

יניב ריינגוורץ

איחודי רשויות והשפעתם התקציבית

עדויות מאיחוד הרשויות של שנת 2003

מחקרי פלורסהיימר

האוניברסיטה העברית בירושלים

מחקרי פלורסהיימר
המכון ללימודים עירוניים ואזוריים
האוניברסיטה העברית בירושלים

**איחודי רשויות מקומיות
והשפעתם התקציבית:
עדויות מאיחוד הרשויות של שנת 2003**

יניב ריינגורץ

ירושלים, אוגוסט 2011

Floersheimer Studies
The Institute of Urban and Regional Studies
The Hebrew University of Jerusalem

**Municipal Amalgamations and their Fiscal Impacts:
Evidence from the 2003 Amalgamation Reform**

Yaniv Reingewertz

עורכת אחראית: שונמית קרין

הדפסה: דפוס אחוה

פרסום מס' 1/79 Publication No.

ISSN 0792-6251

© 2011 מחקרי פלורסהיימר

האוניברסיטה העברית בירושלים

office@fips.org.il

www.fips.org.il

על המחבר

יניב ריינגוורץ הינו דוקטורנט לכלכלה באוניברסיטה העברית, העוסק בכלכלה פוליטית ובכלכלת השלטון המקומי.

על המחקר

בשנת 2003 בוצעה בישראל תוכנית לאיחוד רשויות מקומיות, שבמסגרתה בוצעו 11 איחודים של 23 רשויות מקומיות. מחקר זה בא לבדוק את התוצאות התקציביות של איחודי הרשויות, ובפרט האם האיחודים אכן הביאו לניצול יתרונות לגודל. ממצאי המחקר מעידים כי איחודי הרשויות הביאו לירידה של כ-7% בהוצאות הרשויות המקומיות אשר אוחדו. עיקר החיסכון התבטא בצמצום הוצאות הפעולות המוניציפליות. בד בבד, לא נצפה שינוי בהכנסות הרשויות המאוחדות, וישנן עדויות חלקיות לעלייה בחוב של רשויות אלו. כמו כן, לא התגלתה השפעה לרעה של האיחוד על רמת השירותים המוניציפליים המסופקים לתושבי הרשויות המאוחדות. ממצאים אלו אינם משתנים גם לאחר ביצוע מגוון של בדיקות רגישות, כולל האפשרות שמשרד הפנים בחר לאחד רשויות מקומיות במצב כלכלי רעוע.

על מחקרי פלורסהיימר

מחקרי פלורסהיימר באוניברסיטה העברית בירושלים פועל כחידת מחקר במסגרת המכון ללימודים עירוניים ואזוריים וממשיך את עבודתו של מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות שפעל בירושלים משנת 1991, הודות ליזמתו ולתמיכתו רבת השנים של ד"ר סטיבן ה' פלורסהיימר.

מחקרי פלורסהיימר מפרסם מחקרים בתחום חברה, מרחב וממשל – בפרט במכלול ההיבטים הנוגעים לעולם השלטון המקומי והממשל המקומי, ובהם סוגיות של תכנון ופיתוח ברמה העירונית והאזורית, כולל סוגיות הנוגעות לתכנון ולפיתוח ביישובים הערביים בישראל ולקשרי הגומלין שבין המדינה והאוכלוסייה היהודית לאוכלוסייה הערבית-הפלסטינית הישראלית בתחומי התכנון והפיתוח. כל המחקרים זמינים באתר האינטרנט לכל דורש. בראש היחידה עומד פרופ' ערן רזין מן המחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים.

תודות

ברצוני להודות לאסטבן קלור, ערן רזין, שאול לאך, מיכאל בינשטוק, אבי בן בסט, מומי דהן, אורן לווינטל, שרית וייסברוד, אמנון שרייבר, דני ספירו, עדי שני, ועוד סטקלוב על הערותיהם המועילות. ברצוני להודות לדודי ספיר, לילי פיינטוך ויובל לוי ממשרד הפנים על הסיוע בקבלת ובעיבוד הנתונים.

מחקרי פלורסהיימר
האוניברסיטה העברית בירושלים

רשימת פרסומים על ממשל ופיתוח מקומי, משנת 1998

- ערן רזין, פּערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל, 1998
- ערן פייטלסון ואורי ברשישת, התפשטות היזמות הפרטית בקרקע ציבורית, 1998
- מארק רוזנטראוב וערן רזין, ממשל מטרופוליני ופיתוח: לקחים מאינדיאנפוליס, 1998
- נחום בן-אליא, הפרטת תשתיות מים וביוב: בין יוזמה מקומית למדיניות ממלכתית, 1998
- עמירם גונן (עורך), ממשל ופיתוח מקומי: סוגיות והצעות של מדיניות, 1998
- נחום בן-אליא, משבר הרשויות המקומיות בישראל (נייר עמדה), 1998
- דניאל פלזנשטיין, ההימור המקומי הגדול: קזינו ככלי לפיתוח כלכלי מקומי בישראל, 1999
- רחל אלתרמן, בין הפרטה להמשך הבעלות הלאומית: מדיניות קרקע עתידית לישראל, 1999
- ערן רזין, פּערים תקציביים בין רשויות מקומיות קטנות לגדולות, 1999
- יצחק שגל, עובדים זרים בדרום תל אביב-יפו, 1999
- אברהם דיסקין ואבי עדן, הבוחר הרציונלי בבחירות המקומיות בישראל, 1999
- נחום בן-אליא, המימון הממשלתי והמשבר הכספי ברשויות המקומיות בישראל, 1999
- ערן רזין, פּערים תקציביים בין רשויות מקומיות ערביות ליהודיות, האם מצטמצם הפער?, 2000
- נחום בן-אליא, "קופת התכנון" – הפיסקליזציה של התכנון והפיתוח ברשויות המקומיות, 2000
- ערן רזין ואנה חזן, הליכים לשינוי תחומי שיפוט מוניציפליים: דמוקרטיה מקומית לעומת שליטה מלמעלה, 2000
- דני פלזנשטיין, יחסים חוצי גבולות ופיתוח כלכלי מקומי: הקזינו בטאבה והעיר אילת, 2000
- נחום בן-אליא, אזור החינוך בישראל: זה רגולציה, דמוקרטיזציה ואחריות מוגברת, 2000
- אברהם דיסקין, ימי ירושלים האחרונים: הדמוקרטיה הישראלית החדשה, 2001
- גדליה אורבך, יחסי שלטון מרכזי ומקומי בישראל: בראי קרוואנים ומגורונים, 1992-2001, 2001
- ערן רזין ואנה חזן, שינויי גבולות מוניציפליים והרשויות המקומיות הערביות, 2001
- ערן רזין, פּערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל בשנת 2000: יציבות ותמורות בתקופה של תהפוכות פוליטיות, 2002
- יצחק שגל ומיכאל אלכסנדר, מדיניות עירונית כלפי מהגרי עבודה: לקחי המקרה של תל אביב-יפו, 2002
- לביאה אפלבוים, יחסי הגומלין בין המועצה האזורית והוועד המקומי: הסתגלות הדדית בסביבה משתנה, 2002
- ערן רזין, רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לבזוז, בין מסורתיות למודרניות, 2003
- שלמה חסון ומאיה חושן, המבנה החברתי-המרחבי של מטרופולין תל אביב, 2003
- אלי אברהם, קידום ושיווק ערים בישראל, 2003
- ערן רזין, עמדה: כיצד להבטיח איחוד רשויות מקומיות, 2003
- נחום בן-אליא, הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל, 2004
- גלעד רוזן וערן רזין, המרוץ אחר המכללה: תחרות בין רשויות מקומיות בישראל על מוסדות להשכלה גבוהה, 2004

- לביאה אפלבוט ואנה חזן, שיתוף פעולה בין רשויות קטנות בישראל – לקחים לישראל, 2005
- נחום בן-אליא, רשות נתונה: אופציות לעיצוב שלטון מקומי חדש, 2005
- ערן רזין ואנה חזן, חלוקת העושר המוניציפלי בישראל: צמצום פערים בהכנסות הרשויות מקומיות, 2006
- נחום בן-אליא, מסגרות אזוריות על-מוניציפליות למתן שירותים בישראל, 2006
- נחום בן-אליא, מסל שירותים לשירותי ליבה: הרחבת האחריות המיניסטריאלית של משרד הפנים, 2006
- יצחק דהן, תרבויות פוליטיות בערי הפיתוח, 2006
- שלמה חסון, הגירעון בדמוקרטיה המקומית: דמוקרטיה למראית עין?, 2006
- ערן רזין, חלוקה מחדש של הכנסות הרשויות המקומיות: הסדרים כספיים ושינויים טריטוריאליים, 2006
- נחום בן אליא, החוליה החסרה: שלטון אזורי בישראל, 2007
- שלמה חסון (עורך), Jerusalem in the Future: The Challenge of Transition, 2007
- עמירם גונן, ירושלים – התחזקות בהתחברות, 2007
- ערן רזין, החייאת מרכזי ערים ופיתוח מוקדי מסחר ברשויות המקומיות, 2007
- אסמהאן מסרי-חרזאללה, ירושלים כיעד להגירה פנימית של צעירות פלסטיניות, 2008
- עמירם גונן, חיבור ירושלים לכלכלה הגלובלית באמצעות ההשכלה הגבוהה, 2008
- משה דרור, שיתוף הציבור בנושאי תרבות מנקודת ראות של מקבלי ההחלטות: המקרה של אשדוד, 2008
- רון הורן, פערים בין רשויות מקומיות בנטל הארנונה למגורים: ניתוח מגמות ופרספקטיבה בין-לאומית, 2008
- אנה חזן וערן רזין (עורכים), חיוב אישי בשלטון המקומי, 2008
- סיגל רסיס ולביאה אפלבוט, השלטון המקומי הכפרי בישראל בראי המשפט, 2009
- יצחק דהן, מנהיג מקומי: מכניזם של שינויי עומק בפריפריה; ירוחם, 2006-1983, 2009
- אביאל ילינק, לקראת ניהול משותף של מרכזי ערים: מרכז העיר של ירושלים, 2009
- איתי בארי, הבראת רשויות מקומיות כושלות בישראל: מבט משווה לאור הניסיון האנגלי, 2009
- תומר אש וערן פייטלסון, דינוי ועדת נסים כצוהר לתהליך היזמות בקרקע הציבורית בישראל, 2009
- נחום בן-אליא, משק המים התאגידי החדש: האם הרפורמה הוכרעה?, 2009
- פרלה אייזנקנג-קנה, יצירתיות עירונית: אפקטיביות ניהולית ופתיחות דמוקרטית, 2010
- גדליה אורבך ועירא שרקנסקי, תכנון ופוליטיקה בירושלים, 2010
- מריק שטרן, בשדות זרים: דפוסי אינטראקציה במתחמי מסחר מעורבים בירושלים, 2010
- צפרייר גדרון ואיתי פישהנדלר, מדע, מדיניות ואי ודאות: תפקידם של מדענים בעיצוב מדיניות סביבתית בישראל, 2010
- ערן רזין (עורך), תכנון ארצי, מחוזי ומטרופוליני בישראל: קובץ לזכרו של פרופ' אריה שחר, 2010
- יצחק דהן, באר שבע: פיתוח כלכלי ותרבות פוליטית, 2011
- יניב ריינגוורץ, איחודי רשויות מקומיות והשפעתם התקציבית: עדויות מאיחוד הרשויות של שנת 2003, 2011

