



סיכוי سيكوي Sikkuu

העמותה לקידום שוויון אזרחי الجمعية لدعم المساواة المدنية
The Association for the Advancement of Civic Equality

שיטת המימון התואם (Matching) בתקצוב

שירותי הרווחה בישראל

סקירת ספרות עולמית וחלופות מדיניות

אלינור מאיר

בית הספר למדיניות ציבורית

האוניברסיטה העברית

יוני 2010

מגיה: לאו גורביץ

מסמך זה נכתב ע"י סטודנט/ית מלגא/ית במסגרת פרויקט מדיניות שוויונית בעמותת סיכוי ומשקף את העמדות של כותב/ת המסמך בלבד

הקדמה

העברת כספים מהממשלה לרשויות המקומיות בישראל מתבצעת במספר דרכים, שהעיקריות ביניהן:¹

- א. העברת כספים מתוקף סמכותה של המדינה. העברת כספים המעוגנת בחוקים ובהחלטות הממשלה. לדוגמה, מענקי איזון המועברים ממשרד הפנים לרשויות.
- ב. העברת כספים מתוקף התקשרות חוזית בין המדינה והרשות. העברת כספים ממשרדי הממשלה לרשויות מקומיות לקיום פרויקטים שהרשויות מקיימות בעבור משרדי הממשלה - למשל רכישת שירותי הדברה שרשויות מקומיות מקיימות בעבור משרד הפנים.
- ג. מימון תואם של פרויקטים ושירותים על ידי הממשלה והרשויות. קרוי גם מצ'ינג (Matching). משמעות המצ'ינג היא מימון משותף של העלות של פרויקט או שירות מסוים על ידי הממשלה והרשויות המקומיות. נהוג להבחין בין מצ'ינג רגיל, כלומר, העברת תשלומים קבועים ממשרדי הממשלה למימון שירותים מסוימים באופן קבוע, לבין מצ'ינג פיתוח - העברת תשלומים בעבור פרויקט מסוים באופן חד-פעמי.

בשנים האחרונות מושמעת ביקורת מצד חוקרים, מנתחי מדיניות וגופי ביקורת בממשלה ומחוצה לה על שיטת המימון המשותף של שירותי רווחה הקיימת בישראל. מסמך זה סוקר את שיטת המצ'ינג, על יתרונותיה וחסרונותיה, ומעלה חלופות אפשריות לשיטה הקיימת בישראל. הערכת השיטה הקיימת תתבסס על שני פרמטרים המקובלים בספרות המחקרית להערכת שיטות לתקצוב בין ממשלתי:²

- א. יעילות הקצאתית (allocative efficiency), כלומר אופטימליזציה של אספקת שירותים ציבוריים ברמה ובהיקף המבוקש.
- ב. הוגנות חלוקתית בין רשויות.

תקצוב בשיטת המצ'ינג – רקע, רציונל ומטרות מרכזיות

תקצוב בשיטת המצ'ינג מבוסס על התניית השתתפות ממשלתית במימון שירותים ברשויות מקומיות במימון תואם מתקציב הרשות של אחוז מסוים מהתקציב הנדרש. בבסיסה של שיטת תקצוב זו

¹ רון יניב, (2008), עמ' 1.

² Bird Richard M. and Smart Michael (2002), עמ' 899-900.

מצויה התפיסה שהרשות המקומית היא הגוף שעליו לממן שירותים בתחומי השיפוט שלה. הרציונל המרכזי של המימון התואם, כלומר של השתתפות הממשלה במימון בנוסף לרשות, טמון בקיומן של השפעות חיצוניות: במקרים רבים, עשויה פעילות של רשות מקומית מסוימת להשפיע לטובה גם מעבר לתחום השיפוט של הרשות. אולם, ומטבע הדברים, רשויות מקומיות אינן מביאות בחשבון השפעות חיצוניות חיוביות של פעילותן בבואן לקבל החלטות, וכפועל יוצא התמריץ שלהן להשקיע בפעילויות בעלות השפעה חיצונית חיובית קטן מהתמריץ בראייה כלל ממשלתית. כך, סובסידיה ממשלתית בגובה השווה לערך התועלת (בשוליים) של ההשפעה החיצונית תמנע תת-השקעה בפעילות הנושאת השפעה חיצונית חיובית מצד רשויות מקומיות.³

