

פרק ראשון

אפקטיביות הניהול המרכזי של הרשויות המקומיות

אבי בן בסט, מומי דהן, אסטבן קלור

תקציר

מטרת מחקר זה היא לבחון אם הכפפת הרשויות המקומיות לשלטון המרכזי היא אמצעי אפקטיבי להתמודדות עם רשויות שהוצאותיהן עולות במידה רבה על מקורותיהן (בעיית "מגבלת התקציב הרכה"). האמצעים שהממשלה נקטה למן שנת 2004, על פי מתכונת חדשה, כללו מינוי חשב מלווה המפקח על הוצאות הרשויות המקומיות, וכן תכניות הבראה המעניקות לרשויות סיוע כספי בתמורה לעמידה ביעדי הוצאה וגביית מסים. במקרים חריגים הוחלפו נבחרי הציבור בוועדה קרואה. תוצאות המחקר מראות כי למינוי חשב מלווה הייתה תרומה של ממש בהגדלת הגבייה של מסי ארנונה והפחתת ההוצאות, בהשוואה לקבוצות ביקורת של רשויות מקומיות שבהן לא הופעלה מדיניות זו. בעיקר פחתו הוצאות השכר של הרשויות המקומיות בעקבות מינוי חשב מלווה. לעומת זאת לתכניות ההבראה לא הייתה תרומה נוספת לשיפור מצבן התקציבי של הרשויות המקומיות מעבר לתרומת החשב המלווה. ממצאים אלה הובילו אותנו למסקנה שמדיניות אפקטיבית להתמודדות עם בעיית מגבלת התקציב הרכה יכולה להישען על צורה מתונה וישירה של הכפפה מנהלית של הרשויות המקומיות למשרד הפנים, כמו חשב מלווה, ואין צורך באמצעים פולשניים כמו תכניות הבראה. הממצאים באשר לכיצועים התקציביים בעקבות מינוי ועדה קרואה מעורבים. בצד הצמצום הנאה בהוצאות הרשות המקומית לתושב ישנה עלייה ניכרת ברמת החוב והיעדר השפעה על הכנסות הרשות מארנונה.

הצעות מדיניות: מצע לדין

המחקר המוגש כאן, הבוחן את השפעת אמצעי ההתערבות של משרד הפנים על הביצועים התקציביים של הרשויות המקומיות, מלמד בבירור כי מינוי חשב מלווה מסייע לשיפור המצב התקציבי של הרשות המקומית ללא פגיעה נראית לעין ברווחת התושבים. לעומת זאת תכניות ההבראה אמנם מעניקות לרשות

המקומית סיוע כלכלי, אך יש בהן משום התערבות בסדר העדיפויות שלה. אף על פי שתכניות אלה פולשניות ויקרות יותר הן אינן תורמות לכיצועים תקציביים טובים של הרשויות המקומיות מעבר לתרומת החשב המלווה. ממצאים אלה מחזקים את אחת ההמלצות המרכזיות בעניין החשב המלווה שהופיעה בספר קודם שלנו (בן בסט ודהן, הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות, 2009א). לפיכך חשבנו שנכון יהיה לחזור ולהציג את התפריט המלא של ההמלצות שהופיעו בו, אף שחלקן אינן קשורות במישרין למחקר זה. המלצות אלה נועדו למזער את הסיכון למשברים עתידיים ברשויות המקומיות.

מאז 2001 נקלעו רשויות מקומיות רבות בישראל למשבר כלכלי. חומרת הבעיות של הרשויות המקומיות אינה אחידה, והיא גדולה במיוחד ביישובים הערביים. חלק מהרשויות המקומיות התקשו בפירעון חובותיהן לספקים, אחרות אף הלינו את שכר עובדיהן לתקופה 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, עוצמתו 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 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 לרשויות רבות מונו חשבים מלווים שתפקידם לפקח על תקינות ההוצאות ובמספר קטן 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 תוך מזעור הפגיעה בייצוגיות של התושבים בשלטון המקומי.

1. שיפור היעילות ללא פגיעה בייצוגיות

המשבר ברשויות המקומיות נגרם בחלקו בשל ניהול כושל של ראשי הרשויות המקומיות (ראה בן בסט ודהן 2009 א). לפיכך הוצע על ידי צוות היגוי שבו השתתפו חברים ממשרדי הממשלה וכן נציגים מהשלטון המקומי לחוקק חוק רשויות חדש. החוק מציג תפיסה כוללת בנוגע למבנה הראוי של רשות מקומית בישראל, תהליכי

העבודה שהיא מחויבת בהם ומערכת היחסים בינה ובין השלטון המרכזי. כחלק מתפיסה זו הוצע לשנות את מאזן הכוחות בין ראש הרשות המקומית לבין הפקידות המקצועית במשרד. עד כה ראש הרשות הוא גם המבצע של מדינות 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 למנכ"ל את הסמכויות הדרושות לניהול העירייה ועובדיה, כמו חתימה על הסכמים בשם העירייה, קבלת עובדים וקביעת שכרם. חלוקת עבודה זו דומה לחלוקת העבודה בין שר לבין מנכ"ל במשרד ממשלתי.

לדעתנו, הצעה זו תתרום לשיפור היעילות, ואין היא פוגעת בייצוגיות מעבר לנדרש. אולם יש חשש שלא יהיה בה די כדי למנוע גירעונות גדולים גם בעתיד. חשוב לציין שחלוקת הסמכויות המוצעת בין ראש העיר למנכ"ל יוצרת שינוי מהותי, אולם בידי ראש העיר הסמכות למנות מנכ"ל ואף להחליפו בכל עת שימצא לנכון. אמנם אפשרות זו עולה בקנה אחד עם עקרון הייצוגיות, אך היא מקטינה מאוד את הסיכוי שהמנכ"ל יפעל באופן עצמאי בתחומים הנתונים לסמכותו. הואיל וכך חשוב להותיר על כנה את מעורבות הממשלה ברשויות שנקלעו למשבר. מאז 2004 הגבירה הממשלה את השימוש בחשבים מלווים. הממצאים מלמדים כי פעולת החשבים 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 עקרונות חוק העיריות החדש ולהשלים בהקדם את החקיקה הנדרשת ליישומו.
- להוריד את תנאי הסף למינוי חשב מלווה.
- נוסף על תפקידיו היום יהיה החשב המלווה אחראי לתחזית ההכנסות בתקציבה של הרשות המקומית.

חלק מהגירעון של הרשויות המקומיות נוצר בשל כך שהממשלה העתיקה חלק מגירעונה בשנת 2003 לרשויות המקומיות. מהלך כזה התאפשר, בין היתר, משום שיעד הגירעון של הממשלה כולל את גירעון הממשלה הצרה בלבד. נכון יותר לדעתנו שהממשלה תתחייב ליעד גירעון של הממשלה הרחבה, קרי לרבות השלטון המקומי. לפיכך אנו ממליצים:

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

2. מימון ההוצאות

אחד הגורמים המרכזיים לחולשתן של חלק מהרשויות הוא מיעוט ההכנסות ממסים מקומיים. מיעוט ההכנסות נובע משתי סיבות מרכזיות:

- ישנה שונות רבה בפוטנציאל ההכנסות העצמיות ממשקי בית ובעיקר מעסקים. ככל שהרמה החברתית-כלכלית של היישוב גבוהה יותר, הארנונה ממשקי בית גדולה יותר. גם ההתפלגות הגאוגרפית של העסקים בישראל מובילה לפערים גדולים בהכנסות העצמיות בין היישובים. בעיקר חמור מצבם של היישובים הערביים, שהכנסותיהם מארנונה עסקית הן מזעריות בהשוואה ליישובים היהודיים בכל רמות ההכנסה.
- יישובים רבים אינם ממצים את פוטנציאל המסים שבאפשרותם לגבות. פוטנציאל זה אינו ממומש מאחר שהרשויות מעניקות הנחות לא חוקיות לתושבים ומשום שהן משלימות עם התחמקות מתשלום המס של חלק מהתושבים. שיעור הגבייה מושפע מהרמה החברתית-כלכלית של היישוב, מהלאום וכן מטיב הניהול של הרשות המקומית. הענקת תמריצים המותנית 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 בנזקקים לשירותי הרווחה מותנית במימון עצמי של הרשויות, בשיעור 25% מההוצאה, הן מפסידות את התמיכה הממשלתית, וכך הנזקקים לשירותים אלה נפגעים במידה חמורה. בעיות אלה היו אמורות להיפתר באמצעות מענק האיזון, שנועד לפצות את הרשויות המקומיות החלשות על פי הפער בין ההוצאה הנורמטיבית לנפש לבין ההכנסה הנורמטיבית לנפש. שני רכיבי הנוסחה הללו תלויים בעיקר ברמה החברתית-כלכלית ביישוב ובשיעור הגבייה הנורמטיבי (נוסחת גדיש). אולם חישובים מראים כי בפועל מענק האיזון נמוך בכ- 20% מהנגזר מהנוסחה. כן יש לציין כי שיעור המימון הממשלתי של סך ההוצאה ברשויות המקומיות נופל ב-9 נקודות אחוז מהשיעור הממוצע ב-OECD. לנוכח 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 עולה במידה ניכרת על התמיכה הניתנת לרשויות המקומיות ולעיריות, אף שבממוצע מעמדה החברתית-כלכלי עדיף. לפיכך אנו ממליצים:

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

רבים רואים במיעוט ההכנסות הפוטנציאליות ברשויות החלשות בעיה המחייבת פתרון. כפועל יוצא הועלו רעיונות להקצאה מחודשת של הארנונה מעסקים. אחדים מציעים להקצות 20% מסך כל הארנונה הנגבית מעסקים בישראל לכלל היישובים, על פי הרמה החברתית-כלכלית של היישוב. אחרים מציעים לשנות את גבולות הרשויות המקומיות בדרך שתתרום לצמצום אי-השוויון 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 ברמות הביניים ולא בעשירונים העליונים; שנית, הצעה זו מקטינה את התחרות בין היישובים על משיכת עסקים.

עם זאת חלק מהיישובים נהנים מהכנסות גבוהות מארנונה בשל מיקום מפעלים ומשרדים ממשלתיים במקומות בעלי יתרונות גאוגרפיים טבעיים או אחרים, כמו נמלים, שדות תעופה ומחנות צבא, ולא בעקבות תחרות בין יישובים. לפיכך אנו ממליצים:

- תקבולי הארנונה ממפעלים וממוסדות ממשלתיים יצורפו למענק האיזון וישמשו לתמיכה ברשויות המקומיות הזכאיות לו.

3. מימון שירותים ממלכתיים

שירותי החינוך המסופקים על ידי 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 ההבדלים בעושרן היחסי של הרשויות המקומיות מעמיקים עוד יותר את הפערים בסך ההוצאה לתלמיד, הן מהמקורות העצמיים של הרשויות הן באמצעות תשלומים של ההורים.

בסיכומי של דבר לא רק שאין אפליה מתקנת ברמת היישוב, אלא שסך התקציבים הציבוריים לחינוך מהגן ועד התיכון מעמיקים 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 בכל הנוגע לתקציב החינוך הממומן מהמקורות העצמיים של הרשויות המקומיות יקטין את הפערים בין התלמידים בתוך היישוב. ואילו יישומה בכל הנוגע לתקציב הממשלתי יקטין את הפערים הן בתוך היישוב והן בין היישובים.

כמו כן כשלושה רבעים מהוצאות שירותי רווחה ממומנים על ידי 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 מפסידות את התמיכה הממשלתית; השנייה, הרשויות העניות עושות שימוש רב יותר בשירותים קהילתיים, שהם זולים יותר.

משרד מבקר המדינה המליץ "לבחון את הצורך בשינוי שיעור השתתפות של הרשויות המקומיות במימון שירותי רווחה, לרבות הצורך במימון בשיעור פרוגרסיבי, לפי מצבה החברתי-כלכלי של כל רשות מקומית". לדעתנו השיטה הנהוגה היום אינה סבירה. לעומת זאת ביטול ההתניה לחלוטין עלול לגרום לירידה בהשתתפות של כל הרשויות בתקציב הרווחה. גם יצירת פרוגרסיביות בהשתתפות הממשלתית אינה רצויה. זו 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 אוניברסלית, 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. איחוד רשויות מקומיות

ממצאי מחקרים, שלנו ושל אחרים, מצביעים על כך שהיתרונות לגודל ברשויות המקומיות 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 האיוון, ככל שהיישוב קטן יותר, הוא נהנה מתמיכה גדולה יותר, ולכן סביר להניח שהוצאותיו לנפש יהיו גדולות יותר. בכל מקרה אם אנו מעוניינים להביא לאיחוד של יישובים קטנים, לא סביר להעניק תמריץ שגודלו עולה ככל שהיישוב קטן יותר. 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 את ההחלטה אם להתאחד עם רשויות אחרות לתושבי הרשויות. יש לציין כי ב-2003 אוחדו בחקיקה 23 רשויות ל-11. אולם על פי בחינת בנק ישראל, האיחודים לא הביאו להתייעלות המצופה עד כה ראה, Reingewertz, Yaniv (2010a).

1. מבוא

לאחר עשורים אחדים שהתאפיינו בכיזור פיסקלי במדינות ברחבי העולם מסתמנת בשנים האחרונות תפנית לאחור, וממשלות מרכזיות נוטות כעת להתערב ולהגביל את התנהגות הממשל המקומי. העדויות המלמדות על מגמה זו הולכות ומתרבות במדינות מפותחות כמו אנגליה (Turner and Whitman, 2005), גרמניה (Rodden, 2006) וארצות הברית (Inman, 2003), ובמספר רב של מדינות מתפתחות (או במעבר) כמו ארגנטינה (Webb, 2003), ברזיל (Rodden, 2006), סין (Yee, 2012), הונגריה (Wetzel and Papp, 2003), הודו (McCarten, 2003) ורוסיה (Zhuravskaya, 2010), ומדובר ברשימה חלקית. באירופה ובארצות הברית המשבר הכלכלי הגלובלי האחרון אף מגביר עוד יותר את מגמת התעצמותו של הממשל המרכזי על חשבון השלטון המקומי (OECD, 2010).

המניע הראשוני לכיזור תקציבי הוא הטענה שהרמה התחתונה של הממשל נוטה לקבל החלטות יעילות יותר באשר לאספקת מוצרים ציבוריים. לכך יש כמה סיבות. ראשית, התחרות בין יישובים יוצרת תמריץ לפוליטיקאים ברמה המקומית לספק שירותים איכותיים כדי למשוך תושבים ליישובם (Tiebout, 1956). נוסף על כך ראשי רשויות מקומיות קשובים יותר להעדפות של האוכלוסייה המקומית ומצוידים במידע טוב יותר (יחסית לפוליטיקאים בממשל המרכזי) על הצרכים והיכולות של תושביהם. לבסוף פרטים יכולים לבחור את מקום המגורים על פי ההתאמה שבין טעמיהם למאפייני היישוב (Oates, 1972). לפיכך כאשר פוליטיקאים מקומיים משרתים את קהל בוחריהם, העתקת קבלת ההחלטות לרמה המקומית אמורה להוביל למדיניות שתשקף טוב יותר את הצרכים וההעדפות של התושבים (אם יתרונות לגודל והשפעות חיצוניות בין יישובים אינם ניכרים).