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה מאתר האינטרנט

www.fips.org.il

תוכן העניינים

7	1. מבוא
10	השלכות נוספות של האיחוד
11	2. נתונים
11	תוכנית איחודי הרשויות
12	תיאור כמותי של הנתונים
19	3. מתודולוגיה אקונומטרית
23	4. תוצאות
32	5. סיכום ומסקנות
33	מקורות
36	נספח א': רשימת הרשויות שאוחדו בשנת 2003

1. מבוא

הסוגיה של איחוד רשויות מקומיות נוגעת לשאלות חשובות בכלכלה ציבורית; גודלם האופטימלי של ערים ומחוזות, וקיומם של יתרונות לגודל באספקת שירותים ציבוריים הינן שתיים משאלות אלו. משרד הפנים הישראלי דוגל בביצוע איחודי רשויות, כאשר תוכנית האיחוד המשמעותית ביותר בוצעה בשנת 2003. ישראל אינה חריגה במדיניות זו, ולמעשה, מאז מלחמת העולם השנייה רובן המכריע של המדינות המפותחות ביצעו לפחות רפורמה אחת של איחודי רשויות. הדוגמאות הבולטות בהקשר זה הינן קנדה, שבדיה, דנמרק ויפן. דנמרק, לדוגמה, ביצעה בשנת 2007 רפורמה מקיפה במבנה השלטון המקומי והפחיתה את מספר הרשויות המקומיות מ-271 ל-98 (Blom-Hansen, 2009). על אף שמדיניות איחוד הרשויות הינה נפוצה, קיימים יחסית מעט מחקרים הבודקים את יעילותה, ורובם מסיקים כי אין בהליך כדי לשפר את המצב התקציבי של הרשויות שאוחדו (Bish, 2001; Dollery, Byrnes and Crase, 2007; Sancton, 1996; Rouse and 2009; Hinnerich 2009; Jordahl and Liang, 2009; Putterill, 2005; Hanes, 2003). ברם, רובם מתבססים על סטטיסטיקה תיאורית, ואינם מלווים בנימוחים אמפיריים.¹ בנוסף, ישנן גם עדויות כי לאיחוד רשויות מקומיות השפעה תקציבית חיובית (Luchinger and Stutzer, 2002). לפיכך, מכיוון שהעדויות אינן חד משמעיות ועקב מיעוט העדויות יש הגורסים כי השפעת האיחוד על המצב התקציבי אינה ברורה (Vojnovic, 2000; Fox and Gurley, 2006).

מאמר זה ינסה לגשר על הפער בין המדיניות הציבורית, הדוגלת באיחודי רשויות, לבין המחקרים האקדמיים, אשר גורסים כי איחוד רשויות הינו צעד שיעילותו מוטלת בספק. המאמר יעשה שימוש בתוכנית איחודי הרשויות שבוצעה בשנת 2003, וינתח את ההבדלים בין הרשויות שאוחדו לבין אלו שלא אוחדו, תוך שימוש בשיטת "הפרשי הפרשים" (Difference in Differences).

¹ שני יוצאי דופן הינם המחקרים של Jordahl and Liang (2009) ושל Hinnerich (2009). אולם, הם עוסקים בתקופה הקודמת לאיחוד, שאינה במוקד מאמר זה. הם מוצאים כי הכרזה על תוכנית לאיחוד רשויות נותנת תמריץ לרשויות שמתאחדות להגדיל הוצאות (ועקב כך להגדיל חובות) בתקופה שלפני האיחוד, עקב תופעת "הבריכה המשותפת" (common pool problem). המחקרים אינם מדווחים על תוצאות האיחוד ועל מצבן התקציבי של הרשויות לאחרי.

תוכנית איחודי הרשויות הייתה חלק מתוכנית הייצוב ("התוכנית להבראת כלכלת ישראל"), שננקטה בשנת 2003 כתגובה למיתון ששרר במשק באותה העת. מטרת התוכנית הייתה לנצל את קיומם של יתרונות לגודל באספקת שירותים מוניציפליים על ידי איחודי רשויות. הרפורמה נכפתה על הרשויות המקומיות על ידי השלטון המרכזי, אך בעוד התוכנית המקורית כללה 33 איחודים, הרי שרק 12 איחודים (המורכבים מ-27 רשויות) אושרו על ידי הכנסת, כאשר אחד מהם פורק כמה חודשים אחר כך בחקיקה של הכנסת.

הניתוח של השפעת איחודי הרשויות על מצבן התקציבי מתבצע תוך שימוש במתודולוגיה בשם "הפרש-ההפרשים", ועושה שימוש בנתוני כלל הרשויות המקומיות בישראל עבור השנים 1999-2009. התוצאות מראות כי האיחודים הביאו לירידה של כ-7% בהוצאות של הרשויות שאוחדו. מלבד זאת, נבדק האם הירידה בהוצאות הביאה לירידה ברמת השירותים המסופקים לאזרח על ידי הסתכלות על מספר משתנים תוצאתיים, כלומר משתנים שמושפעים מרמת השירותים. כך לדוגמה, נבדק באם תוצאות התלמידים במערכת החינוך הושפעו לרעה כתוצאה מאיחוד הרשויות. לא נמצאו עדויות להתדרדרות ברמת השירותים.

עוד סוגיה איתה מתמודד מחקר זה הינה האפשרות שהתוצאות מוטות מכיוון שהרשויות שאוחדו לא נבחרו באקראי, וכי פקידי משרד הפנים בחרו לאחד רשויות כושלות, או רשויות שהונהגו על ידי ראשי רשות כושלים. במקרה זה עשוי השיפור במצב התקציבי לאחר האיחוד לנבוע לא מהאיחוד עצמו אלא מהאפשרות שראש הרשות הכושל כבר אינו בתפקידו. כדי להתמודד עם אפשרות זו, המחקר עושה שימוש בקבוצת ביקורת נוספת מכלל הרשויות שלא אוחדו. לבד מן ההשוואה של הרשויות שאוחדו עם כלל הרשויות שלא אוחדו, מתבצעת השוואה גם בין הרשויות שאוחדו לרשויות ש"כמעט ואוחדו". רשויות אלו, 52 במספר, נבחרו על ידי משרד הפנים כמועמדות לאיחוד, אך לא נכללו ברפורמה הסופית שהוכרעה בכנסת. הרשויות ש"כמעט ואוחדו" עשויות להיות דומות יותר במאפייניהן לרשויות שאוחדו. הואיל ומשרד הפנים בחר גם בהן כמועמדות לאיחוד, ניתן להשוות אותן לרשויות שאוחדו מבלי לחשוש שהבחירה של משרד הפנים גורמת להטיה בתוצאות. תוצאות המחקר נשארות ללא שינוי גם כאשר אנו מתקנים עבור האפשרות של הטיה עקב בחירה לא אקראית של הרשויות.

סקירת הניסיון הבינלאומי מראה, כי מטרה מרכזית של רוב הרפורמות של איחודי הרשויות הייתה להפנים יתרונות לגודל (Fox and Gurley, 2006). כאשר ישנם יתרונות לגודל, לרשויות גדולות יהיו עלויות נמוכות יותר לתושב, בעוד ההכנסות לתושב אינן אמורות להשתנות. לפיכך, לאחר איחוד רשויות, הרשות המאוחדת תתנהל באופן יעיל

יותר, עקב הפנמת היתרונות לגודל. היא תוכל להפחית עלויות ובה בעת להפחית את מסי הארנונה, וזאת מבלי לפגוע ברמת השירותים לתושב. לחילופין, הרשות תוכל לשמור על אותה רמת הוצאות, אך להציע מגוון שירותים רחב יותר לתושבים. מלבד זאת, ברשות גדולה יותר תפקודם של עובדי הרשות עשוי להיות מקצועי יותר. זאת מכיוון שרשות גדולה יותר עשויה להיות מסוגלת להציע שכר גבוה יותר וכך למשוך עובדים איכותיים יותר. כמו כן, הירידה במספר הרשויות הכולל עשויה להביא לפיקוח יעיל יותר של עובדי משרד הפנים על ההתנהלות של הרשויות המקומיות (Fox and Gurley, 2006).

הפנמה של יתרונות לגודל מניחה שיתרונות אלו אכן קיימים. קיימת ספרות רחבה המספקת תימוכין לסברה זו (ראה למשל: Callan and Thomas, 2001 יתרונות לגודל באיסוף אשפה, Duncombe and Yinger, 1993 בשירותי כבאות, Kraus, 1988 בתחזוקת כבישים, Farsi et al., 2007 ובתחבורה הציבורית ו-De Boer, 2004 ספריות). ברם, יש הטוענים כי יתרונות לגודל מתמצים לאחר סף מסוים, שמעבר לו עשויות העלויות לתושב אף לעלות (Rocaboy, 2007; Solle-Olle and Bosch, 2005; Breunig and Rocaboy, 2008). השפעות שליליות של גודל הרשות עשויות לנבוע מגודש (ראה: Reiter and Weichenrieder, 1997 בסקירתם של הספרות על השפעות עומס ברמה המקומית), כמו גם מגידול לא פרופורציונלי במנגנון הניהול ובבירוקרטיה. אחרים טוענים כי אין קשר בין עלויות לבין גודל הרשות, כלומר שיתרונות לגודל כלל לא קיימים (ראה: Bodkin Gyimah-Brempong, 1987 Dreksen, 1988; and Conklin, 1971 לגבי תחנות משטרה).

יש להזכיר כי איחודי רשויות אינם הדרך היחידה להפנמת יתרונות לגודל, ועוד אפשרות היא הקמת איגוד ערים. איגוד ערים הינו צורה של שיתוף פעולה לפיו שירות מסוים ניתן במרוכז למספר רשויות. איגודים כאלה קיימים בישראל בעיקר בתחומי הביוב, שירותי איכות הסביבה ושירותי כבאות. לאורך תקופת המדגם (1999-2009) לא חלו שינויים ניכרים במספרם או בפעילויותיהם של איגודי ערים אלו. למעשה, רק איגוד ערים אחד נוסד במשך תקופת המדגם, והוא איגוד ערים דרום השרון המזרחי, אשר מטפל בביוב באזור זה. הניתוח האקונומטרי המוצג להלן אינו מושפע מהכללתו של איגוד ערים זה באמידה.

גם אם ישנם יתרונות לגודל עבור הרשויות המועמדות לאיחוד, האיחוד לא בהכרח יביאם לידי ביטוי. הסיבה לכך היא שהפנמת יתרונות לגודל מחייבת שינויים מוסדיים, דוגמת איחוד אגפים, פיטורי עובדים וכדומה. שינויים מוסדיים אלו אינם קלים לביצוע ועשויים שלא להתבצע בטווח הקצר, ואולי אף לא בטווח הארוך. כך לדוגמה, הסכמי עבודה עשויים להקשות על שינויים במצבת כוח האדם. לכן, מטרת המחקר אינה

בדיקה של קיומם של יתרונות לגודל כשלעצמם, אלא זיהוי ההשפעה של רפורמת איחודי רשויות.