לשיטת המצי'נג מטרות נוספות, אשר המרכזיות שבהן:

- הגדלת יכולת השליטה וההשפעה של השלטון המרכזי על פעילות הרשויות המקומיות - למשל, לתמרץ את הממשל המקומי להשקיע ביעדי השלטון המרכזי, או בשירותים שהשלטון המרכזי מעוניין שיסופקו, באמצעות מתן המענק הממשלתי.⁴
- הפיכת הרשות המקומית למעורבת, מחויבת ואף נושאת באחריות דיווח לשירותים הניתנים. הניסיון העולמי מראה כי על מנת להבטיח יעילות בסיפוק השירותים לאזרחים, נדרשת אחריות של הרשות המקומית המפעילה אותם. עם זאת, טוענים Bird and Smart (2002), ניתן להשיג מטרה זו של אחריות גם כאשר הממשלה מממנת עשרה אחוזים בלבד מעלות השירותים, ולהפך, מענק ממשלתי שאינו מתוכנן כיאות לא יבטיח אחריות של הרשות המקומית גם אם הוא מממן 90 אחוז מעלות התכנית.⁵

יתרונותיה של שיטת המצי'נג:⁶

- הרשויות המקומיות לוקחות חלק בנטל המימון של השירותים, שלא תמיד נמצא להם מימון מלא במסגרת התקציב הממשלתי.
- המצי'נג מאפשר הקצאת משאבים תוך התחשבות בשוני בהעדפות ובצרכים בין רשויות, שלא תמיד ניתן להבחין בהם: נניח שברשות מקומית מסוימת יש צורך גדול יותר לשירותי בריאות. במצב כזה שיטת המצי'נג מאפשרת לרשות לקבל מימון ממשלתי גדול יותר

³ Bird Richard M. and Smart Michael (2002), עמ' 904-907.

⁴ Parker & Serrano (2000), עמ' 16-17 (לדעתי, מה שמאפשר את השליטה של השלטון המקומי הוא העובדה שהמענק צבוע ולא דווקא שיטת המצי'נג, אבל במאמר לא הופיעה התייחסות לכך).

⁵ Bird Richard M. and Smart Michael (2002), עמ' 899, 904-907.

⁶ Bird Richard M. and Smart Michael (2002), עמ' 904-907.

(בהנחה כמובן שיש לרשות היכולת לספק את המימון המשלים) מרשויות הנזקקות לשירותים אלה במידה קטנה יותר.

קביעת שיעור המימון

Bird and Smart (2002) מציינים מספר פרמטרים על פיהם יש לקבוע את שיעור המימון הממשלתי לשירות מסוים על מנת להביא לאופטימליזציה של אספקת השירות על ידי הרשויות המקומיות:

- מידת רצונה של הממשלה בסיפוק רמה מסוימת של שירות זה.
- מידת ההשפעה החיצונית החיובית של השירות.
- עלות השירות.

מאחר שמטבע הדברים עשויים פרמטרים אלה להשתנות מרשות לרשות (למשל, בניית כביש באזור הררי תעלה יותר מבנייתו באזור מישורי), צריכים אחוזי ההשתתפות הממשלתית להשתנות בהתאם מרשות לרשות.

כמו כן, יש להביא בחשבון גם את היכולת הפיזית של הרשויות על מנת למנוע אפליה של רשויות בעלות תקציב דל. כך, על מנת להבטיח רמה שווה של שירותים בכל הרשויות המקומיות ראוי לכלול אלמנט משווה בקביעת שיעור ההשתתפות, וראוי שאחוזי ההשתתפות ישתנו מרשות לרשות בהתאם להבדלים ביכולת הפיזית של הרשויות או להבדלים בהכנסותיהן.

תהליך קביעת שיעור המימון האופטימלי, אם כן, אינו פשוט והוא מחייב ניסוי ותעייה ובדיקת תוצאותיהם של שיעורי מימון שונים עד להשגת שיעור המימון שייתן את התוצאה הרצויה. תהליך זה דורש מידע רב על מנת לאמוד ולכמת את הפרמטרים המוזכרים לעיל, מידע שחסר אפילו במדינות המפותחות ביותר, וזהו בעצם חסרונה המרכזי של שיטת המצ'ינג.⁷

הגבלות וחסרונות של שיטת המצ'ינג⁸

- Fenge Robert and Wrede Matthias (2004) מציינים כי עקרון בסיסי בתיאוריית המימון הבין-ממשלתי הוא שלממשלה אסור להתערב בהחלטות השלטון המקומי (באמצעות מענקים מותנים כמו בשיטת המצ'ינג), כאשר המטרה היא חלוקה מחדש של

⁷ Bird Richard M. and Smart Michael (2002), עמ' 904-907.

