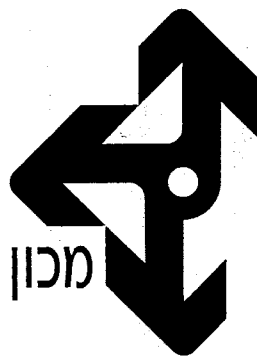


הבוחר הרציונלי

בבחירות המקומיות בישראל

אברהם דיסקין ואבי עדן

מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות



**מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות**

**הבוחר הרציונלי  
בבחירות המקומיות בישראל**

**אברהם דיסקין ואבי עדן**

**ירושלים, אוקטובר 1999**

THE FLOERSHEIMER INSTITUTE FOR POLICY STUDIES

**The Rational Voter in the Municipal Elections in Israel**

**Abraham Diskin and Avi Eden**

הדברים המובאים בפרסום זה הם על דעת המחברים בלבד

עריכת לשון : נורית רונאל  
עורכת אחראית : שונמית קרין  
הכנה לדפוס : איליאנה בינשטוק  
הדפסה : דפוס אחוה בע"מ

מס' 1/36 No.

ISSN 0792-6251

© 1999 מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות בע"מ  
רח' דיסקין 9 א', ירושלים 96440 טל : 02-5666244, פקס : 02-5666252

[floerins@floersheimer.org.il](mailto:floerins@floersheimer.org.il)

[www.floersheimer.org.il](http://www.floersheimer.org.il)

## על המחברים

פרופ' **אברהם דיסקין** – הוא איש המחלקה למדע המדינה באוניברסיטה העברית, ויו"ר האגודה הישראלית למדע המדינה.

מר **אבי עדן** – מוסמך מאוניברסיטת תל אביב, למדיניות ציבורית. כמו כן הוא הממונה על פיקוח ובקרת שכר ברשויות המקומיות.

## דברי תודה

ברצוננו להודות למר שוקי אמרני, מנהל האגף לביקורת ברשויות המקומיות במשרד הפנים על הסיוע הרב שהושיט לנו בהשגת הנתונים ועל כתיבת הפרק השלישי בעבודה זו.

## על המחקר

במחקר נבדק הקשר בין כמה מאפיינים של התפקוד התקציבי ברשויות ובין החלטת ראשי רשויות ותיקים להתמודד מחדש. נבדק גם הקשר בין רמת התפקוד התקציבי ומידת ההצלחה של מועמדים ותיקים שהתמודדו פעם נוספת. התברר שראשי רשויות שהנהיגו אדמיניסטרציות שתפקודן התקציבי לקוי, נטו שלא להתמודד מחדש על תפקידם. מבין אלה שהחליטו להתמודד, הייתה נטייה לסיכויי הצלחה גבוהים יותר לאותם מועמדים ותיקים שהתפקוד התקציבי של רשויותיהם היה מוצלח יותר.

הבוחרים שקלו באופן "רציונלי" את ההצבעה או אי ההצבעה למועמדים מכהנים שכשלו בניהול התקציבי. אך בצד שיקול זה המשיכו לפעול שיקולים נוספים, ובכללם שיקולים רגשיים-הזדהותיים, המאפיינים בדרך כלל את הבוחר הישראלי.

## על המכון

בשנים האחרונות גוברת בישראל המודעות לחשיבותו של מחקר המכוון לסוגיות של מדיניות. ד"ר סטיבן ה' פלורסהיימר יזם את ייסודו של מכון שיתר כן בסוגיות-מדיניות ארוכות טווח. מטרתו הבסיסית של המכון היא לחקור תהליכים יסודיים שיעסיקו את קובעי המדיניות בעתיד, לנתח את המגמות ואת ההשלכות ארוכות הטווח של תהליכים אלה ולהציע לקובעי המדיניות חלופות של מדיניות ואסטרטגיה. תחומי המחקר המתנהל במכון הם: יחסי דת, חברה ומדינה בישראל; ממשל ופיתוח מקומי בישראל; ותכנון מרחבי בישראל.

חברי הוועד המנהל של המכון הם: ד"ר **סטיבן ה' פלורסהיימר** (יו"ר), עו"ד **י' עמיהוד בן-פורת** (סגן יו"ר), מר **זוד ברודט**, לשעבר מנכ"ל משרד האוצר ומר **הירש גודמן**, העורך-מייסד של ה"גירוסלם ריפורט" וסגן נשיא ה"גירוסלם פוסטי". ראש המכון הוא פרופ' **עמירם גונן**, מן המחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים.

## מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

### רשימת פרסומים על ממשל ופיתוח מקומי

1. ערן רזין • לקראת רפורמה מוניציפלית במטרופולין תל אביב בשנות התשעים, 1994
2. אברהם דורון • שירותי רווחה אישיים בתפר שבין השלטון המרכזי ובין הרשויות מקומיות, 1994
3. דניאל פלזנשטיין • העיר כיום: קידום הפיתוח הכלכלי המקומי, 1994
4. ערן רזין ואנה חזן • פיתוח מרכזי תעשייה ותעסוקה: ממד השלטון המקומי, 1995
5. דניאל פלזנשטיין • בין תכנון לשווק: מעמדו ומיסודו של הפיתוח הכלכלי המקומי בישראל, 1995
6. ערן פייטלסון • מדיניות שטחים פתוחים בליבת ישראל, 1995
7. נחום בן-אליא • מדיניות ביזור דיפרנציאלית בשלטון המקומי, 1995
8. אפרים שלאין וערן פייטלסון • מדיניות שמירה על קרקע חקלאית, 1996
9. ערן רזין • תמורות בשוליים העירוניים-כפריים במטרופולין תל-אביב, 1996
10. דניס גולדמן • ניהול מערכות המים: המסגרת המשפטית בישראל, 1996
11. נחום בן-אליא • מעבר לניהול אסטרטגי בשלטון המקומי, 1995
12. ערן רזין ואנה חזן • צעדים לבלימת הפרבור המבוזר: בקרה תכנונית או "שינוי כללי משחק", 1996
13. שלמה חסון • הסדר העירוני החדש: קואליציות ממשל עירוניות, 1996
14. אריה הכט • שידוד מערכות המימון ברשויות המקומיות בישראל, 1997
15. נחום בן-אליא ושי כנעני • אוטונומיה מקומית "ללא עלות": הפיתוח של מוסדות חינוך, 1997
16. נחום ביגר וסטיבן פלאוט • איגרות חוב מוניציפליות בישראל? 1997
17. אבי חפץ ושות' • לקראת הנפקת איגרות חוב מוניציפליות למטרות ייעודיות בישראל, 1997
18. ענת בבץ וקובי נבון • הנפקת איגרות חוב מוניציפליות: המלצות לשינוי חקיקה, 1997
19. שלמה חסון ואנה חזן • שותפויות בין המגזר הפרטי והמוניציפלי בפיתוח מקומי, 1997
20. יוסף שלהב • מינהל וממשל בעיר חרדית, 1997
21. לביאה אפלבוים ודויד ניומן • התמורות במרחב הכפרי והשפעתן על השלטון המקומי, 1997
22. נחום בן-אליא • היש מקום למנהל עיר מקצועי בישראל? 1997
23. דויד גיאנר קלאוזנר ודניאל פלזנשטיין • מקצועות חדשים ברשויות המקומיות בישראל, 1997
24. יגאל צירני • השירותים הפיננסיים בתל אביב-יפו: דפוסים ותהליכים מרחביים, 1997
25. ערן רזין • פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל, 1998
26. ערן פייטלסון ואורי ברשישת • התפשטות היזמות הפרטית בקרקע ציבורית, 1998
27. מארק רוזנטראוב וערן רזין • ממשל מטרופוליני ופיתוח: לקחים מאינדיאנפוליס, 1998
28. נחום בן-אליא • הפרטת תשתיות מים וביוב: בין יוזמה מקומית למדיניות ממלכתית, 1998
29. עמירם גונן (עורך) • ממשל ופיתוח מקומי: "סוגיות והמלצות של מדיניות", 1998
30. נחום בן-אליא • משבר הרשויות המקומיות בישראל: הכשל הניהולי והדרכים לשיקום, 1998
31. דניאל פלזנשטיין • ההימור המקומי הגדול: קזינו ככלי לפיתוח כלכלי מקומי בישראל, 1999
32. רחל אלתרמן • בין הפרטה להמשך הבעלות הלאומית: מדיניות קרקע עתידית לישראל, 1999
33. ערן רזין • פערים תקציביים בין רשויות מקומיות קטנות לגדולות בישראל, 1999
34. אברהם דיסקין • הבוחר הרציונלי בבחירות המקומיות בישראל, 1999

## תוכן עניינים

7	מבוא
9	1 הצבעה "רציונלית" והצבעה "אמוציונלית"
11	2 מדיניות הממשלה והצבעה רציונלית
12	מדיניות חוסמת גירעון
12	הצבעה רציונלית
13	3 פיקוח וביקורת משרד הפנים ברשויות המקומיות
16	4 תפקוד תקציבי והצבעה בבחירות
16	מאפייני התפקוד התקציבי של הרשויות המקומיות
23	סיכום
24	נספחים
28	מקורות

בספרות התיאורטית והמחקרית העוסקת בחקר התנהגות בוחרים קיימת מחלוקת רבת שנים באשר למניעיהם של מצביעים - הן כאשר הם מתבקשים להצביע עבור מועמדים אינדיבידואליים, הן כאשר הם מתבקשים לציין את העדפתם המפלגתית, והן כאשר הם מתבקשים להכריע בשאלות מדיניות שונות במסגרת משאלי-עם ובמסגרת סקרי דעת קהל. ניתן לחלק את הפירושים בדבר מניעי ההצבעה לשתי אסכולות עיקריות. האסכולה האחת, שהרוב המכריע של המחקרים בישראל ובעולם משתייך אליה, גורסת שהבוחר הוא "אמוציונלי" (או "אכספרסיבי"). האסכולה האחרת גורסת שהבוחר הוא "רציונלי" (או "אינסטרומנטלי"). ענינו של מחקר זה בבירור האמונה שהייתה מקובלת במשך שנים לגבי הבוחר הישראלי כי הצבעתו נובעת בראש ובראשונה מהשתייכות חברתית וממניעים רגשיים (בוחר "שבטי" או "אמוציונלי" בלשון החוקרים). גם שיקולים של בוחרים ביחס לתוצאות המעשיות של הצבעתם לגביהם עצמם ולגבי החברה, וגם תגובותיהם על אופן התפקוד של הנבחרים, פורשו תכופות כבבואה של ההזדהות הרגשית.