השלכות נוספות של האיחוד

עוד נושא שלא נסקר דיו בספרות הינו ההשפעה של איחוד רשויות על רמת השירותים המסופקת לתושביהן. גם אם איחודי רשויות מתבטאים בקיטון בהוצאות הרשות, הרי שזה עשוי להיות תוצאה של קיטון מקביל ברמת השירותים. במקרה זה האיחוד אינו יעיל ואינו מביא להפנמה של יתרונות לגודל. הוא משקף שינוי בסדרי העדיפויות של התושבים, מהעדפה לרמת שירותים גבוהה (ולפיכך רמה גבוהה של מסים מקומיים דוגמת ארנונה), לכיוון העדפה של רמת שירותים נמוכה יותר, כלומר מיסוי נמוך יותר. לכן, כדי לספק עדות אמיתית להשפעה של איחודי רשויות על מצבן התקציבי, יש לספק עדויות גם לשינויים ברמת השירותים המסופקים לאזרח. איחוד רשויות מוצלח יביא לקיטון ברמת ההוצאות מבלי לפגוע ברמת השירותים.

בעוד שאיחודי רשויות צפויים לשפר את הביצועים התקציביים של הרשות, עשויים להיות להם השלכות חברתיות שליליות. לדוגמה, כאמור לעיל, רמת השירותים לאזרח עשויה להיפגע. עשוי גם להיפגע הקשר בין העדפות התושב לפעולות הרשות. הואיל וגדל מספר התושבים ברשות היא עשויה להתקשות לספק את ההעדפות של כולם, במיוחד אם ישנה שונות גדולה בין התושבים. מלבד זאת, לתושבים יש פחות רשויות מקומיות לבחור מתוכן בבואם להחליט היכן להתגורר, מה שמביא גם כן לירידה במתאם בין העדפות התושב לפעולות הרשות (Tiebout, 1956). הנושא של שונות חברתית ומספר תחומי השיפוט נחקר גם ברמה הלאומית. בין המחקרים התיאורטיים בנושא זה נמנים: Alesina and Spolaore, 1997; 2003; Bolton and Roland, 1996, 1997, Ellingsen, 1998 ו- Ellingsen, 1998. הפחתת מספר הרשויות המקומיות עשויה גם לצמצם את התחרות בין רשויות על הבאת תושבים חדשים (Besley and Case, 1995). לבסוף, לאיחוד הרשויות עשויה להיות השפעה שלילית על שביעות הרצון הסובייקטיבית של התושבים משירותי הרשות, שעלולה לשחוק את השתתפותם הפוליטית הפעילה (Kushner and Siegel, 2000; Poel, 2000). כל הגורמים שפורטו לעיל עשויים להפחית את התועלות המתקבלות מאיחוד רשויות.

2. נתונים

לפני תאור פרטני של הנתונים יסקרו בקצרה המאפיינים המרכזיים של השלטון המקומי בישראל. בשנת 2002 נמנו 264 רשויות מקומיות בישראל, שמספרן הצטמצם ל-253 בסוף 2003. מספר התושבים הממוצע ברשות מקומית ב-2009 היה 30.6 אלף, אך ישנה שונות רבה מאוד בין הרשויות, כאשר מספר התושבים נע בין 1,300 תושבים (מעלה אפרים) ל-773 אלף תושבים (ירושלים). תפקידי הרשויות המקומיות בישראל דומים לתפקידים של רשויות מקומיות בארצות אחרות, והם כוללות שירותים מוניציפליים (ביוב, אשפה, תאורה ועוד), חינוך, תחזוקת כבישים ורווחה.

הרשויות המקומיות בישראל תופסות חלק קטן יחסית מהמגזר הציבורי, כאשר הוצאות השלטון המקומי עומדות על כ-16% מהתקציב הממשלתי. ב-2009, סך ההוצאות הממשלתיות עמד על כ-43% מהתוצר, כלומר תקציב השלטון המקומי עמד על כ-7% מהתוצר (נתוני בנק ישראל, הלמ"ס ועיבודי המחבר). הרשויות המקומיות תלויות במידה לא מועטה בשלטון המרכזי לצורך מימון פעולותיהן. כ-35% מהוצאות הרשויות ממומנות על ידי מענקים מהשלטון המרכזי, כאשר שאר ההוצאות ממומנות מהכנסות עצמיות ומהלוואות.

אף שהחוק מעניק אוטונומיה מעטה לשלטון המקומי, הרי שבפועל הרשויות המקומיות בישראל נהנות ממידה רבה של חופש בקביעת תקציביהן. כך לדוגמה, הרשויות מחויבות על פי חוק לתקציב מאוזן והשלטון המרכזי יכול להגביל את יכולתן ללוות. ברם, בפועל השלטון המרכזי במידה רבה אינו מפקח על הרשויות המקומיות, כך שהרשויות לוות כרצונן ומגיעות לעתים לרמות חוב גבוהות (ריינגוורץ, 2009).

תוכנית איחודי הרשויות

משרד הפנים דגל מאז ומתמיד באיחוד רשויות מקומיות. יחד עם זאת, וככל הנראה עקב לחצים פוליטיים, מקום המדינה ועד שנת 2003 התבצעו איחודי רשויות ספורדיים ובהיקף מצומצם יחסית (19 איחודים במשך 55 שנים). בשנת 2003 בוצעה, כאמור, תוכנית איחודי רשויות בהיקף רחב יחסית, שכללה 12 איחודים, וצמצמה את מספרן הכולל של הרשויות המקומיות מ-264 ל-253.

תוכנית איחודי הרשויות התבצעה לאורך התקופה מרץ-אוקטובר 2003. בסוף מרץ 2003 ממשלת ישראל הטילה על משרד הפנים להגיש רשימה של איחודים. באפריל משרד הפנים הקים שמונה ועדות מקצועיות (אחת לכל מחוז) שהיו אמורות להגיש את מסקנותיהן עד סוף מאי. הקריטריונים של ועדות אלו היו אלה:

- א. גודל הרשות. רשות עם פחות מ-10,000 תושבים נקבעה כמועמדת לאיחוד.
- ב. קירבה גאוגרפית. רשות תאוחד עם אחת משכנותיה.
- ג. התאמה חברתית ותרבותית. יש לאחד בין רשויות שתושביהן דומים ככל האפשר במאפיינים החברתיים והתרבותיים.

הוועדות הגישו את המלצותיהן במהלך חודש יוני, ובסוף יוני 2003 הגיש משרד הפנים לוועדת הפנים והכספים של הכנסת רשימה של 33 איחודים (הכוללים 75 רשויות מקומיות). הוועדה דנה בהצעה, ולאחר כחודש העבירה לחקיקה רשימה מקוצרת של 12 איחודים (27 רשויות).² הצעת החוק שנוסחה בוועדת הפנים והכספים עברה את תהליך החקיקה בסוף יולי 2003, ובאוקטובר 2003, לאחר הבחירות המקומיות, האיחודים נכנסו לתוקף.

תיאור כמותי של הנתונים

הנתונים בהם עושה שימוש מחקר זה לקוחים משני מקורות מידע עיקריים, עבור השנים 1999-2009. המקור הראשון, הוא סדרת הפרסומים על הרשויות המקומיות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. סדרת פרסומים זו כוללת מגוון נתונים חברתיים וכלכליים על כל אחת מהרשויות המקומיות בישראל. המקור השני, הוא האגף לביקורת בשלטון המקומי במשרד הפנים. אגף זה מפרסם את תמצית הדוחות הכספיים המבוקרים של כל אחת מהרשויות בישראל. כל המשתנים התקציביים המופיעים במחקר הם במחירים קבועים של דצמבר 2009 (כלומר בניכוי אינפלציה). לוח 1 מציג את הנתונים המשמשים את המחקר עבור שנת 2002, כשנה לפני איחוד הרשויות. הלוח מבצע השוואה בין הרשויות שאוחדו לבין אלו שלא אוחדו.

² המספר הכולל של האיחודים שבוצעו עומד על 12 איחודים, אשר כללו 27 רשויות מקומיות. ברם, אחד מהאיחודים שהוצעו (של אבו סנאן, ג'וליס, ינוח-ג'ת וירכא) פורק אחרי כחצי שנה, ואינו נכלל במחקר זה. לפיכך המחקר מנתח 11 איחודים, אשר כללו 23 רשויות מקומיות.

לוח 1

סטטיסטיקה תיאורית, 2002
(ש"ח במחירי 2009)

הפרש	רשויות שלא אוחדו	רשויות שאוחדו	כלל הרשויות	
	223	21	244	מספר הרשויות
-15,771	26,132 (60,257)	10,361 (8,053)	24,775 (57,811)	מספר תושבים
828***	5,913 (2,067)	6,741 (2,482)	5,981 (2,110)	הכנסה ממוצעת של התושבים
-181	5,667 (3,177)	5,486 (2,108)	5,651 (3,097)	סך הוצאות הרשות לתושב
358	2,162 (1,759)	2,520 (1,440)	2,191 (1,736)	הוצאות מוניציפליות לתושב
95	1,190 (580)	1,285 (871)	1,198 (608)	הוצאות שכר לתושב
-359	5,829 (3,317)	5,470 (2,086)	5,798 (3,228)	סך הכנסות הרשות לתושב
-101	1,989 (2,160)	1,888 (820)	1,980 (2,164)	הכנסות מארנונה לתושב
-113	1,327 (1,052)	1,214 (699)	1,317 (1,026)	מענק איזון לתושב
27	53 (152)	80 (138)	55 (151)	מענק לכיסוי גירעון לתושב
1,708***	3,272 (2,467)	4,980 (4,744)	3,419 (2,765)	חוב לתושב

הכוכביות מציינות את רמת המובהקות. *, **, *** : מובהק ברמת מובהקות של 10%, 5% ו-1%, בהתאמה. סטיות תקן מופיעות בסוגריים. בלוח כלולות 244 הרשויות עליהן מתבצע הניתוח. הרשויות שאינן כלולות בניתוח כוללות רשויות שאוחדו לאחר תוכנית האיחוד הגדול, דוגמת מנחמיה, וכן האיחוד שפורק. מלבד זאת, ישנן רשויות שלא נכללו בניתוח עקב מגבלות נתונים.

לוח 1 מראה כי הרשויות שאוחדו הן קטנות יחסית לרשויות שלא אוחדו (10,000 תושבים לעומת 26,000 תושבים). ברם, הבדל זה אינו מובהק מבחינה סטטיסטית, עקב השונות הרבה בין הרשויות. השכר הממוצע של התושבים, אשר קשור למצבם החברתי-כלכלי, הינו משתנה אשר נמצא גבוה באופן מובהק ברשויות שאוחדו. למרות הבדלים אלו, המצב התקציבי ברשויות שאוחדו אינו שונה באופן מהותי מהמצב התקציבי בשאר הרשויות. המשתנה התקציבי היחיד שהינו שונה באופן מובהק הינו החוב לנפש. מכיוון שהחוב הוא סכום גירעונות העבר, סביר כי משתנה זה הוא עדות להבדלים במצב התקציבי בעבר, ולא דווקא בהווה.

