

## אמנון רובינשטיין המקומי והמרכזי

### הקדמה<sup>1</sup>

מן המפורסמות היא ההבנה שאי־נחת מתפקוד מוסדות אקזוטיביים מהווה חלק בלתי נפרד ממהותו של משטר דמוקרטי. לכאורה, קיום הדמוקרטיה אמור היה לבטל או לחילופין לצמצם אי־נחת זו, שכן בידי האזרחים – "הלקוחות" של אותם מוסדות – מכשיר אפקטיבי לתיקון העול על ידי החלפת השלטון בבחירות. דברים אלה נכונים במיוחד בדמוקרטיה הישראלית שבה שיטת הבחירות היא יחסית, בעלת אזור בחירה אחד ואחוז חסימה נמוך במיוחד בהשוואה למדינות דמוקרטיות אחרות.<sup>2</sup> במתכונתה הנוכחית, השיטה הישראלית אכן מעניקה לקבוצות רבות באוכלוסייה ייצוג אופטימלי במוסדות הפרלמנטריים – גם המרכזיים, וגם המקומיים, אולם מחיר השיטה הוא חוסר יציבות פוליטי קיצוני שנובע מאותו יתרון של השיטה היחסית – מפלגות רבות וקטנות המציגות דרישות מופלגות, לא יחסיות לכוחן למפלגות הגדולות. למעשה, אנו יודעים כי בשל גורמים שונים – שלא נדון בהם כאן – קשה לתרגם רצון קולקטיבי של ציבור בוחרים לשפת המעשה. יתר על כן, קשה גם לדעת מהו אותו רצון קולקטיבי ואיך לפרשו על פי תוצאות הבחירות.

השלטון המרכזי, כפי שהוא נתפס בציבור הישראלי, סובל מחוסר יציבות פוליטית, שביעות רצון, אפקטיביות ולגיטימיות.<sup>3</sup> לכן, במאמר זה, אבקש לבדוק אם מצבן של אותן רשויות המקומיות טוב יותר מבחינות אלו. הגבלתי את עצמי לבדיקה חלקית של רמות שביעות רצון, האפקטיביות והלגיטימיות של השלטון המקומי בהשוואה לשלטון המרכזי בשל הסיבות הבאות:

1. ישראל היא מדינה קטנה וצפופה, ומכאן שניתן להניח כי בשלושת הממדים הנ"ל יהיה דמיון רב בין השלטון המרכזי למקומי. יהיה זה מעניין להיווכח אם דמיון כזה קיים, ואם אין הוא קיים לדון בסיבות ההבדלים.
2. השלטון המקומי עבר רפורמה מקיפה כאשר בשנת 1975 ישראל עברה לבחירה ישירה של ראש הרשות המקומית, בניגוד לתקופה שלפני כן, שבה בחירתו נעשתה על ידי המועצה – הגוף הפרלמנטרי המקומי. רפורמה זו, שיושמה לראשונה ב־1978, מקץ כה הרבה שנים, ניתנת כיום לבדיקה.

3. רפורמה דומה, אשר על פיה נבחר ראש הממשלה ישירות על ידי הבוחרים, שוגרה בכנסת בשנת 1992 ונהגה בשלוש מערכות בחירות (1996, 1999, 2001), נכשלה ובוטלה.<sup>4</sup>

קיים קושי גדול בדיון זה – על שלושת מרכיביו – מאחר שהשלטון המקומי כולו מורכב, מ־253 רשויות מקומיות שונות ומגוונות, מהן גדולות וקטנות, יהודיות וערביות, עירוניות ופריפריאליות. מגוון זה – חסר תקדים לגבי מדינה קטנה כישראל – מקשה על מחקר בעל משמעות. אכן, פרופ' בריכטה מצייין שני טעמים מרכזיים שלא מאפשרים השוואה בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי:<sup>5</sup> הראשון הוא "שתקציבי הרשויות המקומיות תלויות במידה נכבדה בממשלה, ולכן אינן יכולות לכלכל את עצמן באופן עצמאי וכן כי בידי שר הפנים הכוח לפזר את המועצה או להדיח את ראש העיר אם ראה לנכון שהם אינם מבצעים את תפקידם כראוי במתן הספקת שירותים לתושבים". הטעם השני הוא "שהשלטון המקומי עוסק בהספקת שירותים חיוניים ובסיסיים לתושבים, אשר נמצאים בקונצנזוס, לעומת השלטון המרכזי העוסק בשסעים ובעיות קיומיות אשר מפלגות את המערכת הפוליטית והחברה בישראל".<sup>6</sup> ועוד יצביעו מתנגדי ההשוואה על כשלון הבחירה הישירה של ראש ממשלה, אשר בניגוד לבחירה הישירה של ראש הרשות המקומית, לא הצליחה לרפא את השלטון המרכזי מחוליו. משום כך יטענו המתנגדים כי אין להסיק שום מסקנה מעשית מהנתונים שהובאו במאמר זה. כפי שנראה להלן, הטעמים הללו אינם מתקיימים לגבי מחקר זה.

ראשית, כדי לענות באופן יעיל לביקורת הראשונה שיכולה לעלות כנגד ביצוע ההשוואה בקרב השלטון המקומי היה עלינו לבחור ברשויות שאינן תלויות תקציבית בממשלה. אי לכך, צמצמתי עצמי אך ורק לבדיקתן של 15 הרשויות המקומיות העצמאיות,<sup>7</sup> הנקראות גם "פורום ה-15",<sup>8</sup> שאינן מקבלות מענקים מהממשלה,<sup>9</sup> כגון "מענקי איזון",<sup>10</sup> להבדיל "מענקי השתתפות",<sup>11</sup> שרשויות אחרות ורבות בישראל מקבלות,<sup>12</sup> ולמעשה מנוהלות כמשק עצמאי סגור מכוח משאביהן הכספיים העצמאיים.<sup>13</sup>

צמצום זה, לדעתי, אינו פוגע בתקפות המחקר ומסקנותיו בשל כמה וכמה סיבות: א. ברשויות אלה מתרכזות כ־34% מאוכלוסיית המדינה וכ־44% מהאוכלוסייה היהודית.<sup>14</sup>

ב. אלה הן רשויות לא קטנות, כך שהן נתונות פחות ללחצים של אישים וקבוצות מאשר רשויות מקומיות קטנות.

ג. לדעתי, הרשות המקומית העצמאית, בעלת אי-התלות במענקי האיזון הממשלתיים, הוא המודל הנכון להשוואה, שכן רשות מקומית התלויה תקציבית בממשלה מדרך

הטבע אינה מכלכלת את המשק העירוני בהתאם לרצון התושבים כפי שהתגבש בבחירות, והיא תלויה בשיקול דעתו של שר ממונה. יתר על כן, כאשר מדברים על שלטון מקומי תקין וראוי כדאי שכל כולו, או לפחות רובו המכריע, יהיה עצמאי ובלתי תלוי בשלטון המרכזי.<sup>15</sup> שנית, כדי לענות על החלק השני של הביקורת הראשונה, נמצא שמאז שינוי השיטה ברשויות המקומיות לבחירה ישירה לא פוזרה מועצה אחת ולא הודח ראש עיר אחד מבין ערי "פורום ה-15" בהוראת שר הפנים. לכן, הטענה כאילו בסמכותו של שר הפנים לפזר מועצה מקומית בישראל אולי נכונה דה-יורה, אולם דה-פקטו היא אינה מתקיימת בערי "פורום ה-15" מאחר שערים אלו מתנהלות באופן תקין מבחינה מנהלית וכלכלית. כפי שהממשלה מתנהלת מבחינה פיננסית באופן עצמאי, כך מתנהלות גם רשויות "פורום ה-15", ולכן מצאתי לנכון להשוות ביניהם.<sup>16</sup>

הטענה העיקרית השנייה נגד השוואה כזו מתייחסת לכך שהשלטון המרכזי נוגע בחילוקי דעות עזים בשאלות קיומיות – ביטחון, מלחמה, גבולות, חוקה דת ומדינה – בשעה שהשלטון המקומי עוסק בעניינים משניים שניתן להשיג לגביהם ביתר קלות תמימות דעים. ראשית, יש לציין שהרשויות המקומיות בעידן הגלובלי חדלו מלשמש קבלן משנה בלבד, המספק שירותים בסיסיים עבור השלטון המרכזי. כיום, השלטון המקומי משמש "אתר לדמוקרטיה מקומית-השתתפותית, ביטוי להתארגנויות קהילתיות ומתווך פעיל בין השלטון המרכזי והלאום לבין קהילות מיעוט שונות".<sup>17</sup> מכאן, שיש לראות את השלטון המקומי ככמה ציבורית לקבוצות שונות לבטא את השקפת עולמן לגבי נורמות חברתיות, דתיות ותרבותיות המשפיעות על המרחב הציבורי של איזור מגוריהן.<sup>18</sup> מעבר לכך, השלטון המקומי יכול לחזק את הדמוקרטיה הייצוגית, לעזור לתעשייה בישראל לשתף פעולה עם גורמים כלכליים בינלאומיים, להתמודד עם קליטת הגירה ולשפר את ההגנה על הסביבה – כולם נושאים החורגים מן ההגדרה הבסיסית הרואה את השלטון המקומי כמספקת שירותים בסיסיים ותו לא.<sup>19</sup> שנית, ראוי להזכיר כי חלק מההנחות הקובעות את השוני אינו מבוסס כל צורך. בכנסת הנוכחית, למשל, חילוקי הדעות העקרוניים – שפיצלו מושבי כנסת קודמים – כמעט ונעלמו. גם למומחה פוליטי יהיה קשה להצביע על חילוקי דעות בין "הליכוד", "קדימה" ומפלגת "העבודה" – המהוות רוב בכנסת – בנושאי חוץ וביטחון. המאבק שהיה קיים בשנות ה-90 בין חסידי עקרון חלקות הארץ לבין אנשי שלמות הארץ נעלם, והקונצנזוס המאחד את הרוב האמור של הכנסת מאמץ את הפתרון של שתי מדינות לשני עמים. אמת הדבר: יש ניואנסים בין מרכיבי הרוב הזה, אך ניואנסים מסוג זה קיימים גם בשלטון המקומי.

ואשר לנושאי דת, והצורך בפשרה בין ציבור יהודי שומרי מצוות לבין ציבור חילוני, אין הוא קטן יותר ברשות המקומית מאשר ברשות המרכזית. אדרבה, יש שאלות שנויות במחלוקת בנושא זה הנותנות אותותיהן דווקא בשלטון המקומי בתחומים של שלטון דת, רבנות מקומית ומועצה דתית, כמו גם בשאלות של הקצאת איזורים למכירת חזיר ובשר לא־כשר<sup>20</sup> ומיקום ישיבות ובתי כנסת,<sup>21</sup> העושים דרכם לא פעם גם לכותרות העיתונים, ולדוכני השופטים. האמת היא שקשה לדמיין הברלים משמעותיים בנושא זה בין הכנסת לבין המועצות של הרשויות שסקרנו.

מחקר זה אינו מתיימר לחלק ציונים לתקינות, לניקיון וליעילות בין שתי שלוחות השלטון שבהן אעסוק. אכן, פגמים רבים, שהתגלו לאחרונה בחברה הישראלית – לרבות גילויים של שחיתות שקשה להשלים עמה – ודאי הכו גם בשלטון המרכזי וגם במקומי. יתר על כן, מחקרים שנעשו בנושא בשנים האחרונות בישראל מצביעים על כך שהרשויות החלשות בישראל נתונות במשבר ממשלי וכלכלי מתמשך הפוגם במרקם על החיים של תושביו,<sup>22</sup> והפוגע לא פעם בעובדיו על ידי הלנת שכר. משום כך, מציעים אלה הצעה לאיחוד רשויות מקומיות או להקים ערים עצמאיות, חזקות ובעלות סמכויות. אולם, מאמר זה אינו מתמקד בנושאים אלה, אלא שהוא מנסה להצביע על נקודות מסוימות שבהן הערים העצמאיות בישראל, החברות בפורום ונטולות המענק, מתפקדות בצורה טובה יותר מאשר הממשל המרכזי. מאמר זה אינו עוסק בכל בעיותיו של השלטון המקומי ואינו בא להציע פתרונות למצוקותיו. מטרתו היא אחרת: להצביע על כך שבחלק מהשלטון המקומי מתרחשים תהליכים פוליטיים שונים לחלוטין מהתהליכים הפוליטיים המתרחשים בשלטון המרכזי, למרות שמדובר באותה אוכלוסייה ובאותה תרבות פוליטית.

מאמר זה נחלק לשלושה חלקים עיקריים, מסקנה עיקרית אחת וסיכום. החלק הראשון ידון בנושא שביעות רצון התושבים. החלק שני ידון באפקטיביות יישום המדיניות, דרך בחינת שימוש הרשויות הנבחרות כאן בתקציביהן. החלק השלישי ידון בלגיטימיות הפוליטית והציבורית. בכל חלק, אעמוד על ההבדלים המשמעותיים בין שתי שלוחות השלטון ואראה כי מה שעולה מתוך ההשוואה הוא שהרשויות העצמאיות חיוביות ואפקטיביות יותר, לפחות על פי קריטריונים אלה, מהממשל המרכזי. לאחר מכן, אטען כי הסיבה המרכזית, אם כי לא היחידה, לשונות זו נובעת מחוק הבחירה הישירה לראש העיר ברשויות המקומיות מ־1975, ואסיים בסיכום שבו אסביר אם להבדלים הללו השלכות לעניין אורחות המשטר בישראל.

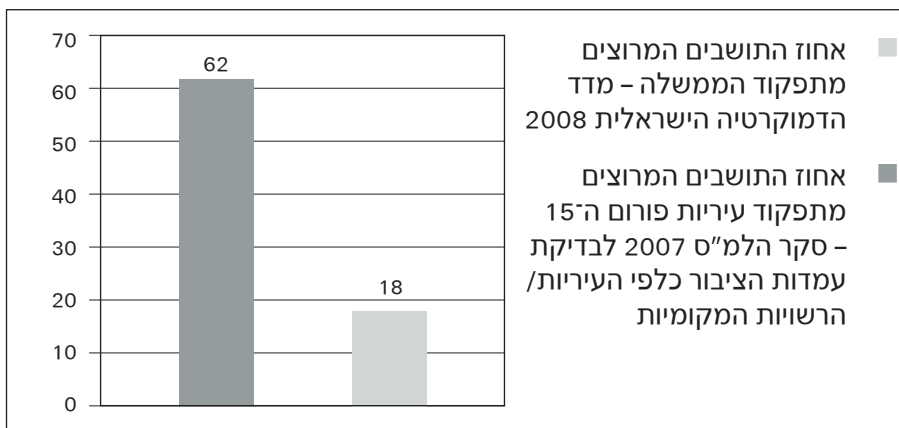
## שביעות רצון

בשנים האחרונות החל השירות הציבורי בישראל להשתמש בהדרגה בסקרים לבדיקת שביעות רצון התושבים<sup>23</sup> (או בשפה המקצועית: "הלקוחות") על מנת לשפר ולייעל את איכות השירות, שאף עוגן בתקשי"ר כדבר שיש לשאוף אליו.<sup>24</sup> שביעות רצון הפכה עם השנים למרכיב חשוב עבור פוליטיקאים, מנהלים, אדמיניסטרטורים ופקידים בתהליך שיפור הארגון שלהם.<sup>25</sup> לכן, אי עמידה ביעדים של שביעות רצון מעודדת עובדים אלה לתור אחר דרכים לשיפור האפקטיביות, היעילות ואיכות השירות תוך כדי שיתוף פעולה עם התושבים ושימת דגש על עמידה בצורכיהם של התושבים, ועל ידי כך להגדיל את שביעות רצון הלקוח/תושב.<sup>26</sup> זוהי תמצית התיאוריה של "הניהול הציבורי החדש", שדוגלת באימוץ אינדיקטורים ברורים של ביצוע (performance) על מנת לשפר את גישת השלוחה השלטונית הספציפית, ולהתאימה לדרישות הלקוחות/ התושבים.<sup>27</sup>

חלק מרכזי במאמר זה הוא, כאמור, בדיקת האפקטיביות של הממשל המרכזי והממשל המקומי, ולכן לא ניתן להתעלם מבדיקת שביעות רצון התושבים מאחר שאחד המדדים המובילים לבדיקת אפקטיביות השירות (policy outcomes) שתושב מקבל הוא בדיקת רמת שביעות הרצון של התושב מן הרשויות.<sup>28</sup> כך שבמילים אחרות, שביעות רצון משקפת במידה מסוימת גם את האפקטיביות והיעילות של הרשות.

