

הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות

עורכים: אבי בן בסט, מומי דהן

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי, לא מפלגתי, הממוקם בתפר שבין האקדמיה לפוליטיקה. המכון עוסק בתכנון מדיניות ובעיצוב רפורמות בממשל, במנהל הציבורי ובמוסדות הדמוקרטיה.

בתכניותיו ובמפעליו המכון חותר לחזק את מוסדות הדמוקרטיה המתהווה בישראל ולגבש את ערכיה. בהמשך לעבודת מחקר מעמיקה הוא מגיש המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של משטר דמוקרטי יציב, המותאם למבנה, לערכים ולנורמות של החברה הישראלית. המכון שואף לקדם בישראל שיח ציבורי בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות, לשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולקהל הרחב, לספק מידע ולהציג מחקר משווה.

החוקרים במכון הישראלי לדמוקרטיה הם אנשי אקדמיה, והם מובילים פרויקטים במגוון תחומים של החברה והמשטר בישראל. מחלקת ההוצאה לאור של המכון מפיקה, משווקת ומפיצה את פירות עבודתם בכמה סדרות: ספרים ('הספרייה לדמוקרטיה'), מחקרי מדיניות, פורום קיסריה, כתבי עת ודברי ימי עיון.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות

עורכים: אבי בן בסט, מומי דהן

The Political Economics of the Municipalities

Edited by Avi Ben-Bassat and Momi Dahan

עריכת לשון: ורדה אזולאי
עיצוב הסדרה: שוקי הרשקוביץ
סדר והדפסה: ארט פלוס, ירושלים

מסת"ב 978-965-519-063-2 ISBN

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכאני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

להזמנת ספרים ומחקרי מדיניות בהוצאת המכון הישראלי לדמוקרטיה:
טלפון: 02-5300800, 1-800-20-2222; פקס: 02-5300867
דוא"ל: orders@idi.org.il
אתר האינטרנט: www.idi.org.il
המכון הישראלי לדמוקרטיה, ת"ד 4482, ירושלים 91044

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), תשי"ע
Copyright by The Israel Democracy Institute (R. A.)
Printed in Israel 2009

כל מחקרי המדיניות ופרק נבחר מכל ספר ניתנים להורדה חינם מאתר האינטרנט של המכון הישראלי לדמוקרטיה.

תוכן העניינים

13	המחברים
14	תודות
	פרק ראשון המשבר ברשויות המקומיות:
15	יעילות מול ייצוגיות
	אבי בן בסט ומומי דהן
15	תקציר
16	1. מבוא
18	2. מאפייני המשבר
18	2.1. כללי
24	2.2. החוב
24	2.3. ההוצאות
30	2.4. מימון ההוצאות
47	3. גורמי משבר פוטנציאליים ברשויות המקומיות
47	3.1. גודל האוכלוסייה
56	3.2. רמת ההכנסה של תושבי הרשות המקומית
59	3.3. מאזן הכוחות בתוך הרשות המקומית
67	3.4. הפיתוי המשולש
74	4. סיכום והמלצות
74	4.1. מימון ההוצאות
76	4.2. מימון שירותים ממלכתיים
77	4.3. איחוד רשויות מקומיות
78	4.4. חיזוק היציבות הפוליטית
78	4.5. שיפור היעילות ללא פגיעה בייצוגיות
	נספחים
	נספח 1: מדוע שיעורי הגבייה של מסי ארנונה כה נמוכים במגזר הערבי?
80	נספח 2: השפעת הגודל של אוכלוסיית היישוב על ההוצאה הכוללת לתושב (לוח)
87	נספח 3: מידת שביעות הרצון מאזור המגורים לפי גודל אוכלוסיית היישוב (לוח)
87	נספח 4: התפלגות הרשויות המקומיות לפי גודל אוכלוסיית היישוב (תרשים)
89	
90	רשימת המקורות

פרק שני הפוליטיקה של המשבר ברשויות המקומיות,

92	2006-1997
	יניב ריינגוורץ
92	תקציר
93	1. מבוא
96	2. סקירת הספרות
97	2.1. מאפיינים חברתיים-דמוגרפיים של הרשות
	2.2. הקשרים התקציביים בין השלטון המקומי
98	לשלטון המרכזי
99	2.3. הפוליטיקה המקומית
100	2.4. המצב המקרו-כלכלי במשק
100	3. הנתונים
104	4. המודל האקונומטרי
104	4.1. חתך הרוחב
107	4.2. הפאנל
108	5. תוצאות
108	5.1. תוצאות החתך
117	5.2. תוצאות הפאנל
120	6. סיכום ומסקנות
122	נספח: השפעת גודל הרשות על גובה ההכנסות העצמיות
123	רשימת המקורות

פרק שלישי תהליך התקצוב ברשויות המקומיות

125	להלכה ולמעשה
	עדיט סדן-סמט
125	תקציר
126	1. מבוא
127	2. הכנת התקציב ואישורו ברשות המקומית
133	3. אישור התקציב במשרד הפנים
137	4. שלב ביצוע התקציב
137	4.1. פיקוח ובקרה
138	4.2. חוק יסודות התקציב
139	4.3. עריכת שינויים בתקציב מאושר
140	5. סנקציות ומאזן הכוחות בתהליך התקצוב
140	5.1. סמכות החיוב האישי
140	5.2. תכנית הבראה
141	5.3. חשב מלווה וגובה ממונה
143	5.4. ועדה ממונה (ועדה קרואה)

	5.5. השוואה בין-לאומית של דרכי הטיפול ברשויות מקומיות כושלות
145	
147	6. קביעת דפוסי המימון של ההכנסות
148	6.1. הכנסות עצמיות
149	6.2. המימון הממשלתי
157	6.3. השוואה בין-לאומית של דפוסי המימון
157	7. מעורבות הממשלה בהוצאות של הרשויות המקומיות
	8. מעורבות משרד הפנים בקביעת דרכי המימון של הגירעון
162	ברשויות המקומיות
165	9. סיכום ומסקנות
	נספחים
	נספח 1: הנחיות משרד הפנים להגשת התקציב של הרשויות המקומיות
168	
	נספח 2: השתתפות משרד החינוך בתקציב הרשויות המקומיות לשנת 2007 (לוח)
170	
	נספח 3: קריטריונים להקצאת מענקי האיזון לפי נוסחת סוארי ונוסחת גדיש (לוח)
172	
176	רשימת המקורות
	פרק רביעי זהות חברתית והבחירות לרשויות המקומיות
183	אבי בן בסט ומומי דהן
	תקציר
183	
184	1. מבוא
187	2. חידת שיעור הצבעה לרשויות המקומיות בישראל
191	3. המסגרת המושגית והמודל האקונומטרי
192	3.1. השערה I: הצבעה על בסיס חמולתי
194	3.2. השערה II: השערת גודל הקבוצה
197	4. הניתוח האמפירי
197	4.1. הבחירות לרשויות המקומיות בישראל
197	4.2. הנתונים
202	4.3. התוצאות
212	5. ההשערה של הצבעת פיצוי
215	6. סיכום
216	נספח: רקע היסטורי: תמורות בכוחה של החמולה
220	רשימת המקורות

רשימת התרשימים והלוחות

פרק ראשון

19	1	תרשים	הגירעון ביחס להכנסות ברשויות המקומיות לפי מגזר, 1990-2006
22	2	תרשים	התפלגות הרשויות שפעל בהן חשב מלווה בשנים 2005-2006, לפי שיעור הגירעון השוטף מסך ההכנסה בתקציב הרגיל של 2006
23	3	תרשים	גביית מסי ארנונה בנצרת ובלוד, 2000-2006
25	4	תרשים	החוב ביחס להכנסות ברשויות המקומיות, 1998-2006
25	5	תרשים	ההוצאות לנפש בתקציב הרגיל, 1998-2006
27	6	תרשים	הוצאה ממוצעת לנפש בתקציב הרגיל לפי ייעוד ואשכול חברתי-כלכלי, 2006
28	7	תרשים	ההוצאה המקומית על חינוך לתלמיד לפי מקורות מימון ואשכול חברתי-כלכלי, 2006
29	8	תרשים	הוצאה ממוצעת לנפש לפי אשכול חברתי-כלכלי ומגזר, 2006
30	9	תרשים	ההוצאה לנפש ברשויות היהודיות וברשויות הערביות, 1998-2006
31	10	תרשים	הרכב ההכנסות של הרשויות המקומיות לפי מקור, 1980-2005
33	11	תרשים	ארנונה מעסקים לנפש לפי אשכולות חברתיים-כלכליים ומגזר, 2006
35	12	תרשים	הכנסות מארנונה ממשקי בית לנפש לפי אשכולות חברתיים-כלכליים ומגזר, 2006
36	13	תרשים	שיעור גביית ארנונה ממשקי בית (לפני הנחות) לפי אשכולות חברתיים-כלכליים ומגזר, 2006
37	14	תרשים	שיעור גביית ארנונה ממשקי בית (לאחר הנחות) לפי אשכולות חברתיים-כלכליים ומגזר, 2006
37	15 א	תרשים	טווח שיעורי הגבייה מארנונה למגורים ברשויות היהודיות לפי אשכול חברתי-כלכלי, 2006
38	15 ב	תרשים	טווח שיעורי הגבייה מארנונה למגורים ברשויות הערביות לפי אשכול חברתי-כלכלי, 2006
39	16	תרשים	חלק הממשלה במימון ההוצאות של הרשויות המקומיות, ישראל ומדינות OECD, 2003
41	17	תרשים	ההוצאה הממשלתית למטופל בלשכות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות לפי אשכול חברתי-כלכלי, 2005

	18	תרשים	השתתפות לא ייעודית של הממשלה בתקציב הרגיל של הרשויות המקומיות ביחס לסך ההוצאה על שירותים מקומיים לפי אשכול חברתי-כלכלי, 2006-2000	43
	19	תרשים	ההכנסות לנפש ברשויות הערביות כאחוז מהרשויות היהודיות, 2006-1994	44
	20	תרשים	ההכנסות העצמיות לנפש ברשויות הערביות כאחוז מהרשויות היהודיות, 2006-1994	45
	21	תרשים	המענק הממשלתי לנפש בש"ח, רשויות יהודיות לעומת רשויות ערביות, מחירי 2006	46
	22	תרשים	יחס חוב להכנסות לפי עשירונים של גודל אוכלוסיית היישוב, 2006	48
	23	תרשים	משקל ההוצאה של השלטון המקומי בכלל הוצאות הממשלה הרחבה, ישראל ומדינות OECD, 2001	49
	24	תרשים	ההוצאה הכוללת לנפש בתקציב הרגיל לפי עשירוני הגודל של אוכלוסיית היישוב, 2006	50
	25	תרשים	מידת שביעות הרצון מהאזור לפי גודל היישוב, הסקר החברתי של 2005	52
	26	תרשים	הגירה פנימית בישראל לפי גודל אוכלוסיית היישוב, 2006	53
	27	תרשים	שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות וגודל אוכלוסיית היישוב, 2003	54
	28	תרשים	שיעור הרשויות המקומיות שיש בהן אוכלוסייה של 5,000 תושבים או פחות, מדינות נבחרות	55
	29	תרשים	יחס החוב להכנסות הרשות לפי רמת ההכנסה של תושבי הרשות, 2006	58
	30	תרשים	יחס החוב להכנסות מקומיות לפי גודל רשימת ראש הרשות, רשויות יהודיות	60
	31	תרשים	שיעור הקולות בקלפי לפי האות הראשונה של שם המשפחה	62
	32	תרשים	מענק איזון לתושב ברשויות מקבלות מענק, 2006-2000	69
	33	תרשים	מענק איזון ותמיכה ממשלתית בתכניות הבראה, הקצאה תקציבית וביצוע, 2007-2000	69
	1-נ	תרשים	התפלגות הרשויות המקומיות לפי גודל אוכלוסיית היישוב	89
	1	לוח	סמנים למשבר ברשויות המקומיות, 2006-2004	20
	2	לוח	הכנסות עצמיות ברשויות המקומיות לפי מגזר, 2006	33
	3	לוח	מאפיינים חברתיים-כלכליים ותקציביים, מועצות אזוריות לעומת שאר הרשויות	47
	4	לוח	החוב יחסית להכנסת היישוב לפי אשכול חברתי-כלכלי, 2006	59

66	הפער בין התקציב המתוכנן לבין ביצוע לפי חמישוני הכנסה לנפש, ממוצע 2004-2006	לוח 5
80	המשתתפים המשפיעים על גובה החיוב הראשוני בממוצע למשק בית, 2006	לוח נ-1
81	המשתתפים המשפיעים על גובה החיוב ברוטו בממוצע למשק בית, 2006	לוח נ-2
83	המשתתפים המשפיעים על גובה הפטורים וההנחות בארנונה בממוצע למשק בית, 2006	לוח נ-3
84	המשתתפים המשפיעים על חיוב נטו בממוצע למשק בית, 2006	לוח נ-4
84	המשתתפים המשפיעים על הגבייה השוטפת בממוצע למשק בית, 2006	לוח נ-5
86	המשתתפים המשפיעים על הגבייה בממוצע למשק בית, 2006	לוח נ-6
86	המשתתפים המשפיעים על שיעור הגבייה (לפי הגדרת משרד הפנים) בממוצע למשק בית, 2006	לוח נ-7
87	השפעת הגודל של אוכלוסיית היישוב על ההוצאה הכוללת לתושב	לוח נ-8
87	מידת שביעות הרצון מאזור המגורים לפי גודל אוכלוסיית היישוב	לוח נ-9
פרק שני		
95	גירעון כלכלי שנתי כאחוז מהכנסות הרשות, 1998-2006	תרשים 1
102	מניין הרשויות שיש להן גירעון שנתי של יותר מ-15% מההכנסות, 1998-2005	תרשים 2
102	סטטיסטיקה תיאורית, 2004	לוח 1
103	סטטיסטיקה תיאורית, 1997-2006	לוח 2
104	השוואת רשויות יהודיות וערביות	לוח 3
110	תוצאות החתך: כלל הרשויות	לוח 4
112	השפעת גודל הרשות על ההוצאות לתושב	לוח 5
113	תוצאות החתך: רשויות יהודיות	לוח 6
115	תוצאות החתך: רשויות ערביות	לוח 7
116	מבחני עמידות לתוצאות החתך: כלל הרשויות	לוח 8
118	תוצאות הפאנל	לוח 9
120	בדיקת עמידות לתוצאות הפאנל	לוח 10
122	תוצאות הרגרסיה של גודל הרשות על גובה ההכנסות העצמיות, 2004	לוח נ-1

פרק שלישי

128	1	תרשים 1	משקל מענקי האיזון בסך ההכנסות של הרשויות המקומיות בתקציב הרגיל לפי אשכול חברתי-כלכלי, 2006
132	2	תרשים 2	דפוס המעורבות של מחלקות הרשות בהכנת התקציב
145	3	תרשים 3	איכות הבקרה של השלטון המרכזי לעומת פגיעה בסמכויות השלטון המקומי בהתערבות בניהולן של רשויות מקומיות
146	4	תרשים 4	מדיניות לאכיפת כללים פיסקליים על השלטון המקומי, ישראל ומדינות OECD
150	5	תרשים 5	מעורבות הממשלה בקביעת שיעורי המס של השלטון המקומי
156	6	תרשים 6	שיעור ממוצע של מענקי האיזון ממענק המודל לפי נוסחת גדיש, לפי אשכול חברתי-כלכלי ומגזר, 2008-2005
158	7	תרשים 7	הבסיס החוקי להעברות בין רמות השלטון, ישראל ומדינות OECD
159	8	תרשים 8	מנגנונים להשוואת פערים אופקיים בין יחידות השלטון המקומי, ישראל ומדינות OECD
160	9	תרשים 9	קריטריונים להקצאת מענקי האיזון, ישראל ומדינות OECD
161	10	תרשים 10	תפקיד הממשלה המרכזית בקביעת רמת ההוצאה של יחידות השלטון הכפופות לה, ישראל ומדינות OECD
162	11	תרשים 11	חלוקת תחומי האחריות בין רמות השלטון ביחס להוצאה של השלטון המקומי (עבור חלק הארי של רכיבי ההוצאה), ישראל ומדינות OECD
165	12	תרשים 12	מגבלות על היכולת ללוות, ישראל ומדינות OECD
129	1	לוח 1	תהליך אישור התקציב ברשות המקומית
130	2	לוח 2	התפלגות הרשויות המקומיות לפי מועד אישור תקציב 2005 במועצת הרשות
135	3	לוח 3	מועדי אישור תקציבים במשרד הפנים, 2005-2003
160	4	לוח 4	שכיחות ההפרות של המגבלות החוקיות לתנאי שכר ותקני כוח אדם ברשויות המקומיות, 2005
170	1-נ	לוח 1-נ	השתתפות משרד החינוך בתקציב הרשויות המקומיות לשנת 2007
172	2-נ	לוח 2-נ	קריטריונים להקצאת מענקי האיזון לפי נוסחת סוארי ונוסחת גדיש

פרק רביעי

188	1	תרשים 1	שיעור ההצבעה בבחירות הכלליות והמקומיות, 2004-1948
-----	---	---------	---

190	שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות לפי מגזרים, 2003-1978	תרשים 2
191	שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות ביישובים ערביים נבחרים, 2003-1959	תרשים 3
200	שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות, 2003, 1998	תרשים 4
201	היסטוגרמה של שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות, לפי מגזר	תרשים 5
189	מאפייני הבחירות ברשויות המקומיות, 2003	לוח א1
198	מאפייני הבחירות ביישובים ערביים שהתושבים חולקו בהם לקלפיות לפי שם המשפחה	לוח ב1
203	השפעת שם משפחתו של הבוחר על תוצאות הבחירות ביישובים ערביים	לוח 2
207	רגרסיות בסיס לשיעור ההשתתפות בבחירות בכל הרשויות המקומיות	לוח 3
210	השפעת הזהות החברתית על שיעור ההשתתפות בבחירות ביישובים הערביים	לוח 4
214	השפעת מניע הפיצוי על שיעור ההשתתפות בבחירות ביישובים הערביים	לוח 5

המחברים

עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה ופרופסור לכלכלה במחלקה לכלכלה באוניברסיטה העברית בירושלים.

אבי בן בסט

חוקר בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה ודוקטור לכלכלה בבית הספר למדיניות ציבורית באוניברסיטה העברית בירושלים.

מומי דהן

עוזרת מחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה ובוגרת תכנית המצטיינים ללימודי מוסמך של בית הספר ע"ש פדרמן למדיניות ציבורית וממשל והתכנית המשולבת לפילוסופיה, כלכלה ומדע המדינה של האוניברסיטה העברית בירושלים.

עדיט סדן-סמט

תלמיד לתואר שלישי במחלקה לכלכלה באוניברסיטה העברית בירושלים.

יניב ריינגוורץ

תודות

בהכנת סדרת המחקרים המוצגת בספר זה נעזרנו באנשים רבים שלהם אנו חבים את תודתנו. ראשית, תודה לעובדי משרד הפנים שציידו אותנו בנתונים הנדרשים לביצוע המחקר – רן אייזנברג, דברת זילברשטיין, דודי ספיר ולילי פיינטוך.

בשלבם הראשוניים של המחקר ריאיינו עובדי ציבור המייצגים זוויות שונות של הפעילות ברשויות המקומיות. אנו מודים במיוחד לעמרם מצנע, יו"ר הוועדה הקרואה באופקים; איוב עאסי, ראש מועצת כפר ברא; דניאל וקנין, ראש עיריית בית שמש; רמי בלינקוב, מנכ"ל משרד הפנים; עמית לנג ושאל צמח, המשנים לממונה על התקציבים במשרד האוצר; רני פינצי, ראש המנהל לשלטון המקומי במשרד הפנים; ועו"ד שרית דנה, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה – שחלקו אתנו את תובנותיהם על גורמי המשבר ברשויות המקומיות ועל מבנה השלטון המקומי הרצוי. תודה גם לרו"ח אריה ברדוגו, אבי גרינברג, רז דיאור, מיקי יפרח, עטרה מרכוס, עודד סטקלוב ולואי עאסי שהיו לנו לעזר במידע ובעצה.

טיוטות מוקדמות של העבודה הוצגו בפורום קיסריה וכן בסמינר הדוקטורנטים של המחלקה לכלכלה באוניברסיטה העברית בירושלים. אנו מודים למשתתפיהם על הערותיהם המועילות, ובייחוד לד"ר עדי ברנדר, פרופ' מיכאל בינשטוק, פרופ' אריק גולד, פרופ' דוד גינסוב, פרופ' שאול לאד, גיא נבון, ד"ר אסטבן קלור ופרופ' ערן רזין. כן יבואו על הברכה ורדה אזולאי, עורכת הלשון, ועובדי ההוצאה לאור במכון הישראלי לדמוקרטיה שטרחו רבות בהבאת הספר לדפוס.

פרופ' אבי בן בסט וד"ר מומי דהן

פרק ראשון

המשבר ברשויות המקומיות:

יעילות מול ייצוגיות

אבי בן בסט ומומי דהן

תקציר

מאז שנת 2001 נקלעו רשויות מקומיות רבות למשבר כלכלי. חומרת הבעיות של הרשויות המקומיות אינה אחידה והיא קשה במיוחד ביישובים הערביים. חלק מהרשויות המקומיות התקשו בפירעון חובותיהן לספקים, אחרות אף הלינו את שכר עובדיהן תקופה ממושכת, ובמספר גדול למדי של רשויות מקומיות הפקיעה הממשלה את סמכויות הניהול מנבחרי הציבור והעבירה אותן לוועדה קרואה. ממדי המשבר ביישובים הושפעו מכמה גורמים, כמו הירידה בשיעור המימון הממשלתי, עצמתו הפוליטית של ראש העירייה וטיב הניהול.

הממשלה הגדילה את מעורבותה בניהול הרשויות המקומיות בעקבות הגירעונות הגדולים שנוצרו בהן ובגלל הפגיעה בתפקודן. יש לציין שמידת המעורבות הממשלתית עולה ככל שהבעיות ברשות המקומית עמוקות יותר. מאז שנת 2004 גובשו תכניות הבראה לרשויות מקומיות במצוקה, וחלק מהסיוע הממשלתי הותנה בשיפור הגבייה העצמית של מסים. כן מונו לרשויות רבות חשבים מלווים שתפקידם לפקח על תקינות ההוצאות, ובמספר קטן של רשויות הועברו סמכויות הגבייה של מסי הארנונה לגובים מטעם הממשלה. יצוין שכל מהלכי ההתערבות הממשלתית תרמו לשיפור תפקודן של הרשויות המקומיות, אך במחיר של פגיעה בייצוגיות של התושבים בניהול יישובם.

בגיבוש ההמלצות הבאנו בחשבון את גורמי המשבר ואת תרומת ההמלצות ליעילות התפקוד של הרשויות המקומיות אגב מזעור הפגיעה בייצוגיות התושבים בשלטון המקומי. ההמלצות מנסות לפתור בעיות בארבעה תחומים עיקריים:

א. המימון הממשלתי לרשויות המקומיות. אנו ממליצים להגדיל את מענק האיזון לרמה המתחייבת מנוסחת גדיש. אך יש להתנות חלק

* אנו מודים לעוזרי המחקר עדית סדן-סמט ויניב ריינגוורץ על עבודתם המסורה, וכן למיקי יפרח על שסייע בהכנת אחדים מן הלוחות בעבודה זו.

מהתוספת בשיפור שיעור הגבייה העצמי של מסי הארנונה. נוסף על כך יש לצמצם את מענק האיזון למועצות אזוריות, ובמקורות המתפנים יש להשתמש להגדלת מענק האיזון לרשויות האחרות.

ב. מימון שירותים ממלכתיים. יש להקצות את התקציב לחינוך – את התקציב הממשלתי ואת תקציב הרשויות המקומיות ממקורות עצמיים – על בסיס פרמטרים חברתיים-כלכליים של התלמידים, ברוח המלצות ועדת דברת. נוסף על כך ההוצאה הממשלתית למטופל של שירותי הרווחה תהיה אוניברסלית. היא תותנה בהשתתפות הולכת וגדלה של הרשות המקומית בהוצאות הטיפול ככל שהרמה החברתית-כלכלית של היישוב גבוהה יותר.

ג. איחוד רשויות מקומיות. את ההחלטה על איחוד רשויות מקומיות יש להותיר לרשויות עצמן, ולא לכפותה. עם זאת יש לבטל את היתרון הניתן ליישובים קטנים בהקצאת מענק האיזון, ובסכום המתפנה יש להשתמש להגדלת המשקל של הרמה החברתית-כלכלית של היישוב בחישוב מענק האיזון.

ד. חיזוק היציבות הפוליטית ושיפור היעילות. במטרה לשפר את תפקודן של הרשויות המקומיות מוצע לבחון מחדש את שיטת הבחירות ברשויות המקומיות ולמצוא דרך לחזק את מעמדו של ראש העירייה ולצמצם את מידת הפיצול בין המפלגות במועצה. נוסף על כך יש לאמץ את הצעת חוק הרשויות החדש ולהוריד את הסף למינוי חשב מלווה ברשויות הסובלות מגירעון.

1. מבוא

בשנים האחרונות נקלעו רבות מהרשויות המקומיות בישראל למשבר כלכלי. בשנת 2006 היו יותר ממאה רשויות מקומיות בתכניות הבראה, ובעשרות רשויות פעל חשב מלווה או גובה ממונה. רבות מהן הן רשויות מקומיות ערביות. עשרות רשויות מקומיות הפרו בצורה גסה זכויות בסיסיות והלינו את שכר עובדיהן למשך חודשים ארוכים. לעתים התבטא המשבר גם בנסיגה של רמת השירותים לתושב. המשבר הכלכלי הפך עד מהרה למשבר ייצוגיות. אמנם רמת החוב של הרשויות פחתה בשלוש השנים האחרונות, אולם תוצאה זו הושגה במחיר מעורבות גוברת של השלטון המרכזי בניהול הרשויות המקומיות. עשרות רשויות מקומיות מנוהלות היום באופן חלקי או מלא על ידי גורמים שלא נבחרו על ידי תושבי הרשות. חומרת המשבר גדולה עוד יותר בשל חלקן הגדול של הרשויות המקומיות הערביות שהממשלה מעורבת בניהולן.

מדוע רשויות מקומיות מסוימות נקלעו למשבר כלכלי, בעוד רשויות אחרות חמקו מכך וחלקן אפילו נמצאות בעודף תקציבי? פרק זה מנסה להתמודד עם השאלה על ידי הפניית זרקור אל הגורמים היסודיים העיקריים שעשויים להסביר את ההבדלים בין רשויות מקומיות בחשיפתן לסיכוני משבר. איננו מסתפקים בציון ניהול כושל כגורם למשבר ברשויות המקומיות, אלא אנו חותרים לעמוד על הסיבות המבניות התורמות לניהול כושל – בין שאלו טמונות במבנה הרשות המקומית ובין שאלו נמצאות בכללי המשחק שעיצב השלטון המרכזי.

אנו מנתחים שורה של גורמים יסודיים שפוטנציאלית עשויים להגדיל את הסיכון למשבר ברשויות המקומיות: גודל אוכלוסיית היישוב, הרמה החברתית-כלכלית של תושבי היישוב, מאזן הכוחות בין השחקנים הפוליטיים והמקצועיים בתוך הרשות המקומית וכן הסכנות הטמונות במאבק התקציבי שבין השלטון המרכזי לשלטון המקומי. מצד אחד לשלטון המרכזי יש תמריץ להעתיק לרשויות המקומיות פעילויות ציבוריות, בלי להצמיד לכך מימון מלא, כדי להציג גירעון ממשלתי קטן. מהצד האחר לרשות המקומית יש פיתוי לספק רמת שירותים גבוהה מדי (מעבר לזו שתושבי הרשות היו מוכנים לממן מכיסם) ולהעתיק אליהם חלק מן המימון לתושבי יתר הרשויות המקומיות. ישנו גם הפיתוי של ראש רשות מכהן להרחיב הרחבה מוגזמת את ההוצאה בסמוך למועד הבחירות כדי להגדיל את סיכוייו להיבחר מחדש.

ניתוח המשבר ברשויות המקומיות בפרק זה כולל התמודדות עם התחלופה בין יעילות לייצוגיות, תחלופה שבאה לידי ביטוי בשלל סוגיות מדיניות כמו הגודל הרצוי של רשות מקומית או התערבות השלטון המרכזי בניהול הרשויות המקומיות. מספר הוועדות הקרואות שמינה משרד הפנים בחמש השנים האחרונות כמעט שווה למספר הוועדות הקרואות שמונו בחמישים השנים הראשונות של המדינה. עשרות רשויות מקומיות מנוהלות היום ללא נציג נבחר של התושבים. בתנאים כאלה נפגעת היכולת לבחור סל שירותים ומסים לפי ההעדפות של התושבים. אין הכרח שיעילות וייצוגיות יתנגשו זו בזו. יישוב שמנוהל בניגוד למנהל תקין או חלילה בצורה מושחתת, פוגע הן ביעילות הן בייצוגיות.

בסעיף הבא מתוארים בהרחבה מאפיינים מרכזיים של המשבר הכלכלי ומשבר הייצוגיות ברשויות המקומיות בישראל. חומרת המשבר הנסקרת בסעיף זה היא ההצדקה העיקרית לחזור ולנתח את מצבן של הרשויות המקומיות ארבע שנים בלבד מאז העלה כנס קיסריה על סדר היום את משבר הרשויות המקומיות. סעיף 3 סוקר את הגורמים הפוטנציאליים שיכולים להסביר את המשבר שבו נתונות הרשויות המקומיות ומצביע על

תרומתם של גורמי יסוד להיווצרות המשבר. את העבודה חותם סעיף ד ובו המלצות מדיניות שנועדו לטפל בשורשי המשבר. צעדי המדיניות המוצעים נותנים משקל לשני שיקולים מרכזיים: יעילות וייצוגיות.

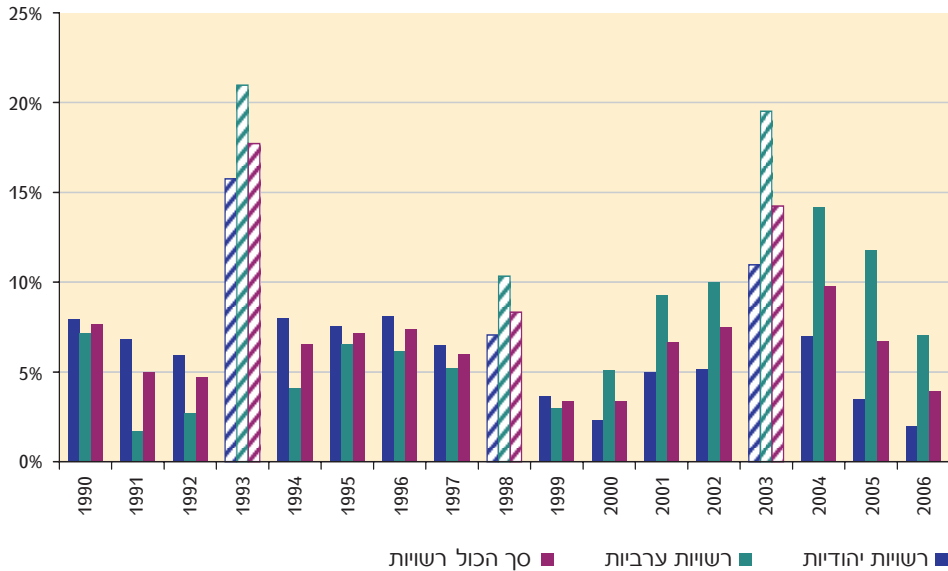
2. מאפייני המשבר

2.1. כללי

בשנים 2001-2006 נקלעו חלק ניכר מהרשויות המקומיות בישראל למשבר כלכלי. בעקבות חומרת המשבר התערבה הממשלה בניהול חלק מהרשויות, החל בגיבוש תכניות הבראה ועד כדי הפקעת הסמכויות של הדרג הנבחר. התערבות הממשלה תורמת להגדלת יעילות הניהול של הרשויות שבמשבר, אך במחיר של פגיעה בייצוגיות של התושבים. בחלק זה נתאר את מאפייני הרשויות שבמשבר ואת החרפת התערבות הממשלה בניהולן, מן הקל אל הכבד.

הרשויות המקומיות סבלו כל השנים מגירעונות גדולים ביחס להיקף הכנסותיהן. בתקופה שבין 1990 ל-2006 הסתכם הגירעון הממוצע של הרשויות היהודיות ביחס להכנסתן בכ-5.5% לשנה, ואילו הגירעון של הרשויות הערביות היה בממוצע כ-6.5% לשנה מהכנסתן (תרשים 1). בין שתי הקבוצות יש שונות רבה בהתפתחות הגירעון. ראשית, בולט לעין שבשנים של בחירות מרקיע הגירעון לשיעורים יוצאי דופן בעיקר ברשויות הערביות. כן מעניין לציין כי בשנות התשעים גירעון של הרשויות הערביות היה קטן מזה של הרשויות היהודיות. אולם למן שנת 2001 התהפכה המגמה – גירעון של הרשויות היהודיות ביחס להכנסותיהן ירד לחצי, בעוד הגירעון של הרשויות הערביות ביחס להכנסותיהן גדל ב-64%. חומרת הבעיות של הרשויות המקומיות השונות אינה אחידה, והיא תלויה בעיקר בחוסנה הבסיסי של כל אחת מהן. חלק מהן אף הגיעו למעשה בשנות האלפיים לפשיטת רגל כלכלית. לא רק שהן לא יכלו לעמוד בפירעון חובותיהן לבנקים ולספקים, אלא שאף לא נותרו בידיהן מקורות לשלם את שכר עובדיהן. הלנת שכר היא תופעה שלילית שפוגעת פגיעה חמורה ביותר בזכויות הבסיסיות של העובדים. פגיעה כה קשה בזכויות העובדים היא תופעה יוצאת דופן במוסדות ציבוריים. גם כאן ניכר הפער בין הרשויות הערביות לבין הרשויות היהודיות. 33 מהרשויות הערביות הלינו את שכר עובדיהן בשנת 2004 ומספרן אף גדל ב-2006 (לוח 1), בעוד מספר הרשויות היהודיות שהלינו את שכר העובדים הסתכם ב-20 בשנת 2004 וירד ל-6 בלבד בשנת 2006. במונחים יחסיים הפער בין שני המגזרים עצום – 44% מהרשויות הערביות הלינו שכר לעומת כ-12% מהרשויות במגזר היהודי.

תרשים 1 הגירעון ביחס להכנסות ברשויות המקומיות לפי מגזר, 2006-1990



הערות:

1. העמודות המפוסטות מציגות שנת בחירות.
2. הגירעון כולל מתן אשראי נטו.

מקור: עיבוד המחברים מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **הרשויות המקומיות בישראל**, שנים שונות.

הגירעונות הגדולים ברשויות המקומיות והפגיעה בתפקודן הביאו לגידול במעורבות של הממשלה בניהולן, ומידת המעורבות הממשלתית היא ביחס ישר לעומק הבעיות של הרשות המקומית. בדרגה הראשונה אפשר למנות את הרשויות הנמצאות בתכניות הבראה. 122 רשויות נכללו בתכניות הבראה בשנת 2006, מהן 61 רשויות ערביות (לוח 1). מספרן הניכר של הרשויות בתכניות הבראה מעיד כי תופעת הגירעונות הגדולים אינה אקראית, אלא היא רווחת בחלק ניכר מהשלטון המקומי (52%). לפיכך צמצום של ממש בהיקף התופעה הוא מעניינם לא רק של הרשויות עצמן אלא גם של השלטון המרכזי.

לוח 1 סמנים למשבר ברשויות המקומיות, 2004-2006

רשויות שבהן פועל חשב מלווה ³ ***		רשויות בתכנית הבראה ² **		רשויות מלינות שכר ¹ *		שנה
מזה: רשויות ערביות	מזה: מועצות אזוריות	מזה: רשויות ערביות	מזה: מועצות אזוריות	מזה: רשויות ערביות	מזה: מועצות אזוריות	
20	29 (1)	57	129 (13)	33	53 (5)	2004
36	48 (1)	67	143 (14)	27	36	2005
41	53 (1)	61	122 (8)	36	42	2006

* רשויות שבהן הולן שכר העובדים למשך יותר מחודש.
 ** מספר הרשויות בתכנית הבראה חושב כמספר הרשויות שקיבלו מענק לצמצום גירעון מצטבר לפי הנתונים המבוקרים לכל שנת תקציב.
 *** רשויות שבהן החשב המלווה פעל למשך ארבעה חודשים ויותר עבור כל שנת תקציב.

מקור:

1. עיבוד מנתוני הסתדרות העובדים הכללית החדשה.
2. עיבוד מנתוני משרד הפנים, האגף לביקורת ברשויות המקומיות, **נתונים כספיים מבוקרים, 2006-2004**.
3. נתוני שנת 2004: משרד הפנים, פרסום ברשומות, חשבים מלווים, מהתאריכים: 13.8.2006, 1.11.2006, 10.1.2007; נתוני השנים 2005-2006: נתוני משרד הפנים, המנהל לשלטון מקומי, כפי שהם מובאים אצל סטקלוב, 2008.

תמיכת הממשלה בתכנית הבראה של רשות מקומית כפופה לקריטריונים שמעידים בדרך כלל על הצבר חוב גדול אך לא בהכרח משברי. הקריטריונים המרכזיים להצטרפות לתכנית הבראה הם זכאות הרשות למענק איזון, היקף גירעון מצטבר¹ בתחום שבין 17.5% ל-50% מההכנסה השנתית וגירעון שוטף העולה על 15% מההכנסה. ההצטרפות לתכנית הבראה מקנה יתרונות לרשות המקומית, ולכן גם יישובים שחובם קטן יחסית נוטים להצטרף אליה. כלומר השתתפות בתכנית הבראה אינה מעידה בהכרח על סף פשיטת רגל, אך אין ספק שאפשר להגדיר קבוצה זו כרשויות בסיכון גבוה מאוד יחסית. טיפול מוקדם בבעיה מקטין את הסכנה שרשויות אלה תיקלענה למשבר חמור שיחייב צעדים חריפים יותר.

1 הגירעון המצטבר שונה מן החוב של הרשות בכך שהוא אינו כולל הלוואות לטווח ארוך מן הבנקים.

השיעור הגבוה של רשויות מקומיות שגירעון המצטבר כבד הביא לתמורות ניכרות במידת המעורבות של משרד הפנים בניהולן. במסגרת חוק התכנית הכלכלית 2004 הסמיך המחוקק את ידיו של שר הפנים להפקיע מסמכויותיו של הדרג המקצועי והדרג הנבחר ברשויות המקומיות ולהציב במקומם, לפרקי זמן מוגבלים, בעלי תפקידים מטעמו של משרד הפנים. כאשר גירעונה וניהולה של הרשות חורגים מהכללים, שר הפנים רשאי למנות לרשות המקומית חשב מלווה. כל פעולה שיש לה משמעות תקציבית בצד ההוצאות מחייבת את אישורו של החשב המלווה. כאשר הרשות אינה עומדת ביעדי הגבייה המינימליים שנקבעו בחוק, השר רשאי למנות לרשות המקומית גובה ממונה שאליו תועברנה כל הסמכויות הרלוונטיות בתחום הגבייה. משרד הפנים מרבה למנות חשבים מלווים, אך הוא ממעט למנות גוברים מטעמו: שכן החשב המלווה אמור רק לפקח על ההוצאות, ואילו לידי הגובה הממונה מועברות סמכויות ביצוע המופקעות מידיהם של בעלי תפקידים ברשות. צעד זה יוצר ניתוק בין האחריות של ראש הרשות לתחום הגבייה לבין סמכויות הגבייה המועברות לידי של הגובה הממונה (סדן-סמט, פרק שלישי בספר זה).

ככל שמצבה של הרשות המקומית חמור יותר, מידת מעורבותה של הממשלה בניהולה גדולה יותר. כך גדלה מצד אחד המשמעת התקציבית והיעילות, אך נפגעת מצד אחר הייצוגיות של התושבים באמצעות הדרג הנבחר. מינוי של חשב מלווה, ועוד יותר מכך של גובה ממונה, הם עליות מדרגה במעורבות הממשלה ברשות המקומית והם מעידים על משבר חמור יותר מהימצאות בתכנית הבראה. מאז החל התהליך גדל מספר החשבים המלווים במהירות מ-29 ב-2004 ל-53 ב-2006 (לוח 1 לעיל). בשנת 2007 המשיך מספרם לעלות והגיע ל-75 ומספר הגוברים הממונים ל-6, רובם המכריע ברשויות ערביות.²

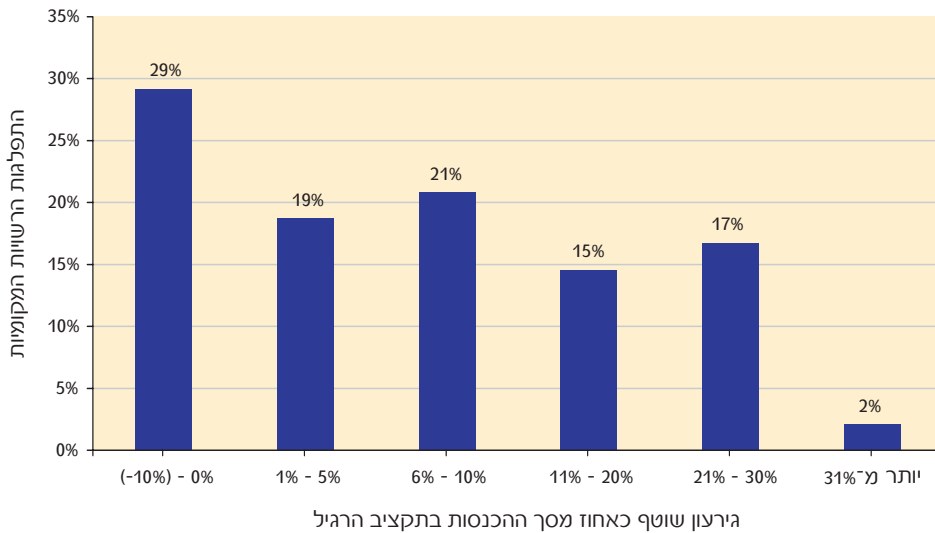
פעולת החשבים הייתה אפקטיבית מאוד ותרמה לירידה של ממש בגירעונות של הרשויות שבהן שירתו. שני שלישים מהרשויות שמונה להן חשב מלווה במהלך שנת 2004 הגיעו בתום שנת התקציב 2005 לגירעון שוטף הנמוך מ-10% מסך הכנסותיהן בתקציב הרגיל. זהו שיעור גירעון הנמוך מרמת הגירעון שהוגדרה במסגרת הקריטריונים למינויו של חשב מלווה³

2 מקור לנתוני החשבים המלווים: טל, 2008ב. נתוני הגוברים הממונים נמסרו על ידי אתי הראלי, עוזרת למנכ"ל משרד הפנים.

3 עודד סטקלוב (2008) מצא כי לאחר ניכוי השפעותיהם של משתני בקרה, כגון הדירוג החברתי-כלכלי של הרשות המקומית ולאומיותה, הפחית מינויו של חשב מלווה את הגירעון התקציבי של הרשות בסכום של 218 ש"ח לתושב.

(תרשים 2). זאת ועוד, רבע מהרשויות שבהן מונה חשב מלווה במהלך שנת 2004 הגיעו בתום שנת התקציב 2005 לאיזון גירעונותיהן השוטפים. בשל מיעוט הרשויות שמונו להן גובים ממונים קשה להסיק מסקנות כלליות באשר לאפקטיביות של פעולתם. מקרב כלל הרשויות שבהן מונו גובים, רק בנוגע לשתיים יש נתונים מבוקרים עבור יותר משנת פעילות אחת – נצרת ולוד. בשתי הרשויות הללו אפשר לראות מגמת שיפור בנתוני הגבייה של מסי הארנונה ואגרת המים מאז מונו הגובים בשנת 2004 (תרשים 3).

תרשים 2 התפלגות הרשויות שפעל בהן חשב מלווה בשנים 2005-2006, לפי שיעור הגירעון השוטף מסך ההכנסה בתקציב הרגיל של 2006

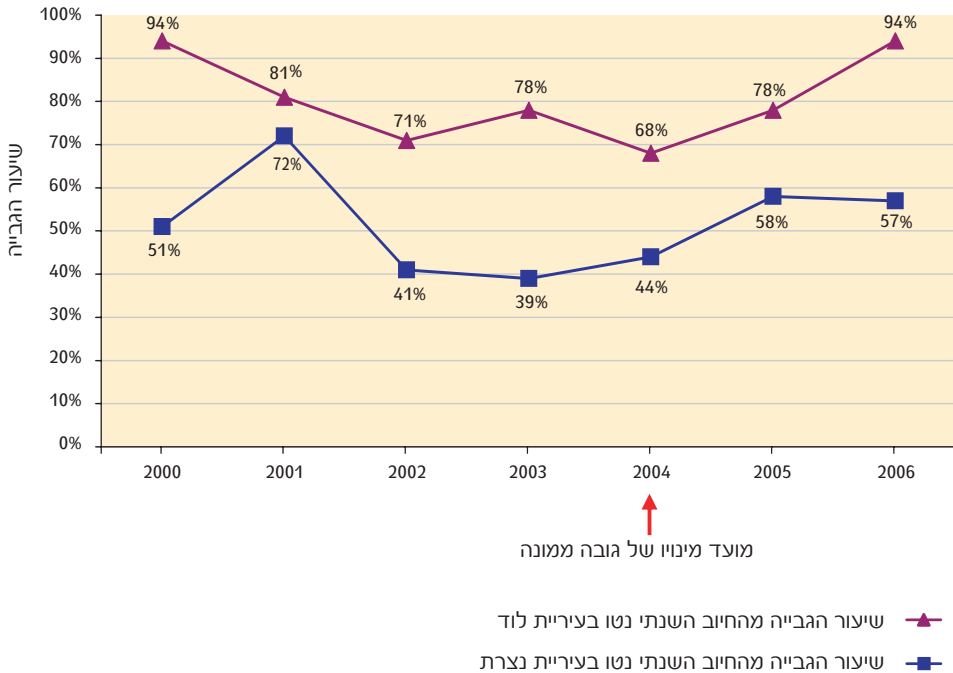


הערות:

1. הנתונים אינם כוללים את ביצוע התקציב של ירכא, טייבה וג'וליס, רשויות שלא דיווחו על נתוניהן הכספיים לשנת 2006.
2. הנתונים כוללים רשויות שבהן פעל חשב מלווה בכל חודשי 2006 ולפחות במהלך 3 חודשים ב־2005.
3. ב־43 מתוך 48 הרשויות פעל החשב המלווה במשך 12 חודשים גם בשנת 2005 וגם בשנת 2006.

מקור: עיבודי המחברים לפי נתוני סטקלוב (2008) והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

תרשים 3 גביית מסי ארנונה בנצרת ובלוד, 2006-2000



הערה: בשנת 2005 נערכה בנצרת מחיקת חובות לצד שמיטה של חובות מסופקים שלא עודכנו ברישומים בשנים קודמות. לפיכך אפשר לחשב את נתוני הגבייה לשנה זו בשני אופנים - לפני ואחרי שקלול מחיקת החובות. הנתונים המובאים בלוח הם נתוני הגבייה לפני שמיטת החובות. לאחר עמדה הגבייה הכוללת על 36%, הגבייה מהחייב השנתי נטו על 113% והגבייה מפיגורים על 21%.

מקור: עיבודי המחברים מנתוני משרד הפנים, **תמצית נתוני הדוחות הכספיים של עיריית נצרת ועיריית לוד 2006-2001.**

כאשר ניהולה הפיסקלי של רשות מקומית אינו עומד בקריטריונים המינימליים שנקבעו בחוק, והרשות אינה עומדת ביעדי תכנית ההבראה שעליהם התחייבה, בסמכותו של שר הפנים למנות לעיר ועדה במקום נבחר הציבור. מצבן הכספי של רשויות אלה הוא החמור ביותר. מאז הקמת המדינה ועד שנת 2000 הנטייה למנות ועדות קרואות הייתה נמוכה יחסית, גם כאשר רשויות מקומיות היו נתונות במשבר חמור. לפיכך מספרן בתקופה זו אינו מדד לעצמת הבעיה. מ-1950 ועד 2000 מונו 34 ועדות קרואות, ואילו בשבע השנים האחרונות מונו 30 ועדות קרואות. הגידול הניכר במספר הוועדות הקרואות משקף במידה רבה גם החמרה בגישה של השלטון המרכזי לניהול לקוי של תקציב הרשות המקומית. התהליך הואך

עוד יותר למן שנת 2004, בעקבות תיקוני החקיקה בשנה זו. מאז ועד 2007 מונו ועדות קרואות ב-25 רשויות מקומיות, מתוכן 17 רשויות ערביות.⁴

2.2. החוב

הגידול בהכנסות של הרשויות מכל המקורות בשנים 1998-2006 היה גדול יותר מהגירעון, וכך פחת בהדרגה החוב ביחס להכנסות ברוב השנים מ-78% ב-1998 ל-54% ב-2006 (תרשים 4).⁵ יוצאת דופן היא שנת 2003 שבה הגירעון היה גדול במיוחד – הן משום שהייתה זו שנת בחירות הן משום שקוצצה התמיכה הממשלתית לרשויות במידה ניכרת כחלק מהמדיניות המקרו-כלכלית של הממשלה באותה שנה. הירידה בגירעונות ובחוב למן שנת 2004 היא גם פועל יוצא של מדיניות הממשלה להדק את הפיקוח על הרשויות המקומיות מצד אחד ולהפעיל תכניות הבראה מצד אחר. למרות הירידה בחוב יחסית להכנסה התגלו, כאמור, סמנים למשבר ברשויות רבות.

2.3. ההוצאות

ההוצאה לנפש ברשויות המקומיות גדלה בשנים 1998-2001 בקצב של 3.8% בממוצע לשנה, אולם ב-2002 פחתה ההוצאה לנפש בכ-3% ונתרה פחות או יותר באותה רמה עד 2006 (תרשים 5).⁶ קצב גידולה של ההוצאה לנפש ברשויות המקומיות על פני כל התקופה היה קצת יותר ממוחצית הצמיחה של התוצר לנפש. אולם לשם השוואה יש לציין כי במהלך כל התקופה נקטה הממשלה מדיניות של הפחתת משקל ההוצאה הציבורית בתוצר, וכפועל יוצא פחת כלל ההוצאה הציבורית לנפש בתקופה זו בכ-3.5%. בדיקת ההוצאה לפי מגזר מורה על התפתחות שונה מאוד במגזר היהודי לעומת המגזר הערבי: ההוצאה לנפש ברשויות הערביות גדלה בתקופה הנידונה בכ-18%, בעוד ההוצאה לנפש ברשויות המקומיות היהודיות גדלה ב-4.6%

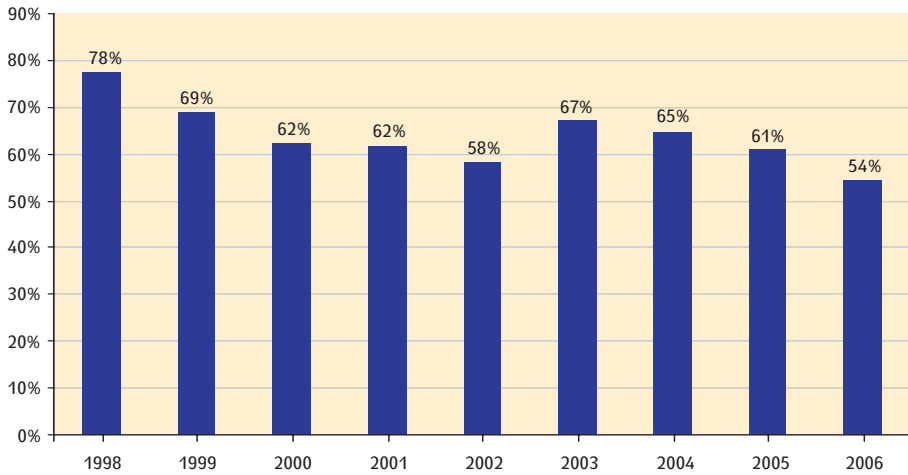
4 לפירוט ראו טל, 2008א; סדן-סמט, פרק שלישי בספר זה.

5 יצוין כי חוב הרשויות שאליו אנחנו מתייחסים גבוה מן החוב שאליו מתייחסים רזין וברנדר (2004). בעוד ברנדר ורזין כוללים בחוב רק את חובות הרשויות לבנקים, אנו כוללים בו גם את חובות הרשויות לעובדים ולספקים. טיב נתוני החוב לפני 1998 לוקה בחסר, ולכן הם לא הוצגו כאן.

6 נתוני ההוצאות של הרשויות המקומיות שעליהם הסתמכנו לקוחים מהדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות, כפי שמפרסם אותם משרד הפנים. נתונים אלו מתייחסים להוצאות בתקציב הרגיל. בחשבונאות הלאומית מדווחים נתוני ההוצאה לצריכה ברשויות המקומיות. נתונים אלו נמוכים בכ-28% בממוצע מנתוני משרד הפנים, אך הם מצביעים על אותה מגמה.

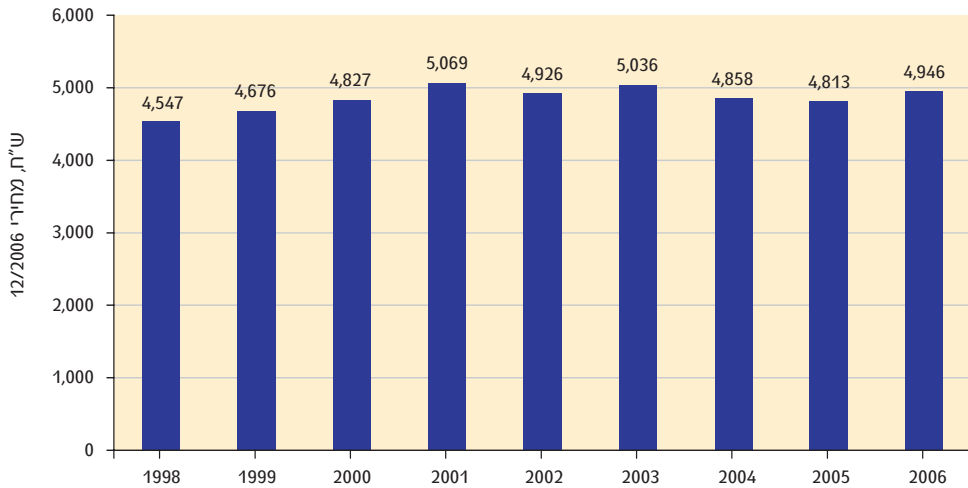
בלבד. בשני המגזרים התרכזה העלייה בשנים 1998-2001, ולאחר מכן אף הייתה ירידה קלה (תרשים 5).

תרשים 4 החוב ביחס להכנסות ברשויות המקומיות, 2006-1998



מקור: עיבוד המחברים מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשויות המקומיות בישראל, שנים שונות.

תרשים 5 ההוצאות לנפש בתקציב הרגיל*, 2006-1998



* בניכוי פירעון חובות.

מקור: עיבוד המחברים מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשויות המקומיות בישראל, שנים שונות.

ביישובים שהממשלה מינתה להם חשב מלווה אכן צומצמה ההוצאה לנפש, אך לא בשיעור שיש בו כדי לפגוע מהותית ברווחת התושבים. לדוגמה, בין 2005 ל-2006 פחתה ב-2.5% ההוצאה לנפש ביישובים שהממשלה מינתה להם חשב מלווה, ואילו ברשויות שלא מונה להן חשב מלווה גדלה ההוצאה לנפש ב-4.6%⁷.

לרמה החברתית-כלכלית של היישוב יש השפעה ניכרת על רמת ההוצאה לנפש. ככל שהיישוב נמצא באשכול גבוה יותר, רמת הוצאותיו לנפש גבוהה יותר (תרשים 6).⁸ הפערים בולטים במיוחד בשירותים העירוניים. הפערים בשירותים הממלכתיים שמספקת הרשות המקומית – חינוך ורווחה – הם לכאורה קטנים יותר. אולם משני טעמים אין ללמוד מהם על הפערים בהוצאה הלאומית על חינוך ורווחה. ראשית, לא כל ההוצאה הלאומית לחינוך מועברת לצרכנים דרך הרשות המקומית, וכך גם בנוגע לשירותי הרווחה. לדוגמה, שכר המורים בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים ממומן במישרין על ידי הממשלה.⁹ שנית, שיעור הצרכנים של השירותים הממלכתיים מכלל האוכלוסייה משתנה מיישוב ליישוב, ולכן עדיף לבחון את ההוצאה לזכאי השירות כמו תלמידי בתי הספר או נזקקי שירות הרווחה.

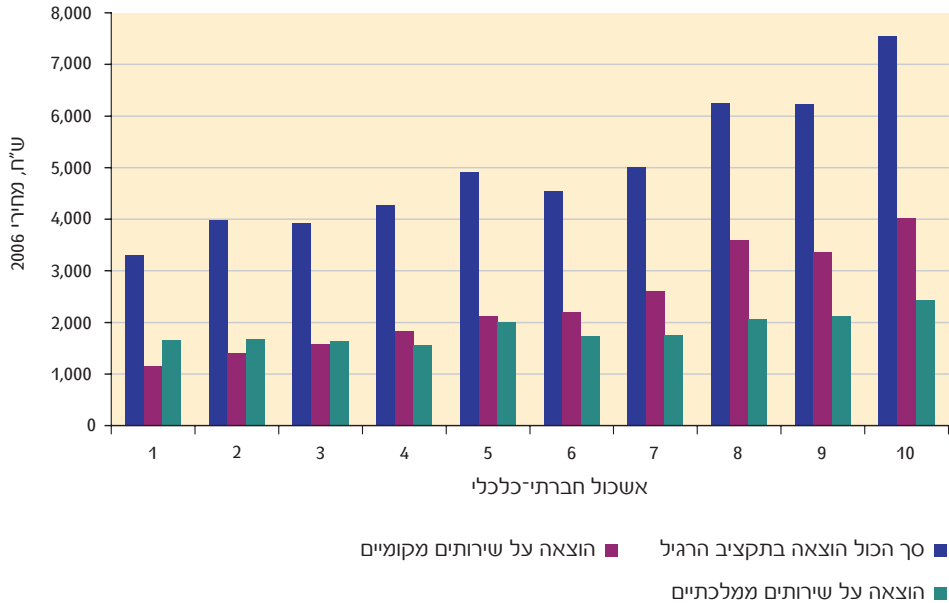
חשוב לציין כי מטרת עבודה זו היא לאפיין את המשבר הכלכלי ברשויות המקומיות ואת גורמיו. מנקודת ראות זו חשוב להתמקד גם בשירותים הממלכתיים המסופקים באמצעות הרשות המקומית ובהרכב המימון של שירותים אלה. בחינת ההתפלגות של כלל השירותים הממלכתיים היא נושא למחקר נפרד.

7 סדן-סמט, פרק שלישי בספר זה; עיבודי המחברים לפי נתוני סטקלוב (2008) והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

8 יש להיזהר בפירוש כל המשתנים המפולגים לאשכולות על בסיס המעמד החברתי-כלכלי של היישוב, משום שבחלק מהאשכולות יש מעט מדי תצפיות. הבעיות העיקריות נוגעות להשוואה בין יהודים לערבים – בשלושת האשכולות הראשונים יש מעט מאוד יישובים יהודיים (בין 1 ל-3), ואילו באשכולות 5-6 יש מעט מאוד יישובים ערביים (1 ו-2). לכן חשוב יותר להתמקד בהתפלגות בכללותה של כל אחד מהמגזרים.

9 לפירוט סעיפי ההוצאה בחינוך המסופקים באמצעות הרשויות המקומיות ראו סדן-סמט, פרק שלישי בספר זה.

תרשים 6 הוצאה ממוצעת לנפש* בתקציב הרגיל לפי ייעוד ואשכול חברתי-כלכלי, 2006



* בניכוי פירעון חובות.

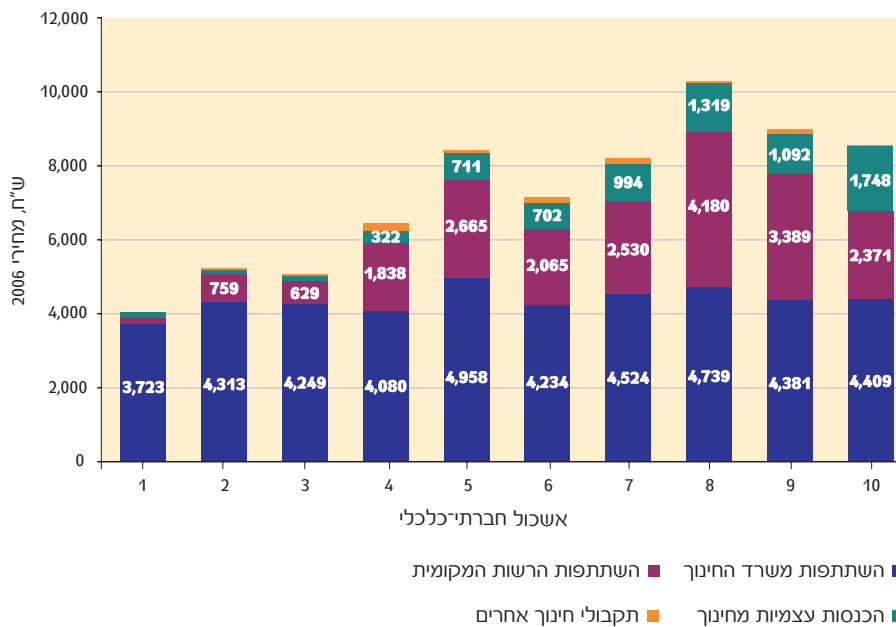
הערה: ההוצאה על שירותים מקומיים חושבה כסך ההוצאה על פעולות כלליות, שכר כללי והוצאות חד-פעמיות. כלומר סך ההוצאה בניכוי הוצאה על שירותי חינוך ורווחה, רכישת מים, פירעון מלוות, מימון וכיסוי גירעון מצטבר.

מקור: עיבוד המחברים מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **הרשויות המקומיות בישראל 2006**, ומנתוני משרד הפנים, האגף לביקורת ברשויות המקומיות, **נתונים כספיים מבוקרים 2006**.

יש פערים ניכרים בשירותי החינוך לתלמיד שמספקות הרשויות המקומיות (תרשים 7). מקורם של חלק מהפערים במדיניות הממשלתית. בייחוד יש לתמוה על ההוצאה הממשלתית הניכרת לתלמיד באשכול העליון בהשוואה ליתר האוכלוסייה. הפערים בהיקף המימון הממשלתי נובעים בעיקר משיטת המימון. הממשלה מקצה לכל תלמיד מספר שעות זהה בהתאם לשלב הלימודים שהוא נמצא בו. אולם עלות שעת לימוד ביישובים המבוססים יקרה יותר, משום שיש ביכולתם של יישובים אלו לגייס מורים איכותיים יותר ובעלי השכלה גבוהה יותר. עיקר הפערים בין הרשויות המקומיות בהוצאה לתלמיד נובע מהמימון המשלים של הוצאות החינוך על ידי הרשויות המקומיות – ככל שמעמדה החברתי-כלכלי של

הרשות גבוה יותר, כן גדלות הוצאותיה לתלמיד ממקורות עצמיים. אמנם באשכולות העשירי והתשיעי ההוצאה לתלמיד נמוכה יותר מזו שבאשכול השמיני, אך מספר היישובים באשכולות אלה קטן מאוד וקשה להסיק מכך מסקנות. ההשקעה בחינוך ממקורות עצמיים בשלושת האשכולות הראשונים, שבהם מרוכזות רוב הרשויות הערביות, היא קטנה מאוד – בין 150 ש"ח ל-760 ש"ח לתלמיד. אך למן האשכול הרביעי, הוצאות החינוך ממקורות עצמיים עולות מדרגה ל-1,840 ש"ח ועד לשיא של 4,180 ש"ח באשכול השמיני. למעשה הפערים בהוצאה לחינוך מועצמים עוד יותר בשל השתתפות ההורים במימון החינוך. השתתפות זו ניכרת במיוחד למן האשכול החמישי ומגיעה לשיאה באשכול העליון. סיכום כלל ההוצאה לחינוך שמספקות הרשויות המקומיות מצביע על פערים בלתי נסבלים. פערים אלה אינם עולים בקנה אחד בשום אופן עם הכוונות המקוריות של מדיניות החינוך הממלכתית.

תרשים 7 הוצאה המקומית על חינוך לתלמיד לפי מקורות מימון ואשכול חברתי-כלכלי, 2006



הערות:

1. החישוב לא כולל את נתוני המועצות האזוריות.
2. מהחישוב הושמטו נתוני באקה'ג'ת, ג'וליס, טייבה וירכא, שלא דיווחו על ביצועיהן הכספיים לשנת 2006.

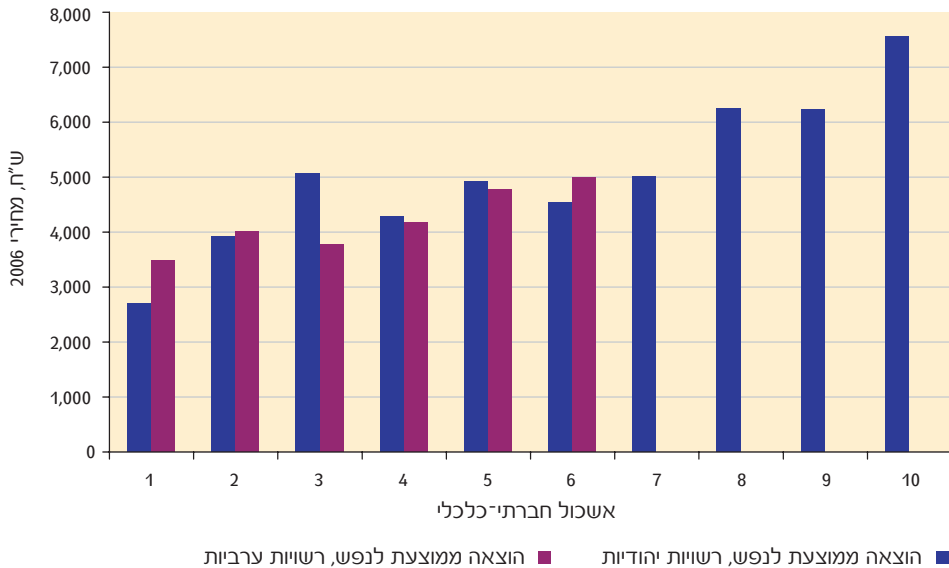
מקור: עיבוד המחברים מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשויות המקומיות בישראל 2006; משרד הפנים, נתונים כספיים מבוקרים 2006 ונתוני משרד החינוך.

גם בהספקת שירותי רווחה יש אי-שוויון גדול יותר מהנצפה בחישוב ההוצאה הממוצעת לנפש. בניגוד להוצאות החינוך, הגורם המרכזי לאי-שוויון בתחום זה הוא הממשלה המרכזית (להסבר ראו סעיף 4.2.1 בחלק זה ותרשים 17 להלן). חלוקה גרסיבית של שירותים ממלכתיים על ידי השלטון המרכזי מחמירה את מצבן של הרשויות החלשות ומגדילה את הסיכוי שהן תיכנסנה למשבר.

2.3.1. ההוצאות לפי מגזר

ישנם פערים בהוצאה לנפש בין רשויות מקומיות יהודיות לערביות (תרשימים 8 ו-9). אולם אי-אפשר לנכות ביעילות את ההשפעה של הרמה החברתית-כלכלית, משום שהפערים מתמקדים באשכולות שבהם יש מיעוט יישובים ערביים או יהודיים (ראו גם הערה 7 לעיל). תרומת החינוך והרווחה לפער גדולה יותר מתרומת השירותים העירוניים.¹⁰

תרשים 8 הוצאה ממוצעת לנפש* לפי אשכול חברתי-כלכלי ומגזר, 2006

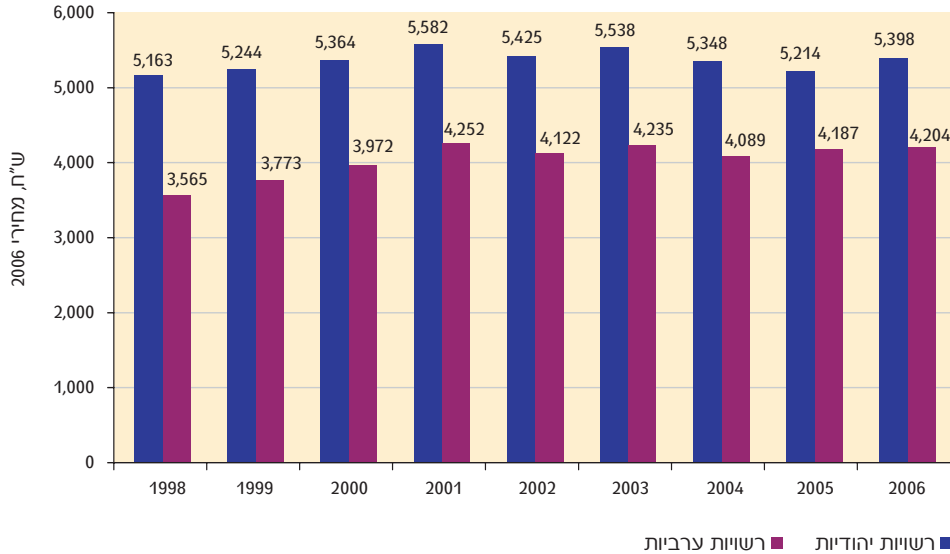


* בניכוי פירעון חובות.

מקור: עיבוד המחברים מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשויות המקומיות בישראל 2006.

10 גם באשר להבדלים בין המגזרים תקפה טענתנו בעניין משקל הילדים באוכלוסייה והפערים הגדולים בהוצאה לתלמיד.

תרשים 9 הוצאה לנפש* ברשויות היהודיות וברשויות הערביות, 1998-2006



* בניכוי פירעון חובות.

מקור: עיבוד המחברים מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשויות המקומיות בישראל, שנים שונות.

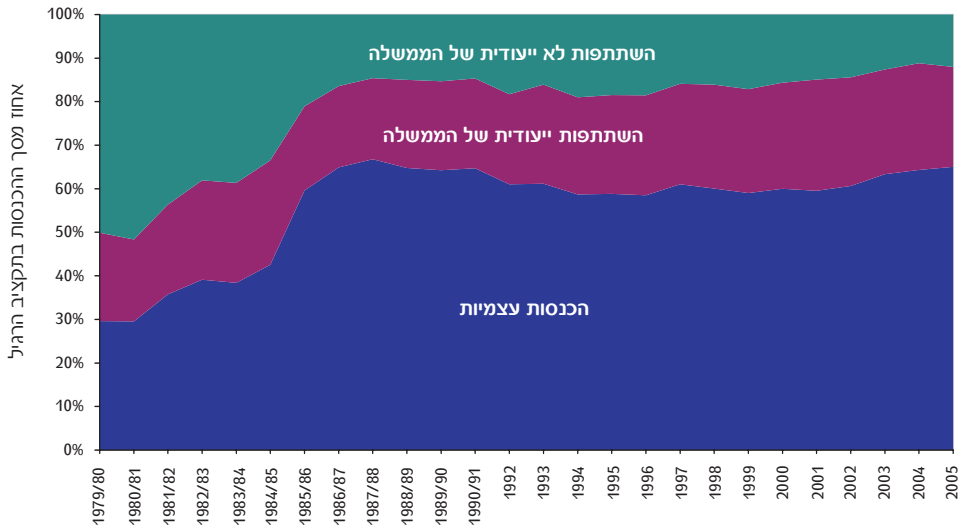
הפער בין היקף ההוצאה לנפש ברשויות המקומיות הערביות והיהודיות היה גדול מאוד בעבר, אך הוא הצטמצם בהדרגה מ-45% ב-1994 ל-25% בשנת 2000 (תרשים 9). מאז ועד 2006 היחס בהוצאה לנפש בין שני המגזרים הוא כ-77% בממוצע. צמצום פער ההוצאה בין שני המגזרים התאפשר במידה רבה בעקבות הרחבת התמיכה הממשלתית ברשויות המקומיות הערביות (ראו סעיף 4.2 להלן).

2.4 מימון ההוצאות

הרשויות המקומיות מספקות לתושביהן שירותים עירוניים והן מתפקדות כסוכנים של הממשלה להספקת שירותי חינוך ורווחה, שמטבעם הם שירותים ממלכתיים. מקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות קשורים להרכב השירותים שהן מספקות ולחוסן הכלכלי. לפיכך הכנסות הרשויות המקומיות נחלקות לשלושה מקורות עיקריים: הכנסות עצמיות שנועדו לממן בעיקר את השירותים העירוניים; מענקים ייעודיים מהממשלה שמטרתם לממן את שירותי החינוך והרווחה; ומענקי איזון מהממשלה

שנועדו לאפשר סל שירותים בסיסי לרשויות שבהן פוטנציאל המקורות העצמיים נמוך יחסית.

תרשים 10 הרכב ההכנסות של הרשויות המקומיות לפי מקור, 1980-2005



הערות:

1. השתתפות ייעודית של הממשלה כוללת את השתתפות הממשלה בתקציבי חינוך ורווחה.
2. השתתפות לא ייעודית של הממשלה כוללת הכנסות מועברות, מענקי איזון, מענקים לכיסוי גירעון ומלוות לאיזון. מטעמים טכניים סעיף זה כולל גם את ההשתתפות הייעודית של הממשלה ממשרדי ממשלה שאינם משרדי החינוך והרווחה, אולם חלקה ביחס לשאר רכיבי ההכנסה בסעיף זניח.
3. ההכנסות המועברות היו החלק של הרשויות המקומיות בתקבולי אגרות רישוי רכב, מס שבח מקרקעין, מס רכישה ומס קנייה, תקבולים שגבה השלטון המרכזי. רכיב זה הצטמצם בהדרגה והוכלל במענקי האיזון.
4. עד שנת 1991 התחילה שנת התקציב ב־1 באפריל והסתיימה ב־31 במרס. משנת 1992 חל מעבר לשנת תקציב קלנדרית.
5. נתוני שנת 1991 הושמטו. שנה זו הייתה שנת מעבר לשנת התקציב הקלנדרית. לפיכך הנתונים המבוקרים לשנה זו כוללים 9 חודשים בלבד.
6. הנתונים כוללים את המועצות האזוריות.

מקור: עיבוד המחברים מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **שנתון סטטיסטי לישראל**, שנים שונות. נתוני שנת 1998 חושבו בהתאם לנתוני משרד הפנים, פרסומי האגף לביקורת בשלטון המקומי, **דוח נתונים כספיים מבוקרים ברשויות המקומיות לשנת 1998**. ונתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **הרשויות המקומיות בישראל 1997**, לוח 46: 'הכנסות בתקציב הרגיל לפי מקור, 1998'.

הרכב המימון של הרשויות המקומיות עבר תמורות מהותיות במהלך שנות השמונים, ומאז השינויים קטנים יחסית (תרשים 10 לעיל). בראשית שנות השמונים מימנו ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות 30% מסך הוצאותיהן, והממשלה מימנה את היתרה – 20% בגין הספקת השירותים הממלכתיים ו-50% לתמיכה בהספקת שירותים עירוניים. במהלך שנות השמונים ירד במהירות המשקל של מענקי התמיכה הממשלתיים שאינם מיועדים לכ-15% בלבד, ובד בבד עלה משקל ההכנסות העצמיות עד לכ-60% מסך ההכנסות. משקל הממשלה במימון השירותים הממלכתיים נותר ללא שינוי. מאז ועד היום לא חל שינוי במשקל ההכנסות העצמיות, אולם חלו תנודות קטנות יחסית בהרכב המימון הממשלתי וכן באופיו.

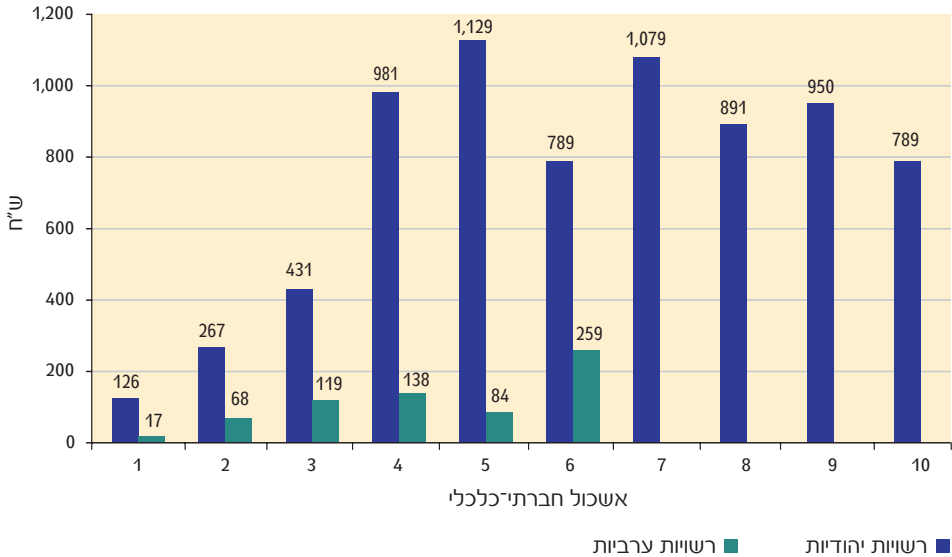
2.4.1. ההכנסות העצמיות

מקורן של מרבית ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות בתקבולי הארנונה ממשקי בית ומעסקים (38%) ובהכנסות מאגרות ומהיטלים (27%). שני רכיבי המימון הללו נתונים לפיקוח הממשלה ומוגבלים על ידי הגבולות של תעריפי הארנונה והקריטריונים להטלתם נקבעים על ידי שר הפנים ושר האוצר ושיעור העלאתם נתון לפיקוחם. ואילו גובה האגרות וההיטלים צריך להיות מוצדק בגובה ההוצאה שהשירות מממן. מעורבות רבה של השלטון המרכזי בקביעת שיעורי המס של השלטון המקומי אינה ייחודית לישראל, והיא מקובלת בקרב מדינות רבות החברות ב-OECD (סדן-סמט, פרק שלישי בספר זה).

