חלק א

דמוקרטיה מקומית בישראל

ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית

עורכים: איתי בארי וערן רזין

מחקרי פלורסהיימר
האוניברסיטה העברית בירושלים

מחקרי פלורסהיימר
המכון ללימודים עירוניים ואזוריים
האוניברסיטה העברית בירושלים

דמוקרטיה מקומית בישראל

ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית

בעריכת
איתי בארי וערן רזין

כרך ראשון

ירושלים, כסלו תשע"ו - נובמבר 2015

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

LOCAL DEMOCRACY IN ISRAEL

Decentralization, Localism, Participation and Local Politics

Edited by Itai Beeri & Eran Razin

Volume 1

עורכת אחראית: שונמית קרין
סדר ועימוד: רות סובל
עיצוב הכריכה: נעם בארי
הדפסה: דפוס אחוה

ISSN 0792-6251
© 2015 מחקרי פלורסהיימר
האוניברסיטה העברית בירושלים
floersheimer@mail.huji.ac.il
fips.huji.ac.il

על המחברים

זיאד אבו חבלה – רואה חשבון, כלכלן, ודוקטורנט באוניברסיטת תל אביב. מומחה לשלטון המקומי הערבי, ולאוכלוסייה הערבית. עמית מחקר במכון לחקר השלטון המקומי באוניברסיטת תל אביב.

יובל אופק – חוקר ומרצה בתחומי הערכת תכניות ומדידת ביצועים במרכז לניהול ומדיניות ציבורית, אוניברסיטת חיפה.

גדליה אורבך – מרצה במרכז האקדמי שערי משפט. תחומי עיסוקו העיקריים הם מינהל ציבורי, מדיניות ציבורית, שלטון מקומי, תכנון עירוני והמגזר השלישי.

ניר אטמור – מרצה בחוג ללימודים רב תחומיים במכללה האקדמית צפת. מחקריו עוסקים בפוליטיקה השוואתית, בעיקר מערכות בחירות, שיטות בחירה והשתתפות בבחירות.

איתי בארי – חוקר, מרצה וראש התכנית לתואר שני במינהל השלטון המקומי, בי״ס למדע המדינה, אוניברסיטת חיפה. מחקריו עוסקים בשלטון המקומי וביחסיו עם השלטון המרכזי, במשבר ארגוני והבראתו ובמעבר משלטון לממשל.

יעל בן-חורין נאות – פסיכולוגית ארגונית ומנחת קבוצות. יועצת ארגונית לפיתוח מנהיגות במגזר הציבורי ובעמותות, עמית הוראה באוניברסיטת חיפה ובטכניון.

ניבי גל-אריאלי – המכללה האקדמית לחינוך, אורנים. עוסקת בהוראה ובמחקר של מדיניות חינוך – הסדרתה, ביצועה ומדידתה.

אמיר הורקין – מנהל המחקר במאגר מוחות – מכון מחקר וייעוץ בינתחומי בע״מ, ומרצה בפקולטה למינהל עסקים במרכז האקדמי למשפטים ולעסקים ברמת גן. תחומי עיסוקו העיקריים הם: ניהול, התנהגות ארגונית והערכת ביצועים בסקטורים הציבורי והפרטי, התנהגות פוליטית ומחקרי דעת קהל.

ערן ויגודה-גדות – ראש המרכז לניהול ומדיניות ציבורית באוניברסיטת חיפה. תחומי עיסוקו העיקריים הם התנהגות ארגונית וניהול במערכות ממשל ומינהל ציבורי, פוליטיקה ארגונית, רפורמות ושינוי של מערכות ציבוריות ושלטון מקומי, ומקומו של האזרח בקשר עם הממשל ועם בירוקרטיות מודרניות.

הני זובידה – מרצה בכיר בחוג למדע המדינה, האקדמית עמק יזרעאל. מחקריו עוסקים בחברה הישראלית, בחירות בישראל, הגירה, הגירת עבודה, כדורגל, לאומיות וקונפליקט אתני.

אנה חזן – המכללה האקדמית ספיר ואוניברסיטת חיפה. חוקרת את מערכת השלטון המקומי, שיתוף פעולה בין מוניציפלי, כלים לפיתוח כלכלי מקומי ורגולציה.

גל טלית – אוניברסיטת תל-אביב, החוג למדיניות ציבורית; אוניברסיטת חיפה – בית הספר למדעי המדינה, המחלקה למינהל ומדיניות ציבורית. עוסקת בהשלכות של מיקור חוץ במגזר הציבורי בכלל ובשלטון המקומי בפרט וכן במדיניות תכנון ורגולציה במגוון תחומים.

אמיר יובל – חוקר ומתעניין בהשפעות הגומלין בין השלטון המקומי ובין תהליכים ומוסדות גלובליים. מרצה במכללה האקדמית עמק יזרעאל.

הרצל כהן – ראש תכנית התמחות ביקורת פנימית וציבורית, אוניברסיטת חיפה. מחקריו ופרסומיו עוסקים בביקורת הפנימית והציבורית, הממשק בינן לסביבה הארגונית בה הן פועלות ולחקיקה בישראל.

אזי לב-און – מרצה באוניברסיטת אריאל בשומרון. עוסק בשימושים והשפעות של מדיה חברתית על הפוליטיקה והחברה.

לירון לביא – דוקטורנטית בחוג למדע המדינה, אוניברסיטת תל אביב. עוסקת בדמוקרטיה, בחירות, פוליטיקה של זהויות ותאוריות של זמן.

שמוליק לדרמן – מרצה בחוג לסוציולוגיה, מדע המדינה ותקשורת באוניברסיטה הפתוחה, ובתכנית הבינלאומית ללימודי שואה תואר שני באוניברסיטת חיפה. עוסק במחשבה פוליטית, בעיקר בתאוריה דמוקרטית ובפילוסופיה הפוליטית של חנה ארנדט, ליאו שטראוס וג׳ון סטיוארט מיל.

גיל ליטוב – אוניברסיטת בן גוריון בנגב, דוקטורנט, הפקולטה לניהול ע״ש גילפורד גלזר. משמש בתפקידים בכירים בשלטון המקומי מזה כ-25 שנה.

אסף מידני – מרצה בביה״ס לממשל וחברה, האקדמית תל-אביב יפו. מחקריו עוסקים במדיניות ציבורית, פוליטיקה ומשפט.

אסף מצקין – מנהל בית ספר תיכון, חוקר עצמאי, בוגר תואר שלישי מהחוג למדע המדינה אוניברסיטת תל אביב. לשעבר חבר סגל במכללה האקדמית לחינוך בית ברל. מתמחה בחקר השחיתות הפוליטית ובדפוסי השתתפות פוליטית של בני נוער.

שרון מצקין – בוגרת תואר שני במדע המדינה מאוניברסיטת תל אביב. חוקרת עצמאית ואשת חינוך. מומחית להוראה מתקנת.

עודד סטקלוב – חברת ADALYA CONSULTING & MANAGEMENT. בוגר בית הספר למדיניות וממשל ע״ש פדרמן, האוניברסיטה העברית בירושלים.

אסנת עקירב – חוקרת, מרצה וראש החטיבה למדעי המדינה, המכללה האקדמית גליל מערבי. מתמחה בהתנהגות נבחרי ציבור במישור הארצי ובמישור המקומי.

חן פרידברג – מרצָה במחלקה ללימודי ישראל במזרח התיכון ומדע המדינה שבאוניברסיטת אריאל, וחוקרת במכון הישראלי לדמוקרטיה. מחקריה עוסקים בעיקר בחקר הכנסת ותפקודה והשתתפות בבחירות.

הילה צבן – אנתרופולוגית, עמיתת פוסט-דוקטורט ב-SOAS, אוניברסיטת לונדון. עוסקת בתהליכי שינוי אורבני, ג׳נטריפיקציה, הגירה גבוהה והשתתפות הציבור ברמת השכונה.

נדיר צור ז״ל – חוקר אורח במרכז חיים הרצוג לחקר המזרח התיכון והדיפלומטיה, באוניברסיטת בן-גוריון בנגב. עמית וחוקר נלווה במכון ע״ש הרי ס׳ טרומן למען קידום השלום, באוניברסיטה העברית בירושלים. מתמחה בפסיכולוגיה פוליטית, בכלי השפעה של מנהיגים ובחקר ממדים פוליטיים ופסיכולוגיים של ביטחון לאומי.

בתיה רודד – המחלקה לגאוגרפיה ופיתוח סביבתי, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב. תחום עיסוק מרכזי: חקר הנגב וערד במסגרת חקר אזורי ספר אתניים-לאומיים בהיבטים מקומיים-מרחביים.

ערן רזין – המחלקה לגאוגרפיה, מנהל המכון ללימודים עירוניים ואזוריים וראש מחקרי פלורסהיימר, האוניברסיטה העברית בירושלים. עוסק בשלטון מקומי, תכנון ופיתוח עירוני.

אמנון רייכמן – מרצה בפקולטה למשפטים באוניברסיטת חיפה וראש המוקד לחקר שלטון החוק, עוסק בחקר המשפט הציבורי (משפט חוקתי ומשפט מינהלי) על ענפיו השונים. בין השאר עוסק רייכמן בהיבטים תאורטיים ומעשיים של רגולציה, ובכלל זה ביחסי השלטון המקומי והשלטון המרכזי.

יניב ריינגוורץ – מרצה במחלקה למינהל ומדיניות ציבורית בבית הספר למדע המדינה באוניברסיטת חיפה. מתמחה בכלכלה ציבורית ופוליטית, בדגש על השלטון המקומי.

נילי שטיינפלד – ראש המסלול לתקשורת דיגיטלית בבית הספר לתקשורת, אוניברסיטת אריאל. חוקרת אינטרנט וטכנולוגיות מידע בהקשרים חברתיים ואזרחיים.

דניאלה שנקר – המכללה האקדמית בית ברל. חוקרת מדיניות ציבורית וניהול ציבורי.

אתי שריג – חוקרת ומרצה בתחום השלטון המקומי והכלכלה הפוליטית באוניברסיטה הפתוחה.

תודות

כשיצאנו לדרך, סופה לא היה ברור. בעיקר, לא היה מובן מאליו מי יירתם למשימה ויכתוב מאמרים בהתאם לציפיות שלנו: "מאמרים שיש בהם תוכן קונקרטי ישראלי וממד של ניתוח תצפיות אמפיריות (בין אם כמותניות או איכותניות, המתבססות על שאלונים, ראיונות, טקסטים, או מאגרי נתונים משניים אחרים)... שהם נצמדים לשיטה המדעית ומבוססים על מחקר שנערך בישראל ועל תכנים חדשים הנוגעים לישראל...". לשמחתנו ולהפתעתנו, שורה ארוכה של כותבים נמרצים, מוכשרים ומובילים לקחו על עצמם את משימת הכתיבה. אנו מעריכים את מאמציכם ומודים לכם על התרומה המשותפת לחקר השלטון המקומי, על כך שלמדנו מכם ועל ההזדמנות לעבוד ביחד.

תודה לשופטים שסייעו לנו רבות בבחינה אובייקטיבית ומקצועית להשביח את החומרים הרבים שנשלחו אלינו.

תודה מיוחדת לצוות מחקרי פלורסהיימר, לשונמית קרין על העריכה הלשונית המסורה והסבלנית ולרות סובל, על ההבאה לדפוס והעימוד המקצועיים והדקדקניים.

תודה נוספת למוסדות האקדמיים המאפשרים לנו להביא את עצמנו לידי ביטוי, לחקור, ולהשפיע על פני המציאות בשלטון המקומי, בית הספר למדע המדינה באוניברסיטת חיפה והמכון ללימודים עירוניים ואזוריים באוניברסיטה העברית בירושלים.

ותודה אחרונה לסטודנטים, תלמידי המחקר ולאנשי השלטון המקומי שמהם אנו לומדים ועבורם אנו כותבים.

ד"ר איתי בארי ופרופ' ערן רזין

תוכן העניינים

כרך א

איתי בארי וערן רזין / מבוא – דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות והשתתפות 9

שער ראשון

מעמד השלטון המקומי במערכת הפוליטית והציבורית:
שליטה, רגולציה ואוטונומיה

גל טלית / מה יֵצא לי מזה? הסיבות להחלטת הרשויות המקומיות בישראל למקר הספקת שירותים לתושביהן 33

יניב ריינגוורץ ועודד סטקלוב / היבטים כלכליים של ביזור סמכויות ותקציבים לשלטון המקומי בישראל 55

זיאד אבו חבלה / ממונה ללא מינוי 75

גיל ליטוב / מידת יעילותן של תכניות הבראה ברשויות המקומיות בישראל 96

יובל אופק והרצל כהן / הביקורת ברשויות המקומיות בישראל: לא על החוק לבדו 128

אנה חזן / דיור בר השגה: יוזמות הרשויות המקומיות מול רגולציה (לא) חכמה? 148

אמיר יובל / הכלכלה הפוליטית של ריכוז וביזור 168

דניאלה שנקר / לוקליזציה של החינוך: אינטרס ציבורי או שירות מקומי? 188

ניבי גל-אריאלי, ערן ויגודה-גדות, איתי בארי ואמנון רייכמן / חינוך והבניית מקומיות 211

אסף מידני ונדיר צור / טוהר מידות ואמון הציבור בשלטון המקומי: דמוקרטיה מקומית ובית המשפט העליון 235

כרך ב

שער שני

השתתפות אזרחית בניהול החיים המקומיים
משילות ומקומיות חדשה

גדליה אורבך / שיתוף הציבור בשלטון המקומי בישראל לאן? התפתחותם של דגמים ארגוניים לביזור מוניציפלי 11

הילה צבן / למי שייכת השכונה? על שיתוף תושבים בתכנית האב לשכונת בקעה בירושלים 31

בתיה רודד / אקטיביזם חברתי בעיירת-ספר: המקרה של ערד 54

אזי לב-און ונילי שטיינפלד / פייסבוק מקומי: דפוסי פעילות וקשר עם התושב 75

שער שלישי

הבחירות לרשויות המקומיות

ניר אטמור וחן פרידברג / הבחירות המקומיות בישראל 2013: השתתפות והימנעות במרכז ובפריפריה 103

הני זובידה ולירון לביא / תהליך הדעיכה של המפלגות הארציות בבחירות המקומיות – תרגיל "הודיני" או רציונליות לשמה? 126

שמוליק לדרמן / דמוקרטיה מקומית רדיקלית, תאוריה ופרקטיקה 147

אסנת עקירב ויעל בן-חורין נאות / התשמע קולי? מהשתתפות אזרחית להשתתפות פוליטית של נשים בפוליטיקה המקומית 164

אסף מצקין ושרון מצקין / שינוי אדרת לאותה גברת? שינוי שיטת ההצבעה של הבחירות לרשויות המקומיות לשיטה מקוונת והשפעתה על כוונות הצבעה בקרב בני נוער 190

אתי שריג / יחסי הכוחות ברשות המקומית 207

אמיר הורקין / יורשי המכהנים בבחירות המקומיות בעידן הבחירה הישירה 1978-2009 225

מבוא

דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות והשתתפות

איתי בארי וערן רזין

תחומי הפעילות של הרשויות המקומיות ומדיניותן נגזרים מהסמכויות שהתיר והותיר להן השלטון המרכזי, לצד תפיסותיהן את צרכי הקהילה ופשרות פוליטיות הנגזרות מעוצמתם של בעלי עניין בקהילה ומחוצה לה (בארי, 2014). למערכות שלטון מקומי יש שני יעודים מרכזיים: (1) לספק מגוון שירותים ותשתיות לאוכלוסייה המקומית, (2) להיות המנגנון הדמוקרטי, הפוליטי, באמצעותו קהילות מקומיות יכולות לבטא את הרצונות הקולקטיביים שלהן. בפועל, השלטון המקומי אמור גם לשמש זרוע המוציאה לפועל את מדיניות השלטון המרכזי בתחומים מסוימים. השיח הציבורי סביב השלטון המקומי מתמקד פעמים רבות בייעוד הראשון, דהיינו אספקת שירותים יעילה ואפקטיבית וצעדים הנגזרים ממנה, כמו יישום דפוסי ניהול מודרניים דוגמת עקרונות הניהול הציבורי החדש. בשיח זה נשכח לפעמים הייעוד השני של הרשות המקומית, הדמוקרטי, בפרט במדינות כמו ישראל, בהן הרשויות המקומיות אינן נתפסות כאבן יסוד בבניין האומה ובזהות הלאומית (כמו הדמוקרטיה המקומית בצרפת ובארצות הברית), או כמרכיב בהשרשת ערכים דמוקרטיים ברמה הלאומית (כמו גרמניה אחרי מלחמת העולם השנייה).

דמוקרטיה מקומית פועלת בדרך כלל במרחב של מדינת לאום דמוקרטית ולה שלושה תפקידים מרכזיים: ייצוגיות, הטמעת ערכים דמוקרטיים ופלורליזם (בארי, 2014). ייצוגיות היא ערך דמוקרטי המביא לידי ביטוי את עקרון שלטון העם או שלטון הקהילה כדי לחתור למימוש רצונם וטובתם הציבורית המשותפת. הפריסה הרחבה ורבת הזרועות של השלטון המקומי

מאפשרת ייצוג של תת-קהילות מגוונות, כולל מיעוטים, באמצעות מועצה מקומית, וזו מייצגת לצד ראש הרשות המקומית את הקהילה המקומית בפני מוסדות אחרים. מקובל להבחין בין ייצוגיות תיאורית כנוכחות של נציגים מקהילות שונות לייצוגיות מהותית כייצוג של אינטרסים והעדפות.

הטמעת ערכים דמוקרטיים במישור המקומי מנחילה ומבססת התנסות רבת משתתפים במשחק הדמוקרטי. אזרחים אשר לוקחים חלק פעיל ואפקטיבי בעיצוב המציאות עשויים לחזק את האמון במערכת הדמוקרטית, לשמר אותה, ולהצדיק את קיומה. יישום הדמוקרטיה במסגרת המדינה מוגבל למספר קטן יחסית של שחקנים ולפרוצדורות עקיפות על ידי נציגים. לעומת זאת, הדמוקרטיה המקומית קרובה יותר לאזרח ולכן יש לה פוטנציאל רחב למימוש ולהטמעה של ערכים, זכויות ועקרונות דמוקרטיים, כגון הזכות להתאגד, הזכות לממשל עצמי, הזכות לבחור ולהיבחר, הזכות לייצוג, חופש הביטוי, זכות הציבור לדעת ושיתוף הציבור.

פלורליזם חברתי וקהילתי מאפשר בחירה חופשית וסובלנות לשונה. השונות הרבה בין רשויות מקומיות, במיוחד בחברה משוסעת המאכלסת פסיפס של קהילות ותרבויות, מאפשרת הכרה במגוון דתות, תרבויות, קהילות ומיעוטים. השלטון המקומי מקיים אפוא את הזכות לקהילתיות/מקומיות.

מטרת ספר זה, הכולל מגוון רחב של מאמרים על השלטון המקומי בישראל, היא להתמקד בייעוד הדמוקרטי של הרשויות המקומיות. ייעוד זה כרוך קודם כל בסוגיית יחסי השלטון המרכזי עם השלטון המקומי, שהרי ללא ביזור אמיתי של תפקידים ומשאבים ומתן אוטונומיה בניהול החיים המקומיים, משמעותה של הדמוקרטיה המקומית היא מוגבלת. ישראל מתאפיינת בריכוזיות ששורשיה בחקיקה המנדטורית ובדומיננטיות הממשלה, על רקע האידאולוגיה הציונית הסוציאליסטית ששלטה בכיפה אחרי קום המדינה ואתגרי הביטחון וקליטת העלייה שנתפסו ככאלה שרק שלטון מרכזי חזק יכול להתמודד עמם. לשימור המסורת הפוליטית הריכוזית מסייע דימויו של השלטון המקומי בישראל, שאינו מהמשופרים. ואולם, לביזור סמכויות לרשויות המקומיות חשיבות קריטית על רקע משבר המשילות המתמשך, המאפיין את השלטון המרכזי בישראל.

מושג הביזור מתקשר למושג המקומיות, המתייחס להשפעה גדֵלה של קהילות מקומיות ומנהיגות מקומית על קבלת החלטות ציבוריות, על רקע הגלובליזציה הכלכלית ומגמת המעבר ממסגרות שלטון היררכיות קשיחות לרשתות ממשל אופקיות וגמישות. מגמות אלו צפויות להשתלב בצורות חדשות של השתתפות אזרחית בתהליכי קבלת ההחלטות, באינטנסיביות גדלה של השתתפות אזרחית זו, ובדפוסים חדשים של שיח דמוקרטי השתתפותי (דליברטיבי), על רקע תמורות מורכבות העוברות על הדמוקרטיה הייצוגית.

פרק מבוא זה סוקר מגמות עיקריות בתחום הדמוקרטיה המקומית בישראל ודן בשלושת המופעים המרכזיים שלה: ביזור, מקומיות והשתתפות. לאחר מכן מסכם הפרק את התובנות העולות מ-21 פרקי הספר ואת תרומתם להבנת מגמות היסוד המתחוללות בארץ.

ביזור בישראל: חיזוק הדמוקרטיה המקומית או הכפפתה לשלטון המרכזי?

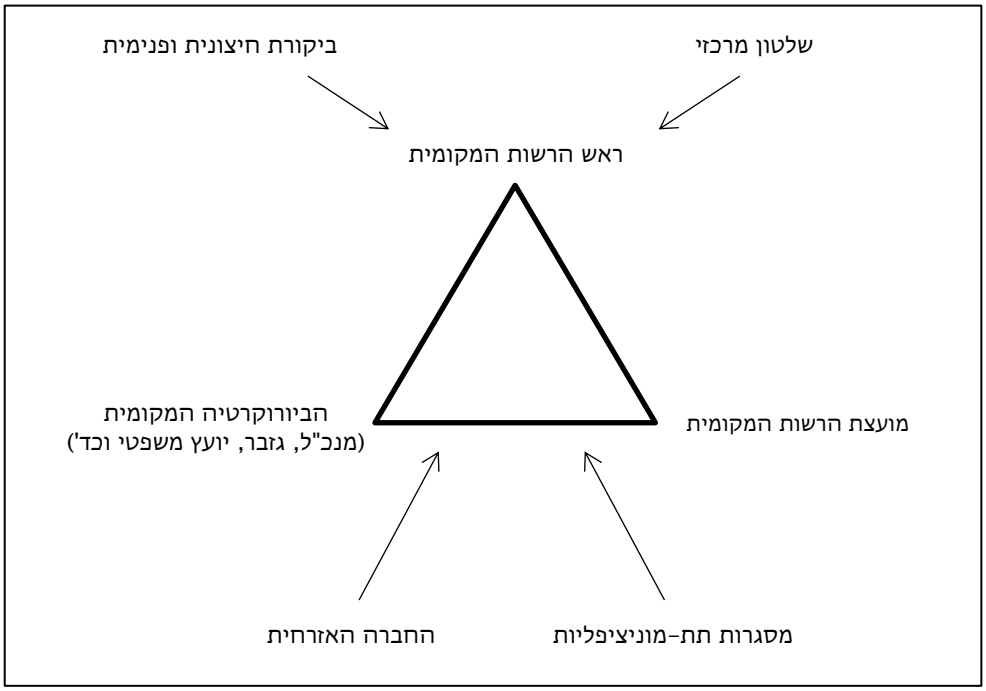
המערכת הפוליטית הישראלית היא ריכוזית מיום הקמת המדינה, אשר שורשיה נטועים בחקיקה המנדטורית שנותרה במידה רבה בתוקפה עד היום. הריכוזיות הפוליטית במנגנוני מפלגות השלטון הארציות הגיעה לשיאה בשנות החמישים של המאה העשרים. תהליך של ביזור התבטא בשנות השישים בהתארגנות המדינה במסגרות שלטון מסודרות, והתעצם בשנות השבעים בעקבות מלחמת 1973, פרישת דור המייסדים הדומיננטי מהנהגת המדינה, המהפך הפוליטי של 1977 והמעבר לבחירות ישירות של ראשי עיריות ומועצות מקומיות ב-1978. הביזור היה בעיקרו לא פורמלי, וכונה על ידי קלכהיים (1997) ביזור דה-פקטו, בו נהנה השלטון המקומי מאוטונומיה לא פורמלית גדלה, כאשר הבסיס החוקי נותר ריכוזי. על פי קלכהיים הביא תהליך זה לבעיה של נטילת סמכות ללא אחריות, דהיינו ראשי ערים הלוקחים לעצמם סמכויות ללא שהם נושאים באחריות (התקציבית בעיקר) לתוצאות מעשיהם. מנגד, טען Dery (2002) שהיווצרות פער בין הסדרים פורמליים מיושנים של יחסי שלטון מרכזי — שלטון מקומי לפרקטיקות המקובלות בפועל, דווקא משמרת אוטונומיה מקומית מוגבלת, מכיוון שכללים מעורפלים (fuzzy control) משמרים תלות רבה של הרשות המקומית ברצון הטוב של פוליטיקאים ופקידים ממשרדי הממשלה.

מנגד, בלטו מאז אמצע שנות השמונים גם תהליכים בכיוון המנוגד, ובהם פיקוח של השלטון המרכזי על תעריפי הארנונה, תאגוד מערכות המים והביוב והשתת רגולציה של השלטון המרכזי (רשות המים) על התאגידים ויישום מנגנון מינהלי של חיוב אישי בשלטון המקומי, שהיה אות מתה בספר החוקים עד תחילת שנות ה-2000. התחזקות משרדי האוצר והמשפטים ביחס למשרדי הממשלה המגזריים והמגמה לחזק את שדרת הניהול הבכירה בשלטון המקומי, כשומרי סף של התנהלות הרשות המקומית, צמצמו גם הם את מרחב התמרון של המנהיגות המקומית הנבחרת. היו אפוא שטענו שממצב של "סמכות ללא אחריות" שאפיין באופן חלקי את מעמד ראשי הרשויות המקומיות בתחילת שנות השמונים, ריכוז של כוח אצל "שומרי סף" כלכליים ומשפטיים בשלטון המרכזי הותיר את ראשי הרשויות המקומיות במצב של "אחריות ללא סמכות", דהיינו אוטונומיה מצטמצמת בקבלת החלטות מחד גיסא כאשר ציבור הבוחרים רואה בהם אחראים לאיכות השירותים הממלכתיים, כמו חינוך, מאידך גיסא.

הניסיון שלא צלח להחליף את פקודת העיריות ואת פקודת המועצות המקומיות המנדטוריות בחוק עיריות ישראלי, שכתיבתו הסתיימה בשנת 2005 ושעבר בכנסת בקריאה ראשונה בשנת 2007, מלמד על רוח רפורמות שהוחלו בהדרגה גם ללא חוק כוללני בשנות ה-2000 המוקדמות. הנחת היסוד של מנסחי הצעת החוק, שבניסוחה היו דומיננטיים שני יועצים משפטיים לשעבר במשרד הפנים (זינגר ודנה, 2009), הייתה שביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי אינו יכול להיעצר אצל ראש הרשות המקומית ומחייב איזון רב יותר במשולש הכוח של השלטון המקומי (איור 1).

איור 1

משולש הכוח בשלטון המקומי



איזון זה אמור בראש ובראשונה להתבטא בחיזוק הדרג הביורוקרטי הבכיר ברשויות המקומיות, שיהפוך פחות תלוי בראש הרשות המקומית וישמש יותר שומר סף: משקל נגד לכוח המרוכז בידי ראש הרשות המקומית. השינוי אמור להתבטא בחיזוק החיץ בין הדרג הנבחר – קובע המדיניות, לבין הדרג הניהולי – מבצע המדיניות. דובר גם על חיזוק מעמדה של מועצת העיר כרשות מחוקקת ומפקחת, אך השינויים שהוצעו בתחום זה היו מינוריים. העצמה זו של הדרג הניהולי תאפשר, על פי הצעת החוק, ביזור דיפרנציאלי, דהיינו מתן סמכויות נוספות לרשויות מקומיות המנוהלות באופן תקין וצמצום תלותן באישורי משרד הפנים, לצד חיזוק הבקרה על רשויות מקומיות חלשות שאינן מתנהלות באופן תקין.

הצעת חוק העיריות עוררה מחלוקת ציבורית, בין היתר בשאלה אם אכן מדובר בביזור או דווקא בהצרת צעדיהם של נבחרי הציבור. מחד גיסא, יש בהצעה גישה עקרונית הדבקה בעקרונות הביזור, אך מאידך גיסא, משולבים בה סעיפים המרוקנים מתוכן את הביזור המוצהר אשר מטמיעים, לפי טענות שנשמעו, ביורוקרטיזציה, משפטיזציה, ריכוזיות ושליטה של משרדי הפנים והאוצר אף מעבר לאלה המבוססות על החקיקה הקיימת. עלו גם טענות על פיהן יישום מודל שומרי הסף בממשלה אמנם תרם למינהל תקין ולחיסכון תקציבי, אך פגע ביכולתם

של משרדי הממשלה לקבל החלטות בצורה אפקטיבית והעביר כוח בתחום קביעת מדיניות מנבחרי ציבור לפקידים. בסופו של דבר לא פעל אלי ישי, שר הפנים בשנים 2009-2013, להחלת דין רציפות על הצעת חוק העיריות, כאשר בוועידת השלטון המקומי אמר לראשי הרשויות המקומיות: "לא אתן לעשות לכם את מה שעשו לי", דהיינו הצרת צעדיו כשר פנים על ידי החשב והיועץ המשפטי. עם זאת, צעדים ברוח הצעת חוק העיריות מומשו באמצעות תיקונים לחוק במסגרת חוקי ההסדרים במשק המדינה ובאמצעות נהלים ללא חקיקה. ביזור דיפרנציאלי מסוים יושם תחילה ללא חקיקה ובהמשך באמצעות חוק הרשויות האיתנות שעבר בכנסת ב-2014.

מחלוקת דומה התפתחה מאוחר יותר גם סביב הרפורמה בחוק התכנון והבנייה. ניסיונות מוקדמים של ביזור סמכויות לוועדות המקומיות לתכנון ובנייה (תיקונים 43 ו-76 לחוק התכנון והבנייה מהשנים 1995 ו-2006) לא השיגו את התוצאות המצופות (היימן, 2011). הצעת חוק התכנון והבנייה התש"ע-2010 התאפיינה בקונספציה דומה לזו של הצעת חוק העיריות התשס"ז-2007. בדומה להצעת חוק העיריות, גם הצעה זו נגנזה אחרי שעברה בקריאה ראשונה ובסופו של דבר חוקק תיקון מינורי יותר, ששאף לביזור של ממש של סמכויות לוועדות המקומיות (תיקון 101 התשע"ד 2014 לחוק התכנון והבנייה). אלא שבמקביל לתיקון זה קידמה הכנסת חוקים בעלי משמעות הפוכה לחלוטין, במטרה להתמודד עם משבר הדיור: בראש ובראשונה את החוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה) התשע"ד 2014, שפירושו הפקעת סמכויות מהוועדות המקומיות ומהוועדות המחוזיות והעברתם לוועדה מיוחדת בשליטת המדינה.

בהצעות החוק שלא עברו ובאלו שאושרו נחשפות אפוא מגמות סותרות: ביזור מוצהר לצד צעדים בכיוון ההפוך. לצעדים הריכוזיים ניתנות הנמקות המדגישות יעדים לאומיים של צדק חלוקתי, התמודדות עם משבר הדיור, פיתוח ושמירה על הסביבה, אך לא מן הנמנע שהם נובעים גם מכך שנבחרי ציבור ורגולטורים אינם ששים להתפרק מסמכויותיהם.

השלטון המקומי בישראל איננו נהנה מדימוי חיובי במיוחד ופרשיות שחיתות המתפרסמות חדשים לבקרים אינן תורמות למוניטין שלו ומכבידות על קידום צעדים לביזור סמכויות אליו. ואולם, שחיקה בתפקוד המגזר הציבורי מאפיינת דווקא את משרדי הממשלה ולא את הרשויות המקומיות (רזין וחזן, 2012). זו נובעת מכמה סיבות:

- אי יציבות פוליטית וחילופי שרים ומנכ"לים תדירים. ניתן להעריך את פרק הזמן הנדרש משר ומנכ"ל שאינם בעלי ניסיון רב בתחום העיסוק של משרדם על מנת להתחיל לתפקד באופן סביר בחצי שנה ותפקוד מיטבי דורש לעניות דעתנו כשנתיים-שלוש שנות ניסיון לפחות. השרים על פי רוב אינם זוכים לפרק זמן זה ולכן נוטים להתמקד במהלכים קצרי טווח שיש להם תהודה תקשורתית או במהלכים המקדמים את מעמדם הפוליטי. לעומתם, ראשי רשויות מקומיות נבחרים לפרק זמן כמעט ודאי של חמש שנים וסיכוייהם גבוהים להיבחר לקדנציות נוספות, מה שמאפשר ראיה לטווח ארוך יותר.
- אבדן זיכרון ארגוני. דרג הפקידות הבכירה והבינונית הקבועה האוצר זיכרון ארגוני של שנים רבות נחלש ומפנה את מקומו לבכירים שכהונתם קצובה, לבעלי חוזים אישיים,

ולנושאים במשרות אמון כמו יועצי שר ומנכ"ל, שתוחלת החיים שלהם במקום העבודה קצרה. מיקור חוץ פוגע גם הוא בזיכרון הארגוני, בפרט כאשר נדרש על ידי הייעוץ המשפטי סבב מחזורי, מה שמקשה עוד יותר על שימור בעלי ניסיון במערכת. אין ספק, שניידות גדלה של העובדים מצמצמת בעיות של תפקוד ירוד בקרב חלק מבעלי הקביעות ומרעננת את המערכת, אך יישום קיצוני שלה פוגע בתפקוד המקצועי של משרדי הממשלה.

- ריכוז כוח בידי שומרי הסף הכלכליים והמשפטיים במשרדי הממשלה. ריכוז זה היה ככל הנראה מחויב המציאות על רקע "הטראומות" של משבר האינפלציה המהירה בשנים 1977-1985 ואובדן השליטה של הממשלה בכנסת בשלהי שנות ה-90. הייתה לו תרומה למינהל תקין ולחיסכון, אך היה לו גם מחיר של פגיעה ביכולת לקבל החלטות ולגבש פשרות ופתרונות יצירתיים לאתגרים מורכבים.

מן הראוי להדגיש, עם זאת, שחלק גדול מקשיי התפקוד של ממשלות ישראל נובעים ממאפייני החברה הישראלית, שמשתקפים בפיצול פוליטי ודפוסי הצבעה מגזריים, ואת אלה לא ניתן לשנות מן היסוד באמצעות רפורמה מינהלית או פוליטית. ביסוס ערכים של ביזור ודמוקרטיה מקומית הוא אפוא אתגר בעל חשיבות רבה במדיניות הציבורית ובפוליטיקה המקומית בישראל.

המעבר משלטון מקומי לממשל מקומי ולמקומיות חדשה: רגולציה מסוג חדש?

השינוי המשמעותי ביותר בתחום הדמוקרטיה המקומית בשני העשורים האחרונים מכונה המעבר משלטון מקומי (local government) לממשל מקומי (local governance), המושפע בין היתר מתמורות כלכליות ופוליטיות רחבות ובהן גלובליזציה כלכלית ומדיניות נאו-ליברלית. שינוי זה מתבטא בדומיננטיות פוחתת של מסגרות שלטון הירכיות קשיחות ובמשקל גדל של רשתות ממשל אופקיות, הכוללות שותפויות בין רשויות מקומיות למגזר הפרטי ולארגוני המגזר השלישי ושותפויות בין-מוניציפליות. אלו עשויות לפעול בגמישות ואפקטיביות רבה יותר בסביבה הדינמית והתחרותית של עשרות השנים האחרונות.

על פי Stoker (1998) קיימים חמישה מאפיינים לממשל מקומי ולמקומיות חדשה: א. הרשות המקומית איננה עוד מונופול וקיים ריבוי של שחקנים ומוסדות שלטוניים וחוץ-שלטוניים הפועלים במרחב המוניציפלי; ב. הגבולות באשר ל'מי אחראי על מה' והאחריות לקידום נושאים חברתיים וכלכליים מטשטשים; ג. קיימת תלות בעוצמה הבאה לידי ביטוי ביחסי הגומלין בין מוסדות המעורבים בפעולה משותפת; ד. רשתות של שחקנים המאופיינות באוטונומיה וממשל עצמי; ה. היכולת של הרשות המקומית להגיע לביצועים גבוהים אינה מבוססת כבעבר על עוצמה ושימוש בסמכויות, אלא על יכולתה לעשות שימוש בכלים חדשים להעצמה, הנחיה ועידוד יזמות מקומית.

המעבר למסגרות ממשל איננו בהכרח קשור לדמוקרטיזציה. שותפויות מטיפוסים שונים, דוגמת תאגידים עירוניים משותפים ותפקודים המועברים לאחריות שותפויות ציבוריות-פרטיות, וארגוני מגזר שלישי, יכולות להיות פחות שקופות ופחות נתונות לבקרת הציבור מאשר מסגרות השלטון המסורתיות. עם זאת, רשתות חדשות של ממשל מקומי ומקומיות חדשה, יכולות להתאפיין גם באלמנטים של דמוקרטיזציה, דוגמת דפוסים חדשים של השתתפות פוליטית, השתתפות אזרחית, מעורבות תושבים בקבלת החלטות ותחייה של המקומיות והקהילתיות.

בישראל, השלטון המרכזי נחלש מאז שנות ה-70 והתאפיין באי יציבות שלטונית, בקושי גדל לגשר על אינטרסים מנוגדים של משרדי ממשלה מגזריים ושל מפלגות שונות החברות בקואליציה, במשמעת קואליציונית מתרופפת, באי יישום חלק גדול מהחלטות הממשלה ובגלגול הכרעות לא מעטות לזירה המשפטית. הווקום המשילותי בשלטון המרכזי יכול היה לספק קרקע נוחה לצמיחה של ממשל מקומי ומקומיות חדשה, ואכן מספר השחקנים המעורבים ברשתות הממשל המקומיות עלה, והליכי קבלת ההחלטות הפכו מורכבים ופלורליסטים יותר.

ברם, בישראל לא התהוותה מדיניות או רפורמה המסדירה ביזור כולל ותנאים שיאפשרו את צמיחתו של ממשל מקומי מבוזר, למעט ביזור דיפרנציאלי מוגבל במסגרת החוק לתיקון פקודת העיריות (מס׳ 135), התשע״ד–2014 (עיריות איתנות), שמעיד על התבססות של שני דגמים של דמוקרטיה מקומית, המתרחקים זה מזה: דגם השלטון המקומי הריכוזי המסורתי ודגם הממשל המקומי. בשני המקרים השלטון המרכזי אינו מסתלק מהזירה המקומית, אך אופייה של הרגולציה כלפי השלטון המקומי משתנה. בדגם הממשל המקומי בולט המשקל הגדל של ארגוני המגזר השלישי בעיצוב ויישום מדיניות מקומית, במידה רבה בזכות פעולות בזירה התקשורתית והמשפטית. במקביל, חולשת המשילות בשלטון המרכזי מחזקת מנגנוני רגולציה ממשלתית ולעתים כופה המדינה את מעורבותה בנעשה ברשויות המקומיות; למשל, בקביעת קריטריונים המחייבים את שר הפנים להדיח ראש רשות ומועצה ולמנות תחתם ועדה ממונה, במתן היתר גורף להנחה בארנונה למוסדות מסוימים, בהפעלת מנגנון חיוב אישי בשלטון המקומי ובחיזוק דרג שומרי סף ביורוקרטיים על חשבון עוצמתו של ראש הרשות המקומית.

שיתוף, השתתפות, ושותפות מקומית: האמנם דמוקרטיה מקומית במשבר?

שיתוף הציבור בקבלת החלטות מוניציפליות אינו מובן מאליו. מדובר בתהליך דמוקרטי בו אזרחים שאינם נבחרי או משרתי ציבור לוקחים חלק בקבלת החלטות הנוגעות למדיניות ולהקצאת משאבים ציבוריים. באופן אידילי, מדובר בתהליך דינמי, מתמשך, שמכוון לאפשר העצמה של אזרחים והפיכתם לבעלי השפעה ושליטה בפעולות הנוגעות לחייהם תוך חיזוק האמון שלהם בשלטון וההון החברתי של הקהילה.

מקובל להבחין בין שיתוף, השתתפות ושותפות. שיתוף הוא תהליך המשקף בעיקר את יוזמתם של המשתפים. טבועה בו גישה ׳מלמעלה למטה׳, שכן המשתף מחליט האם לשתף, באיזו מידה וכיצד? לעומת זאת, השתתפות היא תהליך הנאמן לגישה ׳מלמטה למעלה׳, המתאפיינת ביוזמתם של ציבור האזרחים, נציגי ציבור וקבוצות אינטרס. שותפות היא מיזוג בין שיתוף להשתתפות. היא משקפת את יוזמות שני הצדדים ומבטאת שוויון זכויות וחובות של שני הצדדים בתהליך. המסר העולה ממנה הוא של הדדיות ושלילת פטרונות, ואופקיות במקום מדרג.

ניתן להבחין בין ארבע תפיסות של דמוקרטיה מקומית, הנבדלות זו מזו במעמד השיתוף, אשר לכל אחת יתרונות וחסרונות: דמוקרטיה ייצוגית, דמוקרטיה השתתפותית, דמוקרטיה של כלכלת שוק ודמוקרטיה רשתית (Haus & Sweeting, 2006):

דמוקרטיה ייצוגית (ישירה) בה באים לידי ביטוי העמדות והאינטרסים של התושבים באמצעות מערכת הבחירות ונבחרי הציבור במועצת הרשות המקומית. לדמוקרטיה ייצוגית מגבלות כמו שיעור הצבעה נמוך הפוגע בייצוגיות, הכרעות שאינן שקופות או מאוזנות, כוח יתר ללשונות מאזנים ועוצמה פוליטית רבה מדי הנצברת בידי מעטים, ההופכים מושא ללחצים, קשרי הון-שלטון ושחיתות מקומית.

דמוקרטיה השתתפותית (דליברטיבית/של שיח) מתבטאת בדיאלוג הדדי בין נציגי קבוצות שונות בחברה וקובעי מדיניות. היא מבטאת את הבחירה החופשית של תושבים מן השורה לנסות להשפיע על המנהיגות הנבחרת ולקחת חלק בתהליכי קבלת ההחלטות מתוך מטרה לתבוע את יישומה או אי יישומה של מדיניות מקומית מסוימת. דמוקרטיה השתתפותית משלבת היבטים של דמוקרטיה קונצנזואלית והיא איננה מסתפקת בהכרעת רוב אלא נועדה למנוע ׳עוני פוליטי׳, המתבטא באי יכולת של יחידים וקבוצות להשתתף באופן אפקטיבי בהליך הדמוקרטי (Bessette, 1980; Bohman, 1997).

במובן מסוים דמוקרטיה השתתפותית סותרת את הדמוקרטיה הייצוגית שכן בעוד שהראשונה מעודדת תפיסה שוויונית, דמוקרטיה השתתפותית נותנת עדיפות לבעלי כריזמה. מנגד, גם בחירות אינן חזות הכול וככול שהדמוקרטיה הייצוגית תאפשר דמוקרטיה השתתפותית, כך החלטותיה יטיבו לבטא את רצון האזרחים ויזכו ללגיטימציה רחבה יותר.

דמוקרטיה של כלכלת שוק מדגישה אימוץ ערכים ודפוסי פעולה של השוק הפרטי בפוליטיקה המקומית, ומבקרת את המסורת הביורוקרטית-ייצוגית הנגועה בהעדפה מובנית של אינטרסים של ביורוקרטים, קבוצות מקצועיות ואיגודי עובדים. תפיסה זו מדגישה את עקרונות הניהול הציבורי החדש: תחרות, שביעות רצון של הלקוחות וממשל תקין. שיתוף הציבור מתבסס אפוא על סקרי דעת קהל המשקפים את עמדות ציבור הלקוחות. הביקורת על תפיסה זו גורסת כי דמוקרטיה של כלכלת שוק הרואה באזרחים לקוחות מצמצמת את השיח הציבורי משיח של זכויות אזרחיות לשיח של איכות שירות תמורת תשלום מסים.

דמוקרטיה רשתית רואה בבניית רשתות ניהול ושיתוף בין-ארגוניות ובין-מגזריות (קבילי וקוטנר, 2014) אמצעי עיקרי ליישום מדיניות מקומית שנועדה לטפל בבעיות מורכבות.

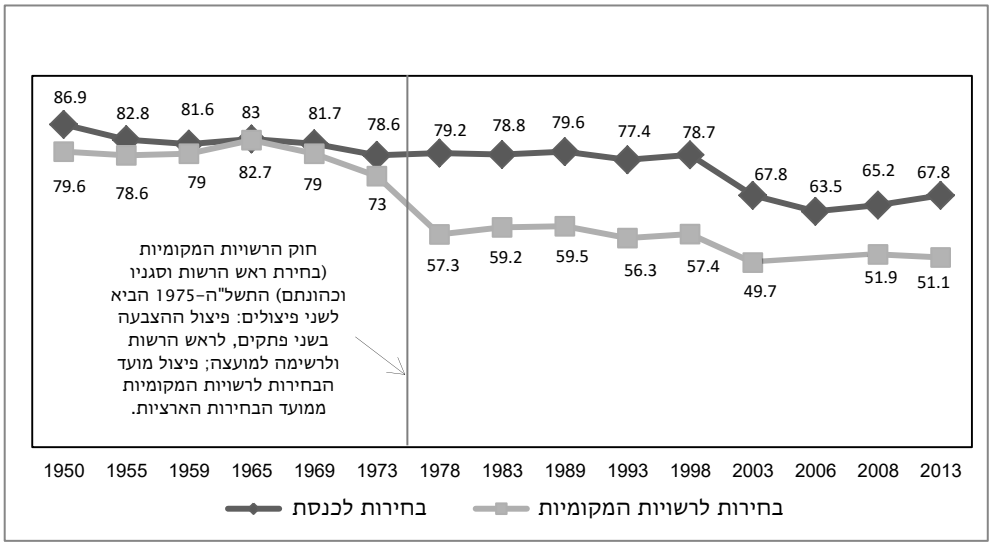
גישה זו עשויה לצדד במעורבות ושיתוף של הציבור בהתוויית מדיניות, אך הלכה למעשה, היא צפויה להיות מושפעת מהעדפות של אליטות וקבוצות אינטרס, שיש בידן הכלים והעוצמה להציג תביעות מאורגנות, המקבלות נראות וייצוגיות-יתר במה שנתפס כאינטרס הציבורי. במילים אחרות, קולם של תושבים מן השורה, שאינם מאורגנים כשחקן פורמלי ואינם חלק מהרשת הפוליטית-המקצועית המקומית, עלול שלא להישמע.

ככל הנראה, הדמוקרטיה הייצוגית היא עדיין התפיסה השלטת בישראל, לצד התחזקות הדרגתית בחלק מהרשויות והקהילות המקומיות של מודלים חלופיים. ואולם, רבות מהמגמות המסתמנות אינן מעודדות ומעידות על קיומו של משבר דמוקרטי או לפחות גירעון בדמוקרטיה המקומית הישראלית:

בעשורים האחרונים נצפית ירידה בשיעור ההצבעה בבחירות לרשויות המקומיות. זאת לצד העובדה ששיעור ההשתתפות בבחירות במישור הלאומי בישראל ובעולם המערבי נמצאים גם הם בנסיגה (איור 2). עם זאת, עיקר הירידה נבעה מהפרדת מועד הבחירות לרשויות המקומיות ממועד הבחירות לכנסת ב-1978 (ירידה של כ-15%) ומאוחר יותר מביטול השבתון ביום הבחירות לרשויות המקומיות (ירידה של כ-7% נוספים, אלא שבאותה תקופה נצפתה ירידה מקבילה ואפילו גבוהה יותר בשיעור ההצבעה בבחירות לכנסת, בהן לא בוטל יום השבתון).

איור 2

ישראל - שיעורי הצבעה בבחירות לרשויות המקומיות ולכנסת
2050-1913



מקובל להניח כי רפורמת הבחירה הישירה (חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם) התשל"ה-1975) היא הרפורמה היחידה שיושמה אי פעם בשלטון המקומי בישראל. אחת ההשלכות המרכזיות שלה היא התחזקותם של מנהיגים מקומיים על חשבון המפלגות הארציות. על אף שבאופן פורמלי סיעות ורשימות מקומיות רבות נושאות שם א-מפלגתי, המפלגות הארציות עדיין מעורבות בפוליטיקה המקומית ומנהיגים מקומיים עדיין נתלים על כתפי פוליטיקאים במישור הארצי (ראו זובידה ולביא בספר זה). למעט רפורמת הבחירה הישירה, הניסיונות המגוונים להחיל רפורמות בשלטון המקומי בעשרות השנים האחרונות עסקו במפת השלטון המקומי, בהקמת מסגרות מטרופוליניות, בהתייעלות, ובמידה מסוימת בביזור, אך לא בהיבטים של דמוקרטיה מקומית (רזין וחזן, 2014).

במערכת הפוליטית המקומית תם עידן הסיעות הגדולות ומועצות הרשויות המקומיות נוטות להיות מפוצלות לרשימות רבות ובהן סיעת יחיד. כתוצאה מכך, כוחן היחסי של הסיעה הגדולה ושל סיעת ראש הרשות המקומית קטן (בארי וקואל, 2010). מועצות המורכבות מ'רסיסי מפלגות', מביאות לקואליציות רופפות, שבהן מחיר היציבות הפוליטית עולה ונדרשות פשרות כדי לרצות סיעות קטנות וזעירות, שיש בהן גם סיכונים בתחום התקצוב המקומי (בן בסט ודהן, 2008).

רבים מהמאפיינים והכשלים של הייצוגיות וההשתתפות בדמוקרטיה המקומית הישראלית נגזרים מהיותה מבוססת על קשרים משפחתיים, עדתיים וחמולתיים. ככול שהייצוג וההשתתפות הפוליטית מותנה, מוגבל ומווסת על ידי השתייכויות כאלו, יכולת הפרט להשתתף באופן בלתי תלוי בתהליכי קבלת החלטות מוגבלת.

הנתונים המצטברים מסקרים העוסקים במדידת הביצועים של הרשויות המקומיות, לרבות שביעות הרצון מהשירותים המוניציפליים, האמון בנבחרי ציבור ובמשרתי ציבור, ועמדות הציבור כלפי המנגנון הביורוקרטי והדמוקרטי המקומי, מצביעים על ביצועים בינוניים בלבד ואף נמוכים מהביצועים של מגזרים אחרים במגזר הציבורי (בארי ויובל, 2012).

התקשורת תורמת גם היא לשחיקה בלגיטימציה של נבחרי ציבור מקומיים. התקשורת הארצית מרבה לדווח על מקרים של שחיתות מקומית ונמנעת מסיקור היבטים מקומיים אחרים, שאינם חודרים את שיקולי הרייטינג שלה. התקשורת המקומית גם מאופיינת בתלות במקורות מידע ומימון מוניציפליים ועקב כך המקומונים נוטים להימנע מביקורת על מנהיגים מקומיים (מנוסביץ ולב-און, 2015). גם שופטי בג"ץ הביעו לאחרונה חוסר אמון בראשי רשויות מקומיות שנחשדו והורשעו בפלילים, בחברי מועצה ובציבור הבוחרים שהעמיד בראשו מועמדים לא ראויים (ראו מידני וצור בספר זה).

משרדי הממשלה ובראשם משרד הפנים גילו בעשור האחרון חוסר אמון ביכולתן של דמוקרטיות מקומיות להבריא את עצמן. מספר חסר תקדים של כ-30 ועדות ממונות (כ-11.5% מכלל הרשויות המקומיות) החליפו מועצות נבחרות שפוזרו וראשי רשויות נבחרים שהודחו מתפקידם, ובנוסף מונו חשבים מלווים המגבילים את האוטונומיה של הרשות המקומית ביותר מ-80 רשויות מקומיות.

לכך יש להוסיף, את מיעוט הנשים בפוליטיקה המקומית בישראל. הייצוגיות התיאורית של

נשים בקרב נבחרי הציבור בשלטון המקומי איננה זוכה למענה הולם. כתוצאה מכך, עולות שאלות לגבי מידת הייצוגיות המהותית, דהיינו, ייצוג של אינטרסים והעדפות של המגדר הנשי ושקלול של חשיבה מגדרית בהתוויית מדיניות מקומית (סטקלוב וריינגוורץ, 2015).

הדמוקרטיה המקומית בישראל ניצבת אפוא בפני אתגרים בלתי מבוטלים שפרקי ספר זה באים לשפוך עליהם אור.

מה בספר?

השער הראשון: מעמד הדמוקרטיה המקומית במערכת הפוליטית והציבורית - שליטה, רגולציה ואוטונומיה עוסק בהשפעות על הדמוקרטיה המקומית בישראל מגורמים המצויים מעבר לגבולות הרשות המקומית, החל מתנועות ואופנות גלובליות, עבור בתאגידים ומוסדות בינלאומיים, וכלה במוסדות שלטוניים וביורוקרטיים ישראליים. האם הדמוקרטיה המקומית נכנעת בפני גורמים חיצוניים אלו, או שהיא מקיימת עימם שיח ויש בכוחה לווסת אותם? כפי שניתן לצפות, התשובה אינה אחידה ונגזרת מהשוני במאפייני הדמוקרטיה המקומית ובאיתנותה.

- **גל טלית**, במאמרה **'מה יצא לי מזה? הסיבות להחלטת הרשויות המקומיות בישראל למקר הספקת שירותים לתושביהן'** טוענת כי מיקור חוץ הוא חלק בלתי נפרד מעיצוב המדיניות המקומית, הניהול המקומי והתקצוב המקומי. מחקרה של טלית פורש את הסיבות, היתרונות והחסרונות המאפיינים מיקור חוץ ברשויות המקומיות בישראל. אולם, האם מדובר ביוזמה מקומית פרי מדיניות אוטונומית או בכורח תקציבי המוכתב באין ברירה? המחקר מתאר את התנאים המבניים של הרשות המקומית, קרי, איתנות, קרבה למרכז, גודל ומגזר המשפיעים על שאלות הנוגעות בממשק שבין מינהל ודמוקרטיה מקומית, כגון מה ממקרים, מדוע ממקרים ומהם המחירים הנלווים לכך?
- **יניב ריינגוורץ ועודד סטקלוב**, חקרו את ה**'היבטים הכלכליים של ביזור סמכויות ותקציבים לשלטון המקומי בישראל'**. לדידם, דמוקרטיה מקומית איננה יכולה להתקיים בלא סמכויות, משאבים ואחריות שבוזרו לידיה של הרשות המקומית. אולם, מהי מידת הביזור המאפיינת את ישראל ומהי מידת הביזור האופטימלית? החוקרים מתארים את היתרונות, החסרונות והסיכונים הכרוכים בהיעדר ביזור, בביזור מופרז וכן את ההשלכות של ביזור דיפרנציאלי שהשתרש בישראל בעשורים האחרונים, גם אם באופן בלתי מתוכנן או סדור.
- **זיאד אבו חבלה**, במאמרו **'חוות דעת רואי חשבון מבקר ברשויות המקומיות'** מעלה סימני שאלה לגבי עוד נדבך של שומרי הסף ברשות המקומית. אין הכוונה למי שכפופים לראש הרשות (יועץ משפטי, מבקר פנים) אשר יש מומחים שקוראים להעביר את כפיפותם ישירות ליועץ המשפטי לממשלה או מבקר המדינה, בהתאמה, אלא לרואי החשבון המבקרים את הדוחות הכספיים ברשויות המקומיות, הכפופים ישירות לממונה על

החשבונות ברשויות המקומיות באגף לביקורת במשרד הפנים. יחסי השלטון המרכזי והמקומי והממשק בין מינהל ופוליטיקה עומדים למבחן במאמר זה שכן הכותב מעלה שאלות לגבי כפיפותם של רואי החשבון המבקרים לדרגים ולהנחיות מקצועיים, מינהליים ופוליטיים, הבוחנים את תקפות הדוחות המפורסמים.

- **גיל ליטוב**, במאמרו '**מידת יעילותן של תכניות הבראה ברשויות המקומיות בישראל**' גורס כי אחד האתגרים העומדים בפני השלטון המרכזי הוא אסדרה ופיקוח על רשויות מקומיות החורגות מן המינהל התקין, המסגרת התקציבית והביצועים המוניציפליים המצופים. התערבות זו נוגעת להיבטים דמוקרטיים שכן היא כוללת פגיעה בהכרח, גם אם מידתית וזמנית, באוטונומיה המקומית. במקרה הישראלי, לא הוגדר סל שירותים מינימאלי מחייב או סטנדרטיים מחייבים של איכות, מגוון וכמות השירותים המקומיים אולם ביצועים פיננסיים כושלים קלים יותר למדידה והערכה מצד השלטון המרכזי והניסיון לאכוף רמה מחייבת של ביצועים פיננסיים הביאו לשימוש התכוף בתכניות הבראה. החוקר בוחן מהי האפקטיביות של תכנית הבראה, לרבות המדיניות הנלווה אליה והשלכותיה על התפקוד, הניהול והביצועים הכלכליים של הרשות המקומית, תוך היסמכות על 10 מקרי בוחן וקבוצת ביקורת.
- על פי **יובל אופק והרצל כהן**, במאמרם '**הביקורת ברשויות המקומיות בישראל: לא על החוק לבדו**', על אף שביקורת ארגונית היא אבן יסוד בקיומה של דמוקרטיה והיא נועדה להבטיח רף מינימלי של שקיפות, היענות, אחריותיות, יעילות, ומועילות – ממחקרם עולה תמונה עגומה ביחס לתפיסה הפורמליסטית של מערך הביקורת ברשויות המקומיות בישראל ואף יותר מכך, מאי מילוי ייעודו ואי אכיפתו של מערך זה אף במישור הרשמי-חוקי. נדמה כי במובן זה, לא נמצא מי שיבקר את המבקר.
- המאמר '**דיור בר השגה: יוזמות הרשויות המקומיות מול רגולציה (לא) חכמה?**' מאת **אנה חזן**, מביא את סיפור השתלשלות יחסי השלטון המקומי והשלטון המרכזי, פרוצדורלית ומשפטית, בראי המקרה של דיור בר השגה. המחברת שוטחת מספר לא מבוטל של יוזמות מקומיות שתכליתן קידום דיור בר-השגה (על אף שההגדרות הרשמיות למינוח זה עדיין אינן חדות) שנבלמו על ידי השלטון המרכזי ושלוחיו. מתברר אפוא שעל אף ששנים לפני מחאת קיץ 2011 החלו ראשי ערים לקדם דיור בר השגה כדי להשאיר צעירים ממעמד הביניים בעריהם, תכניותיהם נגנזו. המחברת סוקרת את החסמים ליישומן של יזמויות אלו ואת התשתית הרגולטיבית לדיור בר השגה, החל מההתייחסות הכללית לנושא בתמ"א 35 בשנת 2005 וכלה בתפניות שחלו בשנת 2014. מסקנת המחברת היא כי צרכן הקצה של הדיור בהישג יד לא זכה לרגולציה חכמה באמצעות הכלים שעמדו לרשותם של ראשי הרשויות, וכי תוצאות השינויים שחלו ב-2014 טרם הבשילו לכלל מגמה ברורה.
- **אמיר יובל**, מתאר במאמרו '**הכלכלה הפוליטית של ריכוז וביזור**' תהליכי מקרו אשר עיצבו במהלך מאתיים השנים האחרונות ובמיוחד בעשורים האחרונים את המתחים הפוליטיים,

הכלכליים והחברתיים בין השלטון המרכזי למקומי, בין הכלכלה הלאומית והמקומית ובין לאומיות ומקומיות. ההשערה הבסיסית במאמר גורסת כי ריכוז הסמכויות בשלטון המרכזי וביטול האוטונומיה המקומית שאפיינו את הקמת מדינות הלאום היוו אמצעי לפיתוח הקפיטליזם התעשייתי. מעניין כי גם היפוך המגמה בעשורים האחרונים, מריכוז לביזור סמכויות לשלטון-המקומי ומכלכלת ייצור לכלכלת שירותים וצריכה, משקף את פיתוח הקפיטליזם העל-לאומי והגלובליזציה. לפיכך, המדיניות הכלכלית חברתית וההחלטות שאומצו בממשלות הלאום בעשורים האחרונים התממשו ועיצבו את זירת הדמוקרטיה המקומית והמרחב האורבני.

- מאמרה של **דניאלה שנקר, 'לוקליזציה של החינוך: אינטרס ציבורי או שירות מקומי?'** מביא נקודת מבט שונה, ביקורתית על דמוקרטיה מקומית. תמונת הנגד אותה מציגה המחברת משקפת מצב של מעין "עודף דמוקרטיה" מקומית, אם בשל אוטונומיה רחבה, אי הסדרה ופיקוח או אובדן שליטה ואי-רגולציה. לטענתה, בתחום החינוך דמוקרטיה מקומית שאינה מרוסנת עלולה לגרור חסרונות ובראשם פערים הולכים וגדלים באיכות החינוך. הנחת המוצא שלה היא כי חינוך הוא במקורו שירות ממלכתי ולכן קיימת ציפייה שהוא יהיה שוויוני. זוהי דוגמה המבטאת את המתח שבין מידת האסדרה הראויה מלמעלה והחופש לבטא יזמות הצומחת מלמטה, במסגרת הדמוקרטיה המקומית.
- מאמרם של **ניבי גל אריאלי, ערן ויגודה-גדות, איתי בארי ואמנון רייכמן, 'חינוך והבניית מקומיות'** מתכתב היטב עם המאמר לעיל. המחברים בחנו באופן אמפירי את מעורבותן של רשויות מקומיות בישראל בחינוך בתחומן, בהתייחס לתפיסת החינוך כשירות ציבורי 'כוללני' שניתן לציבור כישות אחידה, מחד גיסא, או כשירות ציבורי 'פרטני', הניתן לכל פרט, תלמיד או הורה, מאידך גיסא. על אף הטענה הרווחת כי קיימת נטייה לקדם תהליכי הפרטה של החינוך, קרי, להעדיף באופן מוגזם את הפרט המתחנך, בגלל הצורך הפוליטי לרצות את הבוחר הפוטנציאלי, נמצא כי בבואם לדון ולעצב מדיניות חינוך מקומית, ראשי רשויות מקומיות ומנהלי מחלקות חינוך רואים לנגד עיניהם דווקא את הציבור ואת הקהילה המקומית. ככול שתפיסת החינוך כוללנית יותר כך היא מצויה במתאם עם מעורבות גדולה יותר של הרשות המקומית בחינוך, במיוחד בפריפריה. כאן, כוחה של הדמוקרטיה המקומית בבניית קהילה מקומית ברוח המקומיות חדשה (New Localism) עשויה לקדם את השוויון, בעיקר בקרב תת קהילות ברשות המקומית.
- **אסף מידני ונדיר צור** ז"ל במאמרם **'טוהר מידות ואמון הציבור בשלטון המקומי: דמוקרטיה מקומית ובית המשפט העליון'** שוטחים את ההתפתחויות המשפטיות בעניינם של ראשי רשויות מקומיות שלאחרונה נחשדו במעשי שחיתות שלטונית ובפלילים, הורשעו והושעו. בצד ההליך המשפטי, המחברים מתארים את המשך זחילתם של שני גורמים, חדשים-ישנים, א-פוליטיים, השותפים לעיצוב הדמוקרטיה המקומית: טוהר המידות והמשילות המקומית. מגמה זו של מעורבות גוברת של בית המשפט נובעת מחולשתם של שחקנים מוניציפליים קלסיים, ובה בעת, דוחקת לאחור שחקנים מקומיים

מסורתיים, כגון גופים פוליטיים ושומרי סף א-פוליטיים (חברי המועצה המקומית ויועצים משפטיים מקומיים, בהתאמה). עם הגורמים החדשים-ישנים, המגלים מעורבות גוברת בדמוקרטיה המקומית, נמנה בראש ובראשה בית המשפט העליון, שנדרש להכריע בסוגיות פוליטיות-משפטיות וקודמים לו, ארגונים אזרחיים המגלגלים לפתחו של בית המשפט את הבקשה לדון בעניינים אלו (למשל, התנועה לאיכות השלטון). מכאן, שמספר והרכב השחקנים המעצבים את הדמוקרטיה המקומית משתנה תדיר ואינו מותיר מקום ל'ואקום דמוקרטי'.

השער השני, השתתפות אזרחית בניהול החיים המקומיים - משילות ומקומיות חדשה עוסק באחד מיסודות הדמוקרטיה המקומית. שלטון העם או שלטון הקהילה, עשוי לבוא לידי ביטוי בשיתוף והשתתפות התושבים במשילות המקומית: בהליכי עיצוב מדיניות מקומית וביישומה של מדיניות זו. הפרק עוסק בפנים שונות ומגוונות של שיתוף, השתתפות, שותפות ומעורבות אזרחית בהליך הדמוקרטי המקומי. הפרק פתח בסקירת מקרו של התפתחות שיתוף הציבור בעשורים האחרונים. בהמשך, מובאים מקרי בוחן של תהליכי השתתפות יזומים וכפויים, פורמליים ואזרחיים בירושלים ובערד, בהתאמה. לבסוף, נבחן עתידו האפשרי של שיתוף הציבור: האם פניו אל המרשתת המקוונת? אל המהיר והזמין כחלק מתרבות הסיפוק המידי?

- **גדליה אורבך**, במאמרו **'שיתוף הציבור בשלטון המקומי בישראל לאן? התפתחותם של דגמים ארגוניים לביזור מוניציפלי'** טוען כי אחת מאבני היסוד של הדמוקרטיה המקומית, זו שעשויה בעתיד להפוך את ההצהרה הגלומה במונח זה לשִגרה, הלכה למעשה, היא שיתוף הציבור. מאמר זה מבקש להצביע על התפתחות דורית והדרגתית של אופנים שונים של שיתוף הציבור בקבלת החלטות ברשויות המקומיות. אולם, על אף שחלו שינויים בתמהיל המאפיינים של שיתוף הציבור לאורך העשורים האחרונים – לרבות ההיבטים הפוליטיים, הארגוניים והניהוליים – מבקר הכותב את שרידות המהות והיקף ביזור הסמכויות לנציגי התושבים, שהיא לדידו טכנית ומוגבלת. לפיכך, מיצוי הייצוגיות שהייתה עשויה לצקת תוכן ממשי לדמוקרטיה המקומית נמצא עדיין בראשיתו.
- ומסוגיות המקרו, לשאלות המיקרו: **הילה צבן**, במאמרה **'למי שייכת השכונה? על שיתוף תושבים בתכנית אב לשכונת בקעה בירושלים'**, צוללת לנבכי תהליך שיתוף הציבור בקבלת החלטות במקרה של תכנון ההתחדשות העירונית בשכונת בקעה בירושלים, תוך הסתמכות על תצפיות משתתפות וראיונות עומק שהתפרשו על פני שנים מספר. המאמר מתאר את יחסי הכוחות, העליות והמורדות מנקודת מבט כפולה: בעלי תפקידים ופרופסיונלים מ'למעלה' ותושבי השכונה מ'למטה'. הדינמיקה המתוארת מאפשרת לכותבת ניתוח עומק מכליל הנוגע לחסמים, להזדמנויות ולכללי 'עשה ואל תעשה' בבואך להשתתף ולשתף. יתרה מכך, הכותבת מאפשרת להתבונן על הקשר בין תהליכים פוליטיים ואדמיניסטרטיביים מקומיים לעיצוב הזהות המקומית של התושבים, או כפי שהיא מכנה אותה, 'אזרחות שכונתית'.

- מאמרה של **בתיה רודד, 'אקטיביזם חברתי בעיירות-ספר: המקרה של ערד'** מציג פנים אחרות של דמוקרטיה השתתפותית מקומית. במקרה המתואר נחשפות הרשות המקומית ומשילותה בחולשתן. לדעת הכותבת, אל תוך הוואקום הנוצר מהזנחה ומריכוזיות מוכוונת מלמעלה, ממנהיגות מקומית המתקשה למשול, ומקהילה מקומית המתקשה להציב בראשה מנהיגות עוצמתית, חודרים שני כוחות מרכזיים הנלחמים לקידומם של אינטרסים סותרים, ובעיקר, הנלחמים זה בזה. האחד, כוחות ושחקנים מן השוק הפרטי והציבורי שפועלם עתיד לשנות את התשתיות המקומיות, ההרכב הדמוגרפי של הקהילה והכלכלה המקומית. מן העבר השני, עולות ומתמסדות תנועות וקבוצות מחאה מקרב החברה האזרחית, המבקשות לסכל, או לפחות להתערב בתהליכים העירוניים לעיל. מעניין כי דווקא הרשות המקומית, היא המודרת והמדירה את עצמה מהמאבק הדמוקרטי המקומי. קרי, מאמר זה אינו מצייר דמוקרטיה מקומית המבטאת שיתוף, השתתפות או שותפות. נהפוך הוא, המאמר עוסק במאבק של כוחות חוץ-רשותיים המבקשים למשול בעיר ולהשפיע על דמותה ועתידה.
- **אזי לב-און ונילי שטיינפלד** בוחנים במאמרם **'פייסבוק מקומי: דפוסי פעילות וקשר עם התושב'** לאן מועדות פניו של מוסד שיתוף הציבור. האם לשיתוף והשתתפות מקוונים? במרשתת? באתרי הפייסבוק המקומיים? האם הוא יישא אופי של תגובות אינסטנט וחווית "בכול זמן ומקום"? החוקרים עושים שימוש בכלים חדשניים, אוטומטיים וממוחשבים, המאפשרים כימות וניתוח שיטתי של אלפי אינטראקציות מקומיות באתרי פייסבוק עירוניים. אלו, מציעים מבט מרענן על תופעת השיתוף והשותפות המקומיים ברשתות החברתיות, לרבות המאפיינים שלהן (מי מפיק תכנים בפייסבוק? מי מגיב להם בלייק? ומה הם התכנים העולים בשיטת שיתוף זו?) וההשפעות של תכונות מבניות של הקהילה והרשות המקומית (למשל, מגזר, מספר התושבים, פריפריאליות) על תופעה מודרנית זו. מהמחקר עולה כי הדמוקרטיה המקומית משנה את פניה או לכול הפחות צוברת פנים ומתודות חדשות של שיתוף והשתתפות.

השער השלישי, הבחירות לרשויות המקומיות, מכוון זרקור על הממשקים בין הדמוקרטיה המקומית לפוליטיקה המקומית. המאמרים בשער זה נוגעים במתחים פוליטיים המתגלעים, לעתים מזומנות סביב מערכת הבחירות אך לא רק סביבה, בין אידאולוגיות, ישויות, קבוצות, תת קהילות ופרטים. למשל, בין ניאו-ליברליזם לסוציאליזם, בין השלטון המרכזי למקומי, בין בני מעמדות סוציו-אקונומיים או קהילות מן הפריפריה לאלו במרכז, בין נשים וגברים, בין צעירים למבוגרים ובין מנהיגות מסורתית למנהיגות החותרת תחתה. כול אלו מעצבים את פני הדמוקרטיה, הייצוגיות והמשילות המקומית.

- **ניר אטמור וחן פרידברג** בחנו במאמרם **'הבחירות המקומיות בישראל 2013: השתתפות והימנעות במרכז ובפריפריה'** את שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות תוך שימת דגש על פריפריאליות. מעניין כי בניגוד לנתונים הידועים לנו ממדינות אחרות, בישראל שיעורי

השתתפות גבוהים נרשמים דווקא בקרב בני המעמד הסוציו-אקונומי הנמוך ובפריפריה הגאוגרפית וזאת לצד נטייה מסורתית להימנעות מהצבעה בבחירות הכלליות. מצב זה מעיד על חולשתו של השלטון המקומי, בו בערים גדולות ומרכזיות רבים מבני המעמד החברתי-כלכלי הגבוה מדירים רגליהם מן הקלפיות ומביעים חוסר אמון בהליך הדמוקרטי ובנציגיו המקומיים.

- **הני זובידה ולירון לביא** מנתחים במאמרם את **'תהליך הדעיכה של המפלגות הארציות בבחירות המקומיות – תרגיל "הודיני" או רציונליות לשמה?'**. החוקרים בוחנים באופן אמפירי האם, כפי שמקובל להניח, המפלגות הארציות נוטות להדיר את רגליהן מהבחירות המקומיות. מהמחקר עולה תמונה מורכבת ומפתיעה על פיה המפלגות השונות נוקטות באסטרטגיות שונות בבחירות המקומיות. חלקן, קוצרות הצלחה לא מבוטלת בפוליטיקה המקומית, בעיקר נוכח המדד החדש שפיתחו החוקרים השופך אור על התופעה הנחקרת – 'יעילות ההשתתפות' של המפלגה הארצית וההבחנה בין התמודדות לראשות הרשות המקומית ולמושבים במועצה.
- **שמוליק לדרמן** בוחן במאמרו **'דמוקרטיה מקומית רדיקלית, תאוריה ופרקטיקה'** מהי דמוקרטיה מקומית רדיקלית ומהם מקורותיה הרעיוניים, מהן מאפייניה הלכה למעשה כפי שהם עלו בערים שונות בעולם ומהי ההיתכנות להתבססות התנסויות ברוחה ברשויות מקומיות בישראל. דמוקרטיה מקומית רדיקלית תאפשר לא רק שיח והחלפת דעות במישור המקומי אלא קבלת החלטות הלכה למעשה בידי הקהילה המקומית. על אף שדמוקרטיה אקטיביסטית שכזו מסקרנת ועשויה לקסום לרבים – "דמוקרטיה של ממש" כפי שמכנה אותה המחבר, הוא מתאר את החסמים מבית ומבחוץ במקרה הישראלי – לרבות התרבות הפוליטית הארצית וכנגזרת ממנה, המקומית – שתעכבנה ככול הנראה את אימוצה של דמוקרטיה מקומית רדיקלית.
- האם ניתן לייחס לדמוקרטיה מקומית ייצוגיות תיאורית ומהותית ללא היבחרותן של נשים לתפקידים בכירים? **אסנת עקירב ויעל בן-חורין נאות** במאמרן **'התשמע קולי? מהשתתפות אזרחית להשתתפות פוליטית של נשים בפוליטיקה המקומית'** בוחנות באופן תאורטי ואמפירי – המשלב מכלול של כלים כמותניים ואיכותניים – את הגורמים המעכבים והממריצים מעורבות נשים בפוליטיקה המקומית. החוקרות מציעות מודל מרובע, מעשי, הכולל מנהיגות אותנטית, תודעה ועשייה ארגונית מגדרית, רשת תקשורת של נשים והכשרות מובנות אשר יישומו עשוי להגביר את מוכנותן של נשים להשתתף בפוליטיקה המקומית.
- האם נמצא המזור לשחיקה באמון בדמוקרטיה המקומית? במאמר **'שינוי אדרת לאותה גברת? שינוי שיטת ההצבעה של הבחירות לרשויות המקומיות לשיטה מקוונת והשפעתה על כוונות הצבעה בקרב בני נוער'** דנים הכותבים **אסף מצקין ושרון מצקין** בקשר האפשרי בין השתתפות פוליטית להנגשה מקוונת של הבחירות המקומיות. השתתפות פוליטית מסורתית, קרי הצבעה בקלפי בבחירות המקומיות היא אחת מיסודות הדמוקרטיה

ההשתתפותית. הדעות לגבי מידת החשיבות וההשפעה של הצבעה פוליטית חלוקות אולם אין עוררין על כך ששיעור ההצבעה פחת לאורך השנים (בישראל ובדמוקרטיות אחרות), והדבר נקשר בשחיקת האמון בדמוקרטיה המקומית. השאלה העומדת בלב המחקר שלהלן היא האם לנגישות מקוונת עשויה להיות השפעה על שיעור ההשתתפות הפוליטית המסורתית? הבחינה האמפירית כללה סקר אינטרנטי בקרב צעירים אשר עבורם האינטרנט בדרך כלל זמין, נגיש ובשימוש תדיר. ממצאי המחקר מעידים על מתן עדיפות של בני הנוער להצבעה מקוונת והחוקרים דנים בהשלכות האפשריות של אימוץ שיטה זו.

- מה בין דמוקרטיה מקומית, ממשל מקומי ומשילות מקומית? בעוד שמרבית העיסוק בדמוקרטיה מקומית ממוקד בקשר שבין הרשות המקומית והעומדים בראשה לבין שחקנים בסביבת הרשות המקומית בחרה **אתי שריג** במאמרה **'יחסי הכוחות ברשות המקומית'** לבחון את מארג ההשפעות האפשריות של מאפיינים פנים-רשותיים: מינהליים, פוליטיים ותרבותיים על הדמוקרטיה המקומית. במאמר נבחנים דגמים, מישראל ומחוצה לה, של משולש העוצמה ברשות המקומית: ראש רשות-מועצה-פקידות בכירה וכן השפעתו של חוק הבחירה הישירה לראשות העירייה על מאפייני הדמוקרטיה המקומית לרבות 'מי מקבל מה?', תפקוד ויחסי הכוחות של ההנהלה הבכירה, הכלכלה המקומית, הייצוגיות ברשות המקומית, והמשילות במרחב המוניציפלי.
- **אמיר הורקין** עוסק במאמרו **'יורשי המכהנים בבחירות המקומיות בעידן הבחירה הישירה 1978-2009'** בשרידותם ובתחלופתם של מנהיגים מקומיים. דמוקרטיה ייצוגית נבחנת בין השאר בזכות הדמוקרטית לבחור ומכאן גם להדיח את נציגי הקהילה. דווקא התחלופה, קרי היכולת של הציבור לבחור מנהיג מקומי תחת מנהיג מכהן, היא עדות לדמוקרטיה יציבה. כלומר, החלפת זהות המנהיג תוך שמירה על מסגרת ושיטה הם העדות לעוצמתה של הדמוקרטיה המקומית. החוקר מתאר את התנאים והמאפיינים של מערכת פוליטית מקומית המעלים או מורידים את ההסתברות כי מנהיגים מקומיים 'יורשים' יתפסו את מקומם של מנהיגים מקומיים 'מכהנים'.

מאפייני הדמוקרטיה המקומית בישראל

זיקוק התמונה העולה מקריאת המאמרים המתפרסמים בספר זה ושקלול הממצאים האמפיריים חושפים את המורכבות והרב-גוניות של הדמוקרטיה המקומית בישראל. בודדנו וריכזו כאן ניתוח ותיאור מכליל של הדמוקרטיה המקומית בישראל בדמות ארבעה מאפיינים שלה העולים מבין השורות: **נבדלות, ריכוזיות לצד הזנחה, שברירית ומנוצלות, וחשדנות ומחאתיות.**

נבדלות – ספק אם ניתן ליצור הכללה גורפת על הדמוקרטיה המקומית בישראל. החברה בישראל מאופיינת בפערים חברתיים-כלכליים גדולים, הבאים לידי ביטוי בשונות רבה במאפייני הדמוקרטיה המקומית המתפתחת בהם: מופעים של מנהיגות מקומית, מידת

הביזור, מאפיינים של קהילות מקומיות, היחסים שבין שחקנים מוניציפליים שונים, מידת השיתוף, ההשתתפות והדינמיקה של החברה האזרחית (ראו ריינגוורץ וסטקלוב, טלית, גל אריאלי ואח׳, לב-און ושטיינפלד, ואטמור ופרידברג בספר זה).

ריכוזיות לצד הזנחה – המערכת הפוליטית בישראל ריכוזית מאוד ומעטים יחלקו על הטענה כי יחסי השלטון המרכזי והמקומי בארץ ריכוזיים מאוד באופיים (Ivanyna and Shah, 2013). ניתן היה לצפות כי לכול הפחות, ריכוזיות תיצור אחידות, שוויוניות או שיטתיות באסדרת המרחב המוניציפלי. אולם עבור הדמוקרטיה המקומית, הריכוזיות מתגלה לרוב כחיבוק דב או כהזנחה, המותירה את הדמוקרטיה המקומית קרחת מכאן ומכאן (ראו חזן, ליטוב, אופק וכהן, ואבו חבלה בספר זה).

שברירִיות ומנוצלות – עוד מאפיין הינו חולשתם של שומרי הסף ברשויות המקומיות. שומרי הסף הם אותם גורמים פוליטיים ומקצועיים שאמונים בין השאר על אבטחתה של הדמוקרטיה המקומית כממשל תקין (Good governance): שקוף, מגלה אחריותיות, נאמן לחוק, נענה, ומאזן בין אינטרס הרוב לזכויות המיעוט. הלכה למעשה, חולשה של שומרי הסף יוצרת דמוקרטיה מקומית שברירית ופגיעה החושפת אותה לסיכונים ולניצול על ידי גורמים בתוך הרשות המקומית, גורמים בסביבתה המידית ואף גורמים גלובליים (ראו מידני וצור, שנקר, רודד, ויובל בספר זה).

חשדנות ומחאתיות – בדמוקרטיה המקומית הישראלית אי אמון הדדי וחשדנות מאפיינים למרבה הצער את רוב השחקנים הפועלים במרחב המקומי. גורמים פנים-רשותיים, החל מראש הרשות, עבור בחברי המועצה הנבחרים וכלה בבעלי תפקידים ממונים, עלולים להימנע, למשל, מלשתף את הציבור בקבלת החלטות או לפעול בשקיפות, מחשש שגורמים מחוץ לרשות המקומית יעשו בכך שימוש פוליטי במטרה לבלום את פועלם. חשדנות זו אינה מאיינת את ההשתתפות האזרחית אך מעצבת את פניה לכדי השתתפות מחאתית, כזירה של מאבקים בין אינטרסים סותרים ופחות כהזדמנות לשותפות, תמיכה, הזדהות ומגויסות (ראו שריג, ליטוב, זובידה ולביא, מצקין ומצקין, לדרמן, הורקין, עקירב ובן-חורין נאות, אורבך, צבן, רודד, ולב-און ושטיינפלד בספר זה).

מגמות עכשוויות: אתגרי הדמוקרטיה המקומית בישראל

מאפייני הדמוקרטיה המקומית בישראל: נבדלות, ריכוזיות לצד הזנחה, שברירִיות ומנוצלות, וחשדנות ומחאתיות, כפי שתוארו לעיל על בסיס המאמרים בספר זה, מצביעים על מגמות ואתגרים המחייבים את הדמוקרטיה המקומית ואת השחקנים הפועלים בזירתה להתאים את עצמם למציאות משתנה. כדי לפשט את הדברים, מנינו כאן ארבעה אתגרים שהתמודדות עימם תשפר את תקֵפותה, יציבותה ומיצויה של הדמוקרטיה המקומית בישראל: מלמטה – החברה האזרחית המקומית; מבפנים – נבחרי ציבור ובעלי תפקידים ברשות המקומית;

מלמעלה – השלטון המרכזי; מבחוץ – מדינות, תנועות, ארגונים ותאגידים בין לאומיים.

החברה האזרחית המקומית בישראל צריכה להתעורר, במובן שהיא מצווה למצות את החובות והזכויות הדמוקרטיות שלה במישור המקומי. מספר מחקרים בספר זה מצביעים על כך שחלק ניכר מהקהילות המקומיות רחוקות מייצוג, השתתפות, עיצוב ומיצוי זכויותיהן הקהילתיות והמקומיות באופן מיטבי (ראו טלית, אורבך, צבן, רודד, לב-און ושטיינפלד, אטמור ופרידברג, לדרמן, ועקירב ובן-חורין נאות בספר זה). בהמשך לכך, הקהילות נדחקות לאחור ולתוך הוואקום שנוצר כוחות ושחקנים מקומיים ואחרים זוכים בהשפעת יתר. על החברה האזרחית המקומית להתעשת ולכול הפחות, עליה להיטיב להעמיד בראשה את המנהיגים המקומיים הראויים ביותר ולדרוש מהם כי יקדמו את המרחב המקומי באופן מקצועי, איכותי, מודרני וישר. אולם לא די בכך, עליה לגלות מעורבות בתהליכי התוויית המדיניות המקומית, להיות שותפה ביישומן, ולסייע בהערכתם ושיפורם.

אתגר הדמוקרטיה במישור הקהילות המקומיות גדול במיוחד וספק אם ניתן לצפות לשינויים מהירים בתחום זה שכן הפערים בין הקהילות השונות גדולים. בחלק מהקהילות המקומיות המסורתיות התנאים המוקדמים לקיומה של דמוקרטיה מקומית טרם התבססו. כלומר, ללא תלות בשלטון המקומי ובדמוקרטיה המקומית, ישנן קהילות שלא אימצו בהכרח את הדמוקרטיה וערכיה כמודל שלטוני.

בהינתן הפערים לעיל ראוי לשאול האם הפערים הללו, בין הקהילות השונות, גדֵלים או קטנים? היטיב להגדיר זאת נשיא המדינה ראובן ריבלין בנאומו (ריבלין, 2015) שזכה לכינוי 'נאום השבטים' (חילוני, דתי-לאומי, חרדי וערבי), בו הוא מצביע על ה'סדר הישראלי החדש' הכולל שינוי מתמשך בהרכב הדמוגרפי של החברה האזרחית בישראל. לדידו, עלינו לעבור מתפיסה של רוב ומיעוט לתפיסה של שותפות חברתית בין המגזרים, המבוססת על תחושת ביטחון, אחריות משותפת, הוגנות ושוויון ויצירת ישראליות משותפת. הדמוקרטיה המקומית לבטח תהיה שותפה לאתגר לאומי זה.

מנבחרי הציבור ומבעלי התפקידים ברשויות המקומיות מצופה להשלים את אימוץ העקרונות של הניהול הציבורי החדש. כפי שעולה מהמחקרים בספר זה, במספר רב מדי של רשויות מקומיות עדיין לא הוטמעו דיים הערכים והפרקטיקות המאפיינים ממשל תקין. ברבות מן הרשויות המקומיות טרם התבססה מערכת איזונים ובלמים בין המינהל והפוליטיקה המקומית (ראו טלית, אבו חבלה, אופק וכהן, גל אריאלי ואח', אורבך, צבן, רודד, שריג, והורקין בספר זה). אימוץ רחב ועמוק יותר של עקרונות הממשל התקין יקרין על הדמוקרטיה המקומית ויבסס אותה כשקופה, נענית, ואחריותית.

השלטון המקומי חווה מעבר הדרגתי לממשל מקומי. מעבר זה מחייב העמקה של העקרונות הדמוקרטיים במרחב המוניציפלי, שכן הוא כולל רשתות ניהול בהן חברים שחקנים רבים יותר מבעבר, המשתייכים למגזרים ותחומי עשייה מגוונים. הרשות המקומית לא תוכל להמשיך להתייחס לסביבתה כמונופול מקומי העוסק רובו ככולו בהספקת שירותים מוניציפליים. ריבוי השחקנים והמעבר מניהול אנכי לניהול רשתי חושף אותו ואת המנהיגות המקומית ליותר תביעות, השפעות, מניפולציות ורצון למעורבות אשר יחייבו אותם לייצר

מנגנונים שיווסתו את המעבר לממשל מקומי. באופן מטפורי, המנהיג והמינהל המוניציפלי לא יוכלו עוד להכריז כי ״דלתם תמיד פתוחה״ או אז יעברו בעדה אין ספור גורמים שחלקם עלולים להפר את האיזון בין ייצוגיות ליעילות, בין רוב למיעוט ובין אליטות להמון. לצד האתגר והקושי, המעבר לממשל מקומי מזמן לדמוקרטיה המקומית הזדמנויות עצומות ומשאבים חדשים, כמעט אינסופיים. המשאבים העומדים לרשותה של רשת מקומית הכוללת את הרשות המקומית, ארגוני המגזר השלישי, ארגונים מסחריים, ארגונים ציבוריים ומתנדבים גדולים לעין שיעור מהמשאבים העומדים לרשותה של הרשות המקומית לבדה. רשות מקומית שתשכיל לתכלל את הגורמים בסביבתה ולאגם את משאבי הרשת תקדם דמוקרטיה מקומית מובחרת.

השלטון המרכזי ברוב מדינות העולם המערבי אימץ בעשורים האחרונים מגמה של ביזור סמכויות, אחריות ומשאבים לרשויות המקומיות. בישראל, מגמה זו אכן קיימת לכאורה (למשל, הרפורמה בתכנון ובנייה מעניקה סמכויות רבות יותר לגורמים המצויים בקרבה רבה יותר לתושבים), אם כי באופן יחסי היא בלתי-פורמלית, מאוחרת, מדודה, הססנית, מזדחלת ובעיקר, מאופיינת בכך שהסמכויות והמשאבים המואצלים אינם תואמים, בלשון המעטה, את האחריות המואצלת או נלקחת על ידי הרשויות המקומיות (ראו ריינגוורץ וסטקלוב, אבו חבלה, ליטוב, אופק וכהן, חזן, יובל, שנקר, וזובידה ולביא בספר זה).

התפיסה הריכוזית שהוזכרה לעיל עדיין מאיימת באופן ממשי על הדמוקרטיה המקומית. לדוגמה, בתחילת 2015 קודמה במשרד האוצר יוזמה לבטל את הארנונה למגורים ובמקביל להעלות את המע״מ ב-2.5%. זוהי דוגמה לחשיבה ששומטת את הקרקע מתחת לרעיון הדמוקרטי והמשילותי של השלטון המקומי (בארי, 2015). לרשות המקומית האמונה על ניהול המרחב קיימת הזכות והחובה לגבות מסים. ביטול הארנונה יפגע ברשות המקומית כשלטון דמוקרטי ויפר ויזעזע את ההסכם בין תושבים לנבחרים בכול הקשור לייצוגיות, איזון בין אינטרסים מקומיים, מימון ציבורי, אחריותיות, אוטונומיה ועצמאות כלכלית. מחאת קיץ 2011 סימנה התעוררות ומפנה של החברה האזרחית בישראל בהיותה מודעת, בשלה, מאורגנת ותובענית יותר מבעבר. נדמה כי דווקא השלטון המרכזי הוא זה הזקוק לתוספת זמן כדי ללמוד להכיל, לווסת, לאפשר ולהגיב להתעוררות זו. אם ישכיל השלטון המרכזי לאפשר ואף לחזק את הדמוקרטיה המקומית, תביעות החברה האזרחית ייענו ביתר יעילות ומועילות, והשלטון המרכזי יצא אף הוא נשכר מכך.

לגלובליזציה הכלכלית פנים רבות ובהן הפיכתן של ערים ל״ערים גלובליות״ (Sassen, 2001). היא עשויה להשפיע באופן משמעותי על רשויות מקומיות ועל המרחב המוניציפלי שלהן (ראו מידני וצור, רודד, לב-און ושטיינפלד, לדרמן, ומצקין ומצקין בספר זה). הדמוקרטיה המקומית אינה חסינה בפני התערבויות של מדינות, תנועות, ארגונים ותאגידים בינלאומיים המגלים עניין לקדם את האינטרסים שלהם במרחב המוניציפלי, לעתים ללא תיאום ומעל ראשן של מדינות הלאום. למשל, ארגון הבריאות העולמי מכריז על ״יום ללא עישון״, ״יום כדור הארץ״, תקנות חדשות להתחדשות אנרגטית ומיגור מגיפה המחייבים את הרשויות המקומיות להיערך בהתאם; משברים כלכליים וגאופוליטיים משפיעים על גלי הגירה של מבקשי מקלט ועבודה ומכאן על הרכב הקהילה העירונית ומחירי הדיור; התמיכה הגוברת של מדינות מערביות

בנישואין חד-מיניים מאיצה עיצוב מדיניות ציבורית-מקומית לגבי מצעדי גאווה, המתחים שהם יוצרים ומידת היותה של הרשות המקומית Gay-friendly city; ושיווק אגרסיבי של חברות מסחריות ותאגידים בינלאומיים כגון Apple, Google, Facebook משפיע על דפוסי חשיבה, תקשורת ומסחר המעצבים בתורם היבטים שונים של הדמוקרטיה המקומית כגון זהות פוליטית מקומית, והכלכלה המקומית. הדמוקרטיה המקומית לא תוכל ככל הנראה לחסום השפעות גלובליות שכאלו אך עליה להיות מודעת אליהן ולפתח כלים ומדיניות מקומית שתאפשר לווסת אותן.

ביבליוגרפיה

באר, א׳ (2014). ״השלטון המקומי כיחידת ניהול״, פרק 5 בתוך: לוי, י׳ ושריג, א׳, (עורכים) **השלטון המקומי בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק**, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.

באר, א׳ (2015). ״ביטול הארנונה יחסל את הדמוקרטיה המקומית״. הארץ, **דה מרקר**, 6.4.2015, http://www.themarker.com/opinion/1.2608796

באר, א׳ ויובל, פ׳ (2012). **ביצועי השלטון המקומי בישראל – ניתוח עמדות תושבים והערכת מצב לאומית (2011)** – נייר עמדה מספר 3, הפקולטה לניהול ע״ש גילפורד גלייזר, באר שבע: אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.

באר, א׳ וקואל, א׳ (2010). ״בחירות ללא נבחרי ציבור מכהנים: ועדות ממונות והיבטים דמוקרטיים במערכות הבחירות ברשויות מקומיות״, בתוך: בריכטה, א׳, ויגודה-גדות, ע׳ ופדה, ג׳ (עורכים), **עיר ומדינה בישראל: שלטון מקומי לקראת העשור השביעי**, ירושלים: כרמל.

בן בסט, א׳ ודהן, מ׳ (2008). **המשבר ברשויות המקומיות, יעילות מול ייצוגיות**, ירושלים: פורום קיסריה, המכון הישראלי לדמוקרטיה: 6.

בן בסט, א׳, דהן, מ׳ וקלור, א׳ (2013). **ייצוגיות ויעילות ברשויות המקומיות**. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

היימן, ת׳ (2011) ״ביזור סמכויות תכנון לרשויות המקומיות״, **מדיניות ציבורית, עיתון לחידושי מדיניות בישראל** גיליון 8: 18.

זינגר, ש׳ ודנה, ש׳ (2009) ״הצעת חוק העיריות: מפיקוח חיצוני למשטר של בלמים ואיזונים״, **חוקים**, גיליון א׳: 7-47.

חסון, ש׳ (2006). **גירעון בדמוקרטיה המקומית – דמוקרטיה למראית עין?**: נייר עמדה מס׳ 3, ועידת השלטון המקומי ה-2, תל אביב: ביה״ס לממשל ולמדיניות באוניברסיטת תל אביב, ירושלים: מחקרי פלורסהיימר.

מנוסביץ, ע׳ ולב-און, א׳ (2015). **העיתונות המקומית בישראל 2013: קווים לדמותה**, http://isracom.org.il/.upload/(4)media_frames_12_4.pdf

סטקלוב, ע׳ וריינגוורץ, י׳ (2015). **השפעת ייצוג נשי על תפקוד מועצת הרשות המקומית: תחומי החינוך והרווחה כמקרה בוחן**. ירושלים: מחקרי פלורסהיימר.

קבילי, ע׳ וקוטנר, ר׳ (2014). **סקירה בין-לאומית: תהליכי שיח ושיתוף פעולה בין-מגזרי**, http://www.sheatufim.org.il/multimedia/upl_doc/doc_260315_133092.pdf

קלכהיים, ח׳ (1997). **שלטון מקומי במרקם המדינה הדמוקרטית, עוצמה מקומית מול מערכות הממשל הארצי בישראל**. ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה.

רזין, ע׳ וחזן, א׳ (2012). **הסדרים מוניציפליים :כיוונים לרפורמה במסגרות שלטון וממשל מקומי בישראל**, ירושלים: מחקרי פלורסהיימר.

רזין, ע׳ וחזן, א׳ (2014). רפורמות בשלטון המקומי, פרק 13 בתוך: לוי, י׳ ושריג, א׳ (עורכים), **השלטון המקומי בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק** רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.

ריבלין, ר׳ (2015). דברי נשיא המדינה בכנס הרצליה לקראת שנה לכהונתו. אתר בית הנשיא, http://www.president.gov.il/ThePresident/Speeches/Pages/news_070615_01.aspx

Bäck, H., Heinelt, H., & Magnier, A. (2006). *The European Mayor*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.

Beeri, I. (2013). Direct Administration, Fiscal Discipline and Organizational Performance Improvement in Non-Complying Local Authorities: Democratic Deficit or Effective Bureaucracy? *Public Money & Management Journal*, 33, 2: 137-144.

Beeri, I. and Yuval, F. (2015). New Localism and Neutralizing Local Government: Has Anyone Bothered Asking the Public for Its Opinion? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(2): 623-653.

Bessette, J. (1980). Deliberative democracy: The majority principle in republican government. *How democratic is the constitution*, 102: 109-111.

Bohman, J. (1997). *Deliberative democracy: Essays on reason and politics*. Cambridge, MA: MIT press.

Dery, D. (2002) Fuzzy control, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12: 191-216.

Fishkin, J. S. (1991). *Democracy and deliberation: New directions for democratic reform* (Vol. 217). New Haven: Yale University Press.

Ivanyna, M. & Shah, A. (2013). How Close is your Government to Its People? *Worldwide Indicators on Localism and Decentralization, Economics, Discussion* Paper, No. 2013-38, July 2013.

Sassen, S. (2001). *The Global City: New York, London, Tokyo*. New Jersey: Princeton University Press.

שער ראשון

מעמד השלטון המקומי במערכת הפוליטית והציבורית: שליטה, רגולציה ואוטונומיה

מה יֵצא לי מזה?

הסיבות להחלטת הרשויות המקומיות בישראל למקר הספקת שירותים לתושביהן*

גל טלית

תקציר

בעידן הגלובלי של ימינו מתחוללים תמורות ושינויים בדפוסי הניהול במגזר הציבורי, וביניהם התרחבות תהליכי ההפרטה ומיקור החוץ. מיקור החוץ מתפרש על תחומי פעילות כה מגוונים עד כי קשה לדמיין את החיים המודרניים בלעדיו. כחלק מרפורמה שעובר השלטון המקומי מזה כמה עשורים, בעולם וגם בישראל, רשויות מקומיות רבות עושות שימוש במיקור חוץ ונעזרות בספקים חיצוניים להספקת שירותים יום-יומיים לתושביהן. המחקר בוחן מדוע רשויות מקומיות מחליטות למקר פעילויות ובודק עד כמה קיים הבדל בין רשויות מקומיות בעלות מאפיינים שונים באשר למיקור. המחקר מבוסס הן על ניתוחים סטטיסטיים של שאלונים שנשלחו לרשויות מקומיות והן על ראיונות פנים אל פנים עם בכירים ברשויות. נמצא, כי ההחלטה למקר שירותים נובעת ממגוון סיבות, ונמצאו הבדלים בין רשויות מקומיות שונות באשר להחלטתן זו ובאשר להתנהלותן לאחר המיקור. הממצאים מדגישים את ההבדלים הקיימים בין רשויות 'חזקות' לרשויות 'חלשות' בישראל, כמו גם את מידת מעורבותו של השלטון המרכזי באשר למיקור פעילויות.

---

* המחקר מבוסס על עבודת דוקטורט שבוצעה בחוג למדיניות ציבורית באוניברסיטת תל-אביב, בהנחיית פרופ׳ גילה מנחם מאוניברסיטת תל-אביב ופרופ׳ ערן ויגודה-גדות מאוניברסיטת חיפה.

המחקר נתמך על ידי קרן מפעל הפיס על שם פנחס ספיר לעידוד המחקר האקדמי בתחום השלטון המקומי.

מבוא

מיקור חוץ (בהמשך גם: 'מיקור') הוא דפוס ניהול ההולך ורווח בעולם ואף בישראל מאז שנות ה-80 של המאה הקודמת.[1] מודל נפוץ של מיקור חוץ במגזר הציבורי, בו ייעשה שימוש במחקר זה, משמעותו: העברה של פעילות או שירות שבאחריות המדינה לספק לתושביה לביצוע בידי ספקים חיצוניים, מהמגזר העסקי או מהמגזר השלישי, בעוד שהמדינה נשארת האחראית למימון השירותים ולאיכות הביצוע. מודלים נפוצים נוספים להעברת ביצוע פעילויות מהמגזר הציבורי לביצוע על ידי ספקים חיצוניים הם מסוג PPP, PFI, BOT, BOOT.[2]

בשנים האחרונות, ובעיקר ככל שתהליכי גלובליזציה וגישות ניהול חדשות, ובכללן מיקור והפרטה, זולגים מהמגזר העסקי למגזר הציבורי ובכלל זה לרשויות המקומיות (בהמשך גם: 'הרשויות'), משתנים סדרי העסקת העובדים ומתן שירות לאזרחים במגזר זה. לצד יתרונותיו של המיקור והשלכותיו החיוביות על הגורמים הממקרים, רובם בתחום הכלכלי והניהולי, יש לו גם חסרונות רבים והשלכות שליליות לא מעטות. למיקור יש השלכות על התחום הרחב של מדיניות ציבורית, כמו יכולת הגורמים הממקרים להמשיך ולנווט פעילויות שבתחום אחריותם, בעיית הנשיאה באחריות של גורמים אלה, וכן השלכות רבות נוספות על החברה במדינה הממוקרת.

המיקור נחקר בעבר בעולם ובישראל, אך ההתייחסות אליו היא מעיקרה מהיבטים ניהוליים, תפעוליים או כלכליים. תוצרי הרפורמה שהתהליכים הללו נושאים בחובם לא נבדקו ולא הוערכו עדיין במידה מספקת ומעטים המחקרים שחקרו את המיקור בזיקה למדיניות ציבורית באופן אמפירי, כפי שבוצע במחקר הנוכחי. זאת ועוד, רוב הדיון והמחקר שהתבצע עד כה בתחום, עסק בהפרטת נכסים ושירותים חיוניים שהיו בבעלות המדינה למגזר הפרטי, ואילו הפרטת שירותים באמצעות מיקור חוץ, ברמת השלטון המרכזי והשלטון המקומי כאחד, כמעט ולא זכתה לדיון ציבורי ואקדמי (בניש, 2008; גל-נור, 2010). מטרה מרכזית של מאמר זה היא להרחיב את המחקר האמפירי בנושא המיקור ברשויות המקומיות בישראל, ולהבין מה הסיבות להחלטתן למקר תחומי פעילות שבאחריותן לספק לתושביהן וכיצד משפיע המיקור על התנהלות הרשויות השונות.

בתחילתו, מציע המאמר רקע תאורטי בו מוצגות עבודות מרכזיות שנכתבו בעולם ובישראל לגבי מיקור חוץ בכלל ומיקור שירותים ברשויות המקומיות בפרט. בהמשך, מוסברת שיטת המחקר ומוצגים ממצאים עיקריים ולאחריהם דיון וסיכום.

---

1 בהמשך המאמר, ציון העשורים מתייחס למאה הקודמת.

2 PPP – Private Public Partnership; PFI – Private Finance Initiative; BOT – Build Operate Transfer; BOOT – Build Own Operate Transfer

מיקור חוץ (outsourcing, contracting out) – רקע תאורטי

הגדרת מיקור חוץ והתפתחותו

חוקרים מציינים כי כתולדה של הגלובליזציה מתחוללות בעולם בעשורים האחרונים תמורות ניכרות בדפוסי הניהול (גל-נור, 2007 ; Megginson & Netter, 2001; Milward & Provan, 2003; Pierre, 1999; Rhodes, 1994; Rosenbloom & Piotrowski, 2005; Stoker, 1998). ההפרטה ומיקור החוץ מחליפים את דפוס הניהול ההיררכי והביורוקרטי שהיה מקובל במגזר הציבורי. הם מחלחלים מהמגזר הפרטי למגזר הציבורי ומתמקדים ביעילות הניהולית ובחשיבות הרווח הכלכלי. אנשי מקצוע וממשלות בכל העולם בוחנים כיצד יש להתוות וליישם מדיניות ציבורית והם עומדים נוכח אתגרים שמציב הצורך להמציא מחדש, לקצץ, להעביר, לבזר, לווסת וגם למקר ולהפריט פעילויות (Salamon, 2002). כך, תחת הלחץ לספק שירותים טובים יותר בעלות נמוכה יותר, עברו ארגונים ברחבי העולם, ובכלל זה רשויות מקומיות, מהספקה ישירה של שירותים להספקתם באמצעות גופים חיצוניים (Brown & Potoski, 2003; Ferris & Graddy, 1991; Greene, 1996; Mol, 2007).

בעבר היו השחקנים העיקריים שפעלו בזירה הציבורית שחקני מדינה, ואילו כיום, בעקבות תמורות עמוקות ואתגרים הניצבים בפני המדינה ובעקבות שינויים במאפיינים כלכליים, ארגוניים, מינהליים וחברתיים שלה, נכנסים לזירה שחקנים נוספים מהמגזר הפרטי ומהמגזר השלישי כאחד. הללו מספקים עבורה ובשמה שירותים שהיא מחויבת לספ ק לאזרחיה, ויש להם תפקיד משמעותי בביצועי המגזר הציבורי (גל-נור, 2007 ; ויגודה-גדות, 2007 ; מנחם, 2005 ; Doron & Adiri, 1994; Klijn, 2008 POGO, 2011). תפקיד המדינה משתנה מהספקה ישירה של שירותים ציבוריים למעמד של מאפשרת ומסדירה הספקת שירותים אלה על ידי גורמים אחרים (Birrell, 2006; Heritier & Lehmkuhl, 2008; Milward & Provan, 2003; Rhodes, 1994).

השימוש במיקור אינו תופעה חדשה והוא מוכר בעולם הרחב כבר מסוף המאה ה-19, אך התפתחותו ותנופתו הסתמנו בשנות ה-80 וביתר שאת בש נות ה-90. תנופה זו נבעה מהתפתחויות כלכליות, טכנולוגיות וחברתיות מרחיקות לכת, ומשינוי בפילוסופיית הניהול של המדינה לגבי הספקת שירותים ציבוריים, שעוצבה בשל תהליכי מיתון ורצון להתייעל ולחסוך כסף, ועקב פתיחת השוק הגלובלי לתחרות (בניש, 2008 ; Bel et al., 2007; Doron & Adiri, 1994; Megginson & Netter, 2001; Mol, 2007; Yang et al., 2010). משנות ה-80 ואילך, בהתאמה למגמות כלל עולמיות, תומכות גם ממשלות ישראל בהפרטה ובמיקור בעצמות משתנות (חסון, 2006).

הדפוס הניהולי של מיקור חוץ גורס כי בסביבת פעילות מודרנית ומשתנה בתכיפות, ארגונים חייבים להיות קטנים, גמישים ויעילים. על כן, האסטרטגיה הניהולית המרכזית של המיקור היא שהארגון צריך להתמקד בָּעיקר, בליבת הארגון, בפעילות הקריטית לתפקודו השוטף, ולא בפונקציות תומכות ובעיסוקים פריפריים-שוליים שאין לו בהם יתרון יחסי (גלין, 1998 ; Mol, 2007). על הארגון לעסוק רק במה שהוא מתמחה בו ולהעביר לאחרים, המתמחים

בתחומם, לבצע עבורו את שאר הפעולות (do what you do best and outsource the rest וגם if an activity is not core, it is best outsourced) (שטאובר, 2003 ; Mol, 2007; Savas, 2000).

התומכים והמתנגדים למיקור מסכימים, כי ממשלות צריכות לשמור על שליטה בפעולות הנתפסות כממשלתיות אינהרנטיות. עם זאת, הם חלוקים בשאלה האם הממשל צריך לבצע את הפעולות הללו "בתוך הבית". בזירה הציבורית, משמעות המיקור היא החלפת חוזה העבודה בין המדינה לבין עובדי המגזר הציבורי לחוזה להספקת שירותים בין המדינה לבין ספק שירות פרטי. המדינה מגדירה במפורש מהם השירותים שעל הספק להעניק לאזרחים בשמה, מוגדרות מערכת היחסים וחלוקת האחריות ביניהם, ומפורטת שיטת התגמול שיקבל הספק עבור שירותיו (בניש, 2008 ; Brudney et al., 2005).

יתרונות המיקור וחסרונותיו

המיקור נתפס כמהפכה של ממש בדרכי ההתנהלות של ארגונים וביכולתם ליהנות מפירות יתרונותיו הרבים. המאפיינים הבולטים של השינוי הניהולי הגלום במיקור הם "שלושת ה-e's": 'חיסכון' (economy), 'יעילות' (efficiency) ו'תכליתיות' (effectiveness) ומונחי המפתח הם 'לקבל תמורה לכסף', וגם 'שימוש מושכל ויעיל יותר במשאבים'. אחד היתרונות העיקרים של המיקור הוא חיסכון כספי, שנובע בעיקר משתי סיבות: האחת, התחרותיות הקיימת בשוק החופשי, שגורמת לספקים להתייעל ולהוריד את מחיר הספקת השירותים; והשנייה, יתרון לגודל השוק, שקיים כאשר ספק אחד מספק את השירות לכמה לקוחות במקביל.[3] ניתן למנות יתרונות נוספים למיקור וביניהם: צמצום מצבת העובדים הקבועים בארגון הממקר והפיכתו לארגון 'רזה', דבר המאפשר חיסכון כספי והתייעלות; מענה למחסור בכוח אדם זמין ומיומן וכן למחסור במתקנים או בציוד מתאים; קיצור זמני תגובה; מומחיות, חדשנות ומיומנות בתחום הפעילות; יכולת לשפר את איכות הספקת השירותים הציבוריים ועוד (בן בסט ודהן, 2008 ; Brown & Potoski, 2006; Miranda, 1994; Mol, 2007; Rhodes, 1994; Wollmann, 2004; Yang et al., 2010).

המיקור עשוי לאפשר לארגון לייעל את מצבת כוח האדם שלו וליהנות מרעיונות חדשים ומעובדים מיומנים, חשופים לחידושים מקצועיים ומוכשרים לתפקידם ללא הצורך להכשירם. תומכי המיקור מצפים, כי ההימנעות מטיפול בבעיות יום-יומיות שוטפות ובתנאי העסקתם של עובדים רבים הנהנים מהסכמים קיבוציים ומכפיפות לחוקים ולנהלים, תאפשר למנהלי הארגונים לפנות זמן ולהתמקד בתכנון ובקביעת אסטרטגיה מקצועית ומדדים להשגתה. יש הסבורים שמיקור אף מצמצם את ההשפעה הפוליטית של משרדי הממשלה על גורמים הכפופים להם, אם כי יש שטוענים כי לעתים דווקא תהליך המיקור אינו חף מאינטרסים פוליטיים מקומיים (גלין, 1998 ; פז-פוקס, 2011 ; Bel et al., 2007; Doron & Adiri, 1994).

---

3 כך, לדוגמה, רשויות מקומיות קטנות הנעזרות בספק שירותים חיצוני יכולות לחסוך את העלויות הקבועות הגבוהות הנדרשות לרכישת ציוד הנדסי יקר ו/או עלויות לתיקונו, שכן הללו חלות על הספק.

עוד טוענים מצדדי המיקור, שהספקים החיצוניים הם בדרך כלל מומחים בתחומם לעומת עובדי המגזר הציבורי. כך, לא יהיה צורך להעסיק אנשי מקצוע יקרים במשרה מלאה כחלק ממצבת עובדי הרשות, לא יהיה צורך להשקיע כסף ומשאבים ארגוניים ברכישה או בשדרוג תכוף של ציוד מיוחד ויקר, והשלטון המקומי יוכל לרכוש מהספקים במדויק את היקף השירותים שנדרש ממנו לספק לתושבים. יתרון משמעותי נוסף להכנסת ספקים חיצוניים לרשויות המקומיות נעוץ ביכולת לעקוף הנחיות ומגבלות חוקיות לגבי תנאי העסקת עובדים או להתמודד עם שינוי בהיקפי פעילויות. כך יוכלו הרשויות להעסיק עובדים זמניים, רק לצורך ביצוע פעילויות נקודתיות או קצרות במשכן (חסון, 1996 ; שריג, 2010 ; Doron & Adiri, 1994).

המתנגדים למיקור מעלים בעיות בתחומי האחריותיות, היציבות הארגונית והשוויוניות בהספקת השירותים (Brown et al., 2006). הם מדגישים כי לא תמיד היעילות והתכליתיות הם החשובים ביותר בבחינת איכות השירותים, אלא דווקא קידום והדגשה של זכויות הפרט (Rothstein & Teorell, 2008). הם מדגישים עוד כי על המגזר הציבורי להכניס לחוזים עם ספקים חיצוניים חובת עמידה בתנאים בסיסיים של העסקה הוגנת ושוויונית, וכי יש לפקח ולבקר את הספקים, כדי שתנאים אלה יקוימו הלכה למעשה. מחקרים בעולם מלמדים כי הדבר אינו מתבצע בכל המקרים, וכי תנאים אלה אינם נשמרים במלואם (Mulgan, 2005).

חסרונות נוספים של המיקור הם אלה: ניגוד אינטרסים בין הלקוח לספק (כאשר הספק מנסה להרחיב את היקף עבודתו ואת הכנסותיו בעוד הלקוח מעוניין לצמצם בעלויות); חשש לאיבוד שליטה של הלקוח על פעילות המתבצעת על ידי ספק חיצוני וחוסר יכולת לתאם בין מספר ספקים הפועלים במקביל (דבר שיכול להוביל לכפילות בפעילות מסוימת אך גם לאי ביצוע פעילות עקב נפילתה "בין הכיסאות"); אבדן ידע מקצועי חיוני ואבדן זיכרון וניסיון ארגוני; היווצרות תלות בספקים לצורך הספקת שירות, ועקב כך גם העלמת עין מהיעדר תאימות בין פעילותם לבין מפרט הדרישות שהוגדר בחוזה ההתקשרות; קושי של הלקוח להתוות מדיניות אחידה, לבקר ולפקח באופן שוטף על יישומה; פגיעה באיכות השירות עקב רצון הספק להוזיל את עלויותיו; חשש מקשיים כלכליים, קריסה של הספק או רצונו להפסיק את ההתקשרות החוזית בטרם מועד סיומה, צעד שתוצאותיו עלולות לגרום להפסקה או למצער לשיבוש של השירות לאזרח ובכך לפגוע במוניטין של הלקוח; קושי בהערכת היחס בין תשומות לתפוקות בכל אחד מהשירותים הממוקרים; חשש לקרטליזציה ותיאום מחירים של הספקים ועוד.

מיקור חוץ של שירותים מוניציפליים

הפרטה ומיקור של שירותים מהווים חלק מרכזי ברפורמות שעובר השלטון המקומי מזה כמה עשורים (Bel et al., 2007), ובהיקפים שהתרחבו והלכו מאז ראשיתן של שנות ה-70. בשנות ה-90, המיקור כבר נחשב לפופולרי ביותר מבין הדגמים להספקת שירותים באמצעות גורמים חיצוניים לרשות (Boyne, 1998; Brudney et al., 2005; Miranda, 1994) ומונחים כמו 'joint contracting' או 'mixed delivery' הפכו למקובלים ונפוצים (Warner & Hefetz, 2008).

תפקידן של הרשויות המקומיות הוא לספק שירותים ממלכתיים מטעם המדינה, וכן לספק שירותים מקומיים, שהן חייבות או רשאיות להעניק. הן מספקות לתושביהן את מרב השירותים הנדרשים להם בחיי היום-יום והן מנסות לספק יותר שירותים בפחות משאבים (רזין, 2003; שריג, 2004). חלק מהשירותים המוניציפליים נתפסים כמתאימים יותר למיקור מאחרים, ובעיקר שירותים בני מדידה שקל לפקח על ביצועם, כמו שירותים בתחום התשתיות ההנדסיות, הגינון, ההסעות ופינוי אשפה, בעוד ששירותים חברתיים מתאימים פחות למיקור (Brown & Potoski, 2003; Siegel, 1999).[4]

בעבר, היה מקובל לרכוש מספקים בעיקר מוצרים, אך בעשורים האחרונים הרשויות המקומיות, כמו המגזר הציבורי כולו, עברו לרכוש מהם גם שירותים. בתחילה, הועברו לספקים רק עבודות בעלות היבטים ברורים של ביצוע כמו בנייה, ניקיון, שמירה ועוד. בהדרגה, ההתקשרות עמם התרחבה גם לתחומים לוגיסטיים בהגדרתם, אך העשויים לערב שיקול דעת ומדיניות כמו שירותי גבייה. בשנות האלפיים, התרחשה ״קפיצת מדרגה״ נוספת, שהעבירה לידי הספקים גם תפקידים שלטוניים שיש בהם ממד משמעותי של שיקול דעת, בעיקר בתחומי רווחה, בריאות וחינוך (ברק-ארז, 2008; פלג, 2007). במחקרים שביצעו Brown & Potoski (2003) ולפניהם Boyne (1998), Ferris & Grady (1988) ו-Miranda (1999) נמצא, כי החל מראשית שנות ה-80 השירותים הממוקרים מקיפים את כל תחומי פעילותן של הרשויות המקומיות. בפועל, רוב השירותים הללו הופרטו באופן חלקי בלבד, כלומר – הם מוקרו לספקים חיצוניים לביצוע של הפעילות השוטפת, בעוד המימון והפיקוח נשארו בידי המדינה.

בישראל, השלטון המקומי הוא הגוף השלטוני העיקרי המוציא פעילויות לספקים חיצוניים (רמתי-נבון, 2006). המיקור קיים בתחומים רבים, ונתפס בעיני ראשי רשויות מקומיות רבים כשיטה היעילה ביותר לשיפור הספקת השירותים (Bresler-Gonen & Dowding, 2009). ההצדקה להתרחבות זו של המיקור היא שתחרות חופשית מייעלת את המשק, ולכן הוא נתפס כפתרון רציונלי שבאמצעותו יכולים השלטון המרכזי והשלטון המקומי כאחד לשפר את הספקת השירותים הציבוריים לאזרחים. שיתוף המגזר העסקי והשלישי בהספקת שירותים מוניציפליים מאפשרת לְאַגֵּם את משאביהם הכלכליים והאנושיים לטובת הקהילה המקומית כולה באמצעות הכנסת חדשנות וגמישות ניהולית.

סיבות למיקור

בספרות נמצא שהמדינה מנסה אמנם להתאים את שיטת הספקת השירותים לאופיו ולמהותו של השירות, אך ההחלטה להפריט ולמקר פעילויות נעוצה גם בכוחות פוליטיים, כלכליים

---

4 המחקר בוחן מיקור שירותים לוגיסטיים כמו: פינוי אשפה, גינון, ניקיון, הסעות והובלות, שמירה וביטחון; שירותים מעניקי סמכות כמו: מתן דו״חות וגבייתם, גביית ארנונה, הפעלת מערך לשעת חירום, פיקוח וטרינרי ועוד; שירותים חברתיים כמו: שירותי רווחה אישיים, חינוך פורמלי ובלתי פורמלי, פעילות תרבות ופנאי, קליטת עלייה ו/או טיפול בעובדים זרים ועוד; שירותי עזר כמו: הנהלת חשבונות, מחשוב, ייעוץ משפטי, דוברות ויחסי ציבור ועוד; ושירותים ניהוליים כמו: הנדסה, תכנון ובנייה, רישוי עסקים, קביעת מדיניות, גזברות וניהול כספים.

ואידאולוגיים ולא רק בניסיון לייעל את המערכת (M. Lamothe & S. Lamothe, 2012; S. Lamothe et al., 2008). עוד נמצא שהשוק הפרטי מספק תוצרים בצורה טובה ויעילה יותר מאשר מונופולים או ארגונים ביורוקרטיים. לכן, הגיוני שהמדינה תוציא פעילויות למגזר הפרטי, על מנת ליהנות ממכרזים תחרותיים בין ספקים שמסוגלים לספק את השירותים הנדרשים באיכות טובה יותר ובמחיר נמוך יותר (Miranda, 1999).

במחקר שבוצע בקנדה בקרב 124 רשויות נמצא שבתנאים מסוימים מיקור של פעילויות עירוניות שגרתיות שבאחריות הרשות לספק לתושביהן עשוי להוזיל עלויות (McDavid & Clements, 1995). 71.5% מהמשיבים לשאלה בנושא ציינו, כי קיימים היבטים של חיסכון כספי הנובעים ממיקור פעילויות. היבטים נוספים המעודדים מיקור בעיני מנהלי הרשויות הקנדים הם: בעיות באיוש תפקידים (35.3% מהמשיבים) והצורך בהתמחות ומקצועיות (31.4% מהמשיבים). שריג (2004) הביאה נתוני מחקרים שביצעו Miller (1987) ו-Miranda (1994), לפיהם צמצום במספרם של עובדי הרשויות והעברת פעילויות לביצוע על ידי ספק חיצוני הוא אחד הצעדים לצמצום בהוצאות. הסיבה לחיסכון היא שעלויות העסקת עובדים במגזר העסקי הלא מאוגד לעתים קרובות נמוכות יותר עקב שכר נמוך יותר ומתן פחות הטבות מאשר נהוג במגזר הציבורי (פז-פוקס, 2011). שריג (2004) איששה טענה זאת ומצאה כי בכירי רשויות מקומיות בישראל הסכימו לכך שאחת הסיבות העיקריות להוצאת שירותים למיקור חוץ היא השאיפה לחסוך בעלויות הגבוהות של העסקת עובדים מן המניין. סיבות נוספות להתרחבות המיקור הן: הרצון להרחיב את הגמישות הניהולית והציפייה להטמעת חדשנות וחידושים טכנולוגיים (גל-נור, 2007; פז-פוקס, 2011; פרשטמן, 2007; Bel et al., 2007; Mol, 2007; Yang et al., 2010). עוד גורם שמשפיע על ההחלטה למקר הוא "מה הנוהג הקודם". הצפי הוא ששירותים ייחודיים שנהוג היה לבצע באמצעות עובדי הרשות יישארו כאלה גם בהמשך (S. Lamothe et al., 2008).

לסיכום, בין הסיבות שמעודדות את התרחבות המיקור ניתן למנות: הגברת היעילות, חיסכון כספי, הרחבת התחרותיות, הרחבת הגמישות הניהולית, התמחות ייעודית של הספקים ויכולתם להעמיד מערך פעילות במהירות וללא עלות הקמה והכשרה לרשויות, רצון לצמצם את מספרם של עובדי הרשויות והשאיפה לעקוף את האיגודים המקצועיים, שיפור השירות לתושבים, רצון הרשויות להתחדש ולהתמקצע מבחינה טכנולוגית אך מבלי לרכוש ציוד, מחסור בכוח אדם מיומן, מחסור במתקנים ובמבנים הולמים להספקת השירותים, הפחתת הצורך בניהול סיכונים וגם עידוד ודחיפה של השלטון המרכזי את השלטון המקומי למקר פעילויות, כחלק ממדיניות כוללת של הממשלה להרחיב את המיקור למגזר העסקי (גלין, 1999; פרשטמן, 2007; Higgins, 1989; Miranda, 1994 בתוך: שריג, 2004). בין הסיבות שמונעות מיקור ניתן למנות: מגבלות שקובע השלטון המרכזי, בעיות טכניות וגם התנגדות ארגונית או אידאולוגית של מקבלי ההחלטות (פרשטמן, 2007; Ferris & Grady, 1986; Doron & Adiri, 1994). במחקר הנוכחי נבחן אם אלה הם פני הדברים בשלטון המקומי בישראל של המאה ה-21.

שיטת המחקר

המחקר בוצע בשיטה מעורבת (mixed model): מחקר גישוש איכותני בשלב הראשון ומחקר כמותי מקיף בשלב השני. מטרת השלב האיכותני היא להבין את משמעות התופעה הנחקרת [מיקור חוץ] והשלכותיה השונות מהפרספקטיבה ומההשקפה של מקבלי ההחלטות ברשויות המקומיות. בשלב זה, בוצעו ראיונות עומק חצי מובנים 'פתוחים' (in-depth interviews) עם עשרה בעלי תפקידים בכירים ברשויות מקומיות (בהמשך גם: 'המרואיינים') שמייצגים רשויות בעלות מאפיינים שונים מבחינת: מספר התושבים ברשות; מעמדה המוניציפלי; המגזר אליו היא משתייכת; מעמדה החברתי-כלכלי; ומעמדה הפריפרי.

השלב הכמותי במחקר מבוסס על ממצאי השלב האיכותני ועל הערות והמלצות של המרואיינים. בשלב זה, נשלחו שאלונים מובנים 'סגורים' לרשויות מקומיות בתפוצה ארצית. ב-31.12.2009 היו בישראל 253 רשויות מאוכלסות[5] ומתוכן נבחרה אוכלוסיית מחקר המונה 148 רשויות שבכל אחת מהן התגוררו במועד זה מעל 10,000 תושבים.[6] לשאלון השיבו 111 רשויות: 60 עיריות, 30 מועצות מקומיות ו-21 מועצות אזוריות. נתוני השאלונים המלאים שהוחזרו הם לב המחקר. שיטת מחקר משולבת זו מאפשרת לנצל את יתרונות כל אחד מסוגי המחקרים.

שאלון המחקר הכמותי כולל כ-120 היגדים רב-ברירתיים 'סגורים', המבוססים על מחקרים קודמים ועל ממצאי ראיונות העומק שבוצעו בשלב האיכותני. הם מאוגדים בטבלאות נושאיות הכוללות משתנים מדידים, אם באופן חד-ערכי ואובייקטיבי (לדוגמה: אחוז מסך פעילות) ואם באופן סובייקטיבי, מדורג ויחסי (לדוגמה: מידת הסכמת המשיבים עם היגד). בשלב זה נאסף בעיקר מידע סובייקטיבי, המבוסס על דיווח עצמי (self report data) ועל תפיסתם האישית של המשיבים. נתונים אובייקטיביים נאספו ממאגרי מידע ציבוריים, כמו אלה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. זאת לצורך נטרול חלק מהמגבלות הנובעות משימוש במשתנים סובייקטיביים בלבד, שאף עלול לגרום לעיוות בממצאי המחקר, וכן לצורך ביצוע ניתוחים סטטיסטיים המושפעים ממאפייני הרשויות.

---

5 קיימות גם שתי מועצות מקומיות תעשייתיות לא מאוכלסות: מגדל תפן ורמת חובב. מספר הרשויות מעודכן למועד שלאחר הפרדת איחודי הרשויות שכשלו, במהלך שנת 2009: עיריית שגור שהופרדה למועצות המקומיות מג'ד אל-כרום, דיר אל-אסד ובענה, ועיריית עיר כרמל שהופרדה למועצות המקומיות דאלית אל-כרמל ועספיא, אך לפני הפרדת באקה-ג'ת ולפני פיצול מועצה אזורית אל בסמ"ה. הנתונים מבוססים על פרסומי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה שהוצלבו עם נתוני מרכז השלטון המקומי ומרכז המועצות האזוריות.

6 הרשויות המקומיות שכלולות במחקר מונות למעלה מ-10,000 תושבים על מנת ליצור מסה קריטית של אוכלוסייה הנזקקת לשירותים, וזאת כבסיס להיווצרותם של הדגמים והתופעות שנבחנים במחקר, וכן על מנת להוציא מהמחקר רשויות קטנות, שהתנהלותן עלולה להיות ייחודית עקב גודלן המצומצם. מספר תושבים זה מקובל גם במחקרים המשווים בין רשויות מקומיות כמו, לדוגמה, אלה שמבצע משרד החינוך לבחינת שיעור הזכאות בבחינות הבגרות ברשויות השונות. מחקרים דומים, שמבוצעים על ידי ICMA (הארגון הבין-לאומי לניהול עירוני) בקרב מנכ"לים של רשויות מקומיות בארצות הברית מאז 1982, מבוצעים אף הם ברשויות המונות מעל 10,000 תושבים (ראו: Miranda & Lerner, 1995).

השאלונים מוענו למנכ"ל/מזכיר הרשות המקומית או לגזבר שלה (בהמשך גם: 'המשיבים'). תפקידים אלה הם תפקידים סטטוטוריים, שחייבים להיות מאוישים בכל אחת מהרשויות המקומיות. כמו כן, בעלי תפקידים אלה הם האליטה הניהולית הדומיננטית ברשויות, והם מהווים נדבך מרכזי וחשוב בתפקודה הניהולי והכלכלי של כל רשות מקומית.

נתוני השאלונים המלאים הוזנו לתוכנת SPSS גרסה 18 (PASW) וצורפו להם נתונים שונים של מאפייני הרשויות המקומיות, שאוגדו מתוך קובצי מידע נושאיים שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. לאחר איתור נתונים שגויים ותיקונם בוצעו ניתוחים שונים על קובץ הנתונים המאוחד. מהימנות הסקלות בהן נעשה שימוש במסגרת המחקר הנוכחי נבדקה באמצעות חישוב אלפא-קרונבך. הבדיקות נערכו ברמת מובהקות של 0.05 המקובלת במחקרים במדעי החברה. ממצאי השלב הכמותי מהווים את לב המחקר והם מפורטים להלן.

ממצאים עיקריים

בלוח 1 מפורטת רשימה של 11 סיבות למיקור שהוצגו בשאלון המחקר, כשהן מסודרות לפי סדר חשיבותן, המשתקף בציון הממוצע שקיבלו מהמשיבים. כל משיב התבקש לדרג את שלוש הסיבות החשובות לו ביותר מבין הסיבות המופיעות בשאלון, כאשר 1 = הסיבה החשובה ביותר, 2 = הסיבה השנייה בחשיבותה, 3 = הסיבה השלישית בחשיבותה.[7] המשיבים התבקשו להציע סיבות נוספות להחלטה למקר פעילויות, אך אף לא אחד מהם נענה.

כאשר בוחנים את מידת מעורבות השלטון המרכזי בהחלטה למקר פעילויות נמצא כי באופן עקרוני השלטון המרכזי מעודד את כלל הרשויות למקר: 42.2% מהמשיבים מסכימים במידה רבה מאוד או רבה להיגד "השלטון המרכזי מעודד את הרשות למקר החוצה פעילויות", בעוד 28.4% מהמשיבים מסכימים לכך במידה מועטה מאוד (רובם נציגי ערים) או מועטה. בפועל, למרות העידוד של השלטון המרכזי הניתן לרשויות למקר פעילויות, סיבה זו נתפסת על ידי המשיבים כחשובה הכי פחות בהחלטת הרשות למקר (דורגה אחרונה מבין 11 הסיבות). נציגי שתי רשויות בלבד (1.8%), שנמנות עם המגזר הלא יהודי, ציינו את דרישת השלטון המרכזי כמשפיעה ביותר על ההחלטה למקר. לעומתם, כל המשיבים שדירגו את כל 11 הסיבות למיקור, דירגו סיבה זו כחשובה הכי פחות בהחלטתם. ואכן, נמצא הבדל מובהק ($F(1,108)=7.688,\ P=0.007$) בין רשויות יהודיות (ממוצע – 7.86, סטיית תקן – 0.96)

7 באופן זה – ככל שהציון הממוצע המתקבל נמוך יותר, כך הסיבה חשובה יותר למשיבים ולהפך. בהתאם לכך, ככל שמתאם פירסון בעל ערך נמוך יותר, כך הסיבה חשובה יותר. מתאם שלילי מעיד על כך שהסיבה חשובה יותר ביישובים גדולים, שמעמדם החברתי-כלכלי גבוה ושממוקמים במרכז הארץ. מתאם חיובי מעיד על כך שהסיבה חשובה יותר ביישובים קטנים, שמעמדם החברתי-כלכלי נמוך ושממוקמים בפריפריה.

לבין רשויות לא יהודיות (ממוצע – 7.09, סטיית תקן – 1.90)[8] ביחס למידת ההיענות שלהן לדרישת השלטון המרכזי למקר פעילויות.

בלוח 1 ניתן לראות שנמצא קשר מובהק סטטיסטית[9] ($r = 0.247$, $p = 0.009$) בין המעמד החברתי-כלכלי של הרשות לבין החלטתה למקר פעילויות בשל עידוד השלטון המרכזי. ככל שהמעמד החברתי-כלכלי שלה נמוך יותר, כך השלטון המרכזי משפיע יותר על החלטתה בנושא המיקור. כלומר, מבין מכלול הסיבות המעודדות מיקור, **דרישת השלטון המרכזי למקר פעילויות משמעותית הרבה יותר בקרב הרשויות הלא יהודיות ובאלו החלשות מהבחינה החברתית-כלכלית מאשר בכלל הרשויות.** נמצא גם קשר מובהק ($r = -0.229$, $p = 0.016$) בין המעמד החברתי-כלכלי של הרשות לבין הציפייה שלה לשפר את גמישותה הניהולית: **ככל שהרשויות חזקות יותר מבחינה חברתית-כלכלית, כך הן מצפות יותר שהמיקור ישפר את גמישותן הניהולית.**

לגודל הרשות יש השפעה על הסיבה למיקור פעילויות. נמצא קשר מובהק ($r = 0.187$, $p = 0.050$) בין גודל הרשויות לבין הציפייה לעבודה מקצועית יותר של הספקים, המתבססת על טכנולוגיות מתקדמות: **לרשויות קטנות העבודה המקצועית של הספקים חשובה יותר מאשר לרשויות הגדולות יותר.** קשר מובהק ($r = -0.236$, $p = 0.013$) נמצא גם בין גודל הרשות למדיניות ראש הרשות כלפי המיקור: **ככל שהרשות גדולה יותר, ראש הרשות מעודד יותר יציאה למיקור והרחבתו כאידאולוגיה.**

---

8 בממצאים הנוגעים לסיבות למיקור בלבד, ככל שהממוצע נמוך יותר, כך הסיבה בעלת חשיבות רבה יותר בעיני המשיבים. בשאר הממצאים, ככל שהממוצע נמוך יותר, כך חשיבות הנושא הנחקר בעיני המשיבים נמוכה יותר.

9 השימוש במונחים 'קשר מובהק' או 'הבדל מובהק' במסגרת המחקר הנוכחי משמעם 'קשר מובהק סטטיסטית' או 'הבדל מובהק סטטיסט ית' גם כאשר הדבר אינו מצוין במפורש.

לוח 1

מתאמי פירסון, ממוצע וסטיית תקן בין מאפייני רשויות לבין הסיבות למיקור
(לפי סדר חשיבותן של הסיבות בעיני המשיבים)

מאפיינים / סיבות למיקור	*n*	גודל אוכלוסייה	מעמד חברתי-כלכלי	מעמד פריפרי	ממוצע	סטיית תקן	אחוז הבוחרים כאחת משלוש הסיבות החשובות	אחוז הבוחרים כסיבה חשובה ביותר
ציפייה לחיסכון בעלויות	110	-0.86	0.19	0.24 **	3.08	2.60	73.6	40.0
רצון לשפר את השירות לתושב	110	0.15	0.02	0.06	4.01	2.73	59.1	16.4
ציפייה לעבודה מקצועית יותר של הספקים המתבססת על טכנולוגיות מתקדמות יותר	110	0.19 **	0.17 *	0.06	4.57	2.84	50.0	17.3
יכולת הספקים להתגמש ולספק מענה מהיר ויעיל לצרכים משתנים של הרשות המקומית	110	-0.05	-0.13	-0.19*	5.82	2.29	30.0	2.7
ציפייה להרחבת הגמישות הניהולית	110	-0.18 *	-0.23 **	-0.15	5.96	2.41	29.0	2.7
מחסור בתקנים ברשות להעסקת כוח-אדם מקצועי ואיכותי	110	0.004	0.11	-0.06	6.42	2.33	19.1	7.3
אפשרות לתחלופה בין ספקים מעת לעת (רענון המערכת)	110	0.06	-0.17 *	-0.04	6.69	1.80	12.8	-
אפשרות להתמקד באסטרטגיה ובניהול במקום בביצוע	110	0.67	-0.77	0.06	6.90	1.53	7.2	-
ראש הרשות מעודד הרחבת מיקור חוץ כאידאולוגיה	110	-0.24 **	0.04	-0.15	7.38	1.39	5.4	0.9
העובדה שלעובדי הספקים אין ועד ולכן אין חשש לשביתות	110	-0.03	0.03	0.08	7.48	1.13	2.7	-
דרישת השלטון המרכזי למקר החוצה פעילויות	110	-0.03	0.25 ***	0.06	7.67	1.29	1.8	1.8

הערות

1. רמת מובהקות: * גבולית (≤0.1) ** מובהקת (≤0.05) *** גבוהה מאוד (≤ 0.01).
2. עדכון נתוני למ"ס: גודל אוכלוסייה – 2009; מעמד חברתי–כלכלי – 2006; מעמד פריפרי – 2004.

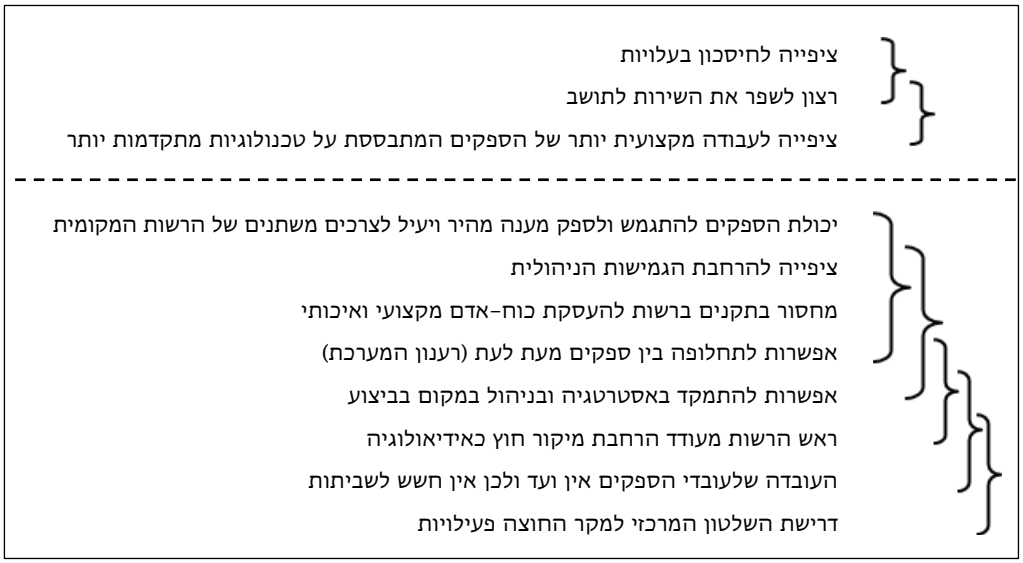
הסיבות למיקור מושפעות גם ממיקומה הגאוגרפי של הרשות. נמצא קשר מובהק ($r = 0.238$, $p = 0.012$) בין מידת הפריפריות של הרשות לבין הציפייה שלה לחסוך בעלויות: ככל שהרשויות סמוכות יותר לתל-אביב, כך חשיבות הציפייה לחיסכון בעלויות פחותה, בעוד **שברשויות הפריפריות חשיבות החיסכון הכספי גבוהה.** קשר מובהק גבולי ($r = -0.185$, $p = 0.053$) נמצא גם בין מידת הפריפריות של הרשות לבין חשיבות יכולתם של הספקים להתגמש ולספק מענה

לצרכים משתנים: **ככל שהרשויות סמוכות לתל-אביב כך ליכולת הספקים להתגמש ולספק מענה מהיר לצרכים משתנים יש חשיבות גבוהה יותר** לעומת החשיבות הנמוכה יותר של סיבה זו ברשויות הפריפריות.

עוד נמצא הבדל מובהק ($F(1,108) = 8.55,\ p = 0.004$) בין עצמת הרשות והשתייכותה לפורום ה-15 לבין הציפייה לשפר את השירות לתושב, אך הקשר הוא הפוך: רשויות שנמנות עם פורום ה-15 (ממוצע – 5.87, סטיית תקן – 2.9) מצפות שהמיקור ישפר את איכות השירות לתושבים **פחות** מאשר שאר הרשויות (ממוצע – 3.72, סטיית תקן – 2.60).

תרשים 1

מובהקות היחס בין הסיבות למיקור



בתרשים 1 מוצגת בצורה גרפית מובהקות היחס בין חשיבות הסיבות למיקור, זו כלפי זו, שנבחנה באמצעות ניתוח שונות עם מדידות חוזרות והשוואות מרובות (Pairwise Comparisons) על פי בונפרוני. לשיטתנו, הסימן { מקבץ סיבות שאין ביניהן הבדל מובהק סטטיסטית והסימן - - - - - מפריד בין סיבות שיש ביניהן הבדל. בתרשים ניתן לראות כי המיקור ברשויות המקומיות נובע בעיקר משלוש סיבות: ציפייה לחיסכון בעלויות, רצון לשפר את השירות לתושב וציפייה לעבודה מקצועית יותר של הספקים המתבססת על טכנולוגיות מתקדמות. שלוש הסיבות הללו נבדלות משאר הסיבות באופן מובהק ולכן מהוות קבוצה בפני עצמה. עוד ניתן לראות כי יש הבדלים בין ההיגדים המרכיבים את הקבוצה הזו: בעוד שבין שתי הסיבות הנתפסות כחשובות ביותר – ציפייה לחיסכון בעלויות ורצון לשפר את השירות לתושב – לא נמצא הבדל מובהק, ההבדל בין הסיבה הראשונה – ציפייה לחיסכון בעלויות,

לשלישית – ציפייה לעבודה מקצועית יותר של הספקים, הוא מובהק ($p=0.045$). בתרשים ניתן לראות זאת באופן ויזואלי, כאשר הסיבה הראשונה והסיבה שלישית אינן מקובצות יחד ב-{ על אף ששלושתן שייכות לקבוצה הראשונה. בקרב הסיבות שדורגו בקבוצה השנייה, ניתן לראות התגבשות מקבצים של מספר סיבות הדומות אחת לשנייה מבחינה סטטיסטית וללא הבדלים מובהקים ביניהן.

דיון וסיכום

במחקרם של Dilger et al. (1997), נמצא כי שתי הסיבות העיקריות למיקור בערים האמריקאיות הן הציפייה לחסוך בעלויות ולשפר את השירות. הדבר אושש לחלוטין גם במחקר הנוכחי, בו נמצא כי הסיבה העיקרית להחלטת הרשויות המקומיות בישראל למקר פעילויות היא הרצון לחסוך בעלויות. הסיבה השנייה בחשיבותה היא הרצון לשפר את השירות המוענק לתושבים והסיבה השלישית בחשיבותה היא הרצון ליהנות מעבודה ברמה מקצועית יותר של הספקים המבוססת על שיפורים טכנולוגיים. עם זאת, במחקר נמצא כי יש קשרים והבדלים מובהקים בין החשיבות שמעניקות רשויות שונות לסיבות העיקריות המניעות אותן למקר פעילויות. לצורך כך, שולבו במחקר הנוכחי המדדים והמאפיינים הדמוגרפיים השונים של הרשויות והוגדרו: **רשויות מקומיות 'חזקות'** הן רשויות גדולות, יהודיות, שמעמדן החברתי-כלכלי גבוה ושממוקמות במרכז הארץ. הרשויות החזקות ביותר מביניהן נמנות עם פורום ה-15. **רשויות מקומיות 'חלשות'** הן בעיקר רשויות קטנות, רבות מהן נמנות עם המגזר הלא יהודי, מעמדן במדד החברתי-כלכלי נמוך והן ממוקמות בפריפריה.

מניתוח הממצאים ניכר כי הרשויות בישראל נבדלות זו מזו באשר להשלכות החיוביות של המיקור שכל אחת מהן מעוניינת לנצל. הרשויות החלשות מעוניינות לנצל בעיקר את יתרון החיסכון בעלויות (economy) הגלום במיקור. לרשויות אלו חשוב במיוחד לחסוך בעלויותיהן, כדי שתקציבן יאפשר לממן את פעילותן השוטפת ולשלם משכורת לעובדיהן. נוסף על כך, דורש השלטון המרכזי מהרשויות לעמוד בקריטריונים של התייעלות כלכלית כתנאי להמשך העברת תקציבים הנחוצים לפעילותן. הרשויות החלשות תלויות בתקציבים המועברים להן מהמדינה (רזרבת השר, מענקי הבראה ועוד), ולכן חשוב להן להוכיח התייעלות וקיצוץ בתקציביהן.

בעולם יש חוקרים החולקים על כך שהמיקור אכן משיג חיסכון משמעותי בעלויות ויש אף כאלה השוללים זאת, וטוענים כי לא זו בלבד שמיקור פעילויות אינו חוסך כסף, אלא שבמקרים רבים עלויותיו אף גבוהות מהעסקת עובד מן המניין בתפקיד זהה (Boyne, 1998; POGO, 2011; Yang et al., 2010). הסבר אפשרי לכך ניתן למצוא כאשר בחישוב עלויות המיקור לא נכללות עלויות הטיפול במכרז, עלויות הפיקוח והבקרה על הספקים, עלויות הטיפול החוזי בהתקשרות עם ספקים וטיפול בתביעות המוגשות נגדם (Miranda, 1994). כך גם לגבי עלויות שעלולות להיגזר מאובדן ידע וציוד בגוף הממקר והצורך שלו להסתמך על

ספק שעלול להיות מונופול בתחומו המקצועי או הגאוגרפי. בדומה לכך, טענו Dilger et al. (1997), כי המיקור עשוי אמנם לצמצם בעלויות של הרשויות בטווח הקצר, אך ייתכן שבטווח הרחוק הן יגדלו. במחקרם אף מצוין כי ספקים חיצוניים רבים משיגים חיסכון כספי בכך שהם מעסיקים עובדים במשרה חלקית או שהם פוגעים בתנאי העסקתם, ולעתים גם באמצעות "עיגול פינות" בעת הספקת השירות. מצב דומה אותר גם בישראל. בדו"ח של הממונה על השכר באוצר על תנאי העסקת עובדי קבלן, נמצא כי כ-82% מהעובדים מועסקים בפחות מחצי משרה וכי כ-87% מהם משתכרים פחות מהשכר הממוצע במשק, ולכן נאלצים לקבל השלמת הכנסה לשכר המינימום (משרד האוצר, 2012). האגודה לזכויות האזרח בישראל מציינת אף היא כי החיסכון הכספי מושג באחת משתי דרכים: הראשונה, פגיעה בתנאי העסקתם של העובדים המועסקים על ידי הספקים, והשנייה, פגיעה בזכויות יסוד של מקבלי השירותים ו/או פגיעה באיכות המוצר או השירות המסופק (אגודה לזכויות האזרח, 2011).[10] יש מי שטוענים כי מיקור מסייע לרשויות לחסוך בעלויותיהן ולספק מוצר ציבורי יעיל לתושביהן ובכך הן מתנהלות באופן מיטבי מבחינה כלכלית. מנגד, יש הטוענים כי בהיות הרשויות המקומיות גוף ציבורי, הן אינן יכולות להתעלם מכך שחיסכון זה מושג גם עקב פגיעה בזכויות העובדים שמועסקים אצלן באמצעות ספקים חיצוניים.[11]

בעייתיות הערכת היקף החיסכון הכספי המושג עקב מיקור פעילויות עולה גם במחקר הנוכחי. כך, אחד הגזברים ציין כי "המיקור מהווה לרוב בתחילת הדרך חיסכון, אך במשך הזמן גורם לעלויות נוספות, עקב תוספות למיניהן שלא נלקחות בחשבון בעת עריכת המכרז" ואחד המנכ"לים ציין כי "... בחלק מהתחומים אין הצדקה כלכלית בהעברת עבודה לקבלן חיצוני..." גזבר אחר ציין כי חלק מהרשויות, בעיקר החזקות, עורכות לעתים בחינה של החיסכון הכספי שמושג עקב המיקור, בעיקר בפרויקטים בהיקף קטן יחסית. באחד המקרים, התברר לרשות שבה מכהן הגזבר, שהעסקת ספק שירותים מכפילה את עלויות הרשות לעומת רכישת הציוד המקצועי הנדרש והעסקת עובדים מן המניין לביצוע הפעולה. הגזבר ציין כי "באותו סכום ששילמתי לספק עבור ביצוע הפעולה פעמיים בשנה, אני מבצע אותה באמצעות עובדים מן המניין חמש פעמים בשנה. הם מקבלים שכר שגבוה אך במעט משכר המינימום, אך הם מרוצים, וגם אני מרוצה מהחיסכון ומהשיפור בתפקוד".[12] ייתכן שתשובת הגזבר מתקשרת לתופעה שמכונה בספרות 'מיקור חזרה' (reverse contracting) או 'מיקור פנימה' (back-in contracting), כלומר – החזרת הפעילות הממוקרת לביצוע בידי עובדי הרשות. במקרים אלה, הסיבה העיקרית להחזרת הפעילויות לביצוע עצמי נובעת מאכזבתם של בכירי הרשויות

---

10 יש להיות מודעים לכך שהאגודה לזכויות האזרח אינה גוף אובייקטיבי באשר לפרסום נתונים לגבי תנאי ההעסקה של "עובדי הקבלן" בישראל.

11 "חוק להגברת האכיפה של דיני עבודה, התשע"ב-2011", לפיו בתקופת מתן השירות אחריות מזמין העבודה זהה לזו של המעסיק בפועל, נכנס לתוקף לאחר השלמת המחקר ולכן הנחיותיו טרם יושמו בעת המענה לשאלוני המחקר.

12 יש לסייג ולומר כי הדברים לא נבדקו באופן אמפירי והם מבוססים על תחושות של מספר מצומצם של מרואיינים.

מאיכות השירותים הניתנים להם על ידי הספקים החיצוניים או מבעיה בהגדרת הדרישות ובבקרה ובפיקוח על ביצוען (Hefetz & Warner, 2004).

גזבר אחר התייחס לבעייתיות הנוצרת כאשר עובדים מקבלים שכר נמוך תמורת עבודתם אצל הספקים וציין ש"גם אם הרשות אכן חוסכת כסף בהווה, היא תפסיד מכך בעתיד. גם אם נחסוך כיום כסף, נשלם על כך בעתיד בריבית דה-ריבית". לדבריו, כאשר עובדים מועסקים בשכר נמוך, הם נכנסים למעגל של עוני ונזקקים לשירותי רווחה, שאותם מספקת להם הרשות המקומית. כלומר, הרשות המקומית תצטרך לשאת בהווה ובעתיד בהשלכות של הפגיעה בתנאי העסקתם של עובדי הספקים החיצוניים. המצב אף עשוי להחמיר ולהחריף את אי השוויון בין הרשויות המקומיות. עלול להיווצר מצב שבו רשות חזקה מעסיקה ספק חיצוני ונהנית מהחיסכון הכספי הגלום בכך, בעוד שרשות חלשה, שבתחומה מתגוררים עובדי הספק, נאלצת לשאת בעלויות הטיפול הסוציאלי בהם ובסמוכים לשולחנם.

מענה מוסדר לבעייתיות זו אינו בנמצא. חוקרים בישראל, ובהם נציב שירות המדינה לשעבר, פרופ' יצחק גל-נור, מציינים כי על אף שהמדינה משתמשת בהפרטה ובמיקור חוץ מאז שנות ה-80, ולמרות השפעתם הרבה על החברה הישראלית, הממשלה לא ביצעה מעולם הערכה שיטתית של תוצאותיהם הכלכליות. טרם נבחנו גם השלכות המיקור על תחומי הפעילות עצמם; על התועלת שצומחת לחברה; על איכות השירותים המסופקים לציבור; או על הפגיעה בזכויות אדם או בזכויות עובדים (בסוק, 26.1.2011, 17.10.2011, 7.3.2012; צוות יונה-ספיבק, 2011). ייתכן, אמנם שעצם ההתקשרות עם ספקים חיצוניים אכן חוסכת כסף בטווח הקצר, אך לא ברור אם הרשויות בדקו באופן יסודי את כל עלויות המיקור: הוצאת המכרז; בחירת הספק; הנחייתו וליוויו במהלך חיי הפרויקט; בקרה וביקורת על עבודת הספק; עלויות נלוות ובלתי צפויות למקרים בעייתיים כמו התדיינות משפטית או מתן פיצוי לספק או לתושב שנפגע מפעילותו ועוד. אין גם כל ודאות שעלויות המיקור הושוו לעלות הכוללת של העסקת עובדי רשות מן המניין בפעילות או בתפקיד דומים.

הרמה המקצועית הגבוהה של הספקים והניסיון והידע הטכנולוגי שלהם מהווים את הסיבה השלישית בחשיבותה בהחלטה למקר פעילויות בקרב כלל הרשויות. הסיבה חשובה בעיקר לרשויות החלשות, מאחר שלעתים הן חסרות את היכולת המקצועית ו/או הכלים הנדרשים לבצע את הפעילויות בכוחות עצמן. אחד המנכ"לים ציין במחקר כי "החברות עובדות עם מספר רשויות רב ורוכשות ניסיון שבא לידי ביטוי בעבודתן ברשות". בחירה בספקים חיצוניים מתמחים בתחומם, שהם בעלי המכשור והציוד הייעודי הנדרש, פותרת את הבעיה בטווח הקצר.

בשונה מהרשויות החלשות, שמתעניינות בעיקר בהיבטים של חיסכון כספי ובמקצועיות של הספקים הגלומה במיקור, נמצא שלרשויות החזקות חשובות יותר השלכות אחרות שלו: היעילות (efficiency) והתכליתיות (effectiveness). לרשויות אלו חשובה במיוחד הגמישות: הן הגמישות העצמית שלהן, לנהל את כוח האדם שלהן ולנייד עובדים בהתאם לצורך, הן הגמישות של ספקיהן להיערך ולתת מענה מיידי לצרכים ולדרישות משתנים של הרשות. הרשויות החזקות מאוזנות ברובן מהבחינה הכלכלית, במיוחד אלו הנמנות עם פורום ה-15,

ולכן החיסכון הכספי המושג בעקבות המיקור ודרישת השלטון המרכזי למקר אינן משמעותיות עבורן כמו לרשויות החלשות. רובן ממוקמות במרכז הארץ, אזור בעל שוק תחרותי משוכלל של ספקים בכל התחומים, וכן גם קיים מאגר גדול של עובדים מיומנים ומקצועיים שניתן להעסיק כעובדי הרשות. המספר הרב של התושבים ברשויות אלה, מהווה לעתים אף הוא משתנה מכריע בעניין של כדאיות כלכלית לרכישתם ולתחזוקתם של כלים וציוד הנדרשים לתחומי פעילות רבים.

במחקר הנוכחי נמצא ש-71.5% מכלל המשיבים מסכימים במידה רבה מאוד או רבה שהמיקור ישפר את איכות השירות המוענק לתושבים. מאחר ששיפור איכות השירות המוענק לתושבים הוא הסיבה השנייה בחשיבותה בהחלטת הרשויות המקומיות למקר פעילויות, יש להסכמה זו חשיבות רבה לגבי החלטתן על המשך המיקור ואולי אף על הרחבתו. לרשויות החזקות, למעט אלו הנמנות עם פורום ה-15, חשוב במיוחד לשפר את איכות השירות המוענק לתושבים. מיקומן של הרשויות במרכז הארץ אף מאפשר להן לבחור בספקים שמעניקים להן את השירות המיטבי במחיר המינימלי. במקרה הצורך, ביכולתן להחליף את ספקיהן ללא חשש שתיווצר בהם תלות. כלומר, הן יכולות לחסוך במשאבים, ובמקביל גם להרחיב את הגמישות הניהולית שלהן באמצעות תחלופת הספקים, וזאת מבלי לפגוע באיכות השירות המסופק לתושביהן. עם זאת, אחד הגזברים ציין כי "יש להפריט חלק מהשירות וחלקו להשאיר לעובדי הרשות, כדי ליצור לחץ על העובדים להתייעל ולשפר ביצועים". כלומר, מיקור שירותים יכול להיות כחרב מעל ראשי עובדי הרשות, שיאלצם להתייעל ולשפר את השירות שהם מעניקים. האם המיקור באמת משפר את איכות השירות המוענק לתושבים? נמצא כי ציפייה זו אינה מתגשמת בכל המקרים.

השירותים הממוקרים ביותר הם עתירי עבודת הכפיים, כמו גינון וניקיון, כשבמקרים רבים אין קשר ישיר בין העובדים לבין התושבים. לכן, קשה למדוד את מידת השיפור בשירות המוענק בתחומים אלה. במקרים אחרים, כמו בפעילות של פינוי אשפה, אבטחה והסעות, הקשר בין העובדים לתושבים ישיר יותר. עם זאת, לאור העובדה כי בישראל אין מדידה אובייקטיבית דיה לבחינת רמת שירות, ניתן לתהות אם אכן השימוש במיקור משפר את איכות השירות המוענק לתושבים לעומת שירות שמסופק על ידי עובדים מן המניין. אחד המרואיינים, המכהן ברשות מקומית גדולה וחזקה, תיאר כיצד העסקת ספקים חיצוניים עלולה לגרום, למרות הכוונות הטובות, להרעת איכות השירות המסופק לתושבים. ברשות בה הוא מכהן, מועסקים בתחום פינוי האשפה הן עובדי רשות מן המניין והן עובדי ספק חיצוני. לדברי המשיב, ברשות לא רווים נחת מעבודת הספק. יש עמו מחלוקות כספיות רבות, שבעטיין הוא נמנע מהחלפת ציוד פגום או בלוי. כמו כן, תחלופה גבוהה של עובדיו והעובדה כי כמעט מדי יום מגיעים פועלים אחרים לעבודה, מחייבת אותם ללמוד מחדש מה הדרך המיטבית לבצע את מלאכתם. המרואיין ציין כי חשוב להבין שגם בעבודת כפיים, כמו פינוי אשפה, יש שיטות עבודה יעילות שחשוב שהעובדים יכירו. לדבריו, מבחינה מקצועית ומבחינת איכות השירות לתושבים יש יתרון בהעסקת עובדי רשות מן המניין, שכבר מכירים את דרישות התפקיד והם מיומנים בו. הרשות המקומית מפקחת אמנם באופן תדיר על עבודת הספקים, אך התחלופה

הרבה של העובדים, היעדר גורם שירות מקצועי קבוע לאורך זמן והמחלוקות המתעוררות בין הרשות לספקים לא רק שאינם משפרים את השירות לתושבים, אלא לעתים אף פוגמים באיכותו.[13]

השלטון המרכזי מעודד את כלל הרשויות המקומיות למקר פעילויות באמצעות דרישות לצמצום מצבת כוח האדם בהן והתייעלותן הארגונית. למרות זאת נמצא בקרב כלל הרשויות, כי מעורבות השלטון המרכזי נבחרה כסיבה שחשיבותה היא המועטה ביותר. עוד נמצא, כי הרשויות המקומיות שמושפעות ביותר מדרישת השלטון המרכזי להרחיב את מיקור הפעילויות הן רשויות לא יהודיות, שמעמדן החברתי-כלכלי נמוך, והן ממוקמות בפריפריה הקרובה והרחוקה. בעיקר נכונים הדברים לשתי רשויות לא יהודיות מאשכול חברתי-כלכלי 2, שהיו היחידות שבחרו בדרישת השלטון המרכזי למקר פעילויות כסיבה העיקרית להחלטתן למקר. ניתן לסכם שמידת מעורבותו של השלטון המרכזי בהחלטתן של כלל הרשויות למקר פעילויות אינה גבוהה. בכירים ממרכז השלטון המקומי ומפורום ה-15 שרואיינו במסגרת המחקר ציינו, שלמעשה אין הנחיה מפורשת של אף גורם הקשור לשלטון המרכזי או המקומי שמחייבת את הרשויות המקומיות. כל רשות מחליטה באופן עצמאי אם למקר, מה למקר ובאיזה היקף. גם משרד מבקר המדינה אינו בוחן מדוע הרשויות המקומיות ממקרות פעילויות ומה ההשלכות של המיקור עליהן, אלא מבקר רק את עמידת תהליך בחירת הספק בכללי מינהל תקין ואת תקינות התנהלות הרשות אל מול הספק לאחר בחירתו וכריתת החוזה עמו.

ומה באשר להיקף המיקור? לפי Joassart-Marcelli & Musso (2005) רשויות עניות הכורעות תחת הלחץ לצמצום בהוצאותיהן מיקרו בהיקף ניכר, אם כי נטו להיעזר בשירותים ציבוריים כלל אזוריים. רשויות פרבריות עשירות מיקרו לשוק הפרטי חלק ניכר מהשירותים, ובכך ניצלו את השוק התחרותי לצורך צמצום בעלויותיהן. בהתאם לממצאים אלה, ניתן היה לחזות שלאור הציפייה לחיסכון בעלויות עקב דרישת השלטון המרכזי למקר, ועקב יכולת מקצועית מועטה יחסית לפעול באופן עצמאי, יהיה היקף הפעילויות הממוקרות ברשויות בפריפריה ובמגזר הלא יהודי גבוה. אולם, במחקר הנוכחי נמצא כי דווקא הרשויות החזקות במרכז הארץ ממקרות פעילויות בהיקף רחב יותר מאלה שבפריפריה.

יש לשער שבמערך השיקולים של הרשויות בפריפריה נכללים שיקולים נוספים, ובהם: דאגה לתעסוקת התושבים לאור נתוני האבטלה באזורים אלה, מיעוט ספקים מקצועיים שיוכלו להשתתף במכרז תחרותי, המעמד המוניציפלי של הרשות ועוד. שיקולים נוספים יכולים להיות "פרמיית סיכון" גבוהה מצד הספקים, שמייקרת את עלות השירות, וחשש הן של הרשויות עצמן והן של הספקים מצעדי אכיפה קשוחים מצד משרד הפנים. צעדים אלו כוללים לא רק מינוי חשב מלווה או ועדה קרואה אלא גם חיוב הסדר נושים שיהפוך את הרשות לתאגיד חדל פירעון, במסגרתו הספקים ייאלצו לוותר על חלק מהתשלום המגיע להם עבור שירותים שסופקו. ואכן, לדברי אחד המשיבים המכהן ברשות חלשה במיוחד (קטנה, פריפרית, ממעמד חברתי-כלכלי נמוך ומהמגזר הלא יהודי) הרשות שלו מעסיקה ספקים חיצוניים מעטים בלבד.

---

13 מדובר בדוגמה ספציפית המציגה את מורכבות הבדיקה של הטענה כי המיקור משפר את איכות השירות.

הוא הסביר, שלאור מצבה הכספי הגרוע ביותר של הרשות, אין לה תזרים מזומנים קבוע והיא אינה יכולה להתחייב בפני הספקים על מועדי התשלום. ברשות חוששים שאם ספק לא יקבל תשלום עבור עבודתו במועד, הוא יעדיף למצוא לקוחות חליפיים. החשש הוא שספקים יפסיקו לתת לרשות שירות, ובכך יפגעו קשות בתושבים. לעומת זאת, ברשות מאמינים שעובדים מן המניין יהיו סבלניים יותר וימשיכו לעבוד גם אם משכורתם תתעכב.[14] לכן, לדברי המשיב, הרשות בה הוא מכהן ממעטת להוציא פעילות למיקור כדי "לא להיתקע" בלי יכולת לתת שירות עקב פרישת ספק. סיבה אפשרית נוספת למיעוט יחסי של מיקור בפריפריה נעוצה, ככל הנראה, גם בכך שהמועצות האזוריות, שרבות מהן ממוקמות בפריפריה, ממעטות למקר פעילויות, חלקן מסיבות אידאולוגיות, לעומת המועצות המקומיות והעיריות.[15]

לסיכום, ממצאי המחקר ניתן ללמוד כי יש שונות רבה באשר לסיבות למיקור בין הרשויות המקומיות השונות ובאשר למידת השפעתו על הרשות הממקרת. בעוד שרשויות 'חזקות' בישראל נהנות מהמיקור ומנצלות את יתרונותיו, קיים חשש מפני פגיעתו ברשויות ה'חלשות' דווקא, פגיעה שתעמיק את הפערים ביניהן. המיקור אינו פתרון פלא לכל חוליי השלטון המקומי ויש לדעת להשתמש בו באופן שישפר את ביצועי הרשות מבלי לפגוע בחוסנה וביכולותיה לעצב וליישם מדיניות ומבלי לפגוע בעובדיה ובתושביה.

ביבליוגרפיה

אגודה לזכויות האזרח (2011). **זכויות האדם בישראל – תמונת מצב 2011**. אוחזר: 21.7.2014.
http://www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2011/12/tmunat2011part3.pdf

בן בסט, אבי ודהן, מומי (2008). **המשבר ברשויות המקומיות – יעילות מול ייצוגיות**. פורום קיסריה ה-16 והמכון הישראלי לדמוקרטיה. אוחזר: 22.7.2014.
http://www.idi.org.il/media/396212/%D7%94%D7%9E%D7%A9%D7%91%D7%A8%20%D7%91%D7%A8%D7%A9%D7%95%D7%99%D7%95%D7%AA%20%D7%94%D7%9E%D7%A7%D7%95%D7%9E%D7%99%D7%95%D7%AA.pdf

בניש, אבישי (2008). מיקור-חוץ בראי המשפט הציבורי: הפרטת תכניות "מרווחה לעבודה" ובעיית כשלי הפיקוח. **משפטים, לח**(2): 283-349.

בסוק, מוטי (2011, ינואר 26). דו"ח של מכון ון-ליר: "ההפרטות מסכנות אינטרסים חברתיים וכלכליים של ישראל". **דה מרקר**, עמ' 16-17.

בסוק, מוטי (2011, אוקטובר 17). ועדת המומחים: הממשלה לא ביצעה מעולם הערכה שיטתית של תוצאות ההפרטה. **דה מרקר**, עמ' 10.

---

14 אמנם בשנים האחרונות הרשויות המקומיות כבר כמעט ואינן מעכבות תשלום משכורות לעובדיהן, אך כנראה שהגזברים ברשויות חלשות עדיין חוששים שכך עלול לקרות.

15 ממצאים נוספים של המחקר, שלא פורטו במאמר זה, תומכים חד משמעית בכך שמועצות אזוריות ממקרות פחות מהעיריות והמועצות המקומיות.

בסוק, מוטי (2012, מרץ 7). מכון ון-ליר: "ההפרטה בישראל בוצעה לרוב בלי שנבדקה יעילותה וכדאיותה". **דה מרקר**, עמ' 22.

ברק-ארז, דפנה (2008). המשפט הציבורי של ההפרטה: מודלים, נורמות ואתגרים. **עיוני משפט**, **ל**(3): 461-515.

גלין, אמירה (1998). **מיקור חוץ (outsourcing)**. דו"ח מחקר 14/98, תל אביב: הפקולטה לניהול, אוניברסיטת תל אביב.

גלין, אמירה (1999). מיקור חוץ (outsourcing) 'מתמקרים' החוצה: ההיבט הארגוני והניהולי. **שנתון משפט העבודה**, **ז**, 45-63.

גל-נור, יצחק (2007). **מינהל ציבורי בישראל: התפתחות, מבנה, תפקוד ורפורמות**. ירושלים: אקדמון.

גל-נור, יצחק (2010). **מבוא: אחריות המדינה, גבולות ההפרטה וסוגיית הרגולציה**. ירושלים: מכון ון-ליר. אוחזר: 15.5.2011.

http://hazan.kibbutz.org.il/cgiwebaxy/sal/sal.pl?lang=he&ID=969775_hazan&dbid=sections&act=show&dataid=8

ויגודה-גדות, ערן (2007). תמורות ואתגרים ניהוליים בדרך לעיצובו של מגזר ציבורי מודרני. **המרחב הציבורי**, **1**: 57-88.

חסון, יעל (2006). **שלושה עשורים של הפרטה**. תל-אביב: מרכז אדוה. אוחזר: 10.11.2011
http://www.adva.org/default.asp?pageid=1001&itmid=479

חסון, שלמה (1996). **הסדר העירוני החדש: קואליציות ממשל עירוניות**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

מנחם, גילה (2005). תל-אביב-יפו: העיר לפִתחה של המאה החדשה – בין משילות לגלובליזציה. בתוך: דוד, נחמיאס וגילה, מנחם (עורכים), **מחקרי תל-אביב-יפו: תהליכים חברתיים ומדיניות ציבורית** (כרך ג', עמ' 21-37). תל אביב: דיונון.

משרד האוצר – הממונה על השכר (2012). דין וחשבון על הוצאות השכר של הגופים הציבוריים ומשרדי הממשלה לעובדי קבלן כוח אדם לשנת 2011. אוחזר: 24.7.2014.
http://room404.net/wpcontent/uploads/2013/01/%D7%93%D7%95%D7%97%D7%A7%D7%91%D7%9C%D7%9F.pdf

פז-פוקס, אמיר (2011). **עובדים בעידן של הפרטה**. ירושלים: מכון ון-ליר. אוחזר: 15.5.2011.
http://hazan.kibbutz.org.il/cgi-webaxy/sal/sal.pl

פלג, אייל (2007). **מדיניות ההפרטה והמשפט הציבורי**. נייר עמדה במסגרת קול קורא שהוציא המינהל הכללי של הכנסת בנושא "הדיון הציבורי בנושא ההפרטה". אוחזר: 20.8.2008.
http://www.knesset.gov.il/LegalDept/privatization/heb/privatization39.pdf

פרשטמן, חיים (2007). **גבולות ההפרטה**. ירושלים: מכון ון-ליר.

צוות יונה-ספיבק, ועדת מומחים למ ען צדק חברתי (2011). דו"ח ביניים של ועדת המינהל הציבורי. אוחזר: 4.10.2011. http://j14.org.il/spivak/?p=368

רזין, ערן (2003). **רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

רמתי-נבון, ליאת (2006). **עמדות עובדים סוציאליים בנושא הפרטת שירותי הרווחה בשלטון המקומי בישראל** (נייר עמדה). תל אביב: אוניברסיטת תל-אביב.

שטאובר, יהושע (2003). **אאוטסורסינג – העברת פעילות מהארגון לניהול חיצוני.** רמת גן: יהושע שטאובר – ספרי ניהול ועסקים.

שריג, אתי (2004). **דרכים חלופיות לאספקת שירותים ברשויות המקומיות בישראל.** חיפה: אוניברסיטת חיפה (עבודת גמר לקראת התואר דוקטור).

שריג, אתי (2010). שותפויות ברשויות המקומיות עם המגזר העסקי וההתנדבותי. בתוך: אברהם, בריכטה, ערן, ויגודה-גדות וגיא, פדה (עורכים), **עיר ומדינה בישראל – שלטון מקומי לקראת העשור השביעי** (עמ' 452-429). ירושלים: כרמל (בשיתוף כתב העת מדינה וחברה).

Bel, Germa, Hebdon, Robert, & Warner, Mildred (2007). Local government reform: Privatization and its alternatives. *Local Government Studies*, 33(4): 507-515.

Birrell, Derek (2006). The disintegration of local authority social services departments. *Local Government Studies*, 32(2): 139-151.

Boyne, George A. (1998). Bureaucratic theory meets reality: Public choice and service contracting in U.S. local government. *Public Administration Review*, 58(6): 474-484.

Bresler-Gonen, Rotem, & Dowding, Keith (2009). Shifting and shirking: Political appointments for contracting out in Israeli local government. *Urban Affairs Review*, 44(6): 807-831.

Brown, Trevor L., & Potoski, Matthew (2003). Contract-management capacity in municipal and county governments. *Public Administration Review*, 63(2): 153-164.

Brown, Trevor, & Potoski, Matt (2006). Contracting for management: Assessing management capacity under alternative service delivery arrangements. *Journal of Policy Analysis and Management*, 25(2): 323-346.

Brown, Trevor L., Potoski, Matthew & Van Slyke, David M. (2006). Managing public service contracts: Aligning values, institutions and markets. *Public Administration Review*, 66(3): 323-331.

Brudney, Jeffrey L., Fernandez, Sergio, Ryu, Jay Eungha & Wright, Deil S. (2005). Exploring and explaining contracting out: Patterns among the American states. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(3): 393-419.

Dilger, Robert J., Moffett, Randolph R. & Struyk, Linda (1997). Privatization of municipal services in America's largest cities. *Public Administration Review*, 57(1): 21-26.

Doron, Gideon & Adiri, Nurit (1994). Privatization of services in Israeli local governments determinants and constraints. *ASPS - Policy Studies*, *20*, 1-16.
http://www.iasps.org/policystudies/ps20.pdf אוחזר: 20.4.2009

Ferris, James & Graddy, Elizabeth (1986). Contracting out: For what? With whom?. *Public Administration Review*, 46(4): 332-344.

Ferris, James & Graddy, Elizabeth (1988). Production choices for local government services. *Journal of Urban Affairs*, 10(3): 273-289.

Ferris, James & Graddy, Elizabeth (1991). Production costs, transaction costs and local government contractor choice. *Economic Inquiry*, 29(3): 541-554.

Greene, Jeffrey F. (1996). How much privatization? A research note examining the use of privatization by cities in 1982 and 1992. *Policy Studies Journal*, 24(4): 632-640.

Hefetz, Amir & Warner, Mildred (2004). Privatization and its reverse: Explaining the dynamics of the government contracting process. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(2): 171-190.

Heritier, Adrienne & Lehmkuhl, Dirk (2008). Introduction: The shadow of hierarchy and new modes of governance. *Journal of Public Policy*, 28(1): 1-17.

Joassart-Marcelli, Pascale & Musso, Juliet (2005). Municipal service provision choices within a metropolitan area. *Urban Affairs Review*, 40(4): 492-519.

Klijn, Erik-Hans (2008). Governance and governance networks in Europe. *Public Management Review*, 10(4): 505-525.

Lamothe, Meeyoung & Lamothe, Scott (2012). What determines the formal versus relational nature of local government contracting?. *Urban Affairs Review*, 48(3): 322-353.

Lamothe, Scott, Lamothe, Meeyoung & Feiock, Richard C. (2008). Examining local government service delivery arrangements over time. *Urban Affairs Review*, 44(1): 27-56.

McDavid, James S. & Clemens, Eric G. (1995). Contracting out local government services: the B.C. experience. *Canadian Public Administration*, 38(2): 177-193.

Megginson, William L. & Netter, Jeffry M. (2001). From state to market: A survey of empirical studies on privatization. *Journal of Economic Literature*, 39(2): 321-389.

Milward, Brinton H. & Provan, Keith G. (2003). Managing the hollow state- collaboration and contracting. *Public Management Review*, 5(1): 1-18.

Miranda, Rowan (1994). Privatization and the budget-maximizing bureaucrat. *Public Productivity and Management Review*, 17(4): 355-369.

Miranda, Rowan (1999). The theory and practice of managed competition. *Government Finance Review*, 15(5): 11-14.

Miranda, Rowan & Lerner, Allan (1995). Bureaucracy, organizational redundancy and the privatization of public services. *Public Administration Review*, 55(2): 193-200.

Mol, Michael J. (2007). *Outsourcing – design, process, and performance*. New York: Cambridge University Press.

Mulgan, Richard (2005). Government accountability for outsourced services. *Policy and Governance Discussion Paper* 05-6. Australia: The Australian National University-Asia-Pacific School of Economics and Governance.

Pierre, Jon (1999). Models of urban governance: The institutional dimension of urban politics. *Urban Affairs Review*, 34(3): 372-396.

POGO – Project on Government Oversight. (2011). *Bad Business: Billions of Taxpayer Dollars Wasted on Hiring Contractors*.

http://www.pogo.org/pogo-files/reports/contract-oversight/bad-business/co-gp-20110913.html#Executive%20Summary אוחזר: 20.4.2009

Rhodes, Robert A.W. (1994). The hollowing out of the state: The changing nature of the public service in Britain. *Political Quarterly*, 65(2): 138-151.

Rosenbloom, David H. & Piotrowski, Suzanne J. (2005). Outsourcing the constitution and administrative law norms. *American Review of Public Administration*, 35(2): 103-121.

Rothstein, Bo & Teorell, Jan (2008). What is quality of government ? A theory of impartial government institutions. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 21(2): 165-190.

Salamon, Lester M. (2002). The new governance and the tools of public action: An introduction. In: Lester, M. Salamon (Ed*), The Tools of government: a guide to the new governance* (pp. 1-47). New York: Oxford University Press.

Savas, Emanuel S. (2000). *Privatization and public-private partnerships*. New York: Chatham House.

Siegel, Gilbert B. (1999). Where are we on local government service contracting?. *Public Productivity & Management Review*, 22(3): 365-388.

Stoker, Gerry (1998). Governance as a theory: Five propositions. *International Social Science Journal*, 50(155): 17-28.

Warner, Mildred E. & Hefetz, Amir (2008). Managing markets for public services: The mixed public-private delivery of city Services. *Public Administration Review*, 68(1): 155-166.

Wollmann, Hellmut (2004). Local government reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between multi-function and single-purpose organizations. *Local Government Studies,* 30(4): 639-665.

Yang, Kaifeng, Hsieh, Jun Yi & Li, Tzung-shiun (2010). Evaluating contracting-out performances in Taiwan: Comparing perceptions of public managers and private contractors. *Public Administration Quarterly*, 34(1): 76-108.

היבטים כלכליים של ביזור סמכויות ותקציבים לשלטון המקומי בישראל

יניב ריינגוורץ ועודד סטקלוב

"המערכת הפדרלית נוצרה עם כוונה לשלב את
היתרונות של הגודל והקוטן של אומות"

– אלקסיס דה טוקוויל, 1830

תקציר

בעשורים האחרונים גדלה הסתמכות השלטון המקומי על הכנסות עצמיות. שינוי זה של ביזור בפועל לא לווה בתכנית עבודה מסודרת וכדאיותו לא נבדקה. יתרה מכך, בעוד שמבחינה תקציבית חל תהליך של ביזור בפועל, לא ברור אם גם הוענקו סמכויות פעולה לרשויות המקומיות, כאשר בהשוואה לעולם ישראל מצויה בתחתית הרשימה מבחינת רמת ביזור סמכויות. מאמר זה סוקר את הספרות האקדמית העוסקת בביזור סמכויות ותקציבים מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי ומנסה לבדוק מהי רמת הביזור המיטבית לישראל, האם רצוי להמשיך בתהליך הביזור, ומהם השיקולים שיש לקחת בחשבון בביצוע תהליכי ביזור. המאמר מפרט מספר יתרונות וחסרונות בביזור סמכויות, ומראה כי רצוי לבזר סמכויות ותקציבים רק לרשויות איתנות, תוך שמירה על ריכוזיות בפיקוח ובתקצוב רשויות חלשות. על תהליך הביזור להתבצע תוך מניעת תחרות לא הוגנת על עסקים בין רשויות חזקות לחלשות, ותוך המשך תמיכה תקציבית ברשויות חלשות.

הקדמה

בעשורים האחרונים התבצע ביזור דה-פקטו של סמכויות ותקציבים מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי, כאשר קיצוצים תקציביים בהעברות הממשלתיות לשלטון המקומי הובילו אותו להסתמך יותר מבעבר על הכנסות עצמיות (בן אליא, 1998). תהליך הביזור, הצפוי להימשך גם בעתיד, לא נשען על לקחים מהעולם או על תכנית עבודה מסודרת. לפיכך, עולות השאלות הבאות: מהי רמת הביזור המיטבית לישראל, האם רצוי **להמשיך** בתהליך הביזור, ומהם השיקולים שיש לקחת בחשבון בביצוע תהליכי ביזור. מאמר זה יסקור את הספרות התאורטית והאמפירית העוסקת בביזור סמכויות ותקציבים מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי. מתוך הספרות יעלו היתרונות והחסרונות שבביזור סמכויות באופן כללי וכן הלקחים שניתן להפיק בנוגע למקרה הישראלי. בסוף המאמר אנו מציעים מספר המלצות פעולה, שיביאו לתוצאה המיטבית כתוצאה מתהליכי ביזור.

המגזר הציבורי ברובן המכריע של מדינות העולם בנוי ממספר רמות, החל מהשלטון המרכזי, דרך הרמות המחוזיות ו/או האזוריות וכלה בשלטון המקומי. מדינות שונות נבדלות במספר רמות השלטון, אשר נע בין רמה אחת ל-5 רמות (Ivanyna and Shah, 2013) וכן בסמכויות של כל רמה ורמה.[1] חלוקת הסמכויות בין רמות השלטון השונות יוצרת מתח ביניהן, הן לגבי הסמכויות והתפקידים של כל רמה והן לגבי שיעורי ההוצאות וההכנסות בהן. מכיוון שרמות השלטון האזוריות והמקומיות כפופות במידה כזו או אחרת לשלטון המרכזי הרי שמתח זה בא לידי ביטוי בעיקר בסמכויותיהם ותפקידיהם של השלטון המקומי ושל רמות הביניים. העברת סמכויות נוספות לשלטון המקומי מהווה ביזור סמכויות.

המגזר הציבורי בישראל מורכב משתי רמות דומיננטיות: השלטון המרכזי והשלטון המקומי.[2] אנו נתמקד במערכת היחסים בין שני דרגי שלטון אלו, ובעיקר בביזור התקציבי – סמכויות ותקציבים מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי. נכון לשנת 2013, השלטון המקומי בישראל מורכב מ-257 רשויות מקומיות. מהן 75 עיריות, 126 מועצות מקומיות, 54 מועצות אזוריות ו-2 מועצות תעשייתיות.

רמת ההוצאות של השלטון המקומי בישראל ביחס לסך התקציב הממשלתי בישראל היא נמוכה יחסית לזו של המדינות המפותחות, ועומדת על כ-14.6% אחוזים ממנו בשנת 2011, וזאת לעומת 15.5% בשנת 2002.[3] כך למשל, בשנת 2011 עמדו הוצאות השלטון המקומי

---

1 ישנן מדינות, דוגמת ישראל, בהן יש שתי רמות שלטון מרכזיות – מרכזית ומקומית. מדינות אחרות הן פדרציות, כלומר כוללות לכל הפחות שלטון פדרלי, מדינות, ורמה מקומית. לבד מרמות שלטון אלו קיימות גם רמות משנה, דוגמת מחוזות.

2 בישראל קיים גם שלטון מחוזי, אך הוא אינו שלטון נבחר אלא ממונה על ידי השלטון המרכזי, סמכויותיו מועטות יחסית והוא למעשה שלוחה של השלטון המרכזי. רובד שלטון נוסף הוא הוועדים המקומיים אשר קיימים במועצות האזוריות.

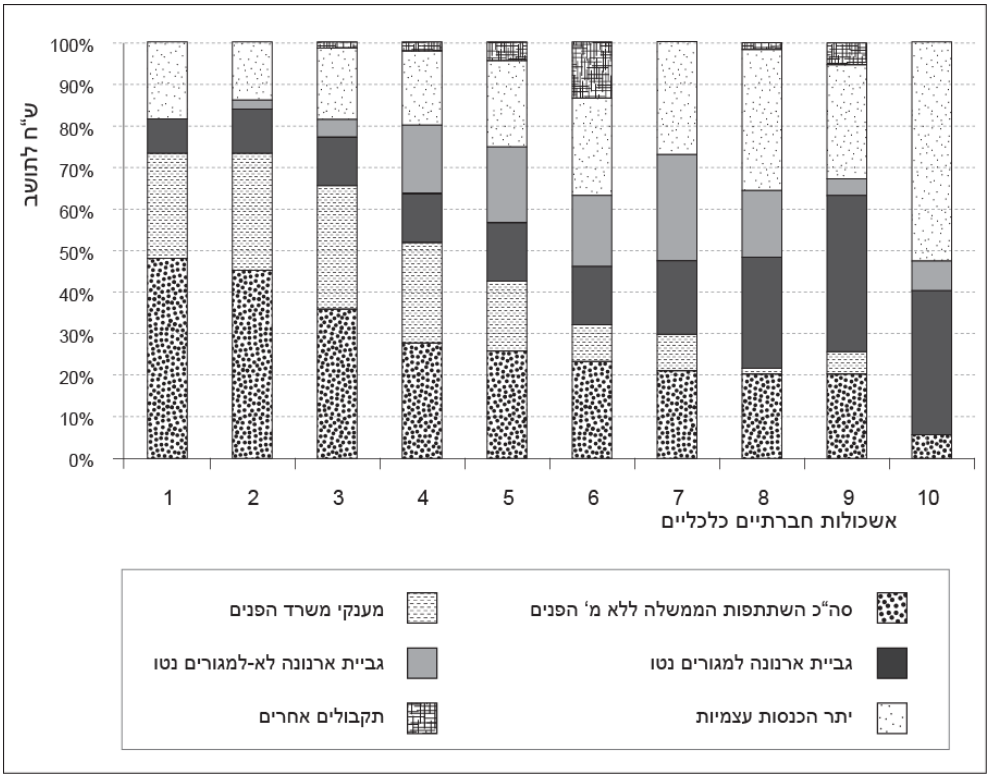
3 הנתונים לקוחים מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומנתוני התקציב כפי שמפורסמים על ידי האתר הממשלתי "תקציב פתוח". נתוני ההוצאה של השלטון המקומי כוללים גם את תקציבי הפיתוח.

בישראל על כ-5.9% מהתוצר, לעומת ממוצע של 13.2% בארצות ה-OECD (ברנדר, 2013).

כ-65% מהכנסות השלטון המקומי מקורם מהכנסות עצמיות, בעוד היתר מקורו במענקים מהשלטון המרכזי. מענקי השלטון המרכזי משמשים בחלקם לאספקת שירותים ציבוריים דוגמת חינוך ורווחה, וחלקם משמש לאיזון תקציב הרשות. ההסתמכות על מענקים מהשלטון המרכזי היא שונה מהותית בין רשויות חזקות וחלשות. בעוד ברשויות החזקות מענק האיזון קטן ביותר (עבור 68 רשויות מקומיות מודל מענק האיזון לשנת 2013 הוא שלילי, כך שאינן אמורות לקבל כלל מענק איזון, הגם שבפועל חלקן מקבלות עדיין בניגוד לנוסחא), הרי שברשויות החלשות ישנה הסתמכות כמעט בלעדית על מענקי ממשלה. תרשים 1 מציג את מקורות ההכנסה לתושב באחוזים מתוך סך התקציב. הסתמכות יתרה על תקציבים ממשלתיים מביאה לפגיעה בעצמאות וביציבות מערכת המימון של הרשות המקומית (הכט, 1997), ויש קשר בין ביזור סמכויות לבין הפחתת הסתמכות השלטון המקומי על תקציבים ממשלתיים (Shah, 2006).

תרשים 1

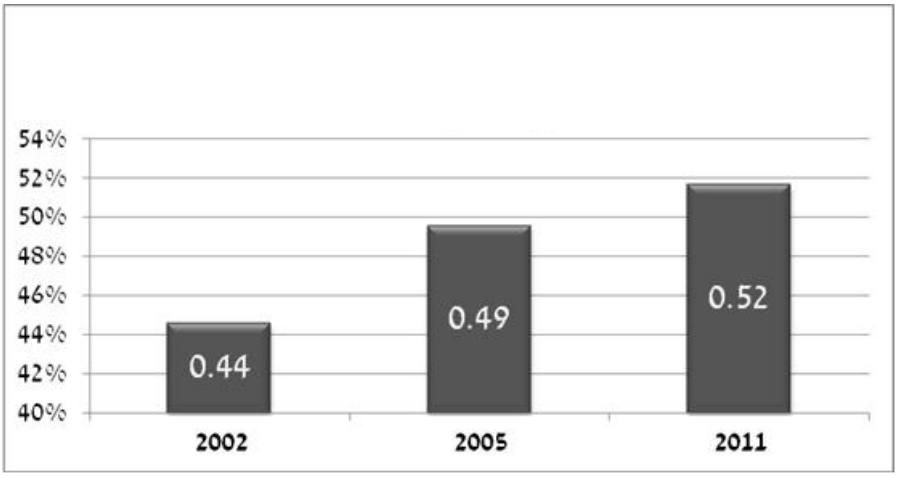
מקורות ההכנסה של השלטון המקומי, 2011
באחוזים מסך התקציב (חציון)



תרשים 1 מציג את מקורות ההכנסה באחוזים מסך התקציב בחלוקה לפי אשכולות חברתיים-כלכליים. עבור כל קבוצה מוצגת הרשות החציונית.[4] מהתרשים עולה כי יותר מ-70% מההכנסות של רשויות מקומיות באשכולות 1-2 מתבססים על העברות ממשלתיות, כאשר אחוז זה הולך ויורד ככל שמתקדמים באשכולות. זאת בניגוד לרשויות מאשכול 5 והלאה, אשר מסתמכות יותר על הכנסות עצמיות מאשר על הכנסות ממשלתיות.[5] נתון מעניין נוסף נוגע להסתמכות על הארנונה העסקית, כאשר באשכולות הביניים (4-7), שמורכבים בעיקר מרשויות יהודיות, הארנונה העסקית מהווה כ-15% לערך – אחוז גבוה יותר מהארנונה למגורים. נתון זה משמעותי על רקע הטענה ולפיה הארנונה למגורים אינה מצליחה לכסות את העלויות הכרוכות בהשקעה בתושבים, בעוד שהארנונה העסקית היא רווחית, שכן ההוצאות המוניציפליות על עסקים הן נמוכות יחסית לתשלומים.[6] הן באשכולות החלשים (רשויות מיעוטים ורשויות חרדיות) והן באשכולות החזקים ביותר (מחד, רשויות גדולות כגון ת"א וגבעתיים ומנגד רשויות יהודיות קטנות וחזקות כגון כפר שמריהו ועומר), הארנונה למגורים היא משמעותית יותר באחוזי התקציב שהיא מספקת לרשות לעומת הארנונה העסקית.

תרשים 2

אחוז ההכנסות העצמיות, מתוך סך ההכנסות בתקציב הרגיל



4 הסיבה לכך שנבחר נתון חציוני ולא ממוצע רגיל, היא לצורך ביטול השפעתן של רשויות קצה כדוגמת תמר, אילת, רמת נגב ורשויות אחרות, אשר עשויות לעוות את הנתונים באשכול הסוציו-אקונומי הפרטני שלהן.

5 הסעיף "יתר הכנסות עצמיות" המהווה אחוז ניכר מתקציב הרשויות כולל בעיקר הכנסות עצמיות מחינוך (תשלומי הורים), כאשר נוספים אליו סעיפים אחרים כגון גביית אגרות למיניהן.

6 טענה זו עלתה בכמה פורומים. בין היתר בדיון בפורום גזברי מועצות אזוריות מחודש נובמבר 2013 ומדיון שנתקיים עם נציגי איגוד הגזברים בחודש דצמבר 2013.

כאמור, בישראל התבצע בעשורים האחרונים ביזור תקציבי דה-פקטו לשלטון המקומי. הדבר התבטא בהכנסות השלטון המקומי שנסמכות היום יותר מבעבר על הכנסות עצמיות (תרשים 2). בד בבד, מגמת הביזור בפועל הביאה להגדלת הפערים בין הרשויות החלשות לחזקות. השנים המופיעות בתרשים 2 נבחרו במכוון. שנת 2002 הייתה השנה האחרונה לפני שבוצעה תכנית הייצוב הכלכלית ב-2003 (״חומת מגן כלכלית״), אשר קיצצה באופן ניכר בהעברות הממשלה לשלטון המקומי ויצרה את המשבר הפיננסי בו (זאת על פי דוח בנק ישראל לשנת 2003). שנת 2005 הייתה השנה בה החל משרד הפנים בהפעלת מערך הפיקוח האקטיבי שלו ברשויות הגירעוניות ובדגש על מינוי חשבים מלווים ומינוי ועדות ממונות. שנת 2011 היא השנה האחרונה אשר לגביה קיימים, נכון להיום, נתונים מבוקרים. במקביל, הפחיתה המדינה את חלקו של מענק האיזון[7] בתקציב הרשויות ובתקציבה שלה. מענק האיזון היווה 0.63% מתקציב המדינה בשנת 2011, לעומת 1.77% בשנת 2002.

מגמת הביזור שהתחוללה במהלך שנות ה-90 וה-2000 לא לוותה בתקצוב מספק, וכן לא לוותה בהגדרה מחדש של סמכויות הרשויות המקומיות, אף שבפועל נוספו להן סמכויות רבות. ביזור הסמכויות אף לא לווה בתיקון חקיקה, ובהיבט זה ניתן לצטט את דבריו של המשנה למבקר המדינה, שמואל גולן: ״התשתית החוקתית שקיימת היום היא תשתית חוקתית שמבטאת דגם ריכוזי מאוד של אסדרה, דגם ריכוזי וחופש פעולה מצומצם ביותר של הרשויות המקומיות״.[8] למרות מגמת הביזור של העשורים האחרונים, ישראל עדיין מאופיינת במצב ריכוזי. הנתונים האמפיריים מצביעים על כך שלפי מדד ה-GCI (Government Closeness Index), ישראל ממוקמת במקום ה-94 מבין 182 מדינות שנמדדו ולפי מידת החשיבות של השלטון המקומי במדינה – במקום ה-98 (Ivanyna and Shah, 2013). פרט לקפריסין ולדרום קוריאה, **אין שום מדינה מערבית מתחת לישראל** במדד זה. לפיכך, ניתן להסיק כי ישראל חריגה מבחינת רמת הביזור בהשוואה למדינות העולם המערבי.

סקירת ספרות

בבואנו לבחון את נושא ביזור הסמכויות והתקציבים לשלטון המקומי ראשית כל יש להבין מהם תפקידיו של המגזר הציבורי באופן כללי. לפי Musgrave (1959), תפקידי המגזר הציבורי הם הבטחת יעילות בהקצאת המקורות, הקטנת הפערים בחלוקת ההכנסות והבטחת יציבות מאקרו כלכלית של תעסוקה ומחירים. ברם, אין הסכמה בספרות הכלכלית לגבי חלוקת

---

7 הגם שסך הכנסות הרשויות המקומיות בשנים אלו לא בהכרח נפגע, עקב העברה של מענקי הבראה, הגדלה של תקצוב חינוך ועוד, הרי שתקציבי האיזון הם ייחודיים. זאת משום שמדובר בכספים נטולי ייעוד מוגדר המוקצים לרשות המקומית לביצוע פעולות על פי רצונה. כלומר, על פי פונקציית התועלת הפרטנית שלה. גובה מענק האיזון הוא למעשה סממן לביזור פוליטי של סמכויות מהממשלה לשלטון המקומי, כפי שיוגדר בהמשך העבודה ואינו ברמה של ביזור אדמיניסטרטיבי בלבד והפיכת השלטון המקומי לזרוע ביצוע.

8 מר שמואל גולן, המשנה למבקר המדינה, ישיבת הוועדה לביקורת המדינה מיום 24.6.2013.

התפקידים בין השלטון המרכזי והשלטון המקומי, לפחות בכל הקשור להבטחת יעילות בהקצאת המקורות (Oates, 2005). חלוקת תפקידים זו קשורה הן ברמת ההוצאות והן ברמת ההכנסות, או בסמכויות המיסוי, של השלטון המקומי. ביזור סמכויות ותקציבים לשלטון המקומי לעומת הגדלת הריכוזיות של השלטון המרכזי מכונה בספרות פדרליזם תקציבי (Oates, 1972).

התאוריה הבסיסית של הפדרליזם התקציבי גורסת, כי השלטון המקומי אמור לספק אך ורק מוצרים ושירותים ציבוריים מקומיים (Oates, 1972). מוצר ציבורי מקומי הוא מוצר שמסופק באופן מקומי רק לתושבי הרשות, שהצריכה שלו על ידי תושב אחד לא מגדילה משמעותית את עלויות הייצור ושלא ניתן למנוע מהתושבים לצרוך אותו. כלומר מדובר על מוצרים ושירותים ציבוריים אשר משפיעים על תושבי הרשות אך לא על תושבי רשויות אחרות. שירותים אלו כוללים תאורה, אשפה ותברואה, ובמידה מסוימת גם כבישים ותחבורה ציבורית. לפי Oates (1972), השלטון המקומי אוצר מידע רב יותר בנוגע להעדפות התושבים, ולכן הוא מסוגל לספק את המוצרים הציבוריים המקומיים באופן יעיל יותר. ישנם מקרי ביניים של מוצרים ציבוריים – מוצרים ציבוריים מקומיים עם השפעות חיצוניות לרשויות אחרות. כך לדוגמה, כבישים המשמשים גם את תושבי הרשויות השכנות. מקרים אלו ניתנים לפתרון על ידי מענקים של השלטון המרכזי לרשות המקומית, הגורמים לה להפנים את ההשפעה החיצונית ולספק את המוצר הציבורי ברמה האופטימלית לכלל המדינה, ולא רק לתושבי הרשות המקומית. כך למשל, השלטון המרכזי יכול לתת לעיר באר שבע מענקים שייועדו לבניית כבישים (או לבניית רכבת קלה), וזאת מכיוון שתושבי הרשויות הסמוכות משתמשים אף הם ברשת הכבישים והתחבורה הציבורית אשר בתחומי העיר.

מימון ההוצאות של אספקת המוצרים הציבוריים המקומיים מתבצע מצד אחד על ידי מיסוי של התושבים ובאמצעות אגרות והיטלים שונים שהרשות מטילה ומצד שני על ידי מענקים ממשלתיים. ישנה עדיפות לכך שהמסים ברשות המקומית יתבססו על מיסי רכוש (למשל ארנונה) ושאר מסים על גורמים לא ניידים (Oates, 1972). מס מקומי על גורם ייצור נייד יביא ל"בריחה" של גורם זה אל רשויות שכנות. התוצאה יכולה להיות "מרוץ לתחתית" בשיעורי המס. כך לדוגמה, אם מס חברות יוטל ברמת הרשות, רשויות מסוימות עשויות להוריד את שיעורי המס על מנת למשוך אליהן חברות,תוך שהן מאלצות את שאר הרשויות להוריד אף הן את שיעור מס החברות, והתוצאה הסופית עלולה להיות מס חברות נמוך מדי.

ההכנסות ממיסי רכוש אינן לרוב גבוהות דין כדי לכסות את כל הוצאות הרשויות המקומיות, מכיוון שהיכולת למסות את הרכוש היא מוגבלת. לפיכך, ישנה הצדקה לחלוקת הכספים מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי באמצעות מענקים. מענקים אלו יכולים גם לסייע בהפנמה של הזליגות (spillovers) של פעילויות כלכליות מסוימות מתחומי הרשות המקומית. מלבד זאת, את המענקים לרשויות ניתן לנצל להקטנת הפערים בין הרשויות (Oates, 1972). בקביעת רמת הביזור יש לשקול את יתרונות השלטון המרכזי – האפשרות להפנים השפעות חיצוניות, נוכח יתרונות השלטון המקומי – נשיאה גדולה יותר באחריות וחובה לתת דין וחשבון (Besley & Coate, 2003).

ניתן באופן גס לחלק את תחום ביזור הסמכויות בין שתי קבוצות מדינות. הראשונה, בה קיימת סמכות בסיסית – קבוצת מדינות ובה סמכותה של הרשות המקומית היא לבצע רק מה שמתיר לה החוק מפורשות – ULTRA-VIRES (בקבוצה זו נכללות בריטניה, ישראל, קפריסין, אוסטרליה ועוד מדינות קולוניאליות בריטיות לשעבר). מדינות אלה ריכוזיות ביחס לשלטון המקומי, כאשר קיימות שתי רמות עיקריות – הרמה השלטונית המרכזית (שהיא הגוף המוביל) והרמה המקומית. זאת, בניגוד לקבוצת מדינות אחרת (גרמניה ואוסטריה לדוגמה) בה קיימת אוטונומיה מקומית. במדינות אלה קיימות לרוב שלוש רמות: מרכזית, מחוזית ומקומית, כאשר מנגנוני בלימה מונעים מהשלטון המרכזי להתערב יתר על המידה בעניינים מקומיים. העיקרון הקיים הוא שלרשות המקומית מותר לבצע כל פעולה כל עוד אינה אסורה במפורש בחוק GENERAL COMPETENCES (בארי, 2009).

לסיכום, התאוריה הבסיסית של הפדרליזם התקציבי גורסת כי השלטון המקומי צריך לספק מוצרים ציבוריים מקומיים, וכן מוצרים ציבוריים מקומיים עם זליגות לרשויות אחרות, ובעל סמכויות מיסוי מוגבלות. יחד עם זאת בספרות המודרנית ישנו ויכוח לגבי אספקת שירותים ציבוריים (מקומיים ושאינם מקומיים) על ידי השלטון המקומי, וכן על מאזן הכוחות בין רמות השלטון השונות. ויכוח זה מושפע ממספר יתרונות וחסרונות של ביזור סמכויות אלו לשלטון המקומי.[9]

יתרונות לביזור

בחינה תאורטית ואמפירית של ביזור הסמכויות והתקציבים של המגזר הציבורי מעלה מספר יתרונות לביזור. אחד המאמרים הבסיסיים בתחום הוא של Tiebout (1956). Tiebout מניח כי אם הפרטים בחברה הם ניידים, הרי שהם "יצביעו ברגליים" ויקבעו את מקום מגוריהם בהתאם להעדפותיהם בנוגע למוצר הציבורי. במקרה זה ייווצר שיווי משקל בו פרטים בעלי העדפות שונות יתגוררו ברשויות שונות. מלבד זאת, ניידותם של הפרטים בחברה תעורר תחרות בין הרשויות המקומיות השונות. לפיכך, לפי המודל של Tiebout יש לשקול בחיוב את הגדלת הביזור, מפני שהיעילות הפוטנציאלית של הסקטור הציבורי גבוהה יותר ברמה המקומית.

על פי המודל של Tiebout, אחד היתרונות הפוטנציאליים של ביזור סמכויות הוא האפשרות להקטנת גודלה של הממשלה, תוך היווצרותו של כוח נגדי לזה של השלטון המרכזי (ראה גם Manor, 1999). יש הרואים בכוחו של השלטון המרכזי כוח מונופוליסטי המאפשר לו לגבות מסים מעבר למוכנות התושבים. עוד, ניתן לתאר את הפוליטיקאים כתועלתניים כשלעצמם. הפוליטיקאים, לפי מודל זה, ממקסמים את רווחתם האישית – כוח, שליטה, צוות גדול או שכר גבוה. משתנה הקשור בכך הוא גודל התקציב. לפיכך, הסקטור הציבורי עשוי לנסות להגדיל את הכנסותיו לאורך זמן. ביזור כוח וסמכויות לרשויות המקומיות יכול לרסן את

9 החסרונות במתן סמכויות לשלטון המקומי מביאים לעתים לכדי מצב שבו אף אספקת השירותים הציבוריים המקומיים אינה מתבצעת ביעילות בשלטון המקומי.

המגמה הזאת של השלטון המרכזי. ברם, בדיקה אמפירית באם ביזור תפקידי הממשל המרכזי מביא בפועל להקטנת הוצאות הממשלה או להגדלתן (הממשל המרכזי המנופח כביכול מכונה בספרות זו בשם "leviathan"), מוצאת כי אין קשר בין ביזור סמכויות להקטנת גודלה של הממשלה, ולעתים אף להיפך (Oates, 1985).

כאמור, ביזור סמכויות עשוי לעודד תחרות בין הרשויות המקומיות, בדומה למגזר הפרטי (Qian & Roland, 1998). תחרות זו עשויה להביא לירידה בשיעורי המס בשלטון המקומי, מה שיביא להקטנת נטל המס הכולל על האזרחים (Besley & Case, 1995). תחרות בין רשויות מקומיות עשויה לשפר את התנהלותן במישורים נוספים, כמו למשל אספקת שירותי חינוך. ברם, כלל לא ברור כי תחרות שכזו בין רשויות היא יעילה כשלעצמה. כך לדוגמה, ייתכן שהתחרות תתבטא במסים נמוכים מדי ובהתאם – ברמה נמוכה מדי של שירותים ציבוריים.

צמצום גודלה של הממשלה תלוי באופן מהותי בסוג הביזור. ביזור של הוצאות עשוי להוביל לגידול בהוצאות, בעוד שביזור של הכנסות יקטין אותן, כלומר יקטין את המגזר הציבורי בכללותו (Zou and Jin, 2002). זהו ככל הנראה הרקע לעדויות לכך שביזור עשוי אף להביא לגידולו של המגזר הציבורי (Baskaran, 2011). לפיכך, מדיניות של ביזור הוצאות צריכה להיות מלווה בביזור הכנסות, בהתבסס על ההנחה שהרשות המקומית יכולה לגבות מסים בצורה יעילה ולהגדיל את הכנסותיה.

ביזור סמכויות לרשות המקומית עשוי גם לסייע בצמיחה כלכלית. היכרותו של השלטון המקומי את העדפות התושבים מקנה לו יתרון, שכן הוא עשוי לבצען בעלות נמוכה יותר הודות לאינפורמציה המלאה (Faguet, 2004). מלבד זאת, הרשות המקומית עשויה לבצע פיתוח כלכלי שמותאם טוב יותרלאזור, לעומת השלטון המרכזי שעשוי לנקוט במדיניות אחידה למדי עבור רשויות שונות. אף שבאופן תאורטי ביזור אמור להביא לצמיחה כלכלית, הרי שהספרות האמפירית חלוקה לגבי השאלה. כך לדוגמה, נמצא כי ביזור סמכויות הגדיל את הצמיחה בארה"ב (Akai and Sakata, 2002), אך הקטין צמיחה בסין (Zhang and Zou, 1998). אחרים טוענים כי לביזור סמכויות כלל אין השפעה על הצמיחה הכלכלית (Thornton 2007; Davoodi and Zou, 1998), ומחקר מתחום המשפט אף טוען ליחס הפוך (אם בכלל) בין צמיחה כלכלית לביזור סמכויות בהקשר לארה"ב – כלומר, ביזור או ריכוזיות הם תוצאות של צמיחה כלכלית ולא להפך (Schragger, 2010). זאת ועוד, יש הטוענים כי קיימת רמת ביזור אופטימלית שמעבר לה הצמיחה נפגעת (Xie et al., 1999).

יתרון נוסף של ביזור סמכויות לשלטון המקומי הוא מתן מענה לפיצול תרבותי וחברתי בין אזורים שונים באותה המדינה (Tanzi, 2002). הביזור מסייע לכל אזור ליהנות מסוג של אוטונומיה וכך לספק את העדפות התושבים ביתר קלות. פיצול תרבותי משמעותי מקשה יותר על השלטון המרכזי לקבל אינפורמציה מלאה על העדפות התושבים.

לבסוף, ביזור סמכויות לשלטון המקומי עשוי להגדיל את שביעות הרצון של התושבים מאספקתם של השירותים הציבוריים (Bjornskov et al., 2008). ראשית, כאמור, מכיוון שהעדפות התושבים ייענו בצורה יותר מדויקת בעקבות יתרונות האינפורמציה של השלטון המקומי. שנית, ההשתתפות הפוליטית עשויה להיות ערה יותר עקב הקרבה היחסית של

התושב אל המערכת השלטונית המקומית. השתתפות פוליטית ערה תשפיע על היענות הרשות המקומית לאתגרים המקומיים ותשפר את ביצועיה ואת הקשר בינה לבין האזרח.

חסרונות ואתגרים בביזור

כפי שראינו לעיל, לביזור סמכויות לרשויות המקומיות עשויים להיות יתרונות רבים, אך בצדם גם חסרונות. אחד הנושאים הנידונים בהרחבה בספרות והרלוונטיים ביותר לענייננו, הוא העמידה באילוץ התקציב: אם רשות מקומית עומדת בפני מגבלת תקציב קשיחה (Hard Budget Constraint), או נמצאת במשבר תקציבי – האם היא תחולץ על ידי השלטון המרכזי מפשיטת רגל ללא תנאי? (Kornai, 1979). מגבלת תקציב רכה (Soft Budget Constraint) עלולה להמריץ רשות מקומית "לשדוד את ההמונים" – להגדיל את הוצאותיה מעבר לכושר ההחזר שלה, תוך שימוש במענקים ממשלתיים.[10] החיסרון העיקרי בחילוץ, מעבר לעלות הכספית הישירה, הוא ההשלכות שלו לגבי יצירת תקדים וציפיות לחילוצים עתידיים של כלל הרשויות המקומיות במדינה (Kornai, Maskin & Roland, 2003). בפועל, מדיניות לקביעת חילוצים עשויה להיות מושפעת משיקולים פוליטיים לא עניינים, כמו למשל הימצאותם של בוחרים "מתנדנדים" (Sorriba-Navarro, 2011).

מחקרים אמפיריים מראים כי האפשרות לחילוץ על ידי הממשלה היא אחת הסיבות לחוסר איזון תקציבי ברשויות המקומיות. נמצא כי היסטוריה של חילוץ מחובות קשורה לחובות גדולים (Singh and Plekhanov, 2005; Pettersson-Lidbom, 2010). ביזור סמכויות עשוי להעניק תמריץ לרשויות מקומיות לייצר גירעונות בתקציבן, מתוך הנחה כי יש גורם אחר שיכסה אותו בעתיד (ברנדר, 2013).

כאמור לעיל, גידול בביזור סמכויות יביא ככל הנראה לגידול בהעברות תקציביות בין-ממשליות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי. הסיבה לכך היא שבעוד ביזור סמכויות מגדיל את רמת ההוצאות, הרי שרמת ההכנסות המקומיות תלויה בהכנסות ממסים מקומיים, שרצוי שיהיו מוגבלים לגורמי ייצור לא ניידים. להעברות בין ממשליות מספר חסרונות. ראשית, הן עשויות להגדיל את בעיית האילוץ הרך שהוזכרה לעיל (Zou and Jin, 2002). שנית, הן עשויות להביא לגידול במגזר הציבורי (Grossman, 1989), ולגירעונות (De-Mello, 2000). לבסוף, העברות בין ממשליות משמשות לעתים קרובות ככלי פוליטי. כך למשל, במשחק הפוליטי הארצי ישנו חשש כי רשויות בעלות כוח פוליטי רב יחסית ברמה הארצית, יזכו ליותר מענקים על חשבון רשויות חלשות מהן (Pitlik et al., 2006). Padovano (2012), מוצא כי מענקים עשויים להיות מופנים לרשויות בהן ישנם הרבה בוחרים "מתנדנדים" (בבחירות המרכזיות). חלוקת מענקים המתבססת על שיקולים פוליטיים ולא על שיקולי יעילות או הפחתת אי שוויון, עשויה להביא לתקצוב עודף במקומות מסוימים, ולתקצוב חסר במקומות אחרים.

---

10 ראש עיריית ת"א לשעבר שלמה להט היטיב לתאר היבט זה, כשטען כי ראש עירייה שאינו נמצא בגירעון אינו פועל לטובת תושבי עירו. יש להדגיש עם זאת כי הנושא רלוונטי היה בעיקר לשנים עברו, וכיום קשה הרבה יותר לרשויות מקומיות לייצר גירעונות כספיים, ללא התייחסות מחמירה מצד השלטון המרכזי.

לביזור סמכויות לשלטון המקומי עשויות להיות גם השפעות מאקרו כלכליות. ראשית, ביזור הוצאות בהיקף ניכר משמעו שהשלטון המקומי יצטרך לבצע מדיניות אנטי-מחזורית, כלומר להילחם במיתון. הוצאות שממומנות על ידי מענקים מהשלטון המרכזי מקטינות את הסיכון שמרחף מעל הרשויות המקומיות והמענקים משמשים כעין ביטוח. לצד זאת מתעוררת בעיה של סיכון מוסרי (Moral Hazard), שהרשויות לא ישקיעו מספיק בצמצום הסיכונים (Persson & Tabellini, 1996).

בעיה נוספת נעוצה בגודל הרשות, כאשר במקרים רבים יש יתרונות לגודל באספקת שירותים ציבוריים (Kraus, Duncombe and Yinger, 1993; Callan and Thomas, 2001; Farsi et al., 2007; Marlow 1988).[11] במקרים כאלו מתן סמכויות נוספות לרשות המקומית עשוי לגרור בעקבותיו גידול בעלויות, והשאיפה ליעילות וחסכון תקציבי לא תושג. בעיה זו צפויה להיות חמורה במיוחד ברשויות קטנות, בהן מתגוררים פחות מ-7,000 תושבים. רזין (1999), הראה שרשויות מקומיות קטנות מסתמכות במידה רבה יותר על תקציבים ממשלתיים. מלבד זאת, לרשויות קטנות חולשה תקציבית גדולה יותר, שרק הולכת ומתעצמת עקב תהליכי הביזור (רזין, 1998). פתרון אפשרי לבעיית הגודל הוא שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות, דוגמת איגודי ערים.[12] עוד פתרון הוא איחודי רשויות (Reingewertz, 2012). ברם, ישנן גם עדויות למתאם שלילי בין גודלן של הרשויות המקומיות (בשטח ובתושבים) לבין הכנסות המדינה (Ivanyna and Shah, 2013). נתון זה עשוי לרמז על כך, שרשויות קטנות בשטח ובתושבים אינן בהכרח בעיה שיש לטפל בה.

אחת הבעיות המרכזיות בביזור סמכויות היא הגידול באי השוויון בין הרשויות המקומיות. אף שניתן לפתור בעיה זו באמצעות העברות בין ממשליות (בן אליא, 1999; Rao and Das Gupta, 1995), הרי שזהו פתרון חלקי בלבד. למעשה, מדיניות רווחה נדיבה יחסית ברשות מסוימת עלולה להביא לנטישה של אוכלוסייה מבוססת ולחדירה של אוכלוסייה חלשה, כך שמצבה הכספי של הרשות לא יהיה יציב לאורך זמן. כמו כן, המקורות הכספיים השונים שעומדים לרשותן של רשויות שונות הם עוד מרכיב שתורם לגידול באי השוויון. כך, הגידול בפערים בין רשויות מקומיות בישראל נובע מהשוני בהכנסות מגביית ארנונה עסקית, עקב התפלגות שונה של עסקים בין רשויות (תרשים 3).

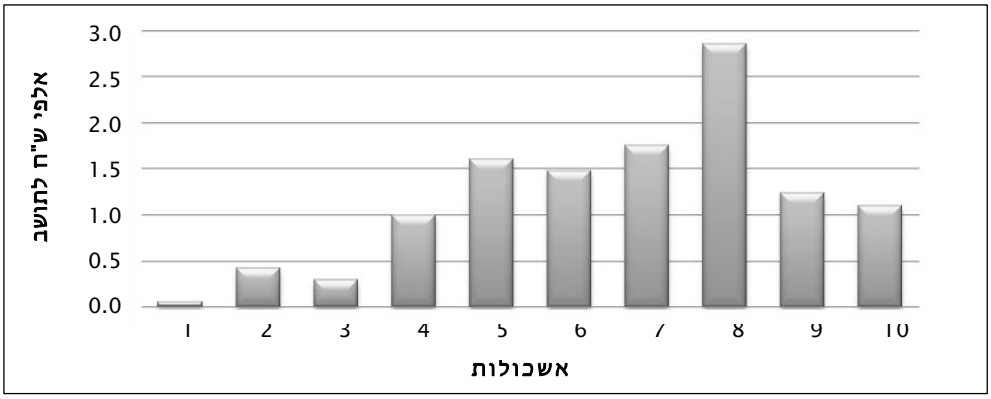
---

11 יש הטוענים כי יתרונות לגודל מתמצים לאחר סף מסוים, שמעבר לו עשויות העלויות לתושב אף לעלות (Rocaboy, 2007; Solle-Olle and Bosch, 2005; Breunig and Rocaboy, 2008).

12 יש לציין את פרויקט "אשכולות" שמוביל משרד הפנים בשנתיים האחרונות, במסגרתו מוצעים מענקים לרשויות מקומיות, אשר מתאגדות לאשכולות של שיתוף פעולה. מודל זה של איחוד שירותים מהווה מעין תחליף לאיחוד רשויות.

תרשים 3

הכנסות מארנונה עסקית לפי אשכולות חברתיים-כלכליים (2011, ש"ח לתושב)

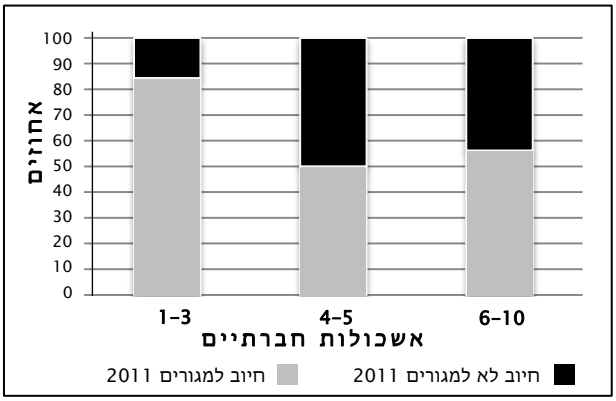


מתרשים 3 עולה כי אשכולות 1-3 (רשויות לא יהודיות וחרדיות) אינם מהווים מוקד משיכה לעסקים, וכפועל יוצא הרשויות אינן נהנות מהכנסות ארנונה עסקית.

טענת ההמשך בדבר אי השוויון בין רשויות מקומיות נוגעת לתמהיל בין ארנונה למגורים לארנונה לעסקים. בעוד שארנונה למגורים משמשת בדרך כלל במלואה אם לא יותר מכך, לאספקת שירותים לתושב, הרי שארנונה עסקית, מהווה מקור לשירותים נוספים לתושב, שכן ההוצאות על עסקים קטנות משמעותית מהכנסות הארנונה מהם (תרשים 4).

תרשים 4

חיוב ארנונה למגורים לעומת חיוב ארנונה לא למגורים,
לפי אשכולות חברתיים-כלכליים, 2011



מתרשים 4 עולה תמונת מצב המשלימה במשהו את זו שנתגלתה בתרשים 3. נראה כי בעוד היחס בין ארנונה עסקית לארנונה למגורים עומד על כ-50-55 אחוזים באשכולות 4 ומעלה, הרי שבאשכולות 1-3 (לא יהודים וחרדים) הוא עומד על כ-15 אחוזים בלבד.

עוד בעיה בביזור סמכויות היא הקואורדינציה בין רשויות מקומיות שונות וכן בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי (Bolton and Farrelly, 1990; Treisman, 2000), בין השאר ביישומו של ביזור הסמכויות עצמו (Rondinelli, 1983). כך לדוגמה, תכנון אזורי תעשייה ברמה המקומית ללא תיאום בין רשויות שונות יכול להביא למצב של עודף באזורי תעשייה, לפחות בטווח הקצר והבינוני, או לתחרות לא הוגנת בין רשויות, אשר אינן מתחילות את ה"מירוץ אחר עסקים אטרקטיביים" מנקודת מוצא שווה. זאת ועוד, לשלטון המקומי עשויה להיות יכולת מוגבלת יחסית לבצע מטלות אדמיניסטרטיביות. כך למשל היכולת של חלק מהרשויות המקומיות לגבות מס היא נמוכה יחסית (ברנדר, 2005), ותפקודם של עובדי הרשות עשוי להיות מקצועי פחות מעובדי השלטון המרכזי (Fox and Gurley, 2006).

לבסוף, ביזור עשוי להעמיק את השחיתות. מחקרים מסוימים טוענים כי רמת השחיתות בשלטון המקומי היא גבוהה מזו שבשלטון המרכזי (Brueckner, 2000; Treisman, 2000). Rodden (2003) מציין, כי השלטון המקומי עשוי להיות כר נוח להשתלטות של קבוצות לחץ אינטרסנטיות, המנצלות את היעדר הפיקוח הממשלתי ליצירת גירעונות תקציביים.[13] שחיתות יכולה לבוא לידי ביטוי גם בהעלמות מס. עם זאת, יש מי שסוברים כי השחיתות בשלטון המקומי היא למעשה נמוכה מזו שבשלטון המרכזי. ובמצב עניינים זה ביזור עשוי דווקא להביא לירידה ברמת השחיתות הכוללת (Fishman and Gatti, 2000; Ivanyna and Shah, 2013). בשל ריבוי הדעות והעדויות לכאן ולכאן יש הגורסים כי לא ניתן למצוא קשר ברור בין שחיתות וביזור (Bardhan and Mookherjee, 2005).

פתרונות לחסרונות הביזור

הספרות המקצועית דנה בהרחבה בפתרונות שיאפשרו ליהנות מיתרונות הביזור לצד פירוט האפשרויות להימנע מהחסרונות הכרוכים בו. אחת הבעיות המרכזיות בביזור היא סוגיית האיזון התקציבי והציפיות לחילוץ תקציבי. הפתרונות לבעיה זו הם שונים במדינות מתפתחות ובמדינות מפותחות. במשקים מפותחים קיימים פתרונות מספר (Rodden 2002; Rodden et al., 2003). ראשית, כלכלת שוק מפותחת תורמת כשלעצמה למגבלת תקציב קשיחה, שכן שוקי האשראי מטילים משמעת על הרשות הלווה. שנית, ישנם מוסדות פיננסיים הכרחיים

---

13 בישראל ראוי לציין בהקשר זה את מכתב ההדחה של ראש עיריית טייבה על ידי שר הפנים, בו נטען כי הרשות יצרה התקשרויות עם ספקים גם כאשר ברור היה לה כי היא חסרה את מקורות המימון לכך. עוד דוגמה היא הליך ההדחה של ראש מועצת ירכא, כנגדו נטען שחיבר את מערכת החשמל של היישוב דרך בניין המועצה (כלומר, תשלום חשבון החשמל של תושבי הרשות ייכפה על המדינה הואיל ובפועל, המועצה לא תוכל לשלמו). ההשלכות של צעדים כאלה היא גלגול ההתחייבות של הרשות המקומית לפתחה של המדינה בכוונת מכוון. (מסמכי ההמלצות להדחת ראשי הרשויות טייבה וירכא מופיעים באתר משרד הפנים. להרחבה בנושא זה ראה סטקלוב 2008).

לאילוץ קשה – מערכת מיסוי מקומי טובה, שתספק הכנסה לרשויות המקומיות, ומערכת מענקים שהיא חסינה מפני מניפולציות. לבסוף, לתחרות בין הרשויות יש תפקיד בייצוב הרשויות ובהטלת משמעת עליהן. במדינות מתפתחות מנגנונים אלו אינם קיימים על פי רוב והפתרונות שניתן להציע שונים: קביעת אילוצי תקציב "קשים" על ידי חקיקה, שימוש בנוסחה קבועה למתן מענקים, הטלת הגבלות על לקיחת הלוואות על ידי הרשויות המקומיות (Rodden, 2002) וחקיקת חוקי פשיטת רגל ציבורית שיקבעו גבולות ברורים. אלו הם העקרונות המנחים, אך יישומם מצריך התייחסות שונה ממדינה למדינה.

הפתרון לבעיות הקואורדינציה, היכולת האדמיניסטרטיבית המוגבלת והגודל נעוץ בשיתוף פעולה בין רשויות. אלו יכולים להיות תאגידים עירוניים, איגודי ערים, רשויות מטרופוליניות, איחודי רשויות, או הפתרון האחרון שהחל בישראל והוא מודל האשכולות האזוריים.

נושא השחיתות בשלטון המקומי וכן נושא אי השוויון הם קשים יותר לפתרון ותלויים בבקרה ופיקוח של הבוחרים והתקשורת על השלטון המקומי, אך אלו לא תמיד מסוגלים להתמודד עם הבעיה. בקרה ופיקוח של השלטון המרכזי נדרשים גם כן, אך משמעותם למעשה היא כרסום בעצמאותו של השלטון המקומי, כלומר נסיגה ממדיניות של ביזור. אי השוויון מחייב גם הוא מעורבות של השלטון המרכזי, בין היתר בנושא המענקים, כלומר שוב יצירת תלות בשלטון המרכזי במקום ביזור של סמכויות.

ביזור סמכויות בישראל – לקחים מהספרות

סקירת הספרות התאורטית והאמפירית מראה כי לביזור סמכויות לשלטון המקומי עשויות להיות השפעות חיוביות רבות ובצדן גם השפעות שליליות, כאשר במקרים מסוימים הביזור עשוי כלל לא להתאים. מכיוון שהספרות הבינלאומית מציגה תמונה מורכבת, לא ניתן להמליץ באופן גורף על ביזור סמכויות לשלטון המקומי בישראל. השונות הרבה בין הרשויות המקומיות בישראל מחייבת במקרים רבים להמליץ על רמות ביזור שונות. יחד עם זאת, בהחלט ניתן להציע מתווה בו בתנאים מסוימים ניתן לבצע ביזור סמכויות, ובתנאים אחרים יש להשאיר את הסמכויות בידי השלטון המרכזי. אנו ננסה לתאר מתווה זה, וכן את התנאים בהם ניתן לבצע ביזור סמכויות. בנוסף, הואיל ובעשורים האחרונים התרחשה מדיניות של ביזור דה-פקטו בשלטון המקומי בישראל, יש להתייחס גם אל המצב הנתון.

נושא התחרות בין רשויות מקומיות לא נחקר באופן מהותי בישראל. לפיכך קשה להגיד אם ביזור הסמכויות יביא להאצת התחרות בין הרשויות וכך להתייעלותן באספקת השירותים הציבוריים לתושבי הרשות. אחד המדדים לעוצמת התחרות בין רשויות מקומיות הוא רמת ההגירה ביניהן. היעדר ניידות בין רשויות, ללא קשר לסיבה, צפויה לצמצם את התחרות. נתוני ההגירה הפנימית עבור הרשויות המקומיות בישראל מראים כי ההגירה הפנימית ברשויות הערביות נמוכה משמעותית מזו שברשויות היהודיות. לפיכך אנו סבורים כי לכל הפחות התחרות בין הרשויות הערביות היא נמוכה יחסית.

עוד היבט הוא היכולת של המערכת הפוליטית המקומית להחיל אחריות תקציבית על ראש הרשות. בעבר, לא היה קשר בין הביצועים הפיננסיים של ראש הרשות המקומית בישראל לבין ההסתברות לבחירתו מחדש (בן אליא, 1998 ; ברנדר, 2003). ברם, במערכת הבחירות של 1998 חל שינוי בעניין (ברנדר, 2003 ; דיסקין ועדן, 1999). יכולת זו של המערכת הפוליטית מהווה תנאי מקדים להצלחה של מדיניות ביזור (ברנדר, 2003). למרות הקשחת מגבלת התקציב הרי שגם כיום ישנו קושי לשלטון המרכזי למנוע חריגה מאיזון תקציבי. אחת הסיבות לכך היא שתכניות ההבראה למעשה לא מונעות חריגה ממגבלת התקציב אלא מתקצבות בדיעבד מענקים להקטנת גירעונות. יחד עם זאת, שימוש בכלים של ועדות ממונות וחשבים מלווים תרמו להקשחת מגבלת התקציב (סטקלוב, 2008 ; Ben-Bassat et al., 2012).

חסרון אחר הקיים בחלק מן הרשויות המקומיות הוא יכולת אדמיניסטרטיבית לוקה בחסר, המתבטאת, בין השאר, בקשיים בגביית ארנונה (ברנדר, 2005) וביכולת ניהולית ירודה. Carmeli & Cohen (2001), טוענים כי רשלנות וחוסר מקצועיות הן שהביאו ליצירת גירעונות ברשויות המקומיות בישראל. גם על פי ברנדר (2013), בולטים הפערים באיכות הניהול בין רשויות מקומיות בישראל, ובדגש על פערים בין המגזר היהודי לערבי. מסקנתו היא כי בכל האמור לגבי ביזור יש לבצעו רק בקרב הרשויות בהן איכות הניהול ראויה ובשלה לכך.

ביזור סמכויות לשלטון המקומי בישראל עשוי להתבטא בגידול בפערים הכלכליים והחברתיים בין הרשויות, שכן בעוד הרשויות החזקות והמבוססות ייטיבו לנהל את ענייניהן וכן להצליח בביצוע משימות שעד כה בוצעו על ידי השלטון המרכזי, הרי שרשויות חלשות יתקשו לעשות כן. זאת ועוד, לרשויות החזקות יש פוטנציאל גבוה יותר של הכנסות עצמיות, בעיקר עקב מספר רב יותר של עסקים בתחומן, כפי שהוצג לעיל. היכולת של השלטון המרכזי לצמצם את הפערים הללו מצטמצמת והולכת ככל שמגמת הביזור מתרחבת. דא עקא, מגמת הביזור של העשורים האחרונים הביאה לגידול בפערים בין הרשויות המקומיות החזקות והחלשות בישראל.

כפי שנוכחנו מסקירת הספרות, אין הסכמה בשאלה אם רמת השחיתות בשלטון המקומי גבוהה מזו שבשלטון המרכזי. לשיטתנו, קשה מאוד לטעון כי בישראל השחיתות נמוכה יותר בשלטון המקומי. כך למשל, נושא התכנון והבנייה, שמתבצע רובו ברמה המקומית, סובל קשות משחיתות (נבות, 2012). דוחות הביקורת של השלטון המקומי בישראל מראים, כי השלטון המקומי מתאפיין בחריגה ממכרזים, חובות ארנונה גבוהים של נבחרי ציבור, חריגות תקציביות לא מוסברות ועוד.

מכאן שלא ניתן להחיל מדיניות ביזור אחידה על כל הרשויות המקומיות בישראל. רשויות רבות כלל אינן עומדות בתנאי הסף שהוגדרו: יכולת גביית המסים שלהן נמוכה, איכות הניהול ירודה, עולים תדיר חששות לשחיתות ואין תחרות ממשית בין הרשויות השונות. לרשויות אלו רצוי שלא לבזר סמכויות ויש לוודא כי השלטון המרכזי מפקח על הנעשה בהן באופן הדוק. פירוט כמותי של רשויות חלשות אלו ניתן למשל על ידי רזין וברנדר (2004).

לצד זאת, רשויות רבות בישראל אכן מסוגלות לעמוד בקבלת סמכויות נוספות. מדובר בדרך כלל ביישובים גדולים יחסית, בעלי יכולת ניהולית מוכחת ושיעור גביית מסים גבוה.

לשלטון המרכזי קל יותר לאכוף מגבלת תקציב על רשויות אלו, מכיוון שהתלות שלהן במענקי השלטון המרכזי היא נמוכה יותר. לא בכדי עוסק חוק העיריות החדש באופן ייחודי ברשויות אלו ומגדירן "רשויות איתנות", בעלות סמכויות נפרדות מאלו הניתנות לכלל הרשויות.[14] לפיכך, צעד הביזור ראוי שלא ייכרך בתקציבי האיזון (שאינם ניתנים כפרס לרשות) אלא יינקט על יסוד עמידה ביעדים פיננסיים ויעדי שירות, כפי שיוגדרו על ידי משרד הפנים.

ביזור הסמכויות לרשויות איתנות אינו אומר כי השלטון המרכזי מפסיק לגמרי את מעורבותו בנעשה ברשויות אלו. ראשית, כפי שהיינו עדים בישראל בעשורים האחרונים, ביזור סמכויות מעמיק את אי השוויון. לפיכך, דרושה מדיניות מתקנת של השלטון המרכזי, לפחות ככל שאי השוויון נובע מהבדלים בבסיס הארנונה העסקית. שנית, על השלטון המרכזי להשאיר את מערך הפיקוח והבקרה על רשויות אלו, גם אם הפיקוח אינו הדוק כבעבר. לבסוף, השלטון המרכזי יכול לעודד שיתופי פעולה בין רשויות, על מנת להתגבר על בעיות של קואורדינציה, יכולת אדמיניסטרטיבית וחסרונות לקוטן.

סיכום ומסקנות: מהי רמת הביזור המתאימה לישראל וכיצד ניתן להגיע אליה

בעשורים האחרונים חלה בישראל מגמה של ביזור סמכויות ותקציבים. אנו סבורים כי יש לעגן תמורה זו בחקיקה ובשינויים אדמיניסטרטיביים. ביזור סמכויות צריך להתבצע רק לרשויות איתנות ומאוזנות תקציבית, אשר להן בסיס הכנסות עצמיות רחב יחסית.[15] רשויות אלו ראוי שיזכו לחופש פעולה רחב יותר בקביעת רמת ההוצאות וההכנסות. עם זאת, יש לזכור כי על אף שרשויות איתנות מטבע הדברים מתנהלות בצורה טובה יותר, הרי שהיקף התקציב שלהן הופך אותן גם לסיכון ממשלתי במידה ואחת מהן תקרוס עקב מהלכים שגויים.[16]

סקירה בין-לאומית עדכנית של רמת הביזור במדינות שונות בעולם מעלה כי פרט לדרום קוריאה ולקפריסין ישראל היא המדינה המערבית הריכוזית ביותר בעולם (Ivanyna and Shah,

14 נושא זה פוצל מחוק העיריות החדש ועבר, בסוף שנת 2013, מסלול של חקיקה נפרדת. נכון להיום ישנן 24 רשויות איתנות, אשר זוכות למגוון הקלות ביורוקרטיות ממשרד הפנים.

15 החוק הקיים מגדיר איתנות רק במונחים פיננסיים. יש דילמה: האם יש להגדיר איתנות גם במונחים של רמת שירות מינימלית לתושב? כלומר, האם רשות מאוזנת תקציבית שאינה מספקת שירות לתושביה צריכה להיות מוגדרת כאיתנה? אנו סבורים כי מעבר לפרמטרים פיננסיים יש להגדיר איתנות גם על בסיס רמת שירותים מינימלית.

16 אם רשות מקומית קטנה תיקלע למשבר, הדבר ישפיע במעט על תקציב המדינה. ברם, אם רשות מקומית גדולה (למשל עיריית ת"א) תיקלע למשבר הרי שהשלכותיו יתנו אותותיהם בתקציב מדינת ישראל. יש לזכור כי עד לפני כשני עשורים תל אביב הייתה בגירעון שוטף, וגם נכון להיום הגירעון המצטבר שלה הוא הגבוה מבין כלל הרשויות המקומיות.

2013).[17] לריכוזיות זו עשוי להיות פן חיובי עקב השמירה על מגבלת התקציב, אך מנגד היא עשויה לפגוע ברמה ובאיכות השירותים לתושב, לפחות ברשויות החזקות. הפגיעה עשויה לנבוע הן מהריסון התקציבי והן מכך שהשלטון המרכזי מקבל החלטות שאינן עונות על הצרכים המקומיים. למרבה הצער בישראל לא מתבצעת כיום מדידה מסודרת של רמת השירותים בשלטון המקומי. אנו סבורים כי יש בהחלט מקום ליישם תכנית מדידה שכזו.

רשויות אשר אינן עומדות בתנאי הסף לביזור צריכות לקבל מימון מהשלטון המרכזי, אך גם להיות מפוקחות ומבוקרות כדי למנוע מקרים של כניסה לחובות או של אספקה לא נאותה של שירותים לתושב. המימון מהשלטון המרכזי צריך להתבצע תוך שימוש בכללים פיסקליים ברורים ושקופים, ותוך מגבלות על הלוואות והוצאות. העשור האחרון, הוכיח כי הפיקוח של משרד הפנים עובד מבחינת הריסון התקציבי ברשויות המקומיות, וכי הוא סייע בהפחתת היקף החובות בשלטון המקומי.

לסיכום, התפיסה בדבר "ביזור לראויים ואבזור לנחשלים" (ברנדר ורזין, 2004) היא לטעמנו נכונה רק בתנאי **שהביזור יכלול גם מגבלות מפני תחרות לא הוגנת והאבזור יכלול חלוקה מחדש של המשאבים.** חלוקת ההכנסות בשלטון המקומי, כפי שהוצגה בעבודה זו, מעידה על חוסר יכולת של הרשויות החלשות להתמודד בתחרות חופשית מול החזקות, ובמובן זה שומה על המדינה להשתמש בסמכויותיה כדי להבטיח כי הפיתוח הכלכלי ברשויות החזקות אינו בא על חשבון הפיתוח הכלכלי של הרשויות החלשות. רגולציה של השלטון המרכזי היא הכרחית לצורך יצירת תחרות הוגנת על משאבים מוגבלים, ובמיוחד מניעת יתרון לא הוגן שאינו נובע מניהול טוב יותר של רשות מסוימת, אלא פשוט מהקצאת משאבים ראשונית לא שוויונית.

ביבליוגרפיה

באר, א' (2009). **הבראת רשויות מקומיות כושלות בישראל: מבט משווה לאור הניסיון האנגלי**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

בן אליא, נ' (1998). **משבר הרשויות המקומיות בישראל**, ירושלים, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

בן אליא, נ' (1999). **המימון הממשלתי והמשבר הכספי ברשויות המקומיות בישראל**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

בן בסט, א', דהן מ' (2009). **הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות בישראל**, בתוך: א' בן בסט ומ' דהן (עורכים). המכון הישראלי לדמוקרטיה, תל אביב: הוצאת הקיבוץ המאוחד.

ברנדר, ע' (2003). **השפעת ביצועי התקציב על תוצאות הבחירות לרשויות המקומיות בישראל, 1989 עד 1998**, ירושלים: סקר בנק ישראל 75.

17 יש אפשרות כי סקירה בין-לאומית זו מתבססת על מצב חוקי, בעוד שבפועל סמכויות השלטון המקומי רחבות יותר, עקב היעדר פיקוח מהותי של משרד הפנים, למרות שהוא מחויב לעשות כן.

ברנדר, ע׳ (2013). **שינויים בהתנהלות השלטון המקומי בישראל בעשורים האחרונים: האם נוצר הבסיס להרחבת הביזור?**. ירושלים: חטיבת המחקר, בנק ישראל.

דיסקין, א׳, עדן א׳ (1999). **הבוחר הרציונלי בבחירות המקומיות בישראל**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

הכט, א׳ (1997). **שידוד מערכות המימון ברשויות המקומיות בישראל**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

נבות, ד׳ (2012). **שחיתות פוליטית בישראל**. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

סטקלוב, ע׳ (2008). **תקציבים, פיקוח ורשויות מקומיות: שינויים קצרי טווח בין השנים 2005-2005**, ירושלים: בית הספר למדיניות ציבורית, האוניברסיטה העברית.

רזין, ע׳ (1998). **פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל 1972-1995**.ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

רזין, ע׳ (1999). **פערים תקציביים בין רשויות מקומיות קטנות לגדולות בישראל**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

רזין, ע׳ (2003). **רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

רזין, ע׳, ברנדר, ע׳ (2004). **רפורמה בשלטון המקומי: ביזור לראויים ואבזור לנחשלים**. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, נייר עמדה 55.

ריינגוורץ י׳ (2009). בתוך: **הכלכלה הפוליטית של השלטון המקומי**. עורכים: א׳ בן בסט ומ׳ דהן.ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

ריינגוורץ י׳ (2012). **איחודי רשויות והשפעתם התקציבית**.ירושלים: מחקרי פלורסהיימר באוניברסיטה העברית.

Akai, N. & Sakata, M. (2002). Fiscal decentralization contributes to economic growth: evidence from state-level cross-section data for the United States. *Journal of Urban Economics* 52: 93-108.

Bardhan, P., & Mookherjee, D. (2006). *Decentralization, Corruption, and Government Accountability*. International handbook on the economics of corruption, 161-188.

Baskaran, T. (2011). Fiscal decentralization, ideology, and the size of the public sector. *European Journal of Political Economy* 27(3): 485-506.

Ben-Bassat, A., Dahan, M. & Klor, E. (2012) "Is Centralization a Solution to the Soft Budget Constraint Problem?." *Unpublished manuscript.*

Besley, T. & Case, A. (1995). Incumbent behavior: vote-seeking, tax-setting, and yardstick competition. *The American Economic Review*, 85(1); 25-45.

Besley, T. & Coate, S. (2003). Centralized versus decentralized provision of local public goods: a political economy approach. *Journal of Public Economics*, 87(12): 2611-2637.

Bjornskov, C., Drehe, A. & Fischer, J.A.V. (2008). On decentralization and life satisfaction. *Economics Letters* 99(1): 147-151.

Bolton, P. & Farrelly, J. (1990). Decentralization, duplication and delay. *Journal of Political Economy* 98(4): 803-826.

Brueckner, J. (2000). Fiscal decentralization in developing countries; the effect of local corruption and tax evasion. *Annals of Economics and Finance* 1(1): 1-18.

Callan, S.J. & Thomas, J.M. (2001). Economies of scale and scope: A cost analysis of municipal solid waste services, *Land Economics* 77: 548-560.

Carmeli, A. & Cohen, A. (2001). The financial crisis of the local authorities in Israel: A resource-based analysis. *Public Administration,* 79(4): 893-913.

Davoodi, H. & Zou, H. (1998). Fiscal decentralization and economic growth: a cross-country study. *Journal of Urban Economics* 43: 244-257.

De-Mello, L.R. (2000). Fiscal decentralization and intergovernmental fiscal relations: A cross-country analysis. *World Development* 28(2): 365-380.

Duncombe, W. & Yinger, J. (1993). An analysis of returns to scale in public production, with an application to fire protection, *Journal of Public Economics* 52: 49-72.

Ebinger, F. & Grohs, S., Reiter, T. (2011). The performance of decentralization strategies compared: an assessment of decentralization strategies and their impact on local government performance in Germany, France and England, *Local Government Studies,* 37:5.

Exworthy et al. (2010). *Decentralization and Performance: Autonomy and Incentives in Local Health Economies*, Research Report Produced for the National Institute for Health, London U.K.: March 2010.

Faguet, J.P. (2004). Does decentralization increase responsiveness to local needs: evidence from Bolivia. *Journal of Public Economics* 88(3-4): 867-893.

Farsi, M., Fetz, A., Filippini, M. (2007). Economies of scale and scope in local public transportation. *Journal of Transport Economics and Policy* 41, 345-361.

Fisman, R. & Gatti, R. (2002). Decentralization and corruption: evidence across countries. *Journal of Public Economics,* 83(3), 325-345.

Fox, W.F. & Gurley, T. (2006). *Will consolidation improve sub-national governments?* Washington DC: World Bank Working Paper 3913. Galiani, S., Gertler, P. & Schargrodsky, E. (2008). School decentralization: Helping the good get better, but leaving the poor behind. *Journal of Public Economics* 92 (10-11): 2106-2120.

Grossman, P. (1989). Fiscal decentralization and government size: an extension. *Public Choice* 62(1): 63-69.

Ivanyna, M. & Shah, A. (2013). *How Close is your Government to Its People? Worldwide Indicators on Localism and Decentralization, Economics*, Discussion Paper, No. 2013-38, July 2013.

Kornai, J. (1979). Resource-constrained versus demand-constrained systems. *Econometrica,* 47(4): 801-819.

Kornai, J., Maskin, E. & Roland, G. (2003). Understanding the soft budget constraint. *Journal of Economic Literature,* 41(4): 1095-1136.

Kraus, M. (1981). Scale economies analysis for urban highway networks, *Journal of Urban Economics* 9: 1-22.

Manor, J. (1999). *The political economy of democratic decentralization*, Washington DC: The World Bank.

Marlow, M. L. (1988). Fiscal decentralization and government size, *Public Choice* 56: 259-269.

Musgrave, R.A. (1959). The theory of public finance: a case study in public economy. New York: McGraw-Hill.

Oates, W. E. (1972). *Fiscal federalism*. New-York: Harcourt Brace Jovanovich Press.

Oates, W. E. (1985). Searching for Leviathan: an empirical study. *The American Economic Review,* 75(4): 748-757.

Oates, W. E. (2005). Towards a second-generation theory fiscal federalism. *International Tax and Public Finance,* 12: 349-373.

Oates, W. E. (2008). On the theory and practice of Fiscal decentralization. In: *Institutional foundations of public finance: economic and legal perspectives*, Cambridge MA: Harvard University Press.

Olson, M. (1969). The principle of "fiscal equivalence": the division of responsibilities among different levels of government. *The American Economic Review,* 59(2): 479-487.

Olson, M. (1986). Toward a more general theory of governmental structure. *The American Economic Review,* 76(2): 120-125.

Padovano, F. (2012). The drivers of interregional policy choices: Evidence from Italy. *European Journal of Political Economy* 28(3): 324-340.

Pettersson-Lidbom, P. (2010). Dynamic commitment and the soft budget constraint: An empirical test. *American Economic Journal: Economic Policy,* 2(3): 154-179.

Persson, T. & Tabelinni, G. (1996). Federal fiscal constitutions: risk sharing and moral hazard. *Econometrica,* 64(3): 623-646.

Pitlik, H., Schneider, F. & Strotmann, H. (2006). Legislative malapportionment and the politicization of Germany's intergovernmental transfer system. *Public Finance Review* 34(6): 637-662.

Qian, Y. & Roland, G. (1998). Federalism and the soft budget constraint. *The American Economic Review,* 88(5): 1143-1162.

Rao, M.G. & Das Gupta, A. (1995). Intergovernmental transfers and poverty alleviation. *Environment and Planning C: Government and Policy* 13(1): 1-23.

Rodden, J.A. (2002). The dilemma of fiscal federalism: grants and fiscal performance around the world. *American Journal of Political Science,* 46(3): 670-687.

Rodden, J.A., Eskeland G.S. & Litvack J. (2003). *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraint*, Cambridge, MA.: MIT Press.

Rondinelli, D.A., Nellis, J.R. & Cheema, G.S. (1983). *Decentralization in developing countries, a review of recent experience.* Washington DC.: World Bank Staff Working Papers Number 581.

Schragger, R.C. (2010). Decentralization and Development, *Virginia Law Review,* Vol. 96.

Shah, A. (2006). *Local governance in developing countries*, Washington DC.: World Bank Publications.

Singh, R. & Plekhanov, A. (2005). How should subnational government borrowing be regulated? Some cross country empirical evidence. Washington DC.: IMF Working Paper 05/54.

Sorriba-Navarro, P. (2011). Fiscal decentralization and government deficits. *European Journal of Political Economy,* 26(2): 155-166.

Tanzi, V. (2002). *Pitfalls on the road to fiscal decentralization*, Working Paper, Number 19, Washington DC.: Carnegie Endowment.

Thornton, J. (2007). Fiscal decentralization and economic growth reconsidered, *Journal of Urban Economics*, 61(1): 64-70.

Tiebout, C.M. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy,* 64(5): 416-424.

Treisman, D. (2000). Decentralization and the Quality of Government. Manuscript UCLA.

Xie, D., Zou, H. & Davoodi, H. (1999). Fiscal decentralization and economic growth in the United States. *Journal of Urban Economics* 45: 228-239.

Zhang, T. & H. Zou. (1998). Fiscal decentralization, public spending, and economic growth in China. *Journal of Public Economics* 67: 221-240.

Zou, H. & Jin, J. (2002). How does fiscal decentralization affect aggregate, national, and subnational government size? *Journal of Urban Economics* 52:270-293

ממונה ללא מינוי

זיאד אבו חבלה

תקציר

המחקר בוחן את מעמדן של הנחיות הממונה על החשבונות במשרד הפנים שהן הנחיות ביקורת והנחיות חשבונאיות: "האם ובאיזו מידה הנחיות אלה מהוות נורמה מחייבת לרואי החשבון המבקרים את הדוחות הכספיים ברשויות המקומיות, לצורך קביעת חוות דעתם על הדוחות הכספיים המבוקרים?" נוסח חוות דעת רואה החשבון המבקר את הדוחות הכספיים ברשויות המקומיות, כולל כפל לשון לעניין הביקורת: הן את תקנות רואה חשבון (דרך פעולתו של רואה חשבון) - 1973, והן את הנחיות הממונה על החשבונות במשרד הפנים. במערכת יחסי שלטון מקומי—שלטון מרכזי בישראל, המאופיינת בריכוזיות יתר, כפל לשון זה אִפשר לשלטון המרכזי לשלוט בנעשה ברשויות המקומיות על ידי הנחיות, שבמקרים רבים סתרו את הנחיות לשכת רואי החשבון. מאמר זה מתמקד בבדיקת המעמד המשפטי של הנחיות הממונה על החשבונות במשרד הפנים, בחוק ובתקנות, ואת מעמד הנחיותיו של הממונה על החשבונות במשרד הפנים לציבור רואי החשבון המבקרים את הדוחות הכספיים ברשויות המקומיות.

בהתאם למצב המשפטי השורר בישראל כיום, סמכות הפיקוח על עבודת רואי החשבון המבקרים מוענקת למועצת רואי החשבון בישראל בלבד. לא קיימת הגדרה בחוק לתפקיד ולסמכויות הממונה על החשבונות במשרד הפנים בדבר ביקורת הדוחות הכספיים ברשויות המקומיות. החלטותיו בכלל, והנחיותיו לרואי החשבון המבקרים (הנחיות ביקורת והנחיות חשבונאיות) בפרט, נעדרות תוקף בהתאם למשפט המינהלי, כך שחוות הדעת של רואי החשבון המבקרים את הרשויות המקומיות, ניתנו, מזה שנים, בניגוד להוראות החוק. מעמדו וסמכויותיו של הממונה על החשבונות במשרד הפנים, מחייבים אפוא בדיקה והגדרה בחוק. יש לשנות את נוסח חוות דעת רואה החשבון המבקר את הדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות, ולהתאימו למערכת הדיווח הייחודית של הרשויות המקומיות. זאת לאור החידודים של תקן ביקורת 110 שקבע כי "מסגרת הדיווח הכספי היא מסגרת של הצגה נאותה", אולם מתכונת

הדיווח הנוכחית של הרשויות המקומיות אינה עונה על דרישות התקן ולכן אין מקום לציין בחוות דעת רואי החשבון כי דוחות אלה משקפים באופן "נאות" את הנחיות הממונה על החשבונות. הנחיות אלה הן הנחיות "תוספתיות" של "הבעלים" (הממונה על החשבונות) שאינן באות במקום ההנחיות המחייבות של רואה החשבון (תקנות רואה חשבון (דרך פעולתו של רואה חשבון) - 1973).

א. מבוא

ביקורת הדוחות הכספיים ברשויות המקומיות, מבוצעת מזה כמה עשורים על ידי האגף לביקורת ברשויות המקומיות, המנוהל על ידי הממונה על החשבונות ברשויות המקומיות שבמשרד בפנים. הממונה הוציא עם השנים הנחיות שונות הקשורות בעריכת הדוחות הכספיים (להלן – הנחיות חשבונאות) והנחיות לרואה החשבון המבקר הקשורות בביקורת הדוחות הכספיים (להלן – הנחיות ביקורת). אך שאלה חשובה לעניין מעמדו וסמכותו של הממונה על החשבונות מצד אחד ולמעמד הנחיותיו השונות מצד שני, לא נשאלה עד היום.

ניסוח מטרת עבודת הביקורת של רואה החשבון המבקר, כולל כפל לשון. בפסקה המתייחסת לחוות דעת רואה החשבון המבקר הוא מתבקש לחוות דעתו על הדוחות הכספיים של הרשות המקומית שאכן נערכו בהתאם לתקני ביקורת מקובלים, לרבות תקנים שנקבעו בתקנות רואי חשבון (דרך פעולתו של רואה חשבון) – התשל"ג-1973, וכן לפי הנחיות הממונה על החשבונות במשרד הפנים. כך גם מוטל עליו לאשר שהם משקפים באופן נאות את המצב הכספי של המועצה/הרשות ליום החתך ואת התקבולים והתשלומים והגירעון/העודף מפעולותיה. מנסחי חוות הדעת (היסטורית) לא רק שהחטיאו את הגדרת מעמדו של הממונה על החשבונות והותירו אותו חסר סמכות בכל הקשור בעבודת ביקורת רואי החשבון, הם לא חזו כי אותו ממונה יוציא הנחיות הסותרות את הנחיות לשכת רואי החשבון, ובחלקן מנטרלות את רואה החשבון משיקול דעת.

הדיווח הכספי ברשויות המקומיות בישראל מבוסס על "שיטת המזומנים המתוקנת", המהווה מעין פשרה בין בסיס צבירה לבסיס מזומן, ולפיה ההכנסות נרשמות על בסיס מזומן וההוצאות נרשמות על בסיס מצטבר. שיטה זו יוצרת עיוות "מובנה" בהצגת הדוחות הכספיים שבנויים על עקרון "ההקבלה" בין ההכנסות להוצאות. אלה אינם מבטאים את העיקרון של "הסטנדרט הכפול" כפי שנקבע בפס"ד הבנקאים, ולפיו על הדוחות הכספיים לעמוד בשני סטנדרטים/מבחנים – מבחן עקרונות חשבונאיים מקובלים ומבחן הגילוי הנאות על מצב העסק ותוצאות פעולותיו.

סמכות הפיקוח על עבודת רואי החשבון המבקרים בכלל מוענקת בהתאם למשפט הישראלי הקיים כיום למועצת רואי החשבון בישראל בלבד. הקמת האגף לביקורת ברשויות המקומיות במשרד הפנים במטרה לפקח על עבודת רואי החשבון המבקרים את הדוחות

הכספיים של הרשויות המקומות, מהווה עבירה על הוראות החוק. הוראות המינהל הציבורי חלות על הממונה על החשבונות במשרד הפנים, ומשכך, החלטותיו מחייבות עיגון בחוק. מעמדן של הנחיות האגף לביקורת, אינן גוברות על הוראות החוק ותקנותיו, ובייחוד אין בהן כדי להחליף את תקנות רואה חשבון (דרך פעולתו של רואה חשבון), תשל"ג-1973 חוות דעת רואי החשבון.

לפיכך, הדוחות הכספיים ברשויות המקומיות אינם משקפים באופן נאות את מצבה הכספי של הרשות, בין שכתוצאה מהיעדר סמכות של הממונה על החשבונות במשרד הפנים והנחיותיו הסותרת את הנחיות לשכת רואי החשבון בישראל, ובין שכפועל יוצא של אי הקפדה מצד רואי החשבון למלא אחר ההנחיות המקצועיות המחייבות אותם.

ב. סקירה וניתוח

1. מפת השלטון המקומי בישראל

בישראל נמנות 257 רשויות מקומיות, מהן 149 רשויות במגזר היהודי, 85 רשויות במגזר הערבי והיתרה, 23, הנמצאות בשטחים (משרד הפנים, 2015).

תקציב הענק של הרשויות המקומיות מגיע לכ-47 מיליארד ש"ח בשנה, ומהווה כ-4.7% מהתמ"ג [בשנת 2012]. התנהלותן הקלוקלית של הרשויות המקומיות קיבלה ביטוי בגירעונות העתק שלהן, וכך בשנת 2012 הגיע הגירעון הנצבר בממוצע של אותן רשויות של כ-4.6 מיליאד ש"ח שהם כ-10% מהתקציב הרגיל של אותן רשויות (אבו חבלה 2012,2010,2008).

השלטון המרכזי בישראל נוקט גישה ריכוזית במהותה כלפי השלטון המקומי, שמתבטאת בשמירת מרב הסמכויות לעצמו והגברת ההתערבות והפיקוח על הנעשה בשלטון המקומי (מנוחין ואייזנקנג-קנה, 2004), בדומה למאפייניה של אנגליה. שתי המדינות פועלות בהתאם לעקרון ה-Ultra Vires, לפיו אין לרשויות המקומיות כל סמכות מעבר לזו המוענקת בחוק והן רשאיות לפעול רק במסגרת שמתיר להן החוק מפורשות (בארי, 2009). כל מערכת שלטון מקומי, ובכלל זה המערכת בישראל, נתונה בבעיה מבנית הנובעת מכך שמקור הסמכות של הרשות המקומית הוא ציבור התושבים, אך מעל הרשות המקומית ניצבת הממשלה (נחמיאס ונבות, 2003). המערכת סובלת מגירעונות גבוהים יחסית. לעתים קרובות מתגלעת מחלוקת בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי (רזין, 2003) בדבר זהות האחראים לגירעונות. בד בבד, הקטין השלטון המרכזי את נתח התמיכה המיועד לשלטון המקומי ואילץ אותו להסתמך על גיוס עצמי של משאבים ומקורות מימון (Boddy & Fudge, 1984). הקו המנחה את פעילות השלטון המרכזי הינו אפוא חסכנות ויעילות, תוך "ייצוא" האילוצים התקציביים לרמה המקומית, הכתבה של השירותים המקומיים והישענותם על תקציב ממשלתי (בן בסט ודהן, 2008). כתוצאה מכך, בחלק מהרשויות המקומיות התחולל משבר תפקודי וכלכלי. אימוץ בלתי שקול של מדיניות ביזור ונטילת אחריות יתר על תחומים שלא היה ביכולת הרשויות המקומיות לקיים תקציבית לאורך זמן, שחרר את משרדי הממשלה מאחריותם הציבורית כלפי אזרחי המדינה. נטילת אחריות על

ידי הרשויות אפשרה למשרדי ממשלה שונים "למקר" לרשויות מיני משימות ללא תקצוב הולם, תופעה שתרמה להיווצרות גירעונות מקומיים (בן אליא, 1998).

האגף לביקורת ברשויות המקומיות המנוהל על ידי הממונה על החשבונות במשרד הפנים, הינו אגף ייחודי, המאפיין אך ורק את משרד הפנים. אין כדוגמתו במשרדי ממשלה אחרים המנהלים חברות ממשלתיות בתקציבים גדולים יותר מהתקציב המנוהל על ידי הרשויות המקומיות. הריכוזיות שמאפיינת את מערכת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, מתבטאת במעמדו של הממונה על החשבונות עצמו. מעמדו במשרד הפנים כפוף כפיפות מלאה לדרג הפוליטי, ומעלה סימני שאלה רבים: הן להנחיותיו הסותרות את תקנות רואי החשבון, הן להחלטותיו של הדרג הפוליטי הנשען על חוות דעת רואי החשבון בכל הקשור לרשויות המקומיות, והן למעמדו של ציבור רואי החשבון בין שהיה שותף ו/או קורבן להחלטות אלה.

2. שיטת הרישום החשבונאי ברשויות המקומיות

הרישום החשבונאי ברשויות המקומיות מאופיין בשתי שיטות:

2.1 "שיטת המזומנים המתוקנת":

שיטת הדיווח הרווחת. סעיף 2 לתקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות), תשמ"ח-1988 מגדיר כך: "רשות מקומית תקיים הנהלת חשבונות ורישומי מידע הדרושים לניהול פעולותיה הכספיות לפי העקרונות, הכללים וההוראות שנקבעו בכל דין, ולפי כללי החשבונאות המקובלים, הכול לשם גילוי נאות וקבלת מידע על מצבה הכספי בכל עת ותוצאות פעולותיה הכספיות."

סעיף 8 לאותן תקנות, בעניין שיטת הרישום החשבונאי, מציין כי: "רישום נתוני הנהלת החשבונות ייערך ב"שיטת המזומנים המתוקנת". בהתאם לשיטה זו, ההכנסות בחלקן הגדול נרשמות על בסיס מזומן ואילו ההוצאות בחלקן הגדול נרשמות על בסיס מצטבר. שיטה זו מבוססת על שני עקרונות מרכזיים: הראשון, "בסיס מזומן מתוקן" המהווה מעין פשרה בין בסיס צבירה לבסיס מזומן. השני, הפרדה בין שני סוגי התקציב, זה שנועד לביצוע פעולות שמקורן בתקציב הרגיל וזה שנועד לביצוע פעולות במסגרת התקציב הבלתי רגיל. חסרונה של שיטת הדיווח הקיימת הוא שהיא אינה עולה בקנה אחד עם עקרון ההקבלה בין הכנסות והוצאות (Matching Principle). יתרה מכך, וזו הנקודה המכרעת, היא אינה מאפשרת לקבל תמונה נכונה על מצבה הכספי של הרשות המקומית ומעבר לכך אינה מאפשרת בחינה כוללת וניתוח של המגמות וכיווני ההתפתחות של התוצאות והביצוע (Performance). (אמרני, האפט, סולגניק, 2000).

העיוות שנוצר והיעדר האפשרות לערוך ניתוח פיננסי מושכל, בולטים במיוחד בדרך הטיפול ברכוש הקבוע בדוחות הכספיים ברשויות המקומיות. בתאגידים עסקיים, כמו גם במלכ"רים, רכוש קבוע שנרכש נרשם על פי רוב כנכס, על פי עלותו. על פי שיטת החשבונאות הנוכחית ברשויות המקומיות, גם אם הרכוש הקבוע מניב הכנסות, הוא נרשם כהוצאה מידית

ומלאה בשנה בה נרכש, אף על פי שתקופת ה"הנאה" ממנו (קרי, התקופה בה הוא "מייצר" זרם הכנסות או "תועלת" או "פוטנציאל שירות") הינה ארוכה יותר.

עיוות אחר במתכונת הדיווח החשבונאי הקיים הוא שאין שום התייחסות להתחייבויות פנסיוניות ולזכויות עובדים בעת פרישה ובאופן שוטף (חופשה, למשל).

עקרון הדיווח (Accountability) שמגדיר נורמות דיווח ושקיפות במגזר הציבורי, אינו קיים בדוחות הכספיים של רשויות מקומיות בארץ. חשיבותו ועוצמתו מהווים נדבך חיוני בכל משטר דמוקרטי. על כך ניתן ללמוד במסמך הקונספטים מס' 2 של ה-GASB (Governmental Accounting Standards Board), גוף התקינה האמריקאי, העוסק בתקני חשבונאות לרשויות שלטוניות:

26. Governmental accountability in a representative democracy has its roots deep in history and is based on the underlying principle that the ultimate power to decide is vested in the people. Under a democratic system of government, the making of laws and the taking and use of public resources carry with them the responsibility to answer to the people as a whole. Although the essence of accountability is firmly embedded in the basic principles of democracy, the details of what is required to demonstrate accountability have evolved and continue to do so as the nature and scope of government and the needs of the people change.

ה-GASB אף הרחיק לכת בהצביעו על חסרונות השיטה הקיימת והדגיש כי שיטת הדיווח הקיימת ברשויות המקומיות, לא הותירה מרווח לדיווח מספק אודות אירועים ועסקאות אשר יצריכו משאבים בעתיד. למשתמשים בדוחות הכספיים יש צורך במידע אודות עסקאות ואירועים אלה, שהרי בלעדיו, נשללת מהם היכולת להעריך את העלות התקופתית המלאה של שירותים ותכניות והאם די בהכנסות לכיסוי עלויות אלה.

2.2 שיטת הדיווח לפי המלצות ועדת ברנע:

בשנת 1997 מינה שר הפנים ועדה בראשותו של פרופסור אמיר ברנע, שנועדה לבחון מחדש את מתכונת הדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות. בשנת 1998 פרסמה הוועדה את המלצותיה בדבר המעבר לדיווח בשיטה המצטברת הכוללנית, על פי כללי החשבונאות המקובלים. בעקבות המלצות הוועדה הוקמה ועדת יישום לקביעת כללי החשבונאות בשלטון המקומי. הוועדה המליצה לאמץ באופן עקרוני את כללי החשבונאות החלים על מוסדות ללא כוונת רווח (גילוי דעת 69 ותקן 5) בשינויים המתחייבים.

משרד הפנים חייב חלק מהרשויות החל משנת 2004 להציג "דו"ח ברנע" לבד מהדו"ח הכספי המבוקר. ביסוד המלצת ועדת ברנע עומדת שיטת דיווח שעיקרה בסיס צבירה מלא תוך יישום גישת entity wide, אשר לפיה הכנסות והוצאות נרשמות עם היווצרותן בהקבצה מלאה בחשבון כולל אחד. ההתחייבויות תכלולנה התחייבויות לעובדים בגין פרישה, ימי חופשה והבראה וכדומה. מלבד לכך יכללו ההתחייבויות את ההלוואות לטווח ארוך.

הדו"ח הנוסף איננו מבוקר ולא נעשה בו כל שימוש, והוא בוטל החל משנת 2012. הדו"ח איננו חלק מהמידע המוצג לציבור, איננו חלק מהדיון עם משרד הפנים לגבי מצבה הכספי של הרשות המקומית ואינו עובר אישור מליאת המועצה. מכאן שאין בו כל תועלת לציבור

משתמשי הדוחות הכספיים ומקבלי ההחלטות. הממשק היחידי של רואה החשבון המבקר את הדוחות הכספיים ברשויות המקומיות עם ציבור המשתמשים הוא אך ורק דרך חוות דעת רואה החשבון המבקר על הדוח הכספי שמפורסם לציבור ואשר ערוך עדיין בשיטת המזומן המתוקן, ובכך נעוצה חשיבותו של דוח רואה החשבון המבקר. האבסורד הוא שלמרות כל העיוותים אשר הוזכרו לעיל בדבר הדיווח הכספי ברשויות המקומיות, נדרש רואה החשבון המבקר לחוות דעה עד כמה הדוחות הכספיים משקפים "באופן נאות" את המצב הכספי של הרשות.

3. מעמד הממונה על החשבונות במשרד הפנים

במשרד הפנים הוקם אגף ל"ביקורת ברשויות מקומיות". שר הפנים מינה את מנהל האגף להיות הממונה על ביקורת החשבונות על פי סעיף 216 לפקודת העיריות והאחראי לעבודתם של רואי החשבון.

החל משנת 1994 מרַכז הממונה על ביקורת החשבונות את עבודתם של רואי החשבון של כל הרשויות המקומיות. הדבר מהווה עבירה על הוראות החוק היות והסמכות בהתאם למצב המשפטי השורר בישראל כיום (חוק רואי חשבון תשט"ו–1955), הינה בלעדית למועצת רואי החשבון בישראל בלבד. כך גם ניתן ללמוד ממכתבו של רואה החשבון עופר מנירב (מנירב, 2015), מי שכיהן בעבר נשיא לשכת רואי החשבון, לרשות ניירות הערך בישראל, במאבק הקיים כיום בין לשכת רואי החשבון לבין רשות ניירות הערך שמתכוונת להקים "תאגיד פיקוח על רואי חשבון מבקרים" שציין:

"על פי המצב המשפטי השורר בישראל כיום אין לרשות ניירות ערך כל סמכות לפקח על עבודת רואי החשבון המבקרים חברות ציבוריות וכל הסמכויות בעניין זה נתונות למועצת רואי חשבון בלבד".

לא קיימת הגדרה בחוק לעניין מעמדו של הממונה על החשבונות במשרד הפנים. הסעיף היחידי שמתייחס לתפקיד זה הינו סעיף 220 לפקודת העיריות (נוסח חדש) (פעולות לפי דרישת הממונה על החשבונות) שקבע כי: הממונה על החשבונות רשאי לדרוש מרואה החשבון כל מידע, מסמך והסבר על פעולתו ועל פעולות העיריה שבידיעת רואה החשבון, וכן רשאי הוא לדרוש השלמות ותיקון ליקויים בדוחות הכספיים.

תפקידו של רואה החשבון נקבע בסעיף 216 (א) לפקודת העיריות (נוסח חדש):

> עיריה תערוך דוחות כספיים שנתיים וחצי-שנתיים (להלן – דוחות כספיים); ראש העיריה והגזבר יחתמו על הדוחות הכספיים; רואה החשבון יבקר את הדוחות הכספיים השנתיים ויסקור את הדוחות הכספיים החצי שנתיים (להלן – דוחות מבוקרים), והם יידונו בועדת הכספים ובמועצה ויוגשו לממונה על ביקורת החשבונות במשרד הפנים (להלן – הממונה על החשבונות).

בהתאם למצב המשפטי, הדין החל על רשות ניירות הערך שהיא גוף סטטוטורי שהוקמה ופועלת על פי חוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968, חל שבעתיים על האגף לביקורת ברשויות המקומיות במשרד הפנים, שהינו גוף לא סטטוטורי בכלל. ובכך, תפקיד הממונה על החשבונות הנוגע לביקורת רשויות מקומיות, הוא בגדר רשות לדרישת מסמכים ו/או הסברים על פעולתו של רואה החשבון המבקר, ותו לא.

מינוי רואה החשבון המבקר הינו מסמכותה של מועצת הרשות, כך קבע סעיף 214 לפקודת העיריות (נוסח חדש): "מועצה תמנה רואה חשבון; מינויו של רואה החשבון והפסקת העסקתו טעונים אישור השר וייעשו על פי הוראות סימן זה". אך הפרקטיקה מראה כי מינוי רואה החשבון, נעשה בפועל על ידי הממונה על החשבונות במשרד הפנים, שהוא מנהל האגף לביקורת ברשויות המקומיות במשרד הפנים.

בניגוד לאמור בסעיף 13 לתקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות), תשמ"ח–1988 שקובע:

> רשות מקומית תפעל לפי הוראות רואה החשבון בכל הנוגע לניהול חשבונותיה ("רואה החשבון" – רואה החשבון לעיריות שנתמנה לפי סעיף 216 לפקודת העיריות).

"הממונה על החשבונות במשרד הפנים" היא הגדרת תפקיד שבאה במקום המונח "רואה החשבון לעיריות" (אמרני, 1998). הממונה הפקיע בעצם את הסמכויות שניתנו לרואה החשבון המבקר בהתאם לחוק רואי חשבון, תשט"ו–1955 (להלן – חוק רואי החשבון), והוציא הוראות ו/או הנחיות בשם "הנחיות מקצועיות לרואה החשבון" שחלקן מתפרסמות בספר הנחיות בשם "הספר הירוק" שיוחדו ללשכת רואי החשבון.

חוק רואי החשבון קבע כי:

סעיף 1:

"רואה חשבון" – מי שבידו רישיון בר תוקף שניתן לפי חוק זה.

סעיף 6:

א. לא יעסוק אדם בראיית חשבון אלא אם יש בידו רישיון בעל תוקף לפי חוק זה.

...

ג. לא ישמש אדם רואה חשבון ולא יעשה פעולה של ראיית חשבון אם אותו שירות או אותה פעולה נתייחדו בחיקוק לרואה חשבון, אלא אם יש בידו רישיון בעל תוקף לפי חוק זה.

...

ז. לא ישמש רואה חשבון אלא יחיד, שותפות שכל השותפים בה הם רואי חשבון, או חברת רואי חשבון.

סעיף 6ד: לענין פקודת הנזיקין (נוסח חדש) רואים חברת רואי חשבון אחראית בנזיקין לכל מעשה או מחדל בעניין שפעלו בו חבריה כרואי חשבון.

תפקיד הממונה הוא תפקיד ניהולי חסר דרישה מקצועית וכל מי שאיישו אותו אינם רואי חשבון. כך הממונה מצד אחד אחד הפקיע את הסמכותיות שניתנו לרואי החשבון בהתאם לחוק רואי החשבון ולקח אותם לעצמו בזמן שאינו רואה חשבון מה עוד שהחוק אוסר עליו לשמש רואה חשבון, ומצד שני הוא השאיר את האחריות בנזיקין לרואי החשבון. משכך אין הוא עונה על הגדרת "רואה חשבון" בהתאם לחוק רואי החשבון. הפקעת סמכות רואה החשבון לעיריות, מהווה עבירה על הוראות החוק.

סמכות למתן הנחיות:

מתן "הנחיות" בכלל וביקורת בפרט לרואה החשבון, הינה פעולה בניגוד לסמכות המצומצמת והמוגדרת בחוק של הממונה על החשבונות: "רשאי... לדרוש מסמך והסברים". כך לדוגמה, הממונה על החשבונות מציין בדף הפתיח להנחיות המקצועיות (הספר הירוק), במכתב ההקדמה כי:

> ... בכל מקרה בו רואה החשבון סבור שקיים צורך לסטות מהכללים החשבונאיים, עליו לקבל על כך אישור בכתב מהמעיין (שהוא משרד רואה חשבון חיצוני אשר ממונה על ידי הממונה על החשבונות במשרד הפנים שתפקידו לאשר את ביקורת הדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות) בכפוף לאישור מנהלת אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות והממונה על החשבונות.

מציאות זו, הביאה להימצאות הממונה בבעיה מבנית וניגוד עניינים בוטה שמצד אחד מוציא הנחיות (נורמות) לרואי החשבון המבקר, ומצד שני בודק את יישומן על ידי אותם רואי חשבון שהממונה עצמו אחראי על העסקתם, וזה מעבר לבעיית אי-התלות שנוצרה כתוצאה מהפקעת הסמכויות מהרשויות למינוי רואי החשבון מבקר וממינוי המעיינים!

ובכך, הממונה על החשבונות האציל לעצמו אם כן שני תפקידים עיקריים: האחד, מתן הנחיות חשבונאיות והשני מתן הנחיות ביקורת. ונשאלת השאלה אם יש תוקף חוקי להנחיותיו?

3.1 החלטה בחוסר סמכות

לפני שנדון בחוקיות ההנחיות של הממונה על החשבונאות בכל הקשור לביקורת הדוחות הכספיים ברשויות המקומיות, נשאלת השאלה האם לממונה על החשבונות יש סמכות מכוח היותו חלק ממשרד הפנים שחלים עליו דיני המינהל הציבורי?

בהיעדר הגדרה לתפקיד ולסמכויות האגף לביקורת מעבר לאלו שצוינו בסעיף 220 לפקודת העיריות (נוסח חדש) (פעולות לפי דרישת הממונה על החשבונות), החלטותיו ניתנו בחוסר סמכות. על כך ניתן ללמוד מהפסיקה הרחבה בנושא. בבג"ץ 4422/92 – שלמה עפרן נ' מינהל מקרקעי ישראל ואח', פד מז(3), 853(12/08/1993) נקבע, כי "רשות מינהלית מוגבלת בהפעלת שיקול-דעתה על-ידי ההלכות הכלליות של המשפט המינהלי. עליה לפעול במסגרת סמכותה החוקית..."

ההלכה היא כי החלטה של רשות מינהלית, שאתה נמנה הממונה על החשבונות במשרד הפנים, שניתנה בהיעדר או בחריגה מסמכות אינה מהווה הבטחה שלטונית תקפה. לעניין זה בג"ץ 4915/00 רשת חברת תקשורת והפקות (1992) בע"מ נ' ממשלת ישראל ואח' פ"ד נד(5) 451, 477 (2000), קבע:

> הלכה היא עמנו שכדי שהבטחה שלטונית תקשור את הרשות יתקיימו תנאים מספר: "א) נותן ההבטחה היה בעל סמכות לתתה; ב) הייתה לו כוונה להקנות לה תוקף משפטי; ג) הוא בעל יכולת למלא אחריה; ד) אין צידוק חוקי לשנותה או לבטלה.

בג"ץ 142/86 "דישון" כפר שיתופי להתיישבות חקלאית נ' שר החקלאות [18], בעמ' 529, מפי השופט בייסקי, וראו עוד: בג"ץ 5018/91 גדות תעשיות פטרוכימיה בע"מ נ' ממשלת ישראל

[19], בעמ' 779-780. כדי שההבטחה תכבול את הרשות נדרש שתהא זו בגדר התחייבות משפטית, שמלווה בכוונה להקנות לה תוקף משפטי, ושכך יראה אותה מקבל ההבטחה (בג"ץ 4225/91 גודוביץ נ' ממשלת ישראל [20], בעמ' 786; בג"ץ 135/75 סאי-טקס בע"מ נ' שר המסחר והתעשיה [21], בעמ' 676). "רק כאשר ההבטחה ניתנת בנסיבות מעין אלה קם יסוד לכבילתה של הרשות".

כלומר, בין יתר התנאים שיביאו לכבילתה של הרשות להחלטותיה היא, על ההחלטה להינתן בסמכות.

הנחיותיו השונות של הממונה על החשבונות בכל הקשור לביקורת הדוחות הכספיים, שהן הנחיות ביקורת והנחיות חשבונאות, ניתנו אפוא בלא סמכות.

4. מעמד ההנחיות של הממונה על החשבונות במשרד הפנים

נוסח חוות דעת רואה החשבון המבקר ברשויות המקומיות כולל כפל לשון לעניין הביקורת – הן "תקנות רואה חשבון (דרך פעולתו של רואה חשבון) – 1973, והן הנחיות הממונה על החשבונות במשרד הפנים".

מעמדן של הנחיות הממונה על החשבונות במשרד הפנים, נבדק בארבעה מישורים עיקריים:

א) האם ההנחיות הינן חוקיות?

ב) האם הנחיות אלה נופלות במדרג הציות של רואה החשבון המבקר?

ג) האם בהנחיות הממונה על החשבונות במשרד הפנים אין סתירה להנחיות המחייבות בהתאם למדרג הציות של רואה החשבון המבקר?

ד) האם יש בהנחיות אלה כדי להפקיע מרואה החשבון את עקרון שיקול הדעת?

4.1 חוקיות ההנחיות

הנחיות הממונה על החשבונות לא נופלות בגדר חוק או תקנה. בעניין תקנה כהגדרתה בפקודת הפרשנות ובחוק הפרשנות התשמ"ע-1981:

א. הגדרת "תקנה" בפקודת הפרשנות

"תקנה" הוגדרה בשעתו בסעיף 1 לפקודת הפרשנות הגדרה רחבה, שנכללו בה:

> תקנה, כלל, חוק עזר, מנשר, אכרזה, צו, הוראה, הודעה, מודעה או מסמך אחר, שניתנו מאת כל רשות בארץ-ישראל או בישראל, בין לפני תחילת תוקפה של פקודה זו ובין לאחריה, מכוח חוק, או מכוח אקט של פרלמנט הבריטי או מכוח דבר המלך במועצה, לרבות צו, הוראה, הודעה, מודעה או מסמך אחר שניתנו על יסוד תקנה, כלל או חוק עזר כאמור.

הגדרה זאת כללה לא רק הוראות וכללים בעלי אופי תחיקתי, אלא גם הוראות וצווים שתחולתם מוגבלת לאדם אחד או למקרה מסוים, ובכלל זה רישיונות והיתרים למיניהם.

ב. הגדרת "תקנה" בחוק הפרשנות

חוק הפרשנות התשמ"א–1981, שינה את הגדרתה של "תקנה" כיום מוגדרת תקנה, בסעיף 3

לחוק זה כך: "הוראה שניתנה מכוח חוק והיא בת-פעל תחיקתי."

הוראות אחרות ,שנכללו בהגדרה של "תקנה" בפקודת הפרשנות, נכללות עכשיו בהגדרה של "הוראת מינהל", שהוספה בסעיף 3 לחוק הפרשנות התשמ"א–1981, וזו לשונה: "הוראה או מינוי – לרבות הודעה, מודעה, רישיון, היתר וכיוצא באלה – שניתנו בכתב מכוח חוק ואינם בני-פעל תחיקתי".

יש לציין שלפי סעיף 1 לחוק הפרשנות התשמ"א-1981, על "מלים וביטויים שבחיקוקים והוראות מינהל שניתנו לפני תחילת חוק זה לא יחול סעיף 3 אלא יוסיפו לחול ההגדרות שבסעיף 1 לפקודת הפרשנות."

עוד יש לציין שלפי סעיף 2 לחוק הפרשנות התשמ"א-1981, הגדרות שבחיקוק, ובכללן הגדרות שבסעיף 3 לחוק זה, חלות רק "אם אין הוראה אחרת לעניין הנדון ואם אין בעניין הנדון או בהקשרו דבר שאינו מתיישב עם אותה הגדרה."

ג. הצורך בהסמכה מפורשת בחוק

אין להתקין תקנות אלא על יסוד הסמכה מפורשת בחוק. סעיף 37 ל**חוק יסוד: הממשלה** קובע, ששר הממונה על יישומו של חוק מוסמך להתקין תקנות לביצוע וכי חוק יכול להסמיך ראש ממשלה או שר להתקין תקנות בעניין שנקבע.

ובכך, הנחיות הממונה על החשבונות, מהוות הנחיות נחותות מבחינת הנורמה המחייבת את רואי החשבון לפעול לפיהן, כפי שיוסבר להן.

5. מדרג הציות להנחיות לשכת רואי חשבון בישראל

5.1 מדרג הציות החשבונאי:

בהתאם למדרג הציות בחשבונאות, כפי שנקבע בג"ד מס' 26 של לשכת רואי החשבון, הרשויות המקומיות נמנות עם התאגידים שאינם מיישמים את התקינה הבינלאומית בחשבונאות (IFRS—International Financial Reporting Standards).

א. חוקים והנחיות של גופים מפקדים (חוקי הכנסת , שוק ההון ועוד)
ב. תקינה מקומית ישראלית – תקן חשבונאות של המוסד הישראלי לתקינה חשבונאית או ג"ד של לשכת רואי החשבון.
ג. פרקטיקה מקובלת – כלל חשבונאי שמקובל בפרקטיקה.
ד. תקן חשבונאות בינלאומי IFRS, IAS.
ה. תקינה זרה אחרת במדינות חוץ מובילות – הכוונה בעיקר לתקינה בארצות הברית.

הקורא הולך לאיבוד בסבך הסעיפים. היכן ההתייחסות השלמה לארבעת המישורים העיקריים לפיהם נבדק מעמדן של ההנחיות?

5.2 בדיקת מעמדן של הנחיות "חשבונאות":

הנחיות רואה החשבון לעיריות הנוגעות לשיטת הרישום החשבונאי ברשויות המקומיות, היא שיטת המזומן המתוקן, נקבעו בתקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות), תשמ"ח-1988.

הנחיות אלה, ככל שהן קשורות בהנהלת החשבונות, מחייבות את רואי החשבון המבקרים ונופלות במסגרת המדרג הראשון במדרג הציות בחשבונאות, בהיותן חלק מחוק ו/או הנחיה הקשורה בחוק עצמו.

לא ברורה לי הסתירה המובנית בחוות דעת רואה החשבון המבקר כפי שהיא בפסקת ההיקף: "ערכנו את בקורתנו בהתאם לתקנות רואה חשבון (דרך פעולתו של רואה חשבון) – 1973, וכן לפי הנחיות הממונה על החשבונות במשרד הפנים." שכן לא יעלה על הדעת כי רואה החשבון יערוך את הביקורת בהתאם להנחיות לשכת רואי החשבון, שהן הנחיות ביקורת, וכן על פי הנחיות הממונה על החשבונות במשרד הפנים שהן הנחיות חשבונאיות!. מעמדן של הנחיות החשבונאיות לא אמור להיות חלק מחוות הדעת של רואה החשבון המבקר!

אך נשאלת השאלה האם ובכל זאת שיטת הדיווח החשבונאי לפי שיטת המזומן המתוקן, יש בה כדי להביא להצגה נאותה של הדוחות הכספיים? כדי לנסות להשיב על שאלה זו, נתמקד בשתי הסוגיות הבאות:

5.2.1 התחייבות לפיצויים, ימי מחלה וחופשה:

כאמור לעיל, שיטת הרישום החשבונאי ברשויות המקומיות הינה שיטת המזומן המתוקצב. רישום ההכנסות הינו על בסיס מזומן ואילו רישום ההוצאות הינו על בסיס צבירה.
בכל הקשור להוצאות, הדוחות הכספיים אמורים לשקף את מלוא ההוצאות למרות שלא שולמו, ועל הדוחות הכספיים לתת ביטוי לכל ההוצאות ו/או להתחייבויות הרשות.

אבו חבלה 2015, בדק את טיפול הרשויות המקומיות ברישום התחייבויותיהן הקשורות לשכר לשנת 2012 בגין: פיצויים, ימי מחלה, וימי חופשה, ומצא כי קיימת שונות בין הרשויות בגין התחייבויותיהן בנושאים אלה. קיימת התחייבות לכל הפחות לחופשות, לימי הבראה ומחלה בסך של כ-2 מיליארד ש"ח (לשנת 2012) אשר איננה רשומה בספרים.

סעיף 8 (ז) לתקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות), תשמ"ח-1988 בעניין שיטת הרישום החשבונאי קובע:

> כל הוצאה שהתמורה בגינה נתקבלה ואושרה על ידי הרשות, אף אם טרם שולמה, או התחייבות שהגיעה זמן פרעונה – תירשם בסעיף התקציבי המתאים בקובץ התקבולים והתשלומים.

אי רישום ההוצאות בדוחות הכספיים מהווה הפרה של כללי חשבונאות ודיווח כספי. הואיל והיקף ההוצאות (בממוצע) עולה על מחצית מהגירעון הנצבר לשנת 2012, בפני רואה החשבון עומדות שתי אפשרויות: הראשונה, לתת חוות דעת שלילית והשנייה, לתת חוות דעת מסויגת. והכל בהתאם לסף המהותיות של ההוצאה ביחס לדוחות הכספיים של כל רשות ורשות. דבר אחד עולה בברור והוא כי שום אפשרות לא יושמה ודבר לא נעשה.

אי רישום הוצאות אלו, לא מתיישב עם חוות דעתו של רואה החשבון המבקר אשר מחויב לציין בחוות דעתו כי "לדעתנו הדוחות הכספיים משקפים באופן **נאות**, בהתאם להנחיות שנקבעו לרשויות המקומיות...".

5.2.2 עומס מלוות – הלוואות:

בהתאם לסעיף 4 לתקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות), תשמ"ח-1988, הרשות

תרשום את המלוות שנתקבלו בספר עזר, ההלוואות לזמן ארוך נרשמות כהכנסה בתקציב הבלתי רגיל, והפירעון היחסי נרשם כהוצאה בתקציב הרגיל. קיים רישום עזר שנקרא ספר הלוואות – עומס מלוות אשר מהווה רישום חוץ מאזני לכל ההלוואות המתקבלות.

מבדיקת הטיפול החשבונאי בהלוואות על ידי הרשויות המקומיות (אבו חבלה, 2015) עולה, כי סך עומס המלוות נכון ליום 31.12.2012 הגיע ל-14,634 אש"ח. קיימת שונות בשיעור עומס המלוות ביחס לתקציב, אך בממוצע השיעור הגיע לכ-31%. בגין כ-92% מכלל הרשויות קיימים שעבודים לטובת הבנקים על כל הכנסות הרשויות המקומיות מכל סוג. במצב כזה נוצרת אוירה של אי ודאות בכל ההתקשרויות עם הרשות כמו ספקים ונותני שירותים אחרים אשר לאבטחת כספם. רק רואה חשבון אחד, המבקר את הדוחות הכספיים של מועצת יהוד-מונסון, הפנה בחוות דעתו את תשומת הלב לעומס המלוות.

מכל האמור לעיל, שיטת הרישום החשבונאית, הן בהתחייבויות להוצאות הנלוות לשכר והן בגין התחייבויות למלוות, מראה כי הדוחות הכספיים אינם משקפים באופן נאות את מצבה הכספי של הרשות. מצב זה מחייב את רואה החשבון לנהוג כך:

א. בתקנה 21 בתקנות רואי חשבון [דרך פעולתו של רואה חשבון], תשל"ג-1973, נקבע כדלקמן: "רואה החשבון רשאי, אם הוא משוכנע כי הדבר נכון לאור שיקולים מקצועיים מקובלים, לסטות מהתקנים הקבועים... ואם סטה כאמור יכתוב בחוות דעתו את הסטייה ואת הנימוקים לה".

ב. לשכת רואי חשבון בישראל [להלן – "הלשכה"] פרסמה בחודש נובמבר 1982 הבהרה בדבר יישומם של גילויי דעת מקצועיים, בה נאמר, בין היתר, כדלקמן:

> מדי פעם בפעם מתעוררת שאלה כיצד לנהוג כשמבקר החשבונות מגיע למסקנה שיישום גילוי דעת כלשהו של הלשכה, כלשונו וכתבו, עלול לפגוע בעיקרון בסיסי – השיקוף הנאות של המצב ושל התוצאות העסקיות... בנסיבות מסויימות ייתכנו מקרים בהם חובת ההצגה והדיווח הנאותים תחייב סטייה מגילוי דעת כלשהו לפי שיקול דעת מקצועי. לפיכך, בנסיבות מיוחדות סטייה מהוראות גילוי הדעת אינה מחייבת בהכרח מתן חוות דעת מסוייגת או הימנעות ממתן חוות דעת. אולם, במתן חוות דעת בלתי מסוייגת בנסיבות מיוחדות אלו חייב רואה החשבון להשתכנע [וחייב הוא לציין זאת בחוות דעתו] כי מילוי דווקני לאחר הוראות גילוי הדעת היה מביא להצגה או מדידה מעוותים בדוחות הכספיים. מצבים כדלעיל הם נדירים ומתן חוות דעת בלתי מסוייגת כנ"ל טעונה שיקול רב.

ג. נושא זה נידון בנסיבות שונות גם על ידי בתי המשפט בישראל. בהכרעת הדין שניתנה בחודש פברואר 1994 ב"משפט הבנקאים" בעניין "ויסות מניות הבנקים," שבה ונידונה נאותות הדוחות הכספיים של התאגידים הבנקאיים. נאמר, בין היתר, ע"י כב' השופטת מרים נאור, כדלקמן: "נכונות הרישום לפי ההוראות המקצועיות – איננו סוף פסוק. יתכן גם יתכן רישום שנעשה, לכאורה, לפי עקרונות חשבונאיים מקובלים ובכל זאת יהיה רישום כוזב, אם התמונה הכוללת העולה מן הדו"ח היא מטעה... עמידה בהוראות מקצועיות אינה יוצרת חסינות מפני העבירה שלן רישום כוזב".

בפס"ד זה אימצה כב' השופטת מרים נאור את העיקרון של "הסטנדרט הכפול", שלפיו על הדוחות הכספיים לעמוד בשני סטנדרטים/מבחנים – מבחן עקרונות חשבונאיים מקובלים ומבחן הגילוי הנאות על מצב העסק ותוצאות פעולותיו.

ד. נושא זה טופל לאחרונה גם בהצעה לתקן ביקורת של לשכת רואי חשבון בדבר "דוח רואה חשבון מבקר על הדוחות הכספיים [הנוסח האחיד הבלתי מסויג] " [להלן – "התקן"], המתבסס על תקן ביקורת בינלאומי ISA 700. בין השאר, התקן מתייחס למצב בו לצורך הצגה נאותה של הדוחות הכספיים, ההנהלה תידרש לחרוג מדרישות הדיווח המקובלות, או בלשונו – "מסגרת הצגה נאותה". התקן מציין מצב זה כחריג נדרש רק בנסיבות נדירות ביותר. בנסיבות הנדירות דלעיל, ניתן להגדיר את הדוחות הכספיים כנאותים, גם אם נכללה בהם חריגה מכללי חשבונאות מקובלים.

המסקנה היא, אם כן, כי הנחיות החשבונאות של הממונה על החשבונות הינן מכוח חוק והפרשנות הנלווית לו, והן בגדר נורמה מחייבת לרואה החשבון. העיוות שהן יוצרות באי הצגה נאותה לדוחות הכספיים, מחייבת את רואה החשבון לשקול באילו מקרים עליו לסטות מהן.

6. מדרג הציות בעבודת הביקורת

את עבודת הביקורת לגבי כל מבוקר ישראלי יש לבצע בהתאם לתקני הביקורת של לשכת רואי החשבון. בהתאם לסעיף 57 (א) לתקנון התאגדות לשכת רואי חשבון בישראל נקבע כי: "המועצה המקצועית, הוועדה לכללי חשבונאות ודיווח כספי והוועדה לתקני ביקורת ונוהלי ביקורת, שתמונינה לפי סעיף 20 (א), יהיו הגופים המוסמכים לקבוע גילויי דעת, נהלים, הנחיות וכיוצא באלה (להלן "כללים מקצועיים) בתחום המקצוע".

לשכת רואי החשבון פרסמה מדרג לציות בעבודת הביקורת לפי סדר יורד כלהלן:

א. פרסומים מטעם גופים מוסמכים מקומיים:

1. הוראות מחייבות – הוראות חוק כללי והנחיותיו, התנהגות מקצועית ותקני ביקורת.
2. תדריכים – בעיקר לגבי ענפים מיוחדים (בנקים , ביטוח) סוגי עסקאות.
3. או עסקים ובעיות מיוחדות.

ב. פרסומים אחרים – ספרות מקצועית:

1. התייחסות לפרסומים מקצועיים מוסמכים (שאינם חוקים) במדינות חוץ מובילות במקצוע ובכללם IFAC (הפדרציה הבינלאומית של רואי החשבון) שמוציאה את תקני הביקורות שנקראים ISA.
2. התייחסות לספרי יסוד מוכרים ומאמרים מביטאון רואי החשבון.

הנחיות הממונה על החשבונות במשרד הפנים, בכל הקשור לטיפול בתלויות, יש בהן פגיעה כפולה:

1. **עבירה על תקנות רואה חשבון (דרך פעולתו של רואה חשבון), תשל"ג-1973, שמגדירה את הביקורת כך:**

"ביקורת" הפעולות שעל רואה חשבון לעשותן כדי שיוכל לחוות דעתו בשאלה באיזו מידה משקף מאזן באופן נאות את מצב העסקים של המבוקר לתאריך המאזן, ובאיזו מידה משקף חשבון רווח והפסד באופן נאות את תוצאות הפעולות של המבוקר לתקופה שנסתיימה בתאריך המאזן.

בפרק שלישי: חוות-דעתו של רואה החשבון התקנות מציינות כי:

11. (א) חוות-דעת של רואה חשבון תיערך בכתב.
(ב) רואה חשבון הנותן חוות דעת יציין:
(1) שהביקורת נעשתה בהתאם לתקני בקורת הקבועים בתקנות אלה ולתקנים המקובלים אצל רואי החשבון;
(2) שהדו"ח הכספי משקף באופן נאות בהתאם לכללי חשבונאות מקובלים את מצב העסק ליום המאזן ואת תוצאות הפעולות לתקופה שנסתיימה באותו יום.

24. מי שפעל בהתאם לתקן, להוראה או להנחיה של לשכת רואי-חשבון בישראל, שאינם סותרים במפורש או מכללא תקנה מתקנות אלה, רואים אותו כאילו פעל בהתאם לתקני בקורת מקובלים, אלא אם יוכח כי פעולתו בנסיבות שבהן נעשתה לא הייתה סבירה.

נוסח חוות דעת רואה החשבון המבקר כולל כפל לשון לעניין הביקורת: הן את תקנות רואה חשבון (דרך פעולתו של רואה חשבון)-1973, הן את הנחיות הממונה על החשבונות במשרד הפנים. מעמדן הנחות של הנחיות הממונה על החשבונות במשרד הפנים מבחינת נורמה מחייבת, כאשר אין מדובר בחוק ו/או תקנה מחייבת, לרבות העובדה שבמקרים רבים הנחיות אלה עמדו בסתירה בוטה עם ההוראות וההנחיות של לשכת רואי החשבון, הביאו את ציבור רואי החשבון לתת חוות דעת בניגוד להנחיות המחייבות. כך קבע סעיף 24 לתקנות כי:

> מי שפעל בהתאם לתקן, להוראה או להנחיה של לשכת רואי-חשבון בישראל, שאינם סותרים במפורש או מכללא תקנה מתקנות אלה, רואים אותו כאילו פעל בהתאם לתקני בקורת מקובלים, אלא אם יוכח כי פעולתו בנסיבות שבהן נעשתה לא הייתה סבירה.

2. סתירה להנחיות קיימות של לשכת רואי החשבון

לבחינת נושא זה, נתמקד בסוגיה של התחייבויות תלויות:

מבדיקת הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות (אבו חבלה, 2015), הרשויות המקומיות סובלות מהיקף ענק של תביעות משפטיות שהגיע בשנת 2012 לסך של 39 מיליארד ש"ח לעומת כ-10 מיליארד ש"ח בשנת 2007. כלומר, עלייה ניכרת בהיקף התביעות המשפטיות נגד הרשויות שמגיעות לכ-83% מהיקף תקציב הרשויות בשנת 2012 לעומת היקף של 27% מהיקף התקציב לשנת 2007.

לא קיים גילוי דעת של לשכת רואי חשבון בישראל או תקן חשבונאי של המוסד הישראלי לתקינה בחשבונאות לעניין התחייבויות תלויות. הפרקטיקה הנוהגת היא אימוץ התקן הבינלאומי IAS Provisions, Contingent Liabilities and Contingent Assets 37.

התקן קובע שהקריטריון לביצועה או אי ביצועה של הפרשה בגין תביעה, שתלויה ועומדת נגד חברה היא שאלת הסבירות. אם הסיכוי של התביעה להתקבל סביר (More Likely Than Not), כלומר עולה על 50% – יש לבצע הפרשה. התקן אינו מאפשר לחברה להסתתר מאחורי התירוץ הנוח של חוסר היכולת לאמוד את הנזק.

תקן זה מחייב את הגופים המבוקרים על ידי רואי חשבון לכלול במאזנם הפרשה לתביעות לפי אומדן השווי ההוגן של התביעה, קרי, המחיר אותו הייתה החברה מוכנה לשלם על מנת לסלק את התביעה. פירוש הדבר הוא שהתקן הבינלאומי מאלץ לא רק להכיר בנזקים, שהנהלות של הגופים המבוקרים העדיפו עד כה להניח לדורות הבאים להתמודד איתם, אלא גם מגדיל את מספר התביעות, שיהיה צורך לבצע הפרשות בגינן. זאת משום שאם בעבר היה צורך לבצע הפרשה רק בגין תביעות שסיכוייהן להתקבל עולים על 75%, הרי שכיום רף ההכרה בצורך לבצע הפרשה הורד ל-50%.

לפי הפרקטיקה הנהוגה כיום מחויבת הנהלת הרשות להמציא לרואה החשבון המבקר שני מסמכים:

א. "מכתב בעניין תלויות":

מסמך של היועץ המשפטי הנותן פירוט לתביעות התלויות והעומדות כנגד המועצה נכון ליום החתך – 31.12.2012. על המכתב לתאר תביעות תלויות או צפויות, בהן מעורבת או עשויה להיות מעורבת הרשות. בהתאם לאותו מכתב מתבקש היועץ המשפטי לפרט לגבי התביעות לפי ארבע קטיגוריות כמפורט להלן:

1. תביעות שסביר ("יותר כן מאשר לאו") כי הרשות תחויב בתשלום סכומים כלשהם לתובע. במקרה זה על היועץ המשפטי לציין את הסכום שבסיכון ועל רואה החשבון המבקר לבדוק שאכן בוצעה הפרשה מתאימה בספרים לפי הערכת היועץ המשפטי.
2. תביעות כשלא סביר כי הרשות תחויב בתשלום סכומים כלשהם לתובע.
3. תביעות שסיכוי התממשותן קלוש.
4. תביעות המצויות בשלב מקדמי בו לא ניתן עדיין להעריך את סיכוייהן.

במקרה זה תפקידו של רואה החשבון המבקר לבדוק כי אם אכן "סביר כן מאשר לאו", שהרשות בצעה הפרשה מתאימה בספרים. היה ולא נערכו הפרשות מתאימות יש לכלול הסתייגות בדוח רואי החשבון המבקר. תביעות שסיכוי התממשותן קלוש ואלה שנמצאות בשלב מקדמי, יש לוודא כי הרשות ספקה גילוי מתאים על פי הוראות תקן בינלאומי 37, בביאור הכולל את הסכומים המתייחסים – ביאור על תלויות, ובמקרה זה על רואה החשבון המבקר להפנות את תשומת הלב בחוות דעתו.

ב. "מכתב תביעות משפטיות בהליך 'איחוד תיקים'":

מסמך של היועץ המשפטי של הרשות שמפרט את כל התביעות אשר הוגשו כנגד הרשות והמצויות בהוצאה לפועל בהליך של "איחוד תיקים".

איחוד תיקים משמעו כי נבצר מן הרשות לעמוד בתשלומים לנושים והאיחוד מאפשר לה

עמידה בתזרים קבוע, לפי יכולתה הכספית (3% מהיקף תיק האיחוד). בשנת 2012 הגיע היקף החובות הנמצאים בלשכת ההוצאה לפועל ובאיחוד תיקים בגין 29 רשויות לסך של 244 מיליון ש"ח.

האגף לביקורת ברשויות המקומיות במשרד הפנים, הוציא חוזר מס 1.2011 לעניין תביעות הנמצאות באיחוד תיקים. חוזר זה קבע הנחיה מוזרה, אשר יש בה סתירה לגילוי דעת של לשכת רואי חשבון. לפי הנחיה זו היכן שנחשפים אי התאמות בין הסכומים הרשומים בספרי הרשות המקומית כהתחייבות בגין התביעות בהליך של איחוד תיקים, לבין הסכומים הרשומים בנתוני ההוצאה לפועל, על רואה החשבון **להסתייג** בחוות דעתו.

ג. פגיעה בשיקול דעתו של רואה החשבון המבקר:

ג"ד מס 72 בעניין דוח רואה החשבון המבקר כולל שינוי מהנוסח האחיד ומציין בסעיף 4:

> על המבקר להפעיל **שיקול דעת** כדי להחליט, אם יש צורך להסתייג בחוות דעתו על דוחות כספיים שביקר, לתת חוות דעת שלילית עליהם או להימנע ממתן חוות דעת עליהם.

השינוי מהנוסח האחיד בחוות דעת המבקר נתון לשיקול דעתו של רואה החשבון המבקר שמביא בחשבון שיקולי מהותיות ומשמעות של נשוא ההדגש במקרה הספציפי. כך קובע סעיף 10 ב ג"ד 72 של לשכת רואי חשבון בישראל:

> לעיתים, מוצא המבקר לנכון לכלול שינוי מהנוסח האחיד על ידי הוספת פיסקת הפניית תשומת לב שנועדה להדגיש עניין מסוים המשפיע באופן משמעותי על הדוחות הכספיים וכלול בביאור לדוחות הכספיים.

הפגיעה בשיקול דעת רואה החשבון המבקר על ידי הממונה על החשבונות, לובשת צורות שונות, ואלה עיקרן:

1. הנחיות ישירות של הממונה על החשבונות על ידי חוזרי "ביקורות". כך עשה הממונה על החשבונות כאשר הוציא לדוגמה חוזר מס 1.2011 בעניין תביעות הנמצאות באיחוד תיקים, וקבע כי כאשר קיימת אי התאמה בין היתרה באישור איחוד התיקים לבין יתרת התביעות בספרים על המבקר ל"הסתייג".
2. הגבלת שיקול הדעת של רואה החשבון המבקר: הנחיות האגף לביקורת כפי שהן בספר הירוק הגבילו את חובת הפניית תשומת הלב של רואה החשבון המבקר בחוות דעתו לחמישה מקרים בלבד. בהגבלה זו יש כדי לשלול מרואה החשבון המבקר את שיקול הדעת שהוא יסוד מוסד במתן חוות הדעת. יתירה מזו, הגבלת הפניית תשומת הלב לרף מינימום מסוים היא גם הגבלה כפולה לאותו סעיף. כך, לדוגמה, הפניית תשומת לב לעניין חובות המסופקים אם שיעורם עולה על 50% מיתרת החייבים, או כאשר הגירעון הנצבר עולה על 30% מסך תקציב הרשות. יש בכך כדי לשלול את שיקול הדעת מרואה החשבון המבקר ולפעול לפי תכתיב של האגף לביקורת. האם במקרה שבו שיעור החומ"ס מגיע לכ-49% מיתרת החייבים או שיעור הגירעון הנצבר מגיע לכ-29% מתקציב הרשות, אין השפעה על הדוחות הכספיים?!

3. מעורבות פעילה בביקורת על ידי מינוי צוות "המעיין": הממונה על החשבונות יזם הקמה של צוות המורכב מכ-15 רואי חשבון שמועסקים כנותני שירותים אשר מהווים מסננת ובעלי הסמכות לאישור הדוחות הכספיים המבוקרים על ידי רואי החשבון. אין הגדרה למונח "המעיין" בהסכם ההתקשרות עם האגף לביקורת. קיימת הגדרה בהנחיות של האגף לביקורת, הספר הירוק. תפקידה של המעיינת מפורט בספר הירוק סעיף 3 עמ' ב-3 כך:

א. תפקידו של רו"ח מעיין להוות את חוליית הקשר המקצועי בין הממונה על החשבונות במשרד הפנים לרו"ח שעורך את הביקורת ברשות המקומית. בנוסף מעריך רו"ח המעיין את עבודתו של רואה החשבון המבקר.

ב. המעיין מנחה את רו"ח ביצוע עבודת הביקורת ומעיר על טיוטת דוחות הביקורת, טרם הגשתם ע"י רו"ח למנהלת אגף בכיר לביקורת והממונה על החשבונות במשרד הפנים, כנדרש בתנאי ההסכם.

ג. ...

ד. מובהר בזאת, כי אין באישור המעיין כדי להוריד מאחריותו המקצועית של רו"ח לביצוע הביקורת על-פי תנאי ההסכם, ההנחיות המקצועיות והכללים המחייבים את רואה החשבון על-פי כל דין.

אבו חבלה (2015), מצא כי הסתייגויות רואי החשבון בחוות דעתם על הדוחות הכספיים ברשויות המקומיות בשנת 2012 לעניין תביעות תלויות, נבעו כולן ממגבלה שהוטלה על ידי המבוקר ללא כל הצדקה. ובכך 20% מחוות הדעת שניתנו בהסתייגות, היו אמורות להיות הימנעות ממתן חוות דעת ללא התחשבות ברף המהותיות. יתרה מזו, ההתחשבות ברף המהותיות, מובילה לאותה מסקנה הואיל ומדובר בתביעות שמהוות כ-28% לכ-71% מהגירעון הנצבר של אותן רשויות.

הואיל והמעיין הוא החוליה המאשרת את הדוחות הכספיים ובעל המילה האחרונה, מתעוררים ספקות משמעותיים סביב תפקודו. המעיין הוא בחזקת ידו הנעלמה של אדם סמית', שכן עבודת הביקורת לא מאושרת מטעם האגף לביקורת כל עוד אין המעיין מאשר את הדוחות הכספיים המבוקרים.

על היד הנעלמה של אדם סמית ניתן ללמד בספר הרביעי, פרק שני, של "עושר האומות". כותב סמית:

> כל פרט עמל כדי להגדיל את רווחיה של החברה ככל יכולתו. הוא אינו מתכוון לקדם את עניין הציבור, ואף אינו יודע באיזו מידה הוא מקדם אותו. ... הוא מכוון רק כדי להשיג רווח עבור עצמו, ובכך, כמו במקרים רבים אחרים, הוא מובל על ידי יד נעלמה לקידום מטרה שאינה חלק מכוונתו.

ובכך צוות המעיינים מתפקדים בדיוק כיד הנעלמה של אדם סמית שעבודתם מהווה התערבות בוטה בשיקול דעתו של רואה החשבון המבקר.

בהתאם לסעיף 18.2 לג"ד 72 במידה והרשות המבוקרת הטילה הגבלה בביקורת ללא כל הצדקה, נוצר מצב שבמקרה הספציפי אין בכלל למבקר כל שיקול דעתו, שומה עליו להימנע

ממתן חוות דעת. מדובר במצב שבו בכוונת מכוון לא הועמדו לרשות המבקר כל המידע והראיות הדרושים לו לחוות דעתו, כדי לבסס את הערכת ההנהלה בדבר מצב של אי-ודאות או את גילויו בדוחות הכספיים.

הפעלת שיקול דעת היא סמכות שהוענקה לרואה החשבון המבקר, ושמורה לו בלבד. כל גוף אחר, שאין לו מעמד בדין באשר לאותה סמכות, אין בכוחו ליטול חלק בהפעלתה. בהתאם, שיקול-דעת שמעוגן בסמכות, טעון הפעלה בהתאם לקריטריונים ולשיקולים שלהבנת הרשות המוסמכת המחוקק צפה, והרשות היא הקובעת את האיזונים הראויים ביניהם. במסגרת זו חל עליה, ועליה בלבד, לבור את הפתרון הנראה לה. זהו עקרון עצמאות שיקול הדעת.

כך הבהיר בית המשפט העליון כבר באחד מפסקי הדין הראשונים שלו, בג"ץ סופר נ' שר המשטרה:

> רשות המוסמכת לפעול בעניין מסויים לפי שיקול-דעתה אינה רשאית להעביר את העניין, ולהחליט בו על-פי שיקול-דעתם של אחרים.

ברוח דומה חזר בית-המשפט העליון על אותו עיקרון בפסיקתו המאוחרת יותר, לרבות בפסק דין בג"צ 193/58 – חברת אורתופדיה רוזנברג נ' הרופא הראשי המוסמך, תק-על 59(3), 1(24/09/1959) בו קבע כי:

> כשפועלת רשות מינהלית בתחום סמכותה, ועליה להפעיל את שיקול-דעתה, עליה להפעיל שיקול דעת עצמאי משלה...
> ההלכה הפסוקה בבית-משפט זה היא שפקיד ציבורי, שלו נמסרה סמכות על-פי החוק, יכול אמנם להיעזר בעצה והדרכה הניתנות לו על-ידי אחרים, אבל ההחלטה הסופית בדבר השימוש בסמכותו שמורה רק לו, ואין הוא יכול להעבירה לאחרים (בג"צ 21/48-23, סופר ואח' נ' שר המשטרה ואח' [פד"י ב, 365, בע' 374], פיסקה 12 של פסק-הדין; בג"צ 10/51, בראון ובניו נ' המפקח על התחבורה בדרכים [פד"י ה, 678]). באין תשובה לבקשה מאת המשיב הראשון עצמו, ולאור הדברים שהתבררו מהצהרת מר פינק ומעדותה נראה לי שהמשיב הראשון לא נהג לפי הלכה זו, ובזה בלבד יש טעם מספיק להתערבותנו.

מבחינת ההלכה המוצהרת החילו בתי-המשפט את עקרון עצמאות שיקול הדעת גם על רשות מוסמכת, הנמצאת במערכת היררכית, כך שלעניין עצם תחולת העיקרון מבחינת החובה להפעיל שיקול-דעת עצמאי, אין שוני בין תכתיב של הממונה לתכתיב של גורם אחר. זה גם זה נעשה בחוסר סמכות. זה גם זה, אסור שיעוות את שיקול דעתו של רואה החשבון, כך שיפעל בניגוד לדעתו שלו או מבלי שיגיע לשלב של גיבוש דעה משלו.

ביטוי לכך ניתן בפסק דין ישן של בית המשפט העליון, בפרשת מיכלין (בג"ץ 70/50 מיכלין נ' שר המשפטים):

> לדעתי, אם חוק מעניק כוח ידוע למוסד או לרשות מיוחדת ומוסר לו את הסמכות להשתמש בכוח זה לפי שיקול דעתו, הרי על המוסד או על הפקיד לפעול בהתאם לזה, ועל כל פנים אינו מחוייב להישמע להוראותיו של מישהו אחר, כי הרי החוק מוסר לו – ולא לאחרים – את הכוח לפעול לפי

שיקול-הדעת. להיפך, יש אסמכתא לדעה, כי אם פקיד כזה יפעל על-פי הוראות השר במקום לפעול לפי שיקול דעתו הוא, תהא פעולתו בטלה.

מפסק הדין עולה, שלא רק שאין מוטלת על הרשות חובה לציית, אלא אף מוטל עליה איסור לפעול מתוך ציות כתכתיב שאין בו משום הפעלה של שיקול-דעת עצמאי. פסק דין זה נתקבל כהלכה, צוטט בהסכמה פעם אחר פעם ולא בוטל עד עצם היום הזה.

ג. מסקנות וסיכום

הדוחות הכספיים צריכים לעמוד בסטנדרט כפול – מצד אחד עליהם להיות ערוכים על פי כללי חשבונאות ודיווח מקובלים ומצד שני עליהם לשקף את מצב העסקים ותוצאות הפעילות.

אם יישומו של כלל חשבונאי מקובל, לרבות זה הכלול בהנחיות של לשכת רואי חשבון, או בתקן של המוסד לתקינה חשבונאית, או בתקן דיווח כספי בינלאומי [IFRS], גורם לעיוות הדוחות הכספיים ובשל כך להצגה מטעה – יש לסטות מהכלל או התקן החשבונאי. יש להפעיל את שיקול הדעת והזהירות הראויה, על מנת להיווכח שאכן הסטייה נחוצה כדי שהדוחות ישקפו באופן נאות את המצב הכספי ותוצאות הפעולות. במקרה זה תצוין הסטייה, הנימוקים לה והשפעתה על הדוחות הכספיים, בביאורים לדוחות הכספיים, בדרך כלל במסגרת הביאור על המדיניות החשבונאית.

סמכות הפיקוח על עבודת רואי החשבון המבקרים הינה בלדית למועצת רואי החשבון בישראל. הנחיות הממונה על החשבונות במשרד הפנים בכל הקשור בביקורת הדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות ועריכתם, ניתנו בחוסר סמכות, דבר שמהווה עילה לביטולם בהתאם למשפט הציבורי. מעמדו של הממונה על החשבונות בכפיפות לדרג הפוליטי, מעלה ספקות משמעותיים באשר לאותן הנחיות אם נועדו לשרת את הדרג הפוליטי או את הדרג המקצועי הנטול כל שיקול פוליטי.

שיטת הדיווח הכספי ברשויות המקומיות המבוססת על שיטת המזומן המתוקצב, הגבילה את השימוש בהם על ידי ציבור המשתמשים. התערבות הממונה על החשבונות במשרד הפנים בכל מיני הנחיות "ביקורת" שנכנסות ל"שיקול דעתו "של רואה החשבון המבקר, קעקעה את המהימנות של אותן חוות דעת. ובכך, בניגוד לכתוב בחוות דעת רואי החשבון המבקרים ברשויות המקומיות, הדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות **אינם משקפים באופן נאות** את מצבן הכספי בהתאם להנחיות שנקבעו לרשויות המקומיות. חוות דעתו של רואה החשבון המבקר שכללה סטייה מהנוסח האחיד: בלתי מסויגת, הסתייגות והפניית תשומת לב כפי שניתנו על ידי רואי החשבון, יש בהם עבירה על הנחיות רואי חשבון בכל הקשור לחוות דעתו של רואה החשבון המבקר. חוות דעתו של רואה החשבון המבקר ברשויות המקומיות בנסיבות רבות ניתנה ללא שיקול דעת! היום יותר מתמיד, יש מקום להחיל כללי חשבונאות בינלאומיים IFRS בדיווח הכספי בשלטון המקומי.

נוסח חוות דעת רואה החשבון המבקר על הדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות, צריך

לעבור שינוי. חוות הדעת תותאם למערכת הדיווח הייחודית של הרשויות המקומיות וזאת לאור החידודים של תקן ביקורת 110, שקבע כי "מסגרת הדיווח הכספי היא מסגרת של הצגה נאותה." ובכך אין עוד מקום שחוות דעת רואי החשבון המבקר על הדוחות הכספים ברשויות המקומיות תציין כי דוחות אלה משקפים באופן "נאות".

הנחיות הממונה על החשבונות הן הנחיות "תוספתיות" של "הבעלים" (הממונה על החשבונות) שאינן באות במקום ההנחיות המחייבות של רואה החשבון (תקנות רואה חשבון (דרך פעולתו של רואה חשבון) – 1973). ככל שהממונה על החשבונות מבקש דיווח מיוחד בהתאם לכללים שקבע מראש Agreed Upon Procedures, אזי על חוות דעת רואה החשבון לעלות בקנה אחד וכמובן לא לכלול התייחסות לתקנות רואה החשבון (דרך פעולתו של רואה חשבון) – 1973).

ביבליוגרפיה

אבו חבלה, ז' (2015). דרושה הסתייגות, **ביטאון רואה החשבון** 41: 69-78.

אבו חבלה ז' (2008). **תרומת היסוד חברתי-כלכלי לכישלון איחוד רשויות מקומיות**. בתוך אפרים לביא ואריק רודינצקי (עורכים), פוליטיקה בחירות ושלטון מקומי ביישוב הערבי והדרוזי בישראל. אוניברסיטת תל אביב עמ' 65-78.

אבו חבלה, ז' (2010). נכשלו בחשבות, **ביטאון רואה החשבון**, 24: 100-106.

אבו חבלה, ז'(2012). לא משלמים ארנונה וזהו, **ביטאון רואה החשבון**, 28: 98-104.

אבו חבלה, ז' (2012). ממונה בלי ממון, **ביטאון רואה החשבון**, 31: 97-108.

אמרני, ש'. (1998). "פיקוח וביקורת משרד הפנים ברשויות המקומיות: סמכויות, מאפיינים ומגמות", בתוך: פרידברג אשר (עורך), **הביקורת ברשויות המקומיות בישראל**, ירושלים, משרד הפנים, 1998, עמ' 113-130.

אמרני, ש', האפט, ר', סולגניק, א' (2000). **רפורמת הדיווח ברשויות מקומיות לאור המלצות "ועדת ברנע" ו"ועדת אמרני" ולקחים למתכנות ביצוע רפורמות חשבונאיות במגזרים אחרים**. תל אביב: מכון קסירר, אוניברסיטת תל אביב.

בארי, א' (2009). **הבראת רשויות מקומיות כושלות בישראל: מבט משווה לאור הניסיון האנגלי**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

בן-אליא, נ' (1998), **משבר הרשויות המקומיות בישראל: הכשל הניהולי והדרכים לשיקום**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

בן בסט, א' ומ' דהן (2008). **המשבר ברשויות המקומיות, יעילות מול ייצוגיות**, פורום קיסריה, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 6.

בתקן ביקורת 99: תיקון תקן ביקורת 90 בדבר "הנוסח האחיד (בלתי מסויג) של דוח רואה חשבון מבקר על דוחות כספיים". לשכת רואי חשבון בישראל.

גילוי דעת 72: דוח רואה חשבון מבקר הכולל שינוי מהנוסח האחיד. לשכת רואי חשבון בישראל.

הוועדה לתקני חשבונאות (F.A.S.B) של לשכת רואי החשבון בארה"ב, (A.I.C.P.A) (1988). גילוי דעת העוסק בדוח המבקרים על דוחות כספיים מבוקרים בארה"ב SAS 58-Reports on audited financial services.

מנוחין, נ' ופ' אייזנקנג-קנה (2004). **יסודות השלטון המקומי, השלטון המקומי בעולם בן-זמננו**, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה, יחידה 5,2.

נחמיאס, ד' וד' נבות (2003). "לקראת הגדרת מעמדו החוקי של השלטון המקומי בישראל", בתוך: **פרסומי המועצה הציבורית 10, ההיבטים החוקתיים המשטריים והפרוצדורליים של השלטון המקומי**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, יוני 2003.

רזין, ע' (2003). **רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור בין מסורתיות למודרניות**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

תקנות רואי חשבון (דרך פעולתו של רואה חשבון), תשל"ג-1973.

תקנות רואי חשבון (התנהגות שאינה הולמת את כבוד המקצוע) תשכ"ה-1965

תקן ביקורת מס 110: מטרות ראשיות של רואה החשבון המבקר ועריכת ביקורת בהתאם לתקני ביקורת מקובלים בישראל.

ג"ד 26.

מכתבים

עופר מנירב, 2015: מכתב רואה החשבון עופר מנירב לרשות ניירות הערך מיום 16.6.2015 בעניין" הצעה לתיקון חוק ניירות ערך בעניין שיתוף פעולה עם רשות חוץ – נוסח להערות הציבור ניסיונה הנפסד של רשות ניירות הערך לנכס לה סמכות פיקוח על רו"ח מבקרים.

פסקי דין

מדינת ישראל נ' רו"ח רשטיק ואח', פ/3506.

ע"פ 2910/94 ארנסט יפת נ' מ"י, פ"ד נ(2) 221, 445-446).

ת"פ 524/90 מדינת ישראל נגד בנק לאומי ואחרים, ניתן ב-10.4.1994.

Boddy, M. & Fudge, C., (1984). Labour Councils and New Left Alternatives, *Local Socialism*,1,21.

The Governmental Accounting Standards Board (2008), Service Efforts and Accomplishments Reporting (an amendment of GASB Concepts Statement No. 2).

International Standard on Auditing (ISA) 700, "Forming an Opinion andReporting on Financial Statements," (2009).

אתרי אינטרנט

משרד הפנים, המינהל לשלטון מקומי, תאריך כניסה – 8.9.2015.

מידת יעילותן של תכניות הבראה ברשויות המקומיות בישראל*

גיל ליטוב

תקציר

במהלך שלושת העשורים האחרונים נמצא השלטון המקומי במרכזו של משבר הפורץ במחזוריות מידי כמה שנים. בשנים 2001–2006 מצאה לנכון הממשלה להתערב בניהולן של רשויות מקומיות רבות באמצעות מינוי ועדות קרואות, איחוד רשויות מקומיות ותכניות הבראה. מחקר זה התמקד בתכניות הבראה ובדק את מידת הצלחתן של תכניות ההבראה במתכונתן הישראלית, כלומר מדיניות של צמצום והפחתה משולבת באסדרה צמודה ביותר של השלטון המרכזי. הצלחת תכנית ההבראה הוגדרה כשינוי ביכולות הארגוניות ויכולות הליבה של הרשות. יכולות אלו נמדדו באמצעות: מדיניות התחדשות, יציבות פיננסית ומדיניות של ארגון מחדש. ייחודו של המחקר בהתמקדות בהשפעת תכניות ההבראה על גורמים פנים ארגוניים, גורמים שבכוחם לייצר פוטנציאל להתפתחות ויציבות כלכלית. מודל המחקר מבוסס על תהליך שבו צמצום והפחתה של משאבים מוחשיים יפוצו באמצעות תהליכים של התחדשות וארגון מחדש של המשאבים הלא מוחשיים. בקבוצת המדגם 10 רשויות מקומיות שערכו תכניות הבראה בשנים 2002–2008 ובקבוצת הביקורת 3 רשויות מקומיות שלא הנהיגו תכנית הבראה. השערות המחקר הציעו קשר ישר בין רמת מדיניות צמצום והפחתה לביצועים של התחדשות, ארגון מחדש ורמת היציבות הפיננסית.

תוצאות המחקר מאששות את השערות המחקר, בהצביען על מתאם גבוה בין מדיניות של צמצום והפחתה תחת אסדרה צמודה לבין רמת היציבות הפיננסית ורמת מדיניות ההתחדשות. לגבי רמת הארגון מחדש ההשפעה קיימת, אולם במידה פחותה ובתחומים מסוימים. המחקר איננו בודק את השפעת הצמצום וההפחתה על משתנים חשובים ביעמוותר כמו איכות השירות, איכות ניהול, אחריות חברתית ועוד משתנים שאינם כספיים. אלו נושאים למחקר אחר.

---

* המאמר מבוסס על עבודת מחקר לתואר שני בהנחייתה של ד"ר פני יובל.

א. מבוא ובעיות המחקר

מבוא והגדרת הבעיה

במהלך 25 השנים האחרונות נמצא השלטון המקומי בישראל במרכזו של משבר הפורץ במחזוריות מידי מספר שנים. הסיבות למשבר ברשויות המקומיות נובעות ככל הנראה מטעמים פנימיים כמו ניהול כושל ושחיתות וטעמים חיצוניים כמו ריבוי משימות, הקטנת מענקי מדינה וביזור באמצעות העברת סמכויות תפעוליות לרשויות המקומיות. המשבר, שתוצאותיו היו בעיקרן פיסקליות, הביא את הרשויות המקומיות, אם מבחירה ואם מתוך אילוץ שנכפה על ידי השלטון המרכזי באמצעות תכניות הבראה, לחפש אחר דרכי ניהול ותהליכי עבודה שונים (בן בסט ודהן, 2008 ; חסון וחזן, 1997).

המשבר הכספי כתהליך מתמשך אינו רק ביטוי למדיניות מימון ממלכתית נעדרת ראייה ממלכתית, אלא גם ביטוי לכשל ניהולי מקומי (בן אליא, 2004). המדיניות הממשלתית כלפי השלטון המקומי משקפת את המהפך הניאו-ליברלי המאפיין את כלל המדיניות הציבורית בישראל (בן אליא, 2007).

בשנים 2001-2006 נקלעו חלק ניכר מהרשויות המקומיות בישראל למשבר כלכלי. חומרת המשבר חייבה את התערבות הממשלה בניהול מקצתן, החל מגיבוש תכניות הבראה וכלה בהפקעת הסמכויות של הדרג הנבחר (בן בסט ודהן, 2008).

כתוצאה מהמשברים המחזוריים, כאמור, גירעון הרשויות המקומיות גדל בהתמדה מאז שנות ה-80 וכן גדל מספרן של הרשויות שצברו גירעון (בן אליא, 2000) (איור 1). במוקד המשברים ברשויות המקומיות, אם כן, ניצבת בעיה פיסקלית של גירעון מתמשך, שהביא לצמצום ניכר בטיב השירותים לתושבים בתקופות המשבר.

השלטון המרכזי ניסה לאורך השנים להתמודד עם המשברים באמצעות שלוש מתודות התערבות שונות ובדרגות שונות: מינוי ועדות קרואות, איחוד רשויות וחיוב ביצוע תכניות הבראה – עם או ללא חשב מלווה. המחקר התמקד בתכניות ההבראה.

תכניות הבראה עם וללא חשב מלווה: משמעותן וכוונתן של תכניות ההבראה בישראל, באופן רשמי ומוצהר, הייתה להביא את הרשות המקומית להקטנת הגירעון המצטבר באמצעות גיוס אשראי במערכת הבנקאית הפרטית ובאמצעות מענקי מדינה. וכן, להביא לאיזון תקציבי שוטף באמצעות מדיניות של צמצום והפחתה של כוח אדם ותקציב, מדיניות שבאה לידי ביטוי בפועל בצמצום הוצאות שכר, פיטורי ייעול, צמצומי הוצאות אחזקת רכב, ביטול שעות נוספות, צמצום תקורות, הגברת גביית מסים מוניציפליים, מימוש נכסים, פריסת הלוואות והסדרי נושים (החלטת ממשלה 1475, 2004).

בשנת 2003 חווה השלטון המקומי בארץ משבר פיסקלי גדול במיוחד שהביא את השלטון המרכזי להפעלת תכניות הבראה מסיביות ברשויות המקומיות. במגזר הערבי והדרוזי הופעלו תכניות הבראה ב-58 מתוך 80 הרשויות במגזר (72%), במועצות המקומיות במגזר היהודי הופעלו תכניות הבראה ב-32 רשויות מקומיות מכלל 63 המועצות במגזר (50%) ובעיריות במגזר היהודי הופעלו תכניות הבראה ב-32 רשויות מקומיות מכלל 61 העיריות במגזר (50%).

רק במועצות האזוריות עמד שיעור הרשויות שהשתתפו בתכניות ההבראה על פחות מ-50% (11 מועצות אזוריות מתוך 51 כלל הרשויות במגזר – 21%) (איור 2).

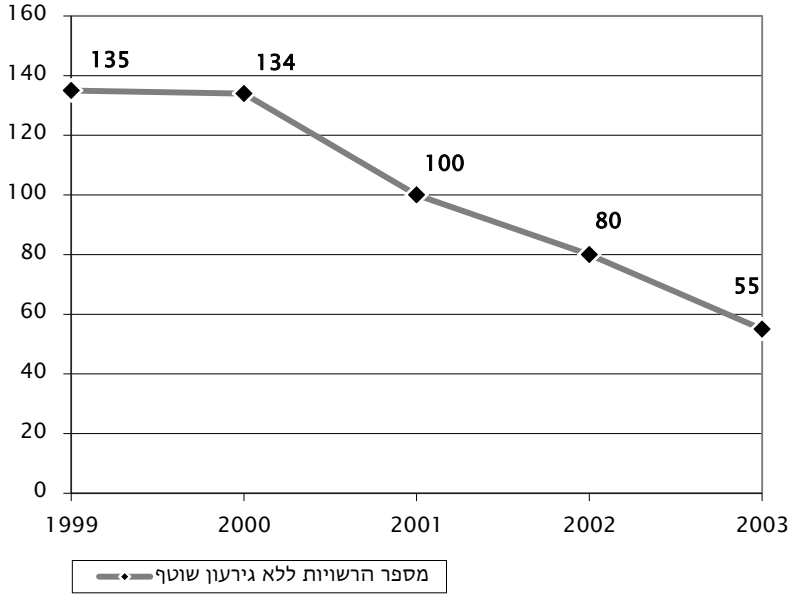
בשנת 2006 נכללו יותר ממאה רשויות מקומיות בתכניות הבראה ובעשרות רשויות פעל חשב מלווה או גובה ממונה (בן בסט ודהן, 2008).

במהלך שנת 2008 היו 139 רשויות מקומיות בתכניות הבראה (מבקר המדינה, 2009). בסוף שנת 2008 היו 104 רשויות מקומיות בתכנית הבראה. 33 מבינן עמדו בתכנית בהצלחה, 16 רשויות לא עמדו ביעדי תכנית ההבראה ו-55 רשויות עמדו בתכנית ההבראה באופן חלקי. כמו כן באותה עת כיהנו 63 חשבים מלווים ו-22 ועדות ממונות (מנכ"ל משרד הפנים, 2009).

לפי נתוני משרד הפנים, משנת 1997 ועד שנת 2003 חלו על 70% מהרשויות המקומיות הסדרי הבראה שנחתמו עם משרד הפנים. בסוף 2007 רק 42% מכלל הרשויות שהפעילו תכניות הבראה השיגו את היעד הסופי שקבעו הממשלה ומשרד הפנים (מבקר המדינה, 2004).

איור 1

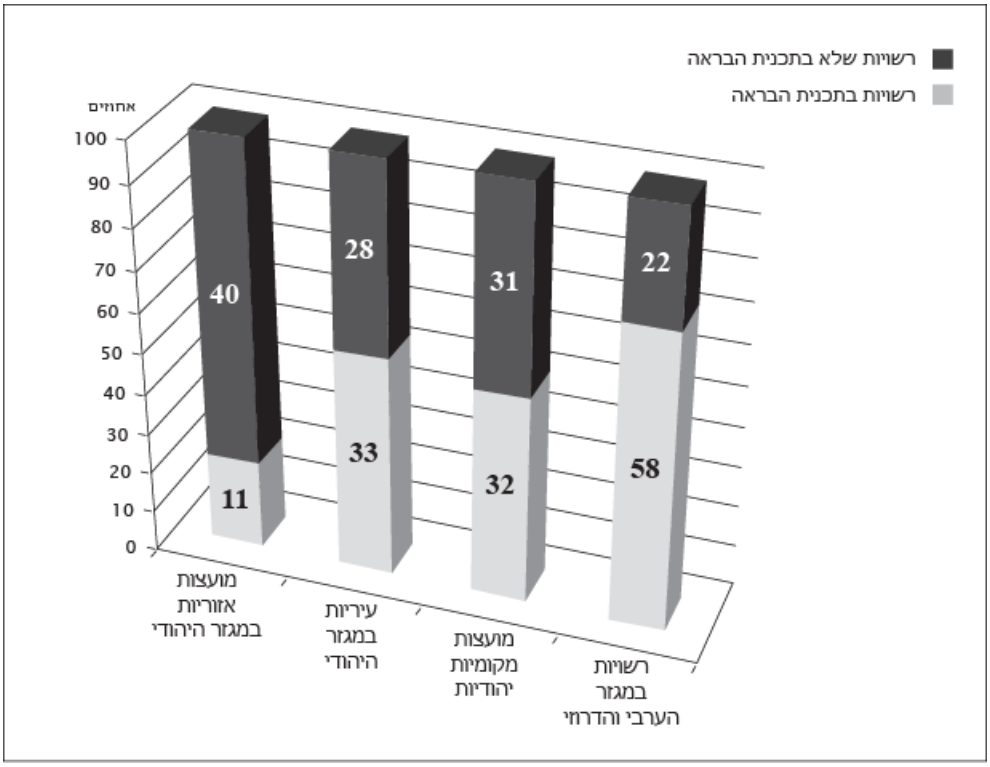
רשויות באיזון תקציבי בשנים 1999-2003



מקור: הכנסת - מרכז מחקר ומידע, 2008.

איור 2

התפלגות הרשויות המקומיות במסגרת תכנית ההבראה בשנת 2004



המחקר בדק את השפעתן של תכניות ההבראה במתכונתן הישראלית, כלומר, צמצום והפחתה במונחים של הקטנת נפח הארגון מבחינת כוח אדם, צמצום בהוצאות התפעוליות, מימוש נכסים וכדומה על מספר משתנים שיכולים להביא את הרשויות המקומיות לפוטנציאל של ארגון יציב ואיתן מחד ושיפור יכולות תפקודיות/ארגוניות מאידך. המשתנים הם פעילויות של התחדשות המציעות הגדרה מחדש של משימות ופעולות הליבה של הארגון (Beeri, 2009). פעילויות של ארגון מחדש בונות גישות ארגוניות חדשות שכוללות, בין היתר, מעבר מביצוע עצמי למיקור חוץ, וכן תפעול יעיל, גמיש ואפקטיבי של מערכות השירותים וחסכון בהוצאות על ידי העברת האחריות לאספקת השירותים לגופים פרטיים בעלי מומחיות בתחום (חסון וחזן, 1997), ויציבות פיננסית שבוחנת את התנאים הנוגעים לרכיבי המערכת הכספית, לסביבה שהיא פועלת בה ולקשרי הגומלין בין רכיבי המערכת לבין עצמם לבין הסביבה (בנק ישראל, 2003).

חשיבות המחקר מתחזקת נוכח העובדה שהמודל הישראלי לתכניות הבראה הוא ייחודי בעולם הדמוקרטי והפתרונות הניתנים לרשויות המקומיות במסגרת תכנית ההבראה הם פתרונות חיצוניים למערכת של הרשויות המקומיות וניתנים בצורה של מענקים מהשלטון המרכזי וגיוס אשראי בנקאי.

האפשרות לקבוע את המינון האופטימלי של צעדי ההבראה ברשויות המקומיות נגזרת מרמת הצמצום הפיסקלי, אופן הארגון מחדש ורמתו, רמת יישום ותכנון אסטרטגיה של התחדשות, שיובילו יחד את הרשויות ליציאה מהמשבר ולתפקוד תקין לאורך זמן. נושא זה יכול להיות עניין למחקר עתידי.

מטרות ושאלות המחקר

מטרת המחקר היא לבחון את תוצאות תכניות ההבראה שהונהגו ברשויות המקומיות בישראל החל משנת 2004 ועד שנת 2008. המחקר בוחן את ההשלכות של תכניות הבראה אלו על גורמים פנימיים בארגון (המשתנים התלויים) בלבד, גורמים החיוניים ביותר ליצירת פוטנציאל התפתחותי ויציבות כלכלית.

שאלות המחקר היו אלה:

האם רמת יישום גבוהה של מדיניות צמצום והפחתה (Retrenchment) במסגרת תכניות הבראה ברשויות מקומיות בישראל משפיעה על:

1. יצירת מדיניות של התחדשות (Repositioning) לאחר תקופת תכנית ההבראה.
2. יצירת מדיניות של ארגון מחדש (Reorganization) לאחר תקופת תכנית ההבראה.
3. רמת היציבות הפיננסית לאחר תקופת תכנית ההבראה.

ב. הגדרות ומונחים הקשורים למחקר

הקדמה

בספרות המחקרית הרלוונטית ניתן לזהות שלוש אסטרטגיות המופעלות בשלב התפעולי של תכניות הבראה ומכונות The 3R's: (1) אסטרטגיית צמצום והפחתה (Retrenchment); (2) אסטרטגיית ארגון מחדש (Reorganization); (3) אסטרטגיית התחדשות (Repositioning). שלוש האסטרטגיות בהתאמות מסויימות יכולות להתאים לרשויות מקומיות (Boyne, 2004).

המסגרת התאורטית, בה משתלבות האסטרטגיות לעיל (אסטרטגיות של כישלון והבראה) מציגה שלבים כמתואר באיור 3 להלן.

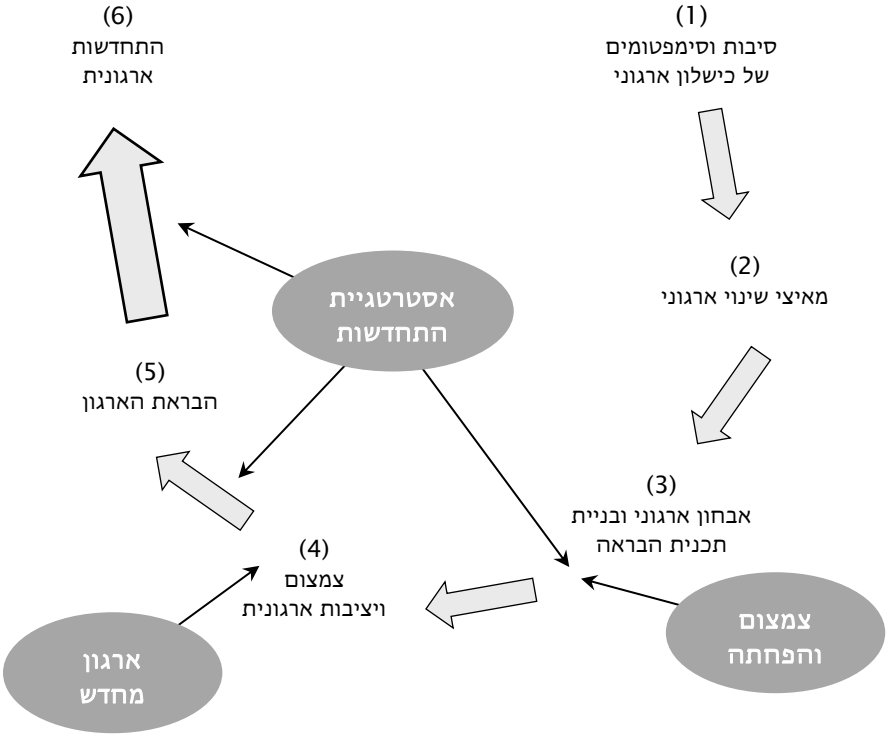
תכניות הבראה בשלטון המקומי

צעדים אופרטיביים רבים מתבצעים על ידי הרשויות המקומיות, אף שאינם מוגדרים כתכנית הבראה, בשם היעילות והאפקטיביות ובהשפעה המשמעותית של גישת הניהול הציבורי החדש (New Public Management – NPM). הקשיים בתחום הניהול והארגון חייבו את הרשויות המקומיות בישראל, כמו במקומות אחרים, לפתח גישות חדשות בניהול עירוני (חסון וחזן, 1997). את כל אלו ניתן לראות כתכנית הבראה או כתכניות התייעלות שכן הן משמעותיות ביותר בכלל הרשויות המקומיות ומהוות מפנה חשיבתי של אופן הניהול המוניציפלי. במסגרת צעדים אלו ניתן להזכיר את תהליכי ההפרטה שהפכו למרכיב מרכזי בניהול הרשויות

המקומיות (שריג, 2008), איחוד רשויות מקומיות, ניסיונות לשינויי חקיקה (הצעת חוק העיריות החדש) וכמובן תכניות הבראה לצמצום והפחתה, כלומר צמצום פיסקלי ניכר, שמשמעותו הפחתת שירותים וצמצום כוח אדם.

איור 3

השלבים בכישלון והבראה של ארגון ועיתוי ביצוען של אסטרטגיות הבראה
(בארי, מדריך ליו"ר ועדה ממונה ברשות המקומית, 2009)



בתכניות הבראה שבוצעו ברחבי העולם המערבי כמו אנגליה, אוסטרליה, צרפת, קנדה, גרמניה, איטליה, ניו זילנד ועוד, באו לידי ביטוי גורמים רבים נוספים מעבר לצמצום ולהפחתה. צעדי ההבראה בעולם המערבי היו בעיקר חלק מרפורמה כוללת בשלטון המקומי ולא נגיעה נקודתית ברשויות מקומיות כושלות מבחינה פיסקלית ותפקודית.

חוק השלטון המקומי באנגליה הסמיך את הרשות להערכה ובקרה (Audit Commission), כגורם המרכזי המופקד על קידום עקרון התמורה המרבית עבור משאבים נתונים. באמצעות מדדים רבים להערכת איכות השירותים הניתנים לאזרח, איכות ביצועי הארגון בתחום ניהול ואיכות הארגון בתחום ניצול המשאבים, נקבע מעמדם של הארגונים הציבוריים בכלל ושל הרשויות המקומיות בפרט. בהתאם, גובשה עבורם תכנית הבראה כוללנית. מבחינת החוק

האנגלי לא קיימת אבחנה ברורה בין תכנית עבודה שנתית לבין תכנית הבראה (בארי, 2009).

אמנת מאסטריכט (שנחתמה בשנת 1992), הכריזה על כינון האיחוד האירופי ונכנסה לתוקפה בנובמבר 1993. האמנה קבעה, בין היתר, פרמטרים של יציבות כלכלית לאומית שיהוו קריטריונים לקבלת מדינה מסוימת לאיחוד. האמנה תמרצה את חברי האיחוד ושאר מדינות אירופה לקבוע סטנדרטים נוקשים ומסודרים בכל הקשור ליציבות הכלכלית גם בשלטון המקומי. מדינות אירופה השכילו במהלך השנים מאז לחוקק חוקים ולקבוע נוהלי עבודה לייצוב פיננסי של השלטון המקומי.

עוד קודם לכן, הייתה ממשלת צרפת הראשונה שקבעה באמצעות חוק הביזור (1982/3) שכל העברת תפקיד מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי תהיה מלווה בכיסוי תקציבי מלא באמצעות מענק או מסים מועברים (בן אליא, 2004). העיקרון שנקבע בצרפת הוחל גם בהולנד, כחובת חקיקה על כל מטלה חדשה המוטלת על השלטון המקומי, וגם באיטליה ובספרד כחובת קביעת הסדרים כספיים מקבילים להאצלת הסמכויות.

מנגנוני המימון השונים לא הצליחו להעביר מהעולם את המשברים בשלטון המקומי, למרות שהפחיתו במידה רבה את תדירותם. בגרמניה, פקד משבר חריף את השלטון המקומי שנתיים לפני המשבר מושא עבודה זו (2002-2004). מימון הרשויות בגרמניה כולל זכאות לבסיס מס עצמאי וכן שותפות במסים הנגבים על ידי השלטון המרכזי. מס העסקים בגרמניה, למשל, שהיווה בסיס מס עצמאי לשלטון המקומי, עמד עלכ-70% מסך הכנסות השלטון המקומי, ולכן עם פרוץ המשבר הכלכלי נפגעה גביית מס העסקים בשיעור חד ביותר והשלטון המקומי הגרמני נקלע למשבר עמוק. הפתרון הגיע באמצעות מימוש מסיבי של תשתיות עירוניות (הפרטה) וקיצוצים דרסטיים בשירותים.

לגרמניה ולישראל כאמור, שיטות התמודדות שונות עם משברים. גרמניה, נחשבה עד אז ל׳גן עדן לשלטון המקומי׳, שכן החוקה הגרמנית מגינה על המעמד האוטונומי של השלטון המקומי (עקרון ה-Selbstverwaltung). מרכיב המימון הממשלתי של השלטון המקומי בגרמניה, שלא כמו בישראל, בריטניה או הולנד, הוא משני ביותר (בן אליא, 2004).

הגירעונות הכבדים שהחלו להיווצר ברשויות המקומיות הביאו את השלטון המקומי לצעדים של קיצוץ דרסטי ברמת השירותים, הפחתת תכניות פיתוח וגיוס משאבים באמצעות מימוש תשתיות (הפרטות). בכל מקרה הפתרון לא היה באמצעות מענקי השלטון המרכזי בתמורה לקיצוצים (בן אליא, 2004).

בעוד שבעולם הדמוקרטי המנגנון הנפוץ יותר להבראת רשויות מקומיות מתבסס על העשרת הכלים שמעניק השלטון המרכזי לרשויות המקומיות להתמודד עם הקשיים אליהם נקלע באמצעות חקיקה, גיוס הון באמצעות אג״ח או הגדלת מיסוי אזורי / פדרלי וכדומה, בישראל מתקיים מנגנון ייחודי שאינו נהוג באף אחת מהמדינות הדמוקרטיות. מצד אחד הרשות המקומית מתחייבת לצמצום והפחתה פיסקליים ומצד שני השלטון המרכזי מגדיל מענקים והלוואות לכיסוי גירעונות.

תמיכת הממשלה בתכניות ההבראה בישראל הייתה כפופה לקריטריונים שמעידים בדרך כלל על הצבר חוב גדול, אך לא בהכרח משברי. הקריטריונים המרכזיים להצטרפות לתכנית

הבראה היו: זכאות הרשות למענק איזון, היקף גירעון מצטבר[33] בתחום שבין 17.5% ל-50% מההכנסה השנתית וגירעון שוטף העולה על 15% מההכנסה (בן בסט ודהן, 2009).

מענקי איזון

מענקי האיזון נועדו לגשר בין הוצאותיהן של הרשויות המקומיות והכנסותיהן ולהבטיח **סל שירותים בסיסי לתושביהן.**[34] עד שנת 2003 מנגנון ההקצאה של מענקי האיזון היה לא אחיד ולא שוויוני, ונקבע על בסיס פרטני לכל רשות מקומית בנפרד (מרכז המחקר והמידע, הכנסת, 2010).

בתאריך 21.2.2000 מינה שר הפנים ועדה בראשותו של מר יעקב גדיש לבחינה מחודשת של הקריטריונים להקצאת מענק האיזון.

מדיניות של צמצום והפחתה (Retrenchment)

מדיניות צמצום והפחתה "מצמקת" את נפח הארגון מבחינת כוח אדם, מגוון הפעולות, ההוצאות התפעוליות, נכסים ורכישת שירותים.

מקורה של מדיניות הצמצום וההפחתה בסקטור הפרטי. שם נהוג להשתמש באסטרטגיה זו בפעילויות שאינן רווחיות או אינן יצרניות (Boyne, 2004). אסטרטגיה מסוג זה יכולה לשחרר משאבים לטובת השקעות הנושאות תשואה גבוהה יותר.

מחקרים רבים מצביעים על תוצאות חיוביות ביותר בסקטור הפרטי בשימוש באסטרטגיה של הפחתה וצמצום. ישנם גם מחקרים, אם כי מעטים, שלא הצליחו להצביע באופן מובהק על קשר חיובי בין התאוששות והחלמה של חברות ויישומה של אסטרטגיית צמצום והפחתה. יחד עם זאת, רובינס ופירס (1992) טוענים שאסטרטגיית צמצום והפחתה לא יכולה לעמוד בזכות עצמה, מכיוון שהיא אסטרטגיה תגובתית ויש צורך באסטרטגיית מניעתית כמו התחדשות.

מדיניות צמצום והפחתה, אם כך, עוסקת ביעילות ארגונית וכוללת צמצום של טווח הפעולות, הפחתת ההוצאות הפיננסיות וצמצום גודלה של הרשות המקומית כארגון (Beeri, 2009). מדיניות זו יכולה לבוא לידי ביטוי, למשל, בהפסקת שיתוף פעולה עם רשויות אחרות או גורמים חיצוניים אחרים והפעלת השירותים עצמאית. ניתן גם ליישמה על ידי הפסקת מיקור החוץ והעברתו לשירות ישיר על ידי הרשות המקומית.

במחקר נמדדה המדיניות באמצעות ארבעה מדדי ביצוע במהלך התקופה שראשיתה כשלוש שנים לפני תחילת תכנית ההבראה, ועד שלוש שנים לאחריה.

מדידת המשתנה נעשתה באמצעות המדדים הפיננסיים באים:

1. שיעור מצבת כוח אדם מוניציפלי;[35]
2. שיעור עלויות כוח אדם מוניציפלי מסך עלויות כוח אדם במהלך השנה;

---

33 הגירעון המצטבר שונה מן החוב של הרשות בכך שהוא אינו כולל הלוואות לטווח ארוך מהבנקים.

34 ההדגשה במקור.

35 **כוח אדם מוניציפלי:** מצבת כוח אדם ממוצעת במהלך השנה בהיקפי משרה של כל עובדי הרשות המקומית בניכוי כ"א של נבחרים, עובדי רווחה, חינוך ופנסיונרים.

3. שיעור הגירעון השוטף מסך ההכנסות;[36]
4. שיעור מימוש של נכסים ציבוריים ו/או שימוש בקרנות הרשות[37] ליעדים שוטפים מסך ההכנסות.

מדיניות וביצועים של התחדשות (Repositioning)

אם מדיניות של צמצום והפחתה נחשבת לאסטרטגיה של יעילות, הרי שמדיניות של התחדשות נחשבת לאסטרטגיה של יזמות וחדשנות (Schendel & Patton, 1976). אסטרטגיה של התחדשות ראויה להיחשב כאסטרטגיה אקטיבית שעוסקת בהגדרות מחדש של מטרות הליבה של הארגון (Boyne, 2004), לעומת צמצום ופסיביות באסטרטגיה של צמצום והפחתה.

זוהי אסטרטגיה שאופיינית לניהול הבראה (Turnaround Management Strategy). באופן היפותטי ניתן היה לטעון, כי אסטרטגיות לניהול הבראה אינן מובחנות מאסטרטגיות ניהול אחרות או מאסטרטגיות המיועדות להשגת ביצועים משופרים וצמיחה של הרשות המקומית. המחקר נוטה להשיב בשלילה לשאלה האם אסטרטגיות לשינוי ושיפור יכולות להתאים גם לתהליך הבראה (בארי, 2009 ; Boyne, 2006).

אסטרטגית התחדשות קשה יותר ליישום בסקטור הציבורי. גם כאן, כמו בצמצום והפחתה, עלולה להתעורר בעיה של פיתוח כרי פעולה חדשים או ביטול תחומי פעילות קיימים בעקבות התחייבויות סטטוטוריות . יחד עם זאת, ארגונים ציבוריים רבים מצאו דרך להרחיב את נפח הפעילויות בהן קיים יתרון יחסי, באמצעות הרחבת קהל היעד למשל. רשות מקומית גדולה יכולה למכור שירות של פינוי אשפה לרשות מקומית קטנה, סמוכה לה. כך גם התאגדות של מספר רשויות מקומיות לפעולות מסוימות באמצעות איגודי ערים (לכיבוי אש או איכות סביבה) (Boyne, 2004).

המשתנה "התחדשות" לא מוזכר במחקר זה כמדיניות, אלא כתוצר של מדיניות צמצום והפחתה. מדיניות, מעצם הגדרתה, היא תכנית סדורה ומותווה מראש. במחקר זה, פעולות של התחדשות הן תוצר לוואי של פעילויות צמצום והפחתה שלא כוונו מלכתחילה להתחדשות.

מדידת המשנה נעשתה באמצעות המדדים הפיננסיים באים:

1. שיעור עלות השירותים המקומיים והממלכתיים מסך ההוצאות.[38]
2. שיעור החיוב השנתי במסים (ארנונה) מסך הכנסות הרשות.

מדיניות וביצועים של ארגון מחדש (Reorganization)

מדיניות של ארגון מחדש בהגדרה משמעה הרחבה של או כל שינוי פנימי בארגון (Boyne, 2004). מדובר בשינוי המתייחס למבנה הארגוני, לפרופיל האנושי של המנהיגות וההנהלה הבכירה ולדרכי הניהול, לרבות שינויים בהתנהלות התכנון הארגוני (בארי, 2009).

---

36 **הכנסות הרשות:** סך ההכנסות בניכוי מענקים לכיסוי גירעון והנחות ממסים.

37 **קרנות הרשות:** מקור קרנות הרשות הוא בעיקר: אגרות והיטלים המיועדים לפיתוח וכן כוללים עודפי תקציבים בלתי רגילים המיועדים בד"כ לפיתוח גם כן.

38 **סך ההוצאות:** סך ההוצאות בפועל בניכוי הוצאות לכיסוי גירעון מצטבר ובניכוי הנחות מארנונה.

דפוס של תהליך ארגון מחדש מוסבר באמצעות איור 4.

מבנה ארגוני פשוט: שבו המנהלים מקבלים בעצמם את כל ההחלטות העיקריות על כל הפעילויות ואילו הצוות משרת כהמשך הסמכות המפקחת של המנהל.

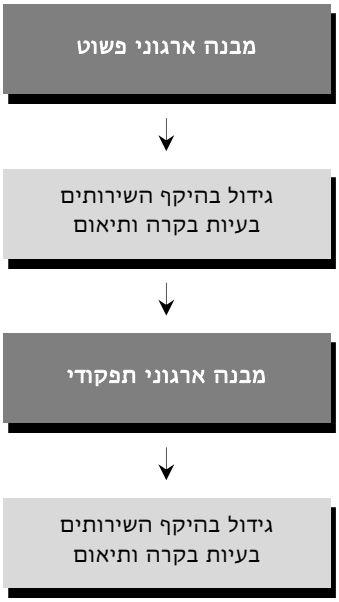
מבנה ארגוני תפקודי (Functional structure): המבנה כולל מנהל כללי אחד וצוות ניהולי מצומצם, לרבות מנהלים תפקודיים כמו שפ"ע, הנהלת חשבונות ומשאבי אנוש.

מבנה רב חטיבתי (Multidivisional Structure – M-form): מבנה המורכב מחטיבות תפעוליות בעלות מרכז רווח נפרד. המנכ"ל מאציל סמכויות התפעול היום-יומי והאסטרטגיה למנהלי החטיבות התפעוליות. יתרונו הגדול של המבנה הרב חטיבתי הוא בהענקת הזדמנות להתרחבות ניכרת.

המשתנה "ארגון מחדש" לא מוזכר במחקר זה כמדיניות, אלא כתוצר של מדיניות צמצום והפחתה. מדיניות, מעצם הגדרתה, היא תכנית סדורה ומותווה מראש. במחקר פעולות של ארגון מחדש הן תוצר לוואי של פעילויות צמצום והפחתה שלא כוונו מלכתחילה לארגון מחדש.

איור 4

דפוס צמיחה של אסטרטגיות ומבנים ארגוניים[39]



39 **דפוס צמיחה:** (היט, איירלנד, והוסיקסון, 2005) מותאם לשלטון המקומי ולארגוני NPO.

המבנה הארגוני כשלעצמו לא מעניק יתרון תחרותי. יתרון תחרותי נוצר כאשר מתקיימת התאמה מושלמת בין האסטרטגיה למבנה (Miller & Whiney, 1999). התאמה לקויה בין מבנה לאסטרטגיה עלולה לגרום לנוקשות מבנית ולכישלון בהתחשב במורכבות ובשינויים מהירים בנוף התחרותי של המאה ה-21 (Llinitch, D'Aveni, & Lewin, 1996).

בחירת המבנה הארגוני ואמצעי הבקרה שיאפשרו יישום יעיל של האסטרטגיות הנבחרות הם אתגר בסיסי העומד בפני מנהלים בארגון (היט, איירלנד, והוסיקסון, 2005).

למדידת המשתנה נמדדו שמונה מדדים. המדדים חולקו לשלושה אשכולות:

א. אשכול מדדים לבחינת חלוקת שיעור המשרות במערכות הרשות המקומית

1. שיעור המשרות בחינוך מסך כל המשרות;
2. שיעור המשרות ברווחה מסך כל המשרות;
3. שיעור המשרות המוניציפליות[40] מסך כל המשרות;

ב. אשכול מדדים לבחינת הנטל על כוח האדם במערכות הרשות המקומית

4. סך הנטל על משרה במערכת החינוך;
5. סך הנטל על משרה במערכת הרווחה;
6. סך הנטל על משרה ברשות המקומית;

ג. אשכול מדדים לבחינת שיעור ההשתתפות, נטו במערכות הרשות

7. שיעור תקציב נטו של הרשות במערכת החינוך;
8. שיעור תקציב נטו של הרשות במערכת הרווחה.

יציבות פיננסית

רמת היציבות הפיננסית בוחנת את המבנה, ההרכב והפוטנציאל של משאבי הארגון למטרות של מימון הפעילות העסקית והפעילות שאיננה עסקית.

יציבות פיננסית (financial stability) היא נושא כלכלי, שעיקרו התנאים התורמים לתפקודה התקין של המערכת הפיננסית בכללותה ואלה היוצרים משברים פיננסיים – תנאים הנוגעים לרכיבי המערכת, לסביבה שהיא פועלת בה ולקשרי הגומלין בין רכיבי המערכת לבין עצמם לבין הסביבה (בנק ישראל, 2003).

משוואת היציבות הפיננסית בוחנת את היחסים בין המשאבים של הארגון לבין הפעילויות המתנהלות בו.

מנקודת ראות של מדיניות מימון ממשלתי, יציבותו הכספית של השלטון המקומי (ובהתאם, כל רשות מקומית בפני עצמה) נגזרת משתי פעולות: תקצוב נכון של פעולות נדרשות ויצירת ודאות תקציבית (בן אליא, 2004).

עמדת הרשויות המקומיות וראשיהן היא, שבאופן הדרגתי במהלך עשרים השנים

---

40 **משרות מוניציפליות**: סך המשרות ברשות המקומית בניכוי המשרות במערכות החינוך, הרווחה, גמלאים ונבחרים.

האחרונות נאלצו, מרצון או שלא מרצון, להיכנס לנעלי השלטון המרכזי וליתן שירותים נוספים, להגדיל את בסיס המימון על מנת שהרשויות יוכלו לעמוד במשימות ההולכות ומתפשטות לכל התחומים.

משרד הפנים ניסה לבחון את מידת השיפור במצבן הכספי של ועדות קרואות הפועלות ברשויות באמצעות חמישה מדדים פיננסיים, שלטענת משרד הפנים משקפים באופן הבולט ביותר יציבות פיננסית (משרד הפנים, 2011):

(א) אחוז גירעון שוטף מסך הכנסות הרשות.

(ב) אחוז הכנסות עצמיות מסך הכנסות הרשות.

(ג) אחוז עומס מלוות מסך הכנסות הרשות.

(ד) אחוז גירעון מצטבר מסך הכנסות הרשות.

(ה) אחוז החובות מסך ההכנסות.

היציבות הפיננסית בשלטון המקומי בישראל מקבלת משמעות שונה וייחודית. ראשית, מדובר בגופים סטטוטוריים שקיומם קבוע בחוק. בהתאם, חדלות פירעון, על אף שזו אפשרית, מתרחשת לעתים נדירות ביותר. שנית, נכסי הרשויות המקומיות כמעט ולא ניתנים למימוש ולכן יש משמעות גדולה יותר לרמת ההתחייבויות ברשות המקומית. שלישית, הצלחתן של הרשויות המקומיות לא נמדדת ברמת הרווח, אלא בטיב ובהיקף השירותים.

מכל אלו ברור היה שיש למצוא מדדים חלופיים שמביאים בחשבון פרמטרים ייחודיים אלה בעת בחינת היציבות הפיננסית ברשויות המקומיות.

למדידת המשתנה נבחרו 11 יחסים פיננסיים:

1. **שיעור הגירעון השוטף מסך הכנסות הרשות;**
2. **שיעור הגירעון המצטבר מסך הכנסות הרשות;**
3. **שיעור עומס המלוות[41] מסך הכנסות הרשות;**
4. **שיעור ההכנסות העצמיות מסך ההכנסות;**
5. **הון חוזר מסך הנכסים;**
6. **שיעור מענק האיזון מסך ההכנסות;**
7. **שיעור האשראי להון חוזר (בימים);**
8. **תקופת אשראי להתחייבות השוטפות;**
9. **שיעור גביית ארנונה מסך החיוב השנתי;**
10. **שיעור גביית ארנונה מסך החיוב השנתי ויתרות הפיגורים);**
11. **גירעון מצטבר למשפחה.**

---

41 עומס מלוות: סך הערך של המלוות שהתקבלו על ידי הרשות, למעט הלוואות לביוב ולמים.

מקרי הבוחן - הרשויות בקבוצת המדגם

שם הרשות המקומית	אוכלוסייה (2002-2008)	מעמד סוציו-אקונומי
מ"מ גבעת זאב	10,818 - 11,314	7
מ"מ גני תקוה	12,291 - 13,785	7
עיריית אופקים	24,000 - 26,454	2
עיריית אריאל	17,197 - 18,031	5
עיריית יהוד	23,423 - 28,253	7
עיריית ערד	27,397 - 27,664	5
עיריית בת-ים	157,176 - 160,000	6
עיריית דימונה	37,159 - 37,510	4
מ.מ גדרה	11,715 - 18,143	6
עיריית יבנה	33,992 - 34,825	6

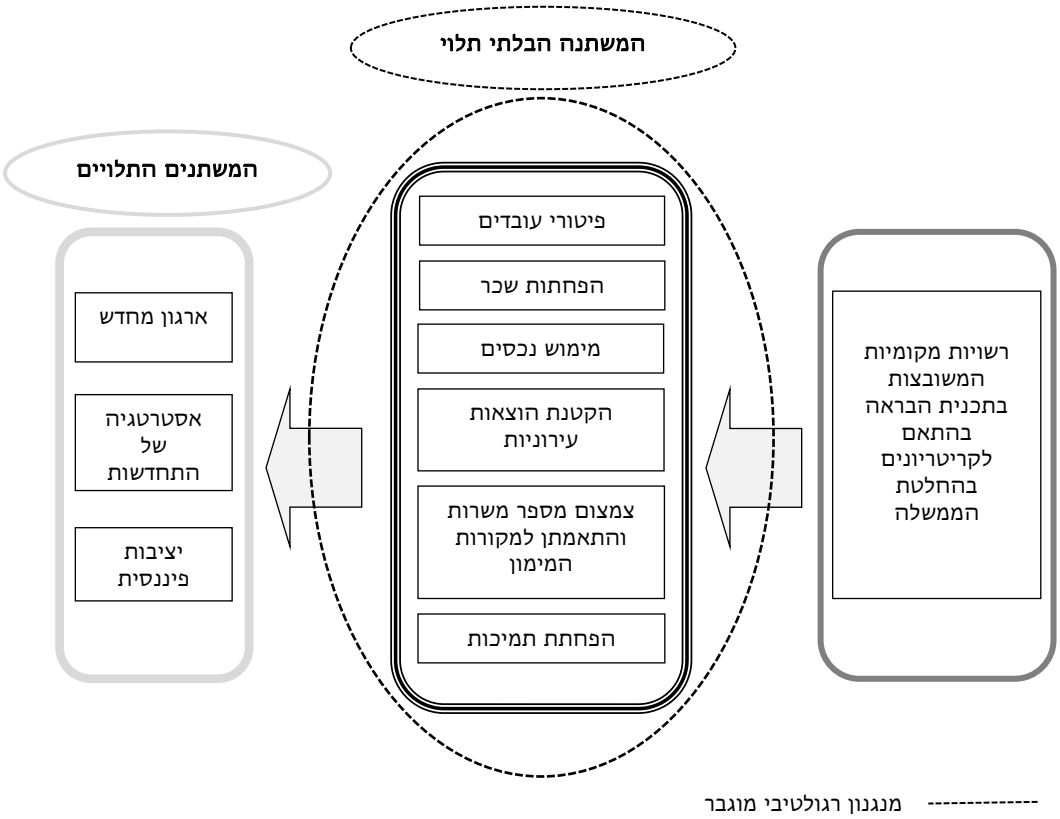
ג. מודל המחקר וההשערות

מודל המחקר

המסגרת התאורטית הכללית של המחקר מוצגת באיור 5. המחקר מציע לבחון את תכניות ההבראה במתכונתן הישראלית, והשפעתן על משתנים שיכולים להביא את הרשות המקומית לנקודת פתיחה חדשה – שונה מזו שהייתה לה טרום יישומה של תכנית ההבראה. נקודת פתיחה 'חדשה' זו היא, בעצם, "הפוטנציאל החדש" של הרשות המקומית ליציבות ולצמיחה בעתיד.

איור 5

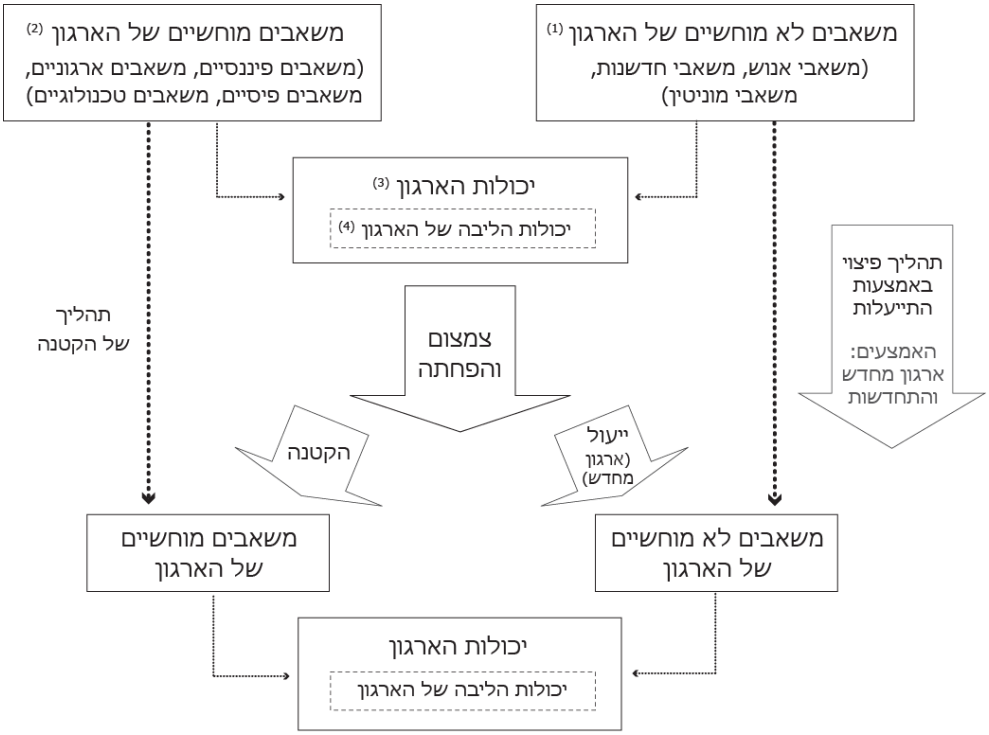
המסגרת התאורטית לתכניות הבראה בישראל (צמצום והפחתה)



מודל המחקר מבוסס על מודל שהוצע על ידי היט, איירלנד והוסיקסון (2005) בהתאמות לסקטור הציבורי בכלל ולרשויות המקומיות בפרט (איור 6).

איור 6

מודל המחקר: מצמצום והפחתה לשינוי ביכולות הליבה של הארגון



מתוך: ניהול אסטרטגיה תחרותיות וגלובליזציה (היט, איירלנד והוסיקסון, 2005).

(1) **משאבים לא מוחשיים של הארגון:** משאבי אנוש: ידע, אמון, כישורי ניהול, שגרת פעילות ארגונית. משאבי חדשנות: רעיונות, כישורים מדעיים, יכולת חדשנות. משאבי מוניטין: מוניטין בעיני הלקוחות, שם מותג, תפיסות של איכות המוצר, עמידותו ואמינותו, מוניטין בעיני הספקים (בעלי עניין).

(2) **משאבים מוחשיים של הארגון:** משאבים פיננסיים: יכולת הארגון להשיג אשראי, יכולת הארגון לגייס כספים ממקורות פנימיים. משאבים ארגוניים: מנגנוני בקרה פורמליים, מערת תכנון רשמית ומערכות תיאום ופיקוח. משאבים פיסיים: מיקום הארגון, גישה לחומרי גלם ונותני שירותים.

(3) **יכולות הארגון:** כושרה של החברה לנצל משאבים ששולבו בה במטרה להשיג תוצאה סופית רצויה: שימוש יעיל בשיטות לניהול לוגיסטיקה, הנעה והעצמה של עובדים במטרה להשאירם בארגון, שירות לקוחות יעיל, ביצוע יעיל של משימות הניהול, יכולת לחזות את העתיד, מבנה ארגוני יעיל, פיתוח מקצועיות ומצוינות.

(4) **יכולות הליבה:** משאבים ויכולות המשמשים מקור ליתרון התחרותי של הארגון על מתחריו. יכולות הליבה משקפות את אופיו המיוחד של הארגון. יכולות ליבה מתגבשות במשך הזמן באמצעות תהליך ארגוני של צבירת יכולות ומשאבים ולימוד אופן השימוש בהם. באמצעות פעולות אלו לגיבוש יכולות הליבה מוסיף הארגון ערך ייחודי למוצריו או לשירותים אותם הוא מעניק לאורך זמן.

השערות המחקר

שינוי ברמת הצמצום וההפחתה מביא לשינוי באותה מגמה בפעולות של התחדשות: בעוד שמטרתה של האסטרטגיה לצמצום והפחתה היא לעצור מפולת נוכחית ולייצב את המערכת בשלב המיידי, הרי שהתחדשות בונה נדבכים לעתיד. התחדשות מגדירה יעדים חדשים. צמצום והפחתה היא מדיניות פסיבית נמנעת ואילו מדיניות של התחדשות היא אקטיבית ועוסקת בהגדרה מחדש של מטרות הליבה של הארגון (Boyne, 2004).

השערת המחקר מתייחסת לקשר שבין שני המשתנים: זהו קשר המשכי – חיוני, כלומר מדיניות של צמצום והפחתה שאיננה מגובה בפעולות של התחדשות – סופה להכשיל את תכנית ההבראה כולה בעתיד הקרוב.

קיים יסוד סביר שאסטרטגיה של צמצום והפחתה תביא בעקבותיה באופן מיידי התחדשות. הארגון לא נותר בריק שנוצר כתוצאה מביטול פעילויות במסגרת אסטרטגיית הצמצום וההפחתה, ועובדיו כמו גם מנהליו מחפשים למלא את הריק באמצעות פעילויות חדשות, באמצעים חדשים ובאופן שיתאים לדרישות מקבלי השירותים.

שינוי ברמת הצמצום וההפחתה מביא לשינוי באותה מגמה של פעילויות לארגון מחדש: צמצום כוח האדם במסגרת מדיניות של צמצום והפחתה הביאו את הרשויות המקומיות להיערכות מחודשת בכל הקשור להפעלת כוח אדם שנותר בארגון. מרב צמצומי כוח האדם הוחלו על עובדים ותיקים, שעמדו לפני פרישה ונענו לתנאי פרישה משופרים. פרישתם הביאה לפעילות של ארגון מחדש משלושה מניעים עיקריים: המניע הראשון, במערכת נשארו עובדים משכילים יותר, שפעולות בהתאם לנורמות ניהוליות מתקדמות כמו "הניהול הציבורי החדש" היו לחם חוקם. המניע השני נובע מרצונם של הנותרים להוכיח שעצם השארתם במערכת הייתה החלטה נבונה ולכן לקחו על עצמם תפקידים נוספים. המניע השלישי נובע מהעובדה ש"חסמים" אנושיים במערכת (עובדים ותיקים) שנוטים להתנגד לשינויים פרשו במסגרת תכנית ההבראה.

שינוי ברמת הצמצום וההפחתה מביאה לשינוי באותה מגמה של רמת היציבות הפיננסית: איתנות פיננסית נמדדת על פי יכולות פיננסיות בלבד, ללא כל קשר לאיכות השירות, רמתו ו/או כמות השירותים. צמצומים מביאים בהכרח לשיפור ביציבות הפיננסית של הארגון.

שיטת המחקר

מערך המחקר

שלב א: המשקלות למדדים השונים ניתנו באמצעות שאלון מובנה שנוסח בשיטת הניתוח ההיררכי (AHP – Analytical Hierarchical Process) (לוח 1). השאלון נמסר לגזברי רשויות מקומיות.

שאלון נוסף היה משני ונועד בעיקר לצורכי תיקוף השאלון הראשון. השאלון הועבר

לשבעה רואי חשבון המתמחים ברשויות מקומיות וגם הם התבקשו לדרג את המדדים.

השונות בין תשובות הגזברים ותשובות רואי החשבון נבחנה ובהתאם בוטלו חלק מהמדדים.

שלב ב: ניפוי מדדים שלא קיבלו תיקוף בשלב א.

שלב ג: בדיקה שהממצאים מניתוח המדדים הפיננסים אכן נובעים מ"התנהגות" המשתנה הבלתי תלוי: רמת הצמצום וההפחתה. הבדיקה נעשתה על ידי ניתוח דומה על קבוצת ביקורת שכללה שלוש רשויות שאינן נמנות עם הרשויות שניהלו תכניות הבראה: מועצה מקומית אפרת, עיריית אשקלון ועיריית קרית טבעון.

אוכלוסיית המחקר והמדגם

אוכלוסיית המחקר מונה 64 מועצות מקומיות ועיריות במגזר היהודי שהחלו להפעיל תכנית הבראה בשנים 2004-2006. בשנת 2004 הופעלו 134 תכניות הבראה ברשויות המקומיות מכלל 254[42] הרשויות בשלטון המקומי (מחלקת המידע והמחקר בכנסת, 2006).

אוכלוסיית המחקר איננה כוללת רשויות מקומיות מהמגזר הערבי או מועצות אזוריות. לרשויות ומועצות אלו בעיות וגוונים ייחודיים ושונים שלא באו לידי ביטוי בעבודה זו.

אוכלוסיית המחקר, אם כך, מהווה כ-48% מכלל הרשויות שהפעילו תכניות הבראה בשנים הללו וכ-25% מכלל הרשויות בארץ.

אוכלוסיית המדגם: הרשויות באוכלוסיית המדגם נבחרו על פי רמתם החברתית-כלכלית באופן שיתאם את הממוצע באוכלוסיית המחקר. לא נכללו רשויות בעלות אוכלוסייה מתחת ל-10,000 תושבים וכן רשויות השייכות לאשכול סוציו-אקונומי גבוה מ-8 או נמוך מ-2.

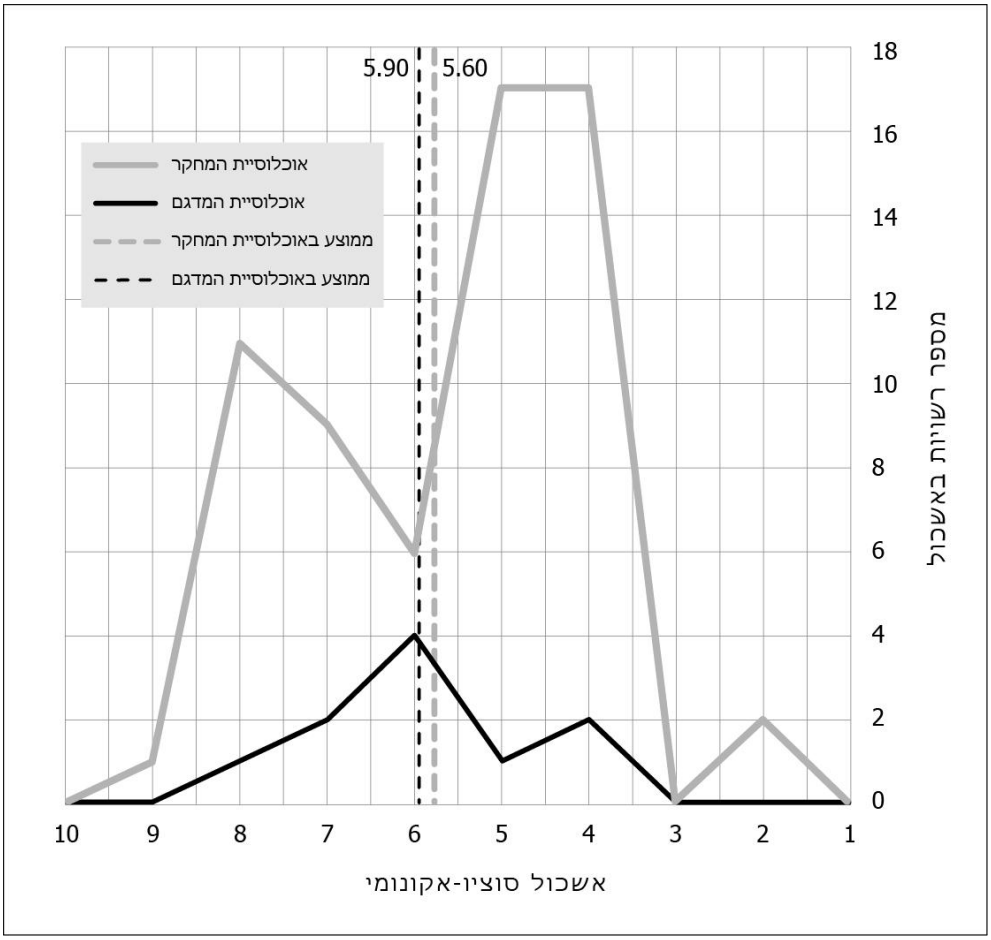
ממוצע האשכול הסוציו-אקונומי באוכלוסיית המחקר: 5.60 ובאוכלוסיית המדגם: 5.90. כמו כן, לא נכללו באוכלוסיית המדגם רשויות מאשכולות 1, 3, 10. אין רשויות מאשכולות אלו באוכלוסיית המחקר (איור 7).

---

42 בשנת 2008 בוטל האיחוד של דלית אל כרמל עם עוספייה ומאז מספר הרשויות במדינה הוא 255.

איור 5

התפלגות אוכלוסיית המחקר ואוכלוסיית המדגם באשכולות הסוציו-אקונומיות



לוח 1

ניתוח השאלונים בקבוצת המדגם (n=10) בשיטת הניתוח ההיררכי
(Analytic Hierarchy Process – AHP)

מדדים פיננסיים
המתייחסים למדידת היציבות הפיננסית

	מדד	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
מדדים פיננסיים המתייחסים למדידת היציבות הפיננסית	(1)	1.000	1.773	3.002	0.588	2.042	3.292	5.228	6.252	0.935	0.794	2.037
	(2)	0.561	1.000	1.348	0.952	2.868	3.687	5.966	5.641	0.710	0.731	1.904
	(3)	0.331	0.739	1.000	0.561	2.006	1.677	2.789	2.895	1.127	1.386	1.913
	(4)	1.691	1.005	1.771	1.000	3.983	3.800	4.057	3.688	0.826	0.843	1.771
	(5)	0.814	0.348	0.497	0.355	1.000	0.400	0.667	0.840	0.207	0.207	1.071
	(6)	0.301	0.268	0.593	0.261	2.473	1.000	3.837	2.082	0.448	0.423	1.464
	(7)	0.189	0.167	0.357	0.245	1.488	0.258	1.000	1.257	0.180	0.182	1.018
	(8)	0.159	0.176	0.343	0.269	1.183	0.478	0.791	1.000	0.201	0.208	0.960
	(9)	1.067	1.396	0.882	1.202	4.803	2.220	5.489	4.939	1.000	2.261	2.347
	(10)	1.252	1.357	0.715	1.180	4.803	2.419	5.430	4.758	0.440	1.000	2.347
	(11)	0.486	0.519	0.521	0.562	0.930	0.678	0.977	1.037	0.423	0.423	1.000
		6.849	8.235	10.175	6.575	25.089	19.251	34.564	32.293	6.109	8.070	15.744
מדדים המתייחסים למדיניות של צמצום והפחתה	(1)	14.70	8.75	11.03	7.18	27.58	19.91	36.23	34.39	6.50	8.46	17.83
	(2)											
	(3)											
	(4)											
מדדים המתייחסים למדיניות של התחדשות	(1)											
	(2)											

לוח 1 (המשך)

ניתוח השאלונים בקבוצת המדגם (n=10) בשיטת הניתוח ההיררכי
(Analytic Hierarchy Process – AHP)

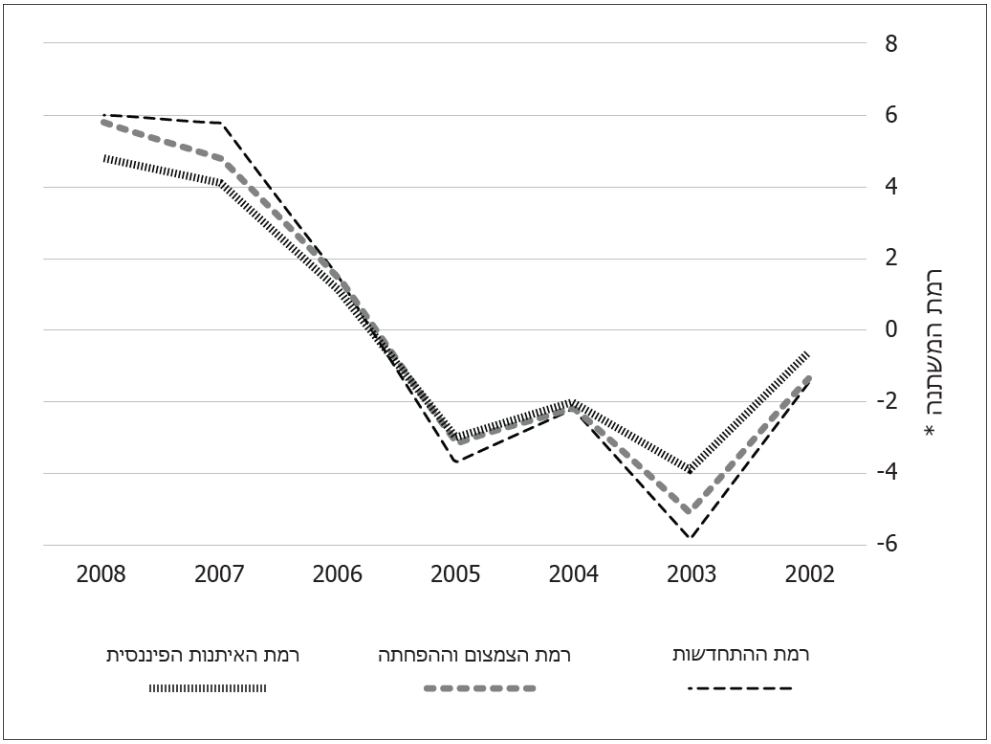
	מדדים פיננסיים המתייחסים למדיניות של צמצום והפחתה					מדדים המתייחסים למדיניות של התחדשות		חישוב המשקלות		בדיקת עקביות Consistency Ratio		
	מדד	(1)	(2)	(3)	(4)	(1)	(2)	Si	Wi	S	CI	CR
מדדים פיננסיים המתייחסים למדידת היציבות הפיננסית	(1)							1.663	0.164	9.445	0.056	0.038
	(2)							1.349	0.133			
	(3)							1.080	0.106			
	(4)							1.551	0.153			
	(5)											
	(6)							0.578	0.057			
	(7)											
	(8)							0.332	0.033			
	(9)							1.653	0.162			
	(10)							1.370	0.135			
	(11)							0.595	0.058			
								10.171	1.000			
מדדים המתייחסים למדיניות של צמצום והפחתה	(1)	1.000	0.399	0.406	4.993			0.949	0.204	4.101	0.034	0.037
	(2)	2.484	1.000	1.236	3.760			1.843	0.397			
	(3)	2.042	0.804	1.000	2.948			1.483	0.320			
	(4)	0.199	0.264	0.336	1.000			0.364	0.079			
		5.725	2.467	2.979	12.701			4.640	1.000			
מדדים המתייחסים למדיניות של התחדשות	(1)					1.000	0.996	0.998	0.500	1.996	0.004	–
	(2)					0.996	1.000	0.998	0.500			
						2.000	2.000	1.9955	1.0000			

ממצאי המחקר

ניתוח הממצאים ברמת המשתנים

איור 8

סיכום רמת המשתנים בקבוצת המדגם

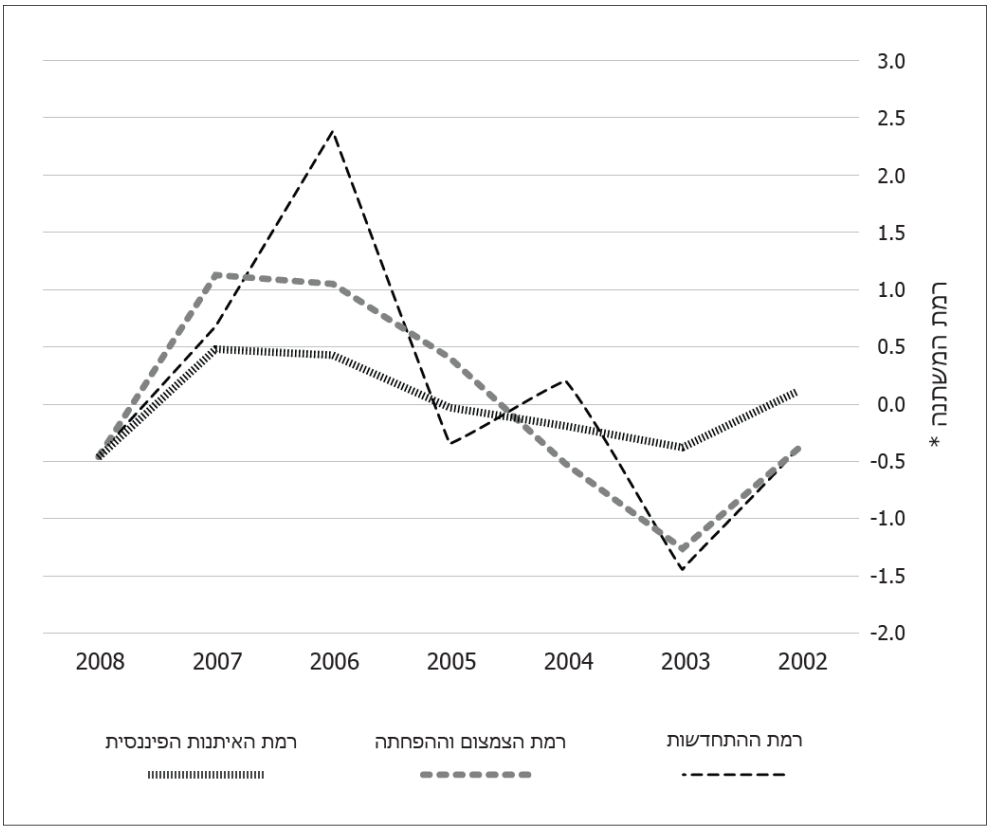


* רמת המשתנה היא מכפלת ציון התקן (Z) במשקל לפי שיטת הניתוח ההיררכי (W): $X_V = W_i \times Z_i$.

X_V = רמת המשתנה הנמדד V.

איור 9

סיכום רמת המשתנים בקבוצת הביקורת



* רמת המשתנה היא מכפלת ציון התקן (Z) במשקל לפי שיטת הניתוח ההיררכי (W): $X_V = W_i \times Z_i$.

X_V = רמת המשתנה הנמדד V.

מדיניות של צמצום והפחתה (Retrenchment)

ממצאי המחקר (איור 8) מצביעים על כך שרמת הצמצום וההפחתה בשנת 2003 הייתה הנמוכה ביותר שנמדדה לאורך כל שנות המחקר ובכל הרשויות. בעיריית אופקים וערד נמדדו רמות נמוכות יותר בשנת 2005 (אלו שתי הרשויות שלהן מונו ועדות קרואות וראש עיר ממונה ולכן חל עיכוב ביישום תכניות ההבראה).

תהליך של גידול ברמת הצמצום וההפחתה נמדד בכל הרשויות החל משנת 2004 עד לשנת 2008. גם אם באחת מהשנים, בדרך כלל שנת 2007, נמדדה רמת צמצום והפחתה נמוכה משנה שקדמה לה, הרי שבשנה שלאחר מכן שבה ועלתה רמת הצמצום וההפחתה ובסך הכל נשמרה מגמת העלייה ברמת הצמצום וההפחתה, כאמור.

התנהגות המשתנה לאורך השנים בהן הוא נמדד במחקר זה מצביעות על דפוס התנהגותי אופייני למצב של יישום תכניות הבראה שמהותן הוא צמצום והפחתה ומערכת רגולטיבית צמודה. כלומר, רמת צמצום והפחתה גבוהה במהלך כל תקופת ההבראה (2004-2006) והפחתה רק לאחר כשנתיים-שלוש (2007-2008) בהן מתחילה מגמה של ירידה ברמה. סוג של רפיון לאחר שנים מספר של רמות הולכות ועולות של צמצום והפחתה.

יחד עם זאת, חשוב להדגיש שבבדיקת קבוצת הביקורת עולות מדידות דומות גם ברשויות בהן לא הונהגה תכנית הבראה (איור 9). יתכן שהסיבות למדידות הדומות הן הצמצום המשמעותי שחל בשנת 2003 במענקי האיזון ותקף עד היום, וכן העלייה המשמעותית ברמת האסדרה שהופעלה על ידי משרד הפנים באמצעות הנחיות מחייבות רבות ופעילות מוגברת של האגף לחיוב אישי במשרד הפנים.

מכיוון שמדובר במשתנה הבלתי תלוי, לא מצאתי שממצא זה מפריע למחקר.

מדיניות של התחדשות (Repositioning)

ברמה המקומית, כלומר בכל רשות ורשות בקבוצת המדגם נמצאה מגמה דומה למגמת המשתנה הבלתי תלוי (רמת הצמצום וההפחתה). נמצא שלאורך התקופה הנבדקת במחקר, מדיניות של התחדשות התאפיינה, בדרך כלל, בתגובה קיצונית יותר מהמגמה של מדיניות צמצום והפחתה.

אפיון זה ניתן לראות, למשל, בשנת 2003, עת רמת הצמצום וההפחתה היו בשפל במ.מ גדרה, עיריית ערד, עיריית אופקים, ועיריית בת-ים ובשנת 2004 במ.מ גבעת זאב, עיריית אריאל, עיריית אופקים ועיריית דימונה. סה"כ מצביעות המדידות על כי בשמונה מכלל עשר הרשויות קיימת תופעה זהה, לפיה כשרמת הצמצום וההפחתה בשפל – רמת ההתחדשות בשפל נמוך עוד יותר. עיריית יבנה ומ.מ. גני תקווה היו יוצאות דופן, אלא שגם רמת ההתחדשות בעיריית יבנה הייתה נמוכה במידה מרובה וכמעט זהה לרמת השפל של הצמצום וההפחתה.

הממצאים מצביעים על תופעה דומה גם כאשר רמת הצמצום וההפחתה נמצאת בשיאה. בכל הרשויות בקבוצת המדגם, פרט לעיריית אופקים, ניתן היה לראות שכשרמת הצמצום וההפחתה בשיא אזי רמת ההתחדשות בשיא גבוה יותר. לגבי עיריית אופקים, יוצאת הדופן, הייתה שנת 2007 משברית במיוחד ובעקבותיה התפטר ראש הרשות. לאחר מינויו של ראש הוועדה הממונה, נכנסה העירייה לתכנית הבראה נוספת.

בחינת יחסי הגומלין בין רמת הצמצום וההפחתה לרמת ההתחדשות מצביעה על מנגנון שקראתי לו "מכניזם של התחדשות יחסית". ההתחדשות נמדדה באמצעות בחינת שיעור המס היחסי מכלל ההכנסות ובחינת עלויות השירותים הממלכתיים מכלל עלויות הרשות. שני כלי המחקר הם יחס. במצב של רמה עולה של צמצום והפחתה המכנים ביחסים אלו על פי רוב קטנים (סך כל הוצאות הרשות קטנות מהגדרת הצמצום וסך כל הכנסות הרשות מופחתות עקב הקטנת פעילויות שבצדם יש גם הכנסות). לעומת זאת, המונים ביחסים אלו נשארים קבועים, בדרך כלל (סך חיובי הארנונה לא פוחת וסך העלויות בשירותים הממלכתיים והמקומיים בדרך כלל לא מופחת בגלל החובה לבצעם).

כלומר, נוצר מצב שבו קיימת מגמה של התחדשות יחסית, אולם יתכן שההתחדשות לא עלתה במונחים מוחלטים. למשל, גידול בתקצוב ובביצוע של פעולות חינוך מצביעה על התחדשות. יתכן שלא היה גידול כזה, אלא באופן יחסי לסך הפעילות.

למרות זאת, אני מוצא שמכניזם התחדשות יחסי הוא טוב לרשות המקומית, כי הוא מצביע על התחדשות שמתאימה להיקף האמיתי של הארגון. זוהי פעילות שאיננה יוצרת גירעון, אלא מתאימה בהיקפה למשאבי הארגון. כל רמה אחרת של פעילות איננה ריאלית לרשות המקומית.

יציבות פיננסית

בבחינת הממצאים בכל רשות ורשות, נמצאה מגמה דומה למגמת המשתנה הבלתי תלוי. בדרך כלל יציבות פיננסית מאופיינית ברמת יציבות גדולה יותר מהתנודות התכופות ברמת מדיניות של צמצום והפחתה.

סיכומי הנתונים מכל הרשויות בקבוצת המדגם מצביעים על מגמה כמעט זהה של היציבות הפיננסית ושאר המשתנים. בקבוצת הביקורת, נוכל לראות את האפיון הדומיננטי של יציבות פיננסית במתינות תגובה לעומת המשתנה הבלתי תלוי.

התייחסות קבוצת הביקורת לעומת קבוצת המדגם: כמו בסעיף הקודם, גם כאן, בקבוצת הרשויות שלא נקטו בתכניות הבראה מצאתי מגמה דומה עד לשנת 2004. ושוב, החל משנת 2005, השנה שבה תכניות ההבראה היו בעיצומן בכל הרשויות בקבוצת המדגם, החלה בקבוצת המדגם מגמה מובהקת של שיפור בכל רמות המדדים עד שנת 2008 (השנה האחרונה שנבדקה במחקר זה). לעומת זאת הרשויות בקבוצת הביקורת הפגינו מגמה נמוכה יותר של השתפרות ובמהלך 2007-2008 ניכרה ירידה משמעותית בכל המדדים.

לסיכום, רמת היציבות הפיננסית מושפעת באופן מיידי, באותה מגמה ובאותה רמת שיפור כמעט. בקבוצת הביקורת, לעומת זאת, נראה שההשפעה על היציבות הפיננסית מתונה הרבה יותר והרמה נשארת סביב ציר אופקי מסוים אחד.

ארגון מחדש (Reorganization)

המבנה הארגוני ברשויות המקומיות הוא מסורתי, שמרני ורובו ככולו מושתת על דרישות החוק. מנהלי אגפים רבים מוגדרים כבעלי תפקידים סטטוטוריים או תפקידים המוגדרים במסגרת החוק מבחינת סמכותם וחובתם (גזבר, מזכיר, מהנדס, מנהל המחלקה לשירותים חברתיים, מנהל מחלקת חינוך, תברואן, רופא וטרינר). הגמישות בשינוי הארגוני מצומצמת בהתאם.

בראיונות שבה ועלתה התשובה שלא חל כל שינוי במבנה הארגוני, ונראה אפוא שגם לא הייתה כל כוונה לשינוי ארגוני. תשובה זו הולמת, למעשה, את מטרת המחקר שהיא, בין היתר, לבדוק אם היה שינוי ארגוני כמוצר לוואי לתכנית הצמצום וההפחתה ולא כמטרה בפני עצמה.

בניתוח מדדי המבנה הארגוני, בניגוד לניתוח המדדים במשתנים האחרים, מצאתי שארגון מחדש מחייב את בחינת התוצאות והמגמות של כל אשכול מדדים בפני עצמו. כל אשכול

מייצג שינוי ארגוני עם משמעות שונה. אשכול המדדים המתייחס לאופן חלוקת המשרות במערכות השונות של הארגון מייצג סדר עדיפויות נכון בניהולה של רשות מקומית, אשכול המדדים המתייחס לשיעור נטל המשרה במערכות השונות של הארגון מייצג רמת שירות ואשכול המדדים המתייחס לשיעור השתתפות הרשות בחינוך ורווחה מייצג רמת השקעה באגפי הרשות המקומית המהווים את ליבת העשייה החינוכית / חברתית.

מאשכול המדדים המתייחס לשיעור חלוקת המשרות נראה שברוב המקרים בהם נוהלה מדיניות של צמצום והפחתה חל שינוי ארגוני חיובי. בבדיקה שנתית עולה שמתוך 37 מקרים בהם נהגה רשות מקבוצת המדגם ברמת מדיניות עולה של צמצום והפחתה, 25 מקרים מצביעים על שינוי ארגוני חיובי (67.6%).

בבחינת אשכול המדדים המתייחס לשיעור הנטל על משרה במערכות השונות נמצא כי ב-44% מהמקרים בהם נוהלה מדיניות של צמצום והפחתה חל שינוי ארגוני חיובי. מתוך 34 מקרים בהם נהגה רשות מקבוצת המדגם ברמת מדיניות עולה של צמצום והפחתה, 15 מקרים מצביעים על שינוי ארגוני חיובי.

בבחינת אשכול המדדים המתייחס לשיעור השתתפות הרשות נטו בחינוך וברווחה ניכר שב-68.75% מהמקרים בהם נוהלה מדיניות של צמצום והפחתה חל שינוי ארגוני חיובי. מתוך 32 מקרים בהם נהגה רשות מקבוצת המדגם ברמת מדיניות עולה של צמצום והפחתה, 22 מקרים מצביעים על שינוי ארגוני חיובי.

בשלושת האשכולות הבוחנים צדדים שונים של שינוי ארגוני נמצא שנוצר שינוי ארגוני לטובה ברשויות בהן עולה רמת הצמצום וההפחתה, אולם לא בשיעורים גבוהים.

הממצאים ברמת השערות המחקר

השערות המחקר הן שרמה עולה של מדיניות צמצום והפחתה במסגרת תכניות הבראה ברשויות המקומיות מביאה לרמה גבוהה של יציבות פיננסית, מדיניות ארגון מחדש ומדיניות של התחדשות. השערות המחקר מצביעות על יחס ישיר בין רמת המשתנה הבלתי תלוי למשתנים התלויים. השערות המחקר נמצאו נכונות במידה שונה לגבי כל משתנה. ברמת השערת המחקר הבודדת נמצא שמדיניות של התחדשות מושפעת באופן החד ביותר. היציבות הפיננסית נתונה לשינויים מתונים יותר. רמת מדיניות של ארגון מחדש נמצאה מושפעת גם כן.

הממצאים ברמת מודל המחקר

היט, איירלנד והוסיקסון (2005) הציעו מודל לשינוי יכולות הארגון בכלל ושינוי יכולות הליבה של הארגון בתוך כך. יכולות הארגון הן המערכות המגלמות את כל הפוטנציאל הארגוני להשיג תוצאה סופית רצויה תוך שימוש בכל טכניקות הארגון, הלוגיסטיקה, הנעת העובדים והעצמתם, יעילות ואפקטיביות, מבנה ארגוני נכון, מקצועיות ומצוינות ויכולת טובה יותר לחיזוי העתיד. יכולות הליבה משקפות את אופיו המיוחד של הארגון ומוסיפות ערך ייחודי למוצרי הארגון או לשירותים אותם הוא מעניק. יכולות ליבה עשויות לבוא באמצעות איתור היתרון היחסי והתמקדות בו.

באמצעות וקטור עיקרי, הוא הווקטור לצמצום והפחתה תקציביים ברשויות המקומיות, נוצרו שני וקטורים נוספים כמוצר לוואי: פעולות הרשות המקומית להתחדשות ופעולות הרשות המקומית לארגון מחדש. התוצאה של שלושת הכוחות הללו (כוח עיקרי ושניים נלווים) הביאו ליציבות פיננסית משופרת ובניית מערכת של יכולות חדשות ומשופרות ברשות המקומית.

טענת המודל היא שדי במדיניות של צמצום והפחתה כדי לשפר את הארגון ברמת השינוי המבני, שיפור יכולות הליבה ויצירת מנגנון של התחדשות לצמיחה עתידית.

מדיניות של צמצום והפחתה מכניסה את הארגון ל"מתח" ארגוני וללחצים בתפעול השוטף. הרשות המקומית נאלצת לקיים רמת שירותים תחרותית עם רשויות סמוכות תוך שימוש בתקציבים מופחתים. אילוץ זה מאיץ את השימוש בתהליכים הכרחיים כמו ארגון מחדש והתחדשות. לדוגמה, למרות מדיניות הצמצום וההפחתה נאלצו הרשויות המקומיות להתמודד עם עלויות גדלות של פינוי אשפה, בעיקר עקב הגידול המשמעותי בעלויות ההטמנה. הרשויות הזמינו סקר פינוי אשפה, בדרך כלל באמצעות איגודי ערים לאיכות סביבה. ברוב המקרים הסתבר שמינון פינוי האשפה גבוה מידי ורמת מיחזור האשפה נמוכה מידי. רשויות רבות צמצמו את מספר הפינויים לשבוע מצד אחד ומצד שני הגבירו את המיחזור. שתי פעולות אלו במקביל הובילו לעמידה ביעדי התקציב המידלדל מצד אחד, שמירה על רמת שירות ואפילו שינוי יעד ליבה באמצעות הגברת מיחזור.

לסיכום, מודל המחקר מסביר תהליך שמתחיל בפעולות טכניות פשוטות, לכאורה, של צמצום והפחתה ומסתיים בארגון טוב יותר מבחינת יציבות ופוטנציאל.

קשיים בביצוע המחקר ומגבלותיו

טווח הזמן: המחקר בוחן את רמות המשתנים בשנים 2002-2008. רוב תכניות ההבראה הסתיימו בשנים 2005-2006 ואופק מדידת רמות המשתנים של הרשות המקומית הוא קצר יחסית, רק כשנתיים או שלוש לאחר סיום תכנית ההבראה.

כלי המחקר למדידת מדיניות של התחדשות: המשתנה נמדד באמצעות 2 יחסים פיננסיים בלבד ושאלון איכותני שחולק לראשיה ולבכיריה של הרשות המקומית. מבחינת היחסים הפיננסיים היה מועיל וטוב יותר למחקר אילו נמצאו יותר יחסים פיננסיים המשקפים מדיניות של התחדשות.

כלי המחקר למדיניות של ארגון מחדש: המשתנה נמדד ונבחן באמצעות שמונה מדדים של כוח אדם. נמצא קושי של המרואיינים, לקבוע בדיוק את עיתוי הצעדים שנקבעו. קושי נוסף, ככל שהצלחתי לאבחן, נבע בראיונות מהדגשה מוגזמת של הנשאלים על פעולותיהם החיוביות לעומת צעדים שנקטו בשוגג.

מגבלות שקשורות בשיטת הניתוח ההיררכי (AHP): מבחינת הנשאלים, השיטה שאומצה על ידי המחבר לקביעת משקלות למדדים הפיננסיים היא ארוכה. לא אחת הנשאלים הביעו את דעתם בחוסר סבלנות לשאלות המדרגות, שנראות לעתים זהות. קיים חשש שמקצת התשובות נענו גם מתוך אווירה של חוסר סבלנות ואולי אף חוסר דיוק.

השלכות תאורטיות ומעשיות של המחקר ותרומתו

הדעה הרווחת בספרות המקצועית המתייחסת לשלטון המקומי בישראל היא, שעל מנת להביא את השלטון המקומי להבראה ושיפור יש לקיים מכלול של אמצעים ותהליכים כמו: צמצום והפחתה, הכבדת הרגולציה, שינוי מבני בחוקי השלטון המקומי, הגברת הדרישות המקצועיות לבעלי התפקידים ואסדרת כל תפקידי השלטון המקומי.

המסקנה התאורטית המרכזית ממחקר זה מתייחסת למתאם הגבוה שבין מדיניות של צמצום והפחתה מבוקרת ומפוקחת באופן אינטנסיבי על ידי הרגולטור לבין האצת תהליכים משלימים ליצירת פוטנציאל לגידול היכולות של הארגון.

נמצא, שכל הרשויות שפעלו במסגרת תכנית של צמצום והפחתה נגררו באופן אינסטינקטיבי, כמעט, למהלכים של התחדשות וארגון מחדש וכתוצאה מכך שופרה איתנותן הפיננסית.

למרות האמור לעיל, חשוב להדגיש שצמצום והפחתה ניתנים ליישום רק ברמת הרשות המקומית הבודדת ולא באופן גורף לכלל הרשויות המקומיות. צמצום מהותי של מענקי האיזון לא יביא לתוצאה המיוחלת, אלא להיפך, ממש כפי שאירע בשנים 2002-2003. הצמצום וההפחתה חייבים להתקיים במסגרת פרטנית ומפורטת לכל רשות ורשות, תוך בקרה שוטפת צמודה.

ביבליוגרפיה

אורבך, ג׳ (2004). **יסודות השלטון המקומי**. רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.

איגנגבר, י׳ (1994). **ניתוח דוחו״ת כספיים**. ירושלים: המכון לפריון העבודה.

אייזנקנג-קנה, פ׳ (2009 3). **יצירתיות עירונית: אפקטיביות ניהולית ופתיחות דמוקרטית**. ירושלים: מחקרי פלורסהיימר, האוניברסיטה העברית.

אפלבוים, ל׳וא׳ חזן (2005). **שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות קטנות - לקחים מישראל**. ירושלים: מחקרי פלורסהיימר, האוניברסיטה העברית.

באר, א׳ (2008). תפיסת הכישלון ברשויות מקומיות והדרכים להתמודד עימו. חיפה: אוניברסיטת חיפה.

באר, א׳ (2009). הבראת רשויות מקומיות כושלות בישראל: מבט משווה לאור הניסיון האנגלי. ירושלים: האוניברסיטה העברית בירושלים.

בית הספר הגבוה למינהל כספי (2010). בחינה ביקורתית של השוויון בשירותים ובמערך הרגולציה והמימון ברשויות המקומיות הטרוגניות. רחובות: מפעם השפלה.

בן אליא, נ׳ (2008). **רשות נתונה: אופציות לעיצוב שלטון מקומי חדש**. ירושלים: מחקרי פלורסהיימר, האוניברסיטה העברית.

בן אליא, נ׳ (2006). **מסגרות אזוריות על מוניציפליות למתן שירותים בישראל**. ירושלים: מחקרי פלורסהיימר, האוניברסיטה העברית.

בן אליא, נ׳ (2006). **מסל שירותים לשירותי ליבה: הרחבת האחריות המיניסטריאלית של משרד הפנים**. ירושלים: מחקרי פלורסהיימר, האוניברסיטה העברית.

בן אליא, נ׳ (2006). **מערכת מדדי ביצוע בשלטון המקומי**. ירושלים: משרד הפנים (מפעם).

בן אליא, נ׳ (2004). **הדור הרביעי: שלטון חדש לישראל**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

בן אליא, נ׳ (2000). **"קופת התכנון" – הפיסיקליזציה של התכנון והפיתוח ברשויות המקומיות**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

בן אליא, נ׳ (1998). **משבר הרשויות המקומיות בישראל: הכשל הניהולי והדרכים לשיקום**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות..

בן אליא, נ׳ (1996). **מעבר לניהול אסטרטגי בשלטון המקומי**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

בן בסט, א׳ ומ׳ דהן (2010). **נדרש טיפול שורש למשבר ברשויות המקומיות**. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

בן בסט, א׳ ומ׳ דהן (2009). **הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות**. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

בן בסט, א׳ ומ׳ דהן (2008). **המשבר ברשויות המקומיות (יעילות מול ייצוגיות)**. ירושלים: פורום קיסריה.

ישראל. בנק ישראל (2003). **דו"ח יציבות פיננסית לשנת 2003**. ירושלים: בנק ישראל.

ישראל. עיריית אופקים (2002-2008). **הדו"ח הכספי המבוקר**. ישראל: אופקים.

ישראל. עיריית אופקים (2002-2008). **תמצית הדו"ח הכספי**. ישראל: אופקים.

ישראל. עיריית אריאל (2002-2008). **הדו"ח הכספי המבוקר**. ישראל: אריאל.

ישראל. עיריית אריאל. (2002-2008). **תמצית הדו"ח הכספי**. ישראל: אריאל.

ישראל. עיריית בת-ים (2002-2008). **הדו"ח הכספי המבוקר**. ישראל: בת-ים.

ישראל. עיריית בת-ים (2002-2008). **תמצית הדו"ח הכספי**. ישראל: בת-ים.

ישראל. מועצה מקומית גבעת זאב. (2002-2008). *הדו"ח הכספי המבוקר*. ישראל: גבעת זאב.

ישראל. מועצה מקומית גבעת זאב. (2002-2008). תמצית *הדו"ח הכספי*. ישראל: גבעת זאב.

ישראל. מועצה מקומית גדרה. (2002-2008). *הדו"ח הכספי המבוקר*. ישראל: גדרה.

ישראל. מועצה מקומית גדרה. (2002-2008). תמצית *הדו"ח הכספי*. ישראל: גדרה.

ישראל. מועצה מקומית גני תקוה. (2002-2008). *הדו"ח הכספי המבוקר*. ישראל: גני תקוה.

ישראל. מועצה מקומית גני תקוה. (2002-2008). תמצית *הדו"ח הכספי*. ישראל: גני תקוה.

ישראל. עיריית דימונה. (2002-2008). *הדו"ח הכספי המבוקר*. ישראל: דימונה.

ישראל. עיריית דימונה. (2002-2008). תמצית *הדו"ח הכספי*. ישראל: דימונה.

דלג׳ו, מ׳ (2006). **כלכלת המערכת המוניציפאלית הכפרית בישראל**. חיבור לשם קבלת תואר "דוקטור לפילוסופיה". ירושלים: האוניברסיטה העברית.

דרי, ד׳ (1994). **מי שולט בשלטון המקומי?** ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה. תל אביב, הקיבוץ המאוחד.

הוועדה לבחינה מחדש של הקריטריונים להקצאת מענק האיזון בראשותו של י׳ גדיש. (2001).

היט, מ׳, איירלנד, ד׳, והוסיקסון, ר׳ (2005). **ניהול אסטרטגי - תחרותיות וגלובליזציה.** (תרגום: בוריס לוין). רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.

הכט, א׳ (1997). **שידוד מערכות המימון ברשויות המקומיות בישראל.** ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

המרכז הבינתחומי בהרצליה (2011). **חוק העיריות: נייר עמדה.** הרצליה: המרכז הבינתחומי.

חסון, ש׳ (1996). **הסדר העירוני החדש - קואליציות ממשל עירוניות.** ירושלים: מכון פלורסהיימרלמחקרי מדיניות.

חסון, ש׳, וא׳ חזן (1997). **שותפות בין המגזר הפרטי והמוניציפלי בפיתוח מקומי.** ירושלים: מכון פלורסהיימרלמחקרי מדיניות.

ישראל. עיריית יבנה. (2002-2008). *הדו״ח הכספי המבוקר*. ישראל: יבנה.

ישראל. עיריית יבנה. (2002-2008). תמצית *הדו״ח הכספי*. ישראל: יבנה.

ישראל. עיריית יהוד. (2002-2008). *הדו״ח הכספי המבוקר*. ישראל: יהוד.

ישראל. עיריית יהוד. (2002-2008). תמצית *הדו״ח הכספי לשנת 2008*. ישראל: יהוד.

ירושלים. ועדת יצחקי (2003). איחוד רשויות מקומיות ושינוי מפת השלטון המקומי.

ירושלים. הוועדה לאיחוד רשויות מקומיות (ועדת שחר). (1998). דו״ח מסכם .

כנסת. (2005). **הצעת חוק העיריות התשס״ו - 2005.** ירושלים: הכנסת.

מבקר המדינה. (2010). **הקצאת מענקי האיזון לרשויות המקומיות.** ירושלים: משרד מבקר המדינה.

מבקר המדינה. (2010). **חיוב אישי בשלטון המקומי.** ירושלים: משרד מבקר המדינה.

מבקר המדינה. (2009). **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2008 - תקציר.** ירושלים: משרד מבקר המדינה.

מבקר המדינה. (1999). **דו״ח שנתי לשנת 1999 בנושא המענק לאיזון תקציבי הרשויות המקומיות.** ירושלים: משרד מבקר המדינה.

מחלקת מידע ומחקר. (2006). **המשבר ברשויות המקומיות.** ירושלים: הכנסת.

משרד הפנים (2009). **מדריך ליו״ר ועדה ממונה ברשות המקומית.** ירושלים: משרד הפנים (מפעם).

משרד הפנים (2008). **תהליך תכנון אסטרטגי לקידום פיתוח מקומי.** ירושלים: משרד הפנים (מפעם).

משרד הפנים. (2006) **הנחיות מקצועיות לרואה החשבון ביקורת חשבונות ברשויות המקומיות לשנת 2005.** ירושלים: משרד הפנים, האגף לביקורת ברשויות המקומיות.

משרד הפנים. (2003). **בין נבחרים ופקידות בכירה ברשויות המקומיות.** ירושלים: משרד הפנים (מפעם).

משרד הפנים. (1999). דו"ח הוועדה ליישום שינוי שיטת הדיווח הכספי ברשויות המקומיות ("ועדת ברנע"), ירושלים: משרד הפנים

מרכז המחקר והמידע (2010). הקיצוץ במענקי האיזון לשנת 2010. ירושלים: הכנסת. **במקום אחר**

מרכז המחקר והמידע (2010). **ניתוח מענקי האיזון ברשויות המקומיות**. ירושלים: הכנסת.

מרכז מחקר ומידע (2009). **התקציב ומדיניות משרד הפנים לשנת הכספים 2009**. ירושלים: הכנסת.

מרכז המחקר והמידע (2008). **ועדות ממונות (ועדות קרואות)**. ירושלים: הכנסת.

מרכז המחקר והמידע (2008). **חשב מלווה מוטעם משרד הפנים - תיקוני חקיקה לשם הסדרת מינויו של חשב מלווה בתאגיד עירוני**. ירושלים: הכנסת.

מרכז המחקר והמידע (2007). **ניתוח תקציב ומדיניות משרד הפנים לשנת הכספים 2008**. ירושלים: הכנסת.

מרכז מידע ומחקר. (2005). **מסמך רקע בנושא: איחוד רשויות - בדיקת יישום התכנית**. ירושלים: הכנסת.

מרכז המחקר והמידע (2004). **אי תשלום שכר עובדי הרשויות המקומיות**. ירושלים: הכנסת.

מרכז המחקר והמידע (2004). **הרשויות המקומיות: בעיות מרכזיות וחלופות לפתרונן**. ירושלים: הכנסת.

מרכז המחקר והמידע (2004). **מסים מקומיים: שיטת חישוב ואופן גבייה - סקירה משווה**. ירושלים: הכנסת.

מרכז המחקר והמידע (2003). **מבנה היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי**. ירושלים: הכנסת.

משרד הפנים (2012) **דירוג סוציו-אקונומי ופריפראליות של הרשויות המקומיות בישראל**. ירושלים: משרד הפנים.

משרד הפנים (2010). **דברי הסבר להקצאת מענק האיזון לשנת 2010**. ירושלים: משרד הפנים.

משרד הפנים (2008). **המדריך לנבחר ברשות המקומית**. ירושלים: משרד הפנים.

משרד הפנים (2007). **המדריך לחשב המלווה ברשות המקומית**. ירושלים: משרד הפנים.

משרד הפנים, המנהל לשלטון מקומי במשרד הפנים (2008). **תבחינים לקביעת רשויות איתנות**. ירושלים: משרד הפנים.

עיריית ת"א (2008). **טיפוח ההון האנושי. תמיכה באסטרטגיה עירונית: ממשל עם הפנים לאזרח - עירייה מוטת לקוח**. תל אביב: עיריית ת"א.

ישראל. עיריית ערד. (2002-2008). *הדו"ח הכספי המבוקר*. ישראל: ערד.

ישראל. עיריית ערד. (2002-2008). תמצית *הדו"ח הכספי*. ישראל: ערד.

פקודת העיריות (נוסח חדש), 1964.

פקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש), 1950.

ירושלים. **חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004), התשס"ג - 2003**.

רזין, ע' וא' חזן (2012). **הסדרים מוניציפאליים: כיוונים במסגרת שלטון וממשל מקומי בישראל**. ירושלים: המכון ללימודים עירוניים ואזוריים, האוניברסיטה העברית בירושלים.

רזין, ע׳, וא׳ חזן (2006). **חלוקת העושר המוניציפלי בישראל: צימצום פערים בהנכסות הרשויות המקומיות.** ירושלים: מכון פלורסהיימרלמחקרי מדיניות.

רזין, ע׳ (2006). **חלוקה מחדש של הכנסות הרשויות המקומיות - הסדרים כספיים ושינויים טריטוריאליים.** ירושלים: מכון פלורסהיימרלמחקרי מדיניות.

רזין, ע׳, וע׳ רנדר (2004). **רפורמה בשלטון המקומי: ביזור לראויים ואסזור לנחשלים.** ירושלים: מכון פלורסהיימר, האוניברסיטה העברית.

ריינגוורץ, י׳ (2011). **איחודי רשויות והשפעתם התקציבית.** ירושלים: מחקרי פלורסהיימר, האוניברסיטה העברית.

Altman, E. (2000). *Predicting Financial Distress of Companies: Revisiting the Z-Score and Zeta Models*. New York: Stern School of Business, New York University

London. Audit Commission (2002). London: Audit Commission.

London. Audit Commission(2010). Strategic Financial Management in Councils: Delivering services with a reduced income. UK: Audit Commission.

Beeri, I. (2009). The Measurement of Turnaround Management Strategies in Locak Authorities. *Public Money & management*.

Beeri, I. (2009). *Turnaround Management Strategies and Recovery in Local Authorities*. Ph.D Thesis. Ireland: National University of Ireland, Cork.

Ben-Bassat, A., Dahan, M. & Klor, E. F. (2011). *Is Centralization a Solution to the Soft Budget Constraint Problem?* Hebrew University Jerusalem.

Boyne, G. (2004). A 3Rs' Strategy for Public Service Turnaround: Retenchment, Repositioning, Reorganization. *Public Money & management*. 4/2004: 97-103.

Boyne, G. (2006). Srategies For Public Service Turnaround - Lessons From the Private Sector? *Administration & Society*. Vol. xx No. x, 1/2006.

Boyne, G. & Meier, K. (2009). Environmental Change, Human Resources and Organizational Turn around. *Journal of Management Studies,* Cardiff, UK.

Carmeli, A., Yitzhaki, Y. & Vinerski-peretz, H. (2008). Fiscal Distress in Local Authorities in Israel. The Convened Committer as a Method and a Solution . Ramat Gan: Bar Ilan University.

Donaldson, A. (2006). Aspects of New Public Finance. *OECD Journal on Budgeting*.

Habn, S. (2011). *How to Design a Disaster Recovery Plan*. USA: IIMC - International Institue of Municipal Clerks.

Joyce, P. (2008). The Role of Leadership in the Turnaround of Local Authorities. *Public Money & Management,* 8/2004.

Ketchen, D. (1998). Turnaround Research: Past Accomplishment and Future Challenges. London: JAI Press.

Llinitch, A., D'Aveni, R. & Lewin, A. (1996). New Organizational forms and strategies for managing in hypercompetitive enviroments. *Organization Science 7*: 211-220.

Mclean, I., Haubrich, D. & Gutierrez-Romero, R. (2007). The Perils and Pitfalls of Performance Measurement: The CPA Regime for Local Authorities in England. Oxford: Journal Compilation.

Miller, D. & Whiney, J. (1999). Beyond Strategy: Configuration as a Pillar of competitive advatage. *Business Horizons* 42(3): 5-17.

Mizrahi, S. & Yuval, F. (2010). *A Discussion about the Strategic Performance Management Approach Proposed for Public Sector*. Beer-Sheva: Ben Gurion University, Guilford Glazer Faculty of Business and Management, Departmaent of Public Policy and Administration.

Posner, P., Ryu, S. & Tkachenko, A. (2009). Public-Private Partnerships: The Relevance of Budgeting. United State: *OECD Journal on Budgeting*.

Schendel, D. and Patton, G. (1976). Corporate Stagnation and Turnaround. *Journal of Economics and Business,* 28:236-241.

Slatter, S. (1984). *Corporate Recovery.* Harmondsworth: Penguin.

Turner, D., Skecher, C., Whiteman, P., Michael, H. & Jas, P. (2004). Invention or Persuasion? Strategies for Turnaround of Poorly-Performing Councils. *Public Money & Management*, 8/2004.

Walshe, K., Harvey, G., Hyde, P. & Pandit, N. (2004). Organizational Failure and Turnaround: Lessons for Public Services from the Non-Profit Sector. *Public Money and Management,* 24, 4:201.

הביקורת ברשויות המקומיות בישראל

לא על החוק לבדו

יובל אופק והרצל כהן

תקציר

תהליכים של ניהול ציבורי חדש העלו את חשיבות הביקורת ברשויות מקומיות, והביאו עימם דרישות לשקיפות, לאחריותיות ולבחינת יעילות ומועילות ברשויות. אולם, בשל הסדרת מערך הביקורת על ידי חקיקה, נוצר תהליך הפוך - של ניתוק בין הביקורת לבין הארגונים שאותם היא באה לשרת. מטרתו של פרק זה היא לבחון את האופן שבו נושאים מהותיים בחקיקה, בתחום הביקורת ברשויות המקומיות, אכן נאכפים בפועל. הטענה היא כי אין די בחקיקה לבדה כדי להסדיר את מערך הביקורת ברשויות המקומיות בישראל. אפשר להניח, כי רבים מסעיפי החוקים אינם מוטמעים ואינם נאכפים, וכתוצאה מכך ביקורת הלכה למעשה אינה מתקיימת ברשויות מקומיות רבות או מתקיימת באופן חלקי בלבד. ההשערה נבדקה ואוששה באמצעות סקר שנערך בקרב מבקרי הרשויות המקומיות בישראל. משום כך, פרק זה מציע מעבר מדגש על חקיקה ליצירת מערכת ביקורת רב שלבית, המסוגלת להתמודד עם דרישות ניהול בנות זמננו.

הקדמה

נדבך חשוב בניהול הרשויות המקומיות ובקשר שלהן עם השלטון המרכזי הוא מנגנוני הביקורת והבקרה הפנימיים, שמטרתם לשמור על מינהל תקין, לשפר את תפקודן של הרשויות המקומיות ולפתח בהן מערכת אחריות ואחריותיות כחלק ממערכת איזונים ובלמים (Leeuw, 1996; Pollitt et al., 1999). הרשויות המקומיות בישראל כפופות לביקורת של מבקר המדינה ולביקורת של משרד הפנים. אולם אלה הן ביקורות חיצוניות (כלומר אינן חלק מהארגון המבוקר), חלקיות, מדגמיות ובמתכונתן הנוכחית אינן יכולות לספק מידע מפורט ושיטתי על המתרחש בכל אחת מ-257 הרשויות המקומיות ברמת הביצוע וההטמעה (פרידברג, 1991). לפיכך, מנגנון הביקורת המרכזי והעיקרי ברשויות המקומיות הוא הביקורת הפנימית, המוגדרת כ"פעילות בלתי תלויה ואובייקטיבית, המסייעת לארגון להשיג את מטרותיו, מתוך שימוש בגישה שיטתית וממוסדת לשם הערכה ושיפור האפקטיביות של תהליכי ניהול סיכונים, בקרה, פיקוח ושליטה" (ברדה, 2005). חשוב להדגיש, כי ביקורת פנימית מתמקדת בביצוע המדיניות ובאופן הטמעתה, ולא במדיניות עצמה (Pollitt & Suma, 1997).

מערכת השלטון המקומי בישראל מתמודדת זה עשרות שנים עם הקושי לבנות מערך יעיל של בקרה וביקורת פנימית, כדי להבטיח ניהול תקין של הרשות (לשכת המבקרים הפנימיים ישראל, 2012). הצורך במערך מקצועי ובלתי תלוי של ביקורת פנימית נובע, בין היתר, מהחולשה המובנית של הביקורת הציבורית ושל השלטון המרכזי ובכלל זה משרד הפנים, להתמודד עם המורכבות של תהליכי הניהול המשתנים ברשויות המקומיות. מאפיין בולט של חולשה זו הוא טשטוש הגבולות בין הדרג הפוליטי הנבחר ברשות, שתפקידו לקבוע מדיניות, לבין הדרג הביצועי שתפקידו ליישם מדיניות זו ולדאוג לביצועה השוטף. כתוצאה מכך, גם מערך הבקרה הפנימית ברשויות המקומיות אינו מובחן דיו. עובדה זו פוגמת ביכולתה של הביקורת הפנימית לקיים שגרת עבודה מקצועית, אובייקטיבית ובלתי תלויה (זמיר, 2009).

הטיפול בחולשתה של הביקורת ברשויות המקומיות התבסס על שני מרכיבים עיקריים: הראשון, הוא עיגון בחוק של מעמדו, תפקידו וסמכותו של המבקר הפנימי ברשות המקומית, כדי לבצר את מעמדו (שוורץ וסוליציאנו, 2004). המרכיב השני, שנעשה אף הוא בחקיקה, הוא אימוץ האורגן של ועדת ביקורת (הוועדה לענייני ביקורת, בשמה הרשמי), כפי שקיים בחברות עסקיות. אלא שבניגוד למודל שבו חברי הוועדה הם נציגי ציבור ללא קשר עסקי לחברה, ברשות המקומית מבנה המועצה מושתת על קואליציה ואופוזיציה. אולם, הפתרון התחיקתי שאומץ בישראל כדי לפתור את הבעיה של חולשת הביקורת הפנימית במגזר הציבורי לא זכה להצלחה רבה (שוורץ וסוליציאנו, 2004).

מטרתו של מחקר זה היא להבין באיזו מידה מצליחה החקיקה ברשויות המקומיות בישראל להסדיר את תפקודו של מערך ביקורת תקין, ואילו שינויים נחוצים כדי לתמוך בחקיקה זו. המחקר מתמקד במיוחד בוועדות לענייני ביקורת כיסוד הדמוקרטי של מערך הביקורת ברשויות המקומיות בישראל. ההתמקדות בוועדות הביקורת נעשתה בשל ההבנה, כי תחום זה מהותי לתפקוד מערך הביקורת כולו, ומהווה חולשה מהותית שניתן להסדיר אותה באמצעות שינויים ארגוניים ומוסדיים. טענת המחקר היא, כי ההתבססות על חקיקה בלבד ללא

תמיכה ארגונית נובעת בעיקרה מלחצים מוסדיים. כתוצאה מכך, יש לשער, לאחר עשרות שנים של סדרת חקיקות בתחום הביקורת ברשויות המקומיות, לא רק שהחוקים אינם מוטמעים כראוי, אלא הם גם אינם מסדירים עבודה תקינה של מערך ביקורת ברשויות המקומיות בישראל. הניסיון להסתמך על חקיקה בלבד כדי להסדיר תקני ביקורת, איוש משרות ותפקוד של ועדות ביקורת כיסוד הדמוקרטי של מערך הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות גורם לכך שסעיפי חקיקה רבים אינם מיושמים בפועל. כדי לבדוק השערות אלה נערך סקר בקרב מבקרי הפנים ברשויות המקומיות בישראל (להלן מבקרי הרשויות). הסקר אישש את השערות המחקר בדבר אי הציות של הרשויות המקומיות בישראל למרכיביו הבסיסיים של החוק ובדבר אי יכולתו להביא לתפקוד הולם של גופי הביקורת השונים בהן. לצד הבדיקה של מידת הציות למאפייניו השונים של החוק, פרק זה בוחן את הסיבה לכישלון החקיקה ומציע דרך פעולה חלופית במישור הארגוני.

החקיקה בנושאי ביקורת פנימית והשפעתה על הביקורת ברשויות המקומיות: התפתחות ורקע תאורטי

בשנת 1992 נחקק בישראל חוק הביקורת הפנימית, שהפך אותה למדינה היחידה בעולם שהסדירה את הביקורת הפנימית באמצעות חקיקה רוחבית (זילר, 2006). כוונת החוק הייתה לחייב הטמעה של מערך ביקורת פנימית בכל גוף ציבורי ולחזק את מעמד המבקרים הפנימיים בגופים אלה (ברדה, 2005), כחלק ממגמה בין-לאומית לחיזוק מעמד הביקורת הפנימית במגזר הציבורי (Jorge & Costa, 2009). חוק הביקורת הפנימית בישראל חל על כל גוף או קרן שהמדינה משתתפת בתקצובם או בניהולם, חברות ציבוריות, בנקים וחברות ביטוח, ומסדיר את תחומי עבודתו של המבקר, דרכי הדיווח, קביעת תכנית לביקורת, תקנים להעסקת מבקר וקביעת עבודתו, הליכי דיווח, מסירת מידע, שימוש במסקנות ועוד (חוק הביקורת הפנימית, 1992).

מקריאת החוק מסתמן, כי ככל האפשר הוא נשאר מעורפל בכל הנוגע לאופן הטמעתו בגופים ספציפיים. בדומה לכך, החוק לא כלל מכניזם מבני וארגוני להבטחת הטמעתו הלכה למעשה (דוידוביץ וארד-אזולאי, 2011). בשל כך, אפשר להצביע על סתירה מבנית לפיה כל גוף מחויב אמנם להשתית מערך ביקורת פנימית, אולם ללא בקרה על האופן שבו הדבר נעשה. מתח זה היווה את הבסיס לביקורת על החוק, שהשתקפה בארבע הצעות לתיקונו ובדיונים בכנסת ישראל בנוגע לשינויו (זילר, 2006). למרות הביקורת והצעות השינוי, ועל אף הצורך להתאימו לתהליכים ארגוניים בעלי משמעות שהתרחשו במינהל הציבורי בישראל בשנים אלה (גל-נור, 2007), חוק הביקורת הפנימית לא שונה מאז חקיקתו.

לחוק הביקורת הפנימית השפעה רבה בכל הנוגע לביקורת ברשויות מקומיות, משום שבדומה לשאר מדינות העולם (European Union, 2011), הביקורת ברשויות המקומיות בישראל קשורה באופן ישיר למערכי הביקורת בשלטון המרכזי ומושפעת מהם באופן ישיר ועקיף. כך, הביקורת הפנימית, שהיא למעשה חלק ממערכת בקרה ארגונית וניהולית, משפיעה על הסביבה הארגונית, התרבותית והחוקית שבה היא פועלת ומושפעת ממנה. משום שחוק הביקורת הפנימית הוא חוק מסגרת, המחייב את המבקרים הפנימיים בכל ארגון וארגון, "אלא

אם ישנה הוראה ספציפית בחוק הנוגעת לאותו ארגון בה כתוב אחרת" (שנבל, 2001, עמ' 15), חוק זה חל גם על הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות, שבהן מוסדר מערך הביקורת על פי פקודת העיריות וצווי המועצות המקומיות והאזוריות, הכוללות חקיקה במגוון נושאים. עד שנחקק חוק הביקורת הפנימית התקיימה חובת ביקורת בעיריות על פי פקודת העיריות. עם חקיקת חוק הביקורת הפנימית החל תהליך של פרסום צווים על ידי שר הפנים, אשר החילו את חובת קיום הביקורת הפנימית על מועצות מקומיות ואזוריות תוך התאמה לכללים שנקבעו למבקר הפנים בחוק הביקורת (מזרחי, 2000). החקיקה אם כן, חלה גם על אותם מרכיבים בביקורת אשר קדמו לחוק הביקורת הפנימית, ומקיפה את כלל מערך הביקורת ברשויות המקומיות בישראל. לכן, בפרק זה כאשר מדובר על חקיקה בתחום הביקורת, אנו מתייחסים לכלל החוקים והצווים הנוגעים לביקורת ברשויות המקומיות.

כצפוי, עיגון מערך הביקורת ברשויות המקומיות בחקיקה גרם להתמקדות בפן המשפטי והחקיקתי של הביקורת, על חשבון הפן הארגוני-מוסדי שלה. משום שביקורת נתפסת כנטל על רוב עובדי הארגון (Van Thiel & Leeuw, 2002), החלתה על פי חוק בלבד ללא תמיכה ארגונית נוספת, גורם פעמים רבות למתח בין מטרות החוק לבין האופן שבו החוק מוטמע ומיושם (Power, 1999; Put & Bouckaert, 2010). כתוצאה מכך, לא רק שהחקיקה אינה מספקת מענה מקיף לחולשות המובנות של הביקורת ברשויות המקומיות בישראל, אלא שהחוק אינו נאכף ומידת הציות לו נמוכה.

אנו טוענים, כי השימוש החריג בחקיקה לא נבחר כפתרון היעיל ביותר לשרת את הציבור, אלא ככזה המשרת את המבקרים עצמם. החוק נועד להבנות את הביקורת הציבורית בכלל ואת הביקורת ברשויות המקומיות בפרט כשדה מקצועי נבדל, שאינו כפוף לגופים ארגוניים ולמקצועות שמחוץ לתחום הביקורת. תהליכים דומים במהותם התרחשו בשנות התשעים ברוב מדינות המערב על רקע רפורמות של מינהל ציבורי חדש (Pollitt et al., 1999). מצד אחד, הטמעת עקרונות של מינהל ציבורי חדש חיזקה את הצורך בביקורת, אך מצד אחר הציגה יכולת לקבל מידע על ביצועים מגורמים חיצוניים לארגון (Pollitt & Bouckaert, 2004). בתגובה לכך, ארגוני מבקרים במדינות המערב נקטו תהליכים מוסדיים, אשר בידלו את מוסד הביקורת כמערכת מקצועית נפרדת ויצרו תלות של הארגונים במערכת זו (Power, 1999).

בשל כך נוצר ניתוק בין האופן שבו גופי ביקורת מבצעים את עבודתם לבין הצרכים הניהוליים של הארגון (Power, 1999; Troupin, 2012). ואכן, טרופן (Troupin, 2012) מזהה סתירה בין הניסיון למסד את הביקורת ללא רפורמות ארגוניות מתאימות, לבין היכולת של מבקרים למלא את התפקיד שהחברה דורשת מהם: הגברת יעילות ואפקטיביות בארגונים ציבוריים. שימוש בחקיקה רוחבית להבניית הביקורת, ללא תמיכה ארגונית בה (כפי שנעשה בישראל) הוא הדוגמה הקיצונית ביותר לתהליך זה.

בהקשר זה חשוב להבחין בין חיזוק מעמד המבקר לבין בידול הביקורת והגנה עליה מפני איומים מקצועיים. פאוור (Power, 1999), מחשובי החוקרים בתחום הביקורת, טוען כי לא רק שתהליכים אלה שונים במהותם, אלא אף מנוגדים זה לזה. בעוד שביצור מעמד הביקורת הוא צורך חשוב, היוצר את אחת החולשות המרכזיות של הביקורת ברשויות מקומיות בישראל,

בידול הביקורת, כפי שתואר לעיל, פוגע הן באיכות הביקורת הן ביכולת להשתמש בה, ולכן מחליש את מעמד המבקרים בארגון.

לניתוק תחום הביקורת ממערך ארגוני יכולות להיות תוצאות חמורות נוספות, שהמרכזית בהן היא התמקדות הביקורת בנתונים פיננסיים ובניהול תקין, במחיר של הזנחת ביקורת ביצועים, מדידת ביצועים, ניתוחי עלות-תועלת והערכת תוצאות מעבר לניתוח של תשומות ותפוקות (Morin, 2003; Pollitt et al., 1999; Pollitt & Summa, 1997). המעבר לביקורת ביצועים, שנעשה ברוב מדינות ה-OECD מאז שנות התשעים (European Union, 2011), עדיין לא התרחש בישראל. אנו טוענים, כי סיבה מרכזית לכך היא לא רק הניתוק הארגוני שנגזר מהחקיקה, אלא גם בעיות מהותיות של מערך הביקורת ברשויות המקומיות בתחומי איוש משרות ואינטראקציה בין גופי הביקורת בארגון – אף הן כתוצאה מאי אכיפת החוק ואי תמיכה ארגונית בו.

במערך ביקורת תקין שבו לא מנותקת הביקורת מתהליכים ארגוניים וניהוליים, יש ליצור מערך ביקורת רב שלבי (Van Dooren, Bouckaert & Halligan, 2010). במערך זה אמורה הביקורת הפנימית ברשות המקומית להיות בפיקוח משרד הפנים, וברמה גבוהה יותר בפיקוח ביקורת המדינה (Jorge & Costa, 2009; Put & Bouckaert, 2010). הקשר הארגוני בין הגופים אינו בא לידי ביטוי בפיקוח כפונקציה של היררכיה קלאסית בלבד תוך כדי התמקדות במידע פיננסי ובמידע על פעילויות הרשות, אלא גם בזרימת מידע מלמטה למעלה כתנאי להערכת תוצאות ברמה אזורית וברמת האזרח (Patton, 2008; Rist & Stame, 2006). לבד משקיפות גבוהה והשתתה של מערכות מידע בין-ארגוניות בגופי הביקורת (Troupin, 2012), ישנו גם צורך בקשר ארגוני בין מערכות אלה. (Bouckaert & Halligan, 2008). קשר זה יכול להיעשות על ידי ועדות ניהול משותפות או על ידי תיאום היררכי (ראה Mintzberg, 1983). אולם, כאשר המערכת הארגונית מאפשרת ניתוק מוסדי בין קבוצות בתוכה, אי אפשר לקיים משילות אפקטיבית בין מרכיביה (Keast, Mandenll & Agranoff, 2014; Torfing, Peters & Sørensen, 2011).

בישראל לא קיים מערך ביקורת רב שלבי מסוג זה. אמנם באופן רשמי משרד הפנים מפקח על הביקורת ברשויות המקומיות ואף מבצע ביקורות חיצוניות, אך ביקורות אלה נעשות לפי תכנית שנתית המנותקת מהביקורת הפנימית ברשויות. מלבד זאת, ביקורות אלה לא רק שאינן משתמשות במידע הביקורת הפנימית לטובת התמקדות ביחידות ניתוח ברמות גבוהות יותר, אלא להפך, אלה הן בעיקר ביקורות פיננסיות ופיקוח על תקנים ותקינות. באופן זה, ביקורת המדינה מבצעת ביקורות בלתי סדירות ברשויות, ואינה מבצעת הערכות של תוצאות או בדיקות אפקטיביות, יעילות ועלות-תועלת ברמה האזורית או המדינית.

בעיה נוספת של הסתמכות על חקיקה בלבד היא שתהליכי חקיקה (המושפעים מפוליטיקה ארצית ומקומית), פעמים רבות אינם תואמים לקצב של שינויים ארגוניים וניהוליים בשטח (Pollitt & Bouckaert, 2004). מדינות המערב הנאלצות להתמודד עם שינויים אלה מסוגלות לעשות זאת בגמישות יחסית, משום שנדרשת לכך התאמה ארגונית ולא חקיקתית (European Union, 2012). אנו מזהים בעייתיות בהנחה כי חקיקה תוכל להתמודד עם שינויים אלה באופן שתהיה רלוונטית לכלל גופי הביקורת הקשורים לביקורת ברשויות המקומיות בישראל.

בשל האמור לעיל, אנו טוענים כי האנומליה של הסתמכות על חקיקה ככלי בלעדי לבניית מערך ביקורת ציבורית בכלל וביקורת ברשויות מקומיות בפרט, בעייתית מיסודה. לא די בכך שהיא אינה מעצימה את כוחה של הביקורת או משפרת את איכויותיה ואת השימוש המוגבר בה, אלא שהיא דווקא משמרת את ההגמוניה המקצועית של המבקרים ומגדילה את תחומי פעולתם.[1] העובדה שהחקיקה נשארת פעמים רבות מעורפלת ואינה מצליחה להתאים את עצמה לשינויים בתפקוד הרשויות המקומיות, בפוליטיקה המקומית ובתהליכים ניהוליים מודרניים, מחזקת את ההשערה בדבר היעדר היכולת ואי הרצון של הדרגים השונים לאכוף אותה. כתוצאה מאי אכיפה ומאי הרלוונטיות של החקיקה, אנו משערים, כי בהיעדר פיקוח וקשר ארגוני ממוסד בין גופי הביקורת, לא כל מרכיבי החוק, אפילו אלה הבסיסיים ביותר, כגון איוש משרות ותפקוד ועדות ביקורת אינם יכולים להיות מיושמים כראוי ברשויות המקומיות. לפיכך, לא קיים מענה לחלק מחולשותיה הבסיסיות של הביקורת ברשויות המקומיות כפי שיוצגו בחלק הבא.

חשוב לציין כי לא קיימת סתירה בין קיימות חקיקה, לשינויים הארגוניים שמציע פרק זה. בהמשך לכך, השינויים המוצעים אינם סותרים את עקרון חוקיות המינהל (כפיפות רשויות מינהליות לעקרונות המשפט במדינה), שכן כפי שצוין, הבעייתיות אינה בעצם החקיקה, אלא בניסיון להסתמך עליה כאמצעי בלעדי ויוצא דופן להסדרת מערך הביקורת ברשויות המקומיות בישראל.

הביקורת הפנימית ברשויות מקומיות- חולשות מהותיות

ביקורת ברשויות המקומיות בישראל חשובה במיוחד בשל העובדה, כי רוב הרשויות מפולגות לסיעות רבות ומושפעות מקבוצות לחץ. מצב זה מחזק את הצורך באחריות ציבורית ובשקיפות, ולכן גם בגוף ביקורת אמין, חסר פניות, שאינו מושפע מגורמים פוליטיים במועצה (גייסט, 2000). אף שאת המבקר מעסיקה הרשות, ואף שהוא מדווח לראש הרשות המקומית, מבקר הרשות אמור להיות עצמאי ובלתי תלוי בגופים אלה בביצוע תפקידו (מזרחי, 2007). זאת ועוד, לבד ממספר נושאי ביקורת אשר ניתן לדרוש ממנו, מבקר הרשות מכין את תכנית העבודה שלו ומבצע אותה לפי שיקול דעתו ובהתאם לצורכי הרשות המקומית. בהיעדר תמיכה מקצועית מגורם נוסף ברשות, שיקול דעת זה מהותי בעבודת המבקר.

מבקרי רשויות מקומיות בישראל הם מבקרים פנימיים,[2] כאשר לבד מביקורת פנימית זו עורכים ברשות ביקורות חיצוניות משרד הפנים ומשרד מבקר המדינה (מזרחי, 2007). את רוב הביקורת ברשויות המקומיות מבצע מבקר הפנים, אשר מציג את ממצאיו בדוח ביקורת

---

1 תהליכי הרחבת סמכויות מבקר המדינה בישראל משנת 2005 ואילך, והדיון הנלווה לתהליכים אלה הם דוגמה מעניינת לתופעה זו.

2 מקורות שונים מתייחסים למונח מבקר פנימי ברשות המקומית ומבקר רשות מקומית באופן זהה. פרק זה אינו עוסק בוויכוח הנלווה לסוגיה טרמינולוגית זו. יש לציין כי עצם העובדה שחלק מהמבקרים אינם רואים עצמם כמבקרים פנימיים, מדגישה את אי תפקודה של מערכת ביקורת רב שלבית, המשלבת ביקורת פנימית וחיצונית ברשויות מקומיות בישראל.

שנתי. כיום, מחויבות כל הרשויות לסוגיהן להקים ועדה מיוחדת לענייני ביקורת, הדנה בדוחות הביקורת הפנימיים והחיצוניים, עוקבת אחר תיקון ליקויים ורשאית לדרוש מהמבקר לבדוק עד כשני נושאים בשנה. נוסף לכך, הוועדה לענייני ביקורת חושפת את ממצאי דוחות הביקורת בפני המועצה וממליצה על הפעולות המתבקשות בעקבות הביקורת. בעוד שמערכת היחסים בין הגופים הנ"ל נועדה להבטיח ביקורת אפקטיבית, מאוזנת ובלתי תלויה, קיימות בה שלוש חולשות מבניות עיקריות, הקשורות בעצמאות המבקר, במעמד הביקורת ובוועדות הביקורת. החקיקה בתחום הביקורת בישראל נעשתה בעטיין של חולשות אלה ובמטרה לפתור אותן.

החולשה המבנית הראשונה קשורה בהיותה של הרשות המקומית גוף פוליטי, שבו ראש הרשות נבחר בבחירות ישירות ואישיות, ומשמש לבד מתפקידו הפוליטי גם ראש המערכת המבצעת. כתוצאה מכך, למרות רפורמות ברוח ניהול ציבורי חדש, אין ברשויות המקומיות בישראל הפרדה מספקת בין התהליך הפוליטי לתהליך המינהלי (באר, 2009). מצד אחד, תופעה זו מעלה את חשיבותה של הביקורת הפנימית ככלי ביקורת ובקרה על התנהלות תקינה וככלי ליצירת מערכת אחריותיות (accountability) פנימית וחיצונית (Bovens, 2007; Zapico-Goñi, 2007). מנגד, היעדרה של הפרדה בין הרשות הפוליטית הנבחרת, שתפקידה הוא לקבוע מדיניות ולפקח על הדרג הניהולי, לבין הרשות המבצעת, גורמת לכך שהביקורת הפנימית (שכאמור מתמקדת בביצוע ולא במדיניות) מאבדת הן מעצמאותה הארגונית הן מעצמאותה ההתנהגותית (Lambur, 2007). פירוש הדבר הוא כי הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות בישראל כפופה לרשות הפוליטית, שאותה היא אמורה לבקר וליחסי גומלין המאופיינים בתלות המבקר במבוקר (זמיר, 2009).

שימוש בתקשורת הוא אמצעי להתמודדות עם החולשה שתוארה לעיל, אך הסיקור התקשורתי של הביקורת ברשויות המקומיות בישראל הוא עצמו עוד חולשה מהותית, שנייה במספר. התקשורת נתפשת כגוף בעל כוח רב בעיצוב דעת קהל, וכנגזרת מכך כגורם חשוב בקבלת החלטות בדרגים הפוליטיים בשלטון המרכזי (Patton, 2008). בישראל, התקשורת מקיימת דיאלוג אינטנסיבי עם ביקורת המדינה, משום שממצאיה הם סיפורים חדשותיים טובים, קליטים וניתנים בקלות לציבור הרחב (ברזילי ונחמיאס, 1998). מוסד ביקורת המדינה מצדו חפץ בהתערבות התקשורת, על שום התהודה שהיא מזמנת לממצאי הביקורת הבולטים, בשל כוח ההשפעה שלה על דעת הקהל והרחבת בסיס הלגיטימציה שהיא מעניקה למוסד הביקורת. כך, יכולה הביקורת להפעיל לחצים ישירים ועקיפים על פוליטיקאים ועובדי ציבור ולהניעם להתייחס להמלצותיה.

אולם, בשעה שביקורת המדינה בישראל זוכה לחשיפה רבה בתקשורת הארצית, נושאים הקשורים לביקורת ברשויות המקומיות אינם זוכים ליחס תקשורתי דומה. זמיר (2009), מצביע על התעניינות גוברת של תקשורת מקומית בנושאי ביקורת. ברם, הכיסוי מתמקד בעיקר בנושאים סנסציוניים הנוגעים לאישי ציבור ידועים, בעוד שנושאים מהותיים הקשורים בתפקוד הרשויות המקומיות אינם זוכים לסיקור דומה, וכך נפגעת היכולת להפעיל לחץ להטמעת ממצאי הביקורת (ברגמן, 2007).

בהיעדר כיסוי תקשורתי ככלי להשפעה על קבלת החלטות, ובהיעדר אי תלות ארגונית והתנהגותית של הביקורת ברשויות המקומיות, על הביקורת הפנימית להישען על הממד הדמוקרטי הקיים בהן, הבא לידי ביטוי במועצות ובוועדות הביקורת (מזרחי, 2007). אולם, כפי שנראה להלן, תפקוד ועדות הביקורת לוקה בחסר, ומהווה חולשה מהותית נוספת. בצד חובתה למנות מבקר פנים, על רשות מקומית למנות ועדת ביקורת, שתפקידיה העיקריים הם לדון בדוחות הביקורת, לחשוף את ממצאיהם בפני מועצת הרשות, לעקוב אחר תיקון הליקויים שהעלו ולהגיש למועצת הרשות את המלצותיה (פקודת העיריות, 2010). כאמור, בהיעדר אי תלות וכיסוי תקשורתי מספיק, תפקידים אלה של ועדות הביקורת, הם כוחה המרכזי של הביקורת ברשויות המקומיות. בשל חשיבותן הרבה, היטיב משרד הפנים (2013) לקבוע כי:

> [ועדת הביקורת] עשויה להניב תוצאות חיוביות לעבודת הרשות המקומית או לגרום לתוצאות שליליות והרסניות. על כן ,עבודת הוועדה חייבת להתבסס על לימוד מדוקדק של החומר המוגש לה ועל בדיקה מעמיקה ומושכלת של העובדות. אמינות והיעדר פניות אישיות או פוליטיות, אומץ לב ציבורי ודבקות במטרות של מינהל תקין, יעיל ואמין, יעניקו לוועדה תוקף מוסרי ועוצמה בביצוע בקרה ציבורית נאותה ומקדמת.

(משרד הפנים, 2013: עמ' 201)

אכן, אין להפריז בחשיבותן של ועדות הביקורת וביכולתן להפוך את הביקורת הפנימית לכלי ניהול חשוב. אבל, ועדות הביקורת עלולות להפוך לחרב פיפיות בקשר לעצמאות המבקר ולמעמדו. הדבר יכול להיגרם בשל ניצול לרעה של סמכותה החשובה והמרכזית של ועדת הביקורת לדרוש ממבקר הרשות המקומית לבדוק בכל שנה שני נושאים (משרד הפנים, 2013). סמכות זו מצטרפת ליכולתו של ראש הרשות לדרוש בדיקה של נושא אחד. משום שתחום הנושאים והיקפם איננו מוגדר, נוצר מצב שבו אפשר לדרוש מהמבקר לבדוק בכל שנה שלושה נושאים בעלי היקף נרחב. כך יכול המבקר לאבד שליטה על תכנית העבודה שלו, שהיא כלי חשוב לעצמאותו ולכוחו. לכן, יש חשיבות מרבית להבטיח, כי בחירת הנושאים תיעשה ללא 'פניות אישיות ופוליטיות'. כדי למנוע מצב שבו ועדות ביקורת ינצלו את כוחן למטרות פוליטיות תוך כדי פגיעה בעבודת המבקר, נקבע כי ועדת ביקורת יכולה לכלול מקסימום שבעה אנשים, וכי על חבריה להיות חברי מועצה. ראש הרשות וסגניו וגם חברי ועדת ההנהלה, אינם יכולים להיות חברים בוועדות אלה. פקודת העיריות גם קובעת, כי "הרכב הוועדה יהיה תואם ככל הניתן להרכב הסיעתי של המועצה ,ובלבד שיהיה נציג אחד לפחות מסיעה שאינה מיוצגת בוועדת ההנהלה" (משרד הפנים 2013, עמ' 199). משום שבישראל הרכב המועצה הוא קואליציוני, פירוש הדבר הוא כי רוב חברי ועדות הביקורת ברשויות המקומיות שייכים לקואליציה. יש אפוא מלכוד, ושמא אף סתירה, בין היותה של ועדת הביקורת בעלת אוריינטציה פוליטית ברורה לבין הצורך לעבוד ללא 'פניות אישיות ופוליטיות'.

ואכן, הרכבן של ועדות הביקורת וסמכויותיהן יוצרות חולשה מהותית במערך הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות בישראל. בעוד ששתי החולשות המבניות הראשונות שתוארו לעיל הן חיצוניות לתחום הביקורת (אף על פי שהן משפיעות עליה רבות), החולשה המבנית

השלישית אינהרנטית לתחום הביקורת הפנימית, ולכן ניתן להשפיע עליה באופן ישיר על ידי פעולות ארגוניות ומוסדיות. בשל כך, החקיקה בתחום הביקורת ברשויות המקומיות בישראל מקדישה סעיפים רבים לאופן שבו יש לארגן את ועדות הביקורת, לאייש אותן, כיצד עליהן לפעול, כמה חברים עליהן לכלול, מאיזו מפלגה, כמה פעמים עליהן להיפגש ועוד.

בשל חשיבותן הרבה של ועדות הביקורת לצד איוש משרות המבקר הפנימי ברשויות, משום שפעילותן עם המבקר יוצרת חולשה אינהרנטית ומרכזית במערך הביקורת ברשויות ומפני שהחקיקה מדגישה באופן יוצא דופן את איוש משרות המבקר והוועדה, בדק המחקר האם החקיקה אכן מצליחה להסדיר נושאים אלה. בשל האמור לעיל בדבר יכולתה המוגבלת של החקיקה להתמודד עם החולשה המרכזית הקשורה לתפקוד ועדות הביקורת והסדרת פועלו של המבקר, אנו משערים כי הסעיפים בחוק הנוגעים בנושאים אלה אינם מתקיימים בפועל. בהיעדר אמצעים אחרים להסדרת פעילות המבקרים והוועדות, יש לשער כי משרות המבקרים, איוש הוועדות, אופן פעולתן, הנושאים שאותם הן בוחנות, דרישותיהן מהמבקר ועוד, אינם מתקיימים הלכה למעשה.

שיטה

סקר אינטרנטי שנערך לצורכי המחקר בקרב מבקרי הרשויות המקומיות בישראל, נועד לבחון את מידת הציות לחוק ואת האופן שבו הוא מסדיר את העבודה בוועדות הביקורת. ההחלטה להתמקד במבקרי רשויות מקומיות מכהנים ולא בנושאי תפקידים אחרים, נעשתה בשל ההנחה שמבקר הרשות המקומית מטיב להכיר את המרכיבים המוסדרים בחקיקה והקשורים לפועלו של המבקר, לפועלן של ועדות הביקורת והקשר ביניהם. מבקרי הרשויות הם לא רק בשר מבשרן של ועדות הביקורת, אלא גם מובילים את נושא הביקורת כולו ברשויות. ככאלה, הם חשופים לשלל היבטיה של הביקורת, לאיוש המשרות, להמלצות המגיעות אליהם מוועדת הביקורת ועוד. נוסף לכך, הפנייה למבקרים ולא לראשי ועדות ביקורת (שהיו יכולים לענות אף הם על שאלות הסקר), נעשתה משום שמבקרי רשות ניתנים לאיתור באופן מהימן יותר מאשר ראשי ועדות ביקורת המתחלפים באופן תדיר. תחלופה זו של ראשי וועדות ביקורת היוותה סכנה לקבלת תשובות כפולות או לחוסר ידע ויכולת לענות על שאלות הסקר. ככל שידוע לכותבים, לא פורסם סקר דומה בקרב מבקרים ברשויות המקומיות בישראל, ולכן סקר זה פותח פתח לביצוע סקרים דומים בעתיד.

הסקר הציג למבקרי הרשויות תשע שאלות סגורות (התשובות מובאות בלוח 1) והקיף את הנושאים הבאים: סוג הרשות וגודלה, איוש משרת המבקר, שימוש במיקור חוץ (כממד משלים להיקפי משרה), קיומן של ועדות ביקורת ואיוש המשרות בהן, שיוך מפלגתי של חברי ועדות הביקורת, מספר ההתכנסויות של ועדות הביקורת ושימוש בזכות לדרוש מהמבקר לבדוק נושאים מיוחדים או להמליץ עליהם. שאלות אלה בוחנות את מידת מימוש האלמנטים המהותיים וההכרחיים לעבודתם של המבקר וועדות הביקורת, שאותם מסדירה החקיקה. ללא קיומם של תנאים הכרחיים אלה, לא קיימת בפועל עבודה תקינה של מערך הביקורת (פרידברג, 1991).

משיחות עם מבקרים פנימיים התברר כי על הסקרים להיות תמציתיים ככל האפשר כדי להבטיח היענות. לבד מתשע שאלות סגורות נוספו ארבעה סעיפים למענה חופשי (13 סעיפים סך הכול). עוד הוחלט כי על הסקר להיות אינטרנטי ואנונימי כתנאי להיענות המבקרים. על כן, למבקרים שנדגמו נשלח קישור בדואר אלקטרוני שבאמצעותו ניתן לענות על הסקר. לבקשה זו וגם להוראות בסקר עצמו, צורפה הצהרה, כי המידע האישי המתקבל מהם יישמר חסוי וישמש למטרות סטטיסטיות בלבד. כאן יש לציין, כי כתובת ה IP של משיבי הסקר אכן נרשמת במערכת הסקרים, אך לא נעשה בכתובות אלה כל שימוש לבד מלוודא את היעדרן של תשובות כפולות. עוד נכתב, כי באפשרות המשתתפים בסקר לא לענות על חלק מהשאלות ואף להפסיק את השתתפותם במחקר בכל עת.

לאחר הכנת הסקר ובטרם נשלח לכלל המדגם, הוא נשלח לשלושה מבקרים פנימיים שהתבקשו לענות על השאלות, לדווח על בהירותן, על סדר הצגתן ועל יכולת המבקרים לענות אליהן. לאחר אישור ראשוני זה, ומשום שמדובר בשאלות תיאוריות בלבד ללא קשר ביניהן, לא היה צורך בפעולות נוספות כדי לוודא את מהימנות והשאלון ותקפותו.

הסקר נערך בספטמבר 2013, כחודשיים טרם הבחירות לרשויות המקומיות בישראל. המדגם כלל 151 מבקרים ברשויות מקומיות, החברים באיגוד מבקרי הרשויות המקומיות בישראל. סך הכול, נדגמו 84 מועצות מקומיות, 67 עיריות ו-23 מועצות אזוריות. בעוד ששיעור המועצות המקומיות שנדגמו דומה לחלקן היחסי בישראל, מספר העיריות שנדגמו גבוה מחלקן היחסי בתשעה אחוזים, ואחוז המועצות האזוריות נמוך מחלקן היחסי בשמונה אחוזים. אחוז הרשויות הלא יהודיות שנדגמו דומה לחלקן היחסי בישראל.

מבקרים של 74 רשויות מקומיות, המייצגות 29% מכלל הרשויות המקומיות בישראל ענו לסקר. במקרים המועטים שבהם מבקר כלשהו הוא מבקרן הפנימי של שתי רשויות מקומיות (או יותר), מילאו מבקרים אלה את הסקר בנפרד לכל רשות מקומית. לבד מתשובות אלה אשר צוינו באופן ספציפי בסקר, לא נתקבלו במערכת תשובות זהות, ולכן ניתן לקבוע במידה גבוהה של ודאות, כי לא היו כפילויות בסקר זה וכי התשובות אכן מייצגות 74 רשויות שונות. מתוך רשויות אלה, נתקבלו תשובות בנוגע ל 32 עיריות (43%), מספר זהה של מועצות מקומיות, ועשר מועצות אזוריות (13.5%). לשם השוואה, אחוז הייצוג הארצי של עיריות, מועצות אזוריות ורשויות מקומיות בזמן כתיבת שורות אלו עומד על 29%, 49% ו-21% בהתאמה. שיעור האוכלוסייה ברשויות שנדגמו בסקר זה מגוון: כ-25 אחוזים הן רשויות קטנות המונות עד 10,000 תושבים, כ-40 אחוזים מונות בין 10,000 ל-25,000 תושבים, 25 אחוזים בין 25,000 ל-100,000 תושבים ועשרת האחוזים הנותרים הן רשויות גדולות המונות 100,000 תושבים ומעלה.

נתוני הסקר נותחו על ידי תוכנת SPSS. בהתאם להשערות המחקר הנוגעות למידת הציות לחוק ולאופן שבו פועלות ועדות הביקורת מול המבקרים, התמקד הניתוח בסטטיסטיקה תיאורית, מתאמים בין משתנים ורגרסיה לינארית בלבד.

ממצאים

החקיקה בתחום הביקורת ברשויות המקומיות בישראל מייחסת חשיבות רבה לאיוש משרת המבקר. העניין בא לידי ביטוי בכך שאם מועצה אינה ממנה מבקר, עוברת הסמכות למינויו למשרד הפנים - סנקציה מרחיקת לכת הנוגדת את העיקרון החשוב של מינוי מבקר פנימי על ידי הגוף המבוקר ולא על ידי גורם חיצוני. אולם, מבדיקה שערך מבקר המדינה בשנת 2010 עולה, כי 46 רשויות מקומיות (19%) לא מינו מבקר פנימי: שלוש עיריות (4%), לא מינו מבקר עירייה, 15 מועצות מקומיות (14%) ו-28 מועצות אזוריות (54%) לא מינו מבקר מועצה (מבקר המדינה, 2011). בנוגע להיקף משרות המבקרים, ממצאי מבקר המדינה לשנת 2010 העלו, כי מתוך סך הרשויות שכן מינו מבקר פנימי (210 רשויות), 22 מהן (10.5%), העסיקו מבקר פנימי בהיקף משרה קטן מן המתבקש ביחס לגודל אוכלוסייתן, וזאת בניגוד לדין. הסקר חושף סטיות בין היקף משרות המבקר כפי שדיווחו המבקרים עצמם לבין הנדרש בחוק, ומדגיש את העובדה, כי על אף קיומו של חוק בנושא, תחום איוש המשרות אינו נאכף במלואו.

אי קיום החוק בכל הקשור למינוי מבקרים ולהיקפי משרתם פוגע ביכולת של הרשויות המקומיות לשמור על מינהל תקין. ראויים לציטוט דברי מבקר המדינה (2011) בהתייחסו לנתונים אלה:

> על משרד הפנים להפעיל את סמכותו ולפעול למינוי מבקר פנימי ברשויות המקומיות, במעמד של עובד רשות, ולהבטיח שהיקף העסקתו לא יפחת מהנדרש בחוק. שיקולים תקציביים אינם עילה לאי-קיומה או לצמצום היקפה של הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות; על משרד הפנים להקפיד ולדאוג שהרשויות המקומיות יעשו את כל המאמצים לצמצם את הפגיעה בביקורת גם בזמן משבר כלכלי, וכן להבטיח שהביקורת לא תיפגע יתר על המידה לעומת תחומי פעילות אחרים ברשות המקומית.
>
> (מבקר המדינה, 2011: עמ' 33)

מהסקר שערכנו בקרב מבקרים ברשויות המקומיות עולה, כי בדומה לאי אכיפת החוק בנושא איוש משרות המבקרים, גם איוש ועדות הביקורת (שכאמור הן הבסיס לתיקון ליקויים ולביקורת תקינה) לוקה בחסר. ממצאי הסקר העלו, כי בארבע רשויות מתוך 74 שנדגמו בסקר (8.5%), לא קיימת ועדת ביקורת. מדובר בליקוי חמור, המשבש את עבודת המבקר ואת מערכת הביקורת והבקרה. יוזכר, שאי הקמתה של ועדת ביקורת אינו רק מחדל ארגוני, אלא יש בו עבירה מפורשת על החוק: ועדת הביקורת היא ועדה סטטוטורית, כלומר מחויבת על פי החוק, ואין לרשות שיקול דעת אם להקימה (פקודת העיריות, סעיף 149 ג).

מבדיקת תפקודן של ועדות הביקורת ברשויות עולות כמה בעיות, אשר החוק, לא רק שאינו תורם להסדרתן, אלא אף מנציח אותן. למשל, ממצא בעייתי ביותר הוא שבניגוד לדרישות החוק כי הוועדות לענייני ביקורת תתכנסנה לפחות פעם ברבעון (ארבע פעמים בשנה), נמצא, כי בשנת 2012, 15% מכלל הוועדות לא התכנסו כלל, ועוד 15% התכנסו פעם אחת בלבד במהלך שנה קלנדרית. 32% נוספים מכלל הוועדות התכנסו פעמיים או שלוש פעמים, ובכך מעמידות את אחוז הוועדות שלא עמדו במינימום ההתכנסויות הנדרש בחוק על 62%. בשנת

2013, עד תאריך עריכת הסקר (כרבעון אחד טרם סיום השנה הקלנדרית) 47% אחוזים מהוועדות התכנסו פעם אחת בלבד או שלא התכנסו כלל.

ועדה שמתכנסת פעם אחת בלבד, היא ניסיון להוכיח כי הרשות מקיימת את החוק. אולם בפועל, הוועדה אינה פעילה, ובכך מונעת מערך ביקורת ובקרה תקינים ברשות המקומית. התכנסות פעם ברבעון נועדה בין היתר לדון בעבודת המבקר, לקבל דיווחים על התקדמות עבודת הביקורת ולהעניק לה גיבוי. הוועדה צוברת עם הזמן ידע בכל הקשור להתנהלות הרשות, ידע המאפשר לחבריה, שהם גם חברי המועצה, לייצג את הבקרה והביקורת בדיונים השוטפים ובעת קבלת ההחלטות במועצה. הידע שנצבר מעניק לחברי הוועדה את הבסיס המקצועי והמוסרי להבעת דעה על עבודת הביקורת, לקבלה או לחילופין לדחות אותה ולדרוש ביצוע ביקורת חוזרת. אי התכנסות לפחות פעם ברבעון פוגעת ביכולת להשתמש בממצאי הביקורת ולהטמיעם, ואינה מספקת תמיכה למבקר הרשות.

לבד ממספר ההתכנסויות, היבט נוסף המשקף את מידת פעילותן של הוועדות לענייני ביקורת הוא מימוש אחת הזכויות הבסיסיות והחשובות ביותר שלהן שנקבעו בחוק. ברשות עירונית רשאית הוועדה לדרוש שני נושאים לביקורת בשנה והמבקר חייב להיענות לדרישה זו, וברשות מקומית או אזורית רשאית הוועדה להמליץ בפני המבקר על נושאים לביקורת. כאמור, מימוש זכות זו של דרישת נושאים או המלצה לבדיקה היא כלי חשוב של ועדות הביקורת, המשקף את הממד הדמוקרטי של הטמעת הביקורת הפנימית. מהסקר עולה, כי בשנים שנבדקו, 64% מהוועדות שנדגמו לא ניצלו את זכותן לדרוש נושאים לבדיקה או להמליץ עליהם, ואילו שבעה אחוזים מהוועדות דרשו לבדוק נושא אחד או המליצו לבדוק אותו. נתונים אלה ממחישים פעם נוספת את שיעור פעילותן הנמוך של ועדות הביקורת בתהליך הבקרה הפנימית ברשות.

כאמור, הסקר שבוצע לצורך מחקר זה התמקד בסטטיסטיקה תיאורית בלבד כדי להבין את מידת היכולת של החקיקה להסדיר אלמנטים מהותיים והכרחיים בביקורת, ללא קשר בין השאלות השונות. אולם, היה חשוב לוודא, כי מספר ההתכנסויות של ועדות הביקורת אכן קשור למספר הנושאים שהוועדות דרשו או המליצו לבדיקה. הציפייה הייתה כמובן למצוא קשר חיובי בין השניים, שכן היעדר התכנסות של הוועדות לענייני ביקורת משקף גם את חוסר פעילותן, ולהפך. ואכן, תוצאות מבחן מתאם ספירמן מעידות, כי נמצא קשר חיובי ומובהק [$r\ (63) = 0.628,\ \ p < 0.01$] בין מספר ההתכנסויות המועט של הוועדות לבין מספר הפעמים שבהן הוועדות ביקשו לבדוק נושא אחד או יותר. הדבר מצביע על הצורך בכינוס ועדות הביקורת באופן תכוף יותר, שכן אי התכנסותן, יש להניח, מצביעה על חוסר פעילותן.

גם מניתוח הרכבן של ועדות הביקורת מצטיירת תמונה סבוכה. על פי החוק, הרכבן של ועדות הביקורת בעיריות ובמועצות מקומיות צריך להתאים להרכב הסיעתי במועצה (משרד הפנים, 2013). משמעות ניסוח כללי זה של החוק, היא כי כמו במועצה, בהתחשב במורכבות האפשרית של הרכב הסיעות, כך גם בוועדות הביקורת צריך להיות רוב לקואליציה. בעיני המחוקק, רוב קואליציוני בוועדות הביקורת הוא בחזקת הרע במיעוטו. רוב כזה יכול להיות לא ביקורתי דיו, ולפגום בניהולה התקין של הוועדה. מנגד, החלופה של רוב אופוזיציוני היא,

לדעת המחוקק בעייתית יותר, משום שוועדה כזו יכולה להשפיע על המבקר לבדוק נושאים אשר ימנעו פעילות ביקורת ומדידת ביצועים. דוגמאות לנושאים אשר ועדה אופוזיציונית יכולה לדרוש, ובכך לפגוע בעבודת הביקורת הם: נושאים שנויים במחלוקת לקראת בחירות צפויות, נושאים שנבדקו בעבר ולדעת המבקר אין מקום לחזור ולבדקם שנית, נושאים שהיקף הביקורת הנדרש מונע קיום ביקורות אחרות ועוד. אף על פי כן, מהסקר עולה, כי רק ב-50% מהעיריות ומהמועצות המקומיות ישנו רוב לקואליציה בוועדה לענייני ביקורת.

השלכות על יכולתן של ועדות הביקורת לתפקד בצורה ראויה מסתמנות גם במספר החברים בהן. למשל, בעיריות מספר החברים בוועדה לא יעלה על שבעה ובמועצות מקומיות מספר החברים צריך להיות שלושה עד חמישה. הסיבה לכך שהמחוקק ציין את מספרי המקסימום והמינימום במספרים אי זוגיים היא להימנע ממספר זוגי המקשה מאוד על פעילות הוועדה בשל שוויון דעות בין חבריה (גרוס, 1989). מהסקר עולה, כי מתוך הוועדות המתפקדות במועצות המקומיות שנבדקו, 15% מהן כללו שני חברים בלבד, ולפיכך לא עמדו בדרישות הקבועות בחוק. בשאר ועדות הביקורת שנסקרו במחקר זה, נמצא, כי ב-16.5% מהן מכהן מספר זוגי של חברים. כאמור, על אף שזו אינה עבירה על החוק, הוכח כי יש במספר זוגי של חברים בוועדות אלה כדי לשבש את פעולתן באופן ניכר.

לוח 1

שיעורי עמידה בסעיפי חקיקה בנושאים מהותיים בתחום הביקורת
ברשויות מקומיות בישראל

דרישה בחקיקה	אחוזי ביצוע ברשויות המקומיות
חובת מינוי מבקר פנימי	81%
איוש משרת מבקר ביחס לגודל הרשות	89.5%
סה"כ עמידה בתקני איוש משרות ומינוי מבקרים	73%
קיום וועדת ביקורת ברשויות מקומיות	91.5%
חובת התכנסות וועדת הביקורת פעם ברבעון לפחות	38%
סה"כ עמידה בתקן פעילות וועדות ביקורת	36%
זכות להמליץ או לדרוש נושאים לבדיקת המבקר ככלי פיקוח	29%
חובת התאמת הרכב וועדת הביקורת להרכב הסיעתי במועצה	50%
קביעת מספרי מינימום ומקסימום של חברים בוועדת הביקורת וניסיון להימנע מהרכב זוגי	69%
סה"כ עמידה בחקיקה בנושאים שנבדקו	**51.4%**

דיון

ממצאי הסקר מצביעים על כך שסעיפי החקיקה המהותיים ביותר בתחום הביקורת (שללא רבים מהם לא יכולה להתקיים ביקורת אפקטיבית ברשויות המקומיות) מתקיימים בכמחצית מהמקרים בלבד. ההיבט הבסיסי ביותר, שבלעדיו לא יכולה להתקיים ביקורת ברשות הוא איוש משרת המבקר הפנימי. העובדה שבחמישית מהרשויות המקומיות בישראל אין מבקרים פנימיים, ובעשרה אחוזים נוספים מועסקים מבקרים בהיקף משרה פחות מהתקן הנדרש, מראה, כי קיומו של חוק בלא יכולת אכיפה מרוקן מתוכן כל ביקורת תקינה. בתי המשפט, מסתבר, אינם מסוגלים לאכוף את החוק בזמן אמת. כך, גם כאשר הנושא נבדק באופן חיצוני בידי מבקר המדינה או בביקורת של משרד הפנים, לא קיים שינוי בפועל באיוש משרות המבקר, וביקורת פנימית ברשויות מקומיות רבות אינה מתבצעת.

בכל הנוגע לאיוש ועדות הביקורת, הממצאים אף חמורים יותר. זאת משום שהביקורת החיצונית על רשויות מקומיות אינה מנטרת נושא זה באופן מערכתי, ולכן המידע שמגיע אליה אינו בהכרח אמין ומהימן. גם מספר ההתכנסויות של ועדות הביקורת, הנמוך באופן ניכר מזה הנדרש בחוק, אי איוש תקין של ועדות אלה מבחינת מספר חבריהן והרכבן הפוליטי הבלתי חוקי, אינם נבדקים באופן מערכתי על ידי הביקורת החיצונית של משרד הפנים, והליקויים החמורים המוצגים בפרק זה אינם זוכים לטיפול מרשויות המדינה.

יש שני רבדים לאי קיום החוק. הרובד הראשון, הוא פגיעה ישירה בתפקוד מערך הביקורת, שאינו קיים כלל בחלק ניכר מהרשויות המקומיות בישראל, או קיים באופן חלקי בלבד ברשויות רבות נוספות. הרובד השני, העמוק יותר, הוא שגם כאשר החוק נאכף במלואו, הוא אינו מספק מענה הולם לחולשות המובנות של הביקורת ברשויות המקומיות, כפי שהובאו בפרק זה. דוגמה לכך היא העובדה שגם בוועדות ביקורת תקינות לפי החוק, מספר ההתכנסויות היה מזערי, הרכבן הזוגי מסבך את תפקודן, ורבות מהן אינן ממשות את תפקידן הבסיסי בכל הנוגע לדרישת נושאים לבדיקה של המבקר או שאינן ממליצות למבקר מה לבדוק. התוצאה היא שברשויות מקומיות רבות ביקורת הפנים אינה מבוצעת כראוי, ולכן אינה יכולה להבטיח שקיפות, ניהול תקין, תיקון ליקויים, יעילות, שירות מועיל לאזרח וקיום משטר דמוקרטי תקין (מבקר המדינה, 2011). משום שמבקר הרשות הוא אחד משומרי הסף של הדמוקרטיה הישראלית, העובדה, כי אפילו בתחום זה ישנם ליקויים קשים ועבירות בוטות על החוק, היא בעיה תדמיתית קשה למוסד הביקורת הפוגעת במעמדו ובאפקטיביות שלו (מבקר המדינה, 2011).

כפי שציינו, הסיבה המרכזית לאי קיום החוק ולאי יכולתו לתמוך במערך ביקורת אפקטיבי היא ההתמקדות בפן המשפטי והזנחת הפן הארגוני שאמור להילוות אליו (Put & Bouckaert, 2010; Van Dooren et al., 2010). הדבר הביא לניתוק בין האופן שבו גופי ביקורת מבצעים את עבודתם לבין צרכיו הניהוליים של הארגון (Power, 1999; Troupin, 2012). חוסר היכולת להטמיע מדידת ביצועים מערכתית ברשויות מקומיות בישראל, לא כל שכן מעבר לביקורת ביצועים מסודרת בהן, הן דוגמאות לניתוק זה.

למרות בעייתיות זו, הביקורת הציבורית צועדת דווקא לכיוון חיזוק הפן המשפטי-חקיקתי,

ושימור הניתוק שבין הביקורת לבין צרכיו הניהוליים של הארגון. משנת 2007 נעשים מאמצים גוברים לחקיקת חוק ביקורת ברשויות המקומיות שיחליף את פקודת העיריות הקיימת (הצעת חוק הממשלה, 2007). לפי ניסיון העבר, ולפי ממצאי הסקר כפי שהובאו לעיל, יש להניח שהדגש על ניסיונות חקיקה רק ישריש את הבעיות הקיימות וימנע התקדמות לעבר מערך ביקורת ההולם את הצרכים הניהוליים של הרשויות המקומיות כפי שנעשה במדינות OECD אחרות (European Union, 2011).

החוק שעבר בקריאה ראשונה בשנת 2007 ושעדיין מתגבש בימים אלה בכנסת ישראל (ראו הצעת חוק פקודת העיריות, 2012), אף מאיים לפגוע בכמה מיסודות הביקורת המקובלים בעולם. למשל, החוק המתגבש עתיד להביא למינויו של מבקר הרשות במכרז, כאשר בראש ועדת המכרזים נמצא לא אחר מראש הרשות, שהוא המבוקר המרכזי בה. גם את תקציב המבקר בחוק המוצע יקבע ראש העיר ומנכ"ל העירייה, דבר היוצר תלות ממשית של המבקר במבוקר. זאת בניגוד למצב הנוכחי שבו תקציב הביקורת נקבע על ידי מועצת הרשות כאחוז מהתקציב הכולל. בהצעת החוק צומצמה גם מוטת הביקורת בעיריות והוגבלה סמכות הביקורת על תאגידים עירוניים. מלבד זאת, ראש העיר יוכל להטיל על המבקר יותר מנושא אחד לבדיקה (הצעת חוק הממשלה, 2007). סעיפים אלה, וסעיפים נוספים בהצעת החוק, מחלישים את כוחו של מבקר הפנים בעירייה (לשכת המבקרים הפנימיים בישראל, 2007).

כפי שנטען לעיל, תהליך זה אינו נעשה כדי להגביר את אפקטיביות הביקורת ולחזק את מעמד המבקר, אלא משיקולים אחרים. עיגון הביקורת בחקיקה משמר את הביקורת הציבורית כתחום מקצועי המוגן משדות אחרים, בראשם תחום הערכת התכניות ומדידת הביצועים (Troupin, 2012). ככל שתהליכי ניהול והטמעה מתקדמים לעבר ניהול ציבורי חדש ולממשל משתף, וככל שכתוצאה מתהליכים אלה נתפס האזרח כלקוח והרשות המקומית נדרשת לאחריותיות ציבורית גבוהה יותר, כך גובר הצורך בניהול ביצועים, מדידתם והערכתם (De Lancer Julnes, 2010; Nielsen & Ejler, 2008). הואיל ובמתכונתה הנוכחית הביקורת בישראל בכלל והביקורת ברשויות המקומיות בפרט, אינן מסוגלות להתמודד עם צרכים אלה, עיגונן בחוק מסיר מהן את האיום של איבוד שליטה על תהליכי הביקורת. זהו אכן פרדוקס בו רצון המבקרים לשמר את מעמדם המקצועי אינו עולה בקנה אחד עם צורכי הביקורת ברשויות המקומיות בישראל. התוצאה היא שככל שגובר הצורך בביקורת ביצועים רב שלבית, כך נעשים מאמצי חקיקה המרחיקים את הביקורת מכיוון זה. גישה ביקורתית זו תואמת את ממצאי הסקר שהוצגו לעיל בכל הנוגע לאכיפת החוק והיחס של מוסד הביקורת לוועדות הביקורת – אורגן מרכזי מאין כמוהו במערך הביקורת ברשויות. חקיקה המתיימרת להסדיר מערך שלטוני וארגוני כה חשוב, נשארה עמומה, בלתי מפוקחת, חסרת שיניים, חלקית ומנותקת מהארגון.

כדי להסדיר את מערך הביקורת ברשויות המקומיות בישראל, אנו גורסים, כי במקום להתמקד בחקיקה, אשר אינה נאכפת כראוי ולבדה אינה כלי מספיק להתמודד עם אתגרי הביקורת, יש לחזק את הקשר בין הביקורת הפנימית ברשויות לביקורת במשרד הפנים ובמשרד מבקר המדינה. קשר כזה ראוי שיתבסס על מערכת של "מקלות וגזרים", המשלבת סנקציות במקום שבו מתגלעת אי תקינות במערך הביקורת ברשות או בדוחות ביקורת, שלא עומדים

בתקנים בין-לאומיים של איכות, ומצד שני תגמול מערכות ביקורת העובדות כראוי. יש לתמוך בארגון זה על ידי מערכת מידע בין-ארגונית המכוונת למדידת ביצועים והערכתם, וניטור איכות המידע המוזן למערכת זו (Williams & Hummelbrunner, 2009). בהמשך לכך, יש לוודא, כי הביקורת החיצונית של משרד הפנים לא רק תנטר את תפקוד הביקורת ברשויות המקומיות, אלא אף תוסיף עליה נדבך של ידע משולב ברמה האזורית וברמה הארצית (Rist & Stame, 2006). באופן זה, על ביקורת המדינה, לבד מתפקידה כמשגיחה על ביקורת תקינה ברשויות, לבצע ביקורת והערכה אשר תתרום למדידת ביצועים ולהשוואתם למשאבים הנתונים כניתוח אפקטיביות ועלות-תועלת. משום שבמערך ארגוני כגון זה קיים ממד משילות אופקי ומעבר של מידע מלמטה למעלה, יש לתמוך בו על ידי יחידה ארגונית מינהלית שתכלול נציגים משלוש רמות הביקורת (Torfing et al., 2012; Sørensen, 2014). ביסוסה של מערכת ארגונית זו אינו מצריך רפורמה מקיפה או הכשרה מיוחדת למבקרי הפנים. הוא מצריך חשיבה שונה על מהות הביקורת, והבנה, כי מאמצי חקיקה אינם משרתים את טובתה של הביקורת ברשויות המקומיות בישראל.

שינוי מהותי נדרש גם בפוליטיזציה של מערך הביקורת ברשויות המקומיות. ממצאי הסקר הראו, כי איוש ועדות הביקורת בנציגים מהאופוזיציה והקואליציה לא רק שאינו נאכף, אלא גם אינו תורם לפעילותן התקינה של הוועדות. ראוי לבחון את ביטול הממד הפוליטי במערך הביקורת באמצעות איוש הוועדות על ידי נציגים חיצוניים חסרי אוריינטציה פוליטית, אשר ייבחרו בידי ועדה חיצונית. על הנציגים החיצוניים, להיות בעלי רקע בניהול, בחשבונאות ובביקורת, והם יועסקו במתכונת דומה לזו של מי שמכהנים כנציגי ציבור בחברות עסקיות או בחברות ממשלתיות. אנו מאמינים, שניתוק החברות בוועדה לענייני ביקורת מחברות במועצה תחזק לאין ערוך את הוועדה ותתרום באופן ישיר לחיזוק מעמדו של מבקר הרשות.

בהתאם להשערתנו, החקיקה לבדה התגלתה ככלי אשר נכשל בהסדרת מערך ביקורת תקין. לא רק שחקיקה אינה נאכפת על ידי כלל גורמי הביקורת והגופים הניהוליים ברמה המקומית או המרכזית, פעמים רבות היא מובאת באופן מעורפל ולא ברור, ואינה מתאימה עצמה לשינויים ארגוניים וניהוליים במגזר הציבורי. משום כך, ובשל הסתירה הקיימת בין צרכים מהותיים בשיפור הביקורת לבין רצון המבקרים להסדיר את מעמדם המקצועי, אנו מאמינים, כי רק על ידי תמיכה ארגונית בעלת משמעות בחקיקה כפי שהצענו לעיל, ניתן יהיה לאוכפה, ובד בבד להתאים את כלל מערך הביקורת לצרכים המשתנים של ביקורת ברשויות המקומיות בישראל.

מסקנות

בשל חשיבותו הגוברת של השלטון המקומי בישראל, הביקורת ברשויות המקומיות הפכה לכלי מרכזי בשמירת האינטרס הציבורי ובקיומו של משטר דמוקרטי תקין. תהליכי ניהול ציבורי חדש המוטמעים ברשויות מקומיות בישראל אף העצימו את חשיבותה של ביקורת אפקטיבית, המסוגלת לספק מידע על ביצועים ברמות ניהול שונות. אולם, הביקורת ברשויות המקומיות בישראל סובלת ממספר חולשות מובנות, שאינן מאפשרות מיסוד מערך ביקורת תקין ומונעות תגובה לצרכים ניהוליים עכשוויים. בעוד שחלק מהחולשות המובנות הן

חיצוניות לתחום הביקורת, טענו בפרק זה, כי בבסיסו, מערך הביקורת אינו מתפקד כראוי בכל הנוגע לאיוש משרות ולקשר בין גופי הביקורת, וכי אין ספק שניתן וצריך לטפל בחולי זה, על ידי איתור הבעיה וביצוע רפורמות ארגוניות כתגובה לה. שיערנו, כי מקור הבעיה טמון בחקיקה שנועדה להסדיר את מערך הביקורת, וכי חקיקה זו אינה נאכפת ואינה הולמת את האופן שבו אמורים גופי הביקורת לתפקד יחד.

כדי לבדוק השערות אלה ביצענו סקר אינטרנטי בקרב מבקרי הרשויות המקומיות בישראל. הממצאים שהתקבלו איששו את השערות המחקר בהצביעם על אי ציות לחוק בקנה מידה ניכר בנוגע לאיוש משרות המבקר, איוש ועדות הביקורת ועבודתן. לבד מהפגיעה הישירה במערך הביקורת, אשר לא קיים לחלוטין באחוז ניכר מהרשויות המקומיות בישראל, הראינו כי גם כאשר החוק מתקיים, הוא אינו מספק מענה הולם לחולשות המובנות של הביקורת ברשויות המקומיות בישראל.

למרות ממצאים מטרידים אלה, ישראל נמצאת בעיצומו של תהליך חקיקה, אשר ממשיך להעצים את הנתיב הנוכחי של הסתמכות על חוקים הבאים להסדיר את מערך הביקורת. בניסיון להסביר את הפרדוקס שבו תהליכים ניהוליים ברשויות המקומיות דורשים חיבור בין הביקורת לארגון ואספקת מידע על ביצועיו, ואילו בפועל מתבצע תהליך הפוך של ניתוק הביקורת מהארגון על ידי התמקדות בחקיקה, טענו כי תהליך זה מושפע מהרצון לשמר את הביקורת כתחום מקצועי נבדל ומבודל. בכך מסירים המבקרים את האיום המקצועי של תחומי הערכת תכניות ומדידת ביצועים ממערך הביקורת.

משום שהתמקדות בחקיקה בלבד אינה מאפשרת את התאמתו של מערך הביקורת לצרכים הניהוליים של הרשויות המקומיות, אנו מציעים להתמקד ברובד הארגוני וליצור מערך ביקורת רב שלבי, המבוסס על שילוב של תיאום היררכי בד בבד עם משילות משותפת, המאפשרת מעבר מידע מלמטה למעלה תוך כדי התמקדות ברמות תוצאות מגוונות. זאת ועוד, ראוי לנתק את הממד הפוליטי מהביקורת על ידי מיקור חוץ של ועדות הביקורת במתכונת דומה לפעילותן בחברות עסקיות או בחברות ממשלתיות. אנו מאמינים, כי מעבר מהדגשה של חקיקה להדגשה של רפורמות ארגוניות, כפי שהובאו לעיל, יכול להתבצע באופן פשוט יחסית, ואינו מצריך השקעה כספית ניכרת או הכשרה שונה. אנו בטוחים, כי שינויים אלה יביאו לתפקוד יעיל ומועיל של מערך הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות בישראל, ובכך יובילו לניהול מוצלח יותר ברשויות, לשקיפות, לאחריותיות וחשוב מכול – למתן שירות טוב יותר לאזרח.

מחקר זה נועד לספק תמונת מצב כללית על החקיקה ועל אופן אכיפתה ברשויות המקומיות בישראל ולהציע דרכים לתמוך בה. כדי להרחיב את הדיון ולהעמיקו, יש לבחון אילו פרטים בחקיקה יש להכפיף לפיקוח ולאכיפה של מוסדות ארגוניים שונים, אילו פרטים יש למסד באופן שונה וכיצד יש למנף שינויים אלה ליצירת מערך ביקורת והערכה, הכולל ביקורת ביצועים וניהול ביצועים, כפי שאלה מתקיימים במדינות מערב אירופה וצפון אמריקה.

ביבליוגרפיה

באר, א' (2009). הבראת רשויות מקומיות כושלות בישראל: מבט משווה לאור הניסיון האנגלי. **ירושלים: מחקרי פלורסהיימר.**

ברגמן, ח' (2007). מאפיינים של סיקור העיתונות הכתובה של סוגיות ונושאים מתוך דוחות מבקר המדינה. **עיונים בביקורת המדינה**, 61: 79-104.

ברדה, מ' (2005). **מעמד הביקורת הפנימית בישראל**. ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמדע.

ברזילי, ג' וד' נחמיאס (1998). מוסד ביקורת המדינה: סמכות ואחריות: עקרונות, מוסדות השוואתיים, ניתוח ביקורת והמלצות לרפורמה **(נייר עמדה 10). ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.**

גייסט, ב' (2000). לסוגית האפקטיביות של ביקורת המדינה ברשויות המקומיות בישראל. **עיונים בביקורת המדינה**, 58: 87-94.

גל-נור, י' (2007). **מינהל ציבורי בישראל: התפתחות, מבנה, תפקוד ורפורמות. ירושלים**: אקדמון.

גרוס, י' (1989). **דירקטורים ונושאי משרה**. תל אביב: אוניברסיטת תל אביב והוצאת כתר.

דוידוביץ, א' ור' ארד-אזולאי (2011). **תיקון חוק הביקורת הפנימית**. ירושלים: לשכת עורכי הדין בישראל. הצעות חוק – הממשלה, מס' 292 התשס"ז – 2007.

הצעת חוק – הממשלה, 292, חוק העיריות, התשס"ז–2007.

הצעת חוק העיריות, התשע"ב–2012, פ/4126/18.

זילר, ו' (2006). הוועדה הציבורית לבחינת חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב–1992. **ירושלים: משרד המשפטים.**

זמיר, ע' (2009). הביקורת ברשות המקומית – בין שירות להנהלת הארגון ל"סוכן אקאונטביליות". אוחזר 12, יוני, 2013 מ http://www.auditors.org.il.

חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב–1992.

לשכת המבקרים הפנימיים ישראל (2007). **נייר עמדה בנושא חוק העיריות 2007**. תל אביב: לשכת המבקרים הפנימיים ישראל.

לשכת המבקרים הפנימיים ישראל (2012). **מבקרים פנימיים ברשויות המקומיות** (מפ 10073). תל אביב: לשכת המבקרים הפנימיים ישראל.

מבקר המדינה (2011). **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2010**. ירושלים: משרד מבקר המדינה.

מזרחי, נ' (2000). **תורת הביקורת הפנימית**. תל אביב: המכללה למינהל.

מזרחי, נ' (2007). ביקורת המדינה והביקורת הפנימית בישראל – היבטים השוואתיים: הרשויות המקומיות בישראל. *עיונים בביקורת המדינה, 61*, 135-177.

משרד הפנים (2013). הדרכת נבחרים ברשויות המקומיות (מהדורה שישית). **ירושלים: משרד הפנים.**

פקודת העיריות, ס' 149ג. התשע"א-2010.

פרידברג, א' (1991). **ביקורת פנימית במערכת המינהל הציבורי בישראל**. ירושלים: בית הספר המרכזי למינהל.

שוורץ, ר׳, ו ר׳ סוליציאנו (2004). הפוליטיקה של הנשיאה באחריות: מיסוד הביקורת הפנימית בישראל. עיונים בביקורת המדינה, 60 : 105-134.

שנבל, מ׳ (2011). תיקונים נדרשים בחקיקה בביקורת פנימית. **המבקר הפנימי**, 101 : 11-28.

Bouckaert, G., & Halligan, J. (2008). *Managing Performance: International comparisons*. London: Routledge.

Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. *European Law Journal, 13*(4): 447–468.

De Lancer Julnes, P. (2006). Performance measurement: An effective tool for government accountability? The debate goes on. *Evaluation*, *12*(2): 219–235.

European Union (2011). Compendium of the public internal control system in the EU member states 2012. Luxemburg: European Union.

Jorge, S., & Costa, A. (2009). Internal auditing amongst Portuguese municipalities. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública. VII*,11: 303-361.

Keast, R., Mandell, M., & Agranoff, R. (Eds.) (2014). *Network theory in the public sector: Building new theoretical frameworks*. New York and Oxon: Routledge.

Lambur, M. T. (2008). Organizational structures that support internal program evaluation. In: M. T. Braverman, M. Engle, M. E. Arnold, & R. A. Rennekamp (Eds.), *Program evaluation in a complex organizational system: Lessons from Cooperative Extension. New Directions for Evaluation,* 120: 41–54.

Leeuw, F. (1996). Performance auditing, new public management and performance improvement: Questions and answers. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, *9*(2): 92-102.

Mintzberg, H. (1983). *Structure in fives*. New Jersey: Prentice-hall.

Morin, D. (2003). Controllers or catalysts for change and improvement: Would the real value for money auditors please stand up? *Managerial Auditing Journal*, *18(1)*: 19-30.

Nielsen, S. B., & Ejler, N. (2008). Improving Performance? Exploring the complementaries between evaluation and performance management. *Evaluation, 14*(2): 171-192.

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public management reform: A comparative analysis* (2nd ed.). Oxford: Oxford University Press.

Pollitt, C., & Summa, H. (1997). Reflexive watchdogs: How supreme audit institutions account for themselves? *Public Administration*, *75*(2): 316-336.

Pollitt, C., Girre, X., Londsdale, J., Mul, R., Summa, H., & Wearness M. (1999). *Performance or Compliance? Performance Audit and Public Management in Five Countries*. Oxford: Oxford University Press.

Power, M. (1999). *The audit society: Rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press.

Put, V., & Bouckaert, G. (2010). Managing performance and auditing performance. In: T. Christensen, & P. Laegreid (Eds.), *Ashgate research companion to new public management* (pp. 224-236), Wey Court: Ashgate.

Rist, C. R., & Stame, N. (Eds.). (2006). From Studies to Streams: Managing Evaluative Systems. Comparative policy evaluation, volume Xii. New Jersey and London: Transaction Publishers.

Sørensen, E. (2014). The democratic potentials of governance networks in intergovernmental decision making. In R. Keast, M. Mandell, & R. Agranoff (Eds.), *Network theory in the public sector: Building new theoretical frameworks* (pp. 68-83). New York and Oxon: Routledge.

Torfing, J., Peters, G.B., Pierre, J., & Sørensen, E. (2012). *Interactive governance: Advancing the paradigm***.** Oxford: Oxford University Press.

Troupin, S. (2012). Professionalizing public administration(s)? The cases of performance audit in Canada and the Netherlands. Unpublished Doctoral dissertation. Leuven: Katholieke Universiteit Leuven.

Van Dooren, W., Bouckaert, G., & Halligan, J. (2010). *Performance management in the public sector*. London and New York: Routledge.

Van Thiel, S., & Leeuw, F. (2002). The Performance Paradox in the Public Sector. *Public Performance & Management Review*, *25*(3): 267-281.

Williams, B., & Hummelbrunner, R. (2009). *Systems concepts in action: A practitioner's toolkit.* Stanford: Stanford University Press.

Zapico-Goñi, E. (2007). Matching public management, accountability and evaluation in uncertain contexts: A Practical suggestion. *Evaluation, 13*(4): 421-438.

דיור בר השגה

יוזמות הרשויות המקומיות
מול רגולציה (לא) חכמה?

אנה חזן

תקציר

שנים לפני מחאת קיץ 2011, החלו ראשי ערים לקדם דיור בר השגה כדי להשאיר צעירים ממעמד הביניים בעריהם. לכאורה, ייעוד קרקע למגורים עבור משקי הבית הצעירים היא תכלית ראויה, ואולם התכניות שגובשו בהסכמת היזמים והופקדו בוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה נגנזו. נטענו טענות של חוסר סמכות, לפיהן הממשלה טרם קבעה מדיניות ותקנות לגבי דיור בר השגה, מושג "אמורפי" כשלעצמו, וכן שמשבר הדיור צפוי לבוא על פתרונו במסגרת רפורמה בחוק התכנון והבנייה. הרגולטור המשפטי קבע אפוא שיש לייעד את התכניות לזכאי המשכנתאות הממשלתיות ולא לדיור בר השגה כהבנת ראשי הערים. מאמר זה סוקר יוזמות לדיור בר השגה במרכז הארץ, בוחן את החסמים ליישומן ומציג את דינמיות התשתית הרגולטיבית לדיור בר השגה, החל מההתייחסות הכללית לנושא בתמ"א 35 בשנת 2005 וכלה בתפניות שחלו בשנת 2014. אלה כללו תיקוני חקיקה לביזור סמכויות לשלטון המקומי בחוק התכנון והבנייה, בחוק רשות מקרקעי ישראל, הכרה בדיור להשכרה בהישג יד כמטרה ציבורית בתקנות התכנון והבנייה ופסק דין מורדות משואה ומורדות מלחה שחייב את הוועדה לדיור לאומי (הוד"ל) לדון מחדש בתכניות ולבחון ייעוד דירות לדיור בהישג יד. על אף השינויים המשמעותיים הללו, שבאו בעקבות היוזמות המקומיות ומעורבות ארגוני החברה האזרחית, מוקדם להעריך באיזו מידה ישפיעו על חופש הפעולה למימוש התכניות העירוניות. ניסיון העבר מוכיח שרצון המחוקק לביזור סמכויות לדרג המקומי הופך לכר נרחב לפרשנויות משפטיות, שכן לרובם המכריע של הרגולטורים מואצלות סמכויות ושיקול דעת רחבים ומרחב הפרשנות הניתן להם גדול.

מבוא

אין עוררין על כך שמדיניות הדיור מורכבת ומעורבים בה שחקנים ותהליכים רבים, ואף שהחלטות בנושאים הקשורים למימון ורגולציה הן בסמכות המדינה, המשרד הממשלתי האמון על כך לא תמיד מצויד בכלים ובמשאבים למימוש סמכויותיו. הלכה למעשה, הרשויות המקומיות, המגזר הפרטי וארגוני החברה האזרחית משפיעים על מדיניות הדיור. מעטות המדינות שקבעו בצורה ברורה את חלוקת הסמכויות והאחריות בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי בתחום זה, וגבולות האחריות בין שתי הזרועות השלטוניות הללו משתנים עם הלוך הרוחות והנסיבות.

בשנים האחרונות שרויה מדינת ישראל במשבר דיור מחריף והולך, ולנוכח אוזלת ידה של הממשלה בטיפול בו נוצר חלל ריק אליו נכנסו הרשויות המקומיות, שפתחו ביוזמות לקידום דיור בר השגה. דיור מסוג זה כולל, על פי מועלם ואלתרמן (2013), חבילת כלים רגולטוריים או פיננסיים להתערבות בשוק הדיור, שתכליתם להוריד את מחירי הדיור ולשמור על מלאי של דיור זול לאורך זמן. בעוד שדיור ציבורי מיועד לשכבות החלשות, דיור בר השגה מיועד ליחידים ולמשפחות עובדות ממעמד הביניים, הזקוקים להקלות. משנת 2007, החלו רשויות מקומיות לאמץ גישות ושיטות המקובלות בחו״ל לפתרונות דיור בר השגה. אלא שכל תכנית שהוגשה לאישור מוסדות התכנון נדחתה, לעתים גם לאחר שכבר הופקדה, בטענות של היעדר סמכות במסגרת החקיקה הקיימת והצורך להמתין עד שהממשלה תקבע מדיניות ותתקין תקנות לדיור בר השגה.

דיור חברתי – מונח כוללני המשמש מטריה לדיור ציבורי ולדיור בר השגה – מופעל כבר שנים רבות בכמה ממדינות המערב. על אף שקשה להצביע על מודל אירופי אחיד של דיור חברתי, אחד המאפיינים המשותפים לרוב מדינות האיחוד האירופי הוא הביזור לשלטון המקומי (Houard, 2012). אלתרמן ואח׳ (2011), אשר בחנו את הדיור בהישג יד מפרספקטיבה בין לאומית, קבעו שללא מעורבות השלטון המקומי לא ניתן ליישם בהצלחה את רוב הכלים לדיור בר השגה. הם זיהו ארבעה יתרונות עיקריים למעורבות הרשויות המקומיות: (א) מתן ביטוי לשונות בין מקומות; (ב) עידוד יוזמה של הרשויות המקומיות בגיבוש פתרונות חדישים; (ג) יצירת שותפויות אסטרטגיות עם המגזר השלישי והמגזר הפרטי ברמה המקומית; (ד) הרחבת האחריותיות (accountability) של הרשויות המקומיות כלפי תושביהן.

בישראל, מקומן של הרשויות המקומיות בקביעת מדיניות הדיור אינו ברור. ללא אישורן, לא ניתן להוציא היתרי בנייה. הן טוענות ללגיטימיות דמוקרטית, על שום קרבתן לאזרח והיכרות טובה יותר את השטח, ולכן שואפות לשליטה במדיניות האכלוס בתחומיהן. יתר על כן, הרשויות המקומיות משוכנעות שהן יעילות וגמישות יותר מהממשלה האיטית, המסורבלת והשבויה בידי שומרי הסף של משרד האוצר והייעוץ המשפטי, מה גם שהמדינה נסוגה מאחריותה אך ממשיכה להחזיק בסמכויות ובמשאבים ללא נכונות להתחלק בהם עם השלטון המקומי. ראשי הרשויות המקומיות ביקשו להיכנס לנעלי הממשלה, לסייע לתושביהם הצעירים להישאר בעיר ולמנוע הגירה שלילית, למרות שעל פי רוב נטייתם היא להעדיף שימושי קרקע

מניבי ארנונה כמו מסחר, תעשייה, משרדים ושכונות מגורים הפונות לאוכלוסיות חזקות. באשר לגיוון חברתי, אין לטעות: לדעת לוי (Levy, 2006), מאחורי הצורך המוסרי ב"גיוון חברתי" מסתתרת העיר הממורקת (la ville lissée), חפה מכל אותם תחלואים שמערערים את שיווי המשקל במרחב ובין שכונותיה, כגון דיור ציבורי, מובטלים, מהגרים, מחוסרי עבודה, צעירים שנפלטו ממערכת החינוך, עבריינים וכדומה. ואילו בשלטון המרכזי יטענו שהתלות בראשי רשויות מקומיות לקידום הבנייה למגורים היא אחת הסיבות למצוקת הדיור. מנהל רשות מקרקעי ישראל הצהיר ש"רשויות מקומיות הן השחקן המרכזי והשותף מספר אחת של רשות מקרקעי ישראל שיסייע להגדלת היצע יחידות הדיור ופתרון משבר הדיור. הניסיון מוכיח כי במקומות בהם ראש רשות מקומית לא שיתף פעולה, השווקים לא הפכו לבנייה בפועל." (דברים שנאמרו במסגרת כנס מיוחד לראשי הרשויות המקומיות מיום 26.03.2014, בנושא שיתופי פעולה אסטרטגיים בין הממשלה לרשויות המקומיות, תחת הכותרת "בונים ביחד את עתיד הדיור בישראל".)

מאמר זה, סוקר את הניסיונות של כמה ראשי ערים במרכז הארץ לקדם תכניות לדיור בר השגה ואת התמודדותם עם דרישות הרגולטור הממשלתי. תוצג בו התשתית הרגולטיבית הקיימת לדיור בר השגה, החל מתמ"א 35, שקיבלה תוקף ב-2005, ועד להתפתחויות המשמעותיות בחקיקה ובפסיקה בשנת 2014: תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה, המאציל סמכויות מהוועדה המחוזית לדרג המקומי, ותיקונים עקיפים לחוק רשות מקרקעי ישראל, הקובעים יעדים לשיווק יחידות לדיור בהישג יד. לכך יש להוסיף את ההכרה בדיור בהישג יד כמטרה ציבורית בתקנות התכנון והבנייה, ואת פסק הדין מורדות משואה ומורדות מלחה מנובמבר 2014, בו פסק בית המשפט המחוזי ירושלים, בעתירות של הקואליציה לדיור בר השגה נגד הוועדה לדיור לאומי (הוד"ל) במחוז ירושלים. וכך פסק: "על הוועדה לשוב ולדון בשאלת קביעת ייעוד דיור בהישג יד להשכרה לחלק מהדירות, במנותק משאלת קיומן כיום של הוראות שייקבעו לעניין דרך ההשכרה בפועל". לכאורה, היוזמות של ראשי הרשויות הוכתרו בהצלחה לאחר כשבע שנים, אך מוקדם לברך על המוגמר. ניסיון קובעי המדיניות להאציל סמכויות לשלטון המקומי, הן במסגרת חוק התכנון והבנייה הן בתחום המוניציפלי, עלו בעבר על שרטון, בגלל פרשנויות צרות ומגבילות של כוונת המחוקק. האם גם הפעם, יקרה בפועל ההפך, כלומר האוטונומיה לרשויות המקומיות עוד תפחת, וצרכן הקצה של הרפורמה – האזרח – ימשיך לסבול ממצוקת הדיור?

יוזמות הרשויות המקומיות לדיור בר השגה ובלימתן

ראשי רשויות יקרים, אל תטעו. הטענות והבקשות שלכם משרים ופקידים בכירים לאפשר לרשויות המקומיות לפעול בתחום הדיור הציבורי, תמיד ידחו. גם אם השרים והפקידים יראו איזה שהיא נטייה להיענות לכם, ימצא תמיד היועץ המשפטי שידאג ליישור השורות, ויסביר עד כמה לא ניתן לסמוך על אי התלות של השלטון המקומי. אל תשלו את עצמכם, גם אם המחוקק ייתן פתרון

חקיקתי לבקשתכם, וגם אם מתישהו יאושר חוק שיאפשר דיור בר השגה, מה שכלל לא בטוח, יהיה מי שידאג שהשפעתכם על התהליך תהיה מינורית, אם כי אתם אלה שתישאו בתוצאותיו... , ואתם אלה שתצטרכו להסביר לתושבי העיר מדוע ילדיהם אינם מצליחים לרכוש דירה. ... כמו תמיד גם כאן, אין לכם על מי לסמוך אלא על עצמכם. במקום לבקש תעשו... ראשי רשויות יקרים, יש לכם סמכויות – הפעילו אותן. יש לכם הרבה יותר סיכוי להצליח אם תפעלו מאשר אם לא תעשו דבר.

(עו"ד רון צין, מתוך: מכתב גלוי לראשי רשויות מקומיות בנושא דיור בר השגה, 12.2.2012, "המרפסת": מידע, הערות, הארות, רעיונות, מחשבות על תכנון ובנייה)

בידי הרשויות המקומיות כלים מספר לקידום דיור בר השגה, החל מהחובה לספק שיכון למעוטי אמצעים על פי סעיף 249(5) לפקודת העיריות, דרך התאגידים העירוניים (חברות ועמותות בשליטה מלאה או חלקית של הרשות המקומית), חוקי עזר ומיסוי מוניציפלי (ארנונה, אגרות והיטלים), התקשרויות ושותפויות עם המגזר הפרטי וההתנדבותי. אלא שהפעלתם מותנית בקיומה של תכנית בניין ערים מאושרת, ושלב התכנון הוא אפוא נדבך ראשון והכרחי בדרך לבניית יחידות דיור. ידרשו לאחריו מהלכים הטעונים את אישורו של הרגולטור, כגון רכישה או הפקעה של קרקע, פרסום מכרזים וקביעת הזוכים, הכנת חוזים עתירי סעיפים ומורכבים, המתייחסים לפינוי, תשלומי אגרות והיטלים, ביצוע תשתיות והקמת מבני ציבור, שיווק, הוצאת היתרי בנייה וכדומה.

פרק זה יעסוק בכמה יוזמות של רשויות מקומיות במרכז הארץ לקידום דיור בר השגה, ובבלימת יוזמות שהתייחסו במפורש לדיור בר השגה על ידי הרגולטור המשפטי והוועדות המחוזיות לתכנון ובנייה.

עיריית ירושלים

כבר בשנת 2007 עיריית ירושלים נעזרה בגאוגרף האורבני פרופ' שלמה חסון, כדי להתמודד עם אתגר השארת צעירים, משכילים וכוחות יצירתיים בעיר, על ידי היצע של דיור בהישג יד. מועצת העיר אישרה את כללי הזכאות ותנאי הסף לצעירים, לפיהם קבלן הזוכה במכרז העירייה ימכור את הדירות לזכאים לפי הקריטריונים האלה: זוג או משפחה חד הורית עד גיל 41 במועד הגשת הבקשה, שאין בבעלותם דירה, מיצוי כושר השתכרות, עדיפות באמצעות הגרלה, אזרח ישראלי בעל תואר ראשון ממוסד מוכר על ידי המל"ג. הזוכים בדירה יתחייבו שלא למכור אותה במשך חמש שנים תוך רישום הערת אזהרה. ראש העיר, מר ניר ברקת, יזם מאוחר יותר את מודל '20-20-20', המחייב בכל פרויקט של מעל 20 יח"ד להקצות 20% מהדירות בהנחה של 20% לזכאים, שייקבעו על-ידי קריטריונים עירוניים.

כאשר העירייה הציעה לוועדה המחוזית לעגן בדרך סטטוטורית בכל תב"ע קיימת הקצאת 20% לדיור בר השגה היא נענתה בחיוב, בכפוף לקבלת החלטה במועצת העיר. אלא שבינתיים, בספטמבר 2010 הוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה הונחו על ידי המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, עו"ד שרית דנה, לאסור הכללת דיור בר השגה בתכניות המוגשות לאישורן, בהיות

המושג מונח שאינו מפורש בחקיקה הראשית. העירייה נדרשה אפוא להוציא מהתב"ע את סעיף דיור בר השגה. נאמר לה שאין מניעה משפטית לייעד תכניות לאוכלוסיות מוגדרות בהתאם לכללי הזכאות של משרד הבינוי והשיכון, אך לא לפי הקריטריונים שנקבעו בהחלטות מועצת העיר. התכניות שאושרו במורדות מלחה ובמורדות גבעת משואה על ידי הוועדה לדיור לאומי (הוד"ל) בירושלים, קבעו אפוא תנאים כדלקמן: בהרחבת שכונת מלחה (תכנית 12736), 20% מהדירות יהיו בשטח של עד 80 מ"ר והשאר לא יעלו על 120 מ"ר. בשכונת המגורים החדשה במורדות משואה (תכנית 12032), 20% מהדירות לפחות יהיו קטנות בשטח מרבי של 80 מ"ר ואילו 20% מכלל הדירות בתכנית ייקבעו כדירות להשכרה לתקופה של 15 שנה, כאשר מחצית מדירות אלו יהיו קטנות, בשטח מרבי של 80 מ"ר.

על אף המגבלות שהטילה הוועדה המחוזית, העירייה באמצעות הרשות לפיתוח ירושלים וחברת הבת שלה עדן ובשותפות אקדמיית בצלאל קידמו יוזמה מקורית, שאושרה, לדיור בר השגה לצעירים בקרקע עירונית: מדובר בהקמת מעונות סטודנטים בשיטת BOT (Build-Operate-Transfer) בבית אגרון במרכז העיר. לדברי ראש העיר, "עיריית ירושלים היא החלוצה בארץ ביצירת מודלים ייחודיים שמאפשרים לצעירים לגור במחירים סבירים... למדנו מניסיון של ערים אחרות בעולם שהצליחו לעשות זאת, אך אין בכוחן של הרשויות המקומיות, נחושות ככל שיהיו לפתור את הבעיה לבדן... בעולם הרחב הממשלות מניחות את התשתית החוקית והפיננסית לדיור בהישג יד ומאפשרות לדרג המוניציפלי לפעול על פי עקרונות אלו" (חדשות ערוץ 2 מיום 15.07.2011). ולמרות היוזמה, לדברי עמית פוני בשנת 2013 – מי שהיה אחראי על דיור בר השגה ברשות לפיתוח ירושלים – "בסופו של דבר, אין פרויקט של דיור בר השגה בירושלים. ובאשר לזוגות צעירים, מדובר רק בחסרי דירה לפי הגדרות משרד השיכון, ללא ציון של גיל, מיצוי כושר השתכרות ושאר הקריטריונים שקבעה מועצת העירייה, שכן תנאים אלה הושמטו מתקנוני התכניות."

עיריית תל אביב-יפו

בהנחיית ראש העיר תל אביב-יפו רון חולדאי, הוקמה ב-2007 ועדה לקידום דיור בהישג יד בראשותו של סגן ראש העיר ארנון גלעדי. יעדיה הוגדרו כמתן הזדמנות לאוכלוסייה שידה אינה משגת לגור באזורים בעיר בהם מחירי הדיור גבוהים, בעיקר בצפון העיר ובמרכזה, בדגש על משפחות עם ילדים; הגדלת מגוון הדיור בכל אזורי העיר, כדי להקטין פערים וליצור אזורים יותר הטרוגניים; ועידוד כניסתה של אוכלוסייה חדשה וחזקה יותר לאזורים פחות מבוקשים, כמנוף להתחדשות עירונית. צוות מקצועי בראשותה של ד"ר אמילי סילברמן ליווה את הוועדה, שגיבשה ב-2008 את התשתית הרעיונית והאופרטיבית לקידום דיור בר השגה בעיר ואף ברמה הארצית: הצעת קריטריונים ומנגנון לקביעת זכאות, מבנה ארגוני של החברה העירונית האחראית, כלים פיננסים לעידוד יצירת דיור בהישג יד, כלים תכנוניים לעיגון בתכנית המתאר וליצירת דיור בהישג יד בתכניות מפורטות, הסכמים עם יזמים ופיתוח דיור בהישג יד בקרקעות ציבוריות, קידום תיקוני חקיקה וגיבוש תכניות סיוע לסטודנטים. על פי המדיניות העירונית כפי שבאה לידי ביטוי בהחלטות מועצת העיר, דיור בר השגה אינו דיור ציבורי, הוא מיועד

לעשירון השביעי, אשר יוציא כ-25% מהכנסתו על שכר דירה. המיזם מיועד להשכרה ולא למכירה, במסגרת חוזה מתחדש למשך חמש שנים, בעיקר באזורי ביקוש, כאשר גודל הדירה הוא עד 80 מ״ר. הקריטריונים, כפי שאושרו במועצת העיר, היו כדלקמן: חסר דירה, תושב תל אביב חמש שנים לפחות, עד גיל 45, עד עשירון שביעי (מותנה בהצהרת המועמד על הון ונכסים), מיצוי כושר השתכרות: משפחה עובדת, משק בית ובו ילד.

הוועדה המחוזית סירבה לאשר את הדרישה לקידום דיור בר השגה בקרקעות פרטיות מחשש לפגיעה בזכויות קניין. ואף על פי כן, העירייה נקטה בצעדים שונים לקידום דיור בר השגה בקרקעות פרטיות. אלה כללו סיוע בשכר דירה: הקמת קרן משותפת של עיריית תל אביב ומוסדות להשכלה גבוהה, שתעניק סיוע בשכר דירה לסטודנטים שיגורו בשכונות בדרום העיר ובמזרחה וקידום בניית מעונות סטודנטים. תכנית המתאר המקומית לתל אביב-יפו תא/5000 קבעה הנחיות לשילוב דיור בר השגה ולהגדלת מגוון יחידות הדיור בעיר, כאשר בשוק הדיור הצפוני תינתן עדיפות לדירות קטנות, עד 80 מ״ר ואילו בשוק הדיור הדרומי לדירות גדולות בשטח של כ-100 מ״ר. באוקטובר 2013 התקיימה ההגרלה הראשונה להקצאת דיור בר השגה ולכבוד האירוע, הצהיר ראש העיר רון חולדאי כך:

> עיריית תל אביב-יפו לקחה על עצמה, כבר לפני כשש שנים, לייצר בפעם הראשונה במדינת ישראל את המודל לדיור בר השגה, וזאת מתוך הבנה שצריך לאפשר לבני מעמד הביניים להישאר לגור במרכזי הערים, במיוחד על רקע עליית מחירי הדיור. העמדנו לצורך העניין קרקעות עירוניות ואנו משקיעים בנושא למעלה מ-10% מתקציב הפיתוח ומאמץ רב להכנת עבודה מקצועית, בשיתוף מומחים, אשר שימשה בסיס להגדרת קריטריונים לזכאים עליהם החליטה מועצת העיר. אני שמח שהגענו ליום ההגרלה ולעובדה שעשרות משפחות וצעירים יוכלו לגור בתל אביב-יפו במחירים ברי השגה. למרות שזו עדיין טיפה בים, הדבר מהווה סמן עבור ממשלת ישראל ומודל שהמדינה ורשויות נוספות יכולים לאמץ ולייצר כמות ומלאי דירות אשר ישפיעו על שוק הדיור בישראל. אני מצפה מממשלת ישראל, אשר הצהירה כי בכוונתה לטפל ביוקר המחיה ולהוריד את מחירי הדיור, להרים את הכפפה אותה הנחנו, להסיר את מכשלות הבירוקרטיה, להקצות את הקרקעות ובעיקר לחוקק את החוקים הנדרשים כדי להסדיר את החוקיות של דיור בר השגה. זאת כדי שמעמד הביניים הבינוני-נמוך יוכל לחיות בכבוד במדינת ישראל.

באשר לעמדת הרגולטור בשלטון המרכזי, הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה תל אביב החליטה בשנת 2012 לתת תוקף לתכנית מתאר מקומית לצפון מערב העיר בהיקף של 12,000 יחידות דיור. התכנית קבעה אזורי ייעוד למגורים, מגורים משולבים עם מסחר ותעסוקה, מגורים משולבים עם מלונאות ודיור בר השגה. עוד כללה התכנית כ-2,000 יחידות דיור בהישג יד על קרקעות העירייה ורשות מקרקעי ישראל, המיועדות להשכרה. בנובמבר 2012 הגישה הקואליציה לדיור בר השגה ערר למועצה הארצית לתכנון ובנייה בדבר תכנית מתאר זו (ערר 60/12), בטענה שהמלצתו של החוקר, שמונה מטעם הוועדה המחוזית לדון בהתנגדויות, כי לוועדה אין סמכות לאשר תכניות לדיור בר השגה בקרקע פרטית, מבוססת על פרשנות שגויה של חוות הדעת המשפטית של היועץ המשפטי למשרד הפנים. לדעת הקואליציה, פרשנות קיצונית זו הביאה לכך שמתוך כ-2,160 דירות בהישג יד שתוכננו במקור, 1000 מהן על קרקע

פרטית, בסופו של דבר נותרו רק 1,160 הדירות שעל קרקע ציבורית. הקואליציה דרשה להחזיר לתכנית את הדירות בהישג יד שהוצאו ממנה על קרקע פרטית, כך שמספרן יעמוד על זה שרשויות התכנון הציעו מלכתחילה. ביום 9.10.2013 החליטה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה בהמשך לערר זה, כדלקמן:

> מובן שראוי לעודד תכניות לדיור בר השגה... הקושי הוא שעד כה... המחוקק לא הגדיר מהם הקריטריונים להיות דירות "בנות השגה" ולא קבע כיצד מבטיחים זאת. כפי שכותב היועץ המשפטי של משרד הפנים "שאלת עצם הגדרתו של המונח והפרשנות הראויה שיש ליתן לאותו מונח היא שאלה שבמדיניות המעלה שאלות נכבדות במגוון תחומים, אשר נכון שככל הנדרש המחוקק וגורמי הממשלה השונים יעסקו בהם... אוכלוסיית יעד רלוונטית לענייננו היא "זכאי משרד הבינוי והשיכון"... הגדרת אוכלוסיית יעד וקביעת דירות להשכרה היא שיקול תכנוני המתייחס לייעודי הקרקע ושימושיה" וזאת לאחר שתכניות רבות עלו על שולחן ועדות התכנון ולא קיבלו מענה בכל הקשור לדיור בר השגה. אולם אין די בכך ועדיין חסרה הגדרה מפורטת שיכולה להתייחס גם לסוגיית המחירים והגדרות חשובות אחרות שאינן תכנוניות, עדיין נדרשות בחקיקה ממשלתית...

הערר נדחה בסופו של דבר.

עיריית רמת גן

בשנת 2008 קיבלה העירייה החלטה להקצות 20% מהבנייה החדשה בעיר לדיור בר השגה, ובמקביל מונתה ועדה לגיבוש מנגנון לקביעת קריטריונים לזכאות. בנובמבר 2010 הפקידה הוועדה המחוזית תל אביב תכנית של עיריית רמת גן ל-140 דירות, מהן 16 לדיור בר השגה. שנה לאחר מכן, החליטה הוועדה מחוזית לבטל את מרכיב הדיור בר השגה בתכנית זו ובשש תכניות נוספות שכבר הופקדו, בנימוק שמנגנון מימוש דיור בהישג יד טרם הושלם.

וכך כתב ראש העיר, צבי בר (מתוך: פתרונות הדיור קיימים 40 שנה, דיור בר השגה, **עיר גנים**, גיליון 13, ספטמבר 2011):

> בישראל הזכות הבסיסית של כל אדם לבית משלו הפכה למותרות לעשירים, או כזו הדורשת השתעבדות אין סופית למשכנתא. מציאות זו היא לא גזירה משמים. הקרקעות קיימות, הצורך לשינוי קיים. הגיע תורו של יישום החזון, מיקוד במטרות ברות השגה ואנשים המוכנים לפעול ולמנף את כל אלו למען עתיד הצעירים שלנו. לצערי, הבירוקרטיה סיבכה עצמה לדעת, וגם אותנו. לאחרונה חווינו זאת ברמת גן כאשר מספר פרויקטים ליצירת דיור בר השגה נקטעו באיבם בוועדה המחוזית לתכנון ובנייה... הסיבה לאי אישור התכניות הייתה קביעה משפטית, לפיה, אין הגדרה חוקית לדיור בר השגה... אנו מרבים לשמוע לאחרונה טענה, לפיה, הערים אינן מעוניינות בבניית דירות קטנות בשטחן, כי מעדיפות למשוך לשטחן משפחות מבוססות כלכלית. הדבר אכן קיים בכמה ערים, וזו טעות. המדיניות ברמת גן הפוכה, מוכיחה את עצמה... רק עשייה מהירה ויעילה תוביל לשינוי אמיתי ותאפשר דיור במחירים הוגנים לכלל אזרחי ישראל.

עיריות הרצליה ורעננה:
האם קרקע שהופקעה לצורכי ציבור יכולה לשמש לדיור בר השגה?

בפנייתה מיוני 2012 לשר הפנים כתבה יעל גרמן, ראש עיריית הרצליה:

> לאחר לימוד הנושא, החליטה מועצת העיר כי צורכי התושבים מחייבים קידום פתרונות שכירות לטווח ארוך (עד 10 שנים), של דירות בנות 3-4 חדרים... בדקנו את הנושא מבחינה פיננסית, ומצאנו כי העירייה מסוגלת לממן ממשאביה יחד עם שותפים מהמגזר הפרטי את בניית הדירות שישמשו לדיור בר השגה במודל הנ"ל. אין ביכולת העירייה לממן את רכישת הקרקע... ברור שהפתרון הטבעי ביותר הוא שהעירייה תהיה רשאית לבנות על קרקע, ביעוד ציבורי שבבעלותה.

ראש העיר הציעה להוסיף לחוק התכנון והבנייה את הדיור בהישג יד כמטרה ציבורית לצורכי הפקעה, כי ללא הסמכה מפורשת בחוק, לא ניתן להפקיע או להשתמש בקרקע שהופקעה לצורכי ציבור למטרת דיור בר השגה. ראש מינהל התכנון במשרד הפנים, בינת שוורץ אשר תמכה בהצעת עיריית הרצליה ענתה: "אני תקווה כי העבודה שנעשתה בהרצליה תצלח ותהווה מודל לדיור בר השגה במקומות נוספים". ראש עיריית הרצליה, בירכה על מכתבה של בינת שוורץ והוסיפה כי: "לכל אחת מהעיריות יש שטחים ציבוריים ואני מאמינה שרשויות רבות יעשו בהם שימוש לטובת דיור בר השגה. מדובר במטרה כל כך חשובה ולכן מרגע שיתאפשר לנו נוכל להוסיף דיור בר השגה גם על מבני ציבור, כמו גני ילדים ומתנ"סים". ואולם, כצפוי, רעיון הפקעת הקרקע לצורכי ציבור למטרות של דיור בהישג יד נשלל על ידי הדרג המשפטי בשלטון המרכזי. היועץ המשפטי של משרד הפנים קבע שהפקעה שכזו מנוגדת לזכויות הקניין הקבועות בחוק (יהודה זמרת, היועץ המשפטי במשרד הפנים, בוועדה משותפת לפנים וכלכלה של הכנסת שדנה בהצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010 – דיור בר השגה, 31.1.12).

לצד ההצעה להפקיע קרקעות לצורכי דיור בר השגה, עיריית הרצליה הציגה מודל לדיור בר השגה בשכירות, שכלל יצירת מאגר של דירות בנות 2-3 חדרים להשכרה, בבעלות תאגיד עירוני ובניהולו. המאגר יוקם על ידי הקצאת קרקע על ידי רשות מקרקעי ישראל ומימון הבנייה יהיה באחריות הרשות המקומית בשיתוף גורם פיננסי. האחריות על ניהול הפרויקט תוטל על הרשות המקומית באמצעות תאגיד עירוני. השכירות תהיה לטווח ארוך, אך לא יותר מעשר שנים, ושכר הדירה לא יעלה על 30% מההכנסה הממוצעת נטו במשק. בה בעת, העירייה קידמה תכנית ל-2,943 דירות חדשות בשטחי קיבוץ גליל ים שסופחו להרצליה, הנמצאים בבעלות רשות מקרקעי ישראל, כאשר 20% מהדירות יהיו קטנות בשטח של עד 75 מ"ר. התכנית קודמה ללא צורך באישור הוועדה המחוזית, שכן לעיריית הרצליה הייתה הסמכות להפקיד ולאשר את התכנית במסגרת הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה בלבד (עו"ד צביקה הדר – מ"מ ראש העיר ויו"ר הוועדה לתכנון ולבנייה, אוגוסט 2013).

ברעננה החליטה העירייה בשנת 2008 לשנות את יעודה של קרקע שהופקעה בתחילת שנות ה-90 להקמת מבני ציבור, לפרויקט דיור בר השגה לזוגות צעירים. אחרי מאבק ממושך של בעלי הקרקעות הפרטיות, הצדדים הגיעו להסכמה בדבר הקריטריונים התכנוניים לבניית דיור בר השגה על הקרקע. מדובר בפרויקט להקמת 144 דירות חדשות על קרקע של 15 דונם

בפינת הרחובות בורלא והנשיאים (תכנית רע/2016). ב-2012 החליטה הוועדה המחוזית לדחות את התכנית בטענה שאם יעוד הקרקע ישונה למגורים יש להשיבה לבעליה המקוריים. העירייה התנגדה מחשש שאם הקרקע תוחזר לידי בעליה המקוריים לא ניתן יהיה להבטיח כי יבנה עליה פרויקט דיור בר השגה. במקביל גם בעלי הקרקע דרשו להשיב להם את נכסיהם והבטיחו כי יממשו את התכנית המקורית. בסופו של דבר המועצה הארצית לתכנון ולבנייה הכריעה שלא משנה מי יוציא את התכנית לפועל, ובלבד שהיא תמומש והדירות לזוגות צעירים ייבנו. הקרקע חזרה אפוא לבעליה, שהסכימו לשינוי הייעוד למגורים.

התשתית הרגולטיבית לדיור בר השגה

משהתאושש המשק הישראלי ממשבר שנות האינתיפאדה השנייה (2005 ואילך) ומאז נקלעה הכלכלה הגלובלית למשבר שהביא לירידה חדה בשיעורי הריבית (2008 ואילך), האמירו מחירי הדיור בישראל. סקירת יוזמות ראשי הערים ממרכז הארץ לקדם דיור בר השגה בעריהם, בתגובה למחירי הדיור המאמירים, מצביעה על החסמים הבירוקרטיים-רגולטורים שהשית הדרג הפקידותי-משפטי בשלטון המרכזי. חסמים אלה, בהם נתקלו גם ראשי ערים נוספות כמו אשדוד ובת ים, לא אפשרו לשלטון המקומי ליזום פרויקטים חדשניים לדיור בר השגה, ולו באופן ניסיוני, כאשר הרגולטור המשפטי סירב לאישור פרטני של תכניות בטרם קבעה המדינה מדיניות כוללת בעניין. פרק זה דן אפוא בתשתית הרגולטיבית של דיור בר השגה בישראל ובהתפתחותה בשנים הללו, החל באישור תמ"א 35 בשנת 2005 ועד לתפניות המשמעותיות שהתחוללו במהלך שנת 2014.

השנים האבודות: 2000–2013

תכנית המתאר הארצית המשולבת תמ"א 35: תמ"א 35, שהוכנה בעיקרה בשנים 1998/99 ואושרה על ידי הממשלה בסוף שנת 2005, מתייחסת לדיור בר השגה. הפרק הדן במדיניות החברתית קובע: "תכניות לפיתוח אזורי מגורים חדשים יחייבו הגשה של נספח פרוגרמתי מפורט המציג לאישור מוסדות התכנון את תמהיל הדיור ואת מערך השירותים החברתיים המוצע בתכניות. בדרך זו יוכלו מוסדות התכנון להבטיח קיומן של דירות לזוגות צעירים, למשפחות חד-הוריות ואף לקשישים לצד מגורים למשפחות מבוססות יותר של "אמצע הדרך", ואף לאפשר את אספקת מלוא השירותים החברתיים הדרושים לפיתוחם ולקידומם". בהוראות התכנית נקבע כי יש לבחון את הצורך ב"דיור בהישג יד" בכל תכנית להרחבה ניכרת ולקבוע את כמות יחידות הדיור הנדרשות ואת תמהיל גודלי הדירות המוצעות". ואולם, על אף ריבוי התכניות לדיור בר השגה שהוגשו לאישור הוועדות המחוזיות, ולמרות הזמן הרב שחלף מאז אישור תמ"א 35, הרגולטורים, לא השכילו להוציא הנחיות בנושא זה.

מינהל התכנון במשרד הפנים: בשנת 2008, עוד לפני מחאת הדיור של קיץ 2011, הזמין מינהל התכנון מהטכניון מחקר השוואתי בנושא דיור בר השגה בביצוע פרופ' רחל אלתרמן, ד"ר אמילי סילברמן וד"ר חיים פיאלקוף (אלתרמן ואחרים, 2011). בהקדמה לטיוטת המחקר,

שפורסמה במאי 2011, צוין כי במהלך ביצוע המחקר הפך דיור בהישג יד לנושא מרכזי בשיח הציבורי. לאור זאת, ועוד בטרם נערכה בחינה פרטנית של מלוא ההשלכות וההיבטים של מממצאי והמלצות המחקר, החליט משרד הפנים לפרסם את טיוטת הדוח המסכם. בהמשך, הוציא לאור המרכז לחקר העיר והאזור של הטכניון פרסום עצמאי, המתמקד במצב המשפטי המפורט לעניין דיור בר השגה בישראל (מועלם ואלתרמן, 2013). הפרסום מציע כלים להסרת מחסומים לדיור בר השגה, כאשר, לדעת החוקרים, רוב המפתחות להצלחה הם בידי המגזר הציבורי. הכלים הללו מתאימים בעיקר לאזורים בעלי מחירי דיור גבוהים ומייצרים דירות להשכרה או לרכישה עבור אוכלוסיות בעלות הכנסה נמוכה עד בינונית.

תיקון מס' 7 לחוק מינהל מקרקעי ישראל: תיקון זה משנת 2009 הגדיר בסעיף 2א את תפקידי רשות מקרקעי ישראל, שתחליף את מינהל מקרקעי ישראל, והוא כולל הקצאת קרקעות למטרות מגורים, דיור בר השגה, דיור ציבורי, תעסוקה, שטחים פתוחים ולמטרות אחרות, במקומות ובהיקפים הנדרשים על פי צורכי המשק, החברה והסביבה, לרבות צרכים עתידיים. אלא שמשרד הבינוי והשיכון ורשות מקרקעי ישראל המשיכו לפרסם מכרזים לאלפי יחידות דיור ללא התייחסות לדיור בר השגה ולדיור ציבורי כלשון החוק, וזאת בטענה שלא הוגדרו דיור בר השגה מהו, מי הזכאים לו וכיצד להשיג את המטרה.

שר הפנים: ביולי 2010 הגיש שר הפנים, מר אלי ישי, לממשלה הצעת מחליטים לקידום בניית דירות לזוגות צעירים, הן בבנייה עתידית והן במסגרת תכניות קיימות, שקיבלו תוקף, בהיקף של כ-20% מכלל הדירות בכל פרויקט בנייה. השר גם ניסה לקדם שורה של תמריצים ליזמים ולוועדות התכנון המקומיות, כדי להגדיל את הכדאיות לבניית דירות לזוגות צעירים, ופעל מול משרד האוצר ומשרד הבינוי והשיכון במטרה ליצור מקורות מימון להוספת תשתיות ומבני ציבור באזורים בהם תגדל האוכלוסייה עקב בניית דירות לזוגות צעירים. צורך זה עלה בעקבות היעדר רגולציה, שגרמה לכך שכמעט ולא נבנו דירות חדשות בנות שלושה חדרים באזורי ביקוש. אך הצעת החלטה זו לא קודמה.

בעקבות החלטת ממשלה לקדם "תכניות חירום להאצת הבנייה למגורים" מיום 13.3.2011 פורסמו בחוזר מנכ"ל משרד הפנים ממאי 2011, הנחיות מפורטות לקידום יחידות דיור קטנות במוסדות התכנון. בין השאר נקבע כי יש לשאוף להקצאה של כ-20% יח"ד קטנות בכל תכנית בנייה חדשה (עד 100 מ"ר באזורי עדיפות לאומית ועד 75 מ"ר ביתר אזורי הארץ) ולא לאשר ככלל יח"ד הקטנות מ-40 מ"ר. עוד מציין החוזר שמוסד תכנון שאישר תכנית להפקדה שאינה תואמת הנחיה זו, ינמק את החלטתו שתעמוד למבחן. הנחיות מפורשות אלו נועדו לחייב רשויות מקומיות סרבניות, כגון נתניה, פתח תקווה ובאר יעקב, לבנות דירות קטנות.

ועדת טרכטנברג: ב-26.9.2011 הוגש לממשלה דוח הוועדה לשינוי חברתי כלכלי (ועדת טרכטנברג), שאימצה אותו. הוועדה ציינה את השלכותיה הקשות של עליית מחירי הדיור על הזוגות הצעירים, שעמדה בשורש המחאה החברתית, וקבעה כי צורך זה מעמיד בפני הממשלה את אתגר הבטחת היצע דיור בהישג יד (שכירות או בעלות) בהיקף ובמגוון מספק לצורכי האוכלוסייה. הוועדה קבעה יעדי מדיניות ובהם: "הבטחת התנאים לקיומו של תמהיל דירות מגוון ובהישג יד, בין היתר, באמצעות הבטחת היצע נרחב של דירות בגדלים שונים ובמגוון

סוגים (דירות למכירה ודירות להשכרה בטווחי זמן שונים), באופן שייתן מענה לצורכי האוכלוסייה המגוונים ולקבוצות ההכנסה השונות, ויפחית את נטל הוצאות הדיור מסך ההוצאות של משקי הבית." הוועדה הציעה גם קריטריונים להטבות לשכירות בהישג יד: חסר דירה לפי הגדרת משרד הבינוי והשיכון, מיצוי כושר השתכרות, גיל מינימום לזכאות של רווקים ללא ילדים, שירות צבאי או אזרחי, שירות מילואים פעיל. הוצעה תקופת שכירות של שלוש שנים, עם אופציה לשלוש שנים נוספות בהתאם לעמידה בתנאי הזכאות. הוועדה המליצה כי יינקטו צעדים חוזיים משמעותיים לצורך פיקוח על השכרה לזכאים.

הצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010: הנוסח המקורי של הצעת החוק, שאושר בקריאה ראשונה בכנסת, לא כלל התייחסות לדיור בר השגה. ועדת הפנים וההגנה על הסביבה של הכנסת גיבשה בשנת 2012 נוסח להצבעה, הכולל בין היתר תוספת בנושא דיור בר השגה. בפרק ההגדרות של התוספת "זכאי" הוא חסר דיור שמתקיימים בו התנאים שקבעו לעניין זה ראש הממשלה, שר האוצר ושר הבינוי והשיכון. התוספת דנה בדיור להשכרה, ובדיור להשכרה במחיר מפוקח, בהעברת זכויות, בפיקוח על דיור בר השגה, וכדומה. כפי שניתן להיווכח, על אף הכוונות המוצהרות של הצעת החוק בשבח ביזור הסמכויות, הגדרת תנאי הזכאות וכן הקריטריונים יקבעו על ידי השרים ולא יהיו טעונים אפילו התייעצות עם ועדת הפנים וההגנה על הסביבה של הכנסת, שלא לדבר על נציגי השלטון המקומי. הצעת חוק זו נגנזה בסופו של דבר והוחלט לקדם את הרפורמה בתכנון ובנייה בחלקים.

ועדת ברנע: לאור מצוקת הדיור, מינה שר הפנים אליהו ישי, ב-24.5.2011, ועדה ציבורית לייעול מערך התכנון והבנייה, בראשותו של פרופ' אמיר ברנע. זו נועדה לבחון חסמים ניהוליים וארגוניים ולהמליץ על הצעדים הנדרשים להסרתם, עד להשלמת הליכי החקיקה והטמעת הליכי הרפורמה בתחום התכנון והבנייה. עיקרי המלצותיה, שהוגשו לשר בדצמבר 2011, הדגישו את הצורך לבזר סמכויות ולחזק את הוועדות המקומיות לתכנון ובנייה, צעד שזכה לתמיכת מנהלת מינהל התכנון בינת שוורץ.

חוק הליכי תכנון ובנייה להאצת הבנייה למגורים (הוראת השעה) התשע"א-2011 (חוק הוד"לים):

תכלית חוק זה הייתה קידום מהיר של תכניות למגורים עקב העלייה הקיצונית במחירי הדיור. על פי סעיף 6א' לחוק, הוקמה ועדה לדיור לאומי בכל מחוז לצד הוועדה המחוזית, שתפקידה לדון ולהחליט בהליך מהיר בדבר אישור תכנית לדיור לאומי במקום כל מוסד תכנון אחר למעט המועצה הארצית, הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים והוועדה לשמירת הסביבה החופית. בסעיף 3 לחוק נקבע, כי בסמכות הוועדה לדיור לאומי לקבוע כי קרקע בתכנית תיועד לדיור בר השגה להשכרה, ולקבוע את מחירו, ואת הזכאים לו. לקראת הארכת תחולתו של החוק התחייב שר הפנים מר גדעון סער, בישיבת ועדת הפנים וההגנה על הסביבה מה-17.11.2013, להתקין תוך חצי שנה תקנות, האמורות לקבוע בין היתר הוראות לעניין תנאי

ההשכרה של יחידות הדיור, מחיר ההשכרה, הגבלות על העברת הזכויות ביחידות הדיור והזכאים לשכור את יחידות הדיור. בדצמבר 2013 נכנס לתוקף תיקון לחוק המחייב להקצות רבע מיחידות הדיור בתכנית לדיור לאומי לדיור בהישג יד מאחד או יותר משלושה טיפוסים: דירות קטנות, דירות להשכרה ארוכת טווח או דיור בהישג יד להשכרה. אלא שהבטחת שר הפנים להתקין את התקנות הנדרשות לא מומשה ופרקליטות המדינה המשיכה לטעון בבית המשפט שהממשלה אינה מיישמת את הוראות החוק בעניין דיור בר השגה, מכיוון שטרם נקבעו תקנות בנושא, ויש צורך בהסדר חקיקתי כדי שהוד״לים יפעילו את סמכותן ליעד חלק מיחידות הדיור לדיור בהישג יד להשכרה.

באפריל 2013 פנתה הקואליציה לדיור בר השגה לח״כים בבקשה לבדוק מדוע הוועדות לדיור לאומי מתעלמות מהסמכות ליעד קרקע לדיור בר השגה. הקואליציה ציינה כי עד כה חוק הוד״לים כשל נחרצות במימוש תכליותיו החברתיות לקדם דיור בר השגה, תוך שהממשלה רומסת ברגל גסה את ההוראות בעניין זה והופכת אותן לאות מתה. לדעת הקואליציה, בעקבות לחץ הח״כים ״הממשלה הסכימה לכלול בחוק סעיף מיוחד המסמיך את הוועדות לקבוע כי חלק מהדירות בתכנית ייעודו לדיור בהישג יד לזכאים במחיר מוזל. אלא שמאז עבר החוק באוגוסט 2011 ועד אפריל 2013, לא הופעלו סמכויות אלו אפילו פעם אחת״ (מכתב של הקואליציה לדיור בר השגה מיום 25.4.2013 אל ח״כ מירי רגב – יו״ר ועדת הפנים של הכנסת, מתוך אתר הקואליציה לדיור בר השגה בישראל). תגובת משרד הפנים הייתה שהחוק אינו מחייב את הקמתן של יחידות דיור להשכרה או דיור בהישג יד במסגרת תכנית וד״ל אלא מעניק לוועדה כלים לאשר הקמת יחידות דיור מגוון. ואילו מי ששימשה כמשנה ליועץ המשפטי לממשלה – עו״ד שרית דנה – עדיין סבורה: ״דיור בר השגה הוא בין המושגים שמרבים להשתמש בהם אך לא תמיד יודעים כיצד להגדיר אותו, כמו אושר או אהבה... מי שמדבר על דיור בר השגה מדבר למעשה על דיור לקבוצות שונות באוכלוסייה כמו זוגות צעירים או שכבות מוחלשות... כיום יש בישראל ממשלה שבהרבה מאד פעמים נגררת אחרי הכנסת, דוחפת פעם אחר פעם לחקיקה בתחום הדיור... למעשה, החוק האחרון שנחקק בנושא הדיור היה חוק הוד״לים, שאמור היה לקצר את הליכי הבנייה למגורים ואת אישור תכניות הבנייה על-ידי וועדת התכנון, אך הוא לא מומש מעולם ולא היה בעל תוכן ממשי. ספק אם יש תפיסת עולם קוהרנטית שכל הגופים עובדים על פיה״ (הרצאה בכנס ישראל שדרות לחברה, 19.11.2013).

התפניות הרגולטיביות ב-2014

תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה: תיקון זה נועד במוצהר להפחית את הריכוזיות במערכת התכנון במדינת ישראל, לבזר סמכויות לוועדות המקומיות לתכנון ובנייה, ובכך להביא לשיפור השירות לאזרח, לקיצור תהליכים, לצמצום הבירוקרטיה ולהגדלת מלאי יחידות הדיור. אשר לדיור בר השגה, קובעי המדיניות סברו תחילה שסוגיה זו לא תעלה בהצעת החוק בשל מורכבותה והיעדר הסכמה אפילו על הגדרתה, שלא לדבר על קביעת קריטריונים, מימון וכדומה, וזאת כדי למנוע עיכוב בקידום הרפורמה. אף על פי כן, בעקבות לחצים, המחוקק הקדיש לדיור בהישג יד את התוספת השישית לחוק התכנון והבנייה, במסגרת תיקון 101,

והגדירו כ"דיור להשכרה לטווח ארוך" לתקופה כוללת שלא תפחת מעשר שנים. התוספת דנה במנגנוני פיקוח, ניהול ורישום הדירות, פיקוח על עליית דמי השכירות ועוד.

במסגרת תיקוני חקיקה שנלוו לאישור התיקון בחוק התכנון והבנייה, התווסף סעיף 2ג לחוק רשות מקרקעי ישראל, שמחייב את הממשלה, או ועדת שרים מטעמה, לקבוע מדי שנה מספר מזערי של יחידות דיור בהישג יד, שישווקו לציבור באותה שנה: יחידות דיור להשכרה לטווח ארוך לפי ההגדרה בתוספת השישית לחוק התכנון והבנייה ויחידות דיור להשכרה במחיר מופחת, בהתאם להחלטות מועצת מקרקעי ישראל, עם דגש על שיווק יחידות דיור בפריפריה. עוד קובע התיקון לחוק רשות מקרקעי ישראל שהיה ורשות מקרקעי ישראל לא תעמוד ביעד השנתי לדיור בר השגה, יועבר הסכום המגלם את יחידות הדיור שלא שווקו לקרן להתחדשות עירונית שמטרותיה הן אלה: סיוע לפעולות התורמות להתחדשות מרכזי ערים, לרבות חידוש מבנים בדיור הציבורי, שדרוג המרחב הציבורי, שיפוץ וחידוש מבנים ותשתיות, תוך מתן עדיפות למיזמי פינוי ובינוי וחיזוק מבנים ומיזמים שאין בהם כדאיות כלכלית. תפקידי הקרן לשם מימוש מטרותיה, לרבות קביעת מבחנים שוויוניים למתן סיוע ואופן פרסום מבחנים... יוצאו לפועל לאחר התייעצות עם שר הפנים; דרכי הוצאת כספי הקרן והתקנות ייקבעו בהסכמת שר האוצר. תיקוני החקיקה הללו פורסמו בספר החוקים באפריל 2014.

חוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה): הוראת שעה נוספת שנועדה לסייע בפתרון משבר הדיור בישראל פורסמה בספר החוקים באוגוסט 2014, ועל פיה יוקם גוף תכנון ארצי חדש בעל סמכויות נרחבות "הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה למתחמים מועדפים לדיור" (הותמ"ל). החוק, שיזם שר האוצר יאיר לפיד, נועד גם הוא לזרז תהליכי אישור תכניות למגורים והסמיך את הממשלה להכריז על מתחמים של 750 יחידות דיור ומעלה, כמתחם מועדף לדיור, צעד אשר יאפשר העברתו לותמ"ל. עוד קובע החוק כי למעט ביישובי מיעוטים, בתכניות על קרקע בבעלות רשות מקרקעי ישראל, 15% מיחידות הדיור שיאושרו יהיו להשכרה לטווח ארוך ועוד 15% דיור יהיו לשכירות ארוכת טווח במחיר מופחת. הותמ"ל מורכבת מ-13 חברים, עם רוב מוחלט לממשלה. החוק החדש נתקל בביקורת ציבורית קשה, בעיקר מצד ארגוני מתכננים וארגוני סביבה, אשר ראו בו חוק אגרסיבי שלא לצורך, היוצר גוף תכנון דורסני ואנטי-דמוקרטי.

דיור בר השגה כמטרה ציבורית – תקנות התכנון והבנייה (אישור מטרה ציבורית) התשע"ה-2014: באוקטובר 2014 חתם שר הפנים גדעון סער על תקנות אלו, המגדירות דיור בהישג יד להשכרה כמטרה ציבורית בתנאים מסוימים. התקנות מאפשרות לוועדות המקומיות לתכנון ובנייה להפקיע קרקע לצורכי ציבור, על פי סעיף 188 לחוק התכנון והבנייה, גם על מנת לקדם פרויקטים להשכרה במחירים מוזלים בקרקעות אלו. הכרה בדיור בהישג יד להשכרה במחיר מופחת הותנתה בכמה תנאים: (1) כל יחידות הדיור בבניין יהיו בייעוד של דיור בהישג יד להשכרה; (2) יחידות הדיור יושכרו רק לזוכה בהגרלה שתערוך הרשות המקומית, בה יהיה רשאי להשתתף רק מי שעומד בתנאי הסף הקבועים בהחלטת מועצת רשות מקרקעי ישראל. הרשות המקומית רשאית לשריין עד 15% מיחידות הדיור למשתתפים בהגרלה שהם בני המקום; (3)

הדירות יושכרו לזוכים לתקופות של שנה עד שש שנים, כאשר חוזה השכירות עם מי שרכש דירה יבוטל במועד הכניסה לדירה החדשה, מכיוון שהדיור בהישג יד להשכרה מיועד רק למי שאין בבעלותם דירה; (4) דמי השכירות יהיו בשיעור מופחת של 20% מדמי השכירות המשולמים בעד יחידת דיור דומה ואולם הרשות המקומית רשאית להגדיל את שיעור ההפחתה; לדמי השכירות יתווספו דמי ניהול ואחזקה בשיעורים המשתלמים באזור; לא יועלו דמי השכירות בתקופת השכירות של אותו זוכה, מעבר לעליית המדד בתוספת 1% ולא יותר מפעם בשנה; (5) האחריות להפעלה וניהול תקין של יחידת הדיור לרבות הפיקוח על ההסכם והפעולה על פי תקנות אלו היא בידי הרשות המקומית או חברה עירונית מטעמה או על גוף ממשלתי.

תקנות אלה הן מהפכניות במובן זה שלראשונה מוקנית סמכות רשמית לרשות מקומית ליזום פרויקטים של דיור בהישג יד כמטרה ציבורית, ומבלי שנעשתה הסדרה כוללת של הנושא כפי שדרש הרגולטור המשפטי, שחסם עד אז באופן גורף כמעט כל יוזמה של הרשויות המקומיות בתחום. ההרשאה איננה גורפת ואיננה מתייחסת לקרקעות פרטיות ולקרקעות רמ"י ובפרט שמה סייג של 15% על כמות הדירות שאפשר לשריין מראש לבני המקום.

פסק דין בית המשפט המחוזי בירושלים מורדות מלחה ומורדות משואה: עמדת הרגולטור המשפטי על פיה אין לייעד קרקע לדיור בהישג יד להשכרה כל עוד לא נקבעו הכללים לפיהם ישווקו יחידות הדיור באמצעות תקנות נדחתה לחלוטין בפסק דין "מורדות מלחה ומורדות משואה" בנובמבר 2014 (עת"מ 44796-05-12), בעתירה שהגישו שורת עמותות והקואליציה לדיור בר השגה נגד מוסדות התכנון ומינהל מקרקעי ישראל. העתירות הוגשו בין היתר נגד החלטת הוועדה לדיור לאומי בירושלים לאשר את תכניות הבינוי להרחבת השכונות מלחה וגבעת משואה, מבלי לכלול בהן דיור בר השגה כמתחייב על פי הוראות חוק הוד"לים. הקואליציה ביקשה מבית המשפט לחייב את הוועדה להפעיל את סמכותה ליעד קרקע לדיור בר השגה, וגם לבחון את הדרך בה מפרשות ומיישמות הוועדות לדיור לאומי האחרות את הוראות החוק לעניין דיור בר השגה, שכן עד כה, שש הוועדות הפכו את הוראת החוק המפורשת לדיור בר השגה לאות מתה בספר החוקים. בית המשפט קיבל את העתירה וקבע כי "על הוועדה לשוב ולדון בשאלת קביעת ייעוד דיור בהישג יד להשכרה לחלק מהדירות, במנותק משאלת קיומן כיום של הוראות שייקבעו לעניין דרך ההשכרה בפועל" (סעיפים 6-95 לפסק הדין), ונזף בחברי הוועדה המחוזית שחטאו לתכלית החוק שהיא לא רק האצת התכנון אלא גם קידום בנייה של דיור המותאם למשפחות מעוטות הכנסה וזוגות צעירים. העתירה התקבלה אף כי בעת אישור שתי התכניות היה בתוקף חוק הוד"לים בגרסתו הראשונה, שחייב את הוועדות לשקול הכללת דיור בר השגה בתכניות אך לא חייבן לעשות כן. כמו כן, פסק בית המשפט כי הוראות בנוגע לדיור בהישג יד צריכות להיכלל בתכנית עצמה, ולא ניתן לתקן את הפגם באמצעות הוראות שיוכנסו בשלב השיווק, כהצעת פרקליטות המדינה. בית המשפט סיכם:

> הוועדה לדיור לאומי תדון מחדש בשתי התכניות נושא העתירות, ותבחן בחינה מעמיקה של שאלת האפשרות לקביעת ייעודן של חלק מהדירות במסגרת התכניות לדיור בהישג יד להשכרה; וזאת על יסוד תשתית עובדתית ומקצועית רחבה... במסגרת החלטתה תערוך הוועדה איזון מחדש בין

שלוש הדרכים שמציע חוק הוד״לים לשם השגת התכלית בדבר דיור בהישג יד, בין היתר בשים לב לכך ש״הדירות הקטנות״ בתכניות אינן עונות על ההגדרה של ״דירות קטנות״ בחוק, ככלי שנועד להשיג את המטרה שלעיל.

פסק דין זה שולל את הדרך בה נקט הרגולטור המשפטי, שהתנגד לאישור הוראות בדבר דיור בהישג יד בתכניות בנייה, בטרם הוסדרו הכללים/הקריטריונים לכך על ידי השלטון המרכזי, וזאת גם לאחר שהצורך בדיור בר השגה זכה להכרה במסמכים סטטוטוריים ואפילו בחוק. במקרה זה מפנה בית המשפט את דרישתו לוועדת תכנון של השלטון המרכזי, שבסמכותה לכפות דיור בהישג יד על הרשויות המקומיות, ונשען על חוק המתייחס לסמכות הוועדה לדיור לאומי, שהיא גוף שעוקף את סמכויות השלטון המקומי בתחום התכנון. ואולם פסק דין זה, וההכרה בדיור בר השגה כמטרה ציבורית בתקנות, מבטלים את הטיעונים באמצעותם בלם הרגולטור המשפטי את יוזמות הרשויות המקומיות לקידום פרויקטים של דיור בהישג יד.

מסקנות: צרכן הקצה של הדיור בהישג יד לא זכה לרגולציה חכמה

סקירת יוזמות ראשי הערים לקידום דיור בהישג יד ובחינת התשתית הרגולטיבית המשתנה, מעלות תהיה בדבר התעקשות הרגולטור לסכל פעם אחר פעם ניסיונות של נבחרי ציבור בשלטון המרכזי והמקומי, לתת מענה למצוקת הדיור של צעירים באמצעות הכלים העומדים לרשותם. שומרי הסף המשפטיים התערבו בעבודת מוסדות התכנון בטיעונים משפטיים וגרמו לדחיית התכניות לדיור בר השגה. גם ערר למועצה הארצית לתכנון ולבנייה לא יכול היה לשנות את ההחלטות, כאשר אותם רגולטורים או נציגיהם מכהנים גם במוסד זה. ללא מעורבותה האינטנסיבית של הקואליציה לדיור בר השגה, הן בתהליך קביעת המדיניות בכנסת ובממשלה הן במלחמתה בפרשנות הרגולטור בבית המשפט, ייתכן שהרגולטור המשפטי היה ממשיך לחרוץ את דינן לגניזה של התכניות המוגשות על ידי הרשויות המקומיות.

המתח בין שומרי הסף הביורוקרטיים לנבחרי הציבור ולאנשי אמונם במשרדי הממשלה אינו חדש. כך לדוגמה, מזכיר הממשלה לשעבר, צבי האוזר, טען במפגש מיום 30.11.14 במרכז להעצמת האזרח, שכוחה הגובר של ״הנבחרת הביורוקרטית״, שהפכה ל״שחקן וטו״ בקידום מדיניות, הפכה את ״ההליך התקין״ לדבר המשמעותי ביותר, עד לכדי שיתוק של מערכות יישום המדיניות. תפיסות עולם ושכל ישר הפכו לא רלוונטיים לדיון וארגז הכלים של קבלת ההחלטות נשען על תנאי סף, תבחינים, השלכות רוחב ותקדימים. גם ארבל-גנץ (2003) סבור שלרובם המכריע של הרגולטורים מואצלות סמכויות רחבות מדי ושיקול הדעת שלהם כמעט ואינו מוגבל לעצב רגולציה על-פי הבנתם. ״הציבור אינו בוחר ברגולטורים, לרוב אינו מודע לפועלם אך מושפע מהחלטותיהם, הנוגעות בכל תחומי החיים.״ נשיא בית המשפט העליון לשעבר, השופט ברק מנמק מצב זה (ברק, 1993, עמ׳ 44-45) וטוען שקליטת המסר שבחוק משמעותה פרשנותו, כאשר עובדי הציבור אליו מכוון המסר החקיקתי יבצעו אותו מתוך נאמנות לחוק, אך באופן שבו הם הבינו אותו.״

במדינות האיחוד האירופי רווחות מגמות של פיתוח רגולציה חכמה, תגובתית (responsive), שאמורה להכיר את יעדי האסדרה, היינו את צרכן הקצה ואת הסביבה המוסדית, וליישם רגולציה הגיונית ועקבית המגלה רגישות וגמישות לאתגרים המשתנים (Baldwin and Black, 2007). הספרות המקצועית מציינת שאחת הסיבות לכישלון הרגולציה היא האצלת סמכויות המחוקק למשרדים ממשלתיים, המוציאים את הרגולציה לפועל, שהעדפותיהם עשויות להיות שונות מאלו של המחוקק. בנסיבות אלה, יש מקום ליתר מעורבות של הפוליטיקאים וליתר אחריות פוליטית של הרגולטורים, ובמקרה של דיור בר השגה מדובר גם בפתיחות רבה יותר ליוזמות השלטון המקומי ולהשלכות חוות הדעת של הרגולטור על מצוקת הדיור המחמירה. אלה כמובן בכפיפות לכללים בסיסיים של מינהל תקין והוגנות, אך בלא לשתק את כל היוזמות עד לגיבוש מדיניות בנושא. גיבוש מדיניות מסוג זה עלול לארוך זמן רב, ואם יתבטא בחקיקה ראשית מפורטת מחד גיסא, או בקריטריונים שמשקפים יחסי כוח מגזריים בממשלה מאידך גיסא, עלול הדבר לשתק כליל את היוזמות מלמטה במקום לשמש מנוף לקידומן.

נשאלת השאלה אפוא: האם הרפורמות והתפניות בשנת 2014 ישפיעו בצורה כלשהי על תפיסת הרגולטורים, או שמא גורלן יהיה כגורל רפורמות קודמות? ניסיון העבר אינו מבשר טובות. אדרבא, התמורות עלולות לטמון בחובן מנגנונים שיצרו עוד יותר את האוטונומיה שנותרה לדרג המקומי. גם בתיקונים 43 (1995) ו-76 (2006) לחוק התכנון והבנייה, המחוקק ביקש לייעל, לקצר ולבזר הליכים של מערכת התכנון, אלא ששומרי הסף התכנוניים והמשפטיים רוקנו במידה רבה מתוכנן את כוונות המחוקק. בפס"ד בג"ץ 5145/00 השופט חשין קבע שתיקון 43 האמור אכן מאציל סמכויות לוועדות המקומית, והפרשנויות המחמירות שנעשו על ידי שר הפנים אין להן על מה לסמוך (היימן, 2013). התפנית הרגולטיבית של שנת 2014, פותחת פתח ליוזמה מקומית בקידום דיור בהישג יד, שנחסמה קודם לכן, אך בעיקר מחייבת גורמים בשלטון המרכזי ליישם חקיקה בתחום, ומאפשרת לו לכפות את מדיניותו על הרשויות המקומיות. הרגולציה על השלטון המקומי נדרשת, מכיוון שרשויות מקומיות רבות עשויות שלא לקדם דיור בר השגה בהיקפים משמעותיים מסיבות כלכליות. רצונם המובן של נבחרי הציבור ברשויות המקומיות לייעד דיור בהישג יד בעיקר לבני המקום, מסיבות פוליטיות-אלקטורליות, פירושו תכנון מדיר, שמן הראוי להגבילו אפילו כאשר מדובר בקרקע שבבעלות הרשות המקומית. לצד זאת קיים החשש שתופעות העבר יחזרו על עצמן, כתוצאה מחוסר אמון הרגולטורים בפרנסי השלטון המקומי או מהיעדר רצון טבעי של הרגולטור לצמצם את סמכויותיו, והטיפול בדיור בהישג יד בוועדות התכנון הלאומיות וברשות מקרקעי ישראל יגביל את יוזמת הרשויות המקומיות בתחום זה.

שלמי תודה

המאמר מבוסס בין היתר על ראיונות, התכתבויות, שיחות והתייעצויות שהתקיימו בחודשים יוני-אוקטובר 2013. תודתי לעמית פוני, מנהל המיזם לדיור בהישג יד ולהתחדשות עירונית בעיריית ירושלים, לחדווה פיניש מהיחידה לתכנון אסטרטגי בעיריית תל אביב, לעו"ד צביקה הדר שהיה מ"מ ראש העיר הרצליה, לד"ר אמילי סילברמן ולד"ר חיים פיאלקוף מהאוניברסיטה העברית.

ביבליוגרפיה

אגמון, ת׳ (2009). **התייקרות הדירות בישראל – השלכות ודרכי התמודדות**, ירושלים, הכנסת, מרכז המידע והמחקר.

אלתרמן, ר׳, סילברמן, א׳, פיאלקוף, ח׳ (2011). **דיור בר השגה: כלים של תכנון סטטוטורי ומדיניות מקומית**, ירושלים: משרד הפנים והטכניון.

אפרתי, י׳, רזין, ע׳ וברנדר, ע׳ (2004). **רפורמה בשלטון המקומי: ביזור לראויים ואבזור לנחשלים**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

ארבל-גנץ, א׳ (2003). **רגולציה: הרשות המפקחת**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

בונים ביחד את עתיד הדיור בישראל (26.3.2014). כנס לראשי רשויות מקומיות, שערכו משרד הבינוי והשיכון ורשות מקרקעי ישראל בנושא שיתופי הפעולה האסטרטגיים בין הממשלה לרשויות המקומיות לקידום עתיד הדיור בישראל. ירושלים.

בלנק, י׳ (2004). מקומו של ה״מקומי״: משפט השלטון המקומי, ביזור ואי-שוויון מרחבי בישראל, **משפטים** לד(2): 197-299.

בן-אליא, נ׳ (2006). **הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל**, מהדורה שנייה, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

בר, צ׳ (2011). פתרונות הדיור קיימים כבר 40 שנה, דיור בר השגה, רמת גן: **עיר גנים**, גיליון 13, עמ׳ 11.

ברק , א׳ (1993). **פרשנות במשפט**, כרך שני, פרשנות החקיקה, ירושלים: נבו.

ברקת, נ׳ (2011). **חדשות ערוץ 2** מיום 15.07.2011.

גביזון, ר׳ (2009). ״גם לממשלה יש זכויות״, **הארץ**, 20.10.2009.

גן-מור, ג׳ (2011). חוק הוד״לים – הכישלון, ההישג ומה הלאה, בלוג הקואליציה לדיור בר השגה, 4 אוגוסט 2011.

גרמן, י׳ (2012). מכתב לשר הפנים מראש עיריית הרצליה.

דנה, ש׳ (2013). הרצאה בכנס ישראל שדרות לחברה. שדרות: המכללה האדמית ספיר.

דרי, ד׳ (1999). ממשל מקומי: ביזור דה-פקטו, בתוך: נחמיאס, ד׳ ומנחם, ג׳ (עורכים) **המדיניות הציבורית בישראל**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ׳ 159-173.

האוזר, צ׳ (2014). מפגש מיום 30.11.14 במרכז להעצמת האזרח. תל אביב: אוניברסיטת תל אביב.

הדר, צ׳ (2013). פרוטוקול מס׳ 106 מישיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה, ירושלים: הכנסת.

היימן, ת׳ (2013). ביזור סמכויות תכנון לרשויות מקומיות בישראל, ניתוח רפורמות קודמות בחוק התכנון והבנייה, עבודת גמר, ירושלים: ביה״ס למדיניות ציבורית, האוניברסיטה העברית.

הצעת חוק התכנון והבנייה, התש״ע-2010,
www.knesset.gov.il/committees/heb/docs/.../planningmain.htm

הקואליציה לדיור בר השגה בישראל (2013). מכתב אל ח״כ מירי רגב – יו״ר ועדת הפנים של הכנסת. ירושלים.

ועדת ברנע (2011). דוח הוועדה הציבורית לבחינת חסמים ניהוליים וארגוניים בתחום התכנון והבנייה, ירושלים: משרד הפנים.

זמרת, י׳ (2012). היועץ המשפטי במשרד הפנים, דיון בהצעת חוק התכנון והבנייה, התש״ע-2010 – דיור בר השגה, 31.1.12. פרוטוקול מס׳ 53 מישיבת הוועדה המשותפת של ועדת הפנים והגנת הסביבה ושל ועדת הכלכלה לדיון בהצ״ח התכנון והבנייה.

משרד הפנים, חוזר מנכ״ל משרד הפנים (2011). ירושלים: משרד הפנים,
www.moin.gov.il/ChozreiMancal/**2011**01.pdf

חולדאי, ר׳ (2013). אירוע ההגרלה הראשונה להקצאת דיור בר השגה. תל אביב-יפו: האתר הקהילתי של שכונות דרום תל אביב.

חוק התכנון והבנייה (תיקון מס׳ 101) התשע״ד-2014, ס״ח התשע״ד, עמ׳ 474. ירושלים.

חוק הליכי תכנון ובנייה להאצת הבנייה למגורים (הוראת שעה), התשע״א-2011, ס״ח 2312. ירושלים.

חוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה) התשע״ד-2014, ס״ח 2469, עמ׳ 750. ירושלים.

חזן, א׳ ורזין, ע׳ (עורכים) (2008). **חיוב אישי בשלטון המקומי**, ירושלים: מחקרי פלורסהיימר, האוניברסיטה העברית.

חסון, ש׳ וחזן, א׳ (1997). **שותפות בין המגזר הפרטי והמוניציפלי בפיתוח מקומי**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

כץ, ח׳, צפדיה, א׳ (2010). **מדינה מפקירה – מדינה משגיחה : מדיניות חברתית בישראל 1985-2008**, תל אביב: רסלינג.

כרמון, נ׳ (1999). מדיניות השיכון של ישראל – חמישים השנים הראשונות, מתוך: נחמיאס, ד׳ ומנחם, ג׳ עורכים, **המדיניות הציבורית בישראל**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

לוין-שנור, ר׳ (2013). **החוק, החוזה והתכנון העירוני, היבטים משפטיים של הסכמי פיתוח בין רשויות מקומיות ליזמים פרטיים**, ירושלים: מחקרי פלורסהיימר.

לוי-פאור, ד׳, ללא תאריך. ״רגולציה: רקע מושגים והיסטוריה״, אתר אוניברסיטת חיפה.

מדינת ישראל (2011). **דין וחשבון הוועדה לשינוי חברתי כלכלי (ועדת טרכטנברג)** – המלצות לדיור.

מודל 20:20:20 עיריית ירושלים.
https://www.jerusalem.muni.il/Municipality/.../2321114265.pptx

מועלם, נ׳ ואלתרמן, ר׳ (2013). דיור בר השגה בישראל: היבטים משפטיים, חיפה: מוסד הטכניון למחקר ולפיתוח.

מרגלית, מ׳ (2011). ״דיור בר השגה הוא מונח אמורפי.״ ריאיון עם עו״ד שרית דנה המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, **גלובס**,15.11.2011.

משרד הפנים (2005). **תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור – תמ״א 35**, פורסם בילקוט הפרסומים מספר 5474.

עוזיאל, א׳ (2011). נייר מדיניות בנושא: בר-השגה, ומחר, מרכז השלטון המקומי והובלת המדיניות למען דיור בר-השגה בישראל, ירושלים: ביה״ס למדיניות ציבורית, האוניברסיטה העברית.

ערר 60/12 (2012). ערר הקואליציה לדיור בר השגה למועצה הארצית לתכנון ובנייה.

פס"ד בג"ץ 5145/00 **הוועדה המקומית לתכנון נ' שר הפנים**, ירושלים.

פסק דין **מורדות משואה ומורדות מלחה, הקואליציה לדיור בר השגה נגד הוועדה לדיור לאומי** (הוד"ל) (עת"מ 44796-05-12) מחוז ירושלים, נובמבר 2014, ירושלים: בית המשפט המחוזי.

פקודת העיריות (נוסח חדש): דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 8, עמ' 197.

צין, ר' (2012). מכתב גלוי לראשי רשויות מקומיות בנושא דיור בר השגה, 12.2.2012, "המרפסת." מידע, הערות, הארות, רעיונות, מחשבות על תכנון ובנייה,
hamirpeset.blogspot.com/2012/02/blog-post.html

קמחי, ע' (2012). מגמות בדיני השלטון המקומי – סיכום שנת המשפט תשע"א, **דין ודברים** כרך ז'(1): 129-153.

רובינשטיין, א' (2007). יותר מיועץ, **מעריב**, 6 ביולי 2007.

רוזן צבי, א' (2011). משפט השלטון המקומי ואי צדק חברתי, מתוך: החומר שממנו עשוי צדק חלוקתי, ספטמבר 2011'
https://adjusticeisrael.wordpress.com/

רזין, ע' (עורך) (2010). **תכנון ארצי, מחוזי ומטרופוליני בישראל**, ירושלים: מחקרי פלורסהיימר, האוניברסיטה העברית.

רזין, ע' (2003) **רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

רזין, ע' (2006). קווי מדיניות בתחום הממשל והשלטון המקומי, בתוך: **תכנית מאה הימים הראשונים לראש הממשלה**, ירושלים: המכון ישראלי לדמוקרטיה (לא פורסם).

רזין, ע' וחזן, א' (2012). **הסדרים מוניציפליים, כיוונים לרפורמה במסגרות שלטון וממשל מקומי בישראל**, ירושלים: מחקרי פלורסהיימר, האוניברסיטה העברית.

רזין, ע' וחזן, א' (2014). רפורמות בשלטון המקומי, בתוך: לוי, י' ושריג, א' (עורכים), **השלטון המקומי – בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק**, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה, עמ' 793-847.

תקוה, ר' (2008). **מצוקת הדיור בישראל**, ירושלים: הכנסת, מרכז המידע והמחקר.

Back, H., Heinelt, H. and Magnier, A. (eds.) (2006). *The European Mayor*, Wiesbaden: VS verlag fur Sozialwissenschaften.

Baldwin ,R . Cave, M., Lodge, M. (2011). *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*, Oxford: Oxford University Press.

Baldwin, R. and Black, J. (2007). *Really Responsive Regulation*, working papers 15/2007, London: London School of Economics and Political Science.

Barber, B.J. (2013). If Mayors Ruled The World - Dysfunctional Nations, Rising CitiesYale University Press.

Desjardins, X. (2013). Le logement social au temps du néolibéralisme, *Métropoles* , 4 . URL : http://metropoles.revues.org/3022.

Fialkoff, C . and Kreimer, S. (2012). Survey of Locally Initiated Affordable Housing Projects in Israel, May 2012.

Fijalkow, Y. (2013). La crise du logement n'est pas (seulement) celle qu'on croit, *Métropolitiques*, 17 juin 2013. URL: http://www.metropolitiques.eu/La-crise-du-logement-n-est-pas.htm.

Fijalkow, Y. et Levy, J. P. (2012). Les politiques du logement face à une double contrainte: traitement social ou régulation par l'offre ?*, Pouvoirs locaux*, no. 94 :71-77.

Fijalkow, Y. (2011). *Sociologie du logement*, Paris : La Découverte, coll. Repères.

Ghékière, L. (1992). Les politiques du logement dans l'Europe de demain, La Documentation Française, 1992. Heinelt, H., Razin, E. and Zimmermann, K. (eds.) (2011). Metropolitan Governance, Different Paths in Contrasting Contexts: Germany and Israel, Frankfurt and New York: Campus.

Hoffmann-Martinot, V. and Sellers, J. (eds.) (2005). *Metropolitanization and Political Change*, Wiesbaden: VS verlag fur Sozialwissenschaften, pp. 231-264.

Hoffmann-Martinot, V. and Wollmann, H. (eds.) (2006) *State and Local Government Reforms in France and Germany*, Wiesbaden: VS verlag fur Sozialwissenschaften.

Houard, N. (2012). Le logement social en Europe : la fin d'une époque ?, *Métropolitiques*, 9. URL : http://www.metropolitiques.eu/Le-logement-social-en-Europe-la.html

King, R. (2007). The Regulatory State in an Age of Governance: Soft Words and Big Sticks, Basingstoke ; New York: Palgrave MacMillan.

Levy J.P. (2006). Mixité à la Française - Une vision politique de la ville lissée, *Mouvements* 2006/5-6 (no. 47-48).

Majone, G. (1997). From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance, *Journal of Public Policy* v. 17, no. 2, May-August, 1997.

הכלכלה הפוליטית של ריכוז וביזור

אמיר יובל

תקציר

אילו מוסדות מניעים את מדיניות ביזור הסמכויות לשלטון המקומי? האם ביזור תפקידים לשלטון המקומי קשור לתופעת הגלובליזציה והאם המוסדות המוניציפאליים כפופים יותר ויותר לאינטרסים של מוסדות ולתאגידים גלובליים?

באמצעות ניתוח של טקסטים, של הצהרות מדיניות ושל התנהגות פוליטיות, נעשה ניסיון להסביר את יחסי הגומלין בין מדיניות מקומית לבין המעבר לביזור ולכלכלה מוטת צריכה שירותים וטכנולוגיות עילית.

ניתוח המדיניות לאורך ציר הזמן, תוך השוואה בינלאומית, וחשיפת הכוחות והאינטרסים המשפיעים על מגמות הריכוז והביזור מהווים ניסיון לתרום לדיון על האפשרויות הפוליטיות לעצב תהליכים אלו. במקום לראות בביזור תופעה המשקפת שינוי ערכים אופנתי ב'רוח הזמן', במאמר זה נעשה ניסיון להסביר את שינויי הערכים וההעדפות אלו על-ידי בחינת **המבנה המוסדי**, הגופים הכלכליים והשחקנים הפוליטיים, שהשפיעו בפועל **הן על המזון שאנחנו אוכלים והבגדים שאנחנו לובשים, והן על הקמת אצטדיון בייסבול בעיר ניו-יורק, מכרזים עירוניים לשיקום נזקי סופת קתרינה בניו אורלינס, הבנייה בחופי פלמחים והכנרת ועל מיזם 'הולילנד' בירושלים**. במקרים רבים קיימת זיקה בין מעבר לבחירות אישיות לבין פגיעה באינטרסים ציבוריים. הבחירה האישית והפגיעה באינטרסים ציבוריים נדונים לקראת סוף המאמר כחלק מהמגמה של **דה-פוליטיזציה של החיים העירוניים**. עירוניות מעין אפלטונית מתקשרת לדעתה של Susan Fainstein כי גם **המחקר** על העירוניות נפגע מאצטלת הניטרליות הפוליטית.

מבוא

המדינה המודרנית היא תופעה היסטורית חדשה, שהתפתחה באירופה במאתיים השנים האחרונות. המהפכה הצרפתית ב-1789 שרטטה את קווי היסוד של המדינה המודרנית: סולידריות לאומית, איחוד טריטוריאלי והאחדה מינהלית ותרבותית של החברה והכלכלה והעברת הכוח מהאצולה לחברה בכלל ולמעמד הבינוני בפרט. האיחוד הטריטוריאלי מחק הלכה למעשה את הגבולות הפנימיים בין הנסיכויות והערים שהיו יחידות אוטונומיות במבנה המדיני הפאודלי הקודם (Braudel, F.1973). האחידות (היחסית) יוצקת תוכן לביטול הגבולות הפנימיים ומנסה למחוק או לפחות לטשטש את הבדלי התרבות והנורמות המקומיים ולבנות אומה, באמצעות עיצוב סטנדרטים משותפים, למשל, בתחום המשפט, התחבורה, המטבע, השפה והתרבות. האיחוד הטריטוריאלי והאחדת הנורמות (הסטנדרטיזציה), משקפים את הופעת **השלטון- המרכזי-הריכוזי**, שהרחיב את מעורבותו בכל תחומי החיים במאתיים השנים האחרונות. לקראת סוף המאה העשרים חל היפוך מגמה והשלטון המרכזי החל לבזר סמכויות ליחידות המשנה הטריטוריאליות, בעיקר לשלטון המקומי.

ריכוז הסמכויות במרכז הפוליטי ומעורבות הממשלה באספקת שירותים מופיעים בד-בבד עם התפתחות התעשייה וכלכלת השוק. במאמר זה ייעשה ניסיון להציג את יחסי הגומלין בין המבנה הפוליטי למבנה הכלכלי, על בסיס ההשערה שריכוז הסמכויות בשלטון המרכזי וביטול האוטונומיה המקומית היוו אמצעי לפיתוח הקפיטליזם התעשייתי. ההשערה היא שגם היפוך המגמה, מריכוז לביזור סמכויות לשלטון-המקומי, משקף את המעבר מקפיטליזם לאומי לקפיטליזם על-לאומי, כלומר ביזור וגלובליזציה של התעשייה והמסחר, לקראת סוף המאה העשרים.

מגמת הביזור גוברת בעשורים האחרונים בד בבד עם התקדמות תהליכי הגלובליזציה הממריצה ממשלות להעביר סמכויות בשני כיוונים: כלפי מטה לשלטון-המקומי וכלפי מעלה למוסדות על-לאומיים, כמו ארגון הסחר העולמי או ארגון ה-OECD, אך לא רק להם. ארגונים גלובליים מעודדים את הממשלות להנמיך את חומות המגן הלאומיות ולאפשר כניסה חופשית יותר של מהגרי עבודה, סחורות, משקיעים ורשתות קמעונאות, הפועלים בזירה המוניציפלית וחושפים את **השלטון המקומי** ואת רחובות הערים להתמודדות עם כוחות **על-לאומיים**. סניף של H&M, בית-ספר לילדי מהגרים, מפעל של אינטל, ובית הקפה הסולרי של גרינפיס באשקלון משקפים את יחסי הגומלין בין העיר לבין כוחות קרובים ורחוקים. היכולת של השלטון המקומי להתמודד עם תופעות אלו תלויה בין היתר בהיקף החקיקה וההקצאה של השלטון המרכזי והעדפות הפוליטיות של נבחרים ארציים ומקומיים בדבר איזון בין אינטרסים של תאגידים לאינטרסים של תושבים ועסקים קטנים.

מביזור לריכוז

בסוף המאה התשע-עשרה, בעקבות התיעוש והאיחוד הפדרטיבי של מדינות גרמניה, תוך יצירת האחדה באמצעות הבירוקרטיה הציבורית, תיאר מקס ובר כיצד נטלה מדינת-הלאום את האוטונומיה העירונית וביטלה את חירותה במסגרת התחרות על ההון:

שונה מאוד מזה היה גורלה של העיר בתקופה החדשה. כאן שוב נשללה ממנה בהדרגה האוטונומיה שלה. ... בכל מקום נטלו מן הערים את המרות הצבאית, השיפוטית והתעשייתית, לכאורה לא גרעו, בדרך כלל, מאומה מן הזכויות הישנות, **אך למעשה נטלו מן העיר המודרנית את חירותה בצורה ממשית... נפרשה עליהן חסותן של מדינות לאומיות מתחרות... המדינות הנפרדות נאלצו להתחרות על הון נייד, שהכתיב להן את התנאים בהם יהיה מוכן לעזור להן להתעצם.** מתוך ברית זו של המדינה עם ההון, שהוכתבה על-ידי ההכרח, קם מעמד האזרחים הלאומיים, הבורגנות במובן המודרני של המילה. המדינה הלאומית הסגורה היא איפוא שזימנה לקפיטאליזם את סיכוי התפתחותו – **וכל עוד לא תפנה המדינה הלאומית את מקומה לקיסרות עולמית יתקיים גם הקפיטליזם.** (ההדגשות הוספו. ובר, מ׳ תש״ם.)

כדי להיענות לצורכי ההון המדינות ״נטלו מן הערים את המרות [הסמכות] הצבאית, השיפוטית והתעשייתית״, הכפיפו אותן למוסדות לאומיים שהפכו את הנתין לבעל מעמד אזרחי שווה, אוניברסלי, המקנה זכויות על בסיס כללים כתובים וקריטריונים רציונליים שהוצאו אל הפועל באמצעות מינהל-ציבורי של פקידים בלתי-תלויים. התחרות על העושר העולמי, ״בשלום או במלחמה״, המריצה את מדינות הלאום לגייס את כל משאבי החברה והטבע שכונו מעתה ״לאומים״: המשק-הלאומי, המטבע-הלאומי, התרבות-הלאומית, וכך גם השפה, התודעה, הזהות, הדגל, הממשלה והאינטרס: ׳הלאומי׳ סומך את כולם כאילו מאז וכאילו לתמיד. הפיתוח של משק לאומי יעיל חייב את השלטון המרכזי לגייס משאבים ולהקצותם לפיתוח מוסדות ותשתיות. למשל, הייצור והשיווק תלויים בשפה, תרבות, מטבע חוקים וכללי מסחר משותפים המגבירים את הוודאות הכלכלית ואת האחידות של חברת המונים יצרנית מאורגנת במסגרת מדינית-לאומית: ״המונופולין על החינוך הלגיטימי הוא כיום חשוב יותר, מרכזי יותר, מהמונופולין על האלימות הלגיטימית״ (גלנר, א׳ 1994). לבד מנורמות וסטנדרטים משותפים השוק החופשי תלוי בהשקעות הון ציבורי בהיקפים גדולים לאספקת **מוצרים ציבוריים** כמו מוסדות חינוך, משפט, בריאות, בנק מרכזי ותשתיות פיסיות כמו דרכים, מים ביוב, וחשמל: ״׳מונופול טבעי׳ היה מקרה מיוחד של ׳מוצר ציבורי׳... למשל מסילות ברזל ושירותים ציבוריים (utilities)... במידה רבה, התמיכה בבעלות ציבורית הייתה, בכל זאת, על בסיס כלכלי״ (Ingham, G., 2013). כדי להבטיח יעילות ומעבר מהיר של סחורות, שירותים ומידע השלטון המרכזי הסיר מחסומי סחר מוניציפאליים ופיתח מערכות חינוך, משפט ותחבורה אחידות וארציות ובהתאם לסטנדרטים בינלאומיים. מבט חטוף על מפת התפתחות מסילות הברזל באירופה במאה התשע עשרה ממחיש את התלות של התעשייה וכלכלת השוק בסטנדרטים אחידים ובמעבר יעיל של סחורות: כמה קווים אקראיים שהונחו ב-1840, הופכים, תוך ארבעים שנה, לרשת מסילות ברזל צפופה ומסועפת של נימים ועורקים המכסים את אירופה ומובילים חומרי גלם וסחורות מוגמרות לשווקים קרובים ורחוקים.

כשם שמסילות הברזל צריכות להיות מתואמות על פי תקן אחיד, (מבנה המסילה ורוחבה), כדי שפס הייצור והשיווק לא ייעצר, כך גם עלה הצורך בהסכמה בין מדינות על אמות מידה ויחידות מדידה מסחריות כמו משקלות, מטבעות, מכסים ולוחות זמנים כדי למצות את כוח הייצור, הייצוא והייבוא. השלטון המרכזי הופקד על הסדרת יחסי סחר החוץ ועל הגדרת נורמות בינלאומיות, בהמשך לתפקידו בהגדרת נורמות לאומיות אחידות ואיחוד הכלכלות המקומיות.

התיעוש והתפתחות המרכזים העירוניים, ההגירה ההמונית של עובדים והגידול בשטח הערים לצד הגידול בכלכלה העולמית חייבו את הממשלה המרכזית להתערב בתכנון העירוני. צפיפות המגורים והמחסור בתשתיות ביוב וגהות הובילו לזיהום המים ולהתפרצות מגפות ולעלייה ניכרת בשיעור התמותה בערים. לדוגמה, התפתחות העיר מנצ׳סטר ממחישה את היקף המשבר המוניציפלי ואת הצורך הדוחק בהתערבות השלטון המרכזי. אוכלוסיית העיר גדלה פי עשרה מ-17,000 תושבים ב-1760 ל-180,000 תושבים ב-1830, וכמעט הכפילה את עצמה תוך עשרים שנים נוספות ומנתה 300,000 תושבים ב-1851 (Short, R. J., 2006). כדי להבין את היקפי התשתיות החסרות, שהיו מעבר להישג ידה של הרשות המקומית, כדאי לחזור למחקריו של קרל מרקס שבהם הוא מצטט דוחות עירוניים רשמיים על שיעורי התמותה ממגפות שנבעו מצפיפות מגורים בעקבות ריבוי אוכלוסיית הפועלים. בדו״ח משנת 1865על בריאות הציבור בעיר ברדפורד, נאמר: ״... 223 בתים, ובהם 1450 דיירים, 435 מיטות ו-36 בתי מחראות... על כל מיטה – וכאן אני כולל כל ערימה של סמרטוטים מזוהמים... – 3.3 נפש בממוצע... מאורות סירחון אפלות, טחובות, מסואבות... הם המרכזים שמהם יוצאות המחלה והמיתה ומתפשטות בקרב התושבים הנתונים בתנאים טובים יותר – והרי הם שנתנו להן [למחלות] לשרוץ ולרקוב בתוכנו.״ (מרקס, ק׳, 2011). מרקס מסביר: ״... הפחד מפני מחלות מידבקות, שאין פוסחות גם על ״נכבדות״ [עשירים] הביא לעולם בשנים 1847 עד 1864 לא פחות מ-10 חוקי פרלמנט של פיקוח סניטרי, והבורגנות המבוהלת בכמה ערים... נקטה פעולה באמצעות העיריות״ (שם). תהליכי העיור, שנראים במבט לאחור כאסון הומניטרי, המריצו את התערבות של השלטון המרכזי על ידי חקיקה בפרלמנט, רק לאחר ש״המיתה והמחלה״ השיגה גם את הבורגנות, שעל פי הדו״ח עצמו, הייתה אחראית לפגיעה בעצמה ובזולתה: ״הם שנתנו להן [למחלות] לשרוץ ולרקוב בתוכנו״. אוטונומיה עירונית הפכה להיות אשליה רומנטית בעידן שבו הכלכלה תלויה בכניסה ויציאה של סחורות, שירותים ובני אדם, עובדים ולקוחות. הכלכלה העירונית לא יכולה עוד לעמוד בעומס התקציבי הנובע מהגירה, מצפיפות וממגפות הנלוות אליהן. הסוציולוג הגרמני גיאורג זימל תיאר זאת כך: ״... המאפיין של העיר הגדולה הוא שהחיים הפנימיים שלה שוטפים בגלים על פני אזור לאומי ובינלאומי רחב... עיקר המהות של העיר הגדולה היא בגודלה הפונקציונלי מעבר לגבולותיה הפיזיים... בהיקף האמיתי של השפעתה״ (מנדה-לוי, ע׳, 2004). התפשטות ההשפעה העירונית לסביבה הלאומית והבינלאומית, השיווק ההמוני והצריכה ההמונית מבטאים את **׳המהפכה התעשייתית השנייה׳**, שהובילה להגברת המדיניות הריכוזית עוד יותר בארה״ב וביתר הכלכלות המפותחות, בסוף המאה התשע עשרה. המהפכה התעשייתית השנייה מתייחסת לתאגידים שהפכו להיות רב-לאומיים שהייצור ההמוני שלהם נשען על השקעות ענק שהתבססו על אשראי בנקאי. כדי להבטיח את חסינות ההשקעות ולהגן על התאגידים מפני אי-יציבות ותנודתיות בביקוש ובהיצע האופייניים לכלכלה קפיטליסטית, נדרשה מעורבות ממשלתית בכלכלה: ״כדי להמשיך במשטר הייצור ההמוני – והצריכה ההמונית... באמצעות מדיניות מאקרו כלכלית [מרחיבה]... ממשלות לקחו אחריות מסוימת כדי לתחזק את הביקוש המצרפי וגם סיפקו תשתיות לייצור המוני מודרני.״ (Ingham, G., 2013).

הקפיטליזם הצרכני, הפיכת הצריכה לסמל מעמדי-תרבותי, השפיעה על התכנון-העירוני ועל כלכלת העיר עם הופעת חנויות הכל-בו (department stores), מרכזי הקניות (malls), בתוך ובשולי הערים, ותרמו להתפתחות רשתות קמעונאות המותגים ששחקו את מעמדם של עסקים קטנים, והחלישו את אלו שלא יכלו להשתתף במסע לקניון ולפרבר ונותרו בשכונות מצוקה עירוניות. **מוחלשים הם אלו שככל שהם נמנעים מלקחת חלק בנורמות הצריכה מעמדם החברתי נחלש וככול שהם לוקחים חלק בנורמות הצריכה מעמדם הכלכלי מוחלש.**

האינטרס של התעשיינים בהגדלת הביקוש והצריכה ובשיכוך הפגיעה במוחלשים, הוביל להעמקת מעורבות הממשלות במשק הלאומי ולהרחבת השירותים הציבוריים על בסיס המודל הכלכלי שפיתח הכלכלן הבריטי ג'ון מיינרד קיינס,[1] ותרם, בין היתר, להתפתחות העיר הקיינסיאנית. (Short, R. J., 2006). Short מתייחס למאפייני העיר הקיינסיאנית:

א. מדינת-הרווחה הקיינסיאנית עוצבה כפשרה בין ארגוני העובדים, המעסיקים והממשלה, באירופה[2] ובארה"ב.[3] ההשקעות בחינוך, בשיכון ובבריאות נועדו "**להמריץ ביקוש** אפקטיבי בכלכלה" קפיטליסטית.

ב. רווחת העיר הקיינסיאנית התבססה על השקעות הממשלה המרכזית ומעורבותה במשק. New Deal במימון השלטון המרכזי תרם לצמיחת התעשייה, המסחר והעובדים. העיר תפקדה כאיבר בגוף המשק הלאומי, והסמכויות הפיסקליות של העיר היו מוגבלות (סמכותה לגבות מסים נקבעו על ידי השלטון המרכזי וחיפוש אחר מקורות מימון לא היה תפקידה המרכזי).

ג. העיר הקיינסיאנית היא גם עיר שסיפקה שירותים ומוצרים ציבוריים לאוכלוסייה שגדלה על פני שטח שהתרחב. השלטון המרכזי דאג למקורות התקציב לשירותים ולמוצרים ציבוריים והשלטון המקומי שימש כזרוע מבצעת לאספקתם (רזין, ע', 2003; Goldsmith, M., 2006; Dowding, K. et al., 2012; Feiock, R., 2012).

בשנות השבעים, חל היפוך מגמה בדמוקרטיות המערביות, והחל עידן של ביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי. למרות דפוסי הביזור השונים, ברוב מדינות ה-OECD הונהג ביזור פיסקלי,[4] כלומר, השלטון המקומי אחראי לגיוס חלק גדול יותר מתקציבו בהשוואה לעבר. עם זאת, ברוב המדינות הממשלה המרכזית עדיין מממנת יותר ממחצית

---

1 על המודל הקיינסיאני ראו למשל: Ingham, G., 2013, Kindle Locations 929-930.

2 על דגמי היחסים השונים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי במדינות הרווחה האירופיות ראו: רזין, ע', 2003, עמ' 34-35.

3 על מעורבות הממשל הפדרלי בכלכלה בהיקפים גדולים ראו למשל: דאל, א', ר', 2002, **על הדמוקרטיה**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה. עמ' 166-167. וכן, שטיגליץ, ג', 2005, עמ' 5-34, 45, 47, 7-206, 288.

4 על שיעור הביזור הפיסקלי ראו להלן: Stegarescu, D., 2009. על הממדים השונים של ריכוז וביזור ועל היחס בין משתנים אלו ראו: רזין, ע', 2003, על דפוסי הביזור השונים במדינות אירופה ראו: Razin, E. & Hazan, A., 2014. על התלות החוקתית של השלטון המקומי בשלטון המרכזי, ועל המגבלות הנובעות מכך, למרות קיומם של שלושה דגמי יחסים ראו Jon and Peters B. Guy, 2012.

התקציב המוניציפלי. העול התקציבי ועומס המשימות והתפקידים שהוטלו על השלטון המקומי בעשורים האחרונים הובילו לניהול כלכלי-יזמי שבא לידי ביטוי בגיוס השקעות פרטיות כאמצעי לצמיחת הכלכלה המקומית ולהפרטה של חלק מהשירותים והמוצרים הציבוריים. במקרה של ארה"ב וישראל העברת התפקידים לשלטון המקומי נעשתה באמצעות קיצוץ בתקציבים וללא העברה פורמלית של סמכויות. בחלק מהמקרים, השלטון המרכזי הנהיג בד בבד תהליכי ביזור וריכוז סמכויות.[5]

הגורמים להיפוך המגמה

בשנות השבעים של המאה העשרים עברו הדמוקרטיות המערביות משבר כלכלי תקופתי אופייני לכלכלות שוק (מחזור עסקים). המשבר הכלכלי ליבה את המיאוס של מעמד הביניים ממדינת הרווחה ומהמודל הקינסיאני[6] (Harvey, D., 2007), ועורר סלידה מהבירוקרטיה הממשלתית שכונתה בזבזנית, אטומה ואיטית. הסלידה שיקפה שני תהליכי עומק סותרים. מצד אחד, חלק מהמעמד הבינוני המבוסס מאס בשירותים הציבוריים הסטנדרטיים והמיושנים (שיכון, חינוך, ותחבורה ציבוריים) ותבע שירותים באיכות גבוהה יותר בתמורה לכספי המסים ששילם, שנתפסו כגבוהים ומבוזבזים על עובדי המגזר-הציבורי ועל "רוכבים חופשיים" אחרים כמו מובטלים 'מבחירה'. (ראו: גוטווין, ד', 2000; וכן,Harvey, D. ,2007). מנגד, בעקבות מהפכת הטכנולוגיה הגבוהה החלה שקיעתן של התעשיות הכבדות (הכותנה והטקסטיל, מכרות הפחם, הרכב והפלדה), שהובילה לסגירת מפעלים ופיטורי עובדים. שינוי המבנה הכלכלי של העיר התעשייתית הוביל לאובדן ביקושים ולירידה בהכנסות ממסים, ולנטישת אזורי תעשייה שהפכו לשכונות רפאים, ניוון סביבתי וכר נוח להתפוררות חברתית. בשנות השבעים "ההתהוות של כלכלה יותר גלובלית אפשרה למוצרים שנצרכו במערב העשיר להיות מיוצרים באזורים בעולם בהם השכר נמוך יותר... יפן, קוריאה... סטנדרטיזציה של הייצור ותובלה זולה עודדו את פיזור הייצור התעשייתי מהמרכזים הישנים של עובדים מיומנים. מטוויות הכותנה של לנקשייר [שתיאר] אנגלס נסגרו מזמן, בעוד שייצור טקסטיל פורח בסרי-לנקה וויטנאם" (Short, R. J., 2006). המעבר של חלק מהתעשיות הכבדות למדינות עולם שלישי, פגע בהכנסות ממסים של הממשלה המרכזית וגרם להיחלשותה ולצמצום יכולתה לממן שירותים ציבוריים. אלה הפכו יקרים יותר בעקבות מהפכת המחשוב שחייבה השקעות חדשות ומתחדשות (למשל בבריאות ובחינוך) ובעקבות הדרישה לעלות את רמת השירותים. כלכלת המידע והשירותים שהתפתחה (מחקר ופיתוח, טכנולוגיה גבוהה, ייעוץ ומימון), לא הייתה זקוקה להמוני עובדים ולמרכזים תעשייתיים גדולים, והתפזרה לפרברים ולערים קטנות, בדומה למרכזי הקניות שהתפתחו בשולי הערים. המעבר מהמרכזים העירוניים אל המעגלים הרחוקים, הגביר את ההגירה של המעמד הבינוני המבוסס לפרברים וצמצם עוד יותר את

---

5 על ביזור סמכויות המשולב עם ריכוז סמכויות ראו בהמשך: בארי א', 2009.

6 הדיון על משבר מדינת הרווחה והמעבר למודל הנאו ליברלי מתבסס על: גוטווין, ד', 2000; Harvey, D., 2007.

הביקושים וההכנסות ממסים בערים הגדולות. במלים אחרות, השינוי הכלכלי הדמוגרפי הוביל לאובדן הכנסות לאחר שהמעמד הבינוני המבוסס איבד עניין באיכות החיים והשירותים בערים הגדולות. איכות החיים העולה בפרברים חידדה את ניגודה בערים הגדולות. העלייה העצומה ברמת החיים ובאיכות החיים של העובדים תושבי הערים במאה העשרים, לא פתרה את בעיית חלוקת העושר האופיינית לכלכלת-שוק: לצד הפרברים והרבעים המצודדים, התקיימו "גטאות" נחשלים שהיו ביטוי גאוגרפי לריכוז עוני ומצוקה על בסיס אתני. הפשיעה, האלימות והמחאה לא נעצרו בגבולות ה"גטו", בדומה למגפות שהתפשטו משכונות הפועלים לשכונות הבורגניות המבוססות מאה שנים קודם. Short, מזכיר את ספרם של גלזר ומויניהם *Beyond the melting pot*, שב-1963 הצביע על כישלון מדיניות 'כור ההיתוך', שהתבססה על ההנחה שחינוך ומודרניזציה יובילו לטמיעה ולסטנדרטיזציה תרבותית כלכלית. Glazer and Moynihan הראו, שהמציאות העירונית בניו-יורק לא מחקה את הזהויות האתניות של קבוצות מהגרים שונות אלא חיזקה אותן כתוצאה מההפרדה החברתית והגאוגרפית. "אף פעם לא היה באמת כור היתוך... בעוד שהתקיים מיזוג איטי של קבוצות דומות במידה מסוימת, ההבדלים המשיכו להתקיים. במקום כור היתוך, מטאפורה מתאימה יותר תהייה תבשיל מלא גושים עם רקמות עמידות – ייחודיות ברוטב משותף..." (Short, R.J., 2006). Macgregor מסבירה שההבדלים האתניים בין העניים והמעמדות הבינוניים באירופה ערערו את בסיס הסולידריות של מדינת הרווחה. היא מצטטת מתוך דו"ח של ה-OECD מ-1987 על שכונות מהגרים באירופה: "ריכוז אתני גבוה מגביר את המודעות לנוכחותה של קבוצה שונה והופך לאמצעי של תנועות חברתיות ופוליטיות נגד אינטגרציה נוספת" (Macgregor, S., 2001). לצד תושבי השכונות המוחלשות שאיבדו את אמונם במערכות האינטגרציה, המעמד הבינוני, שכלכלתו הייתה תלויה בעובדים מהגרים, מנע את צמצום הפער הבין-גזעי:

> ... הקואליציה שעמדה בבסיס חוקי החלוקה-מחדש redistributive הובילה לנסיגה וגם להתקדמות. חוק ה-GI [7] [החיילים המשוחררים ממלחמת העולם השנייה]... אפשר נגישות לדיור וחינוך לחלקים גדולים באוכלוסייה, בעוד שהוא שלל, במישרין או בעקיפין, מאפרו-אמריקאים נגישות למענקים רבים בתחום הדיור והחינוך. חוק הדיור מ-1949... יסד את תכנית הדיור הציבורי האמריקאי אבל היה חלק מפשרה שהולידה התחדשות עירונית לטובת האינטרסים של עסקים במרכז העיר ופגעה בקהילות של מעמד העובדים... ציבור מפוצל... ואינטרסים צרים מנעו התפתחות של תכניות חלוקה מחדש בעלות תועלת רחבה...

(Fainstein, S. 2010)

העיר הפכה לזירת מאבקים בין קבוצות אתניות וגזעיות במחאה על ההפליה בשירותים הציבוריים (שם). המצוקה שהתרכזה בערים ותחושת האפליה של קבוצות אתניות טיפחו את הטינה כלפי מדינת הרווחה והשירותים הציבוריים, שלא קיימו את ההבטחה לחלוקה צודקת

---

7 חוק שנחקק ב-1944 בארה"ב – The Servicemen's Readjustment Act – והעניק הטבות בתחום המשכנתאות, ההלוואות, שכר לימוד, הכשרה מקצועית ואבטלה לחיילים שחזרו ממלחמת העולם השנייה.

של העושר. רדיפת העושר האנוכית וההתנכרות למהגרים לא אפיינה רק את המעמד-הבינוני בפריס ובניו-יורק. אברהם דורון כותב:

... קבוצות העובדים החלשות יותר... זכו בנתח קטן מאוד, אם בכלל, של הרווחה התעסוקתית הקשורה במקום העבודה. ... לקבוצות העובדים החזקות לא היה אכפת שהממשלה תקצץ בשירותיה לכלל, משום שהדבר לא פגע בהם-עצמם. עובדי חברת ׳פז׳ ודאי לא הוטרדו מהעובדה שהממשלה רוצה להעלות באופן ניכר את שכר הלימוד במוסדות להשכלה גבוהה... [מפני ש] מקום העבודה שלהם השתתף בכיסוי מלוא הוצאות שכר הלימוד של ילדיהם ועוד בתוספת של 15% לכיסוי של הוצאות נלוות... קבוצות עובדים אלה חששו שיצירת זכויות כלליות לשירותי רווחה תפגע בזכויות הרבות שהן כבר הצליחו להשיג; והן לא היו מעוניינות לשאת בנטל [המס] הנוסף שהיה עשוי להיות מוטל עליהן על מנת לממן את השירותים לכלל. חברת ׳אגד׳, למשל, הקימה מרפאות שיניים משוכללות... ומדוע יהיה לעובדי ׳אגד׳ עניין בהקמת שירות רפואת שיניים שיהיה נגיש לכול והוא רק יטיל עליהם נטל של מיסוי נוסף?

(דורון, א׳, 2000)

גם בארץ, מסביר אברהם דורון, הגידול המהיר בעושר היה כרוך בקיפוח הצרכים של העולים ובמיוחד העולים המזרחיים (שם). ההסבר של דורון מסייע להבין את ניגודי האינטרסים שהובילו לאי-שביעות רצון ממדינת הרווחה של המקופחים, ולרצון של המבוססים לצמצם את השירותים הציבוריים, או למצער לא להרחיבם. הביקורת על הוצאות הממשלה גברה בעקבות העלייה בהוצאה הציבורית על פנסיה וסיעוד כתוצאה מהזדקנות האוכלוסייה שנבעה מהעלייה בתוחלת החיים וירידה בשיעור הילודה במערב. השינויים במבנה הדמוגרפי ובמבנה הכלכלי, (המעבר לכלכלת שירותים), הובילו לשינוי ההעדפות הפוליטיות של המעמד הבינוני המבוסס ושל תאגידים: ככל שרווחתם הכלכלית הייתה תלויה פחות בעובדי הצווארון הכחול הם התרחקו מהעיר וממצוקותיה ותבעו להוריד מעצמם את נטל המס: ״התוצאה היא... הפחתת שיעורי המס על תאגידים ופטור על הכנסות מריבית, מדיבידנדים ועל הכנסות פיננסיות אחרות מהמסים שחלים על הכנסה מעבודה״ (Piketty, T., 2014). מאז 1980 ועד היום, בכל המדינות המפותחות, שיעור ההפחתה במס ההכנסה השולי העליון קשור באופן הדוק לשיעור הגידול בחלקו של המאיון העליון בהכנסה הלאומית (שם). אדם סמית׳, הפילוסוף החשוב בן המאה השמונה עשרה, הנחשב למנסח עקרונות השוק החופשי המונע על ידי אנוכיות כלכלית, כתב: ״... על כל עשיר מופלג אחד, חייבים להיות לפחות מאה עניים, והעושר של המעטים מניח את העוני של הרבים״. (Adam Smith)

המעבר של תעשיות כבדות ומסורתיות לעולם השלישי, בעקבות ירידת המחירים והעלייה המהירה של אמצעי התובלה והתקשורת, מבטאת את התרחבות תופעת הגלובליזציה, שהשפיעה על מבנה השלטון המקומי, על דפוסי הביזור ועל יחסיו עם הסביבה המדינית-כלכלית הלאומית והגלובלית (למשל: Denters, B. & Rose, Kubler, D., & Pagano, A., 2012; E.L., 2005, [A]).

במישור המוניציפלי, הכלכלה העירונית בדמוקרטיות מערביות עברה מכלכלת ייצור לכלכלת-שירותים, והפכה יעד לתיירים, למהגרי עבודה, להשקעות של תאגידים גלובליים,

לפתיחת סניפים של מותגים גלובליים (מקדונלד, סטרבק, איקאה, H&M), ולרשתות פשע גלובליות.

במישור הלאומי, הממשלות המרכזיות מתאימות את מדיניותן הכלכלית לסטנדרטים גלובליים חדשים: הן מצמצמות תקציבים וגירעונות, מקטינות את החוב הלאומי ומפחיתות מסים, וממלאות אחר ההנחיות שקובעים מוסדות על-לאומיים כמו הבנק העולמי, קרן המטבע העולמית, ארגון הסחר העולמי, ה-OECD, והאיחוד-האירופי. הממשלות הלאומיות מתאימות את מדיניותן הכלכלית לנורמות הגלובליות מפני שעמידה בסטנדרטים הגלובליים משפרת את מעמדן המסחרי בכלכלה הגלובלית העולה (ראו: גבאי, י', 2009 וכן: Bridge, G. & Watson, S., 2000).

בקצרה, ביזור היצור והמעבר לכלכלת שירותים, המשבר התקציבי ואי שביעות הרצון מהשירותים הציבוריים הובילו לתמיכה בביזור סמכויות לדרג הפוליטי הקרוב ביותר לבוחרים: השלטון המקומי. כדי לצמצם את הניכור ואת בזבוז המשאבים שנבעו מהמרחק בין קובעי המדיניות בשלטון המרכזי לבין מצוקות תושבי הערים, עוצבה מדיניות ביזור שנועדה לצמצם את התלות ב'פטרנליזם' של השלטון המרכזי ולהרחיב את האוטונומיה המוניציפלית על ידי שיתוף כל הכוחות המקומיים – השלטון המקומי, המגזר הפרטי והמגזר האזרחי, בקביעת המדיניות המקומית למען הקהילה המקומית.

המקומיות החדשה New localism

אחד מביטוייה הבולטים של הרחבת האוטונומיה המקומית הוא הביזור הפיסקלי ברוב מדינות ה-OECD, כלומר קיצוץ תקציבי השלטון המרכזי לשלטון המקומי: "במהלך שלושת העשורים האחרונים השיעור החציוני של הביזור הפיסקלי עלה **מ-24.9% ל-31.2% במונחים של מימון עצמי של ההוצאות...**" (ההדגשה הוספה Stegarescu, D., 2009). קיצוץ תקציבי הממשלה הוא צד אחד של המדיניות שצדה השני היה הגדלת ההכנסות המוניציפליות באמצעות צמיחה כלכלית מקומית, על בסיס חיזוק כוח המשיכה של העיר לאוכלוסייה אמידה, לתיירים, לעסקים ולמשקיעים (למשל באמצעות הטבות והנחות במס), שיגדילו את הכנסות העירייה ואת מקומות העבודה לתושביה. (Bridge, G., Watson, S., 2000).

הכלכלה הפוליטית של המקומיות החדשה

הקטנת תקציבי הממשלה וההסתמכות הגוברת על הכנסות עצמיות, דוחפים את השלטון המקומי לגייס בכוחות עצמו תקציבים ממשקיעים ומתושבים מבוססים. התחרות על שימושי קרקע עסקיים ועל השקעות הון וההשפעה הגוברת של בעלי האמצעים על קביעת המדיניות העירונית הובילו, בישראל ובעולם לפריחת מגדלים וקניונים ולהאמרה במחירי הדיור והשירותים העירוניים. האמרת המחירים דוחקת עסקים קטנים ותושבים מוחלשים מהערים המבוססות לערי לווין, ואגב כך משנה את המרקם העירוני ואת המגוון החברתי. אדריכלות הראווה ומיזמי הבנייה קשורים במקרים שנסקור בפגיעה בקופה הציבורית (פרשת הולילנד ופרשיות דודי אפל), בערכי טבע (התרי הבנייה בחוף אשלים-כורסי ובחוף פלמחים)

ובדמוקרטיה המקומית. Susan Fainstein (2010), מתארת כיצד עיריית ניו-יורק הקריבה מאות מליוני דולרים לבניית אצטדיון ותשתיות לטובת אינטרסים של קבוצת בייסבול תוך פגיעה בתושבים החלשים, בכלכלת העיר ובשותפות הקהילתית: "נציגי הממשל [המקומי] צריכים לנהל משא ומתן מעמדת כוח פוליטית, במקום...לוותר על נכסים כשקבוצות [ספורט] מקצועיות קורצות לכוון ניו-יורק" (שם). סמי פרץ, עורך עיתון דה-מרקר כותב "כך מעלים ראשי הרשויות את מחירי הדירות: המשרדים משלמים יותר ארנונה מעלות השירותים שהם צורכים. למעשה, המשרדים מסבסדים את השירותים הציבוריים. אבל יש לכך **מחיר כבד בדמות זינוק חד במחירי הדירות**". (**הארץ**, דה-מרקר, 7. 3. 2014. ההדגשה הוספה). כאשר מעדיפים לבנות משרדים נוצר מחסור בדירות, מחירי הדירות המאמירים דוחקים תושבים מוחלשים להגר לערים סמוכות. הם מעבירים את הנטל הכלכלי מהערים החזקות לחלשות ומקבעים תיוג (סטיגמות) סוציו-מוניציפלי, כפי שהכינוי 'חובתי"ם' (תושבי בת-ים-חולון), או 'חי-בר' אותן ערים בצירוף יפו וראשון-לציון – מבטא הפרדה גאוגרפית על רקע כלכלי-חברתי. הערים המבוססות '**מחצינות עלויות**' כלומר, הן משגשגות על חשבון הכבדה על תקציב השירותים הציבוריים של ערים מוחלשות, הנושאות בנטל ההגירה אליהן. הדחיקה של תושבים מוחלשים אל מחוץ לחצר האחורית (**NIMBY** – Not In My Back Yard), אופיינית לעידן הביזור הפיסקלי וההסתמכות העצמית:

> העיר בת זמננו... היא מטרופולין מפוצל המפריד את המרכז מהשוליים, ערים מפרברים, שחורים מלבנים, עשירים מעניים... Kenneth Galbraith כתב על הגידול באי השוויון בין העושר הפרטי וההזנחה הציבורית. בערים רבות סביב העולם הפערים צפויים לגדול. מאחר שהעיר עברה בלקניזציה, מבחינה ארכיטקטונית בדמות קהילות שער, ומבחינה פוליטית בדמות פרברים מדירים ושכונות מצוקה נטושות, [בנסיבות אלו] להסתפק בקריאה למעורבות אזרחית... פירושו להחטיא את ההקשר המבני הרחב.

(Short, R. J., 2000)

כשם שמגדלי היוקרה מעניקים יתרון לחברות בנייה על פני קבלנים קטנים ודוחקים משפחות מוחלשות לערי לווין, כך הקניונים ומתחמי הקניות פוגעים בעסקים הקטנים-המשפחתיים שאפיינו את המרכז המסחרי השכונתי ובדרך כלל גם את מרכז העסקים הראשי (מע"ר). עסקים קטנים שלא עומדים במחירי השכירות בקניונים, נסגרים ורשתות – אופנה, ספרים, חשמל, קפה, פארם ומזון – תופסות את מקומם: "... זאת יכולה להיות מכת המוות שלהם" אומר אלי שאמי, בעל חנות למוצרי לחשמל בעיר העתיקה, ומוסיף "אם בבאר שבע מתכננים לבנות רק קניונים וחנויות כדי להכניס יותר כספי ארנונה, הם יקבלו בסוף משהו אחר – פשיטת רגל". (**הארץ**, 19.2.2013). הכלכלה המקומית והמרקם העירוני הם מכלול קבוצות הגיל והמעמדות, בעלי מקצועות חופשיים, בעלי מלאכה ועסקים קטנים העלולים להיפגע מכוחם הכלכלי והפוליטי של תאגידים: "חוק שעבר בהצבעה ראשונה ואושר ברוב של חמישה מול שלושה, אוסר על הפעלת חנויות בגודל של 800 מ"ר שב-10% מהחלל שלהן נמכרים מצרכי מכולת ומוצרים נוספים שאינם כפופים למס מכר... תומכי החרם טוענים כי וול-מארט דוחקת מתחרות

קטנות מחוץ לשוק, משלמת שכר נמוך לעובדיה ותורמת לפקקי תנועה וזיהום אוויר" (**הארץ**, דה מרקר, 30.11.2006). מועצת העיר סן-דייגו שבדרום מערב ארה"ב, שאוכלוסייתה מונה 1.3 מיליון תושבים, פעלה למען השכירים ובעלי עסקים קטנים באמצעות חקיקה יצירתית. כפי שכתבה Fainstein נבחרי ציבור צריכים להשתמש בעוצמתם הפוליטית לטובת אינטרסים ציבוריים.

רפורמה פוליטית בדמות בחירה ישירה של ראש הרשות ברוב מדינות המערב, ובחלקן, תוך חיזוק הזרוע המבצעת על חשבון כוחה של מועצת-העיר (Denters, B. & Rose, E.L., 2005, [B]), אפשרה, במקרים מסוימים, את הזנחת האינטרס הציבורי לטובת האינטרס היזמי. במקרה של ישראל, השילוב של מחנק התקציבי מוניציפלי לצד הבחירות האישיות הגדילו את התלות בהון הפרטי, וגרמו, במקרים קיצוניים, לראשי רשויות מקומיות להקריב אינטרסים ציבוריים בשם אינטרסים תקציביים ("עירוניים"), כמו בנייה על החופים,[8] העסקה עבריינית של עובדי-קבלן,[9] תמיכה בטייקונים[10] וקבלת שוחד.

המקומיות החדשה והבחירה הישירה

יחסי הגומלין בין ההון, השלטון (קביעת המדיניות) ומימון הבחירות התפתחו בארה"ב בשנות השבעים בד בבד עם צמצום הסיוע הפדרלי לרשויות מקומיות בתקופת ממשל ניקסון. עסקים יצאו למערכה נגד חקיקה המגינה על צרכנים ועובדים, נגד מונופולים ובעד הטבות מס, ו"חוקי מימון הבחירות ה'מתקדמים' לכאורה של 1971 הפכו למעשה את השחתת הפוליטיקה לחוקית" (Harvey, D., 2007). ב-1976 הכשיר בית המשפט העליון את מימון המפלגות ואת זכות ההשפעה של 'ועדות הפעולה הפוליטית' (political action committees), שייצגו אינטרסים כלכליים של עסקים (שם. על תהליכים דומים בישראל ראו: גוטווין, ד', 2008). חוק הבחירה הישירה שנחקק ב-1975, שנתיים לפני המהפך הפוליטי ועליית הימין לשלטון, היה חלק מאי-שביעות הרצון ומחאות המזרחיים המוחלשים מחד, ומהמגמה של המגזר הפרטי והאזרחי לשחוק את מדינת הרווחה האוניברסלית ('הריכוזית') מאידך. כשם שבארה"ב התנער הממשל המרכזי ממחויבותו לרווחה על ידי העברת הנטל למדינות ולרשויות המקומיות, כך בישראל, הבחירה הישירה לראשות הרשויות המקומיות, היוותה שלב במערכה של התנועה לשינוי שיטת הבחירות לשיטה אזורית-אישית. זה היה צעד חשוב, אם להשתמש בניסוחו של Harvey **"כדי לרכוש ... את הממשלה הטובה ביותר שכסף יכול לקנות"**, כפי שנראה בהמשך.

בבחירות לכנסת השמינית שהתקיימו בדצמבר 1973 (שנתיים לפני חקיקת חוק הבחירה הישירה ברשויות המקומיות), קיבלה רשימת רצ בראשות שולמית אלוני, שפרשה מהמערך,

---

8 מאבק מחוף לחוף **כלכליסט** 3/11/11, מבקר המדינה, דו"ח מיוחד הקמת כפר נופש בחוף פלמחים, נובמבר 2009. לעניין השימוש בקרקע של השלטון המקומי כחלק מטקטיקה של חיפוש מקורות תקציב, ראו: Harvey, D., 2007; רזין, ע', 2003.

9 **הארץ** דה-מרקר 17/9/2009; http://www.themarker.com/career/1.541954.

10 לעניין הפגיעה בציבור החוסכים והמשקיעים באג"ח ראו:

http://www.themarker.com/markets/1.1902177

שלושה מנדטים. המפלגה, שהעמידה במרכז את זכויות הפרט, ייצגה בעיקר בוחרים מהמעמד הבינוני המבוסס, ולא רק אותו: "... בחוץ חיכה לי בועז מואב... את מבינה שצריך להקים מפלגה אחרת?... והוחלט שמקימים מפלגה על שלושה דברים: **שיטת הבחירות**, זכויות האדם ודת ומדינה... ואז הקמנו את רצ. באותו לילה... בא לכאן **סטף ורטהיימר**. אני ישנתי, הוא **נתן לראובן**[11] **5,000 לירות... אפרים אילין הזקן נתן לי 20,000 לירות** ואני החזרתי את הכול אחרי שהצלחתי" (רוטשילד, ש', **הארץ** 30/1/2014, ההדגשות הוספו). בועז מואב, מרצה באוניברסיטת תל-אביב ושותפה של אלוני לסיעה בכנסת, היה גם שותפו של יגאל ידין ב'תנועה למען שינוי שיטת הבחירות', שהוקמה ב-1971 במטרה לשנות את שיטת הבחירות לשיטה אזורית-אישית.[12] בריאיון ל**מעריב** מאוגוסט 1973, אמר בועז מואב: "**הייתי בארה"ב בשנים חמות מאוד מ-65' עד 69'**. הייתה זו תקופה של מרידות הסטודנטים הגדולות, שריפות בקמפוסים ... ראיתי כיצד יכולה תנועה המונית להתארגן... למדתי שאפשר להשפיע מחוץ לממסד... [בתנועה לשינוי שיטת הבחירות] ראינו את תפקידנו בעזרה מבחוץ למען העניין. אחר כך **התרכזנו בניסיון להעביר חוק לשינוי שיטת הבחירות לראשי ערים**. הצטרפו אלינו אנשים ממכון וייצמן"[13] (ההדגשות הוספו). פרישתה של אלוני והצלחת רצ הקדימה בחצי שנה את הצלחתו של מנשה יצחקי, חבר מפ"ם שפרש מסיעת המערך באור יהודה, ועמד בראש רשימת 'נאמני הציבור' ונבחר לראשות העירייה בבחירות החוזרות שהתקיימו ביולי 1974. ההצבעה לרצ הייתה ראשית נטישת המערך על ידי המעמד הבינוני המבוסס. שתי כרזות בחירות מטעם המערך ב-1977 מעידות על תפיסת המציאות באותה תקופה. בראש אחת הכרזות הופיעו כתובת המגורים בשכונות יוקרה "של 'עשרת הגדולים' בד"ש. 'האם זו גם הכתובת שלך?' מוגש בשמם של מאות אלפי אזרחים בקרית שמונה ובדימונה... מגדל העמק... שלומי... ראש העין... בקטמונים... ובהתקוה... מאות אלפי אזרחים אשר להם יהיו **נציגים אזוריים בכנסת ברשימת המערך**". ובכרזה אחרת נאמר: "מנכ"לי ד"ש ובעלי הרכוש בליכוד – מציעים "קצת אבטלה" כדי לבלום את העובד ולא את היוקר!... [אנחנו בעד] כבוד לאדם העובד – **ולא לסנובים ולמתגוררים ברכושם או בחיים הנוצצים**. לא "לשוויון לפי כישרונות" – אלא קידום השכבות החלשות; העדפת אנשי השכונות ובני עדות-המזרח".

http://web.nli.org.il/sites/NLI/Hebrew/collections/treasures/elections/elections_materials/Pages/elect_ephemera_1977.aspx# (ההדגשות הוספו)

---

11 ראובן אלוני, בעלה של שולמית אלוני, ייסד את מינהל מקרקעי ישראל.

12 ראו:

http://he.wikipedia.org/wiki/%D7%91%D7%95%D7%A2%D7%96_%D7%9E%D7%95%D7%90%D7%91

13 **מעריב** 16/6/1973 באתר:

http://jpress.org.il/Olive/APA/NLI_Heb/SharedView.Article.aspx?parm=bnzxLbec2RzUWYMiJ%2B3I313%2BOv01Hvz8VkmD%2FJAZr99vAzdHUBYoRBzP8V1BMD5UYw%3D%3D&mode=image&href=MAR%2f1973%2f08%2f13&page=20&rtl=true

באותה שנה בבחירות לכנסת התשיעית, זכתה ד"ש ב-15 מנדטים ששיקפו את המיאוס של המעמד הבינוני המבוסס מהסוציאל-דמוקרטיה שייצג המערך. בדומה למדינות מערביות אחרות, הסלידה מהפקידות שייצגה את מדינת-הרווחה הייתה משותפת למבוססים ולמוחלשים – מזרחיים תושבי הפריפריה ושכונות המצוקה.

השסע האתני-כלכלי התבטא בראשית שנות השבעים, במחאות 'הפנתרים השחורים' ו'תנועת האוהלים' בבד עם התגבשות תרבות מזרחית פריפריאלית נפרדת, עלייה של מנהיגות צעירה בערי הפיתוח ו'נדידה' שלך קולות ממפלגות השלטון הסוציאל דמוקרטיות לימין הליברלי (יער, א', שביט, ז', 2003). נדידת הקולות לימין וחוק הבחירה הישירה 1975, שנתיים לפני המהפך, צריכים להיבחן על רקע המשבר הכלכלי והגידול בפערים בישראל.(גרינברג, ל', 2000). בפועל הבחירות האישיות לראשות העירייה החלישו שני מוסדות אינטגרטיביים המייצגים את הציבור: מועצת העיר והמפלגות (לא רק בישראל). המפלגות הארציות איבדו את השפעתן ברמה המקומית ואילו המפלגות המקומיות מפוצלות באופן קיצוני לסיעות קטנות ובינוניות (שריג, א', 2008; בן בסט, א' ואחרים, 2013).

אירועי השנים האחרונות תומכים בהנחה שהתלות הכפולה בהון הפרטי, כמקור תקציבי מוניציפלי וכמקור למימון בחירות, יוצרת תמריץ מבני לפגיעה באינטרס הציבורי. להלן כמה דוגמאות:

ראש העיר ניו-אורלינס, Ray Nagin הורשע בעשרים מעשי מרמה או קבלת שוחד מקבלנים שזכו במכרזי העירייה (*The New York Times* February 12, 2014). איש העסקים דודי אפל הורשע באפריל 2010 בשני מעשי שוחד באמצעות מימון בחירות לראש עיריית לוד ולראש עיריית גבעת-שמואל בתמורה לשינוי ייעוד קרקעות לבנייה. בלוד ביקש אפל, בין היתר, לבנות מגדלי מגורים וקניון. (**'הארץ'** דה מרקר, 15/4/2010); ועוד:

> חיים ברביבאי, שכיהן כראש עיריית **קריית שמונה**, הורשע... לאחר שקיבל תרומות מקבלנים במהלך הבחירות המקומיות ב-2003. התרומות שימשו את ברביבאי לפירעון חובות, והכספים אף נרשמו כהזמנת עבודות של התורמים... ראש עיריית **רחובות** לשעבר, שוקי פורר, הורשע... פורר ביקש מהקבלן דודי כדורי לסייע בתרומות לכיסוי גירעון שנותר ממערכת הבחירות של 1998... בתמורה העבירה העירייה לכדורי, ללא מכרז, עבודות בסכום של כ-3.75 מיליון שקל. עודד המאירי, ראש עיריית **צפת** לשעבר, הורשע אף הוא בקבלת שוחד... בקשר עם תמיכה בפרויקט של חברו הקבלן. הוא גם הודה כי דאג להוציא היתרי בנייה לאותו פרויקט. **מה שברור הוא שמערכות הקשרים בין ראשי ערים שמוציאים הון עתק במערכות הבחירות כדי להיבחר, לבין קבלנים מקומיים שתלויים באישורי הרשויות** בקבלת זכויות והיתרים, הן פוטנציאל מוצק ויומיומי לעבירות של שוחד ומרמה.
>
> (ההדגשות הוספו, **הארץ** 9/4/2010)

במקרים אלו שיתוף הפעולה בין המגזר הציבורי והפרטי היה כרוך במעשים פליליים וגרם לפגיעה באינטרסים ציבוריים. **שיתוף פעולה בין המגזרים עלול להוביל לפגיעה באינטרס הציבורי גם כשאין בו ממד עברייני, כמו במקרים הרבים של בנייה על החופים** או כמו במקרה

של בניית הגרנד קניון בחיפה. גד זאבי הוא היזם שבנה את 'הגרנד קניון' על קרקע שעיריית חיפה החכירה לו **בפחות מעשירית** מערכה וויתרה לו על היטל השבחה עבור שטחים ששינה את ייעודם ממשרדים למסחר (**הארץ** 21/8/2000). ההקלות בבנייה הובילו למימון הקמפיין 'חיפה עדיפה': "הקמפיין, ששיפר את סיכוי מצנע להיבחר מחדש, מומן בין השאר על ידי קבלנים שבאופן שוטף תלויים בהחלטותיו..." (**הארץ** 21/8/2000). העובדה שבראש הקמפיין עמד אחיינו של גד זאבי, יגאל זאבי, שמונה בהמשך לעוזר אישי לראש העירייה מצנע, ממחישה כיצד הביזור הפיסקלי וההסתמכות העצמית בעיר היזמית עלולים לפגוע בקופת הציבור ובאינטרסים ציבוריים נוספים, כתוצאה מהקצאה חסרה למתמודדים ומהחלשת המוסדות הדמוקרטיים המייצגים אינטרסים ציבוריים.

ערן רזין מציע להתמודד עם המשבר בשלטון המקומי בישראל באמצעות מודל ביזור המבוסס על שלושה יסודות: ראשית, חיזוק כוחה של המועצה המקומית, שנית, הביזור המוצע יהיה כפוף לפיקוח והסדרה ציבוריים, ושלישית, הביזור יעוגן בחקיקה שתבטיח מקורות מימון לשירותים שיספק השלטון המקומי (רזין, ע', 2003; ראו גם Denters, B., & Rose, E.L., 2005). המודל שמציע רזין, מבוסס על העובדה שהביזור הפיסקלי בישראל חריג בהשוואה בינלאומית.[14] על אף הרחבת הביזור הפיסקלי במדינות ה-OECD, ב-19 מתוך 23 המדינות שנבדקו, הממשלה המרכזית מממנת את החלק הארי של תקציב הרשויות המקומיות (Stegarescu, D., 2009, Table 1).

חובתה של ישראל לעמוד באמות מידה בינלאומיות כמו של האיחוד האירופי וה OECD, מחייבת לקחת בחשבון את הנחיתות של ישראל בכמה ממדים:

א. השלטון המקומי בישראל לא נהנה מיתרונות כמו אלה שבאיחוד האירופי בכלל ובשוק האירופי המשותף בפרט. יתרונות שנובעים מגודל שוק, משיתופי הפעולה בין רשויות מקומיות ומרגולציה של מוסדות האיחוד על הרווחה ועל הסחר הפנימי והחיצוני.

ב. השלטון המקומי בישראל לא נהנה מהתקציבים הנוספים שמעניקות קרנות האיחוד האירופי לפחות לחלק מהרשויות המקומיות באיחוד.

ג. החולשה המבנית – העובדה שישראל אינה חברה באיחוד על לאומי או בשוק משותף המסייע לשלטון – המקומי, מחייבת **תמיכה ממשלתית גבוהה יותר**, אולם בפועל ננקטת מדיניות תקציבית מצמצמת המחלישה ומדלדלת את הפריפריה (גוטווין, ד', 2014). מוסדות האיחוד האירופי והממשל הפדרלי בארה"ב מהווים רשת ביטחון ומקור תקציבי פוטנציאלי למצוקות מוניציפליות לבד מתקציבי המדינה הלאומית (או ה-state).

---

14 פירוט ניתן למצוא בקובץ רשויות מקומיות באתר הלמ"ס. ההשוואה הבינלאומית של תקציבי השלטון המקומי מעוררת כמה בעיות שמחייבות דיון נפרד. למשל, היקף השירותים הציבוריים ועלותם ויוקר המחייה בכלל. למשל, דיור ציבורי ממשלתי משפיע על מחירי הדירות ומוריד נטל מהשלטון המקומי. ועוד, במבנה פדרטיבי צריך לקחת בחשבון מימון של הממשלה המרכזית ושל ממשלת המחוז. באיחוד האירופי, שחלק המדינות החברות הן פדרציות, נוסף הנדבך העל-לאומי התורם לשלטון המקומי, למשל באמצעות הקרנות המבניות וקרנות הלכידות *The Structural Funds and the Cohesion Fund*.

ברוב מדינות ה-OECD נוצרו שלוש רמות שלטון המקיימות בו-זמנית תהליכי ריכוז וביזור המבוססים על עיקרון ה-subsidiarity. עיקרון זה מגביל את תהליכי ריכוז הסמכויות ומאזן אותם באמצעות סעיף בחוקה, המבטיח את ביזור הסמכויות לרמות הממשל המקומיות. עיקרון ה-subsidiarity ממתן את הניגוד בין ריכוז לביזור ומאפשר קיום יחדיו של שני התהליכים הנראים לכאורה מנוגדים. באופן דומה, המונח 'גלוקליזציה' מתייחס לאפשרות שהשפעות הגומלין בין הלוקלי והגלובלי ניתנות לוויסות ואינן סותרות בהכרח. שתי התופעות – ה-subsidiarity והגלוקליזציה – משקפות את תלות הגומלין הגוברת של העיר במוסדות לאומיים ועבר-לאומיים, ככול שהעיר הופכת למרכזית יותר וככל שתפקידים המוניציפליים מקיפים יותר. ההשוואה הבינלאומית צריכה להתייחס **לממד התקציבי, לממד הנורמטיבי דמוקרטי ולממד המבני**, כלומר לשלוש רמות השלטון: המקומי, הלאומי והעל-לאומי.

קשרי הגומלין בין אינטגרציה כלכלית במסגרת התהליכים הגלובליים לבין ביזור ובינם לבין ריכוז משקפים מדיניות המאזנת בין ההשפעות החיוביות והשליליות של הפתיחות הכלכלית על אזורים שונים.[15] ריכוז וביזור הן מגמות סותרות לכאורה, המתקיימות זו לצד זו במציאות הפוליטית (ראו למשל: בארי, א', 2009). במקרים רבים מאז סוף המאה העשרים ממשלות מרכזות סמכויות שונות (למשל חקיקה והסדרה) ומבזרות סמכויות אחרות (למשל ביצוע ותקצוב). איתי בארי ערך השוואה בין מדינות, ניתח את התופעה בהרחבה והשווה את המצב לישראל, לאור הצעת חוק העיריות מ-2007: "... הצעת החוק מקדמת את יעילותן של רשויות מקומיות, אך היא מתחמקת מלקדם... תועלת ציבורית... (שם). הצעת חוק העיריות **אינה** חורגת מהמודלים המוכרים בכך שהיא מקדמת ביזור וריכוז בעת ובעונה אחת, אלא בכך שהשלטון המרכזי מתעלם מאיכות השירותים והביצועים בשלטון המקומי, ומתמקד באיזון התקציבי של הרשות המקומית. כאשר איכות השירותים מושפעת מכוחן הכלכלי והפוליטי של הקהילה והרשות המקומית, השירותים הופכים להיות סקטוריאליים ונוטים לטובת בעלי האמצעים (למשל, Stoker, G., 2006). במחצית השנייה של המאה העשרים היגרו 'החזקים' לפרברים ולשכונות יוקרה. בכוח השפעתם הפוליטי דאגו לעצמם לשירותים סלקטיביים באיכות גבוהה, כפי שממחישה הדוגמה של ההשקעה המקומית בחינוך וכפי שמוכיחים מבחני פיז"ה. דני גוטווין, שמנתח את יחסי הגומלין בין המעמד הבינוני ובית המשפט העליון בתהליכי המגזור וההפרטה בישראל, כותב: "מעמדות הביניים התמודדו עם קושי זה באותו אופן שבו התמודדו עמו המעמדות הנמוכים לפניהם: הם התמגזרו כדי להשיג באופן פוליטי את מה שלא יכלו להשיג באמצעות השוק" (גוטווין, ד', 2008). הרעיון שפוליטיקה דמוקרטית פועלת כמו **שוק חופשי** בו כל פרט מנסה למקסם אך ורק את רווחיו האנוכיים, משקפת את אי הבנת הייחוד של תהליכים פוליטיים (Stoker, G., 2006). פוליטיקה דמויית שוק, בה האזרחים מזוהים ומזדהים כלקוחות הנוהרים אחר **הרשות המקומית והמועמד** המציעים את החבילה המשתלמת ביותר כדי להתגדר בבועה 'קהילתית', מקנה אשליית ניתוק מהשפעות המצוקה

15 פתיחות כלכלית נמדדת בהיקף סחר החוץ (ייבוא וייצוא) ובפתיחות הפיננסית, הנמדדת בהיקף ההגבלות על המטבע, על ניידות ההון ועל עסקאות בינלאומיות. ראו: Stegarescu, D., 2009, p. 702.

שמעבר לשער. קיצוץ תקציבי הממשלה מעודד ראשי רשויות מקומיות לשווק את העיר למשקיעים פרטיים ו'לפלח שוק' המוגדר "אוכלוסייה חזקה" בעלת כוח קנייה, המתהדרת בתשלום עבור משטרה עירונית ופיצול כיתות. אלו מובילים לזינוק במחירי הדירות והשירותים, להדרתם של תושבים מוחלשים משירותים איכותיים ולדחיקתם לשכונות ולערי לווין, המייצגים הפרדה מרחבית על בסיס כלכלי ואתני. **הקהילתיות והמקומיות החדשה מטפחות דמוקרטיה אטומיסטית, אנוכית-מגזרית, כ**דברי Stoker ומפרקות את הקואליציה הרחבה של כלל האזרחים והמעמדות שהתקיימה בעיר הקיינסיאנית שתיארה Fainstein.

ההטיה העסקית של ראשי עיריות והיכולת הפוליטית המוגבלת שחלקם מגלים, קשורות לתופעה המקיפה את העולם הדמוקרטי ומוגדרת כ**'דה-פוליטיזציה'**, שקנתה לה אחיזה בד בבד עם תהליכי הביזור וצמצום מעורבות הממשלות במשק. הדה-פוליטיזציה, המבטאת את הסלידה של הציבור בדמוקרטיות מערביות מהפוליטיקה ומהפוליטיקאים, הובילה בסוף המאה העשרים לבחירה של מועמדים 'מוצנחים' בעלי כישורים ארגוניים, עסקיים ומשפטיים שאיכותם האישית מגולמת בהיותם 'לא פוליטיקאים' המתהדרים ב'מקצוענות'. חוסר הכישורים הפוליטיים פוגע ביכולת לנווט את הקואליציה החברתית – כלכלית-פוליטית-עירונית ולעצב פשרות בין שלושת המגזרים, **תוך ביצור מעמדה של הרשות המקומית כמייצגת את ריבונות הציבור.**

סיכום ומסקנות

חלוקת התפקידים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי במאתיים השנים האחרונות נדונה בפרק זה על רקע המעבר לכלכלה תעשייתית ומקפיטליזם של ייצור לקפיטליזם של צריכה. מסוף המאה העשרים כל הממשלות הדמוקרטיות קובעות את מדיניותן תוך משא ומתן עם מוסדות ותאגידים גלובליים. השינויים הגלובליים משפיעים על ממשלות שונות שנוקטות מדיניות שונה, אולם כול הממשלות ביזרו סמכויות או מטלות לשלטון המקומי. היקף הביזור והשיעור השונה של הקצאת תקציבים מושפעים מהעדפות פוליטיות-אידאולוגיות של ממשלות. הביזור לא נע רק כלפי מטה לשלטון המקומי. ממשלות מבזרות במידה מסוימת סמכויות למוסדות גלובליים כמו ארגון הסחר העולמי, קרן המטבע העולמית וארגון ה-OECD.

הממשלה המרכזית ממשיכה לשאת בסמכות לקבוע את מדיניות המסים, התקציבים, היבוא, ההגירה הבריאות והשיכון ואת מידת הפתיחות לתהליכים גלובליים. **ההחלטות שמתקבלות בממשלה המרכזית מתממשות בזירה המקומית ומעצבות אותה.** לכאורה הכול קורה בעיר או מכוון אליה: עבודה, הגירה, מחקר, אומנות, תעשייה, מסחר, חינוך, שיכון, עיתונות, ספורט, תיירות, מוסדות (תרבות, בריאות, חינוך, משפט וממשל) עושר ועוני, זיהום אויר ומים, מחאה ומאבקים פוליטיים.

ככול שהעיר הופכת למרכזית יותר וככל שתפקידים המוניציפליים מקיפים יותר כך גוברות השפעות גומלין של זירות קרובות ורחוקות, כמו לדוגמה תקציבי הממשלה הלאומית או רמת החינוך ומחירי הדיור בעיר שכנה וכמו תיירים ורשתות קמעונאות המגיעים מעבר לים.

תלות הגומלין הגוברת מעצבת יחסי כוחות פוליטיים חדשים, המאוזנים באמצעות תהליכי

ביזור וריכוז בעת ובעונה אחת. במדינות ה-OECD השלטון המרכזי מבזר סמכויות החלטה וביצוע תוך שהוא מנהיג מדיניות מרכזית המקטינה את אי השוויון הכלכלי באמצעות מיסוי וחלוקה מחדש של העושר. בישראל, מדיניות הממשלה לא הובילה לחילוצה מהמקומות הראשונים בטבלת מדדי אי השוויון במדינות ה-OECD. ייחודה של המדיניות הכלכלית בישראל הוא בכך שהיא **החלישה את השלטון המקומי** המתמודד עם משברי החינוך, הדיור, הרווחה וביטחון הפנים, ללא פיצוי ממשלתי על כך שהשלטון המקומי בישראל נמדד באמות מידה של מוסדות על-לאומיים אך לא נהנה מסיוע מצד רשות על-לאומית, דוגמת האיחוד האירופי.

מנהיגות פוליטית נבדלת מניהול כלכלי בכך שהיא פועלת במרחב הציבורי ומעצבת אותו ומטרתה להכליל ולא להדיר. הפוליטיקה הדמוקרטית מכלילה אינטרסים של רוב ומיעוט ושל קבוצות ויחידים, ומניחה שככול שמספר המשתתפים יגדל – תגדל העוגה. הפוליטיקה פורסת את העוגה לפרוסות לא שוות ומחלקת אותן כדי לפצות, ליפות, לפתות ולבנות. הפוליטיקה הדמוקרטית נסבה על עיצוב מדיניות היוצאת אל פועל במוסדות ציבוריים המונהגים על ידי פוליטיקאים נבחרים, המתרגמים את התמיכה הציבורית לעוצמה בתהליכי קבלת ההחלטות. במקרים מסוימים, ראשי רשויות פגעו באינטרסים ציבוריים והתייצבו נגד המחאה האזרחית של תושביהם (פלמחים, חוף אשלים-כורסי, מיזם הולילנד ועוד). קשה להגזים במשמעות הפגיעה ביסודות הדמוקרטיה כמו הדחיקה של תושבים מוחלשים (NIMBY), המושפעת ממדיניות השלטון המרכזי והמערערת את האיזון החברתי לטובת המאזן התקציבי. האוריינטציה הכלכלית של העיר היזמית עלולה להביא אותה: "הרחק לגובה, בנהימה מורעבת, עיר אשר עיניה זוהב מצופות, מתאדה בזעם, בתמרות האבן, של המגדלים והכיפות" (נתן אלתרמן, 'ליל קיץ').

ביבליוגרפיה

באר, א' (2009), **הבראת רשויות מקומיות כושלות בישראל: מבט משווה לאור הניסיון האנגלי**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

בן בסט, א', דהן, מ', וקלור, א' (2013), **ייצוגיות ויעילות ברשויות המקומיות**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

גבאי, י' (2009), **כלכלה פוליטית**, תל-אביב: הוצאת הקיבוץ המאוחד.

גוטווין, ד' (2000), "הדיאלקטיקה של כשל השוויון: השמאל הישראלי בין נאו-ליברליזם לסוציאל-דמוקרטיה", **מקרוב: כתב-עת לספרות ולתרבות**, 3: 30-57.

גוטווין, ד' (2008), 'מ"מהפכה חוקתית" ל"הפיכת נגד": ההיגיון המשפטי של משטר ההפרטה הישראלי', **מעשי משפט: כתב עת למשפט ולתיקון חברתי**, כרך א'. אוניברסיטת תל אביב.

גוטווין, ד' (2014), "דלדול הפריפריה כהיגיון המרחבי של משטר ההפרטה בישראל" בתוך: פנסטר, ט', ושלמה, א' **ערי המחר – תכנון, צדק וקיימות היום?** תל אביב: הוצאת הקיבוץ המאוחד.

גלנר, א' (1983), **לאומים ולאומיות**, תל-אביב: האוניברסיטה הפתוחה.

גרינברג, ל׳ (2001), ״כלכלה חברתית ופוליטית״, פרק 6, בתוך: יער, א׳ ושביט, ז׳ **מגמות בחברה הישראלית**, תל-אביב: האוניברסיטה הפתוחה.

דורון, א׳ ((2010), ״סוף עידן האזרחות החברתית: בינוי מחדש של מדיניות הרווחה על בסיס של חוזיות״, בתוך: בראלי, א׳ וכ״ץ, ג׳ **עיונים בתקומת ישראל**, אוניברסיטת בן-גוריון. 20 :1-17.

דורון, א׳ (2000), ״ההסתדרות, מדיניות רווחה ושוויוניות״, בתוך: גורני, י׳, בראלי, א׳, וגרינברג, י׳ **מחברת עבודה לארגון עובדים**, באר-שבע: הוצאת אוניברסיטת בן-גוריון.

ובר, מ׳ (תש״ם), **על הכאריזמה ובניית מוסדות**, ירושלים: מאגנס.

יער, א׳, ושביט, ז׳ (2003), ״תהליכים ומגמות בזהות הקולקטיבית״, בתוך: יער, א׳ ושביט, ז׳ **מגמות בחברה הישראלית**, פרק 12. תל-אביב: האוניברסיטה הפתוחה.

מנדה-לוי, ע׳ (2007), **אורבניזם**, תל-אביב: ריסלינג.

מרקס, ק׳ (2011), **קפיטל: ביקורת הכלכלה המדינית**, תל-אביב: ספריית פועלים - קו אדום.

רזין, ע׳ (2003), **רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור ובין מסורתיות למודרניות**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

שריג, א׳ (2001), **יסודות השלטון המקומי: מגמות בשלטון המקומי בראשית המאה ה-21**, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.

Braudel, F. (1973). *Capitalism and Material Life 1400-1800*, London: Harper and Row publishers Mew Fork, Evanston.

Caporaso, J. A. (1997). *Across the Great Divide: Integrating Comparative and International Politics.* Badia Fiesolana, Italy: European University Institute.

Denters, B. & Rose, E. L. [A] (2005). “Toward local governance in the third Millennium: a Brave New World?” In: Denters, B. & Rose, E. L. *Comparing local governance*, N.Y: Palgrave Macmillan, Ch.1.

Denters, B. & Rose, E. L. (2005B). “Toward local governance?” In: Denters, B. & Rose, E. L. *Comparing local governance*, N.Y: Palgrave Macmillan, Ch. 15.

Dhal, A. R. (1999). “The shifting Boundaries of Democratic Governments”, *Social Research*, 66(3): 915-931.

Dowding, K. & Feiock, R. (2012). “Intralocal Competition and Cooperation” In: Mossberger, K. et al., (eds). *Urban Politics.* Oxford, New York: Oxford University Press, Ch.3.

Fainstein, S. (2010). *The just city*, Ithaca: Cornell University press.

Goldsmith, M. (2006). “From Community Power and Back Again?” In: Baldershein, H., Wollmann, H. (eds.), *The Comparative Study of Local Government and Politics*, Farmington Hill: Barbara Budrich Publishers. Ch.1.

Harvey, D. (2007). *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford: Oxford University Press. Kindle Edition.

Ingham, G. K. (2013). *Capitalism*, Cambridge MA: Malden.

Kubler, D. & Pagano, A. (2012). “Urban Politics as Multilevel Analysis” In: Mossberger, K. et al. (eds.). *Urban Politics*, Oxford, New York: Oxford University Press. Ch.7.

Kymlicka, W. (2007). *Multicultural Odysseys*, N.Y: Oxford University press.

Lever, F. W. (2001). “The post-Fordist City” In: Padisson, R. (ed.), *Handbook of Urban studies*, London: Sage Publication.

Macgregor, S. (2001). “Social Policy and the City” In: Padisson, R. (ed.), *Handbook of Urban studies*, London: Sage Publication, Ch. 23.

Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Harvard University Press. Kindle Edition.

Razin, E. & Hazan, A. (2014). “Attitudes of European Local Councilors Towards Local Governance Reforms: A North–South Divide?”, *Local Government Studies*, 40(2): 264-291.

Short, R. J. (2006). *Urban Theory a Critical Assessment*, N.Y: Palgrave Macmillan.

Short, R. J. (2000). “Three urban discourses” In: Bridge, G. & Watson, S. (eds.), *A Companion to the City*, Massachusetts: Blackwell. Ch. 2.

Smith, A. (1776). An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations. Kindle Edition.

Smith, R. S. (2002). “Privatization, devolution, and the welfare state: rethinking the prevailing wisdom” In: Rothstein, B. & Steinmo, S. (eds.), *Restructuring the welfare state*, N.Y: Palgrave Macmillan.

Stegarescu, D. (2009). “The effects of economic and political integration on fiscal decentralization: evidence from OECD countries”, *Canadian Journal of Economics*, 42 (2).

Stoker, G. (2006). *Why Politics Matters*, N.Y: Palgrave Macmillan.

Stone, N.C. (2012). “Power” In: Mossberger, K. et al., (eds.). *Urban Politics*, Oxford, New York: Oxford University Press. Ch. 2.

מאמרים מעיתונות יומית:

בן-ארויה, ע׳ (2010). ״דודי אפל – מקורבו של אריאל שרון – הורשע בשלוש עבירות שוחד״, **הארץ**, דה-מרקר, 15.4.2010.

גביזון, י׳ (2000). ״גד זאבי קונה את חיפה״, **הארץ**, 21/8/2000.

יגנה, י׳ (2013). ״בעלי העסקים הקטנים בבאר שבע: הקניון החדש יחסל אותנו סופית״, **הארץ** 19.2.2013.

פרץ, ס׳ (2010). ״איזה ענף המושחת בישראל – הנדל״ן או שוק ההון?״, **הארץ**, דה-מרקר, 9.4.2010.

פרץ, ס׳ (2014). ״כך מעלים ראשי הרשויות את מחירי הדירות״, **הארץ**, דה-מרקר, 7.3.2014.

רוטשילד, ש׳ (2014). ״הילדות הקשה, האם שנטשה, האהוב המת. שיחות עם שולמית אלוני״, **הארץ**, 30.1.2014.

ששון־עזר, ש׳, לוי, ד׳ ופאוזנר, ש׳ (2011). ״מאבק מחוף לחוף״, **כלכליסט**, 3.11.11.

סולומון, ע׳ (2009). ״ניצול עובדים בחסות עריית תל-אביב: מנקי רחובות משתכרים 14 שקל לשעה״, **הארץ**, דה-מרקר 17.9.2009.

Robertson, C.(2014). “Nagin Guilty of 20 Counts of Bribery and Fraud”, *The New York Times*, Feb. 12, 2014.

מקורות מאתרי אינטרנט:

http://www.themarker.com/markets/1.13000

http://www.karmel.co.il/index.php?option=com_content&task=view&id=5185

http://he.wikipedia.org/wiki/%D7%91%D7%95%D7%A2%D7%96_%D7%9E%D7%95%D7%90%D7%91

http://web.nli.org.il/sites/NLI/Hebrew/collections/treasures/elections/elections_materials/Pages/elect_ephemera_1977.aspx#

לוקליזציה של החינוך:
אינטרס ציבורי או שירות מקומי?

דניאלה שנקר

תקציר

אחד התפקידים המרכזיים שממלא השלטון המקומי הוא אספקת שירותי חינוך. במאמר זה נבקש לבחון מה תרומתו של השלטון המקומי לאי השוויון בחינוך. בניגוד למחקרי חינוך התולים את הסיבה לאי השוויון בתהליכי הפרטה והסחרה בתחום החינוך, הטענה המרכזית במאמר היא שלשלטון המקומי יש תפקיד מכריע בהפיכת המוצר הציבורי חינוך למוצר לוקלי, דיפרנציאלי שאינו שווה לכל נפש. המאמר מתאר את התהליך שבאמצעותו החינוך הפך כלי לשימור היררכיות טריטוריאליות בין מרכז לפריפריה. לוקליזציה של החינוך הוא תהליך שנוצר בשל החקיקה המאפשרת מעבר של תחומי אחריות ועשייה אל הרשויות המקומיות לצד אי הסדרה של סל שירותים אחיד לתושבים וסל תלמיד מינימלי שכל תלמיד זכאי לו. הוא מתקיים הלכה למעשה מלמטה-למעלה על ידי רשויות מקומיות שהכירו בחשיבות החינוך לתושבים, ומתאפשר בשל חולשת מנגנוני הפיקוח הממשלתיים על הנעשה בתחום החינוך. תהליך הלוקליזציה של החינוך עלול לייצר אי שוויון הזדמנויות על בסיס טריטוריאלי, שעשוי לפגוע במוביליות הכלכלית, החברתית והתעסוקתית של אזרחים שווי זכויות. האתגר שמונח לפתחם של משרדי החינוך והפנים הוא לייצר איזון אופטימלי בין צרכים מקומיים לבין תפיסה מערכתית לאומית של חינוך, באמצעות שילוב המרכז לשלטון המקומי ואיגוד מנהלי אגפי החינוך בתהליכי עיצוב מדיניות החינוך בישראל.

© כל הזכויות שמורות למחברת. אין להעתיק, לצלם או לצטט ללא אישור המחברת.

מבוא

אחד המפתחות החשובים ביותר להצלחתו של אדם במשק הכלכלי והגלובלי במאה ה-21 הוא רמת החינוך שהוא מקבל. הזכות לקבל חינוך היא זכות יסוד, לצד שאר הזכויות החברתיות שכל אדם זכאי להן על פי ההכרזה לכל באי העולם בדבר זכויות האדם. היא מתייחסת לזכותו של כל פרט בחברה לקבל שירותי חינוך מהמדינה, ועל חשבונה. הזכות לחינוך היא זכות חברתית פוזיטיבית המטילה על המדינה חובה לעשות מעשה, לספק חינוך ולממנו. היא גם חיונית למימוש זכויות פוליטיות ואזרחיות בדמוקרטיה, ומהווה תנאי מהותי למוביליות חברתית, לצמצום העוני, וליצירת שוויון. בישראל הזכות לחינוך, למרות חשיבותה, לא עוגנה מעולם בחוק יסוד או במשפט הישראלי (רבין, 2011). בהיעדר הכרה חוקתית ומשפטית בזכות לחינוך, ההגדרה מהי חובת המדינה באספקת חינוך ושירותי חינוך ניתנת לפרשנות מעשית מרחיבה או מצמצמת של בעלי עניין שונים.

בשנים באחרונות החינוך בישראל עובר תהליכי הפרטה והסחרה, שבעטיים הזכות החברתית לחינוך הופכת מזכות אזרחית מוקנית למוצר בתשלום (איכילוב, 2010). בישראל ההפרטה בשדה החינוך נעשית על דרך מחדל באמצעות פעילות שלטונית מצומצמת, שמפנה מקום ליוזמות פרטיות. ברק-ארז (2012) מציינת כי באופן רשמי תחום החינוך אינו מיועד להפרטה במובן המסורתי של מכירת נכסים לגופים פרטיים. אדרבה, במישור הפורמלי תחום החינוך הוא בעל אופי ציבורי מובהק. אולם, בשל צמצום תקציבי הרווחה עברה המדינה לשימוש בטכניקות לא-פורמליות של הגבלת הזכאות לחינוך. בישראל הזכאויות בחקיקה החברתית מוגדרות במקרים רבים באופן גמיש, המאפשר הורדה למעשה של רמת השירות ללא תיקון חקיקתי, וחיוב תשלום בגין שירות-חינם (שם; פז-פוקס ולשם,2011; איכילוב, 2010; סבירסקי, 2010; יוסטמן, 2007; דגן-בוזגלו, 2009; שנקר-שרק, 2008; וולנסקי, 2003; בן דוד, 2003; דהאן ויונה, 1999).

ההפרטה בחינוך מעוררת מחלוקות שונות בדבר התועלת הגלומה בה, והשלכותיה החברתיות על מערכת החינוך. החוקרים חלוקים ביניהם אם ההפרטה תורמת לאי השוויון בחינוך. מצדדי ההפרטה טוענים כי תהליכי ההפרטה אמורים לאפשר לחלשים למקסם את ההזדמנויות החינוכיות, ובכך תורמים לצמצום אי השוויון החברתי (אדי-רקח, 2010; Kwong, 2000). מתנגדיה טוענים כי ההפרטה תורמת להעמקת אי השוויון, ולנסיגת המדינה מאחריותה הציבורית לחינוך (סבירסקי, 2010; איכילוב, 2010; בלס, 2005). כך או כך המצדדים והמתנגדים להפרטת החינוך מסכימים כי המדינה נסוגה מאחריותה הציבורית לאספקת שירותי חינוך שווים לכל נפש.

הנסיגה מן האחריות הציבורית של המדינה והגדרתה מחדש להבטחת רמת חינוך נאותה אינה תופעה ייחודית לישראל. היא תולדה של חלק משינוי חשיבתי בתפיסת הניהול של מערכות ציבוריות שהובילה לאימוץ גישת "הניהול הציבורי החדש". גישת "הניהול הציבורי החדש" נבנתה על בסיס אסטרטגיות ניהול הנהוגות במגזר העסקי והתעשייתי (ויגודה-גדות, 2007). במסגרת התפיסה הניהולית החדשה ייושמו צעדים מבניים מגוונים הכוללים צמצום מגזר השירות הציבורי, הפרטה של שירותים ציבוריים, ביזור המינהל ואימוץ התקשרויות

חוזיות עם גופים מסחריים ועם ארגוני המגזר השלישי לשם השגת יעדי מדיניות שונים (לדוגמה: שנקר-שרק, 2010; בן-אליא, 2004; Eliassen, Sitter, 2008).

בשונה ממחקרים אחרים הבוחנים את הקשר בין הפרטה לאי שוויון בשדה החינוך, מאמר זה בוחן את תרומתו של השלטון המקומי לאי שוויון זה. נקודת המוצא שלו היא שהשלטון המקומי הוא שחקן מרכזי שפעולותיו משפיעות על אספקת שירותי חינוך. עד כה המחקר החינוכי והמשפטי בשדה החינוך מיעט לעסוק בתפקידן של הרשויות המקומיות כמעצבות הלכה למעשה את מדיניות החינוך (למשל: Volansky, 2010; אלמוג-ברקת וענבר, 2010; חושן, 2008; ענבר, חושן, 1997; פרידמן, 1990). המאמר הנוכחי מניח כי אי השוויון בחינוך הוא בעיה פוליטית-ניהולית, ששורשיה נעוצים באי הסדרת מערכת היחסים שבין המדינה לשלטון המקומי. טענתו המרכזית היא שלשלטון המקומי יש תפקיד מכריע בהפיכת המוצר הציבורי חינוך למוצר לוקלי, דיפרנציאלי, שאינו שווה לכל נפש. תהליך הלוקליזציה של החינוך הציבורי כטובין מקומי הואץ בשל הטמעת עקרונות "הניהול הציבורי החדש" בשלטון המקומי, ותרם לצמיחתו של משטר חינוך מקומי. כלומר, להפיכת החינוך ממוצר ציבורי ממלכתי לשירות מקומי כלכלי ודיפרנציאלי. וכך, במקום לשמש גשר לצמצום פערים חברתיים וכלכליים הופך החינוך כלי לשימור היררכיות טריטוריאליות בין מרכז לפריפריה.

הדיון שלהלן מתבסס על מקורות מידע מגוונים הכוללים חקיקה, פסיקות בג"ץ, דיונים של ישיבות ועדת החינוך, מסמכים של הכנסת, נתונים של רשויות המדינה, (נתונים של בנק ישראל, נתונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נתונים של משרד הפנים, נתונים של משרד החינוך, מנתוני ראמ"ה – רשות ארצית למדידה והערכה בחינוך), נתונים ממכוני מחקר (מכון ון ליר, המכון הישראלי לדמוקרטיה, מרכז אדווה, מכון טאוב), דוחות ביקורת של מבקר המדינה, ניירות עמדה של הנהלת איגוד מנהלי מחלקות חינוך, ואינדיקטורים של ארגון ה-OECD. חלקו הראשון של המאמר מציג את המסגרת העיונית לבחינת החינוך כטובין מקומי. חלקו השני בוחן את החינוך במבט משווה. חלקו השלישי של המאמר מציג את תהליך הלוקליזציה שעבר החינוך בעידן של ניהול ציבורי חדש ואת משמעויותיו הפוליטיות, החברתיות והכלכליות. החלק האחרון מוקדש לסיכום ולמסקנות.

חינוך ציבורי – טובין ציבורי או טובין ציבורי מקומי?

אדם סמית, בעל השקפת העולם הליברלית, היה בין החוקרים הראשונים שהתווה את גישת הטובין הציבורי. הוא טען כי המאפיין המרכזי של הטובין הציבוריים הוא העובדה כי הרווח ממנו לא יכול למנן את עלותו. לפיכך, אין לצפות כי פרט אחד או קבוצה של פרטים יוכלו לרכוש אותם בכוחות עצמם, ועל המדינה לספק את הטובין הללו (Smith, 1776/2005: 590). פול סמואלסון טען כי בעוד שהטובין הפרטיים נצרכים על ידי פרטים שונים, הטובין הציבוריים מייצרים תועלת משותפת ממנה נהנית כלל החברה, ללא קשר למידת השתתפותו של הפרט בתהליך ייצורם. לטענתו, הטובין הציבוריים מתאפיינים בתכונה של "התחלקות" (Jointness). תכונה זאת מתייחסת למצבים שבהם לא ניתן לחלק את הטובין הציבוריים, וצריכתם על ידי פרט מסוים לא תפגע בפרט אחר שיעשה בו שימוש (Samuelson, 1954: 387). טובין ציבוריים

מסופקים על ידי המדינה, והתשלום עבורם נגבה באופן עקיף על ידי מערכת מסים. סמואלסון התווה מסגרת מתמטית לטובין הציבוריים, שאפשרה למתמטיקאים ולכלכלנים שונים להוכיח באופן מתמטי כי השווקים ייכשלו בייצור טובין ציבוריים באופן יעיל.

ריצ׳ארד מאסגרייב בחר להגדיר את הטובין הציבוריים כטובין לא-אקסקלוסיבי, שהאיכות הגלומה בהם מחייבת אספקה ציבורית (Musgrave, 1959:44). על בסיס הגדרה זאת השתרשה התפיסה הכלכלית הרואה בטובין הציבוריים ככאלו המיוצרים בידי המדינה, ונגישים לכל האזרחים. מלבד זאת, נוצרו הצדקות לעיצוב מדיניות ציבורית המספקת טובין ציבוריים, ולבחינת תפקידה של המדינה בשוק הכלכלי (Holcombe, 2000). מאפיין זה של הטובין הציבוריים מעורר קושי למנוע את צריכת המוצר ממי שלא משלם עבור השימוש בו. כלכלנים זיהו כי אספקת הטובין הציבוריים עלולה להביא להתפתחות תופעת ״הטרמפיסט״ (Free Rider Problem). תופעה זאת מתייחסת לאדם שנהנה מהטובין הציבוריים אך משתמט מתשלום עבורם. תופעת ״הטרמפיסט״ עלולה להביא לתת-ייצור של הטובין הציבוריים בשוק, ותצריך את התערבות המדינה כדי לצמצם את היקף התופעה (Olson, 1965).

כך או כך, לדעת רנדל הולקומב המאפיינים ״הציבוריים״, שהופכים את הטובין לציבוריים נותרו עדיין, במידה רבה, מעורפלים. לטענתו, כאשר הכלכלנים מתייחסים לטובין ציבוריים במונחים טכניים הם אולי מתכוונים לצריכה המשותפת של הטובין (“Jointness”), אולם הטובין הציבוריים עצמם שנויים במחלוקת, ולא ברור מה הממד הציבורי שבהם. רוב הכלכלנים מקבלים את הרעיון שבשם היעילות הכלכלית ממשלות צריכות לספק טובין ציבוריים, ואף השתמשו בה כבסיס לתאוריה של ההוצאות הציבוריות (Holcomb, 2000). עם זאת, ג׳יימס ביוקנאן טען כי כישלון השווקים לעמוד במבחנים תאורטיים של חלוקת משאבים יעילה אינו מוכיח בהכרח שממשלות יכולות לעשות זאת טוב יותר. גם ממשלות יכולות לחלק משאבים באופן לא יעיל. התאוריה של הטובין הציבוריים אינה מחייבת, אפוא, כי הייצור יהיה ממשלתי (Buchanan, Tullock, 1975).

יש כמה סיבות כלכליות להתערבות המדינה באספקת חינוך כטובין ציבוריים. בהן ההשפעה החיצונית שיש לחינוך (פרידמן, 2006), מגבלת נזילות בחינוך (Galor, Zeira, (1993 והשפעה על המס האופטימלי העתידי (Gradstein, 2000). סיבה נוספת לאספקת חינוך ציבורי היא בעיית הסוכן-מנהל הקיימת בין הורים וילדים. מכיוון שלא ניתן לצמצם לאפס את העלויות העקיפות של ההורים לשליחת ילדיהם ללימודים, אספקת חינוך חובה חינם היא דרך להתמודד עם בעיה זו. עם זאת, נמצא כי התערבות ממשלתית פרטנית להבטחת רמת חינוך מינימלית (במקום קביעת סף חינוך חובה לכול) עלולה להיות לא יעילה (Eckstein, Zilcha, 1994).

לצד הטובין הציבוריים קיימים גם טובין מקומיים. טובין מקומיים מתייחסים לגרסה המוניציפלית של הטובין הציבוריים. גדעון דורון הגדיר טובין מקומיים כמוצר שאספקתו או ייצורו לציבור מצוי באחריות הרשויות המקומיות. האופן שבו מתייחסת הרשות המקומית לטובין המקומיים עשוי להשפיע לחיוב או לשלילה על תושביה(Doron, 2006). טובין מקומיים מוגבלים מבחינה טריטוריאלית, ותחום ההנאה מהם מוגבל רק לאוכלוסייה באזור מסוים (בורכוב, 2004). בורכוב מציין כי גם כשמוסכם כי הטובין יסופקו על ידי הממשלה

נשאלת השאלה האם השלטון המרכזי יספקם או המערכת המבוזרת של השלטון המקומי. טיעונים שונים הועלו בהקשר זה; מצד אחד, היתרון שיש לשלטון המרכזי באספקת טובין ציבוריים לאומיים שמהם נהנה כלל הציבורי, ומנגד, למערכת המבוזרת של השלטון המקומי יש יתרון על פני השלטון המרכזי בהיותה קשובה יותר לצרכים של האוכלוסייה המקומית. השלטון המקומי יכול להתאים את סל הטובין המקומיים וואת מימונו על פי סדר העדיפויות של התושבים. אפשרות זו יכולה להגדיל את היעילות הכוללת של אספקת הטובין הציבוריים (שם).

לצד התמריצים הכלכליים והפוליטיים לייצור ואספקה של טובין ציבוריים, מאמר זה מבקש להרחיב את הדיון ולהצביע על חשיבות התמריץ הניהולי-ארגוני כגורם משפיע על תהליך הלוקליזציה של טובין ציבוריים, והפיכתם לטובין מקומיים. ההרחבה התאורטית המוצעת במאמר מתבססת על גישת "הניהול ציבורי חדש" (*New Public Management*) Osborne, Gaebler, (1993), ששורשיה התאורטיים נעוצים בתאוריית הבחירה הציבורית, במוסדיות כלכלית ובפילוסופיות עסקיות מכוונות שוק (Hansen, Steen, de Jong, 2013).

גישת "הניהול הציבורי החדש" (New Public Management) התפתחה לאור השינויים שחלו בחשיבה הכלכלית-פוליטית בשלהי המאה ה-20, בעקבות כישלונן של מדינות המערב להתמודד בהצלחה עם בעיות חברתיות וכלכליות מגוונות ואתגרים ניהוליים שונים. היא מתבססת על חשיבה נאו-ליברלית הדוגלת בצמצום מעורבות ממשלתית. כתוצאה מכך, המדינה המירה את תפקידה המשילותי בתפקוד ניהולי, שתכליתו לייעל את אספקת המוצרים הציבוריים, ולקדם צמיחה כלכלית (Bernstein, Raphaelson, 1998; Lane, 2000). גישת "הניהול הציבורי החדש" מתייחסת להטמעת ערכים ניהוליים ופרקטיקות ניהול הלקוחות מעולמות תוכן חוץ-ממשלתיים וציבוריים, שמקורם בעולם העסקים והתעשייה, במגזר הציבורי. היא מתגלמת בעקרונות של יעילות, ביזור, מדידת ביצועים, אחריות ודיווחיות, ביטול הפיקוח, והיענות לדרישות הצרכנים (שנקר-שרק, 2012).

גישת "הניהול הציבורי החדש" מאמצת הבחנה יסודית בין אחריות שלטונית-ציבורית לאחריות אופרטיבית-לוגיסטית לאספקת טובין ציבוריים. היא נוטשת את הדגם המונופוליסטי, הריכוזי של הפעלה עצמית, ומאמצת מגמות של ביזור והפרטה כמנגנונים יעילים לייצור ואספקה של טובין ציבוריים. תהליכי דה-רגולציה בתחום הטובין הציבוריים פתחו את האפשרות לקבלתם מספקים שונים, ולהיווצרות סביבה תחרותית יותר בתחומים שונים (Van Slyke, 2003). השלטון המקומי אמור לייצג אינטרסים מקומיים. בד בבד, בשל כפיפותו לשלטון המרכזי עליו לשרת את היעדים והמדיניות שקבע, וליישם את החוק על פי מדדים ותקנים שהוכתבו לו (בארי, 2014).

המקרה של החינוך הציבורי מציג את הקושי הנעוץ באספקת טובין מקומיים לאור גישת "הניהול הציבורי החדש". כאשר גישת "הניהול הציבורי החדש" מדגישה עקרונות של יעילות וביזור, היא מעלה שאלות מהותיות ביחס למעמדם של טובין בעלי מאפיינים ציבוריים המסופקים בהתאם לאינטרסים מקומיים ולערכים לא-דווקא משותפים, ולתפקידו של השלטון המקומי בעיצוב מדיניות ציבורית דה-פקטו. מדיניות החינוך המקומית מהווה דוגמה בולטת

לכך בהיותו טובין ציבוריים במהותו, שמסופק בפועל על ידי השלטון המקומי אך נושא מאפיינים צרכניים-לוקליים מובהקים המשפיעים על יכולתן של ממשלות לקדם חינוך שוויוני לכול.

מבט משווה בינלאומי על חינוך ציבורי – סקירה ספרותית

מי אחראי לאספקת שירותי חינוך במדינות דמוקרטיות? התשובה לשאלה זו אינה חד משמעית, ותלויה בצורת השלטון, במבנים השלטוניים, בתפיסות בסיס ובעקרונות הגותיים שונים. האסדרה של השלטון המרכזי על השלטון המקומי באספקת טובין מקומיים קיימת בכל המדינות (רזין, 2003). האסדרה במופעיה השונים נועדה לתקן כשלי שוק, ולקדם ערכי יסוד כגון שוויון, חירות ורווחה (שנקר-שרק וארבל-גנץ, 2013). בעוד במדינות ריכוזיות האסדרה ישירה במדינות מבוזרות, שבהן הסמכויות ותחומי האחריות עוברים מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי האסדרה היא עקיפה. בתחום החינוך הסמכויות ותחומי האחריות הם רבים ומגוונים, וכוללים בין היתר, סוגיות של תקציב, ניהול משאבי אנוש, ועיצוב תכניות לימודים (Kim, 2005). בעוד במדינות ריכוזיות השלטון המרכזי מקצה לשלטון המקומי את המשאבים הדרושים לחינוך ללא התערבותם של השחקנים המקומיים, במדינות מבוזרות ביזור הסמכויות הכלכליות מאפשר לשלטון המקומי להחליט על גודל המיסוי המקומי וגודל ההוצאה המקומית לאספקת שירותי חינוך בהתאם להעדפות התושבים. במדינות כמו בריטניה, ארה"ב, וניו-זילנד, שבהן הסמכויות הכלכליות הועברו לידי השלטון המקומי, עשוי להיווצר פער כלכלי-חברתי, שעלול לפגוע בשוויוניות באספקת חינוך, ולחייב שינוי בדפוסי הפיקוח (Wolf, 2004; יוסטמן,2007).

ברקוביץ מיפה את מערכת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי בתחום החינוך על פי אופי האסדרה של השלטון המרכזי (ברקוביץ, 2012). במודל המדינה הריכוזית האסדרה ישירה (למשל בצרפת), במודל המדינה המבוזרת (למשל בשבדיה ובאנגליה) ובמודל המדינה המופרטת (למשל ארה"ב) האסדרה היא עקיפה. נסביר להלן. מערכת החינוך בצרפת היא ריכוזית במיוחד ומתחלקת לשלוש רמות, שכל אחת מהן ממלאת תפקידים שונים: רמת המרכז (משרד החינוך), רמת המחוז (29 מחוזות חינוך) והרמה המקומית (Weidman, 2001). משרד החינוך הוא בעל הסמכות המרכזית בתחום החינוך, והוא משתמש במחוזות החינוך כדי למלא את תפקידיו. סמכויותיו של ראש מחוז חינוך כוללות אחריות ליישום מדיניות של שר החינוך, ופיקוח על יישומה, אחריות לתפעול בתי ספר על פי המדיניות של משרד החינוך, פיקוח כלכלי ופיקוח על בתי הספר, עריכת ביקורת, ניהול מגעים עם גורמים קהילתיים המצויים במחוז המינהלי, אחריות למשאב האנושי בתחום החינוך והערכת הישגי הלימודים בחינוך היסודי והעל-יסודי באמצעות מבחנים לאומיים. בשבדיה, בעקבות השפל הכלכלי של שנות השבעים, השתנתה בשנות ה-80' מערכת החינוך, ובתי הספר קיבלו אוטונומיה רחבה יותר מרוב המדינות בנושאים פדגוגיים ובקביעת גודל הכיתה (Lundahi, (2005. הואיל וערך השוויון

בחינוך הוא ערך מרכזי במדיניות השבדית, המדינה נושאת תפקיד פעיל באספקת שירותי חינוך. בעוד השלטון המרכזי מתמקד בהגדרת יעדים לאומיים וטיפול בסוגיות של שוויון, הרשויות המקומיות קיבלו סמכויות ואחריות בתחומי הערכה, פיקוח ופיתוח פדגוגי ומקצועי של המשאב האנושי בתחום החינוך (שם).

באנגליה מערכת החינוך מבוזרת ל-152 רשויות חינוך מקומיות ול-22 רשויות חינוך מקומיות בווילס, האחראיות על ניהול ואספקה של חינוך במרחב הגאוגרפי שלהן. רשויות החינוך מקבלות מימון מהשלטון המרכזי ומהשלטון המקומי. ב-1988 חוק הרפורמה בחינוך הלאים את הסמכות לקבוע תכנית לימודים, שהייתה עד אז נתונה בידי רשויות החינוך המקומיות, והונהגה תכנית לימודים ארצית. האחריות הכלכלית להעסקה ולפיטורין של מורים הועברה לבתי הספר. בין רשויות החינוך המקומיות לבתי הספר ניצבים גופים מנהלים, שכל אחד מהם אחראי על 9-20 בתי ספר. גופים אלו מורכבים מנציגי הורים, נציגי רשות החינוך המקומית, מורים ונציגי בתי הספר (Turner, 2004).

החל משנות ה-80 של המאה העשרים בארצות הברית קיימת מערכת חינוך מבוזרת ביותר. אחרי ארגון מחדש ואיחוד מחוזות קיימים היום בארצות הברית כ-14,000 מחוזות חינוך (USCB, (2011. כל מחוז אחראי לניהול חינוך במרחב גאוגרפי מסוים, וגודלו של המרחב אינו קבוע. למחוז החינוך יש סמכויות בתחום המימון, בתחום ניהול המשאב האנושי והפיתוח המקצועי שלו, בתכנון תכניות לימודים ואישור ספרי לימוד. את המחוז מנהלת בדרך כלל הנהלה מקומית של בתי הספר, שחבריה נבחרים ישירות על ידי התושבים. בתוך כל אחד מהמחוזות קיימת הומוגניות חברתית-כלכלית אך אי שוויון בין מחוזות (ברקוביץ, 2012; Bartlett, Fredrick, Gulbrandsen, Murillo, 2002).

אחד הגורמים המשפיעים על הטובין הציבוריים או המקומיים בתחום החינוך ועל היכולת לקדם שוויון הוא גודל ההוצאה הציבורית על חינוך. ההוצאות לתלמיד במדינות ה-OECD (הארגון לפיתוח ושיתוף פעולה כלכלי) ובישראל – בניכוי פערים ברמות החיים, כפי שהן מתבטאות בתוצר המקומי הגולמי (תמ"ג) לנפש – היו דומות ב-1998. מאז ההוצאה בישראל הצטמצמה, ואילו ההוצאה הממוצעת של מדינות ה-OECD עלתה (בן-דוד, 2013).

ההשוואה של נתוני ישראל עם נתוני מדינות אחרות החברות בארגון ה-OECD לשנת 2010 מראה שרמות ההוצאה לחינוך משתנות באופן ניכר ממדינה למדינה, הן במונחים מוחלטים והן במונחים יחסיים (OECD, 2013). על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה שיעור ההוצאה הלאומית על חינוך עמדה בשנת 2010 על כ-7.4% מהתמ"ג, לעומת ממוצע של כ-6.3% במדינות ה-OECD (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 28.8.2012). עם זאת, מהנתונים עולה כי משקל ההוצאה הציבורית לחינוך מסך ההוצאה לחינוך בישראל עמד בשנת 2010 על כ-79.7%, נמוך ביחס למשקל במדינות הארגון שעמד בממוצע על 85.8%. בהשוואה יש להתחשב גם בעובדה כי שיעור האוכלוסייה הצעירה בישראל המקבלת שירותים ממערכת החינוך גבוה בהשוואה למדינות ה-OECD (משרד החינוך, 2013). בעוד בישראל שיעור הלומדים מכלל האוכלוסייה הוא 29.7% במדינות ה-OECD הוא עומד על 22.0% מכלל האוכלוסייה. כמו כן, קצב גידול אוכלוסיית התלמידים בישראל גבוה לעומת מדינות ה-OECD; בין השנים 2000-2010 גדל

מספר התלמידים בישראל בכ-15% לעומת ירידה של כ-4% במספר התלמידים במדינות ה-OECD (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2013).

ההשוואה של ההוצאה הממוצעת לתלמיד במחירים בין-לאומיים קבועים (PPP– Purchasing Power Parity) מראה כי בישראל ב-2010 ההוצאה הממוצעת לתלמיד בכל דרגי החינוך נמוכה מהממוצע במדינות החברות ב-OECD (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 17.9.2013 ; OECD, 2013). בחינוך העל-יסודי הסתכמה ההוצאה על תלמיד בישראל ב-$5,842, והייתה נמוכה מהממוצע במדינות ה-OECD – $9,264. בין השנים 2000-2009 גדלה ההשקעה הממוצעת בתלמיד ב-5%, אולם בתקופה המקבילה גדלה ההשקעה הממוצעת בתלמיד במדינות ה-OECD ב-34%. נתונים אלו מלמדים כי מדינות המערב מגדילות את ההשקעה בחינוך בקצב מהיר יותר מאשר מישראל (OECD, 2013). כאשר משקללים את רמת החיים בחישוב ההוצאה, מגלים כי במערכת החינוך היסודי ההוצאה הציבורית בישראל דומה לזו שבמדינות ה-OECD, ובחינוך העל-יסודי ההוצאה נמוכה מהממוצע אך במעט. בן דוד טוען כי שקלול כזה גורם להטיה בחישוב, בין השאר בשל הבדלים בשכר המורים ביחס לשכר הכללי במשק (בן-דוד, 2003).

במדינות שונות באיחוד האירופי כגון שבדיה, דנמרק, צרפת, לוקסמבורג, אוסטריה, בלגיה, גרמניה, הולנד, בריטניה, וספרד, השלטון המקומי משולב במערכת הלאומית ומקורות המימון לאספקת טובין שונים הם במהותם בין-שלטוניים. בניגוד לישראל בה השלטון המרכזי מנסה לצמצם את חלקו בתקציבי השלטון המקומי, מדינות אירופה מגדילות את נפח המשאבים המועברים לשלטון המקומי באופן מכוון ושקול. מדיניות זו נשענת על שלושה שיקולים מרכזיים: המשך המחויבות לטובין ציבוריים נאותים ולפיתוח מרחבי-כלכלי; הרצון לשמור על יציבותו הכלכלית של השלטון המקומי; והרצון לקיים איזון מרחבי וצדק חברתי. כתוצאה מכך, על אף ההבדלים הפוליטיים בין מדינות שונות באיחוד האירופי התמעטה מאז שנות ה-90 הנסיגה במחויבות המדינה לאספקת טובין ציבוריים מקומיים בהיקפם ובנגישותם (בן-אליא, 2004: 101).

בישראל השינויים בדפוסי אספקת הטובין הציבוריים, במיוחד בתחומים החברתיים, התחוללו לאורך זמן ללא דיון מוסדי או ציבורי משמעותי (בניש, 2012). להלן נבחן את תהליך הלוקליזציה בתחום החינוך כמקרה בוחן לאופן שבו תהליכי לוקליזציה של טובין ציבוריים מארגנים מחדש את מערכת יחסי הגומלין בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, ומייצרים חינוך לא שוויוני.

לוקליזציה של החינוך – מבט מקומי על אי שוויון בחינוך

לשלטון המקומי בישראל יש מעורבות ישירה ומידית באספקת טובין המשפיעים על איכות חיי התושבים ורווחתם. השלטון המקומי מהווה גורם מרכזי באספקת שירותי חינוך לתושבים. קטן, ינאי ושרר (1996) טוענים כי הרשויות המקומיות מכירות אמנם בחובת הממשלה לספק

שירותים שונים אך רבות מהן מאמינות בזכותן להטביע את חותמן על אופי וצביון הפעילות המתקיימת בתחומן. במדינת ישראל מאז הקמתה מתאפיינת מערכת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי ביחסי תלות; השלטון המרכזי יוזם את המדיניות ומנהל המשאבים והשלטון המקומי הוא סוכן המספק שירותים ממלכתיים (בן-אליא, 1995). בניגוד למדינות מערביות אחרות בהן נערכו רפורמות יסודיות בשלטון המקומי אשר מבטאות את ההכרה בחשיבותן, בישראל לא נערכה כל רפורמה במעמדן. כתוצאה מכך, מערכת השלטון המקומי בישראל נתונה בבעיה מבנית; מקור הסמכות של רשות מקומית הוא התושבים בעוד מעליה ניצב השלטון המרכזי, שהוא המקור התקציבי העיקרי לפעילותה, והסמכות לקבלת החלטות בעניינה (נחמיאס ודורון, 2002). היעדר חלוקה ברורה של סמכות ואחריות בין הרשויות השלטוניות השונות והטמעת הגישה של "ניהול ציבורי חדש" בשלטון המקומי יצרו בידול ופיצול מקומי באיכות וכמות הטובין המקומיים הניתנים לתושבים שונים, ללא קשר להיותם אזרחים שווי זכויות.

בישראל אין חוק המסדיר את יחסי השלטון המרכזי עם השלטון המקומי. בהיעדר חלוקת תפקידים חד משמעית ואסדרה חוקית של החלוקה בין רמות השלטון, מידת הביזור הרצויה של מוקדי סמכות ואחריות באספקת הטובין הציבוריים המקומיים נותרה שנויה במחלוקת (קמינסקי, 13.1.2004). להלכה, השלטון המקומי הוא שותף משני בלבד בעיצוב המדיניות הציבורית. למעשה, החינוך הוא אחד השירותים הממלכתיים, שניתנים באמצעות הרשות המקומית. בעקבות אימוץ עקרונות "הניהול הציבורי החדש" צומצמו הפיקוח והרגולציה על פעילותם של הגורמים המספקים טובין ציבוריים (מבקר המדינה, 2011: 634), והשלטון המקומי הפך מספק טובין למעצב וקובע מדיניות. לפעולותיו או ולמחדליו של השלטון המקומי בנושאים שונים יש השפעה וערך חברתי, שלילי או חיובי, מצטבר, שחוצה את הגבולות הגאוגרפיים בהם פועלת הרשות המקומית.

א. אחריות וסמכויות השלטון המקומי בתחום החינוך

מערכת היחסים שבין הרשויות המקומיות לשלטון המרכזי בתחום החינוך מושתתת על מערכת החוקים, תקנות החינוך וחוזרי מנכ"ל משרד החינוך (חקיקת משנה). חוק לימוד חובה, התשי"ט 1949 ועדכוניו קבעו כי שר החינוך מופקד על ביצוע החוק המחייב את המדינה לתן חינוך לכלל הילדים. את נטל קיומם של מוסדות החינוך הרשמי מטיל החוק במשותף על המדינה ועל הרשויות המקומיות (ס' 7 ב'), אך אינו מפרט את התנאים לשותפות זו. שר החינוך מופקד גם על ביצוע חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953 המגדיר את מטרות החינוך הממלכתי ואת האחריות לתכנית הלימודים. גם האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות הילד משנת 1989, אשר אושררה בידי מדינת ישראל בשנת 1991, מטילה את האחריות לחינוך על המדינה, ובין השאר קובעת שעליה לדאוג למתן חינוך יסודי חובה חינם לכול, וכן לדאוג לכך שהחינוך התיכוני יהיה זמין ונגיש לכל ילד. (www.education.gov.il). מימיה הראשונים של המדינה

מחזיק משרד החינוך באחריות הכוללת להפעלת מערכת חינוך חובה במישור הפדגוגי (תכניות לימוד ופיקוח), במישור המינהלי (מינוי מנהלים ועובדי הוראה) ובמישור התפעולי-כספי (מימון עיקרי של הפעלת בתי ספר), ובמישור התפעולי-פיסי (מימון בניית מוסדות) (בן-אליא, 2000). השלטון המקומי מחויב לדאוג לבניית מוסדות חינוך ולתחזוקתם, לרישום תלמידים ולהפעלתה הסדירה של מערכת החינוך היישובית לפי חוק לימוד חובה. כתוצאה מכך, מעמדו של השלטון המקומי בתחום החינוך היה מוגבל ומצומצם במשך עשרות שנים (ועדת דברת, 2005). על אף שהרשויות המקומיות אינן רשאיות לקבוע או להתערב בתכניות הלימודים, בחוק חינוך ממלכתי התשי"ג-1953 נקבע כי השר יקבע או יאשר תכנית השלמה שתקיף לא יותר מ-25% משעות הלימודים במוסד חינוך רשמי. תוספת זו ביטאה את הרצון לאפשר בו-זמנית גישה ממלכתית בצד לוקאליות. מאמצע שנות ה-70' של המאה העשרים, עם הנהגת בחירות ישירות ברשויות המקומיות, החל תחום החינוך לתפוס מקום מרכזי בשיח הפוליטי המקומי (Gibton, 2011).

חלוקת התפקידים המסורתית בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי בתחום החינוך החלה להשתנות בעקבות תהליכי הביזור שעובר משרד הפנים "המבקש להתנער מתפקידי הניהול, וליטול על עצמו תפקידי גיבוי ותמיכה מקצועית לרשויות המקומיות. ביטויים למגמה זו ניתן למצוא גם במשרד החינוך" (משרד הפנים, 2008 : 15). לכך תרמו העלייה ברמת המעורבות של הקהילה, הירידה במשאבים שבידי השלטון המרכזי (שם), שינוי שיטת הבחירות לראשי הרשויות המקומיות לבחירה אישית של ראש רשות בעקבות חוק הרשויות המקומיות התשל"ה (1975), והשינוי בפקודת החינוך (נוסח חדש, התשל"ח-1978), שבה הוגדר ראש הרשות המקומית כראש רשות החינוך המקומית. אחריות ראש הרשות המקומית לנושא החינוך קיבלה משנה תוקף משחוקק חוק הרשויות המקומיות (יעוד כספי הקצבות והגנת נכסים למטרות חינוך), תש"ס-2000. מטרת החוק הייתה להבטיח את יציבותה של מערכת החינוך בישראל באופן שההקצבות לחינוך ישמשו אך ורק את המטרות שלשמן הועברו (תיקון מס' 2). על ראש הרשות המקומית ועל הגזבר הוטלה אחריות אישית לביצוע הוראת החוק. חוק הרשויות המקומיות (מנהל מחלקת חינוך), התשס"א-2001, שעוסק במינוי מנהל החינוך, בכישורים הנדרשים מבעל תפקיד זה ובדרכי פיטוריו, וקובע מעמד סטטוטורי למנהל החינוך, מיסד את התפקיד ומיצב אותו. חוק הרשויות המקומיות, מנהל יחידת הנוער ומועצת תלמידים ונוער, התשע"א (2011) חייב מינוי מנהל יחידת הנוער ברשות חינוך מקומית, המופקד על ענייני החינוך "הבלתי פורמלי" ברשות המקומית.

פסיקות בג"צ הכירו אף הן בחשיבות ההולכת וגוברת של הרשויות המקומיות בנושא החינוך, ובהיותה של זירת החינוך המקומי זירת פעולה משמעותית. בבג"צ 107/50 <u>אריאב נ' שר החינוך והתרבות</u> קבע בית המשפט כי "... צריכה להשמע גם דעתה של רשות החינוך המקומית. אף כי אין היא המכריעה בדבר, שהרי היא הנושאת בעול לחלק גדול של תקציב החינוך, ואף בנייני בתי-הספר כשייכים לה בדרך-כלל, ואף בביצוע החוק של לימוד חובה ממלאות רשויות החינוך תפקיד חשוב ביותר" (פד"י ה(1) 523 : 528). בבג"צ 421/77 <u>ניר ואח' נ' המועצה המקומית באר יעקב</u> קבע בית המשפט כי "... וכל מי שבא ליטול מרשות החינוך

המקומית שבמקומו את האפשרות לייצב סדרי בתי-הספר ורמתו אין שומעין לו (...) מותר לרשות המקומית כמו בעניין זה שלפנינו, לומר ברגע מסויים: עד כאן ולא יותר, מלאה הסאה ואין להוסיף עליה" (פד"י ל"ב (2)253: 267). בבג"צ 754/86 וחידי נ' שר-חינוך קבע בית המשפט כי "ביצוע חוק לימוד חובה (...), נתון לסמכותו של ראש העירייה, דהיינו ראש רשות החינוך המקומית, הוא ראש העירייה וסמכותו לדון ולהחליט בעניינים הנדונים לחוק זה" (פד"י מ(4):799).

חוקים אלו ופסיקות בג"צ הם המלמדים על מגמת ההתחזקות שחלה בתפקידיה של הרשות המקומית לאספקת שירותי חינוך. הם מצביעים על הגירעון שחל במעמדו של השלטון המרכזי בעיצוב המדיניות בנושא החינוך בשל מגמות הביזור. תהליך היחלשותו של השלטון המרכזי בישראל בתחום החינוך החל להסתמן בראשית שנות ה-80'. תהליך זה קשור לירידה בהיקף המימון של הטובין הציבוריים ולשינוי התפיסתי לגבי מעורבותו הישירה של השלטון המרכזי במישור המקומי (בן-אליא, 1988). כ"ץ (1992) טען כי את מקומה של התפיסה לפיה המגזר הציבורי צריך לספק טובין ציבוריים החליפה תפיסה כלכלית, הגורסת כי ניתן לספק את הטובין באמצעות הסדרים אחרים, פרטיים ומעורבים. בתחום החינוך ניכרת מגמה של העברת סמכויות ממשרד החינוך אל הרשויות המקומיות בתחומי עשייה שונים כגון: הובלת תכנון תכנית אב יישובית למערכת החינוך והוצאתה אל הפועל, קביעת סדר יום חינוכי ברשות, הוספת שעות תגבור לתלמידים ושיעורי עזר לנזקקים, קידום יוזמות פדגוגית וחברתיות במוסדות חינוך, טיפול בהצטיידות, ברכש ובתחזוקה של מוסדות חינוך, בהשתלמויות לעובדי מערכת החינוך שהם עובדי רשות ועוד (משרד הפנים, 2008; וייסבלאי, 2007).

תחומי העשייה המסורתיים של השלטון המקומי בתחום החינוך מעוגנים בתקנות החינוך 1933 תיקון 1943. בשנים האחרונות השלטון המקומי מכריע לא רק בסוגיות הקשורות להיבטים פיזיים-טכניים של המוסדות החינוכיים שפועלים בשטחו, כפי שהיה מקובל עד כה, אלא משפיע גם בסוגיות חינוך מהותיות-מקצועיות ובראייה מרחביתכלל-יישובית. לבקוביץ' (2008) טוענת כי תהליך זה לא ניזום מלמעלה מהשלטון המרכזי אלא הואץ מלמטה מהרשויות המקומיות עצמן, שרואות בחינוך נושא חשוב ציבורית. ראשי הרשויות המקומיות הבינו כי אזרחים מייחסים חשיבות רבה לרמת החינוך ביישוב כמרכיב חשוב בהחלטה על מקום המגורים. לפיכך, הצלחות בתחום החינוך הפכו למדד להצלחת הרשות בעיני תושבים רבים. לחינוך יש ערך מוסף, שכן הוא מטביע את חותמו גם על תחומי חיים אחרים ביישוב, ביניהם, שמירה על סדר ציבורי וניקיון, ציות לחוק, יחס לקשישים ועוד.

במסמכי המינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים מפורטים תפקידי מחלקות החינוך ברשויות המקומיות (www.moi.gov.il). אלו כוללים: התוויית מדיניות וגיבוש תכניות עבודה בתחום החינוך ברשות המקומית (הובלת תכנית אב יישובית למערכת החינוך וקביעת סדר יום חינוכי ברשות); ניהול תקציב החינוך, ובכלל זה הוספת שעות תגבור לתלמידים וכן שיעורי עזר; תכנון תשתיות המיועדות לתחום החינוך; ניהול מערך הרישום למוסדות החינוך; קידום יוזמות פדגוגיות וחברתיות במוסדות חינוך; ליווי, מעקב ובקרה בבתי-הספר היסודיים והעל-יסודיים, בגני הילדים, בשירות הפסיכולוגי חינוכי; וטיפול בהצטיידות, ברכש ובתחזוקה של

מוסדות חינוך. עיון בתחומים אלו מלמד על עומס המשימות המוטלות על מערך החינוך המקומי (שם). הוא מעיד גם על השפעה מרחיקת לכת שיש לשלטון המקומי על עיצוב הטובין המקומיים בתחומי החינוך מבחינה תכנית, מבנית וארגונית.

מערך החינוך הפועל בכל רשות מקומית כולל מוסדות חינוך פורמליים ולא פורמליים. ב-2012/13 למדו במוסדות אלו סך הכול (עם גני ילדים) 2,016,629 תלמידים (www.education.gov.il). קיימים הבדלים משמעותיים במעמד ובאחריות השלטון המקומי כלפי מוסדות החינוך השונים. הרשות המקומית היא המעסיק של הסייעות לגננות, ואחראית לתחזוקה ולטיפול השוטף במתקנים בגן. משרד החינוך מעסיק את הגננות, ומפקח על הגנים. במרבית הרשויות המקומיות היחידה לגני ילדים מפעילה תכניות חינוכיות נוספות כגון תכנית קרב, סל תרבות ועוד. משרד החינוך הוא המעסיק של המורים ומנהלי בתי הספר היסודיים וחלק גדול מהמורים והמנהלים בחטיבות הביניים. משרד החינוך גם מפקח על תכני הלימוד וההישגים הלימודיים. עם זאת, השלטון המקומי מעניק סיוע ושירותים תומכים בנושאים של תחזוקה שוטפת, פיתוח פיזי ותכניות חינוכיות ופדגוגיות נוספות. המעבר לניהול עצמי של בתי ספר מצמצם את משקלו של משרד החינוך בתכנון הפעילות הבית ספרית ובניהולו לטובת השלטון המקומי. השלטון המקומי הוא הבעלים של מרבית מוסדות החטיבה העליונה. הוא מעורב חלקית בבחירת צוות הניהול הבכיר, ממנה את העובדים, ומשלם את משכורותיהם. הרשות המקומית משפיעה על אופי בית הספר, המגמות שילמדו בו, היקפי שעות התגבור ושיעורי העזר. תלמידים שלא נמצא להם פתרון בבית הספר שברשות המקומית, מקבלים סיוע מהרשות במציאת מוסד חינוכי מתאים. הרשות גם מסייעת בהסעות ללומד מחוץ לרשות המקומית (שם).

על השלטון המקומי חלים דיני חינוך המסדירים את אופן פעילותן של מערכות החינוך הפועלות בתחומו. לצדם חלים על השלטון המקומי עוד חוקים, המטילים על הרשויות המקומיות חובות נוספות. חוק יום לימודים ארוך ולימודי העשרה התשנ"ז-1997 נועד להוסיף שעות לימוד וחינוך על השעות הקיימות כדי "להרחיב ולהעמיק את הידע וההשכלה של התלמיד, להוסיף חינוך, ערכים ופעילות חברתית, הכול במסגרת החינוך הממלכתי". החוק הוחל בהדרגה החל מ-1998 באמצעות שלושה צווים. הצו הראשון פורסם בדצמבר 1997 וקבע 100 רשויות מקומיות או מוסדות העונים על מאפיינים מוגדרים עליהם חל החוק. הצו השני פורסם ב-2004 והוסיף לרשימת 100 הרשויות המקומיות 5 רשויות נוספות. הצו השלישי התקבל ב-2007 ובו מצוינות 92 רשויות מקומיות המצויות באשכולות 1–6 של המדד החברתי-כלכלי לפי פרסומי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שבהם יחול בגני ילדים יום חינוך ארוך. חוק ארוחה יומית לתלמיד התשס"ה-2005, תיקון התשס"ח-2008 קובע מתן ארוחה יומית לתלמידי בתי ספר יסודיים הנמצאים ביישובים ובשכונות בהם חל יום לימודים ארוך (שם). העובדה כי חוקים אלו חלים רק על חלק מהרשויות המקומיות בישראל מייצרת רצף שונה של זכאויות מקומיות לחינוך, ושונות איכותית וכמותית בטובין המקומיים בתחום החינוך שמספקות הרשויות המקומיות.

גם בחקיקה החלה על כל הרשויות המקומיות בישראל ניכרים הבדלים בין רשויות מקומיות שונות ביחס לאספקת הטובין המקומיים בנושא החינוך. תיקון מספר 16 לחוק לימוד

חובה, התשי״ט-1949, החיל את החוק על ילדים בני שלוש וארבע. התיקון לחוק אמנם אושר ב-1984 אך יישומו נדחה. הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג) המליצה על יישום מלא של החוק עד לשנת הלימודים תשע״ה (ספטמבר 2014). ממשלת ישראל אימצה את המלצת הוועדה בהחלטה מס׳ 4088, ופעלה במהלך שנת הלימודים תשע״ב בשיתוף השלטון המקומי ליישום ההחלטה להקמת גנים חדשים ולקליטת גננות. מנתונים של משרד החינוך עולה, כי בשנת הלימודים תשע״ג (2012/13) למדו בגני ילדים ציבוריים כ-68% מן הילדים בני שלוש ו-83% מהילדים בני הארבע. עם זאת, ניכרים פערים גדולים בין היישובים השונים. למשל: בחלק מהרשויות, ובהן ירושלים, פחות ממחצית בני השלוש נקלטו בגנים הציבוריים; ביישובים נוספים כגון חולון (56%), בת-ים (61%), גבעתיים (61%) וחיפה (62%) קיים שיעור נמוך מן הממוצע של בני שלוש שנקלטו במערכת החינוך הציבורי. באשדוד (83%), אשקלון (81%) ורחובות (80%) נקלט שיעור גבוה של ילדים בני שלוש (וייסבלאי, 2013). נתונים אלו מלמדים על קיומו של בידול גאוגרפי ביחס לאספקת טובין מקומיים בתחומי החינוך, המייצר ברשות ובסמכות רצף זכאויות שונה לחינוך.

ב. היבטים תקציביים

מערכת החינוך ממומנת מכמה מקורות הכוללים את תקציב משרד החינוך, תקציבי הרשויות המקומיות, משקי הבית (״תשלומי הורים״), המגזר השלישי והמגזר העסקי. הרשות המקומית מחויבת לממן חלק גדול מתקציבי התפעול והמינהל של מוסדות חינוך, והיא המעסיקה את עובדי המינהל ועובדים נוספים כגון פסיכולוגים חינוכיים. חלקה של הרשות המקומית במימון הוצאות מינהלה קבוע בצו, ותלוי בסוג ההוצאה, בשלב החינוך, בסוג הפיקוח על בית הספר ובדירוג החברתי-כלכלי של הרשות המקומית (משרד החינוך, 2012). הרשויות המקומיות רשאיות להעביר תקציבים נוספים למימון שירותי חינוך על פי יכולתן, ומקומו של החינוך בסדר העדיפויות שלהן. על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשנת 2008, שהיא השנה האחרונה שעליה התפרסמו נתונים בעניין זה, נשאו הרשויות המקומיות ב-9.5% מעלויות ההוצאה הלאומית לחינוך. בשנים האחרונות עלה משקל השתתפותן של הרשויות המקומיות במימון ההוצאה הלאומית על חינוך לצד ירידה מסוימת בחלקה של הממשלה (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2013). לפי נתוני מינהל כלכלה ותקציבים במשרד החינוך בשנת 2013 סך כל תקציב ההוצאות שאינן שכר בתחום החינוך היה 3.95 מיליארד ש״ח (ללא מוסדות תורניים). חלקו של השלטון המקומי בתקציב זה עמד על 67.5% (2.666 מיליארד ש״ח) (cms.education.gov.il).

תקציב משרד החינוך הוא השני בגודלו מבין כל משרדי הממשלה. תקציב משרד החינוך לשנת 2012 עמד על 42,297 מיליארד ש״ח (משרד האוצר, 2013). בין השנים 2001-2008 ירד חלקו של משרד החינוך בתקציב המדינה אל מתחת ל-13%, להוציא את שנת 2004. שני מרכיבים מרכזיים נשחקו בתקציב משרד החינוך: תקציב שעות התקן ותקציב הפיתוח. תקציב

שעות התקן הממומן את ההוראה בבתי הספר היסודיים, בחטיבות הביניים ובחטיבה העליונה, ותקציב הפיתוח הממומן את הבנייה של כיתות ובתי ספר. הוא אמור לתת מענה על הבלאי של תשתיות החינוך ועל צרכי הגידול באוכלוסיית התלמידים (סבירסקי, דגן-בוזגלו, 2009).

תקציב שעות התקן ממומן את ההוראה בבתי הספר היסודיים, חטיבות הביניים ובחטיבה העליונה. התקציב נפגע באופן ניכר מהקיצוצים שנעשו בין השנים 2001-2003. השחיקה גרמה לכך שרשויות מקומיות מבוססות גייסו מקורות מימון משלימים לקיום תכניות הלימודים. כתוצאה מכך נחלשה מעורבותה של המדינה בקביעת תכני הלימוד, והתחזקה מעורבותם של ארגוני המגזר השלישי, המגזר העסקי, וההורים הממממנים את החינוך המקומי. ההישענות על מקורות מימון משלימים פתחה את הפתח להגדלת הפערים בין בתי ספר באזורים מבוססים לבין בתי ספר באזורים חלשים, שבהם ההורים לא הוסיפו מכספם למימון משאבי המערכת המקומית (שטיין, 2010). היעדר חובה על המדינה לקבוע תעריף תקציב סף שיוכל לצמצם את נטייתם של בתי ספר והורים לגייס משאבים פרטיים מעצימה את אי השוויון באספקת חינוך כטובין מקומיים.

שחיקת תקציבי החינוך, ובמיוחד, שחיקת רכיב הפיתוח בתקציב משרד החינוך מקשה על רשויות מקומיות המבקשת לחדש, להרחיב או לבנות מוסדות חינוך. אלו נאלצות למצוא מקורות מימון לפיתוח מוסדות החינוך שבשטחן המוניציפלי. מקורות המימון העומדים לרשותה של הרשות המקומית הם מקורותיה שלה או גיוס משאבים ממקורות אחרים ממפעל הפיס או מתרומות. יכולת הגיוס של המקורות החיצוניים משתנה מרשות מקומית אחת למשנתה. המצוקה התקציבית הביאה את השלטון המקומי לגלות יצירתיות במציאת פתרונות לא שגרתיים לפיתוח כלכלי, ולמציאת הסדרים שונים ומגוונים לאספקת שירותים מוניצפליים (שם). בעוד לרשויות גדולות כמו עיריית תל אביב יש קרנות עירוניות המתמחות בגיוס כספים, לרוב הרשויות המקומיות אין כל יכולת להקים מערך גיוס תרומות (סבירסקי, דגן-בוזגלו, 2009).

בספטמבר 2006 העריכה שרת החינוך דאז, יולי תמיר, כי בישראל יש מחסור של כ-6,000 כיתות לימוד (סלע, 4.9.2006). נתונים שהציג משרד החינוך למשרד מבקר המדינה מלמדים כי בסוף 2007 חסרו כ-1,100 כיתות לימוד בבתי הספר הערביים בישראל (ללא מזרח ירושלים וללא המועצה האזורית אבו בסמה) (מבקר המדינה, 2008). בבתי הספר הבדואים בנגב חסרו, לפי הערכה משנת 2005, 1,250 כיתות לימוד (וורגן, לוטן, 17.7.2007). במרץ 2007 הכריזה ממשלת ישראל על תכנית חומש לשנים 2007-2011 לבניית 8,000 כיתות לימוד, אולם מכלול הנתונים מלמד כי תכנית החומש תת-תוקצבה, ועל כן קצב הפיתוח והאחזקה של תשתיות החינוך אינו עונה על הצרכים (סבירסקי, דגן-בוזגלו, 2009).

אופן המימון של שירותי חינוך והמחסור בהגדרה ברורה של סל שירותי החינוך שראוי וצריך לספק לתושבים, יוצרים הבדלים מהותיים בין הרשויות המקומיות במגוון השירותים המסופקים וברמתם. בן בסט ודהן מצאו כי ככל שרמתה החברתית-כלכלית של הרשות המקומית גבוהה יותר, כך ההוצאה הממוצעת לתושב גבוהה יותר; קיים פער משמעותי של כ-60% בין ההוצאה לתלמיד ברשויות השייכות לשלושת האשכולות הנמוכים במסדר

החברתי-כלכלי (רשויות שחלקן הגדול ערביות) ושאר הרשויות (בן בסט, דהן, 2009). בשנת 2013 את טבלת ההשקעה בחינוך מובילה המועצה האזורית תמר, שמשקיעה 44 אלף ש"ח בכל אחד מ-500 תלמידיה. המועצה האזורית תמר נהנית מעשרות מיליוני שקלים בשנה מהמלונות שלשפת ים המלח, המצויים בשטחה. חיתוך נתונים לפי מחוזות מראה כי ב-2013 ההוצאה הממוצעת לתלמיד בתל אביב גדולה פי 2.2 מההוצאה הממוצעת בירושלים, פי 2 מאזור הצפון ופי 1.5 מאזור מחוז דרום (אמסטרדמסקי, 20.10.2013).

חוקרים שונים סבורים כי הפערים בהשתתפות הרשויות המקומיות במימון החינוך הם מהגורמים לאי השוויון בחינוך (וייסלבאי, 2013; סבירסקי, דגן-בוזגלו, 2009). בעוד רשויות מבוססות מסוגלות להקצות לשירותי חינוך יותר משהן מחויבות לו, ואף להשתתף בתכניות הדורשות מן הרשות המקומית להקצות תקציבים כתנאי להקצאת תקציבים מן הממשלה או גורמים עסקיים, רשויות חלשות מתקשות לעשות זאת, ורמת שירותי החינוך נפגעת בשל כך. מחקר של בנק ישראל מצא כי השלטון המקומי מרחיב את הפערים בחינוך ונוקט מדיניות רגרסיבית, כלומר מרחיב את הפערים בחינוך, בתחום חלוקת המשאבים. (www.boi.org.il). בנק ישראל ציין כי הרגרסיביות מתקיימת, למרות שרשויות מקומיות באשכולות גבוהים מקיימות בתחומן מדיניות העדפה מתקנת לטובת בתי ספר בחינוך הממלכתי-עברי, שתלמידיהם באים מרקע חברתי-כלכלי בינוני לעומת חזק. לפי המחקר בשנים 2001-2009 מימנו הרשויות המקומיות בממוצע 1.5 שעות עבודה שבועיות לכיתה, בכלל החינוך היסודי הרשמי (ללא חרדים). רשויות מקומיות באשכולות חברתיים-כלכליים גבוהים יחסית, שבהם מצויים בעיקר בתי הספר שתלמידיהם באים מרקע חזק, השתתפו במימון שעות העבודה יותר מרשויות באשכולות נמוכים. הרשויות הערביות, שרובן עניות, כמעט לא השתתפו במימון השעות. המחקר מראה כי הרשויות המקומיות צמצמו את היקף ההעדפה המתקנת בהקצאת משאבים לחינוך אך היקף המשאבים שהרשויות המקומיות החזקות הקצו לא היה גדול דיו כדי לשנות באופן מהותי את מדיניות ההעדפה המתקנת של משרד החינוך (שם).

אחת הדרכים להתמודד עם פערים אלה היא באמצעות תקצוב דיפרנציאלי, שמשמעותו הפניית תקציבים ושעות הוראה רבים יותר מרשויות מקומיות מבוססות וגדולות, והגדלת התקציבים לרשויות מקומיות חלשות, ולבתי הספר שבהם לומדים תלמידים מאוכלוסיות חלשות (ורגן, 18.10.2010). עד כה התנגדו לכך הרשויות החזקות. דפנה לב, מנהלת מחלקת החינוך בעיריית תל אביב, טענה כי "נשכחו באופן בוטה אוכלוסיות מוחלשות שיושבות באזור המרכז... כל הממוצעים של השולחן הם ממוצעים של השולחן, אבל הם לא הממוצעים של המציאות. מרבית האוכלוסייה המרוכזת במרכז לא קיבלה אפילו את המשאב הבסיסי, שהיא הייתה צריכה לקבל על מנת לקיים לימודים סדירים" (ישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט, 19.10.2010).

בישראל מוטלת על השלטון המקומי האחריות החוקית להקמת מוסדות חינוך, בעוד שהאחריות למימונם חלה על משרד החינוך. כמו בתחומים אחרים גם במקרה זה מצויות הרשויות המקומיות במצב פרדוקסלי. מצד אחד, צמצום המשאבים הכספיים מהשלטון המרכזי מקטין את הכנסותיהן, ומקשה עליהן לספק שירותים. מצד שני, גוברת דרישת התושבים

לשירותים איכותיים. הרשויות המתמודדות היום עם אוכלוסייה מקומית מתוחכמת יותר ובעלת דרישות לשירותים איכותיים מתקשה לא אחת לעשות זאת (שריג, 2008).

ג. הישגים לימודיים לוקליים

החינוך המסופק כטובין ציבוריים מקומיים משפיע גם על ההישגים הלימודיים של הילדים הלומדים במוסדות חינוך שונים. הישגי התלמידים במדדי יעילות וצמיחה בית-ספרית (מיצ"ב) בין השנים 1997-2013 מצביעים על פערים עקביים וניכרים בהישגי תלמידים מרמות שונות של רקע חברתי-כלכלי. אלה מראים כי ככל שהרקע החברתי-כלכלי גבוה יותר, כך הישגי התלמידים גבוהים יותר (meyda.education.gov.il). גם שיעור הזכאות לתעודת בגרות חופף לאשכולות סוציו-אקונומיים. ב-2013 ביישובים יהודיים בגוש דן ובמרכז שיעור הזכאות לתעודת בגרות היה גבוה יחסית. בתל אביב הוא עמד על 73.68%, ברמת השרון ובמודיעין-מכבים-רעות על כ-80% ובשוהם על 86%. בבית שמש, אופקים ונתיבות שיעור הזכאות עמד על פחות מ-50%, וברשויות ערביות הוא צנח. בירכא שיעור הזכאים לתעודת בגרות היה 39%, בקלנסוואה 35%, ובכפר קאסם היה 26.82%. למעשה, הפערים גדולים אף יותר שכן הנתונים מתייחסים רק לשיעור הזכאים לבגרות מקרב הלומדים, ולא לשיעור מכלל שכבת הגיל, כולל מי שנשרו מלימודים או כלל לא ניגשו לבגרות. נתונים אלו לא ניתן להשיג ממשרד החינוך (סקופ, 26.8.13).

אחת הסיבות המעמיקות את הפערים בהישגים הלימודיים היא הפעלת תכניות חיצוניות בבתי הספר. ב-2011 מצא מבקר המדינה כי קיים פער מובהק בתכניות החיצוניות המופעלות בבתי הספר באמצעות המגזר השלישי והמגזר העסקי, כחלק ממערכת השעות הפורמלית. היקף פעילותם של הגורמים החיצוניים במערכת החינוך שונה לא רק בין מגזרי אוכלוסייה שונים (במגזר דובר ערבית פועלים בממוצע 4.7 גורמים חיצוניים לעומת המגזר דובר העברית שבו פועלים בממוצע 7.9 גורמים חיצוניים) אלא גם על בסיס טריטוריאלי. במגזר דובר העברית במרכז הארץ פועלים בממוצע 8.5 גורמים חיצוניים בבתי ספר לעומת 6.4 בפריפריה (מבקר המדינה, 2011).

מחקרי חינוך מלמדים כי הרמה החברתית-כלכלית של בית הספר היא בעלת ההשפעה הרבה ביותר על הישגי התלמיד. נמצא כי עלייה של בית-הספר ברמה חברתית-כלכלית אחת מביאה לשיפור של 67 נקודות בממוצע ההישגים (קומרסקי, מברך, 2004). כשמשווים את ההשקעה המקומית בחינוך עם ההישגים של התלמידים, מגלים מתאם ברור בין גובה ההשקעה לגובה הציונים. ב-2013 פרדסיה, למשל, השקיעה בתלמידיה 370% יותר מהממוצע הארצי, והישגי תלמידיה היו גבוהים ב-60% מהממוצע הארצי. עם זאת, שדרות השקיעה בכל אחד מתלמידיה 92% יותר מהממוצע הארצי אך הישגי תלמידיה היו נמוכים ב-20% מהממוצע הארצי. נתונים אלו מלמדים כי גם כאשר החינוך מסופק כטובין ציבוריים מקומיים נדרשת השלמה של מימון פרטי לבד מן ההשקעה המקומית העודפת כדי לקיים מערכת תומכת של שיעורי עזר וצמצם פערים (אמסטרדמסקי, 20.10.2013).

ב-2001 קבע מבקר המדינה בדוח על השלטון המקומי ש"מאחר והתשלומים הנגבים מההורים בבתי-הספר אינם אחידים, יש הבדלים ברמת סל השירותים הניתן לתלמידים בכל אחד מהם, ועקב כך גדל אי השוויון בין בתי הספר, דבר שאינו מתיישב עם רוח החוק" (מבקר המדינה, 2001: 25). לדעת נילי אבנון, סמנכ"לית תנועת "הכל חינוך", עיקר הבעיה נעוץ בחוסר ההגדרה של סל תלמיד מינימלי, שכל תלמיד צריך לקבל. "אין היום תשובה לשאלה הזאת, לא ברמת מדינה ולא ברמת עיריות" (ישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט, 19.10.2010: 9).

סיכום ומסקנות

חשיבות החינוך לא תסולא מפז. לדבריו של יאנוש קורצ'אק: "הדואג לימים זורע חיטים, הדואג לשנים נוטע עצים, הדואג לדורות מחנך אנשים." בחינה של תהליך הלוקליזציה של החינוך מלמדת, כי מרחב ההזדמנויות העומד בפני כל הילדים אינו שווה ואינו זהה. היא מצביעה על רפיונו וחולשתו של השלטון המרכזי נוכח הדרישה המקומית והצרכנית להספקת שירותי חינוך איכותיים. נראה כי השלטון המרכזי לא השכיל למצוא את האיזון בין דרישות פרטיקולריסטיות להשבחת איכות החינוך לבין הרצון לקיים טובין ציבוריים נגישים וזמינים לכול, על בסיס שוויוני. נוכח רפיונו וחולשתו של השלטון המרכזי באספקת חינוך כטובין ציבוריים שוויוניים, מתמודד השלטון המקומי עם תביעות וצרכים מקומיים , ונדרש לתת להם מענה. הרשויות המקומיות נאלצות למצוא את האיזון המקומי הייחודי בין האינטרס הלאומי בהשגת שוויון בחינוך לבין האינטרס הלוקלי-צרכני. במצב זה השלטון המקומי מייצר טובין מקומיים, המותאמים לפרופיל הכלכלי-חברתי של הרשות המקומית ופרופיל התושבים. כתוצאה מכך, נולדות היררכיות חינוכיות, לוקליות, ואזוריות שמייצרות רצף זכאויות משתנה לחינוך.

מבקר המדינה התייחס לעניין אי השוויון המקומי בחינוך, והתריע:

> ההבדלים הגדולים בין הרשויות המקומיות במימון הציבורי הכולל לשירותי חינוך משמעותם שהיקפם ורמתם של השירותים הניתנים לילד ביישוב אחד שונים לאין ערוך מאלה הניתנים ביישוב אחר. מערכת החינוך היא הכלי העיקרי שבאמצעותו אפשר לתת לכל ילד הזדמנות שווה להתקדם בהתאם ליכולתו. אך במצב הנוכחי יש פגיעה קשה בעיקרון שוויון ההזדמנויות... אין הצדקה שילד ביישוב אחד יקבל הרבה פחות שירותי חינוך מילד ביישוב אחר, רק משום שהיישוב שהוא גר בו מקבל מהמשרד תקציבים מיוחדים קטנים או משקיע אך מעט מכספו בתחום החינוך.

(משרד מבקר המדינה 1998: 333)

הטמעת עקרונות של ביזור ומנגנוני שוק בשלטון המקומי האיצו את תהליך הפיכת החינוך מטובין ציבוריים לטובין ציבוריים מקומיים. הטמעת עקרונות "הניהול הציבורי החדש" באשר לאספקת שירותי חינוך יוצרת תחרות גדולה בין רשויות מקומיות על איכות שירותי החינוך המקומיים. מנגד, הם מטילים על השלטון המקומי עומס גדול של משימות, אחריות כבדה

כקובעי מדיניות החינוך המקומי, הלכה למעשה, וכאחראים לאספקת טובין מקומיים בתחום החינוך. תהליך הלוקליזציה של החינוך והפיכתו לטובין ציבוריים מקומיים מייצר הלכה למעשה אי שוויון בנגישות לטובין, ופוגע בזכאות האזרחית של כלל תושבי המדינה לחינוך. התהליך, שהואץ בעקבות אימוץ עקרונות של ביזור ואימוץ מנגנוני שוק, מעלה שאלות נוקבות בדבר אחריותה הציבורית של המדינה, ומחויבותה המוסרית כלפי האזרחים, ודור העתיד – הילדים.

מנקודת מבט מקומית, תהליך הלוקליזציה שעובר החינוך הציבורי מטובין ציבוריים לטובין ציבוריים מקומיים מעורר תרעומת וביקורת רבה. שלמה בוחבוט, לשעבר יו"ר השלטון המקומי מסכם את הביקורת על תהליך הלוקליזציה של החינוך במילים שאינן משתמעות לשתי פנים:

> לאט לאט באמצעות מדיניות א-פורמלית, מפריטה ממשלת ישראל את מערכת החינוך וממיתה את החינוך הממלכתי. במציאות שבה הרשויות המקומיות הן צינור החמצן לחינוך הממלכתי המפרפר, מותו של החינוך הממלכתי הוא עניין של זמן... האחד מסוגל להעניק לתלמידי העיר חינוך למצויינות, והשני – רק לבינוניות... מדינת ישראל 2010 אינה נגועה בגזענות ואפליה על רקע מין ודת, אלא מובילה במודע אפליה חינוכית.

(בוחבוט, 2011: 5)

נדמה כי הפתרון לחוסר השוויון הטריטוריאלי בחינוך, ולמניעת אפליה חינוכית על בסיס גאוגרפי, מצוי בהרחבת מעגל מקבלי ההחלטות המשתתפים בעיצוב מדיניות החינוך הממלכתי. ניהול רשתי בתחום החינוך המשתמש במיפוי מלמעלה-למטה (Top-Down) לצד מיפוי מלמטה-למעלה (Bottom-up), שיתוף השלטון המקומי ונציגי איגוד מנהלי אגפי החינוך בתהליך עיצוב מדיניות החינוך, יאפשר בצד הגברת השקיפות, הדיווחיות והאחריותיות גם יצירת איזון טוב יותר בין אינטרסים ממלכתיים לאינטרסים מקומיים בתחום החינוך.

ביבליוגרפיה

אדי-רקח, א' (2010). הפרטה ומנהיגות בבית-הספר: עמדותיהם של מורים. בתוך: א' איכילוב (עורכת), **הפרטה ומסחור בחינוך הציבורי בישראל** (עמ' 175-208). תל-אביב: אוניברסיטת תל-אביב והוצאת רמות.

איכילוב, א' (2010). כינון החינוך הציבורי בישראל והנסיגה ממנו. בתוך: א' איכילוב (עורכת), **הפרטה ומסחור בחינוך הציבורי בישראל** (עמ' 21-49). תל-אביב: אוניברסיטת תל-אביב והוצאת רמות.

אלמוג-ברקת, ג' וענבר, ד' (2010). של מי אתה, ילד? פתיחת אזורי רישום בירושלים. בתוך: א' איכילוב (עורכת), **הפרטה ומסחור בחינוך הציבורי בישראל** תל-אביב: אוניברסיטת תל-אביב והוצאת רמות.

בארי, א' (2014). השלטון המקומי כיחידת ניהול. בתוך: יגיל, ל' וא', שריג (עורכים) **השלטון המקומי – בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק** (עמ' 207-287). רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.

בוחבוט, ש׳ (אוקטובר 2011). ממשלת ישראל מציגה: מפריטים את החינוך. **מדיניות ציבורית, עיתון לחידושי מדיניות בישראל**, 5.

בורכוב, א׳ (2004). **יסודות השלטון המקומי, כלכלה ושלטון מקומי**. רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.

בלס, נ׳ (2005). על הפרטה ועל חינוך, **הדו״ח השנתי על מצב הכלכלה והחברה,** (עמ׳ 279-306). ירושלים: מרכז טאוב.

בן-אליא, נ׳ (2004). **הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

בן-אליא, נ׳ (2000). **אזרוח החינוך בישראל, דה רגולציה, דמוקרטיזציה ואחריות מוגברת**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

בן-אליא, נ׳ (1998). **הרשות המקומית לקראת שנות התשעים: קוים למסגרת קונצפטואלית חלופית**. רחובות: נב-הערכה, תכנון, ניתוח, מדיניות.

בן-אליא, נ׳ (1995). **לקראת מדיניות ביזור דיפרנציאלית בשלטון המקומי**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

בן בסט, א׳ דהן, מ׳ (עורכים). (2009). **הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות**. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

בן-דוד, ד׳ (עורך). (2013). **מצב החינוך בתמונות, חברה, כלכלה ומדניות בישראל**. ירושלים: מרכז טאוב.

בן דוד, ד׳ (2003). מערכת החינוך בישראל בראי כלכלי-חברתי בעידן של גלובליזציה. **רבעון לכלכלה**, 50(1): 47-71.

בניש, א׳ (2012). שירותי רווחה במאה ה-21: מגמות ואתגרים. **ביטחון סוציאלי, כתב עת בנושאי רווחה ומדיניות חברתית**, 5-15.

ברק-ארז, ד׳ (2012). **אזרח-נתין-צרכן, משפט ושלטון במדינה משתנה**. אור יהודה: כנרת, זמורה-ביתן, דביר ואוניברסיטת בר-אילן.

ברקוביץ, י׳ (ינואר 2012). הסדרה מחודשת של היחסים בין הרשויות המקומיות למשרד החינוך (טיוטא לדיון). כנס ון ליר לחינוך.

דגן בוזגלו, נ׳ (2009). **היבטים של הפרטה במערכת החינוך**. תל-אביב: מרכז אדווה.

דהאן, י׳, ויונה, י׳ (1999). מערכת החינוך בתקופת מעבר: מקולקטיביזם מדינתי לאינדבידואליזם אזרחי. בתוך: א׳ פלד (עורך), **חמישים שנות חינוך בישראל** ירושלים: משרד החינוך, התרבות והספורט.

וייסבלאי, א׳ (2013). מערכת החינוך בישראל – סוגיות מרכזיות שנדונו בוועדת החינוך, התרבות והספורט. ירושלים: מרכז המחקר של הכנסת.

וייסבלאי, א׳ (2013). מערכת החינוך בישראל – סוגיות מרכזיות שנדונו בוועדת החינוך, התרבות והספורט. ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

ויסבלאי, א׳ (2007). יחסי הגומלין בין ראשי רשויות לבין מנהלי מחלקות חינוך ורווחה בשלטון המקומי. ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

וולנסקי, ע׳ (2003). מניסוי חינוכי למדיניות חינוכית: מעבר בתי ספר לניהול עצמי. בתוך: ע׳ וולנסקי וי׳ פרידמן (עורכים). **בתי ספר בניהול עצמי, מבט בין-לאומי** (עמ׳ 207-220). ירושלים: משרד החינוך.

וורגן, י׳ (18.10.2010). **הצעות ליישום תקציב דיפרנציאלי במערכת החינוך**. ירושלים: מרכז המחקר והמידע.

וורגן, י׳ ולוטן, א׳ (17.7.2007). מערכת החינוך במגזר הבדואי בנגב – תמונת המצב בכמה היבטים מרכזיים. ירושלים: מרכז המחקר והמידע.

ויגודה-גדות, ע׳ (2007). ״תמורות ואתגרים ניהוליים בדרך לעיצובו של מגזר ציבורי מודרני״, **המרחב הציבורי**, 1: 57-88.

חושן, מ׳ (2008). מערכת החינוך הייחודית של ירושלים. בתוך: א׳ אחימאיר וי׳, בר-סימן-טוב (עורכים). **40 שנה בירושלים** (עמ׳ 55-65). ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.

יוסטמן, מ׳ (2007). ביזור והפרטה במערכת החינוך, **סדרת מחלוקות בכלכלה, התכנית לכלכלה וחברה**. ירושלים: מכון ון ליר.

כ״ץ, י׳ (1992). **הפרטה בישראל – מניעים, מאפיינים, וטכניקות**. תל אביב: אוניברסיטת תל-אביב עבודת דוקטורט.

נחמיאס, ד׳ ונבות, ד׳ (2002). לקראת הגדרת מעמדו החוקתי של השלטון המקומי בישראל, **ההיבטים החוקתיים, המשטריים והפרוצדוראליים של השלטון המקומי**. פרסום מס׳ 10(עמ׳ 143-144). ירושלים: המועצה הציבורית של המכון הישראלי לדמוקרטיה.

סבירסקי, ש׳ (2010). מה לחינוך ולתקציב המדינה? בתוך: א׳ איכילוב (עורכת), **הפרטה ומסחור בחינוך הציבורי בישראל** (עמ׳ 51-75). תל-אביב: אוניברסיטת תל-אביב והוצאת רמות.

ענבר, ד׳ וחושן, מ׳ (1997). **ביזור סמכויות בתחום החינוך לרשויות המקומיות**. ירושלים: מכון מילקן לחקר מערכות חינוך.

פז-פוקס, א׳ ולשם, א׳ (2011). **בין הציבורי לפרטי: הפרטות והלאמות בישראל. דוח שנתי 2011**. ירושלים: מכון ון ליר וקרן פרידריך אברט.

פרידמן, י׳ (1990). **החינוך הקהילתי**. ירושלים: מאגנס.

קומרסקי, ב׳ ומברך, ז׳ (2004). **אוריינות קריאה, מתמטיקה ומדעים: PISA 2002**. אוניברסיטת בר-אילן: בית הספר לחינוך.

קונור-אטיאס, א׳ וגרמש, ל׳ (2012). **זכאות לתעודת בגרות לפי יישוב, 2009-2010**. תל-אביב: מרכז אדוה.

קטן, י׳ וינאי, א׳ ושרר, מ׳ (1996). שלטון מרכזי ושלטון מקומי בזירת שירותי הרווחה האישיים. בתוך: י׳ קטן (עורך). **שירותי רווחה אישיים מגמות ותמורות** (עמ׳ 107-136). תל-אביב: אוניברסיטת תל-אביב, הוצאת רמות.

רזין, ע׳ (2003). **רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור בין מסורתיות למודרניות**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

שטיין, א׳ (2010). ללמוד מהעסק – לחנך את השוק: מדיניותו של משרד החינוך ביחס למעורבותם של גופים עסקיים בבית-הספר. בתוך: א׳ איכילוב (עורכת). **הפרטה ומסחור בחינוך הציבורי בישראל** (עמ׳ 267-291). תל-אביב: רמות.

שנקר-שרק, ד׳ וארבל-גנץ, א׳ (2013). הדרה באסדרה: מקומן של נשים ברשויות הרגולטוריות בישראל. בתוך: ר׳ הלפרן (עורכת), **היכן אני נמצאת? פרספקטיבות מגדריות על מרחב** (עמ׳ 143-171) אבן יהודה: רכס.

שנקר-שרק, ד׳ (2012). ״חדר וחצי, הפינה הקטנה״: הדיור הציבורי לנשים כמקרה בוחן למשטר החוזי ולחובת הנאמנות של המדינה, **ביטחון סוציאלי** 89 141-167.

שנקר-שרק, ד׳ (2010). מבוא. בתוך: ד׳ שנקר-שרק (עורכת). **סוגיות במינהל ציבורי בישראל** (עמ׳ 1-44). רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.

שנקר-שרק, ד׳ (2008). בור ללא תחתית: הפרטת החינוך מפרספקטיבה צרכנית. בתוך: ה׳ זובידה וד׳, מקלברג (עורכים), **המערכת הפוליטית הישראלית: בין משילות לקריסה** (עמ׳ 125-148). תל-אביב: האגודה הישראלית למדע המדינה והמרכז הישראלי להעצמת האזרח.

שריג, א׳ (2008). **יסודות השלטון המקומי, מגמות בשלטון המקומי בראשית המאה ה-21**. רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.

Bartlett, L., Frederick, M. & Gulbrandsen, T., Murillo, E. (2002). The marketization of education: public schools for private ends. *Anthropology & Education Quarterly*, 33(1): 5-29.

Bernstein, R. E. & Raphaelson, A. H. (1998). Issues in shifts of public goods production, In: A.H. Raphaelson (ed.), *Restructuring state and local services: ideas, proposals and experiments* (pp.11-29). London: Praeger.

Buchanan, J. & Tullock, G. (1975). Polluters' profits and political response: direct controls versus taxes. *The American Economic Review*, 2: 124-138.

Eckstein, Z. & Zilcha, I. (1994). The effects of compulsory schooling on growth, income distribution and welfare, *Journal of Public Economics,* 54:339-359.

Elliassen, K. A. & Sitter, N. (2008). *Understanding public management*. Los Angeles: SAGE.

Doron, G. (2006). Local goods as public goods: a nonpolitical approach to the production and delivery of municipal goods and services. In: F.A. Lazin, M. Evans & H. Hoffmann-Matinot, Wollmann (Eds.). *Local government reforms in countries in transition: a global perspective* (pp.95-115). Wiesbaden: Lexington Books.

Galor, O. & Zeira, J. (1993). Income distribution and macroeconomics. *Review of Economic Studies*, 60(1): 35-52.

Gibton, D. (2011). Post-2000 law-based educational governance in Israel: from equality to diversity? *Educational Management Administration Leadership* 39(4):434-454.

Gradstein, M. (2000). An economic rationale for public education: The value of commitment, *Journal of Monetary Economics* 45 (2): 463-474.

Hansen, M., Steen, T. & de Jong, M. (2013). New public management, public service bargains and the challenges of interdepartmental coordination: a comparative analysis of top civil servants in state administration, *International Review of Administrative Science*, 79 (1): 29-48.

Holcomb, R.G. (2000). Public goods theory and public policy, *The Journal of Value Inquiry*, 34(2-3): 273-286.

Kim, S. (2005). *A Roadmap Towards More* Competitive Education System in Korea: Educational Decentralization and Local Governance in Primary and Secondary School System, Korea: Kyunggi Research Institute.

Osborne, D., Gaebler, T. (1993). *Reinventing government*. New York: Penguin Books.

Kim, S. (2005). *A roadmap towards more* competitive education system in Korea: Educational decentralization and local governance in primary and secondary school system, from: http://www.researchgate.net/publication/228592576__

Kwong, J. (2000). Introduction: Marketization and privatization in education, *International Journal of Educational Development* 20: 87-92.

Lane, J. E. (2000). *The Public Sector, Concepts, Models and Approaches*. London: Sage.

Lundahl, L. (2005). A matter of self-governance and control: The reconstruction of Swedish education policy: 1980-2003, *European Education,* 37(1): 10-25.

Musgrave, R. A. (1959). *The theory of public finance*. New York: McGraw Hill.

Samuelson, P. A. (1954). The pure theory of public expenditure. *Review of Economics and Statistics*, 36 (4):387-389.

Smith, A. (2005). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Pennsylvania: The Pennsylvania State University.

Tanzi, V.& Schuknecht, L. (2000). *Public spending in the 20th century: A global perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.

Turner, D. (2004). Privatization, decentralization and education in the United Kingdom: The role of the state. *International Review of Education*, 50: 347-357.

Van Slyke, D.M. (2004). The methodology of privatization in contracting for social service, *Public Administration Review*. 63(3): 296-315.

Volansky, A. (2010). The Israeli education system, In: Baker, E. & Peterson, P. & McGraw, B. (eds.). *The international encyclopedia of education*, 3rd Edition, (pp.618-626) Amsterdam: Elsevier.

Weidman, L.K.M. (2001). Policy trends and structural divergence in educational governance: The case of the French national ministry and US department of education, *Oxford Review of Education*, 27(1): 75-84.

מקורות אחרים

USCB (2011). *School districts.* [Online reader version]. Retrieved from www.census.gov/did/www/schooldistricts/index.html

OECD, *Education at a Glance 2013* [Online reader version]. Retrieved from www.oecd.org

אמסטרדמסקי, ש׳, ההוצאה על תלמיד בתל אביב גבוהה פי שניים מהצפון.
אוחזר מתוך www.calcalist.co.il.
בג״צ 107/50 אריאב נ׳ שר החינוך והתרבות פד״י ה(1) 523.
בג״צ 421/77 ניר ואח׳ נ׳ המועצה המקומית באר יעקב פד״י ל״ב (2) 253.
בג״צ 754/86 וחידי נג׳ שר-החינוך פד״י מ׳(4).
בנק ישראל www.boi.org.il.
החלטה מס׳ 4088 של הממשלה מ- 8.1.2012.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (28.8.2012). ההוצאה הלאומית לחינוך בשנים 2008-2011, אוחזר מתוך www.cbs.gov.il.
הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (17.9.2013). ההוצאה הלאומית לחינוך בשנת 2010 – השוואה בין-לאומית, אוחזר מתוך www.cbs.gov.il.
הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (אוקטובר 2012). פני החברה בישראל, דו"ח מס' 5. אוחזר מתוך www.cbs.gov.il
הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2013). שנתון סטטיסטי לישראל 2011 ו-2012.
אוחזר מתוך www.cbs.gov.il. ועדת החינוך, התרבות והספורט, (19.10.2010). פרוטוקול מס' 287.
ועדת דברת (2005). **התכנית הלאומית לחינוך**. ירושלים: משרד החינוך.
חוק ארוחה יומית לתלמיד התשס"ה-2005, תיקון התשס"ח-2008.
חוק הרשויות המקומיות, התשל"א-1975.
חוק הרשויות המקומיות (יעוד כספי הקצבות והגנת נכסים למטרות חינוך), תש"ס-2000.
חוק הרשויות המקומית (מינהל מחלקת חינוך), התשס"א-2001.
חוק הרשויות המקומיות מינהל יחידת הנוער ומועצת תלמידים ונוער, התשע"א-2011.
חוק יום לימודים ארוך ולימודי העשרה התשנ"ז-1997.
חוק לימוד חובה, התש"ט-1949.
ישיבת ועדת החינוך התרבות והספורט. פרוטוקול מס' 287. 19.10.2010.
לבקוביץ, צ' (2008). **ועדת חינוך**. משרד הפנים: המינהל לשלטון מקומי, האגף למינהל מוניציפלי.
מבקר המדינה (2011). **דוח ביקורת שנתי 62 לשנת 2011 ולחשבונות שנת הכספים 2010**. ירושלים.
מבקר המדינה (2008). **דוחות על הביקורת בשנת 2007**. ירושלים.
מבקר המדינה (2001). **דין וחשבון על הביקורת בשלטון המקומי**, דוח מס' 1. ירושלים.
מבקר המדינה (1998). **דוח שנתי 48 לשנת 1997 ולחשבונות שנת הכספים 1996**. ירושלים.
משרד האוצר, החשב הכללי, (מאי 2013) דוחות כספיים לשנת 2012. אוחזר מתוך www.mof.gov.il.
משרד החינוך www.education.gov.il.
משרד החינוך, המינהל לכלכלה ותקציבים cms.education.gov.il.
משרד החינוך, המינהל לכלכלה ותקציבים (2012). **השתתפות משרד החינוך בתקציב הרשויות המקומיות לשנת 2012**.
משרד הפנים. המינהל לשלטון מקומי, האגף למינהל מוניציפלי (2008). ועדת חינוך. מפעם.
סבירסקי, ש', דגן-בוזגלו, נ' (2009). בידול, אי-שוויון ושליטה מתרופפת, תמונת מצב של החינוך הישראלי. מרכז אדוה. אוחזר מתוך www.adva.org.
סלע, נ' (4.9.2006). תמיד מתריעה: מחסור באלפי כיתות יוביל למרד. אוחזר מתוך www.ynet.co.il
סקופ, י' (26.8.2013). המפה לא משקרת: פערים בין תלמידי המרכז לפריפריה – ובין היהודים לערבים. www.haaretz.co.il.
פקודת החינוך (נוסח חדש) התשל"ח-1978.
פרידמן, י' (2006). **חינוך-חובה-חינם או חינוך חינם שאיננו חובה**. ירושלים: בנק ישראל www.boi.go.il
קמינסקי, א' (13.1.2004). **נייר עמדה של הנהלת איגוד מנהלי מחלקות חינוך ברשויות המקומיות בנושא: הקמת מינהלי חינוך**. התכנית הלאומית לחינוך – נספחים.
רבין, י' "הזכות לחינוך כתנאי לכינונו של צדק חברתי", **פרלמנט**, גיליון 71 www.idi.org.il.
רשות ארצית למדידה והערכה בחינוך (ראמ"ה) meyda.education.gov.il.

חינוך והבניית מקומיות*

ניבי גל-אריאלי, ערן ויגודה-גדות,
איתי בארי ואמנון רייכמן

תקציר

המאמר בודק את מעורבותן של רשויות מקומיות בישראל בחינוך בתחומן, בהתייחס לתפיסת קובעי המדיניות בהן את החינוך כשירות ציבורי: האם החינוך הוא שירות 'כוללני' שניתן לציבור כישות אחידה, או 'פרטני', הניתן לכל פרט ופרט - כתלמיד או הורה. זאת, על רקע טענה כללית של חוקרי מדיניות חברה וחינוך בישראל, לפיה מעורבותן של הרשויות המקומיות בתחום החינוך הולכת וגדלה בשנים האחרונות, תוך העדפת הפרט המתחנך ומשפחתו. ממצאי מחקר זה מלמדים, כי תפיסתם של קובעי מדיניות חינוך ברשויות המקומיות מעדיפה דוקא את הציבור הכללי בעת הדיון בחינוך, וכי תפיסה זו עשויה להוליך למעורבות גדולה יותר של הרשות המקומית בחינוך, ודוקא בפריפריה - יותר מאשר במרכז. מסקנת המאמר מתיישבת עם הצעות לראות בחינוך מנוף לבניית קהילה מקומית ברוח המקומיות חדשה (New Localism), עבור כלל התושבים ולאו דוקא עבור פרטים, תלמידים או הורים.

---

* המחקר המתואר הוא חלק מעבודה שהוגשה לקראת קבלת התואר דוקטור לפילוסופיה במחלקה למינהל ומדיניות ציבורית באוניברסיטת חיפה.

מבוא

המחקר עוסק בעמדותיהם של קובעי מדיניות חינוך ברשויות מקומיות בדבר המעורבות הרצויה של הרשויות בחינוך בתחומן, מעבר למתחייב ולהכרחי. במוקד העניין נמצאת המוטיבציה הרעיונית של בעלי ההשפעה בתחום זה להניע את הרשות המקומית שלהם להקצות לחינוך משאבים – כסף וכוח אדם. כשאלה ראשונה המחקר בודק את ההשערה, כי בהתייחסם אל החינוך, רואים בו קובעי המדיניות ברשויות המקומיות שירות המכוון לכלל הציבור – **שירות ציבורי כוללני**; בניגוד לראייתו כמכוון לפרטים, תלמידים והורים שעליהם מופחלים ההליכים עצמם – **שירות ציבורי פרטני**. שאלת המחקר המרכזית היא האם תפיסת החינוך כשירות ציבורי כוללני מביאה רשויות מקומיות לגלות יתר מעורבות בתחום, וכיצד מתבטאת החלטת קובעי המדיניות בעניין. חשיבותה של השאלה טמונה במשקל של השפעת עמדה שכזו על קביעת סדר יום בזרוע שלטונית, במיוחד בשל הזיקה בין מימון שירות ציבורי לבין צריכה שלו. אחת ההחלטות שעל רשות שלטונית לקבל היא אם ובאיזו מידה ימומן שירות מסוים מכספי המסים של כלל התושבים, להבדיל מרכישתו של אותו שירות על-ידי צרכניו בלבד. כאשר רשות שלטונית מחליטה כי כספי המסים הנאספים לקופתה ייועדו לעניין מסוים, היא עשויה לנמק זאת בנימוקים מנימוקים שונים. גזירת נימוקים אפשרית זו נבדקה בקרב קבוצה אחת מבין כלל הגורמים שעמדותיהם עשויות להשפיע על קבלת ההחלטה – ראשי רשויות מקומיות ומנהלי אגפי חינוך.

האחריות לחינוך כשירות ציבורי מוטלת על-פי חוק על משרד החינוך, כנציג זרוע השלטון המרכזי, ועל הרשות המקומית, במשותף. חוקי החינוך מסדירים את מחויבויותיה של כל אחת מזרועות השלטון, תוך קביעת הזיקה ביניהן. ואולם, באופן טבעי, ככל שירות ציבורי גם החינוך עשוי להיות מורכב ממאות ואלפי פעולות, ויתכן מצב שעצם קיומן ובודאי הנושאים באחריות להן לא יופיעו בחוק. לפיכך, לצורך המחקר ולצורך בדיקת מעורבות הרשות המקומית בחינוך כמושג אמפירי, הוגדרו מלכתחילה ארבעה תחומי פעילות: קביעת אזורי רישום, הקמת בת-ספר חדשים, הפעלת תכניות לימודים נוספות והעסקת מורים. בכל אחד ואחד מן התחומים קובע החוק זיקה שונה ביחסים שבין משרד החינוך לרשות המקומית.

חוקרי חברה בישראל נוטים להציג את מעורבות הרשויות המקומיות בחינוך כמיועדת להגביר את שביעות הרצון של מצביעים אפשריים בבחירות המקומיות, ומוצאים בכך הסבר להגברת מגמות הפרטה של מערכת החינוך (ר׳ למשל: דגן-בוזגלו, 2010). אולם קשר זה לא נבדק אמפירית. ההד היחיד לעמדת הרשויות המקומיות ביחס ליעד החינוך כשירות ציבורי ניתן בדיונים משפטיים, ושם התבררה דוקא עמדה הפוכה: כאשר נדרשו רשויות מקומיות לנמק מדוע אין לקבל דרישות הורים ביחס לחינוך ילדיהן, טענו כי הן עושות ככל יכלתן לטובת כלל הציבור, ויש להעדיף את טובת הכלל על פני היענות לפרטים. בשל ביטוי גלוי ויחיד זה הייתה ההשערה במחקר הנוכחי כי תפיסת החינוך כשירות ציבורי כוללני תביא למעורבות של הרשות המקומית בחינוך.

המאמר סוקר בראשיתו את תפיסות העולם ביחס לחינוך כשירות ציבורי על ציר כוללני-פרטני, ובהמשך את חלוקת האחריות לשירותים ציבוריים בין רשויות שלטון ואת הזירה הנחקרת – מערכת החינוך הישראלית. לאחר מכן מוצג המדגם ומובאים הממצאים המרכזיים. לבסוף נדונה המסקנה המרכזית, לפיה תפיסת החינוך כשירות ציבורי כוללני מקדמת מעורבות של הרשות המקומית בפריפריה ועשויה לפתח זהות מקומית ברוח המקומיות החדשה.

חינוך כשירות ציבורי כוללני או פרטני

כל שירות הקרוי "ציבורי" יכול להיות מיועד ל"ציבור", כישות אחידה, כוללנית, כדוגמת השידור הציבורי, או מיועד ל"ציבור" כאוסף של פרטים, הנזקקים לאותו שירות אך ורק בהתקיים נסיבות מיוחדות, כדוגמת הרפואה הציבורית. החינוך מזמן התייחסויות מורכבות ומעורבות לנקודה זו: Hare (1977) סבור, כי את האבחנה יש לבצע לפי **השימוש** באותו השירות. הוא מבחין לשם כך בין השירות הדומה לעוגה, לבין שירות הדומה לציוד לחימה: שירות-עוגה הוא השירות הציבורי המחולק לפרטים וכל אחד משתמש בנתח שקיבל לתועלת עצמו; שירות-ציוד, לעומת זאת, מחולק לפרטים להפעלה בידיהם, ותוצר ההפעלה משמש את כלל הציבור. האבחנה חשובה, מסביר Hare, מאחר שהיא עשויה להשפיע על שיקולי הדעת של מעצבי מדיניות חינוך: אם רשויות שלטון יאמצו את גישת העוגה בהתייחסן לחינוך, כל אחד יקבל נתח, וככל שירצה ויוכל – יוסיף לעצמו נתחי-עוגות פרטיים משלו; אם תאומץ גישת כלי הנשק, יקבל כל אחד כלי כדי להשתמש בו לטובת הכלל, והשלטון יפקח על השימוש, ימנע תוספות בלתי רצויות או שימוש בלתי ראוי לכלל. Labaree (1997) רואה בשאלת המימון את העיקר בעניין זה: אם לדעת הרשות השלטונית יעד החינוך הוא הניעות החברתית של הפרט, היא תאפשר לכל פרט לרכוש חינוך כרצונו וכהבנתו ותתיר לכל אחד לממן את החינוך בהתאם ולא תשקיע בכך כספי מסים. לעומת זאת, אם היא תראה את החברה האזרחית כיעד, היא תקפיד לפקח על הנעשה, גם באמצעות השקעת הכספים שהיא גובה ושעליהם היא ממונה כנאמן של כלל הציבור. Lubienski (2003) טוען, כי העיסוק ביעד החינוך כשירות ציבורי הוא אחת האפשרויות, מבין שתיים: זהו דיון בפרדיגמה אינסטרומנטלית, "מה יוצא מזה"; זהו הדיון העכשווי בחינוך הציבורי, מסביר Lubienski. הוא מחליף את הדיון שרווח בעבר, דיון בפרדגימה המוסדית – מקומן של רשויות השלטון האחראיות, מקומם של ההורים, של הקהילות, דיון במימון ובבעלות.

שלושת הכותבים מסכימים כי על קובעי מדיניות חינוך לקבוע עמדה ולפחות העדפה, וכי קביעה זו היא המכוונת את החלטותיהם בדבר הפניית משאבים שלטוניים, כולל שימוש בכספי ציבור, ובדבר קביעת יחסים עם גורמי השפעה אחרים.

התמורות המתחוללות בתחום המדיניות הציבורית בשלושת העשורים האחרונים, משפיעות כמובן גם על שאלת יעד השירות הציבורי בעיני קובעיה. תמורות אלה מתוארת בדרך כלל כנסיגה של המדינה מאספקתם של שירותים ציבוריים, שימוש במושגי כלכלת שוק תוך כדי הדיון

בהם ובהתחזקות מגמות של שיתוף הציבור, אשר בהשפעת השיח הכלכלי, מכונה בהקשר זה לעתים "צרכנים" או "לקוחות" (Agyemang, 2009; Berhanu, 2011; Coaffee, 2006; Hodgson & Spours, 2012; Le Grand, 2003; Rhodes, 1996; Savoie, 1995; Weis, 2009). החינוך אינו נבדל לענין זה, ושלושת המאפיינים בולטים גם בעיסוק במדיניות ציבורית בתחומו, אלא שזהות הצרכנים או הלקוחות בדיון אודותיו מתייחדת בשתי נקודות אלה:

- הליכי החינוך חלים על פרטים מסוימים – ילדים והוריהם, אך לא רק הם צרכני החינוך (Hare, 1977; Labaree, 1997; Lubienski, 2003): בשיח הכלכלי-ליברלי מקובל להתייחס אל החינוך כיוצר החצנה חיובית: חברה מתפתחת בזכות החינוך האיכותי הניתן לילדיה ובזכות השכלה מתקדמת, ולתועלתם של אלה שותפה כלל החברה (Friedman, 1962), לא רק המתחנכים. במלים אחרות הציבור, ששיתופו עשוי להיות רלוונטי לדיון בעיצוב המדיניות בתחום החינוך, רחב יותר מאוכלוסיית ההורים.
- כל פרט מקבל-חינוך במסגרת הכוללת גם פרטים אחרים, הוא בהכרח לא רק צרכן של חינוך אלא גם יצרן שלו (Fennell, 2001): הוא יוצר שירות עבור פרטים אחרים שמסיבות פדגוגיות ולא רק כלכליות, לומדים יחד איתו. מעורבותה של רשות שלטונית בחינוך אינה מיועדת רק למילוי חובתה ביחס לצריכת החינוך על-ידי התלמיד כפרט, אלא גם להסדרת פעולתו כיצרן, כחלק מחובתה כלפי ילדים-צרכנים אחרים. מעצבי מדיניות עשויים לראות את הדגש בתפקידם בעמידה בחובה כלפי הילד-הצרכן, או בהסדרה של פעולותיו, לצד אחרים, כיצרן.

שתי נקודות ייחוד אלה עשויות להשפיע על כל אחד ואחד מן הגורמים המשפיעים על מדיניות החינוך: מיהו הציבור אותו רואים מקבלי החלטות נגד עיניהם אותה שעה? האם מדובר בציבור התלמידים וההורים, אלה אשר עליהם מוחלים בפועל הליכי החינוך, כלומר – מקבלי השירות בפועל? או אז מדובר בשירות ציבורי פרטני. ואולי הכוונה היא לכלל הציבור – הקהילה המתגוררת בתחום הנתון ליישום מדיניות החינוך, בלי קשר לכך שתהליכים אינם חלים עליו בפועל, ואז מדובר בשירות ציבורי כוללני. בישראל מיוחסת על-פי רוב לקובעי מדיניות ברשויות מקומיות העמדה המעדיפה את הפרט: חוקרי חברה בישראל נוטים להציג את מעורבות הרשויות המקומיות בחינוך כאמצעי להגביר את שביעות הרצון של מצביעים אפשריים בבחירות המקומיות, ותולים בכך את ההסבר להגברת מגמות הפרטתה של המערכת (ראו למשל: דגן-בוזגלו, 2010; דהאן ויונה, 2005). אולם קשר זה לא נבדק אמפירית, ומכאן הסקרנות כלפי עמדות אלה בקרב קובעי מדיניות החינוך ברשויות מקומיות.

שתי התפיסות המתייחסות לשירות ציבורי – התפיסה הכוללנית והתפיסה הפרטנית – נדונות גם בספרות החינוך: מאז אמצע המאה העשרים, בעיקר בעקבות מלחמת העולם השניה ותוצאותיה, עלה בעקביות הקול התובע ממערכות חינוך, עובדי חינוך ומעצבי מדיניות חינוך לראות בפרט המתחנך את מרכז המעשה החינוכי. מימוש עצמי ופיתוח מלא של אישיות הילד והילדה נתפסים בגישה זו כמטרת העל של כל המעשה החינוכי, וארגון החינוך ועיצוב מדיניותו כמשרתים מטרה זו. בעניין זה התאחדו גישות האינדיווידואציה בחינוך עם גישות

ניאו ליברליות בחברה ובכלכלה מאז שנות ה-80. בצד העיסוק הממוקד בטובת הילד ודרישה לראות בעיקרון זה קו מנחה בקבלת החלטות חינוכיות, בולטת הדרישה לקשב ולשיתוף הילד בהליכים החלים עליו (Ruthmanne & Charles, 2008), ובהשקפות נבדלות מעט – לשיתוף של ההורים (Buchman, 2003). אחד הביטויים הבולטים של השקפות אלה הוא מעורבות ההורים בבחירת מוסדות החינוך עבור ילדיהם והפיכתה לעיקרון (Chubb & Moe, 1990; Elmore & Fuller, 1996; Ravitch, 2010; Whitty et al., 1998).

חלוקת אחריות לשירותים ציבוריים בין זרועות השלטון

במרבית מדינות המערב מאופיינים בעשורים האחרונים היחסים בין השלטון המרכזי למקומי בביזור, קרי, מעבר של תחומי מדיניות שונים מן השלטון המרכזי אל המקומי (Coaffee, 2006; Foley & Martin, 2000; Pratchett, 2004). וכנגזר מכך נבחנים מחדש הערך, המשקל וההצדקה להסדרתם של התחומים השונים על-ידי זרוע השלטון הארצית או המקומית ונבחנת משמעותה של הזהות האזרחית המקומית (De Vries, 2000; Pratchett, 2004). הדבר קשור בשינוי הערכי שחל בגישות המנחות את המדיניות הציבורית: יעילות, אפקטיביות, חיסכון כלכלי ומימוש ערכים דמוקרטיים מנמקים את התמיכה במדיניות מבזרת של שירותים ציבוריים שונים (De Vries, 2000; Essuman & Akyeampong, 2011), המגבירה את השפעתו של השלטון המקומי על חיי האזרחים ומעצימה את משקלו כזרוע שלטונית.

לפי הערכה מקובלת מבטא הביזור את ההשקפה, כי כזרוע קרובה יותר לאזרח ייטיב השלטון המקומי למלא את מחויבות הרשות השלטונית כלפי האזרחים (Coaffee, 2006; De Vries, 2000; Essuman & Akyeampong, 2011; Pratchett, 2004). הרחבת הטווח הנתון לשליטה בידי זרוע השלטון המקומית נראה בגישה זו כמאפשר פעולה יעילה יותר. עיקר יתרונו של השלטון המקומי על פני המרכזי בעיני הוגים ומעצבים של מדיניות ציבורית בעשורים האחרונים הוא הקרבה לאזרח ובצידה היכולת להקשיב לרחשי לבו. הצורך בקשב כזה אף הוא ממאפייני התקופה והוא התפתח כתפיסת עולם, חלק משיח הזכויות הניאו-ליברלי: האזרח בדמוקרטיה אינו נתין, ושירותים חברתיים המסופקים הם חלק מזכויותיו. ויודגש: על-פי אותה התפיסה, אין שוני בין האזרח מקבל הזכות לבין הלקוח מקבל השירות, ובהקשרים מסויימים – בינו לבין שותף-לביצוע (Co-producer) (Le Grand, 2003; Savoie, 1995; Stewart, 2003). גישה זו מונחת ביסוד המקומיות החדשה, New Localism: היא כוללת עקרונות של שיתוף פעולה בין גורמים אזרחיים שונים, תוך פעולת רשויות השלטון כמתאמות, לא כבעלות שררה. הן עושות זאת מתוך שקיפות, שוויון כלפי שונים ועידוד יזמות (Coaffee, 2006; Correy & Stocker, 2002; De Vries, 2000; Pratchett, 2004). המושג New Localism רווח בעיקר באנגליה, והוא מוזכר כהתפתחות מועדפת על פני שלטון אחד מרכזי, מסורבל ומנוכר; בארה"ב נתפס המושג "Localism" כשלעצמו במשמעות שונה מעט מזו המקובלת באנגליה (Crowson & Goldring, 2009), כמושג מנוגד ל"Regionalism", שלטון אזורי המאחד כמה יחידות אורבניות באופן שמאגם משאבים ומוזיל עלויות (Alexander, 2011; Reynolds, 2007). Crowson & Goldring (2009) מציינים, כי חרף יתרונותיו, הרי לפחות בתחומים חברתיים כגון

חינוך, נחשב הרג׳יונליזם הקלאסי בלתי קשוב ובלתי רגיש לצרכי הפרט, לעומת הלוקליזם. כמו הניאו לוקליזם האנגלי, מבטיח הניאו רג׳יונליזם האמריקני הגדרה עצמית והשתתפות דמוקרטית, בצד ממשל יעיל ואחריותי (accountable) (Saiger, 2009). נראה, אם כך, כי ככלל, חרף הבדלים מבניים ותרבותיים, קשב לצרכי אזרחים, עידוד השתתפותם בעיצוב פניו של השירות הציבורי והקפדה על שקיפות ואחריותיות, היו בעשור האחרון לערכים מנחים במחשבה אודות אספקת שירותים חברתיים, והחינוך בכללם, על-ידי השלטון המקומי.

גם חוקרי מדיניות חינוך מציינים את המקומיות כערך רב השפעה לעת הזאת (Hodgson & Spours, 2012; Reynolds, 2007). Crowson & Goldring (2009) וכן Weis (2009) טוענים, כי חינוך הוא מפתח ליצירת מקומיות הודות לכוחו המובנה בשימור ערכים ובהנחלתם לדורות הבאים. הם מסבירים, כי בשל כוחו זה של החינוך כתחום עשייה ציבורי, המקומיות החדשה נשענת עליו ומשתמשת בו. במובן זה, יש להניח כי קובעי מדיניות ברשויות מקומיות, המצדדים בגישת המקומיות החדשה יתפסו את החינוך כשירות ציבורי כוללני, ויראו את כלל הציבור המתגורר בתחום הרשות שלהם כיעד, בעת קבלתם החלטות בתחום החינוך. Weis (2009) טוען, כי מקומיות ראויה לשמה היא זו המפתחת את הקהילה באמצעות בתי-הספר, ולא זו המפתחת את בתי-הספר כקהילות סגורות. לבתי-הספר, מעצם היותם מוסדות, יש כוח ארגוני והם עשויים לשמש מוקד לקהילה המתגוררת בסמוך, לטפח ערכים משותפים ולהוות עבורה במה להשמעת קול, לאו דוקא קול הצעירים המתחנכים באותם בתי-ספר.

אלא שלא זו היא התפיסה המקובלת ביחס לשיתוף הציבור בתחום החינוך. על-פי רוב נהוג לראות בפרטים עליהם חלים ההליכים החינוכיים בפועל את הקהל הרלוונטי לשיתוף בקבלת החלטות, ולשתף הורים וילדים בלבד בעיצוב החינוך. על-פי גישה זו מוזמנים הורים לבחור את מוסד החינוך עבור ילדם, להשתתף בעיצוב תכנית הלימודים ואף בהנהלה השוטפת של מוסדות החינוך (Elmore & Fuller, 1996; Whitty et al., 1998 ; Chubb & Moe, 1990; ; בן-אליא, 2000 ; ויינשטיין, 2002). כך בשלטון המרכזי וכך בשלטון המקומי, בעולם ובישראל (Volansky & Friedman, 2003; לבקוביץ, 2008 ; ויינשטיין, 2002), אשר בה מתרכז המחקר הנוכחי. קודם להצגת שאלת המחקר, הנה דברי רקע על הזירה הנחקרת.

הזירה הנחקרת - מערכת החינוך והשלטון המקומי בישראל

על הרשויות המקומיות בישראל מוטל חלק מן האחריות לחינוך של כלל הילדים במדינה מכוח חוק לימוד חובה, תש״ט-1949, אולם תפקידיהן המדויקים מפוזרים בדברי חקיקה שונים. סעיף 7 (ב) לחוק קובע:

> קיום מוסדות חינוך רשמיים למתן חינוך חובה חינם לפי חוק זה לילדים ולנערים הגרים בתחום שיפוטה של רשות חינוך מקומית מסויימת, יהא מוטל על המדינה ועל אותה רשות חינוך מקומית במשותף...

משמעות ״קיום״ המוסדות ומשמעות ״במשותף״ אינה חדה די הצורך, ועם השנים התפתחו

דרכי עבודה שיצקו תוכן במושגים אלה. בחוקים, בתקנות ובנהלים שהתקבלו מעת לעת נקבעו צורות שונות של זיקת סמכות ושל חלוקת אחריות בין משרד החינוך לרשות המקומית. מבחינה תכנית, התפתחה במשך השנים התפיסה לפיה "נושא משרד החינוך באחריות לצד הפדגוגי, ואילו הרשויות המקומיות נושאות באחריות לצד הפיזי והתחזוקתי" (בג"ץ 2910/04 מרכז השלטון המקומי בישראל נ' משרד החינוך ומשרד האוצר ע' 630 לפסה"ד, פסקאות א-ב). חלוקה כזו, בין הפדגוגי לטכני, מקובלת בין משרדי חינוך מדינתיים למחלקות ברשויות מקומיות גם במקומות אחרים בעולם (Manabu, 2008; McGinn & Welsh, 1999). משך שנים רבות נחשבה מערכת החינוך בישראל ריכוזית ביותר. משרד החינוך הוא שהתווה באופן בלעדי את המדיניות, קבע את תכניות הלימוד, העסיק את המורים ופיקח על מכלול עבודתם (בן-אליא, 2000; בלנק, 2004; וולנסקי, 1994). בענין זה ניכר שינוי הדרגתי החל משנות ה-80, וקולן של רשויות מקומיות נשמע מאז בעצמה גוברת והולכת (בלנק, 2004). מאמר זה מבקש להתמקד בהשפעתה הגוברת של הרשות המקומית כפרי בחירה של מקבלי ההחלטות בתחום החינוך, תוך בידודה – כמידת האפשר – מהשפעות של גורמים חיצוניים כגון איתנותה של הרשות המקומית והחיוב החוקי.

מקומן של הרשויות המקומיות כמשפיעות על מדיניות החינוך בלט לראשונה על רקע ניסיונות של הורים בישראל להקים מסגרות חינוך חלופיות, שלפחות נחזו כמיועדות לעקוף את המדיניות החינוכית האינטגרטיבית שהוכתבה מן המרכז, ונבלמו בהוראת בית-המשפט העליון (גל, 1995). עמדתן של הרשויות המקומיות כלפי יזמות כאלה הייתה מעורבת: היו מי שהדפו אותן והיו מי שדוקא עודדו, תוך שהן מתייצבות למעשה – גם אם לא להלכה – מאחורי משרד החינוך ומדיניות האינטגרציה. תמיכתן של רשויות מקומיות מסוימות ביזמות פרטיות מעין אלה נכרכה בעיני רבים בבחירה הישירה של ראשי הרשויות המקומיות שהונהגה בישראל לראשונה בראשית שנות ה-80 (בלנק, 2004; בן-אליא, 2000; ברקוביץ, 2012; דהאן ויונה, 2005; סבירסקי ודגן-בוזגלו, 2009; דגן-בוזגלו, 2010). הבחירה הישירה של ראשי רשויות שינתה את מעמדן של הרשויות המקומיות בזירה הפוליטית בישראל ובין היתר הפכה את החינוך לתחום באמצעותו מבקשים ראשיהן לרצות תושבים מבוססים, ולבצר את תמיכתם הפוליטית. וכך, על פני הדברים, נראה כי תפיסת החינוך כשירות ציבורי המכוון לפרטים – תלמידים והורים בלבד, מתיישבת היטב עם מגמות הביזור: הנה עובר החינוך כתחום ציבורי ממשרד החינוך המרכזי אל הרשויות המקומיות, אלה משתפות הורים בקבלת החלטות ועיצוב מדיניות. אך מבנה זה, הגיוני ככל שיהיה, מעולם לא נבדק. הזירה האחת שבה ביטאו רשויות מקומיות את עמדותיהן ביחס ליוזמות עצמאיות בחינוך היא בתי המשפט. עתירות של קבוצות הורים שביקשו להעביר את ילדיהם למסגרות חינוך כאלה, ובחינת עמדות הרשויות המקומיות כפי שנשמעו בבית-המשפט, חושפות תמונה מורכבת משנדמה.

עמדתן של רשויות המקומיות בפרשיות שבמרכזן ניצבו דרישות הורים להעביר תלמידים אל מחוץ לתחומי הרשות המקומית, היא התנגדות חד משמעית אחידה, עקבית ונחרצת. (בג"ץ 284/61 מורגנשטרן נ' מ.א. מטה יהודה; בג"ץ 273/63 דפנה פרס נ' מ.מ. מגדיאל; בג"ץ 421/77 ניר נ' מ.מ באר יעקב; בג"ץ 715/89 שריג נ' משרד החינוך והמועצה האזורית מטה

יהודה; עת"מ חיפה 1292/03 אפרת, אהוד ועמית נ' משרד החינוך, עירית אור עקיבא ואיגוד ערים שומרון; עת"מ חיפה 1334/05 יעל אדות ואח' נ' משרד החינוך והמועצה האזורית משגב; עת"מ ב"ש 3341/06 גובין נ' משרד החינו ועירית אשקלון; עת"מ ת"א 1902/07 ורדי נ' מ.א. גזר ומשרד החינוך; עת"מ חיפה 09-08-9268 יוסף נ' המועצה המקומית שלומי ומשרד החינוך; עת"מ מרכז 11-03-31083 קורנר נ' עיריית כפר סבא ומשרד החינוך). לעומת זאת, בפרשיות שעסקו ביוזמות עצמאיות ואלטרנטיביות בתוך תחומי הרשות המקומית, התברר לא פעם בבית המשפט כי לפחות בראשית התהליך תמכה הרשות המקומית ביוזמה וקידמה אותה. כך למשל בפרשת שפקמן בהרצליה (בג"ץ 4383/91), פרשת מוננזון באשדוד (בג"ץ 5273/97), פרשת צימרמן במודיעין (עת"מ י-ם 8891/08) ופרשת עמותת חסידי חוסני אל קואסמי בבקה ג'ת (עמ"נ ת"א 10-03-35243): הרשויות המקומיות בכל המקרים הללו היו פעילות ביותר בעידוד ההורים או קבוצות היזמים להקמת המסגרת ולטיפוחה.

בבסיס התנגדותן העקבית של רשויות מקומיות להוצאת תלמידים מתחומן מצוי נימוק ערכי אחד: הרשות המקומית עושה כמיטב יכולתה לדאוג לחינוך איכותי כשירות מיטבי לתושביה, והוצאת תלמידים מתחומה תפגע בפעולתה. בלשונה של Fennell (2001) טוענות רשויות מקומיות אלה, כי יש להגן על תפקידן כמסדירות את יצור החינוך על-ידי התלמידים ביישוב, לטובת כלל הצרכנים שלו. כלומר, העמדה שמציגות רשויות מקומיות שעה שהן מתבקשות על-ידי אזרחיהן, כפרטים, לאשר את העדפותיהם האישיות בתחום החינוך, היא עמדה כוללנית: הן טוענות, כי דאגתן לחינוך בתחומן היא דאגה לכלל האזרחים, וכי יש להעדיף עמדה זו על פני בחירותיהם של פרטים המבקשים לממש את זכותם בתחום החינוך ולבחור בעצמם מסגרות עבור ילדיהם.

פעולתן של רשויות מקומיות בחינוך מוסדרת בחוקי ובתקנות החינוך. בדרך כלל קובעים סעיפי חוק ותקנות פעולה זו ואחרת של הרשות המקומית (ולמען הדיוק – של "רשות החינוך המקומית", מושג אשר בדרך כלל משמעותו – הרשות המקומית בעת שהיא עוסקת בחינוך), כהנחיית ביצוע. במקרים מסוימים קובעים סעיפי החוק והתקנות את הפעולה הנדרשת, תוך ציון הזיקה בין הרשות המקומית לבין משרד החינוך. לדוגמה: סעיף 6 (ו) לחוק לימוד חובה, תש"ט-1949:

> ... כל רשות חינוך מקומית תספק חינם לכל נער, הלומד במוסד חינוך רשמי לנערים עובדים שבתחום שיפוטה, ספרים, מחברות, מכשירי כתיבה ויתר הציוד הדרושים ללימודיו.

הפעולות המעניינות יותר מנקודת המבט של המבקשים לעמוד על גדילת חלקן של הרשויות המקומיות בהשפעה על החינוך, הן אלה המוסדרות בחוקים ובתקנות תוך ציון הזיקה בין הרשות המקומית לבין הגורם השלטוני האחר – משרד החינוך. לדוגמה:
סעיף 6 (ד) לחוק לימוד חובה, תש"ט – 1949:

> ... רשות החינוך המקומית שבתחום שיפוטה נמצא מוסד החינוך... ובמוסד חינוך שאינו רשמי – רשות החינוך המקומית כאמור או בעל המוסד, **יהיו רשאים, באישור השר**, לגבות תשלומים והחזר הוצאות.

או דוגמה נוספת:

ס׳ 5 לחוק פיקוח על בתי-ספר, תשכ״ט–1969:

(א) המנהל הכללי יעביר העתקים של הבקשה (לרשיון לבית-ספר - נגא) ושל מצורפותיה **לחוות דעתן** של רשות החינוך המקומית, כמשמעותה בחוק לימוד חובה, תש״ט-1949, ושל הועדה המקומית לתכנון ולבניה, כמשמעותה בחוק התכנון והבניה, תשכ״ה-1965, שבתחומן נמצא בית הספר שהבקשה מתייחסת אליו. (ההדגשות הוספו.)

לצורך המחקר נבחרו ארבעה תחומי פעולה של הרשויות המקומיות:

- קביעת אזורי רישום (attachment areas) (תחום המסור לרשות המקומית, באישור מנהל המחוז);
- הקמת בתי-ספר חדשים (תחום המצוי בסמכות משרד החינוך ולביצועו נחוצה חוות הדעת של הרשות המקומית);
- הפעלת תכניות לימודים נוספות (תחום המצוי באישור השר והרשות המקומית רשאית לחוות עליו את דעתה וכמו כן רשאית לממן אותה, אם רצונה בכך);
- העסקת מורים (אשר בחינוך היסודי נעשה על-ידי משרד החינוך).

ארבעת התחומים נבחרו על יסוד שאלון שערכו ענבר וחושן (1997), ועל יסוד הספרות העוסקת במעורבות הרשויות המקומיות בחינוך בשנים האחרונות (דגן-בוזגלו, 2010; וורגן, 2011; לבקוביץ, 2008). מן מהספרות בתחום אודות המצב בישראל עלה כי מעורבות הרשויות המקומיות בארבעה אלה עוברת תמורה ושינוי בשנים האחרונות וכי קיימת בהם שונות בין רשות אחת לאחרת.

שאלת המחקר

האם ראיית החינוך כשירות ציבורי כוללני היא המביאה רשויות מקומיות לגלות מעורבות בתחום החינוך?

השערות המחקר

השערה 1: מעצבי מדיניות חינוך ברשויות מקומיות ייטו לתפוס את החינוך כשירות ציבורי כוללני.

השערה 2: ככל שתפיסת קובעי מדיניות החינוך ברשות המקומית נוטה לראות בחינוך שירות ציבורי כוללני יותר, כך תגדל מעורבות הרשות המקומית בחינוך.

השערה 3: מרכיבי האיתנות של הרשות המקומית ימתנו את הקשר שבין תפיסת החינוך לבין מעורבות הרשות המקומית בו. הקשר בין תפיסת החינוך לבין מעורבות בחינוך יהיה חיובי וחזק יותר ברשויות מקומיות המאופיינות כאיתנות, לעומת כאלה המאופיינות כפחות איתנות.

שיטת המחקר

המחקר התבסס על שאלונים, שהופנו אל בעלי תפקידים מרכזיים ברשויות מקומיות – ראשי רשויות ומנהלי מחלקות חינוך. הם התבקשו להשיב על שאלות שונות, חלקן נוגעות לתפיסת החינוך שלהם – כשירות ציבורי כוללני או פרטני ותפיסתם את מעורבות התושבים ברשות שלהם, וחלקן כדיווח על מעורבות הרשות המקומית שלהם בחינוך. כשלב מקדים נערכו שישה ראיונות עומק עם בעלי תפקידי מפתח בקביעת מדיניות חינוך: שני עובדים בכירים במשרד החינוך וארבעה מנהלי אגפי חינוך ברשויות המקומיות.

על יסוד הראיונות גובשו וחודדו השאלות לשאלון המרכזי במחקר. לצורך בדיקת תפיסת החינוך על הציר כוללני-פרטני נבנה "סולם כוללנות", על בסיס שני שאלונים: האחד – שאלון להערכת תפיסת תפקיד השידור הציבורי על ציר כוללני-פרטיקולרי (Human Capital, 2008). האחר – שאלון להערכת עמדות חינוכיות של אנשי חינוך על ציר שמרני-חדשני (נסים, 2006, מבוסס על Kerlinger, 1967, ועל הופמן וקראוס, 1971). על בסיס שני אלה נבנה השאלון כאן, תוך התאמת ההיגדים העוסקים בחינוך להוויה שנלמדה מהראיונות. הסולם נבנה בדרגות 1-4 למניעת התכנסות אל המרכז, ו"תפיסת חינוך כוללנית" הוגדרה כנטיה לערך גבוה בחישוב משוקלל של שבע שאלות בשאלון.[1]

מאפייני הרשויות הנבדקות הוגדרו על סמך פרסומי משרד הפנים והלמ"ס אודות רשויות מקומיות: איתנות פיננסית/מגזר (בהגדרות משרד הפנים לשנת 2010 רשויות איתנות פיננסית/לא איתנות פיננסית, ומגזר יהודי/לא יהודי) ונתוני הלמ"ס לשנים 2008-2010 לעניין גודל רשות, אשכול פריפריאליות ואשכול סוציו אקונומי.

"מעורבות הרשות המקומית בחינוך" נבדקה באמצעות תשובות של הנשאלים בכל אחד מארבעת התחומים שהוגדרו (פתיחת אזורי רישום, הקמת בתי ספר, הפעלת תכניות לימודי נוספות והעסקת מורים) בדבר מידת המעורבות של הרשות שלהם. מעורבות גבוהה הוגדרה כנטיה לערכים גבוהים בחישוב כלל השאלות המתייחסות לכל אחד מהתחומים.[2]

תיאור המדגם

השאלון המלא הופץ תחילה כפיילוט בין כ-20 בעלי תפקידים בכירים ברשויות מקומיות, שוכלל ועובד. השאלון הסופי נשלח לכל 254 ראשי הרשויות המקומיות ולכל מנהלי אגפי החינוך בהן. התקבלו 107 שאלונים מ-100 רשויות, 41 מראשי רשויות ו-66 ממנהלי אגפי

---

1 ההגדים: על המדינה לדאוג לחינוך הילדים החיים בה מפני שיעיל יותר לחנך באופן מאורגן; על המדינה לספק חינוך כי איכות חייהם של כלל האזרחים תלויה בהתנהגות של הילדים ובהשכלה שלהם; על המדינה לפקח על החינוך כדי להבטיח שלא יילמדו תכנים בלתי רצויים לחברה ולמדינה; על המדינה לממן את חינוך כל הילדים, במסגרות אותן יבחרו הוריהם באופן חופשי; המדינה חייבת להתערב בחינוך כדי להבטיח שהדור הבא יהיה איכותי; המדינה חייבת להתערב בחינוך כדי להבטיח שהדור הבא יישא את ערכיה.

2 לדוגמה, מעורבותן של רשויות מקומיות ביוזמה ובהפעלה של תכניות לימודים נבדקה באמצעות ארבע שאלות, כמשתנה אחד. מהימנות המשתנה נמצאה מספקת (α=.75).

חינוך. חלוקת הרשויות המקומיות מהן הגיעו שאלונים לפי סוג הרשות מוצגת בלוח 1, מאפייני הרשויות מוצגים בלוחות 2 ו-3. משבע רשויות מקומיות הגיעו שני שאלונים. הוחלט כי ניתוח הממצאים יתייחס לכל 107 השאלונים. זאת, בעיקר מאחר שהמשתנה הבלתי תלוי הוא עמדות, ואלה, מטיבן משוייכות לאנשים ופחות מזה לארגונים, ובמיוחד לאור העובדה כי לא נמצאו הבדלים מובהקים בין שאלוני שתי הקבוצות. הגורם המרכזי הוא תפיסתם של בעלי תפקידים את המציאות, הן כגורם המסביר את מעורבות הרשות לפי דיווחי הנשאל והן כגורם המסביר זאת במיתון איתנותה של הרשות. לאור זאת, נעשו כל הניתוחים בהתייחס לכל השאלונים (N=107) ולא לכל הרשויות (N=100).

למשתני המחקר המבוססים על השאלון נבדקה מהימנות פנימית בעזרת אלפא של קרונבך. לאחר מכן בוצע ניתוח דו-משתני בעזרת מבחן פירסון לבדיקת מתאמים בין משתנים רציפים. לבדיקת קשרים בין משתנים קטגוריים ובינם לבין משתנים רציפים בוצעו מבחני T ומבחני חי-בריבוע. לבסוף בוצע ניתוח רב-משתני בעזרת רגרסיה ליניארית בצעדים.

לוח 1

סוג הרשויות המשתתפות, בהשוואה לסוגן בישראל בכלל

	עיריות	מועצות אזוריות	מועצות מקומיות	סה"כ
במדגם	37	25	38	100
בישראל	73	53	128	254
אחוז הרשויות במחקר	50.68	47.16	29.68	39.37

לוח 2

מגזר ואיתנות פיננסית* של הרשויות המשתתפות,
בהשוואה לחלקן באוכלוסייה הכללית

	במדגם (N=107)	בישראל (N=254)
מגזר יהודי	90	172
מגזר לא יהודי	17	82
יחס	1:5.29	1:2.09
איתנות פיננסית	45	76
לא איתנות פיננסית	62	178
יחס	1:1.3	1:2.34

* לפי הגדרות משרד הפנים - יהודי / לא-יהודי; איתנה פיננסית כן/לא שנת 2010.

לוח 3

גודל, אשכול סוציו אקונומי ואשכול פריפריות*

	גודל (באלפי תושבים)	אשכול סוציואקונומי	אשכול פריפריות
הנמוך ביותר	1.3	1	1
בישראל	1	1	1
הגבוה ביותר	206.4	10	10
בישראל	773	10	10
ממוצע	28.10	5.76	5.58
בישראל	29.73	4.86	5.36
סטיית תקן	37.40	2.13	1.88
בישראל	65.63	2.12	1.81

* לפי נתוני הלמ"ס לשנת 2010

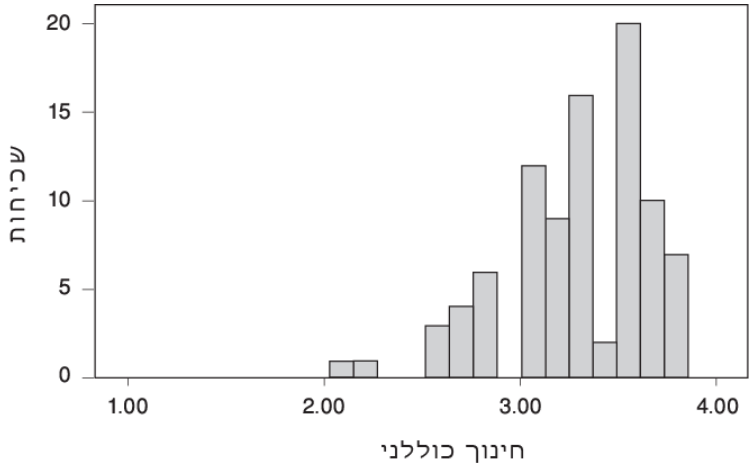
ממצאי המחקר

בדיקת השערה 1: מעצבי מדיניות חינוך ברשויות מקומיות ייטו לתפוס את החינוך כשירות ציבורי כוללני

משתנה זה נבדק באמצעות תשע שאלות. לאחר הסרה של שלוש שאלות התקבלה מהימנות מספקת (α=.72). נמצא כי מרבית הנשאלים נוטים להעדיף את החינוך כשירות ציבורי כוללני (בסולם 1-4 ממוצע 3.37, סטיית תקן 0.77), כמתואר בתרשים 1:

תרשים 1

נטיית הנשאלים לתפוס את החינוך כשירות ציבורי כוללני



בדיקת השערה 2: ככל שתפיסת החינוך של קובעי מדיניות החינוך ברשות המקומית כוללנית יותר, תגדל מעורבות הרשות המקומית בחינוך

כאמור, מעורבות הרשות המקומית בחינוך בתחומה נבחנה באמצעות שאלות אודות פעילותה בנושא קביעת אזורי רישום, פתיחת בתי ספר חדשים, יזמות להפעלת תכניות לימודים חדשות והעסקת מורים. עוד, נבחנה המעורבות כמשתנה משוקלל לכל המרכיבים הללו – מעורבות כוללת בחינוך. כל אחד מארבעת תחומי המעורבות נבדק באמצעות תשובות הנשאלים על הנושא.

בנושא אזורי הרישום התבקשו הנשאלים להתייחס למדיניות הנהוגה ברשות שלהם, כאשר ערך נמוך ניתן למדיניות נוקשה ולנטייה שלא לאפשר מעבר של תלמידים מאזור רישום אחד לאחר, וערך גבוה – לגישה גמישה ועצמאית, אותה מפתחת הרשות בעצמה שלא לפי הנחיות משרד החינוך, ותוך קשב להורים ולבקשותיהם. ייתכן שבשל המורכבות של שני הגורמים (מדיניות שמרנית/עצמאית מול משרד החינוך, קשיחות/גמישות מול ההורים) נמצא כי קיימת נטייה מסוימת לערך הגבוה לגישה הפתוחה והעצמאית (בסולם 1-3 ממוצע 2.14, סטיית תקן 0.47). לאור המורכבות והדינמיקה שבמדיניות המוכוונת מצד משרד החינוך, נערכה בדיקה נוספת בהתייחס לשתי שאלות: באחת התבקשו הנשאלים להגדיר את הליך הרישום לבתי הספר – בלי בחירה בשל מיעוט מוסדות, לפי אזורי רישום או בגמישות. בשאלה האחרת התבקשו לציין האם חל שינוי במדיניות אזורי רישום, ברשות עצמה. הקשר בין הפריטים נבדק במבחן ספירמן למשתנים אינטרוולים, כפי שנעשה לעתים לגבי משתנים המורכבים משני פריטים בלבד (Eisinga et al., 2012). נמצא קשר מובהק בינוני וחיובי ($r_s = 31,\ p < 0.01$).

מעורבות הרשויות המקומיות בנושא פתיחת בתי ספר חדשים נבדקה בשאלון באמצעות שאלה אחת, בה התבקשו הנשאלים לבחור אחת משתי אפשרויות כמענה לשאלה, כיצד יפעלו כלפי יזמות בתוך הרשות שלהם להקמת בית-ספר חדש: א. אם יפנו אלי, אבדוק עניינית ואגבש עמדה; ב. הרשות המקומית היא כתובת ראשונה לכל יוזמה מסוג זה. רוב הנשאלים (59.77%) בחרו באפשרות השניה – כלומר, נמצאה נטייה של המשיבים לזהות ברשות את הכתובת הראשונה עבור יזמות להקמת בתי-ספר חדשים.

מעורבותן של רשויות מקומיות ביוזמה ובהפעלה של תכניות לימודים נבדקה באמצעות שלוש שאלות. מהימנות המשתנה נמצאה מספקת (α=.75). נטיית מרבית הרשויות היא ליזום ולהפעיל תכניות לימודים (בסולם 1-3 ממוצע 2.52, סטיית תקן 0.58).

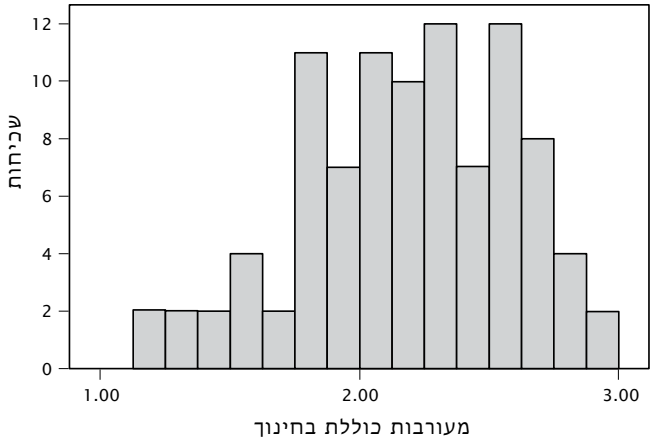
הנושא הרביעי בו נבדקה מעורבות הרשויות המקומיות היא העסקת מורים בבתי-הספר היסודיים, תחום מורכב לענין זה. הנושא נבדק בשאלון באמצעות שאלה ישירה – האם מממנת הרשות המקומית את העסקתם של עובדי ההוראה?. 61 מתוך 86 המשיבים על שאלה זו (70.9%) השיבו בחיוב.

המהימנות הפנימית בין כלל מרכיבי המעורבות נמצאה מספקת (α=.75). כל הפריטים קודדו בסולם זהה – 1-3, והמשתנה הדיכוטומי – העסקת מורים – קודד כאשר 1 מבטא מעורבות נמוכה ו-3 מעורבות גבוהה. מיצוע ארבעת הממדים באופן זה מלמד על מעורבות גבוהה של הרשויות המקומיות בארבעת המרכיבים שנבחרו – ממוצע 2.75 בסולם 1-3, עם

סטיית תקן 0.56; כלומר, במדגם הרשויות נמצאה נטיה לגלות מעורבות בתחומים שנבדקו, כמתואר בתרשים 2.

תרשים 2

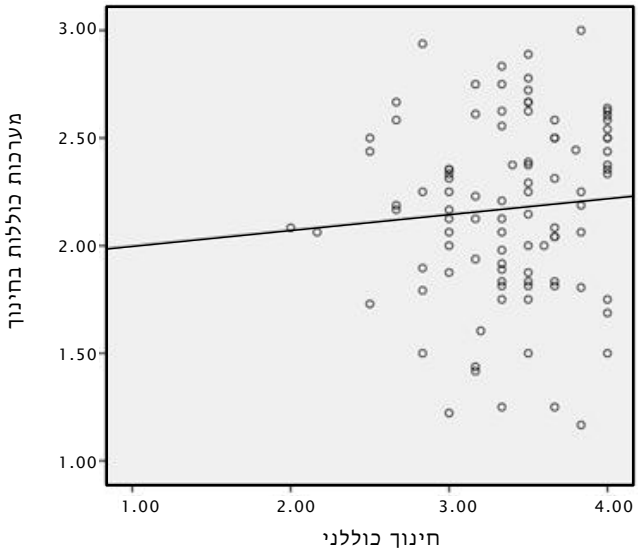
נטיית הרשויות המקומיות למעורבות כוללת בחינוך



בבחינת כל תחומי המעורבות בחינוך, לא נמצא קשר מובהק בין תפיסת החינוך לבין מרכיבי מעורבות הרשות המקומית בחינוך והשערה 2 לא אוששה. הממצא יידון בפרק הדיון. הפיזור מוצג בתרשים 3:

תרשים 3

הקשר בין תפיסת החינוך כשירות ציבורי כוללני לבין מעורבות הרשויות המקומיות בחינוך



הקשרים בין כלל משתני המחקר מוצגים בלוח דו-משתני – לוח 4:

לוח 4

מתאמים בין כלל משתני המחקר, ממוצעים, סטיות תקן ומקדם המהימנות α קרונבך

	ממוצע	o.תקן	.1	.2	.3	.4	.5	.6	.7	.8	.9	.10	.11	.12
1.תפיסת חינוך כוללני	3.4	0.4	(0.72)											
2.גודל (באלפי תושבים)	28.1	37.4	-0.02	(-)										
3.אשכול סוציו אקונומי	5.7	2.1	-0.02	-0.01	(-)									
4.אשכול פריפריאליות	5.6	1.9	0.03	0.43**	0.27**	(-)								
5.איתנות פיננסית	(-)	(-)	-0.18	0.14	0.30**	0.16	(-)							
6.מגזר יהודי	(-)	(-)	-0.12	0.14	0.60**	0.19	0.37**	(-)						
7. איתנות כוללת	2.9	1.5	-0.12	-	-	-	-	-	(-)					
8.מעורבות - אזורי רישום	1.9	0.6	0.01	0.25*	-0.21*	0.03	-0.14	-0.08	-0.06	(0.32)[1]				
9.מעורבות - פתיחת בתי-ספר	(-)	(-)	0.03	0.15	-0.03	0.27*	0.03	-0.04	0.18	0.08	(-)			
10. מעורבות - תכניות לימוד נוספות	2.5	0.6	0.07	0.23*	0.17	0.17	0.03	0.30**	0.22*	0.15	-0.11	(0.75)		
11.מעורבות – העסקת מורים	(-)	(-)	-0.17	0.16	0.10	0.21	0.34**	-0.02	0.16	-0.07	-0.01	0.20	(-)	
12. מעורבות כוללת בחינוך	2.3	0.4	-0.08	0.35**	0.07	0.29**	0.09	0.14	0.23*	-	-	-	-	(0.65)

N=107 *p≤.05 **p≤.005 [1]spearman correlation instead of Cronbach's alpha

בדיקת השערה 3: מרכיבי האיתנות של הרשות המקומית ימתנו את הקשר שבין תפיסת החינוך לבין מעורבות הרשות המקומית בחינוך.

לבדיקת ההשערה בוצע ניתוח רב-משתני, הקשרים בין תפיסת חינוך כוללני לבין המשתנה התלוי – מעורבות הרשות המקומית בחינוך, נבחנו במיתון (Moderation) מרכיבי איתנות של הרשות המקומית: גודל, אשכול סוציו אקונומי, אשכול פריפריאליות, מגזר, איתנות פיננסית, ושקלול של כלל גורמים אלה כ"איתנות כוללת". הניתוח הרב-משתני נעשה באמצעות רגרסיה מרובה בצעדים (Stepwise Multiple Regression Analysis). לכל המשתנים בוצע מירכוז של הערכים, כמקובל (Kenny, 2004). הניתוחים בוצעו בנפרד לגבי כל מרכיבי המעורבות שצוינו בשאלונים וכן לגבי המרכיב המשוקלל.

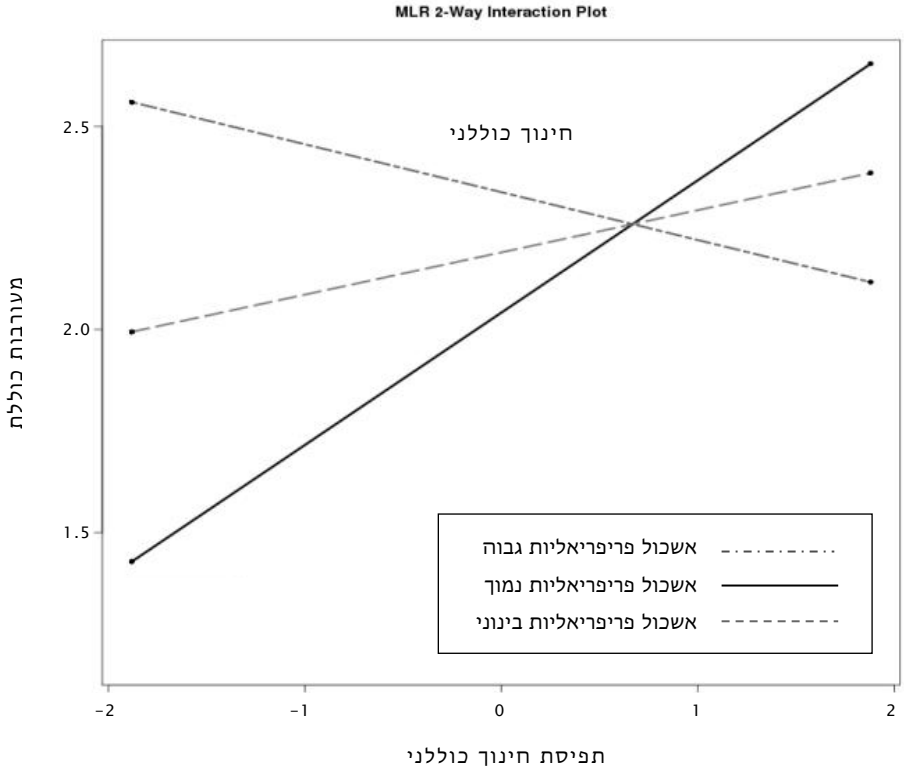
בדיקת הקשרים העלתה קשר מובהק בין תפיסת חינוך כוללני לבין המעורבות הכוללת של הרשות המקומית בחינוך, במיתון אשכול הפריפריאליות:

בקרב רשויות מקומיות מאשכול פריפריאליות נמוך (תרשים 4), נמצא קשר חיובי בין תפיסת חינוך כוללני ובין מעורבותה הכוללת של הרשות המקומית בחינוך. ככל שהחינוך נתפס כשירות כוללני יותר, כך עולה המעורבות הכוללת בחינוך. בקרב רשויות מקומיות מאשכול פריפריאליות בינוני נמצא קשר חלש בין תפיסת חינוך כוללנית ובין מעורבותה הכוללת של

הרשות המקומית בחינוך. בקרב רשויות מקומיות מאשכול פריפריאליות גבוה נמצא קשר שלילי בין תפיסת חינוך כוללנית ובין מעורבות כוללת של הרשות המקומית בחינוך. ככל שהחינוך נתפס כשירות כוללני יותר, כך המעורבות הכוללת בחינוך פוחתת. ככל שהחינוך נתפס כשירות כוללני פחות, המעורבות בחינוך עולה.

תרשים 4

תפיסת חינוך כוללני ומעורבותה הכוללת של הרשות המקומית בחינוך,
במיתון אשכול הפריפריאליות



לוח 5

רגרסיה מרובה (ערכים מתוקננים β ושונות מוסברת) לבדיקת הסבר השפעת תפיסת חינוך כוללני על מעורבותה הכוללת של הרשות המקומית בחינוך:

	צעד 1 β	צעד 2 β
תפיסת חינוך כוללני	.09	.11
אשכול פריפריאליות	.33***	.37***
חינוך כוללני **X** אשכול פריפריאליות		-.22*
R^2	.09	.16
Adjust R^2	.10	.14
ΔR^2	-	.05*
F	6.27**	6.04***

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

השערה 3, לפיה מידת האיתנות של הרשות המקומית תמתן את הקשר בין תפיסות מעצבי המדיניות לבין מידת המעורבות של הרשות המקומית בחינוך, אוששה.

סיכום ודיון

מטרת המחקר הייתה לבדוק כיצד תופסים מעצבי מדיניות חינוך ברשויות מקומיות את יעד החינוך כשירות ציבורי, ומה הקשר בין תפיסתם לבין מידת המעורבות של הרשות המקומית בחינוך. הסקרנות כלפי השאלה נוצרה בשל אי הלימה בין ראייה מקובלת בספרות העוסקת בתחום, לפיה מעורבות הרשויות המקומיות בתחום החינוך קשורה בצורך פוליטי לרצות בוחרים פוטנציאליים, כפרטים, לבין עמדה גלויה של רשויות מקומיות, כפי שהתגלעה בסכסוכים משפטיים, ולפיה הרשות המקומית מחוייבת כלפי הציבור בכללותו.

נמצא, כי מרבית הנשאלים במחקר תופסים את החינוך כשירות ציבורי כוללני. אף שעמדה זו היא גם העמדה שהוצגה בבתי-המשפט על-ידי רשויות מקומיות שנדרשו לכך, אין זה ממצא מובן מאליו: בעיני כותבים לא מעטים נראה כי בישראל, מאז שנות ה-80, תוך הרחבת מעורבותן של רשויות מקומיות בחינוך, השתלטה התפיסה הפרטנית על השיח של מדיניות החינוך (ר׳ למשל: Ichilov, 2009 ; בן-אליא, 2000 ; גבתון, 2003 ; דגן-בוזגלו, 2010 ; דהאן ויונה, 2005). ממצאי המחקר מגלים שתפיסה כוללנית של החינוך כשירות ציבורי אינה קשורה בהכרח לאחריות השלטון המרכזי. קברניטי החינוך בשלטון המקומי רואים לנגד עיניהם את כלל הציבור, ולא מכוונים בהכרח לרָצות פרטים מתוכו.

אפשר כי זהו היבט נוסף של המגמה שהחלה בישראל בסוף שנות ה-70, לשחרור השלטון המקומי מן המחויבות והזיקה לשלטון המרכזי: מערכת החינוך בישראל נחשבת ריכוזית, כאשר עיקר הכוח וההשפעה נתונים למשרד החינוך, הן מן הבחינה הארגונית (בן-אליא, 2000; בלנק, 2004) והן בשל משקלם הניכר של ערכים לאומיים-מרכזיים בבניית מערכת החינוך בראשיתה (גל, 1995; וולנסקי, 1994). ראיית קובעי מדיניות החינוך ברשויות המקומיות את יעד פעולתם כציבור כללי, רומזת על ראייה של הציבור לו הם מחוייבים לאו דווקא כנגזרת מתוך הישראליות השלמה, המדינתית והגדולה, כי אם כציבור מקומי יחודי, ציבור המתגוררים בתחומי הרשות המקומית שלהם.

בבחינת הקשר בין תפיסת החינוך כשירות ציבורי לבין המעורבות בחינוך, נמצא כי ברשויות מקומיות מאשכול פריפריאליות נמוך, ככל שעולה הנטיה לראות בחינוך שירות ציבורי כוללני, עולה המעורבות בחינוך; לעומת זאת, ברשויות מקומיות מאשכול פריפריאליות גבוה – קרובה יותר למרכז, הרי ככל שעולה הנטיה לראות בחינוך שירות ציבורי כוללני, הנטייה למעורבות בחינוך - פוחתת.

נראה כי הבדל זה יכול להיות מוסבר בשוני בין תפיסת יעד ה "ציבור כוללני" במרכז ובפריפריה. תפיסת "כור ההיתוך" שאפיינה את מדיניות החינוך הריכוזית בישראל בשנים הראשונות לקיומה, משפיעה גם כיום במרכז המדינה והציבור הכללי בישראל עדיין נתפס כמושא הישות האחידה אליה מכוון החינוך כשירות ציבורי. בפריפריה, לעומת זאת, מתגבשת זהות מקומית, שאחד מביטוייה הבולטים הוא גיבוש סדר יום חינוכי עצמאי, וזאת לא רק כחלק מן ההשתחררות מכבלי השלטון המרכזי והכתבות משרד החינוך, אלא במודגש ובמכוון, תוך שימוש בחינוך כמנוף לבניית זהות עצמאית זו (Crowson & Goldring, 2009; Hodgson & Spours, 2012).

לדבר יש ביטוי גם במושגים המשמשים את ציבור העוסקים בתחום ואת השינויים החלים בהם. חוקי החינוך בישראל מתייחסים אל החינוך הניתן מאת המדינה הן במושג "חינוך ממלכתי" (כך בחוק חינוך ממלכתי, תשי"ג–1953) והן במושג "חינוך רשמי" (כך בחוק לימוד חובה, תש"ט–1949), ומציינים באמצעות שניהם את החינוך הניתן לילדים ונערים במוסדות החינוך המוחזקים על-ידי המדינה. בשנים האחרונות נשמע פחות ופחות המושג "חינוך ממלכתי" ושגור בפי כול המושג "חינוך ציבורי". הסיבות לכך רבות ושונות. אפשר שהמושג "ממלכתי" נשמע ארכאי, אפשר שהמושג "ציבורי" קרוב יותר למושג המשמש תחום זה במדינות אחרות (public education). בהקשר הנדון כאן מסתמנת משמעות מיוחדת להפחתת השימוש במושג "ממלכתיות" בהתייחס לחינוך: הרשות המקומית היא זרוע שלטונית, שלוחת ציבור, ודגש מעורבותה מחליש את הממד הממלכתי הכלל-מדינתי בחינוך הציבורי. ייתכן, שבממצאי המחקר הנוכחי יש כדי לעורר תקווה בקרב מי שחרדים לגורלו של החינוך הציבורי בישראל, הרואים בחינוך הפרטי את האויב וחוששים כי העברת אחריות לחינוך לרשות המקומית מביאה בהכרח להפרטתו. נראה כי הציבוריות, אם כי לא הממלכתיות,דווקא נשמרת על-ידי הזרוע השלטונית האחרת -הרשויות המקומיות. לעניין זה ראוי לבחון את דבריה של Fennell (2001) ואת העיקרון המוצע על-ידה כקו מנחה לפעולת רשויות שלטון בתחום

החינוך. בעיניה, חשיבותה של מעורבות רשות שלטונית בשירותים חברתיים טמונה בעיקר בהסדרת ההשתתפות של אזרחים אלה כלפי אלה. במקום לראות את הרשות השלטונית כגורם מספק שירות לאזרח המקבל אותו, מציגה Fennell את השלטון כגורם מסדיר בריתות בין שותפים לבין עצמם. במדינות שונות בעולם מחליפות הבריתות בין שותפי תפקיד את הרגולציה בתחומי הסדרה שונים (ר׳ גם: Stewart, 2003), ורשויות השלטון משנות את תפקידן מגורם מספק או מפקח על שירותים חברתיים, לגורם מסדיר ומנווט. תפקיד כזה של רשות שלטונית, מציינת Fennell, ראוי לפתח במסגרות קטנות – להן מבחינת השטח והן מבחינת מספר המשתתפים. במילים אחרות: רשות מקומית עשויה לקבל על עצמה תפקיד מסדיר בריתות בין שותפים ביתר הצלחה מאשר הזרוע השלטונית המדינתית, ודבר זה הופך את הרשות המקומית לגורם מתאים יותר לקבלת תפקידים ואחריות בתחום החינוך.

העברת סמכויות בתחומי שירותים חברתיים מן הזרוע המרכזית לזרוע המקומית, תוך גיבוש זהות מקומית, זוכה בשנים האחרונות לעיסוק נרחב בתחום המדיניות הציבורית בעולם, במיוחד תחת הכותרת **מקומיות חדשה – New Localism** (Crowson & Goldring, 2009; Hodgson & Spours, 2012). האפשרות לראות את הרשות המקומית – ולא את המדינה כעמדת-הנגד לתפיסה הרואה את הפרט כיעד של מדיניות חינוך, מהדהדת בעיסוק במקומיות החדשה באנגליה ובארה״ב (למשל Bailey, 2011; Ford, 1999). מטרתה העיקרית של המקומיות החדשה היא טיפוח זהות והצמחה של קול מקומי (De Vries, 2000; Foley & Martin, 2000; Pratchett, 2004). מטבעו ומעצם מהותו עשוי החינוך להיות גורם רב ערך במשימה זו (Crowson & Goldring, 2009; Weis, 2009).

תפקידו האפשרי של החינוך בבניית חברה ובעיצוב זהותה הופכת אותו למכשיר בקידום המקומיות החדשה כתפיסת עולם. במובן זה, תפיסת החינוך בעיני קובעי מדיניות ציבורית עשויה לחרוג מגדר היותו שירות ציבורי שעליהם לספק, ולהציבו גם כמכשיר: הוא משמש כלי לעיצוב קול מקומי, לשימור ערכים, להנחלתם ולעיצובם כתהליך מתמשך. פירוש הדבר עשוי להיות הצמחת זהות מקומית משותפת – כוללנית, באמצעותו (Crowson & Goldring, 2009; Hodgson & Spours, 2012). לפיכך, אפשר שיש בממצאי המחקר שתואר כאן כדי לחזק ולעודד פיתוחה של מקומיות חדשה בשיח הציבורי הישראלי; החינוך עשוי להיות גורם מאיץ ומדרבן לבניית זהות מקומית, להציע הרחבה של משמעות וערך למעבר האחריות של שירותים ציבוריים מסויימים מידי המדינה לרשויות המקומיות.

מחקר זה מוגבל מעצם טיבו: ראשית, הוא מבוסס על דיווחים של נשאלים ביחס לעמדותיהם, ומדובר מטבע הדברים בעמדות מוצהרות בלבד; אין הוא מתאר מדיניות בפועל אלא סוקר תשובות ישירות לשאלות אודות מדיניות. השאלונים הופצו בקרב ראשי רשויות מקומיות ומנהלי אגפי חינוך כקבוצה אחת. יש מקום להגדיל את המדגם ולבדוק עמדות של כל אחת מקבוצות אלה בנפרד. מלבד זאת, יש מקום לבדוק גורמים נוספים שלהם השפעה על עיצוב מדיניות החינוך, כגון מנהלי בתי-ספר, חברי מועצה ברשות הנושאים בתפקידים בתחום זה ואולי אחרים. ובכל זאת, נראה כי המסגרת המושגית שהוצעה לבחינת תפיסות של עובדי ציבור ונבחריו עשויה לשמש בעתיד את העוסקים במדיניות ציבורית. זהו כלי אשר עשוי

להצמיח תובנות הן בשטח קביעת המדיניות והן בשטח עיצוב ההתנהגות הארגונית במגזר הציבורי. יש מקום להרחיב את היריעה המחקרית ולבחון את השאלות שהוצגו בכלים נוספים ומשוכללים יותר. מחקרים עתידיים עשויים להוסיף עוד נדבכים לחקר המקומיות החדשה, תפקיד החינוך בה וביטויים של אלה בישראל.

ביבליוגרפיה

חקיקה ופסיקה

חוק בתי המשפט לעניינים מינהליים, התש״ס - 2000

חוק חינוך ממלכתי, תשי״ג – 1953

חוק לימוד חובה, תש״ט – 1949

חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), תשל״ה - 1975

חוק הרשויות המקומיות (מנהל מחלקת חינוך), תשס״א – 2001

פקודת החינוך [נוסח חדש], תשל״ח-1978

תקנות לימוד חובה וחינוך ממלכתי (רישום), תשי״ט – 1959

תקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), תשי״ג – 1953

הצעת חוק (פרטית) אחריות המדינה לחינוך ציבורי תשע״א – 2011 (ח״כ אלכס מילר)

בג״ץ 284/61, יוסף מורגנשטרן נ׳ ראש העיר, מועצת העיר ירושלים ו-2 אח׳, פד י״ב, 1877

בג״ץ 273/63 דפנה פרס, קטינה, על-ידי הוריה ואפוטרופסיה הטבעיים זלמן ועדה פרס נגד ראש העיר, חברי המועצה ותושבי העיר כפר-סבא ואח׳, פ״ד י״ז, 2994

בג״ץ 421/77 עמליה ומיכאל ניר ו-9 אח׳ נ׳ המועצה המקומית באר יעקב, נחום איצקוביץ – ראש המועצה המקומית באר יעקב, שר החינוך והתרבות, פ״ד ל״ד (4), 780

בג״ץ 715/89 שריג נ׳ משרד החינוך (פורסם באתר נבו)

בג״ץ 4383/91 שפקמן ואח׳ נ׳ עיריית הרצליה ואח׳, פד מ״ו (1), 447

בג״ץ 5273/97 דליה מוננזון ו-17 אח׳ נ עיריית אשדוד – אגף החינוך, פד נא (4), 757

בג״ץ 2910/04 מרכז השלטון המקומי נ׳ משרד החינוך ומשרד האוצר, פד נט (3), 625

עת״מ י-ם 304/01 מיכל שלם ואח׳ נ׳ עיריית ירושלים ואח׳, (פורסם באתר נבו)

עת״מ חיפה 1292/03 אפרת, אהוד ועמית נ׳ מנכ״לית משרד החינוך ואח׳, (פורסם באתר נבו)

עת״מ ב״ש 341/06 גובין אולגה ואח׳ נ׳ משרד החינוך, עיריית אשקלון ואח׳, (פורסם באתר נבו)

עת״מ ת״א 1902/07 יעל ורון ורדי ואח׳ נ׳ מ.א. גזר, (פורסם באתר נבו)

עת״מ י-ם 8899/08 משה צימרמן ואח׳ נ׳ משרד החינוך ועירית מודיעין, (פורסם באתר נבו)

עת״מ חיפה 9268-08-09 יהונתן יוסף נ׳ מ.מ. שלומי ומשרד החינוך, (פורסם באתר נבו)

עמ״נ ת״א 35243-03-10 עמותת חסידי חוסני אלקואסמי נ׳ משרד החינוך, (פורסם באתר נבו)

עת״מ מרכז 31083-10-11 עמית קורנר ואח׳ נ׳ עיריית כפר סבא ומשרד החינוך, (פורסם באתר נבו)

מאגרי מידע ונתונים

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, דו״חות 2008-2010

משרד הפנים, נתוני רשויות מקומיות, 2010

ספרות

בלנק, י׳ (2004). ממלכתיות מבוזרת: שלטון מקומי, הפרדות ואי שוויון בחינוך הציבורי, **עיוני משפט** כח (2), 347-416.

בן-אליא, נ׳ (2000). **אזרוח החינוך בישראל: דה-רגולציה, דמוקרטיזציה ואחריות מוגברת**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

בן-אליא, נ׳ (2005). **רשות נתונה: אופציות לעיצוב שלטון מקומי חדש**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

ברקוביץ, י׳ (2012). הסדרה מחודשת של היחסים בין הרשויות המקומיות למשרד החינוך (טיוטא לדיון). ירושלים: מכון ון ליר.

גבתון, ד׳ (2003). אוטונומיה, אנומיה ואנרכיה: חקיקה ופסיקה כמכשירים להפעלת רפורמות חינוכיות וליישומה של מדיניות החינוך בישראל. בתוך: י׳ דרור, ד׳ נבו, ר׳ שפירא (עורכים): **תמורות בחינוך: קווים למדיניות החינוך בישראל לשנות האלפיים**, תל-אביב: רמות ואוניברסיטת תל-אביב, ע׳ 407-454.

גל, נ׳ (1995). הפרט, הרשות ושורת הדין – עמדת בית-המשפט העליון בישראל בשאלה של בחירת בית-ספר על-ידי הורים, ירושלים: האוניברסיטה העברית, המכון לחקר הטיפוח בחינוך.

דגן-בוזגלו, נ׳ (2010). **הבטים של הפרטה במערכת החינוך**, תל-אביב: מרכז אדוה.

דהאן, י׳, יונה, י׳ (2005). דוח דוברת: על המהפכה הניאו-ליבראלית בחינוך. **תיאוריה וביקורת** 27, 11-38.

היימן, פ׳, שביט, ר׳, שפירא, ר׳ (1995). אוטונומיה ובחירה מבוקרת בחינוך – המקרה הישראלי: מודל מערכתי של העצמת בתי-ספר וקהילותיהם, בתוך: ד׳ חן, (עורך): **החינוך לקראת המאה ה-21 – יובל העשרים של בית-הספר לחינוך באוניברסיטת תל-אביב**, (ע׳ 155-185). תל-אביב: רמות.

ויינשטיין, ג׳ (2002). **יחודיות בתי-ספר – מרחבי חינוך**. (דו״ח ועדה). ירושלים: מדינת ישראל, משרד החינוך.

וולנסקי, ע׳ (1994). אינדווידואליזם, קולקטיביזם וכוחות שוק בחינוך: האם המחיר החברתי הכרחי, **מגמות** לו (2-3), ירושלים: מכון סאלד.

וורגן, י׳ (2011). העסקת מורים במערכת החינוך: מעקב אחר התופעה של העסקת מורים באמצעות גופים מתווכים. ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

לבקוביץ, צ׳ (2008). הדרכת נבחרים ברשויות המקומיות – 7: ועדת חינוך, מעלה אדומים: מפעם.

לם, צ׳ (1973). **ההגיונות הסותרים בהוראה**. תל-אביב: ספריית פועלים.

נסים, ש׳ (2006). עמדות מורים וסייעים העובדים עם תלמידים בעלי פיגור שכלי כלפי הגדרת הפיגור השכלי החדשה. עבודת גמר לקראת קבלת התואר מוסמך MA, אוניברסיטת בר אילן.

סבירסקי, ש׳, דגן-בוזגלו, נ׳ (2009). בידול, אי-שוויון ושליטה מתרופפת – תמונת מצב של החינוך הישראלי, תל-אביב: מרכז אדוה.

ענבר, ד׳, חושן, מ׳ (1997). **ביזור סמכויות בתחום החינוך לרשויות המקומיות**, ירושלים: מכון מילקן לחקר מערכות חינוך.

שורק, צ׳, פז, ד׳, טל, ח׳ (2009). **מערכת החינוך מופרטת**, תל-אביב: הסתדרות המורים.

Agyemang, G. (2009). Responsibility and accountability, without direct control? local education authorities and the seeking of influence in the UK schools sector. *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 22, 5: 762-788.

Alexander, L.T. (2011). The promise and perils of "New Regionalist" approaches to sustainable communities. *Legal studies research paper series paper 1160 ,* University of Wisconsin Law School. pp. 629-673.

Bailey, N. (2011). The continuing popularity of the neighborhood and neighborhood governance in the transition from the "big state" to the "big society" paradigm. *Environment and planning c: Government and policy*, 29:927-942.

Berhanu, G. (2011). Inclusive education in Sweden: responses, challenges, and prospects. *International Journal of Special Education* vol. 26 (2): 128-148

Buchman, J.M. (2003). Public choice: The origins and development of a research program. Washington DC.: George Mason University, www.gmu.edu/public choice.

Chubb, J.E., Moe, T.M. (1990). *Politics, markets & America's schools*, Washington, DC: Brookings.

Coaffee, J. (2006). New localism and the management of regeneration. *International Journal of Public Sector Management* 18 (2): 108-113.

Correy, D., Stoker, G. (2002). New localism refashioning the Centre-Local relationship, NLGN, London.

Crowson, R.L., Goldring, E.B. (2009). The new localism: Re-examining issues of neighborhood and community in public education. *Yearbook of national society for the study of education,* 108: 1-24.

De Vries, M.S., (2000). The rise and fall of decentralization: A comparative analysis of arguments and practices in European countries, *European Journal of Political Research*, 38:193-224.

Elison, S. (2009) Hard-wired for innovation? Comparing two policy paths toward innovation schooling. *Interractional Education* 39 (1):30-48.

Elmore, R.F., Fuller, B. (1996). Empirical research on educational choice: What are the implications for policy-makers? In: B. Fuller, R.F. Elmore and G. Orfield (Eds.), *Who chooses? Who loses? Culture, institutions and the unequal effects of school choice*. New York: Teachers College Press.187- 201.

Essuman, A., Akyeampomg, K. (2011). Decentralisation policy and practice in Ghana: the promise and reality of community participation in education in rural communities. *Journal of Education Policy* Vol. 26(4):513–527.

Fennell, L.A. (2001). Beyond exit and voice: User participation in the production of local public goods. *Public law and legal theory working paper* 31. Texas: The University of School of Law.

Foley, P., Martin, S. (2000). A new deal for the Community? Public participation in regeneration and local service delivery. *Policy & Politics,* vol. 28(4):479-491.

Ford, R.T. (1999). Law's territory (A history of jurisdiction), *Michigan Law Review*, 97(4): 843-930.

Fullan, M.G. (1991). *The new meaning of educational change*. New York: Columbia University Teachers College.

Friedman, M. (1962). *Capitalism and freedom*. Chicago: University of Chicago Press.

Hare, R.M. (1977). Opportunity for what? Some remarks on current disputes about equality in education. *Oxford Review of Education,* 3 (3): 207-213.

Hirschman, A.O. (1970). *Exit, voice and loyalty.* Cambridge, MA. Harvard University Press.

Hodgson, A., Spours, K. (2012). Three version of "localism": implications for upper secondary education and lifelong learning in the UK; *Journal of Education Policy* 27 (2): 193-210.

Human Capital (2008). *Public service broadcasting now and in the future – Audience attitudes, a report plus appendix*, Media strategy & research,
http://downloads.bbc.co.uk/aboutthebbc/insidethebbc/howwework/reports

Ichilov, O. (2009). *The Retreat from Public Education: Global and Israeli Perspectives*. New-York: Springer-Verlage.

Kenny, D.A. (2004). Mediation, http://davidakenny.net/cm/mediate.htm.

Labaree, D.F. (1997). Public goods, private goods: The American struggle over educational goals. *American Educational Research Journal,* 34 (1):39-81.

Le Grand, J. (2003). "Introduction: Motivation, agency and public policy." *Motivation, agency and public policy – of knight & knaves, pawns & queens*. Oxford: Oxford University Press. pp. 1-19.

Lubienski, C. (2003). Instrumentalist perspectives on the 'Public' in public education: Incentives and purposes, *Educational Policy* 2003 (17):478-502.

Manabu, S. (2008). Historical aspects of the concept of "compulsory education": Rethinking the rhetoric of debates in current reform. *Educational studies in Japan: International yearbook* (3): 65-84.

McGinn, N., Welsh, T. (1999). Decentralization of Education: Why, when, what and how? Paris: UNESCO.

Mitchell, B. (2005). Participatory Partnerships: Engaging and empowering to enhance environmental management and quality of life. *Social Indicators Research,* 71:123-144.

Pratchett, L. (2004). Local autonomy, local democracy and the 'New Localism', *Political Studies*, 52: 358.

Ravitch, D. (2010). Choice: The story of an idea. Ch. 7, In: *The death and the life of the American School System: How testing and choice are undermining education*. New York: Basic Books.pp. 113-148.

Reynolds, D. (2008). New labour, education and Wales: The devolution decade. *Oxford Review of Education*, Vol. 34 (6):753-765.

Reynolds, L. (2007). Local governments and regional governance. *Urban Lawyer* (39):483-528.

Rhodes, R.A.W. (1996). The new governance: Governing without government, *Political Studies,* 44: 652-667.

Ruthanne, K. S., Charles R. G. (2008). Educational Reform. In: Provenzo, E. F. Jr. (Ed.), *Entry*, *Encyclopedia of the Social & Cultural Foundations of Education* CA: Sage.

Ryan, J.E. (2010). *Five Miles Away, A world Apart.* Oxford: Oxford University Press.

Saiger, A. (2009). Local government without Tiebout, *The Urban Lawyer* 41(1): 93-145.

Savoie, D.J. (1995). What is wrong with the new public management? *Canadian Public Administration*, 38 (1):112-121.

Stewart, R.B. (2003). Administrative law in the twenty-first century. *New-York University Law Review*, 78 (2): 437-460.

Volansky, A., Friedman, I. (2003). *School-based management – an international perspective*. Jerusalem: The State of Israel – Ministry of Education.

Volansky, A., (2010). The Israeli education system. In: E. Baker, P. Peterson & B. McGraw (eds.), *The international encyclopaedia of education*, 3rd edition, Amsterdam: Elsevier, pp. 618–626.

Weis, W. (2009). *Local government education policy: Developments, concepts and perspectives*. URL: http://www.difu.de/node.6861.

Whitty, G., Power, S., Halpin, D. (1998). *Devolution and choice in education: The school, the state and the market*. Buckingham, U.K.: Open University Press.

טוהר מידות ואמון הציבור בשלטון המקומי

דמוקרטיה מקומית ובית המשפט העליון

אסף מידני ונדיר צור

במהלך העבודה על המאמר
נפל נדיר למשכב שממנו לא קם.
מאמר זה מוקדש לזכרו של עמית,
חבר, איש ספר ואיש משפחה
שכתב באחד משיריו:

היום שהיה כלה מן השוק
משרך את דרכו בנתיבי העבר
והערב קרב ונושק
במרחק נגיעה זהרורית מנצנצת
וצלילי אהבה מלטפים את הלב.

חבר יקר, יהי זכרך ברוך.

"בעולם אידיאלי, אם המועמד ומי שהציעו אותו לא פעלו כפי שראוי שיפעלו, הציבור יסיק את המסקנות בקלפי. בעולם אידיאלי היה אולי מקום לקבוע כי בית המשפט לא יתערב בעניין. מנקודת הראות של זכות היסוד לבחור וזכות היסוד להיבחר – נאה להשאיר את ההכרעה לדין הבוחר. ואולם, נוכח הפגיעה הקשה בטוהר המידות ובאושיות השלטון הדמוקרטי ובשלטון החוק אין לקבוע כלל לפיו נבחר ציבור 'מחוסן' מהעברה מכהונה בשל העובדה שכתב אישום חמור שהוגש נגדו הוגש כבר לפני הבחירות, ולמרות זאת בחר בו הציבור. כלל כזה עלול להביא לשחיתות מידות שמדינת ישראל הדמוקרטית אינה יכולה להתיר"

(השופטת **מרים נאור** בבג"ץ 4921/13; 5126/13; 5597/13; 5598/13
אומ"ץ ואח' נ' ראש עיריית רמת השרון יצחק רוכברגר ואח').

תקציר

ב-17 בספטמבר 2013, כחודש לפני הבחירות לרשויות המקומיות, פסק בג"ץ בהרכב מיוחד של שבעה שופטים כי ראש עיריית נצרת עילית, שמעון גפסו, וראש עיריית רמת השרון, יצחק רוכברגר, יודחו מתפקידם לאחר שנגד השניים הוגשו כתבי אישום. מאוחר יותר קבע הרכב של שלושה שופטי בג"ץ כי גם שלמה לחיאני, ראש עיריית בת-ים שנגדו הוגש כתב אישום, יודח מתפקידו. משמעותן של שלוש החלטות בג"ץ היא כי ראש עירייה הנאשם בפלילים, לא יוכל להמשיך לכהן בתפקידו וכי הבחינה המשפטית ועקרון השמירה על טוהר המידות ושלטון החוק תקפים בשלטון המקומי בדומה לזה הארצי וגוברים על הבחינה הציבורית. עניינו של מאמר זה הוא בהסבר הכרעות בג"ץ אשר לראשי העיריות. במאמר, המשלב הקשרים תרבותיים, חברתיים ופוליטיים, הדגשנו את התפתחותה של תפיסה מחשבתית (mental model) בציבור הממקמת בהדרגה את בג"ץ כספק משילות אלטרנטיבי תוך ניתוח התפתחותו של השיח הפוליטי בכל הקשור לטוהר המידות בישראל על רקע אי משילות המערכת הפוליטית והתגבשות מעמד הבג"ץ בחיים הציבוריים בישראל.

מבוא

המאבק הציבורי בישראל להבטחת טוהר המידות של נבחריו בשלטון המקומי ולהשלטת החוק ברשויות המקומיות זכה בשנת 2013 למענה חשוב בשלוש הכרעות של בית המשפט הגבוה לצדק. שופטי בג"ץ שפסקו בעניינם של ראשי-העיריות מרמת-השרון, נצרת-עילית ובת-ים קבעו כי ראש עירייה הנאשם בפלילים, לא יוכל להמשיך לכהן בתפקידו וכי הבחינה המשפטית ועקרון השמירה על טוהר המידות ושלטון החוק תקפים בשלטון המקומי בדומה לזה הארצי וגוברים על הבחינה הציבורית. הקו המנחה שבג"ץ בעמדת הרוב ביקש להחיל בהכרעותיו הוא,

שכתב אישום מונע מראש רשות לכהן בתפקידו, אך אינו מונע ממנו להתמודד בבחירות. בכך הרחיב בג"ץ את הפרשנות להוראות החוק בדבר סיום תפקידו של ראש רשות מעבר לחובה להעבירו מן התפקיד רק לאחר הרשעה ובכפוף להטלת קלון בגינה.

עניינו של מאמר זה הוא בהבנת פשר הכרעות בג"ץ בנוגע לראשי העיריות במבט רחב – חברתי ופוליטי. הסוגיה מתקשרת לחקר המשפט כתופעה חברתית. הדיון הוא רב-תחומי ולא רק נוהלי, הדבק בנוקשות המשפט. המאמר, שמשלב הקשרים תרבותיים, חברתיים או פוליטיים (ראו למשל, גביזון, קרמניצר ודותן, 2000; מאוטנר, 1993; ברזילי, יוכטמן, סגל, 1994; ברזילי, 1998), משיק למחקרים העוסקים ברטוריקה שיפוטית (אלמוג, 2000; Dotan, 1999), ומשקיפים על אופן כתיבת פסקי דין בידי שופטים (זכריה, 2003) ועל אופן השימוש ששופטים עושים באימוץ דוקטרינות משפטיות (קידר, 2002). גישה זו מצביעה בין השאר על שופטים כישויות 'פוליטיות' המודעות לכך שהן פועלות בעולם רווי כוח שבו עליהן לעשות כמיטב יכולתן כדי לשמור על האוטונומיה ועל הלגיטימיות שלהן (ברזילי, 1999; Mizrahi and Meydani, 2003). כתוצאה מכך מתאפשר לבית המשפט להטביע שינויים (Rosenberg, 1999).

השאלות שעליהן אנו מבקשים להשיב מתקשרות לאתגריו של הבג"ץ בביעור השחיתות ובהשלטת החוק במדינה. בדיון נבחן כיצד התגבשה התודעה הציבורית התובעת דין אחד לנבחרי ציבור בשלטון המקומי ולנבחרים בשלטון הארצי וכיצד בשלה השעה החברתית לפסוק בעניינם של ראשי העיריות מרמת-השרון, נצרת-עילית ובת-ים.

שני רבדים להשערה ביסוד מאמרנו: האחד, פסיקת בית המשפט העליון מבטאת בנקודת זמן נתונה העדפות חברתיות המתגבשות בתהליך למידה (Meydani, 2011) אשר במסגרתו מפתחת החברה תפיסה מחשבתית (mental model) קולקטיבית לפתרון בעיות על רקע אי משילות המערכת הפוליטית. בספרות מוכר המושג 'מודל מנטלי' המשקף את הדרך שפרטים וקבוצות בחברה מאמצים לפתור בעיות שעמן הם מתמודדים בהקשרים שונים (Jonassen and Henning, 1999; Mantzavinos, North and Shariq, 2004). בהדרגה, הציבור מבקש למקם את בג"ץ כספק משילות אלטרנטיבי. הרובד השני נוגע להשפעת השיח הפוליטי על החיים הציבוריים ובהתגבשותו למודל מנטלי דינמי קולקטיבי המדגיש את מקומו של בג"ץ כגורם המנחיל ערכים, ובהם טוהר מידות למשרתי ציבור.

מאז שנות ה-80 של המאה ה-20 התעצם שיח השחיתות ובמקביל קנה בית המשפט מעמד של שחקן חברתי מרכזי המעורב בתהליכים של עיצוב מדיניות במסגרת השלטת החוק. ניכר, כי ככל שתופעת השחיתות הפכה בולטת ומשפיעה על המדיניות וככל שהמערכת הפוליטית התקשתה למשול, כך מקומו של בית המשפט העליון הפך מרכזי יותר בעיצוב המדיניות בזירה הפוליטית. בראשית ימי המדינה, כפי-הנראה, מסיבות המתקשרות בין-השאר, לממלכתיות ולהתגייסות הציבור לביסוס מוסדות המדינה הצעירה, לא התקיים כמעט שיח שחיתות. בשנות השישים והשבעים תופעת המינויים הפוליטיים אף נחלשה ושירות המדינה הפך לפחות מפלגתי (זמיר, 2008; גל-נור, 2007: 172). באותה עת, בית המשפט טרם תפס מקום בהליכי עיצוב מדיניות. מאז שנות ה-80 ובמיוחד בשנות ה-90 התפרצה בהדרגה התופעה לציבוריות הישראלית (גל-נור, 2007: 173, 174; זמיר, 2008; נבות, 2007: 31). הניסיונות של קובעי

המדיניות להילחם במינויים הפוליטיים- ועדת גבאי (1982), ועדת דרור (1986), ועדת קוברסקי (1989), התכנית 'צעדים מחוללי שינוי' של נציב שירות המדינה (6-1994), וועדת בן-דרור (1994), (גל-נור, 2007: 183, 188) לא עלו יפה ותופעות של שחיתות גאו. מעידות שנחשפו גלגלו את הסוגיה לפתחו של בית המשפט העליון, בין-השאר בפרשות דרעי ופנחסי ובפרשת שבס. לאחר כמעט כעשור, בשנת 2013 שיח טוהר המידות חדר גם אל הזירה המקומית.

ראוי עוד לציין, כי לאחר הקמת המדינה ניכר תהליך של לימוד שהתבטא בשינוי הדרגתי בדפוסי הפעולה של פרטים ושל קבוצות בחברה הישראלית. בעבר, דפוס הפעולה הדומיננטי היה דמוקרטי במהותו – קרי, השפעה באמצעות הצבעה בבחירות ובאמצעות ערוצי השתתפות פוליטית אחרים, שעה שמעורבות בג"ץ הייתה מוגבלת (מאוטנר, 1993). ואולם, מאז שנות ה-80 וביתר שאת בשנים האחרונות, נרקם מודל מנטלי בבחינת דפוס פעולה של 'פוליטיקה אלטרנטיבית' שבמסגרתו פרטים וקבוצות מנסים להשיג את מבוקשם בערוצים חלופיים לערוצים הממשלתיים-פורמליים – קרי, באמצעות יוזמות פרטיות. בהקשר זה אפשר לזהות שני שלבים: שלב פוליטי ארצי ובעקבותיו שלב מקומי. הללו באו לידי ביטוי במאבקן של עמותות דוגמת אומ"ץ והתנועה לאיכות השלטון, בכל הקשור לאספקה של משילות הנפגעת מקלקולים ומפגיעות בטוהר המידות. המאבק הוא חלק ממאמץ מרוכז של ארגונים לא ממשלתיים לקידום מדיניות ציבורית ולהבטחת זכויות-אדם שאינם מסופקים בידי פוליטיקאים.

בראשית הדברים נבחן בקצרה את הגישות השונות שמופיעות בספרות המשפט והפוליטיקה להסבר מקומו של בית המשפט כמעצב מדיניות הן בעולם הן בישראל תוך שאנו משלבים בהם את עיקרי הטעונים שבבסיס המאמר. בהמשך, נבחן את מקומו של בג"ץ בעיצוב טוהר המידות בתור ערך חשוב במשילות, ונציג את מעורבותו בזירות הפוליטיות הן הארצית והן המקומית. בשלב זה נסביר את התגבשותו של מודל מנטלי בציבור הממקם בהדרגה את בג"ץ כספק משילות אלטרנטיבי. זאת, באמצעות מעקב אחר התפתחותו של השיח הפוליטי בכל הקשור לטוהר המידות בישראל ולמקומו של בג"ץ בהקשר זה. לבסוף נסכם ונציג מסקנות עיקריות.

רקע

ב-17 בספטמבר 2013, כחודש לפני הבחירות לרשויות המקומיות, פסק בג"ץ בהרכב מיוחד של שבעה שופטים כי ראש עיריית נצרת עילית, שמעון גפסו, וראש עיריית רמת השרון, יצחק רוכברגר, יודחו מתפקידם לאחר שנגד השניים הוגשו כתבי אישום. מאוחר יותר קבע הרכב של שלושה שופטי בג"ץ כי גם שלמה לחיאני ראש עיריית בת-ים שגם נגדו הוגש כתב אישום יודח מתפקידו.

קדמה להחלטה זו פסיקתו של בג"ץ מ-14 ביולי 2013, בעניינו של ראש עיריית רמת-גן, צבי בר, בה בחר שלא לקבוע תקן המחייב ראשי עירייה להתפטר מתפקידם מיד לאחר הגשת כתב אישום נגדם. שבעה משופטי בית-המשפט העליון בראשות הנשיא אשר גרוניס קבעו, כי בשל העובדה שהבחירות לרשויות המקומיות יערכו כשלושה חודשים לאחר הכרעתם המשפטית, יתחייב בר שלא להתמודד בבחירות ושלא להעמיד למבחן הציבור את מועמדותו ובכך הסתפקו (בג"ץ 5141/11).

כשלנגד עיניו ההחלטה בעניין צבי בר, היועץ המשפטי לממשלה לא סבר כי יש להדיח את ראשי העירייה. וכך אמר בעניינו של ראש עיריית נצרת-עילית: "**לעת הזו** [ההדגשה אינה במקור] החלטת המועצה מצויה במתחם הסבירות. העבירה בגינה הוגש כתב אישום נגד גפסו אכן מגלה חומרה עקב זיקתה לתפקיד הציבורי. אולם, לא מתקיימים בה מאפייני חומרה יתרה נוכח העובדה שהמדובר לכאורה במעשה בודד, והתמורה שניתנה לכאורה אינה בהיקף כזה שהופך את החומרה הקיימת ליתרה" (חובל, 08/09/2013). אשר לראש עיריית רמת השרון היועץ קבע, כי היות שמועצת העירייה כלל לא התכנסה אף שכתב האישום הוגש כבר במאי 2013, ואף שהתכנסות המועצה היא חובה משפטית; והיות שמועד הבחירות קבוע כבר לאוקטובר, סוגיית התאמתו של רוכברגר, אם ייבחר שוב, תונח לפתח המועצה שתיבחר בבחירות (חובל, 08/09/2013).

לא כך חשבו שופטי בג"ץ. שישה משופטי בג"ץ תמכו בהחלטה תקדימית להדיח לאלתר את שני ראשי העיריות מנצרת-עילית ומרמת-השרון ואילו נשיא בית-המשפט, אשר גרוניס, היה בדעת מיעוט. פסיקת בג"ץ כללה גם אמירה מפורשת כי דעת השופטים אינה נוחה מכוונת השניים להתמודד בבחירות ב-22 באוקטובר 2013. בנימוקים לפסק-הדין שהתפרסמו מאוחר יותר סמוך לבחירות נכתב: "אין ספק כי העברה מכהונה פוגעת בראש עיר מכהן או ראש עיר שנבחר מחדש, הטוענים לחפותם". המשנה לנשיא השופטת מרים נאור הוסיפה, "אני ערה לכך, שלראשי עיריות יש שונאים או מתחרים והם חשופים לתלונות שווא. יחד עם זאת, לעת הזו, לא ניתן להשלים עם המשך כהונתם כל עוד כתבי האישום מרחפים מעל ראשם. מסקנה זו, שהייתה נכונה לפרשת דרעי ולפרשת פנחסי הראשונה, מתחייבת במישור המינהלי גם בענייננו" (בג"ץ 4921/13; 5126/13; 5597/13; 5598/13).

ב-16 באוקטובר 2013 החליטה מועצת עיריית בת-ים ברוב של 15 תומכים, מול 5 מתנגדים ו-2 נמנעים שלא להדיח את ראש העירייה שלמה לחיאני שנגדו הוגש כתב אישום ב-1 באוקטובר. וכך נכתב בהחלטתה: "בשים לב, שאנו נמצאים ימים בודדים בלבד לפני הבחירות, ולאחר ששמענו בעיון ובהרחבה את נימוקיהם העניינים של חברי מועצת העיר ובהתחשב בחזקת החפות העומדת ביסוד שלטון חוק תקין במדינה דמוקרטית, אנו מחליטים שלא להעביר את ראש עיריית בת ים מתפקידו ולהניח לציבור, בהתאם לדברי נשיא בית המשפט העליון ד"ר אשר גרוניס, לומר בעוד ימים בודדים בלבד את דברו" (בג"ץ 6549/13).

החלטת המועצה הובאה למבחן בג"ץ ויומיים בלבד לפני הבחירות קבע הרכב של שלושה שופטים, כי ההחלטה אינה סבירה באופן קיצוני. ראש הרכב השופטים, הנשיא אשר גרוניס התייצב כבר במקרה זה לצד עמיתיו וקבע, בהתייחס לתקדים גפסו ורוכברגר: "לכאורה החלטת מועצת העיר בת ים עשתה צחוק מפסק הדין" (יועז, 20/10/2013). עם כל זאת, בית המשפט לא מנע מלחיאני, בדומה לשני ראשי העירייה האחרים, מלהתמודד בבחירות.

בין משפט לפוליטיקה

הספרות הדנה בענייני משפט ופוליטיקה ובקשר ביניהם בוחנת את מקומו של בית המשפט העליון בהקשרים מגוונים ומנקודות מבט דיסציפלינריות אחדות. כחלק מאליטה שלטונית

(Schubert,1985; Cowan, 1958) כקבוצת אינטרס, (Hirschl, 2001; Barzilai, 2003) וכביורוקרט מיוחד שהתנהגותו כפופה לתנאים מבניים שונים (Epstein and Knight, 1998; Segal, 1997). יש המדגישים את תרומתו של בית המשפט העליון לשיווי משקל חברתי (Nonet, 1976) ויש המעניקים משקל להקשר התרבותי והפוליטי-מפלגתי ובו בזמן גם מייחסים לבית המשפט העליון ממד אקטיבי מסוים אך מוגבל (ברזילי, 1998; שמיר, 1994; Hofnung, 1999). הספרות הסוציו-פוליטית תרבותית מדגישה את חוסר היעילות של המערכת הדמוקרטית הפוליטית בישראל; את הרב-תרבותיות בחברה; את עליית הערכים הליברליים; את היעדרה של חוקה ואת הרב-מפלגתיות, כמו גם את הלגיטימציה הציבורית הגבוהה ממנה נהנה בית המשפט העליון, למרות ביקורת ציבורית שבחלקה היא פוליטית, או אידאולוגית (Mautner, 2002; Edelman, 1994; Barzilai, 1999). ספרות קביעת המדיניות מכנה זאת, בין השאר, משברי אי-משילות פוליטית (דורון, 1986; אריאן, נחמיאס ואמיר, 2002; דרור, 1989), המתאפיינים בירידת כוחן של המפלגות ובהתעוררות אינדיבידואליזם ערכי בקרב הציבור ביחסו לרשויות השלטון (מאוטנר, 1993; ברזילי, 1998).

גישות של כלכלה פוליטית במשפט שהתפתחו החל משנות השמונים של המאה העשרים (Segal and Spaeth, 1993; Epstein and Knight, 1998) מדגישות פן אינדיבידואלי יותר המשלב אסטרטגיות והעדפות של שופטים במסגרת הגישה האסטרטגית (strategic school) (Gely and Spiller, 1990; Epstein and Walker, 1995) ובמסגרת 'גישת העמדה הכנה' (attitudinal approach) (Segal and Spaeth, 1993) עם השפעות מוסדיות חוץ משפטיות (Lands and Posner, 1975; זלצברגר, 2003). על פי גישות אלה, לבית המשפט העליון יש אמנם סמכות לפרש את החלטות הרשות המחוקקת ובכך לשנות במידה מסוימת הכרעות, אך לרשות המחוקקת יש סמכות לבטל את אותה פרשנות באמצעות חקיקה חדשה. מכאן שקיים קונפליקט מובנה ביחסי הגומלין הללו. חוקרי הגישה האסטרטגית מתייחסים לשופטים כאל 'שחקנים אסטרטגיים' עם העדפות מדיניות יציבות ומוגדרות. כך למשל, מפורשות פסיקות בית המשפט העליון האמריקני כתגובה אסטרטגית של השופטים לתגובה פוטנציאלית של קובעי מדיניות אחרים, ובעיקר הקונגרס, הנשיא, סוכנים שונים, ובתי משפט בדרגה נמוכה. לעומתם, מניחים חוקרי הגישה הכנה כי השופטים מחליטים על סמך העדפות פרטניות אידאולוגיות. הם לא מושפעים משופטים אחרים, או משחקנים פוליטיים אחרים ולכן אינם פועלים באופן אסטרטגי אלא בכנות.

מקובלת אפוא עלינו תאוריית הבחירה החברתית (Social Choice Theory) המשלבת ממד אסטרטגי וממד סוציו פוליטי לעיצוב תוצאות חברתיות (Mueller, 1989; Taylor, 1987), בהיותה מבליטה את המודל המנטלי המשפיע על התנהגות השחקנים השונים בחיפוש אחר פתרון לבעיות מדיניות שעיקרן אי משילות בתחומים שונים (Mantzavinos, North and Shariq, 2004). זווית זאת מאפשרת גם לראות את חלקו של בג"ץ כספק משילות אלטרנטיבי לעיצוב מדיניות הציבורית בכלל ובשלטון המקומי בפרט בהקשר לעיצוב ערך טוהר המידות. זוהי תולדה – מעין שווי משקל – של האינטראקציות המתקיימות בין שחקנים פוליטיים, בהם פוליטיקאים, קבוצות אינטרס, ביורוקרטים עובדי מדינה והציבור הרחב (מזרחי ומידני, 2006).

מן הראוי להדגיש כי במאמר זה משילות מוגדרת כיכולת הממשל לקבוע מדיניות וליישמה (רייכמן ונחמיאס, 2006: 15) על רקע היעדרה של "הבהרה מוסדית בדבר חלוקת הסמכויות הפוליטיות ובהבניית תהליכי קבלת החלטות ציבוריות" (דורון, 2006 : 16). אי משילות שכזו כוללת היעדר הלימה בין מעשי הרשויות ומחדליהן לשלטון החוק ולשמירת טוהר המידות. פרדוקסלית, תפקודם של ראשי עיריות שהואשמו בפגיעה במידות הטובות נתפס לעתים בקרב חלקים מהציבור כקביעת מדיניות ויישומה העומדות בסתירה לאופן קבלת ההחלטות החורגות את טוהר המידות. לדעת שוקי אמרני תהליך ריכוז העשייה הציבורית והספקת השירותים על ידי השלטון המקומי, יצר חוסר בהירות במערכות היחסים שבין האזרח לרשות המקומית. האזרח מצא את עצמו כשמנגד שלטון מקומי חזק שהולך וצובר עוצמה עם ריבוי תפקידיו ומשימותיו, ונוכח שלטון מרכזי המגדיל אמנם את רמת הפיקוח והביקורת שהוא מקיים על השלטון המקומי, אך בלא יכולת ונכונות של ממש לאכוף עליו מדיניות ארצית וכללי מינהל תקין (אמרני, 2005). כך עולה גם מדו"ח הביקורת על הרשויות המקומיות שפרסם מבקר המדינה בשלהי 2005, בעקבות בדיקת סדרי הניהול והשלטון ב-14 רשויות מקומיות (מבקר המדינה, 2006). הדו"ח מצא גילויי שחיתות ופגיעה בטוהר המידות, משוא פנים וחריגה מיושר מקצועי, לצד תופעות של חריגה מסמכות והטלת אגרות והיטלים בלתי חוקיים. (להרחבה ראו גם דבריו של השופט דוד רוזן בת.פ. 12-01-10291 מדינת ישראל נ' הלל צ'רני ואח', ניתן ב-31 מרץ 2014 עמ' 600.)

רבות נכתב על השפעת הסביבה הפוליטית על תפקוד בית-המשפט (Lands and Posner, 1975), על תרומת בית-המשפט לשינוי חברתי ועל אופי השינוי שבכוחה של המערכת המשפטית לייצר. בספרו 'התקווה החלולה' דן ג'רלד רוזנברג (1991) בזיהוי נסיבות שבהן עשוי בית-המשפט לתרום לשינוי כלשהו. אגב הדיון בשאלת מקומו ההולם של בית המשפט במערכת הפוליטית והחוקתית טוען המחבר, כי הזירה הראויה לשינוי היא פוליטית וחברתית ואילו התדיינות משפטית טובה לקבוצות אינטרסים שלהן משאבים ועוצמה רחבים. כך, השינוי יהיה התפתחותי ומדורג, נעדר דרמטיות ולא יגרור אחריו שלילה גורפת להכרעותיו של בית-המשפט. השיח הציבורי משלב אינטרסים, השקפות עולם, אמונות ואידאולוגיות לגווניהם והמציאות מקשה לאתר את כיוונו המידתי והסביר של השינוי החברתי הכולל. בית-המשפט אינו רק מוסד המתחרה ברשויות השלטון, אלא גם שותף פעיל בבחינת שאלות נורמטיביות בחברה מגוונת. רוזנברג מדגיש כי יש להתחשב במערכים החברתיים הקיימים ולא להניע מהפכות שמערערות על הסדר החברתי, הכלכלי, או הדתי של המדינה. לדידו, ראוי שתהליכים שבהם משתף בית המשפט פעולה עם כוחות בציבור יעשו בהבנת כוחו ומגבלותיו ובהכרת כלל הנסיבות החברתיות והפוליטיות, לרבות הנורמות והשאיפות שהמדינה התוותה במשחק הפוליטי הרחב.

בספרות המשפט והחברה יש הסבורים כי אנשי חוק אינם נענים ישירות לדעת הקהל, אולם מגיבים לאירועים ולכוחות המשפיעים על דעת הקהל, כלומר הדעות והמהלכים הבולטים המציפים בעקביות ובהתמדה קבוצות בציבור ופוגשים בשופטי בית-המשפט (Cardozo, 1921). חוקרים מציינים כי 'מצב הרוח של הציבור' מוכר לשופטים ובית-המשפט יטה לאמץ את דעת קבוצות העלית היות שחשובה לו תמיכתם לצורך מעמדו בציבור מול מתחריו בין הרשויות. מן

הראוי להדגיש כי אין השפעה ישירה על הכרעות שופטים אולם קיימת מעין ברית לא כתובה בין דעת הקהל לבית-המשפט (Friedman, 2009:15; Caldeira, 1991; Flemming and Wood, 1997 וכן, Epstein and Martin, 2010). עם זאת, מחקר שנערך לבקשת משרד המשפטים בבריטניה הצביע על גורם עמימות הקיים בקשר שבין השיח הציבורי והבולטות בתקשורת להכרעות דין ולהשפעה על בתי משפט (Thomas, 2010).

הסופר ואיש הרוח הגרמני הרמן הסה תאר בספרו ׳דמיאן׳ שיחה שבה נטען, כי אין בנמצא מציאות אחרת זולת זו שאנו נושאים בתוך תוכנו. גם בעת שאנו עדי ראייה למצבים ולהתרחשויות חיצוניים נדרש ביטוי פנימי להבנת המציאות (הסה, 1976: 44). אותם מבנים פרטיים המצויים בנבכי מוחו של הפרט ׳מאוחסנים׳ יחד במקובץ במעין ׳מוח ציבורי׳ כללי והם מייצגים את המציאות החברתית. כך חושב הפרט, כך חושבות קבוצות, כך תופסות חברות את הסובב אותן. המודל המנטלי מדריך את הציבור בהעדפותיו ומשמש אותו בקבלת החלטות, בפירושן ובהוצאתן לפועל (Craik, 1943). המודלים יוצרים הבניה מציאותית (Social construction of reality) ומאפשרים לנו להבין את עולם התוכן הרחב והמורכב בקנה מידה סביר ליכולת של בני-אדם לנתח ולצפות מהלכים בעתיד בממדים האישיים והתרבותיים. בהקשר זה השיח הציבורי הוא רכיב מרכזי ביצירת מודלים מנטליים דינמיים של ייצוגי המציאות (Johnson-Laird, 2009). במציאות פוליטית וחברתית המשתנה מעת לעת ונתונה במחלוקת בין קבוצות אוכלוסין, השיח הציבורי ודעת הקהל מגבשים מודלים מנטליים דינמיים שלפיהם מפרשים השחקנים הפוליטיים, כמו גם כלל הציבור את המציאות.

על הקשר שבין דעת ציבור לשופטים אמר המשנה לנשיא בית-המשפט העליון בדימוס מישאל חשין:

> בית המשפט אסור הוא לעשות מעשה כדי לרצות את הציבור או חלקים בו. בה בעת לא יתעלם בית המשפט מהלכי רוח שבציבור. בית המשפט לא יכריע בדין – אסור הוא להכריע בדין – על פי הלכי רוח אלה, ואולם לא יהא זה אנושי ולא נבון אם נאמר לו להתעלם מהם כמו לא היו. יתר על כן, גם אם ירצה, לא יוכל בית המשפט להתעלם מאותם הלכי רוח
>
> (חשין, 2004: 499)

ניכר כי בית-המשפט מוצא עצמו עוד ועוד כספק מדיניות וכספק משילות – ממלא מקום רשויות השלטון המתחרות שנחלשו ושמאבקי הפנים מעקרים את פעילותן. מנגד, ההפריה ההדדית באווירה פוליטית וחברתית שמהותה ליברלית יצרה מנופי שינוי והתפתחות שחובקים את נבחרי הציבור ולאחרונה, באו גם לשלטון המקומי.

שחיתות בשלטון המקומי כבעיה ציבורית המחייבת הסדרה

אם דברי ימיה של השחיתות ודברי ימיהן של העבירות על טוהר המידות הנעשות בידי מי שמחזיק בשררה מניינם כימי האנושות, תולדותיהן של תופעות אלה בישראל, חקוקות עוד מימי היישוב בעת שהמדינה התגבשה והלכה, ומאז ועד היום לא פסו. כשנה לאחר כניסתו לתפקיד מבקר המדינה, אמר השופט בדימוס יוסף שפירא בריאיון ל׳ישראל היום׳: ״לא הייתי

מגדיר את המדינה שלנו כמושחתת, אבל יש איים ומוקדים של שחיתות, בעיקר בשלטון המקומי" (אלון, 04/09/2013).

ראש-עיריית רחובות, שמואל רכטמן, היה חבר-הכנסת הראשון שהורשע בפלילים וב-1979 נאלץ להמיר את לשכתו בבית-הנבחרים בתא בבית-האסורים. בעת הדיון בעניינו טרם נכנס התיקון לחוק חסינות חברי-הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951, בדבר איסור כהונת חבר-כנסת כראש רשות מקומית (תיקון מס' 15) תשנ"ה-1995. שמואל רכטמן היה בעת ובעונה אחת ראש עירייה וחבר-הכנסת התשיעית מסיעת הליכוד. הוא הורשע בבית-המשפט המחוזי בתל אביב-יפו בקבלת שוחד, לפי סעיף 290(א) לחוק העונשין, תשל"ז-1977. בית-המשפט השית על רכטמן עונש מאסר של שלוש שנים וחצי וקנס כספי. ערעורו לפני בית-המשפט העליון נדחה (ע.פ. 113/79). בית המשפט לא נדרש לדון בשאלת המשך כהונותיו הציבוריות, היות שבעת הגשת כתב האישום ובעת שהורשע לא היה עוד ראש-עירייה וטרם הוכנס התיקון ל**חוק יסוד: הכנסת**, השולל מחברי-כנסת שהורשעו בפלילים לכהן בבית-הנבחרים (סעיף 42א ו-42ב ל**חוק יסוד: הכנסת**. להרחבה אודות תיקון מס' 15 הנ"ל ראו גם בג"ץ 7107/98).

רכטמן לא היה ראש הרשות המקומית הראשון ואף לא חבר המועצה הראשון שדבק בו רבב. כשנתיים לאחר הקמת המדינה, בעשור שבין 1950 ל-1960 התפרסמו שבע פרשיות שבהן נחשדו נבחרי ציבור. שלוש מהן היו של ראשי רשויות מקומיות. בעשור שלאחריו עד 1970 התפרסמו שלוש-עשרה פרשיות שחיתות, מהן חמש של ראשי רשויות מקומיות. בין 1970 ל-1980 נודעו ברבים שלושים ושבע פרשיות, מהן עשרים ושש של ראשי עיריות ומועצות (מצקין, 2012: 70). בשנים הבאות, ומאז שנת 2000, מרבית תיקי החקירה התלויים ועומדים ביחידה הארצית לחקירות הונאה הם של ראשי רשויות מקומיות (נבות, 2012: 399). רק בשלוש השנים שבין 2005-2008 נפתחו 120 תיקי חקירה, מהם 72 ברשויות יהודיות ו-48 ברשויות ערביות (נבות, 2010: 248-9). בשנותיה הראשונות של המדינה טופלו מרבית החריגות מטוהר המידות בידי ועדות משמעת מפלגתיות, או שלא הבשילו לכדי הרשעה ולא הביאו להרחקתם מן התפקיד של ראשי הרשויות, או של נבחרי השלטון המקומי (מצקין, 2012: 70, 92-93). אולם, הגדשת הסאה בקרב נבחרים בשלטון המקומי (נבות, 2010: 232) הביאה את כלל הציבור למחשבה שיש ממש בטענה שבשלטון המקומי פושה נגע השחיתות הפוליטית (בארי, 2009: 46).

חוק הבחירה הישירה של ראשי רשויות אשר הוחק ב-1975 ונכנס לתוקפו בבחירות 1978 העצים את מעמדם של ראשי רשויות. לא אחת ניכר כי הם צברו עוצמה העולה לעתים על זו של חברי כנסת, או שרים (רזין, 2003: 60). מקור עוצמתם הוא גם בחולשת מנגנוני הפיקוח והבקרה, ברפיון מועצות הרשויות ובקוצר ידיהם של שומרי הסף המקומיים שבמידת-מה סמוכים על שולחנות המבוקרים (כלב, 2009).

בהקשר זה ראוי להוסיף כי שומרי הסף המוסדיים, שבמקרים רבים חשפו עבירות והביאו את מבצעיהן לפני בתי-משפט, נאלצים לא-אחת להתגבר על ביקורת ועל מסעות דה-לגיטימציה מתוכננים שנועדו לעקר את המאבק בשחיתות. ואולם, כמעט יובל שנים לאחר הקמת המדינה

שומרי הסף המוסדיים עוד לא השכילו, למשל, לגבש נהלים החלטיים למאבק במינויים פוליטיים ובכך להחיל את הערכים הליברליים המתקדמים, שהחלו לחלחל לתרבות השלטונית בישראל באותו עשור (נבות, 2012: 108, 396).

הגם שחוק הבחירה הישירה הקל במידת מה על כושר הניהול של הרשות ועל יציבותו של ראש הרשות, בעיקר נוכח חברי מועצה לעומתיים (שפט, 1992: 108), זכה ראש הרשות לחסינות יתרה מפני העברה מתפקידו. על פי סעיף 22(ב) לחוק נדרש רוב של שלושה רבעים מחברי מועצת הרשות לתמוך בהדחה בישיבה סגורה, כאשר ההחלטה טעונה אישור של שר הפנים. מחקר שבחן 951 מקרים שהוגדרו 'מעשי שחיתות' אשר פורסמו בפומבי ויוחסו ל-232 ראשי רשויות שכיהנו ב-120 רשויות מקומיות בין השנים 1998-2011, זיהה קשר מובהק בין משך כהונתם של ראשי רשויות לבין מידת מעורבותם במעשים הנוגדים את טוהר המידות. 472 מן המעשים הסתיימו בחקירה, בירור, או נקיטת הליכים מינהליים, או משפטיים (שבי, 2011: 6).

בשנות השבעים, זמן מה לאחר מלחמת יום-הכיפורים, משנפרץ במלוא עוזו סכר האמון בנבחרי הציבור ובמשרתיו הממונים, התמעטו הסלחנות וההבנה למעשים של העדפת אינטרס אישי, או מפלגתי וקבוצתי על פני האינטרס הציבורי. לא עוד כדברי לוי אשכול בראשית ימי המדינה "אל תחסום שור בדישו", (מצקין, 2012: 50), אלא שיח ציבורי ער להוקעת המעשים ופעילות הולכת וגוברת של רשויות האכיפה גם נגד שועי ארץ. גל הוקעת השחיתויות גאה עוד ועוד בשנות התשעים. השלטון המקומי התגלה עד מהרה כזירה נגישה ביותר למעשי שחיתות. המפקח הכללי של המשטרה דאז, רב-ניצב דודי כהן, חשף בריאיון עיתונאי, כי התופעות מורכבות ומערבות מבנים חברתיים מעולם הפשע ומנה מוקדי פשיעה בזירה:

> אנחנו מבחינים בשני מוקדים מרכזיים של שחיתות שלטונית: ברשויות המקומיות, שבהן יש חדירה מתמשכת של ארגוני פשיעה, שמתבטאת, לדוגמה, במתן הטבות; ובמכרזים, שבהם החדירה למוקדי כוח והון מתבצעת באמצעות שוחד ואי סדרים. אני סבור שארגוני פשיעה עדיין רוצים לחדור למערכות כלכליות דרך מכרזים. הפרטה מהווה קרקע נוחה לחיזוק הקשר בין הון לשלטון.
>
> (קורן, 2008)

מאז ראשית המאה ה-21 מרבית תיקי החקירה שבהם עוסקת היחידה הארצית לחקירות הונאה במשטרת ישראל הם של ראשי רשויות מקומיות. רק בשנת 2009 התנהלו 40 תיקים נגד נבחרי ציבור בשלטון המקומי (נבות, 2012: 399-400). דורון נבות מציין שורה של צמתים שבמהלך השנים ניכרו בהם עבירות על טוהר המידות ונרשמו מעשי שחיתות, ואלו הם: מערכות הבחירות (שימוש בקופה הציבורית לטובת מערכות בחירות של מועמדים); תהליכי הרכבת קואליציות והבטחת שרידותן; תהליכי תכנון ובנייה ופיקוח על חריגות בנייה (חשיפה ללחצים מקומיים); ניהול תקציבי הרשות (העברת תקציבים מן השלטון המרכזי לזה המקומי בדרכי מרמה); הפקת טובות הנאה בזכות מעמד ראש הרשות; פעילות שלא כדין ובניגוד עניינים (ראשי רשויות משמשים לא אחת 'אנשי שטח' וגייסי קולות של נבחרי הציבור בשלטון המרכזי והללו עלולים לשתף פעולה, או להעלים עין ממעשים לא כשרים); הטבה עם מקורבים (נבות, 2012: 399-451).

לדעת נבות המתח בין האופי הביצועי-ביורוקרטי לבין זה הדמוקרטי בשלטון המקומי מעורר שאלות באשר ללגיטימיות של נבחרי ציבור מקומיים לקבל החלטות בתחום שיפוטה של הרשות ופוגם בניהולן של רשויות עד כדי הגעה למשברים פיננסיים ופגיעה ברווחת התושבים. עוד מציין נבות כי המתח המבני בין השלטון המרכזי למקומי בעניין חלוקת הסמכויות ביניהם הוא מקור לא אכזב לפרצות בניצול תקציבים שמועברים מן הממשלה למטרה אחת ומופנים למטרה אחרת שהרשות המקומית בוחרת. לדידו, הממשלות מאבדות את אמונן ברשויות המקומיות ועלולות בשל כך לאשר להן תקציבי חסר-קרקע פורייה להפרות חוק ולפגיעה בטוהר המידות (נבות, שם).

מעניין לציין כי ערב הבחירות לרשויות המקומיות הוצף השיח הציבורי בישראל בהבשלה מאוחרת של תיקים ובמצעד של ראשי רשויות שנעצרו, או זומנו לחדרי חקירות. עו"ד אליעד שרגא, מייסד התנועה למען איכות השלטון והיושב-ראש שלה, אמר בהקשר זה, כי "מי שלא מבין שמדובר בתופעה חמורה וקיומית, לא מבין את משמעות התאים הסרטניים האלה שחיים להם באזור הנוחות הזה שנקרא שלטון מקומי" (מענית ולוי-וינריב, 10/6/2013).

התעצמותו של שיח השחיתות לאורך השנים והתגבשותו לכדי בעיה ציבורית המחייבת הסדרה, התרחשה במקביל למיצוב מקומו של בית המשפט העליון כשחקן חברתי המתערב בתהליך עיצוב המדיניות בזירה הפוליטית.

בתוך עמו הבג"ץ יושב

בית-המשפט העליון עבר אפוא כברת דרך ארוכה מאז תוארה גישתו השיפוטית מפיו של יצחק אולשן, אחד מחמשת השופטים הראשונים של בית-המשפט ונשיאו השני. וכך כתב: "כל אחד מאתנו כאילו קלט באוזניו את קול ההיסטוריה ממרומים הדובר אליו, וקורא לו לנטוש את כל הקושר אותו עם סביבתו, ולהתרומם לפסגות ומשם לשפוט וליישר הדורים בין אזרחי המדינה" (אולשן, 1978: 213). אט אט ביצר בית המשפט מקום מרכזי יותר במרקם החברתי ופרץ את חומות הגישה הפורמליסטית המתגדרת באכיפת החוק ובשמירתו, אך מתנזרת מבחינת מהותו, או מדרך הפעלתו בידי המוסמכים לכך. ככל שתופעת השחיתות הפכה בולטת יותר ומשפיעה על המדיניות, וככל שמהערכת הפוליטית התקשתה למשול, כך מקומו של בית המשפט העליון הפך מרכזי בעיצוב ערך טוהר המידות בישראל.

עוד במחצית הראשונה של שנות החמישים בשורה של פסקי דין למשל ב'בג"ץ בז'רנו' (בג"ץ 1/49), ב'בג"ץ אלדד שייב' (בג"ץ 144/50) וב'בג"ץ קול העם' הונחה תשתית טרומית לגישה השיפוטית שקנתה לה שביתה שנות דור לאחר מכן. אלה היו ניצני ניצניו של אקטיביזם שיפוטי שמשמעו המעשי כניסה למאבקי העוצמה בחברה ועימות עם רשויות שלטון. התרופפות גישת הריסון השיפוטי לא התרגשה בחטף. היא הבשילה בתהליך מתמשך שבעקבותיו מצא בית-המשפט את מקומו בקדמת המאבק הפוליטי במדינה. מן הראוי להזכיר כאן את דבריו של נשיא בית-המשפט העליון שמעון אגרנט שאמר עוד ב-1953: "את המשפט של עם יש ללמוד באספקלריה של מערכת החיים הלאומיים שלו" (בג"ץ 73/53 קול העם נ' שר הפנים).

על אף שאין נתונים מספריים, יש הטוענים כי גם בשנותיה הראשונות של המדינה היה שירות המדינה נגוע בפוליטיזציה רבה – "אנשי שלומנו". בשנות השישים והשבעים תופעת המינויים הפוליטיים אף נחלשה ושירות המדינה הפך לפחות מפלגתי (זמיר, 2008; גל-נור, 2007: 172). כך למשל, מושתת חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 על גישת ה"ממלכתיות", הרואה בפוליטיקאי כנאמן הציבור כולו ולכן שוללת התייחסות פרטיקולרית לתפקידים בשירות המדינה. התפיסה המנחה את שיטת המינהל הציבורי בישראל, היא של שירות מדינה בעל אופי ממלכתי מקצועי וא-פוליטי (סעיף 19 לחוק). הסדקים בתפיסה הממלכתית הסתמנו תוך ארבע שנים ב-1963, עת תוקן החוק והוספו סעיפי הפטור ממכרז: פטור ע"פ סעיף 21 לחוק שירות המדינה – החלטת ממשלה תוך התייעצות עם ועדת שירות, ופטור ע"פ סעיף 23 לחוק המינויים הקובע רשימת משרות המפורטות בתוספת לחוק. הממשלה רשאית להוסיף על רשימת המשרות שבתוספת ולגרוע ממנה.

התמורות החברתיות בעקבות מלחמת יום-הכיפורים ובזמן עליית הליכוד לשלטון לאחר שנים ארוכות בהן מפלגת העבודה הנהיגה את המדינה, מצאו את שופטי בית-המשפט העליון מול חברה המבקשת להגביל את עוצמת רשויות השלטון ולרתום את החוק לביקורת פעלתנית יותר על מהלכיהם. עוד ועוד נמצאו בבית-המשפט שופטים שהבליטו את הקשר בין משפט לחברה (קידר, 2000: 746-758). חדירת בית-המשפט לזירת המאבקים הציבורית העמיקה והלכה ובשנות התשעים הוא היה לגורם בולט בעיצוב רקמת החיים במדינה, שאינו נרתע מליטול חלק בענייני חברה ופוליטיקה (ברזילי, יוכטמן-יער וסגל, 1994).

פתיחת שערי בית-המשפט לרווחה ל'עתירות ציבוריות' בשינוי זכות העמידה ובהרחבת מתחמי השפיטות מילאו את ידיו בשורה של עניינים שעד לשנות השמונים נעצרו על סף דלתותיו. הדבר עורר ביתר שאת שאלות בדבר עוצמתה של 'אימפריית המשפט' (Dworkin, 1986) ועל 'תפקיד בית-המשפט' – אם לאזן בין אינטרסים, לעגן נורמות משפטיות בעקרונות מוסריים, או לתת לחוקים פירוש תכליתי. השופט אהרן ברק קבע ב-1988:

> כל פעולה – ותהא פוליטית או עניין למדיניות ככל שתהא – נתפסת בעולם המשפט, וקיימת נורמה משפטית הנוקטת עמדה כלפיה, אם מותרת היא או אסורה. הטיעון, 'העניין לא היה עניין משפטי אלא עניין פוליטי מובהק', מערבב מין בשאינו מינו. היותו של העניין 'פוליטי מובהק' אינו יכול להסיר מאותו עניין את היותו גם 'עניין משפטי'. כל דבר הוא 'עניין משפטי', במובן זה שהמשפט קובע לגביו עמדה, אם מותר הוא או אסור.
>
> (בג"ץ 910/86)

מבעד לשערים שנפתחו לרווחה באו עותרים חדשים שלא נפגעו במישרין ומקור פנייתם לסעד משפטי לא היה פרטי. לא עוד רק דיונים שעיקרם הכרעה בסכסוכים בין אזרחי המדינה לבין עצמם וביניהם לבין רשויות המדינה. העותרים החדשים תבעו מבית-המשפט להכריע אם אכן כפי שסברו נפל רבב באופן הפעלת הסמכויות של רשויות השלטון. הם לא נרתעו מלהניח לפתחו של בית-המשפט מקרים שנראו להם חורגים מהקפדה על זכויות הפרט על פי דין, או מעשים שנתפסו נגועים באי ניקיון כפיים, בחוסר סבירות ובמידה שלא תאמה את נסיבות

פעולתם. גם עתירות שהיה בהן אבק אידאולוגי הובאו להכרעה בבית-המשפט והביאו את שופטיו להתעמת עם הרשות המבצעת ועם הרשות המחוקקת. בית-המשפט לא עצר שטף זה. את המציאות הזו תאר השופט מישאל חשין, במילים: "על דרך ההפלגה נאמר, שכיום נוטל אדם לידו את עיתון הבוקר או עיתון הצהריים, ומבטו מרקד בין הידיעות השונות עד שעינו צדה ידיעה פלונית, ומשמצא מה שמצא קורא הוא אל חבריו: קומו ונעלה ציון – אל בית-המשפט העליון" (בג"ץ 2148/94).

בואן של קבוצות בציבור ששמו להן מטרה לתרום למה שכינו 'שיפור איכות השלטון ושמירה על ההיגיינה הציבורית בשערי בית-המשפט' יצרו יחסים של הפריה הדדית מואצת שתרמו אלה לאלה להרחבת הנושאים הנתונים לפתרון חברתי באמצעות בית-המשפט. הללו מצאו בבית-המשפט משען פוליטי, יזמו מהלכים עצמאיים שנועדו לגבור על מכשולים שמקורם באופן חלוקת העוצמה במדינה והבליטו את חוסר יכולתה של המערכת הפוליטית להתמודד עם נושאי ליבה בעיצוב מדיניות לאומית. מעגלי העותרים נמצאו גם בקרב חברי כנסת שביקשו להעצים את פעילותם וזכו לרגעי תהילה בתקשורת בתור רודפי צדק. ארגונים דוגמת 'התנועה לאיכות השלטון', אזרחים למען מינהל תקין וטוהר המידות, ו'אומ"ץ' פנו חדשים לבקרים לבית המשפט בתקווה למצוא את מבוקשם (סגל, 1994). בהקשר זה ראוי להזכיר את דברי השופט אליקים רובינשטיין:

> בית-המשפט אינו גוף יוזם אלא גוף מגיב. מעורבות מהותית של בית-המשפט בביקורת השיפוטית על החלטות ממשלה, ככל שהיא קיימת, היא תוצאה של ההתפתחויות החברתיות. החוק ופרשנות בית-המשפט הם גורם מגביל, הממלא תפקיד חיוני, וחשוב גם כ'להט החרב המתהפכת' מעל ראשו של השלטון. אך הוא נוגע, ויכול לנגוע, רק בקטעים נבחרים של הגוף השלטוני, וממילא יש לראות גם את סוגיית ההתערבות בפרופורציות הראויות.
>
> (רובינשטיין, 1996: 576)

הניסיונות של קובעי המדיניות להילחם במינויים הפוליטיים – ועדת גבאי (1982), ועדת דרור (1986), ועדת קוברסקי (1989), התכנית "צעדים מחוללי שינוי" של נציב שירות המדינה (19946), וועדת בן-דרור (1994), לא עלו יפה ותופעות של שחיתות גאו (גל-נור, 2007: 183, 188).

מציאות זו מאז שנות ה-80 הביאה לתמורה מהותית בדפוסי הפעולה במרחב הציבורי הנכללת במידת-מה בהגדרה הרחבה של 'פוליטיקה אלטרנטיבית'. דהיינו, בשל תחושות של היעדר משילות, שסעים בחברה המקשים על הכרעות שלטוניות אמיצות ובשל גאות בשיח הציבורי בעניין טוהר המידות בשירות המדינה ותחושות מיאוס ממעשים שנתפסים בתור שחיתות ציבורית, אזרחים וקבוצות מאורגנות פונים לרשות השופטת לסייע להם בעיצוב מדיניות הנוגעת להם בתקווה שערכיהם יוכרו שם בניגוד לעמדות הממשלה והכנסת (מזרחי ומידני, 2003; וראו לדפוסי פוליטיקה אלטרנטיבית ומדיניות הבריאות בישראל: כהן ומזרחי, 2011; לדפוסי פוליטיקה אלטרנטיבית וצרכנות פוליטית: שמיר, 2013).

בלא-ספק יש ביחסי גומלין אלה ביטוי ברור להלכי רוח כללים שאינם ייחודיים אך ורק לישראל, בכל הקשור למעמדו של המשפט בחיי הציבור ובכל הקשור לתרבות הפוליטית

הליברלית שבולטת באירופה ובאמריקה ומחלחלת גם לישראל. זאת ועוד, הליכים שבמסגרתם מפרש בית המשפט את החוק ובעקבות זאת עושה שימוש בפרשנותו שלו לפתרון שאלות המועלות בפניו מעידים לא-אחת כי הוא מבקש להטביע חותמו לא רק בזירה המשפטית, אלא גם בזירה הפוליטית.

הלכות דרעי ופנחסי – טוהר המידות ונבחרי הציבור

'הלכת פנחסי' ו'הלכת דרעי' מ-1993 החדירו אפוא לזירה הפוליטית תקן חמור באשר לתביעה לטוהר מידות מנבחרי ציבור. וכך ציין הנשיא שמגר בבג"ץ 4319/93 שדן בהמשך כהונתו של אריה דרעי כחבר הממשלה וכשר הפנים לאחר שבאוגוסט 1993 הוגש נגדו כתב אישום:

> הממשלה חייבת גם לשמש כמתווה של נורמות התנהגות שלטוניות, ולפעול באופן היוצר אמון. השהיית החלטה בעקבות התגלות מעשי עבירה חמורים של שר, תוך הישענות על האמירה שאין מקום לפעולה של ראש הממשלה עד שהכנסת תבוא – אם תבוא – ותביע אי אמון בממשלה כדי להביא בכך, בעקיפין, לפיטוריו של השר, היא בגדר פרשנותה של ההוראה החוקתית רבת המשמעות שבסעיף 21א' כהוראה מינורית שנועדה להפעלת סדרי משמעת פנימיים בממשלה בלבד. יש בכך הערכה בלתי נכונה של מרווח הסמכויות המוקנה לראש הממשלה לפי סעיף 21א' והימנעות בלתי סבירה מהפעלת הסמכות, כפי שהוענקה על ידי המחוקק.
>
> (בג"ץ 4319/93 עמ' 12)

השופט דב לוין הוסיף באותו פסק דין: "אין לכחד כי קיים היבט פוליטי בסוגיה בה אנו דנים. אולם מאידך גיסא אין לראות היבט זה במנותק מן המינהל הציבורי". לוין הטעים:

> ההתנגשות שבין שני ההיבטים אינה מחייבת כי היבט אחד ידחק את האחר, וכל שמתחייב הוא כי ייעשה איזון ביניהם. האיזון מחייב כי התערבותו של בית משפט זה בשיקול דעתו של מי שהוסמך בחוק להעביר שר, או סגן שר, מתפקידו תהא במשורה, ותצטמצם למקרים בהם חומרת הנסיבות של העבירה המיוחסת, אינה יכולה להתיישב עם המשך התפקיד.
>
> (בג"ץ 3094/93 עמ' 18)

יצוין שבישיבה של ועדת החוקה, חוק ומשפט במושב השני של כנסת השמונה-עשרה הבהיר העוזר ליועץ המשפטי לממשלה, כי גם לאחר פסיקת דרעי ופנחסי שעה שראש-הממשלה יכול לפטר שר שנגדו הוגש כתב אישום יכול השר, בהנחה שהוא חבר-כנסת, להמשיך ולשאת בחברות בכנסת. הטעם לכך שאין השר נאלץ לעזוב גם את הכנסת הוא שבצאתו מן הסיעה ייכנס אחריו הבא בתור ואזי המצב אינו הפיך. באותו דיון אמר העוזר:

> לגבי ראשי מועצות וראשי עיריות, יש הצעות חוק ממשלתיות לתיקון פקודת העיריות וגם חוק התכנון והבנייה, הצעות שבאות מאותו כיוון, הצעות שנועדו ליצור מנגנון כזה שכאשר יש חשדות חמורים נגד ראשי ערים ונגד חברי מועצה, יהיה אפשר לנקוט בסנקציות ולראות, בחלק מהמקרים אם אפשר להשעות אותם, ויש גם הליך שאנחנו יזמנו אותו, בתקופת היועץ הקודם וזה ממשיך גם אצל היועץ הנוכחי, לגבי דין משמעתי לגבי ראשי ערים. הכל נועד ליצור מצב, מאותו מקום שאתה

מגיע, מאותו מקום שאתה טוען שלא ייתכן שראש רשות, שהוא מהווה סוג של סמל, ימשיך לכהן כאשר יש נגדו עננת חשדות כזאת.

(פרוטוקול ישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט 06/06/2010)

לעניין הלכת 'הראיה המינהלית' קבע בג"ץ:

כתב האישום אינו פסק-דין. הוא רק משקף מהו חומר הראיות לכאורה שנאסף על-ידי התביעה הכללית. אולם לצורך המשך כהונה בממשלה יש משמעות גם לראיות לכאורה שגובשו בכתב האישום, אשר עומד לפני הציבור עתה. יש נסיבות שבהן יש משמעות, מבחינת סבירות הפעולה, לא רק להכרעה שיפוטית חלוטה אלא גם לאופי המעשים המיוחסים לפלוני, כפי שהולבשו בלבוש הרשמי של אישום המוכן להגשה לערכאות.

(בג"ץ 3094/93)

נגע השחיתות ברשויות המקומיות כבעיית מדיניות

בהופיעו לפני ישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת השבע-עשרה ב'יום הבין-לאומי למאבק בשחיתות' אמר היועץ המשפטי לממשלה, עו"ד מני מזוז:

לפי מיטב שיפוטנו, הרשויות המקומיות הן אחד המוקדים המובהקים ביותר למעשי שחיתות מסוגים שונים: שוחד, מינויים פסולים, הטיית מכרזים ועוד. [...] כאילוסטרציה אני אזכיר שנפתחו בחמש השנים האחרונות כ-50 חקירות נגד ראשי רשויות בלבד, שלא לדבר על פונקציונרים אחרים. הוגשו לא מעט כתבי אישום, היו לא מעט הרשעות, והמלאכה עדיין רבה.

(ארכיון הכנסת, 09/12/2008)

במחצית הראשונה של 2004 נרשמה עלייה חדה בשיעור אירועי ההונאה והמעילות ברשויות המקומיות, העיריות והחברות העירוניות. דו"ח שערך משרד פרטי של רואי-חשבון לימד כי, 20% ממקרי השחיתות בתקופה זו התרחשו בגופים מוניציפליים, לעומת 3% במחצית הראשונה של 2003 (דוברוביצקי, 2004).

כמעט עשור לפני שהיועץ המשפטי אמר את דבריו, ב-1998 נערכו במרבית הרשויות המקומיות בחירות. על סיפה של ראשית המאה ה-21 התרבו מקרי חשיפה של שימוש בקופה הציבורית למימון השתתפותם של מועמדים במסעותיהם להיבחר. מבקר המדינה כתב בדו"ח הביקורת השנתי שלו שראה אור ב-2001, כי משרדו מצא מקרים לא מעטים של העסקת עובדים שהיו פעילים במסגרות פוליטיות שעמן נמנו ראשי רשויות מקומיות, או חברי מועצות נבחרים. כמו-כן, עשרות עובדים התקבלו בלא מכרז. "עולה חשד סביר וממשי, שביסוד המינויים עמד הרקע הפוליטי של העובדים שהתקבלו". קבע המבקר והדגיש:

המספר הגדול של המינויים הפוליטיים שהועלו, ברוב הרשויות המקומיות שנבדקו, מצביע על תופעה מדאיגה של חריגה מהוראות הדין, הנוגעות לאיוש משרות, ומכללי מינהל ציבורי תקין. הרשויות המקומיות לא הפיקו את הלקחים הנדרשים ממצאי ביקורת בנושא זה, שפורסמו

בדוחות מבקר המדינה בעבר, ולא שעו להתרעותיו, לקביעות בית המשפט העליון בנושא זה ולדרישות היועץ המשפטי לממשלה – לשרש את נגע המינויים הפוליטיים. ליקויים במינוי עובדים היו לנורמה פסולה, שעלולה לפגוע באיכות השירות הציבורי ובתדמיתו.

(מבקר המדינה, דוח שנתי 52א 285-294)

ברי כי 'מינהל תקין' נכלל בעקרון ה'משילות' וכי שמירה נאותה על כללים של התקשרות ובכללם מכרזים, כללי קבלת עובדים, הקצאה הוגנת של כספי ציבור ומשאביו, מניעת ניגודי עניינים מחייבים את ראשי הרשויות לא פחות מאי קבלת שלמונים, או מהפרות ברורות יותר של אמון הציבור. בהקשר זה גם שומרי הסף מחויבים בהתרעה על הפרת סעיפים אלה.

חשוב עוד לציין כי אחדים מן המעשים המוגדרים פגיעה ב'טוהר המידות' מצויים בטווח שבין 'ליקוי מינהלי' לשחיתות פלילית. המבחן לכך הוא בעיקר, בתועלת האישית שאותה מפיק בעל הדבר. כל עוד אין במעשה משום אחריות פלילית בהתאם לדיני העונשין ולסדרי הדין הפלילי, כמו היעדר 'תום לב', קיום 'מחשבה/כוונה פלילית', או 'מודעות לטיב המעשה' אפשר שהוא ייחשב מנוגד ל'מינהל התקין' וכמפר את ערכי 'טוהר המידות'. בנושא זה אין אחידות דעים ויש הגורסים שקיימת זיקה רבה ביותר בין פגיעה בטוהר המידות לחוק הפלילי (מנדל, 2008).

זמן מה לאחר שמבקר המדינה התריע על התגברות נגע השחיתות (מבקר המדינה, אוגוסט 2004), נדרש בית-המשפט העליון לעניינו של שמעון שבס שהיה מנכ"ל משרד ראש הממשלה (בין יולי 1992 למאי 1995). הוא קבע הלכה חדשה באשר לעבירת מרמה ולהפרת אמונים של עובד ציבור, אשר פעל בניגוד עניינים בנסיבות מחמירות, וכך כתב:

גבולותיה של הפרת אמונים הם מעורפלים. התרופה למצב דברים זה אינה בביטולה של העבירה, המהווה מכשיר חשוב להבטחת פעולתו הראויה של המינהל הציבורי, אלא בפירושה הראוי. ביטולה של העבירה או אף צמצומה מעבר לנדרש יפגע בכוחה של החברה להגן על עצמה מפני עובדי ציבור העושים שימוש לרעה בכוח השלטון.

(דנ"פ 1397/03 מ"י נ' שמעון שבס)

בדו"ח שפרסם מבקר המדינה ב-2010 ודן ב"היבטים אתיים הנוגעים לכהונת נבחרי ציבור ברשויות המקומיות" פרט מבקר המדינה שורה של קלקולים אתיים: בין-השאר מנה המבקר את קיום חובת ראשי הרשויות להגיש הצהרת הון; את חובתם להימנע מניגוד עניינים; מעיסוק נוסף בשכר; מקבלת טובת הנאה; ומביצוע עבירות בנייה. בסיכום פעילותו כתב המבקר: "דוח זה כולל ממצאים חמורים של היבטים אתיים שונים בפעילותם של נבחרי ציבור ברשויות המקומיות. על משרד הפנים לפעול לאכיפת הוראות חוק שאינן מיושמות כיום כראוי, אשר נועדו ליצור סייגים כדי למנוע התנהגות לא אתית של נבחרים ולמנוע מאזרחים שפעלו באופן לא אתי להיבחר למועצת רשות מקומית ולכהן בה" (מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2009, פרק א').

ב-2003 דחה בג"ץ עתירה שהגיש ראש רשימת מועמדים בבחירות לראשות עיריית

ירושלים. הוא לא הורשה להתמודד בבחירות משום הקלון שדבק בו לאחר שהורשע בעבירות של מרמה והפרת אמונים וריצה שישה חודשי מאסר שהומרו לעבודות שירות. בג"ץ ציטט בהכרעת הדין דברים שנכתבו בערעור שהגיש שמעון שבס על הרשעתו בבית-המשפט המחוזי (ע"פ 347/01):

> אכן, לא כל סטייה מן השורה מצדו של עובד הציבור מצדיקה את האשמתו בפלילים. לצד המישור הפלילי קיימים המישור המשמעתי-האתי וכן המישור ה'אסתטי', ולא כל חריגה מכללי האתיקה עשויה להספיק לגיבוש עבירה פלילית... כדי שסטייה מן השורה המפרה את כללי ההתנהגות המחייבים את עובד הציבור, תהווה הפרת אמונים ותצדיק את הרשעתו בפלילים, יש להראות כי להתנהגותו נלווה פן מחמיר נוסף. החומרה המיוחדת יכולה להתבטא באופייה השלילי המובהק של ההתנהגות, כגון שהתנהגותו של עובד הציבור הייתה נגועה בשחיתות... או בחומרת הפגיעה שנגרמה לאינטרס הציבורי... ואילו במקרים שבהם חומרת המעשים איננה 'זועקת' (אם כי עדיין גדולה דייה על-מנת שתהיה פגיעה בציבור), או שתוצאתם המזיקה לאינטרס הציבורי אינה ניכרת, עשוי הפן המחמיר הנוסף להתבטא בהוכחת חוסר תום-לבו של עובד הציבור, שבזמן המעשים היה מודע לכך שמעשיו פסולים ועולים כדי הפרת אמונים.
>
> (בג"ץ 4523/03, דני בונפיל נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השבע עשרה, נז(4) 857)

בג"ץ דחה בהמשך גם עתירה של ראש המועצה המקומית אעבלין, שתבע לבטל את החלטת שר הפנים להפסיק לפי סעיף 38(א)(3) פקודת המועצות המקומיות את כהונתו ולמנות תחתיו ועדה למילוי תפקידי המועצה וראש המועצה. ראש-המועצה וחברי מועצתו נמצאו אחראים להתנהלות בלתי תקינה שכללה בין השאר, שיעורי גבייה נמוכים, אספקת שירותים חלקיים בלבד לתושבים ובעיקר, חריגות חמורות מכללי המינהל התקין (כמו, הוצאת עבודות בלא קיום מכרזים כדין, ביצוע עבודות פיתוח בחריגה מן התקציב ושימוש בכספים שנתקבלו ממשרדי הממשלה למימון פעילויות אחרות מאלה שתוקצבו). (בג"ץ 10963/05, עטאף חאג' נ' שר הפנים).

בהחלטה אחרת של בג"ץ צעד בית-המשפט צעד נוסף להרחבת המאבק הציבורי שמאס בשחיתות. וכך קבע בדחותו עתירה של ראש-מועצה ששר הפנים העבירו מתפקידו ופיזר את המועצה בשל אי אישור תקציבה השנתי:

> במקרה הנדון אין טענה המטילה דופי אישי בעותר, אך סמכותו של שר הפנים אינה מוגבלת למקרים שבהם התנהל ראש המועצה באופן מושחת. לשר הפנים נתונה אחריות-על, בין היתר לאור העובדה שהשלטון המרכזי מעניק כספים לשלטון המקומי. התמיכה הכספית מצדיקה מתן סמכות לשלטון המרכזי להעביר ראש מועצה מתפקידו, הגם שזה נבחר בבחירות דמוקרטיות.
>
> (בג"ץ 9882/06, יהודה שביט נ' שר הפנים)

עתירות נוספות בגין העברת ראשי רשויות בשל אי אישור תקציב נדחו בהמשך (ביניהן: בג"ץ 6827/07, ד"ר מוטי בריל ראש עיריית ערד נ' שר הפנים; בג"ץ 4871/07, פיסל מסאלחה נ' שר הפנים; בג"ץ 9561/07, יצחק זאגרי נ' ח"כ מאיר שטרית – שר הפנים).

אישור תקציב אינו רק עניין מינהלי קל ערך והוא מערב גם ממדים סמויים וגלויים של טוהר מידות. כך הסביר הפרשן הכלכלי, גיא רולניק, ביום עיון של 'המכון הישראלי לדמוקרטיה' שנשא את הכותרת 'שחיתות פוליטית':

אולי ראוי שעד פרישתו מכס העליון ילחץ ברק [נשיא בית-המשפט העליון] על עצמו בעיקר להעביר בכל דרך אפקטיבית שיבחר את הפרשנות שלו לשאלה לא פחות חשובה "מי הוא מושחת" שכן בתקופת כהונתו בעליון התפשטה במשק הישראלי מחלת השחיתות בקצב מפחיד ולברק רק כדמות הבכירה ביותר בעולם המשפט אולי יש חלק בכך כאשר בנו של ראש הממשלה שניהל את המדינה במשך 5 שנים מורשע בפלילים ונגזרים עליו 9 חודשי מאסר בפועל והמועמד המוביל לראשות הממשלה הוא מזוכה ומנוכה סדרתי משורה של פרשיות שחיתות. לכאורה, אין ספק שזה הוא תור הזהב של השחיתות הציבורית בישראל יש לנו משק גדול תקציב ציבורי ענק עוגה גדולה לחלק וכולם רוצים לבצוע עצמם נתח נאה מי בגסות מי בנועם מי בתחכום ומי בטיפשות, אולי ברק השקוע בסוגיות משפטיות כבדות לא הבחין במבוכה ובבלבול של הציבור הישראלי מה מותר מה אסור מה מושחת מה מקובל מה חריג.

(המכון הישראלי לדמוקרטיה, יום עיון 13/7/2008)

פרשות רוכברג, גפסו ולחיאני

שלושת ראשי העירייה שנגדם הוגשו כתבי אישום והועברו מתפקידם ערב הבחירות זכו בהן להישגים נאים. יצחק רוכברגר זכה ברמת השרון ב-57.3% מקולות הבוחרים, שמעון גפסו זכה בנצרת עילית ל-52.4% ושלמה לחיאני זכה בבת-ים ב-57.5%. מיד עם היוודע תוצאות הבחירות לרשויות המקומיות, בבוקר ה-23 באוקטובר 2013, עתרה התנועה לאיכות השלטון לבג"ץ בתביעה להדיח לאלתר את ראשי העיריות שכהונתם הופסקה לא מכבר בידי בית המשפט, אף שזכו לאמון הבוחרים ונבחרו מחדש לראשות עירם. העתירה כללה גם תביעה מבג"ץ להוציא צווי-ביניים שימנעו משלושת ראשי העיריות – שמעון גפסו, יצחק רוכברגר ושלומי לחיאני לנהל משא-ומתן להקמת קואליציות עירוניות עד להכרעה בעתירה. העותרים טענו, כי "חרף הביקורת שנמתחה כנגד ראשי רשויות אלה על-ידי בית המשפט, וחרף המשמעויות הקשות – הן נורמטיבית והן כספית – שיש להתמודדות זו בנסיבות שנוצרו, בחרו הם להתמודד בבחירות לראשות הרשויות המקומיות, ונבחרו ברוב קולות לכהן כהונה נוספת". לפיכך קראו העותרים לבג"ץ להעבירם מתפקידם בין באמצעות מועצת העירייה ובין באמצעות התפטרותם מיוזמתם, למרות שבמישור הפלילי הם יכולים ליהנות מחזקת החפות. יו"ר התנועה לאיכות השלטון, עו"ד אליעד שרגא, אמר: "אני מציע לראשי הערים שחוגגים שאל יתהלל חוגר כמפתח, הסוגיה תוכרע ע"י בג"ץ. [...] מה שקרה לפני הבחירות יקרה לאחר הבחירות ובסופו של דבר נקבל אותה תוצאה" (אדטו, 23/10/2013).

בתגובה לעתירה הודיעו שר הפנים והיועץ המשפטי לממשלה כי הם פועלים לקידום הסדר חקיקתי חדש בנוגע להמשך כהונתם של ראשי רשויות אשר הוגש כנגדם כתב אישום. יתר על כן, ביום 18.12.2013 התקבל בכנסת חוק הרשויות המקומיות (השעיית ראש רשות מקומית בשל הגשת כתב אישום (תיקוני חקיקה), התשע"ד-2013. בהודעת עדכון שהוגשה ביום

10.1.2014 מסרו שר הפנים והיועץ המשפטי לממשלה כי הם מינו בהתאם לחוק החדש ועדה לבחינת השעייתם של ראשי רשויות. בג"ץ הורה על מחיקת העתירה וקבע "הנחתנו היא כי המשיבים [שר הפנים והיועץ המשפטי לממשלה] יוסיפו לשקוד על נקיטת הצעדים הנדרשים לפי החוק המתקן. בנסיבות אלה, ומשהוחל בהפעלתו של החוק המתקן, העתירה שבפנינו מיצתה את עצמה ואנו מורים על מחיקתה" (בג"ץ 7174/13).

חשוב לשוב ולהדגיש כי החלטות בג"ץ בעניינם של ראשי העיריות שנגדם הוגשו כתבי אישום ערב הבחירות ואילצו אותם לעזוב את התפקיד טרם בחירות מהוות תקדים שמשקף התפתחות משפטית במאבק נגד השחיתות. מאבק זה צמח בד בבד עם ההתפתחות החברתית שעיקרה היה מיאוס ממעשים שנגדו את המצופה ממשרתי ציבור – נבחרים וממונים כאחד. בהקשר זה הופעל 'מבחן הראיה המינהלית' הקובע, כי רשות מינהלית מוסמכת לבסס החלטה בדבר אי-מינויו של פלוני לתפקיד ציבורי, או הפסקת כהונתו על מעשה פסול שביצע, בלא שהמעשה התגבש לכלל 'עבירה פלילית'. כלומר, אין כל חובה שפלוני יורשע בפלילים, או שיוטל עליו קלון בעטיו של 'עבר פלילי' על מנת שלא ימונה לתפקיד, או שכהונתו תופסק (יש הבחנה בין המקרים), ודי בשיקול דעת של רשות מינהלית המוצאת דופי במעשיו של הנדון. הרשות המינהלית אמורה לקבל את החלטתה לפי הצדק והיושר של האדם סביר. ובמילים ברורות: "אשר כל אדם סביר היה רואה אותה כבעלת ערך הוכחתי והיה סומך עליה במידה זו או אחרת" (בג"ץ 442/71).

ההנחה היא שאם הוחלט להגיש כתב אישום הרי שרשות מינהלית סבירה, במקרה זה פרקליטות המדינה, שקלה היטב את חומר הראיות שהובא לפניה בידי המשטרה ולאחר הבשלתם מצאה שטובים הסיכויים להרשעה. כידוע, כללי הראיות במשפט המינהלי שונים מאלו במשפט הפלילי ובמשפט האזרחי. רשות מינהלית רשאית, ולעתים אפילו חייבת, להביא בחשבון ראיות, למרות שאין הן ראיות קבילות בהליך פלילי או בהליך אזרחי. דברים אלה קבלו ביטוי בבג"ץ עוד בעניין סגן השר פנחסי: "לצורך סבירות החלטתה של הרשות השלטונית הממנה, הגורם המכריע הוא ביצועם של המעשים הפליליים, המיוחסים למועמד. הרשעה בפלילים מהווה כמובן 'הוכחה' ראויה, אך תיתכנה דרכי הוכחה אחרות [...] הכלל החל בענייננו הוא 'כלל הראיה המינהלית'" (בג"ץ 4267/93).

לדעת השופטת נאור:

> בעולם אידיאלי, אם המועמד אינו משכיל להבין בעצמו שעליו לפרוש ממועמדות, רשימתו תדאג להוצאתו מן המחנה מפאת חשש מפני דין הבוחר. בעולם אידיאלי, אם המועמד ומי שהציעו אותו לא פעלו כפי שראוי שיפעלו, הציבור יסיק את המסקנות בקלפי. בעולם אידיאלי היה אולי מקום לקבוע כי בית המשפט לא יתערב בעניין. מנקודת הראות של זכות היסוד לבחור וזכות היסוד להיבחר – נאה להשאיר את ההכרעה לדין הבוחר. ואולם, נוכח הפגיעה הקשה בטוהר המידות ובאושיות השלטון הדמוקרטי ובשלטון החוק אין לקבוע כלל לפיו נבחר ציבור 'מחוסן' מהעברה מכהונה בשל העובדה שכתב אישום חמור שהוגש נגדו הוגש כבר לפני הבחירות, ולמרות זאת בחר בו הציבור. כלל כזה עלול להביא לשחיתות מידות שמדינת ישראל הדמוקרטית אינה יכולה להתיר.

(בג"ץ 4921/13; 5126/13; 5597/13; 5598/13)

במקום סיכום – מבחן המעשה

בתפר שבין פוליטיקה למשפט החיל הפלג היותר אקטיביסטי בבית המשפט העליון הלכה על השלטון המקומי שקודמיו יצרו בעבור השלטון הארצי. ב'ישראל היום' הגדיר זאת דן מרגלית: "בני האור זכו אתמול לניצחון סוחף אך לא מלא במאבק על טוהר המידות במערכת המוניציפאלית". לדידו, על ראשי הערים הנאשמים היה להתפטר. לחילופין, היה על המועצה המקומית להדיחם. "כיוון שלא עשו זאת – מילא בג"ץ את מקום המועצה". (מרגלית, 18/09/2013).

בית המשפט הער למאבק הציבורי בשחיתות ולמיאוס שחש הציבור לנוכח ריבוי מעשים של פגיעה בטוהר המידות קבע, אפוא, בעניינם של ראשי העיריות מרמת-השרון ומנצרת-עילית תקן ברור ומחייב לכל ראש רשות מקומית שנגדו הוגש כתב אישום. בכך צעד בית-המשפט צעד נוסף לאחר פסק הדין בעניין ראש-עיריית רמת-גן שחסר היה תקן מפורש, דוגמת 'הלכת פנחסי' ו'הלכת דרעי'. מערכת המשפט ובראשה בג"ץ הציבו אפוא בראש מעייניהם את האינטרס הציבורי ואת אמונו, ובה בשעה שמרו ככל האפשר בזכות לבחור ולהיבחר ובחזקת החפות.

לא עוד רק המוסכמה המעוגנת בסעיף 20(ה) לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975 שעל-פיה כהונתו של ראש הרשות "תפקע מיום שפסק הדין, הקובע כי יש בעבירה משום קלון, נהיה סופי" ורק אם כל ההליך הפלילי הסתיים בהרשעה ובהטלת קלון, אלא גם הגשת כתב אישום מספקת להעברת ראש רשות מתפקידו.

ב-18 בדצמבר 2013 אישרה הכנסת בקריאה שנייה ושלישית את הצעת החוק ולפיה במקרה שבו מוגש כתב אישום נגד ראש עירייה, ועדה מיוחדת תבחן את השעייתו מתפקידו. החוק יחול גם על ראשי הערים שהודחו בידי בג"ץ בגין כתבי האישום נגדם ונבחרו מחדש: שלומי לחיאני, שמעון גפסו ויצחק רוכברגר (ליס וחובל, **הארץ**, 19.12.13). בתאריך 6.2.14 הודיע שלומי לחיאני לוועדה המיוחדת להשעיית ראשי רשויות כי הוא משעה את עצמו. זאת, לאחר שהיועץ המשפטי לממשלה, יהודה וינשטיין, הביע את דעתו כי לחיאני צריך להיות מושעה. בעקבות הודעת לחיאני התייתר הצורך בדיון בוועדה המיוחדת (מענית, **גלובס**, 6.2.14). הוועדה המיוחדת להשעיית ראשי רשויות החליטה להשעות מתפקידו את ראש עיריית בת ים שלומי לחיאני לתקופה של שנה. עוד החליטה הוועדה להשעותו מתפקידיו "כחבר מועצת העיר בתפקידים שיש להם השפעה מהותית על התנהלותה התקינה של הרשות המקומית או בתפקידים הכרוכים בניהול כספי ציבור" (סהר, *BizPortal* , 6.2.14).

עולה השאלה מדוע בחרו מרבית שופטי בג"ץ להידחק למעשה הפוליטי בעניינם של ראשי הרשויות המקומיות. שהרי, ברורות הן ההוראות בדבר חזקת החפות, הזכות לבחור ולהיבחר והעיקרון שאין להתיר למשרת ציבור ממונה להביא להדחת נבחר ציבור בהגישו כתב אישום נגדו, יהא תובע או יועץ משפטי. לדידנו, במהלך השנים התפתח בציבור מודל מנטלי הממקם בהדרגה את בג"ץ כספק משילות אלטרנטיבי בין-השאר, בכל הקשור לטוהר המידות בישראל. זאת, על רקע אי משילות המערכת הפוליטית.

ניכר כי בית-המשפט מוצא עצמו עוד ועוד כספק מדיניות וכספק משילות – ממלא מקום רשויות השלטון המתחרות שנחלשו ושמאבקי הפנים מעקרים את פעילותן. מנגד, ההפריה

ההדדית באווירה פוליטית וחברתית שמהותה ליברלית יצרה מנופי שינוי והתפתחות שחובקים את המינהל הציבורי, את נבחרי הציבור ולאחרונה, באו גם לשלטון המקומי.

כבעבר מצאו עצמם השופטים מן הפלג האקטיביסטי ממלאים את הריק שהמחוקק מותיר בהזניחו הכרעות ערכיות. בלא ספק, הנעשה בשלטון המקומי מחייב תיקון רחב הכולל יצירת מערך מושכל של איזון בין ראש הרשות לחברי המועצה וביניהם לבין שומרי הסף. לא בכדי חש הציבור ומתריעים על כך מבקר המדינה ורבים אחרים כי השלטון המקומי לוקה בהליכותיו וחסר מערך ברור של תקני עבודה ומינהל. הצעתו של שר הפנים באה מאוחר ואפשר שלא ירדה לשורשי הקלקולים בשלטון המקומי.

בהכרעת בית המשפט העליון ניכר דפוס פעולה הקונה לו אחיזה בפוליטיקה המקומית, לאחר שהוכיח עצמו בפוליטיקה הארצית. במרכזו גיוס בג"ץ להשלטת ערכים בשלטון המקומי ולמילוי ריק המשילות שמותירה הפוליטיקה המקומית. קבוצות וארגונים בחברה המאתרים כשלי שלטון ופגימות במדיניות פונים לבג"ץ ומניחים לפתחו סוגיות שעניינן ערכי, תודעתי ופוליטי. וזאת, על רקע חדלון המערכת הפוליטית המקומית והארצית להתמודד עם בעיות המחייבות הכרעה אמיצה. מעורבותו של בית המשפט העליון בהכרעות פוליטיות בשלטון המקומי יותר משהיא מבטאת צעד נקודתי המתקשר לביעור נגעים פליליים בני זמננו מבטאת שרטוט גבולות תקניים כלל ארציים באשר לתקני עשה ואל-תעשה, שלדעת בית-המשפט, ברי שאל להם לפסוח על המערכות המקומיות, בדומה לארציות.

ביבליוגרפיה

אדטו, ע', (2013, 23 באוקטובר), לא נחים לרגע: עתירה ראשונה נגד לחיאני, גפסו ורוכברגר, **ישראל היום**, אוחזר מתוך: http://www.israelhayom.co.il/article/126421.

אולשן, י' (1978), **דין ודברים: זיכרונות**, תל-אביב: שוקן.

אלמוג, ש' (2000), **משפט וספרות**, ירושלים: הוצאת נבו.

אמרני, ש' (2005), "שינויים ומגמות ביחסי אזרח שלטון מקומי בישראל", **ספר הכנס, 2005**, תלאביב-יפו: האגודה הישראלית למדע המדינה.

אריאן, א', נחמיאס ד' ואמיר ר' (2002), **משילות והרשות המבצעת בישראל**. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

באר, א' (2009), **ביצועי השלטון המקומי בישראל: ניתוח עמדות תושבים והערכת מצב לאומית**, (נייר עמדה מס' 9) המחלקה למינהל ומדיניות ציבורית והמרכז לניהול ומדיניות ציבורית, בית הספר למדע המדינה, אוניברסיטת חיפה.

ברזילי ג', יוכטמן-יער א', סגל ז' (1994), **בית המשפט העליון בעין החברה הישראלית**, תל-אביב, פפירוס.

ברזילי, ג׳ (1998), ״שקיעת המפלגות והמערכת המשפטית״, בתוך: ד׳ קורן, **קץ המפלגות**, תל אביב: הוצאת הקיבוץ המאוחד, עמי׳ 116-129.

ברזילי, ג׳ (1999) (עורך), **משפט ופוליטיקה**, פלילים ח׳, תל אביב: הוצאת רמות.

ברק, א׳ (1997), **שיקול דעת שיפוטי**, תל-אביב: פפירוס.

גביזון, ר׳, קרמניצר מ׳, דותן י׳ (2000), **אקטיביזם שיפוטי בעד ונגד**. ירושלים: הוצאת ידיעות אחרונות – ספרי חמד והוצאת מאגנס האוניברסיטה העברית.

גל-נור, י׳ (2007), מינהל ציבורי בישראל: התפתחות, מבנה, תפקוד ורפורמות, ירושלים: אקדמון.

דוברוביצקי, ל׳, (2004), שחיתות: איך עוצרים את זה? אוחזר מתוך **Ynet**, http://m.ynet.co.il/Article.aspx?id=3011004.

דורון, ג׳ (1986), **להחליט ולבצע: פרקים במדיניות ציבורית**. תל אביב: הוצאת כיוונים.

דורון, ג׳ (2006), **משטר נשיאותי לישראל**, ירושלים: כרמל.

דרור, י׳ (1989), **תזכיר לראש הממשלה ב. לבנות מדינה**. ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל, אקדמון – האוניברסיטה העברית.

הסה, ה׳ (1976), **דמיאן**, (תרגום: דב קווסטלר), תל-אביב: שוקן.

זכריה, ד׳ (2003), על חדרי עינויים ועל קירות אקוסטיים, **פוליטיקה** 10, עמ׳ 61-87.

זלצברגר, ע׳ (2003), מינויים בפועל בבית המשפט העליון ועצמאות שיפוטית, **מחקרי משפט** יט, עמ׳ 542-562.

זמיר, י׳ (2008), מינויים פוליטיים כביטוי לשחיתות שלטונית, עיונים בביטחון לאומי 9, עמ׳ 37-47.

חובל, ר׳ (2013, 8 בספטמבר), וינשטיין: גפסו ורוכברגר, הנאשמים בשחיתות, יוכלו להתמודד בבחירות המקומיות, **הארץ**, אוחזר מתוך: http://www.haaretz.co.il/misc/2.444/1.2115409.

חשין, מ׳ (2004), אמון הציבור בבית-המשפט – תגובה למאמרו של השופט חיים כהן ז״ל ולהרהורי הכפירה שלו במושג אמון הציבור, **המשפט**, ט׳, עמ׳ 491-500.

יועז, י׳ (2013, 9 באוקטובר), מועצת העיר בת-ים תדון בשבוע הבא האם להדיח את לחיאני, **גלובס**, מאוחזר מתוך: http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000884552.

יועז, י׳ (2013, 20 באוקטובר), גרוניס: ״מועצת עיריית בת-ים עשתה צחוק מפסק הדין של בג״ץ״ **גלובס**, מאוחזר מתוך: http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000887092.

כהן, נ׳ (2011), מדינת הרווחה, מדיניות ציבורית ו׳אי-משילות׳. המקרה של בית החולים באשדוד, בתוך: זובידה, ה׳ ומקלברג, ד׳ (עורכים), **דינמיקה של שינוי: הפוליטיקה הישראלית בתקופת מעבר**, עמ׳ 93-123.

כהן, נ׳ ומזרחי, ש׳ (2011), חמש עשרה שנות מדיניות בריאות בישראל בראי החקיקה: ניתוח ניאו-מוסדי של חוק ביטוח בריאות ממלכתי והשינויים שחלו בו (1994–2009), **ביטחון סוציאלי**, 87, עמ׳ 65-103.

כלב, ב׳ (2009), מנגנוני הבקרה והביקורת שמפעיל משרד הפנים על התנהלות הרשויות המקומיות בהתאם לכללי מינהל תקין וטוהר המידות, נייר עמדה, אוניברסיטת תל-אביב, ביה״ס לממשל ולמדיניות ע״ש הרולד הרטוך, מאוחזר מ-http://socsci.tau.ac.il/government/images/PDFs/BarakCalev.pdf.

ליס, י׳ וחובל, ר׳ (2013, 20 בדצמבר), אושר סופית: ועדה מיוחדת תבחן השעיית ראשי ערים, 19.12.2013, **הארץ** מאוחזר מתוך: http://www.haaretz.co.il/news/politi/1.2194443.

מאוטנר, מ׳ (1993), **ירידת הפורמליזם ועליית הערכים במשפט הישראלי**, תל אביב: מעגלי דעת. מזרחי, ש׳ ומידני, א׳ (2003), מדיניות ציבורית וזכויות אדם, **פוליטיקה**, כתב עת למדע המדינה וליחסים בינלאומיים 10, עמ׳ 9-26.

מזרחי, ש׳ ומידני, א׳ (2006), **מדיניות ציבורית בין חברה למשפט**, ירושלים: כרמל.

מנדל, ד׳ (2008), **על המידות ועל הממדים של טוהר המידות**, מתבסס על עבודת מוסמך בשם "על המידות והממדים של 'טוהר המידות'" שהוגשה בחוג לפילוסופיה באוניברסיטת חיפה.

מענית, ח׳ ולוי-וינריב, א׳ (2013, 10 ביוני), השחיתות בשלטון המקומי היא מגיפה, וירוס מדבק, **גלובס**, אוחזר מתוך: http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000851066.

מענית, ח׳ (2014, 17 בפברואר), שלומי לחיאני יושעה לשנה מראשות עיריית בת-ים, **גלובס**, אוחזר מתוך: http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000915247.

מצקין, א׳ (2012), **קרוב מדי לקצה – סיפורה של השחיתות הישראלית**, הוצאת הקיבוץ המאוחד והמרכז לאתיקה בירושלים – משכנות שאננים.

מרגלית, ד׳ (2013, 18 בספטמבר). צעד ראשון בדרך להחזרת הנורמה הציבורית, **ישראל היום**, אוחזר מתוך: http://www.israelhayom.co.il/article/117609.

נבות, ד׳ (2007), **נייר עמדה: מינויים פוליטיים בלתי תקינים בישראל**. תל אביב: אוניברסיטת תל אביב, בית הספר לממשל ולמדיניות על שם הרולד הרטוך.

נבות, ד׳ (2010), שחיתות בשלטון המקומי בישראל, בתוך: בריכטה, א׳, ויגודה-גדות, ע׳ ופדה, ג׳ (עורכים), **עיר ומדינה בישראל**, חיפה וירושלים: הוצאת כרמל, עמ׳ 131-151.

נבות, ד׳ (2012), **שחיתות פוליטית בישראל**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

סגל, ז׳ (1994), **זכות העמידה בבית-המשפט הגבוה לצדק**, תל-אביב: פפירוס.

סהר, ל׳ (2014, 17 בפברואר), הוכרע: שלומי לחיאני יושעה מראשות עיריית בת ים למשך שנה, *BizPortal*, אוחזר מתוך: http://www.bizportal.co.il/article/379413.

קידר, נ׳ (2002), המהפכה הפרשנית: עלייתה של הפרשנות התכליתית בישראל, **עיוני משפט** כ"ו, עמ׳ 746-758.

רובינשטיין, א׳ (1996), חוק-יסוד: הממשלה במתכונתו המקורית – הלכה למעשה, **ממשל ומשפט**, כרך ג׳ חוברת 2, עמ׳ 571-628.

רזין, ע׳ (2003), רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

רייכמן, א׳ וד׳ נחמיאס (עורכים) (2006), **מדינת ישראל – מחשבות חדשות**, הבינתחומי הרצלייה.

שבי, ת׳ (2011), **הקשר בין משך כהונתו של ראש הרשות לבין פוטנציאל מעורבותו במעשי שחיתות**, עבודת גמר מחקרית המוגשת לאחר קבלת התואר מוסמך, בית הספר למדע-המדינה, אוניברסיטת חיפה.

שמיר, ע׳ (2013), על נגישות ורגישות: צרכנות פוליטית, יזמות חברתית-פוליטית וצדק חברתי בישראל, **ביטחון סוציאלי**, 92 עמ׳ 129-160.

שמיר, ר׳ (1994), הפוליטיקה של הסבירות: שיקול דעת ככוח שיפוטי. **תיאוריה וביקורת** 5, עמ׳ 7-23.

ארכיון הכנסת, פרוטוקול 261, ישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה, הכנסת השבע-עשרה, מושב רביעי, 09/12/2008.

המכון לדמוקרטיה, שחיתות פוליטית – יום עיון משכנות שאננים. 13/07/2008.
http://www.idi.org.il/media/902994/Navot-book-13-7-08.pdf

חוק יסוד: הממשלה
חוק העונשין, תשל״ז-1977
חוק המועצות האזוריות (בחירת ראש המועצה), תשמ״ח-1988
חוק הרשויות המקומיות (בחירות), תשכ״ה-1965
חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם) תשל״ה-1975
פקודת העיריות [נוסח חדש]

בג״ץ 73/53 ואח׳ חברת ׳קול העם׳ בע״מ ואח׳ נ׳ שר הפנים ואח׳
בג״ץ 126/58 אשד נ׳ שרת החוץ
בג״ץ 442/71 לנסקי נ׳ שר הפנים (פרשת לנסקי)
בג״ץ 389/80 דפי זהב בע״מ נ׳ רשות השידור ואח׳
בג״צ 243/82 זכרוני נ׳ הוועד המנהל של רשות השידור
בג״ץ 910/86 יהודה רסלר נגד שר הביטחון
בג״ץ 935/89 ואח׳ א. גנור ואח׳ נ׳ היועץ המשפטי לממשלה
בג״ץ 3094/93; בג״ץ 4319/93; בג״ץ 4478/93; בשג״צ (בקשות שונות) 4409/93 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ׳ ממשלת ישראל
בג״ץ 4267/93 אמיתי – אזרחים למען מינהל תקין וטוהר המידות נ׳ יצחק רבין, ראש ממשלת ישראל
בג״ץ 2148/94 גלברט נ׳ יושב ראש ועדת החקירה לבדיקת אירוע הטבח בחברון
בג״ץ 7157/95 נאוה ארד נ׳ יושב-ראש הכנסת, חכ פרופ׳ שבח וייס ואח׳
בג״ץ 7107/98 רון נחמן, ראש עיריית אריאל נ׳ היועץ המשפטי לממשלה ואח׳
בג״ץ 7426/98, ג׳מעה סלים אלחאמדה נ׳ שר הפנים
בג״ץ 4523/03, דני בונפיל נ׳ יושבת ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השבע עשרה
בג״ץ 10963/05, עטאף חאג׳ נ׳ שר הפנים
בג״ץ 9882/06, יהודה שביט נ׳ שר הפנים
בג״ץ 4871/07, פיסל מסאלחה נ׳ שר הפנים
בג״ץ 6827/07, ד״ר מוטי בריל ראש עיריית ערד נ׳ שר הפנים
בג״ץ 9561/07, יצחק זאגרי נ׳ ח״כ מאיר שטרית - שר הפנים
בג״ץ 5141/11, ד״ר אבי ליליאן נ׳ ראש עיריית רמת גן ויו״ר החברה הכלכלית ואח׳
בג״ץ 6749/12 רגב חייט נ׳ אבנר מורי
בג״ץ 4921/13; 5126/13; 5597/13; 5598/13 אומ״ץ ואח׳ נ׳ ראש עיריית רמת השרון יצחק רוכברגר ואח׳
בג״ץ 5126/13 התנועה למען איכות השלטון ואח׳ נ׳ מועצת עיריית נצרת עלית ואח׳
בג״ץ 6549/13 תנועת אומ״ץ אזרחים למען מינהל תקין וצדק חברתי ומשפטי נ׳ שלמה לחיאני ואח׳
בג״ץ 6748/13 ג׳מאל זוהיר אגבאריה נ׳ יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-20 והיועץ המשפטי לממשלה
בג״ץ 7174/13, התנועה לאיכות השלטון נ׳ שמעון גפסו ואח׳

ע"פ 113/79 שמואל רכטמן נ' מדינת ישראל
ע"פ 332/01 מדינת ישראל נ' שבס
דנ"פ 1397/03 מדינת ישראל נ' שמעון שבס
ת"פ 08-2212 מ. י. פרקליטות מחוז המרכז נ' אהרון דרור (שלום – ראשון לציון, עירית וינברג-נוטוביץ)
מבקר המדינה, דוח שנתי 52א, ספטמבר 2001
מבקר המדינה, דוח ביקורת על מינויים פוליטיים ומינויים בלתי תקינים במשרד לאיכות הסביבה, אוגוסט 2004
מבקר המדינה, דוחות על הביקורת – בשלטון המקומי, 2006
מבקר המדינה, דוחות על הביקורת – בשלטון המקומי לשנת 2009, אוקטובר 2010
פרוטוקול מס' 205, מישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט, 6 ביוני 2010

Barzilai, G. (1999). Courts as Hegemonic Institutions: The Israeli Supreme Court in a Comparative Perspective, *Israel Affairs* 5: 15-33.

Barzilai, G. (2003). *Communities and law: Politics and Cultures of Legal Identities*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Caldeira, G. A. (1991). *Courts and Public Opinion in the American Courts*, In: Gates, J.B. and Charles A. Johnson (eds.), C.A.,. American courts: A critical assessment, Washington, DC: CQ Press, pp. 303-334.

Cardozo**,** B. (1921). *The Nature of the Judicial Process,* New Haven: Yale University Press

Cowan**,** Thomas A. (1958). "Group Interests", *Virginia Law Review*, 44: 331-345.

Dotan, Y. (1999). "Judicial Rhetoric, Government Lawyers, and Human Rights: The Case of the Israeli High Court of Justice During the Intifada", *Law and Society Review* 33, pp. 319-358.

Craik, K. (1943). *The Nature of Explanation,* Cambridge: Cambridge University Press.

Dworkin, R. (1986). *Law's Empire*, Cambridge, MA: Harvard University Press.

Edelman, M. (1994). *Courts, Politics, and Culture in Israel*, Charlottesville: University Press of Virginia

Epstein, L. and Walker, T. G. (1995). "The Role of the Supreme Court in American Society: Playing the Reconstruction Game" In: Epstein L. (ed.) Contemplating Courts. washington, D.C.: CQ Press.

Epstein, L. and Knight, J. (1997). *The Choices Justices Make*, Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.

Epstein, L. and Martin A. D.(2010). "Does public opinion influence the Supreme Court? Possibly yes (but we're not sure why)", *The University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law's.* 13 , 263 - 281.

Flemming, R. B. and Wood, B. D. (1997). The Public and the Supreme Court: Individual Justice Responsiveness to American Policy Moods, *American Journal of Political Science*, 41: 468-498.

Friedman, B. (2009). *The will of the People: How Public Opinion has Influenced the Supreme Court and Shaped the Meaning of the Constitution*, New York: Farrar, Straus and Giroux.

Gely, R. and Spiller, P. (1990). "A Rational Choice Theory of Supreme Court Statutory Decisions with Applications to the State Farm and Grove City Case," *Journal of Law, Economics, and Organization* 6: 263-300.

Hirschl, R. (2001). "The Political Origins of Judicial Empowerment Through Constitutionalization: Lessons from Israel's Constitutional Revolution," *Comparative Politics*, 33: 315-335.

Hofnung, M. (1999). 'Israeli Constitutional Politics: the Fragility of Impartiality.' *Israel Affairs* 5: 34-54.

Jonassen, D.H. and Henning, P. (1999). "Mental models: Knowledge in the head and knowledge in the world." *Educational Technology,* 39 (3), 37-42.

Johnson-Laird, P. (2009). *Reasoning Inside Psychology: A science Over 50 Years,* Oxford: Oxford University Press, 167-179.

Kurt, S. (2011). "People Power and Alternative Politics" In: Peter Burnell, Vicky Randail and Lisa Rakner, *Politics in the Developing World,* Oxford: Oxford University Press pp. 202-223.

Kent, C. S. and Wilson, S. (2009). "Media and the Courts", Ch. 4, In: Brunson, W.J. (ed.) *Presiding over a Capital Case: A Benchmark for Judges,* Reno: The National Judicial College pp. 69-85**.**

Landes, W. M. and Posner, R. A. (1975). "The Independent Judiciary in an Interest Group Perspective", *Journal of Law and Economics*, 18 (3): 875-901.

Lim Claire, S. H., Snyder, J. M. and Stromberg, D. (2010). "Measuring Media Influence on U,S. State Courts", Meeting Papers from Society for Economic Dynamics, July 2010. pp. 1-34.

Lim Claire, S. H. (2013). "Media Influence on Courts: Evidence from Civil Case Adjudication", *Research Papers,* Cornell University, September, 2013. pp. 1-35.

Mautner, M. (2002). *Law and Culture in Israel: the 1950s and the 1980s*, In; Harris, R. Kedar, A., Lahav, P. and Likhovski, A. (eds.), The History of Law in a Multi-Cultural Society: Israel 1917-1967, Dartmouth: Ashgate, pp. 175-217.

Mantzavinos, C., North, D. and Shariq, S. (2004). "Learning, Institutions and Economic Performance", *Perspectives On Politics* 2: 75-84.

Meydani, A. (2011). *The Israeli Supreme Court and the Human Rights Revolution, Courts as Agenda Setters*, Cambridge: Cambridge University Press.

Mizrahi, S. and Meydani, A. (2003). "Political Participation via the Judicial System: Exit, Voice and Quasi-Exit in Israeli Society", *Israel Studies* 8(2): 118-139.

Mueller, D. (1989). *Public Choice ii*, Cambridge: Cambridge University Press.

Nonet, P. (1976). "For Jurisprudential Sociology," *Law and Society Review* 10: 525-545.

Rosenberg, G. N. (1991). *The Hollow Hope: Can Courts Bring About Social Change?* Chicago: University of Chicago Press.

Schubert, G. (1985). *Political Culture and Judicial Behavior*, Lanham, MD: University Press of America.

Segal, J. A. (1997). "Separation-of-Powers Games in the Positive Theory of Congress and Courts," *American Political Science Review*, 91: 28-44.

Segal, J. A. and H. J. Spaeth (1993). *The Supreme Court and the Attitudinal Model*, New York: Cambridge University Press.

Taylor, M. (1987). *The Possibility of Cooperation*, Cambridge: Cambridge University Press.

Thomas C. (2010). *Are juries fair*?, Ministry of Justice Research Series 1/10, February 2010. *http://www.justice.gov.uk/downloads/publications/research-and-analysis/moj-research/are-juries-fair-research.pdf*

חלק ב

דמוקרטיה מקומית בישראל

ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית

עורכים: איתי בארי וערן רזין

מחקרי פלורסהיימר
האוניברסיטה העברית בירושלים

מחקרי פלורסהיימר
המכון ללימודים עירוניים ואזוריים
האוניברסיטה העברית בירושלים

דמוקרטיה מקומית בישראל

ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית

בעריכת
איתי בארי וערן רזין

כרך שני

ירושלים, כסלו תשע"ו – נובמבר 2015

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

LOCAL DEMOCRACY IN ISRAEL

Decentralization, Localism, Participation and Local Politics

Edited by Itai Beeri & Eran Razin

Volume 2

עורכת אחראית: שונמית קרין
סדר ועימוד: רות סובל
עיצוב הכריכה: נעם בארי
הדפסה: דפוס אחוה

ISSN 0792-6251
© 2015 מחקרי פלורסהיימר
האוניברסיטה העברית בירושלים
floersheimer@mail.huji.ac.il
fips.huji.ac.il

על המחברים

זיאד אבו חבלה – רואה חשבון, כלכלן, ודוקטורנט באוניברסיטת תל אביב. מומחה לשלטון המקומי הערבי, ולאוכלוסייה הערבית. עמית מחקר במכון לחקר השלטון המקומי באוניברסיטת תל אביב.

יובל אופק – חוקר ומרצה בתחומי הערכת תכניות ומדידת ביצועים במרכז לניהול ומדיניות ציבורית, אוניברסיטת חיפה.

גדליה אורבך – מרצה במרכז האקדמי שערי משפט. תחומי עיסוקו העיקריים הם מינהל ציבורי, מדיניות ציבורית, שלטון מקומי, תכנון עירוני והמגזר השלישי.

ניר אטמור – מרצה בחוג ללימודים רב תחומיים במכללה האקדמית צפת. מחקריו עוסקים בפוליטיקה השוואתית, בעיקר מערכות בחירות, שיטות בחירה והשתתפות בבחירות.

איתי בארי – חוקר, מרצה וראש התכנית לתואר שני במינהל השלטון המקומי, בי״ס למדע המדינה, אוניברסיטת חיפה. מחקריו עוסקים בשלטון המקומי וביחסיו עם השלטון המרכזי, במשבר ארגוני והבראתו ובמעבר משלטון לממשל.

יעל בן-חורין נאות – פסיכולוגית ארגונית ומנחת קבוצות. יועצת ארגונית לפיתוח מנהיגות במגזר הציבורי ובעמותות, עמית הוראה באוניברסיטת חיפה ובטכניון.

ניבי גל-אריאלי – המכללה האקדמית לחינוך, אורנים. עוסקת בהוראה ובמחקר של מדיניות חינוך – הסדרתה, ביצועה ומדידתה.

אמיר הורקין – מנהל המחקר במאגר מוחות – מכון מחקר וייעוץ בינתחומי בע״מ, ומרצה בפקולטה למינהל עסקים במרכז האקדמי למשפטים ולעסקים ברמת גן. תחומי עיסוקו העיקריים הם: ניהול, התנהגות ארגונית והערכת ביצועים בסקטורים הציבורי והפרטי, התנהגות פוליטית ומחקרי דעת קהל.

ערן ויגודה-גדות – ראש המרכז לניהול ומדיניות ציבורית באוניברסיטת חיפה. תחומי עיסוקו העיקריים הם התנהגות ארגונית וניהול במערכות ממשל ומינהל ציבורי, פוליטיקה ארגונית, רפורמות ושינוי של מערכות ציבוריות ושלטון מקומי, ומקומו של האזרח בקשר עם הממשל ועם בירוקרטיות מודרניות.

הני זובידה – מרצה בכיר בחוג למדע המדינה, האקדמית עמק יזרעאל. מחקריו עוסקים בחברה הישראלית, בחירות בישראל, הגירה, הגירת עבודה, כדורגל, לאומיות וקונפליקט אתני.

אנה חזן – המכללה האקדמית ספיר ואוניברסיטת חיפה. חוקרת את מערכת השלטון המקומי, שיתוף פעולה בין מוניציפלי, כלים לפיתוח כלכלי מקומי ורגולציה.

גל טלית – אוניברסיטת תל-אביב, החוג למדיניות ציבורית; אוניברסיטת חיפה – בית הספר למדעי המדינה, המחלקה למינהל ומדיניות ציבורית. עוסקת בהשלכות של מיקור חוץ במגזר הציבורי בכלל ובשלטון המקומי בפרט וכן במדיניות תכנון ורגולציה במגוון תחומים.

אמיר יובל – חוקר ומתעניין בהשפעות הגומלין בין השלטון המקומי ובין תהליכים ומוסדות גלובליים. מרצה במכללה האקדמית עמק יזרעאל.

הרצל כהן – ראש תכנית התמחות ביקורת פנימית וציבורית, אוניברסיטת חיפה. מחקריו ופרסומיו עוסקים בביקורת הפנימית והציבורית, הממשק בינן לסביבה הארגונית בה הן פועלות ולחקיקה בישראל.

אזי לב-און – מרצה באוניברסיטת אריאל בשומרון. עוסק בשימושים והשפעות של מדיה חברתית על הפוליטיקה והחברה.

לירון לביא – דוקטורנטית בחוג למדע המדינה, אוניברסיטת תל אביב. עוסקת בדמוקרטיה, בחירות, פוליטיקה של זהויות ותאוריות של זמן.

שמוליק לדרמן – מרצה בחוג לסוציולוגיה, מדע המדינה ותקשורת באוניברסיטה הפתוחה, ובתכנית הבינלאומית ללימודי שואה תואר שני באוניברסיטת חיפה. עוסק במחשבה פוליטית, בעיקר בתאוריה דמוקרטית ובפילוסופיה הפוליטית של חנה ארנדט, ליאו שטראוס וג׳ון סטיוארט מיל.

גיל ליטוב – אוניברסיטת בן גוריון בנגב, דוקטורנט, הפקולטה לניהול ע״ש גילפורד גלזר. משמש בתפקידים בכירים בשלטון המקומי מזה כ-25 שנה.

אסף מידני – מרצה בביה״ס לממשל וחברה, האקדמית תל-אביב יפו. מחקריו עוסקים במדיניות ציבורית, פוליטיקה ומשפט.

אסף מצקין – מנהל בית ספר תיכון, חוקר עצמאי, בוגר תואר שלישי מהחוג למדע המדינה אוניברסיטת תל אביב. לשעבר חבר סגל במכללה האקדמית לחינוך בית ברל. מתמחה בחקר השחיתות הפוליטית ובדפוסי השתתפות פוליטית של בני נוער.

שרון מצקין – בוגרת תואר שני במדע המדינה מאוניברסיטת תל אביב. חוקרת עצמאית ואשת חינוך. מומחית להוראה מתקנת.

עודד סטקלוב – חברת ADALYA CONSULTING & MANAGEMENT. בוגר בית הספר למדיניות וממשל ע״ש פדרמן, האוניברסיטה העברית בירושלים.

אסנת עקירב – חוקרת, מרצה וראש החטיבה למדעי המדינה, המכללה האקדמית גליל מערבי. מתמחה בהתנהגות נבחרי ציבור במישור הארצי ובמישור המקומי.

חן פרידברג – מרצָה במחלקה ללימודי ישראל במזרח התיכון ומדע המדינה שבאוניברסיטת אריאל, וחוקרת במכון הישראלי לדמוקרטיה. מחקריה עוסקים בעיקר בחקר הכנסת ותפקודה והשתתפות בבחירות.

הילה צבן – אנתרופולוגית, עמיתת פוסט-דוקטורט ב-SOAS, אוניברסיטת לונדון. עוסקת בתהליכי שינוי אורבני, ג׳נטריפיקציה, הגירה גבוהה והשתתפות הציבור ברמת השכונה.

נדיר צור ז״ל – חוקר אורח במרכז חיים הרצוג לחקר המזרח התיכון והדיפלומטיה, באוניברסיטת בן-גוריון בנגב. עמית וחוקר נלווה במכון ע״ש הרי ס׳ טרומן למען קידום השלום, באוניברסיטה העברית בירושלים. מתמחה בפסיכולוגיה פוליטית, בכלי השפעה של מנהיגים ובחקר ממדים פוליטיים ופסיכולוגיים של ביטחון לאומי.

בתיה רודד – המחלקה לגאוגרפיה ופיתוח סביבתי, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב. תחום עיסוק מרכזי: חקר הנגב וערד במסגרת חקר אזורי ספר אתניים-לאומיים בהיבטים מקומיים-מרחביים.

ערן רזין – המחלקה לגאוגרפיה, מנהל המכון ללימודים עירוניים ואזוריים וראש מחקרי פלורסהיימר, האוניברסיטה העברית בירושלים. עוסק בשלטון מקומי, תכנון ופיתוח עירוני.

אמנון רייכמן – מרצה בפקולטה למשפטים באוניברסיטת חיפה וראש המוקד לחקר שלטון החוק, עוסק בחקר המשפט הציבורי (משפט חוקתי ומשפט מינהלי) על ענפיו השונים. בין השאר עוסק רייכמן בהיבטים תאורטיים ומעשיים של רגולציה, ובכלל זה ביחסי השלטון המקומי והשלטון המרכזי.

יניב ריינגוורץ – מרצה במחלקה למינהל ומדיניות ציבורית בבית הספר למדע המדינה באוניברסיטת חיפה. מתמחה בכלכלה ציבורית ופוליטית, בדגש על השלטון המקומי.

נילי שטיינפלד – ראש המסלול לתקשורת דיגיטלית בבית הספר לתקשורת, אוניברסיטת אריאל. חוקרת אינטרנט וטכנולוגיות מידע בהקשרים חברתיים ואזרחיים.

דניאלה שנקר – המכללה האקדמית בית ברל. חוקרת מדיניות ציבורית וניהול ציבורי.

אתי שריג – חוקרת ומרצה בתחום השלטון המקומי והכלכלה הפוליטית באוניברסיטה הפתוחה.

תוכן העניינים

כרך א

איתי בארי וערן רזין / מבוא – דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות והשתתפות 9

שער ראשון

מעמד השלטון המקומי במערכת הפוליטית והציבורית:
שליטה, רגולציה ואוטונומיה

גל טלית / מה יֵצא לי מזה? הסיבות להחלטת הרשויות המקומיות בישראל למקר הספקת שירותים לתושביהן 33

יניב ריינגוורץ ועודד סטקלוב / היבטים כלכליים של ביזור סמכויות ותקציבים לשלטון המקומי בישראל 55

זיאד אבו חבלה / ממונה ללא מינוי 75

גיל ליטוב / מידת יעילותן של תכניות הבראה ברשויות המקומיות בישראל 96

יובל אופק והרצל כהן / הביקורת ברשויות המקומיות בישראל: לא על החוק לבדו 128

אנה חזן / דיור בר השגה: יוזמות הרשויות המקומיות מול רגולציה (לא) חכמה? 148

אמיר יובל / הכלכלה הפוליטית של ריכוז וביזור 168

דניאלה שנקר / לוקליזציה של החינוך: אינטרס ציבורי או שירות מקומי? 188

ניבי גל-אריאלי, ערן ויגודה-גדות, איתי בארי ואמנון רייכמן / חינוך והבניית מקומיות 211

אסף מידני ונדיר צור / טוהר מידות ואמון הציבור בשלטון המקומי: דמוקרטיה מקומית ובית המשפט העליון 235

כרך ב

שער שני

השתתפות אזרחית בניהול החיים המקומיים
משילות ומקומיות חדשה

גדליה אורבך / שיתוף הציבור בשלטון המקומי בישראל לאן? התפתחותם של דגמים ארגוניים לביזור מוניציפלי 11

הילה צבן / למי שייכת השכונה? על שיתוף תושבים בתכנית האב לשכונת בקעה בירושלים 31

בתיה רודד / אקטיביזם חברתי בעיירת-ספר: המקרה של ערד 54

אזי לב-און ונילי שטיינפלד / פייסבוק מקומי: דפוסי פעילות וקשר עם התושב 75

שער שלישי

הבחירות לרשויות המקומיות

ניר אטמור וחן פרידברג / הבחירות המקומיות בישראל 2013: השתתפות והימנעות במרכז ובפריפריה 103

הני זובידה ולירון לביא / תהליך הדעיכה של המפלגות הארציות בבחירות המקומיות – תרגיל "הודיני" או רציונליות לשמה? 126

שמוליק לדרמן / דמוקרטיה מקומית רדיקלית, תאוריה ופרקטיקה 147

אסנת עקירב ויעל בן-חורין נאות / התשמע קולי? מהשתתפות אזרחית להשתתפות פוליטית של נשים בפוליטיקה המקומית 164

אסף מצקין ושרון מצקין / שינוי אדרת לאותה גברת? שינוי שיטת ההצבעה של הבחירות לרשויות המקומיות לשיטה מקוונת והשפעתה על כוונות הצבעה בקרב בני נוער 190

אתי שריג / יחסי הכוחות ברשות המקומית 207

אמיר הורקין / יורשי המכהנים בבחירות המקומיות בעידן הבחירה הישירה 1978-2009 225

שער שני

השתתפות אזרחית בניהול החיים המקומיים:
משילות ומקומיות חדשה

שיתוף הציבור בשלטון המקומי בישראל לאן?

התפתחותם של דגמים ארגוניים לביזור מוניציפלי

גדליה אורבך

תקציר

מסגרות שיתוף הציבור על ידי המגזר הציבורי הן שונות ונבדלות מבחינת הגיבוש והפורמליזציה. מאמר זה העוסק בשאלה - שיתוף הציבור בשלטון המקומי בישראל לאן?, מתמקד בהתפתחות אחת הצורות לשיתוף הציבור והיא הקמת מסגרות אוטונומיות נפרדות להלכה, להבדיל משיתוף תושבים במסגרות ממסדיות קיימות. מימושה של צורה זו של שיתוף הציבור התבטאה בהקמת ארגוני קבע: מתנ"סים (מרכזים קהילתיים לתרבות, נוער וספורט); צוותי היגוי מקומיים–שכונתיים במסגרת פרויקט שיקום שכונות; מינהלות עירוניות, עמותות עירוניות ועמותות מעין–עירוניות.

בחינת ההיבטים הארגוניים והניהוליים של מסגרות השיתוף מלמדת על מאפיין משותף לכולן והוא שיתוף בשליטה של המשתף; וליתר דיוק, לא נמצאה שליטה של נציגי הציבור על קבלת החלטות באף מסגרת. לכן, את העברת הסמכויות השלטוניות המוגבלות לנציגי תושבים ניתן לראות כביזור טכני ולא מהותי. מלבד זאת, בולטת שונות בתפיסת הביזור ובהיקפו. המגמה של ביזור מרחבי–פונקציונלי, שבמרכזו הפעלה קהילתית והספקת שירותים חברתיים; וביזור פוליטי–מינהלי, שמקדם את נושא הייצוגיות והעברת הסמכויות השלטוניות לנציגי שכונות הנבחרים בהליכים דמוקרטיים נעצרה. ביזור פונקציונלי–מינהלי, בדמות עמותות עירוניות לסוגיהן המתמקד באספקת שירותים, מבטא נסיגה מהכוונה ליצור דגם ארגוני חדש לניהול עירוני וחזרה לשימוש בזרועות ביצוע של השלטון המקומי בהן מיוצג הציבור במיעוט.

התפתחות התופעה של שיתוף הציבור על חולשותיה עשויה לשמש מצע לאימוץ תרבות שלטונית וניהולית שביסודה שיתוף תושבים מהותי כחלק מובנה מתהליכי דמוקרטיזציה וניהול, הכוללת שיתוף בתהליכי התוויית מדיניות וקבלת החלטות, לבד מתפקידי ביצוע.

מבוא

החל משנות ה-70 נתפש נושא שיתוף הציבור – תהליך המשקף בעיקר את יוזמתם של המשתפים; והשתתפות הציבור – תהליך המשקף בעיקר את יוזמתם של המשתתפים, בפעילות פוליטית ומינהלית בעלת אופי מקומי, לחלק בלתי נפרד ממאפייני התרבות הדמוקרטית בעיר. הוא אופיין, בין היתר, במגמות המיסוד שלו. 'שיתוף הציבור' אינו מושג בעל משמעות אחת ומכאן שאין הסכמה לגבי מהותו. כך לדוגמה, המושג 'ציבור' יכול להתייחס לנציגים שנבחרו בבחירות, לנציגים שנבחרו לצורך מסוים, או לפעילים בפעילות מסוימת; והמושג 'שיתוף' יכול להתייחס ליכולתם להשפיע על נבחריהם, להשפיע על הפקידים הפועלים מטעמם, או, להשפיע על המדיניות הננקטת כלפיהם. משמעות מקובלת היא ששיתוף הציבור אכן מתייחס ליכולתם של התושבים להשפיע על נבחריהם, להשפיע על הפקידים הפועלים מטעמם, או, להשפיע על המדיניות הננקטת כלפיהם. מסגרות השיתוף הן שונות ונבדלות מבחינת הגיבוש והפורמליזציה, החל מהתארגנויות אד-הוק שנועדו להשגת מטרה מוגדרת והן חסרות ממד של המשכיות ועד למסגרות השתתפות מגובשות, פרי יוזמת השלטון, שמגדיר וממן את התפישה הארגונית. היחסים עם הציבור יכולים לשאת אופי שונה כגון שותפות מלאה, שותפות עם זכות וטו, שליטה של המשתף, שליטה של הציבור ושיתוף סמלי.

את תחילת שיתוף הציבור בשלטון המקומי בארץ ניתן לזהות בתקופת שלטון המנדט הבריטי (אורבך, 2004). צעדים ראשונים משמעותיים לקידומו על ידי המגזר הציבורי במדינת ישראל, החלו בשנות ה-60, על רקע האתגרים שניצבו בפני הרשויות המקומיות שכללו, בין היתר, מתן מענה הולם לציפיות התושבים בצד הנכונות הגוברת לשתף אותם בפעילות בעלת אופי מקומי-שכונתי – קהילתי.

מאמר זה, העוסק בשאלה שיתוף הציבור בשלטון המקומי בישראל לאן?, מתמקד בהתפתחות אחת הצורות לשיתוף הציבור והיא הקמת מסגרות אוטונומיות נפרדות להלכה, להבדיל משיתוף תושבים במסגרות ממסדיות קיימות. דרך מימושה של צורה זו התבטאה בהקמת ארגוני קבע בשלטון המקומי: מתנ"סים (מרכזים קהילתיים לתרבות, נוער וספורט); צוותי היגוי מקומיים-שכונתיים במסגרת פרויקט שיקום שכונות; מינהלות עירוניות, המכונות גם מינהלים קהילתיים, מינהלים שכונתיים ומינהלות קהילתיות, שהן עמותות עצמאיות ללא כוונת רווח; עמותות עירוניות שהן תאגידים רשומים ללא כוונת רווח המוקמות על ידי הרשויות המקומיות להן רוב בהנהלתן; ועמותות מעין-עירוניות.

המחקר מתבסס על לימוד המאפיינים הרעיוניים והמעשיים של שיתוף הציבור בשלטון המקומי בישראל על ציר הזמן, וניתוח השינויים בעקרונות היסוד לשיתוף וביטויים המעשי בהתוויית מדיניות, בקבלת החלטות ובמבנים הארגוניים שהוקמו למימושם; משמע, מערך מחקר איכותני המתאים לחקר התפתחויות ותפקודים של ארגונים.

מאפיין משותף לכל המסגרות הוא שיתוף בשליטה של המשתף; וליתר דיוק, לא נמצאה שליטה של נציגי הציבור על קבלת החלטות באף מסגרת; מלבד זאת, בחינת ארגוני הקבע השונים מלמדת על שונות בתפיסת שיתוף הציבור ובהיקפו. המגמה של שיתוף באמצעות ביזור

מרחבי, המגלם את התפיסה הטריטוריאלית כעיקרון הארגוני המכריע, נעצרה. לארגוני הקבע – מתנ"סים, צוותי היגוי מקומיים-שכונתיים ומינהלות עירוניות שהדגישו את קידום נושא הייצוגיות, העברת סמכויות שלטוניות לנציגי שכונות הנבחרים בהליכים דמוקרטיים, הפעלה קהילתית והספקת שירותים חברתיים נוספו ארגונים חדשים, המתבססים על העיקרון הפונקציונלי כעיקרון הארגוני המכריע, והוא העמותות העירוניות והמעין-עירוניות, המתמקדות באספקת שירותים.

ניתן לראות בעצירת מגמת ההתפתחות של שיתוף הציבור על בסיס טריטוריאלי נסיגה מהכוונה ליצור דגם ארגוני חדש לביזור מוניציפלי ולניהול עירוני וחזרה לשימוש בזרועות ביצוע של השלטון המקומי.

שיתוף הציבור: היבטים עיוניים

נושא שיתוף הציבור הממוסד בהתוויית מדיניות בשלטון המקומי ובתכנון נגזר מרעיון ה-community action שפותח בשנים 1960-1961 בארה"ב על רקע המאבק בעוני בערים. הרעיון, שהיה פרי פיתוח אקדמי, נגזר מהגישה המינהלית שדגלה בהתמודדות עם בעיות חברתיות על ידי התמקדות בשכונות במקום בעיר כולה; בהתייחסות לשכונות כאל מערכות סוציו-כלכליות; ב"פעולה עבור" במקום ב"פעולה על ידי", ובפעולה בשיטת social engineering.

בשנות ה-60 החל תהליך התעוררות מלמטה של החיים הציבוריים המקומיים בצורת התארגנויות חברתיות מקומיות לא ממוסדות שכוונו לסנגור ומאבק מקומי. לצמיחתה של השתתפות הציבור תרמו עליית רמת החינוך וההשכלה, התגברות ההתעניינות בבעיות פנים ובאיכות החיים, הימשכות הפערים החברתיים, התנשאות ביורוקרטית והיעדר רגישות לצרכים מקומיים (חסון, 1989). מסוף שנות ה-60 המגמה של אזרחות פעילה ברשויות המקומיות התחזקה נוכח תהליכים בעלי משמעות פוליטית שפקדו את העיר המודרנית והרחיבו את הנתק בין השלטון לבין הציבור. בין אלו ניתן למנות את עליית כוחם של גופים כלכליים לא נבחרים, והוצאת החלטות חשובות הנוגעות לפיתוח העיר מידי הנבחרים והציבור והעברתם לידי גופים נטולי אחריות ציבורית. זאת ועוד, תביעות התושבים להשתתף בהחלטות הנוגעות לענייניהם נבעו גם ממשבר הלגיטימציה של המדינה המודרנית, הרחבת שירותי הרווחה שהגבירו את תכיפות המגעים בינם לבין הממשל, ומחיובם בשיעורי מסים גבוהים יותר בלא תמורה נאותה בצדם. מגמה זו השתלבה באידאולוגיות שדגלו בביזור ובביסוס הדמוקרטיה העירונית, שקראו לתושבים ליטול חלק פעיל בניהול העצמי של ענייניהם (Castells, 1983; Habermas, 1981; Kweit, Kweit, 1981; בן אליא, 2005).

אידאולוגיה ניאו-ליברלית שהדגישה ערכים של 'שוק אזרחי' ו'שוק דמוקרטי' בצד 'שוק חופשי' בתחום הכלכלה (Melo and Baiocchi, 2006; Guarneros-Meza, Geddes, 2010) לצד אי-שביעות הרצון מרמת הביצוע של השלטון המקומי, שגברה בעיקר מאז המשבר הכלכלי

של שנות ה-70, העצימו את התחושה ששיטות הניהול המסורתיות, שהתבססו על הדגם הביורוקרטי, מיצו את יכולתן לתרום להיענות ולהתייעלות הנדרשות בעידן שבו מודגשים ערכים של חופש בחירה ואחריות אישית. השלטון המקומי ניצב, אפוא, בפני אתגרים רבים, ובראשם הצורך בפיתוח יכולת ניהולית, שתבסס את מצבן הכלכלי של הרשויות המקומיות ותיתן מענה הולם לצרכים המשתנים. פירוש הדבר הוא, שלבד מן הצורך בניהול מיטבי של המשאבים עומדות גם מטרות כהיענות לצורכי התושבים והשבעת רצונם.

התפיסה הפוסט-ביורוקרטית, שבמסגרתה נעשית ההבחנה בין חובתה הציבורית של הרשות המקומית להבטיח לתושבים אספקת שירותים לבין אופן ייצורם ואספקתם, האיצה את אימוצן של שיטות ניהול חדשות, ובראשן ה"ניהול הציבורי החדש" (Hood, 1991). שינויים בתחום המינהל והממשל התבטאו בשינויים בהגדרת תפקידיו של השלטון המקומי. זה הפך מסַפֵּק שירותים, המתמקד בהפעלה שוטפת של שירותים ובטיפול בצרכים מיידיים, ליזם ולמפתח התר אחר הון ויוצר שותפויות עם הסקטור הפרטי ועם הסקטור ההתנדבותי. מעתה ואילך התמקדו מאמציו בניסיונות להפוך את הרשויות המקומיות לפחות ביורוקרטיות וליותר יזמיות, בהשטחת מבנים היררכיים, בביזור פונקציות תפקודיות ובהיענות ללקוחות (מנוחין, 2014; בארי, 2014). משמע, הרשויות המקומיות נערכו להגיב על התפתחויות אלה באמצעות שינוי תרבות הניהול: מתרבות ציבורית לתרבות כלכלית-עסקית, מניהול אופרטיבי של אספקת שירותים לניהול על פי יעדים אסטרטגיים של שירות, ומעבָר של הפעילות המוניציפלית מפעילות מתוקצבת על ידי המרכז לפעילות על פי קריטריונים כלכליים-עסקיים. בשלב זה החל תהליך של שיתוף הציבור בפעילות פוליטית, ארגונית וניהולית בעלת אופי מקומי-שכונתי על ידי מוסדות השלטון ברמה הארצית, בשיתוף השלטון המקומי (אורבך, 2004ב). כלומר, מגמת הביזור, חוללה תהליכים מגוונים הפועלים לשינוי מבנה השלטון, אופייה ההיררכי של המדיניות הציבורית, ומערכת היחסים בין המגזרים השונים – בתוך המערכות השלטוניות עצמן, בין מערכות השלטון לבין החברה האזרחית ובין המגזר הציבורי למגזר הפרטי (בן-אליא, 2005).

נכונותם העקרונית של פוליטיקאים ופקידים לשתף תושבים בעשייה הציבורית נובעת ממניעים אחדים: מאידאולוגיה שנועדה לקדם ערכים דמוקרטיים כייצוגיות ומעורבות; מאינטרסים שנועדו לגייס תמיכה ולגיטימציה פוליטית; להשיג שינוי פוליטי; לרצות יחידים וקבוצות אוכלוסיה שונות; לגייס תמיכה ולגיטימציה לתכנון; לזהות עמדות ורצונות בציבור; מהכרה במוטיבציה של הפרט, בצורך שלו לבטא ערכים, נטיות וכישורים; ובמורכבות נושאי התכנון. אף כי קיימת הסכמה על הצורך בשיתוף הציבור אין הסכמה על התוכן המעשי שיש לצקת במושג זה. חילוקי הדעות בסוגיה זו מתמקדים בשני מישורים: האחד, בין מקבלי ההחלטות לבין ביורוקרטים ואנשי מקצוע כמתכננים; והאחר, בין מקבלי ההחלטות לבין קבוצות בציבור. את נושאי השיתוף ניתן לחלק לנושאים לטווח הקצר או הארוך, לנושאים בעלי אינטרסים או נעדרי אינטרסים, ולנושאים טכניים מקצועיים או לנושאים מוכרים.

המטרות לשיתוף הציבור כוללות, בין השאר: קידום ערכים דמוקרטיים – מתן אפשרות לנוגעים בדבר להשתתף בתהליך קבלת החלטות, מתן ביטוי לרצון הציבור, הפחתת הריכוזיות

של מוסדות השלטון; התאמת התכנון לרצונן של קבוצות שונות – לימוד מאוויי הציבור ועל ידי כך מניעת חיכוכים, הגדלת הסיכויים להשגת יעדי התכנון ; חינוך – חינוך הציבור לגבי תכנון ותהליך התכנון, חינוך הציבור אודות הצורך להגיע לפשרות ולהתחשב באילוצים, כיצד חושבים מתכננים; שינוי חברתי ו/או אישי – קידום גיבוש קהילתי או שיתוף פעולה חברתי, הצמחתה של מנהיגות מקומית, שינוי רגשות של ניכור, צמצום תחושת התלות בממסד; גיוס תמיכה ולגיטימציה לתכנון, מניעת התנגדויות – חסכון השקעות ציבוריות כנגזרת של עיכוב תכניות בגלל התנגדויות, הגברת האמון בממסד, נשיאה משותפת באחריות לשגיאות, שכנוע הציבור שמתאימים את התכנון לדרישותיו (אלתרמן, לו-יון, צ׳רצ׳מן, 1987).

הטיעונים בעד שיתוף הציבור הם: השתתפות אזרחית היא זכות בסיסית בחברה דמוקרטית; ביסוס הדמוקרטיה העירונית על-ידי היענות רבה יותר לצורכי התושבים; הגדלת השוויוניות על-ידי שמיעת כל הדעות/התביעות ומתן במה לקבוצות מחוץ למערכת קבלת ההחלטות; מעורבות הציבור כביטוי לייצוגיות חיונית לתכנון מאוזן ומגשר בחברה דמוקרטית; השגת יעילות המתבטאת בזמינות מידע מוקדם, בצמצום עיכובים, בהקטנת מספר ההתחלות השגויות, בגיוס תמיכה ובהסרת אילוצים; השגת אפקטיביות המתבטאת בהתחשבות ברצונות התושבים, בשיפור התיאום בין תכניות שונות, בראייה כוללת של צרכים ואינטרסים ובשיפור המעקב אחר הביצוע.

הטיעונים נגד שיתוף הציבור, שרובם אינם שוללים את עצם המעורבות אלא מתמקדים בעלויות הכרוכות בכך, כוללים: לתושבים אפשרויות רבות למעורבות; סכנה לערעור על מוסדות מדינה נבחרים והחלשתם; השתתפות אזרחית מורידה את איכות ביצועי השלטון בגין נציגים חסרי כישורים, זמן וידע; תהליכי התווית המדיניות מואטים; התושבים נוטים להתרכז בצרכים מיידיים; הפעילות הארגונית ואספקת השירותים הופכים לעיקר במקום נושא הייצוג הפוליטי; סכנה כי ייוצג רק חלק מהציבור; פשרות מובילות לפתרונות נחותים (אורבך, 2008; Boonstra, 2011).

אופן שיתופו של הציבור נגזר מהנושא הנדון, ממטרותיהם של המעורבים – משתפים ומשתתפים, מיחסי הכוחות ביניהם, משלב ההשתתפות בהליך התכנון, ומהיקף המשאבים העומדים לרשות המעורבים. את רצף התפקידים – הרוטיניים, התיווך והשינוי – ניתן לתאר באופן הבא: קבלת מידע מהארגון, ביצוע פעילויות על פי הנחיותיו, מסירת מידעומתן ייעוץ לארגון, השתתפות בתכנון ובביצוע פעילויות בארגון, השתתפות בתהליכי קבלת החלטות ושליטה על קבלת ההחלטות בארגון (קטן, 1980).

את מידת ההשתתפות של התושבים בתהליכי קבלת ההחלטות ניתן לאמוד על-פי ממדים המשקפים מרכיבים שונים של השתתפות, כגון גישה למשאבים (Edelson, Kolonder, 1968); נוכחות מתמשכת והשתתפות בדיונים (Hollander, Julian, 1978); וחלוקת כוח החלטה (Arnstein, 1969). לדוגמה, לשיתוף הציבור בתכנון, על-פי Arnstein, רמות שונות הנעות בין שליטת הציבור בתכנון, דרך חלוקת סמכויות בין הממסד לתושבים ושותפות ביניהם, פיוס התייעצות ודיווח וכלה בשיתוף למראית עין או חוסר שיתוף.

שיתוף הציבור בשלטון המקומי בישראל: ארגוני קבע

בארץ, הרשויות המקומיות אחראיות, למעשה, על הספקת שירותים המוגדרים כ׳שירותים ממלכתיים׳ – שירותי חינוך (טרום חובה, יסודי ועל יסודי), שירותי בריאות (תחנות לאם ולילד), ושירותי רווחה (שירותים אישיים וקהילתיים). על-פי מדיניות שגובשה במהלך השנים, השלטון המרכזי אמור לממן כ-75% מעלותם של שירותים אלה. בפועל, חלקן של הרשויות המקומיות במימון השירותים גבוה מ-25%. מצב זה חייב התארגנות חדשה המותאמת למצב של תת-תקצוב ממשלתי, ואחת הדרכים לכך היא שיתוף הציבור בעשייה. התארגנויות הקבע הבולטות של שיתוף הציבור בשלטון המקומי הן: מתנ״סים (מרכזים קהילתיים), ציוותי היגוי מקומיים-שכונתיים, מינהלות עירוניות ועמותות עירוניות.

מתנ"סים (מרכזים קהילתיים)

מרכזי התרבות, הנוער והספורט שהוקמו לראשונה בשנת 1969 ביוזמת משרד החינוך והתרבות נועדו לקדם את הפיתוח הקהילתי והלכידות החברתית; וליתר דיוק, ״לגיבוש חברתי על ידי יצירת מפגש חיובי בין כול קבוצות האוכלוסייה, להקניית ערכים חברתיים ותרבותיים, לניצול נאות של שעות הפנאי לפרט ולמשפחה ולשיפור השירות לאזרח בתחומי תרבות הווי ובידור״ (הוועדה הבין-משרדית למרכזים קהילתיים, 1967, 4). העקרונות שהנחו את הקמתם של המתנ״סים היו הפעלתם כגופים עצמאיים, התמקדותם בקהילה, והדגשת הרגישות לצרכי הציבור תוך שהם פועלים להשגת מעורבות בני הקהילה בתכנון השירותים ובהפעלתם (ינאי, 1982), וכול זאת על בסיס גאוגרפי: ״קבוצה או קבוצת אוכלוסין החיים במרחב גיאוגרפי מוגדר, במעין ׳תא שטח׳ משותף; שיכון, שכונה, רובע, ישוב קטן״ (ציפורי, 1985, 59). הסיסמאות המובילות לקידום מטרות אלה, באותה תקופה, היו ׳ביעור הבערות׳ ו׳קידום אוכלוסיות חלשות׳.

כנגזר מעקרונות אלה הוחלט שלא להקים את המרכזים על פי דגם אחד אלא להתאימו לאופי הקהילה (ינאי, 1989). לצורך כך הוחלט לערב את הקהילה כבר בשלב התכנון להקמתם. בשלב הראשון אותרו אנשים בעלי תובנות ורצון לתרום לנושא, ובראשם חברי וועדים מקומיים, מורים, מדריכי נוער, מדריכי ספורט, עובדים סוציאליים, רבנים ומפקדי משטרה (ציפורי, 1985). התוצאה הייתה דגמים שונים של מרכזים קהילתיים שנבדלו בתמהיל הפעילויות והתכנים. תכנים חינוכיים (לדוגמה, חינוך משלים לבני נוער, השכלת מבוגרים, חינוך לאומנות וחינוך גופני); תכנים סוציאליים-חברתיים (שהדגישו את חשיבות השינוי בפרט והפיתוח הקהילתי באמצעות חיי חברה וקהילה פעילים); והשירותים (הדגש כאן היה שיפור איכות השירותים לתושבים).

כל מתנ״ס הוא גוף עצמאי הפועל כחברה בע״מ או כעמותה, שהנהלתם מורכבת מנציגי הרשות המקומית, נציגי השירותים הקהילתיים והתושבים. נקבע דגם שמנה 11 חברים

בהנהלה – הגוף המרכזי במרכז הקהילתי, בהרכב של 3 נציגים של הרשות המקומית, 3 נציגי תושבים, 3 נציגי משרד החינוך והתרבות ו-2 נציגי מקימים – 'קרן החינוך' של הסוכנות היהודית ו'קרן ירושלים'. ההנהלה הציבורית, שבה רוב לאוכלוסיה המקומית – נציגי הרשות ונציגי התושבים – משקפת להלכה את מעמדו כגוף סטטוטורי עצמאי. חברי ההנהלה פועלים בהתנדבות למעט מנהל המתנ"ס הנבחר על ידי "החברה למתנ"סים." זוהי חברה ממשלתית בבעלות משרד החינוך והתרבות שמועצת המנהלים שלה כוללת נציגים של הרשויות הממלכתיות, הרשויות המקומיות והציבור. אופן השימוש בתקציב ואופי הפעילות נקבעים על ידי המתנ"ס המקומי. התכנים נקבעים בהתאם לצרכי הקהילה ורצונות התושבים.

במהלך שנות פעילותם השתנו דפוסי פעילותם של המתנ"סים. במישור האידאולוגי-הערכי שונתה הפעילות הקהילתית שנועדה לספק שירותים קהילתיים בזול והם עברו לפעילות המבוססת על רווחיות. "אנחנו אומרים להם (למתנ"סים) – תחשבו כלכלית: תלמדו לתמחר שירותים, להגביל הוצאות, להעריך הכנסות כדי שתמיד תוכלו לבחון את עצמכם מבחינה כלכלית (יוסי בנבנישתי, סמנכ"ל לכספים בחברה למתנ"סים, **מעריב**, 15.6.1999). מטרתם של מנהלי המתנ"סים זהה אפוא לזו של מנהלי חברות עסקיות: הגדלת הרווחיות, חיפוש אחר מקורות הכנסה חדשים, התבססות על הכנסות עצמיות וצמצום התלות בגורמים חיצוניים. הגדרת אוכלוסיות היעד שונתה בהתאם לגישה הכלכלית החדשה וכוונה אל המעמד הבינוני, שיכול ומוכן לשלם עבור השירותים. לאחרונה הפכו חלק מהמתנ"סים למינהלים קהילתיים. תוצאות השינויים ניכרות בהסטת הדגשים מרווחה לרמת חיים ולאיכות חיים; בהתמקדות במה שקל לעשות – הקמת חוגים במקום פעולות עבור אוכלוסיות נזקקות; בתקציבים מקוצצים לתחומי הרווחה שיוצרים מצב עגום מבחינת איכות השירותים המוצעים לאוכלוסיות הטעונות התערבות; במתנ"סים המתחרים ברשויות המקומיות ובגורמים פרטיים בנושא השירותים – במקרים רבים מספק המתנ"ס שירותים של הרשות המקומית או של משרדי הממשלה; ובעובדה שרוב תקציבו של מתנ"ס ממוצע מקורו במקורות עצמיים, והיתר מקורו בתקציבי הרשות המקומית, בחברה למתנ"סים ובתרומות. היום המתנ"סים מהווים מוקד פעילות לקבוצות שונות בקהילה באמצעות מתן שירותים (חינוך, פעילות בשעות פנאי ובידור) ושיתוף הציבור. הפעילויות במסגרתו, המוצעות בתשלום, מגוונות ומתפרסות על תחומים אחדים: בתחום החברתי – בהפעלת פעילויות של חינוך לא-פורמלי, כמו צהרונים לגיל הרך, מועדונים לגיל הזהב וקייטנות בימי החופש; בתחום התרבותי – עיקר הפעילות מכוונת לשעות הפנאי – חוגים, קורסים, ספריות, אולמות ספורט, אולמות אירועים; בתחום הפיתוח הפיזי הדגש הוא על שיפור החזות החיצונית של מבנים עירוניים, ואילו בתחום הפיתוח הכלכלי תשומת הלב נתונה לפיתוח יזמות עסקית. פעילותם של המתנ"סים מוגבלת על ידי איסור לקבלת חסויות של חברות מסחריות, איסור לשיתוף פעולה עם גורמים פוליטיים בעלי תקציבים, איסור להיקלע לגירעון תקציבי ואיסור על היעדר גיבוי מקצועי מספיק (מאחר שההנהלות מורכבות מאנשים שאינם בהכרח מקצועיים). נראה שהמתנ"סים הם ארגונים פורמליים, שהם שילוב של ארגונים וולונטריים, ארגוני שירות, ארגונים עסקיים וארגונים לטובת הכלל (ינאי, 1982).

צוותי היגוי מקומיים

עקרון הביזור המינהלי והפוליטי מומש, למעשה, לראשונה בארץ בסוף שנות ה-70, במסגרת פרויקט 'שיקום והתחדשות שכונות המצוקה'. מטרתו המוצהרת בראשית דרכו הייתה "קידום מצבם החברתי של תושבי שכונות השיקום, זאת באמצעות שיפור תנאי הדיור, התשתית והשירותים, וכן במקביל העשרת המרחב התרבותי, החינוכי והתעסוקתי של תושבי השכונה" (מרכז ההסברה, 1981, 5). בהמשך שונה אופיו של הפרויקט והוכללו בו יותר פעילויות חברתיות ונוסף היסוד של שיתוף הציבור בתכניות (היל, כרמון, 1982). שינוי הדגש התבטא בהגדרת יעדים נוספים: התמקדות בקבוצות חלשות, שללא סיוע ציבורי ישיר ומכוון יקשה עליהן להיחלץ ממצוקתן; הפחתת התלות החברתית והכלכלית של תושבי השכונה; שיפור איכות החיים החברתיים בתוך השכונה; שילוב השכונה במרקם העירוני הכולל, תוך שיפור הנגישות המרחבית וזמינות השירותים לסביבה החברתית והפיזית; הגברת תחושת ההשתייכות של הפרט והקטנת תחושת הניכור (שמשוני, 1981).

העקרונות שעליהם הושתת הפרויקט כללו בין היתר: אימוץ גישה קהילתית, המתייחסת במשולב אל שכבות חלשות ואל שכבות חזקות המתגוררות בשכונה, שיתוף תושבים בשלבי התכנון והביצוע והעמדת הרשות המקומית במוקד תהליך השיקום (שם). אימוץ הגישה הביזורית התבצע בשני תחומים – במבנה המוסדי ובתהליך ההפעלה.

בתחום המוסדי הוקמו גופים חדשים בעלי סמכויות לקבל החלטות ברמה הלאומית וברמה המקומית-השכונתית. בדרג הלאומי הוקמה ועדה משותפת לממשלה ולסוכנות היהודית שהייתה אחראית לתכניות שיקום השכונות; מוסמכת להחליט בנושאים עקרוניים ולגבש תכניות שיקום; וצוות בין-מוסדי שתפקידו היה לתאם, לפקח ולכוון את פעולות השיקום. ברמה המקומית הוקם צוות היגוי מקומי בראשות ראש הרשות המקומית או נציגו. המערכת הארגונית החדשה אופיינה על ידי מטה מרכזי שביטא את הריכוזיות, ומוקד מקומי חזק שביטא את הביזוריות. הרכבם וכפיפותם של גופים אלה שיקפו פשרה בין ריכוז לביזור. בתחום הביזורי זוהתה הפשרה בשני היבטים: האחד, בצורת ההתארגנות של התושבים לגביה נקבע שנציגי התושבים יהוו מחצית מחברי צוות ההיגוי (11 מתוך 22); שנציג יכול לשמש כל אדם אשר גר בשכונה והוא בעל זכות לבחור ולהיבחר לרשות המקומית, למעט חברים נבחרים או בעלי תפקיד בכיר ברשות המקומית או במשרד ממשלתי; ושנציגי התושבים יבחרו בבחירות דמוקרטיות בשכונה פעם בשנתיים, לפחות. ההיבט האחר הוא שישיבות צוות ההיגוי יתקיימו בתחומי השכונה. הפשרה בתחום הריכוזי התבטאה בכך שמחצית חברי צוות ההיגוי מאויש על ידי נציגי השלטון – רובם, ששה במספר, נציגי הגופים המרכזיים (הממשלה והסוכנות) ומיעוטם, חמישה במספר, נציגי הרשות המקומית. ראש הרשות נקבע לכהן כיו"ר צוות ההיגוי. להקמת מוסדות הפרויקט, שהופעל ונוהל על ידי השלטון המרכזי, לא נדרשה חקיקה והם הוקמו על בסיס הסדרים מינהליים. משמעות הדבר היא האצלת סמכויות בחסד ולא בזכות.

בתחום הפעלתו של פרויקט השיקום התבטא הביזור בחלוקת התפקידים בין המוסדות השונים. תפקידי צוות ההיגוי המקומי כללו: הכנת תכניות לפי צרכי השכונה ועל פי סדר

עדיפויות של צוות ההיגוי ובמסגרת התקציבית המאושרת על ידי הצוות הבין-מוסדי; הגשת התכניות שאושרו על ידי הצוות לאישור הצוות הבין-מוסדי; מתן פומבי לתכניות שבדיון בקהילה המקומית ולמידת ההתקדמות בביצוען של תכניות מאושרות; וקיום קשר עם קהילה מאמצת בחו"ל. משתמע מכך שההחלטות היחידות אשר באופן פורמלי לא חייבו את אישור הגורמים הממונים בצוות הבין-מוסדי היו החלטות שאינן נוגעות בתקצוב; דהיינו, נושאים של זיהוי בעיות, הגדרת יעדים וקביעת סדרי עדיפויות (אלתרמן, היל, 1985). אחיזתו של השלטון המרכזי הושגה לא רק באמצעות מנגנוני שליטה ריכוזיים כהנחיות מחייבות, הקצאת משאבים ריכוזית והגבלת שיקול הדעת בקבלת החלטות מקומיות אלא גם במינוי מנהלי הפרויקט שנבחרו על ידי הצוות הבין-מוסדי (דרי, 1999). תפקידי מנהלי הפרויקט כללו הפעלת התכניות בתחום הפיזי ובתחום החברתי, וייצוג התושבים.

לסיכום, עד להפעלתו לא שותף הציבור בתהליך קבלת ההחלטות ובגיבוש תכניות הנוגעות לתושבי המקום; אולם, השפעתו של צוות ההיגוי לא הייתה רבה במיוחד. פעולתו אופיינה על ידי היותו 'חותמת גומי' להחלטות שהתקבלו בצוות הבין-מוסדי, היותו חסר עצמאות בענייני תקציב ונתון לפיקוח של גורמים חיצוניים. משמעות הדבר שהשתתפות הציבור שנועדה להשפיע על עיצוב התכניות החברתיות באמצעות גופים מייצגים בעלי זכות החלטה הייתה למעשה גם אמצעי בקרה מטעם השלטון המרכזי על השלטון המקומי שנועד למנוע סטיות מהנחיותיו.

מינהלות עירוניות

התארגנות הקבע הבולטת ביותר שיושמה בארץ היא המינהלת העירונית, המבטאת רעיון ליברלי בדבר מיסוד גאוגרפי-מקומי של השתתפות אזרחית. מדובר בצורה של התארגנות שכונתית המנסה לחדש קשרים בין מוסדות ממשל, בעיקר מקומיים, לבין האנשים שכלפיהם המוסדות הללו אמורים להיות אחראים. (קינג, 1997). המינהלות העירוניות שהן גופים בלתי מפלגתיים מהוות ניסיון להתמודד עם בעיות עירוניות בתחומי החברה, הממשל, המינהל והכלכלה וליצור מוקד ארגוני מקומי בו נפגשים נציגי התושבים עם נציגי השלטון ופועלים במשותף לשיפור איכות החיים (Dente, Regonini, 1980). ניתן לראות בהידברות ובעבודה המשותפת נקודת מפגש בין האינטרסים של השלטון העירוני לבין האינטרסים של הציבור. יש בניסיון זה משום מעבר מגישה היררכית-ביורוקרטית המבוססת על שליטה לגישה אופקית פתוחה וגמישה. כמו-כן, נמצא כאן גם מעבר מגישה פוליטית, המושתתת על פרגמטיות ורציונליות ואינה נרתעת ממחאה ומקונפליקט, לגישה של דיון ועבודה משותפת (חסון, שחורי ואדיב, 1995).

בין מאפייניה של התארגנות זו נמצא: "המינהל השכונתי מהווה נקודת מפגש בין האינטרסים של השלטון העירוני (המדינה) לבין האינטרסים של הציבור (החברה האזרחית). השלטון מוכן להעניק אפשרויות השפעה לפעילים מקומיים, היכולים להציע בתמורה את

מימוש האינטרסים והמדיניות העירונית. מנקודת מבט זו המינהל השכונתי מצטייר כדבר והיפוכו: שליטה מרכזית וביזור, היגוי עירוני וניהול מקומי" (חסון, שחורי ואדיב, 1995, 11); "למרות הנטייה לקהילות פונקציונליות, עדיין ישנם נושאים בהם האינטרס והיכולת להשפיע קשורים לבסיס הגיאוגרפי... מסיבה זו ואולי גם מסיבות אחרות, המימד הבסיסי בארגון המערך השלטוני ומערך השירותים הציבוריים, הוא המימד הגיאוגרפי" (הבסי, שחורי, 1996, 22); "אף-על-פי שטרם פותחה תאוריה חדשה ומקיפה בנושא הממשל המקומי, הגישה המחקרית והיישומית העכשווית מתמקדת בביזור פוליטי, כלכלי ומינהלי" (נחמיאס, 1997, 25). "המינהל הקהילתי הוא יצור כלאיים: הוא נתבע לשרת בעת ובעונה אחת אינטרסים של השלטון ושל ציבור האזרחים. הוא מציע מענה לחוסר יכולתו של הממשל המרכזי לעמוד בנטל אספקת השירותים לאזרחים, אך גם חותר לתת ביטוי למגמת הדמוקרטיזציה... לא פעם קשה לאזן בין שני התפקידים" (וקסמן, בלאנדר, 2002, 53).

מטרות המינהלות הקהילתיות הן:

1. תכנון מדיניות כוללת של השכונה וקביעת סדרי עדיפויות שכונתיים לפיתוח, תוך תיאום עם הרשויות השונות העוסקות במלאכה, ותוך שיתופם הפעיל של תושבי השכונה; 2. תיאום בין השירותים השונים; 3. ייזום ושילוב פעילויות בין השירותים הקיימים; 4. תיאום ופיקוח שכונתי כולל על השירותים המוניציפאליים הפועלים בשכונה, שייעשה על ידי גופים עירוניים ו/או ממשלתיים; 5. הפעלת שירותים עירוניים, חברתיים ופיסיים בתיאום עם גורמי העירייה; 6. ייזום ופיתוח שירותים חדשים ומשלמים לאלה הקיימים, והפעלתם רק בתנאי שגופים שכונתיים אחרים אינם יכולים או רוצים להפעילם; 7. הכנת תקציב שכונתי הגזור מתכנית עבודה השכונתית והמתואם עם הרשויות העירוניות הציבוריות והממשלתיות; 8. הקמת קרנות עירוניות לפיתוח פרויקטים בקהילה; 9. פיתוח מערכות תקשורת קהילתיות; 10. פיתוח קהילתי ובניית מערכות תמיכה קהילתיות וקבוצות לעזרה עצמית; 11. ניהול קונפליקטים קהילתיים על ידי פיתוח טכנולוגיות מגוונות המתואמות לסביבה החברתית-תרבותית בכל שכונה ושכונה.

(וינטר, שמיד, 1997, 31)

משמעות הדברים היא שהמינהלות נועדו לסייע בבניית הסכמות בין השלטון לציבור באמצעות הפגת מתחים פוליטיים, מינהליים וכלכליים. מצד אחד המינהלות נועדו לחזק את הרשות המקומית ולייעל את פעילותה בתקופה של התמעטות משאבים וגידול בצרכי התושבים ובתביעותיהם; ומנגד, המינהלות נועדו לחזק את כוחם של התושבים, להעביר אליהם אחריות, לפתח מנהיגות ולשפר את איכות החיים במקום. משמעות הדבר שערכים בנושא הדמוקרטיה העירונית כהגברת מעורבות התושבים, קידום הניהול העצמי, ואוטונומיה באספקת שירותים חברו לאינטרסים בדבר שיפור השירותים ואיכות החיים.

דפוסי העבודה המשותפים בין המינהלות לבין הנהלת הרשות מתמקדים בנושאים פרגמטיים כשיפור איכות השירותים, שיפור איכות הסביבה וכדומה; בנושאים לגליסטיים-אתיים כשמירה על זכויות התושבים; ובנושאים פוליטיים כמניעת סכסוכים, צמצום ביקורת,

וייצוג פוליטי. בפועל, נוצר דגם של דמוקרטיה ביורוקרטית, שבו הגורם המוביל הוא הפקידות העירונית המנהלת את המגעים עם המינהלות בעוד הנבחרים ממלאים תפקיד משני.

המינהלות אינן מהוות מיקשה אחת ומעבר לערכים המשותפים נמצא הבדלים ברמת המיסוד, במידת הלגיטימציה בעיני הציבור, בחלוקת העבודה, בגודל הסגל המקצועי, ברמת הפעילות, בצמיחת מנהיגות ובמבנים הארגוניים. בין הגורמים המשפיעים על מאפיינים אלה ניתן למנות את משך הפעילות את גישת הנהגת הרשות ואת השיקולים המנחים את חלוקת העיר לאזורי מינהל – מינהליים או חברתיים.

הקמתן ופיתוחן של המינהלות העירוניות מותנה בהימצאותם של גורמים תומכים כגון, המעמד החברתי-כלכלי של האוכלוסייה המקומית שככל שהוא גבוה יותר נטייתה למעורבות חברתית גדלה; מידת הגיבוש החברתי של האוכלוסייה שככל שהיא מגובשת יותר נטייתה למעורבות משותפת עם הרשות המקומית גדלה; וייזומם של הסדרים ארגוניים תומכי ביזור מצד הרשות המקומית שככל שהיא יוזמת יותר הנטייה להתפתחות המינהלות גדלה (Percy, 1989). מנגד ישנם גורמים המגבילים את פיתוחן של המינהלות וביניהם: החשש שהם יגדילו את ציפיות התושבים ואת דרישתם לתקציבים עצמאיים; הצורך במיסוד משפטי והעברת סמכויות באופן פורמלי שבהיעדרם עלול הציבור להתאכזב; חששה של הפקידות העירונית לאבד עוצמה; אדישות לעניינים מקומיים מצד חלק גדול מהציבור; ונטייה של חלק מהציבור לא להיסמך על פעילים מקומיים.

הגורם המכריע בהחלטה להקמת המינהלת הראשונה בארץ, בירושלים, היה מינהלי-פוליטי ואומץ בניסיון למצוא פתרון לניהול עיר מגוונת מבחינה אתנית, תרבותית וחברתית ולהבטיח לגיטימציה של השלטון במערכת שברירית מבחינה פוליטית וחברתית (חסון, 1994; דברה, 1997). גידול מהיר של האוכלוסייה היהודית בעיר, הקמתן של שכונות חדשות בשולי העיר ועלייתן של תנועות מחאה בשכונות המצוקה היו גורמי רקע נוספים להקמת המינהלות (חסון, 1994). הרעיון התבסס על עיריית גג המחולקת ליחידות משנה מינהליות לפי המודל שהיה קיים בלונדון עד שנת 1987. בשלב הראשון של יישום הרעיון, בשנים 1979-1985, כיווני הפעולה העיקריים היו בניית מערכת לגיוס משאבים ציבוריים נוספים לצרכי השכונה; איתור צרכים שכונתיים; והעברת דרישות התושבים לרשויות מספקות השירותים. משמע, למרות העובדה שהפעילות הושתתה על ביזור סמכויות מהרשות למינהלת ועל דמוקרטיה השתתפותית הדגש לא היה על ביזור אלא על תקשורת ועבודה משותפת. בשלב השני שונו כיווני הפעולה והתמקדו בהעברת תחומי סמכות ואחריות לגופים שכונתיים; בהפיכת המינהלות למסגרות לניהול עצמי שכונתי; ובהענקת מעמד רשמי של עמותה למינהלות, פעולה שאפשרה להן לפעול כגוף עסקי. כאן נמצא מימוש ברוח עקרון הביזור.

במקומות כירושלים, בהם הוענקה עדיפות לשיקולים החברתיים, הוקמו מספר רב של מינהלות שהיוו מוקד חברתי. לעובדת הגדרתה של השכונה כיחידה תת-עירונית ישנן השלכות המתבטאות בפיצול העיר, במספר רב של יחידות מינהל, בהשקעות רבות בכוח-אדם ובעומס רב על המערכת העירונית שנאלצה להתמודד עם גורמים רבים. מאפייניו של דגם זה הם שכל מינהלת היא עמותה עצמאית שלא למטרות רווח; שבהנהלת העמותה חברים נציגי הרשות

המקומית, נציגי החברה למתנ"סים ונציגי התושבים; שהתקציב השנתי תלוי ביכולתה לגייס מקורות הכנסה; שהמינהלת מוכרת על ידי העירייה כנציגה היחידה של השכונה בתחום מתן השירותים; שתפקידי המינהלת הם להתוות מדיניות שכונתית, ליזום מהלכים לשיפור איכות החיים בשכונה, לחזק את הדמוקרטיה השכונתית ולהשתתף באספקת שירותים לקהילה בתחומי הרווחה, התרבות, הספורט והחינוך הלא-פורמלי. כל מינהלת מורכבת מפעילים מקומיים חלקם נבחרים וחלקם מתנדבים; וצוות מקצועי המועסק בשכר על ידי החברה למתנ"סים. בתחילת שנות ה-90 מוזגו בירושלים המינהלות עם המתנ"סים למינהלים קהילתיים, במסגרתם אמורה קהילה לפתח זהות התואמת את אופייה ואת אופי השכונה ולעצב ארגון בעל דפוסים מבניים, ניהוליים ואנושיים המאפשרים תפקוד בלתי תלוי, מתואם הן בגיבוש מדיניות והן ביצירת מערכת שירותים ומתן מענים לצרכים (דברה, 1997).

רשויות מקומיות כתל-אביב וראשון לציון שהעדיפו שיקולים מינהליים הקימו מספר קטן של מינהלות רבעים שהובילו לרציונליזציה גדולה יותר באספקת השירותים. זהו מודל פלורליסטי במובן זה שהנהלות הרובעים מתחרות עם היחידות המרכיבות אותן, ועדי השכונות, על תשומת ליבה של העירייה. המחיר כאן היה היעדר מוקד ברור לגיבוש חברתי והמשך הניכור החברתי. דגם זה מאופיין גם על ידי כפיפות ישירה למנכ"ל העירייה, היעדר תקשורת ממוסדת, פעילות משותפת מוגבלת עם העירייה ופעילות המתמקדת בעיקר בעיצוב הסביבה הפיזית. אחד הנושאים המרכזיים הנגזרים מהמבנה הארגוני הוא חלוקת העבודה בין ההנהלה הציבורית של המינהלות לבין הצוות המקצועי הפועל במסגרתן. ההנהלות המורכבות מ-60% נציגי ציבור קובעות מדיניות, מקבלות החלטות וקובעות סדרי עדיפויות לגבי צרכי השכונה והצוות המקצועי מתרגם אותן לתכניות.

לסיכום, השוואה בין מינהלות לבין מתנ"סים מוצגת בלוח 1 להלן.

לוח 1

השוואה בין מינהלות עירוניות לבין מתנ"סים

המאפיין	המינהלות העירוניות	המתנ"סים
המטרות	▪ קידום הרעיון הדמוקרטי (הייצוגיות וההשתתפות)	▪ קידום זיקות הקהילה (פיתוח קהילתי)
אוכלוסיית היעד	▪ תושבי השכונה בגבולותיה הגאוגרפיים	▪ בעיקר תושבי השכונה
האידאולוגיה הארגונית	▪ ביזורית ▪ ביורוקרטית-פורמלית	▪ ביזורית ▪ ביורוקרטית +א-פורמליות
האסטרטגיה הארגונית	▪ שיתוף פעולה ▪ יוזמה ▪ התמחות בנושאים אורבניים	▪ כוללנית (של שירותים ותכניות) ▪ מגוונת

לוח 1 - המשך

השוואה בין מינהלות עירוניות לבין מתנ"סים

המאפיין	המינהלות העירוניות	המתנ"סים
המבנה הארגוני	▪ פורמלי ▪ ביורוקרטי ▪ הנהלה ציבורית נבחרת ▪ דמוקרטיזציה של תהליכים ▪ ניהול עצמי	▪ א-פורמלי ▪ גמיש ▪ הנהלה ציבורית ממונה ▪ קידום ערכי תרבות משותפים
תחומי הפעולה	▪ שירותים אורבניים	▪ נושאים קהילתיים-חברתיים תרבותיים ספורט ופנאי
האמצעים	▪ מימון הרשות המקומית ▪ תרומות	▪ תקציבים ממשלתיים ועירוניים. ▪ מכירת שירותים ("כלכלת הרשמה")

(אורבך, 2004 א, 63)

עמותות עירוניות

בשנים האחרונות אנו עדים לגידול בתפקוד ובהשפעה של ארגוני המגזר השלישי בהחלטות מדיניות מקומיות ואזוריות. לעתים קרובות, ארגונים אלה מקבלים תפקיד מעין-ממשלתי בביצוע משימותיהם. תפקידים אלה של בוני קואליציות ויוזמי או מנסחי מדיניות מצטרפים לתפקידים המסורתיים יותר של אספקת שירותים ותמיכה במדיניות (Hula, Jackson-Elmoore, 2001). היחסים בין הממשל למגזר השלישי הם דינמיים במיוחד ומשלימים זה את זה (Salamon, 1987).

דפוסי הקשר להספקת שירותים חברתיים בין השלטון המקומי למגזר השלישי, המתמקדים בעיקר בשיטות המימון של השירותים, הם בעלי משמעות לגבי אופי היחסים בין המגזר הציבורי למגזר השלישי, וקובעים במידה רבה אם הם יישאו אופי של שותפות או של מכירה (Gidron, Kramer & Salamon, 1992). הסדרי המימון בין המגזר הציבורי לעמותות, הנעים בין תמיכה לחוזה קבלני, מאופיינים על ידי שונות גבוהה וכוללים: **מענקי תמיכה כלליים** עבור פעילויות שיש אינטרס ציבורי לקדמן, מה שמותיר שיקול דעת רב לעמותות; מענקי **תמיכה ישירים** לתמיכה בפעולות בתחומי מפתח המוגדרים כבעלי עניין לציבור, מה שמותיר בידי העמותות אוטונומיה מוגבלת; **שוברי תשלום** המונפקים לצרכנים; **חוזים** לרכישת שירותים, הנחתמים לאחר משא ומתן עם עמותות ספקי השירותים; ושותפויות בין שני הצדדים המתייחסות לאחריות משותפת ולהשקעות משותפות בהספקת שירותים. שלושת הסדרי המימון העיקריים הם תמיכות, חוזים, ושותפויות שמאפייניהם מפורטים להלן:

1. תמיכות: רשויות מקומיות תמכו באופן מסורתי בארגונים התנדבותיים שפעלו לטובת הציבור. המימון נותב באמצעות ועדות מקומיות שעסקו בהספקתם של שירותים חברתיים (Leach, Wilson, 1998). שיטת מימון זו מאופיינת על ידי חולשות כגון, מעורבות פוליטית יתרה, פיקוח רופף על כספי ציבור ושירותים ירודים באיכותם;
2. חוזים: דרכי הפעולה המשותפות לרשויות המקומיות עם עמותות להספקת שירותים חברתיים, שהתבססו תחילה על הקצאת מענקים ללא הטלת מגבלות ופיקוח מועט על הביצוע, מפנים את מקומם לחוזים להספקת שירותים. הקשר באמצעות חוזים משמש בסיס לחלוקת עבודה לפיה השלטון המרכזי והשלטון המקומי אחראים על קביעת המדיניות, המימון, הפיקוח וקביעת תקני האיכות של השירותים, והספקים אחראים להספקה ישירה של השירותים (Stewart, Clark, 1998; Deakin, 1996) חוזים מאפשרים עקיפה של מגבלות הביורוקרטיה ושיפור מנגנוני ההספקה (Sharkansky, 1989) ומגדילים את היעילות ואת הדיווחיות (Schmid, 2003). הסיכונים הטמונים ברכישת שירותים באמצעות חוזים הם: פיצול, אי-רציפות, מורכבות, תוצאות בעלות איכות ירודה, שירותים לא מותאמים כראוי לצרכים, אי-שוויון אופקי ואנכי, כפילות בזבזנית, מגזריות ופטרנליזם (Knapp et al., 1990). כמו כן, השיטה אינה מתיישבת, לעתים, עם ארגונים קטנים ועם תפקידים שונים של עמותות ובהם סנגור, מחקר והסברה (Leach, Wilson, 1998);
3. שותפויות: מגמה גוברת בתחום ניהול הקשרים בין הרשויות המקומיות לעמותות היא המעבר ליחסי שותפות בין שני הצדדים המבוססים על חלוקת האחריות בקביעת המדיניות ובהספקת השירותים (Austin, 2002). הדגשים והמאפיינים של סוג זה של קשר הם: אימוץ גישות של כלכלה מעורבת המצדדות בשיתוף פעולה; העדפת דפוס שיתוף הפעולה ושלילת דפוס הסכסוך; העדפת ניהול שיתופי המבוסס על יחסי אמון ויחסים בין-אישיים על פני ניהול טכנוקרטי המבוסס על פיקוח ומדידת ביצועים בהתאם לתנאי חוזה מפורטים; ועבודה משותפת המבוססת על יחסים ארוכי טווח.

על רקע התפתחות היחסים בין השלטון המקומי לארגוני המגזר השלישי, השלב האחרון בתהליך שיתוף הציבור בשלטון בישראל הוא הקמתם של שני סוגי עמותות: עמותות עירוניות ועמותות מעין-עירוניות (אורבך, 2007).

עמותות עירוניות: העירייה מוסמכת להקים, לקיים ולנהל שירותים, מפעלים ומוסדות שהם לדעת המועצה, לתועלת הציבור, או להשתתף בהקמתם, בהחזקתם ובניהולם (פרייזלר, 2004). בהתאם לכך מוסמכת העירייה לייסד חברה, אגודה שיתופית או אגודה אחרת לכל מטרה שהיא בגדר סמכויות העירייה ותפקידיה. הקימה עירייה עמותה שמטרותיה במסגרת סמכויותיה של העירייה ותפקידיה ויש בידיה לפחות מחצית ההון או מחצית כוח ההצבעה בעמותה יחולו עליה ההוראות הבאות: "מועצת העירייה תקבע את נציגיה בגוף המינהל של התאגיד העירוני. נציגים אלה יכול שיהיו גם חברי המועצה או עובדי העירייה; חובת נציגי העירייה להקפיד על כך שפעולות התאגיד העירוני יהיו במסגרת סמכויות העירייה ותפקידיה; חובת האמון שהם חבים לעירייה לעולם תהיה עדיפה על חובתם כלפי התאגיד; נציגי העירייה, שהם חברי המועצה,

ייבחרו כך שיישמרו, ככל האפשר יחסי הכוחות של הסיעות במועצה" [שם: סניף 249א'(1)-(3)]. עמותה עירונית היא אישיות משפטית נפרדת מהעירייה ולפיכך עצמאית בפעולותיה וכפופה להחלטות הנהלתה. מצב זה בו העמותה העירונית היא אישיות משפטית נפרדת מהעירייה, אולם בעלת זיקה חזקה לעירייה מחייבת דרכי בקרה על פעולותיה שלא יפגעו בעצמאותה. על העמותות העירוניות חלות הנורמות הציבוריות הנדרשות מגוף ציבורי וכללי המינהל הציבורי התקין, ולכן חלים עליהן דינים שמטרתם קביעת מנגנוני פיקוח על הפעילויות שאותן הן מסייעות לרשות המקומית למלא, אופן השימוש בתקציבים ובתמיכות, ואופן מילוי תפקידם של נציגי הרשות המקומית בעמותה.

בשנים האחרונות מעבירות רשויות מקומיות בארץ פעולות לביצוע שבסמכותן לעמותות עירוניות כדי להקל עליהן למלא את תפקידיהן. העמותות העירוניות הממומנות, בעיקר, על ידי הרשויות המקומיות מהוות למעשה זרוע ביצוע שלהן, בהיותן נתונות לפיקוח צמוד והנהלותיהן כפופות להנחיות הנהגת הרשויות המקומיות. משרד הפנים ורשם העמותות במשרד המשפטים מופקדים על הקמתם וניהולם התקין של העמותות העירוניות. משרד הפנים פועל על-פי נוהל "הקמת עמותה עירונית מס' (2001-1117)" בבואו לאשר הקמת עמותה עירונית. הנוהל כולל, הוראות של שר הפנים בנושאי הקמה, ניהול ופעילות מוסדות העמותה, כמפורט בלוח 2.

לוח 2

עמותה עירונית – הוראות שר הפנים

הנושא	ההוראה
הקמה	• בקשה להקמת עמותה תכלול את המסמכים הבאים: – החלטת מועצה ברוב חבריה – תקנון העמותה, שיכלול את הפרטים הבאים: - המטרות שלשמן מוקמת העמותה - פעולות הטעונות אישור שר הפנים (כגון, תשלום שכר או תמיכה אחרת לחברי מועצה המכהנים בעמותות, הספקת שירותים שבסמכות הרשות המקומית) - שמות מייסדי העמותה ותפקידיהם ברשות המקומית – מכתב התחייבות אישי של ראש הרשות כי התמיכה בעמותה היא במסגרת התקציב ושיא כוח האדם המאושר
ניהול	• הוראות לגבי ניהול העמותה, בתקנון העמותה שיכלול את הפרטים הבאים: – התקשרויות להזמנת עבודה והעברת זכויות במקרקעין (לפי הכללים החלים על הרשות המקומית) – נכסי והכנסות העמותה משמשים אך ורק למטרותיה וחלוקת רווחים, או טובות הנאה בין חבריה אסורה בכל צורה שהיא

פעולת עמותה עירונית עלולה להשליך על העירייה בדרכים אחדות:

תביעות כספיות ועתירות נגד העירייה בגין פעולה או מחדל של העמותה כגון רשלנות או חריגה מכללי המינהל הציבורי;

תביעות כספיות נגד העירייה בשל מעשים או מחדלים של נציגיה בהנהלת העמותה העירונית מאחר והרשות המקומית נושאת באחריות שילוחית על מעשי נציגיה בעמותות אלה ואחראית על פיקוח ראוי על פעולותיהם.

עמותות מעין-עירוניות: רשויות מקומיות מנהלות עמותות באמצעות נבחריהן ועובדיהן כדי לעקוף את מנגנוני הפיקוח הקבועים בחוק להקמת עמותה עירונית ולהפעלתה. כלומר, עמותות אלה אותן ניתן לכנות עמותות מעין-עירוניות הן עמותות שהוקמו על ידי בעלי תפקידים ברשויות המקומיות הנתמכות על ידי הרשויות המקומיות. על עמותות אלה, שלא הוקמו על ידי הרשויות המקומיות , שהן אינן חברות בהן והן לא קיבלו את אישור שר הפנים לנהוג בהן דרך בעלים, לא חלים, באופן רשמי, כללי הניהול, הפיקוח והבקרה החלים על עמותות עירוניות ועמותות נתמכות. בעלי התפקידים ברשויות המקומיות הם הנושאים באחריות אישית למעשיהם ולא הרשות המקומית. בפועל, מערכת היחסים בין הארגונים לרשויות השלטון המקומי מצביעה על בורות של הרשויות (העירוניות) לגבי הארגונים הפעילים בקרבה, בורות שתוצאותיה הן התייחסות חד-ממדית המחמיצה את פוטנציאל המעורבות של פעילי הארגונים בנושאים חברתיים (שריר, היילברון ולזר, 2006). למצב זה, שאינו מונע הקצאות רבות היקף של משאבים ציבוריים לעמותות, עלולות להיות השלכות שליליות על השלטון המקומי, המגזר השלישי וציבור הלקוחות.

סיכום

הניסיונות למסד את נושא שיתוף הציבור בשלטון המקומי בארץ החלו בסוף שנות ה-60 על רקע האתגרים שניצבו בפני הרשויות המקומיות שכללו, בין היתר, מתן מענה הולם לציפיות התושבים בצד הנכונות הגוברת לשתף אותם בפעילות בעלת אופי מקומי-שכונתי-קהילתי. התהליך המתמשך של שיתוף הציבור התבטא במסגרות שיתוף מגובשות שנבדלו ביניהן בהיבטים פוליטיים, ארגוניים וניהוליים ויצרו תמהיל שונה של תפקידים ומידת שיתוף.

השלב הראשון בשיתוף הציבור במסגרת מתנ"סים קהילתיים, עמותות וחברות בע"מ לתועלת הציבור התאפיין בארגון בעל דפוסים מבניים וניהוליים שנועדו לאפשר תפקוד בלתי תלוי. המרכז הקהילתי כיוון את פעילותו למסגרת מרחבית, שלתושביה היו קשרים רגשיים ואינטרסים משותפים והייתה להם אפשרות לבטא את ייחודה. במהלך השנים התחולל מעבר מהספקת שירותים קהילתיים בעלות נמוכה לפעילות המבוססת על רווחיות, ומדגש על רווחה לדגש על רמת החיים ואיכותם. השלב השני של שיתוף הציבור, במסגרת פרויקט שיקום שכונות המצוקה, התאפיין בקידום הרעיון של דמוקרטיה השתתפותית באמצעות מיסוד

גאוגרפי-מוסדי. הביזור המינהלי והמרחבי התבטא במבנה ארגוני ובתהליך ההפעלה. השילוב של מטה מרכזי שביטא ריכוזיות ומוקד עירוני חזק שביטא ביזוריות לא נועד לשנות את מערכת היחסים בין הרשות המקומית לשכונות. היה כאן ביטוי לרצון לערב תושבים בשלבי הייזום והתכנון וביידוע התושבים בנעשה. בשלב השלישי של שיתוף הציבור, במסגרת המינהלות העירוניות, עמותות וחברות לתועלת הציבור, נמצא שילוב של שליטה מרכזית וביזור שהתבטא בהיגוי עירוני וניהול מקומי. הארגון הפוליטי, המינהלי והכלכלי המתבסס על הממד המרחבי שנושא אופי מקומי-שכונתי, עוסק בהפעלה קהילתית נרחבת תוך קידום פעילות בולטת בתחום הדמוקרטיה המשתפת. השלב האחרון בשיתוף הציבור בדמות עמותות עירוניות, עמותות נתמכות ועמותות מעין-עירוניות הוא פונקציונלי במהותו ונעדר ממד מרחבי. הממד הפוליטי מתבטא בשיתוף נציגי ציבור במוסדות העמותות. הוא אנכי במהותו בניגוד לארגונים מבוססי המרחב המבטאים מנגנון דמוקרטי אופקי.

בחינת ההיבטים הארגוניים והניהוליים של מסגרות השיתוף מלמדת על מאפיין משותף לכול המסגרות והוא שיתוף בשליטה של המשתף; וליתר דיוק, בשלבי ההתפתחות השונים נמצא תמהיל שונה של תפקידים – מקבלת מידע מארגון ועד השתתפות בתהליכי קבלת החלטות – ולא נמצאה שליטה של נציגי הציבור על קבלת החלטות באף מסגרת. לכן, את העברת הסמכויות השלטוניות המוגבלות לנציגי תושבים נבחרים בהליכים דמוקרטיים ניתן לראות כביזור טכני ולא מהותי. זאת ועוד, בולטת שונות בתפיסת הביזור ובהיקפו. המגמה של ביזור מרחבי – פונקציונלי, שבמרכזו הפעלה קהילתית והספקת שירותים חברתיים; וביזור פוליטי – מינהלי, הכולל קידום נושא הייצוגיות והעברת סמכויות שלטוניות לנציגי שכונות הנבחרים בהליכים דמוקרטיים נעצרה. ביזור פונקציונלי – מינהלי, בצורת עמותות עירוניות לסוגיהן המתמקד באספקת שירותים, מבטא נסיגה מהכוונה ליצור דגם ארגוני חדש לניהול עירוני וחזרה לשימוש בזרועות ביצוע של השלטון המקומי בהן מיוצג הציבור במיעוט.

לסיכום, "המעברים משיכון – לשכונה, מקהל לקהילה, מהתערבות למעורבות – אינם נעשים מעצמם" (ציפורי, 1985, 164). אף כי קיימת הסכמה על הצורך בשיתוף הציבור אין הסכמה על התוכן המעשי שיש לצקת במושג זה. יש לנצל את ההסכמה לעיקרון של שיתוף תושבים כדי לעצבו וליישמו לטובת שני הצדדים; אולם, יש לזכור שכל שינוי בדפוס היחסים הקיים בין השלטון לציבור מעלה סוגיות חשובות שיש להתייחס אליהן בתחומי החברה, הכלכלה, הפוליטיקה והאתיקה.

ביבליוגרפיה

אורבך, ג' (2004 א). **יסודות השלטון המקומי – ההיסטוריה של השלטון המקומי בארץ ישראל** (יחידה 3), רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.

אורבך, ג' (2004 ב). **יסודות השלטון המקומי – ניהול ומינהל בשלטון המקומי** (יחידה 8), רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.

אורבך, ג׳ (2007). **השלטון המקומי – המגזר השלישי: עיריית ירושלים – עמותות הרווחה**, ירושלים: האוניברסיטה העברית, בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע״ש פאול ברוואלד.

אורבך, ג׳ (2008). **יסודות השלטון המקומי –תכנון עירוני בשלטון המקומי** (יחידה 11), רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.

אלתרמן, ר׳ והיל, מ׳ (1985). **הערכה כוללת של פרויקט שיקום שכונות בישראל**, חיפה: הטכניון, מוסד שמואל נאמן.

אלתרמן, ר׳, לו-יון, י׳ וצ׳רצ׳מן, א׳ (1987). **מדריך לשיתוף הציבור בתכנון**, רחובות: המרכז לחקר העיר והאזור.

באר, א׳ (2014). השלטון המקומי כיחידת ניהול. בתוך: י׳ לוי וא׳ שריג (עורכים), **השלטון המקומי – בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק** (כרך א׳) (עמ׳ 205-287). רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.

בן-אליא, נ׳ (2005). **רשות נתונה: אופציות לעיצוב שלטון מקומי חדש**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

דברה, ר׳ (1997). מסע ירושלמי אל ניהול עירוני אחר. בתוך: שמיד, ה׳ (עורך). **המנהל הקהילתי – מגמות ותמורות**, כרך א׳, ירושלים: החברה למתנ״סים, מרכזים קהילתיים בישראל בע״מ. עמ׳ 197-233.

היל, מ׳ וכרמון , נ׳ (1982). **מחקר הערכה של התכנית לשיקום והתחדשות השכונות**, חיפה: הטכניון, מוסד שמואל נאמן.

דרי, ד׳ (1999). ממשל מקומי: ביזור דה-פקטו. בתוך: נחמיאס, ד׳ ומנחם, ג׳ (עורכים). **המדיניות הציבורית בישראל**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה. עמ׳ 159-173.

הבסי, ה׳ ושחורי, נ׳ (1996). **התפתחות הקהילה בישראל – היבטים חברתיים, דמוגרפיים וגיאוגרפיים**, ירושלים: ג׳וינט-ישראל.

הוועדה הבין-המשרדית למרכזים קהילתיים (1967). **דין וחשבון הוועדה**, ירושלים: משרד החינוך.

וינטר, מ׳, ושמיד, ה׳ (1997). חזון המנהל הקהילתי. בתוך: שמיד, ה׳ (עורך). **המנהל הקהילתי, מגמות ותמורות**, ירושלים: החברה למתנ״סים, עמ׳ 27-38.

וקסמן, א׳ ובלאנדר , ד׳ (2002). **דגמים של שיתוף פעולה**, נייר עמדה 26, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

חסון, ש׳ (1994). דמוקרטיה עירונית. בתוך: אחימאיר א׳ (עורכת). **ירושלים - תמונת מצב**, ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל. עמ׳ 104-136.

חסון, ש׳ (1989). **מינהלות שכונתיות בירושלים – ניסיון חדש בניהול עירוני**, ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.

חסון, ש׳, ושחורי, נ׳ ואדיב, ח׳ (1995). **מנהל שכונתי: הרעיון והשיטה**. ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.

ינאי, א׳ (1982). **מרכזים קהילתיים בישראל: ארגונים למתן שירותי רווחה**, חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה, ירושלים: האוניברסיטה העברית.

ינאי, א׳ (1989). ״מרכזים קהילתיים כמרכזי שירות – יתרונות ומגבלות, **חברה ורווחה**, ט(3): 207-224. מנוחין, נ׳ בהשתפות אייזנקנג-קנה, פ׳ וא׳, שריג (2014). השלטון המקומי בעולם בן-זמננו. בתוך: י׳, לוי וא׳, שריג (עורכים), **השלטון המקומי – בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק** (כרך א׳) (עמ׳ 17-81). רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.

מרכז ההסברה (1981). **דע – שיקום והתחדשות שכונות**, ירושלים: מרכז ההסברה/ שירות הפרסומים.

נחמיאס, ד׳ (1997). רפורמה מוניציפלית במנהל העירוני. בתוך: נחמיאס, ד׳ ומנחם, ג׳ (עורכים). **מחקרי תל-אביב – יפו**, כרך שני, תל-אביב: רמות ואוניברסיטת תל-אביב, עמ׳ 25-37.

פרייזלר, צ׳ (עורך) (2004). **דיני עיריות**, ירושלים: כתובים.

ציפורי, ח׳ (1985). **להיות שייך**, ירושלים: החברה למתנ״סים.

קטן, י׳ (1980). **שיתוף לקוחות הלכה למעשה**, ירושלים: משרד העבודה והרווחה – השירות לעבודה קהילתית.

קינג, פ׳ (1997). מנהל קהילתי בפרספקטיבה עולמית. בתוך: שמיר, ה׳ (עורך). **המנהל הקהילתי מגמות ותמורות**, ירושלים: החברה למתנ״סים, עמ׳ 97-147. שמשוני, ד׳ (1981). **מדריך להכנת תכנית לשיקום בשכונה**, ירושלים: לשכת סגן ראש הממשלה.

שריר, מ׳ והיילברון, ס׳ (2006). **החברה האזרחית והשלטון המקומי – ארגוני החברה האזרחית בשתי ערים ובשלוש מועצות אזוריות והתייחסות הרשות המקומית אליהם**, 2000-2003, באר-שבע: אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי (טיוטה).

Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation in planning, *Journal of the American Institute of Planners*, 35(3): 216-224.

Austin, M. J. (2002). *The changing relationship between non-profit organizations and public social service agencies in the era of welfare reform* (paper based on the March 18, 2001 Arnulf M. Pins Memorial Lecture, Program in Non-Profit Management, Jerusalem: Paul Baerwald School of Social Work, Hebrew University).

Boonstra, B. & Boelens, L. (2011). Self-organization in urban development: Towards a new perspective on spatial planning. *Urban Research & Practice*, 4(2): 99-122.

Castellse, M. (1983). *The city and the grassroots*, Berkeley, CA: University of California.

Deakin, N. (1996). The devil's in the details: some reflections on contracting for social care by voluntary organizations, *Social Policy and Administration*, 30(1): 20-38.

Dente, B. & Regonini, G. (1980). Urban policy and political legitimation - The case of Italian neighborhood councils, recent changes in urban politics, *International Political Science Review*, 1(2): 187-202.

Edelson, H. C & Kolonder, V. (1968). Are the poor capable of planning for themselves?, In: Spigel, H.B. (ed.) *Citizen Participation in Urban Development,* 1: 225-240.

Gidron, B., Kramer, R.M. & Salamon, L.M. (1992). Government and the third sector in comparative perspective: Allies or adversaries?, In: Gidron, B. & Kramer, R. M. (Eds.) *Government and the third sector: Emerging relationships in welfare states*, (pp. 1-30). San Francisco, CA.: Jossey-Bass Publishers.

Guarneros-Meza, V. & Geddes, M. (2010). Local governance and participation under neoliberalism: Comparative perspectives, *International Journal of Urban and Regional Research*, 34(1): 115-129.

Habermas, J. (1981). New Social Movements, *Telos*, 49: 33-37.

Hollander, E. P. & Julian, J. W. (1978). A further look at leader legitimacy, influence, and innovation, In: Berkovitz, L. (Ed.) *Group Processes* (153-165). New York: Academic Press.

Hood, C. (1991). Public management for all seasons?, *Public Administration*, 63(1): 3-19.

Hula, R.C. & Jackson-Elmoore, C. (2001). Governing nonprofits and local political processes, *Urban Affairs Review*, 36(3): 24-35.

Knapp, M., Robertson, E. & C. Thomason. (1990). Public money, voluntary action: Whose welfare? In: Anheier, H. & W. Seibel (Eds). *The third sector*: Comparative studies of nonprofit organizations (pp. 183-213) Germany, Berlin: DeGruyter.

Kweit, M.G. & Kweit, R. W. (1981). Implementing citizen participation in a bureaucratic society: A contingency approach, New York, N.Y: Prager.

Leach, S. & Wilson, D. (1998). Voluntary groups and local authorities: Rethinking the relationship, *Local Government Studies*, 24(2): 1-18.

Melo, M. & Baiocchi, G. (2006). Deliberative democracy and local governance: Towards a new agenda, *International Journal of Urban and Regional Research*, 30(3): 597-600.

Percy, S. L. (1989). Citizen participation in the coproduction of urban services, *Urban Affairs Quarterly*, 19(4): 431-466.

Salamon, L. M. (1987). Of market failure, voluntary failure, and third-party government: Toward a theory of government - nonprofit relations in the modern welfare state, *Journal of Voluntary Action Research*, 16 (1-2): 29-49.

Schmid, H. (2003). Rethinking the policy of contracting out social services to non-governmental organizations, *Public Management Review*, 5(3): 307-323.

Sharkansky, I. (1989). Policy making and service delivery on the margins of the government: The case of contractors, In: Demone, H.W. & Gibelman, M. (Eds), *Services for Sale: Purchasing Health and Human Services*, (pp.81-96). New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.

Stewart, J. D. & Clarke, M. (1988). *The Enabling Local Councils*, London, England: Local Government Management Board.

למי שייכת השכונה?

על שיתוף תושבים בתכנית האב לשכונת בקעה בירושלים*

הילה צבן

תקציר

מאמר זה עוסק בתהליך שיתוף הציבור בתכנון, דרך מקרה הבוחן של תכנית האב לשכונת בקעה בירושלים. מקרה הבוחן מעלה שאלות רחבות יותר – למי שייכת השכונה ומהי המשמעות של שייכות לשכונה? כיצד מתקבלות החלטות תכנוניות? ואיזו אפשרות יש לתושבים להשפיע עליהן נוכח יתר השחקנים במשחק? בחינת תהליך שיתוף הציבור בתכנית האב של בקעה באמצעות מתודולוגיה אתנוגרפית של עבודת שדה, חושפת את הכוחות השונים הפועלים במרחב השכונתי והעירוני ואת מערכת היחסים ביניהם. היא מלמדת כיצד נראים תהליכים כאלה הן "מלמטה" הן "מלמעלה", מה הם החישוקים והמגבלות במסגרתם הם פועלים ומה היתרונות הטמונים בתהליכי שיתוף ציבור. המחקר מעלה כי פרקטיקות של השתתפות (מלמטה) ושיתוף (מלמעלה) של הציבור בעניינים שכונתיים יוצרים תבנית פוליטית שאותה אגדיר "אזרחות שכונתית". מאחר שתהליכי שיתוף ציבור הם פרקטיקה שטרם התבססה לחלוטין ושלא נחקרה דיה, במיוחד בישראל, יש ערך רב בבחינת מהלכים כאלה ובבחינת התפיסות של הצדדים השונים הלוקחים בהם חלק, בין היתר כדי ללמוד מטעויות ומהצלחות. לפיכך, במאמר מופיעות גם המלצות ליישום הלקחים מבקעה במקומות אחרים.

---

* המחקר וכתיבתו התבצעו הודות למלגות דוקטורט ופוסט-דוקטורט מאוניברסיטת בן גוריון, מלגה מעיריית ירושלים ומלגת פוסט-דוקטורט מטעם ה-Israel Institut. תודה לד"ר ג'קי פלדמן ולפרופ' חיים יעקובי על ההנחיה בתקופת המחקר.

מבוא

מאמר זה עניינו תהליך שיתוף הציבור בתכנון. שכונת בקעה בירושלים מהווה מקרה בוחן שבאמצעותו יידונו שאלות רחבות יותר – למי שייכת השכונה ומהי המשמעות של שייכות לשכונה? כיצד מתקבלות החלטות תכנוניות? ואיזו אפשרות יש לתושבים להשפיע נוכח יתר השחקנים במשחק? התשובות לשאלות אלו יתבהרו מתוך בחינתם של אופן התנהלותם של הכוחות השונים הפועלים במרחב השכונתי והעירוני והשפעתם הן על עיצוב המרחב הן על חיי האנשים החיים בו, והיחסים ביניהם. המאמר יחשוף את הפרקטיקות והתצורות של שיתוף והשתתפות של תושבים, כפי שהתרחשו בבקעה.

במסגרת עבודת הדוקטורט שלי באנתרופולוגיה שעסקה בשכונת בקעה בירושלים ובשינויים שהיא עברה כתוצאה מתהליכי ג׳נטריפיקציה משולבים ב״הגירה גבוהה״ של יהודים מארצות המערב, עסקתי גם בדפוסי ההשתתפות של תושבים בענייני השכונה. בין השנים 2009-2013, ליוויתי את העבודה על תכנית האב של בקעה, שבעת סיום המחקר וכתיבת מאמר זה הייתה בישורת האחרונה שלה אך טרם אושרה. נכחתי בישיבות ובדיונים רבים שעסקו בתכנית האב – בעירייה, במינהל הקהילתי (מסגרת הניהול העצמי של השכונה), ובבתי תושבים. קיימתי ראיונות עם בכירים בעירייה המופקדים על נושאי תכנון, עם חברי צוות התכנון, עם עובדי המינהל הקהילתי ועם רבים מן הפעילים השכונתיים שהיו שותפים לעבודה על תכנית האב.

בשנת 2009 הנחתה עיריית ירושלים להכין תכנית אב לשכונת בקעה, במסגרת מהלך רחב יותר של תכנון מחדש של כמה משכונות העיר, במיוחד בתחומי העיר ההיסטורית (שנבנתה לפני 1948). בקעה היא שכונה בדרום ירושלים, הגובלת בשכונות המושבה הגרמנית, תלפיות, מקור חיים ואבו תור. מדובר בשכונה קטנת מידות, כ-570 דונם בלבד, המונה 7,500 תושבים בקרוב. השכונה היא חלק מהמינהל הקהילתי בקעה רבתי, ששותפות בו שש שכונות. התנעת המהלך כולו נבע מהצורך של עיריית ירושלים להתאים את תכנית השכונות לתכנית מתאר 2000, שאמנם לא אושרה אך מהווה בסיס להחלטות תכנוניות בעיר, ולאור ההכרח בציפוף הבנייה בעיר על רקע ביטול תכנית ספדי להתפרסות הבנייה ממערב לירושלים. בחוזה העבודה של צוותי התכנון השונים שנבחרו, כולל צוות תכנון בקעה, נקבע כי יש לקיים תהליך של שיתוף הציבור בתכנון.

בחינת תהליך שיתוף הציבור בתכנית האב של בקעה חושפת את הכוחות השונים הפועלים במרחב השכונתי והעירוני ואת דינמיקת היחסים ביניהם. היא אף מלמדת כיצד נראים תהליכים כאלה הן ״מלמטה״ הן ״מלמעלה״, מה הם המוסרות והמגבלות בתוכם הם פועלים ומה היתרונות הגלומים בהם. מאחר שתהליכי שיתוף ציבור (בתכנון או בתחומים אחרים) הם פרקטיקה שטרם התבססה לחלוטין ושלא נחקרה דיה, במיוחד בישראל, יש ערך רב בבחינת מהלכים כאלה ובבחינת התפיסות של הצדדים השונים הלוקחים בהם חלק, בין היתר כדי להפיק לקחים מטעויות ומהצלחות כאחד.

המאמר ייפתח בדיון תאורטי על השתתפות של אזרחים ושיתופם. לאחר מכן יובהר מיהו ״הציבור״ המשתתף בתהליך התכנון של שכונת בקעה; מה הקשר בין תכנית האב של בקעה

לבין תכנית המתאר של ירושלים; ובלב המאמר – תהליך שיתוף הציבור בתכנית האב של בקעה. לבסוף יידונו הממצאים לפיהם נטען, בין היתר, כי השתתפות התושבים בענייני השכונה מציגה סוג אזרחות חדש – אזרחות שכונתית, ויוצגו המלצות בנושא.

על השתתפות של אזרחים ושיתופם

ממחצית שנות התשעים ואילך נוטים אזרחים רבים יותר בישראל להשתתף בתהליכי התכנון, מפני שקצו בהחלטות ה"מומחים", שיודעים כביכול מה טוב לציבור (צ'רצ'מן וסדן 2003: 9-10). שינויים אלה במודעות הציבור נובעים ככל הנראה מהשחיקה הכללית בסמכותן של הרשויות ומחוסר האמון הגובר במוסדות השלטון. לדברי ארזה צ'רצ'מן ואלישבע סדן, התפתחות זו אילצה חלק מהרשויות להפנים כי אי-אפשר עוד להתעלם מדרישת הציבור להשתתף בקבלת ההחלטות וכי יש גם לפעול "מלמעלה" לשיתופו. כך, בעוד השתתפות פוליטית צומחת "מלמטה", כלומר מן האנשים עצמם, שיתוף הציבור מקורו "מלמעלה", כלומר מן הרשויות.

על השאלה "מתי אנשים יבחרו לפעול ברמה המקומית-קהילתית (ומתי לא)?" אפשר לענות באמצעות מודל תאורטי המכונה "מסגרת קליר" (The CLEAR Framework).[1] המודל פותח בידי חוקרים בריטים, שהגיעו למסקנה כי אנשים משתתפים בתנאים האלה: (א) כשהם **מסוגלים** – כשיש להם הכישורים והמשאבים המתאימים לשם כך; (ב) כשהם **רוצים** – כשהם מרגישים מזוהים עם הקהילה הם מוכנים גם להיות מעורבים בה; (ג) **כשמאפשרים להם** – כאשר ההשתתפות נעשית במסגרת כלשהי, המעניקה למשתתף ביטחון ומשוב על כך שיש ערך לפעילותו; (ד) **כשמבקשים מהם** – הנטייה להשתתף גוברת כאשר אנשים מתבקשים לעשות זאת ובפרט אם עזרתם מתבקשת בקבלת החלטה מסוימת; (ה) **כשמגיבים אליהם** – כדי לבסס את השתתפותם הקבועה של אנשים יש להעניק להם תחושה שמעורבותם משפיעה. אם בעבר נתקלו בהיעדר תגובה או באי-קשב מצד הרשויות, הם לא ימהרו לשוב ולהשתתף (Lowndes et al., 2006).

על רקע הדברים הללו מתעוררת השאלה: האם ההכרה בצורך לשתף את הציבור בקבלת ההחלטות היא רק מטעמי התקינות הפוליטית או שמא אכן חל שינוי תפיסתי הרואה בשיתוף ציבור ערך וחשיבות? זאת ועוד: האם שיתוף הציבור "מלמעלה" בהכרח משמעו יחסי כוח מורכבים בין הגורם המשתף – הרשויות יוזמי השיתוף, ועל פי הבנתם ובמימונם, לבין הגורם שאותו משתפים – הציבור?

תהליך שיתוף הציבור הוא ארוך, מאומץ ויקר משאבים, שניהולו דורש מיומנות והתאמה לציבור המסוים שעמו עובדים. תנאי הכרחי הוא כניסה לתהליך מתוך רצון אמתי וכן של הצדדים, ומתוך הבנה שבסופו של דבר תידרש פשרה: לא כל דרישות הציבור ייענו ואילו המתכננים והעירייה לא יפטרו את עצמם מהתנגדויות. לעתים נדמה כי הציפייה הן של הציבור הן של הרשויות לשתף את הציבור בכל עניין, ובייחוד בנושאי תכנון, גם אם לא תמיד ברור

1 CLEAR stands for: Can, Like, Enabled, Asked and Responsive

לצדדים כיצד יש לממש זאת, גורמת בסופו של דבר ל**מראית עין** של שיתוף, בלי תוכן ממשי.

מאליו ברור כי בלתי אפשרי לשתף את כלל הציבור בתהליך קבלת ההחלטות ותמיד מדובר בנציגי הציבור בלבד. סוגיית ההון התרבותי היא משמעותית ביותר בתשובה לשאלה מיהו הציבור המשתתף כמו גם שאלת יחסי הכוחות בין הצדדים. באיזו מידה אכן מתקיים ייצוג הולם של "הציבור" ועד כמה מצליח התהליך לשקף את עמדותיהן ומאוויהן של כלל הקבוצות המרכיבות את אותו ציבור, ושלהן אינטרסים מגוונים?

הספרות המקצועית מתמודדת עם שאלה זו. תומס ובלר ואחרים (Webler et al., 2001), חקרו כיצד צריך להתנהל תהליך שיתוף ציבור מיטבי. בין השאר מחקרם מעלה כי אף כי אין חולק על כך שההגעה אל ציבור רחב ככל האפשר ושיתופו בתהליך, כמו גם ההתגברות על אדישות ואי-ידיעה מצד הציבור הן מטרות חשובות, רווחת הבנה מצד הגורמים המובילים את התהליך כי אין אלה מטרות ריאליות למימוש מבחינת הזמן והמשאבים הנתונים. קרון צ'ס וקריסטן פרסל (Chess and Purcell, 1999) מתייחסות במאמרן לקריטריונים שהופכים את התהליך למוצלח. הן מתייחסות לאחד המודלים המוכרים בתחום, הקורא לערב הדיוטות מקרב הציבור הרחב בתהליך קבלת ההחלטות, לצד המומחים. עוד טוענות החוקרות כי בתהליכי שיתוף, המבוססים על כינוסים ציבוריים, יש לרוב ייצוג יתר של מתנגדים להחלטה העומדת על הפרק בהשוואה לתומכים בה, וכי קיימים הבדלים דמוגרפיים בין הציבור הרחב לבין הציבור שמגיע לכינוסים. ואולם, שלושה מחקרים שונים מאוד שבדקו את מידת הייצוג של המשתתפים בכינוס בהשוואה לציבור הרחב העלו, כי אמנם המאפיינים הדמוגרפיים של הקבוצות שונים, אך העמדות שהביעו דווקא אינן שונות מהותית מאלה של הציבור הרחב. כלומר, ייתכן שציבור המשתתפים אמנם אינו מייצג את הציבור הרחב מבחינת מאפייניו הדמוגרפיים, אך הוא דווקא כן מייצג את הציבור הרחב מבחינת העמדות שהוא מבטא, וזה הדבר החשוב יותר.

מיהו "הציבור" המשתתף בתהליך התכנון של שכונת בקעה?

מינהל קהילתי בקעה רבתי, ששכונת בקעה היא חלק ממנו, הוא "שחקן" מרכזי בתהליך שיתוף הציבור בתכנון השכונה. מאחר שמודל המינהלים הקהילתיים הוא ייחודי לירושלים, חשוב להסביר בקצרה מה תכליתו של מודל זה. למעשה, המינהלים הקהילתיים של ירושלים הם סוג של ממשל מקומי (local governance), שהוא מסגרת ניהול עצמי ברמה מקומית. ממשל מקומי – רעיון שהחל בבריטניה בתקופת ת'אצ'ר (Kearns, 1995; Fyfe, 1995; Stoker, 2001) – מתבסס על פעילות התנדבותית המאפשרת לאזרחים מעורבות רבה יותר ויכולת השפעה בזירה הפוליטית המקומית. מדובר בהעברת סמכויות מן הרשויות המקומיות הנבחרות (למשל עיריות) לארגונים אחרים (למשל מינהלים קהילתיים).

מודל המינהלים הקהילתיים מתקיים בירושלים מאז שנת 1993, בתקופת כהונתו של טדי קולק כראש העירייה. המינהל הקהילתי איחד בין המתנ"סים, שהוקמו בירושלים בשנות השבעים, לבין המינהלות השכונתיות, שקמו בשנות השמונים והתמחו בהתנהלות הפוליטית האזרחית. המטרה הייתה לממן את העשייה הציבורית הפוליטית, הדורשת משאבים רבים,

מהכספים שמתקבלים מן הציבור בתמורה לשירותים שמספק המתנ"ס. המינהלים הקהילתיים הוקמו על ידי החברה למרכזים ולמינהלים קהילתיים בירושלים, סניף של החברה הארצית למתנ"סים, שהוקמה למטרה זו בדיוק ושפורקה ביוני 2010. כיום יש בירושלים כשלושים מינהלים בכל אחד מן המגזרים: הערבי, החרדי והכללי. בחזון העירייה להקמת המינהלים נכתב כי הוא נובע מרצון העירייה להרחיב את הדמוקרטיה ההשתתפותית, להגביר את שיתוף הפעולה בין העירייה לתושבים ולעודד השתתפותם. יחסי הכוחות בין העירייה למינהלים הקהילתיים אינם כמובן מאפשרים עצמאות מוחלטת: המינהלים מקיימים קשרים הדוקים עם העירייה בתיווך בינה לבין תושבים בשלל נושאים וכן, תלויים בה במידה רבה מבחינה תקציבית. המינהל הקהילתי מורכב משני גופים – חברי ההנהלה, שהם תושבי השכונות שנבחרים במסגרת בחירות דמוקרטיות ומכהנים בתפקידם בהתנדבות, ולצדם שכירים. ניהול המינהל הוא באחריות מנהל שכיר, המועסק על ידי החברה למתנ"סים, שאמור לשתף פעולה עם יושב-ראש ההנהלה, שהוא תושב מתנדב.

המינהל הקהילתי בקעה רבתי הוא מראשוני המינהלים בירושלים. כבר בסוף שנות הארבעים נוסד בבקעה מועדון נוער שכונתי, "בית הנוער בקעה", שממנו צמחה גם מינהלת השכונה בשנות השמונים. במילים אחרות, בקעה נחשבת לשכונה המאופיינת בתרבות ארגונית אזרחית ותיקה ביותר. המינהל הקהילתי יצג תחילה את שכונת בקעה בלבד ומאוחר יותר התווספה שכונת מקור חיים, שהיא שכונה קטנה מאוד. בשנת 2003 כפתה העירייה על המינהל הקהילתי לכלול בו עוד ארבע שכונות: ארנונה, אבו-תור, צפון תלפיות ושיכוני תלפיות.

לצד תפקידו של המינהל הקהילתי לספק שירותים לתושבים הוא פועל גם כנציג התושבים בעירייה או מול גורמים אחרים. פעילות זו מתרכזת בעיקר במתרחש בתחום האורבני ומנוהלת בשיתוף עם פורומים שכונתיים. הפעיל ביותר ביניהם הוא הפורום האורבני של שכונת בקעה, המתכנס באורח לא סדיר ובהתאם לצורך. נידונים בו נושאים המשפיעים על השכונה ומתקבלות בו החלטות על דרך הפעולה בעניינם. מפורום זה צמח צוות ההיגוי של התושבים בתכנית האב ובו התנהלו הדיונים השכונתיים בנוגע לתכנית.

בין השנים 2009-2014 חלו שינויים רבים בהרכב הפורום האורבני (וכך גם בקרב נושאי התפקידים במינהל הקהילתי ובעיריית ירושלים). יחד עם זאת, אפשר לומר שרוב חברי הפורום הקבועים, כעשרים במספר, הם גברים, ומספר הנשים החברות קטן יחסית. מספר הנשים המשתתפות עולה כאשר על הפרק פעולות ממוקדות, כמו הכינוסים של שיתוף הציבור בתכנון השכונה. גיל הפעילים הקבועים נע בטווח הגילאים 35-70. מדובר באנשים משכילים, רובם בעלי מקצועות חופשיים. אף שרובם עובדים, הם גמישים יחסית בשעות עבודתם, ויכולים להקצות מזמנם לטובת פעילות ציבורית. רוב הפעילים הקבועים הם אשכנזים שהגיעו לשכונה החל משנות השבעים ואילך, כלומר בעיצומו של תהליך הג'נטריפיקציה שלה. כל הפעילים הקבועים הם בעלי הדירות שבהן הם מתגוררים. בין הפעילים יש חלוקה שווה בקירוב בין חילונים לדתיים. בקעה היא שכונה שכ-25% מתושביה הם מהגרים מארצות המערב ובמיוחד מארצות הברית, צרפת ואנגליה. בין הפעילים השכונתיים יש שיעור ניכר של אנשים ממוצא אנגלוסקסי, מעבר לחלקם היחסי באוכלוסייה. מדובר במהגרים ותיקים יותר או פחות, אך רק

כאלה שמדברים עברית ברמה טובה. אין פעילים צרפתים. כל הפעילים שאינם אנגלוסקסים הם ילידי הארץ; רק מיעוט הם ילידי ירושלים. ניכר כי הפעילים, ובמיוחד הקבועים שביניהם, פועלים מתוך תחושות עמוקות של שייכות, אכפתיות ומחויבות כלפי השכונה. הם התחילו בפעילות ציבורית מפני שלדעתם אנשים צריכים להיות מעורבים ולקבל אחריות על המקום שבו הם גרים, לעקוב אחר המתרחש בו ולפעול לכך שיתפתח בכיוון שהם מעוניינים בו. לחלקם הגדול יש היסטוריה ארוכה של השתתפות פוליטית במגוון מסגרות ונושאים, ואפשר בהחלט לומר שהם "פוליטיים" יותר מרוב האנשים. לכולם משותפת האמונה ביכולתם של אזרחים להשפיע על המתרחש בשכונתם ובעירם, ושזו מותנה במעורבות אזרחית פעילה, ערנית ועקיבה.

חברי צוות ההיגוי של תכנית האב הם חלק מהפורום האורבני ומאפייניהם דומים. מדובר בקבוצה קטנה של גברים, שהרכבה השתנה במהלך התהליך. לבד מיושב-ראש הפורום והמתכנן/ת האורבני/ת של המינהל הקהילתי משתתפים בצוות ההיגוי עוד כארבעה-חמישה חברים, רובם אנשי מקצוע בתחומים רלוונטיים: אדריכלים, מתכנני ערים וגאוגרפים.

ידוע שרק שיעור קטן מקרב הציבור נוהג להשתתף בפעילות ציבורית. המחקר בתחום ההשתתפות הפוליטית מציין מפורשות שהשתתפות כזו נפוצה יותר בקרב השכבות המבוססות יותר (Lowndes et al., 2006; Nie et al., 1971; Verba and Nie, 1972), בקרב המשכילים יותר, בקרב גילאי הביניים ובקרב גברים (הרמן 1995: 112-122). ממצאים אלה תואמים את פרופיל הפעילים בבקעה. משמעות הדבר היא שלהון תרבותי יש משקל רב לא רק בקביעת האופן שבו אנשים משתתפים (איך הם "עושים פוליטיקה") אלא בראש ובראשונה בשאלה האם ישתתפו.

תכנית האב לבקעה בהקשר של תכנית המתאר לירושלים: מגבלות השיתוף "מלמעלה"

תכנית האב של בקעה אינה עומדת בפני עצמה. היא רק חלק מתכנית המתאר של ירושלים ומן הסוגיות הפוליטיות המורכבות הקשורות אליה. תכנית המתאר 2000 היא תכנית המתאר החדשה של ירושלים, המקודמת זה למעלה מעשור. רשויות התכנון בעירייה רואות בתכנית הישג גדול ותולות בה תקוות רבות. אחד מחידושיה הוא קביעת גבולותיה של העיר ההיסטורית של ירושלים, זו שנבנתה לפני 1948. הגדרה זו משמעה שיפור ניכר בתחום השימור וקביעת סטנדרטים לאופן שבו יש לשמר. התכנית, שכבר אושרה בוועדה המחוזית לתכנון ובנייה, הוקפאה בידי שר הפנים לשעבר, אלי ישי. ביטול תכנית ספדי לבנייה ממערב לירושלים, אחד הנדבכים המרכזיים בתכנית המתאר, חייב שינויים מפליגים בתכנית, שעיקרם ציפוף העיר, ואלו הוכנסו בה אחרי שאושרה כבר בוועדה המקומית לתכנון ובנייה. התכנית המקורית הטיבה מאוד עם תושבי מזרח העיר הפלסטינים, ומשהבין זאת גוש הימין הגדול שנבחר בבחירות המוניציפליות בשנת 2008, הוקם לובי שהצליח לעצור את התכנית בשלב האישור של משרד הפנים. טענת אנשי הימין היא שהתכנית שהוגשה למשרד הפנים שונה מהותית מזו שאישרה הוועדה המקומית, לפני ביטול תכנית ספדי, ולכן יש להחזירה לאישור הוועדה, פעולה שתאפשר הכנסת שינויים בה.

במצב הביניים הנוכחי כשתכנית המתאר העירונית הקיימת, תכנית מתאר 62, אינה רלוונטית בעליל ושהתכניות המפורטות של חלק מהשכונות הן מיושנות ואינן עולות בקנה אחד עם תכנית המתאר העירונית החדשה, מתאפשרים שינויי תב"ע נקודתיים והיתרי בנייה חריגים שלא יתאפשרו לאחר אישור תכנית המתאר החדשה. האישורים ליזמים מתקבלים בוועדה המקומית, שהיא רוויה באינטרסים, וכך מפקידים בידי חבריה כוח רב. החלטת הוועדה המקומית והוועדה המחוזית שעל כל תכנון חדש בעיר להתבצע לאור תכנית המתאר החדשה, על אף שאינה תקפה עדיין, אינה פותרת את הבעיה על שום שהתכניות השכונתיות אינן מעודכנות בהתאם לה. לפיכך החליטה העירייה על תכנון מחודש של כמה שכונות. מקצת מן התכניות המקודמות הן תכניות מתאר ומקצתן תכניות אב, אך מטרת כולן זהה. עם זאת, הואיל ולתכנית אב אין מעמד סטטוטורי מחייב, היא אינה עומדת להתנגדויות ואין חובה לעבוד על פיה, מגבלות שמצמצמות את הישגיה ותוקפה. אישור תכנית אב מהיר יותר אפוא מזה של תכנית מתאר ומכאן נובעת החלטת העירייה לקדם תכנית מסוג זה, בבקעה ובשכונות נוספות.

אחרי שהוחלט בעירייה אלו הן השכונות הזקוקות לתכניות חדשות, הוצאו מכרזים, ולכל שכונה (או לכמה שכונות ביחד) נבחר אדריכל, שגיבש את צוותו עצמאית. תהליך העבודה על התכנית כלל שלבים מוגדרים, ובחוזה העבודה נקבע שיש לשתף את הציבור בתכנון. כך, האדריכל אמור לעבוד עם מהנדס העיר ועם מחלקות התכנון בעירייה, מזמיני העבודה, אך גם עם המינהל הקהילתי ועם ציבור התושבים. ואולם, אף שהדרישה לשיתוף הציבור מעוגנת בחוזה העבודה, לא דאגה העירייה מראש להקצות תקציבים לתהליך עצמו. יתרה מזו, לא הוגדרו כללים ונוהל כיצד לשתף את הציבור, והעניין נותר אפוא נתון לפרשנותם ולרצונם הטוב של המעורבים בנושא. העירייה והאדריכלים מעדיפים בדרך כלל לעבוד עם המינהלים הקהילתיים, שהם להלכה לפחות הגוף שמייצג את התושבים. אלא שלא תמיד חשים התושבים מיוצגים על ידי המינהל, ובכל מקרה הם מעוניינים להשתתף בעצמם.

תהליך שיתוף הציבור בתכנית האב של בקעה

מבנה קבלת ההחלטות בתהליך

האדריכל שנבחר לעמוד בראש הצוות שיתווה את תכנית האב של בקעה הוא עמוס המרמן, אדריכל בעל ותק רב בתכנון אורבני. השלב התכנוני הראשון היה, כמקובל וכנדרש, בדיקת סקר (או בדיקת מצאי). צוות המתכננים, שכלל יועץ פרוגרמה, יועץ שימור ויועץ תנועה, מיפה את הקיים, כל אחד בתחומו, מן הבחינות האלה: אוכלוסייה, בינוי, מסחר, מבני ציבור ומוסדות, שטחים פתוחים, שימור ותנועה. שלב הסקר, שנמשך כשנה, כלל איסוף נתונים ממגוון מקורות: ספרות ראשונית ומשנית, מפות מתקופות שונות, נתונים סטטיסטיים וגם שיטוט בין בתי השכונה וברחובותיה.

שיתוף הציבור אמור היה להתחיל בראשית תהליך התכנון, כמתחייב בחוזה של המרמן עם העירייה, אך המהלך כולו נפתח ברגל שמאל. ראשי המינהל הקהילתי בחרו כמה נציגים,

מומחים בתחומים הרלוונטיים, שישמשו צוות היגוי וייצגו את השכונה, לצד יושב-ראש הנהלת המינהל הקהילתי והמתכנן האורבני, בפגישות עם צוות המתכננים העירוני וגורמי התכנון האחרים בעירייה. לאחר חמש או שש פגישות ואחרי שצוות ההיגוי אף ניסח מסמך חזון לשכונה, הועכרו היחסים בין הצדדים. לדברי צוות המתכננים וגורמים בעירייה, צוות ההיגוי, ובייחוד משתתף מסוים בו, היה כה לוחמני בעמדותיו, עד שנוצר קרע, והצדדים הפסיקו להידבר. משהתחלף המתכנן האורבני של השכונה ונבחרה מתכננת חדשה, ובד בבד נבחר יושב-ראש לפורום האורבני של המינהל, דמות ששותפה בצוות ההיגוי, הוחלט לדרוש מהעירייה להשהות זמנית את התכנון כדי לאפשר מהלך אמתי של שיתוף ציבור. נציגי השכונה טענו שאי-אפשר לעבור לשלב ב׳ של התכנית – גיבוש עקרונות התכנון ובחירת חלופה תכנונית – בלי שיתקיים מהלך כזה, ומהנדס העיר וצוותו הסכימו.

מכאן ואילך התברר כי על אף החשיבות הרבה שייחס המינהל הקהילתי לערך של שיתוף הציבור, בפועל שררה אי-בהירות רבה באשר למהות התהליך ולאופן ניהולו. המתכנן האורבני, שהיה שותף לתהליך מראשיתו, דיווח לתושבים על תכנית האב החדשה לשכונה באמצעות העיתון המקומי וקרא להם להצטרף לתהליך שיתוף הציבור. אך מסריו היו סותרים ומטעים: תחילה קרא להצטרף לצוות ההיגוי, ולימים התברר שהוא מעוניין ליצור רשימת אנשים, שבעתיד, כשתיקבע המתכונת לשיתוף הציבור ויוגדר התקציב, אפשר יהיה לצרפם.

רק עם כניסתה של מתכננת חדשה לתפקיד התבהרו העניינים. בפגישת הפורום האורבני בינואר 2010 הסבירו היא ואחד מחברי צוות ההיגוי מהי תכנית אב, מהם השלבים שהיא עוברת עד גיבושה, מה נדרש מהציבור ומה הכוונה ב״חזון״ לשכונה. הם דנו בחשיבות שבשיתוף הציבור וכיצד ליישמו: לא רק שיתוף המינהל או נציגים מטעמו אלא מהלך נרחב יותר שבו תינתן לתושבים האפשרות להביע את דעתם. בישיבה זו החליטו הנוכחים על הצורך להשהות את תהליך התכנון, עד שיגבשו תושבי השכונה את החזון השכונתי. כשבוע לאחר מכן התקיים בשכונת המושבה הגרמנית הסמוכה כינוס החזון של התכנית המתגבשת לאזור. כמה מפעילי בקעה הגיעו לכינוס ויצאו ממנו אפופי רושם עז והשראה. מודל שיתוף הציבור של בקעה התהווה בעקבות מה שלמדו שם, ובפגישת תושבים נוספת הוצג המודל. בשלב הראשון יתקיים כינוס תושבים פתוח שבו יתגבש החזון לשכונה, ואחריו יגבשו התושבים עקרונות תכנון. בשלב הבא, יתייחסו המתכננים אל מסמך החזון ואל עקרונות התכנון של התושבים ויציגו עקרונות תכנון משלהם. מאוחר יותר יעבדו המתכננים על החלופות התכנוניות, בשיתוף צוותי תושבים שיתמקדו במגוון הנושאים. השלב האחרון בתהליך יהיה כינוס שבו יציגו המתכננים את החלופות בפני התושבים ותיבחר חלופה אחת מביניהן, שעל פיה יגבשו המתכננים את התכנית.

כפי שיתברר מיד, מודל זה לא תורגם לפעולה באופן מלא. כמו כן, לא הובהר מראש כיצד בדיוק תתקבלנה ההחלטות, שאמורות להתקבל בשלבים שונים של העבודה על התכנית ובכמה רמות: ברמת השכונה, ביחסים שבין השכונה למתכננים, בין צוות התכנון לגורמים המקצועיים בעירייה, ובשלבים של אישור התכנית בוועדות התכנון לאחר סיום העבודה עליה. חשוב לציין שבמהלך שנות העבודה על התכנית התחוללו שינויים רבים בהרכב האנושי שעסק בתכנית: בקרב התושבים הפעילים וצוות ההיגוי; בקרב המינהל הקהילתי: הנהלה שהתחלפה בבחירות,

מתכנן אורבני שהתחלף ארבע פעמים ויושב-ראש פורום אורבני שהתחלף; ובקרב גורמי התכנון בעירייה. למעשה, רק צוות המתכננים לא השתנה. עובדה זו, אף שהיא הגיונית לאור שנות העבודה הארוכות על התכנית, פוגעת בהתנהלותו התקינה של התהליך.

תפיסות ואינטרסים שונים ביחס לסוגיית שיתוף הציבור

בתהליך שיתוף הציבור בתכנית האב של בקעה פעלו כמה שחקנים: תושבי השכונה, המינהל הקהילתי, צוות המתכננים, גורמי התכנון בעיריית ירושלים, וועדות התכנון – המקומית והמחוזית, שאליהן אמורה התכנית להגיע בשלבי האישור שלה. לכל אחד מהשחקנים אינטרסים שונים ותפיסות שונות בנוגע ליעדי התכנית ולתהליך שיתוף הציבור בעבודה עליה. לא זאת בלבד שכל צד רואה את הדברים אחרת, אלא שהבדלי התפיסות והסיבות להם אינם ידועים לכל הצדדים.

להלן סיכום פגישה שהתקיימה בעירייה ב-30 במארס 2011, שממחישה את היחסים הטעונים והמורכבים:

אדריכל התכנית, עמוס המרמן, אמר לנוכחים: "עוד לא הצגנו את התכנית למינהל בקעה. לא יודע למה זה לוקח כל כך הרבה זמן".

ענה המתכנן האורבני: "לא קיבלנו עדיין תקציב לשיתוף ציבור".

על כך הגיב מהנדס העיר, שלמה אשכול: "בחייך, בגלל זה לחכות? התקציב אושר. בשביל זה לעצור תכנית?"

הוסיף האדריכל המרמן: "זה חבל. אין לנו פידבקים. אנחנו מתקדמים כמו שאנחנו מבינים".

יושב-ראש הפורום האורבני: "יש מנהלת למינהל הקהילתי".

מהנדס העיר: "המנהלת לא קובעת מה קורה בירושלים. זה אחד החורים ביחסים בין העירייה למינהלים".

בינתיים נכנסה לחדר מנהלת המינהל הקהילתי, דורית שטרית, והגיבה: "אנחנו מגבשים תפיסה [לתהליך שיתוף ציבור] עם המרכז הבין-תרבותי. אין טעם לקיים כנס תושבים לפני פסח. בנינו חזון, עכשיו זה שלב החלופות. לצד זה התקציב לא עבר".

מהנדס העיר הגיב על דבריה ואמר: "זה נשמע רע מאוד ששכונה שלמה כתבה כבר חזון ואתם לא נפגשים עם המתכנן".

אדריכל התכנית, המרמן פנה לשטרית ואמר: "קבעתם תאריך לפגישה בדיוק בחמישה ימים שאני בחו"ל", ואז אמר לגורמים העירוניים: "חוץ מזה, גם מהעירייה אני לא מקבל פידבקים. הצגנו שימור, תחבורה, פיתוח... " בכך התכוון המרמן לפגישות הקודמות, שעסקו בנושאים מסוימים ולכך שהוא זקוק לתגובת הרשויות העירוניות הרלוונטיות לנושאים הללו, שתבענה דעתן על מידת הייתכנות של הדברים.

ענה על כך מהנדס העיר: "מה אתם מלכי אנגליה? אל תצפו שהעירייה תרדוף אחריכם. אני לא יכול להגיד שאין לי תקציב ובגלל זה אני לא עובד. אני לא מינהל קהילתי... "

בהמשך הדיון זרק מהנדס העיר כמה הצעות למתכננים על נושאים שראוי להעלותם במסגרת שיתוף ציבור, ואמר: "נושא שיתוף הציבור הוא בדנ"א. זו חובה על שני הצדדים. גם כשהפרה אומרת לעגל לינוק היא מכוונת אותו. עמוס, תעשה מאמץ, שב עם המנהלת ועם אנשים מהשכונה. שיתוף הציבור יוסיף לתכנית. אי-אפשר ולא נכון להימנע מזה".

יושב-ראש הפורום האורבני שאל את הנוכחים: "איפה נכנסת לסיפור הוועדה המקומית?" שהרי בהמשך הדרך אמורה התכנית לקבל אישור מוועדות התכנון – המקומית והמחוזית.

ענה לו מהנדס העיר: "הוועדה המקומית היא סובריינית והיא יכולה להחליט החלטות אחרות. הצוות המקצועי שעובד פה מביא את התכנית לדיון בוועדה המקומית והיא נותנת המלצות. זה עובר לוועדה המחוזית שרשאית לקבל או לא לקבל את ההמלצות. הוועדה המקצועית היא יותר קשה." כוונתו המפורשת של מהנדס העיר היא לכך שלוועדה המחוזית, המורכבת מאנשי מקצוע, יש יותר כוח מאשר לוועדה המקומית, המונעת לפעמים מאינטרסים. ובמילים אחרות – לוועדה המחוזית נתונה סמכות ההחלטה הסופית.

יחסי הכוחות התחדדו גם בפגישת ההכנה ל"כנס החלופות", שהתקיימה בסוף מאי 2011 ושאליה הוזמן מספר קטן של תושבים פעילים. בפגישה זו הציגו המתכננים את התכנית בפני התושבים וראשי המינהל הקהילתי. בהמשך להצגת התכנית התפתח דיון באשר לאופן שבו יש להיערך לכנס.

אמר התושב צ': "אני רוצה שהמתכננים יציגו את הקשר בין התכנית לחזון".

האדריכל המרמן: "חזון התושבים הוא רק אחד מהאלמנטים שמנחים את התכנית. יש גם את חזון העירייה והוועדה המחוזית. לפעמים הדברים סותרים".

יושבת-ראש ההנהלה: "לא ראיתי כאן חלופות אלא תכנית. מה נגיד לתושבים?"

האדריכל המרמן: "לכל נושא יש את החלופות שלו. מדובר על תוספת של למעלה מאלף יחידות דיור. תכנית אב צריכה לענות על הצרכים של כלל העיר. זה לא רק אירוע חברתי".

התושבת ע': "אני מבינה שיש בעצם חלופה אחת, של עמוס המרמן. כבר בחרת".

האדריכל המרמן: "אתם מציגים את זה כאילו זו הגחמה שלי, ראה וקדש. זה לא כך. זה נעשה בעבודה ביחד עם הצוות מהשכונה. בחירת חלופה יכולה להיעשות רק בצוות מצומצם וזה מה שעשינו אתכם ועם העירייה. יש מקום לשמוע את התושבים אבל זו החלופה שנבחרה".

התושב צ': "יש לשנות את שם הכנס. שיתוף הציבור ושקיפות זה דבר שחייב להיראות. בכנס החזון לא אמרו לתושבים שהמטרה היא לראות איך לצופף את השכונה".

האדריכל המרמן: "זה לא נכון!! זו הצגה מעוותת. יש פה גם שימור ולא רק תוספות של בינוי".

התושב צ': "נראה כאילו חזון התושבים הוא רק בשולי התכנית. אם אנחנו כאן [בפורום האורבני] לא מבינים את התכנית, איך נוכל להנחות את התושבים בעבודה בקבוצות? אנחנו לא מוכנים לכנס!"

תושבים נוספים, מנהלת המינהל ויושבת-ראש ההנהלה הסכימו עם צ' שרמת המוכנות לכנס בלתי מספקת והתפתח דיון באשר לשאלה אם יש לקיים את הכנס במועדו או שכדאי לדחותו.

בתגובה לוויכוח אמר האדריכל המרמן: "השיירה עוברת והכלבים נובחים. אתם נשארים מאחור.

כואב לי הלב לראות את זה. לא ייתכן שזה תהליך שנגרר שלוש-ארבע שנים. לא כך זה עובד".

ענתה התושבת ע': "זה ככה צריך לעבוד. אני לא עובדת העירייה".

האדריכל המרמן: "אבל אני כן. יש לי לוח זמנים ואילו אתם עושים פה אירועים חברתיים. תמשיכו לדבר ופה ייבנו".

תושב השכונה, האדריכל כ' חיזק את דבריו של המרמן ואמר: "יש לחצים נדל"ניים. יש בעיות שצריך לפתור. בשביל זה עושים תכנית. לחכות שלוש שנים זה אומר שהבעיות יפתרו את עצמן. יש פה אלמנט של זמן".

בסופו של דבר הוחלט לקיים את הכנס במועדו. התכנית תוצג בקצרה על ידי המתכננים, שלאחריה ינחו את העבודה בקבוצות חשיבה של תושבים. כמו כן הוחלט לשנות את שם הכנס ולקרוא לו "כנס תושבים: מחזון למציאות".

שני האירועים המתוארים – הפגישה בעירייה ומפגש ההכנה לכנס, מעלים סוגיה מרכזית הנוגעת לתכנון עירוני באופן כללי. לצדדים השונים הלוקחים חלק בתהליך יש תפיסות, דרישות, לוחות זמנים ואינטרסים שונים ולעתים אף סותרים. יתרה מזאת, תהליך ההחלטה, מידת ההשפעה והסיבות שבעטיין עובדים על תכנית חדשה אינם שקופים, אינם ברורים ואינם מובנים למשתתפים "מלמטה". עובדה זו לא רק מקשה על המשתתפים להבין מה משקלם האמתי בתהליך ההחלטה אלא יוצרת רמת ציפיות בלתי ריאלית מצדם אשר לעצם התכנית ולמידת התחשבותה ברצון הציבור. הקושי העומד בפני המתכנן הוא לייצר תכנית שתגשר על הפערים הללו. בהקשר זה עולה השאלה – למי שייכת השכונה? בעוד התושבים מעוניינים לשמור על פיתוח מתון, העירייה, ועוד יותר ממנה הוועדה המחוזית, שלנגד עיניה עומדת תכנית המתאר העירונית, רואות צורך בתוספת בינוי ניכרת, תוך שימור מבנים ומרקמים היסטוריים. צוות המתכננים עומד בתווך. בעיני התושבים הוא נתפס כעושה דברה של העירייה, אך בעיניו מתפקד הצוות דווקא כגורם המרסן את שאיפות הבינוי העירוניות המופרזות במטרה לשמור על אופי השכונה, למען תושביה ולמען העיר. היחסים העוינים כמעט שבין התושבים למתכננים מקשים על כל צד לראות את הדברים מעיני האחר ומחבלים בתהליך. העובדה שבשום שלב לא הובהר במלואו תהליך קבלת ההחלטות, בין התושבים עצמם, ובינם לבין צוות התכנון והגורמים העירוניים, רק הוסיפה לבלבול.

באופן כללי אפשר להגדיר את יחסם של **תושבי השכונה** כביקורתי כלפי אופן ניהולו של התהליך. הם ציפו, לשווא, להיות שותפים לדרך מראשיתה, עוד בשלב בחירת האדריכל, והאדריכל שנבחר לא נתפס בעיניהם כמי ששיתוף הציבור קרוב ללבו. במהלך שנת העבודה הראשונה עם צוות ההיגוי נרקמו יחסי עבודה רעועים בין הצדדים, והתושבים והמינהל חשו ששיתוף הציבור לא נעשה כראוי. העובדה שאחת ממטרות התכנית היא לבדוק כיצד ניתן לצופף את השכונה והעובדה שהעירייה היא ה"מזמין" עוררו חשש ממה שנתפס ככוונות העירייה ליישם תכניות שישנו במידה רבה את אופייה של בקעה. היענות העירייה לבקשת תושבי השכונה להשהות את התהליך עד גיבוש החזון, שיפרה מעט את התחושה כלפי תהליך שיתוף הציבור, והוא התנהל לשביעות רצונם של המשתתפים. ואולם הצגת מתווה התכנית

בפניהם שוב הפכה את היוצרות. ככל שהתברר מתווה התכנית של המרמן, ובמיוחד היקף תוספת יחידות הדיור המתוכננות וגובה הבנייה שהתכנית ממליצה עליה באזורים שונים בבקעה, גברה והלכה התקוממות התושבים. התגלעו גם חילוקי דעות בין התושבים לבין עצמם על רקע העובדה שרחובות מסוימים נדרשו לשאת שיעור ניכר מתוספת יחידות הדיור בשכונה, ועל רקע ההקפדה על ערכי השימור בלב השכונה, מפני שהיו כמובן מי שלא החשיבו את נושא השימור ומנגד מי שדרשו שימור מחמיר יותר.

מבחינת **צוות המתכננים** שיתוף הציבור הוא אתגר סבוך מכמה סיבות עיקריות: היעדר נוהל הקובע את אופן ביצוע המהלך; בעיית הייצוג; והיעדר הלימה בין תפיסת המתכננים את המנדט של התושבים לאור מטרות התכנית, לבין תפיסת התושבים עצמם את העניין. המתכננים ידעו ששיתוף הציבור מובנה בחוזה העבודה אך לא נקבע לכך נוהל ברור, המהלך לא תוקצב, ולא היה ברור מי אחראי לביצועו. כמו כן לא הוגדר לוח זמנים המביא בחשבון את העיכוב שיוצר שיתוף הציבור, ולא היה ברור מה אמור השיתוף להשיג. מבחינת אדריכל התכנית, התרומה הייחודית של התושבים הייתה אמורה להתמצות בכך שהם מתגוררים בשטח, ועל כן יכולים לספק מידע וגם משוב אמתי. אולם לדעתו, תרומה זו לא התקבלה בשום שלב. הציפייה שלו הייתה לעבוד מול צוות ההיגוי של התושבים שיגיע בקביעות לכל הפגישות ושישקיע מאמץ בעניין; אך ציפייתו זו לא התממשה. אין תמה אפוא כי תחושתו של האדריכל הייתה שהתושבים הרבו להתלונן ולבקר את עבודת המתכננים, "משל היו מבקרי ספרות או תאטרון". גם בנושא החזון הוא נשמע ספקן, אף על פי שלא נכח בשום שלב משלבי העבודה עליו. בריאיון שנערך עמו ביוני 2010 אמר: "אני די סקפטי לגבי מה החזון יכול לתרום באמת להכוונת העבודה כי זה דברים נורא בנאליים". גם לדעתו של אדריכל משה שפירא, יועץ השימור, ניהול שיתוף הציבור הוא בעייתי: "הייתה הנחיה כללית שהדבר צריך להיעשות בשיתוף עם המינהל הקהילתי אבל בפועל לא נקבעו נהלים איך הדבר הזה צריך להתבצע. זה די אמורפי ולוט בערפל. המזמין, העירייה, הוא שצריך היה לקבוע את זה". גם בעיניו מסמך החזון כללי מדי ואינו תורם במידה ממשית למתכננים. זאב ברקאי, יועץ הפרוגרמה, היה היחיד בצוות המתכננים שליווה את כל תהליך גיבוש החזון, ובעיניו היה זה תהליך יפה ויעיל שהניב מסמך בעל ערך.

סוגיית הייצוג של הציבור בתהליך העסיקה את צוות המתכננים. בעניין זה אמר יועץ השימור: "שיתוף ציבור בהגדרה הוא מראית עין. זה מאוד תלוי באילו ציבורים מדובר. כל מי שהגיע לכנס החזון בבקעה הם חתך סוציו-אקונומי מבוסס. היה אפשר לנהל את הכול באנגלית, וזה היה עובד נהדר. לא הייתה נציגות לשיכונים". עמדה דומה ביטא יועץ הפרוגרמה: "שאלת הייצוגיות היא שאלה מאוד קשה. איזה משקל אתה נותן לאלה שבאים? בבקעה יש נגיד 6,000 מבוגרים ובאים 120 איש, אז אני שואל את עצמי כמה משקל וכמה תקפות יש לזה?". העובדה שצוות המתכננים לא סבר כי המשתתפים בתהליך מייצגים את כלל ציבור השכונה וכי המהלך כולו הוא בגדר מראית עין תרמה ככל הנראה לחוסר האמון העמוק מצדם בתהליך שיתוף הציבור ובנחיצותו, ובהמשך אולי אפילו להתעלמות מרצון "הציבור".

באשר למנדט שניתן לתושבים לאור מטרות התכנית – מדובר בבעיה מובנית. התכנית היא יוזמה של העירייה, ומטרתה לבדוק היכן אפשר לצופף את הבנייה בשכונה, לצד שימור טוב

יותר. כלומר הפנייה אל התושבים לא נועדה לקבוע אם כלל אפשר לצופף אלא היכן וכיצד לצופף. בעיני אדריכל התכנית הצורך העירוני גובר על הצורך הפרטני של שכונה או של תושבים, בין היתר מפני שחלקם פועלים על פי שיקולים לא ענייניים ודואגים לאינטרסים הפרטיים שלהם. התושבים צריכים לדעתו "לדעת שהם יועצים, הם לא קובעי מדיניות. זו תכנית של העירייה והם חלק מהצוות שמשפיע. זה מן סיאנס כזה, גם להם יש אצבע על הכוס אבל הם לא האצבע היחידה". משמעות המטפורה היא שהתושבים משולים למשתתפי הסיאנס, בעוד העירייה משולה לרוחות רפאים שעתידם המסתורי של המשתתפים גלוי בפניהן. יועץ השימור, המחזיק בגישה דומה, אינו סובר כי יש בהכרח התנגשות בין רצון התושבים לרצון העירייה, משום שבעיניו התכניות שהעירייה מקדמת מטיבות באופן כללי עם התושבים. במקרה של בקעה, ניגוד העניינים קטן במיוחד לדבריו הואיל ומדובר בשכונה בעלת אוכלוסייה חזקה שחלקה אף נמנה ורואה עין בעין עם קובעי המדיניות התכנונית, בממסד העירוני ומחוצה לו. לכן, להבדיל אולי מתושבי שכונות אחרות בעיר, אוכלוסיית בקעה אינה אוכלוסייה נרמסת אלא כזו שבעיניו לפחות, העירייה "מתיישרת" על פי רצונותיה. ייתכן שהפליג מה בפרשנותו, אך נושא ההון התרבותי ללא ספק חשוב להבנת מערך היחסים שבין אזרחים לקובעי מדיניות.

עמדת **העירייה** בנושא שיתוף הציבור אינה חד-משמעית. שיתוף הציבור התקיים בירושלים גם לפני עידן ניר ברקת, אך מאז בחירתו לראשות העירייה בשנת 2008 הפך לדגל של ממש, וכל תכנון כיום בעיר מחייב מהלך כזה. ואף על פי כן, טרם גובשו נהלים וכללים ותואמו הציפיות מתהליכים כאלה, ומאחר שיש יותר מנוסחה אחת לשתף את הציבור, יש למצוא את הדרך המתאימה לעשות זאת כל פעם מחדש.

ביוני 2010 הייתה אירנה רובין מנהלת מחלקת תכנון עיר ותושבת בקעה בעצמה, ומי שעל המחלקה שלה הוטלה האחריות לתכנית האב של בקעה. זאת, על אף שרוב תכניות האב והמתאר העירוניות הן בדרך כלל באחריותה של המחלקה למדיניות התכנון. בריאיון עמה סיפרה רובין על ניסיונה העשיר במהלכי שיתוף ציבור ועל כך שבמשך שנים ארוכות הייתה חסידה של העניין. מדבריה נשמע שבמהלך הזמן התפכחה והחלה לפקפק ביעילות הדבר: "הכול בסוף מתנקז לתהליך של התנגדויות. דיברנו, ישבנו, קשקשנו, רבנו, לא משנה. כנראה התושבים לא תמיד מרושתים עם המינהל, ולפעמים המינהל לא מייצג את התושבים". על השאלה "האם בעצם המטרה של שיתוף ציבור היא למנוע מהציבור להגיש התנגדויות?", השיבה: "יש משהו מזה, אבל זה גם שהציבור יהיה מעורב במה שקורה בשכונה שלו... אין לנו תשובה מה זה שיתוף ציבור", הוסיפה. "פעם חשבנו שיש לנו. אבל במשך שנים רבות, כל פעם שסגרנו דברים עם המינהלים הקהילתיים זה התפוצץ". בנובמבר 2010 עזבה רובין את תפקידה.

עופר אהרון, מנהל מחלקת מדיניות התכנון בעירייה והאחראי לרוב תכניות האב והמתאר השכונתיות בעיר, הציג גישה הפוכה כמעט מזו של רובין. בריאיון שנערך עמו ביולי 2010 אמר:

> צריך לשמוע את השטח כי לא כל החכמה אצלנו ויש דברים שאנחנו לא מבינים בהם. יותר קל להחליט לבד אבל יותר נכון "לעבוד עם". מצד שני, צריך מראש לא לטעת בתושבים ציפיות שווא,

להגדיר את המגבלות ולהסביר שייתכן שיהיו אי-הסכמות. התנגדות זה לא שבירת כלים או משהו אישי. גם אם נעשו כל המאמצים להגיע להבנות לפעמים עדיין הדרכים נפרדות, וזה בסדר.

מדבריהם של מהנדס העיר (שהובאו לעיל), של רובין ושל אהרון עולה שאלת תאום הציפיות משיתוף הציבור. מבחינת הרשויות עולות שתי ציפיות אפשריות מהתהליך: צמצום מספר ההתנגדויות והציפייה לאשר תכנית טובה יותר. הניסיון מלמד כי שיתוף הציבור אינו מצליח למנוע את ההתנגדויות אך הוא בהחלט תורם לשיפור התכניות. לפיכך עמדת הגוף העירוני כלפי שיתוף הציבור תיקבע בהתאם לציפייתו מן התהליך: אם מטרתו הבלעדית היא צמצום ההתנגדויות יימנע מלשתף, אך אם מטרתו היא קידום התכנית יעודד זאת.

מהצגת הדברים עולה כי לכל צד בתהליך נקודת ראות שונה והוא מונע מאינטרסים שונים, ומכך נגזרות גם ציפיותיו. שיתוף הציבור הוא תהליך ארוך ויקר במשאבים, הדורש יכולת להקשיב לאחרים ולהתגמש. לתפיסות העולם של הצדדים משקל רב בתהליך, וכדי שיצלח עליהם לכבד אלה את אלה ולגשת לעניין באופן כן, פתוח וחיובי, אך גם מתוך הכרת המגבלות. המאמר הצביע על שתי בעיות עיקריות: האחת, לא הוגדרו מראש הנוהל, התקציב, לוחות הזמנים, שיטת העבודה, המנדט שיש לתושבים לאור מטרות התכנית הכלליות וציפיות הצדדים מהתהליך. הדבר הוביל לכך שמבחינת התושבים ומבחינת המינהל, התהליך נתפס כלא אותנטי ונוצר גם קושי אמתי לנהלו בצורה מיטבית. מבחינת המתכננים והעירייה אי-הבהירות הזאת עיכבה את התהליך. הבעיה השנייה היא שגם כאשר שיתוף הציבור מתנהל באופן תקין וכן מתעוררת השאלה העקרונית של ייצוגיות: מיהו הציבור שאותו יש לשתף? מה בדבר הציבור שאינו משתתף? האם לשיעור המשתתפים, יהיה אשר יהיה, יש סמכות לקבל החלטות בעבור הכלל? כיצד מתמודדים עם הקושי של הציבור להתחייב לתהליך ממושך? על מי מוטלת האחריות לכך שציבור רחב ככל האפשר ישתתף בתהליך? כאשר האחראים לתכנון אינם רואים את המשתתפים כמייצגי הציבור, כפי שקרה במידה מסוימת בבקעה, סביר שיתחשבו פחות בדעתם.

התגלגלות תהליך שיתוף הציבור בבקעה ותוצאתו

ראשיתו של תהליך שיתוף הציבור בבקעה היא בכינוס החזון שעל קיומו הוחלט, כאמור, בשלבים המוקדמים יותר של התהליך ואשר הוזכר גם בתת-הפרק הקודם. כינוס החזון התקיים ב-14 במארס 2010. לכינוס, שארך כארבע שעות, הגיעו כ-120 איש, מספר גבוה מהמשוער, והוא הונחה בידי צמד מנחים מקצועיים המתמחים בתהליכי שיתוף ציבור, ששכר המינהל הקהילתי. המשתתפים בכינוס יצאו ממנו שבעי רצון, עם תחושה שעמדתם הובעה ותועדה. שלב הברכות והנאומים המתבקש ארך קרוב לשעה וכלל דברים מפי מהנדס העיר, נציגי המינהל הקהילתי ויועצי הפרוגרמה והשימור בצוות המתכננים. בלט בהיעדרו אדריכל התכנית. לאחר מכן החלו המטלות. כל תושב התבקש לכתוב משפטים המבטאים את האופן שבו הוא היה רוצה לראות את בקעה בעוד 5-10 שנים, למשל: "אני הולכת ברחוב ורואה גינות ציבוריות מטופחות". אחרי שכל אחד כתב כמה משפטים כאלה, התחלקו לזוגות ולאחר מכן לשישיות

וכדי לנסות לגייס הסכמה משאר חברי הקבוצה למשפטי ה"אני" שלהם. בשלב הבא בחרה כל קבוצה נציג שהציג את המשפטים שקבוצתו הסכימה עליהם. כל המשפטים נתלו על לוח גדול לפי קטגוריות שהוגדרו ראשיות.

בעקבות כינוס החזון נערכו כמה מפגשים מצומצמים יותר במשתתפים, במטרה לנסח את חזון השכונה. בסוף אפריל 2010, התגבש לבסוף חזון השכונה הסופי. החזון השכונתי עוסק גם בנושאים חברתיים ולא רק בנושאים פיזיים והוא כולל כמה עקרונות עיקריים: מן הבחינה החברתית – שמירה על הרכב אוכלוסייה הטרוגני, פלורליזם וקהילתיות, ומן הבחינה הפיזית – בנייה נמוכה, שימור, שיפור השטחים הירוקים, שמירה על דרך בית לחם כרחוב שכונתי, ופיתוח אורבני בר קיימא, שיאפשר המשכיות דורית.

ביוני 2010 התקיימה פגישה במינהל הקהילתי, שבה אמור היה צוות ההיגוי לגבש את עקרונות התכנון. אף שהפגישה הייתה פתוחה לכול, השתתפו בה כעשרה תושבים בלבד וגם צוות ההיגוי הגיע בהרכב חסר. עובדה זו מעידה על אחת המכשלות של שיתוף ציבור: הקושי לגייס אנשים לתהליך ממושך. הציבור נוטה להתעייף במהירות ולאבד עניין ולעתים אף מאבד אמון בתהליך.

מסמכי החזון ועקרונות התכנון הועברו לעירייה ולצוות המתכננים, כדי שהאחרונים יגבשו את עקרונות התכנון מתוך התחשבות ברצון הציבור. בין יוני לאפריל 2011 התקיימה סדרת פגישות בנוכחות מהנדס העיר וגורמי התכנון בעירייה, צוות המתכננים, נציגי המינהל הקהילתי וצוות ההיגוי של השכונה. כל פגישה עסקה בפן אחר של התכנית (כמו תנועה, שימור ובינוי). את "צוותי התושבים" שתוכננו במקור החליפו אם כן פגישות בעירייה, שעיקר ההכנה לקראתן נעשה באמצעות הדוא"ל.

במהלך הזמן השתנו שלבי התהליך: הכינוס השני, שבו היו אמורים המתכננים להציג לתושבים את החלופות התכנוניות שלהם לא התקיים, והדיון בחלופות נערך בהרכב מצומצם בפגישות בעירייה. למעשה, המפגש המשמעותי הבא בין הציבור הרחב לצוות המתכננים התקיים 14 חודשים אחרי כינוס החזון – במפגש הכנה לקראת מה שכונה תחילה "כנס חלופות", שבו יציגו המתכננים את החלופות לתכנית לכלל תושבי השכונה. תקופת זמן כה ארוכה גם יוצרת מן הסתם ניתוק מסוים של הציבור מן התהליך. מאחר שהתברר בפגישת ההכנה שתוארה לעיל שאין מדובר בחלופות תכנוניות, אלא בתכנית מגובשת, הוחלט להחליף את שם הכינוס ולקרוא לו "מחזון למציאות".

בשלבים הבאים התקדמה העבודה על התכנית. התכנית הוצגה פעמים מספר בפני הפורום האורבני ובדיונים בעירייה, שאליהם הוזמנו נציגי המינהל הקהילתי והתושבים. כאמור, ככל שהתבהרו פרטי התכנית גברה ההתנגדות של גורמים בשכונה להיבטים שונים של התכנית. כך למשל, התברר שברחוב מרדכי היהודי, שהוא רחוב צר וללא מוצא, תותר בנייה גבוהה משמעותית מזו שתותר בלב השכונה הסמוך וכן יותר בו איחוד חלקות. הסיבה לכך היא שרחוב זה ממוקם בגב של דרך חברון שהוא ציר עירוני שבו תותר בנייה גבוהה אף יותר. כך, רחוב מרדכי היהודי הקטן, שבו בתים רבים לשימור, יוגדר בתכנית כ"שולי השכונה" המיועדים להתחדשות עירונית. תושבי מרדכי היהודי שנחרדו ממשמעות הדבר על

חייהם התאחדו והגיעו בהמוניהם לאחת הישיבות שבהן הציג צוות המתכננים את התכנית לתושבים, שאליה הגיע גם האחראי על התכנית מטעם העירייה. בעקבות ישיבה זו שבה התלהטו מאוד הרוחות, הצטמצם מעט היקף הבנייה המתוכנן ברחוב. תושבים אחרים זעמו על כך שדיירי מרדכי היהודי גזלו זמן כה רב מהישיבה ומתשומת הלב של המתכננים. נושאים מרכזיים אחרים שעלו בסדרת הישיבות שבמסגרתן הוצגה התכנית או חלקים ממנה לתושבים היו נושא השימור ונושא הבינוי בשיכונים. למעשה, הרצון לשמור על המבנים ההיסטוריים בלב השכונה הוביל לכך שעיקר ההתחדשות העירונית בה יועד לשיכונים, שרובם ממוקמים בשולי השכונה. את ההתחדשות הומלץ לבצע באחד מכלי ההתחדשות הקיימים – פינוי בינוי או תמ"א 38, כאשר המלצת המתכננים הייתה להעדיף פינוי-בינוי, שיאפשר בנייה גבוהה ואיכותית יותר. התושבים מצדם העלו את חששם מכך שמשמעות התכנית בפועל תהיה הגברת תהליכי הג'נטריפיקציה של השכונה וצמצום ההטרוגניות באוכלוסייה ובדיור.

נכון לזמן כתיבת המאמר, קיץ 2014, התכנית מצויה בשלבי גיבוש אחרונים, לפני אישורה בוועדות. מאחר שבקעה היא חלק מהעיר ההיסטורית, ניכרת הקפדה יתרה בנושא השימור, שהוא גם אחד מיעדי התכנית החשובים. לפיכך, הועברה התכנית לוועדת השימור העירונית שבחנה אותה ודרשה את שיפורה. רק לאחר מכן תועבר התכנית לאישור ועדות התכנון, המקומית והמחוזית.

תכנית האב של בקעה אמורה לתרום לשכונה מכמה היבטים: הגברת השימור בבתי השכונה ההיסטוריים ביחס למה שמחייבת התכנית המאושרת, הרחבת השטחים הירוקים ומבני הציבור בשכונה, פיתוח ציר ירוק שחוצה את השכונה לרוחבה ושינויים תחבורתיים מסוימים. יחד עם זאת, התכנית תוסיף כאלף יחידות דיור באמצעות התחדשות עירונית, תוספת אחוזי בנייה בבניינים לשימור ובנייה חדשה. ברם, התכנית אינה מציעה פתרון להתמודדות עם הצפיפות האנושית והתחבורתית שתגרור תוספת יחידות הדיור.

שתי בעיות עיקריות ועקרוניות עולות סביב התכנית. האחת, שעליה עמד צוות המתכננים לכל אורך הדרך, עניינה משך הזמן הנדרש לגיבוש התכנית ולאישורה. מאחר שמטרת התכנית הייתה לפתור בעיות שהתכנית הקיימת של בקעה לא השכילה לטפל בהן, חשוב היה לזרז את אישור התכנית. בעיה זו אקוטית אף יותר לאור העובדה שבקעה היא שכונה מבוקשת מאוד ולחצי הבנייה בה גדולים. הסיכון הוא שבשלב אישור התכנית כבר יצטמצם מאוד מאגר הבתים לשימור והשטחים הפנויים. הבעיה העקרונית השנייה היא שמכיוון שמדובר בתכנית ללא מעמד סטטוטורי, אין מחויבות לפעול על פיה. אמנם כבר היום נוהגות ועדות התכנון הדנות בתכניות בינוי בבקעה להתייעץ עם צוות המתכננים של השכונה לגבי הבינוי המוצע, אבל בפועל אין הכרח לקבל את עמדתם. זאת ועוד, גם לאחר אישור התכנית תמשיך התכנית הישנה, שהיא תכנית מתאר, להיות מחייבת על פי חוק. משמעות הדבר היא שתכנית האב החדשה מוכרחה להיות אטרקטיבית דיה מבחינת היזמים. בתמורה לדרישה מהם להקפדה יתרה בנושא השימור, נאלצת התכנית להציע להם אחוזי בנייה גבוהים יותר. נקודה עקרונית ומשמעותית זו לא הייתה מובנת לציבור התושבים בתחילת התהליך.

דיון

תהליך שיתוף הציבור בגיבוש תכנית האב של בקעה מבטא היטב את שייכותם ומחויבותם של התושבים לשכונה. תורמת לכך מאוד הקביעה שלבקעה, חרף ממדיה הקטנים – הן מבחינה גאוגרפית הן מבחינת גודל אוכלוסייתה – תהיה תכנית אב שתתייחס אליה בלבד. התהליך כולו, ובייחוד גיבוש החזון השכונתי, חייב את התושבים להגדיר, לעצמם ולאחרים, מה הם אוהבים בשכונה ומדוע, מה חסר להם או מה אינו לרוחם בה וכיצד היו רוצים שתיראה בעתיד. מטרת התהליך הייתה להגיע לכמה עקרונות המוסכמים על הכלל. ניסוח החזון השכונתי, שהגדיר את אופי השכונה, סייע לתושבים להבין לְמה הם מחויבים והעניק מבחינתם תוקף למאבקים שכונתיים שכמותם היו לא מעט בשנות המחקר (ראו צבן, 2011). תחושת השייכות הועצמה מכך שבקעה הוגדרה יחידה תכנונית עצמאית ומכך שתושביה, וכן המשתמשים בשירותיה מן השכונות הסמוכות, שותפו בקביעת עתיד השכונה.

תחושת השייכות של התושבים והקהילתיות בשכונה מבססות בקרב התושבים מחויבות ונכונות לפעול כדי לוודא שתשמור על אופייה המיוחד, שמשך אותם אליה מלכתחילה או קיבע בה את מושבם לאורך השנים. השייכות והמחויבות גם יחד הן שיוצרות את הפורמט הפוליטי שאני מבקשת להגדירו "אזרחות שכונתית". טענתי היא כי תחושת השייכות של התושבים למקום בצד מחויבותם לשמור על מה שמבחינתם שייך להם, הן שיוצרות אזרחות שכונתית. בכך הופכים למעשה התושבים ל**אזרחי** השכונה.

האזרחות השכונתית שצומחת בבקעה היא חלק מן השינוי הכללי שחל בתפיסת האזרחות – מתפיסה של אזרחות המבוססת על חובות (כמו הצבעה בבחירות) לתפיסה של אזרחות המבוססת על מחויבות. תפיסה זו גורמת לאנשים לחפש דרכים שונות וישירות יותר להשפיע על המדיניות (Dalton, 2008). השתתפותם של תושבים, למשל בתהליך שיתוף הציבור בתכנון השכונה, היא פועל יוצא של תחושת השייכות שלהם אל המקום, אך היא מצמיחה אזרחות שכונתית, משום שאזרחות, בשונה משייכות, דורשת גם ממד מסוים של פעילות (Kymlicka and Norman, 1994). האזרחות השכונתית נמצאת בהתהוות מתמדת, על רקע פעולות ההשתתפות של תושבים בנעשה בשכונה. מדובר בסוג נוסף של אזרחות, הנבדל מן האזרחות המקומית (המכונה גם אזרחות עירונית) שעליה נכתב כבר לא מעט Beauregard and Bounds, 2000; Lowndes,) 1995; Blank, 2007; Brodie, 2000; Gordon and Stack, 2007). ואולם, מדובר במעמד אזרחי נוסף שאינו פוגע בהשתייכות למסגרות אזרחות מקבילות. אזרחות כזו מתאפשרת מתוקף הפיכתה של בקעה ליחידה פוליטית בזכות הממשל המקומי שפועל בה – המינהל הקהילתי.

ספרות עכשווית במדע המדינה שמה יותר ויותר דגש על הרמה המקומית, מתוך התפיסה המנחה שדמוקרטיה היא פרקטיקה של חיי היומיום ושהיא מתבצעת בידי אנשים בשר ודם במקומות שבהם הם גרים ולאור ההקשר שבו הם חיים ופועלים. תושבי בקעה הם רק חלק ממגמה מתרחבת והולכת של אזרחים שמעוניינים ליטול אחריות על גורלם ולפעול "מלמטה". הספרות המחקרית על פרקטיקות של דמוקרטיה בקנה מידה קטן וברמה מקומית – מהולנד

(Bakker et al., 2010), ברזיל (Abers, 2000), אנגליה (Lowndes, 1995; Pile, 1995) וארצות הברית (Martin, 2003) – מבטאת עניין גובר שיש לחוקרים ברחבי העולם בהמשגת תהליכי ההשתתפות האזרחית ברמה המקומית שהם מזהים כיום. אני מבקשת לטעון שיש משמעות לפרקטיקה הדמוקרטית המתקיימת ברמת השכונה, באופן שקשור אך גם מובחן מן הרמה העירונית. בעוד שהקהילה הפוליטית שאזרחות עירונית מתייחסת אליה היא הרשות המוניציפלית, האזרחות השכונתית מתייחסת לממשל המקומי או להתארגנויות הפוליטיות בשכונה. מדובר באזרחות שמתהווה באופן שונה משכונה לשכונה, בהתאם לתנאים הייחודיים של המקום (Martin, 2003: 731; Kearns, 1995: 172). בכל מקום יש איומים שונים, בעיות שונות ודרכי השתתפות שונים, שנובעים לא מעט מהרכב האוכלוסייה.

השתתפותם של אזרחים היא שהובילה את הרשויות מצדן לעודד שיתוף זה, גם אם לפעמים השיתוף אינו אותנטי (צ׳רצ׳מן וסדן, 2003). מגמה כללית זו באה לידי ביטוי גם בעיר ירושלים, הן מצד התושבים הן מצד העירייה, ותהליך שיתוף הציבור בתכנון בקעה הוא חלק ממנה. המקרה של שיתוף הציבור בתכנון בקעה מראה עד כמה שיתוף ״מלמעלה״ נעשה תמיד במגבלות מסוימות שאותן מגדיר הגורם המשתף ושאינן בהכרח שקופות וידועות לציבור שאותו משתפים. גיבוש החזון השכונתי של בקעה כחלק מתהליך שיתוף הציבור בתכנון השכונה מראה עד כמה אזרחות היא תהליך המצוי בהתהוות מתמדת. התושבים נדרשו לנהל דיון ציבורי ולקבל החלטות בנוגע לערכים ולאינטרסים החשובים להם ביותר כקהילה. הערכים שנבחרו והמופיעים בחזון השכונתי היו כאלה שעלו כחשובים לאור האיומים שחווים תושבי השכונה ושהתבטאו גם בסדרת מאבקים שכונתיים שהתנהלו בתקופת המחקר (צבן, 2011). כך, על ערך ההטרוגניות בבקעה מרחף איום הלחץ הנדל״ני והשאיפה לבנות בה רק דירות יוקרה לאוכלוסייה אמידה. ערך הפלורליזם מאוים על ידי ניצנים של השתלטות חרדית על השכונה והתפיסה שהשתלטות כזו היא בגדר אפשרות, וערך הקהילתיות מאוים על ידי לחץ נדל״ני, האפשרות של השתלטות חרדית, ו״האינטרס העירוני״, קרי פעולות שנוקטים בהן גורמים עירוניים במרחב השכונתי שמטרתן מימושם של אינטרסים עירוניים, על חשבון האינטרסים של התושבים. האיום הנדל״ני משפיע גם על עיקרון אחר במסמך החזון: אופי השכונה כשכונה היסטורית המתאפיינת בבנייה נמוכה. מרגע שהוגדרו הערכים המרכזיים במסמך החזון הם היוו את הרציונל גם למאבקים הבאים. תהליך גיבוש החזון הידק והעצים את תחושת השייכות של המשתתפים אל המקום ואל הקהילה אך גם הגדיר את גבולות השייכות.

קיים קשר גורדי בין אזרחות שכונתית למרחב. למעשה, כפי שטוענים בורגרד ובאונדס (Beauregard and Bounds, 2000), המרחב הציבורי חיוני להיווצרותה של אזרחות כזו. שם מתעצבת האזרחות המקומית, השכונתית או העירונית, משום ששם מתקיימות פעילויות היומיום ושם אנשים דנים בדברים שמעסיקים אותם. שורשי החברה הדמוקרטית נעוצים במרחב הציבורי ובו היא מתפתחת. ואולם, האזרחות שמתעצבת בפורומים פומביים: במרחב הציבורי כמו גם במרחב הווירטואלי, ושמטרתה לגייס את הציבור לפעילות, היא גם מדירה. היא מדירה את מי שמסיבות שונות מתקשה להגיע לפגישות, לישיבות ולכינוסים, את חסרי האוריינות הטכנולוגית, ואת אלה שאינם שולטים בשפה העברית. המינהל הקהילתי, גוף

שאמור להגביר את הדמוקרטיה ההשתתפותית ולאפשר לכלל תושבי השכונה לקחת חלק בעיצוב חייהם, בעצמו אינו חף מהדרה. עובדי המינהל שקובעים את מועדי הדיונים ולעתים גם את רשימת המוזמנים אליהם מתוך רשימת אנשים מוגבלת, והנסמכים במידה רבה על הדוא"ל והאינטרנט כדרך להפיץ מידע, פועלים, גם אם לא בכוונה רעה, באופן המדיר אוכלוסיות כאלה ואחרות מהדיון. גם במסגרת הדיונים אין שוויון בין הקולות השונים שנשמעים. הצורך לגבש אמירה קהילתית ברורה מטשטש לעתים את ההבדלים שבין תפיסות שונות ואינטרסים שונים של תושבים. תושבים בעלי הון תרבותי רב וותק בהשתתפות משפיעים יותר על ההחלטות שמתקבלות מפני שמקשיבים להם יותר ומקבלים את עמדתם.

דוגמה אחת מבין שלל דוגמאות אפשריות לכך עלתה למשל בכינוס השכונתי "מחזון למציאות" שנערך כחלק מתהליך שיתוף הציבור בתכנון השכונה. הכינוס נערך באמצע יוני 2011 בשעה 19:00. שעה זו, "שעת ההשכבה", מגבילה את יכולתם של הורים לילדים צעירים לצאת מהבית, גם אם הם מחויבים מאוד לתהליך. ת', במקצועה מתכננת עירונית, בת 39 ואם לשלושה ילדים צעירים, שכרה שירותי שמרטפות כדי להגיע לכינוס. היא הצטרפה לקבוצת הדיון שעסקה בבינוי והצהירה שבאה כדי לייצג את ההורים הצעירים בשכונה, אלה שזקוקים לשמרטף כדי להשתתף בכינוס. שותפיה לקבוצה היו מבוגרים ממנה בהרבה ונמנו עם האוכלוסייה שהגיעה לשכונה בשלבי הג'נטריפיקציה המוקדמים יותר. ת' הביעה את דעתה בבירור בנוגע לחשיבות שהיא רואה בציפוף השכונה ובבניית יחידות דיור נוספות, כמענה לצעירים המעוניינים לגור בה. ואולם, בעת שראש הקבוצה, אדריכל מוערך וחבר בצוות ההיגוי של התכנית, סיכם את הדברים בפני כלל הנוכחים וצוות המתכננים, עמדתה של ת' כלל לא הוזכרה. העובדה שהיא צעירה יחסית, בלתי מוכרת ובעמדת יחיד הפכה אותה לשקופה בעיני שאר חברי הקבוצה ובלתי מיוצגת על ידם בשלב הקובע.

כדי שאדם יחוש שייכות למקום, עליו לגור בקהילה שהוא מרגיש כלפיה שהיא "שלנו" – "שלי" ו"שלך", ולא "שלהם". עליו להרגיש שהצטרפותו לקהילה היא אוטומטית, מבלי שיצטרך להוכיח קודם את כשירותו, ושזוהי זכותו המלאה להשמיע את דעתו (Shotter, 1993: 125-6). הדוגמה של ת' מראה שגם כשאדם משתתף ומשמיע את עמדותיו בפומבי, הדרת עמדותיו היא פועל יוצא של הון תרבותי, מעמד וגיבוי ממשתתפים בעלי עמדות דומות. מכאן שהקהילתיות בבקעה אינה מצביעה על לכידות והשייכות מצויה במאבק. המאבק הוא בעצם על בעלות, שהרי בעל הבית הוא זה שיקבע את עתיד נכסיו.

תהליך שיתוף הציבור בבקעה מעלה את השאלה – למי שייכת השכונה? מצד העירייה והמתכננים הובהר כל הזמן כי השכונה שייכת לעיר ולעירייה וביכולתם של האחרונים לעצב אותה בהתאם להבנתם ולשיקוליהם. יחד עם זאת, העובדה שהציבור שותף בתהליך שיקפה את תפיסת העירייה כי לתושבי השכונה יש מנדט להשפיע על עיצוב חייהם במקום, גם אם הם רק עוד "אצבע על כוס הסיאנס" כדבריו של האדריכל המרמן. מבחינת הציבור, התהליך חיזק כאמור את תחושת השייכות והמחויבות לשכונה וחיזק את האזרחות השכונתית בבקעה. יחד עם זאת, בחינת התהליך לפרטיו מעלה כי "הציבור" הוא למעשה אוסף שחקנים המובלים מאינטרסים שונים. הציבור שאותו משתפים כולל את חברי ההנהלה והצוות המקצועי במינהל

הקהילתי, את התושבים הפעילים בפורום האורבני, את חברי צוות ההיגוי וגם תושבים מזדמנים. לחלקים שונים ב"ציבור" יש אינטרסים שונים שברצונם לקדם. יתרה מזאת, רוב הציבור כלל לא השתתף בתהליך וייתכן שלא כל האינטרסים והעמדות זכו לייצוג.

שאלת הייצוג הייתה אחת השאלות המהותיות שעלו במסגרת תהליך שיתוף הציבור בתכנון בקעה, וזוהי כאמור שאלה עקרונית בתהליכי שיתוף ציבור בכל מקום. השאלה הנשאלת תמיד היא האם היו התוצרים אחרים בהרכב משתתפים שונה? שאלת זו מבטאת סוגיה דמוקרטית ואזרחית עקרונית: כיצד יכול מיעוט קטן של אנשים, נציגי הציבור או פעילים מתוכו, לקבוע בעניינים הנוגעים לכלל הציבור, והאם יש חלופה לדבר? מאפייניהם הדמוגרפיים של המשתתפים – מגדר, גיל, הון תרבותי ועוד, הם מהותיים לא רק ביחס לאופן שבו אנשים משתתפים אלא קודם כל בנוגע לשאלה האם הם משתתפים. ואולם, המסקנה שאליה הגיעו צ'ס ופרסל (Chess and Purcell, 1999) בסקירת הספרות שלהן היא שגם אם נציגי הציבור המשתתפים בתהליך אינם מייצגים את הציבור מבחינת מאפייניהם הדמוגרפיים, הם דווקא כן מייצגים את הציבור מבחינת העמדות שהם משמיעים.

על השאלה "למי שייכת השכונה" אין כמובן תשובה יחידה. לאורך המאמר הוצג הקונפליקט שבין "בעלי הבית" השונים – הגורמים העירוניים, הגורמים התכנוניים והתושבים. לאלה יש להוסיף את בעלי האינטרסים הכלכליים שלהם השפעה רבה על המרחב השכונתי. התושבים או "הציבור" אינם עשויים מקשה אחת ומניעים אותם ערכים ואינטרסים רבים וסותרים. סוגיית השייכות היא סוגיה סובייקטיבית הנובעת מתחושה אישית של הפרט. מי שחש שייכות למקום חש גם שהמקום שייך לו, ותחושת הבעלות מייצרת קונפליקטים בין אנשים וקבוצות. שייכות ומחויבות כלפי המקום הם ערכים חיוביים, שלא רק שתורמים לפרט לבנות לעצמו זהות בעולם מנוכר אלא גם תורמים לשיפור המקום ולאיכות החיים של תושביו. אך יחד עם זאת, לכל אדם וקבוצה יש ערכים ואינטרסים שאינם יכולים בהכרח לדור בכפיפה אחת עם ערכי האחר והאינטרסים המניעים אותו. מעבר לכך, שייכות ומחויבות הן לפעמים מסך שנשמע טוב אך מכסה על ערכים ואינטרסים צרים. אנשים פועלים בראש ובראשונה כדי לשמור על הנכס שלהם ועל איכות החיים שלהם בסביבתו. הם גם רוצים לדחוק מהשכונה או מההשפעה על הנעשה בה קבוצות וגורמים שאינם נתפסים בעיניהם כשייכים או כרצויים או שעמדותיהם אינן עולות בכפיפה אחת עם עמדותיהם. אמנם התפיסה המוצגת היא שהשכונה היא של כולם לכאורה, אבל כל קבוצה רוצה להשפיע על עיצוב השכונה בצלמה ועל התאמתה לטעמה ולאורח חייה.

המלצות לעתיד

ממקרה הבוחן של שיתוף הציבור בתכנון שכונת בקעה ניתן ללמוד כמה לקחים שאפשר ליישמם גם במקומות אחרים.

מבחינת התושבים, ובמיוחד הפעילים שביניהם, עולה כי עצם ההשתתפות בתהליך שיתוף הציבור, ובמיוחד העבודה על חזון לשכונה, חיזקו את הזהות המקומית ואת תחושת השייכות

של תושבים למקום מגוריהם. בזכות התהליך התברר לתושבים מה חשוב להם במקום מגוריהם, מה הם אוהבים בו, על מה היו רוצים לשמור ומה היו רוצים לשנות. עובדה זו גם התגלתה כחשובה בארגון פעילות שכונתית ובמהלך מאבקים שניטשו על אופי השכונה. עוד עולה כי גם אם נדמה ששיתוף הציבור הוא מראית עין בלבד, אין זה אומר כי אין לציבור יכולת להשפיע. מקרה הבוחן של בקעה מראה כי במקרים שבהם התארגנו התושבים והשמיעו קול אחיד הם זכו בהישגים – למשל בהורדת גובה הבנייה המתוכנן ברחוב מרדכי היהודי ובנושא השימור. מנגד, השמעת קולות רבים וסותרים עשויה דווקא לשרת מתכננים שאינם מעוניינים בשיתופו של ציבור נרחב. או אז ינהגו המתכננים על פי שיקול דעתם בלבד מבלי לשמוע את הציבור, בטענה שהציבור אינו יודע מה הוא רוצה. המלצתי היא, אם כן, לגבש בקרב הציבור המשתתף כמה נושאים מרכזיים, שעליהם יש הסכמה רחבה, ואותם להציג בפני המתכננים ובפני מזמין התכנית (העירייה במקרה הנחקר) כעמדת הציבור ורצונו. נושאים אלה צריכים להיות מקודמים באופן עקבי. לשם כך רצוי לקיים פגישות מקדימות של הציבור, ללא השתתפות המתכננים, שבהן תלובנה העמדות. המלצה נוספת היא להפוך את התהליך לשקוף ונגיש ככל שניתן בעבור התושבים. מאחר שאנשים אינם מגיעים בעקביות לפגישות ורמת התחלופה היא גבוהה, חשוב ליידע את המשתתפים ב"היסטוריה" של התהליך ובמהלכים הקודמים. זאת ניסו לעשות גם מובילי התהליך במינהל הקהילתי. כדי לשפר את הנגישות ואת שקיפותו של התהליך כדאי להיעזר באמצעים טכנולוגיים. אמנם שימוש בטכנולוגיה עלול להדיר אנשים מסוימים, אך עשוי גם לקרב אחרים. כך, אתר אינטרנט המספק הסבר על התהליך, מבהיר באיזה שלב הוא נמצא, מה היה בעבר ומה עוד צפוי, הוא כלי חיוני. במהלך מאוחר יותר של שיתוף ציבור שהתקיים בבקעה בנושא החניה בשכונה, דווקא נעשה שימוש באתר אינטרנט שהציג את הנושא והופץ לתושבים רבים. ככל שהמידע מדויק, מתומצת, ויזואלי ונגיש יותר, כן ייטב.

באשר למקבלי ההחלטות, ממחקר זה עולות כמה מכשלות שפגמו בהתנהלותו התקינה של התהליך ושאותן רצוי לקחת בחשבון בעתיד. המכשלה העיקרית היא היעדר נוהל המגדיר כיצד צריך להתבצע שיתוף הציבור. המקרה הנחקר מבהיר כי לא היה ברור מי אחראי על ניהול התהליך, תקצובו והאופן שבו יש לשתף את הציבור. העובדה שהנושא גובש תוך כדי התקדמות לא הועילה מבחינת משך הזמן ומבחינת היחסים בין הצדדים. מכשלה נוספת הייתה היעדר תיאום ציפיות בין הצדדים בדבר מטרות התהליך והתוצרים שהוא מצופה להניב. יתרה מזאת, היעדר השקיפות סביב מטרות התכנית ותהליך קבלת ההחלטות בעניינה גרם לחשדנות ומתיחות בין הצדדים. בעוד שצוות המתכננים הבין מה נדרש ממנו מבחינת יעדי התכנית, הציבור הרחב לא הבין זאת בשלביו הראשונים של התהליך. התגלית המאוחרת גרמה לאיבוד אמון בתכנית ובשיתוף הציבור בעבודה עליה. גם כאן מומלץ שיהיה אתר אינטרנט נגיש המבהיר בשפה פשוטה את יעדי התכנית ואת הציפיות של הגורם המשתף מתהליך שיתוף הציבור ולפתור ולו חלקית את הבעיה. כמו כן, חשוב שהגורם המשתף ישכור את שירותיו של יועץ ניטרלי שיעבוד בה בעת עם כל השחקנים בתהליך ויבהיר לכל צד את המטרות, הציפיות והעמדות של האחרים.

לסיכום, נראה כי קביעת נוהל ברור לשיתוף הציבור, שמירה על שקיפות מרבית, הסתייעות באמצעים טכנולוגיים למסירת מידע והסתייעות ביועץ ניטרלי שעובד עם כל השחקנים הם כלים יעילים לשיפור תהליכים של שיתוף ציבור.

ביבליוגרפיה

הרמן, ת׳ (1995). **מלמטה למעלה: תנועות חברתיות ומחאה פוליטית**. תל אביב: האוניברסיטה הפתוחה.

צבן, ה׳ (בהנחיית פרופ׳ תמר הרמן) (2011). **אזרחות שכונתית: השתתפות אזרחית ושיתוף של אזרחים בשכונת בקעה בירושלים**. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

צ׳רצ׳מן, א׳ וסדן, א׳ (עורכות) (2003). **השתתפות: הדרך שלך להשפיע**. בני ברק: הוצאת הקיבוץ המאוחד.

Abers, R. (2000). *Inventing local democracy: Grassroots politics in Brazil*. Boulder, CO and London, England: Lynne Rienner.

Bakker, J., Denters, B., Oude Vrielink, M. & Klok, P.J. (2010). *Political equality in the context of neighborhood-oriented civic participation: Choice or constraints?* Paper for the workshop on "The Dilemma of Political Sophistication and Political Equality", The European Consortium for Political Research (ECPR).

Beauregard, R.A. & Bounds, A. (2000). Urban citizenship, In: E.F. Isin (Ed.), *Democracy, citizenship and the global city* (pp. 243-256). New York, NY: Routledge.

Blank, Y. (2007). Spheres of citizenship. *Theoretical Inquiries in Law*, 8(2): 411-452.

Brodie, J. (2000). Imagining democratic urban citizenship, In: E.F. Isin (Ed.), *Democracy, citizenship and the global city* (pp. 110-128). New York, NY: Routledge.

Chess, C. & Purcell, K. (1999). Public participation and the environment: Do we know what works? *Environmental Science and Technology*, 33(16): 2685-2692.

Dalton, R.J. (2008). Citizenship norms and the expansion of political participation. *Political Studies*, 56: 76-98.

Fyfe, N.R. (1995). Law-and-order policy and the spaces of citizenship in contemporary Britain. *Political Geography*, 14(2): 177-189.

Gordon, A. & Stack, T. (2007). Citizenship beyond the state: Thinking with early modern citizenship in the contemporary world. *Citizenship Studies*, 11(2): 117-133.

Kearns, A. (1995). Active citizenship and local governance: Political and geographical dimensions. *Political Geography*, 14(2): 155-175.

Kymlicka, W. & Norman, W. (1994). Return of the citizen: A survey of recent work on citizenship theory. *Ethics*, 104(2): 352-381.

Lowndes, V. (1995). Citizenship and urban politics, In: D. Judge, G. Stoker & H. Wolman (Eds.), *Theories of urban politics* (pp.160-180). London, England: Sage.

Lowndes, V., Pratchett, L. & Stoker, G. (2006). Diagnosing and remedying the failings of official participation schemes: The CLEAR framework. *Social Policy and Society*, 5(2): 281-291.

Martin, D.G. (2003). Place-framing as place-making: Constituting a neighborhood for organizing and activism. *Annals of the Association of American Geographers*, 93(3): 730-750.

Nie, N.H., Bingham Powell, G. Jr. & Prewitt, K. (1971). Social structure and political participation: Developmental relationships, In: J. Finkel & R. Gable (Eds.), *Political development and social change* (pp. 406-430). New York, NY: John Wiley.

Pile, S. (1995). "What we are asking for is decent human life": SPLASH, neighborhood demands and citizenship in London Docklands. *Political Geography*, 14(2): 199-208.

Shotter, J. (1993). Psychology and citizenship: Identity and belonging, In: B.S. Turner (Ed.), *Citizenship and social theory* (pp. 115-138). London, England: Sage.

Stoker, G. (2001). Essay: Local governance and democracy in the twenty-first century, In: T.D. Sisk et al., (Eds.), Democracy at the local level, the international idea handbook on participation, representation, conflict management, and governance, International IDEA handbook series 4.

Verba, S. & Nie, N.H. (1972). *Participation in America*. New York, NY: Harper & Row.

Webler, T., Tuler, S. & Krueger, R. (2001). What is a good public participation process? Perspectives from the public. *Environmental Management*, 27(3): 435-450.

אקטיביזם חברתי בעיירת-ספר

המקרה של ערד

בתיה רודד

תקציר

המאמר מבקש לברר את משמעותה של התביעה האזרחית לזכות לעיר כאפשרות להתהוותו של תהליך מעברי מדפוס של ממשל מקומי ניהולי (managerial) לדפוס משילות דמוקרטי השתתפותי. זאת, באמצעות חקר המקרה של ערד, עיירת ספר שולית. המאמר יתחקה אחר צמיחתן של קבוצות בחברה האזרחית, והשפעת פעילותן על המשילות העירונית ועל המרחב הציבורי בעיר.

ערים קטנות נשחקות בעידן הגלובלי בעטיה של מדיניות ה"שוק החופשי" שאימצה מדינת הלאום. מצב זה מתעצם ביתר שאת באזורי ספר פריפריאליים. הערים, התלויות בממשל המרכזי ונתונות במרחב המבוסס בעיקרו על כלכלת ספר מנצלת ועל מדיניות של "שליטה מזניחה", מוחלשות ועמן הנהגתן הפוליטית.

ערד מזמנת מקרה של עיר קטנה, רובד אורבני שהחל להיחקר רק לאחרונה. מאז הקמתה כעיר אוטופית, היא מִטלטלת מעוצמה להחלשות. לאחרונה, החלו לצמוח בה באופן ספונטני קבוצות אקטיביסטיות התובעות את זכות התושבים על עירם. כל אחת מהקבוצות בעלת סדר יום שונה, אך תביעותיהן ככלל, הן תביעה לשימור ופיתוח זהותה המקומית ונופיה הפיסיים והאנושיים של העיר, כפי שהם נתפסים על ידי תושביה. צמיחתן החלה כתהליך מחאתי שבא להיאבק באיומים על דמותה של העיר, שמהממשל המקומי נמנע מלעסוק בהם. המאמר מצביע על תהליך שינוי קל בלבד ולא מהותי בדפוס הממשל המקומי בעטיה של הפעילות האקטיביסטית. לעומת זאת, מסתמן קו היפרדות בין החברה האזרחית לבין הממשל המקומי באופן המעצים את החברה האזרחית ושוחק את המשילות.

נושא המשילות המשתפת על מגוון צורותיה נמצא כיום בחזית הדיון המחקרי, בעיקר במדינות אירופה. אך המחקר ממעט לעסוק בהשפעת האקטיביזם של תנועות בחברה האזרחית "מלמטה" על שינוי דפוס המשילות המקומית בערים קטנות. באמצעות הגישה הפרשנית, מנסה המאמר למלא מעט מחסר זה.

מבוא

בקיץ 2011 סערה הארץ במחאה חברתית שגאתה וסחפה גם את ערי הנגב. תושבי ערד חברו להפגנה של "צעדת המיליון" והשתתפו בה כחמש מאות איש, תופעה יוצאת דופן בעיר. שורשיו של חוסר השקט החברתי בערד קדמו למחאה, אך היא התניעה פרץ אקטיביזם כמוהו לא ידעה העיר.

ערד, שגדלה במהירות כשני עשורים, נידונה להיחלש החל מאמצע שנות ה-80 של המאה ה-20 בעקבות סדר יום ממשלתי שהסיט אותה לשוליים. רבים עזבו, מסורות העבר גוועו והעיר התרוששה. והנה, מזה שנים מספר שבה ומתעוררת החברה האזרחית בערד ועוברת מפסיביות לאקטיביזם. לפיכך, היא תהווה חקר מקרה להתבוננות בתהליכי ההתפתחות של יחסי החברה האזרחית עם הממשל המקומי והיווצרותו של המרחב הציבורי. זאת, במסגרת ההתחקות אחר האפשרות שבתוך תהליכי ההתכווצות (Besser, 2009; Shetty and Reid, 2013) שחווה העיר מצויים יסודות של עמידות (Hudson, 2010; Pike et al., 2010).

הקבוצות של החברה האזרחית בערד צמחו לאחרונה בזו אחר זו. על אף השוני ביניהן, כולן עוסקות בצביונה העתידי מול כוחות ניאו-ליברליים ולאומיים שחברו יחדיו: עמותת "רוצים לחיות בלי מכרות" לוחמת בתאגיד המתכנן כריית פוספט בשוליה; קבוצת "הקש"ת בערד" חותרת לחזק את הקהילתיות הרב-תרבותית בערד; "מצילים את טיילת מואב" נאבקת ב"כריש" נדל"ן לשימור צביונה התיירותי; "הרוב-מחליט", תובעת אכיפת חוק שוויונית וחלוקת משאבים צודקת בעיר המתחרדת בתהליך מכוון "מלמעלה". "התפרצות" התנועות בערד נראית כתופעה יוצאת דופן בפתאומיותה ובעוצמתה והיא נובעת ממצרף של מסורות וגורמים שיפורטו להלן.

אקטיביזם חברתי מוגדר כ"תנועות חברתיות השואפות להשפיע על מדיניות השלטון לשיפור החברה, הפועלות מחוץ למערך הממשלי ונאמנות לעקרונות דמוקרטיים" (Madden, 2010). במסגרת תופעה זו עולה שאלה מרכזית: האם יחסי הכוח המשתנים בין תנועות החברה האזרחית לבין השלטון המקומי תורמים לתהליך שיתוף ודיוניות - האם נוצר מרחב ציבורי? בתוכה עולה שאלה משנית: מהי הלגיטימציה של הקבוצות השונות? במאמר נטען, כי מאבק אזרחי רחב ועיקש מנכיח את הממשל המקומי במרחב הציבורי במידה כלשהי. הוא יבחן האם מתפתח מרחב ציבורי בערד? זאת, באמצעות מעקב אחר המאבקים שמנהלת החברה האזרחית "מלמטה" נוכח דפוס ההתנהלות של הממשל המקומי. דפוס זה מצוי בקוטב השני ביחס לגישת "המקומיות החדשה" במשילות (Prachett, 2004), והוא אחד ההסברים לתסיסתה העכשווית של החברה האזרחית בערד, כפי שיפורט בהמשך.

עיקרו של המחקר בתחום האקטיביזם החברתי מתמקד בערים גדולות (Mitchell, 2003; Sassen, 2011; Siegel, 2013) ואילו בתחום הערים הקטנות הוא כמעט חסר (Mayer and Knox, 2010). כיוון שהנושא טרם נחקר בערי הנגב, חקר ערד מאפשר הצצה לנעשה בעיירות ספר. המאמר מתבסס על מחקר בגישה הפרשנית ושואב את מקורותיו מראיונות עומק מובנים למחצה עם תושבים-פעילים וחברי מועצת העיר, העיתונות המקומית, פרוטוקולים של ישיבות

מועצה; ומעקב אחרי השיח בדפי הפייסבוק של הקבוצות. אפתח ברקע קצר על מצב הנגב כתוצר מדיניות "השליטה המשגיחה". לאחר מכן ינותחו מאפייני השלטון המקומי והתנועות בערד והתפתחות היחסים ביניהם. הספרות התאורטית שתעסוק בגופי הידע הרלוונטיים: מערך היחסים שבין אקטיביזם חברתי התובע את הזכות לעיר, לבין ממשל מקומי במסגרת המדיניות כלפי הפריפריה, תשולב בדיון המסיים את המאמר.

המדינה והנגב – יחסי שליטה מזניחה

מקומה של ערד בנגב מצריך הסבר קצר לגבי המדיניות המוחלת עליו. בעשורים הראשונים למדינה תוכננה ההתיישבות בנגב במסגרת מדיניות "פיזור האוכלוסייה" באמצעות העלאתם ויישובם של יהודי צפון אפריקה (שרון, 2006). החל משנות ה-70 הצטרף הפרויקט הניאו-ליברלי[1] (בר-און, 2014; רם, 2007) אל המרחב המוסדר ובמסגרת זו נוצרה מדיניות של "שליטה מזניחה" או "השגחה מפקירה". הגדרה זו מבהירה כיצד לאורך זמן עברה המדיניות מאסטרטגיית שליטה, הכוללת קבלת אחריות לנעשה, לזו הניאו-ליברלית, המחריפה את ההזנחה במקביל להמשך השליטה (כץ וצפדיה, 2010; רודד, 2010).

מבנה מדיניות זה הוביל את הנגב למעמד של "החוליה החלשה בספר המתפשט" (רודד, 2005), "ספריפריה" (יפתחאל וצפדיה, 2008), וממקם אותו בתחתית סדר היום הלאומי: רמת שירותים נמוכה, רמות עוני ואבטלה גבוהות, תלות כלכלית, פוליטית, תרבותית וחברתית בגלעין ומאזן הגירה שלילי, הפערים בין יישובים מתפרשים בעיקר בין האשכולות החברתיים-כלכליים הקוטביים על הרצף (שנתון סטטיסטי לישראל, 2012) והצפתו במטרדים. על כך נוספת התלות ומורכבות היחסים עם השלטון המרכזי, בפרט של ערים קטנות וחלשות בישראל, כפי שעולה מהמחקרים על היחסים בין השלטון המרכזי לזה המקומי.[2] הללו מאופיינים בהכפפה וגירעון בדמוקרטיה; מראית עין של ביזור; צמצום תקציבי; ריכוז שלטוני; ואי-שקיפות של תקציב לא שוויוני (לוי, 2014). כל המשתנים הללו מגלגלים מוחלשות לפתחן של ערי הנגב.

ערד: רקע היסטורי–גאוגרפי

ערד הוקמה כישות מנותקת, אוטופית, שעמדה באי הלימה עם המרחב בו היא הוקמה (פיסטרוב-בוכלצב, 2012). היא תוכננה כמעשה של "תיקון" לטעויות שנעשו בעת הקמתן של ערי הפיתוח בשנות ה-50, ותכנונה הפיסי והחברתי-כלכלי יצרו בקרב מתכנניה אמונה ביכולת עמידות רחוקת טווח. מיקומה על גבול מדבר יהודה, בגובה של כ-600 מטר מעל פני הים, זיכה

---

1 שוק עבודה גמיש, שכר נמוך, ביטול התאגדות עובדים, הפרטה וצמצום מדינת הרווחה.

2 ראו: בס-ספקטור, 2013; ספרי ועידת השלטון המקומי, 2005; 2006; רזין, 2003. בנושא התקציב: בן בסט ודהן, 2009; סבירסקי ואוקונור-אטיאס, 2006; Rosen, and Razin, 2009.

אותה באוויר קריר ויבש ובנופיו הפראיים של מדבר יהודה. התכנון החברתי התבסס על ילידי הארץ, עוזבי קיבוצים, שנמצאה להם תעסוקה באזור. בעשרים שנותיה הראשונות היה קצב גידולה מהגבוהים בארץ ודירוגה החברתי-כלכלי גבוה (שנער ומר, 1979).

אלא שמאז שנות ה-80 של המאה העשרים ערד נמנית עם ערים בעולם המוגדרות "ערים מתכווצות" שמסימני ההיכר שלהן: עזיבת אוכלוסייה או התחלפותה; שינוי מבני בכלכלה בעקבות הפרטת מפעלי המחצבים וירידה במקורות תעסוקה עם הדה-תיעוש הגלובלי; התדרדרות והזנחה של העיר הפנימית, מיעוט בנייה למגורים; והיחלשות האוכלוסייה (Besser, 2009; Shetty and Reid, 2013). מאזן ההגירה של ערד, לרוב שלילי, האשכול החברתי-כלכלי ירד משבע לחמש והיא מדורגת כ"פריפריאלית מאוד". מזה 14 שנים היא מונה כ-23,000 תושבים, כשליש יוצאי חבר העמים וכחמישית חרדים (הרשויות המקומיות בישראל, פרופיל עיריות, ערד, 2012; שנתון סטטיסטי לנגב, 2007; תוצאות הבחירות המקומיות, 2014). המפעלים הגדולים, מקור תעסוקה עיקרי למעמד הביניים שאכלס את ערד בראשית שנות ה-90, הופרטו. חל קיצוץ חד בתקציבי העירייה, בואם של יוצאי חבר העמים הכפיל את אוכלוסיית העיר ושינה את המרקם החברתי. גורמים אלה דרדרו את מצבה ומבין העיריות, נרשמה בה הירידה היחסית הגדולה ביותר בהכנסות לנפש, 15.6 % ב-2003 (ברקת ואח' 2006, 133). ערד הפכה לעיר מוחלשת, ככל ערי הנגב. מצב זה מציב את השאלה – מה כוח עמידותה של העיר ואילו מנכסיה יכולים לשפר את מצבה?

הממשל המקומי

במקביל להיחלשות העיר נחלשה ההנהגה העירונית וסכסוכים פנימיים לפיזורה ולמינוי ראש רשות ומועצה מטעם שר הפנים ב-2008 (רודד ואהרונוביץ', 2011). בראשית שנת 2010, הכריז שר הפנים על קיומן של בחירות. לאחריהן עלה ממשל מקומי התלוי בשלטון המרכזי ובמפלגת "ישראל ביתנו", שמטעמה נבחרה ראשת העיר (דרי, 1999), טלי פלוסקוב. המפלגה מתאפיינת בהנהגת משמעת מכפיפה ומחייבת (ניל"י, 2009).

המועצה שהוקמה כללה שני חברי אופוזיציה, כך שישיבותיה התנהלו ללא דיונים ובהצבעה המאשרת את ההחלטות של ראשת העיר. חברי מועצת העיר הנבחרים מיעטו לפעול וזירת הפעולה הממשלית התרכזה בעיקרה בידי ראשת העיר.[3] הקו המנחה של המדיניות היה מענה לצרכים מידיים, תשתיתיים בעיקרם, לפי מענקים ותקציבים שהועמדו לטובת הרשות. החלה לבלוט היפרדות בין תושבי העיר לבין הרשות. כיוון שמדובר בעיר קטנה ואינטימית הציפיות של

3 ראו פרוטוקולים של ישיבות המועצה באתר עיריית ערד בשנים 2012-2013. במהלך הקדנציה פרשו שלושה חברי קואליציה, אך דפוס ההתנהלות לא שונה. בחדשי יוני-אוגוסט 2011 רואיינו שבעה חברי מועצה מתוך 15: מקסים אוקנין, אורון קליימן, משה קווס, מרים שימן, נעמי מיצד, דודי אוחנונה ודודו שי ובעקבותיהם נערכה שיחה עם ראשת העיר, טלי פלוסקוב.

התושבים מהממשל תבעו קרבה (Wuthnow, 2013).[4] בבחירות המקומיות שנערכו בינואר 2014 נבחרה ראשת העיר שנית, אך התמיכה בסיעתה ירדה ומספר חברי האופוזיציה עלה.[5] ישיבות המועצה כיום מאופיינות באופוזיציה פעילה ולעומתית, תוצר הפעילות החברתית במהלך הקדנציה הקודמת, שחלק מחבריה נכנסו למערכת הפוליטית, הנחסמת בכל דרך.

אם בעבר הגיעה המשילות עד חידלון והמרחב הציבורי נותר ריק מפעילות, הרי שבקדנציה הקודמת הוא החל להתהוות מחדש באופן מוגבל. הקדנציה העכשווית, על אף משך הפעילות הקצר, מסמנת שינוי והתעוררות של מרחב זה באמצעות מעורבותה של האופוזיציה והתבססותם של המאבקים בחברה האזרחית שהחלו בשנים האחרונות. הפרק הבא יעלה את התמונה המורכבת של התעוררות החברה האזרחית בערד, זיקותיה וקשריה עם השלטון המקומי ומשמעותם של תהליכים אלה המתייצרים ומשועתקים כל העת.

התנועות בערד להשבת המקום

ההסברים לתופעת התסיסה החברתית בעיר נעוצים הן בשורשי העבר של התרבות הפוליטית בה (דהן, 2014), הן בזיקות לשינויים שחוות החברה האזרחית בישראל, ובעולם כולו.

מראשיתה התהוותה בערד מסורת של פתיחות ממשלית ואקטיביזם. זה החל במאבק חברתי-פוליטי על שלטון נבחר של התושבים "מלמטה" מול השלטון המרכזי שמינה ראש חבל "מלמעלה", והסתיים בבחירות דמוקרטיות לרשות המקומית (Aronoff, 1974); מצויים בה הון אנושי וחברתי (Mayer, 2003) הכוללים בעיקר את אוכלוסיות ותיקי העיר, בניהם שנשארו בעיר, מקהילת יוצאי חבר העמים ומשפחות צעירות שבחרו להשתקע בה בעקבות בית הספר הדמוקרטי הפועל בעיר. ההתגייסות למאבק על העיר היא תגובה לתהליך גלובלי של ריקון האזרחות מתוכן בעידן הפוסט-דמוקרטי (Swyngedouw, 2011, 371), תהליך המרבה סכנות המאיימות על העיר מבחוץ. כל אלה הצמיחו מודעות לזכות האזרחית להשמיע קול, בישראל כמו בערים אחרות בעולם, גם בסיועה של הרשת החברתית האינטרנטית (בן-אליעזר, 1999; Marom, 2013; Sassen, 2011). הריק שנוצר עם התדרדרות המנהיגות המקומית ועד לבחירות 2010 יצר ציפיות גבוהות עם התחדשותן. האכזבה מהתעלמות הממשל הנבחר מהתרבות וסמלי הזהות המקומיים ומציפיות לקידום טובת התושבים, הביאה לגל התנגדות ששחרר רגשות השפלה ותסכול שהצטברו לאורך השנים.

---

4 יודגש שראשת העיר משיבה לכל פנייה אליה ודלתה פתוחה, אלא שהמענים לפניות אלה חסרי כנות, שקיפות והתייחסות מעשית או שיתוף בתהליכי קבלת החלטות (התנסות אישית, עדויות תושבים, קבוצות פעילות מדפי הפייסבוק, וסינון עקבי של התכנים במקומון).

5 ראשת העיר נבחרה בתמיכת 2325 חסידי גור שהצביעו עבורה, מתוך 5948 קולות שקבלה סה"כ. המתמודד מולה, ניסן בן-חמו, קיבל 4404 קולות. סיעתה קיבלה ארבעה מנדטים; זו של ניסן בן-חמו, חמישה; החרדים, ארבעה (הכפילו את כוחם מ-2010); ורשימה עצמאית, שני מנדטים. הקואליציה כוללת את כל הסיעות פרט לזו של ניסן בן-חמו המהווה חמישה חברי אופוזיציה.

כאמור, חלק מתופעת ההתעוררות של החברה האזרחית בערד צמחה בצל החלטות המונחתות עליה "מלמעלה" בלא התחשבות בצורכי העיר על אף שהכרעתן תקבע את גורלה: בצומת תל-ערד (כביש 80) תוקם עיר חרדית, "כסיף", בת 80,000 תושבים. צפוי שתהיה ענייה, לא יצרנית, מסוגרת ובעלת צרכים ומערכות שירותים שרובן נפרדות. יחד עם הקהילה החרדית הגדֵלה בערד והעיירה הבדווית כסייפה, ייווצר במזרח הנגב מרחב של עוני (רודד, 2010); החטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית מתכננת הקמת חבל "מבואות-ערד" ובו עשרה יישובים פרבריים לאוכלוסייה "ייחודית" (דונסקי, 2012), שעלולים למשוך משפחות צעירות מערד והארנונה שלהם תוזרם למועצה האזורית תמר; חברת הפוספט רותם-אמפרט מפעילה לחץ כבד על ראשי המדינה, כדי לקבל היתר להקמת מכרה פוספט בשולי העיר. אבק הכרייה מהמכרה מעלה את הסיכוי לתחלואה ותמותה (בר-חנא ודובנוב, 2008 ; Samet, 2014). הכוונות שמאחורי התכניות נושאות אופי של אינטרס תאגידי, NIMBY (Not In My Back Yard), דחיקת הבדווים מאדמותיהם והתבדלות חברתית (יפתחאל וצפדיה, 2008 ; רודד, 2012).

כלומר, גבולותיו של המאבק על המקומי בערד אינם מסתיימים בגבולות העיר. הוא מעלה נושאים שיש בהם היזק לנגב כולו ואף לאזרחי המדינה ככלל. כלומר, זהו מאבק גלובלי ברמה המקומית. עיקר נושאי המאבק מכוונים נגד מדיניות ניאו-ליברלית הנכפית מלמעלה. זה החל עם התחדשותה של הפעילות בקבוצת "רוצים לחיות בלי מכרות", שמאבקה נגד הקמתו של מכרה פוספט בשולי העיר התחדש משלהי 2004 ומזה ארבע שנים היא רשומה כעמותה. בשלהי שנת 2010 קמה קבוצת "הקש"ת-בערד" (קהילה לשיתוף בין-תרבותי), הפועלת בדרכים שונות לחיזוק הקהילתיות וגאוות המקום בעיר. שנה לאחריה קמה קבוצת "מצילים את טיילת מואב", כדי לשמר את הטיילת ולפתח לאורכה מיזמי תיירות נוכח הכוונה להפוך את האזור טרף לשאיפות נדל"ניות. כמעט במקביל לה קמה קבוצת "הרוב מחליט", כדי לשמר את זהותה החברתית-התרבותית בצל תהליך ההתחרדות המהיר בערד. הקבוצות, פועלות מחוץ למסגרת הממשל המקומי, פעילותן התנדבותית לא היררכית, פרט לצוות מוביל בכל אחת מהן. הפעילים בקבוצות מעטים, לעתים אותם חברים משתתפים במספר קבוצות או מקיימים קשרים ביניהם, אך אין קואליציות. חלק מפעילות זו הולידה הליכה של מספר חברים למסלול הפוליטי והם חברים כיום במועצת העיר.

אחד השדות המשמשים זרזי גיוס הם דפי הפייסבוק כחלק מתופעת "הרחוב-הגלובלי". כלומר, הם לא רק אמצעי שימוש בטכנולוגיית המונים, אלא אתר להחדרת שינויים פוליטיים במובן הרחב יותר (Sassen, 2011). הקבוצות מנסחות את עקרונותיהן, מטרותיהן, מודיעות על החלטות ודרכי פעולה, מגייסות את תושבי העיר ומשווקות את עצמן, גם בדוכני החתמה ואספות תושבים. בעקבות זאת, מתנהלים דיונים, המרחיבים את מגוון הרעיונות ומעמיקים את החשיבה על עתיד העיר, נחשף מידע המתעדכן כל העת, גם כזה שהרשות המקומית אינה חושפת.

השימוש בדפי הפייסבוק כבמקורות לפרשנות הרמנויטית, לבד מראיונות עומק עם הפעילים בקבוצות,[6] מצביעים על מגמת התעוררות אזרחית שנעדרה מהזירה במשך שנים רבות

---

6 מובילי המאבקים רואיינו במהלך שנת 2012/13, לעתים יותר מפעם אחת.

ועתה מתחדשת ומחדדת את זהותה כנאבקת "בעד ערד". בהסבר ובניתוח של כל קבוצה יוצגו: הגורם להקמתה, המצע שלה, דרכי פעולתה, יחסיה עם הממשל המקומי, והערכות של הישגי מאבקיה עד כה.

בהכללה, תאומץ בחינתה של החברה האזרחית לאור התבחינים שמציעים Mendonça (2008) ו-Warren (2009), המקושרים עם היגיון הדמוקרטיה הדיונית (Ank and de Graaf, 2010; Ekran and Hendriks, 2013), ואלה הם: (1) מידת התרומה לשיפור היכולות האזרחיות: בהירות המטרות בקבוצה והצדקתן המוסרית, פנייה לציבור כולו, הרחבת ציבור המשתתפים בדיונים ציבוריים, שיח המצביע על יכולות, תקשורת עם שחקנים נוספים, הגברת המסוגלות של תושבי העיר והאקטיביזם, המבנה של הקבוצות, מטרותיהן והשיח הפנימי והחיצוני שלהן להעמקת הלגיטימציה של החברה האזרחית. (2) יצירת תשתית למרחב ציבורי: הבאת הנציגים הנבחרים של הראשות המקומית להשתתף בשיח הציבורי כדי לחזק את האחריותיות של המערכת הפוליטית הפורמלית ומתן פומבי לדעות שטרם עלו בפני הציבור הרחב. (3) תרומתן למעבר להחלטות קיבוציות: הפחתת הנתק בין החברה האזרחית לממשל המקומי והגברת השיתוף בתהליך קבלת ההחלטות. האחריותיות והלגיטימציה של הייצוג יקודמו משמעותית באמצעות פתיחות במפגש בין הקבוצות השונות.

שדה הפוספט בשולי ערד – מה ערכו של אוויר נקי?

נמצא, שסמיכות של מכרה פוספט מסכנת את חייהם ובריאותם של בני-אדם (בר-חנא ודובנוב, 2008; Samet, 2014) ופוגעת בסיכויי עיר להתבסס תדמיתית וכלכלית. הכוונה להקים את מכרה הפוספט בשולי ערד מעוררת עימות בין מי שיחשפו לסיכונים והנזקים הטמונים בו, תושבי ערד, לבין מי שעתידים לצבור רווחים מהפרויקט, חברת רותם-אמפרט, חברת בת של כימיקלים לישראל בבעלות האחים עופר. על-פי-רוב, הצלחה במאבק סביבתי, התנגדות לתכנון פרויקט מלווה במטרדים, היא נחלת החזקים, לפיכך הישגיה של עמותת תושבי ערד עד כה, מסמנים עוצמה. למרות הלחץ הכבד שמפעילה חברת רותם-אמפרט, החליטה שרת הבריאות להתנגד למכרה לאחר שקיבלה את הדו"ח שהגיש המומחה הבינלאומי "הבלתי תלוי" שהוזמן על-ידי המשרד בלחצה של רותם אמפרט.[7] משרדי ראש הממשלה, הכלכלה, התשתיות והפנים תומכים בהקמתו תוך התעלמות מהחלטת משרד הבריאות. המאבק מתנהל אפוא במצב א-סימטרי של יחסי כוח שיגיעו לישורת האחרונה שלהם במועצה הארצית לתכנון ובניה.

המכרה מתוכנן לקום במרחק של כ-4 ק"מ מערד ומשתרע על שטח של כ-26 אלף דונם. גבולותיו נושקים ליישוב הבדווי המוכר, אל פורעה, ובקרבת העיירה כסייפה, בסיס חיל-האוויר נבטים והעיר העתידית כסיף. תחום השפעה שבו חיים 60,000 איש בקרוב. הבקשות להיתר כריה באחת מעתודות הפוספטים הגדולות בנגב מוגשות משנות ה-80. החברה מעסיקה

7 מכתב של שרת הבריאות, יעל גרמן לבינת שורץ, ראש מנהל התכנון מיום 31.3.2014 בו היא מודיעה על החלטתה להתנגד להקמת המכרה.

לטענתה כ-1,200 עובדים ישירים ומפרנסת עוד כ-4,500 בתי-אב באופן עקיף (40% מהם בנגב) (וירצבורגר ואח׳, 2013, עמ׳ 12). רווחי החברה לא מושקעים בנגב והסתפקות המדינה במבנה זה של כלכלה מנצלת, הוא אחד הגורמים לקיפאון הכלכלי-חברתי שלו. מבנה, המאפיין אזורי ספר בשלבם הראשוני שבהמשך משתלבים בכלכלת המדינה (Hogan, 1985), מה שטרם קרה בנגב.

בעמותה חברים ותומכים רבים.[8] יש לה ועד ומועצת חברים מורחבת. העמותה בחרה להתמקד בפן הבריאותי של הקמת המכרה, פגיעה באיכות האוויר, אך מעלה גם פגיעה בתדמית, תעסוקה מקיימת ומכמנים סביבתיים. כל ראשי העיר התנגדו למכרה וכל מועצת עיר חדשה אישרה התנגדות זו. ראשת העיר שנבחרה ב-2010, הצטרפה להתנגדות רק לאחר מאמץ בן שנה של העמותה, והעבירה החלטת התנגדות במליאת המועצה. עם זאת, היא נמנעת מלהוביל את המאבק או להקצות לו משאבים (פרוטוקול ישיבת מועצה, 7 במאי, 2014).

לעמותה קשרים בכל הרמות: היא שואבת ידע ממחקרים בכל העולם ונמצאת בקשר קבוע עם חוקרים ישראלים; עם משרדי ממשלה, רשויות התכנון וועדות הכנסת; מאחוריה עתירה לבג״צ; היא חברה בארגון חיים וסביבה, ארגון גג לתנועה הסביבתית בישראל; ובעיקר השכילה לגייס לצרכיה את התקשורת, כך ששמה יצא לפניה ברחבי הארץ. דווקא בערד מתקשה העמותה ליצור מודעות רחבה ומתמדת בקרב תושבי העיר, שחלקם אף רואים בה אויב לסיכויי תעסוקה עתידיים במכרה וחלקם עייפו מלהבין את נפתוליו המתמשכים של המאבק.

בחינת דרכי פעילותה כחברה אזרחית משקפים מטרות בהירות, הצדקה מוסרית ופנייה לציבור הרחב, תוך מאמץ מתמיד להרחיב את ציבור המשתתפים. נציגי הרשות המקומית משתתפים בשיח הציבורי ברמה הארצית, אך אין תמיכה פרקטית במאבק. פעילות העמותה הצליחה להפחית את הנתק בין החברה האזרחית לממשל המקומי, ובכך קידמה את זכותה לייצג את התושבים וחיזקה את הלגיטימציה שלה, אך שלב זה שנקנה בהשקעה רבה וממושכת, אינו יציב ומבוסס דיו.

"הקש"ת–בערד" ושכונת הפטיו – מאבק חברתי על המקום

קבוצת ״הקש״ת-בערד״ קמה כדי לפעול למען העיר, תוך חיפוש דרך לשיתוף פעולה עם הממשל המקומי כדי להגיע למרב ההישגים. היא צמחה מתוך התנגדות של תושבים לגל הגזענות ששטף את ערד במסגרת מסע הבחירות המוניציפליות ב-2010. מספר מועמדים לראשות העיר ביססו סדר יום שפרט על רגשות הפחדה ושנאה כלפי הבדווים ומבקשי המקלט האפריקנים ״המשתלטים עלינו״. עמדת ראשת העיר כלפי הקבוצה הייתה מסויגת מאוד בראשיתה, אך משהוכח שכוונת הקבוצה לשפר את המצב בשכונת מצוקה, החל שיתוף פעולה ״מלמטה״. המצע של הקבוצה הוא נחלת מעטים בערד. מטרותיה הן ליצור מודעות ליתרון של המגוון

8 ב-2004, חתמו על העצומה נגד המכרה יותר מ-8,000 תושבים.

האנושי הקיים בעיר ולחזק את תחושות הקהילה והמקום המכלילות את כל דרי העיר. זוהי תביעה לזכות לעיר רב-תרבותית, המבקשת לחזק את הקהילה המקומית ואת תדמיתה העצמית.

חיפושי דרך ליישומם של העקרונות שלעיל הובילו להתמקדות בהקמת "בית-הקש"ת" למפגשי תושבים ודיון בנושאים ההולמים את מטרות הקבוצה; בטיפוח שכונת "יעלים" המוזנחת ורבת התרבויות, כדי לשפר את המצב ולהעצים את תושביה; ופעילויות בזירה הציבורית כדי ליצור מפגשים בין התושבים ברוח טובה, כגון "הליכות ג'יין", מפגשים לשמיעת סיפורים מיוחדים מפי תושבי ערד, או אירוע מוסיקה והרקדה. רוב הפעילות משתפת כוחות וגופים נוספים בעיר.

מטרות הטיפוח של שכונת יעלים כללו הקמת קבוצת פעילים מתוך השכונה ועבודה משותפת ותומכת, לטובת כל תושביה; הטמעת הרעיון שעל הרשות המקומית להשקיע בשכונות המוזנחות של ליבת העיר; לשנות את תדמיתה השלילית של השכונה בעיני תושבי ערד, כדי לשפר את תחושת המקום ותחושת הקהילה בערד כולה. רובע "יעלים" תוכנן ב-1962, חלקו מתייחד בהקמת בתי-פטיו (חצר פנימית), והוא אחת הדוגמאות המובהקות לניסיונות שנערכו בארכיטקטורה הישראלית בשנותיה הראשונות של המדינה (טמיר, 2010). בשכונה כ-1,800 דיירים, כרבע מהם מבקשי מקלט אפריקנים, ושאר הדיירים נחלקים בין עולי חבר העמים וותיקים. רמת הפשיעה בשכונה אינה גבוהה (נתן, 2010). למרות זאת, התקבע בערד דימוי השכונה כמרחב של פחד, עוני ופשע וכל ערב נערכים סיורי השיטור הקהילתי במקום (מפגש עם השוטר הקהילתי, 1.8.12).

כדי לשנות את התדמית הגרועה עברו הפעילים בבתי התושבים והרחיבו את מעגל המעורבים. הם יוזמים מפגשים עם המחלקות השונות בעירייה ועם מוסדות רלוונטיים בעיר, כדי לתקן ליקויים ולהעביר תלונות של תושבי השכונה. מלבד זאת, נוצרו קשרים עם ארגון הג'וינט ועם "סטודנטים למען פליטים" מאוניברסיטת בן-גוריון, המטפלים במבקשי המקלט, וכן עם קבוצות פעילים בשכונות של ערים אחרות.

קבוצת הפעילים יוזמת פעולות ואירועים שהצליחו לגייס תושבים ומתנדבים מהשכונה ומחוצה לה, תוך כיסוי תקשורתי מקומי וכרסום בתפיסה ש"לא ניתן לשנות דבר". היכולת להתגייס ולשנות את מצב השכונה "מלמטה" היא תביעה לזכות לעיר, שנועדה לשפר את תנאי החיים בה. הפעילויות הפכו את הפעילים לכתובת בקרב התושבים והרחיבו את מעגל המודעים לקיומן. הן מושכות קהל ונותנות נִראות לפעילות ולתחושת הקהילה והמקום שלהם; נוצרו קשרים חיוביים עם הרשות המקומית, מעין "שיתוף רשות", וגופים עירוניים נוספים. יחסים אלה מחייבים את הגופים לקחת אחריות ולעמוד במחויבויות, ומתחזק הקשר ונפתח פתח להבנה בצורך בשיתוף בהחלטות הנוגעות לשכונה. באמצעות התהליכים בשכונה, התרחבה הלגיטימציה של קבוצת הקש"ת בממשל המקומי ובקרב תושבי העיר. שיתוף הפעולה בין קבוצה חברתית לבין פעילי שכונה מרחיב ומחזק את החברה האזרחית בערד.

בקבוצת "הקש"ת בערד" יש צוות מוביל, אספות חברים קבועות וחלוקת תפקידים. היא דוגלת בעקרונות הדמוקרטיה הדיונית ובאקטיביזם עקיף (Mayer, 2006; Pink, 2009), מקושרת עם תנועות בערים אחרות ועם עמותות המסייעות לה ארגונית, רעיונית ותקשורתית.

היא שואפת להוות סמכות מוסרית בעיר לשיפור היחסים בין הקהילות השונות, מהן נבנית הקהילה המקומית. השגת מטרות מסוג זה היא רחוקת טווח, מחלחלת באמצעות עשייה שתהדהד בעיר ותרחיב משתתפים, כדי להטמיע את תחושת הקהילה והמקום שאבדו לערד ברבות השנים.

הטיילת – תיירות מול נדל"ן

המקום היפה והסמלי ביותר בערד, טיילת-מואב, הפך לחצר האחורית של העיר: מלון הרוס באחת מתצפיות הנוף היפות בישראל, עזובה וחוסר פיתוח של אזור שיועד לתיירות. המאבק על טיילת-מואב הוא מאבק להגנה על הנוף, וליבתו מעמידה את סמלי הזהות המקומית בחזית. המאבק נגד עסקני נדל"ן באמצעות הכנסת שינוי בייעוד הקרקע מבנייה נמוכה לתיירות למגורים, כולל מגדלים, היא דוגמה נוספת למאבק סביבתי נגד כלכלת השוק.

הטיילת היא יעד לצעדות של תושבי ערד ולטיולים של המתארחים בבתי המלון שבקצה, היא מקום מפגש לנוער ולזוגות אוהבים ומקור גאווה המוצג בפני אורחים מבחוץ. הטיילת מתקשרת עם מרכיב זהות נוסף, האוויר הקריר, היבש והצלול כתכונה ייחודית. המלונות שהוקמו לאורכה התבססו בתחילה על חולי אסתמה מגרמניה ששהו עם משפחותיהם בחודשי הקיץ.

בראשית שנת 2012 נודע לתושבים שיש כוונה לשנות את יעוד הקרקע שבצד הטיילת, כך שמראה המדבר המרהיב הנשקף ממנה יוסתר מהולכי הרגל ומבתי התושבים שממול לטיילת, מאחורי מבני מגורים גבוהים. נפתח דף פייסבוק, הוקם וועד פעולה, קוימו אספות ותושבים התגייסו. מצע הקבוצה תומך בשימור הייעוד התיירותי-סביבתי של האזור וקידומו; שיפור חזותה של הטיילת; תובע שקיפות של הצעדים התכנוניים בוועדה המקומית; ושיתוף התושבים בתהליכי קבלת החלטות הנוגעות לגורל העיר ולמראה העתידי שלה. בדף הפייסבוק של הקבוצה, כאלף חברים ובמשך כחצי שנה התנהל בו שיח תוסס העוסק בטיילת, משמעויותיה לעיר; בתכנון ההתנגדות לשינוי שעל הפרק כדי לכוון להפרחת אזור התיירות שהותווה כבר בתכנית האב של ערד; ובחשיפת מידע, כגון תכניות של אזור הטיילת, דו"חות תקציב עירוניים, פרוטוקולים של הוועדה המקומית לתכנון ובנייה, חוזה החכירה של המינהל עם החוכרים הנוכחיים של חלקות באזור התיירות. הפעילים התגייסו וצבעו ספסלים, פינו פסולת של המלון ההרוס שהתגלגלה אל הוואדי הסמוך והם ממשיכים להתריע על ההזנחה והעזובה.

מלון מצדה והמגרשים שבצדי הטיילת, יועדו לבתי הארחה ומלונות, אך הם שוממים מזה 17 שנים, מאז שזכו החוכרים במכרז של מינהל מקרקעי ישראל. שאיפתם של החוכרים היא לשנות את ייעוד הקרקע מתיירות למגורים כדי שלמגרשים יהיה ערך נדל"ני. במפגש עם הפעילים ב-2 בפברואר, 2012, הצהירה ראשת העיר כי תשמור על אופיו של האזור בכל מחיר, אך כעבור חודשים מספר התברר שהוועדה המקומית שינתה את היעוד למגורים בגובה של עד שתי קומות. הניסיון המקורי לתכנן בנייה לגובה, נכשל הודות לפעילים וכך גם נדחתה התכנית להפחית את חדרי האירוח בכל יחידה ולהגדיל את מספר יחידות המגורים הודות להתנגדויות

התושבים (ישיבת הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מחוז דרום, 27 באפריל, 2014). לאחר קבלת ההתנגדות נואשו המחזיקים בקרקע והמלון ושטחים נוספים נמכרו ליזמים.

המטרות של הקבוצה היו צרות בראשיתן והתרחבו במהלך המאבק לתביעה כוללת מהממשל המקומי לשיתוף ושקיפות. ראשת העיר שיתפה פעולה בשלב הראשון, בבואה להשתתף באסיפת התושבים. בהמשך, היא לא עמדה בהבטחתה על אף הלגיטימציה הגורפת של תושבי העיר למאבק. ברמה הפוליטית המאבק החליש את האמון בראשת העיר ואילו כוחה של החברה האזרחית התחזק, שכן הישגיה זכו לנראות ונוכחות בזירה הציבורית. נושא הטיילת, שעלה לסדר היום בעוצמה כזו, הפך לרגיש פוליטית במודעות של תושבי ערד. כיום, מתחיל תכנון של הטיילת עצמה, אך התושבים אינם שותפים לו ואינם יודעים על קיומו. הביטוי "מחזירים את העיר לתושביה" מינף את המשמעות של המאבק ואומץ על ידי קבוצה חדשה שקמה, "הרוב מחליט".

הרוב מחליט – לשימורה של הזהות החילונית של העיר

המקרה של קבוצת "הרוב מחליט", בדומה למאבק על הטיילת, הוא פעולה מובהקת של ארגון וולונטרי, אוטונומי נגד הממשל המקומי (Ostrander, 2012). אמנם, המצב שנוצר קשור הדוקות במדיניות הלאומית, אך עקרונות של חלוקת משאבים צודקת ואכיפת חוק שוויונית בעיר נתבעים ישירות מהממשל המקומי.

במשך שנים רבות חיה קהילה קטנה של חסידי גור באין מפריע עם שאר קהילות העיר. אלא שבעקבות הסכמים קואליציוניים בבחירות המקומיות ב-2010 ומצוקת הדיור של הקהילה, ניתנה פקודה של האדמו"ר להגר לערד ומספר חסידי גור עולה במהירות. לפי הערכה גסה הם מהווים כיום כחמישית מתושבי העיר (תוצאות הבחירות המקומיות בערד, 2014). הגירה זו נתמכת כלכלית לצורך רכישת דירות ובתים בעיר; אינה תלויה במקורות תעסוקה, פרט למפעלי Low-Tec לנשים, שהקהילה מביאה ביוזמתה; והיא מסתייעת בשלטון המקומי לצורכי תקצוב והקצאות מבנים ושטחים.

תושבי העיר מגיבים לאיום על צביונה של העיר בחשש מהכתבת תנאים שיפגעו בהם, כגון סגירת רחובות, הדרת נשים, צפירת שבת. הם חרדים מפני התרוששות העיר עקב הקלות בתשלומי ארנונה, ירידה בכוח הקנייה וברמת השירותים הציבוריים, עזיבתן של משפחות מבוססות ורתיעה של אחרות מהשתקעות בעיר. אופייה המתבדל של קהילת חסידי גור, מקשה על שימור חיי קהילה תוססים בעיר קטנה. לבסוף, קהילה חרדית מגויסת תצליח לחזק את כוחה הפוליטי במועצת העיר ותפר את הסטטוס קוו הקיים.

המצע של הקבוצה משקף דאגות אלה וחתומים עליו יותר מ-1,000 תושבים. הוא נתמך בחברותם של 1,300 תושבים בדף הפייסבוק. מטרות פעולותיה: פנייה לרשות המקומית לעצור בכל האמצעים הלגיטימיים את תהליך ההתחרדות של העיר; לפעול להגברת השקיפות ברשות המקומית בתחומי הקצאות תקציבים, שטח ומבנים לקהילות השונות וחלוקתם הצודקת;

להגביר אכיפת חוק במקרים של עבירות בנייה, כגון בתי כנסת ומלוניות בבתי מגורים, פיצול דירות ותוספות בנייה; לתמוך במאמצי העירייה להביא תעסוקה מקדמת, שתעודד הגירת משפחות לעיר; לפעול להגברת המודעות של תושבים חילונים לנוכח השינוי הצפוי במאזן הדמוגרפי בעיר ולחשיבות ההשתתפות בבחירות העירוניות; למצוא דרכי הידברות עם ראשי הקהילה, לבלימת הגירתם לערד.

השיח בפייסבוק מביא כתבות, צילומים, מחקרים ודוגמאות ממקרים דומים בערים אחרות. הקבוצה הצטרפה לעמותת ה"פורום החילוני", הפועלת כתנועה ארצית למניעת התחרדות של יישובים ושכונות, חיפושי דרך, תלונות תושבים ואובדן אמון בראשת העיר, בה הם רואים את האחראית לתהליך. התלונות עוסקות בין השאר, בבנייה הלא חוקית של תוספת חדרים ושינוי יעוד של מבני מגורים לבתי כנסת. מהשיח עולה חרדה מפני השתלטות החרדים על המרחב הציבורי ועל משאבי העיר, צבירת עוצמה פוליטית ובריחת תושבים.

נערכו אספות תושבים שיזמה הקבוצה אליהן הגיעו מאות מתושבי העיר. תוארה בהן מגמת ההתחרדות המואצת מאז בחירות 2010 לעירייה. כמו-כן, ניתנה סקירה על התעלמות של הממשל המקומי מהתהליך ואי אכיפת החוק בשורה של עבירות בנייה ועבירות על חוקי עזר עירוניים. בעקבות פעילות הבנייה הנמרצת ושלל עבירות נתבעו החרדים למשפט ונמצאו אשמים. מלבד זאת, התקיימה הפגנה נגד התנהלות הממשל המקומי נוכח התופעה.

מתוך המצע והחשש מפני התחרדות העיר, ניתן לעמוד על התפיסה הקיימת של הזהות והגנה עליה מפני שינוי. זו הסיבה שקבוצה זו נושאת אופי לוחמני יותר והיא מטילה את האחריות ישירות על הרשות המקומית, על אף שהתופעה קיימת בעוצמות משתנות בערי פיתוח אחרות וקשורה במדיניות לאומית: עוניה של הקהילה ויוקר הדיור במרכז הארץ, היחס לחרדים כאל NIMBY חברתי-תרבותי, סיוע פוליטי "מלמעלה" לבצע את תהליך ההתחרדות בעיר. הקבוצה נתפסת כ"נגד חרדים" ובכך היא מחזקת נטייה לגזענות, גם כלפי קבוצות אחרות. קיומה מעורר ויכוח מסוג: "למה לפעול נגד יהודים, צריך לפעול נגד הבדווים המשתלטים על העיר", לפיכך עליה להיות מודעת לאיום של נוכחותה על הדמוקרטיה המקומית.

הקבוצה זוכה ללגיטימציה רחבה בקרב הציבור החילוני בעיר וניכרה הסלמה בנימת המאבק ובצעדי הפעולה של הקבוצה ככל שהתקרב מועד הבחירות המקומיות וככל שההגירה של החרדים לערד הולכת ונמשכת ומשנה את המאזן הדמוגרפי והם נכנסים למבני ציבור בשכונות חילוניות. המאבק נראה חסר פתרון כתוצאה מהפוליטיקה המקומית והארצית והנתק עם ראשת העיר ועם חסידי גור, מגבירים את הכעס והתסכול. הקבוצה חברה לאחד המתמודדים לראשות העיר לקראת הבחירות המקומיות, אך פועלת גם עצמאית.

דיון במרחב הציבורי הדינמי בעיירת ספר

מאמר זה מתחקה אחר הדינמיקה במפגש בין המשילות העירונית, על הרצף שבין דפוס ניהולי לבין הדמוקרטיה הדיונית וההשתתפותית (ראו סקירה אצל לוי, 2014), לבין החברה האזרחית

כחלק מהסדר העולמי הניאו-ליברלי, הפוסט-דמוקרטי. נסיגת המדינה מהחוזה החברתי עם אזרחיה, יצרה ריק שהפך את תנועות המחאה לתופעה חשובה, המרחיבה את המרחב האזרחי ומאתגרת את המדינות, המאבדות כך מכוחן (Guarnneros-Meza and Geddes, 2010; Leitner et al., 2007; Swyngedouw, 2005, 2011). יחסים אלה מזמנים התבוננות במקומי בהקשר של זמן ומרחב ייחודיים המשתנים בהתמדה.

מכאן נובעת חשיבות מיקומה של ערד בהיררכיה האורבנית כ"עיר קטנה". מאפייניו של רובד זה סובבים, בעיקרם סביב תחושת קהילה ושייכות, אורח חיים פחות תחרותי ויותר שלוו המלווה לעתים בתחושת החמצה, מעורבות עם הממשל המקומי הנטועה בתרבות המקומית (Bell and Jayne, 2009; Wuthnow, 2013). תחושת הייחודיות של המקום בעיני תושביו היא המצמיחה רגישות עירונית ומפתחת מודעות פוליטית מרחבית במערכה נגד אי-צדק – תביעה לזכות לעיר – זכות ההשתתפות בהחלטות לגביה והזכות להשתתף במרחב הציבורי שלה (Dikeç, 2002). מאבק על זכות זו קורא תיגר על תופעת מדיניות השליטה המזניחה "מלמעלה", על אף כוחה המוגבל של החברה נוכח הכוחות בהם היא לוחמת (Mayer, 2007).

התפיסה האוטופית של החברה האזרחית, רואה בה כוח הפועל כדי להחיל שינויים במבנה יחסי-הכוחות שבין המדינה לשוק; היא נתחמת על-ידי החוק והסדר כמייצגת חיי חברה מאורגנים, התנדבותיים, מייצרים, תומכים בעצמם ואוטונומיים; זו ישות פוליטית המתווכת בין הזירה הפרטית למדינה, ללא מנגנוני סמכות פורמליים של מוסדות פוליטיים; היא פלורליסטית ודיונית ותפקידה להגביל את עוצמתה של המדינה באמצעות ניטור ובלימת ניסיונות למהלכים לא-דמוקרטיים ותביעה לקיום המחויבויות (Diamond, 1994; Mendonça, 2008; Swyngedouw, 2005). אך דיכוטומיה זו אינה קיימת במציאות והמתח בין הרצון לקדם תהליכי דמוקרטיזציה לבין ייצוג לא נבחר של שחקניות "לא מוסמכות", מסכן את התנועות החברתיות בריבוי עימותים, הדרה, חוסר מחויבות, אחריותיות ושקיפות. בעייתיות זו מקבלת מענה בפרשנות המכלילה את החברה האזרחית בשיח הפוליטי הדמוקרטי, הכפפת פעילותה לערכי השוויון והחירות למען הטוב המשותף (Akman, 2012; Swyngedouw, 2011; Mendonça, 2008).

קבוצות המאבק קיימות ופועלות מזה מספר שנים. מטרותיהן ברורות לחבריהן, אך לא תמיד לאחרים[9] ולכולן מכנה משותף של שמירה על הצביון הייחודי בהקשר ההיסטורי-זהותי של העיר כדי להמשיך ולפתחה בעתיד ברוח זו. תפקידה של החברה האזרחית כמתווך מתבטא בחתירתן של הקבוצות לשפר את המודעות בקרב הציבור לחשיבות שבהשתתפות, לקיחת אחריות והאמונה שיש בידיו כוח לשנות. זאת ועוד, ניסיונה מעניק לה מיומנות בהידברות עם גורמי ציבור ומוסדות (LeRoux, 2007). אכן, ההשפעה של הפעילות בערד הרחיבה מעגלי מודעות ומעורבות בדבר מצבה של העיר והצורך בשינוי, אף כי ההיקף לא רחב דיו. בעוד שכדי לשנות האזרח זקוק לממשל הודות לכוח המוסדי שהוא מייצג, הממשל מצדו יכול להתנהל גם ברמת מעורבות קטנה של התושבים לפי שיקולי דעתו כבעל הסמכות.

---

9 אנשים מתקשים להבין את מטרותיה של קבוצת הקש"ת בערד וחווים אותן דרך השתתפות באירועים שהיא יוזמת. מלבד זאת, יש נטייה לחשוב שהרוב המחליט הוא קבוצה אנטי-חרדית.

לוח 1 מראה שניסיונות שיתוף הרשות "מלמטה" מצליחים במידה לא רבה: במקרה של קבוצת הקש"ת בערד הולידו מעבר מהדרה להשתתפות חלקית דרך מחלקות העירייה וסיוע לפעילי שכונת יעלים; במאבק נגד מכרה הפוספט חל שינוי בהצהרה ובסיוע של ראשת העיר בוועדות הכנסת והתכנון והכללת המועצה בהתנגדות למכרה, אך לא בתמיכה במשאבים או בהובלת המאבק; לעומת זאת, הצהרה על שמירת תכנית התיירות באזור התיירות לא מומשה; בעיית ההשתלטות על המרחב של קהילת גור, זוכה להתעלמות ואי אכיפת חוק. הבחירה בהליכה לקואליציה עם החרדים ודחייתה של הסיעה הגדולה ביותר, "עתיד לערד" בהנהגת ניסן בן-חמו, מצביעה על קו פעולה של הממשל המקומי המנוגד לדעת רבים מהתושבים ונוגס בלגיטימציה שלו.

לוח 1

מידת השיתוף בין הממשל המקומי לבין תנועות החברה האזרחית

שם	סוג מאבק	נגד מי	עמדת הממשל המקומי
רוצים לחיות בלי מכרות	בריאות-סביבה-תדמית שמירה על נכסי טבע תפיסה של כלכלה מקיימת	תאגיד ניאו-ליברלי הנתמך על-ידי משרד ראש הממשלה	מהיסוס להשתתפות חלקית ללא הנהגת המאבק
הקש"ת בערד	למען קהילתיות מקומית רב-תרבותית	מדיניות ניאו-ליברלית המוחקת את המקומי ובעד הליכה לדרך חדשה ר"ת	מהתנגדות לשיתוף
מצילים את טיילת מואב	שימור יעד נופי-תכנוני ושקיפות בתהליכי תכנון	מדיניות ניאו-ליברלית נדל"נית	הצהרה תומכת ואישור תהליך מנוגד
הרוב מחליט	שוויון באכיפת חוק וחלוקת משאבים צודקת שקיפות בהחלטות רשות	מדיניות לאומית בנושא החרדים וניאו-ליברלית: יוקר הדיור ו-NIMBY חברתי	התנגדות נמרצת לפעילות הקבוצה

המרחב הציבורי הוא זירת המפגש בין החברה האזרחית לבין הממשל המקומי. כאן מתעצבת החברה האזרחית תוך דיאלוג ומאבק עם הממשל (Johnson, 1991; Habermas, 1989). השחקנים חולשים על מערך של אינטרסים מקומיים, ארגוניים וחברתיים ומייצגים אותם מול השוק, המדינה, ערים אחרות והמדרג הממשלי. הממשל המקומי נתון בין המצב ההגמוני החותר תחת המרחב הציבורי, אף עד כדי גירעון בדמוקרטיה כתוצאה מהחלת מנגנוני דיכוי "מלמעלה", לבין שינויים מבניים שמקדמת החברה האזרחית "מלמטה" הצולחים לא פעם. זאת, במסגרת המדיניות הניאו-ליברלית החותרת למנוע שליטה מקומית על המשאבים והופכת בכך את הממשל המקומי ל"חלול" (סבירסקי, 2008; Miller, 2007: 236).

ארגוני החברה האזרחית, לעומתו, אמורים לגבש עמדות, לבנות מאבק, לסייע להחדרת השינוי ולהציע חלופות דמוקרטיות (חסון, 2006; Harvey, 2012; Swyngedouw, 2011), אם כי הדיכוטומיה שמתווה Habermas מִטשטשת כשהחברה האזרחית מתמסדת לתוך הממשל המקומי (סבירסקי, 2008). על-אף שהמרחב הציבורי הוא המקום בו יכולים אנשים להתעלות מעל סוגיות מעמד או חילוקי דעות על מנת לעצב רוח משותפת, קיימת סכנה שייוצגו קבוצות מסוימות ויוכפפו או יודרו קבוצות אחרות (מגדל, 2005; Yacobi, 2007). לכן, חשוב להדגיש את הריבוי והמגוון של הקהילה והכרה בכך שאין בין הקבוצות הבונות אותה תמימות דעים בכל (Amin, 2005; Featherstone, 2005; Nicholls, 2009). לפיכך, בדק המאמר את המתרחש במרחב הציבורי בערד, כמקום שהתהליכים בו נעים בין מחסומים לבין פריצתם, תוך בדיקת השפעותיו של התהליך על טיבו של הממשל המקומי וטיב משילותו.

קהילת תושבי ערד, ככל קהילה עירונית, היא הטרוגנית ומורכבת שמתגלעים בתוכה עימותים. כקהילה קטנה, ריבוי התרבויות מקבל בה אף נראות גדולה יותר. חלק מהמאבקים מייצגים אינטרס של מיעוט, או מדירים קבוצות אוכלוסייה. קהל המשתתפים מצומצם: השכבה החברתית-כלכלית המוחלשת, יוצאי חבר העמים הקשישים, והחרדים נעדרים מהמרחב הציבורי וקולם לא נשמע. המוחלשים עסוקים בהישרדות ואינם מבינים או עוסקים בפוליטיקה העירונית; המהגרים הקשישים שהגיעו בשנות ה-90 לא רכשו את השפה ומודרים מהשיח העירוני; לחרדים מרחב מתבדל והם נמנעים מקשר פתוח עם שאר אוכלוסיי העיר. לפיכך, נוכס המרחב הציבורי בערד על ידי האליטות (Mitchell, 2003) והרחבת המעגלים איטית, כמו בכל תהליך חברתי, אבל מתמדת. גם בדפי הפייסבוק הקבוצתיים, חלק מהמרחב הציבורי בערד, משתתפים כאלפיים תושבים במעגל הרחב ביותר. לכך יש להוסיף כי בערד קיים מקומון אחד המדווח על אירועים ופעילויות, אך אין לו כתב שטח והוא נמנע בעקביות מעיסוק בנושאי הפוליטיקה המקומית. חסר זה מדיר רבים מהידע והשיח הציבורי ומצמצם את מספר בעלי הנגישות לתביעה לזכות לעיר.

לשאלת הדמוקרטיזציה בממשל המקומי בערד עולה, כי תפקידו המורכב כמתווך אינו מאוזן. הגישה הניהולית שלו עיקרה מילוי אחר הוראות ונהלי השלטון המרכזי (Harvey, 1989), ומיעוטה הנגשת הקהילה העירונית למוקדי העוצמה. אך ניכר שהנתק העיקרי נוצר בעקבות התעלמות או אי הבנה לגבי חשיבותם של התרבות והמורשת, שורשיו ההיסטוריים של המקום, הזיכרון, החסמים התרבותיים והדבק המלכד (דהן, 2014). בערד, שירדה מגדולתה, יש פגיעה בדימוי העצמי של התושבים והם חיים בתחושת השפלה נוכח העבר הגאה וההווה הקשה המתמשך. במצב זה, ממשל מקומי שאינו לוקח בחשבון את סמלי הזהות של הקהילה ואינו רגיש לצורך לשקם את גאוות המקום ותחושת הקהילה, עלול לפגוע בסיכויים להמשך עמידותה של העיר.

הדיכוטומיה בין הממשל לחברה בערד אינה מלאה והתמונה מורכבת יותר. שכן, הממשל נוכח בשיח מעצם תפקידו או אף מיאונו ולהיפך, גם התושבים מונכחים בשיח הממשלי. אך בהשוואה למערכת השתתפותית ובהתחשב בהיותה עיר קטנה, יש הפרדה מטרידה באופן ההתייחסות של השלטון המקומי לתושבי העיר, בפרט נוכח התרבות הפוליטית בערד

המצביעה על מסורת של מעורבות אזרחית רבה. הפרדה זו יוצרת מעין כפילות ופיצול של המשילות. החברה האזרחית מתנהלת בעיקר במסלול נפרד שממעט לצפות להשתתפותו של הממשל. כך יוצא שהממשל אינו מעורב בדינמיקה החשובה ובעשייה המשמעותית של החברה האזרחית שבאה למלא חללים במשילות המקומית. השלכותיו של מצב זה שוחקים את המשילות ומצמצמים את תחומיה בד בבד עם התחזקותה של החברה האזרחית והתגברות משילותה. אך גם היא מוגבלת ביכולותיה בהיעדר שיתופו של הממשל בעל הסמכות והעוצמה.

אין זה מצב רצוי לעיירת ספר הניצבת מול מדיניות מחלישה ומסכנת. איחוד כוחות והסרת הדיכוטומיה בין שתי הישויות עדיפים לאין ערוך. עם זאת, זהו תהליך דינמי ומשתנה, הן נוכח ההתפתחויות בממשל המקומי במהלכה של הקדנציה הנוכחית והן מול הקצב המהיר של התחרדות העיר וסכנת המכרה. אך הוא מבטא חיוניות רבה של התושבים, הון אנושי וחברתי המעידים על כוח עמידותה של העיר לאחר עשורים רבים של היחלשות.

לסיום, נראה כי התהליך שנוצר בערד יצר סוג של מרחב ציבורי שסוע ומעומת, בעיקרו ותהליכי שיתוף מעטים וחלקיים. הוא לא הוביל להיווצרותה של משילות דיוניות והשתתפותית, אלא יצר משילות מפוצלת. כפי שתוארה ונותחה במאמר, עלולה משילות כזו לפגוע בעמידותה של עיר ספר קטנה, במסגרת המדיניות הקיימת כלפי הנגב המחלישה את עריו. במצב זה חייבים הכוחות בעיר לחבור יחד כדי להעצים את כוחה של העיר ולצמוח "מלמטה" מול הסכנות המאיימות עליה מבחוץ. עם זאת, ייתכן כי בהתחזקותה של החברה האזרחית על ההון החברתי שלה, טמון פוטנציאל להצמחת מנהיגות חלופית וסוג של נוכחות בזירה הלאומית, שקולה יישמע "למעלה".

ביבליוגרפיה

בס-ספקטור, ש' (2013). **רשויות מקומיות בישראל: מסמך רקע לוועדת הפנים והגנת הסביבה**. מרכז המחקר והמידע, ירושלים: הכנסת.

בן-אליעזר, א' (2005). **האם מתהווה חברה אזרחית בישראל? פוליטיקה וזהות בעמותות חדשות**. ב. קימרלינג (עורך) סוציולוגיה של הפוליטיקה. תל אביב: הוצאת האוניברסיטה הפתוחה.

בן דוד, ד' וארז, י' (2004), אי איזון במענקי האיזון: פן מקומי של סדר יום לאומי. **נייר עבודה**. אוחזר מתוך: http://spirit.tau.ac.il/public/bendavid/israel/menu.html#outline.

בראון, ש' (2014). **אורגים קהילה: עובדים באופקים 1955-1981**. ירושלים: הוצאת י"ל מגנס.

בר-חנא, מ' ודובנוב, י' (2008). הערכת ההשפעה הבריאותית של פעילות מכרה פוספטים בסמוך ליישוב ערד (שדה בריר) על תושבי היישוב. **דו"ח לעיריית ערד**.

ברקת, נ', שלם, מ' וולטר, מ' (2006). ניהול סל שירותים ברשויות המקומיות – מדדי ביצוע, בקרה ופיקוח, נייר עמדה מס' 8. **ועידת השלטון המקומי II: מדדי איכות וביצוע לניהול מתקדם בשלטון המקומי**. בית הספר לממשל ומדיניות, אוניברסיטת תל-אביב: 117-134.

דהן, י׳ (2014). פוליטיקה מקומית. י׳ לוי וא׳ שריג (עורכים). **השלטון המקומי בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק** (עמ׳ 423-477). רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.

דונסקי, נ׳ (עורך) (2012). **תזכיר לעריכת תכנית מתאר התיישבותית מבואות ערד**. מוגש לוועדה לעניינים תכנוניים עקרוניים, המועצה הארצית לתכנון ובנייה. משרד ראש הממשלה, החטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית העולמית, משרד השיכון.

דרי, ד׳ (1999). ממשל מקומי: ביזור דה פקטו. ד׳ נחמיאס וג׳ מנחם (עורכים), **המדיניות הציבורית בישראל** (עמ׳ 159-173). המכון הישראלי לדמוקרטיה.

הרשויות המקומיות בישראל, פרופיל עיריות, ערד (2012). פרסום מס׳ 1573. ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

וירצבורגר, י׳ ואח׳ (2013). **המלצות הועדה הבין משרדית לבחינת משק הפוספטים**. ירושלים, יוני 2013. אוחזר מתוך:
http://energy.gov.il/AboutTheOffice/SpeakerMessages/Documents/דוח%20ועדת%20משק%20הפוספטים.pdf

חסון, ש׳ (2006). "הגירעון בדמוקרטיה המקומית-דמוקרטיה למראית עין?" **נייר עמדה מס׳ 3, ספר ועידת השלטון המקומי II** (עמ׳, 14-26). תל-אביב: ביה"ס לממשל ומדיניות, אוניברסיטת תל-אביב.

טמיר, ע׳ (2010). הרחוב המקורה – בתי הפטיו בערד. **ערסיטקטורה**. אוחזר מתוך:
http://arsitectura.com/2010/01/

יפתחאל, א׳ וצפדיה, א׳ (2008). ספָּרִיפֶּרִיה – ערי הפיתוח והמקום המזרחי, **כתב העת בלוק** 1-6 :8.

כץ, ח׳ וצפדיה, א׳ (2010). מבוא: המקף בין הפקרה והשגחה. ח׳ כץ וא׳ צפדיה (עורכים) **מדינה מפקירה מדינה משגיחה, מדיניות חברתית בישראל 1985- 2008** (ע׳ 9-31). תל-אביב: רסלינג.

לוי, י׳ (2014). יחסי שלטון מרכזי-שלטון מקומי: מאפיינים מבניים ופוליטיים. י׳ לוי וא׳ שריג (עורכים) **השלטון המקומי בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק** (עמ׳ 83-204). כרך א׳, תל אביב: האוניברסיטה הפתוחה.

מגדל, י׳ (2008). המרחב הציבורי בין מיזוג להתפוררות. **המרחב הציבורי**, 2 : 1-23.

ניל"י, ש׳ (2009). לא ליברימין ו(בוודאי) לא שמאליברמן – אביגדור ליברמן והמפה הפוליטית הישראלית. ירושלים: **המכון הישראלי לדמוקרטיה** אוחזר מתוך: http://www.idi.org.il/ספרים-ומאמרים/.

נתן, ג׳ (2010). **נתונים על פשיעה של מסתננים ומבקשי מקלט וכנגד מסתננים ומבקשי מקלט**. ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

סבירסקי, מ׳ (2008). הפוליטיקה של ההיכרות: חלופה בין-תרבותית לפוליטיקה הרב-תרבותית הליברלית. **המרחב הציבורי**, קיץ 2008.

סבירסקי, ש׳ וקונור-אטיאס, א׳ (2006), **העדפה ממשלתית במימון יישובים 1995-2004**, ירושלים: מרכז אדווה.

ספר ועידת השלטון המקומי I (2005). תל-אביב: ביה"ס לממשל ומדיניות, אוניברסיטת תל-אביב.

ספר ועידת השלטון המקומי I I (2006). תל-אביב: ביה"ס לממשל ומדיניות, אוניברסיטת תל-אביב.

פיסטרוב-בוכלצב, ס׳ (2012). **ערד – בין אוטופיה להטרוטופיה**. חיבור לשם קבלת תואר שני, באר שבע: המחלקה לפוליטיקה וממשל, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב. פרופיל מקומי: ערד, 2010 (2012). הרשויות

המקומיות בישראל 2010, פרסום מס׳ 1498, פרופיל עיריות, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. אוחזר מתוך: http://www.cbs.gov.il/publications12/local_authorities10/pdf/282_2560.pdf.

רודד, ב׳ (2005). **התמרחבות במולדת האתנית, מחקר השוואתי של ישראל**. חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה, באר שבע: אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.

רודד, ב׳ (2010), ערד בין כסיף לבריר – ממשליות של שליטה מזניחה. א׳ צפדיה, וח׳ כץ (עורכים) **מדינה מפקירה – מדינה משגיחה / המקום האחר של המדינה** (עמ׳ 143-164). תל-אביב: הוצאת רסלינג.

רודד, ב׳ (2012). תכנון במצב של אי-הכרעה: המקרה של הנגב. **תכנון**, 9(1): 141-164.

רודד, ב׳ ואהרונוביץ׳, י׳ (2011). מנהיגות מקומית בעיר ספר שולית בין הלאומי לגלובלי: המקרה של ערד. א׳ בריכטה, ע׳ ויגודה-גדות וג׳ פדה (עורכים). **עיר ומדינה בישראל: השלטון המקומי לקראת העשור השביעי** (עמ׳ 86-128). ירושלים: כרמל.

רזין, ע׳ (2003). **רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות**. ירושלים: מכון פלורסהיימר לחקרי מדיניות.

רם, א׳ (2005). **הגלובליזציה של ישראל: מק׳וורלד בתל-אביב, ג׳יהאד בירושלים**. תל-אביב: רסלינג.

שנער, א׳ ומר, ד׳ (1979). ערד: חזון ומציאות. א׳ שמואלי וי׳ גרדוס (עורכים) **ארץ הנגב, אדם ומדבר** (עמ׳ 572-587). אוניברסיטת תל אביב, באר שבע, שדה בוקר: ההוצאה לאור של משרד הביטחון.

שנתון סטטיסטי לנגב (2007). באר-שבע: הוצאת מרכז הנגב לפיתוח אזורי, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.

שרון, ס׳ (2006). המתכננים, המדינה ועיצוב המרחב הלאומי בראשית שנות החמישים. **תיאוריה וביקורת**, 29: 57-31.

תוצאות הבחירות המקומיות בערד (2014). אוחזר מתוך:
http://bshch.blogspot.co.il/2014/01/blog-post_9900.html.

Akman, A. (2012). Beyond the Objectivist Conception of Civil Society: Social Actors, Civility and Self-Limitation. *Political Studies* 60(2): 321-340.

Amin, A. (2005). ‘Local Community on Trial’. *Economy and Society* 34(4): 612-633.

Ank, M. & De Graaf, L. (2010). Examining Citizen Participation: Local Participatory Policy Making and Democracy. *Local Government Studies* 36(4): 477-491.

Aronoff, M. J. (1974). *Frontiertown: the Politics of Community Building in Israel*. Manchester: Manchester University Press.

Bell, D. & Jayne, M. (2009). Small Cities? Towards a Research Agenda. *International Journal of Urban and Regional Research* 33(3): 683–699.

Besser, T. L. (2009). Changes in small town social capital and civic engagement. *Journal of rural studies 25*(2): 185-193.

Cook, I. R. & Swyngedouw, E. (2012). Cities, Social Cohesion and the Environment: Towards a Future Research Agenda. *Urban Studies* 49(9): 1959–1979.

Diamond, L. J. (1994). Toward Democratic Consolidation. *Journal of Democracy* 5(3): 4-17.

Dikeç, M. (2002). Police, politics, and the right to the city. *GeoJournal* 58: 91–98.

Ekran, S. A. & Hendriks, C. M. (2013). The democratic challenges and potential of localism: insights from deliberative democracy. *Policy Studies* 34(4): 422-440.

Featherstone, D. (2005). Towards the Relational Construction of Militant Particularisms: or why the Geographies of Past Struggles Matter for Resistance to Neoliberal Globalisation. *Antipode 37*(2): 250-271.

Guarneros-Meza, V. & Geddes, M. (2010). Local Governance and Participation under Neoliberalism: Comparative Perspectives. *International Journal of Urban and regional Research* 34(1): 115-129.

Habermas, J. (1989). The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society. Cambridge, Mass.: MIT Press.

Harvey, D. (1989). "From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism", *Geografiska Annaler*. Series B, *Human Geography* 71(1): 3-17.

Harvey, D. (2001). "City and justice: social movements in the city" In: Harvey, D. (Ed), *Spaces of Capital: Towards a Critical Geography* (pp. 188-207). New York: Routledge.

Harvey, D. (2012). Rebel Cities: *From the Right to the City to the Urban Revolution*. London, NY: Verso.

Hogan, R. (1985). The Frontier as Social Control. *Theory and Society* 14(1): 35-51.

Hudson, R. (2010). resilient regions in an uncertain world: wishful thinking or a practical reality? *Cambridge Journal of Regions, Economy and* Society, 3: 11–25.

Johnson, J. (1991). Habermas on Strategic and Communicative Action *Political Theory* 19 (2): 181-201.

Leitner, H., Peck, J. & Sheppard, E. S. (2007). *Contesting Neoliberalism: Urban Frontiers*. New York, NY: The Guilford Press A Division of Guilford Publications.

Leroux, K. (2007). Organizations in Promoting Political Participation: Nonprofits as Civic Intermediaries: The Role of Community-Based. *Urban Affairs Review* 42: 410-422.

Madden, A. (2010). The Community Leadership and Place-shaping Roles of English Local Government: Synergy or Tension? *Public Policy and Administration* 25: 175-193.

Marom, N. (2013). Activising Space: The Spatial Politics of the 2011 Protest Movement in Israel. *Urban Studies*, 50(13): 2826-2841.

Mayer, M. (2006). Manuel Castells' the city and the grassroots. *International Journal of Urban and Regional Research 30*(1): 202-206.

Mayer, M. (2007). "Contesting the Neoliberalization of Urban Governance". In: H. Leitner, J. Peck, E. S. Sheppard (Eds). *Contesting Neoliberalism: Urban Frontiers* (pp. 90-115). New York; London: Guilford Press.

Mayer, H. and Knoks, P. (2010). Small-Town Sustainability: Prospects in the Second Modernity. *European Planning Studies* 18(10): 1545-1565.

Mendoca, F. (2008). Representation and Deliberation in Civil Society. *Brazilian Political Science Review* 2(2): 117-137.

Miller, B. (2007). Modes of Governance, Modes of Resistance: Contesting Neoliberalism in Calgary. In: H. Leitner, J. Peck,. & E. S. Sheppard, (Eds). *Contesting Neoliberalism: Urban Frontiers* (pp. 223-249). New York; London: Guilford Press.

Mitchell, D. (2003). *The Right to the City: Social Justice and the Fight for Public Space*. New York, NY: Guilford Press.

Nicholls, W. (2009). Place, Networks, and Space: Theorizing the Geographies of Social Movements. *Transactions*, 34(1): 78–93.

Ostrander, S. A. (2012). Agency and Initiative by Community Associations in Relations of Shared Governance: Between Civil Society and Local State. *Community Development Journal*, Nov. 1-14.

Pike, A., Dawley, S. and Tomaney, S. (2010). Resilience, adaptation and adaptability. *Cambridge Journal of Regions, Economy and* Society 3: 59–70.

Pink, S. (2009). Urban social movements and small places: Slow cities as sites of activism. *City* 13(4): 451-465.

Prachett, L. (2004).Local Autonomy, Local Democracy and the 'New Localism'. *Political Studies* 52: 358-375.

Rosen, G. and Razin, E. (2009). The rise of gated communities in Israel: reflections on changing urban governance in a neo-liberal era. *Urban Studies*, 46(8): 1702-1722.

Samet, J. (2014). *Human Health Considerations Related to the Siting and Operation of an Open-Pit Phosphate Mine at Sdeh Barrir*. Retrieved from:
http://www.health.gov.il/PublicationsFiles/Barir-Report.pdf.

Sassen, S. (2011). The Global Street: Making the Political. *Globalization*s, 8(5): 573–579.

Shetty, S. & Reid, N. (2013). Global challenges and local responses: creating a new urban world in the shrinking cities of the US industrial Midwest. *Regional Science Policy & Practice*, 5(2): 201-217.

Siegel, F. (2013). *The future once happened here: New York, DC, LA, and the fate of America's big cities*. N.Y.: Encounter Books.

Swyngedouw, E. (2005). Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance-beyond-the-State. *Urban Studies,* 42(11): 1991-2006.

Swyngedouw, E. (2011). Interrogating post-democratization: Reclaiming egalitarian political spaces. *Political Geography* 30(7): 370-380.

Warren, M. E. (2009). Citizen Participation and Democratic Deficits: Considerations from the Perspective of Democratic Theory. In: DeBardeleben, J. & Pammett, J. (Eds), *Activating the Citizen*. (pp. 17-40). Palgave: MacMillan.

Wuthnow, R. (2013). *Small-Town America: Finding Community, Shaping the Future*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Yacobi, H. (2007). The NGOization of Space: Dilemmas of Social Change, Planning Policy, and the Israeli Public Sphere. *Environment and Planning D*: *Society and Space* 25: 745-758.

דפי הפייסבוק הקבוצתיים בערד:

ערד – ARAD https://www.facebook.com/groups/194140814113177/
ערד של כולנו https://www.facebook.com/groups/Arad.New/
איזה ישן זה בערד https://www.facebook.com/groups/484009601668588/
הקש"ת בערד https://www.facebook.com/groups/338510099504440/#_=_
הרוב מחליט https://www.facebook.com/groups/Harovarad/
ערד https://www.facebook.com/groups/myarad/
מצילים את טיילת מואב https://www.facebook.com/groups/tayeletmoav/#_=_
בחירות ערד 2013–08–https://www.facebook.com/groups/53334265004944906/ נסגר
ערדיו https://www.facebook.com/pages/%D7%95%D7%95%D7%9C%D7%99%D7%95%D7%9D-%D7%A2%D7%A8%D7%93-2009/139398614026?ref=profile
רוצים לחיות בלי מכרות https://www.facebook.com/groups/93617124261/
מתנגדים להקמת מכרה פוספטים בשדה בריר שבערד https://www.facebook.com/groups/93617124261/
לא מוותרים על ערד https://www.facebook.com/groups/379802992095520/admins/?order=default
טלי זה מפריע לי https://www.facebook.com/groups/437961329582139/
תושבי ערד שאכפת להם ביחד נשנה https://www.facebook.com/groups/248906241789305/
תושבי ערד נלחמים על הבית https://www.facebook.com/groups/190023677728513/
גם אני נגד כפיה דתית בערד ונגד חסידות גור https://www.facebook.com/groups/162749463799239/#_=_
הקול הנשי בערד בעד אמהות חד הוריות https://www.facebook.com/groups/tayeletmoav/#_=_
פועלים למען ערד https://www.facebook.com/groups/125472474270971/
ערד החופשית והיפה https://www.facebook.com/groups/564649703578650/
עשייה בערד https://www.facebook.com/groups/240903732692069/
צל"ע צעירים למען ערד https://www.facebook.com/groups/128611860482563/admins/?order=default
ערדניקים עילאיים ומתנשאים: http://www.facebook.com/ardnikimilaiim
גם אני ערדניק גאה https://www.facebook.com/groups/128611860482563/admins/?order=default
תושבי ערד בלב ובנשמה https://www.facebook.com/groups/274699159234100/admins/?order=default
מ.כ ערד הקבוצה של הערדניקים https://www.facebook.com/groups/249751601812725/
עיריית ערד פייסבוק
אתר עיריית ערד: http://www.arad.muni.il/

פייסבוק מקומי:
דפוסי פעילות וקשר עם התושב

אזי לב-און ונילי שטיינפלד

תקציר

בשנים האחרונות, משמשות הרשתות החברתיות המקוונות זירת פעילות מרכזית בידי אזרחים המבקשים לקחת חלק בתהליכי קבלת ההחלטות, ובידי נציגי ציבור המבקשים לחזק את הקשר עם בוחריהם. פוליטיקאים בוחרים בזירות אלו להעברת מסרים ללא תיווך אמצעי התקשורת, ואזרחים משתמשים בהן כדי להציף נושאים ולפנות באופן ישיר לנציגיהם. מסיבה זו, מהוות זירות חדשות אלו של פעילות ציבורית ופוליטית עניין מחקרי, וניתוח התכנים ודפוסי השימוש שעושים בהן נציגי ציבור ואזרחים יכול לשפוך אור על הנעשה בהן.

הפוטנציאל הגלום בזירות אלו גדול במיוחד כשמדובר ברמה המקומית, כאשר לתכנים שמעלים תושבים עשויה להיות השפעה מכרעת על קבלת ההחלטות. המאמר הנוכחי מתמקד בשימוש שעושה השלטון המקומי ברשת החברתית פייסבוק ומספק תמונת מצב באשר להיקף ולאופי הפעילות של העיריות בישראל ברשת זו.

המאמר ממפה את נוכחות העיריות בפייסבוק, ובוחן את הקורלציות של נוכחות זו עם גודל הרשות ופרמטרים סוציו–דמוגרפיים וגאוגרפיים של הרשויות. בהמשך נסקרים מדדי מעורבות שונים של פעילות העיריות בפייסבוק (מספר מעריצים לדף העירייה, ממוצעי הלייקים, התגובות והשיתופים של פוסטים שפורסמו על גבי הדפים) ונבדקות קורלציות של מדדי המעורבות עם גודל הרשות ופרמטרים סוציו–דמוגרפיים וגאוגרפיים של הרשויות.

לסיום נערכה בדיקה ראשונית של התכנים בעמודי הפייסבוק המוניציפליים – המילים והביטויים הפופולריים בעמודים, וכן בדיקת היקף התכנים שהועלו על ידי הרשויות לעומת המשתמשים, פורמט התכנים, וההתקבלות של תכנים מסוגים שונים.

מבוא

במהלך העשור האחרון ניכרת התעניינות גוברת מצד ממשלות דמוקרטיות בפיתוח פרקטיקות ממשליות חדשות תוך תקשורת בין מוסדות, פקידי ממשל ואזרחים, ותוך שימוש בטכנולוגיות מידע, ובמיוחד האינטרנט ורשתות חברתיות, על מנת לשתף אזרחים בתהליכי קבלת החלטות. פרקטיקות אלה נגזרות מן ההבטחה של פלטפורמות אינטרנטיות לאפשר שיתוף של ציבור בהיקף רחב, תוך הורדת חסמי עלויות, מרחק וזמן (לב-און ומנוסביץ, בדפוס; Coleman & Gotze, 2001; Carrizales et al., 2006; Vigoda, 2002).

המקורות להתעניינות בפרקטיקות אלה מרובים, החל בטעמים רעיוניים, והמשך בטעמים פרגמטיים אודות הדרכים בהן ניתן לטייב ולהעמיק את הדמוקרטיה. העניין והשימוש בתהליכי שיתוף מגיעים הן "מלמעלה" (top-down) – על ידי מנהיגים המכירים בכך שדרכים מסורתיות לקבלת החלטות ציבוריות פחות יעילות בעולם ההולך ונהיה מורכב, הן "מלמטה" (bottom-up) – על ידי אזרחים שנגישים למידע, מעוניינים להשפיע על סדר היום הציבורי, ומאמינים ביכולתם לעשות זאת (Nabatchi, 2012).

בד בבד, מתחוללים בעשורים האחרונים שינויים מערכתיים בשלטון המקומי המעבירים אותו לקדמת הבמה של קבלת החלטות בנושאים תכנוניים, חברתיים ואחרים, בשל הרחבת תחומי העיסוק של הרשויות המקומיות ונפח פעילותן. כיוון שההכרעות העומדות לפתחו של השלטון המקומי הן לעתים קרובות לא מקצועיות גרידא כי אם ערכיות ונוגעות לתעדוף ערכים, משאבים ואוכלוסיות, הרי שגם תהליכים אלה מלווים בקריאות לשקיפות מוסדית, מכילה במשילות הציבורית ובדמוקרטיזציה של תהליכי קבלת ההחלטות ברשויות המקומיות. צעדים אלה עשויים להתבטא במגוון דרכים – החל מהנגשת נהלים והחלטות ודיווח לציבור, ועד התייעצות עם הציבור ושותפות פעילה עמו (ישי, 2005; בן-אליא, 2006; אלון, 2013). גם בהקשר זה, פלטפורמות אינטרנטיות ככלל, וזירות מדיה חברתית מקוונות בפרט, עשויות לתרום תרומה מהותית למעורבות הציבור במשילות ובתהליכי קבלת החלטות ברמה המקומית (Shkabatur, 2010).

מחקרים רבים מנתחים את מעורבות האזרחים בפוליטיקה המקוונת, אך רובם הגדול מתמקד ברמה הלאומית, באתרי ממשלה או אתרים של מפלגות וחברי כנסת וגופים ציבוריים גדולים, ורק בודדים מהם מנתחים את הקשר בין האזרח והרשויות ברמה המקומית (Medaglia, 2012).

עם זאת, בחינת האינטראקציה בין הרשויות לאזרחים בפייסבוק דווקא ברמה המקומית חשובה מכמה סיבות, ובעיקר אופי הנושאים הנידונים המוכרעים ברמה המוניציפלית, וההיקף הקטן יחסית של הספרה הציבורית המוניציפלית לעומת מקבילותיה ברמה הלאומית (Deakin & Reddick, 2010; Shkabatur, 2010; Bertot, Jaeger, & Grimes, 2012).

ראשית, החלטות המשפיעות באופן ישיר על חיי היומיום של התושבים, כמו רישום לגני ילדים, מסלולי תחבורה ציבורית, ושאלות הנוגעות לחינוך או לרווחה – נושאים חשובים עבור האזרחים, נקבעים ברמה המקומית. דפי העיריות בפייסבוק, אשר התכנים בהם גלויים לעיני כול (בניגוד להתכתבויות פרטיות) עשויים לשמש זירות אטרקטיביות עבור התושבים לכתוב, לשאול ולהגיב.

שנית, מספר התושבים ברמה המקומית קטן באורח ניכר ממספר האזרחים ברמה הארצית, והבחירות לראשות הרשות וחלוקת המושבים במועצה מוכרעות לעתים על ידי קולות בודדים. לכן, פוסט שלוכד את תשומת הלב מסוגל לחולל תהליכים משמעותיים ובמיוחד לפני בחירות. כלומר, הפייסבוק המקומי עשוי לטמון בחובו תמריצים והזדמנויות משמעותיות ליצור דיון ולהניע לפעולה.

שלישית, מחקרים מהעולם מראים כי קיימת קורלציה בין שימוש באתרי אינטרנט ברמה המקומית ובין אמון ברשות המקומית (Tolbert & Mossberger, 2006) וקשר עם הציבור (Garrett & Jensen, 2011; Feeney, Welch & Haller, 2011).

למרות האמור לעיל, כלל לא ברור שמקבלי החלטות ברמה המקומית יראו בחיוב את השימוש בפייסבוק, הואיל והתכנים שעולים עשויים להיות ביקורתיים, להכיל הערות שליליות ולנקוט לשון לא נקייה, בעודם חשופים בפני ציבורים רחבים. ואכן מחקרים מראים כי השימוש בפלטפורמות אינטראקטיביות ככלל, ובפייסבוק בפרט, נתפס לעתים קרובות כבעייתי על ידי הרשויות, שמשתדלות להמעיט בשימוש בו "כדי לצאת ידי חובה", ולהימנע מלתת במה להתבטאויות, עמדות ונושאים שנויים במחלוקת (לב-און, 2010; Feeney, Welch & Haller, 2011; Stromer-Galley, 2000; Norris & Reddick, 2013; Mossberger, 2013; Moon, 2002).

זירות הפייסבוק המוניציפליות, אם כן, טומנות בחובן פוטנציאל רב לשיפור הקשר של הרשויות עם התושבים מחד גיסא, אך מאידך גיסא, מציגות גם חסמים רבים, תפיסתיים, תקציביים או אחרים שעשויים למנוע מהרשויות להשתמש בפייסבוק באופן מיטבי. מכאן חשיבות שרטוט תמונת מצב של שימוש הרשויות במדיה החברתית בפועל.

מחקרים מעטים ניתחו את השימוש באינטרנט ברמה המוניציפלית, ומחקרים ספורים ממש ניתחו את התופעה החדשה יחסית של שימוש הרשויות המקומיות בפייסבוק. מן המחקרים עולות כמה תובנות מרכזיות:

היקף החדירה והפעילות – היקף ומורכבות השימוש בפייסבוק ברמה המוניציפלית מתרחב והולך באופן אינקרמנטלי אך מתמשך (Deakin & Reddick, 2010; Mossberger, 2013; Oliveira & Welch, 2013). הפייסבוק הופך לכלי תקשורת מרכזי של קשר עם הציבור המקומי באירופה ובארה"ב (Bonsón et al., 2012; Norris & Reddick, 2013).

עם זאת, חדירת הממשל המקוון, ובפרט זירות מדיה חברתית, לרשויות המקומיות אינה אחידה. לא כל הרשויות אימצו אותם באותו הזמן ואף לא באותו היקף ותחכום. הפרמטר החשוב ביותר שנמצא במחקרים של אימוץ ברמה המוניציפלית בממשל מקוון בכלל ובפייסבוק בפרט הוא **גודל האוכלוסייה**. גודל האוכלוסייה משפיע לא רק בשלב הראשוני של אימוץ הפלטפורמה, אלא גם במהלך התפעול השוטף של הנוכחות האינטרנטית – שכן נמצא שברשויות הגדולות יותר ניכרת פעילות ענפה באתר העירוני ובדפי הפייסבוק (Wohlers, 2009; Ahn, 2011; Haug, 2008; Garrett & Jensen, 2011; Norris & Reddick, 2013; Moon, 2002; Borge, Colombo & Welp, 2009; Holden, Norris & Fletcher, 2003).

מתאמים של חדירת הממשל המקוון לפייסבוק – כאמור, קיימת שונות בין הרשויות לגבי השימוש בממשל מקוון. מהמחקרים הקיימים בנושא עולה, כי פרט לגודל האוכלוסייה

ישנם משתנים נוספים אשר חוזים שימוש באתרים מוניציפליים, ובהם מיקום הרשות (מרכז/פריפריה) (Norris & Reddick, 2013; Wohlers, 2009; Haug, 2008), משתנים מבניים של הרשות, כגון זהות האחראים על תחזוקת הנוכחות האינטרנטית של הרשות (Wohlers, 2009; Carrizales, 2008; Reddick & Norris, 2013; Norris & Reddick, 2013), וכן רמות ההכנסה וההשכלה של האוכלוסייה המקומית (Reddick & Norris, 2013).

אופי הפעילות – ממצא שחוזר על עצמו במספר מחקרים מצביע על כך שבאתרי הרשויות מושם דגש רב על תכנים סטטיים – מכרזים, מידע אודות פעילויות של הרשות ועוד, ולעומת זאת הרבה פחות דגש על אינטראקציה (Norris & Reddick, 2013; Haug, 2008; Mossberger, 2013; Torres, Pina & Acerete, 2006; Musso, Weare & Hale, 2000; Scott, 2006). נראה כי בהקשר זה אופי השימוש של הרשות מעתיק את עצמו גם לדף הפייסבוק, למרות התפיסה של הכלי כאינטראקטיבי מטבעו. אף על פי שפייסבוק יותר זמין ופשוט לאזרחים, שיכולים להעלות תכנים, לשתף תכנים או להגיב לתכנים נראה כי העיריות נוטות לצמצם יכולות אלו של המדיה, והן משתמשות בדף הפייסבוק לפרסום משני של חומרים שכבר נעשה בהם שימוש במדיות אחרות (כגון פוסטרים, או הודעות שנשלחו בדואר) (Lovari & Parisi, 2011; Perlman, 2012; Graham, 2013; Oliveira & Welch, 2013).

ניכר גם כי הרשויות הן הדומיננטיות בהעלאת התכנים לדפי הפייסבוק, ולא התושבים (Graham, 2013; Magnusson, Bellström & Magnusson, 2012; Hofmann et al., 2013). פניות רבות של תושבים המתפרסמות על ה"קיר" נותרות ללא מענה פומבי, והרשויות נוטות לענות באופן פרטי או ליצור קשר עם התושב באופן אחר, טלפונית או באמצעות מייל, ולא להגיב על ה"קיר" בחזרה. היעדר התגובה הפומבית עשוי לטעת את הרושם בקרב גולשים אחרים של חוסר היענות (Strecker, 2011; Hand & Ching, 2011).

הפורמטים שבשימוש דפי הפייסבוק – הפורמטים שמשרתים את הרשויות והתושבים יכולים להיות אמצעים ויזואליים כמו תמונות, טקסט וסרטוני וידאו, או מילים וביטויים שנפוצים בדפים. נראה כי דפי הפייסבוק של הרשויות כמעט ואינם מכילים תמונות (Hofmann et al., 2013), על אף שעל פי רוב אמצעים ויזואליים מדרבנים מעורבות רבה יותר (Hofmann et al., 2013; Strecker, 2011).

המחקר הנוכחי הנו הראשון בארץ שעוסק בשימושי פייסבוק ברמה המוניציפלית, ומטרתו היא לעדכן את חקר הפוליטיקה המקוונת ברמה המוניציפלית בישראל. מחקרים בודדים ניתחו את חדירת האינטרנט למישור המוניציפלי בישראל (רביטס, 2005 ; רותם, 2007 ; פוריאן, 2011), אולם התמקדו באתרי עיריות. המחקרים מראים שהשימוש של הרשויות באינטרנט מתרחב עם הזמן, ומסתמנים הבדלים בהיקף החדירה והשימושים בין רשויות גדולות לקטנות בארץ. מהמחקרים בישראל רשויות "נשארות מאחור" בכל הנוגע לשימוש באינטרנט, בגלל מאפייני האוכלוסייה שלהן, כמו האוכלוסייה החרדית, המטילה מגבלות וסייגים על השימוש, או האוכלוסייה הערבית, למשל. במחקר אודות שימוש אתרי אינטרנט בקמפיינים מוניציפליים נמצאו מתאמים, בדומה לממצאים ממחקרים מהעולם, בין שימוש באתרי אינטרנט לבין גודל היישוב, מיקומו (מרכז/פריפריה), וכן גיל, השכלה ורמת הכנסה של האוכלוסייה (לב-און, 2010).

מחקר זה הוא גם הראשון בישראל ומהראשונים בעולם להשתמש בכלים אוטומטיים ממוחשבים כדי לבחון שאלות בהקשר המוניציפלי שנבחנו בעבר באמצעים אנושיים, כמו סקרים או ראיונות. השימוש בכלים האוטומטיים הללו מאפשר להרחיב מאוד את היקף המחקר, ובו בזמן לקצר משמעותית את הזמן הנדרש לו. לפיכך נעשה בו שימוש בניתוחי Big Data, והוא משוחרר ממגבלות הזמן וגודל המדגם שאפיינו את קודמיו, עקב הצורך במרכיב אנושי כמו מראיין או מקודד. ניתוח מסוג זה יכול להוביל לתובנות חדשות לגבי היקף ואופי האינטראקציה בין התושבים והשלטון המקומי, תובנות לגבי התכנים העולים בדפים המקומיים, סדר היום המקומי, דפוסים של היענות וקישוריות ועוד (Lazer et al., 2009).

ישראל, מהמדינות בעלות שיעורי והיקפי שימוש בפייסבוק מן הגבוהים בעולם (ComScore, 2011), היא זירה מתאימה למחקר אודות השימוש שעושים אזרחים בפייסבוק לתקשורת עם השלטון. יש לזכור כי השימוש בפייסבוק עשוי להיות אטרקטיבי יותר עבור גולשים לצורך יצירת קשר עם הרשויות מאשר פניה אליהן דרך אתרי האינטרנט הייעודיים. זאת על שום שאת אתרי העיריות יש לחפש במיוחד ואילו לדפי הרשויות בפייסבוק ניתן להגיע תוך כדי שיטוט ברשת החברתית גם בלי להיכנס אליהם במכוון, באמצעות תכנים שעולים דרך הפיד האישי שלהם או של חבריהם, למשל. פייסבוק גם עשוי לאפשר לגולשים להעלות תכנים בפשטות ומיידיות רבה מאתר עירוני, וכן גם לאפשר קבלת הודעות באופן מיידי ואפילו הודעות "פוש" למכשיר הסלולר האישי.

למרות שהחוק בישראל מחייב את כל הרשויות להחזיק אתר אינטרנט רשמי, אין עדיין חובת נוכחות כזו בפייסבוק, והחוק אינו מחייב את הרשויות להחזיק דפים ברשת החברתית או למסור לאזרחים מידע כלשהו באמצעותו. עובדה זו מוסיפה עוד ממד לניתוח שכן ניתן להשוות בין רשויות המחזיקות בדפי פייסבוק לאלו שלא.

שאלות והשערות המחקר

המחקר בודק את ההיקף והאופי של הפעילות בפייסבוק ברמה המוניציפלית. מכיוון שמדובר בשדה מחקר כמעט בתולי, בחלק מהמקרים יוצגו שאלות מבלי שיועלו השערות, עקב היעדרה של ספרות קודמת בנושא.

שאלת מחקר 1:

מהו היקף החדירה של פייסבוק ברשויות המקומיות בישראל?

בשל שיעור השימוש הגבוה בפייסבוק בישראל, אנו מניחים שהחדירה של המדיה ברשויות מקומיות תהיה בהיקף ובמספר משמעותיים.

הנחת מחקר 1:

החדירה תהיה משמעותית פחות בעיריות בעלות אוכלוסייה חרדית או ערבית. זאת בהמשך למחקרים הקודמים שנעשו בישראל (רביטס, 2005; רותם, 2007; פוריאן, 2011) ומצאו הבדלים ניכרים בשימוש באתרי אינטרנט מוניציפליים בין הרשויות הללו. אנו מצפים גם למצוא

קורלציות בין חדירת הפייסבוק ברמה המוניציפלית לבין גודל הרשות, מיקומה (מרכז/פריפריה), וכן גיל, הכנסה, והשכלה של האוכלוסייה. ככל שהעיר גדולה ומרכזית יותר, וככל שחציון הגיל, רמת ההכנסה וההשכלה של האוכלוסייה עולים, כן תגדל הסבירות שהעירייה תנהל דף פייסבוק, וזאת בהתאם לממצאי מחקרים קודמים (לב-און, 2010; Norris & Reddick, 2013; Wohlers, 2009; Haug, 2008).

שאלת מחקר 2:

מיפוי מדדי המעורבות השונים (מספר אוהדים לדף, מספר פוסטים שפורסמו על גבי הדף, מדדי מעורבות עם פוסטים שפורסמו על גבי הדפים: לייקים, תגובות ושיתופים – share).

הנחת מחקר 2:

מתאם בין היקף הפעילות בפייסבוק, גודל האוכלוסייה והמצב הסוציו-אקונומי שלה. ככל שגדל שיעור האוכלוסייה בעיר ועולה מצבה הסוציו-אקונומי, כך יעלה היקף הפעילות בדף הפייסבוק העירוני, וזאת בהנחה שאוכלוסיות בערים גדולות ומרכזיות, וכן אוכלוסיות מבוססות יותר, מתאפיינות לרוב בהיקפי חדירה גבוהים יותר של טכנולוגיה חדשה, כפי שגם נמצא במחקרים קודמים שדיווחו על קורלציות דומות (Reddick & Norris, 2013).

שאלת מחקר 3:

מי המפיק העיקרי של תכנים שעולים לפייסבוק – עיריות או תושבים? ומה התפלגות הפורמטים השונים שמועלים לפייסבוק – וידאו, תמונות וטקסטים?

שאלת מחקר 4:

אלו תכנים מעוררים יותר מעורבות מצד המשתמשים: תכנים שהועלו על ידי העירייה או על ידי התושבים? תוכני וידאו, תמונות, או טקסטים?

שאלת מחקר 5:

מיפוי המילים והביטויים הפופולריים בדפי הפייסבוק המוניציפליים.

מתודולוגיה

כדי לנתח את פעילות העיריות בפייסבוק, יצרנו רשימה של 75 הערים בישראל בהתבסס על מידע מאתר הלשכה הישראלית המרכזית לסטטיסטיקה (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2011).

כדי למצוא את דף הפייסבוק הרשמי של כל עיר, חיפשנו במנוע החיפוש של גוגל, ובפונקציית החיפוש בתוך פייסבוק את שם העיר בשפה העברית, הערבית, ובאנגלית, שהן שלוש השפות הרשמיות בישראל. בחיפוש בשפה הערבית לא נמצאו תוצאות רלוונטיות. שלושה עמודים נמצאו בחיפוש באנגלית, והשאר נמצאו בחיפוש בעברית. כמו כן חיפשנו קישורים לעמודי הפייסבוק של הרשויות באתרי האינטרנט של הרשויות עצמן.

אחת העיריות שהשתמשה בפרופיל אישי במקום בעמוד רשמי, לא נכללה במסגרת המחקר. מדיניות פייסבוק אוסרת את השימוש בפרופילים אישיים על-ידי ארגונים רשמיים, איסור שמוביל לעתים לסגירה של עמודים כגון אלו על ידי פייסבוק.

נמצאו גם דפים שנשאו שמות ערים מסוימות ועסקו בענייני תושביהן שפתחו תושבים, ולא נוהלו או היו קשורים רשמית לעירייה. דוגמה לכך היא הדף "קריית גת", המתואר כ"העמוד הרשמי של קריית גת", נושא את סמל העיר ועוסק בתכנים הרלוונטיים לחיי התושבים ובהם תכנים שמקורם בעירייה. האתר מנוהל בידי תושבים ואינו דף רשמי של העירייה. דפים כגון אלו לא נכללו במחקר, שעסק רק בדפים הרשמיים המנוהלים על ידי העיריות עצמן.

סך הכול נמצאו 43 דפי פייסבוק שנכללו במחקר. עבור כל 75 הערים, נאספו נתונים סוציו-דמוגרפיים וגאוגרפיים מאתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלשכה המרכזית, 2011). הנתונים כוללים את האשכול החברתי-כלכלי אליו העיר שייכת, גודל האוכלוסייה, חציון הגיל, אחוז בעלי תעודת בגרות בקרב תלמידי כיתה י"ב בעיר בשנה 2010-2011 (המדידה העדכנית ביותר ברחבי המדינה, המשמשת כמדד לרמת החינוך הממוצעת בעיר), ואשכול פריפריליות. מדדים אלו נבחרו בשל תפקידם בחיזוי שימוש באינטרנט במחקרים קודמים.[1] מלבד זאת, נערך מעקב חודשי אחר שינויים במספר הלייקים של עמודי העיריות ונתונים אלה תועדו החל מחודש יוני 2013.

לאחר מיפוי דפי הפייסבוק של הערים, השתמשנו ב-Netvizz, יישום לפייסבוק שנוצר על ידי Digital Methods Initiative[2] להורדת נתונים מדפי פייסבוק. היישום שימש לדליית כל ההודעות שפורסמו בעמודים הרשמיים של העיריות, אם על ידי עורכי העמודים ואם על ידי משתמשים אחרים, וכל מדדי המעורבות עבור כל פוסט, הכוללים מספר "לייקים", תגובות, שיתופים, "לייקים" לתגובות וכן סכום כולל של מדד המעורבות ("מעורבות"). כמו כן נדלו תוכני התגובות לפוסטים בעמוד.

Netvizz שירת כדי ליצור ולסכם את פעילות הדפים לתקופה של ששה חודשים, מ-22 באוקטובר 2012 ועד 22 באפריל, 2013, זמן דליית הנתונים. חלק מהדפים נוצרו במהלך תקופה זו. במקרים אלו נותחו כל ההודעות – ממועד יצירת הדף, עד ה-22 באפריל 2013. טווח הזמן הזה אובחן כלגיטימי לניתוח הפעילות מאחר שלא נכללו בו תקופת בחירות או אירועים אחרים שהיו עשויים להטות את התוצאות. סך הכול פורסמו ונדלו במהלך התקופה 23,768 פוסטים ו-71,338 תגובות על גבי 43 דפי העיריות אשר מהווים את כלל אוכלוסיית המחקר.

פוסטים ותגובות אלו נותחו, וממצאים שונים הנוגעים לאפיונם יוצגו בהמשך, תוך השוואה בין העיריות או על בסיס מדדים שונים, במספרים מוחלטים וכן לאחר נרמול הנתונים לפי גודל האוכלוסייה בעיר. הצגת הנתונים הן באופן יחסי לשיעור האוכלוסייה והן באופן

---

1 נתוני הרשויות המקומיות נלקחו מאתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, http://www.cbs.gov.il/reader/cw_usr_view_SHTML?ID=357. גם נתוני מדד הפריפריליות לקוחים מאתר הלמ"ס, www.cbs.gov.il/hodaot2008n/24_08_160b.pdf.

2 אנו מודים ל-Digital Methods Initiatives ולברנהארד רידר על השימוש בכלי.

מוחלט מאפשרת לבחון את זירת הפייסבוק העירוני לעומקה, כאשר הצגת הנתונים היחסיים מאפשרת להשוות באופן אובייקטיבי בין עיריות גדולות לקטנות, בעוד הצגת הנתונים המוחלטים מאפשרת לנתח את זירת המחקר כזירה אחת ולבחון את פעילות התושבים והעיריות בזירה זו, תוך התייחסות לתכנים המובילים מבחינת מעורבות המשתמשים, באופן אובייקטיבי וכללי.

לבד מניתוח רמת המעורבות בפוסטים, נעשה שימוש בכלים אוטומטיים לניתוח לשוני אשר סיפקו מידע לגבי תכיפות השימוש במילים וביטויים בטקסטים של כלל הפוסטים והתגובות שפורסמו על גבי העמודים, ואפשרו לחוקרים להגיע למסקנות בסיסיות וראשוניות בדבר השיח שנוצר בדפים אלה וסוג הדיאלוגים שהפלטפורמה בעמודי הפייסבוק מעודדת.

Corsis (לשעבר Tenka Text), תוכנה מבוססת קוד פתוח לניתוח מופעי מילים בגוף טקסטואלי, שימשה כדי למצוא נתונים אודות תכיפות ההופעה של מילים יחידות,[3] ו- Cortext Manager, כלי ניתוח טקסטואלי, שימש לחילוץ ביטויים (כלומר צירוף תדיר של כמה מילים המופיעות ברצף קבוע) שהופיעו בתכיפות בגוף הטקסט, לצורך ההבחנה באילו ביטויים משתמשים הגולשים והעורכים בדפי העיריות.[4]

ממצאים

נוכחות בפייסבוק

מתוך 75 ערים בישראל, 43 (58.1%) רשויות ניהלו עמוד פייסבוק רשמי בעת איסוף הנתונים למחקר.

המספר הממוצע של פוסטים לעמוד עירייה, שפורסמו הן על ידי העיריות הן על ידי תושבים במשך ששת חודשי המחקר היה 553, ומספר התגובות הממוצע לכלל הפוסטים לעמוד עירייה היה 1659 באותה תקופה. ממוצע מספר הלייקים לפוסט בכל העמודים יחד הוא 23.69, ממוצע מספר התגובות הוא 3.09, וממוצע מספר השיתופים לפוסט הוא 2.1. ממוצע מספר הלייקים לתגובות הוא 2.66. ממוצע המעורבות לפוסט (מדד המעורבות הוא מדד הסוכם את מספר הלייקים, השיתופים, התגובות ולייקים לתגובות עבור כל פוסט) הוא 31.55.

גרפים 1-4 מציגים את התפלגות מספר הפוסטים והתגובות בין העמודים, באופן מוחלט ובאופן יחסי לגודל האוכלוסייה, וגרף 5 מציג את התפלגות מספר הלייקים הכולל לפוסטים שפורסמו על גבי העמודים.

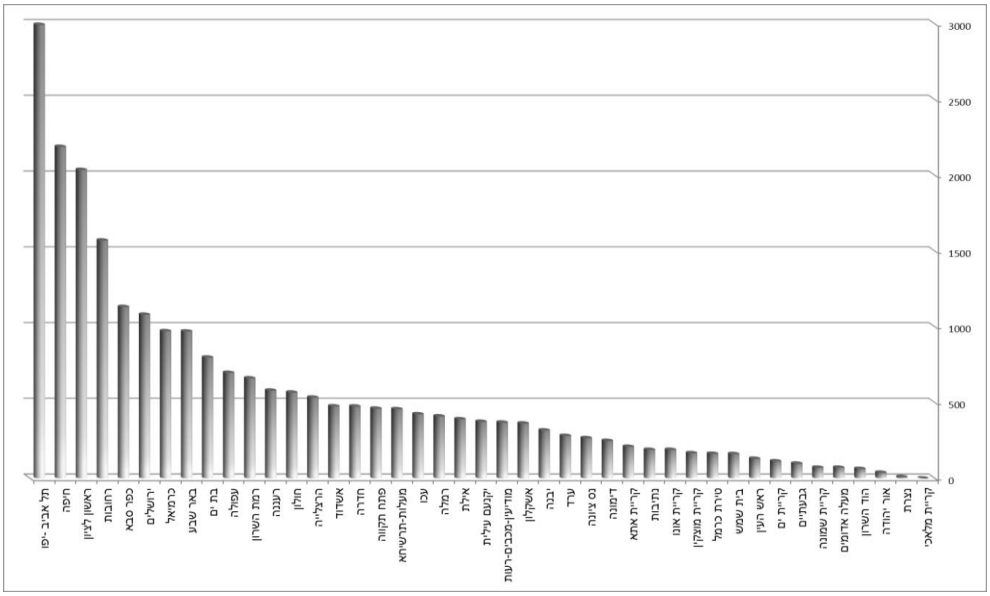
---

3 אנו מודים למפתח, סטין סרט, על השימוש בכלי.

4 אנו מודים לצוות הפיתוח של Cortext ול-IFRIS על השימוש בכלי.

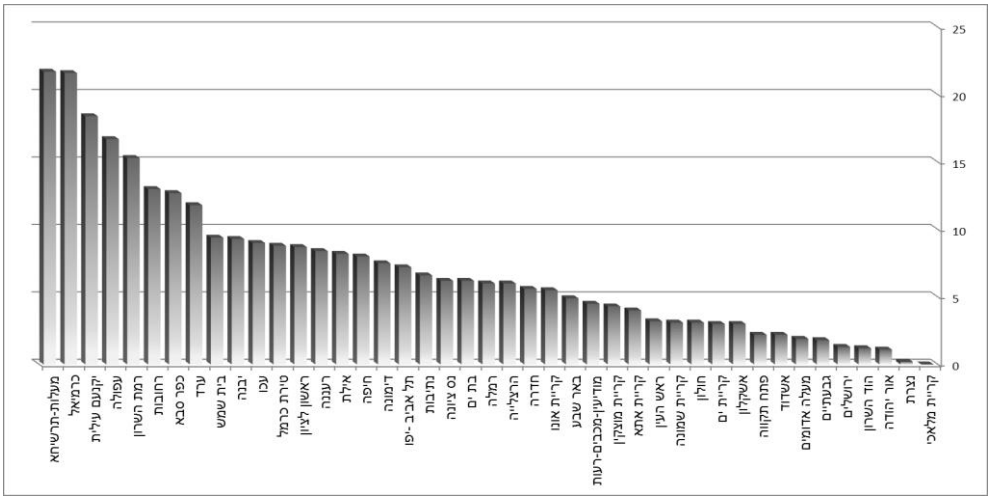
גרף 1

מספר הפוסטים לדף עירייה בפייסבוק
בתקופה שבין 22 באוקטובר, 2012 ל- 22 באפריל, 2013



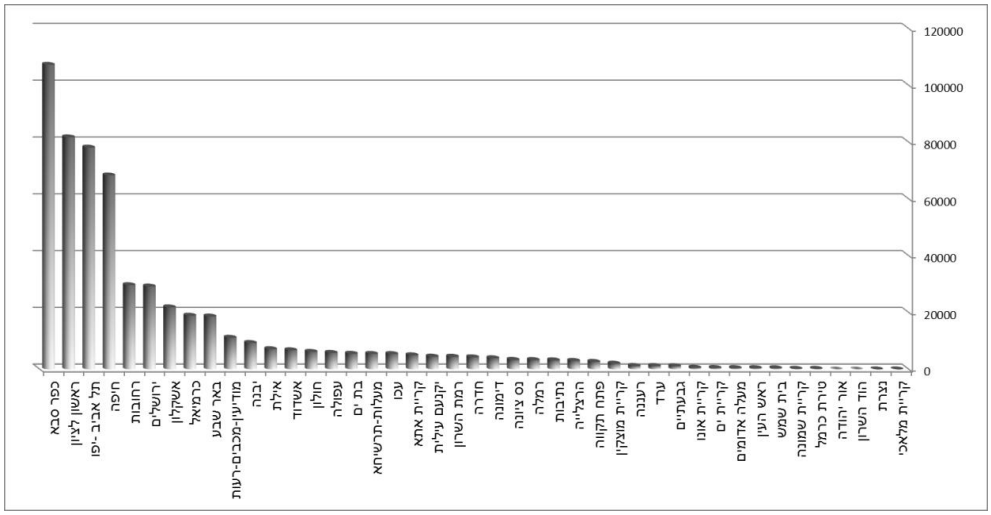
גרף 2

מספר הפוסטים לדף עירייה בפייסבוק בתקופה שבין 22 באוקטובר, 2012 ל-22 באפריל, 2013,
יחסית לגודל האוכלוסייה (לכל אלף תושבים)



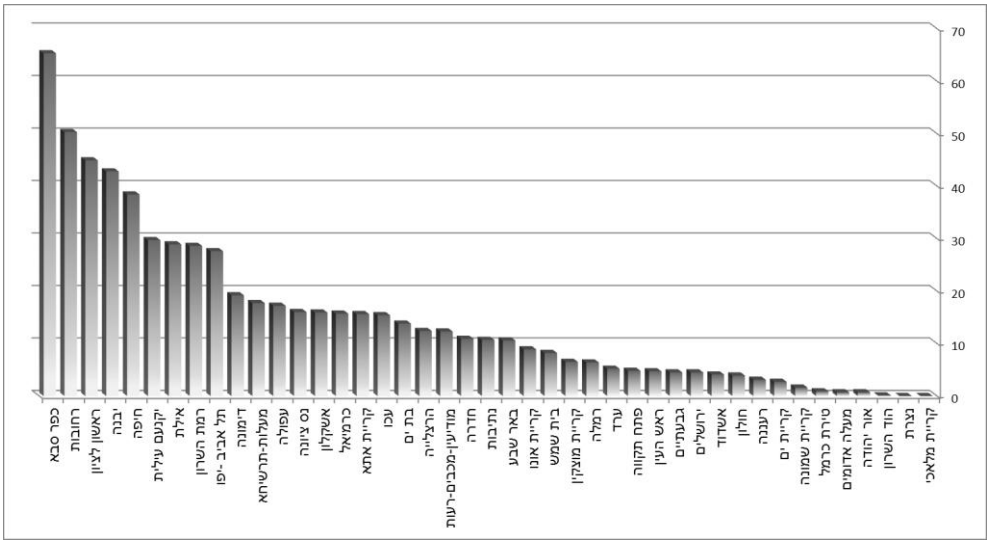
גרף 3

מספר התגובות (comments) הכולל לדף עירייה בפייסבוק
בתקופה שבין 22 באוקטובר, 2012 ל- 22 באפריל, 2013



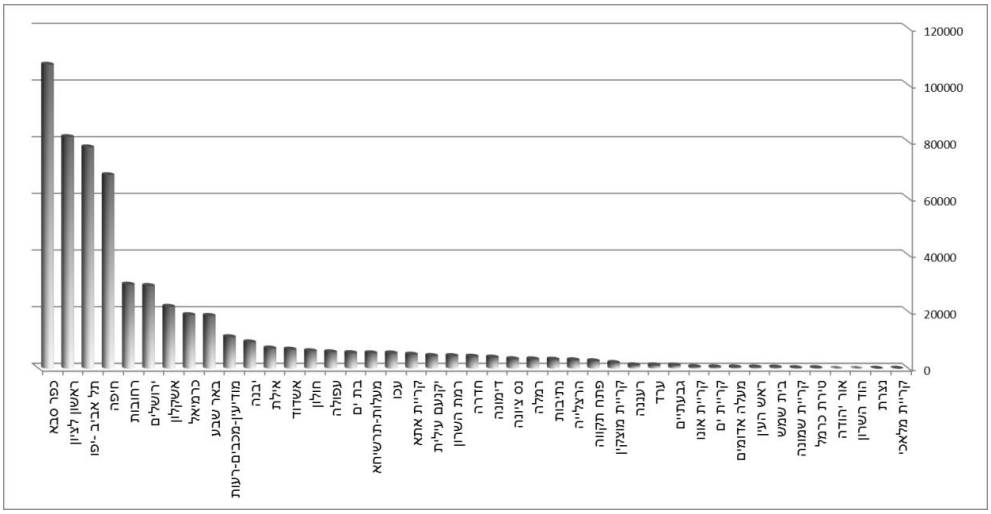
גרף 4

מספר התגובות הכולל לדף עירייה בפייסבוק בתקופה שבין 22 באוקטובר, 2012 ל-22 באפריל, 2013, יחסית לגודל האוכלוסייה (לכל אלף תושבים)



גרף 5

התפלגות מספר הלייקים הכולל לפוסטים שפורסמו על גבי דפי העיריות בפייסבוק
בתקופה שבין 22 באוקטובר, 2012 ל-22 באפריל, 2013



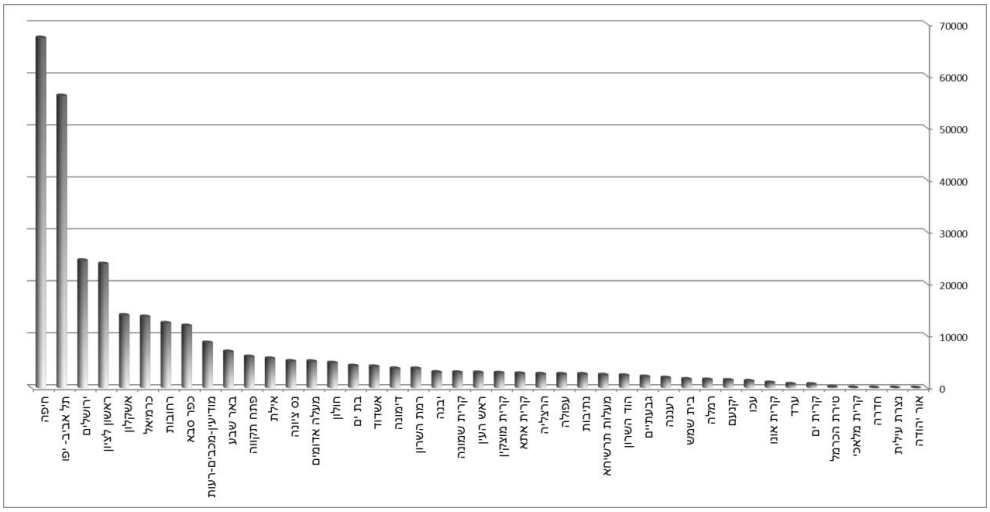
מתוך 23,768 הפוסטים שבמדגם, 9,930 פוסטים פורסמו על-ידי העיריות עצמן (בממוצע, 248 פוסטים לדף פורסמו על ידי העיריות בתקופה הנתונה) ו-13,838 פוסטים על-ידי משתמשים (ממוצע של 419 פוסטים של משתמשים לדף בתקופה הנתונה). סוג הפוסט הנפוץ ביותר הוא תמונה – 43%, שהם 10,117 פוסטים, מכילים תמונה. 38% (9,071 פוסטים) הם "סטטוסים" המכילים טקסט בלבד. 14% (3,341 מהפוסטים) הם פוסטים מסוג קישור, ומכילים הפניה לכתובת אינטרנט (בין אם בתוך או מחוץ לפייסבוק), ו-5% (1,216) הם סרטוני וידאו שהועלו לדף.

בחודש יוני, 2013, נמדדו גם מספר הלייקים לדפים עצמם (מספר ה"מעריצים" לדף). ממוצע הלייקים לדף בקרב כלל הערים עומד על 7,654. המובילה במדד זה היא עיריית חיפה, עם 67,403 לייקים נכון ל-22 ביוני, 2013. אחרונה בקרב העיריות היא עיריית אור יהודה עם 45 לייקים לדף ב-22 ביוני, 2013.

בחינת התפלגות מספר הלייקים לדף המוצגים באופן יחסי לגודל האוכלוסייה מעלה כי מספר הלייקים לדף אינו תואם בהכרח את גודל העירייה, וכי ישנן ערים בינוניות וקטנות אשר מובילות במספר המעריצים היחסי לדף הפייסבוק שלהן. גרפים 6 ו-7 מציגים את התפלגות מספר המעריצים של דפי הפייסבוק המוניציפליים, באופן מוחלט ובאופן יחסי לגודל האוכלוסייה באותן ערים.

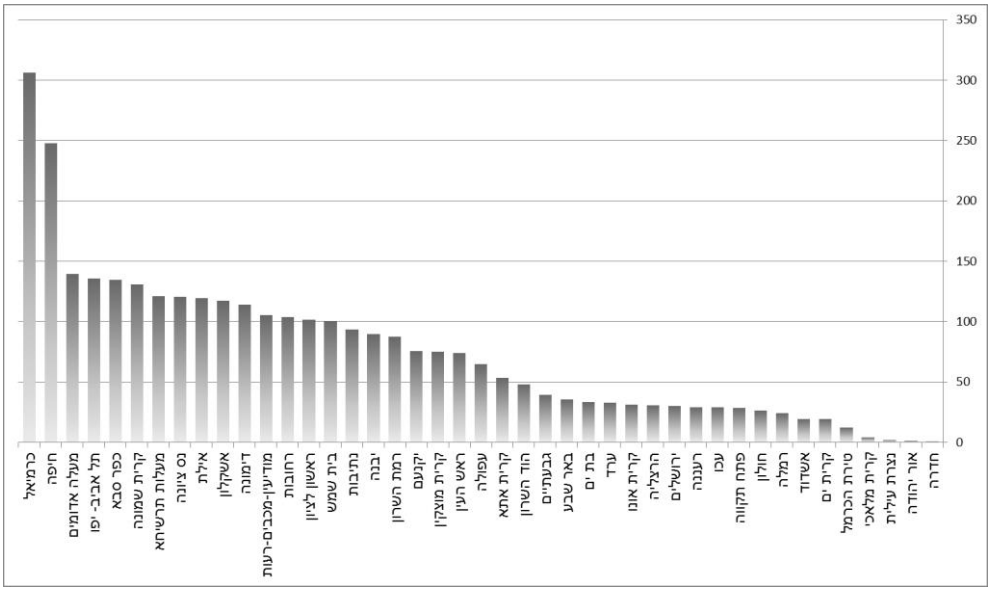
גרף 6

התפלגות הלייקים לדף לפי עיריות, יוני 2013



גרף 7

התפלגות הלייקים לדף לפי עיריות,
באופן יחסי לגודל האוכלוסייה (לכל אלף תושבים), יוני 2013



אפיון הערים הנוכחות והנעדרות מפייסבוק

מתוך המיפוי הראשוני ניתן להבחין בהבדלים משמעותיים בהיקף הפעילות בין הערים השונות, כאשר אף אחת מהערים הערביות הרשמיות לא מנהלת נוכחות רשמית בפייסבוק, וכך גם לגבי הערים החרדיות, כגון בני ברק או אלעד. בית שמש היא מקרה חריג בהיותה הרשות היחידה שדף הפייסבוק שלה נסגר סמוך לסיום איסוף הנתונים, מאז הפך במה להשמצות חוזרות ונשנות בין קבוצות האוכלוסייה השונות בעיר. 50 נתונים אלו, לפיהם אין ולו רשות ערבית אחת או רשות חרדית אחת בפייסבוק, מאששים את הנחת מחקר 1 בדבר היעדרות מוחלטת של ערים אלו ממרחב הפייסבוק.

כדי לבחון את נכונותה של הנחת מחקר 2, נבדקה נוכחות העיריות בפייסבוק לעומת גודל האוכלוסייה בעיר בעזרת מבחני חי בריבוע. נמצא כי בערים גדולות יותר, גדלה הסבירות כי העירייה תנהל דף פייסבוק (Cramer's V=.36, $p < .05$).

בהשוואה בין הערים בעלות פייסבוק לערים נטולות נוכחות בפייסבוק, במבחני חי בריבוע נמצאו הבדלים משמעותיים על בסיס סוציו-דמוגרפי:

השיוך של עיר לאשכול סוציו דמוגרפי, נמצא קשור באופן מובהק לנוכחותה או היעדרותה של העירייה מפייסבוק. לפיכך, ככל שעיר משתייכת לאשכול סוציו אקונומי גבוה יותר, כך גדלה הסבירות שהעירייה שלה תנהל דף פייסבוק (Cramer's V=.51, $p < .001$).

חציון הגיל של האוכלוסייה נמצא גם הוא קשור באופן מובהק לנוכחות העירייה בפייסבוק, כך שככל שחציון גיל האוכלוסייה בעיר גבוה יותר, מה שלרוב מצביע על אוכלוסייה עירונית ומודרנית יותר, בערים בהן היקף הילודה נמוך יותר, עולה הסבירות שהעירייה תהיה נוכחת בפייסבוק (Cramer's V=.49, $p < .001$).

ולבסוף, רמת ההשכלה של האוכלוסייה, שנמדדה לפי שיעור בעלי תעודת בגרות בקרב תלמידי כיתה יב' בעיר בשנת 2010-2011, קשורה גם היא באופן מובהק לנוכחות העיריה בפייסבוק, כך שערים בהן אחוז גבוה יותר של מחזיקים בתעודת בגרות, הן בעלות סבירות גבוהה יותר להיות נוכחות בפייסבוק (Cramer's V=.36, $p < .05$).

פריפריליות לא נמצאה קשורה באופן מובהק לנוכחות העירייה בפייסבוק, ובתקופת המחקר מספר ערים מהפריפריה אף בלטו בפעילותן בפייסבוק.

מדדי המעורבות בדפי הפייסבוק המוניציפליים

העמודים שונים האחד מהשני בכל הנוגע למספר המעריצים, מספר הפוסטים, והיקף המעורבות. הדף בעל הפעילות הנמוכה ביותר שייך לקריית מלאכי, בו פורסם פוסט אחד בלבד במהלך ששה חודשים רצופים – כל תקופת איסוף הנתונים. דף הפייסבוק של נצרת עילית אף הוא כמעט ולא היה פעיל במשך תקופת המחקר, עם סך כולל של תשעה פוסטים במשך ששה חודשים, ללא תגובות.

שני העמודים הפעילים ביותר הם העמודים של עיריות תל אביב וחיפה, שתיים משלוש הערים הגדולות בישראל. בדף של תל אביב פורסמו 2,995 פוסטים חדשים בששת החודשים שנבחנו, וכן 11,451 תגובות, ובעיריית חיפה 2,189 פוסטים ו-10,458 תגובות.

בסדרה של מבחני פירסון, נמצאו קשרים מובהקים בין מדדים סוציו דמוגרפיים שונים **ומספר הפוסטים והתגובות שפורסמו בדפי העיריות.**

גודל האוכלוסייה קשור באופן מובהק וחזק למספר הפוסטים בדף העירייה ($r = .59,\ p < .001$) ולמספר התגובות ($r = .55,\ p < .001$), כך שככל שהאוכלוסייה בעיר גדולה יותר, כך עולה גם מספר הפוסטים והתגובות בדף (המפורסמים על ידי האזרחים או העירייה).

האשכול הסוציו אקונומי גם הוא קשור באופן מובהק למספר הפוסטים ($r = .29,\ p < .05$) ולמספר התגובות ($r = .29,\ p < .05$) בדף, כך שככל שהמעמד הסוציו אקונומי של העיר גבוה יותר, מספר הפוסטים והתגובות בדף גבוה יותר.

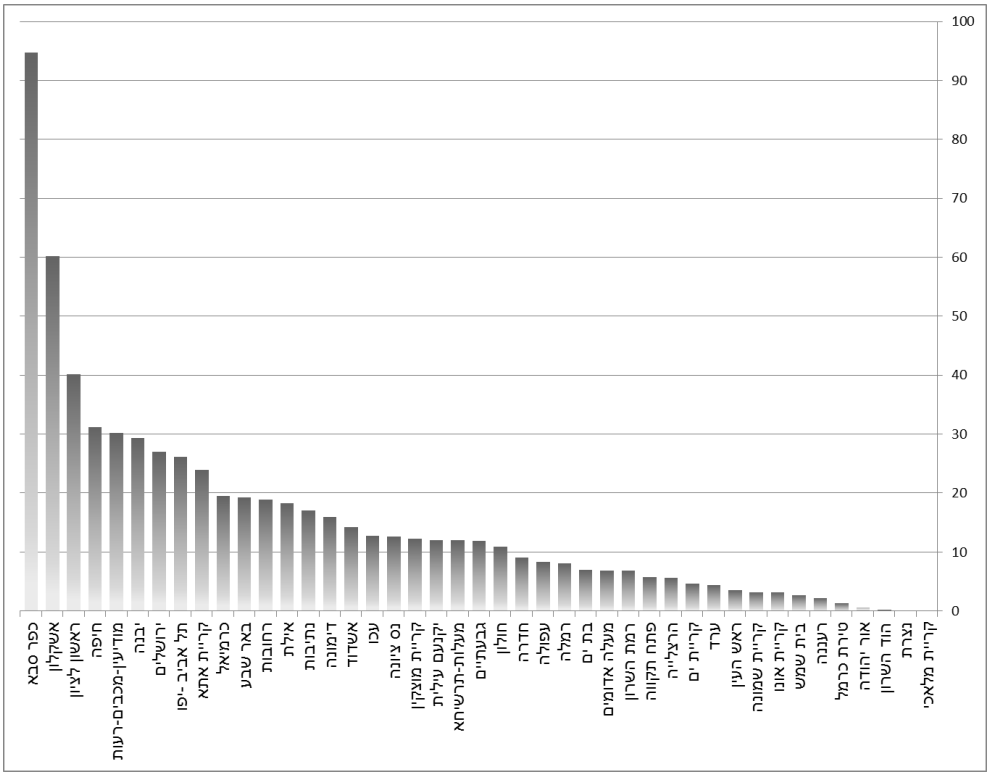
בעוד שלא נמצא קשר מובהק בין רמת ההשכלה או הגיל החציוני באוכלוסייה לכמות הפוסטים והתגובות בדף, קיים קשר בין האשכול הפריפרילי לכמות הפוסטים והתגובות, ברמה בינונית – ככל שהעיר קרובה למרכז הארץ, עולה מספר הפוסטים והתגובות בדף ($r = .31$ עבור מספר הפוסטים ו- $r = .32$ עבור מספר התגובות, $p < .05$).

מדדי המעורבות גם הם מחולקים באופן לא אחיד בין הדפים, אבל כאן הערים המובילות הן לא בהכרח הערים הגדולות או המרכזיות ביותר.

ספירת הלייקים הממוצעים לפוסט: ממוצע הלייקים הגבוה ביותר (מספר הלייקים הממוצע לפוסט בדף, בין ה-22 לאוקטובר 2012, ל-22 לאפריל 2013) נמצא בדף של עיריית כפר-סבא, והוא 94.78. זהו מספר חריג, בהתחשב בכך שהעיר הבאה אחריה בממוצע הלייקים לפוסט, היא אשקלון, המחזיקה בממוצע של 60.23 לייקים לפוסט בלבד. חריגה זו נוצרה עקב פוסט יוצא דופן בדף העיר, אשר הביא לתוצאה יוצאת מן הכלל של 93,676 לייקים. החריגה הזו מתחדדת כאשר בוחנים את חציון הלייקים לפוסט בערים אלו. חציון הלייקים לפוסט בדף עיריית כפר סבא עומד על 1, כאשר בעיריית אשקלון עומד החציון על 33 ונראה שהפעילות בדף העירייה ערה יותר באופן ניכר בהשוואה לדף עיריית כפר סבא. אחת הסיבות לכך יכולה להיות קשורה למצב הביטחוני ולקיומו של מבצע "עמוד ענן" במהלך נובמבר 2012, כאשר שבעה מתוך עשרים הפוסטים המובילים מבחינת לייקים בדף זה עוסקים במצב הביטחוני. דוגמה זו ממחישה כיצד פוסט חריג אחד יכול להיות כה משפיע ומהדהד במסגרת הפעילות בדפי העיריות. גרף 8 מציג את התפלגות ממוצע הלייקים לפוסט בין הדפים השונים.

גרף 8

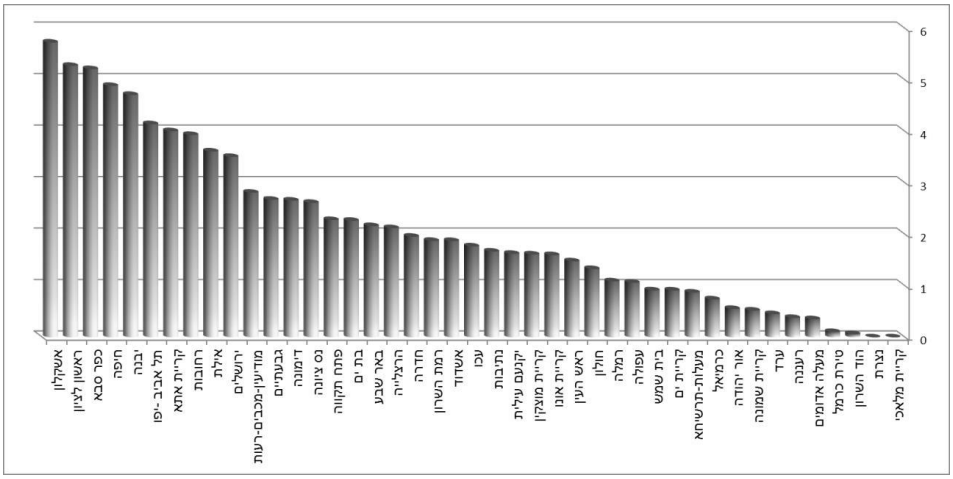
ממוצע לייקים לפוסט בדפי העיריות בפייסבוק
בתקופה שבין 22 באוקטובר, 2012 ו-22 באפריל, 2013



ממוצע התגובות לפוסט: אשקלון וראשון לציון מובילות עם הממוצע הגבוה ביותר לתגובות לפוסט בדף (5.73 ו-5.27, בהתאמה). גם כאן נראה שהמצב הביטחוני מסביר חלק מהפעילות בדפים אלה ופוסטים הנוגעים למצב הביטחוני זוכים לכמות תגובות גבוהה יחסית, כאשר 5 מתוך 20 הפוסטים המובילים מבחינת תגובות בדף אשקלון עוסקים בנושא זה, ולא פחות מ-9 מתוך 20 המובילים בעיריית ראשון לציון. גרף 9 מציג את התפלגות ממוצעי מספר התגובות לפוסט לדף.

גרף 9

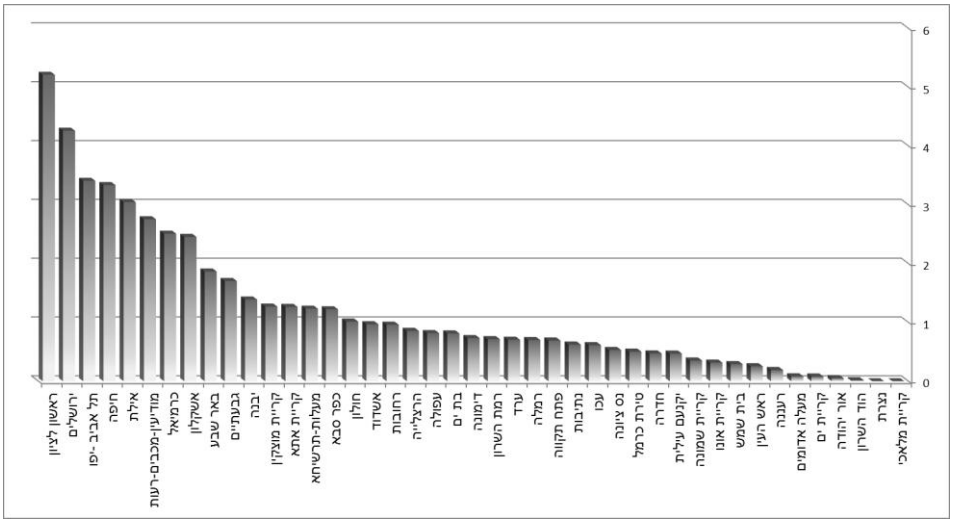
ממוצע תגובות לפוסט בדפי העיריות בפייסבוק
בתקופה שבין 22 באוקטובר, 2012 ו– 22 באפריל, 2013



ממוצע מספר השיתופים לפוסט: גרף 10 מציג את התפלגות מספר השיתופים לפוסט. יש לשים לב לשוני בין הערים המובילות במדדי המעורבות השונים: ערים שונות מובילות מבחינת כמות הפוסטים וממוצעי מדדי המעורבות השונים לפוסט.

גרף 10

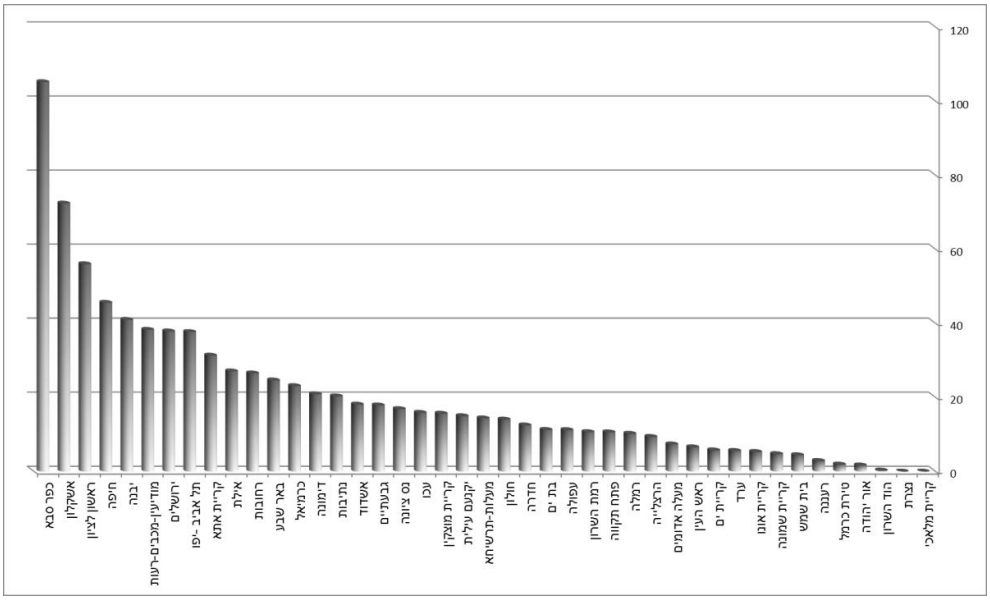
ממוצע מספר שיתופים לפוסט בדפי העיריות בפייסבוק
בתקופה שבין 22 באוקטובר, 2012 ו– 22 באפריל, 2013



ממוצע מעורבות כללית בדף: מדד המעורבות הכללי סוכם את כלל משתני המעורבות: לייקים, תגובות ושיתופים לפוסט, ולייקים לתגובות הפוסט. מדד זה מושפע בעיקר ממספר הלייקים מאחר שזהו סוג המעורבות הנפוץ ביותר על גבי הדפים ועל כן תמונת המצב דומה מאוד לזו המוצגת בהתבוננות בממוצע הלייקים. גרף 11 מציג את התפלגות המעורבות עם פוסטים בדפי העיריות השונים.

גרף 11

ממוצע מעורבות עם פוסט בדפי העיריות בפייסבוק
בתקופה שבין 22 באוקטובר, 2012 ו- 22 באפריל, 2013


120
100
80
60
40
20
0
כפר סבא
אלעד
אור יהודה
נס ציונה
נתניה-הרצליה-רעננה
אור עקיבא
פתח תקוה
יבנה
אבן יהודה
אשדוד
רחובות
אריאל
אלפי מנשה
נהריה
נס ציונה
נס ציונה
הוד השרון
מעלה אדומים
אור יהודה
ים ראשון
נס ציונה
עמנואל
נס ציונה
יבנה
אלון
אלפי מנשה-כרכור-הוד השרון
מגדל העמק
הוד השרון
נס ציונה
נס ציונה
נס ציונה

עבור כל שאר המדדים הסוציו-דמוגרפיים–רמת השכלה, אשכול פריפריליות, אשכול חברתי-כלכלי וחציון גיל, לא נמצא קשר מובהק בינם לבין מדדי המעורבות השונים עם פוסטים בדפי העיריות.

סוגי פוסטים (עירייה, משתמשים) ומעורבות

האם ישנו הבדל במידת המעורבות לה זוכים פוסטים המפורסמים על ידי העיריות לעומת פוסטים שמפרסמים משתמשים? מהנתונים עולה, כי הפוסטים שפורסמו על ידי מנהלי הדף עוררו מעורבות גבוהה יותר, באופן משמעותי ומובהק, מאלה שכתבו משתמשים. במילים אחרות- משתמשים נוטים להגיב ולהתיחס יותר לפוסטים שמפרסמות העיריות מאשר לפוסטים שמעלים תושבים או משתמשים אחרים לדף העיריה. כמו כן, באופן כללי מנהלי הדפים פעילים הרבה יותר מהמשתמשים בכל הנוגע להעלאת תכנים: מתוך 23,768 פוסטים שנאספו במהלך תקופת המחקר, 9930 פוסטים פורסמו על-ידי הדפים, לעומת 13,838 פוסטים של משתמשים.

במבחני t למדגמים בלתי תלויים נמצא, כי ההבדלים בין מידת המעורבות עם פוסטים של דפים ושל משתמשים הם מובהקים. כך, מספר הלייקים לפוסטים שפורסמו על ידי מנהלי הדפים (ממוצע=44.99, סטיית תקן=946.98) גבוה באופן מובהק ממספר הלייקים לפוסטים שפרסמו משתמשים (ממוצע=8.41, סטיית תקן=286.82) ($t_{(11243.06)} = 3.73,\ p < .001$). מספר השיתופים לפוסטים שהעלו מנהלי הדפים (ממוצע=3.73, סטיית תקן=19.09) גבוה באופן מובהק ממספר השיתופים לפוסטים שהעלו משתמשים (ממוצע=0.94, סטיית תקן=50.11) ($t_{(18922.5)} = 5.96,\ p < .001$), ומספר התגובות לפוסטים שהעלו מנהלי הדפים (ממוצע=4.48, סטיית תקן=21.86) גבוה באופן מובהק ממספר התגובות לפוסטים שהעלו משתמשים (ממוצע=2.1, סטיית תקן=18.7) ($t_{(19280.78)} = 8.78,\ p < .001$).

באופן כללי, פוסטים שהעלו מנהלי הדפים זכו לממוצע מעורבות (שיתופים, תגובות, לייקים ולייקים לתגובות) של 56.89, ופוסטים של משתמשים זכו לממוצע מעורבות של 13.37 בלבד. נתונים אלו מצביעים על יתרון לעיריות על פני משתמשים בהפצת התכנים שהן מעלות לדפים אלו ובהעלאת מודעות המשתמשים לפוסטים שהן מפרסמות.

פורמטים של פוסטים (טקסט, תמונה, אחר) ומעורבות

אילו פורמטים זוכים למעורבות המשתמשים? אם נניח שמטרתם של כותבי הפוסטים, בין אם אלו הם מנהלי הדף ובין אם משתמשים, היא להפיץ את תכניהם ולזכות בתשומת לבם של משתמשים אחרים, רלוונטי לבחון אילו פורמטים נוטים לזכות במידה גבוהה יותר של מעורבות. באופן כללי, הפוסטים שזוכים למעורבות הגבוהה ביותר הם תמונות: פוסטים שכללו תמונות היו אלו שזכו ליותר לייקים, תגובות או שיתופים מאשר כל פורמט אחר של פוסטים.

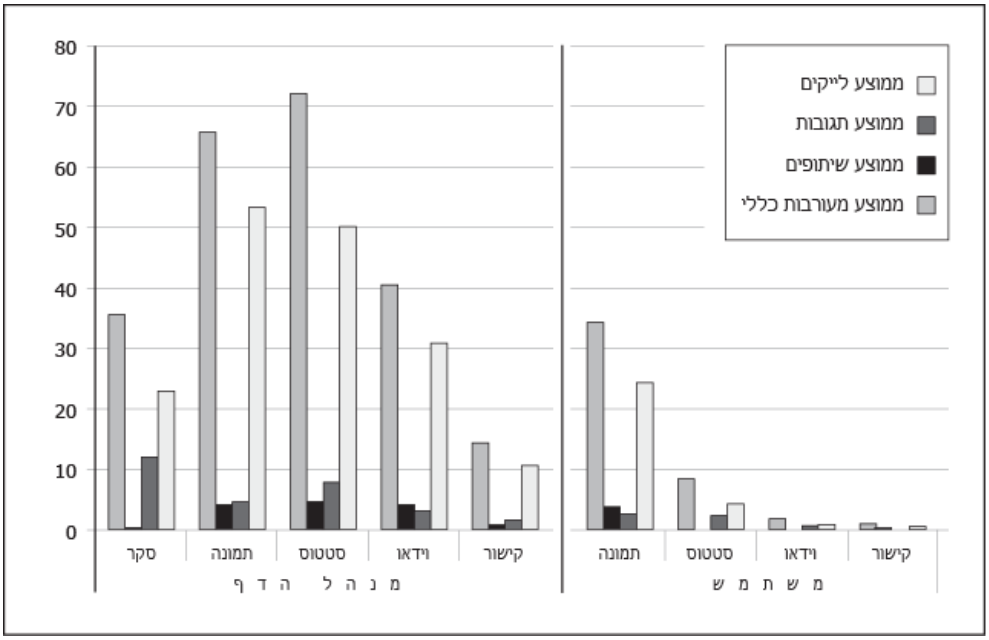
תמונות קיבלו בממוצע 43.95 לייקים (אם הן פורסמו באמצעות מנהל הדף – 53.23 לייקים בממוצע, ואם על-ידי המשתמשים – 24.42 לייקים בממוצע). ממוצע של 4.10 תגובות התקבל (אם פורסמו על-ידי מנהל הדף – 4.74. על-ידי משתמשים –2.77), וממוצע של 4.13 שיתופים (4.21 למנהלי דפים, 3.97 למשתמשים).

אחרי התמונות, הפוסטים בעלי המעורבות הגבוהה ביותר היו שאלות (סקרי פייסבוק). רק 13 פוסטים במדגם הם פוסטים מסוג סקר, כולם הועלו בידי מנהלי הדפים, ואלו זכו לממוצע של 22.92 לייקים ו-12 תגובות.

סקרים לא שותפו הרבה כמו סרטונים, שהגיעו לממוצע של 2.23 שיתופים אבל רק 16.62 לייקים בממוצע. גרף 12 מציג מדדי מעורבות לפי פורמטים ומקור הפוסט (מנהלי הדף או משתמשים).

גרף 12

מעורבות עם פוסטים לפי פורמט ומקור הפוסט



ניתוח לשוני

ניתוח תכיפות המילים בכל הפוסטים והתגובות בדפי העירייה מצא, כי יש מידה רבה של התייחסות עצמית בטקסטים. המילה "אני" שבה וחוזרת בהבלטה – 15,366 מופעים בטקסטים, ועומדת במקום ה-8 ברשימת המילים התכופות. גם המילה "לי" חזרה 6543 פעמים בטקסט והיא במקום ה-16 ברשימת המילים התכופות. "הוא" – מילת גוף שלישי הראשונה ברשימה, נמצאת במקום ה-23, וחזרה על עצמה 5394 פעמים בטקסט. באופן לא מפתיע בולטות ביותר בטקסט הן מילים המתייחסות לעיר, ("העיר" – 11,328 ו"העירייה" 5067

פעמים). המילה הראשונה ברשימה המתייחסת לקבוצה או קולקטיב היא המילה "לנו", והיא נמצאת במקום ה-33 ברשימה (ומופיעה 4712 פעמים בטקסט).

איור 1

ענן מילים של 300 המילים התכופות ביותר בטקסטים של הפוסטים והתגובות
(נוצר על ידי wordle)

לא
שלום
אני
תודה
כל
אבל
עם
ראש
ישראל
אם
עיר
יום
אין
אנחנו
אלוהים
אמת
אדם
אנשים
אמר
אמרו
אמרתי
אמרת
אמרתם
אמרתן
אמרתי
אמרת
אמרתם
אמרתן
אמרתי
אמרת
אמרתם
אמרתן

איור 2

ענן מילים של 300 הביטויים התכופים ביותר בטקסטים של הפוסטים והתגובות,
שנדלו על ידי CortextManager (נוצר על ידי wordle)

דיון ומסקנות

המאמר בחן את היקף ואופי השימוש של הרשויות המקומיות בישראל בפייסבוק, כחלק מתהליך שיתוף אזרחים במשילות דמוקרטית מוניציפלית. ממחקרים קודמים בארץ ובעולם, ניכרת מגמה גוברת בקרב גופים ציבוריים של שימוש באינטרנט בכלל ובפייסבוק בפרט, כדי לבסס קשר עם האזרחים ולעודד מעורבות מצדם (Deakin & Reddick, 2010; Oliveira & Welch, 2013; Mossberger, 2013). מקצת המחקרים הקודמים מתמקדים בעיקר בחקר האינטראקציה ברשת ברמה לאומית, כלומר באתרי אינטרנט ובדפי פייסבוק של ממשלות, חברי כנסת או מפלגות גדולות, בעוד הזירה המוניציפלית נבחנת לעתים רחוקות (Medaglia, 2012).

בארץ נבדקה רמת התקשורת של השלטונות המקומיים עם האזרחים באינטרנט עוד לפני החדירה המשמעותית של הרשת החברתית, בהתמקדות באתרי האינטרנט של הרשויות (רביטס, 2005; רותם, 2007; פוריאן, 2011). מאמר זה, שהתמקד במחקר דפי הפייסבוק של הרשויות המקומיות בישראל, מנסה למלא את החלל המחקרי הקיים ולצייר את תמונת המצב של נוכחות העיריות בפייסבוק.

נמצא כי חדירת הטכנולוגיה לעיריות היא משמעותית. יותר ממחצית מהעיריות בארץ החזיקו בדף פייסבוק רשמי (58.1%) בעת איסוף הנתונים למחקר, עם ממוצע של 7565

מעריצים לדף. בקבוצת העיריות שלא נוכחות בפייסבוק בולטות הערים הערביות והחרדיות, ערים בהן מבנה הערכים והתרבות של האוכלוסייה מונע את הכניסה של הרשת החברתית לשימוש הרשות. הימנעות העיריות הללו משימוש בפייסבוק לצורך תקשורת עם התושבים עשויה להרחיב את הפער בין אוכלוסיות מוחלשות בין כה וכה בחברה לבין אוכלוסיות איתנות יותר, אשר ערוץ התקשורת הישירה שלהם לעיריות קל יותר.

הפרמטר העיקרי שנמצא כמשפיע על נוכחות העיריות בפייסבוק הוא גודל האוכלוסייה. ככל שאוכלוסיית עיר מסוימת גדולה יותר, כך עולה הסבירות כי העירייה תנהל דף פייסבוק רשמי, וזאת בהמשך למה שנמצא במחקרים רבים קודמים אודות אימוץ כלי ממשל מקוון. כמו כן נמצא כי ברשויות הגדולות יש יותר פעילות שוטפת בדפי הפייסבוק (Wohlers, 2009; Ahn, 2011; Haug, 2008; Garrett & Jensen, 2011; Norris & Reddick, 2013; Moon, 2002; Borge, Colombo & Welp, 2009; Holden, Norris & Fletcher, 2003). עוד נמצא כי משתני אוכלוסייה (מצב סוציו-אקונומי, השכלה וחציון גיל) קשורים אף הם באופן מובהק לנוכחות העירייה בפייסבוק. בניגוד למחקרים אחרים, נמצא כי מיקום הרשות (מרכז/פריפריה) אינו קשור באופן מובהק לנוכחות הרשות בפייסבוק.

כאמור, גודל האוכלוסייה משפיע מאוד לא רק על נוכחות בפייסבוק אלא גם על היקף הפעילות – כמות פוסטים ניכרת יותר ומספר תגובות רב יותר שמתפרסמות בדף הפייסבוק העירוני. גם האשכול הסוציו-אקונומי של הרשות ומידת הפריפריליות שלה השפיעו על היקף הפעילות בפייסבוק. לעומת זאת רשויות שונות היו המובילות בבדיקת מדדי מעורבות שונים לפוסט (לייקים, תגובות, שיתופים) ובבדיקת מספר מעריצים ביחס להיקף האוכלוסייה, וקשה להצביע בשלב זה על מסקנות חותכות בהקשרים אלה.

נחקרו גם התכנים עצמם, ונמצא כי תכנים שהועלו על ידי מנהלי דפים בעירייה עוררו מעורבות גבוהה מאלו שפרסמו האזרחים באותו דף. הם זכו ליותר לייקים, שיתופים ותגובות והמריצו דיונים ושרשורים. בניגוד לממצאי מחקרים קודמים, נמצא כי פוסטים עם תמונות היוו את המרכיב המרכזי בקורפוס שנותח, ואף זכו למעורבות הגבוהה ביותר מבין הפורמטים שפורסמו בדפי העיריות (סרטוני וידאו, טקסט, תמונות) (למשל Hofmann et al., 2013).

ניתוח התכנים מעלה כי הפוסטים היעילים ביותר עבור עירייה שחפצה במעורבות התושבים, הם תמונות, הלוכדות את העין יותר מטקסט, ומעבירות את המסר או הנושא במהירות רבה מסרטוני וידאו. כמו כן לערים גדולות, וכן לערים המשתייכות לאשכול סוציו-אקונומי גבוה, כדאי להשקיע ולעדכן תדיר את דפי הפייסבוק שלהן, שכן התושבים שלהן פעילים בדפים, מפרסמים בעצמם ומגיבים לפוסטים. ייתכן שכדאי לעורכי הדפים להשקיע מחשבה מיוחדת בתוכן שיעורר את אזרחי העיר, כדוגמת כפר סבא, שיאנית ממוצע הלייקים לפוסט, עקב פוסט חריג שהזניק את הפעילות בדף.

בניתוח הלשוני האוטומטי נמצא, כי השיח בדפי העיריות הוא חיובי על פי רוב, ומכיל ביטויים תכופים כמו "כל הכבוד", ו"תודה רבה". מתבדה אפוא החשש המקנן לעתים בקרב בעלי התפקידים, לגבי תכנים או לשון פוגעניים או לא הולמים העלולים להתפרסם בדף העירייה נוכח מקרים ספורים של ביקורת או גידופים. לצד זאת, ייתכן דווקא שאותו חשש גורם לעיריות להפיץ

תכנים מפרגנים בעצמן, או לסנן תגובות בעייתיות. לא ניתן לשלול הסברים אלה על סמך הנתונים שברשותנו בלבד, ועדיין בסופו של דבר חשובה העובדה שהתכנים הגלויים לציבור הם תרבותיים ואף מפרגנים (לב-און, 2010; Norris & Reddick, 2013; Mossberger, 2013; Feeney, Welch & Haller, 2011; Moon, 2002; Stromer-Galley, 2000).

המחקר הנוכחי הוא מחקר חלוצי בתחום הזירה המקומית המקוונת והתקשורת המקוונת של הרשויות עם התושבים דרך הפייסבוק. למיטב ידיעתינו, זהו המחקר הראשון בו נעשה שימוש בכלים לכריית וניתוח אוטומטי של Big Data לניתוח דפי הפייסבוק העירוניים, מדדי המעורבות בדפים, פורמט הפוסטים, השיח והתכנים עצמם. המחקר מדגים את יכולות הכלים בהמחשת קורלציות הקיימות באוכלוסייה רבת ההיקף שנחקרה. ועם זאת, (Lazer et al., 2009) הכלים האוטומטיים אינם מאפשרים מענה לכל סוג שאלה, ובכל הנוגע לתפיסות של מקבלי החלטות או קטלוג של תכנים, עדיין יש צורך בשיטות מסורתיות יותר כגון ניתוחי תוכן כמותיים, סקרים וראיונות על מנת להפיק את התובנות הנדרשות למחקר.

מחקרי המשך יכולים להעמיק בבדיקת סוגי התכנים וקטלוגם, ולנסות לזהות למשל אילו הם התכנים הפופולריים ביותר, ואלו תכנים מעוררים דיון ומניעים לפעולה. ניתן לחפש הבדלים בין טקסטים או תמונות שמעלים משתמשים וכאלה שמנהלי הדף מעלים. זאת ועוד, ניתן לגבות את הממצאים בסקרים וראיונות כדי לאמוד את שביעות הרצון והשימושים הנעשים בדף מצד התושבים/המשתמשים, וכן את אסטרטגיית הפעילות של העיריות המנהלות את הדפים.

תודות

המחקר התבצע בסיוע המכון לחקר מדיה חדשים, חברה ופוליטיקה באוניברסיטת אריאל. תודות לבר רם, הדס שליסל, ולרי ארונוב, ורוניקה מקוגון ואביטל מנדל על הסיוע באיסוף ועיבוד הנתונים והכנת כתב היד.

ביבליוגרפיה

אלון, ג׳ (2013). **שיתוף והתייעצות במהלכי שינוי חברתי: הזמנה לחשיבה אחרת**. ירושלים: משרד הרווחה והשירותים החברתיים. http://www.kehilot.molsa.gov.il/NR/rdonlyres/9CDECA23-B84F-44F4-99960EB4B5D9EB17/0/shitufgal.pdf

בן-אליא, נ׳ (2006). **הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל** (מהדורה שנייה). ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

ישי, י׳ (2005). אזרחות עירונית: בין שיתוף לשותפות. **מדינה וחברה**, (1) 5: 985-1004.

לב-און, א׳ (2010). שימושי אינטרנט בקמפיינים פוליטיים בישראל: הזווית המוניציפאלית. **מסגרות מדיה**, 5: 113-145.

לב-און, א׳, וע׳ מנוסביץ (בדפוס). דליברציה בקמפוס: ועידת הסטודנטים 2012. **סוגיות חברתיות בישראל**.

פוריאן, ר׳ (2011). ממשל זמין ברשויות המקומיות: מדד השוואתי, גורמי הצלחה ומודלים לניהול ולמדידה. בתוך: א׳ כהן וא׳ לב-און (עורכים), **מקושרים: פוליטיקה, טכנולוגיה וחברה בישראל**, תל אביב-יפו: האגודה הישראלית למדע המדינה.

רביטש, פ׳ (2005). הבדלים באתרי אינטרנט עירוניים בישראל, 2004: עד כמה מצאי השירותים המקוונים מהווה מיצוי היכולות של המדיום ועונה על ציפיות הציבור? אוניברסיטת בר אילן, עמ׳ 22-29.

רותם, א׳ (2007). **נייר עמדה: ממשל זמין ברשויות המקומיות בישראל, מבט השוואתי**. תל אביב: אוניברסיטת תל אביב, בית הספר לממשל.

Ahn, M. J. (2011). Adoption of E-communication applications in US municipalities: The role of political environment, bureaucratic structure, and the nature of applications. *The American Review of Public Administration*, 41(4): 428-452.

Bertot, J. C., Jaeger, P. T. & Grimes, J. M. (2012). Promoting transparency and accountability through ICTs, social media, and collaborative e-government. *Transforming Government: People, Process and Policy,* 6(1): 78-91.

Bonsón, E., Torres, L., Royo, S. & Flores, F. (2012). Local e-government 2.0: Social media and corporate transparency in municipalities. *Government Information Quarterly*, 29(2): 123–132.

Borge, R., Colombo, C. & Welp, Y. (2009). Online and offline participation at the local level: A quantitative analysis of the Catalan Municipalities. *Information, Communication & Society*, 12(6): 899–928.

Carrizales, T. (2008). Functions of e-government: A study of municipal practices. *State & Local Government Review*, 40(1): 12-26.

Carrizales, T., Holzer, M., Kim, S. T. & Kim, C. G. (2006). Digital governance worldwide: A longitudinal assessment of municipal web sites. *International Journal of Electronic Government Research*, 2(4): 1-23.

Coleman, S. & Gotze, J. (2001). *Bowling together: Online public engagement in policy deliberation*. London: Hansard Society.

ComScore. (2011). It's a social world: Top 10 need-to-knows about social networking and where it's headed.

Retrieved from: www.comscore.com/it_is_a_social_world.

Deakin, M. (2010). A review of city portals: The transformation of service provision under the democratization of the fourth phase. In: C. Reddick (Ed.), *Politics, democracy and e-government: Participation and service delivery* (pp. 215-224). Hershey, PA: Information Science Reference.

Feeney, M., Welch, E.W. and Haller, M. (2011). *Transparency, civic engagement, and technology use in local government agencies: Findings from a national survey*. Chicago: Institute for Policy and Civic Engagement, University of Illinois at Chicago.

Garrett, R. K. & Jensen, M. J. (2011). E-democracy writ small: The impact of the Internet on citizen access to local elected officials. *Information, Communication & Society*, 14(2): 177-197.

Graham, M. & Avery, E. (2013). Government public relations and social media: An analysis of the perceptions and trends of social media use at the local government level. *Public Relations Journal*, 7(4): 1-21.

Hand, L. C. & Ching, B. D. (2011). You have one friend request. *Administrative Theory & Praxis*, 33(3): 362-382.

Haug, A. V. (2008). Local democracy online: driven by crisis, legitimacy, resources, or communication gaps? *Journal of Information Technology & Politics*, 4(2): 79-99.

Hofmann, S., Beverungen, D., Räckers, M. & Becker, J. (2013). What makes local governments' online communications successful? Insights from a multi-method analysis of Facebook. *Government Information Quarterly,* 30(4): 387-396.

Holden, S. H., Norris, D. F. & Fletcher, P. D. (2003). Electronic government at the local level: Progress to date and future issues. *Public Productivity and Management Review*, 26(3): 1-20.

Lazer, D., Pentland, A., Adamic, L., Aral, S., Barabási, A., Brewer, D., . . . Van Alstyne, M. (2009). Life in the network: The coming age of computational social science. *Science*, 323(5915): 721-723.

Lovari, A. & Parisi, L. (2012). Public administrations and citizens 2.0: Exploring digital public communication strategies and civic interaction within Italian municipality pages on Facebook. In: F. Comunello (Ed.), *Networked sociability and individualism: Technology for personal and professional relationships* (pp. 238-263). Hershey, PA: Information Science Reference.

Magnusson, M., Bellström, P. & Magnusson, M. (2012). *Facebook usage in government: A case study of information content*. Proceedings of the 18th Americas Conference on Information Systems 2012 (pp. 353-362). Red Hook, NY: Curran Associates.

Medaglia, R. (2012). eParticipation research: Moving characterization forward (2006–2011). *Government Information Quarterly*, 29(3): 346-360.

Moon, M. J. (2002). The Evolution of E-Government among Municipalities: Rhetoric or Reality? *Public Administration Review, 62*(4): 424-433.

Mossberger, K. (2013). Connecting citizens and local governments? Social media and interactivity in major US cities. *Government Information Quarterly*, 30(4): 351-358.

Musso, J., Weare, C. & Hale, M. (2000) Designing web technologies for local governance reform: good management or good democracy? *Political Communication*, 17(1): 1-19.

Nabatchi, T. (2012). An introduction to deliberative civic engagement. In: Nabatchi, T., Gastil, J., Weiksner, G.M. & Leighninger, M. (eds.), *Democracy in Motion: Evaluating the Practice and Impact of Deliberative Civic Engagement,* pp. 3-18. New York: Oxford University Press.

Norris, D. F. & Reddick, C. G. (2013). Local e-government in the United States: Transformation or incremental change? *Public Administration Review*, 73(1): 165-175.

Oliveira, G. H. M. & Welch, E. W. (2013). Social media use in local government: Linkage of technology, task, and organizational context. *Government Information Quarterly*, 30(4): 397-405.

Perlman, B. J. (2012). Social media sites at the state and local levels operational success and governance failure. *State and Local Government Review*, 44(1): 67-75.

Reddick, C. G. & Norris, D. F. (2013). Social media adoption at the American grass roots: Web 2.0 or 1.5? *Government Information Quarterly*, 30(4): 498-507.

Scott, J. K. (2006). "E" the people: Do US municipal government web sites support public involvement? *Public Administration Review*, 66(3): 341-353.

Shkabatur, J. (2010). Cities at crossroads: Digital technology and local democracy in America. *Brooklyn Law Review*, 76: 1413-1485.

Strecker, A. (2011). *Flocking to Facebook: How local governments can build citizen engagement*. Doctoral dissertation, University of North Carolina.

Stromer-Galley, J. (2000). On-line interaction and why candidates avoid it. *Journal of Communication*, 50(4): 111-132.

Tolbert, C. J. & Mossberger, K. (2006). The effects of e-government on trust and confidence in government. *Public Administration Review*, 66(3): 354-369.

Torres, L., Pina, V. & Acerete, B. (2006). E-Governance developments in EU cities: Reshaping government's relationship with citizens. *Governance*, 12(9): 277-302.

Vigoda, E. (2002). From responsiveness to collaboration: Governance, citizens, and the next generation of public administration. *Public Administration Review*, 62(5): 527-540.

Wohlers, T. E. (2009). The digital world of local government: A comparative analysis of the United States and Germany. *Journal of Information Technology & Politics*, 6(2): 111-126.

שער שלישי

הבחירות לרשויות המקומיות

הבחירות המקומיות בישראל 2013

השתתפות והימנעות במרכז ובפריפריה

ניר אטמור וחן פרידברג

תקציר

מחקר זה בוחן את דפוסי ההשתתפות של הציבור הישראלי בבחירות המקומיות בשנת 2013. השאלה המרכזית בו היא: מדוע ביישובים אחדים נרשמו שיעורי השתתפות גבוהים בעוד באחרים נרשמו שיעורים כה נמוכים? כדי להסביר את השונות בדפוסי ההצבעה בין הרשויות המקומיות ניתחנו נתונים רשמיים של שיעורי ההשתתפות ונתונים הקשורים למאפיינים דמוגרפיים, חברתיים-כלכליים ופוליטיים של 187 היישובים בהן נערכו הבחירות ב-22 באוקטובר 2013 (115 יהודיים ומעורבים ו-72 יישובים ערביים). תוצאות המחקר מראות כי שיעורי ההשתתפות בבחירות המקומיות גבוהים יותר ביישובי הפריפריה מאשר ביישובי המרכז. מעניין במיוחד הממצא לפיו ההשתתפות הגבוהה מאפיינת לא רק את היישובים הערביים (תופעה מוכרת) אלא גם את היישובים היהודיים בפריפריה. משמעות הדברים היא שההשתתפות בבחירות המקומיות של 2013 מאפיינת את היישובים החלשים (כלכלית ופריפריאלית), בעוד שההימנעות מהצבעה מיוחסת ליישובים החזקים והממוקמים במרכז או בסמוך לו. דפוס זה איננו תואם את ממצאי הספרות ההשוואתית בנדון: בעוד ששיעורי ההשתתפות בבחירות הכלליות והמקומיות בעולם נוטים להיות גבוהים ככל שהמעמד הסוציו-אקונומי גבוה יותר, בבחירות המקומיות בישראל (ורק בהן) שיעורי השתתפות גבוהים נרשמים דווקא בקרב בני המעמד הסוציו-אקונומי הנמוך.

מבוא

בין החוקרים שוררת תמימות דעים באשר לחשיבות ההשתתפות בבחירות במדינה דמוקרטית. הצבעה בבחירות מעידה על הזדהות בסיסית של האזרח עם המערכת הפוליטית ועל כן היא מהווה את אחד המדדים למידת החוסן והלגיטימיות של המערכת הפוליטית במדינה. לא בכדי זוכה סוגיית השתתפות בבחירות לעניין רב בקהילה האקדמית. בעיקר מתעניינים החוקרים בהבדלים בשיעורי ההשתתפות בין מדינות ובין מוסדות שונים העומדים לבחירה. כך, שיעורי ההשתתפות בעולם נוטים להיות נמוכים בבחירות המקומיות בהשוואה לשיעורי ההצבעה בבחירות הכלליות לבתי המחוקקים הלאומיים. מורלן (Morlan, 1984: 468), שבחן את ההשתתפות בבחירות המקומיות והלאומיות באירופה ובארצות הברית בשנים 1956-1979, מצא כי אזרחים בכל המדינות הנבדקות רואים את הבחירות הלאומיות כחשובות יותר מאשר הבחירות המקומיות. בלה (Blais, 2000) שבדק את ההבדלים בשיעורי ההשתתפות בין הבחירות המקומיות לבין הבחירות הלאומיות ב-14 דמוקרטיות מצא פער של 13% ביניהם – 64% הצבעה נרשמו בבחירות המקומיות לעומת 77% הצבעה בבחירות הלאומיות.

בדומה לדמוקרטיות רבות, גם בישראל שיעור ההשתתפות בבחירות המקומיות נמוך משיעור ההשתתפות בבחירות הארציות. ואולם פער זה נרשם רק בשלושים השנים האחרונות. מקום המדינה ועד סוף שנות השבעים התקיימו הבחירות לרשויות המקומיות במועד שבו התקיימו הבחירות לכנסת. חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם) התשל"ד-1975 הוליד שתי רפורמות עיקריות: האחת – הפרדה בין הבחירות לראש הרשות לבין בחירות הרשימה למועצה (הצבעה בשני פתקים); והאחרת – הפרדת מועד הבחירות המקומיות ממועד הבחירות הארציות. שיטת הבחירה הישירה שהונהגה בשנת 1978 ברשויות המקומיות ובעיריות (וכמה שנים לאחר מכן גם במועצות האזוריות) ניתקה את הבחירות לכנסת מן הבחירות לרשויות המקומיות והביאה מיד עם החלתה לירידה דרמטית בשיעורי ההשתתפות בבחירות לרשויות המקומיות. כפי שעולה מתרשים 1, לפני 1978 היה שיעור ההצבעה גבוה מ-70% ולאחר הרפורמה הוא ירד אל מתחת ל-60%.[1] בשלוש מערכות הבחירות שלאחר שנת 2000 התייצבו שיעורי ההשתתפות בבחירות המקומיות סביב 50%.

במחקר זה בחרנו שלא לעסוק בתחום הכוללני והרחב של הגורמים לירידה בשיעורי ההשתתפות בבחירות לסוגיהן בישראל, אלא בתחום ממוקד יותר: דפוסי ההצבעה של הציבור הישראלי בבחירות המקומיות של 2013. כאשר בוחנים את שיעורי ההשתתפות בבחירות הללו לפי יישובים מתגלה תופעה מעניינת: שונות רבה בהצבעה בין הרשויות המקומיות. השאלה המרכזית והמעניינת במחקר זה היא: מדוע ביישובים אחדים נרשמו שיעורי השתתפות גבוהים בעוד באחרים נרשמו שיעורים כה נמוכים? כדי להסביר את השונות בדפוסי ההצבעה בין הרשויות המקומיות בישראל ניתחנו נתונים רשמיים של שיעורי ההשתתפות ונתונים הקשורים

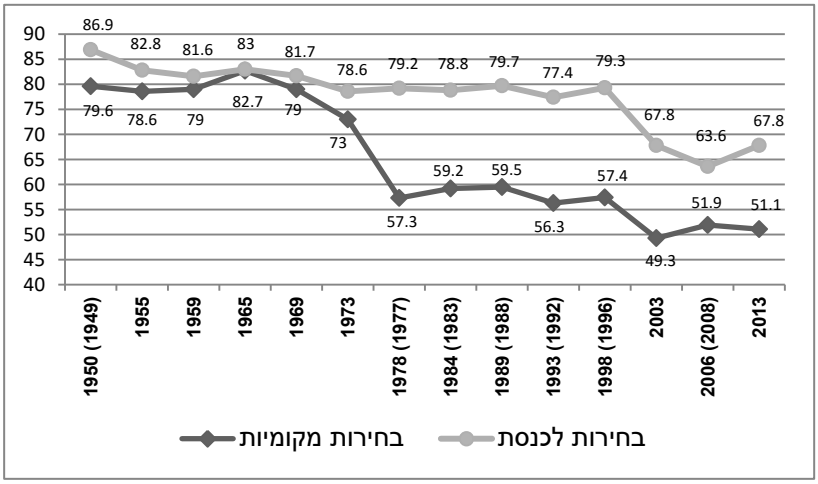
---

1 ב-1993 בוטל גם יום השבתון שהיה נהוג עד אז בבחירות לרשויות המקומיות. צעד זה השפיע אף הוא על הירידה בהשתתפות בבחירות (בריכטה, 2001: 205-206).

למאפיינים דמוגרפיים, חברתיים-כלכליים ופוליטיים של 187 היישובים (115 יהודיים ומעורבים, ו-72 יישובים ערביים) שקיימו בחירות מקומיות ב-22 באוקטובר 2013. בהתבסס על ספרות המחקר, בחנו מספר גורמים אשר בכוחם להסביר שונות זו.

תרשים 1

שיעור ההצבעה בבחירות לכנסת ובבחירות לרשויות המקומיות, 1949–2013, (באחוזים)*



שנת הבחירות לכנסת מצוינת בסוגריים אם הבחירות המקומיות לא התקיימו באותו מועד. בשנים 2003 ו–2013 שני סוגי הבחירות התקיימו באותה שנה אך לא באותו מועד.

מקור: גל–נור ובלאנדר, 2013. עדכונים שלנו על בסיס ילקוט הפרסומים (רשומות) ואתר משרד הפנים.

תוצאות המחקר מראות כי שיעורי ההשתתפות בבחירות המקומיות גבוהים יותר ביישובי הפריפריה מאשר ביישובי המרכז. מעניין במיוחד הממצא לפיו ההשתתפות הגבוהה מאפיינת לא רק את היישובים הערביים (תופעה מוכרת) אלא גם את היישובים היהודיים בפריפריה. ממצא זה איננו תואם את ממצאי הספרות ההשוואתית בנדון: בעוד ששיעורי ההשתתפות בבחירות הכלליות והמקומיות בעולם נוטים להיות גבוהים ככל שהמעמד הסוציו-אקונומי גבוה יותר (Geys, 2006), בבחירות המקומיות בישראל (ורק בהן) שיעורי השתתפות גבוהים נרשמים דווקא בקרב בני המעמד הסוציו-אקונומי הנמוך.

חלקו הראשון של המאמר מציג כמה היבטים תאורטיים להשתתפות בבחירות בכלל ובבחירות המקומיות בפרט. החלק השני מרחיב בהגדרת המשתנים ובהשערות המחקר. החלק השלישי מציג את הממצאים ומנתח את הסיבות לשונות בשיעורי ההשתתפות בבחירות המקומיות בישראל בין יישובים.

השתתפות בבחירות: היבטים תאורטיים

שתי מתודולוגיות אקדמיות עיקריות משמשות לניתוח תופעת ההשתתפות בבחירות: זרם אחד של מחקרים מתמקד **ברמת הפרט (micro level)**, והזרם השני מתמקד **ברמה**

המצרפית (macro level). המחקרים ברמת הפרט עוסקים בציבור המצביעים ובשאלה מדוע אנשים מצביעים ואחרים נמנעים מהצבעה. מחקרים אלה מתבססים על ניתוח סקרי דעת קהל, מאפייני רקע סוציו-דמוגרפיים של המצביעים (המעמד החברתי והכלכלי שלהם, גילם, השכלתם, הרקע הדתי שלהם) וכן מאפיינים הקשורים לעמדות ולמודעות פוליטית, ולרמת העניין שלהם (Norris, 2000). שטשניידר (Schattschneider, 1960), היה מהראשונים שהצביעו על הבדלים גדולים בין עשירים לעניים במידת ההשתתפות בבחירות: עשירים מצביעים בבחירות הרבה יותר מעניים. גם חוקרים אחרים הצביעו על כך שאי-שוויון בהכנסות פוגע בשיעורי ההשתתפות בבחירות (Goodin and Dryzek, 1980) ושאזרחים בעלי הכנסה גבוהה יותר ו/או השכלה גבוהה יותר מצביעים בשיעורים גבוהים בהשוואה לאזרחים מהשכבות החלשות והמשכילות פחות בחברה (Blais, 2000; Franklin, 2004). ההסברים לכך הם שככל שגדל אי השוויון הכלכלי כך גדל אי השוויון הפוליטי. השכבות החלשות מיואשות מהמערכת הפוליטית, הנושאת באחריות לדעתן למצבן הכלכלי, ולפיכך מידת העניין הפוליטי שהן מגלות נפגעת והן נמנעות מהצבעה ומהשתתפות בבחירות (Solt, 2010).

המחקרים ברמה המצרפית עניינם בקבוצות גדולות כדוגמת מדינות, ובשאלות כגון מדוע במדינות אחדות שיעורי ההשתתפות בבחירות גבוהים בעוד שבאחרות שיעורי ההשתתפות נמוכים. מחקרים אלה מבוססים על נתונים רשמיים של תוצאות הבחירות, ובעיקר על השוואות בין-מדינתיות. ההסברים שהם מספקים מתמקדים בגורמים שמעבר לאדם הפרטי, ברמת המערכת, המוסדות, היישוב, האזור או המדינה, שעשויים להשפיע על גאות ושפל בהצבעה (Franklin, 2004; Geys, 2006; Blais, 2007). כך, אחד המשתנים הנפוצים ביותר בספרות ההשוואתית בתחום זה הוא רמת ההתפתחות הכלכלית של מדינות. שיעורי ההשתתפות נוטים להיות גבוהים יותר במדינות מפותחות מבחינה כלכלית (Powell, 1982; Blais and Dobrzynska, 1998; Norris, 2004). במקביל נמצא גם קשר בין שיעור ההצבעה לבין שיעור יודעי הקרוא וכתוב במדינה, כאשר במדינות בהן שיעור אנאלפביתיות גבוה נוטים שיעורי ההשתתפות להיות נמוכים יותר, ולהיפך (Verba et al., 1995; Blais and Dobrzynska, 1998). במחקרו המקיף והמצוטט, מיין גֵייס (Geys, 2006) 83 מחקרים ברמה המצרפית שהתמקדו בשיעורי ההשתתפות ברמה המקומית והארצית. ממצאיו מצביעים על שורה ארוכה של משתנים כלכליים, פוליטיים ומוסדיים המשפיעים על מידת ההשתתפות בבחירות כגון גודל האוכלוסייה, מידת ההומוגניות של הבוחרים, חוקי ונהלי הבחירות ועוד. לבד מהסברים אלו, בולטים בספרות גם הסברים הנשענים על משתנים כגון מספר המועמדים המתמודדים בבחירות המקומיות, האם מדובר במועמדים מכהנים, קיומן של מתמודדות ועוד (Rallings and Thrasher, 1990).

המחקר בנושא ההשתתפות בבחירות גם מבחין בין שני סוגי בחירות עיקריים: בחירות מדרג ראשון ובחירות מדרג שני (Reif and Schmitt, 1980). בחירות מדרג ראשון הן למוסדות אשר קובעים מי ייאחז בעוצמה הפוליטית ואיזו מדיניות תתקבל. על פי רוב מדובר בבחירות ברמה הלאומית לבית הנבחרים ו/או למוסד הנשיאות (Elgie and Fauvelle-Aymar, 2012). בחירות מדרג שני הן למוסדות, הנתפסים כמשניים בחשיבותם, משום שהשפעתם על סוגיות

לאומיות או הרות גורל מוגבלת יותר. מדובר בבחירות אזוריות, בבחירות לרשויות המקומיות ובבחירות לפרלמנט האיחוד האירופי. ריף ושמיט משערים כי להבדלים בין שני דרגים אלו יש השפעה ניכרת, בין השאר על שיעורי ההשתתפות בבחירות (Reif and Schmitt, 1980).

מהספרות עולה כי שיעורי ההצבעה בבחירות מדרג ראשון הם על פי רוב גבוהים יותר מאשר בבחירות מדרג שני, הואיל והשפעתם על זהות הנבחרים לנהל את ענייני המדינה גדולה יותר (Reif and and Schmitt, 1980; Lijphart, 1997: 6, Hix and Marsh, 2011). לייפהרט (Lijphart, 1997: 6) סוקר נתונים השוואתיים במדינות כמו ספרד, קנדה, גרמניה, אוסטרליה ועוד, שבהן שיעורי ההצבעה בבחירות המקומיות נמוכים יותר מאשר בבחירות הארציות. ראלינגס ות׳ראשר (Rallings and Thrasher, 1997; 2007) מנתחים את הפער יוצא הדופן בשיעורי ההשתתפות בבריטניה בין הרמה הלאומית לבין הרמה המקומית ומציינים כי רק שליש מהמצביעים בבחירות המקומיות מטריחים עצמם לקלפי. גם היקס (Hix, 1998) ושמיט (Schmitt, 2005) עומדים על כך ששיעורי ההשתתפות בבחירות לפרלמנט האיחוד האירופי נמוכים בהשוואה לשיעורי ההשתתפות בבחירות לבתי הנבחרים של מדינות האיחוד.

השתתפות בבחירות המקומיות בישראל

מספר קטן יחסית של מחקרים עוסק בשיעורי ההשתתפות בבחירות המקומיות בישראל. במחקרים אלה בולט העיסוק במגמות ההשתתפות בבחירות ובמיוחד בירידה שחלה בשיעורים הללו לאחר ההפרדה בין הבחירות המקומיות לבין הבחירות לכנסת (בריכטה, 2001; שריג, 2008; גל-נור ובלאנדר, 2013).

מעניין לציין שתופעת הירידה בשיעורי ההשתתפות איננה מאפיינת את הרשויות הערביות בישראל, ששיעור ההשתתפות הממוצע בהן גבוה באופן ניכר משיעור ההשתתפות הממוצע ברשויות המקומיות היהודיות (סואן ואייזנקנג-קנה, 2004; בן בסט ודהן, 2013). ההסבר להשתתפות הגבוהה בבחירות המקומיות במגזר הערבי טמון בחשיבות שמגזר זה מייחס לשלטון המקומי: שלטון המאפשר לאוכלוסייה הערבית לפעול למימוש אינטרסים מקומיים בתחומי החינוך, הבריאות וכדומה, ואשר מבטיח כוח רב לקבוצה השלטת – החמולה (גנאם, 2001). בן בסט ודהן, שהתמקדו בהצבעה ביישובים הערביים בבחירות המקומיות של 2003, הוכיחו כי השיוך החמולתי השפיע על שיעורי ההצבעה: ככל שהחמולה ביישוב גדולה יותר כך גדל בו שיעור ההשתתפות בבחירות המקומיות, שכן הבסיס המלכד והמעודד הצבעה הוא הנאמנות החמולתית. היות שכך, הם מוצאים ששיעורי ההשתתפות בבחירות המקומיות (ובבחירות לראשותה) במגזר הערבי גבוהים באופן ניכר בהשוואה לשיעורי ההשתתפות במגזר היהודי (Ben-Bassat and Dahan, 2012).

מלבד ההשפעה של זהות היישוב (יהודי או ערבי) נהוג להתייחס גם לגודל הרשות המקומית כגורם משפיע על שיעור ההשתתפות: ככל שמספר חברי מועצת הרשות המקומית גדול יותר, כך שיעור ההצבעה למועצה נמוך יותר (בריכטה, 1998; 2005). ההסבר המקובל לכך הוא אדישות הבוחרים, שגדֵלה והולכת ככל שהרשות המקומית גדולה יותר. ביישובים גדולים התושב הממוצע אנונימי יותר, מאמין שהשפעתו הפוליטית קטנה יותר ולכן

נטייתו חלשה יותר להשתתפות פוליטית בכלל ובבחירות בפרט (הורקין, כ״ץ ומבורך, 1998).[2] לשון אחר, יישובים גדולים, בעיקר הערים בישראל, מזוהים עם שיעורי השתתפות נמוכים, ולהיפך.

מחקרם של בן בסט ודהן (2008; 2012) אומנם מתמקד בשיעורי ההשתתפות בבחירות לרשויות המקומיות הערביות ב-2003, אך קיימת בו גם התייחסות להבדלים בדפוסי ההשתתפות בבחירות המקומיות בין יישובים יהודיים לערביים. תוך שהם מתמקדים בחמישה משתנים בלתי תלויים עיקריים – שיעור ההצבעה בבחירות הכלליות, מדד התחרותיות הפוליטית, גודל האוכלוסייה, רמת ההכנסה לנפש, וכן מספר משתנים מבקרים (רשויות חרדיות, רשויות נוצריות, רשויות דרוזיות וכד׳) – הם מוצאים כמה ממצאים מעניינים: שיעור ההצבעה ביישובים הערביים גבוה בממוצע ב-17 נקודות האחוז בהשוואה ליישובים יהודיים; שיעורי ההצבעה בכל היישובים נוטים להיות גבוהים יותר כאשר קיימת תחרות צמודה בין המועמדים; שיעורי ההצבעה ביישובים קטנים גבוהים יותר מאשר ביישובים מרובי אוכלוסייה; שיעורי ההצבעה ביישובים שבהם התושבים מעוטי יכולת נוטים להיות גבוהים יותר מאשר ביישובים בעלי רמת הכנסה גבוהה.

במחקרנו זה אנו ממשיכים את הקו שהותווה במחקרים הנזכרים לעיל, ומבקשים לבחון את השפעתם של גורמים שונים הנדונים בספרות על שיעורי ההצבעה היישוביים בבחירות המקומיות של 2013. ההתמקדות היא בהבדלים בין היישובים לפי מיקומם הגאוגרפי, ובאופן ספציפי במתן הסבר להבדלים בשיעורי ההשתתפות ביישובים היהודיים.

מתודולוגיה, אוכלוסיית המחקר והמשתנים הבלתי תלויים

מחקר זה הינו מחקר אקולוגי המתבסס על ניתוח נתונים רשמיים של הבחירות המקומיות של 2013. מחקרים אקולוגיים מתבססים על נתונים מצרפיים המאורגנים על פי יחידות גאוגרפיות כיישובים וכקלפיות, כאשר הנחת היסוד היא כי לאזור המגורים יש משמעות חברתית, כלכלית ופוליטית. אנשים נוטים להתגורר בקרבת אנשים הדומים להם, והדבר נכון בעיקר כאשר יחידת הניתוח הומוגנית ביותר מבחינת הרכב אוכלוסייתה. ניתן להצביע על כמה מעלות של הגישה האקולוגית בעיקר כאשר מתבוננים על הנושא הממוקד – שיעורי ההשתתפות בבחירות המקומיות: הגישה מתמקדת בתוצאות הבחירות הרשמיות (קרי, אלו שהצביעו בפועל). היא איננה מתייחסת לסקרים, שאליהם עלולים להשתרבב גם משיבים המדווחים על כוונתם להצביע אך בסופו של דבר אינם עושים זאת. בכך הגישה משוחררת מהטיות שונות כגון הנטייה הנפוצה והמקובלת להתבונן על שיעור ההשתתפות ברמה הלאומית תוך התעלמות מההבדלים הקיימים בין קבוצות ממסגרות גאוגרפיות שונות. הגישה האקולוגית מבוססת אפוא על ההנחה כי קיים קשר בין נתוני יסוד גאוגרפיים. במחקר זה אנו טוענים למעשה כי קיים קשר

---

2 בריכטה (2005) מצביע על קשר חזק ומובהק סטטיסטית ($r = .774$, $p < .01$) וכך גם הורקין, כ״ץ ומבורך (1998) שמצאו קשר זה חזק ומובהק ($r = .60$, $p < 0.05$).

בין מיקום חבל הארץ (היישובים במרכז לעומת הפריפריה) לבין השתתפות או הימנעות מהצבעה בבחירות המקומיות.[3]

היישובים המהווים את אוכלוסיית המחקר הם, כאמור, 187 הרשויות המקומיות, היהודיות הערביות והמעורבות, שקיימו בחירות מוניציפליות ב-22 באוקטובר 2013. המשתנה התלוי שלנו הוא שיעור ההצבעה בבחירות ברשות המקומית בסיבוב הראשון (גם אם התקיים ברשות סיבוב שני). חישוב שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות בכל אחת מ-187 הרשויות מבוסס אפוא על שני נתונים: שיעור המצביעים בפועל בכל אחת מהרשויות המקומיות, ומספרם הכולל של בעלי זכות הבחירה באותן הרשויות.[4]

המחקר כולל סדרה של משתנים בלתי תלויים משלושה תחומים, שצפויים להשפיע על המשתנה התלוי – שיעורי ההצבעה בבחירות 2013 לרשויות המקומיות, ברמת היישוב.[5] בתחום החברתי-כלכלי בחנו שישה משתנים:

המשתנה הראשון הוא **זהות היישוב** (יהודי או ערבי). כפי שהוזכר, דפוסי ההשתתפות בבחירות המקומיות של התושבים הערבים מושפעים מגורמים ייחודיים. ההנהגה המסורתית ברשויות הערביות, החמולה, נחשבת למסגרת הנאמנות הבסיסית שעל פיה מוכרעות לרוב הבחירות המקומיות. מוקדי הכוח ביישובים הערביים נשלטים באופן מסורתי על ידי נכבדי הכפר, ראשי המשפחות ובעלי הרכוש. התחרות בין החמולות היא המאפיין הבולט של המערכת הפוליטית המקומית, אשר מעודדת את הקבוצות המתחרות לגייס קולות רבים לבחירות (גנאם, 2001 ; בן בסט ודהן, 2013). על בסיס ההסברים (והנתונים) הללו, צפוי למצוא השתתפות גבוהה יותר בבחירות המקומיות של 2013 ביישובי המגזר הערבי ביחס ליישובי המגזר היהודי וליישובים המעורבים.

המשתנה השני הינו **גודל הרשות המקומית**. מספר מחקרים התייחסו לגודלן של הרשויות המקומיות כגורם המסביר את השונות בשיעורי ההצבעה וממצאיהם סותרים. כך לדוגמה, רלינג ות׳רשר (Rallings and Tharsher, 1990) מראים כי שיעורי ההשתתפות בבחירות למועצות המקומיות גבוהים יותר באזורים העירוניים מאשר באזורים הכפריים. מנגד, מחקרים

---

3 הגישה האקולוגית שימשה מטרה לביקורת חריפה למדי בעיקר בשל כוללנותה ונטייתה להדגיש הדגשת יתר את הממד הגאוגרפי שבה. במיוחד מקובל להדגיש את הסכנה ל״כשל אקולוגי״ (ecological fallacy), דהיינו, גלישה ממסקנות ברמה המקרו למסקנות הנוגעות לפרט (King, 1997). אנו נזהרים אפוא מהסקת מסקנות הנוגעות לרמת הפרט ומתייחסים לתכונות של היישובים שבהם אנשים מתגוררים ומגמות ההצבעה בהם.

4 הנתונים לקוחים מילקוט הפרסומים (הרשומות) של משרד המשפטים שפורסמו בין ה-14 ל-24 בנובמבר 2013.

5 בנקודה זו נדגיש כי אנו מתמקדים בהסברים ברמה המערכתית ולא ברמה הנקודתית, המתייחסת לכל מקרה לגופו. הסבר נקודתי לשיעור ההשתתפות הנמוך בעיר תל אביב יכול להיות מיוחס למשל לאחוז הגבוה של אוכלוסייה צעירה המתגוררת בעיר בשכירות, ולא בהכרח רואה בה את ביתה הקבוע. נושאים המעניינים תושבי קבע ועולים במצעי המתמודדים, כמו חינוך ילדים, אינם בראש מעייניה ולפיכך היא גם לא תטרח לצאת להצביע. רלוונטיים ככל שיהיו הסברים כאלה, אין אנו מציעים אותם במחקר זה שכן בחרנו להתמקד במגמות הכלליות בכלל הרשויות המקומיות בבחירות 2013.

אחרים מצביעים על כך שדווקא ביישובים קטנים שיעורי ההצבעה גבוהים יותר מאשר ביישובים גדולים (בריכטה, 2005). הקשרים החברתיים והפוליטיים ביישובים הקטנים אישיים, קרובים וקהילתיים ומכאן שכוח ההשפעה של התושבים על תהליכי קבלת ההחלטות רב יותר. אשר לכיוון הקשר, אנו בוחרים להיצמד לספרות העוסקת בהשתתפות בבחירות בישראל ומשערים כי שיעורי ההשתתפות ברשויות דלילות אוכלוסין נוטים להיות גבוהים יותר מאשר ברשויות צפופות אוכלוסין. מנגד, ככל שהיישוב מאוכלס יותר כך שיעורי ההשתתפות בו נוטים להיות נמוכים יותר.

המשתנה השלישי הוא **מצבם הכלכלי** של תושבי הרשות המקומית. מהמחקרים השונים, הן ברמה המצרפית הבין-מדיניתית (Powell, 1982; Blais and Dobrzynska, 1998) הן ברמת הפרט (Schattschneider, 1960; Goodin and Dryzek, 1980) עולה כי על-פי רוב תושבים אמידים נוטים להשתתף בבחירות הארציות יותר מאשר מי שמצבם הכלכלי חלש. ואולם בישראל, כאשר מושא הבדיקה הוא הבחירות המקומיות, הקשר המצטייר הינו הפוך. באופן מפתיע, בן בסט ודהן מוצאים כי התושבים ביישובים מעוטי הכנסה (יהודיים וערביים כאחד) נוטים להשתתף יותר בבחירות המקומיות מאשר ביישובים בעלי הכנסה גבוהה (בן בסט ודהן, 2013: 89). מחקר דומה שנערך על הבחירות המקומיות בבלגיה מצביע על אותה מגמה (Ashworth, Geys and Heyndels, 2006). אנו משערים לפיכך שביישובים שבהם מצבם הכלכלי של התושבים הוא ירוד, שיעורי ההצבעה בבחירות המקומיות יהיו גבוהים יותר משיעורי ההצבעה ביישובים שמצבם הכלכלי של התושבים הוא טוב יותר.

המשתנה הרביעי הוא **רמת ההשכלה** של תושבי היישוב. כאמור, חוקרים רבים מצביעים על הקשר בין השכלה לבין השתתפות הן ברמה המצרפית הבין מדינתית (Powell, 1982), הן ברמת הפרט בישראל (שמיר ואריאן, 2002). ממצאי המחקרים הללו מאפשרים לנו לבצע השלכה על הרמה המוניציפלית ולשער שביישובים בהם מתגוררת אוכלוסייה משכילה, שהיא לרוב גם בעלת מודעות פוליטית, שיעורי ההצבעה גם בבחירות המקומיות יהיו גבוהים יותר מאשר ביישובים שאוכלוסייתם משכילה פחות ונוטה להיות פחות מעורבת מבחינה פוליטית.

המשתנה החמישי הוא **שיעור העולים החדשים** ביישוב שהגיעו לישראל מאז ראשית שנות ה-90. גל העלייה הגדול שהחל באותה תקופה שינה את מבנה האוכלוסייה בישראל והשפיע גם על מידת המעורבות האזרחית, לרבות תחושת המחויבות באשר להשתתפות בבחירות. העלייה לוותה בקשיי קליטה והתאקלמות וכתוצאה מכך שיעור ניכר מהעולים לא הצליח להשתלב במקומות עבודה התואמים את רמת השכלתם. רבים הופנו להתגורר ביישובים חלשים ובעיקר ביישובי הפריפריה, ובשל קשיי ההשתלבות הכלכליים והחברתיים, אליהם נלוו גם מגבלות שפה וידע פוליטי מצומצם, הם פיתחו תחושות תסכול וניכור מהמדינה (פיליפוב, 2008; אריאן, פיליפוב וקנפלמן, 2009). תחושות אלה עשויות היו לקבל ביטוי בהימנעות מהשתתפות בבחירות למוסדות נבחרים, לרבות ברשויות המקומיות. על בסיס דברים אלה נצפה למצוא שיעורי השתתפות נמוכים בבחירות המקומיות של 2013 ביישובים בהם שיעור העולים החדשים מאז 1990 הוא גבוה, ומנגד, שיעורי השתתפות גבוהים ביישובים שבהם שיעור העולים החדשים הוא נמוך.

המשתנה השישי הוא **צביונה הדתי** של הרשות המקומית. מחקרים שונים מצביעים על קשר בין הומוגניות של קבוצה חברתית לבין השתתפות בבחירות. ההומוגניות מחזקת מאפיינים של לכידות, תחושות של סולידריות קבוצתית ואף "לחץ חברתי" (Geys, 2006). על בסיס רציונל זה אנו משערים כי ביישובים בעלי צביון דתי שיעורי ההשתתפות בבחירות המקומיות יהיו גבוהים. הסבר אפשרי לכך הוא שדפוסי ההתנהגות הפוליטית בקבוצת הדתיים-הציוניים מתאפיינת במידה רבה במעורבות, בקהילתיות ובאזרחות פעילה המתבטאת במשפט: "דתי בביתך – ישראלי בצאתך" (שלג, 2000). גם דפוסי ההתנהגות הפוליטית בקבוצת החרדים מתאפיינת במעורבות רבה אך זאת מטעמים שונים – מחויבות להלכה ולאוטוריטות המוסמכות במסורת היהודית ומתוך כך מילוי אחר הוראת הרבנים לצאת ולהצביע על-מנת לחזק את עולם התורה ולקדם אינטרסים מגזריים מובהקים (פרידמן, 1991).

התחום השני שצפויה לו השפעה על שיעורי ההשתתפות בבחירות המקומיות הינו התחום הגאוגרפי. חשובים ככל שיהיו המשתנים הסוציו אקונומיים, מוקד העניין שלנו הוא במשתנה **פריפריאליות גאוגרפית.** גרדוס ועיני, שבחנו את שיעור ייצוגם של האזורים השונים בארץ בכנסת לפי מקום מגוריהם של חברי הכנסת, הסיקו כי שיטת הבחירות הישראלית תרמה להשתלטות המרכז ולתת-ייצוג של הפריפריה, מצב היוצר קיפוח הולך ומחמיר והתעלמות מתמשכת מבעיות מקומיות ואזוריות (גרדוס ועיני, 1985). אטמור ופרידברג (2015), שבחנו את סוגיית ההצבעה לכנסת ה-19 מהזווית המוניציפלית, מצאו כי שיעורי ההשתתפות של תושבי היישובים היהודיים והיישוביים המעורבים בפריפריה, בבחירות הללו, נמוכים יותר מאלו של תושבי היישובים הממוקמים במרכז הארץ או בסמוך לו. למרות זאת אנו משערים כי בבחירות המקומיות נמצא קשר הפוך, קרי ככל שהיישוב הוא פריפרי יותר כך שיעור ההשתתפות בו גם בבחירות המקומיות יהיה גבוה יותר, וככל שהיישוב ממוקם קרוב יותר למרכז הארץ, או מצוי במרכזה, כך שיעור ההשתתפות בבחירות הללו יהיה נמוך יותר. ההסבר לכך נעוץ, ככל הנראה, באופי היחסים הפוליטיים ביישובי הפריפריה, המתבססים במידה רבה על מערכת של פטרונאז' (מתן חסות – "פטרון קליינט"): נאמנות למועמד המתמודד בחירות המקומיות בתמורה להבטחותיו בתחומים של תעסוקה, שירותי רווחה וכדומה. כפי שכבר הוזכר, תושבי היישובים הערביים נוטים אף הם להצביע בשיעורים גבוהים בבחירות המקומיות, בין היתר, בשל יחסי הפטרונאז', המבוססים על השיוך החמולתי.

התחום השלישי שצפויה לו, השפעה על שיעורי ההשתתפות בבחירות המקומיות הינו התחום הפוליטי. אחד המשתנים הבולטים בתחום הפוליטי שייבחן במחקר הוא **מידת התחרותיות בין המתמודדים למשרת ראש הרשות.** ההנחה היא שברשויות שבהן יש מועמד יחיד אין למעשה תחרות פוליטית[6] ולכן הבוחרים לא יטריחו עצמם אל הקלפיות, שכן התוצאות ידועות מראש. מאידך, ככל שישנם מתמודדים רבים יותר, ובעיקר כאשר מדובר בתחרות צמודה ביניהם, כך שיעור ההשתתפות בבחירות צפוי להיות גבוה יותר. זאת על שום שכל

6 כך היה למשל בבחירות המקומיות של 2013 בנס ציונה, שבה היה מועמד יחיד – יוסף שבו. כך גם בגבעת שמואל, בקריית ים ובקריית מוצקין שבהן התמודד מועמד יחיד.

מתמודד אמור להשקיע משאבים רבים בגיוס ובמשיכת מרב המצביעים שביכולתו להשיג, על מנת לזכות במשרה המיוחלת (Shachar and Nalebuff, 1999).

המשתנים הבלתי תלויים מבוססים ברובם על נתונים רשמיים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. גודל הרשות המקומית נמדד על ידי מספר בעלי זכות הבחירה ברשות. שיעור העולים החדשים מבוסס על מדד של הלשכה שהוא אחוז עולי 1990 מסך האוכלוסייה ביישוב. לצורך אמידת מצבם הכלכלי של תושבי הרשות המקומית נעזרנו באשכול החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ובאופן דומה, רמת ההשכלה האקדמית של תושבי הרשות מבוססת על מדד שיעור בעלי תואר אקדמי ביישוב של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. אשר לצביונה הדתי של הרשות אנו מתייחסים לשתי קבוצות – החרדית והדתית-לאומית – כקבוצה אחת, הכוללת עשרה יישובים. יצרנו משתנה דמי (דיכוטומי) לפיו הרשויות המקומיות בעלות הצביון הדתי (יישובים שזכו ליותר מ-50% מהקולות למפלגות הדתיות והחרדיות – ש"ס ויהדות התורה) מקבלות את הערך (1) ויתר היישובים מקבלים את הערך (0).[7] באופן דומה יצרנו משתנה דיכוטומי עבור היישובים היהודיים והערביים.

לצורך מדידת רמת הפריפריאליות של היישוב עשינו שימוש באמת מידה מקובלת לבחינת מיקומו הגאוגרפי – "מדד הפריפריאליות", שפירסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשנת 2008, בהזמנת משרד הפנים. המדד מסווג את הרשויות המקומיות בישראל לפי מיקומן הגאוגרפי וקירבתן לגבולות מחוז תל אביב, שבו מתרחשת עיקר הפעילות הכלכלית והעיסקית בארץ.[8] למדד הפריפריאליות חמישה ערכים, כאשר הערך 1 מציין רשות מקומית פריפריאלית מאוד והערך 5 מציין רשות מקומית מרכזית מאוד. כך, לדוגמה, היישובים אילת, מצפה רמון וקרית שמונה, זוכים לערך 1 במדד, בעוד שרמת גן, הרצליה ותל אביב זוכות לערך 5 במדד.[9] נדגיש ונציין כי מדד הפריפריאליות הוא למעשה מדד "המרכזיות" במובן זה שציון גבוה מציין יישוב מרכזי יותר וציון נמוך יישוב פריפריאלי יותר.

אשר למידת התחרותיות ברשות המקומית, מספר מדדים נפוצים בספרות. דרך אחת היא לספור את מספר המתמודדים על תפקיד ראש הרשות המקומית (Rallings and Thrasher, 1990). אולם מדד זה זכה לביקורת כיוון שהוא לא מצביע על עוצמת התחרות ומתעלם ממקרים שבהם יש מתמודדים חלשים שאינם מעידים על "מרוץ" צמוד. בשל כך בחרנו להשתמש בשני מדדים אחרים: האחד, הוא מדד התחרותיות בין שני המועמדים המובילים בבחירות (בחישוב פשוט – הפער שבין שיעור הקולות שקיבל המועמד שניצח לבין שיעור הקולות שקיבל המועמד המתחרה, בסיבוב הראשון שבבחירות המקומיות). נציין כי ככל שהפער קטן יותר כך מדובר

---

7 היישובים בעלי הצביון הדתי הם: אלעד, אלקנה, אפרתה, ביתר עילית, בית אל, בני ברק, מודיעין עילית, קריית ארבע, רכסים. בקדומים לא נערכו בחירות מקומיות ב-2013.

8 מדד הפריפריאליות נבנה עבור 252 רשויות מקומיות בישראל: 198 עיריות ומועצות מקומיות ו-54 מועצות אזוריות, לפי מעמדן המוניציפלי המעודכן לסוף שנת 2004. להרחבה ראו: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2008.

9 את מדד הפריפריאליות קודדנו מחדש, לצורכי התרשים בלבד, לפי שלוש הקטגוריות הבאות: 1=רשות מקומית פריפריאלית ופריפריאלית מאוד; 2=פריפריאליות בינונית; 3=רשות מרכזית ומרכזית מאוד.

בתחרות צמודה יותר בין המועמדים ולכן אנו משערים שמידת ההשתתפות בבחירות המקומיות תגבר. המדד השני, הוא מדד התחרות האפקטיבית בין מנהיגי מפלגות בהליכים של בחירת מנהיגים (Kenig, 2009). בחרנו להשתמש בו כדי לאמוד את התחרות בין כלל המתמודדים בכל רשות מקומית.[10]

השתתפות בבחירות המקומיות של 2013: ממצאים

שיעור המצביעים הארצי בבחירות המקומיות של 2013 עמד על 51.1% מתוך בעלי זכות הבחירה במדינה.[11] סך כול המצביעים עמד על 2,833,249 מתוך 5,462,195 בעלי זכות הבחירה שהיו רשומים בפנקס הבוחרים. כאשר אנו בוחנים את היחס שבין מספר המצביעים שפקדו את הקלפיות לבין מספר בעלי זכות הבחירה ביישובים השונים אנו מוצאים כי במקצתם נרשמו שיעורי השתתפות גבוהים ביחס לשיעור ההשתתפות הארצי ובאחרים שיעורים נמוכים מאוד. כך לדוגמה, בנתיבות עמד שיעור ההשתתפות על 83.1% (15,934 מצביעים מתוך 19,182 בעלי זכות בחירה) – גבוה ב-32% משיעור ההשתתפות הארצי (51.1%). לעומתה, בתל אביב עמד שיעור ההשתתפות על 34.9% בלבד (143,336 מצביעים מתוך 411,141 בעלי זכות בחירה) – נמוך בכ-16% משיעור ההשתתפות הארצי. השאלה הנשאלת היא מדוע קיימת שונות כה רבה בשיעורי ההשתתפות בבחירות המקומיות?

לוח 1 להלן מציג נתונים שמהם ניתן לעמוד על ההבדלים בשיעורי ההשתתפות בין היישובים השונים. מבחינה של עשרת היישובים שבהם שיעורי ההשתתפות בבחירות המקומיות של 2013 היו הגבוהים ביותר לעומת עשרת היישובים שבהם שיעורי ההשתתפות היו הנמוכים ביותר עולים שני ממצאים ידועים: הראשון – שיעורי ההשתתפות הגבוהים ביותר נרשמו ביישובים הערביים, ואילו שיעורי ההשתתפות הנמוכים ביותר נרשמו ביישובים היהודיים. השני – ביישובים העירוניים הגדולים בישראל נרשמו שיעורי ההשתתפות הנמוכים ביותר.

---

10 המדד מבוסס על מדד המפלגות האפקטיבי (ENPP) של לאקסו וטגפרה (Laakso and Taagepera, 1979). המדד מחושב כך: $ENC = 1/\Sigma V_i^{\,2}$. כאשר Vi הוא שיעור הקולות שבהם זכה מועמד בבחירות המקומיות. ערך 1 במדד מעיד על היעדר תחרותיות (כלומר מועמד יחיד זכה ב-100% מהקולות); ערך 2 במדד מעיד על שני מתמודדים שזכו כל אחד ב-50% מהקולות; ערך 3 במדד מעיד על שלושה מתמודדים שזכו כל אחד ב-33.3% מקולות הבוחרים וכך הלאה.

11 זהו הנתון הרשמי של משרד הפנים המתייחס לסיבוב הראשון. הנתון הרשמי ביישובים שבהם התקיים סיבוב שני היה 50.9%. ראו: http://www.moin.gov.il/Subjects/Bchirot/Pages/default.aspx.

.

לוח 1

שיעורי ההשתתפות הגבוהים והנמוכים ביותר בעשר רשויות מקומיות, 2013
כלל אוכלוסיית המחקר (N=187)

שיעורי ההשתתפות הגבוהים ביותר		שיעורי ההשתתפות הנמוכים ביותר	
יאנוח-ג'ת	94.1	קריית ים	31.0
כעביה-טבאש-חג'אג'רה	94.3	בת ים	32.7
עין מאהל	94.6	תל אביב-יפו	34.9
ג'ולס	94.8	חיפה	36.3
ירכא	94.8	חולון	37.5
כפר מנדא	95.0	קריית מוצקין	38.5
דייר חנא	95.1	נתניה	39.0
שעב	95.1	ירושלים	39.1
בית ג'ן	95.8	קריית אתא	41.6
סאג'ור	95.9	ראשון לציון	42.0

מקור: ילקוט הפרסומים (משרד המשפטים-רשומות, 2013).

הסבר אחד אפוא לשונות הגבוהה בשיעורי ההשתתפות בבחירות המקומיות נוגע למשתנה החברתי-כלכלי הראשון – זהות היישוב (יהודי או ערבי). מבדיקת שיעורי ההשתתפות בבחירות ברשויות המקומיות ב-2013 עולה, ששיעור ההצבעה הממוצע ב-72 הרשויות במגזר הערבי עמד על 87%, גבוה באופן ניכר מאשר ב-115 היישובים היהודיים והמעורבים, שבהם נרשם ממוצע הצבעה של 59.6%.[12] עוד עולה מהנתונים שב-63 רשויות מקומיות ערביות נרשמו שיעורי השתתפות, הגבוהים מ-80%, ורק ברשות אחת (אום אל-פחם) נרשם שיעור השתתפות נמוך מ-70%.

את שיעורי ההשתתפות הגבוהים בבחירות המקומיות במגזר הערבי נהוג להסביר באמצעות הטענה שהבוחרים הערבים מייחסים לבעיותיהם המקומיות חשיבות רבה יותר משהם מייחסים לנושאים לאומיים, ואף רואים בהן בעיות הנוגעות להם באופן אישי (לנדאו, 1993). חוקרים אחרים קושרים את שיעורי ההצבעה הגבוהים ליכולת לממש אינטרסים מקומיים וגם לכך שהבחירות המקומיות משמשות קרש קפיצה לפוליטיקה הארצית (נויברגר, 1998). טענה נוספת, המופיעה במאמר שפרסמו לאחרונה בן בסט ודהן היא שהשיוך החמולתי

12 יש לציין כי נתונים אלה מתייחסים לממוצע של היישובים בישראל, ולא לשיעור ההשתתפות בקרב כלל האזרחים בישראל, שהוא הנתון הרשמי של משרד הפנים.

הוא זה שמשפיע הן על דפוסי ההצבעה, הן על שיעוריה. ברשויות שבהן החמולות גדולות שיעורי ההשתתפות נמצאו גבוהים. לטענתם, קרבת המשפחה, הנאמנות לחמולה ואף מתן הטבות אישיות וכלכליות תמורת הצבעה הם הסיבה לשיעורי ההשתתפות הגבוהים בבחירות לרשויות המקומיות במגזר הערבי (בן בסט ודהן, 2013 ; Ben-Bassat and Dahan, 2012).

ביישובים היהודיים, שיעורי ההשתתפות נמוכים מאלה שביישובים הערביים. שיעור ההשתתפות הגבוה ביותר בבחירות המקומיות של 2013 נרשם באלעד (87.8%) והנמוך ביותר בקריית-ים (31%). מהן הסיבות לדפוסי הצבעה אלו? כאמור, מחקרים מראים כי קיים קשר בין גודלה של רשות מקומית לבין שיעור ההשתתפות בבחירות: ברשויות גדולות שיעור הלא-מצביעים הוא גבוה יותר מאשר ברשויות קטנות. אחד ההסברים לכך הוא שביישובים גדולים התושב הממוצע הוא אנונימי יותר, הוא חש רחוק מנבחרי הציבור ברמה המקומית, והוא מאמין כי יכולת ההשפעה הפוליטית שלו על הנעשה בעירו מועט. לפיכך, התמריצים שלו להשתתף פוליטית בכלל ובבחירות בפרט קטנים (הוריקן, כ"ץ ומבורך, 1998 ; בריכטה, 2005).[13]
כפי שניכר מלוח 1 לעיל, שלוש הערים הגדולות בישראל רשמו שיעורי השתתפות נמוכים בבחירות 2013: רק 34.9% מתושבי תל אביב הגיעו להצביע (בהשוואה ל-36% בבחירות 2008); בירושלים 39.1% (בהשוואה ל-43% בבחירות 2008); ובחיפה 36.3% (בהשוואה ל-39% ב-2008). לעומת זאת, ביישובים קטנים כמו יבניאל ואליכין שיעורי ההשתתפות גבוהים יותר (84.4% ו-81.5% בהתאמה). לאחרונה גם נמצא (בהתייחס לבחירות 2003) כי ביישובים שאוכלוסייתם מונה פחות מ-3,400 תושבים, שיעורי ההשתתפות עומדים בממוצע על כ-80%, ושיעור זה הולך ויורד ככל שמספר התושבים ברשות עולה (בן בסט ודהן, 2008: 37).

בבחינה סטטיסטית של הקשר בין גודל היישוב (בעלי זכות הבחירה בו) לבין שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות של 2013 נמצא מתאם שלילי, חזק ומובהק ($r = -.683,\ p < .01$) והוא חזק יותר כאשר מוציאים את היישובים הערביים מן החישוב ($r = -.749,\ p < .01$). מתאם זה מעיד שככל שהיישוב גדול יותר שיעורי ההשתתפות בבחירות נוטים להיות נמוכים יותר.

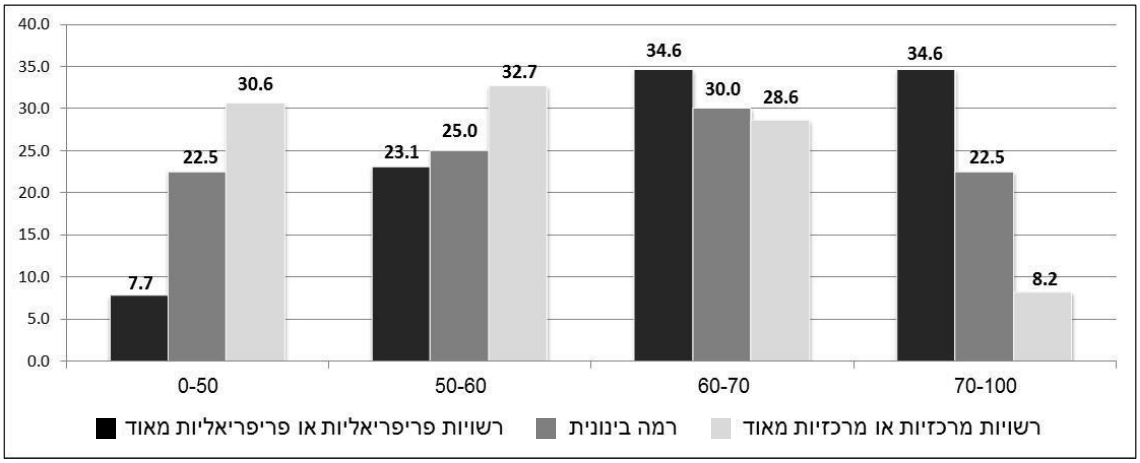
עוד הסבר ניתן למצוא במיקום הגאוגרפי של הרשויות המקומיות – המשתנה העומד במוקד מחקר זה. תרשים 2 להלן מציג את שיעורי ההצבעה בבחירות המקומיות של 2013, ביישובים היהודיים והמעורבים, בחלוקה לפי מדד הפריפריאליות של הרשויות המקומיות. מן הנתונים עולה כי בשני שלישים מהרשויות המקומיות הפריפריאליות והפריפריאליות מאוד שיעור המצביעים היה גבוה מ-60%. לעומת זאת, רק בשליש מהרשויות המקומיות המרכזיות והמרכזיות מאוד היה שיעור המצביעים גבוה מ-60%. מצדו השני של המתרס, ניכר כי רק בשליש מהרשויות הפריפריאליות והפריפריאליות מאוד היו שיעורי ההצבעה נמוכים מ-60%, בעוד שבשני שלישים מהרשויות המרכזיות והמרכזיות מאוד נרשם שיעור הצבעה נמוך מ-60%.

---

13 "המשקל הסגולי" של תושב ראש פינה הוא גדול באופן ניכר (1/2,180) מאשר "המשקל הסגולי" של תושב העיר ראשון לציון (1/197,450). המספרים 2,180 ו-197,450 מהווים את מספר בעלי זכות הבחירה ביישוב נכון ל-2013.

תרשים 2

שיעורי ההצבעה בבחירות המקומיות 2013 לפי רמת הפריפריאליות
(115 רשויות יהודיות ומעורבות; באחוזים)



מקור: עיבוד המחברים לפי נתוני ילקוט הפרסומים (משרד המשפטים – רשומות, 2013) ואתר משרד הפנים.

בבדיקת הקשר בין שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות של 2013 לבין מדד הפריפריאליות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בכלל אוכלוסיית המחקר (N=187) נמצא קשר שלילי ומובהק מבחינה סטטיסטית ($r = -.481,\ p < .01$). גם אם נניח כי קשר זה מושפע מהרשויות הערביות ומחליטים להוציאן מהבדיקה הסטטיסטית (כלומר N=115), אנו מוצאים קשר שלילי ומובהק ($r = -.339,\ p < .01$). במילים אחרות, רשויות פריפריאליות רבות כמו צפת (66% הצבעה), חצור הגלילית (75.7% הצבעה) ומגדל (78.1% הצבעה) בצפון, או מיתר (65.9% הצבעה), אופקים (65.7% הצבעה) ומצפה רמון (73.6% הצבעה) בדרום, מציגות שיעורי השתתפות גבוהים באופן ניכר מהממוצע הארצי.

ניתוח סטטיסטי דו-משתני של הקשר בין יתרת המשתנים הבלתי תלויים במחקר לבין שיעורי ההצבעה בבחירות לרשויות המקומיות לשנת 2013, מעלה את הממצאים הבאים:

בבדיקת הקשר בין מצבם הכלכלי של תושבי הרשות המקומית (על פי האשכול חברתי כלכלי) לבין שיעורי ההצבעה בבחירות המקומיות של 2013 נמצא מתאם שלילי חזק ומובהק ($r = -.618,\ p < .01$). כלומר, ככל שהרשות מדורגת נמוך יותר באשכול חברתי-כלכלי (אשכול 1) שיעורי ההשתתפות בבחירות המקומיות גבוהים יותר. קשר זה מוסבר בעיקר בשל החפיפה בין האשכולות הנמוכים לבין היישובים הערביים בישראל, ולכן כאשר אנו מוציאים אותם מהמבחן הסטטיסטי (N=115) הקשר נחלש באופן משמעותי ($r = -.205,\ p < .028$), אף שהוא עדיין שלילי ועומד בתנאי המובהקות הסטטיסטית. גם בבדיקת הקשר בין רמת ההשכלה האקדמית ביישוב לבין שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות של 2013 נמצא קשר שלילי חזק ומובהק ($r = -.505,\ p < .01$), אשר קשור לשיעור ההשתתפות הגבוה ביישובים הערביים.

ואולם במקרה זה, כאשר אנו מוציאים את היישובים הערביים מהחישוב הסטטיסטי, מתקבל קשר שאיננו מובהק. כך או כך, שני המתאמים האחרונים – השכלה והכנסה – מלמדים, שככל שהרמה החברתית-כלכלית של תושבי הרשות נמוכה יותר כך תגבר נטייתם להשתתף בבחירות המקומיות, וממצא זה מוסבר בעיקר בשל החפיפה בין השתתפות גבוהה ביישובים הערביים לבין המצב החברתי-כלכלי הנמוך של אותם היישובים.

אשר לקשרים בין שני מדדי התחרותיות בבחירות המקומיות לבין שיעורי ההשתתפות בבחירות הללו – אלה תואמים את המשוער. בין מדד התחרותיות האפקטיבי לבין שיעור ההשתתפות בבחירות המקומיות נמצא קשר חלש יותר ומובהק ($r = .316,\ p < .01$) מאשר בין מדד התחרותיות השני, שנמדד על פי הפרש הקולות בין המועמד שניצח בסיבוב הראשון לבין זה שבא אחריו ($r = -.455,\ p < .01$). לפיכך, בבדיקות הרב-משתניות הבאות, אימצנו את המדד האחרון.

שני המשתנים האחרונים שנבדקו (בהתייחס לרשויות היהודיות והמעורבות בלבד) הוא שיעור העולים החדשים ברשות המקומית וצביונה הדתי. בבדיקת הקשר בין שיעור העולים החדשים ברשויות המקומיות שהגיעו לישראל מאז ראשית שנות ה-90 לבין שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות נמצא מתאם שלילי ומובהק ($r = -.376,\ p < .01$). משמעות הדבר היא שככל ששיעור העולים החדשים ביישוב גדול יותר, כך שיעורי ההשתתפות בו בבחירות לרשויות המקומיות נוטים להיות נמוכים יותר. בבדיקת המתאם בין הצביון הדתי של היישוב לבין שיעור ההשתתפות בבחירות 2013 ביישובים היהודיים בלבד (N=115), נמצא קשר חיובי ומובהק סטטיסטית ($r = .307,\ p < .01$), כלומר יישובים בעלי צביון דתי נוטים להתאפיין בשיעורי השתתפות גבוהים יותר.

לוח 2 להלן מציג ניתוח רגרסיות עם מכלול המשתנים שאת השפעתם אנו בוחנים על שיעור ההשתתפות בבחירות המקומיות של 2013. הניתוח כולל את כל אוכלוסיית המחקר (N=187).[14] במודל הראשון כללנו את מדד הפריפריאליות בלבד. ניתן להווכח שהפריפריאליות מסבירה באופן מובהק כ-22% מהשונות במשתנה ההצבעה בבחירות המקומיות של 2013 וכן שעל כל עלייה של יחידה אחת במדד הפריפריאליות ישנה ירידה של כ-7% בשיעור ההצבעה. במודל השני כללנו את יתר המשתנים (מלבד השכלה אקדמית). המקדמים מחזקים את הממצאים שהוצגו בניתוחים הדו-משתניים: יישובים גדולים מזוהים עם שיעורי הצבעה נמוכים בבחירות המקומיות; ככל שמצבם הכלכלי של תושבי הרשות טוב יותר הם נוטים להצביע פחות בבחירות הללו; תושבי היישובים הערביים נוטים להצביע בבחירות המקומיות יותר מתושבי היישובים היהודיים והמעורבים; תחרותיות גבוהה (ערכים נמוכים במדד) מזוהה עם השתתפות גבוהה בבחירות המקומיות. במודל זה מדד הפריפריאליות נמצא לא מובהק מבחינה סטטיסטית. כאשר אנו בוחנים את הקשר בין מדד הפריפריאליות לבין המצב הכלכלי של תושבי הרשות (אשכול חברתי-כלכלי) אנו מוצאים קשר

14 בשל חשש למולטיקוליניאריות בין שני המשתנים החברתיים-כלכליים – השכלה ומצבם הכלכלי של תושבי הרשות – אנו בוחנים אותם בשני מודלים נפרדים.

חיובי ומובהק ($r = .404,\ p < .01$), כלומר ככל שהיישוב מרכזי יותר (ערך 5 במדד) מצבם הכלכלי של התושבים טוב יותר, ומנגד ככל שהוא פריפריאלי יותר (ערך 1) מצבם הכלכלי של התושבים חלש יותר. הזיקה בין המצב הכלכלי למיקום הגאוגרפי מעידה על כך שהמיקום הגאוגרפי מושפע מהמשתנים החברתיים והכלכליים האחרים.

לוח 2

רגרסיות מרובות־משתנים להסבר שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות, 2013
כלל אוכלוסיית המחקר (N=187)

	מודל 1	מודל 2	מודל 3
גודל היישוב (log)		**-14.98 (1.12)	**-14.97 (1.24)
זהות היישוב (יהודי או ערבי)		**14.59 (1.58)	**15.93 (1.51)
מצבם הכלכלי של תושבי הרשות		**-1.67 (.33)	
השכלה אקדמית של תושבי הרשות			**-.28 (.06)
מדד התחרותיות בבחירות		**-.13 (.03)	**-.12 (.03)
רמת הפריפריאליות	**-6.84 (.94)	.77 (.55)	-.47 (.55)
Constant	**90.87	**119.65	**116.33
Adjusted R2	.217	.829	.830
N	187	187	187

המשתנה התלוי: שיעורי ההצבעה בבחירות 2013 ברשויות המקומיות.
* מובהק ברמה של 5%; ** מובהק ברמה של 1%.

מקור: עיבוד המחברים על בסיס נתוני ילקוט הפרסומים (משרד המשפטים–רשומות, 2013) ונתוני הלשכה המרכזית לסטיסטיקה.

המודל השלישי זהה למודל השני אך כולל את ההשכלה האקדמית של תושבי היישוב במקום האשכול החברתי-כלכלי. גם כאן ניתן לראות, על פי ההשערות, כי יישובים עם שיעור גבוה של בעלי השכלה אקדמית מזוהים עם שיעורי השתתפות נמוכים בבחירות המקומיות. גם במודל השלישי מדד הפריפריאליות נמצא לא מובהק מבחינה סטטיסטית. כאשר נבדק הקשר בין מדד

הפריפריאליות לבין השכלה אקדמית נמצא קשר חיובי ומובהק ($r = .316,\ p < .01$), כלומר ככל שהיישוב מרכזי יותר (ערך 5 במדד) שיעור בעלי תואר אקדמי ביישוב גבוה יותר. גם כאן, הזיקה בין שיעור בעלי התואר האקדמי לבין המיקום הגאוגרפי מעידה על כך שהמיקום הגאוגרפי מושפע מהמשתנים החברתיים והכלכליים האחרים. יתר המשתנים משפיעים באופן דומה, וניכר, מהמודל השני והשלישי כאחד, כי אחוז השונות המוסברת על-ידם הוא גבוה ועומד על כ-83%.

לוח 3 להלן מציג ניתוח רגרסיות עם מכלול הגורמים שאנו בוחנים כמשפיעים על שיעור ההשתתפות בבחירות המקומיות של 2013, בהתייחס ליישובים היהודיים והמעורבים בלבד (N=115).[15] במודל הראשון כללנו את מדד הפריפריאליות בלבד. ניתן לראות כי הפריפריאליות מסבירה כ-10% מהשונות במשתנה ההצבעה בבחירות 2013. במודל השני כללנו את כל המשתנים (מלבד השכלה אקדמית). המקדמים מחזקים חלק מהשערותינו: יישובים גדולים מזוהים עם שיעורי הצבעה נמוכים; ביישובים עם שיעור גבוה של עולים חדשים נוטים להצביע פחות; ככל שמצבם הכלכלי של תושבי הרשות טוב יותר פוחתת נטייתם להצביע בבחירות; יישובים דתיים מזוהים עם שיעורי הצבעה גבוהים, ותחרותיות צמודה בבחירות (ערכים קטנים במדד) מזוהה עם השתתפות רבה. המודל השלישי זהה למודל השני אך כולל את ההשכלה האקדמית של תושבי היישוב במקום המשתנה הכלכלי. ניתן לראות כי גם כאן, על פי ההשערות, עלייה ברמת ההשכלה של התושבים קשורה לשיעורי השתתפות נמוכים בבחירות המקומיות. גם כאן, מדד הפריפריאליות נמצא לא מובהק סטטיסטית בשני המודלים, ונתון זה קשור לעובדה שהפריפריאליות מושפעת מהמשתנים החברתיים-כלכליים. בבדיקת הקשרים בין מצבם הכלכלי של תושבי הרשות לבין שיעורי ההצבעה בבחירות המקומיות ובין השכלה אקדמית לבין שיעורי ההשתתפות בבחירות נמצאו גם כאן קשרים חיוביים ומובהקים ($r = .226,\ p < .01;\ r = .254,\ p < .01$) בהתאמה.

15 בשל חשש למולטיקוליניאריות בין שני המשתנים החברתיים-כלכליים – השכלה ומצבם הכלכלי של תושבי הרשות – אנו בוחנים אותם בשני מודלים נפרדים.

לוח 3

רגרסיות מרובות–משתנים להסבר שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות, 2013
יישובים יהודיים ומעורבים בלבד

	מודל 1	מודל 2	מודל 3
גודל היישוב (log)		**-13.49 (1.39)	**-13.55 (1.49)
מצבם הכלכלי של תושבי הרשות		**-2.20 (.39)	
השכלה אקדמית של תושבי הרשות			**-.32 (.06)
שיעור עולי 1990+		**-.29 (.08)	**-.21 (.07)
הצביון הדתי		*5.81 (2.51)	**9.08 (2.41)
מדד התחרותיות בבחירות		**-.12 (.03)	**-.11 (.03)
רמת הפריפריאליות	**-3.36 (.86)	.34 (.62)	.23 (.63)
Constant	**70.83	**135.82	**129.77
Adjusted R^2	.107	.712	.702
N	115	115	115

המשתנה התלוי: שיעורי ההצבעה בבחירות 2013 ברשויות המקומיות.
* מובהק ברמה של 5%; ** מובהק ברמה של 1%.

מקור: עיבוד המחברים על בסיס נתוני ילקוט הפרסומים (משרד המשפטים – רשומות, 2013) ונתוני הלשכה המרכזית לסטיסטיקה.

לסיכום סוגיית המיקום הגאוגרפי, אנו מוצאים שקיים קשר בינו לבין שיעורי ההצבעה בבחירות לרשויות המקומיות, הן בבחינה של כלל אוכלוסיית המחקר הן בבחינה של היישובים היהודיים והמעורבים בלבד. אולם כאשר מכניסים לניתוח את יתר המשתנים (מודלים 2 ו-3 ברגרסיות המרובות) מקדמי המתאם נחלשים. במילים אחרות, כאשר נלקחים בחשבון כל הגורמים האחרים הידועים בספרות כמשפיעים על ההשתתפות בבחירות, ההשפעה של מידת הפריפריאליות הגאוגרפית על שיעורי ההשתתפות בבחירות נחלשת. ההסבר לכך הוא, כאמור, הקשרים החיוביים הקיימים בין המיקום הגאוגרפי לבין המצב החברתי והכלכלי: מצבם הכלכלי של תושבי היישובים במרכז (באופן כללי) טוב יותר מאשר ביישובי הפריפריה. גם

שיעור האקדמאים ביישובי המרכז גבוה יותר משיעורם ביישובי הפריפריה. המשתנים החברתיים והכלכליים חזקים יותר במתן הסברים סיבתיים לשיעורי ההשתתפות בבחירות המקומיות. ואולם חשוב לציין כי הדבר איננו סותר את העובדה שהמיקום הגאוגרפי משפיע על ההשתתפות בבחירות המקומיות. הממצא המעניין בהקשר זה הוא שביישובי הפריפריה (היהודיים וערביים) שיעורי ההשתתפות גבוהים יותר (בממוצע) מאשר ביישובי המרכז.

מגמות בהשתתפות בבחירות המקומיות בישראל: סיכום ומסקנות

ממצאינו מצביעים על כך שההשתתפות בבחירות המקומיות בישראל בשנת 2013 נטתה להיות גבוהה יותר ביישובים ערביים, ביישובים קטנים, כשמצבם הכלכלי של התושבים ברשות הוא חלש יותר, שיעור האקדמאים בה נמוך יחסית והתחרות בין המועמדים היא גבוהה. מאידך, יישובים יהודיים ומעורבים, יישובים שאינם דתיים ויישובים עם שיעור גבוה של עולים חדשים מזוהים עם שיעורי השתתפות נמוכים יותר.

השאלה המתבקשת היא מדוע ביישובי הפריפריה שיעורי ההשתתפות בבחירות המקומיות הם גבוהים יותר משיעוריהם ביישובי המרכז? התשובה לכך כוללת כמה סיבות עיקריות: ראשית, ניתן לשער כי רבים מאוד מתושבי הפריפריה חשים על בשרם את הפער הגדול בינם לבין תושבי המרכז, אשר בא לידי ביטוי לא רק במרחק הגאוגרפי, אלא גם בהשקעה נמוכה יותר בתשתיות, בחינוך ובהשכלה, בבריאות, ביצירת מקורות תעסוקה ועוד. מציאות חיים זו, שמולידה תחושות קיפוח, אדישות, ניכור וסלידה מהפוליטיקה הארצית, שמובילה את תושבי הפריפריה להפנות את פעילותם הפוליטית לזירה המקומית וזו מתורגמת לשיעורי השתתפות גבוהים בבחירות המקומיות. שנית, כפי שהוזכר כבר, יחסים פוליטיים המבוססים על מערכת של "פטרון קליינט" רווחים יותר בפריפריה מאשר במרכז הארץ. ניתן להניח שנאמנות למועמדים המקומיים המתמודדים בבחירות, בתמורה להבטחותיהם בנושאי תעסוקה, שירותי רווחה וכדומה, וכן קשרים אישיים (ואף משפחתיים) מובילים רבים מתושבי יישובי הפריפריה להצביע בשיעורים גבוהים למדי.

ההסבר השלישי, שהוא מורכב מעט יותר, עשוי להיות קשור לעליית קרנה של הפוליטיקה המקומית ככלל. מאז 1978 התחוללו במישור המוניציפלי שתי תופעות, הקשורות זו בזו: האחת, עליית כוחן האלקטורלי של הרשימות העצמאיות והיחלשותן של המפלגות הארציות הגדולות; והשנייה, עלייה בכוחם של ראשי הרשויות המקומיות – סמכויותיהם התרחבו מאוד בהשוואה לתקופה שלפני 1978 והמועצות לא יכלו עוד להדיחם (אלא במקרים חריגים) (בריכטה, 1998 ; 2005 ; גל-נור ובלאנדר, 2013). ניתן אולי להניח כי השילוב בין חיזוק מעמדה של הפוליטיקה המקומית לבין קיומה של מערכת הפטרונאז', הרווחת ביישובי הפריפריה, מייצר ביישובים הללו שיעורי השתתפות גבוהים יחסית בבחירות המקומיות.

ראוי לציין כי המקרה הישראלי הוא דוגמה מרתקת והפוכה למקובל בעולם, שכן שיעורי ההצבעה ברוב הרשויות המקומיות בישראל **גבוהים** יותר מאשר בבחירות לכנסת. מבין 187 הרשויות המקומיות שקיימו בחירות ב-2013, ב-104 רשויות היו שיעורי ההצבעה בבחירות המקומיות גבוהים יותר מאשר בבחירות לכנסת 2013. אמת, ברשויות הללו נכללות כל 72

הרשויות הערביות, שבהן מזה למעלה מעשור גבוהים שיעורי ההצבעה בבחירות המקומיות משיעורם בבחירות לכנסת. ואולם לא ניתן להתעלם מהעובדה שב-32 רשויות יהודיות שיעורי ההצבעה בבחירות המקומיות גבוהים יותר מאשר בבחירות לכנסת. כפי שלוח 4 להלן מראה, ב-15 מבין הרשויות הללו שיעורי ההשתתפות בבחירות המקומיות היו גבוהים ביותר מ-5% משיעורי ההשתתפות בבחירות הכלליות.[16] הדבר המעניין ברשימה זו הוא שכמעט כולן זוכות במדד הפריפריאליות לערך 3 או פחות, כלומר נוטות להיות פריפריאליות או פריפריאליות מאוד. המשמעות של הנתונים הללו היא שביישובים רבים בפריפריה הבחירות המקומיות נתפסות כחשובות יותר בעיני הבוחרים מאשר הבחירות לכנסת. תופעה זו ראויה להעמקה במחקר עתידי.

לוח 4

היכן נרשמו שיעורי השתתפות גבוהים בבחירות לרשויות המקומיות מהבחירות לכנסת?

יישובים	בחירות לכנסת 2013	בחירות מקומיות 2013	פער
1. מגדל	62.5	78.1	-15.6
2. מצפה רמון	58.7	73.6	-14.9
3. אור עקיבא	52.5	66.8	-14.3
4. שדרות	55.6	68.8	-13.2
5. יבניאל	73.0	84.4	-11.4
6. שלומי	64.9	75.8	-10.9
7. חריש	69.7	79.8	-10.1
8. חצור הגלילית	65.8	75.7	-9.9
9. נתיבות	73.3	83.1	-9.8
10. אליקים	73.6	81.5	-7.9
11. בית שאן	63.3	70.7	-7.4
12. קריית שמונה	54.8	61.7	-6.9
13. אופקים	59.2	65.7	-6.5
14. צפת	60.9	66.0	-5.1
15. בית שמש	64.5	69.6	-5.1

מקור: חישובי המחברים לפי נתונים מילקוט הפרסומים (רשומות) והמפקח הארצי על הבחירות.

16 לבד מרשויות אלו, היו 17 רשויות מקומיות שבהן הפער היה פחות מ-5%. הגם שהן אינן מוצגות בטבלה, רובן ממוקמות בפריפריה.

לסיכום, מחקרנו התמקד בהשתתפות בבחירות המקומיות והציג פן נוסף הנוגע להשתתפות בפריפריה הגאוגרפית. הבחירות המקומיות של 2013 מלמדות כי ההשתתפות בבחירות הללו מאפיינת את היישובים החלשים (כלכלית ופריפריאלית), בעוד שההימנעות מהצבעה מיוחסת ליישובים החזקים והממוקמים במרכז או בסמוך לו. אנו סבורים כי מצב דברים זה אין בו כדי להעיד על חוסנה ויציבותה של הדמוקרטיה בישראל – ההיפך הוא הנכון. אי השוויון כמעט בכל תחום שניתן להעלות על הדעת בין המרכז לפריפריה בישראל, מוביל את תושבי הפריפריה בכלל, ואת תושביה הערבים בפרט, להתנכר לפוליטיקה הארצית ולהתכנס לזירה המקומית. התכנסות זו, הבאה לידי ביטוי בשיעורי השתתפות גבוהים בבחירות המקומיות ובשיעורי השתתפות הולכים ויורדים בבחירות לכנסת, משקפת מחד תחושות של חוסר יכולת להשפיע בזירה הלאומית ושל אובדן אמון במערכת הפוליטית הארצית, ומאידך רצון להשפיע על חיי היומיום, אך גם נאמנות לקבוצות משפחתיות, חברתיות ואתניות שונות.

ביבליוגרפיה

אטמור, ניר וחן פרידברג, (2015). "ההשתתפות בבחירות לכנסת ה-19: מרכז מול פריפריה", בתוך: מיכל שמיר (עורכת), **הבחירות בישראל – 2013**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

בן בסט, אבי, ומומי דהן (2013). "מדוע תושבים מצביעים בבחירות המקומיות?", בתוך: אבי בן בסט, מומי דהן ואסטבן קלור (עורכים), **ייצוגיות ויעילות ברשויות המקומיות**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

בריכטה, אברהם (1998). "אל תזילו דמעה: היחלשות המפלגות בשלטון המקומי", בתוך: דני קורן, **קץ המפלגות: הדמוקרטיה הישראלית במצוקה**, תל אביב: הוצאת קו אדום, ע"ע 263-273.

בריכטה, אברהם (2005). "הדומיננטיות של הרשימות העצמאיות בשלטון המקומי בישראל", **מדינה וחברה**, 5(1): 977-984.

בריכטה, אברהם (2001). "התמורות בשלטון המקומי בישראל: 1950-1998", בתוך: אברהם בריכטה ועמי פדהצור (עורכים), **הבחירות לרשויות המקומיות בישראל 1998: המשכיות או שינוי?** תל אביב: הוצאת רמות ואוניברסיטת תל אביב, ע"ע 199-213.

גל-נור, יצחק, ודנה בלאנדר (2013). **המערכת הפוליטית בישראל: שנים ראשונות; מבנה מוסדי; התנהגות פוליטית; בעיות לא פתורות; הדמוקרטיה בישראל**, תל אביב וירושלים: הוצאת עם עובד, ספרית ספיר והמכון הישראלי לדמוקרטיה.

גנאם, אסעד (2001). "הבחירות לרשויות המקומיות הערביות", בתוך: אברהם בריכטה ועמי פדהצור (עורכים), **הבחירות לרשויות המקומיות בישראל, 1998**, תל אביב: הוצאת רמות ואוניברסיטת תל אביב, ע"מ 67-79.

הורקין, אמיר, יצחק כ"ץ וברוך מבורך (1998). **גיבור מקומי: הבחירות לרשויות המקומיות בעידן הבחירה הישירה**, תל אביב: רמות ואוניברסיטת תל אביב.

לנדאו, יעקב מ' (1993). **המיעוט הערבי בישראל, 1967-1991: היבטים פוליטיים**, תל אביב: עם עובד ומכון אשכול.

משרד המשפטים (2013). ילקוט הפרסומים, התשע"ד, תוצאות הבחירות, אתר משרד המשפטים, 14-25 בנובמבר.

סואן, דן ופרלה אייזנקנג-קנה (2004). **יסודות השלטון המקומי: השלטון המקומי במגזר הערבי**, יחידה 5, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.

פרידמן, מנחם (1991). **החברה החרדית: מקורות, מגמות ותהליכים**. ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.

שלג, יאיר (2000). הדתיים החדשים: מבט עכשווי על החברה הדתית בישראל, ירושלים: כתר.

שריג, אתי (2008). **יסודות השלטון המקומי: מגמות בשלטון המקומי בראשית המאה ה-21**, יחידה 12, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.

Ashworth, John, Benny Geys and Bruno Heyndels (2006). "Everyone Likes a Winner: An Empirical Test of the Effect of Electoral Closeness on Turnout in a Context of Expressive Voting," *Public Choice*, 128(3-4): 383-405.

Ben-Bassat, Avi, and Momi Dahan (2012). "Social Identity and Voting Behavior," *Public Choice*, 151(1): 193-214.

Blais, André (2000). *To Vote or Not To Vote? The Merits and Limits of Rational Choice*, Pittsburgh: University Pittsburgh Press.

Blais, André (2006). "What Affects Voter Turnout?" *Annual Review of Political Science*, 9: 111-125.

Blais, André (2007). "Turnout in Elections," In: Russell J. Dalton and Hans-Dieter Klingemann (eds.), *The Oxford Handbook of Political Behavior*, Oxford: Oxford University Press, pp. 621-635.

Blais, André and Agnieszka Dobrzynska (1998). "Turnout in Electoral Democracies," *European Journal of Political Research*, 33(2): 239–261.

Elgie, Robert and Christine Fauvelle-Aymar (2012). "Turnout under Semipresidentialism: First- and Second-Order Elections to National-Level Institutions," *Comparative Political Studies*, 45(12): 1598-1623.

Franklin, Mark N. (2004). *Voter Turnout and the Dynamics of Electoral Competition in Established Democracies since 1945*, Cambridge: Cambridge University Press.

Geys, Benny (2006). "Explaining Voter Turnout: A Review of Aggregate-Level Research," *Electoral Studies*, 25(4): 637-663.

Goodin, Robert, and Dryzek, John (1980). "Rational Participation: The Politics of Relative Power," *British Journal of Political Science*, 10(3): 273-292.

Hix, Simon and Michael Marsh (2011). "Second-order Effects plus Pan-European Politics Swing: An Analysis of European Parliament Elections across Time," *Electoral Studies*, 30(1): 4-15.

Hix, Simon (1998). "Elections, Parties and Institutional Design: A Comparative Perspective on European Union Democracy," *West European Politics*, 21(3): 19-52.

Kenig, Ofer (2009). “Democratization of Party Leadership Selection: Do Wider Selectorates Produce more Competitive Contests?” *Electoral Studies*, 28(2): 240-247.

King, Gary (1997). *A Solution to the Ecological Inference Problem: Reconstructing Individual Behavior from Aggregate Data*, Princeton: Princeton University Press.

Laakso, Markku, and Rein Taagepera (1979). “Effective Number of Parties: A Measure with Application to Western Europe,” *Comparative Political Studies*, 12(1): 3–27.

Lijphart, Arend (1997). “Unequal Participatory: Democracy's Unresolved Dilemma,” *American Political Science Review*, 91(1): 1-14.

Morlan, Robert, L. (1984). “Municipal vs. National Election Voter Turnout: Europe and the United States”, *Political Science Quarterly*, 99(3): 457-470.

Norris, Pippa (2004). *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*, Cambridge: Cambridge University Press.

Powell, Bingham, G. (1982). *Contemporary Democracies: Participation, Stability and Violence*, Cambridge: Harvard University Press.

Rallings, Colin and Michael Thrasher (1990). “Turnout in English Local Elections – An Aggregate Analysis with Electoral and Contextual Data,” *Electoral Studies*, 9(2): 79-90.

Rallings, Colin and Michael Thrasher (1997). *Local Elections in Britain*, New York: Routledge.

Rallings, Colin and Michael Thrasher (2007). “The Turnout "Gap" and the Costs of Voting – A Comparison of Participation at the 2001 General and 2002 Local Elections in England,” *Public Choice*, 131(3-4): 333-344.

Reif, Karlheinz, and Hermann Schmitt (1980). “Nine Second-order National Elections: A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results,” *European Journal of Political Research*, 8(1): 3-44.

Schattschneider, Elmer E. (1960). The Semisovereign People: *A Realist's View of Democracy in America*, Hinsdale, IL: Dryden Press.

Schmitt, Hermann (2005). “The European Parliament Elections of June 2004: Still Second-Order?” *West European Politics*, 28(3): 650-679.

Solt, Frederick (2010). “Does Economic Inequality Depress Electoral Participation? Testing the Schattschneider Hypothesis,” *Political Behavior*, 32(2): 285-301.

Verba, Sidney, Kay L. Schlozman, and Henry Brady (1995). *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*, Cambridge, MA: Harvard University Press.

תהליך הדעיכה של המפלגות הארציות בבחירות המקומיות

תרגיל "הודיני" או רציונליות לשמה?

הני זובידה ולירון לביא*

תקציר

מדינת ישראל מראשית שנותיה נתפסה כדמוקרטיה מפלגתית. המפלגות הארציות ששלטו במשאבים, היו בעלות כוח ריכוזי גבוה, מערך בריאות ואף חלשו על ארגונים צבאיים מסודרים בתקופת טרום המדינה. עם המעבר מתקופת יישוב למדינה הפכו המפלגות לעמודי התווך של המדינה ואחיזתן הייתה איתנה ברמה הלאומית והמקומית כאחת. מרבית ראשי העיריות בישראל, אם לא כולם, היו מקרב המפלגות הארציות, בעיקר העבודה לגלגוליה, ולאחר מכן גם הליכוד – ראשי עיריות "עצמאיים" היו מחזה נדיר, כמו גם מפלגות מקומיות שאינן מזוהות שמית עם המפלגות הארציות. אולם, בעשורים האחרונים אנו רואים שינוי מהותי בתופעה זו, ועל כן שאלת המחקר המרכזית שתנחה אותנו היא: מדוע נעלמו המפלגות הארציות מהרמה המקומית? באמצעות מתודה משולבת – איכותנית וכמותנית – נבחן בבחירות 2013 מיהם המתמודדים ברשויות המקומיות? מהו אחוז המפלגות העצמאיות? מהו אחוז המפלגות המקומיות והמועמדים לראשות העירייה מזוהים עם מפלגות ארציות? על ידי בחינה של שאלות אלו נבקש לבחון את ההשערה העולה משאלת המחקר, על פיה המפלגות הארציות נעלמו מהזירה המקומית משום שהן הפכו "לנטל פוליטי" על המועמדים ועל הרשימות המקומיות.

מילות מפתח: מפלגות ארציות, מפלגות מקומיות, בחירות מקומיות, השתתפות, פרסונליזציה.

---

* ברצוננו להודות לממונה הארצי על הבחירות על שהעמיד לרשותנו את נתוני הבחירות.

מבוא

הבחירות לרשויות המקומיות באוקטובר 2013 התקיימו עשרה חודשים לאחר הבחירות הארציות לכנסת. בדומה לבחירות מקומיות קודמות, התמודדו בבחירות אלה רשימות מקומיות לצד מפלגות ארציות – ותיקות וחדשות. תוצאות הבחירות מלמדות, כי הכוח העולה בבחירות הארציות, מפלגת "יש עתיד", ניסתה, ואף הצליחה, לבסס את עצמה גם בבחירות המקומיות. אסטרטגיה זו, של תרגום הכוח הארצי לרמה המקומית, נמצאת בתווך שבין האסטרטגיה המזוהה עם מפלגות מבוססות כגון הליכוד והעבודה לבין האסטרטגיה המזוהה עם מפלגות קטנות וממוקדות יותר, כגון ש"ס והבית היהודי. בעוד הראשונות רצות בבחירות המקומיות על מנת לשמר בסיס פעילים לבחירות הארציות, האחרונות החלו מריצה ברמה המקומית ועל בסיס ההצלחה בה עברו לרמה הארצית (Pedahzur and Brichta, 2000). "יש עתיד", בניגוד לשתי האסטרטגיות הללו, הוקמה על רקע הבחירות הארציות, אבל רצה באופן מאסיבי בבחירות המקומיות – תוך שימוש בבסיסים המקומיים שפיתחה בארציות היא התמודדה בבחירות מקומיות רבות ואלה בתורן אמורות לבסס את מעמדה לקראת הבחירות הארציות הבאות. האסטרטגיה של "יש עתיד", אשר עושה שימוש הן ברמה הארצית הן ברמה המקומית לביסוס מעמדה הפוליטי, מציעה לבחון מחדש את הטענה המקובלת, לפיה מפלגות ארציות נסוגות מהשתתפות בבחירות המקומיות.

מגמות של השתתפות מפלגות ארציות בבחירות מקומיות עברו תמורות משמעותיות לא רק בישראל. כך, בבריטניה, מעמדן של מפלגות ארציות ברמה המקומית מושפע באופן משמעותי מההתרחשויות ברמה הארצית ולאורך העשורים האחרונים של המאה ה-20 גם מפלגות מקומיות קטנות נטו ליישר קו עם הציר הפוליטי ברמה הלאומית (Rallings and Tharsher, 1997). עם זאת, מאז שנות ה-2000 מסתמן שינוי מסוים במגמה – מפלגות ימין קיצוניות שהחלו את דרכן ברמה המקומית התחזקו והגיעו אל הרמה הארצית (Bowyer, 2008). מגמה דומה לזו של מפלגות הימין באנגליה ניכרת בעלייתן של המפלגות הירוקות ברחבי אירופה. בגרמניה, בשוודיה, בצרפת, בהולנד, בשוויץ, באיטליה ובמדינות אירופיות נוספות, זכו מפלגות ירוקות להצלחה בבחירות מקומיות ולעתים אף הצליחו לתרגם הצלחה זו לרמה הארצית (Richardson and Rootes, 1995).

במאמר זה ברצוננו לבחון את רמת ההשתתפות של המפלגות הארציות בבחירות המקומיות. בעוד שבעבר מפלגות ארציות ראו בבחירות המקומיות כר נרחב לפעילות מפלגתית, גיוס פעילים ומוביליזציה של בוחרים לבחירות הארציות, כיום נראה כי על פני השטח השתתפותן של רוב המפלגות הארציות בבחירות המקומיות דועכת. עם זאת, באמצעות ניתוח משולב של תוצאות הבחירות האחרונות ושל מקרה מבחן נבקש לטעון כי על אף שבמישורים מסוימים מפלגות ארציות אכן פועלות פחות בבחירות המקומיות, הרי שהן משמרות את השפעתן על הרמה המקומית באמצעים אחרים. כך, על אף שמפלגות מקומיות כמו גם מועמדים לראשות עירייה מתנערים מקישור ישיר למפלגות הארציות, הרי שאלה ממשיכות לשחק תפקיד משמעותי מאחורי הקלעים, בעיקר בכל האמור לראשי עיריות.

עוד נבקש להראות כי אף שהיקף ההשתתפות של מפלגות ארציות בבחירות המקומיות הינו נמוך, ראוי לבחון גם את השונות בהשתתפותן של מפלגות ארציות אחדות ולהוסיף מדד נוסף – **יעילות ההשתתפות**. באמצעות מדד זה, שפותח במיוחד למאמר זה, נטען כי בתהליכי העומק המתחוללים במערכת המפלגתית בישראל – פרסונליזציה (שפירא, 1996) וירידת ערכן של המפלגות (קורן, 1998) – ישנן מפלגות אשר אף כי היקף ההשתתפות שלהן נמוך, יעילות ההשתתפות שלהן גבוהה. מפלגות אלה אמנם זוכות במספר קטן יחסית של מושבים, אך שיעור המושבים שהן מאיישות ברשויות בהן הן משתתפות הינו גבוה יחסית. לפיכך, נבקש להציע כי לצד דיון ברמת ההשתתפות ובאופי ההשתתפות של מפלגות ארציות, יש לבחון גם את דגם ההשתתפות של מפלגה, אשר כולל את יעילות ההשתתפות שלה.

המאמר יחל בסקירה הספרותית אודות הבחירות המקומיות בישראל ודיון בבחירה הישירה הנהוגה בהן ובמקומן של המפלגות הארציות בבחירות אלה. לאחר מכן יוצע הסבר תאורטי להשתתפותן של מפלגות ארציות בבחירות מקומיות. בהמשך, יוצגו הנתונים ומקרה המבחן עליהם מתבסס המחקר והם ידונו בהיבטים של היקף, אופי ויעילות ההשתתפות של מפלגות ארציות ומקומיות בבחירות 2013. הוא ייחתם בדיון ומסקנות של הממצאים השונים לאור סקירת הספרות ובהשלכות שיש לכך לגבי המערכת המפלגתית המקומית בישראל.

סקירת הספרות

שנתיים לפני המהפך הפוליטי של 1977, הודות לירידה חדה בדומיננטיות של המפלגות הארציות, החלה יוזמה לשינוי מבני ומוסדי בבחירות לרשויות המקומיות. יוזמה זו הסתיימה בשנת 1975 בחקיקה, אשר התניעה שינוי מהותי וחשוב שישפיע שנים רבות על הבוחר והבחירות בישראל (בריכטה, 1998). החוק, שעמד בבסיס "מהפכת הבחירות" המהותית הראשונה במדינת ישראל – חוק הבחירה הישירה לראשות העירייה, נכנס לתוקף בפעם הראשונה בבחירות לרשויות המקומיות בשנת 1978. בחוק זה הופרדו לראשונה בישראל שני מבנים של מערכת הבחירות המוניציפלית שעד כה היו אחד, הבחירה לראש העירייה (ראשות) והבחירה למועצת העירייה. השינוי לא חל בשיטת הממשל, כפי שרבים כינו ועודם מכנים זאת עד היום, הואיל ושיטת הממשל נשארה זהה; התמורה חלה בשיטת הבחירות והעניקה סמכויות רבות יותר לראש העירייה (זובידה, 2008). בחלוף כעשרים שנים התכנסה כנסת ישראל לחוקק את חוק הבחירה הישירה לראשות הממשלה, שנכנס לתוקף בשנת 1996 והפך את המערכת הפוליטית על פיה (ובוטל לבסוף בשנת 2001).[1] נראה כי לאחר כעשרים שנות יישום של שיטת הבחירה הישירה ברמה המקומית החליטו בכנסת לאמץ את השיטה גם ברמה הארצית, אך מבלי להביא בחשבון את תוצאותיה. החוק, שהוחל לראשונה בשנת 1996, נועד להעניק לרשות המבצעת, הממשלה, והעומד בראשה סמכויות רחבות יותר ליישום של

1 נושא זה נדון בעבודתם של זובידה ודורון (2009) וכמו כן בעבודתו של זובידה (2008).

מדיניות, מתוך מחשבה כי מעמדו יהא כמעמד ראש עירייה ברמת היכולת לקבל החלטות ולבצען. אולם, בשל הירידה המשמעותית בהצבעה למפלגות הגדולות – נשחקה יכולת המשילות והתערערה יציבות הכנסת ויכולתה לחוקק – תוצאה שגרמה לכנסת לחזור בה מהשינוי ולשוב לשיטת ההצבעה החד-פתקית. נראה כי המהלך שהעניק לראשי ערים יכולת למשול לא צלח ברמה הארצית.[2]

אחת ההשלכות המרכזיות של אותה רפורמה בשלטון המקומי הייתה התחזקותם של מנהיגים מקומיים עצמאיים בשנים שלאחריה. הכוח שניטל מידיהן של המפלגות הארציות החל אט-אט לזלוג לכיוונם של מנהיגים מקומיים עצמאיים והוביל להקמתן של מפלגות מקומיות (Dery, 1998). אמנם, התהליך לא התרחש בן לילה. בריכטה (1998) מוצא כי בין מערכת הבחירות הראשונה לפי החוק החדש, 1978, לבין תחילת שנות ה-90, תקופה בה מפלגת הליכוד הפכה למפלגת השלטון הארצי בישראל, רוב ראשי הרשויות היו קשורים למפלגה זו. אולם, בשנות ה-90 עם אבדן הליבה במערכת המפלגתית הארצית על רקע ירידת כוחן של המפלגות המרכזיות – ליכוד ועבודה – ועלייה בכוחן של מפלגות סקטורליות (אריאן, נחמיאס ואמיר, 2002: 185-7; Doron and Sened, 2001), מספר ראשי הרשויות העצמאיים שרצו בראשות רשימות עצמאיות עלה באופן ניכר ומובהק (בריכטה, 1998). עם זאת, כמה מפלגות ארציות המשיכו להתמודד ברמה המקומית (ליכוד, עבודה, ולימים ש"ס ואף קדימה לתקופה מסוימת), בכדי להקים ו/או לשמר מנגנון מקומי שיוכל לסייע בבחירות הארציות ובמוביליזציה פוליטית.

דוגמה בולטת לכך היא מפלגת קדימה, שנוסדה בשנת 2005. המפלגה השקיעה משאבים רבים בניסיון לייצר מנגנון שיוכל לסייע בזמן הבחירות הארציות (שדה, 2008), אולם התמודדה בפחות מ-20% מסך הבחירות לרשויות המקומיות, בעיקר בשל חוסר הרצון להיות מזוהה עם ארגונים פוליטיים מקומיים חזקים. לעומתה, הליכוד והעבודה התמודדו במקומות בהם היה להן בסיס כוח נרחב ומנגנון מוביליזציה חזק ברמה הארצית והמקומית, שתמיכתם הייתה מובטחת ברמה המקומית ללא קשר לעמדות המפלגה בנושאים מקומיים כאלו או אחרים (Pedahzur and Brichta, 2000: 56). על פי פדהצור ובריכטה (2000), דפוס שונה מהמוזכר לעיל ניתן למצוא במפלגות ש"ס וישראל ביתנו. שתי מפלגות אלו, המזוהות יותר כמפלגות סקטורליות, מפלגת עולים ממדינות חבר העמים לשעבר ומפלגת מזרחים שומרי מסורת, החלו את דרכן הפוליטית בהתמודדות בבחירות המקומיות. רק לאחר ששתי מפלגות אלו רשמו תוצאות מרשימות בבחירות המקומיות החליטו ראשי שתיהן להעביר את השתתפותן לרמה הארצית. מקרה ש"ס וישראל ביתנו, אליבא דה פדהצור ובריכטה (2000), מראה כיצד הצלחה של מפלגות בינוניות/סקטורליות בבחירות מקומיות יכולה להביא לגישה רחבה ולהגדלת הקצאות של שירותים ציבוריים, המסופקים על ידי הרשויות המקומיות, לקהל בוחריהן. ועם זאת, על פי פדהצור ובריכטה (2000), גישה למשאבים לאומיים מובילה

---

2 דיון רחב יותר בסוגיה זו ראו: זובידה, 2008; Zubida and Doron, 2009; Zubida and Nachmias, 2014.

למוביליזציה ולהשפעה רבה יותר ברמה המקומית והארצית כאחת. נחמיאס, רוזנטל וזובידה (2012), מצאו כי יש קשר בין אתניות-דתיות-ופריפריות לבין ההחלטה מהן הבחירות מסדר ראשון ושני בישראל. אחד הממצאים העיקריים שעולה ממחקרם הוא כי להחלטה זו השפעה מובהקת על החלטת הבוחרים מהקבוצות השונות אם להשתתף בבחירות או אם לאו. לטענתם, ההבדלים נבעו בעיקר מההבנה של קבוצות הבוחרים כי חלק מהספרה הפוליטית, במקרה דנן הארצית, חסום בפני קבוצות מסוימות באוכלוסייה, בעיקר ערבים, וזאת לעומת הספרה המקומית שפתוחה להשפעת אותן קבוצות. מצב זה הביא ליצירת דפוסי השתתפות שונים בין הקבוצות השונות בישראל בבחירות הארציות והמקומיות, ובהתאם לכך לתמורות במעמדן של מפלגות סקטורליות אשר תיעלו את הישגיהן ברמה המקומית לטובת הישגים ברמה הארצית ולהפך. יעקובי וצפדיה (2009) מצאו, כי בחירות מקומיות כמנגנון ליצירת רשתות של מתנדבים ופעילים בשכר, שלחלקם בשלב מאוחר יותר יוענקו גם משרות במינהל הציבורי המקומי, מהווים קרקע פורייה ליצירת מנגנון פוליטי מקומי שיהא מוכן ובעל יכולת לסייע למפלגה ארצית.

אולם התמונה ברמה המקומית אינה כה ורודה כשמדובר במפלגות ארציות. זובידה ונחמיאס (Zubida and Nachmias, 2014) מצאו כי רמת הערכיות (Valence) של מפלגות משפיעה על האסטרטגיה שלהן ברמה הארצית והמקומית (Romer, 2001; Schofield and Sened, 2006). מפלגות בעלות רמת Valence נמוכה מתמקדות במדיניות בעלת השפעה ספציפית לאוכלוסיות שהיא מייצגת מקרב הבוחרים. לעומתן מפלגות בעלות רמה גבוה של Valence, מביטות על תמונת המאקרו, ובהינתן שהן מחויבות לתגמול הפעילות ברמה המקומית, שומה עליהן לשקול את השפעתו של תגמול זה על המדיניות הארצית של המפלגה. כתוצאה מכך, קיימת שונות רבה בין האסטרטגיות של המפלגות הללו לגבי השתתפות או אי-השתתפות בבחירות המקומיות. מפלגות עם רמה גבוה של Valence ימנעו מהשתתפות בבחירות מקומיות בעיקר עקב החשש מבריחת קולות שמחלוקות בין הבטחות ברמה המקומית למדיניות ארצית עלולות לגרום. לעומתן, מפלגות בעלות רמת Valence נמוכה, כמעט נשללות זכות קיום ללא ריצה בבחירות המקומיות והדאגה לאוכלוסיות הספציפיות שהן מייצגות. הואיל וזהו בסיס הבוחרים של אותן מפלגות בשתי הרמות, אין שום סיבה שהן לא ייצגו אותו בשתי הרמות.

אם כן, כפי שניתן לראות, למפלגות הארציות היגיון משלהן לגבי ההשתתפות או אי ההשתתפות בבחירות המקומיות. אולם, היגיון זה משתנה בהתאם לתנאים שנוצרים בעקבות שינויים פוליטיים כמו גם בעקבות שינויים מבניים המובילים לשינויים בדפוסי ההצבעה. אחד השינויים שהוזכרו לעיל הוא השינוי שיושם לראשונה בבחירות מקומיות בשנת 1978. כאמור, חוק הבחירה הישירה לראשות העירייה והבחירות היחסיות למועצת העירייה. כבר בשנת 1966, שנים לפני יישום חוק הבחירה הישירה, הציג שפירא, בספרו **חברה בשבי הפוליטיקאים** (1996), תזה ולפיה מדינת ישראל נעה מדגם של הצבעה אידאולוגית מפלגתית ותפיסת עולם כללית, לדגם של הצבעה פרסונלית, המתאפיינת בתלות מהותית בדמות מנהיג המפלגה. עם החלת חוק הבחירה הישירה בשנת 1996, חזון זה של שפירא צבר תאוצה ברמה הארצית, ובעקבותיו צצו כמה פרסומים, כשהבולט מבינהם היה **קץ המפלגות** (1998) בעריכתו של דני

קורן. בספר זה מתוארת שחיקתן המתמשכת של המפלגות בישראל, לצד עלייתם של תהליכים שונים ובראשם תהליך הפרסונליזציה בפוליטיקה. התהליך שהתניע השינוי בשיטת הבחירות, הפך לגלוי וברור לכל, לפחות ברמה הארצית. בבחירות הארציות שנערכו ב-1996, לראשונה פוצל קולו של הבוחר לשני פתקים, מהלך שהסתיים בפרלמנט מפוצל ומרובה מפלגות, בממשלה בלתי יציבה ובבעיות משילות ניכרות. גם שנים לאחר החזרה לחוק הבחירה הקודם, הצבעה בפתק אחד בבחירות יחסיות בכול הארץ, ואף כי הדפוסים שנוצרו בחוק הבחירה הישירה התמתנו, המצב לא חזר לקדמותו. זובידה (2008), שבחן את השפעת חוק הבחירה הישירה על המערכת הארצית בניסיון להבין את השפעותיו של החוק כעשור לאחר ביטולו, מצא כי חוק הבחירה הישירה פגע קשות במפלגות הארציות הגדולות, וכי עד שנת 2008 ההשפעות של הבחירה הישירה עדיין ניכרות בחלק היחסי של המפלגות הגדולות בכנסת.

עם זאת, ועל אף הדיון הנרחב בהשפעת הבחירה הישירה ברמה **הארצית**, כמעט חמישה עשורים לאחר השינוי ברמה המקומית עדיין חסרה בחינת ההשפעה של שינוי שיטת הבחירות והשלכותיה על הרמה המקומית. נראה כי היציבות השלטונית ברמה המקומית, שנתפסת כתוצר ישיר של השינוי בשיטת הבחירות והשלטון בה, מספקת את רוב החוקרים. אין ניסיון להעמיק ולאמוד האם שינוי זה מהווה בסיס לירידה בהשתתפות המפלגות הארציות ברמה המקומית והאם נוצרו שתי רמות של ממשל בישראל על אף עמימותה המכוונת של הרשות הארצית בכינון יחסים ברורים בין השלטון הארצי למקומי. אחד הניסיונות לעמוד על השפעה זו בפרספקטיבה היסטורית ניתן למצוא במאמרם של נחמיאס, זובידה ונחמיאס (Zubida and Nachmias, 2014). במאמר, בודקים הכותבים את האסטרטגיות המרכזיות של המפלגות הארציות להשתתפות או אי השתתפות בבחירות המקומיות. נחמיאס, רוזנטל וזובידה טוענים, כי השתתפותן של המפלגות הארציות בבחירות המקומיות אינה מובטחת כפי שהיה בעבר. נושא זה עבר שינוי מהותי וכיום מפלגות ארציות אינן רואות בבחירות המקומיות כר נוח לגיוס ומוביליזציה של בוחרים, בעיקר בשל גובה התגמול לאותם גייסי קולות ופעילים – תגמול שעלול לפגוע בהם אלקטורלית מסיבות כאלו ואחרות[3] בהתמודדויות הארציות. כתוצאה מכך, ובד בבד עם הירידה במוטיבציה של מפלגות ארציות לפעול ברמה המקומית, מילאו את החסר מפלגות מקומיות. מפלגות אלה קמו בכל רשות בנפרד והפכו לכוח המרכזי ברשויות המקומיות. עולה התהייה, האם התמונה המצטיירת ברשויות המקומיות היא זו שהייתה מתקבלת באם שיטת הבחירה בשני הפתקים לא הייתה מבוטלת? האם היינו עדים לאותה התפרקות של המפלגות הגדולות ולהווצרותן של מפלגות קטנות גם ברמה הלאומית? אף שהפרק לא עוסק בכך באופן ישיר, הניתוח המוצע כאן הנוגע לרמה המקומית בהחלט לא מתקיים בנפרד מהרמה הארצית ומבקש לקרוא לבחינה זהירה ומורכבת של השלכותיהם של שינויים בשיטת הבחירות ושינויים בשיטת הממשל בישראל.

---

3 בעיקר מדובר במתן תגמולים מקומיים לקבוצות מסוימות שיכולים לעמוד בניגוד לאינטרסים ארציים של קבוצת הבוחרים של מפלגה נתונה וביום הבחירות הארציות קבוצה זו יכולה לבוא חשבון עם המפלגה על פגיעה באינטרסים שלהם ברמה המקומית.

הסבר תאורטי להשתתפות מפלגות ברמה המקומית

בחלק הקודם הועלו הסברים שונים מהספרות הקיימת בנוגע ל(אי)נוכחותן של המפלגות הארציות בבחירות המקומיות. הסברים אלה, אף שהם מציעים זוויות שונות לתופעה, חולקים גרעין משותף לפיו הסיבה לה נעוצה במפלגות הארציות עצמן. אף כי הסברים אלה חשובים, ברצוננו להאיר פן נוסף בהיעדרן של מפלגות ארציות מהבחירות המקומיות ולבחון אותו בפרק זה. אנו מוצאים כי ישנו עוד מחסום חשוב שעומד בפני ההשתתפות של המפלגות ארציות ברמה המקומית – והוא אינו נעוץ במפלגות הארציות, כי אם מקורו במועמדים המקומיים ובמפלגות המקומיות. ראשית, המועמדים – אלו מבינים כי במקרים מסוימים הזדהות ישירה עם מפלגה ארצית, זו או אחרת, יכולה להיות להם לרועץ ולהוות מכשלה בניסיונם להיבחר לראשות עירייה או מועצה. שנית, מפלגות מקומיות רבות מתנערות מהדיכוטומיה הפוליטית של 'שמאל–ימין' שהינה כה מרכזית ברמה ארצית. מפלגות אלו הגיעו למסקנה כי מנעד הנושאים שבאחריות הרשות המקומית ושמעניין את הבוחר ברמה המקומית שונה בתכלית מהרמה הארצית ועל כן עדיף להן שלא להזדהות עם מפלגה ארצית "ימנית" או "שמאלית". לפיכך, אנו רואים שילובים בלתי נתפסים ברמה הארצית רצים ברשימות משותפות ברמה המקומית – לדוגמה: ראו את מקרה "עיר לכולנו" תנועה על-מפלגתית בתל אביב יפו, המשלבת בתוכה פעילים מתנועת הליכוד ופעילי המפלגה הקומוניסטית הישראלית חד"ש. שמה של הרשימה מטשטש לחלוטין את המקורות המפלגתיים שמהם היא נוצרה ובכך מאפשר לה לחמוק מהציר המרכזי שעליו מתנהלת הפוליטיקה הישראלית ברמה הארצית.

ההסבר לכך קשור באופן מובהק לשינויים המבניים שהתרחשו במערכת הפוליטית בכלל ובמעמדן של המפלגות בפרט. כאמור, הערך הסימבולי והאלקטורלי של המפלגות הארציות נמצא בשחיקה מתמדת (קורן, 1998), שתוצאותיה ברורות ברמה הארצית. מזה מספר עשורים ששתי המפלגות הגדולות בישראל, ליכוד ועבודה, אינן מצליחות לעבור יחדיו את סף ה-40% ממושבי הכנסת. אנו טוענים כי ברמה המקומית הכרסום בכוחן של המפלגות הארציות מתבטא בעיקר, כפי שנווכח בהמשך, בירידה במספר המושבים בהן זוכות המפלגות הארציות במועצות הרשויות המקומיות, וברצון הפוחת של מפלגות ומועמדים מקומיים להזדהות באופן ישיר וגלוי עם המפלגות הארציות.

הנתונים - ותיאור מקרה המחקר הספציפי - תל אביב יפו

נתוני מפלגות בבחירות לרשויות המקומיות

הנתונים בפרק זה מבוססים על תוצאות הבחירות לרשויות המקומיות, כפי שהתפרסמו באתר הממונה הארצי על הבחירות.[4] בבחירות, שהתקיימו בתאריך 22 באוקטובר 2013, תשעה

---

4 http://www.moin.gov.il/Subjects/Bchirot/Pages/default.aspx

חודשים בלבד לאחר הבחירות הארציות לכנסת ה-19, התמודדו רשימות למועצות ומועמדים לראשי רשויות ב-190 רשויות מקומיות. שיעור ההשתתפות עמד על 51.1% (לעומת כ-67% בבחירות הארציות).

הנתונים מבוססים על שני מסדי נתונים – האחד כולל את הרשימות, המתמודדים בכל רשימה ומספר המושבים שקיבלה כל רשימה בכל אחת מהרשויות המקומיות בבחירות.[5] השני כולל את שמות המועמדים שנבחרו לכהן כראשי הרשויות בכל אחת מהרשויות. שני המסדים כוללים רשויות יהודיות וערביות בכל הארץ. במסד הנתונים הראשון חילקנו את הרשימות שנבחרו למועצות לארציות ולמקומיות. רשימה ארצית הוגדרה כרשימה הנושאת בשמה שם מפלגה (או מפלגות) ארצית שעברה את אחוז החסימה בבחירות הארציות האחרונות. רשימות אשר נשאו שמות של מפלגות ארציות שונות (למשל, שילובים בין ש"ס ויהדות התורה, הבית היהודי ואגודת ישראל וכיו"ב) הוגדרו כרשימה ארצית, אך לא שויכו למפלגה ארצית ספציפית. על פי מסד הנתונים השני, קודדנו ראשי רשימות אשר נבחרו לכהן כראש רשות מקומית, כך שניתן יהיה להבחין כמה מועמדים רצים מטעם רשימה הנושאת שם של מפלגה ארצית וכמה רצים מטעם רשימות מקומיות. מתוך סך של 190 ראשי רשויות נבחרים, 104 הופיעו ברשימת המפלגות שנבחרו למועצות הרשויות המקומיות; 86 ראשי הרשויות הנבחרים הנוספים אינם משויכים למפלגה שנבחרה למועצת הרשות המקומית.

תיאור מקרה המחקר - תל אביב יפו

הבחירות המקומיות בתל אביב יפו שנערכו ב-2013 הן דוגמה מצוינת לדברים האמורים לעיל. הואיל ותל אביב יפו הינה אחת משלש הערים הגדולות בישראל ובעלת נראות גבוהה ביותר – שבעטין שוקלות כל המפלגות הארציות, וביותר ממקרה אחד גם מקבלות את ההחלטה, להריץ מועמד לראשות העירייה כמו גם רשימה למועצה המקומית – פעולה שלא מונעת מהתאגדויות מקומיות להתמודד, ולעתים בהצלחה רבה – ראו מקרה עיר לכולנו בשתי מערכות הבחירות האחרונות – בבחירות המקומיות. כמו כן, בשל הפרופיל הגבוה של העיר תל אביב יפו, מפלגות ארציות שאינן מריצות מועמד לראשות העירייה מנהלות משא ומתן עם מועמדים מובילים לתפקיד ראש העירייה בכדי לתמוך פומבית במועמדותם. חלקן נוכחות לעיתים שמועמדים מעדיפים להתמודד ללא תמיכתן, שמצטיירת לעתים כאבן נגף להצלחתם. כמו כן, כפי שתיארו זובידה ונחמאיס (Zubida and Nachmias, 2014) – ההחלטות של מפלגות ארציות ברמה המקומית מתבססות על אותו רציונל – על כן, מקרה תל אביב יפו יכול להוות בסיס מוצק דיו לבחינה של והשלכה על המקרה הכללי.

לראשות עיריית תל אביב יפו התמודדו בבחירות אלה שלושה מועמדים: מתמודד ראשון היה ראש העירייה המכהן, רון חולדאי, איש מפלגת העבודה שהוזכר יותר מפעם אחת כבעל סיכוי להיות מועמד לכנסת מטעם מפלגת העבודה ואף לעמוד בראשה (מלול, 2009); בבחירות

---

5 בקובץ, כפי שפורסם באתר הממונה על הבחירות בעת הכנת המחקר, מפורטות 187 מתוך 190 הרשויות שבהן התקיימו בחירות.

אלו התמודד חולדאי ברשימה עצמאית – תא 1, ללא שום קשר ישיר למפלגת העבודה. מתמודד שני היה ניצן הורוביץ, שייצג את מר"צ. חשוב לציין כי בתחילת הקמפיין התמודד ניצן הורוביץ באופן שלא קשר אותו למר"צ (ראה איור 1), אולם הקמפיין שונה ועד מהרה ניצן הורוביץ עבר לשיוך מוחצן וברור עם מר"צ (ראה איור 2). התפיסה הייתה ברורה, מניסיון להוות אלטרנטיבה לחולדאי, כזו שיש לה סיכוי לאחד את כל הפלגים תחתיה, "ניצן ראש העיר שלנו" ללא בידול מפלגתי, הוחלט במר"צ "להחזיר" את ניצן הביתה ולזהותו באופן ברור וחד משמעי עם המפלגה, אפילו במחיר של אובדן הסיכוי לנצח בבחירות לראשות עיריית תל אביב יפו. מתמודד שלישי, הוא מועמד התנועה העל-מפלגתית עיר לכולנו, אהרון מדואל.[6] עיר לכולנו היא תנועה בה חברו להם אנשי חד"ש (חזית דמוקרטית לשלום ושוויון) ממרכז תל אביב יפו ואנשי ליכוד מדרום תל אביב יפו. עיר לכולנו נמנעה מכול רמז לזיהוי מפלגתי, ולמרות ריצתו של דב חנין בראשות התנועה בשנת 2008, מי שכיהן כחבר כנסת מטעם חד"ש והיה מועמדה לראשות העירייה שמרה התנועה על הימנעות מזיהוי על מפלגתי.

איור 1

ניצן הורוביץ "ראש העיר שלנו" בלי זיהוי למר"צ [7]

איור 2

ניצן הורוביץ ומר"צ מתאחדים שוב [8]

---

6 גילוי נאות: ד"ר הני זובידה היה מועמד בתנועת עיר לכולנו למועצת עיריית תל אביב יפו.

7 מודעה מהשלבים המוקדמים של הקמפיין של ניצן הורוביץ לראשות עיריית תל אביב יפו.

8 מודעה מהשלבים המאוחרים יותר של הקמפיין של ניצן הורוביץ לראשות עיריית תל אביב יפו.

דיון במקרה המחקר - תל אביב יפו

אחד הממצאים המרכזיים שעולים מתיאור מקרה המבחן הוא כי המועמדים לראשות עיריית תל אביב יפו, לפחות בתחילת הקמפיין, עשו כל שביכולתם על מנת להימנע מזיהוי מפלגתי עם מפלגות ארציות. הגדיל לעשות ניצן הורוביץ, שהתמודד בראש רשימת מר"צ,[9] ונמנע כאמור, לפחות בתחילת הקמפיין, מזיהוי עם מפלגתו הארצית, שמטעמה נבחר לכהן בכנסת ישראל (ראה איור 1). ראש העירייה המכהן רון חולדאי הקפיד אף הוא להתרחק לכל אורך הקמפיין מזיהויו עם מפלגת העבודה, למרות מעורבותו הידועה בה ולמרות התמיכה הציבורית שהעניקה לו בבחירות 2008 לרשויות המקומיות. נראה כי המועמדים הפנימו את ה"מלכוד" שיש בזיהוי עם המפלגות הארציות, אף על פי ששניים מהם מזוהים באופן מובהק עם המפלגות הארציות.

התמונה של הסיעות שהתמודדו למועצת העירייה מחזקת קו זה באופן ברור. בבחירות המקומיות לעיריית תל אביב יפו התמודדו סיעות מקומיות תחת שמן של המפלגות הארציות הבאות: עבודה (לא כרשימתו של ראש העירייה חולדאי אלא כרשימה מתחרה), מר"צ, הליכוד, יש עתיד וסיעת שג"ב שהיוותה קואליציה דתית ואיחדה בין ש"ס, אגודת ישראל, הבית היהודי וחב"ד. מסך 31 מושבי המועצה בעיריית תל אביב יפו, הרשימות הארציות "הצליחו" להשיג 12 מושבים לפי החלוקה הבאה: מר"צ שישה מושבים, שג"ב שלושה מושבים, ליכוד שניים ואילו יש עתיד מושב אחד בלבד (ראה לוח 1). מפלגת העבודה המזוהה עם רון חולדאי שהתמודד לראשות העירייה, וניצח, ***לא עברה כלל*** את אחוז החסימה בבחירות למועצת העירייה.

נראה כי תל אביב יפו משמשת דוגמה טובה לדינמיקה של המפלגות הארציות בבחירות המקומיות. השאלה האם להתמודד בבחירות המקומיות או לא, עומדת לפתחן של מפלגות ארציות רבות. נראה כי לעתים התשובה החיובית היא מוטעית, ראו מקרה מפלגת העבודה בתל אביב יפו, כמו גם המקרה של יש עתיד וגם הליכוד ביתנו שספגו מפלה מוחצת בבחירות למועצת העירייה. אולם ישנם מקרים בהן ההתמודדות ברמה המקומית עושה חסד עם המפלגות הארציות, ראו מקרה מר"צ. כמובן, שבמקרה זה יש לציין את הקמפיין של ניצן הורוביץ לראשות העירייה, שתרם רבות לחיזוקה של מר"צ במועצת העירייה. כך, בעוד במקרה של רון חולדאי עומעמה זהות המפלגה הארצית העומדת מאחוריו, וספגה הפסד צורב בבחירות למועצת העיר, במקרה של ניצן הורוביץ הקשר בין המועמד למפלגה הועיל והפך אותה לכוח משמעותי במועצת העיר. כלומר, ניתן לראות שלא רק שמפלגות ארציות אבדו מהערך הסימבולי והאלקטורלי עבור מועמדים לראשות עיריות, כי אם להפך – המועמדים לראשות העירייה הם שמספקים את הערך האלקטורלי למפלגות הארציות בבחירות למועצת הרשות.

---

9 על פי חוקי הבחירות מועמד חייב לעמוד בראש רשימה על מנת להתמודד לראשות העירייה, וניצן הורוביץ שלא התמודד בבחירות הפנימיות של מר"צ לעירייה הוצנח כמועמד מספר אחת בכדי להתמודד לתפקיד ראשות העירייה בלבד.

ממקרה תל אביב יפו נראה כי ישנה אמביוולנטיות רבה בקרב המפלגות הארציות. מחד, ישנן הצלחות גדולות, ראה מקרה מר"צ ושג"ב למועצה. מאידך, ישנן מפלות, ראו בראש ובראשונה את מקרה מפלגת העבודה, שלא עברה את אחוז החסימה למועצת העירייה בעיר תל אביב יפו בה המפלגה הארצית זוכה ב-17% מכלל קולות הבוחרים בבחירות הארציות ולתפקיד ראש העירייה נבחר מועמד המזוהה עם המפלגה ומי ששמו הועלה בתור מועמד לעמוד בראש הרשימה הארצית. כך גם מקרה הליכוד ביתנו, רשימה שקיבלה רק 4% מקולות הבוחרים בבחירות למועצה ואילו בבחירות הארציות זכתה ב-18% מסך קולות הבוחרים. ברשימה זו ניתן לכלול גם את יש עתיד, שבבחירות למועצה קיבלה 2.6% ואילו בבחירות הארציות גרפה 21% (המפלגה המובילה בתל אביב יפו בבחירות הארציות). אולם משום שזו הייתה מערכת הבחירות הראשונה של המפלגה ברמה הארצית והמקומית נראה כי לחשיפה יש משקל מרכזי בגיוס הבוחרים בבחירות המקומיות וכי במקרה זה יש להמתין ולראות כיצד ההתפתחויות העתידיות ברמה הארצית ישפיעו על הדינמיקה של השתתפות המפלגה ברמה המקומית.

תל אביב יפו נדונה כאן כמקרה מבחן, אך היא איננה מקרה יוצא דופן. נראה שיש בפער התמיכה שנמצא, ובמגמה הכללית של חוסר האיזון בין הבחירות הארציות למקומיות שמייצגת את דפוסי ההצבעה ברשויות מקומיות רבות, להעיד על הסיבה המרכזית לאמביוולנטיות הרבה בקרב מפלגות ארציות בהתלבטותן אם להתמודד בבחירות המקומיות אם לאו.[10] כדי לנסות ולהתבונן בתמונה הכללית אנו מציעים בפרק הבא ניתוח של כלל התוצאות בבחירות המקומיות בשנת 2013 והשוואה בין המפלגות הארציות למקומיות הן בבחירות למועצות ברשויות המקומיות הן בבחירות של ראשי הרשויות.

---

10 לפירוט נוסף בנושא קבלת ההחלטה להתמודד או לא ברמה המקומית ראו: Zubida and Nachmias, 2014.

לוח 1

תוצאות הבחירות לעיריית תל אביב יפו 2013

שם המפלגה	תוצאה בבחירות הארציות בתל אביב יפו[11]	תוצאה בבחירות המקומיות תל אביב יפו[12]
תא 1	תנועה מקומית	13.7% (5 מושבים)
מר"צ	14%	16.3% (6 מושבים)
עיר לכולנו	תנועה מקומית	6.1% (3 מושבים)
רוב העיר	תנועה מקומית	11.6% (4 מושבים)
הליכוד ביתנו[13]	18%	4.0% (2 מושבים)
כח לגימלאים	תנועה מקומית	6.1% (2 מושבים)
שג"ב (ש"ס, אגודת ישראל, הבית היהודי וחב"ד)	[14]10%	9.4% (3 מושבים)
"תל אביב בטוחה"	תנועה מקומית	2.9% (מושב אחד)
סיעת דרום העיר	תנועה מקומית	3.3% (מושב אחד)
צדק חברתי	תנועה מקומית	3.4% (מושב אחד)
מהפך ירוק בת"א (התנועה הירוקה – לתת לחיות	תנועה מקומית	3.6% (מושב אחד)
רשימת שימו לב הורים	תנועה מקומית	3.9% (מושב אחד)
יש עתיד בתל אביב	21%	2.6% (מושב אחד)
העבודה	17%	2.1% (לא עברה)
בני בביוף, אלי אמינוב והשכונות	תנועה מקומית	2.1% (לא עברה)
הירוקים	תנועה מקומית	1.9% (לא עברה)
סיעת יאפא	תנועה מקומית	1.6% (לא עברה)
מדינת תל אביב בראשות ישראל גדוביץ	תנועה מקומית	0.7% (לא עברה)
סיעת שוויון לכולם	תנועה מקומית	0.2% (לא עברה)
סיעת עיר ללא גבולות	תנועה מקומית	1.4% (לא עברה)
רשימת הורים	תנועה מקומית	2.6% (לא עברה)
הרשת החברתית	תנועה מקומית	0.9% (לא עברה)
התנועה	7%	לא התמודדה
ארץ חדשה	2%	לא התמודדה
קדימה	2%	לא התמודדה
חד"ש	[15]2%	לא התמודדה

---

11 מקור: ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-19 http://www.votes-19.gov.il/cityresults?cityID=5000

12 התוצאות נלקחו מרשת המקומונים של Ynet משום שהתוצאות מהמפקח הארצי על הבחירות אינן זמינות. מקור: http://www.mynet.co.il/articles/0,7340,L-4441687,00.html.

13 בבחירות הארציות והמקומיות הרשימה התמודדה תחת השם הליכוד ביתנו – שהייתה קואליציה בין ישראל ביתנו לליכוד.

14 זוהי קומבינציה בין הקולות של ש"ס 6% לקולות של הבית היהודי 4%, אגודת ישראל לא קיבלה קולות בת"א יפו ואילו חב"ד כתנועה לא מתמודדת בבחירות הארציות.

15 יש שיטענו כי חד"ש בת"א מזוהה עם עיר לכולנו בשל עמידתו של דב חנין בראשותה בבחירות 2008, אולם אנו חולקים על קביעה זו בעיקר משום שאין סממן של המפלגה בתנועה, וההחלטות בתנועה הן לא להיות מזוהים כלל עם רשימות ארציות ומתן האפשרות לא.נשים מתנועות ארציות שונות להתקבץ תחת מטריית עיר לכולנו.

ממצאים, ניתוח ודיון

סיכום נתוני מפלגות ארציות ומקומיות - בחירות מקומיות 2013

על מנת לבחון את מקומן של המפלגות הארציות בבחירות לרשויות המקומיות, ביקשנו ראשית לבדוק כמה מפלגות ארציות נבחרו בבחירות לרשויות המקומיות ואת מספר הרשויות בהן נבחרו מפלגות ארציות למועצות הרשויות. בלוח 2 ניתן לראות כי מסך של 190 רשויות מקומיות, ב-109 רשויות מקומיות נבחרו 23 רשימות הנושאות את שמן של מפלגות ארציות, כולל שילובים שונים של מפלגות ארציות ברשימה מקומית אחת. מכאן, שמפלגות ארציות נבחרו ביותר ממחצית הרשויות המקומיות בהן התקיימו בחירות (57%). מלבד זאת, ביקשנו לבחון את מספר המושבים בהם זכו המפלגות הארציות. מצאנו כי כלל המפלגות הארציות (והשילובים ביניהן) זכו ב-592 מושבים, שהם 24.4% מכלל המושבים (2,423 מושבים).

סך מספר המושבים בהם זכו מפלגות ארציות אמנם מעיד על חשיבותן של מפלגות אלה ברשויות המקומיות, אך התפלגות מספר המושבים מעיד על כך שאין לראות בהן מקשה אחת (ראה לוח 2). כך, בעוד שישנן מפלגות שזכו בכ-20-30 מושבים (חד"ש 20 מושבים, מפלגת העבודה 27 מושבים ומר"צ 36 מושבים) ומפלגות אחרות זכו ב-40-50 מושבים (דגל התורה 55 מושבים, יש עתיד 42 מושבים), הרי שישנן מפלגות שזכו במספר מושבים גבוה באופן ניכר – הבית היהודי 79 מושבים, הליכוד 99 מושבים ובולטת במיוחד ש"ס, שזכתה ב-125 מושבים (וזאת מבלי לכלול את אותן רשימות בהן רצה במשותף עם אגודת ישראל, יהדות התורה ודגל התורה).

תמונת הממצאים עד כה מעידה כי אף שמפלגות ארציות נבחרות ביותר ממחצית הרשויות המקומיות, הן זוכות רק בכרבע מהמושבים. עם זאת, מהתפלגות המושבים בין המפלגות ניכר כי ישנן מפלגות שנהנות מהצלחה רבה יותר מאחרות בבחירות לרשויות המקומיות.

התמונה איננה מלאה, שכן היא אינה מציגה את ההצלחה היחסית של המפלגות הארציות ברשויות המקומיות בהן נבחרו רשימות הנושאות את שמן [של מפלגות ארציות]. כדי לבחון נתון זה, בדקנו את מספר המושבים הכולל באותן רשויות בהן נכנסו מפלגות ארציות למועצה (מאחר שהנתונים כוללים רק את תוצאות הבחירות, לא עלה בידינו להעריך בכמה יישובים רצו מפלגות ארציות למועצת הרשות ונכשלו (להרחבה על כך, ראו ניתוח מקרה המבחן). כפי שעולה מהטור החמישי בלוח 2, אחוז המושבים בהן זכו מפלגות ארציות נע בין 9% (הבית היהודי, יש עתיד, הליכוד-הבית היהודי וביחד תל אביב יפו) ל-26% (דגל התורה) וסך הכול הוא עומד על ממוצע של 13.74%. כעת ניתן לראות מפלגות אשר זכו במספר מושבים גדול, בעוד אחוז המושבים שהן מאיישות במועצות בהן נבחרו הוא קטן, ואילו מפלגות אחרות זכו במספר מושבים קטן יחסית, אך אחוז המושבים שהן מאיישות גדול יותר. כך, למשל, בעוד לבית היהודי 79 מושבים וליש עתיד 42 מושבים, חלקן היחסי במועצות הללו לא עולה על 9%. לעומת זאת, שיעור ההצלחה של מפלגת העבודה, שזכתה ב-27 מושבים בלבד, עומד על 12% ומצב עניינים דומה ניתן למצוא גם במר"צ. בקרב מפלגות אחדות, ובראשן דגל התורה וש"ס, ניכרת התאמה בין מספר המושבים הגבוה בו זכו לבין אחוז

המושבים שבו הן מחזיקות ברשויות בהן נבחרו (55 מושבים שמהווים 26% לדגל התורה ו-125 מושבים שמהווים 14.5% לש"ס).

לוח 2

נוכחות מפלגות ארציות בבחירות המקומיות 2013

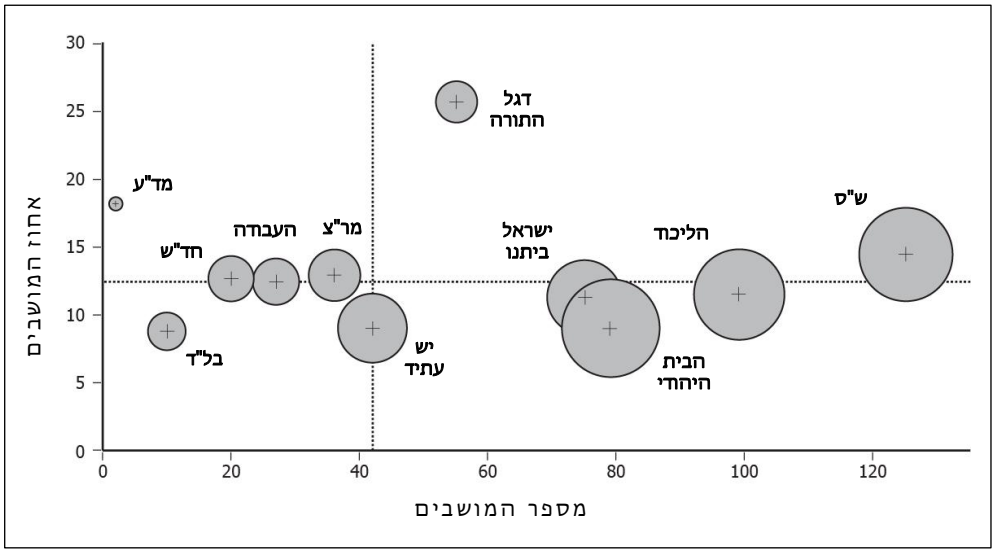
שם הרשימה	מספר רשויות	מספר מושבים בהן זכתה מפלגה	סך מושבים ברשויות בהן נבחרה המפלגה	שיעור מפלגות ארציות במועצות הרשויות בהן נבחרה המפלגה	שיעור מפלגות מקומיות במועצות בהן נבחרה המפלגה
הליכוד	49	99	858	0.115	0.885
העבודה	12	27	218	0.124	0.876
יש עתיד	26	42	446	0.094	0.906
ישראל ביתנו	36	75	662	0.113	0.887
דגל התורה	10	55	214	0.257	0.743
הבית היהודי	53	79	855	0.092	0.908
מר"צ	15	36	279	0.129	0.871
ש"ס	50	125	864	0.145	0.855
בל"ד	8	10	114	0.088	0.912
חד"ש	12	20	158	0.127	0.873
מד"ע	1	2	11	0.182	0.818
הבית היהודי ואגודת ישראל	1	2	23	0.087	0.913
הליכוד- הבית היהודי	2	3	32	0.094	0.906
הירוקים עבודה	1	3	15	0.200	0.800
שג"ב - שס, הבית היהודי, יהדות התורה, חב"ד וארגוני התשובה	1	3	31	0.097	0.903
גשר- רשימה מאוחדת ש"ס אגודת ישראל	1	2	9	0.222	0.778
יהדות התורה-ש"ס	2	6	48	0.125	0.875
הרשימה הדתית המאוחדת ש"ס יהדות התורה, דגל התורה	1	3	23	0.130	0.870
סה"כ	109*	592			

* סך הרשויות שבהן נבחרו רשימות הנושאות את שמן של מפלגות ארציות. הטור אינו מסתכם למספר זה משום שמספר רשימות נבחרו באותה הרשות.

מכאן, שדיון במקומן של מפלגות ארציות בבחירות לרשויות המקומיות צריך להתייחס לא רק **להיקף ההשתתפות** של מפלגות ארציות בבחירות אלה, כי אם גם **ליעילות ההשתתפות**. לא די לבחון את מספר המושבים בהן זכתה מפלגה ארצית מסוימת או את מספר הרשויות בהן רצה או נבחרת מפלגה ארצית, כי אם יש להתייחס למידת ההצלחה היחסית שלה ברשויות בהן נבחרה. על כן, פיתחנו מדד יעילות, המבוסס על הצלבה של מספר המושבים בהם זכתה מפלגה עם אחוז המושבים במועצות בהן נבחרה (לפירוט מבנה המדד ראה נספח 1). על פי מדד זה, מפלגות בעלות מספר מושבים נמוך, המחזיקות באחוז מושבים גבוה הן היעילות ביותר, מפלגות בעלות מספר ואחוז מושבים נמוך או מספר מושבים ואחוז מושבים גבוה הן יעילות במידה בינונית ואילו מפלגות בעלות מספר מושבים גבוה ואחוז מושבים נמוך הן יעילות במידה נמוכה.

גרף 1

חלוקת מפלגות ארציות על פי מדד יעילות – מספר ואחוז של מושבים



גרף 1 מציג את מיקומן של מפלגות ארציות שרצו בנפרד (בגרף לא נכללו צירופים של מפלגות ארציות משום שהן רצו ברשויות בודדות בלבד) בהתאם למדד היעילות.[16] החלוקה לרבעים מבוססת על החציון בכל אחד מהצירים וגודל העיגול מבטא את מספר הרשויות בהן נכנסה מפלגה למועצה – ככל שהעיגול גדול יותר, כך גדול יותר מספר הרשויות. המדד מראה כי

16 מדד זה בנוי על בסיס הצלבה של מספר המושבים בהן זכתה מפלגה ואחוז המושבים שהיא מאיישת במועצות בהן נבחרה.

מלבד מד"ע, אשר נבחרה ברשות מקומית אחת בלבד, מר"צ, הממוקמת בריבוע השמאלי העליון, היא המפלגה היעילה ביותר. מפלגת העבודה ומפלגת חד"ש נמצאות על קו התפר שבין יעילות גבוהה לבינונית, שכן יש להן מספר מושבים נמוך יחסית, אך אחוז מושבים גבוה יחסית. עוד ניתן לראות כי ש"ס ודגל התורה הן מפלגות יעילות יחסית (אף כי היקף ההשתתפות שלהן בבחירות המקומיות שונה) ואילו מפלגות הבית היהודי, ישראל ביתנו, והליכוד מראות יעילות נמוכה יותר, על אף היקף ההשתתפות הגבוה יחסית (ריבוע ימני תחתון). יש עתיד מצויה על התפר שבין יעילות נמוכה ליעילות בינונית.

משבחנו את מצבן של המפלגות הארציות בבחירות לרשויות המקומיות, יש להעמיד ממצאים אלה כנגד תמונת הממצאים הנוגעים לרשימות המקומיות שהתמודדו בבחירות אלה. סך כל הרשימות שנבחרו בבחירות המקומיות בשנת 2013 עומד על 827 רשימות מקומיות. כלומר, בממוצע נבחרו 4.35 רשימות מקומיות בכל רשות, ולא הייתה **אף רשות** שבה לא התמודדו רשימות מקומיות כלל. רשימות אלו זכו ב-1,830 מושבים, שהם **75.5%** מכלל המושבים האפשריים. כמו כן, מסך של 190 רשויות מקומיות, ב-78 מתוכן (41%) נבחרו רק רשימות מקומיות, ולא נבחרו מפלגות ארציות כלל. ברשויות אלה 1,237 מושבים.

נתונים אלו מעידים על הצלחתן היחסית של הרשימות המקומיות לעומת זו של המפלגות הארציות. עם זאת, יש לשים לב כי בעוד כל רשימה מקומית זכתה בממוצע ב-2.21 מושבים בכל רשות, הרי שהרשימות הארציות זכו בממוצע ב-5.44 מושבים בכל רשות. כלומר, אם נבחן גם כאן את היקף ההשתתפות מול יעילות ההשתתפות, הרי שניווכח כי אף שהיקף ההשתתפות של רשימות מקומיות עולה בהרבה על זה של רשימות ארציות, הרי שככלל, יעילות ההשתתפות של רשימות ארציות גבוהה מזו של רשימות מקומיות. יש לזכור, כמובן, כי בעוד רשימות מקומיות רצו ונבחרו ב-100% מהרשויות המקומיות, רשימות ארציות נבחרו רק בכ-58% מהרשויות. כאשר בוחנים רק רשויות בהן נבחרו רשימות ארציות ומקומיות גם יחד, נמצא כי מושבי המועצות נחלקים שווה בשווה בין סוגי הרשימות.

עד כה מצאנו, כי היבטים של היקף ויעילות השתתפות בבחירות המקומיות מאירים פנים שונים של הדינמיקה בין מפלגות ארציות ורשימות מקומיות בבחירות אלה. ראינו ככלל כי היקף ההשתתפות של מפלגות ארציות קטן מזה של רשימות מקומיות וכי הרשימות המקומיות זוכות בשיעור גבוה של מושבים בהשוואה לרשימות ארציות. עם זאת, כאשר אנו בוחנים את יעילות ההשתתפות שלהן, נמצא כי יעילות הרשימות המקומיות נמוכה משמעותית מזו של מפלגות ארציות והן זוכות בממוצע לפחות מושבים במועצות המקומיות. כמו כן, ראינו כי בקרב המפלגות הארציות ניתן להבחין בין מפלגות שהיקף ההשתתפות שלהן גבוה לכאלה שהיקף ההשתתפות שלהן נמוך יחסית, אף כי גם כאן יש לקחת בחשבון את יעילות ההשתתפות, וזו לא תמיד תואמת את היקף השתתפות – ישנן מפלגות עם היקף ויעילות גבוהים, לעומת מפלגות עם היקף השתתפות נמוך ויעילות גבוהה ומפלגות עם היקף השתתפות גבוה ויעילות נמוכה. מניתוח דפוסי ההשתתפות והבחירות עולים ארבעה דפוסים שונים של התנהגות מפלגות בבחירות המקומיות אותם ניתן לתאר במטריצה פשוטה (ראה לוח 3).

לוח 3

מטריצת התנהגות מפלגות בבחירות מקומיות

דגם ההשתתפות	היקף	יעילות
דגם I	גבוה	גבוהה
דגם II	נמוך	גבוהה
דגם III	גבוה	נמוכה
דגם IV	נמוך	נמוכה

הממצאים עד כה התייחסו לרשימות המתמודדות למועצות הרשויות בלבד, אך יש לראותם בהקשר רחב יותר הנגזר משיטת הבחירות הישירה הנהוגה בבחירות המקומיות. לשם כך, בחנו לא רק את השתתפות המפלגות הארציות נוכח השתתפות הרשימות המקומיות בבחירות למועצת הרשות, כי אם גם את המועמדים לרשות העיריות והרשויות המקומיות. כאמור, רק 104 מתוך 190 ראשי הרשויות שנבחרו עמדו בראש רשימה שנבחרה למועצת הרשות. מתוכם, 22 בלבד עמדו בראש רשימה מקומית (21%) ו-82 האחרים (79%) עמדו בראש רשימה הנושאת את שמה של מפלגה ארצית. כאן מתגלה פן נוסף של מגמות הפרסונליזציה בפוליטיקה הישראלית. שכן, בעוד מפלגות ארציות משתתפות פחות כרשימות למועצות ברשויות המקומיות, הרי שחלקן במועמדים לראשות הרשויות גדול בהרבה מזה של הרשימות המקומיות. יש בכך כדי להעיד הן על הערוצים שבהם בוחרות מפלגות ארציות להשקיע את משאביהן הן על ערכן הסימבולי בממד הפרסונלי לעומת הממד הארצי – כלומר, לשמה של מפלגה ארצית יש ערך סימבולי רב יותר עבור מועמד לראש רשות לעומת רשימה שרצה למועצת הרשות.

מסקנות

מאז שנת 1978 מתנהלות הבחירות המקומיות בישראל בשיטה שונה מזו הנהוגה בבחירות הארציות. החלוקה לשני פתקים – האחד למועצת הרשות והשני לראש הרשות – מזמנת הצצה להשלכותיהן של רפורמות בשיטות בחירה ולמעמדן המשתנה של המפלגות במערכת הפוליטית בישראל. במאמר זה ביקשנו להראות, שאף כי מקובל לטעון שהמפלגות הארציות מדירות רגליהן ומשאביהן מהבחירות המקומיות, הרי שהנתונים מבחירות 2013 מציגים תמונה מורכבת יותר.

מניתוח של תוצאות הבחירות עבור מפלגות ארציות ומקומיות ומניתוח הבחירות בתל אביב יפו כמקרה מבחן, עולות כמה מסקנות מרכזיות: ראשית, שיעור השתתפותן של מפלגות

ארציות נמוך מזו של רשימות מקומיות בכל הקשור למועצות הרשויות. בעוד שרשימות מקומיות רצות ואף זוכות בכל הבחירות לרשויות המקומיות, הרי שמפלגות ארציות זוכות בייצוג רק במעט יותר ממחצית המועצות. כמו כן, החלק היחסי של מפלגות ארציות במועצות קטן משמעותית מזה של רשימות מקומיות. ממצאים אלו תומכים במחקרים קודמים ומעידים על נסיגתן של המפלגות הארציות מהבחירות המקומיות. בעתיד בכוונתנו לבצע מחקר המשך במסגרתו נבקש להשוות את השתתפותן של מפלגות ארציות לאורך זמן ולאשש את קיומה של מגמת נסיגה זו.

מסקנה שניה שעולה הינה, כי אין לראות בכל המפלגות הארציות מקשה אחת. מפלגות ארציות נבדלות זו מזו לא רק בהיקף ההצלחה שלהן להיבחר בבחירות למועצות הרשויות, כי אם גם ביעילותן, ושני היבטים אלו שונים זה מזה. הראינו, כי בחינה של מספר המושבים בהן זוכה מפלגה ארצית אינה מספקת תמונה מלאה של השתתפות אותה מפלגה בבחירות, ועל כן יש לבחון מספר זה ביחס לאחוז המושבים שמאיישת המפלגה במועצות בהן נבחרה (ראה: מדד היעילות). כך, מצאנו כי ישנן מפלגות שהיקף ההשתתפות שלהן גבוה ביותר (הליכוד, הבית היהודי וישראל ביתנו), אך היעילות שלהן נמוכה, ואילו מפלגות שהיקף ההשתתפות שלהן נמוך יותר (מפלגת העבודה, חד"ש) אך היעילות שלהן גבוהה יותר. עוד מצאנו כי מר"צ היא המפלגה היעילה ביותר (לבד ממד"ע), על אף שמספר המושבים שלה נמוך באופן משמעותי מזה של מפלגות כגון ש"ס, הליכוד והבית היהודי.

לפיכך, במקום לסווג מפלגות ארציות על פי רמת ההשתתפות שלהן בבחירות המקומיות, אנו מצביעים על ארבעה דגמים לפיהם ניתן למיין את היקף ויעילות השתתפות המפלגות הארציות בבחירות (לוח 3). דגם I, המאופיין בהיקף השתתפות גבוה וביעילות גבוהה, בו ניתן לסווג את דגל התורה ובמידה מסוימת גם את ש"ס. דגם II, המאופיין בהיקף נמוך וביעילות גבוהה, מטיב לתאר את דפוס ההשתתפות של מר"צ, ובמידה מסוימת גם את זה של העבודה וחד"ש. דגם III, המאופיין בהיקף השתתפות גבוה וביעילות נמוכה, מסווג את הליכוד, הבית היהודי וישראל ביתנו. הדגם ה-IV, המאופיין בהיקף נמוך וביעילות נמוכה, מאפיין את דפוס ההשתתפות של מפלגת בל"ד.

לוח 4

סיווג מפלגות לפי דגמים

דגם ההשתתפות	מפלגות
דגם I	דגל התורה, ש"ס
דגם II	מר"צ, העבודה, חד"ש, מד"ע
דגם III	הליכוד, הבית היהודי, ישראל ביתנו
דגם IV	בל"ד

עוד מסקנה שעולה מהניתוח היא, כי מגמות הפרסונליזציה המאפיינות את הפוליטיקה הישראלית בשנים האחרונות מתבטאות ביתר שאת במקומן של מפלגות ארציות בבחירות המקומיות. ראשית, הפרסונליזציה הזו באה לידי ביטוי בהיקף המעורבות של מפלגות ארציות בקרב מועמדים לראשות הרשויות המקומיות. הראינו כי בניגוד לתמונה המצטיירת ביחס לבחירות למועצת הרשות, בה ההשתתפות של מפלגות ארציות היא נמוכה יחסית, הרי שמרבית המועמדים שנבחרו לכהן כראשי עיריות עומדים בראש רשימה הנושאת שם של מפלגה ארצית. זאת ועוד, מקרה המבחן תל אביב יפו מראה כי גם ברשויות בהן מועמדים מטשטשים את זהות המפלגות הארציות העומדות מאחוריהם, הן ממשיכות לשחק תפקיד חשוב מאחורי הקלעים. זהו דפוס מובהק כאשר לוקחים בחשבון כי מועמד המזוהה עם מפלגת העבודה ניצח בבחירות לרשות עיריית תל אביב יפו, אך רשימת המפלגה, הנושאת את שמה, לא עברה את אחוז החסימה. כל אלה מעידים, כי אף שמועמדים רבים מזוהים באופן גלוי עם מפלגה ארצית, מפלגות ארציות אינן מהוות עוד ערך סימבולי ואלקטורלי עבור מועמדים לראשות עיריות. ככל הנראה, מתקיים כאן קשר הפוך – **המועמדים לראשות העירייה הם שמספקים את הערך האלקטורלי למפלגות הארציות בבחירות למועצת הרשות.**

התמונה הכוללת המצטיירת מתוצאות הבחירות המקומיות ובחינה של התפלגות הרשימות המקומיות, מעידה על פרגמנטציה של הפוליטיקה המקומית. בכל הרשויות המקומיות מתמודדות, וזוכות, מספר רשימות מקומיות הייחודיות לרשות. לא נמצאו כלל רשימות מקומיות אחידות, המתמודדות תחת שמות שונים במספר רשויות במקביל. התוצאה המתקבלת היא של פוליטיקה מפלגתית בשתי רמות קיצון – ארצית ומקומית. באחת, הארצית, מתמודדות מפלגות ארציות המונעות ממערכת אינטרסים שנכרכת בפוליטיקה הארצית. בשנייה, המקומית, מתמודדות רשימות קטנות המייצגות אינטרסים מקומיים פרטיקולריים. **טרם התפתחה בישראל רמת ביניים, אזורית, בה מפלגה אחת שאינה מפלגה ארצית רצה במספר ערים סמוכות בעלות אינטרסים אזוריים משותפים, או לחילופין, מפלגה המתמודדת בערים שונות תחת שם דומה וכך יכולה לתעל וליעל שימוש במשאבים.**

מחקר זה ביקש לספק תובנות חדשות ביחס למקומן של מפלגות ארציות בבחירות לרשויות המקומיות ולטוות את התמונה המפלגתית המתקבלת ברמה המקומית. זו כמובן אינה תמונה מלאה, ויש עוד מקום למחקר רב בתחום זה. מחקר המשך יוכל בעתיד לבחון את הדפוסים שנדונו כאן לאורך זמן – האם מתקיימת המשכיות של רשימות מקומיות, למרות הפרגמנטציה המאפיינת את המערכת הפוליטית המקומית? אילו דפוסי השתתפות מאפיינים את המפלגות הארציות בבחירות המקומיות? כמו כן, מחקר זה מבוסס על תוצאות הבחירות, אך אינו כולל נתונים אודות רשימות – מקומיות וארציות – אשר התמודדו בבחירות אלה. בעתיד, מעניין יהיה לבחון את מידת ההצלחה נוכח מידת ההשתתפות של מפלגות בבחירות המקומיות.

ביבליוגרפיה

אריאן אשר, דייב נחמיאס ורות אמיר. 2002. **משילות והרשות המבצעת**. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

בריכטה אברהם. 1998. "אל תזילו דמעה: היחלשות המפלגות בשלטון המקומי." **קץ המפלגות: הדמוקרטיה הישראלית במצוקה**. דני קורן. תל אביב: הקיבוץ המאוחד: **263-273**.

זובידה הני. 2008. "שינוי שיטת הממשל בישראל: מה (אם בכלל) ניתן ללמוד מניסיון העבר?" **לחלק את הארץ: על שיטת החלוקה האיזורית ועל אודות צדק חלוקתי**. ארז כסיף. ירושלים: כרמל: **233-260**.

מלול אייל. 4/3/2009. "הצעה: רון חולדאי לראשות העבודה". **NRG מקומי**. תל אביב:
http://www.nrg.co.il/online/54/ART1/859/067.html

קורן דני (עורך). 1998. **קץ המפלגות: הדמוקרטיה הישראלית במצוקה**. תל אביב, הקיבוץ המאוחד.

שדה שוקי. 17/10/2008. "רוצים להיות ראשי עיר? תכינו כ-5 מיליון שקל". **מגזין דה-מרקר**. תל אביב:
http://www.themarker.com/career/1.402478

שפירא יונתן. 1996. **חברה בשבי הפוליטיקאים**. תל אביב: ספרית פועלים.

Boyer Benjamin, (2008). "Local context and extreme right support in England: The British National Party in the 2002 and 2003 local elections." *Electoral Studies*, 27(4): 611-620.

Dery David. (1998). "Elected Mayors and De-Facto Decentralization, Israeli Style." *Local Government Studies*, 24(2): 45-55.

Doron Gideon and Itai Sened. (2001. *Political Bargaining: Theory, Practice and Process*. London: Sage.

Haim Yacobi and Erez Tzfadia. (2009). "Multiculturalism, Nationalism and the Politics of the Israeli City." *International Journal of Middle East Studies*, 41(2): 289-307.

http://dx.doi.org/10.1080/13537121.2014.955656

http://dx.doi.org/10.1080/13537121.2014.955656

http://dx.doi.org/10.1080/13537121.2014.955656

Nachmias Dave, Maoz Rozenthal and Hani Zubida. (2012). "Inverted First- and Second-Order Elections: The Israeli Case." *Israel Studies Review*, 27(1): 31-54.

Nachmias Dave Maoz Rozenthal and Hani Zubida. Forthcoming – 2014(a). "Israeli National Party Strategies in Local Elections: Local Support, Party Valence, and Peripherality." *Israel Affairs*.

Pedahzur Ami and Avraham Brichta. (2003). "The Attractiveness of the Seemingly Unattractive: An Israeli Case." *Local Government Studies*, 36(3): 55-70.

Rallings Colin and Michael Tharsher. (1997). *Local Elections in Britain*. NY: New York, Routledge.

Richardson Dick and Chris Rootes. (1995). *The Green Challenge: The Development of Green Parties in Europe*. NY: New York, Routledge.

Roemer E. John. (2001). *Political Competition*. Cambridge: MA, Harvard University Press.

Schofield J. Norman and Itay Sened. (2006). *Multiparty Democracy*. New York: NY, Cambridge University Press.

Zubida Hani and Nachmias Dave. (2014). "The Impact of Electoral Reforms on Voting Preferences: The Israeli 1996 and 1999 Cases." *Israel Affairs*, 20(4) 517-529. DOI:

Zubida Hani and Doron Gideon. (2009). "How to Coerce a Multi-Dimensional System into a Unidimensional Frame: Israeli's 1996 Electoral Change." *World Political Science Review*, 5(1).

נספח 1

דרך חישוב מדד היעילות

1. חלוקה של מספר מושבים פר מקומות בהן המפלגה הארצית רצה – כמה מושבים יש בכול עיר ומהו החלק היחסי של המפלגה הארצית בעיר.
2. חלוקה של מספר המושבים בסך כול המועצות בארץ – כמה מושבים יש בכול הארץ וכמה קיבלו הארציות.
3. השוואה בין מספר המושבים שיש למפלגות ארציות במקומות בהן הם רצו לבין מספר המושבים שיש למפלגות מקומיות באותם המקומות.
4. סך מספר המושבים של המקומיות מתוך כלל המושבים שעלו לבחירה בארץ.

סך כל המושבים בכלל הרשויות המקומיות: 2,423

אחוז המושבים בהם זכו מפלגות ארציות: 593/2,423 = 24.47

אחוז המושבים בהם זכו מפלגות מקומיות: 1,830/2,423 = 75.52

מסך של 187 רשויות מקומיות, ב-78 נבחרו רק רשימות מקומיות, ולא נבחרו מפלגות ארציות. ברשויות אלה 1,237 מושבים.

דמוקרטיה מקומית רדיקלית

תאוריה ופרקטיקה

שמוליק לדרמן

תקציר

מאמר זה מציע בחינה תאורטית ואמפירית של החזון של דמוקרטיה מקומית רדיקלית, בה האזרחים עצמם הם שמקבלים את ההחלטות בסוגיות שעל סדר היום הפוליטי המקומי. טענתו המרכזית של המאמר הינה כי יש לדון ברצינות באפשרותה של דמוקרטיה מקומית רדיקלית בימינו, לאור הפוטנציאל הפוליטי הגלום בה, כמו גם לאור ניסויים אמפיריים בתחום זה במקומות שונים בעולם. הוא מציע כי על חוקרי מדע המדינה וקובעי מדיניות לחשוב מחדש על הנחת היסוד המקובלת כי בתחום השלטון המקומי דמוקרטיה ייצוגית היא היחידה האפשרית; וכי ישנו צורך חיוני היום בפיתוחן של אפשרויות תאורטיות ופרקטיות ביישומה של צורת ממשל דמוקרטית מקומית בה האזרחים הם מקבלי ההחלטות. המאמר מציע ראשית, סקירה של המסורת התאורטית של הדמוקרטיה הרדיקלית, מיוון העתיקה דרך המסורת הסוציאליסטית ועד תאורטיקנים משלהי המאה העשרים, כדי לעמוד על היסודות המבחינים אותה מהדמוקרטיה המפלגתית–ייצוגית ההגמונית. שנית, הוא בוחן התנסויות אמפיריות בדמוקרטיה רדיקלית מקומית המתקיימות בעולם בשני העשורים האחרונים ומה שניתן ללמוד מהן על התנאים להתקיימותה של דמוקרטיה מקומית מסוג זה והפוטנציאל הגלום בה. שלישית, נבחנים החסמים המרכזיים לקידומה של דמוקרטיה רדיקלית מסוג זה בישראל.

הקדמה

בבחירות 2008 לעיריית תל אביב זכתה סיעת "עיר לכולנו" להישג מפתיע, כשקיבלה כ-15% מהקולות – יותר מכל סיעה אחרת שהתמודדה בבחירות. ההישג נזקף בין השאר להתגייסותם של צעירים רבים, שרובם לא היו פעילים פוליטית עד אותן בחירות, לקחת חלק בניסיון לשנות מן היסוד את הפוליטיקה העירונית. מה שהבטיחה "עיר לכולנו" – מעבר למטרות העירוניות, החברתיות והאקולוגיות הספציפיות – היה כינון של דמוקרטיה משתתפת יותר בעיר תל אביב.

ככל הנראה, לא הייתה זו רק תעמולת בחירות. הניסיון הבולט ביותר של "עיר לכולנו" לממש את הבטחתה ליצירת דמוקרטיה משתתפת יותר היה "התקציבולטור", שהציע פירוט של חלוקת התקציב העירוני בקובץ אקסל, נגיש לכולם ושקוף. כך יכלו התושבים לעמוד על ההוצאות השונות של כספי עיריית תל אביב, ולפעול בנקודות בהן תקציב זה אינו מקובל עליהם. הקואליציה בראשותו של רון חולדאי סירבה לפירוט זה של התקציב, והצביעה פה אחד נגד פרסומו. לפי עדויות אנשי "עיר לכולנו", ראש העירייה גרס ש"אינו מבין לשם מה זה דרוש והדבר ישמש רק לניגוח מולו". דובר העירייה הזהיר ש"מתן גישה לנתוני התקציב לאנשים לא מקצועיים הוא דבר מסוכן שעלול להוביל אותם למסקנות הלא נכונות". תמר זנדברג מסיעת מרצ השותפה בקואליציה, טענה ש"מספיק שחברי המועצה, משרתי הציבור, יקראו את התקציב ויעשו את העבודה עבור בוחריהם".[1]

נדמה שלפחות חלק מזרעי משבר הדמוקרטיה הייצוגית – המקומית והלאומית, בישראל ובעולם – ניתן לזהות בפרשה זו. התבטאויות אלו של נציגי הציבור מעידות על התפיסה השלטת בדבר היחס בין אזרחים לנציגים פוליטיים, שהינה אינהרנטית לדמוקרטיה הייצוגית. לעומת זאת ניסיונות כמו התקציבולטור מצטרפים לניסיונות בכל העולם, להחיות מסורת של מחשבה ופעולה פוליטית, לפיה **הדמוקרטיה הייצוגית עצמה היא משבר**. הדמוקרטיה הייצוגית, על פי מסורת זו, מדירה את מרבית האזרחים מהשתתפות בפוליטיקה, מונעת מהם יכולת השפעה ממשית, ומאפשרת להם, כפי שניסח זאת שומפטר, רק לבחור מי ימשול בהם (Schumpeter, 1947: 269). מודל דמוקרטי זה עצמו, במילים אחרות, ולא פגמים כלשהם ביישומו, הוא שמהווה משבר; של התקווה הדמוקרטית הקלאסית, לאפשר משילות עצמית אזרחית: ממשל לא רק למען העם ומתוך העם, אלא גם **על ידי** העם. במילים בהירות יותר: לייסד צורת ממשל בה האזרחים הם שמקבלים את ההחלטות בנושאים הרלבנטיים שעל סדר היום הפוליטי. לעתים, מכונה סוג משטר זה דמוקרטיה משתתפת (participatory democracy). אך המושג סובל משימוש יתר ואי-דיוקים נפוצים בספרות התאוריה הדמוקרטית, כך שלצורכי מאמר זה יועדף המינוח **דמוקרטיה רדיקלית**.

בראשית דבר תיסקר המסורת התאורטית של הדמוקרטיה הרדיקלית, מיוון העתיקה דרך המסורת הסוציאליסטית ועד תאורטיקנים בשלהי המאה העשרים, והיסודות המבחינים אותה

---

1 ההתבטאויות לקוחות מתיאור ישיבת מועצת העיר תל אביב ב-21 לדצמבר 2009 על ידי "עיר לכולנו" באתר הסיעה – http://city4all.org.il/node/466.

מהדמוקרטיה המפלגתית-ייצוגית ההגמונית. שנית, תיבחנה התנסויות אמפיריות מרכזיות בדמוקרטיה רדיקלית מקומית המתקיימות בעולם בשני העשורים האחרונים, ומה שניתן ללמוד מהן על התנאים להתקיימותה של דמוקרטיה מקומית מסוג זה והפוטנציאל הגלום בה. שלישית, יוערכו החסמים ליישום דמוקרטיה מקומית רדיקלית בישראל.

התאוריה של דמוקרטיה רדיקלית

המקור הקדום והידוע ביותר של התפיסה של דמוקרטיה רדיקלית הוא יוון העתיקה, או באופן ספציפי יותר – אתונה. כמובן, רבים מהדיונים על הדמוקרטיה בכלל מתחילים שם, אך בדרך כלל קווי המתאר של דיונים אלו ידועים מראש: הדמוקרטיה באתונה הייתה הניסיון המשמעותי הראשון של משטר דמוקרטי, ומשם שאב העולם המערבי רבים מהמושגים הפוליטיים המרכזיים שלו; אלא שהדמוקרטיה שהתקיימה באתונה רלבנטית עבורנו באופן מוגבל בלבד, וזאת משתי סיבות מרכזיות: הראשונה, משום שהדירה נשים, עבדים, תושבים שאינם אזרחים וכיו"ב. השנייה, משום שאתונה, ככלות הכול, לא הייתה אלא עיר קטנה מאוד במושגים מודרניים, ורק מידותיה אפשרו דמוקרטיה שבה האזרחים עצמם משתתפים בשלטון באופן אינטנסיבי. בדמוקרטיית ההמונים המודרנית – זהו הטיעון המקובל הנתפס כאקסיומה – אין אפשרות לצורת משטר בה האזרחים עצמם מקבלים את ההחלטות, ולכן המודל הדמוקרטי הרלבנטי היחיד כיום הוא הדמוקרטיה הייצוגית. כך למשל מנסח זאת אחד החוקרים החשובים של הדמוקרטיה המודרנית: "ההבטחה הגדולה של דמוקרטיה בקנה מידה קטן כמו עיר-המדינה תישאר לנצח לא מוגשמת במדינת הלאום, והיא תישאר כך אפילו אם פוליארכיות [המושג בו דאל משתמש בהתייחסו לדמוקרטיות המודרניות] יהפכו להיות הרבה יותר דמוקרטיות ממה שהן כעת" (Dahl, 1982: 13).

על אף הקונצנזוס סביב הנחה זו של דאל, רצוי להזכיר כמה מהמשמעויות שהיו לדמוקרטיה האתונאית עבור אזרחי אתונה, שלעתים קרובות אינן נכללות בדיון על משמעות הדמוקרטיה היום, ודומני שעדיין רלבנטיות. ראשית, האתונאים האמינו **שאדם אינו יכול להיקרא חופשי, אם אינו משתתף בממשל באופן פעיל**. חירות עבורם משמעותה לא הייתה בראש ובראשונה הגנה מדיכוי אפשרי של השלטון, אלא השתתפות בשלטון. ההיגיון היה פשוט: אם אחרים קובעים עבור אדם את החוקים לפיהם הוא חי, ואת המדיניות שתקבע את גורלו, אדם זה אינו אלא עבד. ואין זה משנה מהותית אם מדובר בשלטון של קבוצה אתנית שונה, עיר מדינה אחרת או של קבוצה מובחנת מתוך אתונה (Cartledge and Edge, 2009: 154). שנית, **אדם אינו יכול להחשיב עצמו שווה מבחינה פוליטית לאזרחים אחרים, אם הוא נשלט על ידם**. שוויון פוליטי משמעותו, בניסוחו הקלאסי של אריסטו, ש"כל אחד שולט וכל אחד נשלט", כלומר שכולם ממלאים, בזמן זה או אחר, ובמסגרת זו אחרת, תפקיד פעיל בממשל. שלישית, **אדם אינו יכול לצפות ברצינות לשלטון החוק – בניגוד לשלטונם של בני אדם – אם אינו משתתף בעצמו בקביעת החוקים**. אם אחרים מחוקקים את החוקים, בוודאי אם הם ממעמד כלכלי-חברתי שונה משלו, אין ערובה

לכך שלא יחוקקו חוקים שמותאמים לאינטרסים שלהם, על חשבון האינטרסים שלו (שם, 156). רביעית, בעוד שהמושג דמוקרטיה ציין צורת משטר, עצם קיומו היה תלוי בקיומן של הנחות ונגזרות חברתיות ותרבותיות ברורות, בראש ובראשונה שאזרחים "מן השורה" כשירים באופן בסיסי לקבל החלטות שקולות בנושאים ציבוריים, ויכולים לתרום לדיון בנושאים אלו (Liddel, 2009: 136); וכי אין תחליף להשפעה המחנכת של משטר דמוקרטי. הוא תבע מכל אזרח מחשבה ביקורתית על משמעותה של המידה הטובה האזרחית, על תכליתה של הקהילה הפוליטית ועל האידאלים שמציבה קהילתם (Hammer, 2009: 34; Balot, 2009: 12).

נקל לראות עד כמה שונות הנחות היסוד של הדמוקרטיה המודרנית הייצוגית מהנחות היסוד של הדמוקרטיה הקלאסית. ההשקפה הדמוקרטית המודרנית מניחה שניתן להשיג את כל אלו: חירות, שוויון פוליטי, שלטון החוק, חינוך אזרחי-דמוקרטי – ללא היסוד של השתתפות של ממש של האזרח בממשל. במובן זה מדייק דאל: "לאתונאי מימי פריקלס, מה שאנו מחשיבים כדמוקרטיה וודאי לא תיראה כדמוקרטיה כלל" (Dahl, 1989: 5). סביר יותר להניח שהיו רואים בה אוליגרכיה – מוגבלת במגוון דרכים, אך עדיין אוליגרכיה. כמובן, נקודת המבט האתונאית אינה חייבת להיות אמת המידה שלנו – היא בוודאי לא זו של דאל או של מרבית החוקרים של הדמוקרטיה המודרנית. ועדיין, לא מיותר לשמר אותה בזיכרוננו להמשך הדיון.

לא לחינם הפכה להיות אתונה מודל הדמוקרטיה הקלאסית: קשה למצוא משהו בהיסטוריה הפוליטית של המערב במהלך מאות השנים שלאחר דעיכתה של הדמוקרטיה האתונאית, שמתקרב להתנסות הפוליטית הדמוקרטית שחוו אזרחי אתונה. הדמוקרטיה המודרנית הראשונה, ארצות הברית, כוננה כידוע במודע על ידי האבות המייסדים לא כדמוקרטיה אלא כמה שהם כינו רפובליקה, כלומר משטר ייצוגי (ראו למשל, **הפדרליסט**, מאמר 14), והיא שכוננה את המודל לדמוקרטיה הייצוגית המודרנית. באותה תקופה, ביקשו הוגים שונים להציע מודל רפובליקני אלטרנטיבי. המפורסם שבהם הוא רוסו. הוא ראה בעיני רוחו ישויות פוליטיות כה קטנות עד שכל האזרחים יוכלו להתאסף מידי תקופה מסוימת ולחוקק את החוקים בעצמם. אם כי ניתן לחלץ מרוסו תובנות חשובות הרלבנטיות גם לדמוקרטיה מודרנית (ראו במיוחד Pateman, 1970), המודל הבסיסי שהציע הוא פרה-מודרני ללא תקנה, ולכן נניח לו כאן.

מקור חשוב נוסף לתאוריה של דמוקרטיה מקומית רדיקלית הוא המסורת הסוציאליסטית. אצל קרל מרכס קיימת התייחסות מפורסמת, גם אם נדירה, לקומונה הפריסאית של 1871 כצורה המדינית העתידית של החברה הקומוניסטית:

> הקומונה הפאריסאית צריכה הייתה, כמובן, לשמש מופת לכל מרכזי התעשייה הגדולים בצרפת. משעה שהונהג המשטר הקומונאלי בפאריס ובמרכזים ממדרגה שנייה, היה השלטון המרוכז הישן נאלץ לפנות גם בערי השדה את מקומו להנהלה העצמית של היצרנים. בתרשים קצר של הארגון הלאומי, שהקומונה כבר לא הספיקה לעבד אותו כל צורכו, נאמר בפירוש, כי הקומונה עתידה להיות הצורה המדינית גם של הכפר הקטן ביותר [...] היא הייתה הצורה המדינית שנתגלתה סוף-סוף, המאפשרת להגשים את שחרורה הכלכלי של העבודה.

(מרכס ואנגלס, 1978: 344)

מרכס ראה בעיני רוחו קומונות המפוזרות ברחבי הארץ ובוחרות נציגים (במשמעות המקובלת במסורת הסוציאליסטית של delegates, אותם ניתן להדיח באופן מיידי כשאינם מבטאים את ההשקפות והאינטרסים של אלו שאותם הם מייצגים, ולא representatives במשמעות המפלגתית המקובלת בדמוקרטיה הייצוגית), שייצגו אותן ברמה המחוזית והארצית. אך כאמור, זוהי הערה יוצאת דופן אצל מרכס.

הדגשה עקבית הרבה יותר של צורה חדשה של ממשל, המורכבת מהתאגדויות דמוקרטיות מקומיות, ניתן למצוא בזרם האנרכיסטי של המסורת הסוציאליסטית, החל מפרודון ובאקונין. כפי שהעיד על עצמו פרודון, "את כל רעיונותיי הכלכליים כפי שהתפתחו בעשרים וחמש השנים האחרונות ניתן לסכם במילים: פדרציה חקלאית-תעשייתית. כל הרעיונות הפוליטיים שלי מסתכמים בנוסחה דומה: פדרציה או דה-צנטרליזציה פוליטית" (מצוטט אצל Anweiler, 1974: 9). בדומה לכך הכריז באקונין ב-1866 ב"הקטכיזם המהפכני": "כל ההתארגנויות חייבות להתקדם בדרך של פדרציה מהבסיס לפסגה, מהקומונה להתאגדות המתואמת של הארץ או האומה [...] המחוז חייב להיות פדרציה חופשית של קומונות אוטונומיות. הפרלמנט המחוזי יכול להיות מורכב מבית מחוקקים יחיד ובו נציגים של הקומונות או שני בתי מחוקקים, כשהשני מייצג את האוכלוסייה של המחוז, באופן עצמאי מהקומונות (בתוך Dolgoff, 1971: 81-83). רעיונות תאורטיים אלו על פדרציה של התאגדויות חופשיות של אזרחים, התגשמו במפתיע במהלך מהפכות 1905 וב-1917 ברוסיה, בצורת מועצות (סובייטים) של פועלים, חיילים, אמנים ובעלי מלאכה שצצו בכל רחביה. הן רוסקו בידי המפלגה הבולשביקית שהשתלטה עליהן, תוך כדי שהיא מנכסת את שמן.

יהיה אשר יהיה הפוטנציאל הדמוקרטי של מסורת סוציאליסטית זו, השתלטותה של ברית המועצות על המחשבה והשיח הסוציאליסטיים ריסקה אותו. כפי שכתב לאחר מכן קרופוטקין: "אנו לומדים ברוסיה כיצד לא לבנות קומוניזם [...] הרעיון של מועצות עובדים שישלטו על החיים הפוליטיים והכלכליים של הארץ הוא נהדר [...] אבל כל עוד הארץ נשלטת בידי דיקטטורה של מפלגה, מועצות העובדים והאיכרים מאבדות באופן ברור את כל חשיבותן" (Kropotkin, 1970: 254-5). בכל זאת ניתן למצוא אותו במסורת זו גם כיום. כך למשל כותב ההוגה הבולט ביותר היום של מסורת זו, נועם חומסקי: "ניתן לטעון, לפחות אני אטען, שקומוניזם של מועצות [...] הוא הצורה הטבעית של סוציאליזם מהפכני בחברה התעשייתית. הוא משקף את ההבנה האינטואיטיבית שהדמוקרטיה היא זיוף כשהמערכת התעשייתית נשלטת על ידי כל צורה של אליטה סמכותנית" (Chomsky, 2005: 27-28).

בזרם המרכזי של המחשבה הפוליטית הדמוקרטית במאה העשרים, ניתן למצוא כמה ניסיונות נוספים לנסח תאוריה של דמוקרטיה רדיקלית. כך למשל הציעה חנה ארנדט צורת ממשל של מועצות אזרחים שיחליפו את השיטה הייצוגית-מפלגתית (Arendt, 1965). קרול פטמן ביקרה את התאוריות האליטיסטיות של הדמוקרטיה כתאוריות שהינן למעשה אנטי-דמוקרטיות, והציעה בחינה תאורטית ואמפירית של דמוקרטיה שאינה רק פוליטית, אלא גם חברתית – כלומר דמוקרטיה גם במקומות העבודה (Pateman, 1970). בנג'מין ברבר ניסח חזון של "דמוקרטיה חזקה" (strong democracy), כאלטרנטיבה לדמוקרטיה הייצוגית הליברלית

בה "הייצוג הורס את ההשתתפות והאזרחות [...] דמוקרטיה ייצוגית היא אוקסימורון פרדוכסלי [...] הפרקטיקה המבולבלת והכושלת שלה הופכת זאת ברור יותר ויותר" (Barber, 1984: xiv).

אך דוגמאות אלו אינן אלא היוצא מן הכלל המעיד על הכלל: התפיסה של הדמוקרטיה הייצוגית כאפשרות הדמוקרטית היחידה בעולם המודרני היא הגמונית לא רק מבחינה פרקטית, אלא גם מבחינת התאוריה הדמוקרטית. גם תאוריות דמוקרטיות מתחרות לדמוקרטיה הליברלית, כמו הדליברטיבית והרפובליקנית, אינן מערערות על עצם העיקרון של ייצוג מפלגתי. לא מיותר להדגיש בלבול נפוץ בספרות המחקר, בין המודל הדליברטיבי, במיוחד בהשראתו של יירגן הברמאס, למסורת הדמוקרטיה הרדיקלית בה אנו עוסקים כאן. התאוריה של דמוקרטיה דליברטיבית היא ביסודה תאוריה של לגיטימציה, לא של השתתפות. היא מדגישה את חשיבות הדיון בין אזרחים (ומכאן שמה), אך אין מתבקש ממנה השתתפות רחבה של אזרחים **בקבלת החלטות** ציבוריות. אחד מחוקריה החשובים של הדמוקרטיה הדליברטיבית, ג'ושוע כהן, מבטא זאת יפה: "דמוקרטיה דליברטיבית עוסקת בדיון פוליטי רציונלי (political reasoning), לא ברוחב והעומק של ההשתתפות [הפוליטית]" (Cohen, 2009: 341). כהן מביע במפורש את התנגדותו לתומכים במה שהוא מכנה דמוקרטיה רדיקלית, ומצביע על הסכנות שבצורה זו של ממשל (שם, 6-185). באופן בסיסי הוא רואה את המרחבים הדליברטיביים כעומדים מחוץ למדינה הפורמלית (Cohen, 1996: 113), כלומר הם אינם חלק מהתקדמות בכיוון של ממשל עצמי של ממש, אלא של טיפוח דעות רציונליות יותר בקרב האזרחים. סיילה בנחביב מדגישה גם היא, כי התאוריה הדליברטיבית אינה מציעה למעשה פרקטיקה חדשה, אלא מאירה ומחזקת היבטים של הדמוקרטיה הקיימת (Benhabib, 1996: 84). למעשה דומה, שהדגש של תאוריית הדמוקרטיה הדליברטיבית על השתתפות אזרחים בדיונים בנושאים שעל סדר היום הפוליטי, מבורך ככל שיהיה, במידה רבה תורם להשכחת האפשרויות הרדיקליות יותר של שינוי דמוקרטי.

העמידה על הבדל זה חשובה להבנת מסקנתו של ג'פרי הימלר, כי מאז שנות השמונים התאוריה של דמוקרטיה רדיקלית (הוא משתמש במושג דמוקרטיה משתתפת) "הוחלפה על ידי תאוריות ליברליות מינימליסטיות, דליברטיביות ואגוניסטיות של הדמוקרטיה" (Himler, 2008: 6). המפתיע הוא, שדווקא בשנות התשעים של המאה העשרים אנו מתחילים לראות ניסיונות **אמפיריים** בדמוקרטיה מקומית רדיקלית. לאלה נפנה כעת.

מקרי מבחן בדמוקרטיה מקומית רדיקלית – פורטו אלגרה וקרלה

מזה כשני עשורים מתרחשים ברחבי העולם מאות ניסיונות בדמוקרטיה מקומית רדיקלית מסוגים שונים. הם מתרחשים בעיקר בדרום הגלובלי, ובמיוחד באמריקה הלטינית. רבים מהם נכשלים מבחינת היקפה, אופיה והישגיה של השתתפות האזרחים בהם, אך חלקם מצליחים באופן מרשים. קצרה היריעה מלעסוק בכולם, וידונו רק שניים מן המפורסמים שבהם, מגובים בספרות המחקר המקיפה ביותר: העיר פורטו-אלגרה בברזיל ומדינת קרלה בהודו.

פורטו-אלגרה היא מטרופולין בדרום ברזיל המונה 1.3 מיליון תושבים. ב-1989 נבחרה מפלגת הפועלים הברזילאית (Partido dos Trabalhadores) למשול בה. במהלך השנים שלאחר מכן הנהיגה המפלגה בעיר תהליך ציבורי רחב של דיונים וקבלת החלטות לגבי חלוקת התקציב השנתי. לניסיון זה סיבות שונות, אך אחת המרכזיות בהן היא מקורות ההשראה הסוציאליסטיים שנדונו לעיל. כך למשל הייתה 'הקומונה הפריסאית' מקור השראה חשוב לניסיון לייצר מערכת של דמוקרטיה מקומית, שמשלבת דמוקרטיה ישירה באספות שכונתיות ואזוריות וייצוג (שוב, במובן של delegates ולא representatives) (Pearce, 2010: 5).

האופן המדויק בו מתבצע התהליך עבר שינויים לאורך השנים, אך יש בו מספר שלבים בסיסיים: בשלב הראשון מתכנסות אספות שכונתיות להגדיר את סדר העדיפויות שלהן בהעדפה התקציבית (איזו עדיפות לבניית מרפאות ובתי חולים, איזו עדיפות לסלילת כבישים וחיזוק התחבורה הציבורית וכיו"ב). בשלב השני מתכנסות אספות אזוריות בהן נציגי השכונות דנים בצורכי השכונות, ונושאים ונותנים על חלוקת התקציב. בשלב השלישי מגישה מועצה המורכבת מנציגי האספות האזוריות הצעת תקציב לשנה הקרובה לראש העיר. לאורך כל השלבים יכולים התושבים להסתייע במומחים בנושאים הנדונים, על מנת לקבל מידע אודותיהם, אלטרנטיבות שונות לפרויקטים שיענו על הצרכים אותם הם מגדירים וסדרי הגודל של ההשקעה התקציבית הכרוכה בכך. כמו כן ישנו מנגנון פיקוח אזרחי שנועד להבטיח שההשקעות והפרויקטים השונים אכן מיושמים בפועל (לתיאור מפורט ראו Marquetti et al., 2012). מבחינה חוקית, ראש העיר אמנם אינו מחויב לקבל את ההצעה הסופית של האזרחים, אך באופן מסורתי הוא מאמץ אותה, פחות או יותר כלשונה, והיא בחלקה הגדול אף מתממשת בפועל. הסיבה המרכזית לכך נדמית פשוטה למדי: התעלמות מהצעת התקציב פירושה בתהליך זה התעלמות מהרצונות והאינטרסים של התושבים עצמם, וראש עיר שיבחר להתעלם ממנה יסתכן בערעור חמור של הלגיטימציה והפופולריות שלו עצמו ושל מפלגתו (שם).

ההערכות המקובלות הן שבשיאו של ניסיון זה, כ-100 אלף תושבים, כלומר כמעט 10% מתושבי העיר, השתתפו באופן פעיל בתהליך התקציב ההשתתפותי (Santos, 2005: 337). כ-56% הצהירו שהרוויחו מהעבודה והשירותים של התקציב ההשתתפותי (שם, 346). אחד ההיבטים המעניינים בפורטו-אלגרה, הוא היקף ההשתתפות וסוג האוכלוסיות שהשתתפו בדיונים ובהחלטות על התקציב. ההשתתפות, יש לציין, הייתה קשורה בגורמים רבים: הסולידריות החברתית, מערכת האמונות והערכים, לחצי הסביבה, האמון ההדדי עם שכניהם ועוד (Abers, 2000: 136), אך הגורם הראשון במעלה, היה הצלחתה של ההשתתפות עצמה. כלומר, בעוד בתחילה רק מעטים השתתפו, מתוך חשדנות וחוסר אמון ביכולת לחולל שינוי של ממש דרך ההשתתפות הפוליטית, הרי ככל שגברה ההשתתפות באספות התקציב ובעקבותיה התחולל שיפור בתנאי החיים בשכונות, התרחבה והלכה ההשתתפות בשכונות אחרות (שם, 138). מידת ההשתתפות האזרחית, אם כן, הייתה תלויה במידת ההשפעה הממשית של התושבים על חלוקת התקציב, וזו בתורה הביאה להשתתפותם גוברת של תושבים. בסיכומו של דבר, כפי שכותבת אברס, "אנשים חייבים להיות משוכנעים שהשתתפות בפורומים סביר שתביא יתרונות שהם חושבים שהינם משמעותיים" (שם, 173. ראו גם Wood and Murray, 2007).

בעוד ארגונים אקטיביסטיים קיימים בשכונות ובאזורים השונים היו חיוניים בשלבים הראשונים של התקציב, עם הזמן ההשתתפות התרחבה הרבה מעבר לאקטיביסטים מוכרים, אל תושבים שמעולם לא היו מאורגנים (Baierle, 2010: 56). ככל שהלך והתברר שלדיונים תוצאות מוחשיות במונחים של השקעה תקציבית בשכונות, גם תושבים מקבוצות מוחלשות בחרו להצטרף: "הפרופיל הכללי של המשתתפים הוא שהם ממשקי בית בעלי הכנסות נמוכות, זקנים יותר, בעלי השכלה נמוכה יותר" (שם, שם). עובדה זו סותרת הנחות מקובלות הנוגעות לדמוקרטיה רדיקלית מסוג זה – שהיא תביא למעשה להדרה של הקבוצות המוחלשות לטובת קבוצות בעלות זכויות יתר, שהזמן העומד לרשותן, עמדות ההשפעה שלהן, כמו גם ההון הסימבולי שלהם בהיבטים של השכלה, יכולת התנסחות וניסיון בפעילות פוליטית, יביאו להשתלטותן על התהליך הדמוקרטי. הסיבה מדוע, לפחות בחלק מהמקרים, הנחות נפוצות אלו לא התממשו, הוא למעשה פשוט למדי: "אנשים ישתתפו יותר כשיש להם צרכים אשר יכולים לקבל מענה על ידי התקציב" (Wood and Murray, 2007: 34).

הצלחת התקציב ההשתתפותי לא הוגבלה רק להרחבת ההשתתפות, או להפיכתו לאמצעי לשיפור תנאי החיים בשכונות. הדינמיקה של הדיונים וההכרעה בנושא התקציב חיזקו את הקשרים לא רק בתוך השכונות, כי אם גם עם שכונות אחרות. לעתים התבסס הדבר על חיבור אינטרסים, ולעתים על הקשרים החברתיים שנוצרו מתוך המפגשים בין נציגי השכונות. ככל שהתקדמו הדיונים, "שיפרו" התושבים יותר ויותר את יכולת הדיון הדמוקרטי שלהם: הם למדו כיצד לארגן את הדיון; כיצד להימנע מוויכוחים על רקע פרסונלי שמעכבים אותו; אילו חוקי דיון והצבעה מקדמים החלטות הוגנות; כיצד להתמודד עם אי-הסכמות וכיוצא בזה. בהדרגה, הדיונים בתוך ובין השכונות, גם אם במידה רבה החלו מהאינטרסים הפרטיקולריים של כל שכונה, הביאו בסופו של דבר להבנה טובה יותר של צורכי השכונות האחרות: "כשיחידים עזבו את שכונותיהם לפגוש קבוצות אחרות בפורומים קולקטיביים של קבלות החלטות, הם הרחיבו את הפרספקטיבה שלהם על האינטרסים (השכונתיים) הפרטיקולריים שלהם ושקלו אינטרסים קולקטיביים (אזוריים), והם החלו לחוש סולידריות עם שכונות שהיו מוחלשות (disadvantaged) במיוחד" (Abers, 2000: 192; ראו גם Baierle, 2010).

הצורך לקדם פתרונות לבעיות בין-שכונתיות ובין-אזוריות משותפות הוליד גם לשיח רחב יותר מאשר זה שעסק באינטרסים הפרטיקולריים של כל שכונה: "אנשים שהצטרפו למועצות על מנת לבקש תשומת לב מיידית לצרכים הבסיסיים והמקומיים ביותר שלהם מצאו עצמם דנים באידאלים הפוליטיים הרחבים יותר שלהם. אנו יכולים לראות תהליך זה ככזה בו הם החלו לחשוב על "התאוריות הדמוקרטיות", המבוססות על פרגמטיות, שלהם עצמם" (Abers, 2000: 194). אך הניסוי בדמוקרטיה רדיקלית בפורטו-אלגרה לא התמצה בדיונים, חשובים ככל שיהיו. בין 1990 ל-2000, "אם ניקח חמישה מדדים חברתיים מרכזיים: גישה למים מטוהרים, גישה למערכת ביוב, מקרים של תמותת תינוקות, גישה למעונות יום ודיור [...] התפתחות חשובה מתגלה [...] התקציב ההשתתפותי התרכז באזורים עם הגירעונות הגדולים ביותר בדיור וטובין ציבוריים, הוא הצליח להפחית גירעון זה באופן משמעותי" (Avritzer, 2010: 174).

ישנם הסברים שונים מדוע דווקא בפורטו אלגרה היה התקציב ההשתתפותי סיפור הצלחה

כה בולט (עד השנים האחרונות, בהן התחלפה המפלגה השלטת בפורטו-אלגרה והתמיכה בתהליך זה דעכה והלכה. ראו בעניין זה Baierle, 2010: 72). אחד המעניינים שבהם, בהקשר של מאמר זה, הוא מקומן של המפלגות בעיר. יש לזכור שהיסטורית ברזיל מתאפיינת ברמת מיסוד נמוכה, כולל ברמת המפלגות. הדבר נכון במיוחד בפורטו אלגרה. גולדפרנק מציע שדווקא בגלל עובדה זו הצליח התקציב: המפלגות העירוניות לא היו ממוסדות דיין כדי לסכל או להטות לטובתן את צמיחתם של רעיונות חדשים, את התרחבות ההשתתפות ואת ההעברה של העוצמה הפוליטית מהן אל האזרחים (Goldfrank, 2007). כך או כך, לאור הישגי התקציב ההשתתפותי בפורטו-אלגרה, הכריז עליו האו"ם אחת מארבעים התנסויות הניהול העירוני הטובות בעולם (Santos, 2005: 307). בעקבותיו התרחב הניסוי כך שבסוף 2008 היו 201 ערים בברזיל שערכו ניסוי זה, במידות שונות של הצלחה, לעתים כמובן גם בכישלון (Avritzer, 2010: 178). לדעת אבריצר ניסיונות אלו בדמוקרטיה רדיקלית "שינו את ברזיל בשלוש דרכים חשובות: הם יצרו תהליך פוליטי שכלל את העניים בשדה הפוליטי; הוא יצר תהליך של היפוך בסדרי עדיפויות שהעניק לעניי ברזיל גישה לטובין ציבוריים; והוא איפשר לקבוצה פוליטית חדשה להיכנס לפוליטיקה מלמטה" (שם, 183). מאוחר יותר התקציב ההשתתפותי התרחב לשאר אמריקה הלטינית וגם ליבשות אחרות (Sintomer and al., 2008).

ניסוי ידוע אחר בדמוקרטיה רדיקלית מתרחש בשני העשורים האחרונים במדינת קרלה שבהודו. להודו מקורות רעיוניים משלה לניסיונות הנערכים בה בדמוקרטיה רדיקלית. עיקרן בהשפעתו של גאנדי, שהיה תומך עקיב של ביזור, וביקש להגשים חזון של דמוקרטיה שורשית (grassroots), מלמטה-למעלה, בה הקהילות הכפריות – הפנצאיאת (panachayat) – יהיו אוטונומיות במידה רבה. עבור גאנדי, קהילות מקומיות אלו היו אמצעי להגשים את פילוסופיית אי-האלימות שלו במישור הממשל הפנימי בהודו. כך יגלו אזרחי הודו את עוצמתם הפנימית והשליטה בגורלם ואת היכולת לספק את צורכי עצמם, בלא להיכנע לבעלי הכוח והשררה: "עצמאות חייבת להתחיל מלמטה. לפיכך, כל כפר יהיה רפובליקה או פאנצאיאת ולו עוצמה מלאה [...] חברה כזו היא בהכרח תרבות גבוהה בה כל גבר ואישה יודעים מה הוא או היא רוצים, ויותר מכך, יודע/ת שעל אף אחד לא לרצות משהו שלאחרים לא יכול להיות עם עבודה שווה [...] חברה זו חייבת באופן טבעי להיות מבוססת על אמת ואי-אלימות" (בתוך, Prabhu and Rao, 1967: 371-372).

תהיה השפעתו של גאנדי אשר תהיה, חזונו זה נזנח עד לאחרונה. תיקון בחוקת הודו בתחילת שנות ה-90 הבטיח לכאורה את תחילת יישומה של דמוקרטיה רדיקלית יותר בכל רחבי הודו, אך למעשה עד כה רק בקרלה היה ניסיון אמיתי לכונן מוסדות של ממשל מקומי בעלי עוצמה אזרחית אמתית (Bandyopadhyay et al., 2007: 65). בין הראשונים שגילו את ההבטחה הגלומה בעוצמה כזו בקרלה, היו הקבוצות החלשות ביותר בהודו: "הפנצאיאת החדשים אפשרו כוח משחרר חדש בשביל הדלית' [קסטת הטמאים], נשים ובני המעמדות המוחלשים והמנוצלים-כלכלית [...] הפנצאיאת סיפקו מרחב למעמדות ולמגזרים המודרים של החברה להתקבץ מחדש ולכוון את האנרגיות שלהם למצוא עמדה במשוואת העוצמה בה למרות שלא הם השולטים, הם לא יהיו כפופים למעמדות/קסטות העליונות" (שם, 69). עוצמה

חדשה זו של המעמדות והקסטות הנמוכות הביאה איתה גם תוצאות מוחשיות. לפתע, הצרכים להם החלה להידרש המדינה היו הצרכים הבסיסיים של קבוצות אלו:

> עדיפות רבה הרבה יותר ניתנה על ידי הגופים המקומיים לצרכים בסיסיים כמו דיור, מי שתייה ותברואה [...] 460,000 בתים נבנו, 154,000 בתים תוקנו, 497,000 שירותים תברואתיים הוקמו, 11,000 בארות נחפרו, 48,000 ברזים הותקנו ו-136,000 בתים חוברו לחשמל. כ-68,000 ק"מ של כבישים הונחו, 132,000 מטרים מרובעים של בתי ספר, 114,000 מטרים מרובעים של מבני בתי חולים ו-303,000 מטרים מרובעים של בניינים ציבוריים אחרים הוקמו. כל אחד מ[הישגים] אלו היה [ביחס של] פי שלושה או ארבעה לעומת ההישגים הפיזיים של חמש השנים של תכנית חמש השנים השמינית [תכנית מרכזית קודמת של תכנון בקרלה]. הישגים אלו דחפו את ממשלת המדינה לקבוע יעד תחום בזמן, בפעם הראשונה בקרלה (ובכל מדינה אחרת בהודו), לספק מקלט, שירותים סניטריים ומי שתיה [...] לכל הבתים במדינה. חינוך יסודי לכל, שיפור באיכות החינוך ובשירותי הרפואה וההשלמה של חשמול האזורים החקלאיים נקבעו גם הם בסדר היום האסטרטגי [של הממשלה].

(Isaac, 2007: 196)

מיליוני אנשים השתתפו עד היום בתהליך זה בקרלה. בולטות בהשתתפותן במיוחד נשים מהמעמדות והקסטות הנמוכות – אולי הקבוצה המודרת והמוחלשת ביותר בהודו – במיוחד באספות המקומיות בכפרים (Mohanty, 2007: 299). גם ניסיון זה משקף באופן מרשים במיוחד את הפוטנציאל של דמוקרטיה רדיקלית, וזאת במדינת ענק העוברת תהליכי תיעוש מואצים.

אין הכוונה כאן להציג תמונה אידאליסטית של הדמוקרטיה הרדיקלית המקומית. כפי שהוזכר לעיל, ניסויים רבים בדמוקרטיה מסוג זה נכשלו, ואין זה מפתיע לאור האתגרים הרבים הכרוכים בכך. אך הישגים כמו אלה שנסקרו, עשויים ללמד על כך שהקונצנזוס בדבר חוסר האפשרות ליישם ניסיונות ברוח הדמוקרטיה הרדיקלית שנראו לראשונה בעיר המדינה היוונית, לא בהכרח מוצדק. הקורא המתעניין ימצא רק הד עמום לניסיונות אלו בספרות התאוריה הדמוקרטית, שכן האפשרות הזו היא עדיין מעבר לאופק של מרבית חוקרי הדמוקרטיה. כפי שכתב ליאונרדו אבריצר באשר לניסיונות אלו של דמוקרטיה משתתפת: "דרך חדשה של עשיית פוליטיקה מתרחשת, אבל נותרת ללא דין וחשבון תאורטי" (Avritzer, 2009: 4). בחלק האחרון של מאמר זה נטען, כי לדלות התאורטית בנושא הדמוקרטיה הרדיקלית יש השלכות חשובות גם לקידומה של דמוקרטיה מקומית של ממש בישראל.

דמוקרטיה רדיקלית בישראל?

בישראל שולט המודל ההגמוני הייצוגי של הדמוקרטיה, במישור הלאומי והמקומי. ההשלכות הן ברורות למדי: "ל'פוליטיקה' יצא שם רע וסר חינה במדינות דמוקרטיות רבות בעולם, וגם בישראל. סקרים מצביעים על חוסר אמון גובר של אזרחים ברשויות השלטון, בהנהגה

הפוליטית, בכלי התקשורת ובמפלגות" (גל-נור ואחרים, 2002: 2). בנוסף, שיעור ההצבעה הנמוך בבחירות לרשויות המקומיות מחמיר בעיה כללית יותר בסוגיית הייצוג הדמוקרטי. באיזו מידה כלל ניתן לדבר על ייצוג ממש של האזרחים – מבחינת הקבוצות שאליהן הם משתייכים, האינטרסים שלהם והעדפותיהם – כששיעור ההצבעה במרבית הרשויות המקומיות בישראל (הרשויות הערביות הן כידוע יוצאות דופן בתחום זה) הוא כ-50% אחוז?[2] העובדה שלדעת חוקרים מסוימים שיעור השתתפות זה בישראל מצביע דווקא על "התעניינות ניכרת" בנעשה בשלטון המקומי (בריכטה, ויגודה-גדות ופדה, 2010: 8-9), דומני שמלמדת יותר על הציפיות הנמוכות שיש למדעני מדינה מהדמוקרטיה המקומית בישראל, מאשר על רמת ההתעניינות והפעילות הממשית של תושב הרשות המקומית בישראל בנעשה ברשות.

מזה זמן אנו עדים למגמה בינלאומית הקוראת לדמוקרטיזציה ברשויות המקומיות, ולשיתוף גובר של אזרחים; והכרה מחודשת בחשיבות של השתתפות אזרחית לא רק למטרות ייעול אספקת השירותים ברוח 'הניהול הציבורי החדש', אלא גם להשגת יעדים חברתיים רחבים יותר, כגון צמצום הדרתן של קבוצות מוחלשות (Barnes, 2000: 61; עקירב, 2010; ראו גם קובץ המאמרים בעריכת Haus et al., 2005). כך, למשל, בתל אביב הגדיר בשנים האחרונות השלטון המקומי את שיתוף האזרחים כחלק מהתכנית האסטרטגית שלו.[3] אך מנקודת המבט של המחשבה הדמוקרטית הרדיקלית המוצגת כאן, מגמה זו, גם כשהיא מתרחשת בפועל, מוגבלת ביותר. למעשה ניתן לטעון כי לעתים קרובות היא עצמה משמשת כלי בידי השלטון **לחתור תחת** הדמוקרטיה במובנה המהותי.

בהקשר הישראלי הכוונה היא לשני היבטים של מגמה זו: ראשית, הקריאה החוזרת ונשנית להעצמת השלטון המקומי וליצירת אוטונומיה מקומית, משמשת לעתים קרובות, כפי שקובע בצדק בן-אליא, לקיום ריכוזיות חדשה בשלטון המקומי, שאינה מעצימה אזרחים (בן-אליא, 2004: 25).[4] הסיבה היא שהאוטונומיה המקומית אין משמעה אלא מתן כוח רב יותר לרשות המקומית, וזה אינו גוזר כלל שותפות אזרחים בקבלת החלטות. התוצאה היא ש"מעורבות הציבור מצטמצמת למעשה האלקטוראלי, פעם מידי חומש [...] התושב הוא נתין שהרשות משרתת אותו. הוא צרכן השירותים המקומיים אך מעמדו הוא סביל [...] והוא בעל השפעה מועטה על קביעת אופיים ותוכנם של השירותים" (שם, 30). אין בכך שום דבר מפתיע – מעבר לנטייה הידועה של מי שהכוח בידיו להשאיר אותו בידיו, כל עוד המודל ההגמוני משאיר את קבלת ההחלטות בידי הנציגים, אין לראשי הרשויות לא סיבה ולא מקור השראה להעביר את קבלת ההחלטות לידי האזרחים עצמם. בתוך ההקשר של מודל זה, הקריאה לשיתוף אזרחים, ברוכה ככל שתהא, לרוב אינה אלא מתן אפשרות לאזרחים להציג את העדפותיהם, ללא סמכות החלטה בנושא. זהו מודל הרואה באזרחים צרכנים, שראוי לשמוע את עמדותיהם על מנת לשפר את השירותים שהרשות המקומית מעניקה להם, ולא שותפים שווים בדמוקרטיה

---

2 שיעור ההצבעה הוא רק היבט אחד בבעיות רחבות יותר הקשורות ליכולת לייצג העדפות אזרחים במנגנוני ההצבעה היום. ראו בעניין זה נחמיאס, 2004: 42-45.

3 http://www.tel-aviv.gov.il/Tolive/development/Pages/Participation.aspx

4 לדיון במגמות מורכבות יותר של ביזור וריכוז בשלטון המקומי בישראל ראו לסרי, 2012.

המקומית. אכן, זוהי בדיוק רוחו של "הניהול הציבורי החדש": הוא מבקש לשפר את ביצועי הרשויות המקומיות על מנת "להגדיל את שביעות הרצון של האזרח כלקוח ולספק את צרכיו" (בארי וקואל, 2010: 50).

שנית, מגמת הביזור משרתת את השלטון המרכזי להעברת האחריות לאזרחים מידיו שלו לידי השלטון המקומי. יש להבין זאת על רקע המדיניות הניאו-ליברלית השלטת היום בישראל ומובלת על ידי פקידי משרד האוצר.[5] בהקשר השלטון המקומי היא מבקשת לצמצם את ההוצאות על טובין ציבוריים לאזרחים על ידי העברת האחריות לשלטון המקומי תוך כדי שהיא מצמצמת את תקציביו ודוחפת אותו להישען על גורמים פרטיים ועל עמותות מגזר שלישי, שיישאו בנטל הדאגה לרווחת האזרחים. בניגוד לחוקרים אחרים, הרואים במגמה זו של שותפות גורמים פרטיים ועמותות בשלטון המקומי תהליך של דמוקרטיזציה (ראו למשל שריג, 2010), דומני שעלינו לראות זאת כהמשך התהליך של הפרטת השירותים הציבוריים המתרחש ברמה הלאומית: העברת עוצמה פוליטית לגורמים פרטיים ועמותות שהאחריותיות ומידת הפיקוח הציבורי שניתן לתבוע מהם, בוודאי על ידי אזרחים מן השורה, היא קטנה הרבה יותר ולפיכך דמוקרטית הרבה פחות. חרף ההבדלים לרעתו של השלטון המקומי לעומת השלטון המרכזי בישראל, בשיעורי הצבעה ובמדדים אחרים של ייצוגיות ויעילות (ראו בן-בסט, דהן וקלור, 2013), הדברים הבאים הנוגעים לדמוקרטיה המקומית בבריטניה נכונים במידה רבה גם בישראל: "השלטון המקומי אינו כל כך 'חוליה חלשה' במשטר דמוקרטי שהוא מלבד זאת אפקטיבי, אלא מודל של הבעיות הרחבות יותר המשפיעות על הממשל בכל הרמות" (Pratchett, 2000: 6).

ואולם, מסתמנות גם מגמות אחרות. מקורן בתנועות חברתיות שהתגבשו בישראל, במיוחד במהלך ולאחר המחאה החברתית של קיץ 2011. המחאה הישראלית הושפעה במודע מתנועת המחאה הספרדית שהחלה לפניה, במאי 2011. תנועה זו הציבה, כאחת המטרות המרכזיות שלה, את קידומה של דמוקרטיה ישירה, ואף הציגה מבנה ארגוני פנימי שיישם עקרונות יסוד של מודל דמוקרטי זה: "התנועה מסכימה לעבור למודלים שונים של דמוקרטיה משתתפת [...] הצורות של דיון וקבלת החלטות בתוך התנועה עצמה [...] מכוונות במפורש להמחיש ולהדגים (prefigure) מה צריכה להיות דמוקרטיה פוליטית בחברה בכללותה" (Castells, 2012, 124-125). התנועה הספרדית רואה עצמה חלק מתנועה גלובלית, שמרכזה ב-World Social Forum המהווה מקום מפגש שנתי של נציגי תנועות חברתיות מרחבי העולם. הפגישות הראשונות של פורום זה, בשנים 2001-2003, התקיימו בפורטו-אלגרה, כסמל להזדהותן של תנועות אלו עם הניסיון הדמוקרטי החדשני שהתקיים שם (Fisher and Ponniah, 2003). זהו חלק מהרקע לצמיחתה של תנועת המחאה הישראלית.

אין בכך כדי לטעון שמרבית המוחים במחאת האוהלים בישראל, או אף מנהיגי המחאה,

---

5 כפי שכותב בן-אליא: "בעוד שנושא הרפורמה בשלטון המקומי באמצעות שינוי המפה המוניציפלית הוא גלוי ובר דיון, הדוקטרינה המוניציפלית החדשה [אותה מוביל משרד האוצר] אינה מוצהרת. היא מתגלה רק על-ידי עיון ביקורתי של מסמכים שונים וכן בביטוייה האופרטיביים בהחלטות מדיניות שונות" (בן-אליא, 2004: 53; ראו גם רזין, 2003: 68).

ראו בדמוקרטיה רדיקלית מסוג זה אחת ממטרות המחאה. רחוק מכך. למעשה זהו בדיוק חלק מרכזי בבעיה שהוצגה כאן: לאור הדומיננטיות של המודל ההגמוני של הדמוקרטיה, מרבית האזרחים אינם יכולים אף לדמיין אפשרות ריאלית שהם עצמם יקבלו את ההחלטות הקובעות את גורלם. בדיוק כמו מרבית מדעני המדינה, הם מקבלים כמובן מאליו שהתפקיד הפעיל ביותר שאזרחים בדמוקרטיית ההמונים המודרנית יכולים לקוות לו, הוא להציג את העדפותיהם ודרישותיהם מול נציגיהם, אם בבחירות ואם על ידי מחאה ואקטיביזם פוליטיים מסוגים שונים. בהקשר המקומי, במקרה הטוב ביותר, האקטיביזם הפוליטי עשוי לזכות אותם לעתים בהשפעה של ממש על קבלת ההחלטות (ראו למשל רוזנבלום, 2014). אך גם זה, בסופו של דבר, תלוי במגוון האינטרסים והשיקולים של נציגיהם, ואינו חלק **מצורת ממשל** שבה ממוסדת השתתפותם של האזרחים בקבלת החלטות.

על נקודה מכרעת זו כבר עמדה חנה ארנדט: "החדשנות של ההתפתחות הפוליטית של העולם החדש לא הושוותה בשום מקום על ידי התפתחות הולמת של מחשבה חדשה" (Arendt, 1965: 196). ארנדט התכוונה בכך במיוחד למוסדות הלא צפויים שהופיעו שוב ושוב ברבות מהמהפכות המודרניות: מועצות האזרחים. מהקומונה הפריסאית, שהוזכרה בדבריו של מרכס; דרך מועצות הפועלים והחיילים במהפכות הרוסיות של 1905 ו-1917, והמועצות הדומות שהוקמו ברחבי גרמניה לאחר מלחמת העולם הראשונה; ועד המהפכה ההונגרית של 1956. ארנדט ראתה בכל אלו הבטחה שלא הוגשמה לצורת ממשל חדשה, מבנה פדרטיבי של מועצות אזרחים מקומיות, אזוריות ולבסוף ארציות, שיאפשרו לאזרחים להיות משתתפים של ממש בממשל על עצמם (שם). לדעת ארנדט, ניסיונות אלו מעולם לא הפכו להיות צורת ממשל חדשה, לא רק משום שדוכאו בכוח, אלא גם בגלל שלוו בניסיונות דלים בלבד להמשיג אותם במסגרת מחשבה תאורטית פוליטית. היסטוריונים ומדעני מדינה גם יחד, "תפסו את המועצות כאילו היו חלום רומנטי, סוג כלשהו של פנטזיה אוטופית שהוגשמה לרגע חולף שהראה, לכאורה, את הכמיהות הרומנטיות חסרות התקווה של העם [...] ריאליסטים אלו שאבו את תפיסותיהם מהמערכת המפלגתית, כשהם מניחים כמובן מאליו שאין כל אלטרנטיבה לממשל הייצוגי" (שם, 267). תפיסה זו של המועצות כאוטופיה רומנטית היא שהביאה לכך שמעטים בלבד טרחו להציע תאוריה פוליטית, המבוססת על צורת ממשל שביסודה השתתפות של ממש של האזרחים בממשל. העובדה שלא התפתחה מחשבה פוליטית משמעותית סביב אפשרות זו, הביאה בסופו של דבר, לדעת ארנדט, לשכחת ניסיונות פוליטיים דמוקרטיים אלו עצמם: "אף זיכרון אינו בטוח אם הוא אינו מרוכז ומזוקק לתוך מסגרת מושגית בתוכה הוא יכול להמשיך ולפעול" (שם, 222). במילים אחרות, מעבר לכל החסמים הפרקטיים הקיימים בישראל בדרך לקידומה של דמוקרטיה רדיקלית, קיים בראש ובראשונה החסם הבסיסי של הקושי של מרבית האזרחים לחשוב על, לנסח ולהתנסות, באפשרות ריאלית של דמוקרטיה מסוג זה.

ואף על פי כן מן הראוי להצביע על כך שחלק מפעילי המחאה החברתית רואים עצמם שייכים לתנועה גלובלית הקוראת לדמוקרטיה רדיקלית. הם שואבים את השראתם ממנה, ומבקשים לקדם סדר יום ברוחה. כך לדוגמה נקבע ה-12 במאי כיום מחאה גלובלי שהמוטו שלו הוא "מחזירים את המדינה לאזרחים", והוא צוין בישראל ב"צעדת השכונות" (ראו

"מחזירים את המדינה לאזרחים", 2012). כמו כן, בחינה של ארגונים ותנועות בישראל שקמו לאחר המחאה החברתית, מעלה קריאה חוזרת ונשנית לדמוקרטיה רדיקלית ברמה המקומית או למבנים פוליטיים ברוחה (ראו למשל "קול קורא לאסיפה הכללית של ת"א-יפו, 2012"). חלק מהקואופרטיבים הכלכליים שהוקמו מאז המחאה בישראל, שייכים גם הם למגמה זו של ניסיון לדמיין וליישם דמוקרטיה של ממש, גם בתחום הכלכלי-חברתי.[6] ניסיונות אלו עצמם קיבלו את השראתם מאירועי המחאה: קבוצות הדיון בשדרת רוטשילד בתל אביב ובמקומות אחרים, בהן נדונו במשותף, על ידי כל פעיל שביקש להשתתף, מטרות המחאה, דרישותיה והחזון שיש להציב לחברה הישראלית. אלה היו דוגמה מובהקת לפרפיגורציה (prefiguration) – כלומר התנסות עצמית, ועל ידי כך המחשת החזון – של דמוקרטיה רדיקלית: תרבות דיון והחלטה שהינה אנטי-היררכית, דרך תנועות ידיים מוסכמות; מתן משקל שווה לכל קול; ביטוי עצמי ופוליטי גם יחד של פעילי המחאה במגוון צורות יצירתיות. כל אלו הפכו את שדרת רוטשילד למשך כמה שבועות מרחב של דמוקרטיה רדיקלית שהטביע את חותמו על רבים מהמשתתפים.

קשה להניח שניתן יהיה לצפות בעתיד הקרוב להתנסויות של דמוקרטיה רדיקלית בשלטון המקומי בישראל. המודל ההגמוני של הדמוקרטיה הייצוגית – דומיננטי מדי. אך לפחות ניתן לומר, כי החזון של דמוקרטיה של ממש, בה האזרחים אכן מושלים בעצמם – ויהיה בהקשר הישראלי אוטופי ככל שיהיה – חי ופועם גם כאן. דומה כי גם במישור האקדמי, ראוי להקדיש לו בישראל מחקר ומחשבה יותר מאשר ניתנים לו כעת.

ביבליוגרפיה

בן-אליא, נ' (2004). **הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

בארי, א', וקואל, א' (2010). בחירות ללא נבחרי ציבור מכהנים: ועדות ממונות והיבטים דמוקרטיים במערכות הבחירות ברשויות מקומיות. בתוך: בריכטה, א', ויגודה-גדות, ע' ופדה ג' (עורכים): **עיר ומדינה בישראל: שלטון מקומי לקראת העשור הרביעי**. ירושלים: כרמל.

בן בסט, א', דהן, מ' וקלור, א' (2013). **ייצוגיות ויעילות ברשויות המקומיות**. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

בריכטה, א', ויגודה-גדות, ע' ופדה, ג' (2010). מבוא. בתוך: **עיר ומדינה בישראל: שלטון מקומי לקראת העשור הרביעי**. ירושלים: כרמל.

גל-נור, י', אושר ג' וגדות-פרז, א' (2012). **הסביבה הפוליטית של קביעת מדיניות ציבורית בישראל**. ירושלים: הוצאת מאגנס.

לסרי, א' (2012). יישום הפרטה מוניציפלית כחלק מרפורמות השלטון המקומי. בתוך: לסרי, א' (עורך): **כלכלה, חברה והפרטה בשלטון המקומי**. רמת גן: המכון לשלטון מקומי ואתגר פתרונות אסטרטגיים ויזמות, אוניברסיטת בר-אילן.

---

6 ראו למשל את הקואופרטיב הטבעוני "הבר-קיימא":
/http://barkayma.co.il/%D7%90%D7%95%D7%93%D7%95%D7%AA

מדיסון, ג׳, המילטון, א׳ וג׳יי, ג׳ (2001). **הפדרליסט** (תרגום: אהרון אמיר). ירושלים: מרכז שלם.

מרכס, ק׳ ופרידריך א׳ (1978). **כתבים היסטוריים**. תל אביב: דפוס חידקל.

נחמיאס, ד׳ (2004). משילות השלטון המקומי בישראל: ניתוח מדיניות ועיצוב מחדש. הרצליה: המרכז הבינתחומי הרצליה.

עקירב, א׳ (2010). השתתפות פוליטית במישור המקומי: נבחרי ציבור במבחן הפעילות. בתוך: בריכטה, א׳, ויגודה-גדות, ע׳ ופדה ג׳ (עורכים): **עיר ומדינה בישראל: שלטון מקומי לקראת העשור הרביעי**. ירושלים: כרמל.

רוזנבלום, ק׳ (2014). פארק במקום כביש: כך ניצחו תושבי שכונות גוננים בירושלים במאבקם. **הארץ** 19.1.2014.
http://www.haaretz.co.il/gallery/architecture/.premium-1.2219700. נצפה ב-31.7.2014.

רזין, ע׳ (2003). רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

שריג, א׳ (2010). שותפויות ברשויות המקומיות עם המגזר העסקי וההתנדבותי. בתוך: בריכטה, א׳, ויגודה-גדות, ע׳ ופדה ג׳ (עורכים): **עיר ומדינה בישראל: שלטון מקומי לקראת העשור הרביעי**. ירושלים: כרמל.

(ללא מחבר) (2012). מחזירים את המדינה לאזרחים. **העם דורש צדק חברתי: האתר הרשמי של המאבק**.
https://www.facebook.com/may12israel

(ללא מחבר) (2012). קול קורא לאסיפה הכללית ת״א-יפו. **האסיפה הכללית ת״א-יפו**,
http://tlvga.cc/kol-kore/

Abers, R. (2000). Inventing local democracy: Grassroots politics in Brazil. Boulder, Colorado: Lynne Rienner.

Anweiler, O. (1958). The soviets: The Russian workers, peasants, and soldiers councils, 1905-1921 (trans. Ruth Hein), New York: Pantheon Books.

Arendt, H. (1965). *On revolution*. New York: The Viking Press.

Avritzer, L. (2009). *Participatory institutions in democratic Brazil*. Washington, D.C., Baltimore: Woodrow Wilson Center Press; Johns Hopkins University Press.

---------- (2010). Living under a democracy: Participation and its impact on the living conditions of the poor. *Latin American Research Review* 45 (2010): 166-185.

Ghosh, D.B et al., (2007). Dependency versus autonomy: The identity crisis of India's panchayat. In: Mohanty, M. et al., (Eds.): *Grass-roots democracy in India and China: The right to participate*. New Delhi, California and London: Sage Publications.

Baierle, S. G. (2010). Porto Alegre: Popular sovereignty or dependent citizens? In: Pearce, J. (Ed.): *Participation and democracy in the twenty-first century city*. New York: Palgrave Macmillan.

Balot, R. K. (2009). Introduction: Rethinking the history of Greek and Roman political thought. In: Balot, R. K. (Ed.): *A companion to Greek and Roman political thought*. West Sussex: John Wiley & Sons, Ltd., Publication.

Barber, B. R. (1984). *Strong democracy: Participatory politics for a new age*. Berkeley: University of California Press.

Barnes, M. (2000). Researching public participation. In: Pratchett, L. (Ed.): *Renewing local democracy? The modernization agenda in British local government.* London and Portland, OR: Frank Cass.

Benhabib, S. (1996). "Toward a deliberative model of democratic legitimacy." In: Benhabib, S. (Ed.): Democracy and difference: Contesting the boundaries of the political. New Jersey: Princeton University Press.

Cartledge, P. & Edge M. (2009). 'Rights', individuals, and communities in ancient Greece. In: Balot, R. K. (Ed.): *A companion to Greek and Roman political thought*. West Sussex: John Wiley & Sons, Ltd., Publication.

Castells, M. (2012). Networks of Outrage and Hope: Social Movements in the Internet Age. Cambridge and Malden, MA: Polity.

Cohen, J. (1996). "Procedure and substance in deliberative democracy." In: Benhabib, S. (Ed.): *Democracy and difference: Contesting the boundaries of the political*. New Jersey: Princeton University Press.

---------- (2009). Philosophy, Politics, Democracy: Selected Essays. Cambridge, Mass: Harvard University Press.

Chomsky, N. (2005). *Government in the future*. New York: Seven Stories Press.

Dahl, R. A. (1982). *Dilemmas of pluralist democracy: Autonomy vs. control*. New Haven and London: Yale University Press.

---------- (1989). *Democracy and its Critics*. New Haven and London: Yale University Press.

Dolgoff, S. (1971). Bakunin on Anarchy: Selected works by the activist-founder of world anarchism, New York: A.A. Knopf.

Goldfrank, B. (2007). The politics of deepening local democracy: Decentralization, party institutionalization, and participation. *Comparative Politics* 39 (2): 146-168.

Hammer, D. (2009). What is politics in the Ancient World. In: Balot, R.K. (Ed.): *A companion to Greek and Roman political thought*. West Sussex: John Wiley & Sons, Ltd., Publication.

Haus, M. et al., (Eds.) (2005). Urban governance and democracy: Leadership and community involvement. London and New York: Routledge.

Himler, J. D. (2008). *The state of participatory democratic theory*. Paper presented at the 66th annual meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago.

Isaac, T. T.M. (2007). Kerala's people's plan campaign 1996-2001: A critical assessment." In: Mohanty, M. et al., (Eds.): *Grass-roots democracy in India and China: The right to participate*. New Delhi, California and London: Sage Publications.

Kropotkin, P. (1970). *Kropotkin's revolutionary pamphlets* (Ed. Baldwin, R. N.), New York: Dover Publications, Inc.

Liddel, P. (2009). Democracy ancient and modern. In: Balot, R. K. (Ed.): *A companion to Greek and Roman political thought*. West Sussex: John Wiley & Sons, Ltd., Publication.

Marquetti. A. et al., (2012). Participatory economic democracy in action: Participatory budgeting in Porto Alegre, 1989-2004. *Review of Radical Political Economics* 44(1): 62-81.

Mohanty, B. (2007). Women and local power in India and China: Revisiting the ghosts of Manu and Confucius. In: Mohanty, M. et al., (Eds.): *Grass-roots democracy in India and China: The right to participate*. New Delhi, California and London: Sage Publications.

Mohanty, M. (2007). Introduction: Local governance, local democracy and the right to participate. In: Mohanty, M. et al., (Eds.): *Grass-roots democracy in India and China: The right to participate*. New Delhi, California and London: Sage Publications.

Pateman, C. (1970). *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

Pearce J. (2010). Introduction. In: Pearce, Jenny (ed.): *Participation and democracy in the twenty-first century city*. New York: Palgrave Macmillan.

Prabhu, R.K. and Rao U.R. (1967). *The mind of Mahatma Gandhi*. Ahmedabad: Navajivan Publishing House.

Pratchett, L. (2000). Introduction: Defining democratic renewal. In: Pratchett, L. (ed.): *Renewing local democracy? The modernization agenda in British local government.* London and Portland, OR: Frank Cass.

Santos, B. D. S. (2005). Participatory budgeting in Porto Alegre: Toward a redistributive democracy. In: Santos, B. D. S. (ed.): *Democratizing democracy: Beyond the liberal democratic canon*. London and New York: Verso.

Schumpeter, J. A. (1947). *Capitalism, socialism, and democracy*. New York: Harper.

Sintomer, Y. et al., (2008). Participatory budgeting in Europe: Potentials and challenges. *International Journal of Urban and Regional Research* 32(1): 164-178.

Wood, T. and Murray. W. E. (2007). Participatory democracy in Brazil and local geographies: Porto Alegre and Belo Horizonte compared. *European Review of Latin American and Caribbean Studies* 83: 19-41.

התשמע קולי?

מהשתתפות אזרחית להשתתפות פוליטית
של נשים בפוליטיקה המקומית

אסנת עקירב ויעל בן-חורין נאות

תקציר

המחקר בוחן את הסיבות לגידול במספרן של המתמודדות על תפקידים בשלטון המקומי במהלך הבחירות באוקטובר 2013. חשיבותו בפיתוח מודל אשר בו משולבים ארבעה עוגנים: מנהיגות אותנטית, ארגונים בעלי תודעה ועשייה מגדרית אשר מייצרים הכשרות מובנות לנשים ורשת תקשורת של נשים. ביסוס והבניה של כל אחד מעוגנים אלה תוך סינרגיה ביניהם יעודד ויגרום ליותר נשים ליטול חלק פעיל בחיים הפוליטיים במישור המקומי.

מבחינה מתודולוגית משלב המחקר בין ניתוח כמותי לניתוח איכותני (mixed research methods), תוך התבססות על שבעה מקורות מידע שונים, בהם שאלונים שמילאו משתתפות קורס הכשרה בשם "מנהיגות את המחר", שאלונים שמילאו כל אחת ממנחות קורס ההכשרה. ראיונות שהתקיימו לאחר הבחירות האחרונות לרשויות המקומיות עם מדגם מייצג של משתתפות הקורס "מנהיגות את המחר". ניתוח כמותי וניתוח תוכן של 70 דפי מידע שנשלחו על ידי איגוד נבחרות ציבור בין השנים 2009–2013 לחברות מועצה. תצפיות ושיחות בלתי פורמאליות עם חברות מועצה שקיימה אחת החוקרת. שיחות בלתי פורמאליות עם נשים שלקחו חלק בהכשרות. ניתוח תוכן של הפרוטוקולים שנכתבו במסגרת שולחנות עגולים.

מסר המדיניות של המחקר הוא כי יש לשלב את ארבעת העוגנים המוצעים במודל בכדי שניתן יהיה להגדיל הן את הייצוגיות התיאורית (ייצוג על ידי נציג מתוך הקבוצה אשר נבחר מקרב האוכלוסייה אותה הוא מייצג ומתמקד בדרישות הבוחרים שלו באזור הבחירה) והן את הייצוגיות המהותית (נציג שנבחר לייצג אינטרסים של הקבוצה בשמה הוא פועל) של נשים בפוליטיקה המקומית.

מבוא

במהלך שני העשורים האחרונים מספרן של נשים המעורבות בזירה הפוליטית הארצית והמקומית גדל בעיקר בדמוקרטיות המערביות (Briggs, 2000; Brochel and Brochel 2008; Rombough and Keithly, 2010).

בישראל מספרן של הנשים המתמודדות לראשות עיר או מועצה עלה מ-10 בשנת 2008 ל-38 בשנת 2013, ומלבד זאת בשנת 2008 נבחרו 232 נשים לחברות מועצה בעוד שבבחירות של 2013 נבחרו 341 (מתוך 2456 מקומות שמהווים 13.8%). בזירה הארצית ניתן לראות מגמה דומה, לכנסת הנוכחית נבחרו 27 נשים אשר מהוות 22.5% מכלל הנבחרים, בעוד שבכנסת הקודמת נבחרו 21 נשים אשר מהוות 17.5% מכלל הנבחרים (שפירא ואחרים, 2013).

למרות השינוי במגמה, נשים עדיין סובלות מתת ייצוגיות הן מההיבט של הייצוגיות התיאורית Descriptive Representation (במונחים של המספר היחסי של נשים בפוליטיקה בהשוואה ליחסן באוכלוסייה) הן מההיבט של ייצוגיות מהותית Substantive Representation (במונחים של המידה בה מקודמים נושאים שקרובים לליבן של נשים).

המחקר נועד לאתר את הסיבות לגידול במספרן של המתמודדות על תפקידים בשלטון המקומי במהלך הבחירות באוקטובר 2013. סקירת הספרות תעזור לנו להבְנות מודל אשר בו משולבים ארבעה עוגנים. הנחת המחקר היא שביסוס והבניה של כל אחד מעוגנים אלה תוך סינרגיה ביניהם יעודד ויגרום ליותר נשים ליטול חלק אקטיבי בחיים הפוליטיים במישור המקומי.

חלקה הראשון של סקירת הספרות יעסוק במונח ייצוגיות ובחשיבותו לחיים של חברה דמוקרטית, בהמשך נבחן את המושגים השתתפות פוליטית, השתתפות אזרחית בכלל ומהיבט של נשים בפרט ונסיים בהצגת מונחים מעולם הניהול (הכשרות ורישות) והמנהיגות (מנהיגות אותנטית) שיאפשרו לנו להבנות את מודל ארבעת העוגנים.

סקירת ספרות

ייצוגיות וחשיבותה לחיים של חברה דמוקרטית

ייצוגיות כמונח טומן בחובו סתירה: אדם מצפה להיות מיוצג מבלי להיות נוכח. לכן, במהות הייצוגיות עומדת ההיענות (responsiveness) של הנבחרים לרצון הבוחרים (Pitkin, 1967).

מקובל להציע שתי אפשרויות למאפייני ההיענות לרצון הבוחרים: האחת, ייצוג על ידי נציג מתוך הקבוצה אשר נבחר מקרב האוכלוסייה אותה הוא מייצג ומתמקד בדרישות הבוחרים שלו באזור הבחירה, זו מוגדרת כייצוגיות תיאורית (Descriptive Representation) (Eulau et al., 1959; Salmond, 2006; Wangnerud, 2009). השנייה, נציג שנבחר לייצג אינטרסים של הקבוצה בשמה הוא פועל. ייצוגיות זו נקראת גם ייצוגיות של רעיונות או ייצוגיות מהותית (Substantive Representation) (Pitkin, 1967; Eulau and Karps, 1977; Rehfeld, 2006).

מתגלע ויכוח בין החוקרים בדבר הקשר בין ייצוגיות תיאורית לבין ייצוגית מהותית. חלקם טוען כי אין צורך בייצוגיות תיאורית במדויק אלא ישנה מאסה קריטית שהחל מנקודה זו הייצוגיות התיאורית משפיעה ומייצרת ייצוגיות מהותית (Box-Steffensmeier et al., 2004; Wangnerud, 2009).

בהנחה שיש מידה של ייצוגיות תיאורית נשאלת השאלה עד כמה יש חפיפה בין העדפות הבוחרים לבין עמדות הנבחרים. זה בסיס הפרדוקס של הייצוגיות המהותית. Powell (2013) הגדיר זאת Representational Congruence. התאמה זו נחשבת כמדד לבחינת תהליך ייצוגיות אשר מתפקד כראוי (Andeweg, 2011). במהות המושג יש ציפייה להלימה מלאה בין העדפות הבוחרים לבין עמדות הנבחרים, אולם במציאות ישנם פערים ולכן ככל שגדל הפער עלולות קבוצות באוכלוסייה לחוש לא מיוצגות.

קבוצות שאינן מיוצגות בבתי הנבחרים תיאורית ומהותית כאחד חשות מודרות ממרכז קבלת ההחלטות, חסרות יכולת להשמיע את קולן ובכך להשפיע. חוסר ייצוגיות זה עלול להוביל לתסכול, ניכור ואף לאי קבלה של כללי המשחק הדמוקרטי. כאשר אחד הסימפטומים יכול לבוא לידי ביטוי בהימנעות מהשתתפות בהצבעה בבחירות.

שיח דמוקרטי מהותי לא יכול להתקיים ללא ייצוגיות של מרכיבי החברה השונים. לכן, ייצוגן של נשים כחלק מהותי בכל חברה, חייב להיות מרכיב בשיח שמנסה לעמוד על הסיבות להדרתן ולהציע דרכי פעולה לעודד ולהגדיל את ייצוגן בזירה הפוליטית.

אם כן, מה ניתן לעשות להגברת הייצוגיות? חוקרים טוענים שדרך הגברת ההשתתפות הפוליטית ניתן להגדיל את הייצוגיות. להשתתפות פוליטית יש מגוון מופעים (Dahl, 1961), החל מהצבעה בבחירות, דרך השתתפות בפעילות מפלגתית וכלה במוכנות להיות מועמד לתפקיד פוליטי.

השתתפות פוליטית והשתתפות אזרחית

השתתפות פוליטית נתפסת כמרכיב משמעותי בחיים הדמוקרטיים (Lijphart, 1997; Norris, 1999). כאמור, ההשתתפות הפוליטית יכולה להתקיים בכמה מעגלים: התמודדות לתפקידים פוליטיים, עזרה למתמודדים לתפקידים פוליטיים או הצבעה בבחירות בלבד. בעשורים האחרונים מסתמנת מגמה של ירידה בפעולה של הצבעה בבחירות (אריאן ושמיר, 2002; Dalton, 1996). לתופעה זו כמה הסברים החל משינויים בשיטות בחירה (אריאן ושמיר, 2002), דרך עמדות הציבור כלפי נבחרי הציבור (Dahl, 1961; Franklin, 1996) וכלה במידת האמון שרוכש הציבור לנבחריו (ויגודה-גדות ומזרחי, 2008).

מבחינת ההשתתפות הפוליטית באקט ההצבעה בבחירות אין הבדל מהותי בין נשים לגברים. אולם, מבחינת המוכנות להתמודד לתפקיד פוליטי עדיין יש מיעוט של נשים בהשוואה לגברים.

האם תופעה דומה קיימת גם במישור המקומי, שפעמים רבות נתפס כיותר רלוונטי ומיידי לחיי היומיום של התושבים בכלל ונשים בפרט? מחקרים מראים שאכן יש ירידה בנטייה להשתתפות פוליטית במובן של הצבעה בבחירות במישור המקומי בדומה למגמה

במישור הארצי. ההסברים המוצעים לתופעה זו במישור המקומי הם חוסר שביעות רצון מאיכות השירותים שמספקת הרשות המקומית, חוסר האמון שרוחש הציבור לנבחריו ותחושה שהדמוקרטיה העירונית פורמלית במהותה ולכן אינה מעוררת רצון בציבור ליטול חלק בתהליכי קבלת ההחלטות (Norris, 1999; חסון, 2006).

הואיל והירידה בהשתתפות פוליטית פוגעת בייצוגיות של המשטר הדמוקרטי, נשאלת השאלה: האם ניתן לפעול לצמצום התופעה? אחד הפתרונות שהוצעו היה שינוי במערכת היחסים בין השלטון המקומי לבין התושבים מתוך כוונה להפוך את השלטון המקומי למגיב יותר, רלוונטי ובעל שקיפות גבוהה יותר לתושבים (Mabileau, et al., 1989; Berry et al., 1993). חוקרים מסכימים כי המפתח לגידול בהשתתפות פוליטית הוא פיתוח שותפות ומעורבות בין התושבים לבין נבחריו (Box, 1998).

הניסיון להגביר את מעורבות הציבור בחיי היומיום בשלטון המקומי מתבסס על המושג השתתפות אזרחית או התנהגות אזרחית. התנהגות אזרחית טובה מבטאת את נכונותו של הפרט לתרום באופן ספונטני לסביבתו מבלי לצפות לתגמולים ישירים כל שהם (ויגודה, 1999), התנהגות אזרחית כזו יכולה להיות בזירה הארצית או בזירה המקומית (Brodie, 2000; Gordon and Stack, 2007).

פעמים רבות ההשתתפות האזרחית המקומית באה לידי ביטוי בפרויקטים שכונתיים, בנטילת חלק בתהליכי קבלת החלטות הקשורות לנושא הקרוב לליבו של התושב, או כל נושא שמטריד אותו והרשות מאפשרת לקיים שיח בנושא. עצם המעורבות האזרחית מפתחת ומחזקת שיח דמוקרטי אשר בה לידי ביטוי בהכרעת רוב, זכויות מיעוט, פלורליזם, חופש הביטוי, הזכות להפגין ועוד.

מחקרים מצאו כי בהשוואה בין נשים לבין גברים, נשים נוטות יותר להתנהגות אזרחית שבאה לידי ביטוי בהשתתפות בפורומים ובפרויקטים ברשות המקומית בנושאים שקרובים לליבן: חינוך פורמלי ובלתי פורמלי ועוד (Leavitt and Saeget, 1988; Dominelli, 1990; Lister, 1997).

עד כה ראינו את חשיבותה של הייצוגיות ואת ההשתתפות האזרחית והפוליטית כגורם אפשרי לייצוגיות. נשאלת השאלה מה חוסם נשים להיות מעורבות בפוליטיקה ומה יכול להמריץ אותן לצאת משטח הנוחות (comfort zone) של השתתפות אזרחית ולעבור לשטח הלחוץ (stress zone) של השתתפות פוליטית?

השתתפות וייצוגיות פוליטית של נשים

העשורים האחרונים מעידים על עלייה בהשתתפות נשים בחיים הפוליטיים, ואף על פי כן עדיין נותר מספרן של נשים הנוטלות חלק בחיים פוליטיים אקטיביים נמוך באופן ניכר ממספרן באוכלוסייה.

רובה של הספרות המחקרית עוסקת בשאלה מדוע המרכיב של ייצוגיות תיאורית נשאר נמוך ואיך ניתן לזהות ולהתגבר על המכשולים שמונעים מנשים להיות מעורבות יותר בחיים הפוליטיים (Norris, 1996; Bird, 2003; McGregor and Clover, 2011;2013, שפירא ואחרים).

כאמור, בויכוח על המידה בה ייצוגיות תיאורית מתחילה להשפיע על הייצוגיות המהותית היו מי שטענו כי בנקודה של מסה קריטית מתחיל השינוי והוא לא בהכרח המספר היחסי של מרכיב הנשים באוכלוסייה, ולעתים גם מספר קטן של נשים מצליח להעלות יותר נושאים מגדריים. עוד נמצא כי בחברות בהן יותר נשים נבחרות לתפקידים ציבוריים יש נטייה לשוויון מגדרי ושנשים בתפקידים פוליטיים נוטות לקדם יותר נושאים מגדריים הקשורים באימהות, שוויון בהעסקת נשים ועוד (Inglehart and Norris, 2003; Wangerud and Sundell, 2012). ממצאים אלה מראים שמצד אחד, מתקיימת ייצוגית מהותית שמביאה לידי ביטוי את הנושאים המגדריים אולם מצד שני, קולן של הנשים לא נשמע בזירות כמו כלכלה, ביטחון, תשתיות בהן הטון הגברי נשמע בעיקר (Bird, 2003; Salmond, 2006; Wangnerud, 2009).

מה הם אפוא החסמים אשר מקשים על נשים להיכנס לזירה הפוליטית ולהגביר את קולן? מקובל להתייחס לשתי קבוצות של הסדרים שרווחים בחברה המודרנית: הסדרים מבניים פורמליים והסדרים מבניים בלתי פורמליים.

הסדרים מבניים פורמליים – הכוונה למגוון החקיקה הקיימת במדינות שונות בנושא, הן בהקשר של שיטות הבחירות, הן בהקשר של מכסות להגדלת ייצוגיות והן בהקשר של חקיקה המקדמת שוויון הזדמנויות. למשל, נמצא כי שיטת בחירה רובית מקדמת פחות נשים לעומת שיטת בחירה יחסית (Norris, 2004; Jalalzai and Krook, 2010). מלבד זאת, שיטת המכסות עשויה לשמש אמצעי מבני שמחייב שינוי ומגדיל את מספר הנשים המיוצגות. שפירא ואחרים (2013) ניתחו את המנגנונים המוסדיים שחוסמים ייצוגיות נשים בבית הנבחרים הישראלי. לטענתם גורמים כמו שיטת בחירות, קוטנה של הכנסת ומכסות ייצוג ניתנים לשינוי באמצעות הסדרים פורמליים. מכל ההצעות שמתייחסות לבית נבחרים, אחת רלוונטית גם לייצוגיות בשלטון המקומי: מכסות ייצוג לנשים. במחקר מוצגים שלושה סוגים: מושבים שמורים, מכסות מפלגתיות חוקתיות ומכסות מפלגתיות וולונטריות

החוקרים מציעים לקדם את שני האחרונים, הצעה שעשויה לקדם גם ייצוג נשים בבחירות לרשויות המקומיות. בבחירות של אוקטובר 2013 ניסו מספר קבוצות נשים בכפר סבא, ברעננה ובעוד יישובים בשרון לגרום למפלגות ולמתמודדים לרשות עיר לאמץ את שיטת המכסות הוולונטרית.

מחקרים מצאו כי הייצוג הנשי גדל במדינות המקדמות בחוקים או בחוקה מכסות לטובת נשים (Holli, et al., 2008; De Paola et al., 2010). בשנים האחרונות יותר מדינות מאמצות מכסות ייצוג בחקיקה רגילה או בתיקונים לחוקה (שפירא ואחרים, 2013). בספרד החוק מחייב מפלגות להציג בבחירות לפחות 40% מכל מגדר ברשימות המפלגתיות; בבלגיה יש מכסות ייצוג מהבחירות של שנת 2007, אירלנד שינתה בשנת 2012 את הסעיפים בחוק הבחירות העוסקים במימון מפלגות המקדמות שוויון מגדרי וצרפת, תיקון לחוקה מחייב את המפלגות מבחירות 2007 להציג 50% נשים. אולם עדיין במדינות דמוקרטיות רבות אם מתקיימת מכסה מפלגתית היא וולונטרית (Lovenduski and Norris, 2003).

הסדרים מבניים פורמליים ניתן לשנות בחקיקה, לשם כך צריכה להיות הן ייצוגיות תיאורית של נשים והן ייצוגיות מהותית בבית הנבחרים אשר יאפשרו זאת. ראוי לציון המאמץ

התחיקתי שנעשה בפרלמנטים בעולם ובישראל על ידי חברות פרלמנט כדי לאפשר ליותר נשים להתמודד ולהיבחר הן לשלטון המקומי והן לשלטון המרכזי (שפירא ואחרים, 2013), אולם בחלק ניכר מהמקרים חברי הפרלמנט לא משתפים פעולה ומצביעים נגדה או אינם נוכחים כלל בעת ההצבעה.

הסדרים בלתי פורמליים – הכוונה למכלול של נורמות, היסטוריה, אמונות ערכים וקודים מסורתיים אשר מרכיבים כל חברה (Helmake and Levitsky, 2004; Wangnerud, 2009; BjØrna, 2012).

הסדרים אלה קשים הרבה יותר לשינוי מההסדרים הפורמליים משום שכאן דרוש תהליך חיברות עמוק ומהותי (שפירא ואחרים, 2013). העובדה שפוליטיקה באופן מסורתי נשלטת בעיקרה על ידי גברים היא חלק מהנורמות המקומיות אשר מקשות על נשים להיכנס לפוליטיקה (McGregor and Clover, 2011). אחד המושגים שמבטא סוג של הסדר בלתי פורמלי שחוסם נשים להיכנס למרחב הציבורי הוא "תקרת הזכוכית" שמתאר מחסומים מלאכותיים בלתי נראים המבוססים על עמדות ודעות קדומות (Wirth, 2001). מלבד זאת, וכחלק מנורמות חברתיות נשים מתאימות את הבחירות המקצועיות שלהן (היקף של חצי משרה, או עבודה זמנית) כדי למלא מחויבויות משפחתיות כמו גידול ילדים ולכן, אינן פנויות להיכנס לפעילות מלאה בזירה הפוליטית (Albelda and Tilly, 1997; Valian, 1998; Wirth, 2001).

כאמור, למרות החסמים שתוארו עד כה השתתפותן של נשים בפוליטיקה הארצית והמקומית במקומות שונים בעולם גדלה בשני העשורים האחרונים. הספרות המחקרית מציעה לכך מספר הסברים: ראשית, **שינויים תרבותיים** הובילו גברים רבים להעמיק את השותפות במטלות ובחיי הבית כולל טיפול בילדים, ובכך לפנות לנשים זמן ומרחב לפעילות פוליטית (Abrahams, 1996; Rao, 1993).בד בבד חל גידול במספר הנשים בכוח העבודה וגידול במספר הנשים שבהגיען לתפקידים בכירים הן בזירה הפוליטית והן בזירה העסקית שהעניקו השראה לבנות מינן, והמריצו אותן ליטול תפקיד פוליטי (Kunovich and Paxton, 2005; Rombough and Keithly, 2010).

עוד נמצא כי השתתפות בזירה הפוליטית המקומית אפשרית עבור נשים שלהן יש סיוע משפחתי, למי שעובדות במשרה מלאה ללא מחויבות משפחתית ולנשים שלהן ילדים בוגרים והן עובדות במשרה מלאה או אינן עובדות כלל (Barron et al., 1991; Randall, 1987). יתר על כן, תהליכי מודרניזציה של חלקים בעולם המערבי מהווים מרכיב משמעותי בשוויון מגדרי (Inglehart and Norris 2003; Bergh, 2007).

שנית, מחקרים בתחומי ניהול מצאו כי **רשת תקשורת של נשים** (women-only networks), משמשת להעצמת ביטחונן העצמי של נשים, מספקת מסגרות למידה ועוזרת לנשים לפתח מיומנויות חדשות וקשרים חברתיים (Travers, et al., 1997; Pini et al., 2004). עוד נמצא כי אנשים שנרשמה לזכותם הצלחה בקריירות קודמות מעדיפים להיות חלק מקבוצה אסטרטגית אשר גורמת להם לחצות את הרוביקון ולהשתתף בחיים הפוליטיים (Akirav, 2012). מושג זה לא נבדק בהקשר הפוליטי אלא בעיקר בהקשר של ניהולי עסקי.

שלישית, **תנועות חברתיות וארגוניים התנדבותיים** יכולים לשחק תפקיד משמעותי בהגדלת מספר הנשים בפוליטיקה. בנורבגיה קואליציה חזקה של נבחרות ציבור עזרה ליצור "חברה ידידותית לנשים" (Hernes, 1987; Siim, 1988; BjØrna, 2012). בקנדה מספר ארגונים התמקדו בשיפור אפשרויות השכלה של נשים במטרה להעצים אותן ולעודד אותן להיות חלק מהמשחק הפוליטי במישור הארצי ובמישור המקומי (McGregor and Clover, 2011).

רביעית, **סגנון המנהיגות של נשים** יכול להסביר את המעורבות שלהן בזירות חברתיות כקרש קפיצה לזירות הפוליטיות. השאלה היא האם לנשים סגנון מנהיגות מובחן ושונה מאשר לגברים ואם כן מה הם מאפייניו?

רבות דובר על סגנון מנהיגות בכלל ועל הבדלים סגנוניים בין מנהיגות של גברים למנהיגותן של נשים בפרט (Bass, 1998; Eagly et al., 2003; Van Engen and Willensen, 2004). הממצאים לגבי הבדלים בין המינים אינם חד משמעיים (Eagly et al., 2003; Van Engen and Willensen, 2004).

בעשור האחרון מציעים חוקרים סגנון מנהיגות חדש שנקרא "מנהיגות אותנטית" (George, 2003; Luthens and Avolio, 2003). למנהיגות אותנטית כמה מאפיינים: מנהיגים אותנטיים פועלים למימוש תפיסות העולם וסולם הערכים שמייחדים את אמונתם ואינם לוקחים על עצמם תפקיד מנהיגותי משיקולים של מעמד, כבוד או תגמול. יתר על כן, הם חישלו את תפיסת עולמם ועמדותיהם על סמך תהליך חיפוש ולא כאימוץ רעיונות של אחרים. (Avolio et al., 2004; Shamir and Eilam, 2005; Gardner et al., 2011).

מנהיגות אותנטית נתפסת כמרכיב טבעי באישיות. לאור זאת, מעניין לבדוק האם סגנון מנהיגות זה מתקיים אצל נשים? אפשר להבחין במנהיגות אותנטית בקרב נשים בנטייתן הרבה יותר להתנדבות במסגרות קהילתיות (Dominelli, 1990; Lister, 1997). ההתנדבות במהותה מבוססת על סולם ערכים ואמונות, ואינה מונעת משיקולים של רווח, גמול, או כבוד ומטרתה לקדם נושאים שקרובים ללב. התנדבות זאת נתפסת כטבעית שכן הפעילות בזירה הקהילתית הינה הרחבה של עולמות התוכן המצויים בזירה הפרטית של נשים (Leavitt and Saegert, 1988). לנשים אלה היסטוריה של פעילות וקשרים עם איגודים מקצועיים, מפלגות פוליטיות וקבוצות שונות בקהילה (Mackay, 2001). חשוב להבין שאין בעצם מעשה ההתנדבות הקהילתית כדי להעיד בהכרח על מנהיגות אותנטית. בנקודה זו יש לשאול אם ניתן לפתח ולהכשיר אנשים לתפקידי מנהיגות. גישה רווחת בספרות רואה במנהיגות יכולת הניתנת לפיתוח (Bass, 1998; Bolden, 2005). Day (2001) מבחינה בין פיתוח מנהיגות שנועד לפתח יכולת ותפיסה של מנהיג לבין פיתוח מנהלים בתחומים הקשורים לתפקידם. בעולם הארגוני מקובל לקיים גם הכשרות לפיתוח מנהיגות וגם הכשרות לפיתוח מנהלים, ונמצא שארגונים מצליחים עושים שימוש במגוון הטכניקות גם יחד. (Mabey and Ramirez, 2004). יתר על כן, נמצא שאפקטיביות ההכשרה תלויה בחוויה של הפרטים בעבר, באישיות ובסגנון למידה מועדף ולכן קשה להעריך מראש איזו הכשרה תהיה המותאמת ביותר לכולם ועדיף לשלב מספר סוגי הכשרה על מנת להשיג את האפקטיביות הנדרשת (Burgoyne et al., 2004).

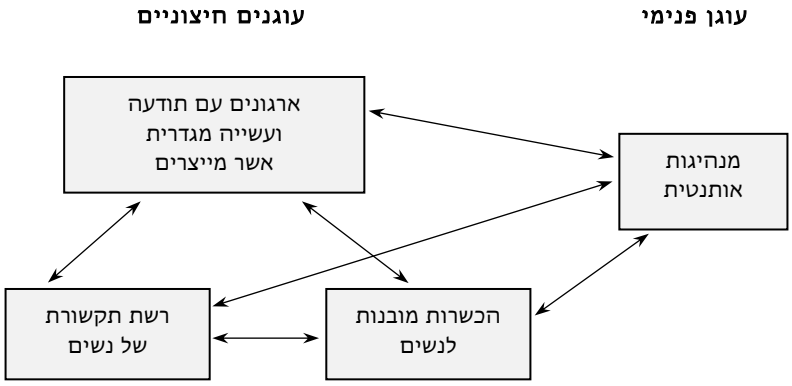
אם ההכשרה היא מרכיב חשוב בפיתוח מנהלים ומנהיגים האם צריך או ראוי שנבחרי ציבור כמנהיגים יעברו הכשרה? האם להיות נבחר משמעו לרכוש מקצוע חדש? שאלות אלה העסיקו חוקרים במדע המדינה (Saalfeld, 1997; Miquel and Snyder, 2006). מצד אחד, היו שטענו כי אין צורך שנבחר ציבור יהיה בעל כישורים אינטלקטואליים או כישורים מקצועיים אלא די בכך שיבטא נאמנה את רחשי הלב של בוחריו (Bagehot, 1963; Hibbing, 1991). יתר על כן, התמחות והכשרה מקצועית אינם תנאי הכרחי לנבחר ציבור, עליו להיות פוליטיקאי מעשי, מספיק שיהיה מסוגל ללמוד ולהבין אנשי מקצוע. מצד שני, הסכימו חוקרים שאין לנבחר ציבור ברירה אלא ללמוד להכיר את ה"מקצוע החדש" שנקרא נבחר ציבור, משום שאינטנסיביות החיים בבית הנבחרים מחייבת אותם להסתגלות מהירה. הדרישות מנבחר ציבור ומטלותיו גדלו בצורה ניכרת במהלך העשורים האחרונים: חקיקה, פעילות בוועדות, מחוז בחירה (Bibby, 1983; Rush, 1994).

שאלת המקצועיות וההתמודדות של נבחר ציבור במישור המקומי עולה בדומה למישור הארצי. מחקרים הראו שחל גידול בתהליך ההתמקצעות של השלטון המקומי באירופה; כדי שחבר מועצה יוכל להתמקד בתפקידו כנבחר ציבור הוא נדרש להשקיע זמן רב עד כדי ויתור על כל מקצוע קודם שלו (Guerin and Kerrouch, 2008; Bergstrom et al., 2008).

עד כה ראינו גורמים מעכבים וגורמים ממריצים למעורבות נשים בפוליטיקה בארצית והמקומית. המחקר הנוכחי מציע מודל שישלב בין מרכיבים מספר ולאור זאת יסביר את מוכנותן של נשים להשתתף בפוליטיקה.

תרשים 1

מודל ארבעת העוגנים



המודל מורכב מארבעה עוגנים: האחד פנימי ושלושה חיצוניים. העוגן הפנימי קשור למאפיינים מנהיגותיים של נשים – "מנהיגות אותנטית", ואילו שלושת העוגנים הנוספים, החיצוניים, קשורים למאפיינים סביבתיים אשר תומכים בעוגן הראשון הפנימי – ארגונים עם

תודעה ועשייה מגדרית אשר מייצרים את שני העוגנים החיצוניים הבאים: רשת תקשורת של נשים (women only networking) והכשרות מובנות (structured) לנשים.

הנחת המחקר שלנו היא כי ביסוס והבניה של כל אחד מעוגנים אלה תוך סינרגיה ביניהם יעודדו ויגרמו ליותר נשים ליטול חלק פעיל בחיים הפוליטיים במישור המקומי. מלבד זאת, יש אינטראקציה הדדית בין כל אחד ואחד מהעוגנים.

הקמתם של ארגונים בעלי **תודעה ועשייה מגדרית** מהווה קו פרשת מים. אמנם גם בעבר היו ארגוני נשים (ויצ"ו, שדולת הנשים ועוד) שעסקו בקידום נשים לעמדת קבלת החלטות, אולם זה היה חלק מעיסוק במגוון נושאים מגדריים; הפעם מדובר בארגונים שמטרתם הבלעדית היא לקדם נשים לעמדת קבלת החלטות במרחב הציבורי (עמותת כ"ן[1] ואיגוד נבחרות ציבור[2]).

ארגונים אלה החלו לייצר **רשת תקשורת של נשים**, העלו את הנושא לתודעה, אפשרו קיומו של שיח בו קולן של נשים נשמע לא רק בתפקידים המסורתיים (חינוך ותרבות) אלא בנושאי כלכלה, פיתוח עירוני, תקציב ועוד. נוסף ליצירה ולעידוד רשת תקשורת של נשים, ארגונים אלה עסקו **בהכשרה מובנת לנשים** חלקן הכשרות חד פעמיות ואחרות רב פעמיות. עוד פעלו הארגונים גם לפרוץ את החסמים המוסדיים באמצעות תיקוני חקיקה.

מנהיגות אותנטית בהגדרה היא מרכיב אישי. לכן, הנחת העבודה היא שיש לאתר את אותן נשים בהן מרכיב זה חזק ומשמעותי, ולפתח את המנהיגות האותנטית שלהן. בד בבד חשוב להעביר הכשרות מובנות לנשים שמרכיב זה פחות קיים או משמעותי אצלן. על אף שהארגונים האמורים לא פעלו לאתר מלכתחילה נשים בעלות סגנון מנהיגות אותנטית, אך הם פיתחו וחיזקו בהן מרכיב מנהיגות זה במסגרת ההכשרות, ימי העיון והשיח שערכו.

עד כמה המודל המוצע התקיים במציאות של בחירות 2013? חלקו הבא של המחקר יבחן זאת אמפירית.

מתודולוגיה

המחקר בוחן את תוצאות הבחירות לרשויות המקומיות באוקטובר 2013 מנקודת מבטן של הנשים שנכנסו לפעילות פוליטית בשלוש שנים שקדמו לבחירות. לשם כך משלב המחקר (mixed research methods) בין ניתוח כמותי (סטטיסטיקה תיאורית בלבד) וניתוח איכותני. הנתונים ששימשו את המחקר הם משבעה מקורות:

---

1 עמותת כ"ן (כוח נשים) הוקמה בשנת 2000 ע"י מיכל יודין. מטרתה לקדם נשים לעמדת קבלת ההחלטות בישראל בדגש על הזירה הציבורית והפוליטית. בין השנים 2009-2013 ובעת עריכת המחקר, יפעת זמיר היתה מנכ"לית העמותה. ב-2010 הגדירה העמותה יעדים אסטרטגים לבחירות 2013 – בחירתן של 30 ראשות רשויות וכ-1000 חברות מועצה.

2 איגוד נבחרות ציבור הוקם בספטמבר 2009 על ידי קבוצה של חברות מועצה מאזור השרון בראשות ח"כ (לשעבר) מלי פולישוק-בלוך במטרה לקדם ולסייע לחברות מועצה מכהנות, המהוות מנהיגות מקומית ומשמשות דוגמה אישית לכלל הנשים ברשות המקומית.

האחד, שאלונים[3] שמילאו נשים שהשתתפו בקורס הכשרה בשם "מנהיגות את המחר"[4] של עמותת כ"ן. השאלונים מולאו בתום ההכשרה ועסקו בין היתר במידה שבה הושגו מטרות הקורס (התפתחות אישית, מוטיבציה לפעול בזירה פוליטית/ציבורית ופיתוח זהות מנהיגותית) והכוונות של המשתתפות להתמודד בבחירות הקרובות. השאלון הורכב מ-26 שאלות סגורות עם הערכה מספרית (טווח 1 עד 5) ומשאלות פתוחות. פרט לכך, בינואר 2013 נערכו ראיונות טלפוניים קצרים עם 30 נשים משתתפות ב-3 קורסי "מנהיגות את המחר" שהועברו בדרום הארץ.

קורס זה נועד להכשיר נשים לתפקידי מנהיגות פוליטיים וציבוריים, לעודד ולסייע להן להשתלב ולהנהיג בתחומי השפעה ציבורית, תוך מודעות לקידום תכנים ונושאים שיובילו לשיפור באיכות החיים של נשים ותוך מחויבות לסייע באופן פעיל לנשים אחרות להתקדם ולהתפתח ולהצטרף למעגל ההשפעה וההנהגה[5].

השני, כל אחת ממנחות הקורס (10 מנחות) מילאה שאלון בסיומו. התשובות ספקו נתונים על הנשים בקורס (הרכב הנשים ונשירת נשים מהקורס), רמת הקורס, תוכני הקורס והתנהלות הקורס.

השלישי, ראיונות שהתקיימו לאחר הבחירות האחרונות לרשויות המקומיות, באוקטובר 2013, עם מדגם מייצג של משתתפות הקורס "מנהיגות את המחר". מתוך 300 משתתפות נדגמו בדגימת שכבות 30 נשים. הנשים נדגמו מתוך 9 קורסים (שלוש מכל שנה). בכל קורס נדגמו נשים שהוערכו ברמה גבוהה, בינונית ונמוכה ביחס למטרות הקורס (להיות מעורבות בזירה הפוליטית המקומית) על ידי מנחות הקורס. לנשים שנדגמו נשלח מייל אשר הסביר את מהות הריאיון, על בסיס הסכמתן התקיים ריאיון טלפוני שארך בין 30-45 דקות.

הרביעי, ניתוח כמותי וניתוח תוכן של 70 דפי מידע שנשלחו על ידי איגוד נבחרות ציבור בין השנים 2009-2013 לחברות מועצה.

החמישי, תצפיות ושיחות בלתי פורמליות עם חברות מועצה שקיימה החוקרת האחת אשר שימשה במהלך חמש השנים האחרונות חברת מועצה והייתה ועודנה חברה בעמותת כ"ן וחברה באיגוד נבחרות ציבור.

---

3 הניתוח הכמותי של השאלונים נועד להמחיש את חשיבותן של ההכשרות המובנות, חשיבותם של ארגוני נשים, חשיבות פיתוח מנהיגות אותנטית וחשיבות רשת תקשורת של נשים כפי שנתפסו בעיני משתתפות הקורס. הניתוח הכמותי לא נועד לבחון סטטיסטית את הגורמים לגידול במספר המתמודדות בבחירות האחרונות.

4 ד"ר יעל בן-חורין, שימשה מנהלת מקצועית ואקדמית של העמותה בין השנים 2010-2013 במסגרת תפקידה פיתחה את הקורס "מנהיגות את המחר".

5 בשנת 2011 פותחה, על ידי ד"ר רונית קרק, גרסה ראשונית של הקורס שעסק בעיקר בחידוד הזהות המגדרית והמנהיגותית של הנשים. לאחר הפקת לקחים הוחלט לחזק את ההיבט הפוליטי והמוניציפלי וכן לעודד את הנשים להתנסות בהשפעה ציבורית /פוליטית כבר במהלך הקורס. בשנים 2012-2013 התקיימו 23 קורסים ברחבי הארץ, בהן השתתפו כ-300 נשים. הקורס כלל 10 מפגשים אחת לשבועיים, וסה"כ 400 שעות אקדמיות.

השישי, שיחות בלתי פורמליות עם נשים שלקחו חלק בהכשרות של עמותת כ"ן, בהן שימשה החוקרת השנייה מנהלת מקצועית ואקדמית במהלך שלוש השנים האחרונות.

השביעי, ניתוח תוכן של הפרוטוקולים שנכתבו במסגרת שולחנות עגולים[6] שהתקיימו בכנס להשקת "המדרשה – התכנית להכשרת נשים לפוליטיקה 2014"[7]. בפורומים אלה נערך מיפוי של הכלים הדרושים לנשים (חלקן חברות מועצה וחלקן פעילות חברתיות) לקידום האסטרטגיה האישית והציבורית בחמש השנים הקרובות. בשולחנות העגולים השתתפו נשים מעמותת כ"ן וגם נשים מאיגוד נבחרות ציבור.

ניתוח הנתונים ישלב בין כלל מקורות המידע שנאספו וינסה לבחון את מודל ארבעת העוגנים שחלקו מבוסס על ההסברים המוצעים בספרות המחקרית להאצת השתתפותן של נשים בפוליטיקה המקומית וחלקו הוא פיתוח של החוקרות.

התשמע קולי? מהכוח אל הפועל

המחקרים שהוצגו בחלקו הראשון של המחקר דיווחו על גידול בייצוג נשים בפרלמנטים וברשויות מקומיות ברחבי העולם בשיעורים שונים. בתרשים 2 ניתן לראות את שיעור ייצוג הנשים ברשויות המקומיות במספר מדינות ואת מקומה היחסי של ישראל **לפני** הבחירות האחרונות של אוקטובר 2013. מן התרשים עולה כי עד הבחירות האחרונות ישראל ניצבת במקום מהנמוכים בעולם בייצוג תיאורי של נשים בשלטון המקומי.

נעשה ניסיון לאתר את מספרן של הנשים שהתמודדו בבחירות לחברות במועצה ולראשות עיר/מועצה בבחירות של 2008 ושל 2013, אולם, בבסיס הנתונים של משרד הפנים יש רשימות שמיות ללא אבחנה מגדרית. לכן, אין נתון אחד רשמי של המספרים האמורים. נתוני הבחירות האחרונות של אוקטובר 2013 מראים שינוי במגמה לגבי חברות מועצה, בעוד במספרם של ראשי רשויות חלה ירידה. מלוח 1 עולה כי חלה עלייה של 32% **במספר** חברות המועצה המכהנות ועלייה של 2.2% **בשיעור** חברות המועצה המכהנות. נתונים אלה לא כוללים את הבחירות למועצות האזוריות שהתקיימו בסוף דצמבר 2013.

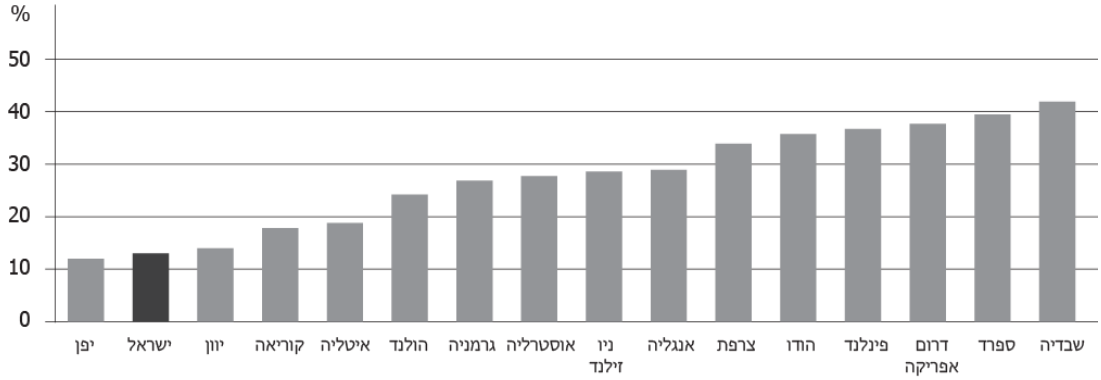
---

6 שתי כותבות המאמר שימשו כמנחות של השולחנות העגולים האמורים.

7 המדרשה – התכנית להכשרת נשים לפוליטיקה, מהווה פרויקט ייחודי של שיתוף פעולה בין עמותת כ"ן לבין מרכז השלטון המקומי. מטרתה מתן כלים פרקטיים ומיומנויות ספציפיות לנשים לקראת התמודדות בבחירות המוניציפליות בשנת 2013. התכנית הוקמה כפועל יוצא של הכרת הצרכים והאתגרים הניצבים בפני נשים המעוניינות להתמודד, ונועדה לספק להן הכשרה ממוקדת בנושאים שונים, מידי אנשי מקצוע מומחים. המדרשה לפוליטיקה פעלה החל מיולי 2012 ועד לבחירות 2013 בניהולה של שירלי רזניק-האוזר. היא כללה תשעה אשכולות בנושאי תוכן שונים ושני ימי הכשרה מרוכזים. כ-150 נשים מרחבי הארץ לקחו חלק במפגשים.

תרשים 2:

שיעור ייצוג נשי ברשויות מקומיות ברחבי העולם בין השנים 2011–2013[8]



עוד, יש לשים לב כי בין בחירות 2008 לבין בחירות 2013 חל גידול במספר הרשויות המקומיות (מ-162 ל-191), כך שהגידול בייצוגיות נשים עלה ב- 30%.[9]

קיימות גם מועצות מקומיות בהן חלה עלייה של 100% ויותר במספר הנשים המכהנות (לדוגמה: הוד השרון, אשקלון, קריית ביאליק, רחובות, כפר יונה). בתשע רשויות מקומיות נכנסו נשים למועצה כאשר בקדנציה הקודמת לא הייתה במועצות אלה נוכחות נשים בכלל (רמת ישי, סכנין, עפולה, צפת, שלומי, נשר, נתיבות, באר יעקב, קדימה-צורן). על אף הנתונים האמורים, בחלק מהערים הגדולות נרשמה ירידה במספר חברות המועצה: ירושלים (מ-8 ל-4), פ"ת (מ-4 ל-1), אשדוד (מ-4 ל-3).

לוח 1

נתוני הבחירות למועצות המקומיות 2013 (לא כולל מועצות אזוריות)

	בחירות 2008 במועצות מקומיות 162 מועצות מקומיות	סה"כ באחוזים	בחירות 2013 במועצות מקומיות 191 רשויות מקומיות	סה"כ באחוזים
ראשי רשויות	3 נשים מתוך 162	1.85%	3 נשים מתוך 191	1.57%
חברי מועצה	232 מתוך 1988	11.67%	341 מתוך 2456	13.88

8 הנתונים מבוססים על מסמך של משרד הפנים בשם מעמד האישה ברשויות המקומיות בישראל פברואר 2014.

9 שולמית גודלדשטיין – ממונה בחירות לרשויות המקומיות במשרד הפנים במסגרת דיון בישיבת הוועדה לקידום מעמד האישה בכנסת שהתקיימה ביום שלישי ט"ז כסלו התשע"ד (19 בנובמבר 2013) פרוטוקול מס' 43.

נתון מעניין אחר ניתן לראות בקרב שתי קבוצות נשים שעד כה כמעט לא התמודדו בבחירות לרשויות המקומיות: חרדיות וערביות. פעילותן של נשים חרדיות לקראת הבחירות באוקטובר 2013 אופיינה בשתי זירות: האחת, עתירה לבג"צ של סטודנטית חרדית למשפטים מפתח תקווה נגד מפלגות ש"ס, דגל התורה, אגודת ישראל ומפלגת "טוב" (המייצגת את קבוצת החרדים העובדים) וכן נגד משרדי האוצר והפנים. העותרת ביקשה מבית המשפט להורות על שינוי הסעיפים בתקנוני המפלגות (מלבד "טוב") האוסרים על הצטרפות נשים אליהן, וכן לשלול את מימון המפלגות מרשימות אשר אינן כוללות נשים ומתמודדות בבחירות המקומיות. העתירה נדחתה. הזירה השנייה, התמודדות בפועל – הן של נשים חרדיות ברשימות כמו הבית היהודי בירושלים או ברשימה עצמאית של נשים בלבד לאחר שלא אפשרו להן להיכנס לרשימות אחרות שהיו על טהרת הגברים. כל הפעילות להקמת המפלגה העצמאית נשמרה בחשאיות עד לשעת הגשת הרשימות, מחשש למסע לחצים נגד חברות הרשימה. המתמודדות ברשימה מייצגות את מגוון האוכלוסייה באלעד. ברשימה יש נשים אשכנזיות ומזרחיות, חרדיות ודתיות לאומיות, ליטאיות ובנות חסידויות. הרשימה לא עברה את אחוז החסימה.

מבחירות 2003 מסתמנת מגמת עלייה במספר הנשים הערביות המתמודדות לחברות במועצה (יוצאת דופן שנת 2008) וגם בהצלחתן להיבחר לתפקיד. בבחירות 2003 התמודדו 250 נשים ערביות מהן נבחרו ארבע. בבחירות שנת 2008 התמודדו 149 נשים ערביות מהן נבחרו שבע. בבחירות 2013 התמודדו 302 נשים ערביות מהן נבחרו 16 (נג'מי-יוסף, 2014). רוב הנשים מכהנות במועצות מקומיות ערביות ובערים ערביות, ארבע מהנבחרות מכהנות בערים מעורבות (עכו, חיפה, לוד).

הזינוק המשמעותי של המתמודדות והנבחרות בבחירות האחרונות נגזר, בין היתר, מעבודה אינטנסיבית של ארגוני נשים וזכויות אדם והקמפיין שניהלה הקואליציה להבטחת ייצוג נשים בשלטון המקומי בהובלת עמותת נשים נגד אלימות.

שתי קבוצות הנשים – החרדיות והערביות – מודרות באופן מובנה מהזירה הפוליטית המקומית בעיקר על ידי חסמים תרבותיים חברתיים אשר כוללים בין היתר תפיסות דתיות, השכלת נשים והשתתפות בשוק העבודה.

מודל ארבעת העוגנים

בחלק זה של הניתוח נשלב תחת כל כותרת של עוגן ניתוח של מקורות המידע הרלוונטיים שנאספו לצורך המחקר. חשוב לציין שחלק מהעוגנים משפיעים על וקשורים האחד בשני ויש חשיבות רבה לשילוב ביניהם כגורם משמעותי לגידול הן במספר הנשים מתמודדות הן במספר חברות המועצה שנבחרו. אמנם לתפקיד ראשות מועצה/עיר היה גידול במספר המועמדות אך לא במספר הנשים שנבחרו. סביר להניח שלצורך שבירת תקרת הזכוכית יידרש לא רק שינוי בקרב הנשים שמוכנות להתמודד על תפקיד זה אלא גם בקרב ציבור הבוחרים שיהיה מוכן להצביע עבורן. עוד יידרשו תיקוני חקיקה שיעודדו מפלגות להציב נשים במקומות ריאליים ברשימותיהן.

נתחיל בהצגת העוגן הפנימי: הנחת העבודה שלנו היא שמי שחסרה את המוטיבציה המינימלית להיות בחזית ואת המוכנות לממש את מנהיגותה, יהיה קשה מאוד להוציאה ממעגל הנוחות (comfort zone) ולהמיר אותו במעגל הלחץ והעשייה (stress zone). אולם, מי שיש לה מרכיב, ולו קטן, של מנהיגות אותנטית, אפשר יהיה להבנות מנגנון של תמיכה למעורבות פוליטית באמצעות שלושת העוגנים החיצוניים.

עוגן פנימי – מנהיגות אותנטית

כאמור, מנהיגים אותנטיים עוסקים במנהיגות כביטוי של העצמי האמתי שלהם ופועלים למימוש תפיסות עולם וסולם ערכים נטולי שיקולים של מעמד , כבוד או תגמול.

כלל מקורות המידע שנותחו במחקר מעידים כי נשים שבוחרות להיכנס לזירה הפוליטית מאופיינות במנהיגות אותנטית על מרכיביה השונים, במינונים שונים וברמת מודעות שונה.

חלק ניכר מתכניו של קורס "מנהיגות את המחר" של עמותת כ"ן עסק בפיתוח מנהיגות אישית ובהעצמת מרכיבי המנהיגות האותנטית אצל הנשים. אחת השאלות שמשתתפות הקורס התבקשו להשיב עליה הייתה: "באיזו מידה הקורס פיתח את הזהות שלי כמנהיגה?". בטווח תשובות של 1 – במידה מועטה מאוד ל-5 – במידה רבה מאוד, נמצא כי ממוצע התשובות של כלל המשיבות (N=174) עמד על 4.07 וסטיית התקן הייתה 0.893.

תימוכין לכך נמצאו בראיונות שהתקיימו עם מדגם מייצג של נשים שהשתתפו בקורס האמור. במסגרת התשובות הן השתמשו במושג מנהיגות אותנטית והעידו על עצמן כמי שפועלות כמנהיגות מקומיות על בסיס כלל מאפייני המושג. עוד הן מדווחות, שאחת התרומות של הקורס הייתה חשיפתן למושג מנהיגות אותנטית וחיזוק ההבנה שהדרך בה הן פועלות היא לגיטימית הגם שאינה דומה לסגנון המנהיגות הגברי.

שאלה נוספת שנשאלה בשאלון עסקה בפרויקט שהתקיים בכל קורס ודרכו מימשו הנשים את מרכיבי המנהיגות האותנטית הן מול חברות הקבוצה והן מול גורמים שונים ברשות המקומית איתם שיתפו פעולה לצורך קידום הפרויקט. ("יש חשיבות לערוך משימה מעשית במהלך הקורס?" ממוצע 4.44, סטיית תקן 0.85).

חלק מתפיסת המנהיגות האותנטית היא המוכנות לקדם נושאים הקרובים ללב ולשם כך לפעול בזירות בהן ניתן לשנות ולהשפיע באותם נושאים שעל סדר היום. על כך נשאלו הנשים בשאלון: "באיזה מידה הקורס חיזק בך את הנכונות/המוטיבציה לקחת חלק פעיל ומוביל בזירה הפוליטית או הציבורית?" ממוצע התשובות עמד על 4.07 וסטיית התקן הייתה 0.893 (N=171).

עדויות נוספות למנהיגות אותנטית בקרב נשים ופיתוח מנהיגות זו במהלך הקורס ניתן למצוא בהערות המילוליות של משיבות השאלון. רוב הנשים הרגישו שהקורס תרם להן בגיבוש המודעות המנהיגותית. הן היו מרוצות בעיקר מההרצאות של מנהיגות מהשטח, חברות מועצה, נשים משפיעות ובעלי תפקידים מהתחום המוניציפלי.

נשים מדרום הארץ ענו על ראיונות טלפוניים קצרים כשנה לאחר שהשלימו את הקורס. פער זמנים זה מאפשר לנו לבדוק את עומק ההשפעה של הקורס וההטמעה של המושג מנהיגות אותנטית. מהראיונות עולה שהקורס תרם מאוד להעצמת הזהות המנהיגותית של הנשים

כמשפיעות ומובילות בעיר. חלק מהמשיבות דיווחו שהקורס גרם לשינוי כיוון משמעותי בחייהן מנקודת המבט המנהיגותית, חידד את ההבנה שסגנון המנהיגות שלהן לגיטימי ובאמצעותו הן יכולות להמשיך לפעול ולקדם נושאים ברמה המקומית.

מתוך כלל הראיונות שנערכו לאחר הבחירות האחרונות לנשים שהשתתפו בקורס האמור, מדווחות הנשים על היותן מתנדבות במרחב הקהילתי והציבורי בתדירויות שונות. חלקן התנדבו מאז ומעולם בעוד שאחרות לאור נושא מסוים שעורר אותן למעורבות.

על בסיס העדויות עולה שמאפייני הפעילות ההתנדבותית שלהן מבוססת על מנהיגות אותנטית: הן אכן פועלות למימוש תפיסות עולם וערכים בהן הן מאמינות ללא שיקולי מעמד, כבוד או תגמול.

מימוש נוסף של מנהיגות נשית אותנטית ניתן לראות בדרך הפעולה של חברות מועצה שהיו חברות באיגוד נבחרות ציבור. מתוך 70 דפי מידע שהועברו לחברות מועצה, במסגרת 18 יש עדכון, דיווח ואף עידוד לשימוש בפעולה שנקטה אחת מחברות המועצה ביישוב שלה. ניתן לראות מגוון נושאים כמו חיסכון במים, מאבק באלימות, איסור על מכירת אלכוהול, כללים לשימוש ברשת האינטרנט, מלחמה בתאונות הדרכים, דיור בר השגה, שקיפות המערכת הציבורית ועוד. מניתוח תוכנן של הצעות הפעולה ניכר כי אין התמקדות בנושאים שבעבר נתפסו כנושאים שמעניינים נשים (חינוך ותרבות), אלא יש נגיעה בכל קשת הנושאים החל מנושאים כלכליים, דרך פיתוח תשתיות עירוניות וכלה במאבק לביצור מעמד חברי מועצה. נראה כי "הגטו" הנשי מבחינת תחומי עניין נפרץ וחברות מועצה כמנהיגות מקומיות אותנטיות מביעות דעה ועמדה בכל דבר ועניין.

דפי המידע מהווים עוד דוגמה למאפיין של מנהיגות אותנטית מעצם העובדה שהם מייצרים אפשרויות לשיתופי פעולה ושיח פתוח בין חברות מועצה. התפיסה אפוא היא עניינית ואינה כרוכה במאבקי כוחות או שאיפות למעמד.

על בסיס הניתוח, ניתן לראות כי המרכיב הפנימי של מנהיגות אותנטית קיים באופן בולט בקרב נשים שפועלות במרחב הציבורי. ממצאים אלה מתיישבים עם מחקרים קודמים בתחום המנהיגות הנשית בכלל והמנהיגות האותנטית כפי שהיא באה לידי ביטוי בקרב נשים (Dominelli, 1990; Lister, 1997; Mackay, 2001).

אחת התובנות המעניינות שעולה מניתוח מקורות המידע השונים היא שחלק מהנשים כלל אינן מודעות לסגנון המנהיגות שלהן. בעיני אחדות הוא נתפס כמערים קשיים נוכח המנהיגות הגברית מעצם השוני שבו. אך מרגע שמתחזקת ההבנה בסגנון המנהיגות האותנטית נשים מבינות שדרך פעילותן השונה היא לגיטימית ועשויה לסייע להן לקדם נושאים לא רק במרחב הקהילתי אלא גם במרחב הציבורי. לצד התחזקות המודעות למנהיגות האותנטית, **תנאי הכרחי** במודל, גוברת המוטיבציה של נשים לעבור מעולם ההתנדבות הקהילתי בו הן מבוססות ונמצאות באופן טבעי לעולם ההתנדבות הפוליטי.

שילוב של שלושת העוגנים החיצוניים יוצר את **התנאים המספיקים** כדי לעודד יותר נשים לרוץ לפוליטיקה המקומית ולפעול בה לאורך זמן.

עוגן חיצוני - ארגונים עם תודעה ועשייה מגדרית

שני ארגונים עם תודעה ועשייה מגדרית התייצבו בחזית הפעילות במהלך השנים האחרונות ולקראת הבחירות של 2013: עמותת כ"ן ואיגוד נבחרות ציבור. אין באמור כדי להמעיט מפעילותם וחשיבותם של ארגונים נוספים בעלי תודעה ועשייה מגדרית שהיו קיימים בעבר ועודם קיימים. המחקר בחר להתמקד בשני הארגונים האמורים הואיל ושני הארגונים בלטו בפעילותם הנמרצת בשנים האחרונות לקדם נשים במרחב הפוליטי. שני הארגונים ייצרו את שני העוגנים הנוספים: הכשרות מובנות לנשים ורשת תקשורת של נשים, עליהם נרחיב בהמשך.

מניתוח 70 דפי המידע ששלח איגוד נבחרות ציבור לחברות מועצה עולה כי הארגון פעל ליצירת תשתיות שאפשרו לנשים לפעול בזירה הפוליטית בכמה טווחים: **תשתיות לטווח ארוך**, שביטוין הוא קידום חקיקה שמטרתה לחזק את סמכויות ואחריות חברי המועצה (גברים ונשים כאחד) (2 דפי מידע). **תשתיות לטווח הבינוני**, כנסים, מפגשים אזוריים, ימי עיון ופרויקטים של האיגוד שיצרו הכשרות מובנות לנשים במטרה למקצע אותן בתפקידן כחברות מועצה (15 דפי מידע). **תשתיות לטווח המיידי**, אשר יצרו רשת תקשורת של נשים במסגרתה נשלחו עדכונים במגוון נושאים והועלו הצעות לפעולה (52 דפי מידע).

בה בעת ועדת ההיגוי של עמותת כ"ן, שהורכבה מחברות מועצה פעילות, החלה משנת 2010 לקיים מסע הסברה בין ערים שונות הדגיש את חשיבות מעורבותן של נשים בפוליטיקה המקומית.

> בן השאר קראנו לה [לוועדת ההיגוי – א"ע] 'הלהקה הנודדת', כיוון שחברות המועצה, ביחד איתנו, עברו מעיר לעיר, מבמה לבמה... יחד עם חברות מועצה והפעילות המקומיות, השמענו את המסר – צאו מאזור הנוחות, בואו איתנו למסע של השפעה. אתן... חייבות לקחת צעד נוסף קדימה ולהפוך לחלק משמעותי, בהובלה והנהגה של היישוב בו אתן מתגוררות.[10]

אחת ההשפעות המשמעותיות של שני הארגונים היא בעצם נוכחותן במרחב הציבורי וביצירת שיח שמאפשר לנשים ליטול בו חלק. כנסים, מפגשים, ימי עיון, השתתפות בפאנלים בתקשורת כולם נועדו בין היתר להעלות את המודעות בדבר חשיבות הנוכחות הנשית בזירה הציבורית והפוליטית. עמותת כ"ן לא חסכה מאמצים לפרוץ את החסמים שניצבים היום בפני נשים להיכנס לזירה הציבורית והפוליטית. חלקם באו לידי ביטוי בצורת הצעות חוק (הצעת חוק מימון מפלגות לעידוד הייצוג השוויוני). אחרים באו לידי ביטוי בצורת פנייה שנעשתה לראשי מפלגות לפני בחירות 2013 לייצוג שוויוני של נשים במפלגות ופנייה לוועדת הבחירות המרכזית לפסילת מפלגות בגין הדרת נשים.

איגוד נבחרות ציבור ריכז את המאמץ לפריצת החסמים בחקיקה בנושא זכויות וסמכויות של חברי מועצה, מתוך אמונה שכך יתאפשר להם לעשות את עבודתם נאמנה ובדרך מקצועית.

---

10 יפעת זמיר – מנכלי"ת עמותת כ"ן. מתוך חוברת של עמותת כ"ן בשם "קפיצת מדרגה לשוויון מגדרי בשלטון המקומי" שהופקה לאחר בחירות אוקטובר 2013.

מהראיונות שהתקיימו עם נשים שעברו את הקורס "מנהיגות את המחר" עולה כי בזכות עמותת כ"ן הן הגיעו לקורס, היו בקשר עם הארגון במהלכו ורובן שמרו על קשר עם הארגון הן על ידי קבלת מיילים והן על ידי השתתפות פעילה בימי עיון ובמפגשים אחרים שערך הארגון לפני הבחירות. עוד הן מדווחות על רצון להמשיך את הקשר עם הארגון משני טעמים: האחד, כמקבלות הכשרה נוספת רלוונטית לפעילותן הפוליטית והאחר, כמתנדבות לסייע לנשים אחרות לקדם את השיח המגדרי במרחב הציבורי.

במסגרת השולחנות העגולים שהתקיימו לאחר הבחירות הסתמנה צפייה משני הארגונים להמשיך ולשמש כרשת תקשורת של נשים (עוד על עוגן זה בהמשך), להעמיק את ההכשרות המובנות ולאפשר התמקצעות של נשים בתפקידן כחברות מועצה וכפעילות חברתיות (זכויות וחובות חברי מועצה; הרחבת השיח המגדרי; סדרי יום משותפים של נשים), לקדם חקיקה שמטרתה קידום שוויון מגדרי וחיזוק מעמדו של חבר מועצה, ליצור מאגר מידע בין-אישי שימושי של חברות מועצה מכל הארץ, לקדם מודעות בדבר נשים מובילות שתעודד נשים נוספות לרוץ לפוליטיקה.

נראה כי על שני הארגונים לשנס מותניים, לבנות תכנית אסטרטגית לחמש השנים הקרובות שתבטיח את המשך מגמת הגידול במספר המתמודדות ואף תבשיל לכדי מספר גדול עוד יותר של חברות מועצות וראשות עיר/מועצה בבחירות של שנת 2018.

עוגן חיצוני – הכשרות מובנות לנשים

חלקו התאורטי של המחקר מעלה כי סוגיית תפקיד נבחר הציבור כמקצוע ניצבת על סדר היום המחקרי. האם נבחר ציבור צריך לעבור הכשרה לפני היבחרו או אחריה? ואם כן – איזה סוג של הכשרה?

הנחת העבודה של שני הארגונים היא שיש חשיבות להכשרות אלה. עמותת כ"ן עוסקת בעיקר בהכשרות בשלושה מוקדים: האחד, קורס "מנהיגות את המחר" שנועד לסייע לנשים לפתח את המודעות והתודעה המנהיגותית והמגדרית שלהן ולעודד אותן להיכנס לעשייה ציבורית משמעותית. המוקד השני, "המדרשה – התכנית להכשרת נשים לפוליטיקה" נועדה בעיקר להקנות כלים ומיומנויות לנשים להתמודד בבחירות. המוקד השלישי, הקמת קבוצת נשים לראשות רשויות, ומפגשים קבועים לקבוצת הנשים שהביעו נכונות לרוץ לראשות עיר או מועצה. שלוש ההכשרות נועדו בעיקר לנשים שטרם נמצאות בתפקיד פוליטי. איגוד נבחרות ציבור מתרכז בהכשרות של חברות מועצה מכהנות (אם ביוזמתן הן, אם דרך שיתופי פעולה עם משרדי ממשלה ומוסדות אקדמיים ואם על ידי מתן עדכונים שוטפים לחברות מועצה על השתלמויות שגופים אחרים מקיימים ועל תכנים שתורמים להתמקצעותן). מניתוח 70 דפי המידע של האיגוד עולה כי 15 עסקו בהזמנה למגוון ההכשרות: מפגש למידה בנושא שימוש באינטרנט לחברות מועצה, כנס מקצועי בנושא עוצמות נשיות במו"מ, כנס מקצועי בנושא דיור בר השגה, פגישה במשרד הפנים – דרישה לסמכויות, כלים ואמצעים. אחת ההכשרות שנתפסה

כמשמעותית הייתה פרויקט מנטוריות שבמסגרתה חברת מועצה צעירה יכולה להתייעץ בכל דבר ועניין עם חברת מועצה ותיקה.

ניתוח התשובות לשאלון שמלאו נשים בתום הקורס "מנהיגות את המחר" מצביעה על רמת שביעות רצון גבוהה מהתכנים שהועברו בהכשרה (התכנים רלוונטיים למטרות הקורס – ממוצע 4.4 וסטיית תקן 0.66, למדת תכנים חדשים בתחום המגדר והמנהיגות – ממוצע 4.29 וסטיית תקן 0.78).

מהראיונות שהתקיימו לאחר הבחירות ניכרת נכונות משמעותית של נשים להתגייס לכלל המפגשים של הקורס ולפרויקט המעשי שהיה חלק מההכשרה. זאת ועוד. אם יהיה בעתיד קורס נוסף או הכשרה חד פעמית בנושא רלוונטי, תהיינה הנשים מוכנות להצטרף.

חלק מהמשיבות שהשתתפו בשתי הכשרות של עמותת כ"ן, מדווחות על תחושה של תרומה משמעותית של הקורסים להן. מי שהשתתפו רק בקורס אחד ולא הספיקו להשתתף בקורס השני (בגלל הבחירות הקרבות) דיווחו על אכזבה שלא יכלו לעשות זאת.

כשבוחנים את עומק השינוי שההכשרות חוללו בקרב המשתתפות, עולה כי בזכותן הנשים למדו להכיר טוב יותר את משמעות השיח המגדרי וחשיבותו למרחב הציבורי. בקרב מי שתודעה זו כבר הייתה קיימת הן דווחו על תרומתן של ההכשרות להתחדדותה. אחרות מדווחות שהודות לקורס הבינו שהכניסה לפוליטיקה אינה בלתי אפשרית, והיא ניתנת לביטוי בסגנון נשי שאינו מחייב היטמעות בסגנון הגברי. יתר על כן, מקצתן, שניסו לראשונה לרוץ בפוליטיקה מדווחות על מוכנות לשוב ולהתנסות. הקורס העצים אפוא את הביטחון העצמי, וביסס את ההרגשה שיעלה בידן ליישם את המעבר לחיים הפוליטיים.

מניתוח הנתונים המספריים של משתתפות ההכשרות השונות וההתמודדות בבחירות האחרונות עולה כי במקומות בהן קיימה עמותת כ"ן קורסי מנהיגות פוליטית יישובית ("מנהיגות את המחר") הייתה עלייה משמעותית במספר הנשים שנבחרו לחברות במועצה.

בקורסים שהתקיימו בשלוש השנים האחרונות – הייתה עלייה של 57% במספר הנשים הנבחרות ביישובים. ובקורסים שהתקיימו בשנת הבחירות – נרשמה עלייה של 83% במספר הנשים הנבחרות ביישובים.

מלבד זאת, מתוך כ-140 נשים שהשתתפו ב"מדרשה – התכנית להכשרת נשים לפוליטיקה", 31 נבחרו כחברות מועצה, 12 נוספות התמודדו אך לא נבחרו, 40 מהבוגרות לקחו חלק פעיל במטות של מתמודדות או מתמודדים בבחירות. סה"כ כ-83 נשים בוגרות המדרשה לקחו חלק פעיל במערכת הבחירות. משיחות בלתי פורמליות שהתקיימו עם בוגרות ההכשרה לאחר הבחירות עולה כי במסגרת ההכשרה במדרשה התחזקו בהן הרצון והתובנה שהן יכולות להתמודד בבחירות. נוסף על כך, במסגרת המדרשה הן קיבלו כלים ספציפיים כיצד להתמודד בבחירות, באופן שאיין את תחושת הבדידות במערכה והפך אותן חלק מקבוצה.

עדות מספרית נוספת למידת ההצלחה של ההכשרה לעודד נשים להיכנס למרחב הפוליטי ניתן למצוא בתשובות של משתתפות הקורס "מנהיגות את המחר" שהתקיימו במהלך 2013 (שנת הבחירות). לשאלון נוספו שתי שאלות שבוחנות את המידה בה נשים פעילות בפועל

בפוליטיקה במהלך הקורס. 37% ראו עצמן מעורבות בפוליטיקה, מתוכן כ-17% החליטו להתמודד או מתכננות להתמודד ו-21% פעילות בקמפיין של אחרות.

הנתונים המספריים מחזקים את העדויות המילוליות של נשים בזכות תהליך הכשרה מובנה שאפשר להעצים את המנהיגות האותנטית וליצור רשת תקשורת נשית עם ארגון שמשמש מעין בית לחזור אליו ולהיות חלק ממנו. נשים רצו לבחירות וחלקן הצליח, אחרות התמודדו ולא הצליחו ומעגל שלישי היה של נשים שעזרו ותמכו בנשים אחרות שהתמודדו.

כאמור, בעולם הארגוני מקובל לקיים הכשרות הן לפיתוח מנהיגות והן לפיתוח מנהלים. ארגונים מצליחים כאשר הם מבצעים הכשרות (Mabey and Ramirez, 2004). רשות מקומית היא ארגון, וההחלטה להיות חלק ממנו מחייבת הבנה של עולם התוכן שלו, ומיומנויות וידע הנדרשים לצורך הצלחה בו. לאלה אין הכשרה מובנת ברמת המדינה (ישנן הכשרות קצרות מועד של מפע"מ, כולל חוברות בנושא). לכן, כניסתם של שני הארגונים לנישה של הכשרות מובנות במגוון נושאים, אפשרה ליותר נשים הכנה לקראת המרוץ לפוליטיקה ולאחרות, שהן חברות מועצה מכהנות, להטיב ולמקצע את תפקודן כחברות מועצה. שני הארגונים הציעו מגוון הכשרות והשתלמויות, בדומה לספרות המחקרית שם נמצא כי עדיף לשלב מספר סוגי הכשרה על מנת להשיג את האפקטיביות הנדרשת (Burgoyne et al., 2004).

העוגן הבא גם הוא תוצר פעילותם של הארגונים ואחד התוצרים של ההכשרות המובנות: רשת תקשורת של נשים.

עוגן חיצוני – רשת תקשורת של נשים (women only networking)

רשת תקשורת פורמלית ובלתי פורמלית נתפסות מזה זמן רב כמרכיב חשוב בפעילותם של ארגונים ואנשים. קבוצות שמודרות מרשת תקשורת אחת נותרות חסרות ברירה אלא לחפש לעצמן או לבנות רשת תקשורת חלופית.

אין מניעה ואף רצוי שנשים תהיינה חלק מרשת תקשורת שבה נמצאים גם גברים. אולם המציאות מראה שבמקרים רבים גברים מתנהלים ברשת תקשורת של גברים בלבד, בה אין לנשים דריסת רגל. אך מסתבר מהראיונות שגם אם מתקיימת אפשרות לנשים להיות חלק מרשת תקשורת גברית הן מעדיפות לקיים רשת תקשורת עם נפרדת משום שהשיח שהן מקיימות נתפס בעיניהן כשיח שונה.

במסגרת הקורס "מנהיגות את המחר" התקיימו הרצאות נלוות בהן הגיעו נשים מובילות בתחומים שונים ובעלי תפקידים. מטרת ההרצאות הייתה הן להרחיב את הידע בתחום, הן להציג דמויות שמהוות דוגמה והשראה (role models) והן לייצר רשת תקשורת של נשים.

שאלת הערכה שנשאלה בעניין זכתה לרמת שביעות רצון גבוהה מאוד ("באיזה מידה ההרצאות הנלוות תרמו לקורס?" ממוצע 4.53 וסטיית תקן 0.69). בהערות המילוליות צוינו לחיוב ההרצאות של מנהיגות מהשטח, חברות מועצה, נשים משפיעות ומובילות בפוליטיקה ואנשים מהתחום המוניציפלי. נוסף לכך, הפעולה בקבוצה והמגע עם נשים שונות נתפסו כיתרונותיו הבולטים של הקורס ובממוצע התהליך הקבוצתי הוערך ברמה גבוהה מאוד ("באיזה מידה התהליך הקבוצתי היה משמעותי ותורם?" ממוצע 4.32 וסטיית תקן 0.96).

עוד צוינה לטובה קבוצת הנשים שנוצרה, היכולת לפעול ביחד ועצם ההיכרות עם קבוצת נשים איכותית. הן ראו ערך רב ביצירת קבוצת נשים, כקבוצת מנהיגות משפיעה ורובן רצו להמשיך להיפגש. רובן ראו את הקבוצה כמעצימה וממריצה לפעולה. חלקן נהנו מהדינמיקה והאינטראקציה בין הנשים במפגשים ואפילו ביקשו לעשות פעולות גיבוש והיכרות יותר מעמיקה. (שביעות רצון מהרכב הקבוצה, ממוצע 4.31 וסטיית תקן 0.9).

מהראיונות שהתקיימו עם משתתפות הקורס באזור הדרום שנה לאחר הקורס עלה, כי הוא השפיע ברמת הרישות, ובזכותו נוצרו קשרים עם מערכות פעולה ובין הנשים.

הראיונות שהתקיימו לאחר הבחירות עם מדגם ממשתתפות הקורס מחזק את הממצאים האמורים:

אינטנסיביות ומובנות המפגשים יצרה וגיבשה קבוצת נשים. בחלק מהיישוב נוצרה קבוצת שיח הן ברמת התודעה והן ברמת העשייה. קבוצה זו התנהלה כך במהלך הקורס ואף ובעיקר לאחריו כחלק מהפרויקט שהתווה הקורס וכן כקבוצה שתמכה, עזרה, עודדה ואף התמודדה בעצמה הן לחברות במועצה והן לראשות המועצה.

מעל 80% מהמשיבות דיווחו כי לאחר תוצאות הבחירות, נשאר קשר עם הקבוצה שהתבסס על העברת מידע ועדכון על הנעשה בזירה הפוליטית ביישוב. במקצת המקרים הקשר היה מזדמן והתקיים כאשר עלה נושא מסוים על סדר היום אותו רצו לקדם ולכן פנו לרשת הנשים המוכרות.

קשר החברות האישי שנוצר זימן אפשרות להמשך קשר טבעי בפעילות בזירה ההתנדבותית ובזירה הפוליטית כאחד.

ביישובים בהם הקשר שנוצר בין חברות הקבוצה היה מגובש פחות גם ההיערכות לקראת הבחירות וגם הקשר שלאחריהן היה רופף יותר ובעיקר זה של תתי קבוצות מתוך כלל הקבוצה.

תהליך דומה של יצירת רשת תקשורת של נשים ניתן לראות ב-70 דפי המידע שהועברו לחברות המועצה מאיגוד נבחרות הציבור. ממיפוי כלל הדפים עולה כי-29 דפי מידע עסקו בעדכונים שוטפים לחברות מועצה – מאפיין בסיסי וראשון של רשת תקשורת. 18 דפי מידע הציגו הצעות מפורטות של חברות מועצה לנקוט פעולה, זהו מעגל שני של רשת תקשורת – מעגל עשייה, הן של יחידים ברשת התקשורת והן של קבוצות. 15 דפי מידע נוספים היו הזמנות לכנסים, השתלמויות והכשרות שהאיגוד יזם ונועד להתמקצעות של חברות המועצה.

נוסף לדפי המידע לאיגוד נבחרות ציבור היה ועדיין יש אתר פייסבוק פעיל, אשר משמש כרשת תקשורת. כמו גם עמותת כ"ן שבפייסבוק שלה מתקיימת התכתבות ערה של נשים הקשורות לארגון.

חיזוק נוסף לצורך של רשת תקשורת של נשים וחשיבותה עלו במסגרת השולחנות העגולים שהתקיימו לאחר הבחירות. המשתתפות בקשו להקים קבוצות עמיתות כדי להפיג את הבדידות שהן חשות כחברות מועצה. הואיל ומגיעות נשים מעיסוקים שונים ומיומנויות שונות, יש צורך ללמוד להתנהל, לפעול אפקטיבית, להתמודד עם מצבים כקבוצה. מי שאין לה מפלגה חשה בדידות במידה רבה עוד יותר. השתתפות בקבוצה לא מכוונת למתן כלים שימושיים אלא מלווה תהליך התפתחותי בתפקיד. על בסיס הקשר הזה נוצרים קשרים שבהמשך מביאים לסיוע ממשי לא מבוטל.

עוד העלו המשתתפות את חשיבות החונכות (mentoring) שבמסגרתה ייווצר חיבור אישי בין חברות מועצה (ותיקה וחדשה) שיעניק ליווי שיטתי וקבוע ושיח אובייקטיבי ועניינִי. החונכות לא מחליפה את קבוצת העמיתות אלא משלימה אותה. בדף מידע 66 של איגוד נבחרות ציבור יש קריאה לחברות מועצה ותיקות להתנדב לשמש כחונכות לחברות מועצה חדשות.

סיכום והמלצות

הבחירות לרשויות המקומיות של אוקטובר 2013 עצבו מציאות אחרת בייצוגיות תיאורית של נשים בפוליטיקה המקומית. המספרים מעידים על גידול במספר הנשים שנבחרו כחברות מועצה, אולם לא לראשות המועצה/העיר.

חשוב להבין שקידום ייצוג שוויוני של נשים לא יתרחש מאליו ושצריך לפעול בצורה מתוכננת, שיטתית וממוקדת. יש להשקיע מאמצים לאורך זמן, בצורה רב מערכתית שתשלב את כל העוגנים שפורטו לעיל כדי להתגבר על הפער הגדול שקיים. משום שהחסמים שניצבים בפני נשים עמוקים ומוטמעים בחברה, הן זקוקות לתמיכה משמעותית בהכשרה, ברישות, בעידוד המוטיבציה כדי לפרוץ את החסמים ולעשות את הצעד לעבר הפוליטיקה.

נתוני המחקר הראו שמעבר הנשים לפוליטיקה הוא דרגתי. לעתים הן תומכות תחילה באחרות ורק עם הזמן מרגישות נוח להתמודד לתפקיד חברת מועצה בעצמן, ובהמשך לראש רשות. לבד מכך הן הביעו רצון להמשך ליווי, קבלת קורסים נוספים ותמיכה רצופה בהתפתחות הפוליטית שלהן.

המחקר מרחיב את הידע המדעי בשני תחומים: האחד, המנהיגות האותנטית בקרב נשים אשר כמעט ולא נחקר עד כה בעולם הניהול ולא נחקר כלל בהקשרו לפוליטיקה. על בסיס מקורות המידע השונים מצאנו כי לנשים שבוחרות לפעול במרחב הציבורי/פוליטי, מאפיין של מנהיגות אותנטית ומרכיב זה באישיותן יכול לסייע לרצון שלהן ליטול חלק בחיים הפוליטיים. האחר, נושא ההכשרות אשר זכה למחקר אינטנסיבי בעולם הניהול והכריע בויכוח בדבר נחיצות הכשרות בעולם הפוליטי. המחקר הנוכחי משלב שני עולמות תוכן אלה ומראה על בסיס הנתונים שיש חשיבות רבה להכשרות מובנות אשר מאפשרות לנשים לחזק את מרכיב המנהיגות האותנטית שלהן ומעודד אותן ליטול חלק בזירה הפוליטית. הכשרות מובנות לנשים שנבחרו להיות חברות מועצה מאפשרות ומסייעות להן לבצע את תפקידן באופן מקצועי, ענייני ורציני.

מניתוח תוכן הפעילות של נבחרות הציבור עלה כי למרות הייצוגיות התיאורית המועטה, בזכות פעילותם של הארגונים, ההכשרות ורשת התקשורת של נשים הן עסוקות כיום במגוון של תחומים ולא רק כאלה שנחשבו בעבר נחלתם של נשים בלבד. משמע, מתקיימת ייצוגיות מהותית למרות ייצוגיות תיאורית מועטה והתכנים של הייצוגיות המהותית משלבים את הנושאים המסורתיים לצד כניסה למרחב השיח הגברי.

מחקרי המשך ראוי שיערכו בכמה מישורים: ראשית, במחקר הנוכחי לא נבדקו שתי קבוצות נשים: ערביות וחרדיות. מעניין יהיה לבדוק האם מודל ארבעת העוגנים יהיה תקף גם להן.

שנית, יש להמשיך לבחון את המודל לאורך זמן ולראות, האם בשנים הקרובות הוא ימריץ יותר נשים להצטרף לפוליטיקה ולמי שפעילות פוליטית לקיים ייצוגיות מהותית שמשלבת נושאים מגדריים ושאינם מגדריים. שלישית, לעקוב אחר התהליכים החקיקתיים לפתיחת החסמים שקיימים היום לנשים בפוליטיקה. מאחר שבכנסת הנוכחית גדל מספרן של חברות הכנסת, מעניין לבדוק עד כמה הן עצמן פועלות לפרוץ את החסמים באמצעות חקיקה או כל אמצעי אחר שעומד לרשותן אם כחברות כנסת ואם כשרות בממשלה. רביעית, נושא אותו לא חקרנו כלל אבל מהווה מרכיב חשוב: תפקידה ותפקודה של התקשורת בקידום נשים למרחב הציבורי. למשל אופן הסיקור התקשורתי של נשים שרצות לפוליטיקה, אופן הסיקור התקשורתי של חברות מועצה שנמצאות בפוליטיקה ועוד.

אחת המסקנות המשמעותיות במחקר זה היא ההבנה שאסור לנשים להפקיר את הזירה הציבורית, עליהן להיות חלק בלתי נפרד ולגיטימי מהשיח הפוליטי. עליהן לצאת משטח הנוחות ולעשות מעשה. שלושת העוגנים החיצוניים בשילוב עתידי של חקיקה פורצת דרך יכולים להנגיש נשים להיות נוכחות ולא נפקדות, ולתת ביטוי לגוון הייחודי של קולן בזירה הפוליטית המקומית.

ביבליוגרפיה

אריאן, א׳, ומ׳ שמיר (2002). הימנעות והצבעה בבחירות 2001. בתוך: אריאן, א׳ ושמיר, מ׳ (עורכים), **הבחירות בישראל – 2001**. (עמודים 29-55). ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

ויגודה, ע׳ (1999). התנהגות אזרחית טובה בארגון, **מגמות**, לט(4):535-561.

חסון, ש׳ (2006). **הגירעון בדמוקרטיה המקומית – דמוקרטיה למראית עין?**. תל אביב: ועידת השלטון המקומי ה-2 של בית הספר למשל ולמדיניות באוניברסיטת תל אביב.

משרד הפנים, (2014). **מעמד האישה ברשויות המקומיות בישראל**. ירושלים: אגף המחקר במנהל השלטון המקומי.

נג׳מי-יוסף, א׳ (2014). **נתונים על ייצוג נשים ערביות בשלטון המקומי**. עמותת נשים נגד אלימות.

שפירא, א׳, קניג, ע׳, פרידברג, ח׳ ואיצקוביץ-מלכה, ר׳ (2013). **ייצוג נשים בפוליטיקה: ישראל במבט השוואתי**. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

Abrahams, N. (1996). “Negotiating power, identity, family and community: Women’s community participation”. *Gender and Society*, 10(6):768-796.

Akirav, O. (2012). “May the Best Man Win: Local Government Representatives”. *World Political Science Review*. 8(1).

Albelda, R. and Tilly, C. (1997). *Glass ceilings and bottomless pits: women’s work, women’s poverty*. Boston, Mass.: South End Press.

Andeweg, B. R. (2011). Approaching Perfect Policy Congruence: Measurement, Development and Relevance for Political Representation. In: Martin Rosema, Bas Denters and Kees Arts (Eds). *How Democracy Works: Political Representation and Policy Congruence in Modern Societies*. (pp. 39-52). Amsterdam: Amsterdam University Press.

Avolio, B. J., Gardner, W. L., Walumbwa, F. O., Luthans, F., and May, D. R. (2004). Unlocking the mask: A look at the process by which authentic leaders' impact follower attitudes and behaviors. *The Leadership Quarterly*, 15: 801–823.

Bagehot, W. (1963), *The English Constitution,* Frontana Library Ed.

Barron, J., Crawley, G. and Wood, T. (1991). Councilors in crisis: the public and private worlds of local councilors. Basingstoke: Macmillan.

Bass, B. M. (1998). Transformational leadership: Industrial, military, and educational impact. Mahwah, NJ: Erlbaum.

Baxter, S. and Lansing, M. (1983). *Women and politics: The visible majority*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Bergh, J. (2007). "Gender Attitudes and Modernization Processes". *International Journal of Public Opinion Research.* 19(1): 5-23.

Bergstrom,T., Magnusson, H., and Ramberg, U. (2008). Through a Glass Darkly: Leadership Complexity in Swedish Local Government. *Local Government Studies*. 34(2): 203-220.

Berry, M.J., Portney, E.K. and Thomas, K. (1993). *The Rebirth of urban Politics*. Washington DC: Brookings Institution.

Bibby J.F (ed) (1983), *Congress off the Record*, Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research.

Bird, K. (2003). Who Are the Women? Where Are the Women? And What Difference Can They Make? Effects of Gender Parity in French Municipal Elections. Palgrave Macmillan, 1: 5-38.

BjØrna, H. (2012). "Gender Balance and Institutions in Local Government – Examples from Rural Norway". *Journal of Local Self-Government*. 10(2):129-152.

Bochel, C. and Bochel, H. (2008). "Women 'Leaders' in Local Government in the UK". *Parliamentary Affairs*. 61(3): 426-441.

Bolden, R. (2005). What is Leadership Development: Purpose and Practice, Research Report. Exeter, Devon: University of Exeter.

Box, R.C. (1998). Citizen Governance Leading American Communities into the 21st Century. London: Sage Publication.

Box-Steffensmeier, J.M. De Boef, S. and Lin, T.M. (2004). "The Dynamics of Partisan Gender Gap". *American Political Science Review*. 98(3),515-528.

Briggs, J. (2000). "'What's in it for Women?' The Motivations, Expectations and Experiences of Female Local Councilors in Montreal, Canada and Hull, England". *Local Government Studies,*26(4): 71-84.

Brodie, J. (2000). “Imagining Democratic Urban Citizenship,” In: Engin F. Isin (ed.), *Democracy, Citizenship and the Global City*, New York: Routledge.

Burgoyne, J., Hirsh, W. and Williams, S.(2004) The Development of Management and Leadership Capability and its Contribution to Performance: The evidence, the prospects and the research need. DfES Research Report 560. London: Department for Education and Skills.

Childs, S. and Withey, J. (2006). “The Substantive Representation of Women: The Case of the Reduction of VAT on Sanitary Products”. *Parliamentary Affairs.* 59: 10-23.

Dahl, R.A. (1961). *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven and London: Yale University Press.

Dalton, R.S. (1996). Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Western Democracies. Chatham. NJ: Chatham House Publishers.

Day, D. (2001) Leadership development: a review in context. *Leadership Quarterly,* 11(4): 581-613.

De Paola, M., Vincenzo, S. and Lombardo. R. (2010). “Can gender quotas break down negative stereotypes? Evidence from changes in electoral rules.” *Journal of Public Economics* 94 (5): 344-353.

Dominelli, L.(1990). *Women and community action*. Birmingham: Venture Press.

Dovi, S. (2002). “Preferable Descriptive Representatives: Or Will Just Any Woman, Black, or Latino do?” *American Political Science Review.* 96 (4):745–54.

Eagly, A.H., Johannesen-Schmidt. M.C. & Engen, M.L. (2003) “Transformational, Transactional, and Laissez-Faire Leadership Styles: A Meta-Analysis Comparing Women and Men”. *Psychological Bulletin*. 129(4): 569–591.

Eulau, H., Whalke, J.C., Buchanan, W. and Ferguson. L.C, (1959). “The Role of the Representative: Some Empirical Observations on the Theory of Edmund Burke.” *American Political Science Review* 53(3): 742–56.

Eulau, H. and Karps, P.D. (1977). “The Puzzle of Representation: Specifying Components of Responsiveness”. *Legislative Studies Quarterly*. 2: 233-254.

Franklin, M.N. (1996). “Electoral Participation”. In: LeDuc, L., Niemi, R.G., and Norris, P. (eds). *Comparing Democracies – Elections and Voting in Global Perspective.* (pp 216-235).Thousand Oaks CA: Sage.

Gardner, W.L., Coglisier, C.C., Davis, K.M., Dickens, M.P. (2011) “Authentic Leadership: A review of the literature and research agenda”. *The Leadership Quarterly* , 22:1120-1145.

George, W. (2003). Authentic Leadership: Rediscovering the secrets to creating lasting value. San Francisco : Jossey Bass.

Gordon, A. and Stack, T. (2007). “Citizenship beyond the State: Thinking with Early Modern Citizenship in the Contemporary World,” *Citizenship Studies* 11(2): 117–133.

Guerin, E., and Kerrouche, E. (2008). From Amateurs to Professionals: The Changing Face of Local Elected Representatives in Europe. *Local Government Studies*. 34(2): 179-201.

Holli, A. M., Luhtakallio, E. and Raevaara, E. (2006). “Quota trouble: Talking about gender quotas in Finnish local politics” *International Feminist Journal of Politics* 8,2.

Helmake, G. and Levitsky, S. (2004). “Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda”. *Prespectives on Politics*. 2(4): 725-740.

Hernes, R. (1987). Walfare State and Women Power: Essays in State Feminism. Oslo: Norwegian University Press.

Hibbing, J.R. (1991). *Congressional Careers: Contours of Life in the US House of Representatives*. Chapel Hill: University of North California Press.

Inglehart, R. and Norris, P. (2003). *Rising Tide: Gender Equality and Cultural Change Around the World.* Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Jalalzai, F. and Krook, M.L. (2010). “Beyond Hillary and Benazir: Women's Political Leadership Worldwide”. *International Political Science Review*. 31(1):5-23.

Kunovich, S. and Paxton, P. (2005). “Pathways to Power: The Role of Political Parties in Women's National Political Representation”. *American Journal of Sociology*. 111(2):505-552.

Leavitt, J. and Saegert, S. (1988). The community–household: responding to housing abandonment in New York City. *Journal of American Planning Association,* 54: 489-500.

Lijphart, A. (1997). “Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma”, *American Political Science Review*. 91:1-14.

Lister, R. (1997*). Citizenship: feminist perspectives*. Washington Square, N.Y: New York University Press.

Lovenduski, J. and Norris, P. (2003). “Westminster Women: The Politics of Presence”. *Political Studies*. 51(1):84-102.

Luthens, F. and Avolio, B.J. (2003). “Authentic leadership: a positive developmental approach” In: K.S. Cameron, J.E. Dutton and R.E. Quinn (eds). *Positive Organizational Scholarship* (241-261) San Francisco: Barrettt-Koehler.

Mabey, C. and Ramirez, M. (2004). *Developing Managers: A European Perspective*. London: Chartered Management Institute.

Mabileau, A., Moyser, G., Parrey Geraint, P., and Patrick, Q. (eds) (1989). *Local Politics and Participation in Britain and France*. Cambridge: Cambridge University Press.

Mackay, F. (2001). Love and politics – women politics and the ethics of care. London: Continuum.

McGregor, C. and Clover, D. (2011). “Unsettling the Gendered Power Paradigm: Discomfort, Dissonance and Dissention among Women in Local Government”. *Canadian Journal of Education*. 34(1):248-281.

Miquel, P.G., and Snyder, J.M. (2006). “Legislative Effectiveness and Legislative Careers”. *Legislative Studies Quarterly* XXXI(3):347-381.

Norris, P. (1999). (ed). Critical Citizens – Global Support for Democratic Governance. Oxford: Oxford University Press.

Norris, P. (2004). *Electoral Engineering.* Cambridge: Cambridge University Press.

Pini, B., Brown, K. and Ryan, C. (2004). “Women-Only Networks as a Strategy for Change? A case Study from Local Government”. *Women in Management Review*. 19(5/6):286-292.

Pitkin, H. F. (1967). *The Concept of Representation*. Berkeley, CA: University of California Press.

Powell, G. B. Jr. (2013). Representation in Context: Election Laws and Ideological Congruence between Citizens and Governments. *Perspective on Politics*. 11(1):9-21.

Randall, V. (1987). Women and politics: an international perspective. Basingstoke: Macmillan.

Rao, N. (1993). Managing Change: Councilors and the New Local Government. York: Joseph Rowntree Foundation.

Rehfeld, A. (2006). “Toward a General Theory of Political Representation”. *The Journal of Politics*. 68(1):1-21.

Rombough, S. and Keithly, D.C. (2010). “Women in Politics: An Analysis of Personal Characteristics Leading to Success in Gaining Local Elected Office”. *Race, Gender and Class*. 17(3/4): 173-188.

Rush M. (1994), “Career Patterns in British Politics: First Choose Your Party”, *Parliamentary Affairs*, 47(4),566-582.

Saalfeld, T. (1997). “Professionalization of Parliamentary Roles in Germany: An Aggregate-Level Analysis 1949-94”. *The Journal of Legislative Studies* 3(1):32-54.

Salmond, R. (2006). “Proportional Representation and Female Parliamentarian”. *Legislative Studies Quarterly.* 31(2): 175-204.

Shamir, B., Eilam, G. (2005). “What’s your story? A life-stories approach to authentic leadership development”. *The Leadership Quarterly*, 16:395–417.

Siim, B. (1988). “Towards a Feminist Rethinking of the Welfare State”. In: Jones, K.B. and Jonasdottir, A.G. (eds). *The Political Interest of Gender*. London: Sage Publication.

Travers, C., Stevens, S. and Pemberton, C. (1997). “Women's Networking Across Boundaries: Recognizing Different Cultural Agendas”. *Women in Management Review*. 12(2):61-67.

Valian, V. (1998). *Why so slow? The advancement of women*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

Van Engen, M. L., and Willemsen, T. M. (2004). 'Sex and leadership styles: A meta-analysis of research published in the 1990s”. *Psychological Reports*, 94:3–18.

Wangnerud, L. (2009). “Women in Parliaments: Descriptive and Substantive Representation”. *Annual Review of Political Science*. 12:51-69.

Wangnerud, L. and Sundell, A. (2012). “Do Politics Matter? Women in Swedish Local Elected Assemblies 1970-2010 and Gender Equality in Outcomes”. *European Political Science Review*. 4(1):97-120.

Wirth, L. (2001). *Breaking through the glass ceiling: women in management*. Geneva: International Labor Office.

שינוי אדרת לאותה גברת?

שינוי שיטת ההצבעה של הבחירות לרשויות המקומיות לשיטה מקוונת והשפעתה על כוונות הצבעה בקרב בני נוער

אסף מצקין ושרון מצקין

תקציר

להשתתפות פוליטית משמעות רבה בחברה דמוקרטית, ולאורך שנים מעסיקה סוגיה זו כותבים רבים. החל מתפיסות המצדדות במזעור ההשתתפות הפוליטית ועד מחשבות אודות חשיבות הרחבתה של ההשתתפות הפוליטית בקרב מספר רב של אזרחי המדינה וחינוך לעניין פוליטי כבסיס לדמוקרטיה יציבה. התומכים בגישה זו האחרונה, עוסקים לא מעט בשאלות כיצד ניתן להגביר עניין והשתתפות פוליטית בקרב אזרחי המדינה, לבסס חינוך פוליטי מגיל צעיר ולעודד עשייה ציבורית תוך מעורבות כבסיס לאחריות האזרחית. מכאן נובעת שאלת המחקר והיא: האם יש בעדכון אמצעים טכנולוגיים של הצבעה מקוונת כדי לשנות כוונות הצבעה בקרב בני נוער?

רבות נכתב אודות ההשפעות השונות שיש לאינטרנט על מהלך החיים - חברתיים, כלכליים, מדיניים ופוליטיים. מיקודו של המחקר הוא בשימוש בכלים מקוונים לצורכי הצבעה (I-VOTING) בעיקר בקרב בני נוער המוגדרים כדור האינטרנט (Net generation). הואיל ובישראל רשות הבחירה לרשויות המקומיות ניתנת מגיל שבע-עשרה, המחקר בחן כוונות הצבעה של בני נוער לקראת בחירות אלה כאשר עמדו בפניהם שתי אפשרויות - הצבעה בדרך הקלפיות המסורתית או הצבעה אינטרנטית (בהנחה שהייתה כזו). נתוני כוונות ההשתתפות הפוליטית של בני נוער במדגם המכסות בו נעשה שימוש על-ידי שאלון אינטרנטי נמצאו גבוהות בשתי שיטות הבחירה. יחד עם זאת, כוונות ההצבעה בשיטה המקוונת היו בשיעור גבוה יותר מאשר ההצבעה בשיטת תיבת הבחירות המסורתית. על אף הקשיים המתודולוגיים, ניתן לאשש את ההנחה כי ניתן לרתום את הטכנולוגיה המקוונת לצורכי העצמת ההשתתפות הפוליטית בבחירות לרשויות המקומיות בקרב בני נוער.

מבוא

במחזהו "לבי בהרים" כותב הסופר הארמני-אמריקאי ויליאם סארויאן כי "העולם כולו וכל בני-האדם בו הם עניינם של כולם". אם הנחת היסוד היא כי האדם יצור חושב וחופשי הוא, הרי השונות והמגוון הם חלק בלתי נפרד מחיי היומיום של אלו הבוחרים באורך החיים הליברלי-דמוקרטי. חירות הפרט בשילוב הצורך לקבל החלטות עבור חברת בני האדם בחברה דמוקרטית, מעניקה ליחידים אפשרות לבחור בנציגים באמצעות בחירות, שלהם המנדט להחליט עבור כלל החברה – לכל הפחות את מרבית ההחלטות, עבור מרבית החברים בחברה. תהליכים דמוקרטיים אינם סטטיים ותהליכי השתתפות פוליטית בעשרות שנות קיומן של חלק מהדמוקרטיות, עוברים שינויים ומהפכים. אחת הטיפולוגיות להשתתפות פוליטית, נוטה למיינן לשני סוגים עיקריים. "השתתפות פוליטית ישנה" מתייחסת לדרך המוכרת והידועה של השתתפות פוליטית על-ידי תהליך של בחירות. לעומת זאת, הספרות מתייחסת ל"פוליטיקה חדשה" כדרך שבאה לידי ביטוי בדמוקרטיות המערביות מסוף שנות השישים ואילך, כאשר הציבור הפך למעורב יותר בדרכים בלתי פורמליות תוך שימוש בהפגנות, מחאות, צעדות רחוב, חברות בארגונים אזרחיים ועוד. שינויים חברתיים לעתים קרובות הם תוצאה של שינויים טכנולוגיים. בהקשר זה מאמר זה מציג סוג נוסף בטיפולוגיה של ההשתתפות הפוליטית והוא "השתתפות פוליטית ישנה בטכנולוגיה חדשה". בעידן בו האינטרנט הופך מרכזי בחיי היומיום של אזרחי חברות מודרניות, בלתי אפשרי להתעלם מן ההשלכות האפשריות של טכנולוגיה זו על דפוסי ההשתתפות הפוליטית. נתייחס במאמר למונח I-Voting (הצבעה דרך האינטרנט) שמעבר להצעה אלקטרונית (E-Voting) המתייחסת בעיקר לטכנולוגיה האלקטרונית, המאפשרת השתתפות פוליטית בהצבעה מרחוק. בשנת 2005 אסטוניה הייתה המדינה הראשונה שאפשרה הצבעה אלקטרונית דרך האינטרנט בבחירות המוניציפליות. בשנים האחרונות עוד דמוקרטיות בעולם עורכות ניסיונות דומים.

שאלת המחקר היא: האם הסרת מכשולים והפשטת תהליך ההצבעה על-ידי הנגשתו לציבור הבוחרים באינטרנט, תגדיל את שיעורי ההצבעה לרשויות המקומיות? הואיל ושיעורי ההצבעה לרשויות המקומיות בישראל נמוכים למדי ההחלטה הייתה לבחון כאוכלוסיית מחקר את בני השבע עשרה העומדים להצביע בבחירות לרשויות המקומיות בפעם הראשונה בשנת 2013. ההשערה היא כי בקרב בני נוער "השתתפות פוליטית ישנה בטכנולוגיה חדשה" (הצבעה לרשויות דרך האינטרנט) תגדיל את שיעורי כוונות ההצבעה בקרבם לעומת כוונות ההצבעה בשיטה של "הפוליטיקה הישנה" (הצבעה בתיבת הבחירות).

השתתפות פוליטית – "ישנה", "חדשה" ו"ישנה בטכנולוגיה חדשה"

"ממשל על ידי העם" – אחת מהגדרותיה הבסיסיות של דמוקרטיה – טומנת בחובה השתתפות מצד האזרחים (Parry, Moyser and Day, 1992, p. 3) כאשר דמוקרטיה השתתפותית מודרנית

תהיה זו אשר בה אזרחים מביאים את עצמם להשתתפות ברמה גבוהה. במאמר זה נתייחס להשתתפות פוליטית כ"סך הפעילויות החוקיות של אזרחים, המופנים להשפיע ישירות או בעקיפין על הפעילות של הפוליטיקאים ועל היבחרות של פוליטיקאים". האידאל של הדמוקרטיה ההשתתפותית הוא העניין הרב שמגלה החברה בפוליטיקה, שיעורי ההצבעה גבוהים מאוד הן בבחירות הכלליות והן באזוריות והחלק הפעיל והמשמעותי שנוטלים האזרחים בפגישות ופעילויות פוליטיות שונות (שם עמ' 4-5).

במאה העשרים ואחת באים לידי ביטוי שינויים משמעותיים מבחינת אופן ההשתתפות הפוליטית ובדרך בה אזרחים מביאים לידי ביטוי את השתתפותם הלכה למעשה. הספרות מבחינה בין סוגים שונים של השתתפויות פוליטיות. על פי אחת הטיפולוגיות ניתן לחלקה ל"השתתפות פוליטית ישנה" שהייתה משמעותית ודומיננטית עד שנות השבעים של המאה העשרים, ו"השתתפות פוליטית חדשה" שנוספה והפכה משמעותית מסוף שנות השישים של המאה העשרים ובמהלך המאה העשרים ואחת. תהליכי ההצבעה המסורתיים בחברה דמוקרטית מאופיינים בתחרות, שוויון, ופלורליזם ואף משמשות ככלי להגבלת כוחו ועוצמתו של השלטון. לדרך השתתפות זו שכללה בעיקר בחירות ופעילות בקבוצות אינטרס צרות פחות או יותר, נוספו משנות השבעים עוד ערוצי פעולה. אלה כללו את כל אותם פעילים שלא הסתפקו עוד בערוצי הפעילות הקודמים, אלא היו נכונים להשקיע יותר זמן בהפגנות, מחאות, חברות בארגונים אזרחיים ועוד, ערוצים שנתפסו בעבר כבלתי שגרתיים. ורבה וניה (Verba and Nie, 1972) פירשו את המושג "השתתפות פוליטית" (Political Participation) כפעילויות של אזרחים פרטיים שפחות או יותר מכוונות למטרה מסוימת בכדי להשפיע על אנשים בעלי תפקידים ברשויות הממשל. הגדרה דומה לזו נתנו פרי, מוייסר ודיי (Parry, Moyser, and Day, 1992) שהגדירו את ההשתתפות כ"נטילת יוזמה ומעורבות בתהליך של יישום מדיניות ציבורית" (ע' 6). במובן זה, ניתן לראות את השלבים בתהליך. עצם הכוונה של האזרח, מודעותו ופעילותו כמוהם כהשתתפות פוליטית הן ברמה המקומית הן ברמה הלאומית. בירצ' (Birch, 1993) הרחיב את ההגדרה של השתתפות פוליטית וזיהה שגם פעילויות חברתיות כגון ספורט, משחקים, דיונים ודיאלוגים אף הם מהווים חלק מאותה השתתפות פוליטית. מעבר לכך, טען בירצ' שבתחום הספורט, גם צופה וחובבן ספורט מעודדים את הלכידות החברתית הנחוצה להשתתפות פוליטית. המושג הרחב של השתתפות פוליטית עשוי לכלול אף מושגים כמו 'דמוקרטיה השתתפותית' (Participatory Democracy), המבוססת על פעילות אזרחית שכיחה בתחום הפוליטי ותהליכים של קבלת החלטות של הציבור בתחומים שונים ברמה המקומית והארצית. מנסברי'ג (Mansbridge, 1980) הגתה את רעיון שילובם של שני המונחים והעניקה למונח חדש זה משמעות רלוונטית לתהליכי קבלת החלטות. סוורד (Saward ,2003) מגדיר דמוקרטיה השתתפותית כסוג השתתפות פוליטית השייך לקבלת החלטות ברמות המקומית והלאומית. אחרים, כמו ברבר התייחסו למונח רק ברמה המקומית קרי, תושבים המעורבים פוליטית, הם בעלי אינטרס בפוליטיקה המקומית ועשויים לתרום באזורי מגוריהם. לדוגמה, בבתי ספר, בתי חולים, מוסדות ציבור ועוד (Barber, 1984, pp: 218-224). אף על פי כן, יש לקחת בחשבון כי, שיעורי ההשתתפות

הפוליטית ברמה המקומית נמוכים למדי בעולם בכלל (Lijphart, 1997).

זיטל (2003) מסביר דמוקרטיה השתתפותית בעזרת שלושה מובנים. הראשון, מתמקד בהשתתפות פוליטית המתבססת על התפיסה הרציונליסטית בתהליכי קבלת החלטות. נקודת המוצא היא כי על-פי רוב הפרט אינו מעורב בפוליטיקה והשפעתו קטנה מאוד על תהליכי קבלת החלטות. על כן, יש לעודד מעורבות פוליטית דרך יצירת ופיתוח מודעות אודות זכויותיהם הפוליטיות של אזרחים וכוחם הפוטנציאלי בתהליכי קבלת החלטות. המובן השני הוא דמוקרטיזציה אינטגרטיבית, שמדגישה את החיבור בין הפרט למוסדות השלטון. תפקידם של מוסדות אלו הוא לכוון את הפרט לתפקידו האזרחי ולמנף את מעורבותו לתועלת הכלל וכדי ליישם דמוקרטיה השתתפותית. המובן האחרון והמשמעותי במידה שווה הוא הממד התועלתני. על-פיו, יש לדבוק בפתרון של השתתפות הכרוך במינימום הוצאות כדי למקסם את הרווח וליהנות מהתוצאות (Zittel, 2003, pp: 14-23).

דמוקרטיה השתתפותית מאגדת בתוכה גם אספקטים של דמוקרטיה ייצוגית, כזו המדגישה את האפשרות של האזרח להשתתף בבחירות או לתמוך במפלגה מסוימת ובקבוצות אינטרס (Overdevest, 2000, pp: 685-696). על פי האנטיגטון ונלסון (Huntington and Nelson, 1976) השתתפות פוליטית משקפת את ניסיונם של האזרחים להשפיע על תהליכי קבלת החלטות של הממשל. למעשה, האזרחים מונעים על ידי החלטות הממשלה ומנגד מנסים גם להשפיע או לערער על החלטות מקוממות. מקגרגור (McGregor, 1960) מתייחס להשתתפות פוליטית כאל חלון הזדמנויות הנפתח בפני האזרחים ליטול חלק בתהליכי קבלת ההחלטות במדינה. וורבה, להמן וברידי (Verba, Lehman and Brady, 1995) רואים בהשתתפות פוליטית פעילות שנועדה להביא לתוצאות ישירות או עקיפות של מדיניות הממשלה.

ראוי להדגיש כי האינדיבידואל בקהילה הדמוקרטית רואה בהשתתפות פוליטית שמקנה לו קול בבחירת ובקביעת מדיניות, דבר מובן מאליו. אזרח משתתף יכול ידי כך לשפר את איכות חייו ולעמוד על זכויותיו אך כמובן שמורה לו הזכות להחליט להימנע מלהשתתף. מלבד זאת, ניתן לתאר מספר רבדים של השתתפות פוליטית. בחרנו להציג טיפולוגיה המציעה חלוקה לשני סוגים. הראשון והשכיח ביותר – לכל הפחות עד כה – הינו בחירות. סוג שני ואחר מתמקד ב"פוליטיקה החדשה" (New Politics) וכולל מעורבות אזרחית בארגונים אזרחיים שונים מתוך מודעות לכוחה של הקהילה המקומית להשפיע. עוד פן של הפוליטיקה החדשה מבליט את האדם הפרטי ואת הקשר שלו עם אנשי ממשל ורשויות שלטון בניסיון להשפיע וליצור שינוי. היבט אחר מתייחס להשתתפות פוליטית מחאתית שעשויה לעתים גם להפוך לאלימה. יודגש כי ב"פוליטיקה חדשה" השינויים חלו בחברה המערבית. אלו משפיעים על שלושה תחומים עיקריים הקשורים בתרבות הפוליטית (Dalton, Flanagan & Beck, 1984; Dalton & Kuechler, 1990; Dalton, 1996; Inglehart, 1997). הראשון בהם הוא נושאי השיח, כאשר שכיחה היא זליגת המושג "זכויות" לכל שיח פוליטי. על סדר היום הציבורי עולות זכויות אזרחים יחידים, או קטגוריות של אזרחים (ילדים, נשים, פנסיונרים וזכויות קבוצות בתוך החברה כגון מיעוטים אתניים ותרבותיים). נושאים חדשים משותפים לדמוקרטיות התעשייתיות המתקדמות (שוויון חברתי, הגנת הסביבה, הסכנה שבאנרגיה אטומית, שוויון בין המינים וזכויות אדם), ונושאים כמו

שוויון גזעי שולבו באג׳נדה הפוליטית החדשה, שיצרה קונפליקט פוליטי חדש מאמצע שנות הששים בארה״ב ובמערב אירופה. התחום השני הוא סגנון הפוליטיקה. הכוונה היא לשינויים בצורת ההשתתפות הכרוכים עם השינוי בתוכן הנושאים הבאים לידי ביטוי. הפוליטיקה המסורתית שהלכה יד ביד עם המוסדות הפוליטיים הישנים והמוכרים של מפלגות ואפילו קבוצות אינטרס, התחלפה, במידה לא מבוטלת, בארגונים לא-ממשלתיים (NGO'S) המהווים תחליף ראוי ולעתים אף יעיל יותר מזה הנהוג ב״פוליטיקה הישנה״. שני אלו יחד קשורים לתהליכי דמוקרטיזציה של חברות מודרניות. כל אזרח זכאי להזדמנויות שוות ומספיקות שיאפשרו לו לבטא את העדפותיו באשר לתוצאה הסופית וכן אמורה להיות אפשרות לשליטה ופיקוח על סדר היום הציבורי (Dahl, 1982). שינוי שלישי הוא העלייה ברמת הביקורתיות כאשר שינוי זה קשור למידת התמיכה במוסדות הלאומיים. בדמוקרטיות המערביות ניכרת עלייה במספר האזרחים הביקורתיים המקדשים את אידאל הדמוקרטיה אך נותרים בלתי מרוצים בעליל מביצועי המערכת הפוליטית והמוסדות הייצוגיים. הביקורתיות כלפי הממשל תורמת לשחיקה באמון הציבורי בפוליטיקה. (Putnam, Pharr & Dalton, 2000;Dalton, 2002).

ולמרות כל השינויים הללו ועל אף השחיקה באמון הציבורי במוסדות השלטון, לא ניתן להפחית מחשיבות הבחירות לדמוקרטיה ההשתתפותית. עובדה היא שחרף כל דרכי ההשתתפות החדשות המוכרות מסוף שנות השישים של המאה הקודמת, עדיין משמשים שיעורי ההצבעה אומדן למידת הדמוקרטיה בכל מדינה, כמו גם האמון והיציבות הקיימים בחברה. בבחירות 2008 זכה נשיא ארה״ב המכהן ברק אובאמה בהישג מרשים, מעבר לבחירתו כנשיאה השחור הראשון. מספר המצביעים שהגיעו לקלפיות עמד על יותר משישים אחוז מבעלי זכות הבחירה. הבחירות בשנת 1977 בישראל בישרו מהפך מעבר לתוצאת הבחירות עצמה. הן חשפו את השסעים העמוקים הקיימים בחברה הישראלית כמו גם את התסכולים, המחלוקות ההיסטוריות וההתקוממות שרחשו בקרב חלקים לא מבוטלים מן הציבור. הן גם לימדו על כוחן הרב של הבחירות. בשונה מצורות אחרות של השתתפות פוליטית, בחירות דמוקרטיות מחילות שינויים תוך זמן קצר ביותר ומעידות על הלך הרוח הציבורי. אלדריץ׳ טוען שבחירות הן האקט הפופולרי ביותר שנתפס אצל האזרחים כעניין מהותי וחשוב וכחובה שיש לקיימה. מוסיף ואומר אלדריץ׳ כי בחירות מהוות התנהגות פוליטית חשובה יותר מאחרות ועל כן חוקרים שמים עליהן דגש כה רב במדינות דמוקרטיות (Aldrich 1993, pp: 246-78). נטילת פתק הצבעה על ידי האזרח ובחירה אישית בנציגיו במסגרת תהליך הבחירות הנם עדיין הצעד השכיח בעולם להשתתפות פוליטית. נובע הדבר מכמה סיבות. ראשית, מבחינה טכנית, זוהי פעולה פשוטה ולא מאומצת שמסתכמת בהליכה לקלפי. שנית, בעיקר במהלך שנת הבחירות וגם לאורך שנות כהונתו של ממשל מסוים, מידע על הבחירות ועל המועמדים נגיש לאזרח בקלות ואינו מצריך מאמץ מיוחד. נכון הדבר שבעתיים בעידן הטכנולוגיה המקוונת בו כל אזרח זוכה לעדכונים שוטפים אודות אירועים אקטואליים הכוללים גם את פעולות הממשל, בכל דקה נתונה. במהלך שנות האלפיים, ככל שהאינטרנט הפך כלי שימושי, נגיש ומקובל בעולם המערבי, התגלתה האפשרות הגלומה בטכנולוגיה זו לשיפור נגישות ההצבעה. אחת הבעיות הקיימת בשיטת ההצבעה הקלאסית היא הנגישות. אם מחוסר יכולת או חוסר רצון,

חלק בלתי מבוטל מהאנשים מוותרים על אקט ההצבעה לאו דווקא כמחאה אלא מחוסר רצון להשקיע מאמץ בתהליך. ההצבעה האינטרנטית מאפשרת להתגבר על חלק מהחסמים – הפיסיים בעיקר – ולאפשר נגישות לשיעור גדל של האוכלוסייה בתהליך ההצבעה. ההצבעה באינטרנט אותה אנו מכנים במאמר זה בטיפולוגיה "פוליטיקה ישנה בטכנולוגיה חדשה" פותחת כיום פתח להשתתפות פוליטית המאופיינת כאחרת ושונה. חלוקות הדעות בעניין כאשר בפועל מרבית המדינות לא עושות שימוש בכלי זה בעיקר מפאת חסמים של בעיות טכנולוגיות. יחד עם זאת, לאינטרנט יש השפעה בלתי מעורערת על השתתפות ומעורבות פוליטיות בדמוקרטיות המודרניות. מסעות בחירות, העברת אינפורמציה על-ידי הממשל לציבור ומחשבה ויישום של השתתפות פוליטית דרך האינטרנט (Trecsher and Gasser 2013) – כל אלו יצרו כר חדש ונרחב לפוליטיקה מסוג אחר. המדיה החברתית הדיגיטלית יוצרת, בנוסף לסיכונים הכרוכים בה, אפשרויות חדשות להשפעה פוטנציאלית בעיקר בקרב הדור הצעיר (Middaugh and Kahn, 2012; Pautz, 2010). המהפכה התעשייתית חוללה שינויים חברתיים מרחיקי לכת מהיבטים רבים ומגוונים ובאופן דומה למדי גם מהפיכת הדפוס ומהפיכות אחרות. הפיכתו של האינטרנט לכלי זמין, נגיש ויומיומי כמעט לכל אדם ולצעירים בפרט, יצרה סוג של מהפיכה בעלת השפעות מגוונות בתחומי חיים רבים (ondarouk and Huub, 2010; Pons-Novell and Viladecans-Marsal, 2006).

השתתפות פוליטית ישנה בטכנולוגיה חדשה הלכה למעשה

בספרו *Growing up Digital: The Rise of the Net Generation* מתייחס דון טפסקוט לדור חדש שנוצר והוא "דור הרשת (The Net Generation). השוני בינו לבין כל הדורות הקודמים לו הוא שזהו הדור הראשון שנולד לתוך מציאות המוקפת כולה במדיה דיגיטלית. טכנולוגיה ומחשבים הם חלק מהמציאות היומיומית בכל סביבה בה נמצאים בני דור זה – בתים, בתי ספר, מקומות משחק ובילוי ועוד. לטענתו, לראשונה בהיסטוריה ילדים מעודכנים יותר ונינוחים מהוריהם נוכח התפתחויות ושינויים טכנולוגיים. המהפכה הטכנולוגית מעצבת את הדור ואת עולמו ועשתה כך גם בעבר. השינויים הטכנולוגיים בדמות הרדיו והטלוויזיה היו בעלי משמעויות חברתיות היסטוריות. בשונה מהם, "דור הרשת" אינו מסתפק במעמד של מקבל האינפורמציה אלא הפך להיות משתתף אינטראקטיבי. המונח "דור הרשת" מתייחס לדור הילדים שבשנת 1999 היה בטווח הגילאים שנתיים עד עשרים ושתיים. מספר הצעירים שטענו כי ההתחברות לאינטרנט היא נכונה, רצויה ומועילה קפץ מחמישים אחוזים בשנת 1994 לשבעים וארבעה אחוזים בשנת 1996 ולשמונים ושמונה אחוזים בשנת 1997 (Tapscott, 1998, pp: 1-5). בני נוער מהווים צרכנים פעילים של האינטרנט ועושים בכלי זה שימוש באופן תדיר. מאליהם ברורים וגלויים לעין הצרכים החברתיים, הלימודיים ואחרים להם הרשת מהווה מענה, אך מושא המחקר הוא הידע וההשתתפות הפוליטית של בני "דור הרשת" . טרם דיון בעניין זה יש לתת את הדעת ליחסם של בני נוער לעולם הפוליטי בישראל בכלל. במאמרה "חינוך אזרחי בחברה לא אזרחית: מגמה ממלכתית או משחק סקטוריאלי?" מציגה ריקי טסלר ממצאי מחקרים שנערכו בעולם הנוגעים להיבטים שונים של הקשר שבין צעירים ופוליטיקה (טסלר,

2005). הממצאים העיקריים של המחקרים מלמדים, בין היתר, כי לתלמידים הצעירים במרבית המדינות יש ידע בסיסי על מוסדות וערכים דמוקרטיים אך הוא דל ושטחי בעוד לבוגרים יש ידע רחב יותר, והבנה מעמיקה יותר של תהליכים. עוד נמצא כי מרבית התלמידים (80%) מעריכים שלא יהיו מעורבים בפעילות פוליטית קונבנציונלית כגון הצגת מועמדותם לתפקיד פוליטי, חברות במפלגה, פעילות ברשת הסובבת את המפלגה, אך 59% מהם מגלים עניין בפעילות פוליטית לא קונבנציונלית כגון פעילות אזרחית וולונטרית, וקידום מטרות חברתיות. כמו כן, בדומה למאפייני האוכלוסייה הבוגרת נמצא כי רמת האמון של צעירים בפוליטיקה בינונית ומקבילה לזו של המבוגרים – רמת אמון בינונית כלפי השלטון המרכזי והמקומי ונמוכה ביותר כלפי המפלגות (שם, ע"מ 25-28). בישראל, בפעולות במסגרת ההשתתפות הקלאסית או הישנה, כדוגמת הצבעה בבחירות המקומיות או חברות במפלגה, ניתן להבחין בהבדלים מובהקים בין קבוצות גיל. ככל שעולה הגיל, עולה שיעור ההשתתפות (יוגב-קרן וכץ, 2013). יחד עם זאת, מעניינת העובדה כי רמת העניין של צעירים בפוליטיקה לא נמוכה מזו של מבוגרים. העניין של בני-הנוער בנושאים חברתיים ופוליטיים ובנושאים אחרים שעל סדר-היום אינו מועט. בתשובה על שאלה ישירה לבני-הנוער בדבר העניין שלהם במה שקורה במדינה, השיבו – כ-37% שהם מתעניינים מאוד במתרחש ומשתדלים להיחשף לחדשות בכל יום, וכ-39% אמרו כי הם מגלים עניין לעתים. רוב בני-הנוער (78%) מדווחים כי חשוב להם מאוד (35%) או די חשוב להם (43%) להשפיע על מה שקורה במדינה ויחד עם זאת, רק מעטים חשים שהם וחבריהם אכן יכולים להשפיע במידה רבה מאוד (8%) או רבה (19.5%). רוב בני-הנוער (73%) סבורים כי נבצר מהם ומחבריהם להשפיע כלל (31%) או שמידת השפעתם מועטה בלבד (42%).[1] הפרטים בחברה אינם יכולים להימנע מחשיפה למידע פוליטי. אפילו אם ינסו להתעלם מהמידע הרב הסובב אותם והנוגע לנושאי אקטואליה, הם ימצאו את עצמם מעורבים בדיונים בעלי השלכות פוליטיות. יתכן שהשיחות לא יגעו ישירות לדמויות או למוסדות פוליטיים, אך עם זאת, יתנהלו שיחות הנוגעות בהם בעקיפין כגון דיונים על המצב הכלכלי, החברתי ועוד (Ryan, 2011, pp: 337-335). המעורבות הפוליטית והחברתית של בני נוער נתפסת כהכרחית לקיומה וליציבותה של דמוקרטיה. אמנת האומות המאוחדות לזכויות הילד מציינת את חשיבותה של זכות ההשתתפות של ילדים כמשפיעה על חייהם ומדינות דמוקרטיות רבות מכירות בחשיבות של רכישת, תובנות פוליטיות על-ידי צעירים (Van Deth, Abendschön and Vollmar, 2011). במחקרם האמפירי מוצאים הכותבים כי בעשורים האחרונים, שינויים חברתיים מלווים בדרישות גוברות למעורבות רבה יותר של צעירים בפוליטיקה ובחברה. ילדים גדלים בתקופה זו בתנאים חברתיים השונים בתכלית מאלו שרווחו בעשורים שלפני שנות השישים של המאה הקודמת (שם, עמ' 165-166). במחקר שנערך בארה"ב בקרב סטודנטים[2] נמצא כי מרביתם הכירו בחשיבות ובנחיצות של השתתפות אזרחית

---

1 מתוך אתר הכנסת "ממצאי סקר בקרב בני-נוער : מעורבותם של בני-הנוער בזירה הציבורית והפוליטית ותפיסתם את מידת השפעתם על זירה זו" https://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01395.pdf.

2 בארה"ב ממוצע גיל הסטודנטים בקולג'ים ובאוניברסיטאות מקביל מבחינת שכבת גיל לתלמידי תיכון אצלנו ולא לסטודנטים מפאת חובת השירות הצבאי.

פעילה בבחירות ואף הדגישו כי בכוונתם לקחת חלק בבחירות (Torney-Purta, 2002). בישראל נמצא כי כ -37% מבני-הנוער טוענים שהם יודעים באיזו מפלגה יבחרו ועוד 35% מתלבטים בין שתיים-שלוש מפלגות. רק 28% מבני-הנוער הצהירו כי אינם יודעים כלל באיזו מפלגה יבחרו.[3] נתונים אלו תואמים מחקר שנערך על-ידי קרן-אברט, לפיו כ-70% מבני הנוער בישראל ידעו למקם את עצמם על-פני הציר הפוליטי ימין-שמאל. באותו מחקר אף נמצא כי כ-20% מבני הנוער היו מעורבים בדיונים מקוונים בנושאים שעל סדר היום הציבורי,[4] יתרה מכך, נמצא כי כ-60% מהצעירים בישראל הם בעלי ידע פוליטי רב עד בינוני.[5] אנו עדים לכך שבישראל ניכרת התעניינות פוליטית ואף ידע פוליטי במידה לא מבוטלת וניתן אף לדבר על שימוש גובר והולך של צעירים ברשת האינטרנט גם לצרכים אלו. מהיבט אחר, רמת ההשתתפות הפוליטית הלכה למעשה אינה גבוהה מאוד בישראל בעיקר כאשר עסקינן בבחירות לרשויות המקומיות. באם ננסה לחבר שלושה ממדים אלו, נותר לבחון כאשר לצעירים מזומנת האפשרות לעשות שימוש באינטרנט לשם השתתפות בתהליך ההצבעה הפוליטית – האם יגדלו אחוזי ההשתתפות?

מתודולוגיה

המחקר בוחן האם קיימת שונות בכוונות ההצבעה של בני נוער בהשוואת שתי שיטות נבדלות להצבעה: השיטה הקלאסית (הצבעה בתיבת בחירות על-ידי נוכחות פיסית של המצביע) או בחירה בהצבעה ישירה דרך האינטרנט (הצבעה מרחוק). המחקר עשה שימוש בשאלון שנשלח דרך המייל (e-mail survey) ככלי לאיסוף נתונים. (Michaelidou & Dibb, 2006; Van Selm & Jankowski, 2006; Holland, R. G., Smith, A., Hasselback, J. R., & Payne, B., 2010; Evans, & Mathur, 2005). על מנת לקבל מגוון רחב של עמדות בני נוער באשר לנושאים שונים, סקר אינטרנט (e-mail Survey) הוא כלי זמין בפרט נוכח ממצאי מחקרים המעידים כי שיעור גבוה מבני הנוער נגישים לאינטרנט ולדואר האלקטרוני ואף עושים בו שימוש ככלי זמין (סלע-שיוביץ, 2012 ;Székely and Nagy, 2011 ;De-Vreese, 2007).

לצורך מחקר זה נשלחו שאלונים ל-20 מובילים חברתיים ברעננה בגילאי 17-18 (כיתות י"א-י"ב), שהופצו דרך רשימות המיילים שלהם לחבריהם ברחבי הארץ. המובילים החברתיים זוהו ככאלו על-ידי רכזי השכבות הרלוונטיים בתיכונים בעיר ונעשתה פנייה אליהם ישירות על-ידי החוקרים. לנמענים אליהם נשלחו השאלונים צורפה בקשה אישית להשיב על שאלון

---

3 מתוך אתר הכנסת "ממצאי סקר בקרב בני-נוער: מעורבותם של בני-הנוער בזירה הציבורית והפוליטית ותפיסתם את מידת השפעתם על זירה זו"
https://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01395.pdf .

4 מבוסס על ממצאי "מחקר הנוער הישראלי השלישי של קרן פרידריך אברט שינוי בעמדות לאומיות, חברתיות ואישיות" http://www.macro.org.il/lib/4493023.pdf.

5 מתוך "מדד הדמוקרטיה הישראלית לשנת 2011" בהוצאת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

קצר[6] ולשלחו חזרה אל החוקרים. השאלונים נשלחו לבני הנוער במהלך התקופה שבין מאי-יוני וספטמבר-אוקטובר שנת 2013 – בהתאמה לשנת הלימודים בבתי הספר התיכוניים. אין דרך לוודא מהו מספר השאלונים שנשלחו ואין לכך חשיבות רבה לשם בחינת כוונות. נעשה שימוש ב-355 שאלונים מלאים מתוך 376 שהתקבלו.[7] הנחת הבסיס היא כי שאלון מסוג זה עושה שימוש במדגם לא הסתברותי מסוג דגימת מכסות. השתתפו בסקר 187 בנות (53%) ו-168 בנים (47%). כלל הנדגמים היו בעלי זכות הצבעה בבחירות לרשויות המקומיות שנערכו בעשרים ושניים בחודש אוקטובר שנת 2013. המכסות ביקשו לשמור על פרופורציה גם מבחינה גאוגרפית ולפיכך נעשתה חלוקה לשלושה אזורים: צפון, מרכז ודרום. 81 נדגמים (כ-23%) היו מאזור הצפון (צפונית לחדרה). 152 (כ-43%) היו מאזור המרכז (בין חדרה לגדרה) ו-122 משיבים (כ-34%) מאזור הדרום (דרומית לגדרה). השימוש השכיח באמצעים מקוונים על-ידי בני נוער מסייע במחקר מסוג זה אם כי מאליו ברור כי בני נוער ללא גישה למחשב אינם נכללים בו וגם אינם רלוונטיים לתחום עיסוקו – כוונת הצבעה מקוונת.

ניתוח תוצאות

כאמור, שיעורי הצבעה נמוכים מאפיינים את הבחירות לרשויות המקומיות. שאלון זה בחן כוונות הצבעה ולא הצבעה בפועל של המשיבים. עבור כל בעלי זכות ההצבעה, זו להם הפעם הראשונה בה נטלו חלק בתהליך בחירות כבוחרים. המשיבים היו צריכים להשיב על שתי שאלות עיקריות שבחנו את ההבדל בין כוונות ההצבעה בשיטה המסורתית (קלפי ידני – ראה לוח 1) לבין כוונות הצבעה בשיטת הבחירה דרך האינטרנט (ראה לוח 2):

לוח 1

האם בכוונתך ללכת לקלפי ולהצביע בבחירות הבאות לראשות המקומית
(עירייה, מועצה, מועצה אזורית)

	כן בוודאות	סביר להניח	לא יודע עדיין	לא נראה לי	בהחלט לא
N=355	90	105	110	15	35
100%	26%	30%	31%	4%	9%

6 להלן, נספח 1. הסקר נשלח לנמענים בצורת מסמך למילוי על-ידי שימוש בתוכנת Google docs.

7 הפער נובע מכך שלא נעשה שימוש בשאלונים שלא מולאו בשלמות או שמולאו באופן לא ברור. לחוקרים אין אומדן של מספר השאלונים שנשלחו.

לוח 2

לו נערכה ההצבעה לרשות המקומית דרך האינטרנט (מהנייד או המחשב הביתי)
האם היית מצביע/ה?

	כן בוודאות	סביר להניח	לא יודע עדיין	לא נראה לי	בהחלט לא
N=355	255	65	_	35	_
100%	72%	18%	_	10%	_

הנתונים מעידים על כמה מגמות מעניינות. ראשית, יש לציין כי על אף ששיעורי ההצבעה לראשויות המקומיות במגזר היהודי בחלק גדול מהרשויות המקומיות עומדים על פחות מ-50%, 56% מן הצעירים (195 מתוך 355) מעידים על כוונות הצבעה לרשויות המקומיות, כאשר מתוכם 46% מעידים כי בוודאות ייטלו חלק בהצבעה. אף כי לא בכך היה מיקוד המחקר בשיחות שקיימנו עם חלק מבני הנוער, ניכר היה כי הדבר נובע מעצם החוויה הראשונית של השתתפות פוליטית בדמות הצבעה בבחירות כמו גם תחושה של בגרות ואחריות.

נמדדו שיעורים של 31% מתלבטים ו-13% מסך כל בני הנוער המשיבים שאין בכוונתם להצביע. כאשר בוחנים את האפשרות של הצבעה דרך האינטרנט ניכר בהחלט שינוי משמעותי אצל בני הנוער. מתוך 355 משיבים, רוב של 255 (72%) טענו בנחישות כי יצביעו בבחירות. אם נצרף אליהם את מי שטוענים כי "סביר להניח כי יצביעו" (18%), הרי שמקרב בעלי זכות הבחירה בקרב הנוער, לו ההצבעה הייתה נערכת דרך האינטרנט, תשעים אחוזים טוענים כי היו לוקחים בתהליך הבחירות. מעניין לציין כי אין כלל בקרב מדגם זה מתלבטים בקטגוריית "לא יודע עדיין" וגם טוענים נגד השתתפות בקטגוריית "בהחלט לא". קיימת קבוצה של 10% (35 נערות ונערים) אשר סביר במידה כי לא יצביעו – אולם אינם חד-משמעיים בעניין.

מטרת המחקר הייתה לבחון האם שינוי שיטת הבחירות מהשיטה הקלאסית של הצבעת תיבת בחירות על-ידי נוכחות פיסית, לשיטת הצבעה דרך האינטרנט, תשפיע על כוונות ההצבעה של בני נוער. כפי שניתן להבחין מן הטבלאות שלעיל, שינוי השיטה מעלה באופן משמעותי את כוונות ההצבעה של בני נוער ב-20% בקרוב. נתון זה אינו מספיק ונחוץ אפוא לבחון את המגמה באופן יותר מהותי. כדי לבחון לעומק את השינויים הללו, חילקנו את בני הנוער לשלוש קבוצות לפי כוונות הצבעותיהם בבחירות לרשויות המקומיות הקרבות, בשיטה המסורתית של תיבת קלפי. בקבוצה אחת נמנים מי שבאופן עקרוני לא הביעו נכונות להצביע בבחירות (50 נערות ונערים אשר טענו כי לא נראה להם כי ייקחו חלק בהצבעה או שטענו כי בוודאות לא ייטלו חלק בהצבעה). קבוצה שנייה כללה את המתלבטים שמנו 110 נערות ונערים. בקבוצה השלישית קובצו מי שאמרו כי סביר להניח כי יצביעו בבחירות הקרבות לצד מי שהחלטתם הייתה ודאית כי ייקחו חלק בבחירות בשיטת ההצבעה המסורתית. סך כל הקבוצה האחרונה מונה 195 נערות ונערים.

שלושת הלוחות שלהלן בחנו את עמדות בני הנוער בכל אחת מהקבוצות הללו, כאשר ניתנה להן ולהם האפשרות התאורטית לבחור באמצעות האינטרנט בבחירות לרשויות המקומיות.

לוח 3

התפלגות העונים באופן שלילי בדבר הצבעה בשיטה הקלאסית
בחתך עמדות הצבעה דרך האינטרנט

	כן	לא יודע עדיין	לא
N=50	_	14	36
מתוך ה – 50	_	28%	72%
מתוך 355	_	4%	10.2%

ניתן ללמוד כי באופן כללי מתוך אותם 50 בני נוער אשר לא הביעו רצון ממשי לקחת חלק בבחירות לרשויות המקומיות, 72% (36 בני נוער) דבקו בעמדתם השלילית לכוונות השתתפות פוליטית בבחירות לרשויות המקומיות באזור מגוריהם. עם זאת, כאשר הוצעה אפשרות תאורטית של בחירות דרך האינטרנט, 14 מהם (28%) שינו את עמדתם ל"התלבטות בעניין". יחד עם זאת, איש מהם לא שינה דעה לכיוון של השתתפות פוליטית בבחירות. המגמה בכל זאת קיימת והיא מעידה על קשר חיובי בין שיטת הבחירות האינטרנטית לבין מגמה של השתתפות פוליטית. כפי שניתן להבחין משני הלוחות שלהלן, מגמה זו קיימת גם בקבוצה הבאה.

לוח 4

התפלגות תשובות המתלבטים בדבר הצבעה בשיטה הקלאסית
בחתך עמדות להצבעה דרך האינטרנט[8]

	כן	לא יודע עדיין	לא
N=110	87	20	3
% מתוך ה – 110	79%	18%	3%
% מתוך 355	25%	6%	1%

8 נכללים בקבוצה זו מי שענו "בהחלט לא" ו"לא נראה לי".

המגמה המסתמנת בנוגע לקבוצת המשיבים בשלילה אודות כוונות הצבעה, ממשיכה גם כאשר בוחנים את קבוצת מי שמוגדרים כמתלבטים באשר לכוונות הצבעה בשיטה הקלאסית. 110 בני נוער טענו כי עדיין אינם יודעים האם יצביעו בשיטה הקלאסית. אולם, כאשר ניצבה בפניהם האפשרות התאורטית של הצבעה דרך האינטרנט – 87 מתוכם (רוב של 80% בקרוב) טענו כי יצביעו. 18% נותרו מתלבטים בעוד3 דווקא החליטו כי השיטה האינטרנטית אינה מעודדת אותם להשתתף – אלא להיפך.

לוח 5

התפלגות תשובות המשיבים בחיוב להצבעה בשיטה הקלאסית
בחתך עמדות להצבעה דרך האינטרנט

	כן	לא יודע עדיין	לא
N=195	185	7	3
% מתוך ה - 195	95%	3.5%	1.5%
% מתוך 355	52%	2%	-

לדעתנו, קשה להתעלם מן הממצאים גם אם הם נראים זניחים למדי. 10 בני נוער מתוך 195 אשר מתכוונים להצביע בבחירות הקרובות לבחירות המקומיות בשיטה המסורתית, מתלבטים או טוענים כי לא יצביעו דרך האינטרנט. יכול הדבר לנבוע מטעות בהבנת השאלה, קוצר רוח או טעות מקרית. עם זאת, אף כי הדור הצעיר בישראל מאופיין בגישות חיוביות כלפי שימוש באינטרנט ככלי יומיומי ישים ונגיש, ייתכן ובעיני חלק מבני הנוער נתפסת השיטה כלא רצינית או מהימנה דיה, או לחילופין, הם אינם נמנים עם מי שעושים שימוש תכוף ותדיר באינטרנט.

לוח 5 מחזק עמדה זו. מתוך 195 בני נוער שטענו כי יצביעו בבחירות לרשויות המקומיות 185 (95%) ימשיכו ויצביעו גם אם ההצבעה לרשויות המקומיות תערך דרך האינטרנט. יחד עם זאת, נותרו 10 (5%) מתלבטים או יודעים בוודאות כי לא ייבחרו בדרך זו של הצבעה. ושוב ייתכן כי השיטה אינה נתפסת כרצינית דיה לתהליך של בחירות.

סיכום ומסקנות

בחיבורו "המדינה" כופר אפלטון בשיטה הדמוקרטית בה הציבור לוקח חלק ישיר בקבלת ההחלטות במדינה בה הוא חי ושותף. תפיסה זו זוכה לגיבוי מכותבים והוגים שונים המעלים ספקות באשר ליכולת כלל האזרחים בחברה ליטול חלק בקבלת החלטות. נקודת המוצא של

כותבי המאמר היא כי דווקא הדמוקרטיה השתתפותית בה נוטלים חלק כמה שיותר מאזרחי המדינה, היא הנחוצה לדמוקרטיה יציבה. השאלה אותה מציגים הכותבים היא כיצד ניתן ליישם זאת. במילים אחרות, אנו עדים למצב של כרסום ובהשתתפות הפוליטית הקלאסית והמוכרת של הצבעה בבחירות, ומגמת ירידה. האם קיימת דרך להגדיל שיעורי השתתפות?

עובדה היא כי תהליך ההצבעה הוא דרך אפשרית אחת בלבד להשתתפות פוליטית ומלבדה קיימות אפשרויות נוספות. יחד עם זאת, אחת מהנחות היסוד של הכותבים היא כי תהליך זה של השתתפות פוליטית אקטיבית על-ידי תהליכי בחירה הנו צעד מחנך לפעילות פוליטית רחבה יותר – מבלי להפחית מחשיבותה של זו האחרונה. שאלת המאמר היא: האם אימוץ אמצעי טכנולוגי של בחירות באינטרנט תגדיל כוונות הצבעה?. אוכלוסיית המחקר שנבדקה היא בני נוער ומושא הבדיקה היה הבחירות לרשויות המקומיות בשנת 2013. בקרב המגזר היהודי שיעורי ההצבעה לרשויות המקומיות נמוכים למדי וכוללים בממוצע כמחצית מבעלי זכות ההצבעה. המאמר מוסיף לטיפולוגיה הקיימת של סוגי ההשתתפות הפוליטית. מעבר ל"השתתפות פוליטית ישנה" באמצעות בחירות ו"השתתפות פוליטית חדשה" דרך מחאות, הפגנות וארגוני מגזר שלישי, קיים סוג שלישי של "השתתפות פוליטית ישנה בטכנולוגיה חדשה". הכוונה לשינוי מדפוס ההצבעה המסורתי של תיבת בחירות למימוש זכות הבחירה דרך האינטרנט.

עבור בני נוער, הצבעה זו לרשויות המקומיות המתאפשרת מגיל שבע עשרה היא ההצבעה הראשונה בחייהם. חלקם הגדול התייחס גם כך בחיוב לאפשרות להצביע בבחירות לרשויות המקומיות. יחד עם זאת, כאשר עלתה האפשרות להצבעה דרך האינטרנט, עלה שיעור כוונות ההצבעה של הצעירים. עוד תימוכין למגמה זו ניתן היה למצוא באותה קבוצה של מתלבטים ומתנגדים להצבעה בשיטה הקלאסית, שטענו כי אילו השיטה הייתה מקוונת – אכן היו מצביעים.

למרות שמשתמע כי מימוש זכות הבחירה באמצעות האינטרנט מקטינה את חסמי ההצבעה ומגדילה את כוונות ההצבעה בקרב צעירים המורגלים בחיי היומיום לשימוש בטכנולוגיה המקוונת, יש להעלות כמה סייגים לכך. ראשית, המעבר לשיטה מקוונת עדיין מערים מספר גדול מאוד של קשיים טכנולוגיים. מדינות שונות מקצות משאבים רבים – עדיין ללא הצלחה יתרה – להתמודד עם מגוון הבעיות. שנית, אין ספק כי הסרת חסמי ההצבעה תגדיל את הפעולה הטכנית של הצבעה בבחירות. השאלה היא האם גם הידע הפוליטי והעניין יגדלו או שהדבר יוותר כאמצעי בלבד ללא הערכים והתובנות והמחשבה המעמיקה, הבירור, יכולת ההשוואה ועוד. להערכתנו עצם החשיפה לתהליך מערערת את האדישות הטבעית ומובילה לשינוי כך שמתוך שלא לשמה בא לשמה נשאלת עוד שאלה והיא: האם תהליך זה של הצבעה אינטרנטית יהיה מקובל רק בקרב בני הדור הצעיר המכיר והמעודכן בנושאי טכנולוגיות מודרניות או שמא יתקבל גם בקרב שכבות גיל בוגרות יותר?

שיחות עם בני הנוער מעידות כי הפסימיות הקיימת לעתים בחברה באשר למעורבותם האזרחית ולעניין הפוליטי שהם מגלים אינה מוצדקת. בני הנוער אינם מעוניינים רק בפייסבוק, באינסטגרם או בסיפוק המידי שמאפשרים כלים מקוונים לצרכים חברתיים-חווייתיים או

לימודיים. על אף נטייתם לעשות שימוש אינטנסיבי בכלים אלו, ניתן גם לרתום כלים אלו לחינוך והשתתפות פוליטית.

לכל אורך ההיסטוריה האנושית שינויים ומהפכות טכנולוגיים חוללו תמורות חברתיות; למן המצאת הגלגל, המצאת הדפוס, המהפכה התעשייתית ועד המהפכה המקוונת הנחה סבירה חרף יומרתה היא שככל שתתפתח הטכנולוגיה, יהפוך האינטרנט לכלי שימושי ונפוץ בידי חלקים נרחבים בציבור גם בתחום הפוליטי. אין ספק כי האינטרנט הפך את העולם לקטן ונגיש יותר. ייתכן ובעתיד כפי שאמר סארויאן העולם כולו וכל בני-האדם בו יהיו עוד יותר עניינם של כולם.

ביבליוגרפיה

טסלר, ריקי (2005) "חינוך אזרחי בחברה לא אזרחית: מגמה ממלכתית או משחק סקטוריאלי?", **פוליטיקה: כתב-עת למדע המדינה וליחסים בינלאומיים**: 14.

יוגב-קרן, הילה וחגי כץ (2013) "השתתפות חברתית של צעירים בישראל", הפקולטה לניהול אוניברסיטת בן-גוריון, באר שבע.

סלע-שיוביץ, רויטל (2012). "התנהגויות של נטילת סיכון בקרב ילדים ובני נוער בעת גלישה באינטרנט", **במעגלי החינוך**: 2.

Aldrich, John (1993). "Rational Choice and Turnout" *American Journal of Political Science: 37.*

Barber, Benjamin (1984). *Strong Democracy - Participatory Politics for a New Age*, Berkeley, U.S.A.: University of California Press.

Birch, Anthony H. (1993) *The Concepts and Theories of Modern Democracy*. London, U.K: Routledge.

Bondarouk, Tanya and Ruel Huub (2010) "Dynamics of e-learning: theoretical and practical perspectives", *International Journal of Training & Development*, Vol. 14: Issue 3.

Dahl, Robert A. (1982) *Dilemmas of Pluralist Democracy*, New Haven, Connecticut: Yale University Press.

Dalton, Russell, J. (2008). "Citizenship Norms and the Expansion of Political Participation", *Political Studies,* Vol. 56.

Dalton, Russell J. (2002) *Citizen Politics*, Chatham N.J.,: Chatham House Publishers.

Dalton, Russell J. (1996) Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies, Chatham, N.J: Chatham House Publishers.

Dalton, Russell J., Scott C. Flanagan and Paul Allen Beck (eds.) (1984) *Electoral Change in Advanced Industrial Democracies*, New Jersey: Princeton University Press. Dalton, Russell J. & Manfred Kuechler (1990). *Challenging the Political Order*, New-York: Oxford, University Press.

De Vreese, Claese, H. (2007).”Digital renaissance:young consumer and citizen?” *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*.

Evans, J. R., & Mathur, A. (2005). “The value of online surveys”, *Internet Research,* 15(2).

Holland, R. G., Smith, A., Hasselback, J. R., & Payne, B. (2010). “Survey responses: Mail versus email solicitations”, *Journal of Business & Economics Research,* 8(4).

Huntington, Samuel P., Joan M. Nelson and Harvard University Center for International Affairs (1976). *No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Inglehart, Ronald (1997). *Modernization and Postmodenization*, New-Jersey: Princeton University Press.

Kahn, Joseph and Middaugh, Ellen (2012) “Digital Media Shapes Youth Participation in Politics”, *Phi Delta Kappan*. Vol. 94 Issue 3.

Kahne, Joseph; Lee, Nam-Jin and Jessica Timpany Feezell (2012) “Digital Media Literacy Education and Online Civic and Political Participation”, *International Journal of Communication,* No. 6.

Lijphart, Arendt (1997) “Unequal Participation: Democracy's unresolved Dilemma”,

American political science review, Vol 9, No. 1.

McGregor, Douglas (1960). *The Human Side of Enterprise*, New York, USA: McGraw-Hill.

Mansbridge, Jane (1980). *Beyond Adversary Democracy*. New York: Basic Books.

Michaelidou, N., & Dibb, S. (2006) “Using email questionnaires for research: Good practice in tackling non-response”, *Journal of Targeting, Measurement and Analysis for Marketing,* 14(4).

Overdevest, Christine (2000) “Participatory Democracy, Representative Democracy, and the Nature of Diffuse and Concentrated Interests: A Case Study of Public Involvement on a National Forest District”, *Society and Natural Resources,* 13.

Parry, Geraint, George Moyser, and Neil Day (1992). *Political Participation and Democracy in Britain*. Cambridge (England); New York: Cambridge University Press.

Pautz, Hartwig (2010) “The Internet, Political Participation and Election Turnout: A Case Study of Germany's www.abgeordnetenwatch.de.” *German Politics & Society*. Vol. 28 Issue 3.

Pons-Novell, Jordi and Elisabet Viladecans-Marsal (2006) “Cities and the Internet: The end of distance?”, *Journal of Urban Technology*, Vol. 13 Issue 1.

Putnam, Robert D. Susan J. Pharr, and Russell J. Dalton (2000) “Introduction: What’s Troubling the Trilateral Democracies?”, In: Susan J. Pharr and Robert D. Putnam (eds.) *Disaffected Democracies*, New-Jersey: Princeton University Press.

Ryan, John (2011) “Accuracy and Bias in Perceptions of Political Knowledge”, *Political Behavior*, Vol. 33 Issue 2.

Saward, Michael (2003) *Democracy, Key Concepts*. Cambridge, UK; Oxford, UK; Malden, Mass.: Polity Press; Blackwell.

Székely, Levente ; Nagy, Ádám (2011). “Online youth work and eYouth — A guide to the world of the digital natives”, *Children and Youth Services Review,* Vol.33 (11).

Tapscott, Don (1998) Growing up Digital: The Rise of The Net Generation, place? McGraw Hill.

Torney-Purta, Judith (2002) “What Adolescents Know About Citizenship and Democracy”, *Educational Leadership*, Vol. 59 Issue 4.

Trecsher, Alexander H. and Urs Gasser (2013). “Casting Votes on the Internet”, *Harvard International Review*, Vol. 34 Issue 4.

Van Deth, Jan W; Abendschön Simone and Vollmar, Meike (2011) “Children and Politics: An Empirical Reassessment of Early Political Socialization”, *Political Psychology,* Vol. 32, No. 1.

Van Selm, M. & Jankowski, N. W. (2006). “Conducting online surveys”, *Quality and Quantity,* 40(3).

Verba, Sidney, and Norman H. Nie (1972). *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*, New York,: Harper & Row.

Verba, Sidney, Kay Lehman Schlozman, and Henry E Brady (1995). *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Zittel, Thomas(2003). “Participatory Democracy and Political Participation.” Paper presented at the European Consortium of Political Research, Edinburgh, Scotland: 28 March - 2 April 2003.

נספח 1: שאלון

שלום רב לך ,

המחקר הנ"ל בוחן כוונות הצבעה של בני נוער לקראת ההצבעה לרשויות המקומיות.
אודה לכם אם תשיבו

בברכה ובתודה,
ד"ר אסף מצקין – מורה לאזרחות בתיכון "אביב" ברעננה

א. האם בכוונתך ללכת לקלפי ולהצביע בבחירות הבאות לראשות המקומית (עירייה, מועצה, מועצה אזורית)

1. כן בוודאות
2. סביר להניח
3. לא יודע עדיין
4. לא נראה לי
5. בהחלט לא

ב. אם ההצבעה לרשות המקומית הייתה דרך האינטרנט (מהנייד או המחשב הביתי) האם היית מצביע/ה ?

1. כן בוודאות
2. סביר להניח
3. לא יודע עדיין
4. לא נראה לי
5. בהחלט לא

ג. גיל _____

ד. מקום מגורים _____

ה. מין: ז. נ. (להקיף)

אם תוכל/י להשיב במייל לכתובת **matskin1@walla.co**

יחסי הכוחות ברשות המקומית

אתי שריג

תקציר

המאמר דן ביחסי הכוחות בין ממלאי התפקידים ברשות המקומית, ובהשפעתם על תפקודה. הוא פותח בהצגת המבנה הפורמלי והארגוני של הרשויות המקומיות בישראל, ודגמים ארגוניים בשלטון המקומי במקומות שונים בעולם. נדונה בו חלוקת התפקידים והסמכויות בין ממלאי התפקידים – נושאי משרות ונבחרים – ברשות המקומית וכיצד משפיעה חלוקה זו על תפקודה ועל ניהולה של הרשות בהיבט הדמוקרטי, הכלכלי והחברתי. כמקרה בוחן, נבדקה השפעת החקיקה של חוק הרשויות המקומיות: בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם התשל"ה–1975 בישראל, לפיה ראש רשות נבחר בבחירות אישיות, כלליות, שוות וחשאיות. (הבדיקה נערכה באמצעות משתנים המשקפים את יחסי העוצמה בין ראש הרשות לבין המועצה – כפי שהיו בעת שנהגה שיטת הבחירות הקודמת בשלטון המקומי (בשנת 1973), לבין אלו שהתהוו לאחר החלת שיטת הבחירה הישירה בראשי הערים (משנת 1978 ואילך). אוכלוסיית היעד של המחקר היא ראשי הרשויות שזכו להיבחר מחדש ברצף, בשני סוגי הבחירות. כך התאפשר לבודד את השפעתם של המאפיינים האישיים של השחקנים בזירה הפוליטית המקומית. ניתוח הנתונים כלל שני מבחנים סטטיסטיים, המצביעים על כך שכוחה של רשימת ראש הרשות המקומית במועצה נחלש בעקבות השינוי בשיטת הבחירות; דהיינו, ראש הרשות אמנם נהנה מעוצמה רבה יותר, שנסמכה על כך שהוא נבחר ישירות על ידי התושבים ועל כך שהמועצה אינה יכולה להדיחו באופן מעשי, אך רשימתו במועצת הרשות נחלשה.

מבוא

מחקרים רבים התמקדו במערכת היחסים בין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי, בניסיון להסביר את השפעתה על תפקודן של הרשויות המקומיות, ואת השלכותיה על חיי התושבים. אולם, מיעוטם הוקדש להבנת מערכת היחסים בין ממלאי התפקידים ברשות המקומית (ראש הרשות, מועצת הרשות, והפקידות הבכירה) לבין עצמם, והשלכותיה על תפקודה של הרשות שבמסגרתה הם פועלים. מאמר זה יטען, כי למאפייניה של מערכת היחסים זו יש השפעה מכרעת על תפקודה ועל טיב משילותה של הרשות המקומית. זאת ועוד, חוסנה הכלכלי של רשות מקומית אינו ערובה לתפקוד ולהתנהלות תקינים, ומיצוי משאביה והשאתם הם נגזרת של היחסים בין ממלאי התפקידים בה.

המחוקק נדרש לא אחת לשאלת חיזוק המשילות במישור המקומי. כבר לפני ארבעה עשורים, בשנת 1975, עם שינוי שיטת הבחירות והחלתו של חוק הבחירה הישירה בראש רשות, התרחש מפנה דרמטי שהביא לחיזוקם של המשילות ושל מעמד ראש הרשות: כיום קשה מאוד עד כמעט בלתי-אפשרי, להעביר ראש רשות נבחר מכהונתו. בד בבד הביאה הבחירה הישירה גם לשינוי ביחסי הכוחות בין ראש הרשות לבין חברי המועצה, שהופר לטובת ראש הרשות, והעלה טענות של חברי המועצה לסתימת פיות, ולפגיעה בדמוקרטיה המקומית.

הצעת חוק העיריות, שאושרה בקריאה ראשונה בכנסת בשנת 2007 (מבלי שהוחלה עליה בהמשך רציפות, ולפיכך היא קיימת כאות מתה בלבד), הייתה אמורה לחולל שינויים בסמכויותיהם של ראש הרשות, חברי המועצה, והפקידות הבכירה ברשות המקומית. הרפורמה נועדה לבזר אחריות כלפי השלטון המקומי בתחומים שונים, ולאזן את יחסי הכוחות בין ראש הרשות לחברי המועצה. עיקרה של הצעת החוק הכושלת היה יישום מודל אשר קיים ופועל בשלטון המרכזי, לפיו שלושה גורמים מרכזיים חולקים ביניהם את הסמכויות – הממשלה, הכנסת, והפקידות הבכירה. בדומה לכך, הוצע שברשויות המקומיות יועברו מקצת מסמכויותיו של ראש הרשות לנושאי תפקידים בכירים בה (למשל, המנכ"ל או הגזבר). צעד כזה היה כאמור משפיע גם על יחסי הכוחות בין ראש הרשות לבין מועצת הרשות המקומית. הצעת החוק אמנם לא הפכה לחוק, אך שינויים ברוחה בוצעו עם הזמן.

שינויים בדגם הממשל שיש בהם כדי להשפיע על מאזן הכוחות בעיר אינם תופעה ייחודית לישראל, וברבות ממדינות ארצות הברית ומקצת ממדינות אירופה בוצעו רפורמות כאלה (Frederickson, Wood & Logan, 2001). בארצות הברית הן התמקדו במעבר מדגם ממשל ראש רשות–מועצה לדגם של מועצה–מנהל עיר מקצועי (Jeong & Kim, 2003).

בפתח הדברים מבקש מאמר זה לעמוד על המבנה הפורמלי והארגוני של הרשויות המקומיות בישראל, ולדון בחלוקת התפקידים והסמכויות בין ממלאי התפקידים בהן. ההשפעות וההשלכות של מערכת יחסים זו על תפקודה ועל ניהולה של הרשות ידונו בשורה של היבטים – הדמוקרטי, הכלכלי והחברתי. בהיבט הדמוקרטי עומדת למבחן ייצוגיות התושבים במועצה. במוקד ההיבט הכלכלי עומד סוג ההחלטות הקשורות בפיתוחה הכלכלי של הרשות, שקשורות במישרין להיבט החברתי – ככל שהן נוגעות להקצאת המשאבים המופנים לרווחת התושבים.

דגמים ארגוניים ברשויות המקומיות

שלא כמו ברשויות המקומיות בישראל, בהן קיים דגם ממשל אחיד, ברשויות מקומיות ברחבי העולם רווחים דגמים ארגוניים מגוונים, שנגזרו מתהליכים היסטוריים ופוליטיים וממגבלות והסדרים חקיקתיים הרווחים בכל מדינה ומדינה. כך, לדוגמה, בארצות הברית קיימים ארבעה דגמי ממשל מקומי, ויש הטוענים כי למעשה קיימים שבעה סוגי ממשל (Nelson & Svara, 2010). כל דגם מתאפיין במערכת יחסים ייחודית בין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי, ועל פיה נקבעות הן מידת האוטונומיה של השלטון המקומי והן ההפרדה או אי-ההפרדה בין הדרג הפוליטי הנבחר לדרג המקצועי, כלומר אנשי המינהל, כפי שהדבר בא לידי ביטוי במודל התאורטי "הדיכוטומיה הדואלית" (Feiock, Jeong & Kim, 2003; Morgan & Watson, 1992; בארי, 2013). במילים אחרות, הפרופיל הפוליטי-ארגוני של רשות מקומית משפיע על טיב היחסים בין ממלאי התפקידים בה – ראש הרשות, מועצת הרשות והפקידות הבכירה – ואף מעצב אותם. וכך, בדגם ראש רשות–מועצה – שבמסגרתו מחולקת העוצמה בין המועצה כגוף מחוקק, לבין ראש הרשות, שלעתים פועל באופן עצמאי ולעתים כאחד מחברי המועצה בעל עוצמה מוגברת (Svara, 1994) – חולשת על מערכת יחסים זו התפיסה של הפרדת העוצמה. לעומת זאת, בדגם מועצה–מנהל מקצועי – שבו מואצלים סמכויות וכוח מהמועצה למנהל המקצועי שהיא עצמה ממנה – קל להתפתות ולהניח שההפרדה פחותה. אך Svara (1998) שולל פירוש זה, משום שהוא מחליש את הלגיטימציה של המנהל הכללי של העיר.

הדגם השכיח ברשויות המקומיות בארצות הברית ובמדינות מערב אירופה הוא זה של ראש רשות–מועצה (MC–Mayor-Council), המקובל גם בישראל. דגם מועצה–מנהל עיר מקצועי (CM–Council-Manager) נפוץ יותר בארצות הברית. שם קיימים גם דגם הוועדה (The Commission), ודגם אסיפת התושבים (Town Meeting); ראו בהרחבה אצל בארי, (2013). לצורך דיון זה נתייחס לשני הדגמים הראשונים הרלוונטיים ביותר להבנה של הדגם הרווח ברשויות המקומיות בישראל.

א. מועצה–ראש רשות

בדגם ארגוני זה מבחינים בין שני סוגי-משנה, המותנים בעוצמתו של ראש הרשות (לוח 1). בסוג הראשון מוגדר ראש הרשות כחלש, משום שהוא נבחר בשיטת הבחירות היחסית, שהייתה נהוגה בישראל עד הבחירות של 1978. במצב זה, העומד בראש הרשימה/סיעה שזכתה ברוב הקולות בבחירות הוא זה שיעמוד בראש המועצה, שבחרה בו לעמוד בראשה. מכאן, שכוחו ועוצמתו הפוליטית אינם נגזרים מקולות הבוחרים (Nelson & Svara, 2010). בסוג השני, שנהוג בישראל, מוגדר ראש הרשות כחזק, שכן הוא נבחר ישירות על ידי התושבים, עובדה שמעניקה לו אוטונומיה רחבה יחסית בניהול הרשות, גם הודות לסמכויות נוספות שהעצימו את כוחו נוכח חברי המועצה. בארצות הברית רווח דגם זה בכ-40% מהערים, ושם מתקיימת הפרדה של כוח וסמכויות בין ראש הרשות הנבחר לבין חברי מועצת העיר. למועצה יש סמכות חקיקה, בדומה למתרחש בדרג המדיני, ולכן נקרא דגם זה גם מודל נשיאותי (Frederickson, Wood & Logan, 2001).

ב. מועצה–מנהל מקצועי

דגם זה מתבסס על מודל אוניטרי, שבמסגרתו נבחרת המועצה על ידי ציבור הבוחרים. כל הסמכויות מופקדות בידיה, והיא שוכרת מנהל עיר מקצועי (Svara, 2003), אשר משמש כמנכ"ל-על שאחראי לניהול ענייני, מקצועי ותפעולי של הרשות. המועצה משמשת מעין דירקטוריון, אשר מתווה את המדיניות הכוללת של הרשות, והיא גם אחראית על תפקוד הרשות המקומית מבחינה מינהלית וחקיקתית, וכן על הבקרה הציבורית לביצוע המדיניות. דגם זה קיים בכ-60% מהערים בארצות הברית (Frederickson, Wood & Logan, 2001). בדגם ה"טהור" נבחרת רק המועצה (ללא ראש רשות), והיא ששוכרת מנהל עיר מקצועי, אך אפשר למצוא ערים שבהן נבחר נציג מתוך חברי המועצה, אשר משמש כראש רשות ייצוגי בלבד (בדומה לתפקידו של נשיא המדינה בישראל).

לוח 1

הפרופיל הפוליטי-ארגוני ברשות מקומית בהתאם לדגם הארגוני בה

הדגם הארגוני	מאפייני ראש הרשות	מאפייני המועצה	דומיננטיות בניהול הרשות	השפעה על הפיתוח הכלכלי ברשות
מועצה-ראש רשות חלש	חלש	דומיננטית	המועצה	המועצה
מועצה-ראש רשות חזק	חזק	חלשה	ראש הרשות	ראש הרשות
מועצה-מנהל מקצועי	אין ראש רשות	סמכות עליונה ויחידה	המנהל המקצועי	המועצה

מינהל, ניהול, ותרבות פוליטית מקומית

השינויים המתחוללים במישור המקומי בעקבות צמצום הסיוע שמעניק השלטון המרכזי לרשויות המקומיות, הגידול בהוצאות על אספקת השירותים, זמינות פוחתת של משאבים ועוד, כל אלה מעוררים ויכוח לגבי דגם הממשל שבו תתאפשר יציבות ממשלית, שתבטיח תפקוד וניהול אפקטיביים, ושימוש יעיל בכספי הציבור. בהקשר זה רווחת הסברה, כי ניהול הרשות בדגם מועצה–מנהל מקצועי יעיל יותר ונתון פחות ללחצים פוליטיים, בהשוואה לרשות בדגם מועצה–ראש רשות. על אף ההסכמה הכללית בדבר תובנה זו, לא נמצאו עדויות אמפיריות חזקות לכך.

ממצאי מחקר (Bae & Feiock, 2013) שבחן את השפעת דגם הממשל על תקציב הרשות או על מדיניותה מאפשרים לקבל את הטענה, כי רשות מקומית שבה קיים מנהל מקצועי (מנכ"ל) משקיעה מאמצים ניכרים להפגין ביצועים טובים, המשליכים ישירות על יציבותו של הממשל. מנגד, למנהל מקצועי עשויה להיות השפעה שלילית ניכרת על ביצועים בעלי אוריינטציה קהילתית. שכן, בעוד שבדגם מועצה–ראש רשות יש לראש הרשות הנבחר

מחויבות גדולה לבוחריו, שתתאפיין באוריינטציה קהילתית, הרי שבדגם מועצה–מנהל מקצועי, שממנים המועצה או ראש הרשות, יתפסו שיקולי יעילות בתפקוד הרשות מקום חשוב יותר מאשר הצורך להיות קשוב לצורכי הציבור. מחקר שבדק את השפעת דגם הממשל על אספקתם של שירותים ציבוריים בארצות הברית (Saha, 2011) מצא, כי בדגם מועצה–ראש רשות רמת ההוצאה הציבורית (למשל, לסלילת כבישים או קיום שיטור מקומי) גבוהה יותר מאשר ברשויות שבהן קיים דגם ממשלי אחר.

במצב אידאלי, המועצה וראש הרשות יהוו מנהיגות משותפת המתווה את מדיניות הרשות, בעוד שאחריות המנהל המקצועי תתמקד במינהל יומיומי שוטף (Morgan & Watson, 1992). אולם במציאות, גם אם קיימת חלוקת אחריות מסוימת בין הנבחרים לבין הממונים, קשה ליישם אידאל זה (Svara, 1985; Nalbandian, 1990). לרוב, חלוקת הסמכויות והעוצמה בין ראש הרשות לבין המנהל המקצועי מתבצעת הלכה למעשה בעבודת צוות, שמאפייניה תלויים באישיותם, בסגנון הניהול, ובתרבות הפוליטית המקומית. ברוח זו, ברוב הרשויות המקומיות נוטלים המנהלים המקצועיים חלק בתהליך קבלת ההחלטות ברשות, גם אם פעילותם מתרחשת הרחק מעיני הציבור.

שינויים בסמכויות ובחלוקת העוצמה בין מנהיגי עיר – ראש הרשות, המועצה והפקידות הבכירה – הם תופעה רווחת במדינות רבות בעולם. במדינת מישיגן למשל (Carr &Karuppusamy, 2009), התרחשו שינויים בשני הדגמים השכיחים, ראש רשות–מועצה ומועצה–מנהל מקצועי, שבאו לידי ביטוי בהאצלת סמכויות שצמצמה את הפרדת העוצמה והכוח בין השחקנים. מועצות עיר רבות האצילו סמכויות שאפשרו לראש הרשות את מידת האוטונומיה הנחוצה לניהול העיר. השינויים המפליגים ביותר אומצו בעיקר בערים בדגם ראש רשות–מועצה. נתוני מחקר שנערך בשנים האחרונות ב-17 מדינות באירופה (Egner & Heinelt, 2008), הצביעו על העברת סמכויות מהמועצה לראש הרשות כדי לאפשר לו מידה מסוימת של אוטונומיה.

מחקר שבדק את הקשר בין דגם ממשל לבין שיתוף או עימות בתהליך קבלת ההחלטות ברשות (Nelson & Nollenberger, 2011) מלמד, כי השינויים הם לא רק בחלוקת הסמכויות בין ממלאי התפקידים, אלא גם בעוצמת העימות והשיתוף הקיימים בין הנבחרים לבין הפקידות הבכירה ובתוך כל קבוצה כזו. הממצאים מראים, כי דגם ראש רשות–מועצה (עם או בלי מנכ"ל) מתאפיין ברמה גבוהה של קונפליקט וברמת שיתוף נמוכה בתהליך זה. לעומת זאת, דגם מועצה–מנהל מקצועי מתאפיין ברמה נמוכה של קונפליקט וברמת שיתוף גבוהה. משמע, קיומו של מנהל מקצועי מסייע לצמצם עימותים, מעודד שיתוף פעולה, ומגשר על הפרדת הכוחות. דבר זה מסביר את ההעדפה של מועצות עיר לשתף מנהלים מקצועיים בתהליך קבלת ההחלטות ב-94% מהערים בפלורידה (Zhang & Feiock, 2009).

היבט דומה קיים בדגם מועצה–מנהל מקצועי, כאשר תפקידו של ראש הרשות הוא ייצוגי בעיקרו, וכמעט נטול כוח: מערכת היחסים שלו עם חברי המועצה מאופיינת בשיתוף פעולה ובמיעוט קונפליקטים.

מבנה ומינהל בפוליטיקה המקומית

בישראל מושתת המבנה הארגוני והחקיקתי על המודל הבריטי ה"ניטרלי", שבמסגרתו מתמנה הפקידות הבכירה על בסיס כישוריה ומקצועיותה ומתמחה במתן שירותים, ואילו הדרג הפוליטי נבחן על פי כישורי הייצוגיות שלו ונגישותו לציבור (Wilson, 1987). וכך, הדרג הפוליטי אמור לעסוק בעיצוב המדיניות, שעה שהדרג הביורוקרטי מופקד על יישום המדיניות שהתווה הדרג הפוליטי. באופן תאורטי, שמציע מודל "הדיכוטומיה הדואלית", קיימת הפרדה בין הדרג הפוליטי לדרג המינהלי ברשות המקומית (Svara, 1985), וההחלטות אמורות להתקבל על פי רציונל ברור, חף משיקולים לא ענייניים. אולם, מצב אידאלי זה היה נכון לשעתו, עת התוו ראש הרשות והמועצה את המדיניות, והמנהל מקצועי היה אחראי לאדמיניסטרציה היומיומית. הלכה למעשה, ראש הרשות, אשר עומד בראש ארגון פוליטי במהותו, מחויב לקבוצות שונות, המתחרות לעתים על אותם משאבים ועל יעדים שונים, ואלה משפיעים על העדפותיו; נוסף על כך, החלטותיו מתקבלות בכפוף למגבלת המשאבים העומדים לרשותו.

ממצאי מחקר שנערך בארצות הברית (Morgan & Watson, 1992), הצביעו על היעדר הפרדה בין הפוליטיקה לבין המינהל בערים שנוהלו בדגם של מועצה–מנהל עיר מקצועי. רוב הרשויות המקומיות מאפשרות למנהלים המקצועיים לקחת חלק בתהליך קבלת ההחלטות בעיר, ולמעשה מתבצעת עבודת צוות, שבמסגרתה מנהיג ראש הרשות את העיר ביעילות, לצד מנהל מקצועי. יתרה מזו, 39% מהערים מאפשרות לפקידות הבכירה להיות דומיננטית ולהשפיע על המדיניות, על פי אישיותם של אנשיה וסגנון ניהולם, וכן בהתאם לתרבות הפוליטית המקומית.

על אף שבישראל רווח דגם ממשל ארגוני אחיד בכל הרשויות המקומיות – מועצה–ראש רשות חזק, השלטון המקומי מתאפיין בהיעדר אחידות. זו נובעת מאילוצים פוליטיים, מצרכים מקומיים ייחודיים, מגודל הרשות, וכמובן, ממערכת היחסים בין הדרג הנבחר לדרג המקצועי, שתפורט בהמשך. ראשית יש להבחין בין ממלאי התפקידים השונים ברשות המקומית, הבחנה אשר חופפת במידה רבה את זו הקיימת במודל התאורטי "הדיכוטומיה הדואלית" בין פוליטיקה לבין מינהל. פורמלית, הפונקציות שממלא הדרג הפוליטי, עיקרן הוא התוויית המדיניות ברשות, והן מכונות "פונקציות מטה". ממלאי התפקידים בדרג זה – מנכ"ל, גזבר, יועץ משפטי וראשי האגפים השונים – כפופים ישירות למנהיגות המקומית הבכירה ביותר. תפקידם הוא להגיש הצעות למדיניות, להעניק ייעוץ, ולהפעיל בקרה על פעילות הרשות המקומית. לעומתם, הדרג המינהלי עוסק בפונקציות של ניהול מסורתי, בהתאם למדרג אנכי שבו חבריו כפופים לדרג הביניים ולדרג הגבוה. משימתם המרכזית היא אספקת שירותים לתושבים, והתפקידים שהם ממלאים מכונים "פונקציות קו".

הלכה למעשה, ככל שמתקדמים בסולם ההיררכיה הארגונית ברשות המקומית, כך מעורבים יותר בעלי התפקידים בדרג המינהלי הבכיר בפעולות הקשורות בהתוויית המדיניות, ויש להם השפעה על הדרג הפוליטי בתהליך קבלת ההחלטות. מאליו ברור שמידת מעורבותם

נגזרת ממאפיינים האישיים ואלו של נושא התפקיד בדרג הפוליטי. כמו כן, היא תלויה במידה שבה הדרג הפוליטי הבכיר מאפשר להם לקחת חלק בביצוע תפקידים המשפיעים ישירות על ניהול הרשות המקומית. משום כך, ניתן למצוא רשויות מקומיות בהן ממלאי פונקציות קו מעורבים יותר בהתוויית מדיניות, ורשויות אחרות, שבהן הם נצמדים לתפקידם הפורמלי, והשפעתם על תהליך קבלת ההחלטות ברשות המקומית שולית.

השפעת אופן בחירת ראש הרשות על תפקודה

א. תפקוד הרשות לפני שינוי שיטת הבחירות

עד שנת 1978 יושם ברשויות המקומיות בישראל דגם ארגוני של מועצה–ראש רשות חלש. כאמור, חולשתו של ראש הרשות נבעה מהיותו נבחר לתפקידו בידי חברי המועצה – שעל פי שיטת הבחירות היחסיות הייתה הגוף הדומיננטי, שמחוקק ומבצע, אשר פועל באמצעות ועדות משנה – שיטה שהציבה אותו כראשון בין שווים. הוא היה תלוי בחסדיה של המועצה, שהפקידה בידיו סמכויות מינהל מוגבלות, ואף יכלה להדיחו בקלות יחסית אם לא פעל בהתאם לרצונה, או לא זכה לתמיכת הרוב במועצה (מועצה לעומתית). התוצאה הייתה, שראשי רשויות התקשו לנהל את הרשות בהתאם למדיניותם, וחשש תמידי ליווה את תפקודם. עקב כך לא הייתה המשילות המקומית יציבה, ובמקרים רבים לא הצליחו ראשי רשויות לסיים קדנציה.

לבד מכל אלו התקיים קשר הדוק בין המפלגות במישור הארצי לבין הנבחרים במישור המקומי: להוציא מועצות אזוריות, היו הרשויות המקומיות כבולות למרכזי המפלגות, משום ששיטת הבחירות היחסיות אפשרה להצניח מועמדים מן המנגנון המפלגתי או מן המישור הארצי. בכך חוזקה התלות במנגנוני המפלגה ובפוליטיקה הלאומית, והוחלש הקשר הישיר בין הבוחר לנבחר במישור המקומי (שריג, 2008).

המשילות הרופסת ברשויות המקומיות היא שסללה את הדרך לחקיקת החוק לשינוי שיטת הבחירות בראש הרשות וסגניו (1975).

ב. תפקוד הרשות אחרי שינוי שיטת הבחירות

בבחירות לרשויות המקומיות שנערכו בשנת 1978 הוחלה שיטת הבחירות הישירות והאישיות, בנפרד מן המועצה (שנבחרת בבחירות יחסיות), ומאז ואילך לא מובא מינויו של ראש הרשות לאישור חברי המועצה. ראש הרשות הוא בעל התפקיד הציבורי היחיד בישראל הנבחר באופן ישיר בידי האזרחים, מהם הוא שואב את עוצמתו הפוליטית הרבה ואת הלגיטימציה למשול. מלבד זאת, קיימים עוד מקורות לעוצמתו של ראש רשות, שקשורים לתנאי כהונתו ולהיעדר מגבלה בחוק על מספר תקופות הכהונה. החוק מקנה לראש רשות תפקיד כפול: הוא מכהן כיושב ראש ההנהלה, בדומה לראש הממשלה, וגם כיושב ראש המועצה, בדומה ליושב ראש הכנסת (שפט, 1992: 108). כפל תפקידים זה מעוגן בסעיף 126(א) של פקודת העיריות: "עירייה תפעל באמצעות ראש העירייה". בסעיף קטן (ב) באותו סעיף נאמר: "ראש העירייה

יהיה אחראי לכך שהתפקידים שהוטלו על העירייה בפקודה זו או בכל דין אחר יבוצעו כראוי", ובסעיף 140: "ראש העירייה יהיה אחראי לכך שהצעות המועצה תבוצענה כהלכה" (שפט ושפט, 2004).

אם כך, בהתאם לחוק, ראש הרשות אחראי על ביצוע החלטות המועצה, ומכאן שהוא האיש המרכזי במועצה. אישיותו, סמכותו החוקית, פעילותו ומנהיגותו האישית, כל אלה מעצבים את הליך קבלת ההחלטות במועצה ואת קביעת המדיניות. דבר זה הוביל לתיקון פקודת העיריות בשנת 1997, שקבע כי עירייה שמספר חבריה עולה על 27 רשאית לבחור יושב ראש מבין חבריה. אלא שזהו תיקון מצומצם, ולרוב הוא אינו מעשי. וכך, נהנה ראש הרשות המקומית מלגיטימציה דמוקרטית, או מעין לגיטימציה (במקרים שאחוזי ההצבעה נמוכים), אשר מעניקה לו משאב פוליטי יקר-ערך במאבקי העוצמה בתוך הרשות עצמה וגם נוכח רשויות הממשל הארצי.

אכן, אחת הבעיות הקשות שעמדו בפני מנסחי חוק הבחירה הישירה הייתה מציאת איזון נכון בין סמכויות ראש הרשות לבין סמכויות חברי המועצה. מצד אחד, חיזוק מעמדו של ראש הרשות יצר מציאות של משילות יציבה יותר לצד כוח יתר. מצעד זה חששו מתנגדי ההצעה, אשר התריעו מפני הפיכת ראש הרשות לכל-יכול, מעין שריף מקומי, או מיצירת "נפוליאונצ'יקים" (שפט, 1992: 80). מנגד, קיים חשש מהיווצרות מצב שבו ייבחר ראש רשות שלא ייהנה מתמיכת הרוב במועצה; כלומר, "מועצה לעומתית", המוגדרת כמועצה שחבריה אינם מתייצבים דרך קבע לצדו של ראש הרשות. מצב זה עלול ליצור שיתוק ניהולי, ואף לגרור את התערבות שר הפנים בנעשה ברשות המקומית, באמצעות מינוי ועדה קרואה או פיזור המועצה (אם מצב זה נוצר יותר משנה לפני מועד הבחירות הקרובות). התערבות זו נוגדת את עקרון האוטונומיה של השלטון המקומי. היא ננקטת במדינות מפותחות רק במקרים נדירים, ומיועדת למקרים קיצוניים, המאיימים בפגיעה ממשית בתושבים. לכן, הבעיה העיקרית הייתה, כיצד ליצור שיטה שבה תפקידי ראש הרשות והמועצה מוגדרים היטב, והיא מסדירה ומאזנת את דרכי הפעולה ביניהם.

השפעת שיטת הממשל ומינוי נבחרים על תפקוד הרשות

ויכוח על שיטת ממשל ראויה ניטש גם באנגליה, בעקבות המעבר לבחירה ישירה של ראש הרשות שעוגנה בחוק השלטון המקומי משנת 2000 (Local Government Act). באנגליה קיימות 12 מועצות שבחרו ישירות בראש רשות כראש פוליטי של המועצה, לאחר שזכה ברוב הקולות במשאל בקֶרֶב הציבור (מלבד בלונדון, בה פועל ראש עיר מכוח חקיקה נפרדת (The Copus, 2008; Greater London Authority Act, 1999). השינוי בשיטת הבחירה עורר שאלות בדבר תפקידה של המועצה ויחסיהם של חברי המועצה עם המפלגה שהם חברים בה, ובכלל, האם מנהיגים צריכים להיבחר ישירות על ידי הציבור או להיבחר בידי עמיתים לפוליטיקה. מדינות באירופה, ובהן צרפת, איטליה וספרד, מנסות לבצע רפורמה במבנה האדמיניסטרטיבי,

ולהחליף את הדגם המסורתי של השלטון המקומי, דגם ראש רשות חזק, בדגם ניהולי, שבמסגרתו יצליחו מנהלים מקצועיים למתן את הפוליטיזציה (Lapuente, 2010).

בארצות הברית, שם קיימים דגמי ממשל שונים, מתנהל ויכוח בין החוקרים אודות הגורמים המשפיעים על תפקודו של הממשל המקומי: האם קיומו של מנהל מקצועי משפר את תפקוד העיר, או שמא עדיפה בחירה ישירה בראש הרשות? מדוע ומתי בוחרות רשויות לשנות את דגם הממשל המקומי? ומהו דגם הממשל הרצוי? בארצות הברית הוביל השינוי ביחסי הכוחות בין הפקידות הנבחרת לבין הפקידות הממונה לבחירה בצורת ממשל חדשה, "היברידית" (Nelson, 2011), שהיא שילוב של שתי צורות הממשל הקודמות (ראש רשות–מועצה ומועצה–מנהל מקצועי). אולם, לדברי Svara (1990), ערים מעדיפות לערוך שינויים מוסדיים פנימיים יותר מאשר ליצור צורת ממשל חדשה, שמושפעת מגורמים נוספים, כמו אזור, רמת הכנסה ממוצעת, ומאפייני אוכלוסייה. מחקר אחר שנערך בארצות הברית (Choi, Feiock & Bae, 2013) מציין, כי הפרעות בסביבה החברתית או הכלכלית הן שמניעות מנהיגים מקומיים לחפש אחר ולבצע שינויים ממסדיים במבנה הממשל. לעתים מתקבלת החלטה בדבר אימוץ או נטישה של דגם ממשל גם אם השינוי הוא סמלי בלבד.

העובדה שבישראל אין מבצעים רפורמה אין בה כדי להעיד על היעדר צורך בשינוי, אלא על קיומן של מגבלות הקשורות לגורמים אתנו-דתיים, ולחברה פרגמטית המאופיינת בשלטון מרכזי ריכוזי וחלש, ובמבנה ממשל קואליציוני רב-מפלגתי המלווֶה בעמדה חזקה יחסית של ראש רשות במפלגות לאומיות (Razin, 2004). גם תפקידו הגדל והולך של בית המשפט הופך לזירה לעימות חברתי, לצד ההתנגדות להוצאות עודפות של השלטון המרכזי.

מערכת היחסים של ראש הרשות עם המועצה ועם ממלאי תפקידים בכירים

א. יחסי ראש רשות–מועצה

מועצת הרשות המקומית היא הגורם שבידיו הופקדו סמכויות הביצוע של נושאים ועניינים שהוגדרו בחוק, לחוקק חוקי עזר, לפקח, לבקר וליזום. מתפקידיה לנהל דיון שוטף עם הנהלת הרשות, לבחון את המדיניות שראש הרשות מבקש להתוות ולחוות את דעתה, לאשר מינויים של בכירי הרשות או לחילופין פיטורים והדחות, לבחון תכניות, ולאשר תקציבים. כמו כן, המועצה מפקחת על ניהול המקרקעין ועל הקמת תאגידים עירוניים, ואחראית לדיון בדוחות הביקורת. כלומר, המועצה היא גוף שממלא שלושה תפקידים חשובים: גוף מחוקק (חוקי עזר), גוף מבצע (אישור תקציב), וגוף מבקר (דוחות ביקורת). במישור הלאומי בישראל נהוגה כמובן הפרדת רשויות. בניגוד לממלאי התפקידים הללו במישור הלאומי ולנושאי משרה ברשות המקומית, חברי המועצה אינם מתוגמלים עבור מילוי תפקידם, מה שכמובן משפיע על תנאי עבודתם ועל היעדר אמצעים הולמים לסייע להם באיסוף המידע הנוגע לנושאים שבתחומי אחריותם.

במציאות שנוצרה לאחר שינוי שיטת הבחירות, טוענים חברי המועצות, הביא חוק הבחירה הישירה לחיזוק מעמדו של ראש הרשות, בשל הקושי הרב להדיחו ועיבוי סמכויותיו ביחס למעמדם שלהם והפר את האיזון שהיה לפנים. יתרה מזו, סמכויות ראש הרשות הורחבו תוך

התעלמות משותפותם של חברי המועצה, הכה רלוונטית בזירה הדמוקרטית (שריג, 2008: 295). עצם הקביעה בחוק כי העירייה תפעל באמצעות **ראש הרשות**, וכי עליו מוטלת האחריות להבטיח שהעירייה תבצע כראוי את תפקידיה, אפשר לראשי הרשויות לפעול כראות עיניהם, ללא שיתופם והסכמתם של חברי המועצה. יתרה מזו, בהשוואה להגדרת תפקידו של ראש הרשות בפקודת העיריות, אין כל הגדרת תפקיד של חבר מועצה, אלא רק סייגים למינויו ואיסורים שונים.

העצמת כוחו של ראש רשות מבטיחה יציבות, משום שהיא מאפשרת לו ליישם את מדיניותו בקלות יחסית לעומת המצב שרווח לפני השינוי בחוק. לדוגמה, בסמכותו לדרוש לקיים דיון חוזר במועצה, בתוך 48 שעות, ביחס לכל החלטה שאינה נראית לו (ובתנאי שיעשה זאת תוך 10 ימים מיום קבלת ההחלטה), ובסמכותו להציע את ממלא מקומו לניהול הדיון החוזר. בנוסף לכך, החוק מאפשר לו להטיל וטו על החלטות מועצת הרשות, לקבל עובדים ולפטר עובדים שאינם ממלאים תפקיד סטטוטורי, ללא הסכמת מועצת הרשות.

חברי מועצה טוענים כי הפקדת שלל הסמכויות הללו בידי ראש הרשות פוגעת בדמוקרטיה. עקב היחלשות מעמדם, נבצר מהם להשפיע כנדרש על תהליך קבלת ההחלטות, ולכן נפגע גם ציבור הבוחרים אותו הם מייצגים; אין להם יכולת לוודא שהאינטרס הציבורי ייענה במלואו, והם גם מנועים מלשמש "גוש חוסם" בפני פעולות של ראש הרשות (Copus, 2008). במילים אחרות, נראה כי לא השמירה על עקרונות הדמוקרטיה עמדה לעיני המחוקקים אלא השאיפה לחזק את המשילות ברשויות המקומיות. מחקר שבדק את העצמת כוחו של ראש הרשות במדינת סינסינטי שבארצות הברית (Svara, 2003) מצא, כי כוחו של ראש הרשות התעצם ביחס למועצה באמצעות זכות וטו, והודות לסמכות למנות ועדות ומנהל עיר מקצועי.

במצב הנוכחי, במקרים רבים חוששים חברי מועצה בישראל להצביע נגד ראש העירייה, וכך נוצרות קואליציות "יציבות" שתורמות אמנם למשילות יציבה, אך יוצרות מראית עין של דמוקרטיה סביב שולחן מועצת העיר. חמור מכך הוא מצבם של חברי האופוזיציה לעומת חברי הקואליציה: להם קשה לפעול באופן עצמאי, וכך נפגעת יכולתם לייצג את ציבור בוחריהם. אף על פי כן, עדיין נותרים לחברי המועצה, כפרטים, ולא כ"בית נבחרים" מקומי, שלל תפקידים, תחומי אחריות ופיקוח, יוזמות לפיתוח ועשייה, קשר הדוק עם הציבור הכללי על מגזריו השונים, ויכולת השפעה מרובה (משרד הפנים, 2007). לדוגמה, המועצה ברשות המקומית בוחנת את תפקוד המנכ"ל המכהן מנקודת מבט של מבקר (גם אם בכפוף למגבלותיה). מחקר שנערך בשנת 2002 מצא, כי לחברי המועצה יש יתרון על פני ראש הרשות בהיבטים הבאים (הורקין, 2009):

א. למועצה נגישות רבה יותר למידע הרלבנטי לתפקוד ראש הרשות בהשוואה למידע רלוונטי שיש בידי הבוחר.

ב. הנגישות הפיסית הכוללת של המועצה למנכ"ל קלה יותר מזו של ראש הרשות המקומית.

ג. סמכויות הפיקוח והבקרה הפורמליות של המועצה ביחס לראש הרשות רבות יותר מאלו של הבוחר ביחס לראש הרשות הנבחר.

עם זאת, וחרף הקביעה המחייבת בחוק כי הרשות המקומית תתנהל בכפוף לתקציב שתאשר המועצה ולמגבלות חוקיות נוספות, הרי בסיכומו של עניין, מועצת הרשות היא גוף חלש, ולעתים חסר כל שיניים, וראש הרשות נתפס כ"ראש העיר", ו"מעמדו הכפול של ראש הרשות מאפשר לו לעסוק בכל ולהתערב בכל" (בן אליא, 1998).

בעולם ובישראל, המעבר לבחירה ישירה בראש הרשות שינה את מבנה היחסים הפוליטיים בקרב ממלאי התפקידים והמנהיגות הבכירה ברשות המקומית (Copus, 2008), והוא מציב אתגר בפני חברי המועצה. תהליכי האורבניזציה והגלובליזציה, והדרישות הגוברות כלפי השלטון המקומי מוסיפים אף הם למורכבות תפקידה של המועצה, שחייבת להתייעל. לשם כך היא נדרשת לשנות הרגלי עבודה ולהתחדש, מה שאינו תמיד עומד בראש סדר עדיפויותיה. מחקר שנעשה במדינת פלורידה שבארצות הברית (Doerner & Ihlanfeldt, 2011) הציג עדויות לכך, שלחברי מועצת העיר יש אינטרס לשמר את הסטטוס-קוו, גם על חשבון תפקודה של המועצה. ככלל, יכולתה של המועצה לפתח יחסי עבודה טובים ועבודת צוות הדרושים למנהיגות הרשות המקומית מעודדת את חברי המועצה לשתף פעולה בתהליך קבלת ההחלטות, והדבר מצביע על דיאלוג פתוח ומובנה בין חבריה. אמנם, אין כל חריג בעימותים שמתגלעים בין חברי המועצה, אך עצימות גבוהה של עימותים פוגעת ביעילות תפקודה של המועצה (Nelson, Gabris & Trenton, 2011).

תפקיד המועצה כיום אינו מתמצה בביקורת על פעילות הרשות והעומד בראשה. חבריה עומדים בחוד החנית של הדרישה לשקיפות ציבורית, המחייבת מנהיגים פוליטיים מקומיים לשאת באחריות ולדווח (accountability) לציבור בוחריהם, כחלק משיתופם בתהליך קבלת ההחלטות והפיכתם לשחקנים מרכזיים בשמירה על הדמוקרטיה המקומית.

ממצאי מחקר שנערך בארצות הברית (Bjorn & Hubert, 2008) מלמדים, כי השפעתה של המועצה על ניהול הרשות היא הנמוכה ביותר בדגם מועצה–ראש רשות חזק (שרווח בישראל). לעומת זאת, בדגם מועצה–מנהיג פוליטי של הרשות (שלא בהכרח מוגדר כראש הרשות ולעתים תפקידו ייצוגי בלבד), המנהיג הפוליטי לא תמיד שולט במועצה, והעוצמה הפוליטית מתחלקת בין ממלאי התפקידים השונים ברשות. בדגם מסוג זה מתרכזת קבלת ההחלטות בגוף אחד – המועצה הנבחרת, שהיא האחראית לתפקודה של הפקידות הבכירה. דומיננטיות המועצה באה לידי ביטוי גם בדגם מועצה–מנהל מקצועי, שבו כל תפקודיהם של אנשי הפקידות הבכירה הם באחריותו של המנכ"ל, שמינתה מועצת העיר, והיא שהעניקה לו סמכויות למילוי תפקידו, בעוד ראש הרשות הוא בעל תפקיד ייצוגי בלבד.

ב. יחסי ראש הרשות וממלאי התפקידים הבכירים

נוכח התעצמותו של ראש הרשות קיימים מעט גורמים מוסדיים מאזנים, בין שאלה נושאי משרות שתפקידם לבקר את התנהלות הרשות, ובין אם אלה מוסדות האמורים להבטיח שהעוצמה השלטונית תפוזר בין גורמים מספר. בישראל לא קיימת הפרדה פונקציונלית או מוסדית בין הדרג הנבחר לבין הדרג המבצע, דבר המגביר את הפוליטיזציה של תהליכי קבלת ההחלטות (רזין, 2003). כמו כן, עתידם התעסוקתי של בכירי הדרג המקצועי תלוי במידה לא

מבוטלת ברצונו של ראש הרשות. עם זאת, הוא אינו יכול לפעול בשרירות מוחלטת. למשל, גזבר הרשות אמנם מועסק בחוזה אישי, ולכן אינו נהנה מקביעות אשר תאפשר לו חופש פעולה מקצועי גדול יותר, אך כדי לפטרו זקוק ראש רשות לאישור המועצה. לעומתו, היועץ המשפטי של הרשות אמנם נהנה ממידה של אוטונומיה, אך סמכויותיו מצומצמות, וחלק מהנחיותיו הם בבחינת המלצה בלבד (הורקין 2009). את מנכ"ל הרשות אפשר לפטר, ומועצת הרשות שבוחנת את תפקודו, היא שמופקדת על קבלתו לתפקיד או על פיטוריו. מצד אחד הוא אינו תלוי אפוא ברצונו של אדם אחד, אך מנגד, מותנה ביטחונו התעסוקתי במערכת יחסים תקינה עם כלל חברי המועצה (Nelson & Nollenberger, 2011).

מנכ"ל הרשות המקומית: מנכ"ל הרשות הוא תפקיד אמון סטטוטורי. ראש הרשות ממנה מנכ"ל במקרים שבהם המועצה לא מינתה מזכיר. המנכ"ל אחראי לביצוע מדיניותם של ראש הרשות ומועצת הרשות המקומית, הוא מייעץ לראש הרשות בגיבוש ובתכנון האסטרטגי של התנהלות העיר, בהצבת מטרות ויעדים בכל תחומי החיים ברשות, ובעריכת תכניות רב-שנתיות. כמו כן, תפקידו לפקח על האגפים ועל המחלקות באמצעות ראשיהם, ולתאם ביניהם. מהות התפקיד מחייבת השכלה גבוהה וכישורים מקצועיים כמנהל בכיר בארגון או במוסד בסדר גודל דומה לרשות המקומית, ובניסיון בניהול צוות עובדים. אולם, תפקידיו וסמכויותיו תלויים ביחסיו עם ראש הרשות ועם הנבחרים האחרים, וכן במבנה הרשות ובמצב הארגוני בה, כלומר מסגרות, היררכיות, ומוקדי-כוח קיימים (משרד הפנים, 2007).

במדינות בעולם המודרני משמש המנהל המקצועי כגורם מתווך בתהליך קבלת ההחלטות ברשות (Nelson & Nollenberger, 2011; Nelson, Gabris & Trenton, 2011; Zhang & Feiock, 2009), ותפקידו מזוהה עם יעילות ופיתוח כלכלי (Feiock & Hawkins, 2011; Svara, 2003). קשה אמנם לכמת את תרומתו של מנהל מקצועי ברשות, אבל באופן כללי הוא תורם להתמקצעות, להתייעלות, לאימוץ חדשנות, ולתכנון אסטרטגי ארוך טווח. עם זאת, כל אלה יכולים להתקיים גם בדגם ממשל מסוג ראש רשות–מועצה, ולפיכך סביר להניח שקיימים עוד גורמים משפיעים, כמו גודל העיר, מאפייני אוכלוסייתה, מצבה הכלכלי-חברתי, ומיקומה הגאוגרפי במדינה, מרכז או פריפריה (Svara & Nelson, 2012).

נתוני מחקר שנערך בפלורידה שבארצות הברית מלמדים, כי מחצית מהערים בה אשר מאמצות תכנון אסטרטגי הן ערים בדגם מועצה–מנהל עיר מקצועי. לרוב הן נשענות על קבלנות חוץ (contracting out), עבודת צוות, מנהיגות שנוטלת סיכונים, ושימוש מוגבר ברשתות מקצועיות (Kwon, Berry & Jang, 2012 ; professional network). כל אלה מצביעים על אוריינטציה עסקית ועל יעילות גבוהה יותר בניהול הרשות, בהשוואה לערים המנוהלות על פי דגם אחר. מחקר אחר (Ammons, 2008) מצא, כי ההשפעה והסמכות של מנהל עיר מקצועי בדגם מועצה–מנהל מקצועי רבות יותר מאלה של מנהל מקצועי שנשכר בדגם ראש רשות–מועצה. דבר זה מלמד, כי התמקצעות עשויה להיות יתרון במינוי של מנהל עיר מקצועי. החשש, כי מנהלים עירוניים יושפעו מאוד מנורמות חדשות של התמקצעות, ולכן ניהולם יתאפיין ברגישות פחותה לצורכי התושבים (Nalbandian, 1991, 1999) התבדה, וניהול מקצועי וחינוך מודרני מצמיחים דור צעיר של מנהלי ערים אשר מגיבים לערכים

קהילתיים, וקידום שיתוף הקהילה נתפס בעיניהם כמטרה חשובה (Zhang & Feiock, 2009; Zhang and Yang, 2009).

גזבר הרשות: גזבר הרשות אחראי לקופתה של הרשות המקומית. הוא מופקד על הכנת הצעת התקציב, על ניהול מערכת החשבונות של הרשות, על פי חוק וכללי ניהול חשבונאיים מוניציפליים שקבע משרד הפנים, וכן על הכנתם של דוחות כספיים. הוא מתמנה לתפקידו לאחר שעמד בתנאי מכרז פומבי ולאחר שמינויו קיבל את אישורם של רוב חברי המועצה. הוא מועסק בחוזה אישי, והחלטת המועצה לפטרו טעונה אישור ו/המלצה של ראש הרשות.

התפיסה הכלכלית-יזמית השלטת בשנים האחרונות ברשויות המקומיות מעצימה את חשיבות תפקידו של הגזבר. כיום אמור הגזבר לפעול להגברת הפעילויות הכלכליות והיזמות העסקית כדי להרחיב את בסיס הקיום הכלכלי של הרשות, בכמה וכמה דרכים: במישרין, באמצעות חברה כלכלית-עירונית, באמצעות יזמים פרטיים, או בדרך של שותפויות עם גורמים שונים. כל אלה מחייבים את הגזבר לבדיקה מקצועית מעמיקה ומרחיקת ראות של התמהיל האופטימלי של מתן שירותים ברמה גבוהה יותר, בעלות הכלכלית הנמוכה ביותר.

תפקידו של הגזבר מחייב עבודה משותפת עם נבחרים ומקבלי החלטות ברשות ובעיקר עם ראש הרשות, שאתו, ובכפוף להנחיותיו, הוא מתכנן ומגבש את תקציבה השנתי של הרשות, המוגש לאישור המועצה ומשרד הפנים. לאור אלו, יש חשיבות רבה למערכת היחסים ביניהם: יחסי אמון וסביבת עבודה נינוחה תורמים לגיבוש תקציב שישקף את מדיניותו ויעדיו של ראש הרשות (משרד הפנים, 2007).

משילות, מינהל, ודמוקרטיה ברשות

אחד המדדים לאיכות הממשל ברשויות המקומיות הוא היקף השיתוף בקרב הגורמים הנבחרים והממונים אשר מנהלים אותן. רמה גבוהה של מחלוקות או רמה נמוכה של שיתוף ביניהם עשויים לחבל בתהליך קבלת ההחלטות ברשות המקומית (Nelson & Nollenberger, 2011). כדי לא לרוקן מתוכן את תפקיד ראש הרשות ולהבטיח משילות תקינה, חשוב להגדיר את יחסיו עם המועצה ועם הפקידות הבכירה הממונה. באנגליה הוסדרו יחסי הכוחות בין ממלאי התפקידים ברשויות המקומיות באופן כללי במסגרת חוק השלטון המקומי משנת 2000, אך עמימותו טשטשה את גבולות העוצמה ביניהם.

מחקר אחר (Zhang & Feiock, 2009), בחן את השאלה: האם ובאיזו מידה מתקיים שיתוף של מנהלים בכירים בתהליך הפוליטי ובעיצוב מדיניות הרשות המקומית? דומה כי הכול סבורים, שקיומו של מנהל מקצועי הוא מרכיב חיובי בתהליך הפוליטי. אך כיצד מתחלקות העוצמה והסמכויות בין הגופים הנבחרים לבין הפקידות הנבחרת? נתון זה משתנה בהתאם לדגם הממשל ברשות המקומית, לחקיקה ברוח מדיניותו של השלטון המרכזי, ולמאפיינים האישיים והמקצועיים של כל השותפים בניהול העיר. רשויות מקומיות בהן קיים מנהל מקצועי משתפות אותו בעיצוב המדיניות ובתהליך קבלת החלטות אסטרטגיות. גם גזבר

הרשות משתתף בעיצוב המדיניות, ומשפיע על יישומה בפועל בתוקף תפקידו כסמכות המקצועית העליונה בנושאי כספים ברשות המקומית.

בספרות המקצועית ניתן למצוא טיעונים המלמדים על שתי גישות כלפי חוק הבחירה הישירה בראש ראשות. גישה אחת רואה בו שינוי חיובי ומבורך, אשר מאפשר יציבות ניהולית. התעצמותו הפוליטית של ראש הרשות מקלה על תהליך קבלת ההחלטות במועצת הרשות ועל יישום המדיניות שהותוותה. השינוי גם צמצם את מספר המקרים שבהם חלה פגיעה בתושבים עקב שיבוש פעילות הרשות או שיתוקה בשל מערכת יחסים מעורערת בין ראש הרשות לבין חברי מועצה, ובתוך כך גם קטן מספר המקרים שבהם נדרשה מעורבות של שר הפנים בנעשה ברשויות המקומיות. גישה שנייה גורסת, כי הבחירה הישירה הסֵבה פגיעה ניכרת למעמדם של חברי המועצה, ובעקיפין – פגעה בדמוקרטיה המקומית.

התמורה שחולל חוק הבחירה הישירה ביחסי הכוחות בין ממלאי התפקידים בשלטון המקומי, איננה ייחודית לישראל. ברוב מדינות אירופה התרחש שינוי דומה בעקבות המעבר משלטון (government) לממשל (governance), שינוי שהגביר את כוחו של ראש רשות ביחס למועצת הרשות וליתר השחקנים הפוליטיים המקומיים, כאשר עוצמתה של מועצת הרשות היא הפחותה ביותר (Bjorn & Hubert, 2008). הטענה לפיה נפגע מעמדם של חברי מועצת העיר נתמכת בעובדה שבישראל אין כל הגדרה של תפקיד חבר מועצה, להוציא כמה סייגים למינויו ואיסורים שונים. מנגד, מגדירה פקודת העיריות כי העירייה תפעל באמצעות ראש העירייה, והוא האחראי לכך שהתפקידים שהוטלו על העירייה יבוצעו כראוי (משרד הפנים 2007). הגדרה זו, וכן האפשרות של ראש הרשות להטיל וטו על החלטות המועצה, וסמכותו למנות ועדות ומנהל עיר מקצועי, הם מקור כוחם הבלתי מעורער כמעט של ראשי הרשויות המקומיות, כוח שמנוצל לעתים לרעה במערכת הפוליטית המקומית.

ניתוח נתוני המחקר בישראל

כדי לבדוק את השפעת השינוי בשיטת הבחירות על מאזן יחסי הכוחות ברשויות המקומיות בישראל, השתמשנו במודל אמפירי חלקי, הכולל שני משתנים תלויים אשר משקפים את יחסי העוצמה בין ראש הרשות והמועצה: (א) מספר הרשימות שעברו את אחוז החסימה ונכנסו למועצה (רמת התחרות); (ב) מספר המנדטים שקיבלה רשימת ראש הרשות הנבחר כאחוז מסך כל המושבים במועצה. המשתנה הבלתי-תלוי שנבחן הוא משתנה דיכוטומי – שיטת הבחירות (השיטה הישנה – עד 1978; והשיטה החדשה – מ-1978 ואילך). בשל הקושי הרב הכרוך באיתור נתונים אמפיריים המודל שנבחן הוא חלקי ויכול להוות תשתית למחקר עתידי רחב יותר. הנתונים נוגעים לראשי רשויות מקומיות מכהנים שנבחרו ב-1973 (לפני שינוי שיטת הבחירות), ונבחרו מחדש בבחירות 1978 (לאחר שינוי שיטת הבחירות), כדי לבודד את ההשפעה של המאפיינים האישיים של השחקנים בזירה הפוליטית המקומית. מספר מכהני 1973 שנבחרו מחדש ב-1978 הוא 29.

בניתוח השוואה בין ממוצעים (*t*-Test) לא נמצא הבדל מובהק בין מספר הרשימות הממוצע שנכנסו למועצה לפני שינוי הבחירות (5.72), לבין זה שאחריו (4.97) (F=1.68,

(N=29, P=0.199). כלומר, מספר הרשימות כמעט לא השתנה, כך שהשינוי בשיטת הבחירות לא היה משמעותי בהיבט זה, ולכן אינו צפוי להשפיע על האתגר של ראש הרשות להרכיב קואליציה ולנהל את הרשות. לעומת זאת, נמצא הבדל מובהק בין האחוז הממוצע של המנדטים שקיבלה רשימת ראש הרשות הנבחר מסך כל המושבים במועצה ב-1973 (58.0%), לבין האחוז הממוצע של המנדטים שקיבלה רשימת ראש הרשות הנבחר מסך כל המושבים במועצה ב-1978 (48.1%) (F=8.88, N=29 ,P=0.004). משמעות הדבר היא, ששיעור המנדטים של ראש הרשות ירד בכ-10%. כלומר, עוצמת ראש הרשות ביחס למועצה נחלשה.

קשר מובהק נמצא בין שיטת הבחירות לבין אחוז המנדטים שקיבלה רשימת ראש הרשות המקומית (כמשתנה דיכוטומי נמוך/גבוה, הקידוד נעשה לפי החציון): מספר הרשויות שבהן רשימת ראש הרשות המכהן קיבלה אחוז מנדטים גבוה בשיטת הבחירות הישנה ב-1973 גדול פי 2 לערך מאשר בשיטת הבחירות החדשה ב-1978 (20 רשויות מקומיות, שהן 69%) לעומת 9 רשויות מקומיות) (CHI^2=8.3, DF=1, N=58, P=0.004). אחד ההסברים האפשריים לממצא זה הוא שבשנת 1978, הבוחרים יכלו לפצל את בחירתם, כלומר להצביע באופן אישי לראש הרשות, ובמקביל להצביע לרשימה שאיננה בהכרח רשימתו. לכן, בהיבט זה, עוצמת ראש הרשות ירדה.

אחרית דבר

אין ספק, שכדי לקיים משילות מקומית יציבה נדרשת אוטונומיה פיננסית של הרשות המקומית, וכן ראש רשות חזק ועצמאי מבחינה פוליטית, שיוכל להנהיג (Walling, 2011). בה בעת, חברי המועצה ברשויות המקומיות צריכים לשמש משקל-נגד בניהול הרשות, כדי להבטיח כי יתקיים תהליך מאוזן של נשיאה באחריות ודיווח, ולייצג את צורכיהם של כל תושבי הרשות. מנהיגות אפקטיבית היא זו אשר משלבת את המשתתפים האחרים בתהליכי הממשל. השגת יעדים וחזון דורשים האצלת סמכויות לשותפים האחרים ויצירת יחסי עבודה המושתתים על שיתוף. יחסים אלו חשובים יותר מאשר קיומם של ביקורת ופיקוח עליהם (Svara, 2003).

ממצאי המחקר הנוכחי מלמדים, כי בעקבות המעבר לבחירה ישירה של ראש רשות גדל הפיצול במועצות המקומיות, וחל כרסום בכוחן של רשימות ראש הרשות הנבחר. התחזקות ראש הרשות באה לידי ביטוי בכך שהמועצה איבדה את יכולתה להדיחו ולבחור אחר תחתיו, וקטנה גם תלותו במנגנוני מפלגות ארציות. אם אכן תתקבל בישראל ההחלטה בדבר יישום מודל ממשלי בדומה לזה שקיים במישור הלאומי, מומלץ להגדיר את סמכויותיהם של כל ממלאי התפקיד הנבחרים, כך שלבחירת ראש הרשות לא תהיה השפעה על יציבות המשילות המקומית ועל איכותה, וכן שראש הרשות יוכל להתמודד עם לחצים מצד המועצה ומצד הפקידות הבכירה גם יחד. באופן זה, יתקבל מודל ממשלי ברור שיצמצם את המתח ואת הקונפליקטים ברשות המקומית פנימה, ויאפשר שיתוף פעולה בין כל ממלאי התפקידים המעורבים בתהליך קבלת החלטות, לטובת פיתוח מחויבות משותפת להשגת היעדים והחזון.

ביבליוגרפיה

באר, א' (2013). "השלטון המקומי כיחידת ניהול", בתוך: לוי, י' ושריג א' (עורכים), **השלטון המקומי: בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק**, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה, עמ' 207-281.

בן אליא, נ' (1998). **משבר הרשויות המקומיות בישראל**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

הורקין, א' (2009). "הטוב, הרע והנבחר (מחדש) – מחקר אינטרדיסציפלינרי על הגורמים המשפיעים על תחלופה שלא מרצון של מנהלים נבחרים – המקרה של ראשי רשויות מקומיות בישראל", בתוך: מקלבר, ד' וזובידה, ה' (עורכים), **הדמוקרטיה הישראלית בת 60: מציאות וחזון, מחקרים בפוליטיקה הישראלית**, ב', עמ' 65-108.

משרד הפנים (2007). **המדריך לנבחר ברשות המקומית**, בעריכת דוד סלומון, בשיתוף מפעם, מהדורה מיוחדת כסלו תשס"ח, נובמבר.

רזין, ע' (2003). **רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

שפט, א' (1992). **השלטון המקומי-היבטים משפטיים-עבר, הווה, עתיד**, ירושלים: משרד הפנים – המינהל לשלטון מקומי.

שפט, א' ושפט, י' (2004). "חוק ומשפט ברשות המקומית", **יסודות השלטון המקומי**, יחידה 6, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.

שריג, א' (2008). "תמורות בבחירות לרשויות המקומיות בישראל", בתוך: כסיף, א' (עורך), **לחלק את הארץ**, כרמל, עמ' 286-315.

Ammons, D. N. (2008). "City Manager and City Administrator: Role Similarities and Differences", *The American Review of Public Administration*, Vol. 38(1): 24-40.

Bae, J. & Feiock, R. (2013). "Forms of Government and Climate Change Policies in US Cities", *Urban Studies*, Vol. 50(4):776-788.

Bjorn, I. & Hubert, H. (2008). "Explaining the Differences in the Role of Councils: an Analysis Based on a Survey of Mayors", *Local Government Studies*, Vol. 34(4): 529-544.

Carr, J. B. & Karuppusamy, S. (2009). "Beyond Ideal Types of Municipal Structure", *The American Review of Public Administration*, Vol. 39(3):304-321.

Choi, C. G., Feiock, R. C. & Bae, J. (2013). "The Adoption and Abandonment of Council-Manager Government", *Public Administration Review*, Vol 73(5): 727-736.

Copus, C. (2008). "English Councilors and Mayoral Governance: Developing a New Dynamic for Political Accountability", *The political quarterly*, Vol. 79(4):590-604.

Doerner, W. M. & Ihlanfeldt, K. R. (2011). "City government structure: are some institutions undersupplied?", *Public Choice*, Vol. 149:109-132.

Egner, B. & Heinelt, H. (2008). "Explaining the Differences in the Role of Councils: an Analysis Based on a Survey of Mayors", *Local Government Studies*, Vol. 34(4):529-544.

Feiock, R. C., Jeong, M. G. & Kim, J. (2003). “Credible Commitment and Council-Manager Government: Implications for Policy Instrument Choices”, *Public Administration Review*, Vol. 63(5):616-625.

Feiock, R. & Hawkins, C.V. (2011). “Joint Ventures, Economic Development Policy, and the Role of Local Government Institutions”, *The American* Review of Public Administration, Vol. 41(3): 329-347.

Frederickson, H.G., Wood, C. & Logan, B. (2001). “How American City Have Changed”, *National Civic Review*, Vol. 90(1): 3-18.

Lapuente, V., (2010). “A Tale of Two Cities: Bureaucratization in Mayor-Council Council-Manager Municipalities”, *Local Government Studies*, Vol. 36(6):739-757.

Morgan, D. R. & Watson, S. S. (1992). “Policy Leadership in Council-Manager Cities: Comparing Mayor and Manager”, *Public Administration Review*,. 52(5): 438-445.

Nalbandian, J. (1990). “The Contemporary Role of City Manager”, *American*

Review of Public Administration, Vol. 19: 261-279. for local government managers”, *Public Administration Review*, Vol. 59:97-187.

Nelson, L. K. & Svara, H. J. (2010). “Adaptation of Models Versus Variations in Form: Classifying Structures of City Government”, *Urban Affairs Review*, Vol. 45(4): 544-562.

Nelson, K. (2011). “State-Level Autonomy and Municipal Government Structure: Influence on Form of Government Outcomes”, *The American Review of Administration*, Vol. 41(5): 542-561.

Nelson, L. K. & Nollenberger, K. (2011). “Conflict and Cooperation in : Do Variations in Form of Government Have an Effect?”, *Urban Affairs Review*, Vol. 47(5):696-720.

Nelson, L. K., Gabris, G.T. & Trenton, J. D. (2011). “What Makes Municipal Councils Effective? An Empirical Analysis of How Council Members Perceive their Group Interactions and Processes”, *State and Local Government Review*, Vol. 43(3):196-204.

Quinlivan, A. (2008). “Reconsidering Directly Elected Mayors in Ireland: Experiences from the United Kingdom and America”, *Local Government*, Vol. 34(5):609-623.

Razin, E. (2004). “Needs and Impediments for Local Government Reform: Lessons from Israel”, *Journal of Urban Affairs*, Vol. 26:623-640.

Schumaker, P. & Kelly, M. (2013). “The Public Assistance Policies of Cities and the Justice Concerns of Elected Officials: The Centrality of the Floors Principle in Addressing Urban Poverty”, *Policy Studies Journal*, Vol. 41(1):70-97.

Simon, H. A. (1982). *Models of Bounded Rationality*, , Cambridge, Mass.: MIT Press.

Saha, S. (2011). “City-level analysis of the effect of political regimes on publicgood provision”, *Public Choice*, Vol. 147:155-171.

Stevens, A. (2006). *The Politico's Guide to Local Gov*ernment, 2nd edition, London: Politico's Publishing.

Svara, J. (1985). “Dichotomy and Duality: Reconceptualizing the Relationship Between Policy and Administration in Council-Manager Cities”, *Public Administration Review*, Vol. 45:221-232.

Svara, J. H. (1990). Official leadership in the city: Patterns of conflict and *cooperation*, New York: Oxford University Press,.

Svara, J. (1994). Facilitative Leadership in Local Government: Lessons From Successful Mayors and Chairpersons, San Francisco: Jossey-Bass.

Svara, J. (1998). “The Politics-Administration Dichotomy Model as Aberration”, *Public Administration Review*, Vol. 58(1):51-59.

Svara, J. (2003). “Effective Mayoral Leadership in Council-Manager Cities: Reassessing the Facilitative Model”, *National Civic Review*, Vol. 92(2):157-172.

Svara, J. H. (2008). *The facilitator in city hall*, FL:.Boca Raton, CRC Press.

Svara, J. H. & Nelson, K.L. (2012). “Form of Government still Matters: Fostering Innovation in U.S. Municipal Governments”, *The American Review of Public Administration*, Vol. 42(3):257-281.

Walling, J. D. (2011). “The Untapped Strength of the Council-Manager Mayor”,*Public Administration Review*, January/February 2011:136-138.

Wilson, W. (1887). “The Study of Administration”, *Political Science Quarterly,* 2:197-222, reprinted (1941*), American Political Science Quarterly* 56:481-506.

Zhang, Y. & Feiock, R. C. (2009). “City Managers' Policy Leadership in Council-Manager Cities”, *Journal of Public Administration Research and Theory* (JPART), Vol. 20:461-476.

Zhang, Y. & Yang, K. (200)9. “Citizen participation in the budget: The effect of city managers”, *Journal of Public Budgeting,* Accounting *and Financial*, Vol. 21:289-317.

יורשי המכהנים בבחירות המקומיות בעידן הבחירה הישירה 1978-2009

אמיר הורקין

תקציר

המאמר הנוכחי עוסק "ביורש", היינו בטוען-לכתר שנבחר, לראשונה, לתפקיד ראש הרשות המקומית ומחליף את המכהן. "היורש" יכול להיבחר באחד משני מצבי הבסיס הבאים: מצב "מכהן-מתמודד" ומצב "מכהן-לא-מתמודד". מהספרות עולה כי סיכויי המכהן להיבחר-מחדש גבוהים ועומדים על כ-70% ומכאן שניצחון על המכהן בבחירות הוא יעד מאתגר וקשה להשגה. אעפ"י כן סוגיית יורשי-המכהנים הוזנחה לחלוטין בספרות, וככל הידוע, לא מוכרת התייחסות תאורטית ומחקרית ישירה לגורמים ולתנאים המגדילים את סיכויי הטוענים-לכתר לנצח את המכהן. המחקר הנוכחי הוא אפוא בבחינת מחקר ראשוני בנישה הנדונה המבקש לשפוך אור על סוגיית יורשי-המכהנים ועל התנאים בהם הם נבחרים ומנצחים את המכהן.

המחקר נערך על בסיס נתונים רחב המושתת על נתוני-אמת אובייקטיביים שנגזרו מתוצאות הבחירות לרשויות המקומיות במגזר היהודי בשנים 1978-2009 והמתייחסים לכ-150 רשויות, לכ-400 מכהנים ולכ-1,500 טוענים לכתר. הממצאים מלמדים, כי במצב "מכהן-מתמודד" ככל שרמת התחרות חזקה יותר, גדלים סיכוייו של הטוען-לכתר לנצח את המכהן. בהתאם לכך, ככל שמספר המתמודדים גדול יותר וככל ששיעור ההצבעה בסיבוב הראשון גדול יותר, כך גדלים סיכוייו של טוען-לכתר לנצח את המכהן. קיומו של סיבוב בחירות שני, מגדיל אף הוא את סיכוייו של טוען-לכתר לנצח את המכהן. הממצאים גם מצביעים על הפרדוקס הבא לפיו, דווקא חוסר-הניסיון האלקטוראלי של טוען-לכתר הוא נכס יקר ערך, המגדיל את סיכויי הבחירה שלו מול המכהן ומול טוענים אחרים לכתר בשני מצבי הבסיס.

מבוא

הבחירות-המוניציפליות מכונות בספרות "הדוד-העני" משום שלרוב הן נדחקות לשוליים בשל ההתייחסות הרחבה הניתנת ל"דוד-העשיר", היינו, הבחירות הארציות (Cutler & Matthews, 2005). בהשוואה ל"דוד-העני" המחקר על יורשי-המכהנים ברמה המקומית הוא "עני-מרוד". מרבית הספרות, העוסקת בבחירות-המוניציפליות נוטה להתמקד בנושאים כמו השתתפות ושיעור-ההצבעה (Wood, 2002; Hajnal & Lewis, 2003; Culter & Matthews 2005; Hajnal & Trounstine, 2005; Geys & Heyndels, 2006), ובסיכויי הבחירה-מחדש של ראש רשות-מקומית[1] (דלג'ו, 2008; דיסקין ועדן, 1999; Brender, 2003) ומפלגה מכהנים (Carey, Niemi & Powell, 2000; Ferreira & Gyourko, 2009). מהספרות עולה, באופן כללי, כי סיכויי המכהן להיבחר-מחדש גבוהים (Bernhardt & Ingberman, 1985; Wolman, Page & Reavley, 1990; Krebs, 1998; Trounstine, 2012; הורקין כ"ץ ומבורך, 1998; דלג'ו, 2008; הורקין, 2010) ומודל הביצועים-המשולבים אף מציע הבחנה בין ארבעה טיפוסי מכהנים בעלי סיכויים שונים של בחירה-מחדש (הורקין, 2010). נתוני המפקח הארצי על הבחירות במשרד הפנים בהתייחס לשנים 1978-2009, מלמדים כי, ב-77% מהמקרים, בממוצע, המכהן מתמודד פעם נוספת על התפקיד וב-23% מהמקרים הוא נמנע מלהתמודד וכן כי מכהן המתמודד בבחירות-המקומיות נבחר-מחדש ב-75% מהמקרים בממוצע וב-25% מהמקרים נבחר "יורש" חדש מבין הטוענים-לכתר[2]. **סיכוייו של טוען-לכתר להפוך ל"יורש" המחליף את המכהן הם אפוא 25%.**

המאמר הנוכחי מתמקד "**ביורש**,"[3] היינו בטוען-לכתר שנבחר, לראשונה, לתפקיד ראש הרשות-המקומית ומחליף את המכהן. ההתמקדות **"ביורש"** מבוססת על הטעמים הבאים:

א. הצורך המעשי של מועמדים המעוניינים להדיח את המכהן ולהיבחר במקומו, בכלי סיוע הסתברותיים, מוטיבציוניים ויישומיים לקבלת החלטות אסטרטגיות. מועמדים המעוניינים להיבחר לראשות הרשות-המקומית נדרשים לגייס ולהשקיע משאבים רבים, ולכן נוטים לכלכל את צעדיהם בזהירות ולבחון את סיכויי הצלחתם בכל שלב. ההחלטה האסטרטגית הראשונה והחשובה ביותר היא, האם להתמודד/לא להתמודד בבחירות? דילמה זו היא קשה משום שיש לה השלכות מרחיקות לכת על המועמד הפוטנציאלי ברמה הציבורית וברמה האישית. אחד הגורמים המרכזיים המשפיע על החלטה זו הוא סיכויי ההצלחה בבחירות, וככל שאלו נראים גבוהים יותר בשלב מוקדם יותר, כך גדלים הסיכויים שהמועמד יתמודד בבחירות. כדי לאמוד את הסיכויים הללו, מועמדים נוטים להשתמש

---

1 מטעמי קיצור, ראש רשות מקומית מכהן יכונה מכאן ואילך במאמר זה "המכהן" וראשי רשויות מקומיות מכהנים יכונו "המכהנים".

2 תוצאות הבחירות לרשויות המקומיות. משרד הפנים, המפקח הארצי על הבחירות לשנים 1978-2009.

3 בעבודות קודמות הצגתי מסגרת תאורטית המתייחסת לקווי הדמיון שבין החלפת מנהל ממונה כמו מנכ"ל פירמה, לבין החלפת מנהל נבחר כמו ראש רשות מקומית. בהתאם לכך המושג "יורש" נלקח מהספרות הארגונית העוסקת בתחלופת מנכ"לים. בהקשר זה פרופ' ואנסיל (Vancil 1987) מאוניברסיטת הרווארד טבע מונחים כמו, יורש (Heir), יורש-מיועד (Heir Apparent) ויורש מיועד גלוי (Overt Heir Apparent).

בסקרי דעת-קהל ובהתאם לתוצאותיהם מתקבלת ההחלטה האם להכריז על מועמדות ולהתמודד בבחירות אם לאו. סקרי דעת-קהל בטווח של חצי-שנה עד שנה לפני הבחירות נוטים לרוב להראות שלטוען-לכתר סיכויים נמוכים להיבחר בעוד שלמכהן סיכויים גבוהים להיבחר-מחדש. מצב זה מבליט את חסרונם של כלים שקיומם היה מאפשר לאמוד את סיכויי הבחירה של הטוען-לכתר באופן כללי יותר, מעבר למקרה ספציפי נתון. לנתונים בעלי תקפות גבוהה, המשקפים את סיכויי ההצלחה של הטוען-לכתר בשלבים שלפני ובמהלך הקמפיין, עשויות להיות השלכות מוטיבציוניות ואסטרטגיות משמעותיות על התנהלותו. המחקר הנוכחי מיועד, בין השאר, לנסות ולפתח כלי חדש שיאפשר לאמוד את סיכויי הבחירה של טוענים-לכתר באופן אוניברסלי על בסיס הנתונים האמפיריים שהצטברו בשלושים השנים האחרונות. בהקשר זה לובש המחקר הנוכחי אופי של מחקר יישומי בעל פוטנציאל ליישום בפרקטיקה (Babbie, 2007). מחקר מדעי מתחיל בדרך-כלל עם "בעיה" ומסתיים בדרך-כלל עם הכללה אמפירית טנטטיבית. "הבעיה" יכולה לנבוע מהשטח מבלי שיש לה בהכרח קשר לתאוריה כלשהי או לנבוע מתאוריה קיימת (Nachmias & Nachmias, 1981). בהתאם לכך ניתן לראות במחקר הנוכחי ניסיון לתת מענה לדילמה של המועמד הפוטנציאלי בשטח: להתמודד או לא להתמודד?

ב. חוסר רלוונטיות של התאוריות העוסקות בסיכויי הבחירה-מחדש של המכהן לסוגיית היורש: הספרות מתמקדת בסוגיית הבחירה-מחדש של המכהן ובהקשר זה הוצגו התאוריות הבאות, השערת-האחריות (Responsibility-Hypotheses) (Nannestad & Paldam, 1994), התאוריה-הרטרוספקטיבית (Retrospective-Theory) (Key 1966; Fiorina, 1981) ותאוריית הציפיות-האדפטיביות (Adaptive-Expectations-Theory) (Downs, 1957; Fiorina, 1981; Erikson, Mackuen & Stimson, 2002). השערת-האחריות גורסת כי האלקטורט תופס את המכהן כאחראי לביצועים-הכלכליים ובהתאם מתגמל או מעניש אותו. התאוריה-הרטרוספקטיבית גורסת שבחירה-מחדש במכהן (תגמולו) או החלפת המכהן (הענשתו) מושפעות מהאופן שבו האלקטורט תופס את ביצועי-העבר שלו כמדד לכישורי הניהול שלו ולפיכך, ביצועי-עבר טובים מחזקים את ההנחה שלמכהן יש יכולת ניהול טובה (Key, 1966; Fiorina, 1981). תאוריית הציפיות-האדפטיביות מניחה שמנהיגים פוליטיים צריכים להתנהג בעקביות לאורך הזמן מבחינת המדיניות שהם מציעים ומבצעים בפועל (Down, 1957; Fiorina, 1981). לפיכך האלקטורט מתייחס למדיניות המכהן בעבר כאמצעי לחיזוי מדיניותו בעתיד, וביצועי-העבר משמשים כאמצעי לחיזוי ביצועי-העתיד. אחד ההבדלים העיקריים בין מכהן המתמודד על-מנת להיבחר-מחדש לבין טוענים-לכתר המתמודדים על-מנת להיבחר לראשונה לתפקיד ראש-הרשות במערכת-בחירות אישית, הוא שלמכהן יש רקורד ביצועים נתון בניהול הרשות בעוד שהטוענים-לכתר חסרים רקורד ביצועים שכזה. לפיכך, התאוריות דלעיל רלוונטיות רק במקרים שבהם קיימים מכהן ורקורד ביצועים של 'ניהול' הרשות שניתן להעריכם בצורה רטרוספקטיבית/פרוספקטיבית. לטוענים-לכתר אין, בהגדרה, רקורד ביצועים כזה ולפיכך התאוריות הללו הופכות לבלתי-רלוונטיות בהקשרם.

נקודה זו מתחדדת עוד יותר במצב "המכהן-לא-מתמודד" בו מתמודדים אך ורק טוענים-לכתר חסרי רקורד ביצועים.

ג. היעדר ספרות העוסקת באופן ישיר ב"יורש": סקירת ספרות מדע-המדינה העלתה כי לצד תאוריות בחירה-מחדש במכהן, לא קיימת, ככל הידוע, ספרות העוסקת באופן ישיר בנושא "יורשי-המכהנים". לפיכך, נמצא, בשיטת האנלוגיה, מענה חלקי לסוגיה זו בתאוריות מהספרות הארגונית והניהולית העוסקות ביורשי מנהלים מכהנים ממונים. החלל הקיים בספרות מונע מחד גזירה דדוק טיבית-לוגית של השערות-מחקר ומאידך מחייב מאמץ לפיתוח מסגרת תאורטית חדשה. זו עשויה להתבסס על שיטות מקובלות במדע במקרים דומים, כמו שיטת האנלוגיה, המאפשרת גזירה-שווה מתחומים דומים והשיטה האינדוקטיבית ההולכת מן הפרט אל הכלל (Babbie, 2007; Neuman 2010) שחשיבותה ותרומתה בפיתוח תאוריות במדעי החברה והניהול הודגשו לאחרונה (Locke, 2007).

המחקר הנוכחי עוסק בזיהוי מצבים שונים בהם ל"יורש" יש סיכויים גדולים יותר לנצח את המכהן ולהיבחר לתפקיד ראש-הרשות. המחקר מתמקד בשני מצבי הבסיס מצב "מכהן-מתמודד" ומצב "מכהן-לא-מתמודד" ומנסה לבחון את השפעת רמת-התחרות ואת השפעת הניסיון-האלקטורלי הקודם של הטוענים-לכתר על סיכוייהם להפוך ליורשי המכהנים.

מצב "מכהן-מתמודד" ומצב "מכהן לא-מתמודד"

"יורש" עשוי להיבחר לתפקיד ראש-הרשות בשני מצבים בסיסיים: מצב **"מכהן-מתמודד"** בו הוא נבחר בהתמודדות נגד המכהן ומתמודדים נוספים; ומצב **"מכהן-לא-מתמודד"** בו "היורש" נבחר בהתמודדות נגד מתמודדים אחרים, שאף אחד מהם איננו המכהן, וזאת מכיוון שהמכהן לא מתמודד על התפקיד מטעמים שונים. ברוב המקרים מערכת-הבחירות המוניציפלית לובשת, בשני המצבים הללו, צורה של **"מרוץ-סוסים"** היינו, תחרות "ראש-בראש" בין מספר יורשים פוטנציאליים (Vancil, 1987). במצב **"מכהן-לא-מתמודד"** ישנם מקרים נדירים בהם מערכת-הבחירות המוניציפלית לובשת צורה של **"מרוץ-שליחים"** כלומר, המכהן מסמן מראש "יורש-מוצהר" (Overt-Heir-Apparent) המיועד להחליפו, מטפח אותו ובבוא העת ממליץ לציבור-הבוחרים, באופן גלוי ופומבי, לבחור בו (שם). בהתייחס לתקופה 1978-2009 מלמד המחקר הנוכחי, כי שיעור התמיכה הממוצע בטוען-לכתר שנבחר במצב "מכהן-מתמודד" הוא 43.6%, והוא נמוך באופן מובהק משיעור התמיכה הממוצע במכהן שנבחר-מחדש (60.4%). שיעור התמיכה הנמוך בטוען-לכתר משקף רמת-תחרות חזקה במערכת-הבחירות ועוצמה חלשה יחסית של המכהן, בעוד ששיעור התמיכה הגבוה במכהן שנבחר-מחדש משקף רמת-תחרות חלשה ועוצמה חזקה של המכהן. שיעור התמיכה הממוצע בטוען-לכתר שנבחר, במצב "מכהן-לא-מתמודד" הוא 49.6% ודומה מאד לשיעור התמיכה הממוצע בטוען-לכתר הנבחר במצב "מכהן-מתמודד" (43.6%). גם במקרה זה משקף שיעור התמיכה בטוען-לכתר הנבחר, רמת-תחרות חזקה על התפקיד. במצב "מכהן-מתמודד" מתעוררת השאלה, באילו תנאים גדלים

סיכוייו של טוען-לכתר לגבור על המכהן? והאם הם קשורים לרמת-התחרות ולניסיון-האלקטורלי של הטוען-לכתר? במצב "מכהן-לא-מתמודד" עולה השאלה, למי מהטוענים-לכתר סיכויים גדולים יותר לנצח בבחירות, לבעלי או לחסרי ניסיון-אלקטורלי?

טוען-לכתר מנצח במצב "מכהן-מתמודד"

מהספרות העוסקת בגורמים המשפיעים על סיכויי הבחירה-מחדש של המכהן ניתן לגזור בעקיפין גם תמונה-הפוכה, בנוגע לגורמים המשפיעים על סיכויי-התחלופה של המכהן ועל סיכויי-הבחירה של טוען-לכתר. סיכוייו של טוען-לכתר לנצח את המכהן גבוהים יותר בהתקיים התנאים הבאים: (א) הביצועים-האובייקטיביים של המכהן גרועים (דיסקין ועדן, 1999; דלג'ו, 2008; Brender, 2003); (ב) הביצועים-הנתפסים של המכהן גרועים (הורקין ועמיתיו, 1998; הורקין, 2009, 2010); (ג) העוצמה-האובייקטיבית של המכהן חלשה במונחים של שיעור התמיכה בו בבחירות הקודמות (הורקין, 2006); (ד) המכהן נבחר בסיבוב-בחירות-שני, דבר המשקף עוצמה חלשה של המכהן ורמת-תחרות חזקה; (ה) רמת-התחרות חזקה יותר במונחים של מספר המתמודדים, שיעור-ההצבעה וקיומו של סיבוב-בחירות-שני; שיעור-הצבעה גבוה משקף רמת-תחרות גבוהה ולהיפך (Wood, 2002; Geys & Heyndels, 2006). שיעור-הצבעה נמוך מהווה יתרון למכהן, משום שבמצב כזה יש יתרון גדול להצבעת גרעין-הנאמנים ולכושר-הגיוס. דבר זה בתורו מגדיל את סיכויי הבחירה-מחדש של המכהן ומקטין את סיכויי הבחירה של טוען-לכתר. על-פי היגיון זה, ברשויות קטנות, בהן שיעור-הצבעה נוטה להיות גבוה יותר, התחרות חזקה יותר, ולטוען-לכתר יש סיכויים גבוהים יותר לנצח את המכהן; (ז) המכהן מכהן תקופה ארוכה מאד בתפקיד. מכאן שגם גילו מבוגר יותר ולכך שתי משמעויות עיקריות: האחת, גיל מבוגר עלול להשפיע על רמת-התפקוד של המכהן, והשנייה, גיל מבוגר עלול להביא לאי-התאמה בין השינויים המתחוללים בסביבה-הארגונית של הרשות לבין תגובות המכהן לשינויים אלה (Daft, 1998).

במצב **"מכהן-מתמודד"** עם פתיחת מערכת הבחירות לרשות-המקומית, השאלה הבסיסית שעל הפרק איננה מי היורש המועדף, אלא האם להשאיר או להחליף את המכהן? זאת משום ש-: המכהן הוא בעל הבולטות הרבה ביותר (Wolman, et al., 1990) המכהן נתפס כסמל שמזוהה עם ביצועי-הרשות (Randle, 2004; Elcock, 2008); קלות הערכה של ביצועי המכהן על-ידי הבוחר-המקומי בגלל הקרבה היחסית למכהן (Wood, 2002); היעדר בולטות של מתמודדים אחרים וחוסר-הוודאות המיוחסת כלפיהם (Morgenstern & Zechmeister, 2001).

במידה ומרבית התושבים מרוצים מביצועי המכהן, אזי רוב הסיכויים שהתשובה לשאלה דלעיל תהיה, "להשאיר-את-המכהן". במקרה כזה אין עניין מיוחד להתייחס לחלופות האפשריות למכהן, סביר להניח שהבוחר יישאר אדיש כלפיהן והסיכוי לרמת-תחרות חלשה גדל. כאשר מרבית התושבים אינם מרוצים מביצועי המכהן, גדלים הסיכויים שהתשובה לשאלה לעיל תהיה, "להחליף-את-המכהן". במקרה כזה שאלת החלופות האפשריות למכהן הופכת רלוונטית ביותר והבוחר-המקומי מתחיל לגלות בהן עניין ומפנה את תשומת-לבו

למידע אודותיהן (שחר, 2001). "סל-החלופות" מורכב ממועמדים ותיקים בעלי ניסיון-אלקטורלי בהתמודדות מול המכהן וממועמדים חדשים חסרי ניסיון-אלקטורלי. לשני סוגי המתמודדים יש שני מאפיינים משותפים: (א) לרוב אין להם רקורד ביצועים של ראש-רשות (Polsby & Wildavsky, 1976; Morgenstern & Zechmeister, 2001); (ב) מיוחסת להם רמה גבוהה של אי-וודאות (Bernhardt & Ingberman, 1985; Morgenstern & Zechmeister, 2001).

רמת-התחרות

בקונטקסט של **תחלופת מנהלים-ממונים** נטען בספרות ההתנהגות-הארגונית כי אחד המשתנים הסוציו-פוליטיים המרכזיים המשפיע על פיטורי מנכ"ל-מכהן ומינוי "יורש" הוא רמת-התחרות במונחי זמינות החלופות למכהן (Fredrickson Hambrick & Baumrin, 1988). דירקטוריון ששוקל את היתרונות והחסרונות של החלפת המנכ"ל איננו פועל בחלל ריק ובסביבה-הארגונית עשויים להימצא מועמדים פוטנציאליים שיכולים להחליפו. זמינותם של מועמדים כאלה מגדילה את סיכויי החלפתו של המכהן. ולהיפך, היעדרן של חלופות זמינות למכהן מסכל את יוזמת הדירקטוריון להחלפתו. **תאוריית זרימת-העוצמה** (Shen & Cannella, 2002a, 2002b) גורסת כי מנכ"ל-מכהן ניצב נוכח הסיכון של מאבקי עוצמה יזומים על-ידי מנהלים-בכירים ועל-ידי דירקטורים חיצוניים. המנכ"ל-המכהן מוקף במנהלים-בכירים ותיקים, הנוטים להיות אנשים שאפתניים המונעים מדחף חזק לשליטה ולעוצמה ולכן חשוף מעת לעת לקריאות תגר ולתחרות מצדם. ההסתברות להדחת מנכ"ל-מכהן גדלה באופן משמעותי, כאשר מתעוררות שאלות ביחס לכישוריו ובה בעת קיימות בשטח חלופות מתאימות וזמינות. לרמת-התחרות יש רלוונטיות רבה גם בקונטקסט של תחלופת **מנהלים-נבחרים** ברמה המוניציפלית, משום שמאפייני התחרות בבחירות-המוניציפליות בישראל, בגלל שיטת הבחירה-הישירה, דומים למאפייני התחרות בקונטקסט של מנהלים-ממונים.

רמת-התחרות בקונטקסט של בחירות

ספרות מדע המדינה מתייחסת לרמת-התחרות במונחים של תחרות-אלקטורלית ברמה-הארצית וברמה-המקומית והמושג נדון כמושג תיאורי, המאפיין ומתאר בדיעבד, את תוצאות-הבחירות. רמת-התחרות לא נבחנה כמשתנה בלתי-תלוי או כמשתנה מתערב בתהליך הבחירה-מחדש/התחלופה של מנהלים נבחרים, והיא נדונה בעיקר בהיבטים הבאים:

(א) הפער בין שני המתמודדים העיקריים: רמת התחרות-האלקטורלית ברמה-המוניציפלית משתקפת בפער בין שני המתמודדים שזכו בשיעורי התמיכה הגבוהים ביותר מבין כלל המתמודדים, הנמדד בדיעבד לאחר פרסום תוצאות-הבחירות; **(ב) מספר המתמודדים:** החוקרים מבחינים בין שני מצבים עיקריים: מצב נטול תחרות-אלקטורלית המתאפיין בכך שאף מתמודד לא מתייצב מול המכהן, ומצב תחרות-אלקטורלית המתאפיין בכך שמול המכהן מתמודדים מספר טוענים-לכתר או לכל הפחות טוען אחד; **(ג) סיבוב-בחירות-שני:** קיומו/היעדרו של סיבוב-בחירות-שני; **(ד) שיעור-ההצבעה:** שיעור-הצבעה גבוה בבחירות-המקומיות משקף מעורבות ועניין רב של התושבים במערכת-הבחירות, בעוד ששיעור-הצבעה נמוך משקף אדישות וחוסר-עניין.

בהקשר זה מתעוררת השאלה, מתי האכפתיות לגבי תוצאות הבחירות-המקומיות תהיה רבה יותר? כאשר לתושבים יש אינטרס לשמר סטטוס-קוו מוצלח או כאשר לתושבים יש אינטרס לשנות סטטוס-קוו כושל? **שימור סטטוס-קוו מוצלח**: סטטוס-קוו מוצלח מתאפיין בכך שרוב התושבים מרוצים מתפקודם של הרשות והעומד בראשה. במצב עניינים זה גדלים הסיכויים לכך שמערכת-הבחירות תהיה חד-צדדית משום שיש סיבה טובה להשאיר את המכהן בתפקידו ואין עילה להחליפו. שיעור-ההצבעה צפוי להיות נמוך יחסית, ובכך להגדיל את סיכויי הבחירה-מחדש של המכהן ולהקטין את סיכויי הבחירה של טוען-לכתר. **שינוי סטטוס-קוו כושל**: סטטוס-קוו כושל מתאפיין בתפקוד לקוי של הרשות-המקומית והעומד בראשה ובאי-שביעות רצון של רוב התושבים מתפקודם. במצב זה גדלים הסיכויים לכך שמערכת-הבחירות תהיה צמודה, משום שיש סיבה טובה להחליף את המכהן ואין סיבה מספיק טובה להשאירו בתפקידו. כך גדלים הסיכויים לשיעור-הצבעה גבוה יחסית, ולבחירה בטוען-לכתר. מבין שני המצבים המתוארים, המקרה של שינוי סטטוס-קוו כושל, טומן בחובו פוטנציאל רב יותר לרמת-תחרות חזקה יותר, לגידול במידת האכפתיות ביחס לתוצאות הבחירות, לגידול בשיעור-ההצבעה ובכך, לסיכויים רבים יותר להחלפת המכהן ולבחירה בטוען-לכתר. שיעור-ההצבעה משקף אפוא רמת-תחרות במונחים של רמת-מעורבות, רמת-עניין ורמת-אכפתיות במערכת-הבחירות.

לא מעט מכהנים עושים לעתים שימוש באסטרטגיה של "הרדמת" מערכת-הבחירות, מתוך כוונה להביא לשיעור-השתתפות נמוך. שיעור-השתתפות נמוך מהווה יתרון למכהן, על שום שהוא מגדיל את הסיכוי שגרעין-הנאמנים (גולדברג, 2001) יהווה רוב מסך המשתתפים, מגדיל את סיכויי המכהן להיבחר-מחדש ומקטין את סיכוי הבחירה בטוען-לכתר. בהתייחס לתקופה 1978-2009 ממצאי המחקר הנוכחי מלמדים עוד כי: (א) שיעור ההצבעה בסיבוב-הבחירות-הראשון הוא 66% בממוצע; (ב) ב-20% מהמקרים בממוצע מתקיים סיבוב-בחירות-שני; (ג) כארבעה מועמדים מתמודדים בממוצע על תפקיד ראש הרשות-המקומית. מכאן נובעות שתי השערות: הראשונה היא שרמת-התחרות, במצב "מכהן-מתמודד" ומפסיד, חזקה יותר מאשר במצב "מכהן-מתמודד" ומנצח. ההשערה השנייה: קיים קשר חיובי בין רמת-התחרות לבין סיכויי טוען-לכתר לנצח את המכהן ולהיבחר. ככל שרמת-התחרות חזקה יותר (בשלושת המדדים הנ"ל), כך גדלים סיכוייו של טוען-לכתר לנצח את המכהן ולהיבחר.

טוען-לכתר מנצח במצב "מכהן-לא-מתמודד"

ספרות מדע-המדינה מתייחסת לנסיבות שבעטיין מכהנים פורשים ולא מתמודדים פעם נוספת על התפקיד, אך לא למאפיינים של טוען-לכתר שנבחר והופך ליורש. מהספרות עולה כי מכהנים נוטים לפרוש ולא להתמודד פעם נוספת על תפקיד ראש-הרשות כאשר הביצועים-האובייקטיביים של הרשות גרועים (רזין, 2003; Brender, 2003) וכאשר הביצועים שלהם בקרב התושבים נתפסים כגרועים (הורקין ועמיתיו, 1998, הורקין, 2006). רוב המכהנים בראשות מועצות-לעומתיות במגזר היהודי (כ-70%) נוטים שלא להתמודד פעם נוספת על התפקיד ואם התמודדו הם נוטים להפסיד (הכט, אלעזר ומרום, 1993).

במצב **"מכהן-לא-מתמודד"** השאלה הבסיסית שעל סדר-היום עם פתיחת מערכת-הבחירות היא, מי היורש הטוב ביותר מבין החלופות האפשריות? פרישתו של המכהן והימנעותו מהתמודדות, יוצרת אצל המתמודדים **"חלון-הזדמנויות"** יקר ערך. הבחירות נתפסות בעיניהם כתחרות-הוגנת במובן זה שעל קו-הזינוק לכל מתמודד יש סיכויים שווים והוגנים, לכאורה, לנצח. יתר על כן, כל מי שרואה בחלון-ההזדמנויות מנוף להשגת יעדים אישיים, פוליטיים ואחרים, גם אם לא כיורשו של המכהן, יטה להצטרף למרוץ-הסוסים בניסיון להשתלב בחלוקת המשאבים שלאחר הבחירות. כתוצאה מכך התחרות על התפקיד מתחזקת בדרך-כלל. לפיכך במצב "מכהן-לא-מתמודד" מערכת-הבחירות לובשת צורה של **"מרוץ-סוסים"** רב משתתפים עם רמת-תחרות חזקה. מכאן נובעת ההשערה השלישית, לפיה רמת-התחרות במצב "מכהן-לא-מתמודד", חזקה יותר מאשר במצב "מכהן-מתמודד".

הטוענים-לכתר: מתמודדים-ותיקים ומתמודדים-חדשים

השפעת עוצמת המכהן על מתמודדים-פוטנציאליים ורמת-התחרות

תאוריית הכוחות הסוציו-פוליטיים גורסת שקיים קשר בין עוצמת-המכהן לבין רמת-התחרות על התפקיד במונחים של זמינות החלופות למכהן. ספרות ההתנהגות-הארגונית מציינת כי למנכ"ל-מכהן המעוניין לשמור על תפקידו, עדיף להעלים מעיני הדירקטוריון את קיומם של מתחרים פוטנציאליים (Fredrickson et al., 1988). הספרות מייעצת למכהן לא לספק לדירקטוריון הזדמנויות להכיר מקרוב מנהלים-בכירים אחרים מתוך הארגון ולא לאפשר מגעים בין הדירקטוריון לבין יועצי המכהן לענייני חיפוש וגיוס מנהלים. מנגד, יועצים או מנהלים-בכירים אחרים בארגון יכולים להגביר את מודעות הדירקטוריון לחלופות זמינות למכהן, ולהאיץ את רמת-התחרות על התפקיד ולהגביר את הסיכויים לפיטורי המכהן. מתוך כך עולה, כי ככל שעוצמתו של המכהן גדולה יותר, כך גדלה יכולת שליטתו על מידת "האיום" המרחף עליו מצד מתחרים פוטנציאליים ולהיפך. ובתמציתיות, **עוצמה חזקה יותר של המכהן, מחלישה את רמת-התחרות אתו.** מחקרו של בואקר (Boeker, 1992) מלמד כי מנכ"לים בעלי-עוצמה, גם אם ביצועיהם גרועים, מצליחים "לגלגל" את האחריות לביצועים גרועים על מנהלים-בכירים אחרים הכפופים להם. כך הם הופכים "שעיר-לעזאזל" ומוחלפים בעוד שהמנכ"ל-המכהן נותר בתפקידו.

מנהלים-בכירים המקיפים את המנכ"ל המכהן מהווים מתחרים פוטנציאליים (Shen & Cannella, 2002a, 2002b) ולכן, סילוקם על-ידי המכהן משקף את ההשפעה שיש לעוצמתו על זמינות החלופות ורמת-התחרות. להשפעה זו יש היבטים דומים גם בקונטקסט של מנהלים נבחרים ברשויות-המקומיות. עוצמתו של המכהן לפני הבחירות באה לידי ביטוי בכך שדרכו סלולה לנהל משא-ומתן מעמדת כוח עדיפה עם רשימות אחרות, להוביל מהלכים לסיכול מועמדותם של טוענים-לכתר ולהבטיח את תמיכתן בו בתמורה למינויים, תפקידים ומשאבים שיופנו אליהן לאחר הבחירות. גולדברג (2001) טוען כי רשימות רבות מעדיפות לא להציג

מועמדים לראשות הרשות-המקומית, ותחת זאת מגיעות להסכמים מוקדמים עם הרשימה שסיכויי מועמדה לזכות בראשות הרשות-המקומית נחשבים לגבוהים ביותר. מאחר שהמכהן המתמודד פעם נוספת נהנה בדרך-כלל מיתרון מובנה, חלק ניכר מההסכמים המוקדמים נרקם עם רשימתו. בהקשר זה נמצאה השפעה שלילית מובהקת של העוצמה-האובייקטיבית של המכהן על רמת-התחרות בבחירות-המקומיות בישראל (הורקין, 2006, 2009).

מתמודדים-ותיקים ומתמודדים-חדשים

ספרות ההתנהגות-הארגונית העוסקת בתחלופת מנהלים-בכירים ממונים מתייחסת ל**מוצא-היורש** ומבחינה בין מועמדים-חיצוניים, היינו יורשים פוטנציאליים שלא-מועסקים בארגון, לבין מועמדים-פנימיים שהם יורשים פוטנציאליים המועסקים בארגון (Brady & Helmich, 1984; Cannella & Lubatkin, 1993; Kesner & Sebora, 1994). מועמדים-פנימיים מובחנים ממועמדים-חיצוניים, בין השאר, בידע-ספציפי הקשור לארגון ובמידת הסיכון המיוחסת לבחירה-שגויה בהם (Shen & Cannella, 2002a, 2002b). מועמדים-פנימיים מאופיינים בהיכרות טובה עם הארגון וברמת ידע-ספציפי גבוהה לגביו. הואיל והם וביצועיהם נחשפים בפני הדירקטוריון, הסיכון שבחירתם תהיה בחירה-שגויה מאופיין כנמוך. מנגד, מועמדים-חיצוניים מתאפיינים בחוסר היכרות עם הארגון וברמת ידע-ספציפי נמוכה לגביו. לדירקטוריון יש קושי לאמוד במדויק את יכולותיהם משום שההיכרות עימם היא שטחית בלבד ולכך נלווה סיכון גדול יותר של בחירה-שגויה, כלומר של אי-התאמה בין המועמד לבין התפקיד, ושהיורש הנבחר ייכשל בתפקיד.

להבחנה בין מועמדים פנימיים וחיצוניים בקונטקסט של מנהלים-ממונים, ניתן למצוא אנלוגיה בקונטקסט של מנהלים-נבחרים בבחירות-המקומיות, בהבחנה בין מועמדים-ותיקים למועמדים-חדשים. הבחנה זו מבוססת על קיומו/היעדרו של ניסיון-אלקטורלי. הניסיון-האלקטורלי של טוענים-לכתר מתייחס לניסיונם להיבחר לראשות הרשות-המקומית בבחירות-המקומיות הקודמות. טוען-לכתר שמתמודד בבחירות-המקומיות הנוכחיות (t) ושהתמודד גם בבחירות-המקומיות הקודמות (t-1) הוא טוען-לכתר בעל ניסיון-אלקטורלי (מתמודד-ותיק). טוען-לכתר שמתמודד בבחירות-המקומיות הנוכחיות (t) לראשונה, הוא טוען-לכתר חסר ניסיון-אלקטורלי (מתמודד-חדש).

למועמדים-ותיקים, בעלי הניסיון-האלקטורלי יש באמתחתם התמודדות אחת, לכל הפחות, מול מכהן וכן ניסיון מעשי בכל הקשור לעבודת המועצה והרשות-המקומית. לפיכך, מאפייניהם דומים למאפיינים של מועמדים-פנימיים. יש להם היכרות טובה ורמת ידע-ספציפי גבוהה יחסית הנוגעות לרשות-המקומית, למועצה, לכללי-המשחק ולדינמיקה של הבחירות-המקומיות. בנוסף, הם מוכרים לתושבים במידה מסוימת. לכן, הסיכון הכרוך בבחירתם, לכאורה, נמוך יחסית. לעומתם, מועמדים-חדשים הם חסרי ניסיון-אלקטורלי וזוהי להם התמודדות ראשונה על התפקיד. בדומה למועמדים-חיצוניים, מועמדים-חדשים מתאפיינים בדרך-כלל ברמת היכרות נמוכה יחסית עם הרשות-המקומית, עם המועצה-המקומית ועם תפקיד ראש הרשות-המקומית. בהיעדר ניסיון קודם, הם מתאפיינים ברמת היכרות נמוכה גם

עם "חוקי-המשחק" הפורמליים והבלתי-פורמליים, אותם הם נדרשים ללמוד בתנאי לחץ, במהלך מערכת-הבחירות. זוהי נקודת חולשה בולטת בהשוואה למכהן או למתמודדים ותיקים. מידת ההיכרות של האלקטורט-המקומי עם מועמדים-חדשים היא, בדרך-כלל, נמוכה ושטחית. לכן רמת הסיכון הכרוכה בבחירתם נתפסת כגבוהה וגם בולטות-ציבורית רבה ממנה נהנים לעתים מועמדים-חדשים, המבוססת על תפקידים ציבוריים בכירים אותם מלאו בעבר, לא מהווה ערובה מספיקה כדי להקטין את רמת סיכון זו.

מתמודדים ותיקים – "נוק-אאוט-הימנעות" ו"מאבק-צמוד-התמודדות"

מתמודדים-ותיקים, שהתמודדו בעבר מול המכהן, נקלעים לאחד משני המצבים המנוגדים הבאים: מצב **"נוק-אאוט-הימנעות"** שבו מתמודד-ותיק, שהפסיד למכהן בפעם הקודמת נוטה להימנע מהתמודדות פעם נוספת. המצב מכונה "נוק-אאוט-הימנעות" משום שהפסדו של המתמודד-הוותיק למכהן, הוא בפער ניכר שתוצאתו היא אפקט של "טראומה" שמניא אותו מהתמודדות חוזרת בעתיד. "הטראומה" יכולה להתבטא בכמה מישורים: המישור-האישי (פגיעה ב"אגו"), המישור-הציבורי (פגיעה במוניטין, קריסת הציפיות של מפלגה ותומכים) והמישור-הכספי (חובות כספיים). מצב "נוק-אאוט" משתקף בפער גדול בשיעורי התמיכה בין המכהן לבין טוען-לכתר, המתבטא בשיעור תמיכה גבוה במכהן (עוצמה-אובייקטיבית חזקה) ובשיעור תמיכה נמוך בטוען-לכתר. מצב **"מאבק-צמוד-התמודדות"** מתאר מצב בו מתמודד-ותיק שהפסיד למכהן בעבר, בפער קטן, נוטה להתמודד מולו פעם נוספת. המאבק הצמוד מותיר במפסיד רמת אופטימיות מספיקה, כדי לנסות להתמודד פעם נוספת. מצב "מאבק-צמוד" משתקף בפער קטן יחסית בשיעורי התמיכה בין המכהן לבין הטוען-לכתר, המתבטא בשיעור תמיכה נמוך יחסית במכהן (עוצמה-אובייקטיבית חלשה) ובשיעור תמיכה דומה בטוען-לכתר. במצבי "נוק-אאוט-הימנעות", מתמודד-ותיק שהפסיד בעבר למכהן, יטה להימנע כליל מהתמודדות נוספת בעתיד על ראשות הרשות, בין אם המכהן מתמודד ובין אם לאו. מכך נובעת ההשערה הרביעית, לפיה מספר המתמודדים-החדשים גדול ממספר המתמודדים-הוותיקים, הן במצב "מכהן-מתמודד", הן במצב "מכהן-לא-מתמודד".

התלות של מתמודדים-ותיקים בעוצמת המכהן

עוצמה-אובייקטיבית רבה יותר של המכהן, עשויה גם להגדיל את הסיכויים לכך שבמהלך הקדנציה תתפתח ותגדל התלות של מועמדים-ותיקים במכהן, בכל הקשור לתפקידים, מינויים ומשאבים. התלות במכהן עשויה להוביל מועמדים-ותיקים שהפסידו למכהן בבחירות הקודמות, לשיתופי-פעולה עמו, למשל בתפקידי סגן או ממלא-מקום ראש-הרשות. שיתוף-פעולה מסוג זה הופך אותם למזוהים עם המכהן, ומקשה עליהם אחר כך לבדל את עצמם מממנו, וכך גם מקטין את הסיכויים לכך שיתמודדו מולו בעתיד. בהקשר זה מוצג סגן-הנשיא בארה"ב כדוגמא קלאסית לטוען-לכתר הסובל מנקודות חולשה אלו (Polsby & Wildavsky, 1976). סגן-הנשיא חייב להיות נאמן לנשיא-מכהן ולסנגר עליו ועל רקורד ההישגים שלו. כתוצאה מכך, סגן-נשיא המתמודד בעצמו על הנשיאות, מתקשה להשתחרר מ"צלו" של קודמו. מנגד, למרות יוקרתו של התפקיד, לסגן-נשיא, כמו לכל מועמד חדש אחר, אין למעשה

ניסיון בתפקיד ואף אין כל דרך להתחמק מהדילמה המובנית בתפקידו: מחד, אם נאמנותו לנשיא איננה מוחלטת, נמנעות ממנו דרכי הגישה אליו. מאידך, נאמנות מוחלטת לנשיא, מזהה אותו לחלוטין עם הנשיא-המכהן בכל הקשור למדיניות, להצלחות ולכישלונות.

רמת ההיכרות הטובה יחסית שיש למכהן עם מועמדים-ותיקים, מאפשרת לו להשתמש בעוצמתו כדי להפעיל ולקדם יוזמות ומהלכים פוליטיים ברמה אסטרטגית, במיוחד לקראת מערכת-הבחירות. מכהן בעל עוצמה-אובייקטיבית חזקה, יכול עוד לפני תום הקדנציה, להשתמש במשאבים העומדים לרשותו כדי לקרב אליו מתחרים פוטנציאליים, להפוך אותם לבעלי-ברית קואליציוניים ולעתים אף לצרף אותם כשותפים מלאים במחנהו. סמואל (2002), טוען כי **אסטרטגיית צירוף** (קואופטציה) היא מהלך המיועד למתן תחרות ולהחליש גורמים שיש בכוחם להפריע בקידום יעדים (בחירה-מחדש) או למנוע מהם משאבים חיוניים (תמיכה-ציבורית). הדינמיקה של התנהלות המכהן במהלך הקדנציה פועלת, אפוא, להקטנת סיכוייהם של מתמודדים-ותיקים להתמודד פעם נוספת כנגדו ובכך מגדילה את הסיכויים לצמצום מספר הטוענים-לכתר, מקטינה את רמת-התחרות ומקטינה את סיכוייו של טוען-לכתר לגבור על המכהן.

לאחר הבחירות, מתמודדים-ותיקים עשויים לשתף פעולה עם המכהן במסגרת קואליציה, או להיאבק עמו במסגרת אופוזיציה. כל אחד משני נתיבי הפעולה הללו, טומן בחובו חיסרון, המקטין את סיכוייהם ולהתמודד מולו פעם נוספת ומצמצם את רמת-התחרות. תושבים שבחרו בעבר במתמודד-ותיק מסוים ושוקלים לבחור בו לתפקיד ראש-הרשות גם בבחירות הבאות, מוצאים את מועמדם באחד משלושת המצבים הבאים:

א. שיתוף-פעולה עם המכהן: מתמודד-ותיק המשתף-פעולה עם המכהן במסגרת הקואליציה נעשה מזוהה עמו. המיזוג מטשטש את ההבדלים בין השניים. ככל שהמתמודד-הוותיק מזוהה יותר עם המכהן, כך גדל הקושי שלו לבדל את עצמו מהמכהן בעתיד. מתמודד-וותיק המשמש כסגן המכהן או מחזיק בתיק בכיר ברשות בכפוף לו מסתכן בכך שביצועי הרשות מזוהים עם המכהן, סגנו ושאר הבכירים ועל ההשלכות שיש לכך כבר עמדנו קודם.

ב. אופוזיציה למכהן: המתמודד-הוותיק נאבק במכהן מהאופוזיציה. במקרה זה, לתומכיו יש קושי רב לבחון את תפקודו בניהול הרשות משום שהאופוזיציה חסרת תפקידים ביצועיים. בקרב קהל-הבוחרים ישנו פער-מידע גדול מאד בין מפלגת-השלטון-המכהנת לבין מפלגות-האופוזיציה, הנובע בעיקר מחוסר הניסיון של האופוזיציה בניהול השלטון (Morgenstern & Zechmeister, 2001). פער-מידע זה גורם לאי-הוודאות הרבה המיוחסת ליכולת הניהול והשליטה של האופוזיציה, בהשוואה לזו המיוחסת למפלגה-המכהנת. במצב בו המתחרים מציגים עמדות דומות, אי-הוודאות לגבי יכולת הניהול והשליטה של האופוזיציה, גדלה עוד יותר. העובדה שהתושבים לא יכולים להשוות את המתחרים למכהן במונחים של ביצועי-העבר, הופכת להיות עבורם **חסם-מעבר** (שחר, 2001; Fornell, 1992) שמהותו מתומצתת במשפט, **"עדיף שטן מוכר ממלאך לא-מוכר"** (Morgenstern & Zechmeister, 2001).

ג. "נוק-אאוט-הימנעות" ויציאה מהמערכת: המתמודד-הוותיק שהפסיד למכהן בעבר, כלל לא מציג את מועמדותו בבחירות הבאות לתפקיד ראש הרשות-המקומית, והופך להיות ל"מוצר

שלא קיים יותר על המדף". מצב זה הטיפוסי במיוחד במקרים של "נוק-אאוט-הימנעות", מוציא כליל את המתמודד-הוותיק מ"סל-החלופות" ומקטין את רמת-התחרות. היעדרו של המתמודד-הוותיק מהמרוץ הבא, מחייב את תומכיו בעבר לחפש חלופה חדשה. כאשר החלופות הן המכהן (המוכר) ומתמודדים חדשים (לא-מוכרים), גדלים הסיכויים לכך שהם יעדיפו את המכהן. מן האמור לעיל נובעת שוב ההשערה הרביעית דלעיל, לפיה מספר המתמודדים-החדשים גדול יותר ממספר המתמודדים-הוותיקים, הן במצב "מכהן-מתמודד" והן במצב "מכהן-לא-מתמודד".

ניסיון-אלקטורלי כנכס וכנטל

למכהן מתמודד יש כאמור יתרון מובנה במרוץ-הסוסים. בכרבע מהמקרים בהם המכהן מתמודד ומפסיד מתעוררת השאלה, למי מבין שני סוגי הטוענים-לכתר יש סיכויים טובים יותר לנצח ולהיבחר, למתמודד-ותיק או למתמודד-חדש? במצב "מכהן-לא-מתמודד" יש סיכויים שווים, לכאורה, לכל המתחרים במרוץ-הסוסים. גם במקרה זה עולה השאלה למי מבין שני סוגי הטוענים-לכתר יש סיכויים טובים יותר לנצח ולהיבחר, למתמודד-ותיק או למתמודד-חדש? האם הניסיון-האלקטורלי של טוען-לכתר הוא נכס או נטל?

למתמודד-ותיק יש מספר יתרונות: (א) היכרות טובה עם השחקנים ועם כללי-המשחק במגרש המוניציפלי; (ב) ניסיון בארגון מטה, בגיוס פעילים, בהפקת מסע-בחירות ובהתנהלות ביום-הבחירות; (ג) רמת היכרות סבירה בקרב התושבים; (ד) גרעין-קשה ומגובש יחסית של תומכים נאמנים. למתמודד-ותיק יש גם חסרון בולט – הפסדו במערכת-הבחירות הקודמת. ככל שההפסד היה בפער גדול יותר, כך גדלים הסיכויים שתדבק בטוען-לכתר תדמית של "מפסידן", כתם שקשה להיפטר ממנו. בניסיון לשקם את מעמדם לאחר הפסד בבחירות, נוטים חלק מהטוענים-לכתר, לחבור אל קואליציית המכהן. דא עקא, שמכהנים המעריכים שסיכוייהם לנצח נמוכים נוטים שלא להתמודד פעם נוספת בבחירות (רזין, 2003; Brender, 2003). לכן, מועמד-ותיק שהפסיד למכהן בבחירות הקודמות, חבר לקואליציה שלו ומתמודד בבחירות הנוכחיות לאחר פרישת המכהן (מצב "מכהן-לא-מתמודד"), מגדיל את הסיכויים לכך שייתפס על-ידי התושבים כחלק מכישלונו של המכהן הפורש וכך מקטין את סיכוייו להיבחר. במקרה כזה, גדלים סיכויי הבחירה במועמד-חדש.

למתמודד-חדש יש כמה חסרונות: (א) היכרות מועטה עם השחקנים ועם כללי-המשחק במגרש המוניציפלי; (ב) חוסר ניסיון בארגון מטה, בגיוס פעילים, בהפקת מסע בחירות ובהתנהלות ביום-הבחירות; (ג) רמת היכרות נמוכה של ציבור התושבים עמו; (ד) היעדר גרעין-קשה נרחב ומגובש של נאמנים ותומכים. ואולם למתמודד-חדש יש גם כמה יתרונות: ראשית, הוא מעולם לא הפסיד בבחירות-המקומיות ולפיכך לא דבקה בו תווית ה"מפסידן" ולכן הסיכויים שהוא ייתפס כמועמד "לגיטימי" וראוי, דומים או גבוהים יותר מאלו של מתמודד-ותיק. שנית, מתמודד-חדש בולט יותר, ובמיוחד על רקע הנוף של מתמודדים-ותיקים משום שחלופה "חדשה", נוטה לעורר סקרנות והתעניינות בקרב הציבור, ולהרבות את תשומת-הלב למידע ביחס אליה, יותר מאשר כלפי חלופה "ישנה" ומוכרת (שחר, 2001). שלישית,

לחזונו ולהבטחותיו יש סיכויים גבוהים יותר להיתפס כאטרקטיביים יותר בהשוואה לאלו של מועמד-ותיק שחזונו והבטחותיו כבר נוסו ונכשלו בעבר.

מן האמור לעיל נובעת ההשערה החמישית, לפיה מתמודד-חדש הוא בעל סיכויים טובים יותר לנצח ולהיבחר מאשר מתמודד-ותיק, הן במצב "מכהן-מתמודד" והן במצב "מכהן-לא-מתמודד". במצב "מכהן-מתמודד", בשל הנטייה של מתמודד-ותיק שהפסיד להימנע מהתמודדות נוספת מול המכהן. מתמודד-ותיק שבוחר להתמודד פעם נוספת מול המכהן, מסתכן בתווית "המפסידן" שמוצמדת אליו. במצב "מכהן-לא-מתמודד", הנטייה של מתמודד-ותיק שהפסיד למכהן לחבור אליו ולחסות בצלו, או לשבת באופוזיציה בתוספת תדמית "המפסידן" הצמודה לו, מקטינה את סיכוייו לנצח.

השיטה

בסיס-הנתונים

בסיס הנתונים עליו מבוסס מחקר זה כולל נתוני-אמת אובייקטיביים, הנוגעים לתוצאות הבחירות לרשויות-המקומיות (עיריות ומועצות-מקומיות) במגזר היהודי בין השנים 1978-2009. בתקופה זו נערכו שבע מערכות-בחירות מקומיות בהיקף ארצי במועדן ועוד 18 מערכות-בחירות מיוחדות במועדים ובאזורים מיוחדים. בסיס-הנתונים מתייחס ל-145 רשויות-מקומיות ול-408 מכהנים. מערכת-בחירות ברשות-מקומית נתונה שימשה כיחידת-התצפית וכיחידת-הניתוח. הנתונים נאספו מהרשומות הארכיוניות הבאות: תוצאות הבחירות לרשויות-המקומיות/המפקח הארצי על הבחירות במשרד הפנים, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וילקוט הפרסומים של משרד המשפטים.

המשתנים

המשתנים התלויים: מכהן נבחר-מחדש/הוחלף (במצב "מכהן-מתמודד"): מכהן שהוחלף (טוען-לכתר נבחר) קודד כ-0 ומכהן שנבחר-מחדש קודד כ-1. ניסיון-אלקטורלי של טוען-לכתר מנצח (במצב "מכהן-לא-מתמודד"). משתנה זה נבנה באמצעות הצלבה בין המשתנים מכהן לא התמודד/התמודד[4] לבין המשתנה ניסיון-אלקטורלי של המנצח/הנבחר הנוכחי (t) בבחירות הקודמות (t-1). המנצח-הנבחר במצב "מכהן-לא-מתמודד" הוא בהגדרה אחד מהטוענים לכתר, וההבחנה בין טוענים לכתר נעשתה לפי הניסיון-האלקטורלי הקודם שלהם. טוען-לכתר מנצח חסר ניסיון-אלקטורלי (מועמד חדש) קודד כ-0 וטוען-לכתר מנצח עם ניסיון-אלקטורלי (מועמד ותיק) קודד כ-1.

המשתנים הבלתי-תלויים: ניסיון-אלקטורלי של המנצח/הנבחר הנוכחי (t) בבחירות הקודמות (t-1) במצב "מכהן-מתמודד": המנצח בבחירות הנוכחיות, יכול להיות המכהן או טוען-לכתר.

---

4 המשתנה המכהן התמודד/לא התמודד בבחירות נוכחיות: מכהן שלא התמודד בבחירות נוכחיות קודד כ-0 ומכהן שהתמודד בבחירות נוכחיות קודד כ-1.

מנצח-נוכחי שלא התמודד בבחירות הקודמות הוגדר כחסר ניסיון-אלקטורלי וקודד כ-0. מנצח-נוכחי שהתמודד בבחירות הקודמות הוגדר כבעל ניסיון-אלקטורלי וקודד כ-1. המשתנה רמת-התחרות נמדד באמצעות המדדים הבאים: (א) אחוז ההצבעה בסיבוב-הבחירות-הראשון ביישוב; (ב) מספר המתמודדים במערכת-הבחירות ביישוב בסיבוב-הראשון; (ג) קיום דסיבוב-בחירות-שני ביישוב? (0 = לא התקיים, 1 = התקיים סיבוב-שני). המשתנה שיעור המתמודדים-החדשים במערכת הבחירות ביישוב נמדד כיחס בין מספר המתמודדים-החדשים לבין מספר המתמודדים הכולל במערכת הבחירות ביישוב.

ממצאים

מספר המתמודדים החדשים ורמת התחרות

לוח 1 מציג את מספר המתמודדים הכללי, את מספר המתמודדים-החדשים, את מספר המתמודדים-הוותיקים ואת שיעור המתמודדים-החדשים מסך המתמודדים, במערכות הבחירות-המקומיות בעידן הבחירה-הישירה. לוח 2 מציג את מספר המתמודדים הכולל ואת שיעור המתמודדים-החדשים מהם, במצב "מכהן-מתמודד/לא-מתמודד" ובמצב "מכהן-מתמודד" נבחר-מחדש/מוחלף. מלוח 1 עולה כי מספר המתמודדים-החדשים גדול ממספר המתמודדים-הוותיקים באופן שיטתי ויציב בכל מערכות-הבחירות. שיעור המתמודדים-החדשים גדול פי-1.7 בממוצע משיעור המתמודדים-הוותיקים (63% ו-37% בהתאמה). מלוח 2 אנו למדים כי מספר המתמודדים הכולל וכן שיעור המתמודדים-החדשים במצב "מכהן-לא-מתמודד", גדול יותר באופן מובהק מאשר במצב "מכהן-מתמודד". כמו-כן מספר המתמודדים הכולל ושיעור המתמודדים-החדשים במצב "מכהן-מתמודד" וטוען-לכתר מנצח, גדול יותר באופן מובהק מאשר במצב "מכהן-מתמודד" ונבחר-מחדש. לוח 3 להלן מציג ממדים שונים של רמת-התחרות בבחירות המקומיות בשני מצבי הבסיס, "מכהן-מתמודד" ו"מכהן-לא-מתמודד" ובמצבים בהם מכהן מתמודד נבחר-מחדש/מוחלף (טוען-לכתר נבחר).

לוח 1

סוגי מתמודדים (חדשים/ותיקים) בבחירות המקומיות בעידן הבחירה-הישירה בישראל
לפי מערכת בחירות

מערכת בחירות	סוגי מתמודדים			
	מספר מתמודדים כולל	מספר מתמודדים חדשים	מספר מתמודדים ותיקים	% מתמודדים חדשים
1978	3.4	2.7	0.7	79%
1983	4.1	2.6	1.5	63%
1989	4.1	2.5	1.6	61%
1993	3.5	1.9	1.6	54%
1998	4.1	2.7	1.4	66%
2003	3.9	2.3	1.6	59%
2008	3.8	2.3	1.5	61%
מיוחדות	3.2	2.2	1.0	66%
ממוצע	3.8	2.4	1.4	60%
ממוצע*	3.8	2.4	1.4	63%

* לא כולל בחירות מיוחדות.

לוח 2

סוגי מתמודדים (חדשים/ותיקים) בבחירות המקומיות בעידן הבחירה-הישירה
במצבים "מכהן לא מתמודד", "מכהן מתמודד" ובמצבים מכהן נבחר-מחדש/מוחלף

	מכהן מתמודד/לא-מתמודד		מכהן-מתמודד	
	מכהן לא-מתמודד	מכהן מתמודד	מכהן מנצח ונבחר מחדש	מכהן מפסיד ומוחלף (טוען-לכתר מנצח)
מספר מתמודדים כולל	4.1**	3.7	3.6***	4.2
שיעור המתמודדים-החדשים מסך המתמודדים	79%***	53%	51%*	56%

* $p < 0.05$ ** $p < 0.01$ *** $p < 0.001$ במבחן t-test.

מלוח 3 עולה כי: (א) רמת-התחרות גבוהה יותר במצב "מכהן-לא-מתמודד" מאשר במצב "מכהן-מתמודד": בהתאם לכך, מספר המתמודדים, מספר הרשימות המתמודדות, ושיעור המקרים בהם נערך סיבוב-בחירות-שני, גבוהים יותר באופן מובהק, במצב הראשון מאשר באחרון. לעומת זאת, שיעורי-ההצבעה בסיבוב-הראשון ובסיבוב-השני, בשני המצבים דומים. (ב) רמת-התחרות גבוהה יותר במצב "מכהן-מתמודד" ומפסיד, מאשר מצב "מכהן-מתמודד" ונבחר-מחדש: בהתאם לכך, מספר המתמודדים, שיעור המקרים בהם נערך סיבוב-בחירות-שני ושיעור-ההצבעה בסבב-הראשון, גבוהים יותר באופן מובהק, במצב הראשון מאשר באחרון. מספר הרשימות המתמודדות ושיעור-ההצבעה בסבב-השני אף הם גבוהים יותר, במצב הראשון מאשר באחרון, אם כי לא באופן מובהק.

לוח 3

רמת התחרות בבחירות המקומיות במצבים "מכהן-מתמודד"/"לא-מתמודד" ובמצבים בהם המכהן נבחר-מחדש/מוחלף

משתני רמת-התחרות	מכהן מתמחד/לא-מתמחד		מכהן-מתמחד	
	מכהן לא מתמחד בבחירות	מכהן מתמחד בבחירות	מכהן מנצח ונבחר-מחדש	מכהן מפסיד (טוען-לכתר מנצח)
מספר המתמחדים	4.1**	3.7	3.6***	4.2
מספר הרשימות המתמחדות	8.3*	7.5	7.3	8.0
שיעור המקרים בהם התקיים סיבוב-שני	28%*	17%	8%***	41%
שיעור ההצבעה בסיבוב-הראשון	65%	66%	65%*	68%
שיעור ההצבעה בסיבוב-השני	58%	63%	60%	65%

* P<0.05 ** P<0.01 *** P<0.001 במבחן t-test.

מצב "מכהן-מתמודד"

לוחות 4-6 להלן מציגים את הממצאים הנוגעים לקשרים בין ממדים שונים של רמת-התחרות (שיעור-הצבעה, מספר המתמודדים, מספר המתמודדים-החדשים, וסיבוב-שני) לבין סיכויי המכהן להיבחר מחדש/סיכויי טוען-לכתר לנצח את המכהן במצב "מכהן-מתמודד".

לוח 4

הקשר בין שיעור-ההצבעה בסיבוב-בחירות-ראשון לבין סיכויי המכהן להיבחר-מחדש/סיכויי טוען-לכתר לנצח את המכהן במצב "מכהן-מתמודד"

שיעור-ההצבעה בסיבוב ראשון [5]	בחירה-מחדש/החלפה של המכהן בבחירות		סה"כ
	הפסיד והוחלף (טוען-לכתר נבחר)	ניצח ונבחר-מחדש	
נמוך (שיעור הצבעה של עד 63%)	**22%** (N=60)	**78%** (N=211)	100% (N=271)
גבוה (שיעור הצבעה שווה או גדול מ-64%)	**29%** (N=80)	**71%** (N=193)	100% (N=273)
סה"כ	(N=140)	(N=404)	(N=544)

Chi-square=3.7, d.f.=1, P=0.005, N=544, Phi=(-0.08), Cramer's V=0.08 P=0.04, r=(-0.08) P=0.04

מלוח 4 עולה כי ב-29% מהמקרים בהם שיעור-ההצבעה בסבב-הבחירות-הראשון היה גבוה, טוען-לכתר ניצח את המכהן ונבחר, לעומת 22% מהמקרים בהם שיעור-ההצבעה היה נמוך. סיכויי טוען-לכתר לנצח את המכהן גבוהים יותר, באופן מובהק (ב-7%), כאשר שיעור-ההצבעה בסיבוב-הראשון גבוה. ב-71% מהמקרים בהם שיעור-ההצבעה בסיבוב-הבחירות-הראשון היה גבוה, טוען-לכתר הפסיד למכהן, לעומת 78% מהמקרים בהם שיעור-ההצבעה היה נמוך. שיעור-הצבעה נמוך מגדיל אפוא את סיכויי בחירתו-מחדש של מכהן, ומקטין את סיכויי הבחירה של טוען-לכתר ב-7%.

5 קטגוריות המשתנה הוגדרו לפי החציון (63%). שיעור הצבעה מתחת לחציון קודד כ-0, ושיעור הצבעה מעל לחציון קודד כ-1.

לוח 5

הקשר בין מספר המתמודדים לבין סיכויי המכהן להיבחר מחדש/סיכויי טוען-לכתר לנצח את המכהן במצב "מכהן-מתמודד"

מספר המתמודדים[6]	בחירה-מחדש/החלפה של המכהן בבחירות		סה"כ
	הפסיד והוחלף (טוען-לכתר נבחר)	ניצח ונבחר-מחדש	
קטן (עד 3 מתמודדים)	**20%** (N=54)	**80%** (N=221)	100% (N=275)
גדול (4 מתמודדים ויותר)	**32%** (N=86)	**68%** (N=186)	100% (N=272)
סה"כ	(N=140)	(N=407)	N=547

Chi-square=10.3, d.f.=1, P=0.001, N=547, Phi=(-0.14), Cramer's V=0.14 P=0.001, r=(-0.14) P=0.001

מלוח 5 עולה כי ב-32% מהמקרים בהם מספר המתמודדים היה גדול, טוען-לכתר ניצח את המכהן ונבחר, לעומת 20% מהמקרים בהם מספר המתמודדים היה קטן. סיכויי טוען-לכתר לנצח את המכהן גבוהים יותר, באופן מובהק, כאשר מספר המתמודדים גדול וזה מגדיל את סיכוייו לנצח את המכהן פי-1.6. ב-80% מהמקרים בהם מספר המועמדים היה קטן, טוען-לכתר הפסיד למכהן, לעומת 68% מהמקרים בהם מספר המתמודדים היה גדול. מספר מתמודדים קטן, מגדיל אפוא את סיכויי הבחירה-מחדש במכהן ומקטין את סיכויי הבחירה של טוען-לכתר ב-12%.

---

6 קטגוריות המשתנה הוגדרו לפי החציון (3). מספר מתמודדים קטן מהחציון קודד כ-0 ומספר מתמודדים מעל לחציון קודד כ-1.

לוח 6

הקשר בין סיבוב בחירות ראשון ושני לבין סיכויי המכהן להיבחר מחדש/סיכויי טוען-לכתר לנצח את המכהן במצב "מכהן-מתמודד"

סיבוב-שני	בחירה-מחדש או החלפת המכהן בבחירות		סה"כ
	הפסיד והוחלף (טוען-לכתר נבחר)	ניצח ונבחר-מחדש	
לא התקיים (סיבוב-בחירות-ראשון בלבד)	**18%** (N=82)	**82%** (N=370)	100% (N=452)
התקיים (סיבוב-בחירות-שני)	**63%** (N=58)	**37%** (N=34)	100% (N=92)
סה"כ	(N=140)	(N=404)	(N=544)

Chi-square=80.6, d.f.=1, P=0.0001, N=544, Phi=(-0.39), Cramer's V=0.39 P=0.0001, r=(-0.39) P=0.0001

מלוח 6 עולה כי במקרים בהם מתקיים סיבוב-בחירות-ראשון בלבד, טוען-לכתר מנצח את המכהן ונבחר ב-18% מהמקרים בעוד שבמקרים בהם מתקיים סיבוב-בחירות-שני, טוען-לכתר מנצח את המכהן ב-63% מהמקרים. סיכויי טוען-לכתר לנצח את המכהן בסיבוב-שני גדולים פי-3.5 מאשר בסיבוב-ראשון. במקרים בהם התקיים סיבוב-ראשון בלבד, המכהן מנצח ונבחר-מחדש ב-82% מהמקרים לעומת 37% בהם הוא מנצח בסיבוב-בחירות-שני. סיכויי המכהן להיבחר-מחדש בסיבוב-ראשון גבוהים פי-2.2 מסיכוייו להיבחר מחדש בסיבוב-שני. לוח 7 מציג את התפלגות הניסיון-האלקטורלי של טוען-לכתר מנצח, שנבחר במצב "מכהן-מתמודד" לפי מערכת בחירות. מהלוח עולה כי במצב "מכהן-מתמודד" שיעור המתמודדים-החדשים המנצחים את המכהן גדול פי-1.7 לערך משיעור המתמודדים-הוותיקים המנצחים את המכהן (63% לעומת 37% בהתאמה).

לוח 7

הניסיון-האלקטורלי של טוען-לכתר מנצח לפי מערכת-בחירות, במצב "מכהן-מתמודד"

מערכת-בחירות	הניסיון-האלקטורלי של טוען-לכתר מנצח בבחירות המקומיות (במצב מכהן-מתמחד)		סה"כ
	אין ניסיון-אלקטורלי	יש ניסיון-אלקטורלי	
1978	0% (N=0)	100% (N=3)	100% (N=3)
1983	79% (N=15)	21% (N=4)	100% (N=19)
1989	70% (N=14)	30% (N=6)	100% (N=20)
1993	65% (N=13)	35% (N=7)	100% (N=20)
1998	67% (N=8)	33% (N=4)	100% (N=12)
2003	44% (N=10)	56% (N=13)	100% (N=23)
2008	67% (N=12)	33% (N=6)	100% (N=18)
בחירות מיוחדות	50% (N=3)	50% (N=3)	100% (N=6)
ממוצע (כולל בחירות מיוחדות)	62% (N=75)	38% (N=46)	100% (N=121)
ממוצע (ללא בחירות מיוחדות)	63% (N=72)	37% (N=43)	100% (N=115)

מצב "מכהן-לא-מתמודד"

בחינת התפלגות הניסיון-האלקטורלי של טוען-לכתר מנצח, שנבחר במצב "מכהן-לא-מתמודד", בתקופה 1978-2009, מלמדת, באופן כללי, כי במערכת-בחירות רגילה, במצב "מכהן-לא-מתמודד", סיכוייו של מתמודד-חדש לנצח בבחירות ולהיבחר לתפקיד ראש הרשות-המקומית (76%), גדולים פי-3 לערך מסיכוייו של מתמודד-ותיק (24%). יחס זה נשמר, כמעט ללא שינוי, גם במערכות בחירות מיוחדות (74% לעומת 26% בהתאמה).

סיכום ודיון

מצבי תחרות והיררכיה ברמת התחרות

המחקר הנדון עושה שתי הבחנות מרכזיות אודות יורשים פוטנציאליים למכהן בבחירות-המקומיות. הראשונה, היא בין שני מצבי תחרות בסיסיים בהם משתתפים יורשים פוטנציאליים: מצב "מכהן-מתמודד" ומצב "מכהן-לא-מתמודד". השנייה, היא בין שני סוגים עיקריים של יורשים פוטנציאליים: מתמודדים-חדשים חסרי ניסיון-אלקטורלי ומתמודדים-ותיקים בעלי ניסיון-אלקטורלי.

המחקר מלמד כי רמת-התחרות במצב "מכהן-לא-מתמודד" חזקה יותר מאשר במצב "מכהן-מתמודד" וכי מספר המתמודדים, מספר הרשימות המתמודדות ושיעור המקרים בהם נערך סיבוב-בחירות-שני, גבוה יותר במצב הראשון מאשר באחרון. עוד נמצא כי במצב "מכהן-מתמודד" ונבחר-מחדש רמת-התחרות חלשה יותר מאשר במצב "מכהן-מתמודד" ומפסיד. במצב "מכהן-מתמודד" ומפסיד/טוען-לכתר נבחר, מספר המתמודדים, מספר הרשימות המתמודדות, שיעור המקרים בהם נערך סיבוב-בחירות-שני ושיעור ההצבעה בסיבוב-הראשון, גבוה יותר מאשר במצב "מכהן-מתמודד" ונבחר-מחדש. קיימת אפוא **היררכיה ברמת-התחרות** במצבים השונים, כאשר במצב "מכהן-לא-מתמודד" התחרות היא החזקה ביותר, במצב "מכהן-מתמודד" ונבחר-מחדש התחרות היא החלשה ביותר ובתווך, נמצא מצב "מכהן-מתמודד" ומפסיד. שתי ההשערות בהקשר זה זכו לאישוש.

עוצמת המכהן ורמת-התחרות

ההסבר להיררכיה ברמת-התחרות במצבים האלה נעוץ בקשר שלילי הקיים בין עוצמת המכהן לרמת-התחרות לפיו, ככל שעוצמת המכהן חזקה יותר כך נחלשת רמת-התחרות. במצב **"מכהן-מתמודד" ונבחר-מחדש** עוצמתו של המכהן נמצאת בשיאה. למכהן בעל עוצמה רבה יש כוח הרתעה ניכר ולכן מעטים הטוענים-לכתר שיסתכנו בהתמודדות אתו. במקרה זה הבחירות נתפסות **כמרוץ-סוסים-אסימטרי** שבו למכהן יש את הסיכויים הגבוהים ביותר לנצח בהשוואה לשאר המתמודדים. במצב **"מכהן-לא-מתמודד"** עוצמתו של המכהן מתפוגגת, ולכן המצב נתפס **כמרוץ-סוסים-סימטרי** שבו לכל אחד מהטוענים-לכתר יש סיכויים שווים לנצח. מאחר שמשך הכהונה הממוצע של מכהנים בישראל הוא שתי קדנציות, מצב זה נתפס כחלון הזדמנויות נדיר וחד-פעמי שמושך הרבה טוענים-לכתר ומעצים את רמת-התחרות. מצב **"מכהן-מתמודד" ומפסיד**, משקף היחלשות ניכרת בעוצמתו של המכהן. יורשים פוטנציאליים מזהים את היחלשותו ורואים בכך הזדמנות לכבוש את השלטון. מערכת-הבחירות נתפסת על-ידי הטוענים-לכתר כמרוץ-סוסים-סימטרי ולכן הם נוטים להיכנס למרוץ. מכהנים שעוצמתם נמצאת במגמת היחלשות, נזקקים לעתים קרובות לסיבוב-שני כדי לשרוד קדנציה נוספת, שהיא לרוב גם האחרונה.

רמת-התחרות וסיכויי טוען-לכתר להיבחר

השערת הקשר החיובי בין רמת-התחרות לבין סיכויי טוען-לכתר לנצח את המכהן ולהיבחר לתפקיד ראש-הרשות אוששה ונמצא כי ככל שרמת-התחרות חזקה יותר, כך גדלים סיכוייו של

טוען-לכתר לנצח את המכהן. בהתאם לכך, ככל שמספר המתמודדים גדול יותר וככל ששיעור ההצבעה בסיבוב-הראשון גדול יותר, כך גדלים סיכוייו של טוען-לכתר לנצח את המכהן. סבב-בחירות-שני, מגדיל אף הוא את סיכוייו של טוען-לכתר לנצח את המכהן.

סוגי טוענים לכתר: מתמודדים-חדשים ומתמודדים-ותיקים

ההשערה לפיה מספר המתמודדים-החדשים גדול ממספר המתמודדים-הוותיקים, במצב "מכהן-מתמודד" אוששה. שיעור המתמודדים-החדשים מסך המתמודדים, גדול פי-1.7 בממוצע משיעור המתמודדים-הוותיקים (63% לעומת 37% בהתאמה) באופן שיטתי ויציב לאורך כל מערכות-הבחירות. במצב "מכהן-לא-מתמודד" נוסק שיעור המתמודדים-החדשים והוא גדול פי-3.8 לערך משיעור המתמודדים-הוותיקים (79% לעומת 21% בהתאמה). במצב "מכהן-מתמודד" שיעור המתמודדים-החדשים גדול פי-1.2 לערך משיעור המתמודדים-הוותיקים (53% לעומת 47% בהתאמה) ובמצב "מכהן-מתמודד" ומפסיד (טוען-לכתר נבחר) שיעור המתמודדים-החדשים גדול פי-1.3 לערך משיעור המתמודדים-הוותיקים (56% לעומת 44% בהתאמה).

הנכס שבחוסר ניסיון-אלקטורלי והנטל שבניסיון-אלקטורלי

ההשערה לפיה סיכוייו של מתמודד-חדש טובים יותר לנצח ולהיבחר מאשר של מתמודד-ותיק במצב "מכהן-מתמודד" זוכה אף היא לאישוש; במצב **"מכהן-מתמודד"** נמצא כי סיכוייו של מתמודד-חדש לנצח את המכהן, גדולים פי-1.7 לערך מסיכוייו של מתמודד-ותיק. **במצב "מכהן-לא-מתמודד"** נמצא כי סיכוייו של מתמודד-חדש, לנצח בבחירות גדולים פי-3 לערך מסיכוייו של מתמודד-ותיק. תופעה זו שומרת על יציבות רבה מתחילת עידן הבחירה-הישירה ועד היום. מתברר אפוא כי חוסר ניסיון-אלקטורלי הוא נכס חשוב למינוף מתמודד-חדש ונטל מעיק על מתמודד-ותיק. לתופעה זו ניתן להציע כמה הסברים: ראשית, מספר המתמודדים-החדשים גדול מלכתחילה ממספר המתמודדים-הוותיקים כתוצאה ממצבי "נוק-אאוט-הימנעות", משימוש המכהן באסטרטגיית-צירוף, ומטשטוש זהותם של מתמודדים-ותיקים החוסים בצל המכהנים. שנית, למרות היתרונות הגלומים בניסיון-אלקטורלי, נראה שלתווית ה"מפסידן" שדבקה במתמודד-ותיק, יש משקל-סגולי כבד מאד שמקטין את סיכוייו לנצח. מתמודדים-חדשים זוכים לרוב לתווית של "סימן-שאלה". כאשר הבחירה היא בין שתי חלופות, "סימן-שאלה" ו"מפסידן", תועדף לרוב החלופה הראשונה המקפלת בתוכה רמה גבוהה יותר של תקווה לשינוי חיובי. באופן פרדוקסלי, המחקר מלמד כי דווקא חוסר ניסיון-אלקטורלי של טוען-לכתר הוא נכס יקר ערך. דא עקא, שניתן לעשות בו שימוש אפקטיבי חד-פעמי.

ביבליוגרפיה

גולדברג, ג' (2001). תמורות בהתנהגות הבוחר הישראלי בבחירות לשלטון המקומי. בתוך: ד', אלעזר, וח' קלכהיים, (עורכים). **השלטון המקומי בישראל.** ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה. (עמ' 249-275.

דיסקין, א' ועדן, א' (1999). **הבוחר הרציונלי בבחירות המקומיות בישראל.** ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

דלג'ו, מ' (2008). **כלכלת המערכת המוניציפאלית הכפרית בישראל**. חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה. ירושלים: האוניברסיטה העברית.

הורקין, א' (2010). הישרדות המכהנים המתאימים ביותר: מודל הביצועים המשולבים ובחירה-מחדש במכהנים נבחרים בבחירות המקומיות בישראל ב-2003 וב-2008. בתוך: ה' זובידה וד' מקלברג (עורכים). **הסדרים דמוקרטיים במרחב הציבורי החדש. מחקרים בפוליטיקה ישראלית/ג'**. (עמ' 105-141). תל אביב: הוצאת האגודה הישראלית למדע המדינה.

הורקין, א' (2009). הטוב הרע והנבחר (מחדש) – מודל אינטרדיסציפלינרי של הגורמים המשפיעים על תחלופה שלא מרצון של מנהלים נבחרים – המקרה של ראשי רשויות מקומיות בישראל. בתוך: ה' זובידה, וד' מקלברג (עורכים). **הדמוקרטיה הישראלית בת 60: מציאות וחזון**. מחקרים בפוליטיקה ישראלית/ב'. (עמ' 65-110). תל אביב: הוצאת האגודה הישראלית למדע המדינה.

הורקין, א' (2006). **מחקר אינטרדיסציפלינרי על הגורמים המשפיעים על תחלופה שלא מרצון של מנהלים נבחרים – המקרה של ראשי רשויות מקומיות בישראל**. חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה. רמת אביב: אוניברסיטת תל אביב, הפקולטה לניהול.

הורקין, א' כ"ץ, י' ומבורך, ב' (1998). **גיבור מקומי: הבחירות ברשויות המקומיות בעידן הבחירה הישירה**. הוצאת רמות – אוניברסיטת ת"א.

הכט, א', אלעזר, ד' י' ומרום, צ' ר' (1993). **המועצות הלעומתיות בשלטון המקומי בישראל**. ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה. המחקר נערך בהזמנת משרד הפנים, היחידה למחקר מוניציפלי.

סמואל, י' (2002). **המשחק הפוליטי: עוצמה והשפעה בארגונים**. אור יהודה: אוניברסיטת חיפה. זמורה ביתן.

רזין, ע' (2003). **רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

שחר, ר' (2001). **מנהיג בהזמנה: על בוחרים ואסטרטגיות של שיווק פוליטי**. תל אביב: הוצאת ידיעות אחרונות. ספרי חמד. סדרת תפו"ח.

Babbie, E. (2007*). The Practice of Social Research*. Belmont, CA: Thomson Wadsworth.

Bandura, A. (1986). *Social foundation of thought and action: A social cognitive theory*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

Beck. A.T. (1993*).Cognitive therapy of depression: A personal reflection.* Aberdeen, Scotland: Scottish Cultural Press.

Bernhardt, D. & Ingberman, D. (1985). Candidate Reputations and the Incumbent Effect. *Journal of Public Economics*. 27: 47-67.

Boeker, W. (1992). Power and Managerial Dismissal: Scapegoating at the Top. *Administrative Science Quarterly*. 37: 400-421.

Brady, G. & Helmich, D. (1984). *Executive Succession*. Englewood Cliff. N.J. Prentice-Hall.

Brender, A. (2003). The Effect of Fiscal Performance on Local Government Election Results in Israel 1989-1998. *Journal of Public Economics*. 87 (9-10): 2187-2205.

Cannella, A. & Lubatkin, M. (1993). Succession as a Sociopolitical Process. *Academy of Management Journal.* 36: 763-793.

Carey, J.M., Niemi, R.G. & Powell, L.W. (2000). Incumbency and the Probability of Reelection in State Legislative Elections. *The Journal of Politics.* 62 (3): 671-700.

Cutler, F. & Matthews, S. (2005). The Challenge of Municipal Voting: Vancouver 2002. *Canadian Journal of Political Science*. Vol. 38 (2): 359-382.

Daft, L.R. (1998). Organization, Theory and Design. Cincinnati, Ohio: South-Western College Publishing.

Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. N.Y.: Harper & Row.

Elcock, H. (2008). Elected Mayors: Lesson Drawing from Four Countries. *Public Administration*. 86 (3): 795-811.

Erikson, R.S., Mackuen, M.B. & Stimson, J.A. (2002). *The Macro Polity*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ferreira, F. & Gyourko, J. (2009). Do Political Parties Matter? Evidence from U.S. Cities. *The Quarterly Journal of Economics*. 124 (1), 349-397.

Fiorina, M. (1981). *Retrospective Voting in American National Elections*. N.H.: Yale University Press.

Fornell, C. (1992). A National Customer Satisfaction Barometer: The Swedish Experience. *Journal of Marketing*. 56: 6-21.

Fredrickson, J.W., Hambrick, D.C. & Baumrin, S. (1988). A Model of CEO Dismissal. *Academy of Management Review*. 13: 255-270.

Geys, B. & Heyndels, B. (2006). Disentangling the Effects of Political Fragmentation on Voter Turnout: The Flemish Municipal Elections. *Economics & Politics*. 18 (3): 367-387.

Hajnal, Z. & Trounstine, J. (2005). Where Turnout Matters: The Consequences of Urban Turnout in City Politics. *The Journal of Politics*. 67 (2): 515-535.

Hajnal, Z.L. & Lewis, P.G. (2003). Municipal Institutions and Voter Turnout in Local Elections. *Urban Affairs Review*. 38 (5): 645-668.

Kesner, I.F. & Sebora, T.C. (1994). Executive Succession: Past, Present and Future. *Journal of Management*. 20 (2): 327-372.

Key, V.O. (1966). *The Responsible Electorate: Rationality in Presidential Voting 1936-1960*. Cambridge Mass: Harvard University Press.

Krebs, T.B. (1998). The determinants of candidate's vote share and the advantages of incumbency in city council election. *American Journal of political Science*. 42 (3): 921-935.

Locke, E.A. (2007*).* The Case for Inductive Theory Building. *Journal of Management*, 33: 867-890.

Morgenstern, S.& Zechmeister, E. (2001). Better the Devil You Know Than the Saint You Don't? Risk Propensity and Vote Choice in Mexico. *The Journal of Politics*. 63 (1): 93-119.

Nachmias, D. & Nachmias, C. (1981*). Research Methods in Social Sciences*. New York, N.Y: St. Martin's Press.

Nannestad, P. & Paldam, M. (1994). The VP-Function: A Survey of the Literature on Vote and Popularity Functions After 25 Years. *Public Choice*. 79: 213-245.

Neuman, W. L. (2010). *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*. Boston: Pearson/A and B, (7th Edition).

Polsby, N.W. & Wildavsky, A. (1976). *Presidential Elections: Contemporary Strategies of*

Randle, A. (2004). *Mayors Mid-term.* London: New Local Government Network.

Shen, W. & Cannella, A. A. Jr. (2002a). Revisiting the performance consequences of CEO succession: The impacts of successor type, post succession senior executive turnover and departing CEO tenure. *Academy of Management Journal*. 45 (4): 717-733.

Shen, W. & Cannella, A. A. Jr. (2002b). Power Dynamics within Top Management and Their Impacts on CEO Dismissal Followed by Inside succession. *Academy of Management Journal*. 45 (6): 1195-1206.

Trounstine, J. (2012). Turnout and Incumbency in Local Elections. *Urban Affairs Review*. 49(1):167-189.

Vancil, R. (1987). *Passing the Baton*. Boston. MA.: Harvard University Press.

Wolman, H. Page, E. & Reavley, M. (1990). Mayors and Mayoral Careers. *Urban Affairs Quarterly*. 25 (3): 500-514.

Wood, C. (2002). Voters Turnout in City Elections. *Urban Affairs Review*. 38 (2): 209-231.