⁸ רונן יניב, (2008), עמ' 10-11.

המשאבים מהשלטון המרכזי למקומי בלבד. על פי התיאוריה הזו, המקרים היחידים שבהם תקצוב בשיטת המצינג עדיף על מענק ממשלתי בלתי מותנה הם במקרה שקיימות השפעות חיצוניות חיוביות או במקרה שהשלטון המקומי אינו מסוגל לבצע את תפקידו ביעילות. שלטון מקומי מושחת או בלתי יעיל מצדיק גם הוא תקצוב בשיטת המצינג.⁹

- כשפרויקט מופעל במימון תואם, לא ברור מהי חלוקת האחריות בין הגופים השותפים. כלומר, מי אחראי כלפי האזרח למתן השירותים: המדינה או הרשות המקומית? אם המדינה אחראית, מדוע לא תממן את כל העלות? אם הרשות המקומית אחראית, מדוע לא תממן את כל העלות? אם האחריות מתחלקת בין המדינה ובין הרשות, עדיין נשארת השאלה למי יש יותר אחריות וחובת דיווח כלפי האזרח. למשל, אם המדינה מתקצבת עובדים סוציאליים לפי יחס מסוים, והרשות המקומית טוענת שיש צורך בעובדים סוציאליים נוספים, לא לגמרי ברור מי אחראי לתקצב אותם. התוצאה שעלולה להיות, שברשויות חלשות לא יהיו די עובדים סוציאליים.
- רשויות מקומיות חזקות יכולות להשתמש בכלי של המימון התואם בצורה מיטבית, ואילו רשויות מקומיות חלשות אינן יכולות לעשות כן. למשל, כאשר רשות מקומית רוצה לפתח פרויקט מסוים, והמדינה דורשת השתתפות במימון של 25 אחוז מכספי הרשות המקומית, תיווצר בעיה אם הרשות המקומית חלשה ואין לה מקור תקציבי לכך. במקרה כזה - או שהפרויקט לא יפותח, או שהרשות המקומית תשתמש בתקציב המיועד לפרויקט למימון פרויקט אחר.
- העדר תיאום בין משרדי הממשלה עלול להביא לידי כך שרשות מקומית תקבל תקציב מימון תואם מכמה משרדי ממשלה בגין אותו פרויקט. במקרה כזה עלול להיווצר מצב שבו רשות מקומית תקבל יותר מ-100 אחוז עלות הפרויקט.
- יחסי הכוחות בין הרשות המקומית ובין משרדי הממשלה המממנים הם מורכבים. במקרים רבים מעוניין ראש הרשות לפתח את הרשות בלי להוציא לשם כך כספים מתקציבה. עלול להיווצר מצב שבו פרויקט תלוי במימון של כמה גופים ממשלתיים, שאחד

⁹ Fenge Robert, Wrede Matthias (2004), עמ' 2-1.

מהם אינו מעוניין להשתתף במימון. במקרה כזה ראש הרשות עלול להקפיא את הפיתוח כדי ללחוץ על הגופים האחרים, שמעוניינים בפרויקט, להשלים את המימון החסר.

- יש פרויקטים, שלפני תחילת ביצועם מוערכים בעלות מסוימת ושבידעבד מתחוויר כי עלותם גבוהה יותר. בחלק ממקרים אלה תשלום ההפרש בין העלות המוערכת ובין העלות בפועל נופל על הרשות המקומית. רשויות חלשות עלולות לבטל ביצוע פרויקטים מחשש שתיווצרנה עלויות נוספות שהן לא תוכלנה לעמוד בהן.
- המימון התואם מלווה פעמים רבות בפערי זמן בין אישור פרויקטים ובין העברת הכסף מהמדינה. הרשות המקומית היא המתחייבת לגוף המבצע, ולעתים נוצר מצב שבו הכסף אינו מועבר מהמדינה והגוף המבצע מפסיק את העבודה או שהרשות המקומית משלמת את חלקה של הממשלה מראש ונכנסת לחובות בשל כך.

