הרגיל ולהפחתת הגירעון ונוספים לו המלוות בתקציב הבלתי רגיל.
- 4 השינוי בהפרש בין רכוש שוטף להתחייבויות שוטפות במאזן השנתי, במחירי דצמבר 2002.
- 5 האוכלוסייה מחושבת על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2001.
- 6 על פי הגדרות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2001.

עוד עולה מחישובים אלה, כי לרשויות הגדולות היה עודף תקציבי, ואילו לרשויות הקטנות יותר היו גירעונות שהלכו וגדלו ביחס הפוך לגודל היישוב. נמצא כי ליישובים הערביים, שמתגוררים בהם כ-10 אחוזים מתושבי המדינה, היו גירעונות בהיקף של 65 אחוז מסך הגירעונות של הרשויות המקומיות, ובניגוד ליישובים היהודיים שהגירעון לנפש בהם זנית, הגיע הגירעון לנפש ביישובים הערביים ל-218 שקלים. גירעון זה מימן 4.3 אחוזים מהוצאות הרשויות הערביות. ניתוח זה מתייחס ל-2002, לפני הקיצוץ החד במענקים הכלליים ב-2003.

בחינת הגירעון של הרשויות על פי הדירוג הכלכלי-חברתי מעלה אף היא מדרג ברור: ליישובים החזקים ביותר יש עודף תקציבי. הגירעונות הם תופעה המאפיינת בעיקר את הרשויות החלשות יותר, ובפרט את אלו המשתייכות לשלושת האשכולות הנמוכים במדרג הכלכלי-חברתי. ב-2002 היו לרשויות אלו, שמתגוררים בהן 16 אחוז מתושבי המדינה, גירעונות בהיקף של 62 אחוז מהגירעון הכולל של הרשויות המקומיות. הגירעון לנפש ברשויות אלה היה 171 שקלים, והוא מימן 3.3 אחוזים מהוצאותיהן. לעומת זאת ברשויות השייכות לאשכולות 4-7 הגירעון לנפש היה כ-38 שקלים, והוא מימן רק 0.6 אחוזים מהוצאותיהן. לרשויות באשכולות 8-10 היה עודף תקציבי של 40 שקלים לנפש. בחינה של התפתחות מצבן הפיננסי של הרשויות המקומיות בשנים האחרונות (1997-2002) מעלה כי הממצאים ב-2002 משקפים מגמה ארוכת טווח. ברשויות המקומיות הקטנות, הערביות, והחלשות מבחינה כלכלית-חברתית, עודף הנכסים השוטפים על ההתחייבויות השוטפות פחת בשיעור גדול ממשקלן באוכלוסייה.

ג. מיון הרשויות המקומיות על פי איכות הניהול התקציבי

הרחבת חופש הפעולה של חלק מהרשויות המקומיות וצמצום הפיקוח הממשלתי על תקציביהן צריכים להישען על הערכה מבוססת כי הרשויות שיזכו לחופש פעולה רב יותר לא ינצלו זאת להגדלה ניכרת של גירעונותיהן, בהנחה שבסופו של דבר לפחות חלק מהנטל ייפול על הציבור כולו. לכאורה, הממשלה יכולה להסתמך על כך שאם וכאשר ייווצר משבר תקציבי ברשות מקומית כלשהי, תושביה יישאו בנטל לבדם. אך ללא מנגנונים שיחזקו מחויבות זו וללא אינדיקציות ליכולתה של הרשות המקומית לנהל את

מצבה הפיננסי באופן מאוזן, מימושה של תפיסה זו רחוק מלהיות ודאי. כאמור, הממשלה מחויבת לקיום רמה מינימלית של שירותים בכל היישובים. היא אינה יכולה לאפשר לרשויות מקומיות לגרום להשפעות חיזוניות שליליות על יישובים אחרים והיא תלויה ברשויות המקומיות לאספקת חלק מהשירותים הממלכתיים. לכן יש חשיבות רבה לזהות את הרשויות המקומיות המתנהלות באופן ראוי. כדי לעשות זאת יש לפתח מדד שישקלל מאפיינים שונים של הניהול התקציבי של הרשויות בשנה השוטפת ולאורך זמן כדי להגדיל את הסיכוי שיישובים המקבלים ציון חיובי על פי המדד אינם זוכים לו בשל התפתחויות מקריות או מאמץ חד-פעמי, המסייעים ליישוב להציג נתונים פיננסיים חיוביים בשנה ספציפית. ראוי לציין כי אין הכרח שרק יישובים בעלי מעמד כלכלי-חברתי גבוה ייכללו בקבוצת היישובים המנוהלת באופן איכותי. אין מניעה שגם יישוב המתבסס על מענקים כלליים יבנה את תקציבו באופן מאוזן וישתמש במשאבים אלה באופן יעיל. כדוגמה לחלוקה כזו מיינו את הרשויות לארבעה אשכולות על פי מספר אינדיקטורים לניהולן הפיננסי בשנים האחרונות, לצד משתנים המאפיינים את מצבן ב-2002.

האינדיקטורים ששימשו למיון היו:

- 1) השינוי בעודף הנכסים השוטפים על ההתחייבויות השוטפות של הרשות, כאחוז מסך ההכנסות מארנונה ומהמענק הכללי בין השנים 1997 ל-2002.
- 2) הגירעון השוטף של הרשות, על פי הגדרות משרד הפנים, כאחוז מסך ההכנסות מארנונה ומהמענק הכללי ב-2002.
- 3) החוב של הרשות לבנקים כאחוז מסך ההכנסות מארנונה ומהמענק הכללי ב-2002.
- 4) השינוי בחוב של הרשות מסוף 1997 עד סוף 2003 (במחירים קבועים), כאחוז מסך ההכנסות מארנונה ומהמענק הכללי ב-2002.
- 5) הוצאות הרשות על עבודות פיתוח כאחוז מסך ההוצאות של הרשות ב-1997 עד 2002.
- 6) הגירעון המצטבר של הרשות, על פי הגדרות משרד הפנים בסוף 2002.
- 7) הגירעון "הכלכלי" הכולל של הרשות (שחישובו מפורט לעיל) כאחוז מסך ההוצאות ב-2002.
- 8) השינוי בגירעון "הכלכלי" הכולל של הרשות ב-1998-1999 וב-2001-2002 כאחוז מסך ההכנסות מארנונה ומהמענק הכללי.

9) עודף הנכסים השוטפים של הרשות על ההתחייבויות השוטפות במאזן המבוקר לסוף 2002, כאחוז מסך ההכנסות מארנונה ומהמענק הכללי.

משתנים אלה הם רק קבוצה אחת של משתנים אפשריים למיון הרשויות. עם זאת, מיון זה העלה חלוקה ברורה של הרשויות לארבעה אשכולות, ותרומתו של כל אחד ממשתנים אלה לחלוקה זו הייתה מובהקת מבחינה סטטיסטית. ההבדלים בין הרשויות הנכללות באשכולות שהתקבלו ממיון זה מוצגים בלוח 8. בפרט בולטים בחלוקה זו שני אשכולות: הראשון כולל 83 רשויות מקומיות שניהולן התקציבי בשנים האחרונות בלט לטובה, והשני כולל 28 רשויות מקומיות שניהולן התקציבי היה גרוע במיוחד. כ-150 רשויות נוספות מצויות בשני האשכולות האמצעיים שההבדלים ביניהם פחות חדים, וחלק ניכר מהפערים ביניהם בצבירת החוב מוסבר בהיקף השקעות שונה. חשוב לציין כי החלוקה לאשכולות אינה רגישה במיוחד להוצאה או להוספה של משתנים בודדים או לשינויים בהגדרותיהם.

מההשוואה בין הרשויות המנוהלות היטב, הנכללות באשכול A, לבין הרשויות שניהולן חלש, המצויות באשכול D, עולה כי קיים מתאם חיובי בין הניהול התקציבי בשנה השוטפת (2002 במקרה זה) לניהול התקציבי על פני זמן. הגירעון השוטף של הרשויות באשכול A היה קטן בהרבה מזה של הרשויות באשכול D, וכך גם הגירעון המצטבר. הגירעון "הכלכלי" הממוצע באשכול A היה נמוך מזה שבאשכול D והרשויות באשכול A גם הפחיתו אותו על פני זמן בעוד שבאשכול D הוא גדל במשך התקופה. הרשויות באשכול A הקטינו בשש השנים האחרונות את יחס החוב להכנסותיהן – מרמת חוב נמוכה יחסית. הרשויות באשכול D לעומת זאת, הגדילו את היחס הזה – מרמה גבוהה יחסית מלכתחילה.

לוח 8

מאפייני הרשויות המקומיות על פי אשכולות הביצועים הפיננסיים¹

אשכול מאפייני	A	B	C	D	כל הרשויות
	ניהול איכותי	ניהול בינוני	ניהול טעון שיפור והשקעות	ניהול כושל	
מספר רשויות ^{2,3} תושבים ⁴ (אלפים)	83 1,574.8	94 3,826.9	49 606.3	28 415.9	264 6,471.5
ממוצע (אריתמטי) בין הרשויות של משתני ניתוח האשכולות:					
הפרש במאזן השוטף ⁵ בין השנים 1997 ו-2002 כאחוז מההכנסות מארנונה ומהמענק הכללי גירעון שוטף כאחוז מההכנסות מארנונה ומהמענק הכללי בשנת 2002	6.8	5.8	-6.5	-104.3	-8.3
חוב לבנקים ⁶ כאחוז מההכנסות מארנונה ומהמענק הכללי בשנת 2002	1.1	12.4	16.9	43.2	13.4
השינוי בחוב לבנקים בין השנים 1997 ו-2003 כאחוז מההכנסות מארנונה ומהמענק הכללי	44.7	104.1	173.0	132.5	103.9
ההוצאה המצטברת בתקציב בלתי רגיל על עבודות פיתוח כאחוז מסך ההוצאות בשנים 1998-2002	-12.1	0.7	53.4	13.5	11.9
הגירעון המצטבר כאחוז מסך ההוצאות בשנת 2002	18.8	14.5	20.7	18.5	17.5
הגירעון ה"כלכלי" הכולל ⁷ כאחוז מסך ההוצאות בשנת 2002	3.1	14.1	13.7	34.1	12.7
שינוי בגירעון ה"כלכלי" הכולל ⁷ בין ממוצע השנים 1999-2001 וממוצע השנים 2002-2001	0.0	1.6	4.2	6.7	2.3
כאחוז מסך ההוצאות בשנת 2002	-4.7	1.1	-2.3	12.7	-0.7
המאזן השוטף ⁴ בשנת 2002 כאחוז מההכנסות מארנונה ומהמענק הכללי	-6.0	-48.3	-68.6	-180.2	-53.0
מצרפים תקציביים ופיננסיים לפי אשכול:					
סך ההוצאות לנפש	6,202	6,232	7,429	5,350	6,276
סך ההכנסות לנפש	6,130	6,029	7,159	4,707	6,069
מהן: השתתפות הממשלה לנפש מתוכה: מענק כללי לאיזון לנפש	2,432	2,165	3,333	2,784	2,383
שכר הנבחרים כאחוז מסך ההוצאות בתקציב הרגיל	552	431	891	877	537
ההכנסות העצמיות ⁸ כאחוז מסך ההכנסות גביית ארנונה כאחוז מסך ההכנסות	1.1	0.6	1.5	1.9	0.9
השתתפות הממשלה ⁹ כאחוז מההכנסות המענק הכללי כאחוז מסך הכנסות מלוות ¹⁰ כאחוז מסך ההכנסות	58.5	58.6	45.6	36.9	56.0
שיעור גביית הארנונה ¹¹	29.1	31.9	18.6	14.8	28.8
השינוי בשיעור הזכאים לבגרות כאחוז מהלומדים בכיתות י"ב ביישוב: 2001-2002 בהשוואה ל-1997-1998 ¹²	39.7	35.9	46.6	59.1	39.3
	9.0	7.1	12.4	18.6	8.8
	1.8	5.5	7.8	4.0	4.8
	81.9	71.5	74.3	54.7	73.4
	10.5	7.5	9.1	8.2	8.4

- 1 על פי נתונים כספיים מבוקרים של הרשויות המקומיות לשנים 1998-2002, האגף לביקורת ברשויות המקומיות, משרד הפנים; נתוני הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל לשנים 1997-2003.
- 2 ללא הרשויות התעשייתיות.
- 3 עשר רשויות אינן מופיעות באשכולות הביצועים הפיננסיים אך נכללות בסך הכול: בשבי ציון, אפעל ומ"א גדרות, בחלק מהמשתנים המסבירים הנתונים הם חריגים ולכן לא נכללו באף אחד מהאשכולות.
- 4 במשדה, מנחמיה, מעלה עירון, אל-בטוף, בוסתן אל-מרג', בית אל וצורן, בחלק מהמשתנים המסבירים חסרו נתונים ולכן לא נכללו בניגוד.
- 5 על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2001.
- 6 עודף הנכסים השוטפים על ההתחייבויות השוטפות במאזן הרשות.
- 7 כולל משיכות יתר.
- 8 להגדרת הגירעון ה"כלכלי" הכולל ראו הערה 3 ללוח 7 לעיל.
- 9 מקורות עצמיים בתקציב הבלתי רגיל, הכנסות מארנונה והכנסות עצמיות בתקציב הרגיל.
- 10 תקבולים בתקציב הרגיל והשתתפות הממשלה בתקציב הבלתי רגיל.
- 11 מלוות בתקציב הבלתי רגיל: מהאוצר ומאחרים.
- 12 סך כל גביית ארנונה כאחוז מחיוב הארנונה השוטף בפועל.
- 13 על פי נתוני משרד החינוך. בעבור 195 עיריות ומועצות מקומיות, ללא המועצות האזוריות (ממוצע משוקלל).

למרות החלוקה הסטטיסטית הברורה של הרשויות לאשכולות השונים מוצע שההחלטה על פרופיל המדיניות שיש להפעיל על כל רשות – ביזור או יתר פיקוח – תתבסס גם על קריטריונים נוספים ובלבד שיהיו שקופים ומדידים ושיישומם יוטל על גוף ציבורי עצמאי. כך למשל, ראוי שרשות שלא שילמה את שכר עובדיה בתקופה כלשהי בשלוש השנים האחרונות תיפסל באופן אוטומטי מלהיכלל בקבוצת הרשויות האיכותיות. במקביל, רשויות שאינן שייכות סטטיסטית לאשכול החלש ביותר אך אינן משלמות במשך תקופה מסוימת את שכר העובדים, גמלאות, או התחייבויות לספקים שאינן במחלוקת, יוצבו ברשימת הרשויות הדורשות פיקוח מיוחד. יש להימנע גם מלכלול בין הרשויות האיכותיות כאלה שנוהלו על ידי ועדה קרואה, שכן גם אם היו לוועדה כזו הישגים בתקופת כהונתה, אין הם מצביעים על יכולתו של היישוב להתנהל היטב באופן עצמאי. מאידך, ייתכן שיש מקום לגמישות רבה יותר בהכללת רשויות שאינן מקבלות מענקי איזון בקבוצת הרשויות שזכו ליתר ביזור. משתנים נוספים שיכולים לשמש כקריטריונים למיון הרשויות הם אחוז גביית הארנונה (מתוקנן למאפיינים הכלכליים-חברתיים של היישוב) ואי פירעון הלוואות.

4 קווים של רפורמת ביזור לראויים

החל מ-2002 הפעיל משרד הפנים רפורמה ניסיונית (פיילוט) מצומצמת לביזור סמכויות בשלטון המקומי. הרפורמה יושמה ב-22 רשויות מקומיות שנבחרו על סמך יכולת ניהול טובה וחוסן כלכלי, מתוך כוונה לייצג מגוון רחב ככל האפשר של רשויות מקומיות: אשדוד, אשקלון, ביתר עילית, דרום השרון, הרצליה, חולון, חוף הכרמל, חיפה, טירת כרמל, כרמיאל, מטה בנימין, משגב, נצרת עילית, נשר, קריית טבעון, ראשון לציון, רמת גן, רמת השרון, רעננה, שוהם, תל אביב ותל שבע. הרשויות המקומיות קיבלו פטור מהצורך לבקש אישורים פרטניים ממשרד הפנים במהלך השנה לכל עסקת מקרקעין (מכירת נכסים), תקציב בלתי רגיל (הלוואת פיתוח), לקיחת אשראי, העברת כספים מסעיף לסעיף ומחיקת חובות ארנונה. את האישורים הנדרשים (אישורי מסגרת) היה עליהן לקבל במרוכז בעת אישור התקציב בתחילת השנה. הייתה גם כוונה, שלא מומשה, להעניק לרשויות אלו יתר גמישות בקביעת תעריפי הארנונה.

באופן כללי הייתה שביעות רצון בקרב הרשויות המקומיות ששיתפו פעולה בתכנית הביזור, במיוחד בקרב הגדולות שבהן. עם זאת, היישום (עד 2003) היה מצומצם למדי וכלל רק שמונה רשויות מקומיות מאלו שהומלצו להיכלל בפרויקט, וגם אלו בתחומים מוגבלים. שאר הרשויות דחו את היישום ל-2004, שתי רשויות לא היו מעוניינות כלל ורשות אחת הוצאה מהרשימה עקב אי-עמידה ביעדי איזון התקציב. בדוח המסקנות לניסיון הביזור הוצע לאפשר לרשויות, בשינוי חקיקה, להגיש תכנית פיתוח רב שנתית שתאפשר פעם אחת ותיבחן מעת לעת כתחליף לאישור פרטני של תב"רים [תקציב בלתי רגיל]. בנוגע לעסקות במקרקעין, הוצע לבדוק אפשרות הכרוכה בשינויי חקיקה, שעל פיה לא יהיה צורך באישור משרד הפנים למכירה של נכס, אלא באישור התקבולים הצפויים כחלק מאישור מסגרת תקציב הפיתוח. הוצע גם לבחון שינויי חקיקה שיצמצמו את הצורך באישורי מסגרת להלוואות, יאפשרו שינוי תעריפי ארנונה במסגרת סך החיוב המאושר, ויאפשרו "מדרגות חופש" רחבות יותר במחיקת חובות.

