

השפעת מאפיינים כלכליים, חברתיים ופוליטיים על שיעור גביית הארנונה ברשויות
המקומיות בישראל

חגי פדר

ספטמבר 2007

אודות בית הספר ע"ש פדרמן למדיניות ציבורית וממשל

בית הספר ע"ש פדרמן למדיניות ציבורית וממשל הוקם בעקבות ההחלטה של האוניברסיטה העברית בירושלים להעמיד בראש סדר הקדימויות שלה בעשור הבא את פיתוחה של תכנית עילית שתכשיר את עתודת המנהיגות המקצועית של המגזר הציבורי ותתרום לטיפוחה כאליטה חברתית רחבת אופקים, אחראית ויוצרת. חוסנה של החברה הישראלית, עתידה הכלכלי ואופייה הדמוקרטי תלויים במידה רבה באיכות המקצועית וברמה המוסרית של הנבחרת המקצועית המופקדת על ניהול המגזר הציבורי.

ספינת הדגל של בית הספר ע"ש פדרמן למדיניות ציבורית וממשל להגשמת יעד זה היא תכנית המצטיינים לתואר "מוסמך במדיניות ציבורית". מטרת בית הספר היא לתרום להכשרה מקצועית של הסגל הבכיר במגזר הציבורי ולהעשרת הדיון הציבורי בממצאי מחקר, בתובנות וברעיונות לחידושי מדיניות.

סדרת המאמרים לדיון תהיה במה להצגת פרי עבודתם של חוקרי בית הספר, תלמידיו ובוגריו. המאמרים בסדרה יופצו לעיון חברי הקהילה האקדמית ולשותפים בעיצוב מדיניות ציבורית בישראל.

הסדרה הכתומה הנה במה לפרסום מאמרים של מוסמכי בית הספר ומלווה אותם בראשית דרכם כחוקרים. פרסומי הסדרה מאפשרים לציבור להתרשם ממגוון התחומים הנלמדים ונחקרים בבית הספר למדיניות ציבורית.

The Federmann School of Public Policy & Government

The Hebrew University of Jerusalem
The Faculty of Social Sciences
Mount Scopus, Jerusalem 91905
Tel: 972-2-5880048
Fax: 972-2-588047
Email: ofrac@savion.huji.ac.il
Homepage: <http://public-policy.huji.ac.il>

בית הספר ע"ש פדרמן למדיניות ציבורית וממשל

האוניברסיטה העברית בירושלים
הפקולטה למדעי החברה
הר הצופים, ירושלים 91905
טלפון – 02-5880048, 02-5881193
פקס – 02-5880047

דוא"ל: ofrac@savion.huji.ac.il

אינטרנט: <http://public-policy.huji.ac.il>

תודות

לד"ר מומי דהן, על ההנחיה, ההכוונה והחוויה האינטלקטואלית.
למר דודי ספיר מהאגף לביקורת רשויות מקומיות במשרד הפנים, על הסיוע בהעברת מידע.

תקציר

מאמר זה בוחן את השפעתם של מאפיינים כלכליים, חברתיים ופוליטיים על שיעורי גביית הארנונה ברשויות המקומיות בישראל, תוך בחינת הפערים בגביית הארנונה בין רשויות יהודיות וערביות. המחקר מאשש ממצאים קודמים לפיהם קיימים פערים ניכרים בשיעור גביית הארנונה בין רשויות מקומיות יהודיות וערביות. שיעור גביית הארנונה בישובים יהודיים גבוה ב- 35.9 נקודות האחוז משיעור הגבייה בישובים ערביים. בנטרול השפעת הגורמים הכלכליים-חברתיים נמצא כי הפער בגביית הארנונה בין ישובים יהודים וערבים בעלי מעמד סוציו-אקונומי דומה עומד על כ- 21-22 נקודות האחוז. עוד נמצא כי לא קיימים יתרונות לגודל היישוב בגביית ארנונה. האמידות מצביעות דווקא על קשר שלילי, אם כי לא בהכרח מובהק, בין גודל היישוב להצלחה בגביית חיובי הארנונה. ממצא זה מעמיד בספק את יעילות המהלך לאיחוד רשויות מקומיות, לפחות מהיבט זה של פעילותן הכלכלית. ממצא מרכזי נוסף הוא אישוש ההשערה לפיה קיים קשר חיובי בין המצב הכלכלי-חברתי של הרשות המקומית, לשיעור גביית הארנונה. ממצא זה נמצא מובהק סטטיסטית. ההנחה היא שככל שההכנסה הכלכלית של הפרטים גבוהה יותר כך מהווה תשלום המסים שיעור קטן יותר ממנה ולכן נכונותם לעמוד בתשלומי המס גדלה.

על המחבר

חגי פדר סיים את לימודי המוסמך בתוכנית המצטיינים של בית הספר למדיניות ציבורית בשנת 2006. במהלך לימודיו זכה בשני פרסי הצטיינות בית-ספריים. הוא בעל תואר ראשון בכלכלה ויחסים בינלאומיים. כיום מועסק חגי כמרכז תחום כלכלה במינהל הרכש הממשלתי שבאגף החשב הכללי, במשרד האוצר. עבודת התיזה נכתבה במהלך שנת 2005 והוגשה בראשית 2006.

Abstract

The following work studies the effects of economic, social and political factors on the property taxes collecting rate of local authorities in Israel, focusing on the differences between Jewish and Arab authorities.

The study's results confirm previous findings, indicating gaps in collection rates between Jewish and Arab authorities. The collection rate of property taxes in Jewish municipalities is 35.9 percentage points higher compared to Arab municipalities. Taking the effect of socioeconomic factors under consideration, it was found that the gap between Jewish and Arab municipalities of equivalent economic level stands on about 21-22 percentage points.

Other findings indicate that there is no advantage to the municipality's size. On the contrary, estimations indicate that there is a negative correlation (although not statistically significant) between municipality's size and the property tax collection rate. This finding raises doubts about the efficiency of initiatives concerning the unification of local municipalities, at least from this perspective of their economic activities.

Another important finding confirms the assumption according to which there is a positive correlation between the socioeconomic status of the local municipality and the property tax collection rate. This correlation was found to be statistically significant. We hypothesize that the higher the economic income of the population is, the lower the proportion of tax payment out of the general income becomes, and as a result the population's willingness to pay their taxes increases.

About the author

Hagai Feder graduated his master's studies in the Hebrew University's public policy school program of excellence in 2006. During his studies he has won two honor prizes. He has a B.A in economics and international relations. Today Hagai works as the coordinator of the economic field in the governmental procurement administration, a part of the general accountant department in the ministry of finance. His thesis on which this article is based was written during 2005, and was submitted in the beginning of 2006.

1. מבוא

הרשויות המקומיות הן זרוע מרכזית בפעילות הממשלה הרחבה. הן מספקות שני סוגים של שירותים: שירותים ממלכתיים, בעיקר בתחומי החינוך והרווחה, ושירותים מקומיים, בעיקר בתחומי הניקיון והתברואה, המים, הביוב והתכנון העירוני. שירותים אלה ממומנים ברובם באמצעות המסים המקומיים אותם הן גובות. עבודה זו תתמקד בבחינת מרכיב זה של פעילות הרשויות: גביית מסי הארנונה מהתושבים והעסקים המצויים בשטחן.

הרכב ההכנסות של הרשויות המקומיות השתנה במידה ניכרת בעשורים האחרונים. אם בשנת 1980 היוו ההכנסות העצמיות כ- 33% מסך ההכנסות של הרשויות המקומיות בממוצע, הרי שב- 1995 עמד חלקן מסך ההכנסות על 60% ובשנת 2003 על 63% (רזין, 1998). משמעות תהליך זה הנה שיכולתן של הרשויות המקומיות להתנהל באופן תקין ולהעניק לאזרחים את השירותים הראויים תלויה יותר ויותר ביכולתן לגייס הכנסות ממקורותיהן העצמיים. עליית משקלם של המקורות העצמיים, ובפרט מיסי הארנונה, העמיקה את הפערים בין הרשויות המבוססות לרשויות החלשות, וכפועל יוצא גם את הפערים בין הרשויות היהודיות לערביות (רזין, 1999).

מקור ההכנסות העצמאיות העיקרי הינו מסי הארנונה הכללית שנגבים ממשקי בית ועסקים בתחומי הרשות, המהווים כשני שלישים מסך ההכנסות העצמיות של הרשויות. מכיוון שמרבית ההכנסות העצמיות האחרות של הרשויות משקפות תשלומים ישירים עבור שירותים (כגון אספקת מים ושירותי חינוך), הרי שחשיבותה של הארנונה כמקור להוצאות "חופשיות" לרווחת כלל תושבי הרשות המקומית היא גבוהה ביותר.

