



המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל

אוכלוסייה ומשאבים בערים הגדולות

אריה הכט ומרינה קונין

ירושלים, אדר תשס"א, מרץ 2001

ערכה והביאה לדפוס:
דלית נחשון-שרון

כתובת המרכז: רחוב רב אשי 4, 93593 ירושלים
טלפון: 02-6790471
פקס: 02-6792676

Email: csp@netvision.net.il
אתר באינטרנט: www.csp.org.il

המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל

המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, שהוקם בירושלים ב-1982, וממומן בעיקר על-ידי ארגון הג'וינט האמריקאי, הוא מוסד פרטי ללא כוונת רווח, בלתי תלוי, ולא פוליטי. מטרתו הן לסייע לעיצובה של המדיניות הציבורית לרווחתם של תושבי ישראל באמצעות מחקר וחינוך בנושאי מדיניות חברתית, ולתרום למעורבות הציבור בעיצוב המדיניות על-ידי העשרת הדיון הציבורי המתלווה, או צריך להתלוות, לתהליך קבלת ההחלטות במדינה. המרכז שואף לתרום גם להבהרת הבעיות החברתיות של ישראל לידידי ישראל בחו"ל. בעבודתו של המרכז מושם דגש מיוחד על שילוב אמיץ של הממדים החברתיים והכלכליים בהתוויית המדיניות הציבורית. אין המרכז נוקט עמדה בסוגיות הנידונות על-ידי, אלא מציג ומסביר את סוגיות המדיניות והשלכותיהם של הפתרונות המוצבים להן, ומעלה הצעות חלופיות לפתרון בעיות.

פרסום זה, ככל פרסומי המרכז, הוא על דעתם ואחריותם של מחבריו בלבד. אין בו כדי לחייב את המרכז, את חבר הנאמנים שלו, את עובדיו האחרים, ואת התומכים בפעולותיו.

חבר נאמנים:

יושב ראש: הנרי טאוב

יושב ראש כבוד: אפרים קציר

היינץ אפלא, ריימונד אפשטיין, אלן בטקין, רלף י. גולדמן, סילביה הסנפלד, מילטון וולף, קארין וולף וכסלר, לואיס י. זורנסקי, ישראל כ"ץ, מורטון ל. מנדל, ג'ון ס. קולמן, ג'ונתן קולקר, יעקב קופ, ברט רבינוביץ, מיכאל שניידר

יועצים מחו"ל:

הנרי ארון (Brookings), פיטר הלר (IMF), ברטון א. וייסברוד (NorthWestern Univ.), רוברט לייטן (Brookings), יואל פליישמן (Duke Univ.), ג'ינט רותנברג-פאק (Wharton), הרמן ד. שטיין (Case Western Univ.)

מועצה:

שמואל נ' אייזנשטדט, חיים אדלר, רבקה בר-יוסף, רות גביזון, בנימין גדרון, ארנון גפני, סרג'ו דלה-פרגולה, ג'ימי וינבלט, צבי זוסמן, משה ליסק, ז'ק מישל, יעקב מנצ'ל, אלעד פלד, חוה פלטי, יוסף קטן, אריה שירום, עמנואל שרון

סגל המרכז:

מנהל: יעקב קופ

רכזי תחומים: חיים אדלר (חינוך), ארנון גפני (כלכלה), ג'ימי וינבלט (הקצאת משאבים), יוסף קטן (רווחה), אריה שירום (בריאות)

יואל בלנקט (רכז מחקר בסיסי), דלית נחשון-שרון (עורכת), נחום בלס (חוקר), יוליה קוגן (מחקר), מרינה קונין (מחקר), מירי סלע (מזכירה מנהלית), יהודית אגסי (פרסומים), דוד אפשטיין (קשרי חוץ), אהרן כהן (תחזוקה)

פתח דבר

המרכז לחקר המדיניות החברתית עוסק מעת לעת בתמורות דמוגרפיות ותקציביות המתרחשות במישור המקומי ובהשלכותיהן על השירותים החברתיים הניתנים לתושבים בערים השונות. רמת הרווחה של הפרט, המשתמש בשירותים הציבוריים, נקבעת במידה רבה על-ידי מערך השירותים המקומיים במקום מגוריו. השירותים החברתיים מוגדרים כשירותים ממלכתיים, והתקציבים הממשלתיים מועברים בגינם אל העיריות (הרשויות המקומיות), שהן ספקיות השירותים. בנוסף מקציבות העיריות משאבים משלהן לנושאי החברה והרווחה, ועקב כך רמת השירות, אופיו ואיכותו הופכים נבדלים לפי מקום המגורים.

נטל קליטת העלייה בעשור האחרון, שנפל במלוא כובדו על הרשויות המקומיות, ובמיוחד על חלק מהן, הצטרף לבעיות של הקצאת המשאבים החברתיים ברמה המקומית, אך הביא גם מנוף לערים מסוימות שידעו לנצל. המאמר המוגש בזה מתמודד עם סוגיות אלה ואחרות. בחינה מעמיקה הוקדשה לנושא של ניהול המשאבים ברשויות המקומיות הגדולות - מימון והרכב ההכנסות מצד אחד, ומבנה התקציבים ויעדי ההוצאות מצד שני, וכל זאת תוך התייחסות להרכב האוכלוסייה ולרמתה החברתית-כלכלית.

שאלת מפתח שעמדה בפני החוקרים היתה, האם השוני בין הרשויות המקומיות בפעילות התקציבית שלהן מוסבר על-ידי המבנה הדמוגרפי או ההרכב החברתי-כלכלי. בהמשך לכך נבדק, האם ההשתתפות של משרדי הממשלה מתחשבת בהבדלים ומסייעת לערים, שמצבן קשה יותר, כתוצאה מהרכב האוכלוסייה המחייב יתר שירותים או מקשה על גיוס הכספים.

המציאות הנחשפת במחקר זה מלמדת על הצורך להתמודד עם היתרונות של הביזור ומתן יתר אוטונומיה לראשי הערים לעומת היתרונות של ריכוז והכוונה של השירותים ממוקד אחד ולפי קריטריונים אחידים.

יעקב קופ

ירושלים, אדר תשס"א, מרץ 2001

אוכלוסייה ומשאבים בערים הגדולות

תוכן העניינים

7	1. מבוא
9	2. אוכלוסיית הערים הגדולות
9	א. צמיחת האוכלוסייה – 1980-1998
11	ב. מבנה הגילים
11	ג. הדירוג החברתי-כלכלי
13	3. מימון והרכב ההכנסות
16	4. מבנה התקציבים
16	א. מרכיבי התקציב
18	ב. גירעון תקציבי
20	ג. דפוסי ההוצאה לפי יעדים
22	5. ניתוח השוואתי
23	א. שלוש קבוצות של רמה חברתית-כלכלית
25	ב. השילוב בין המימון ובין הרכב השירותים
28	ג. שירותי רווחה בערים הגדולות
32	מקורות
33	לוחות נספח

אוכלוסייה ומשאבים בערים הגדולות

אריה הכט* ומרינה קונין**

1. מבוא

הערים הגדולות¹ מהוות חלק מרכזי בתוך כלל מערכת השלטון המקומי. העיריות בהן אוטונומיות במידה מסוימת אולם הן נתונות לפיקוח ממשלתי רב, כך שכל קיומן, תפקידיהן ומקורות המימון שלהן תלויים בהחלטות הכנסת והממשלה. מימון השירותים מורכב מהכנסות עצמיות ומהסכומים המועברים על-ידי המשרדים החברתיים, חינוך ורווחה, ובנוסף מקבלות חלק מן הרשויות המקומיות מענק של משרד הפנים, המהווה מימון גמיש יותר ומיועד לממן פעולות בנושאים שונים. שיעור ניכר מההכנסות שלהן מגיע לפיכך מהממשלה, השולטת גם בשיעורי ההכנסות העצמיות, והרשויות המקומיות חייבות להיות מתואמות עמה בנושאי מדיניות חברתית וכלכלית. אולם מסתבר כי נשאר די מקום ליוזמה של הרשויות המקומיות וכי פעולתן לאספקת השירותים המקומיים נעשית תוך הגברת מעורבותן הן במימון השירותים והן בהכוונתם.² מסתבר עוד כי יש לכך השפעה רבה על פערים בין רשויות שונות במשאבים ובשירותים המסופקים לתושביהן.

הרשויות המקומיות ידועות במשברים הכספיים שלהן ומואשמות בניהול בלתי זהיר של המערכת הארגונית והפיננסית שלהן ואף ביצירת גירעונות ופעילות שלא לפי כללי מינהל תקין. לימוד של הדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות מראה כי חלק מהן צברו גירעונות ניכרים, אולם רשויות מקומיות רבות מנהלות את תקציביהן ללא גירעונות או בגירעונות בלתי-משמעותיים. התבוננות כוללת במערכת השלטון המקומי אינה משקפת לכן תמונה נאמנה של דפוסי הפעילות והמימון של הרשויות המקומיות. המחקר שנערך בנושא הוא מועט והוא בא להצביע בעיקר על אי-השוויון במכלול המשאבים ובדפוסי ההוצאות של הרשויות המקומיות. העבודה שלפנינו עוסקת בהבנת דפוסי הפעילות והמימון של הרשות המקומית הבודדת, והיא מתרכזת כאמור בערים הגדולות בישראל. לרשויות המקומיות תפקיד מרכזי בהפעלת שירותים חברתיים לתושביהן בצד תפקידיהן בהתקנה והפעלה של תשתיות מקומיות וסביבתיות.

מקובל להניח כי העיריות הגדולות (רשויות מקומיות גדולות) נהנות מיתרונות לגודל באספקת השירותים³. ההנחה הכללית היא כי ב"ייצור" מרבית השירותים של הרשויות המקומיות קיים יתרון לגודל, לפיכך רשויות מקומיות גדולות עשויות להעניק יותר שירותים לנפש במשאבים העומדים לרשותן. התופעה קיימת אף כי הנחה זו מביאה את משרדי הפנים והאוצר להפחתה משמעותית בשיעורי מענק האיזון, הניתן לרשויות המקומיות הגדולות. הדבר גרם לעיוותים, היות שהמענק ניתן במיוחד ליישובי וערי פיתוח וחלק מן הערים הגדולות לא קיבלו מענה הולם לבעיות שהתעוררו בניהול תקציביהן. מצב זה מתברר גם בדו"ח מבקר המדינה

* ד"ר אריה הכט, כלכלן ואיש מדע המדינה, יועץ לנושאי ארגון ומימון בשלטון המקומי, בעבר מנהל המינהל לשלטון מקומי ורואה חשבון לעיריות במשרד הפנים.

** מרינה קונין חוקרת במרכז לחקר המדיניות החברתית.

¹ הכוונה לערים שמספר התושבים בהן עולה על 100,000 נפש. 12 ערים שייכות לקטגוריה זו בשנת 2000.

² ראה קטן, ינאי ושרר, 1996.

³ רזין, 1999.

לשנת 1999⁴, שעסק בבדיקת הנושא של הקצאת המענק לאיזון תקציבי הרשויות המקומיות. מסתבר כי "הנוסחה של משרד הפנים להקצאת המענק לא נתנה פתרון הולם לבעיות של קבוצות מסוימות של רשויות", ובין היתר לחלק מהרשויות שאוכלוסייתן עולה על 100,000 נפש. הרשויות המקומיות הגדולות שונות זו מזו במבנה הדמוגרפי, המשפיע על (ומושפע מ) המצב החברתי-כלכלי שלהן. ביניהן רשויות מקומיות שהמצב החברתי-כלכלי של תושביהן משופר ואחרות, שמצבן ירוד, חלקן במרכז המדינה ואחרות במרחק מסוים. מהן נושאות בנטל האזור המטרופוליני ואחרות הן ערי שינה בלבד. הן מאכלסות את כל הקבוצות באוכלוסייה, לרבות המגזר הערבי והמגזר החרדי, והן משקפות קצבי צמיחה כתוצאה מריבוי טבעי, הגירה פנימית ואף שונות בהיקף קליטת עלייה בשנות התשעים. העבודה מציגה ניתוח השוואתי של המשאבים של העיריות הגדולות, הרכב תקציביהן ואופן ההקצאה לשירותים השונים, וכן עוסקת במידת עמידתן במגבלות המשאבים העומדים לרשותן. אחת השאלות המרכזיות בעבודה היא, האם ניתן להצביע על שוני בין הרשויות המקומיות בפעילות התקציבית שלהן, אשר ניתן להסבירו בהבדלים במבנה הדמוגרפי או בהרכב החברתי-כלכלי. במיוחד נבדוק, האם השתתפות משרדי הממשלה מתחשבת בהבדלים אלו ומסייעת לערים אשר, לכאורה, מצבן קשה יותר, כתוצאה מהרכב אוכלוסייה המחייב יותר שירותים או מקשה על גיוס משאבים.