## תוצאות

תוצאות מסקרי דעת קהל אחרונים מצביעים בבירור ובאופן מובהק שתושבים מרוצים יותר מהשירות והטיפול של הממשל המקומי מאשר אלה של הממשל המרכזי. לקראת הבחירות האחרונות לרשויות המקומיות בישראל ערך העיתון דה-מרקר מחקר מקיף שנגע בתחומים רבים שקשורים להתנהלותה ואופייה של עיר בישראל. העיתון בדק את רוב 15 הערים העצמאיות, נטולות המענק והמבוססות בישראל (מתוך "פורום ה-15" נבדקו 14 ערים בנוסף לירושלים), ונמצא כי ממוצע שביעות הרצון של התושבים עומד על ציון של 6.8 מתוך 10.<sup>29</sup> כמו כן, מחקר של אוניברסיטת חיפה מצא ששביעות הרצון הכללית של תושבי המדינה משירותי העירייה/הרשות המקומית שלהם – בכלל הרשויות, לא רק העצמאיות – עומד על 3.06 מתוך 4.<sup>30</sup> בסקר שערכה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה<sup>31</sup> נמצא כי 62% מתושבי "פורום ה-15" (פרט לגבעתיים שלא נבדקה בסקר) סבורים כי תפקוד הרשות המקומית הוא טוב או



טוב מאוד, ו-61% מתוך כלל אוכלוסיית "פורום ה-15", להוציא כאמור את גבעתיים, שהשתמשו בשירותי העירייה, היו מרוצים מהשירות הכללי.

זאת לעומת ההערכה המאוד נמוכה שציינו הנשאלים לגבי תפקוד הממשלה בסקר מדד הדמוקרטיה לשנת 2008.<sup>32</sup> בשאלה של הערכת טיפולה של הממשלה בבעיות המדינה (כלומר שביעות רצון התושבים מפתרון הבעיות) השיבו 82% כי לדעתם הממשלה מטפלת בבעיות "די רע" או "רע מאוד". במילים אחרות, רק 18% חשבו שהממשלה מטפלת בבעיות בצורה די טובה או טובה מאוד. גם כאשר הנשאלים התבקשו להעריך את תפקוד הממשלה (כלומר, האם הממשלה ממלאת את תפקידה בצורה טובה או טובה מאוד) בתחומים שונים, ניתנו אחוזים מאד נמוכים. לדוגמה: בתחום החברתי – 15%; בתחום שמירת הסדר הציבורי במדינה – 19%; בתחום הצבאי-ביטחוני – 27%; ובתחום הכלכלי – 28%.

הנשאלים, לפי מחקר אוניברסיטת חיפה, גם נותנים אמון גדול יותר בנבחרי ציבור עירוניים (2.27) לעומת חברי הכנסת (1.80).<sup>33</sup> בנוסף, 63% במוצע שבעי רצון מתפקוד ראש העיר,<sup>34</sup> זאת לעומת 17% בלבד שקיבל ראש הממשלה.<sup>35</sup> מדובר בפערי שביעות רצון משמעותיים ביותר, שאין לבטלם בטעויות מדגמיות או סטטיסטיות. אלה הם פערים שכל החרד לגורלה של הדמוקרטיה הישראלית אינו יכול להתעלם מהם.

## אפקטיביות

אפקטיביות מוגדרת על פי היחס של התפוקה בפועל לתפוקה המתוכננת.<sup>36</sup> אחת ההנחות המקובלות יותר בספרות המדיניות הציבורית היא שעל מנת להבין באופן בסיסי אפקטיביות ביורוקרטית, עלינו להתמקד בשיעור ביצוע ההוראות הפוליטיות שהארגון הביורוקרטי מקבל מהדרג שמעליו.<sup>37</sup> במילים אחרות, ארגון ביורוקרטי הנו אפקטיבי אם השיג את מטרותיו.

טול לדוגמה את המקרה הבא: עירייה מעוניינת לפתח פרויקט לבניית בריכה עירונית לרווחת תושבי העיר. התפוקה המתוכננת יכולה להיות אחת משתיים: הראשונה היא בניית הבריכה עצמה והשנייה היא שתושבי העיר ייהנו משירותי הבריכה. אפקטיביות הפרויקט תוערך באמצעות מדר הביצוע – האם העירייה הצליחה לעמוד ביעדה לבנות את הבריכה או בביקוש לשירות, קרי מספר המתרחצים בבריכות עירוניות – המורד את התפוקה בפועל. לעומת זאת, יש להדגיש כי אפקטיביות אין משמעותה יעילות. יעילות תוגדר, על פי פרופ' נחמיאס,<sup>38</sup> כמצב שבו ערך התפוקה המופקת על ידי כמות נתונה של מקורות עולה בכמות המרבית על ערך המשאבים (התשומות) שהושקעו. לדוגמה, החינוך שמקבל תלמיד בבית ספר הוא התפוקה של מערכת החינוך, והתשומה של מערכת החינוך היא כמות התלמידים המסיימים בית ספר. במובן זה, אם בית הספר מצליח לצמצם את התפוקה הכספית שמקבל כל תלמיד בבית הספר אך מצליח באותו זמן לשמור או אף להעלות את מספר מסיימי בית הספר, אז ניתן יהיה לקבוע כי בית הספר משפר את יעילותו.

אחת הגישות האובייקטיביות לבדיקת אפקטיביות היא היכולת של ארגון ביורוקרטי "להוציא" כסף, דהיינו לממן הוצאות ביעילות רבה יותר. לכן, מאמר זה יבחן, על פי הנוסחה הנ"ל, את התפוקה המתוכננת על פי התקציב שאושר למטרה מסוימת ואת התפוקה בפועל על פי יישום התקציב שאושר. אם כן, מדידת אפקטיביות המגזר הציבורי, הנעשית תוך כדי בחינת יישום הפיסקלי של תקציבי הממשלה והעיריות, היא נקודת פתיחה טובה להשוואה. בשל היקף הבעיות והקושי בהשגת מידע מלא, תהיינה ההשוואות שלנו חלקיות ונייחד את הדיון בשתי עיריות – תל-אביב-יפו והרצליה.<sup>39</sup>

תוצאות<sup>40</sup>

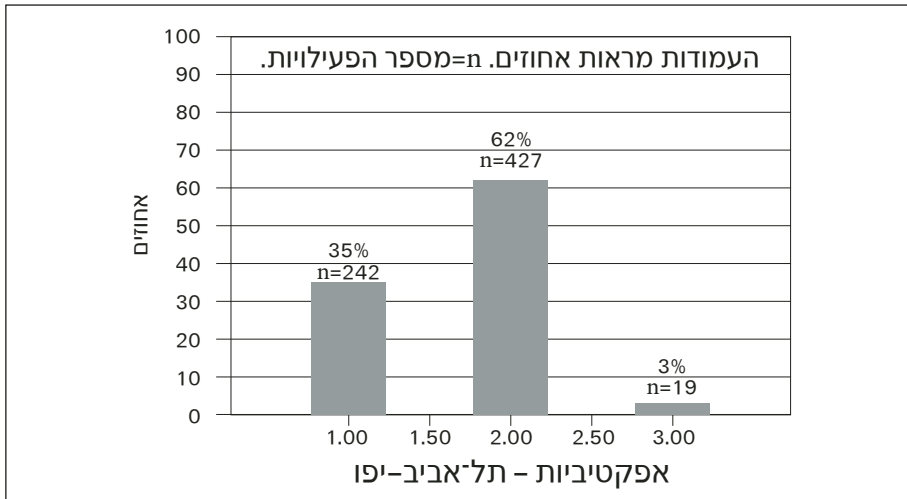
התקציבים הנבדקים במאמר זה מציגים את כל הפעילויות המתוכננות והמתוקצבות ואת כמות התקציב שבה נעשה שימוש בפועל כפי שהופיעו בספרי התקציב. בעוד שספרי תקציב הממשלה של 2004-2008 מראים על 8825 רישומי תקציב (כלומר פעילויות)<sup>41</sup> מספר פעילויות התקציב בין השנים 2005-2007 עבור תל-אביב-יפו מראה על 688 רישומים ומספר פעילויות התקציב של הרצליה בין השנים 2005-2007 מראה על 3120 פעילויות.

אם נמשיך על פי הטיעון התיאורטי שאותו העלינו ונחלק בין התקציב שהוצא בפועל לתקציב שהוקצה מראש הרי שנקבל את היחס של השתמשות (utilization) התקציב במסגרת תהליך היישום. על מנת שנוכל להבדיל באופן משמעותי ברמות השונות של האפקטיביות נגדיר שלושה ספים של אפקטיביות ונקודת מחדש את תפוקת היחס בהתאמה:

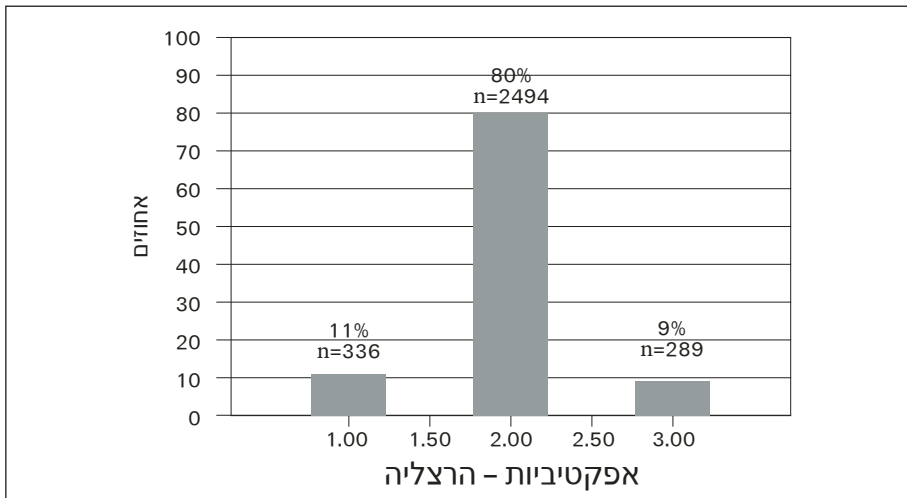
1. חוסר אפקטיביות –  $0 < (\text{התקציב שהוצא/התקציב שהוקצה}) \geq 0.90$ , דהיינו יישום חלקי של התקציבים שאינם מגיעים לרמת ביצוע מצוינת שאותה (באופן שרירותי כמעט) אנו מגדירים כיישום של לפחות 90% מהפעילויות המתוכננות.
2. אפקטיביות –  $0.901 \leq (\text{התקציב שהוצא/התקציב שהוקצה}) \leq 1.109$  זהו יישום מלא של רצון "האחראים" וניתן להחשיב את הביורוקרטיה כאפקטיבית.
3. "ביורוקרטיה לא אחראית (Runaway)" – (התקציב שהוצא/התקציב שהוקצה)  $> 1.11$  זהו מקרה של "ביורוקרטיה במנוסה" המוציאה סכומי כסף מעבר לאישור שניתן ומכאן שיעילותה מוטלת בספק וההנחה הסבירה היא שהביורוקרטיה "זנחה" את המדיניות.<sup>42</sup>

לאחר קידוד מחדש של רישומי יישום התקציב כל אחד משלושת השחקנים נלמד בנפרד. השחקנים שנבחרו במקרה הנוכחי הנם: הממשלה על כל פעולותיה במשרדים השונים ושתי עיריות בעלות רקע סוציו-אקונומי דומה (וחזק) כאשר עירייה אחת הנה בעלת פעילויות ותחומי אחריות מגוונים במיוחד (הרצליה) ועירייה אחרת בעלת תחומי עניין ואחריות פחות מגוונים (תל-אביב).<sup>43</sup> דבר זה יאפשר לנו להשוות את רמת האפקטיביות שלהן מבלי לקחת בחשבון שום השפעה אחרת הנובעת מגורמים כלכליים או תרבותיים, אלא ממשתנים הנוגעים לארגונים פוליטיים. כל מערך של פעילויות עבור כל שחקן יוצג באופן גרפי וידון בהקשר של אפקטיביות. כפי שניתן לראות, 62% מפעילויות עיריית תל-אביב הנן אפקטיביות, 35% אינן



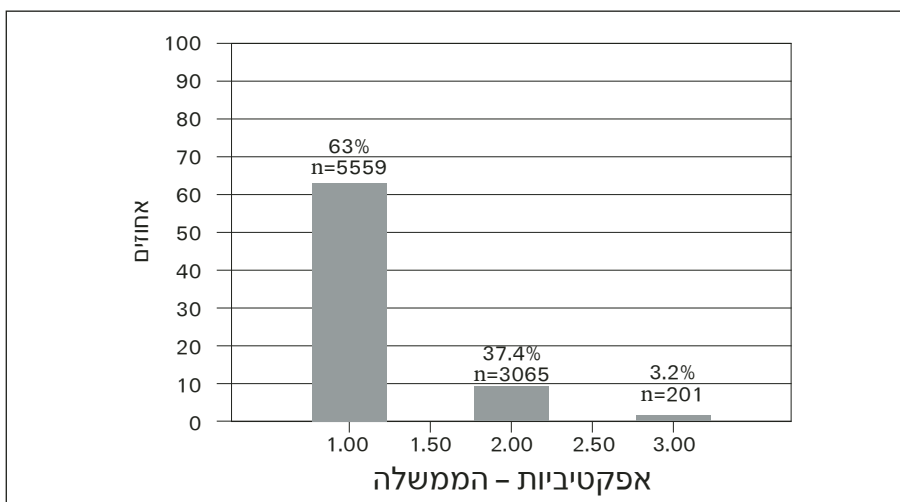


אפקטיביות וניתן לתאר כ- 3% מהפעילויות כ- "ביורוקרטיה לא אחראית (Runaway)". הנטייה המרכזית ברורה: פעילויות אפקטיביות.



בעוד שבהרצליה תדירות הפעילויות האפקטיביות הנה 80%, כ- 11% מהפעילויות מציגות "ביורוקרטיה במנוסה (Runaway)". עבור שתי העיריות קטגוריית "האפקטיביות" מייצגת את הנטייה העיקרית והשלטת בסך כל הפעילויות. בפנינו,

אפוא, שתי רשויות מקומיות שלפחות מבחינה זו של שימוש בתקציבים רוב רובן של הפעילויות התקציביות (בהרצליה – כ-80%) מתאפיינות על ידי רמה גבוהה של אפקטיביות. כעת נפנה לפעילויות הממשלה.



דמותה הכוללת של הממשלה מביכה. ניתן לראות כי 63% מפעילויות הממשלה אינן מיושמות במלואן. 34.7% מהפעילויות מיושמות באפקטיביות ו-2.3% מהפעילויות ניתנות לסיווג כ"ביורוקרטיה לא אחראית (Runaway)". יתרה מזאת, בשעה שהחציון עבור תל-אביב, העומד על 97.8, והרצליה, העומד על 100, מראה על אפקטיביות, החציון עבור הממשלה, העומד על 76.9, אינו מעיד על אפקטיביות. ההשוואה בין מגמות האפקטיביות המרכזיות של שתי רשויות מקומיות והמגמה הכוללת בפעילות הממשלה שונה מאוד ומצביעה על שוני לרעת השלטון המרכזי (במונחי אפקטיביות).