עבודה זו בוחנת את השפעת משתנה גודל האוכלוסייה על שיעור גביית הארנונה ברשויות המקומיות בישראל. שאלת הגודל הרצוי של הרשויות המקומיות בישראל עלתה לסדר היום הציבורי בשנת 2003, עם הצגת התוכנית הכלכלית אשר כללה איחוד של רשויות קטנות הסמוכות זו לזו למספר רשויות משותפות, וכן מיזוג של ישובים קטנים לערים גדולות הסמוכות אליהן. הטענה שעמדה בבסיס התוכנית היא כי קיימים יתרונות לגודל בפעילות הרשויות המקומיות, ולכן קיומן של רשויות קטנות ונפרדות אינו יעיל מבחינה כלכלית. בהקשר לגביית הארנונה עלתה הטענה כי רשויות גדולות יותר יכולות להשקיע משאבים רבים יותר בהקמה והפעלה של מערכות גבייה מתוחכמות או לחלופין בשכירת שירותי גבייה מגורם חיצוני. השקעה מסוג זה אינה כדאית בישובים קטנים, אשר מספר משקי הבית והעסקים החייבים בארנונה בהם קטן.

הקשר בין גודל הרשות המקומית ליעילות תפקודה נבחן במחקרים רבים ברחבי העולם. במספר מחקרים שבוצעו במדינות מערב אירופה לא נמצאה עדות מחקרית חד-משמעית לכך שגודל הרשות המקומית משפיע על הצלחה בגביית הארנונה או על יעילות באספקת שירותים לתושבים (Martins, 1995). אחת הסיבות לכך היא שבמדינות אירופה המתאפיינות בפיצול מוניציפאלי רב קיים בדרך-כלל דרג מחוזי חזק, האחראי לשירותים מקומיים שלא ניתן לספקם ביעילות במסגרות קטנות. בכמה ממדינות אירופה זוהה קשר דמוי U מהופך בין גודל הרשות ליעילות באספקת שירותים. כלומר, ההוצאות לנפש במתן שירותים מסוימים היו נמוכות במיוחד ברשויות בינוניות. במדינות אחרות זוהה גודל מינימאלי של רשות מקומית מבחינת היעילות באספקת שירותים, כגון 5,000-6,000 תושבים בדנמרק או בין 7,400 ל- 11,600 תושבים בהולנד, בהתאם לסוג השירות. משום כך נקבע בהולנד שאין להקים רשות מקומית חדשה המונה פחות מ- 8,000 תושבים (רזין, 1998).

מן האמור לעיל ניתן להסיק שרשויות מקומיות קטנות עלולות לפעול בחוסר יעילות עקב העדר יתרון לגודל. החסרונות לקוטן עלולים לבלוט בעיקר כאשר אין מנגנונים משלימים של שלטון מחוזי או שיתוף-פעולה בין רשויות מקומיות. עם זאת, אין הוכחה חד-משמעית לקיום יתרונות מרביים לגודל ברשויות מקומיות גדולות, וניתן אף לטעון שרשויות גדולות מאוד עלולות לסבול מחוסר יעילות בתחומים שונים, בהשוואה לרשויות בינוניות (רזין, 1998).

במסגרת הדיון הציבורי עלתה גם שאלת איחודן של רשויות בעלות מאפיינים סוציו-אקונומיים שונים (למשל, יהוד ונווה מונוסון). הספרות המחקרית מטילה ספק בכדאיות איחודים מסוג זה. Benabou (1996) מצא כי נכונותם של תושבים לשלם מיסים עבור שירותים ציבוריים מתואמת באופן הפוך עם רמת אי השוויון בישוב. התושבים האמידים יהיו נכונים לשלם מיסים גבוהים יותר בכדי לקיים שירותים ציבוריים אשר ישרתו אוכלוסייה בעלת מאפיינים דומים מבחינת השייכות למעמד סוציו-אקונומי גבוה, ולא אוכלוסיות אחרות, עניות יותר. מסקנתו היא כי לפחות בטווח הקצר ישנו יתרון בהפרדת אוכלוסיות בעלות רמות הכנסה שונות לישובים נפרדים ואילו איחוד רשויות שהאוכלוסייה בהן היא ממעמד סוציו-אקונומי שונה עשויה להוביל לירידה בנכונות לתשלום מיסים עירוניים.

עבודה זו תתמקד בבחינת השפעת משתנה גודל האוכלוסייה על הצלחת הרשויות המקומיות בישראל בגביית המיסים המקומיים. כמו-כן נבחן האם מידת ההסכמה הפוליטית והיקף הקשרים החברתיים בין התושבים משפיעים על היבט זה של פעילות הרשויות המקומיות.

המשך המאמר בנוי באופן הבא: בפרק 2 נבחנים ממצאים מהספרות המחקרית לגבי הגורמים המשפיעים על גביית מיסים ומיסים מקומיים בפרט. בפרק 3 מוצגות תשתית הנתונים והמתודולוגיה עליהן נבנתה עבודה זו. בפרק 4 מנותחים תוצאותיהן של המשוואות אשר נאמדו במסגרת המחקר ובפרק 5 נידונות המסקנות המרכזיות העולות מן העבודה.

2. הגורמים המשפיעים על גביית הארנונה

חקר הגורמים המשפיעים על שיעור גביית המסים מתפרס על פני תחומים שונים, בהם מדע המדינה, סוציולוגיה, פסיכולוגיה וכלכלה, ומשתרע על-פני תקופה ארוכה. מקיאולי איבחן כבר במאה השמונה-עשרה בהתייחס ליכולת לגבות מסים כי "אף נסיך אינו יכול לשלוט לאורך זמן אלא אם כן רוב האזרחים מוכנים לציית לחוקי הקרקע".

הקשר בין נכונות האזרחים לשלם את מסייהם לבין יכולתו של השלטון לגבות אותם נבחן על-ידי חוקרים רבים. Goode (1952) הוכיח כי מידה מסוימת של היענות מרצון מצדם של משלמי המיסים היא הכרחית להכנסה מספקת לקופת המדינה. Cheibub (1998) מצא כי גביית מסים המבוססת על כפייה בלבד כאשר התמורה להם נמוכה מאוד אינה אפקטיבית. ככל שהפער בין היקף המסים לאיכות השירות הניתן בעבורם גדול יותר כך גוברת התנגדות הציבור לתשלום והלגיטימציה להימנעות מתשלום גם בדרכים לא חוקיות.

Alesina et. al. (2003) בחנו את הקשר בין קוטביות אתנית, אשר מובילה לקוטביות פוליטית, לבין היקף השירותים הציבוריים המסופקים לתושבים. נמצא כי נכונותם של התושבים לתרום למען השירותים הציבוריים שכלל התושבים נהנים מהם קטנה בערים שבהן הקוטביות האתנית היא גבוהה ולכן רמת השירותים הציבוריים בהן נמוכה יותר. הם מציינים שתי סיבות לכך: האחת, לקבוצות אוכלוסייה שונות, ובכלל זה גם לקבוצות אתניות שונות, ישנן העדפות שונות לגבי טיב המוצרים הציבוריים שרצוי להפיק מתשלום המסים. השנייה היא שהתועלת שמפיקה קבוצת אוכלוסייה אחת ממוצר ציבורי נפגעת כאשר קבוצת אוכלוסייה אחרת, אשר נתפסת כעוינת, נהנית מאותו מוצר ציבורי. כמו-כן הם מצאו קשר בין הקוטביות הפוליטית להיקף ההפרטה של השירותים הציבוריים. ככל שהתועלת ממוצר ציבורי משרתת קבוצה קטנה יותר של תושבים, כך יעדיפו פרנסי העיר להפסיק לספק אותו באופן קולקטיבי ולהעביר את אספקתו לשוק הפרטי.

בישראל קיימת הפרדה כמעט מלאה בין תושבים יהודים לערבים, כאשר מספר הישובים בהם האוכלוסייה מעורבת הינו קטן ביותר, וברובם מהווה האוכלוסייה הערבית מיעוט שולי. הפרדה זו מאפשרת לבחון את השפעת השייכות הלאומית על שיעור גביית הארנונה. ואולם, בחינה זו צריכה להיעשות בהתחשב בהבדלים במצב הכלכלי של האוכלוסייה היהודית והערבית בישראל.

מדיניות הקצאת המקורות הממשלתיים לרשויות המקומיות הערביות בישראל עברה שינויים משמעותיים בעשורים האחרונים. רזין (1998) מצא כי החל מראשית שנות השמונים חל תהליך הדרגתי של צמצום הקיפוח של הציבור הערבי בישראל. אם ב-1982 היה המענק הכללי לנפש לרשויות מקומיות יהודיות גבוה כמעט פי חמש מזה של הרשויות המקומיות הערביות, הרי שבשנת 1998 המגמה התהפכה והמענק הכללי לתושב ברשות ערבית היה אף גבוה פי 3.5 בממוצע מהמענק לתושב יהודי. עם זאת, יוסטמן וספיבק (2002) הראו כי למרות השיפור בהקצאת המקורות, אם מתחשבים במצבן הכלכלי של הרשויות המקומיות, עדיין קיימת אפליה בהקצאת המקורות, ומענקי האיזון שהועברו לרשויות מקומיות ערביות נמוכים משמעותית מאלו שהועברו לרשויות יהודיות בעלות מעמד סוציו-אקונומי דומה.

