

# הנעה עצמית או ניכור כתגובה לקיפוח: גיוס משאבים מקומיים לשיפור השירותים הציבוריים במגזר הערבי בישראל כמבחן

מאת

עדי ברנדר

## תקציר

קיפוחו של המגזר הערבי בישראל תועד במחקרים רבים, אך עד כה לא נבחנה בהרחבה השאלה כיצד מתמודד מגזר זה עם הקיפוח. התרכזותה של מרבית האוכלוסיה הערבית בישראל ביישובים נפרדים - בעלי מעמד מוניציפאלי עצמאי - שמה בידי הציבור הערבי כלי בעל עוצמה רבה לקדם את השירותים הניתנים לו בתחומי חיים מרכזיים כמו חינוך, תשתיות ושירותי רווחה. ואולם, לצד יתרונות היכולת לפעול באופן עצמאי למען האינטרסים שלו, ולפתח מנגנונים שיסייעו לצמצם את השפעות הקיפוח, קיימים גם חסרונות פוטנציאליים להתרכזות המיעוט ביישובים נפרדים: הקיפוח עלול לפגוע בביטחון העצמי, בנכונות לתת אמון במנגנונים חברתיים ושלטוניים - גם אם הם בשליטת קבוצת המיעוט - ובמוטיבציה לפעול כקבוצה להשגת יעדים משותפים. מחקר זה מתמקד בשאלה אילו מההשפעות הפוטנציאליות של ההתרכזות ביישובים נפרדים הן הדומיננטיות בשלטון המקומי הערבי בישראל: השליליות או החיוביות? שאלה זו נבחנת באמצעות אספקט אחד שלה: תשלומי הארנונה ברשויות המקומיות הערביות, המיועדים למתן שירותים לציבור הערבי באמצעות נציגיו הנבחרים. אנו מוצאים כי שיעורי גביית הארנונה ברשויות הערביות - מתוך החיוב השוטף - נמוכים בשנים האחרונות מהשיעורים המקבילים ברשויות היהודיות בכ-20 עד 25 נקודות אחוז; זאת כאשר מתחשבים בהשפעת המעמד החברתי-כלכלי של היישובים ובמשתנים אחרים המשמשים לקביעת ההנחות בארנונה. בניית הנתונים לא נמצא פער בשיעורי הגביה בין היישובים המוסלמיים והנוצריים לבין היישובים הדרוזיים והצ'רקסים, וגם לא נמצא גידול מובהק סטטיסטית בפער בין היישובים הערביים ליהודיים בשנים האחרונות. מהממצאים עולה כי התרכזות האוכלוסיה הערבית ביישובים נפרדים ובעלי עצמאות מוניציפאלית לא רק שאינה מביאה להתגייסות לפעילות משותפת לאיגום משאבי המגזר כדי לשפר את השירותים הציבוריים ביישוביו, אלא אף מביאה להקטנת גיוס המקורות העצמיים לרמות נמוכות משמעותית מהמקובל ברשויות היהודיות - גם כאשר מנקים את השפעת פערי ההכנסה, הרכוש והרכב האוכלוסיה בין היישובים השונים.

# הנעה עצמית או ניכור כתגובה לקיפוח: גיוס משאבים מקומיים לשיפור השירותים הציבוריים במגזר הערבי בישראל כמבחן\*

## 1. מבוא

קיפוחו של המגזר הערבי בישראל תועד במספר רב של מחקרים שבחנו את התפלגות ההכנסות במדינה ואת מצבם היחסי של ערביי ישראל בשוק העבודה, במערכת החינוך ובהקצאת המשאבים הציבוריים. פלוג וקסיר (2001) הצביעו על שכיחותו הרבה יותר של העוני באוכלוסיה הערבית בהשוואה לציבור היהודי. הן מצאו שההסתברות לעוני גבוהה יותר באופן מובהק במגזר הערבי, גם כאשר מתחשבים בהשפעתם של מאפיינים משפחתיים נוספים כגון השכלה, מספר הילדים וגילם, גיל ראש משק הבית וכדומה. המסקנה שעולה מעבודתן היא כי הציבור הערבי מקופח הן באפשרויות התעסוקה והן בשכר, ובעקיפין כי המשאבים הנדרשים לטיפול באוכלוסיות עניות גדולים יותר במגזר הערבי. גם קלינוב (1999) וגרא וכהן (2001) מצביעים על אפליה הערבים בשוק העבודה, וכן על הפערים בהשכלה הפוגעים ביכולתם של הערבים להתחרות בהצלחה בשוק העבודה ותורמים לפערי השכר בין ערבים ליהודים. אחדות, לביא וסולה (2000) אמדו פונקציה הסתברות לאבטלה ומצאו שהסיכון של ערבי להיות מובטל גבוה מזה של יהודי בעל תכונות דומות. אפשטיין, אלחאגי וסמיונוב (1994) ייחסו את מצבם הנחות של הערבים בשוק העבודה בישראל לקושי שלהם להתקבל למקומות עבודה ביישובים יהודיים, לצד המחסור במקומות עבודה ביישובים הערביים.

מחקרים אחרים הצביעו על כך שהמשאבים הממשלתיים המוקצים למגזר הערבי קטנים מאלה המוקצים לציבור היהודי. זעירא וסטרבצ'ינסקי (2002), מאששים את קיפוח המגזר הערבי בהקצאת המשאבים באופן ישיר, על ידי מדידת ההוצאה לתלמיד בחינוך הערבי – בניכוי משתנים שעשויים להשפיע על הוצאה זו. יוסטמן וספיבק (2002) מוצאים כי מענקי האיזון שהועברו לרשויות מקומיות ערביות נמוכים משמעותית מאלו שהועברו לרשויות היהודיות ולביא (1999) מצביע באופן ישיר על קיומה של אפליה בהקצאת המשאבים למגזר הערבי בתחום החינוך - אם כי להערכתו אפליה זו פחתה בשנים האחרונות. רזין (1999) בחן את סך הקצאת המשאבים הממשלתיים לרשויות המקומיות במגזר הערבי ומצא שהיא נמוכה משמעותית מההקצאה ליישובים יהודיים. שחור (2003) בחן את הקצבות הממשלה ליישובים הערביים ומצא כי בשנים 1994-2000<sup>1</sup> היו ההעברות ליישובים הערביים נמוכות באופן מובהק מההעברות ליישובים יהודיים ודרוויים, כאשר מתחשבים בגודל האוכלוסיה, באשכול החברתי כלכלי ובהשתייכות היישובים לאזורי עדיפות לאומית, אם כי הפער פחת בהדרגה במשך התקופה.

לאור הממצאים לעיל, מחקר זה מתייחס לקיפוחו של המגזר הערבי בישראל כנתון ובוחן את השאלה כיצד מתמודדת האוכלוסיה הערבית עם קיפוח זה. מחקרים רבים בתחומי הפסיכולוגיה

---

\* ברצוני להודות למכון למחקר כלכלי בישראל ע"ש מוריס פאלק על הסיוע למחקר זה. דנה קלוש, שגיא דגן, ליאור גאלו וסמדר כץ סייעו באיסוף הנתונים ובעיבודים הסטטיסטיים.

<sup>1</sup> אפשרויות הניתוח על בסיס הנתונים הכספיים של הרשויות המקומיות התרחבו מאמצע שנות התשעים עקב שינויים בדרישות הדיווח החשבונאי ובאכיפתן, שהנהיג משרד הפנים (ראו: Brender (2003)).

החברתית והקלינית, עבודה סוציאלית, חינוך, ורפואה (ראו סעיף 2, להלן) מצביעים על כך שבקבוצות אתניות הסובלות מקיפוח גדל הסיכוי להתנהגויות הפוגעות בסיכויי ההצלחה הכלכלית והחברתית של הפרטים המשתייכים לקבוצה, וכי התנהגויות אלה מביאות לנזקים פסיכולוגיים ולעתים גם בריאותיים כתוצאה מהקיפוח. כתוצאה מכך נוסף בקבוצות אלה הנזק הנובע מההתמודדות הלא אפקטיבית עם הקיפוח להשפעות הקיפוח עצמו. עם זאת, ברבים מאותם מחקרים נמצא כי לכידות חברתית, תמיכה הדדית בתוך הקבוצה המקופחת ופעולה משותפת של הקבוצה למען חבריה יכולים למתן את השפעות הקיפוח ולסייע לפרטים המשתייכים לאותה קבוצה לתפקד בחברה ביתר הצלחה. עוד נמצא כי שמירה על תחושת השליטה של המיעוט בגורלו, תוך קיומם של אפיקים לפעילות משותפת, היא בעלת חשיבות רבה להתמודדות אפקטיבית עם האפליה.

בספרות הכלכלית (ראו סעיף 3, להלן) נמצא כי במדינות בהן מתגוררות אוכלוסיות מלאומים או קבוצות אתניות שונות, נפגעת היכולת להגיע להסכמה חברתית בנושאים שונים של מדיניות ציבורית ובפרט על הרכב סל המוצרים הציבוריים שתספק הממשלה. עוד נמצא כי, כתוצאה מכך, איכות השירותים הציבוריים במדינות כאלה נמוכה יותר והנטיה להעלמות מס גדולה יותר. גם מחקרים שבחנו את השאלה ברמת היישובים מקומית מצאו כי שונות אתנית מתואמת עם איכות שירותים ציבוריים נמוכה יותר ועם חוסר רצון בהוצאה ציבורית גבוהה. בפרט נמצא כי ביישובים בהם מתגוררות במשותף קבוצות אתניות שונות מתנגדים בני כל קבוצה אתנית להוצאה ציבורית שתומכת בקבוצות האחרות; תופעה זו מתחדדת כאשר קבוצת הרוב היא המחליטה על היקף ההוצאות הציבוריות שישמשו בעיקר לתמיכה בקבוצת המיעוט. במחקרים נוספים נמצא כי פרטים המשתייכים לקבוצות מיעוט מפתחים חוסר אמון במערכת הפוליטית, ובבני אדם אחרים בכלל, וכתוצאה מכך נוטים להמעיט בהשתתפות בפעילות חברתית ופוליטית. נמצא גם כי הנטיה להעלמות מס גדולה יותר ככל שהשונות האתנית גדלה, בפרט בקרב קבוצת המיעוט ובמיוחד כאשר חבריה חשים קיפוח. הנטיה לצמצם את השירותים הציבוריים במימון מקומי מתחזקת במיוחד כאשר הקבוצות האתניות השונות מתגוררות באזורים נפרדים באותו יישוב. על רקע זה הועלתה ההשערה כי, לפחות בטווח הקצר, יש יתרון לפיצול קבוצות האוכלוסיה השונות ליישובים משלהן, על פי העקרונות שהציע (Tiebout (1956), כך שתאפשר פעולה משותפת של בני כל קבוצה לשיפור השירותים הציבוריים והקצאת המשאבים (Benabou (1996), Alesina, Baqir and Easterly (1999)). בהולנד, למשל, מנסים לעודד באופן אקטיבי פיתוח מוסדות נפרדים על בסיס אתני כדי לאפשר תמיכה הדדית של מהגרים בני אותה קבוצה אתנית (Van Poppel et. al. (2003), Reinsch (2001)).