השפעת שיטת התקצוב על רמת ההוצאה הציבורית של רשויות מקומיות

מספר מודלים תיאורטיים הוצעו בספרות המחקרית על מנת להעריך את השפעתם של סוגים שונים של מענקים ממשלתיים על רמת ההוצאה הציבורית הכוללת של רשויות מקומיות. Bradford and Oates (1971) מציעים מודל המבוסס על תפיסת הרשות המקומית כקולקטיב המקבל החלטות. על פי מודל זה, שיטת המצינג נושאת תמריץ גדול יותר לרשות להוציא כספים לצורכי ציבור מאשר מענק ממשלתי בלתי מותנה. תוצאות דומות מתקבלות גם במודל המבוסס על תפיסת הרשות המקומית כיחיד המקבל החלטות.¹⁰

בניגוד לממצאים התיאורטיים, מחקרים אמפיריים שבדקו את השלכותיהן של שיטות תקצוב שונות מהממשלה לרשויות המקומיות על הוצאותיהן החברתיות של הרשויות, מציגים תוצאות מגוונות ולא מאפשרים להסיק מסקנות חד משמעיות. Baker, Paynel & Smart (1999) מציינים, כי הסיבה לכך היא שהערכה אמפירית של השפעת שיטות תקצוב שונות על הוצאותיהן של הרשויות היא קשה. הם מביאים את ממצאי הסקירה שעשו Gold & Lowenstein (1995), אשר מצאו שדולר אחד של מימון ממשלתי שניתן בשיטת המצינג (ללא הגבלה של המענק) הוערך על ידי מחקרים שונים כמתמרץ את הרשות המקומית להשקיע במידות שונות, שנעו בין \$0.29 ל-\$1.23. בדומה

¹⁰ Bradford and Oates (1971), עמ' 440, 447. יש לציין, כי הכותבים הניחו הנחות יסוד רבות בנוגע לתהליך קבלת ההחלטות, ועל כן הם מציינים כי המודל המוצג הוא מוגבל.

לכך, דולר אחד של מימון ממשלתי שניתן בצורה של מענק נמצא כגורר השקעה נוספת מצד הרשות, למען אותם שירותים/תכניות, בשיעורים שונים שנעו בין \$0.2 ל-\$0.9 תוספת מצד הרשות לכל דולר ממשלתי.¹¹

Slack (1980), שחקר אמפירית את השפעתם של מענקי מצי'נג על ההוצאות הציבוריות של הרשויות, מצא שהממצאים אינם חד משמעיים ותלויים בהנחות רבות.¹² זאת ועוד, מחקרים אמפריים שבדקו את השפעתו של מענק ממשלתי בלתי מותנה (lump-sum grant) על הוצאות הרשויות המקומיות מראים שייתכן שלמענק מסוג זה יש תמריץ גדול יותר משנהוג לחשוב בתיאוריה להוצאותיהן הציבוריות של הרשויות.¹³

במחקר שערכו Baker, Paynel & Smart (1999) על הוצאותיהן של רשויות מקומיות בקנדה, הם מצאו נתונים חסינים, שהצביעו על כך שהנהגת גבול עליון למענק ממשלתי בשיטת מצי'נג (כלומר הגבלת המענקים הממשלתיים שיכלו הרשויות הקנדיות לקבל) גרמה לירידה בשיעור הגידול של הוצאות הרשויות המקומיות ב-8-9 נקודות האחוז, בהשוואה לרמת ההוצאות הצפויה ללא הגבלת סכומי המענק מן הממשלה.¹⁴

לקחים מהפעלת שיטת המצי'נג (Matching) בעולם

שיטת ה-Matching מקובלת מאוד בעולם ומופעלת במדינות מפותחות ומתפתחות כאחד. בבוליביה, למשל, הונהגה שיטה זו לאחר שהממשלה אימצה מדיניות של ביזור סמכויות לשלטון המקומי ובמקרים שלרשות היו משאבים עצמיים במידה ניכרת. בתחום החינוך הפורמלי השתנה אחוז ההשתתפות במימון על פי גודל הרשות. השיטה הונהגה במטרה:

- לעודד רשויות מקומיות להשקיע בשירותים המצויים בסדר עדיפויות גבוה מבחינה לאומית.
- ליצור תחושת שייכות של השלטון המקומי לתכניות ולשירותים הממומנים, במטרה להגדיל את הסיכויים לתפעול ותחזוקה הולמים על ידי הרשות ולתרומה שלה למימון השירותים מעבר לאחוז הקבוע.
- לתמרץ רשויות ליצור מקורות רווח חדשים.

