

סדרת מחקרי מדיניות

מחקר מדיניות 14



סדרת מחקרי מדיניות

מחקר מדיניות 14

**שיקולים פוליטיים בהקצאת מענקים לרשויות
המקומיות בישראל**

עמיר שוסטר

המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית בירושלים

התוכנית לכלכלה וחברה
במכון ון ליר בירושלים



מכון ון ליר בירושלים

THE VAN LEER JERUSALEM INSTITUTE

معهد فان لير في القدس

Policy Studies

No. 14

**Political Considerations in Determining Grant Allocations
for Local Authorities in Israel**

Amir Szuster

עורכת לשון: נעה רוזן
מפיקה: יונה רצון

הפרסומים בסדרת מחקרי המדיניות משקפים את דעותיהם של הכותבים ולא דווקא את עמדתה של התוכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר בירושלים

© תשע"ד – 2014, מכון ון ליר בירושלים
סדר וגרפיקה: נדב שטכמן פולישוק
נדפס בדפוס "גרפית", ירושלים

התוכנית לכלכלה וחברה

התוכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר בירושלים הוקמה לנוכח המשימה שהמכון קיבל על עצמו לזהות את הפערים המתרחבים בחברה בישראל, לנתח אותם ולהציע דרכי פעולה מעשיות לצמצומם. מטרת התוכנית ליצור כלים שיאפשרו לציבור להשתתף בשיח הכלכלי-חברתי ולהשפיע על המדיניות הכלכלית-חברתית בישראל, מתוך התמקדות בשאלות מרכזיות העומדות על סדר היום, בין השאר בתחומי חלוקת ההכנסות, שוק העבודה והכלכלה הציבורית.

משתתפי התוכנית הם כלכלנים מוכרים באקדמיה ובמשק הישראלי וחוקרים ממדעי החברה, ובמסגרתה נכתבים ניירות עמדה ונעשים מחקרים שנעזרים בשיטות כלכליות מקובלות. התוכנית מציגה חלופות מקצועיות למדיניות הכלכלית הנהוגה, בשאיפה לקדם צמיחה בת קיימא המתבססת על טובת כל האזרחים ועל הקטנת האי-שוויון בחברה.

התוכנית מבטאת קול ייחודי בשיח הציבורי בישראל, והיא שואפת לתרום לשינוי התפיסה הרווחת בשאלות כלכלה וחברה בשתי דרכים מרכזיות: הראשונה, פיתוח ראייה ביקורתית המבוססת על הבנה יסודית של תיאוריות ושל מונחים כלכליים המשמשים בשיח הציבורי. השנייה, הספקת כלים להתמודדות עם טיעוניהם של מייצגי התפיסות הכלכליות השמרניות – כלים שאינם מפותחים דיים כיום – מתוך הישענות על נתונים המעובדים בשיטות מקובלות כדי להציגם לפני הציבור, אמצעי התקשורת וקובעי המדיניות. הדבר יאפשר התערבות בזמן אמת בדיון בסוגיות המעסיקות את הציבור והשפעה על תהליך קביעת המדיניות הכלכלית-חברתית.

פרסומי התוכנית

- מחקרי מדיניות
- ניירות עמדה
- מחלוקות בכלכלה
- נקודה למחשבה

פעילות לציבור

- ערבי דיון וימי עיון
- סדנאות ודיוני שולחן עגול בהשתתפות קובעי מדיניות
- כינוסים שנתיים

פרסומי התוכנית לכלכלה וחברה ומידע על פעילותה נמצאים באתר האינטרנט של מכון ון ליר בירושלים, www.vanleer.org.il/economics



תוכן העניינים

תקציר 9

מבוא 11

1. תיאוריות ומחקרים אמפיריים: מענקים ממשלתיים 14

1.1. מחקרים אמפיריים 16

2. המצב בישראל 19

2.1. המערכת הפוליטית 19

2.2. מחקרים קודמים 20

2.3. חלוקת המענקים הממשלתיים 21

3. אסטרטגיה אמפירית 23

3.1. נתונים ומתודולוגיה 23

3.2. התוצאות המצופות 26

4. ממצאים אמפיריים 28

סיכום 35

ביבליוגרפיה 36

נספח 1: רשימת הרשויות המקומיות ששימשה בעבודה זו 40

נספח 2: מפרט המשתנים וזמינותם 41

נספח 3: משתנים פוליטיים 42

נספח 4: ניתוח רב־קוויות (multicollinearity) – גורם ניפוח השונות (variance)

43 (inflation factor)



תקציר

הקצאתם של מענקים ממשלתיים לרשויות שלטוניות נדונה רבות בספרות המקצועית. חוקרים רבים בדקו על פי אילו גורמים מחלק הממשל המרכזי את התקציב לרשויות המקומיות; מיהם שחקני המפתח בתהליך זה וכיצד הם תופסים את ההקצאה – כאמצעי המשרת את מטרותיהם הפרטיות או כאמצעי להבטיח את היעילות-הגינות (equity-efficiency) של הרשויות המקומיות. מטרתו של מחקר זה היא לנתח את הגורמים שמשפיעים על חלוקת המענקים הממשלתיים בישראל בשנים 2002–2010. מהממצאים עולה כי:

1. לכל אורך התקופה הושפעה חלוקת המענקים משיקולים פוליטיים. ההשפעה באה לידי ביטוי בהטיה אידיאולוגית (כלומר שרי פנים תיעלו מענקים לרשויות המקומיות שבהן שיעור התמיכה במפלגת שר הפנים הייתה גבוהה יותר);
2. גם לזיקה של ראש הרשות המקומית למפלגת שר הפנים יש השפעה חיובית על קבלת מענקים;
3. מענקים גמישים וספיציפיים יותר נתונים במיוחד להשפעה פוליטית.

* ברצוני להודות ליניב ריינגוורץ, לחורחה אלה צ'ילה, לברונו לימה ולדוד גרוברגר על הדיונים המועילים. כמו כן אני מודה מקרב לב לפרופ' אברהם בן בסט על ההנחיה, ולפרופ' מישל סטרבצ'ינסקי ופרופ' מומי דהן על עזרתם בפרסום המאמר.



מבוא

על פי התיאוריה הכלכלית הנורמטיבית, חלוקת המענקים של הממשלה הפדרלית אמורה להגביר את היעילות ואת ההגינות במדינות וברשויות המקומיות (Oates 1977; Gramlich 1972). משמעות הדבר היא שמטרתו העיקרית של הליך הקצאת המענקים היא למקסם את הרווחה החברתית הכלל-ארצית. אולם נראה כי אינטרסים פוליטיים ממלאים תפקיד מרכזי בחלוקת המענקים.¹ במילים אחרות, פוליטיקאים חותרים למקסם את סיכוייהם להיבחר או להיבחר מחדש, ולשם כך הם מתעלים מענקים לאזורים וליישובים מסוימים שתומכים בהם בגלוי.

תיאוריות שונות בוחנות כיצד מחלוקת הרשויות הכלל-ארציות את המשאבים לרשויות האזוריות, והספרות המחקרית מציעה שלל מחקרים תיאורטיים ואמפיריים. השדה התיאורטי מתחלק לשתי השקפות המתקיימות זו לצד זו: תיאוריות בית הנבחרים (congressional theories) ותיאוריות המפלגות. באופן כללי, תיאוריות בית הנבחרים גורסות כי חברי בית הנבחרים פועלים בדרך שממקסמת את התמיכה האלקטורלית בהם. לפיכך הם מתעלים את המענקים למחוזות שבחרו בהם (Duchateau and Aguirre 2010). מבחינה זו לחברי בית הנבחרים שהם גם חברים בוועדות² יש תנאים טובים יותר המקלים עליהם להגשים מטרה זו. תיאוריות המפלגות, לעומת זאת, מייחסות רלוונטיות רבה יותר למפלגות בתהליך הקצאת המענקים. הן מתמקדות בתחרות האלקטורלית בין המפלגות, ורואות בתיעול המענקים אסטרטגיה לחיזוק ההשתייכות למפלגה ולחיזוק חבריות בינה ובין גופים אחרים. בשדה האמפירי נמצא במחקרים רבים שבמדינות רבות חלוקת המענקים מושפעת משיקולים פוליטיים.³

ממחקרים רבים שנעשו בישראל עולה המסקנה כי יש חוסר יעילות בהקצאת המענקים לרשויות המקומיות.⁴ דן בן דוד ויובל ארז (בן דוד וארז 2007) חושפים פגמים בהקצאתם של מענקי האיוון (המכונים גם מענקים כלליים [general grants])

1 Grossman 1994; Levitt and Snyder 1995; Larcinese *et al.* 2006

2 הגדרה של ועדות ראו אצל Black 1958.

3 דוגמאות למחקרים אמפיריים בתחום זה: Wright 1974; Anderson and Tollison 1991;

Grossman 1994; Levitt and Snyder 1995; Alvarez and Saving 1997; Larcinese *et al.*

Porto and 2006, וגם: Berry *et al.* 2010 בארצות הברית; Meyer and Naka 1999; ביפן;

Kemmerling and Stephan 2002 בשוודיה; Johansson 2003 בארגנטינה; Sanguinetti 2001

בגרמניה; Duchateau and Aguirre 2010; Brollo and Nannicini 2011 בברזיל; Worthington

1998 and Dollery 1998 באוסטרליה; Rozevich and Weiss 1993; Alperovich 1984 בישראל.

4 ראו לדוגמה בן-דוד וארז 2007; אגמון 2010; שחור 2010; מבקר המדינה 2011.

בישראל בשנים 2002 ו-2003. לדבריהם, דווקא היבטים דתיים ואזוריים, במקום סדרי עדיפויות חברתיים-כלכליים, הם שהכתיבו כיצד יחולקו המענקים לרשויות המקומיות. תמיר אגמון (אגמון 2010) סבור כי בשנת 2009 הוקצו מענקי האיוון בדרך לא יעילה, שכן מענקי האיוון לתושב שקיבלו רשויות מקומיות בעלות דירוג חברתי-כלכלי גבוה⁵ היו גבוהים במידה ניכרת מאלה שקיבלו רשויות בעלות דירוג נמוך. טל שחור (שחור 2010) מצא במחקרו כי הרשויות המקומיות בגדה המערבית קיבלו מענקי שר גבוהים יותר לנפש מאשר רשויות מקומיות אחרות בעלות מאפיינים חברתיים-כלכליים דומים. ברוח של מבקר המדינה משנת 2011 נמצא כי בשנים 2007-2009 הקצה משרד הפנים חלק מהמענקים בדרך לא יעילה (מענקי השר, מענקים מיוחדים ומענקים חד-פעמיים). יתר על כן, מהדוח עולה כי הליכים רבים, כגון גילוי מוקדם של השיקולים להערכה, שקיפות והצדקות רשמיות, לא נעשו כראוי במסגרת הליך הקצאת המענקים (מבקר המדינה 2011).