המחקר התבסס על דוחות כספיים של הרשויות המקומיות. מאגר הכולל את תמצית הדוחות המבוקרים הועמד לרשות חוקרי המרכז על-ידי האגף לביקורת במשרד הפנים, בראשות מר שוקי אמרני. נתונים אחרים ששימשו את העבודה מתפרסמים באופן סדיר על-ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרדי הממשלה (ראה רשימת המקורות).

⁴ מבקר המדינה, 2000.

2. אוכלוסיית הערים הגדולות

בערים הגדולות מתגוררים 44 אחוז מן התושבים במדינה, הצורכים כ-40 אחוז מהמשאבים העומדים לרשות כל הרשויות המקומיות (1998). אוכלוסיית הערים הגדולות (שחלק מהן לא נכללו בקבוצה זו בשנת 1980) היוותה בעבר שיעור גדול יותר מכלל אוכלוסיית ישראל: כ-50 אחוז ב-1980 ושיעור קרוב לזה גם ב-1990. גם משקל תקציביהן של העיריות הגדולות היה גדול יותר בשנים הקודמות: ב-1980 הוא עמד על כ-50 אחוז מכלל תקציב הרשויות המקומיות וב-1990 היה 47 אחוז.

לעיון במאפיינים עיקריים של הערים הגדולות נעין במבנה הדמוגרפי וברמה החברתית-כלכלית שלהן. המבנה הדמוגרפי של הערים הגדולות יוצג בקצרה בשני ממדים עיקריים: האחד, צמיחת הערים הגדולות משנת 1980 עד שנת 1998; והשני, הרכב האוכלוסייה לפי גיל – ילדים עד גיל 14, בוגרים בגיל 15-64, וקשישים גילאי 65 ומעלה. בהשלמה לכך נציג את הדירוג החברתי-כלכלי של הערים הגדולות.

לוח 1. האוכלוסייה, צמיחתה והרכב הגיל בערים הגדולות

קבוצת הגיל (אחוזים)	גידול תקופתי (אחוזים)			עולים* (אלפים)			אוכלוסייה (אלפים)			
	+65	15-65	0-14	1980-98	1990-98	1980-90	1998	1990	1980	
10	61	29	52	26	21	793	5,971	4,739	3,922	ארצי - ס"ה
13	62	26	35	15	17	405	2,610	2,265	1,931	ערים גדולות
8	57	35	54	20	29	45	628	524	407	ירושלים
18	64	18	4	3	1	45	348	339	335	תל-אביב-יפו
18	63	19	15	8	7	56	265	246	230	חיפה
9	66	25	99	31	52	26	183	140	92	ראשון-לציון
13	65	21	25	4	19	22	163	156	131	חולון
11	64	25	48	33	11	45	162	122	110	באר-שבע
13	64	23	31	9	20	26	157	144	120	פתח-תקוה
15	61	24	56	16	34	38	154	132	98	נתניה
10	62	28	135	80	30	50	151	84	64	אשדוד
16	64	20	4	3-	7	33	137	141	132	בת-ים
9	50	41	46	15	28	7	134	117	91	בני-ברק
18	63	19	6	6	1-	11	127	120	120	רמת-גן

* סך-כל העולים שהגיעו בין 1.1.89 עד 31.12.97.

א. צמיחת האוכלוסייה – 1998-1980

הצמיחה הממוצעת של הערים הגדולות נמוכה מצמיחת כל האוכלוסייה בכל אחד משני העשורים האחרונים, אולם הערים נבדלות מאוד זו מזו באופי צמיחתן.

שתי ערים בולטות במיוחד בצמיחת אוכלוסייתן בין 1980 ל-1998 – ואלו הן אשדוד וראשון-לציון. אשדוד, אשר צמחה ב-135 אחוז, הצטרפה רק במהלך שנות התשעים לקטגוריית הערים הגדולות. שיעור הצמיחה שלה הוא הגבוה ביותר בהשוואה עם יתר הערים הגדולות. ראשון-לציון לעומת זה אשר כבר היתה קודם לכן בין הערים הגדולות, הכפילה את אוכלוסייתה במהלך

עשרים השנים האחרונות (גידול של 99 אחוז). שתי הערים הללו נבדלות זו מזו בתקופת זינוקן. עיקר צמיחתה של ראשון-לציון התרחש בשנות השמונים (52 אחוז) ונבע מהפיתוח האורבני, שהתפרץ מתוך הטבעת הפנימית של מטרופולין תל-אביב ומצא תכניות מתאר ובינוי מוכנות בעיר זו. העיר המשיכה וגדלה בשיעור מרשים גם בעשור התשעים, תוך כדי קליטה של 26 אלף עולים. אשדוד, לעומת זאת, צמחה בעיקר בשנות התשעים (גידול של 80 אחוז) והעלייה היא שתרמה לעיר את ההזדמנות הגדולה, אך גם קודם לכן קצב הגידול הטבעי של אוכלוסיית העיר לא היה נמוך. הזדמנות זו גם היא לא היתה אפשרית לולא התארגנה העירייה באשדוד בקידום מהיר של תכניות, שאפשרו הפקת היתרי בנייה והתקנת תשתיות לרבעים חדשים. כך קלטה אשדוד 50 אלף עולים מראשית גל העלייה ב-1989 ועד סוף 1997, שהביא לגידול המדהים של אשדוד. אוכלוסיית עולים בהיקף כזה, גבוהה לעומת כל הערים הגדולות חוץ מחיפה, שבה נקלטו 56 אלף עולים.

ירושלים ונתניה צמחו גם הן באורח בולט למדי - מעל ל-50 אחוז בתוך שני העשורים. גם באר-שבע ובני-ברק קרובות בשיעור צמיחתן לערים אלה - 46-47 אחוזי גידול, אך גם כאן ישנה שונות רבה בין ארבע ערים אלה באופי הצמיחה ובהרכבה.

לגבי ירושלים, העיר הגדולה ביותר, שממדיה עולים על 600 אלף נפש. הצמיחה הכוללת של העיר גבוהה - 29 אחוז בעשור השמונים ו-20 אחוז בעשור התשעים. מורכבות רבה מאפיינת את אוכלוסייתה, כאשר לכל קבוצה בעיר שיעורי צמיחה שונים. שליש מהאוכלוסייה בעיר (200 אלף נפש) הם ערבים - בעשור השמונים אוכלוסייתם גדלה ב-27 אחוז ובעשור התשעים ב-37 אחוז. הריבוי הטבעי של אוכלוסייה זו מתמיד וגבוה.

גם האוכלוסייה היהודית מורכבת מאד, כאשר בולט בתוכה שיעור גבוה של חרדים (המתרכזים במספר שכונות). בנוסף קלטה העיר בעשור האחרון 45 אלף עולים. מעניין לציין כי, הרכבם של העולים שנקלטו בבירה, לפי ארצות המוצא, שונה משל העולים שנקלטו ברוב הערים הגדולות. העולים ממדינות חבר העמים לשעבר מהווים רק 63 אחוז מתוך כלל העולים שהגיעו בעשור זה לירושלים לעומת שיעורים הגבוהים מ-90 אחוז בערים גדולות אחרות. העיר נתניה זכתה למשך עולים רבים לתחומה (38 אלף), לרבות אתיופים (כ-2,500 עולים אתיופים הופנו לנתניה, כמעט רבע מן העולים האתיופים שנשלחו לכלל הערים הגדולות - 11 אלף). אולם קליטת העלייה בלבד אינה מסבירה בה את כל הגידול. העיר צמחה בשנות השמונים בשיעור גבוה יותר מאשר בשנות התשעים.

לגבי באר-שבע, העלייה של שנות התשעים בלמה את האטה שהחלה להסתמן בגידול האוכלוסייה בעיר לקראת סוף שנות השמונים. העיר קלטה כ-45 אלף עולים, מספר הדומה לזה שנקלט בערים ירושלים ותל-אביב (כל אחת בנפרד), הגדולות בהרבה מבאר-שבע.

בני-ברק ממשיכה להתאפיין על-ידי ריבוי טבעי גבוה, מתמיד ונמשך לאורך התקופה: גידולה רב יותר בעשור השמונים, אולם כאשר בעיר זו לא ניתנו די הזדמנויות דיור החלה בה הגירה שלילית לשכונות חרדיות שפותחו בערים אחרות, ולערים חדשות על חשבון פוטנציאל הגידול המקומי.

חולון ופתח-תקוה צמחו בשיעורים נמוכים יותר, 25 ו-31 אחוז, בהתאמה. שתיהן ערים ותיקות, ערים שקלטו כל אחת מהן למעלה מ-20 אלף עולים בעשור האחרון.

לגבי חיפה אמנם הגידול של אוכלוסיית העיר איננו בולט לעומת ערים שצמחו בשיעורים גבוהים - 16 אחוזי גידול בעשרים שנים. אלא ששיעורי הצמיחה השל העיר, שקלטה בעשור התשעים 56 אלף עולים, יותר עולים מכל עיר גדולה אחרת - הביאו לחיפה תנופה חדשה, זאת לאחר שבשנים שקדמו לכך כבר נחזה כי העיר תוותר על מעמדה כעיר השלישית בגודלה בישראל.

תל-אביב (3.4 אחוז) בת-ים (4.0 אחוז), ורמת-גן (5.7 אחוז) הן שלוש ערים, ששיעורי צמיחתן נמוכים מאוד בשני העשורים הללו. בשתי הראשונות כן נקלטה אוכלוסייה נכבדת של עולים, 45 אלף בתל-אביב ו-33 אלף בבת-ים. מעניין כי שיעור הגידול בבת-ים היה שלילי בשנות התשעים, למרות קליטת העולים בעיר, כלומר שהגירה שלילית גבוהה מאד התקיימה בה באותן שנים. לעומתה ברמת-גן נקלטו פחות עולים, כ-11 אלף בסך-הכל, אך העיר חוותה גידול חיובי בעשור זה – התאוששות דמוגרפית – לעומת ירידה שחלה באוכלוסייתה בעשור השמונים.

ב. מבנה הגילים

בין הערים הגדולות בולטות שתי ערים "צעירות": ירושלים ובני-ברק. שיעור הילדים (גילאי 0-14) באוכלוסיית שתי הערים האלה - 35 ו-40 אחוז - גבוהים מן הממוצע הארצי (29 אחוז), וגבוהים בהרבה מן הממוצע לכלל הערים הגדולות (26 אחוז). שיעורים אלה גבוהים לעתים פי שניים לעומת ערים אחדות. בהשלמה לכך, נמצא כי גם שיעור הזקנים (גילאי 65 ומעלה) בערים אלה הוא מן הנמוכים: 8 ו-9 אחוזים, בהתאמה, לעומת 10 אחוזים לכלל האוכלוסייה וכמעט 13 אחוז בממוצע לערים הגדולות.

בקצה הנגדי בולטות הערים "הזקנות", שבהן שיעור האוכלוסייה הקשישה גבוה, יחסית, וגם שיעור הילדים נמוך. מקובל לכלול בקטגוריה זו ערים, שאוכלוסיית גילאי 65+ בהן עולה על 15 אחוז. ארבע ערים שייכות לקטגוריה לפי קריטריון זה: רמת-גן (18 אחוז), תל-אביב (17.7 אחוז), חיפה (17.5 אחוז), ובת-ים (15.9 אחוז). אלה ארבע ערים ותיקות, שצמיחתן מאז 1980 לא עלתה על 20 אחוז. בארבע ערים אלה בולט גם השיעור הנמוך של הילדים – פחות מ-20 אחוז. שיעור זה נמוך מאוד מן הממוצע לכלל הערים הגדולות (26 אחוז) ומן הממוצע הארצי (29 אחוז).

הרכב הגיל של האוכלוסייה הוא משתנה מקובל הקובע את פוטנציאל הפעילות הכלכלית שלה. צירוף מספרי גילאי 0-14 עם בני 65+ לעומת בני 65-15 מהווה את "יחס התלות" המצביע על מידת התלות של הנמנים על קבוצות הקצה, הנחשבות תלויות מבחינה כלכלית, לבין הבוגרים. ככל שיחס התלות גבוה יותר כך גדל הנטל על גילאי העבודה, המשתתפים הפוטנציאליים בכוח העבודה, אלה הזקוקים פחות לשירותים וגם מי שנושאים בנטל המיסים והתשלום עבור השירותים.