¹¹ Baker, Paynel & Smart (1999), עמ' 270.

¹² Slack (1980), עמ' 369.

¹³ Fenge Robert, Wrede Matthias (1995), עמ' 217-220.

¹⁴ Baker, Paynel & Smart (1999), עמ' 285.

הפעלת ה-Matching בבוליביה מלמדת על מספר בעיות העלולות לצוץ בעקבות הפעלה לא מתוכננת של השיטה:

- הנהגת Matching בתחום שירותים אחד בלבד (כגון חינוך) עלול לגרום לרשות מקומית בעלת תקציב קטן להשקיע מאוד בתחום זה ולהזניח את יתר התחומים.
- הנהגת Matching באחוזי מימון שונים בתחומים שונים צריכה לשקף את סדר העדיפויות הממשלתי. כך יימנע מצב שבו הרשויות משקיעות הרבה יחסית בתחום שירותים מסוים, למרות שאינו נמצא בסדר עדיפויות ממשלתי גבוה, מכיוון שבתחום זה הן נדרשות להשלים אחוז קטן יחסית מן התקציב.¹⁵

Bird Richard M. and Smart Michael (2002) מציינים, כי הניסיון העולמי מראה שעל מנת למקסם את היעילות של מענק ממשלתי בעל מטרה ספציפית (שירות מסוים, תחום מסוים) יש לכלול בדרך כלל רכיב של מצינג.¹⁶

מימון תואם בישראל

שיטת המצינג למימון שירותים מקובלת בישראל במספר משרדי ממשלה, כגון משרד החינוך ומשרד הרווחה.¹⁷

משרד הרווחה

שירותי הרווחה בישראל ניתנים בין היתר באמצעות הרשויות המקומיות. משרד הרווחה מממן בדרך כלל 75 אחוז מכלל הוצאות הרשות לשירותי רווחה, כך שהרשויות המקומיות נדרשות לממן את האחוזים הנותרים (25%) מההוצאה. הסכם זה מעוגן בחוק התקציב זה עשרות שנים.¹⁸ דו"ח מבקר המדינה לשנת 2006 מצוין, כי רשויות מקומיות חלשות כלכלית עלולות שלא לצרוך את מלוא התקציב שהוקצה להן בשנה מסוימת מחוסר אפשרות להשלים את המימון הנדרש לשם קבלת התקציב. במצב זה מעביר משרד הרווחה מן התקציב שיועד לרשויות אלה לאותה השנה לרשויות אחרות.

¹⁵ Parker & Serrano (2000), עמ' 16-17.

¹⁶ Bird Richard M. and Smart Michael (2002), עמ' 909.

¹⁷ רונן יניב, (2008), עמ' 2-3, 7-8.

¹⁸ רונן יניב, (2008), עמ' 7.

דו"ח מוקדם יותר של מבקר המדינה המליץ לבחון את האפשרות לשנות את שיעור השתתפותן של הרשויות המקומיות במימון שירותי רווחה. למשל, הומלץ לבחון אפשרות לקבוע מימון בשיעור פרוגרסיבי לפי מצבה החברתי-כלכלי של הרשות, כך שרשויות ברמה חברתית-כלכלית נמוכה ישתתפו בשיעור נמוך יותר במימון בהשוואה לרשויות ברמה חברתית-כלכלית גבוהה. דו"ח מבקר המדינה לשנת 2006 מוצא כי למרות הביקורת על שיטת התקצוב הקיימת, המובילה לפערים בין רשויות באיכות שירותי הרווחה, לא בחן משרד הרווחה חלופות לשינוי השיטה. משרד מבקר המדינה מצא, כי נכון לשנת 2005 ככל שרמתה החברתית-כלכלית של הרשות גבוהה יותר, כך ההוצאה הממוצעת למטופל גבוהה יותר:

