

הבחירות
לרשויות
המקומיות
2018

שיטת הממשל ושיטת הבחירות לרשויות המקומיות

מתפיסה ריכוזית לתפיסה מבוזרת

גדעון רהט



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

האם שיטה אחת מתאימה לכל הרשויות המקומיות בישראל?

מוסכמה מקובלת היא ששיטת הממשל ושיטת הבחירות צריכות להתאים לאופי החברה שהן פועלות בה. כך למשל, המצדדים בשיטת הבחירות היחסית הנהוגה בישראל ברמה הלאומית, מסבירים לנו שהשיטה מותאמת למבנה המורכב והשבטי של החברה הישראלית. אפילו המתנגדים לשיטה זו או הקוראים למתנה מנמקים את תפיסתם בטיעונים שקשורים בהשפעות הצפויות של שיטה יחסית פחות על החברה הישראלית, הפלורליסטית והמשוסעת. במילים אחרות, הוויכוח מבוסס על ההסכמה שצריך להתאים את שיטת הבחירות הראויה למבנה החברה.

מכאן עולות כמה שאלות עקרוניות: האם ייתכן שאותה שיטת ממשל ואותה שיטה לבחירות מקומיות מתאימות לרשויות ולאוכלוסיות שונות כל כך בגודלן ובאופיין כמו אלה שחיות בתל אביב, בנתיבות, באום אל־פחם, בבני ברק, בעומר ובכרמיאל? האם השיטה הנוהגת של בחירה ישירה לראש הרשות המקומית והשיטה היחסית־רשימתית הסגורה למועצת הרשות מתאימות ותפורות לצורכיהן של כל אחת מהאוכלוסיות האלה? האם לכולן שיטת הממשל הכמו־נשיאותית הנהוגה במישור המקומי היא השיטה הטובה ביותר? האם בכל מקום ומקום השיטה הנוהגת היא הדמוקרטית ביותר? היעילה ביותר?

לכותב שורות אלו אין כרגע המלצה או המלצות מפורטות בדבר ההתאמות של השיטות השונות לאוכלוסיות ברשויות המקומיות בישראל; כל שיטה שתוצע חייבת להתייחס למאפיינים הייחודיים של הרשות: קטנה לעומת גדולה, דתית לעומת מסורתית ולעומת חילונית, חמולתית לעומת אינדיווידואליסטית, עשירה לעומת ענייה, הטרוגנית לעומת הומוגנית. מאמר זה מבקש לעורר דיון הן על התאמת חלופות לרשויות שונות, והן על ההליך שבו תשונה שיטת הממשל ו/או שיטת הבחירות בכל רשות ורשות.

גיוון בשיטות הממשל ברמה המקומית: המקרה הבריטי

מבט אל עבר מדינות אחרות מלמד שאפשר לגוון את שיטות הבחירה ואת שיטות הממשל ברמה המקומית. במדינות פדרליות (כגון אוסטרליה, גרמניה, קנדה וארצות הברית) המגוון בולט במיוחד, שכן הכללים נקבעים ברמת היחידות האזוריות ולעיתים אף ברמות מקומיות יותר. המקרה הבריטי מעניין במיוחד. Local Government Act) בבריטניה יש הליך שנקבע בחוק (משנת 2000) המאפשר לרשות מקומית לשנות את מבנה הממשל שלה לאחת מכמה חלופות אפשריות באמצעות משאל תושבים. כך, אף שברוב הערים נהוגה שיטה פרלמנטרית שבה רוב של חברי המועצה הוא שממנה מעין ראש עיר, ערים אחרות בחרו במודל שבו התושבים בוחרים את ראש העיר בבחירה ישירה. בלונדון הענקית יש מבנה דו־שכבתי מבוזר: תפקידו של ראש העיר של רשות העל (Greater London) נוצר ב־1998 והוא נבחר ישירות; מתחתיו פועלות 33 יחידות מקומיות קטנות יותר (boroughs), והן האחראיות על רוב השירותים המקומיים לתושבים. כלומר, הרשויות המקומיות בבריטניה אינן מתנהלות היום על פי מבנה ממשלי אחיד.