למרות השליטה הניכרת של הממשלה בשיעורי המס יש שונות רבה בהיקף ההכנסות העצמיות לנפש בין הרשויות המקומיות ובעיקר בין היישובים היהודיים ליישובים הערביים (לוח 2). מקורה בגורמים רבים, נוסף על ההבדלים בשיעורי המס המקומיים, כמו ההתפלגות הגאוגרפית של העסקים, ההכנסה לנפש והכישרון הניהולי של קברניטי הרשויות. המאפיין האחרון מתבטא בעיקר בפערים גדולים בשיעורי הגבייה של מסי הארנונה בהשוואה למתחייב מהחוק. (לניתוח הגורמים לפערים הללו ראו נספח 1).

2.4.1.1. ארנונה מעסקים. בחינת ההכנסות מארנונה של בתי עסק מצביעה על כמה תופעות בולטות. ראשית, ההכנסות מארנונה עסקית לנפש ביישובים היהודיים גדולה לאין ערוך מזו שביישובים הערביים בכל האשכולות החברתיים-כלכליים. הפערים בולטים במיוחד באשכולות הרביעי והחמישי, שבהם ההכנסות ברשויות היהודיות הן במוצע פי עשרה מאלה שברשויות הערביות (תרשים 11).

תרשים 11 ארנונה מעסקים לנפש לפי אשכולות חברתיים-כלכליים ומגזר, 2006



מקור: עיבוד המחברים מנתוני משרד הפנים, האגף לביקורת ברשויות המקומיות, נתונים כספיים מבוקרים 2006.

לוח 2 הכנסות עצמיות ברשויות המקומיות לפי מגזר, 2006

רשויות ערביות	רשויות יהודיות	כל הרשויות	
1,237	3,730	3,382	הכנסות עצמיות לנפש
מזה:			
331	1,001	908	ארנונה – ממגורים לנפש
78	1,287	1,118	ארנונה – מעסקים לנפש

הערה: תקבולי ארנונה מעסקים חושבו כהפרש בין סך תקבולי הארנונה לבין תקבולי הארנונה ממגורים.

מקור: עיבוד המחברים מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשויות המקומיות בישראל 2006 (נתוני רשויות מקומיות ועיריות בלבד).

שנית, יש שונות רבה בהכנסות לנפש מארנונה עסקית גם בין היישובים היהודיים לבין עצמם ובתוך קבוצת היישובים הערביים. לשונות בהכנסות מארנונה עסקית בשני המגזרים שלוש סיבות: (א) בערים גדולות, שהן מרכז מטרופוליני, מתרכזים עסקים רבים, ולכן רשויות גדולות – כמו חיפה ותל אביב במגזר היהודי ושפרעם במגזר הערבי – נהנות מהכנסות

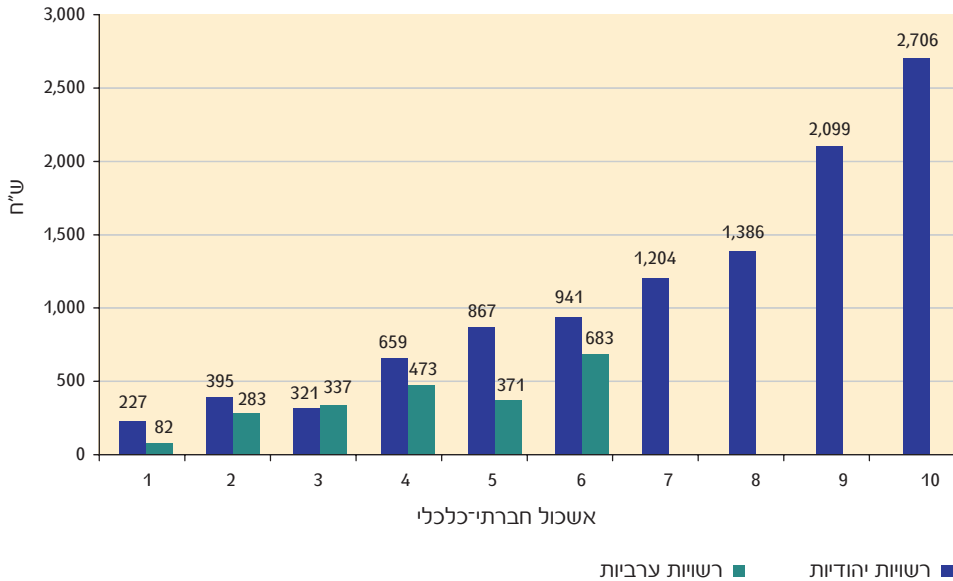
גדולות יותר. (ב) לחלק מהעסקים מיקום גאוגרפי טבעי, כמו אתרי נופש לאורך חוף הים, מחצבים, אתרי תיירות וכדומה. למעשה חלק מהרשויות המקומיות נהנות יותר מאחרות ממשאב שהוא לאומי באופיו. (ג) ההכנסות מארנונה עסקית בשלושת העשירונים העליונים של היישובים היהודיים פוחתות, משום שבראש סולם ההכנסות נמצאות רשויות קטנות המשמשות למגורים בלבד, כמו סביון וזכרון יעקב, שיש להניח שרובן גם אינן מעוניינות במפעלי תעשייה בתחומן. סביר להניח שלמרות ההכנסה הגבוהה מארנונה עסקית, הרשויות המקומיות מעדיפות עסקים שתרומתם לרעש ולזיהום קטנה יחסית. זו אחת הסיבות שההכנסות מארנונה עסקית גבוהות במיוחד ברמת הביניים של הכנסה לנפש.

לבסוף חשוב לומר שחלק מהפערים בארנונה מעסקים, בכל החתכים שציינו, נובעים גם מפערים בשיעורי הגבייה, אך תרומת הפערים בשיעורי הגבייה לשונות בהכנסות מארנונה עסקית קטנה בהשוואה לתרומת גורמי היסוד שציינו לעיל. בייחוד יש לציין כי פוטנציאל המסים מארנונה עסקית ביישובים הערביים קטן מאוד בהשוואה ליישובים היהודיים, וגם אילו גבו הרשויות הערביות את מלוא החיובים מארנונה עסקית, הכנסותיהן ממקור זה היו קטנות מאוד יחסית לרשויות היהודיות.

2.4.1.2. ארנונה ממשקי בית. הארנונה הממוצעת ממשקי בית לנפש ביישובים היהודיים דומה בממדיה לארנונה מעסקים, אולם התפלגותה לפי הרמה החברתית-כלכלית שונה מאוד. הארנונה ממשקי בית עולה מונוטונית עם עליית ההכנסה והמעמד החברתי-כלכלי (תרשים 12). בשונה מהיישובים היהודיים, הכנסות היישובים הערביים מארנונה של משקי הבית גבוהה בהרבה מהכנסותיהם מעסקים. אולם גם ביישובים הערביים ניכרת עלייה בהכנסות ממשקי הבית עם עליית הרמה החברתית-כלכלית. אחת הבעיות המרכזיות במימון ההוצאה של הרשויות המקומיות היא היעדר מיצוי של פוטנציאל מסי הארנונה ממשקי בית כמתחייב בחוק. שיעור הגבייה (לפני הנחות) ברשויות היהודיות באשכול התחתון הוא 40%, והוא עולה בהדרגה עם הרמה החברתית-כלכלית ביישוב עד לרמה של 84% באשכול העליון (תרשים 13). שיעורי הגבייה ביישובים הערביים נמוכים הרבה יותר, והם עולים בתלילות רבה מאוד מ-12% באשכול התחתון ל-50% באשכול השישי.¹¹

11 שיעורי הגבייה ביישובים הערביים נמוכים במידה ניכרת מאלה ביישובים היהודיים, גם לאחר שמביאים בחשבון את רמת ההכנסה הנמוכה של תושבי הרשויות הערביות ומאפיינים נוספים של הרשות (פדר, 2007; Brender, 2005).

תרשים 12 הכנסות מארנונה ממשקי בית לנפש לפי אשכולות חברתיים-כלכליים ומגזר, 2006



מקור: עיבוד המחברים מנתוני משרד הפנים, האגף לביקורת ברשויות המקומיות, **נתונים כספיים מבוקרים 2006.**

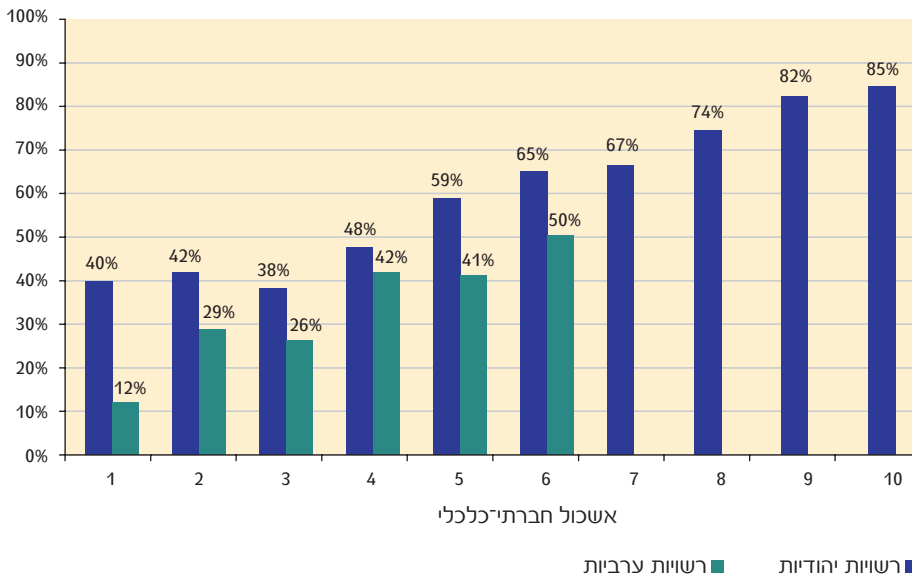
על פי החוק, הרשויות המקומיות רשאיות להעניק הנחות לתושביהן על בסיס קריטריונים חברתיים-כלכליים. אולם הרשויות המקומיות נוטות להעניק הנחות מעבר למותר על פי החוק. 14% מהרשויות היהודיות ומחצית מהרשויות הערביות חרגו מהמותר בחוק בהענקת הנחות לתושביהן. יש לציין כי יש אינדיקציות לכך שברשויות הערביות הנחות ניתנות גם על בסיס השתייכות לחמולה השלטת. תופעה זו מעצימה את כוחה של החמולה ומשפיעה גם על שיעור ההשתתפות בבחירות ועל דפוסי ההצבעה של התושבים (בן בסט ודהן, פרק ראשון ופרק רביעי בספר זה).

גם בהתחשב בהנחות ובפטורים למשקי בית, שיעור הגבייה רחוק מלהשיג רצון – בין 54% ל-92% ביישובים היהודיים ובין 18% ל-60% ביישובים הערביים, בהתאם למעמד החברתי-כלכלי של היישוב (תרשים 14 להלן). גם לאחר ניכוי השפעת הרמה החברתית-כלכלית והמגזר הלאומי יש עדיין פערים ניכרים בשיעורי הגבייה – תופעה המצביעה כנראה על פערים בטיב הניהול של רשויות שונות. לדוגמה שיעורי הגבייה לאחר הנחות באשכול 4 נעים בין 28% ל-89% ביישובים היהודיים (תרשים 15א), ובין 22% ל-92% ביישובים הערביים (תרשים 15ב).

שיעורי גבייה נמוכים מאוד אינם יציבים לאורך זמן. האזרחים המשלמים את מסיהם לרשות המקומית חשים מנוצלים על ידי אלו שמתחמקים מתשלום מסיהם ועלולים גם הם להימנע בעתיד מתשלום מסים, וכך יורחף המשבר.

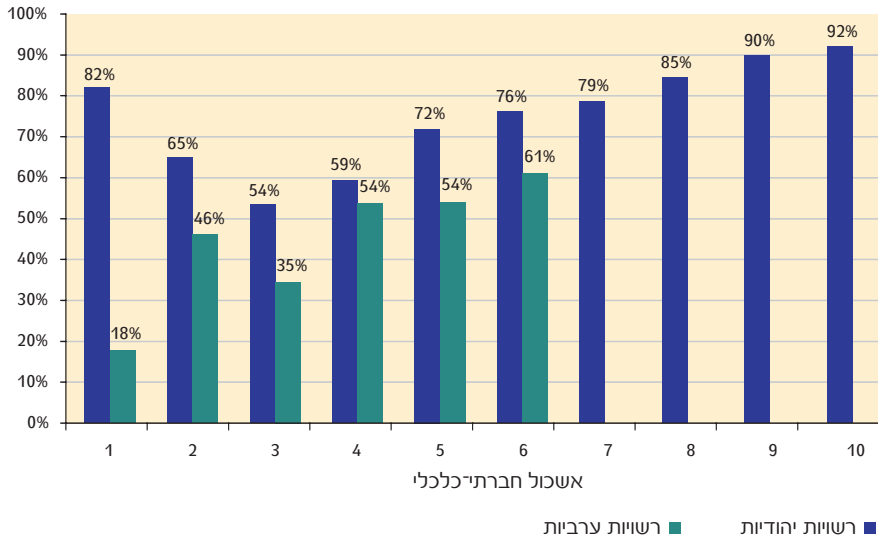
יצוין כי שיעורי הגבייה היו הרבה יותר נמוכים עד 2004. הם השתפרו מאוד מאז הוחמר הפיקוח של משרד הפנים ומאז הומר חלק ממענק האיזון במענק המותנה בשיעור הגבייה. הרשויות מחויבות לשפר את שיעורי הגבייה במסגרת תכניות ההבראה. מקורו של הגידול בשיעור הגבייה הן בהקפדה גדולה יותר על מתן הנחות על פי הקריטריונים בחוק הן באכיפת הגבייה על החייבים. מטבע הדברים השיפור מתבטא בעיקר בחמישוני ההכנסה הנמוכים יותר. לדוגמה, השיפור בשיעור הגבייה ביישובים היהודיים בין 2004 לבין 2006 בחמישון התחתון הסתכם ב-12 נקודות אחוז, ואילו בחמישון העליון הוא גדל ב-4 נקודות אחוז. השיפור בשיעור הגבייה ביישובים הערביים אינו מתואם עם ההכנסה, אך הוא גדול עוד יותר ונע בין 11 ל-24 נקודות אחוז.

תרשים 13 שיעור גביית ארנונה ממשקי בית (לפני הנחות) לפי אשכולות חברתיים-כלכליים ומגזר, 2006



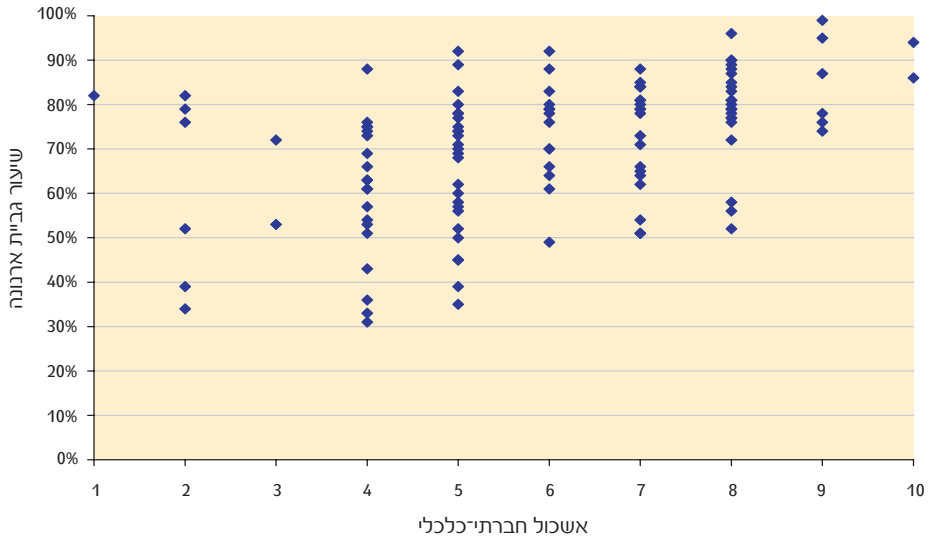
מקור: עיבוד המחברים מנתוני משרד הפנים, האגף לביקורת ברשויות המקומיות, נתונים כספיים מבוקרים 2006.

תרשים 14 שיעור גביית ארנונה ממשקי בית (לאחר הנחות) לפי אשכולות חברתיים-כלכליים ומגזר, 2006



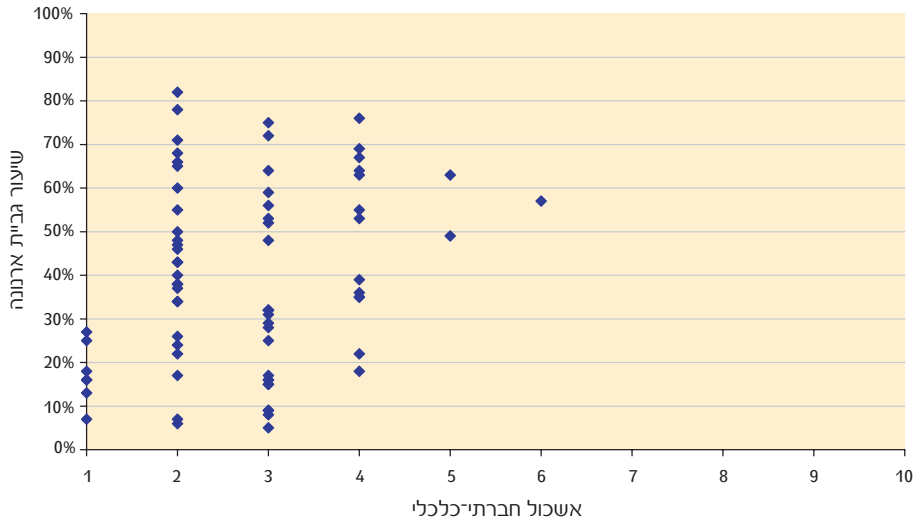
מקור: עיבוד המחברים מנתוני משרד הפנים, האגף לביקורת ברשויות המקומיות, נתונים כספיים מבוקרים 2006.

תרשים 15 טווח שיעורי הגבייה מארנונה למגורים ברשויות היהודיות לפי אשכול חברתי-כלכלי, 2006



מקור: עיבוד המחברים מנתוני משרד הפנים, נתונים כספיים מבוקרים לשנת 2006.

תרשים 15 טווח שיעורי הגבייה מארנונה למגורים ברשויות הערביות לפי אשכול חברתי-כלכלי, 2006



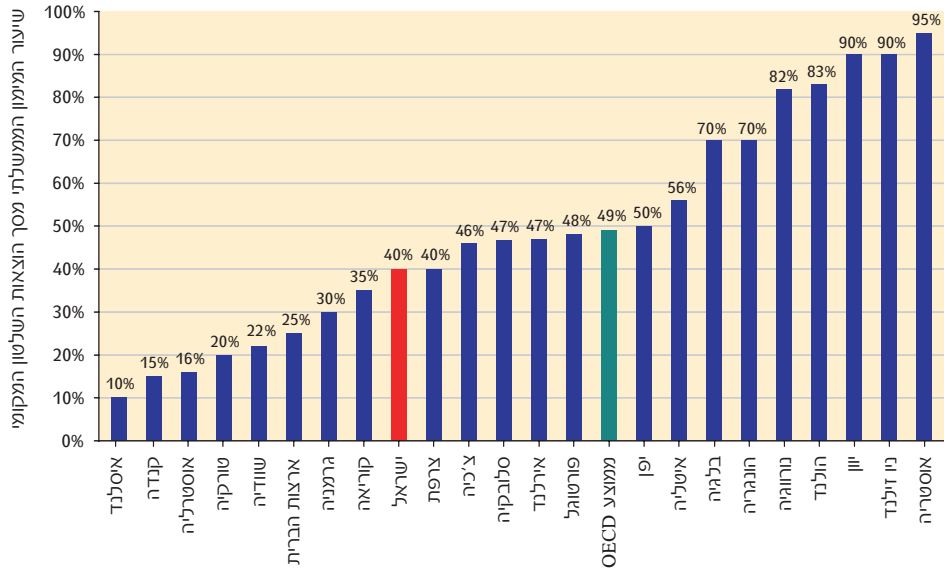
מקור: עיבוד המחברים מנתוני משרד הפנים, נתונים כספיים מבוקרים לשנת 2006.

2.4.2. המימון הממשלתי

בשנת 2005 היווה המימון הממשלתי 35% מסך ההכנסות של הרשויות המקומיות. שני שלישים ממנו בגין הספקת שירותים ממלכתיים ושליש כסיוע בהספקת שירותים עירוניים. עיקר המימון לשירותים של השלטון המרכזי מיועד לשירותי חינוך ורווחה, ולכן נתמקד בשירותים אלה. רק חלקו הקטן נועד למימון השירותים של משרדים אחרים.¹² השוואה בין-לאומית שנערכה ב-2003 על ידי הבנק העולמי ו-OECD מורה כי שיעור המימון הממשלתי בישראל היה 40%, בהשוואה ל-49% בממוצע במדינות OECD (תרשים 16). השוואה זו לוקה במגבלות משום שיש שונות בין המדינות בהיקף השירותים הממלכתיים, למשל חינוך, המסופקים באמצעות הרשויות המקומיות.

12 משקלם של התקציבים הייעודיים שמקורם בשאר משרדי הממשלה במימון הרשויות בשנים 1993-2004 עמד בממוצע על 6% בלבד (עיבוד מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה).

תרשים 16 חלק הממשלה במימון הוצאות של הרשויות המקומיות, ישראל ומדינות OECD, 2003



מקור: עיבוד המחברים מנתוני OECD/World Bank, 2003.

2.4.2.1 מימון חינוך ורווחה. חלק הארי של המענקים לחינוך ולרווחה מוקצה על פי קריטריונים, שבחלקם נקבעים על ידי משרדי החינוך והרווחה ובחלקם מעוגנים בחקיקה ראשית. תקצוב השירותים הממלכתיים התאפיין במשך השנים בהיעדרם של קריטריונים ברורים. בשנים האחרונות השתפרו האחידות והשקיפות של הקריטריונים להקצאת המענקים, אולם הקצאת תקציבי הרווחה עודנה נעשית, בחלקה, שלא על פי קריטריונים אחידים (בן-אליא, 2004).

האחריות למוסדות החינוך לגילים 3-17 משותפת למדינה ולרשויות המקומיות. שר החינוך קובע בתקנות את שיעור השתתפותה של המדינה במימון תחומי הפעילות השונים. ברוב תחומי הפעולה שיעור ההשתתפות של הממשלה הוא אחיד, אך בתחומים אחדים – בהם גני ילדים לגילים 3-4 – שיעור ההשתתפות של הממשלה גבוה יותר ככל שהמעמד החברתי-כלכלי של הרשות נמוך יותר.

על פי החוק, גובה תמיכת הממשלה לתלמיד אמור להיות אחיד ברוב תחומי הפעולה, ובמיעוטם הוא עולה ככל שההכנסה לנפש נמוכה יותר. בפועל, התמיכה הממשלתית הממוצעת לתלמיד באשכולות 1-4 נמוכה

מזו שבאשכולות 5-10. מפתיעה במיוחד העלייה הניכרת בהיקף המימון הממשלתי לתלמידי האשכול העליון (תרשים 7 לעיל).

חוק שירותי הסעד הטיל על הרשויות המקומיות את החובה להקים מחלקות רווחה, אולם החוק אינו מפרט לא את חלוקת התפקידים לעניין זה בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי ולא את הסדרי המימון של שירותים אלו. ככלל משרד הרווחה נושא ב-75% מעלות שירותי הרווחה המקומיים. היקף השירותים שבמימונו משתתף המשרד נקבע בחלקו בתקנות שתיקן שר הרווחה ובחלקו בחקיקה. כשני שלישים מתקציב המשרד לרשויות המקומיות מוקצים בהתאם לקריטריונים שעוגנו בתקנות או מתוקף זכאותם של פרטים לשירות – אם עמדו בתנאי הזכאות שהוגדרו בחקיקה – כגון חוק הסעד (טיפול במפגרים) וחוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום). עם הקריטריונים נמנים גודל האוכלוסייה ברשות, מספר הנפשות הנזקקות לכל תחום פעילות, נתוניה החברתיים-כלכליים של אוכלוסיית הרשות והיותה של רשות עיר מטרופולין (סדן-סמט, פרק שלישי בספר זה).¹³

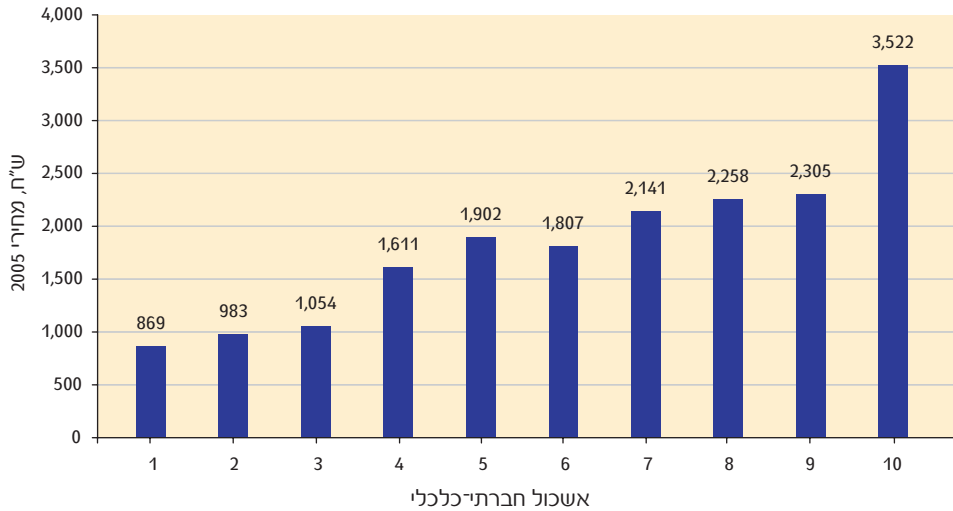
הממצא המפתיע ביותר הוא התפלגות ההוצאה הממשלתית למטופל בשירותי הרווחה. הוצאה זו הולכת וגדלה ככל שהמעמד החברתי-כלכלי של היישוב גבוה יותר. הפער בין התמיכה לאשכול התחתון לבין התמיכה באשכול העליון הוא עצום – 869 ש"ח לעומת 3,522 ש"ח למטופל (תרשים 17). פער זה קשור במישרין למדיניות הממשלה.

הסיבות לרגסיביות של ההוצאה הממשלתית לרווחה נובעות, כאמור, מהשיטה עצמה. בממוצע אמורה הממשלה לממן 75% מהוצאות הרווחה, והרשות המקומית את היתרה. אולם חלק הסייע הממשלתי מותנה בחלקו במימוש החלק היחסי של הרשות המקומית.¹⁴ רשויות מקומיות חלשות מתקשות לממן את חלקן, ולכן הן מפסידות את התמיכה הממשלתית. יתרה מזו, על פי הכללים הנהוגים התמיכה הלא מנוצלת מועברת לרשויות שהשתתפו במימון הוצאות הרווחה, וכך הפער בין הרשויות מועצם עוד יותר. לפיכך המליץ משרד מבקר המדינה לבחון את הצורך בשינוי שיעור השתתפותן של הרשויות המקומיות במימון שירותי רווחה, לרבות הצורך במימון בשיעור פרוגרסיבי לפי מצבה החברתי-כלכלי של כל רשות מקומית.

13 עד לאחרונה הוקצו שירותי החינוך והרווחה גם על בסיס מיקום הרשות באזור עדיפות לאומית, אך לאור פסיקת בג"ץ שהקצאת תקציבי חינוך על פי קריטריון זה פוגעת בעקרון השוויון צומצם משקלו של קריטריון זה בחינוך וברווחה מ-2008.

14 להרחבה ראו סדן-סמט, פרק שלישי בספר זה.

**תרשים 17 ההוצאה הממשלתית למטופל בלשכות לשירותים חברתיים
ברשויות המקומיות לפי אשכול חברתי-כלכלי, 2005**



מקור: מבקר המדינה, 2007. **דוח מבקר המדינה 57 לשנת 2006 ולחשבונות שנת הכספים 2005.**

גורם נוסף לחלוקה הלא שוויונית של הסיוע קשור באופי הטיפול המוענק לנזקקים ברשויות שונות. לדוגמה, ברשות שיש בה הפניות רבות לסידורים חוץ-ביתיים, ההוצאה הממוצעת למטופל היא גבוהה; ואילו ברשות שעושה שימוש רב יותר בשירותי הקהילה (כגון רשויות במגזר הלא יהודי ובמגזר המסורתי), ההוצאה הממוצעת למטופל נמוכה, שכן שירותים חוץ-ביתיים יקרים הרבה יותר משירותים בקהילה. סביר להניח שביישובים שבהם ההכנסה לנפש גבוהה יותר יש נטייה גדולה יותר להשתמש בשירותים חוץ-ביתיים, ולכן הם נהנים מתקציבים גדולים יותר. משרד מבקר המדינה ביקר לא אחת גם נוהג זה.

יש לציין כי נזקקי הרווחה זכאים גם לקצבאות ישירות מהביטוח הלאומי, בהתאם לאופי בעייתם ולסוג הטיפול שנבחר. המטופלים בקהילה נהנים מקצבאות גדולות מאלה שמקבלים המטופלים במוסדות. כאמור, אין אנו דנים בעבודה זו בהיקף התמיכה הכוללת בנזקק, אלא רק בהשלכות המימון של שירותים ממלכתיים המסופקים באמצעות הרשויות המקומיות על יציבותן הכלכלית.

להערכתנו, לא סביר ששיעור התמיכה בנזקקי שירותי הרווחה שמספקות הרשויות המקומיות יהיה תלוי בתמריצים העומדים לרשות הרשות המקומית

בתחום זה. סכום התמיכה למטופל הסובל מאותה בעיה חייב להיות אחיד, ויש להעניק לו חופש לבחור כיצד לנצל את הסיוע לשיפור מצבו.

2.4.2.2. מימון שירותים עירוניים ואחרים (מענק האיזון). מענקי האיזון נועדו לאזן בין רמת הוצאות נורמטיבית של הרשות לבין פוטנציאל הכנסותיה ולהבטיח סל שירותים מקומיים בסיסי לתושב. עד אמצע שנות התשעים נקבע גובה המענק הכללי במשא ומתן שהתנהל בין משרד הפנים לרשויות המקומיות על ממדי הפערים בין הכנסותיהן של הרשויות לבין הצרכים המקומיים של התושבים. בשנת 1993, במסגרת המלצות ועדת סוארי, נקבעו לראשונה מבחנים אחידים ושוויוניים להקצאת מענקי האיזון. אולם לפי נוסחת סוארי, נקבע סכום המענק בחלקו לפי המצב הפיסקלי השוטף בכל רשות, וכך נוצר תמריץ לגירעונות. בשנת 2000 מונתה ועדה ציבורית בראשות יעקב גדיש שיצרה תמריצים להתייעלות. ראשית, קריטריון ההכנסה בפועל של הרשות הוחלף בגודל הרשות ובמעמדה החברתי-כלכלי. שנית, נוסחת גדיש הגבילה את גובה המענק המקסימלי לנפש כפונקציה של שני סמנים – הוצאה מרבית לנפש והכנסה עצמית מינימלית לנפש.

גם לאחר האימוץ של המלצות ועדת גדיש, מערכת ההקצאה של מענקי האיזון אינה נותנת מענה מלא לפער בין ההוצאות הנדרשות למימונו של סל שירותים נורמטיבי לבין הכנסות הרשויות. בפועל מענקי האיזון המוקצים לרשויות המקומיות נמוכים מגובה המענק המחושב לפי מודל גדיש בשיעור ממוצע של כ-20%, בעיקר בשל פרשנותו המחמירה של משרד האוצר לנוסחה. בתנאים אלו מעדיפות רשויות מקומיות שלא לקלוט אוכלוסיות חלשות הנוזקות לשירותים שעלותם גבוהה ותרומתן להכנסותיה של הרשות קטנה. מגמה זו באה לידי ביטוי, למשל, במניפולציות שעושות רשויות מקומיות בתכניות דיור ובנייה (רזין וברנדר, 2004).

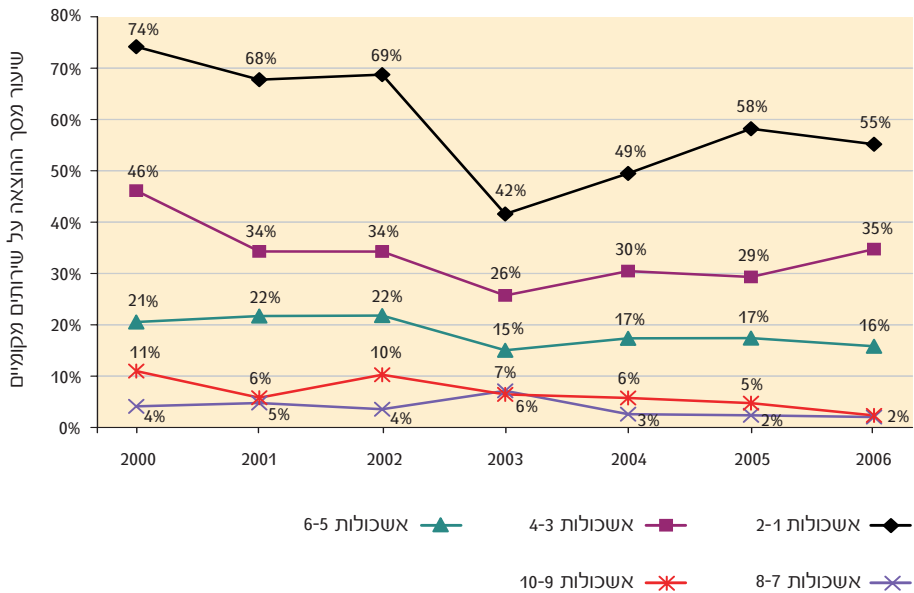
מאז 2004 משתמש משרד הפנים בחלק ממענק האיזון כתמריץ להעמקת הגבייה ברשויות שאינן ממצות את פוטנציאל ההכנסות העצמיות שלהן. בשנת 2008 יסתכם היקף המענק המותנה ב-12% מכלל המענק, והוא יעלה בהדרגה ל-15% עד 2012. בד בבד, יעד הגבייה המינימלי יועלה בהדרגה מהשיעור הנוכחי ל-80%.

בעקבות השינויים בכללי התמיכה הממשלתית והמדיניות המקרו-כלכלית, שיעור המימון הממשלתי שאינו מיועד למטרה מסוימת פחת בשיעור ניכר בין שנת 2000 ל-2003. בשנים 2004-2006 הוחזר חלק מהקיצוץ בתמיכות תוך כדי שינוי אופיין, כמתואר לעיל. חלק מהירידה נובעת מאי-ניצול התקציב המתוכנן לתכניות הבראה בשל אי-עמידה בתנאים לקבלתו.

בשנים 2004-2007 הסתכם שיעור הניצול הממוצע של תקציב תכניות ההבראה ב-75%.

בתרשים 18 אפשר לראות כי מגמת ההפחתה בתמיכה הממשלתית באשכולות 9-10 נמשכה לאורך כל התקופה. לעומת זאת באשכולות 1-6 שיעור התמיכה הופחת בשיעור דרסטי בין 2000 לבין 2003, אך השיעור הועלה חלקית מחדש בשנים 2005-2006.

תרשים 18 השתתפות לא ייעודית של הממשלה בתקציב הרגיל של הרשויות המקומיות ביחס לסך ההוצאה על שירותים מקומיים לפי אשכול חברתי-כלכלי, 2000-2006



הערות:

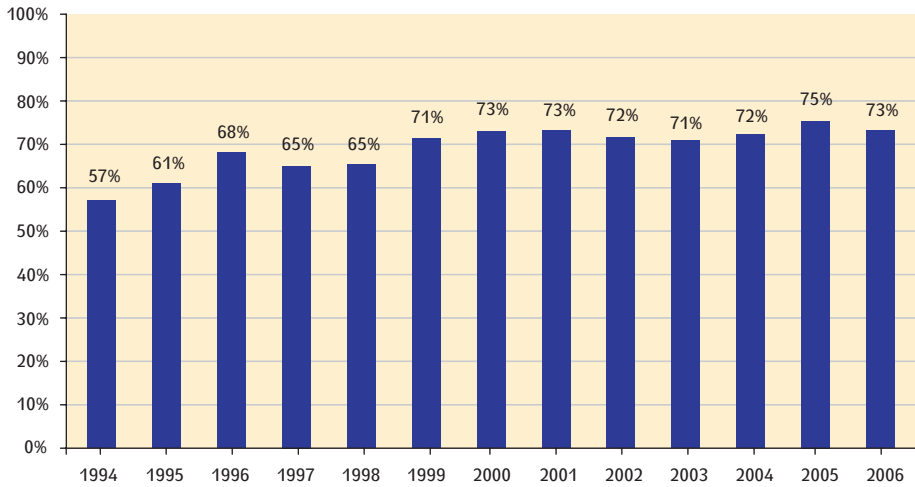
1. ההוצאה על שירותים מקומיים חושבה כסכום ההוצאה על משכורות, שכר כללי, פעולות כלליות, השתתפויות, תרומות והוצאות חד-פעמיות של הרשויות המקומיות.
2. השתתפות לא ייעודית של הממשלה חושבה כסכום המענק הכללי, מענקים מיוחדים ורזרבת שר.

מקור: עיבוד המחברים מנתוני משרד הפנים, האגף לביקורת ברשויות המקומיות, נתונים כספיים מבוקרים 2006-2000.

2.4.3. המימון לפי מגזר

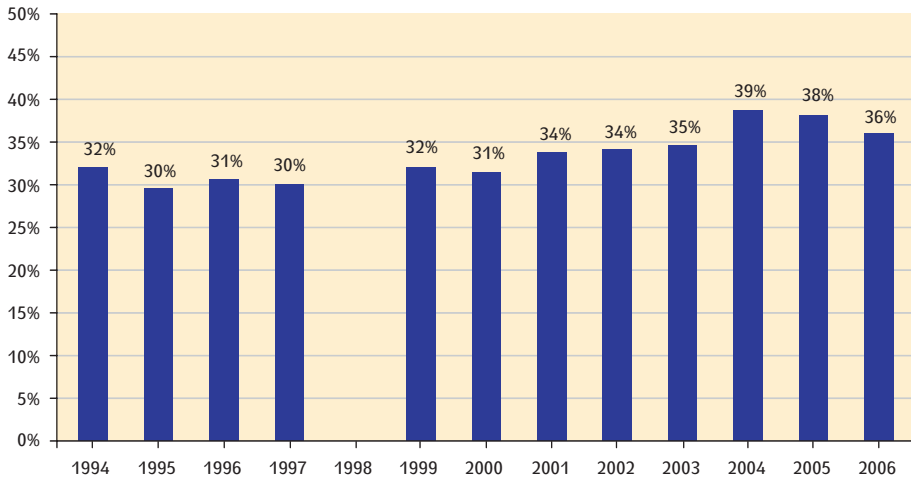
ההכנסות לנפש ברשויות הערביות נמוכות במידה ניכרת מההכנסות לנפש ברשויות היהודיות, אולם יש מגמה מתמדת של סגירת הפער ביניהן (תרשים 19). אמנם גם ההוצאות לנפש ברשויות הערביות נמוכות יותר, אך הפער בהכנסות גדול יותר ולכן הגירעון של הרשויות הערביות בשנים האחרונות גדול במידה ניכרת מזה של הרשויות היהודיות. עיקר הפער בהכנסות נובע משיעורי הגבייה הנמוכים של ההכנסות העצמיות (תרשים 20), אך בעבר תרמה לפער גם הממשלה, שמענקה לנפש ביישובים הערביים היו קטנים מהמענקים לתושבי היישובים היהודיים (תרשים 21).

תרשים 19 ההכנסות לנפש ברשויות הערביות כאחוז מהרשויות היהודיות, 2006-1994



מקור: עיבוד המחברים מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשויות המקומיות בישראל, שנים שונות.

תרשים 20 ההכנסות העצמיות לנפש ברשויות הערביות כאחוז מהרשויות היהודיות, 1994-2006



מקור: עיבוד המחברים מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשויות המקומיות בישראל, שנים שונות.

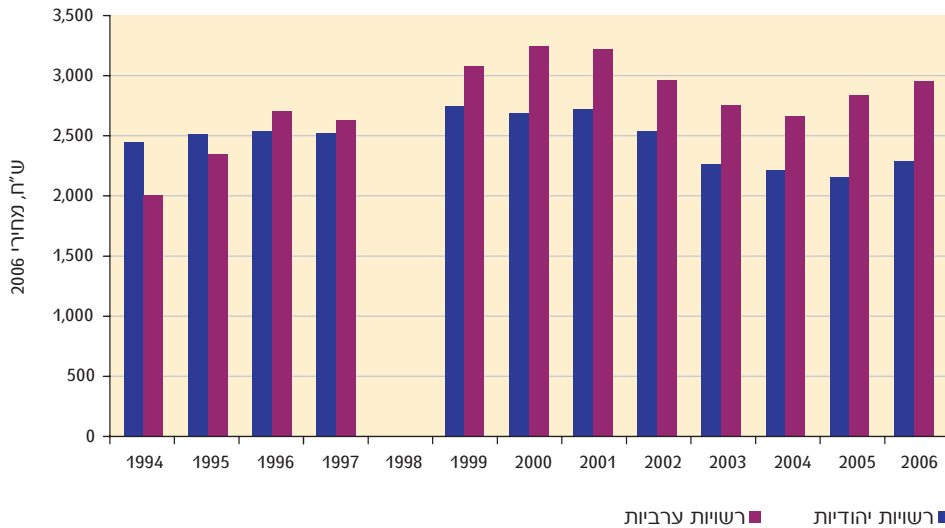
עד 1995 הפלתה הממשלה במידה רבה את היישובים הערביים – התמיכות לנפש שהוענקו להם הסתכמו ב-1994 ב-82% בלבד מהתמיכות שהוענקו לרשויות היהודיות, אף שמעמדן החברתי-כלכלי נמוך יותר. מאז ישנה מגמה של עלייה בשיעור התמיכה ליישובים הערביים, ומשנת 1999 אפשר לומר שהאפליה בצד ההכנסות צומצמה מאוד. שיעור המענק לנפש בשנים 2005-2006 ברשויות הערביות אף עלה ב-30% על המענק ברשויות היהודיות. שיעור התמיכה הגבוה יותר ברשויות הערביות אינו מבטא אפליה מתקנת, אלא הוא נובע בעיקר מהרמה החברתית-כלכלית הנמוכה יותר ביישובים אלה בהשוואה לממוצע היישובים היהודיים וגם מהעובדה ששיעור הרשויות הערביות שנמצאות בתכניות הבראה גבוה בהרבה משיעור הרשויות היהודיות שנמצאות בתכניות אלה (לוח 1 לעיל). בניכוי גודל היישוב והמעמד החברתי-כלכלי עדיין התמיכה ביישובים ערביים נמוכה מהמקבילים להם במגזר היהודי. על פי **דוח מבקר המדינה 2007** (2007), שיעור המימון במענק האיזון ביישובים הערביים ביחס ליישובים היהודיים עם מאפיינים דומים היה 86% ב-2004 ועלה ל-94% ב-2007. העלייה בשיעור התמיכה הממשלתית לרשויות הערביות היא הגורם העיקרי לצמצום הפער בין הכנסותיהן לבין הכנסות הרשויות היהודיות, אולם השיפור היחסי בהכנסותיהן העצמיות הוא קטן ביותר – מ-31%

בממוצע בשנות התשעים ל-38% בממוצע בשנים 2004-2006 (תרשים 20 לעיל).

2.4.4. המימון הממשלתי למועצות אזוריות

הנוסחה של מענק האיזון מעניקה לרשויות האזוריות תמיכה החורגת מהמגיע להן בזכות מעמדן החברתי-כלכלי. בלוח 3 אפשר לראות שההכנסה הממוצעת לתושב עולה ב-14% על זו שביתר היישובים. אף על פי כן, התמיכה הממשלתית לתושב כמעט כפולה מזו שביתר היישובים בארץ. מטבע הדברים גם ההוצאה לתושב ברשויות האזוריות עולה במידה ניכרת (40%) על זו שביתר היישובים.

תרשים 21 המענק הממשלתי לנפש בש"ח, רשויות יהודיות לעומת רשויות ערביות, מחירי 2006



מקור: עיבוד המחברים מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשויות המקומיות בישראל, שנים שונות.

לוח 3 מאפיינים חברתיים-כלכליים ותקציביים*,
מועצות אזוריות לעומת שאר הרשויות

שאר הרשויות (מועצות מקומיות ועיריות)	מועצות אזוריות	פרמטר (בש"ח, אלא אם צוין אחרת)
33	12	ממוצע מספר תושבים (אלפים)
5,983	6,826	הכנסה ממוצעת לתושב (שכר של עובד שכיר ב־2005)
1,186	1,288	ארנונה מעסקים לתושב**
918	876	ארנונה ממשקי בית לתושב***
1,691	3,342	העברות הממשלה בתקציב רגיל לתושב
5,127	7,311	הכנסות בתקציב הרגיל לתושב
5,182	7,268	הוצאות בתקציב הרגיל לתושב

* הערכים של ההכנסות וההוצאות לנפש לסוגיהן הם בממוצעים משוקללים.

** בחישוב לא נכללו 5 מועצות אזוריות ו־30 מועצות מקומיות ועיריות.

*** בחישוב לא נכללו 3 מועצות אזוריות ו־5 מועצות מקומיות.

מקור: עיבוד המחברים מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשויות המקומיות בישראל 2006.

3. גורמי משבר פוטנציאליים ברשויות המקומיות

3.1. גודל האוכלוסייה

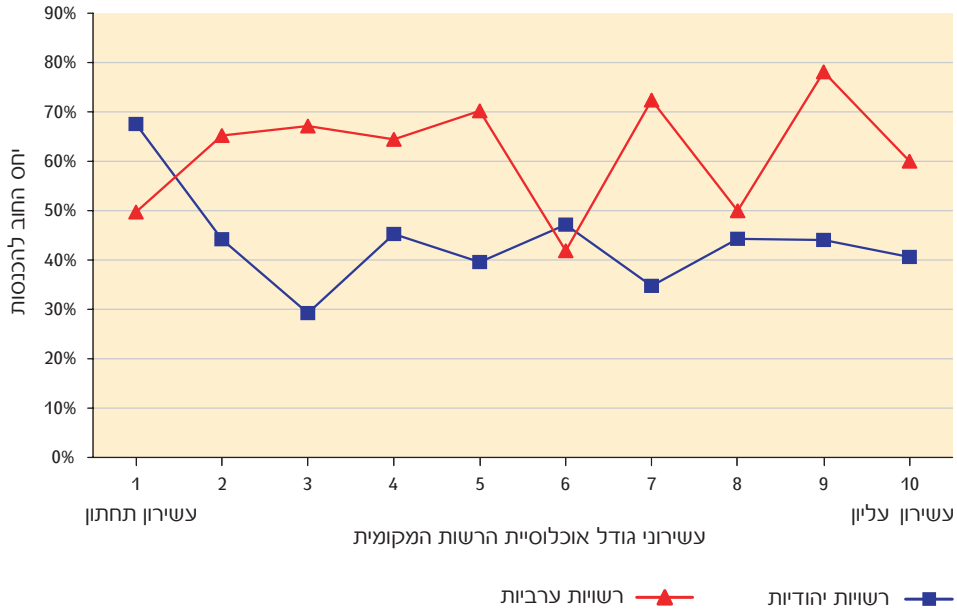
גודל אוכלוסיית היישוב אינו אמור להשפיע על הסיכויים של רשות מקומית להיקלע למשבר. אמנם יישוב קטן אינו נהנה מאותם יתרונות לגודל שמהם נהנים יישובים מרובי אוכלוסייה, אך כל עוד קברניטי היישוב מקפידים שההוצאה תהיה בהתאם לרמת ההכנסות שגובה ומקבלת הרשות המקומית אין סיבה שיישוב קטן יסבול מרמות גירעון וחוב גבוהות יותר.

בדיקה מקיפה של הרשויות המקומיות בישראל אכן מלמדת כי סיכויי של יישוב קטן להיקלע למשבר אינם שונים במובהק מסיכויי של יישוב גדול עם מאפיינים דומים (ריינגורץ, פרק שני בספר זה). נמצא שגודל אוכלוסיית היישוב אינו משפיע במובהק על משתנה מרכזי שמכתיב את ההסתברות של רשות מקומית להיקלע למשבר פיננסי – יחס החוב להכנסות מקומיות – גם אם מביאים בחשבון את השפעתם של משתנים כמו רמת ההכנסה של התושבים ופיצול פוליטי.¹⁵ תרשים 22

15 בעבר מצא רזין (1999) קשר שלילי בין גודל אוכלוסיית הרשות המקומית לגירעון השנתי והגירעון המצטבר.

מראה שיחס חוב להכנסות מקומיות דומה (למעט של העשירון התחתון ברשויות היהודיות) ביישובים שיש להם ממדים שונים של אוכלוסייה, גם כאשר אין מפקחים על יתר המשתנים.

תרשים 22 יחס חוב להכנסות לפי עשירונים של גודל אוכלוסיית היישוב, 2006



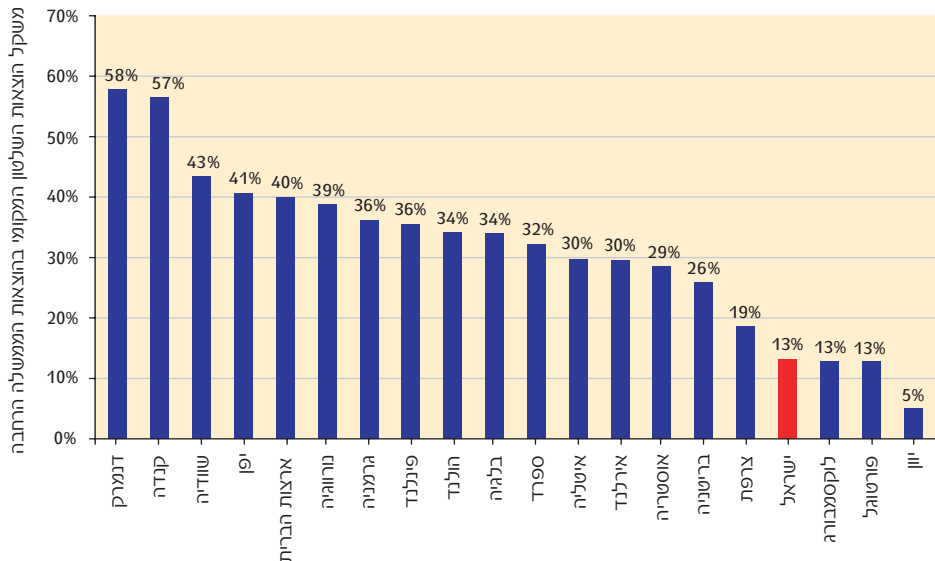
מקור: עיבוד המחברים מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשויות המקומיות בישראל 2006.

גודל אוכלוסיית היישוב יכול להשפיע על יעילות ההוצאה המקומית, אם ישנם יתרונות לגודל בהספקת שירותים כגון שירותי חינוך ושירותים מוניציפליים. יתרונות לגודל מתקיימים כשיש רכיב כבד משקל של הוצאה קבועה במתן שירותים.¹⁶ קיומם של יתרונות לגודל משפיע בהכרח על הניצול היעיל של כספי משלם המסים, אך הוא אינו מתורגם בהכרח להוצאה גבוהה יותר ביישובים קטנים. עקרונית אפשר שיישוב קטן יבחר באותה רמת הוצאה לנפש כמו יישוב גדול, בחירה שמשמעותה רמת שירותים נמוכה יותר ביישוב הקטן. במקרה כזה קיומם של יתרונות לגודל אינו מתורגם להוצאה גבוהה ביישוב

¹⁶ הוצאה קבועה היא הוצאה שאינה ניתנת לחלוקה – כמו למשל משכורתו של ראש העירייה, אם היקף משרתו אינו תלוי בגודל אוכלוסיית היישוב.

קטן, אלא לרמת שירותים נמוכה. אחת הסיבות האפשריות לבחירה ברמת שירותים נמוכה עשויה להיות המגבלה מצד ההכנסות (למשל בגלל סייגים חריפים שהטיל השלטון המרכזי על קביעת שיעורי המס המקומיים). ממצאי מחקרים אחדים שנערכו בעולם מלמדים כי בחלק מן המדינות נמצאו עדויות ליתרונות לגודל, ואילו ממחקרים אחרים עולה כי אין יתרונות לגודל. עצמת היתרונות לגודל תלויה בכמה גורמים, כמו מגוון הפעילויות של הרשות המקומית ואופן הספקת השירותים המוניציפליים. היתרונות לגודל צפויים להיות משמעותיים יותר ככל שגֵדֵל היקף ומגוון השירותים שמספקת הרשות המקומית. עומק המעורבות של הרשויות המקומיות בישראל הוא יחסית מן הנמוכים בעולם (תרשים 23), ולפיכך נצפה ליתרונות לגודל נמוכים בישראל בהשוואה למדינות כמו דנמרק. אפשר להתגבר על קיומם של יתרונות לגודל באמצעות מיקור חוץ של השירותים העירוניים. יישוב קטן שמסתפק במימון השירותים המקומיים ומפקיד את ייצור השירותים בידי המגזר הפרטי יכול להתגבר במידה מסוימת על קיומם של יתרונות לגודל (איסוף אשפה הוא דוגמה לכך. ההוצאה הקבועה של ספק איסוף אשפה פרטי יכולה להתחלק בין רשויות אחדות).

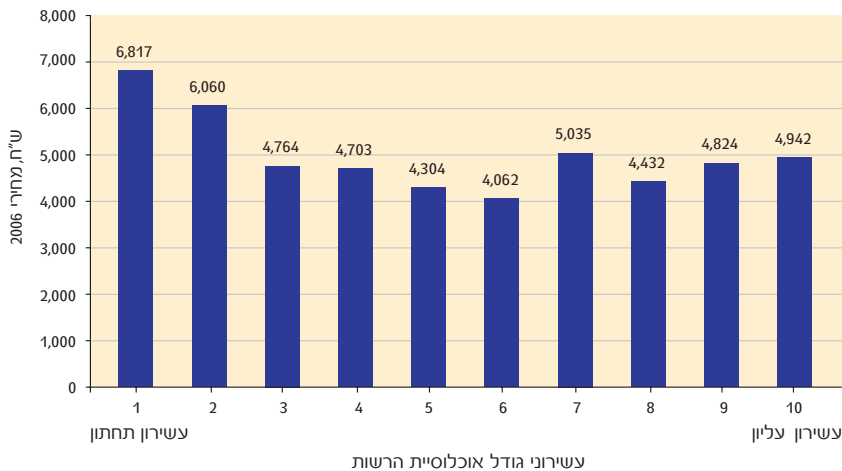
תרשים 23 משקל ההוצאה של השלטון המקומי בכלל הוצאות הממשלה הרחבה, ישראל ומדינות OECD, 2001



מקור: עיבוד המחברים לפי נתוני Joumard and Kongsrud, 2003.

תרשים 24 מציג הבדל ברור בהוצאה לתושב ביישובים רק בין שני עשירוני הגודל התחתונים (ביישובים עם אוכלוסייה עד 5,000 תושבים) לבין שאר שמונת העשירונים, שבהם ההוצאה היא ברמה דומה.¹⁷ תמונה דומה עולה מהשוואת ההוצאה המקומית לתושב ביישובים שיש להם מאפיינים דומים אך עם גודל אוכלוסייה שונה; יישובים קטנים מוציאים יותר בהשוואה ליישובים גדולים יותר, ואולם נתון זה מוגבל ליישובים שאוכלוסייתם עד 7,000 תושבים בערך (לוח נ-8 להלן).¹⁸ לפי האומדנים של מחקר זה, ההוצאה השנתית לתושב ביישוב שאוכלוסייתו 3,000 תושבים גדולה בכ-115 ש"ח לתושב בהשוואה ליישוב הדומה במאפייניו ומונה 4,000 תושבים. חשוב לציין כי הפערים בהוצאה המקומית לתושב הולכים ונסגרים עם עליית גודל האוכלוסייה ביישובים שאוכלוסייתם מונה עד 7,000 תושבים. ההוצאה לתושב ביישובים שאוכלוסייתם גדולה יותר ממספר זה היא דומה בכל הרשויות המקומיות, ללא תלות בגודל האוכלוסייה.

תרשים 24 הוצאה הכוללת לנפש בתקציב הרגיל לפי עשירוני הגודל של אוכלוסיית היישוב, 2006



מקור: עיבוד המחברים מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשויות המקומיות בישראל 2006.

¹⁷ מדידת יתרונות לגודל נעשית לפי ההבדלים בהוצאה לתושב, בהיעדר נתונים על תפוקת הרשויות המקומיות.

¹⁸ פירוט אפשר למצוא אצל ריינגוורץ, פרק שני בספר זה. גם בעבודות קודמות נמצא שההוצאה הממוצעת לנפש יורדת עם גודל אוכלוסיית היישוב (רזין, 1998). עם זאת הפירוש של יתרונות לגודל שניתן לממצא זה אינו בהכרח נכון, כפי שהוסבר לעיל.

ההוצאה המקומית לנפש הגבוהה יותר ביישובים קטנים אינה מעידה בהכרח על קיומם של יתרונות לגודל, אם המענק הממשלתי לרשויות המקומיות נותן העדפה ליישובים קטנים, כפי שנהוג בישראל. מענק האיזון בישראל תלוי באופן שלילי בגודל היישוב, כך שרשות שאוכלוסייתה קטנה זוכה למענק גדול יותר. לפי נוסחת מענק האיזון לשנת 2007, המענק השנתי לתושב ביישוב שאוכלוסייתו 3,000 תושבים גדולה בכ-348 ש"ח לעומת יישוב דומה במאפייניו המונה 4,000 תושבים.¹⁹

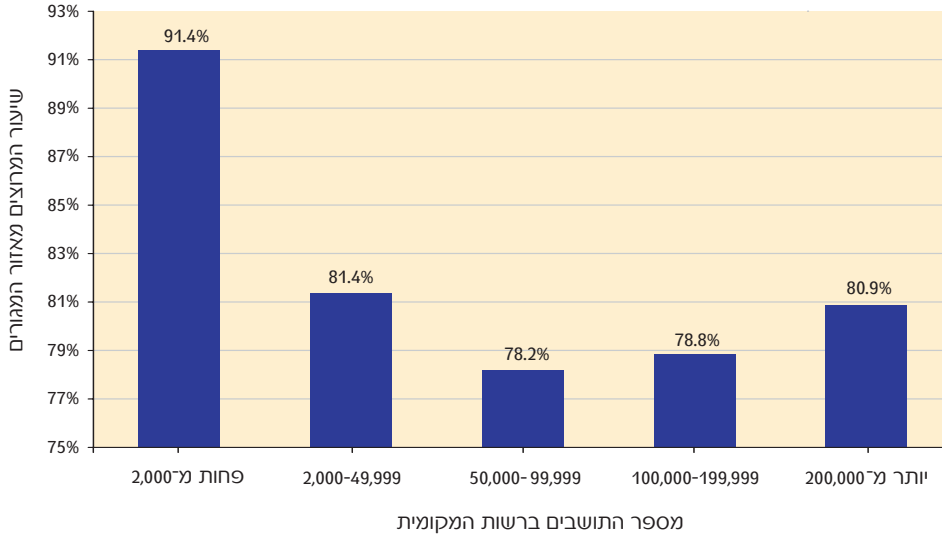
ייתכן אפוא פירוש אחר להבדלים בהוצאה לתושב בין יישובים מעוטי אוכלוסייה לבין יישובים מרובי אוכלוסייה. אפשר שההוצאה הגבוהה ביישובים הקטנים מושפעת מנוסחת מענק האיזון המגלמת, כאמור, העברה ממשלתית גדולה יותר ליישובים קטנים.

שיקול היעילות הכלכלית (הסיכויים למשבר פיננסי ויתרונות לגודל) חשוב בהחלטה על הגודל הרצוי של אוכלוסיית הרשות המקומית, אך הוא אינו השיקול היחיד. עצם קיומו של מוסד כמו רשות מקומית מבטא את הרווחה הפוטנציאלית מקיצור המרחק בין השלטון לאזרח: הספקת שירותים ציבוריים שתואמים טוב יותר את ההעדפות המסוימות של ציבור הבוחרים. אומדני התועלת מהעתקת ההחלטה על הרכב השירותים הציבוריים מהשלטון המרכזי לרשות המקומית מלמדים כי מדובר בשיקול חשוב (Rubinfeld, 1987). שאלת הגודל הרצוי חייבת להביא בחשבון שיקול זה, שיקול שנכתיר בשם 'ייצוגיות'.

החשיבות של ייצוגיות גוברת במיוחד בחברות הטרוגניות כמו החברה הישראלית (הפסיפס של יהודים, ערבים, חילונים, חרדים, דתיים ועוד ועוד). בחברה כזו התועלת מקיום מגוון של רשויות מקומיות גדלה בשל האפשרות לספק סלים שונים של שירותים מקומיים, בהתאם להעדפות המגוונות של קבוצות שונות באוכלוסייה. יש קבוצות שמעדיפות לחיות עם משפחות עם רקע תרבותי, דתי ולאומי דומים. ההעדפות של הציבור נוגעות לא רק לסלי השירותים ולרקע תרבותי, אלא גם לגודל אוכלוסיית היישוב. בהחלטה של השלטון המרכזי אם להכתיב את גודל היישוב (למשל על ידי איחוד) יש להביא בחשבון את הפגיעה בייצוגיות, מאחר שפגיעה כזאת יכולה להיות משמעותית.

19 לפי נוסחת מענק האיזון, הירידה בגובה המענק הולכת ומתכווצת במהירות עם עליית גודל האוכלוסייה. יש להדגיש שמענק האיזון בפועל אינו שווה תמיד למענק לפי הנוסחה.

תרשים 25 מידת שביעות הרצון מהאזור לפי גודל היישוב, הסקר החברתי של 2005



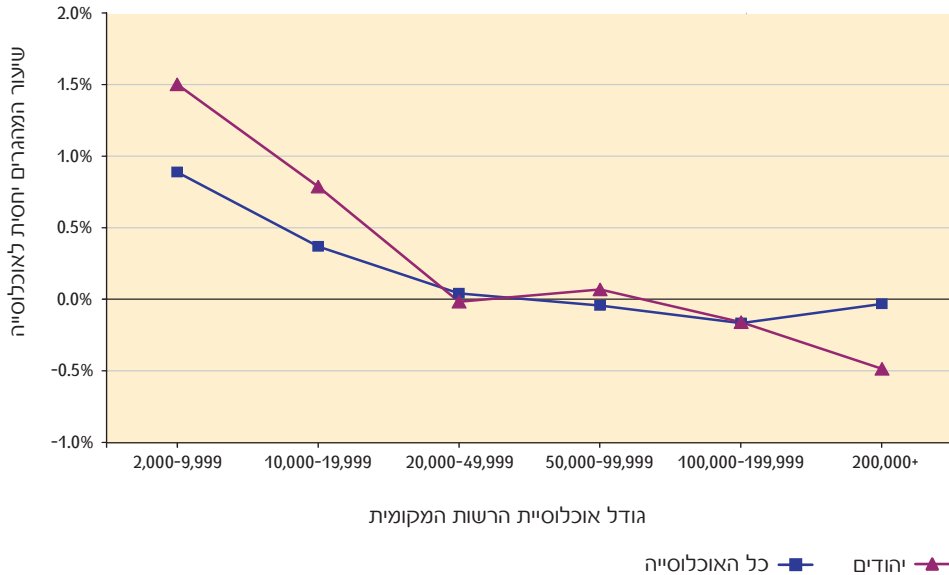
מקור: עיבוד המחברים מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **הסקר החברתי לשנת 2005.**

מנתוני הסקר החברתי שערכה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשנת 2005 עולה בבירור כי מידת שביעות הרצון של תושבים ביישובים קטנים (עד 2,000 תושבים) מאזור מגוריהם גבוהה יותר בהשוואה לזו של תושבים שיש להם מאפיינים דומים והגרים ביישובים גדולים. בהשוואה זו הובאו בחשבון (באמצעות רגרסיה) מאפיינים כמו גיל, מגדר, לאום, מידת הדתיות ועוד (לוח נ-9 בנספח 3).²⁰ ממצא זה בולט גם כאשר עורכים את ההשוואה של מידת שביעות הרצון בין יישובים רק על סמך הגודל השונה של האוכלוסייה שלהם (תרשים 25 לעיל).

מידת שביעות הרצון (הסובייקטיבית) מאזור המגורים ביישובים קטנים אמורה להשפיע על דפוסי ההגירה הפנימית בין יישובים בישראל. בדיקת מאפייני ההגירה הפנימית מגלה שהיישובים הקטנים נהנים מהגירה חיובית, בעוד היישובים הגדולים סובלים מהגירה שלילית (תרשים 26). דפוס זה חזק עוד יותר אם עורכים את ההשוואה רק בין היישובים היהודיים.

20 לצערנו, קובץ הסקר החברתי אינו מאפשר פילוח מעודן יותר של מידת שביעות הרצון מאזור המגורים ביישובים בגודל של 2,000-50,000 תושבים.

תרשים 26 הגירה פנימית בישראל לפי גודל אוכלוסיית היישוב, 2006
 (שיעור המהגרים במשך השנה יחסית לגודל האוכלוסייה בתחילת השנה, באחוזים)



מקור: עיבודי המחברים מנתוני השנתון הסטטיסטי לשנת 2007, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

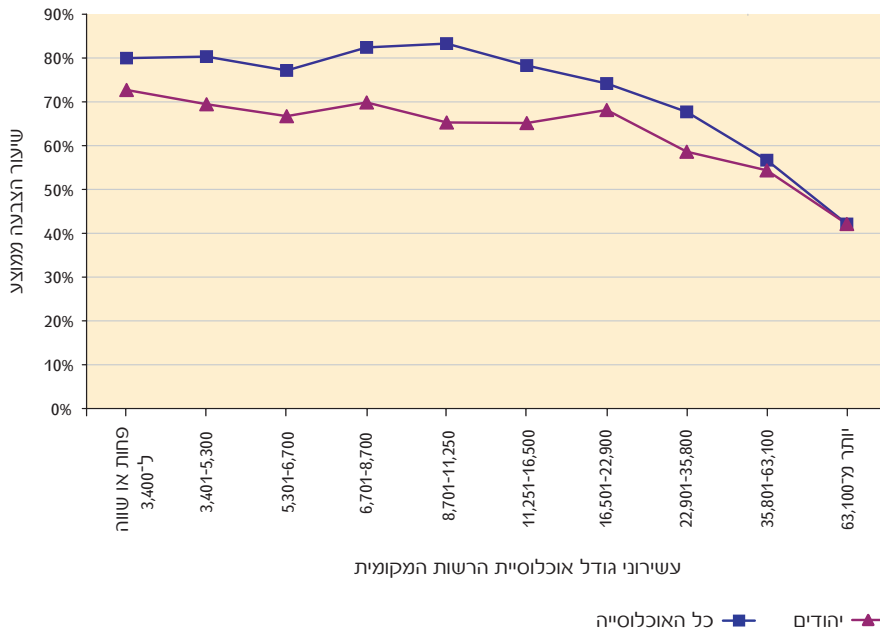
במרוצת השנים התושבים ביישובים הקטנים גילו עניין רב יותר בבחירות המקומיות בהשוואה לתושבים ביישובים גדולים. תרשים 27, שבו חולקו היישובים לעשר קבוצות שוות מבחינת גודל האוכלוסייה, מראה כי שיעור ההשתתפות בבחירות המקומיות יורד ירידה ברורה עם העלייה בגודל אוכלוסיית היישוב. הקשר השלילי בין גודל אוכלוסיית היישוב לשיעור ההצבעה בבחירות המקומיות נותר בעינו גם כאשר מגבילים את הבדיקה ליישובים יהודיים, וגם לאחר התחשבות במאפיינים אחרים כמו רמה חברתית-כלכלית של היישוב (בן בסט ודהן, פרק רביעי בספר זה). ייתכן שהסיכוי הגדול יותר שיש לקול יחיד להשפיע על תוצאות הבחירות ביישוב קטן הוא המניע תושבים להשתתף בשיעורים גבוהים.

ההשתתפות הערה של התושבים עשויה לשפר את הייצוגיות, שכן הנבחרים צפויים להיות רגישים יותר להעדפות התושבים כאשר ציבור הבוחרים מגיע בהמוניו להצביע. לעומת זאת הקברניטים המקומיים עלולים לנסות לקלוע רק לטעמים של חלק מן האזרחים, אם באופן שיטתי נוטים רבים מתושבי היישוב הגדול להימנע מהשתתפות בבחירות. בבחירות

האחרונות שהתקיימו בשנת 2003 הצביעו רק 29% מתושבי העיר תל אביב. לכאורה, מנהיגי העיר יכולים לנהל מדיניות רגישה פחות להעדפותיהם של אלו שלא הצביעו, קרי רוב תושבי תל אביב.

התפלגות הרשויות המקומיות לפי גודל אוכלוסיית היישוב במדינות שונות בעולם מייצגת את מגוון התפיסות בעולם באשר לגודל הרצוי: מצד אחד צרפת, עם רוב של רשויות מקומיות שאוכלוסייתן מונה פחות מ-5,000 תושבים; ולעומתה שוודיה ודנמרק, שבהן אין כמעט רשויות מקומיות שבהן פחות ממספר זה של תושבים (תרשים 28).²¹ תרשים 28 מלמד שהתפלגות הרשויות המקומיות לפי גודל האוכלוסייה בישראל אינה יוצאת דופן (תרשים נ-1 בנספח 4 מציג התפלגות מלאה בנוגע לישראל).

תרשים 27 שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות וגודל אוכלוסיית היישוב, 2003

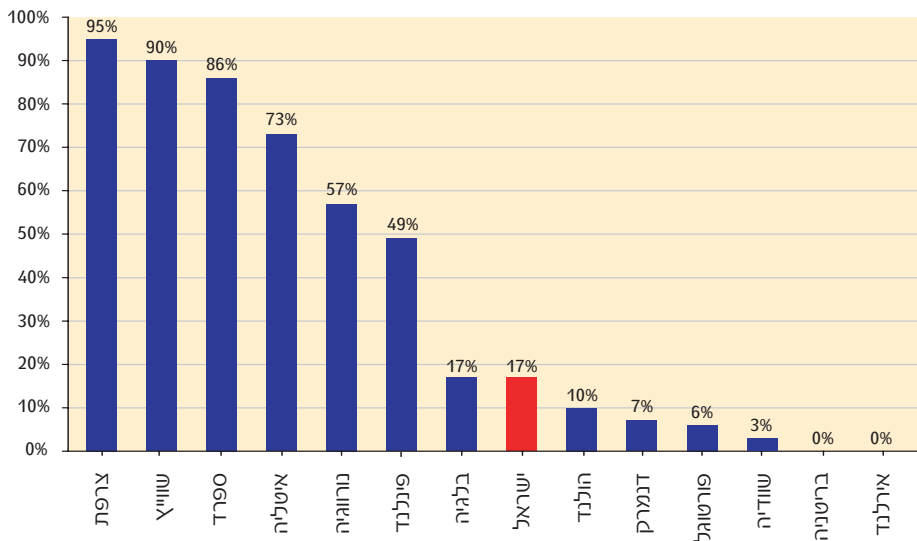


מקור: בן בסט ודהן, פרק רביעי בספר זה.

21 ניתוח מלא של ההעדפות צריך כמובן לכלול את שיעור האוכלוסייה שמתגוררת ביישובים קטנים לעומת יישובים גדולים.

דנמרק, שאוכלוסייתה דומה בגודלה לישראל, הנהיגה לאחרונה איחוד רשויות מקומיות בהיקף מרשים וצמצמה את מספר הרשויות המקומיות מ-275 לכ-100. הממשלה הדנית קיבלה החלטה שאוכלוסיית רשות מקומית לא תפחת מ-20,000 תושבים, ורשות שאוכלוסייתה מונה פחות מזה רשאית לבחור רשות מקומית שאתה היא מעוניינת להתאחד. באופן מרומז ידעו הרשויות הקטנות כי אם לא יבחרו בשותף למיזוג, הממשלה המרכזית תכפה איחוד עם רשות אחרת לפי ראות עיניה. המטרה העיקרית הייתה לשפר את היעילות על ידי מיצוי היתרונות לגודל בהוצאה המקומית. חשוב לציין כי הרשות המקומית בדנמרק מבצעת מגוון של פעילויות ממלכתיות שאין דומה לו בעולם המערבי, עובדה שכאמור משפיעה על עצמת היתרונות לגודל. בנוסף, החברה הדנית מאופיינת בהטרונגניות נמוכה יחסית, גורם שמקטין את המחיר של איחוד רשויות במונחי ייצוגיות.

תרשים 28 שיעור הרשויות המקומיות שיש בהן אוכלוסייה של 5,000 תושבים או פחות, מדינות נבחרות



מקור: עיבוד המחברים מנתוני Mouritzen, 2007.

בישראל הונהגה תכנית צנועה יותר, ובשנת 2003 אוחדו 23 רשויות מקומיות ל-11 רשויות. ממצאים ראשוניים מעידים כי האיחוד לא הביא להתייעלות. מצד ההוצאה, היחס בין ההוצאה לתושב ברשויות שאוחדו להוצאה לתושב ברשויות עם מאפיינים דומים שלא אוחדו היה גבוה יותר שנתיים לאחר האיחוד לעומת שנתיים לפניו (נבון, 2008). בולטת במיוחד עיר הכרמל שבה ההוצאה לתושב בשנתיים שלאחר האיחוד עלתה ב-17% לעומת השנתיים שלפני האיחוד. גם בצד ההכנסות לא נרשם שיפור בעקבות האיחוד. שיעור הגבייה ברשויות שאוחדו, בעיקר ברשויות הערביות, ירד ירידה ניכרת בעקבות האיחוד. חלק מן האיחודים נעשו למרות התנגדות חריפה מצד התושבים. נראה כי תכנית זו פגעה בייצוגיות בלי שנוצר שיפור ביעילות, ואפילו ההפך מכך. הדוגמה הקיצונית לאיחוד לא מוצלח היא היישוב שָגור, שנולד בעקבות אותה תכנית איחודים. לאחר האיחוד נקלע היישוב למשבר חמור, ומשרד הפנים נאלץ לפזר את הדרג הנבחר ולמנות ועדה ממונה.

3.2. רמת ההכנסה של תושבי הרשות המקומית

רמת ההכנסה של תושבי הרשות משפיעה על פוטנציאל הגבייה מארנונה למגורים ובאופן עקיף על הארנונה לעסקים, אם רמת ההכנסה ביישוב היא גורם משיכה עסקי. הבדלים בהכנסה בין יישובים שמשפיעים על היקף הגבייה של הכנסות ממסים מקומיים עלולים להיות מתורגמים להבדלים בסיכון להיקלע למשבר. הבדלים בהכנסות המקומיות יכולים להיות גם תוצאה של יתרונות טבעיים שנובעים למשל ממיקום גאוגרפי (שאוּלי היה גם כוח משיכה ראשוני לתושבים שיש להם הכנסה גבוהה). משבר תקציבי אינו הכרחי ברשויות חלשות, אם מנהיגי היישוב מרסנים את ההוצאה המוניציפלית כך שלא תחרוג מההכנסות ממסים מקומיים. הדבר אינו הכרחי גם משום שמוסדות פיננסיים עשויים להגביל את יכולתן של רשויות חלשות לצבור חוב (על כך נרחיב בהמשך).

הקשר בין הרמה הכלכלית של תושבי היישוב לסיכויים של הרשות המקומית להיקלע למשבר עובר גם דרך השימוש ברשות מקומית כזרוע מבצעת של השלטון המרכזי בהספקת שירותי חינוך ורווחה. קביעת מימון ממשלתי בשיעור הנמוך מ-100% לשירותים אלו מחייבת את הרשויות המקומיות לממן חלקית שירותים אלו מהכנסות עצמיות.²² בתנאים

22 שיעור מימון מלא של 100% לשירותים הממלכתיים יוצר מערכת תמריצים מסוכנת מבחינת התקציב של הממשלה הרחבה, מפני שאז נוצרת הפרדה בין הגורם המממן (הממשלה המרכזית) לגורם שמחליט (הרשות המקומית). בתנאים כאלה, הרשות

כאלה, רשויות חלשות שיתעקשו לספק שירותים ממלכתיים באותה רמה כמו רשויות חזקות צפויות להיכנס למשבר תקציבי, אלא אם כן גובה מענק האיזון מן הממשלה משלים את הפער.

לפי נוסחת מענק האיזון, גובה ההעברה הממשלתית מותנה באשכול החברתי-כלכלי שאליו משתייכת הרשות המקומית (בחישוב ההוצאה הנורמטיבית). לדוגמה, רשות מקומית באשכול חברתי-כלכלי 2 או 3 מקבלת 8% יותר (בשיעור מההוצאה הבסיסית) מרשות מקומית שממוקמת באשכול 6. נראה כי הבדלים אלו בגובה המענק לפי דירוג כלכלי אינם מספיקים כדי להשלים את החסר בשירותים הממלכתיים.²³ ללא מענק איזון בגובה מתאים נאלצות הרשויות החלשות לבחור בין רמה נמוכה של שירותי חינוך ורווחה למשבר תקציבי. הממצאים שהוצגו בתת-סעיף 2.4.2 בנוגע להימנעות של רשויות חלשות מלהגיש סיוע הולם לנזקי שירות הרווחה וההבדלים הגדולים בהוצאה לחינוך לפי רמה כלכלית מעידים על בחירה ברמה נמוכה של שירותי חינוך ורווחה.

לכאורה, ההבדלים בין רשויות מקומיות ברמת ההכנסה של התושבים יכולים להשפיע על רמת החוב וסיכויי החשיפה למשבר. ואולם צבירת חוב בהיקף מסוכן תלויה בנכונות של גורמים שונים, כמו בנקים, להעניק הלוואות לרשויות המקומיות. באופן טבעי, נכונות זו של הבנקים לתת הלוואות תלויה ביכולת ההחזר של הרשות המקומית, והרשות תלויה ברמה הכלכלית של תושבי הרשות (אלא אם כן הרשות צופה כי הממשלה המרכזית תיחלץ בכל מקרה לעזרת הרשות). ייתכן שרשויות מקומיות חלשות יהיו בעלות חוב ברמה נמוכה רק משום שגישתן לאשראי ממוסדות פיננסיים מוגבלת. לעומת זאת רשויות מקומיות חזקות, שלהן גישה נוחה יותר לאשראי, נזקקות במידה פחותה להלוואות למימון שירותי החינוך והרווחה הודות להכנסה הגבוהה של תושביהן. בתווך נמצאות רשויות מקומיות שיש להן יכולת כלכלית בינונית וגישה מסוימת לאשראי.