כמו כן, מברר המחקר את תקפותה של האמונה הרווחת לגבי אופן הניהול של הרשויות המקומיות בישראל, ולגבי תגובת הבוחרים על תפקוד השלטון הן ברמה הארצית והן ברמה המקומית. במשך שנים רבות, התקבלו ראשי רשויות מקומיות שניהלו את יישוביהם באורח בזבזי בקריצת עין. ראשי הרשויות המקומיות יכולים היו לסמוך לכאורה על כך שהשלטון המרכזי ידאג בדרך זו או אחרת לכיסוי גירעונותיהם. עוד אמונה הייתה שראשי ערים וראשי מועצות, שניהלו את ענייניהם באורח שלוח רסן, נהנו בעצמם מהתנהגות זו וגם התושבים שבתחום השיפוט של מועצותיהם לא נמצאו חסרים.

משתי האמונות הללו נבעה גם אמונה שלישית. אף אם הגיב הבוחר על התנהגות הנבחר באורח "רציונלי", הרי שתגובתו זו צריכה הייתה להניב הענקת תמיכה דווקא לראשי רשויות שחטאו בבזבזנות ושיצרו גירעונות תקציביים.

אולם בשנים האחרונות מסתמן שינוי של ממש הן במאפייניו של הבוחר הישראלי והן באופן הפיקוח של השלטון המרכזי על השלטון המקומי. הבוחר, נכון עתה יותר מתמיד לנייד את הצבעתו על פי תנאי השעה. השלטון המרכזי הגביר הן את הפיקוח והן את הפעלת הסנקציות כלפי רשויות מקומיות סוררות. מחקר זה מבקש לבחון את תגובת הבוחרים והנבחרים לנסיבות החדשות ולבדוק אם תפקודם של ראשי ערים וראשי מועצות בתחומי הפעילות

התקציבית השפיע על נטייתם להציג את מועמדותם לבחירה מחדש בבחירות המוניציפליות של נובמבר 1998, ועל אופן ההצבעה עבורם בבחירות אלה.

המחקר יצא לדרכו מצויד בשתי השערות. השערה אחת היא שאחדים מראשי הרשויות, אשר נבחרו בבחירות קודמות ושברשויות אשר עמדו בראשן נמצאו ליקויי תפקוד בתחום התקציבי, נטו להימנע מהתמודדות בבחירות 1998. זאת, הן מחשש לתגובתו של הבוחר והן מתוך התגבשות ההכרה במצבה הגרוע של האדמיניסטרציה שהנהיגו. השערה שניה היא שמבין המועמדים שהתמודדו בבחירות המקומיות האחרונות, זכו להצלחה רבה יותר מי שתפקודם בתחום התקציבי היה טוב יותר בהשוואה למועמדים שתפקודם היה לקוי יחסית. השערה זו נסמכת על הציפייה לכך, שנוכח מגמות הפיקוח החדשות של השלטון המרכזי, יתקשו רשויות שמצבן הכספי לקוי לספק את צורכי התושבים, ואלה יגמלו להם על כך בבחירות.

על פניו דומה שסבירות אישושן של שתי ההשערות גבוהה יותר בבחירות המוניציפליות האחרונות בשל הכללים שאימץ משרד הפנים בשנים האחרונות באשר לתקצוב הרשויות המקומיות ולכיסוי גירעונותיהן. אישושן של ההשערות הללו עשוי לבסס את הטענה שהבוחר בבחירות המקומיות של נובמבר 1998 נטה לאמץ שיקולים רציונליים-אינסטרומנטליים בהצבעתו.

המחקר מתבסס על נתונים משני סוגים. סוג הנתונים האחד נוגע לתפקוד התקציבי של הרשויות המקומיות שנבדקו. הנתונים הנוגעים לעניין זה נמסרו על ידי משרד הפנים. סוג הנתונים האחר נוגע לתוצאות הבחירות המקומיות בנובמבר 1993 ולתוצאות הבחירות המקומיות ב-1998. הנתונים הנוגעים לבחירות הראשונות נלקחו מתוך ספר תוצאות הבחירות שיצא לאור על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, המפקח הארצי על הבחירות במשרד הפנים וחברת מלם מערכות בע"מ. הנתונים הנוגעים לתוצאות הבחירות האחרונות נאספו מתוך ילקוט הפרסומים לשנת תשנ"ט.

המחקר התרכז בתשעים וחמישה יישובים, שבהם רוב האוכלוסייה יהודית ושבהם התקיימו בחירות מקומיות בשני המועדים הנזכרים. בשישים ושבעה מן היישובים הללו התמודד ראש הרשות שזכה בבחירות 1993 גם בבחירות 1998.

למחקר זה יש השלכות מעשיות ותיאורטיות חשובות ביותר. אם אכן יאומתו ההשערות - ולו באורח חלקי - עשוי הדבר להשפיע מבחינה מעשית הן על דרך תפקודם של הנבחרים לעמוד בראש רשויות מקומיות והן על תפקוד השלטון המרכזי כלי רשויות מקומיות בעניינים של מינהל ותקציב. בתחום התיאורטי נוגע המחקר בשאלת מניעי ההצבעה, המשמשת מוקד למחקר המדעי של הדמוקרטיה המודרנית מזה כמה עשרות שנים.



# 1 הצבעה "רציונלית" והצבעה "אמוציונלית"

כאמור, בספרות העוסקת בחקר התנהגות בוחרים קיימות שתי אסכולות: זו הגורסת שהבוחר הוא "אמוציונלי" (או "אכספרסיבי") וזו הגורסת שהבוחר הוא "רציונלי" (או "אינסטרומנטלי"). הרוב המכריע של המחקרים בישראל ובעולם משתייך לאסכולה "האמוציונלית-אכספרסיבית". אכן קשה מאוד להוכיח בנחרצות מהי הסיבה האמיתית להצבעה. שאלות ישירות למצביעים בעניין זה אינן מעידות על מניעיהם האמיתיים. שכן, מובן מאליו שרוב הנשאלים ינסו ליחס לעצמם שיקולים רציונליים. אלא שבדיקה מדוקדקת מוכיחה בדרך כלל את הנטייה ההפוכה, ועל כך מעידים כאמור מחקרים רבים.

לעתים קרובות מסתמנות נטיות הצבעה ברורות בקרב קבוצות חברתיות מובהקות. ברם, ניתוח מדוקדק מצביע על כך שנטיות אלה אינן משרתות מטרות סבירות של אותן קבוצות חברתיות. כך, למשל, המשתייכים למעמד חברתי נמוך בישראל ובעולם, מצביעים, לא פעם, עבור מפלגות המקפחות מעמד זה והפועלות להגדלת הפערים החברתיים והכלכליים. המשתייכים לקבוצות מיעוט - לאומיות, אתניות, דתיות ואחרות - נוטים לפעמים להצביע עבור מפלגות המייצגות את הרוב. בה בעת, אנו עדים לעתים לנטיות הפוכות: המשתייכים למעמדות חברתיים גבוהים מצביעים עבור מפלגות הפועלות לצמצום פערים, והמשתייכים לקבוצות הרוב מצביעים עבור מפלגות המייצגות לכאורה את המיעוטים.

הצבעה קבועה של בוחרים לאורך זמן, הצבעה "משפחתית" העוברת מדור לדור (גם נוכח מובליות חברתית חזקה), נטיות הצבעה מובהקות של קבוצות בני גיל זהה ("הצבעה דורית", המשתמרת לאורך זמן), ותופעות דומות קל לייחס, במרבית המקרים, לנטיות רגשיות של המצביעים. כבר הוכח בהקשר הישראלי כי לשיקולי "כבוד" של בוחרים השפעה מכרעת על אופן הצבעתם.

אפשר לעמוד על הנטיות הרגשיות הללו באמצעות שימוש בשאלות השלכה (פרוייקציה). דרך אחרת להוכחת הנטייה האמורה כרוכה בבדיקת המרחקים המדיניים והאידיאולוגיים בין קבוצות מצביעים. כאשר המרחקים הללו בין תומכי המפלגות (או המועמדים) הם קטנים - ומכל מקום, קטנים מהמרחקים בין הקבוצות החברתיות הנוטות לתמוך באותן מפלגות (או מועמדים) - יש רגליים לסברה שהשיקולים האמיתיים המכוונים את הבוחרים הם "הזהותיים-רגשיים" - אף אם אין הם מודים בכך.

תקצר היריעה מלהביא במסגרת זו את מכלול ההוכחות בהן משתמשת האסכולה

האמוציונלית. נסתפק, אם כן, בדוגמה אחת. ערב הבחירות לכנסת ולראשות הממשלה נבדק קיטוב העמדות בין תומכי פרס לבין תומכי נתניהו במקביל לבדיקת הקיטוב בין המצביעים היהודים למצביעים הלא-יהודים בשאלות שונות. התברר שהקיטוב בין תומכי שני המועמדים לראשות הממשלה היה קטן למדי. לעומת זאת, הקיטוב בין יהודים לבין לא-יהודים היה גבוה ביותר (דיסקין והופנונג, 1997, וכן Diskin, 1997). כידוע תמך רוב מכריע של האוכלוסייה הלא-יהודית בפרס בעוד שרוב קטן בהרבה של האוכלוסייה היהודית תמך בפרס (ראה נספח 1). המסקנה המתבקשת היא שההשתייכות הלאומית קבעה במידה רבה הן את העמדות והן את ההצבעה. קשה ליישב דבר זה עם גישה רציונלית של הבוחרים, אלא אם כן משרתים המועמדים והעמדות בבירור צרכים נוגדים של שתי הקבוצות הלאומיות.

