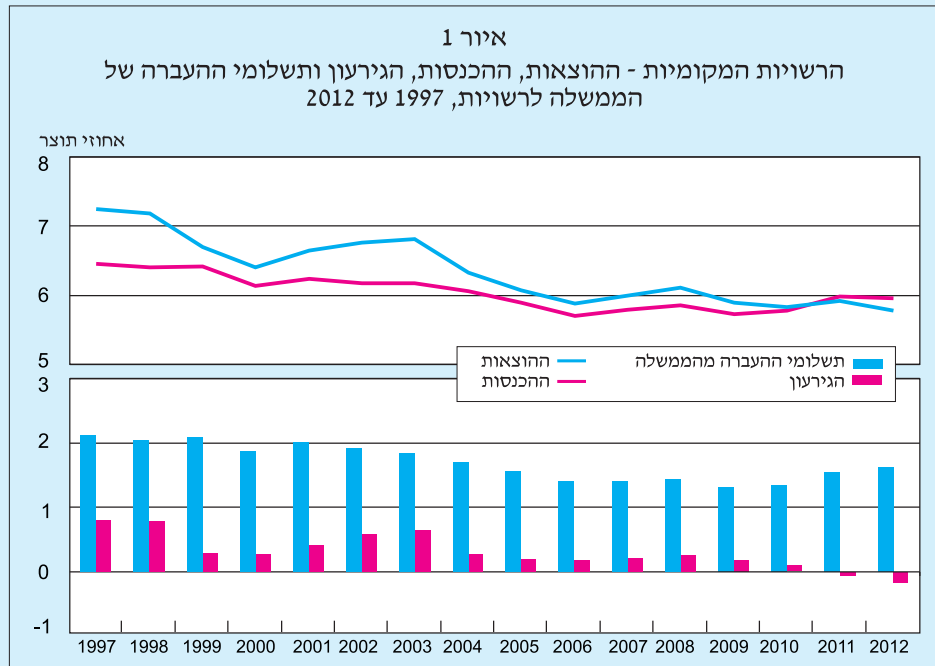


תיבה ו'-2: ההתנהלות התקציבית של הרשויות המקומיות -

בחמש עשרה השנים האחרונות ירדו משמעותית גירעונותיהן של הרשויות המקומיות והיחס בין חובותיהן להכנסתן, למרות הפחתת תמיכתה של הממשלה בתקציבן. השיפור בהתנהלות התקציבית ניכר ברשויות היהודיות יותר מאשר ברשויות הלא-יהודיות, ונצפה ביישובים בכל קבוצות הגודל ורמות ההכנסה. כצפוי, גירעון הרשויות אינו מושפע ממחזור העסקים, בניגוד לגירעון הממשלה.

החל מסוף שנות התשעים השתנתה משמעותית ההתנהלות התקציבית של הרשויות המקומיות. שינויים אלה נבעו מהקשחה של מגבלת התקציב של הרשויות, הרחבת הדיווח לציבור על פעילותן וייעול הפיקוח של משרד הפנים. ההקשחה של מגבלת התקציב התבססה על המלצות ועדת סוארי (1993); ועדה זו קבעה קריטריונים אובייקטיביים למתן "מענקי איזון" לרשויות, ואלה הביאו לשינוי הדפוס הבעייתי שהתקיים בפועל עד אז – תיגמול הרשויות באמצעות המענקים על ביצועים פיסקליים כושלים (ברנדר, 2003). בהמשך נקבעה גם מגבלה לגודל מענק האיזון (ועדת גדיש, 2000), כדי להבטיח שמענק זה לא ישמש תחליף להתייעלות של הרשות בטווח הארוך (סדן-סמט, 2009). כן הועלתה רמת האכיפה של דרישות הדיווח הפיננסי באמצעות פרסום דוחות כספיים מבוקרים של הרשויות. דוחות אלו הרחיבו את המידע הזמין לציבור בנושא התנהלות הרשויות, ובכך אפשרו לתושבים להביא מידע זה בחשבון בהצבעתם בבחירות המקומיות (ברנדר, 2003). במסגרת חוק התוכנית הכלכלית (2004) הוסמך שר הפנים להפקיע סמכויות מהדרג המקצועי והנבחר ברשויות ולמנות ועדה ממונה ("קרואה"; סדן-סמט 2009). השינויים בהתנהלות התקציבית של הרשויות המקומיות בישראל מעניינים במיוחד בתקופה הנוכחית גם על רקע חלקן של הרשויות המקומיות במדינות OECD במשבר החוב במדינות אלה (Eyraud and Badia, 2013).