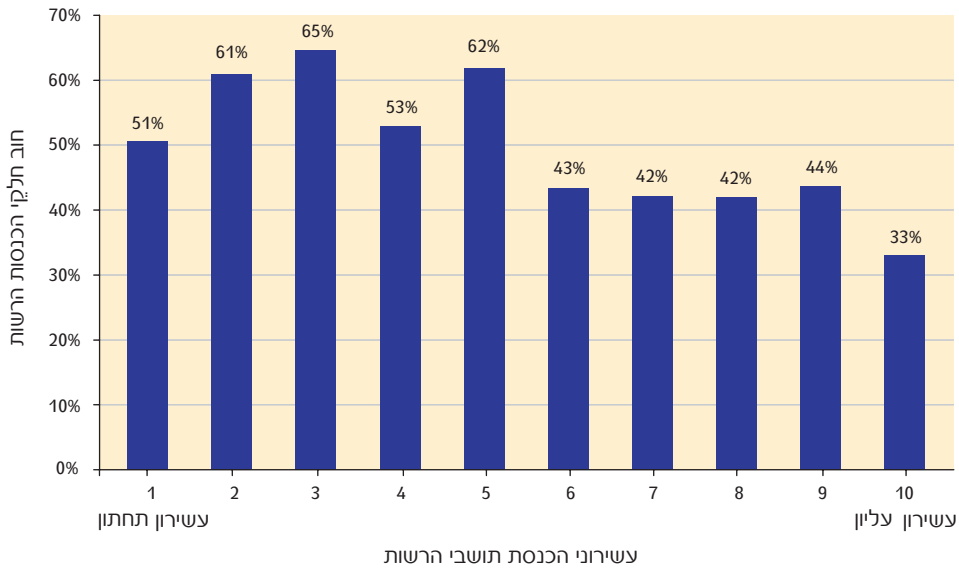
תיאור זה עולה בקנה אחד עם הממצאים שמתוארים בתרשים 29. הקשר בין רמת ההכנסה של תושבי הרשות המקומית לבין יחס החוב להכנסות הרשות הוא בצורת U הפוכה – גובה החוב נמוך ברשויות מקומיות בעשירונים הנמוכים (העשירון התחתון עד השלישי) וכך גם בנוגע

המקומית לא תהסס להגדיל את מספר מקבלי השירות משום שהיא אינה נושאת בנטל המימון.

23 לכאורה, מתן מענק לפי רמת היישוב יוצר לרשות המקומית תמריץ להישאר ברמה כלכלית נמוכה. ואולם תמריץ זה נחלש אם המענק מותנה בגובה ההכנסות של תושבי היישוב ולא בהכנסות של הרשות המקומית, כפי שמקובל בנוסחת האיזון.

לעשירונים העליונים (העשירון השישי עד העליון).²⁴ מבחנים סטטיסטיים מחמירים יותר מציגים תמונה דומה (ריינגורץ, פרק שני בספר זה). התפתחות דומה מתגלה גם בפילוח החוב של הרשויות המקומיות היהודיות על פי מעמדן החברתי-כלכלי. היישובים הנמצאים באשכול הראשון והשני מצד אחד, והיישובים הנמצאים באשכול השביעי ומעלה מצד אחר – הם בעלי חוב קטן יותר מהממוצע. ואילו היישובים הנמצאים בתווך – באשכולות 3-5 – הם בעלי החוב הגדול ביותר (לוח 4). ביישובים הערביים רמת החוב הממוצעת גבוהה יותר מביישובים היהודיים, ואין ביניהם שונות לפי מעמדן החברתי-כלכלי.

תרשים 29 יחס החוב להכנסות הרשות לפי רמת ההכנסה של תושבי הרשות, 2006



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשויות המקומיות בישראל 2006, ויבודי המחברים.

24 העשירון הרביעי הוא משום חריג בתמונה המתוארת כאן בגלל מאפיינים נוספים של הרשויות שאינם מוצגים בתרשים.

לוח 4 החוב יחסית להכנסת היישוב לפי אשכול חברתי-כלכלי, 2006

רשויות דרוזיות	רשויות ערביות	רשויות יהודיות	אשכול
	*62	32	2-1
*64	*68	47	4-3
	51	47	6-5
		41	7 ויותר

* הפער לעומת יישובים יהודיים מובהק ב-1%.

מקור: ריינגוורץ, פרק שני בספר זה.

3.3. מאזן הכוחות בתוך הרשות המקומית

מאזן הכוחות בין שחקנים במגרש הפוליטי המקומי הוא גורם שבכוחו להשפיע על תפקוד הרשות ועל סיכוייה להיקלע למשבר תקציבי או להימנע ממנו, וכך גם מאזן הכוחות בין הדרג המקצועי לדרג הפוליטי.

3.3.1. מאזן הכוחות הפוליטי

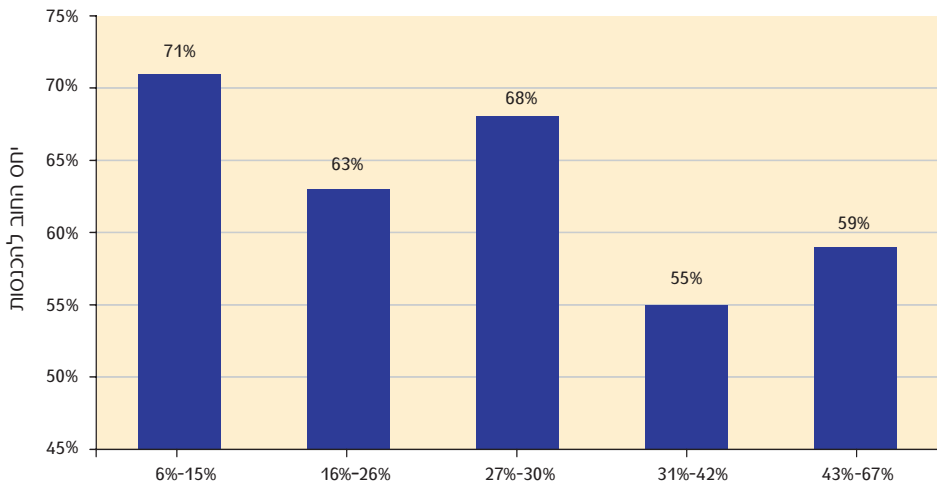
מועצה מקומית שסובלת מפיצול לרסיסי סיעות מגדילה את המחיר של השגת הסכמה על המדיניות העירונית. כדי ליצור קואליציה צפוי שראש העירייה ישלם יותר בעד מדיניות שהוא מעוניין לקדם. התשלום יכול ללבוש מגוון צורות, כמו הקצאה של תקציבים עודפים לפרויקט מסוים – גם אם תרומתו לרווחה הכללית של תושבי הרשות היא מוגבלת – רק משום שמדובר ב'פרויקט מחמד' של חבר מועצה שהצבעתו נחוצה לאישור המדיניות. התשלום בעד 'פרויקט מחמד' של חברי מועצה עלול להגביר את הסיכויים להיווצרות משבר תקציבי, אם ראש הרשות מוגבל ביכולתו להטיל מסים מקומיים נוספים. המגבלה יכולה לבוא מלמעלה – בגלל מגבלות חריפות שמטיל השלטון המרכזי על החופש להעלות מסים; או מלמטה – בגלל החרדה מפני תגובת התושבים בבחירות הבאות שתסכן את סיכויי ראש הרשות להיבחר מחדש. ראש הרשות עלול להירתע גם מהעלאת נטל מס דיפרנציאלית מחשש לפגיעה בתושבים היקרים יותר לחברי המועצה.

אחת התופעות המובהקות בפוליטיקה המקומית בשנים האחרונות היא היחלשות כוחן של המפלגות הכלליות. החיבור שהיה בין המפלגות הכלליות לרשימות שהתמודדו בבחירות המקומיות התרופף, ועקב כך צמחו סיעות מקומיות. אחד הביטויים לכך הוא הגידול הניכר במספר הרשימות המתמודדות בבחירות המקומיות בשלושת העשורים האחרונים. בבחירות המקומיות האחרונות (2003) התמודדו במוצע כ-10 רשימות,

לעומת כ-5 רשימות בבחירות שנערכו בשנת 1978 (השוואה זו מתייחסת ליישובים היהודיים והמעורבים). צמיחת הסיעות המקומיות מחזקת את הייצוגיות ברמה המקומית, שכן הבחירה נעשית יותר על פי שיקולים הרלוונטיים למישור המקומי ופחות לפי שיקולים כלל-ארציים. ואולם התחזקותן של הסיעות המקומיות עלולה להגדיל את ההוצאה התקציבית ואת המסים מעבר לרצוי לתושבים.

ניתוח מצבן התקציבי של הרשויות המקומיות היהודיות חושף כי משקלה של רשימת ראש הרשות במועצת הרשות ממלא תפקיד חשוב. יחס החוב להכנסות המקומיות נוטה להיות גדול יותר ככל שמפלגתו של ראש הרשות קטנה יותר (תרשים 30). ממצא זה מתיישב עם הטענה שחולשת ראש הרשות במועצה עלולה להתבטא בלחצים להגדיל את הוצאות הרשות גם כאשר אין לכך מקור מימון. הקשר בין רמת החוב לפיצול הפוליטי נשמר גם כאשר בוחנים זאת בחינה קפדנית יותר ומתחשבים בהבדלים שישנם במאפיינים אחרים של הרשויות המקומיות (ריינגוורץ, פרק שני בספר זה). הזיקה בין המצב התקציבי לפיצול הפוליטי נמצאה גם ברמה המדינתית (Roubini and Sachs, 1989). ממצא זה מלמד כי אחד מגורמי המפתח במשבר התקציבי של הרשויות המקומיות בישראל הוא עצמת הפיצול הפוליטי במגרש המקומי.

תרשים 30 יחס החוב להכנסות מקומיות לפי גודל רשימת ראש הרשות, רשויות יהודיות



גודל רשימת ראש הרשות יחסית למספר חברי המועצה הכולל

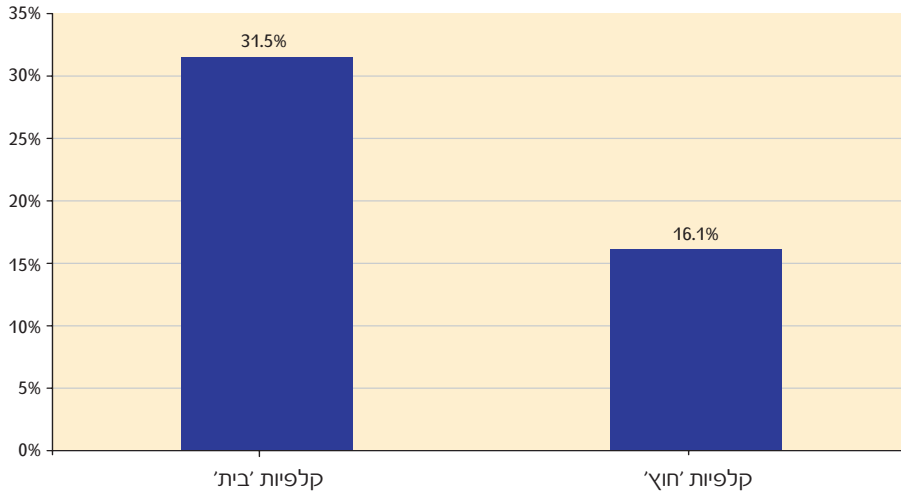
מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשויות המקומיות בישראל 2006; משרד הפנים, המפקח הארצי על הבחירות, דיסקין, 2004; ועיבודי המחברים.

אין אפשרות לנתח את השפעת מאזן הכוחות הפוליטי על רמת החוב ברשויות המקומיות הערביות. במרבית היישובים הערביים זוכה מפלגת ראש הרשות בקולות ספורים או באפס קולות, ולכאורה מפלגת ראש הרשות אינה מיוצגת במועצת הרשות. התברר כי במקרים רבים ראש הרשות מריץ תחת שמו רשימת קש ובצדה רצה רשימה אחרת המזוהה עם ראש הרשות. מהלך זה נועד להגדיל את כוחו של ראש הרשות במועצת הרשות. לפי החוק, ראש הרשות, העומד בראש הרשימה, מצטרף כחבר מועצה נוסף אם רשימתו לא זכתה בקולות הנדרשים כדי להיות מיוצגת במועצה. ניצול פרצה זו ברבות מהרשויות המקומיות הערביות נועד להגדיל את עצמת ראש הרשות ולתת כיבוד לחבר חמולה נוסף. מהלך כזה דורש תיאום ונאמנות ברמות גבוהות המתאפשרים במבנה החמולתי.

אחד המאפיינים הבולטים של המשבר ברשויות המקומיות הוא חפיפה גדולה בינו לבין ההשתייכות הלאומית של הרשות המקומית. נראה כי גורם מרכזי לכך שרבות מהרשויות המקומיות הערביות נקלעו למשבר תקציבי הוא המאזן הפוליטי ברשויות אלו. המבנה הפוליטי של הרשות המקומית נגזר במידה רבה מן המבנה החברתי המיוחד של היישוב הערבי הטיפוסי. בחלק לא מבוטל מן היישובים הערביים, המבנה החמולתי ממלא תפקיד מרכזי בעיצוב מאזן הכוחות הפוליטי ברשות המקומית. הסיעות המקומיות מתגבשות לרוב על פי קווים חמולתיים, אף כי יש גם סיעות פוליטיות חזקות שיש להן גוון כללי – לאומי או דתי – כמו התנועה האסלאמית, חד"ש ובל"ד.

ניתוח דפוסי ההצבעה של התושבים ביישובים הערביים בבחירות המקומיות שהתקיימו בשנת 2003 מלמד בבירור על הנטייה של הבוחרים להצביע בעד מועמדים המזוהים עם החמולה. בן בסט ודהן, פרק רביעי בספר זה, השתמשו בנתוני ההצבעה של 35 יישובים ערביים, שבהם משרד הפנים מחלק את בעלי זכות הבחירה לקלפיות לפי שם המשפחה, כדי לבחון את עצמת ההצבעה על בסיס חמולתי. נמצא כי מועמדים לראש הרשות קיבלו שיעור ניכר יותר של קולות בקלפיות שבהן הצביעו חברי החמולה שעמה הם נמנים (תרשים 31 לעיל). ראש רשות שפועל ביישוב שתושביו בוחרים לפי קווים חמולתיים צפוי להיות פחות רגיש לתפקודה הכלכלי של הרשות המקומית.

תרשים 31 שיעור הקולות בקלפי לפי האות הראשונה של שם המשפחה



הערה: קלפיות 'בית' הן קלפיות שבהן האות הראשונה של בעלי זכות הבחירה כללה את שם המשפחה של המועמד, וקלפיות 'חוץ' הן קלפיות שבהן האות הראשונה של בעלי זכות הבחירה לא כללה את שם המשפחה של המועמד.

מקור: בן בסט ודהן, פרק רביעי בספר זה.

שיעור ההשתתפות של התושבים בבחירות המקומיות שנערכו ביישובים הערביים היא יוצאת דופן לעומת המקובל בעולם המערבי. שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות ברשויות הערביות, שעומד על כ-90%, משקף את ההתגייסות הכללית שהמבנה החמולתי מצליח ליצור. שיעור הצבעה כזה פירושו השתתפות ערה במיוחד גם של הנשים הערביות. השתתפות זו אינה נעוצה ברצון לקדם את סיכוייהן של נשים ערביות להחזיק בהגה הרשות, שכן לא הייתה אפילו מועמדת אחת לראש רשות ערבית בכל הרשויות הערביות בישראל. השתתפות ערה זו נעוצה בחשיבות המבנה החמולתי ביישובים הערביים (ראו בן בסט ודהן, פרק רביעי בספר זה).

באותם יישובים שבהם המבנה החמולתי ממלא תפקיד מפתח בפוליטיקה המקומית, הסיכויים למשבר תקציבי ברשות המקומית גדלים עם מידת העצמה של היריבות החמולתית. הפיצול של היישוב לפי קווים חמולתיים הרסני יותר אם החמולות ביישוב רואות בבחירות המקומיות תחרות על שלל שמחלקים. לכאורה, המנצח בבחירות זוכה באפשרות להקצות את משאבי הרשות המקומית בדרך שתיטיב עם חברי החמולה (או חברי קואליציה של חמולות) – באמצעות חלוקת משרות למקורבים, מכרזים תפורים במחירים מנופחים לספקים שמזוהים עם חברי החמולה

המנצחת או מס עירוני מופחת בלעדית לחברי החמולה המנצחת. ברור שניצול אפשרות זו יפגע אנושות גם ביכולת לגבות מסים עירוניים מחברי החמולה (או החמולות) המפסידה.

כללי המשחק שקבע משרד הפנים במרוצת השנים היו אמורים לצמצם צמצום ניכר של האפשרויות למתן העדפה – לאדם או לקבוצת אנשים – בגישה למשאבי הרשות או בשיעורי המס העירוניים רק בגלל הקרבה לקברניטי השלטון. פקודת העריות מציבה סייגים מחמירים על מינוי קרובי משפחה לתפקידים ברשות המקומית, והחוק אוסר על העסקת עובדים קבועים, עובדים ארעיים, עובדים בחוזה מיוחד או עובדי חברת כוח אדם שהם קרובי משפחה של ראש העירייה או סגניו.²⁵ כדי למנוע את עקיפת החוק אומצה הגדרה רחבה יחסית של קרוב משפחה.²⁶ גם הכללים הנוגעים לשיעורי המס העירוניים הצרו את מרחב התמרון של ראש הרשות בהענקת הטבות מס שלא על פי קריטריונים ברורים.

ברם נראה כי חלק לא מבוטל מהיישובים הערביים אינם מכבדים את כללי המשחק, אף שהם מעוגנים בחוק ובתקנות. אינדיקציה עקיפה לכך היא הממצא שלפיו שיעורי הגבייה ביישובים הערביים הם נמוכים במידה ניכרת בהשוואה ליישובים יהודיים, גם אם מתחשבים ברמת ההכנסה הנמוכה של תושבי הרשויות הערביות ובמאפיינים נוספים של הרשות (תרשימים 13-14 לעיל. ראו גם פדר, 2007; Brender, 2005). עדות ישירה יותר אפשר למצוא בהבדלים המובהקים בשיעור הרשויות שקבעו תעריפי ארנונה מתחת לתעריף המינימום שנקבע בתקנות. מעיבוד דוחות הביקורת ברשויות המקומיות לשנת 2006 עולה כי 50% מהרשויות המקומיות הערביות קבעו תעריפי ארנונה מתחת למינימום, בהשוואה ל-14% מהרשויות המקומיות היהודיות.

מצב העניינים שמצא מבקר המדינה ביישוב גיסר א-זרקא ממחיש את הזלזול בכללי המשחק בשני צדי התקציב (מבקר המדינה, 2006). בצד ההוצאה נמצא כי בניגוד לחוק/תקנות השכיר בנו של חבר מועצה (אניש סלאח עמאש) מבנה ששטחו 140 מ"ר לרשות המקומית תמורת 77,500 ש"ח לתקופה של שנתיים. בצד ההכנסות התברר כי קביעת שטחי נכסיהם

25 איסור על קבלה לעבודה באחת מיחידות העירייה חל גם על אדם שהוא קרוב משפחה של הממונה על אותה יחידה, וכן נאסר על מינויו של עובד לממונה על יחידה בעירייה אם אחד מקרובי משפחתו עובד באותה יחידה, אלא אם המינוי לא יוצר יחסי כפיפות ביניהם.

26 קרוב משפחה מוגדר בן זוג, הורה, בן או בת ובני זוגם, אח או אחות וילדיהם, גיס, גיסה, דוד, דודה, חותן, חותנת, חם, חמות, חתן, כלה, נכד או נכדה, לרבות חורג או מאומץ.

של חלק לא מבוטל מן התושבים לא התבססה על מדידה או על תכנית בנייה. אינדיקציה ישירה לזלזול המופגן בכללי המשחק היא הממצא של מבקר המדינה שבקרב המפגרים בתשלום חובות ארנונה ומים היו גם חברי מועצה מכהנים. ממצא דומה גילה מבקר המדינה גם ביישוב שפרעם.

הציות המוגבל לכללי המשחק המקובלים הוא הרסני מבחינתם של התושבים הערבים ברשויות המקומיות. לעתים קרובות מדי נפגעים שירותים בסיסיים שאמורה לספק רשות מקומית לתושביה, כמו איסוף אשפה ותאורת רחוב, ונפגעת יכולתה של הרשות לשמש זרוע מבצעת של הספקת שירותים כמו חינוך ורווחה. ברשימת נפגעי המשבר התקציבי של השנים האחרונות תפסו מקום בולט עובדי הרשויות המקומיות, ששכרם הולך וזכויותיהם הפנסיוניות הופקרו. אין ספק שזהו מצב לא רצוי מבחינתם של תושבים רבים ברשויות המקומיות הערביות.

לבד מההצבעה בבחירות המקומיות, אזרחים יכולים לעזוב את היישוב – 'להצביע ברגליים' – בעקבות אי-שביעות רצון מתפקודן הלקוי של הרשויות המקומיות. אולם המבנה החברתי של היישובים הערביים, המתבטא ברשת מסועפת של קשרים משפחתיים, פועל למזער את ממדי ההגירה הפנימית לעומת האוכלוסייה היהודית. ההגירה הפנימית בין יישובים ערביים הייתה ועודנה נמוכה משמעותית בהשוואה לשיעורה ברשויות היהודיות. כך יוצא מן המשחק באופן מעשי אמצעי פיקוח אזרחי חשוב שיש בכוחו לרסן את התנהגותם של ראשי הרשויות המקומיות הערביות.

גם הממשלה רואה במצבן התקציבי המעורער של הרשויות המקומיות הערביות תופעה לא רצויה. העדות הברורה לכך היא הדחה של מספר לא מבוטל של ראשי רשויות במגזר הערבי, שמטרתה ליצור תנאים מתאימים להספקת השירותים הנדרשים ולגביית מסים מקומיים למימונם (סדן-סמט, פרק שלישי בספר זה). הדחת הדרג הנבחר נועדה להגדיל את התמריץ לציית לכללי המשחק. ראשי רשויות יסתכנו בהרחקה מתפקידם אם יתעלמו מכללי משחק בסיסיים. אולם מינויים של פקידי ממשל לניהול הרשויות המקומיות הערביות במקום נבחרים התושבים פוגע בייצוגיות באופן חריף, בייחוד על רקע המתח שבין האוכלוסייה היהודית לאוכלוסייה הערבית.

3.3.2. מאזן הכוחות בין הדרג המקצועי לדרג הפוליטי

להלכה, הדרג הפוליטי קובע את המדיניות, ואילו הדרג המקצועי אמור להוציא לפועל את המדיניות שעליה החליט הדרג הפוליטי. חלוקת העבודה ברשות המקומית אינה מוסדרת לפי קווים ברורים אלו. ראש הרשות אינו מוגבל רק לקבלת החלטות, אלא הוא מעורב גם באופן ההוצאה לפועל של

החלטות הרשות. פקודת העיריות מבליטה את תפקידו של ראש הרשות גם כגורם מבצע. לפי פקודת העיריות, ראש העירייה אחראי שתפקידיה של העירייה יבוצעו כראוי. כך למשל, ראש העירייה חותם על כל פקודת תשלום או שובר תשלום או שיק לחובת קופת העירייה, והוא רשאי גם לחתום על חוזים בשם העירייה.

חלוקת עבודה זו חושפת את הדרג הפוליטי ללחצים נוספים מצד התושבים, ואלה עלולים להביא להגדלת ההוצאה מעבר לזו הרצויה לציבור. לחצים אלו יגבירו את הסיכוי למשבר פיננסי, אם הדרג הפוליטי מתקשה להטיל מסים מקומיים במטרה לממן הוצאה עודפת זו.

חלוקת העבודה המטושטשת בין הדרג הפוליטי לדרג המקצועי עלולה להקל על הדרג הפוליטי המקומי להסתיר את תמונת התקציב האמתית, ובכך להקשות על יכולת הפיקוח של משרד הפנים. התקציב המתוכנן של הרשות הוא פריט מידע חשוב ביכולת הבקרה המידית של משרד הפנים. יכולת זו נפגעת מאוד אם התקציב המתוכנן אינו משקף כראוי את ההערכה האמתית של ראש הרשות בנוגע לשנת התקציב הקרובה. בעיית חוסר השקיפות מחריפה אם מעמדו של הדרג המקצועי אינו מבוצר היטב. דרג מקצועי חלש לא יוכל לעמוד בלחצים להסתיר את תמונת התקציב האמתית.

3.3.2.1 הפער בין התקציב המתוכנן לביצוע. בדיקת ביצוע התקציב

בשנים 2004-2006 לעומת התקציב שתוכנן לאותן שנים חושפת מצב מביך. גם ההוצאה וגם ההכנסה בפועל גדולות בשיעור שמגיע למספר דו-ספרתי בהשוואה לתקציב המתוכנן, והפער בצד ההוצאות גדול יותר (לוח 5). בייחוד מפתיעה העובדה שההכנסות בפועל גבוהות מאלו שנחזו.²⁷

לפי החוק, תקציב הרשות המקומית חייב להיות מאוזן, אולם התקציב בפועל של רשויות רבות מראה על גירעון. מצב זה משקף סטייה ניכרת של תקציב הרשות המקומית בפועל ביחס לתקציב המתוכנן שהוגש למשרד הפנים. הסטייה מן התקציב המתוכנן היא תוצאה של ליקויים בלוח הזמנים של תהליך התקצוב שקבע משרד הפנים (סדן-סמט, פרק שלישי בספר זה) ושל אי-ודאות בנוגע להעברות הממשלתיות לרשויות מצד אחד, ושל ליקויים בהכנת התקציב מצד הגורמים ברשות המקומית מן הצד האחר.

27 כמעט בכל היישובים היהודיים צפי ההכנסות העצמיות היה פסימי במעט לעומת ההכנסה בפועל (כ-2%), ואילו ביישובים הערביים צפי ההכנסות היה בדרך כלל גבוה יותר מההכנסה בפועל.

מפילוח הסטייה מן התכנון עולים הבדלים ניכרים, לפי הרמה הכלכלית של היישוב. ביישובים חלשים הסטייה גדולה יותר, לעומת יישובים חזקים. בשלושת החמישונים העליונים הסטייה כלפי מעלה של ההוצאה עולה רק במעט על זו של ההכנסה. אולם בשני חמישונים ההכנסה התחתונים הסטייה כלפי מעלה של ההוצאה גדולה במידה רבה מזו של ההכנסה. ביישובים הנמצאים בעשירונים העליונים מרבית הסטייה נובעת מהערכה שמרנית של ההכנסות העצמיות. רשויות משני העשירונים העליונים נהנות לרוב מעודפי תקציב, כך שההערכה השמרנית של ההכנסות אינה משפיעה על תפקודן. לעומת זאת הפער הגדול בין ההכנסות הצפויות להכנסות בפועל ברשויות החלשות נעוץ באי־ודאות בנוגע להעברות הממשלתיות לרשויות המקומיות, המגלמות חלק ניכר בהכנסותיהן בהשוואה לרשויות החזקות. הסטייה ברכיב זה היא בשיעור עצום של 25% לשנה במוצע על פני התקופה 2004-2006. אמנם שיעור הסטייה ברשויות החלשות נמוך בהשוואה לזה שבעשירונים העליונים, אך הוא משפיע על רכיב שמשקלו בהכנסותיהן גדול בהרבה.

לוח 5 הפער בין התקציב המתוכנן לבין ביצוע לפי חמישוני הכנסה לנפש, ממוצע 2004-2006* (באחוזים)

חמישוני הכנסה לנפש	סטיית הגירעון**	סטיית ההוצאה	סטיית ההכנסה	סטייה בהכנסות עצמיות	סטייה בהשתתפות משרדי ממשלה	סטייה במענקים
החמישון העליון	-0.9	7.0	6.2	3.8	5.9	64
4	-2.2	7.3	5.1	3.3	3.4	42
3	-1.8	8.1	6.5	2.4	3.7	48
2	-4.8	10.6	6.0	0.3	3.7	24
החמישון התחתון	-8.6	18.2	9.6	3.9	4.1	25
כל הרשויות	-3.6	10.2	6.7	2.7	4.2	40

* מיון לפי הכנסה לנפש בשנת 2005 ** ביחס להכנסה המתוכננת

מקור: עיבוד המחברים מנתוני משרד הפנים, האגף לביקורת ברשויות המקומיות, נתונים כספיים מבוקרים 2004-2006.

בעת התכנון של תקציב הרשות המקומית, שנערך חודשים אחדים לפני תחילת שנת התקציב, לא ידוע היקפן של ההעברות הממשלתיות, והוא

ידוע בוודאות רק לאחר אישור תקציב המדינה בכנסת.²⁸ יתרה מזו, הרשות המקומית יודעת מה גובה המענק הספציפי המגיע אליה רק לאחר ההחלטה על חלוקת מענק האיזון במשרד הפנים, החלטה שמתקבלת חודשים אחדים לאחר תחילת שנת התקציב. בשנים 2004-2008 היה חודש מרס מועד הפרסום המוקדם ביותר של גובה מענקי האיזון, וחודש אוגוסט – המאוחר ביותר (מבקר המדינה, 2007). האי-ודאות גברה עוד יותר בשנים האחרונות, משום שחלק מן ההעברות הממשלתיות מותנה עתה בצעדים שנוקטת הרשות להעמקת הגבייה. עקב כך ההכנסות בפועל גדולות מן המתוכנן, ועם הגעתן אפשר לשער כי הרשויות מתאימות אליהן גם את היקף ההוצאות, ולכן הן גדולות מן המתוכנן.

הסטייה של הגירעון התקציבי מן התכנון גדולה יותר ברשויות חלשות בהשוואה לרשויות באשכול כלכלי גבוה. תמונת מצב זו מרמזת על הערכות ורודות מדי של ההכנסות (אם ננטרל את האי-ודאות שמקורה בהעברות הממשלתיות) והערכה מכווצת מדי של ההוצאות. תמונת מצב זו יכולה להעיד על דרג מקצועי חלש מדי שמתקשה לבלום הצגה משובשת של תקציב הרשות המקומית.

3.4. הפיתוי המשולש

3.4.1. הפיתוי הראשון

הפיתוי של השלטון המרכזי להעתיק (חלקית) את הגירעון לרשויות המקומיות מחריף כשהשלטון המרכזי פועל במשטר של יעדים פיסקליים, כנהוג בישראל מאז נחקק החוק להפחתת הגירעון התקציבי בשנת 1992. בישראל יעד הגירעון של הממשלה מתייחס לתקציב הממשלה המרכזית בלבד, ובעקבות כך נוצר פיתוי להסיט חלק מהגירעון לרשויות המקומיות – כדי להציג עמידה לכאורה ביעד הפיסקלי (או סטייה קטנה יותר מהיעד), אף על פי שהסטה זו אינה משפיעה על הגירעון בתקציב הממשלה הרחבה. הפיתוי גובר עוד יותר בתנאים של האטה בפעילות הכלכלית שמגדילה את הסיכויים לאי-עמידה ביעדים הפיסקליים. ניסיון העבר מלמד כי הסטת הגירעון כלפי מטה, מן הממשלה לרשויות המקומיות, היא פיתוי שמדינות שונות בעולם התקשו לעמוד בו (Joumard and Kongsrud, 2003).

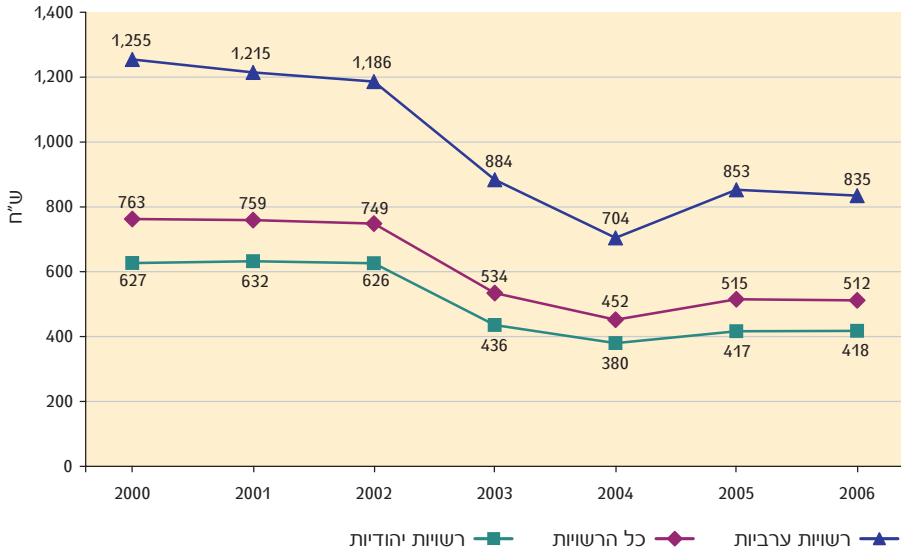
28 יש לציין כי גובה ההעברות הממשלתיות לרשויות ידוע ברמה גבוהה של ודאות כבר עם הנחת תקציב הממשלה על שולחן הכנסת בחודש אוקטובר, אלא אם כן הכנסת עורכת שינויים בתקציב זה.

התכנית הכלכלית שהופעלה בשנת 2003 מלמדת כי הפיתוי להסטה של הגירעון כלפי מטה מוחשי גם בישראל. אחד הממצאים המרכזיים של רזין וברנדר (2004) הוא שהגידול בגירעון של הרשויות המקומיות הושפע משמעותית מקיצוץ חד שביצעה הממשלה בהעברות לרשויות המקומיות בתקציבים של השנים 2003 ו-2004 בהשוואה לשנים קודמות. עד אותו קיצוץ דרסטי רשמו הרשויות המקומיות שיפור ניכר בכל המדדים התקציביים המרכזיים – יחס החוב להכנסות והגירעון התקציבי פחתו באופן בולט למרות היציבות בהיקף ההעברות הממשלתיות לרשויות המקומיות. בעקבות הקיצוץ הורע המצב התקציבי של רבות מן הרשויות, ומצקותן אף הגיעו למשבר פיננסי.

תקציב הרשויות המקומיות נאלץ לספוג בו בזמן שני זעזועים גדולים: הפגיעה הישירה בהכנסות הרשויות, בעקבות קיצוץ ההעברות הממשלתיות, הצטרפה להאטה הכלכלית שפגעה בהכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות. שני זעזועים אלו פגעו במיוחד ברשויות החלשות, משום שהן נשענות יותר על ההעברות מן הממשלה וגם משום שפגיעת ההאטה הכלכלית הייתה קשה יותר ברשויות שתושביהן נמנים עם עשירוני ההכנסה הנמוכים (נוסף על המדיניות הכלכלית שכיווצה את הקצבאות). מענק האיזון שעמד בראשית העשור הנוכחי על 763 ש"ח לתושב, פחת ל-512 ש"ח בשנת 2006 (תרשים 32).

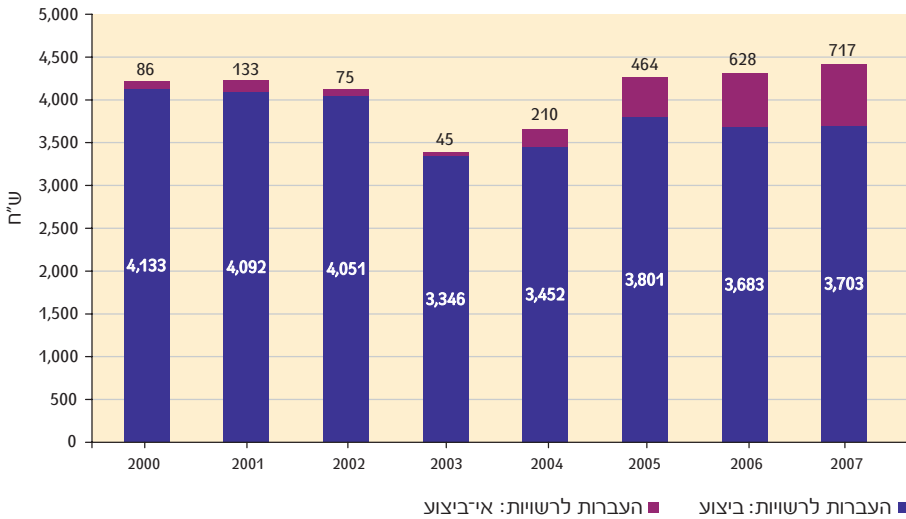
בשנים האחרונות השתנה הרכב ההעברות הממשלתיות לרשויות המקומיות. חלקו של המענק המותנה (בתכניות הבראה) גדל על חשבון חלקו של המענק הכללי (תרשים 33), בניגוד למגמה הכלל-עולמית של הגדלת חלקו של המענק הכללי. שינוי הרכב זה עלול להתבטא בירידת סך ההעברות הממשלתיות לרשויות המקומיות, לפי מידת יכולתן לנצל את החלק המותנה. הגדלת חלק המענק המותנה נועדה במקור לעודד רשויות לגבות מסים ולצמצם את הסיכון המוסרי להישען על מימון מצד שאר תושבי המדינה. עם זאת הגדלה זו טומנת בחובה סיכון שממנו ניסו להיפטר באמצע שנות התשעים, עם אימוץ נוסחת מענק האיזון בעקבות ועדת סוארי. נוסחת מענק האיזון צמצמה עד מאוד את מרחב שיקול הדעת של השר הממונה בקביעת גובה המענק לרשות מסוימת. כך נמנעה האפשרות למתן העדפה על רקע פוליטי (העדפה לראשי רשויות שהיו מזוהים עם מפלגת שר הפנים) או על רקע לאומי. צעד זה הקשיח גם את מגבלת התקציב הרכה שאפיינה את המשטר הקודם – ראשי רשויות יכלו לכלול בשיקוליהם את האופציה לתוספת תקציב בעקבות משא ומתן מוצלח עם שר הפנים, ולכן נשפטו גם על פי גובה המענק שהצליחו להשיג מן השלטון המרכזי.

תרשים 32 מענק איזון לתושב ברשויות מקבלות מענק, 2006-2000



מקור: עיבוד המחברים מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשויות המקומיות בישראל, שנים שונות.

תרשים 33 מענק איזון ותמיכה ממשלתית בתכניות הבראה, הקצאה תקציבית וביצוע, 2007-2000



מקור: עיבוד אגף התקציבים במשרד האוצר.

הקיצוץ הדרסטי של ההעברות הממשלתיות לרשויות המקומיות ושינוי הרכבן מלמד שאין לזלזל בקושי של הממשלה המרכזית לעמוד בפיתוי להעתיק את הגירעון כלפי מטה. המשמעות היא שגובהן הנוכחי של ההעברות הממשלתיות הוא אולי נמוך מן הרצוי. יש לכך שורה של אינדיקציות: שיעור המימון הממשלתי של פעילויות הרשויות המקומיות נמוך בכ-9 נקודות אחוז בהשוואה לעולם; גובה מענק האיזון נמוך מן המתחייב מנוסחת גדיש בכ-20%; מענק האיזון לתושב נמוך משמעותית מהנהוג בתחילת העשור, רשויות חלשות נמנעות מלהגיש סיוע לנזקקים (ראו פירוט בסעיף 2.4.2.1 בפרק זה). במשתמע, גם משרד האוצר מודה כי גובה ההעברות לרשויות החלשות נמוך מדי, אם לשפוט לפי הצעתו לקחת חלק מהתקבולים של ארנונת העסקים ברשויות החזקות ולהעבירו לרשויות החלשות. מסקנה זו פירושה שהסיכויים של רשויות חלשות להיקלע למשבר תקציבי גדולים יותר בגלל חשיבותו של מענק האיזון במקורות ההכנסה של רשויות אלו.²⁹

3.4.2. הפיתוי השני

הפיתוי השני הוא הפיתוי של הרשות המקומית להגדיל את ההוצאה מעבר לזו שתושבי אותה רשות היו מוכנים לממן מכיסם, ושימוש בדרכים עקלקלות להעתיק את המימון של ההוצאה העודפת אל שאר תושבי ישראל. תושבי הרשות ישמחו כמובן אם ראש הרשות ישיג מטרה זו בלי לפגוע בשירותים שניתנים להם. ייתכן אפילו שהתושבים יהיו מוכנים להסכים לשירותים ברמה נמוכה יותר מן הרצוי, אם ישתכנעו שבדרך זו יזכו לסיוע ממשלתי. הימצאות במצב מעין זה איננה חייבת להיות פרי תכנון מראש, אלא היא יכולה להיות תוצאה של חולשת המנהיגים המקומיים (חוסר היכולת לעמוד בפיתוי מתוך חולשה). רשות מקומית תגלוש למשבר תקציבי אם קברניטיה יגלו חולשה במאמצי גביית המסים מן התושבים וישמיעו קול זעקה לקבלת סיוע מכיסם של תושבי הרשויות האחרות (קרי, סיוע ממשלתי).

29 גובה מענק האיזון משפיע גם על עצמת הכוחות הפועלים לדחוף תושבים בעלי הכנסות גבוהות לגור בשכונות לדומים להם (סגרגציה). מענק איזון שמותנה (באופן שלילי) בגובה ההכנסה של התושבים נוטה לאזן את מגרש המשחקים בתחרות על תושבים המתקיימת בין הרשויות. ככל שקשר זה חזק יותר, כך פוחת החשש של תושבים בעלי הכנסה גבוהה לקבוע את מקום מגוריהם ברשויות חלשות. רשות חלשה שנהנית ממענק איזון גבוה תוכל לספק שירותי חינוך ברמה הולמת בלי להגדיל במיוחד את עומס המימון על תושבים אלו.

ניהול רשות במטרה להשיג משאבים על חשבון תושבים של רשויות אחרות – אם מתוך תכנון, אם מתוך חולשה – פוגע גם ביעילות וגם בייצוגיות. הוא פוגע בייצוגיות ברמה המקומית בשל הסכנה לזכויות יסוד (הלנת שכר) ובשל הפגיעה בשירותים בסיסיים לאזרח. הוא אף פוגע בה ברמה הלאומית, שכן התפלגות ההוצאות והמסים על פני הרשויות היא עיוות של רצון הציבור הכללי.

חשוב לציין שיש א־סימטריה מוחשית בין עצמת הפיתוי שלפנינו עומד השלטון המרכזי (הפיתוי הראשון) לבין זה הניצב לפני השלטון המקומי (הפיתוי השני). חלוקת העבודה הטיפוסית בישראל ובעולם היא שהשלטון המרכזי גובה מסים כלליים, וחלק מהם הוא מעביר לרשויות המקומיות. ההחלטה על גובה ההעברה לרשויות נתונה בידי השלטון המרכזי. גם כללי המשחק הקובעים את פעולת הרשויות המקומיות מעוצבים במידה רבה על ידי השלטון המרכזי. לעומת זאת הפיתוי שעומד לפני הרשויות המקומיות הוא מוגבל, שכן רשות שחפצה לקבל מענק מעבר למגיע לה תיאלץ לנקוט פעולות שעלולות לפגוע ברמת השירותים לתושבים. הרשות חשופה גם לסיכון שרמת השירותים תיפגע בלי שמאמציה להשיג בתחבולות משאבים מן השלטון המרכזי יישאו פרי.

כללי המשחק שקובע משרד הפנים והנורמות המקובלות בשלטון המקומי הם גורמים מרכזיים בהשפעתם על הסיכויים שראש רשות ישקול להיכנס למשחק מלחמה תקציבי מסוג זה. הצעדים של השנים האחרונות שינו מהותית את מאזן הכוחות לטובת משרד הפנים ולרעת הרשויות המקומיות (סדן-סמט, פרק שלישי בספר זה). משינויים אלה אפשר ללמוד כי מקבלי ההחלטות (בשלטון המרכזי) הגיעו לכלל מסקנה שהמשבר התקציבי ברשויות המקומיות נעוץ במידה רבה בהיעדרן של סנקציות לריסון הפיתוי השני.

במסגרת חוק התכנית הכלכלית 2004 הורחבו באופן ניכר כלי הפיקוח/ הסנקציות ששר הפנים יכול להפעיל נגד רשויות מקומיות שניהולן לא תקין. שר הפנים קיבל לידיו שלוש דרגות של כלי פיקוח או ענישה. כאשר הרשות איננה עומדת ביעדי גבייה מינימליים שנקבעו בחוק, השר רשאי למנות גובה ממונה אשר לידיו תועברנה כלל הסמכויות של בעלי התפקידים בעירייה בתחום הגבייה.³⁰

30 הגובה ימונה לתקופה של שנתיים, עם אפשרות הארכה. הקריטריונים למינוי גובה ממונה: ברשויות הנמנות עם אשכולות חברתיים-כלכליים 1-4 – שיעורי גבייה של 50% או פחות; ברשויות הנמנות עם אשכולות חברתיים-כלכליים 5-7 – שיעורי גבייה של 55% או פחות; ברשויות הנמנות עם אשכולות חברתיים-כלכליים 8-10 – שיעורי גבייה של 60% או פחות.

שר הפנים הוסמך גם למנות לרשות מקומית חשב מלווה שתפקידו לאשר כל פעולה בעלת חשיבות תקציבית, אם תפקודה הפיסקלי של רשות חורג מקריטריונים מינימליים לניהול פיסקלי תקין.³¹ שר הפנים, בהתייעצות עם שר האוצר, רשאי גם להעביר לחשב המלווה את כלל הסמכויות של בעלי התפקידים ברשות מקומית שאינה ממלאת את התחייבויותיה לתכנית הבראה (לפרק זמן של עד שישה חודשים). העצמת כוחו של שר הפנים כללה גם הקלה בתנאים לפיזור מועצת הרשות המקומית, ובמצבים מסוימים גם הדחה של ראש הרשות ומינוי של ועדה ממונה שתמלא את תפקידיהם לתקופה של לפחות שנתיים (ועד מועד הבחירות הקרוב).³² בעבר היה יכול שר הפנים למנות ועדה ממונה, אם ועדת חקירה הגיעה למסקנה שהרשות מנוהלת באופן לא תקין. בעקבות תיקוני החקיקה שעברו בשנים האחרונות, שר הפנים יכול לנקוט צעד חריף של מינוי ועדה ממונה גם אם מתקיים אחד או יותר מהתנאים הבאים: כאשר ניהולה הפיסקלי של רשות אינו עומד בקריטריונים מינימליים שנקבעו בחוק; כאשר רשות אינה עומדת ביעדי תכנית הבראה; כאשר ראש רשות לא הגיש תכנית הבראה במועד שנקבע; או כאשר מועצת הרשות לא אישרה את תקציבה עד שלושה חודשים ממועד אישור תקציב המדינה. הרחבת הסמכויות של שר הפנים לא נשארה על הנייר. בשנת 2007 הופקע ניהולן של עשרות רשויות מקומיות באופן מלא או חלקי מהדרג הנבחר והופקד בידי ועדה ממונה או חשבים מלווים (ראו סעיף 2.1 ולוח 1 בפרק זה). מצב זה משקף משבר של ייצוגיות שביטוי בכך שגורמים שלא נבחרו על ידי התושבים הם הקובעים את רמת השירותים והרכבם. המשבר התקציבי הוחלף במשבר ייצוגיות.

3.4.3. הפיתוי השלישי

הפיתוי השלישי הוא הפיתוי של ראש הרשות להגדיל את ההוצאה מעבר להוצאה שתואמת את האינטרס של תושבי הרשות – ביחוד סמוך למועד קיום הבחירות לרשות כדי להגדיל את סיכויי להיבחר. כמוכן, מהלך כזה הוא רציונלי רק אם תושבי הרשות אינם נוהגים באופן רציונלי (למשל, סובלים מקוצר ראייה) או שראש הרשות מוצא דרכים להסתיר את

31 הקריטריונים למינוי חשב מלווה: שיעור גירעון שוטף של 10% או יותר ושיעור גירעון מצטבר של 15% או יותר, או כאשר לדעת השר תקציב העירייה או ענייניה הכספיים האחרים מנוהלים באופן לא תקין או שלא על פי חוק או כאשר יש נסיבות מיוחדות שבהן מינוי של חשב מלווה חיוני להבטחת ניהול כספי תקין, כדוגמת איחוד רשויות או עריכת הסדר נושים.

32 הארכת כהונתה תיעשה בהתייעצות עם ועדת הפנים ואיכות הסיביבה של הכנסת.

כוונותיו האמתיות ואת תמונת התקציב האמתית. תיתכן גם האפשרות המביכה שראש הרשות נוהג באופן לא רציונלי בכך שהוא מגדיל את הגירעון התקציבי, ואינו ער לכך שפעולה זו מקטינה את סיכוייו לזכות בקדנציה נוספת. חשוב לציין כי הפיתוי להגדיל גירעון לפני בחירות אינו מוגבל לפוליטיקה המקומית והוא קיים גם ברמה הארצית.

רשות מקומית עלולה להיקלע למשבר אם הפיקוח האזרחי, שאחד מביטוייו המרכזיים הוא הצבעה בבחירות המקומיות, אינו פועל. לפי ממצאיו של ברנדר (2003), הבוחרים ברשויות המקומיות הענישו בבחירות 1998 ראשי רשויות מקומיות שצברו חובות גדולים במהלך תקופת כהונתם. ראשי רשויות כאלה נטו להיכשל יותר בניסיון להיבחר מחדש במערכת הבחירות של 1998, בניגוד להתנהגות הבוחרים במערכות בחירות קודמות (1989, 1993), שלא הושפעה באופן מובהק מתפקודן הכלכלי של הרשויות.

לכאורה ממצאים אלה, אם הם תקפים גם לעשור שחלף מאז מערכת הבחירות של 1998, ממעיטים בחשיבותו של הפיתוי השלישי כגורם חשוב להסבר המשבר התקציבי ברשויות המקומיות. ואולם התבוננות בתמונה התקציבית של הרשויות המקומיות על פני זמן מגלה דפוס ברור של התנפחות הגירעון התקציבי בסמוך למועד הבחירות.

תרשים 1 (לעיל) מראה קפיצה בולטת הגירעון התקציבי בכל אחת משלוש מערכות הבחירות האחרונות ברשויות המקומיות (1993, 1998 ו-2003). חשוב לציין כי כל שלוש מערכות הבחירות התקיימו לקראת סוף השנה האזרחית, כך שתקציב השנה השוטפת הוא התקציב שהושפע אם התנהלה כלכלת בחירות.³³ התרחבות הגירעון בשנת בחירות משמעותית יותר ברשויות המקומיות הערביות.

ממצאים אלו מלמדים כי ראשי הרשויות המקומיות עדיין סבורים שאפשר לקנות את לבם של התושבים באמצעות כלכלת בחירות, אף שברנדר (2003) מוצא כי האפקטיביות של הפעלת כלכלת בחירות היא אפסית: הוא מוצא שסיכויי ההיבחרות מחדש במערכת הבחירות של 1998 לא הושפעו באופן מובהק מגירעונות גדולים במרוצת שנת הבחירות. נשאר פתוחה השאלה מדוע בכל זאת ראשי הרשויות המקומיות נוהגים כך.

33 הבחירות נערכו בתאריכים האלה: 2.11.1993, 10.11.1998, 28.10.2003.

4. סיכום והמלצות

מאז 2001 נקלעו רשויות מקומיות רבות למשבר כלכלי. חומרת הבעיות של הרשויות המקומיות אינה אחידה, והיא קשה במיוחד ביישובים הערביים. חלק מהרשויות המקומיות התקשו בפירעון חובותיהן לספקים, אחרות אף הלינו את שכר עובדיהן תקופה ממושכת, ובמספר גדול למדי של רשויות מקומיות הממשלה הפקיעה את סמכויות הניהול מנבחרי הציבור והעבירה אותן לוועדה קרואה. ממדי המשבר ביישובים השונים הם תוצאה של גורמים אחדים: חוסנם החברתי-כלכלי של היישובים, טיב הניהול, עצמתו הפוליטית של ראש העירייה וכן הירידה בשיעור המימון הממשלתי.

הגירעונות הגדולים ברשויות המקומיות והפגיעה בתפקודן הניעו את הממשלה להגדיל את מעורבותה בניהולן, ומידת המעורבות הממשלתית עולה בד בבד עם עומק הבעיות של הרשות המקומית. למן שנת 2004 גובשו תכניות הבראה לרשויות מקומיות במצוקה, וחלק מהסיוע הממשלתי הותנה בשיפור הגבייה העצמית של מסים. כמו כן מונו לרשויות רבות חשבים מלווים שתפקידם לפקח על תקינות ההוצאות, ובמספר מצומצם של רשויות הועברו סמכויות הגבייה של מסי הארנונה לגובים מטעם הממשלה. יצוין כי כל מהלכי ההתערבות הממשלתית תרמו לשיפור תפקודן של הרשויות המקומיות, אך במחיר של ירידה בייצוגיות של התושבים בניהול יישובם.

בגיבוש ההמלצות התחשבנו בתרומתן ליעילות התפקוד של הרשויות המקומיות אגב מזעור הפגיעה בייצוגיות של התושבים בשלטון המקומי.

4.1 מימון ההוצאות

אחד הגורמים המרכזיים לחולשתן של חלק מהרשויות הוא מיעוט ההכנסות ממסים מקומיים. מיעוט ההכנסות נובע משתי סיבות מרכזיות: (א) שונות רבה בפוטנציאל ההכנסות העצמיות הן ממשקי בית הן מעסקים. ככל שהרמה החברתית-כלכלית של היישוב גבוהה יותר, הארנונה ממשקי בית גדולה יותר. גם ההתפלגות הגאוגרפית של העסקים בישראל תורמת לפערים גדולים בהכנסות העצמיות בין היישובים. בעיקר חמור מצבם של היישובים הערביים שהכנסותיהם מארנונה עסקית הן מזעריות בהשוואה ליישובים היהודיים בכל רמות ההכנסה.

(ב) יישובים רבים אינם ממצים את פוטנציאל המסים שהם יכולים לגבות – על ידי הענקת הנחות לא חוקיות לתושבים ועל ידי השלמה עם התחמקות מתשלום המס של חלק מהתושבים. שיעור הגבייה מושפע

מהרמה החברתית-כלכלית של היישוב, מהלאום וכן מטיב הניהול של הרשות המקומית. הענקת תמריצים המותנים בשיעור הגבייה עשויה לתרום להגדלתו של שיעור זה.

מיעוט ההכנסות ממסים גורם לכך שלחלק מהרשויות אין מקורות מספיקים למימון חלקן בתקציב הרווחה של תושביהן. מאחר שתמיכת הממשלה בנוקקים לשירותי הרווחה מותנית במימון עצמי של הרשויות בשיעור 25% מההוצאה, הן מפסידות את התמיכה הממשלתית וכך הנוקקים לשירותים אלה נפגעים פגיעה חמורה.

בעיות אלה היו אמורות להיפתר באמצעות מענק האיזון. מענק זה נועד לפצות את הרשויות המקומיות החלשות על פי הפער בין ההוצאה הנורמטיבית שלהן לנפש לבין ההכנסה הנורמטיבית שלהן לנפש. שני מרכיבי הנוסחה תלויים בעיקר ברמה החברתית-כלכלית ביישוב ובשיעור הגבייה הנורמטיבי (נוסחת גדיש). אולם חישובים מראים כי מענק האיזון בפועל נמוך בכ-20% מההנגר מהנוסחה. כן יש לציין כי שיעור המימון הממשלתי של סך ההוצאה ברשויות המקומיות קטן מ-9 נקודות אחוז מהשיעור הממוצע ב-OECD.

לאור כל הגורמים הללו אנו ממליצים:

- להגדיל את מענק האיזון לרמה המתחייבת מנוסחת גדיש.
- להתנות חלק מהתוספת האמורה למענק האיזון בהגדלת שיעור הגבייה העצמי.

תמיכת הממשלה לנפש במועצות האזוריות גבוהה במידה ניכרת מן התמיכה הניתנת ליתר הרשויות המקומיות והעיריות, אף שבממוצע מעמדן החברתי-כלכלי עדיף.

לפיכך אנו ממליצים:

- לצמצם את מענק האיזון למועצות אזוריות ולהשתמש במקורות המתפנים להגדלת מענק האיזון לרשויות האחרות.

גורמים רבים רואים במיעוט ההכנסות הפוטנציאליות ברשויות החלשות בעיה המחייבת פתרון. כפועל יוצא הועלו רעיונות להקצאה מחודשת של הארנונה מעסקים. יש המציעים להקצות 20% מסך כל הארנונה הנגבית מעסקים בישראל על פי הרמה החברתית-כלכלית של היישוב. אחרים מציעים לשנות את גבולות הרשויות המקומיות בדרך שתתרום לצמצום האי-שוויון בהתפלגות ההכנסות מארנונה עסקית. להערכתנו, ההצעה השנייה קשה ליישום, ואילו ההצעה הראשונה אינה רצויה, בהכרח, משתי

סיבות: ראשית, ההכנסות הגבוהות ביותר מארנונה מעסקים מתרכזות ביישובים שההכנסה לנפש של תושביהם היא בהכנסות הביניים, ולא בעשירונים העליונים. שנית, הצעה זו מקטינה את התחרות בין היישובים על משיכת עסקים.

4.2. מימון שירותים ממלכתיים

שירותי החינוך שמספקות הרשויות המקומיות ממומנים ברובם על ידי הממשלה ובחלקם ממקורותיהן העצמיים. ההוצאה הממשלתית לתלמיד ביישובים באשכולות חברתיים-כלכליים 5-10 גבוהה בהרבה מההוצאה לתלמיד ביישובים שרמתם החברתית-כלכלית היא 1-4. כמו כן הפערים בעושרן היחסי של הרשויות המקומיות יוצרים פערים גדולים עוד יותר בסך ההוצאה לתלמיד – הן מהמקורות העצמיים של הרשויות הן באמצעות תשלומים של ההורים.

בסיכומו של דבר לא רק שאין אפליה מתקנת, אלא שסך התקציבים הציבוריים לחינוך מהגן ועד התיכון מעמיק את הפערים ככל שהרמה החברתית-כלכלית של היישוב גבוהה יותר.

לפיכך אנו ממליצים:

- **להקצות את התקציב הממשלתי ואת תקציב הרשויות המקומיות ממקורות עצמיים לחינוך על בסיס פרמטרים חברתיים-כלכליים של התלמידים, ברוח המלצות ועדת דברת.**

יישום המלצה זו בנוגע לתקציב החינוך הממומן מן המקורות העצמיים של הרשויות המקומיות יקטין את הפערים בין התלמידים בתוך היישוב. ואילו יישומה בנוגע לתקציב הממשלתי יקטין את הפערים הן בתוך היישוב הן בין היישובים.

כשלושה רבעים מהוצאות שירותי רווחה הם במימון הממשלה, אולם התמיכה הממשלתית מותנית בהשלמת המימון על ידי הרשות המקומית. לכאורה ההוצאה למטופל הייתה אמורה להיות שוויונית בכל הארץ. בפועל ככל שהרמה החברתית-כלכלית של היישוב גבוהה יותר, ההוצאה למטופל גדולה יותר. שתי סיבות חברו לתוצאה חמורה זו: הראשונה, הרשויות העניות אינן יכולות לממן את חלקן, ולכן הן מפסידות את התמיכה הממשלתית; השנייה, הרשויות העניות עושות שימוש רב יותר בשירותים הקהילתיים שהם זולים יותר.

משרד מבקר המדינה המליץ לבחון את הצורך בשינוי שיעור השתתפותן של הרשויות המקומיות במימון שירותי רווחה, לרבות הצורך במימון

בשיעור פרוגרסיבי, לפי מצבה החברתי-כלכלי של כל רשות מקומית. לדעתנו השיטה הנוכחית אינה סבירה. לעומת זאת ביטול ההתניה לחלוטין עלול לגרום לירידת ההשתתפות של כל הרשויות בתקציב הרווחה. גם יצירת פרוגרסיביות בהשתתפות הממשלתית אינה רצויה, וזו צריכה להיות אוניברסלית ומותנית רק במצבו של המטופל.

לפיכך אנו ממליצים:

- **לצמצם את ההתניה בין ההקצאה הממשלתית לרווחה לבין שיעור ההשתתפות של הרשות המקומית. כלומר ההוצאה הממשלתית למטופל בש"ח תישאר אוניברסאלית, אולם היא תותנה בהשתתפות הולכת וגדלה של הרשות המקומית ככל שהרמה החברתית-כלכלית של היישוב גבוהה יותר. שיעור ההשתתפות המרבי שבו תחויב הרשות המקומית יהיה 25%.**

4.3. איחוד רשויות מקומיות

ממצאי מחקרנו, כמו גם מחקרים אחרים, מורים כי היתרונות לגודל ברשויות מקומיות קטנים ומתמצים ביישובים שמספר תושביהם הוא עד כ-7,000 נפשות. יתרה מזו, ייתכן שהמדידה של היתרונות לגודל בישראל אינה נובעת מפונקציית הייצור של השירותים, אלא ממדיניות הממשלה. על פי נוסחת מענק האיזון, ככל שהיישוב קטן יותר הוא נהנה מתמיכה גדולה יותר, ולכן סביר להניח שהוצאותיו לנפש תהיינה גדולות יותר. בכל מקרה, אם אנו מעוניינים לגרום לאיחוד יישובים קטנים, לא סביר להעניק תמריץ שגודלו עולה ככל שהיישוב קטן יותר. מדיניות זו עומדת בסתירה למדיניות משרד הפנים לאחד רשויות.

לפיכך אנו ממליצים:

- **לבטל את גורם הגודל בנוסחת מענק האיזון ולהשתמש בסכום שמתפנה להגדלת המשקל של הרמה החברתית-כלכלית של היישוב בחישוב מענק האיזון.**

מעבר לכך, יש להותיר בידי התושבים את ההחלטה אם להתאחד עם רשויות אחרות.

יש לציין כי ב-2003 אוחדו בחקיקה 23 רשויות ל-11. אולם על פי בחינת בנק ישראל, האיחודים לא הביאו להתייעלות המצופה עד כה.

4.4. חיזוק היציבות הפוליטית

ממצאי המחקר מראים כי ככל שמפלגתו של ראש העירייה קטנה יותר, החוב יחסית להכנסה גדול יותר. כנראה משום שראש העירייה צריך לקנות את תמיכת שותפיו באמצעות הקצאות תקציביות ליעדים הקרובים ללבם של שותפיו. ככל שהוא נזקק לתמיכה של שותפים רבים יותר, סביר שהוצאות העיר תהיינה גדולות יותר.

לפיכך אנו ממליצים:

- **לבחון מחדש את שיטת הבחירות ברשויות המקומיות כדי לחזק את כוחו של ראש הרשות ולצמצם את מידת הפיצול בין המפלגות במועצה המקומית.**

4.5. שיפור היעילות ללא פגיעה בייצוגיות

ממצאי המחקר מורים כי המשבר ברשויות המקומיות נגרם בחלקו עקב ניהול כושל של ראשי הרשויות המקומיות. לכן הציע צוות היגוי שבו נטלו חלק נציגים ממשרדי ממשלה שונים ומהשלטון המקומי לחוקק חוק רשויות חדש. החוק מציג תפיסה כוללת בנוגע למבנה הראוי של רשות מקומית בישראל, תהליכי העבודה שבהם היא מחויבת ומערכת היחסים בינה ובין השלטון המרכזי. במסגרת התפיסה הכוללת הוצע לשנות את מאזן הכוחות בין ראש הרשות המקומית לבין הפקידות המקצועית במשרד. עד כה ראש הרשות הוא גם המבצע של מדיניות הרשות. על פי הצעת החוק החדשה – שעברה בקריאה ראשונה בכנסת במרס 2007 – ראש הרשות המקומית יהיה אחראי לכך שתפקידי העירייה ופעולותיה יבוצעו כראוי, אולם סמכות הביצוע תועבר למנכ"ל. כלומר ראש העירייה יעביר לידי המנכ"ל את הסמכויות הדרושות לניהול העירייה ועובדיה, כמו חתימה על הסכמים בשם העירייה, קבלת עובדים וקביעת שכרם. חלוקת עבודה זו דומה לחלוקת העבודה השוררת בין שר למנכ"ל שלו במשרד ממשלתי.

לדעתנו, הצעה זו תתרום לשיפור היעילות, ואין היא פוגעת בייצוגיות מעבר לנדרש. אולם החשש הוא שלא יהיה די בהצעה זו כדי למנוע גירעונות גדולים בעתיד. חשוב לציין כי אמנם חלוקת הסמכויות בין ראש העיר למנכ"ל שונתה באופן מהותי, אולם בידי ראש העיר הסמכות למנותו ואף להחליפו בכל עת שימצא לנכון. אפשרות זו אמנם עולה בקנה אחד עם עקרון הייצוגיות, אך היא מקטינה מאוד את הסיכוי שהמנכ"ל יפעל באופן עצמאי בתחומים הנתונים לסמכותו. לפיכך חשוב להותיר על כנה את מעורבות הממשלה ברשויות שנקלעו למשבר. מאז 2004 הגבירה הממשלה את השימוש בחשבים מלווים, והממצאים מורים כי פעולתם

הייתה אפקטיבית ותרמה לשיפור היעילות ברשויות המקומיות, ובייחוד באשר לניהול תקין של ההוצאות. העצמת השימוש בכלי זה תשפר מאוד את היעילות ברשויות המקומיות.

לפיכך אנו ממליצים:

- **לאמץ את העקרונות של חוק העיריות החדש ולהשלים בהקדם את החקיקה הנדרשת ליישומו.**
- **להנמיך את תנאי הסף למינוי חשב מלווה.**
- **נוסף על תפקידיו הנוכחיים יהיה החשב המלווה אחראי לתחזית ההכנסות בתקציבה של הרשות המקומית.**

חלק מהגירעון של הרשויות המקומיות בשנת 2003 נוצר משום שהממשלה העתיקה את גירעונה לרשויות המקומיות. מהלך כזה התאפשר, בין היתר, משום שיעד הגירעון של הממשלה הוא הגירעון של הממשלה הצרה בלבד. היה עדיף שהממשלה תתחייב ליעד גירעון של הממשלה הרחבה, קרי לרבות השלטון המקומי.

לפיכך אנו ממליצים:

- **הממשלה תציג בתקציב המדינה ובדברי ההסבר לו את השלכות פעולתיה על ההוצאות, ההכנסות והגירעון של הרשויות המקומיות.**

נספחים

נספח 1: מדוע שיעורי הגבייה של מסי ארנונה כה נמוכים במגזר הערבי?

לנוכח מרכזיות בעיית גביית הארנונה בהבנת המשבר ברשויות המקומיות, יש חשיבות להעמקת הניתוח של הבדלי הגבייה בין רשויות, ובייחוד בין הרשויות היהודיות לרשויות הערביות. מה תרומתה של הרמה החברתית-כלכלית למשבר לעומת תרומתו של ניהול גרוע, המתבטא בהנחות מופרזות ובכושר גבייה לקוי?

בנספח זה מוצג ניתוח של גובה החיוב בנפרד מגביית הארנונה בפועל בשנת 2006. הניתוח נעשה באמצעות רגרסיה של החיוב והגבייה במונחי ארנונה ממוצעת בשקלים למשק בית, במקום במונחי שיעור הגבייה. נבחנו השפעתם של שלושה משתנים מרכזיים: הרמה החברתית-כלכלית, המגזר (ערבים לעומת יהודים) וסוג הרשות (מועצה אזורית לעומת עירייה ומועצה מקומית). ניתוח מסוג זה מאפשר לראות בבירור את מקור ההבדלים שנמצאו בשיעורי הגבייה בהשוואה בין רשויות ערביות לרשויות יהודיות. כך למשל התברר שמקורן של בעיות גביית הארנונה למגורים ברשויות הערביות הוא במידה רבה (אף כי לא באופן מוחלט) במאמצי גבייה רופפים של חובות העבר. לעומת זאת מקור הפער הגדול לטובת רשויות יהודיות בגובה החיוב של ארנונה ומוסדות ציבור הוא בעיקר בריכוז העסקים ומוסדות הציבור ברשויות המקומיות היהודיות.

לוח נ-1 המשתנים המשפיעים על גובה החיוב הראשוני בממוצע למשק בית, 2006
המשתנה המוסבר: גובה החיוב הראשוני בממוצע למשק בית באלפי ש"ח

סך הכול	אחרת	מגורים	
5.857 (4.74)	3.855 (3.43)	2.001 (6.68)	קבוע
0.220 (1.16)	-0.125 (-0.72)	0.345 (7.49)	רמה חברתית-כלכלית
-2.817 (-2.87)	-2.925 (-3.27)	0.107 (0.45)	ישוב ערבי
2.480 (3.12)	2.827 (3.91)	-0.347 (-1.80)	מועצה אזורית
187	187	187	מספר תצפיות
0.188	0.177	0.317	Adjusted R ²

מקור: עיבוד המחברים מנתוני משרד הפנים.

חיוב הארנונה למגורים שנשלח לבתי התושבים בתחילת כל שנה מורכב מחיוב נטו בשנת החשבון (חיוב ברוטו בניכוי פטורים והעברה לחובות מסופקים) ומחובות בגין שנים קודמות. החיוב ברוטו בשנת החשבון כולל את החיוב הראשוני וכן חיובי הצמדה וריבית על החיוב השוטף ועל חובות קודמים.

תחילה נבדק הקשר בין החיוב הראשוני בארנונה למגורים לבין המשתנים המקובלים, כמו הרמה הכלכלית של היישוב ומגזר. ניתוח החיוב הראשוני אמור לספק מידע נקי על השפעתם של משתנים אלו על הארנונה בלי הצל של חובות העבר וללא השפעת הפטורים. כצפוי נמצא קשר חיובי בין גובה החיוב הראשוני של ארנונה למגורים לבין הרמה החברתית-כלכלית של הרשות המקומית, כפי שהיא נמדדת על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (לוח נ-1 לעיל). על פי מקדם הרגרסיה, גובה החיוב הראשוני למשק בית גדל ב-345 ש"ח עם עליית הרשות ברמה חברתית-כלכלית אחת.

עוד נמצא שגובה החיוב הראשוני של ארנונה למגורים למשק בית ברשות ערבית אינו שונה במובהק מברשות יהודית. ממצא זה מפרך את הטענה העולה לעתים שבעיות הגבייה ברשויות המקומיות הערביות מתבטאות גם ברמת חיוב נמוכה (נוסף על מאמצי גבייה מוגבלים).

לוח נ-2 **המשתנים המשפיעים על גובה החיוב ברוטו בממוצע למשק בית, 2006**
 המשנתה המוסבר: גובה החיוב ברוטו בממוצע למשק בית באלפי ש"ח

מגורים	אחרת	סך הכול	
2.194 (6.36)	4.615 (3.78)	6.809 (5.09)	קבוצ
0.369 (6.98)	-0.190 (-1.01)	0.180 (0.87)	רמה חברתית-כלכלית
0.600 (2.19)	-3.431 (-3.53)	-2.831 (-2.66)	יישוב ערבי
-0.390 (-1.76)	2.718 (3.46)	2.328 (2.71)	מועצה אזורית
187	187	187	מספר תצפיות
0.235	0.166	0.150	Adjusted R ²

מקור: עיבוד המחברים מנתוני משרד הפנים.

התנהגות החיוב הראשוני של ארנונה אחרת, שנגבית מעסקים וממוסדות ציבור, שונה בתכלית. גובה החיוב של ארנונה זו אינו מושפע מן הרמה החברתית-כלכלית. ייתכן שהדבר משקף קשר לא לינארי, כפי שנמצא בנוגע לשיעורי הגבייה. היקף העסקים גדל והוא אף עולה עם עליית הרמה הכלכלית של הרשות, ואתו גם היקף חיוב הארנונה לעסקים, עד רמה כלכלית מסוימת שממנה היקף העסקים והתעשייה פוחת עם עליית הרמה הכלכלית. רשויות מקומיות ברמה כלכלית גבוהה במיוחד אינן מעוניינות בתעשייה ובעסקים – בגלל רצונן להימנע מזיהום האוויר והרעש המתלווים לכך ומתוך ידיעה שהארנונה ממגורים מאפשרת גם כך איכות חיים גבוהה. זאת ועוד, נמצאו הבדלים מובהקים וגדולים בחיוב בארנונה אחרת בין רשויות: גובה החיוב לעסקים ולמוסדות ברשויות במגזר הערבי נמוך בכ-3,000 ש"ח למשק בית בהשוואה לרשות יהודית. לעומת זאת החיוב במועצות האזוריות גבוה ב-3,000 ש"ח למשק בית בהשוואה למועצות מקומיות ולעיריות. ממצאים אלו משקפים את התפרשות הלא שוויונית של עסקים ומוסדות ציבור לפי מגזרים. כלומר, גם אילו נסקו שיעורי הגבייה ל-100%, עדיין היישובים היהודיים – ובייחוד המועצות האזוריות – היו מספקים הרבה יותר שירותים לתושביהם מהיישובים הערביים.

לוח נ-2 (לעיל) מציג את השפעת הרמה הכלכלית והמגזר על גובה החיוב ברוטו (חיוב ראשוני בתוספת הצמדה וריבית על החיוב השוטף ועל חובות קודמים), ועולה ממנו תמונה דומה לתיאור הקודם, למעט הבדל אחד – לפי תוצאות הרגרסיה, נראה כי גובה החיוב ברוטו של ארנונה למגורים גבוה יותר ברשויות ערביות מפאת צל חובות העבר שמגייח דרך תשלומי הריבית וההצמדה בגין חובות קודמים (אך בלי הקרן). באופן טבעי המשימה של גביית הארנונה מן התושבים (שיורחב עליה בהמשך הנספח) קשה יותר ברכיבים הקשורים לחובות העבר לעומת החיוב השנתי השוטף. כלומר, חובות העבר מציבים את היישובים הערביים בנקודת זינוק נחותה במאמצי גביית הארנונה. החובות שנוצרו בשנים קודמות מעידים על כושר גבייה לקוי יותר בעבר ברשויות הערביות לעומת הרשויות היהודיות, והם בוודאי הקשו יותר על ראשי הערים בשנת 2006 למצות את גביית מסי הארנונה המצטברים.

גובה הפטורים וההנחות הוא רכיב כבד משקל בקביעת התשלום נטו לרשות המקומית, ומשום כך מוצג בלוח נ-3 ניתוח נפרד של הפטורים וההנחות. לאחר שהוצגו מאפייני המשבר ברשויות המקומיות בפורום קיסריה 2008, ובייחוד לאחר שהוצגו שיעורי הגבייה של הארנונה, השמיעו המשתתפים טענות מנוגדות. מצד אחד נטען כי החוק מגביל את הרשויות הערביות להעניק פטורים והנחות לחיבי ארנונה, דבר המקשה עוד יותר על מאמצי

הגבייה. מנגד נטען כי הפרקטיקה ביישובים הערביים היא להעניק פטורים באופן מוגזם, גם כאשר הפטור מנוגד לחוק. איזו מן הטענות נכונה?

לוח נ-3 המשתנים המשפיעים על גובה הפטורים וההנחות בארנונה בממוצע למשק בית, 2006

המשתנה המוסבר: גובה הפטורים וההנחות בממוצע למשק בית באלפי ש"ח

סך הכול		אחרת		מגורים		
1.675 (10.09)	1.765 (7.84)	0.611 (4.03)	0.741 (2.65)	1.347 (9.73)	1.222 (10.30)	קבוצ
-0.112 (-4.33)	-0.123 (-3.54)	-0.043 (-1.80)	-0.065 (-1.48)	-0.093 (-4.29)	-0.071 (-3.86)	רמה חברתית-כלכלית
0.126 (1.03)	0.109 (0.63)	-0.334 (-2.74)	-0.419 (-1.78)	0.341 (3.34)	0.442 (4.82)	יישוב ערבי
	-0.016 (-0.00)		0.324 (1.80)		-0.245 (-3.10)	מועצה אזורית
0.169 (1.46)		-0.031 (-0.29)		0.103 (1.05)		הנחות שלא כדיון
175	226	118	155	187	240	מספר תצפיות
0.250	0.107	0.067	0.038	0.354	0.377	Adjusted R ²

מקור: עיבוד המחברים מנתוני משרד הפנים.

קודם שנשיב על שאלה זו נציג את השפעת הרמה הכלכלית. גובה הפטורים וההנחות בארנונה למגורים הולך וקטן עם עליית הרמה החברתית-כלכלית של היישוב, כפי שהיה אפשר לצפות. לפי מקדם הרגרסיה, עלייה ברמה חברתית-כלכלית אחת גוררת בעקבותיה ירידה של בין 71 ל-93 ש"ח בממוצע למשק בית. כמו כן נמצא שגובה הפטורים וההנחות ברשות ערבית גבוה ב-442 ש"ח בממוצע למשק בית לעומת רשות יהודית באותה רמה חברתית-כלכלית. ממצא זה מתיישב עם הטענה שהרשויות הערביות נוהגות לתת בקלות יותר פטורים והנחות. ואולם פרשנות זו נכונה רק אם המשתנה שמייצג את הרמה החברתית-כלכלית – שעל פיו נקבע בפועל גובה הפטורים וההנחות – מיטיב לשקף את מצבם הכלכלי של תושבי הרשות. אולם לא הכרח הוא שכך הם פני הדברים. בכל מקרה, לוח נ-3 (לעיל) מראה כי אין הבדל מובהק בגובה הפטורים וההנחות בין יישובים שלפי דוחות הביקורת של משרד הפנים העניקו הנחות שלא כדיון לבין יישובים שנהגו כשורה.

לוח נ-4 המשתנים המשפיעים על חיוב נטו בממוצע למשק בית, 2006
 המשתנה המוסבר: חיוב נטו (כולל חובות קודמים בניכוי חובות מסופקים)
 בממוצע למשק בית, אלפי ש"ח

סך הכול	אחרת	מגורים	
7.913 (4.88)	5.525 (4.32)	2.388 (2.99)	קבוע
0.200 (0.80)	-0.164 (-0.84)	0.363 (2.97)	רמה חברתית-כלכלית
-1.531 (-1.19)	-3.728 (-3.67)	2.197 (3.46)	יישוב ערבי
2.054 (1.97)	2.332 (2.84)	-0.277 (-0.54)	מועצה אזורית
187	187	187	מספר תצפיות
0.052	0.155	0.061	Adjusted R ²

מקור: עיבוד המחברים מנתוני משרד הפנים.