באופן פרודקסלי התברר שהרצון של פוליטיקאים מקומיים לדאוג רק לתושבי יישובם הוא גם הבעיה המרכזית של ביזור פיסקלי. המאמץ לספק את קהל בוחריהם יוצר אצל פוליטיקאים אלה תמריץ חזק לנהוג בדרך אופורטוניסטית

שמנסה להעביר לשלטון המרכזי את הנטל הכספי הנדרש למימון אספקת שירותים מקומיים. כלומר ממשלה מרכזית שמחלצת רשויות מקומיות ממשבר מעניקה פרס ליישובים שבאופן חוזר ונשנה סוטים מאיזון תקציבי, שכן הם מצליחים לקבל תשלומי העברה על חשבון יישובים שנוהגים באחריות תקציבית. לפיכך "הרכוש המשותף" שמשמש למימון הוצאות מקומיות של רשויות במצוקה עלול לדהוף ראשי רשויות להוצאה מופרזת. תופעה זו קיבלה את הכינוי "בעיית מגבלת התקציב הרכה", בעקבות עבודתו החלוצית של ג'נוס קורנאי (Kornai, 1979).¹ לממשלה המרכזית יש אמצעים ישירים להתמודד עם בעיות של מגבלת תקציב רכה. אמצעים אלה כוללים פיתוח תמריצים הולמים לרשויות המקומיות, כמו מדיניות אמינה של אי-חילוף. אולם ברוב המדינות הממשל המרכזי אינו יכול להתחייב למדיניות של אי-חילוף בשל סיבות פוליטיות (Quian and Roland, 1998). לכן הממשלות המרכזיות נוטות להיצמד לרגולציה ולאמצעי פיקוח מרכזי (hierarchical oversight) על מנת למשול במגבלת התקציב הרכה של הרשויות המקומיות. התערבות מסוג זה נקראת גם "הכפפה מנהלית" (administrative subordination), והיא מתבטאת במינוי נציגים של השלטון המרכזי במקום נבחרים ציבור מקומיים. למרות התרחבות תופעה זו, אין מחקרים אמפיריים שבוחנים את האפקטיביות של אמצעי פיקוח מרכזי או הכפפה מנהלית בפתרון בעיית מגבלת התקציב הרכה.

מאמר זה חוקר אפוא אם הכפפה מנהלית היא אמצעי יעיל להתמודדות עם מגבלת התקציב הרכה ולשיפור אספקת השירותים הציבוריים המקומיים. חקירה זו תתבסס על ניתוח של ההתערבות המסיבית שהייתה בישראל ברשויות המקומיות משנת 2004 ואילך. בשנים אלו הפעיל משרד הפנים שלושה אמצעים עיקריים של התערבות בניהול הרשויות המקומיות. אלה מייצגים רמות שונות של הכפפה מנהלית של הפוליטיקאים המקומיים לשלטון המרכזי: (1) מינוי חשב מלווה המאשר כל הוצאה של הרשות המקומית ומדווח ישירות למשרד הפנים; (2) הכתבת תכנית הבראה שנתפרת במיוחד למידותיה של רשות ומגדירה, בין

1 עבודתו של קורנאי (Kornai, 1979) הובילה להתפתחות ספרות מקצועית רחבה שחותרת לפענח את הגורמים וההשלכות של מגבלת תקציב רכה. ראו אצל Kornai, Maskin and Roland (2003) ניתוח תאורטי של מגבלת התקציב הרכה וסקירה של הספרות לא רק בהקשר של שלטון מקומי, אלא גם בנוגע לארגונים אחרים כמו בנקים, פירמות עסקיות ומלכ"רים. Prud'homme (1995) ו-Tanzi (1996) מציגים סקירת ספרות של הסיכונים הנלווים לביזור פיסקלי הנובעים ממגבלת תקציב רכה. Bordignon and Turati (2009) מציגים עובדות אמפיריות על השלכות מגבלת התקציב הרכה באיטליה, ו-Pettersson-Lidbom (2010) בנוגע לשוודיה.

השאר, יעדי גביית ארנונה ומספר עובדים שיש לפטר; (3) הדחת ראש הרשות וחברי המועצה והחלפתם בוועדה קרואה. מאז החלה תכנית ההתערבות הגדולה של 2004 הופעלו אמצעים אלו ביותר ממחצית הרשויות המקומיות מתוך מטרה לצמצם את ההוצאות ואת הגירעון התקציבי.

למרות השימוש הנרחב בפיקוח מרכזי ובהכפפה מנהלית, בישראל ובמדינות אחרות, עדיין לא ברור אם מדיניות זו מציבה מחדש מגבלת תקציב קשה לרשויות המקומיות. חלק מן החוקרים מצאו שפיקוח מרכזי הוא כלי אפקטיבי בהקשחת מגבלת התקציב במדינות מבוצרות ב-OECD, כמו קנדה (Bird and Tassonyi, 2003) ונורווגיה (Rattsø, 2003). לעומת זאת נראה שכלים אלה אינם אפקטיביים במדינות מתפתחות, כמו ארגנטינה (Webb, 2003), הודו (McCarten, 2003) ורוסיה (Zhuravskaya, 2010). עם זאת מחקרים אלו מבוססים על גישה תיאורית ואינם מציגים ראיות אמפיריות שיטתיות על השפעת המדיניות הריכוזית על הביצועים הפיסקליים של השלטון המקומי. התוצאות הן מעורבות גם כאשר בוחנים מחקרי חתך רחב של מדינות. רוֹבֵן אניקולופוב ואקטרנינה זורוסקיה (Enikolopov and Zhuravskaya, 2007) מצאו שהכפפה מנהלית אינה אפקטיבית בחתך רחב של 75 מדינות מתפתחות, ואילו ג'ונתן רודן (Rodden, 2002) גילה שהצבת מגבלות על הממשל המקומי מביאה לתוצאות תקציביות טובות יותר במדגם דומה של 43 מדינות מתפתחות.

הניתוח במחקר המוצג כאן התבסס על נתוני פנל של כל המאפיינים החשובים של הרשויות המקומיות בישראל בשנים 2000–2010. אמצעי זה אפשר לנו לפקח על השפעות קבועות ליישובים ועל השפעות מצרפיות לשנים ולזהות את ההשפעה הסגולית של התערבות משרד הפנים על משתנים מרכזיים ברשויות המקומיות. תוצאות הניתוח מלמדות שלהכפפה מנהלית של פוליטיקאים מקומיים לשלטון המרכזי יש השפעה מובהקת על הביצועים הפיסקליים של הרשות המקומית. על בסיס כלל הרשויות המקומיות בישראל נמצא שריכוזיות ניהול הרשות המקומית משפיעה באופן ניכר על משתני מפתח בתקציב, כמו סך ההוצאה, הוצאות השכר ושיעור הגבייה. ואולם ניתוח המתבסס על כלל הרשויות המקומיות מעלה חשש סביר שהתוצאות מוטות, משום ההבדלים בפרמטרים המשתנים על פני זמן (שאינם גלויים לחוקרים) בין רשויות מקומיות שבהן הייתה התערבות של משרד הפנים לבין רשויות שלא הייתה בהן התערבות כזאת.

הואיל וכך ערכנו שורה של ניתוחים כדי להתגבר על חשש זה. ראשית, בהתאם לרוח של גישת הרגרסיה הבלתי רציפה (a regression discontinuity approach), הוגבלה החקירה לרשויות מקומיות שחובן קרוב לסף ההתערבות שנקבע מראש על ידי משרד הפנים (7.5% מתחת או מעל לסף ההתערבות של 17.5% מההכנסות).

מגבלה זו נותנת מדגם של רשויות מקומיות דומות יחסית. אמידה כזאת הניבה מסקנות זהות למדגם הכולל. אמנם ההשפעות של ההתערבות אינן מידיות, אך כל שנת התערבות נוספת גורמת ירידה מובהקת של כ-3% בסך הוצאה (בעיקר של הוצאות השכר) ועלייה מובהקת של כ-2% בגביית ארנונה. השפעה זו היא משמעותית בהתחשב בכך שמספר שנות ההתערבות הממוצע הוא כ-4.5 ברשויות שבהן התערב משרד הפנים. נראה שהשיפור במצב התקציבי לא בא על חשבון ירידה (מובהקת) ברווחת התושבים ביישובים שבהם הייתה התערבות. שפטנו זאת על פי שיעור הזכאות לתעודת בגרות הממוצע ביישוב, מאזן ההגירה ליישובים אחרים ומספר תאונות הדרכים ביישוב.

השפעת ההתערבות על ביצועי הרשויות המקומיות הופרדה לשלושת האמצעים שהפעיל משרד הפנים. הניתוח מראה שכל ההשפעה המובהקת של הכפפה מנהלית מיוחסת למינוי חשב מלווה, המדווח ישירות למשרד הפנים. ההשפעה המובהקת היחידה של תכנית הבראה היא הגדלה ניכרת של המענקים שהעביר משרד הפנים לרשויות המקומיות שנכללו בתכנית הבראה. לפיכך מתבקשת המסקנה שאפשר להשפיע על ביצועי הרשויות המקומיות באמצעות כלי התערבות רכים שעשויים להיות רצויים יותר מהתערבות פולשנית.

התוצאות שהובאו לעיל נשענות על השוואה על פני זמן בין רשויות מקומיות שבהן הייתה התערבות של משרד הפנים לעומת רשויות דומות שבהן לא הייתה התערבות. סביר להניח שלתכניות ההתערבות של משרד הפנים הייתה השפעה גדולה יותר מזו שהוצגה, מאחר שייטכן שרשויות (שבהן לא התערב משרד הפנים) שינו את התנהגותן התקציבית כדי להימנע מהתערבות של משרד הפנים.

כדי לבחון אם החשש מפני התערבות משפיע על ההתנהגות של רשויות הקרובות לסף ההתערבות של משרד הפנים, אבל מתחתיו, עשינו שימוש במתודולוגיה חדשה המכונה "רגרסיה רציפה מעורפלת" (a fuzzy regression discontinuity design), המבוססת על גישת רגרסיה בשני שלבים (Angrist and Pischke, 2009). אמידת ההשפעה של ההתערבות מבוססת על ההסתברות של רשות מקומית להיכנס לתכנית ההתערבות של משרד הפנים (במקום על ההתערבות בפועל בשיטת האמידה הקודמת). לפי ניתוח זה, תכנית ההתערבות מלווה בצמצום של כ-5% בסך הוצאה של הרשות המקומית וגידול של כ-17% בהכנסות מארנונה בשנים 2004-2010. ממצאים אלו מספקים עוד ראיות לאפקטיביות של תכנית ההתערבות. היא לא רק הביאה לצמצום הוצאות של הרשויות המקומיות אלא גם להגדלת ההכנסות, בלי להרע באופן מובהק לרווחת התושבים.

מחקרנו הראה שתכנית ההתערבות שנועדה לצמצם באופן אפקטיבי את התמריץ של פוליטיקאים מקומיים להוציא הוצאה מקומית מופרזת הצליחה. וכך

הוקשחה מגבלת התקציב הרכה שנוצרה בעקבות המדיניות להעניק סיוע ממשלתי לרשויות מקומיות בלי שהן ייאלצו לשלם על כך מחיר פוליטי.

2. הרקע המוסדי והתקציבי

בשני העשורים האחרונים הביצועים התקציביים של הרשויות המקומיות התאפיינו במשברים חוזרים ונשנים שהתבטאו בפגיעה חריפה בשירותים העירוניים לתושבים. בדרך כלל הפעילה הממשלה תכניות הצלה (שנקראו "תכניות הבראה") שחילצו את הרשויות מן המשבר הכספי. כך למשל, הממשלה כיסתה את הגירעון התקציבי של הרשויות בשנים 1989, 1992, 1996-1997. מענקי החילוץ אמנם אפשרו לפתור באופן זמני את הבעיה הכספית של רשויות מקומיות מסוימות, אולם יצרו למעשה מגבלת תקציב רכה, שעל פיה הממשלה נתפסת כמערכת הצלה לרשויות שיוצרות גירעון תקציבי.

היעדר המחויבות של הממשלה להימנע מתכניות הצלה ניכר עד אמצע שנות התשעים. לתכניות הצלה חוזרת ונשנות אלה הייתה השפעה לא רק על התנהגות ראשי הרשויות אלא גם על בוחריהם, ואלה נטו לתגמל בקלפי פוליטיקאים מקומיים שהגדילו הוצאות וגירעון לפני בחירות (Rosenberg, 1992).²

בעקבות תכניות החילוץ והמענקים של שנות התשעים הגיעה הממשלה למסקנה שאחד הגורמים העיקריים לכישלון התקציבי של הרשויות המקומיות הוא ההתנהגות שלה עצמה והתמריצים השליליים שהתנהגות זו יוצרת. המיתון שבא בעקבות המשבר הכלכלי העולמי והאינתיפדה השנייה יצרו הזדמנות לפתור את בעיית מגבלת התקציב הרכה וגם לסייע בצמצום הגירעון של הממשלה המרכזית. הקטנת המענקים לרשויות המקומיות בשילוב עם המשבר הכלכלי פגעו בהכנסותיהן של הרשויות והביאו מספר גדול שלהן למשבר כלכלי שהתבטא בהתרחבות ניכרת של החוב ובפגיעה בשירותים לתושבים (בן בסט ודהן, 2009א).

הממשלה הפעילה אמצעים חדשים (חלקם עם שמות ישנים) על מנת להבטיח משמעת תקציבית ברשויות המקומיות, כאמור, בדרגה הולכת וגדלה של פולשנות

2 ראו גם ממצאיו של Brender (2003) שטען כי קהל הבוחרים לא הצביע נגד ראשי רשויות לא אחראים מבחינה תקציבית בבחירות המקומיות שהתקיימו בשנים 1989-1993. Brender (שם) הראה, עם זאת, שבעקבות האכיפה של דיווח ובקרה של הרוחות התקציביים שהונהגה ב-1994, ציבור המצביעים העניש בבחירות המקומיות של 1998 את ראשי הרשויות שניהלו תקציביים גירעוניים.

של השלטון המרכזי בניהול הרשויות המקומיות, כמו גם של פגיעה פוטנציאלית במוסדות הדמוקרטיים המקומיים – מינוי חשב מלווה, תכנית הבראה מוכתבת ומינוי ועדה קרואה.³

דרך ההתערבות הראשונה, מינוי חשב מלווה המדווח במישרין למשרד הפנים, נועדה לספק לממשלה שליטה ישירה בהוצאות. כל הוצאה או גיוס עובדים לרשות מחייבים אישור מראש של החשב המלווה. ברשויות אחדות החשב המלווה אחראי גם על ההכנסות המקומיות (גובה ממונה).

הסוג השני של ההתערבות כרוך בעיצוב תכנית הבראה שמובלת על ידי משרד הפנים ומשרד האוצר. גם בעבר הופעלו תכניות הבראה, אולם ללא כללים מנחים ברורים וללא יעדים מוגדרים. החלטת הממשלה מ-2003, שיישומה החל למעשה בשנת 2004, קבעה כללי התערבות ברורים והביאה לשינוי במצב זה. בעיקר החל בשנת 2003 כללה תכנית הבראה מקלות וגזרים. בתכנית נכתב במפורש פרק הזמן שבו יושג איזון תקציבי (בדרך כלל בתוך 3 שנים), כמו כן היא פירטה את סוגי ההוצאות שיש לקצץ בהן, מספר העובדים שיש לפטר בכל תחום (כמו חינוך ורווחה) ושיעור הגידול הרצוי בהכנסות מארנונה וממים. כחלק מהסכם הבראה בין הממשלה לרשות המקומית, משרד הפנים תגמל את הרשות שעמדה ביעדי התכנית בסכום השווה למחצית הגירעון השוטף (50% מהסכום ניתנו כמענק ו-50% כהלוואה). ההתניה של המענק בהשגת היעדים התקציביים שנקבעו מראש לרשות המקומית הייתה אחד משני השינויים המרכזיים שהתרחשו ב-2004.

הסוג האחרון של התערבות בניהול הרשויות המקומיות הוא מינוי ועדה קרואה. מדובר באמצעי החריף ביותר של הכפפה מנהלית לטיפול במשבר התקציבי של הרשויות המקומיות. נבחרי הציבור המקומיים מודחים וכל סמכויותיהם עוברות לחברי הוועדה הקרואה עד לבחירות הקרובות, שבדרך כלל מתקיימות כ-3 שנים לאחר מינוי הוועדה. במקרים מסוימים שר הפנים רשאי להאריך את תוקף כהונתה של הוועדה הקרואה עד 5 שנים.

יש הטוענים כי השינוי החשוב ביותר בתכנית ההתערבות הגדולה של 2003 הוא הקריטריונים הברורים שנקבעו להתערבות משרד הפנים בניהול הרשויות המקומיות ולסוג ההתערבות (ראו לוח 1). לפי הכללים הישנים (לפני 2003) משרד הפנים היה רשאי, אך לא חייב, להתערב כאשר קברניטי הרשות המקומית ניהלו

3 נוסף לאמצעי התערבות אלו החליטה הממשלה בשנת 2003 על איחוד של 27 רשויות ל-13 רשויות, מתוך מטרה למצות את היתרונות לגודל באספקת שירותים ציבוריים מקומיים. Reingewertz (2010a) מצא השפעה קטנה ולא תמיד מובהקת של איחוד הרשויות על הביצועים הפיסקליים.

את התקציב באופן בלתי אחראי, אולם המונח "באופן בלתי אחראי" היה מעורפל ונתון לפרשנות אישית.

לפי הקריטריונים החדשים, למשרד הפנים יש סמכות למנות חשב מלווה לרשויות מקומיות עם גירעון תקציבי שוטף של מעל 10% וגירעון מצטבר (חוב לטווח קצר) של 15% מההכנסות השוטפות של הרשות (לוח 1). מינוי חשב מלווה מותנה גם בבדיקת ההכנסות של הרשות המקומית. רף ההכנסות שהרשות צריכה להגיע אליו משתנה בהתאם לדירוג הכלכלי-חברתי של היישוב.⁴

לוח 1 קריטריונים להכללת רשויות בתכנית התערבות

גביית המס המקומי (לפי אשכול חברתי-כלכלי)			חוב לטווח קצר (שיעור מתוך סך ההכנסות)	הגירעון התקציבי (שיעור מתוך סך ההכנסות)	
10-8	7-5	4-1			
סוג ההתערבות					
60%	55%	50%	מעל 15%	מעל 10%	חשב
-	-	-	50%-17.5%		תכנית הבראה
60%	50%	40%	מעל 30%	מעל 15%	ועדה קרואה

הערות:

- שיעורי גביית המס המצוינים בלוח בנוגע לכפיית החשב מתייחסים לגביית מסי המים והארנונה.
- שיעורי גביית המס שמצוינים בלוח בנוגע לכפיית ועדה קרואה מתייחסים לגביית הארנונה. כמו כן ועדה קרואה נכפית אם שיעור גביית מסי המים הוא מתחת ל-70%.
- שיעור גביית ארנונה ומים מוגדר כיחס שבין סך כל התקבולים מארנונה או מאספקת מים שגבתה העירייה בשנת כספים לבין הסכומים המגיעים לעירייה בעד ארנונה או בעד אספקת מים באותה שנת כספים (אחרי פטורים, שחורים והנחות).
- הממשלה יכולה לכפות ועדה קרואה גם אם התקציב המקומי לא אושר במוצעה המקומית בתוך שלושה חודשים לאחר תחילת השנה הפיסקלית.
- כאשר החוב קצר המועד כחלק מההכנסות של רשות חורג מ-50%, הרשות מחויבת לארגן מחדש את החוב שלה במסגרת הסכם עם נושיה.

מקור: חישובי המחברים על בסיס נתוני משרד הפנים.

כדי שמשרד הפנים יוכל לכפות תכנית הבראה על רשות מקומית, מצבה התקציבי צריך להיות גרוע יותר. תכניות ההבראה הופעלו ברשויות מקומיות שהיה להן גירעון מצטבר העולה על 17.5% מההכנסות השוטפות, שקיבלו מענק איזון ושאוכלוסייתן גדולה מ-4,000 נפש. נוסף לתכנית ההבראה משרד הפנים יכול

4 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מדרגת את כל הרשויות המקומיות לאשכולות כלכליים-חברתיים שנעים מ-1 (הנמוך ביותר) ועד 10 (הגבוה ביותר).

למנות לאותה רשות מקומית גם חשב מלווה, אם הוא סבור שרשות זו אינה צפויה לפעול בהתאם ליעדי תכנית הבראה. למעשה בתקופה הנחקרת הפעיל משרד הפנים את שני סוגי ההתערבות (מינוי חשב מלווה ותכנית הבראה) ברשויות מקומיות רבות.

מינוי ועדה קרואה הוגבל לרשויות מקומיות בעלות מצב תקציבי חולה עוד יותר. גירעון שוטף העולה על 15%, גירעון מצטבר מעל 30% מההכנסות השוטפות של הרשות ושיעורי גבייה הנמוכים מהסף שמתואר בלוח 1. כמו כן על משרד הפנים להדיח את נבחרי הציבור המקומיים ולמנות ועדה קרואה, אם המועצה אינה מאשרת את תקציב הרשות בתוך שלושת החודשים שלאחר תחילת השנה התקציבית.⁵

3. הנתונים

לצורך הניתוח נעשה שימוש בנתונים על התערבות משרד הפנים ועל מאפיינים כלכליים ודמוגרפיים של הרשויות המקומיות בשנים 2000-2010. הנתונים על המאפיינים הכלכליים והדמוגרפיים נלקחו מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אך למעשה מקורם במשרד הפנים, שמבקר ומאשר את הדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות ואחר כך מעביר אותם ללשכה.

3.1. הנתונים על עוצמת ההכפפה המנהלית ועל סוג ההתערבות

לוח 2 להלן מתאר את הנתונים על סוג ההתערבות של משרד הפנים ועל עוצמתה. הלוח מציג את ההתערבויות בעיריות ובמועצות המקומיות מתחילת מועד תכניות ההתערבות בשנת 2004 ועד 2010.⁶ אפשר לראות בלוח את המעבר ממשטר עם שיקול דעת למשטר עם כללים ברורים, שהתבטא בהתרחבות ניכרת של ההתערבות משרד הפנים. בשנת 2004, למשל, השנה הראשונה ליישום תכניות ההתערבות, כמעט ב-60% מהרשויות המקומיות הייתה התערבות של משרד הפנים, וברבות מהן הופעלו תכניות הבראה. נתון זה מלמד על המחויבות של הממשלה ליישום הרפורמה שתכליתה לייצר מגבלת תקציב קשיחה ברשויות

5 ועדות קרואות מונו גם בעקבות המלצת ועדת חקירה שמצאה תפקוד פיננסי לא תקין, כפי שהיה מקובל בעבר.

6 הניתוח במאמר אינו כולל מועצות אזוריות, משום ההבדלים במערכת הפוליטית המקומית. עם זאת התוצאות נשארות ללא שינוי ניכר גם אם כוללים את המועצות האזוריות.

המקומיות, אפילו במחיר הכפפה מנהלית של הסמכות התקציבית הנתונה בידי הרשויות המקומיות. המינוי של 30 חשבים מלווים בשנת 2004 מבליט את חוסר האמון מצד הממשלה ביכולתן וברצונן של הרשויות המקומיות להשיג בעצמן את יעדי תכניות ההבראה.

לוח 2 מספר הרשויות המקומיות שהייתה בהן התערבות של השלטון המרכזי (לפי סוג התערבות), 2010-2004

2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	
72	73	75	76	51	38	30	חשב
15	30	50	73	70	107	113	תכנית הבראה
25	25	27	25	9	4	0	ועדה קרואה
80	82	85	99	90	109	115	רשויות שבהן יש התערבות

משך ההתערבות

3	2	1	3	4	5	115	שנה אחת
2	0	1	7	8	104		שנתיים
1	4	6	19	78			3 שנים
2	6	15	70				4 שנים
6	12	62					5 שנים
11	58						6 שנים
55							7 שנים

הערה: בשנים 2003-2000 לא הופעלו תכניות התערבות כלשהן, מלבד ועדות קרואות ביישובים בענה, ג'יסר א-זרקא, לוד ורערה. בשנים 2010-2004 היו 193 רשויות מקומיות. שימו לב שעבור חלק מהרשויות ישנו יותר מסוג התערבות אחד בכל שנה נתונה.

מקור: עיבודי המחברים על בסיס נתונים שנמסרו ממשרד הפנים.

מידת ההתערבות בניהול הרשויות המקומיות בשנת 2004 מסמלת את התפנית הניכרת מן המדיניות בשנים הקודמות. התערבות זו התמידה עד סוף התקופה הנחקרת. בשיעור גדול של הרשויות המקומיות שבהן התערב משרד הפנים בשנת 2004 נותרה ההתערבות גם בשנים 2005-2010, וב-55 רשויות מקומיות הייתה

התערבות בלתי פוסקת במשך כל התקופה הנחקרת. מידת החומרה של ההתערבות התעצמה לאורך הזמן, עם התרחבות ניכרת במינוי ועדות קרואות בשנת 2007. מספר הוועדות הקרואות שמונו מאז 2004 דומה למספר הוועדות הקרואות שמונו בחמשת העשורים שקדמו לכך.

3.2. נתוני תקציב הרשויות ומאפיינים כלכליים-חברתיים של היישובים

המחקר בחן את ההשפעה של התערבות משרד הפנים על משתנים תקציביים רבים של הרשויות המקומיות כמו רמת החוב, גירעון תקציבי, הוצאות ושיעור הגבייה של ארנונה ומים. הניתוח כלל גם את ההשפעה של ההתערבות על איכות השירותים לתושב, שנמדדה כאן על פי שיעור הזכאות לתעודת בגרות ביישוב, מאזן הגירה נטו מהיישוב ומספר תאונות הדרכים לנפש ביישוב. לבסוף ניתחנו גם את ההשפעה של תכניות ההתערבות על המענקים שקיבלו הרשויות המקומיות מן הממשלה.

לוח 3 מספק תיאור סטטיסטי מסכם של המשתנים המרכזיים בשתי קבוצות של רשויות, לפי הפילוח אם הייתה בהן התערבות כלשהי למשך שנה אחת או יותר, בשנים 2004-2010, או לא הייתה התערבות. הלוח מציג תיאור נפרד לשתי הקבוצות של הרשויות בשתי תקופות זמן, אחת לפני הפעלת תכניות ההתערבות (2000-2003) והאחרת אחרי הפעלת תכנית ההתערבות (2004-2010).

הלוח מראה בבירור את ההבדלים במאפייני היישובים בנקודת המוצא בין רשויות שהייתה בהן התערבות של משרד הפנים (במועד מאוחר יותר) לבין רשויות שלא הייתה בהן התערבות כזאת. כצפוי ברשויות שהייתה בהן התערבות שיעור הגירעון התקציבי השוטף ושיעור הגירעון המצטבר היו גדולים באופן ניכר בהשוואה לרשויות שבהן לא הייתה התערבות.⁷ המטרה העיקרית של ההתערבות הייתה למגר את ההבדלים הללו. לפיכך הגדרנו משתנים אלו, בצד ההוצאה השוטפת⁸ וההכנסות מארנונה ומים, כמשתני מטרה של תכנית ההתערבות.

7 שיעור הגירעון התקציבי מוגדר כיחס שבין הגירעון השוטף לבין הכנסות הרשות בתקציב הרגיל (למעט הכנסות לכיסוי הגירעון המצטבר). שיעור הגירעון המצטבר מוגדר כיחס שבין הגירעון המצטבר (למעט עומס מלוות) לבין הכנסות הרשות בתקציב הרגיל (למעט הכנסות לכיסוי הגירעון המצטבר).

8 ההוצאה השוטפת מוגדרת כהוצאה בתקציב הרגיל למעט פירעון מלוות, הוצאות מימון והעברות והוצאות חד-פעמיות.

לוח 3 תיאור סטטיסטי של תוצאות הרשויות המקומיות, סך המדגם

ההפרשים בין ממוצעי שתי התקופות			2010-2004		2003-2000	
ההפרשים	הפרשים	הפרשים	לא הייתה התערבות ב-2004	התערבות ב-2010	לא הייתה התערבות ב-2004	התערבות ב-2010
(7)	(6)	(5)	(4)	(3)	(2)	(1)
א. מטרות פיסקליות						
-159	-44	-202	74 (291)	342 (598)	118 (208)	545 (546)
0.064	-0.008	0.055	0.105 (0.140)	0.340 (0.320)	0.113 (0.158)	0.285 (0.233)
-429	418	-11	5,160 (1,439)	4,314 (1,250)	4,741 (1,121)	4,324 (1,463)
ב. אמצעים תקציביים						
-159	10	-149	1,924 (619)	1,710 (529)	1,914 (542)	1,859 (585)
0.011	-0.038	-0.027	0.607 (0.215)	0.379 (0.221)	0.645 (0.212)	0.405 (0.242)
121	-7	114	8 (44)	223 (355)	15 (61)	110 (224)
-41	-286	-327	621 (624)	948 (601)	906 (815)	1,275 (801)
ג. השפעות ההתערבות על הרווחה						
0.000	-0.024	-0.025	0.614 (0.133)	0.527 (0.141)	0.639 (0.099)	0.552 (0.118)
0.004	-0.009	-0.005	0.008 (0.019)	0.001 (0.015)	0.017 (0.028)	0.006 (0.036)
0.109	-0.466	-0.357	1.293 (0.996)	0.992 (0.706)	1.759 (1.262)	1.348 (1.224)
ד. משתני פיקוח						
-0.809	3.898	3.090	50.4 (76)	26.5 (68)	46.5 (72)	23.4 (62)
-0.063	0.108	0.045	6.100 (2.274)	4.148 (1.994)	5.992 (2.327)	4.102 (2.040)
0.025	-0.026	-0.001	0.355 (0.175)	0.287 (0.144)	0.381 (0.207)	0.288 (0.147)

מקור: עיבודי המחברים על בסיס נתונים שנמסרו ממשרד הפנים ועל בסיס נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הרשויות המקומיות בישראל, שנים שונות).

החלק השני בלוח 3 מראה שבתקופה שטרם הפעלת תכניות ההתערבות, רשויות שבהן לא הייתה התערבות אחר כך גבו שיעור גבוה יותר של ארנונה וקיבלו פחות מענקים מן הממשלה. המשתנים בחלק השלישי של הלוח נועדו למדוד את ההשפעות של תכניות ההתערבות על רווחת התושבים. הלוח מלמד שרשויות שמשרד הפנים לא התערב בפעילותן מאופיינות בשיעורים גבוהים יותר של זכאות לתעודת נגרות ובמאזן הגירה חיובי, אבל במספר גדול יותר של תאונות דרכים לנפש (בגלל רמת מינוע גבוהה יותר). בחלק התחתון של הלוח אפשר לראות כי הרשויות המקומיות שבהן הייתה התערבות הן בעלות אוכלוסייה קטנה יותר, דירוג כלכלי-חברתי נמוך יותר, והן סובלות מפיצול פוליטי גדול, שנמדד לפי מספר המושבים של המפלגה הגדולה ביותר במועצת הרשות.⁹

כעת נעבור לשנים 2004-2010, התקופה שלאחר תחילת יישום תכניות ההתערבות. הלוח מראה שלרשויות שהייתה בהן התערבות עדיין יש חוב וגירעון תקציבי גדולים יותר בהשוואה לרשויות שלא הייתה בהן התערבות. עם זאת רואים התרחבות בהוצאה של הרשויות המקומיות שלא הייתה בהן התערבות, לעומת קיפאון ברשויות שמשרד הפנים הפעיל בהן תכניות התערבות.

כדי לקבל אומדן טוב יותר של השפעת ההתערבות של משרד הפנים יש להסתכל על הפרש הפרשים של המשתנים המרכזיים. כלומר יש לחשב תחילה את השינוי במשתנה מרכזי, כמו רמת החוב, בין התקופה שטרם תכנית ההתערבות לבין התקופה שלאחריה, בשתי קבוצות הרשויות המקומיות – אלה שבהן התערב משרד הפנים ואלה שבהן לא הופעלה התערבות. לאחר מכן יש לבחון באיזו קבוצה השינוי היה גדול יותר. בחינה זו נעשתה על ידי חישוב הפער בין השינויים לאורך זמן בשתי הקבוצות.

לפי אומדן הפרש הפרשים, מתגבשת מסקנה ראשונית שלפיה לתכניות ההתערבות הייתה השפעה על רוב המשתנים התקציביים המרכזיים. הגירעון התקציבי של רשויות שבהן הייתה התערבות של משרד הפנים, יחסית לרשויות ללא התערבות, ירד ב-159 ש"ח לתושב בתקופה שלאחר תחילת הפעלת תכניות ההתערבות, לעומת התקופה שטרם ההתערבות. לעומת זאת בין שתי תקופות זמן אלו רמת החוב של הרשויות שקיבלו טיפול ממשרד הפנים גדלה ב-6 נקודות האחוז בהשוואה לרשויות שבהן לא הייתה התערבות. ההוצאה השוטפת של הרשויות שבהן הייתה התערבות ירדה בתקופה שלאחר ההתערבות ב-429 ש"ח לתושב, בהשוואה לרשויות ללא התערבות, בעיקר משום הירידה בהוצאות השכר.

9 מחקרים קודמים הראו כי לפיצול הפוליטי, בייחוד ברשויות המקומיות הערביות, יש השפעה מובהקת על רמת החוב של הרשות (Reingewertz, 2010b) ועל ההשתתפות הפוליטית בבחירות המקומיות (בן בסט ודהן, 2009).

כצפוי בעקבות הפעלת תכניות ההתערבות חלה עלייה ניכרת במענקי ההבראה אצל רשויות שטופלו על ידי ממשרד הפנים לעומת רשויות שלא טופלו. ישנן כמה מגבלות למסקנה הראשונית שהוצגה לעיל. ראשית, ממצאים אלו אינם נותנים ביטוי להבדלים במאפיינים הכלכליים-חברתיים של היישובים בין שתי הקבוצות של הרשויות המקומיות. בהמשך נעשה שימוש בהגרסה רבת-משתנים כדי לטפל בסוגיה זו. שנית, לוח 3 מראה בכירור כי ישנם הבדלים ניכרים במאפייני היישובים בנקודת המוצא (טרם הטיפול) בין רשויות מקומיות שטופלו על ידי משרד הפנים לרשויות שלא נזקקו לכך. סביר להניח שישנם הבדלים גם במשתנים שאינם גלויים לחוקרים, כמו אמונות ונורמות של התושבים, שבגללם נוצרת בעיית הסקה הנובעת מכך שההתערבות של משרד הפנים מתואמת עם מאפייני היישובים. נדרשנו לכך בהמשך על ידי הגבלה של אוכלוסיית המחקר לקבוצה הומוגנית יחסית של רשויות מקומיות. בחלק מהאמידות הוגבלה אוכלוסיית המחקר לרשויות בעלות גירעון מצטבר שעומד על 10%-25% מסך ההכנסות של הרשות בשנת 2003 (לפני הפעלת תכניות ההתערבות). בהתחשב בכך שרשויות בעלות גירעון מצטבר של 17.5% מההכנסות נכללות בתכניות הבראה, הניתוח מתמקד בהשוואה של רשויות מקומיות שנמצאות בטווח של 7.5 נקודות אחוז מעל ומתחת לסף ההתערבות.¹⁰

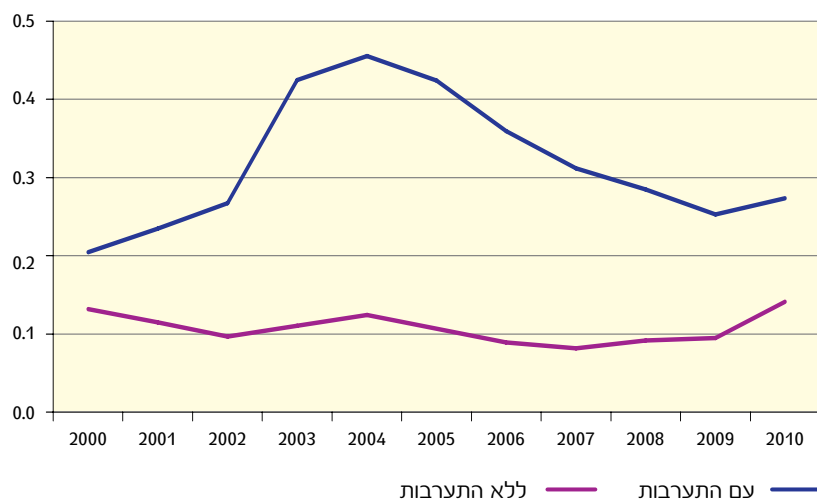
החשש האחרון הוא שהשוואת הביצועים של שתי קבוצות הרשויות המקומיות לפני ההתערבות ולאחריה עלולה להסתיר שינויים ניכרים שהתרחשו בהדרגה על פני זמן. תרשימים 1-3 מתמודדים עם אפשרות זו. הם מסרטטים, עבור כל אחד מהמשתנים המרכזיים, את ההבדל הממוצע בין רשויות שבהן הייתה התערבות בשנים 2004-2010 לבין שאר הרשויות, בכל אחת מהשנים בתקופה הנחקרת. תרשים 1, המתמקד במשתני המטרה, מראה כי בשנים 2000-2003 הוחרפו הקשיים התקציביים של הרשויות המקומיות שאחר כך טופלו על ידי משרד הפנים (עם זאת ההוצאה יורדת בחדות ב-2003 אחרי העלייה החדה שנה קודם לכן). תרשים זה מציג גם שיפור הדרגתי ואטי במצב התקציבי של הרשויות המקומיות האלה לאחר הפעלת התכניות. נשים לב כי גם לאחר הפעלת התכנית רמת החוב והגירעון ברשויות אלה גבוהים יותר וההוצאה לתושב נמוכה יותר.

תרשימים 2 ו-3 חוזרים על העיבוד שנעשה בתרשים 1 עבור המשתנים המרכזיים האחרים (משתנים המייצגים אמצעים תקציביים ומדדים מקורבים לרווחת התושבים). תרשים 2 מראה דפוס דומה לזה שעלה מתרשים 1. החרפה בקשיים התקציביים עד 2003 ותפנית יחסית בשנת 2004, המלווה בעלייה הדרגתית

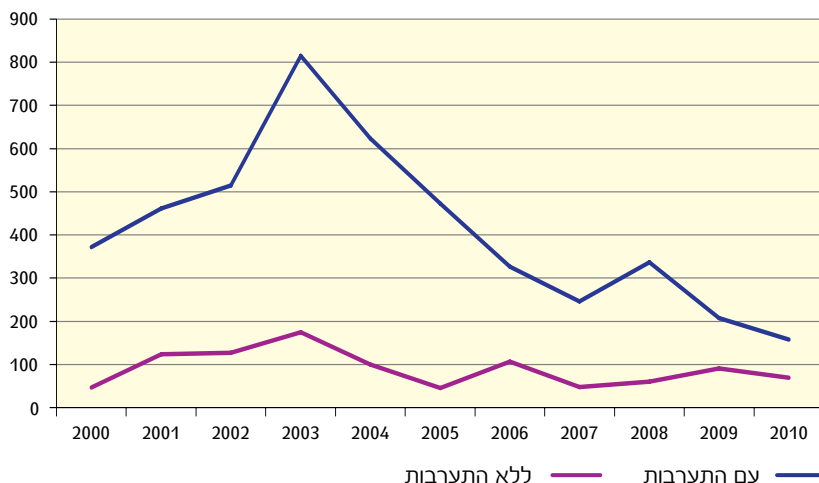
10 ישנן 52 רשויות מקומיות בטווח הזה. ב-27 מהן הייתה התערבות של משרד הפנים בשנת 2004, ואילו ב-25 הרשויות האחרות לא הייתה התערבות.

בשיעור הגבייה ובמענקי האיזון. לעומת זאת במענקי ההבראה ישנה תפנית חדה כלפי מעלה בשנת 2004, אבל ירידה הדרגתית בשנים שלאחר מכן. תרשים 3 מציג תמונה מעורבת בעניין השפעת ההתאמות בתקציב על מדדים לרווחת התושבים ברשויות שבהן הייתה התערבות לעומת רשויות שלא נזקקו לה.

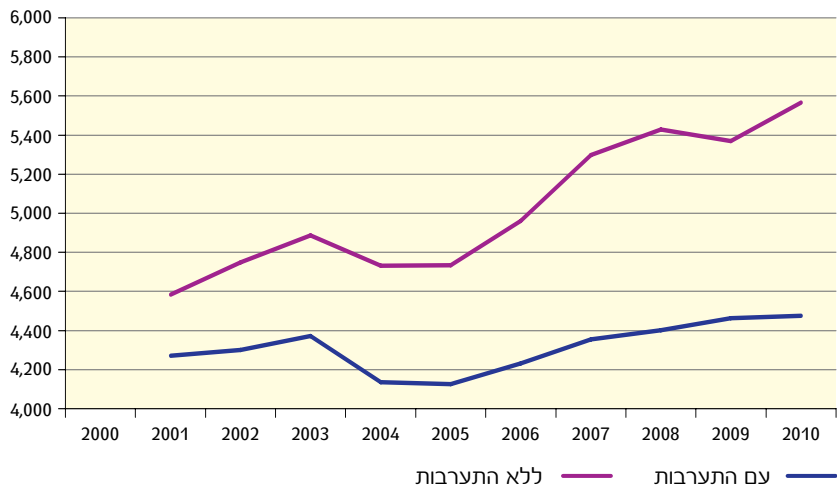
תרשים 1 שיעור חוב לטווח קצר מתוך סך ההכנסות



תרשים 2 גירעון לנפש



תרשים 3 סך ההוצאות



בעקבות הדפוסים שנצפו בתרשימים 1-3 נעשה שימוש במתודולוגיה אמפירית שמביאה בחשבון את ההשפעות ההדרגתיות של תכניות ההתערבות על המשתנים שבמרכז ההתעניינות של עבודה זו.

4. המסגרת האמפירית

הספציפיקציה האמפירית מאפשרת לנו לבחון כיצד התערבות של משרד הפנים משפיעה על הביצועים התקציביים והאחרים של הרשות המקומית. מודל הרגרסיה הלינארית מציג את הספציפיקציה המועדפת עלינו לאמידת השפעה זו.

$$Y_{i,t} = \alpha(Intervention)_{i,t-1} + \beta(Years\ of\ Intervention)_{i,t-1} + X_{i,t-1}\Phi + \delta_t + \mu_i + u_{i,t} \quad (1)$$

Y_{it} הוא משתנה המייצג את אחד המדדים של ביצועי הרשות המקומית. $(Intervention)_{i,t-1}$ הוא משתנה דמי השווה ל-1, אם רשות i קיבלה טיפול ממשרד הפנים בשנה $t-1$, ו-0 אם אחרת. לאור העדויות הראשוניות שסורטטו בתרשימים 1-3, המראים השפעה הדרגתית של הטיפול, המסגרת האמפירית עוצבה כך שתאמוד גם את ההשפעה של מספר השנים שבהן הייתה התערבות. השפעה

זו נתפסת על ידי המשתנה $(Years\ of\ Intervention)_{i,t-1}$. $X_{i,t-1}$ הוא וקטור של מאפייני הרשות המקומית המשתנים על פני זמן (מתוארים בלוח 3).¹¹ δ_i מייצג השפעה קבועה לכל שנה בתקופה הנחקרת, כדי לפקח על מגמות מצרפיות במצב הכלכלי והפוליטי בישראל. μ_i מסמל השפעה קבועה ליישוב, α , β והווקטור Φ הם הפרמטרים הנאמדים. הגורמים הבלתי נצפים (לחוקרים) של ביצועי הרשות מיוצגים על ידי משתנה הטעות, u_{it} .¹²

מטרת הספציפיקציה האקונומטרית היא לזהות את ההשפעה המשותפת של α ו- β . אנחנו מעוניינים ללמוד על ההשפעה המידית של ההתערבות ששווה ל- $(\alpha + \beta)$ כמו גם על ההשפעה הנוספת של כל שנת התערבות השווה ל- β . כדי להתמודד עם קשיי הזיהוי שהוזכרו לעיל, המודל האקונומטרי נאמד גם עבור קבוצה מוגבלת של רשויות מקומיות בעלות מאפיינים דומים טרם הפעלת תכנית ההתערבות. כמו כן נעשה שימוש ברגרסיה בלתי רציפה מעורפלת (a fuzzy regression discontinuity design) שנועדה לטפל באפשרות שאיום ההתערבות שריחף באוויר גרם לשינוי התנהגות גם בקרב ראשי רשויות מקומיות שבהן לא הייתה בסופו של דבר התערבות של משרד הפנים.

5. התוצאות

לוח 4 להלן מראה את ההשפעה של ההתערבות על המשתנים שבמרכז ההתעניינות של מחקר זה, על בסיס המודל האקונומטרי שתואר קודם לכן. לפני שנדון בתוצאות יש לזכור כי הן נשענות על כלל הרשויות המקומיות, ושהאמידה אינה עושה הבחנה בין שלושת סוגי ההתערבות שהפעיל משרד הפנים. בתוצאות אלה יש להטיל חשד, משום שהרשויות המקומיות שטופלו על ידי משרד הפנים אינן מייצגות מדגם מקרי של יישובים, אלא הן נבחרו על בסיס מאפייניהן.

בכפוף למגבלה זו נראה שהתוצאות מלמדות כי ההתערבות של משרד הפנים הייתה אפקטיבית בצמצום ההוצאות של הרשויות המקומיות. ההשפעה של ההתערבות על ההוצאות היא מובהקת סטטיסטית גם באופן מידי וגם בשנים שלאחר תחילת ההתערבות. לפי המקדמים הנאמדים, הכפפה מנהלית של הרשויות המקומיות לשלטון המרכזי הביאה באופן מידי לירידה בהוצאות הרשויות לתושב

11 השימוש בערכים בפיגור נועד לצמצם את האינדוגניות האפשרית ברגרסיות פנל.
 12 קיבצנו את סטיות התקן ברמת היישוב clustered standard errors at the locality (level). לכן הן אינן רגישות לכל סוג של מתאם סדרתי בתוך המקבצים והטרוסקרסטיות ממקור בלתי ידוע (Bertrand, Dufflo, and Mullainathan, 2004).

בשיעור של כ-3% (לוח 4). יתרה מזו, כל שנה נוספת של התערבות מלווה בעוד ירידה של כ-2% בהוצאה לתושב. לוח 4 מראה עם זאת שהתערבות משרד הפנים אינה בעלת השפעה מובהקת על הגירעון התקציבי השוטף ועל הגירעון המצטבר. כל שנת התערבות נוספת מורידה באופן מובהק את הגירעון התקציבי ואת רמת החוב, אך ירידת החוב לא נמצאה מובהקת.

כל עמודה מציגה את התוצאות של פנל מודל רגרסיה שונה. בכל הרגרסיות ישנו פיקוח על לוג מספר התושבים, אשכול חברתי-כלכלי, לוג משכורת ממוצעת לשכירים (נתוני השנה הקודמת), שיעור המושבים של הסיעה הגדולה ומספר הסיעות (מחולק במספר המושבים) עבור כל רשות, כמו גם השפעה קבועה לשנה ולרשות.

ההשפעה של ההתערבות שהוצגה זה עתה היא לאחר התחשבות במאפיינים חברתיים-כלכליים של הרשות המקומית, כמו הדירוג הכלכלי-חברתי וגודל האוכלוסייה, ובמאפיינים פוליטיים, כמו חלקה היחסי של הסיעה הגדולה במועצת הרשות. אף לא אחד ממשתנים אלה נמצא מובהק בהשפעתו. תוצאה זו אינה מפתיעה בהתחשב בהשפעה הקבועה לרשות מקומית שנכללה באמידה ואמורה לתפוס את השפעת המאפיינים הקבועים של הרשות.

לוח 5 מציג את ההשפעה הנאמדת של ההתערבות על משתנים חשובים נוספים. החלק הראשון בלוח מתמקד בהשפעת ההכפפה המנהלית על יעדי הביניים התקציביים שאמורים לסייע בהשגת המשמעת התקציבית. בחלק השני של הלוח מוצגת ההשפעה של התערבות משרד הפנים על שלושה מדדים של רווחת התושבים. תוצאות האמידה מרמזות שמדיניות ההתערבות של הממשלה היא אפקטיבית ומשפיעה בכיוון הרצוי על יעדי ביניים תקציביים. נראה שהתערבות מתמשכת מביאה לירידה מובהקת בתשלומי השכר, לעלייה (בלתי מובהקת) בהכנסות מארנונה ולעלייה מובהקת במענקי האיזון.

הנתונים שעמדו לרשותנו אפשרו לנו לאמוד את המודל האקונומטרי עבור קטגוריות שונות של יעדי הביניים שמוצגים בלוח 5. התוצאות המדווחות בלוח 1 של הנספח (להלן) מלמדות שרוב הירידה בהוצאות שנגרמה בעקבות ההתערבות של משרד הפנים מתרכזת בהוצאות החינוך.

התוצאות אינן מציירות תמונה ברורה באשר להשפעת ההתערבות על רווחת התושבים. תכניות ההתערבות אמנם מתואמות עם הירדרדות מיידית בשיעור הזכאות לתעודת בגרות (אף כי השפעה זו מתפוגגת עם הזמן), אולם לא רואים מתאם בין התערבות למאזן הגירה נטו או למספר התאונות לנפש.

לוח 4 השפעת התערבות השלטון המרכזי על המטרות הפיסקליות המקומיות. סך המדגם

לוח הירעון לנפש	יחס חוב-הכנסות	לוח סך ההוצאות לנפש
התערבות	0.4083 [0.360]	-0.0097 [0.013]
משך התערבות	-0.2399 ** [0.108]	-0.0198 *** [0.004]
לוח הודל האוכלוסייה	-0.3364 [0.715]	-0.2860 ** [0.135]
אשכול חברתי-כלכלי	-0.0497 [0.220]	-0.0118 [0.011]
לוח השכר הממוצע (נתוני השנה הקודמת)	-0.0241 [1.629]	0.0964 [0.085]
חלקה של היסעה הגדולה במוצאה	-1.0044 [0.822]	-0.0250 [0.036]
לוח P-value של סך השפעת ההתערבות	0.5581	0.0081
תצפיות	1,185	1,569

* מסמן מובהקות ברמה של 10% ** מסמן מובהקות ברמה של 5% *** מסמן מובהקות ברמה של 1%

לוח 5 השפעת התערבות השלטון המרכזי על האמצעים התקציביים והרווחה ברשויות המקומיות

תאונות דרכים לנפש	חוחות התושבים		אמצעים תקציביים				התערבות כלשהי
	מאזן	ההגירה	שיעור התלמידים עם בגרות	לוח מענקים מהממשלה לנפש	לוח תשלומי הבראה לנפש	לוח גבית הארנונה לנפש	
0.0183 [0.053]	0.0014 [0.001]	0.0014	-0.0244 ** [0.012]	0.0895 [0.065]	1.9418 *** [0.260]	0.0393 [0.038]	-0.0242 * [0.014]
0.0014 [0.019]	0.0002 [0.000]	0.0002	0.0061 [0.004]	0.0720 *** [0.027]	-0.1437 * [0.075]	0.0162 [0.014]	-0.0151 *** [0.005]
0.6405	0.1277	0.0523	0.0032	0.0000	0.0574	0.0009	משך התערבות
1.498	1.632	1.562	1.467	1.646	1.620	1.621	משך P-value השפעת התערבות תצפיות

הערות: כל עמודה מציגה את התוצאות של פנל מודל הרגסיה שונה. בכל הרגיסיות ישנו פיקוח על לוח מספר התושבים, אשכול חברתיכלכלי, לוח משכורת ממוצעת לשכירים (נתוני השנה הקודמת), שיעור המושבים של היסעה הגדולה ומספר היסעות (מחולק במספר המושבים) עבור כל רשות, כמו גם השפעה קבועה לשנה ולרשות.

* מסמן מובהקות ברמה של 10% ** מסמן מובהקות ברמה של 5% *** מסמן מובהקות ברמה של 1%

לסיכום, התוצאות מלמדות שהכפפה מנהלית של הרשויות המקומיות לשלטון המרכזי מלווה בירידה של ההוצאה לתושב, עלייה בהכנסות מארנונה ועלייה במענקי האיוון. כל אלו מביאים לצמצום הגירעון התקציבי השוטף והחוב לטווח קצר (הגירעון המצטבר). עם זאת השיפור שנראה בתוצאות התקציביות אינו משפיע באופן מדי על איכות אספקת השירותים הציבוריים המקומיים. שיעור הזכאות לתעודת בגרות אינו מושפע במקרה שהתערבות של משרד הפנים נמשכת 4 שנים או יותר, וכך גם מאזן ההגירה והבטיחות בדרכים. אמנם לוחות 4-5 מספקים תמונה ראשונית של השפעות ההתערבות של משרד הפנים בנייהול הרשויות המקומיות, אך היא עלולה להיות מעוותת משום מגבלות הזיהוי שצוינו קודם לכן. הסעיפים הבאים מתמודדים עם מגבלות אלה.

5.1. הגבלת האמידה לרשויות דומות

חשש חשוב הנוגע לאמידה של השפעת ההתערבות על ביצועי הרשויות המקומיות נעוץ בהבדלים האפשריים במאפיינים בלתי נצפים (לחוקרים) של היישוב, המשתנים עם הזמן, בין הרשויות שבהן הייתה התערבות של משרד הפנים לבין הרשויות שלא הייתה בהן התערבות. העדויות שהוצגו בלוח 3, המראות את ההבדלים במאפיינים הנצפים בין שתי קבוצות רשויות אלה, מגבירות עוד יותר את החשש הזה.

האמידות שמופיעות בלוח 6 מפחיתות במידה מסוימת את החשש שתואר, על ידי התמקדות בקבוצה הומוגנית יחסית של רשויות מקומיות. האמידה כאן מבוססת רק על רשויות מקומיות שבשנת 2003 היה להן חוב לזמן קצר הגדול או קטן ב-7.5% מן הסף שקבע את התנאי של משרד הפנים להפעלת תכנית הבראה. כפי שאפשר לראות בלוח 2 בנספח (להלן), מאפייני הרשויות המקומיות האלו דומים יחסית במונחי המשתנים הגלויים לחוקרים, כמו המדד הכלכלי-חברתי או גורל האוכלוסייה, דבר שמגביר את הביטחון שרשויות אלו דומות גם במאפיינים שאינם נצפים ומשתנים עם הזמן.

לוח 6 מאשש את המסר המרכזי של לוח 4, שלפיו הכפפה מנהלית גורמת לירידה שנתית בהוצאה לתושב בשיעור של כ-3% (בעיקר בשל ירידה בתשלומי שכר). ואולם בניגוד לתוצאות שהוצגו בלוח 4, להתערבות של משרד הפנים אין השפעה מידית, אלא רק שנה או יותר לאחר תחילת ההתערבות. כמו כן הלוח מראה שהכפפה מנהלית גורמת לעלייה של כ-2% לשנה בהכנסות מארנונה, לעומת ההשפעה הלא מובהקת שנמצאה בלוח 5.

לוח 6 מגלה גם שברשויות מקומיות שטופלו על ידי משרד הפנים הייתה עלייה מידית במענקי הבראה. עלייה זו במענקים היא בשיעור של 170% יחסית לרשויות מקומיות שבהן משרד הפנים לא התערב, אך היא חד-פעמית. אף שהתערבות הממשלה מביאה לירידה בהוצאות ולעלייה במענקים, אין היא משפיעה באופן מובהק על הגירעון התקציבי השוטף ועל החוב לזמן קצר (לוח נספח 2).

לוח 6 השפעת התערבות השלטון המרכזי על המטרות, האמצעים התקציביים והרווחה ברשויות המקומיות (התמקדות במספר מוגבל של רשויות)

חוחות התושבים		אמצעים תקציביים			מטרות פסקליות		
תאמות	שיעור מאזן	לוג תשלומי לוג גביית לוג תשלומי לוג תשלומי לוג תשלומי לוג תשלומי	לוג גביית הארונה לוג תשלומי לוג תשלומי	לוג תשלומי לוג תשלומי לוג תשלומי	לוג תשלומי לוג תשלומי לוג תשלומי	לוג תשלומי לוג תשלומי לוג תשלומי	לוג תשלומי לוג תשלומי לוג תשלומי
דרכים לנפש	ההיירה	מתיממשלה לנפש	הבראה לנפש	הארונה לנפש	השכר לנפש	הוצאות לנפש	יחס חוב- הכנסות לנפש
-0.2107 ** [0.085]	0.0010 [0.002]	-0.0301 [0.103]	1.7018 *** [0.488]	-0.0363 [0.053]	0.0114 [0.027]	-0.0046 [0.026]	0.0062 [0.024]
0.0834 ** [0.032]	0.0003 [0.000]	0.0624 [0.040]	0.0508 [0.189]	0.0220 [0.026]	-0.0280 ** [0.013]	-0.0186 ** [0.008]	-0.0022 [0.007]
0.0791	0.3680	0.6678	0.0000	0.7606	0.4279	0.2676	0.8372
395	424	392	427	426	425	426	400
	416						319

הערות: כל עמדה מציגה את התוצאות של פנל מודל רגרסיה שונה בכל הרגרסיות ישנו פיקוח על לוג מספר התושבים, אשכול חברתי-כלכלי, לוג משכורת ממצעת לשכירים (נתוני השנה הקודמת), שיעור המושבים של הסעה הגדולה ומספר הסעות (מחולק במספר המושבים) עבור כל רשות, כמו גם השפעה קבועה לשנה ולרשות.