הניסיון המצומצם שהונהג יכול להוות בסיס להנהגת רפורמה מקיפה יותר כלפי הרשויות המקומיות שניהולן תקין. זאת בנוסף לרפורמות בפרק 1, שיישומן אינו תלוי בהכרח במצבה הכספי של הרשות. כיוון שהנחת היסוד ברפורמה המוצעת היא שתלות תקציבית ומנהלית של רשות מקומית

בממשל המרכזי יוצרת חוסר יעילות בניהול הרשות, מתבקשת רפורמה שתגדיל את סמכויות ההחלטה והניהול שבידי הרשויות המקומיות שנמצאו מתאימות לכך. ראוי שהרפורמה תתבסס על המרכיבים הבאים:

1. איתור הרשויות המתאימות לביזור לאורך זמן בהתאם לפרמטרים המוצעים בפרק 3.
2. איתור מגוון רחב ככל האפשר של נושאים בתחום עיסוקה של הרשות, שהיא תקבל בהם עצמאות ניהולית.
3. העברת האחריות הכוללת על תוצאות הניהול העצמאי אל הרשות ותושביה; הגוף בעל הסמכות יהיה זה שנושא באחריות. יש להפסיק את הנוהג של פניית ראשי רשויות חדשים לממשלה לקבל סיוע, בטענה שהאחריות על הגירעונות היא של ראש הרשות הקודם.
4. הקמת מערך בקרה פנימי של תפקוד הרשות המקומית לאור סטנדרטים תקציביים וניהוליים ידועים, להבטחת עמידתה ברמת תפוקות והישגים גבוהים מאשר בתקופה של טרם קבלת הסמכויות. מערך זה יכול הרחבה של הדיווח למועצה ולתושבים, כך שהשקיפות בפעילות הרשות תגדל (לדוגמה, פרסום שמות חייבי ארנונה שחובותיהם נמחקו, הגשת דוחות כספיים רבעוניים, פרסום רבעוני של יתרת החוב לבנקים ועוד).
5. הממשלה תקיים מערך לבקרת-על על תפקוד הרשויות המקומיות הנהנות מביזור, לאיתור סטיות וניצול לרעה של הסמכויות. יימשך ההסדר של בחינת הדוחות הכספיים של הרשויות באמצעות רואי חשבון הממונים על ידי האגף לביקורת במשרד הפנים.
6. שינויי חקיקה שיאפשרו יישום קל ומהיר של ביזור הסמכויות.

כשלב ראשון להפעלת הרפורמה, על בסיס הפיילוט הנוכחי, מוצע לנקוט שלושה צעדים:

- (1) הרחבת הביזור לכל הרשויות הראויות לכך – אלה המשתייכות לאשכול A בלוח 8, או לקבוצת רשויות שתיבחר באופן דומה.
- (2) מיסוד הפטורים מאישורים פרטניים לכל תב"ר, עסקת מקרקעין וכדומה.
- (3) הסרת ההגבלות על קביעת תעריפי הארנונה ברשויות אלה באמצעות ועדת הכספים ואישור שר הפנים. אפשר להשאיר מגבלות מסוימות על תעריפי מינימום ומקסימום. כמו כן ייאסר, לפחות בשלב הראשון, לשנות את היחס שבין התעריף למגורים לתעריף לשימושים עסקיים שונים.

במהלך 2003 הגיש פורום 15 הערים, המייצג ערים מבוססות שאינן מקבלות ככלל מענק כללי ממשד הפנים, הצעה לביזור סמכויות לערים העצמאיות. ההצעה מציעה להעניק מעמד מיוחד לערים 'העצמאיות', שיבוא לידי ביטוי גם בחוקים הרלוונטיים, אם כי אינה מקבעת, למרבה הצער, את היותן של רשויות אלה נטולות מענק (כלומר, אין בהצעה הגבלה על מתן מענקים לרשויות אלה בעתיד). עצם הרעיון להעניק מעמד מיוחד ועדיף לרשויות נטולות המענק ולקבע עדיפות זו בחקיקה ראשית – שנוי במחלוקת, כיוון שחלק מהרשויות שאינן נטולות מענק הן רשויות המנוהלות באופן תקין בהחלט, ותלותן במענק היא תוצאה של גורמים אובייקטיביים כמו מעמד כלכלי-חברתי נמוך של האוכלוסייה או מיקום פריפריאלי שאינו מושך שימושי קרקע עסקיים מבוססים. מנגד ישנן גם רשויות נטולות מענק הסובלות מבעיות ניהוליות ותקציביות קשות. עם זאת, רבים מהרעיונות שהעלה פורום ה-15 מתאימים לרפורמה של ביזור לרשויות המקומיות הראויות לכך.

מודל הביזור המוצע מבחין בין שינויים לטווח הקצר, הבינוני והסופי; טווחי הזמן נגזרים בעיקר מסוג שינויי החקיקה הנדרשים ליישום כל שלב. שינויים לטווח הקצר, הכרוכים אך ורק בתיקון חקיקת משנה במשרד הפנים, בהחלטות מנהליות ובקידום מהיר יותר של הליכי חקיקה הנמצאים כעת בהליכי הכנה, יבוצעו באופן מיידי. שינויים לטווח הבינוני הכרוכים בהחלטות ממשלה ובתיקון חקיקת משנה ביתר משרדי הממשלה יופעלו בהמשך. השינויים לטווח הארוך כוללים חקיקה ראשית: תיקונים לפקודת העיריות ותיקון חוקים רלוונטיים נוספים. את אלו מוצע לבצע במסגרת כוללת שתתייחס לא רק לרשויות המנוהלות כראוי אלא לכלל השלטון המקומי. השינויים לטווח הקצר כוללים הסמכה של הרשויות המקומיות לבצע שורת פעולות ללא צורך באישור פרטני משר הפנים. פעולות אלה כוללות קביעת תקציב שוטף, שינוי והעברות מסעיף לסעיף, קביעת תב"רים, שינויים והעברות מסעיף לסעיף, קביעת תעריפי ארנונה, סיווגי ארנונה ושינויים – בכפוף לכללים שתקבע הממשלה, השקעת כספים מקופת העירייה, לקיחת הלוואות, עשייה במקרקעין ושימוש אחר בתמורה ממכירת מקרקעין, מחיקת חובות אבודים, התקשרות של הרשות או של תאגיד השייך לה לתקופה של מעל שלוש שנים. הפטור מאישורים פרטניים בנושאים אלה יהא במגבלות מסוימות, המותירות את הצורך באישור כאשר מדובר בצעדים הריגים בהיקפם. חוקים נוספים שראוי לקדם על פי הצעת פורום ה-15 הם הגדרת הארנונה כמס על פי חוק והחלת הוראות חוק חובת המכרזים ותקנות

המכרזים על העיריות והתאגידים העירוניים, ברשויות המנוהלות כראוי, כפי שהם חלים על הממשלה והחברות הממשלתיות ולא באופן מחמיר יותר.

הנפקת איגרות חוב או נטילת הלוואות בהיקף גדול לצורך השקעות בפרויקטים לפיתוח יותרו ליישובים שישוחררו מהפיקוח, אך רק על בסיס תכנית המחייבת העלאה אוטומטית של הארנונה או קיצוץ בהוצאות ספציפיות, שיפורטו מראש, בשלבים שונים של אי-עמידה בתכנית ההחזר המקורית. כדי לחזק את מחויבות התושבים ואת שקיפותה, לפרויקטים היוצרים עומס חובות מעבר להיקף מסוים, כולל המחויבות התקציבית הנלווית להם, יידרש אישור בהצבעה של כלל תושבי היישוב. הדוחות הכספיים של הרשות בשנים הבאות יכללו התייחסות ספציפית לשימורתה של תכנית הגיבוי, על בסיס הנסיבות המשתנות, והרשות תהיה מחויבת להציג לה התאמות.

הסמכות למחיקת חובות ארנונה תועבר לרשות המקומית. עם זאת הרשות תהיה חייבת לפרסם רשימה שמית מפורטת של בעלי החוב שחובותיהם נמחקו, ושל תנאי המחיקה. משיקולי צנעת הפרט לא תהיה חובה לפרסם שמות של חייבים בסכומים נמוכים שחובם נמחק מסיבות של חוסר יכולת (למשל, עד גובה שכר המינימום במשק).²

בדומה להצעת פרום ה-15 מוצע לקבוע מסלול מזורז לאישור חקיקת עזר של הרשויות שיימצאו ראויות לביזור ולבטל כליל את הצורך לקבל את אישור השר במקום שחוק העזר אינו כולל נורמה פלילית או שהוא כולל עדכון אגרות בשיעור ראלי שאינו עולה על 5 אחוזים.

רכיב חשוב ברפורמה שיכול לסייע רבות הן לרשויות שיזכו לביזור והן לרשויות שכנות המנוהלות באופן יעיל פחות, הוא לאפשר לתאגיד עירוני לפעול מחוץ לעיר שאליה הוא משתייך. כך תאגיד רווחי ויעיל יוכל לספק את השירותים או המוצרים שבאמתחתו גם לרשויות אחרות.

ההיבטים שפורטו לעיל ישמשו כבסיס לגיבוש מפורט של רפורמת ביזור, שניתנת ליישום בטווח הקצר, כלפי רשויות מקומיות המנוהלות באופן תקין, על פי הקריטריונים שפורטו בפרק הקודם.

2 פרטים שהכנסתם נמוכה במיוחד זכאים ממילא לפטורים לפי החוק.

פיקוח ושינוי תרבות הניהול ברשויות מקומיות חלשות

רשויות מקומיות שאינן עומדות בקריטריונים בכל הנוגע לניהול תקציבי תקין ולניהול תקין בכלל לא ייכללו ברפורמת הביזור שעקרונותיה פורטו בפרק הקודם. כל עוד לא יעמדו הרשויות המקומיות בקריטריונים, יופעלו לגביהן צעדים כגון אלה המפורטים להלן:

(1) פיקוח על תעריפי הארנונה, כולל מתן הנחות, יישאר ככלל בעינו עם שינויים מסוימים. יבוטל הצורך בקבלת אישור להעלאת הארנונה עד שיעור העלייה במדד המחירים לצרכן. אישורים יידרשו אך ורק לשינויים ראליים בתעריפי הארנונה ולאיוונים פנימיים. תיקבע תקרת הוצאות לרשויות המקומיות.

(2) המהלך לאיחוד רשויות מקומיות קטנות יימשך, בפרט כאשר המדובר ברשויות כושלות. בחישוב המענק הכללי, כמו גם בתכניות הבראה אין להעניק פיצוי לרשויות מקומיות על היעדר יתרונות לגודל, למעט מקרים קיצוניים של רשויות פריפריאליות חלשות, שאין אפשרות לאחדן עם מועצה מקומית או עירייה סמוכה, או לצרפן כוועד מקומי למועצה אזורית. מענקי הממשלה במונחים לנפש צריכים להתחשב ברמה כלכלית-חברתית נמוכה ובבידוד וריחוק גאוגרפי, אך כאמור, לא במספר התושבים ברשות המקומית. הקפדה על מדיניות זו תדרבן רשויות מקומיות קטנות ויקרות לתחזוקה להתאחד מרצון, או לחלופין להתייעל בדפוסים שאינם מוכרים כיום (רשות המתפקדת יותר כוועד מקומי, והרוכשת כמעט את כל השירותים מספקים חיצוניים ומרשויות שכנות). יש להציע חבילת סיוע ממשלתית לרשויות הרוצות להתאחד, אם קיימים חסמים לאיחוד בדמות עלויות חד-פעמיות גבוהות או פערים גדולים במצב הפיננסי הראשוני של היישובים.

פתרון אפשרי לרשות מקומית קטנה הסובלת ממשבר כלכלי חמור וממסורת ארוכת ימים של ניהול לא תקין הוא לאחדה בכפייה עם רשות מקומית סמוכה. חלק מאיחודי הרשויות שהועברו בחקיקה בכנסת ביולי 2003 (חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל [תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004]), מסי' 2, התשס"ג (2003) הם דוגמה לכך. המועצה המקומית הכושלת עתלית צורפה כוועד מקומי במועצה האזורית חוף הכרמל, וכמו כן גבעת עדה

אוחדה עם בנימינה ועספיא עם דלית אל-כרמל, כולן רשויות מקומיות שהתאפיינו בכשלים ניהוליים ובעיות תקציביות. אולם בצעד זה כשלעצמו אין די להבטיח שינוי ארוך טווח בתרבות הניהולית, אפילו אם הוא מלווה בתכנית הבראה שתטפל בעיות המיידיות באמצעות קיצוץ כוח אדם וצמצום הגירעון. איחוד רשויות מקומיות הוא צעד הדורש השקעת מאמץ מיוחד כדי שרשות כושלת לא תפיל לתהום רשות שנוהלה באופן תקין יותר. ללא ליווי ותמיכה, שיכללו איתור בעיות בשלב מוקדם, הבעיות יצאו החוצה תוך זמן לא ארוך. אם מנהיגות הרשות המקומית המאוחדת תזניח את היישוב הקטן באיחוד, אם האיחוד הארגוני ייתקל בצרות בגלל עימותים בין קבוצות תושבים, או בגלל בחירת ראש רשות לא מוצלח, ואם התושבים יחוו שהאיחוד גורם להידרדרות ולא לשיפור בנורמות ניהוליות ובאיכות חייהם – אז יתעוררו קשיים הצפויים להכתיים את מהלך איחוד הרשויות המקומיות כולו ולסכל את יישומו במקומות נוספים. איחוד רשויות מקומיות כזה יחייב אפוא בקרה מיוחדת לאורך זמן וברוב המקרים גם מתן מענק מיוחד או מלווה כדי לממן את עלותו, לפני שהחיסכון הגלום בו יבוא לידי ביטוי.

(3) במסגרת חוק ההסדרים שנלווה לאישור תקציב המדינה ל-2004 (חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 [תיקוני חקיקה], התשס"ד-2004) הוקנו לשר הפנים (בהשראת משרד האוצר) סמכויות חסרות תקדים לטיפול ברשויות מקומיות כושלות. סמכויות אלו כוללות את הצעדים הבאים:

(א) אם השר סבור שהרשות איננה פועלת במידה מספקת לגביית המגיע לה ושיעורי גביית התשלומים על אספקת המים והארנונה ירדו מתחת לסף מסוים (50 עד 60 אחוז בהתאם לרמה הכלכלית-חברתית), ימונה גובה שיופקד על גביית הארנונה, על תשלומים בגין אספקת מים, על מסים, על אגרות, על היטלים, על דמי השתתפות, על קנסות ושאר תשלומי חובה.

(ב) מינוי חשב מלווה אם שיעור הגירעון השוטף והגירעון המצטבר עברו סף מסוים, אם תקציב העירייה או ענייניה הכספיים האחרים מנוהלים, לדעת השר, באורח לא תקין, או אם קיימות נסיבות מיוחדות כמו איחוד רשויות או עריכת הסדר נושים. לחשב המלווה יוקנו כל הסמכויות הנוגעות לגביית מסי העירייה (דהיינו סמכויות הגובה הממונה שפורטו לעיל). הרשות המקומית לא תוכל להתחייב התחייבות כספית כלשהי ללא אישור מראש ובכתב של החשב

המלווה, והחשב המלווה יהיה חתום על כל התחייבות כספית של הרשות. מינוי אדם כעובד הרשות יהיה תלוי באישור החשב המלווה. בידי החשב המלווה יופקדו למעשה מלוא סמכויות הניהול הכספי של הרשות המקומית והוא לא יהיה כפוף לראש הרשות או למועצה בכל הנוגע לאישור החלטות שיש להן משמעות כספית.

(ג) שר הפנים רשאי להעניק לחשב המלווה, לתקופה שלא תעלה על שישה חודשים, את סמכויות ראש הרשות, המועצה, ועדות הרשות או עובדיה, ככל הנדרש, אם השר נוכח שהרשות איננה פועלת לביצועה של תכנית ההבראה שאושרה. הסמכויות שיועברו לחשב המלווה כוללות: פיטורי עובדים, התקשרויות, קבלת אשראי, הכנת תקציב והגשתו לאישור השר, והטלת מסים.

(ד) השר רשאי להורות על בחירת ראש עירייה חדש או מועצה חדשה או שניהם כאחד, למנות ראש עירייה ומועצה או למנות מועצה בלבד, או למנות ועדה למילוי תפקידי ראש העירייה והמועצה או למילוי תפקידי המועצה בלבד, בתנאים מרחיבים מאלה שהיו נהוגים בעבר, המתייחסים בעיקר לגובה הגירעון של הרשות המקומית ולשיעור גביית המסים.

