

יולי, 2016

נטל תקצוב החינוך והרווחה המוטל על הרשויות המקומיות בישראל –

בהשוואה למדינות ה-OECD

השלטון המקומי בישראל סובל מכשל מאקרו-כלכלי, כאשר המאזן ביחסים בינו לבין השלטון המרכזי מעוות הן בצד ההכנסות, והן בצד ההוצאות.

- מאזן מעוות – צד ההכנסות:

- מיעוט הכנסות ממסים ומהשתתפויות ממשלה.
- הלאמה על ידי הממשלה של כספים והכנסות עצמיות שהיו בעבר לשלטון המקומי.

- מאזן מעוות – צד ההוצאות:

- הוצאות חובה מוגזמות על שירותים ממלכתיים, ובמיוחד חינוך ורווחה.
- מטלות חובה כבדות נוספות שהוטלו על השלטון המקומי בשנים האחרונות.

המשוואה הבעייתית הזאת - שבצידה האחד הכנסות עצמיות נמוכות ממסים ישירים והשתתפויות/העברות ממשלתיות בלתי מספקות, ומצדה האחר מוטלת עלינו החובה לאספקת ולתקצוב שירותים ממלכתיים, כמו חינוך ורווחה - מובילה לתהליך ברור: הכבדה ניכרת ולעתים בלתי נסבלת על תקציב העיריות, הנאלצות את מיטב תקציבן להקדיש לשירותים אלה, תוך שנתרת להן יכולת מוגבלת בלבד לעסוק בהענקת שירותים עירוניים מתקדמים, כפי שמקובל כיום בעולם.

עיוות זה בולט במיוחד בהשוואה בינינו לבין יתר מדינות ארגון ה-OECD, עליו נמנית גם ישראל מאז 2010.¹

מאזן מעוות - צד ההכנסות, בהשוואה למדינות ה-OECD

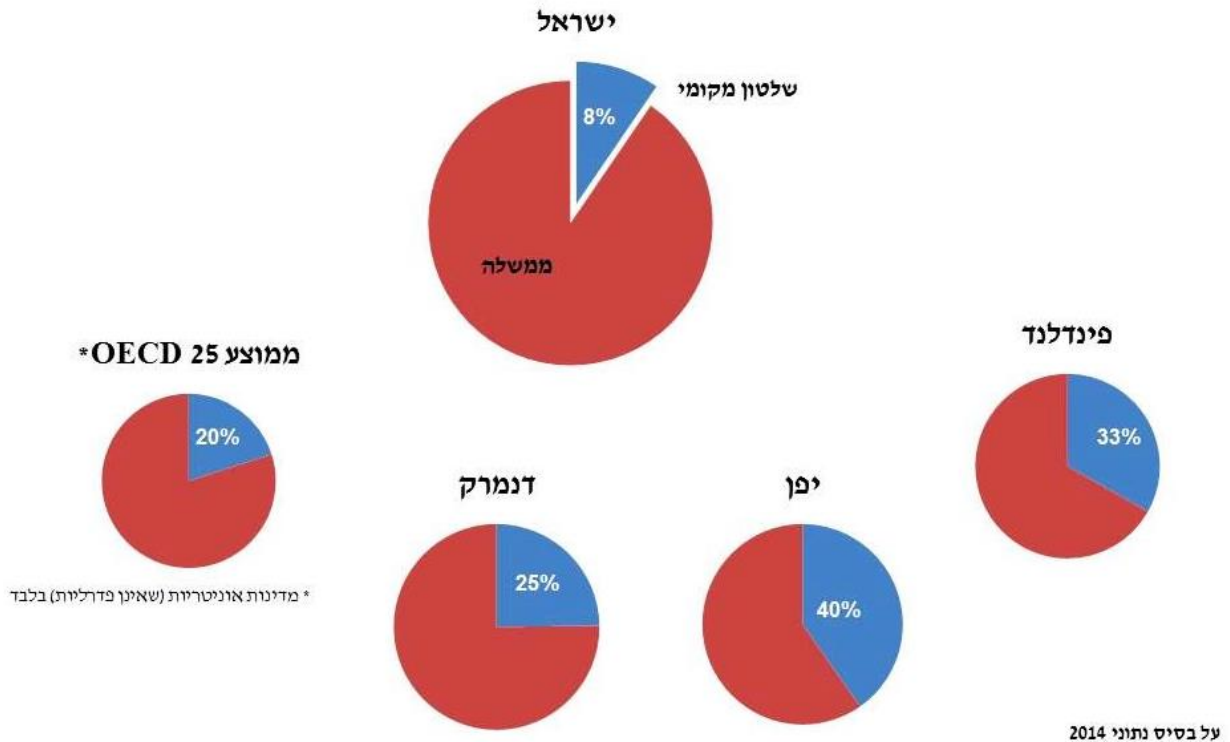
- הכנסות ממסים: חלקו של השלטון המקומי בסך כל המסים הנגבים בישראל נמוך בהשוואה ליתר מדינות ארגון ה-OECD. המסים המגיעים ישירות אל הרשויות המקומיות בישראל מהווים 8% בלבד מסך כל המסים הנגבים בישראל (ממשלה + שלטון מקומי). בשנת 2014 סך ההכנסות של השלטון המקומי מארנונה (ללא היטלים ואגרות) עמדו על כ-22 מיליארד ₪, וסך ההכנסות של הממשלה ממסים באותה השנה היו 248.4 מיליארד ₪.²
- בהקשר זה ישראל ממוקמת במקום ה-11 ביחס למדינות ה-OECD, והרחק מהמוצע שעומד על 20%.³

¹ המדינות החברות בארגון המדינות המפותחות, ה-OECD, הן אוסטרליה, אוסטריה, בלגיה, קנדה, גרמניה, מקסיקו, ספרד, שווייץ, ארה"ב (כולן פדרציות); צ'ילה, צ'כיה, דנמרק, אסטוניה, פינלנד, צרפת, יוון, הונגריה, איסלנד, אירלנד, ישראל, איטליה, יפן, קוריאה, לוקסמבורג, הולנד, ניו זילנד, נורבגיה, פולין, פורטוגל, סלובקיה, סלובניה, שוודיה, טורקיה ובריטניה (כולן מדינות אוניטריות).

² הנתונים בנוגע לסך ההכנסות ממסים לקוחים מתוך "אומדן ביצוע התקציב וגרעון הממשלה ומימונו לחודשים ינואר-דצמבר 2014", משרד האוצר.

³ קרי, בעשר מדינות ב-OECD שיעור ההכנסות של השלטון המקומי ממסים ביחס לסך המסים הנגבים נמוך מ-8%. יש לציין כי הנתונים מתייחסים למדינות אוניטריות (שאינן פדרליות).

מסים המשולמים ישירות לשלטון המקומי, ביחס לכלל המסים



השתתפויות והעברות ממשלה (בכל התחומים, לרבות מענקי איזון ופיתוח, חינוך, רווחה, תרבות, תחבורה וכיו"ב): ההשתתפות וההעברות השנתיות של הממשלה לשלטון המקומי עומדות על כ-20 מיליארד ש"ח, שהם כ-5% בלבד מתקציב המדינה (תקציב המדינה לשנים 2013-2014 עמד על יותר מ-400 מיליארד ש"ח).⁴

- הלאמה על ידי הממשלה של כספים והכנסות עצמיות שהיו בעבר לשלטון המקומי:
 - **הולאמו/ בוטלו:** הכנסות מהיטל עינוגים (1982); סמכות להחליט על תעריפי, סיווגי ושיעורי הארנונה (1985); קבלת 60% ממס שבח (1987); תקבולים ממס רכוש (1987); 29% מאגרת רישוי רכב (1988); פיצוי על ביטול היטל סעד ונופש (1988); הכנסות עודפות משירותי מים וביוב.
 - **נשחקו בהדרגה:** תקציבי שיקום שכונות ורווחה חברתית; השתתפות הממשלה בשירותי עזר בחינוך (2004, מ-100% ל-87%); פיצוי בגין חוק אזרחים ותיקים (2009); קיצוץ 100 מיליון ש"ח בשירותי העזר בחינוך (2016).

⁴ הנתונים בנוגע לתמיכה הממשלתית ברשויות המקומיות מבוססים על הדו"חות המבוקרים המלאים שהוגשו בספטמבר 2015 למשרד הפנים, ובהם מופיעים נתונים מכל 256 הרשויות; הנתונים על תקציב המדינה לקוחים מהצעת תקציב המדינה לשנים 2013-2014.

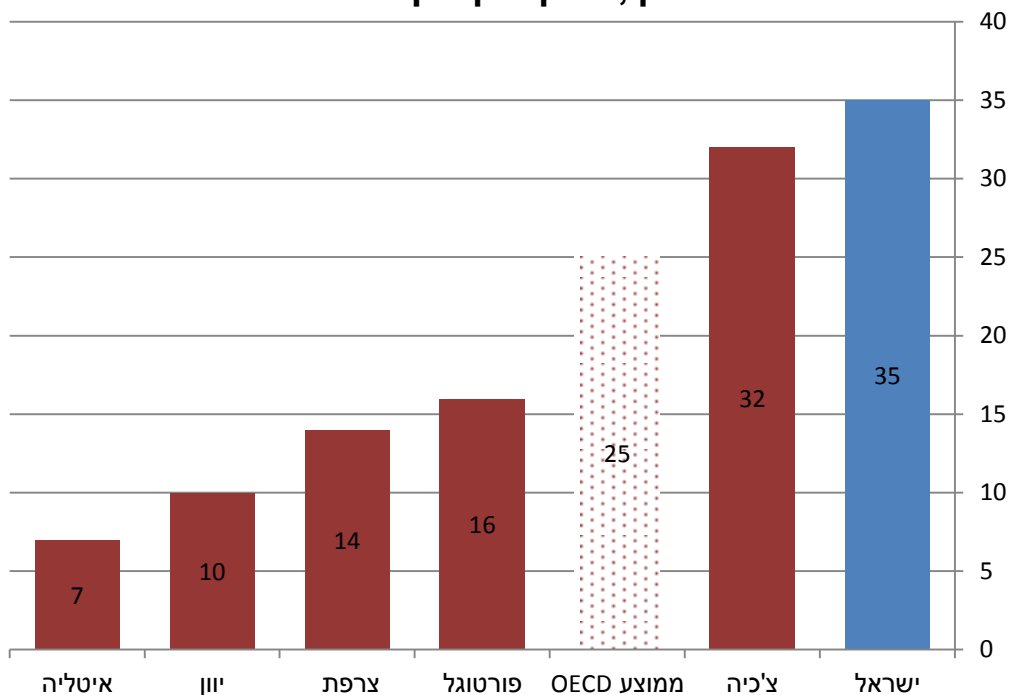
מאזן מעוות - צד ההוצאות, בהשוואה למדינות ה-OECD

הוצאות חובה מוגזמות של הרשויות המקומיות בתחומי החינוך והרווחה: בעשורים האחרונים מדינת ישראל הולכת ומדירה רגליה מטיפול ישיר בתחומים אזרחיים-חברתיים ומעבירה אותם לאחריות וטיפול הרשויות המקומיות. אלא שהעברת האחריות הזאת אינה מלווה בתקצוב ההכרחי, שיאפשר לרשויות המקומיות התמודדות ראויה עם אותם הנושאים. פועל יוצא הוא ריבוי הוצאות חובה המוטלות על השלטון המקומי בגין שירותים ממלכתיים, בייחוד בתחומי החינוך והרווחה.

תחום החינוך

תיקצוב המדינה את החינוך נמצא כיום בחסר גדול, ועל כן הרשויות המקומיות מוציאות הוצאה ניכרת על חינוך, אשר רק הולכת וגדלה לאורך השנים. **כך רשויות מקומיות בישראל מוציאות למעלה משליש מתקציבן השנתי הכולל על תחום החינוך. שיעור זה הינו מהגבוהים ביותר במדינות ה-OECD, וממקם את ישראל במקום השלישי בקרב מדינות הארגון, הרחק מהממוצע באיחוד האירופי, שעומד על 20%, ובמדינות ה-OECD, שעומד על 25%.**

אחוז ההוצאה הממוצעת של הרשויות המקומיות על חינוך, מתוך תקציבן השנתי



על בסיס נתוני 2013, ביחס לתקציב הכולל של הרשויות המקומיות (ולא ביחס להוצאה של הממשלה) במדינות אוניטריות (אינן פדרליות)

מעבר לפער אל מול המדינות המפותחות, חשוב לציין כי בשנים האחרונות עלה שיעור ההוצאה של הרשויות המקומיות בישראל בתחום החינוך מתוך תקציב הרשות המקומית מ-31% אחוזים



בשנת 2009 ל-35% אחוזים בשנת 2013, והרשויות המקומיות בישראל טיפסו מהמקום השביעי במדינות ה-OECD למקום השלישי.⁵

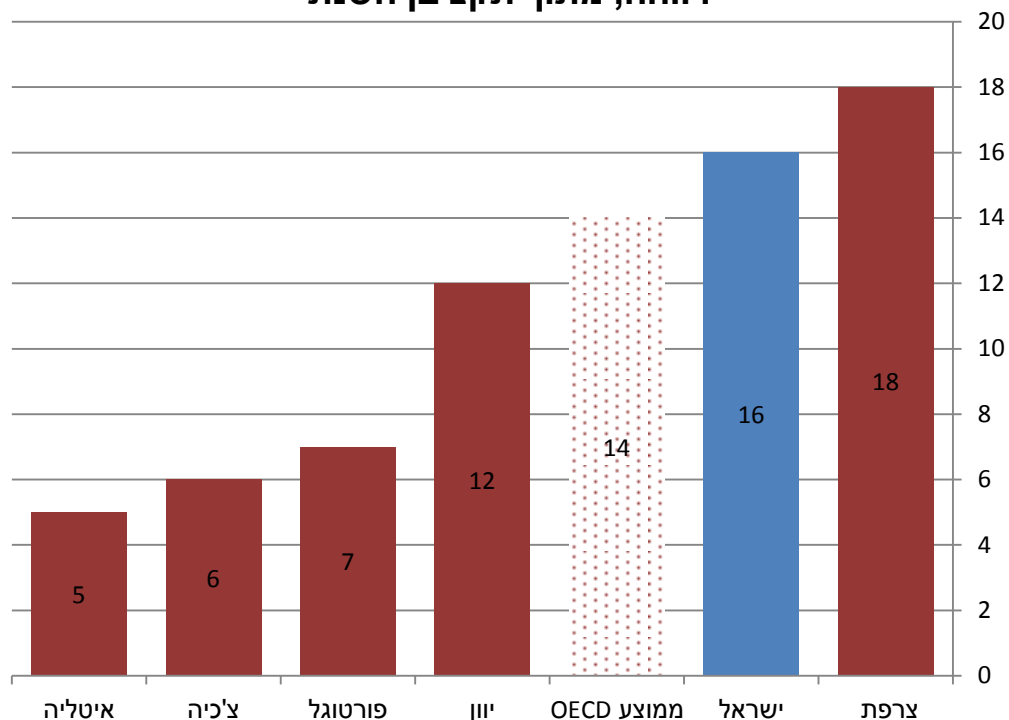
ניתן להבין מגמה זו לאור מטלות החובה הכבדות הנוספות שהוטלו על הרשויות המקומיות בישראל בתחום החינוך בשנים האחרונות, ובהן:

- בטיחות מבנים ושיפוץ מוסדות חינוך
- בינוי ותפעול כיתות טרכטנברג
- סייעת שנייה
- בתי הספר של החופש הגדול
- בדיקות קרינה והתקנת מערכות כיבוי אש בבתי ספר

תחום הרווחה

לפי נתוני ה-OECD, ב-2013, הרשויות המקומיות בישראל הוציאו 16% מתקציבן הכולל על תחום הרווחה. שיעור זה ממוקם את ישראל במקום ה-14 בקרב מדינות הארגון, מעל הממוצע במדינות ה-OECD, שעומד על 14%.

אחוז ההוצאה הממוצעת של הרשויות המקומיות על רווחה, מתוך תקציבן השנתי



על בסיס נתוני 2013, ביחס לתקציב הכולל של הרשויות המקומיות (ולא ביחס להוצאה של הממשלה) במדינות אוניטריות (אינן פדרליות)

⁵ נכון לשנת 2013, שיעור ההשקעה בחינוך של השלטון המקומי בסלובניה וצ'כיה היה גדול מ-35%.

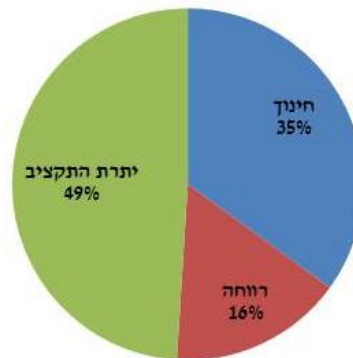


כך למעשה, לפי נתוני ה-OECD עולה כי ב-2013, הרשויות המקומיות הוציאו 35% מתקציבן על חינוך ו-16% מתקציבן על רווחה. המשמעות היא ש-51% מהתקציב של הרשויות המקומיות בישראל מוקדש להוצאות חובה של מימון שירותים ממלכתיים בתחומי החינוך והרווחה.

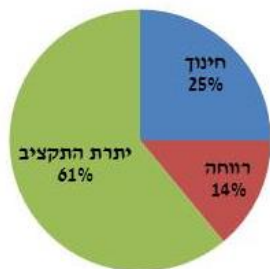
לשם השוואה, באיטליה רק 13% במוצע מהוצאות הרשויות המקומיות מוקדש לתחומי החינוך והרווחה, בפורטוגל רק 23% מוקדש לתחומים אלו – והממוצע במדינות ה-OECD בשיעור התקצוב של חינוך ורווחה ביחס לתקציב הכולל של הרשות המקומית עומד על 39%.

התפלגות תקציב הרשויות המקומיות – הוצאות על חינוך ורווחה

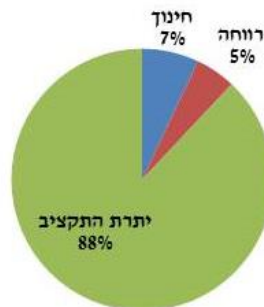
ישראל



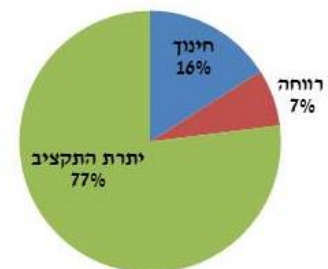
ממוצע OECD



איטליה



פורטוגל



איור 1

מבוסס על נתוני 2013

כאמור, בממוצע למעלה ממחצית התקציב של הרשויות המקומיות בישראל מוקדש לתחומי החינוך והרווחה. אך אל לנו לשכוח כי בתוך 49% הנותרים בתקציב הרשות המקומית מקופלות הוצאות חובה רבות שהשלטון המרכזי מחייב בהן את הרשויות המקומיות בישראל, ללא מתן שיקול דעת לרשות – בהן בתחומי התחבורה, איכות הסביבה, ביטחון, תרבות וכיו"ב.

לפי נתוני משרד הפנים,⁶ ב-2014 השתתף משרד החינוך ב-62.7% בלבד מהוצאות הרשויות המקומיות על חינוך (10.7 מיליארד ₪ מתוך 17 מיליארד ₪) – שיעור שאינו תואם את ההסכם לפיו המדינה תשתתף בהוצאות הרשויות המקומיות למימון החינוך בשיעור של 70%.

באופן דומה, באותה שנה משרד הרווחה השתתף ב-66.1% מהוצאות הרשויות המקומיות על רווחה (4.2 מיליארד ₪ מתוך 6.7 מיליארד ₪). גם במקרה זה המדינה לא עמדה בהסכם ההיסטורי, לפיו משרד הרווחה מממן 75% מההוצאה של הרשות המקומית בתחום זה, והרשות אמורה להשלים את ה-25% הנותרים.

המשמעות היא, כי ביחס להיקף ההשתתפות שנקבע בהסכמים ההיסטוריים בין הרשויות המקומיות לממשלה בתחומי החינוך והרווחה, נדרשו הרשויות המקומיות בשנת 2014 "להשלים" 1.2 מיליארד ₪ על חינוך ו-0.6 מיליארד ₪ על רווחה, שלא תוקצבו על ידי הממשלה (סה"כ 1.8 מיליארד ₪).

"השלמות" אלה מהוות כ-3% מסך התקציב השוטף של הרשויות המקומיות בישראל (שעמד בשנת 2013 על 53.6 מיליארד ₪).⁷ קרי, אם המדינה היתה עומדת בהסכמיה ומתקצבת את הרשויות המקומיות בשיעור שנקבע, כ-3% מתקציב הרשויות המקומיות היה "מתפנה" וניתן היה להשתמש בו ליתר הצרכים העירוניים.

תמונת מצב זו היא עגומה ובעייתית נוכח העובדה כי החינוך והרווחה בארץ הינם שירותים ממלכתיים בבסיסם, ולכן מן הראוי שהמדינה תהא מחויבת להם ביתר שאת ותפחית את הנטל המוטל על הרשויות המקומיות במימון החינוך והרווחה לכל הפחות עד הדרגה הממוצעת במדינות ה-OECD.

הפחתת הנטל על הרשויות המקומיות בישראל חייבת להיעשות גם בתחומים ממלכתיים נוספים כמו תחבורה, איכות סביבה, תרבות וכיו"ב.

תהליך זה, אם יקרה הלכה למעשה, יביא להקלה בנטל התקציבי של הרשויות המקומיות בישראל ולהפניית המשאבים התקציביים העצמיים של הרשויות המקומיות להשקעות ומטרות מקומיות שלשמן פועלת רשות מקומית ולשמן נבחרו ראש הרשות ומועצתה (תכנון ופיתוח עירוני מתקדם וכיו"ב).

⁶ לפי נתוני משרד הפנים, ב-2014, הרשויות המקומיות בישראל הוציאו 32% מתקציבן על חינוך ו-12% מתקציבן על רווחה.
⁷ הנתון בנוגע לתקציב הכולל של הרשויות המקומיות בישראל בשנת 2013 נלקח מ"ניתוח מענקי האיזון ברשויות המקומיות בשנים 2014-2015", טבלה 2, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, המחלקה לפיקוח תקציבי.