מכיוון שמרבית ערביי ישראל מתגוררים ביישובים נפרדים והומוגניים עומדת לרשותם התשתית המוסדית והחוקית לפעילות משותפת למען האינטרסים הייחודיים שלהם. במקביל, מצב זה מאפשר לבחון את התנהלות הציבור הערבי, על רקע קיפוחו, תוך בחינת נתונים ברמת היישוב והרשות המקומית, שהם זמינים ונאספים על בסיס אחיד מכלל היישובים בארץ, ולא רק על בסיס נתונים ברמת הפרט. בעזרת נתונים אלה ניתן לבדוק האם היכולות הנובעות מהתרכזות הציבור

הערבי ביישובים משלו ממומשות למען גיוס משאבים עצמיים, שיסייעו למתן את השלכות הקיפוח באמצעות פיתוח לכידות חברתית ואיגום משאבים לקידום האוכלוסיה הערבית. מחד גיסא, ניתן לצפות כי להיותם של הערבים קבוצה אתנית מקופחת תהיינה השלכות שליליות גם על תיפקודו של הציבור הערבי בתוך המגזר עצמו; זאת בהתאם לממצאים על כך שפרטים המשתייכים לקבוצות מקופחות נוטים לפתח חוסר אמון כללי בבני אדם - כולל באלו המשתייכים לאותה קבוצה - ובפעילות חברתית משותפת (Freshtman and Gneezy (2001)), ולנקוט באופן אישי בהתנהגויות שאינן אפקטיביות להתמודדות עם השלכות הקיפוח. מאידך גיסא, התרכזותו של מרבית הציבור הערבי ביישובים הומוגניים מאפשרת תמיכה חברתית ופעילות משותפת של ציבור זה למען עצמו - תוך הקטנת החשש שפירות הפעילות המשותפת יגיעו לציבור היהודי - מנגנונים שנמצאו כמצמצמים את השלכות הקיפוח.

כדי לבחון את מידת המאמץ לגיוס משאבים עצמיים במגזר הערבי מתמקד מחקר זה באספקט אחד של סוגיה זו – שיעור גביית הארנונה מתוך כלל החיובים על פי חוק (בניכוי השפעת פרמטרים שונים שמשפיעים על שיעור זה). ההכנסות מארנונה מהוות קרוב לשני שלישים מסך ההכנסות העצמיות השוטפות של הרשויות המקומיות הערביות ולכן מהוות רכיב מרכזי במקורות שהן מגייסות למתן שירותים לתושביהן. יתר על כן, מכיוון שמרבית ההכנסות העצמיות האחרות של הרשויות הערביות משקפות תשלומים ישירים של המשתמשים עבור שירותים (כגון אספקת מים ושירותי חינוך) הרי שחשיבותה של הארנונה כמקור להוצאות "חופשיות" לרווחת כלל תושבי הרשות המקומית היא רבה עוד יותר. לכן שיעור גביית הארנונה הוא אינדיקטור למידת המאמץ של נבחר הציבור ברשויות הערביות לגייס מקורות למען התושבים ושל נכונות הציבור הערבי לשאת בנטל התשלומים.

המשך המאמר בנוי באופן הבא. בסעיף 2 מוצגים ממצאים מהספרות בתחומים שונים בנוגע להשלכות של קיפוח מיעוטים על התנהגותם של בני הקבוצה המקופחת ברמה האישית והקבוצתית. בסעיף 3 מוצגים ממצאים מהספרות הכלכלית העוסקת בהשלכות של שונות אתנית על היקף ואיכות המשתנים הפיסקליים במדינות וביישובים שונים. בסעיף 4 מוצגים הגורמים המשפיעים על גביית הארנונה בישראל ועל הפער בין היישובים השונים בשיעורי הגבייה. בסעיף 5 מוצגות תוצאות האמידה הסטטיסטית ובסעיף 6 נידונות השלכות הממצאים ומועלות מספר המלצות מדיניות.

## **2. השפעות קיפוח ואפליה על התנהגות קבוצות מיעוטים**

לקיפוחו של אדם בשל השתייכותו לקבוצת מיעוט יש השלכות רבות, ובתחומים שונים, על התנהגותו ועל איכות חייו. במחקרים רפואיים נמצא קשר בין אפליה לבין שכחות גבוהה יותר של בעיות בריאות, כגון לחץ דם גבוה ומחלות לב,<sup>2</sup> ומחקרים בתחום הפסיכולוגיה מצאו כי קיפוח ואפליה גורמים לשביעות רצון נמוכה מהחיים ולמתח, הפוגעים באיכות חייו של הפרט,

<sup>2</sup> לרשימת מקורות בנושא זה ראו הפניות אצל Crockett et. al (2003) בעמוד 2.

ולסימפטומים קליניים כגון כעס, חרדה, פאראנויה, עוינות וחוסר אונים (Clark et. al. (1999)).

במחקר של Zayas (2001) נמצא כי קיפוח של בני נוער על רקע השתייכותם האתנית הביא לעיוותים בגיבוש זהותם והשפיע על יכולת ההסתגלות החברתית שלהם; כתוצאה מכך נפגע גם תיפקודם וחלקם אימצו התנהגויות הרסניות כגון אלימות ושימוש בסמים (Klonof et. al. (1999)).

מעבר לנזק המיידני שגורמת האפליה לפרטים המשתייכים לקבוצה הנפגעת יש לה גם השלכות חשובות על יכולתם להתמודד עם אתגרים שונים בחייהם ולקדם את עצמם באופן שיצמצם את השפעות הקיפוח. Crockett ושותפיו (2003) מוצאים כי אפליה גורמת לכך שהשאיפות של בני הקבוצה המקופחת הן מוגבלות וכתוצאה מכך גם יכולתם להגיע להישגים נפגעת. Luzzo and McWhirter (2001) מצאו כי התפיסה של חסמים להצלחה בלימודים - ובעבודה בעתיד - הייתה גבוהה יותר בקרב סטודנטים מקבוצות מיעוטים, וכי סטודנטים אלה גם גילו אמונה עצמית (self-efficacy) נמוכה יותר ביכולתם להתגבר על המכשולים. התפיסה (מוצדקת או לא) שקיימים מכשולים לקריירה גורמת לדיכוי התהליך של הפיכת תחומי עניין למטרות אופרטיביות ויעדים לפעולות; גם אנשים בעלי עניין בתחום מסויים לא יפעלו לממשו אם הם חושבים שקיימים מכשולים משמעותיים להשגת היעד (Brown and Lent (1996)). האמונה העצמית נמצאה כגורם המשמעותי ביותר בנטייתם של צעירים מקבוצות מיעוט להשתלב בשוק העבודה ולחפש עבודה באופן פעיל גם על ידי Bandura (1995) ועל ידי Eden and Aviram (1993). Nasdale and Pinter (2000) מצאו כי הגורם המרכזי שהשפיע על פיתוח הביטחון העצמי של בני קבוצות מיעוט ביכולתם להצליח בשוק העבודה היה המידה בה חשו שהם מקובלים על קבוצת הרוב.

חלק ניכר מההשלכות השליליות של הקיפוח על יכולת ההתמודדות של קבוצות מיעוטים במערכת הכלכלית והחברתית מתואר במושג "חוסר אונים נרכש" (Learned Helplessness) בו השתמשו Martinko and Gardner (1982) כדי לאפיין את התנהגותם של אנשים המייחסים חוסר הצלחה מתמשך לגורמים חיצוניים שאינם בשליטתם (למשל אפליה) ולכן מתייאשים ואינם מנסים עוד לקדם את מעמדם. אחת ההשלכות של תופעה זו היא שגם כאשר משתנים הגורמים החיצוניים שגרמו לכישלונם, אותם פרטים כבר אינם מאמינים ביכולתם להצליח. לכן יש חשיבות רבה לשאלה האם פרטים בקבוצה המקופחת מעריכים כי יש להם שליטה מסויימת על מצבם או שמא הגורמים לקשיים נתפסים כחיצוניים (אפליה) או בלתי ניתנים לשינוי (יכולת נמוכה). בהקשר זה מצאו Ruggerio and Taylor (1997) שפרטים מקבוצות מיעוט נוטים להקטין את חשיבות האפליה שהם נתקלים בה ולייחס כשלונות לעצמם; זאת למרות שייחוס הכשלון לאפליה יכול להגן על ההערכה העצמית שלהם. הסיבה להתנהגות זו היא שהודאה באפליה מצמצמת את תחושת השליטה של האדם בגורלו ולכן פוגעת בו יותר, מבחינה פסיכולוגית ותפקודית, בהשוואה לייחוס הכישלון ליכולתו ולמאמציו. לגישה זו יש תמיכה במחקרים נוספים, שמצאו כי תחושת שליטה (control)

היא בעלת חשיבות רבה לשיפור איכות החיים (well being) של הפרט,<sup>3</sup> כמו גם לתיפקודו והצלחתו (Chapman et. al. (1990)).

אחד האפיקים החשובים שמאפשרים למיעוטים להשיג תחושת שליטה בגורלם הוא פעילות משותפת ותמיכה הדדית. Hackett and Byars (1996) מדגישים כי אמונה עצמית חזקה ביכולת להתמודד עם קשיים יכולה להביא להתמודדות מוצלחת איתם למרות חסמים כגון אפליה. הם קובעים כי מאמץ קולקטיבי של הקבוצה המופלית להתגבר על המכשולים הניצבים בפניה מסייע לבנות את האמונה ביכולת להתמודד עם קשיים אלה. Pearlın (1989) מצביע על חשיבות הקשרים החברתיים ככלי להתמודדות עם אפליה ו-Noh and Kaspar (2003) מצאו כי "בהינתן משאבים חברתיים מספקים, פרטים ממיעוט אתני הם בעלי סיכוי גדול יותר להתמודד עם אפליה אתנית במקום לקבל אותה". גם Verkuyten and Lay (1998) מזהים תפקיד חשוב לפעילות קולקטיבית של קבוצת המיעוט, ואימוץ זהות משותפת חזקה, כדי לצמצם את הנזקים הפסיכולוגיים של אפליה. Van Poppel et. al. (2003) מצביעים על חשיבות קיומם של מוסדות נפרדים על בסיס אתני כדי לאפשר תמיכה הדדית של מהגרים בני אותה קבוצה. (ראו גם Reinsch (2001)). בהולנד נמצא כי גם המהגרים עצמם נוטים להתרכז כדי להנות מהיתרונות של קבוצה מגובשת ובדרך זו לבנות מנגנון תמיכה שיאפשר ניידות חברתית (Gilberston (1995)).

ההשלכה של ממצאי מחקרים אלה היא כי קיפוחה של קבוצת אוכלוסיה עלול לפגוע בתיפקודם של בני אותה קבוצה גם במטלות בהן הם אינם חשופים באופן ישיר לאפליה. לכך יש חשיבות רבה כאשר פונים לנתח רכיבים שונים בפעילותו של המגזר הערבי בישראל. עם זאת, בזכות התרכזותה ביישובים נפרדים יש לאוכלוסיה הערבית בישראל יתרון בהשוואה לקבוצות מיעוטים רבות במדינות אחרות: קיומה של מערכת מוסדית בעלת סמכויות חוקיות ההופכת פעילות קולקטיבית של האוכלוסיה הערבית למען עצמה לזמינה יותר. מערכת זו יכולה לאפשר למגזר הערבי יותר שליטה בגורלו, בפרט על רקע תפקידן המרכזי של הרשויות המקומיות בישראל בפיתוח ותיפעול הכלים לצמצום העוני בטווח הארוך (חינוך ותשתיות) ובהקלה של ההתמודדות השוטפת איתו (שירותי הרווחה).

### 3. השפעות השונות האתנית על השירותים הציבוריים, הציות לחוקי המס ומיעוטים

להשפעותיה השליליות של שונות אתנית על משתנים פיסקליים וכלכליים שונים נמצאו עדויות רבות, הן ברמה הלאומית והן ברמה המקומית. המחקרים שעסקו בסוגיות אלה גם מצאו אינדיקציות שונות ליתרונות הפוטנציאליים לקבוצת מיעוט מהתרכזותה בישובים הומוגניים. Alesina et. al. (2003) מצאו במחקר רחב על 190 מדינות כי לשונות אתנית השפעה שלילית על איכות השלטון, רווחה כלכלית וצמיחה, ו-La Porta et. al., (1999) מצאו כי איכות שירותי

<sup>3</sup> לסקירה ראו: Thompson and Spacapan (1991).