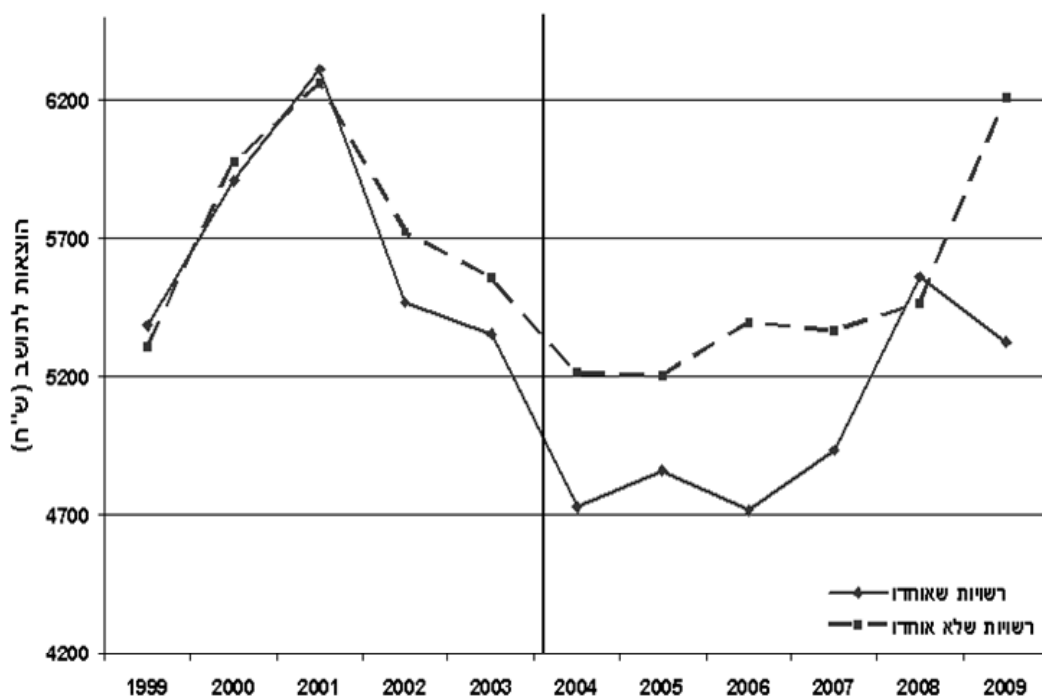
כדי לנתח את השפעת האיחוד תערך השוואה בין המשתנים התקציביים ברשויות שאוחדו לפני ואחרי האיחוד. לשם כך התחייב לסכום את המשתנים התקציביים לפני האיחוד, בכל צמד רשויות שאוחדו.³ כך לדוגמה, סך ההוצאות לנפש ברשות המאוחדת, לפני האיחוד, הוא הסכום של ההוצאות בשתי הרשויות המרכיבות את האיחוד המדובר, מחולק בסך מספר התושבים ברשויות אלו.

אחד מהאיחודים אינו ניתן לניתוח בצורה פשוטה, מכיוון שהוא כלל מספר איחודים ומספר רשויות מקומיות. בפרט, המועצה האזורית דרום השרון איבדה שני יישובים (צור יגאל, אשר אוחד עם כוכב יאיר, וגני יהודה, אשר אוחד עם סביון). במקביל, אוחדה המושבה רמות השבים עם דרום השרון. כדי לנתח את האיחוד הזה התייחסנו לכל הרשויות המקומיות האלה (דרום השרון, רמות השבים, סביון וכוכב יאיר) כאל איחוד אחד. לשיטת ניתוח זו אין השפעה על התוצאות, אשר נשארות זהות גם אם משמיטים את כל הרשויות הללו מן המדגם.

³ רוב האיחודים היו בין שתי רשויות מקומיות, ולכן נתייחס כאן למקרה זה. שיטת החישוב נכונה גם למקרים בהם אוחדו יותר משתי רשויות.

תרשים 1

הוצאות הרשות לתושב (נח), ברשויות שאוחדו לעומת רשויות שלא אוחדו



השוואה תיאורית של ההשפעה של האיחודים על הרשויות שאוחדו ניתנת בתרשים 1 ובלוחות 2 ו-3. תרשים 1 מציג את ההתפתחות בהוצאות של הרשויות המקומיות לאורך זמן (סך הוצאות לנפש, בש"ח במחירי 2009). התרשים מציג השוואה בין הרשויות שאוחדו לבין יתר הרשויות. כפי שניתן לראות, בשנת 2004 ישנה ירידה חדה בהוצאות הרשויות שאוחדו יחסית לרשויות שלא אוחדו. הפרש זה ברמת ההוצאות בין שני סוגי הרשויות נשמר גם בין השנים 2005-2009, להוציא את שנת 2008. הגידול החריג בהוצאות ברשויות שאוחדו בשנת 2008 נובע ככל הנראה מהיותה שנת בחירות (ריינגוורץ, 2009). ואכן, בשנת 2009 ההפרש ברמת ההוצאות בין הרשויות שאוחדו ושאר הרשויות חוזר לרמתו המקורית ואף גדל מעט.

לוח 2 מציג נתונים על המצב התקציבי בהשוואה בין הרשויות שאוחדו ואלו שלא אוחדו, לפני ואחרי האיחוד. כל שורה מציגה משתנה תקציבי אחר, בממוצע עבור השנים 1999-2003 (לפני האיחוד) או 2004-2009 (לאחר האיחוד). בעמודה השלישית ניתן לראות את "ההפרש הראשון" – ההפרש בין המצב התקציבי אחרי האיחוד לבין

המצב התקציבי לפני האיחוד. הבדל זה הינו לרוב שלילי באופן מובהק גם ברשויות שאוחדו וגם באלו שלא אוחדו, פרט להוצאות על פעולות מוניציפליות והמענק לכיסוי גירעון. בשני סוגי הרשויות חלה ירידה ברמת ההוצאות וההכנסות לאורך התקופה 1999-2009. מגמה שלילית זו מחזקת את הצורך במתודולוגיה של "הפרש ההפרשים". זאת מפני שלא מספיק להסתכל על המצב ברשויות שאוחדו לפני ואחרי האיחוד ("ההפרש הראשון"), אלא יש להשוותו למגמה שרווחה באותן השנים ברשויות שלא אוחדו ("ההפרש השני"). אחרת, ניתן בטעות לפרש את כל הקיטון ברמת ההוצאות כתוצאה של האיחוד, ולא היא. "ההפרש השני", שהינו ההפרש בין ההפרש הראשון של הרשויות שאוחדו לעומת אלו שלא אוחדו, מוצג בעמודה הרביעית של לוח 2. ההפרש השני המוצג בלוח 2 יכול לשמש אומדן התחלתי להשפעה של האיחוד על המצב התקציבי. ברם, יש לזכור כי אומדן זה אינו לוקח בחשבון משתנים מסבירים אחרים שעשויים להשפיע על המצב התקציבי, דוגמת גודל הרשות, מצב סוציו-אקונומי וכדומה. יחד עם זאת, ניתן להבחין כי ההפרש השני הינו שלילי עבור כל סוגי ההוצאות, מה שמרמז כי הרשויות שאוחדו הקטינו את רמת ההוצאות יחסית לרשויות שלא אוחדו. התמונה הינה פחות ברורה לגבי ההכנסות של הרשויות, שם סעיפי הכנסה שונים מציגים מגמות שונות, וכן לגבי החוב, שם ההפרש בין הרשויות אינו גדול, ועשוי לנבוע מהשוני במענקים לכיסוי גירעון.

לוח 2

המצב התקציבי של הרשויות שאוחדו ואלו שלא אוחדו, לפני ואחרי האיחוד
(ש"מ במחירי 2009)

הפרש ההפרשים	הפרש	ממוצע אחרי האיחוד (2004-2009)	ממוצע לפני האיחוד (1999-2003)		משתנה תקציבי
-62	** -212	1,015	1,227	רשויות שאוחדו	הוצאות שכר לנפש
	*** -150	1,120	1,270	רשויות שלא אוחדו	
-151	*** 486	1,937	1,451	רשויות שאוחדו	הוצאות לפעולות מוניציפליות לנפש
	*** 637	1,915	1,278	רשויות שלא אוחדו	
-365	** -657	5,018	5,675	רשויות שאוחדו	סך הוצאות לנפש
	** -292	5,471	5,763	רשויות שלא אוחדו	

5	-217	1,997	2,214	רשויות שאוחדו	הכנסות מארנונה לנפש
	-222**	2,058	2,280	רשויות שלא אוחדו	
30	-556***	639	1,195	רשויות שאוחדו	מענק איזון לנפש
	-586***	910	1,496	רשויות שלא אוחדו	
-149	-289	5,838	6,127	רשויות שאוחדו	סך הכנסות לנפש
	-140	6,088	6,228	רשויות שלא אוחדו	
120**	180***	238	58	רשויות שאוחדו	מענק לכיסוי גירעון לנפש
	60***	146	86	רשויות שלא אוחדו	
-40	-359	4,380	4,739	רשויות שאוחדו	חוב לנפש
	-319***	3,383	3,702	רשויות שלא אוחדו	

הכוכביות מציינות את רמת המובהקות. *, **, *** : מובהק ברמת מובהקות של 10%, 5% ו-1%, בהתאמה.

לוח 3 מפרט את התפתחות ההוצאות לנפש בתקציב הרגיל בכל אחת מן הרשויות שאוחדו (פרט למ.א. דרום השרון המהווה מקרה מיוחד כאמור לעיל). ניתן לראות כי בכל הרשויות שאוחדו יש ירידה ברמת ההוצאות, פרט לבאקה-ג'ת בה רמת ההוצאות נשארת קבועה פחות או יותר. לשם השוואה, מוצג בעמודה האחרונה ממוצע ההוצאות ברשויות שלא אוחדו. שם ניתן לראות עלייה מסוימת בהוצאות.

לוח 3

סך הוצאות לנפש בתקציב הרגיל ברשויות שאוחדו, 1999-2009
(ש"ח במחירי 2009)

שנה	מטה אשר + שבי ציון	כנרת + עמק הירדן	עתלית + חוף הכרמל	קדימה- צורן	דליה- עוספיה	שגור	מודיעין -מכבים רעות	באקה- ג'ת	יהוד- מונוסון	בנימינה גבעת עדה	ממוצע הרשויות שאוחדו	ממוצע הרשויות שלא אוחדו
1999	8,734	8,973	6,954	4,367	3,371	3,507	4,775	3,325	4,832	5,012	5,385	5,310
2000	9,447	9,499	7,817	4,055	4,784	3,744	4,982	3,599	6,006	5,168	5,910	5,980
2001	9,389	9,769	7,216	5,126	4,895	-	5,312	3,709	6,208	5,210	6,315	6,264
2002	9,194	9,447	6,407	4,151	4,284	3,478	4,723	3,503	4,749	4,788	5,472	5,723
2003	8,615	8,042	6,183	4,373	4,624	3,726	4,617	3,942	4,788	4,654	5,356	5,557
2004	7,346	7,083	6,150	4,001	3,260	3,298	4,264	3,661	3,909	4,306	4,728	5,213
2005	7,762	8,015	5,887	4,231	3,198	3,292	3,890	3,798	4,238	4,319	4,863	5,204
2006	8,829	5,321	6,301	3,737	3,114	3,327	4,037	-	3,513	4,313	4,721	5,395
2007	6,419	8,831	5,926	3,930	2,678	5,113	4,078	3,959	4,035	4,399	4,937	5,365
2008	11,649	10,461	5,924	3,982	3,184	2,882	4,178	3,986	4,441	4,929	5,562	5,463
2009	7,998	8,765	5,917	4,034	-	-	4,176	3,511	3,795	4,423	5,327	6,211

הלוח מפרט את ההוצאות לנפש בתקציב הרגיל, בש"ח, ברשויות שאוחדו, לאורך התקופה 1999-2009. הלוח כולל את הרשויות שאוחדו, פרט לאיחוד של דרום השרון. עוד כולל הלוח את ממוצע ההוצאות לנפש ברשויות שאוחדו, לעומת הממוצע ברשויות שלא אוחדו.

3. מתדולוגיה אקונומטרית

המחקר עושה שימוש בשיטת "הפרשי ההפרשים" (Difference in Differences), תוך שימוש בנתוני פאנל. משוואת הרגרסיה הבסיסית מוצגת במשוואה מספר 1:

$$(1) y_{it} = \alpha_{it} + \beta_1 \text{After}_{it} + \beta_2 \text{After_treated}_{it} + \beta_3 X_{it} + C_i + T_t + \varepsilon_{it}$$

כאשר y_{it} הינו המשתנה התקציבי לנפש (לאחר טרנספורמציה לוגריתמית). המשתנים התקציביים העיקריים שינתחו הם אלה: סך הוצאות הרשות לנפש, סך הכנסות הרשות לנפש, וסך חוב הרשות לנפש. הכיתוב התחתי i מייצג את הרשות המקומית, ו- t מייצג את השנה. After_{it} הינו משתנה דמי אשר מקבל את הערך 1 בכל השנים שאחרי האיחוד (שנת 2004 ואילך). $\text{After_treated}_{it}$ הינו משתנה דמי אשר מקבל את הערך 1 עבור הרשויות שאוחדו בתקופה שלאחר האיחוד. משתנה זה מתאר למעשה את השפעת האיחוד. מלבד זאת, X_{it} הינו וקטור של משתני בקרה (מספר התושבים ברשות, שכר ממוצע למשרת שכיר בקרב תושבי הרשות, מספר מקבלי קצבאות אבטלה ל-1000 תושבים). לבסוף, C_i ו- T_t הינם משתני דמי עבור כל אחת מהרשויות שבמדגם, וכל אחת מהשנים שבמדגם, בהתאם. משתני דמי אלו מבצעים בקרה עבור כל משתנה שאינו נכלל ברגרסיה, אך הוא קבוע לאורך זמן ברשות מקומית מסוימת (municipality fixed effects), או שהוא זהה עבור כל הרשויות בשנה מסוימת (year fixed effects). ε_{it} היא השארית של הרגרסיה.

שיטת "הפרשי ההפרשים" מתאימה למצב שבו קבוצת הטיפול (הרשויות שאוחדו) וקבוצת הבקרה (שאר הרשויות) נבחרו באופן אקראי. ליתר דיוק, יש צורך להניח כי הקריטריון אשר לפיו נבחרו הרשויות שאוחדו אינו מתואם עם המשתנים התקציביים אותם אנו בודקים. אם הרשויות נבחרו לפי מצבן התקציבי מתעוררת בעיה של סלקציה, ולא ניתן להשוות בין הרשויות שאוחדו לבין שאר הרשויות מכיוון שהן שונות במאפיינים הבסיסיים שלהן. במקרה שלנו, יש צורך להניח כי ההחלטה לאחד את הרשויות אינה מתואמת עם השינויים העתידיים במשתנים התקציביים.

כדי לבדוק באם הרשויות אוחדו באופן סלקטיבי, בהתבסס על מצבן התקציבי, יש לנתח את שני השלבים העיקריים של קבלת ההחלטות – בחירת רשימת 33 האיחודים על ידי משרד הפנים, ובחירת 12 האיחודים על ידי ועדת הפנים והכספים. החשש העיקרי מפני סלקציה הינו בקבלת ההחלטות על ידי משרד הפנים, שבחר 75 רשויות

מתוך 264. בשלב השני, בחירת 27 רשויות מתוך 75, הבחירה התבצעה מתוך רשימה מצומצמת יותר של רשויות, שאמורות להיות דומות יותר במאפייניהן, כך שהיכולת לבצע סלקציה היא מוגבלת יותר.

השלב הראשון בבחירת הרשויות שיאוחדו היה בחירת 75 הרשויות על ידי משרד הפנים, תוך התבססות על שמונה ועדות החקירה שהוקמו. משרד הפנים אימץ באופן כמעט גורף את המלצות הוועדות.⁴ כזכור, הוועדות ביססו את החלטתן על משתנים שאינם משתנים תקציביים – גודל הרשות, קירבה גאוגרפית וקירבה תרבותית בין רשויות מאוחדות. יחד עם זאת, אם ישנו קשר בין משתנים אלו (העומדים בבסיס ההחלטה לאחד רשויות) לבין שינויים עתידיים במשתנים התקציביים, הרי שעדיין עלולה להיווצר סלקציה. לכן נבצע השוואה בין רשימת 75 הרשויות לבין שאר הרשויות, כדי להתרשם באם אכן ישנם הבדלים תקציביים ניכרים (לוח 4). מלוח 4 ניתן לראות כי תושבי הרשויות המועמדות לאיחוד נמצאים במצב חברתי-כלכלי טוב יותר מהתושבים בשאר הרשויות. עוד ניתן לראות כי החוב של הרשויות המועמדות לאיחוד הינו גבוה יחסית לחוב של שאר הרשויות.

כפי שניתן להתרשם מלוח 4 המצב התקציבי בשנת 2002 ברשויות המועמדות לאיחוד היה דומה למצב התקציבי של שאר הרשויות. יחד עם זאת, יכול להיות שההחלטה לאחד רשויות מתואמת עם משתנים בלתי נצפים אשר ישפיעו על המצב התקציבי בעתיד. לכן, בחרתי להציג השוואה של הרשויות שאוחדו עם קבוצת רשויות אחרת כקבוצת בקרה. קבוצה זו כוללת את הרשויות שהיו מועמדות לאיחוד על ידי משרד הפנים, אך הצליחו לחמוק מהאיחוד בעת הדיונים עליו בוועדת הפנים והכספים.

השלב השני של קבלת ההחלטות נערך בוועדת הפנים והכספים, שם הצטמצם מספר הרשויות שיועדו לאיחוד מ-75 ל-23. לוח 5 מציג את ההשוואה בין 23 הרשויות שאוחדו ל-48 הרשויות שהיו מועמדות לאיחוד. ניתן לראות כי ההבדלים במשתנים התקציביים בין שני סוגי הרשויות הינם קטנים ולא מובהקים. חריג אחד הוא סעיף ההוצאות על פעולות מוניציפליות, שם ההוצאות ברשויות שיועדו לאיחוד הינן מעט גבוהות יותר. לפיכך, נראה שגם אם נגרמה סלקציה על ידי ההחלטות של משרד הפנים, הרי שבשלב השני לא ניתן לראות עדויות לה.

⁴ משרד הפנים לא אימץ את המלצות הוועדה של מחוז הדרום, שהיו מרחיקות לכת מבחינה מקצועית (איחוד של ערים עם מועצות אזוריות). בנוסף נציין כי באזור יהודה ושומרון, בו לא יושמה אף המלצה, סמכות היישום היא בידי אלוף הפיקוד (משרד הביטחון) ולא בידי משרד הפנים והכנסת. שאר ההמלצות התקבלו כמעט במלואן.

לוח 4

סטטיסטיקה תיאורית עבור הרשויות שנכללו בהצעת האיחודים
של משרד הפנים, 2002
(נש במחירי 2009)

הפרש	רשויות שאינן ברשימה	רשויות ברשימת משרד הפנים	
	173	71	מספר הרשויות
-7,924	27,080 (64,038)	19,156 (38,475)	מספר תושבים
572***	5,819 (2,099)	6,391 (2,097)	הכנסה ממוצעת של התושבים
-218	5,715 (3,434)	5,497 (2,070)	סך הוצאות הרשות לתושב
123	2,155 (1,940)	2,278 (1,083)	הוצאות מוניציפליות לתושב
56	1,182 (599)	1,238 (632)	הוצאות שכר לתושב
-252	5,871 (3,580)	5,619 (2,150)	סך הכנסות הרשות לתושב
-84	2,005 (2,496)	1,921 (977)	הכנסות מארנונה לתושב
-72	1,338 (1,081)	1,266 (882)	מענק איזון לתושב
52***	40 (95)	92 (234)	מענק לכיסוי גירעון לתושב
1,097***	3,100 (2,209)	4,197 (3,698)	חוב לתושב

הכוכביות מציינות את רמת המובהקות. *, **, *** : מובהק ברמת מובהקות של 10%, 5% ו-1%, בהתאמה.

בשלב קבלת ההחלטות בוועדת הפנים והכספים עולה השאלה כיצד התקבלה ההחלטה להוריד את מספר הרשויות המתאחדות מ-75 ל-23. התשובה לשאלה זו אינה פשוטה, מכיוון שהלחצים על חברי הכנסת הינם קשים למיפוי. תשובה חלקית ניתן למצוא בשאלת הקשר בין מפלגת השלטון לבין המפלגה של ראש הרשות. ניתן לצפות כי רשויות בהן ראש הרשות משתייך למפלגת השלטון יאוחדו בשיעורים נמוכים יותר מראשי רשויות שאין להם מהלכים בפוליטיקה הארצית. נושא זה יורחב בהמשך.

לוח 5

סטטיסטיקה תיאורית עבור רשויות שאוחדו לעומת רשויות שכמעט ואוחדו, 2002
(ש"ח במחירי 2009)

הפרש	רשויות שכמעט ואוחדו	רשויות שאוחדו	
	49	21	מספר הרשויות
-12,434	22,795 (45,647)	10,361 (8,053)	מספר התושבים
551	6,190 (1,909)	6,741 (2,482)	הכנסה ממוצעת של התושבים
105	6,056 (2,191)	6,161 (2,390)	סך הוצאות הרשות לתושב
333	2,187 (924)	2,520 (1,440)	הוצאות מוניציפליות לתושב
53	1,232 (506)	1,285 (871)	הוצאות שכר לתושב
-247	5,764 (2,182)	5,517 (2,004)	סך הכנסות הרשות לתושב
-86	1,681 (1,001)	1,595 (752)	הכנסות מארנונה לתושב
-92	1,306 (955)	1,214 (699)	מענק איזון לתושב
-19	99 (268)	80 (138)	מענק לכיסוי גירעון לתושב
1,055	3,925 (3,167)	4,980 (4,744)	חוב לתושב

הכוכביות מציינות את רמת המובהקות. *, **, *** : מובהק ברמת מובהקות של 10%, 5% ו-1%, בהתאמה. בסוגריים מופיעות סטיות התקן, מהן נגזרת רמת המובהקות הסטטיסטית של התוצאות.

4. תוצאות

השאלה העיקרית העומדת במרכז מחקר זה הינה השפעת איחודי הרשויות על רמת ההוצאות של הרשויות שאוחדו. לפיכך, לוח 6 מציג עדויות בנוגע להשפעת האיחודים על סך ההוצאות לתושב. הלוח מציג תוצאות של רגרסיות שנאמדו תוך שימוש במשוואה מספר 1.

המשתנה המוסבר הינו לוג סך הוצאות הרשות לתושב. עמודה מספר 1 מציגה את אומד ה-OLS הסטנדרטי, תוך הסתכלות על כל השנים וכל הרשויות יחדיו. השפעת האיחוד היא בכיוון של קיטון בהוצאות, ועומדת על 3%- . עמודה 2 מציגה את התוצאות לאחר בקרה על משתנים מקרו כלכליים (year fixed effects), כאשר התוצאות הינן ללא שינוי לעומת עמודה מספר 1. הוספת בקרה על מאפיינים קבועים של הרשות היא חשובה ביותר, מכיוון שישנם הבדלים גדולים בין הרשויות השונות. הבדלים אלו עלולים להטות את התוצאות ולכן יש להתחשב בהם ולכלול אותם בניתוח. לפיכך, עמודה מספר 3 מוסיפה בקרה על מאפיינים אלו, ואכן התוצאות מתחדדות ומקדם השפעת האיחוד גדל ל-6%-. לבסוף, בעמודה מספר 4 מוצגת רגרסיה הכוללת את כל משתני הבקרה: מספר תושבי הרשות (באלפים), הכנסות תושבי הרשות (שכר ממוצע למשרת שכיר) ומספר מקבלי דמי אבטלה ביישוב (ל-1000 תושבים). מלבד זאת, עמודה 4 כוללת את המאפיינים הקבועים עבור הרשות ועבור המצב המקרו כלכלי. עמודה 4 הינה הספסיפיקציה המועדפת מכיוון שהיא כוללת את מלוא המשתנים המסבירים, כך שהחשש להטיה הינו קטן יחסית. התוצאות בעמודה 4 מראות כי האיחוד הביא לירידה של כ-7% בהוצאות הרשות. ירידה זו הינה מובהקת מבחינה סטטיסטית.

לוח 6

השפעת האיחוד על רמת ההוצאות: תוצאות הרגרסיה

המשתנה המוסבר: לוג סך הוצאות הרשות לנפש

משתנים מסבירים:	1	2	3	4
השפעת האיחוד	-0.03 (0.04)	-0.03 (0.10)	-0.06 (0.04)*	-0.07 (0.04)*
משתנה דמי לשנים שאחרי האיחוד	-0.08 (0.02)***	-0.01 (0.03)	-0.01 (0.03)	-0.05 (0.03)*
מספר התושבים	-	-	-	0.001 (0.001)
הכנסה ממוצעת של תושבי הרשות	-	-	-	-0.002 (0.01)
מספר מובטלים ל-1000 נפש	-	-	-	-0.003 (0.002)*
אפקטים קבועים – שנים	-	+	+	+
אפקטים קבועים ברשות המקומית	-	-	+	+
מספר תצפיות	2,627	2,627	2,627	2,518
adjusted R ²	0.01	0.02	0.85	0.87

הכוכביות מציינות את רמת המובהקות. *, **, *** : מובהק ברמת מובהקות של 10%, 5% ו-1%, בהתאמה. בסוגריים מופיעות סטיות התקן, מהן נגזרת רמת המובהקות הסטטיסטית של התוצאות.

כדי לוודא כי התוצאות אינן מוטות עקב בעיה של מדגם לא מייצג, לוח 7 מציג תוצאות עבור השוואה של הרשויות שאוחדו עם שתי קבוצות ביקורת – כלל הרשויות שלא אוחדו, והרשויות שכמעט ואוחדו. השימוש ברשויות שכמעט ואוחדו בקבוצת ביקורת מפיג חששות לכך שהבחירה של אנשי משרד הפנים משפיעה על התוצאות. הסיבה לכך היא שגם קבוצת הטיפול (הרשויות שאוחדו) וגם קבוצת הביקורת (הרשויות שכמעט ואוחדו) נבחרו על ידי משרד הפנים כמועמדות לאיחוד. ההשוואה מתבצעת עבור שלושה משתנים תקציביים: סך הוצאות לתושב, סך הכנסות לתושב וסך חוב לתושב (כולם בלוג).

לוח 7

השפעת האיחוד על תקציבי הרשויות שאוחדו: שימוש בקבוצת בקרה נוספת

6	5	4	3	2	1	משתנה מוסבר:
לוג חוב לתושב		לוג הכנסות לתושב		לוג הוצאות לתושב		
כמעט ואוחדו	כלל הרשויות	כמעט ואוחדו	כלל הרשויות	כמעט ואוחדו	כלל הרשויות	קבוצת הבקרה
0.13 (0.12)	0.05 (0.08)	-0.03 (0.03)	-0.01 (0.02)	-0.07 (0.05)	-0.07 (0.04)*	השפעת האיחוד
0.03 (0.25)	-0.14 (0.10)	0.06 (0.04)	-0.02 (0.02)	0.02 (0.06)	-0.05 (0.03)*	משתנה דמי לשנים שאחרי האיחוד
-0.02 (0.01)**	-0.006 (0.004)	-0.001 (0.002)	0.001 (0.001)	-0.001 (0.002)	0.001 (0.001)	מספר התושבים
-0.08 (0.07)	-0.04 (0.04)	0.001 (0.02)	0.0004 (0.01)	-0.03 (0.03)	-0.002 (0.01)	הכנסה ממוצעת של תושבי הרשות
0.006 (0.02)	-0.006 (0.007)	0.006 (0.003)*	-0.001 (0.001)	0.001 (0.004)	-0.003 (0.002)*	מספר מובטלים ל-1000 נפש
+	+	+	+	+	+	אפקטים קבועים - שנים
+	+	+	+	+	+	אפקטים קבועים ברשות המקומית
606	2,505	606	2,519	605	2,518	מספר תצפיות
0.83	0.79	0.92	0.92	0.80	0.87	adjusted R ²

הכוכביות מציינות את רמת המובהקות. *, **, *** : מובהק ברמת מובהקות של 10%, 5% ו-1%, בהתאמה. בסוגריים מופיעות סטיות התקן.

עמודה 1 בלוח 7 מציגה את השפעת האיחוד על הוצאות הרשות, כשקבוצת הבקרה היא כל הרשויות שלא אוחדו (התוצאות זהות לעמודה 4 בלוח 6). עמודה 2 זהה לעמודה 1, פרט לקבוצת הביקורת, הכוללת כעת רק את הרשויות שכמעט ואוחדו. ההשוואה בין עמודה 1 לעמודה 2 מלמדת כי ההשפעה של האיחוד על רמת ההוצאות היא זהה, ללא תלות בקבוצת הביקורת. עמודות 3 ו-4 בודקות את השפעת האיחוד על רמת ההכנסות, שעומדת על 1%- במקרה של קבוצת הביקורת הבסיסית, ו-3%- במקרה שקבוצת הביקורת כוללת רק את הרשויות שכמעט ואוחדו. עמודות 5 ו-6 בודקות את השפעת האיחוד על רמת החוב. במקרה זה התוצאות משתנות משמעותית כאשר משנים את קבוצת הביקורת. בעוד שימוש בקבוצת הביקורת המקורית מעלה שרמת החוב עולה ב-5%, הרי ששימוש בקבוצת הביקורת הנוספת מראה כי רמת החוב עולה ב-13%. אף

שהשינוי הכמותי הוא משמעותי, הרי שהתוצאות אינן מובהקות מבחינה סטטיסטית, כך שלא ניתן לקבוע בוודאות כי החוב ברשויות שאוחדו אכן עלה לאחר האיחוד.

תוצאות לוח 7 מעידות כי הניתוח אינו מושפע משיקוליהם של אנשי משרד הפנים בדבר אלו רשויות לאחד. ברם, נשאר ת האפשרות כי קבלת ההחלטות בדרג הפוליטי גורמת לסלקציה. כלומר, ייתכן כי הדרג הפוליטי בחר מתוך הרשימה של משרד הפנים דווקא רשויות מסויימות, ובחירה זו משפיעה על התוצאות. כך למשל, ייתכן שהדרג הפוליטי בחר לאחד רשויות שהחלו בתהליך התייעלות אף לפני האיחוד. במקרה זה הקיטון ברמת ההוצאות שאובחן בלוחות 6 ו-7 אינו מייצג את השפעת האיחוד אלא את המגמות ארוכות הטווח של הרשויות. השוואה של המשתנים התקציביים ברשויות שאוחדו עם אלו של הרשויות שכמעט ואוחדו אינה מספקת עדויות לסלקציה שכזו (לוח 4). אך עדיין, רצוי להבין את השיקולים של המערכת הפוליטית כדי לוודא שהם לא קשורים למצב התקציבי של הרשות.

הבנת השיקולים שעמדו בבסיס החלטות הדרג הפוליטי היא משימה מורכבת. הסיבה לכך היא שההחלטות הושפעו ממגוון של קבוצות לחץ, חלקן לא ידועות. אחד מהכיוונים אותם ניתן לחקור קשור בזהות המפלגתית של ראש הרשות. בספרות האקדמית ידוע כי במידה שראש הרשות שייך למפלגה האוחזת בשלטון המרכזי, הרי שהוא עשוי לקבל סיוע גדול יותר מהשלטון המרכזי, לעומת עמיתיו השייכים למפלגה אחרת (Alesina and Rosenthal, 1996). במקרה שלנו מפלגת הליכוד היא מפלגת השלטון ברמת השלטון המרכזי, כך שיש לבדוק האם ראשי הרשויות המועמדות לאיחוד, אשר שייכים למפלגת הליכוד, הצליחו להימנע מאיחוד רשויות. ניתוח זה יתבצע על 26 מתוך 75 הרשויות שהיו מועמדות לאיחוד. הסיבה לכך היא ששאר 49 הרשויות הינן רשויות ערביות או מועצות אזוריות, וברשויות אלו הליכוד כלל לא התמודד בבחירות, לא כל שכן זכה בראשות הרשות. התבוננות על 26 הרשויות האלה מגלה את התמונה הבאה: 8 מתוך 26 הרשויות אכן התאחדו בסופו של דבר, ואילו ה-18 הנותרות לא אוחדו. מתוך ה-8 שאוחדו, לא היה ולו ראש רשות אחד ממפלגת הליכוד. מתוך 18 הרשויות שלא אוחדו היו 5 ראשי רשויות מן הליכוד. כלומר, 5 ראשי עיר מן הליכוד הצליחו להימנע מהיכללות בתוכנית האיחוד. לסיכום, ניתן להגיד כי לאחר בחינת הזהות המפלגתית של ראש הרשות יש בידינו הסבר חלקי לשיקולים שהנחו את הדרג הפוליטי בנוגע לרשויות שיאוחדו. ראוי לציין כי שייכות מפלגתית של ראש רשות איננה מזכה אותו בתקציבים נוספים, מכיוון שרובם המכריע של המענקים המועברים מן השלטון המרכזי לשלטון המקומי נקבעים על פי נוסחה ולא על ידי הדרג הפוליטי. לפיכך, הרי שאין קשר בין שייכות המפלגתית לבין המצב התקציבי, ולא נצפה שהחלטות הדרג הפוליטי יגרמו לבעיה של סלקציה במדגם של הרשויות שאוחדו.

מאגר הנתונים העשיר מאפשר לנו להסתכל על סעיפי ההוצאה באופן ממוקד יותר (לוח 8).

לוח 8

ההשפעה של האיחוד על סעיפי ההוצאה של הרשויות שאוחדו

6	5	4	3	2	1	
מימון	רווחה	חינוך	פעולות מוניציפליות	כוח אדם	סך הוצאות	
-0.10 (0.15)	-0.01 (0.05)	-0.03 (0.03)	-0.16 (0.08)*	0.007 (0.07)	-0.07 (0.04)*	השפעת האיחוד
-0.13 (0.09)	0.11 (0.05)**	-0.01 (0.04)	-0.12 (0.07)*	-0.22 (0.03)***	-0.05 (0.03)*	משתנה דמי לשנים שאחרי האיחוד
-0.008 (0.004)**	-0.001 (0.002)	-0.001 (0.001)	0.0003 (0.003)	0.0001 (0.002)	0.001 (0.001)	מספר התושבים
-0.05 (0.04)	-0.03 (0.01)**	-0.01 (0.01)	-0.02 (0.02)	-0.0006 (0.013)	-0.002 (0.01)	הכנסה ממוצעת של תושבי הרשות
0.009 (0.007)	0.0004 (0.003)	0.001 (0.002)	-0.007 (0.007)	-0.007 (0.002)**	-0.003 (0.002)*	מספר מובטלים ל-1000 נפש
+	+	+	+	+	+	אפקטים קבועים – שנים
+	+	+	+	+	+	אפקטים קבועים ברשות המקומית
2,516	2,507	2,517	2,506	2,519	2,518	מספר תצפיות
0.74	0.86	0.89	0.64	0.90	0.87	adjusted R ²

הכוכביות מציינות את רמת המובהקות. *, **, *** : מובהק ברמת מובהקות של 10%, 5% ו-1%, בהתאמה. בסוגריים מופיעות סטיות התקן.

עמודה 1 בלוח 8 זהה לעמודה האחרונה בלוח 6, והיא מראה את השפעת האיחוד על סך ההוצאות של הרשות. עמודות 2-6 מציגות את השפעת האיחוד על סעיפי ההוצאה הבאים: עלויות שכר, פעולות הרשות, חינוך, רווחה ומימון. ההשפעה הגדולה ביותר של האיחוד היא על הפעולות המוניציפליות, אשר פחתו ב-16%. סעיפי הוצאה אחרים אינם מראים רגישות רבה להשפעה של איחוד הרשויות, פרט לסעיף המימון שירד ב-10% אך אינו מובהק מבחינה סטטיסטית. כך לדוגמה, הוצאות השכר לא פחתו, ככל הנראה בשל הקושי לפטר עובדים בשירות הציבורי. לפיכך, נראה כי הירידה בסך הוצאות הרשות מקורה בעיקר בירידה בהוצאות על פעולות הרשות.

לוח 9 מציג את השפעת האיחוד על הכנסות הרשות וכן על חוב הרשות.

לוח 9

ההשפעה של האיחוד על סעיפי ההכנסה והחוב של הרשויות שאוחדו

8	7	6	5	4	3	2	1	
סך חוב	מענק לכיסוי גירעון	מענקים אחרים	מענקים ממשדי ממשלה	מענק איזון	הכנסות עצמיות אחרות	הכנסות מארנונה	סך הכנסות	
0.05 (0.08)	1.26 (0.50)**	-0.74 (0.59)	0.03 (0.04)	-0.23 (0.32)	-0.10 (0.11)	0.08 (0.08)	-0.01 (0.02)	השפעת האיחוד
-0.14 (0.10)	0.48 (0.36)	2.64 (0.29)***	0.08 (0.04)**	-0.97 (0.21)***	-0.01 (0.07)	-0.09 (0.05)	-0.02 (0.02)	משתנה דמי לשנים שאחרי האיחוד
-0.006 (0.004)	-0.01 (0.01)	-0.03 (0.01)***	0.001 (0.002)	0.002 (0.01)	-0.004 (0.003)	-0.001 (0.002)	0.001 (0.001)	מספר התושבים
-0.04 (0.04)	-0.18 (0.11)*	0.04 (0.10)	0.004 (0.02)	-0.21 (0.10)**	0.01 (0.03)	0.01 (0.02)	0.0004 (0.01)	הכנסה ממוצעת של תושבי הרשות
-0.006 (0.007)	0.01 (0.02)	-0.01 (0.02)	0.003 (0.003)	-0.03 (0.01)**	-0.006 (0.004)	0.007 (0.004)	-0.001 (0.001)	מספר מובטלים ל-1000 נפש
+	+	+	+	+	+	+	+	אפקטים קבועים - שנים
+	+	+	+	+	+	+	+	אפקטים קבועים ברשות המקומית
2,505	2,533	2,532	2,519	2,533	2,510	2,512	2,519	מספר תצפיות
0.79	0.48	0.43	0.89	0.79	0.87	0.92	0.92	adjusted R ²

הכוכביות מציינות את רמת המובהקות. *, **, *** : מובהק ברמת מובהקות של 10%, 5% ו-1%, בהתאמה. בסוגריים מופיעות סטיות התקן.

העמודה הראשונה מראה את השפעת האיחוד על סך ההכנסות לתושב, ואילו העמודה האחרונה מראה את השפעת האיחוד על רמת החוב לתושב (שני משתנים אלו, כמו גם שאר המשתנים בלוח, מופיעים בלוג). עמודות 2-6 מפרטות את השפעת האיחוד על סעיפי הכנסה שונים. ראשית יש לציין כי השפעת האיחוד על כל אחד מסעיפי ההכנסות והחוב אינה מובהקת מבחינה סטטיסטית. ברוב העמודות גם גודלו של המקדם אינו משמעותי. כך לדוגמה, סך ההכנסות לתושב ירדו ב-1% כתוצאה מהאיחוד. סך החוב לתושב עלה ב-5%. העובדה שהאיחוד לא השפיע על רמת ההכנסות של הרשות אינה צריכה להפתיע, שכן שינויים בהכנסות לא היו צפויים. איחודי רשויות משפיעים על צד ההוצאה דרך הפנמתם של היתרונות לגודל, אך אין להם השפעה משוערת על צד

ההכנסות. כאשר מסתכלים על סעיפי ההכנסה השונים, ניכר כי הרשויות שאוחדו מקבלות תמהיל שונה של מענקים ממשלתיים. רשויות אלו מקבלות פחות מענקי איזון ומענקים ממשרדי הממשלה אך יותר מענקים לכיסוי גירעונות. גם בהכנסות העצמיות ישנו שינוי מסוים בתמהיל ההכנסות, אך סך ההכנסות העצמיות נשאר ללא שינוי.

מגבלה אפשרית של הניתוח שהתבצע עד כה קשורה לאספקת שירותים ציבוריים על ידי הרשות. ייתכן כי הירידה בהוצאות הרשויות שאוחדו אינה תוצאה של הפנמת יתרונות לגודל אלא של ירידה בכמות או באיכות השירותים המסופקים לתושבי הרשות. שירותים אלו כוללים פעולות מוניציפליות כמו טיפול במים, בביוב ובאשפה, ושירותים ציבוריים כגון חינוך ורווחה. בדיקת שינויים באספקת השירותים לתושבים היא מורכבת, מפני שלא כל השירותים ניתנים למדידה. לפיכך, כדי לבדוק אם אכן הייתה פגיעה בשירותים לתושב נבדקים מספר משתנים תוצאתיים, אשר מושפעים מרמת השירותים המסופקים לתושב. לוח 10 מציג אומדנים של השפעת האיחוד על חמישה משתנים שכאלו.

לוח 10

ההשפעה של איחוד הרשויות על רמת השירותים לאזרח

שיעור גביית ארנונה	שיעור מקבלי בגרות	שיעור ילודה לנפש	התחלות בנייה לנפש	הגירה פנימית	
0.09 (0.30)	0.11 (0.04)***	-0.37 (0.99)	0.87 (0.36)**	5.42 (7.52)	השפעת האיחוד
-1.11 (0.40)***	0.53 (0.06)***	-0.65 (0.72)	0.25 (0.26)	-7.14 (5.36)	משתנה דמי לשנים שאחרי האיחוד
0.01 (0.01)	0.000 (0.001)	0.007 (0.03)	-0.01 (0.01)	-0.99 (0.84)	מספר התושבים
0.26 (0.19)	-0.003 (0.006)	0.48 (0.25)*	0.04 (0.10)	2.92 (2.06)	הכנסה ממוצעת של תושבי הרשות
-0.04 (0.03)	0.001 (0.001)	0.21 (0.08)***	0.04 (0.02)**	0.31 (0.38)	מספר מובטלים ל-1000 נפש
+	+	+	+	+	אפקטים קבועים - שנים
+	+	+	+	+	אפקטים קבועים ברשות המקומית
1,939	2,157	2,519	2,178	2,523	מספר תצפיות
0.31	0.76	0.90	0.51	0.49	adjusted R ²

הכוכביות מציינות את רמת המובהקות. *, **, *** : מובהק ברמת מובהקות של 10%, 5% ו-1%, בהתאמה. בסוגריים מופיעות סטיות התקן.

שלושת המשתנים הראשוניים מתארים שינויים במצב הסוציו-אקונומי של תושבי הרשות: הגירה אל תוך הרשות (עמודה 1), התחלות בנייה לתושב (עמודה 2) ושיעור ילודה לתושב (עמודה 3). אם השירותים לתושב מתדרדרים ניתן לצפות להגירה שלילית מתוך הרשות, וכן ניתן לצפות לירידה בהתחלות הבנייה. מלבד זאת, שינויים בשיעור הילודה קשורים למצב סוציו-אקונומי ועשויים להצביע על שינויים בהרכב הדמוגרפי ביישוב. ניתן לראות בעמודות 1-3 כי אף אחד ממשתנים אלו לא הושפע באופן שלילי מהאיחוד. ההגירה אל תוך היישוב הינה גדולה יותר ברשויות שאוחדו, וכך גם התחלות הבנייה. גם שיעור הילודה הוא מעט נמוך יותר, כך שניתן לומר שהמצב הסוציו-אקונומי של תושבי הרשות לא התדרדר.

עוד משתנה המוצג בלוח 10 מתאר את מצבה של מערכת החינוך: שיעור מקבלי תעודת בגרות ביישוב (עמודה 4). אם הייתה פגיעה במערכת החינוך הרי שנצפה לירידה בשיעור הזכאים לתעודת בגרות. ברם, התוצאות המוצגות בעמודה 4 מראות כי לא הייתה פגיעה בשיעור מקבלי הבגרות. אדרבא, נראה שישנו שיפור מסוים בהישגים בבגרות. אמנם לא נצפה לשינויים מהירים במערכת החינוך, אך הבדיקה מתבצעת עד שנת 2009 – חמש שנים לאחר איחוד הרשויות. טווח זמן זה אינו כה קצר, וניתן לשער כי אם חל שינוי לרעה במערכת החינוך הרי שהוא כבר היה בא לידי ביטוי.

לבסוף, עמודה 5 בלוח 10 מציגה את השינויים בשיעור גביית הארנונה ביישוב. שיעור גביית הארנונה הינו סך גביית הארנונה (כולל חובות עבר) חלקי סך חיובי הארנונה (כולל חיובים שמאוחר יותר זוכו בהנחות), והוא קשור להתחמקות ממס ולכן לאיכות הניהול של הרשות המקומית. אם איחודי הרשויות פגעו באיכות הצוות הניהולי של הרשות נצפה כי שיעור גביית הארנונה יקטן (לדיון בקשר בין איכות הניהול ושיעור גביית הארנונה, ראה: Brender, 2005). התוצאות המוצגות בלוח 10 מראות כי לא הייתה פגיעה בשיעור גביית הארנונה, ולפיכך לא תומכות בסברה כי איכות הניהול נפגעה.

אחד מההבדלים העיקריים בין רשויות מקומיות בישראל קשור בשייכות האתנית של תושבי הרשות. ניתן לסווג את הרשויות באופן גס לאחת משתי קבוצות – רשויות שרוב תושביהן יהודים ורשויות שרוב תושביהן הם ערבים (ריינגוורץ, 2009). ישנו שוני מהותי בין שתי קבוצות אלו בכל הנוגע למצבן התקציבי, כולל רמת ההוצאות, ההכנסות וכן רמת החוב. לפיכך, בלוח 11 מוצגות תוצאות האיחוד בנפרד לרשויות יהודיות וערביות. אף שהמדגם הינו קטן יחסית, ומקשה על הגעה למסקנות עבור תתי קבוצות, ישנם מספר הבדלים בין הרשויות הערביות והיהודיות. ראשית נציין כי השפעת האיחוד על רמת ההוצאות וכן על רמת ההכנסות הינה דומה עבור רשויות יהודיות וערביות. יחד עם זאת התוצאות עבור הרשויות הערביות הינן פחות מובהקות מבחינה סטטיסטית. ברם, ניתן לראות הבדל מהותי בגביית ארנונה. בעוד רשויות

יהודיות שאוחדו גובות יותר ארנונה לנפש (כ-6% בממוצע), הרי שברשויות הערביות שאוחדו למעשה אין שינוי בגביית הארנונה. עוד הבדל הינו ברמת החוב לתושב, אשר גדל ברשויות יהודיות שאוחדו ב-15%, בעוד ברשויות הערביות החוב נשאר כמעט ללא שינוי.