במרבית הרשויות המקומיות הגדולות אחוז הבוגרים (65-15) גבוה מן הממוצע הארצי (61 אחוז). רק ירושלים ובני-ברק הן ערים "צעירות" הנמוכות מהממוצע הארצי והערים אשדוד וראשון-לציון, הערים ה"צומחות", קרובות מאוד לממוצע זה. במרכז ה"רשימה" שש ערים, ששיעורי הילדים באוכלוסייתן נעים סביב ממוצע של 24 אחוז ושיעורי הזקנים בטווח שבין 10 ל-15 אחוז. ראשון-לציון דומה במודד זה לערים הצעירות – שיעור הקשישים באוכלוסייתה 9 אחוזים – וכך היא מובילה בשיעור גילאי עבודה גבוה במיוחד – 66 אחוז מן האוכלוסייה של העיר.

ג. הדירוג החברתי-כלכלי

הדירוג של יישובים בישראל לפי הרמה החברתית-כלכלית מבוסס על המדד החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. המדד משקף את הרמה החברתית-כלכלית של תושבי רשות מקומית כפי שהיא מבוטאת על-ידי מבחר של משתנים הכולל את התחומים העיקריים של

דמוגרפיה, רמת-חיים, השכלה וחינוך, תעסוקה ואבטלה, וגמלאות (אין כל התייחסות לפיזור, אם קיים, בתוך אוכלוסיית הרשות והדבר הופך להיות רב-משמעות בערים הגדולות)⁵.

11 מתוך 12 הערים הגדולות מדורגות בין אשכול 5 לאשכול 9 - כלומר דירוגן בתוך האשכולות מבטא את השתייכותן לאשכולות ברמה בינונית וגבוהה. בתוך קבוצה זו בולטות הערים המבוססות, השייכות לאשכולות 7-9 - כאן נכללות שש מן הערים הגדולות - פתח-תקוה, חולון, חיפה, ראשון-לציון, תל-אביב ורמת-גן. ולאחריהן הערים הבינוניות ברמתן, המדורגות באשכולות 5-6 ואלו: באר-שבע, אשדוד, ירושלים, נתניה ובת-ים.

רק העיר בני-ברק מדורגת בדירוג נמוך ביותר של ערים עניות, בהשתייכה לאשכול 3. באשכול זה יש נוכחות דומיננטית ליישובי פיתוח, המאופיינים על-ידי רמת חיים נמוכה אך נכללים בו גם מספר יישובים עירוניים, ששיעור אוכלוסייתם החרדית גבוה. בני-ברק בולטת בתוכם בשל מעמדה כאחת הערים הגדולות (ראוי להדגיש כי באשכול הראשון אין כלל יישובים יהודיים, ובאשכול השני 3 יישובים יהודיים, ששניים מהם יישובי פיתוח והשלישי עיר חרדית חדשה שהוקמה ב-1985)⁶.

לוח 2. המדד החברתי-כלכלי של הערים הגדולות, דירוג ואשכול

רמת הקבוצה	העיר	דירוג*	אשכול
נמוכה	בני-ברק	60	3
בינונית	באר-שבע	107	5
	אשדוד	110	5
	ירושלים	113	5
	נתניה	123	6
	בת-ים	133	6
מבוססת	פתח-תקוה	144	7
	חולון	147	7
	חיפה	155	7
	ראשון-לציון	161	8
	תל-אביב-יפו	162	8
	רמת-גן	170	9

*הדירוג הוא מתוך 203 רשויות מקומיות במחקר למ"ס, פ"מ 1118.

⁵ כל רשות מקומית מקבלת את חישוב "ערך" המדד החברתי-כלכלי שלה כפי שעולה מצירוף מקומה בכל המשתנים. בנייתו הרמה החברתית-הכלכלית של האוכלוסייה ב-2033 - רשויות מקומיות התקבלו עשרה אשכולות, כסולם דירוג של היישובים, כשאשכול 1 כולל את היישובים ברמה החברתית-כלכלית הנמוכה ביותר, ואשכול 10 את הגבוהה ביותר. מחקר דומה נערך לראשונה ב-1985 - על בסיס תוצאות מפקד 1983. המחקר האחרון פורסם על-ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ביולי 1999 (ראה מקורות), ומתייחס לתוצאות מפקד 1995.
⁶ בר-יוסף ונחשון-שרון, 2000.

3. מימון והרכב ההכנסות

מימון הרשויות המקומיות בישראל מורכב מ"הכנסות עצמיות" ומ"השתתפות הממשלה". שני המקורות של המימון תלויים רבות בהחלטת הממשלה, כך שלמרות האוטונומיה של הרשויות המקומיות הן נתונות לבקרה ממשלתית הדוקה.

ההכנסות העצמיות כוללות סכומים הנגבים על-ידי כל רשות מקומית ישירות מכל המחזיקים ברכוש בתחומה, דיירים במבני מגורים ומפעלי נכסים לעסקים – כל הנהנים משירותים שהעירייה מספקת. ההכנסות העצמיות מבוססות על גביית מס מרכזי אחד - **הארנונה הכללית** - לאחר שבראשית שנות השמונים בוטלו מספר מיסים משניים שעמדו לרשותן.⁷ הארנונה נגבית ממחזיקי רכוש בתחום הרשות המקומית. נטל המס הוא על המחזיקים ולא על הבעלים, אלא אם כן לא נמצא המחזיק או לא שילם. הארנונה איננה לכן מס רכוש במובן הקלאסי ואיננה מבוססת על ערכו, אלא על קריטריונים של שטח הנכס, האזור בו הוא נמצא, השימוש במבנה וסוג המבנה. קביעת שיעורי המס נתונה פורמלית בידי מועצת הרשות המקומית, אולם היא מוגבלת משנות התשעים בתקנות שרי הפנים והאוצר. התקנות קובעות שיעורים מירביים ומזעריים, אפשרויות ההעלאה משנה לשנה,⁸ ומבנה הנחות מותר, שבו טמונים מרכיבים מסוימים של פרוגרסיביות אם כי רק בקירוב ולא מתוך התחשבות מלאה במשפחה בודדת. רוב הקריטריונים למתן הנחות ופטורים נקבעים על-ידי הממשלה, גם אם נשאר שיקול דעת מסוים לרשויות המקומיות. הפטורים ניתנים למקבלי קיצבת הבטחת הכנסה, לנכים, לקשישים ולמשפחות מרובות ילדים. הארנונה הכללית מהווה 40 אחוז מכלל ההכנסות של הרשויות המקומיות, שהיא כשני-שליש מההכנסות העצמיות.

הכנסות עצמיות אחרות הן מאגרות, היטלים ודמי שירותים וזיכיונות. האגרה העיקרית היא אגרת השימוש במים וצמודה לה אגרת ביוב. "אגרת שירותים נוספים" בחינוך הופחתה בשל מתן פטור להורים. אגרות מסוימות כרוכות בפרוצדורה של מתן אישור או בירור כמו אגרה על היתר בנייה.

השתתפות משרדי הממשלה נחלקת לשני מרכיבים עיקריים: הראשון הוא הכנסות הנובעות מהשתתפות משרדי הממשלה הייעודיים למימון שירותי החובה – השירותים ה"ממלכתיים". בראש המשרדים האלה משרד החינוך ומשרד העבודה והרווחה. המרכיב השני כולל מענק כללי, הניתן באמצעות משרד הפנים והוא איננו מיועד למימון שירות זה או אחר אלא להשלמת המשאבים העומדים לרשות רשויות מקומיות אשר אין לרשותן די הכנסות עצמיות. המענק מיועד לממן פעולות בנושאים שונים, לרבות השלמה למימון השירותים הממלכתיים.

השתתפות משרדי הממשלה הייעודיים מושתתת על מספר נוסחאות הקשורות להיקף השירותים: היא מיועדת לממן את תשלום הרשות עבור שכרם של השרתים והמזכירות בבתי-הספר שבתחומי הרשות, שהם עובדי הרשות המקומית ואינם עובדי משרד החינוך כמו עובדי ההוראה, ואת שכרן של הסייעות בגני-ילדים. ההשתתפות מביאה בחשבון את מספר הילדים המשתתפים במוסדות החינוך. לגבי החינוך העל-יסודי – ההשתתפות כוללת את שכר לימוד לתלמידי החינוך העל-יסודי לפי תחשיב סל-הוצאה, לפי מגמות הלימוד ורמת השירות (הכוונה לרמת התשומות). הסכום ניתן עבור תלמידים במוסדות אשר בבעלות ובהפעלה ישירה של הרשות המקומית. לכן רשות מקומית, שחלק גדול מתלמידיה לומד בבתי-ספר ציבוריים או פרטיים אינה

⁷ הכט, 1987.

⁸ בדרך כלל לא ניתן להעלות את התעריפים ביותר מעליית מדד המחירים לצרכן וכן לא ניתן לשנות את גבולות האזורים או הגדרות סוגי המבנים והשימושים ללא אישור השרים.

מקבלת השתתפות זו. משרד העבודה והרווחה משתתף בשיעור של 75 אחוז מהוצאה של הרשויות לרווחה לאחר אישור התקציב ולפי מכסות שאושרו מראש.

השתתפות הממשלתית הייעודית לחינוך ולרווחה נושאת אופי שונה משל המענק הכללי, מכיוון שמדובר בשירותים הממלכתיים, שהרשויות המקומיות מופקדות על ביצועם ולא רק על מימונם. למשרדי הממשלה יש חופש מצומצם יותר בהענקת מענקים אלה בין הרשויות, ומצד שני לרשויות עצמן חופש מצומצם עוד יותר בהקצאת המשאבים למטרות שונות. עם זאת, מסתבר ממחקרו של רזין, כי גם בהקצאת העברות אלה יכולה לבוא לידי ביטוי מדיניות ממשלתית מפורשת של העדפת רשויות מסוימות. נשמעו גם טענות כי משרד החינוך מעביר כספים לרשויות המקומיות ללא קריטריונים מוגדרים ותוך אפליה בולטת.⁹

בדו"ח על ההקצאה לחינוך של המרכז, לדוגמא, נמצא הסבר לקיומם של הבדלים בין יישובים שונים, הנובעים מהקצאת הממשלה המבוססת על הרכב המורים, וויתקם, השכלתם, גילם – מרכיבים ההופכים עובדי ההוראה בעיר מסוימת ליותר יקרים לעומת עיר אחרת – הבדלים אלה באיכות כוח-האדם הגורמים להשתתפות הממשלה להיות בלתי-שוויונית.

המענק של משרד הפנים לעומת זאת מהווה מימון גמיש יותר ומיועד לממן פעולות בנושאים שונים. המענק מיועד להבטיח איזון של תקציבי הרשויות המקומיות. אולם מסתבר כי למרות ההמלצות שנקבעו על-ידי ועדת סוארי לגבי הקריטריונים להקצאת המענק, נמצא כי המשקל שנתן המשרד למצב החברתי-כלכלי היה קטן בהרבה מזה שעליו המליצה הוועדה.¹⁰

לוח 3. משאבי הרשויות המקומיות בתקציב הרגיל
הכנסה לנפש (1998) וההתחלקות באחוזים (1980, 1990, 1998)

1980		1990		1998		הכנסה לנפש	
ממשלה	הכנסות עצמיות	ממשלה	הכנסות עצמיות	ממשלה	הכנסות עצמיות		
(אחוזים)	(אחוזים)	(אחוזים)	(אחוזים)	(אחוזים)	(אחוזים)	(ש"ח)	
66	34	35	65	39	61	4,176	ארצי – ס"ה
59	41	21	79	26	74	3,931	ערים גדולות
65	35	29	70	41	59	2,816	ירושלים
51	49	12	88	14	86	6,974	תל-אביב-יפו
63	36	17	83	20	78	4,013	חיפה
64	36	21	79	24	76	4,194	ראשון-לציון
48	52	22	78	26	74	3,314	חולון
72	28	31	69	36	64	3,637	באר-שבע
57	43	19	81	18	82	4,147	פתח-תקוה
64	36	26	74	30	70	3,945	נתניה
71	29	27	73	28	72	3,426	אשדוד
56	44	23	77	31	69	2,834	בת-ים
64	36	31	69	46	54	3,320	בני-ברק
55	45	16	84	18	82	3,872	רמת-גן

⁹ רזין, 1999.
¹⁰ מבקר המדינה, 2000.