הצבעה יכולה להיחשב כרציונלית אם היא משרתת - במישרין או בעקיפין - מטרות אינסטרומנטליות ואחרות של הבוחר. יתר על כן, הבוחר צריך להיות מודע לקשר שבין הצבעתו לבין השגת המטרה בה הוא מעוניין. אך גם אם אין מוכיחים מודעות כזו, אפשר לטעון שהיא קיימת, אם אכן מתברר קשר סביר בין ההצבעה למטרה שהיא משרתת. אבי האסכולה הרציונלית V.O. Key Jr. (1961) הציע הסבר רציונלי לאופן הצבעתם של הבוחרים בבחירות לנשיאות בארצות הברית בתקופה 1936-1960. פרשנותו בדבר כוונות הבוחרים לא התקבלה על ידי מרבית החוקרים. גם מחקרים מאוחרים על רציונליות בהצבעה בבחירות לנשיאות, כגון המחקר של Smith (1980), נתקלו בביקורת. על אף כל האמור לעיל קשה להאמין שבכל הנסיבות כל מניעי ההצבעה של המצביעים אינם רציונליים. במקרה של הצבעה לרשות מקומית במדינת ישראל, סביר מאוד להניח כי שיקולים שאינם אמוציונליים והזדהותיים מובהקים עשויים לשחק תפקיד גדול יותר מאשר בהקשר של הבחירות הכלליות.

השערה כזו יכולה להתבסס על כמה וכמה גורמים. בבחירות המקומיות משתתפות בשנים האחרונות רשימות מקומיות רבות. לרשימות כאלה, המצליחות לא פעם בבחירות אין תמיד קשר למפלגות הכלל-ארציות והן מדגישות לפעמים במצעהן אינטרסים לוקליים מובהקים. אנו עדים בשנים האחרונות לתופעה של פיצול בהצבעה - בין הבחירות הכלליות והבחירות המקומיות, ובין הבחירות לראשות העירייה (או לראשות המועצה) והבחירות למועצה. פיצול ההצבעה מעיד על כך שדפוסי ההזדהות המוחלטים, שאפיינו במידה רבה תקופות מוקדמות יותר של המערכת הפוליטית ואת ציבור הבוחרים, פינו את מקומם לשיקולים אחרים. תפקידן המרכזי של הרשויות הוא לספק שירותים לתושבים ולא להכריע בעניינים שברומו של עולם. התפקוד של הנבחרים משפיע על חיי היום-יום של הבוחרים והתגובה לפעילותם באמצעות ההצבעה - לחיוב או לשלילה - איננה כרוכה בניתוקים קשים מהזדהות רעיונית ורגשית מוקדמת.

אינדיקטורים מרכזיים ומדויקים יחסית, המעידים על רמת השירותים המסופקים על ידי הרשות המקומית, כרוכים במאפייני התקציב המקומי ושימושיו. הקשר בין מאפיינים אלה ואופן ההצבעה עשוי להצביע, אם כן, על שיקוליו הרציונליים של הבוחר.

## 2 מדיניות הממשלה והצבעה רציונלית

באמצע שנות התשעים חלו שינויים משמעותיים בתפקוד השלטון המרכזי כלפי השלטון המקומי באשר לניהול התקציב המקומי: הוסדרה נוסחה להעברת המענק הכללי ("מענק האיזון") ממשרד הפנים אל הרשויות המקומיות, והממשלה הפסיקה לאשר יצירת גירעונות. לשינויים אלה עשויה להיות השפעה על התנהגות הבוחר בבחירות לרשויות המקומיות.

### נוסחת ועדת סוארי להעברת המענק הכללי

נוכח טענות של רשויות מקומיות אודות אי-שוויון בחלוקת המענק הכללי ("מענק האיזון") אשר הממשלה מעבירה אליהן ואודות גירעונות חוזרים ונשנים ברשויות אלה, הקים משרד הפנים ועדה בראשות פרופסור סוארי, שתמליץ על אופן חלוקת המענק. בשנת 1994 הוחל ביישום המלצות הוועדה. עיקרי ההמלצות בדבר חלוקת המענק מתבטאים בנוסחת חלוקה שהפרמטרים העיקריים בה הם כדלקמן:

1. מספר התושבים;
  2. מצבם הסוציו-אקונומי של תושבי הרשות;
  3. פוטנציאל ההכנסות העצמיות של כל רשות;
  4. חובות העבר (פירעון מלוות);
  5. במועצות אזוריות - המרחק של היישובים ממרכז הרשות.
- ישנם בנוסחת ועדת סוארי פרמטרים מקומיים נוספים להקצאה הנוגעים למספר מצומצם של רשויות כגון: סמיכות לקו עימות, תוצאות הכרוכות בהסכם אוסלו וכיוצא באלה.

הנוסחה של ועדת סוארי שואפת לחלק באופן ברור וגלוי את המשאבים המוגבלים במסגרת הקיימת ואינה מתיימרת לשנות את סך כל המשאבים. לאחר הרצת הנוסחה, נמצא כי יש הבדלים בין הרשויות השונות. על כן, הוחלט ליישם את הנוסחה באורח הדרגתי על פני שנים מספר. כפועל יוצא של תהליך זה נחשפו רשויות שהתרגלו להיקף הוצאה גבוה מדי.

## מדיניות חוסמת גירעון

במקביל לתמורה שחוללה ההפעלה של המלצות ועדת סוארי חל מפנה במדיניות הממשלה בנושא גירעון הרשויות המקומיות. הממשלה הפסיקה לאפשר יצירת גירעונות (במימון ממשלה ישיר לכיסוי גירעונות, באישור הלוואות ובאשראי לטווח קצר). כתוצאה מתהליכים אלה כ-42 אחוז מן הרשויות הגיעו למצב כספי קשה, ולאחר מאבק ציבורי נחתם בשנת 1997 הסכם, בין הממשלה לבין השלטון המקומי, לטיפול בגירעונות השלטון המקומי (הבסיס לחישוב הגירעונות: דוח כספי מבוקר 1996).

עקרונות ההסכם הם כדלקמן: הכנת תכנית הבראה ויישומה לאיזון תקציבי הרשויות, תוך התחייבות לאיזון תקציבי מלא בעתיד; הממשלה הקצתה מצדה, במימון ישיר ובהלוואות תקציביות 1.3 מליארד ש"ח על פני שלוש שנים - כהשתתפות בתהליך ההבראה; נקבעו "אבני דרך" לשחרור מענקי הבראה בכדי למנוע עמידה מחדש בפני שוקת שבורה.

## הצבעה רציונלית

כל התהליכים הללו הביאו בפעם הראשונה לכך שבחלק מן המועצות שנבחרו החל משנת 1997 יכלו המצביעים בבחירות לשקול את הצבעתם גם כהערכה להישגים הניהוליים של הרשות ושל העומד בראשה. במחקר זה בדקנו את ההישגים הניהוליים על פי קריטריונים שונים שהעידו על המצב הכספי וההיקף של הוצאות שונות.

כבר בשלבים הראשונים של המחקר, מצאנו כי לרשויות מקומיות מסוימות היו כספים בקרנות בלתי מיועדות ובקרנות פיתוח. כאשר רשות נקלעה למצוקה כספית, היו מקרים שבהם גישרה על הפער באמצעות העברה של הכספים האלה לתקציב השוטף (איננו עוסקים במחקר זה בשאלה האם ההעברות הללו נעשו באישור הגורמים המוסמכים על פי חוק, אלא רק בהפרש שבין הסכום המשוער בקרנות ובין הסכום המצויין כהשקעות הרשות בפיקדונות על סמך דוח כספי מבוקר - 1997). נמצא כי לאחר שהגירעון צבר מסה קריטית "על-חציונית" (של יותר מ-22.6 אחוז) קטנו סיכויי של ראש הרשות לשוב ולהיבחר - אם מאחר שנמנע מלהתמודד ואם מאחר שהתמודד אך נכשל בבחירות. קשרים חזקים עוד יותר התגלו כאשר נבדקו תוצאות הגירעון במישור של הוצאה רגילה לתושב והוצאת פיתוח לתושב.

### 3 פיקוח וביקורת משרד הפנים ברשויות המקומיות\*

המאפיינים המייחדים את הרשויות המקומיות בישראל הביאו, בין היתר, למורכבות ניהולית ולריכוז עוצמה כלכלית, חברתית ופוליטית רבה במגזר ציבורי זה. היקפי התקציב הכרוכים בפעילותה של הרשות המקומית, וההשפעה הרבה שיש לה על איכות חיי התושבים ועל תחומים נרחבים אחרים, מעניקים משמעות מיוחדת לצורך להבטיח שפעילות זו תיעשה בהתאם לנורמות המחייבות. לשם כך קבע המחוקק מנגנוני פיקוח וביקורת פנימית וחיצונית במטרה להבטיח שהרשות המקומית תמלא את תפקידיה במסגרת הוראות החוק ועל פי כללי היעילות והחסכון (אמרני, 1996, עמ' 512-518). בתוך כך המחוקק העניק למשרד הפנים סמכויות פיקוח, ביקורת ואכיפה נרחבות ביותר. סמכויות אלו כוללות, בין היתר, אישור תקציבה השנתית של הרשות המקומית ומתן אישור לביצוע פעולות שונות. ראויה לציון מיוחד סמכותו של שר הפנים לפזר את מועצת הרשות המקומית אם זו חדלה מלמלא את תפקידיה. פרק זה נועד להציג כמה היבטים שעניינם הפיקוח והביקורת של משרד הפנים ברשויות המקומיות. שימת הדגש ניתנה לשינויים שחלו בתחום זה ולהשפעתם על דפוסי הפעילות של הרשויות המקומיות, ובכלל זה בשנת 1998, שנת הבחירות. זאת, על רקע העובדה שהייתה זו מערכת הבחירות הראשונה בה נערכו ביקורות על ידי משרד הפנים בכל הרשויות בהן התקיימו בחירות.