"ההוצאה הממוצעת למטופל ברשויות שרמתן החברתית-כלכלית היא הנמוכה ביותר הגיעה ל-869 ש"ח, ואילו ברשויות שרמתן היא הגבוהה ביותר הגיעה ההוצאה ל-3,520 ש"ח, כלומר פי ארבעה. מבדיקה לפי מגזרים התברר כי ההוצאה בממוצע למטופל ברשויות במגזר היהודי וברשויות מעורבות הייתה גבוהה פי שניים ויותר מזו שברשויות במגזרים הלא-יהודיים. לדעת משרד מבקר המדינה, פערים אלה אינם סבירים, ויש לחשוש שבמשך שנים רבות, שבהן הוקצו עשרות מיליארדי שקלים, לא נעשתה ההקצאה באופן שיש בו לסייע בהשגת שוויון בין הרשויות בהיקף ובמגוון שירותי הרווחה שהן מספקות. את קיומם של פערים אלה ציין משרד מבקר המדינה עוד בשנת 2000, אך עד כה לא נעשה שינוי מהותי".¹⁹

הממוצעת (בש"ח)	הסיווג לאשכולות
869	1
983	2
1,054	3
1,611	4
1,902	5
1,807	6
2,141	7
2,258	8
2,305	9
3,522	10

מקור: דו"ח מבקר המדינה לשנת 2006, עמ' 656

¹⁹ משרד מבקר המדינה, (2007), דו"ח מבקר המדינה לשנת 2006 עמ' 651-652.

לדברי שר הרווחה והשירותים החברתיים יצחק הרצוג, מחודש יולי 2008: "משרד הרווחה אינו מתנה את מתן התקציב בהתחייבות מוקדמת של הרשות כי תממן את חלקה. כדי לשמור על יציבות מתן השירותים, וכדי שמתן השירותים לתושבים לא יהיה תלוי במצב הכלכלי של רשות כלשהי, משרד הרווחה מעביר למסגרות שנותנות את שירותי הרווחה את התשלום המלא בעבור השירותים שסיפקו, ואז גובה מהרשות את חלקה. התשלום למסגרות הנותנות את השירות נעשה על פי דיווחי הרשות המקומית".²⁰

זאת ועוד, במשרד הרווחה נטען, כי נכון לשנת 2008 לא נמצא ביסוס לטענה שרשויות מתקשות לממן את חלקן במימון מסגרות רווחה. בפועל, רוב הרשויות מצליחות לנצל את מלוא תקציב הרווחה שלהן, ובקרב אלה שאינן מנצלות את מלוא התקציב שיעור הניצול הוא 85-90 אחוז. בין הרשויות שאינן מנצלות את מלוא התקציב יש כאלה ברמה חברתית-כלכלית גבוהה וכאלה ברמה נמוכה. זאת ועוד, בפרויקטים מסוימים, כגון תוכנית שמיד לילדים בסיכון, הרשויות המקומיות אינן משתתפות בתקציב בשנים הראשונות. לבסוף, בהקצאת תקציבים ובהעברות תקציביות בין הרשויות, אשר נעשות בסוף שנת תקציב, מדיניות משרד הרווחה היא להעדיף רשויות ברמה חברתית-כלכלית נמוכה.²¹

ביולי 2009 הכריז משרד הרווחה כי יבצע אפליה מתקנת בתקציב לטובת הרשויות המקומיות הלא-יהודיות, אשר רבות מהן מצויות במצוקה תקציבית. משרד הרווחה הכריז כי יקצה ב-2009 סכום של 53 מיליון שקל לטובת טיפול בנוער בסיכון במגזר הלא-יהודי, כחלק מתכנית ממשלתית לטיפול בנוער בסיכון עד שנת 2013. ב-2009 נטען כי בסך הכל יושקעו בתכנית 165 מיליון שקל, כך שהמגזר הלא-יהודי יהווה 32 אחוז מהתקציב. כמו כן, הוקטן חלקן של הרשויות החלשות במימון פיתוח תכניות נוספות לילדים בסיכון מ-25 ל-10-5 אחוז. לבסוף, שירותי הרווחה ברשויות הלא-יהודיות תוגברו ב-56 תקנים נוספים, מתוך 110 של המשרד.²²

למרות כל האמור לעיל, הכריז שר הרווחה בישיבת ועדת הכספים של הכנסת ב-15 בפברואר 2010, כי בישראל 2010 עדיין קיימת בעיה, על פיה רשויות חלשות אינן יכולות לשאת בשיעור המימון הקיים של 25 אחוז. מנכ"ל משרד הרווחה ציין באותה ישיבה, כי מלבד פרויקטים

²⁰ ציטוט מתוך רונן יניב, (2008), עמ' 7. הדברים לקוחים מתוך מכתב מאת שר הרווחה מ-23 ביולי 2008.