לוח נ-4 מראה את הגורמים המתואמים עם החיוב הכולל נטו (חיוב הארנונה בגין השנה השוטפת בתוספת חובות קודמים, בניכוי פטורים והנחות ולאחר העברה לחובות מסופקים). עולה ממנו ממצא מעניין. גובה החיוב הכולל למגורים גבוה בהרבה ביישובים ערביים בהשוואה ליישובים יהודיים (כ-2,200 ש"ח לתושב) – לאחר שמתחשבים ברמה החברתית-כלכלית. נזכיר שלא נמצאו הבדלים מובהקים בין יישובים ערביים ליישובים יהודיים כאשר נבחן גובה החיוב בגין השנה השוטפת. מכאן שההבדל בגובה החיוב הכולל בין המגורים, מקורו בחובות הקודמים.

לוח נ-5 המשתנים המשפיעים על הגבייה השוטפת בממוצע למשק בית, 2006

סך הכול	אחרת	מגורים	
3.780 (3.22)	3.456 (3.29)	0.324 (1.13)	קבוע
0.318 (1.76)	-0.150 (-0.93)	0.468 (10.64)	רמה חברתית-כלכלית
-3.588 (-3.85)	-2.832 (-3.39)	-0.756 (-3.32)	יישוב ערבי
2.633 (3.49)	2.750 (4.07)	-0.117 (-0.64)	מועצה אזורית
187	187	187	מספר תצפיות
0.287	0.185	0.613	Adjusted R ²

מקור: עיבוד המחברים מנתוני משרד הפנים.

כצפוי, היקף הגבייה השוטפת מושפע באופן חיובי מן הרמה החברתית-כלכלית של הרשות המקומית (לוח נ-5). עוד נמצא כי הגבייה השוטפת של ארנונה למגורים ביישוב ערבי נמוכה בכ-750 ש"ח בממוצע למשק בית בהשוואה ליישוב יהודי באותה רמה חברתית-כלכלית. נשים לב כי בלוח נ-1 (לעיל) לא נמצא הבדל מובהק בין רשויות ערביות לרשויות יהודיות בגובה החיוב הראשוני (בארנונה למגורים), נתון שמיטיב לייצג את החיוב בגין השנה השוטפת. כלומר שיעור הגבייה הנמוך של ארנונה למגורים ביישובים הערביים (לפי ההגדרה השוטפת), מקורו בצד הגבייה ולא בצד החיוב. לעומת זאת היקף הגבייה מארנונה אחרת (עסקים ומוסדות ציבור) ביישובים הערביים נמוך ב-2,800 ש"ח בממוצע למשק בית בהשוואה ליישוב יהודי, אך הבדל זה אינו שונה מן ההבדל שנמצא בגובה החיוב. כלומר הפערים בגבייה נובעים בעיקר ממיקומם המרוכז של עסקים ומוסדות ציבור בתחומי השיפוט של רשויות יהודיות (שמכתיבים הבדלים לטובת הרשויות היהודיות) ולא ממאמצי גבייה מוגבלים ברשויות הערביות. עוד נמצא שהגבייה מארנונה אחרת, כמו החיוב של ארנונה זו, אינה מושפעת מן הרמה החברתית-כלכלית של הרשות.

לוח נ-6 מציג את המשתנים המשפיעים על היקף גבייה הכולל גם את הגבייה בגין חובות העבר. מן הלוח עולה כי ישנו הבדל מובהק רק באופן גבולי בסך גביית הארנונה למגורים בין רשויות ערביות לבין רשויות יהודיות – רשויות ערביות גובות בממוצע 446 ש"ח פחות. לוח זה ושני הלוחות הקודמים מאפשר לקבל תמונה בהירה יותר של מאמצי הגבייה (בהשוואה למבט על שיעורי הגבייה). יש להשוות את הפער הקטן יחסית בגבייה הכוללת בין רשויות ערביות לרשויות יהודיות – המובהק רק גבולית – להבדל המובהק והניכר בגובה החיוב הכולל שראינו בלוח נ-4 לעיל. מהשוואה זו אפשר להסיק כי מקורו של חלק גדול מבעיית הגבייה ברשויות המקומיות הערביות הוא במאמצי הגבייה המוגבלים למדי של חובות העבר.

לוח נ-7 משחזר את הניתוח של השפעת הרמה הכלכלית, המגזר וסוג הרשות – והפעם על שיעורי הגבייה לפי ארבע הגדרות שונות של משרד הפנים (באחוזים). הלוח מלמד ששיעור הגבייה ברשות ערבית נמוך ב-23 עד 32 נקודות האחוז בהשוואה לרשות יהודית. הניתוח למעלה מאפשר לראות מהו מקור ההבדלים בשיעורי הגבייה.

לוח נ-6 המשתנים המשפיעים על הגבייה בממוצע למשק בית, 2006

סך הכול	אחרת	מגורים	
4.683 (3.66)	4.076 (3.49)	0.607 (2.04)	קבוע
0.298 (1.52)	-0.177 (-0.99)	0.475 (10.38)	רמה חברתית-כלכלית
-3.663 (-3.60)	-3.216 (-3.47)	-0.446 (-1.89)	יישוב ערבי
2.738 (3.33)	2.813 (3.75)	-0.075 (-0.39)	מועצה אזורית
187	187	187	מספר תצפיות
0.256	0.175	0.559	Adjusted R ²

מקור: עיבוד המחברים מנתוני משרד הפנים.

לוח נ-7 המשתנים המשפיעים על שיעור הגבייה (לפי הגדרת משרד הפנים*)
בממוצע למשק בית, 2006

שוטף	סך הכול*	אחרת*	מגורים*	
76.028 (20.80)	54.304 (13.12)	60.246 (11.71)	50.152 (10.96)	קבוע
1.824 (3.25)	2.923 (4.60)	1.114 (1.41)	4.171 (5.94)	רמה חברתית-כלכלית
-31.736 (-10.92)	-24.097 (-7.33)	-25.008 (-6.12)	-23.015 (-6.33)	יישוב ערבי
3.589 (1.53)	8.015 (3.01)	11.570 (3.50)	3.846 (1.31)	מועצה אזורית
187	187	187	187	מספר תצפיות
0.650	0.575	0.406	0.559	Adjusted R ²

* כולל חיוב וגבייה של חובות עבר.

מקור: עיבוד המחברים מנתוני משרד הפנים.

לסיכום, בעיות הגבייה של ארנונה למגורים ברשויות הערביות בשנת 2006 מבטאות בעיקר את מאמצי הגבייה הרופפים של חובות העבר. עוד נמצא כי רשויות ערביות נוטות להעניק פטורים בהיקף גדול יותר, אך אי-אפשר לקבוע אם נטייה זו משקפת הבדלים במצבם הכלכלי של התושבים מעבר לזו שנמדדת על פי הרמה החברתית-כלכלית. לעומת זאת הנחיתות של רשויות ערביות בהיקף הגבייה של ארנונה לעסקים ולמוסדות ציבור משקפת בעיקר את הפרישה הבלתי שוויונית של עסקים ומוסדות הציבור על פני אזורים בארץ.

נספח 2

לוח נ-8 השפעת הגודל של אוכלוסיית היישוב על ההוצאה הכוללת לתושב

המקדם של לוג תושבי הרשות	מספר הרשויות המקומיות	הרשויות המקומיות שנכללו באמידה	רשויות שאוכלוסייתן מונה יותר מ:
***-572	185	2,000	
***-380	171	3,000	
***-398	165	4,000	
** -271	157	5,000	
** -253	144	6,000	
-155	134	7,000	
-83	108	10,000	
-148	69	20,000	

* מובהק ברמה של 10% ** מובהק ברמה של 5% *** מובהק ברמה של 1%

הערות:

1. אמידת היתרונות לגודל נעשתה כל פעם מחדש עבור קבוצת רשויות מקומיות אחרת לפי גודל אוכלוסייה.
2. המודל שנאמד כולל את המשתנים הבאים: לוג מספר תושבי הרשות; שכר ממוצע של תושבי הרשות ב-2003; שכר ממוצע בריבוע; משתני דמי לרשות יהודית, מוסלמית, נוצרית ודרוזית.

מקור: ריינגוורץ, פרק שני בספר זה.

נספח 3

לוח נ-9 מידת שביעות הרצון מאזור המגורים לפי גודל אוכלוסיית היישוב

המשתנה המוסבר: אם המרואיין מרוצה או מרוצה מאוד מאזור המגורים

משתנה מסביר	המקדם	t סטטיסטי
קבוצ	***0.762	(16.01)
אישה	0.005	(0.46)
ערבי	0.007	(0.38)
עולה חדש ¹	***-0.049	(-3.56)
הגדרה עצמית ליהודים: מסורתי לא דתי (מושמט)		
חרדי	***0.104	(3.97)
דתי	**0.049	(2.35)
מסורתי דתי	0.002	(0.1)
חילוני	*0.0245	(1.87)

לוח נ-9 (המשך)

משתנה מסביר	המקדם	t סטטיסטי
מצב משפחתי: רווק (מושמט)		
נשוי	0.026	(1.56)
גרוש/פרוד	0.005	(0.22)
אלמן	0.032	(1.16)
גיל	***-0.00556	(-2.93)
גיל בריבוע	***0.00008	(4.34)
הכנסה חודשית ברוטו (קבוצתי) ²	***0.017	(7.21)
שנות לימוד	0.0015	(1.17)
גודל יישוב שגרים בו יותר מ-200,000 תושבים (מושמט)		
200,000-100,000 תושבים	-0.0154	(-1.05)
100,000-50,000 תושבים	** -0.040	(-2.12)
50,000-2,000 תושבים	0.0210	(1.64)
פחות מ-2,000 תושבים	***0.087	(3.85)
גרים בשכירות בדירה הנוכחית ³	**0.027	(2.19)
מספר תצפיות ⁴	5969	
Adjusted R ²	0.0326	

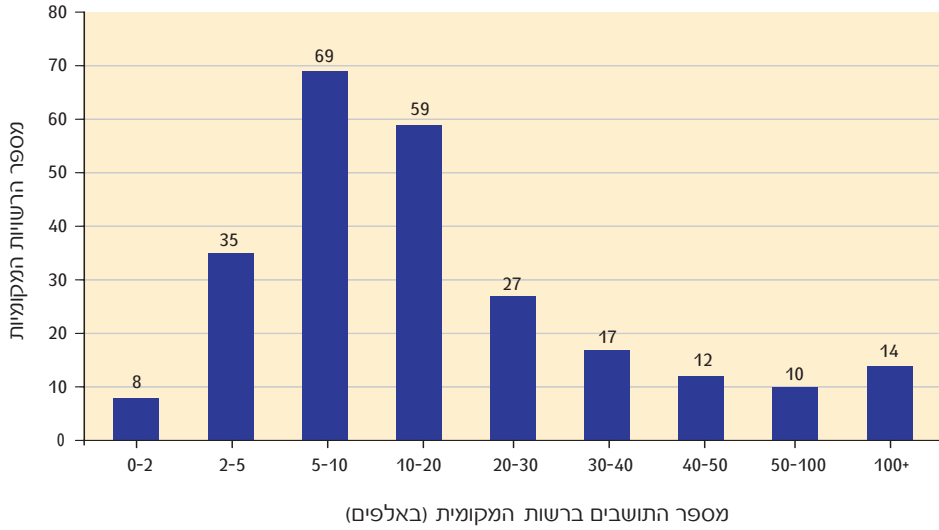
* מובהק ברמה של 10% ** מובהק ברמה של 5% *** מובהק ברמה של 1%

1. עולי שנת 1990 ואילך.
2. משתנה קבוצתי להכנסה לפי הפירוט הזה:
 1 = 2,500 ש"ח או פחות 6 = 10,000-8,001 ש"ח
 2 = 4,000-2,501 ש"ח 7 = 13,000-10,001 ש"ח
 3 = 5,000-4,001 ש"ח 8 = 17,000-13,001 ש"ח
 4 = 6,500-5,001 ש"ח 9 = 24,000-17,001 ש"ח
 5 = 8,000-6,501 ש"ח 10 = יותר מ-24,000 ש"ח
3. מושמט: הדירה שבה גרים היא בבעלותם.
4. מקובץ המקור נמחקו התצפיות האלה (מספר התצפיות שנמחקו בסוגריים): גיל שאינו ידוע (1); הגדרה עצמית מפורטת ליהודים שאינה ידועה (15); מצב משפחתי שאינו ידוע (1); שנת עלייה שאינה ידועה (2); בעלות 'אחרת'/לא ידועה על הדירה (המשתנה האחרון ברגרסיה) (495); מידע על הכנסת משק הבית (1,052).

מקור: עיבודי המחברים לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **הסקר החברתי לשנת 2005.**

נספח 4

תרשים 1- התפלגות הרשויות המקומיות לפי גודל אוכלוסיית היישוב



הערה: הנתונים כוללים את המועצות האזוריות.

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשויות המקומיות בישראל 2006.

רשימת המקורות

- בן-אליא, נ', 2004. **הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- ברנדר, ע', 2003 (יוני). 'השפעת ביצועי התקציב על תוצאות הבחירות לרשויות המקומיות בישראל, 1989-1998', **סקר בנק ישראל** 75: 113-136.
- דיסקין, א' (עורך), 2004. **תוצאות הבחירות לרשויות המקומיות 2003**, עבור משרד הפנים, המפקח הארצי על הבחירות, הוצאת מגי. טל, א', 2008. **ועדות ממונות (ועדות קרואות)**, ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- , 2008. **חשב מלווה מטעם משרד הפנים: תיקוני חקיקה לשם הסדרת מינויו של חשב מלווה בתאגיד עירוני**.
- נבון, ג', 2008. **ממצאים ראשוניים מ'איחוד הרשויות הגדול': ההתפתחויות הכלכליות של החודשים האחרונים**, מס' 120, ירושלים: בנק ישראל.
- סטקלוב, ע', 2008. **על תקציבים, פיקוח ורשויות מקומיות: בחינת שינויים קצרי טווח בין השנים 2006 ו-2005**, עבודה לקבלת תואר מוסמך, ירושלים: האוניברסיטה העברית בירושלים:
<http://public-policy.huji.ac.il/upload/oded1.pdf>
- פדר, ח', 2007. **השפעת מאפיינים כלכליים, חברתיים ופוליטיים על שיעור גביית הארנונה ברשויות המקומיות בישראל**, נייר לדיון בבית הספר למדיניות ציבורית, ירושלים: האוניברסיטה העברית בירושלים.
- רזין, ע', 1998. **פערים בחוסן התקציבי של הרשויות המקומיות בישראל, 1972-1995**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- , 1999. **פערים תקציביים בין רשויות קטנות לגדולות בישראל**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- רזין, ע', ועדי ברנדר, 2004. **רפורמה בשלטון המקומי: ביזור לראויים ואבזור לחלשים**, נייר עמדה 55, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

Brender, A., 2005. *Ethnic Segregation and the Quality of Local Government in the Minorities' Localities: Local Tax Collection in the Israeli-Arab Municipalities as a Case Study*, Discussion Paper No. 2005.01, Jerusalem: Bank of Israel Research Department.

- Joumard, I., and P. M. Kongsrud, 2003. *Fiscal Relations Across Government Levels*, Working Paper No. 375, OECD: Economics Department.
- Mouritzen, P. E., 2007. *Reforming Local Government in Denmark: How and Why?*, Barcelona: Món Local Studies, Centre for Local Innovation.
- Roubini, N., and J. D. Sachs, 1989. 'Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Economies,' *European Economic Review* 33: 903-938.
- Rubinfeld, D. L., 1987. 'The Economics of the Local Public Sector,' in: A. Auerbach and M. Feldstein (eds.), *Handbook of Public Economics*, vol. 2, Amsterdam: North-Holland, pp. 571-645.

מקורות ראשוניים:

- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **הסקר החברתי לשנת 2005**.
—, **הרשויות המקומיות בישראל**, שנים שונות.
—, **שנתון סטטיסטי לישראל**, שנים שונות.
מבקר המדינה, 2006. **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי**.
—, 2007. **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי: יחסי גומלין בין הרשויות המקומיות לבין משרד הפנים**, עמ' 51.
—, 2007. **דוח 57 לשנת 2006 ולחשבונות שנת הכספים 2005: ממצאי מעקב: תקצוב שירותי הרווחה לרשויות המקומיות – היעדר שוויון**.
משרד הפנים, האגף לביקורת בשלטון המקומי, **נתונים כספיים מבוקרים**, שנים שונות.
—, **תמצית נתוני הדוחות הכספיים של עיריית נצרת ועיריית לוד 2006-2001**.
—, **פרסום ברשומות, חשבים מלווים**, מהתאריכים: 13.8.2006, 10.1.2007, 1.11.2006.

OECD/World Bank, 2003. *Results of the Survey on Budget Practices and Procedures, Part 6: Fiscal Relations Among Levels of Government*, Section 6.2: Revenues.

פרק שני

הפוליטיקה של המשבר ברשויות המקומיות,

2006-1997

יניב ריינגוורץ

תקציר

מחקר זה מנתח את הגורמים המשפיעים על המצב התקציבי של הרשויות המקומיות בישראל, כפי שהוא משתקף בחוב ובגירעון של הרשות ביחס להכנסותיה. הניתוח מתבצע בשני חלקים – חתך רוחב של שנת 2004 ופאנל עבור השנים 1997-2006. התוצאות מראות כי לפוליטיקה ברמה המקומית השפעה רבה על המצב התקציבי. חתך הרוחב מראה כי תחרותיות פוליטית גבוהה ברשות המקומית קשורה לחובות גבוהים של הרשות. ברשויות היהודיות נמצא כי רשויות שבהן ראש הרשות אינו שולט במועצת הרשות מאופיינות בחובות גבוהים יחסית. ברשויות הערביות נמצא כי רשויות שיש בהן תחרות פוליטית בין חמולות אחדות מאופיינות בחובות גבוהים. בניתוח של נתוני הפאנל נמצא כי ברשויות המקומיות בישראל ישנה תופעה של מחזורים פוליטיים תקציביים (political budget cycles) – עלייה בגירעונות של הרשויות בשנת בחירות. הן חתך הרוחב הן הפאנל מראים כי גם למשתנים המקרו-כלכליים והחברתיים-כלכליים נודעת השפעה על המצב התקציבי של הרשות, אך לגודל היישוב – בניגוד לדעה הרווחת בספרות – אין השפעה מובהקת על גובה החוב של הרשות.

* ברצוני להודות לפרופ' אבי בן בסט ולד"ר מומי דהן אשר מאמרי זה נכתב בהנחייתם. בנוסף, תודתי לעודד סטקלוב, לדודי ספיר ולילי פיינטוך על נכונותם לתרום מידיעותיהם ומניסיונם למחקר זה. כמו כן ברצוני להודות למשתתפי סמינר הדוקטורנטים במחלקה לכלכלה באוניברסיטה העברית בירושלים על הערותיהם המועילות, וכן לפרופ' אריק גולד, לפרופ' מיכאל בינשטוק ולפרופ' שאול לאך. אם נפלו טעויות במאמר, הן באחריותי בלבד.

1. מבוא

מחקר זה בודק מה הם הגורמים המשפיעים על המצב התקציבי של הרשויות המקומיות בישראל. במשך שני העשורים האחרונים, ואף בעשורים הקודמים להם, אנו חוזים במשברים תקציביים חוזרים ונשנים בקרב חלק ניכר מן הרשויות המקומיות בישראל. במקרים אחדים החובות של הרשות עולים על הכנסתה השנתית, וישנן רשויות שבהן הגירעון השנתי מסתכם באחוזים נכבדים מההכנסה השנתית של הרשות. משברים תקציביים אלו הם בעלי השפעה ישירה על רווחתם של תושבי הרשות ושל הגורמים הקשורים אליה. הם מתבטאים באי-תשלום חובות לספקים; בהלנת שכר של עובדי הרשות; ובאי-יכולתה של הרשות לספק שירותים בסיסיים לתושבים, כדוגמת פינוי אשפה והשקעות מינימליות בתשתית.

הספרות הכלכלית מצביעה על כמה גורמים כלכליים ודמוגרפיים אשר משפיעים על מצבה התקציבי של הרשות. הכנסתם של תושבי הרשות וכן גודלו של המגזר העסקי ברשות הם גורמים הקובעים במידה רבה את גובה הכנסותיה, והם עשויים עקב כך לקבוע גם את גובה הגירעון. הגירעון מושפע גם מטיב הניהול ברשות המקומית, ואף הוא עשוי להיות מושפע מהכנסתם או ממצבם החברתי-כלכלי של תושביה. לכן רשויות שבהן מתגוררת אוכלוסייה עשירה יותר נוטות למצב תקציבי מאוזן יותר (Inman, 1995). מספר התושבים ברשות אף הוא צפוי להשפיע על גובה החוב של הרשות, בשל יתרונות לגודל ברשויות המקומיות (רזין, 1999). רשויות קטנות הסובלות מהיעדר יתרונות לגודל צפויות להתאפיין בחוב גבוה. גם לשיוך האתני של תושבי הרשות יש השפעה על המצב התקציבי, והרשויות הערביות מאופיינות בחובות גבוהים יחסית לרשויות היהודיות והמעורבות (רזין, 1998; נבון, 2005).

הספרות העוסקת בכלכלה פוליטית מצביעה על כמה גורמים פוליטיים המוליכים לסטייה ממצב תקציבי מאוזן. ראשית, ישנן עדויות שבשלטון המרכזי עשויה להתקיים תופעה של מחזורים תקציביים פוליטיים (political budget cycles). מחזור תקציבי פוליטי הוא מצב שבו המחזור הפוליטי, דהיינו הבחירות, משפיע על המצב התקציבי של הרשות (Nordhaus, 1975). בשנות בחירות ייטו הפוליטיקאים המעוניינים להיבחר מחדש להגדיל את הוצאות הממשלה, מדיניות הגוררת עמה גירעונות גבוהים. גורם פוליטי נוסף המשפיע על המצב התקציבי הוא התחרותיות הפוליטית. תחרות פוליטית חריפה מביאה לעלייה בחובות של המגזר הציבורי. כך למשל קואליציות מאופיינות בחוב גבוה יותר, וכך גם ממשלות המכהנות תקופה קצרה (Roubini and Sachs, 1989).

הממצאים הפוליטיים שבהם דנו לעיל מתארים את המצב בשלטון המרכזי. העדויות לדינמיקה הפוליטית ברשויות המקומיות הן מועטות ומשתנות לאורך זמן. שנות השמונים של המאה הקודמת התאפיינו במחזורים תקציביים פוליטיים ברמה המקומית (Kalchheim and Rozevitch, 1990). לעומת זאת בבחירות של שנת 1998 נטו הבוחרים, בניגוד למערכות בחירות קודמות, שלא לבחור שוב בראשי רשויות שנקלעו לגירעונות גבוהים בשנות כהונתם (ברנדר, 2003). לפיכך עולה השאלה אם התופעה של מחזורים תקציביים פוליטיים עדיין קיימת בישראל של שנות ה-2000. שאלה נוספת שנשארה פתוחה היא קיומם של גורמים פוליטיים נוספים ברמה המקומית העלולים להשפיע על המצב התקציבי של הרשות.

עבודה זו מנסה לענות על שתי השאלות שהוצגו לעיל ולהתחקות על הגורמים הפוליטיים המשפיעים על מצבה התקציבי של הרשות, כפי שהיא מאופיינת בגודל החוב ובגודל הגירעונות השנתיים של הרשות.¹ המחקר עושה שימוש בנתוני משרד הפנים לשנים 1997-2006, והניתוח נעשה בשני חלקים – ניתוח של נתוני חתך רוחב בשנת 2004, וניתוח של נתוני פאנל לשנים 1997-2006. חתך הרוחב מאפשר לנו לעמוד על ההבדלים בין הרשויות אגב הדגשת המאפיינים הקבועים של כל רשות ורשות. ניתוח הפאנל, לעומת זאת, בודק את הדינמיקה על פני זמן בכל אחת מהרשויות. לפיכך כדי לקבל את התמונה המלאה של הגורמים המשפיעים על מצבן התקציבי של הרשויות, יש לבצע את הניתוח בשני השלבים המתוארים לעיל.

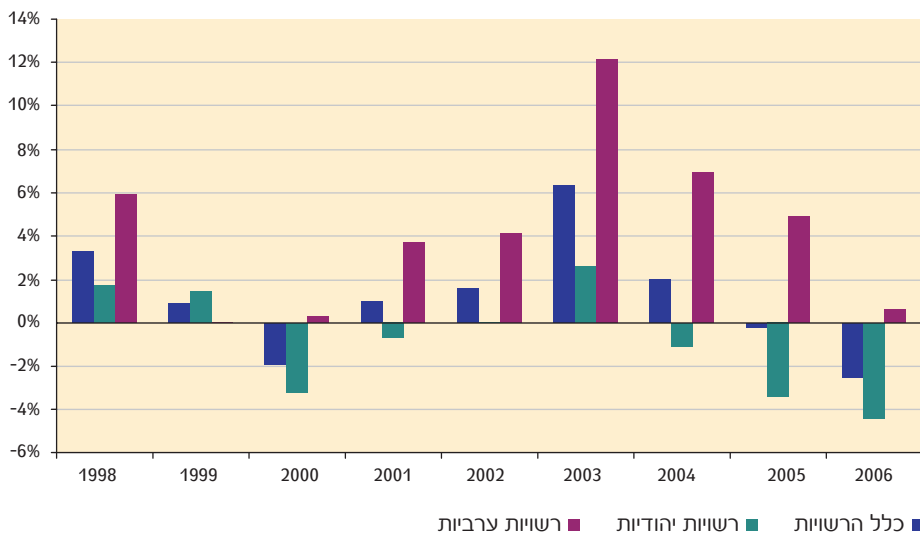
אני מוצא כי בבחירות 1998 ובבחירות 2003 אכן ישנה תופעה של מחזורים תקציביים פוליטיים (תרשים 1).² תופעה זו קשורה ככל הנראה ברצונו של ראש הרשות להיבחר מחדש. בשנות הבחירות, הגירעון של הרשויות גבוה בכ-4 עד 7 נקודות האחוז לעומת שנים שלא התקיימו בהן בחירות. ישנם גורמים פוליטיים נוספים המשפיעים על מצבה התקציבי של הרשות. ניתוח חתך הרוחב מראה כי יש קשר בין התחרותיות הפוליטית, כפי שהיא מתבטאת במספר הרשימות המתמודדות בבחירות המקומיות, לבין חוב גבוה. ברשויות היהודיות, התחרותיות הפוליטית מביאה להקטנת כוחו של ראש הרשות במועצת הרשות ולתלות גוברת

1 החוב שאנו מתייחסים אליו הוא סכום הגירעון המצטבר ועומס המלוות של הרשות. ההגדרה המדויקת של הגירעון מופיעה בסעיף 3.

2 ישנן רשויות שהבחירות בהן התקיימו בשנים אחרות. עובדה זו הובאה בחשבון בניתוח.

שלו בשותפים הקואליציוניים. תלות זו מביאה לעלייה בחובות של הרשות. ברשויות הערביות התחרותיות הפוליטית מבטאת מאבק בין כמה חמולות על השליטה ברשות, מאחר שדפוס ההצבעה הוא לפי השיוך החמולתי (ראו בן בסט ודהן, פרק רביעי בספר זה). לפיכך רשויות שיש בהן כמה חמולות גדולות מאופיינות בחובות גבוהים יחסית.

תרשים 1 גירעון כלכלי שנתי כאחוז מהכנסות הרשות, 2006-1998



מקור: עיבוד המחבר מנתוני משרד הפנים.

מניתוח חתך הרחב והפאנל גם יחד עולה כי למספר התושבים ברשות אין השפעה מובהקת על גובה החוב ועל גובה הגירעון השנתי, בניגוד לממצאים מעבודות מחקר קודמות שלפיהם רשויות קטנות מאופיינות בחובות גבוהים ובגירעון שנתי גבוה (רזין, 1998, 1999). תוצאה זו מתקבלת למרות יתרונות לגודל ברשויות המקומיות בישראל, והיא עשויה לנבוע מכך שהעברות הממשלה מאזנות במלואן את ההוצאות העודפות של הרשויות הקטנות.

גם לשיוך האתני יש השפעה על חובות הרשות, ורשויות ערביות מאופיינות בחובות גבוהים יותר. השאלה בדבר הגורמים לשוני בין רשויות יהודיות לערביות לא נענתה במלואה בעבודה זו. אולם אחד הגורמים לו נעוץ בהבדלים במבנה החברתי, ובכך שהרשויות הערביות מאופיינות במבנה חמולתי. בנוסף, אני מוצא שיש הבדלים בתוך הרשויות הערביות,

והרשויות הדרוזיות והנוצריות מאופיינות בחובות גבוהים יותר מאלו של הרשויות המוסלמיות.

המשך המחקר הוא כדלקמן: סעיף 2 מציג את הספרות המחקרית ואת ממצאיה; סעיף 3 מציג את הנתונים שבהם עושה המחקר שימוש, כולל סטטיסטיקה תיאורית של המשתנים העיקריים; סעיף 4 מציג את המודלים האקונומטריים של התך הרוחב והפאנל וסעיף 5 מציג את התוצאות; לבסוף, סעיף 6 מסכם את המחקר ומציע מסקנות.

2. סקירת הספרות

לרשויות המקומיות חלק גדול ומהותי במגזר הציבורי, ולפיכך סוגיית ההיקלעות למשבר של רשות מקומית היא שאלה מהותית לתפקודו של מגזר זה. הרשויות המקומיות הן האחראיות הישירות על הספקת השירותים המקומיים לאזרח, דוגמת שירותים מוניציפליים (פינוי פסולת, ביצוע עבודות תשתית, טיפול בביוב ועוד), והן אמונות גם על שירותי החינוך והרווחה. לפיכך משבר תקציבי ברשות המקומית עלול להשפיע על רווחתם של התושבים ברשות. בנוסף, משבר תקציבי ברשויות המקומיות גורר עמו שאלות בנוגע למידת האוטונומיה שיש לאפשר לרשויות המקומיות ולמידת ההתערבות הראויה של השלטון המרכזי בניהול הרשות המקומית.

לכאורה הרשויות המקומיות לא צפויות להיכנס למשבר תקציבי – גביית מסים מקומיים וכן מענקים מהשלטון המרכזי מספקים להן מימון, ורמת ההוצאות אמורה להיקבע בהתאם לגובה מימון זה. כמו כן על הרשויות יש בקרה של השלטון המרכזי המאשר את התקציב השנתי של הרשויות המקומיות ומבצע בקרה על ביצוע התקציב בפועל (ראו פירוט אצל סדן-סמט, פרק שלישי בספר זה). ברם בפועל אנו עדים למשברים תקציביים בשלטון המקומי, בישראל ובמדינות רבות בעולם. כך למשל, בשנת 2006 היו 122 רשויות מקומיות בישראל בתכנית הבראה, וכ-38 רשויות הלינו את שכר עובדיהן.³

הסיבות למשבר תקציבי בשלטון המקומי נדונות בהרחבה בספרות הכלכלית והפוליטית. בעקבות Inman (1995) אתמקד בארבעה סוגי משתנים אשר מסבירים את ההסתברות להיקלע למשבר פיננסי ברשות המקומית:

3 המקור לנתוני תכנית הבראה: משרד הפנים, אגף תקציבים; המקור לנתוני הלנת השכר: אייל מלמה, דובר ההסתדרות.

- א. מאפיינים חברתיים-כלכליים של הרשות.
- ב. הקשרים התקציביים בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי.
- ג. הפוליטיקה המקומית.
- ד. המצב המקור-כלכלי במשק.

2.1. מאפיינים חברתיים-דמוגרפיים של הרשות

למאפיינים החברתיים-דמוגרפיים של תושבי הרשות עשויה להיות השפעה רבה על מצבה התקציבי של הרשות. כך לדוגמה לרשות עם אוכלוסייה אמידה יש פוטנציאל הכנסות גבוה יותר, וזה עשוי להביא למצב תקציבי מאוזן יחסית המתבטא בגירעון נמוך יותר (רזין, 1998). לחלופין, עלייה בשיעור התושבים העניים ברשות עקב הגירה תקטין את בסיס המס ותגדיל את ההוצאות על השכבות החלשות, ומצב זה עלול להתבטא בקשיים תקציביים (Inman, 1995).

גם לשיוך האתני של תושבי הרשות נודעת השפעה על מצבה התקציבי: הרשויות הערביות מאופיינות בחובות גבוהים יחסית ובמצב תקציבי נחות לעומת הרשויות היהודיות (רזין, 1998; נבון, 2005).⁴ נשאלת השאלה מהי הסיבה להבדל במצב התקציבי בין הרשויות הערביות ליהודיות. הסבר אפשרי אחד הוא תחושת קיפוח של תושבי הרשויות הערביות. תחושת הקיפוח מובילה לאי-תשלום מסים מקומיים, ובעקבות כך להפחתה בהכנסות הרשות ולגירעונות תקציביים (Brender, 2005). בן בסט ודהן מספקים בפרק הרביעי של ספר זה הסבר נוסף. הם מראים כי המבנה החברתי ברשויות הערביות הוא מבנה חמולתי, ולמבנה זה השפעה על דפוסי ההצבעה בבחירות המקומיות. תוצאות מחקר זה (סעיף 5 להלן) מראות כי ההצבעה החמולתית יש השפעה על המצב התקציבי של הרשויות הערביות.

למספר התושבים ברשות עשויה להיות השפעה על מצבה התקציבי של הרשות אם יש יתרונות או חסרונות לגודל. מחד גיסא, אם יש יתרונות לגודל, רשויות גדולות יותר תוכלנה לספק את השירותים לתושב ביעילות רבה יותר, וכך להיות במצב תקציבי משופר יחסית לרשויות הקטנות. רזין (1999) מראה כי כמה מאפיינים תקציביים של הרשות – בהם הגירעון השנתי, הגירעון המצטבר ועומס המלוות – גבוהים יחסית ברשויות הקטנות בישראל. מאידך גיסא, רשויות גדולות יותר יחליטו אולי לספק מגוון שירותים גדול יותר או איכותי יותר או לגבות פחות

4 הרשויות הערביות מוגדרות כרשויות שתושביהן שייכים ללאום הערבי. הדת של תושבי הרשויות הללו עשויה להיות מוסלמית, נוצרית או דרוזית.

מסים מהתושבים, במקום להביא את עצמן למצב תקציבי משופר. בנוסף, אם מענקי הממשלה מפצים במלואם את הרשויות הקטנות על חסרונות לקוטן, לא צפויה השפעה של גודל הרשות על מצבה התקציבי.

2.2. הקשרים התקציביים בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי

חלוקת התפקידים והסמכויות בין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי, דהיינו הרשויות המקומיות, היא מורכבת. מחד גיסא, לרשויות המקומיות סמכויות רבות והן אוטונומיות במידה רבה, הן בהספקת שירותים לאזרח (צד ההוצאות) הן בגביית מסים (צד ההכנסות). מאידך גיסא, האוטונומיה שלהן מוגבלת – חלק מהשירותים לאזרח ניתנים על ידי הרשויות כ'קבלן משנה', והשלטון המרכזי הוא האחראי הראשי לאופי השירות (למשל שירותי חינוך). בנוסף, הרשויות תלויות בשלטון המרכזי ברמה התקציבית – בין בהעברות ספציפיות לצורך מתן שירותי חינוך ורווחה ובין במענקי איזון המועברים לרשות לצורך איזון תקציבה השוטף. כמו כן השלטון המרכזי מבצע בקרה על תפקוד הרשות, והוא הקובע בין השאר את רמת המסים שתגבה הרשות, את גובה ההלוואות שהרשות רשאית לקחת וכיו"ב (סדן-סמט, פרק שלישי בספר זה).

לפיכך למדיניות הציבורית הפיסקלית של השלטון המרכזי עשויה להיות השפעה על מצבן התקציבי של הרשויות המקומיות: הקטנת המענקים מן השלטון המרכזי תגדיל את הגירעון של הרשות המקומית (נבון, 2005). כך למשל, הקיצוץ התקציבי החד שבוצע בתקציבי הרשויות המקומיות בשנת 2003 הביא לעלייה בחובות של הרשויות המקומיות ולכניסה למשבר תקציבי רחב היקף (רזין וברנדר, 2004).

נושא נוסף שלו חשיבות רבה הוא נכונות השלטון המרכזי לחלץ את הרשות המקומית ממשבר תקציבי (bailout). השאלה כאן היא אם הרשות המקומית מתמודדת עם אילוץ תקציבי 'קשה' (hard budget constraint) או 'רך' (soft budget constraint). כלומר אם התקציב העומד לרשותה אכן מטיל עליה משמעת תקציבית, או שהאילוץ התקציבי הוא 'רך' ואין בו מגבלה עליה. אילוץ תקציבי 'רך' משמעותו שהרשות יכולה לסמוך על השלטון המרכזי שיחלץ אותה מפשיטת רגל (Kornai, 1979). במקרה זה ישנו תמריץ לרשות המקומית 'לשדוד את ההמונים' – להגדיל את ההוצאות מעבר לאמצעים שלה ולהשתמש בכספי החילוץ הממשלתי כאשר היא מגיעה לפשיטת רגל. לחילוץ רשות מקומית מחובות יש השלכות על קשיחותן של מגבלות התקציב של כלל הרשויות המקומיות, שכן הן יצפו לחילוץ בעתיד (Kornai, Maskin, and Roland, 2003).

יש גם ממצאים אמפיריים להשפעת הנכונות לחלוץ על מצבה הכספי של הרשות. כך למשל Singh and Plekhanov (2005) מוצאים במדגם של 44 מדינות, בשנים 1982-2000, כי להיסטוריה של חלוץ מחובות יש השפעה על הגירעון השנתי. במדינות שבהן הייתה היסטוריה של חלוץ מחובות, הגירעון גבוה בכ-5% (ביחס להכנסות) יחסית לשאר המדינות. נבון (2005) מוצא כי גם בישראל יש נכונות של הממשלה לחלץ את הרשויות ממשבר. הוא מראה כי בשנים 1996-2002 גידול בהוצאות הרשות מביא לגידול במענקי הממשלה המועברים אליה, ומצב זה יוצר תמריץ לרשות להגדיל הוצאות שלא על חשבון תושבי הרשות.

2.3. הפוליטיקה המקומית

ספרות נרחבת בנושא הכלכלה הפוליטית מוקדשת לבירור ההשפעה של התהליך הפוליטי על המצב התקציבי של המגזר הציבורי. ספרות זו עוסקת בעיקר בשלטון המרכזי, אך ממצאיה רלוונטיים גם לשלטון המקומי. אחד הממצאים הבולטים הוא קיומם של מחזורים פוליטיים תקציביים (political budget cycles) – קשר בין המדיניות התקציבית של הממשלה לבין קיומן של בחירות. (Ben Porath, 1975; Nordhaus, 1975). המפלגה הנמצאת בשלטון מגדילה את הוצאות המגזר הציבורי בשנות בחירות – היא מציגה 'קבלות' לפני הבחורים על מנת להיבחר מחדש. תופעה זו מתבססת על קיומה של 'אשליה פיסקלית' (fiscal illusion) בקרב הבחורים. הבחורים טועים בחושבם שלא ישלמו בעתיד את המחיר של המדיניות המרחיבה בצורה של מסים או קיצוצים בתקציב הממשלה, והם תופסים על כן את הגידול בהוצאות כתופעה חיובית. קשר זה של עלייה בהוצאות (ובעקבות כך בגירעון) בשנות בחירות נמצא לא רק ברמה הלאומית. כך לדוגמה Baber and Sen (1986) מוצאים כי הגירעון בשנות בחירות במדינות בארצות הברית גבוה יחסית לשנים שאינן שנות בחירות. Kalchheim and Rozevitch (1990) מוצאים תוצאה דומה לגבי הרשויות המקומיות בישראל בשנות השמונים. אולם ברנדר (2003) מראה תוצאה שונה לגבי רשויות אלו בשנות התשעים. הוא מראה כי ההסתברות של ראש רשות להיבחר מחדש קטנה דווקא אם הוא מגדיל את הגירעונות בשנות כהונתו. תוצאה זו אינה סותרת ישירות את הממצא על קיומם של מחזורים תקציביים פוליטיים, אך היא רומזת כי לתופעה זו אין משקל. לתהליך הפוליטי ישנן השפעות נוספות על המצב התקציבי במגזר הציבורי. Hibbs (1977) מראה כי לזהות המפלגתית של מפלגת השלטון יש השפעה על המדיניות הפיסקלית. כאשר מפלגות השמאל נמצאות בשלטון הן נוקטות מדיניות המעודדת תעסוקה אך עשויה לגרום לאינפלציה גבוהה,

בניגוד למפלגות הימין אשר נוקטות מדיניות הפוכה. תופעה דומה ישנה גם בשלטון המקומי. כך לדוגמה Inman (1995) מוצא כי הוצאות הרשות לתושב בפילדלפיה הושפעו מזהותו של ראש העיר.

ממצא מעניין נוסף מראה קשר בין ממשלת קואליציה לבין חובות גבוהים (Roubini and Sachs, 1989; Person and Tabellini, 1999). קושי בניהול הפוליטי של הקואליציה, הנובע מריבוי מפלגות וכן מתקופת כהונה קצרה של ממשלות, קשור אף הוא לחובות גבוהים (Roubini and Sachs, 1989; Alesina and Drazen, 1991). ברמה המקומית, למועצת הרשות ולפוליטיקה הפנימית ברשות עשויה להיות השפעה על המצב התקציבי. כך למשל, ראש עיר העומד בראש קואליציה מפוצלת יתקשה לבצע את המדיניות שברצונו לקדם (Solé-Ollé, 2006), כמו למשל שמירה על תקציב מאוזן.

2.4. המצב המקרו-כלכלי במשק

למצב המקרו-כלכלי במשק עשויה להיות השפעה על מצבן הכספי של הרשויות המקומיות (Singh and Plekhanov, 2005). מיתון במשק מוריד את הכנסותיהם של תושבי הרשות ושל העסקים הממוקמים בה ומגדיל את שיעור האבטלה, וכך מקטין את בסיס המס ובעקבות זאת את תקבולי המס של הרשות. מיתון גם מפחית את הכנסותיו של השלטון המרכזי, ולכן עלול להפחית את ההעברות התקציביות ממנו לשלטון המקומי (נבון, 2005).

3. הנתונים

המחקר עושה שימוש בנתונים תקציביים, כלכליים וחברתיים-כלכליים של הרשויות המקומיות בישראל בשנים 1997-2006.⁵ בחרנו להתמקד בעיריות ובמועצות המקומיות, ולא להתייחס למועצות האזוריות, עקב השוני המבני בין המועצות האזוריות לבין שאר הרשויות. השוני נובע מהעובדה שהמועצות האזוריות מורכבות ממספר רב של יישובים, ואילו שאר הרשויות כוללות בתוכן רק יישוב אחד.⁶ לוחות 1 ו-2 מציגים את

5 הנתונים נלקחו מפרסומי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הרשויות המקומיות בישראל, שנים שונות), וכן מנתוני משרד הפנים (סיכום הנתונים הכספיים המבוקרים של האגף לביקורת בשלטון המקומי, שנים שונות).

6 אפשר לטעון כי רשויות שאוחדו כוללות בתוכן יותר מיישוב אחד. אולם תוצאות הניתוח המוצגות בהמשך אינן משתנות כאשר מתחשבים בטענה זו.

המשתנים שבהם נעשה שימוש: עבור חתך הרוחב – נתוני הרשויות המקומיות בשנת 2004 (לוח 1); ועבור הפאנל (נתוני הרשויות המקומיות על פני תקופת זמן) – ממוצע לשנים 1998-2006 (לוח 2).

החוב של רשות מקומית ממוצעת עמד בשנת 2004 על 96.6 מיליון ש"ח, לעומת הכנסות ממוצעות בתקציב הרגיל של 148 מיליון ש"ח (לוח 1). בממוצע עומד החוב של הרשות המקומית על כ-72% מהכנסותיה.⁷ הגירעון הכלכלי השוטף השנתי הוא נמוך בממוצע ועומד (עבור השנים 1998-2006) על כ-0.2% מהכנסות הרשות בתקציב הרגיל. ברם גירעון ממוצע זה מסתיר הבדלים מכריעים בגובה הגירעון בין הרשויות השונות. כך למשל ישנם כ-100 מקרים שבהם הגירעון הכלכלי השנתי עמד על יותר מ-20% מהכנסות הרשות. לחלופין, ישנם כ-10 מקרים שבהם היה עודף כלכלי שנתי של יותר מ-20% מהכנסות הרשות.

לשם המחשת השונות הרבה בנתוני הגירעון השנתי בחרתי להציג את מניין הרשויות שבהן היה גירעון שנתי חריג במשך התקופה שנבדקה (תרשים 2). גירעון שנתי חריג הוא גירעון של יותר מ-15% מהכנסות הרשות.⁸ כפי שאפשר לראות בתרשים 2, ישנן במרוצת השנים עשרות רשויות עם גירעון שנתי חריג.

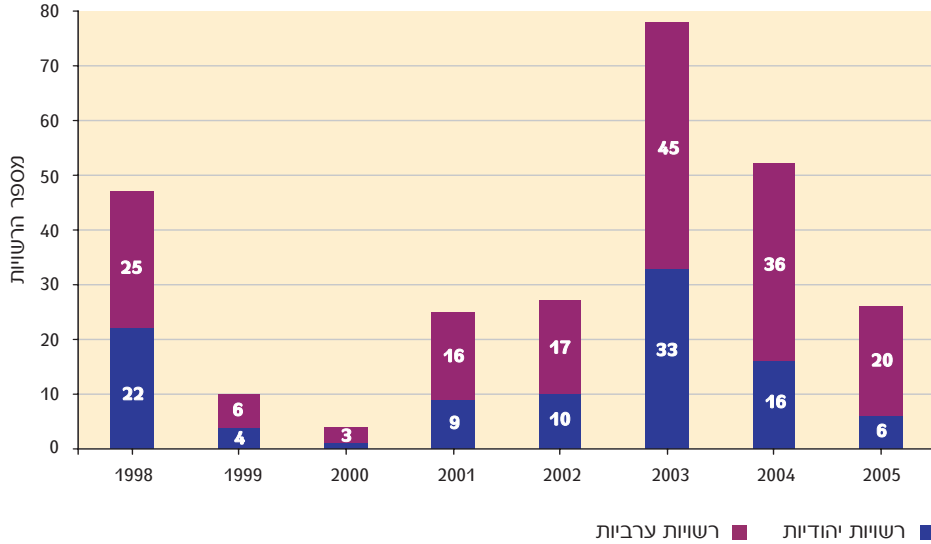
נתוני הגירעון השנתי של כל רשות מקומית – שמפרסם משרד הפנים – כוללים את המלוות שקיבלה והחזירה. לכן נתוני הגירעון משקפים גם פעילות כלכלית שלא התרחשה בשנה זו. לפיכך על מנת לשקף את המצב הכלכלי באותה השנה בלבד בחרנו להגדיר משתנה חדש – הגירעון הכלכלי השוטף. גירעון זה הוא הגירעון השנתי השוטף (הכנסות פחות הוצאות בתקציב הרגיל) בניכוי מלוות (מלוות שהתקבלו בסעיף ההכנסות, ופירעון מלוות בסעיף ההוצאות).⁹

7 זהו ממוצע של המשתנה 'חוב חלקי הכנסות'. אפשר לחשב ממוצע של החוב חלקי ממוצע ההכנסות. חישוב זה מראה כי החוב הממוצע הוא כ-66% מההכנסה הממוצעת.

8 גירעון של 15% הוא הרף של משרד הפנים לכניסה להסדר נושים, הסדר שהוא סימן למשבר חריף ברשות (ראו פירוט נוסף בסדן-סמט, פרק שלישי בספר זה). הגירעון המדובר הוא הגירעון לפי הגדרת משרד הפנים ולא הגירעון הכלכלי.

9 נתוני המלוות לשנת 1997 לא היו זמינים במלואם. לפיכך חישבנו את השינוי בגירעון הכלכלי בין השנים 1997 ו-1998 בהתבסס על השינוי בגירעון השנתי כפי שמפרסם משרד הפנים. ניתוחי רגישות שעשינו מראים כי גריעת שנת 1997 מהניתוח אינה משנה מהותית את התוצאות.

תרשים 2 מניין הרשויות שיש להן גירעון שנתי של יותר מ־15% מההכנסות, 1998-2006



מקור: עיבוד המחבר מנתוני משרד הפנים.

לוח 1 סטטיסטיקה תיאורית, 2004*

משתנה	ממוצע	סטיית תקן	חציון
סך חוב (אש"ח)	96,605	267,574	33,582
הכנסות הרשות בתקציב הרגיל (אש"ח)	148,451	345,897	49,348
סך חוב חלקי הכנסות בתקציב הרגיל	71.7%	39.5%	66.9%
שכר ממוצע למשרת שכיר ב־2003 (ש"ח)	5,747	2,436	4,907
מספר התושבים ברשות	31,474	67,654	11,750
מספר מקבלי דמי אבטלה ברשות	274	513	82

* הממוצעים המובאים כאן הם ממוצעים פשוטים ואינם משוקללים במספר התושבים ברשות.

מקור: עיבוד המחבר מנתוני משרד הפנים.

לוח 2 סטטיסטיקה תיאורית, 2006-1997*

משתנה	ממוצע	סטיית תקן	חציון
גירעון (עודף) כלכלי (אש"ח)**	(3,414)	28,164	(271)
הכנסות הרשות בתקציב הרגיל (אש"ח)	129,592	309,582	40,489
גירעון (עודף) כלכלי חלקי הכנסות בתקציב הרגיל**	0.2%	12.2%	(0.3%)
שכר ממוצע למשרת שכיר (ש"ח)***	5,667	2,231	4,986
מספר התושבים ברשות	28,828	64,203	9,900
שיעור הגירעון הממשלתי	4.2%	1.3%	4.2%
שיעור צמיחת התמ"ג	3.8%	3.7%	3.8%

* הממוצעים המובאים כאן הם ממוצעים פשוטים ואינם משוקללים במספר התושבים ברשות.

** הגירעון הכלכלי והגירעון חלקי הכנסות מחושבים עבור השנים 2006-1998.

*** שכר ממוצע למשרת שכיר מחושב עבור השנים 2005-1997.

מקור: עיבוד המחבר מנתוני משרד הפנים.

שיוך אתני: רשויות ערביות ורשויות יהודיות

אחד הפרמטרים העיקריים לשונות בין הרשויות הוא השיוך האתני של תושבי הרשות. כפי שאפשר לראות בלוח 3, המאפיינים של הרשויות הערביות שונים במידה רבה מאלו של הרשויות היהודיות.¹⁰ כך למשל, הרשויות הערביות קטנות במידה ניכרת מהרשויות היהודיות. ברשות יהודית ממוצעת מתגוררים כמעט פי 4 תושבים יחסית לרשות ערבית ממוצעת. בנוסף, שכרם שך תושבי הרשויות הערביות נמוך יותר. המספר של מקבלי דמי האבטלה (לאסף תושבים), לעומת זאת, הוא נמוך יותר ברשויות הערביות. סיבות אפשריות לכך עשויות להיות הרכב הגילים הצעיר יותר של האוכלוסייה הערבית וההשתתפות הנמוכה של נשים בכוח העבודה. שני גורמים אלו מביאים לכך ששיעור התושבים הנכללים בכוח העבודה הוא נמוך יותר ברשויות הערביות.

השוואת המאפיינים התקציביים של הרשויות מראה כי לרשויות הערביות הכנסות עצמיות נמוכות יחסית לרשויות היהודיות (1,212 ש"ח לתושב ברשויות הערביות, לעומת 3,130 ש"ח ביהודיות). עקב כך גם סך ההכנסות לתושב של הרשויות הערביות נמוך יותר, אף שהעברות הממשלה

10 הרשויות המעורבות כלולות ברשויות היהודיות מפני שביישובים אלו יש רוב יהודי.

לתושב גבוהות יותר ברשויות הערביות.¹¹ לרשויות הערביות גירעון שנתי של כ-3% לעומת עודף שנתי של 1% ברשויות היהודיות (בממוצע עבור השנים 1997-2006). לכן לרשויות הערביות חוב גבוה יחסית לחובן של הרשויות היהודיות (87% לעומת 62%, בהתאמה).

לוח 3 השוואת רשויות יהודיות וערביות

משתנה	ממוצע רשויות ערביות	ממוצע רשויות יהודיות
מספר הרשויות ב־2004	77	121
מספר התושבים ברשות, 2004	11,818	43,982
שכר ממוצע למשרת שכיר (ש"ח), 2003	3,923	6,932
מספר מקבלי דמי אבטלה ל־1,000 נפש, 2004	5.5	9.6
הכנסות עצמיות לנפש בתקציב הרגיל, 2004	1,212	3,130
העברות ממסלה בתקציב הרגיל לנפש, 2004	2,582	2,144
חוב להכנסות בתקציב הרגיל, 2004	87%	62%
גירעון כלכלי שנתי להכנסות, 1997-2006	3.0%	-1.0%

מקור: עיבוד המחבר מנתוני משרד הפנים.

4. המודל האקונומטרי

כפי שראינו בספרות התאורטית, מצבה התקציבי של הרשות מושפע מגורמים אחדים – מאפייני הרשות ותושביה, הדינמיקה הפוליטית ברשות, מדיניות הממשלה והמצב המקרו-כלכלי. על מנת לעמוד על ההשפעה של כל אחד מן הגורמים הללו בחרנו לבצע ניתוח אקונומטרי בשתי שיטות – חתך רוחב ופאנל. חתך הרוחב התבצע על נתוני שנת 2004, והוא יסייע לנו ללמוד על ההבדלים בין הרשויות המקומיות בשנה זו. הפאנל כולל נתונים על השנים 1997-2006, ובאמצעותו אפשר ללמוד על הדינמיקה התקציבית בתוך כל רשות לאורך זמן.

4.1. חתך הרוחב

חתך הרוחב מתמקד בהבדלים בין הרשויות בשנת 2004.¹² המשתנה

11 סך ההכנסות הוא סכום ההכנסות העצמיות בצירוף העברות הממשלה.
 12 נוסף על כך נבדקו גם השנים 2003 ו־2005, וכן אומד הביניים (between estimator).

המוסבר הוא החוב של הרשות חלקי הכנסות הרשות בתקציב הרגיל. החוב של הרשות הוא משתנה המלמד על מצבה התקציבי הכולל, והמתאם בין החוב למשבר תקציבי ברשות צפוי להיות חזק מאוד. עקב השוני בהיקף הפעילות הכלכלית בין הרשויות השונות, ובהתאם למקובל בספרות, חילקנו את החוב בהכנסות הרשות (הכנסות בתקציב הרגיל).¹³ בחירה במשתנה חוב חלקי הכנסות, מקורה בהסתכלות על אופן המימון של הרשויות. ההנחה היא שרשויות זהות יבחרו בשיעור מימון זהה של חוב יחסית להכנסות.

המשתנים המסבירים מתחלקים, כאמור, למשתנים חברתיים-כלכליים ודמוגרפיים ולמשתנים פוליטיים. המשתנים החברתיים-כלכליים הם מספר התושבים ביישוב, ההכנסה של תושבי היישוב והשיוך האתני של רוב תושבי היישוב (יהודים, מוסלמים, נוצרים או דרוזים). בחרתי לפרק את קבוצת הרשויות הערביות לתת-קבוצות כדי לבדוק אם יש בין קבוצות אלו הבדלים אשר יסייעו להסביר את המצב התקציבי של הרשות.

מספר התושבים ברשות עשוי להשפיע על החוב שלה בשל יתרונות לגודל בתפעול של רשות מקומית. במקרה זה רשויות קטנות יתקשו לעמוד בהוצאות התפעול שלהן ולכן יתאפיינו בחוב גבוה. ברם העברות הממשלה מפצות את הרשויות הקטנות על היעדר יתרונות לגודל – העברות הממשלה לתושב הן גבוהות יותר ברשויות קטנות. בנוסף, רשויות קטנות יכולות לקיים תקציב מאוזן גם ללא יתרונות לגודל – על ידי הספקת שירותים בכמות או באיכות נמוכה יותר. לפיכך לא נצפה בהכרח כי לרשויות הקטנות יהיה חוב גבוה יחסית.

המתאם בין ההכנסה של תושבי הרשות לחוב של הרשות צפוי להיות שלילי. הכנסה גבוהה של תושבי הרשות משמעה פוטנציאל גבוה יותר של הכנסות עצמיות. ברם הכנסות גבוהות אלו יכולות להיות מתורגמות לרמת שירותים גבוהה יותר, ולא דווקא לחוב נמוך יותר. בנוסף, ייתכן שתהיה מגבלת מימון לרשויות החלשות. במילים אחרות, ישנה אפשרות שהרשויות החלשות הן בעלות רמת חוב נמוכה עקב קושי ללוות כספים מהמוסדות הפיננסיים. במצב זה המתאם בין הכנסת התושבים לרמת החוב צפוי להיות חיובי.

13 מאפיינים נוספים של משבר תקציבי הם הלנת שכר לעובדים, הימצאות בתכנית הבראה של משרד הפנים, מינוי של חשב מלווה וכיוצא בזה. המשתנה שבו בחרנו – חוב חלקי הכנסות – הוא המשתנה המקובל בספרות. ראו רזין, 1999; Singh and Plekhanov, 2005.

השיוך האתני של תושבי הרשות לא ישפיע בהכרח על מצבה התקציבי. ברם, כפי שראינו בסקירת הספרות, הרשויות הערביות מאופיינות בחובות גבוהים יותר יחסית לרשויות היהודיות. נבדוק בהמשך מהו המנגנון הגורם לשונות בין הרשויות היהודיות לערביות, ואם הוא קשור לכוחה של החמולה ברשות הערבית.

המשתנים הפוליטיים הם שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות, התחרותיות הפוליטית במערכת הבחירות המקומית,¹⁴ מספר הרשימות בבחירות המקומיות ומשקל הרשימה של ראש הרשות במועצת הרשות (באחוזים). נתוני המשתנים הפוליטיים הם ממוצעים של שתי מערכות הבחירות שהתקיימו במשך התקופה (בשנת 1998 ובשנת 2003), חוץ ממשקלה של רשימת ראש הרשות במועצה, שנתונה נלקחו ממערכת הבחירות של שנת 2003 בלבד.

למשתנים הפוליטיים עשויה להיות השפעה על החוב בשני אופנים מנוגדים. מחד גיסא, קיומה של תחרות פוליטית עשוי לפעול לטובת פיקוח של התושבים על השלטון המקומי. כך למשל, שיעורי הצבעה גבוהים בבחירות לרשויות המקומיות מרמזים על השתתפות פעילה של התושבים במערכה הפוליטית ברשות. השתתפות פעילה זו עשויה ליצור לחץ לניהול טוב יותר של הרשות, והוא ילווה בניהול תקציבי מאוזן יחסית. במקרה זה התחרות הפוליטית תביא להקטנת החוב ולשיפור בביצועים התקציביים (ברנדר, 2003). מאידך גיסא, תחרותיות פוליטית יוצרת לחץ נוסף על ראש הרשות להגדיל את הוצאות הרשות כדי להגדיל את הספקת השירותים לתושבים, ולחץ דומה להקטנת נטל המס על התושבים שיתבטא בהקטנת הכנסותיה. כך למשל, רשימות רבות במועצת הרשות וכוח מוגבל של ראש הרשות במועצה יקשו על הרכבת קואליציה, והצורך לספק את הדרישות של כל רשימה יביא לגידול בהוצאות הרשות ובהמשך לעלייה בגירעון ובחוב. תופעה זו בולטת במיוחד כאשר הפיקוח הממשלתי אינו הדוק או כשמצפים שהממשלה תחלץ את הרשות מחובות. לפיכך המודל האקונומטרי שאני אומד בחתך הרחב הוא:

$$\text{Debt}_i = \alpha_i + \beta_1 * \text{Ni} + \beta_2 * \text{Ii} + \beta_3 * \text{Ii}^2 + \beta_4 * \text{Di}_1 + \beta_5 * \text{Di}_2 + \beta_6 * \text{Di}_3 + \beta_7 * \text{politii} \quad (1)$$

14 משתנה זה הוא הפרש הקולות בין שני המתמודדים בבחירות המקומיות אשר זכו במספר הקולות הגדול ביותר חלקי סך המצביעים בבחירות. להרחבה על משתנה זה ראו בן בסט ודהן, פרק רביעי בספר זה.

DebtPi הוא החוב הכולל של הרשות חלקי סך הכנסות הרשות בתקציב הרגיל.
 Ni הוא הלוג הטבעי של מספר תושבי הרשות.
 Ii הוא הכנסת תושבי הרשות – שכר ממוצע למשרת שכיר בשנת 2004.
 Di1-Di3 – משתני דמי לשיוך האתני של רוב תושבי הרשות – השתייכות לדת המוסלמית, הנוצרית והדרוזית.
 Polittii – משתנה המתאר את התחרותיות הפוליטית (אחד המשתנים הפוליטיים שהוזכרו לעיל).

4.2. הפאנל

המודל של חתך הרוחב משמש נקודת התחלה של הפאנל. הפאנל מאפשר חקירה של השינויים במצב הכלכלי של הרשות, כלומר השינויים ברמת החוב. השינויים הם למעשה הגירעון השנתי. המודל של הפאנל מתואר במשוואה 2:

$$\text{DefPit} = \lambda_{it} + \text{DefPit-1} + \delta 1 * \text{Election} + \delta 2 * \Delta \text{Nit} + \delta 3 * \Delta \text{Iit} + \delta 4 * \Delta \text{Iit}^2 + \delta 5 * \text{Dt} \quad (2)$$

DefPit הוא הגירעון הכלכלי השנתי חלקי סך ההכנסות של הרשות בתקציב הרגיל של רשות i בשנה t.
 DefPit-1 הוא הגירעון הכלכלי השנתי חלקי סך ההכנסות של הרשות בתקציב הרגיל של רשות i בשנה t-1.
 Election הוא משתנה דמי לשנת בחירות ברשות.¹⁵
 ΔNit הוא שיעור הגידול של מספר תושבי הרשות בין השנים t ו-t-1.
 ΔIit הוא שיעור הגידול של הכנסת תושבי רשות i (שכר ממוצע למשרת שכיר) בין השנים t ו-t-1.
 ΔIit^2 הוא שיעור הגידול של הכנסת תושבי רשות i בריבוע בין השנים t ו-t-1.
 Dt הם משתני דמי לכל אחת מהשנים במדגם.

האמידה מתבצעת בהפרשים מכיוון שחלק מהמשתנים המקוריים אינם סטציונריים (הכנסת התושבים וגודל היישוב), וכן כדי לשמור על התאמה למודל של חתך הרוחב.

15 הבחירות בשנת 1998 ובשנת 2003 התקיימו בנובמבר, כלומר לקראת סוף שנת הכספים. כאמור לעיל בחלק מהרשויות התקיימו בחירות במועדים אחרים, אך רק במספר קטן של רשויות התקיימו הבחירות בתחילת השנה או באמצע השנה.

האמידה של משוואת הרגרסיה של הפאנל בוצעה בשיטה של הפרשים קבועים (fixed effects). ברם מכיוון שאומד ה- fixed effects מוטה כאשר ישנו מתאם סדרתי במשתנה המוסבר (Nickel, 1981), עשיתי את הניתוח האקונומטרי גם בשיטת GMM (Generalized Method of Moments) (Arellano and Bond, 1991). בשיטה זו נעשה שימוש בכמה פיגורים של המשתנה המוסבר כמשתני עזר עבור DefPit-1, כפי שיפורט להלן. סוגיה חשובה בניתוח נתונים על פני זמן היא סוגיית המתאם הסדרתי. אם יש מתאם סדרתי בנתונים – כלומר נתונים של רשות מסוימת בזמן t מתואמים עם נתוני אותה הרשות בזמן $t+1$ – הוא מפר את ההנחה שהתצפיות אינן מתואמות זו עם זו, הנחה העומדת בבסיס הניתוח האקונומטרי. עיבוד הנתונים הצביע על מתאם סדרתי שכזה בחלק מהתצפיות במשתנה המוסבר – הגירעון חלקי ההכנסות של הרשות. על מנת להתמודד עם מתאם סדרתי כזה יש להכניס למודל את הפיגור של המשתנה המוסבר (כלומר המשתנה המוסבר בזמן $t-1$) כמשתנה מסביר. שיטת GMM מבצעת אמידה בהפרשים כדי לבטל את ההשפעות הקבועות הגורמות אף הן למתאם סדרתי. כאשר מתבצעת אמידה בהפרשים, מתבצעת טרנספורמציה למשתנה המוסבר – מופחת ממנו הפיגור של המשתנה המוסבר (כלומר המשתנה המוסבר הופך מ- DefPit ל- Δ DefPit). טרנספורמציה זו גורמת לאנדוגניות אם הכנסנו את הפיגור של המשתנה המסביר, פיגור הנמצא עכשיו גם במשתנה המוסבר וגם במשתנה המסביר (Nickel, 1981). לפיכך יש צורך במשתנה עזר עבור הפיגור של המשתנה המסביר. משתנים אלו יכולים להיות הפיגורים המוקדמים יותר של המשתנה המוסבר. Arellano and Bond (1991) מראים כי השיטה היעילה ביותר לאמידה זו היא שימוש במשתני עזר מכל התקופות הכלולות במדגם. האמידה מתבצעת בשיטת המומנטים הכללית – GMM.

5. תוצאות

5.1. תוצאות החתך

לוח 4 מציג את תוצאות המודל שנאמד על נתוני חתך לשנת 2004. המשתנה המוסבר הוא החוב חלקי הכנסות הרשות (תקציב רגיל). המשתנים המסבירים הם: לוג מספר תושבי הרשות, השכר הממוצע של תושבי הרשות (שכר ממוצע למשרת שכיר בשנת 2003), השכר הממוצע בריבוע וכן משתני דמי עבור רשויות מוסלמיות, נוצריות ודרוזיות. כמו כן כללנו שני משתנים פוליטיים (ראו עמודות 2 ו-3) – מספר הרשימות

שהתמודדו בבחירות המקומיות (ממוצע עבור שתי מערכות בחירות – 1998 ו-2003) ומשתנה של אי-תחרותיות פוליטית (הפרש הקולות בין שני המועמדים המובילים לראש הרשות חלקי סך קולות המצביעים, ממוצע לשתי מערכות הבחירות). סך העיריות והמועצות המקומיות עמד בשנת 2004 על 198 רשויות. מתוכן 14 רשויות הושמטו מהמדגם עקב מגבלות של נתונים. לפיכך המדגם עומד על 184 רשויות. המודל נאמד ב-OLS.

אני מוצא כי למשתנים הפוליטיים השפעה מובהקת וניכרת על החוב של הרשות. רשויות שבהן מתמודדות מעט רשימות בבחירות המקומיות מאופיינות בחוב נמוך, ואילו רשויות שבהן מתמודדות רשימות רבות מאופיינות בחוב גבוה. הבדל של רשימה אחת גורם להבדל של כ-2 נקודות האחוז בחוב של הרשות. גם המשתנה של האי-תחרותיות הפוליטית הוא מובהק, אף שהפרשנות של המקדם מורכבת. רשויות שיש בהן תחרותיות פוליטית רבה בבחירות הן רשויות שבהן מועצת הרשות תהיה נתונה למאבקים שיתבטאו גם ברמה התקציבית ויגרמו לעלייה בחוב הרשות.

אני מוצא כי לשכר הממוצע של תושבי הרשות השפעה לא לינארית ומובהקת על החוב של הרשות, והקשר ביניהם הוא בצורת U הפוכה. ברשויות העניות החוב נמוך יחסית. ברם החוב גדל עם העלייה בשכר של תושבי הרשות, אך בקצב הולך ופוחת. מעבר לשכר של כ-15 אלף ש"ח השפעת השכר היא שלילית, כלומר רשויות שבהן יש לתושבים שכר גבוה מאופיינות בחוב נמוך. ההסבר לתופעה זו נעוץ, ככל הנראה, במגבלת המימון של הרשויות החלשות. רשויות אלו אינן מצליחות לגייס הלוואות עקב מצבן הפיננסי הרעוע. ככל שמצבה של הרשות משתפר כך היא מצליחה לגייס יותר הלוואות, וישנו קשר חיובי בין גובה החוב למצב החברתי-כלכלי של תושבי הרשות. הרשויות העשירות ביותר, המאופיינות בחוב נמוך, אינן זקוקות להלוואות מפני שהן מסוגלות לממן את עצמן על ידי מיסוי (ארנונה).

לשיוך האתני של תושבי הרשות יש השפעה מובהקת על גובה החוב של הרשות. לרשויות מוסלמיות חוב הגבוה בכ-28 נקודות האחוז (יחסית להכנסות) לעומת הרשויות היהודיות, ולרשויות הנוצריות והדרוזיות חוב גבוה אף יותר – 39 ו-46 נקודות האחוז יותר מהרשויות היהודיות, בהתאמה (עמודה 1). בהמשך נדון ביתר פירוט בשונות בין הרשויות היהודיות לרשויות המיעוטים.

לוח 4 תוצאות החתך: כלל הרשויות
 משתנה מוסבר – חוב חלקי הכנסות בתקציב הרגיל, שנת 2004

שם המשתנה	1	2	3
שכר ממוצע למשרת שכיר ברשות, 2003	0.106 **(0.051)	0.107 **(0.050)	0.113 **(0.051)
שכר ממוצע בריבוע	-0.007 *** (0.002)	-0.007 *** (0.002)	-0.007 *** (0.002)
משתנה דמי לרשות מוסלמית	0.282 *** (0.082)	0.237 *** (0.081)	0.254 *** (0.082)
משתנה דמי לרשות נוצרית	0.392 *** (0.151)	0.255 * (0.154)	0.367 ** (0.150)
משתנה דמי לרשות דרוזית	0.457 *** (0.125)	0.375 *** (0.125)	0.431 *** (0.125)
לוג מספר תושבי הרשות	-0.023 (0.024)	-0.083 *** (0.030)	-0.017 (0.024)
מספר רשימות בבחירות המקומיות	-	0.020 *** (0.006)	-
אי־תחרותיות פוליטית	-	-	-0.003 *** (0.001)
מספר תצפיות	184	184	184
Adjusted R ²	0.22	0.26	0.24

סטיות התקן מופיעות בסוגריים.

* מובהק ברמה של 10% ** מובהק ברמה של 5% *** מובהק ברמה של 1%
 הרגרסיה אינה כוללת את נתוני הרשויות הדרוזיות ברמת הגולן.

מקור: עיבוד המחבר מנתוני משרד הפנים.

אני מוצא כי למספר תושבי הרשות אין השפעה מובהקת על החוב. המקדם הוא שלילי אך לא מובהק, פרט לרגרסיה המוצגת בעמודה 2. לכאורה זוהי תוצאה מפתיעה, שכן בספרות מופיעות עדויות ליתרונות לגודל ברשויות המקומיות, בישראל ובעולם. לפיכך היינו מצפים כי לרשויות הקטנות יהיו חובות גדולים, יחסית, עקב קושי תקציבי הנובע מחסרונות לקוטן. ברם התקצוב הממשלתי של הרשויות מפצה את הרשויות הקטנות על היעדר היתרונות לגודל, מכיוון שמענק האיזון לתושב קטן עם העלייה בגודל היישוב. התוצאה הסופית היא שבו בזמן שהוצאות היישוב לתושב קטנות עם הגידול במספר התושבים, סך הכנסות הרשות לתושב פוחת אף הוא עם העלייה בגודל הרשות. השורה התחתונה היא שחובות הרשות, אשר נגזרים מההבדל בין ההכנסות להוצאות, אינם תלויים בגודל הרשות.

כדי לעמוד ביתר דיוק על היתרונות לגודל ברשויות המקומיות אמדתי מודל הבודק את השפעת גודל הרשות על ההוצאה לתושב ברשות. לוח 5 מציג את תוצאות האמידה. בבדיקה של השפעת גודל הרשות בכלל המדגם (185 רשויות) אני מגלה עדויות ליתרונות לגודל – גודל הרשות מתואם באופן שלילי עם ההוצאות לתושב. ברשויות עם מספר רב של תושבים, ההוצאות לתושב נמוכות יחסית לרשויות קטנות. ברם כאשר השמטתי מהמדגם את הרשויות הקטנות, המתאם קטן ונהיה לא מובהק. כך כאשר המדגם כולל רק רשויות בגודל של ביותר מ-7,000 תושבים (134 רשויות), המקדם קטן והוא אינו מובהק. כלומר ברשויות של יותר מ-7,000 תושבים, היתרונות לגודל כבר אינם מהותיים.

תוצאות אמידה זו אינן מרמזות בהכרח על יתרונות לגודל ברשויות של פחות מ-7,000 תושבים. ראשית, לא מן הנמנע שרמת ההוצאות הגבוהה של הרשויות הקטנות אינה נגזרת מחסרונות לקוטן, אלא דווקא מהתקצוב הממשלתי הנדיב. במילים אחרות, אפשר שהרשויות הקטנות הגדילו את רמת ההוצאות שלהן עקב התקצוב הממשלתי הגבוה שהן זכאיות לו, ולא עקב חסרונות לקוטן. שנית, ייתכן שהרשויות הקטנות מספקות שירותים ברמה גבוהה יותר וזו הסיבה לרמת ההוצאות הגבוהה, ולא קיומם של יתרונות לגודל. נציין עוד כי החוב עשוי לבטא נורמות ניהוליות או התנהגותיות של הרשות, ואלה לא תלויות בגודל היישוב.

על מנת לבדוק אם רמת ההוצאות הגבוהה של הרשויות נגזרת רק מהסיוע הממשלתי, בדקנו את ההשפעה של גודל היישוב על גובה ההכנסות העצמיות לתושב. אם הסיבה להוצאות הגבוהות של הרשויות הקטנות היא רק התקצוב הממשלתי הנדיב, נצפה שההכנסות העצמיות לתושב של רשויות אלו יהיו קטנות או זהות לאלו של הרשויות הגדולות. אולם תוצאות האמידה (ראו נספח 1) מראות כי ההכנסות העצמיות לתושב קטנות עם העלייה בגודל היישוב.¹⁶ כלומר, יישובים קטנים מגייסים יותר כסף מן התושבים, ככל הנראה כדי לפצות על היעדר יתרונות לגודל. תוצאה זו מחזקת את הסברה שהרשויות המקומיות הקטנות בישראל סובלות מהיעדר יתרונות לגודל, לפחות כל עוד מספר התושבים ברשות קטן מ-10,000.

16 הקשר בין המשתנים אינו לינארי, כלומר ההכנסות העצמיות לתושב קטנות עם העלייה בגודל היישוב, אך בקצב הולך ופוחת.

לוח 5 השפעת גודל הרשות על הוצאות לתושב

משתנה מוסבר: הוצאות לתושב בתקציב הרגיל								
8	7	6	5	4	3	2	1	
20,000	10,000	7,000	6,000	5,000	4,000	3,000	2,000	מספר התושבים ברשות הקטנה ביותר ברגסיה:
-148 (0.42)	-82 (0.53)	-154 (0.16)	-252 **(0.02)	-271 **(0.01)	-398 *** (0.00)	-379 *** (0.00)	-571 *** (0.00)	לוג מספר תושבים
0.78 (0.21)	0.46 (0.23)	0.58 (0.12)	0.45 (0.24)	0.04 (0.89)	-0.008 (0.98)	-0.54 ** (0.01)	-0.50 ** (0.02)	שכר ממוצע 2003
-0.00004 (0.35)	-0.00004 (0.19)	-0.00004 (0.10)	-0.00004 (0.16)	-0.00001 (0.72)	-0.00001 (0.76)	0.00003 ** (0.01)	0.00003 ** (0.04)	שכר ממוצע 2003 בריבוע
-878.4447 * (0.07)	-1256.98 *** (0.00)	-1269.7 *** (0.00)	-1523.3 *** (0.00)	-1648 *** (0.00)	-1872 *** (0.00)	-2092 *** (0.00)	-2381 *** (0.00)	רשות מוסלמית
- (.)	- (.)	165 (0.834)	-156 (0.851)	-277 (0.746)	-724 (0.344)	-786 (0.302)	-1346 ** (0.027)	רשות נוצרית
21 (0.984)	-108 (0.865)	266 (0.639)	-29 (0.956)	64 (0.902)	127 (0.798)	-17 (0.97)	-396 (0.429)	רשות דרוזית
3450 * (0.06)	4787 *** (0.00)	4651 *** (0.00)	5625 *** (0.00)	6932 *** (0.00)	7714 *** (0.00)	9301 *** (0.00)	10008 *** (0.00)	קבוצ
69	108	134	144	157	165	171	185	מספר תצפיות
0.27	0.26	0.30	0.28	0.26	0.27	0.29	0.33	Adjusted R ²

* מובהק ברמה של 10% ** מובהק ברמה של 5% *** מובהק ברמה של 1%

מקור: עיבוד המחבר מנתוני משרד הפנים.

5.1.1 השייך האתני של תושבי הרשות

אחד המשתנים העיקריים המביאים לשונות בין הרשויות הוא השייך האתני של תושבי הרשות. עקב שונות זו בחרנו לאמוד את המודל בנפרד עבור הרשויות היהודיות והערביות.

לוח 6 מציג את תוצאות החתך עבור הרשויות היהודיות. אפשר לראות כי ההשפעה של רוב המשתנים נשאר ללא שינוי מהותי יחסית לתוצאות בכלל הרשויות. בנוסף, בעמודה 4 נבדקה השפעתו של משתנה נוסף – כוחו של ראש הרשות במועצה (גודל רשימת ראש הרשות יחסית לסך המושבים במועצת הרשות). המקדם של משתנה זה הוא שלילי ומובהק, כלומר ברשויות שבהן רשימתו של ראש העיר גדולה יותר החוב קטן יותר.

כך למשל, רשות שבה רשימת ראש הרשות גדולה ב-10% מהמוצע מאופיינת בחוב הקטן בכ-6% יחסית למוצע בכלל הרשויות. ככל שרשימתו של ראש הרשות קטנה יותר, כך הוא חשוף יותר ללחצים מצד השותפים הקואליציוניים במועצת הרשות – לחצים אשר מביאים לעלייה בהוצאות ולגידול בחוב של הרשות. ממצא זה תואם את ממצאי הספרות, שעל פיהם קואליציות מאופיינות בחובות גבוהים יותר ברמה הארצית.