הוראות החוק מחייבות את הרשות המקומית בקיומן ופעילותם התקינה של גופי פיקוח וביקורת פנימית. למועצת הרשות המקומית נתונות סמכויות פיקוח רבות בתחום אישור התקציב, ביצוע תקציבי פיתוח, קבלה והעסקת עובדים ועוד. אלא שהשיטה הקואליציונית הנהוגה מונעת לרוב מימוש סמכויות אלו הלכה למעשה. ראש רשות מקומית שנהנה מקואליציה רחבה, ובפרט כאשר חברי מועצה ממלאים גם תפקידים ביצועיים, יכול לפעול כמעט ללא הפרעה. במקרים אלה מליאת המועצה הופכת למעין חותמת גומי ואינה ממלאה את תפקידיה כגורם מפקח.

הביקורת הפנימית ברשות המקומית אמורה להיעשות על ידי מבקר שהרשות נדרשת למנות על פי חוק. עד לשנת 1997 רק העיריות (63 במספר) היו מחויבות במינוי מבקר לעירייה. עם קבלת תיקון לצו המועצות המקומיות חלה חובה זו גם על המועצות המקומיות (159 במספר).

\* פרק זה נכתב על ידי שוקי אמרני, מנהל האגף לביקורת ברשויות המקומיות במשרד הפנים. המחבר מרצה במחלקה למדע המדינה באוניברסיטת בר-אילן במסגרת לימודי התואר השני - התמחות בביקורת פנימית וציבורית.

משמעות הדבר שברוב רובן של הרשויות המקומיות לא הייתה קיימת בעבר ביקורת פנימית במידה הראויה. ממצאי ביקורות שנערכו על ידי משרד מבקר המדינה ומשרד הפנים הצביעו על רשויות מקומיות רבות בהן לא פעלה ביקורת פנימית. בהקשר לכך ראוי לציין את תוצאות הבדיקה שנערכה בשנת 1994 על ידי האגף לביקורת ברשויות המקומיות במשרד הפנים, לגבי ועדות הביקורת. הממצאים שפורסמו בדוח שנתי מס' 1 של האגף לביקורת במשרד הפנים, מלמדים על חוסר תפקוד של רוב ועדות הביקורת. כך למעשה ניתן לומר שבפועל לא התקיימה מערכת פיקוח וביקורת בחלק גדול מהרשויות המקומיות. לזאת, יש להוסיף את הקשיים הייחודיים של גופי הפיקוח והביקורת לפעול ברמת האובייקטיביות הנדרשת בגלל היות הרשות המקומית גוף ציבורי-פוליטי. הדברים מתייחסים הן לוועדת הביקורת שמורכבת מחברי מועצה, והן לגבי מבקר הרשות שבתחומים רבים תלוי בראש הרשות ובהנהלתה. כתוצאה מכך עדים אנו לקיומם של ליקויים וחריגות בפעילותן של הרשויות אשר פוגעים לעתים בזכותו של הציבור הרחב לקבל את השירותים המגניבים לו ברמה הנאותה (מבקר המדינה, 1996). גורמים אלה ואחרים מבליטים את חשיבותם של מנגנוני הפיקוח והביקורת החיצונית - בפרט זו של משרד הפנים - בהיותו המשרד הממונה על השלטון המקומי.

הרשות המקומית נתונה לביקורת משרד מבקר המדינה מכוח חוק. המעמד והיקורה הציבורית הרבה לה זוכה משרד מבקר המדינה מעניקים חשיבות רבה והשפעה במיוחד של ביקורת זו על הרשויות המקומיות כמו גם על השלטון המקומי. אלא שמספרן הגדול של הרשויות המקומיות והיקפי הפעילות הרבים אינם מאפשרים תדירות סבירה של ביקורת. בעניין זה ראוי לציין את מתקרו של פרידברג בתחום ביקורת משרד מבקר המדינה ברשויות המקומיות (פרידברג, 1995, עמ' 214-234). משרד הפנים, אשר כאמור נושא באחריות המיניסטרילית על תפקודן של הרשויות המקומיות, נקט בשנים האחרונות בשורה של צעדים חשובים בתחום הפיקוח, הביקורת והאכיפה.

בשנת 1993, הוקם במשרד הפנים האגף לביקורת ברשויות המקומיות. במסגרת האגף פועלות שלוש מחלקות ייעודיות: המחלקה לביקורת ראיית חשבון, המרכזת את הטיפול במינויים ובהעסקתם של משרדי רואי חשבון שעורכים ביקורות חשבונאיות ברשויות המקומיות. המחלקה לביקורת מינהלית, המרכזת את הטיפול בעריכת ביקורות מינהליות במדגם של רשויות. במסגרת ביקורת זו נבדקים תחומי פעילות מרכזיים בכל אחת מהרשויות. המחלקה לביקורת פנימית, המרכזת את הטיפול בניהול המעקב אחר מינויים ותפקודם התקין של גופי הביקורת הפנימית, המבקרים וועדות הביקורת ברשויות (משרד הפנים, 1997, עמ' 381-388). ניתוח השוואתי של פעילות הפיקוח והביקורת של משרד הפנים מצביע על גידול משמעותי בהיקף הביקורות ובתדירותן.

בנובמבר 1994 מינה משרד הפנים כ-270 משרדי רואי חשבון לעריכת ביקורת על הדוחות הכספיים לשנת 1993 של הרשויות המקומיות. מאז ביקורת זו נערכת מידי שנה בכל הרשויות המקומיות. בינואר 1999, חידש משרד הפנים את מינויים של רואי החשבון אשר נדרשו לערוך ביקורת על הדוחות הכספיים לשנת 1998 של כל הרשויות המקומיות. ראוי לציין כי רואי החשבון עורכים את הביקורות על פי הנחיות מקצועיות, אשר נקבעות ומפורסמות על

ידי האגף לביקורת במשרד הפנים (משרד הפנים, 1998, עמ' 4-10). בתחום הביקורת המינהלית חלה הרחבה של היקף הביקורת. מספר הנושאים ותחומי הפעילות הנבדקים גדל מ-14 בשנת 1994 ל-25 בשנת 1998. הידוק המעקב והפיקוח אחר הביקורת הפנימית הביאו למינוי מבקרים פנימיים וועדות ביקורת במספר גדול יותר של רשויות, וכן להעלאת מידת תפקודם בכל הקשור לניהול מעקב אחר תיקון הליקויים שנמצאו בביקורת.

כחלק ממדיניות הפיקוח והאכיפה של משרד הפנים, ננקטים בשנים האחרונות צעדים בתחומים שונים, אשר מצמצמים את יכולות התריגה מהכללים המחייבים. מבין הצעדים החשובים ראוי לציין את ההקפדה על אישור תקציב מאוזן לרשות המקומית. מנכ"ל משרד הפנים פועל בנחישות ומחייב את הרשויות המקומיות להגיש לאישורו תקציב מאוזן כתנאי למתן אישורים שונים על ידי המשרד ובכלל זה הענקת מענקי איזון ואף תקציבים אחרים להם זכאית הרשות ממשרדי ממשלה אחרים. מינויים של חשבים מלווים לרשויות המקומיות, בהן נמצאו חריגות גדולות מהתקציב, מהווה גורם מרתיע וחשוב. השימוש ההולך וגובר בדוחות הביקורת בתהליך קבלת ההחלטות על ידי משרד הפנים והמחוזות מעניק חשיבות רבה יותר למערכת הפיקוח והביקורת, שכאמור היקפה ותדירותה גדלו במיוחד. בתוך כך יש לציין את הביקורות שנערכו ברשויות המקומיות בשנת 1998 על ידי רואי החשבון מטעם משרד הפנים. לעריכת ביקורות אלו בשנת בחירות נודעת חשיבות מיוחדת לאור המאפיינים שמייחדים את פעילותה של הרשות המקומית בשנת בחירות (רוזביץ, שי, ואמרני, שי, 1997, עמ' 62-73).

לסיכום, בשנים האחרונות ננקטו על ידי משרד הפנים צעדים שהביאו לחיזוקם של מנגנוני הפיקוח והביקורת הפנימית והחיצונית ברשויות המקומיות. צעדים אלה, בצד אמצעי אכיפה מוגברים ויתר הקפדה על מסגרת התקציב, שידרו מסרים חשובים לרשויות המקומיות. פרסום דוחות הביקורת לידיעת הציבור והשימוש ההולך וגדל בממצאי הביקורת בתהליך קבלת ההחלטות ובגיבוש תוכניות הבראה לרשויות, יצרו מגמה חדשה של יתר הקפדה על כללי המינהל הציבורי התקין בניהול ענייני הרשות, להגברת שקיפות של המידע והפעילות המוניציפלית, ולהגברת הפיקוח הציבורי והנשיאה באחריות ציבורית. השפעתם של צעדים אלה ניכרת גם בתוצאות הבחירות שנערכו בנובמבר 1998 לרשויות המקומיות.

## 4 תפקוד תקציבי והצבעה בבחירות

### מאפייני התפקוד התקציבי של הרשויות המקומיות

במחקר זה נתייחס לשישה משתנים המעידים על אופן התפקוד התקציבי של הרשות המקומית. הנתונים בהם השתמשנו מתייחסים לשנת 1997 - השנה שקדמה לשנת הבחירות. בדיקות שערכנו מצביעות על כך שבמרבית הרשויות לא היה שינוי של ממש במאפייני התפקוד התקציבי בשנת 1998. השימוש בנתוני 1997 נעשה הן בשל זמינות הנתונים והן בשל הסמיכות היחסית לבחירות. ההשערה היא שכאשר נתוני 1998 במלואם יהיו זמינים המגמה שאיתרנו במחקר תתחזק.