מכיוון שמרבית ערביי ישראל מתגוררים בישובים נפרדים והומוגניים עומדת לרשותם התשתית המוסדית והחוקית לפעילות משותפת למען האינטרסים הייחודיים שלהם. בהקשר זה, הקיפוח כלפי האזרחים הערבים בישראל עשוי להשפיע בשני כיוונים שונים על יחסם לשלטון המקומי. מחד גיסא, ניתן לצפות כי להיותם של הערבים קבוצה אתנית מקופחת תהיינה השלכות שליליות גם על תפקודם בתוך המגזר והם לא ינקטו בפעולות אפקטיביות להתמודדות עם השלכות הקיפוח. מאידך גיסא, התרכזותם של מרבית הציבור הערבי בישובים הומוגניים מאפשר תמיכה חברתית ופעילות משותפת של ציבור זה למען עצמו ויצירת מנגנונים שיצמצמו את השלכות הקיפוח ברמה הלאומית.

3. מתודולוגיה ונתונים

הרשויות המקומיות מנהלות את תקציביהן על בסיס מזומנים. תקציבי הרשויות מחולקים לשני סוגים עיקריים: "תקציב רגיל" (ת"ר) המיועד למימון פעילויות שוטפות, ו"תקציב בלתי רגיל" (תב"ר) המיועד בעיקר לצרכי פיתוח. הנתונים הכספיים בתקציב הרגיל כוללים נתונים על הרכב הוצאות, ההכנסות, המענקים והגירעון.

ההוצאות לשירותים בתקציב הרגיל כוללות את השירותים המקומיים והממלכתיים, על-פי חלוקה פנימית לסעיפי הוצאה לשכר וסעיפי הוצאות לפעולות. חלק אחר של הוצאות הרשויות כולל הוצאות למימון הגירעון ולפירעון מלוות (נבון, 2005).

המקורות העומדים בפני הרשות (לשימושים שוטפים ולמתן שירותים, לא לצרכי פיתוח) מתחלקים בין הכנסות עצמיות, הכנסות מהשתתפות ממשלתית למימון שירותים ממלכתיים הניתנים על פי חוק, מענקים ייעודיים והכנסות אחרות (תרומות, הכנסות מיוזמות משותפות עם רשויות אחרות והשתתפויות של מוסדות ציבור).

ההכנסות העצמיות של הרשות מוגדרות ככספים העוברים ישירות מהתושבים והעסקים שבתחומי הרשות אל קופתה. במסגרת ההכנסות העצמיות ניתן למנות ארבעה מקורות:

1. הכנסות מארנונה למגורים ועסקים.
2. הכנסות שמתקבלות משימוש בשירותים עירוניים – ספריות עירוניות, פעילויות לקשישים, שירותי תרבות וספורט וכדומה.
3. תקבולים מחוקי עזר, אגרות והיטלים שונים – אגרות מים, ביוב, בעלי חיים וכדומה.
4. הכנסות מדמי שימוש בנכסי הרשות – שכר דירה, תקבולים ממכירת נכס של הרשות ועוד.

כדי לבחון את מידת הצלחתן של הרשויות המקומיות לגייס מקורות מקומיים למתן שירותים לציבור יש להתבסס על משתנים הקשורים ישירות לכך, המצויים בשליטת הרשויות ושהם בני השוואה. לפיכך, לא ניתן להשתמש בסך גיוס המקורות על-ידי הרשויות כאומדן לכך. ראשית, פרט לחיובי הארנונה, אין קריטריונים ברורים לגבי הסכומים שהרשויות יכולות לגייס מאוכלוסייתן, ואין קריטריונים ברורים לפטורים ולהנחות מסכומים אלה. לכן, לא ניתן לקבוע בסיס להשוואה של גודל תשלומים אלה בין רשויות שונות. בנוסף, ההכנסות העצמיות תלויות בגורמים שיכולת הרשות להשפיע עליהם מוגבלת, למשל גודל שטחי המסחר והתעשייה ביישובים, המייצרים הכנסות נוספות מעבר לארנונה. כמו-כן, רמת ההכנסות העצמיות שאינן מארנונה תלויה במידה רבה בצורת הארגון של מתן השירותים בישוב (למשל, באמצעות חברות עירוניות במקום באמצעות מנגנון הרשות) ולכן אינה בת-השוואה בין יישובים שונים.

תשלומי הארנונה מהווים בסיס טוב יותר לבחינת יכולתן של הרשויות לגייס מקורות עצמיים. מכיוון שמרבית ההכנסות העצמיות האחרות של הרשויות משקפות תשלומים ישירים עבור שירותים (כגון אספקת מים ושירותי חינוך), הרי שחשיבותה של הארנונה כמקור להוצאות "חופשיות" לרווחת כלל תושבי הרשות המקומית היא רבה יותר. לכן, היקף גביית הארנונה הוא אינדיקטור למידת המאמץ של העיריות והמועצות המקומיות לגייס מקורות למען התושבים ושל נכונות הציבור לשאת בנטל התשלומים. אולם, לא ניתן לבסס את האמידה על סך גביית הארנונה מכיוון שזו מושפעת מרמת ההכנסה ביישובים ומשווי הרכוש הכולל הקיים בשטח הרשות. מכיוון שרמת ההכנסה ושווי הרכוש ביישובים חלשים כלכלית נמוכים יותר מאשר ביישובים מבוססים, גם חיובי הארנונה המקומיים נמוכים בהתאם. בנוסף לכך, יש לציין כי הרשויות אינן עצמאיות בקביעת תעריפי הארנונה. מאז סוף שנות השמונים נמצאים תעריפים אלה בפיקוח ממשלתי ופרלמנטרי, המאפשר את התאמתם לעליית האינפלציה או העלאה מתונה לשם שיפור מצבן הכלכלי של הרשויות¹ (בן-אליא, 1999). כתוצאה מכך, היקף הגבייה הכולל אינו משקף

¹ מאז תוכנית היישוב ב-1985 שיעור העדכון השנתי של תשלומי הארנונה נקבע על-ידי הכנסת, כמעט תמיד בשיעור אחיד לכל הרשויות המקומיות, למעט מספר חריגים בשנים האחרונות.

החלטה עצמאית של הרשויות המקומיות ולכן אינו מבטא את מידת הצלחתן בגבייה. לאור זאת, יש לבסס את האמידה על שיעור הגבייה מתוך החיוב על-פי חוק ולא על סך הגבייה (או על הגבייה לנפש). שיעור זה משקף טוב יותר את המאמץ שמשקיעה הרשות המקומית בגביית התשלומים, לצד נכונות הציבור לציית לחוקי המס ולשאת בעלות השירותים הציבוריים המסופקים בישוב.

שיעור הגבייה מתוך החיוב אינו משקף רק את מאמץ הגבייה של הרשות המקומית ואת נכונות התושבים לציית, אלא גם מאפיינים כלכליים וחברתיים של תושבי הרשות. בתשלומי הארנונה ניתנות הנחות ניכרות לקבוצות אוכלוסייה שונות. ניתן לחלק את מגוון ההנחות שנותנות הרשויות לשתי קבוצות:

1. הנחות שהרשות חייבת לתת על-פי חוקים ותקנות. בין היתר נהנים מהנחות מסוג זה נכים, מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה, קשישים, משפחות מרובות ילדים ועוד.

2. הנחות שהרשות סוברנית להחליט האם לתת אותן לתושביה. בין קבוצות האוכלוסייה הנהנות מהנחות מסוג זה: חיילים משוחררים, סטודנטים, עסקים בשנים הראשונות להקמתם וכן פרטים על-סמך מצבם הכלכלי.

ההנחות שהרשויות חייבות לתת הן, למעשה, נתון אקסוגני שאין להן יכולת להשפיע עליו. אולם, ההנחות שניתנות על-ידי הרשות ללא חובה חוקית עשויות לבטא את טיב ניהול גביית הארנונה ואת המצב הכלכלי של הרשות. בנתוני משרד הפנים מופיעים סך ההנחות אשר ניתנו על-ידי הרשויות, אך אין חלוקה להנחות שבחובה והנחות שברשות. לכן, שיעור גביית הארנונה אליו התייחסנו מבטא את הסכום שנגבה מתוך סך חיובי הארנונה לפני מתן הנחות ופטורים. עם זאת, מכיוון שהקריטריונים המחייבים מתן הנחה בארנונה עשויים להשפיע במידה שונה על שיעור ההנחות הכולל בישובים שונים, יש לנטרל את השפעתם כדי לבדוד את הצלחת הרשויות בגביית הארנונה המותרת.