## מסקנה

בדיקה השוואתית מדוקדקת של השימוש בתקציבים של הממשלה ועיריות תל-אביב-יפו והרצליה, אשר שימשו לנו כמדגם מייצג של "פורום ה-15" הראתה כי אכן העיריות הנן אפקטיביות בצורה משמעותית יותר ביישום תקציבן מאשר משרדי הממשלה, אשר הראו בסעיפי תקציב רבים חוסר אפקטיביות רבה.<sup>44</sup>

## לגיטימיות

לגיטימיות פוליטית משפיעה על מקבלי ההחלטות בצורות שונות. לאורך השנים האחרונות נראה כי אמון הציבור במוסדות הדמוקרטיים שלו הולך ודועך. מצד אחד, המכשולים ביישום המדיניות הציבורית הולכים והופכים קשים יותר. מצד שני, קיים צורך בהשגת לגיטימיות מהציבור, שאמונו כאמור במוסדות קטן משנה לשנה, על מנת להצדיק את יישומן של התוכניות.<sup>45</sup> ההנחה המקובלת היא שלגיטימיות פוליטית מושגת אוטומטית על ידי בחירות ותהליכים דמוקרטיים, ולכן מעצבי המדיניות מתחילים את תקופת כהונתם עם הון פוליטי לבצע מהלכים המגובים בלגיטימיות שהושגה מהציבור. אולם הנחה זו במציאות של ימינו שגויה, ולגיטימיות כבר אינה מוענקת באופן אוטומטי.<sup>46</sup> ככל שרמת האמון והלגיטימיות במוסד גבוהה יותר, כך תיטה ההסכמה המפורשת או מכללא של האזרחים לקבל אותה החלטה/מדיניות ציבורית של המוסד הציבורי,<sup>47</sup> ולכן כל פתרון לבעיה ציבורית חייב לקחת בחשבון האם, ובאיזו מידה, קיימת לגיטימיות בפתרונה.

ניתן לומר שמקבלי ההחלטות מושפעים ממשבר הלגיטימיות הקיים ואינם יכולים עוד להסתמך על לגיטימציה מקדמית (pre-existing legitimacy). מסיבה זו יש לשים לב למערכת היחסים בין תכנון המדיניות הציבורית לבין הלגיטימיות שבביצועה. אם מעצבי המדיניות יהיו מודעים יותר לבעיית הלגיטימיות, כלומר יבינו כי מאחר שהם סובלים מחוסר לגיטימיות בביצוע התוכניות שלהם הם מתקשים ליישם אותן, הם ינסו לשפר אותה בדרכים מסוימות ועל ידי כך להשיג את מטרותיהם. במילים אחרות: לגיטימיות פוליטית מקילה על ביצוע החלטות.

## תוצאות

במסגרת המחקר בדקנו את הלגיטימיות של הממשל המקומי אל מול הממשל המרכזי בשני מישורים:

1. במישור הציבורי.

2. במישור הפוליטי.

המישור הציבורי נבחן בצורה של סקרי דעת קהל. בחלקו הראשון של המאמר כבר הוכחנו שרמת אמון הציבור בממשל המקומי גבוהה משמעותית מאשר בממשל הארצי,

עובדה היכולה להצביע על יכולת רבה יותר של הממשל המקומי ליישם תוכניות ציבוריות באופן אפקטיבי יותר מאשר הממשל הארצי.

במישור הפוליטי, בדיקת הלגיטימיות של ראש העיר תיבחן על ידי אחוז תמיכת התושבים, מידת ההתנגדות של חברי המועצה לראש העיר באמצעות קריאה של פרוטוקולים של שתי ערים נבחרות (תל-אביב-יפו ורעננה), בחינת מידת התמיכה שמעניקים חברי המועצה להצעות ראש העירייה, גודל הקואליציה בשלטון המקומי אל מול גודל הקואליציה בממשלה ותכיפות פרישת מפלגות מן הקואליציה במועצה אל מול פרישת מפלגות הקואליציה בממשלה.

### אחוז תמיכת התושבים

במישור הפוליטי, חוסר הלגיטימיות של הממשל המרכזי נובע בראש ובראשונה מן העובדה הבסיסית כי ראש הממשלה בישראל נבחר על ידי המיעוט: בנימין נתניהו, למשל, נבחר על ידי 23.3% מן הבוחרים. זאת לעומת ראש עירייה בישראל שחייב להיבחר עם לפחות 40% מהקולות,<sup>48</sup> אך למעשה, ממוצע הקולות שקיבל ראש העיר הנבחר של "פורום ה-15" בבחירות האחרונות שנערכו ב-2008 הוא למעלה מ-61%,<sup>49</sup> נתון זה אינו חד-פעמי, אלא שהוא חוזר על עצמו בכל מערכת בחירות, שכן מחקר קודם אשר בדק את תוצאות הבחירות בשנים 1989, 1993 ו-1998 הראה כי ראש עירייה ממוצע בישראל – ולא רק במדגם שלנו – נבחר על ידי יותר מ-57% מהבוחרים.<sup>50</sup>

### תמיכת המועצה בראש העירייה

לצורך המחקר בחנו את כל ההחלטות שעמדו להצבעה בשנת 2008 במליאת המועצה של שתי ערים נבחרות, תל-אביב-יפו ורעננה, המהוות מדגם מייצג ל"פורום ה-15", ובדקנו את מידת התמיכה שראש העירייה זוכה לה. יש להוסיף כי אף על פי שמדובר בשנת בחירות, דבר שיכול לעורר את האופוזיציה להתנגד ביתר חריפות לראש העירייה במטרה להשיג תמיכה מצייבור הבוחרים ובכך לייצר אלטרנטיבה לראש העירייה, מצאנו רמה גבוהה של תמיכת המועצה בראש הרשות: כל החלטה<sup>51</sup> שעמדה על סדר היום גם בתל-אביב-יפו וגם ברעננה התקבלה או נדחתה לפי העמדה שבה בדק ראש העירייה, למעט החלטה אחת בוודת בתל-אביב-יפו שבה הפסיד ראש העירייה, מר רון חולדאי.<sup>52</sup> יש להוסיף שהן ברעננה והן בתל-אביב-יפו העבירו ראשי העיריות את הצעותיהם כמעט ללא התנגדויות גם מצד חברי המועצה, שלא היו בקואליציה. הדבר

בלט במיוחד ברעננה, שבה לאורך שנה שלמה – שנת בחירות, להזכירנו – לא הייתה החלטתה אחת שעברה או נדחתה בניגוד לדעתו של ראש העירייה למרות היותו בתפקיד רק שנתיים בשל פרישת ראש העיר הקודם. בתל-אביב, רק שלושה חברי מועצה דבקו במשימת האופוזיציה וניסו לתקוע מקל בגלגליו של ראש העירייה, והם הובסו בנקל פעם אחר פעם. לצורך השוואה, הממשלה סובלת מהתנגדויות אופוזיציוניות באופן תכוף יותר מאשר בממשל המקומי, התנגדויות שלעיתים, אם כי רחוקות, אף מנחילות תבוסה לקואליציה.<sup>53</sup>

## המשכיות

ב-15 הערים שנבדקו לצורך מחקר זה נמצא כי רק בשלוש מהן לא נבחר ראש העיר המכהן. הערים הללו היו אשדוד, ראשון לציון ובאר שבע. דרך אגב, מעניין שבשלוש הערים הללו כיהנו ראשי הערים תקופות ארוכות מאוד: 34, 10 ו-25 שנים בהתאמה, עובדה המעלה את ההשערה כי התושבים ביקשו נואשות לחולל שינוי. במילים אחרות, ב-80% מן הערים העצמאיות בישראל הייתה המשכיות בתפקיד.<sup>54</sup> מיותר לציין שראש ממשלה בישראל יכול רק לחלום על אחוז המשכיות כזה. מאז הקמת המדינה כיהנו 32 ממשלות ב-18 מושבי כנסת, כלומר שכל ממשלה כיהנה בממוצע פחות משנתיים. מצאנו כי לגבי ארבע הממשלות האחרונות עמד ממוצע זמן זה על 736 ימים. אכן, ב-13 וחצי השנים האחרונות כיהנו שש ממשלות והתחלפו חמישה מושבי כנסת. הממשלה האחרונה, שהשלימה קדנציה מלאה, הייתה ממשלת האחדות הלאומית אשר כיהנה בין השנים 1984-1988.<sup>55</sup> לעומת זאת, ב"פורום ה-15" לא הייתה, ולו מועצה אחת, שהתפזרה במהלך הקדנציה שלה. הסיבה לכך ברורה: חוק הבחירה הישירה ברשויות המקומיות הקשה מאוד על הדחת ראש מועצה מכהן, היות שכדי להדיחו יש צורך לגייס 75% מחברי המועצה ויש צורך באישור שר הפנים.<sup>56</sup>

## גודל קואליציה ואופוזיציה

הממשלה הנוכחית, שבה 74 חברים, מורכבת מחמש מפלגות: "הליכוד" (27 מושבים), "ישראל ביתנו" (15), "העבודה" (13), "ש"ס" (11), "יהדות התורה" (5) ו"הבית היהודי" (3). אולם ארבעה חברים ממפלגת העבודה מתפקדים כאופוזיציה, כך שלמעשה הקואליציה מונה 70 חברי כנסת המהווים רק כ-58% מחברי המושב. הממשלה ה-31 של אהוד אולמרט, שכינה בין השנים 2006-2009, הורכבה מ-67 חברי כנסת, שהם

56% מחברי המשכן. ניתן לציין שכל פרישה של מפלגה מערערת משמעותית את שלמות הקואליציה, ומאחר שפרישה של עוד מפלגה תגרום להקדמת הבחירות (מה שקורה בדרך כלל). התוצאה היא שראש הממשלה עוסק יותר בהישרדות הקואליציה באמצעות קניית מפלגות סקטוריאליות, במקום לדאוג לטובת הכלל. לעומת זאת, 274 מתוך 350 חברי המועצה של "פורום ה-15", המהווים כ-78%(!), התחילו את הקדנציה שלהם ב-2003 בקואליציה, ורובם ככולם כפי שנראה להלן, נשארו בקואליציה לאורך כל תקופת הקדנציה שנמשכה חמש שנים.

### פרישות מפלגות מן הקואליציה

לעתים קרובות הרכבי הקואליציה מתחלפים במהלך כהונתה של הממשלה. לדוגמה, בממשלת שרון הראשונה היה צורך להחליף את שרי העבודה שפרשו ולהתמודד עם פרישתם של "האיחוד הלאומי" – "ישראל ביתנו" ו"עם אחד". ממשלת שרון השנייה חוותה שינויים רבים, ובהם פרישתה של "שינוי", הצורך למנות שרים מ"קדימה" במקום השרים מ"הליכוד" שהתפטרו ולהתמודד פעם נוספת עם פרישתם של "המפד"ל", "האיחוד הלאומי" ו"העבודה". בממשלת אולמרט, פרשה מפלגת "ישראל ביתנו" מהקואליציה לאחר שנה ושלושה חודשים. חוסר היציבות וההמשכיות במשרדי הממשלה מצא ביטוי בבדיקת הארץ, שהעלתה כי תקופת הכהונה הממוצעת של שר בממשלה מקום המדינה הייתה שנה וחצי.<sup>57</sup>

בממשל המקומי התופעה היא הפוכה: רק לעתים רחוקות פורשת אחת ממפלגות הקואליציה, כפי שקרה בכל ממשלה שהוקמה בשנים האחרונות. על מנת לבחון את היקף פרישות המפלגות, בחנו את המשכיות הקואליציה בין השנים 2003–2008. נמצא כי כ-33% מערי "פורום ה-15" (חדרה, אשדוד, רעננה, כפר סבא וגבעתיים) לא אירעו פרישות מן הקואליציה במשך הקדנציה כולה. אך גם אם ישנן פרישות מן הקואליציה בערים מסוימות, השפעתן היא לרוב פחותה מאשר ההשפעה שיש לפרישה של מפלגה מן הקואליציה בממשלה. לדוגמה, פרישתה של "האיחוד הלאומי", שותפה "זוטר" בממשלת שרון השנייה, ערערה באופן משמעותי את הישרדות הממשלה ה-30, זאת בנוסף לעובדה שראש הממשלה היה חייב לצרף את מפלגת "העבודה" לאחר פרישת מפלגת "שינוי" באותה הממשלה עצמה. הטבלה הבאה מדברת בעד עצמה:

**שרידות קואליציוניות ב"פורום ה-15" בתקופה שבין 2003-2008**  
**ובממשלות אולמרט ונתניהו<sup>58</sup>**

עיר	מספר חברי מועצה	מספר החברים בקואליציה בתחילת הקדנציה	אחוז חברי הקואליציה בתחילת הקדנציה	מספר החברים בקואליציה בתחילת הקדנציה	אחוז חברי הקואליציה בסוף הקדנציה	האם ראש העיר זכה בבחירות 2008?
גבעתיים	17	12	70.59	12	70.59	כן
נתניה	25	18	72.00	18	72.00	כן
אשדוד	25	24	96.00	24	96.00	לא
תל-אביב-יפו	31	28	90.32	23	74.19	כן
פתח תקווה	25	19	76.00	18	72.00	כן
חיפה	29	24	82.76	19	65.52	כן
רחובות	21	12	57.14	16	76.19	כן
כפר סבא	19	16	84.21	16	84.21	כן
הרצליה	19	15	78.95	9	47.37	כן
ראשון לציון	27	22	81.48	21	77.78	לא
חדרה	19	15	78.95	15	78.95	כן
חולון	25	12	48.00	13	52.00	כן
רמת גן	23	18	78.26	16	69.57	כן
רעננה	20	16	80.00	16	80.00	כן
באר שבע	25	21	84.00	20	80.00	לא
סה"כ ערי "פורום ה-15"	350	272	77.71	256	73.14	12/15 = 80%

ממשלה	מספר חברי הקואליציה	אחוז חברי הקואליציה מתוך סך חברי הכנסת	זמן כהונת הממשלה עד מועד ההכרזה לבחירות חדשות	מועד הבחירות החדשות	סה"כ ימי כהונת הממשלה
ממשלת ברק (28)	75	62.5%	522 ימים: — 06/07/1999 09/12/2000	06/02/2001	610 ימים
ממשלת שרון (29)	80	66%	608 ימים: — 07/03/2001 05/11/2002	28/01/2003	723 ימים
ממשלת שרון (30)	68	57%	997 ימים: — 28/02/2003 21/11/2005	28/03/2006	1161 ימים
ממשלת אולמרט (31)	67	56%	818 ימים: — 04/05/2006 30/07/2008	10/02/2009	1062 ימים

אמת הדבר. בכנסת, בניגוד למועצות של הרשויות המקומיות, חילוקי הדעות עזים ועמוקים יותר שכן הם נוגעים לעניינים ביטחוניים ומדיניים שלגביהם יש נכונות קטנה יותר להתפשר, בניגוד לעניינים שבהם עוסקת הרשות. אף על פי כן, ההבדלים בין שתי שלוחות השלטון הם כה דרמטיים עד שאין כל אפשרות להתעלם מהם. למעשה, פעורה ביניהן תהום פוליטית וממשלית. זר המתכונן בשתי שלוחות אלו יסיק שכל אחת מהן שייכת לכאורה לתרבות פוליטית שונה.

## ההסבר המוסדי להבדלים

הסיבה המוסדית והמרכזית, אם כי בהחלט לא היחידה, לעובדה שהממשל המקומי נהנה מנתוני שביעות רצון גבוהים, אפקטיביות מרשימה ולגיטימיות פוליטית וציבורית רחבה היא חוק הבחירה הישירה לראשי ערים מ-1975. הבחירה הישירה ברשויות המקומיות הקנתה לראש העיר סמכויות רחבות המבטיחות יציבות בניהול הרשות ומקלות על העברת התקציב<sup>59</sup> וקידום המדיניות.<sup>60</sup> לפי סעיפים 126(א)(ב) ו-140 לפקודת העיריות, ראש העירייה ממלא למעשה שני תפקידים: יושב ראש ההנהלה, כמו ראש הממשלה, וכן יו"ר המועצה, כמו יו"ר הכנסת. תפקידים אלה מאפשרים, למעשה, לראש העירייה ניהול אפקטיבי ויעיל. בנוסף, השלטון המקומי נהנה מיציבות שלטונית רבה יותר מאשר השלטון המרכזי, דבר המאפשר תכנון ציבורי ארוך טווח, מאחר וקשה להדיח



ראש עירייה מכהן. הדחתו כרוכה בצורך לגייס 75% מחברי המועצה, וכן בקבלת אישור משר הפנים.<sup>61</sup>

ניתן היה לצפות שמחירה של יציבות זו תהיה התמרמרות רבתי כנגד סמכותו זו של ראש הרשות המקומית וכנגד שימוש לרע בסמכות זו. אך אף על פי שקולות כאלה אכן נשמעים – וברור לנו שיש גם סיבה טובה להשמעתם – לא ראינו ביטוי לכך בהתנהגות האופוזיציה במדגם שלנו.