לוח 11

השפעת איחודי הרשויות: השוואה בין רשויות יהודיות לערביות

משתנה מוסבר		סך הוצאות לנפש		סך הכנסות לנפש		הכנסות מארנונה לנפש		סך חוב לנפש	
סוג הרשות		ערבית	יהודית	ערבית	יהודית	ערבית	יהודית	ערבית	יהודית
השפעת האיחוד		-0.06 (0.12)	-0.06 (0.03)*	-0.003 (0.05)	-0.01 (0.02)	0.01 (0.07)	0.06 (0.06)	-0.02 (0.15)	0.15 (0.10)
משתנה דמי לשנים אחרי האיחוד		0.001 (0.05)	-0.04 (0.04)	-0.04 (0.04)	-0.07 (0.03)**	-0.48 (0.13)***	-0.07 (0.05)	0.40 (0.20)**	-0.38 (0.10)***
מספר התושבים		-0.01 (0.01)	0.001 (0.001)	-0.014 (0.008)*	0.001 (0.001)	0.0002 (0.02)	-0.003 (0.003)	-0.05 (0.02)**	-0.001 (0.003)
הכנסה ממוצעת של תושבי הרשות		0.05 (0.02)***	-0.01 (0.01)	0.01 (0.02)	-0.004 (0.01)	0.002 (0.06)	0.01 (0.02)	0.13 (0.08)	-0.06 (0.05)
מספר מובטלים ל-1000 נפש		-0.003 (0.003)	-0.002 (0.002)	-0.004 (0.003)	-0.001 (0.001)	-0.003 (0.012)	0.007 (0.003)**	0.02 (0.02)	-0.01 (0.01)
אפקטים קבועים – שנים		+	+	+	+	+	+	+	+
אפקטים קבועים ברשות המקומית		+	+	+	+	+	+	+	+
מספר תצפיות		771	1,747	771	1,748	770	1,742	769	1,736
adjusted R ²		0.72	0.87	0.80	0.92	0.79	0.92	0.76	0.83

הכוכביות מציינות את רמת המובהקות. *, **, *** : מובהק ברמת מובהקות של 10%, 5% ו-1%, בהתאמה. בסוגריים מופיעות סטיות התקן.

5. סיכום ומסקנות

תוכנית איחוד הרשויות המקומיות אשר בוצעה בשנת 2003 הביאה לחיסכון תקציבי של כ-7%. חיסכון תקציבי זה הושג ללא פגיעה ברמת השירותים המסופקים לאזרח. לפיכך, המסקנה העיקרית היא שאיחודי הרשויות אכן הביאו למיצוי של יתרונות לגודל. החיסכון התקציבי הינו משמעותי מבחינה כלכלית, ועומד על כ-7% מהוצאות הרשויות שאוחדו, כלומר כ-100 מיליון ש"ח בשנה. לפיכך, ניתן לסכם כי מדיניות איחוד רשויות הינה כדאית, ויש לשקול בחיוב ביצוע תוכניות איחוד נוספות בעתיד.

החלטה על איחודי רשויות נוספים חייבת להתייחס לגודל הרשויות המועמדות לאיחוד. זאת מפני שהספרות מראה כי היתרונות לגודל מתמצים בשלב מסוים, כך שאין טעם לאחד רשויות גדולות. עבור ישראל נמצא כי סף מיצוי היתרונות לגודל עומד על כ-7,000 עד 10,000 תושבים. לפיכך, אין ככל הנראה טעם לאחד רשויות בגודל של מעל עשרת אלפים תושבים.

בשנים 2009 ו-2010 פורקו שלושה מאיחודי הרשויות שבוצעו ב-2003 – עיר הכרמל, שגור ובאקה-ג'ת. מעניין לציין כי כל האיחודים של הרשויות הערביות פורקו לבסוף, בעוד שאף אחד מהאיחודים של הרשויות היהודיות לא פורק. מתוצאות מחקר זה ניתן להסיק כי פירוק האיחודים אינו כדאי, ויביא לפגיעה בתקציב הרשות ולפיכך גם לפגיעה בתושבים. יחד עם זאת, הדינמיקה בזירה הפוליטית היא שאיפשרה את פירוק האיחודים, ככל הנראה ללא התחשבות בשיקולים כלכליים.

מקורות

- רזין, ע' (1998). **פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל: 1972-1995**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- רזין, ע' (1999). **פערים תקציביים בין רשויות מקומיות קטנות לגדולות בישראל**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- ריינגורץ, י' (2009). הפוליטיקה של המשבר ברשויות המקומיות, 1997-2006. בתוך: **הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות**, א' בן בסט ומ' דהן (עורכים). ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- Alesina, A., Rosenthal, H. (1997). A theory of divided government, *Econometrica* 64: 1311-1341.
- Alesina, A., Spolaore, E. (1997). On the number and size of nations, *The Quarterly Journal of Economics* 112: 1027-1056.
- Alesina, A., Spolaore, E. (2005). *The Size of Nations*, Massachusetts: MIT Press.
- Besley, T., Case, A. (1995). Incumbent behavior: Vote-seeking, tax-setting, and yardstick competition, *The American Economic Review* 85: 25-45.
- Bish, R. (2001). *Local government amalgamations: discredited nineteenth-century ideals alive in the twenty-first*, C.D. Howe Institute Commentary No.150.
- Blom-Hansen, J. (2009). Municipal amalgamations and common pool problems: The Danish local government reform in 2007, *Scandinavian Political Studies* 33: 51-73.
- Bolton, P., Roland, G. (1996). Distributional conflicts, factor mobility and political integration, *American Economic Review Papers and Proceedings* 86: 99-104.
- Bolton, P., Roland, G. (1997). The breakup of nations: A political economy analysis, *The Quarterly Journal of Economics* 112: 1057-1090.
- Brender, A. (2005). Ethnic segregation and the quality of local government in the minorities' localities: local tax collection in the Israeli-Arab municipalities as a case study. Bank of Israel Discussion Paper No. 2005.01.
- Breunig R., Rocaboy, Y. (2008). Per-capita public expenditures and population size: a non-parametric analysis using French data, *Public Choice* 136: 429-445.
- Callan, S.J., Thomas, J.M. (2001). Economies of scale and scope: A cost analysis of municipal solid waste services, *Land Economics* 77: 548-560.

- DeBoer, L. (1992). Economies of scale and input substitution in public libraries, *Journal of Urban Economics* 32: 257-268.
- Derksen, W. (1988). Municipal amalgamation and the doubtful relation between size and performance, *Local Government Studies* 14: 31-47.
- Dollery, B., Byrnes, J., Crase, L. (2007). Is bigger better? Local government amalgamation and the south Australian rising to the challenge inquiry, *Economic Analysis & Policy* 37: 1-14.
- Duncombe, W., Yinger, J. (1993). An analysis of returns to scale in public production, with an application to fire protection, *Journal of Public Economics* 52: 49-72.
- Farsi, M., Fetz, A., Filippini, M. (2007). Economies of scale and scope in local public transportation. *Journal of Transport Economics and Policy* 41: 345-361.
- Fox, W.F., Gurley, T. (2006). *Will consolidation improve sub-national governments?* World Bank Working Paper 3913.
- Gyimah-Brempong, K. (1987). Economies of scale in municipal police departments: the case of Florida, *The Review of Economics and Statistics* 69: 352-356.
- Hanes, N. (2003). *Amalgamation Impact on Local Public Expenditures in Sweden*, Unpublished manuscript.
- Hinnerich, B.T. (2009). Do merging local Governments free ride on their counterparts when facing boundary reform? *Journal of Public Economics* 93: 721-728.
- Jordahl, H., Liang, C.Y. (2009). Merged municipalities, higher debt: On free riding and the common pool problem in politics, *Public Choice* 143: 157-172.
- Kushner, J., Siegel, D. (2000). Citizens' attitudes toward municipal amalgamation in three Ontario municipalities, *Canadian Journal of Regional Science* 23: 49-59.
- Kraus, M. (1981). Scale economies analysis for urban highway networks, *Journal of Urban Economics* 9: 1-22.
- Luchinger, S., Stutzer, A. (2002). Economies of scale in Municipal administration. Empirical analyses of municipal mergers, *Swiss Political Science Review* 8: 27-50.
- Poel, D. (2000). Amalgamation perspectives: citizen responses to municipal consolidation, *Canadian Journal of Regional Science* 23: 31-48.
- Sancton, A. (1996). Reducing costs by consolidating municipalities: New Brunswick, Nova Scotia and Ontario, *Canadian Public Administration* 39: 267-289.
- Sole-Olle, A., Bosch, N. (2005). On the relationship between authority size and the costs of providing local services: Lessons for the design of intergovernmental transfers in Spain, *Public Finance Review* 33: 343-384.
- Razin, E. (1999). *Budget differences between large and small municipalities in Israel*, Jerusalem: The Floersheimer Institute for Policy Studies.

- Reiter, M., Weichenrieder, A. (1997). Are public goods public? A critical survey of the demand estimates for local public services, *Finanzarchiv* 54: 374-408.
- Reingewertz, Y. (2009). *Political competition, ethnic fragmentation and fiscal status: Evidence from municipalities in Israel*, Mimeo.
- Rocaboy, Y. (2007). *Public goods, congestion and population size: A non-parametric analysis using French data*, Unpublished manuscript.
- Rouse, P., Putterill, M. (2005). Local Government amalgamation policy: A highway maintenance evaluation, *Management Accounting Research* 16: 438-463.
- Tiebout, C.M. (1956). A pure theory of local expenditures, *The Journal of Political Economy* 64: 416-424.
- Vojnovic, I. (2000). Municipal consolidation, regional planning and fiscal accountability: the recent experience in two Maritime Provinces, *Canadian Journal of Regional Science* 23: 49-72.

נספח א'

רשימת הרשויות שאוחדו בשנת 2003

הרשות הגדולה	הרשויות המצטרפות	הרשות המאוחדת
באקה אל-גרביה	ג'ת	באקה-ג'ת
דאליית אל-כרמל	עוספיה	עיר הכרמל
מג'ד אל-כרום	בענה, דיר אל-אסד	שגור
בנימינה	גבעת עדה	בנימינה-גבעת עדה
יהוד	נווה אפרים (מונוסון)	יהוד-מונוסון
מודיעין	מכבים-רעות	מודיעין-מכבים-רעות
קדימה	צורן	קדימה-צורן
חוף הכרמל *	עתלית	חוף הכרמל *
מטה אשר *	שבי ציון	מטה אשר *
עמק הירדן *	כינרת	עמק הירדן *
דרום השרון *	רמות השבים	דרום השרון *
סביון	גני יהודה **	סביון
כוכב יאיר	צור יגאל **	כוכב יאיר-צור יגאל

* מועצה אזורית

** יישובים אשר היו כלולים במועצה אזורית דרום השרון.

לוח זה אינו כולל את האיחוד של ירכא, אבו סנאן, ג'וליס וינוח-ג'ת שפורק לאחר חצי שנה בלבד.