התיקון לחוק כולל גם היבטים נוספים המצמצמים את האוטונומיה המקומית: פיטורי ראש רשות ופיזור המועצה אם אישור תקציב הרשות התעכב (צעד שעשוי לשמש מכשיר בידי המועצה להביא לפיטורי ראש רשות), והסמכת שר הפנים ושר האוצר באישור ועדת הכספים של הכנסת לקבוע את סיווגי הארנונה למבני ממשלה ותעריפיה. כמו כן, שר הפנים הוסמך לאשר הקמת חברה עירונית מיוחדת לצורך מטרות שייקבעו על ידי שר הפנים ושר האוצר בהתייעצות עם שר המשפטים, כאשר בחברה כזו חובת הנאמנות של הדירקטורים תהיה כלפי החברה ולא כלפי הרשות המקומית, כפי שקובעת החקיקה הקיימת לגבי תאגידים עירוניים. שר הפנים גם הוסמך להקים איגודי ערים לאחר שמינה ועדת חקירה לצורך זה ועיין בהמלצותיה, להוסיף או לגרוע רשויות מקומיות מאיגוד ערים קיים, וזאת גם ללא הסכמת הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר. נקבע כי חובת האמון שחבים חברי מועצת איגוד הערים כלפי איגוד הערים, תהיה עדיפה על פני חובתם כלפי הרשות המקומית שמינתה אותם. צעדים אלה מצמצמים את האוטונומיה המקומית ואת מרחב התמרון שיש לראש הרשות המקומית והופכים אותו, לפחות פורמלית, לתלוי בשר הפנים יותר מאי פעם.

תיקונים אלה מעניקים כלים בידי השר לפקח על פעילותן של רשויות כושלות ולטפל באותן רשויות שלא יתייעלו כנדרש וייקלעו לגירעונות גדולים. תחומי פעילות נרחבים עשויים להיות מופקעים מידי הרשויות המקומיות, באמצעות הפרטתן או העברתן לחברות עירוניות ולאגודי ערים שחובת נאמנותם הראשונה שוב איננה לרשות המקומית. מצד אחד, מן הראוי לצפות שסמכויות אלו יופעלו בנחישות כלפי הרשויות שניהולן כושל. אלא שמצד שני, הצעדים משקפים גם מגמה בולטת של ריכוזיות. הסמכויות עלולות להיות מנוצלות לרעה על ידי שר הפנים בסיטואציות מסוימות ואין גם ערבות שלאורך זמן תפקוד הממונים שיחליפו ראשי רשויות נבחרים וגזברים שמונו על ידם יהיה תקין יותר מאשר תפקודם של האחרונים. מן הראוי אפוא לקבוע כללים מגבילים הרבה יותר שיאפשרו לשר לנקוט צעדים מרחיקי לכת כאלה רק בנסיבות מוגדרות. שימוש בגובה הגירעון כקריטריון עיקרי הוא בעייתי ביותר, כיוון שזה מושפע גם מהחלטות ומאופן פעולה של משרדי הממשלה. אפילו שיעור גביית המסים יכול להיות מושפע על ידי הממשלה, כאשר מתקנים ממשלתיים נמנעים מתשלום הארנונה שלהם במועד. נחוץ אפוא מנגנון מקצועי ושקוף, למשל ועדה ציבורית, שיקבע אם רשות מקומית אכן נקלעה למצב שמצריך מינוי של גובה ממונה, חשב מלווה, או הדחה של ראש הרשות. מנגנון זה צריך גם לדאוג שהמינויים אכן יהיו מקצועיים ונקיים ממעורבות פוליטית. הממשלה ושר הפנים יקבעו את המדיניות הכללית – למשל הקלות בקריטריונים בתקופות משבר כלכלי או ביטחוני – אך לא יתערבו בהחלטות הפרטניות לגבי עמידת יישוב זה או אחר בקריטריונים.

דרישות להתערבות חיצונית בניהול יישוב יוכרעו על ידי גוף ציבורי א-פוליטי (למשל ועדה ציבורית). הפנייה לוועדה בבקשה להתערבות כזו תיעשה על ידי הממשלה או אחוז מסוים של חברי מועצה או תושבים ביישוב. כדי למנוע ריבוי פניות סרק, תוטל אגרה על בקשות מסוג זה, שתוחזר לפונים (במקרה של פנייה מהרשות) מקופת הרשות במידה שתתקבל. הוועדה תוכל להטיל את האחריות לאגרה על משרד הפנים במידה שהיא תקבע שהמשרד התרשל בכך שלא פנה בעצמו לבקש את נקיטת הצעדים.

ראש רשות מקומית שבתקופת כהונתו – על בסיס הדוחות הכספיים האחרונים שיפורסמו לפני הבחירות – חרג הגירעון (ללא מלוות ופירעון

חובות) מסך מסוים שייקבע בתקנות, או שהרשות הלינה את שכר עובדיה או נקטה צעדים לא ראויים אחרים (על בסיס רשימה ברורה שתפורסם מראש), לא יוכל להתמודד בבחירות הבאות לרשות היישוב. זאת כדי ליצור מחויבות אישית של ראשי הרשויות לניהול תקין של היישוב. צעד זה הוא אמנם התערבות בהליך דמוקרטי ולכאורה אפשר היה להותיר את ההחלטה לבוחרים ביישוב, אולם כיוון שקיים סיכון ממשי, בפרט ברשויות חלשות, שחלק משמעותי מהנטל ייפול בסופו של דבר על הציבור בכללו (באמצעות תקציב הממשלה) ולא רק על הבוחרים ביישוב עצמו, יש הצדקה להתערבות מסוג זה.

עם זאת, יש לנקוט זהירות רבה כלפי צעדים העלולים לכרסם בדמוקרטיה המקומית, הן משום שיש בהם פגיעה בעקרונות יסוד דמוקרטיים, והן משום שהניסיון הבינלאומי מראה שתפקודן של שלוחות שלטון מרכזי המספקות שירותים מקומיים עלול להיות יעיל פחות לאורך זמן (ומושחת לא פחות ואולי יותר) מאשר תפקודן של רשויות מקומיות נבחרות המספקות את אותו השירות. הממונים מטעם השלטון המרכזי במדינות דמוקרטיות גם פועלים למשך זמן מוגדר שלאחריו חוזרת האחריות לדרג הנבחר, וגם אם פעלו כהלכה, במקרים רבים אין בכוחם לשנות מן היסוד את תרבות השלטון ברשות המקומית, והבעיות שבעטין מונו ישובו ויעלו כעבור זמן לא רב. האפשרות להפעיל את מודל מנהל העיר המקצועי בישראל, במקרים מסוימים, עשויה אפוא להוות חלופה ארוכת טווח נאותה להעברת סמכויות מהדרג המקומי הנבחר לממונים מטעם השלטון המרכזי.

(4) יש לשקול הפעלת מודל מנהל עיר מקצועי – מועצה נבחרת, ברשויות הסובלות מכשל ניהולי מתמשך ששורשיו בתרבות ניהולית לקויה המושרשת ברשות. מודל זה מציע הפרדה מרבית של הדרג הפוליטי מהדרג הביורוקרטי, אך ללא מינוים מטעם השלטון המרכזי. מינויים כאלה פוגעים לפרק זמן מסוים בעקרונות הדמוקרטיה המקומית, ומהווים לעתים קרובות פתרון זמני בלבד, אם בכלל, לחוליים של הרשות המקומית (ראו פירוט אצל בן-אליא, 1997).

בשיטה הקיימת, ראש רשות מקומית נבחר הוא מנהל פעיל של המערכת המוניציפלית, גם אם אין לו השכלה או ניסיון ניהולי מתאים, והוא חולש באופן ריכוזי על מערכת כלכלית המגלגלת לעתים עשרות ומאות מיליוני שקלים. ראש הרשות מעורב לעתים קרובות גם בניהול תפעולי

שוטף והחפיפה בין תפקידו כנבחר פוליטי לבין תפקידו כראש מערכת מנהלית-מקצועית יוצרת בהכרח מתח בין לחצים המופעלים עליו לבין מחויבותו לשמירה על טובת הכלל.

במודל של מנהל עיר מקצועי, המועצה הנבחרת של הרשות המקומית מתפקדת כדירקטוריון של תאגיד ציבורי ומרכזת בידיה את מלוא הסמכויות בתחום התוויית המדיניות והבקרה הציבורית. מנהל העיר, אשר שירותיו נשכרים על ידי המועצה בהתאם לדרישות ובתהליכי מיון מקצועיים ושקופים, הוא בעל סמכות ואחריות מלאות על ניהול ענייני הרשות המקומית מבחינת אדמיניסטרטיבית, כספית ותפעולית. אין הכוונה למנכ"ל הרשות בדגם הקיים כיום שבו המנכ"ל משמש כעוזר לראש הרשות, אלא במנהל הנמצא בראש ההיררכיה הניהולית וכפוף רק לפיקוח, בקרה וקביעת מדיניות על ידי מועצת הרשות הנבחרת.

סמכותה הבלעדית של המועצה היא למנות את מנהל העיר המקצועי (ולפטר על פי הצורך בהתאם לכללים), לחוקק את המסד המשפטי המקומי המאפשר את פעילות הרשות וניהולה, ולבקר את אופן הניהול של ענייני העיר. מעמדו העצמאי ותפקידו של מנהל העיר יהיו מעוגנים בחוק מתאים. חוק זה יעגן את ההפרדה בין פוליטיקה למנהל. לא המועצה ולא חברי המועצה יתערבו באופן ישיר או עקיף במינוי עובדים ומנהלים ובמכרזים לספקי שירותים. חברי המועצה יימנעו מחלוקת הוראות לעובדי הרשות. מנהל העיר יימנע ממעורבות פוליטית הנוגעת לפעילות המועצה או חבריה. סמכויות מנהל העיר יכללו: (א) אחריות למינוי מנהלים ועובדים, (ב) ניהול ופיקוח על פעולת היחידות השונות של הרשות ושל הגופים הכפופים לה, (ג) השתתפות בישיבות המועצה ללא זכות הצבעה, (ד) אכיפת החוקים, התקנות וההחלטות של המועצה, (ה) הכנת התקציב והגשתו למועצה, (ו) הגשת דוח כספי ודוח פעילות בתום כל שנת תקציב, (ז) דיווח על פעילות יחידות העירייה שבאחריותו, (ח) לדווח למועצה בעניינים שונים ככל שיידרש, להציע למועצה המלצות מדיניות ולבצע כל תפקיד או מטלה שיוטלו עליו על ידי המועצה (בן-אליא, 1997).

מודל זה יכול להיות מופעל ברשויות הסובלות מכשל ניהולי מתמשך, כתחליף למינוי ועדה קרואה (מודל בעייתי שהשפעתו במקרים רבים היא קצרת טווח), או כאשר תושבי הרשות מעוניינים בו. המודל מחייב כמובן חקיקה מתאימה.

5) הקיצוץ החד במענקים ובהשתתפויות הממשלה בתקציבי הרשויות המקומיות ב-2003 ו-2004 הגדיל כאמור את הפערים בין רשויות מקומיות הנהנות מבסיס מס איתן (שאף נהנו מהפחתת השכר וממתן אפשרות להעלות את תעריפי הארנונה) לבין רשויות מקומיות חלשות התלויות במענקי הממשלה. עקב כך, ב-2004 מונתה על ידי שר הפנים ועדה לבדיקת חלוקת הכנסות מארנונה שאינה למגורים. נקודת המוצא להקמתה של ועדה זו היא ההנחה שעיקר אי השוויון הכלכלי בין רשויות מקומיות טמון בבסיס המס שמקורו בארנונה שלא למגורים: מסחר, תעשייה, עסקים אחרים, מתקני תשתית ונכסים ממשלתיים ברשויות מקומיות המוגדרות פורמלית כערי עולים – הזכאיות לגבות מסים מלאים מנכסים אלה. כלומר, המסים המוטלים על נכסים אלה גבוהים מהנטל הישיר והעקיף שהם מטילים על היישוב. לפיכך מנגנונים מסוגים שונים שישתפו רשויות מקומיות חלשות בהכנסותיהן של רשויות אמידות מארנונה שלא למגורים יכולים להביא לצמצום פערים. בדרך זו, רשויות מקומיות אמידות יחסית יממנו חלק מן הקיצוץ שמשרד האוצר ביצע במענקי משרד הפנים לרשויות המקומיות.

אולם, יש לזכור כי "הלאמת" הארנונה שלא למגורים – העברת מרכיב מסוים מהארנונה שלא למגורים לקופה משותפת או הנהגת מס יסף על ארנונה לעסקים (מענק שלילי) – וחלוקתה מחדש בהתאם לקריטריונים כמו גודל אוכלוסייה, היא אמנם אמצעי לחלוקה מחדש של "העושר", אלא שבצעד זה גלום סיכון: "הלאמת" המרכיב הרווחי העיקרי בבסיס המס של הרשויות המקומיות יקטין מאוד את המוטיבציה של רשויות מקומיות להיות מעורבות בקידום הפיתוח הכלכלי. חשוב גם להזכיר שהנוסחה הקיימת לחלוקת מענק האיזון כבר מתחשבת בהכנסות מארנונה עסקית. יש לוודא שרשויות המקיימות פעילות עסקית לא ייפגעו מחלוקה מתקנת גדולה מדי. בכל מקרה, סוגיה זו נדונה כעת על ידי ועדה מקצועית שמינה שר הפנים. במידה שיימצא צורך להעמיק את הפיצוי לרשויות חלשות, על חשבון האמידות, אחת הדרכים האפשריות היא להפחית במידת מה את השתתפות הממשלה בתקצוב השירותים הממלכתיים (השתתפויות משרדי הממשלה) ברשויות מקומיות אמידות המקיימות רמה גבוהה של הוצאות לנפש.

החקיקה הקיימת בנוגע לשלטון המקומי מיושנת, כתובה בשפה לא מתאימה, ואין בה הגדרה של תפקוד הרשות המקומית, של חובותיה וסמכויותיה כלפי התושבים ושל זכויותיה וסמכויותיה מול השלטון המרכזי. נדרש אפוא חוק חדש ומעודכן לרשויות המקומיות. במידה שיחוקק חוק יסוד שלטון מקומי, הוא ייבנה על בסיס חוק היסוד.

החקיקה החדשה בתחום השלטון המקומי צריכה להסדיר את יחסי השלטון המקומי עם השלטון המרכזי ולהבהיר את מעמדו של השלטון המקומי ואת יכולתו לפעול בתחומים רבים ומגוונים, בהתאם לאינטרסים של ציבור האזרחים שהוא מייצג. החוק גם צריך להגן על השלטון המקומי מפני החלטות של השלטון המרכזי המטילות עליו נטל נוסף מבלי להצביע על מקורות המימון, או הגורעות מהכנסותיו באופן שרירותי. כמו כן, הוא צריך להגדיר את חובות רשויות השלטון המקומי כלפי התושבים. היבטים אחרים ייכללו בחקיקה מפורטת.

האמנה האירופית לשלטון מקומי עצמי (מועצת אירופה, 1991) יכולה לשמש נקודת מוצא לחוק כזה. סעיפים רלוונטיים מתוך האמנה, בהתאמה למציאות בישראל, הם כדלקמן:

עקרונות לחלוקת אחריות וסמכות בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי

1. ממשל עצמי מקומי משמעו זכותן ויכולתן של רשויות מקומיות, בכפוף לחוק, לכוון ולנהל תחת אחריותן חלק משמעותי מענייני הציבור לטובת האוכלוסייה המקומית. זכות זאת תיושם על ידי ראשי רשויות ומועצות המורכבות מחברים שנבחרו בבחירות חופשיות וסודיות על בסיס זכות בחירה ישירה ושווה לכול, ואפשר שיהיו להם גופים מבצעים הכפופים להם.
2. סמכותן ואחריותן הבסיסיות של רשויות מקומיות ייקבעו בחוק. עם זאת, הוראה זו לא תמנע מתן סמכות ואחריות לרשויות מקומיות למטרות מסוימות שלא פורטו בחוק. לרשויות מקומיות יינתן שיקול דעת מלא, בכפוף לחוק, להפעיל יזמה בכל נושא שאינו מעבר לתחום מומחיותן ושלא הופקד בידי רשות אחרת.

3. בדרך כלל תיושם אחריות ציבורית, בעדיפות ראשונה, על ידי הרשויות הקרובות ביותר לאזרח. העברת סמכות לרשות אחרת תביא בחשבון את היקף המשימה ואת טבעה, ואת הצורך ביעילות ובחיסכון.
4. הסמכויות הניתנות לרשויות המקומיות תהיינה בדרך כלל מלאות ובלעדיות. הן אינן ניתנות לערעור או להגבלה על ידי רשות אחרת, אלא כפי שנקבע בחוק.
5. כאשר יואצלו להן סמכויות על ידי רשות מרכזית, יקבלו הרשויות המקומיות את שיקול הדעת להתאמת מימושן לתנאים המקומיים, עד כמה שניתן.
6. הרשות המקומית תיקח חלק בתכנון ובתהליכי קבלת החלטות בכל הנושאים הנוגעים לה, עד כמה שאפשר, במועד ובאופן המתאימים.
7. פיקוח מנהלי על הרשויות המקומיות ייעשה אך ורק בהתאם להליכים ובמקרים שייקבעו בחוק, ויכוון בדרך כלל רק להבטיח את שמירת החוק. עם זאת, יתאפשר ליישם פיקוח מנהלי על יעילות על ידי רשויות בדרג גבוה יותר לגבי תפקידים שהואצלו לרשויות המקומיות. הפיקוח המנהלי על הרשויות המקומיות יבוצע באופן שיבטיח שהתערבות הרשות המפקחת תישמר ביחס מתאים לחשיבות האינטרסים שעליהם היא באה להגן.
8. בלא לפגוע בהוראות חוק כלליות יותר, רשויות מקומיות יוכלו לקבוע את המבנים המנהליים הפנימיים שלהן בעצמן כדי להתאימם לתנאים המקומיים ולהבטיח ניהול יעיל.
9. רשויות מקומיות יהיו רשאיות לשתף פעולה ביישום סמכויותיהן ולהקים שותפויות במסגרת החוק עם רשויות מקומיות אחרות לצורך ביצוע משימות בעלות עניין משותף.
10. לרשויות המקומיות תהיה זכות להשתייך לאיגוד להגנת ענייניהן המשותפים ולקידומם.