על סמך מחקרים תיאורטיים ואמפיריים כאחד שבדקו את הקצאת המענקים ועל סמך הביקורות על שיטת ההקצאה בישראל, מטרתו של מחקר זה היא להעריך אם הקצאת המענקים בשנים 2002-2010 הייתה מושפעת משיקולים פוליטיים. מחקר זה רלוונטי משתי סיבות: ראשית, הוא משפר את הבנתנו בדבר מאפייניה הייחודיים של השיטה הישראלית להקצאת המענקים; שנית, הוא מוסיף עוד חקר אירוע לגוף המחקרי הקיים, כלומר עוד דוגמה להשוואה ולניתוח.

מהממצאים העיקריים עולה כי (1) בכל משך התקופה הייתה חלוקת המענקים מושפעת משיקולים פוליטיים. ההשפעה באה לידי ביטוי בהטיה אידיאולוגית (כלומר שרי פנים תיעלו מענקים לרשויות המקומיות שבהן שיעור התומכים בהם היה גבוה יותר⁶); (2) מענקים גמישים וספציפיים יותר מושפעים במיוחד משיקולים פוליטיים; (3) לעומת המשתנים החברתיים-כלכליים, לגודל האוכלוסייה יש השפעה שלילית מובהקת סטטיסטית על הקצאת המענקים. תוצאה זו ודאי נובעת מחשיבותו של הגורם "גודל האוכלוסייה" בנוסחה לחישוב חלוקת המענקים; (4) גם לשיעור הילדים באוכלוסייה יש השפעה חיובית ומובהקת סטטיסטית על הקצאת המענקים לרשויות המקומיות.

הפרק הראשון מסביר בקצרה את התיאוריות העיקריות שעוסקות בהשערה כי הקצאת המענקים מושפעת משיקולים פוליטיים ומציג מחקרים אמפיריים שבדקו

5 המדד החברתי-כלכלי מבוסס על נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ונקבע על סמך גורמים דמוגרפיים, חברתיים וכלכליים. הסולם נע בין 1 (הדירוג הנמוך ביותר) ל-10 (הדירוג הגבוה ביותר).

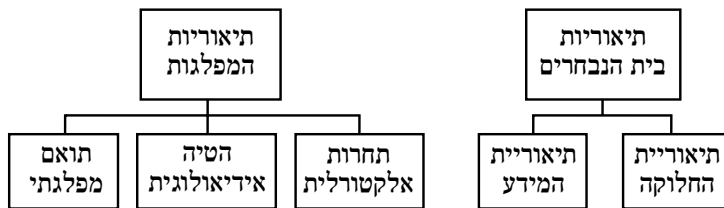
6 לעניינו של מאמר זה "תומכים" מוגדרים כקהל המצביעים של נציג מסוים ברשות מקומית נתונה.

את העניין הזה במדינות שונות. הפרק השני עוסק במצב בישראל ומספק תיאור של המאפיינים הייחודיים של המערכת הפוליטית במדינה והסבר על הערוצים שדרכם מחולקים המענקים, וניתוח של השפעתה האפשרית של השתייכות מפלגתית על ההליך הזה. בפרק השלישי מובאים הנתונים והמודל האמפירי שבו השתמשנו. בפרק הרביעי מתוארות תוצאות הרגרסיה, ולבסוף מובאות כמה הערות לסיכום.

1. תיאוריות ומחקרים אמפיריים: מענקים ממשלתיים

החלק הראשון של פרק זה מסביר בקצרה את המסגרת התיאורטית שעומדת ביסוד התפיסה כי חלוקת המענקים מושפעת משיקולים פוליטיים. חלקו השני מציג כמה מחקרים אמפיריים שהעמידו את התיאוריות הללו למבחן. המסגרת התיאורטית נחלקת לשני זרמים נבדלים: תיאוריות בית הנבחרים ותיאוריות המפלגות, ולכל סוג יש תת-חלוקות משלו, כמוצג בתרשים 1.

תרשים 1: המסגרת התיאורטית – תיאוריות בית הנבחרים ותיאוריות המפלגות



מקור: Larcinese *et al.* 2006; Duchateau and Aguirre 2010

לענייניו של מחקר זה ההיבט העיקרי שנבדק בשדה התיאורטי הוא היחס בין הארגון המחקק ובין תועלות חלוקתיות (distributive benefits). משמעות הדבר היא שהמחקרים התיאורטיים שעוסקים בנושאים הרלוונטיים אינם מתמקדים בגוף המחקק במונחים כלליים. אדרבה, הם מתרכזים בפוליטיקת "חבית השומן" (pork barrel politics) שיוצר הגוף המחקק ובשאלה אם לגוף המחקק יש השפעה מהותית על תהליך זה.

תיאוריות בית הנבחרים מנתחות את המאפיינים המבניים של הגוף המחקק מתוך הנחה שגוף זה משפיע השפעה עמוקה על התוצאות הפוליטיות ועל מעשיותה של המערכת הפוליטית (Krehbiel 1992). את תיאוריות בית הנבחרים אפשר לחלק לשתי תת-קטגוריות בעלות נקודות מבט נבדלות: תיאוריית המידע ותיאוריית החלוקה. שתיהן שואפות להסביר כיצד מאורגן הגוף המחקק, מהן הסיבות לקיומו ואיזה תפקיד ממלאות הוועדות בעיצוב מאפייניו המבניים של בית הנבחרים. כמו שיוסבר בפרק השלישי להלן, תיאוריות בית הנבחרים אינן מתאימות למערכת הפוליטית בישראל ולכן לא נעשה בהן שימוש בניתוח הממצאים.

תיאוריות המפלגות מבוססות על התפיסה כי בראש סדר העדיפויות של הנבחרים עומדת ההיבחרות לכהונה נוספת, ולפיכך מפלגותיהם הן השחקנים החשובים ביותר מבחינת הקצאת המענקים (Cox and McCubbings 1986; Dixit and Londregan 1996; 1993). התיאוריות הללו רואות במפלגות אמצעי "לקדם את המרכיב הקיבוצי בסיכוייהם של חברי המפלגות להיבחר לכהונה נוספת" (Cox and McCubbings 1993, 108).

כמה נבדלות תיאוריות המפלגות מתיאוריות בית הנבחרים? תיאוריות בית הנבחרים גורסות כי פעילותו של כל נבחר בוועדות הספציפיות מיועדת בראש ובראשונה לשרת את האינטרס האישי והעצמאי שלו להיבחר לכהונה נוספת, ואילו תיאוריות המפלגות גורסות כי חלוקת המענקים מושפעת ממאמץ מתואם של חברי המפלגה, אשר פועלים כאיש אחד להגדיל ככל האפשר את הכוח האלקטורלי שלהם. התיאוריות הללו מבקשות להסביר את ההתנהגות האסטרטגית של חברי מפלגה החותרים להיבחר לכהונה נוספת. הן עוסקות בהחלטות כגון סוג המצביעים שהמפלגות מחליטות להתמקד בהם, סוג השיוך שמניב תוצאות יעילות, וההשפעה הפוטנציאלית של ראשי המפלגות⁷ על תיעול המענקים אל נבחר המפלגה ברמה המקומית והמחוזית.

לא ברור מראש אם המועמדים המבקשים להיבחר מחדש צריכים למקד את מאמציהם בשכנוע הקולות הצפים, אלה שאינם מזוהים אידיאולוגית עם אחת המפלגות ועשויים לשנות את דעתם בקלות, או שמא עליהם לתגמל את הגרעין הקשה של המצביעים הנאמנים. סוגיה חשובה אחרת היא אם השתייכותם המפלגתית של נבחר הציבור אכן מניבה תוצאות יעילות, ובמילים אחרות אם הנטייה הפוליטית של בעלי תפקידים ביצועיים ברשויות השלטוניות (סגנים, סנטורים, ראשי עיריות, מושלי מדינות, שרים והנשיא) מביאה תועלת פוליטית לחברי המפלגה. ולבסוף, היבטים אחרים שתיאוריות המפלגות דנות בהם הם תפקידה של הנהגת המפלגה והשפעתה על תהליך יצירת הקואליציות. כדי להבהיר עניינים אלו אתאר את הגרסאות העיקריות של תיאוריות המפלגות.

אבינאש דיקסיט וג'ון לנדרגן (Dixit and Londregan 1996) מציגים דגם של תחרות אלקטורלית שבו המצביעים מביאים בחשבון את זיקתם לשתי המפלגות בהשפעת העדפות אידיאולוגיות ואת יישומה בפועל של מדיניות ציבורית המשרתת את האינטרסים שלהם. המצביעים נבדלים זה מזה, כמובן, בחשיבות שהם מייחסים לגורמים השונים בבואם להצביע למפלגה פוליטית מסוימת. תוצאותיו של הדגם

7 מחקרים אמפיריים רבים מתייחסים לנשיא ארצות הברית כאל ראש המפלגה וחוקרים את השפעתו על תהליך חלוקת המענקים. ראו למשל Berry et al. 2010; Larcinese et al. 2006.

מציגות שיווי משקל שמבחין בין שני מצבים: המפלגות יתמקדו בקולות הצפים אם "גושי המצביעים זהים בזיקתם האידיאולוגית למפלגות ובנכונותם 'למכור' את קולותיהם תמורת תועלות פרטניות" (שם, 1134), אך יתמקדו בגרעין המצביעים במצבים שבהם לשתי המפלגות יש יכולת דומה להטיל מסים, אך הן מסוגלות לפרוש חסות ולספק תועלות לקבוצות מסוימות.

המחקר של גריי קוקס ומתיו מקבינס (Cox and McCubbins 1986) מנתח את הפוליטיקה האלקטורלית מנקודת מבטו של המועמד כמשחק חלוקה-מחדש (redistributive game) עם שני משתתפים. החוקרים גילו כי שיווי משקל נאש (Nash Equilibrium) מושפע מעמדתו של המועמד כלפי סיכונים. במילים אחרות, במצב של שיווי משקל מועמדים שנרתעים מסיכון נוטים להעדיף את גרעין המצביעים הנאמן שלהם. לפיכך ינתבו קובעי מדיניות את הכספים לקבוצות ולמחוזות שבהם הם מקבלים תמיכה אלקטורלית גדולה יותר.

החוקרים מייחסים חשיבות גם לתפקידו של התואם (alignment) בין נבחרים מאותה מפלגה (Cox and McCubbins 1993). לדבריהם, נבחרים מאותה מפלגה מוכנים לשתף פעולה על סמך התלות ההדדית והאינטרסים המשותפים, והנכונות הזאת פותחת פתח לעסקאות חקיקה ולחליפין של הון פוליטי (שם, 112-117). החוקרים מדגישים גם את חשיבותה של הנהגת המפלגה הן בפתרון דילמות קיבוציות המתגלעות בין הנבחרים והן בקביעת סדר היום של הוועדות.