ניתוח הנתונים הפיסקליים של הרשויות המקומיות מעלה כי מ-1997 עד 2012 פחת גירעוןן בהדרגה, מגירעון של 0.8 אחוז תוצר לעודף של 0.1 אחוז (איור 1), ובמקביל ירד חובן של הרשויות המקומיות ביחס לתוצר ב-1.7 נקודות אחוז (לוח נ' ו-3). כפי שעולה מאיור 1, ירידה זו הושגה למרות הפחתה של ההעברות הממשלתיות לרשויות ב-0.6 אחוז תוצר (לוח נ' ו-1), והיא תוצאה של צמצום ניכר, 1.4 אחוזי תוצר, בהוצאותיהן. על מגמה דומה מצביע גם מדד VFI (Vertical Fiscal Imbalance), המודד את שיעור ההוצאות שאינן ממומנות בהכנסות עצמיות מתוך סך ההוצאות; מדד זה ירד מ-40 אחוז ל-25 אחוז.



על פי דוח הנתונים הכספיים המבוקרים של משרד הפנים פעלו בישראל בשנת 2011 247 רשויות מקומיות, מתוכן 169 רשויות יהודיות או מעורבות ו-78 רשויות לא-יהודיות (לוח 1). ככלל, משקל ההכנסות וההוצאות של הרשויות בסך ההכנסות וההוצאות המוניציפליות משקף את החלק של מספר תושביהן באוכלוסיית המדינה; זאת פרט לרשויות הלא-יהודיות, המוציאות פחות ממה שנגזר מחלקן באוכלוסייה, ולמועצות האזוריות, המוציאות יותר מחלקן זה.

כדי לקבל תמונה של ההתנהלות התקציבית של הרשויות המקומיות לאורך זמן בחנו את התפתחות עומס המילואות של כל רשות, מ-1997 עד 2011, על פי סוג הרשות וגודלה. עומס המילואות יחד עם משיכות היתר מהבנקים הוא סך החוב של כל רשות, ומשמש אומדן טוב לחוב הרשויות, שכן שיעורו למעלה מ-95 אחוז מהחוב. ההתפתחות של עומס המילואות לאורך שנים משקפת את ההתנהלות של הרשות – אם היא גירעונית, מאוזנת או עודפת. כדי לתקן את הרמה של עומס המילואות ביחס לגודל הרשות השתמשנו בשתי הגדרות: (1) המילואות הריאליים לנפש; (2) המילואות ביחס להכנסה מהארנונה ומענק האיזון¹. הסיבה לחלוקה רק בהכנסה זו מתוך הכנסות הרשות, ולא בסך הכנסותיה, היא שמרבית ההכנסות של הרשות מיועדות, ואופן הוצאתן קבוע על פי חוק. סכום ההכנסות מהארנונה וממענק האיזון הוא למעשה "ההכנסה הפנויה" של הרשות, שמתוכה היא יכולה, בין היתר, להחזיר את חובותיה.

לוח 2 מצביע על פער במילואות הריאליים לנפש בין הרשויות המקומיות הלא-יהודיות לרשויות היהודיות והמעורבות, הן ברמה ההתחלתית והן במגמות השונות של נתון זה בין שתי הקבוצות. בשנת

¹ מדד זה הוא אחד מששת המדדים שהוצעו בפורום קיסריה 2004 לשם בחינת ההתנהלות התקציבית של הרשויות המקומיות (רוזין וברנדר, 2004).

לוח 1

התפלגות האוכלוסייה, ההוצאות, ההכנסות ועומס המילואות של הרשויות המקומיות, 2011

גודל היישוב		עיריות ומועצות מקומיות					המגזר		סה"כ	
מועצות אזוריות	תושבים ומעלה	עד 50,000	50,000 עד 20,000	20,000 עד 5,000	5,000 עד 20,000	20,000 עד 5,000	יישובים יהודיים	יישובים לא יהודיים		
		תושבים	תושבים	תושבים	תושבים	תושבים	ומעורבים	יהודיים		
53	28	47	90	29	169	78	247	מספר הרשויות ¹		
751	4,348	1,516	971	87	6,658	1,014	7,672	מספר התושבים (אלפים)		
9.8	56.7	19.8	12.7	1.1	86.8	13.2	100.0	כאחוז מס"כ התושבים		
14.0	55.9	18.2	10.4	1.4	90.9	9.1	100.0	ההוצאות (כאחוז מס"כ) ²		
13.9	56.3	18.1	10.2	1.5	91.2	8.8	100.0	ההכנסות (כאחוז מס"כ) ³		
13.4	57.2	18.7	9.5	1.2	91.7	8.3	100.0	עומס המילואות (כאחוז מסה"כ)		

(1) ללא הרשויות התעשיותיות.

(2) ההוצאות בתקציב הרגיל ובתב"ר (התקציב הבלתי רגיל).