הקמת רשויות מקומיות ועריכת שינויים בגבולותיהן

11. לא ייעשה שינוי בתחומי הרשות המקומית ללא התייעצות מוקדמת עם הקהילות המקומיות הנדונות.

מימון הרשויות המקומיות

12. רשויות מקומיות זכאיות למשאבים כספיים הולמים משלהן במסגרת המדיניות הכלכלית הלאומית, שבהם ישתמשו בחופשיות במסגרת

סמכותן. המשאבים הכספיים של הרשויות המקומיות יהיו שקולים לסמכויות הניתנות להן בחוק. מקורם של לפחות חלק מהמשאבים הכספיים של הרשויות המקומיות יהיה במסים ובאגרות אשר, בכפוף לחוק, הסמכות לקבוע את גודלם היא בידי הרשות המקומית.

13. הצורך בהגנה על הרשויות המקומיות החלשות מבחינה כספית מחייב ייסוד הליכים להשוואה כספית או צעדים שווי ערך המיועדים לתקן את ההשפעה של חלוקה לא שווה של מקורות כספיים אפשריים ושל הנטל הכלכלי שהן נושאות. הליכים או צעדים אלה לא יגבילו את שיקול הדעת של הרשויות המקומיות ביחס לתחומי אחריותן.

14. במידת האפשר, המענקים המיועדים לאיזון המשאבים לא ייועדו לפרויקטים מסוימים. מתן מענקים לא ישלול את החירות הבסיסית של הרשויות המקומיות לקבוע מדיניות בתחום שיפוטן.

15. לצורך קבלת הלוואות להשקעות הון תהיה לרשויות מקומיות גישה לשוק ההון הלאומי במסגרת המגבלות הקבועות בחוק.

16. תנאי השירות של נציגים נבחרים מקומיים יאפשרו להם למלא את תפקידיהם בחופשיות. תנאים אלה יבטיחו גמול הולם להוצאות שיוציאו במהלך מילוי תפקידם, וכן כאשר הדבר מתאים, פיצוי על אבדן הכנסה או פיצוי כספי עבור עבודה שנעשתה, וזכויות סוציאליות בהתאם.

סעיפים אלה מציבים מסגרת מושגית הולמת לפעילותו של השלטון המקומי. עם זאת, הסעיפים והתקנות של חוק כזה יצטרכו להגדיר את המבחנים שימנעו, מחד גיסא, מעורבות של השלטון המרכזי בפעילותן של רשויות מקומיות המתנהלות באופן תקין, ומאידך גיסא, יקנו לשלטון המרכזי את הסמכויות להתערב במקרים שרשות מקומית פוגעת בזכויות בסיסיות של תושביה – כולל הזכות לקבל שירותים מוניציפליים באיכות סבירה. החוק יצטרך גם לעגן את אחריותם של רשות מקומית ותושביה לשאת בעלות של חוסר יעילות וטעויות ניהוליות מבלי להעביר את הנטל לציבור בכללותו.

סיכום דיון

פתח דבר

בשל המשבר הביטחוני והכלכלי בשנתיים האחרונות יזמה המדינה שינויים שלא היו כמותם באשר למערכת השלטון המקומי; שינויים אלה לא היו רק תוצאת כורח מן המשבר, אלא גם ניצול חלון ההזדמנויות שיצרה אווירת החירום של 2003. אחד השינויים במערכת המוניציפלית היה תקדימי: איחוד רשויות מקומיות. שינוי אחר היה קיצוץ גדול במענקים לרשויות המקומיות, ובמסגרתו הוחלפו בין השאר חלק מן המענקים הכלליים במענקים אחרים שנקבעו לפי נוסחה בתקציב המיועד למימון תכניות הבראה פרטניות. שינוי שלישי היה בחוק ההסדרים האחרון, ובמסגרתו הוענקו לשר הפנים סמכויות מרחיקות לכת לביצוע צעדים שונים ברשויות עצמן, כגון מינוי גובה ממונה, מינוי חשב מלווה, קבלת סמכות להדיח ראש רשות, לפזר מועצה, למנות ועדה קרואה וכן לנקוט צעדים ביחס לחברות עירוניות ולאגודי ערים וכיוצא באלה צעדים המצמצמים בהרבה את האוטונומיה המקומית ואת מרחב התמרון הניהולי שיש לראש הרשות המקומית והמכפיפים אותו לשר הפנים יותר מאי פעם. שינויים אלה משקפים תפיסה שהשלטון המקומי בארץ מנופח ובלתי יעיל, ועל כן יש לפעול ליצירת ריכוזיות ויעילות, לרבות תיאגוד והפרטה, העוקפים במידה רבה את השלטון המקומי שכשל.

ניתוח

חברי הצוות, ד"ר עדי ברנדר, הרב מרדכי קרליץ ופרופ' ערן רזין, מזהירים מפני סכנות ממשיות העלולות להיגרם מיישום השינויים הללו, וזאת, אף שבמקרים רבים יש בסיס מוצק לטענות בדבר ניהול בלתי תקין בעליל של רשויות מקומיות מסוימות. כך לדוגמה, השינויים מגדילים מאוד את הפער בין רשויות חזקות, עתירות הכנסות עצמיות, לבין רשויות חלשות, הניזונות מתקציבים חיצוניים, שכן הקיצוץ במענקים הכלליים פגע בעיקר ברשויות חלשות; גם הפחתת השכר במגזר הציבורי והעלאת שיעורי הארנונה, שנועדו למלא את קופתן של הרשויות, תרמו בעיקר לשיפור מצבן של רשויות חזקות; סכנה נוספת מנקיטת צעדים אלה היא ניצול לרעה של הסמכויות החדשות שהקנה השלטון המרכזי לעצמו, קרי השתלטות פוליטית על עשרות רשויות מקומיות.

מכל מקום, הואיל וברור שהשלטון המקומי אינו מקשה אחת, נחוצה מדיניות דיפרנציאלית עקרונית; לשון אחר, אין לנהוג ברשויות מקומיות המנוהלות באופן תקין, באותה דרך ובאותה מידת חומרה שיש לנהוג ברשויות מקומיות המנוהלות באופן כושל. אדרבה, צריך לקבוע סרגלי מדידה דיפרנציאליים, המותאמים לכל רשות ורשות והבוחנים את ביצועיה בהתאם למשאביה וליכולותיה.

ככלל, המטרה הבסיסית, שעמדה עת ניתח הצוות את המצב ברשויות ועת גיבש המלצותיו, היא שהשלטון צריך לאפשר לתושבים לבחור בין חבילות שונות של שירותים ציבוריים בעלויות נתונות, תמורת מסים. כלומר, שירותים ציבוריים עירוניים באיכות טובה פירושם עלויות גבוהות ותשלומי מסים עירוניים בהתאם.

מכיוון שבישראל השלטון המקומי קטן גם ביחס לתוצר וגם ביחס לכלל הסקטור הציבורי, הצוות צופה שעם ההתפתחות הכלכלית של מדינת ישראל, יתהווה הצורך להגדיל את חלקו של השלטון המקומי בכלל השירותים הציבוריים, ולכן חשוב להסדיר כבר עכשיו, ולא להמתין לעתות משבר, את קצב ההתפתחות ואת התפקוד של השלטון המקומי, כמו גם את שאלת יחסיו עם השלטון המרכזי.

אמנם לממשלה יש סמכויות כמעט אבסולוטיות להתערב במה שקורה ברשויות המקומיות, ואולם בגלל מספרן הגדול של הרשויות מקומיות נמנעת האפשרות לפקח עליהן כדבעי. מצב זה יוצר פער ניכר בין האחריות (responsibility) והאחריותיות (accountability) שיש לראשי הרשויות מצד אחד לבין הסמכויות שלהם מצד שני. מחמת הפער הזה נפגמת יעילות התפקוד של השלטון המקומי. ועם זאת, יש אינדיקציות שהשינויים שחלו בשנות התשעים משפרים גם את ניהול הרשויות וגם את הקשר בין היחס של הבוחרים ביישובים לבין איכות הניהול ותוצאות הבחירות.

כדי לזהות את הרשויות הכושלות בחר הצוות קבוצת מדדים לאיכות הניהול התקציבי של הרשויות בשני פרקי זמן: בשנה האחרונה ולאורך שנים. מן הניתוח הסטטיסטי התבררו ארבעה אשכולות של רשויות: א) רשויות המתנהלות באופן איכותי, ב) רשויות המתנהלות באופן כושל, ג-ד) רשויות המתנהלות ברמות ביניים שונות. כך לדוגמה, רשות שיש לה אפס הכנסות, חוץ ממענק האיזון ומן הארנונה, והיא בוחרת להוציא מקופתה יותר ממה שיש במקורותיה, יש להגדירה כ"כושלת".

לדעת חברי הצוות, ניהול וארגון יעיל של מערכות עירוניות שונות, כמו תברואה, מים, ביוב, כבישים, יניבו לאזרח שירות טוב מזה שהוא

מקבל היום ובעלות נמוכה מזו של היום. כדי להשיג זאת ממליצים חברי הצוות המלצה עקרונית: לבחון את המצב בכל רשות ורשות בראייה ארוכת טווח; כלומר יש לבדוק אם נוסף לתקציבים הממשלתיים המוזרמים אליה מבחוץ, יש לרשות די הכנסות ממקורות עצמאיים לשם הפעלת השירותים הנחוצים לתושביה ולצורכי הפיתוח שלה, כגון הרחבת בסיס המס, ייעול הגבייה ופיתוח נדל"ני מסיבי המנותב לתעסוקה ולמסחר; גם יש לבחון אם החוב החיצוני של הרשות פחת או גדל; רשות שהחוב החיצוני שלה גדול, ובוודאי כשהוא גדל, היא למעשה "רשות במדרון", וההתערבות בה ובדרכי ניהולה צריכה להיות בהתאם לכך.

הצוות מציין בדוח שרשויות רבות נקלעו למשבר בשנתיים האחרונות משום שזועזעו מן ההפחתה הגדולה והמפתיעה בהקצבות הממשלה. מכאן אין להסיק, לדעת חברי הצוות, שבטווח הארוך לא יוכלו אותן רשויות להתמודד עם ביזור סמכויות או עם סמכויות נוספות. בבדיקה שערך הצוות התברר עוד שלרשויות הקטנות יש חסרונות בולטים ומובנים מאליהם בגלל גודלן (ומוטב: קוטנן). זאת ועוד: בניגוד לתפיסות מקובלות, התברר שאין מתאם ישיר בין רמת ההכנסה של התושבים ביישוב לבין איכות הניהול שלו.

המלצות

א. סמכויות ראשי הרשויות

- 1) יש להרחיב את סמכויות ראשי הערים הגדולות בתחומים שונים, כמו חינוך, תשתיות, תחבורה, בכפוף למגבלות מסוימות.
- 2) יש להפסיק את כהונתם של ראשי רשויות שבתקופת כהונתם חרג גירעון הרשות בניכוי פירעון חובות מסף מסוים שייקבע בתקנות, הולך שחר עובדי הרשות לפרק זמן נתון, או נוצרו כשלים תקציביים חמורים אחרים שייקבעו ויוגדרו מראש.
- 3) יש לתגמל רשויות המתנהלות "נכון" בתגמולים הבאים: יש לאפשר לראשיהן ביזור סמכויות, ניהול עצמאי של התקציב ונקיטת פעולות ללא צורך באישור פרטני; יש להעניק להם את הסמכות לקבוע בעצמם את גובה הארנונה, במגבלות מסוימות החלות על היחס שבין התעריף למגורים לבין התעריף לעסקים; יש להתיר להם להנפיק אגרות חוב או לנטול הלוואות בהיקף גדול לשם השקעות בפרויקטים לפיתוח, וכל זאת על סמך תכנית שתוכיח יכולת החזר ומנגנון אחריותיות כלפי התושבים.

ב. יחסי רשות-תושבים

- 1) יש לקבוע בבהירות את החובות ואת הזכויות של הרשויות המקומיות ביחס לתושביהן, ורצוי בחקיקה ראשית.
- 2) יש לוודא שמענקי האיזון יתמכו בקליטת אוכלוסיות חלשות ובסיוע להן, הגם שמהלכים אלה אינם כדאיים לרשות המקומית מבחינה כלכלית.

ג. יחסי רשות-ממשלה

- 1) יש לתמחר את השירותים שהרשויות המקומיות מעניקות במקום הממשלה, בחינוך וברוחה, ולעגן זאת במסגרת חוזית.
- 2) יש להפסיק תקצוב של רשות מקומית המתחשב בקוטן של היישוב, למעט יישובים מרוחקים או בעלי קשיים אובייקטיביים המונעים מהם להתאחד איחוד אפקטיבי עם יישובים אחרים; יש להניח שהפסקת הסבסוד תעודד איחוד של רשויות מקומיות קטנות לרשות אחת.

ד. רשויות חלשות

- 1) יש לנהוג ברשויות ה"חלשות" באופן הבא: יש להפעיל במלוא ההיקף את כלי הפיקוח של משרד הפנים; יש להשאיר את ההכרעה בדבר הפעלת הצעדים שאושרו בחוק ההסדרים האחרון בידי גוף מקצועי עצמאי שהחלטותיו יתקבלו לפי קריטריונים ברורים; יש לאפשר פניות ובקשות להתערבות חיצונית בניהול היישוב, שיגיעו מטעם הממשלה או מטעם אחוז מסוים של חברי המועצה, המייצגים את התושבים ביישוב; יש לייעל את השירותים בדמות איחודם.
- 2) יש לשקול הפעלה של מודל מנהל עיר מקצועי – מועצה נבחרת ברשויות הסובלות מכשל ניהולי כרוני; מועצה זו תהיה כעין דירקטוריון בתאגיד ציבורי, והיא שתמנה את "מנהל העירייה". מנכ"ל העירייה הוא שיחלוש על מערכות כוח האדם ועל הניהול בפועל של אותה רשות מקומית.

דין

לדברי השר **מאיר שטרית**, תקופת שלטונה של ש"ס במשרד הפנים הייתה נקודת המפנה בשלטון המקומי, משום שעד אז היה השלטון המקומי מבזר. משעה שנכנסה ש"ס למשרד הפנים, סירסו אנשיה את המנהל המחוזי ואת הממונים על המחוזות והעבירו את כל הסמכויות לירושלים. אשר על כן

נאלצו ראשי הרשויות להגיע לירושלים בכל דבר ועניין. מסיבה זו ברור שלא רק הקיצוץ בהעברות הממשלה הרע את מצבן של הרשויות. מצבן היה קשה עוד קודם לכן, מחמת הגירעונות הענקיים שהונחו לפתחם של ראשי הרשויות הנבחרים, החדשים והוותיקים. ואם מוסיפים לכך את היעדר הביזור, את הריכוזיות החונקת והמסרסת, את השליטה הבלעדית של משרד הפנים בירושלים, מתקבלת התוצאה העגומה.

יתר על כן: אמנם יש הקצאת תקציב לעבודתו של רואה חשבון, המבקר את פעולות העירייה ומגיח למשרד הפנים מאזן מדי שנה בשנה, אך הוצאה זו מיותרת לחלוטין, מכיוון שמאזן זה מוגש אחרי שהסתיימה השנה, ואין אפשרות לשנות או לתקן בדיעבד. ספק אם יש מי המתחשב במספרים אלה של אותו רואה חשבון; מכל מקום, צריך להתעורר בזמן ולא לחכות שייווצר גירעון עצום ממדים.

השר שטרית סבור ש"ס הזיקה בזירה נוספת: בתקופת ישיבתה בממשלה חלה הפרדה (סגרגציה) פוליטית בשלטון המקומי שהחריפה את היעדר היכולת של ראש הרשות ושל מועצת העיר לתפקד. שר הפנים דאז, אריה דרעי, הגדיל את מספר חברי המועצות ברוב המועצות העירוניות, והתוצאה הייתה הקטנת הממד למנדט בעיר. משל למה הדבר דומה? להורדה ניכרת של אחוז החסימה. משום כך נתהוו אז, ויש עד היום, עיריות שיש בהן עשר סיעות ויותר. איך ראש העיר יכול לתפקד כך, שואל השר.

ההפרדה הפוליטית הזאת נועדה לאפשר לאנשי ש"ס להיכנס אל המועצות, אלא שתוך כדי הדאגה לאנשי שלומם הם הרסו את השלטון המקומי. כדי לתקן את המצב יש קודם כול להקטין בהרבה את מספר חברי המועצה באמצעות העלאת אחוז החסימה והקטנת מספר הסיעות במועצה; שנית, יש לבזר את סמכויות משרד הפנים ולהאציל סמכויות כלפי "מטה": יש למנות ממונים על המחוזות שיהיו מצוידים בסמכויות וביכולת בקרה יומיומית קבועה שוטפת ובסמכות להגיב תגובה מידית.

חה"כ **יורי שטרן** התייחס לדברי השר שטרית, שאמר שאמנם נלקחו מן הרשויות 900 מיליון שקלים, אך לאחר משא ומתן הוחזרו להן 700 מיליון שקלים. הצרה היא, טוען שטרן, שבתקופת הביניים בין הלקיחה לבין ההחזרה נגרם הרס מערכתי בתפקודן של אותן רשויות שמצבן היה שפיר יחסית לאחרות. לדעת חה"כ שטרן, גם מכשיר "הוועדות הקרואות" אינו נותן מענה מספק, ובסופו של דבר הוא יוצר תקדימים קשים ביותר בתרבות הניהול המוניציפלית. להחלטות השרירותיות של השלטון המרכזי יש תוצאות קשות:

הורדת האחריות הקיבוצית של השלטון המקומי וצמצום האחריות האישית של ראשי.