הממשלה טובה יותר ככל שהאוכלוסיה הומוגנית יותר. מחקרם של Knack and Keefer (1997) הצביע על חשיבותו של האמון שפרטים שונים רוחשים למוסדות החברתיים ולאנשים אחרים בחברה כבסיס לשיפור איכותם של השירותים הציבוריים, הפעילות הכלכלית ורמת החיים.<sup>4</sup> הם מוצאים, במחקר השוואתי בין מדינות, כי האמון באנשים אחרים והנורמה של שיתוף פעולה אזרחי חזקים יותר בחברות בהן יש הומוגניות אתנית, וכי משתנים אלה אכן תורמים לשיפור במשתנים הכלכליים והפיסקליים. הם מצאו גם קשר חיובי בין מידת האמון שהפרטים נותנים באנשים אחרים, המתואמת כאמור באופן שלילי עם השונות האתנית, לתשלום מסים כחוק. אחד הגורמים המשפיעים על הקשר בין אמון לבין תשלום המסים הוא שפקידי ממשלה כפרטים, והממשלה בכלל, נתפסים כראויים יותר לאמון בחברות בהן האמון גבוה יותר. תוצאה זו עקבית גם עם ניתוחו של Arrow (1972), שהצביע על הצורך באמון בין פרטים וקבוצות שונות בחברה כדי לקיים פעילויות משותפות הדורשות התחייבויות לעתיד; למשל, גביית מסים המשמשת למתן שירותים.

לקיומם של קשרים בין מידת ההטרוגניות של האוכלוסיה לאמון, ובין שניהם לאיכות השירותים הציבוריים ולנכונות לשלם עבורם, נמצאה תמיכה אמפירית רבה, גם כאשר נבחנו ברמת הרשות המקומית. Alesina et. al. (1999) מצביעים על כך שלקונפליקטים אתניים השפעה חשובה על המימון הציבורי בשלטון המקומי. הם מצאו שלקבוצות הטרוגניות יש קושי רב יותר להסכים על חלוקת השירותים הציבוריים ומימנם, וכי ככל שערים הן מעורבות יותר כך גביית המסים נמוכה יותר והקצאת המשאבים למטרות "יעילות" מועטה. במחקר שבחן את הקשר בין הטרוגניות לאמון מצאו Alesina and La Ferrara (2002) כי מידת האמון של אנשים באחרים מושפעת באופן שלילי מההטרוגניות בישוב בו הם חיים ומהשתייכות לקבוצה שסבלה/סובלת מאפליה. ממצאים אלה עקביים עם אלו של Coleman (1990) שהיכרות (familiarity) מעודדת אמון וכי פרטים שחיים בקהילות מעורבות נוטים להימנע מאינטראקציות חברתיות ולכן גם לא בונים אמון. כך נוצר מעגל שלילי לפיו פרטים בקהילות הטרוגניות אינם מעורבים בפעילויות חברתיות בתחומים כמו חינוך, תרבות, בידור ופנאי – שעלותן מכוסה פעמים רבות מקופת הרשות המקומית - ומשום כך אינם מעוניינים לשלם את המסים הממנים אותן (Alesina and La Ferrara (2000)). ההימנעות ממעורבות בפעילות חברתית באה לידי ביטוי גם בצמצום המעורבות הפוליטית בקהילה ובהקטנת ההשפעה על חלוקת המשאבים (Verba et. al. (1995)).

על התרומה הפוטנציאלית של קיום יישובים הומוגניים לפעולה חברתית משותפת, בפרט של מיעוטים, ניתן ללמוד ממחקרו של Luttmer (2001), שמצא כי הנכונות של פרטים לתמוך בהוצאות רווחה עולה ככל שחלקה של הקבוצה האתנית שלהם בקרב הנהנים מהוצאות אלה עולה. הוא מצא גם כי התמיכה בתשלומי העברה לפי קבוצה אתנית אינה מושפעת מרמת ההכנסה של הפרט. (Bobo

---

<sup>4</sup> הבסיס לגישה זו מצוי בספרו של Putnam (1993), שבחן את התפתחותם הכלכלית של יישובים באיטליה.

(1993) and Klugel) מצביעים על התופעה של "אינטרס קבוצתי": אנשים נוטים לאלטרואיזם כלפי אחרים המשתייכים לקבוצה האתנית שלהם, אך לא כלפי פרטים מקבוצות אתניות אחרות. לתופעה זו חשיבות רבה בכך שהיא מצביעה על נכונות פוטנציאלית של בעלי הכנסות גבוהות ביישובים הומוגניים לציית לתשלומי המסים המקומיים, המממנים את השירותים לקבוצה האתנית שלהם, יותר מאשר ביישובים הטרוגניים. בניסויים שערכו (2000) Glaeser et. al. ו- (2001) Freshman and Gneezy נמצא כי אנשים בעלי זהות אתנית שונה נטו להאמין פחות זה לזה, ולרמות יותר זה את זה (רק במחקר הראשון). Spicer and Becker (1980a, 1980b) מצביעים על כך שהעלמות מסים מושפעת מההגינות של המערכת הפיסקלית: מי שמקופחים נוטים יותר להעלים מס בעוד שמי שרואים את עצמם כנהנים מהמערכת נוטים להימנע מהעלמות. מכיוון שחוסר אמון מביא לתפיסה של קיפוח, אמיתית או מדומה, הרי שההטרוגניות פוגעת בציות לחוקי המס, בפרט של המשתייכים לקבוצות מקופחות. קיומה של מסגרת בה קבוצת המיעוט שולטת על השימוש בתקבולי המסים יכול להקטין את חוסר האמון ואת מידת חוסר ההגינות המיוחסת למערכת הפיסקלית, ובכך להגדיל את הציות לחוקי המס. חשוב להדגיש כי הפרדה פיסית בלבד של אזורי המגורים בתוך יישובים משותפים, כאשר המערכת המוסדית (הרשות המקומית) נותרת משותפת אינה פותרת את הבעיות הנובעות מהטרוגניות, ואולי אף מחריפה אותן. במחקר של (1995) Cutler and Glaeser נמצא כי מצבם של השחורים בארצות הברית גרוע יותר באזורים בהם ההפרדה בתוך היישובים חריפה יותר. (Wilson, 1996) מסביר זאת בכך שהפרדה זו מקלה על בידוד המיעוט החלש ועל צמצום השירותים הציבוריים באופן סלקטיבי.

הממצאים על ההשפעות השליליות של שונות אתנית ואחרת ביישובים מעלים את האפשרות שיישובים הומוגניים יקלו על התמודדות המיעוט עם הקיפוח, ויאפשרו לו להתארגן בצורה יעילה יותר כדי לספק את השירותים הציבוריים הרצויים לו ואת התמיכה הדרושה לבני הקבוצה. כפי שכתבו (1972) Rabushka and Shepsle "כשלון המדינה להבטיח שויון בהקצאת המוצרים הציבוריים יגרום לפרטים לפנות לקהילות האתניות שלהם כדי לדאוג לאספקת המוצרים האלה" (ע"מ 85). ברוח המודל של (1956) Tiebout, התחלקות האוכלוסיה ליישובים הומוגניים נפרדים תאפשר לציבור השפעה רבה יותר על הרכב השירותים הציבוריים, ובמקביל תגדל הנכונות לשאת בנטל תשלומי המסים.<sup>5</sup> (1996) Benabou הציג מודל על פיו, לפחות בטווח הקצר יש יתרון להפרדה בין אוכלוסיות ליישובים נפרדים על פי רמת ההכנסה, וגם (1999) Alesina et. al. דנים בשאלה האם המעבר ליישובים הומוגניים הוא התשובה לנוקי חוסר האמון והבעיות הנובעות מהטרוגניות. בעוד שבמספר מחקרים, שבחנו את מידת חוסר האמון של אנשים באופן כללי, נמצא כי, בהשוואה לקבוצת הרוב, מיעוטים רוחשים פחות אמון לאנשים אחרים, (1993) Weingast טוען כי אם פרטים מצטרפים לקבוצות הומוגניות מבחינה אתנית הדבר מאפשר יותר אמון בפעילות בה הם

<sup>5</sup> תשלומי המסים עצמם יהיו שונים משוב לשוב על פי היקף השירותים הרצוי לתושבים.



משתתפים. מכך עולה כי ביישובים הומוגניים צפוי שיהיה אמון רב יותר של התושבים בשלטון המקומי וכתוצאה מכל יגבר שיתוף הפעולה. מזוית ספציפית יותר, הקשורה לשירותי החינוך, שהם תפקיד מרכזי של הרשויות המקומיות, מצאו Lareau and Horvat (1999) כי יש חשיבות רבה לאינטראקציה חיובית בין צורת הביטוי של ערכים ושאיפות של הורים לבין דרכי הביטוי (כללי המשחק) הנהוגות בבית הספר, כדי להביא להצלחת הקשר בין הצדדים ולקידום הילדים; ניתן לחשוב על רשות מקומית הומוגנית כמנגנון המאפשר לתושבים שימוש יעיל יותר במשאבים הציבוריים בשל הדמיון הרב יותר בערכים ובדרכי הביטוי בין התושבים לעובדי וראשי הרשות המקומית. יתרון נוסף של ישובים הומוגניים, בפרט אם הם קטנים יחסית (כמו מרבית הישובים הערביים בישראל), הוא בכך שסנקציות חברתיות וסטיגמות כנגד מי שמתחמקים מתשלומי המס המקומי הן אפקטיביות יותר (Roth et. al. (1989), בעוד שהן פחות משמעותיות בקהילה הטרוגנית, שכן אנשים מייחסים חשיבות בעיקר להתייחסות מצד הקבוצה האתנית שלהם.

למרות היתרונות הפוטנציאליים הרבים לקיומן של רשויות מקומיות הומוגניות, אין זה ברור שמנגנון זה אכן יתגבר על הבעיות המשפיעות על המיעוט ויביא לנכונות רבה יותר לשאת בנטל השירותים המקומיים. זאת, בפרט אם מדובר במיעוט הסובל מקיפוח, כפי שנמצא לגבי המיעוט הערבי בישראל. מחקר זה אינו עוסק בשאלות של שיווי המשקל הכללי הנובע מההפרדה, ולכן נתעלם כאן משאלות הנוגעות לתהליך הקצאת המשאבים הציבוריים ליישובים בהם מתגוררת קבוצת המיעוט ולאובדן היתרונות לגודל הנובע מפיצול היישובים. אבל ההשלכות של התמקמות קבוצת המיעוט ביישובים הומוגניים אינן ברורות גם באשר לשאלות של יעילות אספקת המוצרים הציבוריים, אמון בשלטון המקומי ונכונות לשאת בתשלום המסים המקומיים. ראשית, כפי שעולה מסעיף 2 לעיל, תפקודם של מיעוטים הסובלים מאפליה נוטה להיפגע. אם כך הדבר, הרי שייתכן כי תפקודו של השלטון המקומי של קבוצת המיעוט יהיה ירוד בהשוואה לשירותים המסופקים ביישובים אחרים.<sup>6</sup> שנית, פרטים מקבוצות מיעוטים המופלות לרעה נוטים לעתים לאמץ בעצמם דעות קדומות כנגד בני קבוצתם (ראו, למשל, (Freshtman and Gneezy (2001)). במצב כזה האמון של קבוצת המיעוט במנגנוני השלטון המקומי של קבוצתם עלול להיות דווקא נמוך ולא גבוה. שלישית, כפי שמצא Luttmer (2001), הנכונות לתמוך בתשלומי רווחה פוחתת ככל שמשקלם של מקבלי קצבאות לשירותי רווחה בסביבתו של האדם גדל. אם יישובי קבוצת המיעוט מאופיינים באחוז גבוה של נזקקים לשירותי הרווחה של היישוב, ייתכן והנכונות לשאת בנטל התשלומים תפחת למרות ההומוגניות האתנית של הישוב. כפי שטוען Lassen (2003), ההצלחה בגביית מסים תלויה

---

<sup>6</sup> אפשטיין, אלחאגי וסמיונוב (1994) דנים בהשלכות התרכזות האוכלוסיה הערבית ביישובים נפרדים על איכות הכוחות הניהוליים ביישובים הערביים. לנדאו (1993) מצביע על עליית חשיבותם של התהליכים הפוליטיים בבחירות לשלטון המקומי הערבי, בתקופה שבה נמצא כי ביישובים היהודיים גדלה חשיבות האספקט הניהולי (Brender (2003).