(3) ההכנסות בתקציב הרגיל ובתב"ר (התקציב הבלתי רגיל).

המקור: נתונים כספיים מבוקרים של הרשויות המקומיות לשנת 2011, האגף הבכיר לביקורת ברשויות המקומיות, משרד הפנים ונתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

1997 עמדו המילואות לנפש ברשויות הלא היהודיות על פחות ממחצית רמתם ברשויות היהודיות². ברשויות היהודיות הלכו המילואות הריאליים לנפש והצטמצמו עד שנת 2011, בעוד שברשויות הלא-יהודיות הם עלו עד שנת 2004, ורק אז, ככל הנראה בעקבות הידוק הפיקוח על תקציבי הרשויות המקומיות, נרשם צמצום גם ברשויות אלו. בסך הכול ירדו המילואות לנפש ברשויות היהודיות בשנים 1997–2011 ירידה ריאלית של 46 אחוז, לצד ירידה פחותה אך משמעותית של 25 אחוז ברשויות הלא-יהודיות.

ניתוח של חוב הרשויות ביחס להכנסה מהארנונה וממענק האזון על פי המגזר (לוח 3) מציג תמונה דומה. בעוד שברשויות היהודיות יחס החוב להכנסה מהארנונה וממענק האזון, ירד בממוצע ב-45 אחוז, ירידה המשקפת שיפור בכושר ההחזר של רשויות אלו, ברשויות הלא-יהודיות הוא ירד ב-9 אחוז בלבד. כאשר עורכים ניתוח רב-משנתי (רגרסיה) של השינוי שחל בין 1997 ל-2011 ביחס בין החוב הריאלי להכנסה הריאלית מהארנונה וממענק האזון, מוצאים כי השיפור בהתנהלות התקציבית של הרשויות הלא-יהודיות היה קטן יותר גם כאשר כוללים בקרה על גודל הרשות. הפער בין סוגי הרשויות מתקיים אף על פי שצמצום מענקי האזון הריאליים לנפש לרשויות היהודיות היה רב יותר (לוח 3).

ניתוח של המילואות הריאליים על פי גודל היישוב מעלה כי בשנים 1997–2011 הצטמצמו המילואות הריאליים לנפש בכל קבוצות הגודל (לוח 2), והיחס בין המילואות להכנסה מהארנונה וממענק האזון (לוח 3) ירד; זאת על אף ירידה משמעותית של מענקי האזון הריאליים לנפש. ההתנהלות התקציבית השתפרה בכלל האשכולות החברתיים-כלכליים. מבחינה פרטנית של הרשויות עולה כי השיפור הקיף את רובן המכריע: רק ב-44 רשויות – שמתגוררים בהן 10 אחוז מתושבי המדינה – היחס בין החוב הריאלי להכנסה מהארנונה וממענקי האזון גדל על פני התקופה.

² הפער הראשוני ברמת המילואות בין שני סוגי הרשויות עשוי לנבוע מהעובדה שבמשקי הבית הערביים מתגוררות בממוצע יותר נפשות, ולכן גם ההבדל במילואות הריאליים למשק בית קטן יותר. הסבר אפשרי נוסף לפער זה הוא שהרשויות במגזר היהודי מספקות לתושביהן שירותים רבים יותר, ולכן הדרישה לשירותים גדולה בהן יותר, מצב דוחף אותן להיכנס לחובות.

לוח 2

התפתחות עומס המילואות הריאלי לנפש של הרשויות המקומיות לפי סוג
הרשות וגודל היישוב, שנים נבחרות
(אלפי ש"ח, מחירי 2000)

טבלה 1: שיעור השינוי בגודל היישוב (1997-2011)									
	גודל היישוב ¹					המגזר		סה"כ	
	עיריות ומועצות מקומיות					ישובים לא יהודיים	ישובים יהודיים		
	50,000 תושבים ומעלה	20,000 עד 50,000 תושבים	5,000 עד 20,000 תושבים	עד 5,000 תושבים	מועצות איזוריות				
1997	4.55	2.22	1.86	2.64	3.21	1.39	2.68		
2000	3.92	1.95	1.73	2.53	2.78	1.49	2.39		
2003	3.38	1.66	1.54	2.74	2.43	1.54	2.16		
2006	2.94	1.48	1.43	2.40	2.15	1.38	1.92		
2009	2.67	1.44	1.37	2.13	2.03	1.25	1.79		
2010	2.53	1.36	1.26	1.87	1.90	1.15	1.66		
2011	2.30	1.28	1.14	1.67	1.73	1.04	1.52		
שיעור השינוי 2011-1997	-49	-43	-39	-37	-46	-25	-43		

1) גודל היישוב אינו מקובע לשנת 2011, ולכן חלק מהרשויות עולות בקטגוריות הגודל במהלך השנים.