כדי לבחון את שיעור תשלומי הארנונה מתוך סך החיוב על-פי החוק השתמשנו בנתוני הדוחות השנתיים של האגף לביקורת ברשויות המקומיות במשרד הפנים. האגף לביקורת הרשויות מפרסם את הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות על בסיס חשבונאי אחיד. דוחות אלה מתפרסמים מדי שנה, החל מ-1996, ומקיפים את כל הרשויות המקומיות (יותר מ-250 בסך הכול). הם כוללים נתונים על סך חיובי הארנונה השוטפים בכל רשות ועל סך הגבייה בפועל. מכיוון שנתוני הגבייה השנתיים כוללים גם גביית חובות משנים קודמות יש צורך ל"החליק" את הנתונים ולכן השתמשנו בנתונים הממוצעים בכל ישוב לתקופה של 3 שנים. זאת ועוד, היות שבנתוני השנים הראשונות לפרסום הדוחות הופיע מספר גדול יחסית של תצפיות חריגות – ככל הנראה בשל "מחלות ילדות" של מערכת הדיווח – חושו המשתנים כממוצעים לשנים 2000-2002. שיקול נוסף בבחירת שלוש השנים הללו הוא העובדה שאף אחת מהן לא הייתה שנת בחירות. במחקרים קודמים (ברנדר, 2003; בן-אליא, 1999) נמצאה השפעה מובהקת של מערכות בחירות על הניהול התקציבי של הרשות. מערכות הבחירות האחרונות ברשויות המקומיות התקיימו בשנים 1998 ו-2003.

מכיוון שהמועצות האזוריות כוללות מספר ישובים בכל מועצה, ולכן אופיין שונה מזה של הערים והמועצות המקומיות, הן לא נכללו בניתוח. לאחר הורדתן נותרו במסגרת נתוני המחקר 210 ערים ומועצות מקומיות.

שיעור הגבייה תלוי, כאמור, במאפיינים שונים של הרשות המקומית ושל תושביה. כדי שנוכל להתחשב בהשפעתם של משתנים אלה על הפטורים וההנחות שמעניקה הרשות המקומית ועל יכולת התשלום של התושבים השתמשנו בנתוני משרד הפנים ובנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על המאפיינים הכלכליים, החברתיים והפוליטיים של הישובים השונים. לגבי חלק מהישובים, היו חסרים חלק מהנתונים. לאחר הורדת ישובים אלה נותרו במדגם 194 רשויות מקומיות שלגביהן דווחו כל הנתונים לכל התקופה.

2.1 משתנים כלכליים-חברתיים

לאור העובדה שההנחות שהרשויות המקומיות מחויבות לתת על-פי חוק מבוססות על משתנים סוציו-אקונומיים, השערת המחקר היא כי קיים קשר חיובי בין מצבה הכלכלי של האוכלוסייה בישוב לשיעור גביית הארנונה. השערה זו מבוססת על ההנחה כי ככל שההכנסה הכלכלית של הפרטים גבוהה יותר כך מהווה תשלום המסים חלק קטן יותר מההכנסה ולכן נכונותם לעמוד בתשלומי המס תגדל.

ברנדר (2005) בחן את ההשפעות של התרכזות האוכלוסייה הערבית בישובים נפרדים על שיעור גביית הארנונה. הוא מצא כי שיעורי גביית הארנונה ברשויות הערביות נמוכים מהשיעורים המקבילים ברשויות היהודיות בכ- 20 עד 25 נקודות אחוז במוצא. זאת, כאשר מתחשבים בהשפעת המעמד החברתי-כלכלי של היישובים ובמשתנים אחרים המשמשים לקביעת ההנחות בארנונה. במחקרו, בחן ברנדר את השפעתם של 9 משתנים כלכליים-חברתיים על ההבדלים בשיעור גביית הארנונה בין רשויות יהודיות וערביות. משתני הבקרה הכלכליים-חברתיים שנכללו באמידה מתחלקים לשתי קבוצות: משתנים המשקפים באופן ישיר קריטריונים להנחה בארנונה, כפי שנקבעו על-ידי הממשלה והכנסת בפקודת הארנונה, ומשתנים המשקפים את המצב הכלכלי של הישוב ובאמצעותו את היכולת של התושבים לשלם את המסים. בקבוצה הראשונה נכללים:

- (1) שיעור מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה.
 - (2) שיעור הילדים מסדר שלישי² ומעלה מסך הילדים.
 - (3) שיעור מקבלי קצבאות נכות.
 - (4) שיעור מקבלי קצבאות זקנה.
- בקבוצת המשתנים השניה נכללים:

- (1) השכר הממוצע לגבר תושב הישוב במשרת שכיר.
- (2) שיעור הבעלות על כלי רכב פרטיים³.
- (3) הגיל הממוצע של כלי הרכב הפרטיים.
- (4) שיעור הילדים מסדר חמישי⁴ ומעלה מסך הילדים⁵.
- (5) המדד החברתי-כלכלי⁶.

למשתנים אלה נוסף משתנה דמי המבחין בין ישובים יהודיים וערביים.

הוא מצא כי שלושה משתנים מסבירים את ההבדלים בשיעור גביית הארנונה באופן המיטבי: שיעור מקבלי גמלת הבטחת הכנסה, שיעור הילדים מסדר חמישי ומעלה והמדד החברתי כלכלי. שלושת המשתנים הללו נמצאו גם על-ידנו כמשתנים בעלי שיעור ההסבר הגבוה ביותר. בלוחות 1 ו-2 ניתן לראות כי ממצאינו דומים לממצאיו של ברנדר, כאשר הפער שנמצא בשיעור גביית הארנונה עומד על כ- 21 נקודות אחוז. קיימים 2 גורמים להבדלים בין האמידות:

² הילדים שנולדו כילדים שלישיים או יותר לאותה אם.

³ תקפותו של משתנה הבעלות על כלי רכב פחתה בשנים האחרונות בשל ריבוי הרכבים המוענקים לבעלי הכנסות גבוהות על-ידי החברה בה הם עובדים ורשומים על שמה.

⁴ הילדים שנולדו כילדים חמישיים או יותר לאותה אם.

⁵ משתנה זה מבטא את שיעור הילדים החיים במשפחות מרובות ילדים, לעומת שיעור הילדים מסדר שלישי ומעלה, המבטא את שיעור הילדים החיים במשפחות הגדולות ממשפחה ממוצעת.

⁶ המשתנים שמרכיבים את המדד החברתי-כלכלי הם: הכנסה ממוצעת לנפש (כולל גמלאות), רמת המינוע של התושבים, אחוז הזכאים לתעודת בגרות, אחוז הסטודנטים, אחוז דורשי העבודה, יחס התלות (היחס בין מספר התושבים בני 0-19 ובני 65 ומעלה לבין מספר התושבים בני 20-64, כלומר בגיל העבודה) ואחוז מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה. מאפיינים אלה מתייחסים לכל אוכלוסיית הרשות המקומית באמצעות שיעורים או ממוצעים. המדד מחושב אחת לשנתיים. לצורך מחקר זה השתמשנו בתונים לשנת 2001. ניתן לראות כי חלק מהמשתנים המרכיבים את המדד מופיעים כמשתנים בקרה עצמאיים.

1. גודל המדגם – במחקרו של ברנדר נכללו 184 ישובים שלגביהם היה קיים כל המידע הרלוונטי. לעומת זאת במחקר זה נכללו 194 ישובים. יש לציין כי ברנדר הוציא מהמחקר את העיר ירושלים בטענה כי בשל המעמד הייחודי של תושביה הערביים זוהי תצפית חריגה. כפי שניתן לראות במשוואה 2, לא מצאנו תימוכין לטענה זו ולכן ירושלים נכללה באוכלוסיית מחקר זה.
2. בנוסף להבחנה בין ישובים יהודיים לערביים כלל ברנדר משתנה דמי נוסף המבחין בין ארבעת הישובים הדרוזיים בגולן ליתר הישובים בארץ.

2.2 אוכלוסייה

כאמור, אין בספרות המחקרית ממצאים חד-משמעיים על השפעת גודל האוכלוסייה של שיעור גביית הארנונה. השפעת גודל האוכלוסייה נבחנה בעבודה זו בשתי דרכים:

1. אמידת השפעת גודל האוכלוסייה המדויק בכל ישוב.
 2. חלוקה לחמישונים – כלל הישובים שנכללו במחקר חולקו לחמישונים לפי גודל האוכלוסייה. כל חמישון כלל 39 ישובים, למעט החמישון העליון שבו 38 ישובים:
 - 2.1. החמישון הראשון כולל ישובים שאוכלוסייתם מונה עד 5,000 תושבים.
 - 2.2. החמישון השני כולל ישובים שאוכלוסייתם מונה בין 5,100 ל- 8,400 תושבים.
 - 2.3. החמישון השלישי כולל ישובים שאוכלוסייתם מונה בין 8,500 ל- 15,200 תושבים.
 - 2.4. החמישון הרביעי כולל ישובים שאוכלוסייתם מונה בין 15,300 ל- 34,900 תושבים.
 - 2.5. החמישון החמישי כולל ישובים שאוכלוסייתם גדולה מ- 35,600 תושבים.
- לגבי כל חמישון נקבע משתנה בינארי שבו הישובים הנכללים בחמישון הם בעלי הערך '1' ויתר הישובים הם בעלי הערך '0'.