* מסמן מובהקות ברמה של 10% ** מסמן מובהקות ברמה של 5% *** מסמן מובהקות ברמה של 1%

5.2. ההשפעה לפי סוג ההתערבות

בסעיף זה מוצגת הבחנה בין סוגי הכפפה מנהלית ששימשו את משרד הפנים כדי להשפיע על ביצועי הרשויות המקומיות. כפי שתואר בסעיף 2, הממשלה יישמה שלושה סוגי התערבות המייצגים רמות חדירה שונות לתוך ניהול הרשות המקומית: מינוי חשב מלווה, תכנית הבראה ומינוי ועדה קרואה. למעשה ועדה קרואה אינה מסתכמת בהכפפה מנהלית, אלא היא גם הכפפה פוליטית של הרשות המקומית. השאלה המרכזית כאן היא – האם נדרשת מדיניות פולשנית של השלטון המרכזי כדי להשיג שיפור בביצועי הרשות המקומית, או שמא די במדיניות התערבות רכה יותר?

ערכנו הבחנה בין השפעת מינוי חשב מלווה לבין ההשפעה של תכנית הבראה שהם שני סוגי ההתערבות השכיחים ביותר (ראו לוח 2 לעיל).¹³ התוצאות המוצגות בלוח 7 מאששות שוב את המסקנה העיקרית שלפיה ההתערבות היא אפקטיבית בהשפעתה על ההוצאה לתושב וההכנסות מארנונה, ואולם השפעה זו מוגבלת למינוי חשב מלווה. תכנית הבראה אינה משפיעה על אף אחד מהמשתנים התקציביים פרט לעלייה במענקי הבראה. כלומר אפשר לשפר את ביצועי הרשות המקומית בעזרת התערבות רכה (מינוי חשב מלווה), אולם ההתערבות הפולשנית יותר (תוכנית הבראה) אינה מוסיפה, למרות עלותה התקציבית.

13 לא נעשה ניתוח נפרד להשפעת ועדה קרואה על ביצועי הרשות המקומית, משום שישנם שלושה יישובים בלבד עם ועדה קרואה בקבוצת הרשויות ההומוגנית שעליה מבוסס הניתוח. יתרה מזו, המינוי של ועדה קרואה בשלושת יישובים אלה נעשה בשנת 2007, ולכן יש 6 תצפיות בלבד של רשויות עם ועדה קרואה בכל פנל הנתונים. משום כך אין מספיק שונות תוך-יישובית ובין יישובים כדי לקבוע אם סוג התערבות זה הוא בעל השפעה מובהקת. בכל מקרה פיקוח על סוג התערבות זה אינו משנה את התוצאות המובאות בלוח 7 (לוח נספח 3). ראו דיון להלן בסעיף 5.4.

לוח 7 האפקט השולי של כל סוג של התערבות על הרשויות המקומיות (כולל רק רשויות בטווח 7.5 נקודות האחוז מסך התערבות)

רווחת התושבים		אמצעים תקציביים			מטרות פסקליות			
מאזן תאונות	שיעור התלמידים עם בגרות	לוג מעבקים	לוג תשלומי לוג גביית הארנונה	לוג תשלומי לוג גביית השכר	לוג תשלומי לוג חוב- יחס חוב- הכנסות	לוג סך הוצאות	לוג הגירעון	
לנפש	לנפש	לנפש	לנפש	לנפש	לנפש	לנפש	לנפש	
0.0576 [0.674]	-0.0023 * [0.091]	0.1104 [0.101]	0.5210 [0.452]	0.0758 [0.266]	-0.0349 [0.516]	-0.0566 * [0.066]	0.1859 [0.806]	השפעת חשב
0.0045 [0.924]	0.0001 [0.864]	0.0008 [0.970]	0.1809 [0.412]	0.0305 [0.475]	-0.0446 ** [0.030]	-0.0271 ** [0.017]	0.0076 [0.976]	השפעת משך תקופת החשב
-0.1016 [0.167]	0.0002 [0.891]	-0.0292 [0.669]	2.1679 *** [0.000]	-0.0207 [0.667]	-0.0086 [0.581]	-0.0209 [0.315]	-0.1317 [0.832]	השפעת תכנית הבראה
0.0914 [0.111]	0.0012 [0.303]	0.0856 [0.097]	-0.2923 * [0.060]	-0.0137 [0.723]	0.0160 [0.294]	0.0200 [0.273]	0.0574 [0.834]	השפעת משך תכנית הבראה
0.6558	0.1288	0.0804	0.2381	0.0183	0.1157	0.0142	0.7325	P-value של התערבות חשב
0.8761	0.2138	0.2878	0.0000	0.3839	0.6315	0.9507	0.8751	P-value של תכנית הבראה
395	424	392	427	426	425	426	319	תצפיות

5.3. אמידת השפעת ההתערבות על בסיס רגרסיה בלתי רציפה

אמנם מצאנו כי התערבות משרד הפנים היא אמצעי אפקטיבי לצמצום ההוצאה לתושב ולהגדלת ההכנסות מארנונה, אבל ייתכן שלהתערבות שהחלה בשנת 2004 יש השפעה גדולה יותר מזו שנאמדה על בסיס המודל האקונומטרי (1). אסטרטגיית הזיהוי נשענה על השוואה של ביצועי רשויות בעלות חוב לזמן קצר, קרוב לסף (מעל ומתחת) שנקבע על ידי משרד הפנים להכללת רשות מקומית בתכנית הבראה ערב השקת תכנית ההתערבות (2003). ואולם ייתכן מאוד שאיום ההתערבות שריחף באוויר, בעקבות התערבותו בפועל של משרד הפנים במספר רב של רשויות, השפיע גם על ביצועי הרשויות המקומיות עם חוב שהיה מעט נמוך מסף ההתערבות (ולכן הן לא נכללו בתכנית ההתערבות של משרד הפנים) – באותה מידה שהשפיעה ההתערבות בפועל על רשויות בעלות חוב הגבוה מהסף של 17.5% מהכנסות הרשות. בלוח 3 (לעיל) אפשר לראות, למשל, שבעקבות הפעלת תכנית ההתערבות הגירעון התקציבי ירד לא רק ברשויות המקומיות שבהן הייתה התערבות, אלא גם ברשויות שבהן לא התערב משרד הפנים. ייתכן שהרשויות שלא נכללו בתכנית ההתערבות של משרד הפנים נהגו ביתר אחריות תקציבית בשל הרצון להימנע מטיפול מצד משרד הפנים.

בסעיף זה נעשה שימוש ברגרסיה בלתי רציפה מעורפלת כדי לאמוד את השפעת החשש מפני התערבות על המשתנים המרכזיים. באופן ספציפי נאמד המודל האקונומטרי הזה:

$$Y_{i,t} = \gamma_0 + \gamma_1 D_{i,t-1} + \gamma_2 D_{i,t-1}^2 + \dots + \gamma_5 D_{i,t-1}^5 + \pi \text{Prob}(\text{intervention})_{i,t-1} + \mathbf{X}_{i,t-1} \Phi + \delta_t + \mu_i + \varepsilon_{i,t} \quad (2)$$

$Y_{i,t}$ מסמל את המשתנים המרכזיים, ואנחנו מפקחים על פולינום מסדר חמישי של הגירעון המצטבר שסומן ב- D_i , וכן את ההסתברות שברשות כלשהי צפויה להיות התערבות של משרד הפנים. הסתברות זו נאמדת לפי אם הייתה התערבות בשנה $t-2$, פולינום מסדר חמישי של הגירעון המצטבר וכן אינטראקציה מלאה של פולינום הגירעון המצטבר עם משתנה המייצג את הכוונה להתערב. הכוונה להתערב מיוצגת על ידי משתנה דמי שמקבל את הערך 1, אם הגירעון המצטבר עולה על 17.5%, ו-0 אם לא. הואיל ותכנית ההתערבות החלה בשנת 2004, ההסתברות להיות בטיפול משרד הפנים לפני שנה זו היא כדיוק 0, ולכן תקופת האמידה תוגבל לשנים 2003-2010.

לוח 8 ההשפעה הכללית של תכניות ההתערבות

תצפיות	רגרסיה בלתי רציפה מעורפלת	רגרסיית OLS	
א. מטרות פיסקליות			
849	-0.9048 * [0.541]	0.0066 [0.237]	גירעון (ש"ח לנפש)
1,123	-0.0510 *** [0.009]	-0.1950 *** [0.042]	סך ההוצאות (ש"ח לנפש)
ב. אמצעים תקציביים			
1,146	-0.1334 *** [0.029]	-0.0517 *** [0.011]	סך תשלומי משכורות (ש"ח לנפש)
1,148	0.1712 ** [0.072]	0.0492 [0.028] *	גביית ארנונה (ש"ח לנפש)
1,148	0.8221 * [0.470]	1.2341 *** [0.206]	תשלומי הבראה (ש"ח לנפש)
1,050	0.7149 *** [0.168]	0.2016 *** [0.053]	מענקי איזון (ש"ח לנפש)
ג. השפעות ההתערבות על הרווחה			
1,087	-0.0368 [0.020] *	-0.0054 [0.009]	שיעור הזכאות לבגרות
1,139	0.0015 [0.003]	0.0009 [0.001]	מאזן ההגירה
1,095	0.2564 ** [0.131]	0.0910 * [0.051]	תאונות דרכים לנפש

הערות: הלוח מציג את האומדנים של משוואה (2) שנופיעה בטקסט. העמודה הראשונה מציגה את אומדני OLS, והעמודה השנייה מציגה את השלב השני של הרגרסיה הבלתי רציפה המעורפלת. בכל הרגרסיות ישנו פיקוח על לוג מספר התושבים, אשכול חברתי-כלכלי, לוג משכורת ממוצעת לשכירים (נתוני השנה הקודמת), שיעור המושבים של הסיעה הגדולה ומספר הסיעות (מחולק במספר המושבים) עבור כל רשות, כמו גם השפעה קבועה לשנה ולרשות. סטיות התקן שמוצגות בסוגריים מקובצות (clustered) ברמת הרשות המקומית כדי לתקן את הקורלציה התוך-יישובית.

* מסמן מובהקות ברמה של 10% ** מסמן מובהקות ברמה של 5% *** מסמן מובהקות ברמה של 1%

תוצאות אמידה זו מוצגות בלוח 8. גישת הרגרסיה הבלתי רציפה המעורפלת חושפת שתכנית ההתערבות של משרד הפנים הביאה בסך הכול לירידה של 5% בהוצאה לתושב של הרשות ולעלייה של כ-17% בהכנסות הרשות. שינויים אלה לוו בהתרחבות המענקים ממשרד הפנים. התוצאות לפי גישה זו עקביות עם הממצאים שהוצגו קודם לכן. נוסף על כך הניתוח בלוח 8 מלמד שהאמידה הרגילה גורמת להטיה כלפי מטה של השפעת ההתערבות, משום שאמידה בשיטת OLS אינה מביאה בחשבון את ההשפעה של תכנית ההתערבות על רשויות שלא טופלו על ידי משרד הפנים. כדי שבסיס ההשוואה יהיה אחיד האמידה בשיטת OLS, שמופיעה בלוח 8, כוללת משתנה דמי להתערבות אך לא משתנה למשך ההתערבות (כמו שנכלל במודל אקומוטרי [1]).

5.4. ההשפעה של מינוי ועדה קרואה על ביצועי הרשות המקומית

מסיבות שיובחרו מיד אי-אפשר לברוק את ההשפעה הנפרדת של ועדות קרואות על הביצועים של הרשות המקומית באותה דרך סטטיסטית שהוצגה במאמר. ואולם בשל החשיבות שאנחנו מייחסים לאמצעי מדיניות זה החלטנו לבחון בכל זאת השפעה זו, גם אם התקפות הסטטיסטית של הבדיקה היא נמוכה יותר בהשוואה לשיטות הסטטיסטיות המתקדמות שהופעלו בעבודה זו. מטבע הדברים ההסקה על בסיס בדיקה זו היא פחות מוצקה.

מינוי ועדה קרואה הוא הכלי הפולשני ביותר שעומד לרשות משרד הפנים כדי להתערב בניהולו של יישוב. כלי זה, שחייב להיות שמור למקרים קיצוניים, מבטל באופן זמני את הזכות לבחור ולהיבחר ברמה המקומית. החשיבות של בדיקת האפקטיביות של מינוי ועדה קרואה מתעצמת בגלל המחיר הדמוקרטי הנלווה להפעלתה. יש לומר כבר בתחילה כי גם אם ימצא כי מהלך כזה מביא לתוצאות המקוות, כמו צמצום הגירעון התקציבי או ההוצאה של הרשות, לא בהכרח ראוי למנות ועדה קרואה, מאחר שעוצמת הפגיעה בערך הדמוקרטי תלויה בהשקפת העולם. עם זאת המסקנה תהיה ברורה מאליה אם נמצא כי האפקטיביות של מינוי ועדה קרואה במונחי תקציב נמוכה או אפסית.

עד שנת 2004 מונתה ועדה קרואה בעקבות תפקוד וניהול בלתי תקינים שהוגדרו באופן כוללני. לאחר התיקונים שהוכנסו בפקודת העיריות בשנת 2004 הוסמך שר הפנים לפזר מועצת רשות ולהדיח את ראש הרשות גם בגין כשל תקציבי של הרשות המקומית (ניהולה הפיסקלי של רשות מקומית לא עומד בקריטריונים שנקבעו בחוק) או בשל אי-עמידה ביעדי תכנית ההבראה, או בשל אי-הגשת תכנית הבראה או אי-אישור תקציב.

בפועל יש לשר הפנים מרחב של שיקול דעת המאפשר לו להגמיש את הקריטריונים להפעלת סמכות זו. מרחב התמרון בא לידי ביטוי בהליך השימוע שנעשה טרם מינוי הוועדה הקרואה. שיקול הדעת של שר הפנים הוא רחב גם בגלל עמימות השיקולים באשר לאילו חריגות מתנאי תכנית הבראה נחשבות הפרה מלאה של התכנית ואילו הפרות נחשבות הפרה חלקית שלה.

מאז הונהגו כללי המשחק החדשים בשנת 2004 מונו ועדות קרואות ב־32 רשויות מקומיות, ומתוכן 21 ועדות ברשויות מקומיות ערביות. 15 מהוועדות מונו בעקבות אי-אישור התקציב על ידי מועצת הרשות, 10 בעקבות המלצות ועדת חקירה (כפי שהיה נהוג קודם לתיקוני החקיקה שהוכנסו בשנת 2004) ו־6 בעקבות ביצועים פסקליים ירודים. נוסף על כך מונתה ועדה קרואה ברשות המאוחדת עיר כרמל לאחר ההחלטה לפצלה.¹⁴

חקירת האפקטיביות של ועדה קרואה כרוכה באתגר קשה במיוחד בשל שלוש סיבות עיקריות. ראשית, כדי להעריך את ההשפעה של מינוי ועדה קרואה על הביצועים התקציביים של הרשות המקומית יש למצוא קבוצת ביקורת מהימנה המורכבת מיישובים שבהם לא מונתה ועדה קרואה, שהם בעלי מאפיינים דומים ליישובים שמשרד הפנים מינה להם ועדה קרואה.