נקודתיים, שבהם מנהיג המשרד מימון דיפרנציאלי, הבעיה בכללותה קיימת וצריכה להיפתר מול האוצר או מול מרכז השלטון המקומי.²³

חלופות מדיניות לשיטת התקצוב הקיימת

להלן יוצגו חלופות לפתרון המצב הקיים היום בנושא תקצוב שירותי רווחה:

א. סל שירותי רווחה בסיסי ימומן במלואו על ידי הממשלה. שירותים נוספים ימומנו על פי הנוסחה הקיימת - 75-25 אחוז, ואילו לרשויות יינתן שיקול דעת בנוגע לאופן הפעלת השירותים הנוספים. חלופה זו תבטיח שירותי רווחה בסיסיים אחידים ברמה ארצית, בניגוד למצב הקיים כיום, שבו כל רשות קובעת בעצמה את השירותים שהיא מספקת.

ב. השתתפות דיפרנציאלית של הרשויות במימון השירותים, כאשר אחוזי ההשתתפות יותאמו לאשכול הסוציו-כלכלי של הרשות.

ניתן ליישם חלופה זו במספר דרכים. אופציה אחת - שברשויות שמצבן החברתי-כלכלי קשה, הממשלה תממן שירותי רווחה בסיסיים, ואילו ביתר הרשויות תישאר ההשתתפות של 75-25 אחוז ביחס לכל שירותי הרווחה. אופציה נוספת - מימון פרוגרסיבי של תקציבי הרווחה ברשויות, כך ששיעור ההשתתפות של הממשלה עולה ככל שהרמה החברתית-כלכלית של הרשות יורדת. (הצעה זו הוצעה בדו"ח מבקר המדינה).

מימון פרוגרסיבי שכזה נהוג במשרד התחבורה. משרד התחבורה משתתף במימון פרויקטים ברשויות המקומיות בהיקפים שונים על פי דירוג הרשות בסולם הכלכלי-חברתי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. המשרד מגדיר ארבע רמות השתתפות – 70, 80, 90, ו-100 אחוז. ברשויות החזקות ביותר שיעור ההשתתפות של המשרד הוא 70 אחוז, וברשויות החלשות ביותר שיעור ההשתתפות הוא 100 אחוז. כ-190 רשויות משתתפות בביצוע הפרויקטים, ובשאר הרשויות הפרויקטים ממומנים במלואם. מבנה זה של מימון נוצר בשנת 2004, לאחר שהתגלה כי הרשויות החלשות ביותר אינן מסוגלות לעמוד אפילו בעשרה אחוזים מהמימון. במקביל הוחלט במשרד התחבורה להפחית את המימון לפרויקטים ברשויות שאין בהן גבייה מספקת של מסי ארנונה.²⁴

²¹ רונן יניב, (2008), עמ' 7-8.

²² פלד מיקי, (2009).

²³ כנסת ישראל, (2010).

²⁴ רונן יניב, (2008), עמ' 6-7. באותו מקום נכתב עוד, כי במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים מבינים כי כאשר רשות מקומית מקבלת 100 אחוז מעלות פרויקט מסוים, היא עלולה לעשות בתקציבים המועברים לרשותה גם שימוש אחר. מסיבה זו הוחלט כי רשות מקומית שתקבל 100 אחוז מעלות פרויקט לא תוכל לממש אותו בעצמה,

ג. שמירה על שיעור השתתפות ממשלתי אחיד לכל הרשויות והנהגת אחוזי השתתפות יורדים ככל שסך ההוצאות של הרשות עולה.²⁵ שיטה זו תאפשר לאזן בין רשויות חזקות לרשויות חלשות, מכיוון שרשויות חלשות מראש נוטות להוציא את המינימום הנדרש על שירותים ציבוריים. הנהגת שיעור השתתפות ממשלתי משמעותי על כמות מסוימת ובסיסית של הוצאות הרשות תאפשר לכל הרשויות, גם אלה בעלות התקציב הדל, לממש את המינימום הזה. עם זאת, רשויות בעלות צרכים מיוחדים, הדורשים הוצאה גדולה מן הרגיל על שירות מסוים, עלולות להיות מופלות לרעה בשיטה זו.

הערות:

- יש להיזהר ממצב שבו קביעת סל שירותים יגרום למדינה להתנער משירותים נוספים שאינם כלולים בסל.
- יש להביא בחשבון בבניית סל השירותים, כי יהיה קשה לכמת את השירותים הניתנים כיום על ידי לשכות הרווחה.
- בקשר לחלופה המציעה השתתפות דיפרנציאלית של הרשויות – יש לקחת בחשבון שיטן רשויות שגם השתתפות של עשרה אחוזים בלבד במימון השירותים תהיה קשה להן.
- בנוגע לחלופות בהן המדינה נדרשת לממן שירותי רווחה במלואן (א', ב') יש להיזהר ממצב בו תנצלנה הרשויות מימון זה, ותפנינה יותר מדי זכאים לטיפול, מאחר שזה אינו על חשבון. (כיום ועדת החלטה לגבי הפניית ילדים לשירותי רווחה למשל, כפופה לראש הרשות).
- מצד שני, יש לקחת בחשבון את הסכנה שהרשויות לא יפנו מספיק זכאים לטיפול מאחר שזה על חשבון.

מגבלות והסתייגויות כלליות

המסמך לקח כמצב נתון את מצבן של הרשויות העניות, ואולי יש מקום לבחון פתרון בעיית המימון מכיוונים אחרים, כגון סיוע לרשויות עניות להגדלת תקציבן לטווח ארוך וכו'.

ואת הבנייה במקרה זה יעשה המשרד. רשות שתוצאה לבצע את הפרויקט באמצעים שלה תקבל ממשרד התחבורה מימון בשיעור 90 אחוז מעלותו, ועליה להראות שיש לה קבלן. זאת ועוד, משרד התחבורה שולח מפקחים כדי לוודא שהפרויקט מבוצע בפועל כמתוכנן.
²⁵ על פי Bird Richard M. and Smart Michael (2001), עמ' 905.

מקורות

כנסת ישראל, (2010), פרוטוקול ישיבת ועדת הכספים מיום 15 בפברואר 2010.

[קישור לפרוטוקול](#)

משרד מבקר המדינה, (2007), דו"ח מבקר המדינה מספר 57ב לשנת 2006.

[קישור](#)

פלד מיקי, (2009), משרד הרווחה ייבצע אפליה מתקנת בתקציב לטובת הרשויות המקומיות הלא-יהודיות, כלכליסט, 1.7.2009.

[קישור](#)

רוני יניב, (2008), מימון תואם (Matching) של משרדי ממשלה ורשויות מקומיות, הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 10 בנובמבר 2008.

Baker Michael, Payne A. Abigail, Smart Michael, (1999), An empirical study of matching grants: The "cap on CAP", Journal of Public Economics 72, 1999, pp.269-288.

[קישור למאמר](#)

Bird Richard M. and Smart Michael, (2002), Intergovernmental Fiscal Transfers: International Lessons from Developing Countries, World Development, Vol. 30, No. 6. pp. 899-912.

[קישור למאמר](#)

Bradford David F. and Oates Wallace E., (1971), Towards a Predictive Theory of Intergovernmental Grants, The American Economic Review, Vol. 61, No. 2, pp. 440-448.

[קישור למאמר](#)

Fenge Robert, Wrede Matthias, (2004), EU Regional Policy: Vertical Fiscal Externalities and Matching Grants, CESIFO Working Paper No. 1146.

[קישור למאמר](#)

Hines James R., Jr. and Thaler Richard H., (1995), Anomalies: The Flypaper Effect, The Journal of Economic Perspectives, Vol. 9, No. 4, pp. 217-226, American Economic Association.

[קישור למאמר](#)

Parker Andrew, Serrano Rodrigo, (2000), Promoting Good Local Governance through Social Funds and Decentralization.

[קישור למאמר](#)

Slack, Enid (1980) "Local Fiscal Response to Intergovernmental Transfers," Review of Economics and Statistics, 62: 364-70.

[קישור למאמר](#)