שיטת הבחירות החדשה העניקה לראש הרשות את הלגיטימציה של אדם הנבחר בזכות עצמו, הנהנה מאמון הציבור בזכות אישיותו<sup>62</sup> וכישוריו,<sup>63</sup> ועל כן הוא משוחרר מתלות ונאמנות מפלגתית.<sup>64</sup> השינוי בשיטת הבחירות, למעשה, גרם להשתחררות הרשויות מכבלי מרכזי המפלגות, וכך צומצמה התלות במנגנונים הארציים ובפוליטיקה הארצית. יתר על כן, החוק החדש גרם לביטול הכלנתריזם, כלומר פרישת חברי מועצה מסיעה אחת לסיעה אחרת תמורת טובות הנאה שלטוניות או משרות<sup>65</sup> – תופעה שהייתה למשל ולשנינה בשלטון המקומי עד לרפורמה של 1975.

ראש הרשות המקומית נבחר לתפקיד בבחירה ישירה בממוצע על ידי יותר ממחצית קולות הבוחרים, ועל כן נהנה מלגיטימציה דמוקרטית, המעניקה לו משאב פוליטי משמעותי במאבקי העוצמה הפנימיים בתוך הרשות וכן במאבקים החיצוניים אל מול הממשל המרכזי.<sup>66</sup> לא רק זאת, הבחירה הישירה יצרה זיקה בין הנבחרים ובין שולחיהם, לאמור חובת הנאמנות הציבורית של הראשונים מוטלת עליהם על ידי האחרונים, וממנה נגזרת אחריותם הציבורית כלפיהם.<sup>67</sup> הקשר הבלתי אמצעי עם התושבים ברשות המקומית – הלקוחות – מחייב את בעלי התפקידים ברשויות המקומיות לאפקטיביות רבה יותר מזו של הפקיד הממשלתי.<sup>68</sup>

ההבדלים בביצועים (Performance) של ממשלות ורשויות מקומיות נמדדים, כפי שצינו לעיל, באמצעות מדיניות פיסקלית והמשכיות פוליטית. בעוד המדיניות הפיסקלית האפקטיבית מאופיינת ביכולת של הרשות לגבש תקציב ולבצע אותה (התקציב),<sup>69</sup> ההמשכיות הפוליטית מאופיינת בהבדלים אידיאולוגיים קטנים, באחיזה שלטונית ארוכה יותר ובביצוע מדיניות עקבית יותר,<sup>70</sup> שבאורח כזה או אחר מתאר את השלטון המקומי בישראל. בישראל, ירידת כוחן של המפלגות הפוליטיות המסורתיות ברשויות המקומיות הביאה באורח פרדוקסלי ליתר יציבות, כפי שראינו לעיל. הבוחרים מבדילים בין בחירה למפלגה או מועמד לראש מועצה ברמה המקומית לבין בחירה במפלגה ברמה הארצית. רוצה לומר, האזרח מצפה שבנושאי ביטחון ומדיניות פיסקלית, נושאים אידיאולוגיים שמפלגים את ציבור הבוחרים לימין ושמאל, יטפל השלטון המרכזי ובנושאי חינוך, תכנון ובנייה, עיצוב העיר ותברואה יטפל השלטון

המקומי. הבחנה זו הולידה את המסקנה הגורסת שהבוחרים הפכו אדישים לשאלה איזו מפלגה המועמד לראש הרשות משתייך (האם הוא בא מהימין או מהשמאל), ועברו להתמקדות באישיותו של המועמד. אם כן, ניתן לטעון שבמקרה הישראלי הצטברו שני גורמים: הפיצול האידיאולוגי פחות חריף במועצה מקומית מאשר בממשלה, ולכן הסיכוי לפירוק המועצה המקומית קטן יותר, אך כפי שאסביר בסיכום המאמר, הפיצול האידיאולוגי אינו כה גדול גם בממשלה, ולכן סיבה זו – הבדלי אידיאולוגיה – אינה יכולה להוות הסבר מספק להתפרקותה התכופה של הממשלה.

סיבה נוספת חשובה טמונה ברמה הביורוקרטית. כמובן שככל שהארגון הביורוקרטי גדול יותר, מסועף יותר ובכיר יותר בהיררכיה השלטונית, כך הוא תלוי ביותר גורמי ביצוע שעלולים להוות מחסום בדרכו לביצוע יעדי. אולם אין זו הסיבה היחידה. הפקידים בממשל המקומי אינם עובדי מדינה אלא עובדי עירייה, ועל כן תלויים בראש העיר על מנת להמשיך בתפקידם. תלות זו עשויה להיות שלילית אך היא מחווררה לעומת המתרחש בשלטון המרכזי. בניגוד לביורוקרטים במשרדי הממשלה, היודעים כי השר הנוכחי הוא זמני ולכן ניתן "להתעלם" ממנו, בממשל המקומי הביורוקרטים יודעים כי ראש העיר נמצא לפחות חמש שנים בתפקיד וברוב הפעמים אף ימשיך לקדנציה שנייה, ולכן "כדאי" להם להגשים את המדיניות של נבחר הציבור.<sup>71</sup> בעיה זו, המעיקה מאוד על השלטון המרכזי, אינה כה אקוטית בשלטון המקומי. בנוסף, אין חוק אחיד המסדיר את השלטון המקומי בישראל, ולכן אין ראשי הערים מחויבים לביורוקרטיה למשל.<sup>72</sup> למעשה, המערכת מצאה דרך להתמודד עם החוקים, התקנות ופרוצדורות, שמצד אחד מתעלמת מהם, ומצד שני מתייחסת אליהם באופן שמאפשר לראשי הערים להוציא לפועל ביתר אפקטיביות פרויקטים וכספי תקציב.<sup>73</sup>

הבדל נוסף טמון בכוחם של "שחקני הווטו"<sup>74</sup> לסכל או לעכב את יכולת הרשות להוציא כספים למטרות שלשמן הם הוקצבו. כוחם של שחקני הווטו בממשלה, קרי יועצים משפטיים, חשבים כלליים, פקידים במשרד וגורמים שונים אחרים, להוות מחסומים ביורוקרטיים ולהאריך את התהליכים עולים ברמתם בצורה משמעותית על כוחם של שחקני הווטו בעירייה.<sup>75</sup> כלומר, "קיימים מעט גורמים מוסדיים המאזנים את עוצמתו של ראש הרשות, בין אם אלה נושאי משרות שתפקידם לספק בקרה על התנהלות הרשות, ובין אם אלה מוסדות האמורים להבטיח שהעוצמה השלטונית תפוזר בין מספר גורמים. ראשית לכל, לא קיימת הפרדה פונקציונאלית או מוסדית בין הדרג הנבחר לבין הדרג המבצע."<sup>76</sup> למעשה, ברשות המקומית ההאחדה בין הסמכות לאחריות של מקבלי ההחלטות חזקה יותר מאשר בממשלה. מנהל אגף בעירייה שפועל בהתאם לתקציב שאושר לו בתחילת שנת התקציב כפוף ישירות למנכ"ל העירייה ואינו נדרש

על כל סעיף לאישור חשב העירייה.<sup>77</sup> זאת לעומת משרדי הממשלה שעובדים בצמוד לחשב הכללי, מקום שבו הם מבקשים ליישם את סעיפי התקציב או להעביר כספים מסעיף אחד למשנהו. כך התרחשה התופעה שלפיה כנגד השיתוק שאחזו במשרדי הממשלה, הרשות המקומית העצמאית מסוגלת לבצע את תוכניותיה. כתוצאה מהסמכויות המוענקות לראש העירייה מכוח חוק הרשויות המקומיות, ריבוי המפלגות וגודל הקואליציה ברשות המקומית אינם פוגעים ביציבות שלה וביכולתו של ראש העירייה להעביר החלטות.<sup>78</sup> זאת בניגוד לשלטון המרכזי, שהספרות המקובלת קובעת כי אחד הגורמים לחוסר היציבות שבו היא ריבוי המפלגות.<sup>79</sup> כמו כן, ככל שאחוז החסימה בשיטת בחירות מסוימת גבוהה יותר כך תגבר היציבות באותה שיטת ממשל. ברשויות המקומיות אחוז החסימה התלוי במספר חברי המועצה, נע בין 2.4%-8.3%<sup>80</sup> הגבוה ביחס לבחירות הארציות, שבו הוא עומד על 2.0%.

## סיכום

ההשוואה בין השלטון המקומי לבין השלטון המרכזי יכולה להיות מותקפת בנקל. אחת הטענות העיקריות הנשמעות נגד השוואה כזו מתייחסת לכך שהשלטון המרכזי נוגע בחילוקי דעות עזים בשאלות קיומיות – ביטחון, מלחמה, גבולות, חוקה דת ומדינה – בשעה שהשלטון המקומי עוסק בעניינים משניים שניתן להשיג לגביהם ביתר קלות תמימות דעים. ועוד יצביעו מתנגדי ההשוואה על כשלון הבחירה הישירה של ראש ממשלה אשר, בניגוד לבחירה הישירה של ראש הראשות המקומית, לא הצליחה לרפא את השלטון המרכזי מחולייו. משום כך, יטענו המתנגדים, אין להסיק שום מסקנה מעשית מהנתונים שהובאו במאמר זה.

אך גם אם נניח שקיימים שינויים כאלה, עדיין ההשוואה מועילה ומפרה את הדיון הציבורי בשלושה מובנים: ראשית, היא מפריכה את הטענה שיש משהו אנדמי בחברה הישראלית המקשה על קיום מערכת פרלמנטארית דמוקרטית יציבה ואפקטיבית.<sup>81</sup> אותה חברה עצמה מולידה שתי מערכות שונות לחלוטין: אפשר למנות פגמים רבים בשתייהן, אך ברור ממחקרנו שאין דמיון בין שתיהן מבחינת יציבות ואפקטיביות של המערכת הדמוקרטית. שנית, כל מי שהכיר קצת את חולשות השלטון המקומי לפני הרפורמה של 1975 יתקשה להאמין שמתוך אותה עיפה של שחיתות ממוסדת ("כלנתריזם") נולד שלטון מקומי תקין.<sup>82</sup> נשיא בית הדין הארצי לעבודה, השופט סטיב אדלר, אף השווה את תופעת ה"כלנתריזם" לאנרכיה.<sup>83</sup> הדרך שעשה השלטון המקומי – לפחות ברשויות נטולות המענק – מצביעה על כך שיש משמעות רבה לשינוי

השיטה: שעניין ה־structure חשוב לא פחות מעניין ה־culture.<sup>84</sup> שלישית, ההשוואה בין שתי המערכות מעמידה באור מגוחך את המצב המשפטי הקיים בישראל, שבו שלטון מקומי נבחר, ויעיל יחסית, כפוף להוראות מנהליות של פקידות ממשלתית. רבות נכתב על כפיפות זו – ירושת השלטון המנדטורי הבריטי<sup>85</sup> – אך המחקר שלנו מעמיד אותה באור נלעג במיוחד.

ועניין נוסף אחד: ההשוואה בין הרפורמה בשלטון המקומי לרפורמה שנערכה בבחירה ישירה של ראש הממשלה אינה תקפה. למרות ששתי הרפורמות החילו שיטה רובית אישית לגבי הבחירה לראש הרשות המבצעת ושיטה רשימתית-יחסית לגוף המחוקק, הרפורמה בשלטון המקומי הייתה רפורמה מלאה שנתנה כוח רב בידי ראש העיר הנבחר והסדירה את מלוא הבעיות של יחסיו עם הרשות הפרלמנטארית הנבחרת – מועצת הרשות. באורח טבעי, יש חשש גדול יותר לניצול לרעה של סמכות ראש העיר ביישוב קטן.<sup>86</sup> על כן, לדעת כותב שורות אלה, בכדי למנוע צבירה וריכוז כוח רב מדי בידי ראש עיר לתקופה ממושכת, כפי שקורה מפעם לפעם, ובכדי לתקן את חוסר האיזון בין כוחו הרב של ראש העיר לכוחה המועט של המועצה, מן הראוי לשקול ולהגביל את כהונתו של ראש עיר לשתי קדנציות כפי שעוגן בחוק יסוד: הממשלה (בחירה ישירה) ב־1992.<sup>87</sup> לעומת זאת, הרפורמה בבחירה ישירה של ראש הממשלה הייתה עשויה טלאים-טלאים, התנגשה בסמכותה של הכנסת ועניינים רבים לא הוסדרו בה.

כך למשל, התפטרות ראש הממשלה הייתה אמורה להביא לבחירות אך ורק לראשות הממשלה. אולם יוזמי הרפורמה לא העלו כלל על בדעתם שראש ממשלה שהתפטר יוכל להתמודד בבחירות אלו, כאשר הכנסת אינה נבחרת מחדש. ראש הממשלה, אהוד ברק, התפטר מתפקידו אך התמודד בבחירות, וכך הוכפש נושא הבחירה הישירה בצורה הרדמטית ביותר. במקום להגביר את כוח המשילות של ראש הממשלה ולהפחית את כוחן את המפלגות הקטנות לסחוט את ראש הממשלה ולזכות במשאבים פוליטיים מעבר לכוחם היחסי בקואליציה קרה בדיוק ההיפך והביא לפגיעה ביכולת המשילות.<sup>88</sup> בממשל המקומי, כפי שהסברנו לעיל, כוחו של ראש העירייה גדל, למרות פיצול גבוה של מפלגות במועצה – וזאת בשל הרפורמה שהרחיבה והעצימה את כוחו על חשבון המועצה. בעוד שברפורמה לבחירה ישירה לראשות הממשלה הכנסת הייתה זקוקה לרוב רגיל של 61 ח"כים על מנת להפיל ראש ממשלה מכהן, ועל כן לא השתנה דבר מן השיטה הישנה, הרי שברפורמה לבחירה ישירה לראשות העירייה לא ניתן להפיל ראש עירייה מכהן מבלי לגייס רוב של 75% מן המועצה ואישור שר הפנים. כתוצאה מכך, ראש העירייה אינו חושש מהדחה מצד חברי המועצה. שני הברדלים נוספים

בין הרפורמות באו לידי ביטוי בהיבטים טכניים בלבד – בעוד שמועמד לראשות הממשלה נדרש לזכות ביותר מ-50% מהקולות, הרי שמועמד לראשות עירייה נדרש רק ל-40% מן הקולות (אך כפי שהראינו לעיל, ראש עירייה זוכה בממוצע לתמיכה מעל ל-50%).<sup>89</sup> ההבדל השני נעוץ באחוז החסימה הנדרש לבחירות לכנסת או למועצה המקומית. בעוד שמפלגה ברשות מקומית נדרשת לעבור אחוז חסימה הנע בין 2.4% ל-8.3%, מפלגה הרצה לכנסת נדרשת לעבור אחוז חסימה של 2%.

אף על פי כן, ולמרות הכל, משהגיע אדם מנוסה כאריאל שרון לעמוד בראשות הממשלה ה-29 של מדינת ישראל הוא הצליח לקיים קואליציה, למרות משבריה, במשך זמן ממושך – 24 חודשים – אף שסיעתו מנתה 19 חברי כנסת בלבד. אילו לא מפלגת "העבודה" לא הייתה מממשת את זכותה האזרחית לבצע התאבדות פוליטית, ייתכן שאותה שיטה – על אף כל פגמיה – הייתה מונעת את החוליים שפקדו את הגוף הפוליטי לאחר חיסולה.<sup>90</sup> ניתנת האמת להיאמר: הכנסות בשנים האחרונות, קרי מן הכנסת ה-14 ועד ה-18, הן המפוצלות ביותר שידעה ישראל, מגמה שהחלה הכנסת ה-11.<sup>91</sup> הכנסת הנוכחית, מדורגת במקום השלישי ברמת גודל הפיצול שלה מבין כל הכנסות שהיו בישראל והיא הצריכה, כדי להקים קואליציה, ממשלה בת 30 חברי כנסת ותשעה סגני שרים – עובדה שטשטשה את החלוקה בין הרשות המחוקקת לרשות המבצעת והביאה לתופעה של חלוקת שלל פוליטי מהסוג שהשלטון המקומי ידע לפני הרפורמה של 1975. פיצול זה, התרחש כאמור, כאשר חילוקי הדעות המהותיים בין הסיעות המרכיבות את רוב הכנסת, מצטמצמים ולמעשה נעלמים.