לוח 6 תוצאות החתך: רשויות יהודיות

משתנה מוסבר – חוב חלקי הכנסות בתקציב הרגיל, שנת 2004

4	3	2	1	שם המשתנה
0.088 *(0.048)	0.106 **(0.040)	0.107 **(0.044)	0.100 **(0.045)	שכר ממוצע למשרת שכיר ברשות, 2003
-0.006 **(0.002)	-0.007 **(0.002)	-0.007 **(0.002)	-0.007 **(0.002)	שכר ממוצע בריבוע
-0.066 **(0.020)	-0.011 (0.022)	-0.022 (0.021)	-0.017 (0.022)	לוג מספר תושבי הרשות
		0.353 **(0.115)		מספר רשימות בבחירות המקומיות
	-0.003 **(0.001)			תחרותיות פוליטית
-0.642 **(0.234)				אחוז רשימת ראש העיר
99	114	114	114	מספר תצפיות
0.20	0.13	0.17	0.09	Adjusted R ²

סטיות התקן מופיעות בסוגריים.

* מובהק ברמה של 10% ** מובהק ברמה של 5% *** מובהק ברמה של 1%

מקור: עיבוד המחבר מנתוני משרד הפנים.

לוח 7 מציג את תוצאות החתך עבור הרשויות הערביות. התמונה כאן אינה שונה מהותית מהתוצאות של כלל הרשויות, פרט לכך שהמשתנים של המודל הבסיסי מאבדים מרמת המובהקות שלהם (ככל הנראה עקב הירידה בגודל המדגם). המשתנים של המודל הבסיסי (לוג מספר תושבי הרשות, שכר תושבי הרשות) אינם מובהקים, וההבדל בין הרשויות המוסלמיות, הנוצריות והדרוזיות אינו מובהק אף הוא. המשתנים הפוליטיים שהיו מובהקים עבור כלל הרשויות מאבדים ממובהקותם – מספר הרשימות בבחירות מובהק רק ב-10%, והתחרותיות הפוליטית אינה מובהקת כלל.

כדי להבין טוב יותר את הדינמיקה הפוליטית ברשות הערבית בחרנו לבדוק משתנים פוליטיים נוספים הקשורים למבנה החמולתי של המשפחה ביישובים הערביים, מבנה אשר משפיע גם על הפוליטיקה ברמה המקומית (ראו בן בסט ודהן, פרק רביעי בספר זה). C3 הוא מספר התושבים השייכים לשלוש החמולות הגדולות חלקי סך התושבים ברשות (ינתח השוק' של שלוש החמולות הגדולות). ההרפינדל של הריכוזיות החמולתית הוא מדד לריכוזיות החמולתית ברשות (סכום ריבועי ינתחי השוק' של כל אחת מעשר החמולות הגדולות ברשות. ראו הרחבה בפרק הרביעי). ברגרסיות כלולים גם משתנים אלו בריבוע. בנוסף, כללנו את שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות (ממוצע של שתי מערכות הבחירות האחרונות – 1998 ו-2003).

רשויות המאופיינות בריכוזיות חמולתית גבוהה הן רשויות שבהן ישנו מספר מצומצם של חמולות גדולות. ברשויות אלו כוחה של החמולה צפוי להיות חזק יחסית, ובשל כך ייתכנו קשיים בגביית הארנונה מחברי החמולה ומתן הנחות בארנונה לחבריה. כאשר הכנסות הרשות הן נמוכות עקב אי-גביית ארנונה, הוצאותיה של הרשות תהיינה נמוכות אף הן, ולחלופין – רמת החוב צפויה להיות גבוהה.

בעמודות 4, 5 ו-6 אפשר לראות שהמשתנים הקשורים בריכוזיות החמולתית הם מובהקים, והם מהותיים כלכלית. שלושת המשתנים מראים כי רשויות שיש בהן ריכוזיות חמולתית גבוהה ושיעורי הצבעה גבוהים מאופיינות בחוב גבוה. רשויות הגבוהות בסטיית תקן אחת מממוצע מדד ההרפינדל החמולתי מאופיינות בחוב הגבוה בכ-4 נקודות אחוז מהממוצע. עלייה של נקודת אחוז אחת בינתח השוק' של שלוש החמולות הגדולות מביאה בממוצע לעלייה של 1.7 נקודות אחוז בחוב של הרשות. ישנו קשר חיובי ומובהק גם בין שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות ברשויות הערביות לבין גובה החוב. עלייה של נקודת אחוז אחת בשיעור ההצבעה מביאה לעלייה של כ-2 נקודות אחוז בחוב של הרשות (עמודה 6). שיעור הצבעה גבוה מעיד על תחרותיות פוליטית, והוא קשור למבנה החמולתי של המשפחה ביישוב הערבי (בן בסט ודהן, פרק רביעי בספר זה).

5.1.2. מבחני עמידות לתוצאות החתך

כדי לוודא שהתוצאות עמידות ואינן תלויות בספציפיקציה שבה בחרתי, ביצעתי מספר שינויים באמידה. לוח 8 מציג שינויים אלו. העמודה הראשונה זהה לעמודה 2 בלוח 4, והיא הספציפיקציה הבסיסית. עמודה 2 מציגה את תוצאות הרגרסיה לאחר השמטת תצפיות הקצה – שלוש תצפיות שבהן החוב חלקי ההכנסות נמוך מהאחוזון הראשון או גבוה מהאחוזון

ה-99. עמודה 3 מציגה את אומד הביניים (between estimator) – אומד שהתקבל ממיצוע התצפיות של כל רשות ורשות בשנים 2006-1997.¹⁷ עמודה 4 מציגה את תוצאות הרגרסיה שבה המשתנה המוסבר הוא החוב **לתושב** (בש"ח).

לוח 7 תוצאות החתך: רשויות ערביות
משתנה מוסבר – חוב חלקי הכנסות בתקציב הרגיל, שנת 2004

שם המשתנה	1	2	3	4	5	6
שכר ממוצע למשרת שכיר, 2003	0.311 (1.160)	0.203 (1.141)	0.434 (1.169)	0.418 (1.157)	0.332 (1.139)	0.386 (1.138)
שכר ממוצע בריבוע	-0.029 (0.141)	-0.018 (0.139)	-0.044 (0.142)	-0.030 (0.140)	-0.023 (0.138)	-0.033 (0.138)
משתנה דמי לרשות נוצרית	0.062 (0.227)	0.001 (0.225)	0.072 (0.227)	0.084 (0.228)	0.128 (0.224)	0.127 (0.224)
משתנה דמי לרשות דרוזית	0.148 (0.176)	0.129 (0.174)	0.152 (0.177)	0.108 (0.175)	0.111 (0.171)	0.100 (0.175)
לוג מספר תושבי הרשות	-0.057 (0.075)	-0.102 (0.078)	-0.053 (0.075)	-0.024 (0.079)	0.003 (0.080)	-0.0004 (0.078)
מספר הרשימות בבחירות המקומיות	-	*0.019 (0.010)	-	-	-	-
תחרותיות פוליטית	-	-	-0.005 (0.005)	-	-	-
הרפינדל לריכוזיות חמולתית	-	-	-	**5.239 (2.101)	-	-
הרפינדל לריכוזיות חמולתית בריבוע	-	-	-	** -14.525 (6.020)	-	-
C3	-	-	-	-	**0.027 (0.010)	-
C3 בריבוע	-	-	-	-	** -0.0002 (0.0001)	-
שיעור הצבעה בבחירות המקומיות	-	-	-	-	-	**0.021 (0.009)
מספר תצפיות	70	70	70	69	70	69
Adjusted R ²	0.22	0.26	0.24	-	-	-

סטיות התקן מופיעות בסוגריים.

* מובהק ברמה של 10% ** מובהק ברמה של 5% *** מובהק ברמה של 1%
הרגרסיה אינה כוללת את נתוני הרשויות הדרוזיות ברמת הגולן.

מקור: עיבוד המחבר מנתוני משרד הפנים.

17 עקב מגבלת נתונים המיצוע מתחיל בשנת 1999 ולא בשנת 1997 כמו הפאנל.

כפי שאפשר לראות בלוח 8, רוב המשתנים אינם רגישים לשינויים בספציפיקציה, והם אינם משנים את כיוון השפעתם או את רמת המובהקות. ביחוד ההשפעה של מספר המפלגות ושל השכר הממוצע אינה משתנה. ישנם שני שינויים מהותיים במבחני העמידות, ושניהם מופיעים בעמודה 4. ראשית, יש לזכור שהגודל הכמותי של המקדמים בעמודה 4 שונה עקב השינוי במשתנה המוסבר. שנית, אפשר לראות שהמקדם של הרשויות המוסלמיות מחליף סימן – אף שהרשויות המוסלמיות מאופיינות בחוב גבוה יחסית להכנסותיהן, הן מאופיינות בחוב נמוך לתושב. ההסבר לכך הוא שהרשויות המוסלמיות מאופיינות בהכנסות לתושב נמוכות יחסית. לבסוף, גם מספר התושבים נהפך למובהק בעמודה 4, אך זהו קשר מכני מפני שהמשתנה המוסבר הוא החוב מחולק במספר התושבים.

לוח 8 מבחני עמידות לתוצאות החתך: כלל הרשויות

משתנה מוסבר – חוב חלקי הכנסות בתקציב הרגיל, שנת 2004

משתנה מוסבר				שם המשתנה
4	3 [†]	2	1	
חוב לתושב (ש"ח)	חוב ממוצע חלקי הכנסות	חוב חלקי הכנסות	חוב חלקי הכנסות	
525 ** (234)	0.137 *** (0.041)	0.195 *** (0.072)	0.107 ** (0.050)	שכר ממוצע למשרת שכיר ברשות, 2003
-38 *** (13)	-0.009 *** (0.002)	-0.013 *** (0.004)	-0.007 ** (0.002)	שכר ממוצע ריבוע
-297 (380)	0.177 ** (0.077)	0.223 *** (0.079)	0.230 *** (0.082)	משתנה דמי לרשות מוסלמית
93 ** (739)	0.048 (0.152)	0.211 (0.145)	0.211 (0.159)	משתנה דמי לרשות נוצרית
1,077 * (582)	0.250 ** (0.104)	0.386 *** (0.114)	0.375 *** (0.125)	משתנה דמי לרשות דרוזית
-262 ** (109)	0.001 (0.020)	-0.027 (0.021)	-0.024 (0.023)	לוג מספר תושבי הרשות
1,280 *** (355)	0.197 ** (0.079)	0.240 *** (0.070)	0.232 *** (0.076)	מספר רשימות בבחירות המקומיות
184	1480	181	184	מספר תצפיות
0.21	0.19	0.27	0.25	Adjusted R ²

טיות התקן מופיעות בסוגריים.

* מובהק ברמה של 10% ** מובהק ברמה של 5% *** מובהק ברמה של 1%

הרגרסיה אינה כוללת את נתוני הרשויות הדרוזיות ברמת הגולן.

† כל המשתנים (המשתנה המוסבר והמשתנים המסבירים) בספציפיקציה זו הם ממוצעים לשנים 1999-2006.

מקור: עיבוד המחבר מנתוני משרד הפנים.

5.2. תוצאות הפאנל

לוח 9 מציג את תוצאות המודל שנאמד על נתוני פאנל לשנים 1997-2006. המודל נבדק בשימוש בשתי ספציפיקציות: עמודות 1 ו-3 כוללות מגמת זמן ואת המשתנים המקרו-כלכליים; עמודות 2 ו-4 כוללות משתני דמי לשנים השונות. המודלים נאמדים בשתי שיטות – הפרשים קבועים (fixed effects) ו-GMM. עמודות 1 ו-2 מציגות את אומד ה- $fixed\ effects$, ואילו עמודות 3 ו-4 מציגות את אומד ה-GMM.

המשתנה המוסבר הוא הגירעון הכלכלי השנתי חלקי הכנסות הרשות (תקציב רגיל). המשתנים המסבירים מתחלקים לקבוצות מספר:

- א. משתנים פוליטיים: משתנה דמי לשנות הבחירות.
 - ב. משתנים כלכליים וחברתיים-כלכליים: הפרש לוג מספר תושבי הרשות, הפרש השכר הממוצע של תושבי הרשות והפרש השכר הממוצע בריבוע.
 - ג. משתנים מקרו-כלכליים: הגירעון הממשלתי ושיעור צמיחת התמ"ג. בנוסף, כללנו משתני דמי לשנים השונות.
 - ד. עקב מתאם סדרתי במשתנה המוסבר כללנו פיגור של המשתנה המוסבר כמשתנה מסביר.
- המדגם עומד על 1496 תצפיות המורכבות מ-198 רשויות מקומיות על פני 8 שנים (1998-2006).¹⁸

השפעת הבחירות המקומיות

על מנת להבין את ההשפעה של הבחירות המקומיות על הגירעון ברשות עשינו שימוש במשתנה דמי אשר מקבל את הערך 1 כאשר השנה היא שנת בחירות. בשנים שניתחנו נערכו שתי מערכות של בחירות מקומיות – 1998 ו-2003. כפי שאפשר לראות בלוח 9, המשתנה של שנת הבחירות הוא חיובי ומובהק. בשנת בחירות ישנה עלייה של כ-4 עד 7 נקודות האחוז בגירעון של הרשות חלקי הכנסותיה. מדובר בעלייה גבוהה מאוד. יש לזכור כי ממוצע הגירעון הכלכלי על פני התקופה עומד על 0.2% בלבד. מקורה של העלייה בגירעון בשנת הבחירות היא, ככל הנראה, רצונו של ראש הרשות להציג גידול בפעילות כדי להיבחר מחדש.

18 עקב איחודי רשויות ומגבלת נתונים הפאנל אינו מאוזן, כלומר יש רשויות שעבורן חסרות תצפיות בחלק מהשנים. מכיוון שהאמידה ב-GMM מתבצעת בהפרשים הרי שהמדגם מתקצר בשנה ואינו כולל את שנת 1997. על מנת לשמור על אחידות בחרתי להשמיט את שנת 1997 גם מהאמידה בשיטת FE.

לוח 9 תוצאות הפאנל
 משתנה מוסבר: גירעון כלכלי חלקי הכנסות בתקציב הרגיל

4	3	2	1	
GMM	GMM	FE	FE	
0.05 **(0.02)	0.04 *** (0.006)	0.04 ** (0.01)	0.04 *** (0.006)	משתנה דמי לשנת בחירות
0.30 *** (0.06)	0.30 *** (0.05)	-	-	פיגור של הגירעון הכלכלי
0.02 (0.05)	0.03 (0.04)	0.04 (0.04)	0.05 (0.04)	לוג מספר תושבי הרשות
-0.003 (0.015)	-0.000 (0.014)	0.02 (0.01)	0.01 (0.01)	שכר ממוצע של תושבי הרשות
-0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)	שכר ממוצע בריבוע
-	0.002 ** (0.001)	-	-0.001 ** (0.000)	מגמת זמן
+	-	+	-	משתני דמי לשנים
4	3	2	1	
GMM	GMM	FE	FE	
-	-	0.07	0.04	Adjusted R ²
0.01	0.01	-	-	מבחן סרגן
0.21	0.19	-	-	מבחן למתאם סדרתי מסדר שני
1454	1454	1858	1858	מספר תצפיות
197	197	198	198	מספר רשויות
8	8	10	10	מספר שנים

סטיות התקן מופיעות בסוגריים.

* מובהק ברמה של 10% ** מובהק ברמה של 5% *** מובהק ברמה של 1%

מקור: עיבוד המחבר מנתוני משרד הפנים.

המשתנים החברתיים-כלכליים

מצאתי כי להפרש לוג מספר התושבים אין השפעה מובהקת על הגירעון (חלקי הכנסות) של הרשות. בניגוד לחתך, למקדם ישנו סימן חיובי אך הוא אינו מובהק. סיבה אפשרית להבדל בסימן יחסית לחתך נובעת מכך שבפאנל ניתחתי את ההשפעה של עלייה במספר תושבי הרשות לאורך זמן, בעוד שבחתך השוויתי רשויות בגדלים שונים בנקודת זמן מסוימת. עלייה

במספר התושבים ברשות לאורך זמן מביאה לגידול בהוצאות הרשות, אך גם בפוטנציאל ההכנסות. המקדם החיובי ברגרסיות הפאנל מרמז כי, לפחות בטווח הקצר, הוצאות הרשות גדלות יותר מן ההכנסות בעת גידול באוכלוסיית הרשות. ברם תוצאות אלו, כאמור, אינן מובהקות ולפיכך אין להסתמך עליהן.

הפרש שכר התושבים וכן הפרש השכר בריבוע אינם מובהקים לאורך מרבית הספציפיקציות. בה בעת מקדם הפרש השכר הוא חיובי והמקדם של הפרש השכר בריבוע הוא שלילי. המשמעות היא שעלייה בשכר של תושבי הרשות תביא לעלייה בגירעון חלקי ההכנסות של הרשות. מתאם חיובי זה אינו לינארי, והעלייה בשכר משפיעה פחות ופחות ככל שעולה השכר. המשמעות הכלכלית של הסימן של המקדם אינה ברורה, שהרי גידול בשכר התושבים צפוי להגדיל את בסיס המס של הרשות, להביא לגידול בהכנסות ולהקטין על כן את הגירעון. אולם בכל מקרה אין למקדם משמעות סטטיסטית עקב רמת המובהקות הנמוכה.

5.2.1. בדיקות עמידות

כדי לוודא שהתוצאות הן עמידות ואינן תלויות בספציפיקציה שנבחרה, ביצעתי שינויים אחדים באמידה. לוח 10 מציג שינויים אלו. העמודה הראשונה זהה לעמודה 4 בלוח 9, והיא הספציפיקציה הבסיסית. עמודה 2 מציגה את תוצאות הרגרסיה לאחר השמטת תצפיות הקצה – 21 תצפיות שבהן הגירעון הכלכלי חלקי ההכנסות נמוך מהאחוזון הראשון או גבוה מהאחוזון ה-99. עמודה 3 מציגה את האומדן של Blundell and Bond (1998). עמודה 4 מציגה את תוצאות הרגרסיה ובה המשתנה המוסבר הוא **הפרש החוב** ולא הגירעון הכלכלי.¹⁹

כפי שאפשר לראות בלוח 10, בעמודות 1-3 המקדמים אינם משתנים מהותית. בעמודה 4 אנו רואים כי המקדם של שנת הבחירות גדל מהותית יחסית למודל הבסיסי. סיבה אפשרית לכך היא שבשנת הבחירות הגירעון בתקציב הלא רגיל גדל מאוד יחסית לגידול שמציג הגירעון בתקציב הרגיל.

19 הפרש החוב שונה מהגירעון הכלכלי מפני שמצד אחד הוא כולל גם גירעונות שמקורם בתקציב הלא רגיל, ומצד אחר הוא כולל מענקים ממשלתיים שמטרתם לצמצם את החוב.

לוח 10 בדיקות עמידות לתוצאות הפאנל
 משתנה מוסבר: גירעון כלכלי חלקי הכנסות בתקציב הרגיל

4	3	2	1	
AB	BB	AB	AB	
הפרש רמת החוב חלקי ההכנסות	גירעון כלכלי חלקי הכנסות בתקציב הרגיל			משתנה מוסבר
0.16 *** (0.04)	0.04 ** (0.02)	0.05 *** (0.01)	0.05 ** (0.02)	משתנה דמי לשנת בחירות
0.03 (0.06)	0.35 *** (0.04)	0.17 *** (0.04)	0.30 *** (0.06)	פיגור של הגירעון הכלכלי
0.18 (0.14)	0.04 (0.03)	0.04 (0.04)	0.02 (0.05)	לוג מספר תושבי הרשות
-0.002 (0.026)	-0.004 (0.016)	-0.003 (0.012)	-0.003 (0.015)	שכר ממוצע של תושבי הרשות
0.000 (0.001)	-0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)	שכר ממוצע בריבוע
+	+	+	+	משתני דמי לשנים
0.22	0.14	0.86	0.21	מבחן למתאם סדרתי מסדר שני
0.35	0.00	0.01	0.01	מבחן הנסן
1232	1664	1431	1454	מספר תצפיות
197	198	197	197	מספר רשויות
7	9	8	8	מספר שנים

טטיות התקן מופיעות בסוגריים.

* מובהק ברמה של 10% ** מובהק ברמה של 5% *** מובהק ברמה של 1%

מקור: עיבוד המחבר מנתוני משרד הפנים.

6. סיכום ומסקנות

כפי שאפשר לראות מהתוצאות, למנגנון הפוליטי השפעה רבה על מצבן התקציבי של הרשויות המקומיות בישראל. ראשית, שנות הבחירות מאופיינות בגירעונות גבוהים מאוד ברשויות המקומיות. בנוסף, ישנו מתאם בין התחרותיות הפוליטית לבין רמת החוב – ככל שהתחרותיות הפוליטית גבוהה יותר כך גדל החוב. רשויות שבהן מספר רב של רשימות מתמודדות בבחירות המקומיות מאופיינות בחובות גבוהים. תופעה זו ווחת ברשויות היהודיות והערביות גם יחד. בנוסף, ברשויות היהודיות

לכוחו של ראש העיר במועצה יש השפעה ניכרת. אני מוצא כי רשויות שבהן לראש העיר רשימה קטנה במועצת העיר מאופיינות בחוב גבוה יחסית. סיבה אפשרית לכך היא היכולת המצומצמת של ראש העיר להדוף לחצים של שותפיו הקואליציוניים להגדלת התקציב. ברשויות ערביות יש לחמולה השפעה רבה על המצב התקציבי. רשויות שיש בהן כמה חמולות גדולות מאופיינות בחובות גבוהים יחסית לרשויות שאין בהן ריכוזיות חמולתית. הסיבה לכך היא שההצבעה לבחירות המקומיות היא על בסיס חמולתי. החמולה שנמצאת בשלטון מיטיבה עם חבריה וכך היא צוברת חובות גבוהים.

גם למשתנים החברתיים-דמוגרפיים השפעה על המצב התקציבי, גם אם היא קטנה יחסית. להכנסה של תושבי הרשות יש השפעה על חוב הרשות. בהשוואה בין רשויות נמצא כי ברמות ההכנסה הנמוכות ישנו מתאם חיובי בין החוב לבין הכנסת התושבים – רשות שבה מתגוררים תושבים בעלי הכנסה גבוהה יותר תהיה בעלת חוב גבוה יותר. הסיבה לכך היא ככל הנראה מגבלת מימון בקרב הרשויות החלשות. ברשויות עם תושבים בעלי הכנסה גבוהה יחסית המצב מתהפך, והחוב קטן ככל שברשות מתגוררים תושבים בעלי הכנסה גבוהה יותר.

השפעת מספר התושבים ברשות על מצבה התקציבי אינה מהותית. נמצא כי משתנה זה מובהק רק בחלק מהספציפיקציות שנבדקו בחדך, והוא כלל אינו מובהק בפאנל. למרות קיומם האפשרי של יתרונות לגודל אינני מוצא כי רשויות קטנות יותר הן בעלות חובות או גירעונות גדולים יותר. זאת ועוד, לפי ניתוח הפאנל המתאם (שאינו מובהק) הוא חיובי, כלומר רשויות קטנות יותר נוטות להיות בעלות גירעונות קטנים יותר.

נספח

השפעת גודל הרשות על גובה ההכנסות העצמיות

לוח כ-1 תוצאות הרגרסיה של גודל הרשות על גובה ההכנסות העצמיות, 2004
 משתנה מוסבר: הכנסות עצמיות לתושב

שם המשתנה המסביר	
לוג מספר תושבי הרשות	-948 ***(259)
לוג מספר תושבי הרשות בריבוע	192 **(42)
שכר ממוצע למשרת שכיר ברשות, 2003	206 *(120)
שכר ממוצע בריבוע	3.3 (6.6)
רשות מוסלמית	-983 ***(198)
רשות נוצרית	-983 **(385)
רשות דרוזית	-962 ***(313)
מספר תצפיות	185
Adjusted R ²	0.63

סטיות התקן מופיעות בסוגריום.

* מובהק ברמה של 10% ** מובהק ברמה של 5% *** מובהק ברמה של 1%
 הרגרסיה אינה כוללת את נתוני הרשויות הדרוזיות ברמת הגולן.

מקור: עיבוד המחבר מנתוני משרד הפנים.

רשימת המקורות

ברנדר, ע', 2003 (יוני). 'השפעת ביצועי התקציב על תוצאות הבחירות לרשויות המקומיות בישראל, 1989-1998', **סקר בנק ישראל** 75, ירושלים: בנק ישראל.

נבון, ג', 2005. **הדינאמיקה התקציבית ברשויות המקומיות**, סדרת מאמרים לדיון 2005.06, ירושלים: בנק ישראל.

רזין, ע', 1998. **פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל 1995-1972**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

—, 1999. **פערים תקציביים בין רשויות מקומיות קטנות לגדולות בישראל**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

רזין, ע', וע' ברנדר, 2004. **רפורמה בשלטון המקומי: ביזור לראויים ואבזור לחלשים**, נייר עמדה 55, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

- Alesina, A., and A. Drazen., 1991. 'Why Are Stabilizations Delayed?' *American Economic Review* 81: 1170-1188.
- Arellano, M., and S. Bond, 1991. 'Some Tests of Specifications for Panel Data: Monte Carlo Evidence and an Application to Employment Equations,' *Review of Economic Studies* 58: 277-297.
- Baber, W. R., and P. K. Sen, 1986. 'The Political Process and the Use of Debt Financing by State Governments,' *Public Choice* 48 (3): 201-215.
- Ben Porath, Y., 1975. 'The Years of the Plenty and the Years of the Famine: A Political Business Cycle,' *Kyklos* 28: 400-403.
- Blunndel, R., and S. Bond, 1998. 'Initial Conditions and Moment Restrictions in Dynamic Panel Data Models,' *Journal of Econometrics* 87 (1): 115-143.
- Brender, A., 2005. *Ethnic Segregation and the Quality of Local Government in the Minorities' Localities: Local Tax Collection in the Israeli-Arab Municipalities as a Case Study*, Bank of Israel Discussion Paper 2005.01, Jerusalem: Bank of Israel.
- Brender, A., and A. Drazen, 2005. 'Political Budget Cycles in New Versus Established Democracies,' *Journal of Monetary Economics* 52: 1271-1295.
- Hibbs, D. A., 1977. 'Political Parties and Macroeconomic Policy,' *The American Political Science Review* 71 (4): 1467-1487.

- Inman, R. P., 1995. 'How to Have a Fiscal Crisis: Lessons from Philadelphia,' *American Economic Review* 85: 378-383.
- Kalchheim, C., and S. Rozevitch, 1990. 'Deficits in Local Government Budgets in Israel: A Reflection of Political Cycles and an Expression of Local Autonomy,' *Public Budgeting and Finance* 10: 67-77.
- Kornai, J., 1979. 'Resource-Constrained Versus Demand-Constrained Systems,' *Econometrica* 47: 801-819.
- Kornai, J., E. Maskin, and G. Roland, 2003. 'Understanding the Soft Budget Constraint,' *Journal of Economic Literature* 41: 1095-1136.
- Nickel, S., 1981. 'Biases in Dynamic Models with Fixed Effects,' *Econometrica* 49: 1417-1426.
- Nordhaus, W. D., 1975. 'The Political Business Cycle,' *Review of Economic Studies* 42: 169-190.
- Persson, T., and G. Tabellini, 1999. 'The Size and Scope of Government: Comparative Politics with Rational Politicians,' *European Economic Review* 43 (4-6): 699-735.
- Roubini, N., and J. Sachs, 1989. *Political and Economic Determinants of Budget Deficits in Industrial Democracies*, NBER Working Papers 2682, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Singh, R., and A. Plekhanov, 2005. *How Should Subnational Government Borrowing Be Regulated? Some Cross-Country Empirical Evidence*, IMF Working Paper WP/05/04.
- Solé-Ollé A., 2006. 'The Effects of Party Competition on Budget Outcomes: Empirical Evidence from Local Government in Spain,' *Public Choice* 126: 145-176.

פרק שלישי

תהליך התקצוב ברשויות המקומיות

להלכה ולמעשה

עדיט סדן־סמט

תקציר

תהליך התקצוב של הרשויות המקומיות מורכב מארבעה שלבים עיקריים: הכנת התקציב ברשות המקומית, אישור התקציב על ידי מועצת הרשות המקומית, אישור התקציב על ידי משרד הפנים וביצוע התקציב. מאזן הכוחות בין השחקנים המעורבים בכל אחד מהשלבים הללו, ובפרט כוחו של השלטון המרכזי בתהליך, משפיע על יציבותו הפיסקלית של השלטון המקומי. מאזן זה מתעצב מתוך שילוב בין הכללים של תהליך התקצוב שנקבעו בחוק לבין הכללים של תהליך התקצוב דה־פקטו.

בחינת תהליך התקצוב של הרשויות המקומיות מצביעה על פער ניכר בין כוחו היחסי של משרד הפנים בתהליך על פי החוק לבין מידת הריכוזיות שישנה בפועל. פער זה בא לידי ביטוי בתהליך אישור התקציב על ידי משרד הפנים ובפיקוח והבקרה של משרד הפנים על ביצוע התקציב ברשויות המקומיות. רובם המכריע של תקציבי הרשויות המקומיות מאושר לאחר תחילת שנת התקציב ולעתים אף לאחר סיומה. לפיכך הבקרה התקציבית מתבצעת בעיקרה מול תקציב שלא אושר על ידי המשרד. כמו כן מערך הבקרה התקציבית מתקשה לאותת על היווצרותו של משבר פיסקלי ברשות מקומית בזמן אמת או בסמוך לו. בנוסף, משרד הפנים איננו מנצל במלואן סמכויות שניתנו לו על פי חוק והעשויות להגדיל את התמריצים לניהול פיסקלי תקין ברשויות המקומיות. למעשה משרד הפנים מפעיל את מלוא כובד משקלו רק בדיעבד, לאחר היווצרותו של משבר תקציבי, באמצעות הסמכויות שניתנו לו במסגרת תיקוני החקיקה שנעשו בשנת 2004: מינוי חשבים מלווים, גובים ממונים וועדות ממונות.

* ברצוני להודות לפרופ' אבי בן בסט ולד"ר מומי דהן שהנחו אותי בכתיבת מאמר זה. בנוסף, תודתי לרן אייזנברג, דברת זילברשטיין, עודד סטקלוב, דודי ספיר, לילי פיינטוך ורני פינצי על נכונותם לתרום מידיעותיהם ומניסיונם. וכן תודתי לאנשי משרד הפנים, משרד האוצר והרשויות המקומיות שהתראיינו לצורך כתיבת המאמר (ראו רשימת המרואיינים ברשימת המקורות).

כללי התקצוב של שירותי הרווחה, ובעיקר שיטת המציינג, אינם מאפשרים למזער את חשיפתם של שירותי הרווחה – שמספקות המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות – למשברים פיסקליים מקומיים. כמו כן הפרשנות הדומיננטית של נוסחת ההקצאה של מענקי האיזון חושפת את מענק האיזון לקיצוצים רוחביים בתקציב הממשלה. למעשה שיטת התקצוב של מענקי האיזון מאפשרת לשלטון המרכזי לכפות על השלטון המקומי, ובפרט על רשויות חלשות, לשאת בנטל הגירעון של השלטון המרכזי.

1. מבוא

תהליך התקצוב של הרשויות המקומיות מורכב מארבעה שלבים עיקריים: הכנת התקציב ברשות המקומית, אישור התקציב על ידי מועצת הרשות המקומית, אישור התקציב על ידי משרד הפנים וביצוע התקציב. בכל אחד משלבים אלו מעורבים שחקנים מהשלטון המקומי ומהשלטון המרכזי. הכללים של תהליך התקצוב מכתיבים מאזן כוחות בין השחקנים המעורבים בנוגע לשליטה במדיניות הפיסקלית של השלטון המקומי. לפיכך כוחם היחסי של השחקנים המעורבים בכל אחד משלבי תהליך התקצוב משפיע על יציבותו הפיסקלית של השלטון המקומי בישראל. בעבודה זו נבחן את תרומת מארג יחסי הכוחות המאפיינים את תהליך התקצוב של הרשויות המקומיות בישראל ליציבותו הפיסקלית של השלטון המקומי.

יחסי הכוחות בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי לעניין תקציביהן של הרשויות המקומיות מתנהלים, מטבע הדברים, על הציר שבין ביזור לריכוז. אלו משפיעים על שני כוחות עיקריים – ובו בזמן מושפעים מהם – שאת חותמם על התהליך ננסה להאיר ולאפיין. ראשית, המתח שבין הגידול ברווחה החברתית, מחמת ייצוג של העדפות וטעמים מקומיים, לבין נזקיהן של השפעות חיצוניות הנובעות מביזור בניהול התקציבי של השלטון המקומי. כך למשל, תחרות לא מרוסנת בין רשויות מקומיות על מקורות הכנסה עשויה לגרור שחיקה של תעריפי המס המקומיים עד כדי פגיעה ברמת השירותים המקומיים שרשויות מקומיות תוכלנה לספק. בדומה לכך, ללא פיקוח עשויות רשויות מקומיות לבחור להקים ברכת חמצון או להשליך אשפה במיקום שיפגע בתושביה של הרשות הסמוכה.

הכוח השני המשפיע על יחסי הכוחות בתהליך התקצוב והמושפע מהם הוא הפיתוי הניצב בפני כל אחת מרמות השלטון לגלגל את הוצאותיה וגירעונותיה אל רעותה. בעבודה זו תיבחן תרומתם של כללי תהליך התקצוב לימשחק מלחמה זה.

ניתוח יחסי הכוחות בין השחקנים המעורבים בתהליך התקצוב ייעשה לאור השילוב בין כללי התקצוב שהותוו על ידי המסגרת החוקית לפעילות הרשויות המקומיות לבין מתווה הפעילות דה-פקטו. כמו כן תיערכנה השוואות בין מאפייני סביבת העבודה הפיסקלית של השלטון המקומי בישראל לבין הדפוסים המקובלים במדינות המפותחות. השוואות אלו תאפשרנה לחדד את ההבחנות באשר לנקודות החוזק והתורפה של ההסדרים הרווחים בישראל.

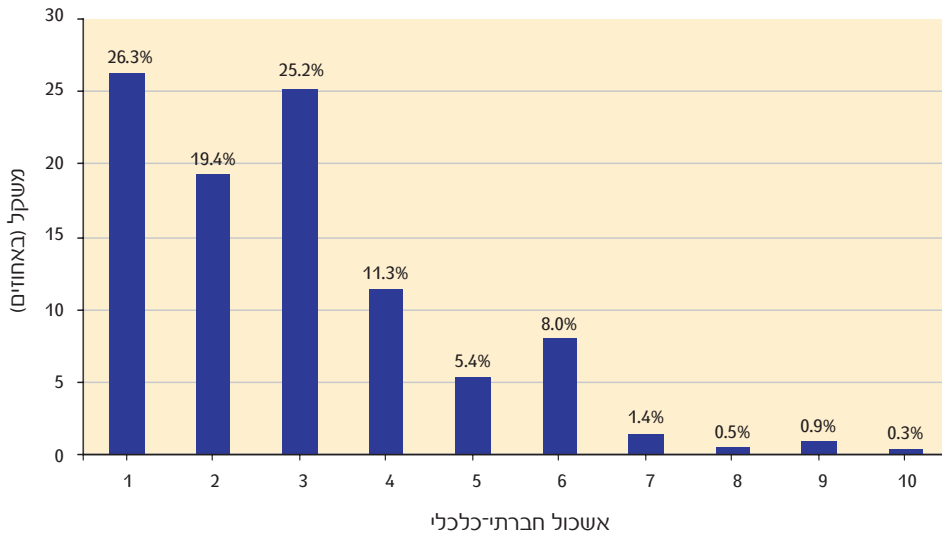
2. הכנת התקציב ואישורו ברשות המקומית

ראשיתו של תהליך התקצוב ברשויות המקומיות הוא הכנת התקציב ואישורו על ידי הדרג הנבחר ברשות המקומית. הצעות התקציב של הרשויות המקומיות נדרשות לעמוד במתכונת אחידה שנקבעת על ידי משרד הפנים, המתפרסמת בטופס 'הנחיות להגשת התקציב' שמפיץ המשרד מדי שנה (נספח 1). פרסומן של ההנחיות נעשה על פי רוב לאחר המועד שבו אמורה הרשות המקומית להשלים את עיקר הכנת התקציב, ועל כך יפורט בהמשך.¹

מסגרת ההכנסות וההוצאות הצפויות מתבססת על אומדנים בלבד, והיא עשויה להשתנות עם אישור תקציב המדינה בכנסת. משנה חשיבות לעניין זה יש למועד הפרסום של סכום מענקי האיזון, משני טעמים: משקלם הגדול של מענקי האיזון בהכנסותיהן של רשויות חלשות (תרשים 1); והעובדה שמענקי האיזון חשופים – כמו סעיפי תקציב אחרים – לקיצוצים רוחביים. במהלך אישור תקציב הממשלה בין השנים 2004 ל-2008 היה מועד הפרסום המוקדם ביותר של גובה מענקי האיזון מרס והמאוחר ביותר – אוגוסט. לוח זמנים זה פוגע ביכולתה של הרשות המקומית להכין תקציב התואם את הכנסותיה, ככל שגדלה התלות שלה במענקי האיזון.

1 מועד פרסום ההנחיות איננו קבוע: ההנחיות להגשת תקציב 2003 נשלחו בינואר 2003; ההנחיות להגשת תקציבי 2004 ו-2005 נשלחו במרס 2004 ו-2005, בהתאמה; בשנים 2006-2008 נשלחו ההנחיות במהלך חודש נובמבר, לפני תחילתה של שנת התקציב (מבקר המדינה, 2007א).

תרשים 1 משקל מענקי האיזון בסך ההכנסות של הרשויות המקומיות בתקציב הרגיל לפי אשכול חברתי-כלכלי, 2006



הערות:

1. הנתונים אינם כוללים מועצות אזוריות.
2. הנתונים אינם כוללים את נתוני באקה'ג'ת, טייבה וג'וליס שלא דיווחו על ביצועיהן הכספיים לשנת התקציב 2006.

מקור: עיבוד מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **הרשויות המקומיות בישראל 2006**, קובץ נתונים לעיבוד.

הכנת הצעת התקציב של הרשות המקומית, שמתחילה בחודש ספטמבר או מוקדם יותר, היא באחריותו של גזבר הרשות. מסגרת התקציב הכוללת נקבעת לאור אומדן ההכנסות וההוצאות הצפויות ולנוכח יעדי המדיניות שקבע ראש הרשות. בהתאם למסגרת התקציב והדגשים שהציב ראש הרשות, מחלקות הרשות מתבקשות להכין הצעת תקציב, כל אחת בתחום אחריותה.

חלק הארי של תהליך התקצוב ברשויות המקומיות מוקדש להכנת התקציב הרגיל, הוא תקציב הפעילויות השוטפות של הרשות המקומית. תהליך אישור התקציב כפוף למסגרת של לוחות זמנים וצעדים שנקבעו בחוק (לוח 1). אם לא אושרה הצעת התקציב על ידי מועצת הרשות עד תחילת שנת הכספים, הרשות רשאית להוציא בכל חודש סכום השווה לחלק השנים עשר מן התקציב השנתי הקודם (בתוספת סכום שאישר השר בהתחשב בהתייקרויות או בנסיבות מיוחדות).

לוח 1 תהליך אישור התקציב ברשות המקומית

לוחות זמנים	שלבי התהליך
	טיוטה של הצעת התקציב בליווי הסברים רלוונטיים מוגשת לאישור ועדת הכספים של מועצת הרשות (בעיריות) או לוועדת ההנהלה של הרשות (ברשויות מקומיות ובמועצות אזוריות). ²
עד עשרה ימים לפני מועד הדיון במליאת מועצת הרשות.	הצעת התקציב בליווי הסברים מועברת לידי חברי מועצת הרשות.
לא יאוחר מחודשיים לפני תחילת שנת הכספים (אחד בנובמבר).	הצעת התקציב מועברת, בליווי הערותיה של ועדת הכספים/ועדת ההנהלה, למליאת מועצת הרשות.
לא יאוחר משבועיים מהיום שבו הוגשה לידיה ההצעה.	דיון במליאת מועצת הרשות.
לא יאוחר מ־31 בדצמבר. בסמכותו של שר הפנים לפזר את המועצה אם התקציב לא אושר עד שלושה חודשים ממועד אישור תקציב המדינה. מועד זה הוא למעשה המועד החוקי האחרון לאישור התקציב. ³	אישור הצעת התקציב במליאת מועצת הרשות.

מקור: פקודת העיריות [נוסח חדש], סעיף 206. פקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש], סעיף 34א.

2 הסמכות הפורמלית לאשר תקציבים או להכניס בהם שינויים נתונה בידי מליאת מועצת הרשות. תפקידה של ועדת הכספים הוא לייעץ למועצה לאחר שדנה בהצעת התקציב ומשמעויותיה (משרד הפנים, האגף למנהל מוניציפלי, **המדריך השימושי לנבחר ברשות המקומית** – מהדורת אינטרנט, מעודכנת לחודש מאי 2007, חלק ד: 'המועצה וועדות סביב לה, פרסומי מערכת המפעמים':

[www.moin.gov.il/Apps/PubWebSite/publications.nsf/All/3E79F63A1B293791\(422571D7003A4B11/\\$FILE/Publications.pdf?OpenElement](http://www.moin.gov.il/Apps/PubWebSite/publications.nsf/All/3E79F63A1B293791(422571D7003A4B11/$FILE/Publications.pdf?OpenElement)

3 בסמכותו של שר הפנים לפזר את המועצה ולמנות ועדה קרואה, אם המועצה לא אישרה את הצעת התקציב שהובאה בפניה בתוך שלושה חודשים ממועד אישור תקציב המדינה בכנסת. אם טרם מלאו שישה חודשים לכהונתו של ראש הרשות, בסמכותו של שר הפנים לפזר את המועצה בתוך שישה חודשים (ולא שלושה) ממועד אישור תקציב המדינה בכנסת. בסמכות השר להאריך את התקופה בשלושה חודשים נוספים, אם שוכנע שאלו יביאו לאישור התקציב וכי עיכוב נוסף לא יגרום לגידול של מעל 10% בגירעון השוטף (בחישוב שנת) או לניהול כספי לא תקין [חוק המדיניות הכלכלית 2004, פרק ט: רשויות מקומיות, סעיף 16 (ב1), תיקון לסעיף 206 (ב1) בפקודת העיריות].

מאזן הכוחות בשלב אישור התקציב מושפע ממשקל סיעתו של ראש הרשות במועצה. ככל שגדלה התלות של ראש הרשות בחברי הקואליציה, כך גדל כוחן של ועדת הכספים ומליאת מועצת הרשות וגדל ה'מחיר', במונחי חריגה מהצעת התקציב הראשונית, שגובים הדיונים בוועדת הכספים ובמועצת הרשות. כמו כן במצבים כאלה גדלה המעורבות של ראש הרשות במאמצי השכנוע שהצעת התקציב היא מסגרת התקציב הראויה.

מידת ההתעמקות של מליאת המועצה בהצעת התקציב המוגשת לה משתנה מרשות לרשות. ככלל, חברי מועצה ממלאים את תפקידם ללא שכו, כך שחברותם במועצה איננה עיסוקם המרכזי. לפיכך הם מתקשים להקדיש את הזמן הדרוש ללימוד מעמיק של הצעת התקציב. כמו כן לעתים קרובות אין בידיהם הכלים המקצועיים שיאפשרו בקרה מעמיקה של התקציב. לכן, על פי רוב, חברי הוועדה וחברי המועצה נוטים להתמקד בסעיפים ספציפיים, אם מתוך נגיעתם לתחומי האחריות של ועדות המועצה ואם מתוך השלכותיהם על הציבור שהם מייצגים.

נדיר שמועצת הרשות אינה מאשרת את הצעת התקציב שהוגשה לה, אם כי ברשויות רבות המועצה מאשרת את הצעת התקציב לאחר המועד הקבוע בחוק (לוח 2). רשויות שבהן אישור התקציב מסתיים עד תחילת שנת הכספים, הן לרוב רשויות שתלותן במימון הממשלתי קטנה. לכאורה רשויות שלא אישרו את תקציבן לפני תחילת שנת הכספים אמורות להיות מוגבלות מדי חודש לחלק השנים עשר מתקציב השנה קודמת. בפועל, רשויות רבות אינן פועלות על פי מתווה זה.⁴

לוח 2 התפלגות הרשויות המקומיות לפי מועד אישור תקציב 2005 במועצת הרשות

שיעור הרשויות	מועד אישור הצעת התקציב על ידי מועצת הרשות המקומית
13%	עד 31 בדצמבר
61%	לאחר תחילת שנת התקציב ולפני תום שלושה חודשים ממועד אישור תקציב המדינה
25%	לאחר תום שלושה חודשים ממועד אישור תקציב המדינה
1%	מועצת הרשות לא אישרה את התקציב
100%	סך הכול

מקור: דוח מבקר המדינה 2007.

4 מבקר המדינה (2007א) מציין כי התופעה רווחת ברשויות רבות, ללא נתון מדויק. מבדיקה שנערכה עם האגף לשלטון מקומי במשרד הפנים עולה כי המשרד איננו מקפיד על אכיפתה של מגבלה זו.

בצד הכנת התקציב הרגיל כולל תהליך הכנת התקציב גם **הכנת התקציב הבלתי רגיל** (להלן: תב"ר), תקציב הפיתוח של הרשות המקומית. לפי הנחיות המחוקק, חובה על ראש הרשות להגיש את התקציב למועצת הרשות במועד שיאפשר לה לדון בו ולאשרו לפני התחלת ביצוע הפעולה. בשל אופיו הייחודי של התב"ר, משרד הפנים נמנע מלקבוע הנחיות מפורטות להליך אישור התב"ר ברשויות, והוא מסתפק, בדומה למחוקק, במתן הנחיות כלליות שיבטיחו הליך נאות. לפי הנחיות אלו, על ראש הרשות לאשר את התב"ר בוועדת הכספים בטרם יציגו לפני מליאת מועצת הרשות, ועליו להקפיד לקיים את כללי הניהול של ישיבות המועצה.

בפועל, בשנים 1999-2001 התחילו כ-20% מהרשויות לבצע תב"רים לפני אישור מועצת הרשות. ב-2005 עמד נתון זה על כ-13%. מניתוח ממצאי הביקורת ברשויות המקומיות עולה כי חריגות אלה נובעות משתי סיבות עיקריות. ראשית, בתחילתה של כל שנת תקציב מציגים לפני מליאת מועצת הרשות דגשים כלליים בתכנית הפיתוח השנתית, וברשויות יהודיות קטנות הנטייה היא לראות לעתים באישור שנתנה המליאה לתכנית הכללית תחליף לאישור התב"ר של כל פרויקט. שנית, ברשויות שבהן מכהנת מועצה לעומתית (בעיקר ערביות) נטיית הדרג הפוליטי היא ללחוץ על הדרג המקצועי להתחיל בביצוע הפרויקט בטרם אושר על ידי המועצה, על מנת להימנע מאי-אישורו של התב"ר על ידי מליאת המועצה.

בחינה השוואתית של השלבים העיקריים בתהליך הכנת התקציב מעלה כי התהליך בישראל איננו חריג בנוף הבין-לאומי.⁵ מסקר שנערך במדינות החברות במועצה האירופית עולה כי במרביתן המחלקה הפיננסית של הרשות המקומית היא האמונה על הכנת התקציב. מידת הביזור הנהוגה בהכנת טיוטת התקציב – שבאה לידי ביטוי במידת המעורבות

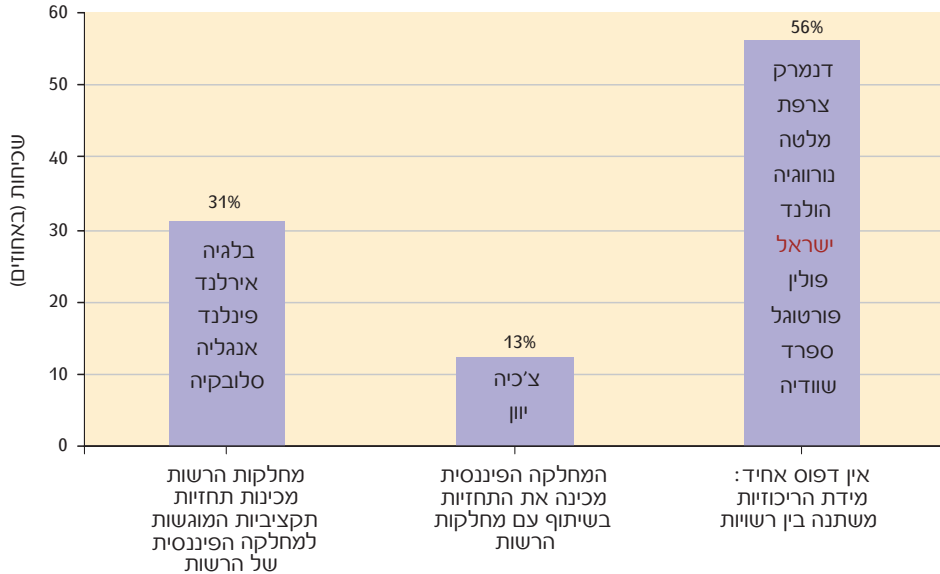
5 Report by the Steering Committee on Local and Regional Democracy, 2002. *Budgetary Procedures and Budget Management at Local Authority Level*, Council of Europe: www.coe.int/t/e/legal_affairs/local_and_regional_democracy/documentation/library/localregionalauthorities/78.pdf

הנתונים המוצגים להלן מתבססים על סקר (שעליו מתבסס הדוח) שכלל את בלגיה, קרואטיה, צ'כיה, דנמרק, פינלנד, צרפת, יוון, אירלנד, מלטה, נורווגיה, הולנד, פולין, פורטוגל, רוסיה, סלובקיה, סלובניה, ספרד, שוודיה, הרפובליקה היוגוסלבית לשעבר של מקדוניה ואנגליה.

בחלק מהסעיפים האופן שבו הוצגו הנתונים מלמד על התפלגות הדפוסים בין המדינות השונות. במקרים כאלו עובדו הנתונים לידי הצגה גראפית. בחלק אחר של הסעיפים, הטקסט מתייחס לרוב המדינות ומציג את המדינות שפועלות על פי אותו הדפוס. עם זאת לא ברור אם שאר המדינות פועלות לפי דפוסים אחרים או שהן לא השיבו על חלק זה בשאלונים.

של האגפים המקצועיים של הרשות בהכנתו – משתנה ממדינה למדינה ומרשות לרשות.

תרשים 2 דפוס המעורבות של מחלקות הרשות בהכנת התקציב



הערה: הנתונים המובאים כוללים רק את המדינות שהשתתפו בסקר והשייכות לארגון OECD. לפיכך הנתונים אינם מעידים על מקומה של ישראל ביחס לכלל מדינות OECD, אלא הם אינדיקציה כללית בלבד לשכיחותם של הדפוסים הנהוגים בישראל.

מקור: עיבוד המחברת מנתוני Council of Europe, 2002.

לאחר הכנת טיוטה ראשונית של התקציב יתקיים על פי רוב – בדומה לקורה בישראל – סבב ראשון של פשרות וקיצוצים ברמה המנהלית. לאחר מכן תועבר טיוטת התקציב לדיון בוועדות של מועצת הרשות. הדיון המקדים בוועדות מתקיים בהתאם לשני דפוסים רווחים (תרשים 2 לעיל). לפי הדפוס הראשון, בדומה לנהוג בישראל, קודם לדיון במליאת מועצת הרשות מתקיים דיון בוועדת הכספים של מועצת הרשות. לפי הדפוס השני, נוסף על הדיון בוועדת הכספים מתקיים גם דיון בוועדות המקצועיות של הרשות המקומית, וכל אחת מהן מתמקדת במשמעויות התקציביות הרלוונטיות לתחום עיסוקה.

בכל המדינות, בסופו של תהליך תאושר הצעת התקציב על ידי הגוף הנושא באחריות הפוליטית לתקציב – מליאת מועצת הרשות. במרבית המדינות נסמך הרוב במליאה על הסכמים קואליציוניים, כך שאישור התקציב דורש השגת פשרות בין הסיעות החברות בקואליציה. בנוסף, בדומה למאפייניהם של דיוני התקציב במועצת הרשות בישראל, במרבית המדינות הנטייה של חברי המועצה היא להתעניין במיוחד לסעיפי תקציב הנוגעים לשירותים שהם אחראים להם. ככלל, הדיון במועצה עד לאישור התקציב מוגבל בזמן. פרק הזמן המוקצה לדיון נע בין שבוע עבודה לחודש ימים.

3. אישור התקציב במשרד הפנים

לאחר השלמת תהליך הכנת התקציב ברשות המקומית נדרשות הרשויות המקומיות להביא את תקציביהן לאישורו של משרד הפנים. למן שנת 2007 הונהגה במשרד הפנים מדיניות דיפרנציאלית לאישור תקציביהן של הרשויות המקומיות, בהתאם לביצועים הפיסקליים של כל רשות. לפי מדיניות זו, רשויות איתנות – כלומר רשויות שעומדות בסטנדרטים של מנהל תקין וניהול תקציבי מאוזן ויציב – זוכות לדרגת חופש גבוהה, יחסית לשאר הרשויות, ממעורבות של משרד הפנים באישור תקציביהן.⁶ בהיעדר השגות, תקציביהן של רשויות אלו ייחשבו מאושרים בתוך שלושים יום ממועד הגשת התקציב. כמו כן הרשויות הללו נהנות מפטור מחובת

6 הקריטריונים להקלות:

- רשויות שפעלו בהתאם לחוק בהענקת הנחות לארנונה, הענקת תמיכות וקיומם של מכרזים.
 - רשויות שרואה החשבון המבקר (מטעם משרד הפנים) לא הביע הסתייגויות מדוחותיהן הכספיים.
 - רשויות נטולות מענק, מאוזנות, שאינן בהבראה או בהתייעלות.
 - רשויות העונות על שורה של פרמטרים של ניהול כספי (שיעור גירעון שוטף, שיעור גירעון מצטבר, שיעורי גבייה, שיעור הוצאות שכר מסך הוצאות הרשות, שיעור עומס מלוות מסך התקציב, שיעור הוצאות מנהל מכלל תקציב הרשות, שיעור גירעונות זמניים בתב"רים).
 - קבלת ההקלות מותנית בהגשת הדיווח על פעילות הרשות (לרבות מסמכי התקציב) עד 31 בינואר בכל שנה.
- המנהל לשלטון מקומי במשרד הפנים, 2006. 'הקלות לרשויות בחובת דיווח ובהגשת אישורים מקדימים למשרד הפנים':
- [www.moin.gov.il/Apps/PubWebSite/mainmenu.nsf/4DF815EA4AC4E503C2256BA6002EE732/C40A24BB8FB0AF27422572560039D27D/\\$FILE/News.pdf](http://www.moin.gov.il/Apps/PubWebSite/mainmenu.nsf/4DF815EA4AC4E503C2256BA6002EE732/C40A24BB8FB0AF27422572560039D27D/$FILE/News.pdf)

דיווח באשר לתכניות אשראי לזמן ארוך, ערבויות, פעולתם של תקציבים עירוניים, מדיניות ארנונה, חוקי עזר ותקציב לפעילות הג"א מקומית (למעט רשויות תחת איוס). בשנת התקציב 2007 פעלו לפי הסדר זה 47 רשויות, כ-19% מכלל הרשויות בישראל. בשנת התקציב 2008 הוגדרו איתנות 52 רשויות, שהן כ-21% מהרשויות בישראל.

ככלל, הדגש בבדיקה של תקציבי הרשויות שאינן פועלות על פי התהליך המבוזר הוא לוודא שהתקציב מאוזן. באופן לא פורמלי, מידת ההקפדה בבדיקת התקציבים משתנה בהתאם לאיכות תפקודה הפיסקלי והמנהלי של הרשות המקומית. בבדיקת תקציביהן של רשויות בתכנית הבראה תיבדק גם ההתאמה של התקציב לעקרונות של תכנית הבראה שנחתמה עם הרשות. כאשר סעיפים בתקציב המתוכנן אינם תואמים את מקדמי המעבר שנקבעו, כאשר רמת ההכנסה המוצגת איננה ראלית או כאשר תקציב איננו הולם את עקרונות תכנית הבראה, תידרשנה הרשויות להסביר את החריגות או להכניס שינויים בתקציב. על אף סמכותו של משרד הפנים להכניס שינויים בתקציביהן של רשויות שאינן פועלות על פי הנחיותיו, בפועל סמכות זו מופעלת לעתים רחוקות בלבד.⁷

בדיקת לוח הזמנים של אישור התקציב על ידי משרד הפנים מעלה תמונה עגומה: מרבית הרשויות המקומיות פעלו שנה שלמה ללא תקציב מאושר בשנים 2003-2005 (לוח 3). בחלק מהרשויות שבהן אושר התקציב נמשך תהליך האישור של הצעות התקציב בין שלושה לתשעה חודשים. למעשה 95% מהרשויות המקומיות פעלו ללא תקציב מאושר לאחר תחילתה של שנת הכספים. לשנות התקציב 2006 ו-2007 אין בידינו נתונים על כלל הרשויות, אולם בחינת המועדים של אישור התקציבים במחוז הדרום בלבד איננה מעידה על שינוי בדפוסים שרווחו בשנים קודמות.⁸

7 לפי אנשי מטה משרד הפנים, אין תיעוד פורמלי להפעלת סמכות זו. עם זאת, העובדה שתקציביהן של למעלה ממחצית הרשויות אינם מאושרים מפאת אי-עמידתם בדרישות המשרד (לוח 3) מרמזת שסמכות זו איננה מופעלת לעתים קרובות. לכאורה משרד הפנים יכול היה לערוך שינויים בתקציב כדי שיעמדו בדרישות, ואז לאשר את התקציב. אך בפועל הוא נמנע מכך.

8 בשנת התקציב 2004: במחוז הדרום לא אושרו כלל תקציביהן של 18% מהרשויות; תקציביהן של 6% מהרשויות אושרו במהלך הרבעון השלישי של שנת התקציב; תקציביהן של 27% מהרשויות אושרו במהלך הרבעון הרביעי של שנת התקציב; ותקציביהן של 48% מהרשויות אושרו לאחר סיום שנת התקציב. בשנת התקציב 2006: 26% מהרשויות לא הגישו את תקציביהן לאישור המחוז (כלומר התקציב שאושר במועצה לא הולם את העקרונות של תכנית הבראה שאושרה לרשות, ולכן לא היה טעם להעבירו לאישור המחוז); 3% מתקציבי הרשויות אושרו ברבעון

לוח 3 מועדי אישור תקציבים במשרד הפנים, 2005-2003

2005		2004		2003		שנה
מספר הרשויות (באחוזים)	חלקן בכלל הרשויות (באחוזים)	מספר הרשויות (באחוזים)	חלקן בכלל הרשויות (באחוזים)	מספר הרשויות (באחוזים)	חלקן בכלל הרשויות (באחוזים)	מועד אישור
1	0.4%	3	1.2%	13	4.9%	עד 31.3 (רבעון ראשון)
2	0.8%	12	4.7%	9	3.4%	עד 30.6 (רבעון שני)
36	14.1%	22	8.6%	26	9.8%	עד 30.9 (רבעון שלישי)
60	23.5%	57	22.3%	41	15.4%	עד 31.12 (רבעון רביעי)
12	4.7%	43	16.9%	31	11.6%	לאחר תום השנה
144	56.5%	118	46.3%	146	54.9%	לא אושר
255	100%	255	100%	266	100%	סך הכול

מקור: מבקר המדינה, 2007א.

העיכוב באישור התקציבים (אם בכלל) נובע משלוש סיבות עיקריות. ראשית, לפי החוק רשות רשאית לאשר את התקציב במליאת המועצה גם לאחר 31 בדצמבר בלי להסתכן בפיזור המועצה (סכנת הפיזור מתעוררת רק לאחר שלושה חודשים ממועד אישור תקציב המדינה בכנסת); אי הוודאות בנוגע לתקבולים מן הממשלה היא תמריץ להשהות את מועד אישור התקציב במועצה עד לאחר אישור תקציב המדינה. שנית, רשויות רבות מגישות הצעות תקציב עם אומדן הכנסות לא ראלי, הצעות גירעוניות והצעות שהוגשו שלא לפי הנחיות המשרד. במקרה כזה המחוז מחזיר את התקציב אל הרשות המקומית בליווי הערות לתיקון, וחלק מהרשויות לא ממהרות לתקן ליקויים שכאלה. שלישית, מחסור בכוח אדם במחוזות

השלישי של שנת התקציב; 34% מתקציבי הרשויות אושרו במהלך הרבעון הרביעי של שנת התקציב; ו-37% אושרו לאחר סיום שנת התקציב. בשנת התקציב 2007: 8% מהרשויות לא הגישו את תקציביהן לאישור המחוז; 3% מתקציבי הרשויות אושרו במהלך הרבעון הראשון של שנת התקציב; 18% במהלך הרבעון השני; 5% במהלך הרבעון השלישי; 11% במהלך הרבעון הרביעי; ותקציביהן של 47% מהרשויות אושרו לאחר סיום שנת התקציב.

משרד הפנים מגביל את יכולתו של המחוז להקדיש את מלוא הזמן הנדרש כדי ללוות את תהליך התיקון של התקציבים ואישורם וכדי לפקח עליו. משרד הפנים איננו מקפיד על אכיפת ההוראה שלפיה עד לאישורו של התקציב ההוצאה לחודש של רשות מקומית שתקציבה לא אושר היא לפי החלק השנים עשר של שנת התקציב הקודמת. משום כך יכולת הבקרה של משרד הפנים נחלשת במידה לא מבוטלת. בידי משרד הפנים כלים נוספים, מלבד אישור התקציב, כדי ללחוץ על רשויות שבהן התקציב לא אושר. משרד הפנים יכול למנוע מרשות מקומית גישה להלוואות (מלוות הטעונות אישור של המשרד) ולעכב או להפסיק מימון של תכניות הבראה. מנגד, רשויות מקומיות עלולות להפר את החוק באמצעות הגדלת אשראי מספקים, עיכוב תשלומים לרשויות המס ואפילו פגיעה בזכויות עובדים בסיסיות כדי להשיג מקורות מימון חלופיים.

אמנם פורמלית תהליך אישור התקציב של רשויות שאינן מוגדרות איתנות מחייב מעורבות רבה של משרד הפנים, אך דה-פקטו מתברר שהן נהנות מדרגת חופש לא מבוטלת. בעיקר אותן רשויות שאינן איתנות ועם זאת אינן פועלות במסגרת תכנית הבראה.

בחינה של הרובד הפורמלי ביחסי משרד הפנים והשלטון המקומי מעלה כי ישראל איננה יוצאת דופן, בהשוואה למדינות המפותחות, במידת המעורבות של משרד הפנים בתהליך התקצוב.⁹ במרבית המדינות הסמכות לאישור התקציב נמצאת בידי המחלקה האחראית על השלטון המקומי ברמת המחוז, או במדינות אוניטריות – בידי השר הממונה על השלטון המקומי.¹⁰ בדומה לכך, במרבית המדינות הגשת תקציב שאיננו עומד בהוראות החוק הוא עילה להשהיה, לביטול או לדחייה של התקציב שאושר על ידי מועצת הרשות המקומית. למרבה הצער לא נמצאו נתוני השוואה בין-לאומיים המתייחסים לפער בין המעמד הפורמלי של שלב זה בתהליך התקצוב לבין הנעשה בפועל, פער שנמצא מהותי בישראל.

9 בהיעדר נתונים על כלל המדינות המפותחות, נתוני ההשוואה הבין-לאומית מסתמכים על סקר שנערך בקרב המדינות שהוצגו בהערה 5 (לעיל), תוך דגש על מדינות החברות בארגון OECD.

10 משטר אוניטרי הוא משטר שבו הריבונות מרוכזת בידי השלטון המרכזי, בניגוד למשטר פדרלי שבו הריבונות נחלקת בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי. ככלל, השלטון המקומי במדינות פדרליות נהנה מאוטונומיה רחבה יותר ביחס למקבילו בשלטון אוניטרי.

4. שלב ביצוע התקציב

הממשק שבין הרשויות המקומיות למשרד הפנים בשלב ביצוע התקציב מתקיים בשלושה מוקדים עיקריים: פיקוח ובקרה על ביצוע התקציב, הוראות המחוקק באשר לעריכת שינויים בתקציב ומדיניות משרד הפנים לטיפול ברשויות גירעוניות. עבור כל אחד ממוקדים אלו תוצגנה הוראות המחוקק לצד ההתנהלות בפועל. כמו כן תיערכנה השוואות בין הנדבכים של שלב ביצוע התקציב בשלטון המקומי בישראל לבין הדפוסים המקובלים במדינות המפותחות.

4.1. פיקוח ובקרה

הפיקוח והבקרה על הרשויות המקומיות נערכים בשלושה רבדים עיקריים: בקרה על מועצת הרשות ברמת הרשות המקומית; בקרה על מרכזי התקציבים במחוזות משרד הפנים; ובקרה חשבונאית שעליה אמון האגף לביקורת ברשויות המקומיות, באגף למנהל מוניציפלי במשרד הפנים. עיקר התהליך של הבקרה התקציבית מתמקד בבדיקה של נתוני ביצוע התקציב ביחס לנתוני התקציב המאושר. עוד בטרם יוצג המבנה של מערך הבקרה והפיקוח, יש לציין כי תמונת המצב העגומה בשלב אישור התקציב – שתוארה בסעיף הקודם – גוררת חולשה גם במידת האפקטיביות של מערך הבקרה והפיקוח.

אשר למבנה של מערך הבקרה התקציבית, הביקורת מתבססת בעיקרה על דוחות עתיים שהרשויות מחויבות להכין על פי חוק: דוחות רבעוניים, דוחות חצי-שנתיים ודוחות שנתיים. האגף לביקורת בשלטון המקומי עורך ביקורת חשבונאית, באמצעות רואי חשבון חיצוניים, על הדוחות החצי-שנתיים והדוחות השנתיים של הרשויות. כמו כן נערכת ביקורת שנתית על ניהולה של הרשות.

יכולת הבקרה של משרד הפנים נפגעת בעקיפין גם בגלל שיטת הרישום החשבונאי המוזרה הנהוגה בתקציבי הרשויות המקומיות. הדוח הכספי של הרשות המקומית מבטא תמהיל של שיטות חשבונאיות: חלק הארי של הכנסות הרשויות נרשם על בסיס מזומן, ואילו חלק הארי של ההוצאות נרשם על בסיס מצטבר.

המאזן הכספי כפי שהוא נערך כיום איננו משקף את איתנות הפיננסית של הרשויות המקומיות.¹¹ לשם קבלת תמונה מלאה על ביצועיהן

11 גם המאזן הכספי של הרשויות המקומיות נעשה על בסיס מזומן מותאם, ולמעשה הוא משלב שתי שיטות של רישום חשבונאי: רישום על בסיס מזומן ורישום על בסיס מצטבר. זאת ועוד, המאזן הכספי של הרשויות המקומיות אינו מבטא את משקלם

הפיסקליים של הרשויות המקומיות, משרד הפנים זקוק לנתונים ולדוחות משלימים שבהם מוצגים מלוא הנכסים וההתחייבויות. כלומר, הדוחות הכספיים המתפרסמים בציבור אינם משקפים תמונת מצב נאותה של מצבה הכספי של הרשות. לפיכך נפגמת השקיפות של התקציב, ובעקבותיה גם יכולת הציבור הרחב ואפילו של מתווכי מידע – כמו התקשורת, מכוני מחקר וחוקרים באוניברסיטאות – לשמש גורם בקרה משלים.

לנוכח חולשותיה של שיטת הרישום החשבונאי הוקמה בסוף שנות התשעים ועדה (ועדת ברנע) שהגישה את המלצותיה לשינוי שיטת הרישום.¹² המלצתה המרכזית של ועדת ברנע הייתה לעבור לרישום חשבונאי שיעשה במלואו על בסיס מצטבר. כך ייכללו מלוא הנכסים וההתחייבויות של הרשויות המקומיות במסגרת הדוחות הכספיים, בעוד הניהול התקציבי השוטף יקבל ביטוי בדוח תזרים מזומנים שיצורף למאזן הכספי.

שיטת הרישום החדשה נכנסה לשימוש כפיילוט למן שנת התקציב 2004. במסגרת הפיילוט, הרשויות המקומיות ממשיכות ברישום הכספי לפי שיטת המזומנים המותאמת, אולם רואי החשבון החיצוניים – שעורכים את הדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות – עורכים בנוסף מאזן לפי שיטת הרישום החדשה על מנת לאפשר למשרד ללמוד בהדרגה את משמעויותיה לקראת הכנסתה ליישום מלא, ככל הנראה החל משנת התקציב 2009.

4.2. חוק יסודות התקציב

במסגרת חוק יסודות התקציב (לראשונה בתכנית לייצוב המשק בשנת 1985) נקבע כי בסמכותו של שר הפנים – בנוגע לרשות שמבצעת פעולה שחורגת מתקציבה או שלא הוקצבה בתקציבה המאושר, רשות המבצעת ללא אישור פעולה הטעונה אישור על פי חוק, רשות שמעסיקה עובדים מעבר לשיא כוח האדם שלה או מעבר למסגרת שהוקצבה בתקציבה המאושר ורשות שלווה כספים ללא אישור כאשר אישור כזה נדרש לפי החוק – להורות על הפסקת הפעולה או העסקת העובדים ולקזז ממענקה של הרשות את סכום החריגה שבוצעה ממסגרת התקציב שאושר. בנוסף, הטיל המחוקק על רשויות מקומיות את החובה לתקן חריגות בתקציבן או

של נכסים והתחייבויות, ביניהם הלוואות לזמן ארוך, התחייבויות פנסיוניות, חובות ארנונה ומים, נכסי הרשות המקומיות ופחת. אלו נרשמים כנספחים או כביאורים לדוחות הכספיים.

12 דין וחשבון הוועדה לבחינת כללי הדיווח הכספי לרשויות המקומיות, 1998; משרד הפנים, 2004.

במצבת כוח האדם שלהן. כנגד רשויות שלא תיקנו חריגות כאלה הסמיך החוק את שר הפנים להפחית, עם שר האוצר, את סכום החריגה מכל סכום שמועבר לרשות מהממשלה, לרבות כספי הכנסות מועברות. סמכות זו הופעלה באפקטיביות בתחום חריגות השכר ברשויות המקומיות. פעולת הממונה על השכר במשרד האוצר הקטינה מהותית את שיעור חריגות השכר ברשויות המקומיות. הממשלה נשענה על כלי פעולה זה גם במקרה שרשויות מסוימות סירבו להשתתף במימון של תאגידי מים וביוב ושל איגודי ערים לשירותי כבאות והצלה. עם זאת מעורבותו של השלטון המרכזי במקרים שבהם מגלים בעלי תפקידים ברשות חוסר אחריות פיסקלית נמוכה ממידת המעורבות שמאפשר המחוקק.

4.3. עריכת שינויים בתקציב מאושר

לאחר שאושר תקציבה של רשות, החוק מגדיר שני מצבים שבהם תידרשנה הרשויות לערוך שינויים בתקציבן. ראשית, כאשר נדרשת העברת כספים בין סעיפי התקציב. העברות בין סעיפים שאינן עולות על 20% מהסכום שאושר לסעיף תיערכנה באישור של מליאת מועצת הרשות, לאחר שנדונו בוועדת הכספים של הרשות. לביצוע העברות הכרוכות בסכומים שעולים על שיעור זה נדרש, בנוסף, אישור של משרד הפנים.

המצב השני שבו נדרשת רשות לערוך שינוי בתקציבה הוא הכנת תקציב מילואים. אם נוכח ראש הרשות בדוחות העתיים כי המשך פעילות לפי התקציב המקורי יביא לגירעון שוטף, מחובתו להורות לגזבר להכין תקציב מילואים. כלומר, בדרך כלל מדובר בהתאמת סעיפים בתקציב למגבלת תקציב הדוקה מזו שעל בסיסה הוכן התקציב המקורי. על הגזבר להכין את תקציב המילואים בתוך 30 יום ממועד הוראתו של ראש הרשות. תקציב המילואים יוגש לאישורה של מועצת הרשות. על המועצה לאשרו בתוך 21 יום. אם לא אישרה המועצה את תקציב המילואים בתוך חודשיים, ראש המועצה רשאי להעביר את התקציב ישירות לאישור משרד הפנים בצירוף הפרוטוקול של הדיון במועצת הרשות (אם התקיים).

בפועל, הפרת ההוראות של פקודת העיריות לעניין זה, אין בה כשלעצמה עילה להפעלת סנקציות מצדו של משרד הפנים. לכל היותר תירשם לחובת הרשות הערה בדוחות הביקורת של האגף לביקורת בשלטון המקומי. לפיכך גזברי הרשויות מכינים תקציבי מילואים בעיקר כאשר צפויים שינויים כבדי משקל ביחס שבין סך ההוצאות לסך ההכנסות בתקציב – אם לנוכח פרסום גובה מענקי האיזון ואם לנוכח פרויקטים בהיקף פעילות ניכר.

5. סנקציות ומאזן הכוחות בתהליך התקצוב

למן שנת התקציב 2004 חלו תמורות ניכרות במידת המעורבות של משרד הפנים בניהולן של רשויות כושלות. במסגרת חוק התכנית הכלכלית 2004 הסמיך המחוקק את ידיו של שר הפנים להפקיע מסמכויות הדרג המקצועי והדרג הנבחר ברשויות המקומיות ולהציב במקומם, לפרקי זמן מוגבלים, בעלי תפקידים מטעמו של משרד הפנים. מידת החריפות של כלי הענישה שהופקדו בידי משרד הפנים תואמת את עומק הכשל הפיסקלי של הרשות המקומית. כלים אלו משנים את מאזן הכוחות בתהליך התקצוב לטובת משרד הפנים ועל חשבון הרשויות המקומיות. נראה גם כי מעבר לצד החוקי חל שינוי גם בנכונות ובנחישות של משרד הפנים להפעיל סנקציות על רשויות מקומיות שלפי שיפוטו הן סוררות.

5.1 סמכות החיוב האישי

פקודת העיריות מסמיכה את הממונה על המחוז לחייב בעל תפקיד בגין תשלום שנעשה שלא כדין ו/או בגין אישורו. כמו כן הפקודה מסמיכה את הממונה על המחוז לחייב בעל תפקיד בגין חוסר או הפסד שנגרם בגין התרשלותו. הסמכות להטיל חיוב אישי על בעלי תפקידים בדרג המקצועי ובדרג הנבחר של הרשויות המקומיות עוגנה בפקודת העיריות עוד לפני קום המדינה.

למרות זאת רק בשנת 2001 הגדיר מנכ"ל משרד הפנים נוהל לחיוב אישי, ובעקבותיו החל המשרד להפעיל את הסמכות. מאז הוגדר הנוהל נדונו בוועדה לחיוב אישי 21 מקרים, מתוכם הוחלט להפעיל את סמכות החיוב האישי ב-11 רשויות בסכום כולל של כמיליון שקלים. מראיונות שנערכו עם גזברי עיריות עולה כי הפעלת סמכות החיוב האישי היא גורם מרתיע, והיא מובאת בחשבון במערכת השיקולים של בעלי תפקידים ברשויות המקומיות.

5.2 תכנית הבראה

תכנית הבראה מוגדרת בפקודת העיריות כיתכנית להבראת העירייה שנועדה להביא לכך שהוצאותיה של העירייה בתקציבה הרגיל, בכל שנה, לא יעלו על הכנסותיה, וכן להסדיר את חובות העבר שלה, כולם או חלקם. במסגרת תכנית הבראה על הרשות להציג לפני המשרד צעדי התייעלות שבכוונתה לבצע לשם צמצום הגירעון השוטף. כמו כן נקבע לוח זמנים לביצוע התכנית, ועמידה בו היא תנאי להעברת כספי הבראה אל הרשות. במסגרת הסדר זה, הרשות זוכה לסיוע ממשלתי שיאפשר לכסות חלק מגירעונה המצטבר.

בעבר נקבעו תנאי תכנית ההבראה במשא ומתן בין הרשות המקומית למשרד הפנים. לעומת זאת כיום הקריטריונים להכללת רשות מקומית בתכנית הבראה ברורים יותר. נוסף על כך, מבנה תכניות ההבראה מוכתב על ידי הדרג המקצועי במשרד האוצר ובמשרד הפנים. בתחילת 2004 נקבע כי רשויות תוכלנה לקבל תמיכה במסגרת תכנית הבראה אם הן עונות על הקריטריונים האלה: רשויות הזכאיות למענק איזון, המונות יותר מ-4,000 תושבים וגירעון המצטבר בתקציב הרגיל גבוה מ-17.5% מהכנסתן השנתית ואינו עולה על 50% מהכנסתן השנתית.¹³ בתחילת 2007 הוגדרו בנוסף קריטריונים לקביעת היקף התמיכה הממשלתית והרכבה (משקל המענק לעומת ההלוואה), בהתאם לרמת הביצועים הפיסקליים. צעדים אלו צמצמו פוטנציאלית את סכנת ההגמשה של מגבלת התקציב של הרשויות, המתלווה למעבר החלקי ממתן מענק איזון לפי נוסחה למתן תמיכה במסגרת תכנית הבראה שבה יש מקום לשיקול דעת. סכנה זו מושפעת במידה רבה מכללי ההתנהגות של השלטון המרכזי כלפי רשויות שאינן עומדות בתכניות הבראה. רק בדיעבד נוכל לקבוע אם חגורות הבטיחות שנוספו למעבר החלקי ממענק איזון למענק מותנה הן אפקטיביות במניעת החשש מפני מגבלת תקציב רכה, שאופיינית לסיוע שניתן על פי שיקול דעת.

השכיחות הגדולה יחסית של רשויות בתכנית הבראה מלמדת על שינוי במאזן הכוחות בתהליך התקצוב (לוח 1 בפרק ראשון). כוחם של משרדי האוצר והפנים בעיצוב התקציב של רשות בתכנית הבראה גדול מהותית לעומת רשות שאינה בתכנית הבראה. עצמת השלטון המרכזי גברה עוד יותר עם ההחלטה להצמיד לכל רשות בהבראה חשב מלווה (על סמכויותיו יורחב בהמשך), צעד שיושם חלקית למן שנת התקציב 2007.

5.3. חשב מלווה וגובה ממונה

שר הפנים רשאי, לאחר ששמע את טיעוני ראש הרשות, למנות **חשב מלווה** 'לייט' לרשות מקומית שגירעונה השוטף הוא 10% או יותר ושיעור הגירעון המצטבר שלה הוא 15% או יותר.¹⁴ כהונת החשב המלווה מוגבלת לתקופה

13 ברשויות שגירעון המצטבר עולה על 50% מהכנסתן וגירעון השוטף עולה על 15% מהכנסתן ייערך הסדר נושים במקביל לתכנית ההבראה. לרשויות קטנות מ-4,000 תושבים יינתן סיוע פרטני שילווה בצעדי התייעלות לשם השגת איזון תקציבי שוטף, לצד קידום תכניות לאיחוד ביניהן לבין רשויות סמוכות.

14 שר הפנים רשאי למנות חשב מלווה 'לייט' גם כאשר לדעת השר תקציב הערייה או ענייניה הכספיים האחרים מנוהלים באופן לא תקין או שלא על פי חוק, או בנסיבות

של שתי שנות תקציב, אולם אפשר להאריכה עד לתקופה של ארבע שנות תקציב, בהתאם לשיקול דעתו של השר.

אישורו של החשב המלווה נדרש לכל פעולה בעלת משמעות תקציבית של הרשות המקומית (הענקת הנחות במסי עירייה, התחייבויות כספיות לסוגיהן, מינויים ותנאי העסקה של עובדים והעברת כספים בין סעיפי התקציב). לתפקיד ימונה מי שכיהן כגזבר של רשות מקומית או כמנכ"ל של רשות גדולה לתקופה של 5 שנים לפחות, או בעל תואר אקדמי במדעי החברה (רצוי כלכלה, מנהל עסקים או חשבונאות) שלו ניסיון מקצועי של 5 שנים לפחות.

כאשר רשות מקומית בתכנית הבראה אינה ממלאת את התחייבויותיה לפי התכנית, שר הפנים רשאי, בהתייעצות עם שר האוצר, להעביר אל החשב המלווה את כלל הסמכויות של בעלי התפקידים ברשות לתקופה שאיננה עולה על שישה חודשים. בכלל זה מועברות לידי החשב המלווה הסמכויות הנוגעות לפיטורי עובדים, להתקשרויות בהתחייבויות כספיות, לקבלת אשראי, להכנת תקציב הרשות ולהטלת מסים מוניציפליים. הסדר זה מכונה בפי עובדי משרד הפנים **חשב מלווה 'פורטה'**, לעומת חשב מלווה 'לייט' שנושא בסמכויות המצומצמות יותר שפורטו לעיל. למעשה יש במינוי חשב מלווה 'פורטה' משום התערבות חריפה יותר אפילו ממינוי גובה ממונה שיתואר מיד.

במהלך 2007 פעלו חשבים מלווים ב-75 רשויות מקומיות. מקרב החשבים המלווים שפעלו בשנת 2007, 51 חשבים פעלו ברשויות ערביות (לנתונים נוספים ראו לוח 1, פרק ראשון בספר זה). חשב מלווה 'פורטה' מונה עד כה רק לרשות אחת – עיר הכרמל (איחוד הרשויות דלית אל-כרמל ועוספיה). בתקופה זו שיעור הרשויות המאוזנות מתוך הרשויות שבהן פעל חשב מלווה עלה מ-17% ל-29%. כמו כן שיעור הרשויות שגירעונותיהן נמוכים מ-10% מסך הכנסותיהן בתקציב הרגיל, כלומר שיעור גירעון הנמוך מרמת הגירעון שהיא קריטריון סף למינויו של חשב מלווה עלה מ-61% בשנת 2005 ל-69% בשנת התקציב 2006. על אף האינדיקציות שהוצגו, הנתונים מעידים גם על מגבלותיו של מכשיר מדיניות זה. 34% מהרשויות שבהן פעל חשב מלווה במהלך 2005 ו-2006 סיימו את שנת התקציב 2006 עם גירעון שעולה על 11% מסך הכנסותיהן בתקציב הרגיל, וכ-20% מהן הגיעו לגירעון גבוה מ-21%. כלומר החשב המלווה משמש מגבלה אפקטיבית להוצאה עודפת עבור מרבית הרשויות שבהן הוא פועל,

מיוחדות שבהן מינוי של חשב מלווה חיוני להבטחת ניהול כספי תקין, כדוגמת איחוד רשויות או עריכת הסדר נושים.

אולם הוא איננו הפתרון לרשויות שבהן מוטמעים דפוסים של ניהול פיסקלי כושל.

כאשר רשות איננה עומדת ביעדי הגבייה המינימליים שנקבעו בחוק, רשאי השר, לאחר ששמע את עמדת הרשות והעומד בראשה, למנות לרשות המקומית **גובה ממונה**. הגובה הממונה יהיה אמון על גביית מסי העירייה שעמם נמנים מסי הארנונה, תשלומי מים, אגרות, היטלים, דמי השתתפות לסוגיהם וקנסות. עם מינויו תועברנה לידי כלל הסמכויות הרלוונטיות של בעלי תפקידים בעירייה בתחום הגבייה (ראש העירייה ועובדיה). הגובה הממונה ימונה לתקופה של שנתיים, אולם קיצור מינויו או הארכתו נתונים לשיקול דעתו של השר.

משרד הפנים ממעט להשתמש בסמכות שהעניק לו המחוקק למנות גובה ממונה (או חשב מלווה 'פורטה'), שכן הוא גורס שבניגוד לחשב המלווה 'לייט' האמור לפקח על ההוצאות, לידי גובה ממונה מועברות סמכויות ביצוע המופקעות מידיהם של בעלי תפקידים ברשות. צעד זה יוצר ניתוק בין האחראיות של ראש הרשות לתחום הגבייה לבין סמכויות הגבייה המועברות לידי של הגובה הממונה. לכן עד היום מונו גובים ממונים בשבע רשויות מקומיות בלבד.

5.4. ועדה ממונה (ועדה קרואה)

סמכות נוספת שיש בידי משרד הפנים, והיא הצעד הקיצוני ביותר מבין הסמכויות שהוצגו לעיל, היא מינויה של **ועדה ממונה**. ועדה ממונה היא ועדה שאליה מועברות הסמכויות של מועצת הרשות ושל ראש הרשות. הוועדה ממונה עד למועד הבחירות הקרוב, ובתנאי שתמונה לתקופה של שנתיים לפחות. עם זאת בסמכות השר, בהתייעצות עם ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת, לשנות את מועד סיום כהונתה של הוועדה. מינוי הוועדה כפוף לשימוע שבו יישמעו טיעוניהם של בעלי התפקידים ברשות.

עד שנת 2004, מינוי ועדה ממונה לניהול ענייניה של רשות מקומית התאפשר בעקבות תפקוד וניהול לא תקינים שהוגדרו כוללנית. בעקבות תיקוני חקיקה שהוכנסו בפקודת העיריות בשנת 2004, הוסמך שר הפנים לפזר את מועצת הרשות ו/או להדיח מתפקידו את ראש הרשות גם בעקבות כשלים בניהולה הפיסקלי של רשות מקומית ולציין במפורש מהו הכשל הפיסקלי. בסמכותו של שר הפנים למנות ועדה ממונה אם מתקיים אחד או יותר מהתנאים האלה: ניהולה הפיסקלי של רשות מקומית לא עומד בקריטריונים מינימליים שנקבעו בחוק; הרשות המקומית אינה עומדת –

או צפויה שלא לעמוד – ביעדי תכנית הבראה שעליהם התחייבה; ראש הרשות לא הגיש תכנית הבראה בפרק הזמן שנקבע; וכאשר מועצת הרשות לא אישרה את תקציבה.

בפועל, לשר יש מרחב לשיקול דעת המאפשר לו להגמיש את הקריטריונים להפעלתה של סמכות זו. שיקול הדעת בא לידי ביטוי בהליך השימוע שבו השר יכול לקבל או לדחות את עמדתה של הרשות. כמו כן חוסר השקיפות של השיקולים לקביעה אילו חריגות מתנאי תכנית הבראה תיחשבה להפרה מלאה של התכנית ואילו הפרות תיחשבה להפרה חלקית של התכנית מרחיב עוד את שיקול הדעת של שר הפנים.

מאז תיקוני החקיקה שהוכנסו בשנת 2004 מונו ועדות ממונות ב-25 רשויות מקומיות, מתוכן 17 רשויות ערביות. 11 מהוועדות מונו בעקבות אי-אישור התקציב על ידי המועצה, 8 – בעקבות המלצות ועדת חקירה, ו-6 – בעקבות ביצועים פיסקליים ירודים (טל, 2008).

מעורבות השלטון המרכזי בניהולן של רשויות מקומיות, כפי שהוצגה לעיל, מאפשרת לשפר את הבקרה על פעולת הרשויות ועל כן לייעל את ניהולן של רשויות אלו. אולם בצדו של יתרון זה טמון גם מחיר: פגיעה בסמכויות הדרג הנבחר בשלטון המקומי. הפקעת סמכויות מהדרג הנבחר משמעותה פגיעה ביכולתו של השלטון המקומי ליישם מדיניות שתבטא את העדפות התושבים כפי שקיבלו ביטוי בקלפי.

תרשים 3 מציג את כלי הענישה של משרד הפנים – לפי דרגת פגיעתם בסמכויותיו של הדרג המקומי הנבחר (ייצוגיות) ולפי מידת יכולתם להגביר את הבקרה על ניהול הרשויות (יעילות). מינוי חשב מלווה 'לייט' מגלם פגיעה מינימלית בסמכויות הדרג הנבחר, אולם הוא מאפשר לשפר את יכולתו של משרד הפנים לבקר את ניהולה הפיסקלי של הרשות המקומית בזמן אמת.

לעומת חשב מלווה 'לייט', שאר ערוצי ההתערבות נושאים בחובם גם הפקעת סמכויות מידי הדרג הנבחר ברשות המקומית. בעת מינויו, הגובה הממונה מפקיע מידי הדרג הנבחר סמכויות, אולם אלו מוגבלות לתחום הגבייה בלבד. הן במינוי ועדה ממונה הן במינוי חשב מלווה 'פורטה' יש משום הפקעה מלאה של סמכויות הביצוע מהדרג הנבחר, אולם הם נבדלים במשך הפגיעה: מינוי חשב מלווה 'פורטה' מוגבל לשישה חודשים, בעוד ועדה ממונה תנהל את ענייני הרשות לתקופה של שנתיים לפחות ועד לעריכתן של בחירות חדשות.

תרשים 3 איכות הבקרה של השלטון המרכזי לעומת פגיעה בסמכויות השלטון המקומי בהתערבות בניהולן של רשויות מקומיות



מקור: ניתוח המחברת.

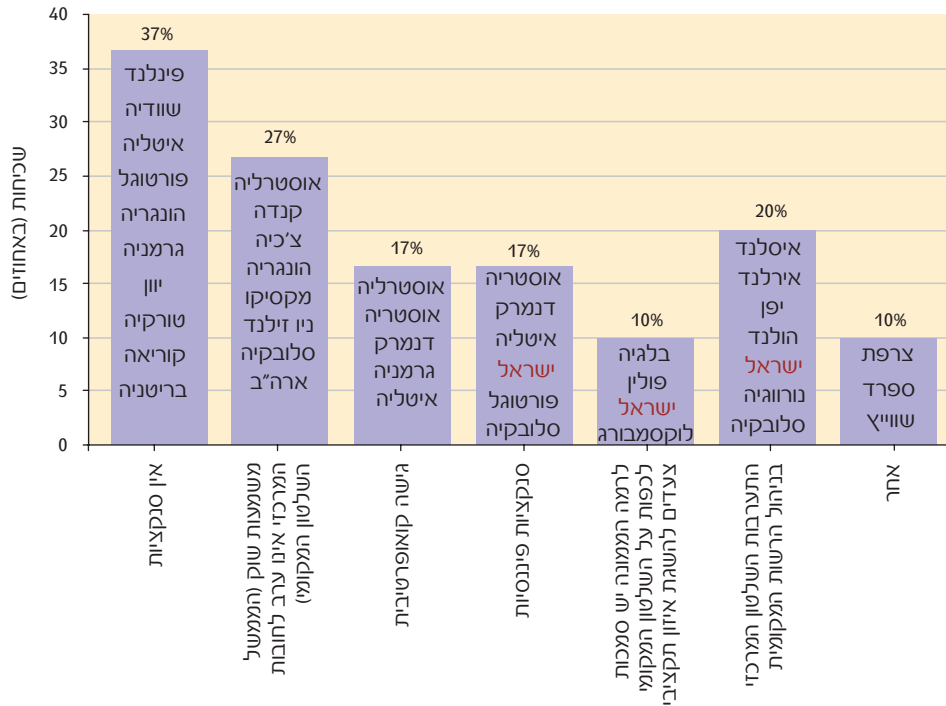
5.5. השוואה בין-לאומית של דרכי הטיפול ברשויות מקומיות כושלות

הצורך של השלטון המרכזי להתמודד עם גירעונות שיוצר השלטון המקומי איננו תופעה ייחודית לישראל. מדינות מפותחות רבות מעניקות תמיכה פיננסית לרשויות מקומיות בקשיים, על בסיס שיקול דעת. כך נעשה בפינלנד, בגרמניה, בנורווגיה, באיטליה, בשוודיה ובמקסיקו. אין בידינו נתונים על מבנה התמריצים הספציפי שיצרו תמיכות אלו ועל התגובות לתמריצים. עדויות חלקיות מלמדות כי בשוודיה התקשו רשויות שנהנו מתמיכה מעין זו לעמוד בשנים שלאחר מכן בדרישות האיוון התקציבי. בהולנד, בדומה לישראל, רשויות בקשיים תקציביים יכולות לקבל סיוע ממשלתי אם נקטו צעדים מספיקים להעלאת הכנסותיהן העצמיות. כמו כן תכנית ההבראה בהולנד כרוכה בפגיעה בעצמאותה הפיננסית של הרשות המקומית (Joumard and Kongsrud, 2003).

אי-עמידה בכללים פיסקליים עלולה, בדומה לישראל, לגרום גם סנקציות. ב-63% ממדינות OECD מופעלות סנקציות ברמות חומרה שונות על רשויות שהפרו את הכללים הפיסקליים (Joumard and Kongsrud, 2003). יצוין כי חלק מהמדינות, בדומה לישראל, מפעילות יותר מדפוס יחיד של סנקציות (תרשים 4). ב-27% מהמדינות מסתפקת הממשלה

בהימנעות מתמיכה על ידי ערבויות, ואילו ב-17% מהמדינות מופעלת גישה קואופרטיבית שבה הכללים הפיסקליים נקבעים ונאכפים במשותף על ידי שתי רמות השלטון.

תרשים 4 מדיניות לאכיפת כללים פיסקליים על השלטון המקומי, ישראל ומדינות OECD



הערות:

1. התערבות השלטון המרכזי בניהול הרשויות המקומיות היא הצעד הדומיננטי מתוך הצעדים הננקטים בישראל לטיפול ברשויות גירעוניות, אולם צעד זה איננו הצעד הבלעדי.
2. גישה קואופרטיבית משמעותה קביעת הכללים הפיסקליים בהסכם בין רמות השלטון. לפיכך המחויבות ההדדית של רשויות השלטון המקומי ממלאת תפקיד בשמירה על כללי ההסכם. כשגישה זו מונהגת הסנקציות אינן מפורשות על פי רוב, אלא נובעות מהפיקוח ההדדי של השותפים להסכם.
3. כסוּם המשקלות עולה על 100% מפני שחלק מהמדינות מפעילות יותר מדפוס יחיד של סנקציות.

מקור: עיבוד המחברת לפי נתוני Jourard and Kongsrud, 2003.

ב-17% ממדינות OECD מופעלות סנקציות פיננסיות דומות לאלו שנקבעו בישראל במסגרת חוק יסודות התקציב. כך לדוגמה, בדנמרק השלטון המרכזי מפחית את מענקיו לרשויות המקומיות בסכום ההכנסות העודפות שנוצרות בגין גביית מסים מעבר לשיעור החוקי. בסלובקיה בסמכותו של שר האוצר להטיל קנסות על רשויות שאינן מצייתות לכללים פיננסיים. בפורטוגל בסמכות השלטון המרכזי להפחית או לעכב העברות לשלטון המקומי, אם האחרון עבר על המגבלות ליצירת חוב או התעכב בהעברת דוחות כספיים. סנקציות נוספות, דומות לאלו שעוגנו במסגרת חוק יסודות התקציב בישראל, הן הסמכתו של הגורם הממונה על השלטון המקומי לכפות על רשויות מקומיות צעדים שיבטיחו איזון תקציבי. כך נעשה ב-10% ממדינות OECD. עם זאת יצוין כי במדינות שבהן נקבעו הכללים הפיסקליים בהסכמה בין רמות השלטון השונות, בוטלה או צומצמה הסמכות להטיל סנקציות פיננסיות (גרמניה, דנמרק בשנות השמונים; Joumard and Kongsrud, 2003).

ב-20% ממדינות OECD, בדומה לישראל, נפגעת עצמאותה הניהולית של הרשות המקומית אם היא חורגת חריגה של ממש מהכללים הפיסקליים. כך למשל, באירלנד רשויות שאינן מאוזנות תקציבית מפוזרות ומוחלפות על ידי פקידים שממנה השלטון המרכזי. באיסלנד ובסלובקיה יש למשרד הממשלתי הממונה על השלטון המקומי הסמכות להפקיע את ניהול הרשות המקומית, כאשר רשות אינה עומדות בתשלום התחייבויותיה. ביפן כאשר רשות חורגת מגובה המלוות המקסימלי המותר, המשרד הממשלתי הממונה יקבל עליו את ניהולה.

ישראל, בדומה למדינות אחרות, תובעת גם היא אחריותיות (accountability) אישית של בעלי תפקידים לביצועי התקציב, ואילו בעלי התפקידים נהנים מאוטונומיה גבוהה יחסית (Council of Europe, 2002). אולם קשה לאמוד את דרגת האוטונומיה דה-פקטו שנהנים ממנה הדרג הנבחר והדרג המקצועי הבכיר ברשויות המקומיות לעומת הנעשה בעולם.

6. קביעת דפוסי המימון של ההכנסות

מקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות נחלקים לשלוש קבוצות עיקריות: הכנסות עצמיות; מענקים ייעודיים מהממשלה שמטרתם לממן שירותים ממלכתיים; ומענקי איזון מהממשלה שנועדו לגשר בין ההוצאה הנורמטיבית לנפש לבין ההכנסה הנורמטיבית לנפש ביישובים השונים. למעשה הממשלה מעורבת בכל רכיבי המימון. בסעיף זה נציג את מאפייני

הממשקים שבין השלטון המקומי לשלטון המרכזי בכל אחד מרכיבי המימון הללו. כמו כן נשווה את מעורבות הממשלה במימון הרשויות המקומיות בישראל ובמדינות המפותחות.

6.1. הכנסות עצמיות

חלק הארי של הכנסותיהן העצמיות של הרשויות המקומיות בתקציב הרגיל הוא תקבולי הארנונה (כ-38%), ולצד הכנסות מאגרות וממקורות אחרים (כ-27%). שני רכיבי המימון הללו נתונים לפיקוח ולהגבלה של השלטון המרכזי.

בסמכותה של הרשות המקומית לקבוע אגרות והיטלים במסגרות חוקי עזר שהיא מחוקקת. האגרות נגבות כתשלום בגין השתתפות בשירותים שמספקת העירייה, וההיטלים נגבים כדמי רישיון או היתרים עבור פעולות מסוימות. פרסום חוקי העזר שבהם מעוגנים האגרות וההיטלים מותנה באישור מועצת הרשות ושר הפנים. משרד הפנים מתנה את אישורם של שיעורי האגרות בהצגת תחשיב של עלויות השירות שבגינן הם נגבו. גובה הסכום הנגבה צריך להיות מוצדק בגובה ההוצאה שהוא נועד לממן.

שיעורי הארנונה הכללית הוגבלו גם הם החל מחקיקת חוק ההסדרים לשנת 1986 (הכט, 2001). שר האוצר ושר הפנים הם שקובעים את הרף העליון ואת הרף התחתון לסכומי הארנונה שיוטלו על כל סוג של נכס ואת שיעורי ההנחה המרבית שתניתן לחייבים. כמו כן בסמכותם לקבוע את סוגי הנכסים החייבים בארנונה, את סיווגם של הנכסים ואת הכללים לחישוב השטח החייב במס. בסמכות השרים להתיר חריגה מכללים אלו, אם ביקשה זאת הרשות המקומית.¹⁵ עד שנת 2006 עודכנו מדי שנה תעריפי הארנונה במסגרת חוק ההסדרים. בתיקון שהוכנס ב-2006 נקבעה נוסחה לעדכון תעריפי הארנונה, והיא מאפשרת לחשב את שיעורי המס לשנת

15 על הרשויות להגיש בקשות לאישור חריג עד סוף פברואר, לאחר תחילת שנת התקציב. הבקשות מאושרות על פי רוב ארבעה עד חמישה חודשים לאחר מועד אישור התקציב, ואז מתבצע עדכון רטרואקטיבי של חיובי הארנונה. למרות זאת ייתכנו עיכובים במועד אישור החריגות. לדוגמה בשנת 2007 אושרו הבקשות לחריגות רק בחודש דצמבר באותה השנה. במקרים קיצוניים עשויים אישורים חריגים לאפשר תוספת של עד 10% בתעריפי הארנונה. עבור רשויות שתקבולי הארנונה הם רכיב מהותי בהכנסותיהן, אישורים כאלה – הניתנים בעומקה של שנת התקציב – מגבילים למעשה את יכולתן לתכנן מראש מדיניות בעלת משמעות תקציבית בהסתמך על אומדן הכנסותיהן לאותה שנה. עם זאת, על פי רוב אלו הן רשויות שגמישותן התקציבית גבוהה יחסית בשל התלות הנמוכה שלהן בתקצוב הממשלתי.

התקציב הבאה לקראת סוף אוקטובר. שינוי זה מקל במקצת על הכנת התקציב.

אמנם המגבלות שהוצגו לעיל פוגעות בעצמאותו של הדרג הנבחר בשלטון המקומי לגבות מסים, אולם מעורבות זו של הממשלה מאפשרת לרסן את התחרות בין הרשויות המקומיות על משלמי מסים פוטנציאליים מחד גיסא ועל תמיכתם של מצביעים מאידך גיסא. בהיעדר מעורבות השלטון המרכזי, התחרות עלולה להוביל לשחיקה של שיעורי המס או לחלופין להגבלת היקף השירותים שהרשות המקומית יכולה לספק לתושביה. מנגד, בלימת ההכנסות העצמיות מגבילה את עצמאותו של השלטון המקומי.

השוואה של מידת המעורבות של הממשלה בהכנסות השלטון המקומי ממסים מעלה כי ישראל איננה חריגה בנוף הבין-לאומי. ב-32% ממדינות OECD יכול השלטון המקומי לקבוע – בדומה לישראל – שיעור מס ספציפי בתוך טווח הנקבע על ידי השלטון המרכזי (תרשים 5). עם זאת 50% מהמדינות המוצגות בתרשים בקטגוריה 'אחר' מאפשרות לשלטון המקומי מידת עצמאות רבה יותר בקביעת תעריפי המס מזו שב ישראל. יש לציין כי גם חלוקת התפקידים בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי בהספקת שירותים משתנה ממדינה למדינה, והיא מצדיקה הסדרים שונים של מעורבות בהכנסותיו של השלטון המקומי.

6.2. המימון הממשלתי

עם רכיבי המימון הממשלתי העיקריים של הרשויות המקומיות נמנים המענקים הייעודיים ומענקי האיזון. המענקים הייעודיים הם חלק הממשלה במימון שירותים ממלכתיים הניתנים בתחומי הרשויות המקומיות. הרכיב העיקרי בהם הוא מימון שירותי החינוך והרווחה.¹⁶ מענקי האיזון הם מענקים המוקצים מתקציבו של משרד הפנים. מענקים אלו נועדו להבטיח מימון של סל שירותים בסיסי בכל יישוב. חישובם מתבסס על הפער בין רמה מסוימת של הוצאה נורמטיבית לנפש לבין הפוטנציאל של גביית המסים הנורמטיבית לנפש בכל יישוב.

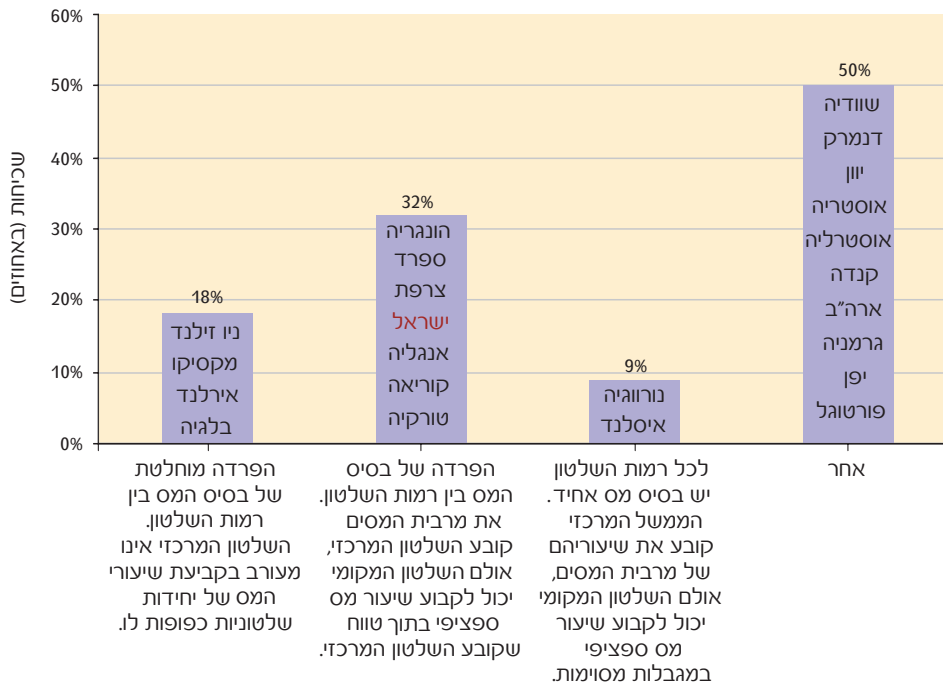
חלק הארי של המענקים הייעודיים מוקצה על פי קריטריונים מוגדרים. חלקם נקבעים על ידי משרד החינוך ומשרד הרווחה, וחלקם מעוגנים בחקיקה ראשית. תקצוב השירותים הממלכתיים התאפיין שנים רבות

16 משקלם של התקציבים הייעודיים שמקורם בשאר משרדי הממשלה במימון הרשויות בשנים 1993-2004 עמד בממוצע על 6% בלבד (עיבוד מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה).

בהיעדרם של קריטריונים ברורים. בשנים האחרונות השתפרה האחידות והשקיפות של הקריטריונים להקצאת המענקים, אולם הקצאת תקציבי הרווחה עודנה נעשית בחלקה שלא על פי קריטריונים אחידים (בן אליא, 2004).

תקצוב שירותי הרווחה. חוק שירותי הסעד (1958) הטיל על הרשויות המקומיות את החובה להקים מחלקות רווחה, אולם הוא איננו מפרט לא את חלוקת התפקידים בין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי ולא את הסדרי המימון של שירותים אלו. ככלל, משרד הרווחה נושא ב-75% מעלות שירותי הרווחה המקומיים. היקף השירותים שבמימונו משתתף המשרד נקבע בחלקו בתקנות שתיקן שר הרווחה ובחלקו בחקיקה.

תרשים 5 מצורבות הממשלה בקביעת שיעורי המס של השלטון המקומי



הערות

1. השייכות חושבה מנתוני המדינות שהשיבו על שאלה זו, ולא מנתוני כלל מדינות OECD.
2. הנתונים כוללים רק הסדרים שחלים על חלק הארי של המסים המקומיים בכל מדינה.
3. סכום המשקלות עולה על 100% מפני שבחלק מהמדינות רווח יותר מדפוס יחיד.

מקור: עיבוד המחברת מנתוני OECD/World Bank, 2003.

כ-10% מתקציב משרד הרווחה למימון שירותי רווחה מקומיים אינם מוקצים על פי קריטריונים מוגדרים. סעיפים אלו מאופיינים בדרך כלל בהיקף תקציבי הנמוך מ-3,000,000 ש"ח. לטענת המשרד, חלוקה של תקציבים אלו בהתאם לקריטריונים תוביל להקצאה של אלפי שקלים יחידים לרשות מקומית, והיא לא תענה על צורכי המימון הנגזרים מפריסת מרכזי השירות. יתרת התקציב מוקצית בעיקרה בהתאם לקריטריונים ברורים: כשני שלישים מתקציב המשרד לרשויות המקומיות מוקצים בהתאם לקריטריונים שעוגנו ב"תקנות עבודה סוציאלית" או מתוקף זכאותם של פרטים לשירות, זכאות שתנאיה הוגדרו בחקיקה, כגון טיפול במפגרים וחוק פעוטות בסיכון. עם הקריטריונים להקצאת תקציבים אלה נמנים גודל האוכלוסייה ברשות, מספר הנפשות הנזקקות בכל תחום פעילות, נתוני החברתיים-כלכליים של אוכלוסיית הרשות, היותה של רשות עיר מטרופולין ומיקומה של רשות באזור עדיפות לאומית. משקל הקריטריון של אזור העדיפות הלאומית הולך ופוחת, בין היתר בעקבות פסיקה של בג"ץ שנתקבלה בנושא תקציבי החינוך. שארית תקציב משרד הרווחה (המהווה כרבע מכלל התקציב המוקצה לשירותי הרווחה המקומיים) מוקצית בהתאם לצרכים מקומיים ייחודיים, בתחומי פעילות שאת פריסתם בין הרשויות המקומיות קשה לאמוד מראש (כך למשל קשה לאמוד מראש את ההיקף והפריסה הגאוגרפית של הצורך בשירותיהם של מעונות לנשים מוכות) או למימון פרויקטים ותכניות מיוחדות.

למרבה הפליאה שיטת תקצוב זו גורמת להקצאה מאוד לא שוויונית של תקציבי הרווחה – דווקא ככל שהרמה החברתית-כלכלית נמוכה יותר, כן קטנים יותר גם התקציבים לנפש (ראו תרשים 17, פרק ראשון בספר זה). לתוצאה זו יש כמה הסברים אפשריים. בהיעדר נתונים קשה לדעת מה תרומתו היחסית של כל גורם. לפי משרד הרווחה, ההסבר העיקרי לפערים הוא העובדה שהסכום המתוקצב בכל רשות מקומית תלוי בשיטת הטיפול המוענקת לכל מטופל. קהילות מסורתיות, ובפרט קהילות במגזר הערבי, נוטות לצרוך יותר שירותים קהילתיים ופחות שירותים מוסדיים. עלותם של השירותים המוסדיים גבוהה יותר מזו של השירותים הקהילתיים,¹⁷ ועקב כך ההוצאה על שירותי הרווחה ברשויות מקומיות ערביות וחרדיות –

17 לשם המחשה, עלות הטיפול החודשי באדם הסובל מפיגור במסגרת חוץ-ביתית תעמוד על 8,000-9,000 ש"ח, בעוד טיפול במסגרת קהילתית יעלה ל-1,000-2,000 ש"ח. עלותה החודשית של השמה של ילדים או נערים בפנימייה נעה בין 3,500 ל-5,500 ש"ח, בעוד עלותו החודשית של טיפול באותם ילדים במסגרת קהילתית היא כ-1,000 ש"ח.

המצויות באשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים – קטנה יותר (מבקר המדינה, 2007).

נוסף על הפער בעלות השירותים ובטעמי המטופלים יש כמה נקודות תורפה מבניות במערכת התקצוב של שירותי הרווחה התורמות גם הן למגמת האי-שוויון. נקודת תורפה אחת היא שיטת ה'מציניג' שבה נוקט משרד הרווחה בתקצוב כרבע משירותי הרווחה ברשויות המקומיות. כלומר משרד הרווחה מתנה את העברת התקציבים הללו לרשות המקומית בהשלמת חלקה של הרשות (25%) בהענקת השירות. רשויות חלשות מתקשות לממן את חלקן ונאלצות לוותר על המימון הממשלתי. בשירותים המסופקים באמצעות מיקור חוץ (כ-75% מתקציב הרווחה) אין התניה למימון משלים: משרד הרווחה מעביר את מלוא העלות לספק וגובה את חלק הרשות המקומית ישירות מחשבונה בבנק אוצר השלטון המקומי על מנת להבטיח את רציפות הטיפול (פריצקי, 2007). שיטת המציניג מעמידה לפני הרשויות המקומיות, ובפרט לפני רשויות הסובלות מחולשה פיסקלית ו/או ניהולית, מערכת תמריצים שאינה עולה בקנה אחד עם הצרכים של מטופלי הרווחה. אולם קשה לאמוד את היקף השירותים שרשויות מקומיות נמנעות מליזום מפאת התמריץ השלילי שיוצרת שיטת המימון. נקודת תורפה אחרת במערכת תקצוב הרווחה נובעת משיטת ההקצאה של עודפי תקציב. לקראת תום שנת התקציב, כאשר רשויות אינן מנצלות סכומים שהוקצו להן, משרד הרווחה מחלק את עודפי התקציב בין רשויות מקומיות המסוגלות להשלים את חלקן במימון. משרד הרווחה מעדיף להקצות את העודפים לרשויות קטנות ועניות. אין בידינו נתונים שיאפשרו לאמוד את השפעתה של שיטת המציניג על הניצול החסר של תקציבים בחלק מהרשויות ועל ההקצאה בפועל של עודפי התקציב. עם זאת יש להניח שהיא מגדילה את הסיכויים שיווצרו עודפי תקציב דווקא ברשויות עניות והופכת רשויות חלשות למועמדות טובות פחות לקליטה של עודפי התקציב לקראת סוף השנה. נקודת תורפה נוספת שעשויה לתרום להסבר האי-שוויון בהקצאה היא היעדרם של קריטריונים להקצאת חלק מתקציב משרד הרווחה. התוצאות הסופיות של הקצאת שירותי הרווחה מעידות כי צביונם האוניברסלי נפגע.

חשוב להדגיש כי הקצאת תקציבי הרווחה דרך הרשויות המקומיות אינה מבטאת את מלוא תחולת האי-שוויון בתקציבי הרווחה הממשלתיים: חלק מהמשאבים הממשלתיים לשירותי רווחה מוקצים דרך מערך הקצבאות של המוסד לביטוח לאומי, ולכן אינם מקבלים ביטוי בתקציב משרד הרווחה. בחלק מהמקרים, העדפה של טיפול מוסדי על פני טיפול קהילתי תוביל לקיזוז של חלק ניכר מקצבת הביטוח הלאומי שלה זכאי

המטופל. לכן הפער בסך כל ההוצאה למטופל בין שתי הגישות קטן יותר מזה הנצפה בתקציב משרד הרווחה בלבד.

תקצוב החינוך. הממשלה מממנת חלק מההוצאה לחינוך במוסדות שהאחריות עליהם משותפת למשרד החינוך ולשלטון המקומי. האחריות על מוסדות חינוך רשמיים לגילים 5-17 משותפת למדינה ולרשויות המקומיות. שר החינוך קובע בתקנות את שיעור השתתפותה של המדינה במימון תחומי הפעילות השונים. תחומי הפעילות הממומנים במשותף על ידי משרד החינוך והרשויות המקומיות כוללים את שכרם של מורים בבתי ספר תיכוניים שבבעלות הרשות, שכרם של עובדי מנהל החינוך של הרשות המקומית, שכרם של עובדים בתחום השירותים הנלווים להוראה, שכרם של עובדי השירות הפסיכולוגי, שכר עובדי אבטחה, הסעות תלמידים ומלווים והוצאות בתחומים הנ"ל הכרוכות במימון יום לימודים ארוך.¹⁸

שיעור ההשתתפות של משרד החינוך במימון שירותי החינוך המקומיים שונה בסעיפי התקציב השונים (ראו נספח 2). בכל הקשור בתקני כוח אדם לשירותים תומכי הוראה בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים, באבטחת מוסדות לימוד ובשירות הפסיכולוגי שיעור ההשתתפות הוא אחיד בכלל הרשויות המקומיות. מספר התקנים המתוקצבים משתנה בהתאם למספר כיתות הלימוד, למספר בתי הספר או לגודל היישוב. התחומים שבהם המימון הממשלתי משתנה בהתאם למאפייני הרשות כוללים שכפול חומר, הסעות תלמידים, גני ילדים לגילים 3-4 ושכר לימוד בבתי ספר תיכוניים. בשלושת הראשונים, שיעור ההשתתפות של משרד החינוך גבוה יותר ברשויות חלשות מבחינה כלכלית-חברתית. בנוסף, עבור הסעות (עד שנת 2007), שכר הלימוד בגני ילדים לגילים 3-4 ושכר לימוד בבתי הספר התיכוניים, שיעור ההשתתפות גדול יותר ברשויות הממוקמות באזור עדיפות לאומית א'. לקראת שנת הלימודים התשס"ט היה בכוונתו של משרד החינוך לשנות את מבנה השתתפותו בתקציבי הרשויות ולקבוע שיעור השתתפות פרוגרסיבי במרבית סעיפי ההוצאה. יש להדגיש כי המורים בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים מועסקים במישרין על ידי משרד החינוך, ולכן תקצובם אינו נכלל בנתוני הרשויות המקומיות.

18 ככלל, עובדי ההוראה בגני הילדים, בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים הם עובדי מדינה. בתי הספר התיכוניים נמצאים בבעלות הרשויות המקומיות או עמותות. המורים בבתי הספר התיכוניים מועסקים על ידי הרשות המקומית או העמותה שבעלותה נמצא המוסד החינוכי. אחזקה שוטפת של ציוד ומבנים ממומנת במלואה על ידי הרשויות המקומיות. בנייתם של מוסדות חינוך מבוצעת על ידי הרשויות המקומיות, אולם היא ממומנת על ידי משרד החינוך ומפעל הפיס.

שיטת התקצוב של ההוצאה הממשלתית לחינוך יוצרת פערים גדולים לטובת יישובים מבוססים יותר. היא מתבססת על הקצאת שעות לתלמיד, וההוצאה מחושבת על בסיס שכר המורים והיקף שעות ההוראה. בתי ספר הנמצאים ביישובים שרמתם החברתית-כלכלית גבוהה יותר, מצליחים לשכור מורים שהשכלתם ואיכותם גבוהה יותר ולכן שכרם גבוה יותר. בתרשים 7 בפרק הראשון (בספר זה) אפשר לראות כי ההוצאה המקומית לתלמיד ביישובים הנמצאים באשכולות חברתיים-כלכליים 5-10 אכן גבוהה במידה לא מבוטלת מההוצאה ביישובים באשכולות 1-4. לו הקצה משרד החינוך סכום כספי לכל תלמיד, בית ספר שלא הצליח להעסיק מורים איכותיים יותר היה יכול להעניק לתלמידיו יותר שעות או לצמצם את מספר התלמידים בכיתה.

מקור נוסף לאי-שוויון היא גישת המצינוג הנהוגה בחלק משירותי החינוך, כמו מפעלי הזנה (**דוח בנק ישראל לשנת 2005**, עמ' 284-289). יישובים חלשים מתקשים במימון חלקם, ולכן הם מוותרים על תקציב משרד החינוך.

מקור חלק מהפערים עד כה בהפליה לטובתן של רשויות באזור עדיפות לאומית א'. התקצוב העודף של רשויות באזורי עדיפות לאומית צפוי להתבטל בעקבות פסיקת בג"ץ שהקצאת תקציבי חינוך בהסתמך על קריטריון זה פוגעת בעקרון השוויון.¹⁹

מענקי האיזון. מענקים אלה נועדו לאזן בין ההוצאות הנורמטיביות לנפש לבין פוטנציאל ההכנסות הנורמטיביות לנפש ביישובים חלשים, על מנת להבטיח סל שירותים מקומיים בסיסי לתושב. עד אמצע שנות התשעים נקבע גובה המענק הכללי על ידי משא ומתן בין משרד הפנים לרשויות המקומיות בנוגע לממדי הפערים בין הכנסות הרשויות לצרכים המקומיים של התושבים. בשנת 1993 נקבעו לראשונה, במסגרת המלצות ועדת סוארי, מבחנים אחידים ושוויוניים להקצאת מענקי האיזון. כך הצטמצמה ההתנהגות המניפולטיבית סביב הקצאת המענקים, וכפועל יוצא הוקשחה מגבלת התקציב של הרשויות המקומיות. במרוצת שנות יישומה של נוסחת סוארי (1994-2001) התבררו בה כמה נקודות תורפה. ראשית, לפי נוסחת סוארי, סכום המענק נקבע בחלקו בכפוף למצב הפיסקלי השוטף בכל רשות. לפיכך רשויות בקשיים פיסקליים נהנו ממענק גבוה יותר, גורם שהוביל לתגמול על ביצועים פיסקליים כושלים (ברנדר, 2003). שנית, יישום

19 בג"ץ 11163/03, ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים נ' ראש ממשלת ישראל, 27.2.2006.

חלק מהמלצות הוועדה נתקל בקשיים, חלקם טכניים וחלקם מהותיים (נספח 3).²⁰

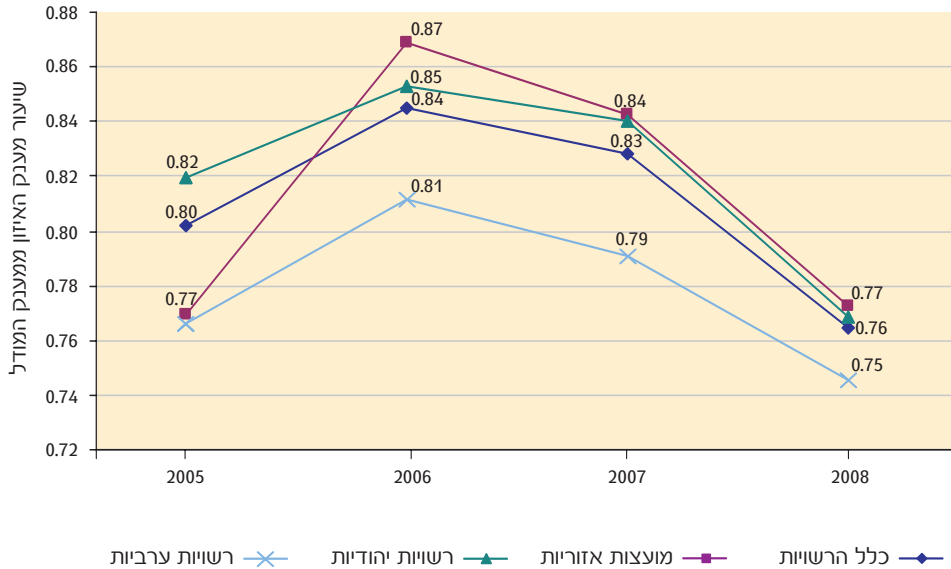
בשנת 2000 מונתה ועדה ציבורית נוספת לקביעת קריטריונים להקצאת מענקי האיזון, בראשותו של יעקב גדיש. ועדת גדיש הגישה את המלצותיה בשנת 2001. נוסחת ההקצאה שהציעה הוועדה נועדה להתמודד עם נקודות התורפה ביישום נוסחת סוארי (נספח 3). ועדת גדיש התמודדה עם בעיית התמריצים להתייעלות באמצעות שני צעדים עיקריים. ראשית, רכיב ההכנסות שחושב בעבר על סמך ההכנסות בפועל, חושב בנוסחת גדיש לפי סכום נורמטיבי התלוי בגודל הרשות, במעמדה המוניציפלי ובמקדמים חברתיים-כלכליים. שנית, נוסחת גדיש הגבילה את גובה המענק המקסימלי לנפש באמצעות קביעת סכום הוצאה מקסימלי לנפש וסכום הכנסה מינימלי לנפש לעניין חישוב ההפרש שבין ההוצאות להכנסות. בכך מבטיחה נוסחת ההקצאה שמענק האיזון לא יהיה תחליף להתייעלות ולא יאפשר לרשויות לממן באמצעות מענקי האיזון שירותים נרחבים מסל השירותים המינימלי (משרד האוצר, 2001).

מענקי האיזון המוקצים לרשויות המקומיות נמוכים מגובה המענק המחושב לפי מודל גדיש (תרשים 6). הפערים בין נוסחת גדיש להקצאה בפועל נובעים משלוש סיבות עיקריות. ראשית, יש מחלוקת בין אנשי האוצר לדרג המקצועי במשרד הפנים באשר למשמעותה של נוסחת גדיש. לדידו של האוצר, הנוסחה היא נוסחת הקצאה, כלומר נוסחה המספקת קריטריונים לחלוקת הסכום שהוקצב לנושא זה בין הרשויות הזכאיות. לעומתו, משרד הפנים גורס כי הנוסחה מגדירה את הסכום שיש להקצות בפועל לכל רשות. לאור הפערים בין שתי הפרשנויות, גובה המענקים נתון מדי שנה למשא ומתן בין משרד האוצר למשרד הפנים. עצמתו הרבה של משרד האוצר בתהליך התקצוב הממשלתי מתבטאת גם כאן.²¹ אימוץ פרשנותו, שלפיה המלצות גדיש הן נוסחת הקצאה, מובילה לכך שהתקצוב בפועל של מענקי האיזון היא בממוצע כ-80% מסכום המענקים המחושב לפי נוסחת גדיש. כמו כן פרשנותו של משרד האוצר נותנת פתח לקיצוץ בהיקף מענקי האיזון כל אימת שנערכים קיצוצים בתקציב הממשלה.

20 משרד הפנים – המנהל לשלטון מקומי (2001), דוח הוועדה לקביעת קריטריונים להקצאת מענקי האיזון (ועדת גדיש).

21 דיון מקיף על הריכוזיות של תהליך התקצוב הממשלתי נמצא אצל בן בסט ודהן, 2006.

תרשים 6 שיעור ממוצע של מענקי האיזון ממענק המודל לפי נוסחת גדיש, לפי אשכול חברתי-כלכלי ומגזר, 2008-2005



הערות:

1. מענק האיזון בפועל לכל שנת תקציב, לפני קיזוז המענק המותנה ממענקיהן של רשויות שבהן שיעורי הגבייה נמוכים במיוחד.
2. עבור שנת 2005 חסרים נתונים על הרשויות: שגור, קדימה-צורן, עיר הכרמל, מודיעין-מכבים-רעות, בנימינה-גבעת עדה, באקה'ג'ת.
3. נתוני אבו'בסמ'ה חסרים עבור כל השנים המוצגות בעיבוד הנ"ל.

מקור: עיבוד המחברת מנתוני משרד הפנים.

שתי סיבות נוספות ומשניות לפער הנדון: האחת, ההחלטה ליישם את המלצות דוח גדיש בהדרגה, בתוך שש שנים, על מנת לאפשר לרשויות שהכנסותיהן תפחתנה בעקבות יישומו להתאים את הוצאותיהן למגבלת התקציב החדשה. השינוי העיקרי בהקצאה מתבטא בהגדלת הרכיב של הרמה הכלכלית-חברתית וצמצום המשקל של אזור עדיפות לאומית, בהשוואה לנוסחת סוארי (נספח 3). האחרת, המדיניות להתנות חלק גדול יותר ממענק האיזון בעמידתן של הרשויות המקומיות ביעדי גבייה מינימליים של המסים המקומיים.

בעבר הותנו 5%-10% ממענק האיזון בעמידה ביעד גבייה מינימלי של 30% מחיובי הארנונה. כדי להעצים את התמריץ להעמקת הגבייה של מסי הארנונה והמים הוחלט על העלאה הדרגתית של החלק המותנה

במענק האיזון מ-15% ל-35% למן שנת 2006.²² בשנת 2007, כאשר המענק המותנה עמד על 20% ממענק האיזון, איים ועד ראשי הרשויות הערביות שלא לפתוח את שנת הלימודים בבתי הספר. בתגובה מינה משרד ראש הממשלה ועדה שתדון בנושא. הוועדה החליטה על הפחתה מידית של חלק המענק המותנה ל-12.5% ממענק האיזון. בהתאם להמלצות הוועדה החליטה הממשלה, בינואר 2008, להעלות את גובה המענק המותנה בהדרגה בין השנים 2008-2012 מ-12% ל-15%. יעד הגבייה המינימלי שבו תלויה הקצאת המענק המותנה יעלה בהדרגה בין 2008 ל-2012, משיעור הגבייה הנוכחי של הרשות עד 80%.

6.3. השוואה בין-לאומית של דפוסי המימון

השוואה בין-לאומית של דפוסי המימון הממשלתי מעלה תמונה מעורבת. ראשית, ישראל חריגה בנוף הבין-לאומי מבחינת התשתית הפורמלית המסדירה את המימון הממשלתי של הרשויות המקומיות (תרשים 7). רק ב-12% ממדינות OECD אין לשלטון המקומי השפעה על ההסדרים החוקיים של המימון הממשלתי, בדומה לישראל, בניגוד למרבית המדינות המפותחות שבהן העיגון הפורמלי של הסדרי המימון הממשלתי נעשה כחלק מתהליך שיתופי בין שתי רמות השלטון.

אולם באשר למענקי האיזון, ישראל נוהגת בדומה למרבית מדינות OECD. ברוב המדינות יש מנגנונים פיסקליים לצמצום פערים ברמת השירותים בין הרשויות המקומיות (תרשים 8). מנגנון ההקצאה של מענק האיזון בישראל, כמו ב-44% מהמדינות המפותחות, מתבצע באמצעות העברות מהשלטון המרכזי אל השלטון המקומי. כמו כן בישראל, כמו ב-52% מהמדינות, מענקי האיזון נועדו לצמצם את הפער בפוטנציאל ההכנסות העצמיות לנפש בין יישובים שונים (תרשים 9).

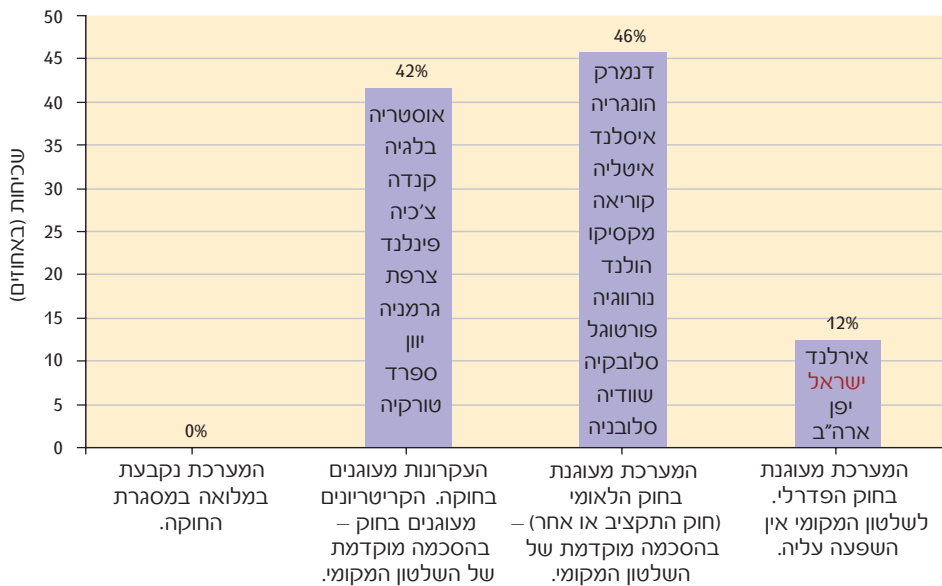
7. מעורבות הממשלה בהוצאות של הרשויות המקומיות

המחוקק מטיל מגבלות על הוצאותיהן של הרשויות המקומיות. המגבלה העיקרית חלה על היקף כוח האדם המועסק על ידי הרשויות המקומיות ותנאי השכר של עובדי הרשויות. בנוסף, חלות מגבלות על השקעות מכספי הרשות, על התחייבויות להוצאות שאינן מתוקצבות בתקציב המאושר של

22 יישום ההחלטה התעכב בעקבות מלחמת לבנון השנייה, אולם הוא חודש בראשית שנת 2007 במתכונת דומה להחלטה הראשונית.

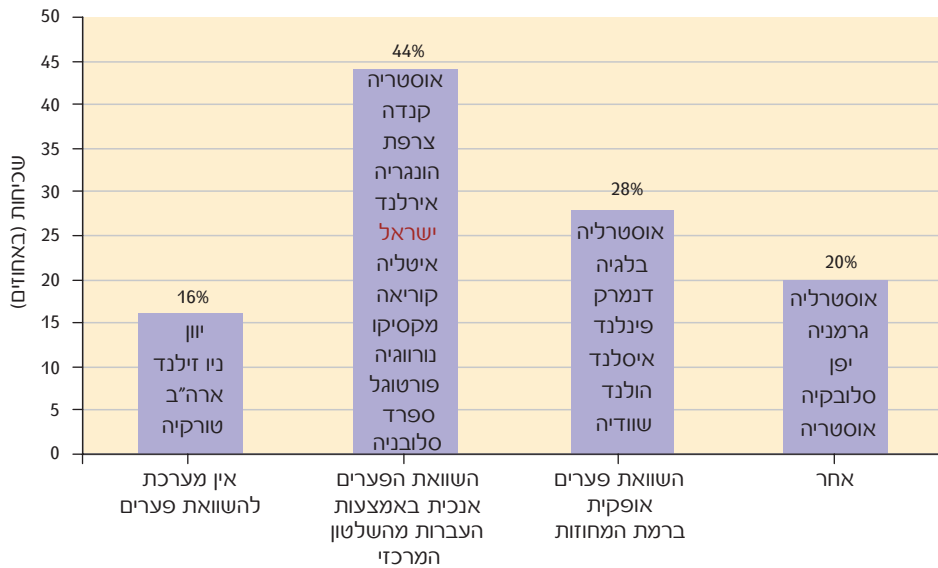
הרשות ועל תמיכה במוסדות ציבור, אולם משקלם היחסי בסך תקציב הרשויות המקומיות משני לעומת ההוצאה על שכר. משקלן של הוצאות השכר בכלל הוצאותיהן של הרשויות המקומיות בתקציב הרגיל הוא הגדול ביותר מכלל רכיבי ההוצאה. בשנת 2006 היו עלויות העבודה 36% מסך הוצאותיהן של הרשויות המקומיות בתקציב הרגיל. מרחב התמרון של הרשויות המקומיות בהוצאות השכר הוגבל בחוק יסודות התקציב. החוק מגביל את הרשויות הן בתקינת כוח האדם הן בתנאי השכר שהן מציעות לעובדיהן. אשר לתקנים, המחוקק העניק לשר הפנים את הסמכות לקבוע את שיא כוח האדם של רשות מקומית, ומשרד הפנים מאשר את תקן כוח האדם כחלק מתהליך האישור של תקציבי הרשויות המקומיות. אישור תקן כוח האדם מותנה בהעמדת מקורות למימונו והצגתו של תקציב מאוזן. אשר לתנאי השכר, המחוקק אוסר על רשויות לערוך שינויים בשכר, בתנאי פרישה או בגמלאות באופן החורג מההסדרים שנקבעו עם כלל עובדי המדינה. על פי חוק יסודות התקציב, הסדרי שכר החורגים מתנאים אלו בטלים.

תרשים 7 הבסיס החוקי להעברות בין רמות השלטון, ישראל ומדינות OECD



מקור: עיבוד המחברת מנתוני OECD/World Bank, 2003.

תרשים 8 מנגנונים להשוואת פערים אופקיים בין יחידות השלטון המקומי, ישראל ומדינות OECD

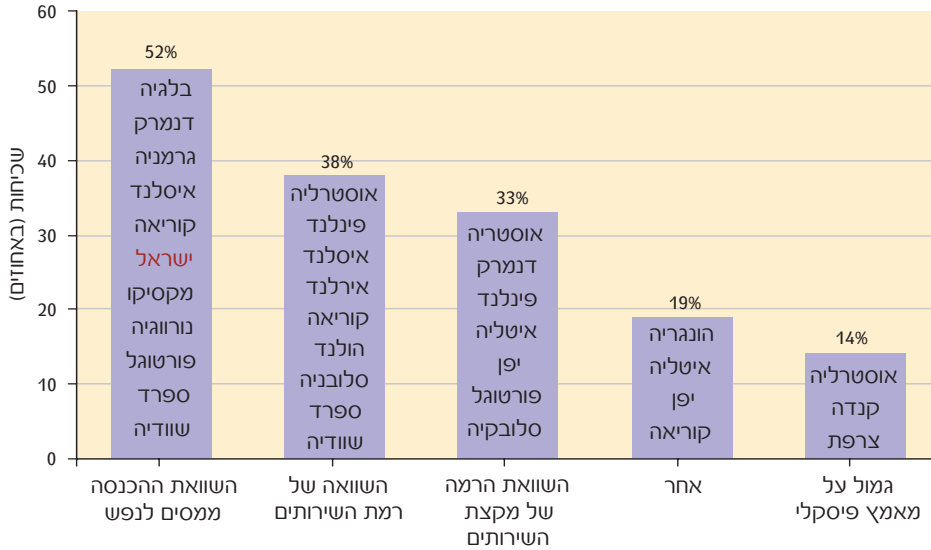


הערה: סכום המשקלות עולה על 100% מפני שחלק מהמדינות מפעילות יותר ממנגנון אחד.

מקור: עיבוד המחברת מנתוני OECD/World Bank, 2003.

משרד הפנים הפעיל מודל לקביעת שיא כוח אדם עוד קודם לחקיקת חוק יסודות התקציב. עקב כך המגבלות שנקבעו בתחום זה נטמעו ויושמו במהירות (הכט, 2001). ואכן היקף החריגות נמוך בכלל הרשויות, אולם היקף חריגות השכר ברשויות הערביות גבוה מחלקן היחסי בסך הרשויות המקומיות (לוח 4). הרשויות המקומיות יכולות לעקוף את המגבלות שהטיל חוק יסודות התקציב באמצעות העברת תחומי אחריות לגופים נלווים, כגון מתנייסיים, חברות עירוניות ועמותות. אמנם צעדים מעין אלה מאפשרים להרחיב בעקיפין את הוצאות השכר של הרשות המקומית, אולם יש בצד גם יתרונות לנוכח הגמישות שמאפשרת העסקת עובדים שלא במסגרת הסכמי השכר של עובדי המדינה. בעבר נעקפו המגבלות גם על ידי התקשרות עם חברות כוח אדם ורישום של עלויות העבודה תחת סעיף הפעולות בתקציב הרשויות המקומיות (הכט, 2001). כיום הרשויות מחויבות לציין בתקציבן השנתי את מספר העובדים שהועסקו באמצעות חברות כוח אדם, ושכיחות הפרות של מגבלה זו היא נמוכה (משרד הפנים, 2008).

תרשים 9 קריטריונים להקצאת מענקי האיוון, ישראל ומדינות OECD



הערה: סכום המשקלות עולה על 100% מפני שחלק מהמדינות מפעילות יותר מקריטריון אחד.

מקור: עיבוד המחברת מנתוני OECD/World Bank, 2003.

לוח 4 שכיחות ההפרות של המגבלות החוקיות לתנאי שכר ותקני כוח אדם ברשויות המקומיות, 2005

מתן תוספות שכר בניגוד להסכמים קיבוציים ו/או חוזים אישיים מאושרים		חריגה מתקן כוח האדם שאושר על ידי משרד הפנים		תקן כוח האדם לא אושר על ידי משרד הפנים	
מתוכן רשויות ערביות	מספר רשויות (שיעור מכלל הרשויות)	מתוכן רשויות ערביות	מספר רשויות (שיעור מכלל הרשויות)	מתוכן רשויות ערביות	מספר רשויות (שיעור מכלל הרשויות)
4	9 (5%)	3	5 (3%)	4	5 (3%)

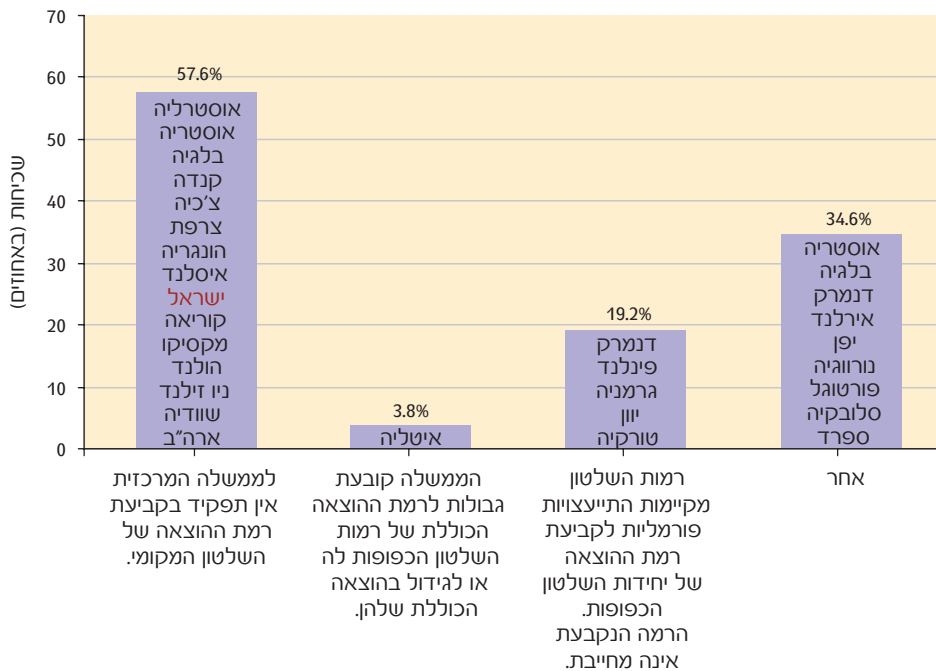
מקור: עיבוד המחברת מנתוני דוחות הביקורת בשלטון המקומי של האגף לביקורת בשלטון המקומי במשרד הפנים.

בשאר תחומי ההוצאה, המחוקק לא הגביל מפורשות את הרשויות המקומיות, למעט האילוצים הכלליים החלים על הכנת התקציב וביצועו. אולם ההוצאות מוגבלות בעקיפין – הן על ידי הסדרי המימון הממשלתיים

הן על ידי ההגבלות הממשלתיות על היקף גביית המסים שהצגנו בסעיף הקודם.

השוואה בין-לאומית מורה כי בישראל, בדומה ל-58% ממדינות OECD, אין לממשלה תפקיד ישיר בקביעת רמת ההוצאה הכוללת של השלטון המקומי (תרשים 10). עם זאת ישראל נמנית עם קבוצת מיעוט של מדינות שיש בהן חפיפה בסמכויות ההוצאה בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי (תרשים 11). חפיפה זו בתחומי האחריות והיעדרם של תחומי אחריות מוגדרים יוצרים פתח לגידול חריג בהוצאה על ידי הרשויות המקומיות או לצמצום המימון הממשלתי וגלגול חלק גדול יותר של ההוצאה על השלטון המקומי.

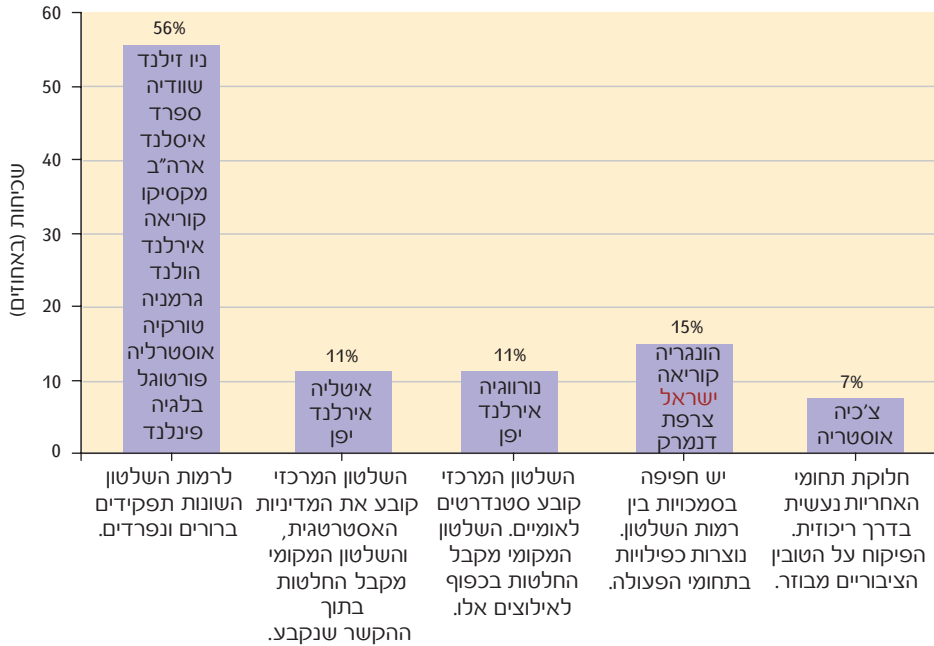
תרשים 10 תפקיד הממשלה המרכזית בקביעת רמת ההוצאה של יחידות השלטון הכפופות לה, ישראל ומדינות OECD



הערה: סכום המשקלות עולה על 100% מפני שחלק מהמדינות מסווגות ליותר מקטגוריה אחת.

מקור: עיבוד המחברת מנתוני OECD/World Bank, 2003.

תרשים 11 חלוקת תחומי האחריות בין רמות השלטון ביחס להוצאה של השלטון המקומי (עבור חלק הארי של רכיבי ההוצאה), ישראל ומדינות OECD



מקור: עיבוד המחברת מנתוני OECD/World Bank, 2003.

8. מעורבות משרד הפנים בקביעת דרכי המימון של הגירעון ברשויות המקומיות

החוק מחייב את הרשויות המקומיות להגיש תקציב מאוזן. כמו כן הטיל המחוקק על השלטון המקומי שורה של מגבלות שתכליתן לצמצם את יכולתן של הרשויות המקומיות ליצור גירעונות ולממנם במהלך ביצוע התקציב. המגבלות על יצירת גירעונות ומימנם חלים על שלושה מקורות אפשריים: קבלת אשראי מבנקים או מגופים שעיסוקם במתן אשראי, קבלת אשראי מכל גורם שהוא וקבלת אשראי באמצעות הנפקת אגרות חוב.

אשראי לטווח קצר, שתכליתו העיקרית לאפשר לרשויות לממן הוצאות עד למועד הקצאתם של מענקים ממשלתיים, מותנה באישור של מחוז משרד הפנים וייתן על ידי הבנק שבו מנוהל חשבונה של הרשות. על הרשות לפרוע הלוואות אלו מכספי ההכנסות של אותה שנת תקציב.

אשר לאשראי ארוך טווח, חוק יסודות התקציב (1985) מתנה קבלת אשראי מתאגידים בנקאיים ומגורמים אחרים שעיסוקם באשראי באישורו של שר הפנים. בתיקון שהוכנס בחוק יסודות התקציב במסגרת חוק ההסדרים לשנת 2005, הוגדרו שתי דרגות של מגבלות בהתאם לביצועיהן הפיסקליים של הרשויות המקומיות. רשויות שנמצאות בתכנית הבראה ו/או אינן עומדות בתנאים מינימליים של ביצועים פיסקליים, נדרשות לקבל את אישורם של שרי הפנים והאוצר לשם קבלת אשראי מתאגידים בנקאיים או דומיהם.²³ רשויות מקומיות העומדות בשורה של קריטריונים פיסקליים אינן נדרשות לקבל אישור משר הפנים ומשר האוצר על נטילת אשראי, אולם הן מוגבלות בסוג הפעולות שהן יכולות לממן באמצעות האשראי הבנקאי.²⁴ פעולות אלו מוגבלות לתשתיות של מבני ציבור ושטחים ציבוריים, לרכישה של מערכות מחשוב לצורכי גבייה, פיקוח ובקרה ולכיסוי גירעון מצטבר. כלומר אשראי ארוך טווח לא נועד לממן הרחבה של ההוצאות הקבועות של הרשות מעבר למקורותיה השוטפים, אלא לממן הוצאות חד-פעמיות ותכניות פיתוח.

למרות ההבחנה שערך המחוקק בין רשויות בהתאם לביצועיהן הפיסקליים, בפועל כלל הרשויות עדיין נדרשות לקבל אישור לשם קבלת אשראי ארוך טווח. עם זאת חלק מהרשויות נדרשות רק לאישורו של משרד הפנים, ואילו רשויות שנחשבות רשויות בסיכון נדרשות לאישור משרד הפנים ומשרד האוצר גם יחד.

נוסף על המגבלות שמטיל חוק יסודות התקציב על קבלת אשראי מגופים פיננסיים, פקודת העיריות מגבילה את יכולתן של הרשויות המקומיות לממן גירעון גם באמצעות מלווה מגורמים אחרים. גם כאן יצר

23 רשות מקומית ששיעור גירעונה השוטף עולה על 5%; רשות ששיעור גירעונה המצטבר עולה על 12.5%; רשות שיתרת האשראי שקיבלה – כפי שהיא מופיעה בדוח השנתי המבוקר האחרון (למעט אשראי למימון גירעון מצטבר) – עולה על 50% משיעור הכנסותיה בתקציב השוטף; רשות שיתרת האשראי שקיבלה – כפי שהיא מופיעה בדוח השנתי המבוקר האחרון (למעט הלוואות שמועד פירעונן חל בתוך שנה והכנסות לכיסוי גירעון מצטבר) – עולה על 8% משיעור הכנסותיה בתקציב השוטף; ו/או רשות שאושרה לה תכנית הבראה (חוק יסודות התקציב תשמ"ה-1985, סעיף 45(ב)).

24 רשויות שלא מקיימות אחד או יותר מהתנאים שפורטו בהערה 23 לעיל, ורשויות שעומדות בכל התנאים הבאים: שיעור גירעון המצטבר נמוך מ-15%, היחס בין הכנסותיהן העצמיות לכלל הכנסותיהן (למעט הכנסות לכיסוי גירעון מצטבר) גדול מ-65%, יתרת האשראי שקיבלו כפי שהופיעו בדוח השנתי האחריות נמוכה מ-65% מסך הכנסותיהן בתקציב השוטף (למעט הכנסות לכיסוי גירעון), יתרת האשראי שקיבלו (למעט הלוואות שעה) נמוכה מ-15% משיעור הכנסותיהן בתקציב השוטף (למעט הכנסות לכיסוי גירעון) (חוק יסודות התקציב תשמ"ה-1985, סעיף 45(ד)).

המחוקק מדרג של מגבלות. מלווה ארוך טווח מחייב אישור של שר הפנים בכל הרשויות המקומיות. עם זאת רשויות שעומדות בשורה של תנאים באשר לביצועיהן הפיסקליים פטורות מאישור השר לצורך קבלת מלווה, אולם הן מוגבלות בסוג הפעולות שהן יכולות לממן באמצעות הכספים שלוו. גם כאן המגבלות חלות על פעולות בתשתיות של מבני ציבור ושטחים ציבוריים, על רכישה של מערכות מחשוב לצורכי גבייה, פיקוח ובקרה ועל כיסוי גירעון מצטבר. כמו כן הגביל המחוקק את הרשויות המקומיות בקבלת אשראי באמצעות הנפקת אגרות חוב. הנפקה כזו דורשת את אישורם של שר הפנים ושר האוצר.

חשוב לציין כי חוק יסודות התקציב (2005) לא הסתפק בהטלת מגבלות על הרשויות המקומיות עצמן, אלא הטיל את האחריות על שמירת החוק גם על מי שנותן אשראי לרשות מקומית. כלומר החוק אוסר להעניק אשראי לרשויות מקומיות בניגוד להוראותיו. כן נקבעו עונשים כספיים בגין קבלה או מתן של אשראי בניגוד להנחיות החוק.

לנוכח המגבלות שהוצגו לעיל ולנוכח הגירעונות הקיימים בתקציביהן של רשויות מקומיות, עולה השאלה כיצד בכל זאת מצליחות רשויות מקומיות לממן הוצאה החורגת מיכולת המימון של ההכנסות העצמיות והתקצוב הממשלתי? ראשית, מקור מימון מרכזי הוא אשראי ספקים. בנוסף, רשויות ממנות גירעון באמצעות הלנות שכר, שימוש בכספי תב"ר למימון הוצאה שוטפת, דחיית תשלומים לקרנות השתלמות וקופות גמל של עובדים וכדומה. ממדי השימוש באמצעים אלו הלכו והצטמצמו ככל שהתהדק הפיקוח של משרד הפנים על הרשויות המקומיות. בפרט מאז 2004, משעה שחשבים מלווים מפקחים מקרוב על פעילותן הפיסקליות של רשויות גירעוניות וועדות ממונות מחליפות מועצות וראשי רשויות שכשלו. על אף מגמת השיפור והפיקוח ההדוק, נטילת אשראי באמצעים כגון אלו איננה תופעה שולית. בשנת התקציב 2005, 61% מהרשויות הערביות ו-14% מהרשויות היהודיות עיכבו – או שלא העבירו כלל – תשלומים לקרנות פנסיה, לקופות גמל או לביטוח הלאומי.²⁵ 24% מהרשויות היהודיות ו-47% מהרשויות הערביות הלינו שכר עובדים בשנת 2006 (לוח 1, פרק ראשון).

השוואה בין-לאומית מורה כי השלטון המרכזי בישראל הוא בין המחמירים במגבלות שמוטלות על הרשויות המקומיות במימון הגירעון התקציבי. ישראל היא בקרב 12% מהמדינות שבהן השלטון המרכזי

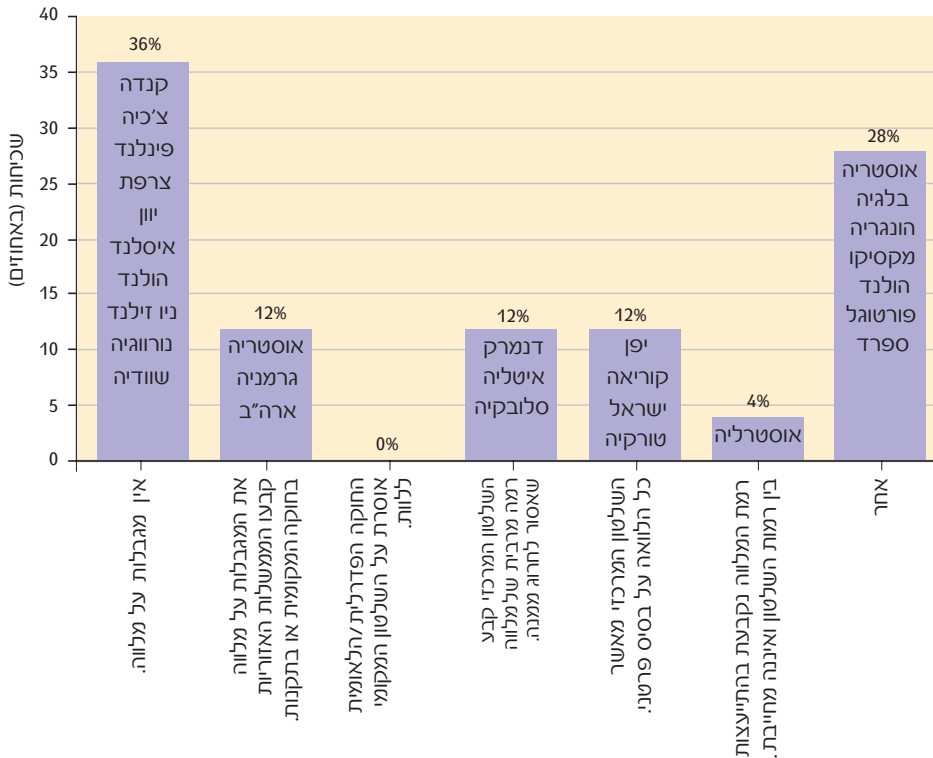
25 עיבוד המחברת מנתוני משרד הפנים, האגף לביקורת ברשויות המקומיות, **דוחות ביקורת בשלטון המקומי**.

מעורב באישור כל הלוואה על בסיס פרטני (תרשים 12). אמנם רוב (64%) המדינות המפותחות מגבילות את יכולתן של הרשויות המקומיות ליטול אשראי, אך לא על בסיס פרטני.

9. סיכום ומסקנות

בעבודה זו נבחנה השפעת כללי תהליך התקצוב של השלטון המקומי על מאזן הכוחות בין השחקנים המעורבים בו. כן נבחנה השפעתו של מאזן הכוחות בתהליך התקצוב – ובפרט יחסי הכוחות בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי – על יציבותן הפיסקלית של הרשויות המקומיות בישראל.

תרשים 12 מגבלות על היכולת ללוות, ישראל ומדינות OECD



הערה: סכום המשקלות עולה על 100% מפני שבחלק מהמדינות חל יותר מדפוס מגבלות אחד.

מקור: עיבוד המחברת מנתוני OECD/World Bank, 2003.

לכאורה נראה כי שינויי החקיקה שנערכו בשנת 2004 הגדילו את כוחו היחסי של משרד הפנים בתהליך התקצוב של הרשויות המקומיות. גידול זה בכוחו היחסי של השלטון המרכזי נובע מהסמכות שהעניק לו המחוקק להתערב בניהולן של רשויות כושלות באמצעות מינוי חשבים מלווים, גובים ממונים וועדות ממונות.

על רקע המגמה הריכוזית שהכתיבו שינויי החקיקה האחרונים, כשבוחנים את הממשק בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי בתהליך אישור התקציבים, הפיקוח והבקרה מצטיירת תמונה שונה. בשלבים אלו יש פער גדול בין מידת הריכוזיות בתהליך, כפי שמכתיבה החקיקה, לבין מידת הריכוזיות הקיימת בפועל. תהליך אישור התקציבים של כשליש מהרשויות המקומיות, שאינן נמנות עם הרשויות האיתנות ואינן פועלות במסגרת תכנית הבראה, הוא פרוצדורלי גרדא. חלק הארי של התקציבים מאושר לאחר תחילת שנת התקציב ולעתים אף לאחר סיומה. לפיכך הבקרה התקציבית מתבצעת בדרך כלל מול תקציב שלא אושר. בנוסף, על אף שיפורים שהוכנסו במערך הבקרה התקציבית בשנים האחרונות, מערך זה עדיין מתקשה לאותת על משבר פיסקלי בזמן אמת או בסמוך לו.