1.1. מחקרים אמפיריים

בעשורים האחרונים נעשו מחקרים אמפיריים רבים שמטרתם לברר איזה משני סוגי התיאוריות – תיאוריות בית הנבחרים ותיאוריות המפלגות – מתאר את המציאות בפועל טוב יותר. חשוב לציין כי התיאוריות אינן מוציאות זו את זו. גאווין רייט (Wright 1974) מצא כי הקצאת המענקים בארצות הברית בתקופת הניו דיל מוסכרת טוב יותר על ידי המשתנים הפוליטיים מאשר על ידי המשתנים הכלכליים. כמו קוקס ומקבינס (Cox and McCubbins 1986), רייט טוען כי ממשל רוזוולט השתמש בהוצאות הממשלתיות כאמצעי להגדיל ככל האפשר את האלקטורט הפוטנציאלי. גארי אנדרסון ורוברט טוליסון (Anderson and Tollison 1991) הגיעו לתוצאות דומות כאשר חקרו אותו נושא באמצעות רגרסיית OLS. מחקרם שופך אור על חשיבותו של התואם עם בית הנבחרים⁸ ועם קולות

8. המשתנה מוגדר "אורכה של תקופת הכהונה הרצופה של נבחרים מהמדינה שהיו חברים בוועדת ההקצאות של הקונגרס, בחודשים, עד 1937 (מדינות שנציגיהן לא היו חברים בוועדת ההקצאות קיבלו ערך 1), לנפש" (Anderson and Tollison 1991, 167).

האלקטורטים⁹ כמשתנים פוליטיים שהיה להם מתאם חיובי ומובהק עם ההשפעה על הוצאות הניו דיל.

סטיבן לוויט וג'יימס סניידר (Levitt and Snyder 1995) מציגים ממצאים המאששים במידת מה את תיאוריות המפלגות בארצות הברית. כמו קוקס ומקבינס הם מראים כי הגידול ברמה הממוצעת של הצבעה לנשיא דמוקרטי במדינה מסוימת מגדיל את כמות המשאבים הפדרליים שמושקעים בה. עם זאת, הם לא מצאו כל ראיות שהתקבלו הטבות על סמך התואם בין חברי הקונגרס (House and Senate) ובין נציגי המפלגה הדמוקרטית (district's representative). ממצאי מחקרם של מייקל אלורו וג'ייסון סיווינג (Alvarez and Saving 1997) עולה כי (1) חברי הוועדות מצליחים לנתב את המשאבים למדינות שהם מייצגים; (2) חברות במפלגה גם היא נמצאת במתאם חיובי ומובהק עם פוליטיקת חבית השומן. ממצאיהם אלו מאששים הן את תיאוריות בית הנבחרים והן את תיאוריות המפלגות.

בהסתמך על דגם נתוני פאנל (panel data model) של ההוצאות הפדרליות מאששים ולנטינו לרצ'ינזה ואחרים (Larcinese et al. 2006) גם הם את תיאוריות המפלגות ומראים כי מדינות שיש להן זיקה לנשיא, כלומר מדינות שיש בהן שיעור גבוה של מצביעים לנשיא (בהתאם לממצאים של קוקס ומקבינס Cox and [McCubbins 1986] או מדינות שלמושל שלהן יש זיקה פוליטית למפלגה של הנשיא (בהתאם לממצאים של קוקס ומקבינס [שם]) מתוגמלות במענקים פדרליים גבוהים יותר. כריסטופר ברי ועמיתיו (Berry et al. 2010), המסתמכים גם הם על ניתוח נתוני פאנל בארצות הברית, מצאו כי לנשיאים יש השפעה שיטתית על החלוקה הגיאוגרפית של הוצאות הממשלה, וכי הנשיאים מתעלים את ההוצאות הפדרליות למדינות שנבחרו הציבור שלהן משתייכים לאותה מפלגה שאליה משתייך הנשיא.

אכים קמרלינג ואנדריאס שטפן (Kemmerling and Stephan 2002) בגרמניה וגם פרננדה ברולו וטומאסו נניציני (Brollo and Nannicini 2011) בברזיל מצאו כי זיקה פוליטית תוך-ממשלתית (בין תחומי ממשל שונים, למשל עיר וממשל פדרלי) היא גורם קובע בחלוקת מענקים להשקעה בתשתיות. אנדרו וורת'ינגטון ובריאן דולרי (Worthington and Dollery 1998) הגיעו לאותה מסקנה על סמך העברות מענקים לא שיטתיות באוסטרליה. אווה יוהנסון (Johansson 2003) עשתה מחקר אמפירי על הרשויות המקומיות בשוודיה בהסתמך על הדגם התיאורטי של דיקסיט ולנדרגן (Dixit and Londregan 1996) וגילתה כי רשויות מוניציפליות

9 המשתנה מוגדר "מספר הקולות של המדינה בחבר האלקטורים, בשנת 1932, לנפש" (שם).

ששיעור הקולות הצפים בהן היה גבוה קיבלו יותר מענקים פדרליים מרשויות אחרות.

אלברטו פורטו ופבלו סנגווינטי (Porto and Sanguinetti 2001) הראו כי הייצוג הפוליטי (אחוז הנציגים והסנטורים לנפש שנבחרו במחוזות האלה) בקונגרס הלאומי בארגנטינה נמצא במתאם חיובי עם המענקים הממשלתיים. סטיבן מייר ושיגטו נקה (Meyer and Naka 1999) הציגו מחקר דומה על הרשויות המקומיות ביפן בשנים 1957–1990 ומצאו גם הם כי הזיקה המפלגתית הגדילה את היקף ההעברות לנפש שקיבלה הרשות מהממשלה.

חשוב לציין כי המערכות הפוליטיות באמריקה הצפונית, בגרמניה, בברזיל, באוסטרליה, בארגנטינה, בשוודיה וביפן שונות למדי זו מזו. בפועל, לחלוקת המענקים בכל מדינה היו מאפיינים ייחודיים משלה בהתאם למאפיינים הייחודיים של המדינה, כגון מידת הביזור שלה, רמת ההתפתחות הכלכלית, המערכות הפיסקליות הממשלתיות ועוד (Boex and Martinez-Vazquez 2005).

2. המצב בישראל

לנוכח המחקרים הנזכרים לעיל עלה הצורך לחקור את המערכת הפוליטית והפיסקלית בישראל כדי להבין את הדקויות הייחודיות לה ולנתח איזו מהתיאוריות שתוארו לעיל מסבירה בדרך הטובה ביותר את המציאות בישראל.

2.1. המערכת הפוליטית

ישראל היא דמוקרטיה פרלמנטרית. במערכות נשיאותיות ראש הרשות המבצעת נפרד מהגוף המחוקק ונבחר עצמאית, אולם בממשלה פרלמנטרית ראש הרשות המבצעת מחובר לבית הנבחרים חיבור מהותי (Hague and Harrop 2007, 336). במערכת הפוליטית הזאת הממשלה צומחת מתוך בית הנבחרים ואפשר להפיל אותה בהצבעת אי-אמון. ישראל היא גם מדינה אוניטרית (unitary, לעומת מדינה פדרלית), משמע שהריבונות מרוכזת באופן בלעדי בידיה של הממשלה המרכזית (שם, 293). ההשלכה העיקרית של מאפיין האוניטריות של המבנה הפוליטי בישראל היא שהבחירות שעל פיהן מתמנים הנציגים לבית הנבחרים – הכנסת – הן בחירות לאומיות שבהן המדינה כולה נחשבת לאזור בחירה אחד (לעומת שיטת גודל המחוזות). מערכת אלקטורלית שכזו רלוונטית במיוחד למחקר הזה מפני שהיא מקטינה את טווח התיאוריות בדבר הקצאת המענקים שעשויה להתרחש בה. עוד מאפיין של השיטה האלקטורלית בישראל הוא שציבור המצביעים אינו בוחר מועמד ספציפי בבחירות לכנסת. מאחר שהמערכת האלקטורלית בישראל היא מערכת יחסית, המצביעים בוחרים במפלגה הפוליטית בלי לדעת כמה מועמדים (אם בכלל) יצליחו להיבחר לכנסת, והמושבים מתחלקים בין המפלגות על פי מספר הקולות שקיבלו. לאור זאת נראה כי סביר יותר להניח שפוליטיקת חבית השומן תבוא לידי ביטוי במרחב המפלגתי ולא בגלל ניסיונם של חברי כנסת יחידים להגדיל את התועלת האישית שלהם.

בישראל יש שלוש צורות של ממשל מקומי: עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות. שתי הראשונות מכונות רשויות מקומיות. העיריות מנהלות את הרשויות המקומיות שמוגדרות ערים, והמועצות המקומיות מנהלות את הרשויות הקטנות. השלטון המקומי מורכב ממועצה שבראשה עומד ראש הרשות – ראש עירייה או ראש מועצה. ראש הרשות וכל חברי המועצה נבחרים בבחירות מוניציפליות. הבחירות המוניציפליות מתקיימות כל חמש שנים, ובמסגרתן בוחרים תושבי הרשות המקומית מועמד לראשות הרשות ואת חברי המועצה. אין קשר רשמי בין הבחירות המוניציפליות ובין הבחירות לממשלה. ראוי לציין כי למצביעים מותר לבחור ראש רשות ממפלגה פוליטית אחת וחברי מועצה המשתייכים למפלגות אחרות.

2.2. מחקרים קודמים

במחקר של עדי ברנדר (Brender 2003), שבחן את השפעת הביצועים הכספיים על הבחירות לרשויות המקומיות בשנים 1989-1998, נמצא כי קבלת מענקים ממשלתיים גדולים אינה משפיעה על ההסתברות לבחירה מחדש. על פי המחקר, "נראה כי המצביעים אינם מעריכים יותר ראשי רשויות אשר מצליחים להוציא כספים מהממשלה" (שם, 2199).

למיטב ידיעתי יש רק שני מחקרים המתמקדים בהשפעה הפוליטית על הליך החלוקה של מענקים בישראל. במחקר הראשון, של גרשון אלפרוביץ' (Alperovich 1984), יש ניתוח של 52 רשויות מקומיות בשנתיים ספציפיות (1976 ו-1978). הוא גילה כי שתי המפלגות הגדולות, המערך והליכוד, תיעלו את המענקים אל קהלי המצביעים שלהן בניסיון להגדיל ככל האפשר את הסיכוי להיבחר לכהונה נוספת.¹⁰ ממצאיו עולים בקנה אחד עם השערת ההטיה האידיאולוגית. בנוגע למשתני הביקורת שיש להם זיקה לפרמטרים חברתיים ודמוגרפיים, החוקר מצא כי יש מתאם שלילי בין גודל האוכלוסייה ובין המענקים לנפש, וכי ל"אוכלוסיות נזקקות"¹¹ יש השפעה חיובית על המענקים.

במחקר השני בחנו שמעון רוזביץ' ואבי וייס (Rozevitch and Weiss 1993) אם זיקה מפלגתית בין ראשי הרשות ובין מפלגת השלטון השפיעה על סכומי מענקי האיוון ועל המענקים המיועדים שקיבלו הרשויות המקומיות בישראל בשנים 1966-1983. המחקר בחן דגם שמביא בחשבון את האוכלוסייה, משתנה דמה פוליטי שמייצג את הזיקה המפלגתית של ראש הרשות למפלגת השלטון, את הגירעון של הרשות המקומית ומשתני ביקורת אחרים. התברר כי למשתנה הדמה הפוליטי, וגם לגודל האוכלוסייה, יש השפעה חיובית על חלוקת המענקים מהשלטון המרכזי. הממצאים מאששים את תיאוריית התואם המפלגתי.

לנוכח כל הטיעונים שלעיל הצעד הסביר היה לבחון את תקפותן של תיאוריות המפלגות ולא את תקפותן של תיאוריות בית הנבחרים. יש לציין שעבודה זו בוחנת את השנים 2002-2010, הכוללות את סוף תחולת הקריטריונים להקצאת מענקי האיוון שקבעה ועדת סוארי ב-2003 ואת תחילת החלת הקריטריונים החדשים

10 אלפרוביץ' מגדיר את המשתנה הפוליטי שלו (POL) כשיעור התושבים שהצביעו למפלגות שהיו שותפות להרכבת הממשלה. הוא מצא מתאם חיובי ומובהק סטטיסטית בין שיעור זה ובין הקצאת המענקים לנפש לרשויות המקומיות בשתי השנים שחקר, ואחת היא מי הייתה מפלגת השלטון באותה עת (Alperovich 1984).

11 הגדרת החוקר למשתנה "אוכלוסייה נזקקת": "היחס בין מספר התושבים בני 65 ומעלה או בני 14 ומטה לבין מספר האנשים שגילם 19 עד 65" (שם, 288).

שהחליטה עליהם ועדת גדיש ב-2004. משום כך היא כלי חשוב לבחינת ההבדלים בין הקריטריונים ולהערכת התוצאות שלהם. היא גם מספקת תמונה כוללת המאפשרת להשוות בין התקופות שלפני הוועדות לאחריהן.

2.3. חלוקת המענקים הממשלתיים

נחום בן אליא (בן אליא 2004) מגלה כי ההעברות מהשלטון המרכזי בישראל לרשויות המקומיות פחתו משנה לשנה. בשנת 1980 הן היו 70% מתקציבן של הרשויות המקומיות, ובשנת 2010 פחתו לכדי 27% בלבד מהתקציב. למרות הפחתה זו ההעברות הן עדיין חלק ניכר מתקציבן של הרשויות המקומיות. הכנסתן הכוללת של הרשויות המקומיות מורכבת מהתקציב הרגיל ומהתקציב הבלתי רגיל. התקציב הרגיל הוא מקור המימון המקורי של הרשויות המקומיות בישראל. "התקציב הרגיל משמש ככלי העבודה העיקרי של הרשות המקומית ומהווה את תוכנית העבודה השנתית מבחינה תקציבית".¹² הוא מורכב ממענק האיזון, ממענקים מיועדים ממשרדי הממשלה ומהכנסות עצמאיות. התקציב הרגיל מייצג 83.3% בממוצע מסך התקציב של הרשויות המקומיות בשנים 2002-2010. מענק השר הוא חלק מהותי מהתקציב הרגיל. הוא החלק היחיד במענק האיזון שאינו מוגדר על ידי נוסחה. הוא "כלי ניהולי המאפשר למשרד הפנים, גמישות בהקצאת כספים לרשויות המקומיות, הנדרשת ע"מ לאפשר התמודדות עם צרכים אשר אינם באים לידי ביטוי בנוסחה, או עם צרכים הנובעים מנסיבות בלתי צפויות".¹³ התקציב הבלתי רגיל מיועד לפרויקטים ספציפיים ולפעילויות מסוימות. הקצאתו טעונה אישור של משרד הפנים, אשר מחליט אם לאשר אותו על פי חוות דעתו המקצועית.

הממשלה משתתפת הן בתקציב הרגיל והן בתקציב הבלתי רגיל. רוב ההשתתפות הממשלתית, ובעיקר של משרד החינוך, משרד הרווחה ומשרד הפנים, נקבעת על פי קריטריונים מוגדרים מראש. אף על פי כן, כמו שנאמר לעיל, משרד הפנים מופקד ישירות על אישורם של מענקים חשובים רבים (וגם על ההחלטה של הקצאת מענקי השר).

12 על פי הגדרתו של משרד הפנים, המופיעה באתר האינטרנט של המשרד,

www.moin.gov.il/Subjects/TaktzivRagil/Pages/default.aspx/

13 על פי הגדרתו של משרד הפנים, המופיעה באתר האינטרנט של המשרד,

www.moin.gov.il/Subjects/MaanakeyHamisrad/MaanakimYIudim/Pages/maanakHasar.aspx

aspx

דיקסיט ולנדרגאן (Dixit and Londregan 1996) טוענים כי החלוקה מחדש של המשאבים הכלכליים נחלקת לשני סוגים. סוג אחד, הנקרא חלוקה-מחדש (re-distribution), משקף את האמונות האידאולוגיות העדכניות ביותר בנוגע לשוויון ולרווחה הכוללת של תושבי המדינה. חלוקה זו שומרת על יציבות לאורך זמן כל עוד לא מתחולל בחברה שינוי אידאולוגי משמעותי. הסוג השני, הנקרא חלוקה-מחדש טקטית, הוא הקצאה למטרות ספציפיות יותר, והוא כולל מגוון גדול של מענקים, כגון סובסידיות או מכסי מגן בענפים שונים, מיזמי בינוי והשקעות באזורים מסוימים, ושאר תוכניות חבית שומן. המחברים מסבירים כי ההצדקה להתמקד דווקא בחלוקה-מחדש הטקטית היא שחלוקה זו "נתונה הרבה יותר לקביעת מדיניות יומיומית מאשר החלוקה התוכניתית" (שם, 1133).

גם ברי ועמיתיו (Berry *et al.* 2010) מסבירים כי את הכספים בתוכניות שמוגדרות על ידי נוסחאות קשה יותר לתעל ממניעים פוליטיים למטרות אחרות, ואילו הכספים בתוכניות ללא קריטריונים נוטים יותר להיות מקור למניפולציה פוליטית. המחברים מזכירים גם את המענקים המיועדים לאסונות לא צפויים. לדבריהם, המענקים האלה מועדים יותר לתיעול על פי אינטרסים פוליטיים.

חוקרים בארצות הברית, בברזיל ובאוסטרליה מיקדו את מחקריהם בהעברות פדרליות מסוימות שהן גמישות יותר, ולכן מועדות ליפול קורבן לתמרונים פוליטיים.¹⁴ אנה אלקלדה וחואן ריינו (Alcalde and Reino 2011) סבורים כי יש לבחור את המשתנים הפוליטיים העצמאיים על פי המאפיינים הייחודיים של הדמוקרטיה ושיטת הבחירות במדינה הנחקרת.

בישראל משתמש אלפרוביץ' ב"השתתפות כללית, ובכלל זאת כל המענקים המוענקים אך אינם מיועדים למטרה מסוימת, ולפיכך מוקצים על פי שיקול דעתה של הממשלה"¹⁵ (Alperovich 1984, 289) כמשתנים תלויים. ולבסוף רוצביץ' ווייס בוחנים את ההשתתפות הממשלתית הכוללת בהכנסותיהן של הרשויות המקומיות, ובכלל זאת המענקים המיועדים ומענקי האיזון. אולם הם מדגישים שמענקי האיזון, מטבעם, נתונים להשפעתם של משתנים פוליטיים יותר ממענקים מיועדים, שגמישותם נמוכה (Rozevitch and Weiss 1993, 337).

Levitt and Snyder 1995; Worthington and Dollery 1998; Brollo and Nannicini 2011 14
 עם זאת המחבר מעיר כי "הבחירה במשתנים אלה אין בה משום הטענה כי המענקים 15
 המתועלים דרך השתתפות מיועדת חפים מכל שיקול פוליטי. הבחירה רק משקפת את
 השקפתנו כי קל ונוח יותר ליישם שיקולים פוליטיים במצבים שבהם תהליך ההחלטה
 אינו מוגבל על ידי קריטריונים מוגדרים היטב" (Alperovich 1984, 289).

3. אסטרטגיה אמפירית

המחקר בחן שתי תיאוריות מפלגות: ההטיה האידיאולוגית ותיאוריית התואם המפלגתי. להלן סיכום ההשערות שנבחנו:

חלוקת המענקים מתאפיינת בהקצאה לא פרופורציונית של כספים לרשויות מקומיות שיש בהן קהל מצביעים גדול שתומך בשר הפנים (הטיה אידיאולוגית). התואם המפלגתי בין ראש הרשות ובין שר הפנים (או ראש הממשלה) מגדיל את סכום המענקים הממשלתיים שמקבלות הרשויות המקומיות. נבדק עוד סוג של תואם מפלגתי – בין המועצה המקומית ובין שר הפנים (תיאוריית התואם המפלגתי).

3.1. נתונים ומתודולוגיה

המחקר בחן 179 רשויות מקומיות בישראל, שהן 89% מכלל הרשויות המקומיות,¹⁶ בשנים 2002–2010.¹⁷ הנתונים על המשתנים התקבלו מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה,¹⁸ ממשדך הפנים,¹⁹ מאתר הכנסת²⁰ ומהמפקח הכללי על הבחירות (דיסקין 2004; מכון היוזן 2011). דגם הרגרסיה שהשתמשי בו דומה לזה שבו השתמשו לרצ'נזה ועמיתיו (Larcinese et al. 2006), מותאם לתנאי ישראל. אפשר לתאר אותו כך:

$$GOVTRANS_{st} = \alpha_s + \beta_t + \theta_1 P_{st}^i + \theta Z_{st} + \varepsilon_{st}$$

$$s = 1, \dots, 179; t = 2002, \dots, 2010; \quad (1)$$

16 כמה רשויות מקומיות לא נכללו במחקר בגלל היעדר נתונים. רשימה של הרשויות המקומיות שנבדקו בעבודה זו מופיעה בנספח 1.

17 חלק מהמשתנים אינם זמינים לכל השנים. ראו פרטים בנספח 2.

18 לנתונים הקשורים לכל משתני הביקורת והמשתנים התלויים (השתתפות ממשלתית כוללת ומענק איזון) לפי שנה ראו www.cbs.gov.il/reader/?Mlval=cw_usr_view_SHTML&ID=357

19 לנתונים על המשתנים הפוליטיים ראו <http://moin.gov.il/Subjects/Bchirot/Pages/default.aspx>; לנתונים על מענק השר ראו <http://moin.gov.il/Subjects/MaanakeyHamisrad/MaanakimYludim/Pages/maanakHasar.aspx>

20 לנתונים הקשורים למשתנה הפוליטי "מצביעים-שר" ראו: <http://main.knesset.gov.il/mk/elections/Pages/default.aspx>

GOVTRANS_{st} הוא המענק הממשלתי האמתי לנפש שקיבלה רשות מקומית s בזמן t. אני משתמש בשלושה סוגים של משתנים תלויים (GOVTRANS_{st}): ההשתתפות הממשלתית הכוללת, מענקי האיוון, שנכלל בהם מגוון רב של מענקים, ומענקי השר, שנכללים בהם מענקים ספציפיים מאוד. המשתנה האחרון (מענקי השר) נבחר משני טעמים: האחד, הביקורת הנחרצת שהובעה במחקרים אחרים על הקצאתו בשנים האחרונות והזכרה במבוא למחקר זה; והשני, המענק הזה הוא הגמיש ביותר מבין המענקים המאפשרים חלוקה-מחדש טקטית. ראוי לציין כי ההשתתפות הממשלתית הכוללת ומענקי האיוון נסקרים בשנים 2002–2010, ומענקי השר נסקרו רק בשנים 2006–2010 בגלל זמינות נתונים פחותה.

הנוסחה כוללת גם את ההשפעות הקבועות (fixed effects) של הרשויות המקומיות (α_s) ומשתני דמה של השנים (β_t). הווקטור Z_{st} תואם את משתני הביקורת הכלכליים והדמוגרפיים המקובלים, ובכללם אוכלוסיית הרשות המקומית, השכר הממוצע לנפש, שיעור האבטלה, שיעור התושבים מעל גיל 65, שיעור התושבים בני 5–19 ושיעור התושבים היהודים. הרגרסיות הבאות משתמשות באותו מערך של משתני ביקורת כלכליים ודמוגרפיים.

P_{st}^i הוא הווקטור של המשתנים המוסדיים והפוליטיים אשר נבדקים ברגם. על פי המידע שהוצג בפרק הקודם, משרד הפנים הוא המועמד הטבעי לבדיקה אמפירית מכיוון שהוא הגוף הפוליטי בעל ההשפעה הרבה ביותר על חלוקת המענקים הממשלתיים בישראל. הווקטור P_{st}^i כולל ארבעה משתנים: שני משתני דמה אשר מייצגים את (1) התואם בין ראש הרשות ובין שר הפנים; (2) התואם בין ראש הרשות לראש הממשלה. שני המשתנים האחרים הם (3) שיעור החברים במועצה המקומית שמשתייכים למפלגה ששולטת במשרד הפנים; (4) שיעור הקולות שקיבלה מפלגתו של שר הפנים בכל אחת מהרשויות המקומיות בבחירות הארציות.

המשתנים הפוליטיים נכללים ברגרסיות בהתאם להשערות שנבחנו. הקריטריון להגדרת המשתנים הפוליטיים הוא אם נבחר הציבור, הן ראש הרשות והן שר הפנים, כיהן בתפקידו לפחות תשעה חודשים בשנה נתונה. לפרטים נוספים על סוגיה זו ראו נספח 3. לוח 1 להלן מתאר את כל המשתנים, ולוח 2 להלן מציג את סיכום הנתונים.

לוח 1: תיאור המשתנים

מענקים ממשלתיים	
ההשתתפות הממשלתית הכוללת לנפש בהכנסות הרשות הכוללת (לנפש)*	ההשתתפות הממשלתית המקומית (בשקלים)
מענק איזון (לנפש)*	מענק איזון לנפש (בשקלים)
מענק השר (לנפש)*	מענק השר לנפש (בשקלים)
משתנים פוליטיים	
מצביעים-שר	הטיה אידיאולוגית – שיעור המצביעים שהצביעו בכנסת הזאת למפלגה שאליה משתייך שר הפנים
ראש הרשות-שר	תואם מפלגתי – משתנה דמה: 1 אם יש תואם בין ראש הרשות לשר הפנים ו־0 אם אין תואם
ראש הרשות-ראש הממשלה	תואם מפלגתי – משתנה דמה: 1 אם יש תואם בין ראש הרשות לראש הממשלה ו־0 אם אין תואם
מועצה-שר	תואם מפלגתי – שיעור חברי המועצה המקומית שמשתייכים למפלגה שאליה משתייך שר הפנים
משתני ביקורת	
אוכלוסייה	אוכלוסייה (באלפים)
שכר*	שכר חודשי ממוצע (בשקלים)
ילדים	שיעור בני 5-19 באוכלוסייה
קשישים	שיעור בני 65 ומעלה באוכלוסייה
אבטלה	אבטלה מדווחת (מספר התושבים המקבלים דמי אבטלה, חודשי)
אוכלוסייה יהודית	שיעור היהודים באוכלוסייה

* מבוסס בערכים ריאליים (לשנת 2010).

לפירוט זמינות הנתונים על פי שנים ראונספח 2.

לוח 2: סיכום הנתונים

משתנה	תצפיות	ממוצע	סטיית תקן	מינימום	מקסימום
משתנים תלויים					
ההשתתפות הממשלתית הכוללת לנפש*	1,611	2661.54	1307.24	557.56	11858.79
מענק איזון לנפש	1,611	906.68	767.40	0	7646.52
מענק השר לנפש*	895	46.93	83.85	0	885.01
משתנים פוליטיים					
מצביעים-שר	1,611	12.17	11.24	0	52.91
ראש הרשות-שר	1,253	0.027	0.16	0	1
ראש הרשות-ראש הממשלה	1,253	0.06	0.24	0	1
מועצה-שר	1,253	1.33	5.12	0	60.78
משתני ביקורת					
אוכלוסייה	1,611	34.22	72.99	1.2	788.1
שכר*	1,569	6678.28	2688.43	2817.2	23466.02
ילדים	1,611	29.29	6.65	13.91	46
קשישים	1,611	7.11	4.60	0.52	22.5
אבטלה	1,611	314.46	589.01	3	6125
אוכלוסייה יהודית	1,611	60.72	45.67	0	100.0

* מבוטא בערכים ריאליים (לשנת 2010).

המשתנה "שכר" אינו מכיל ערכים בחלק מהרשויות המקומיות בגלל היעדר נתונים. לפירוט זמינות הנתונים על פי שנים ראו נספח 2.

3.2. התוצאות המצופות

בהסתמך על התיאוריה, הציפייה היא שלמשתנים הפוליטיים תהיה השפעה חיובית ומובהקת. מאחר שההשתתפות הממשלתית הכוללת ומענקי האיזון כוללים שיעור גבוה של מענקים מיועדים המבוססים על נוסחאות קיימות (ולכן אי-אפשר לתעל אותם בטווח הקצר למטרות אחרות), ציפיתי שההשפעה הפוליטית הרבה ביותר תבוא לידי ביטוי במענק השר.

על פי סקירת הספרות (Boex and Martinez-Vazquez 2005), למשתנה האוכלוסייה יש השפעה שלילית על סכומי המענקים שמקבלות הרשויות

המקומיות. כמה מחקרים אמפיריים מייחסים את הממצא הזה ליתרון לגודל (scale economies) על פי גודל האוכלוסייה. מהתעמקות במצב בישראל מצאו נחום בן אליא (בן אליא 1999) וערן רזין (רזין 1999) ראיות ליתרון לגודל בניהול התקציב של הרשויות המקומיות, המאששות את הציפייה לתוצאה שלילית, כלומר הממשלה מעבירה לרשויות המקומיות הקטנות מענקים גדולים יותר כדי לפצות אותן על היעדר היתרון לגודל (בן בסט ודהן 2009).

עוד ציפיתי שהמענקים יחולקו בדרך שתיצור שוויון, בהתאם לצרכים ולהוצאות של הרשויות המקומיות. סכומי המענקים שתקבל הרשות יהיו נמוכים יותר ככל שהשכר החודשי הממוצע ברשות המקומית יהיה גבוה יותר. אותו דפוס אמור להופיע גם במשתנה האבטלה. משתני הביקורת הדמוגרפיים שיעור הילדים ושיעור הקשישים באוכלוסייה צפויים להשפיע השפעה חיובית ומובהקת על חלוקת המענקים. רוב המחקרים האמפיריים בספרות המקצועית מאששים ממצאים אלו. במשתנה הביקורת הדמוגרפי שיעור האוכלוסייה היהודית לא היו לי ציפיות לתוצאות מסוימות.

בחלק הראשון של הפרק הבא מוצגים הממצאים להשערה 1. המשתנה הפוליטי הוא שיעור התושבים ברשות המקומית שהצביעו בבחירות הארציות למפלגה שאליה משתייך שר הפנים (מצביעים-שר). בחלק זה נבחנת השאלה אם שר הפנים מתעל כספים לתומכיו. בחלק השני של הפרק הבא מוצגים הממצאים להשערה 2. המשתנים הפוליטיים ברגרסיה הם התואם בין ראש הרשות לשר הפנים (ראש הרשות-שר) והתואם בין ראש הרשות לראש הממשלה (ראש הרשות-ראש הממשלה). זאת ועוד, אני מעריך את שיעור חברי המועצות המקומיות שמשתייכים למפלגה שמשרד הפנים נמצא בשליטתה (מועצה-שר). בחלק השלישי והאחרון אבחן את שתי ההשערות גם יחד, שכן בחינת כל השערה בפני עצמה היא בדיקה מוגבלת שעלולה להחמיץ מתאמים חשובים. לשם כך השתמשתי בדגם הרגרסיה הבא:

$$GOVTRANS_{st} = \alpha_s + \beta_t + \sum_i \theta_1^i P_{sw}^i + \theta Z_{st} + \varepsilon_{st} \quad (2)$$

4. ממצאים אמפיריים

לוח 3 להלן מציג את בחינתה של השערת ההטיה האדיאולוגית. שלוש העמודות הראשונות מציגות את תוצאות ההשתתפות הממשלתית הכוללת, שלוש העמודות האמצעיות מציגות את מענקי האיוון, ושלוש העמודות האחרונות מציגות את מענק השר.

ראוי לציין כי באופן כללי התוצאות של כל המשתנים הבלתי תלויים דומות מבחינה איכותנית בסימן (חיובי או שלילי) ובמובהקות,²¹ אך נבדלות משמעותית בכמותן. לדוגמה, לשיעור המצביעים המקומיים בבחירות הארציות יש השפעה חיובית על שלושת המשתנים התלויים שנבחנו, אולם המקדם (coefficient) קטן ככל שהמענק ספציפי יותר. להשתתפות הממשלתית הכוללת, שבה נכללים כל סוגי ההעברות, יש מקדם קטן הרבה יותר מאשר למענק השר, שהוא מענק ייחודי ביותר. גם הכללת ההשפעות הקבועות של השנה מפחיתה את ערכם של המקדמים ואת מובהקותם, אך איננה מבטלת את השפעתו של המשתנה הפוליטי אלא במקרה של ההשתתפות הממשלתית הכוללת. לשם השוואה, יש לציין כי על סמך לוח 2, מענק השר הוא 5.1% בממוצע מן המענק הכללי, אשר עומד על 34% מסך ההשתתפות הממשלתית הכוללת.