2.3 הסכמה פוליטית

המונח "הסכמה פוליטית" מתייחס למידת ההסכמה הקיימת בין תושבי הרשות המקומית לגבי אופן ניהולה. מספר חוקרים בדקו את הקשר שבין שביעות רצון התושבים מניהול העיר ותמיכתם בהנהגתה, לנכונות לשלם מסים. Levi (1988) טען כי היענות מרצון לדרישה לתשלום מיסים תתרחש רק כאשר האזרחים תומכים בהחלטותיהם של המנהיגים. Alt (1983) הסביר כי הלגיטימיות של הדרישה לתשלום מיסים היא זו של הרשות אשר אוספת אותם. לכן, אם המדינה או הרשות המקומית זוכה ללגיטימציה נמוכה, בשל חוסר ייצוג פוליטי או בגלל מידת אימון נמוכה בהנהגה, תגובת ציבור משלמי המסים תהיה חוסר היענות לדרישות הממשל, בכלל זה לדרישה לתשלום מיסים.

הסכמה זו נבחנה באמצעות התפלגות תוצאות הבחירות המקומיות. הבחירות לרשויות המקומיות כוללות את בחירת ראש העיר ומועצת העיר. לצורך עבודה זו בחרנו לבחון את תוצאות הבחירות לראשות העיר ולא את הבחירות למועצת העיר מכיוון שהבחירות למועצת העיר משקפות במידה פחותה יותר קוטביות פוליטית והבדלים בסדרי עדיפויות בניהול העיר. ההצבעה בשני פתקים מאפשרת לתושבים להצביע לראשות העיר מתוך מכלול השיקולים של ניהול העיר, ואילו למועצת העיר ניתן להצביע לרשימה שמבטאת אג'נדה צרה וספציפית (למשל, רשימת גמלאים, רשימת עולים וכדומה). ההנחה היא שההסכמה הפוליטית בין תושבי העיר לגבי אופן ניהולה תתבטא טוב יותר בהתפלגות הבחירות לראשות העיר.

ההסכמה הפוליטית נמדדה באמצעות מדד H לריכוזיות ההצבעה בבחירות. מדד H מחושב על-ידי סכום שיעורי התמיכה במועמדים השונים בבחירות בריבוע, והוא נע בין 0 ל- 1.

$$H = \sum_{i=1}^n \left(\frac{V_i}{N} \right)^2$$

כאשר: n = מספר המועמדים, V_i = מספר המצביעים למועמד, N = סך כל המצביעים בבחירות. ככל ששיעור התמיכה במועמד אחד גבוה יותר, כך מדד H שיתקבל יהיה גבוה יותר. $H=1$ משמעותו שכל המצביעים ברשות המקומית בחרו במועמד אחד לראשות העיר. אם כן, מדד H מבטא את מידת ההסכמה הקיימת בין התושבים על אופן ניהול העיר ועל סדרי העדיפויות. לצורך חישוב מדד H השתמשנו בנתוני תוצאות הסיבוב הראשון בבחירות לראשות הרשויות המקומיות שהתקיימו בשנת 2003, אשר פורסמו ע"י המפקח הארצי על הבחירות במשרד הפנים.

2.4. קשרים חברתיים בין התושבים

הקשר בין היקף הקשרים החברתיים בישוב לבין הנכונות לתשלום מסים נבחן על-ידי Knack and Keefer (1997). במחקר שביצעו בעקבות הבחירות המקומיות בארה"ב ב-1992 נמצא כי היכרות ואמון בין-אישי בין התושבים מגדילים את ההשתתפות בהצבעה ובכך מגדילים את הלגיטימציה שלה זוכה הממשל. הם הראו כי קיים קשר ישר בין האמון של התושבים כלפי המוסדות החברתיים לבין היקף הפעילות הכלכלית ואיכות השירותים הציבוריים. במחקר השוואתי בין מדינות שביצעו, נמצא כי ככל שמידת האמון של הפרטים באנשים אחרים גבוהה יותר כך גדל שיעור תשלום המסים כחוק. ממצאים אלה תואמים את אלה של Colman (1990) שלפיהם היכרות מעודדת אמון ובקהילות שרמת הניכור בהן גבוהה יחסית הפרטים אינם מעורבים בחיים הקהילתיים ולכן אינם נהנים משירותים ציבוריים בתחומים כמו חינוך, תרבות ופנאי. בשל כך הם אינם מעוניינים שתשלומי המסים יממנו אותם.

היקף הקשרים החברתיים בין תושבי הרשות המקומית עשוי להשפיע על נכונות התושבים לשלם את המסים המקומיים בשני אופנים שונים. מצד אחד קשרים חברתיים הדוקים עשויים ליצור תודעה קהילתית גבוהה וערבות הדדית. לכן, הקשרים החברתיים עשויים לשפר את גביית הארנונה. מצד שני, שיעור גבוה של קשרים חברתיים ומשפחתיים עשוי לעודד שחיתות והעדפת מקורבים הן במתן הנחות בארנונה באופן לא שוויוני והן בהפעלה סלקטיבית של אמצעי האכיפה כנגד מי שאינם עומדים בתשלומי הארנונה.

המדד אשר נבחר לבחינת היקף הקשרים החברתיים ביישוב הינו שיעור סך ההגירה, אל ומחוץ לישוב, מסך האוכלוסייה בישוב. משתנה זה מבוסס על ההנחה שככל שהאוכלוסייה בישוב קבועה יותר ושיעור ההגירה אליו וממנו נמוך יותר, כך היקף הקשרים החברתיים שנוצרים בין התושבים יהיה רחב יותר. הקשר הסיבתי יכול גם להיות הפוך, כלומר ככל שהקשרים החברתיים בין תושבי היישוב הדוקים יותר, כך רצונם ונכונותם לעבור ליישוב אחר תהיה נמוכה יותר.

בכדי לנטרל את השפעת העלייה על ההגירה לישובים יהודיים חושבה רק ההגירה אל הרשות המקומית מרשויות אחרות בארץ. הנתונים לגבי גודל היישוב ולגבי מספר המהגרים אל ומחוץ ליישוב נלקחו מתוך קובץ 'הרשויות המקומיות בישראל' של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

2.5. מגבלות הנתונים הקיימים

נרחיב מעט את הדיון במגבלות הקיימות במסד הנתונים העומד לרשותנו:

1. נתוני שיעור חיוב הארנונה כוללים הן את הארנונה למגורים והן את הארנונה לעסקים, ללא כל הבחנה ביניהם. לעומת זאת, המשתנים הכלכליים-חברתיים שנבחרו אינם מתייחסים במישרין למגזר העסקי ברשויות המקומיות אלא למאפייני משקי הבית בלבד. עניין זה חשוב בפרט להבדלים בין

ישובים יהודיים וערביים. זאת, לאור העובדה כי היקף שטחי המסחר ואזורי התעשייה בישובים ערביים קטנים באופן ניכר מאלה בישובים היהודיים.

האגף לביקורת ברשויות המקומיות במשרד הפנים דורש מהרשויות המקומיות, החל מ-2003, להציג בדוחות הכספיים פילוח של הרכב הארנונה בחלוקה לארנונה של משקי בית וארנונה אחרת⁷. אולם, בדוחות 2003 בוצע פילוח שכזה בפחות ממחצית מהישובים, וגם בהם קיים ספק לגבי סבירות הנתונים בישובים רבים. לכן, לא נעשה בעבודה זו שימוש במידע זה. נתונים מדויקים ביחס לפילוח הארנונה למגזר משקי הבית ולמגזר העסקי עשויים לשנות את תוצאות האמידות.

2. כאמור, שיעור גביית הארנונה חושב כסכום שנגבה בפועל יחסית לסך חיובי הארנונה בשטח הרשות המקומית לפני מתן הנחות ופטורים. חלק ניכר מההנחות ניתן לפי שיקול הדעת של ראשי הרשויות המקומיות. המשמעות היא שההבדלים בשיעור גביית הארנונה ברשויות מקומיות שונות מבטאים לא רק את המצב הכלכלי של תושבי הרשות, גודל האוכלוסייה ומשתנים אחרים הנכללים באמידה, אלא גם את המידה שבה המודל האקונומטרי הנאמד מטיב לשקף את מודל ההנחות שנקבע ע"י הרשויות. כך, למשל, ישנן עדויות שדווקא רשויות חזקות מבחינה כלכלית, מעניקות הנחות גדולות יותר לאוכלוסיות כגון: סטודנטים, חיילים משוחררים וגמלאים. בשל חוזקן הכלכלי יכולות אותן רשויות להעניק הנחות נדיבות יותר לאוכלוסיות מועדפות. לכן, ייתכן ונתוני שיעור גביית הארנונה מסך החיוב השנתי אינם משקפים בדיוק המרבי את יעילות הרשויות המקומיות בגבייה.

3. בעיה נוספת במשתנה המוסבר היא העובדה שהגבייה בפועל כוללת גם גביית חובות ארנונה משנים קודמות. כתוצאה מכך ייתכן כי נתוני שיעור הגבייה העומדים לרשותנו מוטים בשל הצלחה בגביית חובות משנים קודמות. בישובים שבהם נערכים מבצעי גבייה הכוללים גם מחיקה חלקית של חובות העבר, יכול שיעור הגבייה בשנה מסוימת להיות אף גבוה מ-100%. הפתרון שנמצא לבעיה זו הינו שימוש בממוצע תלת-שנתי של נתוני הגבייה. עם זאת, עדיין ייתכן כי הנתונים הקיימים מוטים בחלקם כלפי מעלה.

לאור ההבדלים הברורים בין ישובים יהודיים וערביים בכל המשתנים הנכללים באמידה הוספנו משתנה בינארי המבחין ביניהם. המשתנה קיבל את הערך 1 עבור הרשויות המקומיות הערביות (כולל הדרוזיות והצירקסיות) ו-0 עבור הרשויות היהודיות והמעורבות⁸. המקדם של משתנה זה נועד לבחון האם קיים פער בשיעור הגבייה בין הרשויות היהודיות לערביות מעבר להשפעת המשתנים המסבירים האחרים.

הערכים הממוצעים של שיעור גביית הארנונה והמשתנים המסבירים (ממוצע פשוט של נתוני הישובים) בכלל הרשויות ובחלוקה לרשויות היהודיות והערביות מופיעים בלוח 1. מההשוואה עולה כי שיעור מקבלי גמלת הבטחת הכנסה בישובים הערביים גבוה ביותר מפי שניים מהישובים היהודיים; שיעור הילדים מסדר חמישי גבוה משמעותית בישובים הערביים; המדד החברתי-כלכלי הכולל בישובים הערביים הוא שלילי בממוצע, בעוד בישובים היהודיים הוא חיובי. כלומר, המצב הכלכלי בישובים יהודיים גבוה מהממוצע, ואילו בישובים הערביים נמוך מהממוצע; נתוני מדד H המופיעים בטבלה מצביעים על כך שרמת הריכוזיות בהצבעה לראשות העיר ברשויות הערביות הייתה נמוכה באופן ניכר מזו בישובים יהודיים. כלומר, בישובים הערביים קיימת בממוצע הסכמה פוליטית נמוכה יותר לגבי אופן ניהול העיר; הישובים הערביים מתאפיינים בהיקף אוכלוסייה קטן יותר ובשיעורי הגירה נמוכים יותר. שיעור גביית הארנונה בכלל אוכלוסיית הישובים הנכללת במחקר זה עמד על 64.6%, כאשר בישובים יהודיים עמד

⁷ הארנונה האחרת כוללת ארנונה הנגבית מעסקים, מבני ציבור, שטחים חקלאיים וכל מבנה אחר שאינו מיועד למגורים.

⁸ במרבית הרשויות המעורבות רובה המכריע של האוכלוסייה הוא יהודי.

שיעור הגביה על 78.6% ואילו בישובים ערביים עמד שיעור הגבייה הממוצע על 42.7%. אם כן, שיעור גביית הארנונה בישובים יהודיים גבוה ב- 35.9 נקודות אחוז משיעור הגבייה בישובים ערביים. המשוואות נאמדו בשיטת OLS כאשר המשתנה התלוי הוא שיעור גביית הארנונה הממוצע מתוך החיוב השוטף בשנים 2000-2002.

4. תוצאות

במשוואות 1-3 בלוח 2 מוצגת השפעת המשתנים הכלכליים-חברתיים בלבד. משוואה 1 מציגה את האמידה אשר הוצגה במחקרו של ברנדר, ואילו משוואות 2 ו-3 מציגות את האמידות שבוצעו במחקר זה, כאשר באחת נכללה ירושלים במדגם ובשניה לא. ניתן לראות כי תוצאות האמידה דומות לתוצאות שהציג ברנדר. בשני המקרים עומד הפער בשיעור גביית הארנונה בישובים יהודיים וערביים, בנטרול השפעת המצב הכלכלי-חברתי, על כ- 21%-22%. שיעור ההסבר באמידתו של ברנדר גבוה יותר בשל הוספת משתנה בינארי נוסף המבחין בין ארבעת הישובים הדרוזיים בגולן לבין יתר הישובים.

המשוואה בין משוואות 2 ו-3 אינה מאששת את טענתו של ברנדר כי ירושלים היא תצפית חריגה ויש להוציאה מהמדגם. אומנם שיעור ההסבר באמידה הכוללת את ירושלים קטן במעט משיעור ההסבר באמידה ללא עיר זו, אך להערכתנו הבדל זה נובע מהיותה של ירושלים עיר בעלת מעמד סוציו-אקונומי נמוך לעומת מרבית הישובים היהודיים, בין היתר בשל האוכלוסייה החרדית הגדולה החיה בה. טענתו של ברנדר כי העיר חריגה בשל המעמד המיוחד של תושביה הערביים דורשת הוכחה. לכן, ביתר המשוואות שנאמדו נכללה גם העיר ירושלים.

באמידות לעיל ובכל יתר האמידות המוצגות בהמשך נמצא מתאם שלילי בין שיעור מקבלי הבטחת הכנסה ושיעור הילדים מסדר חמישי לשיעור גביית הארנונה. כמו-כן נמצא קשר חיובי בין המדד הכלכלי-חברתי לשיעור גביית הארנונה. תוצאות אלה עולות בקנה אחד עם ההשערה כי קיים קשר חיובי בין המצב הכלכלי של תושבי הרשות ליכולת הרשויות המקומיות לגבות את מיסיהן.

במשוואה 4 נוסף משתנה ההסכמה הפוליטית. נמצא כי קיים קשר חיובי בין הסכמה פוליטית לשיעור גביית הארנונה, אולם השפעת משתנה זה אינה מובהקת. כמו-כן לא נשללה האפשרות כי הקשר הסיבתי הינו הפוך: ייתכן כי ראשי רשויות אשר מצליחים לגבות את מסי הארנונה בשיעור גבוה זוכים בשל כך לתמיכה רחבה בבחירות, לעומת ראשי רשויות שאינם מצליחים לגבות את הארנונה בשיעור גבוה.

במשוואה 5 נבחנה השפעת שיעור ההגירה, כמדד להיקף הקשרים החברתיים בישוב, על שיעור גביית הארנונה. משתנה זה נמצא כבעל השפעה שלילית. כלומר, ככל ששיעור ההגירה גבוה יותר כך שיעור גביית הארנונה נמוך יותר. עם זאת, קיים מתאם גבוה בין משתנה ההגירה למשתנה הבינארי המבחין בין ישובים יהודיים וערביים ולכן משתנה זה לא נמצא מובהק.

במשוואות נוספות שנאמדו בשילוב משתני ההגירה וההסכמה הפוליטית וחלק מהמשתנים הכלכליים-חברתיים נמצאו תוצאות דומות.

בלוח 3 נבדקה השפעת משתנה גודל האוכלוסייה בישוב על שיעור גביית הארנונה. באמידות שתוצאותיהן מוצגות בלוח זה מופיע משתנה האוכלוסייה כמספר התושבים בכל ישוב. אנו מוצאים כי קיים קשר שלילי בין גודל האוכלוסייה לשיעור גביית הארנונה. כלומר, ככל שהאוכלוסייה בישוב גדולה יותר, כך שיעור גביית הארנונה נמוך יותר. זאת, בניגוד לטענה כי קיימים יתרונות לגודל בגביית ארנונה. עם זאת, השפעת גודל האוכלוסייה לא נמצאה מובהקת. במשוואות 2-4 מוצגות אמידות נוספות המשלבות את מכלול המשתנים המסבירים הנכללים במחקר. השפעת משתנים אלה נמצאה לא מובהקת, כאשר קיימת רמת מתאם גבוהה בין שיעור ההגירה והיקף ההסכמה הפוליטית למשתנה המבחין בין ישובים יהודיים וערביים. כמו-כן ניתן לראות כי המשתנים שנוספו בלוח 3 לא הקטינו את הפער בין שיעור גביית הארנונה בישובים יהודיים וערביים. לפי ממצאים אלה ככל הנראה פער זה נובע מגורמים אחרים, שהמודל האקונומטרי אינו נותן להם ביטוי.

בלוח 4 מוצגת אמידת השפעת גודל האוכלוסייה על שיעור הגבייה, כאשר הישובים מחולקים לחמישוני לפי לגודלם. מהמשוואות שנאמדו ניתן ללמוד כי בשני החמישוני הראשוני השפעת היקף האוכלוסייה על שיעור גביית הארנונה היא חיובית, כאשר לגבי החמישון הראשון תוצאה זו מובהקת ברמה של 5% ואילו לגבי החמישון השני התוצאה אינה מובהקת. לעומת זאת, לגבי שלושת החמישוני הגבוהים מקדמי משתנה האוכלוסייה הינם שליליים. קיים מתאם גבוה בין משתנה האוכלוסייה למשתנה הלאומי

במשוואה 5 מכיוון שמבין הישובים אשר קיבלו את הערך "1" בחמישון העליון רק שני ישובים הם ערבים (אום אל-פחם ונצרת).

התוצאות העולות מאמידת השפעת האוכלוסייה לפי חמישונים תואמות, אם כן, את תוצאות האמידה הכללית המוצגות בלוח 3. בשני המקרים נמצא מתאם שלילי בין גודל האוכלוסייה לשיעור גביית הארנונה.

באמידת גודל האוכלוסייה לפי חמישונים מצאנו אף שהתוצאה מובהקת יותר.

בלוח 5 צורף משתנה ההגירה לאמידה. גם כאן נמצא קשר שלילי בין שיעור ההגירה לשיעור גביית הארנונה, אולם קיים מתאם גבוה בינו לבין ההשתייכות הלאומית של הישובים. באמידות נוספות שבוצעו נבחנה השפעת משתנה ההסכמה הפוליטית על שיעור הגבייה בחלוקה לחמישונים, בנפרד ובצירוף שיעור ההגירה. התוצאות שהתקבלו לא היו שונות באופן מהותי.

5. סיכום ומסקנות

עבודה זו בחנה את השפעתם של שלושה משתנים על שיעור גביית הארנונה ברשויות המקומיות בישראל: גודל האוכלוסייה, ההסכמה בין התושבים על ההנהגה הפוליטית והיקף הקשרים החברתיים. השפעת גודל האוכלוסייה נבחנה הן באמצעות אמידת השפעת גודל האוכלוסייה המדויק בכל ישוב והן באמצעות חלוקת הישובים לחמישונים ע"י יצירת חמישה משתנים בינאריים. הממצא המרכזי העולה מהמחקר הינו כי האמידות לא מאששות את הסברה לפיה קיימים יתרונות לגודל בגביית ארנונה. האמידות מצביעות דווקא על קשר שלילי, אם כי לא בהכרח מובהק, בין גודל היישוב להצלחה בגביית חיובי הארנונה. ממצא זה מעמיד בספק את יעילות המהלך לאיחוד רשויות מקומיות, לפחות מהיבט אחד של פעילותן הכלכלית: הצלחתן לגבות את מיסי הארנונה המקומיים ממשקי הבית והעסקים המצויים בשטחן.

משתנה נוסף שנבחן הינו היקף הקשרים החברתיים בישוב, אשר יוצג ע"י שיעור ההגירה אל ומחוץ לישוב. לא נמצא קשר מובהק בין משתנה זה לשיעור גביית הארנונה. עם זאת, ייתכן כי שיעור ההגירה אינו אינדקסור מספק לכמות ואיכות הקשרים החברתיים והמשפחתיים בין התושבים. הגירה של תושבים מיישוב ליישוב עשויה להיות מושפעת מגורמים תרבותיים, דתיים ואחרים אשר המודל האקונומטרי לא נתן להם ביטוי.

כמו-כן נבדקה השפעת משתנה מידת ההסכמה בין התושבים על ההנהגה הפוליטית של הרשות המקומית. משתנה זה נבחן באמצעות מדד H לריכוזיות ההצבעה בבחירות לראש הרשות המקומית בשנת 2003. בהתאם להשערותנו, נמצא קשר חיובי בין משתנה זה לשיעור גביית הארנונה, אולם הוא נמצא בלתי מובהק. חוסר המובהקות נובע במידה רבה ממתאם גבוה הקיים בין ההסכמה הפוליטית לחלוקת הישובים על בסיס לאומי, וכן לשיעורי ההגירה של הישובים. נראה כי המשתנה הלאומי הבינארי דוחק את שני המשתנים האחרים.

ככלל, מתוך האמידות שביצענו עולה כי המשתנים הבלתי תלויים אשר נכללו במחקר זה אינם משפרים את ההסבר לפערים הקיימים בשיעור גביית הארנונה בין ישובים שונים, ובפרט בין ישובים יהודיים וערביים.

התוצאות המוצגות במחקר זה כפופות למגבלות הנתונים אשר עמדו לרשותנו. חוסר ההבחנה בין נתוני גביית הארנונה ממשקי בית לנתוני הגבייה מהמגזר העסקי והציבורי מקשה על אמידת ההבדלים בין שיעורי גביית הארנונה בישובים יהודיים וערביים, בעיקר לאור העובדה שלא ניתן לבחון את היקף הארנונה הנגבית ממשקי בית וארנונה הנגבית מעסקים בישובים יהודיים וערביים. הבחנה זו הינה הכרחית לאור ההבדלים הניכרים בהיקף אזורי המסחר והתעשייה בין ישובים יהודיים וערביים. ייתכן כי בשנים הקרובות, לאחר שתשופר איכות הדיווח של הרשויות המקומיות על נתונים אלה, לפי דרישת משרד הפנים, ניתן יהיה לבצע אמידה מדויקת יותר של המודל האקונומטרי שהוצג כאן.

נתוני גביית הארנונה אינם נותנים ביטוי להבחנה בין הנחות אשר ניתנות ע"י הרשויות המקומיות בתוקף חוק, לעומת הנחות שהנהגת הרשות מחליטה לתת בתוקף סמכותה ולפי שיקול דעתה. מכיוון שמידע זה אינו נמצא, ייתכן כי ההבדלים בשיעור גביית הארנונה בין הישובים ובפרט בין ישובים יהודיים לערביים נובעים מכך שהמודל הנאמד אינו מטיב לשקף את מודל הנחות שנקבע בחוק.

ביבליוגרפיה

- בן-אליא, נ., (1999) "המימון הממשלתי והמשבר הכספי ברשויות המקומיות בישראל", מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.
- ברנדר, ע., (2005) "הנעה עצמית או ניכור כתגובה לקיפוח: גיוס משאבים מקומיים לשיפור השירותים הציבוריים במגזר הערבי בישראל כמבחן", סדרת מאמרים לדיון 2005.01, בנק ישראל - מחלקת המחקר.
- ברנדר, ע., (2003) "השפעת ביצועי התקציב על תוצאות הבחירות לרשויות המקומיות בישראל, 1989 עד 1998", סקר בנק ישראל 75, 113-136.
- המפקח הארצי על הבחירות, תוצאות הבחירות המקומיות 2003, ערך: אבי דיסקין, הוצאת מגי בע"מ.
- יוסטמן, מ. וספיבק, א., (2001), "דינמיקה סוציו-כלכלית של רשויות מקומיות", רבעון לכלכלה, 4 (דצמבר), 572-606.
- לשכה מרכזית לסטטיסטיקה, הרשויות המקומיות בישראל (2000, 2001, 2002).
- נבון, ג., (2005) "הדינמיקה התקציבית ברשויות המקומיות", סדרת מאמרים לדיון 2005.06, בנק ישראל - מחלקת המחקר.
- רזין, ע., (1998), "פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל 1972-1995", מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.
- רזין, ע., (1999), "פערים תקציביים בין רשויות מקומיות ערביות ליהודיות: האם הצטמצם הפער", מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.

Alesina, A., Devleschawuer, A., Easterly, W., Kurlat S. & Wacziarg, R. (2003) "Fractionalization", Journal of Economic Growth, 8: 94-155.

Alt, J. E., (1983), "The Evolution of Tax Structures", Public Choice, 41:181-222.

Benabou, R., (1996) "Heterogeneity, Stratification and Growth: Macroeconomic Implications of Community Structure and Social Finance", American Economic Review' 136: 584-609.

Cheibub, J. A., (1998), "Political Regimes and the Extractive Capacity of Governments: Taxation in Democracies and Dictatorships", World Politics, 50(3): 349-376.

Coleman, J., (1990) "Foundation of Social Theory", Harvard University Press, Cambridge MA.

Crockett, D., Grier, S., & Williams, J. A., (2003), "Coping with Marketplace Discrimination: An Exploration of the Experience of Black Men", Academy of Marketing Science Review, 4.