משום כך גזר הדין לגבי הניסוי של בחירה ישירה לראשות הממשלה עדיין לא הוכרע: המושבעים הפוליטיים עדיין בחוץ ומתדיינים על יתרונותיה וחסרונותיה.<sup>92</sup> אך יש עניין אחד נוסף בהשוואה שעושה מאמר זה: אילו ההבדלים שמצאנו בין שתי המערכות היה שולי, היה ניתן לתרצו בתירוצים שונים. אך ההפרשים הם כה דרמטיים, כה רבי עוצמה עד שניתן לתאר ששתי המערכות שייכות לשתי חברות שונות לחלוטין זו מזו. בשל כל הנימוקים האלה, אין מנוס מהמסקנה שתהליך של רפורמה בשלטון המרכזי דרושה לו כשם שהייתה דרושה לשלטון המקומי בשנות ה-70.

לסיכום, כל דמוקרטיה היא פשרה מתמדת בין ייצוגיות למשילות. בשנת 1975 הונהגה רפורמה שהזיזה את מחוג החוק מייצוגיות מלאה לעבר פשרה הנותנת משקל – יש האומרים: משקל עודף – לראש הרשות המקומית. בבחירות לכנסת מחוג החוק עומד על ייצוגיות מוחלטת מבלי לתת שום משקל לנושא המשילות.<sup>93</sup> הגיעה העת להזיז את המחוג הזה לעבר פשרה חדשה בין ייצוגיות למשילות.

## נספח א'

## פרישות המפלגות בערי "פורום ה-15" בתקופה שבין 2003-2008

חיפה: מתוך 29 חברי המועצה, 24 היו בקואליציה ו-5 באופוזיציה, ואולם סיעות "ש"ס" ו"יהדות התורה" (3 חברים) שהיו באופוזיציה הצביעו עם הקואליציה ברוב ההצבעות במהלך הקדנציה. שתי מפלגות בנות שני חברים כל אחת פרשו במהלך הקדנציה, יחד עם עוד חבר מועצה אחד שפרש מסיעת "חיפה שלנו". לקראת סוף הקדנציה עמדה הקואליציה על סך של 19 חברים אל מול אופוזיציה של עשרה חברים, שמתוכם שלושה מצביעים לרוב עם הקואליציה.

הרצליה: מתוך 19 חברי המועצה, 15 היו בקואליציה מול ארבעה באופוזיציה. בשלב מסוים פרשו שני נציגי מערב הרצליה בשל החלטה של ועדת בניין עיר בנושא תוכנית בניין עיר "מרינלי". ערב תקציב 2008 פרשו נציגי "ש"ס" ו"המפד"ל" (ארבעה חברים) על רקע סעיף שמירת השבת עם פתיחת מוסדות תרבות במרכז העיר, תיאטרון בצמידות לבית הכנסת הגדול והדרישה להקים את הסינמטק במקום רחוק יותר מבית הכנסת. יש לציין כי נציגי מערב העיר הצביעו בעד התקציב למרות היותם באופוזיציה, על מנת שלא להפיל את ראש העירייה. "ש"ס" ו"יהדות התורה" פרשו רק בשנה האחרונה, ולכן הקואליציה הייתה יציבה למשך ארבע שנים.

ראשון לציון: מתוך 27 חברי מועצה, 22 היו בקואליציה וחמישה באופוזיציה. במהלך הקדנציה פרש רק חבר מועצה אחד מן הקואליציה.

חולון: מתוך 25 חברי מועצה, 12 היו באופוזיציה ו-13 בקואליציה. בשנתיים הראשונות הייתה בחולון מועצה לעומתית, דהיינו שהיה בה רוב נגד ראש הרשות, דבר שהקשה מאוד על התנהלותו ועל המועצה. עם זאת, תקציב העירייה עבר פעמיים בתמיכת חלק מהאופוזיציה מפני שאי-אישורו היה מפזר את המועצה עצמה. החשש של חברי המועצה מפיוזור המועצה עקב אי-אישור התקציב היה הגורם הישיר לאישור התקציב.<sup>94</sup> לאחר שנתיים הוקמה קואליציית רוב בת 13 חברים שממנה לא פרשה אף סיעה עד תום הקדנציה.

רחובות: מתוך 21 חברי מועצה, 12 היו בקואליציה ותשעה היו באופוזיציה. "הליכוד" ו"מרצ" פרשו. העבודה ושינוי נכנסו כך שבסוף הקדנציה הקואליציה מנתה 16 חברים.

רמת גן: מתוך 23 חברי מועצה היו בקואליציה 18 חברים ובאופוזיציה חמישה חברים. כשנתיים לפני הבחירות פרשה מהקואליציה סיעה בת שני חברים מהקואליציה, וככה נותרו בקואליציה 16 חברים ובאופוזיציה שבעה.

נתניה: מתוך 25 חברי מועצה היו 18 בקואליציה ושבעה באופוזיציה. במהלך כל הקדנציה פרש רק חבר מועצה אחד מן הקואליציה כאשר סיעתו התפצלה, אולם במהלך הקדנציה אחד מחברי האופוזיציה עבר לקואליציה ובכך איזן אותה מחדש. תל-אביב-יפו: מתוך 31 חברי מועצה היו 28 בקואליציה ושלוש באופוזיציה. לפני הבחירות (מאי 2008), פרשה "מרצ" מן הקואליציה והצטרפה אליה שוב לאחר הבחירות.

פתח תקווה: מתוך 25 חברי מועצה היו 19 בקואליציה ושש באופוזיציה. במהלך הקדנציה פרשה לאופוזיציה סיעת "שיא", שבה חמישה חברים, וכן חבר מועצה נוסף. אולם במהלך הקדנציה הצטרפו לקואליציה סיעות "ישי" ו"ליכוד", כך שבסוף הקדנציה היו בקואליציה 18 חברים.

באר שבע: מתוך 25 חברי מועצה היו 21 בקואליציה וארבעה באופוזיציה. במהלך הקדנציה כולה פרש רק חבר מועצה אחד מסיעת "ישראל ביתנו", בעוד ששני חבריו בסיעה נשארו בקואליציה.

- 1 המאמר נכתב בדצמבר 2009. ברצוני להודות לעוזרי הנאמן, אדם וולפסון, סטודנט משפט וממשל במרכז הבינתחומי ולד"ר מעוז רוזנטל, מרצה בבית הספר לממשל במרכז הבינתחומי, על עזרתם הרבה במחקר יסודי ובעצה נבונה שסייעו לי בכתיבת מאמר זה. אוסיף ואודה גם לפרופ' דייב נחמיאס, פרופ' אברהם בריכטה וד"ר אסף מידני על הערותיהם הבונות והמעולות.
- 2 Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy*, New Haven & London: Yale University Press, Ch. 8: Electoral Systems, pp. 143-170
- 3 ראו, למשל, לפחות בכל הנוגע למשבר המשילות בישראל, רייכמן, א. 2006. "אתגרי המנהיגות ומשבר המשילות", בתוך: רייכמן, א. ונחמיאס, ד. (עורכים), מדינת ישראל מחשבות חדשות, הרצליה: הוצאות מפעלות המרכז הבינתחומי, עמ': 9-19; אריאן, א. נחמיאס, ד. ואמיר. ר. 2002. משילות והרשות המבצעת בישראל, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- 4 ראו קניג, ע.; רהט, ג.; וחזן, ר. 2004. "האימוץ והביטול של הבחירה הישירה לראשות הממשלה ותוצאותיהם הפוליטיות". בתוך: אריאן, א. ושמיר, מ. (עורכים), הבחירות בישראל – 2003, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ': 53-90. ראו השלכות נוספות אצל נחמיאס, ד. וסנדר, א. 1998. "שקיעת המפלגות והמדיניות הציבורית", בתוך: קורן, ד. (עורך), קץ המפלגות, תל-אביב: הקיבוץ המאוחד.

- 5 בריכטה, א. 1998. "אל תזילו דמעה: היחלשות המפלגות בשלטון המקומי". בתוך: דני קורן (עורך), קץ המפלגות, תל אביב: הקיבוץ המאוחד.
- 6 סעיפים 143, 143' ו-206 לפקודת העיריות.
- 7 כיום, החוק אינו מסדיר באופן מדויק כיצד עירייה מוכרזת כעצמאית. למעשה, "פורום ה-15" הוא התאגדות וולונטרית של ערים בישראל, אשר אינן מקבלות מענקי "איוון" או "פיתוח" מהממשלה, וקוראות לעצמן ערים "עצמאיות". אולם, אם תתקבל הצעת חוק העיריות החדש (2007), אזי ששר הפנים יהיה רשאי להכריז על עיר כעצמאית, לפי סעיף 285, אם היא עומדת בקריטריונים מסוימים שבין השאר "נוגעים למצבה הכספי והתפקודי של העירייה כדוגמת אופן ניהול ענייניה של העירייה, הן הכספיים והן האחרים, שיעור גירעונה השוטף והמצטבר, שיעור גביית הארנונה והתשלומים בעד אספקת מים ושירותי ביוב ועומס המלוות של העירייה". מנגד, מוצע לקבוע תנאים שליליים שבהתקיימם לא ניתן להכריז על העירייה כעירייה עצמאית, וזאת במידה ויחידת הבקרה חיוותה את דעתה כי העירייה מנהלת את תקציבה או ענייניה הכספיים באורח לא תקין או שלא בהתאם להוראות כל דין וכן אם העירייה חרגה מתקן כוח האדם שאושר לה. נראה כי כבר עתה ערי "פורום ה-15" עומדות בקריטריונים הללו. אולם, לפי דעת המחבר, "עצמאות" הרשות צריכה להיקבע אך ורק לפי אמות מידה שייקבעו בחוק, באורח עצמאי משיקול דעתו של שר הפנים. להרחבה, ביקורת והצעות לשיפור בקשר להצעת חוק העיריות החדש 2007, ובפרט על סעיפיו המתייחסים לעיר עצמאית, ראו בארי, א. 2009. הבראת רשויות מקומיות כושלות בישראל: מבט משווה לאור הניסיון האנגלי, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- 8 ערי "פורום ה-15": אשדוד, באר שבע, גבעתיים, הרצליה, חדרה, חולון, חיפה, כפר סבא, נתניה, פתח תקווה, ראשון לציון, רחובות, רמת גן, רעננה ותל-אביב-יפו.
- 9 יש להדגיש כי ערי "פורום ה-15" מקבלות "מענקי השתתפות", להבדיל "מענקי איוון" או "מענקי פיתוח", המוענקות ישירות משרדי הממשלה על פי חוק, ומשקלן בתקציב הרשות המקומית נמוך יחסית. וביתר פירוט,
- מענקי ההשתתפות מועברים ישירות מתקציביהם של משרדי הממשלה אל הרשויות המקומיות כדי לספק שירותים ממלכתיים הניתנים על פי חוק, או כמימון כללי. מענקי ההשתתפות כוללים את ההשתתפות משרד הרווחה, משרד החינוך, משרדים אחרים ושירותים מוניציפאליים. משקלן של העברות אלה בתקציב הרשות המקומית נמוך יחסית, וקשור בדרך כלל לתוכניות התלויות במאפיינים מקומיים ייחודיים. גובה מענקי ההשתתפות נקבע על פי טבלאות קריטריונים הנקבעות בכל משרד ומשרד ומתפרסמות ברבים.
- מתוך: נבון, ג. 2006. "הדינאמיקה התקציבית ברשויות המקומיות", סקר בנק ישראל 79: 142.
- 10 ועדת סוארי. 1993. דין וחשבון הוועדה הציבורית לקביעת קריטריונים להקצאת מענק האיוון לרשויות המקומיות, ירושלים.
- 11 מענקי ההשתתפות מוענקים לפי קריטריונים ברורים – ראו לעיל: נבון, עמ': 164-165.
- 12 לפי מחקר שנערך על ידי מרכז מחקר ומידע של הכנסת בשנת 2004 בנושא: "הרשויות המקומיות: בעיות מרכזיות וחלופות לפתרון" (עמ': 10), ישנן רשויות רבות, לרבות חלשות, המגדילות את ההוצאות שלהן, בלי להתחשב ביכולתן לגבות מסים, על מנת להגדיל את "מענקי האיוון" מן הממשלה בכדי לכסות את הוצאותיהן שהן עצמן גרמו. בצורה כזו, קשה למדוד את היישום של התקציב מאחר והוא מושפע מאוד מן הממשלה. לעומת זאת, ערי "פורום ה-15" מנוהלות בצורה



- פיננסית אחראית ונמנעות מכניסה לגרעון, המביא בעקבותיו מענק איוון מהממשלה, מאחר שהן לא רוצות להיות סמוכות אל שולחן הממשלה ולוותר על מעמדן כ"ערים עצמאיות".
- 13 טענה היכולה לעלות כנגד השוואה זו היא היקף האחריות הפיסקלית של הממשלה אל מול העיריות בישראל. לרשויות המקומיות בישראל ישנה האפשרות, או אף התמריץ, לחרוג מתקציבן, להיכנס לגרעון ואף להגיע לפשיטת רגל מאחר והממשלה יכולה ל"הציל" אותן בין אם באמצעות מענקי איוון ובין אם בוועדה קרואה. לעומת זאת, המדינה אינה יכולה להרשות לעצמה להיכנס לפשיטת רגל כי לה, בניגוד לעיריות, אין גוף היכול לבוא ול"הציל" אותה מאבדון כלכלי או למנות ועדת קרואה. סיבה זו מחייבת את המדינה לנקוט במשנה זהירות. ואכן, מאז מלחמת העולם השנייה מספר המדינות הדמוקרטיות במערב שפשטו את הרגל הוא נמוך מאוד (המקרה האחרון והנדיר קרה ב-2009 באיסלנד) – וזאת בניגוד למקרים רבים בישראל שרשויות מקומיות נהגו בחוסר אחריות כלכלית, למעשה פשטו את הרגל, נאלצו לקבל מענקי איוון גבוהים ואף הוכפפו לעתים לוועדות קרואות. לטענה זו נענה כי כשם שהממשלה נוהגת במשנה זהירות בנוגע למדיניות הפיסקלית שלה, ונמנעת מלהיכנס לגרעון כבד שעלול להוביל אותה לפשיטת רגל, כך גם ערי "פורום ה-15" נוהגים באותה זהירות פיסקלית מאחר שאם הן יכנסו לגרעון ויאלצו לקבל מענקי איוון מן הממשלה, הן יאבדו את מעמדן כ"ערים עצמאיות" וכל מה שנלווה אליו. אין צריך לומר שהרשויות המקומיות שאינן מצויות במועדון ה-15, לפחות בחלקן, מצויות נמוך יותר בסולם הסוציו-אקונומי – וזאת גם אם מתעלמים מהבעיות המיוחדות של הרשויות המקומיות הערביות. על כן, יש לשער שהממצאים במאמר זה אינם חלים על רשויות אלה. מאמר זה אינו עוסק, כפי שיוברר להלן, בכלל השלטון המקומי. בהערת אגב, עמדת המחבר היא שיש להביא את מירב הרשויות המקומיות לעצמאות תקציבית על ידי איחוד רשויות מקומיות והרחבת תחומן וכן על ידי מתן קרנות שפירותיהן יממנו את הוצאות הרשויות המקומיות – וכך להקטין את תלותן של רוב הרשויות המקומיות בתשלומי חסד.
- 14 הנתונים נלקחו ממרכז השלטון המקומי, היחידה לכלכלה ומידע, והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, והם נכונים לשנת 2008.
- 15 חוקרים רבים בישראל מציעים לבזר סמכויות רבות מן הממשלה אל רשויות מקומיות הראויות לכך. ראו לדוגמה, נחמיאס, ד. 2004. משילות השלטון המקומי בישראל: ניתוח מדיניות ועיצוב מחדש, הרצליה: מפעלות המרכז הבינתחומי; רזין, ע. 2003. רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביוזור, בין מסורתיות למודרניות, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות; ובן-אליא, נ. 2004. ה דור רביעי: שלטון מקומי חדש לישראל, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- 16 ניתנת האמת להיאמר: רשויות אלה – כולן יהודיות – מייצגות חתך גבוה יותר מבחינה סוציו-אקונומית מאשר כלל השלטון המקומי והמדינה, אשר מאגדת בתוכה גם את הרשויות החזקות וגם את הרשויות החלשות, אך מבחינת שלושת הקריטריונים הנבדקים – שביעות רצון, אפקטיביות ולגיטימיות – המעמד הגבוה ביותר של רשויות אלו, אינו גורם מכריע וייתכן אף – לפחות, לגבי שביעות רצון – מעמד זה עשוי להניב תוצאות מחמירות.
- 17 בלנק, י. ורוזן-צבי, א. 2009. "הווה ללא עבר, רפורמה ללא עתיד", חוקים א (49): 134.
- 18 שם, עמ' 91. לפי בלנק ורוזן-צבי ישנן שתי תפיסות מתחרות מרכזיות ביחס לתפקידו ומהותו של השלטון המקומי: הראשונה, שצוינה על ידי פרופ' בריכטה, היא התפיסה הביוורוקרטית הרואה בשלטון המקומי בעיקרו זרוע ביצועית של השלטון המרכזי שמטרתה הספקה יעילה של שירותים שונים לאזרחים ותו לא. השנייה, שמצדדים בה בלנק ורוזן-צבי, היא התפיסה הדמוקרטית הרואה

- בשלטון המקומי ביטוי משפטי להתארגנויות חברתיות קדם-משפטיות המאפשרת לקהילה המקומית לבטא את רצונותיה, העדפותיה ותרבותה. רוזן צבי ובלנק טוענים שבישראל ישנן סתירות רבות בחוק ביחס למהותו ולתפקידיו של השלטון המקומי מאחר שהחוקים המסמיכים את פעולות הרשויות המקומיות מערבבים אלמנטים משתי הגישות הנ"ל. שם. 19
- בג"צ 1355/01 סולודקין נ' עיריית בית שמש, פד נח (5) 595 (2004). 20
- ראו סעיפים 61, 62, 69(2), 188(א) ו-190(א)(1) לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965. 21
- ראו לדוגמה, נחמיאס, ד. 2004. משילות השלטון המקומי בישראל: ניתוח מדיניות ועיצוב מחדש, הרצליה: מפעלות המרכז הבינתחומי; בן-אליא, נ. 2006. הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל, מהדורה שנייה, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות; בן בסט א. ודהן, מ. 2009. הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה; רוזן, ע. 1998. פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל: 1972-1995, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות. 22
- ראו לדוגמה, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. 2009. הסקר החברתי 2007 לבדיקת עמדות הציבור כלפי שירותי העיריית/הרשויות המקומיות, ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. 23
- ראו לדוגמה, את פרק 60 בתקשי"ר נציבות שירות המדינה, שם נקבע כי "ניהול איכות בשירות המדינה הנו גישה ניהולית שנועדה למסד מנגנונים ולהטמיע מהלכים שיבטיחו שיפור מתמיד של המעילות והיעילות בעבודת משרדי הממשלה וביחידות הסמך, זאת תוך התמקדות בלקוחותיהם החיצוניים – הציבור – ובלקוחות הפנימיים... וכן, "הוראות אלה מיועדות לשמש קו מנחה לכל מנהלי הארגונים/היחידות בשירות המדינה כבואם לגבש את המדיניות הכוללת של משרדיהם או להתאים נגזרות ממדיניות זאת ברמה היחידתית" (ראו נספח ב' פרק 60 מהתקשי"ר). לפי פרק זה, ראוי שמנהלים יערכו מדי תקופה סקר שביעות רצון בכדי לשפר וליעל את השירות עבור לקוחותיו בציבור. 24
- ראו למשל, הורקין, א. 2009. הטוב, הרע והנבחר (מחדש), בתוך: זובידה, ה. ומקלברג, ד. (עורכים). הדמוקרטיה הישראלית בת 60: מציאות וחזון (עמ': 97), האגודה הישראלית למדע המדינה. 25
- Vigoda, E. 2000. "Are You Being Served? The Responsiveness of Public Administration to Citizens' Demands: An Empirical Examination in Israel", *Public Administration* 78 (1): 91-165 26
- יגודה, ע. ויובל, פ. 2001. ביצועי המגזר הציבורי בישראל, חיפה: החוג למדע המדינה והמרכז לחקר ארגונים והמשאב האנושי הפקולטה למדעי החברה באוניברסיטת חיפה. 27
- Palfrey, C.; Philips, C.; Thomas, P. & Edward, D. (1992). *Policy Evaluation in the Public Sector: Approaches and Methodes*, Hants: Avenbury 28
- The Marker* (14.08.2008). 15 ערים, שמונה תחומים, 1,000 נתונים: כך בוצע מדד הערים. בתוך: *The Marker on-line* בכתובת [http://themarker.com/tmc/article.jhtml?log=tag&ElementId=e20080814\\_0558](http://themarker.com/tmc/article.jhtml?log=tag&ElementId=e20080814_0558). לפי הסבר העיתון, "מכון גיאוקרטוגרפיה ביצע עבור *The Marker* סקר שביעות רצון בקרב 4,500 נשאלים – 300 תושבים מכל עיר, המהווים מדגם מייצג באוכלוסייה. התושבים התבקשו לדרג את רמת שביעות רצונם מהעיר במגוון תחומים: מראה העיר (כולל הגינון, השטחים הציבוריים, המבנים וכו'); רמת התברואה והניקיון בעיר; רמת החינוך בעיר; רמת השירות לתושב (תפקוד ומינות המערכות העירוניות השונות); היצע ורמת המסחר בעיר (חנויות,

בנקים, סופר-מרקטים וכו'); רמת הביטחון האישי, ורמת אכיפת החוקים בעיר; אפשרויות הבילוי והתרבות בעיר והיצע מקומות החניה בעיר. בנוסף נשאלו התושבים לגבי רמת הנאמנות שלהם לעיר: אם היו יכולים, האם היו עוברים לעיר אחרת."

30 ויגודה, ע. ומזרחי, ש. 2008. ביצועי המגזר הציבורי: ניתוח עמדות אזרחים והערכת מצב לאומית, חיפה: המרכז למדיניות ציבורית באוניברסיטת חיפה. ישנם אמנם נתונים עדכניים לשנת 2009, אולם בחרנו שלא להתייחס אליהם מאחר שמדובר במידע שנאסף לאחר הבחירות המקומיות ב-2008. לדעתנו, המדד, שנבחן ב-2008, מציג בפנינו אינדיקציה טובה יותר לבחינת שביעות רצון התושבים מאחר ששנה זו מהווה את סוף הקדנציה ככלל השלטון המקומי. כלומר, לאחר לפחות חמש שנים בתפקיד, התושבים אמורים כבר לגבש לעצמם דעה מושכלת יותר לגבי איכות השירות בעירייה. כך גם לגבי הממשלה. ב-2008, ממשלת אולמרט כיהנה בתפקיד יותר משנתיים, דבר שגם אפשר לאזרחים לגבש דעה על תפקודה. להשוות את השלטון המקומי אל מול הממשלה על פי נתוני 2009, כאשר המנהיגות המקומיות והארצית נמצאים פחות משנה בתפקיד נראתה לנו פחות נכונה. אגב, הרשויות המקומיות קיבלו ב-2009 ציון מעט יותר גבוה מאשר ב-2008 – 3.08.

31 "הסקר החברתי 2007 לבדיקת עמדות הציבור כלפי שירותי העירויות/הרשויות המקומיות", בתוך: 2008. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

32 אריאן, א. והרמן, ת. 2008. מדד הדמוקרטיה הישראלית 2008, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

33 יש לשים לב כי הנתונים ממחקרו של פרופ' ויגודה מתייחסים לכל הרשויות המקומיות בישראל ואינם מבחינים ביניהן לבין "פורום ה-15". ישנו מחקר נוסף של אוניברסיטת חיפה המרחיב את ניירות העמדה של פרופ' ויגודה ופרופ' מזרחי בקשר לעמדות התושבים לגבי השלטון המקומי, אולם נתוני המחקר נאספו כמחצית השנה לאחר הבחירות המקומיות שהתקיימו בנובמבר 2008. מכאן שהנתונים משקפים, ככל הנראה, שילוב של ביצועים בהנהגת המנהיגות הקודמת ונבחרי ציבור מכהנים במקרים שבהם היא הוחלפה, ולכן מאמר זה לא התייחס אליהם. ראו בארי, א. 2009. ביצועי השלטון המקומי בישראל ניתוח עמדות תושבים והערכת מצב לאומית, חיפה: המרכז למדיניות ציבורית באוניברסיטת חיפה.

34 הורקין, א; כ"ן, י. ומבורך, ב. 1998. גיבור מקומי: הבחירות לרשויות המקומיות בעידן הבחירה הישירה, תל-אביב: אוניברסיטת תל-אביב, הוצאת רמות. יש לשים לב כי הנתונים מתייחסים לכל הרשויות המקומיות בישראל. יחד עם זאת, סביר להניח לאור הנתונים הגבוהים, כי אף אם החוקרים היו מחשבים את שביעות רצון תושבי "פורום ה-15" בנפרד היינו מקבלים תוצאות גבוהות בכל מקרה; לדוגמה, ב-2003 נערכו ב-שבע ערים השייכות ל"פורום ה-15" (רעננה, חולון, ראשון לציון, רמת גן, פתח תקווה, חדרה ובאר שבע) סקר שביעות רצון של התושבים, ונמצא כי אחוז שבעי הרצון מתפקודו של ראש העיר הוא 53.8% (הורקין, הערה 17, עמ': 98).

35 ראו הערה 24.

36 נחמיאס, ד. 1997. עקרונות לניהול ולתקצוב על פי תפוקות במגזר הציבורי, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

37 Aberbach, J. D. & Rockman, B. A. 1997. Bureaucracy: Control, Responsiveness, Performance, in: A. Baalkini & H. Defosses (eds.), *Designs for Democratic Stability*, New-York: Sharpe

38 שם, עמ': 30.

- 39 תוצאות מאמר זה לא יתייחסו להשוואה בין השגת יעדי הממשלה להשגת יעדי העיריות כדרך של מדידת אפקטיביות מאחר שלמרות שעיריות תל-אביב וחולון סיפקו לנו נתונים על ביצועי היעדים שלהם לשנת 2008, ממשלת ישראל הציבה בפנינו בעיה מתודולוגית של חוסר נתונים. למרות שדו"ח מבקר המדינה לשנת 2005 קבע כי מעקב סדור אחרי ביצוע החלטות ממשלה הנו חשוב מאוד לתהליכי בקרה, יעילות ושקיפות, ואף על פי שהיו התרעות חוזרות ונשנות בעבר (לדוגמה, דו"ח מבקר המדינה 53(ב) לתיקון התקלה, נמסר לנו שעד השנה לא נאותה הממשלה להקים גוף או להסמיך אנשים במשרד ראש הממשלה שיבדקו את יישום תוכניות העבודה של משרדי הממשלה השונים. בשל כך, אין אנו יכולים לבדוק את האפקטיביות של משרדי הממשלה ושל הממשלה עצמה בדרך של בדיקת יישום תוכניות עבודה או ביצוע החלטות, אלא באמצעות תצפית עקיפה של בדיקת יישום התקציב. יש להדגיש כי מאמר זה אינו בודק את יעילות ההקצאה, או יכולת הביצוע עצמה של המשרדים, אלא רק אם ההוצאות העירוניות ניתנות למימון בצורה טובה יותר מאשר הממשלה.
- 40 על אף השליטה בחלקים מסוימים של הביורוקרטיה הישראלית בתכנון ויצירת התקציב Meydani, A. 2008. "Political entrepreneurs and electoral capital: the case of the Israeli State Economy Arrangement Law", *Constitutional Political Economy* 19: 301-312), המילה האחרונה והקולות התומכים בתקציב מגיעים ממפלגות הקואליציה. מכאן שמדידת אפקטיביות מנקודת מבט יישומית באמצעות חקר תקציבי הממשלה יכולה להיות מיושמת גם לחקר אפקטיביות המגזר הציבורי בישראל. יתרה מזאת, נורמות ראיית חשבון שאומצו על ידי השלטון בישראל ועיריות מובילות במהלך השנים האחרונות שאפו להגדלת השקיפות של תקציבי המדינה.
- 41 לפי ספרם של בן-בסט, א. ודהן, מ. 2006. מאזן הכוחות בבניית התקציב, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, הדו"ח הישראלי לגבי ביצוע התקציב הוא מן המפורטים ביותר בעולם.
- 42 Moe, T.E. 1997. "The Positive Theory of Public Bureaucracy", in: Mueller, D. C. (ed.), *Perspectives on Public Choice*, Cambridge MA: Cambridge University Press
- 43 ממוצע יישום התקציב בערי "פורום ה-15" עמד בשנת 2006 על 99.31%, לעומת הממשלה שיישמה את תקציבה בין השנים 2004-2008 בממוצע של 99.5%. על פניו, נראה כי אין הבדל משמעותי בין ניצול תקציב המדינה לבין ניצול תקציבי "פורום ה-15" במידה שנסתכל אך ורק על "השורה התחתונה" של התקציב (סך כל ההכנסות אל מול סך כל ההוצאות). אולם בדיקה מדוקדקת יותר של התקציבים מראה כי משרדי הממשלה אינם מנצלים את התקציבים המוענקים להם, ואף ישנם שורות תקציב רבות שאינן מגיעות ל-50% ניצול. לעומת זאת, על מנת להדגים שאין כך הדבר אצל ערי "פורום ה-15" ואין עיוות או סתירה בין "השורה התחתונה" לבין המהות והתוכן של התקציב עצמו, נבחרו באופן מדגמי תקציבי העירייה של תל-אביב והרצליה. תקציבי הערים הללו, שנבחנו לעומקם תוך כדי בחינת כל שורות התקציב שלהם, מנוצלים באופן משמעותי. יש לציין כי האיזון הסופי של תקציבים אלה אינו נובע ממקורות חיצוניים, אלא מכך שכל סעיף בתקציב מנוצל כמעט במלואו, ואנו מניחים כי תוצאות דומות יתקבלו בערים אחרות ב"פורום ה-15".
- 44 ישנם שני הבדלים נוספים שיש לשים אליהם לב: ההבדל הראשון מסתכם ביכולת של שתי שלוחות השלטון ללוות ולקבל אשראי עבור פרויקטים או לצורך כיסוי גרעון. הממשלה יכולה, ואף עושה בהיקפים גדולים, ללוות כספים מגופים בינלאומיים רבים. מקורות נוספים של הממשלה כוללים בנוסף למסים: מכירת נכסים, אגרות ותמלוגים. לעומת זאת, הממשל המקומי, הנתון תחת חוק

יסודות התקצוב<sup>45</sup> 1985 להגבלות מחמירות מאוד על קבלת אשראי ומלוות, נותר למעשה להתקיים משני מקורות: מסים מקומיים ותמיכה ממשלתית. כאשר אלה אינם מספיקים, נאלצת הרשות המקומית לקבל "מענק איוון" מהממשלה, אולם "פורום ה-15", כאמור, אינו נעזר במענקים מסוג זה. ההבדל השני מסתכם ביכולת להעביר את עודפי סעיפי התקציב משנת התקציב הנוכחית לשנת התקציב הבאה. בממשלה, לפי סעיף 13 לחוק יסודות התקציב – התשמ"ה-1985, העברת סעיף תקציב משנה לשנה תלויה באישור אנף התקציבים (שר האוצר) וועדת הכספים של הכנסת. יחד עם זאת, ב-2003, לדוגמה, עברו 13 מיליארד שקל משנת התקציב לשנת התקציב בשנה הבאה. למרות הנוקשות לכאורה בהעברת העודפים, ישראל נחשבת, לפי שיעור העברת העודפים בפועל לשנת הכספים הבאה, לסוג המדינות המקלות יותר. לעומת זאת, בממשל המקומי חל איסור מוחלט על פי פקודת העיריות להעביר עודף בסעיף תקציב מסוים לאותו סעיף בשנת התקציב הבאה. העודפים שנשארים בסעיפים השונים נאספים לסל עודפים העובר במלואו לשנת התקציב הבאה ושם ישנה חלוקה מחדש של התקציב. לפי פרופ' בן-בסט ופרופ' דהן (ראו לעיל) "התמריץ של הוצאה ההוצאה להוציא כספים לקראת סוף שנת התקציב בממשלה... תלוי בכללי העברת העודפים משנה לשנה, שהם סכומי ההוצאה שלא נוצלו בשנת התקציב. גם אם אין חשש לביטולו של הסעיף מצד משרד האוצר, ינצל משרד את ההוצאה של הכספים הנוותרים מחשש שהעודפים לא יישמרו לטובת אותו סעיף תקציבי בשנת התקציב הבאה". ולמרות תמריץ זה, ישנם סעיפים רבים לא מנוצלים. בנוסף, לרשויות המקומיות יכולת "קלה" יותר להעביר כסף מסעיף תקציב אחד למשנהו במהלך שנת התקציב מאשר הממשלה מאחר והאחרונה נתונה לחסדי שחקן "וטו" חזק, אנף התקציבים. סעיף 211 לפקודת העיריות קובע כי "ראש העיריה רשאי, באישור המועצה ובאישור השר, להעביר בכל שנה שהיא – כספים מסעיף-הוצאה אחד שבתקציב למשנהו, ובלבד שההוצאה שהורשתה על ידי העברה כאמור איננה בניגוד לפקודה או לכל דין אחר, ואין עוברים על סך כל ההוצאות שבתקציב ובתקציב המילואים שאושרו". לעומת זאת, העברת סעיף תקציב אחד למשנהו בשנת תקציב נוכחית בממשלה מוסדרת בסעיף 11 לחוק יסודות התקציב התשמ"ה-1985, ותלויה בהמלצתו של השר הממונה, באישור שר האוצר, מתן הודעה לוועדת הכספים ובמגבלות מסוימות טכניות נוספות בחוק עצמו. לפי פרופ' בן-בסט ופרופ' דהן, השליטה של משרד האוצר מגבילה עד מאוד את יכולת התמרון של שרי הממשלה והדרג הניהולי בשירות הביצועי להעביר סכומים מסעיף אחד למשנהו גם אם העברה זו נחוצה (ראו הערה לעיל). אם כן, ההבדל בנושא זה בין שתי שלוחות השלטון טמון בהבדל בין כוחו של אנף התקציבים בממשלה לבין כוחה של מועצת העיר והחשבות העירונית. בעוד שהראשון נחשב שחקן וטו המערים קשיים בהעברת כספים מסעיף אחד למשנהו, האחרונים אינם נחשבים שחקני וטו חזקים לראש העיר היכולים להערים קשיים כמו אנף התקציבים באוצר (דינור, ר. ראיון אישי, 11.11.2009). המסקנה מכל האמור לעיל היא שהכללים והנורמות לגבי העברת עודפי תקציב משנת תקציב אחת לשנת תקציב עוקבת בשלטון המרכזי הנם פחות מחמירים מאשר בשלטון המקומי. לעומת זאת, העברת כספים מסעיף תקציב אחד למשנהו בשנת תקציב נוכחית "קלה" יותר בשלטון המקומי מאשר בשלטון המרכזי.

45 Roertson, D. B. 1998. "Introduction: Loss of Confidence and Policy Change in the 1970s", in: Robertson D. B. (ed.), *Loss of Confidence: Politics and Policy in the 1970s*, University Park: Pennsylvania State University Press, pp. 1-18

46 Hanberger, H. 2003. "Public Policy and Legitimacy: A Historical Policy Analysis of the Interplay of Public Policy and Legitimacy", *Policy Sciences* 36 (3/4): 257-278

- Gibson, J. L.; Caldeira, G. A. & Spence, L. K. 2005. "Why Do People Accept Public Policies They Oppose? Testing Legitimacy Theory with a Survey-Based Experiment". *Political Research Quarterly* 58 (2): 187-201
- 47 סעיף 9 לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), תשל"ה-1975.
- 48 בכפר סבא היה רק מועמד אחד שהציג את מועמדותו לראש העירייה, ולכן אינו חושב במוצע.
- 49 הורקין, א.; כ"ץ, י. ומבורך ב. 1998. גיבור מקומי: הבחירות לרשויות המקומיות בעידן הבחירה
- 50 הישירה, תל-אביב: אוניברסיטת תל-אביב, הוצאת רמות. יש לשים לב כי מחקר זה בדק את כל הרשויות המקומיות בישראל, ולא רק את ערי "פורום ה-15". גם אם נניח כי השונות בתמיכת ראשי הערים בין ערי "פורום ה-15" לשאר הרשויות בישראל גבוה לטובת האחרונים, מה שנראה לא סביר, עדיין כל ראש עיר נבחר עם תמיכה של יותר מ-40% הגבוה מאשר כל מפלגה שזכתה בבחירות הארציות בשנים האחרונות. נזכיר כי שיעור השתתפות האזרחים בבחירות המקומיות נמוך באופן סיסטמטי מאשר אחוז ההשתתפות בבחירות הארציות, ועמד ב-2008 על כ-55%, שהיווה אמנם עלייה מבחירות 2003, שבה אחוז ההשתתפות הגיע לכ-50% (שחר, א. "תבוסה של כולם", באתר *Haaretz On-line*, 26.11.2008), אולם עדיין נמוך משיעור ההצבעה לכנסת ה-18 ב-2009, שעמד על 65.2% ([gov.il/FirstGov/TopNav/Elections/EResultElections/](http://gov.il/FirstGov/TopNav/Elections/EResultElections/) EE Election18). לשאר שיעורי ההשתתפות בבחירות הקודמות לרשויות המקומיות ראו בלאנדר, א. 2008. "הבחירות לרשויות המקומיות – איך, כמה, מי ולמה", פרלמנט 60, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה; לשאר שיעורי ההשתתפות בבחירות לכנסת ישראל ראו [knesset.gov.il/elections17/heb/history/PercentVotes.htm](http://knesset.gov.il/elections17/heb/history/PercentVotes.htm)
- 51 בשנת 2008 עלו להצבעה במליאת המועצה בתל-אביב-יפו 124 החלטות וברעננה 32 החלטות. המליאה עצמה נפגשת באופן קבוע פעם בחודש ובזימונים מיוחדים.
- 52 מר רון חולדאי הפסיד בהצבעה על "ביטול ברית ערים תאומות: עזה – תל-אביב יפו". ההצעה לסדר היום עלתה להצבעה על ידי חבר הקואליציה, מר פאר ויסנר, סגן ראש העיר, ולכן גם במקרה זה אין מדובר בהפסד לאופוזיציה. הצבעה זו הייתה הפעם היחידה בכל 2008, כאמור שנת בחירות, שראש העירייה היה בצד המפסיד של ההצבעה.
- 53 זמן קצר לאחר בחירתו, נאלץ ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, נאלץ למשוך את הצעתו לרפורמה במנהל מקרקעי בישראל על מנת להימנע מתבוסה ודאית לאופוזיציה – ראו מועלם, מ., זרחיה, צ. ואזולאי, צ. 23.07.2009. ראש הממשלה לשרים המורדים: "תמכו ברפורמה או שתפוטרו", *Haaretz On-line*, [haaretz.com/hasite/spages/1102275.html](http://haaretz.com/hasite/spages/1102275.html); בשנת 2000 הפסידו הממשלה והקואליציה בהצבעה טרומית בכנסת על חוק משאל עם בתוצאה של 60 בעד ו-53 נגד. ראו עוד דוגמאות: בנדר, א. (21.07.2009). "מכה לקואליציה: הכנסת הצביעה אי-אמון בממשלה", *NRG*, [nrg.co.il/online/1/ART1/763/035.html](http://nrg.co.il/online/1/ART1/763/035.html); ולהרחבה על בעיות המתעוררות בממשלה המורכבת מקואליציה רחבה ראו קורן, ד. ושפירא, ב. 1997. קואליציות: הפוליטיקה הישראלית: 50 שנים – 100 אירועים, תל-אביב: זמורה ביתן.
- 54 גם במחקרם של הורקין, כ"ץ ומבורך (ראו הערה לעיל), שבדקו מערכות בחירות קודמות, נמצא כי 70% מראשי הערים שהעמידו עצמם לבחירה פעם שנייה זכו.
- 55 ראו נאור, א. ומינני, א. 2007. הערכת מצב: המציאות הפוליטית בישראל, ועדת נשיא המדינה לבחינת מבנה הממשל בישראל, ירושלים. הממצאים מהמחקר מצביעים על עלייה מתמדת בחילופי שלטון ובחילופים מיניסטרליים החל משנות ה-90. הדבר שווה לאי-יציבות פוליטית; ראו גם אריאן, א., נחמיאס, ד., נבות, ד. ושני, ד. 2003. "הדמוקרטיה בישראל: דו"ח מעקב

- 2003, "פרויקט מדד הדמוקרטיה, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה. החוקרים מצאו כי חילופי השלטון בישראל הם מהתכופים ביותר מבין 36 מדינות שנבחנו.
- 56 סעיף 22 לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), תשל"ה-1975.
- 57 אילן, ש. (03.04.2009). "ממדיה של ממשלת ישראל ה-32, השמנה ביותר בתולדות ישראל, נושקים לאבטורד", הארץ.
- 58 אנה פנו לנספח א' לפירוט פרישות המפלגות בערי "פורום ה-15" בתקופה שבין 2003-2008 כדי להשלים את התמונה.
- 59 לפי סעיף 206 לפקודת העיריות, אם המועצה לא אישרה את התקציב במהלך שלושה חודשים מיום קבלת חוק התקציב השנתי בכנסת, תסתיים כהונתה של המועצה אלא אם האריך השר את המועד. כמו כן, רשאי השר להביא לסיום כהונתו של ראש העירייה. סעיף זה מהווה תמריץ שלילי חזק למועצה להתנגד להצעת התקציב של ראש העיר מאחר שהם מודעים לעובדה כי דחיית התקציב עלולה להביא לפיזור המועצה. לא רק זאת, מועצה שמתנגדת באופן סיסטמטי לראש העירייה תוכרז כ"לעומתית" מאחר שהרשות עלולה להגיע לידי שיתוק מערכות. במקרה כזה, משרד הפנים מאפשר "לראש הרשות (היכולת) להמשיך לבצע, באופן חלקי, מהלכים ללא אישור המועצה, כגון הוצאת כספים והטלת ארנונה על בסיס החלטות תקציב של שנה קודמת. יש לציין, עם זאת, שבטווח הארוך, אם אין ראש הרשות והמועצה מגיעים להבנה בכל הנושאים הללו, שר הפנים, לאחר עיון מעמיק ובדיקת המצב, עשוי לפזר את המועצה ולמנות במקומה ועדה קרואה" – משרד הפנים. 2003. האגף למינהל מוניציפלי, המדריך השימושי לנבחר ברשות המקומית; ראו גם הכת, א. 1993. המועצה הלעומתית בשלטון המקומי בישראל, ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה. לגבי המעמד, שאר הסמכויות והתפקידים בשלטון המקומי ראו נחמיאס, עמ': 29-40. ניתן כמובן למתוח ביקורת על הסדר זה המביא לכך שתקציב מתאשר לא על פי החלטתם החופשית של חברי המועצה.
- 60 חוק הבחירה הישירה בערים המקומיות נחל הצלחה: בריכטה, א. ולוי, א. 1985. "הערכת שינוי שיטת הבחירות לראשי הרשויות וחברי המועצה בשלטון המקומי בישראל", ד"ר מחקר, ירושלים: משרד הפנים. איזונברג-קנה זיהתה, על בסיס מחקרים אחרים, השלכות נוספות הנלוות לחוק הבחירה הישירה, כגון פיצול ההצבעה ועלייתו של המישור המקומי בפעילות פוליטית, תופעת המועצות הלעומתיות (יש לציין, יחד עם זאת, כי תופעה זו היא נדירה בקרב ערי "פורום ה-15" והיא התרחשה בין השנים 2003-2008 רק למשך השנתיים הראשונות בחולון ובשנה האחרונה בהרצליה. יש לציין כי בשני הערים האופוזיציה הצביעה עם הקואליציה בעד אישור התקציב על מנת שלא לפזר את המועצה ולהפיל את ראש העיר), הצטמצמות ההשתתפות בבחירות המוניציפאליות, הגברת הסקטוריאליזם וכניסתם של גורמים חדשים לפוליטיקה המקומית.
- 61 חוק הרשויות המקומיות – כהונת ראש רשות, סגניו וכהונתם, 1975, סעיפים 20-22.
- 62 הרצים לראשות העירייה הנם לרוב פוליטיקאים צעירים, נקיים, יעילים ושפתנים. ראו איזונקנג-קנה, פ. 2004. "ממשל, פוליטיקה ושלטון מקומי", בתוך: אונגר, א. (עורכת). יסודות השלטון המקומי, תל-אביב: האוניברסיטה הפתוחה, יחידה 4, עמ': 121.
- 63 גלילי-צוקר, א. ומי רוז, ע. 2005. "סוגיית המנהיגות במגזר המוניציפאלי – דיוקנו של ראש עירייה בישראל", נייר עמדה מספר 10, ועידת השלטון המקומי הראשונה, בית הספר לממשל ומדיניות באוניברסיטת תל-אביב. ד"ר גלילי-צוקר אפיינה במאמר את דיוקנו של ראש עיר ממוצע בישראל, שניתן להניח כי מאפייניו אינם שונים במידה כה רבה מראש עיר ממוצע ב"פורום ה-15": "הוא גבר (83%), בעל השכלה אקדמאית (76%), אשר מצוי בקדנציה השנייה (43%), ועסק בעברו

- בתחום הציבורי (25%) או העסקי (19%). הוא היה פעיל בעבר במפלגה פוליטית (57%), ולמרות זאת כ-73% מראשי הרשויות התמודדו ברשימה עצמאית. הממצא הבולט ביותר, אם כן, בתוצאות הסקר הוא ש-68% מראשי הערים כיום מגיעים מן התחום הביצועי לעומת כ-17% בלבד המגיעים מן הפעילות המפלגתית; את המעבר מפוליטיקאים אל עבר אנשי מקצוע ראו באותו מאמר עמ': 45-43.
- 64 שריג, א. 2008. "תמורות בבחירות לרשויות המקומיות בישראל". בתוך: כסיף, א. (עורך). לחלק את הארץ, ירושלים: כרמל, עמ': 286-315.
- 65 שם.
- 66 ראו גילי צוקר, הערה 55, עמ': 38.
- 67 נחמיאס, ד. 2006. "משילות השלטון המקומי". בתוך: רייכמן, א. ונחמיאס, ד. (עורכים). מדינת ישראל מחשבות חדשות, הרצליה: הוצאות מפעלות המרכז הבינתחומי, עמ': 89.
- 68 דינור, ר. ראיון אישי, 11.11.2009.
- 69 Alberto, A., Perotti, R., Tavares, J., Obstfeld, M. & Eichengreen, B. 1998. "The Political Economy of Fiscal Adjustments", *Brookings Papers on Economic Activity* (197): 266
- 70 Warwick, P. 1979. "The Durability of Coalition Governments in Parliamentary Democracies", *Comparative Political Studies* (11): 465-498
- 71 גילי-צוקר, א. ומי רוז, ע. 2005. "סוגיית המנהיגות במגזר המוניציפאלי – דיוקנו של ראש עירייה בישראל", נייר עמדה מספר 10, ועידת השלטון המקומי הראשונה, בית הספר לממשל ומדיניות באוניברסיטת תל-אביב. ראו גם:
- Huber, J. D. 1998. "How Does Cabinet Instability Affect Political Performance? Portfolio Volatility and Health Care Cost Containment in Parliamentary Democracy", *American Political Science Review*, Vol. 92 (2): 577-591
- 72 אייזננג'קנה, פ. 2004. "ממשל, פוליטיקה ושלטון מקומי", בתוך: אונגר, א. (עורכת). יסודות השלטון המקומי, תל-אביב: האוניברסיטה הפתוחה, יחידה 4, עמ': 64.
- 73 Dery, D. 2002. "Fuzzy Control", *Journal of Public Administration Research and Theory* (12) 2: 191-216
- 74 Tsebelis, G. 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton: Princeton University Press
- 75 כך הוא הדין למשל לגבי מעמד היועמ"ש בכל רשות: פרט לעובדה כי מספר היועצים המשפטיים בעירייה קטן מאשר מספרם בממשלה, היועמ"ש העירוני, מהווה מקור הסמכות המשפטית ליישוב מחלוקות בין הגורמים השונים בעירייה. לעומת זאת, מנהלי האגפים בממשלה נדרשים לעכב ביצוע פרויקטים והוצאת כספים עד ליישוב המחלוקות בין יועמ"ש של משרד מסוים ליועץ המשפטי לממשלה. כך שלמעשה הדיונים המשפטיים בין היועצים המשפטיים השונים הם גורם נוסף לעיכוב ביצוע החלטות (דינור, ר. ראיון אישי, 11.11.2009).
- 76 ראו הערה 55, עמ': 38.
- 77 לטענת מנכ"ל משרד הממשלה ועיריית ירושלים לשעבר, מר רענן דינור, לחשבות בעירייה אין מעמד של "שחקן וטו". בנוסף, לדידו של מר דינור אחת הסיבות הנוספות לאפקטיביות של הרשויות המקומיות היא העובדה שברשויות המקומיות אין סמכויות מיניסטריאליות כמו לממשלה. במילים אחרות, מחזיק תיק בעירייה, ואפילו במעמד של סגן ראש עיר, נטול סמכויות