נוסף על חולשותיו של מערך הבקרה, בחינת שלבי ביצוע התקציב מעלה מחסור בתמריצים לניהול פיסקלי תקין לפני היקלעותה של רשות למשבר פיסקלי. ראשית, משרד הפנים איננו מקפיד על ההוצאה לפי החלק השנים עשר של תקציב השנה הקודמת כל עוד לא אושר תקציב השנה הנוכחית. יצוין כי הקפדה על מגבלה זו איננה מעשית במציאות שבה חלק הארי של הרשויות המקומיות מגישות את תקציביהן חודשים מספר לאחר תחילת שנת התקציב, ולאור העובדה שמחוזות משרד הפנים מתקשים לעמוד בקצב בדיקת התקציבים שהוגשו לאישורם. שנית, השלטון המרכזי לא מפעיל במלואן את הסמכויות שמעניק לו חוק יסודות התקציב להטיל סנקציות במקרה של רשות החורגת בהוצאותיה ממסגרת התקציב המאושרת. כלומר גם לו היה מערך הבקרה יעיל יותר, הוא איננו מלווה בתנועת מלקחיים של סנקציות שיכלו ליצור תמריצים להגברת המשמעת הפיסקלית של הרשויות המקומיות. הפעלה יעילה של סנקציות כאלה הייתה יכולה לטפל בכשלים בניהולן הפיסקלי של רשויות עוד לפני שאלו יבואו לידי ביטוי בפגיעה ברמת השירותים המקומיים.

נוסף על נקודות התורפה שהוצגו לעיל, תהליך התקצוב מכתוב גם יחסי כוחות בנוגע לשליטה במסגרת ההכנסות וההוצאות של הרשויות המקומיות. מתוך כך עולות שתי נקודות תורפה עיקריות. ראשית, כללי התקצוב של משרד הרווחה להקצאת משאבים לרשויות המקומיות, ובהם

שיטת המציינג ושיטת הוויסותים, מגבילים את יכולתו של השלטון המרכזי למזער את חשיפתם של מטופלי הרווחה למשברים פיסקליים מקומיים. שנית, בתחום מענקי האיזון, האוצר רואה בנוסחת גדיש נוסחת הקצאה בלבד (כיצד לחלק סכום נתון בין הרשויות), ולא נוסחה לחישוב הסכום שיוקצב בפועל לכל רשות. כוחו של משרד האוצר בתהליך התקצוב הממשלתי מכתוב כי מענקי האיזון יוקצו בפועל בהתאם לפרשנות זו. בתנאים אלו, כללי ההקצאה של מענקי האיזון עשויים לשמש כלי בידי השלטון המרכזי להעברה של גירעון מכתפי השלטון המרכזי אל כתפי השלטון המקומי. כלומר הם מגדילים את כוחו היחסי של השלטון המרכזי ב'משחק המלחמה' בין רמות השלטון שבו כל רשות שואפת לגלגל אל כתפי רעותה את גירעונותיה ואת הוצאותיה. על האופן שבו משתמש בפועל השלטון המרכזי ביתרון יחסי זה, ראה הרחבה בפרק 'המשבר ברשויות המקומיות – יעילות מול ייצוגיות'.

נספחים

נספח 1: הנחיות משרד הפנים להגשת התקציב של הרשויות המקומיות

הנחיות משרד הפנים להגשת התקציב בנויות משני נדבכים עיקריים:
 1. החלק הראשון של ההנחיות הוא בסיס לאומדן השינויים הצפויים בהכנסותיהן ובהוצאותיהן הכוללות של הרשויות. הנתונים המובאים בחלק זה כוללים:

- א. **תחזיות מקרו-כלכליות** כהנחות עבודה להכנת תקציב הרשויות המקומיות, בכללן תחזיות צמיחה של הכלכלה הישראלית, מגמות צפויות במחירי המוצרים במשק ומגמות צפויות בשוק העבודה.
- ב. **עיקרי המדיניות הכלכלית של הממשלה** לשנת התקציב, בדגש על תכניות מדיניות הנוגעות לניהולן התקציבי של הרשויות המקומיות.
- ג. **מקדמי מעבר** בין שנת התקציב הקודמת לשנת התקציב הבאה עבור רכיבי הכנסה קבועים בתקציב הרשויות המקומיות. מקדמי המעבר משקפים את שיעורי השינוי במענקי האיזון, במענקי הפיתוח ובארנונה.²⁶

2. חלקו השני של טופס ההנחיות מוקדש **למתכונת ההגשה של מסמכי התקציב**. פורמלית, אישור התקציב על ידי משרד הפנים מותנה בהגשתו לפי מתכונת זו. מתכונת התקציב הרגיל כוללת שלוש טבלאות עיקריות: הצעת התקציב הרגיל; הרכב הכנסות עצמיות והוצאות מקבילות בתקציב הרגיל; ושכר ומשרות לפי פרקי תקציב. בכל סעיף בתקציב על הרשות להציג את נתוני הביצוע של שנת התקציב הקודמת, את נתוני התכנון מול ביצוע של שנת התקציב הנוכחית ואת מסגרת התקציב לשנת התקציב הבאה (למעט טבלת השכר והמשרות שיש בה התייחסות רק לשנת התקציב הנוכחית ולשנת התקציב הבאה). כל סעיף בתקציב צריך להיות מלווה בהסבר על שינויים בין נתוני הביצוע של שנת התקציב הקודמת לבין מסגרת תקציב השנה הבאה (תקציב

26 לעניין עדכון שיעורי הארנונה, בחוק ההסדרים לשנת 2006 נקבעה נוסחת עדכון שמאפשרת לחשב את שיעורי הארנונה לקראת סוף אוקטובר. לפי הנוסחה יעודכן שיעור הארנונה [...] בשיעור של שמונים אחוזים מהסכום המתקבל מחיבור מחצית שיעור עדכון המדד ומחצית שיעור עדכון השכר הציבורי, יובלבד שהסכום שיוטל לא יפחת מהסכום המזערי ולא יעלה על הסכום המרבי שקבעו השרים בתקנות לפי סעיף קטן 9(א) לחוק ההסדרים 1992. (אגף התקציבים, משרד האוצר, חוק ההסדרים למשק המדינה 2006, סעיף 23 ודברי ההסבר לסעיף זה).

שהוגש ללא הסבר ייחשב כאילו לא הוגש). כמו כן בהצעת התקציב הרגיל, על הרשות לפרט עבור כל סעיף את מקדמי המעבר שעליהם התבססה לתכנון ההוצאה של שנת התקציב הבאה. רשויות בהבראה שתקציבן הרגיל הוצג במסגרת תכנית ההבראה נדרשות להציג גם טבלה המפרטת את השינויים, אם ישנם, בין התקציב שהוצג במסגרת תכנית ההבראה לבין התקציב שהוגש לאישורו של משרד הפנים לצד הסברים לשינויים הללו. נוסף על כל אלו, על הרשות להגיש את התקציב הרגיל בצירוף הצהרה המאשרת כי מליאת מועצת הרשות אישרה את התקציב וכן הערות באשר להעברות מקרנות היטלי פיתוח לתקציב הרגיל (אם ישנן). על הצהרות אלו חתומים ראש הרשות, גזבר הרשות והיועץ המשפטי של הרשות (האחרון חתום רק על ההצהרה הראשונה מתוך השתיים בדבר אישורו של התקציב על ידי מועצת הרשות).²⁷

27 בנוסף, מסמכי התקציב כוללים את תכנית גיוס האשראי למימון הגירעון המצטבר, את תכניות הפיתוח, את ערבויות הרשות לצד ג, את נתוני התאגידים העירוניים (יוגשו עד לתום הרבעון השני של שנת התקציב), את מדיניות הארנונה של הרשות, את פעילות משק המים והביוב, את התכנית לתיקון ליקויים שנתגלו בדוח המבוקר האחרון, את פירוט חוקי העזר שחוקקה הרשות המקומית ואת התקציב לפעילות הגי"א מקומית.

נספח 2

לוח נ-1 השתתפות משרד החינוך בתקציב הרשויות המקומיות לשנת 2007:
שיעורי ההשתתפות וקריטריונים להקצאה עבור סעיפי תקצוב נבחרים

תחום פעילות	שיעור ההשתתפות	קריטריונים לקביעת התקן ו/או שיעור ההשתתפות
קב"ט	75%	מספר התקנים נקבע בהתאם למספר גני ילדים/כיתות לימוד/בתי ספר.
שומרים	100%	
שרתים	87%	
מזכירים	87%	
לבורנטים	87%	
ספרנים	100%	
סיוע טכני בחינוך העל-יסודי	87%	
רכז חינוך בחינוך העל-יסודי	100%	
סייעות בחינוך המיוחד	100%/ 70%	שעות התקן ושיעור ההשתתפות נקבעים בהתאם למאפייני הקשיים של התלמידים בכל כיתה.
קציני ביקור סדיר	75%	מספר התקנים נקבע בהתאם לאומדן מספר נושרים פוטנציאליים, מספר התלמידים ורמתו החברתית-כלכלית של היישוב.
פסיכולוגים/יות	68%	מספר התקנים נקבע לפי גודל היישוב.
עוזרת/ת גננת	117% (תוספת 17% ליום ו')	ברשויות מקבילות מענק, תקן לכל 31 ילדים ברשויות נטולות מענק, תקן לכל 33 ילדים בגן חינוך מיוחד, תקן לכל 12-5 ילדים.
גנים לגילאים 3-4	90% מעלות הגן	רשויות באשכולות 1 ו-2 שכונות בשיקום שכונות יישובי קו עימות ילדי עולים רשויות באזור עדיפות לאומית א'
	75% מהפרש בין תשלומי ההורים לגובה שכר הלימוד	שאר היישובים
הסעות תלמידים (עד שנת התקציב 2007 כללו הקריטריונים לחלוקה מיקום באזור עדיפות לאומית.)	85%	מוצאות אזוריות
	40%	רשויות נטולות מענק איזון
	50%	רשויות אחרות וגופים ציבוריים

לוח נ-1 (המשך)

תחום פעילות	שיעור ההשתתפות	קריטריונים לקביעת התקן ו/או שיעור ההשתתפות
בתי ספר תיכוניים	השתתפות מינימלית בגובה 89% לבתי ספר עיוניים ו-88% לבתי ספר טכנולוגיים	משרד החינוך משתתף במימון שכר הלימוד בבתי הספר התיכוניים הכולל חישוב כלל ההוצאות לתלמיד. שיעור ההשתתפות במימון שכר הלימוד בבתי ספר תיכוניים נקבע בהתאם למסלול הלימודים (עיוני או טכנולוגי). עד שנת 2007 זכו בתי ספר מקיפים באזור עדיפות לאומית א' למימון נוסף מעבר לשיעור ההשתתפות המינימלי.
אגרת שכפול	90%-50%	שיעור ההשתתפות יורד עם העלייה בדירוג החברתי-כלכלי של הרשות המקומית.

מקור:

1. משרד החינוך, המנהל לכלכלה ולתקציבים, **תקציב החינוך: השתתפות המשרד בתקציבי הרשויות המקומיות לשנת 2007:**
<http://cms.education.gov.il/educationcms/units/minhalcalcala/takzivhachinuch/hishtatfut/2007>
2. משרד האוצר, אגף התקציבים, **הצעת תקציב משרד החינוך לשנת 2008:**
www.mof.gov.il/budget2007/docs2008/hinuch.pdf
3. משרד החינוך, **מערכת שכר לימוד לבתי ספר עיוניים וטכנולוגיים בחטיבה העליונה התשס"ז.**

נספח 3

לוח 2-2 קריטריונים להקצאת מענקי האזיון לפי נוסחת סוארי ונוסחת גד"ש

הראיון עליוני עקרונות סוארי	נוסחת גד"ש	נוסחת סוארי	בסיס נתונים לחישוב החוצאה
<p>הכללת כלל כלי הרכב הפרט והחוצאה למעט פיראון מלווה בקביעת בסיס החוצאה המשמעותית וחישוב של החוצאה הנורמטיבית לפי ל"א הביצוע בפועל של הרשויות המקומיות. מתן משקל עצמאי לכל אחד ממספרי החוצאה שנוכח מנתוני ביצוע התקציב שצליהם התבססה נוסחת גד"ש. משמעות המגדלת הרכיב הנורמטיבי בקביעת סל השוהותם המינימלי, ולא הסתמכות על רמת החוצאה בפועל.</p>	<p>נתוני ביצוע תקציב הרשויות המקומיות לשרת 1999 בניכוי: פיראון מלווה, פנסיה, זימ בו"ב, מוצאות דתיות, חוצאות קליטת עלייה, חוצאות בישחון מיוחדות וגירעון שוטף.</p>	<p>נתוני הביצוע בפועל של כלל הרשויות המקומיות לשנת 1991 ללא פיראון מלווה</p>	<p>בסיס נתונים לחישוב החוצאה</p>
<p>המבלת גובה החוצאה המחושבת לרשות נועדה ליצור תמריץ חיובי להתייעלות</p>	<p>נקבע סכום מקסימלי של חוצאה לנפש בהתאם למאפייני הרשות: מעצות מקומיות ועיריות מעצות אזוריות באשכולות 1-4 מעצות אזוריות באשכולות 5-10.</p>	<p>חשוב נפרד של בסיס החוצאה לנפש עבור מעצות מקומיות, עיריות ומעצות אזוריות עבור שתי הראשונות נקבעו שתי דרגות של רמת חוצאה, בהתאם לגודל.</p>	<p>סכום החוצאה</p>
<p>אמפירית, המאמד המוצע צפוי לא משפיע על מקדם היתרון לגודל. לפיכך דוח גד"ש לא מבחין בין מוצאות מקומיות לעיריות לענין היתרון לגודל. יש להמנע מלהטיל על כלל הרשויות את עליות החיסרון לקטן ברשויות קטנות וזקות מבחינה חברתית-כלכלית. לפיכך לאחר שקולו המקדמים המפוספים בהמשך, רשות קטנה וחלשה תינה מרמה מינימלית של חוצאה לנפש שתהיה גבוהה מברשות גדולה, אולם רמת החוצאה המינימלית תקטן ככל שרמתה החברתית-כלכלית של הרשות גבוהה יותר.</p>	<p>קביעת שלוש מדרגות של חוצאה לנפש בהתאם לגודל הרשות עבור מעצות מקומיות ועיריות. עבור מעצות אזוריות נקבעה מדרגה אחת של חוצאה לנפש.</p>	<p>מקדם הכפלה 0.85-1.15 (המקדם הגבוה לרשויות חלשות).</p>	<p>בסיס החוצאה נקבע בהתאם לגודל הרשות</p>
<p>בנוסחת סוארי, משקל הפרמטר החברתי כלכלי נמוך מדי, כך שמשמעותי האזיון המקצו לרשויות זקות על חשבון של רשויות חלשות</p>	<p>10% לרשויות בעשירון התחתון עד 15% (-) לרשויות באשירון העליון.</p>	<p>מקדם חברתי כלכלי</p>	<p>מקדם חברתי כלכלי</p>

צד החוצאות

לוח 2- (המשך)

	שונות חברתית כלכלית של אוכלוסיית הרשות: 0%-4% (מקדם גבוה לרשויות שבתן השונות גבוהה).	מקדם חברתי כלכלי	
המגדד החברתי-כלכלי של הל"ס לא מביא בחשבון שונות חברתית-כלכלית בקרב תושביה של רשות מקומית כלומר אוכלוסיות חזקות מקדזות אוכלוסיות חלשות כך שהמגדד אינו משקף את רמת ההוצאה הנגזרת ממאפייני האוכלוסייה.	מקדם הוצאות חינוך נקבע לפי שיעור האוכלוסייה מתחת לגיל 18: 13%-2% (המקדם הנמוך עבור רשויות שבתן שיעור האוכלוסייה הצעירה נמוך).		
משקלן של הוצאות למימון שירותי חינוך ורווחה ברשויות המקומיות הוא גדול. לפיכך הומלץ להעניק להם משקל בהישוב רמת ההוצאה המינימלית.	מקדם הוצאות רווחה נקבע לפי אחוז האוכלוסייה מעל גיל 65: 2%-1% (המקדם הנמוך עבור רשויות שבתן שיעור קשישים נמוך).		
מספר העולים החדשים אינו מחושב ישירות בקביעת המגדד החברתי-כלכלי של רשות מקומית, בעוד צריכה של אוכלוסיית העולים משפיעים על הוצאותיהן של הרשויות המקומיות.	מקדם הוצאות קליטה נקבע לפי שיעור העולים ברשות: 0%-10% (עולה עם העלייה בשיעור העולים).	תוספת של 20% לבסיס ההוצאה לנפש ביישובים באזור עדיפות לאומית.	עדיפות לאומית
קריטריון הנתון לשינויים בהתאם לצדדיות הממשלית.	עדיפות לאומית א': 4% עדיפות לאומית ב': 2% קו עמותות וז"ש: 4%	קו עמותות וז"ש מתקצב ישירות במסגרת תקציב משרד הביטחון או משרד הפנים.	
אמפירית, כאשר תלוקים גדולים משטח השיפוט של מוצבה אזורית אינם מיושבים, שטח השיפוט לא ישמש מעתה ומסביר לגובה ההוצאות.	מספר יישובים: 144%/-100% מרחק יישובים ממרכז המוצבה: 18%-8%	מקדם הכפלה ליגארי לשטח השיפוט: 08-12. מקדם הכפלה למרחק: מכפלת מספר היישובים במרחק היישובים ממרכז השירותים של המוצבה. התוצאות דורגו ליגארית לפי המקדמים 08-12.	מוצאות אזוריות

צד ההוצאות

לוח 2-2 (המשך)

הרציונל לשינוי עקרונות סוארי		נוסחת גדיש		נוסחת סוארי		פירעון מולות	
<p>נוסחת סוארי מניחה מחזור של קרן ההלוואה, כך שחייבוש ההוצאה הנוספים רק את החזרי הריבית על יתר תקרת הקרן שלא נפוצה. בפועל, לא כל הרשויות יכולות למחזר את הקרן עקב מגבלות אשראי מצד הבנקים.</p>		<p>גמזר מהיקף החוב הכולל של הרשות. להוצאה המחושבת נוסף כוסם החוב בפועל; כוסם זה מוכפל בשיעור משתנה בהתאם למצבן החברתי-כלכלי של הרשויות: 6%-15%.</p>		<p>הוצאות הוצאות המימון לריביות על הקרן נכללות בהוצאה הנוספות לנפש. פירעון תקרת הקרן לא נכלל בחישוב המענק.</p>		<p>פנסיה</p>	
<p>תשלומי פנסיה הם רכיב הוצאה נהנתן לשונות גדולה בין רשויות. לפיכך כשרכיב זה גדל, הוא עשוי להשפיע יותר מרכיבי הוצאה אחרים על יכולתה של הרשות לממן שירותים.</p>		<p>להוצאה המחושבת יתווסף כוסם הוצאה של הרשות לתשלומי פנסיה עד לגובה מקסימלי של 30% מסך הוצאה המחושבת מעל שיעור זה ותוסיפו 40% מהפרש.</p>		<p>מצאת השתתפות ממשלה מיוחדת בחלק מהוצאות הפנסיה.</p>		<p>מוצאות דתיות ומוצאות ביטחון מיוחדות</p>	
<p>קביעת סכום הכנסה מינימלי לנפש שיוחשב בסך ההכנסות נועד ליצור תמריץ להגדלת הכנסותיה של הרשות.</p>		<p>נקבע סכום הכנסה מינימלי לנפש.</p>		<p>סכום ההכנסה</p>		<p>מוצאות דתיות ומוצאות ביטחון מיוחדות</p>	
<p>חוק יסודות התקציב מגביל רשויות מקומיות בהוצאות תעריפי הארנונה. לפיכך לא היה אפשר לקבוע את סכומי המקסימום בהתאם לתמלצות דוח סוארי.</p>		<p>ארנונה למגורים: על בסיס קביעת חיוב הארנונה (מכפלת שטחי המגורים בתעריף שיקבע לפי דירוג החברתי כלכלי של הרשות). שיעור המגורים נע בין 60% ל-85%, בהתאם לדירוג החברתי-כלכלי של הרשות. שיעור המגורים יופחת בשיעור של 50% משיעור העולים ברשות.</p>		<p>הוועד קבעה תעריפי מקסימום לל"ר לפי סוגי הנכסים לעניין חישוב רמת ההכנסה. לכל רשות נקבע תעריף פוטנציאלי שהוא מכפלת תעריף המקסימום במקדם חברתי-כלכלי של הרשות (4). לרשויות חלשות עד 9% לרשויות חזקות). התעריף פוטנציאלי מוכפל בשיטת הנכסים. מקדם גבייה נקבע לפי דירוג החברתי-כלכלי של הרשות: 0.7-0.9.</p>		<p>ארנונה</p>	
<p>יש הבדלים בין רשויות בהיקף של אזורי התעסקות ומוצאות. זוהי משפיע על הכנסותיהן של רשויות מארנונה. יכולתם של בעלי המקסימום לעמוד בתעריפי ארנונה גבוהים מוגבלת ברשויות חלשות. לפיכך מגבירה בפועל של ארנונה ליצוסים מסתמנת בסך ההכנסות אגב שקילול מצבה החברתי-כלכלי של הרשות המקומית.</p>		<p>ארנונה ליתר הנכסים: על בסיס החוב בפועל. שיעור המגורים בין 75% ל-85%, בהתאם לדירוג החברתי-כלכלי של הרשות.</p>		<p>אד ההכנסות</p>		<p>אד ההכנסות</p>	

לוח 2-2 (המשך)

צד ההכנסות	יזר הכנסות עצמיות והכנסות ממשרדים ייעודיים	משרד החינוך והרווחה: אומדן להשתתפות המשרדים לכל רשות יזר הכנסות העצמיות יחשב לכל רשות על בסיס ביצועי השנה הקודמת.	סכום בסיסי בהתאם למודל הרשות ומעמדה המוניציפלי (ועירי/ממעצה מקומית או מעצה אזורית). מקדמים חברתי-כלכלי: 7% (+)-15% (מקדמים הגבוה לרשויות חזקות). מקדמים בקו קליטה לפי שיעור העולים ברשות הממושב על 50% מההכנסה: 0%-16.5% (מקדמים הנמוך לרשויות עם מעור עולים גבוה).	דוח סוארי לא נתן משקל להשפעה של דירוגו החברתי-כלכלי של רשויות על הכנסותיו. הישוב ההכנסות העצמיות שאין מתקבלי ארנונה על סמך ההכנסה בפועל יוצר תמריץ שילי. להמדת ההכנסות משנת תקציב אחת לבאה אחרי.
------------	--	---	---	--

מקור: משרד הפנים, המנהל לשלטון מקומי (2001), דוח הוועדה לקביעת קריטריונים להקצאת מענקי האזינו (ועדת גדיש); משרד האוצר, אגף התקציבים, תענת תקציב משרד הפנים לשנת 2001.

רשימת המקורות

- בן אליא, נ' 2004. **הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- , 1999. **המימון הממשלתי והמשבר הכספי ברשויות המקומיות בישראל**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- בן בסט, א', ודהן מ', 2006. **מאזן הכוחות בתהליך התקצוב**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- הכט, א' 2001. 'מימון הרשויות המקומיות', בתוך: ח' קלכהיים וד' אלעזר (עורכים), **השלטון המקומי בישראל**, ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה.
- טל, א', 2006. **המשבר ברשויות המקומיות**, ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע.
- , 2007. **חיוב אישי של נושאי תפקידים ברשויות המקומיות**, ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע.
- , 2008. **ועדות ממונות (ועדות קרואות)**, ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע.
- נבון, ג', 2006. **הדינאמיקה התקציבית ברשויות המקומיות**, ירושלים: בנק ישראל.
- סטקלוב, ע', 2008. **על תקציבים, פיקוח ורשויות מקומיות: בחינת שינויים קצרי טווח בין השנים 2006 ו-2005**, עבודה לקבלת תואר מוסמך, ירושלים: האוניברסיטה העברית בירושלים:
<http://public-policy.huji.ac.il/upload/oded1.pdf>
- פריצקי, ח', מנהל אגף תקצוב וכלכלה במשרד הרווחה, הרצאה שניתנה במסגרת יום עיון בנושא פערים בין שירותי הרווחה המקומיים, 2 בדצמבר 2007: www.molsa.gov.il/MisradHarevacha/HomePageMenu/Knowledge/OfficePolicy/Bama18.htm
- קלכהיים, ח', 2001. 'הרשות המקומית ומשרדי הממשלה: מקורות העצמה המקומית', בתוך: ח' קלכהיים וד' אלעזר (עורכים), **השלטון המקומי בישראל**, ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, עמ' 39-72.
- רובינשטיין, א', 2004. **הרשויות המקומיות: בעיות מרכזיות וחלופות לפתרון**, ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע.
- רזין, ע', וע' בנדר, 2004. **רפורמה בשלטון המקומי: ביזור לראויים ואבזור לנחשלים**, מחקר מדיניות 55, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

- Blochliker, H., O. Merk, C. Charbit, and L. Mizell, 2007. 'Fiscal Equalization in OECD Countries,' *OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government*, Working Paper No. 4: www.oecd.org/dataoecd/51/6/39234016.pdf
- Blondal, J. R., 2003. 'Accrual Accounting and Budgeting, Key Issues and Recent Developments,' *OECD Journal on Budgeting* 3 (1): 43-60.
- Joumard, I., and P. M. Kongsrud, 2003. 'Fiscal Relations Across Government Levels,' *OECD Economic Studies* 36 2003/1: www.oecd.org/dataoecd/21/34/33638994.pdf

מקורות ראשוניים

- דין וחשבון הוועדה לבחינת כללי הדיווח הכספי לרשויות המקומיות (ועדת ברנע), 1998.
- דין וחשבון הוועדה לבחינת קריטריונים להקצאת מענק איזון (דוח ועדת גדיש), 2001.
- החלטת ממשלה, 8 בפברואר 2004: www.pmo.gov.il/PMO/Archive/mazkir/2004/02/Spokesman9136.htm
- החלטת ממשלה מסי 2899, 6 בינואר 2008.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **הרשויות המקומיות בישראל**, שנים שונות.
- , **שנתון סטטיסטי לישראל**, שנים שונות.
- מבקר המדינה, 2007. **יחסי גומלין בין הרשויות המקומיות לבין משרד הפנים, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי**: www.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=481&id=188&contentid=&parentcid=undefined&sw=1024&hw=698
- , 2007. **דוח 57 לשנת 2006 ולחשבונות שנת הכספים 2005**, ממצאי מעקב: תקצוב שירותי הרווחה לרשויות המקומיות: היעדר שוויון. משרד האוצר, אגף התקציבים, הודעה לעיתונות, 5 בינואר 1999: http://dover.mof.gov.il/Mof/Dover/MofDoverTopNav/MofDoverSubjects/MofDoverSubjects_1999/MofDoverSubjects_1999_01/Subject2161_1999_1_17.htm
- , 2001. **הצעת תקציב משרד הפנים לשנת 2001**.
- , 2007. **תקציב המדינה: 2007**: www.mof.gov.il/budget2007/fbudget.htm
- , **הצעת תקציב משרד החינוך לשנת 2008**: www.mof.gov.il/budget2007/docs2008/hinuch.pdf

משרד החינוך, המנהל לכלכלה ולתקציבים, תקציב החינוך: השתתפות המשרד בתקציבי הרשויות המקומיות לשנת 2007:

<http://cms.education.gov.il/educationcms/units/minhalcalcala/takzivhachinuch/hishtatfut/2007>

—, מערכת שכר לימוד לבתי-ספר עיוניים וטכנולוגיים בחטיבה העליונה התשס"ז:

<http://cms.education.gov.il/NR/rdonlyres/049E50D3-AF06-4C38-9C68-F9BFFC47A6C5/44179/Maarechet1.pdf>

משרד הפנים, האגף למנהל מוניציפאלי, 1998. חוזר מנכ"ל: תהליך אישור תב"ר ברשות מקומית: [www.moin.gov.il/Apps/PubWebSite/instructions.nsf/168B0D62503E7AE44225691A0035FC96/F4B102EEB2B13DCD422570290064D2FA/\\$FILE/AddData.PDF](http://www.moin.gov.il/Apps/PubWebSite/instructions.nsf/168B0D62503E7AE44225691A0035FC96/F4B102EEB2B13DCD422570290064D2FA/$FILE/AddData.PDF)

—, האגף לביקורת ברשויות המקומיות, 2000. דוח ביקורת רואי חשבון ברשויות המקומיות לשנת התקציב 1999, ממצאי ביקורת עיקריים (דוח מס' 2).

—, 2001. חוזר המנהל הכללי 5/2001: נוהל לחיוב אישי של נושאי משרה ברשות מקומית: [www.moin.gov.il/Apps/PubWebSite/instructions.nsf/All/024ECF97E3F2B4EDC2256AE600494BDC/\\$File/AddData.pdf?OpenElement](http://www.moin.gov.il/Apps/PubWebSite/instructions.nsf/All/024ECF97E3F2B4EDC2256AE600494BDC/$File/AddData.pdf?OpenElement)

—, האגף לביקורת ברשויות המקומיות, 2002. דוח ביקורת רואי חשבון ברשויות המקומיות לשנת תקציב 2001: ממצאי ביקורת עיקריים (דוח מס' 4).

—, האגף לביקורת ברשויות המקומיות, 2004. שינוי שיטת הדיווח הכספי ברשויות המקומיות: הנחיות ליישום שינוי שיטת הדיווח הכספי ברשויות המקומיות: [www.moin.gov.il/Apps/PubWebSite/mainmenu.nsf/4DF815EA4AC4E503C2256BA6002EE732/DFBD9A79B33B5CD54225713E00296EE6/\\$FILE/News.pdf](http://www.moin.gov.il/Apps/PubWebSite/mainmenu.nsf/4DF815EA4AC4E503C2256BA6002EE732/DFBD9A79B33B5CD54225713E00296EE6/$FILE/News.pdf)

—, 2005. דוח על רשויות בתכניות הבראה ותכניות התייעלות, בתוך: 'דין מקומי': אתר למידע על הדין המוניציפאלי: www.dinmekomi.co.il/docs/Rshuyot_2005.pdf

—, האגף למנהל מוניציפאלי, המחלקה למחקר, 2005. ניתוח ממצאי ביקורת ברשויות המקומיות 1999-2001:

[www.moin.gov.il/Apps/PubWebSite/publications.nsf/6E600BAF684ACAD2422569440020A73E/8A94BE0A2FB9F109422571E200350555/\\$FILE/Publications.pdf](http://www.moin.gov.il/Apps/PubWebSite/publications.nsf/6E600BAF684ACAD2422569440020A73E/8A94BE0A2FB9F109422571E200350555/$FILE/Publications.pdf)

- , 2005. **דוח על רשויות בתכניות הבראה ותכניות התייעלות**, בתוך:
ידין מקומי: אתר למידע על הדין המוניציפאלי: www.dinmekomi.co.il/docs/Rshuyot_2005.pdf
- , המנהל לשלטון מקומי, 2005. **נהלים בדבר העברת חוקי עזר אל משרד הפנים לצורך פרסומם:**
[www.moin.gov.il/Apps/PubWebSite/mainmenu.nsf/4DF815EA4AC4E503C2256BA6002EE732/0132AE1A8FD750DB422570AC002B889F/\\$FILE/News.pdf](http://www.moin.gov.il/Apps/PubWebSite/mainmenu.nsf/4DF815EA4AC4E503C2256BA6002EE732/0132AE1A8FD750DB422570AC002B889F/$FILE/News.pdf)
- , המנהל לשלטון מקומי, 2006. **הנחיות להגשת מסגרת תקציב הרשות המקומית לשנת 2007:**
[www.moin.gov.il/Apps/PubWebSite/mainmenu.nsf/4DF815EA4AC4E503C2256BA6002EE732/FD712B79CCCE4C3C4225722B00415EB3/\\$FILE/News.pdf](http://www.moin.gov.il/Apps/PubWebSite/mainmenu.nsf/4DF815EA4AC4E503C2256BA6002EE732/FD712B79CCCE4C3C4225722B00415EB3/$FILE/News.pdf)
- , המנהל לשלטון מקומי, 2006. **הקלות לרשויות בחובת דיווח ובהגשת אישורים מקדימים למשרד הפנים:**
[www.moin.gov.il/Apps/PubWebSite/mainmenu.nsf/4DF815EA4AC4E503C2256BA6002EE732/C40A24BB8FB0AF27422572560039D27D/\\$FILE/News.pdf](http://www.moin.gov.il/Apps/PubWebSite/mainmenu.nsf/4DF815EA4AC4E503C2256BA6002EE732/C40A24BB8FB0AF27422572560039D27D/$FILE/News.pdf)
- , האגף לביקורת ברשויות המקומיות, 2006. **הנחיות מקצועיות לרואה החשבון: ביקורת חשבונות ברשויות המקומיות לשנת 2005:**
[www.moin.gov.il/Apps/PubWebSite/mainmenu.nsf/4DF815EA4AC4E503C2256BA6002EE732/DDEC8A74EDC860FE4225715C002B07A9/\\$FILE/News.pdf](http://www.moin.gov.il/Apps/PubWebSite/mainmenu.nsf/4DF815EA4AC4E503C2256BA6002EE732/DDEC8A74EDC860FE4225715C002B07A9/$FILE/News.pdf)
- , 2006. חוזר מנכ"ל אל הממונים על המחוזות, **ביצוע החלטת ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה בנושא תקציבים בלתי רגילים של רשויות מקומיות:**
[www.moin.gov.il/Apps/PubWebSite/mainmenu.nsf/4DF815EA4AC4E503C2256BA6002EE732/6350FB1F68C6B42A422570FF0047E318/\\$FILE/News.pdf](http://www.moin.gov.il/Apps/PubWebSite/mainmenu.nsf/4DF815EA4AC4E503C2256BA6002EE732/6350FB1F68C6B42A422570FF0047E318/$FILE/News.pdf)
- , 2006. **מדריך מקצועי: הנפקת אג"ח מוניציפאלי בשלטון המקומי:**
www.dinmekomi.co.il/docs/2006_01_Municipal_bonds.pdf
- , המנהל לשלטון מקומי, 2007. **הנחיות להגשת מסגרת תקציב הרשות המקומית לשנת 2008:**
[www.moin.gov.il/Apps/PubWebSite/mainmenu.nsf/4DF815EA4AC4E503C2256BA6002EE732/FD712B79CCCE4C3C4225722B00415EB3/\\$FILE/News.pdf](http://www.moin.gov.il/Apps/PubWebSite/mainmenu.nsf/4DF815EA4AC4E503C2256BA6002EE732/FD712B79CCCE4C3C4225722B00415EB3/$FILE/News.pdf)
- , המנהל לשלטון מקומי, 2007. **הנחיות להגשת מסגרת תקציב הרשות המקומית לשנת 2008.**

- , האגף למנהל מוניציפלי, **המועצה ועדות סביב לה, המדריך השימושי לנבחר ברשות המקומית**, מהדורת אינטרנט מעודכנת לחודש מאי 2007, חלק ד: פרסומי מערכת המפעמים: [www.moin.gov.il/Apps/PubWebSite/publications.nsf/All/3E79F63A1B293791422571D7003A4B11/\\$FILE/Publications.pdf?OpenElement](http://www.moin.gov.il/Apps/PubWebSite/publications.nsf/All/3E79F63A1B293791422571D7003A4B11/$FILE/Publications.pdf?OpenElement)
- , אתר המשרד, אודות המשרד: פרטי יחידה – השלטון המקומי: www.moin.gov.il/Apps/PubWebSite/GeneralInfo.nsf/DetailsViewHebrew/0A5BCADDA3BEF7FC422569CE007DEFB8?openDocument
- , מערכת המפעמים, 2007. **המדריך לחשב המלווה**: [www.moin.gov.il/Apps/PubWebSite/publications.nsf/6E600BAF684ACAD2422569440020A73E/9548EC8B325DD0D64225719100486C70/\\$FILE/Publications.pdf](http://www.moin.gov.il/Apps/PubWebSite/publications.nsf/6E600BAF684ACAD2422569440020A73E/9548EC8B325DD0D64225719100486C70/$FILE/Publications.pdf)
- , 2007. **הודעה על מינוי והארכת תוקף מינוי של חשבים מלווים**, אצל 'דין מקומי' – אתר למידע על הדין המוניציפלי: www.dinmekomi.co.il/docs/yalkut-5657%5B1%5D_pages.pdf
- , המנהל לשלטון מקומי, 2007. **דברי הסבר להקצאת מענקי האיזון לשנת 2007**.
- , האגף לביקורת בשלטון המקומי, **תמצית נתוני הדוחות הכספיים של עיריית נצרת ועיריית לוד, 2000-2006**.
- , **פרסום ברשומות חשבים מלווים**, מהתאריכים 13.8.2006, 1.11.2006, 10.1.2007.
- , האגף לביקורת בשלטון המקומי, **נתונים כספיים מבוקרים**, שנים שונות.
- , האגף לביקורת בשלטון המקומי, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי**, שנים שונות.
- משרד הרווחה, האגף לשירותים אישיים וחברתיים, **תקצוב שירותי רווחה**: www.molsa.gov.il/NR/rdonlyres/7C277A42-67FF-4160-AE04-26F428C4E382/0/TikzuvLeShirutRevacha.pdf

- Council of Europe: Report by the Steering Committee on Local and Regional Democracy, 2002. *Budgetary Procedures and Budget Management at Local Authority Level*: www.coe.int/t/e/legal_affairs/local_and_regional_democracy/documentation/library/localregionalauthorities/78.pdf
- OECD, Fiscal Federalism Network, *Center for Tax Policy and Administration, Revenue Structure of Sub-Central Government*: www.oecd.org/LongAbstract/0,3425,en_2649_35929024_37412345_119656_1_1_1,00.html
- , Fiscal Federalism Network, *Center for Tax Policy and Administration, Taxing Power of Local and Regional Government in OECD Countries*, Table 1: Tax Autonomy of Sub-Central Government: www.oecd.org/dataoecd/28/33/36451568.pdf
- OECD/World Bank, 2003. *Results of the Survey on Budget Practices and Procedures*: <http://ocde.dyndns.org/>

חקיקה

- חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992.
- חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2006), התש"ו-2005.
- חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 (תיקוני חקיקה), התשס"ד-2003.
- חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2005 (תיקוני חקיקה), התשס"ה-2005.
- חוק ההסדרים למשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2006), התשס"ז-2006.
- חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.
- פקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש].
- פקודת העיריות [נוסח חדש].
- צו המועצות המקומיות, התשי"א-1950.
- צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958.
- תקנות העיריות (כללים למינוי ועדה למילוי תפקידי ראש הרשות המקומית והמועצה), התשס"ד-2004.
- תקנות הרשויות המקומיות (הכנת תקציבים), התשל"א-1971.

תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות),
התשס"ז-2007, סעיף 10.
חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953.
חוק חינוך חובה, התשי"ט-1949.

פסיקה

בג"ץ 11163/03, **ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים נ' ראש ממשלת
ישראל**, 27.2.2006.

ראיונות

רן אייזנברג, עוזר למנכ"ל משרד הפנים.
רם בלניקוב, ראש אגף תקציבים במשרד האוצר; לשעבר מנכ"ל משרד
הפנים.
אריה ברדוגו, גזבר עיריית בית שמש.
אבי גרינברג, גזבר עיריית מעלה אדומים.
דניאל וקנין, ראש עיריית מעלה אדומים.
דברת זילברשטיין, עוזרת למנכ"ל משרד הפנים.
עמית לנג, משנה לראש אגף תקציבים במשרד האוצר.
עמרם מצנע, ראש הוועדה הממונה בירוחם.
עטרה מרכוס, מחוז דרום, משרד הפנים.
עודד סטקלוב, לשעבר עוזר למנכ"ל משרד הפנים.
איוב עאסי, ראש מועצת כפר ברא.
לואי עאסי, חבר מועצת כפר ברא.
רני פינצי, ראש המנהל לשלטון מקומי.
שאול צמח, מנכ"ל משרד התיירות; לשעבר משנה לראש אגף תקציבים
במשרד האוצר.

פרק רביעי

זהות חברתית והבחירות לרשויות המקומיות

אבי בן בסט ומומי דהן

תקציר

העובדה שאנשים מצביעים בבחירות כלליות היא תמונה מנקודת הראות של המודל הרציונלי, שכן יכולתו של אדם יחיד להשפיע על תוצאות הבחירות היא אפסית. אולם בפועל, רובם המכריע של האזרחים במדינות המפותחות מצביעים בבחירות הכלליות לפרלמנט ולנשיאות. הפער בין הניבוי התאורטי למציאות זכה לכינוי 'פרדוקס ההצבעה'. בשנים האחרונות התפתח כיוון מחקרי חדש שמיישב את פרדוקס ההצבעה באמצעות שילוב השיוך הקבוצתי בשיקולי ההצבעה של הפרט. עבודה זו משתמשת במבנה החברתי המיוחד של האוכלוסייה הערבית כדי לבדוק את תקפות השערה זו. העבודה מציגה לראשונה אומדן כמותי לעצמת ההצבעה החמולתית בבחירות המקומיות ברשויות הערביות. השיוך החמולתי משפיע לא רק על דפוסי ההצבעה (למי להצביע), אלא גם על שיעור ההצבעה. בהתאם לתאוריית הזהות החברתית נמצא כי שיעור ההצבעה ביישובים הערביים גבוה יותר מהותית לעומת יישובים יהודיים גם לאחר שמנטרלים את ההבדלים ברמת ההכנסה, במידת התחרותיות הפוליטית ובגודל של אוכלוסיית היישוב. עבודה זו חושפת גם קשר בצורת U הפוכה בין גודל הקבוצה/החמולה (שנמדד על פי שיעור האנשים בעלי אותו שם משפחה) לשיעור ההצבעה, ממצא שמתיישב עם מודלים תאורטיים ששילבו את הזהות החברתית בשיקולי ההשתתפות בבחירות כדי ליישב את פרדוקס ההצבעה.

* אנו מודים לגיני אושר, פרופ' אשר אריאן, פרופ' מיכאל בינשטוק, סטנלי וינר, משה חזן, ד"ר רענן סוליציאנו-קינן, ד"ר דניאל פסרמן, סינדי קס, ד"ר אסטבן קלור, עדית סדן-סמט, יניב ריינגוורץ, ארז רפאלי, וכן למשתתפי מפגש יום שישי במכון הישראלי לדמוקרטיה, למשתתפי הסמינר היישומי במחלקה לכלכלה באוניברסיטה העברית בירושלים ולמשתתפי הסמינר בבית הספר למדיניות ציבורית באוניברסיטה העברית בירושלים, למשתתפי הסמינר במחלקת המחקר של בנק ישראל ואוניברסיטת תל אביב, לכנס מכון CES במימון ציבורי שנערך במינכן ולסמינר המחלקה לכלכלה בקופנהגן. צרור תודות ליוליה אונגר, ליה טפר ואורי שרף על העזרה המעולה במחקר. אנו מודים לאורית ולסלי מהמפקח הארצי על הבחירות ולאחמד אחליחל מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה שסייעו לנו בבניית מאגר הנתונים.

1. מבוא

העובדה שאנשים מצביעים בבחירות לפרלמנט היא תמוהה מנקודת הראות של המודל הרציונלי, שכן יכולתו של אדם יחיד להשפיע על תוצאות הבחירות היא אפסית. לפיכך שיקול תועלתני קר יוביל את הרוב המכריע של האזרחים להישאר בבית ביום הבחירות, הואיל והשתתפות בבחירות כרוכה בעלות כלשהי (Downs, 1957). בפועל, רובם המכריע של האזרחים במדינות המפותחות מצביעים בבחירות הכלליות לפרלמנט ולנשיאות. הפער בין שיעור ההצבעה לפי המודל הרציונלי לבין שיעור ההצבעה בפועל זכה לכינוי 'פרדוקס ההצבעה'.

בניסיון לגשר על הפער בין שיעור ההצבעה בפועל לשיעור ההשתתפות בבחירות לפי מודל הבחירה הרציונלי הוצע להתחשב בתועלת הנובעת מההשתתפות עצמה (Riker and Ordeshook, 1968). אפשר לנסח זאת גם על דרך השלילה שלפיה אי-הצבעה פוגעת בתועלת של האזרח, מאחר שהוא חש שלא מילא את חובתו האזרחית.¹ גישה זו מאפשרת להסביר במסגרת המודל הרציונלי מדוע רבים מן האזרחים משתתפים בבחירות, הגם שיכולתו של קול אחד להכריע אותן הוא אפסי. עם זאת שילוב תחושת החובה האזרחית בשיקולי ההשתתפות בבחירות מגביל את היכולת להסביר הבדלים בשיעור ההצבעה על פני זמן באותה מדינה, או הבדלים בין מדינות.

המאמץ המחקרי 'להציל' את המודל הרציונלי באמצעות הכנסת אי-ודאות בנוגע להתפלגות ההעדפות ולעלויות ההשתתפות בבחירות לא הוכתר בהצלחה מרובה. אמנם הייתה התקדמות מסוימת בכך שהמודל הרציונלי הניב שיעור הצבעה גדול מאפס בתנאים מסוימים (כאשר ציבור הבוחרים קטן יחסית), אולם המודל המתוקן המשיך לנבא שיעור השתתפות אפסי בבחירות כאשר מספר בעלי זכות הבחירה הוא גדול (Palfrey and Rosenthal, 1985).

בשנים האחרונות התפתח כיוון מחקרי פורה במיוחד ובעל סיכויים להסביר באופן מניח את הדעת את פרדוקס ההצבעה בבחירות. הערוץ המחקרי החדש-ישן רואה ביחיד חלק מקבוצה חברתית מסוימת (או קבוצות מספר) ואת שיקולי ההשתתפות בבחירות של פרט מסוים

1 תחושת החובה האזרחית יכולה להיות בעלת מופעים שונים, כמו ההתרגשות או התרוממות הרוח שחשים חלק מן האזרחים בעת ההצבעה. ייתכן שתחושה זו מקורה בחובה מוסרית פנימית, וייתכן שבנורמה חברתית הגורמת ללחץ חברתי כזה שחלק מן האזרחים עלולים לחוש מבוכה אם ייודע לקרוביהם (משפחה, ידידים, עמיתים לעבודה וכו') כי הם בחרו שלא להצביע.

כמושפעים מההשלכות של תוצאות הבחירות על טובת הקבוצה שאליה הוא חש שייך (Harsanyi, 1980). יש כלכלנים וחוקרי מדע המדינה שניסו להסביר את שיעור ההשתתפות הגבוה בבחירות על ידי הכללת החשיבות של הקבוצה במחקר האמפירי, אולם הממצאים שנועדו לאשש או להפריך את הטענה עדיין מועטים יחסית.²

Uhlner (1989) הציגה ממצאים העולים בקנה אחד עם ההשערה שיש חשיבות להשתייכות לקבוצה. היא מצאה כי שיעור ההשתתפות בבחירות של יחידים החברים באיגוד מקצועי של משקי בית גבוה יותר משל יחידים שאינם חברים באיגוד מעין זה. Filer et al. (1993) מצאו כי שיעור ההשתתפות בבחירות יורד ככל שההכנסה היחסית של הפרט עולה עד לרמה מסוימת, ומעבר לה עליית ההכנסה היחסית גורמת לעלייה בשיעור ההשתתפות. להערכתם ממצא, זה עקבי עם המודל הרציונלי של השתתפות בבחירות כאשר כוללים בו השתייכות לקבוצה בעלי הכנסה מסוימת.³ Coate and Conlin (2004) הגיעו לאותה מסקנה על ידי בחינת שיעור ההשתתפות במשאל עם בטקסס בדבר שינויים חוקיים הנוגעים לצריכת משקאות אלכוהוליים. בשני המחקרים האמפיריים האחרונים יש אינדיקציה עקיפה לחשיבות הקבוצה, אך עד כה לא נבחנה במישרין ההשפעה של ההשתייכות לקבוצה על שיעור ההשתתפות בבחירות.⁴

מטרת עבודה זו היא להציג בחינה אמפירית ישירה של השפעת הזהות החברתית על שיעור ההצבעה בישראל. הבחירות המקומיות בישראל מספקות מעין שדה ניסוי לבדיקה זו הודות למבנה החברתי המיוחד של היישובים הערביים המורכב מקבוצות חברתיות מובהקות המכוננות 'חמולות'. היישוב הערבי הטיפוסי מחולק לכמה חמולות, וגבולות החמולה מוגדרים לרוב על פי קרבת דם. חברי החמולה מקיימים מערכת יחסים חברתית מגוונת, כמו נישואין בין קרובי משפחה. אם השתייכות לקבוצה היא גורם חשוב בהחלטה להשתתף בבחירות, החמולה היא יחידה חברתית שצפויה להשפיע על שיעור ההצבעה בבחירות לרשות המקומית. ממצאים

2 שני מחקרים בכלכלה, שפורסמו לאחרונה בהשראת עבודתו התאורטית של Harsanyi (1980), בחנו את השלכות הקבוצה על החלטות היחידים להשתתף בבחירות כלליות: (Coate and Conlin, 2004; Feddersen and Sandroni, 2006). חשיבות הקבוצה מופיעה גם במחקרים שהתפרסמו בכתבי עת במדע המדינה (Uhlner, 1989; Merton, 1991; Filer et al., 1993).

3 ראו גם Shamir and Arian (1999) המראים כי לשערים החברתיים יש חשיבות בבחירות בישראל.

4 Fowler and Kam (2007) בחנו במישרין את ההשלכות של הזהות החברתית על שיעור ההשתתפות, באמצעות ניסויים במעבדה.

רבים מורים כי השתייכות לחמולה היא מרכיב חשוב בהגדרתם העצמית של רבים מהאזרחים הערבים, גורם שהוא עקבי עם הגדרת הזהות החברתית על פי Tajfel (1981).

Tajfel מגדיר זהות חברתית: 'החלק בהגדרתו העצמית של פרט הנובע מהכרתו שהוא חבר בקבוצה חברתית ומקבל את הערכים והמשמעות הרגשית המיוחסים לחברות בקבוצה'. תאוריית הזהות החברתית גורסת כי החברים בקבוצה דואגים לא רק לתועלתם האישית, אלא גם לתועלת של חבריהם לקבוצה. התועלות על פי גישה זו הן בעלות אופי סמלי, כמו כבוד, מעמד וכדומה (Huddy, 2003).

עבודה זו בודקת אם תושבי יישובים שמאופיינים במבנה חמולתי ריכוזי נוטים להצביע בשיעורים גבוהים יותר בהשוואה ליישובים שבהם המבנה החמולתי הוא מבוזר. תחילה נבחן אם בוחרים בעלי שם משפחה מסוים, המשמש אינדיקטור לזהות החמולה, נוטים להצביע יותר עבור מועמדים הנושאים את אותו שם משפחה בהשוואה למועמדים אחרים. מצאנו עדות אמפירית מוצקה שאכן אופי ההצבעה הוא חמולתי, כלומר חברי החמולה מעניקים הרבה יותר קולות למועמדי החמולה. משמע שהחמולה היא אכן קבוצה חברתית בזירה הפוליטית.

המסקנה השנייה העולה מתאוריית הזהות החברתית בשדה הפוליטי היא שיחידים המשתייכים לקבוצה חברתית ייטו יותר להשתתף בבחירות (Fowler and Kam, 2007).⁵ המשמעות של מסקנה זו לענייננו היא ששיעור ההשתתפות בבחירות ביישובים ערביים יהיה גבוה יותר מביישובים יהודיים, שלהם מבנה חברתי הדומה לארצות מערביות. ואכן הממצאים מורים כי שיעור ההשתתפות בבחירות ביישובים הערביים גדול במובהק מזה שביישובים היהודיים, גם לאחר שמנכים את ההשפעה של יתר הגורמים הקובעים את שיעור ההצבעה בבחירות.

שם המשפחה של הפרטים ביישובים הערביים שימש לנו סמן לזיהוי החמולה. באמצעותו אמדנו את התפלגות החמולות לפי גודל בכל היישובים הערביים בישראל. כך שאפשר לבחון גם את ההשלכות של גודל הקבוצה על שיעור ההשתתפות בבחירות. לדוגמה, Feddersen and Sandroni (2006) מראים כי בבחירות בין שתי מפלגות, שיעור ההצבעה תלוי בגודל הקבוצה בקשר U הפוכה. תוצאה זו מתבססת על ההנחה שחלק מבעלי זכות הבחירה הם בעלי זהות חברתית מוגדרת, והם מתחשבים גם בתועלת

5 יצוין כי בניגוד לאלטרואיסטים הדואגים לתועלת של כל הפרטים בחברה, לפי גישת הזהות החברתית החברים בקבוצה מסוימת דואגים לחברי קבוצתם בלבד. במודל של Fowler and Kam (2007) יש הבחנה ברורה בין המניעים של שתי הקבוצות.

של חברי קבוצתם. אם אחת הקבוצות גדולה מספיק, היא תוכל לזכות בבחירות גם אם חלק קטן מחבריה יצביעו. בניגוד למקרה שבו שתי הקבוצות זהות בגודלן.

הקשר בין גודל הקבוצה לשיעור ההצבעה מורכב יותר כאשר בבחירות משתתפות מפלגות רבות. למעשה Coate and Conlin (2004) מראים כי הקשר בין שיעור ההצבעה לבין גודל הקבוצה אינו ברור גם כאשר התחרות היא בין שתי מפלגות, אולם הסימולציה שהם ערכו מצביעה על קשר U הפוכה, בדומה ל- Feddersen and Sandroni (2006). אנו מצאנו כי שיעור ההצבעה ברשויות הערביות קשור לגודל החמולה בקשר U הפוכה. כלומר הוא עולה עם גודל החמולה עד לרמה מסוימת, ומעבר לה ככל שהחמולה גדולה יותר שיעור ההצבעה נמוך יותר.

ההשפעה הקטנה של ערביי ישראל על הזירה הפוליטית בארץ היא גורם נוסף שיכול להשפיע על השתתפותם בבחירות המקומיות. ערביי ישראל חשים הזדהות קטנה יותר משל היהודים עם מדינת ישראל, וכוחם הפוליטי להשפיע על מדיניותה הלאומית קטן מאוד יחסית. ייתכן שתחושות אלה גורמות להתנהגות מפצה במישור המקומי. השערה זו נדחתה במחקר.

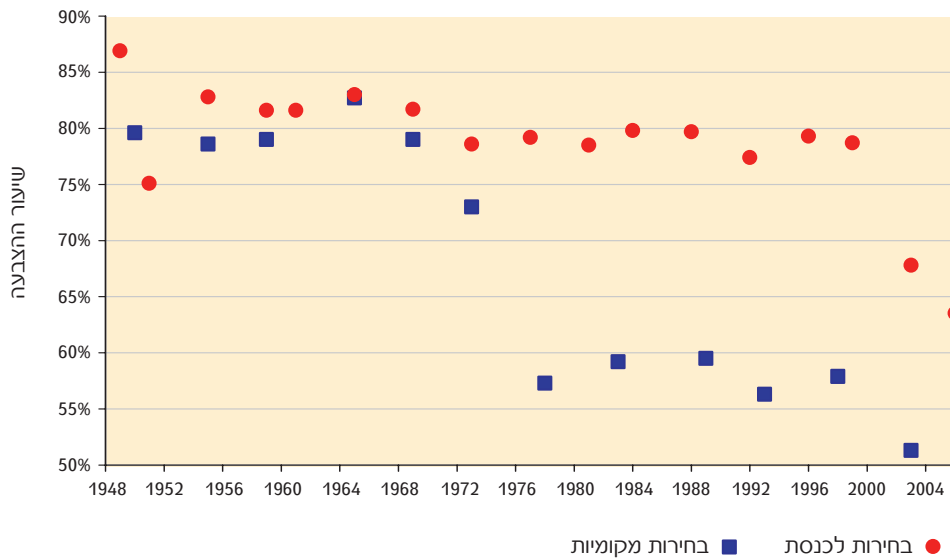
מבנה העבודה הוא כדלקמן: הסעיף הבא מביא את חידת שיעור ההצבעה ברשויות המקומיות בישראל. סעיף 3 מציג את המסגרת המושגית שעל בסיסה נעשתה הבדיקה האמפירית. בסעיף 4 אנו בוחנים את שתי ההשערות המרכזיות הנגזרות מתאוריית הזהות החברתית. בסעיף 5 מובאת בדיקה אמפירית של ההשערה בדבר הצבעת הפיצוי, וסעיף 6 מסכם את המאמר. בנספח מתוארת סקירה היסטורית של התמורות בכוחה היחסי של החמולה מאז תקופת האימפריה העותמאנית.

2. חידת שיעור ההצבעה לרשויות המקומיות בישראל

במבט בין-לאומי משווה, שיעור ההשתתפות בבחירות לרשויות המקומיות הוא בדרך כלל נמוך יותר בהשוואה לבחירות הכלליות לפרלמנט או לנשיאות. מדובר בהבדל ניכר בשיעורי ההצבעה לטובת הבחירות ברמה הלאומית, והוא עומד בממוצע על 14 נקודות אחוז במדינות המפותחות (Blais, 2000). ישנה שונות רבה בין מדינות בגובה הפער בשיעור ההצבעה לטובת הבחירות הכלליות: המדינות דוברות האנגלית (ארצות הברית, בריטניה וניו זילנד) מאופיינות בפער גדול, ואילו מדינות הקונטיננטל האירופיות מאופיינות בפער קטן. ישנן גם מדינות יוצאות דופן (יפן, ובמידה מוגבלת בלגיה) שבהן שיעור ההשתתפות בבחירות לרשויות המקומיות גבוה יותר בהשוואה לבחירות הכלליות.

ההסבר השכיח לשיעור ההצבעה הגבוה יותר בבחירות הארציות, בהשוואה לבחירות מקומיות, הוא החשיבות הרבה יותר שמייחסים לתוצאות הבחירות הארציות (Morlan, 1984). בבחירות הארציות בוחרים גוף שהחלטותיו הן בעלות השפעה מכריעה יותר על חיי האזרחים, ובשל כך נוטים הבוחרים להגיע לקלפי בשיעורים גבוהים יותר. שיעור ההצבעה לבחירות המקומיות בישראל הוא נמוך יותר בהשוואה לבחירות הכלליות, ומבחינה זו נטיית הבוחרים הישראלים דומה לזו של המדינות המפותחות. בבחירות הארציות שנערכו בשנת 2003 עמד שיעור ההצבעה בבחירות הכלליות על כ-68%, בהשוואה לכ-51% בבחירות לרשויות המקומיות שנערכו באותה שנה אך לא באותו מועד (תרשים 1). בדומה לארצות דוברות אנגלית, הפער בשיעור ההשתתפות לטובת הבחירות הכלליות עומד על כ-20 נקודות האחוז בממוצע בשלוש מערכות הבחירות האחרונות.

תרשים 1 שיעור ההצבעה בבחירות הכלליות והמקומיות, 2004-1948



מקור: עיבודי המחברים לפי נתוני המפקח הארצי על הבחירות.

אולם שיעור ההצבעה הממוצע בבחירות לרשויות המקומיות מסתיר הבדלים ניכרים בדפוסי ההשתתפות של האוכלוסייה ביישובים היהודיים לעומת היישובים הערביים. שיעור ההצבעה בבחירות לרשויות המקומיות ביישובים היהודיים הוא נמוך יותר בהשוואה לבחירות הארציות, בדומה למקובל במדינות המפותחות. לעומת זאת ביישובים הערביים המצב הפוך: שיעור ההצבעה בבחירות לרשויות המקומיות הערביות גבוה משיעור ההצבעה של האוכלוסייה הערבית בבחירות הכלליות.

שיעור ההצבעה בבחירות לרשויות המקומיות הערביות עמד במערכת הבחירות האחרונה – שהתקיימה בשנת 2003 – על קרוב ל-90%, בהשוואה לשיעור הצבעה של 63% בלבד בקרב המגזר הערבי בבחירות הארציות (לוח 1א). שיעור ההשתתפות הגבוה של האוכלוסייה הערבית בבחירות המקומיות אינו ייחודי למערכת הבחירות האחרונה. שיעור זה היה מאז ומתמיד גבוה במיוחד (תרשים 2). שיעור ההצבעה הממוצע לראש הרשות ביישובים הערביים בשנים 1978-2003 הוא גבוה במיוחד, והוא נע בתחום צר בין 84% ל-91% (תרשים 3).

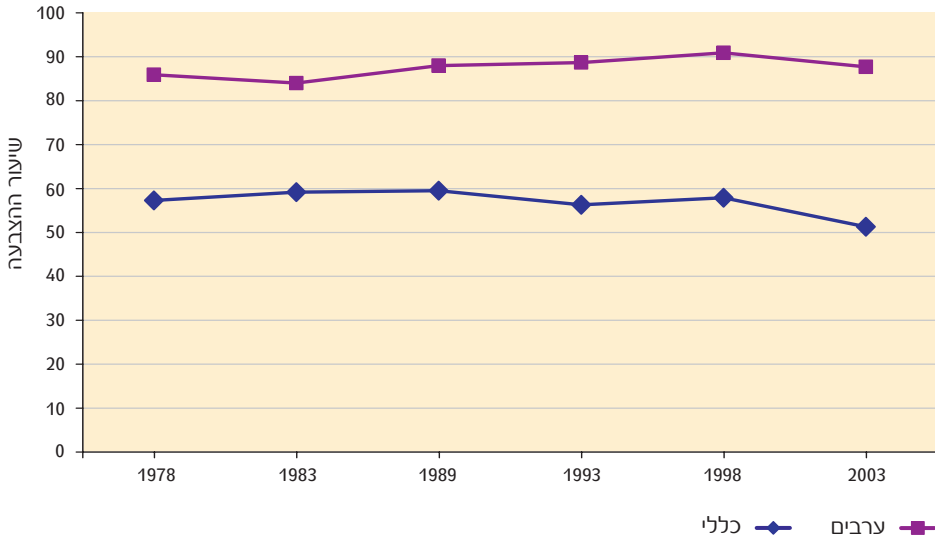
לוח 1א מאפייני הבחירות ברשויות המקומיות, 2003

רשויות ערביות	רשויות יהודיות	כל הרשויות	
89.2 (5.3)	61.0 (12.4)	72.4 (17.2)	שיעור ההצבעה בבחירות לרשויות המקומיות
63.1 (12.3)	72.4 (7.5)	68.6 (10.4)	שיעור ההצבעה בבחירות הכלליות
11.4 (12.1)	24.0 (21.4)	18.9 (19.2)	מדד התחרותיות הפוליטית
7,493 (6,795)	36,937 (68,140)	24,064 (54,671)	מספר בעלי זכות בחירה
1,347 (302)	3,262 (1,138)	2,490 (1,302)	הכנסה לנפש
0.089 (0.096)	-	-	מדד הרפינדל-הירשמן
19.1 (13.5)	-	-	גודל החמולה הגדולה ביותר (באחוזים)
75	111	186	תצפיות

בסוגריים - סטיות התקן.

מקור: עיבודי המחברים.

תרשים 2 שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות לפי מגזרים, 1978-2003

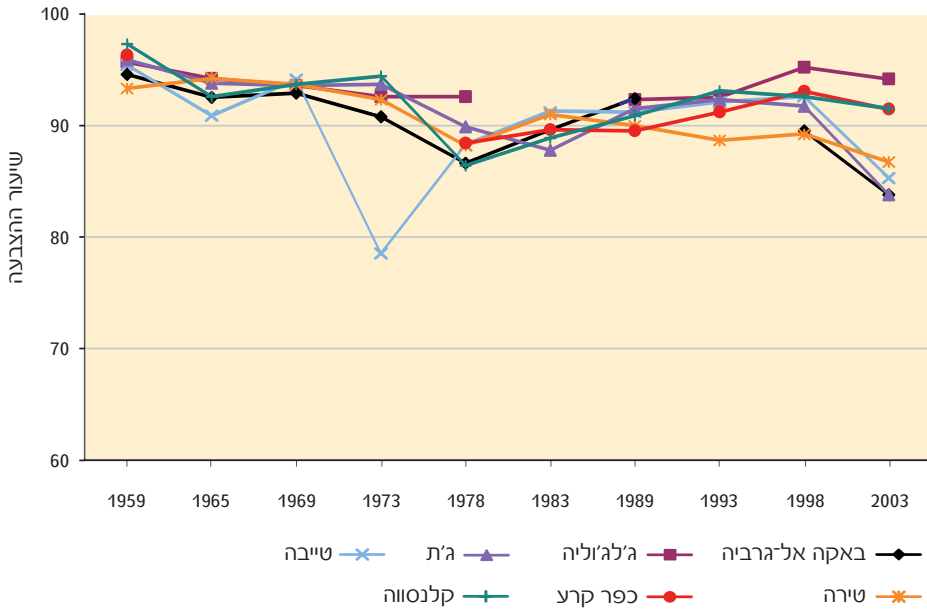


מקור:

שיעור הצבעה כללי:
 1993-1978: גולדברג, 2001, עמ' 262-263.
 2003-1998: עיבודי המחברים על בסיס נתוני המפקח הארצי על הבחירות.
 שיעור הצבעה במגזר הערבי:
 1978: עיבודי המחברים על בסיס נתוני המפקח הארצי על הבחירות, 'תוצאות הבחירות לרשויות המקומיות, ז' חשוון תשל"ט 7 נובמבר 1978, ירושלים תשל"ט (51 יישובים ערביים).
 1989-1983: לנדאו, 1993, עמ' 110.
 2003-1998: עיבודי המחברים לפי נתוני המפקח הארצי על הבחירות.

רבות מן הרשויות המקומיות הערביות נקלעות בתדירות גבוהה למשבר כלכלי עמוק. לכאורה המצב המשברי מרחיב עוד את החידה של שיעור ההצבעה הגבוה בבחירות המקומיות ביישובים הערביים, אם נניח שהמשברים החוזרים ונשנים נוטים לייאש חלק מהתושבים מההצבעות. דיסקין ועדן (1999) ו- Brender (2003) מוצאים כי הסיכויים של ראש רשות להיבחר מחדש גדולים יותר אם הביצועים הפיסקליים שלו טובים יותר. אולם עבודות אלו לא בחנו את קשרי הגומלין בין מצבה הפיננסי של הרשות לשיעור ההצבעה.

תרשים 3 שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות ביישובים ערביים נבחרים, 2003-1959



מקור: עיבודי המחברים לפי נתוני המפקח הארצי על הבחירות.

אותם הדברים אפשר לומר על דפוסי ההשתתפות של נשים ערביות בבחירות. שיעור ההצבעה הגבוה בבחירות המקומיות משקף השתתפות ערה במיוחד של הנשים הערביות. תופעה זו בולטת לנוכח השתתפותן הנמוכה במיוחד בשוק העבודה. לשם השוואה, שיעור ההשתתפות של נשים ערביות בכוח העבודה הוא נמוך מ-20%. שיעור ההצבעה הגבוה של נשים נראה כמו חלק מן החידה, אך ייתכן שהוא דווקא בין התורמים להסבר התופעה.

3. המסגרת המושגית והמודל האקונומטרי

הבחינה האמפירית בעבודה זו מבוססת על מסגרת מושגית שלפיה הפרטים פועלים במסגרת קבוצה, והיא זו שמשפיעה על המוטיבציה של הפרט להשתתף בבחירות. לתאוריית הזהות החברתית שתי השלכות התנהגותיות שינוסחו באמצעות השערות וייבחנו בפרק האמפירי. ראשית, חלק מהאנשים פועלים לטובת חברי קבוצתם על ידי הצבעה למועמדים

שייטיבו אתם (השערת ההצבעה המבוססת על קשר חמולתי). שנית, פרטים החשים שייכות לקבוצה חברתית מסוימת ייטו להשתתף בשיעור גבוה יותר בבחירות מפרטים המעוניינים בעיקר בתועלתם האישית. שיעור ההשתתפות של החברים בקבוצה חברתית יהיה תלוי גם בגודל קבוצתם (השערת גודל הקבוצה).

3.1 השערה I: הצבעה על בסיס חמולתי

המבנה החברתי ביישוב ערבי מורכב מקבוצות מספר (בדרך כלל 2-4), המכונות חמולות, שנוטות להתגורר בשכונות נפרדות ביישוב. בתוך כל חמולה מתקיימים קשרי גומלין מגוונים, או לפחות כך היה בעבר. חמולה, שהיא מבנה חברתי הייחודי לאוכלוסייה הערבית הכפרית במזרח התיכון, מוגדרת בפי אנתרופולוגים וסוציולוגים כקבוצת אנשים בעלי קרבה ביולוגית לאותו אב ראשוני או אנשים שהסתפחו לחמולה כדי ליהנות מן הזכויות וכמובן לשאת בחובות החברות בחמולה.⁶

עבודות מספר העלו בעבר את השערה שהמבנה החברתי ביישובים הערביים הוא הגורם העיקרי לשיעור ההשתתפות הגבוה של האוכלוסייה הערבית בבחירות לרשויות המקומיות.⁷ בחלק מעבודות אלו עלתה השערה זו בלי בחינה. במוקד חלק אחר של עבודות אלו עמדה בחינת עצמתה של החמולה, ואילו חקירת הקשר בין המבנה החברתי לשיעור ההצבעה – אם היה כזה – הייתה בשולי המחקר והוגבלה ליישוב אחד או ליישובים אחדים.

בעבר היה ברור שהחמולה היא קבוצה חברתית חשובה, ומידת חשיבותה הייתה במרכז ההתעניינות. כך למשל מוצא Cohen (1965) שהחמולה התחזקה בתקופת האימפריה העותמאנית, נחלשה בתקופת המנדט הבריטי והתחזקה מחדש בעשור הראשון שלאחר קום המדינה.⁸

6 הגדרה מסוג זה מופיעה אצל Al-Haj, 1988; Rosenfeld, 1973; Cohen, 1965.
7 השערה זו מופיעה ברשימה של עבודות שעסקו בדפוסי ההשתתפות בבחירות המקומיות: לנדאו, 1993; גולדברג, 2001; אוסצקי-לזר, 2005; מוצטפא, 2005; Cohen, 1965; Al-Haj, 1987.

8 Al-Haj (1988) מצייר קו התפתחות היסטורי מעט שונה בנוגע לעצמת החמולה, על פי שיעור הנישואין התוך חמולתי בעיר שפרעם. הוא מוצא כי שיעור הנישואין בתוך החמולה בקרב מוסלמים שעמד על 34% בתקופת המנדט, ירד ל-28% בעשור הראשון לאחר קום המדינה. אבל שיעור הנישואין התוך חמולתי המריא לכמעט 40% בשני העשורים שלאחר מכן (1959-1981). לפירוט התמורות בכוחה של החמולה ראו בספח.

השינויים החדים שעברו על האוכלוסייה הערבית בישראל העלו את השאלה אם החמולה עדיין ממלאת תפקיד נכבד בחייו של הפרט הערבי. לאחרונה בחן מוהנד מוצטפא (2005) שוב את עצמת החמולה, על פי כוחן היחסי של הרשימות המקומיות לעומת הרשימות הארציות בבחירות לרשויות המקומיות בשנים 1978-2003 (לפי מספר הבחורים ביישוב). מוצטפא מוצא כי על פי מדד זה החמולה נחלשה בשתי מערכות הבחירות המקומיות שנערכו בשנים 1983 ו-1989, בהשוואה לבחירות בשנת 1978. אולם מאז התהפכה המגמה וחלה עלייה בחוזקה של החמולה בשלוש מערכות הבחירות המקומיות האחרונות (1993, 1998 ו-2003).⁹ תמיכה מסוימת להתעצמות החמולה אפשר למצוא בתופעה חדשה של קיום בחירות מקדימות (פריימריז) לבחירת מועמד החמולה.¹⁰

התפקיד הפוליטי הוא רק אחד ממגוון תפקידים שמילאה החמולה במרוצת השנים. עצמת החמולה נבעה גם מהתפקיד הכלכלי והחברתי שהיא מילאה בחיי האוכלוסייה הערבית. רכיב חשוב במערכת היחסים החברתיים שהתקיימה, ואולי ממשיכה להתקיים, בין חברי החמולה נוגע למוסד הנישואין. חברי החמולה נוטים להתחתן ביניהם, בין השאר כדרך לחיזוק מעמד החמולה. בעבר היה גם תמריץ כלכלי להתחתן עם בת החמולה, שכן החתן או אביו שילמו מוהר מופחת לאבי הכלה ולקרוביה אם הכלה באה מאותה חמולה. חלק מן החוקרים בסוציולוגיה השתמשו בשיעור הנישואין בתוך החמולה כמדד לעצמתה (Al-Haj, 1988).

ההיסטוריה, הארוכה יחסית, של המבנה החברתי ביישובים הערביים הייתה עשויה לסייע לחיזוק הרכיב החמולתי בזהות הפרט ולנאמנות לחמולה. פוטנציאלית, יש בכוחן של הזהות והנאמנות לשמש תחליף נאות לפיקוח אפקטיבי של הקבוצה כדי להבטיח שהפרט פועל על פי טובת הקבוצה. תחושה חזקה של זהות חמולתית מספיקה כדי לגרום לחלק גדול של חברי החמולה להשתתף בבחירות המקומיות כדי להביא לבחירתו של מועמד החמולה.

9 ואולם קשה להעריך את מידת התוקף של משקל הרשימות המקומיות כמדד לעצמת החמולה, בשל קשרי הגומלין בין החמולה לבין הרשימות הארציות. אפילו עורכי הספר (אוסצקי-לזר ורכס) טרחו לכלול בסוף מאמרו של מוהנד מוצטפא הערה בזו הלשון, "ישנן גרסאות שונות באשר לחלוקה בין רשימות מפלגתיות ומשפחתיות על רקע העמימות הקיימת בנושא" (עמ' 24).

10 יחיא-יונס והרצוג (2005) טוענות כי חמולות רבות אימצו את הבחירות המקדימות (אין בעבודתן עדויות שיטתיות לכך), והן רואות בכך עדות להתערערות הסמכות המסורתית של הנהגת החמולה.

התפקיד הכלכלי הקלסי של החמולה – ביטוח הדדי – איבד את משמעותו בעקבות המעבר של האוכלוסייה הערבית מחברה כפרית חקלאית לחיים עירוניים. ואולם הקמת מועצות מקומיות נבחרות ביישובים הערביים יצרה הזדמנות לצקת תוכן חדש לתפקיד הכלכלי של החמולה. ישנן עדויות לכך שנציגי החמולה השלטת בהנהגת היישוב העניקו בעבר תועלות חומריות לחלק מחבריה, כמו פטור ממס מקומי ובניית תשתיות מקומיות עדיפות בשכונה שבה התגוררה החמולה.

ואולם ריינגוורץ (פרק שני בספר זה) מוצא כי בשנים האחרונות המבנה החברתי אינו משפיע באופן מובהק על הביצועים הפיסקליים של הרשויות המקומיות. כך למשל נמצא ששיעור הגבייה של מסים מקומיים אינו מתואם עם עצמת המבנה החמולתי. יש לציין זאת על רקע הממצא שיישובים ערביים גובים מעטת שלומי ארנונה בהשוואה ליישובים יהודיים, גם לאחר שמתחשבים בהבדלים כלכליים ודמוגרפים (Brender, 2005).

המבנה החברתי של האוכלוסייה הערבית בישראל עודד באופן טבעי את הופעתם של מועמדים מטעם החמולה בבחירות לרשויות המקומיות. תאוריית הזוהות החברתית צופה כי חברי החמולה ייטו להצביע יותר עבור מועמדי החמולה. השערה זו אפשר לסכם אקונומטרית כדלקמן:

$$y_{ijm} = a + B_m + cD_{ijm} + v_{ijm} \quad (1)$$

מייצג את שיעור הקולות (בנקודות אחוז) שהוענקו למועמד עם שם y_{ijm} משפחה i בתביבת קלפי j ברשות מקומית m .

האיבר b_m מציין את ההשפעות הקבועות של רשות מקומית m . משתנה הדמי D_{ijm} מקבל ערך אחד אם שם המשפחה של מועמד i זהה לשם המשפחה של כל הבוחרים, או חלקם, בתביבת הקלפי j ברשות המקומית m . נלא – ערכו אפס.

אם אכן לזוהות החברתית יש תפקיד נכבד בדפוסי ההצבעה של חברי החמולה, אנו מצפים שהמקדם c יהיה חיובי ובגודל מהותי.

3.2 השערה II: השערת גודל הקבוצה

תחילה נבחן את ההשערה הפשוטה שחברים בקבוצה חברתית נוטים להשתתף בבחירות יותר מאחרים (Fowler and Kam, 2007). המודל האקונומטרי הוא:

$$Y_m = \alpha_0 + \alpha_1 X_m + \alpha_2 D_m + \varepsilon_m \quad (2)$$

Y_m הוא הלוגריתם הטבעי של היחס בין שיעור ההשתתפות בבחירות ברשות מקומית m לבין 1 פחות שיעור ההשתתפות בבחירות ברשות זו. X_m מבטא וקטור של משתנים מסבירים הנהוגים בדרך כלל במחקרים על שיעור ההשתתפות בבחירות ברשויות מקומיות. D_m הוא משתנה דמי המקבל את הערך אחד עבור רשות מקומית ערבית שמייצגת יישוב שלתושביו זהות חברתית חזקה יותר, וערך אפס לרשות מקומית יהודית שמאופיינת בזהות חברתית חלשה יותר.

כעת נבחן את ההשערה שמידת ההשפעה של הזהות החברתית על שיעור ההצבעה תלויה בגודל הקבוצה בקשר U הפוכה. גודל החמולה אינו המשתנה היחיד המשפיע על שיעור ההצבעה, ולכן המודל הנאמד הוא:

$$Y_m = \beta_0 + \beta_1 X_m + \beta_3 S_m + \beta_4 S_m^2 + e_m \quad (3)$$

Y_m ו- X_m הם אותם המשתנים המופיעים במשוואה 2 לעיל. S_m מבטא מדד לגודל החמולה ברשות מקומית m .

כמו Feddersen and Sandroni (2006), אנו מעריכים כי אפקט הזהות החברתית מתבטא בקשר שצורתו U הפוכה בין גודל החמולה לבין שיעור ההשתתפות בבחירות. לפיכך אנו מצפים כי המקדם β_3 יהיה חיובי, ואילו המקדם β_4 יהיה שלילי.

אנו נשתמש במספר אומדנים לגודל החמולה. האומדן הראשון הוא גודלה היחסי של החמולה הגדולה ביותר. על מנת לבסס את הממצאים נשתמש גם בגודל היחסי של שתי החמולות הגדולות ביותר וגם בגודל היחסי של שלוש וארבע החמולות הגדולות ביותר, כאומדנים חליפיים לגודל הקבוצה המשפיע על שיעור ההצבעה. יתרונם של אומדנים אלה שהם אינם תלויים בגודל של אוכלוסיית היישוב. אולם הם אינם מביאים בחשבון את מלוא ההתפלגות של הקבוצות ביישוב, ולכן השתמשנו גם במדד הרפינדל-הירשמן לריכוזיות (מנורמל).

וקטור המשתנים העיקריים – מעבר לגודל החמולה – העשויים להסביר את שיעור ההצבעה ברשויות המקומיות כולל את מספר בעלי זכות הבחירה, את רמת ההכנסה לנפש, את מידת התחרותיות בבחירות ואת שיעור ההצבעה הממוצע ביישוב בבחירות הכלליות. כמו כן בחנו שורה של משתנים נוספים, שנועדו לבדוק את מידת היציבות של התוצאות ולתת ביטוי לגורמים ייחודיים שעשויים אולי להשפיע על שיעור ההצבעה (כמו האי-שוויון בהכנסה, צפיפות האוכלוסין ועוד). ברם למשתנים אלה לא נמצאה השפעה מובהקת.

גודל האוכלוסייה ביישוב מבטא את ההסתברות שאדם מסוים יטיל לקלפי קול מכריע. ככל שאוכלוסיית היישוב קטנה יותר, כך גוברים הסיכויים שקול יחיד יקבע את זהות המנצח בבחירות.

רמת ההכנסה לנפש ביישוב מייצגת בו זמנית גם את התועלת האפשרית של התושב הממוצע וגם את העלות הכרוכה בהשתתפות בבחירות. לא ברור שרמת ההכנסה לנפש מיטיבה לייצג את התועלת, הואיל והניתוח האמפירי מבוסס על נתוני יישובים ולא על נתוני תושבים. התושב הממוצע ביישוב עשיר לא ירוויח יותר או פחות מהשתתפות בבחירות בהשוואה לתושב הממוצע ביישוב עני. ייתכן שהתושבים ביישובים שהכנסתם גבוהה יותר ייטו להשתתף יותר בבחירות, משום שרמת ההכנסה מייצגת גם את היקף המידע שלהם על המועמדים ועל המערכת הפוליטית ביישובם. ההכנסה לנפש מבטאת גם את מחיר הזמן של ההשתתפות בבחירות, ולכן ככל שהיא גבוהה יותר תהייה הנטייה להשתתף בבחירות נמוכה יותר בשל היבט זה.

מקובל לכלול את מידת התחרותיות ברשימת הגורמים המשפיעים על שיעור ההצבעה בבחירות. בעבודה זו נעשה שימוש במידת התחרותיות בהתאם לנהוג בספרות – על פי הפרש הקולות בין המועמד שניצח לבין המועמד שבא אחריו, ביחס למספר הקולות הכשרים בבחירות. ההסתברות שקול יחיד יכריע בבחירות היא גדולה יותר אם מתנהל מרוץ צמוד בבחירות לראש הרשות המקומית, ומדד זה מבטא זאת.

מדד התחרותיות נמדד לאותה שנה שבה נמדד המשתנה המוסבר (2003) וגם לשתי המערכות שקדמו לשנת 2003. יש חשש ששימוש במדד התחרותיות הנו זמני עלול לסבול מהטיה שנובעת מהתנהגותם של המועמדים. אם המועמדים צופים מרוץ צמוד במיוחד, הם עשויים להשקיע יותר משאבים במשיכת מצביעים להשתתף בבחירות בהשוואה לבחירות שתוצאתן ידועה (Shachar and Nalebuff, 1999). כלומר ייתכן ששיעור ההצבעה הגבוה בבחירות צמודות נובע מהשקעת משאבים רבה יותר מצד המועמדים (צד הביקוש), נוסף על הערכה של כל אחד מן המצביעים כי הוא עשוי להכריע את הבחירות במקרה של מרוץ צמוד (צד ההיצע). במקרה כזה המקדם של מדד התחרותיות צפוי להיות מוטא כלפי מעלה (בערך מוחלט).

שיעור ההצבעה בבחירות הכלליות משמש בעבודה זו מדד לעצמת החובה האזרחית או התועלת מעצם ההשתתפות בבחירות. שיעור הצבעה גבוה בבחירות הכלליות ביישוב עשוי להעיד שלתושבי היישוב תחושה עמוקה יותר של חובה אזרחית להשתתף בבחירות. עם זאת ההבדלים בין יישובים מבחינת שיעור ההצבעה בבחירות הכלליות עשויים לבטא גם

הבדלים במשתתפים אחרים שלא נכנסו למשוואת הרגרסיה, ומשתנה שיעור ההצבעה בבחירות הכלליות עלול לספוח אליו את השפעתם. אך החשש לכך מוגבל על רקע העובדה שרשימת המשתתפים המסבירים כבר כוללת שני מאפיינים חשובים של היישוב: גודל האוכלוסייה ורמת ההכנסה לנפש.

4. הניתוח האמפירי

4.1. הבחירות לרשויות המקומיות בישראל

בישראל אין חובה לבחור בבחירות המקומיות או בבחירות הכלליות. על הבחור להטיל שני פתקים (בצבעים שונים) לקלפי בבחירות המקומיות, האחד לראש העיר והשני למועצה המקומית. הבחירות לראש הרשות ולמועצה המקומית מתקיימות באותו יום. הבחירות לרשויות המקומיות נערכו בשלושת העשורים הראשונים לקיום המדינה באותו מועד שבו התקיימו הבחירות הכלליות לכנסת. החל משנת 1978 ואילך מתקיימות הבחירות המקומיות בנפרד מן הבחירות הכלליות, מדי חמש שנים (ביום שלישי, השלישי בחודש חשוון).

בשנת 1978 הופעלה לראשונה גם שיטת הבחירה האישית והישירה של ראש הרשות המקומית, לעומת הבחירות לחברי המועצה המקומית שנתרו יחסיות. כדי להיבחר לראש רשות מקומית על המועמד לזכות לפחות ב-40% מקולות המצביעים, ואם שום מועמד לא קיבל 40% מהקולות הכשרים, יש לערוך בחירות חוזרות כעבור 14 ימים מיום הבחירות. בסיבוב השני זוכה המועמד שקיבל את המספר הגדול ביותר של קולות המצביעים. במקרה של מועמד יחיד, הוא נבחר לראש הרשות ובלבד שמספר הקולות בעדו עלה על מספר הקולות שניתנו נגדו.

הבחירות בכלל הרשויות המקומיות מנוהלות במרוכז על ידי המפקח הארצי על הבחירות במשרד הפנים, והוא גם מקור הנתונים הראשוני בנוגע לנתוני הבחירות כמו מספר בעלי זכות הבחירה ומספר המצביעים.

4.2. הנתונים

לשם בחינת ההשערות שתוארו לעיל פיתחנו שני מאגרי נתונים. יחידת התצפית במאגר הראשון היא תיבת הקלפי. ואילו במאגר השני הרשות המקומית היא יחידת התצפית. המאגר הראשון כולל את תוצאות הבחירות ב-354 קלפיות ב-35 רשויות מקומיות ערביות. כמעט מחצית (49%) האוכלוסייה הערבית בישראל חיה ביישובים אלה, ושיעור ההצבעה הממוצע בבחירות לרשויות אלה דומה לשיעור ההצבעה הממוצע באוכלוסייה הערבית בכללותה (לוחות 1א ו-1ב).

ב-35 הרשויות האמורות בעלי זכות הבחירה מוקצים לקלפיות על פי האות הראשונה בשם המשפחה של הבוחר, בניגוד ליתר הרשויות המקומיות הערביות וכל הרשויות המקומיות היהודיות שבהן התושבים מוקצים לקלפיות על פי מקום מגוריהם.¹¹ בכל קלפי מוקצים מספר אותיות, ולפיכך בקלפי יש יותר משם משפחה אחד. מספר הזכאים להצביע בממוצע לקלפי הוא יותר מ-700 (לוח 1ב). הקצאה זו לקלפיות נהוגה שנים רבות, והאחריות לביצועה היא בידי משרד הפנים.

לוח 1ב מאפייני הבחירות ביישובים ערביים שהתושבים חולקו בהם לקלפיות לפי שם המשפחה
(35 רשויות מקומיות ערביות)

ממוצע וסטיית תקן	
737 (77)	מספר בעלי זכות בחירה בקלפי
652 (81)	מספר המצביעים בקלפי
88.5 (6.35)	שיעור ההצבעה (%)
4.43 (2.16)	מספר מתמודדים
16.2 (10.16)	גודל החמולה הגדולה ביותר (%)
31.5 (25.01)	שיעור ההצבעה למועמדים בקלפי שבה שם משפחתם מופיע
18.1 (18.21)	שיעור ההצבעה למועמדים בקלפי שבה שם משפחתם אינו מופיע
354	מספר הקלפיות

בסוגריים - סטיות התקן.

מקור: עיבודי המחברים.

מאגר נתונים זה כולל גם את שמות המועמדים ב-35 הרשויות המקומיות, על פי שם משפחתם. כמו כן יש בידינו את מספר הקולות שכל מועמד קיבל בכל אחת מהקלפיות. הדרך הייחודית שבה הוקצו המצביעים בין

11 בכמה רשויות מקומיות התושבים מוקצים לקלפיות על פי שתי האותיות הראשונות שבשם משפחתם או צירוף של האות הראשונה בשם הפרטי ובשם המשפחה.

הקלפיות מאפשרת לנו לבחון במישרין את ההשערה הראשונה, כלומר אם המצביעים נוטים לבחור את המועמד המייצג את החמולה שלהם. מאגר הנתונים השלם כולל 394 קלפיות ב-44 רשויות מקומיות, אולם בחמש רשויות מקומיות שמות משפחה של שני מועמדים (או יותר) מופיעים גם בקרב המצביעים באותה תיבת קלפי כי האות הראשונה בשמות המשפחה שלהם זהה. באותם יישובים אי-אפשר להשתמש במתודת הזיהוי שבחרנו על מנת לבחון את השערת ההצבעה על בסיס חמולתי. מתודת הזיהוי אינה יעילה גם במקרים שבהם יש שני מועמדים הנושאים שם משפחה זהה. ישנם ארבעה יישובים כאלה. לכן הוצאנו מהמאגר תשע רשויות מקומיות, כך שהרגרסיות שלנו מתבססות על 354 קלפיות ב-35 רשויות מקומיות.

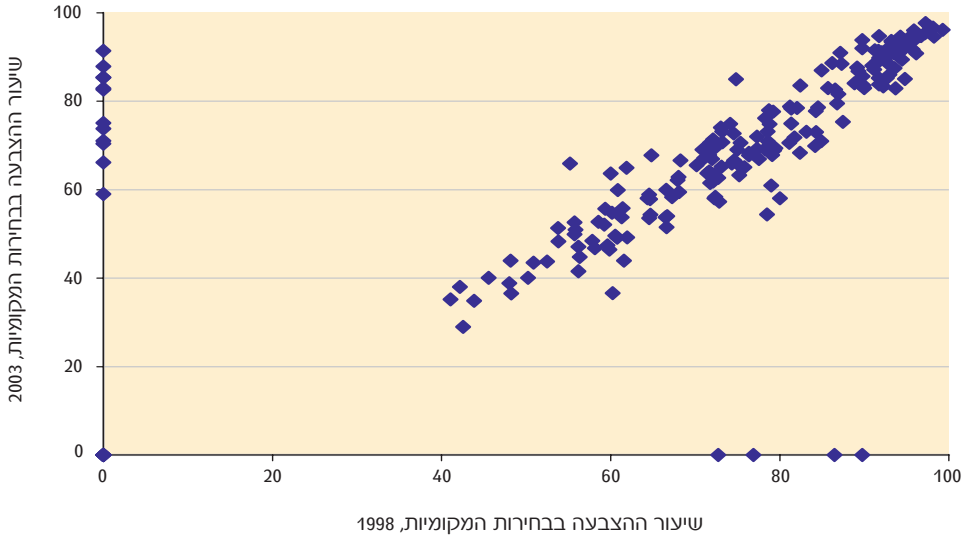
לא עשינו שימוש ב-31 הרשויות המקומיות הערביות שבהן הבוחרים מוקצים לקלפיות על פי אזור מגוריהם, בשל היעדר נתונים על התפלגות הבוחרים לפי שמותיהם ומקום מגוריהם בתוך היישוב. מאגר הנתונים השני כולל 186 יישובים, מהם 111 רשויות מקומיות יהודיות ו-75 רשויות מקומיות ערביות.¹² חלק מהיישובים מעורבים, והם כוללים תושבים יהודים וערבים. במקרה כזה הוגדר היישוב כיהודי או ערבי, על פי הלאום של למעלה ממחצית תושביו.

מחקר זה מתמקד בבחירות שהתקיימו בשנת 2003 או בסמוך לה.¹³ לכאורה היה אפשר לעשות שימוש בנתונים של שיעור ההצבעה במערכות בחירות קודמות, אך במחיר ירידה של אוכלוסיית המחקר בעשרות תצפיות. מבט על שיעור ההצבעה בבחירות לרשויות המקומיות בשלוש מערכות הבחירות האחרונות מלמד על יציבות גדולה יחסית (תרשים 4). כלומר השונות בין יישובים גדולה מהותית מן השונות על פני זמן. היכולת להיעזר במשתנים בפיגור באותם מקרים שיש חשש לאנדוגניות הייתה שיקול נוסף נגד הרחבת תקופת המחקר.

12 בישראל 210 רשויות מקומיות ו-54 מועצות אזוריות (אגד של יישובים קטנים). המועצות האזוריות לא נכללו במחקר. וכן לא נכללו כמה רשויות מקומיות שעליהן לא היו בידינו כל הנתונים הנדרשים.

13 אוכלוסיית המחקר כוללת גם יישובים שבהם התקיימו הבחירות שנה-שנתיים מוקדם או מאוחר יותר.

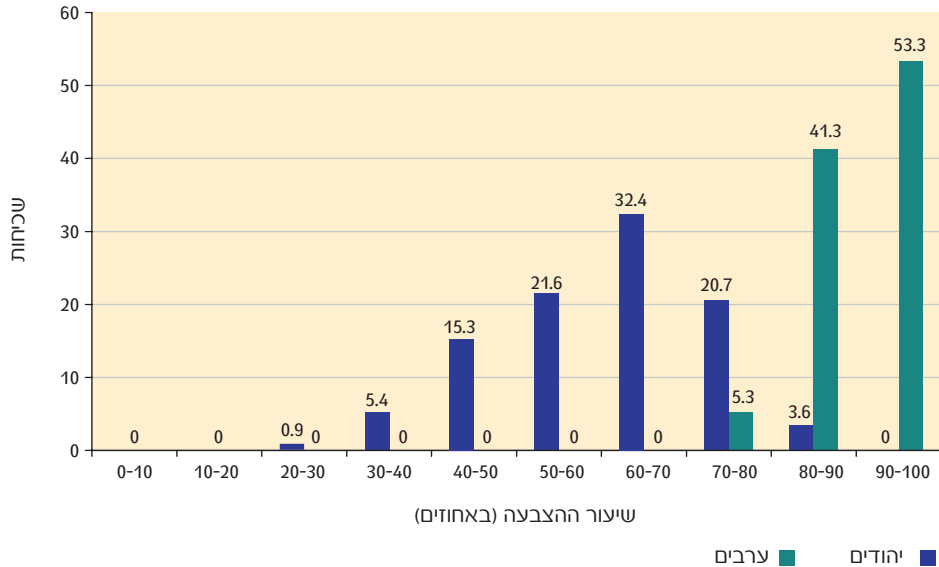
תרשים 4 שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות, 1998, 2003



מקור: עיבודי המחברים לפי נתוני המפקח הארצי על הבחירות.

היסטוגרמה של שיעורי ההצבעה בבחירות המקומיות מוצגת בתרשים 5 בהפרדה בין יישובים ערביים ליישובים יהודיים. השונות בשיעורי ההצבעה גדולה יחסית בכלל אוכלוסיית המחקר, אך היא פוחתת כאשר מפצלים את אוכלוסיית המחקר לפי מגזרים. בעיקר יש לציין כי השונות בשיעורי ההצבעה בקרב היישובים הערביים היא נמוכה יחסית, דבר המרמז על גורם משותף לאוכלוסייה זו שמשפיע על דפוסי ההשתתפות בבחירות. בלוח 1א (לעיל) אפשר לראות שהאוכלוסייה ביישובים הערביים קטנה יחסית. ההכנסה לנפש בהם נמוכה יותר ועצמת התחרות הפוליטית גבוהה יותר בהשוואה ליישובים היהודיים. מאפיינים אלה היו צריכים להוביל לשיעור השתתפות גבוה יותר בבחירות ביישובים הערביים לעומת היישובים היהודיים. מנגד, שיעור ההשתתפות בבחירות הכלליות ביישובים היהודיים גבוה יותר מזה שביישובים הערביים. גורם זה מבטא בקירוב את עצמת החובה האזרחית, ולכן היא צפויה להשפיע ולהוביל לשיעור השתתפות גבוה יותר בבחירות המקומיות ביישובים היהודיים.

תרשים 5 היסטוגרמה של שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות, לפי מגדר



מקור: עיבודי המחברים לפי נתוני המפקח הארצי על הבחירות.

4.2.1. בניית משתנה גודל הקבוצה

הקבוצה שבה מתמקד מחקר זה היא החמולה. ההגדרה האופרטיבית של חמולה בעבודה זו היא אוסף של פרטים שחולקים אותו שם משפחה ומתגוררים באותו יישוב נכון לשנת 2003. גודל הקבוצה מחושב בהתאם למספר האנשים מעל גיל 20 (נשים וגברים) בעלי שם משפחה זהה, ביחס לסך האוכלוסייה ביישוב באותה קבוצת גיל. קבוצת גיל זו חופפת במידה רבה את קבוצת בעלי זכות הבחירה בבחירות לרשויות המקומיות, ולכן גודלה היחסי של הקבוצה משמש אומדן לכוח האלקטורלי של החמולה.¹⁴ בניית משתנה שמייצג את גודל החמולה מבוססת על נתונים בנוגע להתפלגות שמות המשפחה ב-81 יישובים ערביים נכון לשנת 2003. מקורם של נתונים אלו במשרד הפנים, והם סופקו על ידי הלשכה המרכזית

14 מחקרים אחרים שמו אף הם דגש על גודלה של החמולה בבחינת השפעתה על דפוסי ההתנהגות של הפרט בתחום החברתי. מחקר מקיף על התמורות בעצמת החמולה מאז 1910 ועד 1983 ביישוב אחד, שפרעם (Al-Haj, 1987), מוצא כי גודל החמולה מתואם חיובית עם הנטייה של פרטים לתמוך ברשימה על בסיס חמולתי בבחירות לעיריית שפרעם שהתקיימו בשנת 1983. Shavit and Pierce (1991) מצאו כי גודל החמולה משפיע על הישגים בחינוך.

לסטטיסטיקה.¹⁵ היה הכרח לערוך עיבוד מקיף של קובץ נתונים זה בגלל בעיית התעתיק. שמות המשפחה הערביים מופיעים בקובצי משרד הפנים בתעתיק עברי, ומשום כך שם משפחה ערבי עשוי להופיע בצורות שונות בכתוב עברי. כך למשל שם המשפחה הערבי ג'אבר, השכיח ביישוב אבו-גוש, מופיע גם בשלוש צורות נוספות: גבר, ג'בר וגאבר.

כדי לאמוד את גודלה של החמולה שויכו פרטים בעלי שם משפחה שנכתב בכמה אופנים בכתוב עברי לאותה חמולה, אם הם מתאימים לאותו תעתיק בערבית. לשם כך נעזרנו בקובץ שמות נרדפים שסיפק לנו אחמד אחליחל מן הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. בנוסף, קיבצנו לחמולה אחת גם פרטים בעלי שם משפחה עם איות זהה אך בהיגוי שונה במעט. לדוגמה שייכנו לאותה חמולה פרטים בעלי שם משפחה שונה בכתוב העברי אם ההבדל היחיד ביניהם הוא הגרש, כמו במקרה של ג'בר וגבר (אפשר לקבל מן המחברים את 'המילון המלא' של שמות משפחה נרדפים).

גודל החמולה הוא היחס בין כל התושבים מעל גיל 20 ברשות המקומית הנושאים אותו שם משפחה, לבין כלל התושבים מעל גיל 20 באותו יישוב. קבוצת התושבים מעל גיל 20 חופפת במידה רבה את התושבים בעלי זכות הבחירה לרשות המקומית (על פי החוק, בני 17 ומעלה). חישוב זה מבטא את הגבול העליון של גודל החמולה. מספר התושבים הממוצע מעל גיל 20 החברים בחמולה הגדולה ביותר הוא 918.

4.3. התוצאות

4.3.1. הצבעה על בסיס חמולתי

בשלב הראשון חקרנו את דפוסי ההצבעה של האוכלוסייה הערבית בישראל בבחירות לראשות העיר. התושבים המנצלים את זכותם לבחור מעוניינים להגדיל את הסיכוי שהמועמד המועדף עליהם יזכה במרוץ. לפיכך בחינה אם תוצאות ההצבעה מושפעות מההשתייכות לחמולה של המועמדים היא תנאי מוקדם לבחינת ההשלכות של הזהות החברתית על שיעור ההשתתפות בבחירות.

כאמור השתמשנו בשם המשפחה של המועמדים והבוחרים כסמן לזהות החברתית. מאגר המידע על שמות המשפחה ועל התפלגותם בין הקלפיות ב-35 יישובים ערביים מאפשר לנו לבחון את הקשר בין הזהות החברתית של הבוחרים והנבחרים.

15 אנו מודים לאחמד אחליחל מן הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה שסייע בהעברת הנתונים.

המשתנה התלוי הוא מספר הקולות שמועמד מסוים קיבל בתיבת קלפי ספציפית יחסית לכלל הקולות שנספרו באותה קלפי. אילו התנהל המרוץ בין שני מועמדים בלבד, כל קלפי הייתה מופיעה במאגר הנתונים שלנו כתצפית אחת. אולם כאשר יש יותר משני מועמדים, כל קלפי מופיעה במאגר יותר מפעם אחת, בהתאם למספר המועמדים לראשות אותה רשות מקומית. כלומר מספר התצפיות הוא מכפלה של מספר הקלפיות במספר המועמדים. לדוגמה ברשות מקומית שבה יש שלוש קלפיות ושלושה מועמדים, מספר התצפיות הוא תשע.

לוח 2 השפעת שם משפחתו של הבוחר על תוצאות הבחירות ביישובים ערביים
המשתנה המוסבר: שיעור הקולות למועמד בבחירות המקומיות ב־2003, לפי קלפיות

(4)	(3)	(2)	(1)	
			***18.1 (31.11)	קבוצ
***19.1 (13.24)	***11.8 (12.45)	***13.3 (12.50)	***13.5 (11.66)	שם המשפחה של מועמד i מופיע בקלפי j
	***8.6 (4.04)			מנצח* שם המשפחה של המועמד מופיע בקלפי
***-11.92 (-5.77)				חמולה קטנה מ־7.73% שם המשפחה של המועמד מופיע בקלפי
כן	כן	כן	לא	רגרסיה מסוג Fixed effects
1612	1612	1612	1612	תצפיות
			0.077	Adjusted R ²
0.113	0.148	0.090		R ² – Within
0.011	0.162	0.017		Between
0.093	0.139	0.078		סך הכול

* מובהק ברמה של 10% ** מובהק ברמה של 5% *** מובהק ברמה של 1%
חציון המשתנה 'גודל חמולה (%)' עבור 155 המועמדים הוא 7.73%.
ממוצע המשתנה 'גודל חמולה (%)' עבור 155 המועמדים הוא 10.86%.

מקור: עיבודי המחברים.

לוח 2 מציג את תוצאות הרגרסיות, והן בוחנות את השערת ההצבעה על בסיס חמולתי. אפשר לראות כי מספר הקולות שמועמד בעל שם משפחה מסוים קיבל בקלפי שבה הופיעו בוחרים בעלי אותו שם משפחה, גבוה ב־13.5 נקודות אחוז מקלפי שבה שמו לא הופיע בקרב הבוחרים. המקדם

של שם המשפחה ברגרסיה אינו רגיש דיו כדי להכליל משתני דמי המבטאים את השפעת מאפייניהן של הרשויות המקומיות (השפעות קבועות). זו השפעה בעלת משמעות רבה, בהינתן שהפער הממוצע בין המועמד שזכה בבחירות לבין הבא אחריו הוא 11.8 נקודות אחוז מן הקולות. בלוח 2 בחנו גם אם הצבעת חברי החמולה מושפעת מסיכויי המועמד לזכות בבחירות. השתמשנו בשני קירובים להערכת סיכויי המועמד – תוצאות הבחירות בדיעבד וגודל החמולה.¹⁶ המקדם של השפעת הזהות החברתית, כפי שהוא נמדד על ידי שם המשפחה של הבוחרים, הוא במעט נמוך יותר כאשר מוסיפים משתנה אינטראקציה בין שם המשפחה של הבוחרים לבין שם הזוכה בבחירות.¹⁷ אף שהבוחרים רגישים להסתברות לזכות בבחירות (אם ההסתברות בדיעבד מתואמת עם ההסתברות מראש), הם נוטים להצביע בשיעור ניכר יותר גם עבור מועמדי החמולה שסיכוייהם להיבחר קטנים יותר.

בנוסף, בדקנו אם בוחרים בעלי רגישות לזהותם החברתית ייטו להצביע למועמד החמולה בלי קשר לסיכויי להיבחר. השערה זו נבחנה על ידי הכללת משתנה אינטראקציה בין גודל החמולה לבין שם המשפחה של הבוחרים. בלוח 2 (רגרסיה 4) אפשר לראות שהמקדם של משתנה האינטראקציה הזה הוא שלילי וגודלו אינו זניח. כלומר הבוחרים ייטו להצביע יותר למועמד החמולה שלהם אם הם חברים בחמולה גדולה, בהשוואה לחברות בחמולה קטנה. אולם גם החברים בחמולה קטנה (שהסיכוי לבחור במועמדה קטן) עדיין נוטים לבחור במועמד של החמולה שלהם. משמע ששיעור גבוה מקרב הבוחרים אינם אפקטיביים (למעשה מבזבזים את קולם) – תוצאה המתיישבת עם החשיבות הרבה שיש לזהות החברתית בבחירות.

ב-31 מתוך 75 רשויות מקומיות, המרוץ לראשות היישוב הוא בין שני מועמדים או יותר שלהם אותו שם משפחה, כלומר הם משתייכים לאותה חמולה. זו אינדיקציה לכך שלהשתייכות החמולתית יש אכן תפקיד של ממש בבחירות לרשות המקומית, אך אין זה הגורם היחיד בעל ההשפעה. מקדם שם המשפחה ברגרסיות שבלוח 2 (לעיל) מבטא גם את התחרות בתוך החמולה.¹⁸

16 לדרך החישוב של גודל החמולה ראו הסבר בסעיף הבא.

17 בספציפיקציה זו כללנו גם משתנה אינטראקציה בין דמי לזוכה בבחירות לבין דמי של הרשות המקומית.

18 כאשר יש יותר ממועמד אחד מאותה חמולה, חברי החמולה יפצלו את הצבעותיהם בין מועמדים אלה. לכן שיעור המצביעים לכל אחד מהמועמדים הללו, בקלפי שבה

אינדיקציה נוספת להשפעתם של גורמים נוספים על הבחירות ברשויות המקומיות, מלבד החמולה, היא היעדר ייצוג של חלק מהחמולות בקרב המועמדים במרוץ. במיוחד ראוי לציין כי ב-17 רשויות מקומיות מתוך 75 לא הציגה החמולה הגדולה ביותר מועמד מטעמה.

4.3.2. משמעות התוצאות

אפשר להסביר את ממצאי ההצבעה על בסיס חמולתי גם על ידי מניע חומרי. כלומר הבוחרים מצביעים בעד מועמד בעל אותו שם משפחה משום שהם מצפים שהוא ייטיב אתם כלכלית. אין אנו יכולים לפסול לחלוטין את האפשרות שההצבעה על בסיס חמולתי מושפעת גם משיקולים של תועלת אישית, אולם הממצאים מעוררים ספק בנוגע לחשיבותו של הסבר זה.

אחד הערוצים להענקת תועלת חומרית לחברי החמולה הוא הפחתת שיעור המס האפקטיבי שהם משלמים. אמנם יש עדויות ספורות שנשמעו בתקשורת על ראשי רשויות מקומיות שהעניקו הנחות מס לא חוקיות לחברי החמולה שלהם, אך משרד הפנים מפקח באדיקות על הענקת הנחות ואף מדיח ראשי רשויות החורגים מהמותר בחוק. יתרה מזו, ניתוח גביית המסים ברשויות הערביות מצביע כי גודל החמולה אינו משפיע על היקף גביית המסים (בן בסט ודהן, פרק ראשון בספר זה).

ערוץ נוסף לחלוקת הטבות כלכליות הוא מינוי של קרובי משפחה למשרות ברשות המקומית. אולם החוק אוסר על ראש הרשות המקומית לשכור קרובי משפחה במעגל רחב, לרבות בני דודים, אחיינים ונכדים. זאת ועוד, אם אכן אפשר להשיג הטבות כלכליות על ידי תמיכה בראש הרשות המקומית, סביר להניח שההתארגנות הקבוצתית תהיה על בסיס כלכלי ולא על בסיס של קרבת משפחה. לדוגמה, לבעלי ההון מקרב כל החמולות יש הרבה יותר אינטרסים משותפים במונחי מיסוי והוצאה מלחברי החמולה בעלי הכנסה נמוכה. נזכיר שהמשפחות משתייכות לחמולה על בסיס של קרבת דם ולא על בסיס של בעלות על רכוש. אם המניע להצבעה על בסיס חמולתי הוא אכן של הטבות חומריות, נשאלת השאלה מדוע התאגדותם היא על בסיס של קרבת משפחה.

פרשנות המניע של זהות חברתית נתמכת במאפיינים נוספים של קשרים בין חברי החמולה שאינם חומריים, כמו נישואין בין חברי החמולה ונקמת דם. נקמת דם המקובלת בחברה הערבית אינה עניין אישי בלבד.

מושמים בוחרים מאותה חמולה, יהיה נמוך יותר בהשוואה לקלפי שבה מופיע רק מועמד אחד מאותה חמולה.

הריגת חבר בחמולה אחרת הופכת את כל חברי החמולה של הרוצח לבני מוות בפוטנציה.

מאות פסקי דין על סכסוכים בין חמולות משופעים במילים כמו כבוד, נאמנות וזהות. לדוגמה בפסק דין שפסק לאחרונה (נובמבר 2005) השופט אמינוף צוטטה סקירה של שירות המבחן שלפיה: 'מאבקי הכוחות המתקיימים בכפר טובא שבבסיס הרדיפה להכרה וכבוד בין החמולות החדירה גם בצעירים שביניהם תסיסה ולהטי'¹⁹

הצבעה על בסיס חמולתי יכולה להתיישב גם עם לחץ חברתי. על פי טיעון זה חברי החמולה ישתתפו בבחירות משום אלמלא כן חבריהם ינקטו נגדם בסנקציות חברתיות. לענייננו, קל מאוד לאמת את ההשתתפות בבחירות, משום שהבוחרים משויכים לקלפיות על בסיס שם משפחתם. לכן סביר שגם הלחץ החברתי במקרה זה יהיה אפקטיבי יותר. אולם לחמולה חשוב למי מצביע הבוחר, ולא עצם השתתפותו בבחירות. מאחר שהבחירות חשאיות, ממילא אי-אפשר לוודא למי מצביע הבוחר. בפועל הבוחרים אכן מצביעים גם עבור מועמדים שאינם נושאים אותו שם משפחה. שיעור ההצבעה למועמדים ששם משפחתם אינו מופיע בין הבוחרים ששויכו לאותה קלפי הוא 18% (לוח 1 בעליל). הואיל ונציג החמולה מקבל יותר קולות בקלפי שאליה שויכו חברי החמולה שלו, ברור שלא הלחץ החברתי גרם לחברי קבוצתו להשתתף בשיעור גבוה יותר בבחירות אלא נאמנותם לחמולה.

4.3.3. השפעת גודל הקבוצה על שיעור ההשתתפות בבחירות

באופן טבעי בחינת ההשפעה של גודל הקבוצה מתייחסת רק ליישובים הערביים, הואיל ואין תופעה מקבילה ביישובים היהודיים. כאמור יישוב מוגדר כערבי בעבודה זו אם למעלה ממחצית מתושביו אינם יהודים. כבסיס לבחינה נתחיל בבדיקת השוני בדפוסי ההשתתפות בבחירות המקומיות בין יישובים יהודיים ליישובים ערביים. לוח 3 מציג את הרגרסיה הבסיסית להסבר שיעור ההשתתפות בבחירות לרשויות המקומיות ב-2003. המשתנים המסבירים הם: שיעור ההצבעה בבחירות הכלליות, מדד התחרותיות הפוליטית, גודל האוכלוסייה (במונחים לוגריתמיים) ורמת ההכנסה לנפש (במונחים לוגריתמיים).²⁰ כל המשתנים הם לשנת 2003.

19 ת"פ (מחוזי נצרת) 1023/04, **מדינת ישראל נ' מנסור בן מחמד הייב ואח'**, 10.2.2004.

20 בהכנת העבודה בחנו גם את השפעתם של שלל משתנים נוספים, כמו הרכב דמוגרפי של אוכלוסיית היישוב, אי-השוויון בהכנסות, צפיפות אוכלוסין ומספר המועמדים

לוח 3 גרסיות בסיס לשיעור ההשתתפות בבחירות בכל הרשויות המקומיות
 משתנה מוסבר: $\log [\text{turnout}/(1-\text{turnout})]$ בבחירות המקומיות ב-2003

(5)	(4)	(3)	(2)	(1)	
***1.736 (4.64)	***1.777 (4.88)	***1.870 (4.95)	***4.762 (10.87)	***4.625 (10.52)	קבוצ
***0.024 (8.13)	***0.024 (8.28)	***0.025 (8.20)	***0.020 (4.72)	***0.014 (3.38)	שיעור הצבעה בבחירות הכלליות
***-0.006 (-4.05)	***-0.006 (-4.23)	***-0.006 (-4.14)		***-0.008 (-3.82)	מדד תחרותיות פוליטית
***-0.250 (-10.08)	***-0.256 (-10.62)	***-0.266 (-10.27)	***-0.393 (-12.35)	***-0.358 (-10.72)	מספר בעלי זכות בחירה (log)
***-0.431 (-5.05)	***-0.396 (-4.63)	***-0.441 (-4.61)	***-1.468 (-16.54)	***-1.219 (-13.67)	הכנסה לנפש (log)
			***-0.006 (-2.85)		מדד תחרותיות פוליטית - בעיכוב
		0.015 (0.07)			רשויות חרדיות
		** -0.289 (-2.39)			התנחלויות
***1.298 (13.65)		***1.252 (11.77)			רשויות ערביות
	***0.910 (5.90)				רשויות נוצריות
	***1.315 (13.04)				רשויות מוסלמיות
	***1.559 (12.26)				רשויות דרוזיות
186	186	186	146	186	תצפיות
0.882	0.890	0.885	0.836	0.762	Adjusted R ²

* מובהק ברמה של 10% ** מובהק ברמה של 5% *** מובהק ברמה של 1%

מקור: עיבודי המחברים.

לראש הרשות. לא כללנו משתנים אלו בלוחות הואיל והשפעתם הייתה לא יציבה –
 לעתים מובהקת ולעתים לא.

כצפוי שיעור ההצבעה בבחירות הכלליות, המשמש מדד לתועלת מעצם ההשתתפות בבחירות, משפיע באופן חיובי ומובהק על שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות. יישובים שמשותפים בשיעורים גבוהים בבחירות הכלליות נוטים להשתתף בשיעורים גבוהים גם בבחירת ראש הרשות המקומית. עם זאת המקדם של משתנה זה קטן במידה ניכרת מאחד.

מדד התחרותיות בבחירות – שנמדד על פי הפרש הקולות בין המועמד שניצח בסיבוב הראשון לבא אחריו ביחס לסך הקולות הכשרים בשנת 2003 – משפיע באופן שלילי על שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות. נשים לב שעלייה במדד התחרותיות פירושה הפרש גדול יותר או מרוץ צמוד פחות. כלומר תושבי היישוב נוטים יותר להשתתף בבחירות המקומיות כאשר המאבק בין המועמדים צמוד יותר. תוצאה זו משותפת למחקרים רבים (אך לא לכולם) שבחנו אמפירית את דפוסי ההשתתפות במערכות בחירות כלליות ומקומיות (Matsusaka and Palda, 1993).

לוח 3 מציג רגרסיה שבה רשימת המשתנים המסבירים לשיעור ההצבעה בשנת 2003 כוללת את מדד התחרותיות, אבל בפניגור זמן, על מנת להתמודד עם ההטיה האפשרית שעלולה להיות מנת חלקו של מקדם מדד התחרותיות הבו זמני (שנמדד לאותה שנה שבה חושב שיעור ההצבעה). המקדם של מדד התחרותיות ממשיך להיות שלילי ברגרסיית שיעור ההצבעה לשנת 2003, גם כאשר הוא נמדד עבור שתי מערכות הבחירות שהתקיימו בשנים 1993 ו-1998. המקדם של מדד זה קטן יותר (בערך מוחלט) מן המקדם של מדד התחרותיות הבו זמני, ובכך הוא תואם את ההשערה שהמדד הבו זמני עלול לסבול מהטיה.

חשוב לציין כי התחרותיות, הנמדדת באחוזים, עלולה לשמש מדד מטעה להסתברות שקול אחד יכריע את הכף בבחירות כלליות שבהן משותפים מצביעים רבים.²¹ לעומת זאת מדד זה מתאים יותר במקרה של בחירות מקומיות, שבהן מספר המצביעים הוא נמוך יחסית. באוכלוסיית המחקר שלנו ישנם 22 יישובים שבהם ההפרש בין המנצח למועמד הבא אחריו היה נמוך מ-100 קולות, ובשני יישובים (אלקנה וזמר) שני המועמדים קיבלו מספר זהה של קולות. למרות זאת אמדנו את משתנה התחרותיות באחוזים ולא במספר הקולות המוחלט, על מנת שיהיה אפשר לבחון את ההשערה של גודל אוכלוסיית היישוב ללא הטיה של מולטיקולינריות.

21 Schwartz (1987) משתמש בדימוי משכנע: 'לומר שמרוץ צמוד בבחירות מגדיל את ההסתברות להיות קול מכריע [...] זה כמו לומר שגברים גבוהים הם בעלי סיכויים גדולים יותר שראשיהם יתקלו בירח!'

מקדם הגודל של אוכלוסיית בעלי זכות הבחירה ביישוב הוא שלילי ומובהק בהשפעתו על שיעור ההצבעה בשנת 2003. שיעור ההצבעה ביישובים קטנים גבוה יותר מביישובים מרובי אוכלוסייה, והשפעתו של גורם זה היא ניכרת מבחינה כמותית. לשם המחשה בלבד, לפי מקדם גודל האוכלוסייה – שיעור ההצבעה ביישוב ערבי ממוצע (7,500 בעלי זכות בחירה) גבוה יותר בכמעט 12 נקודות אחוז בהשוואה ליישוב יהודי ממוצע (37,000 בעלי זכות בחירה). תוצאה זו תומכת בהשערה שהתושבים מושפעים מההסתברות להטיל לקלפי קול מכריע בבחירות המקומיות. ממצאים דומים נמצאו במחקרים על שיעור ההצבעה בבחירות מקומיות במדינות אחרות.

במפתיע, אולי, אנו למדים מן המקדם של רמת ההכנסה לנפש (במונחים לוגריתמיים) ברגרסיית שיעור ההצבעה כי התושבים ביישובים מעוטי הכנסה נוטים יותר – באופן מובהק – להשתתף בבחירות המקומיות בהשוואה ליישובים בעלי רמת הכנסה גבוהה.²² תוצאה דומה, על בסיס נתוני בחירות מקומיות בארצות הברית, אפשר למצוא גם בעבודתם של Filer et al. (1993) וכן בבליגיה (Ashworth et al., 2006). המקדם מעיד על השפעה כמותית גדולה של גורם זה על שיעור ההצבעה, ואולם כפי שיתברר מיד, גודלו של מקדם זה רגיש מאוד להכללת משתנים נוספים, ובייחוד של גודל הקבוצה החברתית.

רשימת ארבעת המשתנים שהזכרנו לעיל יכולה להסביר בצורה מרשימה את ההבדלים בשיעורי ההצבעה בבחירות המקומיות בין יישובים, אם לשפוט על פי מקדם ההסבר המתוקן (לוח 3).²³ רשימת משתנים זו מסבירה כ-82% מן השונות בכלל אוכלוסיית המחקר. עם זאת יכולתה להסביר פוחתת מהותית כאשר מגבילים את אוכלוסיית המחקר ליישובים ערביים (לוח 4).

22 בשלבים מוקדמים יותר של העבודה כללנו בצד ימין של הרגרסיה גם את רמת ההשכלה ביישוב ומצאנו כי משתנה זה אינו מובהק. המקדם של רמת ההשכלה הופך להיות מובהק אם מוציאים את רמת ההכנסה, ואז הסימן הוא שלילי בדיוק כפי שקיבלנו בנוגע לרמת ההכנסה.

23 לוח 2 מראה תופעה מעניינת שלפיה שיעור ההשתתפות בבחירות המקומיות של יישובים חרדיים שווה לזה של יתר היישובים היהודיים, אך של יישובים מעבר לקו הירוק הוא נמוך יותר. לעומת זאת שיעור ההשתתפות בבחירות הכלליות של יישובים שמוגדרים כאן חרדיים הוא גבוה ב-12.5 נקודות אחוז ושל יישובים מעבר לקו הירוק גבוה בכ-9 נקודות אחוז בהשוואה לשאר היישובים היהודיים.

לוח 4 השפעת הזהות החברתית על שיעור ההשתתפות בבחירות
 ביישובים הערביים
 משתנה מוסבר: $\log [\text{turnout}/(1-\text{turnout})]$ בבחירות המקומיות ב-2003

(5)	(4)	(3)	(2)	(1)	
1.561 (2.00)	**1.782 (2.33)	**1.793 (2.44)	**1.967 (2.70)	*2.734 (4.00)	קבוע
***0.030 (6.26)	***0.030 (6.18)	***0.030 (6.33)	***0.029 (6.16)	***0.026 (5.48)	שיעור הצבעה בבחירות הכלליות
***-0.014 (-3.34)	***-0.014 (-3.31)	***-0.015 (-3.46)	***-0.014 (-3.37)	***-0.014 (-3.07)	מדד תחרותיות פוליטית
-0.164 (-2.29)	**-0.167 (-2.33)	**-0.173 (-2.46)	**-0.173 (-2.45)	*-0.221 (-3.13)	מספר בעלי זכות בחירה (log)
-0.044 (-0.19)	-0.100 (-0.43)	-0.037 (-0.16)	-0.105 (-0.45)	-0.173 (-0.73)	הכנסה לנפש (log)
		**3.722 (2.12)	**1.434 (2.48)		מדד הרפינדל-הירשמן
		-6.047 (-1.38)			מדד הרפינדל-הירשמן בריבוע
*0.027 (1.94)	**0.011 (2.46)				גודל החמולה הגדולה ביותר
-0.000 (-1.24)					גודל החמולה הגדולה ביותר בריבוע
75	75	75	75	75	תצפיות
0.414	0.410	0.418	0.410	0.367	Adjusted R ²

* מובהק ברמה של 10% ** מובהק ברמה של 5% *** מובהק ברמה של 1%

מקור: עיבודי המחברים.

בחינת התנהגותם של המצביעים ביישובים הערביים, המאופיינים במבנה חברתי ייחודי, היא מעין ניסוי לבחינת ההשערה שלזהות החברתית יש תפקיד חשוב ביישוב 'פרדוקס הצבעה'. אולם נפתח את הדיון בהשוואת שיעור ההשתתפות בבחירות ביישובים הערביים עם זו שביישובים היהודיים.

מבט בלוח 3 מראה כי שיעור ההצבעה ביישובים הערביים גבוה בממוצע ב-17 נקודות האחוז בהשוואה ליישובים היהודיים, ומקדם זה מובהק סטטיסטית גם לאחר שמפקחים על כל רשימת המשתתפים שנכללה במודל הבסיסי. בקרב היישובים הערביים ישנם הבדלים מסוימים בין

ישובים נוצריים – שבהם שיעור ההצבעה גבוה מזה של יישובים יהודיים ר'ק' ב-13 נקודות האחוז – ליישובים דרוזיים שבהם שיעור ההצבעה גבוה ב-19 נקודות האחוז.²⁴ הואיל וההבדלים בשיעורי ההשתתפות בבחירות בין היישובים של בני המיעוטים השונים הוא קטן, צירפנו בהמשך את כולם לקבוצה אחת – ערבים מוסלמים, ערבים נוצרים ודרוזים. למעשה השונות בשיעורי ההצבעה בין כל היישובים הערביים מסתכמת ב-5%. בעוד שכל המקדמים שומרים על הסימן הקודם והם מובהקים מאוד, השפעתם הכמותית רגישה להכללת משתנה דמי ליישובים הערביים ברגרסיה. לדוגמה המקדם של משתנה ההכנסה לנפש פוחת מאוד כאשר מוסיפים משתנה דמי לאוכלוסייה הערבית (השוו טור 5 עם טור 1 בלוח 3). ממצאים אלה קוראים לחיפוש המאפיינים של האוכלוסייה הערבית הגורמים לפערים הללו. המועמד הטבעי להסבר הוא המבנה החברתי הייחודי של האוכלוסייה הערבית.

בלוח 4 מוצגות תוצאות הרגרסיות שכוללות, נוסף על המשתנים המפקחים הרגילים, מדדים לגודל החמולה. באופן טבעי רגרסיות אלו מצטמצמות לאוכלוסיית היישובים הערביים בלבד (75 תצפיות). בלוח 4 כללנו את משקל החמולה הגדולה ביותר וכן את משקלה בריבוע. המקדם של גודל החמולה הגדולה ביותר חיובי ומובהק, ואילו המקדם של גודל החמולה בריבוע שלילי ובגבול המובהקות. תוצאות דומות מתקבלות כאשר אנו משתמשים בממד הרפינדל-הירשמן של התפלגות גודל החמולות במקום במשקל החמולה הגדולה ביותר.²⁵ תוצאות הרגרסיה מתיישבות עם הניבוי של המודלים המייחסים חשיבות רבה לזהות החברתית בעיצוב התנהגותם של הבוחרים, כלומר הקשר בין גודל החמולה לשיעור ההצבעה הוא בצורת U הפוכה: שיעור ההשתתפות בבחירות לרשויות המקומיות גדל ככל שהחמולה גדולה יותר, אולם עד לרמה מסוימת שממנה ואילך שיעור ההשתתפות בבחירות יורד.

לפי המקדמים שנאמדו (לוח 4), עלייה של סטיית תקן אחת בממד הרפינדל-הירשמן תביא לעלייה של 1.5 נקודות אחוז בשיעור ההצבעה. במבט ראשון עלול להיווצר רושם מוטעה, כאילו גודלו של המקדם מבטא השפעה כמותית קטנה יחסית. אולם יש לזכור כי השונות בשיעור ההצבעה בין היישובים הערביים היא רק 5 נקודות האחוז בקירוב.

24 אומדנים אלה מבוססים על ספציפיקציה שבה המשתנה המוסבר הוא שיעור ההשתתפות ולא טרנספורמציה לוגיסטית שלו (הלוח אינו מופיע כאן, אך אפשר לקבלו מהמחברים).

25 הממצאים שלנו אינם רגישים גם למדדים אחרים של גודל החמולה, כמו משקלן של שתיים, שלוש וארבע החמולות הגדולות ביותר.

שלושה מתוך ארבעת המשתנים המקובלים שומרים על סימנם, והם מובהקים גם כאשר מגבילים את הבחינה הסטטיסטית ליישובים הערביים בלבד. השפעת ההכנסה לנפש נותרת כצפוי שלילית – אך היא אינה מובהקת – כאשר אנו מריצים את הרגרסיה על נתוני היישובים הערביים בלבד. כן יש לציין כי על פי רגרסיות אלה, ההשפעה של התחרותיות הפוליטית על שיעור ההשתתפות בבחירות ביישובים הערביים גדולה יותר מזו שביישובים היהודיים.

5. ההשערה של הצבעת פיצוי

ההשערה שרואה בהשתתפות הגבוהה במיוחד של האוכלוסייה הערבית בבחירות המקומיות מעין פיצוי על ההשתתפות הנמוכה בבחירות הכלליות הועלתה על ידי כמה חוקרים ישראלים, אך עד כה היא לא נבחנה בצורה שיטתית. להלן שלוש ציטטות שמהן מנשבת רוח השערת הפיצוי, מתוך עבודות שעסקו בשיעור ההצבעה הגבוה של האוכלוסייה הערבית בבחירות המקומיות:

ניתן לומר כי בבחירות המקומיות חש הבוחר הערבי כי אלה הבחירות המשמעותיות לגביו בעיקר בגלל מיעוט ההשפעה של המפלגות הארציות בהן.

כהן, 1989, עמ' 309

פרט לחריגים נדירים, ההשתתפות של הערבים בבחירות המקומיות גדולה עוד יותר מאשר בבחירות לכנסת, ונעה בדרך כלל מ-80% מבעלי זכות הבחירה ועד 97.5%. הסיבה העיקרית לכך, כמדומה, היא שהבוחרים חשים יותר בחשיבות בעיותיהם המקומיות כנוגעות להם אישית ומיידית.

לנדאו, 1993, עמ' 108

מעמדם השולי של הערבים ומפלגותיהם בפוליטיקה הישראלית הכללית, וחוסר יכולתם להשפיע השפעה של ממש על ההכרעות וההתפתחויות ברמה הארצית, מעודדים רבים מהם לראות בשלטון המקומי אפיק השקעה ישיר על חייהם ועל התפתחותם החברתית, הכלכלית והפוליטית.

שרה אוסצקי-לזר, 2005, עמ' 11

יש שני ערוצים להשערת הפיצוי. הראשון, השוליות של הקול הערבי בבחירות הכלליות עשויה להפוך את הבחירות המקומיות לשדה העיקרי של מעורבות פוליטית מבחינת האוכלוסייה הערבית. מאז קום המדינה לא שותפה אף מפלגה ערבית בקואליציה הממשלתית, אף כי במרוצת השנים חברי כנסת ערבים היו חברי קואליציה מתוקף חברותם במפלגות ציוניות.²⁶ יש מקום לשער כי האוכלוסייה הערבית בישראל אינה מרגישה שותפה מלאה בבחירות הכלליות, משום יכולתה המוגבלת להשפיע על הרכב הממשלה.

זהו הערוץ המרוכך מתוך שני הערוצים שדרכם עשוי לפעול מנגנון הפיצוי. כלומר, לפי מנגנון הפיצוי הראשון, התועלת הגדולה של האזרחים הערבים מעצם ההשתתפות בבחירות המקומיות נעוצה בהסתברות הנמוכה להכריע את הבחירות הכלליות, כפי שהיא נתפסת בעיניהם. לפי השערה זו, זוהי הסיבה המרכזית לשיעור ההצבעה הגבוה ברשויות המקומיות, שיעור שרמתו יוצאת דופן בנוף המדינות המפותחות שבהן אין חובת הצבעה. ערוץ נוסף, דרסטי יותר, שדרכו עוברת הצבעת הפיצוי נעוץ בהיעדר ההזדהות של חלק מן התושבים הערבים עם מוסדות המדינה, ובמקרים קיצוניים אף שלילת קיומה של מדינת ישראל. בשל כך חלק מן התושבים ביישובים הערביים אינם מפיקים תועלת מעצם ההשתתפות בבחירות לכנסת ישראל, ועבור חלקם ההשתתפות עלולה אפילו לפגוע בתועלתם, ובשל כך הם עשויים לבחור להימנע מהצבעה בבחירות הכלליות. עדויות ישירות לכך שחלק (כנראה קטן יחסית) מן האוכלוסייה הערבית רואה בהצבעה אקט שלילי של מתן לגיטימציה למדינת ישראל, אפשר למצוא בחרם המוצהר שמטילות התנועה האסלאמית ותנועת 'בני הכפרי' על השתתפות בבחירות הכלליות. המקרה המיוחד של הימנעות הערבים בבחירות לראשות הממשלה בשנת 2001 נסקר בעבודות מספר, למשל, אריאן ושמיר (2002).

מהחלק השני של ערוץ הפיצוי נובע שהבחירות המקומיות הן שדה שבו האזרחים הערבים מפצים את עצמם – קרי הם מפיקים תועלת רבה יותר מעצם ההשתתפות בבחירות לרשות המקומית בגלל היעדרותם מההשתתפות בבחירות לכנסת. בהקשר זה נציין שאותן תנועות ערביות שקוראות להחרמת הבחירות הכלליות נוטלות חלק בבחירות המקומיות, והתנועה האסלאמית אף כבשה את כיסא ראש הרשות בכמה יישובים ערביים. עם זאת ייתכן שיתרחש רק הרכיב הראשון (הצבעה נמוכה

26 בפברואר 2007 התמנה שר ערבי ראשון, ראלב מגידלה, מטעם מפלגת העבודה בממשלת אולמרט.

בבחירות הכלליות), בלי שזה יגרור את אלמנט הפיצוי (הצבעה גבוהה בבחירות המקומיות).

לפי שני הערוצים גם יחד, שיעור ההשתתפות הנמוך בבחירות הכלליות גורר בעקבותיו שיעור גבוה יותר של השתתפות בבחירות המקומיות. לפי גרסה זו, יש לצפות שהקשר בין שיעור ההצבעה לכנסת לשיעור ההצבעה לרשות המקומית ביישובים הערביים יהיה שלילי, ואילו ביישובים היהודיים הוא יהיה חיובי.

לוח 5 השפעת מניע הפיצוי על שיעור ההשתתפות בבחירות ביישובים הערביים משתנה מוסבר: $\log [\text{turnout}/(1-\text{turnout})]$ בבחירות המקומיות ב-2003

רשויות ערביות	רשויות יהודיות	כל הרשויות	
(3)	(2)	(1)	
***2.734 (4.00)	***2.381 (5.22)	***2.113 (3.76)	קבוע
***0.026 (5.48)	***0.019 (4.67)	***0.020 (3.87)	שיעור הצבעה בבחירות הכלליות
** -0.014 (-3.07)	*** -0.004 (-3.56)	*** -0.006 (-4.02)	מדד תחרותיות פוליטית
*** -0.221 (-3.13)	*** -0.276 (-11.83)	*** -0.260 (-9.48)	מספר בעלי זכות בחירה (log)
-0.173 (-0.73)	*** -0.478 (-6.80)	*** -0.423 (-4.94)	הכנסה לנפש (log)
		***1.186 (7.55)	ערבים
		0.127 (0.90)	ערבים* שיעור הצבעה בבחירות הכלליות
75	111	186	תצפיות
0.367	0.786	0.882	Adjusted R ²

* מובהק ברמה של 10% ** מובהק ברמה של 5% *** מובהק ברמה של 1%
מקור: עיבודי המחברים.

על מנת לבחון את השערת הפיצוי כללנו ברגרסיה הראשונה שבלוח 5 משתנה אינטראקציה בין הלאומיות של הרשות המקומית לבין שיעור ההצבעה לכנסת ברשות המקומית. כן הרצנו את רגרסיית הבסיס בנפרד ליישובים יהודיים וערביים. מתוצאות הרגרסיות עולה כי השערת הפיצוי

אינה זוכה לאישור. יתרה מזו, אפילו המקדם של שיעור ההצבעה לכנסת ביישובים הערביים הפוך מהצפוי על פי השערה זו ומובהק. כלומר שיעור ההשתתפות בבחירות לרשויות המקומיות ביישובים הערביים גדל ככל ששיעור ההצבעה לכנסת ביישובים אלה גדל.

6. סיכום

במחקר זה השתמשנו במבנה הייחודי של האוכלוסייה הערבית בישראל ובחנו באמצעותו אם לזהות החברתית של הפרטים יש השפעה מהותית על שיעור ההשתתפות בבחירות. שיעור ההשתתפות בבחירות ברשויות הערביות נע בסביבות 90% מאז הפעם הראשונה שבה נערכו בחירות בישראל. ואילו שיעור ההשתתפות בבחירות ביישובים היהודיים נמצא במגמת ירידה, ורמתו לאחרונה היא כ-50% בלבד. ההשערה הרווחת היא ששיעור ההשתתפות הגבוה של האוכלוסייה הערבית בבחירות המקומיות קשור במבנה החמולתי.

החמולה היא מבנה חברתי ידוע באוכלוסייה הערבית. החברות בחמולה נמדדה באמצעות שם המשפחה של התושבים. כלומר, כל הפרטים הנושאים אותו שם משפחה חברים באותה קבוצה חברתית. במחקר מצאנו כי חברי החמולה נוטים להצביע בבחירות לראשות היישוב יותר עבור מועמדים המשתייכים לחמולה שלהם, כלומר למועמדים הנושאים שם משפחה הזוהה לשם משפחתם. משמע, החמולה היא קבוצה בעלת זהות חברתית המשפיעה על ההתנהגות הפוליטית של חבריה.

כן מצאנו כי גודל החמולה משפיע על שיעור ההשתתפות בבחירות המקומיות בתבנית U הפוכה. כלומר שיעור ההשתתפות בבחירות לרשויות המקומיות גדל ככל שהחמולה גדולה יותר, אולם עד לרמה מסוימת שממנה ואילך שיעור ההשתתפות בבחירות יורד.

תוצאות המחקר, המתבססות על ההתנהגות בפועל של המצביעים, תומכות בכיוון שהתפתח לאחרונה בספרות המקצועית שמטרתו להסביר את פרדוקס ההשתתפות בבחירות באמצעות הזהות החברתית של הבוחרים. כלומר, החלטת הבוחרים אם להצביע מושפעת לא רק מהתועלת שהם מפיקים במישרין, אלא גם מהרווחה שיפיקו חבריהם לקבוצה החברתית. לעומת זאת לא מצאנו תמיכה להשערה ששיעור ההצבעה הגבוה של ערביי ישראל בבחירות לרשויות המקומיות נובע מהרצון לפצות את עצמם על משקלם השולי בשלטון המרכזי. שיעור ההשתתפות ביישובים הערביים בבחירות לרשויות המקומיות, בדומה ליישובים היהודיים, גדל ככל ששיעור ההשתתפות בבחירות לכנסת עולה.

נספח

רקע היסטורי: תמורות בכוחה של החמולה

תקופת האימפריה העותמאנית יצרה סביבה נוחה לחיזוק תפקיד החמולה בעיצוב דפוסי התנהגותו של הפרט בתחום הכלכלי, החברתי והפוליטי. הכפר שימש יחידת מס רלוונטית מבחינת הממשל העותמאני, ומבחינת הפרט המס היה מס גולגולת. בשלהי המאה התשע עשרה נחקק חוק שלפיו יש למנות לכל כפר מוכתר אחד או יותר, בהתאם לגודל הכפר, שתפקידו העיקרי לגבות מסים ולמלא תפקידים נוספים כמו הבטחת חוק וסדר ורישום גברים לצורך גיוס (Baer, 1982). המוכתר היה אמור להחליף את השיחי (שהיה אחראי על כפרים אחדים) כגובה מס, אבל בפועל המשיכו השיחיים להחזיק בעמדת גובה המס עד כניסת המנדט הבריטי. המוכתר, שהגיע מן החמולה החזקה ביותר מבחינה כלכלית, היה לרוב נציג של השיחי לעניין המיסוי.²⁷ בעוד גביית המס נותרה בחזקת השייכים, חלוקת נטל המס בין תושבי הכפר נקבעה בדרך כלל על ידי המוכתר ובשיתוף נציגי חמולות אחרות בכפר. כלומר מנגנון המסים, בה במידה שהוא היה אפקטיבי, העניק תפקיד פיסקלי ישיר לחמולה.

חלוקת נטל המס בתוך החמולה לא הציבה קשיים מיוחדים בגלל ייחודיות משטר הבעלות על הקרקע בתקופה העותמאנית. לפי משטר זה, שמכונה 'מושאע', הקרקע – שרובה הייתה שייכת אז למדינה – הוחזקה על ידי הכפר באופן קיבוצי ולא באופן פרטי.²⁸ בתוך הכפר חולקה הקרקע מחדש מדי תקופה בין התושבים, לרוב על פי מפתח חמולתי, וכל חמולה חילקה את האדמה בין חבריה (Cohen, 1965). קל לראות איך מאפיין ייחודי זה תרם אף הוא לחיזוק השיתופיות ובעקבות כך להעצמת החמולה.

שיתוף פעולה כלכלי הדוק בין משקי בית שמתגוררים בסמיכות התבקש גם בשל אופי הפעילות הכלכלית, שבתקופה זו הייתה בעיקר חקלאות ברמה בסיסית ביותר. יש יתרון כלכלי לעיבוד חקלאי של חלקות גדולות משותפות על פני חלקות קטנות פרטיות, ומשטר המושאע כפה כאמור החזקת קרקע בצורה קיבוצית. היתרון של המבנה החמולתי בחברה חקלאית בא לידי ביטוי במועדים חקלאיים ידועים שבהם נדרשו ידדים

27 אדם היה יכול להיבחר למוכתר אם היו ברשותו אמצעים והוא 'שילם מסים ישירים' בסכום של 100 קורושי (Baer, 1982).

28 עד היום ישנן בישראל קרקעות המוחזקות בשיטת מושאע, אף כי בשיעורים זניחים.

עובדות לרוב. במועדים אלו היצע העבודה היה יכול להתרחב מאוד לפרקי זמן קצרים בזכות המחויבות החברתית של חברי החמולה.

כל אלו העניקו לחמולה תפקיד כלכלי מובהק בשלהי תקופת האימפריה העותמאנית ובתחילת ימי המנדט, נוסף על התפקיד החברתי המסורתי. עמדת המוכתר זיכתה את החמולה שממנה הוא הגיע בכבוד, במעמד ובקשרים עם נציגי השלטון (Al-Haj and Rosenfeld, 1990). המוכתר וקרוביו נהנו מהטבות כלכליות כמו מס מופחת ומפריווילגיות אחרות כמו פטור משירות צבאי, ומכאן צמח המאבק הפוליטי בין החמולות על עמדה זו בכפר. באופן טבעי התפקיד הפוליטי במובנו הדמוקרטי היה כמעט מנוון בתקופת האימפריה העותמאנית, הואיל ולא נדרשה השתתפות פוליטית כמו הצבעה בבחירות. תקופה זו עיצבה וחיזקה מבנה חברתי שלא עתיד להיעלם במהרה, גם כאשר תנאי הסביבה ישתנו שינוי מהותי.

השליטה הבריטית על שטחי ארץ ישראל לוותה בתמורות ניכרות בתנאי הסביבה של החמולה. הפעילות הכלכלית הפכה מגוונת יותר וכללה בין היתר מסחר, בנייה, השקעות נרחבות בתשתית (מסילות רכבת, כבישים, בתי זיקוק ונמלי ים) והקמת מחנות צבא. כולם יחד הגדילו את הביקוש לעבודה מחוץ לענף החקלאות ומחוץ לכפר. בניגוד לקהילה השוויונית בתקופה העותמאנית שבה נהנו חברי החמולה מרמת חיים דומה (קרובה למינימום קיום), המגוון התעסוקתי בתקופת המנדט הביא בצדו גם פערים כלכליים בין חברי החמולה. הגיוון התעסוקתי, העבודה מחוץ לכפר והגירה מסוימת אל העיר פעלו להחליש את כוחה של החמולה לטובת המשפחה הגרעינית.

בתקופת המנדט הוחלף בהדרגה משטר הבעלות על הקרקע מבעלות שיתופית לפרטית (למעשה המעבר לבעלות פרטית החל כבר בשלהי התקופה העותמאנית), דבר שחזק את מגמת ההשתלטות הכלכלית של מעטים על קרקעות חקלאיות שנרכשו מאיכרים שהמשיכו לעבד אותה אדמה אך במעמד של חסרי אדמה. בניגוד לאימפריה העותמאנית, האדמיניסטרציה הבריטית ראתה בשמירת חוק וסדר מטרה חשובה יותר מגביית מסים. בשנת 1922 הוחלפה יחידת המס, ובמקום מס ברמת הכפר בא מס ברמת הפרט (Baer, 1982). שתי התפתחויות אלו החלישו עוד את תפקידה הכלכלי של החמולה.

צמצום ההישענות של האוכלוסייה הערבית על חקלאות כמקור עבודה עיקרי, שהחל עוד קודם, הואץ בצורה ניכרת לאחר הקמתה של מדינת ישראל. אפשרויות התעסוקה מחוץ לכפר, בשכר גבוה בהרבה מזה שהוצע בעבודה חקלאית בכפר משכו ערבים רבים להעתיק את מקום העבודה לענפי משק אחרים כמו בנייה, שירותים וחקלאות במגזר היהודי. הפקעת

קרקעות והעברתן לחזקת המדינה חיזקה עוד יותר תהליך זה (Al-Haj, 1988), ולבסוף הוא הוליד לכרסום בתפקיד הכלכלי של החמולה. ואולם העבודה מחוץ לכפר ובעיסוקים לא חקלאיים לא לוותה בתהליך עיור, כפי שקרה במקומות שונים בעולם. בשנותיה הראשונות של המדינה, שבה היו נתונים ערביי ישראל בממשל צבאי, הוגבלה התנועה של האוכלוסייה הערבית והיא לא הורשתה להגר. העובדים הערבים חזרו בסוף יום העבודה לכפריהם. ההגירה של האוכלוסייה הערבית לעיר הייתה מוגבלת גם לאחר שהוסרו המגבלות, משום שהגירה במטרה להתקרב למקום העבודה – קרי ליישוב יהודי – כרוכה בעלות חברתית לא מבוטלת. ברוב המקומות היא גם הייתה כמעט בלתי אפשרית בשל הסיכוי הנמוך שימכרו דירה לערבי בשכונה יהודית. ההגירה המוגבלת פעלה להגברת שיעור הנישואין בתוך החמולה ולהעצמת התפקיד החברתי של החמולה.

בחירות מקומיות העניקו חיוניות לתפקיד הפוליטי והכלכלי של החמולה. חמולה שמגייסת את חבריה להצביע ביום הבחירות עשויה ליהנות מן ההטבות החומריות והחברתיות הנלוות לאחיזה בנתח השליטה בכפר. הנהגת בחירות דמוקרטיות למועצות המקומיות העניקה כוח פוליטי לחמולות הגדולות מבחינה מספרית על חשבון של החמולות החזקות מבחינה כלכלית. התפקיד הכלכלי הקלסי של החמולה – סיוע כספי בשעת שמחה או מצוקה, גיוס כללי במועדים חקלאיים מוכרים ותשלום מוהר מופחת לנישואין בתוך החמולה – שינה את צורתו. התפקיד הכלכלי של החמולה החל להישען בעיקר על ההטבות הכספיות שצמודות לזכייה בהנהגת המועצה המקומית.

הכפר בינת אל-חודוד מדגים את מגוון הצעדים הכלכליים שבהם השתמשו נציגי החמולות כדי להטיב עם חבריהם, לאחר שזכו בבחירות הראשונות בכפר שנערכו בסוף שנות החמישים של המאה העשרים (Cohen, 1965). מבנה המס נקבע כך שייטיב במתכוון עם החמולות השולטות וזיק לחמולה שנותרה באופוזיציה. הטבות חומריות לבשו גם צורה של העדפת חברי החמולות המנצחות בתפקידים בשכר במועצת היישוב. אפילו סלילת הכביש בכפר נעשתה לפי קווים חמולתיים: הכביש נסלל בסמוך לנחלות של החמולות השולטות ורחוק מן החמולה המפסידה. החמולה המפסידה לא נותרה חייבת והגיבה בחרם מסים כפעולת נגד לעוינות הפיסקלית שממנה סבלה.

החמולה התחזקה בתקופת האימפריה העותמאנית, נחלשה בתקופת המנדט הבריטי והתחזקה מחדש בעשור הראשון שלאחר קום המדינה. זוהי המסקנה של אחד המחקרים היסודיים על ההתפתחות ההיסטורית של

עצמת המבנה החמולתי (Cohen, 1965).²⁹ כאמור התפתחות זו לוותה גם בשינוי מאזן הכוחות לטובת החמולות הגדולות ביותר מבחינה מספרית, והן הפכו למתחרות מרכזיות על ההנהגה בכפר על חשבון החמולות משופעות האמצעים שהחזיקו בהגה השליטה בתקופות קודמות.

29 Al-Haj (1988) מצייר קו התפתחות היסטורי מעט שונה בנוגע לעצמת החמולה על פי שיעור הנישואין התוך חמולתי בעיר שפרעם. הוא מוצא כי שיעור הנישואין בתוך החמולה בקרב מוסלמים שעמד על 34% בתקופת המנדט ירד ל-28% בעשור הראשון לאחר קום המדינה. אבל שיעור הנישואין התוך חמולתי המריא לכמעט 40% בשני העשורים שלאחר מכן (1959-1981).

רשימת המקורות

- אוסצקי-לזר, ש', 2005. 'הבחירות לרשויות המוניציפאליות הערביות 2003: מבט כללי', בתוך: אלי רכס ושרה אוסצקי-לזר (עורכים), **הבחירות המוניציפאליות ביישוב הערבי והדרוזי (2003): חמולתיות, עדתיות ומפלגתיות**, תל אביב: אוניברסיטת תל אביב, תכנית קונרד אדנאואר לשיתוף פעולה יהודי-ערבי, עמ' 11-17.
- אריאן, א', ומ' שמיר, 2002. 'הימנעות והצבעה בבחירות 2001', בתוך: הנ"ל (עורכים), **הבחירות בישראל – 2001**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 29-55.
- גולדברג, ג', 2001. 'תמורות בהתנהגות הבוחר הישראלי בבחירות לשלטון המקומי', בתוך: י' דניאל אלעזר וחיים קלכהיים (עורכים), **השלטון המקומי בישראל**, ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, עמ' 249-274.
- דיסקין א' (עורך), **בחירות לרשויות המקומיות, תוצאות בחירות למועצה ולראש רשות 2003**, משרד הפנים (על פי מאגר נתונים של ISDC, האוניברסיטה העברית בירושלים אתר האינטרנט של משרד הפנים). דיסקין, א', וא' עדן, 1999. **הבוחר הרציונלי בבחירות המקומיות בישראל**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- יחיא-יונס, ת', וחנה ה', 2005. 'מגדר ומשטר שיח חמולתי: בחירות מקדימות בחמולות לקביעת מועמדים לרשויות המקומיות ביישובים הערביים בישראל', **מדינה וחברה** 15(1): 1077-1104.
- כהן, ר', 1989. **ההתפתחות הפוליטית של ערביי ישראל בראי הצבעתם לכנסת**, חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה, תל אביב: אוניברסיטת תל אביב.
- לנדאו, י"מ, 1993. **המיעוט הערבי בישראל, 1967-1991: היבטים פוליטיים**, עם עובד ומכון אשכול, האוניברסיטה העברית בירושלים. מוצטפא, מ', 2005. 'הבחירות המקומיות בקרב המיעוט הערבי הפלסטיני בישראל: התחזקותה של החמולה ושקיעת המפלגות' בתוך: אלי רכס ושרה אוסצקי-לזר (עורכים), **הבחירות המוניציפאליות ביישוב הערבי והדרוזי (2003): חמולתיות, עדתיות ומפלגתיות**, תל אביב: אוניברסיטת תל אביב, תכנית קונרד אדנאואר לשיתוף פעולה יהודי-ערבי, עמ' 18-24.

Al-Haj, M., 1987. *Social Change and Family Processes: Arab Communities in Shefar-A'm*, Boulder and London: Westview Press.

- , 1988 'The Changing Arab Kinship Structure: The Effect of Modernization in an Urban Community,' *Economic Development and Cultural Change*, 36 (2): 237-258.
- Al-Haj, M., and H. Rosenfeld, 1990. *Arab Local Government in Israel*, Boulder, San Francisco and London: Westview Press.
- Ashworth, J., B. Geys, and B. Heyndels, 2006. 'Everyone Likes a Winner: An Empirical Test of the Effect of Electoral Closeness on Turnout in a Context of Expressive Voting,' *Public Choice* 128: 383-405.
- Baer, G., 1982. *Fellah and Townsman in the Middle East*, London: Frank Cass.
- Blais, A., 2000. *To Vote or Not to Vote: The Merits and Limits of Rational Choice Theory*, Pittsburgh: The University of Pittsburgh Press.
- Brender, A., 2003. 'The Effect of Fiscal Performance on Local Government Election Results in Israel, 1989-1998,' *Journal of Public Economics* 87 (9-10): 2187-2205.
- , 2005. *Ethnic Segregation and the Quality of Local Government in the Minorities' Localities: Local Tax Collection in the Israeli-Arab Municipalities as a Case Study*, Discussion Paper 2005.01, Research Department, Bank of Israel.
- Coate, S., and M. Colin, 2004. 'A Group Rule-Utilitarian Approach to Voter Turnout: Theory and Evidence,' *The American Economic Review* 94 (5): 1476-1504.
- Cohen, A., 1965. *Arab Border-Villages in Israel*, Manchester: Manchester University Press.
- Downs, A., 1957. *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper & Brothers Publishers.
- Feddersen, T., and A. Sandroni, 2006. 'A Theory of Participation in Elections,' *The American Economic Review* 96 (4): 1271-1282.
- Filer, E. J., L. W. Kenny, and R. B. Morton, 1993. 'Redistribution, Income, and Voting,' *American Journal of Political Science* 37 (1): 63-87.
- Fowler, J. H. and C. D. Kam, 2007. 'Beyond the Self: Altruism, Social Identity, and Political Participation,' *Journal of Politics* 69 (3): 813-827.

- Gokhan, K., R. M. Coates, and W. F. Shughart, 2006. 'Corrupt Political Jurisdictions and Voter Participation,' *Public Choice* 126: 87-106.
- Hajnal, Z., and J. Trounstein, 2005. 'Where Turnout Matters: The Consequences of Uneven Turnout in City Politics,' *The Journal of Politics* 67 (2): 515-535.
- Harsanyi, J. C., 1980. 'Rule Utilitarianism, Rights, Obligations and the Theory of Rational Behavior,' *Theory and Decision* 12 (2): 115-133.
- Huddy, L., 2003. 'Group Identity and Political Cohesion,' in: D. O. Sears, L. Huddy, and R. Jervis (eds.), *Oxford Handbook of Political Psychology*, New York: Oxford University Press, pp. 511-558.
- Matsusaka, J. G., and F. Palda, 1993. 'The Downsian Voter Meets the Ecological Fallacy,' *Public Choice* 77: 855-878.
- , 1999. 'Voter Turnout: How Much Can We Explain?' *Public Choice* 98: 431-446.
- Mishal, S., and A. Diskin, 1984. 'Palestinian Voting in the West Bank: Electoral Behavior in a Traditional Community without Sovereignty,' *The Journal of Politics* 44 (2): 538-558.
- Morlan, R. L., 1984. 'Municipal vs. National Election Voter Turnout: Europe and the United States,' *Political Science Quarterly* 99 (3): 457-470.
- Morton, R. B., 1991. 'Groups in Rational Turnout Models,' *American Journal of Political Science* 35 (3): 758-776.
- Palfrey, T. R., and H. Rosenthal, 1985. 'Voter Participation and Strategic Uncertainty,' *American Political Science Review* 79 (1): 62-78.
- Riker, W. H., and P. C. Ordeshook, 1968. 'A Theory of the Calculus of Voting,' *The American Political Science Review* 62 (1): 25-42.
- Rosenfeld, H., 1974. 'Hamula,' *The Journal of Peasant Studies* 1 (2): 43-244.
- Schwartz, T., 1987. 'Your Vote Counts on Account of the Way it is Counted: An Institutional Solution to the Paradox of Not Voting,' *Public Choice* 54: 101-121.

- Shachar, R., and B. Nalebuff, 1999. 'Follow the Leader: Theory and Evidence on Political Participation,' *American Economic Review* 89: 525-547.
- Shamir, M., and A. Arian, 1999. 'Collective Identity and Electoral Competition in Israel,' *American Political Science Review* 93 (2): 265-277.
- Shavit, Yossi, and J. Pierce, 1991. 'Sibship Size and Educational Attainment in Nuclear and Extended Families: Arabs and Jews in Israel,' *American Sociological Review* 56 (3): 321-330.
- Tajfel, H., 1981. *Human Groups and Social Categories*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Uhlener, C. J., 1989. 'Rational Turnout: The Neglected Role of Groups,' *American Journal of Political Science* 33 (2): 390-422.

מקורות ראשוניים

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה:

- **תוצאות הבחירות לרשויות מקומיות כ"א בחשוון תשנ"ט, 10.11.1998**, סדרת פרסומים מיוחדים מס' 1112; מאגר נתונים של ISDC, האוניברסיטה העברית בירושלים (בעריכת אברהם דיסקין); נתונים שמסר לנו המפקח הארצי על הבחירות.
- **ממשל ושלטון מקומי, רשויות מקומיות: אפיון רשויות מקומיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של אוכלוסייה 2001**, לוח 2.
- **ממשל ושלטון מקומי, רשויות מקומיות: הרשויות המקומיות בישראל 2003**.

משרד הפנים (מתוך אתר האינטרנט של המשרד:

www.moin.gov.il/Apps/PubWebSite/MainMenu.nsf)

- **בחירות לכנסת, תוצאות הבחירות לכנסת ולראש הממשלה: מערכת הבחירות לכנסת החמש עשרה ולראשות הממשלה, 1999.**
- **בחירות לכנסת, תוצאות הבחירות לכנסת ולראש הממשלה: מערכת הבחירות לכנסת השש עשרה, 2003.**

פסיקה

ת"פ (מחוזי נצרת) 1023/04, **מדינת ישראל נ' מנסור בן מחמד הייב ואח'**, 10.2.2004.