במידה רבה בתשואה על המסים למשלם. אם משלמי המסים אינם זוכים לשירותים יעילים בתמורה למסים שהם משלמים נכונותם לשלם את המסים תפחת (Slemord, 2001).

**לוח 1. התפלגות התשובות לשאלה האם, באופן כללי, בני אדם ראויים לאמון<sup>1</sup>**

לא ראויים לאמון	ראויים לאמון	
76.6	23.4	<b>כלל האוכלוסיה בישראל</b>
94.5	5.5	ערבים
74.1	25.9	יהודים
		<b>מדינות ערב</b>
88.8	11.2	אלג'יריה
62.1	37.9	מצרים
72.4	27.7	ירדן
77.2	22.8	מרוקו
<b>75.1</b>	<b>24.9</b>	<b>ממוצע מדינות אלה</b>
		<b>מדינות מוסלמיות</b>
34.7	65.4	איראן
48.4	51.6	אינדונזיה
75.2	24.8	פקיסטן <sup>2</sup>
<b>58.3</b>	<b>41.7</b>	<b>ממוצע מדינות אלה</b>

<sup>1</sup> מקור: נתוני ה-WVS World Values Survey לשנים 1999-2002.

<sup>2</sup> ממוצע התשובות לשנים 1996 ו-2000.

השפעתו הרבה של האמון על הנכונות לציית לתשלומי המס מובלטת גם בעבודותיו של Scholz<sup>7</sup>. על רקע זה חשוב לבחון האם אכן מביא הקיפוח כלפי המגזר הערבי בישראל לכך שערביי ישראל נוטים פחות לתת אמון בבני אדם בהשוואה לציבור היהודי. כדי לבחון שאלה זו השתמשתי בנתוני ה-WVS World Values Survey<sup>8</sup>, ששימשו רבים מהמחקרים האחרים שמדדו את האמון

<sup>7</sup> ראו: Scholtz and Pinney (1995), Scholtz and Lubell (1998), Scholtz (1998).

<sup>8</sup> מקור: Inglehart (2004).

במדינות שונות.<sup>9</sup> מהנתונים, המוצגים בלוח 1, עולה כי רמת האמון בקרב ערביי ישראל נמוכה באופן מובהק מזו שבקרב הציבור היהודי. יתר על כן, פער זה אינו משקף, ככל הנראה, הבדלים תרבותיים בין יהודים לערבים, שכן רמת האמון של ערביי ישראל נמוכה בהרבה מזו שבמדינות ערב לגביהן קיימים נתונים דומים, ועוד יותר מכך בהשוואה למדינות מוסלמיות אחרות שנכללו בסקר. זאת ועוד, מידת האמון בקרב הציבור היהודי דומה לזו שנמצאה במדינות ערב. מכך עולה שנקודת המוצא לבחינת נכונות הציבור הערבי לפעילות קולקטיבית למען עצמו צריכה לקחת בחשבון שהמדובר בציבור חשדני, ככל שהדבר קשור באנשים אחרים, ולכן נטל ההוכחה המוטל על השלטון המקומי הערבי, בפני לקוחותיו, הוא תובעני במיוחד. לחוסר האמון מתווספת גם ההבנה הרבה יותר בציבור הערבי, בהשוואה ליהודי, להתנהגויות לא נורמטיביות כגון קבלת שוחד, שגם הן מעידות על חוסר אמון במערכות הממסד.<sup>10</sup>

גורם נוסף שיכול להשפיע על מידת הנכונות של הציבור הערבי לפעילות משותפת במסגרת השלטון המקומי היא המידה בה נתפס הקיפוח כקשור באופן ישיר לפעילותו של השלטון המקומי. כדי לבחון שאלה זו בחנתי את היקף מענקי האיזון המועברים לרשויות המקומיות הערביות בהשוואה לאלה המועברים לרשויות היהודיות. מענקים אלה מועברים על פי נוסחה ברורה ושקופה (על פי דוח ועדת סוארי מ-1993), שאינה אמורה לקפח את הרשויות הערביות - פרט לקביעת השתייכותם של הישובים לאזורי עדיפות לאומית. כדי לבחון האם ההקצאה על פי הנוסחה מקפחת את היישובים הערביים הצבנו את המשתנים החברתיים והכלכליים, שיכולים להשפיע על גודל ההקצאה ליישובים השונים, במשוואה שהמשתנה התלוי בה הוא גודל מענק האיזון לנפש. כפי שעולה מלוח 2, ככל שהדבר נוגע למענקי האיזון, אין עדות לכך שהרשויות המקומיות הערביות מקופחות ביחס לרשויות היהודיות או הדרוזיות, או שהיו מקופחות בסוף שנות התשעים. כלומר, לפחות בגודל מענקים הכלליים - המאפשרים שימוש עצמאי בכספים, כהשלמה לארנונה - אין קיפוח של הרשויות הערביות בהקצאת המשאבים. יתר על כן, גם כאשר מוציאים מהמשוואות את המשתנה של השתייכות לאזור עדיפות לאומית - שצורת קביעתו עשויה להפלות את הרשויות הערביות - אין עדות לקיפוח (משוואות 3 ו-4).<sup>11</sup>

<sup>9</sup> אני מודה לפרופסור אפרים יער שסיפק לי את הנתונים והעיבודים הסטטיסטיים על רמת האמון בקרב ערביי ישראל בהשוואה לציבור היהודי.

<sup>10</sup> על השאלה האם יש מצבים בהם מוצדק לקבל שוחד (נתוני ה-WVS) ענו 89 אחוזים מהיהודים ו-62 אחוזים מהערבים "לעולם לא". ההפרש בין ממוצעי התשובות של יהודים וערבים, על סקאלה שבין 1 ל-10, היה מובהק ברמה של 0.0001 אחוזים.

<sup>11</sup> מכיוון שבמשוואות נכלל משתנה גודל הישוב, ירושלים היא תצפית חריגה. כדי לבחון האם הכללתה באמידה משפיעה על התוצאות אמדנו את המשוואות גם ללא ירושלים (משוואות 5 ו-6). התוצאות לגבי הרשויות הערביות במשוואות שנאמדו ללא ירושלים אינן שונות מהותית מאלו המתקבלות במדגם המלא. כמו כן נאמדו המשוואות רק עבור הרשויות המקומיות באשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים והמקדם של הרשויות הערביות נותר לא מובהק (ניתן לקבל את התוצאות מהמחבר).

לוח 2. הפער בין ישובים יהודיים לישובים ערביים ודרוזיים בגודל מענקי האיזון לנפש

ללא ירושלים						
(6)	(5)	(4)	(3)	(2)	(1)	משתנה
2002-2000	1999-1997	2002-2000	1999-1997	2002-2000	1999-1997	
398.166	284.734	428.371	315.190	393.063	272.288	קבוע
(6.552)***	(6.447)***	(6.965)***	(7.076)***	(6.262)***	(5.913)***	
<b>12.386</b>	<b>-7.523</b>	<b>9.492</b>	<b>-14.077</b>	<b>27.710</b>	<b>3.211</b>	<b>ישוב ערבי או דרוזי</b>
(0.512)	(0.484)	(0.404)	(0.927)	(1.128)	(0.201)	
109.812	47.667	119.183	56.004	116.920	50.249	מדד חברתי כלכלי
(3.901)***	(3.049)***	(4.063)***	(3.387)***	(4.029)***	(3.078)***	
-0.811	-0.790	-0.473	-0.508	-0.432	-0.466	גודל האוכלוסיה בישוב
(5.592)***	(7.299)***	(4.552)***	(6.380)***	(-4.141)***	(5.879)***	
-0.025	-0.016	-0.025	-0.016	-0.022	-0.013	שכר ממוצע לגבר שכיר
(4.301)***	(2.877)***	(4.059)***	(2.854)***	(-3.705)***	(2.300)**	
-0.473	-0.271	-0.664	-0.407	-0.630	-0.355	אחוז בעלי הרכבים
(2.136)**	(2.163)**	(2.929)***	(3.110)***	(2.805)***	(2.749)***	
10.462	40.243	13.862	45.734	7.489	38.728	ישוב דרוזי
(0.327)	(1.839)*	(0.416)	(1.971)*	(-0.227)	(1.694)*	
46.145	41.806			53.939	47.973	אזור עדיפות לאומית א'
(1.998)**	(2.652)***			(2.270)**	(2.925)***	
0.259	0.346	0.189	0.260	0.207	0.289	Adjusted R <sup>2</sup>
95.04	64.413	99.320	68.688	98.205	67.305	סטיית תקן של הרגרסיה
121.463	116.836	121.042	116.287	121.042	116.287	ממוצע המשתנה התלוי
10.338	15.163	8.288	11.983	8.003	11.920	F משתנה
0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	F מובהקות משתנה

המשוואות נאמדו ל-188 עיריות ומועצות מקומיות שעבורן קיימים נתונים לכל התקופה. הנתונים בסוגריים הם הערכים המוחלטים של משתני t.

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

על פי גישתם של Knack and Keefer (1997) קביעת הנוסחה הקשיחה של מענק האיזון באופן שאינו מקפח את הציבור הערבי היא צעד מגביר אמון. מכיוון שצעד זה הוא ספציפי להקצאת ה"כספים החופשיים" שעומדים לרשות השלטון המקומי ברשויות הערביות הוא עשוי לתרום להפחתת תחושת חוסר ההוגנות, לפחות בהקשר זה, ולעודד השתתפות של הציבור הערבי בפעילות ומימון השלטון המקומי ביישוביו.<sup>12</sup> חשוב לזכור כי בעשור האחרון אין כל קיזוז או השלמה של המענק הכללי ביחס לתקבולי הארנונה בפועל.

מסעיף זה עולה כי כנגד הכוחות הפועלים להעמקת הפער בין הציבור הערבי ליהודי בשל קיפוח המגזר הערבי, התרכזות מרבית האוכלוסיה הערבית ביישובים נפרדים מספקת כלי פוטנציאלי להתמודדות קולקטיבית של הציבור הערבי עם השלכות הקיפוח. עם זאת, לצד היתרונות הפוטנציאליים של ההפרדה קיימים כוחות אחרים שיכולים להביא לכך שההתרכזות ביישובים נפרדים דווקא תעמיק את הפער בין הציבור היהודי לערבי. בסעיפים הבאים ננסה לתת מענה חלקי לשאלה איזה מבין הכוחות הוא הדומיננטי.

#### 4. שיעור גביית הארנונה כמדד למידת המאמץ העצמי לגיוס משאבים במגזר הערבי

כדי לבחון את המאמץ של הרשויות המקומיות הערביות לגייס מקורות מקומיים למתן שירותים לציבור הערבי יש להתבסס על משתנים הקשורים ישירות למאמץ זה, שנתונים לשליטת הרשויות הערביות ושהם ברי השוואה לרשויות מקומיות אחרות. לפיכך, לא ניתן להשתמש בסך גיוס המקורות המקומיים על ידי הרשויות הערביות, בהשוואה לרשויות המקומיות האחרות, כאומדן למאמץ זה. ראשית, פרט לחיובי הארנונה, אין קריטריונים ברורים לגבי הסכומים שהרשויות יכולות לגייס מאוכלוסייתן, ואין קריטריונים ברורים לפטורים ולהנחות מסכומים אלה; לכן לא ניתן לקבוע בסיס להשוואה של גודל תשלומים אלה בין רשויות יהודיות וערביות. אמנם שיעור ההכנסות העצמיות שאינן ארנונה מסך ההכנסות העצמיות נמוך במרבית הרשויות הערביות (כשני שלישים מביניהן) מהממוצע בקרב כלל הרשויות, אך אין בכך כדי להצביע בהכרח על מאמץ נמוך לגיוס משאבים, שכן ההכנסות העצמיות תלויות, למשל, בגודל שטחי המסחר והתעשייה ביישובים, "המייצרים" הכנסות נוספות מעבר לארנונה. קיומם של שטחים כאלה אינו תלוי רק במאמצי הרשות המקומית, ולכן הכנסות אלה אינן יכולות לשמש אומדן טוב לגיוס המשאבים מהאוכלוסיה המקומית למען עצמה. בנוסף, רמת ההכנסות העצמיות שאינן מארנונה תלויה במידה רבה בצורת האירגון של מתן השירותים ביישוב (למשל, באמצעות חברות עירוניות במקום באמצעות מנגנון הרשות) ולכן אינה בת-השוואה בין יישובים שונים.

תשלומי הארנונה מהווים בסיס טוב יותר לבחינת ה"מאמץ העצמי" של האוכלוסייה הערבית לספק את צרכיה באמצעות הרשויות המקומיות. ואולם, לא ניתן לבסס את האמידה על סך גביית

<sup>12</sup> עם זאת, מכיוון שבמשוואות נמצא קשר חיובי בין המדד החברתי-כלכלי של הרשויות המקומיות לגודל המענק, עשוי הדבר להשתקף בהחמרת תחושת הקיפוח ביישובים החלשים, שחלק ניכר מהם הם ערביים.

הארנונה: מכיוון שרמת ההכנסה ביישובים הערביים נמוכה ושווי הרכוש בהם אף הוא נמוך יותר בהשוואה ליישובים היהודיים, הרי שחיובי הארנונה ליחידת שטח הם נמוכים יותר. יתר על כן, שיעורי הארנונה – ואחוז העידכון השנתי שלהם – נקבעים במידה רבה על ידי הממשלה והכנסת מזה שנים רבות, ולכן אינם משקפים החלטות עצמאיות של הרשויות המקומיות.<sup>13</sup> לאור זאת, יש לבסס את בחינת המאמץ העצמי על שיעור הגבייה מתוך החיוב על פי חוק ולא על סך הגבייה (או על הגבייה לנפש). שיעור זה משקף את המאמץ שמשקיעה הרשות המקומית בגביית התשלומים, לצד נכונות הציבור לציית לחוקי המס ולשאת בעלות השירותים הציבוריים המסופקים בישוב.

עם זאת, שיעור הגבייה מתוך החיוב אינו משקף רק את מאמץ הגבייה של הרשות המקומית ואת נכונות התושבים לציית. בתשלומי הארנונה ניתנות, על פי חוקים שחוקקה הכנסת ותקנות שקבעה הממשלה, הנחות ניכרות לקבוצות אוכלוסייה שונות: נכים, מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה, קשישים, משפחות מרובות ילדים ועוד. ביצוע ההנחות הוא בידי הרשויות המקומיות, שיכולות גם להעניק הנחות לפרטים על סמך מצבם הכלכלי. מכיוון שאחדים מקריטריונים אלה עשויים להשפיע במידה רבה יותר על האוכלוסייה ביישובים הערביים, בהשוואה ליישובים יהודים, יש לנטרל את השפעתם כדי לבודד את מידת ה"מאמץ העצמי" של הציבור הערבי לשפר את איכות השירותים ביישוביו. כמו כן יש לבחון האם הנחות על בסיס קריטריונים אלה ניתנות במידה רבה יותר ברשויות המקומיות הערביות בהשוואה לרשויות מקומיות אחרות.

כדי לבחון את שיעור תשלומי הארנונה מתוך סך החיוב על פי החוק השתמשנו בנתוני הדוחות השנתיים של האגף לביקורת ברשויות המקומיות במשרד הפנים. דוחות אלה מפורסמים מדי שנה, החל מ-1996, ומכסים את כל הרשויות המקומיות (יותר מ-250 בסך הכל). הם כוללים נתונים על סך חיובי הארנונה השוטפים בכל רשות ועל סך הגבייה בפועל. מכיוון שנתוני הגבייה כוללים גם גביית חובות משנים קודמות יש צורך ל"החליק" את הנתונים ולכן השתמשנו בנתונים הממוצעים בכל ישוב לתקופה של 3 שנים. זאת ועוד, היות ובנתוני 1996 הופיע מספר גדול יחסית של תצפיות חריגות – ככל הנראה בשל "מחלות ילדות" של מערכת הדיווח – חושבו המשתתפים כממוצעים לשנים 1999-1997 ולשנים 2000-2002. מכיוון שהמועצות האזוריות כוללות מספר ישובים בכל מועצה, ולכן אופיין שונה מזה של הערים והמועצות המקומיות, הן לא נכללו בניתוח. נתונים על שיעורי גביית הארנונה ברשויות המקומיות היהודיות והערביות מופיעים בלוח 3 ומצביעים על פער של יותר מ-30 נקודות אחוז בשיעורי הגבייה; פער שהתרחב בשנים האחרונות.

שיעור הגבייה תלוי, כאמור, במאפיינים שונים של הרשות המקומית ושל תושביה. כדי שנוכל להתחשב בהשפעתם של משתנים אלה על הפטורים וההנחות שמעניקה הרשות המקומית ועל יכולת התשלום של התושבים הצלבנו את נתוני משרד הפנים עם נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על המאפיינים הכלכליים-חברתיים של היישובים השונים. כתוצאה מהצלבה זו נותרו במדגם 184 רשויות מקומיות – מהן 115 יהודיות ו-69 ערביות – שלגביהן דווחו כל הנתונים לכל התקופה.

<sup>13</sup> מאז תוכנית הייצוב ב-1985 שיעור העדכון השנתי של תשלומי הארנונה נקבע על ידי הכנסת, כמעט תמיד בשיעור אחיד לכל הרשויות המקומיות, למעט מספר חריגים בשנים האחרונות.

לוח 3. משתנים כלכליים וחברתיים ברשויות המקומיות היהודיות והערביות בישראל<sup>1</sup>

מתוך הערביות:		מזה:		כל הרשויות		שנים	משתנה
רמת הגולן	דרוזיות	ערביות	יהודיות	115	184		
5	11	69	115	184			מספר הרשויות
3,647	5,249	4,249	7,490	6,274	1997-1999		שכר ממוצע לגבר במשרת שכיר
3,029	5,590	4,393	8,298	6,794	2000-2001		
8.9	8.6	9.0	6.5	7.5	1997-1999		גיל ממוצע של רכב פרטי
10.1	9.2	9.8	6.7	7.9	2000-2002		
74.5	77.8	77.9	54.7	63.4	1997-1999		אחוז הילדים מסדר 3 ומעלה
67.9	74.1	75.8	53.2	61.7	2000-2002		מכלל הילדים ביישוב
1.8	3.0	3.2	3.6	3.4	1997-1999		אחוז מקבלי קצבאות נכות
2.3	3.5	3.7	4.2	4.0	2000-2002		
47.6	38.4	78.9	48.3	59.7	1997-1999		שיעור מקבלי אבטחת הכנסה
73.0	55.3	119.2	55.0	79.1	2000-2002		(ל-1,000 תושבים)
...	-0.67	-0.78	0.49	0.03	1999		מדד חברתי-כלכלי
...	-0.50	-0.80	0.57	0.08	2001		
73.5	50.5	48.5	79.9	68.1	1997-1999		שיעור גביית הארנונה מתוך
61.1	53.5	45.1	79.5	66.6	2000-2002		החיוב השוטף

<sup>1</sup> כל המשתנים מחושבים כממוצע אריתמטי של הרשויות השייכות לקבוצה.

מקור: נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה פרט לשיעור גביית הארנונה המחושב על בסיס נתוני האגף לביקורת ברשויות המקומיות במשרד הפנים.

משתני הבקרה שנכללו באמידה מתחלקים לשתי קבוצות: משתנים המשקפים באופן ישיר את הקריטריונים להנחות בארנונה כפי שנקבעו על ידי הממשלה והכנסת בפקודת הארנונה, ומשתנים המשקפים את המצב הכלכלי של הישוב ובאמצעותו את היכולת של התושבים לשלם את המסים. בקבוצת המשתנים הראשונה נכללים: (1) שיעור מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה ל-1,000 תושבים; (2) אחוז הילדים מסדר 3 ומעלה<sup>14</sup> מסך הילדים ביישוב; (3) אחוז מקבלי קצבאות נכות ביישוב<sup>15</sup>; (4) אחוז מקבלי קצבת זקנה ביישוב. בקבוצת המשתנים השנייה נכללים: (1) השכר הממוצע לגבר תושב הישוב במשרת שכיר; (2) אחוז הבעלות על כלי רכב פרטיים ביישוב; (3) הגיל הממוצע של כלי הרכב הפרטיים ביישוב; (4) המדד החברתי-כלכלי שהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מחשבת לכל

<sup>14</sup> כלומר, הילדים שנולדו כילדים שלישיים או יותר לאותה אם. בשנים המאוחרות השתמשנו גם בנתון על אחוז הילדים מסדר 5 ומעלה (ראו בהמשך).

<sup>15</sup> כאשר משתנה זה אינו נכלל במשוואות המדגם גדל ל-185 רשויות.

ישוב.<sup>16</sup> נתונים על מספר דורשי העבודה בכל ישוב אינם זמינים בחלק מהשנים, אך השימוש בהם בשנים בהן הנתון זמין לא שינה מהותית את התוצאות ביחס להבדלים בין הרשויות היהודיות לערביות.

הערכים הממוצעים של משתני הבקרה (ממוצע פשוט של נתוני הישובים) ברשויות היהודיות וברשויות הערביות מופיעים בלוח 3. מההשוואה עולה כי השכר הממוצע לגבר ברשויות היהודיות כפול כמעט מהשכר של הערבים, כי הרכבים בישובים הערביים ישנים יותר, כי אחוז מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה גדול יותר בישובים הערביים, וכי הפערים גדלו בשנים האחרונות. לעומת זאת, אחוז מקבלי קצבאות נכות וזקנה בישובים היהודיים הוא גבוה יותר. בנוסף ניתנות הנחות בארנונה גם לנכי צה"ל – הנחות שהן, כמובן, נפוצות יותר בישובים היהודיים – אך בהעדר נתונים לא התחשבנו בנתון זה בניתוח האקונומטרי.