- סטטוטוריות למעט המחזיק בתיק הכספים ובתיק התכנון והבנייה. למעשה, ראשי האגפים יונקים את סמכותם מראש העירייה וממועצת העירייה, וזאת, כמובן, בניגוד מוחלט לנעשה בממשלה (דינור, ר. ראיון אישי, 11.11.2009).
- 78 גולדברג, ג. 2001. "תמורות בהתנהגות הבוחר הישראלי בבחירות לשלטון המקומי", בתוך: אלעזר, ד. וקלכהיים, ח. (עורכים). השלטון המקומי בישראל, מהדורה שנייה ומעודכנת, ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, עמ': 264.
- 79 אריאן, א., נחמיאס, ד. ואמיר, ר. 2002. משילות והרשות המבצעת בישראל, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- 80 ראו את אופן חישוב וחלוקת המנדטים בסעיף 67 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965; ושריג, שם, עמ': 301.
- 81 דורון, ג. 2006. משטר נשיאותי לישראל, ירושלים: כרמל, פרק 3 ועמ': 303. פרופ' דורון טוען כי חברה שסועה, כמו ישראל, שבה כל קבוצה מושכת את החבל לכיוון שלה, סובלת מחוסר שיווי משקל, ולפיכך תתקשה להגיע לקונצנזוס והסכמה שתחזיק מעמד. מצב זה, אליבא דדורון, גורם לתוצאות לא אופטימליות לחברה, ולכן חייב לבוא שינוי בדמות משטר נשיאותי שיכפה על הצדדים תוצאה שיתופית. לעומת זאת, ד"ר אריק כרמון והמכון הישראלי לדמוקרטיה טוענים כי ביכולתה של החברה הישראלית להשיג שלטון פרלמנטרי יציב ואפקטיבי אם רק יחזקו וישפרו את המשטר הפרלמנטרי הנוכחי – ראו כרמון, א. 2009. להמציא מחדש את הדמוקרטיה הישראלית – תכנית לתיקון המשילות בישראל, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה; ומכון הישראלי לדמוקרטיה. 2006. מאמר דעה: לא למשטר נשיאותי, [idi.org.il/breakingnews/pages/opinions\\_0.aspx](http://idi.org.il/breakingnews/pages/opinions_0.aspx)
- 82 ראו למשל, אריאן, א. 1997. הרפובליקה הישראלית השנייה: פוליטיקה ומשטר לקראת המאה ה-21, אוניברסיטת חיפה: זמורה-ביתן, עמ': 310-315. שם נכתב כי עד הרפורמה של 1975, בחירתו של ראש העיר הייתה כולה מהלך פוליטי, המלווה בתמרונים קואליציוניים בתוך המועצה. יתר על כן, היה גלוי וידוע שהמפלגות הארציות מגלות עניין בבחירת ראשי הערים; הרי שבתקופה ההיא למפלגות הגדולות היה כוח רב מאוד ברשויות המקומיות והן היו מנצלות את המשא ומתן הקואליציוני ברשויות המקומיות, ובמיוחד בערים הגדולות, כמנוף במשא ומתן הארצי על הרכבת קואליציה ממשלתית. בנוסף, היה מקובל שפוליטיקאי מקומי היה מנצל את המצב הפוליטי לקידומו ולקידום מטרות אישיות, אשר בישראל קראו לה בשם מיוחד: "כלנתריזם". באותה תקופה ראש העיר היה נבחר על ידי המועצה כשם שראש הממשלה נבחר על ידי הכנסת וחלק מן חברי המועצה ניצלו הסדר זה לטובתם האישית. לדוגמה, מנחם כלנתר, שהיה חבר קואליציה בירושלים בשנת 1956 ושעל שמו נקראת התופעה, הצביע עם האופוזיציה להדיח את ראש העירייה המכהן עבור תפקיד בכיר בקואליציה הבאה שתקום. ראש עיר ממוצע בישראל באותה תקופה, אשר חשש מהדחה, חילק עם הקמת הקואליציה החדשה משרות והטבות שונות לחברי המועצה והיה נתון לסחיטה תמידית בידי מפלגות הקואליציה שהיו יכולות לבגוד בו בכל עת אם תבוא הצעה טובה מהאופוזיציה. נורמה פסולה זו, שהשתרשה באותה תקופה בכל הרשויות המקומיות, באה לסיומה עם חקיקת הרפורמה לבחירה הישירה ברשויות המקומיות, וראש עיר כיום אינו מודח בגלל "כלנתריזם".
- 83 דב"ע מב/2-5 ההסדרות הכללית – אגודת העובדים הבכירים כפז ואח', פד"ע יד 367.
- 84 ראו נאור, א. ומינדי, א. 2007. הערכת מצב: המציאות הפוליטית בישראל. ועדת נשיא המדינה לבחינת מבנה הממשל בישראל, עמ': 3-44. מאמר זה טוען כי כל הצעה של שינוי שיטת בחירות

חייבת לקחת בחשבון "את מכלול המרכיבים המוסדיים והתרבותיים גם יחד"; ראו גם דורון, ג. 1996. "ההיגיון הפוליטי של רפורמות בשיטות בחירה דמוקרטיות". בתוך: דורון, ג. (עורך). המהפכה האלקטורלית פריימריס ובחירות ישירות של ראש הממשלה, תל-אביב: הקיבוץ המאוחד, עמ': 54-79. מאמר זה טוען כי רפורמות אלקטורליות יכולות להביא לשינוי וליציבות שלטונית; בנוסף, ראו אריאן, א. ואמיר, ר. 1996. שינוי של שיטות בחירה. בתוך: דורון, ג. (עורך). המהפכה האלקטורלית פריימריס ובחירות ישירות של ראש הממשלה, תל-אביב: הקיבוץ המאוחד, עמ': 37-53. מאמר זה טוען כי מדינות אינן מאמצות שיטות בחירה באופן שרירותי, אלא כפועל יוצא של התרבות הפוליטית והזיקה ההיסטורית שלהן. למשל, בעיית משילות, כמו שישראל חווה בשנים האחרונות, עלולה להיות סיבה טובה לאמץ שינוי בשיטה. ישנם גם חוקרים החושבים כי לפני כל רפורמה או שינוי מוסדי בשיטת הבחירות בישראל יש לשנות ולשפר דבר ראשון את התרבות הפוליטית-חברתית בישראל. ראו, למשל, את שפר, ג. (2009.12.06). "עוד ועדה לא תעזור". הארץ. ראו בהקשר זה גם את מאמרו של פרופ' בריכטה הסוקר את הדעות השונות בארץ ובעולם לגבי ההיתכנות של שינוי מוסדי כללי בישראל. לטעם חוקר בכיר זה, ובניגוד לדעתו של פרופ' דורון, בחברה מסוכסכת ומפולגת כמו ישראל, רק שינוי חיצוני משמעותי, בדמות סיום הסכסוך הערבי-ישראלי, יכול להביא לשינוי מוסדי יציב ובר-קיימא. אם כן, אליבא דבריכטה, עד שהסכסוך לא ייפתר ניתן להסתפק בשינויים מינוריים יותר כמו העלאת אחוז החסימה:

Brichta, A. & Zalmanovitch, Y. 1986. The Proposals for Presidential Government in Israel: A Case Study in the Possibility of Institutional Transference, *Comparative Politics* 19 (1): 57-68

85 ראו למשל, הערה 74, עמ': 312-313.

86 חסון, ש. 2006. "גרעון בדמוקרטיה המקומית, דמוקרטיה למראית עין?", ספר ועידת השלטון המקומי השנייה, בית הספר לממשל ומדיניות על שם הרלוד רהטון, אוניברסיטת תל-אביב. החשש העיקרי מהענקת כוח רב מדי לראש העירייה הוא פגיעה במועצת העיר, ובחברי המועצה בפרט. בשורה התחתונה, יש לעמוד על האיזון הראוי שיש לעשות בין הבטחת היציבות והניחול השלטוני בממשל המקומי לבין פגיעה בדמוקרטיה המקומית לנוכח כוחו הרב של ראש המועצה. סעיף 8 (ב) לחוק יסוד: הממשלה (בחירה ישירה) – (בוטל). כמו כן, בכנסת ה-17 הוגשה הצעה לתיקון סעיף 4 לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם) במטרה להגביל את תקופת כהונתם של ראשי ערים לשתי קדנציות. בדברי ההסבר חברי הכנסת ציינו את חששם מצבירת כוח רב מדי בידי גורם אחד, שחיתות, ניצול סמכות לדעה וקידום אינטרסים אישיים על חשבון הציבור. ולכן, לפי טענתם, הגבלת משך כהונת ראש עיר, תביא לכך שראשי ערים ידעו מראש שכהונתם מוגבלת ועל מנת שיוכלו להשאיר חותמם בעיר יפעלו ביתר שאת למען העיר. כמו כן, חברי הכנסת ציינו את החשיבות הרבה בהכנסת "דם חדש" למערכת. לדעת כותב מאמר זה, הגבלה לעשר שנות כהונה לראש הרשות המקומית, תאפשר ביצוע תוכניות לטווח ארוך ותמנע כהונה ארוכה מדי. יש לציין שהגבלות כהונה במגזר הציבורי אינן נדירות. כך למשל, חוק בתי המשפט (תיקון) 45 – מינוי ותקופת כהונה של נשיא וסגן נשיא), התשס"ח-2007, מגביל את תקופת כהונת נשיאי בית המשפט העליון והמחוזי לשבע שנים. לפי דברי ההסבר, גם חוק חדש זה נובע מטעמים דומים – מניעת צבירת כוח, הגברת מניעת איתנות בגורם מסוים ורענון השורות במגזר הציבורי. בנוסף, תקופת כהונה שלא ניתן להאריכה קיימת היום גם לגבי משרת נשיא המדינה (סעיף 3 לחוק יסוד: נשיא המדינה) ומשרת מבקר המדינה (סעיף 7 לחוק יסוד:

- מבקר המדינה) – שניהם מוגבלים לכהונה אחת בת שבע שנים. ולא רק זאת אלא שבהחלטת ממשלה מס' 4470, מ-8 בפברואר 2009, הוחלט להגביל את תקופת הכהונה של 75 בכירים בשירות המדינה, בהם החשב הכללי באוצר וכן הממונים על שוק ההון, על התקציבים ועל השכר. בארצות הברית הגבלת הכהונה לשתי קדנציות מעוגנת בתיקון ה-22 לחוקת ארצות הברית. נחמיאס, ד. וסנד, א. 1999. ההטיה שבפלורליזם: שינוי בחלוקת המשאבים בעקבות חוק הבחירות החדש. בתוך: אריאן א. ושמיר, מ. (עורכים). הבחירות בישראל – 1996, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ': 331-358.
- 88 ניתנת האמת להיאמר: ישנו הבדל גדול בלגיטימיות הפוליטית של נבחר המקבל 40% מהקולות, כפי שהחוק דורש, לבין אדם הנבחר בזכות יותר ממחצית קולות הבוחרים. כך למשל, בבחירות האחרונות שנערכו ברחובות נבחר רחמים מלול בתמיכתם של רק 40.8% מקולות הבוחרים, מה שמצביע על העובדה כי 59.2% מהבוחרים הצביעו נגדו (ראו נבו, י. וסימה, ג. 25.11.2009. "בתום קרב צמוד: רחמים מלול ראש עיריית רחובות", *ynet*, [mynet.co.il/articles/0,7340,L-3810257,00.html](http://mynet.co.il/articles/0,7340,L-3810257,00.html)). הכנסת, בבואה לחוקק את חוק הבחירה הישירה לרשויות המקומיות ב-1975, בחרה לסטות מן העיקרון הרובי הפשוט של בחירה בראש עיר על ידי 50% מהקולות עקב אינטרס פוליטי של שתי המפלגות הגדולות בישראל בזמנו, העבודה והליכוד, להקל על נבחריהן להיבחר כבר בסיבוב הראשון. ואכן, מניתוח נתוני הבחירות בכלל הרשויות המקומיות בישראל ב-1998 עולה כי התיקון השיג את מטרתו. אילו החוק היה דורש שראש עיר יבחר על ידי רוב של יותר מ-50% מהקולות, רק כ-60% מראשי הערים היו נבחרים בסיבוב הראשון, לעומת מה שקרה בפועל בו 83% מן ראשי הערים נבחרו כבר בסיבוב הראשון. יחד עם זאת, מבין כל ראשי ערי "פורום ה-15" שנבחרו ב-2008, רק שניים לא קיבלו יותר מ-50% מקולות הבוחרים (חיפה ורחובות). ולמרות הכל, לדעת כותב מאמר זה, יש לשקול לעלות את אחוז ההיבחרות של ראש העיר ל-50% בכדי להבטיח לנבחר לגיטימיות פוליטית. ראו: בריכטה, א. 2001. המפלגות והבחירות המקומיות – סוף "הקשר ההיסטורי"? בתוך: בריכטה, א. ופדהצור, ע. (עורכים). הבחירות לרשויות המקומיות בישראל 1998, תל-אביב: הוצאת רמות, אוניברסיטת תל-אביב, עמ': 206.
- 90 אחת הטענות החזקות נגד הבחירה הישירה הייתה שהיא פיצלה ופילגה את הכנסת ומנעה שלטון יציב משום שבשל פיצול ההצבעה של האזרחים לשני פתקים, לא הצליחה שום מפלגה להפוך למפלגת ציר שאי אפשר להקים ממשלה בלעדיה. אך כפי הנראה תהליך זה לא היה קשור בלעדית לשיטת הבחירה הישירה, שכן הוא נמשך במלוא עוצמתו גם לאחר החזרת השיטה הישנה. כך, סיעת העבודה הייתה בת 44 ח"כים בכנסת ה-13; ירדה ל-36 מנדטים עם הנהגת הבחירה הישירה ב-1996, ול-26 ב-1999. בבחירות הבאות, ב-2003, לא התקיימה עוד בחירה ישירה של ראש ממשלה וחזרה השיטה הישנה של הצבעה בפתק אחד: התוצאה הייתה שסיעת ה"עבודה" בשתי מערכות הבחירות הבאות, ב-2003 ו-2006, ירדה ל-19 מנדטים, ובבחירות האחרונות, ב-2009 ל-13 מנדטים (סקר הארץ מ-13.11.2009. אף חזה למפלגת העבודה שישה מנדטים אם הבחירות היו מתקיימות כיום).
- 91 ראו את חישוב מדד הפיצול באריאן, א.; נחמיאס, ד. ואמיר, ד. 2002. משילות והרשות המבצעת בישראל, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ': 107. הנתונים החסרים בספר, קרי מ-1999, הוספו פה.

- 92 למעלותיה ומגרעותיה של שיטת הבחירה הישירה ראו המכון הישראלי לדמוקרטיה. 2001. המשטר הראוי לישראל – דמוקרטיה פרלמנטארית, שיטה נשיאותית או בחירה ישירה לראשות הממשלה, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 63-64.
- 93 רובינשטיין, א. 2009. דמוקרטיה ומשילות, הפרקליט נ (2): 1-12.
- 94 לרנר, נ. ראיון טלפוני, 29.11.2009. נתי לרנר, עוזר ראש עיריית חולון, אישר בפנינו כי החשש לפיזור המועצה גרם לאופוזיציה ב-2003-2004 להצביע עם הקואליציה בעד אישור התקציב. לדבריו, "האופוזיציה לא רצתה לפזר את המועצה, ולכן למרות שהיא הקשתה מאוד על התנהלות ראש העיר במשך שנתיים, היא הצביעה בעד אישור התקציב. אין ספק שפקודת העיריות, הקובעת כי אי-אישור התקציב גורם לפיזור המועצה, הביאה לכך שהאופוזיציה הצביעה עם הקואליציה".