במהלך שנות השמונים חל שינוי דרמטי במבנה ההכנסות של הרשויות: בשנת 1980 ממוצע ההכנסות העצמיות ברשויות המקומיות היה שליש בלבד (34 אחוז), כאשר השתתפות הממשלה וההכנסות המועברות היוו שני-שלישים מן ההכנסות. כבר בשנת 1990 נמצאות העיריות לאחר מהפך במבנה המימון של ההכנסות בתקציב הרגיל, שהוחל עם הפעלת התכנית לבלימת האינפלציה 1985-. משקלן של ההכנסות העצמיות עלה ל-65 אחוז בכלל הרשויות המקומיות ואף ל-79 אחוז בממוצע לערים הגדולות. סביב ממוצע זה נמצאות בקצה האחד בני-ברק, באר-שבע וירושלים, שאצלן שיעור ההכנסות העצמיות עומד ב-1990 על 69-70 אחוז ולעומתן בקצה השני תל-אביב ששיעור ההכנסות העצמיות בתקציבה הגיע ל-88 אחוז.

במשך שנות התשעים ננקטה על-ידי משרדי הפנים והאוצר מדיניות לבלימת הגידול של ההכנסות העצמיות, כתוצאה מכך אנו מוצאים כי ממוצע ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות ב-1998 התמתן וירד ל-60 אחוז ובערים הגדולות ל-74 אחוז. הערים הגדולות שונות זו מזו ב-1998 על טווח רחב למדי, בו הנמוכה היא בני-ברק, ששיעור ההכנסות העצמיות שלה 54 אחוז בלבד, לעומת 86 אחוז בתל-אביב. מטרת המדיניות היתה לבלום גם את הגידול בהוצאות הרשויות המקומיות. לצורך זה נקבע כי הרשויות המקומיות אינן יכולות להעלות את שיעורי הארנונה הכללית לפי רצונן והן מוגבלות על-ידי תקנות. בנוסף לכך הונהג (בהנחיית בג"צ) פיקוח על שיעורי האגרות וההיטלים שאותם רשאיות הרשויות לגבות על מנת להבטיח כי סכומי הגבייה יתאמו להקצאת לפי יעדים מתוכננים. בנוסף לכך הונהג החל ב-1994 שיטת המענק לפי נוסחת סוארי¹¹. שיטה זו נמצאת עדיין בשלבי מעבר לגבי רשויות מקומיות שזכו בעבר לסכומים שמעבר לחישוב עפ"י הנוסחה. לפיכך הרשויות הזכאיות למענק אינן מקבלות את מלוא הסכומים. לבלימת ההכנסות היתה השפעה על ירידת משקל ההכנסות העצמיות בתקציב הרגיל.

לגבי הרמה המוחלטת של ההכנסות לנפש, מעניין לציין, כי בני-ברק אמנם נמוכה ביותר בשיעור הגבייה העצמית שלה מתוך כלל המשאבים אך היא איננה נמוכה בהכנסה העצמית שלה לנפש: ההכנסה העצמית לנפש בבני-ברק – 1800 ש"ח ב-1998 גבוהה מן ההכנסה העצמית לנפש בירושלים – 1,670 – הנמוכה ביותר מן הערים הגדולות. הממוצע לערים הגדולות עומד על 2,900 ש"ח לנפש, ובקצה הסולם תל-אביב שגבייתה לנפש בטור ההכנסות העצמיות בלבד מגיעה ל-5,980 ש"ח.

לגבי שיעור הגבייה וההנחות הניתנות – מסתבר כי משקל ההנחות בגבייה מושפע באופן בולט מהמצב החברתי-כלכלי של התושבים. רוב ההנחות ניתנות לחיילים בעלי משאבים נמוכים הנזקקים להבטחת הכנסה לסוגיה השונים, כאשר ההכנסה לנפש נמוכה. במרכיב זה בולטת העיר בני-ברק, שבה שיעור ההנחות הגיע ל-37 אחוז וירושלים – 26 אחוז. שיעור ההנחות בקבוצת הרשויות הבינוניות נע בין 26 ל-11 אחוז, ובערים המבוססות השיעורים נעים בין 18 ל-11 אחוז. ההרכב הדמוגרפי משפיע על ההנחות כי ככל שהמשפחות גדולות יותר כן ההכנסה לנפש נמוכה יותר. ניתוח של בנק ישראל על שיעור גביית הארנונה מתוך החיוב על פי חוק ב-1998 מלמד שיותר מ-75 אחוז מהשונות בין הרשויות בשנה זו מוסברים על-ידי גודלן של האוכלוסיות החלשות¹².

שיעור הגבייה מגיע בכל הערים הגדולות ליותר מ-92 אחוז (פרט לחיפה). ערים מסוימות אף הגיעו ל-100 אחוז ויותר כאשר תכניות הבראה חייבו אותן לגבות גם על חשבון פיגורים מן העבר. בכל מקרה, לא נראה כי מרכיב זה הוא בעל חשיבות יסודית להבדלים ברמת הרווחה של תושבי

¹¹ ועדת סוארי היתה ועדה בראשות פרופ' יצחק סוארי, שמונתה על-ידי שר הפנים ב-1992 כדי לקבוע מבחנים להקצאת מענק האיוון. באוגוסט 1993 הוגשו המלצותיה והממשלה החליטה ליישמן.

¹² בנק ישראל, 2000.

העיריות בהיותו נתון לשינויים ארגוניים זמניים. מסתבר כי רשויות מקומיות אשר בתחומיהן עסקים נהנות מחיוב מוגדל וכך לרשותם משאבים גבוהים כנמדד לפי גודל האוכלוסייה. יש לציין עוד, כי שתי הערים הבולטות בהכנסות לנפש, תל-אביב וחיפה, הן ערים מטרופוליניות, הנותנות שירותים לאוכלוסייה רחבה הבאה לתחומיהן אם לשם עסקים אם לשם השכלה, תרבות ובידור ושירותים אחרים. לפיכך מוטל עליהן נטל של קיום שירותים מקומיים ברמה מוגברת. מצאנו כי שתי הערים האלה גובות מתושביהן סכומים גבוהים יותר לנפש, ונותרים בידיהן סכומים – יתרות – אשר ביכולתן להפנות לשירותים חברתיים או פעילויות אחרות. השוואה בין העיריות איננה מספקת הסבר מספיק לנטל הנובע מהעסקים והמטרופוליניות על מכלול השירותים. אולם ניתן לראות, שקיים אי-שוויון רב במשאבים והוא נובע בעיקר מן הארנונה הכללית המושפעת הן מהחיוב של עסקים והן מההנחות הנובעות מהמצב החברתי-כלכלי.

לסיכום, המשאבים הדיפרנציאליים העומדים לרשות הרשויות המקומיות מאפשרים רמת רווחה שונה שאינה נובעת מהצרכים או מהחלטות של נבחרים הרשויות המקומיות לגיוס משאבים נוספים מהציבור. חלק ניכר מההבדל נובע מעקרונות המיסוי של הארנונה הכללית והיתרון שנוצר לערים המאכלסות תעסוקה רבה. למצב זה השלכות אחדות בנוסף לפוטנציאל השירותים הטמון בהם לתושבים.

4. מבנה התקציבים

א. מרכיבי התקציב

החלוקה העיקרית של תקציבי העיריות היא בין "תקציב רגיל" ל"תקציב בלתי-רגיל" (תב"ר). התקציב העיקרי הוא התקציב הרגיל, שדרכו עוברות כמעט כל הוצאות הרשויות המקומיות. הוא ממומן על-ידי ההכנסות השוטפות מארנונות, אגרות והיטלים וכן כולל את השתתפות הממשלה לשירותים השונים ואת המענק הכללי המיועד לאיזון התקציב. תקציב זה כולל גם את ההשקעות, אם נעשו בדרך של מימון ביניים, על-ידי מילווה. פירעון המילווה כלול בתקציב הרגיל, לרבות החזר הקרן והפרשי הצמדה על החזר הקרן.

התקציב הבלתי-רגיל מיועד בעיקר לתכניות פיתוח. הוא נועד במקורו למימון מיוחד של פרויקטים ודרכו ניתנות בדרך-כלל הלוואות. התקציב הבלתי רגיל משקף את ההשקעות בבניית מבני ציבור ובעיקר מוסדות חינוך, והתקנת תשתיות, ורכישת ציוד כבד. כך נכללים בו גם התמורה ממכירת רכוש, גבייה של היטל-השבחה וגם אגרות והיטלים לעבודות פיתוח. יש לזכור כי גודלו של התקציב הבלתי רגיל ברשות מקומית יכול להשתנות לחלוטין משנה לשנה כתוצאה מהתחלה או סיום של פרויקטים גדולים – עניין זה מקשה על הסקת מסקנות מגודלו של תקציב זה בשנה בודדת. בנוסף לכך התקציב הבלתי-רגיל יכול שלא לכלול את מלוא הוצאות הפיתוח של רשות מקומית מסוימת, מכיוון שחלק מאלו יגיעו לידי חברות כלכליות הנמצאות בבעלות הרשות המקומית. בכל מקרה לא ניתן גם להתעלם מתקציב זה היכול להיות, לעתים, משמעותי בגודלו לצד התקציב הרגיל.

אישור התקציב הרגיל הוא שנתי לעומת התקציב הבלתי רגיל המתאשר עפ"י פרויקטים בודדים.

לוח 4. הוצאות הרשויות המקומיות בתקציב הרגיל ובתקציב הבלתי-רגיל, 1998, מיליוני ש"ח, התחלקות באחוזים והסכום לנפש

התפלגות (אחוזים)			הוצאה לנפש (ש"ח)			תקציב כולל (מיליוני ש"ח)			
תב"ר	תקציב רגיל	סך-הכל	תב"ר	תקציב רגיל	סך-הכל	תב"ר	תקציב רגיל	סך-הכל	
22	78	100	1,282	4,473	5,756	7,657	26,708	34,365	ארצי - ס"ה
20	80	100	1,020	4,158	5,178	2,662	10,855	13,517	ערים גדולות
28	72	100	1,188	3,081	4,269	746	1,935	2,680	ירושלים
10	90	100	830	7,428	8,258	289	2,587	2,876	תל-אביב-יפו
25	75	100	1,347	4,011	5,358	357	1,063	1,420	חיפה
24	76	100	1,276	4,025	5,301	234	737	971	ראשון-לציון
19	81	100	841	3,498	4,339	137	570	707	חולון
18	82	100	958	4,337	5,296	155	703	858	באר-שבע
25	75	100	1,401	4,278	5,679	220	673	893	פתח-תקוה
13	87	100	633	4,224	4,857	97	649	746	נתניה
29	71	100	1,439	3,459	4,898	218	524	742	אשדוד
12	88	100	429	3,148	3,578	59	433	492	בת-ים
8	92	100	293	3,517	3,810	39	471	510	בני-ברק
18	82	100	865	4,014	4,879	110	511	621	רמת-גן

ההוצאה לנפש בתל-אביב בולטת בחריגתה כלפי מעלה לעומת הסולם המתקבל עבור שאר 11 הערים הגדולות - רמתה גבוהה כפליים לעומת הממוצע והיא עומדת על 7.4 אלפי ש"ח לנפש בתקציב הרגיל לשנת 1998. לגבי 11 הערים אפשר להצביע על חלוקה לארבע קטגוריות לפי רמת ההוצאה לנפש (תקציב רגיל): ירושלים ובת-ים נמוכות ביותר, בהן ההוצאה הממוצעת לנפש עומדת על כ-3.1 אלפי ש"ח; אחר-כך בני-ברק, חולון ואשדוד - 3.5 אלפי ש"ח; חיפה, ראשון-לציון, ורמת-גן - 4 אלפי ש"ח לנפש בממוצע; וגבוהות יותר - באר-שבע, פתח-תקוה ונתניה - 4.3 אלפי ש"ח.

לגבי ההוצאה לנפש בתקציב הבלתי-רגיל - נמצא לגבי 1998 כי שתי רשויות מקומיות מוציאות פחות מ-500 ש"ח לנפש - בני-ברק ובת-ים. רשויות מקומיות אלה היו נמוכות גם בשיעור ההוצאה לנפש בתקציב הרגיל. לעומתן ירושלים, שחלקה עם בת-ים את הקטגוריה הנמוכה ביותר של ההוצאה לנפש בתקציב הרגיל גבוהה יותר מתל-אביב בהוצאה שלה לנפש בתקציב הבלתי-רגיל.

