

הקדמה

חלוקת סמכויות השלטון בין המדינה לבין הערים היא עתיקת יומין, אולם במהלך הדורות עברה אבולוציה משמעותית. למעשה מדינות רבות עדיין מחפשות את האיזון הראוי בין שתי המערכות השלטוניות. לכאורה לשלטון המקומי יש עצמאות מלאה – מנהליו נבחרים במישרין על ידי תושבי הרשות המקומית, והם מנהלים את כל ענייני העיר. למרות זאת הזיקה לשלטון המרכזי והתלות בו הדוקות מאוד בכל המישורים. החל במעורבות המרכזים הארציים של המפלגות בבחירות המקומיות וכלה בהתערבות הממשלה בניהול ענייניהם של הרשויות המקומיות.

התלות בשלטון המרכזי נובעת בעיקר מהיעדר עצמאות כלכלית בחלק גדול מהרשויות המקומיות. הרמה הכלכלית-חברתית ברובן נמוכה מהממוצע, והן אינן יכולות לספק לתושביהן רמת שירותים סבירה על בסיס מקורותיהן העצמיים, ולפיכך הן נסמכות על שולחנו של השלטון המרכזי. אולם בהיעדר עצמאות כלכלית פוחתת גם העצמאות השלטונית, החל בבקרה ובפיקוח על הוצאותיהן של הרשויות המקומיות, עבור בהגבלות על שיעור גביית המסים המקומיים וכלה בהחלפת נבחרי הציבור המקומיים בנציגי השלטון המרכזי כאשר הם אינם מתפקדים כהלכה לדעת השלטון המרכזי.

גם רשויות מקומיות שנהנות מעצמאות כלכלית מלאה אינן חסינות מפני התערבות השלטון המרכזי בענייניהן. ראשית משום שיש החלטות ממשלתיות תלויות מקום, כמו כבישים, נמלים, שדות תעופה, מחנות צבא וכו'. שנית משום שהרשויות המקומיות משמשות קבלני ביצוע של שירותים ציבוריים ובעיקר חינוך ורווחה. שלישית, הממשלה משפיעה על עוצמת התחרות בין הרשויות המקומיות על ידי הכתבת כללי מיסוי ומימון שירותים ציבוריים, חילוץ רשויות מתחרות ממשברים ועוד.

מטבע הדברים עיקר הפגיעה בייצוגיות מתמקדת ברשויות שעצמאותן הכלכלית נמוכה או ברשויות שנקלעו למשבר. נשאלת השאלה – האם התערבות השלטון המרכזי בניהולן של הרשויות המקומיות תורמת בתמורה להגברת יעילותן? בסוגיה זו עוסק הפרק הראשון בספר זה. בפרק זה חקרנו את יעילות ההתערבות המסיבית של ממשלת ישראל בניהולן של הרשויות המקומיות בשנים 2004–2010. בשנים אלו הפעיל משרד הפנים שלושה אמצעי התערבות מרכזיים בניהול הרשויות המקומיות, שמייצגים רמות שונות של הכפפה מנהלית של הפוליטיקאים המקומיים לשלטון המרכזי: (1) מינוי חשב מלווה המאשר כל הוצאה של הרשות המקומית ומדווח

ישירות למשרד הפנים; (2) הכתבת תכנית הבראה שנתפרת במיוחד למידותיה של רשות ומגדירה, בין השאר, את יעדי גביית הארנונה ואת מספר העובדים שיש לפטר; (3) הדחת ראש הרשות וחברי המועצה והחלפתם בוועדה קרואה. מאז החלה תכנית ההתערבות הגדולה ב־2004 הופעלו אמצעים אלו ביותר ממחצית הרשויות המקומיות במטרה לצמצם את הוצאותיהן ואת הגירעון התקציבי.

על בסיס ניתוח כלל הרשויות המקומיות בישראל נמצא שהתערבות הממשלה בניהול הרשות המקומית השפיעה באופן ניכר על משתני מפתח בתקציב, כמו סך ההוצאה, הוצאות השכר ושיעור הגבייה. אולם כל ההשפעה המובהקת של "ההכפפה המנהלית" מיוחסת למינוי חשב מלווה המדווח ישירות למשרד הפנים. ההשפעה המובהקת היחידה של תכנית הבראה הייתה הגדלה ניכרת של המענקים שהעביר משרד הפנים לרשויות המקומיות שנכללו בתכנית הבראה. לפיכך ניתן להסיק כי אפשר להשפיע על ביצועי הרשויות המקומיות באמצעות כלי התערבות רכים, שבדרך כלל עדיפים מהתערבות פולשנית.

הפרק השני בספר מתמקד בבחירת נציגי הציבור ברשויות המקומיות. גם לשיטת הבחירות עשויה להיות השפעה על יעילותה של הרשות המקומית. לדוגמה, המעבר להצבעה בשני פתקים בשנת 1978, האחד לראש העיר והשני למועצה, הגדיל מאוד את הפיצול במועצת העיר בין סיעות שונות. הבחירה בשני פתקים מחלישה את כוחו של ראש העיר, והוא נאלץ לשלם מחיר גבוה לשותפיו בקואליציה. במחקר מצאנו כי ככל שסיעת ראש העיר קטנה יותר, הגירעון בתקציב ובחובות העיר גדולים יותר. מחקר זה התמודד גם עם שאלת היסוד בבחירות – מדוע אנשים מצביעים, שהרי השפעתו של בוחר יחיד על תוצאות הבחירות היא אפסית. חוקרים רבים זיכו שאלה זו בתשובות מגוונות. הבחירות לרשויות המקומיות בישראל אפשרו לבחון את אחת ההשערות המעניינות ביותר בספרות, והיא הטענה כי להשתייכות לקבוצה חברתית או אתנית מסוימת יש השפעה על שיעור ההשתתפות בבחירות ועל תוצאותיהן.

היישוב הערבי הטיפוסי מחולק לכמה חמולות, כלומר משפחה מורחבת שגבולותיה מוגדרים לרוב על פי קרבת דם. חברי החמולה מקיימים מערכת יחסים חברתית מגוונת, כמו נישואין בין קרובי משפחה. ממצאים רבים מורים כי השתייכות לחמולה היא רכיב חשוב בהגדרתם העצמית של רבים מהאזרחים הערבים. בפרק זה מצאנו שתושבי יישובים שמאופיינים במבנה חמולתי ריכוזי נוטים להצביע בשיעורים גבוהים יותר, בהשוואה ליישובים שבהם המבנה החמולתי הוא מבוזר. זאת ועוד, העבודה מציגה עדויות ישירות לכך שבחורים מחמולה מסוימת נוטים להצביע בעד מועמד החמולה, אף כי שיעור לא זניח מן הבוחרים מצביעים למועמד המתחרה. חברי חמולה קטנה נוטים להצביע בשיעורים

נמוכים למועמד החמולה בהשוואה לבוחרים מחמולה גדולה. מהמחקר עולה גם כי שיעור ההשתתפות בבחירות ביישובים ערביים היה גבוה יותר במובהק משיעורה ביישובים יהודיים, גם לאחר שמנטרלים את ההבדלים במצב הכלכלי, גודל האוכלוסייה ומידת התחרות הפוליטית.

גם השפעת המשאבים שמוציאים המתמודדים במערכת הבחירות על תוצאות הבחירות מרתקת חוקרים וקובעי מדיניות בכל העולם. בראש וראשונה העניין בשאלה זו נובע מהשלכותיו על הגינות והוגנות תהליך הבחירות. אך לשאלה זו השפעה גם על יעילות מערכת הבחירות – האומנם המשאבים הכספיים משפיעים על תוצאות הבחירות? בסוגיה זו עוסק הפרק השלישי החותם ספר זה.

למרות החשיבות הציבורית הגדולה של שאלה זו אין לחוקרים תשובה ברורה עליה. שלושה קשיים עיקריים ניצבים לפני החוקרים בדרכם לאמוד את ההשפעה האמיתית של הוצאות מערכת הבחירות: ראשית, מועמד איכותי שסיכויי גדולים יותר לנצח בבחירות יצליח ביתר קלות להשיג תרומות. שנית, מרוץ צמוד גורם להוצאה כספית גדולה יותר ומורה, לכאורה, שניצחונות קלים וסוחפים כרוכים בהוצאה כספית קטנה יותר. שלישית, המשאבים האמיתיים של המתמודדים, ובמיוחד של המועמד המכהן, אינם ידועים בשל יכולתו להשתמש במשאבים העומדים לרשותו במסגרת תפקידו.

אחת הדרכים להתמודד עם מכלול הקשיים הללו היא להשתמש במוצאי בחירות חוזרים בין אותם מועמדים. מערכת הבחירות לראשי הרשויות המקומיות בישראל מעניקה לנו כר נרחב לשימוש בשיטה זו. ברשויות שבהן אף אחד מהמועמדים לא זכה ב-40% מהקולות נערכות בחירות חוזרות כעבור שבועיים בין שני המועמדים שתפסו את המקום הראשון והשני. המימון הציבורי בסיבוב הראשון נקבע לפי כוחה היחסי של הסיעה שבראשה עומד המתמודד. לעומת זאת המימון הציבורי בבחירות בסיבוב השני מתחלק באופן שוויוני בין שני המתמודדים, בלי קשר למשקל של הסיעה במועצה. מבנה מימון זה אפשר לנו לבודד את השפעת השינוי במשאבים בין שני הסיבובים על תוצאות הבחירות. במחקר השתמשנו ב-100 מרוצי בחירות חוזרות בארבע מערכות בחירות לראשי הרשויות המקומיות בישראל, ומצאנו כי הוצאות מערכת הבחירות הן בעלות השפעה נמוכה או אפסית על תוצאות הבחירות. עוד ממד של יעילות נמוכה בשלטון המקומי בישראל.

לסיכום, ספר זה בוחן מגוון סוגיות שבהן אנו נחשפים לדילמה של שמירת ערך הייצוגיות מול ערך היעילות. שלושת המחקרים מצביעים על כך שלעתים העדפת הייצוגיות כרוכה באובדן יעילות ולהפך. לכן חשוב לבחון באופן מתמיד את התחלופה בין השתיים ואת מקורותיה, על מנת למצוא דרכים שימזערו הן את הפגיעה בייצוגיות והן את הפגיעה ביעילות.