היישום בפועל של כללי המשחק החדשים מציב שני קשיים נוספים בניסיון להעריך את ההשפעה של מינוי ועדה קרואה. קושי אחד כזה קשור לזמן הרב שחלף ממועד החלטת הממשלה להגביר את השימוש באמצעי זה (ועדה קרואה) ועד הפעלתו הממשית. בשנת 2007 מונו 16 ועדות קרואות לעומת 5 ב־2006 ו־4 ב־2005. מרחק הזמן בין מועד ההחלטה למינוי ועדות קרואות בהיקף גדול אפשר ליישובים להיערך מראש תקציבית כדי למנוע מינוי ועדה כזאת. היערכות זו, אם התרחשה, פירושה שההשפעה התקציבית של המשטר החדש התממשה גם ברשויות שלא מונו להן ועדות קרואות, ועל כן לא תתגלה בהשוואה בין רשויות מקומיות עם או בלי ועדות קרואות.

מאפיין נוסף שמקשה על הערכה משכנעת של השפעת מינוי ועדה קרואה על הביצועים התקציביים הוא מספר הרשויות המועט יחסית שמונו להן ועדות קרואות על פי הקריטריונים התקציביים החדשים שנקבעו בחוק. רק שיעור קטן יחסית של הוועדות הקרואות מונו בעקבות כשל בניהולה התקציבי של הרשות (כ־20%), ורובן (כ־80%) מונו לאחר אי-אישור תקציב הרשות או בעקבות המלצת ועדת חקירה, כפי שהיה נהוג קודם לכן.

14 בניחוח הסטטיסטי של הוועדות הקרואות לאחר 2004 נכללה הוועדה ביישוב ג'יסר א-זרקא אף על פי שפעלה בשנים 2001-2003.

כדי להעריך את ההשפעה של מינוי ועדה קרואה על ביצועי הרשות המקומית יצרנו שלוש קבוצות של רשויות מקומיות: קבוצת "טיפול" הכוללת רשויות שבהן מונו ועדות קרואות, ללא הבחנה לפי עילת המינוי, באחת השנים 2004-2010 (33 רשויות), ושתי קבוצות ביקורת. קבוצת הביקורת הראשונה כוללת רשויות עם תכנית הבראה או חשב מלווה באחת השנים 2004-2010 (100 רשויות), וקבוצת הביקורת השנייה כוללת רשויות ללא התערבות כלשהי מצד משרד הפנים בתקופה זו (60 רשויות). אמירת ההשפעה של מינוי ועדה קרואה מבוססת על השוואה של סדרת משתנים המייצגים את ביצועי הרשות המקומית בין שתי תקופות זמן ובין קבוצת הטיפול לאחת מקבוצות הביקורת. תקופת הזמן הראשונה מתייחסת לשנים 2003-2000 ואמורה לייצג את פרק הזמן טרם הפעלת ההתערבות של משרד הפנים, ואילו תקופת הזמן השנייה מתייחסת לשנים 2004-2010, שבהן מונו הוועדות הקרואות. לוח 9א מראה שהגירעון התקציבי בעקבות מינוי ועדה קרואה פחת ב-38 ש"ח לתושב, כאשר משווים אותו לגירעון של רשויות מקומיות ללא התערבות, אך גדל ב-156 ש"ח לתושב בהשוואה לרשויות עם תכנית הבראה או חשב מלווה (וללא ועדה קרואה, לוח 9ב). במפתיע יחס החוב להכנסות לאחר מינוי ועדה קרואה גדל בהשוואה לשתי קבוצות הביקורת שבהן נעשה שימוש. לעומת זאת ההשפעה של מינוי ועדות קרואות הייתה ניכרת במונחי צמצום ההוצאה לתושב (488 ש"ח), בהשוואה לרשויות מקומיות ללא התערבות, ונכבדת (85 ש"ח) לעומת רשויות מקומיות עם תכנית הבראה או חשב מלווה. לוחות 9א ו-9ב מלמדים שאין השפעה ממשית על שיעור גביית הארנונה, אם לשפוט על פי ההשוואה בין קבוצת ה"טיפול" לשתי קבוצות הביקורת.

לוח 9א תיאור סטטיסטי של תוצאות הרשויות המקומיות, סך המדגם

	2003-2000		2010-2004				
	2010-2004 ב- התערבות לא הייתה	2003-2000 וצדה קרואה לא הייתה	2010-2004 ב- התערבות לא הייתה	2010-2004 ב- התערבות לא הייתה			
ההפרשים בין ממוצעי שתי התקופות	(7)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	
הפרשים ברשויות שהייתה שלא הייתה התערבות							
-38	118 (208)	577 (484)	495 (700)	74 (291)	-82	-44	
0.141	0.113 (0.158)	0.307 (0.188)	0.440 (0.313)	0.105 (0.140)	0.133	-0.008	
-488	4741 (1,121)	4280 (1,513)	4210 (1,501)	5160 (1,439)	-70	418	
-212	1914 (542)	1916 (629)	1714 (560)	1924 (619)	-202	10	
0.007	0.645 (0.212)	0.326 (0.209)	0.295 (0.166)	0.607 (0.215)	-0.031	-0.038	
187	15 (61)	148 (278)	328 (450)	8 (44)	180	-7	
-59	906 (815)	1394 (625)	1050 (414)	621 (624)	-345	-286	

א. מטרות פסקליות

הרעון (ש"ח לנפש)

יחס חוב הכנסות

סך ההוצאות (ש"ח לנפש)

ב. אמצעים תקציביים

סך תשלומי משכורות (ש"ח לנפש)

שיעור גביית ארונה

תשלומי הבראה לנפש

מענקי איזון (ש"ח לנפש)

לוח פ9 תיאור סטטיסטי של תוצאות הרשויות המקומיות, סך המדגם (המשך)

ההפרשים בין ממוצעי שתי התקופות	2010-2004		2003-2000		שיועור הזכאות לזכאות	
	הפרשים בראשית שנת התקופות	הפרשים בסוף שנת התקופות	הפרשים בראשית שנת התקופות	הפרשים בסוף שנת התקופות		
(7)	(6)	(5)	(4)	(3)	(2)	(1)
0.006	-0.024	-0.019	0.614 (0.133)	0.484 (0.127)	0.639 (0.099)	0.503 (0.119)
0.006	-0.009	-0.003	0.008 (0.019)	-0.002 (0.012)	0.017 (0.028)	0.000 (0.012)
0.221	-0.466	-0.246	1.293 (0.996)	0.915 (0.706)	1.759 (1.262)	1.161 (0.802)
-1.548	3.898	2.350	50.4 (76.0)	17.0 (16.8)	46.5 (71.8)	14.6 (15.7)
0.048	0.108	0.156	6.100 (2.274)	3.442 (1.448)	5.992 (2.327)	3.286 (1.488)
0.025	-0.026	0.000	0.355 (0.175)	0.276 (0.138)	0.381 (0.207)	0.276 (0.153)
			60	33	60	33

מקור: עבודי המחקר על בסיס נתונים שנמסרו ממשדד הפנים ועל בסיס נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הרשויות המקומיות בישראל, שנים שונות).

לוח 9 תיאור סטטיסטי של תוצאות הרשויות המקומיות בניהול קרואות בהשוואה לרשויות שבהן היה חשב או תכנית הבראה, סך המדגם

	2003-2000		2010-2004		ההפרשים בין ממוצעי שתי התקופות	(6)	(5)	(4)	(3)	(2)	(1)
	ועדה קרואה וצדקה ב-2004-2010	רק חשב או תוכנית הבראה ב-2004-2010	ועדה קרואה וצדקה ב-2004-2010	רק חשב או תוכנית הבראה ב-2004-2010							
הפרשי הפרשים											
הפרשים התערבות											
156	-239	-82	289 (550)	495 (700)	528 (568)	577 (484)					
0.101	0.032	0.133	0.308 (0.316)	0.440 (0.313)	0.277 (0.246)	0.307 (0.188)					
-85	16	-70	4341 (1,157)	4210 (1,501)	4326 (1,448)	4280 (1,513)					
-71	-131	-202	1706 (517)	1714 (560)	1837 (568)	1916 (629)					
-0.004	-0.027	-0.031	0.403 (0.229)	0.295 (0.166)	0.430 (0.246)	0.326 (0.209)					
91	89	180	187 (309)	328 (450)	98 (202)	148 (278)					
-24	-320	-345	913 (644)	1050 (414)	1234 (845)	1394 (625)					

א. מטרות פסקליות

גירעון (ש"ח לנפש)

יחס חוב-הכנסות

סך הוצאות (ש"ח לנפש)

ב. אמצעים תקציביים

סך תשלומי משכורות (ש"ח לנפש)

שיעור גביית ארנונה

תשלומי הבראה לנפש

מענקי איזון (ש"ח לנפש)

לוח 9 תיאור סטטיסטי של תוצאות הרשויות המקומיות בניהול ועדות קראות בהשוואה לרשויות שבהן היה חשב או תכנית הבראה, סך המדגם (המשך)

	2003-2000		2010-2004		ההפרשים בין ממוצעי שתי התקופות	(6)	(5)	(4)	(3)	(2)	(1)
	ועדה קרואה ב-2004	רק חשב או תוכנית הבראה ב-2004	ועדה קרואה ב-2004	רק חשב או תוכנית הבראה ב-2004							
0.007	-0.026	-0.019	0.541 (0.142)	0.484 (0.127)	0.567 (0.114)	0.503 (0.119)	שיעור הזכות לבררות				
0.003	-0.006	-0.003	0.002 (0.016)	-0.002 (0.012)	0.008 (0.040)	0.000 (0.012)	מאזן ההמירה				
0.138	-0.384	-0.246	1.013 (0.702)	0.915 (0.706)	1.396 (1.320)	1.161 (0.802)	תאונות דרכים לנפש				
-0.998	3.349	2.350	29.5 (77.8)	17.0 (16.8)	26.2 (70.7)	14.6 (15.7)	ד. משתני פיקוח				
0.140	0.016	0.156	4.367 (2.088)	3.442 (1.448)	4.351 (2.124)	3.286 (1.488)	אודל האוכלוסייה (אלפים)				
0.001	-0.001	0.000	0.290 (0.145)	0.276 (0.138)	0.291 (0.144)	0.276 (0.153)	רמה חברתית-כלכלית				
			100	33	100	33	חלקה של הסיעה הגדולה במועצה				
							מספר רשויות				

מקור: עבודה המחברים על בסיס נתונים שנמסרו ממשדך הפנים ועל בסיס נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הרשויות המקומיות בישראל, שנים שונות).

לסיכום, הממצאים באשר לביצועים התקציבים בעקבות מינוי ועדה קרואה מעורבים. בצד הצמצום הנאה בהוצאות הרשות המקומית לתושב ישנה עלייה ניכרת ברמת החוב וחוסר השפעה על הכנסות הרשות מארנונה.

6. סיכום

מחקר זה ברק את ההשפעות של הכפפה מנהלית של הרשויות המקומיות על ביצועיהן התקציביים והאחרים. התוצאות המרכזיות מראות שהתערבות משרד הפנים הייתה אפקטיבית בצמצום ההוצאות של הרשות ובהגדלת הכנסותיה, ללא פגיעה נראית לעין באספקת השירותים לתושבים. כמו כן אפשר לראות שסוגי התערבות שונים אינם מקדמים באותה המידה את המטרות המבוקשות בכל הקשור להתנהגות התקציבית של הרשויות. הכתבת תכנית הבראה, שנתפרת לכל רשות בנפרד, אינה מניבה תוצאות במונחים תקציביים. להפך, כלי פולשני פחות ופשוט יותר כמו מינוי חשב מלווה המפקח על ביצוע ההוצאות וגיוס עובדים כחוק והמדווח ישירות למשרד הפנים, הביא לשיפור מובהק בביצועים התקציביים של הרשויות המקומיות שבהן הייתה התערבות. ממצא זה הוביל אותנו למסקנה שמדיניות אפקטיבית להתמודדות עם מגבלת התקציב הרכה יכולה להישען על צורה מתונה וישירה של הכפפה מנהלית של הרשויות המקומיות למשרד הפנים.

נספח 1 השפעת התערבות השלטון המרכזי על משתנים נוספים

	לוג תשלומי לוג תשלומי שכר לחימום (לנפש)	לוג תשלומי שכר לרווחה (לנפש)	לוג תשלומי שכר לחימום (לנפש)	לוג תשלומי שכר לרווחה (לנפש)	לוג תשלומי שכר לחימום (לנפש)	לוג תשלומי שכר לרווחה (לנפש)	לוג תשלומי שכר לחימום (לנפש)	לוג תשלומי שכר לרווחה (לנפש)	לוג תשלומי שכר לחימום (לנפש)	לוג תשלומי שכר לרווחה (לנפש)	לוג תשלומי שכר לחימום (לנפש)	לוג תשלומי שכר לרווחה (לנפש)	לוג תשלומי שכר לחימום (לנפש)	לוג תשלומי שכר לרווחה (לנפש)
התערבות כלשהי	-0.0106 [0.092]	-0.0273 [0.027]	-0.0234 [0.026]	-0.0391 ** [0.018]	-0.0063 [0.019]	0.0812 [0.064]	0.0347 [0.055]	0.0347 [0.055]	0.0812 [0.064]	0.0347 [0.055]	0.0347 [0.055]	0.0347 [0.055]	0.0347 [0.055]	0.0347 [0.055]
משך התערבות	0.0727 * [0.039]	0.0014 [0.010]	-0.016 * [0.008]	0.0071 [0.007]	-0.0211 *** [0.006]	-0.0398 * [0.020]	-0.0276 [0.019]	-0.0276 [0.019]	-0.0398 * [0.020]	-0.0276 [0.019]	-0.0276 [0.019]	-0.0276 [0.019]	-0.0276 [0.019]	-0.0276 [0.019]
P-value של סך השפעת ההתערבות	0.3700 1,473	0.1999 1,616	0.0869 1,623	0.0363 1,623	0.0826 1,623	0.4220 1,443	0.8586 1,437	0.8586 1,437	0.4220 1,443	0.8586 1,437	0.8586 1,437	0.8586 1,437	0.8586 1,437	0.8586 1,437
תצפיות	383	426	426	426	426	398	396	396	398	396	396	396	396	396
התערבות כלשהי	-0.0436 [0.188]	-0.0749 [0.066]	0.0693 [0.052]	-0.0333 [0.036]	0.0384 [0.031]	-0.0333 [0.070]	-0.0138 [0.046]	-0.0138 [0.046]	-0.0333 [0.070]	-0.0138 [0.046]	-0.0138 [0.046]	-0.0138 [0.046]	-0.0138 [0.046]	-0.0138 [0.046]
משך ההתערבות	0.1452 [0.089]	0.0231 [0.025]	-0.0320 [0.022]	0.0057 [0.015]	-0.0244 [0.017]	0.0158 [0.031]	0.0010 [0.018]	0.0010 [0.018]	0.0158 [0.031]	0.0010 [0.018]	0.0010 [0.018]	0.0010 [0.018]	0.0010 [0.018]	0.0010 [0.018]
P-value של סך השפעת ההתערבות	0.4436 383	0.2323 426	0.3654 426	0.2833 426	0.5189 426	0.7618 398	0.7216 396	0.7216 396	0.7618 398	0.7216 396	0.7216 396	0.7216 396	0.7216 396	0.7216 396

הערה: כל עמודה מציגה את התוצאות של פנל מודל רגורסי שונה בכל ההגורמים ושנו פיקוח על לוג מספר החשבים, אשכול חברתי-כלכלי, לוג משכורת ממוצעת לשכירים (נתוני השנה הקודמת), שיעור המושבים של הסיעה הדולרה ולמספר הסיעות (מחולק במספר המושבים) עבור כל רשות, כמו גם השפעה קבועה לשונה ולרשות, המספרים בסוגריים מציינים סטיות תקן. * מסמן מובהקות ברמה של 10% ** מסמן מובהקות ברמה של 5% *** מסמן מובהקות ברמה של 1%

מקור: עבודה המחברים על בסיס נתונים שנמסרו ממשרד הפנים ועל בסיס נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הרשויות המקומיות בישראל, שנים שונות).

נספח 2 תיאור סטטיסטי של תוצאות הרשויות המקומיות, המדגם המצומצם

	2003-2000		2010-2004		ההפרשים בין ממוצי שתי התקופות	
	התערבות ב-2004-2010	לא הייתה התערבות ב-2004-2010	התערבות ב-2004-2010	לא הייתה התערבות ב-2004-2010		
	(1)	(2)	(3)	(4)		
(7)					(5)	
					(6)	
-14	277 (274)	172 (196)	236 (403)	145 (364)	-41.04	-27.06
0.040	0.126 (0.069)	0.120 (0.057)	0.178 (0.117)	0.132 (0.077)	0.05	0.01
-234	4,149 (1,438)	4,409 (695)	4,287 (1,230)	4,781 (1,012)	138.32	371.96
-94	1,702 (461)	1,784 (387)	1,593 (450)	1,768 (511)	-109.52	-15.75
-0.009	0.5 (0.270)	0.6 (0.220)	0.4 (0.261)	0.5 (0.220)	-0.04	-0.03
61	62 (114)	22 (51)	120 (246)	19 (82)	58.28	-3.13
-43	1,203 (912)	798 (599)	887 (636)	525 (463)	-316.42	-272.92

מטרות פסקליות

גירעון (ש"ח לנפש)

יחס חוב-הכנסות

סך הוצאות (ש"ח לנפש)

אמצעים תקציביים

סך תשלומי משכורות
(ש"ח לנפש)

שיעור גביית ארנונה

תשלומי הבראה לנפש

מענקי איזון (ש"ח לנפש)

נספח 2 תיאור סטטיסטי של תוצאות הרשויות המקומיות, המדגם המצומצם (המשך)

	ההפרשים בין ממוצי שתי התקופות		2010-2004		2003-2000	
	הפרשים התערבות	הפרשים התערבות	לא היתה התערבות	לא היתה התערבות	לא היתה התערבות	לא היתה התערבות
(7)	(6)	(5)	(4)	(3)	(2)	(1)
-0.040	0.01	-0.03	0.605 (0.088)	0.553 (0.149)	0.595 (0.066)	0.583 (0.127)
0.005	-0.01	0.00	0.009 (0.020)	0.001 (0.016)	0.017 (0.022)	0.003 (0.035)
0.179	-0.50	-0.032	1.407 (0.869)	0.869 (0.582)	1.905 (1.001)	1.187 (0.786)
משתני פיקוח						
0.803	4.10	4.90	48.6 (52)	39.4 (121)	44.5 (48)	34.5 (109)
-0.050	0.17	0.12	5.8 (1.738)	4.1 (2.398)	5.6 (1.855)	4.3 (2.446)
0.019	-0.03	-0.01	0.305 (0.109)	0.302 (0.131)	0.332 (0.106)	0.310 (0.150)

הערה: המספרים בסוגריות מציינים סטיות תקן.

מקור: עבודי המחקרים על בסיס נתונים שנמסח ממשרד הפנים ועל בסיס נתוני תלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הרשויות המקומיות בישראל, שנים שונות).

נספח 3 האפקט השולי של כל סוג של התערבות על הרשויות המקומיות (כולל רק רשויות בטווח 7.5 נקודות האחוז מסך התערבות)

	רווחת התושבים		אמצעים תקציביים				מטרות פסקליות				
	מאזן לנפש	שיעור התלמידים עם ההגירה	לוח מענקים לנפש	לוח תשלומי הבראה לנפש	לוח הבית הארונה לנפש	לוח תשלומי השכר לנפש	לוח סך הוצאות לנפש	יחס חוב הכנסות	לוח הירעון לנפש		
תאונות דרכים לנפש	-0.0193 [0.881]	-0.0012 [0.454]	0.1159 [0.104]	0.5587 [0.396]	0.0627 [0.263]	-0.0439 [0.419]	-0.0627 ** [0.045]	0.0451 [0.139]	0.3384 [0.640]	השפעת חשב	
0.0345 [0.458]	-0.0002 [0.760]	0.0265 *** [0.000]	-0.0009 [0.966]	0.1658 [0.418]	0.0340 [0.349]	-0.0418 * [0.052]	-0.0252 ** [0.021]	-0.0072 [0.499]	-0.0392 [0.869]	השפעת משך תקופת החשב	
-0.1336 * [0.095]	0.0002 [0.866]	0.0053 [0.756]	-0.0322 [0.640]	2.0846 *** [0.000]	-0.0352 [0.469]	-0.0075 [0.625]	-0.0203 [0.333]	-0.0165 [0.384]	-0.1584 [0.806]	השפעת תכנית הבראה	
0.1163 * [0.066]	0.0009 [0.436]	-0.0165 ** [0.030]	0.0846 [0.102]	-0.2879 * [0.068]	-0.0078 [0.841]	0.0181 [0.237]	0.0215 [0.249]	0.0020 [0.818]	0.0267 [0.925]	השפעת משך תכנית הבראה	
0.0613 [0.653]	-0.0014 [0.689]	0.0373 [0.199]	0.0477 [0.503]	1.4715 * [0.069]	-0.2662 * [0.064]	-0.0153 [0.758]	-0.0074 [0.882]	0.1135 *** [0.001]	0.4067 [0.701]	השפעת ועדה ממונה	

נספח 3 האפקט השולי של כל סוג של התערבות על הרשויות המקומיות (כולל רק רשויות בטווח 7.5 נקודות האחוז מסך התערבות) (המשך)

תאונות דרכים לנפש	רווחת התושבים		אמצעים תקציביים				מטרות פסקליות			השפעת משך הועדה הממונה
	מאזן ההגירה	שיעור התלמידים עם תעודת בגרות	לוג משלומי לוג מענקים	לוג תשלומי לוג גבית הארנונה	לוג תשלומי לוג תשלומי לוג גבית השכר	לוג תשלומי לוג תשלומי לוג תשלומי לוג תשלומי לוג תשלומי לוג תשלומי	לוג סך הוצאות לנפש	יחס חוב הכנסות	לוג לוג לנפש	
-0.0952 [0.279]	0.0035 * [0.099]	-0.0127 [0.281]	0.0025 [0.962]	-0.2971 [0.415]	-0.1112 [0.108]	-0.0216 [0.338]	-0.0157 * [0.077]	-0.0531 *** [0.008]	0.1774 [0.568]	השפעת משך הועדה הממונה
0.9103	0.3427	0.1007	0.0856	0.2137	0.0297	0.0867	0.0110	0.1159	0.5902	P-value של התערבות חשב
0.8017	0.2984	0.4332	0.3364	0.0000	0.2749	0.4801	0.9364	0.3600	0.7876	P-value של תכנית הבראה
0.6952	0.1910	0.3699	0.5028	0.1502	0.1284	0.3682	0.6311	0.0448	0.4879	P-value של ועדה ממונה
395	424	416	392	427	426	425	426	400	319	תצפיות

הערה: כל עמודה מציגה את התוצאות של פנל מודל רגרסיה שונה בכל הרגרסיות ישנו פיקוח על לוג מספר התושבים, אשכול חברתי-כלכלי, לוג משכורת ממוצעת לשכירים (נתוני השנה הקודמת), שיעור המושבים של הסיעה הגדולה ומספר הסיעות (מתולק במספר המושבים עבור כל רשות, כמו גם השפעה קבועה לשנה ול רשות. P-value של מבחן F של האפקט המשולב שבחן מופיע בסוגריים מתחת למקדם. המספרים בסוגריים מציגים סטיות תקן.

* מסמן מובהקות ברמה של 10% ** מסמן מובהקות ברמה של 5% *** מסמן מובהקות ברמה של 1%

מקורות

- בן בסט, אבי, ומומי דהן, 2009א. "המשבר ברשויות המקומיות: יעילות מול ייצוגיות", בתוך: הנ"ל (עורכים), הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 91-15.
- _____, 2009ב. "זהות חברתית והבחירות לרשויות המקומיות", בתוך: הנ"ל (עורכים), הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 183-223.
- Angrist, Joshua D., and Jörn-Steffen Pischke, 2009. *Mostly Harmless Econometrics: An Empiricist's Companion*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Bertrand, Marianne, Esther Duflo, and Sendhil Mullainathan, 2004. "How Much Should We Trust Differences-in-differences Estimates?," *Quarterly Journal of Economics* 119 (1): 249-275.
- Bird, Richard M., and Almos Tassonyi, 2003. "Constraining Subnational Fiscal Behavior in Canada: Different Approaches, Similar Results?," in: Jonathan Rodden, Gunnar S. Eskeland, and Jennie I. Litvack, (eds.), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, Cambridge, MA: MIT Press, pp. 85-132.
- Bordignon, Massimo, and Gilberto Turati, 2009. "Bailing Out Expectations and Public Health Expenditures," *Journal of Health Economics* 28 (2): 305-321.
- Brender, Adi, 2003. "The Effect of Fiscal Performance on Local Government Election Results in Israel: 1989-1998," *Journal of Public Economics* 87 (9-10): 2187-2205.
- Enikolopov, Ruben, and Ekaterina Zhuravskaya, 2007. "Decentralization and Political Institutions," *Journal of Public Economics* 91 (11-12): 2261-2290.
- Inman, Robert P., 2003. "Transfers and Bailouts: Enforcing Local Fiscal Discipline with Lessons from the U.S. Federalism," in: Jonathan Rodden, Gunnar S. Eskeland, and Jennie I. Litvack (eds.), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, Cambridge, MA: MIT Press, pp. 35-83.
- Kornai, János, 1979. "Resource-constrained Versus Demand-constrained Systems," *Econometrica* 47 (4): 801-819.
- Kornai, Janos, Eric Maskin, and Gerard Roland, 2003. "Understanding the Soft Budget Constraint," *Journal of Economic Literature* 41 (4): 1095-1136.
- McCarten, William J. (2003). "The Challenge of Fiscal Discipline in the Indian States," in: Jonathan Rodden, Gunnar S. Eskeland, and Jennie I. Litvack (eds.), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, Cambridge, MA: MIT Press, pp. 249-286.
- Oates, Wallace E., 1972. *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt.
- OECD, 2010. Fiscal Policy Across Levels of Government in Times of Crisis, [com/cpta/eco/gov/WP\(2010\)12](http://com/cpta/eco/gov/WP(2010)12).
- Pettersson-Lidbom, Per, 2010. "Dynamic Commitment and the Soft Budget Constraint: An Empirical Test," *American Economic Journal: Economic Policy* 2 (3): 154-179.
- Prud'homme, Rémy, 1995. "On the Dangers of Decentralization," *The World Bank Research Observer* 10 (2): 201-220.

- Quian, Yingyi, and Roland Gérard, 1998. "Federalism and the Soft Budget Constraint," *The American Economic Review* 88 (5): 1143–1162.
- Rattsø, Jørn, 2003. "Vertical Imbalance and Fiscal Behavior in a Welfare State: Norway," in: Jonathan Rodden, Gunnar S. Eskeland, and Jennie I. Litvack (eds.), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, Cambridge, MA: MIT Press, pp. 133–160.
- Reingewertz, Yaniv, 2010a. "Do Municipal Amalgamations Work? Evidence from Municipalities in Israel," Unpublished Manuscript, The Hebrew University of Jerusalem.
- _____, 2010b. "Political Competition, Ethnic Fragmentation and Fiscal Status: Evidence from Municipalities in Israel," Unpublished Manuscript, The Hebrew University of Jerusalem.
- Rodden, Jonathan A., 2002. "The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World," *American Journal of Political Science* 46 (3): 670–687.
- _____, 2006. *Hamilton's Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rosenberg, Jacob, 1992. "Rationality and the Political Business Cycle: The Case of Local Government," *Public Choice* 73 (1): 71–81.
- Tanzi, Vito, 1996. "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects," in: Bruno M. and Pleskovic, B. (eds.), *Annual World Bank Conference on Development Economics*, Washington, D.C.: World Bank.
- Tiebout, Charles, 1956. "A Pure Theory of Local Expenditures," *The Journal of Political Economy* 64 (5): 416–424.
- Turner, David, and Philip Whitman, 2005. "Learning from the Experience of Recovery: The Turnaround of Poorly Performing Local Authorities," *Local Government Studies* 31 (5): 627–654.
- Webb, Stephen, 2003. "Argentina: Hardening the Provincial Budget Constraint," in: Jonathan Rodden, Gunnar S. Eskeland, and Jennie I. Litvack (eds.), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, Cambridge, MA: MIT Press, 189–211.
- Wetzel, Deborah, and Anita Papp, 2003. "Strengthening Hard Budget Constraints in Hungary," in: Jonathan Rodden, Gunnar S. Eskeland, and Jennie I. Litvack (eds.), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, Cambridge, MA: MIT Press, 393–427.
- Yee, Albert S., 2012. "China's Macroeconomic Response to the Global Recession: Ideational Sources and Substantive Contents," *Asian Perspective* 36 (1): 1–42.
- Zhuravskaya, Ekaterina, 2010. "Federalism in Russia," Working Paper No. 141, The Centre for Economic and Financial Research (CEFIR) at New Economic School (NES).