השיעור הממוצע שאותו מוציאות העיריות הגדולות בתקציב הבלתי-רגיל (הדומה בממוצע לזו של כלל הרשויות המקומיות) עומד על 20 אחוז מן התקציבים. בני-ברק חריגה כלפי מטה, בתקציב של 7.7 אחוזים וקרובה לכך תל-אביב, אצלה שיעור התקציב הבלתי-רגיל מגיע ל-10 אחוזים באותה שנה. השיעור נמוך לעומת הממוצע בבת-ים ובנתניה 12-13 אחוז וגם בערים הבאות: רמת-גן, באר-שבע וחולון -19-18 אחוז. בערים הבאות - ירושלים, חיפה, ראשון-לציון, פתח-תקוה, אשדוד - הוציאו לתקציב הבלתי-רגיל שיעור גבוה מן הממוצע 29-24 אחוז מן

התקציבים. קשה לזהות מכנה משותף בין הרשויות בקבוצות השונות - הדבר איננו כרוך בוותק או בצמיחת האוכלוסייה או בהרכב המימון או ההוצאות.

לגבי השילוב בין הנתונים הללו: לגבי שתי רשויות מקומיות, בני-ברק ובת-ים, נמצא כי אחוז נמוך, יחסית, בכלל ההוצאות שלהן מיועד לתקציב בלתי-רגיל, וכן נמצאו בקטגוריה נמוכה יחסית של ההוצאה לנפש. לכאורה הן מייצגות רשויות מקומיות עניות וייתכן גם שהן חסרות מימון מסוג אחר, המאזן זאת. אולם, לעומתן לא נמצאת התאמה דומה לגבי רשויות שהיו ברמת הוצאה גבוהה יחסית לנפש, כמו נתניה, פתח-תקוה ובאר-שבע – כלומר אין כל דמיון בשיעור ההוצאה שלהן לתקציב הבלתי-רגיל. מסתבר כי הנתונים לא מגלים יחס ישיר בין ההוצאה הכוללת (לנפש) לבין ההוצאה לתקציב בלתי-רגיל. יתרה מכך: נמצא, למשל, שבירושלים מוציאים 4.3 אלפי ש"ח לנפש בסך-הכל ומה 1.2 אלפי ש"ח בתקציב הבלתי-רגיל (28 אחוז), ואילו בתל-אביב, מוציאים יותר מ-8 אלפים ש"ח לנפש בסך-הכל, ורק כ-10 אחוזים מזה לתקציב בלתי-רגיל.

ב. גירעון תקציבי

קיימים שני ההבדלים עיקריים בין שנות השמונים לשנות התשעים במימון הרשויות המקומיות: הראשון, מרכיב המימון העיקרי של הרשויות התחלף מכ-2/3- מימון ממשלתי לכ-2/3- במימון עצמי (כפי שראינו בסעיף קודם). השינוי השני הוא, שבשנות התשעים הונהגו באמצעות חוק יסודות התקציב בלמים לאפשרות מימון הקופה על-ידי אשראי בלתי מבוקר מבנקים ושלטונות מס-הכנסה והביטוח הלאומי. באותה תקופה חל גם שינוי ברמות האינפלציה.

ב-1980- היו הגירעונות של הרשויות המקומיות גבוהים. ברוב הרשויות בערים הגדולות היו ההוצאות גבוהות באופן ניכר מן ההכנסות הסופיות (ללא הלוואות) המיועדות למימון ההוצאה השוטפת. הדבר לא הביא בהכרח לשיבושים בתזרים המזומנים שלהן כי הן קיבלו, בדרך-כלל, הלוואות, באישור משרד הפנים, לכיסוי מלוא הגירעונות. מחצית מן הערים היו זהירות יותר וגירעון לא עלה על 10 אחוזים מהכנסותיהן: ירושלים, ראשון-לציון, חולון, אשדוד, בת-ים ורמת-גן.

בשנים 1990 ו-1998- ניכרות שתי תופעות: שיעורי הגירעונות נמוכים יותר באופן ניכר והם נעים בממוצע הארצי בסביבות 7 אחוזים מן ההכנסות. בנוסף לכך, בשל השינוי בתחיקה לא ניתן עוד לממן גירעונות על-ידי מילואות ואשראי מבנקים. בשנת 1990 היה גירעון גבוה רק לשתי רשויות מקומיות: נתניה (40 אחוז) ובני-ברק (38 אחוז). בני-ברק מסווגת כענייה ביותר מן הערים הגדולות (אשכול 3) ומצב החברתי-כלכלי של אוכלוסייתה ירוד. גם ההוצאה שלה לנפש היא מן הנמוכות וייתכן שיש בכך להצביע על קשיי גבייה מן האוכלוסייה בעיר. אין ספק כי ניהול גירעוני נבנה על ציפייה להקצאת משאבים גבוהה יותר מן הממשלה לתושבי העיר. לגבי נתניה - העיר נתונה במצב חברתי-כלכלי בינוני אך סבלה מבעיות פוליטיות וניהוליות (במיוחד מדובר בבעיות של יצירת קואליציה יציבה בעיר, המאפשרת פעילות סדירה). שתי ערים נוספות יצרו גירעון בסביבות 12 אחוז מהכנסותיהן - רמת-גן וחיפה ובכל שאר הערים היה הגירעון נמוך מ-5 אחוזים.

לוח 5. הוצאות, הכנסות* וגירעון בתקציב הרגיל (מיליוני ש"ח)

(קובץ נפרד: לוח-5הכט חדש)

ב-1998 כבר לא נמצאו גירעונות בשיעורים גבוהים מאוד, להוציא הגירעון הבולט של 19 אחוז בעיר באר-שבע וגירעון של 11 אחוז בבת-ים. בכל שאר הערים הגירעון היה נמוך בשנה זו 10- אחוזים (אף כי בירושלים היה די קרוב לכך). מתקבלת תמונה כי בשנות התשעים התגברה הנטייה לשמירת מסגרות התקציב ברשויות המקומיות ונעלמה הנטייה לייצר גירעונות החורגים מהיקף המשאבים הנתון. נותרה בעיית ניהול לא תקיף או מועצות "לעומתיות" לראש המועצה.

ג. דפוסי ההוצאה לפי יעדים

לוח 6. ההוצאה לשירותים ממלכתיים בשנת 1998, כאחוז מתקציב רגיל של הרשויות, והסכומים לנפש

	הוצאה לנפש (ש"ח)			אחוזים מסך התקציב		
	מזה:	שירותים ממלכתיים	חינוך רווחה	מזה:	שירותים ממלכתיים	חינוך רווחה
ארצי - ס"ה	489	1,306	-	11	29	-
ערים גדולות	492	1,146	1,934	12	28	47
ירושלים	509	1,155	1,664	17	37	54
תל-אביב-יפו	772	1,570	3,126	10	21	42
חיפה	429	668	1,498	11	17	37
באר-שבע	535	1,415	1,993	12	33	46
ראשון-לציון	356	1,280	1,959	9	32	49
חולון	360	1,064	1,806	10	30	52
פתח-תקוה	396	1,195	2,085	9	28	49
נתניה	471	1,177	1,830	11	28	43
אשדוד	413	968	1,729	12	28	50
בת-ים	398	810	1,479	13	26	47
בני-ברק	485	1,120	1,826	14	32	52
רמת-גן	435	1,005	1,756	11	25	44

ההוצאות העיקריות של העירייה נחלקות בין שירותים מקומיים ושירותים ממלכתיים. השירותים הממלכתיים מהווים קטגוריה מרכזית בהוצאות והם כוללים בעיקר את תחומי החינוך, שירותי הרווחה, והוצאות למפעלים מיוחדים. הרשויות המקומיות מופקדות על הביצוע של שירותים אלה, כאמור, והן מקבלות לצורך כך גם השתתפות מיועדת של הממשלה. היקפם של שירותים אלה ושל ההשתתפות המיועדת אמור לנבוע ישירות מגודלה של "אוכלוסיית היעד" - ככל שמספר הילדים בעיר גדול כן יגדל הצורך במשאבים מרובים יותר לכינון והפעלה של מוסדות החינוך הפורמלי והמשלים, וכדומה.

שיעור ההוצאה על שירותים ממלכתיים בערים הגדולות ב-1998 נע בטווח של 37 עד 54 אחוז מהוצאות הרשות. לא נמצא קשר בין שיעור הוצאה גבוה יותר של רשות לשירותים אלה לבין גובה ההוצאה לנפש. במספר ערים ההוצאה לשירותים הממלכתיים גבוהה מ-50 אחוז מן ההוצאות - ירושלים, חולון, בני-ברק, ואשדוד - ובערים ראשון-לציון ופתח-תקוה השיעור קרוב מאוד לכך. אולם שיעור הקצאה כזה לשירותים הממלכתיים בערים אלה איננו מבטיח

לאוכלוסייתן הוצאה גבוהה לנפש. ההנחה היא כי ההוצאה לנפש מהווה מודד אפשרי לרמת השירותים בעיר. ייתכן אמנם כי הקצאה זו מבטיחה רמה מינימלית של הוצאה לנפש. עיריית תל-אביב, למשל, מקדישה רק 42 אחוז מתקציבה לשירותים ממלכתיים אך היא מוציאה במסגרת זו למעלה מ-3000 ש"ח לנפש, כ-50 אחוז יותר לעומת העיר שאחריה. אמנם מספר הילדים בעיר נמוך, יחסית, אך העיר "עתירה" במספר הקשישים בה, שגם השירותים להם נכללים במסגרת זאת.

ההוצאה לנפש לשירותים הממלכתיים נעה בטווח שבין 1,500 ש"ח לנפש בחיפה ובבת-ים עד כפליים מכך, כאמור, 3,100 ש"ח לנפש בתל-אביב. טווח ההוצאה ברוב הערים (להוציא את תל-אביב) מצטמצם ל-1,500 עד 2,000 ש"ח לנפש. יש לזכור כי הוצאה זו היא ממוצע לנפש הכולל מספר שירותים חברתיים, שתחולתם הגילית דיפרנציאלית. בחינה של ההוצאה לנפש לחינוך של העיריות מלמדת שהיא נעה בטווח של 700 ש"ח לנפש (חיפה) עד למעלה מכפליים בתל-אביב (1,570 ש"ח). ברוב הערים ההוצאה לנפש לחינוך עולה על 1,000 ש"ח (כולל ירושלים ובני-ברק). ההוצאה לחינוך לנפש איננה אינדיקטור מספיק להבדל בין האוכלוסיות הנהנות משירותי החינוך. אם נשווה את ההוצאה בערים השונות לקבוצת גילאי החינוך נמצא הבדל גדול יותר בין הערים: אנו מוצאים שתי קבוצות עיקריות של ערים לפי רמת ההוצאה, להוציא את תל-אביב הגבוהה כפליים מהממוצע. בקבוצת הערים שמעל הממוצע - 4,500 ש"ח לנפש לגילאי חינוך - נכללות רמת-גן, באר-שבע, פתח-תקוה, ראשון-לציון, חולון ונתניה. לעומתן נמצאות מתחת לממוצע הערים הבאות: חיפה, אשדוד, בת-ים, בני-ברק, וירושלים.

קיימת שונות רבה בין העיריות הגדולות בחלקם של השירותים הייעודיים השונים בתקציבי הרשויות המקומיות. חיוני לציין כי חלק מההוצאות מתבצע בתאגידים ליד הרשויות, ולא מתבטא בתקציב. שונות רבה נמצאת במשקל ההוצאה ל"הנהלה כללית": השיעור נע בין 8-22 אחוז מסך ההוצאות של הרשות (הערים אשדוד וירושלים, בשני הקצוות, בהתאמה); ההוצאה להנהלה כללית כוללת שני מרכיבים עיקריים. האחד, הפעלת המסגרות הארגוניות של העירייה והשני, הוצאות המימון ופירעון המלוות שלה. הערים שבהן נוטל סעיף זה משקל גבוה יותר, ירושלים, חיפה, באר-שבע, פתח-תקוה, ובני-ברק, מותירות כמובן סכומים נמוכים יותר להספקת שירותים.

5. ניתוח השוואתי

למאפיינים העיקריים של הערים יש השפעה על התקציב והניהול הפיננסי. נתייחס לדפוסי ההוצאה וההכנסה לשירותי חינוך ורווחה בערים הגדולות תוך ניסיון לזהות את ההעדפות הבאות לידי ביטוי והאילוצים הנובעים מחלוקה בלתי-שוויונית של המשאבים.