חלופות לשיטת הבחירות ברמה המקומית בישראל

בחירות למועצה המקומית

הכנסת רכיב אזורי לשיטת הבחירות. כיום כל הרשות המקומית היא אזור בחירה אחד, ותוצאות הבחירות משקפות את מספר הקולות היחסי שמקבלת כל רשימה. אולם מכיוון שברשויות מקומיות יש אזורים, שכונות וסוגי אוכלוסייה שונים, ראוי לשקול הפיכה של שכונות או אזורים מובהקים בעיר למחוזות בחירה שמהם ייבחרו נציג אחד או כמה נציגים למועצה.

הכנסת רכיב אישי. כיום הבוחר מצביע לרשימה סגורה. רשימות אלה מוקמות לעיתים אד הוק, לצורך הבחירות, ואינן מאפשרות בחירה אישית של חברי מועצת הרשות. ברמה המקומית - שבה יש משמעות לקשר האישי בין הבוחר לנבחר - יש מקום לשקול לאפשר לתושבים לבחור בנשים ובגברים מתוך רשימות המועמדים, ולא רק את הרשימה כולה, שפעמים רבות אינה קיימת מעבר לכהונה אחת ולפעמים אפילו מתפוררת במהלכה.

בחירות לראש הרשות

כיום ראש הרשות נבחר בבחירה ישירה, כלומר הבוחרים מצביעים בשני פתקים - לראש הרשות ולרשימה למועצה המקומית. לפי הקבוע בחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות, סגני וכהונתם), תשל"ה-1975, על המועמד לקבל 40% מהקולות לפחות. אם שום מועמד לא קיבל את שיעור הקולות הנדרש, מתקיים סיבוב שני בין שני המועמדים המובילים. בבחירות 2013 התקיימו סיבובים שניים ב-38 מתוך 178 הרשויות.

ריבוי מועמדים לראשות הרשות מגדיל את הסיכוי לעריכת סיבוב שני. בהינתן שיעור ההצבעה הנמוך בלאו הכי בבחירות לרשויות המקומיות, סיבוב שני הוא מיותר ואף עלול להיות מוטעונית יותר. קלות. שינויים קטנים בשיטת הבחירות יכולים לחסוך את קיומו. דרך אחת, הנהוגה בעולם, היא אימוץ הצבעת העדפה. בשיטה זו

התושבים מדרגים את העדפותיהם לראש הרשות. אם אחד המועמדים זוכה ברוב מוחלט של העדפות ראשונות - הוא יוכרז מנצח. אם לא נמצא מועמד כזה, המועמד שקיבל את מספר הקולות הנמוך ביותר נושר מהמרוץ, וההעדפות השניות של תומכיו מפוזרות בין שאר המועמדים. חוזרים על ההליך שוב ושוב עד שמתקבלת התוצאה לפיה רוב המצביעים מעדיפים מועמד או מועמדת מסוימים ואז יש הכרעה. כך נבחר המועמד שרוב התושבים מעדיפים, ונמנע הצורך בסיבוב בחירות שני.

דוגמה לשיטת דירוג: הבחירות לנשיאות אירלנד ב-2011

Irish presidential election, 2011							
Party	Candidate	Nominated by	% 1st Pref	Count 1	Count 2	Count 3	Count 4
Labour Party	Michael D.Higgins	Oireachtas: Labour Party	39.6	701,101	730,480	793,128	1,007,104
Independent	Seán Gallagher	County and City Councils	28.5	504,964	529,401	548,373	628,114
Sinn Féin	Martin McGuinness	Oireachtas: Sinn Fein & Independents	13.7	243,030	252,611	265,196	
Fine Gael	Gay Mitchell	Oireachtas: Fine Gael	6.4	113,321	127,357	136,309	
Independent	David Norris	County and City Councils	6.2	109,469	116,526		
Independent	Dana Rosemary Seallon	County and City Councils	2.9	51,220			
Independent	Mary Davis	County and City Councils	2.7	48,657			
Electorate: 3,191,157 Valid: 1,771,762 Spoil: 18,676 (1.0%) Quota: 885,882 Turnout: 1,790,438 (56.1%)							

שיטת הממשל: בחירה ישירה לראשות הרשות או שיטה פרלמנטרית?

בדיון על שיטת הממשל צריך יהיה לשאול באומץ אם ביישובים מסוימים השיטה הפרלמנטרית-קואליציונית, שנזנחה לטובת שיטת הבחירה הישירה לראשות הרשות, לא עדיפה. שיטת הבחירה המפוצלת (לראש הרשות ולרשימה למועצת הרשות) יוצרת מצב שבו ראש המועצה מתנהל כמעט תמיד מול מועצה מפוצלת ולפעמים גם מול מועצה לעומתית (מצב שבו לסיעתו אין רוב במועצה), ולכן הוא מתקשה לקדם את יוזמותיו. ייתכן שברשויות מסוימות ראוי לאמץ שיטה משולבת של בחירה לראשות הרשות ולרשימה, כך שמי שעומד בראש הרשימה הגדולה ייבחר אוטומטית לראש המועצה (שכן רשימה גדולה תתמוך בו), אלא אם יש רוב במועצה שתומך במועמד אחר.

הליך שינוי השיטה

יש לשקול ברצינות את האפשרות לשלב את התושבים בהכרעה על שיטת הבחירות שתונהג ברשות. כל שינוי - חיצוני (על ידי ועדת מומחים בלתי תלויה) או מלמעלה (משרד הפנים או הכנסת) - צריך לעמוד לשיפוט של אנשי המקום בהליך של דמוקרטיה דיונית והכרעה בהשתתפות כל תושבי הרשות. שיתוף התושבים בהחלטה כבדת משקל זו יגביר את העניין בפוליטיקה המקומית ויעצים את תחושת ההשפעה שלהם על הנעשה במקום מגוריהם.

סיכום

מאז שנות ה־70 של המאה ה־20, אז שונתה בישראל שיטת הבחירות לרשויות המקומיות והונהגה בהן שיטת ממשל מעין נשיאותית, שבה ראש הרשות נבחר בבחירה ישירה, לא נשקלו מחדש מאפייני השיטה. לאור הניסיון שנצבר ולנוכח ההבדלים העצומים בין הרשויות המקומיות, יש טעם לבחון את מידת ההתאמה של שיטה זו למאפיינים השונים. בתוך כך יש להביא בחשבון את האפשרות שכל רשות תתפור לעצמה שיטה שמתאימה למידותיה. ולראיה, כבר היום נהוגה שיטה שונה במקצת במועצות האזוריות, שמתאימה למבנה הייחודי שלהן.

הרווח מחשיבה מחדש על השיטה ומעריכת רפורמה בעקבותיה הוא לא רק בטיוב הממשל המקומי ביישובים שישכילו לאמץ את הרפורמות הנכונות, אלא גם חיזוק הדמוקרטיה בישראל. הממשל המקומי הוא יסוד חשוב בדמוקרטיה גם משום היותו חלק ממארג האיזונים והבלמים. לא בכדי שליטים עריצים עושים מאמצים רבים כדי לנטרל את כוחן של הרשויות המקומיות במדינותיהם, וכנגדם מי שמעוניינים בקידום ובחיזוק הדמוקרטיה, קוראים לטייב את הדמוקרטיה המקומית ובכך לחזק את כוחה, ויחד איתה - את כוחה של הדמוקרטיה הארצית.

פרופ' גדעון רהט הוא עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה וראש התוכנית לרפורמות פוליטיות. פרופסור במחלקה למדע המדינה באוניברסיטה העברית בירושלים המתמחה בפוליטיקה ישראלית ובפוליטיקה השוואתית.

המחקר רואה אור במסגרת סדרה מיוחדת של
המכון הישראלי לדמוקרטיה
לקראת הבחירות לרשויות המקומיות 2018

www.idi.org.il



המכון הישראלי
לדמוקרטיה