

**שינויים בהתנהלות השלטון המקומי  
בישראל בעשורים האחרונים: האם נוצר  
הבסיס להרחבת הביזור?**

**עדי ברנדר**

**חטיבת המחקר, בנק ישראל**

**10.4.2013**

# שלטון מקומי ודמוקרטיה

- השלטון המקומי מאפשר לתושבים **בחירה בין "חבילות"** של שירותים ומסים. בכך ניתן לשפר את רווחת התושבים על ידי אספקת שירותים ציבוריים הקולעת יותר לטעמים.
- הניסיון בעולם מראה כי משקלו של השלטון המקומי בהוצאה הציבורית ובתוצר גדל עם רמת ההכנסה בשל **רצונם של התושבים בשליטה רבה יותר על השירותים הציבוריים המסופקים להם.**
- בישראל יש לשלטון המקומי תפקיד פוטנציאלי נוסף: **בסיס לניהול עצמי ולפעילות ייחודית של המיעוט הערבי** המרוכז ברובו בישובים נפרדים.

# סקירה כללית

- מבנה השלטון בישראל מאופיין ב**מגבלות משמעותיות** – לפחות על הנייר – **על פעילותם של נבכרי הציבור בשלטון המקומי**, גם ברשויות שניהולן תקין.
- בכך מוגבלת משמעותו של ההליך הפוליטי המקומי – **השפעת הנבחרים על ההתנהלות המקומית מצטמצמת**.
- זוהי אחת הסיבות שאנשים מוכשרים רבים אינם מעוניינים להשתלב בשלטון המקומי כנבכרי ציבור.
- אחת ההצדקות שמועלות להגבלת הדמוקרטיה המקומית היא שביזור הסמכויות יוצר **תמריצים להתנהלות תקציבית לא אחראית**.

# בקרה פוליטית פנימית או פיקוח חיצוני

- הספרות בכלכלה פוליטית מציגה שתי גישות סותרות לקשר בין יחסי שלטון מרכזי – שלטון מקומי למשמעת תקציבית:
  - ביזור ייצר משמעת תקציבית
  - יש צורך בריכוזיות שתאפשר פיקוח הדוק
  - לכל אחת מהגישות **הנחות ונקודות מוצא שונות** ביחס לתהליך הפוליטי והתקציבי.
  - לכן: ל**אבחון** איזה כוחות דומיננטיים בתנאים של מדינה ספציפית וזמן נתון חשיבות רבה בבחירת המדיניות הרצויה.

# מדוע כוחות פנימיים ברשות יביאו לאחריות פיסקלית - תיאוריה

- מגבלת תקציב קשיחה יוצרת **קשר בין מיסוי מקומי להוצאה מקומית**.
- התושבים מעדיפים החלקת תצרוכת על פני זמן – לא לצרוך הרבה בהווה ולהצטמצם בעתיד.
- המצב הפיסקלי של הרשות משפיע על **מחירי הנדל"ן** או שקיימת עלות להגירה.
- התושבים יפקחו על הממשל המקומי באמצעות **הבחירות המקומיות**.
- לתושבי הרשות המקומית **מידע** טוב יותר על פעילותה בהשוואה לכלל הציבור ולפקידים שצריכים לפקח על רשויות רבות.
- דווקא פיקוח חיצוני מאפשר **טשטוש אחריות** של נבחרים מקומיים.

# הכוחות שיביאו להתנהגות לא אחראית

תמיד יש צורך ב**תשלומי העברה מהמשלה** בשל:

- השפעות חיצוניות.
- מוצרים בעלי ערך חברתי.
- חלוקת הכנסות (כולל השפעתה על הגירה).
- לכן נוצרת **בעיית תיאום (Coordination)**:
  - Common pool
  - אספקת חסר של מוצרים שהשלטון המרכזי מעדיף.
  - דיווח מוטה של מידע הנמצא בשליטת הרשות המקומית.

# מדוע דרוש פיקוח - המשך

- הטענה: הכוחות הבסיסיים לעיל יביאו לחריגות בתקציב ול**מגבלת תקציב "רכה"**.
- האינטרס של התושבים הוא לתמוך במי שמנצל את האפשרויות **להשיג יותר כסף מהמשלה** (כלומר, משאר תושבי המדינה).
- לבוחרים **אין מידע טוב** על תפקוד הרשות המקומית ולכן לא יבחינו ממילא בבעיות מתפתחות.
- לכן: דרושים **פיקוח ושליטה מרכזיים** ויש **לצמצם את חופש הפעולה** של השלטון המקומי.

# התנאים לכך שדמוקרטיה מקומית תתמוך במשמעת תקציבית

- **מגבלת תקציב חיצונית קשיחה.**
- תהליך פוליטי מקומי שמבוסס על נושאים מקומיים (אך לא על **נאמנויות בלתי תלויות בתפקוד**).
- **אינפורמציה אמינה** לתושבים (כולל אמצעים להביאה לידיעת הציבור).
- **בתנאים אלו** התהליך הפוליטי המקומי ישקף את תפקוד נבחר הציבור.
- **נבחרים שייצרו גירעונות וחובות "יענשו"**. מדיניות תקציבית אחראית תתוגמל.



# תהליך השינוי בישראל

- דו"ח סוארי (1993) ובהמשך נוסחת גדיש קבעו **כללים אובייקטיביים** (יחסית) למענק האיזון.
- צומצם מאד **הקשר בין הגירעון השוטף** (פרט לשנת הבסיס) **לגודל המענק**.
- דרישה ל**עמידה בקריטריונים בתוכנית הסיוע** החל מ- 1997 - בפועל אכן לא הועבר חלק משמעותי מהסכום שתוקצב בתוכניות.
- "עלות" גבוהה יותר לתוכניות הבראה במונחי **הנטל על התושבים** המקומיים.

## שיפורים במידע ובדיווח

- מ-1994 אגף הפיקוח במשרד הפנים ממנה **רואי חשבון עצמאיים** הממומנים וגם מפוטרים ע"י משרד הפנים.
- התקצר משמעותית הפיגור בדיווח.
- **דוחות הביקורת** מוגשים למועצת העיר ומפורסמים.
- הדוחות מופצים על **כל הרשויות** – בסיס להשוואה.
- התפתחות מהירה של **תקשורת מקומית**: דרך להעברת האינפורמציה לציבור.

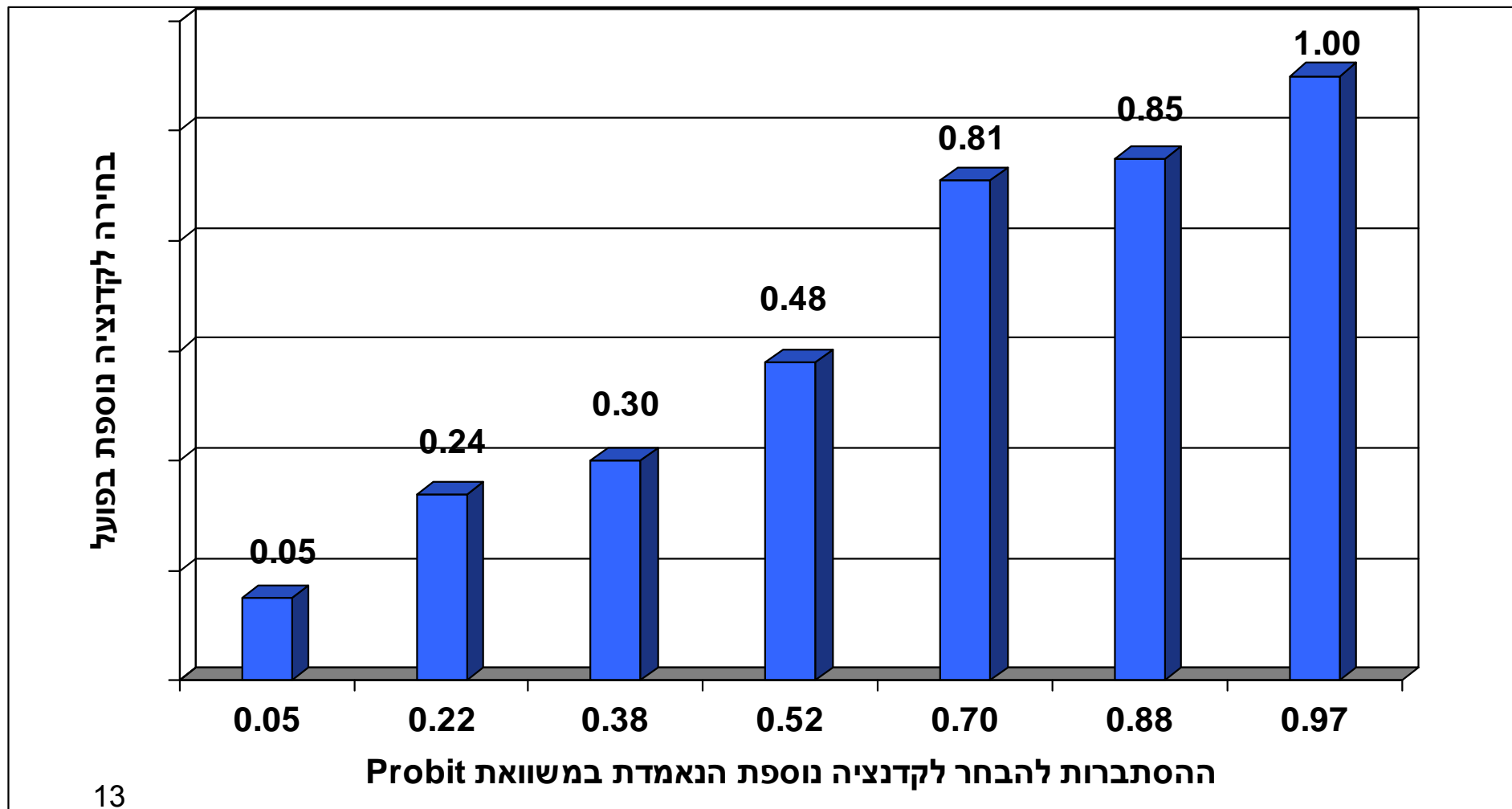
# ההשלכות הצפויות על ההתנהגות

- השינויים שחלו בשנות התשעים תומכים בקשר חיובי בין התהליך הדמוקרטי המקומי למשמעת תקציבית.
- אם הדבר נכון נצפה לכך שהציבור עצמו יעניש נבחרי ציבור שיוצרים גירעונות ונוהגים בחוסר אחריות פיסקלי.
- אם זו אכן התוצאה, קטנה ההצדקה להתערבות הממשלה בניהול המקומי על ידי נבחרי ציבור.

## ממצאים: התנהגות הבוחרים

- עד 1993 לא נמצא קשר בין מצב פיסקלי של הרשות לתוצאות בחירות.
- **מאז 1998 חל שינוי מהותי:**
- גירעונות, תוספות שכר חריגות, אי-גבייה של ארנונה, חוב גדול, כישלון מערכת החינוך – כל אלה פוגעים בסיכויי הבחירה מחדש.
- **בהינתן הגורמים לעיל – וגם בלעדיהם – גידול בגירעון בשנת הבחירות אינו מסייע כלל לבחירה מחדש.**
- הגדלת המענקים מהממשלה – בניגוד לניהול מקומי מאוזן – אינה מסייעת לבחירה מחדש.
- השפעת הגירעון קטנה יותר כאשר מדובר ביישובים עם הוצאות פיתוח גבוהות.

# בחירה לקדנציה נוספת בפועל מול ההסתברות לבחירה לקדנציה נוספת המתקבלת באמידת משוואת Probit



# מסקנות

- השינויים שחלו בקשרי השלטון המרכזי עם השלטון המקומי בשנות התשעים ושיפור המידע לציבור **שינו** את התהליך הפוליטי המקומי.
- התהליך הפוליטי המקומי דווקא **מעודד משמעת תקציבית** – המחיר של חריגה מכך פשוט גבוה מדי.
- שינוי התהליך הפוליטי המקומי מקטין את הצידוק להתערבות השלטון המרכזי בניהול המקומי.
- עם זאת קיימת שונות בין הרשויות הן בהתנהלות התקציבית והן בתגובת הבוחרים לגירעונות, מה שמחייב פיקוח של הממשלה בחלק מהרשויות.

# השלטון המקומי במגזר הערבי

- ישנן טענות רבות על **קיפוח** של המגזר הערבי בישראל ונמצאה לכך גם תמיכה מחקרית.
- על רקע זה השלטון המקומי מהווה **פלטפורמה** סטוטורית - לא רק וולונטרית - **לפעילות משותפת** של הציבור הערבי לקידום השירותים הרצויים לו **תוך מימון ישיר**.
- **האם פוטנציאל זה אכן מנוצל?**
- **האם האוכלוסייה הערבית דואגת לשפר את השירותים הציבוריים ביישוביה?**
- **האם הציבור הערבי מממן את חלקו** בשירותים המקומיים בהתאם ל"נורמה"?

# הפוטנציאל להשפעות חיוביות - תיאוריה

- מונע אי-אמון, שכן ה**שליטה בחלוקת המשאבים** היא בידי מנהיגות נבחרת של המיעוט.
- נטרול נושאים פוליטיים-לאומיים, בהם קבוצת הרוב דומיננטית, מהחלטה על ה**קצאת המשאבים**.
- **תחושת שליטה** של בני קבוצות מיעוטים בגורלם תורמת לתפקודם ולהצלחתם.
- **לכידות קהילתית וקבוצה תומכת** מביאות אנשים וקבוצות המופלים לרעה לפעול כדי לשפר את מעמדם.



# הפוטנציאל להשפעות שליליות - תיאוריה

- **הנטיה להעלמות מס** גדלה בקרב קבוצות מיעוט, במיוחד כאשר המשתייכים להן חשים מקופחים.
- חברי קבוצות המופלות לרעה תופסים אנשים השייכים לאותה קבוצה כאמינים פחות ו**בעלי יכולת פחותה** מקבוצת הרוב.
- **מיעוטים מופלים נוטים לפתח ניכור** ולכן אינם פועלים לטובת עצמם.
- **אמונה עצמית** (Self Efficacy) **נמוכה** מביאה להימנעות מלנסות להפוך רצונות וצרכים למטרות אופרטיביות.
- "**חוסר אונים נרכש**" (Learned Helplessness) גורם **לאי-אמון ביכולת להצליח** גם כאשר משתנים התנאים החיצוניים.

# חוסר אמון

- ממצא עקבי עם הדומיננטיות של ההשפעות השליליות של הקיפוח הוא שבקרוב ערביי ישראל 95 אחוזים השיבו ש**בני אדם – באופן כללי - אינם ראויים לאמון**, לעומת 75 אחוזים בלבד בקרב היהודים ובקרוב **תושבי מדינות ערביות**.

# מענק האיזון

- בחינה של גודל **מענקי האיזון לנפש**, ביחס לפרמטרים שונים שאמורים להשפיע על גובהם, **אינה מצביעה על קיפוח** של הרשויות הערביות. לכל אורך התקופה מ-2004 עד 2010.
- כלומר, ככל שהדבר נוגע למשאבים "המשלימים" של הארנונה כמקור להוצאות "חופשיות" של הרשויות, אין עדות לקיפוח.

# ממצאים – גיוס משאבים מקומיים

- אחוז גביית הארנונה מסך החיוב נמוך במיוחד ביישובים הערביים.
- כאשר מתחשבים במאפיינים הסוציו-כלכליים של היישובים ובמשתנים המשפיעים על הנחות בארנונה נמצא כי **ישוב ערבי גובה בממוצע 25 נקודות אחוז פחות** מהחיוב בישוב יהודי בעל מאפיינים מקבילים.
- למרות השינויים הגדולים במשק, במדיניות הרווחה ובתקצוב הרשויות, **פער זה כמעט ולא השתנה** בין 1997 ל-2010.

## ממצאים נוספים

- **ביישובים מעורבים** בהם הרוב יהודי **הגביה אינה נמוכה** מאשר ביישובים יהודיים.
- **אמידה המבוססת אך ורק על היישובים שבחמשת האשכולות הכלכליים-חברתיים הנמוכים מחזקת את התוצאות.**
- **תושבים ערבים בישובים יהודיים\מעורבים אינם משלמים פחות ארנונה מיהודים**
- **שיעור גביה "מתוקן" דומה לזה של היישובים היהודיים היה מגדיל את תקבולי הארנונה ביישובים הערביים בסדר גודל שבין שלישי לחצי.**

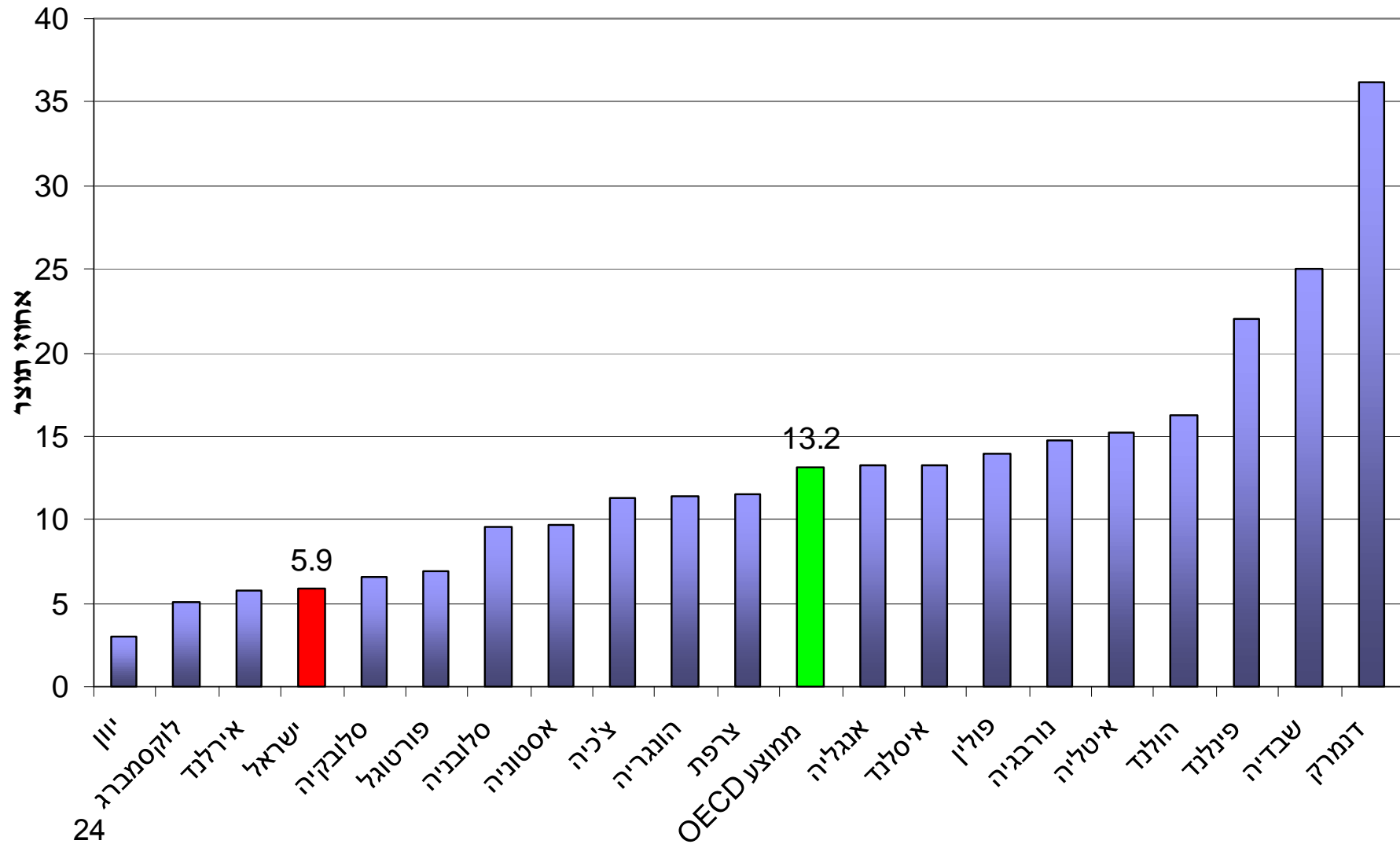
## הרשויות הערביות - סיכום

- **הפוטנציאל** הטמון בשלטון המקומי הערבי להנעה עצמית, איגום משאבים ופעולה משותפת **רחוק ממימוש**.
- התנהלות השלטון המקומי במגזר זה **תואמת את הציפיות השליליות בספרות** העוסקת בהתנהגותם של מיעוטים החשים קיפוח.
- **יש שונות בהתנהלות בין היישובים הערביים**.

## **תקציבי הרשויות:**

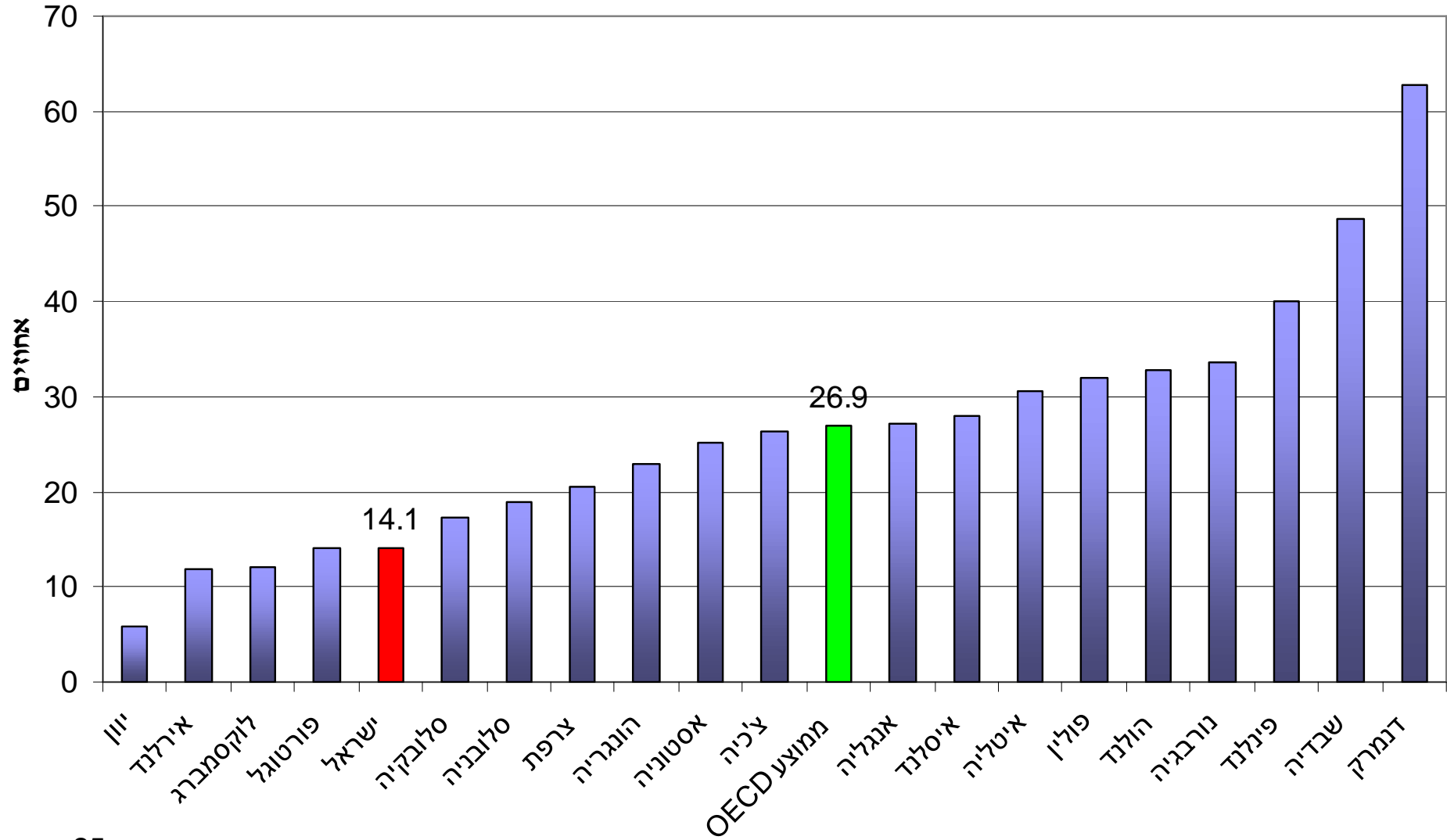
התפתחות נתונים נבחרים על פני זמן  
ובהשוואה בינלאומית

## הוצאת הרשויות המקומיות בישראל כאחוז מהתוצר לעומת מדינות OECD בשנת 2011

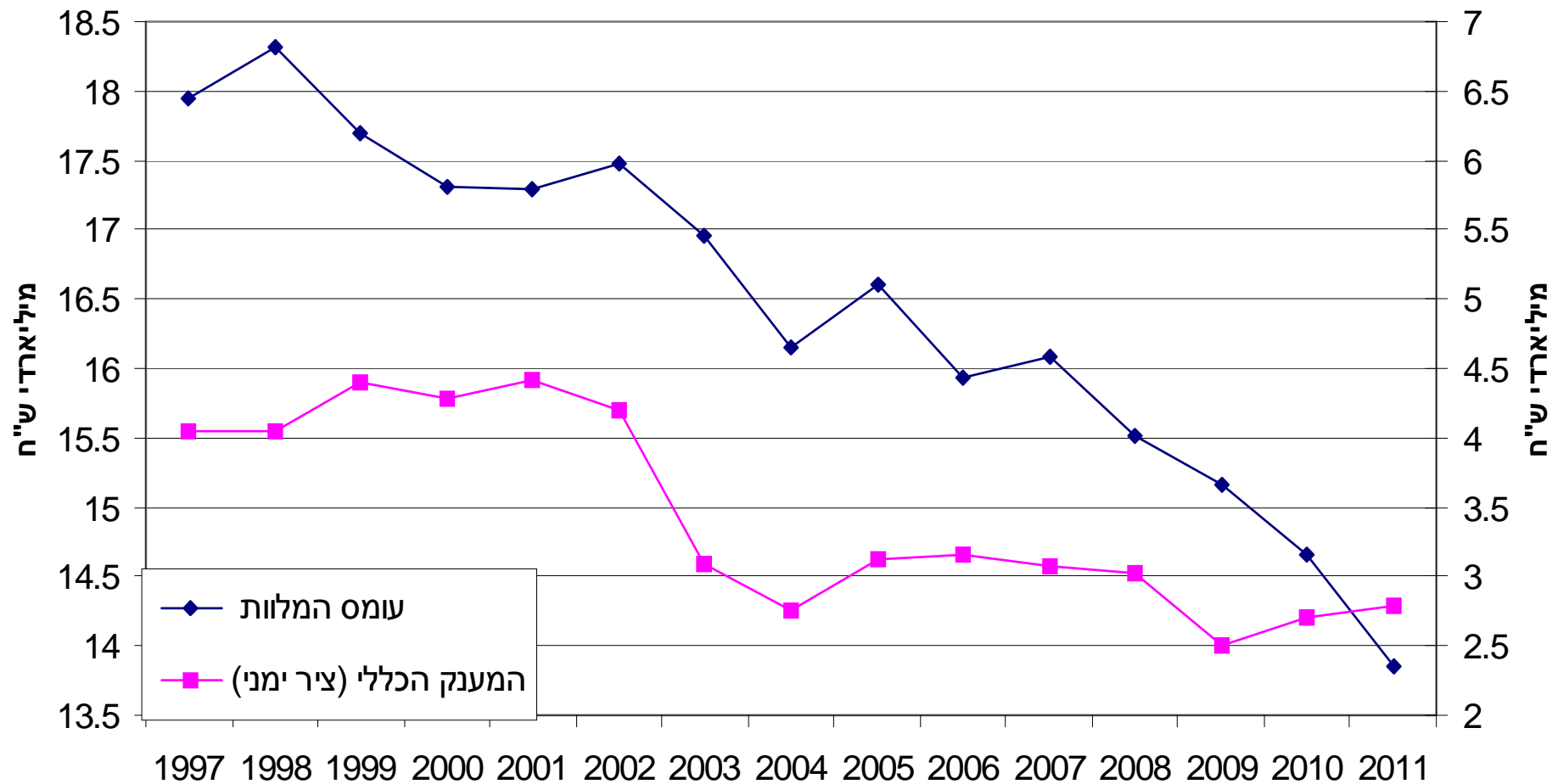




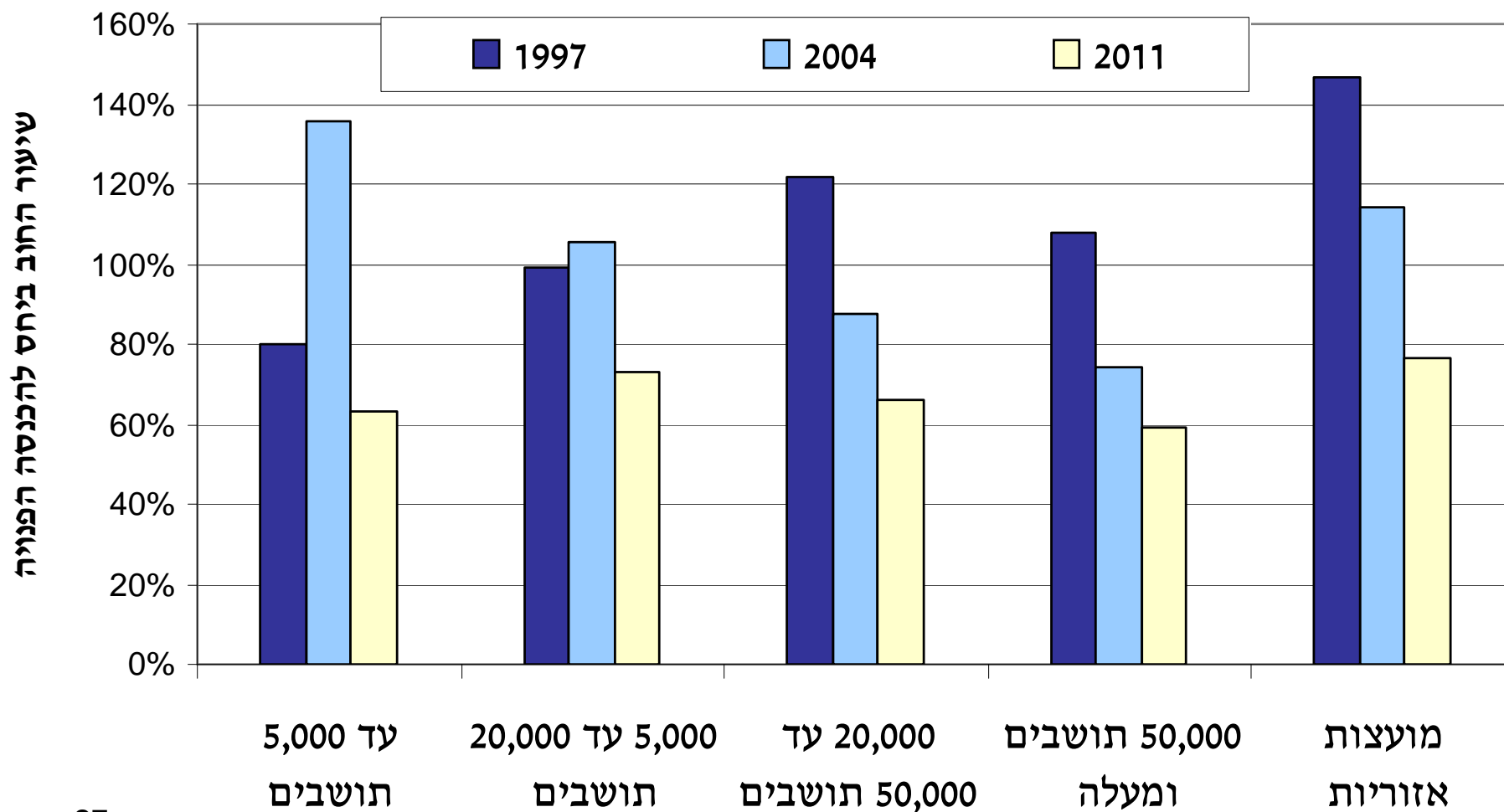
## חלקן של הרשויות המקומיות המקומיות בסך הוצאות הממשלה הרחבה בשנת 2011



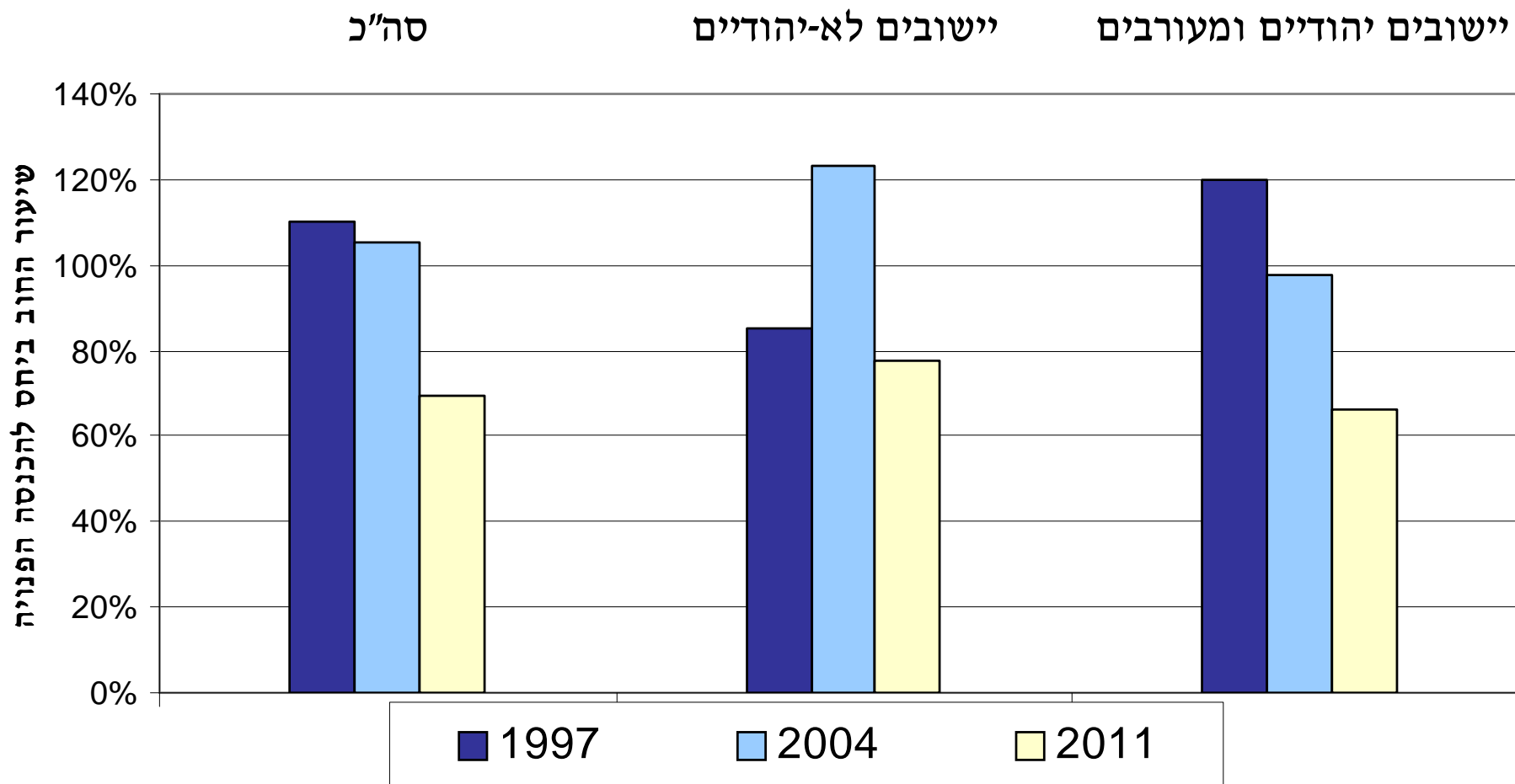
## סך חוב הרשויות המקומיות והמענק הכללי, מחירי 2011



## עומס המלוות ביחס להכנסה מארנונה וממענק האיזון בשנים 2011-1997 על פי גודל היישוב



## עומס המילוות ביחס להכנסה מהארנונה וממענק האיזון ברשויות ייחודיות מול רשויות לא ייחודיות



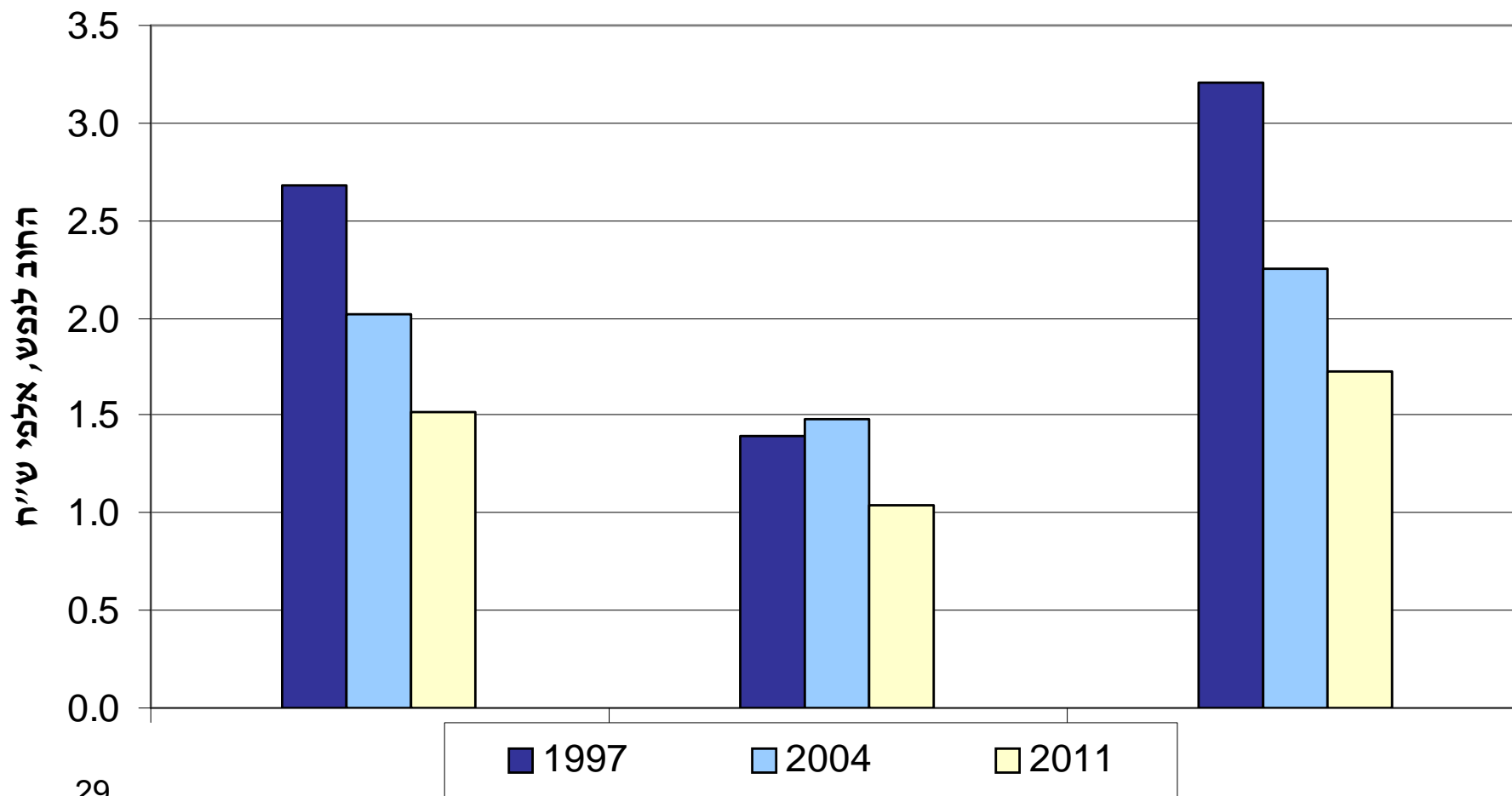
# החוב הריאלי לנפש ברשויות ייחודיות מול רשויות לא ייחודיות

מחירי 2000, אלפי ש"ח

סה"כ

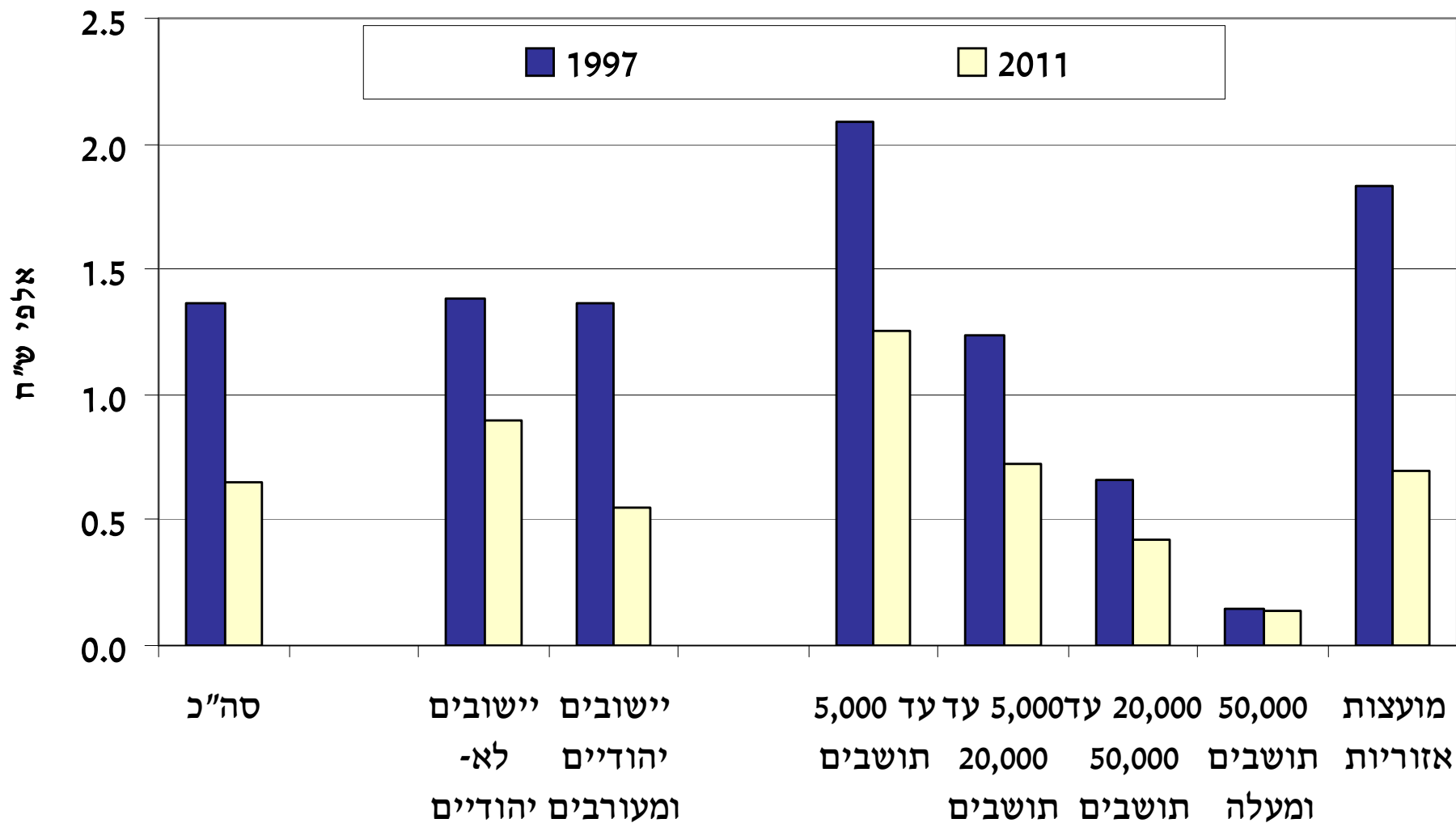
יישובים לא-יהודיים

יישובים יהודיים ומעורבים

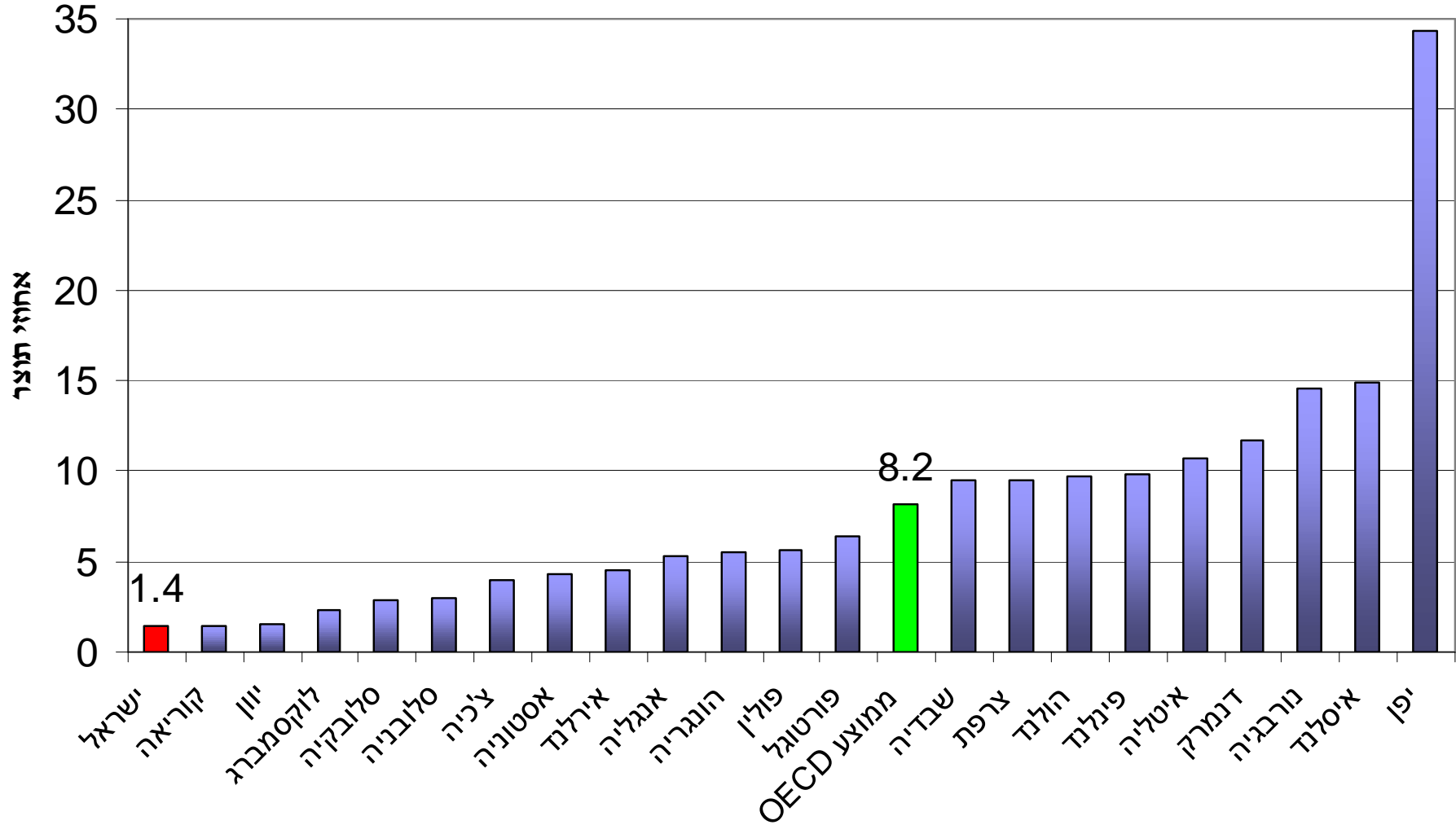


# מענקי האיזון הריאליים לנפש

(מחירי 2000, אלפי ₪)



## חוב הרשויות המקומיות: ישראל 2012 ומדינות OECD בשנת 2010



יחס החוב להכנסות הרשויות המקומיות בישראל הוא כשליש לעומת כחצי במדינות OECD

שבהן רמה אחת של ממשלה מקומית

# לקחים למדיניות

- ברשויות רבות קיימת אחריות פיסקלית מתמשכת המצדיקה צמצום של מעורבות הממשלה בניהול.
- ישנן רשויות בהן למרות השינוי המוסדי הניהול התקציבי נותר בעייתני.
- למדיניות אמינה חשוב ליצור קריטריון אובייקטיבי – מבוסס נוסחה – להפרדה בין הרשויות מהסוגים השונים.
- אין קשר חזק בין מצב סוציו-כלכלי לניהול תקציבי אחראי; יש רשויות עם אוכלוסייה חלשה המתנהלות באחריות ולהיפך.



# מיון הרשויות המקומיות לאשכולות על פי אחריות בניהול התקציב

## האינדיקטורים שמשמשים למיון:

- השינוי בעודף הנכסים השוטפים על ההתחייבויות השוטפות של הרשות, כאחוז מסך ההכנסות מארנונה ומהמענק הכללי בחמש השנים האחרונות.
- הגירעון השוטף של הרשות, על פי הגדרות משרד הפנים, כאחוז מסך ההכנסות מארנונה ומהמענק הכללי, בשנה האחרונה.
- החוב של הרשות לבנקים כאחוז מסך ההכנסות מארנונה ומהמענק הכללי, בשנה האחרונה.
- השינוי בחוב של הרשות בחמש השנים האחרונות (במחירים קבועים) כאחוז מסך ההכנסות מארנונה ומהמענק הכללי, בשנה האחרונה.

# מיון הרשויות המקומיות לאשכולות (המשך)

- הוצאות הרשות על עבודות פיתוח כאחוז מסך ההוצאות של הרשות בחמש השנים האחרונות.
- הגירעון המצטבר של הרשות, על פי הגדרות משרד הפנים, בסוף השנה האחרונה.
- הגירעון "הכלכלי" הכולל של הרשות כאחוז מסך ההוצאות בסוף השנה האחרונה.
- השינוי בגירעון "הכלכלי" הכולל של הרשות בחמש השנים האחרונות כאחוז מסך ההכנסות מארנונה ומהמענק הכללי.
- עודף הנכסים השוטפים של הרשות על ההתחייבויות השוטפות במאזן המבוקר בסוף השנה האחרונה, כאחוז מסך ההכנסות מארנונה ומהמענק הכללי.

**השוואת מצרפים פיננסיים של הרשויות שניהולן איכותי עם רשויות שניהולן כושל**

<b>ניהול כושל</b>	<b>ניהול איכותי</b>	
28	83	מספר רשויות
416	1,574	אוכלוסייה
43.2	1.1	גרעון שוטף כאחוז מההכנסות מארנונה ומהמענק הכללי בשנה האחרונה
13.5	-12.1	השינוי בחוב לבנקים בחמש השנים האחרונות כאחוז מההכנסות מארנונה ומהמענק הכללי.
6.7	0.0	הגרעון ה"כלכלי" הכולל כאחוז מסך ההוצאות בשנה האחרונה
12.7	-4.7	שינוי בגרעון ה"כלכלי" הכולל בחמש השנים האחרונות כאחוז מסך ההוצאות.
54.7	81.9	שיעור גביית הארנונה

# מסקנה

- בעקבות שינויים מבניים חשובים בשנות התשעים, **התהליך הפוליטי** במרבית הרשויות המקומיות **תומך** בעשור האחרון **במשמעת תקציבית**.
- התנהגות זו תואמת מצבור מתרחב של עדויות מהעולם.
- קיים פער באיכות הניהול בין הרשויות הערביות ליהודיות וגם בתוך המגזרים.
- פער זה **ניתן לזיהוי ולאיפיון**.
- ניתן לשקול **ביזור סמכויות תקציביות** לרשויות המאופיינות בהתנהלות תקציבית אחראית לאורך זמן – בפרט בתחומי ההשקעות ומימון.