הצגנו כי הערים הגדולות נבדלות זו מזו בראש ובראשונה בגודל אוכלוסייתן. בתוכן שלוש הערים הראשונות במסדר הגודל הגדולות - ירושלים, תל-אביב וחיפה - המהוות חטיבה בולטת. קבוצה זו נהנית אמנם מיתרונות לגודל, אך היא מיוחדת בכך שהן משמשות כמרכזים מטרופוליניים, שעליהם עומסים שירותים רבים. בולטות במיוחד תל-אביב וחיפה, הממלאות פונקציות רבות לאוכלוסייה רחבה, כולל תושבי ערים סמוכות, הרואות בהן את ה"עיר הראשה". ההבדלים העיקריים בין הערים, כפי שכבר ראינו, הם בקצב הצמיחה שלהן בעשרים השנים הנסקרות, הקשור גם למבנה הגילים. בנוסף לכך ראינו עד כמה נבדלות הערים הגדולות ברמתן החברתית-כלכלית. הטבלה הבאה מציגה את החלוקה של הערים לפי השילוב בין הקריטריונים הללו ולאחריה אפיון כל עיר, לפי הקטגוריות.

לוח 7. הערים הגדולות, רמתן החברתית-כלכלית וצמיחת אוכלוסייתן

צמיחת אוכלוסייה				רמה חברתית-כלכלית
נמוכה פחות מ-20%	בינונית-רגילה 20%-50%	בינונית-גבוהה 50%-90%	גבוהה מעל 99%	
בני-ברק				נמוכה – אשכול 3
בת-ים	באר-שבע	ירושלים נתניה	אשדוד	בינונית – אשכול 5-6
תל-אביב חיפה רמת-גן	פתח-תקוה חולון		ראשון-לציון	מבוססת - אשכול 7-9

על רקע הגורמים הנזכרים ניתן לשער כי עומס יתר מוטל על הרשויות המקומיות שצמחו בקצב מהיר ועל אלו אשר רמתם החברתית-כלכלית יותר נמוכה. לכך יש להוסיף את מבנה הגילים בכל עיר אשר מקבל ביטוי חלקי בממד החברתי-כלכלי על-ידי מרכיב "יחס התלות". בהקשר זה יש להדגיש במיוחד את משקל הילדים באוכלוסייה באשר כל הילדים זכאים לשירותי חינוך שהם אוניברסליים, מה שאין כן לגבי השירותים של הרשויות המקומיות לזקנים.

א. שלוש קבוצות של רמה חברתית-כלכלית

רמה חברתית-כלכלית נמוכה – מבין הערים הגדולות רק העיר בני-ברק מדורגת באשכול 3 (לעומת דירוגה באשכול 4 ב-1995). צמיחת האוכלוסייה בעיר היא בינונית, היות שהריבוי הטבעי הגבוה שלה מתאזן על-ידי הגירה שלילית לערים חרדיות חדשות. למרות ההגירה השלילית העיר צעירה, יחסית, ושיעור בני 0-19 מגיע בה ל-40 אחוז. בשנות התשעים התאפיינה העיר בגירעונות גדולים ולכן צמח בה הגירעון לעומת 1980. העירייה נוטה להוצאות גבוהות ל"הנהלה כללית" לרבות פירעון מילווה והוצאות מימון. משקל גדול בתקציב העירייה תופסות ההוצאות לשירותים ממלכתיים אף כי ההוצאה לנפש בינונית. הסיבה לכך היא כי ההכנסות העצמיות נמוכות בשל הרמה הכלכלית הנמוכה והצורך להעניק הנחות רבות בארנונה הכללית (37 אחוז ב-1998). לפיכך השירותים, ובעיקר הפיתוח העירוני, הם ברמה נמוכה יחסית, על אף שהעירייה נהנית ממענק נכבד לאיזון התקציב. מענק זה אין בכוחו להשוות את המשאבים למוצע של העיריות האחרות.

רמה חברתית-כלכלית בינונית - אשכולות 5-6:

חמש ערים גדולות מדורגות באשכולות הבינוניים: אשדוד, ירושלים, נתניה, באר-שבע ובת-ים. הן נבדלות ביניהן בשיעורי הצמיחה, בהרכב הגיל ובמרכיבים נוספים.

אשדוד - העיר צמחה כמעט כפליים בין 1980 ל-1998, תוך כדי כך היא קלטה עולים רבים בשנות התשעים והיא מנוהלת ביציבות ובהירות פיננסית כפי שניכר מן הדו"חות הכספיים: התקציב כמעט מאוזן, הוצאות המימון מינימליות ולכן סעיפי ההנהלה הכללית ופירעון המילווה נמוכים. כך נותרים משאבים נוספים לשירותים ולפיתוח.

ירושלים - העיר ייחודית במספר ממדים: ראשית, העיר מחולקת בין שתי האוכלוסיות, היהודית והערבית, כאשר האוכלוסייה הערבית מהווה 31 אחוז (200 אלף נפש) - שיעור זה גבוה לעומת כל הערים המערביות. שנית, אוכלוסיית העיר צעירה, יחסית, מספר התלמידים במערכת החינוך בעיר גדול ומפוצל מאוד בין מגזרים רבים (פיצול רב גם בתוך האוכלוסייה היהודית). לגבי האוכלוסייה הערבית בעיר - השתתפותה בתשלומי המסים איננה מלאה אך דווקא בתחומיה יש צורך בשיפור רב של רמת השירותים והתשתיות. רמת ההכנסות העצמיות בעיר נמוכה כתוצאה מן המצב החברתי-הכלכלי הנמוך והיעדר שטחי עסקים בהיקף רחב. אמנם העירייה מקבלת מענק כללי ואף "מענק בירה" אולם אלו אינם מביאים את הרווחה הנדרשת כדי להשוות לרמת הרווחה בערים אחרות. לעיר קשיים בניהול ולכן התקציב ב-1998 היה גירעוני לאחר מספר שנים דומות, זאת בניגוד ל-1980 שבה היה איזון בתקציב. לפיכך התקציב אינו מתבצע במלואו במיוחד בצד ההכנסות. לעירייה עומס מילווה גבוה וכן הוצאות מימון ניכרות. מכלול הגורמים מביא לרמה נמוכה של הוצאות להענקת שירותים. יש לזכור כי ייתכן שהמגזר היהודי נהנה למעשה מרמת שירותים הגבוהה מהמוצע לעומת המגזר הערבי בעיר.

נתניה - העיר נמצאת בצמיחה הגבוהה מבינוני, אך דירוגה החברתי-כלכלי בינוני בלבד. ידוע כי בשנים שקדמו ל-1998 סבלה מקשיים בניהול, שאף הביאו להתפטרות ראש העיר ובחירת ממלאת מקום עד לבחירות. העירייה נהנית מרמה גבוהה של הכנסות עצמיות אולם נתונה בגירעונות נצברים ניכרים. למרות זאת, ההוצאות להנהלה כללית, לרבות פירעון מילווה והוצאות מימון, הן בינוניות כך שאינן פוגעות יתר על המידה במשאבים לשירותים. רמת השירותים גבוהה אף כי בחלקה על חשבון גירעון.

באר-שבע - העיר נמצאת בצמיחה בינונית לאחר שהיתה סטגנציה בשנות השמונים ואף הגירה שלילית ממנה. שינוי המגמה חל עם ראשית קליטת העלייה בשנות התשעים. העיר סבלה מבעיות ניהול במשך מספר שנים והיא נושאת לכן בגירעון גדול ובהוצאות מימון רבות ועומס

מילוות ניכר. משאבים רבים העומדים היום לרשות העירייה מיועדים לפיכך להנהלה כללית ונגרעים מהפעלת השירותים. בתקציב העירייה נעשה מאמץ רב בנושאי החינוך והרווחה.

בת-ים: העיר לא צמחה כמעט מאז 1980. העיר צפופה ואיננה אטרקטיבית לזוגות צעירים או לעולים חדשים (בעיקר בשל חוסר בנייה חדשה). הריבוי הטבעי של אוכלוסיית העיר נמוך, מבנה הגילאים בינוני והעיר מתמודדת עם בעיות חינוך לרבות מחסור בקרקע לקידום מוסדות החינוך במסגרת הרפורמה (שיעורי המעבר לחטיבת-ביניים בעיר זו היו הנמוכים ביותר לעומת כל הערים הגדולות – 6 אחוזים בלבד ב-1997- כאשר במוצע מדובר על כ-70 אחוז). בשל קשיים פוליטיים הנהלת העיר איננה מתמודדת עם הניהול הכספי ולכן נוצר גירעון גדול, יחסית, והוצאה ניכרת לפירעון מילוות ולהוצאות מימון. רמת ההוצאות בתקציב הרגיל נמוכה ואף זו נשענת על גירעון. בנוסף לכך, בשל היעדר אזורי תעסוקה בתחומי העיר, רמת ההכנסות נמוכה והעירייה מקבלת מענק כללי לאיזון.

הערים המבוססות - אשכול 7, 8, 9:

שש ערים גדולות – מחצית מן הערים הללו – מדורגות באשכולות 7 עד 9. הערים ותיקות וכולן (פרט לחיפה) ממוקמות במרכז הארץ – סביב המטרופולין של תל-אביב.

ראשון-לציון - עיר ותיקה אשר צמחה באופן מרשים בין 1980 ל-1998, בעיקר כתוצאה מקליטת הגירה פנימית בשנות השמונים. העירייה מנוהלת ביציבות פיננסית ובזהירות תקציבית ולכן הגירעון שלה נמוך. העירייה זהירה בנטילת מילוות והוצאות המימון שלה נמוכות, כך גם ההוצאות ל"הנהלה כללית". ההכנסות העצמיות גבוהות על כן רמת השירותים - המתבטאת בהוצאה לנפש - גבוהה יחסית.

פתח-תקוה: עיר ותיקה בצמיחה בינונית מתמדת. מבנה הגילים בעיר בינוני ויש משקל ניכר גם לילדים וגם לזקנים ועל כן עומס על מערכות החינוך והרווחה. לעיר ניהול פיננסי יציב אף כי עומס מילוות והוצאות מימון ניכרות. ההכנסות העצמיות של העירייה גבוהות וביכולתה להפעיל תקציב גבוה ולהקדיש סכומים משמעותיים לחינוך ורווחה.

חולון - עיר ותיקה בצמיחה בינונית, שהרכב הגילאים בה צעיר, יחסית. העיר מתנהלת בזהירות פיננסית מסוימת אף כי אושר בה תקציב גירעוני ל-1998. למרות הגירעון בשנה זו עומס המילוות והוצאות המימון נמוכות. ההכנסות העצמיות של העירייה ברמה בינונית על אף קיומו של אזור תעשייה גדול ורמתה החברתית-כלכלית הגבוהה, כתוצאה מכך העירייה מוציאה סכומים ברמה בינונית בלבד והדבר משליך על רווחת התושבים.

תל-אביב-יפו: העיר העברית הראשונה (תל-אביב) מהווה מרכז מטרופוליני לגוש דן ומרכז עסקים ותרבות לאומי. הצמיחה של העיר נמוכה ומבנה הגילאים שלה מאפיין אותה כעיר זקנה - משקל הקשישים גבוה במיוחד (18 אחוז) ומשקל הילדים נמוך במיוחד (18 אחוז). תל-אביב שייכת לערים המעורבות, כאשר אוכלוסייתה הערבית נמוכה מ-6 אחוזים והיא מתרכזת בחלק משכונותיה של יפו. לעיריית תל-אביב הכנסות עצמיות גבוהות בגין העסקים ברבים בתחומה. אף על פי כן מנהלת העירייה תקציב גירעוני הן ב-1998 והן בשנים שקדמו. העירייה נזקקת למילוות בהיקף נרחב ויש לה הוצאות מימון ניכרות. אולם בשל ההיקף הגדול של התקציב נותרת ההוצאה הקבועה ל"הנהלה כללית" במשקל נמוך. ניתן לציין כי עיריית תל-אביב מוציאה סכומים ניכרים ל"שירותים מקומיים" הכוללים את מערכת הדרכים והבטחת הבטיחות, התנועה והחנייה, וכן את ניקיון העיר, הגינון, חופי-הים ומרכיבים נוספים המושפעים מהעומס המטרופוליני. עם כל זאת העירייה מקצה סכומים ניכרים לשירותי חינוך, רווחה, תרבות, נוער וספורט וכדומה.

רמת-גן – רמת-גן דומה בשיעורי הגידול שלה ובהרכב הגילים שלה לתל-אביב – עיר זקנה. הניהול הכספי בעיר זהיר, בדרך-כלל, אולם יש לה גירעון בתקציב ב-1998- המצטרף לגירעון צבור קודם. לעירייה עומס מילווה והוצאות מימון ברמה בינונית. שיעור ההכנסות העצמיות בעיר זו גבוה, לאחר שהיא פעלה ופועלת תקופה ארוכה למשך עסקים לתחומה. ההוצאה שלה בתקציב להנהלה כללית אינה גבוהה וביכולתה להקדיש משאבים רבים לחינוך ורווחה, הגבוהים במונחים של הוצאה לנפש.

חיפה - עיר ותיקה בתפקיד מטרופולין לאזור הצפון. בעיר אוכלוסייה ערבית בעלת צרכים מיוחדים לקידום השירותים – כ-14 אחוז מאוכלוסיית העיר. העירייה מתנהלת בזירות תקציבית ובגירעון נמוך. אולם עיריית חיפה נזקקת למילווה רבים, הכרוכים בהוצאות מימון ניכרות, לכן ההוצאות שלה להנהלה כללית גבוהות על חשבון השירותים השוטפים. העירייה מוציאה סכומים גבוהים (לנפש) לפעילותה אולם במשקל צנוע, יחסית, לחינוך ורווחה.

ב. השילוב בין המימון ובין הרכב השירותים

מסתבר כי מתקיימת שונות רבה בדפוסי הפעילות של הרשויות המקומיות במיוחד כאשר יש מקום למעורבות ופעולה עצמית. אמנם הבסיס האחיד, כתוצאה מן החוק (לגבי שירותי החינוך בעיקר וגם מספר חוקים בתחום הרווחה) וכתוצאה מן ההשפעה הרבה שיש לשלטון המרכזי על מהות השירותים המוענקים. השירותים מן הרשות המקומית לאזרח התפתחו אמנם על פני השנים לפי דפוסים דומים למדי, אך לעתים אלו רק כותרות דומות, היות שיש להדגיש כי השירותים אינם מעוגנים עדיין כסל מחייב, המגדיר כמותית את השירות שיש לספק.

החוקים הקיימים מחייבים ומסמיכים את העיריות (וכלל הרשויות המקומיות) באחריות לביצוע תפקידים מוניציפליים וקהילתיים. כל עירייה היא רשות חינוך, רשות תכנון, רשות רישוי עסקים, היא חייבת באספקת מים וסילוק שפכים. כל רשות מקומית חייבת בשמירת הניקיון ואיכות הסביבה לרבות איסוף וסילוק פסולת מוצקה ושפכים. עירייה אחראית על התקנת דרכים, תאורה, מתקני בטיחות בדרכים, גינון וניקוז גם אם לא נקבעו להם תקנים לפי חוק. כל רשות מקומית חייבת לכוון יחידה לשירותים חברתיים ולפי חוקים אחרים לטפל בזכאי החינוך המיוחד, בנוער בסיכון ובקבוצות נוספות. העיריות חייבות גם בהקמה ותפעול של שירותי התגוננות אזרחית וכיבוי-אש, חופי רחצה ובריכות מים, הדברת מזיקים ושמירה על הסדר הציבורי בתחומים מוגדרים. למרות הבסיס המחייב נמצא שוני רב בין העיריות, כאמור. מסתבר כי הרשויות המקומיות פועלות לאספקת השירותים תוך הגברת מעורבותן וכי יש לכך השפעה על פערים שנמצאו ביניהן במשאבים ובשירותים המסופקים לתושבים.¹³

אינדיקטור פשוט, יחסית, לשוני מצאנו בהבדלים בהוצאה לנפש בין הערים או בנתח המוקדש לתחומים השונים של השירותים בתקציבי העיריות. לחלק מן הרשויות המקומיות יש משאבים המאפשרים להן הרחבה והעמקה של השירותים בעוד רשויות מקומיות אחרות מפעילות שיטות שונות. חלק מן השוני בין הערים ניתן להסבר פשוט כנובע מאפיינים ייחודיים של האוכלוסייה בעיר. בעיריות מסוימות מתקיים חוסר יעילות ובזבוז של משאבים ללא העדפה מודעת, אך בדרך-כלל יש השפעה למדיניות שנקבעה על בסיס ההחלטות של ראשי הרשות המקומית. בהבדל בין הרשויות יש לזכור גם את מידת הפעלת השירותים על-ידי חברות ועמותות עירוניות וכן על-ידי גופים ציבוריים המעורבים בנושאי חינוך ורווחה.

¹³ ראה גם קטן, ינאי, שרר, 1996.

מצאנו כי ערים מסוימות בולטות ב"שירותים ממלכתיים", הכוללים את השירות לפרט ולקהילה, כמו ירושלים, אשדוד וחולון, המקצות יותר ממחצית מהתקציב הרגיל שלהן לשירותים או תל-אביב ופתח-תקוה, הבולטות בגובה הסכומים לנפש בתחום זה. הערים האלה נבדלות בהרכבי האוכלוסייה שלהן, לא כל הערים הללו משופעות בתלמידים או בנזקקים לשירותי רווחה ועל כן ניתן להניח כי העדפות מפורשות מביאות אותן להקצאה זו. ישנה מדיניות של העדפה לפיה נקבע שתינתן רמת שירותים גבוהה יותר, או שמתקבלת החלטה על העדפה להספקה עצמית של השירותים, ככל הניתן על פני הפעלה של תאגידים ציבוריים נפרדים.

ההוצאה של עיריות תל-אביב וחיפה ל"שירותים מקומיים" בולטת בחלקה לעומת ערים אחרות. יש בכך ביטוי לתפקידן כערי מטרופולין, המפעילות מערכות דרכים וניקיון (איסוף אשפה וניקיון רחובות ושווקים) עבור אוכלוסייה רחבה יותר מכלל תושביהן. מדובר, כמובן בכל האוכלוסייה המגיעה מיישובים אחרים לעסקים ולמוסדות השכלה בתחומיהן, תרבות ובידור, בריאות ושירותים אישיים שונים, בהיקף נרחב.

קבוצה של ערים בולטת כמוזכר, בכך, שמשקל ה"הנהלה הכללית" בתקציבן גבוה באורח יחסי. בקבוצה העיריות של ירושלים, בני-ברק, באר-שבע, חיפה ופתח-תקוה, שהמשותף לכולן הוצאות גבוהות למימון ופירעון מילווה. הסכומים המיועדים למטרות אלו משקפים את עלות המימון של העירייה, הבאה על חשבון המשאבים שניתן להקציבם לפעילות ישירה של מתן שירותים. אולם הסיבות להוצאות מימון גבוהות שונות מעירייה לעירייה. העיריות בחיפה ובפתח-תקוה נטלו מילווה רבים בהשוואה לעיריות אחרות ובשתי הערים מגיע עומס המילווה בתום 1998 לשיעורים גבוהים מאוד בהשוואה לתקציב הרגיל (לוח 8). עיריות אלה נאלצות להעביר לפיכך סכומים ניכרים כ"פירעון מילווה", הכוללים החזר הקרן וכן ריבית והפרשי הצמדה. עיריות אלו אינן נתונות בגירעון שוטף או מצטבר גבוה ולכן הוצאות המימון נובעות בעיקר מהמילווה לטווח ארוך שיועדו בעיקרן להשקעות. לעומת זאת העיריות בירושלים, בבני-ברק ובבאר-שבע היו נתונות בגירעונות גבוהים יחסית, ולכן ההוצאות מיועדות לממן את עלות האשראי על הגירעון. יש להניח כי השיקולים של העיריות הראשונות נובעים מתכנון על פי הצרכים והשקעות מיועדות לשיפור השירותים. לעומתן, ניתן להניח כי הרשויות המצויות בגירעונות גדולים הגיעו למצב זה לכך בשל נסיבות שונות, לא מתוך תכנון ואינן יכולות להתמודד עם המצב בקלות.

התקציב הרגיל הוא הכלי של ראש העיר, המועצה והצמרת הניהולית לתכנן את הפעילות לתקופה של שנה במונחים פיננסיים, והוא גם הכלי לביצוע הבקרה הפיננסית. מסתבר כי מרבית העיריות לא ביצעו את מלוא ההוצאות המתוכננות והמורשות שלהן בתקציב המאושר ואצל חלק מהן היתה חריגה שלא עלתה על 5 אחוזים מן התקציב (רק בבאר-שבע החריגה הגיעה ל-16 אחוז). כמעט כל הערים נאלצו להתמודד עם מצב של אי-מימוש תחזית ההכנסות ולמרות הניסיון לצמצם הוצאות נוצר גירעון. אפשר לומר כי הנתונים התקציביים מצביעים על כך שהעיריות מקיימות מעקב תקציבי ובנסיבות של אי-מימוש הכנסות הן מגבילות את ההוצאות¹⁴.

¹⁴ דו"ח בנק ישראל לשנת 1999.

לוח 8. פייל נפרד

לגבי התקציב הבלתי-רגיל של העיריות (ראה לוחות נספח 1 21-) – היקף ההשקעות קשור באפשרויות של כל עירייה לגייס משאבים "בלתי-רגילים" ממשרדי הממשלה ומהציבור ובעיקר בשוק הנדל"ן. כל המקורות אינם קבועים והם נקבעים על פי התפתחות הבנייה, החלטות לגבי פרויקטים בתחומי העיר, תכנון, זמינות הקרקע ואישור גורמים סטטוטוריים. ההבחנה בין העירות הגדולות מצביעה לכן על מספר תופעות אולם ההסברים אינם פשוטים. אנו מוצאים כי ערי מטרופולין או ערים בעלות טופוגרפיה קשה נזקקות להשקעות רבות ב"נכסים ציבוריים" שעיקרם תעבורה. להשקעות אלו ניתן סיוע ממשרדי הממשלה. לעומת זאת פחות ברור הקשר בין קצב הגידול במספר התלמידים בעיר לבין השקעה במבני חינוך. ברור כי תכנון נכון עשוי להקדים בנייה לפי הצרכים, אך ההתפתחות של הערים איננה מצביעה על מגמות הנובעות מכך. ניכר כי ערים מבוססות ובמיוחד תל-אביב יכולות להשקיע בנכסים אחרים לפי עדיפויותיהן, כאשר המימון נובע בעיקרו ממקורות עצמיים.

ג. שירותי רווחה בערים הגדולות

השוני בין הערים במרכיבי אוכלוסייתן מאפשר להן לבטא את העדפותיהן בפעילותן באספקת שירותי הרווחה לתושביהן. אין לכן ציפייה לאחידות מלאה בין הרשויות המקומיות. עם זאת, ניתן לקבל את השונות כאשר מתקיימים תנאים בסיסיים דומים המאפשרים לכל עירייה להעניק רווחה **ברמה סבירה** לתושבים. אמנם המבחן של "רמה סבירה" איננו פשוט, והתבוננות במספר מרכיבים של תקציבי העיריות הגדולות מעמידה שאלות הקשורות לכך. במיוחד עולה השאלה לגבי הקשר לאינדיקטורים של הרמה החברתית כלכלית והמבנה הדמוגרפי של אוכלוסיית העיר. אפשר לראות את רמת הרווחה הבסיסית כמשתקפת בשירותי החינוך ושירותי הרווחה בעיר. בשני תחומים אלה מחויבות הרשויות המקומיות על פי חוק, תקנות וסטנדרטים, המתפרסמים בחוזרי המנהלים הכלליים של המשרדים. המימון ממשלתי המיועד מממן לפחות 75 אחוז מהעלות. החובה המוטלת על העיריות היא ברמה בסיסית החיונית לציבור, כאשר יש ציפייה שהעיריות ישאפו להעניק לתושביה רמת שירותים יותר גבוהה וטיפול לנזקקים לפי הדרשה (אין כמעט ראש עיר שלא הבטיח לתושביו כי ישקיע בחינוך, לדוגמה).

ההבדל בין שני התחומים הוא, שהחינוך הוא שירות אוניברסלי המגיע לכל ועל העירייה אף מוטלת החובה לוודא שכל הילדים בתחומה לומדים במוסדות חינוך ראויים. לעומת זאת, ההיקף של שירותי הרווחה נקבע על פי מספר הפונים או לפי האוכלוסייה שזוהתה כנזקקת על-ידי המערכת הסוציאלית. בכל מקרה יכולה עירייה לפעול ביתר נמרצות לאתר קבוצות נזקקות ולסייע להן.

היקף הצרכים מתבטא מצד אחד במספרי הילדים גילאי החינוך בעיר ובהשלמה לכך מהווה המצב החברתי-הכלכלי, בעיקר אם הוא נמוך, אינדיקציה לצרכים נוספים. לגבי שירותי הרווחה, מקובל להניח שהצרכים גבוהים באוכלוסיות שבהן שיעור הילדים והזקנים גבוה, והצרכים דחופים או חריפים יותר ככל שהרמה החברתית-כלכלית יותר נמוכה.

לצורך הערכת אופייה של ההקצאה של ההוצאות לחינוך ולשירותי רווחה לעומת ה"הכנסות הכלליות" חולקו הערים הגדולות לשתי קבוצות לפי הרמה החברתית-כלכלית. אלו המדרגות באשכול 3-6 נכללו בקבוצה הנמוכה-בינונית ואלו באשכול 7-9 בקבוצת העיריות המבוססות. לעומת זאת לנתונים הכלכליים חושבו ממוצעים אריתמטיים של הממוצעים של כל העיריות. כדי ללמוד על אפשרויותיהן של העיריות מוצגות ה"הכנסות הכלליות" שהן הסכומים העומדים לכל עירייה ללא מטרה מוגדרת עם קבלתן ולכן הקצאתן ליעדים שונים עשויה להצביע על העדפות כל עירייה לפי אפשרויותיה.

לוח 9. הוצאות והכנסות לחינוך ורווחה וההכנסות הכלליות, ש"ח לנפש ב-1998-
קובץ נפרד (לוח 9 הכט).

הנתונים מצביעים בבירור על הבדלים בין שתי הקבוצות:

לגבי ההוצאה לחינוך – ההוצאה הממוצעת בקבוצה הנמוכה-בינונית היא 980 ש"ח לנפש לעומת 1,164 בקבוצה המבוססת. ההכנסה ממשד החינוך היתה 622 ש"ח לנפש בעיריות ברמה הנמוכה-בינונית, לעומת 663 בעיריות המבוססות. מעניין לשים לב להפרש בין ההוצאה לבין ההכנסה בתחום החינוך: 358 ש"ח לנפש (37 אחוז) בעיריות ברמה הבינונית-נמוכה ו-501 ש"ח לנפש (43 אחוז) בעיריות המבוססות.

הבדלים גדולים אף יותר בין העיריות ישנם לגבי שירותי הרווחה: ההוצאה לנפש בקבוצה הנמוכה-בינונית מגיעה ל 436 ש"ח לעומת 502 ש"ח בקבוצה המבוססת. ההכנסה היתה 269 ש"ח לעיריות ברמה הבינונית לעומת 280 ש"ח במבוססות. גם סכומי הכנסות לשירותים חברתיים שהם בעיקר ממשד העבדה והרווחה ואינם מגיעים ל-75 אחוז, הם נבדלים: ההפרש בין הוצאות לבין ההכנסות הוא 166 ש"ח (38 אחוז) לנפש בעיריות ברמה נמוכה-בינונית, ו-222 ש"ח (44 אחוז), בעיריות המבוססות.

בשני תחומי השירותים החברתיים העיקריים אותם מספקות הרשויות המקומיות מוציאות העיריות המדורגות גבוה יותר ברמה חברתית-כלכלית סכומים יותר גבוהים. הסכומים העומדים לרשותה המיועדים למטרות אלה גבוהים יותר ובאפשרותן להשלים סכומים משמעותיים יותר מתוך ההכנסה הכללית של העירייה. יש לציין כי מדובר על ממוצע קבוצתי. בקבוצת הערים המבוססות בולטת עיריית תל-אביב, אשר תורמת ליצירת השפעה מרכזית על הממוצע לערים המבוססות: העירייה מוסיפה סכום של 956 ש"ח מהכנסותיה העצמיות לחינוך ו-419 ש"ח לנפש לשירותי הרווחה. בשני התחומים תרומתה גבוהה מ-50 מן ההוצאה. יתר העיריות בקבוצה זאת דומות יותר לשאר העיריות הגדולות, אך אף על פי כן ההבדלים בין הקבוצות הם בעלי משמעות. ה"הכנסה הכללית" לנפש של כל עירייה, מהווה מקור אפשרי למימון משלים להרחבת השירותים. ההבדל בין הקבוצות בולט לעין. לגבי העיריות ברמה הנמוכה-בינונית הסכומים נעים בין 1,568 ש"ח לנפש ל-1,859, ובממוצע 1,689 ש"ח. לעומת זאת הסכומים בעיריות המבוססות נעים בין 1,552 ש"ח לנפש ל-4,322 ש"ח בתל-אביב, הבולטת כאמור בחריגתה כלפי מעלה. הממוצע לקבוצה הוא 2,719 ש"ח וברוב העיריות המבוססות הסכום עולה על 2,000 ש"ח לנפש.

בהקשר זה, מן הראוי להזכיר כי ארבע עיריות בקבוצה הבינונית נעזרות במענק כללי של משרד הפנים להעלאת ה"הכנסה הכללית". הסכומים הללו מבטלים חלק מן הפער שנוצר בגביית הארנונה כללית בלבד. נזכיר כי שלושה גורמים מרכזיים משפיעים על רמת הגבייה של הארנונה הכללית: ראשית רמה חברתית-כלכלית גבוהה מאפשרת הטלת תעריפים יותר גבוהים, שנית, העיריות ברמה הבינונית והנמוכה נאלצות לתת יותר הנחות בחיובים לחסרי אמצעים, ושלישית משקל הארנונה כללית על עסקים. זו בדרך כלל (אך לא בכל המקרים) גבוהה יותר בערים המבוססות ובראשן תל-אביב אשר 75 אחוז מגביית הארנונה הכללית שלה בסכומים גבוהים - היא מעסקים בתחומה.¹⁵

מספר נתונים דמוגרפיים וכלכליים נבחרים משלימים את התמונה שמצאנו לגבי ההקצאה המאפיינת את הערים הגדולות. כהשלמה להרכב הגיל יש להדגיש את המודד של יחס התלות, אליו התייחסנו בראשית העבודה, בנוסף לכך נתייחס להכנסה הממוצעת לנפש באוכלוסיית העיר ולשיעור מקבלי הבטחת הכנסה בעיר. שלושת אלה מהווים אינדיקטורים שעשויים להצביע על ממדי הביקוש לשירותי הרווחה של העיריות. מסתבר כי קיימים הבדלים ניכרים בין שתי הקבוצות. בקבוצה שברמה הנמוכה-בינונית משקל הילדים והנוער נע בין 20 ל-41 אחוז ובממוצע

¹⁵ דיון נוסף במקומה של הארנונה הכללית, ראה הכת 1997, עמ' 51-57.

31 אחוז, יחס התלות הוא בממוצע 105, ההכנסה הממוצעת נעה בטווח שבין 964 ש"ח לנפש לחודש עד 1,812 ובממוצע 1,552 ש"ח לנפש. אחוז מקבלי הבטחת הכנסה הוא בממוצע 1.71 (ממוצע אריתמטי) אף כי השיעורים נעים באופן קיצוני. יש לציין כי מספר הזקנים הממוצע, 10 אחוזים בלבד, נמוך ממשקל קבוצה זו בקבוצת העירויות המבוססות. לעומת זאת בכל שאר המרכיבים נתוני הערים המבוססות הם ברמה הדורשת, לכאורה, היקף יותר נמוך של שירותי חינוך וחברה. משקל הילדים עד גיל 14 מגיע ל-20% אחוז בממוצע, ההכנסה הממוצעת ל 2,342 ש"ח ואחוז מקבלי הבטחת הכנסה ל-1.01 בלבד.

לוח 10. נתונים דמוגרפיים וכלכליים עיקריים

עיריות	מבנה דמוגרפי				נתונים כלכליים		
	גילאי 14-0 אלפים	אחוז באוכל'	גילאי +65 אלפים	אחוז באוכל'	יחס תלות	הכנסה ממוצעת לנפש	אחוז מקבלי הבטחת הכנסה
נמוכה	55	41	12	9	163	964	0.72
בני-ברק	41	25	18	11	83	1,695	3.15
רמה	43	28	16	10	89	1,724	2.00
בינונית	218	35	50	8	119	1,358	0.79
נתניה	37	24	23	15	95	1,759	2.06
בת-ים	27	20	22	16	78	1,812	1.52
סה"כ ממוצע*	420	31	140	10	105	1,552	1.71
פתח-תקוה	37	23	20	13	84	2,087	0.85
חולון	35	21	22	13	79	2,199	0.95
מבוססות	51	19	47	18	114	2,336	1.57
ראשון-לציון	45	25	17	9	80	2,350	0.79
תל-אביב	62	18	62	18	76	2,488	1.25
רמת-גן	24	19	23	18	76	2,590	0.65
סה"כ ממוצע*	254	20	189	15	85	2,342	1.01

* הממוצע אריתמטי ואיננו משוקלל אוכלוסייה.

העירויות המדורגות ברמה נמוכה-בינונית נדרשות להגביר את שירותי הרווחה שלהן לציבור אולם המשאבים העומדים לרשותן, הייעודיים והכלליים, נמוכים יותר. ייתכן אף שמתקיים מצב של מלכוד, שבשל חוסר יכולתן לגייס די משאבים מההכנסה הכללית העצמית ולהעמיד בכך את חלקן במימון פרויקטים מסוימים - הן מנועות מלקבל משאבים נוספים של משרדי הממשלה. מסתבר כי קיימים פערים ניכרים בין הערים הן בצרכים החברתיים והן בהרכב המשאבים, כאשר השתתפות הממשלה אינה מצליחה לאזן אלא חלק קטן מן הפערים. דומה שקבוצות נזקקות באוכלוסייה אינן זוכות לרמת שירותים מוניציפליים הדומים לאלה שבערים אחרות.

מקורות

- בנק ישראל, (2000), **דין וחשבון לשנת 1999**, ירושלים.
- בר-יוסף, ר. ונחשון-שרון, ד., (2000), טוב שכן קרוב מאח רחוק – הפרדה ושיתוף במקום המגורים, בתוך קופ, י., (עורך), **פלורליזם בישראל: מכור היתוך ל"מעורב ירושלמי"**, ירושלים: המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- הכט, א., (1987), מימון הרשויות המקומיות, בתוך, אלעזר ד. וקלכהיים ח., **השלטון המקומי בישראל**, ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה.
- , (1997), מערכת המימון ברשויות המקומיות בישראל, ירושלים: מכון פלורסהיימר. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **שנתון סטטיסטי**, שנים שונות.
- , (1999), איפיון הרשויות המקומיות ודירוגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה ב-1999, עפ"י מפקד האוכלוסין והדיר 1995, פרסום מיוחד 1118, ירושלים.
- , רשויות מקומיות, נתונים כספיים, שנים שונות.
- , רשויות מקומיות, נתונים פיסיים, שנים שונות.
- המלצות הוועדה לקביעת קריטריונים להקצאת "מענק האיזון" לרשויות המקומיות (בראשות פרופ' יצחק סוארי) הוגש לשר הפנים (אוגוסט 1993).
- מדינת ישראל, מבקר המדינה, (2000), **דו"ח שנתי 2000** לשנת 1999 ולחשבונות שנת הכספים 1998, ירושלים.
- משרד הפנים, אגף הביקורת, (1999), נתוני הדו"חות הכספיים 1998 – קובץ תמצית הדוחות המבוקרים.
- עיריית ירושלים ומכון ירושלים לחקר ישראל, (1999), **שנתון סטטיסטי לירושלים, מס' 16 – 1998**, בעריכת מאיה חושן ונעמה שחר, ירושלים.
- עיריית תל-אביב-יפו, המרכז למחקר כלכלי וחברתי, **שנתון סטטיסטי**, שנים שונות.
- קופ, י., בלנקט, י. ונחשון-שרון, ד., (1993), מאפייני רווחה בערים הגדולות, בתוך קופ, י. (עורך), **הקצאת משאבים לשירותים החברתיים 1992-93**, ירושלים: המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- קטן, י., ינאי, י., שרר, מ., (1996), "שלטון מרכזי ושלטון מקומי בזירת שירותי הרווחה האישיים", בתוך קטן, י., (עורך), **שירותי רווחה אישיים – מגמות ותמורות**, המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, הוצאת רמות, אוניברסיטת תל-אביב.
- רזין, ע., (1999), פערים תקציביים בין רשויות קטנות לגדולות בישראל, מכון פלורסהיימר למחקר מדיניות, ירושלים, מאי 1999.