* ללא הרשויות התעשייתיות והרשויות שאוחדו.

המקור: נתונים כספיים מבוקרים של הרשויות המקומיות 1997-2011, האגף הבכיר לביקורת ברשויות המקומיות, משרד הפנים ונתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

השוואה בין-לאומית מעלה כי נוסף על המגמה החיובית המאפיינת את התנהלותן התקציבית של הרשויות המקומיות בישראל, מצבן הפיסקלי האבסולוטי טוב ביחס לרשויות במדינות OECD. חוב הרשויות המקומיות בישראל בשנת 2010, 1.6 אחוזי תוצר, היה נמוך מהממוצע ב-OECD, שעמד על 8.2 אחוזי תוצר³. זאת ועוד, יחס החוב של הרשויות המקומיות לתקבוליהן, עמד ברשויות הישראליות בשנת 2010 על שליש שנת תקבולים, לעומת כחצי שנת תקבולים בממוצע ברשויות במדינות OECD (OECD, 2012). במהלך המשבר הפיננסי האחרון התאפיינו רשויות רבות במדינות OECD בהתנהגות פרו-מחזורית, המסכנת את האפשרות להתאושש מהמשבר. זו נובעת, בין היתר, מבסיס מס פרו-מחזורי (OECD, 2012). בניית הקשר בין המחזור לגירעון ברשויות המקומיות בישראל מצאנו תמונה שונה: גירעון של הרשויות – אפילו בניכוי ההעברות הממשלתיות – אינו מושפע ממחזור העסקים; זאת כנראה משום שבסיס המס של הרשויות בישראל, שעיקרו תשלומי ארנונה ומים, כמעט אינו מושפע מהכנסות התושבים ומהפעילות העסקית.

³ חלקו של חוב הרשויות המקומיות בכל אחת ממדינות OECD המופיעות במאגרים בסך חובה של אותה מדינה חושב על פי נתונים המופיעים ב-OECD Fiscal Decentralization Database. חוב זה באחוזי תוצר חושב באמצעות הכפלת שיעור החוב בסך החוב הכולל (סך החוב - על פי OECD Economic Outlook). החוב הממוצע של הרשויות המקומיות ב-OECD הוא ממוצע אריתמטי של מדינות הארגון המופיעות במאגר שלהן שתי רמות ממשל בלבד.

לוח 3

עומס המילואות ביחס להכנסה מהארנונה וממענק האיוון (שנים נבחרות) והירידה הריאלית במענק האיוון לנפש ברשויות המקומיות, בשנים 1997 עד 2011 לפי סוג הרשות וגודל היישוב

גודל היישוב ¹							
עיריות ומועצות מקומיות					המגזר		
50,000	עד 20,000	עד 5,000	יישובים	יישובים			
מועצות	תושבים	50,000	20,000	עד 5,000	יהודיים	לא	
איוון	ומעלה	תושבים	תושבים	תושבים	ומעורבים	יהודיים	סה"כ
1.47	1.08	1.22	0.99	0.80	1.20	0.85	1.10
1.14	0.74	0.87	1.06	1.36	0.98	1.23	1.05
0.76	0.59	0.66	0.73	0.63	0.66	0.78	0.70
הירידה הריאלית							
במענק האיוון לנפש							
-62	-1	-37	-42	-40	-60	-35	-52

(1) גודל היישוב אינו מקובע לשנת 2011, ולכן חלק מהרשויות עולות בקטגוריות הגודל במהלך השנים.

* ללא הרשויות התעשייתיות ורשויות שאוחדו.

המקור: נתונים כספיים מבוקרים של הרשויות המקומיות 2011-1997, האגף הבכיר לביקורת ברשויות המקומיות, משרד הפנים ונתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

מקורות

ברנדר, ע' (2003). "השפעת ביצועי התקציב על תוצאות הבחירות לרשויות המקומיות בישראל, 1989 עד 1998", *סקר בנק ישראל* 75.

סדן-סמט, ע' (2009). "תהליך התקצוב ברשויות המקומיות להלכה ולמעשה", בתוך: א' בן בסט, ומ' דהן (עורכים) *הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות*, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

רזין, ע' וע' ברנדר (2004). רפורמה בשלטון המקומי: ביזור לראויים ואבזור לנחלשים, פורום קיסריה, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

Eyraud, L. and M. M. Badia, (2013). "Too Small to Fail? Subnational Spending Pressures in Europe", IMF WP 13/46.

OECD/Korea Institute of Public Finance (2012). Institutional and Financial Relations across Levels of Government, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing.