

פרוטוקול מס' 56

מישיבת ועדת הפנים ואיכות הסביבה
ביום ג' ה' בכסלו תשל"ה - 19.11.1974 שעה 08.30

נ כ ח ר :

חברי הוועדה:
י. תמיר - יו"ר
י. בארי
ח. אבו-דביע
א. גיבלבר
א. הרליץ
א. ורדיגר
ט. ורטמן
ת. טובי
ב. צ. קשת
ד. קורן

מוזמנים:

מר פ. אילון - יו"ר מרכז השלטון המקומי
ח. קוברסקי - מנכ"ל משרד הפנים
מר ש. רותם - משרד הפנים
ב. עוזיאל - גזבר עיריית ירושלים
ז. מליון - מרכז השלטון המקומי
מר שולמן - מרכז השלטון המקומי

מ"מ מזכיר הוועדה: ח. דויטש

ר ש מ ה : א. אדלר

מצבן הכספי של הרשויות המקומיות

סדר-היום:

אני פותח את הישיבה.

היו"ר י. חמיר:

מיד לאחר כינוסה של הכנסת השמינית זימנו כנס בהשתתפות ראשי השלטון המקומי לדיון על מצבן הכספי של הרשויות המקומיות. אלא שגם אז לא העריך איש זכונה את חומרת המצב, שהוחמר לאחרונה עוד יותר עם הסריגות הכלכלית החדשה.

המצב שנוצר הוא תוצאה של שנים רבות של הצטברות חובות וריבית גבוהה, וקשיי מימון גדולים. הגענו למצב הקריטי שבו מתחילים כבר לגחך.

השאלה היא מה אפשר לעשות. לדיון בשאלה זו הזמנו היום לכאן את נציגי משרד הפנים ומרכז השלטון המקומי.

מצאנו לנכון להניח על שולחן חברי הוועדה קטעים ממאמר ב"טיים" בדבר מצבן של רשויות מקומיות באיטליה, בעקבות השפל השורר שם, כולהלן:

"בגליון "טיים" מה-18.11.74 (המקדיש את כתבת השער למצב באיטליה) מסופר בין השאר:

פלורנץ: - זה החודש השביעי שאין בה שלטון ממשי של הרשות המקומית, ו-25 עיריות סובלות מאותו מצב;

גרעון: - הגרעונות בערים הגדולות למעשה הרקיעו עד לנקודה שאין העיריות מסוגלות לאמוד את מצבן הכספי;

טורינו: - קבלן שניצץ עבודות חיוניות הפסיק את עבודתו בעיר משום חוב של מיליון דולר שאינו נפרע. בין העבודות - בתי-ספר;

רומא: - כל ההכנסות ממסים ברוטא השנה לא יגיעו לכיסוי תשלומי הריבית של הגרעונות;

מילנו: - העיר נמצאת בצל חטיפות עשירי התעשייה. התעשיין ג'ורג'יו מונטסי, 29, השתחרר לאחר ששילם לחוטפים שלושה מיליון דולר. שלושה סופרמרקטים נשרדו ע"י אלפי מתפרעים. התושבים מתקוממים נגד מחירי המזון והתחבורה. 300 משפחות פלשו לשיכון לא-להן. הממשלה חסרת אונים. בעלי הדירות צרים על הפולשים.

הבאתי בזה קטע קטן מתיאור הנעשה באיטליה. באשר לתולדות ההתפתחות, אצטט בזה מאתו הגליון ראיון עם אלברטו מוראביה, הסופר הנודע. בין היתר הוא אומר: "במשך 20 השנים האחרונות, יחד עם ה"בום" הכלכלי, ערכנו אורגיה של ספקולציות והרס אקולוגי של איטליה". מן הדין לבחון מה שקורה במדינה גדולה, וללמוד מהנעשה.

פ. אילון:
מלה אחת על משרד הפנים: בכל מסכת היחסים שלנו עם השלטון המרכזי אנחנו רואים בו כל השנים שותף נאמן ללבטים ולקשיים שלנו. עם היותו משרד ממשלתי, המציאות הביאה לכך שמשרד הפנים ואנחנו עומדים בצד אחד של המתרס.

לא אכנס להסטוריה של המצב שנוצר, שהוא תוצאה של שנים רבות. עד כה לא התפתח הממשלה לדון ביסודיות בבעיות השלטון המקומי ולמצוא פתרון לבעיית הגרעונות, ואנחנו חיים בדרך כלל מן היד אל הפה, כשהפער בין ההכנסות וההוצאות הולך וגדל מדי שנה. משום שההכנסות העצמיות שלנו הן סטאטיות, בשעה שההוצאות דינאמיות. לרוב מתאשרים התקציבים באיזונים מפורקקים; בשאר סכום של כמה מיליוני לירות שאותו צריכה הרשות המקומית לגייס ממקורות בנקאיים שונים, או בקונסולידציה ממשלתית.

בשנתיים האחרונות הלך הומב והחמיר בגלל שתי סיבות: ראשית - המצב התקציבי. בראשית השנה הפער בין ההכנסה וההוצאה של רשות מקומית הינו 8%-10%, והיא מתחילה לגלגל את הכספים במשך השנה החל מנקודת הגרעון הזה, וכשהמצב במשך הולך ומחמיר מדי פעם. כבר באמצע השנה מוכפל הסכום הזה, ולעתים אף משולש.

פ. אילון:

באחד העתונים מפרסמים בימים אלה סדרה של כתבות על מצבן של הרשויות המקומיות בארץ. אחד הגזברים מצוטט שאמר כי בעצם לא אכפת לנו כבר גודל הגרעון, ולצערך זאת המציאות: ההוצאות הולכות וגדלות לא בגלל תוספת או שיפור שירותים, אלא משום שאותם השירותים מתייקרים מדי חודש.

בשנה האחרונה נוסף עוד דבר, חמור יותר: הממשלה (משרד האוצר) לא עמדה בהתחייבותיה באורח סדיר. בשבילנו מחבטא הדבר לא רק בהקצבות השירות של האוצר, אלא גם באלו של משרדי הפנים, החינוך, הבריאות, הסעד וכו'. אנחנו מקבלים את הכספים באיחור. גם איחור קל של חודש-חדשיים מביא אותנו למצב ללא מוצא. ואם גוסיף לכך שעל הבנקים הוטלו לאחרונה מגבלות אשראי קשות - למעשה מסתתמים כל המקורות שלנו: הממשלה איננה מעבירה לנו את הכספים בזמן; גם מלכתחילה אנחנו מתחילים את השנה עם גרעונות גדולים שאיננו יכולים עוד לגלגל; גם הבנקים אינם נותנים עוד אשראי; וגם משיכות-היתר מהבנקים, שבעבר קיבלנו בלי קשיים, קוצצו עכשיו מאוד, שלא לדבר כבר על תוספות שאיננו יכולים לקבל. אנחנו נמצאים אפוא בדילמה קשה: או שניתן לעניינים להתגלגל גם הלאה, שאז יהיו לנו שביחות והתושבים לא יקבלו שירותים, או שנמצא לנו דרכים חדשות, לא תמיד הכי טובות (אם לדבר בלשון המעטה), כדי למצוא מימון על-מנת לקיים את השירותים למנוע זעזועים.

הרשות המקומית היא הראשונה העומדת בעימות עם האזרח. אם בביה"ס לא יהיו ספרים ומחברות - ההורים לא ילכו למשרד החינוך להתלונן אלא לרשות המקומית. ואם במקום פלונזי לא תהיה תאורה או שהאשפה לא תפונה - לא יפנו למשרד הבריאות או למשרד הפיתוח אלא לרשות המקומית. והרי בסופו של דבר נבחרנו כולנו כדי להגיש שירותים לאזרחים, ואם לא נגיש אותם - אין למעשה זכות קיום לכל המערכת שנקראת "רשויות מקומיות".

לא אחת עולה במוחי מחשבה קשה: במדינה כל-כך קטנה כמו ישראל אולי אפשר בכלל לוותר על כל המערכת הזאת שנקראת שלטון מקומי? אנחנו חיים תוך לבטים קשים, ומהווים מטרד לשלטון המרכזי - אם כי מבינים את מצבנו, וזורקים לנו עוד כמה מיליונים, כמענק או כהלוואות. הרי כל הבזבז וחוסר היעילות קיימים כידוע רק בשלטון המקומי, לא בשום מקום אחר, ונוסף לכך אנחנו עוד באים תמיד ותובעים כסף. אולי אפשר אפוא להתפטר מהמטרד הזה אחת ולתמיד.

אני חי יום-יום את עבודתם הקשה של גזברי הרשויות המקומיות, את ריצתם למשרדים השונים, וזאת המסקנה שאני מגיע אליה. מכל מקום, אם ועדת הפנים של הכנסת רוצה להיכנס לעבי הקורי - השאלה איננה מה יקרה היום או מחר ברשות מקומית זו או אחרת, כי פתרון מהיר אל הפה לא יקל על המצב. גם אם תבוצע ההחלטה האחרונה שכל הכספים המגיעים לרשות המקומית יועברו אליה בזמן, מדי חודש - בזה לא תיתפר הבעיה מיסודה. הבעיה היסודית היא: מנין נחיה? אם דרוש למדינת ישראל הקטנה שלטון מקומי מסועף, על 120 הרשויות המקומיות שיש בו (פרט למועצות האיזוריות שגם הן כ-30-40 במספר) - צריך לתת לו משאבים כדי שיוכל לקיים את החפקידים המוטלים עליו. ואני מסכים שייקבעו חפקידים ברורים ומוגדרים, מה שלא קיים בחוק כיום. בואו ונקבע אפוא באילו סעיפים עוסק השלטון המקומי, וזה צריך לעלות כך-וכך מיליונים לשנה, שעבורם הוא מקבל את המשאבים שייקבעו.

בעולם הגדול יש לזכות הרשויות המקומיות מסי עקיפין, על סיגוריות וכו'. אצלנו הכל הולך מקופת המדינה. בואו נקבע אפוא מה צריך השלטון המקומי לבצע, ומנין ישאב את האמצעים לכך. יש גם שירותים שהם משותפים לנו ולממשלה. גם כאן צריך לקבוע סופית מה חלקו של השלטון המקומי ומה חלקו של השלטון המרכזי. בשטח זה אמנם התקדמנו הרבה בשנים האחרונות, בעיקר בשטח שירותי הסעד, כשנקבע שמשרד הסעד משתתף ב-75% משירותי הסעד והרשויות המקומיות נושאות ב-25% מההוצאה. עם החינוך עדיין לא הגענו להסדר קבוע וברור מה נכלל בסל השירותים של החינוך, שעבורו משתתף משרד החינוך באחוז כזה או אחר. הגענו אולם להסכמים בנוגע לשרתים, גבנות וכו', אבל לא הגענו להסכם ביחס לסעיף ההוצאה העיקרי המסבך את הרשויות המקומיות: המבנים.

כשרשות מקומית מסתבכת - אני רוצה שתדעו מהי הסיבה העיקרית. ב-1 בספטמבר נפתחו כל מוסדות החינוך בארץ,

פ. אילון:

ולכל ילדי ישראל היו כיתה, כסא ושולחן. זה בא עקב מאמץ בלתי רגיל של הרשויות המקומיות בחדשים שקדמו לפתיחת שנת הלימודים, והן הסתכנו במאמץ הזה. כי אנחנו מקבלים היום הלוואות (הלוואות, למענקים) לבניית כיתה לימודים בסכום של 124 אלף לירות לכל כיתה. כל כיתה שאנחנו בונים עולה לנו לא פחות מ-250 אלף ל"י. כלומר, אם אנחנו בונים 10 כיתות לימוד אנחנו כבר צריכים לחפש מקורות עצמאיים או הלוואות בנקאיות בסכום כפול מזה שמעמד לרשותנו האוצר בהלוואות משלו, שהן נוחות יותר. וזה למעשה מה שקרה באילת: בנו בת-ספר, לא קיבלו הלוואות ממלכתיות בתנאים נוחים, ולכן לקחו את ההלוואות הבנקאיות המפורסמות.

ג. טובי: כלומר, הממשלה ממסנת 50% מבניית הכיתות?

פ. אילון:

לא. אנחנו מממנים הכל, אבל לכך אנחנו מקבלים מחצית הסכום מהלוואה מהממשלה, בתנאים יותר נוחים, והשאר ממקורות שלנו.

או למשל מקלטים. אחרי מאמצים גדולים, בעזרת הוועדה הזאת ומשרד הפנים, הוחלט שאנחנו מקבלים 25% בממוצע מענק, 50% הלוואה לבניית מקלטים, לפי רשימה שאנחנו מגישים. אלא שהעלות של ההוצאות לבניית מקלט נקבעו לפני שלוש שנים במשרד הבטחון, כ-50 אלף ל"י למקלט, בעוד שהעלות הממשית כיום היא 100 אלף ל"י. למעשה איננו מקבלים אפוא 25% מענק ו-50% הלוואה אלא 12,5% מענק ו-25% הלוואה, ואת היתר אנחנו צריכים לחפש ממקורות עצמאיים, שהם הקבלן או הבנק, ולהם אנחנו משלמים ריבית שמתקרבת ל-40%, כולל עמלה והצמדה.

אנחנו הענף היחיד במשק שכאשר הממשלה נותנת לנו הלוואות לקונסולירציה - אם זה צמוד. איננו רוצה להעלים את הסיכום שהיה לנו עם שר האוצר הקודם, לפני החל בשנה זו הממשלה תפסור אותנו ממחצית ההצמדה. אבל מחצית ההצמדה עדיין בשארית, בעוד שענפי משק אחרים פטורים מהצמדה בכלל.

אלה הם הקשיים שאנחנו נתונים בהם היום, ואלו הן הסיבות שהביאו אותנו למצב הנוכחי. בפגישות האחרונות שהיו לנו עם שרי הפנים והאוצר אני מקווה שהגענו לכלל הבנה בנושאים עקרוניים, שממנה פתח לפתרון הבעיה בעתיד (ומבלי להתייחס למצב עד לסוף השנה הזאת, שעדיין איננו יודע כיצד תסתים). שר האוצר הכיר בצורך למצוא דרך להצמיד את השתתפות הממשלה בהוצאות השירותים של הרשויות המקומיות להכנסות המדינה. בשעתו קיבלנו אחוז מסויים מהכנסות המדינה תמורת מס רכוש, ועכשיו מדובר על הגדלת האחוז כך שנפתור את הפער הקבוע בין ההכנסות להוצאות. יש ועדה שצריכה לעבד את ההצעות השונות בנושא זה, ואני מקווה שנמצא את הדרך ויהיה בידינו מכשיר דינאמי לקביעת הכנסות.

ומלה אחת על הארבונו הכללית. בעצה אחת אחנו הגיש משרד הפנים הצעה לפיה תהיה הארבונו הכללית ברשויות המקומיות צמודה למוד, ושלא יהיה מצב שכל ההוצאות צמודות למוד ורק המס שהתושב משלם לרשות המקומית אפשר לשנותו. רק ע"י מוס קואליציוני מסובך. אנו סבורים שגם התושב צריך לשאת בהוצאה, בכבוד ובצורה מסודרת, ואם הכנסתו עולה עם עליית המוד - גם המסים שהוא משלם לרשות המקומית צריכים לעלות בהתאם.

אם נתקדם בדרך זו של קבלת חלק מההכנסות ע"י הממשלה באחוז מסויים שיהיה מעוגן בחוק - אני מאמין שנוכל לעלות על דרך המלך. ומה שנוגע לשנה הזאת - כל התחשיבים וכל הקלפים נטרפו, והכל השחנה באורח מהותי. אני חושב שנצטרך לשכת בימים הקרובים שוב על-מנת לראות כיצד יוכלו הרשויות המקומיות לסיים את שנת הכספים הנוכחית, אם איננו רוצים לפגוע בשירותים. ואני מזהה מפני פגיעה בשירותים, שפירושה פגיעה בשכבות החלשות מבחינה סוציאלית, בין אם מדובר בהזנת ילדים, מועדוני נוער, תאורה או הוצאת אשפה. צריך יהיה אפוא למצוא פתאון לשעת הדחק, עבור השנה הזאת, ואני מקווה שבקרוב נשב כאמור עם האוצר.

באחד הסיכומים שלנו עם משרד האוצר והפנים סוכם שהרשויות המקומיות יספגו ויקצו בסך הכל סכום של 150 מיליון לירות - 5% מכלל התקציבים של הרשויות המקומיות (המגיעים

פ. אילון:

ל-3 מיליארד לירות). אבל על כך דנו רק באוקטובר, כלומר: לחצי השנה שעוד נשארה אנחנו צריכים לקצץ 10%, ואם להביא בחשבון שרוב ההוצאות שלנו הן נחון קיים שאיננו ניחן לקיצוץ (משכורות וה' יומי חובות) - הקיצוץ הוא למעשה הרבה יותר מ-10%. אבל קיבלנו זאת על עצמנו, וברצינות רבה וביושר רב ניגשנו לבצע את הקיצוצים. והאמינו לי, זה קשה כקריעת ים-סוף, אם אתה רוצה לעשות את שני הדברים: גם לקמץ או לקצץ, וגם לא לפגוע בשכבות הסוציאליות החלשות. ואנחנו עושים זאת, מקצצים עד זוב דם, וגם נעמוד בזה.

קיבלנו על עצמנו לקצץ את הפיתוח עד למינימום ההכרחי ביותר. אמר אהמול ראש עיריית ת"א שבקיצוץ הראשון הוא קיצץ 11 מיליון, ועכשיו הוא עומד לקצץ עוד 34 מיליון. אבל מהו הפיתוח אצלנו? 60% ממנו - מוסדות חינוך. יעלה אפוא שר החינוך על בימת הכנסת ויכריז שבמדינת ישראל החל בתשל'ו ילמדו במסגרת-שניה. אז לא נצטרך להסתבך בבניית בתי-ספר, ונוכל לקצץ ב-80% בפיתוח. אבל הממשלה וועדת החינוך סכריזות שהחינוך תת-חובה הוא חשוב מאד, אפילו בגיל שנתיים, כולל מעונות יום וכו'. ואילו לנו נותן משרד הסעד רק שני-שליש מן ההוצאות הדרושות, ואילו את השליש הנוסף אנחנו צריכים לממן בעצמנו. פרט לחינוך הפיתוח שלנו הוא מינימלי. ואם נוניס שכונה חדשה ודרוש בה כביש או ביוב - אנחנו חייבים להתקין אותם, אחרת יתחילו הבעיות האקולוגיות שילכו ויחמירו מיום ליום. אבל אנחנו מצמצמים כאמור להכרחי ביותר: כבישים וביוב רק כדי למנוע מטרדים ממש. אנחנו מצונו נעמוד בכך בכל הכוח שבידינו, אם נקבל (כפי שאני מקווה שנקבל) את הגיבוי המתאים מצד הממשלה.

היור' י. תמיר: אנו מעריכים מאד את גילוי-הלב של מר אילון.

לפני שנמשיך ברצוני למסודר לחברים אינפורמציה שקיבלתי זה עתה על הפעולה שנעשתה להגנת תושבי בית-שאן, לאחר שארבעה מחבלים פרצו הנוקר לבית-מגורים: שני אנשים נהרגו, ונפצעו 18. ארבעת המחבלים נהרגו. זה היה לפני כ-30 דקות.

ח. קוברסקי:

למעשה אין חילוקי דעות בינינו ובין השלטון המקומי, כפי שהדגיש גם מר אילון בעצמו. בדצמבר היתה למשרד הפנים הרגשה שזאת תהא אולי הפעם הראשונה שתקציב הרשויות המקומיות יהיה מאוזן. ואמנש, כך היה המצב אלמלא ההתפתחויות האחרונות שהיו במשק. כי הדבר החמור ביותר בכל הטיפול ברשויות המקומיות הוא בכך שהממשלה עצמה יצרה למעשה משטר של הכרה בלגיטימיות של התקציב הגרעוני, וזהו מקור כל הפורענות. ברגע שנקבע אצלנו עקרונית שיש תקציב גרעוני - אין אפשרות לשלוט במצב, והלירה נהפכת לאלף, והאלף למיליון. גם האוצר הבין את הנקודה הזאת ואת הצורך ללכת ביחד פתיחות להודעה מראש על הקצבה ממשלתית לרשויות המקומיות, כדי שיהיה לנו כוח מוסרי ללחוץ עליהן לחיות אך ורק במסגרת תקציב מאוזן, דבר שהיה מקובל גם על השלטון המקומי.

ההתפתחויות שבאו במשק עוד בינואר שעבר, ובפרט ההתפתחויות האחרונות, למעשה שמו לאל את כל הנחות היסוד לגבי תקציב השנה הזאת. בכל שלב של התפתחות חדשה נמצאו פתרונות מקובלים על כל הצדדים; נמצא פתרון גם לסוף מרץ שעבר. בראשית יוני, יום אחד לפני פרישתו של שר האוצר הקודם, ישבנו אתו, וגם אז נמצא הסדר מוסכם לבעיות כפי שהיו עד לאותו יום. ביחנה לרשויות המקומיות עזרה די רצינית ע"י הממשלה (לא הכל משתקף כבר בספר התקציב). הדבר התבטא גם במענק הכללי, גם בתחום החינוך. תוך שנה-וחצי הקציבה הממשלה סכומים מיוחדים שניתנו כעזרה למימון שירותי החינוך מעבר להסכמים הקודמים, של כ-160 מיליון לירות - סכום לא מבוטל. עכשיו אנחנו נמצאים במציאות קשה יותר משהיינו רגילים לה בשנים הקודמות, ונראה לי שאין מנוס מהחלטה נמרצת של כולנו שצריך להגיע לעקרון שתקציב לא יכול להיות מוגש גרעוני, אחרת יעלה הדבר עוד יותר, מאות-מיליוני לירות נוספות לשנה. והצורך של הרשויות המקומיות לחפש מקורות מימון משלהן מעלה מאד את נפח החובות. משום כך הכרחי דווקא בעיתות מצוקה שהעקרון הזה ידריך אותנו.

ח. קוברסקי:

לפי אומדנים סבירים, לסוף מרץ 1973 מסכו הרשויות המקומיות גרעון מצטבר של כ-200 מיליון לירות. שיעורי החובות שלהם בקרן בלבד הגיעו ל-2 מיליארד לירות (פרט להצמדה וריבית, שביחד זה הרבה יותר מכפליים).

לעתים נוטים לערבב את הגרעון המצטבר בעומס החובות. עומס החובות איננו תוצאה של ניהול לא טוב, אלא הוא ב-60% תוצאה של פיתוח שהעיריות חייבות בו, בעיקר בתי-ספר. הגרעון המצטבר הוא תוצאה של מצב תקציבי שנתי בלתי מוסד. ואינני צריך להפעיל את הדמיון כדי לדעת מה יקרה השנה מבחינת היקף הגרעון המצטבר, הסכום החסר לקופה לשם קיום אורח חיים סדיר.

הקושי השני הוא המצב הקופתי. גם כאן הקושי הוא תוצאה של הגרעון המצטבר והגרעון השוטף, וגם תוצאה של אי-זרימת כספים לפי קצב חדשי מובטח מצד כל המערכת הממשלתית. גם בזה צריכה הממשלה לראות כלל בל-יעבור: לא ייתכן שמשרד כלשהו יהיה חייב אפילו פרוטה אחת לרשויות המקומיות שיצטרכו לחפש להן מימון-ביניים עם ריבית, שאז פירוש הדבר שהסכום הממשי שמקבלת הרשות המקומית בסופו של דבר מהמשרד הממשלתי הוא הרבה פחות. לכן דאינו צורך - גם האוצר גילה כאן נכונות - ללכת לקראת פתרון. והרי גם מצבו של האוצר איננו קל. כיום זהכספים זורמים לרשויות המקומיות דרך יחידות משרדיות שונות, לא דרך מאגר אחד, ובסופו של דבר אין למשרדים השונים כלים למעקב אחר חובותיהם לרשויות המקומיות, פרט למשרד הפנים שיודע את החשבון. הדבר הזה מחייב שיטה חדשה של כל העברת המימון לרשויות המקומיות, ומציאת הליכים יותר פשוטים עם פחות מנגנון דיווח ובקרה שבסופו של דבר איננו תורם הרבה ורק גורם גשיים וחקלות למהלך החיים הסדיר של הרשויות המקומיות. בשבועות האחרונים פנינו לכל הנהלות המשרדים ודרשנו לקבוע בתוכם סדרי מעקב מיוחדים כדי לאתר את שיעור החובות שלהם ולהבטיח את זרימת הכסף, כשיש הסכמה מצד שר האוצר לראות ברשויות המקומיות נושא בעל עדיפות ראשונה. אני יודע שבמשרדי הממשלה יש כבר התחלות מעוררות בשטח זה, ובקרב תהיה זרימה נכונה יותר של כספים. אבל זה לא פתרון, אלא עזרה לעת מצוקה בלבד, למניעת התמוטטות.

איש לא יטען שהרשויות המקומיות הן טלית שכולה תכלת. בסופו של דבר הרשויות המקומיות הן חלק של המדינה. אבל מפעם לפעם נעשה להן עוול גדול, ע"י הטחת כל אוסף הביקורת על שלוחה אחת במדינה, וללא צדק. אין ספק שיש ברשויות המקומיות אבטלה סמויה, וגם אורירה של אי-איפוק בהוצאות, כפי שיש בכל המשקים האחרים. אבל צריך לראות הכל בפרופורציה הנכונה. דווקא ברשויות המקומיות השליטה על ההוצאות והשירותים איננה בידי הרשות. כי מדובר בשכר - שמהווה את הסעיף העיקרי בהוצאות - ובפרעון מלוות, שהגיעו השנה, לפני הפיחות, להיקף של 500 מיליון לירות (ועכשיו בוודאי קפץ הסכום ל-700 מיליון). אני חושב שזהו דבר חמור מבחינת אחריותנו כלפי המשק המוניציפלי שהושקעו בו מיליארדים ואנחנו מאשרים לו עכשיו תקציבי-חסך כאלה שמפגרים לפחות ב-200 מיליון לירות לשנה לעומת הצרכים. כי בכך שרשות מקומית איננה מתחזקת וכוון את הרכוש שלה אנחנו פוגמים בנכסיהם של עצמנו. אנחנו מצמצמים בהוצאות, ובסופו של דבר פוגעים בנו עצמנו.

יש הוצאות שהרשות המקומית נכנסת אליהן בשנים האחרונות ושהן לברכה. לא פעם היו בוועדה הזאת דיונים בבעיות סביבתיות קשות. איכות הסביבה מחייבת מעשים לא קטנים. בשנים קודמות היה נושא הביוב במשרד החקלאות, ולכל מערכת הביוב הוקצב סכום של 3 מיליון לירות בשנה. לאחרונה נכנסנו להרפתקה חיונית של ביצוע תכנית ביוב ב-80 רשויות מקומיות. אבל ברור שכבר לשנה הבאה יגדיל הדבר עוד יותר את סעיף פרעון המלוות. והתקציב שהיה בשנה שעברה 325 מיליון לירות - יגיע כבר עכשיו ליותר מ-600 מיליון. וכבר השנה החלו להתבצע עבודות בהיקף של 60-70 מיליון לירות. ואנחנו יודעים עד כמה כבד החטא שלנו למדינה שאנחנו בין המפגרים ביותר בעולם בשטח איסוף אשפה. לא מדובר אפוא רק במותרות, אם כי יש גם דברים שלא צריכים להיות ברשויות המקומיות, שנגדם אנחנו נלחמים ביחד אתם. מכל מקום, זוהי שאלה של מדיניות ולא רק של מספרים אלה או אחרים. וכאן חייבת האחריות להיות משותפת. ראש הרשות המקומית איננו יכול לעמוד לבדו בעירו כנגד תושביו, אם במדיניות הלאומית הכוללת לא יאמר מה עושים בשנות מצוקה ומה לא, ואם לא ייקבע סולם עדיפויות לאומי.

מסמך מס' 100/74
19.11.74

ח. קוברסקי: יום היום אנחנו יורעים שתקציב הרשויות המקומיות לשנה הבאה, אם לא יוקח את שירות ואם נשמור על מסגרת הרוקח, ולפני שאנחנו יורעים את השפעות הפיחות, יהיה לפחות 4 מיליארד ל"י. אנחנו יורעים שיחסרו לנו לפחות 600-800 מיליון לירות, גם אם הממשלה חתן את כל שיעורי התקבולים כפי שנתנו עד עכשיו (דבר שעדיין לא מובטח), ואם יישמר משקלו של המיסוי הקיים. כאן צריך יהיה למצוא פתרונות פנימיים, לקבוע קו שמעבר אליו לא יעברו.

ביום ה' האחרון השתתפתי בישיבת מרכז השלטון המקומי. נדמה לי שהיתה זו ישיבה שיש עמה סיכוי למפנה. זו הפעם הראשונה שכל אחד מהמשתתפים בדיון הבין שהפניה הראשונה צריכה להיות אליו עצמו. ואם אמנם רוח הדיון הזה וסיכומיו יכוננו - הדבר יתרום גם לאוירה הציבורית וגם ליחסי תוקף ציבורי בהגשת התביעות. כי לפעמים דבר קטן שאיננו מתבטא בתקציב אבל יש בו משמעות ציבורית גורם לבזק רב מבחינת יחסו של הציבור לנושא הנדון. הרשויות המקומיות חייבות אפוא להגיע במהירות להסרת קוצים מתוכן עצמן, בכל הנוגע להנהגת משטר של קימוציים וקיצוצים.

בפגוש שהיתה ביום ו' עם שרי האוצר והפנים הועלו כמה הצעות בחתום הזרמת המיסון המגיע לרשויות המקומיות. אנחנו ררשנו לשתף את הרשויות המקומיות במס ערך מוסף כשיעור של 2% לרעתנו יכול הדבר להיות פתרון, וגם רצוי שייקבע אחוז קבוע במס הזה לטובת הרשויות המקומיות שלא יהיו קשורות בבעיות הכלליות של המדינה בכל הנוגע לגובה הכנסותן. אבל היות ואיש איננו יודע אם, מתי ובאיזה שיעור יוטל מס ערך מוסף - הסתמנה הבנה שצריך לחפש דרך להגברת ההפרשה מכלל הכנסות המדינה, עפ"י הסדרים נורמטיביים, עפ"י חקיקה ולא עפ"י מו"מ. הוטל על ועדה משותפת של משרדי האוצר והפנים ומרכז השלטון המקומי ללמוד ביחד את הנושא ולהציע בהקדם הצעות שיוכלות להיות מיושמות אולי כבר בשנת התקציב הבאה. כבר הערב נשב על הנושא הזה, ובשבות הקרובים ננסה לגבש פתרון מוסכם. היום אין לי אפשרות לומר יותר בנושא זה.

כבר הזכיר מר אילון שבמסגרת חתירתנו

לעיסוק ההברגים בחוק העלינה את בעיית הארנונה הכללית. אנו סבורים שצורת הענה שמעניקה הממשלה לרשויות המקומיות צה יכה להיפתר ע"י חקיקה שה הפנים אף פנה לממשלה וביקש שהממשלה תיחד דיון מיוחד לבעיית הרשויות המקומיות, דבר שלא נעשה עד היום. עובדה שמצבן של הרשויות המקומיות הוא בחלקו תוצאה של עבודות שהן עושות מטעם הממשלה, ומה גם שהן פונות תמיד לממשלה בבקשת עזרה ולכן ראוי שהממשלה תדון בהן, על אחת כמה וכמה כשפעולותיהן של הרשויות המקומיות נובעות למעשה לכלל תושבי המדינה. משום כך ביקש שה הפנים שהממשלה תגבש קונצפציה משלתית בנושא זה. ראש-הממשלה נענה לפנייה, ובמחצית השניה של דצמבר ייערך הדיון הזה בממשלה.

אנחנו בנוקטים בכל הדרכים שמחובתנו לנקוט בהן שיחד עם זה, ביקשנו להדק במקומות רבים את הפיקוח, ובעקבות מה שקרה באילת - לקיים מגע ישיר עם הממונים על המחוזות שי עמ"דו את ראשי הרשויות המקומיות על אחת היותם הישירה והאישית כשאינם נוהגים לפי החקיקה. אסור ששיתמש במקרה אילת כדי לנגח בו את כלל הרשויות המקומיות. אבל אסור גם שראשי הרשויות המקומיות ישחמשו במקרה אילת כדי להראות מה יכול לקרות. אסור לעשות "אילת חזרה" של הבעיה. מקרה אילת הוא שלומי אילות וחוסר אחריות, כשנתווספה לבך תופעה של נטילת הלונאות בלי אישור המועצה וללא אישור הממונה על המחוז. וזה לא שייך למצב הכספי הכללי. כשחותמים על שטרות כפולים מבלי לנקוט בכל אמצעי הבטיחות - זהו דבר שקשה שאיננו שייך למצב הפספס הכללי, אם כי נכון שהצורה ללכת להלונאות נובע מהמצב הכספי הקשה. הנהיכו את צה"ך לקחת הלונאות כאלה או ללא הוא ויכוח מסוג אחר. בלן מה שקרה באילת (ואני מקווה שהוא לא קרה בערך במקומות אחרים; ביקשנו על כך היגוה) וכין המצוקה הכללית - יש הצדל בלכת ששיתם.

לקראת התקציב החדש ביקשתי שקויים דיון יסודי גם בבגודות הפנים, אולי בשיתוף עם ועדת הכספים. אנחנו מצדנו נפיינו חוסר תקוע, כדי שתוכלו באמת להתמצא בכל הבעיות. אני סבור שיש בידי המוסד הזה לעזור לנו, כפי את התקציב כסופו של דבר קובעים בבית הזה, וידיעה מפורטת ויסודית של הבעיה יכולה גם היא לתרום לעניין.

ז. מלינון:

רק להשלמה: במרוצת הזמן החרגל הציבור לקבל מהרשויות המקומיות את כל השירותים כמעט בחינם. ההוצאה לכל מה שכרוך בקבלת השירותים מהרשות המקומית היא הקטנה ביותר בתקציב המשפחה; אפילו לאחזקת הבית ע"י ועד הבית משלמים יותר, שלא לדבר על הסכומים שמוציאים לקולנוע וכו'. ויציני רוצה להשוות כאן את היקף השירותים שמקבל החושב מן העירייה לעומת אלה שהוא מקבל מוועד הבית.

מה שנוגע לאגרות: יש אגרות רבות ששיעוריהן מעוגנים בחוק (לאו דווקא בחוקי-עזר), חוקים שלא השתנו מזה עשרים שנה. למשל: האגרה לבריכת בשר, או אגרת רישיון לעסק שהן עד היום בסכום של 10 לירות לשנה. אני מסכים שיבטלו אגרות אלו בכלל, אבל כל עוד הן קיימות - הן צריכות להיות ריאליות. אגרת הרדיו והטלביזיה עולה מדי שנה, כי היא אגרה ממלתית. באגרות של הרשויות המקומיות לא מוכנים לדון כלל; תמיד יש סיבה למה "לא עכשיו הזמן" לדון בזה.

מה שנוגע לחלוקת תחומי האחריות והעומס בין הממשלה והרשויות המקומיות - אי-אפשר לדבר על שיטה חדשה של הכנסות מבלי לקבוע אחת ולמיד מה הם תחומי הפעולה בין הממשלה והרשויות המקומיות. משרדי הממשלה נהגו בשנים האחרונות לפתור את בעיית הקיצוצים שלהם ע"כ שהטילו שירותים נוספים על הרשויות המקומיות. לא פעם מנסים לעשות זאת גם באמצעות תחיקה. בעזרת ועדת הפנים הצלנו למשל את העניין של מל"ח, או למשל הצעת חוק הספריות האומרת שהשר יכול לצוות להקים ולקיים ספריות ללא כל אחריות כספית. הוא הדין בחינוך לגילאי שנתיים, שלוש וארבע. השאלה היא באיזו מידה הרשות המקומית צריכה לקחת בזה חלק. לא ייתכן שהממשלה תקבע שנותנים לאזרח שירותים אלה ואחרים, וההוצאה תחול על הרשות המקומית.

כבר הוזכרו ההוצאות הגדולות של הרשויות המקומיות שאין להן כלל שליטה עליהן. אם הממשלה מחליטה למשל להגדיל את התמיכות למקרי סעד - אוטומאטית 25% הם על חשבון הרשות המקומית. מישהו שאל אותנו בקשר לתוספת-היוקר לעובדים? גם זה אוטומאטי. על 85% מן ההוצאות שלה אין לרשות המקומית שליטה כלל.

ומשהו על העובדים. מה הם שירותים? שירותים הם עבודה של עובד. זה לא חמרים. את השירותים נותן האדם. והשירותים בתחומים רבים ברשויות המקומיות אינם עומדים על הרמה הרצויה, משום שחסר כוח האדם וגם הכסף לכך.

היור' י. תמיד:

האם לא חסרה גם ההתייחסות והחלוקה הפנימית של הנושאים השונים?

ז. מלינון:

למשל: עניין הפיקוח, כולל פיקוח חברואי, רישוי וכו' - איש לא יגיד שאנחנו מרוצים ממצב הפיקוח. במידה שעוסקים בכך - עוסקים בכך אנשים שאינם מוסמכים, פקחים שהוכנסו לעבודה מתוך שיקולים שונים; לאו דווקא מקצועיים, כשמספר החברואנים המוסמכים הוא מגוון. או למשל בתי-הספר השרתיים, המזכירה או העוזרת-לגבנת, שבלעדיהם השירות לא יינתן. גם מספר העובדים הללו איננו תלוי ברצונה של הרשות המקומית, אלא הוא מוכתב ע"י היקף השירותים ואיכותם, ואלה בקבעים ע"י משרדי הממשלה.

למעלה מ-80% של כל העובדים ברשויות המקומיות אינם פקידים, אינם אנשים העובדים במשרד, אם כי יש בוודאי גם אבטלה סמויה. אבל אי-אפשר לעשות הכללות. בעיר גדולה יש להניח שאבטלה סמויה מסיבות אובייקטיביות גדולה יותר מאשר בעיר קטנה יותר או חדשה יותר. לא צריך גם להתבייש ולהודות שגם בעד הדימוקרטיה משלמים, בעד הרכבת קואליציות וכו'. ואם משלמים בעד הדבר הזה - אי-אפשר אח"כ לבוא בטענות לגורמים העושים זאת. עושים את זה גם בחלונות צבוהים יותר, וזהו כאמור המחיר שמשלמים בעד הדימוקרטיה, ואח"כ אי-אפשר כמובן לפטר את העובדים שנתקבלו. אבל גם אם האבטלה הסמויה המיותרת לא חיה - זוהי רק טיפה בים (אם כי ברור שצריך להשתדל למנוע אותה). לא זאת הבעיה.

מה שנוגע לנסיעות - גם זאת לא הבעיה.

א. ורדיגר:

נסיעות לגרמניה בפרט.

ז. מלינון:

אף פעם לא נסעו משלחות של הרשויות המקומיות רק לגרמניה, אלא תמיד במשולב עם מקומות אחרים, בעד אותו כסף, והכסף משולם כמעט תמיד ע"י גורמים זרים. גם את זה אפשר לבטל, אבל אני מזהיר את עצמנו מפני קיצוניות שניה. השלטון המקומי בדרג שלו יכול לסייע הרבה מאד במגעים שלא בדרג ממשלתי. היום יש מקומות רבים שישמחו אם לא נבוא אליהם. זוהי אפוא חרבה-פיפיות, ומה עוד שאני חוזר ואומר שזה לא עולה לנו כסף. ומכל מקום - אם לא רוצים שיסעו, מישהו בממשלה צריך לבוא ולומר: לא נוסעים.

פ. אילון:

מה שעולה לנו זה רק אירוח קבוצות שבאות אלינו מחו"ל.

ז. מלינון:

וגם זה לא במלואו. צריך אפוא לבוא ולומר לנו: לא נוסעים. לא צריך לעפנות כלפינו את הזרקור כאילו אנחנו המבזבזים כסף לנסיעות.

מה שנוגע למס-ערך-מוסף וההכנסות - אני מבין שהדבר עומד למצוא את פתרונו בוועדה שהזכיר מר קוברסקי. אינני חושב שנוכל למצוא פתרון בבת אחת.

ד. סורן:

למה אתם סבורים שצריך ללכת דווקא בדרך זו של אחוז מסויים ממס ערך מוסף?

ז. מלינון:

להיפך. אנחנו בעד הצמדת הכנסותינו לאחוז מסויים מכלל הכנסות המדינה, ולא דווקא למס אחד, כשלפיהו אחר יש בו אפשרות של מניפולציה, כפי שאמר גם שר האוצר.

לסיכום: אני חושב שאי-אפשר לדבר רק על בעיית הכספים כשמדברים על השלטון המקומי. זה אולי המקום לבקש יזמה לשינוי החוק בכלל, אם כי החלק הפיננסי הוא המוקד של הבעיה, אבל יש עוד הרבה דברים המחייבים שינוי. אבל היות והיום מדברים כאן רק על ענייני הכספים - לא ארחיב עוד את הדיבור. מכל מקום, אין טעם להוציא רק חלק אחד ממכלול הבעיות של השלטון המקומי ולדון רק בו.

ב. עוזיאל:

חודה לנו לעיריית אילת על שהביאה לכך שנושא השלטון המקומי הגיע לדיון בדרג

הממשלתי או הפרלמנטרי.

היור' י. תמיר:

למען הסדר: פתחתי את הישיבה בכך שאמרתי כי הישיבה הראשונה של הוועדה הזאת עם כינוס הכנסת השמינית היתה מוקדשת לבעיית התקציבים של הרשויות המקומיות לקראת שנת 1974/75. משום שגם אז חשנו שהענין עומד במרכז היציבות המוניציפלית בארץ. אתה עצמך השתתפת בישיבות של הוועדה הזאת בעניינים הקשורים לבעיות המימון של הרשויות המקומיות.

ב. עוזיאל:

הדיון על השלטון המקומי מתפצל תמיד לשאלה אם נוסעים לגרמניה או לא, בעוד ש-90% של עבודת הרשויות המקומיות היא ביצוע חקיקה של הממשלה. כשהעלה מר אילון את השאלה שמא צריך בכלל לבטל את הרשויות המקומיות - רציתי להעיר שבכך לא נחסוך אף פרוטה אחת, משום שאנחנו ממלאים פונקציות שהוטלו על המערכת השלטונית במדינה, ולאזרח לא בכפת אם העיריה או הממשלה בזנות את ביה"ס או את הכבישים והתאורה וכו'. לכן אני מתקומם על עצם התפישה לפיה "הממשלה עוזרת לרשויות המקומיות". הממשלה לא עוזרת לרשויות המקומיות. הממשלה לא עוזרת למשרד החינוך או למשרד הסעד לבצע את תפקידם. יש מערכת ביצועית שאותה צריך לבצע, ואותה צריך לממן. אנחנו עוזרים לממשלה בכך שתושבי הרשויות המקומיות משלמים מסים לממשלה.

גם זה לא נכון. התושבים עוזרים לעצמם
בזה שמשלמים מסים כדי לקבל שירותים.

מר רותם:

ב. עוזי אלי:

לפני 40 שנה חוקקה פק"ה הרשויות
המקומיות, ותשתית המסים נשארה עד היום
כפי שהיתה אז. זהו מס רגרסיבי ביסודו, מסאטי, כשעל השלטון המקומי
נוספה במשך השנים מערכת הוצאות שאיש לא חלם עליהן אז: חינוך, סעד,
שיכון וכו'. האם העיריות יכולות להתמודד עם מערכת השיכון באמצעות
הארנונה שלהן?

אני רוצה להפך קצת את האידיאה שנשמעה
כאן על הבנה שלנו עם משרד הפנים, הבנה מצד האוצר וכו'. התקציבים
לשנת 1974/75 לא אוזנו, כפי שטען מר קוברסקי. עיריית ירושלים מהווה
כ-10% מכלל המערכת הארצית של הרשויות המקומיות. כל מספר שאני מוסר
לגבי ירושלים - אתם יכולים לכפול אותו פי 10 ולקבל את המספר הארצי.
לעיריית ירושלים אישר משרד הפנים בתקציב מאושר ל-1974/75 גרעון
(מה שנקרא "לאיזון") של 20 מיליון ל"י. לפי מר קוברסקי הייתי צריך
לקבל עד ביום 8/12 של הסכום הזה. לא קיבלתי אף אגודה אחת. לעיריית
ירושלים חסרים אפוא היום 20 מיליון ל"י לאיזון, שאושרו; חלק מכוסה,
לפי ההפוזיציה של הגרעון שאישר לחינוך - 11 מיליון ל"י לעיריית
ירושלים. 6 מיליון חסרים לנו, המחצית של החזרה לרשויות המקומיות של
ביטוח הצמדה בסך 5% (בהסכם האחרון מלפני כשלושה חודשים דובר על כך
שאם העיריות יעשו מאמץ של קיצוצים - תבוא הממשלה לעזרתן ב-150 מיליון
ל"י, מזה 15 מיליון לעיריית ירושלים). בסך הכל - 52 מיליון ל"י
לירושלים. ההיקף התקציבי של עיריית ירושלים השנה הוא 320 מיליון ל"י
(10% מכלל 3,2 מיליארד בהיקף ארצי), ואלה רק משאבים המוזרמים ממשרד
הפנים. 52 מיליון לירות גרעון מתוך תקציב של 320 מיליון. היכן הגזבר
שיכול להרים את זה? זאת בעיה של גזבר? וזה בערים הגדולות, ששם הגזברים
אמורים להיות מנוסים ומתוחכמים יותר. והיכן ערי-השדה שבהן יושב גזבר
קטן שצריך להתמודד עם הסוחרים האמולתיים של חיפה?

שר האוצר בזהם לשמוע שהחוב להזרמה

מיידית לרשויות המקומיות רק ממשרד הפנים, לא מהמשרדים האחרים, הוא
200 מיליון לירות. בשיעורי הריבית של היום זה 7 מיליון לירות לחודש
ריבית (3,5% לחודש). שלוש בתי-מספר אפשר היה להקים בכל חודש בגלל
הפיגור הזה. אתם צריכים אפוא לדעת כמה מדובר.

לא החורר גרונב, אלא העכבר. מה אתם רוצים
מאותם האנשים המלונאים את הכספים? בדרך כלל גם הם רק נציגים של גופים
ממלכתיים גדולים: בנקים, חברות ביטוח, קרנות פנסיה וכו'. כשהיה האינדקס
עולה 10% או 15% לשנה, פלוס 9% ריבית - זה היה 20% לשנה ריבית, וזה
עוד מתקבל על הדעת. עכשיו עולה האינדקס 30%. איש מכאן לא יורוש שחברת
הביטוח או קרן הפנסיה תפחית מהונה היא. לקטסטרופה גורמת ההצמדה. שיעורי
הריבית הם בסדר, 9% פלוס כמה עמלות. ה-30% של האינדקס, זה שורש הבעיה,
וזה מביא אותנו ל-40% ריבית - 3,5% לחודש.

למה ממשיך השלטון המקומי ומתנהל?

לגופים הארציים החזקים יש יכולת לבוא ולדפוק על השולחן בכוח. אגד לא
מחכה באוצר אף רגע אחד ל-200 מיליון ולירות. הוא הדין בחברת החשמל.
השלטון המקומי מפורר יחסית, אינן לו גוף מרכזי עפ"י החוק שמי יצג אותו
ויכול להפעיל סנקציות. מדובר במספר ראשי רשויות מקומיות שהן מפורדות
עפ"י מפלגות וכו', והם אינם תובעים בכוח מספיק. גם באכיפת הגביה באים
אלינו בטענות. כל הגופים דואגים לגביה של עצמם. גם הממשלה וגם
ההסתדרות מנכות במקור. כשתבענו שיצברו במקור גם את הארנונה הכללית -
ההסתדרות התנגדה. אנחנו הגוף היחידי בארץ שצריך לגבות מסים אינדיבידואליים
אליים מכל פרט לפרט, לדפוק על כל דלת ודלת, ואין לנו שום כוח לאכוף את
הגביה במקור, כפי שעושה הביטוח הלאומי, מס-הכנסה וכו'. מה הפלא שנוצרים
כאן הפיגורים? כמעט שלא ניתן לגבות את הכסף הזה אם לא נותנים לנו
מכשירי גביה מסודרים. ולא הגביה צריכה להיות מדוכזת, אלא מערכת
ההכנסות.

מה הפתרונות? מתוך הכרה סוציאלית

ברורה שמערכת השלטון המקומי היא פונקציה מרכזית הנותנת שירות ממלכתי
- ארצות אחרות כבר הגיעו להכרה שהמדינה גובה מסים ומחלקת אותם לגופים
השונים. למעלה מ-60% שאנחנו מוציאים לחינוך ולסעד הם שירות ממלכתי.

ב. עוזיאל:

אבל בשדה אין המדינה מהווה גורם; בשדה פועלת רק הרשות המקומית. הדרך היחידה היא להמשיך לבצע את הפונקציות הללו ע"י השלטון המקומי, אבל הבעיה היא שאלת המימון. ואם המימון יוסדר - אין כמו הרשות המקומית בשדה. יש לנו דוגמאות של מקרים בהם הממשלה נכשלת כשהיא נכנסת לעבודה בשדה, ואילו הרשות המקומית מצליחה. הדרך היחידה היא להביא לידי שיתוף במיסוי ("Tax Sharing").

למה התחלנו לעבוד על מס-ערך-מוסף?
אנחנו רצינו חלק מהכנסות המדינה. אלא שבא האוצר ואמר: יש לנו דברים יותר חשובים מאשר להתעסק אתכם בכלל. מיד מתחילים לספר לך כמה עולה פנסום וכמה עולה סוכר, ואנחנו הולכים הביתה בפיק-ברכיים. שולי מס-הכנסה במדינה הם כבר כאלה שעברו את הסביר, ולכן לא יכולנו להתברג לתוך המערכת הממשלתית. בא הרעיון של מס ערך מוסף, והוא מאפשר מערכת מיסוי חדשה הנותנת למדינה תוספת הכנסה. אמרנו: בהזדמנות זו של תוספת הכנסה - נוואו נבטל את העינות הזה של הארנונה הכללית.

מ. רותם: מס ערך מוסף מעוות פחות מן הארנונה הכללית?

ב. עוזיאל:
לדעתי כן. כי הוא שייך למערכת הכללית. אנחנו חושבים שלא טוב להיות צמודים למס אחד בלבד, בשעה שהוצאותינו הן קבועות. לכן הנכון הוא ללכת דווקא לשיטה כוללת במיסוי. אבל לקחנו "טרמפ" על ענין מס-ערך-מוסף.

הוכרו במדינה על פחות ועל מדיניות כלכלית חדשה, וכולנו תמכנו בה ועומדים מאחוריה. אבל אותה ממשלה שלקחה בחשבון את צרכי משרדי הממשלה, את צרכי חברת החשמל, את התחבורה הציבורית - דבר אחד אפילו לא הזכירה בעסק הזה: את השלטון המקומי, את העושה שמפעל ההזנה עולה פי שלושה עם עליית מחירי האוכל (והרי כאן מדובר דווקא במצרכי היסוד), את העבודה שכל הוצאת האשפה בנויה על דלק וחלפים (כוח האדם מהווה כ-50%). אפילו ברמז לא נזכר שהמערכת הזאת קיימת ושצריך לשבת ולדון עם השלטון המקומי. אח"כ אומרים: רגע, נוואו נשב ונחשוב. וזאת הבעיה המרכזית: שאיש לא מתייחס ברצינות מספקת לזרוע שלטונית מובהקת זו.

ב.צ. קשת:

בזמן המנדט נאלצה הרשות המקומית היהודית להתגונן נגד מיסות השלטון עי"כ שקיבלה על עצמה כל מיני תפקידים שבורך כלל היו צריכים להיות תפקידי המדינה. כשקמה המדינה לא הבינו האחראים למערכת השלטון המקומי בארץ שחל שינוי ושצריך לבדוק מה מוטל על השלטון המקומי ומה מוטל על השלטון המרכזי, והעיריות המשיכו לטפל בעניינים שכל בר-דעת חייב היה לדעת שאינם מתפקידיו: בריאות, חינוך, סעד, דת, ועכשיו נוספה גם קליטה. חלק מתוך רצון של השלטון המקומי להיות בעל-הבית של הנושא, וחלק מתוך אי-הבנה מצד השלטון המרכזי.

הרשות המקומית מעולם לא יכלה להשיג באמצעה היא בלבד כיסוי ההוצאות הללו. אז באה הרשות המרכזית, ובאמצעות מלווה או מענק ניסחה לאזן את תקציב השלטון המקומי. כלומר: כמעט תמיד הרשות המרכזית ניסחה את תקציבי הרשויות המקומיות, אבל זה היה מלווה באיחור בחשלושים ובגרימת בעיות לרשויות המקומיות. הדבר הסתדר "איכשהו", אבל ה"איכשהו" הוביל בסופו של דבר לפרשת אילת.

התברר שהגישה שלנו כל השנים היתה צודקת. עובדה שעיקר הצרות באו לשלטון המקומי מאותם תפקידים שהם ממלכתיים בטבעם. אני מעולם לא הבנתי איך אפשר למשל לחלק את החינוך לשניים: חלק לממשלה וחלק לשלטון המקומי. אינני מבין עד היום מדוע הבנין הוא ענייני של ראש העיר, ואילו המורים הם ענייניה של הממשלה, והשרתים חוזרים שוב לשלטון המקומי. הוא הדין בענייני הסעד והקליטה.

הפתרון לדעתי הוא אחד: שנגדיר מי חייב עבוד מה, ולא נרמה את עצמנו. כי בסופו של דבר צדק הגזבר שאמר "מה אכפת לנו מהו הגרעון? מישהו מחי שהוא ידאג לכך". ואינני מדבר על חריגות או

ב.צ. קשת:

על פלילים. אנחנו מדברים היום על עקרון, והעקרון אומר שלא תוכלו לשכנע אף אחד שעיריית אילת יכולה לצאת ממצבה בכוחות עצמה. וגם לא עיריית ירושלים. בסופו של דבר יגיע הענין לממשלה. אם הממשלה תן מענק - היא עושה מה שאני טוען. ואם היא תתן מלווה - היא מגדילה את החוב של העיריה, ומה יהיה הסוף?

צריך אפוא להגדיר, אולי בוועדה הזאת, מה הם חובותיה של הממשלה ומה הם חובותיה של הרשות המקומית. צריך להוציא מראשם של ראשי הרשויות המקומיות את המחשבה שאם כל הכסף עובר דרכם - מעמדם בעיר מתחזק. זה לא בכוון. מעמדם לא יכול להתחזק כשהם עומדים כעניים בפתחם של כל משרדי הממשלה פעמיים בשבוע. מפסידים זמן ומרץ עי"כ שרוצים שהכסף יעבור דרך ראש העיר. לראש העיר יש תפקידים של הגשת שירותים יום-יומיים לאזרח, וזהו תפקידם.

אם בלך בדרך זו - אני חושב שבשנים קץ לדבר שאיננו מובן ואשר מהווה מעמסה על הרשויות המקומיות.

מצד שני קיימת בעיה רצינית של גידול מתמיד של המנגנון ברשויות המקומיות. לכך אין לי פתרון. והדברים מכוונים לא לסייע זה או אחרת, אלא לכל מערכת השלטון המקומי כולה. עובדה שעם שינויי המפלגות בשלטון גדל והולך מנגנון העיריה, עם אבטלה סמויה וכו'.

אבל כאן מותר לרשויות המקומיות להיאחז באילן גידול.

ב. עוזיאלי:

אבל אלה הם שוליים. זה לא הזרם.

ב.צ. קשת:

אלה הם שוליים בקנה-מידה ארצי, אבל לא מקומי. לכך כאמור אין לי פתרון. זוהי צרה כללית; אני אינני יודע איך אפשר לפטר עובדים, בעיקר היום.

פ. אילון:

האם ירוע לך שכל הוצאות ההנהלה ברשויות המקומיות אינן מגיעות לכדי 5% מכלל התקציבים השוטפים? ואתה הרי מדבר על פקידים ועל סגנים, לא על מורים.

ב.צ. קשת:

אם לא תתקבל הגישה העקרונית שאני מציע - הפתרון הוא הצמדה להכנסות המדינה. כי להמשיך במצב של היום - הרי זה אבסורד.

לכל אותן הבעיות צריך עוד להוסיף את הבעיה הבולטת ביותר: בעיית הבטחון, שבה מעורבת הרשות המקומית כשהדבר פשוט איננו רציני: הג'א מל"ח ומערכת המקלטים. כשקרה מה שקרה הבוקר בבית-שאן - כולם הבינו שזהו ענין ממלכתי ארצי, ולא דרשו מראש העיר לטהר את הבית שבו מדובר. אבל ההכנות כדי שזה לא יקרה נופלות על הרשות המקומית. ואם הרשות המקומית חלשה או שלומפאלית - מעמיצים את האזרחים בפני סכנה בטחונית.

היור י. תמיר:

ישנה צדק עם הרשויות המקומיות אם נדע להפריד בין התחומים הממלכתיים ובין התחומים הלוקאליים. עוד לפני שנתיים שוחחתי בנוון עם ראש עיריית רמת-גן ועם ראש עיריית חדרה, והם כעסו עלי מאד: האם אתה רוצה שאנחנו נעסוק רק בשירותי תברואה? אמרתי להם: כן. איש לא מינה את ראשי הרשויות המקומיות בעולם לעסוק בענייני חינוך. ואם הם עוסקים בענייני חינוך - גם החינוך יוצא מקופח וגם ענייני התברואה. בעולם זוהי תמצית-החיים של האזרח במדינה, ואינני רואה בכך פסול.

לא מזמן ביקרנו באשדוד, וראיתו את שירותי הרחקת הפסולת שם. זוהי עיר חדשה, וזוועה כזאת עין לא ראתה בישראל, כי שכחו בכלל את הצורך בסילוק אשפה בעיר. בנו את המדינה - ושכחו בכלל את הצורך בסילוק פסולת נוזלים. וכך נראית היום המדינה, הכל בגלל הגישה הזאת שרואים בשירות היום-יומי הזה דבר כאילו מיותר.

היו"ר י. חמיר:

כשהייתי חבר מועצת עיריית ת"א והיה צריך לחלק את המחלקות בין הסגנים - האחרונה במחלקות הייתה תמיד מחלקת התברואה, שניתנה תמיד לשלומיאל ביזנר, מי שלא ידעו מה לעשות אחר כך עשו גם עם הפקידים.

אינני מסכים עם ח"כ קשת שכל מה שנעשה בתחום המחולקים הכספיים הוא הירק משום שהגיעו מים עד נפש, עד כדי כך שאנשים מתייחסים כבר לדברים מתוך פטאליזם. אני חושב שצריך להתייחס בכוונת-ראש לתופעה זו שאנשים חונכו למצב בלתי נסבל מבחינת ניהול משק כספיים תקין. אילו הייתי אני ראש עיריית אילת - הייתי בא לשרת הפנים ומניח את מפתחות הפנים על שולחנו. אבל לעשות מה שהוא עשה עם תומר - זהו חוסר אחריות משווע.

צדק ח"כ קשת כשאמר שתולדה המצב היא עוד בימי המנדט, כשהשלטון המקומי היה המדינה-בדרך. הטעות הייתה שחשבו שצריך להשאיר את המצב כך גם אחרי הקמת המדינה. כיום יש לשלטון המקומי תפקידים חשובים יותר, מבלי שיהיה אחראי לסעד. אנחנו צריכים ליטול דוגמה מעמים אחרים, איך הם מנהלים שלטון מקומי. הדיון שלנו היום לא יכול אפוא להסתפק רק בבעיות של תקציב. חומרת הבעיה מחייבת גישה ריאליסטית, ואני מקווה שהניחוח שלנו ימצה את הבעיה גם מנקודת-ראות זאת.

א. גיבלבר: מה הם כלל החובות של כל הרשויות המקומיות (החובות, לא הגרעון)?

פ. אילון: אמרנו: 2 מיליארד לירות, קרן בלבד. הבעיה היא לכמה שנים זה מחולק.

א. גיבלבר: מהו האחוז הממוצע בתקציב השנתי המיועד לתשלום חובות?

פ. אילון: 22%-24%, ב-1.4.74.

א. גיבלבר: לפני שניגשים לערוך תכנית כלשהי של עשייה, של אספקת שירותים, צריך קודם כל לשלם חובות, וזה כ-25%. זהו הקו האדום, לדעתי.

האם יש גישה אחרת לעיירות הפיתוח, שונה מזו של מרכז הארץ? האם בערי הפיתוח בצפון ובדרום המענקים גדולים יותר? מה ההבדל בין אילת לבין חל-אביב?

פ. אילון: יש הבדל בין עיירות הפיתוח ובין המרכז: הקריטריונים לחלוקת מענקים ועזרה לרשויות המקומיות מעדיפים את איזורי הפיתוח ואת האיזורים שהרכב הסוציאלי שלהם חלש.

ב.צ. קשת: בשלומי מקבלים 100% של הוצאות הסעד, אבל זה לא נקרא שהמדינה מחזיקה שם את שירותי הסעד, אלא הרשות המקומית שם היא המחזיקה את שירותי הסעד, ומקבלת "השתתפות" של מאה-אחוז.

א. גיבלבר: הטלת התקציב של הרשויות המקומיות על חשבון המדינה זה דבר אחד, והרצון לרוקן את הרשות המקומיות מכל אוטונומיה ומן האפשרות של שלטון עצמי זה עניין אחר. תוך כדי סידור הצד התקציבי אנחנו עלולים לרוקן מתוכן את הגופים שיש להם ערך משל עצמם מבחינת הדימוקרטיה. זה נוגע גם לענין הסעד. גוף קטן יכול לתת סעד גדול יותר לנזקקים שלו, על חשבון תושבי אותו

א. גיבלר:

מקום, משיכולה המדינה לתת לכלל הציבור, ואנחנו מעוניינים בכך. יש למשל מקומות שרוצים להוסיף על החינוך הסטנדרטי שהמדינה מחלקת לכל אזרחי המדינה. ראש עיריית חולון למשל הצה באוניברסיטה בעירו. המדינה איננה חושבת שדרושה אוניברסיטה לחולון, אבל אם יש לראש העיר אפשרות, ואם התושבים רוצים בכך - הוא יכול להקים בחולון מכללה גם כשבתכנית של המדינה הדבר איננו כלול. על חשבון תושבי המקום, כמוך. איננו צריכים לפגוע באוטונומיה של הרשות המקומית. משום כך צריך החינוך הסטנדרטי לחול על המדינה, אבל צריך להשאיר אפשרות של גביית מסים מקומיים ע"י מחיר המים, ע"י הארנונה וע"י מחיר החשמל וכו', דבר שיתן אפשרות לגוף המקומי האוטונומי לשלוט על עצמו, לטובת תושביו ועפ"י יכולתו שלו. בכך רצייתי להודיש שיש בעיה של אוטונומיה ושלטון עצמי של הרשויות המקומיות, ואסור לנו לפגוע יותר מדי בשלטון המקומי בצד רצוננו לתקן את המצב הקיים.

כאן אני בא לטעון כלפי הרשויות המקומיות על כך שבמשך שנים היו טובים מדי. יש שורה של מצרכים שיש עליהם סובסידיות, ויש ויכוח קשה בין הגופים המספקים אותם לבין השלטון המרכזי. השלטון המקומי הוא היחיד שבמשך שנים הוגבל באפשרויותיו להטיל מסים. הוא צעק וצעק - אבל לא התקומם. גם כאן הוא צריך להיות עצמאי, לא תלוי בהסתדרות. האפשרות הזאת לקבל קונסולידציה והלוואות במקום סידור מקיף - זה מה שגרם למצב המסובך של היום. כבר הוזכר כאן ענין המקלטים. קביעת סכום של 50 אלף לירות למקלט גורמת לכך שההשתתפות של הממשלה בסך 70% נהפכת להשתתפות של 30%, ועד שנגמר המקלט - ההשתתפות נהפכת להשתתפות של 10%.

צריכה להיות קודם כל קונסולידציה של החוב הגדול של 2 מיליארד לירות שהצטבר ברשויות המקומיות שלא באשמתן אלא באשמת השלטון המרכזי, לפני שנרצה להוריד ראשי-עיר שנסתבכו. אינני מצדיק את ראש עיריית אילת, שעשה דבר בלתי אחראי, גם במצב הקשה שהוזכר. גם משרד הפנים הלך מעבר למה שמוותר לו, בכך שאישר גרעונות גדולים כל-כך, כי אחרת אי-אפשר לספק את השירותים.

אבטלה סמויה קיימת לא רק בשלטון המקומי. זה משום שוותיקים אינם עוזבים, וכשהתפתחות המועצה והטכנולוגיה דורשת היום התמחויות אחרות, נוסף על הלחץ של הדור הצעיר להיות שותף בעשייה. את הבעיה הזאת אפשר לפתור רק ע"י שבמקום פנסיונרים שיוצאים לא יתקבלו עובדים חדשים מעבר לתקן. גם פריון העבודה במקומות מסויימים, כמו במחלקות התברואה, נמוך מאד, מה שאורם לכך שהרחובות אינם נקיים. התקן צריך להיות מלא והשכר גבוה, אבל העבודה צריכה להיות עבודה, ועל כך אין השלטון המקומי יכול להתגבר. וגם בכך הוא איננו החוטא היחיד - אולי פרט למפעלים יצרניים שאצלם פועל הגורם של רווח והפסד.

אני מצטרף לביקורת בכל הנוגע לנסיעות. כל החילופים הללו מגזגזים כסף ומטבע חוץ, והדבר אף מסתלף בניצוץ: לא תמיד יוצא נוצר דווקא במסגרת חילופי-נוער, ובמקום הסברה עושים בחו"ל קניות. כל זה צריך להיות באחריותו של משרד הסברה. השלטון המקומי לא צריך לקחת על עצמו להציל את המדינה בחו"ל; זה לא תפקידו. מכל מקום, הענין הזה דורש בדיקה וחסיכון.

ה. טובי:

הוויכוח מתמקד למעשה סביב שלוש בעיות: (1) בעיית הסמכויות של השלטון המקומי והיחסים בינו ובין הממשלה; (2) בעיות המימון, איך לעמוד בחובות ובעול; (3) הבעיות של המצוקה של היום.

בבעיה הראשונה יש חילוקי דעות ברורים. אי-אפשר להשתמש בטענה של הזנחה שהיתה עד עכשיו בשירותי התברואה וכו' כדי לרוקן את השלטון המקומי מכל אוטונומיה ומגע עם האזרח. בסופו של דבר אנחנו רוצים להתקדם, ולא לסגת אחורנית. בכל ארצות אירופה יש סמכויות עצומות לשלטון המקומי, הן בשטח התחבורה הציבורית, הן בשטח המשטרה המקומית וכו'. הדבר הזה חשוב כדי לדעת את כיוון התפתחות היחסים בין השלטון המרכזי והמקומי. לדעתי צריכה המגמה

ת. טובי:

להיות יותר בכיוון של פיתוח השירותים המקומיים במסגרת מקומית נבחרת. בוודאי, יש גם בעיות של כפילות פה ושם, ויש בעיות שהן בתחום תפקודיו של השלטון המרכזי, כמו מקלטים ואפסטים מסויימים של החינוך. אבל מכאן ועד להצעה לרוקן את השלטון המקומי מכל תוכן הדרך רחוקה.

הוועדה חייבת לומר דברים קשים לממשלה בבעיה השניה, בעיית המימון. בכל שנה אנחנו מעלים את הנושא, ובכל שנה הוא מסתבך יותר. אנחנו צריכים לשים מחסום בפני הנטייה הזאת של השלטון המרכזי להכביב את העול על הרשויות המקומיות. אם נשווה את עומס העול על הרשויות המקומיות לפני 10 שנים והיום - נראה כיצד גדלה המעמסה והולכת, וחייב אפוא לבוא כאן תיקון. לא פעם דרשנו את תיקון פקודת הרשויות המקומיות ושיטת המיסוי שבה, שהיא שארית לא של תקופת המנדט אלא של תקופה קודמת אף לה (מס גולגולת, מס חדר וכו'). ואם היתה פעם הצעה בדבר 7,5% למס-הכנסה - גם היא לא הגיעה לכלל מימוש. וגם האחוז שמקבלות הרשויות המקומיות תמורת מס רכוש לא עלה כל השנים, למרות שההכנסות ממס רכוש גדלו בהרבה במשך הזמן, גם בגלל היקף הרכוש. מכך סובלת במיוחד הרשות המקומית הערבית. גם בענין זה נראה לי שוועדת הפנים יכולה למלא תפקיד נכבד ע"י החלטה שתחייב את הממשלה להעביר לרשויות המקומיות אחוז קבוע מהכנסותיה, ואני מציע לכם לא לרכב על העגלה של מס ערך מוסף. זה לא "טרמפ", זוהי מלכודת.

מה שנוגע למצב היום - ברור שאנחנו חייבים לעשות צעדים מיידיים להקלת המצב, ולקבל החלטה בקשר לחובות של הרשויות המקומיות שיגדלו עתה עוד יותר בעקבות המדיניות הכלכלית החדשה. אם למדינה יש חובות-חוץ של קרוב ל-6 מיליארד דולר - היא תמצא בחקציבה הגדול הזה עוד פינה גם לחובותיהן של הרשויות המקומיות ולפתרון בעיית ההצמדה.

היור' י. תמיר:
ח"כ בארי עומד להעלות מחר על סדר-היום של הכנסת את הנושא הזה, ונמשיך בדיון בוועדה בעקבות הצעתו זו שתועבר כנראה אלינו.

י. בארי:
רק שתיים-שלוש שאלות: (1) ליד מרכז השלטון המקומי קיימת חברה לאוטומציה. יש טוענים שאילו הרשויות המקומיות ניצלו אותה על בסיס מסחרי - היו יכולות לחסוך כספים רבים בהנהלת חשבונות, משכורות וכו'. יש גם מספר רשויות מקומיות העומדות על כך שהן בעצמן ינהלו את מערכת האוטומציה. מה המצב בשטח זה?

(2) האם ניתן היה לעבור לרכישה מרוכזת ע"י כל הרשויות המקומיות ביחד, כולל בניה וכו', ועי"כ להקטין את ההוצאות? האם זה בר-ביצוע או לא?

פ. אילון:
לא הייתי מציע שנחליט שעקב המצב הקשה של הרשויות המקומיות הן תעסוקנה רק בחברואה בעולם הגדול המצב הפוך, ואני מבקש להבדיל בין מימון השירות ובין ביצוע השירות. אין קשר בין השניים. באמצעות רבות בעולם המימון הוא מרכזי, והביצוע בידי הרשות המקומית. אחרת אתה מרוקן את כל העניין מתכנון. כי אם רק חברואה - אני מציע שמשרד הבריאות יקבל זאת על עצמו.

א. גיבלבר:
אם כל המימון יהיה עלהממשלה - גם הביצוע יהיה כפי שהיא רוצה.

פ. אילון:
יש לי מה לומר גם על זה, אבל לא עכשיו. אינני מאמין שאפשר ממשרד מרכזי אחד לנהל כל שירות במדינה, עם כל בעיות האזרח, שהן מורכבות מאוד. אלא אם כן רוצים להקים משרדים איזוריים בכל מקום, שאז נהיה מדינת-פקידים.

פ. אילון:

לענין הרכישות הסרוכזות: הענין מורכב למדי. הקטנו לאחרונה חברה לענייני משק, כדי להגיע לרכישות סרוכזות של דברים גדולים, כמו רכב, ריהוט וכו'. ניסינו לעשות זאת לגבי בניה, אבל זה בלתי אפשרי, כי שום רשות מקומית איננה מוכנה שיכתיבו לה מלמעלה את חכנית הבניה שלה. אל נשלה אפוא את עצמנו.

היו"ר י. תמיר:

צריך עוד להזכיר שבידי הרשויות המקומיות נמצא כל הנושא הרחב של חכנון ובניה.

פ. אילון:

לת'א למשל יש 12-14 דגמים של רכב, ואי אפשר לעבור בבת אחת לדגם אחד ולהוציא מכלל פעולה את כל הרכב שכבר ישנו. אם כי אני חושב שצריך לחתור לקראת ריכוזיות, ואנחנו אמנם הולכים בכיוון זה.

גם החברה לאוטומציה היא ענין מורכב. אי אפשר להכניס אחדות במדינה כולה. פעם חשבו שאפשר להפוך את כל המדינה לקומבוא כללית אחת, אבל הימים הללו כבר עברו. עי"כ יכול כל המבנה הדימוקרטי שלנו להשתנות ברשויות המקומיות. יש מוסחים הסבורים שאין זה עולה לרשות מקומית יותר ביוקר אם יש לה אוטומציה עצמית משלה, ויעילות הביצוע רבה יותר כשאינן זה מרכזי. כפי שגם ענין של ביצוע, ואנחנו יודעים שאם הכל הולך מלמעלה - במקום כלשהו נוצר חלל ריק בין החכנית ובין הביצוע, לרעת האזרח או לרעת השלטון המקומי. אם כי עקרונית אני בעד אחדות מסויימת, עדיף אחת חשבות בגדוניתם השונים של כל רשות מקומית. ואמנם, אנחנו פועלים לא מעט בכיוון זה, ולא מעט הכנסנו תחת כנפי החברה לאוטומציה, אבל לא ייתכן להכניס את ת'א כולה לאוטומציה מרכזית.

ז. מליון:

לפני חודשים אחדים קיבלנו חוק של מברזים משותפים. עד אז לא יכולנו בכלל לעשות מה שהציע ח"כ בארי. מאז קיימנו כבר 3-4 מברזים מרכזיים בדברים גדולים כמו ציוד כיבוי וכו', והדבר עובר עכשיו כמעט כולו לביצוע מרוכז.

היו"ר י. תמיר:

אני מקווה שעוד בשבוע הבא נחזור להמשך הדיון בנושא זה, כדי להחיש את הסיכום, שהוא דחוף.