ככלל, חה"כ שטרן מאמץ את הכיוונים העקרוניים שבדוח הצוות ומציע גם את הכיוונים הבאים: ראשית, יש לקבוע ששירותי החובה הקבועים בחוק, הממשלה תהיה אחראית לתקצובם המלא; שנית, בכל השאר השלטון המקומי צריך ליהנות מעצמאות מלאה, לרבות קביעת שיעור הארנונה וגבייתה; שלישית, כדי להצדיק את המיון של הרשויות ל"כושלות" ול"מצליחות", יש מקום במקרים מסוימים לאיחוד רשויות; ורביעית, יש להקים עיריות-על (ואכן, הקמת איגודי ערים הוא לדעתו צעד נכון).

מנכ"ל משרד הפנים, **גזעון בר-לב**, התייחס להערתו של השר שטרית בעניין מבקרי העיריות. לדבריו, איכות הדוחות הכספיים ברשויות המקומיות השתנתה שינוי ניכר בשנים האחרונות, ויש הבדל ברור בין דוחות לא מבוקרים שמגישות הרשויות, ובין דוחות מבוקרים. טעות גדולה תהיה לוותר על כלי זה; ועם זאת, אין פירוש הדבר שהוא מושלם, ובוודאי יש להשביח אותו. באשר לאיכות הדוחות הכספיים, יש לדברי בר-לב כוונה לשנות אותם בעקבות המלצות ועדת ברנע, כי גם כאשר הדוחות ברשויות המקומיות מבוקרים, הם אינם משקפים אל נכון את המצב הכספי של הרשויות. המדד לבחינת איכות הרשויות המקומיות הוא מדד תקציבי, ולדעתו זאת טעות. חלף זאת יש למדוד את טיב השירותים. מגמת משרד הפנים היא להגביר עד כמה שניתן את האוטונומיה של הרשויות ואת הדה-צנטרליזציה של סמכויות משרד הפנים ביחס לרשויות המקומיות, קרי להאציל בהדרגה לרשויות סמכויות בתחומי התקציב והתכנון (תכניות בנין עיר) ולהתערב רק כאשר מסתמן משבר. לשם כך הוקמו שני צוותי חשיבה: צוות אחד עוסק בתקציב המוניציפלי, והצוות השני – בתכנון. בר-לב גם מציע להרחיב את חובת הדיווח ולקבוע חובת הגשה של דוחות רבעוניים בזמן אמת, כמקובל בחברות ציבוריות.

אחד הדברים שיש לדעתו לשנות הוא החוק האנכרוניסטי המכונה "חוק הרשויות המקומיות". כיום נשקלת האפשרות לחוקק חוק אחד לכל הרשויות המקומיות כולן, במקום חוקים נפרדים לעיריות, למועצות המקומיות ולמועצות האזוריות.

בר-לב העיד שבמשרד הפנים מקבלים את המלצת חברי הצוות לכוון אמנה בין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי, מכיוון שתחומי האחריות שלהן אינם ברורים תמיד; גם הגיע לדעתו הזמן להבהיר כיצד משלמים בגין

שירותים שהשלטון המרכזי מחייב את השלטון המקומי לתת לתושבים. הוא ציין עוד שגם ההמלצה השנייה של מחברי הדוח מתקבלת: הטלת אחריות ומשימות על המועצות.

ואולם בר-לב טוען שיש לתת את הדעת לכך שההבחנה בין רשויות גדולות וחזקות לבין קטנות וחלשות בשאלת ניהול תקציבי נכון או לקוי, היא בגדר אנכרוניזם מוטעה. משרד הפנים מתחשב מאוד במצבן הסוציו-אקונומי של הרשויות. אחד הפרמטרים העיקריים בנוסחת גדיש הוא מתן משקל יתר לנקודה זו. ככל שהמצב החברתי-כלכלי נמוך, כך מענק האיזון גבוה. בדוח סוארי היה יתרון מובהק לקוטן, ואילו כיום, בהתאם להמלצות ועדת גדיש, הוקטן היתרון לקוטן, והוענקה עדיפות לגודל. שינוי זה תואם את המגמה לאחד את רשויות וליצור רשויות גדולות ויעילות.

בר-לב הוסיף וציין שגם לפני 2002 היו עליות ומורדות בשלטון המקומי. בכוונת משרד הפנים להציע שבארנונה יהיה חופש פעולה לרשויות שינוע בין רצפה (מינימום) לבין תקרה (מקסימום) לכל רשות ורשות, בהתאם למצב הסוציו-אקונומי שלה.

לדבריו, גביית הארנונה במגזרים וברשויות מסוימים היא שערורייתית, משום ששיעור הגבייה ברבים מהם הוא רק 10-30 אחוז, אחרי מתן פטורים והנחות על פי דין. כך גם באשר לגביית תשלום בעבור צריכת המים והאגרות וכיוצא באלה. ראשי הרשויות אינם גובים את התשלומים, ובצר להם פונים אל האח הגדול שיממן אותם. אם כן, לא רק הממשלה אשמה במצבן של הרשויות המקומיות.

לגבי השכר המעוכב לעובדי הרשויות, בר-לב ציין שבמשרד הפנים מטפלים ב-145 רשויות המצויות בעיצומן של תכניות הבראה או במסלול לקראת תכניות הבראה. לדבריו, ראשי הרשויות לא יישמו את הצעת המשרד לשלם את המשכורות במסלול עוקף עיקולים, מכיוון שהם יראים מן המגבלות החלות עליהם בחוק, ולפיהן אי-עמידה בפרמטרים מסוימים, פירושה הדחה מן התפקיד.

הה"כ חיים רמון התמקד בגורמים למשבר. לטענתו, משבר הרשויות המקומיות נובע בראש ובראשונה מן הקיצוץ חסר ההצדקה בשנים 2003-2004. לדעתו, ההחלטה לקצץ במענקים שגויה, ובסופו של דבר היא תעלה ביוקר בכל הרשויות. מלבד זאת, גם אם יש מקום לקיצוץ, אפשר לעשות זאת לאורך זמן ונקודתית. לדברים אלה מסכים גם **יעקב גדיש**. לדברי גדיש, הצבת יעד בלתי אפשרי איננה מהלך הגיוני או מעשי, וכזה הוא הקיצוץ

שהשיתה הממשלה. משום שהקיצוץ בלתי ניתן ליישום, הוא מייאש. חלף זאת, יש להציב יעדים בני השגה, שאפשר להגיע אליהם, שאפשר לגעת בהם, גם אם צריך להתאמץ לשם כך. הגורם השני למשבר, לטענת חה"כ רמון, היא הריכוזיות. האוצר אינו מוכן לוותר על שום סמכות. כך לדוגמה, כדי שרשות תקבל את תקציב הפיתוח ממשרד הפנים, עליה להצטייד ב-17 אישורים ממשרד הפנים וממשרד האוצר. לנוכח זאת הציע חה"כ רמון לאפשר לרשות להגיש פרוגרמה, ורק אם לא תעמוד בה, לא תקבל את תקציב הפיתוח. אלא שהמציאות הפוכה: כל האחריות היא של שר הפנים ושל הרשויות, וכל הסמכות היא באוצר. הגורם השלישי למשבר הוא לדבריו ההכנסות; רשויות ללא מקור הכנסה פנימי ועצמאי הן ברובן רשויות שאין להן אזור תעשייה.

שאוקי חאטיב, ראש המועצה המקומית יפיע, ציין שכל שמונים הרשויות הערביות בישראל נמצאות בשלושת האשכולות הנמוכים בדירוג הסוציו-אקונומי, והן כתשעים אחוז מסך כל הרשויות באשכולות אלה. החלטות השלטון המרכזי באשר לשלטון המקומי (הגדרת "עיריות פיתוח", תכניות ארציות ותכניות נקודתיות) מעולם לא התייחסו לרשויות הערביות, ולדעתו הדבר מעיד על אפליה בין רשות שיצרו לה מקורות הכנסה לבין זו שלא יצרו לה מקורות כאלה.

באשר להכנסות העצמיות ולהרכב הארנונה, חאטיב אומר שבמגזר הערבי הרכב הארנונה הוא 88 אחוז ממגורים ו-12 אחוז ממכולות שכונתיות או ממסעדות לאורך כבישים או מבתי מסחר. יש גם לקחת בחשבון ש-60 אחוז מן המשפחות הערביות מתחת לקו העוני, וחובה להעניק להן הנחות בארנונה, בהתאם להחלטות השלטון המרכזי, לפי מבחן הכנסה. לנוכח כל זאת הביע חאטיב את תקוותו שהרפורמה בשלטון המקומי תציג מנגנון ודרכי הפעולה להתמודדות עם השונות המוניציפלית בכלל ועם זו שבמגזר הערבי בפרט.

רון חולדאי, ראש עיריית תל-אביב-יפו, העיר שלוש הערות: ראשית, הדוח של הצוות מאוזן, ויש לקבל את המלצותיו כלשונו. ישראל גדלה מעבר ליכולת הממשלה לשלוט בתהליך מתן השירותים היומיומיים לתושבים, ולכן כדי לכוון שירות טוב ויעיל לאזרח, יש לבזר סמכויות ולהעבירן לשלטון המקומי. שנית, יעיל וצודק לאחד רשויות, משום שעיר גדולה לא רק תשרת תושבים שבמקורם היו מיישובים קטנים רבים, אלא גם תסלק את הצורך באזור תעשייה נפרד בכל יישוב ויישוב. עם זאת, יש להישמר מפני מניעים

פוליטיים בתהליך האיחוד. ושלישית, מקורות ההכנסה שהממשלה הלאימה מן הרשויות, כגון חלק מן המע"מ, אגרות הרכב וכו', צריכים לחזור לרשויות. צריך לייצב את מקורות ההכנסה של היישובים, גם באלה שברור בעליל שלא יהיו להם אזורי תעשייה.

עו"ד **אמנון לורך** התייחס לעניין ההיטלים והתמריצים לפיתוח. הוא ממליץ שהיטל ההשבחה יועבר בשני חלקים שווים לזים ולרשות המקומית. בדרך זו תתומרץ הרשות לעזור לזים. כיום רוב הקרקעות (93 אחוזים) הן של מנהל מקרקעי ישראל, והרשות המקומית מקבלת רק 10 אחוזים מהיטלי השבחה, ולא 50 אחוזים; משום כך אין לה תמריץ של ממש לעזור לזמים. דרך אחרת היא ביטול שיטת ה-matching (מְתָאָם). כלומר רשויות ללא תקציב עצמאי לא יקבלו תקציב מן הממשלה. כך מוחרף מצבן. לטענה זו מסכים גם **שוקי פורר**, ראש עיריית רחובות, בנמקו זאת בכך שעקרון המֵתָאָם מחזק את החזקים ומחליש את החלשים.

חה"כ **אברהם (בייגה) שוחט** תקף את הממשלה. לדבריו, מה שקרה לשלטון המקומי נובע מחוסר הבנה מוחלט של הממשלה איך לטפל במשבר. לדעתו, התוצאה ממהלכי הממשלה תהיה שכמיליון תושבים של רשויות מקומיות שיקבלו מנת שירותים מופחתת, יופלו לרעה ביחס לתושבים אחרים. ולרשויות אלה שני מאפיינים מרכזיים ומוכרים: יישובים ערביים ויישובים פריפריאליים.

ועם זאת, נכון לדעתו לומר שהמשבר לא נגזר רק מהחלטת הממשלה. לכך קדמו מצב כלכלי קשה, ובעקבותיו גביית מסים נמוכה, וכן קיצוצים במשרדי הממשלה, שבאו לידי ביטוי ברשויות בתחומי החינוך והרווחה. וכאילו לא היה המצב קשה דיו, הונף בנוסף לכל אלה קיצוץ בן חמישים אחוז במענק האיזון. חה"כ שוחט תוהה: איך יכולה הממשלה לשבת מנגד בשעה שעשרות אלפי אנשים אינם מקבלים משכורות חודשים על חודשים? והרי בחלק מן המקרים מדובר ביישובים ששילמו לאורך עשרות שנים משכורות בזמן.

תכנית הבראה מבוססת על חמישים אחוז מענק וחמישים אחוז הלוואה מן הבנקים. לטענת חה"כ שוחט, הצרה היא שאין כיום שום תכנית הבראה. לכל עירייה יש מלווים לזמן קצר או אשראי לזמן קצר, וכשמגיע מועד הפירעון, הבנק מסרב לחדש אותם. וכי מדוע שיחדש, שואל חה"כ שוחט, כאשר הממשלה במו ידיה יוצרת נסיבת דברים תמוהה: הרשות המקומית אינה מחויבת כלפי הבנק.

יצחק בוכובזה, ראש עיריית אור יהודה, טען שההבחנה בין רשויות "כושלות" ל"יעילות", לא רק שאין בה ממש, אלא שהיא גם שטחית ומעליבה את האנשים העושים מלאכת קודש. עוד טוען בוכובזה שבדיון זה לא נידונו כלל הכנסות מארנונה עסקית. ארנונה זו חשובה ביותר להבנת הגורמים להיות רשות מסוימת יעילה וחזקה או בזבזנית וחלשה. לדבריו, אילו נבדק מדד זה, היו המסקנות יסודיות ומאוששות בהרבה מאלה שנכתבו בדוח. באשר לסמכויות התכנון של ועדה מחוזית ככל שהדבר נוגע לאפשרויות בנייה של העיריות, בוכובזה סבור שבנייה לעסקים ולמגורים היא משאב יקר, ואם כל רשות ורשות תתיר לעצמה תכנון ובנייה בלי תיאום וויסות, יהיה תוהו ובוהו במשיכת משאבים; מה גם שבערים מסוימות האדמה היא של יזמים פרטיים, ועל כן אפשר להחיש אם התהליכים, ואילו ברשויות קטנות האדמה היא של מנהל מקרקעי ישראל, ועל כן יש להניח למרבה הצער שהביורוקרטיה תאט את ההתקדמות.

באשר לוועדות קרואות ומנהלים מקצועיים, בוכובזה אינו מציע להחליף ראשי רשויות בוועדות קרואות. מענק האיזון הגיע לשלושה מיליארד שקל, והוא בירידה מתמדת בכל הארץ, ואילו הארנונה של עסקים הגיעה לשמונה מיליארד שקל, והיא בעלייה מתמדת רק בחלק מן הרשויות. לדבריו, ברור לכול שמדובר כאן בעיוות משווע היצוק במערכת התזרימים הנתונה והמחבל ביכולת של הרשויות לתפקד. לא בכדי, הוא אומר, קיים המענק לרשויות.

יורם בליזובסקי, מנכ"ל התאחדות התעשיינים, ציין את היעדר "איכות השירות" בהמלצות הצוות. לדבריו, בדיון על אודות תקציב ואיזון תקציבי ושירותים, אי-אפשר להתעלם מרמת השירות, כי רמת השירות מבטאת גם עלות. כיום אין שום קשר בין תשלומי הארנונה לבין רמת השירותים. נהפוך הוא: ניתן אף לומר שקיים מתאם שלילי בין גובה תשלום הארנונה ובין השירות שהלקוח מקבל. לדעת בליזובסקי, העצמאות התקציבית של רשויות מאוזנות בדמות ההרשאה שיש להן לקבוע בעצמן את גובה עליית הארנונה, צריכה להיות מוגבלת: יש לשמור על היחס הקיים היום, ואולי לשקול שינוי בו בעתיד. מנגד, ברשויות שמומלץ לפקח עליהן פיקוח תקציבי, הארנונה תועלה אוטומטית לפי שינויים במדד המחירים לצרכן. במקרים מיוחדים ובאישור מפורש תותר לרשויות העלאת ארנונה מופחתת במסגרת מה שמכונה "חריגים". לדבריו, יש להקפיד שהחריגים לא יהפכו לכלל, שכן מכאן קצרה הדרך לניהול כושל.

בליזובסקי התייחס לנושא נוסף, הקמת מסגרת הדדית. לדעתו, ההמלצה

להעביר עודף הכנסות מארנונה מן המגזר העסקי ברשויות שיש להן עודף, יש בה כדי לעודד חוסר יעילות. לדעתנו, העודפים צריכים להישאר ברשות ולהיות מופנים לשיפור פניה. הואיל ואחת ההמלצות בדוח היא הקמת צוות שיבדוק את סוגיית הארנונה במגזר העסקי, יש לדעתו לשתף את המגזר העסקי בצוות כזה ולהיתרם מניסיונו.

חה"כ **חיים אורון** דן בזיקה שבין המשבר ברשויות המקומיות לבין הפערים בישראל. לדבריו, זו השאלה המרכזית. בדוח של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה התפרסמו ההוצאות לחינוך בערי הפריפריה, והתברר שהן לפעמים כמחצית מאלה שבערים אחרות. צירוף הנתונים הללו מסרטט תמונה קשה: אוכלוסייה שיש לה מטרייה מוניציפלית להלכה, אין לה מטרייה מוניציפלית למעשה.

ובכל זאת, בבחינה כוללת של כלל ההשתתפות בהוצאות העירוניות מצד הממשלה, בתל אביב וברעננה מכאן ובאזורי ניהול כושל מכאן, מתברר שהפער קטן מאוד. בקבוצה הראשונה עומד שיעור ההשתתפות של הממשלה על 2,432 שקלים לנפש, ואילו בקבוצה הנחשלת עומד שיעור זה על 2,784 שקלים לנפש. הסיבה לכך היא שהממשלה משתתפת בהוצאות הללו לא רק באמצעות מענקי האיזון, אלא גם, כך סבור חה"כ אורון, באמצעות רכיבים נוספים המועברים אל המקומות החזקים.

לסקטור הערבי אין כמעט חלופת מילוט, ועל כן רוב הערבים נשארים בעיירות. חה"כ אורון קורא לשר האוצר לעודד פיתוח תעשייה בסקטור הערבי. לדבריו, יש כיום מערכת מוניציפלית שהייתה יכולה להיות מנוף ליצירת הנהגה, מחויבות ואחריות – אשר אינן בנמצא במציאות של היום. לקריאה זו מצטרף גם **יעקב גדיש**, אבל הוא מזהיר שאי-אפשר להביא יזמים למקומות מרוחקים ודורשי פיתוח מבלי לתגמל אותם בעבור זאת ביד רחבה. לדבריו, אין לבזבז זמן ומאמץ בגזברות מטופשת ובחשבונאות קצרת טווח, אלא יש "לשפוך כסף על זה", כלשונו.

שוקי פורר, ראש עיריית רחובות, ציין שהבעיה ברשויות המקומיות איננה של 256 ראשי רשויות או של מנכ"ל משרד הפנים, אלא של חלק מתושבי מדינת ישראל המקבלים רמת שירותים ירודה שלא באשמתם ולמרות שהם ממלאים את כל חובותיהם למדינה. לדעתו, הממשלה לא הפגימה שהרשויות המקומיות הן חלק מן השלטון ולא עסק פרטי שצריך להוכיח את יעילותו, נלא – יפטרו את המנהל. הרשות המקומית היא חלק

מן השלטון בהיותה ממונה כקבלן המספק שירות לתושבים. לדבריו, רמיסת השלטון המקומי במדינת ישראל בשנים האחרונות מקוממת מאוד. פורר מסכים שאי-תשלום שכר לעובדי הרשויות המקומיות אינו קביל. עוד הוא מסכים שיש לעודד יוזמות כלכליות, ובמקביל לאפשר לראשי הרשויות לממש יוזמות כלכליות משלהם. גם יצירת אמנה וניסוח חדש של "חוק השלטון המקומי", שיגדיר את רמת השירות, את סוג השירות, את איכות השירות ואת התמחור שלו, מקובלים עליו. לדבריו, אם לרשות מקומית מסוימת אין מקורות הכנסה למתן שירותים לתושביה, יש לדאוג למקורות הכנסה חיצוניים כדי שתוכל לתת להם שירותים אלה. במקביל, מי שיש לו מקורות הכנסה משלו, צריך לדאוג להיות מאוזן תקציבית ולהישמר מפני גירעון.

לדעת פרופ' **אבישי ברורמן**, נשיא אוניברסיטת בן-גוריון בבאר שבע, הבעיה היא שיווי המשקל הפוליטי. לדבריו, אילו היו ננקטות רפורמות של ממש, היו צריכים להיות בישראל מושל הנגב, מושל המרכז, מושל הגליל. אבל אלה לא יהיו, משום שאיש לא ישבור את שיווי המשקל הביורוקרטי-פוליטי הנוכחי.

בעיה שנייה לדעתו היא האוכלוסייה. מן המפורסמות הוא שיש קבוצות ואזורים חזקים, ויש קבוצות ואזורים חלשים. נשאלת השאלה אם פעולות הממשלה אכן משנעות אוכלוסיות חזקות לאזורים חלשים ומשמרות אותן שם, או שמא ההפך הוא הנכון. התשובה ידועה: התפלגות האוכלוסייה במדינת ישראל היא שהנגב והגליל חלשים במובן מסוים, וכך גם המקומות שגרים בהם ערבים ואולי אף יהודים חרדיים.

כדי לשנות את המצב, יש לעשות מעשה: ראשית, מציע פרופ' ברורמן, להכריז על אזורי תעשייה ולהעניק להם הטבות מס; שנית, יש לחלק בהגינות את תזרימי הארנונות לרשויות באותו אזור ולעשות זאת בראייה אזורית (כך למשל, לא ייתכן שבאר שבע לא תיהנה כלל מן המיסוי ברמת חובב); שלישית, כדי להציל את מצפה רמון, את דימונה, את ירוחם ועיירות אחרות, יש לנצל את ההזדמנות ההיסטורית בדמות התכנית להעביר את כל בסיסי ההדרכה של צה"ל לנגב. פירוש הדבר אלפי אנשים על משפחותיהם, וכולם ברמה גבוהה. לנוכח זאת, יש שתי אפשרויות: לבנות להם שכונות נפרדות ולסגור אותם, או לשכן אותם בשכונות יוקרה בעלות זיקה ברורה לעיר ולקוות שיהפכו לרוב משפיע ויפעלו כפי שפועלות אוכלוסיות חזקות בתחומי החינוך והתעסוקה.

פרופ' ברורמן תובע דרגות חופש בניהול ויד חופשית לממש את התכנית.

לדבריו, יש לשנות כאן דברים מן היסוד ולתבוע מן האוצר להרפות את מוסרותיו ולאפשר מעוף מחשבה ותעוזה ועשייה. ובל ישתמע מן הדברים שיש כאן המלצה להתיר ניהול מופקר וחסר אחריות. אדרבה, מי שלא ינהל את הרשות שלו באורח תקין וחוקי, ייענש כחוק. אבל המנהל הטוב יזכה ליד חופשית ולחירות יוזמה.

לדעת **שאול צמח**, סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר, יש מידה מסוימת של הטעיה או קֶשֶׁל במסקנות הדוח, משום שהוא מציג את המשבר התקציבי כגורם לבעיה ברשויות המקומיות, ולא היא. לדעת צמח, הקיצוץ התקציבי הציף את המשבר, חשף אותו, העצים אותו, בגלל הבעיות הגלויות לעין בתזרים המזומנים, אבל לא יצר אותו.

לדבריו, משבר זה גם חשף תופעה חדשה, שלמרבה הצער עושים בה שימוש לא ראוי: מעביד ציבורי (הרשות המקומית) המתכחש לאחריותו כלפי עובדיו. לטענתו, שומה עלינו, הממשלה והחברה, לדרוש מן הרשות המקומית לממש את אחריותה כמעביד, בדיוק כשם שאנו דורשים זאת מכל עוסק מורשה ומכל מי שמעסיק אדם במשק ביתו.

צמח סבור שתפקידה של הממשלה במשבר זה הוא לייצר תנאים וכלים לרשות המקומית המוכנה לקבל על עצמה אחריות ולהציע תכנית הבראה וניסיון איזון תקציבי בתקופה נתונה. ואכן, הממשלה העמידה לשם כך מיליארד וחצי שקלים לשלוש שנים, 500 מליון שקלים מדי שנה בשנה, וכל רשות שתיקח על עצמה את האחריות להתייעל ולהבריא, תקבל סיוע כדי שתוכל בסופו של דבר לממש אחריותה הן כלפי התושבים, הן כלפי העובדים והן כלפי ספקי השירותים.

צמח מודה שיש רשויות אחדות שגם אם יתאמצו מאוד, לא יוכלו לאזן את עצמן, ועל כן הפתרון למצוקתן צריך להיות בהקצאה מחדש של המשאבים, ובכלל זה שינוי גבולות השיפוט שלהן.

צמח התייחס גם לפערים ברמת ההכנסה לתושב מארנונה של נכסים מסחריים או שאינם למגורים. ברור שבגלל פערי ההכנסה הגדולים בין הרשויות המקומיות באזורים שונים נוצרים ביניהן פערים ביכולת לספק שירותים לתושבים. לפיכך מתחייבת התייחסות מערכתית שתכליתיה לצמצם פערים אלה.

עוד הוסיף צמח ואמר שהדרך ליתר עצמאות של הרשות, לתפקודה התקין ולהבטחת המשך קיומה כגוף שלטוני יציב, עוברת בקבלת אחריות של הרשות למתחולל בה וכמובן בקבלת אחריות של נושאי המשרה בה.

כשרשות מקומית תדע להוכיח התנהלות תקינה ויציבה, היא תיהנה מיתר עצמאות ומביזור סמכויות.

לדעת **עוזי וקסלר**, יו"ר קרן גבריאל שרובר, טעות היא לראות במשבר הנוכחי מקרה ספציפי, הגם שהוא נגרם מתקלות מסוימות או ממעבר שלטוני שיצר סיטואציה תקציבית מוטעית. תחת זאת יש לראות את התמונה הרחבה, את הבעיה המבנית העמוקה. בעיה זו קשורה קודם כול להיסטוריה של מערכת יחסים, שלא הוסדרה מעולם, בין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי.

לטענתו, הארנונה היא מס מעוות מבסיסו, משום שהיא מחושבת על סמך פרמטרים חסרי זיקה לתמורה שהיא מקנה; ובאמת, מה הקשר בין גודל הדירה לבין טיב השירותים שהתושב צריך לקבל מן הרשות המקומית שלו? מדינת ישראל עברה תהליך השחתה נורא, והשלטון המוניציפלי הוא בשיאו של תהליך זה. אחת הבעיות הגדולות של הרשויות המקומיות היא הגודש העצום של מקומות עבודה ל"אנשי שלומנו" ולקרובי משפחה של בכירים.

עו"ד **דויזה לחמן-מסר**, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, ציינה את מעמדה הכלכלי המיוחד של העירייה. לדבריה, העירייה היא תאגיד מיוחד, שאין לו בעלי מניות. אפילו תושבי העיר אינם בעלי המניות של תאגיד זה, כי כספם המועבר לתאגיד כארנונה, אינו משולם מרצון או מבחירה, אלא מכפייה. גם אין להם היכולת להחליף את ההנהלה משיקולים כלכליים. אך עדיין, לעירייה יש את הבעיה התאגידית הרגילה: בעיית הנציג ושלטון מנהלים. אמנם אחת לארבע שנים מתקיימות בחירות, אבל כאשר האזרחים מצביעים בבחירות, הם אינם נוהגים כשם שנוהגים משקיעים ובעלי מניות. כך יוצא שעל העירייה מוטל תפקיד בלתי אפשרי: עליה לנהל תאגיד מיוחד במינו, ואם תיכשל בכך, אי-אפשר יהיה לפרק אותו.

לנוכח כשלי השוק הללו, נשאלת אפוא השאלה איך לצאת מן המצר. אחת הדרכים, לדעת עו"ד מסר-לחמן, היא לטפול את האשמה ואת האחריות על הממשלה. דרך אחרת היא להקים קונצרנים. הנה למשל, ראש עיריית תל אביב, רון חולדאי, הוא אחד מראשי הקונצרנים הגדולים בארץ. אלא מאי? איש, גם לא ציבור המשקיעים, אינו יודע אל נכון כמה תאגידים עירוניים יש בעירייה זו, מי מקבל את הרווחים מן העירייה, אילו נכסים עברו לתאגידים העירוניים, ואיזה דיווידנד חולק לעירייה מן הנכסים המניבים. כך נוצר מבנה בעייתי שיש בו מנהלים המנהלים תאגידים שאינם פועלים

על פי החוקים הרגילים: אי-אפשר לפרק אותם, ואי-אפשר לפטר אותם באספה הכללית השנתית, אלא רק אחת לארבע שנים. בנסיבות האלה הממשלה מנסה לכונן הסדרים דומים לאלה של החברות הרגילות, דהיינו הסדרי הבראה על פי דין. הממשלה מבקשת לחוקק חוק שיאפשר לעיריות הללו הסדרי הבראה שיסייעו להן להתמודד עם בעיותיהן המיוחדות במינן. אלא שאז הבנקים מערימים קשיים ומסרבים "להשתתף במשחק". אבל איפה היו הבנקים קודם לכן, כשעירייה נכנסה לגירעונות הענק? הם לא פנו לבתי המשפט, הם לא דרשו מנהלים מורשים, הם לא דרשו נאמנים. הם פנו לממשלה ותבעו ממנה לתקן את התקלה. ואולם אי-אפשר להטיל את כל האחריות למשבר בשלטון המקומי אך ורק על השלטון המרכזי, פשוט משום שלמרכזי אין הכלים לטפל בבעיית הניהול ובכשלי השוק של השלטון המקומי. מכל מקום, מסכמת עו"ד לחמן-מסר, מבנה השלטון המקומי מורכב ובעייתי, ואין לו תשובה פשוטה, כמו הפרדת הבנקים מקופות הגמל.

לדעת **מיכה חריש**, מנכ"ל חריש יזמות בע"מ, חסרה בדוח התייחסות באשר לשיתוף הפעולה החיוני המתבקש בין השלטון המקומי לבין החלק החזק של המגזר העסקי. שיתוף פעולה זה עשוי להיות הקטר המושך את הקרונות, שהרי ידוע שאוכלוסיות חזקות נמצאות במקום שיש בו תעסוקה ברמה גבוהה ובהכנסה גבוהה. בהיעדר הזדמנויות לתעסוקה כזו, יירתעו האוכלוסיות החזקות מהתיישב במקום מלכתחילה, או יעזבו אותו עם השתנות המצב (סגירת מפעלי עתירי ידע או מיזמים). או אז לא יועילו חינוך מעולה ושאר שירותים קהילתיים חשובים, יעילים ככל שיהיו; בלא תשתית תעסוקה והשתכרות ראויות לשמן במקום המגורים, אין למקום שום סיכוי.

מקורות

- אלעזר, ד"י וקלכהיים, חי' (עורכים), 2001. **השלטון המקומי בישראל**, מהדורה שנייה, ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה.
- בן-אליא, נ', 1997. **היש מקום למנהל עיר מקצועי בישראל**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- בן-אליא, נ', 1998. **משבר הרשויות המקומיות בישראל**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- בנק ישראל, מחלקת המחקר, **דין וחשבון 2003**, השפעת השינויים בתקציב הממשלה על הרשויות המקומיות ועל קופות החולים, עמ' 192-196.
- ברנדר, ע', 2003. השפעת ביצועי התקציב על תוצאות הבחירות לרשויות המקומיות בישראל, 1989 עד 1998, **סקר בנק ישראל 75**, 2003.
- גבאי, מ' וגבאי י', 2003. **כלכלת השלטון המקומי בישראל במסגרת הכלכלה הציבורית**, המסלול האקדמי של המכללה למינהל בתל-אביב, בית הספר למינהל עסקים, יחידת המחקר.
- גונן, ע' (עורך), 1998. **ממשל ופיתוח מקומי בישראל, סוגיות והצעות של מדיניות**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- דרי, ד', בהשתתפות שוורץ-מילנר, ב', 1994. **מי שולט בשלטון המקומי?** ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, הוצאת הקיבוץ המאוחד.
- המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2003. **ההיבטים החוקתיים, המשטריים והפרוצדורליים של השלטון המקומי**, המועצה הציבורית, הכינוס השמיני, 13-14 ביוני 2002, תל אביב, פרסומי המועצה הציבורית 10, ירושלים.
- מועצת אירופה, 1991. **האמנה האירופית לשלטון מקומי עצמי מקומי**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- נחמיאס, ד', 2004. **משילות השלטון המקומי בישראל, ניתוח מדיניות ועיצוב מחדש**, הרצליה: מפעלות, המרכז הבינתחומי.
- רזין, ע', 2003. **רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- רזין, ע', 2004. השינויים האחרונים בשלטון המקומי: שקיעה או רפורמה? הרצאה ליום עיון: משבר ללא הפסקה, בין שביתה לשביתה בשלטון המקומי, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 10.5.

המשתתפים בכנס הכלכלי השנים-עשר

ח"כ רוחמה אברהם	חברת ועדת הכספים, כנסת ישראל
השופט סטיב אדלר	נשיא בית הדין הארצי לעבודה
ד"ר אלי אופר	המדען הראשי, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה
פרופ' יאיר אורגלר	יו"ר הבורסה לניירות ערך
ח"כ חיים אורון	חבר ועדת הכספים, כנסת ישראל
השר זבולון אורלב	שר העבודה והרווחה
גבי לאה אחדות	סמנכ"לית מחקר ותכנון, המוסד לביטוח לאומי
האלוף גיורא איילנד	יו"ר המועצה לביטחון לאומי
מר אבי אלה	נשיא התאחדות המלונות בישראל
מר יהודה אלחדיף	נשיא התאחדות המלאכה והתעשייה בישראל
גבי סמדר אלחנני	היועצת הכלכלית לוועדת הכספים, כנסת ישראל
מר יעקב אפרתי	מנהל מינהל מקרקעי ישראל
ד"ר עוזי ארד	ראש המכון למדיניות ואסטרטגיה, המרכז הבינתחומי, הרצליה
עו"ד יגאל ארנון	משרד יגאל ארנון עורכי דין
מר יצחק בוכובה	ראש עיריית אור יהודה
רו"ח ד"ר יוסי בכר	מנכ"ל משרד האוצר
מר דוד בלומברג	יו"ר דירקטוריון בנק ירושלים בע"מ
מר יורם בליזובסקי	מנכ"ל התאחדות התעשיינים
רו"ח אורית בליטנטל	רווה רביד רו"ח
ד"ר יורם בלשר	יו"ר ההסתדרות הרפואית
אלוף (מיל') איתן בן אליהו	מנכ"ל סנטרי טכנולוגי גרופ
פרופ' אבי בן-בסט	עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה; המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית בירושלים
ד"ר דן בן דוד	החוג למדיניות ציבורית, אוניברסיטת תל-אביב
עו"ד תמר בן דוד	גרוס קלינהנדלר חודק ושות'
מר אלי בן חמו	מנכ"ל מבטחים החדשה
פרופ' רות בן ישראל	הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל-אביב
תא"ל ד"ר שמואל בן צבי	ראש אגף תקציבים במשרד הביטחון ויועץ כספי לרמטכ"ל
ד"ר יגאל בן שלום	מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי
מר חיים בנימיני	סמנכ"ל משאבי אנוש, קבוצת "טבע"
ד"ר חדוה בר	ראש תחום שוק ההון, מחלקת המחקר, בנק ישראל
רו"ח גדעון בר לב	מנכ"ל משרד הפנים
ד"ר אהרון בר-עוז	לשעבר יו"ר התאגדות המנהלים בבתי-הספר העל יסודיים
מר דוד ברודט	יועץ כלכלי; לשעבר מנכ"ל משרד האוצר
פרופ' אבישי ברורמן	נשיא אוניברסיטת בן גוריון בנגב
מר שאול ברונפלד	מנכ"ל הבורסה לניירות ערך
רו"ח ליעד ברזילי	גולדשטיין סבו טבת רו"ח
ד"ר עדי ברנרד	ראש תחום הסקטור הציבורי, בנק ישראל
פרופ' אמיר ברנע	דיקן מייסד, בית ספר אריסון למנהל עסקים, המרכז הבינתחומי, הרצליה
מר עוזי ברעם	לשעבר שר התיירות
מר בני גאון	נשיא ויו"ר גאון אחזקות בע"מ

יו"ר מועצת המנהלים של 'פעילים חברה להשקעות'	מר יורם גבאי
מנהל רשות החברות הממשלתיות, משרד האוצר	עו"ד איל גבאי
גביש גולדברג	עו"ד משה גביש
ראש תחום מוניטארי, מחלקת מחקר, בנק ישראל	ד"ר יוסי גיברה
מנכ"ל יבין קבוצת יבנה	מר יעקב גדיש
גולשטיין סבו טבת רו"ח	רו"ח אלי גולדשטיין
יועצת משפטית לאגף הסכמי שכר, משרד האוצר	עו"ד אורנה גייל
יועצת כלכלית; לשעבר ממונה על אגף הכנסות המדינה במשרד האוצר	גבי ציפי גל ים
מנכ"ל פלאפון תקשורת בע"מ	מר יעקב גלברד
המנהל האקדמי של הכנס; המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית בירושלים	פרופ' ראובן גרונוא
מנכ"ל הבנק הבינלאומי הראשון	מר דוד גרנות
יו"ר כוח המשימה הלאומית לקידום החינוך בישראל; מנכ"ל כרמל VC בע"מ	מר שלמה דברת
ביה"ס למדיניות ציבורית וממשל, האוניברסיטה העברית בירושלים	ד"ר מומי דהן
חבר ועדת הכספים, כנסת ישראל	ח"כ ניסים דהן
מנכ"ל א. דורי חברה לעבודות הנדסה בע"מ	מר אורי דורי
נשיא המועצה הציונית בישראל	אלוף (מיל') עוזי דיין
מנכ"ל משרד התעשייה המסחר והתעסוקה BDO זיו האפט	מר רענן דינור
הממונה על אגף התקציבים, משרד האוצר	רו"ח יורם האפט
מנכ"ל ויו"ר גיזה ניהול השקעות בע"מ	מר קובי הבר
יו"ר מועצת המנהלים טבע תעשיות פרמצבטיות בע"מ	מר זאב הולצמן
יו"ר ועדת הכספים, כנסת ישראל	מר אלי הורביץ
ראש המחלקה המשפטית, רשות ההגבלים העסקיים	ח"כ אברהם הירשזון
יו"ר הראל חברה לביטוח	עו"ד מיכל הלפרין
בית הספר למנהל עסקים, אוניברסיטת חיפה	מר יאיר המבורגר
חבר ועדת הכספים, כנסת ישראל	פרופ' יצחק הרפז
ראש בית הספר לכלכלה ע"ש א. ברגלס, אוניברסיטת תל-אביב	ח"כ יצחק הרצוג
מנכ"ל מקורות	פרופ' צבי הרקוביץ
מנכ"ל שירותי בריאות כללית	מר רוני וולפמן
מזכ"ל הסתדרות המורים	מר זאב וורמברנד
מזכ"ל ויועצת משפטית, ההסתדרות הרפואית	מר יוסי ווסרמן
יו"ר איגוד הבנקים בישראל	עו"ד לאה ופנר
חבר ועדת הכלכלה, כנסת ישראל	מר פרדי וידר
יו"ר קרן גבריאל שרובר	ח"כ אבשלום וילן
מנהלת ועדת הכלכלה, כנסת ישראל	מר עוזי וקסלר
יו"ר אינספייר השקעות בע"מ	גבי לאה ורון
מחלקת המחקר, בנק ישראל	מר אבירם ורטהים
מנכ"ל בנק הפועלים	פרופ' צבי זוסמן
BDO זיו האפט	מר צבי זיו
המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת בר-אילן	רו"ח שלמה זיו
	פרופ' בנציון זילברפרב

יו"ר האגף לכלכלה ולחברה, הסתדרות העובדים הכללית החדשה	עו"ד אפרים זילוני
החשב הכללי, משרד האוצר	ד"ר ירון זליכה
מרכזת המטה ליישום דו"ח קרמניצר-שנהר, משרד החינוך	גבי יהודית זמיר
המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית בירושלים	פרופ' יוסף זעירא
גרוס קלינהנדלר חודק ושות'	עו"ד דוד חודק
ראש עיריית תל-אביב	מר רון חולדאי
ראש ההתמחות במימון, המכללה למנהל	פרופ' ראובן חורש
סגנית מנהל מינהל השלטון המקומי, משרד הפנים	גבי אנה חזן
ראש המועצה המקומית יפיע; יו"ר ועדת המעקב של ערביי ישראל	מר שאוקי חטיב
מנכ"ל מועדון אנשי העסקים הערביים בישראל	ד"ר רמזי חלבי
מנכ"ל חריש יזמות בע"מ	מר מיכה חריש
נשיא התאחדות התעשיינים	מר עודד טירה
ראש הלישכה המשפטית של האגף לאיגוד מקצועי, הסתדרות העובדים הכללית החדשה	עו"ד דורית טנא
יו"ר הרשות לניירות ערך	מר משה טרי
לשעבר שר החינוך	מר אהרון ידלין
לשעבר ראש אגף תקציבים במשרד האוצר	מר אורי יוגב
מנכ"ל בנק המזרחי	מר אלי יונס
מנכ"ל מכתשים אגן תעשיות בע"מ	מר שלמה ינאי
מנכ"ל משרד הביטחון	מר עמוס ירון
משנה לממונה על הכנסות המדינה, משרד האוצר	גבי פרידה ישראלי
מנהל ועדת הכספים, כנסת ישראל	מר טמיר כהן
החוג לסוציולוגיה ולאנתרופולוגיה והחוג ללימודי עבודה, אוניברסיטת תל-אביב	פרופ' ינון כהן
חבר ועדת הכספים, כנסת ישראל	ח"כ יצחק כהן
חבר הוועדה לענייני ביקורת המדינה; הוועדה לזכויות הילד; ועדת החוץ והביטחון, כנסת ישראל	ח"כ רן כהן
יו"ר המזכירות הפדגוגית, משרד החינוך	פרופ' יעקב כץ
נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה	פרופ' אריק כרמון
יועצת משפטית, הפניקס הישראלי חברה לביטוח	עו"ד שירית כשר
יו"ר דירקטוריון דלתא-גליל תעשיות בע"מ	מר דב לאוטמן
המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית בירושלים	פרופ' דוד לב הרי
המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית בירושלים; מנהל מכון פאלק למחקר כלכלי בישראל	פרופ' ויקטור לביא
סגנית יו"ר הכנסת	ח"כ אתי לבני
שרת העלייה והקליטה	השרה ציפי לבני
שרת החינוך, התרבות והספורט	השרה לימור לבנת
שותף ומנכ"ל מרקסטין קפיטל	מר רון לובש
לוצאטו את לוצאטו עורכי פטנטים	ד"ר אתי לוצאטו
לוצאטו את לוצאטו עורכי פטנטים	ד"ר כפיר לוצאטו
משרדי יגאל ארנון עורכי דין	עו"ד אמנון לורד
המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, משרד המשפטים	עו"ד דוידה לחמן-מסר
יו"ר דירקטוריון רכבת ישראל	רו"ח משה ליאון

כלכלן ראשי של בנק הפועלים	פרופ' ליאו ליידרמן
מנכ"ל יומנטרה	עו"ד נחום לנגנטל
הפקולטה למשפטים והחוג ללימודי עבודה, אוניברסיטת תל-אביב	ד"ר גיא מונדלק
היועצת המשפטית, משרד האוצר	עו"ד ימימה מזוז
יו"ר דירקטוריון בנק דיסקונט לישראל	מר אריה מינסקביץ
ביה"ס לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה, המרכז הבינתחומי, הרצליה	פרופ' רפי מלניק
חבר ועדת הפנים ואיכות הסביבה, כנסת ישראל	ח"כ עמרם מצנע
מנכ"ל טבע תעשיות פרמצבטיות בע"מ	מר ישראל מקוב
עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה; משרד חיים צדוק ושות'	עו"ד דן מרידור
יו"ר דירקטוריון בזק בינלאומי	ד"ר ליאורה מרידור
הרשות לתכנון כוח אדם והחוג ללימודי עבודה, אוניברסיטת תל-אביב	גבי רונית נדיב
מנהל משרדי לשכת התאום של הארגונים הכלכליים	מר שלמה נוימן
חברת ועדת הכספים, כנסת ישראל	ח"כ אורית נוקד
יו"ר דירקטוריון בנק הפועלים	מר שלמה נחמה
יו"ר המוסד לבוררות מוסכמת בשירות הציבורי	מר נחמן אורי
שר האוצר	השר בנימין נתניהו
חברת דירקטוריון מבטחים החדשה	גבי ציפי סאמט
משנה לנגיד בנק ישראל	ד"ר מאיר סוקולר
סגן מנהל מחלקת המחקר, בנק ישראל	ד"ר מישל סטרבציינסקי
יו"ר דירקטוריון מבטחים החדשה	מר שמואל סלאבין
חבר ועדת הכספים, כנסת ישראל	ח"כ ניסן סלומינסקי
משנה לנגיד בנק ישראל	פרופ' אביה ספיבק
יו"ר דירקטוריון הפניקס הישראלי חברה לביטוח בע"מ	ד"ר אריה עובדיה
יו"ר דירקטוריון קבוצת מגדל	מר אהרון פוגל
ראש עיריית רחובות	מר שוקי פורר
מנכ"ל סלקום ישראל בע"מ	ד"ר יצחק פטרבורג
חבר ועדת חוקה חוק ומשפט, כנסת ישראל	ח"כ אופיר פינס-פז
מנהלת מחלקת המחקר, בנק ישראל	ד"ר קרנית פלוג
עורך כלכלי ראשי, "ידיעות אחרונות"	מר סבר פלוצקר
מנהל הרשות לתכנון כוח אדם, משרד התעשייה המסחר והתעסוקה	מר בני פפרמן
עורך כלכלי, "מעריב"	מר משה פרל
יו"ר הסתדרות העובדים הכללית החדשה	מר עמיר פרץ
ביה"ס לכלכלה, אוניברסיטת תל-אביב	פרופ' אפרים צדקה
יועץ לתחום הרשויות המקומיות	מר עוזי צובנר
נשיא המכללה האקדמית ספיר	פרופ' זאב צחור
מנכ"ל מרכז השלטון המקומי	מר דב קהת
יו"ר מועצת המנהלים, מנפאואר ישראל בע"מ; נשיא חברת POC, חברה לייעוץ אסטטגי	מר יוסי קוצייק
יו"ר פורום CFO	גבי נגה קינן
מנכ"ל בנק דיסקונט למשכנתאות בע"מ	גבי ענת קינן

נגיד בנק ישראל	ד"ר דוד קליין
יו"ר המועצה לתכנון ובניה	מר עמרם קלעגי
יו"ר איגוד מנהלי מחלקות החינוך ברשויות המקומיות	מר אבי קמינסקי
המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית בירושלים	פרופ' יוגין קנדל
הפקולטה לניהול, אוניברסיטת תל-אביב	פרופ' שמואל קנדל
שותף ומנכ"ל מרקסטון קפיטל	מר אמיר קס
הממונה על הכנסות המדינה, משרד האוצר	מר מאיר קפוטא
לשעבר ראש עיריית קריית מלאכי	מר ליאור קצב
חבר ועדת הכספים, כנסת ישראל	ח"כ איוב קרא
לשעבר ראש עיריית בני ברק	הרב מרדכי קרליץ
רווה רביד רו"ח	רו"ח יגאל רביד
עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה; ראש החוג למחשבת ישראל, האוניברסיטה העברית בירושלים	פרופ' אביעזר רביצקי
מנהל אגף המכס והמע"מ	מר איתן רוב
מנכ"ל החברה לישראל בע"מ	מר יוסי רוזן
לשעבר מנכ"ל מרכז השלטון המקומי	מר גיורא רוזנטל
מנכ"ל משרד התשתיות הלאומיות	מר אלי רונן
ביה"ס לכלכלה, אוניברסיטת תל-אביב	פרופ' אסף רוזין
המחלקה לגאוגרפיה, האוניברסיטה העברית בירושלים	פרופ' ערן רוזין
נשיא המרכז הבינתחומי, הרצליה	פרופ' אוריאל רייכמן
יו"ר מרכז המועצות האיזוריות	מר שמואל ריפמן
לשעבר סגן מנהל המינהל לשלטון מקומי, משרד הפנים	מר בנימין ריקרדו
הממונה על השכר, משרד האוצר	מר יובל רכלבסקי
חבר הוועדה לענייני ביקורת המדינה, כנסת ישראל	ח"כ חיים רמון
חבר ועדת הכספים, כנסת ישראל	ח"כ אהוד רצאבי
יועץ עצמאי; לשעבר הממונה על שוק ההון	מר מאיר שביט
חבר ועדת הכספים, כנסת ישראל	ח"כ אברהם (בייגה) שוחט
שר במשרד האוצר	השר מאיר שטרית
יו"ר ועדת הפנים ואיכות הסביבה, כנסת ישראל	ח"כ יורי שטרן
עורך בכיר לכלכלה וחברה, "הארץ"	מר נחמיה שטרסלר
עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה; הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת בר-אילן	פרופ' ידידיה צ' שטרן
מנכ"ל מודלים כלכליים בע"מ	ד"ר יעקב שיינין
יו"ר ועדת החינוך והתרבות, כנסת ישראל	ח"כ אילן שלגי
מנכ"ל רפאל	מר גיורא שלגי
משרד יגאל ארנון עורכי דין	עו"ד חגי שמואלי
יו"ר ועדת הכלכלה, כנסת ישראל	ח"כ שלום שמחון
ראש אגף כלכלה, התאחדות התעשיינים	גב' נירה שמיר
מנכ"ל שיכון עובדים בע"מ	מר אורי שני
יו"ר האגף לאיגוד מקצועי, הסתדרות העובדים הכללית החדשה	מר שלמה שני
היועצת המשפטית לכנסת, כנסת ישראל	גב' אנה שניידר
משרד יגאל ארנון עורכי דין	עו"ד דיויד שפירא
ראש אגף כלכלה ומחקר, משרד האוצר	ד"ר מיכאל שראל
ראש הממשלה	מר אריאל שרון

עו"ד ד"ר דוד תדמור
מר יעקב תורן
גב' רונית תירוש
פרופ' יוסף תמיר
ח"כ פרופ' יעל תמיר

שותף בכיר כספי ושות' עורכי דין
יו"ר דירקטוריון רפא"ל
מנכ"ל משרד החינוך
מנכ"ל אשלים
חברת ועדת החינוך והתרבות, כנסת ישראל

ניירות העמדה של המכון הישראלי לדמוקרטיה

- **רפורמה בשידור הציבורי**
פרופ' ירון אזרחי, ד"ר עמרי בן-שחר וגבי רחל לאל
- **עקרונות לניהול ולתקצוב על-פי תפוקות במגזר הציבורי**
פרופ' דוד נחמיאס ואלונה נורי
- **הצעת חוק השב"כ: ניתוח משווה**
אריאל צימרמן בהנחיית פרופ' מרדכי קרמניצר
- **זתיים וחילוניים בישראל: מלחמת תרבות?**
פרופ' אביעזר רביצקי
- **לקראת רפורמה מבנית במגזר הציבורי בישראל**
פרופ' דוד נחמיאס, מרל דנון-קרמזין ואלון יראוני
- **היועץ המשפטי לממשלה: סמכות ואחריות**
ד"ר גד ברזילי ופרופ' דוד נחמיאס
- **הסתה, לא המרדה**
פרופ' מרדכי קרמניצר וחאלד גנאים
- **בנק ישראל: סמכות ואחריות**
פרופ' דוד נחמיאס וד"ר גד ברזילי
- **השתלבות קבוצות "פריפריה" בחברה ובפוליטיקה בעידן שלום: א. החרדים בישראל**
פרופ' מיכאל קרן וד"ר גד ברזילי
- **מבקר המדינה: סמכות ואחריות**
ד"ר גד ברזילי ופרופ' דוד נחמיאס
- **חופש העיסוק**
פרופ' מרדכי קרמניצר, ד"ר עמרי בן-שחר ושחר גולדמן
- **הפריימריס המפלגתיים של 1996 ותוצאותיהם הפוליטיות**
גדעון רהט ונטע שר-הדר

- **השסע היהודי-ערבי בישראל: מאפיינים ואתגרים**
פרופ' רות גביזון ועסאם אבו-ריא (הופיע גם בערבית)
- **100 הימים הראשונים**
פרופ' דוד נחמיאס וצוות המכון הישראלי לדמוקרטיה
- **הרפורמה המוצעת במערכת בתי המשפט**
שחר גולדמן בהנחיית פרופ' רות גביזון ופרופ' מרדכי קרמניצר
- **תקנות ההגנה (שעת חירום) 1945**
מיכל צור בהנחיית פרופ' מרדכי קרמניצר
- **חוק ההסדרים: בין כלכלה ופוליטיקה**
פרופ' דוד נחמיאס וערן קליין
- **פסיקת הלכה בשאלות מדיניות**
פרופ' ידידיה צ' שטרן
- **הרבנות הממלכתית: בחירה, הפרדה וחופש ביטוי**
איל ינון ויוסי דוד
- **משאל-עם: מיתוס ומציאות**
דנה בלאנדר וגדעון רהט
- **השסע החברתי-כלכלי בישראל**
איריס גרבי וגל לוי בהנחיית פרופ' רות גביזון
- **מדינה משפט והלכה – א. מנהיגות ציבורית כסמכות הלכתית**
פרופ' ידידיה צ' שטרן
- **מעברי שלטון בישראל: השפעות על מבנה הממשל ותפקודו**
פרופ' אשר אריאן, פרופ' דוד נחמיאס ודורון נבות
- **העדפה מתקנת בישראל: הגדרת מדיניות והמלצות לחקיקה**
הילי מודריק-אבן-חן בהנחיית פרופ' מרדכי קרמניצר ופרופ' דוד נחמיאס
- **הטלוויזיה הרב-ערוצית בישראל: ההיבט הציבורי**
פרופ' ירון אזרחי, ד"ר זוהר גושן וגב' חני קומנשטר
- **זגמים של שיתוף אזרחים**
אפרת וקסמן ודנה בלאנדר בהנחיית פרופ' אשר אריאן

הכנס הכלכלי התשיעי – יוני 2001

מנהל הכנס והעורך: פרופ' ראובן גרונאו

- **אסטרטגיה לצמיחה כלכלית בישראל**
- **אי-שוויון בישראל: חצי הכוס הריקה וחצי הכוס המלאה**
- **הרפורמה במערכת הבריאות: עבר ועתיד**
- **המדיניות המקרו-כלכלית לשנים 2001–2002**
- **מדינה, משפט והלכה – ב. עושר שמור לבעליו לרעתו: מקומם של המשפט ושל ההלכה בחברה הישראלית.**
פרופ' ידידיה צ' שטרן
- **חקיקה פרטית**
דנה בלאנדר וערן קליין בהנחיית פרופ' דוד נחמיאס

הכנס הכלכלי העשירי – יולי 2002

מנהל הכנס והעורך: פרופ' ראובן גרונאו

- **איום ביטחוני ומשבר כלכלי**
- **הגלובליזציה**
- **מדיניות הפנסיה**
- **המדיניות המקרו-כלכלית לשנים 2002-2003**
- **רגולציה – הרשות המפקחת**
אורי ארבל-גנץ בהנחיית פרופ' דוד נחמיאס ופרופ' ידידיה צ' שטרן
- **רגשות דתיים, חופש הביטוי והמשפט הפלילי**
(בשיתוף עם קרן קונרד אדנאואר)
פרופ' מרדכי קרמניצר, שחר גולדמן וערן טמיר
- **דת ובג"ץ: דימוי ומציאות א. פרסום "מנוף – המרכז למידע יהודי" במבחן הביקורת**
ד"ר מרגית כהן, ד"ר אלי לינדר ופרופ' מרדכי קרמניצר

- **האומנם מדינת כבוד האדם?**
אלוף הראבן
- **פורנוגרפיה – מוסר, חירות, שוויון: הצעה לתיקון האיסור על פרסום והצגת תועבה, ועבירות קרובות**
רם ריבלין בהנחיית פרופ' מרדכי קרמניצר
- **המשמעות הפוליטית והחברתית של פינוי יישובים ביש"ע**
יאיר שלג
- **הכנס הכלכלי האחד-עשר – יולי 2003**
מנהל הכנס והעורך: פרופ' ראובן גרונאו
- **המדיניות המקרו-כלכלית לייצוב המשק ולצמיחה**
- **הצעה לארגון מחדש של החינוך הציבורי בישראל על בסיס ביזור ואיזור**
- **אמינות ושקיפות במשק**
- **מערכת ההשכלה הגבוהה לעשור הקרוב**
- **המונופוליסט כקרובן: על זכויות חוקתיות בדיני ההגבלים העסקיים**
עדי אייל בהנחיית ידידיה צ' שטרן ודוד נחמיאס
- **מדינה, משפט והלכה – ג. דת ומדינה: תפקידה של ההלכה**
ידידיה צ' שטרן
- **זכויות חברתיות בחוקה ומדיניות כלכלית**
אבי בן-בסט ומומי דהן
- **האם תיתכן מדינת הלכה? הפרדוקס של התאוקרטיה היהודית**
אביעזר רביצקי
- **יהודים שלא כהלכה: על סוגיית העולים הלא-יהודים בישראל**
יאיר שלג

הכנס הכלכלי השנים-עשר – יולי 2004

מנהל הכנס והעורך: פרופ' ראובן גרונאו

- המדיניות המקרו-כלכלית: הקטנת האבטלה וצמצום הפערים בדרך לצמיחה כלכלית
- שינויים במבנה השווקים והמתווכים הפיננסיים ובמערכת הפיקוח
- רפורמה בשלטון המקומי: ביזור לראויים ואבזור לנחשלים
- יחסי עבודה בעידן של תמורות
- **الصدع العربي اليهودي في إسرائيل: مميزات وتحديات**
الاستاذ عصام ابو ريا البروفيسورة روت جبيزون

English Publications of the Israel Democracy Institute

- **Religious and Secular Jews in Israel: A Kulturkampf?**
By Prof. Aviezer Ravitzky
- **State, Law and Halakhah: Part One – Civil Leadership as Halakhic Authority**
By Prof. Yedidia Z. Stern
- **Incitement, Not Sedition**
By Prof. Mordechai Kremnitzer and Khalid Ghanayim
- **State, Law and Halakhah: Part Two – Facing Painful Choices**
Law and Halakhah in Israeli Society
By Prof. Yedidia Z. Stern
- **The Political and Social Ramifications of Evacuating Settlements in Judea, Samaria and the Gaza Strip**
By Yair Sheleg

אפשר לרכוש את ניירות העמדה

במכון הישראלי לדמוקרטיה

ת"ד 4482, ירושלים 91044

טלפון: 02-5392888, 02-202222-1-800; פקס: 02-5631122

as severance pay, or to equalize the debt burden between unifying localities.

- For those localities suffering from faulty management over a long period of time, it is appropriate to consider implementing the model of a professional municipal administration – an elected council, which would mean maximal separation of the political and the bureaucratic echelons, but with no appointments on behalf of the central government. Such a step would necessitate appropriate legislation.

recent Arrangements Law should be made by an independent, professional body according to strict criteria and with greater firmness than is currently employed. The government and the Minister of the Interior should set general policy – for example, the easing of criteria during periods of economic or security crisis – but they should not interfere in individual decisions regarding a particular locality’s success or failure in meeting the criteria. The first stage should consist of administrative steps, such as the appointment of a supervising accountant and external tax collector, while only at the second stage should an *ad hoc* committee be appointed or the authority/council head’s term of office be abbreviated.

- Requests for external interference in locality administration, as previously mentioned, should be made by the government or by a certain percentage of council members/local residents. A fee will be charged for requests that are turned down.
- There will be no budgetary allocations based on the disadvantages of a locality’s small size, except in cases where geographic remoteness or other objective problems prevent effective unification of localities.
- In general, increased efficiency of service, unification of services between authorities, and, in many cases, unification of the authorities themselves are in the interest of the residents and their elected officials. However, there are many instances in which obstacles block the effective unification of local authorities. The government can assist in this process by providing loans – and in extreme cases grants for specific time periods – in order to cover one-time expenditures, such

gradually transferred to them, while legal mechanisms should be created to ensure that the residents of each locality bear responsibility for the cost of budgetary discrepancies. The localities should be given, among other things, the authority to set property tax rates, subject to certain limitations on minimum and maximum fees and on the maximal ratio between residential and non-residential fees. Differential changes in property tax rates for different parts of a locality should also be subject to authorization, in order to prevent discrimination against minority groups in the localities.

- Authority heads whose terms of office witnessed an increase in the authority's deficit after debt deduction, beyond a certain level to be stipulated in the regulations, or during whose term of office there were delays in paying the salaries of authority employees, or other serious budgetary mishaps, should be removed from office.
- The issuing of bonds or the taking out of large loans in order to invest in development projects will be permitted to those localities freed from supervision only on the basis of a plan requiring proof of the ability to repay the loans via automatic property tax increases or by cutting specific, previously stipulated expenditures whenever the authority fails to adhere to the original repayment plan. Projects that create a loan burden exceeding a certain level and their accompanying budgetary obligations will require authorization of the entire population of the locality.
- In localities whose budgetary management does not meet the standards set, the full range of existing tools available to the Interior Ministry will be brought to bear. Decisions on the taking of actions such as those authorized by the most

the degree of external influence to be expected as a result of decentralization of responsibilities for the localities in question. The lower the level of external influence, the greater the degree of authority to be granted to the locality.

- Since local authorities are currently most unwilling to absorb economically weak populations, the grants provided by the government ministries, including the aggregate grant, should be designed in such a way that the absorption of these populations will become more attractive (similar to budgeting based on “standardized clients” in the health basket), that is, by emphasizing the socio-economic variable as a criterion in allocating grants.
- Costing of the services that the local authorities provide to the central government should be carried out in a contractual framework. Contracts should be drawn up for relatively long periods, in order to avoid drastic changes each year.
- The billing systems of governmental services that are provided jointly by the central government and the local authorities should be separated wherever possible from local authority billing.
- Strict, uniform, and transparent criteria should be set for quality of administration in the local authorities, particularly in the area of budgetary management. The possibility should be examined of increasing the authority and strengthening the quality of the professional administrative cadres *vis-à-vis* the political administration. This document proposes a possible alternative to this kind of classification.
- Localities which meet the criteria for managerial quality should have the responsibility for budgetary administration

the authority has responsibility in such areas as property tax collection, land use, municipal services, etc.

- The need for many individual authorizations on minor issues places a greater burden of responsibility on the civil service and on the Minister of the Interior with regard to issues related to local government, but they are unable to enforce reporting requirements, make decisions within a reasonable time frame, or devote the appropriate attention to the issues in question. Moreover, the local authorities are obliged to waste valuable administrative resources and time in seeking authorizations from the various governmental bodies. It is therefore proposed that, with regard to the larger cities (those of a size to be determined based on further study), a policy be adopted according to which “everything is permitted, except for what has been explicitly forbidden.” Such a policy would provide for a significant expansion of local authority responsibility in such areas as education, infrastructure, transportation (traffic signs, lights, etc.), beachfronts, and bylaws. Decisions would be subject to the condition that they have no negative effects on the residents of neighboring localities. It is further proposed that the role of the large cities in formulating an urban vision and planning principles be expanded *vis-à-vis* the regional planning committees and the national Planning Authority and that the local planning and construction committees’ authority be increased. The condition for all of this is a lack of external negative effects and adherence to proper administrative norms in the field of planning and construction.
- With regard to medium-sized local authorities (20,000–50,000 residents or another range to be determined upon further study) – the proximity of these localities to neighboring localities will be examined in order to determine

to do so, paying for more and more services privately while the weaker populations make do with inferior services; (2) greater involvement of the central government in the provision of local services, whether directly or through privatization which “bypasses” local governments – a situation in which the central government has great influence on control and on setting the ground rules with regard to local services provided by external contractors; or (3) greater efficiency and improvement of local government services, whether through streamlining the existing system or through a process in which local governments become less involved in the direct provision of services and more involved in “navigation” and control of services provided by contractors and private companies hired via concessions. Since the first of these developments is undesirable from both a social and an economic point of view, and since experience elsewhere in the world points to the probable creation of forces that would seek to expand the role of local government in the provision of public services in Israel, it is important that tools be developed to make it more efficient, while strengthening the relationship between the will of residents of various localities and the composition of the “package” of services and payments provided to them. Due to the complexity of the problems to be addressed, it is highly expedient that solutions be developed based on a long-term perspective and with clear goals in mind; nevertheless, these changes must be introduced carefully and gradually.

Principles of the proposed change in the relationship between the central and the local governments are as follows:

- The local authority's rights and obligations *vis-à-vis* the residents should be determined in a clear manner, preferably via legislation. The general framework for such legislation may be based on the Council of Europe's Charter of Local Self-Government. Based on this law, “ground rules” (a kind of joint code of regulations) may be set according to which

take into consideration the differences that exist among the authorities. General programs, which are not based on detailed familiarity with the local authorities affected, are always problematic. This kind of approach impaired implementation of the local authority unification plan (the unification that *did* take place was unprecedented), and resulted in the shelving of most of the additional cuts planned for the 2004 local authority budgets, and created the potential for long-term damage to budgetary management. There was also an obvious asymmetry in the economic recovery plan: the wage cuts and property tax increases mainly aided one group of local authorities, while the grant reduction injured another group of authorities. These ill-considered and hasty attempts to institute comprehensive reforms without taking into consideration the differences between the various authorities caused great instability in the authorities' financial management. The struggle that ensued in the wake of these reform efforts undermined basic norms of governance in many local authorities.

Efforts to address budgetary issues in a comprehensive manner reflect a more profound problem. On the one hand, the multiplicity of local authorities in Israel occasions frequent governmental involvement in their administration and supervision. On the other hand, the government does not have the capability to effectively monitor what goes on in the authorities. Moreover, the attempt to exert control over such a large number of local authorities requires the adoption of a uniform policy toward the authorities, with no distinction based on the quality of their administration, size, and external influences – distinctions that would ease the burden of oversight borne by the central government.

The current crisis in local governance may lead to developments in a number of directions: (1) deterioration of local governments, characterized by erosion of services at the municipal level, with residents, particularly those with the means

Local Government Reform: Decentralizing the Deserving and Equipping the Disadvantaged

Team Director: Ya'akov Efrati
Report Preparation: Eran Razin and Adi Brender
Research Assistant: Inbal Kanka

Among Israel's local authorities one witnesses a great variation in the quality of budgetary management and service provision. In general, changes in the legal and budgetary environment in which the local authorities have operated since the mid-1990s have brought about a situation in which the authorities' bank debt has remained stable, while its size relative to the authorities' income, GDP and population has decreased, despite the fact that aggregate grants from the Israeli central government to the authorities have not grown in proportion to these variables. Thus, from the end of 1997 to the end of 2003 the local authorities' overall debt (including overdrafts) remained almost unchanged, and relative to population size, income and expenses, actually decreased. Of the local authorities, about 160 decreased their *per-capita* debt during this period at fixed prices, while about 100 increased this debt. As a result, a significant level of operative stability was achieved by the local authorities until the crisis of 2003-2004. This crisis to a large degree reflected the dramatic changes made in the size of governmental budgetary transfers. Examination of Israel's local governance as a whole, however, reveals severe administrative and budgetary problems in many local authorities, although the media tends to exaggerate these problems at the expense of the sound management practice that prevails in many of them.

The changes that took place in local authority budgeting during 2003 and 2004, including the attempt to introduce an additional drastic cut in the aggregate grant for 2004, did not

that with the aid of the preparatory committee's report, we have succeeded in focusing the discussion on several of the more important issues. The second team was guided by Mr. Ya'akov Efrati, assisted by Prof. Eran Razin of the Hebrew University of Jerusalem and Dr. Adi Brender of the Bank of Israel.

The third team, led by Dr. Guy Mundlak, prepared recommendations on the topic of "Industrial Relations in Times of Transition." It would appear that in recent times, during the implementation processes of the economic plan, problematic modes of operation that had become entrenched over the years were accentuated. The team's recommendations were supposed to guide a discussion aimed at unfreezing the entrenchment and bringing about change.

The fourth team, managed by Prof. Joseph Zeira, dealt with the challenges of "Macroeconomic Policy," and the discussions focused on the tension between growth and poverty. The title of the fourth session was "Reducing Unemployment and Closing Income Gaps on the Road to Economic Growth."

I would like to express my heartfelt thanks to the leaders and members of the team for the great effort they invested. Special thanks are extended on behalf of us all to the academic director of the conference for the fourth year, Prof. Reuben Gronau.

Prof. Arik Carmon

President of the Israel Democracy Institute

Summary

THE 12TH ANNUAL ECONOMIC CONFERENCE – JULY 2004

Conference Head and Editor: Prof. Reuben Gronau

Preface

The 12th annual economic conference, the Caesarea Conference, was held about one year after the economic plan was launched and on the eve of the 2005 budget discussions. It sought to evaluate its performance criteria from different aspects. Three of the conference's four topics this year addressed this directly.

The first topic, "Financial Markets and Intermediaries," was determined together with the Chairman of the Knesset Finance Committee, MK Avraham Hirschson, in order to assist him and the committee to assemble a strategic legislation plan. The preparatory team was headed by Mr. David Brodet, and the team's report addresses the structure of financial markets and the capital market. As part of the assistance to the Knesset Finance Committee, Prof. Avi Ben-Bassat, a Senior Fellow at the Israel Democracy Institute, is working on the development of recommendations for reforms in the supervisory structure of these markets. The discussion at the Caesarea Conference focused on the structure of the capital market, and in a few months we plan to dedicate a separate discussion to recommendations on supervision.

The second topic, "Local Government Reform," was discussed at a time when the local authorities had not yet extricated themselves from the deep crisis in which they were immersed. This broad topic encompasses clusters of subtopics, and we hope