Knack, S. & Keefer, P. (1997) "Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation", The Quarterly Journal of Economic, 112: 1251-1288.

Levi, M., (1998) "Of Rule and Revenue", Berkley: University of California Press.

Martins, M.R. (1995), "Size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation: A Cross-European", Environment and Planning C: Government and Policy 13: 441-458.

לוח 1 – ממוצע המשתנים ברשויות היהודיות והערביות בישראל לשנים 2002 – 2000⁹

ערביות	יהודיות	כל הרשויות	
76	118	194	מספר הרשויות
0.127	0.056	0.084	שיעור מקבלי הבטחת הכנסה
0.320	0.138	0.209	שיעור הילדים מסדר חמישי ומעלה
-0.857	0.480	-0.044	מדד חברתי-כלכלי
0.397	0.446	0.428	ריכוזיות ההצבעה לראש הרשות (מדד H)
0.022	0.097	0.068	שיעור ההגירה
10,792	42,982	30,371	אוכלוסייה
0.427	0.786	0.646	שיעור גביית הארנונה מתוך החיוב השוטף

⁹ כל המשתנים מחושבים כממוצע אריתמטי של הרשויות השייכות לקבוצה.

לוח 2 – השפעת משתנים כלכליים-חברתיים על שיעור גביית הארנונה

	5	4	3	2	1	
						תוצאות מחקרו של ברנדר ללא ירושלים עם ירושלים
קבוע	0.831	0.832	0.828	0.829	0.821	
	(27.362)***	(21.848)***	(37.478)***	(37.471)***	(34.699)***	
ישוב ערבי	-0.211	-0.212	-0.208	-0.210	-0.225	
	(7.444)***	(8.383)***	(9.640)***	(9.679)***	(10.364)***	
ישוב דרוזי בגולן	-	-	-	-	0.355	
					(17.202)***	
אחוז מקבלי הבטחת הכנסה	-0.504	-0.543	-0.501	-0.51	-0.460	
	(3.287)***	(3.021)***	(3.304)***	(3.355)***	(2.396)**	
ילדים מסדר חמישי	-0.270	-0.317	-0.272	-0.265	-0.213	
	(3.615)***	(3.685)***	(3.724)***	(3.593)***	(2.767)***	
מדד חברתי כלכלי	0.049	0.038	0.049	0.049	0.048	
	(2.991)***	(1.691)*	(2.999)***	(2.996)***	(3.319)***	
הסכמה פוליטית	-	0.022	-	-	-	
		(0.358)				
הגירה	-0.030	-	-	-	-	
	(0.135)					
	0.766	0.773	0.766	0.767	0.792	R ² Adjust
סטיית התקן של הרגרסיה ממוצע המשתנה התלוי	0.108	0.109	0.108	0.109	0.0953	
משתנה F מובהקות משתנה F	0.646	0.649	0.645	0.646	0.669	
	126.715	107.684	159.216	159.212	138.407	
	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	
מספר תצפיות	194	157	194	193	184	

* מובהק ברמה של 10 אחוזים. ** מובהק ברמה של 5 אחוזים. *** מובהק ברמה של אחד.

לוח 3 – השפעת גודל האוכלוסייה על שיעור הגבייה

4	3	2	1	
0.838	0.837	0.841	0.833	קבוע
(18.204)***	(21.749)***	(26.449)***	(36.900)***	
-0.219	-0.218	-0.221	-0.213	ישוב ערבי
(6.655)***	(8.367)***	(7.427)***	(9.640)***	
				אחוז מקבלי
-0.541	-0.541	-0.497	-0.490	הבטחת הכנסה
(2.981)***	(3.005)***	(3.242)***	(3.227)***	
				ילדים מסדר
-0.314	-0.315	-0.266	-0.272	חמישי
(3.593)***	(3.653)***	(3.242)***	(3.717)***	
				מדד חברתי
0.038	0.039	0.049	0.049	כלכלי
(1.931)*	(1.937)***	(2.991)***	(2.998)***	
-1.21E-07	-1.20E-07	-1.39E-07	-1.29E-07	אוכלוסייה
(0.933)	(0.342)	(1.102)	(1.046)	
0.022	0.022	-	-	הסכמה פוליטית
(0.368)	(0.712)	-	-	
-0.009	-	-0.087	-	הגירה
(0.038)	-	(0.379)	-	
0.772	0.773	0.765	0.766	R ² Adjust
				סטיית התקן של
0.109	0.109	0.109	0.108	הרגרסיה
				ממוצע
0.649	0.649	0.646	0.646	המשתנה התלוי
76.487	89.833	105.918	127.655	F משתנה
				מובהקות
0.000	0.000	0.000	0.000	F משתנה
157	157	194	194	מספר התצפיות

* מובהק ברמה של 10 אחוזים. ** מובהק ברמה של 5 אחוזים. *** מובהק ברמה של אחוז אחד.

לוח 4 – השפעת גודל האוכלוסייה בחלוקה לחמישונים על שיעור הגבייה

5	4	3	2	1	
0.830	0.837	0.834	0.827	0.821	קבוע
(35.692)***	(36.572)***	(37.586)***	(37.319)***	(37.290)***	
-0.210	-0.215	-0.202	-0.211	-0.221	ישוב ערבי
(9.274)***	(9.708)***	(9.290)***	(9.703)***	(10.054)***	
					אחוז מקבלי הבטחת
					הכנסה
-0.493	-0.465	-0.520	-0.494	-0.413	
(3.191)***	(3.026)***	(3.439)***	(3.256)***	(2.683)***	
-0.276	-0.287	-0.268	-0.283	-0.299	ילדים מסדר חמישי
(3.705)***	(3.890)***	(3.688)***	(3.832)***	(4.088)***	
0.049	0.046	0.049	0.049	0.043	מדד חברתי כלכלי
(2.978)***	(2.763)***	(3.000)***	(2.951)***	(2.6150)***	
-	-	-	-	0.050	חמישון 1
-	-	-	-	(2.406)**	
-	-	-	0.021	-	חמישון 2
-	-	-	(1.068)	-	
-	-	-0.035	-	-	חמישון 3
-	-	(1.785)*	-	-	
-	-0.0276	-	-	-	חמישון 4
-	(1.351)	-	-	-	
-0.006	-	-	-	-	חמישון 5
(0.268)	-	-	-	-	
0.766	0.767	0.769	0.766	0.772	R ² Adjust
					סטיית התקן של
0.109	0.108	0.108	0.108	0.107	הרגרסיה
					ממוצע המשתנה
0.646	0.646	0.646	0.646	0.646	התלוי
126.761	128.295	129.482	127.896	131.760	משתנה F
0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	מובהקות משתנה F
194	194	194	194	194	מספר התצפיות

* מובהק ברמה של 10 אחוזים. ** מובהק ברמה של 5 אחוזים. *** מובהק ברמה של אחוז אחד.

לוח 5 – השפעת גודל האוכלוסייה בחלוקה לחמישוניים וההגירה על שיעור הגבייה

	5	4	3	2	1	
קבוע	0.834 (25.934)***	0.842 (26.909)***	0.834 (27.572)***	0.830 (27.293)***	0.831 (27.715)***	
ישוב ערבי	-0.213 (7.133)***	-0.220 (7.574)***	-0.202 (7.079)***	-0.213 (7.515)***	-0.230 (7.923)***	
אחוז מקבלי הבטחת הכנסה	-0.496 (3.185)***	-0.469 (3.027)***	-0.520 (3.406)***	-0.497 (3.241)***	-0.419 (2.709)***	
ילדים מסדר חמישי	-0.273 (3.611)***	-0.284 (3.770)***	-0.268 (3.607)***	-0.280 (3.722)***	-0.292 (3.931)***	
מדד חברתי כלכלי	0.049 (2.969)***	0.046 (2.753)***	0.049 (2.992)***	0.049 (2.943)***	0.043 (2.597)***	
הגירה	-0.04 (0.178)	-0.054 (0.808)	-0.001 (0.996)	-0.032 (0.448)	-0.106 (0.478)	
חמישון 1	-	-	-	-	0.051 (2.445)**	
חמישון 2	-	-	-	0.021 (1.066)	-	
חמישון 3	-	-	-0.035 (1.774)*	-	-	
חמישון 4	-	-0.028 (1.363)	-	-	-	
חמישון 5	-0.006 (0.291)	-	-	-	-	
R ² Adjust	0.764	0.766	0.767	0.766	0.771	סטיית התקן של
הרגרסיה	0.109	0.108	0.108	0.108	0.107	ממוצע המשתנה התלוי
F	0.646	0.646	0.646	0.646	0.646	משתנה F
F	105.096	106.387	107.328	105.863	109.387	מובהקות משתנה F
F	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	מספר תצפיות
F	194	194	194	194	194	

* מובהק ברמה של 10 אחוזים. ** מובהק ברמה של 5 אחוזים. *** מובהק ברמה של אחוז אחד.