כשמשאירים את הגורמים האחרים קבועים, גידול של 1% בשיעור המצביעים לשר הפנים ברשות מקומית נתונה מניב עלייה של כמעט 0.09% במענק השר לנפש לאותה רשות. במונחים שקליים משמעות הדבר היא שגידול של 1% בשיעור המצביעים ברשות מקומית נתונה מעלה את מענק השר ב-4.22 שקלים לנפש. גידול שכזה מגדיל את מענקי האיוון בשיעור של 0.006% בלבד. הכללת משתני הביקורת הדמוגרפיים מפחיתה אך גם היא איננה מבטלת את השפעת המשתנה הפוליטי. התוצאות עולות בקנה אחד עם ההשערה שככל שהמענק גמיש יותר, כך הוא מושפע יותר משיקולים פוליטיים. כדי לשמור על תקפות מושגים שלוש המשתנים התלויים זה לזה רק בשנים 2006-2010.

למשתנה האוכלוסייה, כמצופה, הייתה השפעה שלילית ומובהקת על קבלת המענקים. המקדם מצביע על ערכים גבוהים, שבוודאי גדלים עוד יותר מפני שהגורם "גודל האוכלוסייה" הוא חלק בפונקציית החישוב של מענקי האיוון.

21 כדי להפריך את החשש שהאומדנים מובהקים בגלל רב-קוויות (multicollinearity) בין המשתנים הבלתי תלויים, מובא כנספח 4 גורם ניפוח השונות (variance inflation factor) לכל הרגרסיות במחקר זה. התעמקות בנתונים מעלה כי רב-קוויות איננה סיבה לדאגה במחקר זה.

משמעות הדבר היא שעל פי הנוסחה, ככל שהרשות המקומית קטנה יותר מוענקת לה תמיכה כספית גדולה יותר. לשיעור הילדים יש השפעה חיובית ומובהקת סטטיסטית על הקצאת המענקים לרשויות המקומיות. הדבר עולה בקנה אחד עם התיאוריה הנורמטיבית של הקצאת המענקים. לשיעור היהודים באוכלוסייה יש השפעה חיובית ומובהקת על שני המשתנים התלויים הראשונים בלבד. משתני הביקורת – אבטלה ושיעור הקשישים – אינם מובהקים ברגרסיות. למשתנה השכר לא הייתה השפעה מובהקת על חלוקת המענקים בחמש מתוך שש הרגרסיות שנבדקו עם משתני ביקורת.

לוח 4 להלן מתאר את תוצאות בדיקת תיאוריית התואם המפלגתי. מכיוון שיש שוני קטן יחסית במשתנים הפוליטיים, בייחוד בנוגע למענק השר, המשתנה רק בין 2006 ל-2010, הגיוני יותר לבחון את ההשערה הזאת בנפרד כדי להימנע מרב-קוויות. כדי לפשט את הצגת הדברים נכללים רק המשתנים הפוליטיים. משתני הביקורת ממשיכים להציג דפוסים דומים למוצג בלוח 3. למשתנה הפוליטי המייצג את התואם בין ראש הרשות לשר יש השפעה חיובית על מענק האיוון ועל מענק השר. זאת ועוד, לתואם בין המועצה לשר יש השפעה קטנה וחיובית על מענק האיוון. המקדמים של המשתנים התלויים "השתתפות ממשלתית כוללת" ו"מענק איוון" קטנים הרבה יותר מאשר המקדמים של המשתנה התלוי "מענק השר". שוב, התוצאות מלמדות כי מענקים גמישים נוחים יותר להשפעה פוליטית. התוצאה החיובית המובהקת שמתקבלת בנוגע לתואם בין ראש הממשלה לראש הרשות באשר למשתנה התלוי "מענק השר" נובעת ככל הנראה ממגבלות הנתונים שהוזכרו לעיל.

ולבסוף, בלוח 5 מוצגות התוצאות של בחינת שתי התיאוריות בו זמנית. משתני הביקורת שנכללו בעמודות הזוגיות הושמטו מהתוצאות בגלל מגבלות מקום. גם בהם נצפו דפוסים התנהגות דומים לאלה המוצגים בלוח 3 ובלוח 4. המובהקות והעוצמה של משתנה "ההטיה האידיאולוגית" (מצביעים-שר) ככל הנראה אינן מושפעות מהכללת משתני התואם המפלגתי הפוליטיים. משתני התואם המפלגתי נשארים חיוביים או שליליים כמו קודם, אך מאבדים ממובהקותם. הממצאים מרמזים שהשערת ההטיה האידיאולוגית עדיפה מתיאוריית התואם המפלגתי, שכן תוצאותיה שומרות על דפוס קבוע אחרי הכללת משתנים פוליטיים אחרים, מה שאין כן בתיאוריית התואם המפלגתי.

לוח 3: השערת ההטיה האדיאולוגית

מחקר מדיניות 14

מענק השר			מענק איזון				ההשתתפות הממשלתית בהקלטה			משתנה תלוי
(9)	(8)	(7)	(6)	(5)	(4)	(3)	(2)	(1)		
***0.091 (0.028)	***0.117 (0.032)	***0.152 (0.026)	*0.006 (0.003)	**0.023 (0.011)	***0.032 (0.011)	0.000 (0.004)	***0.009 (0.003)	***0.014 (0.003)	לוגריתם טבעי מצביעים-שר	
***-1.177 (0.267)	***-1.152 (0.396)	***-1.303 (0.345)	***-0.926 (0.175)	***-1.637 (0.269)	***-1.915 (0.261)	***-0.711 (0.116)	***-0.725 (0.087)	***-0.685 (0.097)	לוגריתם טבעי אובססוריה	
0.563 (0.611)	-0.273 (0.551)		-0.174 (0.316)	*-0.527 (0.281)		0.090 (0.103)	0.136 (0.087)		לוגריתם טבעי שכר	
***0.092 (0.026)	***0.103 (0.027)		**0.022 (0.011)	0.032 (0.022)		***0.023 (0.005)	***0.023 (0.005)		ילדים	
0.049 (0.065)	-0.056 (0.079)		-0.048 (0.038)	-0.137 (0.117)		0.016 (0.013)	0.015 (0.011)		קשישים	
0.000 (0.000)	0.000 (0.000)		-0.000 (0.000)	0.000 (0.000)		-0.000 (0.000)	0.000 (0.000)		אבטלה	
0.012 (0.053)	0.014 (0.045)		0.016 (0.011)	***0.047 (0.045)		0.003 (0.003)	**0.005 (0.002)		אובססוריה יחודית	

לוח 3 (המשך)

משתנה תלוי	ההשתתפות הממשלתית הכלולת			מענק איזון			מענק השר		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
קבוע	***9.574 (0.259)	***7.441 (0.771)	***7.995 (0.991)	***11.282 (0.667)	12.463 (2.640)	***9.476 (2.854)	***6.821 (0.869)	6.240 (5.460)	-2.116 (5.962)
R ² (within)	0.252	0.302	0.327	0.134	0.179	0.228	0.176	0.224	0.288
השפעות קבועות לאותה שנה	לא	לא	כן	לא	לא	כן	לא	לא	כן
השפעות קבועות ברישיות המקומיות	כן	כן	כן	כן	כן	כן	כן	כן	כן
תצפיות	1,558	1,516	1,516	1,399	1,367	1,367	574	562	562

המשתנה התלוי מבוטא כלוגריתם טבעי לשלישות סוגי המענקים. כל עמודה מציגה רגורסיית OLS; טטיות תקן מוצגות (robust standard error) מוקבצות כרמות הרישות המקומיות (מטוריים). לפירוט זמינות התנתים על פי שנים ראו נספח 2. יתר על כן, ההבדלים שנותחו מוסברים על ידי העבודה שהלק מהרשימות המקומיות אינו מקבילת מענקי איזון ואת מענק השר.

* רמת מובהקות של 10%. ** רמת מובהקות של 5%. *** רמת מובהקות של 1%.

לוח 4: תיאוריית התואם המפלגתי

מעגל השדר			מעגל איזון			ההשתתפות הממשלתית הכוללת			משתנה תלוי
(9)	(8)	(7)	(6)	(5)	(4)	(3)	(2)	(1)	
		**0.483 [0.190]			*0.137 [0.082]			0.033 [0.029]	ראש הרשות-שר
	**0.403 [0.155]			-0.007 [0.055]			0.019 [0.017]		ראש הרשות-ראש הממשלה
0.007 [0.008]			**0.006 [0.003]			0.000 [0.000]			מורעצה-שר
0.265	0.275	0.276	0.187	0.184	0.185	0.339	0.340	0.340	R ² (within)
562	562	562	1094	1094	1094	1223	1223	1223	תצפיות

המשתנה התלוי מבוטא כלוגריתם טבעי לשלדשת סוגי המענקים. כל עמודות מציגה רגרסיית OLS. בכל הרגרסיות נכללים משתני הביקורת הבאים: אוכלוסייה, לוגריתם שטח טבעי שטר, שיעור היקרים, שיעור הקשישים, שיעור האוכלוסייה היהודית, שיעור האבטלה, השפעות קבוצות של הרשויות המקומיות והשפעות קבוצות לאזורים שנה. סטיות תקן מוצקות (robust standard error) מקובצות ברמת הרשות המקומית (מופיע בטוריים).

* רמת מובהקות של 10%. ** רמת מובהקות של 5%. *** רמת מובהקות של 1%.

לוח 5: השערת ההתניה האיריאולוגית ותאוריית התואם המפלגתי

משתנה תלוי	ההשתתפות הממשלית הכוללת					
	(1)	(2)	(3)	(4)	מענק איזון	מענק השר
לוגריתם טבעי מצביעים-שר	0.009 (0.006)	0.006 (0.004)	**0.047 (0.019)	**0.047 (0.018)	**0.096 (0.026)	***0.081 (0.028)
	0.004 (0.050)	0.054 (0.039)	0.050 (0.106)	0.095 (0.118)	0.220 (0.168)	0.244 (0.191)
	ראש הרשות-שר					
ראש הרשות-ראש הממשלה	0.005 (0.027)	0.008 (0.023)	-0.065 (0.068)	-0.066 (0.073)	*0.281 (0.145)	0.235 (0.146)
	0.000 (0.002)	-0.002 (0.001)	0.003 (0.003)	0.003 (0.003)	-0.003 (0.008)	0.003 (0.009)
	מועצה-שר					
קבוע	***7.734 (0.016)	***7.561 (1.087)	***6.178 (0.067)	5.337 (3.351)	***3.676 (0.078)	-3.402 (6.017)
	0.108	0.343	0.159	0.199	0.232	0.298
					לא	כן
R ² (within)					לא	כן
					לא	כן
					לא	כן
משתני בקיורות						
הנפחיות	1224	1194	1086	1065	574	562

המשתנה התלוי מבוטא כלוגריתם טבעי לשני סוגי המענקים. כל צמורה מציגה רגרסיית OLS; (4) (6) נכללים משתני הבקורות הבאים: לוגריתם טבעי אוכלוסייה, לוגריתם טבעי שכר, שיעור הילדים, שיעור הקשישים, שיעור האוכלוסייה היהודית, שיעור האבטלה, השפעות קבועות של הרשויות המקומיות והשפעות קבועות לאותה שנה. סטיות תקן מוצקות (robust standard error) מקובצות ברמת הדשות המקומית (בסוגריים). לפירוט זמינות הנתונים על פי שנים ראונספח 2. יתר על כן, חלק מהרשויות המקומיות אינן מקבילות מענקי איזון ואת מענק השר.

* רמת מובהקות של 10%. ** רמת מובהקות של 5%. *** רמת מובהקות של 1%.

ראוי לציין כי רוזביץ' ווייס (Rozevitch and Weiss 1993) מצאו מתאם חיובי ומובהק למשתנה התואם המפלגתי באמצעות נתונים יחסיים לשנים 1966–1983. לתוצאה הזאת יש שני הסברים אפשריים. הראשון, החוקרים לא בדקו את שתי תיאוריות המפלגות בו זמנית, כמו שנעשה בעבודה זו, ולכן ייתכן שהתקבלו תוצאות לא מדויקות. השני, ייתכן שהתואם המפלגתי נעשה פחות רלוונטי בימינו מפני שהמפלגות הפוליטיות בישראל הולכות ומצמצמות את השתתפותן בבחירות לרשויות המקומיות (כמוצג בלוח 6). בשנים שעליהן נסב מחקרם שלטו המפלגות הפוליטיות הארציות ביותר מ-80% בממוצע מהרשויות המקומיות. בשנים שנסקרו בעבודה זו, לעומת זאת, שלטו המפלגות הפוליטיות הארציות רק ב-34.5% בממוצע מהרשויות המקומיות. גם ברנדר (Brender 2003) עוסק בנושא זה, והוא מעלה את האפשרות כי בשנים 1989–1998 התחילו המצביעים להצביע בבחירות לרשות המקומית יותר ויותר על פי סוגיות מקומיות.

לוח 6: תוצאות הבחירות המוניציפליות ברשויות המקומיות היהודיות והמעורבות, על פי גושים פוליטיים, 1950–2008 (באחוזים)

שנה	עבודה	ליכוד	מפלגות דתיות	מקומי	אחר
1950	38.5	34.8	12.9	4.4	9.4
1955	44.9	27.7	14.4	2.6	10.5
1959	48.7	24	15.9	4.4	7
1965	49.6	23	14.1	4.5	7.1
1969	40.8	25.2	15.2	6.9	11.9
1973	39.9	28.6	15.3	8.9	7.9
1978	34.9	26.3	16.5	17.6	4.7
1983	36.8	23.5	19.5	16.5	3.6
1989	29	26.4	18.7	23.2	0.7
1993	29	20	17	35	0.5
1998	12	11	17	44	0
2003	6	10	18	52	14
2008	5.5	6.5	17.5	59	13.5

מקור: בריכטה ואחרים 2010, 10.

סיכום

באופן כללי הממצאים העיקריים של מחקר זה עולים בקנה אחד עם מחקרים אמפיריים שהופיעו בספרות המקצועית שעוסקת בחלוקת מענקים ברחבי העולם. הן ההשפעה הפוליטית על תהליך הקצאת המענקים והן הדמיון האיכותני בין המשתנים הדמוגרפיים-כלכליים עולים בקנה אחד, באופן גס, עם המחקרים העיקריים המופיעים בספרות המקצועית. עם זאת, לישראל יש מאפיינים ייחודיים, ואחד מהם הוא שבמדינות אחרות הנשיא או ראש הממשלה ממלא תפקיד מרכזי בהקצאת המענקים, ובישראל שחקן המפתח בתהליך זה הוא דווקא שר הפנים. בעקבות זאת ההשקפה הנורמטיבית מושפעת מהעדפותיו הפוליטיות של השר.

אסור לשכוח כי הוצאות חבית השומן אינן הדרך המיטבית להגדיל את רווחתה החברתית של האומה בכללותה, ותוצאות מחקר זה מראות מדוע חשוב שתהליך חלוקת המענקים הממשלתיים יתנהל בשקיפות מלאה ובפיקוח. יתר על כן, השערת ההטיה האידיאולוגית או פוליטית חבית השומן של בית הנבחרים, שאפשר לראות בהן את תוצאתה הבלתי נמנעת של דמוקרטיה ייצוגית, אינן תקפות למציאות בישראל משום ששר הפנים אינו נבחר ישירות על ידי מצביעיו אלא מתמנה.

ההבדלים הכמותיים בתוצאות בין שלושת המשתנים התלויים הם צפויים. ההשתתפות הממשלתית הכוללת ומענקי האיזון אמנם נקבעים בעיקר באמצעות נוסחאות שמכתיבים היבטים נורמטיביים, והם עמידים בפני שינויים בטווח הקצר, אבל מענקים גמישים, כגון מענק השר, מועדים הרבה יותר לטיפול בפוליטיקת חבית השומן.

בהשוואה למחקרים אחרים שנעשו בישראל, הממצאים מאששים את רוב ממצאיו של אלפרוביץ' (Alperovich 1984). עליונותה של השערת ההטיה האידיאולוגית על פני תיאוריית התואם המפלגתי רומזת שהבחירות לכנסת חשובות היום הרבה יותר מאשר הבחירות לרשויות המקומיות באסטרטגיה הפוליטית של נציגי המפלגות. תופעה זו מתבטאת גם בצמצום נוכחותן של המפלגות הארציות בבחירות לרשויות המקומיות.

נחוצים עוד מחקרים אמפיריים כדי להעלות תובנות נוספות על פוליטיקת חבית השומן בישראל. השפעתן של קואליציות, היקף השפעתם של משרדי הממשלה על המענקים השונים ומחקרים אמפיריים על תיאוריות בית הנבחרים הם רק קומץ משלל הנושאים המצריכים מחקר נוסף.

ביבליוגרפיה

- אגמון, תמיר, 2010. ניתוח מענקי האיוון ברשויות המקומיות, ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע, המחלקה לפיקוח תקציבי, פברואר.
- בן אליא, נחום, 1999. המימון הממשלתי והמשבר הכספי ברשויות המקומיות בישראל, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- , 2004. הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- בן דוד, דן, ויובל ארז, 2007. "אי-איוון במענקי האיוון: פן מקומי של סדר יום לאומי", נייר דיון מס' 2-07, תל אביב: המרכז לפיתוח על-שם פנחס ספיר ליד אוניברסיטת תל אביב.
- בן בסט, אבי, ומומי דהן (עורכים), 2009. הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- בריכטה, אברהם, ערן ויגודה-גדות, וגיא פדה (עורכים), 2010. עיר ומדינה בישראל: שלטון מקומי לקראת העשור השביעי, ירושלים: כרמל.
- דיסקין, אברהם (עורך), 2004. תוצאות הבחירות לרשויות המקומיות, 2003, ירושלים: משרד הפנים, המפקח הארצי על הבחירות, הוצאת מגי.
- מבקר המדינה, 2011. קובץ דוחות ביקורת לשנת 2011, התשע"ב, ירושלים: מבקר המדינה, עמ' 123–178, www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_138/fae227dd-3ea2-4144-99f6-7eaa36857303/7228.pdf.
- מכון היוון (עורך), 2011. תוצאות הבחירות לרשויות המקומיות, 2008, ירושלים: משרד הפנים.
- רוזן, ערן, 1999. פערים תקציביים בין רשויות מקומיות קטנות לגדולות בישראל, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- שחור, טל, 2010. "מענק האיוון של משרד הפנים: האם הוא מצמצם את הפערים בין הרשויות המקומיות?" מחקר מדיניות 12, ירושלים: מכון ון ליר בירושלים.

Alcalde, Ana H., and Juan L. G. Reino, 2011. "Political Determinants of Regional Financing: The Case of Spain," XVIII Encuentro de Economía Publica, Malaga.

- Alperovich, Gershon, 1984. "The Economics of Choice in the Allocation of Intergovernmental Grants to Local Authorities," *Public Choice* 44, pp. 285–296.
- Alvarez, Michael R., and Jason L. Saving, 1997. "Congressional Committees and the Political Economy of Federal Outlays," *Public Choice* 92(1), pp. 55–73.
- Anderson, Gary M., and Robert D. Tollison, 1991. "Congressional Influence and Patterns of New Deal Spending," *Journal of Law and Economics* 34 (April), pp. 161–175.
- Berry, Christopher R., Barry C. Burden, and William G. Howell, 2010. "The President and the Distribution of Federal Spending," *American Political Science Review* 104, pp. 783–799.
- Black, Duncan, 1958. *The Theory of Committees and Elections*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Boex, Jameson, and Jorge Martinez-Vasquez, 2005. "The Determinants of the Incidence of Intergovernmental Grants: A Survey of the International Experience," *Research Paper Series No. 06-52*, Andrew Young School of Policy Studies, March.
- Brender, Adi, 2003. "The Effect of Fiscal Performance on Local Government Election Results in Israel: 1989–1998," *Journal of Public Economics* 87, pp. 1839–2396.
- Brollo, Fernanda, and Tommaso Nannicini, 2011. "Tying Your Enemy's Hands in Close Races: The politics of Federal Transfers in Brazil," *IZA Discussion Paper No 5698*, May.
- Cox, Gary W., and Mathew D. McCubbins, 1986. "Electoral Politics as a Redistributive Game," *The Journal of Politics* 48, 2 (May), pp. 370–389.
- , 1993. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*, Berkeley: University of California Press.
- Dixit, Avinash, and John Londegran, 1996. "The Determinants of Success of Special Interest in Redistributive Politics," *The Journal of Politics* 58, 4 (November), pp. 1132–1155.

- Duchateau, Philippe V., and Basilia Aguirre, 2010. "Political Structure as Determinant of Federal Spending," *Economia* 11, 2 (May/August), pp. 305–331 (Portuguese).
- Gramlich, Edward M., 1977. "Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature," in Wallace Oates (ed.), *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington: Heath-Lexington, pp. 219–239.
- Grossman, Philip J., 1994. "A Political Theory of Intergovernmental Grants," *Public Choice* 78(3–4), pp. 295–303.
- Hague, Rod, and Martin Harrop, 2007. *Comparative Government and Politics: An Introduction*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, chap. 14.
- Johansson, Eva, 2003. "Intergovernmental Grants as a Tactical Instrument: Empirical Evidence from Swedish Municipalities," *Journal of Public Economics* 87, pp. 883–914.
- Kemmerling, Achim, and Andreas Stephan, 2002. "The Contribution of Local Public Infrastructure to Private Productivity and Its Political-Economy: Evidence from a Panel of Large German Cities," *Public Choice* 113, pp. 403–424.
- Krehbiel, Keith, 1992. *Information and Legislative Organization*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Larcinese, Valentino, Leonzio Rizzo, and Cecilia Testa, 2006. "Allocating the U.S. Federal Budget to the States: The Impact of the President," *The Journal of Politics* 68, 2 (May), pp. 447–456.
- Levitt, Steven. D., and James Snyder, 1995. "Political Parties and the Distributive Politics and State Economic Performance," *American Journal of Political Science* 39 (November), pp. 958–980.
- Meyer, Steven A., and Shigeto Naka, 1999. "The Determinants of Japanese Local-Benefit Seeking," *Contemporary Economic Policy* 17(1), pp. 87–96.
- Nachtsheim, Christopher, John Neter, Michael H. Kutner, and William Wasserman, 2004. *Applied Linear Regression Models*, New York: McGraw-Hill Irwin.

- Oates, Wallace E., 1972. *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Porto, Alberto, and Pablo Sanguinetti, 2001. "Political Determinants of Intergovernmental Grants: Evidence from Argentina," *Economics & Politics*, 13, pp. 237–256.
- Rozevitch, Shimon, and Avi Weiss, 1993. "Beneficiaries from Federal Transfers to Municipalities: The Case of Israel," *Public Choice* 76, pp. 335–346.
- Worthington, Andrew C., and Brian E. Dollery, 1998. "The Political Determination of Intergovernmental Grants in Australia," *Public Choice* 94, pp. 299–315.
- Wright, Gavin, 1974. "The Political Economy of New Deal Spending: An Econometric Analysis," *The Review of Economics and Statistics* 56, 1 (February), pp. 30–38.

נספח 1: רשימת הרשויות המקומיות ששימשה בעבודה זו

אבו גוש	ביתר עילית	חיפה	כפר סבא	נשר	קריית ים
אבו סנאן	בני ברק	חצור הגלילית	כפר קאסם	נתיבות	קריית יערים
אבן יהודה	בני עיש	טבריה	כפר שמריהו	נתניה	קריית מוצקין
אום אל פאחם	בנימינה	טובא-זנגריה	כפר תבור	סג'ור	קריית מלאכי
אופקים	בסמ"ה	טורעאן	כרמיאל	סביון	קריית עקרון
אורי יהודה	בסמת טבעון	טירה	להבים	רג'ר	קריית שמונה
אור עקיבא	בת ים	טירת כרמל	לוד	עומר	קרני שומרון
אורנית	ג'דידה-מכר	טמרה	לקיה	עיילבון	ראש העין
אזור	ג'לג'וליה	יאנוח-ג'ת	מבשרת ציון	עילוט	ראש פינה
אילת	ג'יסר א-זרקא	יבניאל	מג'דל שמש	עין מאהל	ראשון לציון
אכסאל	ג'ש	יבנה	מע'ר	עכו	רהט
אליכין	גבעת זאב	יהוד	מגדל	עמנואל	רחובות
אלעד	גבעת שמואל	יסוד המעלה	מגדל העמק	עפולה	ריינה
אלפי מנשה	גבעתיים	יפיע	מודיעין	ערבה	רכסים
אלקנה	גדרה	יקנעם עילית	מודיעין עילית	ערערה	רמלה
אעבלין	גן יבנה	ירוחם	מזכרת בתיה	ערערה בנגב	רמת גן
אפרת	גני תקווה	ירושלים	מזרעה	פסוטה	רמת השרון
אריאל	דבוריה	כָּבּוּל	מטולה	פקיעין	רמת ישי
אשדוד	דיר חנא	כאוכב אבו אל-היג'א	מיתר	פרדס חנה	רעננה
אשקלון	דימונה	כוכב יאיר	משהד	פרדסיה	שְׁבִילִי-אָם אל-ע'נָם
באר שבע	הוד השרון	כסייפה	מְעֵלִיא	פתח תקווה	שגב שלום
בועיינה-	הר אדר	כיסרא-סומיע	מעלה אדומים	צפת	שדרות
נוג'ידאת					
בְּקַעְאָתָא	הרצליה	כעביה	מעלה עירון	קדומים	שוהם
ביר אל מכסור	זיכרון יעקב	כפר ברא	מעלות תרשיחא	קלנסווה	שלומי
בית אל	זמר	כפר ורדים	מצפה רמון	קצרין	שפרעם
בית אריה	זורזיר	כפר יאסיף	מסערה	קריית אונו	תל אביב
בית ג'אן	חדרה	כפר יונה	נהריה	קריית אתא	תל מונר
בית דגן	חולון	כפר כמא	נחף	קריית ביאליק	תל שבע
בית שאן	חורה	כפר כנא	נס ציונה	קריית גת	
בית שמש	חורפיש	כפר מנדא	נצרת עילית	קריית טבעון	

הרשויות המקומיות שלא נכללו בגלל היעדר נתונים הן: באקה אל-גרביה, באר יעקב, בענה, ג'וליס, ג'ת, דליית אל-כרמל, דיר אל-אסד, טייבה, ירכא, כפר קרע, מאג'ד אל-כרום, מעלה אפרים, נצרת, סחנין, עין קנייא, עספא, פורידס, ערד, צורן-קדימה, קריית ארבע, ראמה ושעב.

נספח 2: מפרט המשתנים וזמינותם

משתנים תלויים				
MINGRANT_PC (מענק השר לנפש)		GOVTRANS_PC (העברות מממשלתיות לנפש)		משתנה
		X		2010-2002
X				2011-2006
משתנים פוליטיים				
מצביעים-שר	מועצה-שר	ראש הרשות- ראש הממשלה	ראש הרשות- שר	משתנה
X				2011-2002
	X	X	X	2011-2004
יתר המשתנים זמינים בכל שנות המחקר				

נספח 3: משתנים פוליטיים

תקופה	שר הפנים (מפלגה)	שנה	משתנה דמה מפלגה
ינואר 2002	פברואר 2003	אליהו ישי (ש"ס)*	2002 ש"ס
פברואר 2003	דצמבר 2003	אברהם פורז (שינוי)	שינוי
ינואר 2004	דצמבר 2004	אברהם פורז (שינוי)	שינוי
ינואר 2005	נובמבר 2005	אופיר פינס (עבודה)	עבודה
נובמבר 2005	מאי 2006	אריאל שרון (קדימה)	קדימה
מאי 2006	יולי 2007	רוני בר און (קדימה)	קדימה
יולי 2007	מרץ 2009	מאיר שטרית (קדימה)	קדימה
מרץ 2009	דצמבר 2009	אליהו ישי (ש"ס)	ש"ס
ינואר 2010	דצמבר 2010	אליהו ישי (ש"ס)	ש"ס
תקופה	ראש הממשלה (מפלגה)	שנה	משתנה דמה מפלגה
מרץ 2001	נובמבר 2005	אריאל שרון (ליכוד)	2002 ליכוד
נובמבר 2005	ינואר 2006	אריאל שרון (קדימה)	2003 ליכוד
ינואר 2006	מרץ 2009	אהוד אולמרט (קדימה)	2004 ליכוד
מרץ 2009	דצמבר 2010	בנימין נתניהו (ליכוד)	2005 ליכוד
			2006 קדימה
			2007 קדימה
			2008 קדימה
			2009 ליכוד
			2010 ליכוד

* בשנת 2002 שימש ראש הממשלה דאז, אריאל שרון, גם בתפקיד שר הפנים למשך עשרה ימים (מ־23.5.2002 ועד 3.6.2002).

המשתנים הפוליטיים מוגדרים על פי הקריטריונים שהוצגו לעיל בלוח 1. הצד הימני של הלוח מציג את תקופת כהונתם של הפוליטיקאים. הצד השמאלי מתאר את משתנה הדמה ששימש באותה שנה, בהתבסס על משך כהונתם.

נספח 4: ניתוח רב-קוויות (multicollinearity) – גורם ניפוח השונות (variance inflation factor)

גורם ניפוח השונות ביחס למקדמים בלוח 3		
משתנה / עמודה	(1) (4) (7)	(2) (3) (5) (6) (8) (9)
לוגריתם טבעי מצביעים-שר	1.05	1.39
לוגריתם טבעי אוכלוסייה	1.05	2.73
לוגריתם טבעי שחר		2.02
ילדים		5.19
קשישים		4.48
אבטלה		2.61
אוכלוסייה יהודית		2.53
גורם ניפוח השונות ביחס למקדמים בלוח 5		
משתנה / עמודה	(1) (3) (5)	(2) (4) (6)
לוגריתם טבעי מצביעים-שר	1.04	1.37
ראש הרשות-שר	1.68	1.78
ראש הרשות-ראש הממשלה	1.26	1.33
מועצה-שר	1.44	1.53
לוגריתם טבעי אוכלוסייה		2.93
לוגריתם טבעי שחר		2.09
ילדים		5.70
קשישים		4.74
אבטלה		2.89
אוכלוסייה יהודית		2.57

ככלל אצבע: אם גורם ניפוח השונות (VIF) נמוך מ-10 אזי הרב-קוויות אינה גבוהה (ראו Nachtsheim *et al.* 2004). המספרים בסוגריים מתייחסים לעמודות התואמות בלוח המקורי.



הופיעו בסדרת מחקרי מדיניות

1. האיגוד המקצועי וגידול אי-השוויון הכלכלי בישראל 1970–2003
מאת: טלי קריסטל, ינון כהן, גיא מונדלק
2. אי-השוויון בחלוקת ההכנסות של משקי הבית של השכירים בישראל
1967–2003
מאת: יצחק ספורטא, סאלם אבו זאיד, דותן לשם
3. האבטלה בישראל: מבט ארוך טווח וצעדי מדיניות אפשריים
מאת: נטליה פרסמן, אריה ארנון
4. העוני וההתנהגות בשוק העבודה בחברה החרדית
מאת: דניאל גוטליב
5. עולם הפנסיה החדש: אחרי המפץ של 2003
מאת: רמי יוסף, אביה ספיבק
6. עוני, חינוך ותעסוקה בחברה הערבית-ברואית: מבט השוואתי
מאת: סלימאן אבו-ברר, דניאל גוטליב
7. מקורות ההכנסה של עובדים שכירים בישראל
מאת: טלי קריסטל, ינון כהן, גיא מונדלק
8. מערכת הפנסיה בישראל לאחר חמש-עשרה שנות רפורמה
מאת: לאה אחדות, אביה ספיבק
9. הדינמיקה של אוכלוסיית מקבלי גמלת הבטחת הכנסה ותיקים 1986–2002
מאת: אריה שרמן, ליאון זולוטוי
10. האם מצטמצמים הפערים בחינוך?
מאת: יעקב גלבוע
11. כיצד הצמיחה והשינוי באי-שוויון משפיעים על העניים: ישראל בין 1990
ל-2006
מאת: יוסף דויטש, ז'ק סילבר
12. מענק האיזון של משרד הפנים: האם הוא מצמצם את הפערים בין הרשויות
המקומיות?
מאת: טל שחור
13. תקציב הממשלה החדשה: הצעת התוכנית לכלכלה וחברה, מכון ון ליר
בירושלים
מאת: לאה אחדות, מישל סטרבצ'נסקי, אביה ספיבק