המשוואות נאמדו בשיטת OLS כאשר המשתנה התלוי הוא אחוז גביית הארנונה מתוך החיוב השוטף בשנים 1997-1999 ו-2000-2002. בנוסף למשתני הבקרה שצוינו לעיל נכלל בכל המשוואות משתנה בינארי שקיבל את הערך 1 עבור הרשויות המקומיות הערביות (כולל הדרוזיות והצ'רקסיות) ו-0 עבור הרשויות היהודיות והמעורבות. המקדם של משתנה זה נועד לבחון האם קיים פער בשיעור הגביה בין הרשויות היהודיות לערביות מעבר להשפעת משתני הבקרה. בנוסף לכך נכלל משתנה דמי מיוחד עבור הרשויות המקומיות הדרוזיות ברמת הגולן<sup>17</sup> שהתנהלותן שונה באופן מובהק מזו של שאר הרשויות המקומיות בישראל. לרשויות אלה (פרט לעגיר) לא מחושב המדד החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

## 5. תוצאות

תוצאות האמידה מופיעות בלוחות 4-6. מהמשוואות בלוח 4 עולה כי המשתנים החברתיים-כלכליים שנכללו במחקר מתארים בצורה קרובה למדי את הגורמים המשפיעים על שיעור גביית הארנונה ומסבירים בין 77 ל-80 אחוזים מהשונות בין הרשויות. זאת למרות שעקב המתאם בין המשתנים לא תמיד נמצא האפקט של כל אחד מהמשתנים מובהק בכל האיפיונים של המשוואות. באמידה נמצא, כצפוי, כי ככל שהשכר הממוצע בישוב גבוה יותר וככל שהרכבים בישוב חדשים יותר (כאינדיקטור לרמת ההכנסה וגודל הרכוש של התושבים) כך גדל שיעור גביית הארנונה. עוד נמצא כי ככל שגדל משקל מקבלי קצבאות הנכות והזקנה בישוב כך קטן שיעור הגביה – נתון עקבי עם כללי ההנחות והפטור מארנונה הקבועים בחוק ובתקנות. באשר למקבלי הגמלה להבטחת הכנסה נמצא כי השפעת אחוז מקבלי הקצבה על שיעור הגביה הפכה למובהקת רק בשנים האחרונות, ממצא התואם את הגידול הניכר והמתמשך במשקלם באוכלוסייה לאורך התקופה.

<sup>16</sup> השימוש במשתנה זה מקטין את מספר התצפיות במדגם ל-182.

<sup>17</sup> רשויות אלה הן בוקעתא, מגידל שמש, מסעדה, עגיר ועין קינא.



לוח 4. השפעת משתנים חברתיים-כלכליים על שיעור גביית הארנונה מתוך החיוב השוטף

משתנה	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	1999-1997	2002-2000	1999-1997	2002-2000	2002-2000
קבוע	66.610	71.965	92.070	88.268	92.180
	(4.657)***	(5.512)***	(8.206)***	(7.890)***	(11.059)***
<b>ישוב ערבי</b>	<b>-15.159</b>	<b>-16.417</b>	<b>-15.316</b>	<b>-16.543</b>	<b>-19.224</b>
	(6.425)***	(5.956)***	(6.238)***	(5.764)***	(7.092)***
ישוב ערבי/דרוזי ברמת הגולן	25.086	12.929	20.575	10.449	14.613
	(3.860)***	(2.136)**	(3.231)***	(1.851)*	(2.407)***
גיל ממוצע של רכבים פרטיים	-2.342	-2.000	-3.844	-2.850	-1.968
	(2.074)**	(1.994)**	(4.050)***	(3.157)***	(2.103)**
אחוז מקבלי הבטחת הכנסה	-0.031	-0.054	-0.039	-0.059	-0.049
	(1.462)	(3.127)***	(1.917)*	(3.527)***	(2.796)***
אחוז הילדים מסדר 3 ומעלה	0.738	0.745	0.923	0.802	...
	(2.187)**	(2.261)**	(2.706)***	(2.366)**	
אחוז הילדים מסדר 3 ומעלה בריבוע	-0.008	-0.008	-0.010	-0.009	...
	(2.502)**	(2.673)***	(3.015)***	(2.768)***	
אחוז הילדים מסדר 5 ומעלה	...	...	...	...	-0.252
					(3.548)***
שכר ממוצע לגבר שכיר	0.002	0.001	...	...	0.001
	(3.417)***	(2.537)**			(2.247)**
אחוז מקבלי קצבאות נכות	...	...	-1.444	-0.694	...
			(2.842)***	(1.526)	
Adjusted R <sup>2</sup>	0.779	0.784	0.777	0.779	0.787
סטיית תקן של הרגרסיה	9.185	9.654	9.179	9.736	9.582
ממוצע המשתנה התלוי	68.307	66.722	68.117	66.590	66.722
משתנה F	93.913	96.375	92.130	93.600	114.401
מובהקות משתנה F	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000

המשוואות נאמדו ל-185 עיריות ומועצות מקומיות שעבורן קיימים נתונים לכל התקופה. משוואות 3 ו-4 נאמדו ל-184 רשויות. הנתונים החסרים הם הטרנס המוחלטים של משתני t

בולט במיוחד הגידול שחל במספר מקבלי הגמלה בישובים הערביים (לוח 3), התפתחות המדגישה את חשיבות הבקרה על משתנה זה במשוואות.

בחינה באמצעות משתני דמי, האם קיים הבדל בהשפעת משתנים אלה על שיעור הגביה בישובים יהודים לעומת ערביים, לא העלתה פערים מובהקים סטטיסטית באף אחד מהמשתנים. גם בחינת השפעת הגודל של הישובים העלתה שמשנתנה זה אינו תורם להסבר ההבדלים בין הישובים בשיעורי הגביה.<sup>18</sup>

אחוז הילדים ממשפחות מרובות ילדים (הנאמד כמספר הילדים מסדר 3 ומעלה) בסך הילדים נכלל במשוואות בצורה לא לינארית, שכן גם הנחות הארנונה מחושבות בשיעור גדל והולך ככל שגדל מספר הילדים במשק הבית - בפרט לגבי משפחות שבהן 5 ילדים ויותר, בהשוואה למשפחות קטנות יותר. הבדיקה האמפירית תומכת באיפיון זה של הקשר בין מספר הילדים לשיעורי הגביה, ומצביעה על כך שככל שגדל חלקם של הילדים ממשפחות מרובות ילדים במיוחד כך קטן שיעור הגביה. זאת, מכיוון שהמקדם של משקל הילדים ממשפחות גדולות כשהוא מועלה בריבוע הוא שלילי<sup>19</sup>. לצערנו לא פורסמו עד שנת 1999 נתונים על מספר הילדים מסדר 5 ומעלה, ולכן אנו משתמשים במרבית המשוואות בנתון לגבי משפחות עם 3 ילדים ומעלה. עם זאת בשנים המאוחרות (2000-2002) אנו אומדים את המשוואות גם בעזרת הנתון על משקל הילדים מסדר 5 ומעלה מתוך כלל הילדים בישוב (משוואה 5). אנו מוצאים שמשנתנה זה אכן דוחק את המשתנה של משקל הילדים מסדר 3 ומעלה, וכי כאשר הוא מופיע במשוואה אין צורך להוסיף למשוואה את המשתנה בריבוע. מכל מקום, הוריאציה של משתנה מספר הילדים הנכללת במשוואות אינה משפיעה איכותית על משתנה המחקר.<sup>20</sup>

מעבר להשפעת משתני הבקרה עולה מהמשוואות כי קיים פער משמעותי ומובהק סטטיסטית בשיעורי הגביה בין הישובים היהודיים לערביים. פער זה הסתכם בכ-15 נקודות אחוז בסוף שנות התשעים וב-16 עד 19 נקודות אחוז בשנים 2000-2002 (ההבדל אינו מובהק סטטיסטית). כלומר, גם כאשר מתחשבים בהשפעת ההכנסה ובהבדלים בהרכב האוכלוסייה, המשפיעים על ההנחות מארנונה, הרשויות המקומיות הערביות גובות 15-19 אחוזים פחות מחיובי הארנונה השוטפים. מכיוון שבסך הכל גובות הרשויות המקומיות הערביות כ-45 אחוזים מהחיוב השוטף (לוח 3) הרי שיעור גביה "מתוקן" דומה לזה של הרשויות היהודיות היה מגדיל את הכנסות הרשויות המקומיות הערביות מארנונה לפחות בשליש, בממוצע.

<sup>18</sup> המקדם שנאמד הוא שלילי, כצפוי לפי התיאוריה (בהנחה שבישובים קטנים הלחץ החברתי לציות חזק יותר), אך כאשר מוציאים את ירושלים מהמדגם, בשל גודלה החריג, המקדם מאבד את מובהקותו הסטטיסטית. בכל מקרה להכללת או הוצאת המשתנה מהמשוואות אין השפעה משמעותית על מקדמי המשתנים האחרים, ובפרט על המקדם של משתנה הדמי לרשויות הערביות.

<sup>19</sup> האפקט של חלקם של הילדים ממשפחות מרובות ילדים הופך לשלילי כאשר חלק זה הוא מעל לכ-45 אחוזים. ברוב המכריע של הרשויות המקומיות - ובכל הרשויות הערביות - משקל זה הוא גבוה יותר.

<sup>20</sup> כאשר כוללים את המשתנה של ילדים מסדר 5 ומעלה המקדם של פער הגביה ברשויות הערביות הופך לשלילי יותר.

לוח 5. השפעת המדד החברתי-כלכלי ומשתנים חברתיים אחרים על שיעור גביית הארנונה

משתנה	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	1999-1997	2002-2000	1999-1997	2002-2000	2002-2000
קבוע	70.230	66.361	54.077	62.787	82.063
	(6.032)***	(4.943)***	(5.950)***	(6.483)***	(34.699)***
<b>ישוב ערבי</b>	<b>-19.707</b>	<b>-21.634</b>	<b>-18.912</b>	<b>-20.499</b>	<b>-22.485</b>
	(8.209)***	(8.259)***	(8.104)***	(8.059)***	(10.364)***
ישוב ערבי/דרוזי ברמת הגולן	57.928	34.482	57.470	33.939	35.523
	(30.537)***	(19.542)***	(29.860)***	(18.473)***	(17.202)***
מדד חברתי-כלכלי	6.817	8.251	7.202	5.911	4.780
	(7.541)***	(7.501)***	(5.457)***	(4.336)***	(3.319)***
אחוז הילדים מסדר 3 ומעלה	0.651	0.546	0.942	0.683	...
	(1.867)*	(1.340)	(2.905)***	(1.925)*	...
אחוז הילדים מסדר 3 ומעלה בריבוע	-0.008	-0.006	-0.009	-0.007	...
	(2.665)***	(1.717)*	(3.158)***	(2.119)**	...
אחוז הילדים מסדר 5 ומעלה	...	...	...	...	-0.213
	...	...	...	...	(2.767)***
אחוז מקבלי קצבאות זקנה	-0.063	-0.036	...	...	...
	(2.351)**	(1.481)	...	...	...
אחוז מקבלי הבטחת הכנסה	...	...	-0.008	-0.046	-0.046
	...	...	(0.318)	(2.393)**	(2.396)**
Adjusted R <sup>2</sup>	0.798	0.782	0.794	0.790	0.792
סטיית תקן של הרגרסיה	8.869	9.768	8.960	9.585	9.527
ממוצע המשתנה התלוי	68.328	66.931	68.328	66.931	66.931
F משתנה	119.810	108.473	116.807	113.750	138.407
F מובהקות משתנה F	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000

המשוואות נאמדו ל-181 עיריות ומועצות מקומיות שעבורן קיימים נתונים לכל התקופה. הנתונים בסוגריים הם הערכים המוחלטים של משתני t.

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

בלוח 5 אנו בוחנים את השפעת הוספת מדד המעמד החברתי-כלכלי של הרשויות למשוואות במקום משתני השכר וגיל הרכב. המשתנה אינו מחושב בכל שנה ולכן השתמשנו במדד שחושב לשנת 1999 עבור השנים 1997-1999 ובמדד שחושב לשנת 2001 עבור השנים 2000-2002. תוספת זו משפרת במקצת את מידת הדיוק של המשוואות. הוספת המדד מקטינה, אך אינה מבטלת, את השפעתם של המשתנים המשקפים את רכיבי ההנחות בארנונה, למרות ששיעור הגביה אינה משקפת רק את המתאם בינם לבין מעמדו החברתי-כלכלי של היישוב, אלא גם את השפעתם הישירה על ההנחות והפטורים מתשלום הארנונה. במשוואות אלה הפער הנמדד בשיעורי הגביה בין הישובים היהודיים ליישובים הערביים הוא גדול יותר מאשר במשוואות שאינן כוללות את המדד החברתי-כלכלי ומגיע לכ-20 נקודות אחוז בשנים 1997-1999 ול-20 עד 22 נקודות אחוז בשנים 2000-2002 (ההבדל בין התקופה המוקדמת למאוחרת אינו מובהק סטטיסטית). פער זה הוא בהיקף של כמעט 50 אחוזים מסך גבית הארנונה של הרשויות הערביות.

אחד הגורמים שעשויים להשפיע על הנכונות לשלם ולגבות מסים במסגרת הרשות המקומית הוא היחס למדינה. למרות שהמסים המשולמים לרשויות המקומיות הערביות משמשים לתשלום עבור הוצאות המיועדות לרווחת הציבור הערבי, ייתכן ועוינות כלפי המדינה מביאה לנטיה להתחמק מפעילויות הכפופות לחוקי המדינה. דרך אחת לבחון שאלה זו היא באמצעות בחינת התפתחות הפער ה"מתוקן" בשיעורי הגביה בין הישובים הערביים ליהודיים על פני זמן. מכיוון שמאמצע שנות התשעים חלה תחרפה ביחסי היהודים והערבים במדינה, בעקבות דעיכת תהליך אוסלו ובעקבותיו אירועי אוקטובר 2000 והאינתיפאדה, ניתן היה לצפות כי הפער בין הישובים הערביים ליהודים יגדל, אם הגורם הלאומי הוא בעל השפעה. כאמור, הפער בין הרשויות היהודיות לערביות אמנם התרחב על פני זמן אך השינוי אינו מובהק סטטיסטית. דרך שניה היא לבחון האם קיים הבדל בין הישובים המוסלמיים והנוצריים לבין הישובים הדרוזיים והצירקסים המושפעים פחות מהעימות הישראלי-פלשתיני ואשר בניהם משרתים בצה"ל. השוואה כזו מופיעה בלוח 6, וממנה עולה כי אין פער מובהק בין הרשויות המקומיות הדרוזיות והצירקסיות לרשויות המקומיות הערביות האחרות, וגם כי לא חל שינוי בפער זה בשנים האחרונות. ממצאים אלה מהוים אינדיקציה לכך שהנושא הלאומי אינו מהווה כנראה רכיב בעל השפעה ניכרת על שיעורי גביית מסי הארנונה ברשויות הערביות. עם זאת, הכללת משתנה דמי עבור הרשויות הדרוזיות מגדילה את הפער הנאמד בין הרשויות הערביות ליהודיות בשנים 2000-2002 לסדרי גודל של כ-23 עד 25 נקודות אחוז – או יותר מ-50 אחוזים מגביית הארנונה בישובים הערביים.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> גודלו של הפער בין הרשויות היהודיות לערביות נשמר גם כאשר נאמדו המשוואות רק עבור הרשויות המקומיות המצויות בחצי התחתון של הדירוג החברתי הכלכלי.

לוח 6. ההבדלים בין ישובים מוסלמיים ונוצריים לישובים הדרוזיים בשיעורי גביית הארנונה

משתנה	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	1999-1997	2002-2000	2002-2000	1999-1997	2002-2000	2002-2000
קבוע	52.757	62.290	81.361	70.681	68.376	81.634
	(5.985)***	(6.453)***	(33.635)***	(6.004)***	(5.078)***	(33.825)***
<b>ישוב ערבי</b>	<b>-19.511</b>	<b>-21.859</b>	<b>-23.799</b>	<b>-20.446</b>	<b>-23.410</b>	<b>-25.845</b>
	(7.886)***	(7.600)***	(9.841)***	(8.054)***	(8.179)***	(9.782)***
ישוב ערבי/דרוזי ברמת הגולן	58.210	35.020	36.709	58.598	35.753	37.697
	(31.134)***	(17.007)***	(16.514)***	(30.990)***	(19.244)***	(18.278)***
ישוב דרוזי לא ברמת הגולן	3.693	5.448	5.938	3.897	7.912	8.349
	(0.840)	(1.204)	(1.323)	(0.876)	(1.816)*	(1.921)*
מדד חברתי-כלכלי	7.535	6.286	5.061	6.752	7.961	6.697
	(7.953)***	(4.484)***	(3.493)***	(7.388)***	(7.423)***	(5.975)***
אחוז הילדים מסדר 3 ומעלה	0.963	0.665	...	0.644	0.490	...
	(2.987)***	(1.868)*	...	(1.819)*	(1.200)	...
אחוז הילדים מסדר 3 ומעלה בריבוע	-0.009	-0.007	...	-0.078	-0.006	...
	(3.196)***	(2.023)**	...	(2.611)***	(1.591)	...
אחוז הילדים מסדר 5 ומעלה	...	...	-0.210	...	...	...
	...	...	(2.724)***	...	...	...
אחוז מקבלי קצבאות זקנה	...	...	...	-0.064	-0.038	-0.036
	...	...	...	(2.395)**	(1.552)	(2.338)**
אחוז מקבלי הבטחת הכנסה	0.000	-0.037	-0.037	...	...	...
	(0.003)	(1.846)*	(1.850)*	...	...	...
Adjusted R <sup>2</sup>	0.795	0.792	0.795	0.799	0.788	0.792
סטיית תקן של הרגרסיה	8.950	9.541	9.468	8.849	9.629	9.533
ממוצע המשתנה התלוי	68.327	66.931	66.931	68.327	66.931	66.931
משתנה F	100.542	98.781	117.313	103.395	96.542	115.337
מובהקות משתנה F	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000

המשוואות נאמדו ל-181 עיריות ומועצות מקומיות שעבורן קיימים נתונים לכל התקופה. הנתונים בסוגריים הם הערכים המוחלטים של משתני t.

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

## 6. מסקנות והמלצות מדיניות

הניתוח האמפירי במאמר זה מורה שהתרכזות מרבית המיעוט הערבי בישראל בישובים הומוגניים מבחינה לאומית אינה תורמת להנעה עצמית של ציבור זה ולביסוס מאמץ קולקטיבי לגיוס מקורות, שישפרו את השירותים המקומיים בישובים הערביים. למרות שהשלטון המקומי מהווה מסגרת סטטוטורית נוחה לגיוס משאבים, שיסייעו לצמצם את השפעות קיפוח האוכלוסיה הערבית בישראל, הרי שלפחות ככל שהדבר נוגע לתשלום גביית מסי הארנונה בישובים הערביים נמצא כי כלי זה אינו מנוצל. יתר על כן, שיעורי גביית הארנונה מתוך החיוב נמוכים במידה משמעותית מהמקבילים להם בישובים היהודיים, גם כאשר מתחשבים במשתנים החברתיים והכלכליים המשפיעים על שיעורי הגביה.

הממצאים במחקר זה עקביים עם אלו של מחקרים אחרים, שבחנו את ההשלכות של קיפוח על התנהגות הקבוצה המקופחת. על פי מאמרים אלו הקיפוח יוצר תחושה של חוסר אמון באנשים אחרים, מביא להקטנת הביטחון העצמי ביכולת להצליח ופוגע בנכונות להתאמץ. כתוצאה מכך עלולה איכות הניהול בישובי המיעוטים להיפגע, ועקב כך נפגעת יעילות גביית המסים וקטנה נכונות התושבים לשלם את המסים המקומיים. קיימים אמנם מחקרים לא מעטים שמצאו כי התרכזות של האוכלוסיה בישובים הומוגניים יכולה להפחית את ההשפעות השליליות של שונות אתנית על איכות הניהול ועל הנכונות לתת אמון באנשים אחרים ולשתף פעולה. ואולם, נראה כי השפעת ההשלכות ההתנהגותיות של הקיפוח היא הדומיננטית. ייתכן כי הסיבה להשפעות החיוביות שנמצאו בישובים הומוגניים היא שהמחקרים שמצאו אותן נערכו בעיקר במדינות שבהן ישובים הומוגניים הם ישובים של הקבוצה הדומיננטית באוכלוסיה. לעומת זאת בישראל, כאשר בוחנים בנפרד את הישובים ההומוגניים של המיעוט הערבי, ייתכן וההתרכזות ביישובים נפרדים רק מחריפה את הפגיעה בשירותים להם זוכה ציבור זה.

גורם נוסף שיכול להסביר את התוצאות הוא שלמרות שמרבית הישובים הערביים הם הומוגניים מבחינה לאומית, תושביהם אינם תופסים אותם כהומוגניים בגלל המבנה החמולתי של האוכלוסיה. אמנם לנדאו (1993) הצביע על ירידת חשיבותו של הנושא המשפחתי בניהול הישובים הערביים אך, אם נושא זה הוא עדיין חשוב, עלול הפיצול הנובע ממנו לגרום לפגיעה משמעותית ביכולת לשתף פעולה ובאמון הדרוש לגיבוש הנכונות לשלם מסים. ההצמדות למבנה המשפחתי היא עקבית עם מנגנוני ההתמודדות הפסיכולוגיים של מיעוטים עם קיפוח, שתוארו לעיל.

על רקע חוסר המאמץ של הרשויות המקומיות הערביות לגייס את המשאבים המקומיים, שיסייעו להן לספק לציבור הערבי שירותים מקומיים ברמה הולמת, נראה כי חובתה של המדינה היא להתערב כדי להבטיח רמת שירותים מינימלית והוגנת רבה יותר בתשלומי המסים המקומיים. גם אם ניתן ליחס את התיפקוד הלקוי של הרשויות המקומיות הערביות, לפחות בחלקו, להשלכות הקיפוח הרי שצמצומו של הקיפוח הוא תהליך מתמשך. תהליך זה כבר התקדם, כנראה, במידה רבה בהקצאת תקציבי הממשלה לרשויות המקומיות. ואולם, ככל שהדבר נוגע לשוק העבודה, למשל, התהליך צפוי להיות ארוך הרבה יותר, ולכן לא ניתן להמתין עד שימצא את עצמו.

חוק ההסדרים לשנת 2004 מקנה לממשלה כלים טובים יותר מבעבר לטפל בבעיות הניהול, ובפרט בבעיית תת-הגביה של הארנונה בישובים הערביים. החוק מאפשר לשר הפנים להציב ברשות מקומית, שאינה גובה באופן סביר את הארנונה, גובה ממונה. גובה זה יקבל את כל סמכויות הגביה החוקיות ויעביר את הסכומים הנגבים לשימוש ראש הרשות והמועצה הנבחרים. זאת בניגוד לעבר כאשר כלי ההתערבות העיקרי שעמד לרשות הממשלה היה מינוי ועדה קרואה, שקיבלה את מלוא סמכויות המועצה המקומית. כך ניתן לצמצם את בעיית חוסר המוטיבציה בגביה, בעוד שהעברת הכספים לשימוש נבחרו הציבור המקומיים תימנע פגיעה באמון התושבים בכך שיעשה שימוש ראוי בכספים, שכן אלו ישארו לשימוש מקומי (Alt (1983)). יתר על כן, גביה שיטתית של הארנונה עשויה גם לשפר את תחושת ההוגנות של התושבים, הנפגעת כיום מכך שרבים מתושבי הישוב אינם משלמים מסים בעוד האחרים נושאים בנטל, ובכך לתרום גם לנכונות לשלם את המסים. כפי שמצא Levi (1988) ציות חופשי לחוקי המס יתקיים רק כאשר משלמי המסים מאמינים כי גם משלמי המסים האחרים ישלמו את חלקם.

במידה ובמקביל לביצועים החלשים של הרשויות הערביות בגביית הארנונה מזוהים כשלים גם בתחום הבקרה על ההוצאות יכולה הממשלה לפעול באופן דומה גם למינוי חשבים מלווים לאותן רשויות בהן נמצאים ליקויים בתחום זה. כפי שהדגישו Knack and Keefer (1997) רפורמות מוסדיות, שיאפשרו אכיפה אמינה יותר של חוזים (במקרה זה בין התושבים לרשות המקומית), הן חשובות במיוחד היכן שהאמון האישי נמוך ואינו צפוי להשתפר במהרה. עם זאת, גם במקרים כאלה, חשוב לשמור על מעורבות של הנציגות הנבחרת של התושבים בהכוונת השימוש בכספי הישוב, אף אם זו תתנהל בכפוף לפעילות הגובה והחשב הממונים. כדי לאפשר בעתיד את החזרה של אותן רשויות, שגביית המסים בהן מתנהלת כיום בצורה בלתי ראויה, לניהול עצמי מלא ניתן לנהוג על פי התוואי שתיארו Martinko and Gardner (1982). כלומר, יש להדגיש את חשיבותו של חוסר המאמץ הנוכחי כגורם למצב העגום של הרשות, אך גם לפעול במקביל לגיבוש קאדר פקידותי ומנהיגותי ראוי, שיאמין ביכולתו להניע את האוכלוסיה הערבית למאמץ העצמי שהיא כה זקוקה לו.

## מקורות

- אחדות, לביא וסולה, (2000), "אבטלה בישראל בפרספרטיבה של העשור האחרון: מגמות, מאפיינים ודפוסי שינוי, רבעון לכלכלה, 3 (אוקטובר), 303-349.
- אלחאג', מ. (1994), חינוך העצמה ושליטה: ערביי ישראל, ירושלים: הוצאת מגנס ומכון פלורסהיימר.
- אפשטיין, נ.ת. אלחאג', מ. וסמיונוב, מ. (1994), הערבים בישראל בשוק העבודה, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.
- גרא, ר. וכהן, ר., (2001) "עוני ואי שוויון באוכלוסיה הלא יהודית בישראל", רבעון לכלכלה, 4 (דצמבר), 571-543.
- זעירא, י. וסטרבצ'ינסקי, מ. (2002), "מה קובע את הוצאות החינוך בישראל", סקר בנק ישראל, 74, 129-99.
- יוסטמן, מ. וספיבק, א. (2001), "דינמיקה סוציו-כלכלית של רשויות מקומיות", רבעון לכלכלה, 4 (דצמבר), 606-572.
- לביא, ו', (1999), "פערים בהישגים לימודיים בין קבוצות אוכלוסין בישראל ודרכים לצמצום", נייר עמדה ל"כנס קיסריה".
- לנדאו, י.מ. (1993), המיעוט הערבי בישראל, עם עובד, ירושלים.
- לשכה מרכזית לסטטיסטיקה (שנים שונות), הרשויות המקומיות בישראל.
- סוארי, י', (1993), המלצות הועדה לקביעת קריטריונים להקצאת "מענק איזון" לרשויות המקומיות, ת"א.
- פלוג, ק. וקסיר (קלינר), נ. (2001), "על עוני, עבודה ומה שביניהם", רבעון לכלכלה, 4 (דצמבר), 535-565.
- קלינוב, ר. (1999), "תמורות במבנה השכר- פערי שכר בין ענפים ובתוכם: ישראל 1970-1997", המכון למחקר חברתי כלכלי, הסתדרות העובדים הכללית, מאמר לדיון 4, ירושלים.
- רזין, ע. (1999), פערים תקציביים בין רשויות מקומיות ערביות ליהודיות האם מצטמצם הפער, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.
- שחור, ט', (2003), "השתתפות הממשלה בתקציבי הרשויות המקומיות – השוואה בין רשויות יהודיות וערביות בשנים 1994-2000", מכללת עמק יזרעאל.

Alesina, A. & La Ferrara, E. (2000), "Participation in Heterogeneous Communities", *The Quarterly Journal of Economics*, 115: 847-904.

Alesina, A. & La Ferrara, E. (2002), "Who Trust Others?", *Journal of Public Economics*, 85: 207-234.

Alesina, A., Baqir, R. & Easterly, W. (1999), "Public Goods and Ethnic Divisions", *The Quarterly Journal of Economics*, 114, November: 1243-1284.



- Alesina, A., Devleschawuer, A., Easterly, W., Kurlat S. & Wacziarg, R. (2003), "Fractionalization", *Journal of Economic Growth*, 8: 155-94.
- Alt, J. E., (1983), "The Evolution of Tax Structures.", *Public Choice*, 41:181-222.
- Arrow, K., (1972), "Gifts and Exchange.", *Philosophy and Public Affairs*, 1:343-362.
- Bandura, A., (1995), "*Self-efficacy: The Exercise of Control*", New York: Freeman.
- Benabou, R., (1996). "Heterogeneity, Stratification and Growth: Macroeconomic Implications of Community Structure and School Finance.", *American Economic Review*, 136: 584-609.
- Bobo, L. & Klugel, J. R. (1993), "Opposition to Race-Targeting: Self Interest, Stratification Ideology, or Racial Attitudes?", *American Sociological Review*, 58:443-464.
- Brender, A. (2003) "The Effect of Fiscal Performance on Local Government Election Results in Israel: 1989-1998," *Journal of Public Economics*, 87: 2187-2205.
- Brown, S. D. & Lent , R.W. (1996), "A Social Cognitive Framework for Career Choice Counseling," *The Career Development Quarterly*, 44: 354-366.
- Chapman, M., Skinner E. A.& Baltes P. B., (1990), "Interpreting Correlations Between Children's Perceived Control and Cognitive Performance: Control, Agency or Means-ends Beliefs?", *Developmental Psychology*, 26:246-253.
- Clark, R., Anderson, N. B., Clark, V. R., & Williams, D.R. (1999), "Racism as a stressor for African Americans: A biopsychosocial model," *American Psychologist*, 54: 805-816.
- Coleman, J., (1990), "*Foundation of Social Theory*", Harvard University Press, Cambridge MA.
- Crockett, D., Grier, S. A., and Williams, J. A. (2003), "Coping with Marketplace Discrimination: An Exploration of the Experiences of Black Men", *Academy of Marketing Science Review*, 4: 1-18.
- Cutler, D. & Glaeser, E., (1995), "Are Ghettos Good or Bad?", NBER Working Paper No. 5163.
- Eden, D. & Aviram, A., (1993), "Self-efficiency Training to Speed Reemployment: Helping People to Help Themselves.", *Journal of Applied Psychology*, 78:352-360.
- Freshman, C. & Gneezy, U., (2001), "Discrimination in a Segmented Society: An Experimental Approach", *The Quarterly Journal of Economics*, 116: 351-377.
- Gilberston, G., (1995), "Women's Labor and Enclave Employment: The Case of Dominican and Colombian Women in New York City.", *International Migration Review*, 29(3):656-671.

Glaeser, E. L., Laibson, D. I., Scheinkman, J. A. & Soutter C. L., (2000), "Measuring Trust," *The Quarterly Journal of Economics*, 115: 811-846.

Hackett, G., & Byars, A. M. (1996), "Social Cognitive Theory and the Development of African-American Women," *The Career Development Quarterly*," 44: 322-340.

Inglehart, R., et al. (2004), "*World Values Surveys and European Values Surveys, 1999-2001*", Ann Arbor, MI: Inter-university Consortium for Political and Social Research.

Klonoff, E. A., Landrine, H., & Ullman, J. B. (1999), "Racial Discrimination and Psychiatric Symptoms Among Blacks," *Cultural Diversity and Ethnic Minority Psychology*, 5: 329-339.

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

La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A. & Vishny, R. (1999), "The Quality of Government," *The Journal of Law, Economics, & Organization*, 15: 222-279.

Lareau, A., & Horvat, E. (1999), "Moments of Social Inclusion and Exclusion: Race, Class, and Cultural Capital in Family-School Relationships", *Sociology of Education*, 72: 37-53.

Lassen, D. D. (2003), "Ethnic Divisions, Trust, and the Size of the Informal Sector," *Economic Policy Research Unit Working Paper No. 03-01*, (October).

Levi, M., (1988), "*Of Rule and Revenue*.", Berkeley: University of California Press.

Luttmer, E. F. P. (2001), "Group Loyalty and the Taste for Redistribution", *Journal of Political Economy*, 109(3): 500-528.

Luzzo, D., & McWhirter, E. (2001), "Sex and ethnic differences in the perception of educational and career-related barriers and levels of coping efficacy", *Journal of Counseling and Development*, 79: 61-67.

Martinko, M. J., & Gardner, W.L. (1982), "Learned helplessness: An alternative explanation for performance deficits", *Academy of Management Review*, 7(2): 195-204.

Nesdale, D., & Pinter, K. (2000), "Self-efficacy and job-seeking activities in unemployed ethnic youth", *The Journal of Social Psychology*, 140: 608-614.

Noh, S. & Kaspar, V., (2003), "Perceived Discrimination and Depression: Moderating Effects of Coping, Acculturation, and Ethnic Support", *American Journal of Public Health*, 93(2): 232 – 238.

Pearlin, L. I. (1989), "The Sociological Study of Stress," *Journal of Health and Social Behavior*, 30: 241-256.

Putnam, R., (1993), *"Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy"*, Princeton University Press, Princeton NJ.

Rabushka, A. & Shepsle, K. A., (1972), *"Politics in Plural Societies: A Theory of Democratic Instability"*, Columbus: Charles E. Merrill Publishing Company.

Riensch, P., (2001), *"Measuring Immigrant Integration Diversity in a European City"*, Aldershort: Ashgate.

Roth, J. A., Scholz, J. T. & Witte, A. D., (1989), *"Taxpayer Compliance"*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

Ruggerio, K.M. & Taylor, D.M. (1997). "Why minority group members perceive or do not perceive the discrimination that confronts them: The role of self-esteem and perceived control," *Journal of Personality and Social Psychology*, 72: 373-89.

Scholz, J. T. & Lubell, M., (1998), "Trust and Taxpaying: Testing the Heuristic Approach to Collective Action.", *American Journal of Political Science*, 42:398-417.

Scholz, J. T. & Pinney, N., (1995), "Duty Fear and Tax Compliance: The Heuristic Basis of Citizen Behavior.", *American Journal of Political Science*, 39:490-512.

Scholz, J. T., (1998), "Trusts, Taxes and Compliance." *Trust and Governance*, ed. Braithwaite, V. & Levi, M. New York: Russell Sage Foundation pp. 135-166.

Slemord, J., (2001), "Trust in Public Finance.", Presented at Public Finances and Public Policy in the New Millennium, CES, Munich.

Spicer, MW and Becker, LA (1980), "Fiscal inequity and tax evasion: Trust", *The Quarterly Journal of Economics*, 115: 811-846.

Spicer, MW and Becker, LA (1980), "Fiscal inequity and tax evasion: An Experimental Approach," *National Tax Journal*, 33(2): 171-175.

Thompson, S. C. & Spacapan, S., (1991), "Perception of Control in Vulnerable Populations.", *Journal of Social Issues*, 47(4): 1-21.

Tiebout, C. M., (1956), "A Pure Theory of Local Government Expenditure.", *Journal of Political Economy*, 64: 416-424.

Van Poppel, F., Liefbroer A. C. & Schellekens, J. (2003), Religion and Social Mobility in Nineteenth-Century The Hague, *Sociology of Religion*, 64(2): 247-271.

Verba, S., Schlozman, K. & Brady, H., (1995), *"Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics."*, Harvard University Press, Cambridge MA.

Verkuyten, M. and Lay, C. (1998), "Ethnic Minority Identity and Psychological Well-Being: The Mediating Role of Collective Self-Esteem," *Journal of Applied Social Psychology*, 28: 1969-1986.

Weingast, B., (1993), "The Political Foundation of Democracy and the Rule of Law.", IRIS Center Reprint No. 56, University of Maryland, College Park.

Wilson, W., (1996), "*When Work Disappears: The World of the New Urban Poor.*", New York: Knopf – Distributed by Random House, Inc.

Zayas, LH (2001), "Incorporating struggles with racism and ethnic identity in therapy with adolescents", *Clinical Social Work Journal*, 29: 361-373.