שני המשתנים הראשונים שבדקנו נוגעים במישרין לתושבי הרשות המקומית. המשתנה הראשון בדק את ההוצאה התקציבית הרגילה לתושב בשנת 1997 באלפי ש"ח (להלן: **הוצאה רגילה לתושב**). המשתנה השני בדק את ההוצאה לתושב מהתקציבים הבלתי רגילים (תב"ר) - שעיקרם "תקציבי פיתוח" - בשנת 1997 באלפי ש"ח (להלן: **הוצאת תב"ר לתושב**). באשר לתקציב הרגיל, הרי שבשני מקרים (רמלה וקריית שמונה) לא היו נתוני התקציב זמינים (בשל בעיות של אישור פורמלי) ומשום כך נעשה שימוש באומדן המבוסס על ביצוע התקציב באותה שנה.

המשתנה השלישי בו השתמשנו היה, אם כן, הגירעון המצטבר בסוף שנת 1997 בהשוואה לתקציב הכולל של אותה שנה באחוזים (להלן: **גירעון תקציב רגיל**). הפעילות הכללית של המועצה מושפעת בראש ובראשונה מהיקפי הגירעונות המצטברים (או העודפים המצטברים) בתקציב הרגיל ובתב"ר. כידוע מגיעות רשויות מקומיות רבות למצב של פשיטת רגל בשל הגירעונות הללו.

המשתנה הרביעי היה ההפרש בין הסכום הצפוי בקרנות בלתי מיועדות ועודפים זמניים בתקציבים בלתי רגילים לבין הסכום שהושקע על ידי הרשות בפקדונות בסוף שנת 1997, בהשוואה לתקציב הכולל של אותה שנה באחוזים (להלן: **הפרש תב"ר**). יש לתת את הדעת לכך שמספרים חיוביים מעידים, בשני המקרים, על גירעונות. כמו כן יש להדגיש שההפרש הנזכר נעשה לעתים קרובות בהתאם לחוק ועל פי אישורים שניתנו להלוואות מתקציבים אלה.



המשתנה החמישי שנבדק היה ההוצאה הממוצעת לשכר עובד מוניציפלי ברשות המקומית בשנת 1997 באלפי ש"ח (להלן: **הוצאה לעובד מוניציפלי**). לעתים קרובות נשמעת הטענה כי הקשיים הכספיים של הרשויות המקומיות נובעים משכר גבוה ומהחלק המכריע של הוצאות שכר בתקציב המקומי. בין היתר נובעים הקשיים הללו מתשלומים של פנסיה תקציבית. המשתנה השישי בדק את החלק של ההוצאה לשכר מתוך כלל התקציב הרגיל בשנת 1997 באחוזים (להלן: **הוצאה לשכר**).

לוח 1 מציג את הנתונים הבסיסיים הנוגעים לששת המשתנים האמורים בתשעים וחמישה היישובים שנבדקו.

לוח 1: מאפיינים תקציביים של תשעים וחמש רשויות מקומיות, 1997

המשתנה	ממוצע	סטיית תקן	חציון	ערך מינימלי	ערך מקסימלי
הוצאה רגילה לתושב (אלפי ש"ח)	2.05	0.61	1.90	0.90	4.70
הוצאות תב"ר לתושב (אלפי ש"ח)	1.30	1.05	1.00	0.30	7.50
גירעון תקציב רגיל (אחוזים)	23.20	17.28	22.63	-3.80	83.77
הפרש תב"ר (אחוזים)	7.27	12.07	4.20	-14.61	67.86
הוצאה לעובד מוניציפלי (אלפי ש"ח)	100.24	16.49	99.00	67.00	134.00
הוצאה לשכר (אחוז מתקציב רגיל)	36.84	7.80	37.00	20.00	54.00

מקור: נתונים שהתקבלו ממשרד הפנים

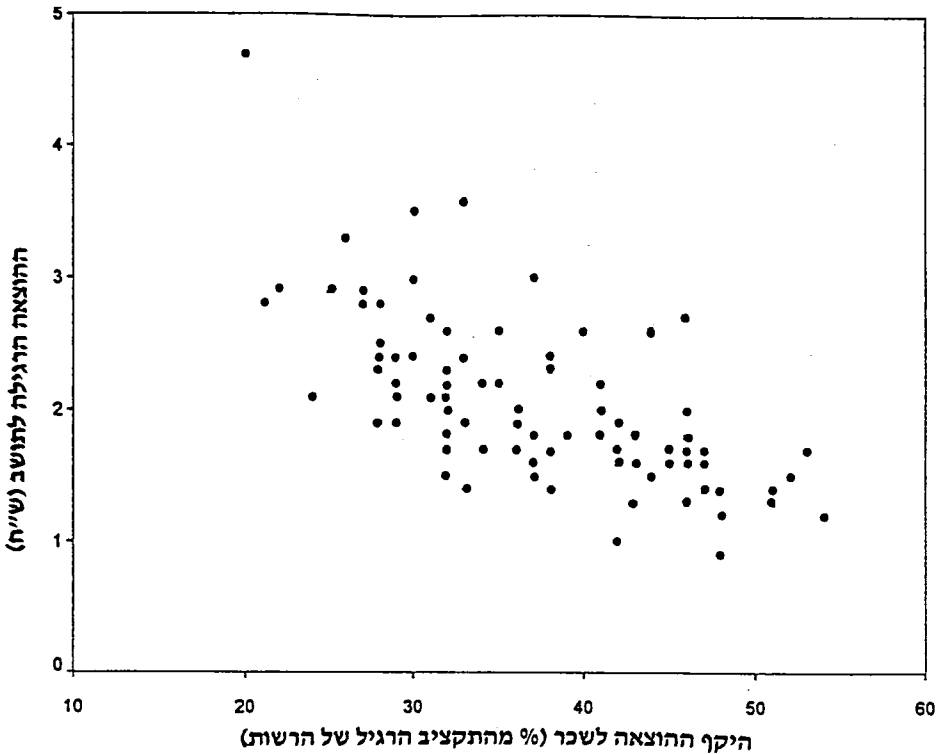
הנתונים המוצגים בלוח 1 מצביעים על הבדלים ניכרים בין הרשויות המקומיות באשר לרמת ההוצאה שלהן לתושב ובאשר לגירעונותיהן התקציביים. ההבדלים בין הרשויות באשר להוצאות שכר פחותים בהשוואה לשתי קבוצות המשתנים האחרות. בכל זאת, בולטת העובדה כי ההוצאה הממוצעת לעובד ביישוב "החסכני" ביותר הנה מחצית מההוצאה הממוצעת לעובד ביישוב "הבזבזני" ביותר. הפער בחלקן של הוצאות השכר מכלל התקציב גדול עוד יותר. במדינה קטנה כישראל, קשה לטעון שהבדלים ניכרים כל כך יכולים להתקבל על הדעת. אין ספק שהבדלים אלה באים לידי ביטוי לא רק באיכות הניהול של האדמיניסטרציות המקומיות אלא גם ברמת השירותים המסופקת לתושבי הרשויות.

נבדקו הקשרים הסטטיסטיים בין המשתנים הנדונים. בארבעה מקרים התגלה מתאם ליניארי (פירסון) ברמות מובהקות של פחות מ-0.01. המתאם בין ההיקף היחסי של ההוצאה לשכר וההוצאה הממוצעת לעובד עמד על 0.28 (רמת מובהקות 0.005). המתאם בין הוצאה רגילה לתושב להוצאת תב"ר לתושב עמד על 0.32 (רמת מובהקות 0.002). המתאם בין ההיקף היחסי של הגירעון הרגיל וההיקף היחסי של הפרש תב"ר עמד על 0.44 (רמת מובהקות של פחות מ-0.0005). זאת ועוד, המתאם בין הערך המוחלט של הגירעון הרגיל והערך המוחלט

של הפרש תב"ר היה 10.80(!), אך ברור שמתאם גבוה זה מושפע בעקיפין גם מגודל היישובים. המתאמים הללו אינם מפתיעים והם עומדים בקנה אחד עם חלוקת מאפייני התפקוד התקציבי לשלוש קבוצות כפי שהוסבר לעיל. מעניין כי ההפרש בתב"ר (במונחים כספיים) מתואם גם עם עלות השכר הממוצעת וההוצאה לשכר - בסדר גודל דומה לזה של המתאם בין הערך המוחלט (בש"ח) של הפרש תב"ר והפרש תב"ר היחסי לגודל התקציב (באחוזים). מתאמים אלה עמדו על 0.24 ו-0.22 ברמות מובהקות של 0.02 ו-0.03 בהתאמה.

המתאם המרשים ביותר התגלה בין היקף ההוצאה לשכר (באחוזים, מהתקציב הרגיל של הרשות) וההוצאה הרגילה לתושב (בש"ח). מתאם זה עמד על 0.66- (רמת מובהקות של פחות מ-0.0005). איור 1 מציג דיאגרמת פיזור של תשעים וחמישה היישובים שנבדקו על פי שני המשתנים הנידונים.

איור 1: הקשר בין ההוצאה לשכר וההוצאה הרגילה לתושב



הקשר בין שני המשתנים המוצגים בתרשים 1 מדגים את הקונפליקט הברור שבין דאגה לתושבים מזה והנטל של הוצאות השכר הרובץ על הרשויות מזה. מתאם בסדר גודל כזה משמעו שכ-44 אחוזים מהיקף ההוצאה הרגילה לתושב מוסברת בהיקף הוצאות השכר של הרשות. באורח חלקי מושפעת ההוצאה לשכר גם מעלות השכר הממוצעת. משום כך, מתגלה מתאם שלילי (של -0.20) ברמת מובהקות (0.06) גם בין ההוצאה הממוצעת לעובד וההוצאה הרגילה לתושב.

### השפעת התפקוד התקציבי על מידת ההצלחה בבחירות 1998

כאמור, נכללו במחקר יישובים יהודיים שבהם התקיימו בחירות בנובמבר 1993 ובנובמבר 1998. מתוך תשעים וחמישה היישובים שנבדקו בעשרים ושבעה לא התמודד ראש הרשות שנבחר בבחירות 1993 על כהונה נוספת. ברוב המקרים של המקרים מדובר בפרישה מוקדמת של ראש הרשות היוצא מן המרוץ. במקרים בודדים הייתה לכך סיבה אחרת - כמו למשל במקרה של יצחק רגר ז"ל, ראש עיריית באר שבע שנפטר. חמישים ושישה מתוך שישים ושמונה ראשי הרשויות האחרים נבחרו מחדש. שנים עשר ראשי רשויות נכשלו בניסיונם להיבחר בבחירות 1998.

חלוקה מרכזית שבה השתמשנו הייתה לשלוש הקבוצות הבאות:

1. יישובים שבהם ראש הרשות שנבחר ב-1993 לא התמודד בבחירות 1998 (להלן: לא התמודד);
2. יישובים שבהם ראש הרשות שנבחר ב-1993 התמודד בבחירות 1998 אך נכשל בניסיונו להיבחר לכהונה נוספת (להלן: התמודד ונכשל);
3. יישובים שבהם ראש הרשות שנבחר ב-1993 התמודד מחדש על התפקיד וזכה בכהונה נוספת (להלן: התמודד וזכה).

על מנת לפשט את הצגת הקשר בין החלוקה הני"ל ובין התפקוד התקציבי, הפכנו את משתני התפקוד למשתנים דיכוטומיים. חילקנו את היישובים לשתי קבוצות. בקבוצה האחת נכללו היישובים שערכי המשתנה הנבדק לגביהם היו זהים לערך החציוני או נמוכים ממנו. בקבוצה השנייה נכללו היישובים שהערך שלהם היה גבוה מהערך החציוני. לוח 2 מציג את הקשר בין ההתמודדות בבחירות ובין ההוצאה הרגילה לתושב. מתברר כי ביישובים שבהם ההוצאה לתושב נמוכה יחסית נטו ראשי הרשויות הותיקים שלא להתמודד בשיעור גבוה בהרבה מאשר ביישובים בהם ההוצאה הרגילה לתושב הייתה על-חציונית. עם זאת, סיכויי ההצלחה של שתי הקבוצות במקרה של התמודדות ניתנים לפרוש דו-כיווני. הקשר בלוח מובהק ברמת מובהקות של 0.05 (חי בריבוע 5.86). מקדם המתאם של קרמר הוא 0.25).

לוח 2: הקשר בין התמודדות והצלחה בבחירות וההוצאה הרגילה לתושב (אחוזים)

הוצאה רגילה לתושב	לא התמודד	התמודד ונכשל	התמודד וזכה	סה"כ (N)
חציונית או פחות	38.5	9.6	51.9	100.0(52)
על-חציונית	16.3	16.3	67.4	100.0(43)

לוח 3 מציג את הקשר בין ההתמודדות וההצלחה בבחירות 1998 ובין הוצאת תב"ר לתושב. קשר זה מרשים יותר מהקשר הקודם. שיעור ראשי הרשויות שלא התמודדו ביישובים בהם הייתה הוצאה תת-חצינית גבוה יותר בעוד ששיעור ראשי הרשויות שלא התמודדו ביישובים בהם הייתה הוצאה על-חצינית נמוך יותר. גם בקרב אלה שהתמודדו נראה שסיכויי ההצלחה של המועמדים ביישובים בהם הייתה הוצאה על-חצינית היו טובים יותר. הקשר בלוח 3 מובהק ברמה מרשימה יותר - 0.02 (חי בריבוע 7.95). בבדיקה מקבילה התברר שהמתאם הליניארי בין אחוזי התמיכה בראשי הרשויות ששבו והתמודדו ובין הוצאת תב"ר לתושב עמד על 0.24 (רמת מובהקות 0.05). ייתכן שהוצאה בנושאי פיתוח ניכרת יותר ולכן יש לה גם השפעה מעט יותר חזקה.

לוח 3: הקשר בין ההתמודדות וההצלחה בבחירות ובין הוצאת תב"ר לתושב (אחוזים)

הוצאת תב"ר לתושב	לא התמודד	התמודד ונכשל	התמודד וזכה	סה"כ (N)
חצינית או פחות	40.8	12.2	46.9	100.0 (49)
על-חצינית	15.2	13.0	71.7	100.0 (46)

לוח 4 מציג את הקשר בין ההתמודדות וההצלחה ובין הגירעון בתקציב הרגיל (גירעון נצבר בהשוואה לתקציב הרגיל לשנת 1997). גם במקרה זה מצביע הלוח על מסקנה דומה. במקרה של גירעון על-חציני בחרו 35.4 אחוז מראשי הרשויות שלא להתמודד, לעומת 21.3 אחוז בלבד במקרה של גירעון תת-חציני. בקרב המתמודדים לבעלי הגירעון הנמוך יותר היה הסיכוי הגבוה יותר להיבחר לכהונה נוספת. עם זאת, הקשר בלוח זה נמוך יותר מאלה שהוצגו בלוחות הקודמים. הקשר איננו מובהק ברמה סבירה (0.29) ומדד חי בריבוע עומד על 2.45 בלבד.

לוח 4: הקשר בין ההתמודדות וההצלחה בבחירות 1998 ובין גירעון תקציב רגיל 1997

גירעון תקציב רגיל	לא התמודד	התמודד ונכשל	התמודד וזכה	סה"כ (N)
תת-חצינית	21.3	12.8	66.0	100.0 (47)
חצינית או יותר	35.4	12.5	52.1	100.0 (48)

הקשר בין ההחלטה על ההתמודדות וסיכויי ההצלחה מזה והחלק היחסי של הפרש תב"ר בהשוואה לתקציב 1997 מוצג בלוח 5. הקשרים דומים מאד לאלה שהוצגו בלוח 4, אם כי הם חלשים במקצת. ההבדל היחיד בין הלוחות נובע מתזוזה של מקרה אחד בעמודת "לא התמודד" מהשורה התחתונה לשורה העליונה. גם במקרה זה חי בריבוע נמוך מאוד (1.45) ואינו מובהק (0.46).

לוח 5: הקשר בין ההתמודדות וההצלחה בבחירות 1998 ובין הפרש תב"ר 1997

הפרש תב"ר	לא התמודד	התמודד ונכשל	התמודד וזכה	סה"כ (N)
חציונית או פחות	22.9	12.5	64.6	100.0(48)
על-חציונית	34.0	12.8	53.2	100.0(47)

לוח 6 מציג את הקשר בין ההוצאה הממוצעת לעובד ובין ההחלטה על ההתמודדות וסיכויי ההצלחה של המועמדים. גם הפעם, השוואת היישובים בעלי ההוצאה התת-חציונית ליישובים בעלי ההוצאה העל-חציונית עולה בקנה אחד עם ההשערות. ביישובים בהם ההוצאה נמוכה, יש נטייה גבוהה יותר להשתתף שוב בבחירות וסיכויי ההצלחה גדולים יותר. עם זאת, ההבדלים בין שתי קבוצות היישובים קטנים מאוד ועלולים להיות מקריים (חי בריבוע של 0.92 ברמת מובהקות של 0.63 בלבד).

המסקנה המשותפת מלוחות 4, 5 ו-6 היא שהגירעונות היחסיים בתקציב הרגיל ובתב"ר ועלות השכר הממוצעת אמנם מניבים תוצאה העולה בקנה אחד עם ההשערות, אלא שעוצמת התוצאות חלשה בהרבה בהשוואה למקרים של בדיקת ההוצאות הרגילות לתושב והוצאות תב"ר לתושב, ומאשר במקרה של ההיקף של ההוצאה לשכר (לוחות 2 ו-3 לעיל ולוח 7 להלן).

לוח 6: הקשר בין ההתמודדות וההצלחה בבחירות 1998 ובין ההוצאה לעובד מוניציפלי 1997

הוצאה לעובד מוניציפלי	לא התמודד	התמודד ונכשל	התמודד וזכה	סה"כ (N)
חציונית או פחות	26.5	10.2	63.3	100.0(49)
על-חציונית	30.4	15.2	54.3	100.0(46)

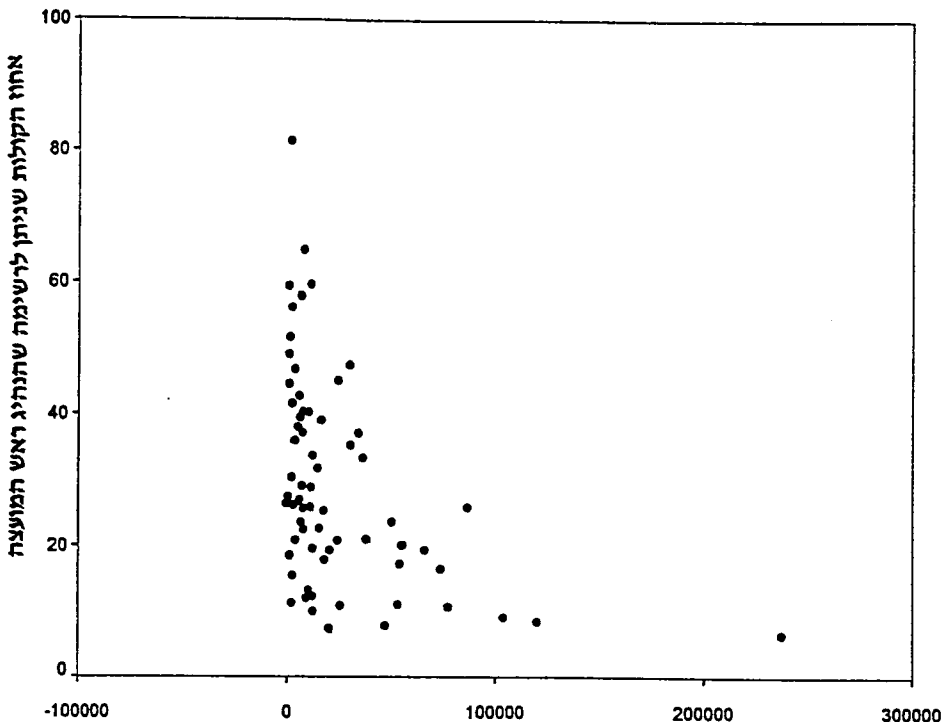
התוצאות המרשימות ביותר מתגלות בנתוני לוח 7 המציגים את הקשר בין החלק היחסי של ההוצאה לשכר מזה וההחלטה על התמודדות מחודשת וסיכויי ההצלחה מזה. מתוך 27 ראשי יישובים שלא התמודדו ברשויות שהנהיגו, הייתה ל-20 מהם הוצאת שכר על-חציונית. מתוך 56 ראשי רשויות שהתמודדו מחדש וזכו פעם נוספת הרוב (32) הנהיגו רשויות בהן הייתה הוצאת שכר תת-חציונית. חי בריבוע בלוח 7 עומד על 8.73 - תוצאה מובהקת ברמת מובהקות של 0.01.

לוח 7: הקשר בין ההתמודדות וההצלחה בבחירות 1998 ובין הוצאה לשכר 1997

הוצאה לשכר	לא התמודד	התמודד ונכשל	התמודד וזכה	סה"כ (N)
חציונית או פחות	14.9	17.0	68.1	100.0(47)
על-חציונית	41.7	8.3	50.0	100.0(48)

על אף המסקנות החלשות יחסית הנוגעות להשפעה של היקף הגירעונות היחסי, הרי שבדיקות אלטרנטיביות - העושות שימוש במדידה כמותית של ההישגים האלקטורליים במקום במדידה הנומינלית שהוצגה לעיל - מצביעות לעתים על השפעה חזקה יותר גם של היקפי הגירעון. כך, למשל, המתאם הליניארי בין הגירעון היחסי בתקציב הרגיל (גירעון נצבר בהשוואה לתקציב 1997) ואחוז הקולות שקיבל ראש הרשות בסיבוב הראשון של בחירות 1998 עומד על  $-0.32$  (רמת מובהקות  $0.01$ ). המתאמים הליניאריים בין ההפרש היחסי בתקציב תב"ר (בהשוואה לתקציב 1997) מזה ובין אחוז הקולות שקיבל ראש הרשות או לחליפין הרווח שלו באחוזי קולות בבחירות 1998 לעומת בחירות 1993, עומדים על  $-0.25$  (רמת מובהקות  $0.04$ ) ועל  $-0.29$  (רמת מובהקות  $0.02$ ) בהתאמה. נבדק גם הקשר בין הגובה המוחלט של הגירעונות (בש"ח) ובין הישגי המועמדים ורשימותיהם. המתאם המרשים ביותר התגלה בין הגירעון המוחלט בתקציב ואחוז הקולות שניתן לרשימה אותה הנהיג המועמד ( $-0.43$  ברמת מובהקות של פחות מ- $0.0005$ ). איור 2 מציג קשר זה.

איור 2: הקשר בין הגירעון המצטבר בתקציב הרגיל ואחוז הקולות שניתן לרשימה שהנהיג ראש המועצה



## סיכום

הספרות המקצועית בישראל ובמדינות דמוקרטיות אחרות, גורסת בדרך כלל כי המניעים המכריעים של הבוחרים אינם רציונליים אלא הזדהותיים-רגשיים. בבחירות מקומיות יש, לעתים קרובות קשר נראה לעין, בין תפקודן של הרשויות הנבחרות וטובת התושבים. בשנים האחרונות מרמזים ממצאים אחדים על כך שהבוחר הישראלי נוטה להשתמש גם בשיקולים רציונליים בבחירות המקומיות. יתר על כן, תופעה מסוג זה צפויה מאחר שקיימת שקיפות של התפקוד ברשות המקומית - הן בשל ההשפעה הישירה על איכות החיים של התושבים והן בשל הנהגתן ארוכת הטווח של בחירות ישירות לראש הרשות.

בשל המספר הקטן של המקרים העומדים לבדיקה, לא התקבלו תמיד תוצאות שהן ברמת מובהקות סבירה. ואולם, הנטייה בכל הבדיקות הצביעה על המגמות האמורות. עם זאת, יש לזכור שלבוחרים ולמתמודדים בכוח היו שיקולים נוספים בהצבעה. כך, למשל, ביישוב בני עיש במשך השנים האחרונות השתנתה האוכלוסייה במידה ניכרת. רוב האוכלוסייה הנוכחית של היישוב מורכב מעולים חדשים ממדינות חבר העמים (ברית המועצות לשעבר). קודם לכן, מרבית התושבים היו יוצאי תימן. ברור שתופעה מסוג זה הייתה השפעה מובהקת על דפוסי ההצבעה. למרות שהמועצה תפקדה באורח סביר יחסית מבחינה כלכלית, ראש המועצה לא נבחר בשנית.

המסקנה הנובעת מכל האמור לעיל היא, אם כן, שלתפקוד התקציבי אכן הייתה השפעה.

## נספחים

נספח 1: קיטוב בין יהודים לערבים וקיטוב בין תומכי נתניהו ופרס בשאלות חוץ וביטחון - מאי 1996

קיטוב בין תומכי נתניהו לתומכי פרס	קיטוב בין יהודים ללא-יהודים	סוג השאלה והשאלה
<b>שאלות השלכה</b>		
0.24	0.40	מומחים צבאיים סבורים שאפשר לשמור על הביטחון בהסכם שלום כולל במזרח התיכון
0.25	0.43	מומחים צבאיים סבורים שאפשר לשמור על הביטחון בהסכם שלום עם הסורים
0.47	0.43	מומחים צבאיים סבורים שאפשר לשמור על הביטחון בהסכם שלום עם הפלסטינים
<b>שאלות ויתור</b>		
0.21	0.65	במסגרת הסכם שלום כולל במזרח התיכון צריכה ישראל להסכים לוותר על האפשרות להשתמש בנשק גרעיני
0.15	0.69	במסגרת הסכם שלום עם סוריה צריכה ישראל לוותר על כל רמת הגולן
0.22	0.70	במסגרת הסכם שלום עם הפלסטינים צריכה ישראל להסכים לחלוקה של ירושלים
<b>שאלות תפיסת האויב</b>		
0.17	0.64	העולם הערבי היה רוצה בהשמדת ישראל אם הייתה הזדמנות לכך
0.16	0.65	הסורים היו רוצים בהשמדת מדינת ישראל אם הייתה הזדמנות לכך
0.19	0.61	הפלסטינים היו רוצים בהשמדת ישראל אם הייתה הזדמנות לכך

מקור: דיסקין א', והופנונג, מ', 1997.

**הערה:** לנשאלים ניתנה סדרה של קביעות והם התבקשו להביע את הסכמתם (או אי-הסכמתם) לקביעות על פי סולם בן חמש דרגות. הקיטוב נמדד על פי המרחק בין העמדה הממוצעת של הקבוצה האחת לבין העמדה הממוצעת של הקבוצה האחרת בהשוואה למרחק המכסימלי האפשרי. ציון הקיטוב המרבי היה 1.00 (הקבוצות הנבדקות מחזיקות בעמדות קוטביות לחלוטין), וציון הקיטוב המינימלי היה 0.00 (הקבוצות הנבדקות מחזיקות בעמדות ממוצעות זהות). הנספח מציג את שני סוגי הקיטוב שנבדקו על פי שלוש "שאלות השלכה", שלוש "שאלות ויתור" ושלוש "שאלות תפיסת האויב".



נספח 2: פרופילים של תשעים וחמישה היישובים שנכללו במחקר

שם היישוב	הוצאה רגילה לתושב	הוצאת תב"ר לתושב	גירעון תקציב רגיל	גירעון תב"ר	הוצאה ממוצעת לעובד	הוצאה לשכר	בחירות 1998
אבן יהודה	2.4	1.1	11.7	4.8	103	30	נבחר
אופקים	1.8	0.5	32.1	1.2	79	43	פרש
אור יהודה	2.1	1.0	11.6	0.1	121	31	נכשל
אור עקיבא	1.8	1.1	11.6	0.7	82	39	נבחר
אזור	2.2	0.6	18.7	1.3	124	32	נבחר
אילת	2.9	1.4	25.9	3.8	115	27	נבחר
אליכין	2.4	0.6	39.5	12.9	89	38	פרש
אשדוד	1.4	1.1	5.0	0.0	113	45	נבחר
אשקלון	1.6	0.8	2.5	-0.6	101	43	נבחר
באר יעקב	3.0	1.1	36.9	20.8	77	30	נבחר
באר שבע	1.4	0.8	34.7	7.1	108	47	נפטר
בית דגן	2.3	1.8	3.2	1.9	70	38	נבחר
בית שאן	2.2	1.4	30.2	0.0	84	29	פרש
בית שמש	1.7	0.6	56.7	33.3	98	47	נבחר
בנימינה	2.6	2.8	64.0	19.0	95	35	נכשל
בני עיש	1.7	1.8	0.0	0.0	103	32	פרש
בת ים	1.2	0.5	18.7	4.2	130	48	נבחר
גבעת עדה	2.6	0.4	33.0	12.4	108	40	נבחר
גבעת שמואל	2.6	0.8	83.7	57.6	95	32	פרש
גבעתיים	1.6	0.5	18.6	16.7	126	46	פרש
גדרה	2.1	1.1	22.6	7.3	107	29	נבחר
גן יבנה	2.0	1.7	30.2	9.2	104	36	נבחר
גני תקווה	1.7	1.2	25.9	20.1	95	38	נבחר
דימונה	1.9	0.7	18.4	0.5	91	36	נבחר
הוד השרון	1.7	1.9	30.7	0.0	113	42	נבחר
הרצליה	1.8	1.3	32.0	22.4	126	46	פרש
זיכרון יעקב	2.4	1.2	20.7	5.3	82	28	נבחר
חדרה	2.2	1.8	40.0	1.9	122	35	נכשל
חולון	1.7	1.0	0.3	0.0	103	38	נבחר
חיפה	1.4	1.3	4.1	-0.1	116	48	נבחר
חצור הגלילית	2.0	0.8	36.9	0.0	70	32	נבחר
טבריה	1.8	0.7	19.3	0.0	96	41	פרש
טירת הכרמל	2.8	0.5	2.9	5.9	95	27	נבחר
יבנאל	2.3	3.7	57.0	1.6	102	32	נבחר
יבנה	1.9	0.7	28.4	7.0	127	42	פרש
יהוד	2.0	1.5	31.2	1.1	116	41	נכשל
יסוד המעלה	3.6	2.0	31.1	13.3	112	33	נכשל
יקנעם עילית	2.2	1.7	9.1	7.2	82	34	נבחר
ירושלים	0.9	1.1	13.6	0.0	129	48	נבחר
כינרת (מושבה)	3.0	1.4	67.9	40.3	68	37	פרש
כפר יונה	2.3	1.7	29.2	0.4	97	28	נבחר
כפר סבא	1.3	0.9	32.5	18.6	106	46	נבחר
כפר שמריהו	2.4	2.3	-3.8	67.9	99	33	נבחר
כפר תבור	2.9	3.6	1.9	-14.6	91	25	נבחר
כרמיאל	1.3	1.0	-0.1	0.0	88	43	נבחר

שם היישוב	הוצאה רגילה לתושב	הוצאת תב"ר לתושב	גירעון תקציב רגיל	גירעון תב"ר	הוצאה ממוצעת לעובד	הוצאה לשכר	בחירות 1998
להבים	2.7	1.6	0.0	7.0	112	31	פרש
לוד	1.6	0.5	32.6	4.4	106	37	פרש
מגדל העמק	1.8	0.7	16.6	6.7	100	37	פרש
מזכרת בתיה	2.2	3.1	73.3	41.8	95	32	נבחר
מטולה	4.7	2.5	46.3	4.2	70	20	פרש
מיתר	1.9	0.5	11.6	0.0	105	33	נכשל
מכבים רעות	2.2	1.3	16.7	1.4	107	41	נבחר
מעלות תרשיחא	2.3	1.2	25.7	-1.5	67	38	נבחר
מצפה רמון	2.7	1.0	17.2	0.0	88	46	נכשל
נהרייה	1.5	1.6	24.4	17.3	78	37	נבחר
נווה אפרים	2.4	1.5	9.8	7.5	112	29	נבחר
נס ציונה	1.7	2.2	23.3	13.7	113	46	נבחר
נצרת עילית	1.7	0.7	7.6	0.0	90	34	נבחר
נשר	2.3	1.6	0.0	0.0	85	32	נבחר
נתניה	1.8	0.8	5.6	21.3	133	39	פרש
עומר	1.6	7.5	12.7	0.5	79	47	נבחר
עכו	1.4	0.3	27.7	1.5	90	38	פרש
עפולה	1.8	1.0	1.2	0.3	88	37	פרש
ערד	2.2	0.9	12.5	0.0	86	35	נבחר
עתלית	2.1	0.6	40.0	4.4	117	29	נבחר
פרדס חנה	1.4	0.7	7.7	3.2	117	33	פרש
פרדסיה	2.5	1.7	29.7	5.6	93	28	נבחר
פתח תקווה	1.5	0.9	19.1	4.3	129	44	נכשל
צפת	1.4	0.6	29.3	0.0	79	38	פרש
קדימה	2.4	1.7	43.4	10.9	105	33	נבחר
קצרין	2.9	1.0	11.0	0.0	97	22	נבחר
קריית אונו	1.3	0.8	34.6	10.6	105	51	נבחר
קריית אתא	1.7	0.7	15.3	17.8	84	36	פרש
קריית ביאליק	2.1	0.3	15.3	14.2	77	24	נבחר
קריית גת	1.5	0.6	43.1	20.7	108	52	פרש
קריית טבעון	1.8	1.4	4.1	0.2	85	32	נבחר
קריית ים	1.0	0.8	28.9	0.0	81	42	פרש
קריית מוצקין	1.5	1.0	29.7	8.5	87	32	נבחר
קריית מלאכי	1.6	1.2	21.2	1.2	96	42	נכשל
קריית עקרון	2.8	0.9	41.5	10.6	112	21	נבחר
קריית שמונה	1.7	1.3	31.5	0.1	94	53	פרש
ראש העין	1.9	0.3	44.7	5.9	115	28	נכשל
ראש פינה	3.3	2.2	0.4	0.0	97	26	נבחר
ראשון לציון	1.4	1.0	7.4	0.0	124	51	נבחר
רחובות	1.2	0.9	33.7	0.0	127	54	פרש
רכסים	1.9	1.6	27.6	0.2	84	29	נבחר
רמלה	1.6	0.8	30.2	1.1	90	42	נבחר
רמת גן	1.7	0.6	18.4	12.9	119	46	נבחר
רמת השרון	2.0	0.4	9.1	10.4	111	46	פרש
רמת ישי	2.4	1.3	28.3	12.3	104	28	נכשל

שם היישוב	הוצאה רגילה לתושב	הוצאת תב"ר לתושב	גירעון תקציב רגיל	גירעון תב"ר	הוצאה ממוצעת לעובד	הוצאה לשכר	בחירות 1998
רעננה	1.7	1.7	0.4	11.2	99	45	נבחר
שדרות שלומי	2.1	0.6	17.3	0.2	97	32	נבחר
תל אביב	2.8	1.0	4.5	8.1	84	28	נכשל
תל מונד	2.6	0.7	23.4	11.6	110	44	פרש
	3.5	6.1	24.3	-0.0	134	30	נבחר

\* בבחירות שנערכו בשלומי ב-10.11.98 התמודדו שישה מועמדים. ראש הרשות היוצא נתמך על ידי 40.07% מהבוחרים והשיג את המתמודדים האחרים. פסק דין שניתן בבית המשפט המחוזי בחיפה ביום 27.12.98 קבע כי הבחירות לראשות המועצה בטלות. בחירות חוזרות נערכו ביום 21.1.99. בבחירות אלה השתתפו רק שני מועמדים. ראש הרשות היוצא קיבל 46.4% מהקולות ומועמד אחר זכה בבכורה בזכות 53.6% מן הבוחרים שתמכו בו.

## מקורות

- אמרני, ש', "מערכות בקרה וביקורת ברשויות המקומיות בישראל", **רואה החשבון**, מס' 5, אוקטובר 1996.
- דיסקין, א', והופנוג, מ' (1997), **הבחירות לכנסת ולראשות הממשלה 1996 - לקט מקורות**, ירושלים: נבו הוצאה לאור.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, משרד הפנים, המפקח הארצי על הבחירות, מלם מערכות בע"מ, **תוצאות הבחירות לרשויות המקומיות, י"ח בחשוון תשנ"ד 2.11.1993**, ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, תשנ"ד.
- ילקוט הפרסומים**, תשנ"ט.
- מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי, התשנ"ז-1996**, ירושלים דצמבר 1996.
- משרד הפנים, האגף לביקורת ברשויות המקומיות, **דוח שנתי מס' 4 לשנת 1997**, ירושלים.
- משרד הפנים, האגף לביקורת ברשויות המקומיות, **הנחיות מקצועיות לרואה חשבון - ביקורת דו"חות כספיים ברשויות המקומיות**, ירושלים, פברואר 1998.
- נתונים שהתקבלו ממשרד הפנים.
- פרידברג, א', "ביקורת ציבורית ופנימית ברשויות המקומיות בישראל" בתוך: פרידברג, א', (עורך), **ביקורת המדינה בישראל, הלכה למעשה**, אקדמון, ירושלים, 1995, עמ' 214-234.
- רוזביץ, ש', ואמרני, ש', "כלכלת בחירות במערכת השלטון המקומי בישראל", **עיונים בביקורת המדינה**, מס' 57, התשנ"ח-1997 עמ' 62-73.
- Diskin, A. (1997), "Voter's Attitudes on the Arab-Israeli Conflict and the 1996 Elections" In: Dowty, A., et al, *The Role of Domestic Politics in Israeli Peacemaking*, Jerusalem: The Leonard Davis Institute for International Affairs, The Hebrew University and Konrad Adenauer Foundation.
- Key, V.O. Jr. (1961), *The Responsible Electorate: Rationality in Presidential Voting 1936-1960*, New York: Vintage Books.
- Smith, J.A. (1980), *American Presidential Elections: Trust and the Rational Voter*, New York: Praeger.

**ה**ספרות המקצועית העוסקת בבחירות בישראל גורסת כי בדרך כלל המניעים המכריעים של הבוחרים אינם רציונליים אלא הזדהותיים-רגשיים. אברהם דיסקין ואבי עדן בדקו את הקשר בין כמה מאפיינים של התפקוד התקציבי ברשויות המקומיות להחלטת ראשי רשויות ותיקים להתמודד מחדש. הם בדקו גם את הקשר בין רמת התפקוד התקציבי למידת ההצלחה של מועמדים ותיקים שהתמודדו פעם נוספת. התברר כי ראשי רשויות מקומיות, אשר בעת כהונתם היה התפקוד התקציבי של רשויות אלה לקוי, נטו שלא להתמודד מחדש על תפקידם. בקרב אלה שהחליטו להתמודד שוב הסתמנו סיכויי הצלחה גבוהים יחסית לאותם מועמדים ותיקים שתפקודן התקציבי של הרשויות המקומיות לא היה לקוי. המסקנה הנובעת מכל האמור. לעיל היא כי לתפקוד התקציבי של הרשויות המקומיות אכן הייתה השפעה על התנהגות הבוחרים. התנהגות זו צפויה מאחר שקיימת שקיפות של התפקוד ברשות המקומית - הן בשל ההשפעה הישירה על איכות החיים של התושבים והן בשל הנהגתן ארוכת הטווח של בחירות ישירות לראש הרשות המקומית.

**מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות**