

ייעוץ וייעול ברשויות המקומיות

אבי בן בסט, מומי דהן, אסטבן קלור



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

Representativeness and Efficiency in Local Government

Avi Ben-Bassat, Momi Dahan, Esteban F. Klor

עריכת הטקסט: תמר שקד

עיצוב הסדרה: טרטקובר עיצוב גרפי - טל הרדה

עיצוב העטיפה: יוסי ארזה

על העטיפה: *Empty Seesaw in Istanbul, Turkey, Cenkertekin, www.dreamstime.com*

The Street in Tel Aviv, National Flags of Israel, Seqoya, www.dreamstime.com

תצלום הכנסת, פלאש 90

סדר: נדב שטכמן פולישוק

הדפסה: אופסט נתן שלמה, ירושלים

מסת"ב 978-965-519-125-7 ISBN

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשרר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמו"ל.

להזמנת ספרים ומחקרי מדיניות בהוצאת המכון הישראלי לדמוקרטיה:

טלפון: 02-5300800, 1-800-20-2222 ; פקס: 02-5300867

דוא"ל: orders@idi.org.il

אתר האינטרנט: www.idi.org.il

המכון הישראלי לדמוקרטיה, ת"ד 4702, ירושלים 9104602

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), תשע"ג

Copyright © 2013 by The Israel Democracy Institute (R. A.)

Printed in Israel

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה חינם, במלואם או בחלקם, מאתר האינטרנט.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי, לא מפלגתי, הממוקם בתפר שבין האקדמיה לפוליטיקה. המכון עוסק בתכנון מדיניות ובעיצוב רפורמות בממשל, במינהל הציבורי ובמוסדות הדמוקרטיה.

בתכניותיו ובמפעליו המכון חותר לחזק את מוסדות הדמוקרטיה המתהווה בישראל ולגבש את ערכיה. בהמשך לעבודת מחקר מעמיקה הוא מגיש המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של משטר דמוקרטי יציב, המותאם למבנה, לערכים ולגורמות של החברה הישראלית. המכון שואף לקדם בישראל שיח ציבורי בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות, לשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולקהל הרחב, לספק מידע ולהציג מחקר משווה.

החוקרים במכון הישראלי לדמוקרטיה הם אנשי אקדמיה, והם מובילים פרויקטים במגוון תחומים של החברה והמשטר בישראל. מחלקת ההוצאה לאור של המכון מפיקה, משווקת ומפיצה את פירות עבודתם.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

תוכן העניינים

9	תודות
11	הקדמה
	פרק ראשון: אפקטיביות הניהול המרכזי של הרשויות המקומיות אבי בן בסט, מומי דהן, אסטבן קלור
15	תקציר
15	הצעות מדיניות: מצע לדיון
21	1. מבוא
25	2. הרקע המוסדי והתקציבי
28	3. הנתונים
35	4. המסגרת האמפירית
36	5. התוצאות
53	6. סיכום
54	נספחים
59	מקורות
	פרק שני: מדוע תושבים מצביעים בבחירות המקומיות? אבי בן בסט, מומי דהן
61	תקציר
62	הצעות לשינויים מבניים: מצע לדיון
63	1. מבוא
66	2. חידת שיעור ההצבעה לרשויות המקומיות
70	3. המסגרת המושגית והמודל האקונומטרי
75	4. הניתוח האמפירי
92	5. ההשערה של הצבעת פיצוי

96	6. סיכום
97	נספח רקע היסטורי: תמורות בכוחה של החמולה
103	מקורות
	פרק שלישי: האם רמת ההוצאות של המתמודדים משפיעה על תוצאות הבחירות?
	אבי בן בסט, מומי דהן, אסטבן קלור
106	תקציר
106	הצעות מדיניות: מצע לדיון
109	1. מבוא
113	2. המסגרת המוסדית
119	3. האסטרטגיה האמפירית
122	4. תיאור הנתונים
128	5. התוצאות
134	6. ניתוח רגישות
140	7. סיכום ומסקנות
142	מקורות
iii	Abstract

תודות

בהכנת סדרת המחקרים המוצגת בספר זה נעזרנו באנשים רבים שלהם אנו חבים תודה רבה. ראשית, לעובדי משרד מבקר המדינה שציידו אותנו בנתונים הנדרשים לכיצוע המחקר, ובייחוד למר שמואל גולן, סמנכ"ל משרד מבקר המדינה ולגב' חנה רותם; למפקח הארצי על הבחירות; לעובדי משרד הפנים: רן אייזנברג, מיכל גולדשטיין, אתי הראלי, דברת זילברשטיין, סיון להבי, דודי ספיר ולילי פיינטוך; לעובדי החשב הכללי במשרד האוצר ולחשב משרד הפנים לשעבר נסים בן דור; לאורי טל ממרכז המחקר והמידע של הכנסת ולאחמד אחליחל מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

בשלבים הראשונים של המחקר ראינו עובדי ציבור המייצגים זוויות שונות של הפעילות ברשויות המקומיות. אנו מודים במיוחד לעמרם מצנע, יו"ר הוועדה הקרואה בירוחם, איוב עאסי, ראש מועצת כפר ברא, דניאל וקנין, ראש עיריית בית שמש, רמי בלינקוב, מנכ"ל משרד הפנים, עמית לנג ושאול צמח, המשנים לממונה על התקציבים במשרד האוצר, רני פינצי, ראש המינהל לשלטון המקומי במשרד הפנים, ושרית דנה, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כל האישים מופיעים לפי תוארם בעת הריאיון), שחלקו אתנו את תובנותיהם על גורמי המשבר ברשויות המקומיות ועל מבנה השלטון המקומי הרצוי. תודה גם לאריה ברדוגו, אבי גרינברג, רו דיאור, מיקי יפרח, עטרה מרכוס, עודד סטקלוב, ולואי עאסי שהיו לנו לעזר במידע ובעצה.

תודה מיוחדת לעוזרי המחקר כפיר בץ, אלי ברגלס, רותם הורוביץ ועדית סדן-סמט על עבודתם המסורה והדייקנית באיסוף הנתונים ובעיבודם.

טיוטות מוקדמות של המחקרים הוצגו בסמינר בבית הספר למדיניות ציבורית וממשל באוניברסיטה העברית בירושלים, בבנק ישראל ובמכון הישראלי לדמוקרטיה, כמו גם לפני משתתפי הסדנה ה-4 על פרדליזם פיסקלי ב-IEB בכרצלונה והקונגרס ה-67 של International Institute of Public Finance במישיגן, ארצות הברית; ג'ני אושר, מיכאל בינשטוק, סטנלי וינר, משה חזן, רענן סולציאנו קינן, דניאל פסרמן סינדי קס, יניב ריינגוורץ וארז רפאלי. לכולם תודה על הערותיהם המועילות, ובמיוחד לעדי ברנדר ולאריק גולד.

כן יבואו על הברכה תמר שקד, עורכת הלשון, ועובדי ההוצאה לאור במכון הישראלי לדמוקרטיה.

אבי בן בסט, מומי דהן ואסטבן קלור

הקדמה

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

פרק ראשון

אפקטיביות הניהול המרכזי של הרשויות המקומיות

אבי בן בסט, מומי דהן, אסטבן קלור

תקציר

מטרת מחקר זה היא לבחון אם הכפפת הרשויות המקומיות לשלטון המרכזי היא אמצעי אפקטיבי להתמודדות עם רשויות שהוצאותיהן עולות במידה רבה על מקורותיהן (בעיית "מגבלת התקציב הרכה"). האמצעים שהממשלה נקטה למן שנת 2004, על פי מתכונת חדשה, כללו מינוי חשב מלווה המפקח על הוצאות הרשויות המקומיות, וכן תכניות הבראה המעניקות לרשויות סיוע כספי בתמורה לעמידה ביעדי הוצאה וגביית מסים. במקרים חריגים הוחלפו נבחרי הציבור בוועדה קרואה. תוצאות המחקר מראות כי למינוי חשב מלווה הייתה תרומה של ממש בהגדלת הגבייה של מסי ארנונה והפחתת ההוצאות, בהשוואה לקבוצות ביקורת של רשויות מקומיות שבהן לא הופעלה מדיניות זו. בעיקר פחתו הוצאות השכר של הרשויות המקומיות בעקבות מינוי חשב מלווה. לעומת זאת לתכניות ההבראה לא הייתה תרומה נוספת לשיפור מצבן התקציבי של הרשויות המקומיות מעבר לתרומת החשב המלווה. ממצאים אלה הובילו אותנו למסקנה שמדיניות אפקטיבית להתמודדות עם בעיית מגבלת התקציב הרכה יכולה להישען על צורה מתונה וישירה של הכפפה מנהלית של הרשויות המקומיות למשרד הפנים, כמו חשב מלווה, ואין צורך באמצעים פולשניים כמו תכניות הבראה. הממצאים באשר לכיצועים התקציביים בעקבות מינוי ועדה קרואה מעורבים. בצד הצמצום הנאה בהוצאות הרשות המקומית לתושב ישנה עלייה ניכרת ברמת החוב והיעדר השפעה על הכנסות הרשות מארנונה.

הצעות מדיניות: מצע לדין

המחקר המוגש כאן, הבוחן את השפעת אמצעי ההתערבות של משרד הפנים על הביצועים התקציביים של הרשויות המקומיות, מלמד בבירור כי מינוי חשב מלווה מסייע לשיפור המצב התקציבי של הרשות המקומית ללא פגיעה נראית לעין ברווחת התושבים. לעומת זאת תכניות ההבראה אמנם מעניקות לרשות

המקומית סיוע כלכלי, אך יש בהן משום התערבות בסדר העדיפויות שלה. אף על פי שתכניות אלה פולשניות ויקרות יותר הן אינן תורמות לכיצועים תקציביים טובים של הרשויות המקומיות מעבר לתרומת החשב המלווה. ממצאים אלה מחזקים את אחת ההמלצות המרכזיות בעניין החשב המלווה שהופיעה בספר קודם שלנו (בן בסט ודהן, הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות, 2009א). לפיכך חשבנו שנכון יהיה לחזור ולהציג את התפריט המלא של ההמלצות שהופיעו בו, אף שחלקן אינן קשורות במישרין למחקר זה. המלצות אלה נועדו למזער את הסיכון למשברים עתידיים ברשויות המקומיות.

מאז 2001 נקלעו רשויות מקומיות רבות בישראל למשבר כלכלי. חומרת הבעיות של הרשויות המקומיות אינה אחידה, והיא גדולה במיוחד ביישובים הערביים. חלק מהרשויות המקומיות התקשו בפירעון חובותיהן לספקים, אחרות אף הלינו את שכר עובדיהן לתקופה ממושכת, ובמספר גדול למדי של רשויות מקומיות הממשלה הפקיעה את סמכויות הניהול מנבחרי הציבור והעבירה אותן לוועדה קרואה. ממדי המשבר ביישובים השונים הם תוצאה של גורמים אחדים: חוסנם החברתי-כלכלי של היישובים, טיב הניהול, עוצמתו הפוליטית של ראש העירייה וכן הירידה בשיעור המימון הממשלתי.

הגירעונות הגדולים ברשויות המקומיות והפגיעה בתפקודן הניעו את הממשלה להגדיל את מעורבותה בניהולן, ומידת המעורבות הממשלתית עולה עם עומק הבעיות של הרשות המקומית. למן שנת 2004 גובשו תכניות הבראה לרשויות מקומיות במצוקה, וחלק מהסיוע הממשלתי הותנה בשיפור הגבייה העצמית של מסים. כמו כן לרשויות רבות מונו חשבים מלווים שתפקידם לפקח על תקינות ההוצאות ובמספר קטן של רשויות הועברו סמכויות הגבייה של מסי הארנונה לגובים מטעם הממשלה. יצוין כי כל מהלכי ההתערבות הממשלתית תרמו לשיפור תפקודן של הרשויות המקומיות, אך במחיר של ירידה בייצוגיות של התושבים בניהול יישובם.

בגיבוש ההמלצות התחשבנו בתרומתן ליעילות התפקוד של הרשויות המקומיות תוך מזעור הפגיעה בייצוגיות של התושבים בשלטון המקומי.

1. שיפור היעילות ללא פגיעה בייצוגיות

המשבר ברשויות המקומיות נגרם בחלקו בשל ניהול כושל של ראשי הרשויות המקומיות (ראה בן בסט ודהן 2009 א). לפיכך הוצע על ידי צוות היגוי שבו השתתפו חברים ממשרדי הממשלה וכן נציגים מהשלטון המקומי לחוקק חוק רשויות חדש. החוק מציג תפיסה כוללת בנוגע למבנה הראוי של רשות מקומית בישראל, תהליכי

העבודה שהיא מחויבת בהם ומערכת היחסים בינה ובין השלטון המרכזי. כחלק מתפיסה זו הוצע לשנות את מאזן הכוחות בין ראש הרשות המקומית לבין הפקידות המקצועית במשרד. עד כה ראש הרשות הוא גם המבצע של מדינות הרשות. על פי הצעת החוק החדשה, שעברה בקריאה ראשונה בכנסת במרס 2007, ראש הרשות המקומית יהיה אחראי לכך שתפקידי העירייה ופעולותיה יבוצעו כראוי, אולם סמכות הביצוע תועבר למנכ"ל. כלומר ראש העירייה יעביר למנכ"ל את הסמכויות הדרושות לניהול העירייה ועובדיה, כמו חתימה על הסכמים בשם העירייה, קבלת עובדים וקביעת שכרם. חלוקת עבודה זו דומה לחלוקת העבודה בין שר לבין מנכ"ל במשרד ממשלתי.

לדעתנו, הצעה זו תתרום לשיפור היעילות, ואין היא פוגעת בייצוגיות מעבר לנדרש. אולם יש חשש שלא יהיה בה די כדי למנוע גירעונות גדולים גם בעתיד. חשוב לציין שחלוקת הסמכויות המוצעת בין ראש העיר למנכ"ל יוצרת שינוי מהותי, אולם בידי ראש העיר הסמכות למנות מנכ"ל ואף להחליפו בכל עת שימצא לנכון. אמנם אפשרות זו עולה בקנה אחד עם עקרון הייצוגיות, אך היא מקטינה מאוד את הסיכוי שהמנכ"ל יפעל באופן עצמאי בתחומים הנתונים לסמכותו. הואיל וכך חשוב להותיר על כנה את מעורבות הממשלה ברשויות שנקלעו למשבר. מאז 2004 הגבירה הממשלה את השימוש בחשבים מלווים. הממצאים מלמדים כי פעולת החשבים הייתה אפקטיבית ותרמה לשיפור היעילות ברשויות המקומיות, ובייחוד באשר לניהול תקין של ההוצאות. העצמת השימוש בכלי זה תשפר מאוד את היעילות ברשויות המקומיות. לפיכך אנו ממליצים:

- לאמץ את עקרונות חוק העיריות החדש ולהשלים בהקדם את החקיקה הנדרשת ליישומו.
- להוריד את תנאי הסף למינוי חשב מלווה.
- נוסף על תפקידיו היום יהיה החשב המלווה אחראי לתחזית ההכנסות בתקציבה של הרשות המקומית.

חלק מהגירעון של הרשויות המקומיות נוצר בשל כך שהממשלה העתיקה חלק מגירעונה בשנת 2003 לרשויות המקומיות. מהלך כזה התאפשר, בין היתר, משום שיעד הגירעון של הממשלה כולל את גירעון הממשלה הצרה בלבד. נכון יותר לדעתנו שהממשלה תתחייב ליעד גירעון של הממשלה הרחבה, קרי לרבות השלטון המקומי. לפיכך אנו ממליצים:

- הממשלה תציג בתקציב המדינה ובדברי ההסבר לו את השלכות פעולותיה על ההוצאות, ההכנסות והגירעון של הרשויות המקומיות.

2. מימון ההוצאות

אחד הגורמים המרכזיים לחולשתן של חלק מהרשויות הוא מיעוט ההכנסות ממסים מקומיים. מיעוט ההכנסות נובע משתי סיבות מרכזיות:

- ישנה שונות רבה בפוטנציאל ההכנסות העצמיות ממשקי בית ובעיקר מעסקים. ככל שהרמה החברתית-כלכלית של היישוב גבוהה יותר, הארנונה ממשקי בית גדולה יותר. גם ההתפלגות הגאוגרפית של העסקים בישראל מובילה לפערים גדולים בהכנסות העצמיות בין היישובים. בעיקר חמור מצבם של היישובים הערביים, שהכנסותיהם מארנונה עסקית הן מזעריות בהשוואה ליישובים היהודיים בכל רמות ההכנסה.
- יישובים רבים אינם ממצים את פוטנציאל המסים שבאפשרותם לגבות. פוטנציאל זה אינו ממומש מאחר שהרשויות מעניקות הנחות לא חוקיות לתושבים ומשום שהן משלימות עם התחמקות מתשלום המס של חלק מהתושבים. שיעור הגבייה מושפע מהרמה החברתית-כלכלית של היישוב, מהלאום וכן מטיב הניהול של הרשות המקומית. הענקת תמריצים המותנית בשיעור הגבייה עשויה לתרום להגדלתו של שיעור זה.

מיעוט ההכנסות ממסים גורם לכך שלחלק מהרשויות אין מקורות מספיקים למימון חלקן בתקציב הרווחה של תושביהן. מאחר שתמיכת הממשלה בנזקקים לשירותי הרווחה מותנית במימון עצמי של הרשויות, בשיעור 25% מההוצאה, הן מפסידות את התמיכה הממשלתית, וכך הנזקקים לשירותים אלה נפגעים במידה חמורה. בעיות אלה היו אמורות להיפתר באמצעות מענק האיזון, שנועד לפצות את הרשויות המקומיות החלשות על פי הפער בין ההוצאה הנורמטיבית לנפש לבין ההכנסה הנורמטיבית לנפש. שני רכיבי הנוסחה הללו תלויים בעיקר ברמה החברתית-כלכלית ביישוב ובשיעור הגבייה הנורמטיבי (נוסחת גדיש). אולם חישובים מראים כי בפועל מענק האיזון נמוך בכ- 20% מהנגזר מהנוסחה. כן יש לציין כי שיעור המימון הממשלתי של סך ההוצאה ברשויות המקומית נופל ב-9 נקודות אחוז מהשיעור הממוצע ב-OECD. לנוכח הגורמים הללו אנו ממליצים:

- להגדיל את מענק האיזון לרמה המתחייבת מנוסחת גדיש.
- להתנות חלק מהתוספת האמורה למענק האיזון בהגדלת שיעור הגבייה העצמי.

תמיכת הממשלה לנפש במועצות האזוריות עולה במידה ניכרת על התמיכה הניתנת לרשויות המקומיות ולעיריות, אף שבממוצע מעמדן החברתי-כלכלי עדיף. לפיכך אנו ממליצים:

- לצמצם את מענק האיזון למועצות אזוריות ולהשתמש במקורות המתפנים להגדלת מענק האיזון לרשויות האחרות.

רבים רואים במיעוט ההכנסות הפוטנציאליות ברשויות החלשות בעיה המחייבת פתרון. כפועל יוצא הועלו רעיונות להקצאה מיוחדת של הארנונה מעסקים. אחדים מציעים להקצות 20% מסך כל הארנונה הנגבית מעסקים בישראל לכלל היישובים, על פי הרמה החברתית-כלכלית של היישוב. אחרים מציעים לשנות את גבולות הרשויות המקומיות בדרך שתתרום לצמצום אי-השוויון בהתפלגות ההכנסות מארנונה עסקית. להערכתנו, ההצעה השנייה קשה ליישום. ואילו ההצעה הראשונה אינה רצויה בהכרח, משתי סיבות. ראשית, ההכנסות הגבוהות ביותר מארנונה מעסקים מתרכזות ביישובים שההכנסה לנפש של תושביהם היא ברמות הביניים ולא בעשירונים העליונים; שנית, הצעה זו מקטינה את התחרות בין היישובים על משיכת עסקים.

עם זאת חלק מהיישובים נהנים מהכנסות גבוהות מארנונה בשל מיקום מפעלים ומשרדים ממשלתיים במקומות בעלי יתרונות גאוגרפיים טבעיים או אחרים, כמו נמלים, שדות תעופה ומחנות צבא, ולא בעקבות תחרות בין יישובים. לפיכך אנו ממליצים:

- תקבולי הארנונה ממפעלים וממוסדות ממשלתיים יצורפו למענק האיזון וישמשו לתמיכה ברשויות המקומיות הזכאיות לו.

3. מימון שירותים ממלכתיים

שירותי החינוך המסופקים על ידי הרשויות המקומיות ממומנים ברובם על ידי הממשלה ובחלקם ממקורותיהן העצמיים. ההוצאה הממשלתית לתלמיד ביישובים באשכולות חברתיים-כלכליים 5-10 גבוהה בהרבה מההוצאה לתלמיד ביישובים שרמתם החברתית-כלכלית היא 1-4. כמו כן ההבדלים בעושרן היחסי של הרשויות המקומיות מעמיקים עוד יותר את הפערים בסך ההוצאה לתלמיד, הן מהמקורות העצמיים של הרשויות הן באמצעות תשלומים של ההורים.

בסיכומו של דבר לא רק שאין אפליה מתקנת ברמת היישוב, אלא שסך התקציבים הציבוריים לחינוך מהגן ועד התיכון מעמיקים את הפערים ככל שהרמה החברתית-כלכלית של היישוב גבוהה יותר. לפיכך אנו ממליצים:

- להקצות את התקציב הממשלתי ואת תקציב הרשויות המקומיות ממקורות עצמיים לחינוך על בסיס פרמטרים חברתיים-כלכליים של התלמידים, ברוח המלצות ועדת דברת.

יישום המלצה זו בכל הנוגע לתקציב החינוך הממומן מהמקורות העצמיים של הרשויות המקומיות יקטין את הפערים בין התלמידים בתוך היישוב. ואילו יישומה בכל הנוגע לתקציב הממשלתי יקטין את הפערים הן בתוך היישוב והן בין היישובים.

כמו כן כשלושה רבעים מהוצאות שירותי רווחה ממומנים על ידי הממשלה, אולם התמיכה הממשלתית מותנית בהשלמת המימון על ידי הרשות המקומית. לכאורה ההוצאה למטופל הייתה אמורה להיות שוויונית בכל הארץ. בפועל ככל שהרמה החברתית-כלכלית של היישוב גבוהה יותר, ההוצאה למטופל גדולה יותר. שתי סיבות חברו לתוצאה חמורה זו. הראשונה, הרשויות העניות אינן יכולות לממן את חלקן ולכן מפסידות את התמיכה הממשלתית; השנייה, הרשויות העניות עושות שימוש רב יותר בשירותים קהילתיים, שהם זולים יותר.

משרד מבקר המדינה המליץ "לבחון את הצורך בשינוי שיעור השתתפות של הרשויות המקומיות במימון שירותי רווחה, לרבות הצורך במימון בשיעור פרוגרסיבי, לפי מצבה החברתי-כלכלי של כל רשות מקומית". לדעתנו השיטה הנהוגה היום אינה סבירה. לעומת זאת ביטול ההתניה לחלוטין עלול לגרום לירידה בהשתתפות של כל הרשויות בתקציב הרווחה. גם יצירת פרוגרסיביות בהשתתפות הממשלתית אינה רצויה. זו צריכה להיות אוניברסלית ומותנית רק במצבו של המטופל. לפיכך אנו ממליצים:

- לצמצם את ההתניה בין ההקצאה הממשלתית לרווחה לבין שיעור ההשתתפות של הרשות המקומית. כלומר ההוצאה הממשלתית למטופל בש"ח תישאר אוניברסלית, אולם היא תותנה בהשתתפות הולכת וגדלה של הרשות המקומית, ככל שהרמה החברתית-כלכלית של היישוב גבוהה יותר. שיעור ההשתתפות המרבי שבו תחויב הרשות המקומית יהיה 25%.

4. איחוד רשויות מקומיות

ממצאי מחקרים, שלנו ושל אחרים, מצביעים על כך שהיתרונות לגודל ברשויות המקומיות קטנים ומתמצים ביישובים שמספר תושביהם הוא עד כ-7,000 נפשות. יתרה מזו, ייתכן שהמדידה של היתרונות לגודל בישראל אינה נובעת מפונקציית הייצור של השירותים אלא ממדיניות הממשלה. על פי נוסחת מענק האיוון, ככל שהיישוב קטן יותר, הוא נהנה מתמיכה גדולה יותר, ולכן סביר להניח שהוצאותיו לנפש יהיו גדולות יותר. ככל מקרה אם אנו מעוניינים להביא לאיחוד של יישובים קטנים, לא סביר להעניק תמריץ שגודלו עולה ככל שהיישוב קטן יותר. לפיכך אנו ממליצים:

- לבטל את גורם הגודל בנוסחת מענק האיזון ולהשתמש בסכום שמתפנה להגדלת המשקל של הרמה החברתית-כלכלית של היישוב בחישוב מענק האיזון.

מעבר לכך יש להותיר את ההחלטה אם להתאחד עם רשויות אחרות לתושבי הרשויות. יש לציין כי ב-2003 אוחדו בחקיקה 23 רשויות ל-11. אולם על פי בחינת בנק ישראל, האיחודים לא הביאו להתייעלות המצופה עד כה ראה, Reingewertz, Yaniv (2010a).

1. מבוא

לאחר עשורים אחדים שהתאפיינו בכיזור פיסקלי במדינות ברחבי העולם מסתמנת בשנים האחרונות תפנית לאחור, וממשלות מרכזיות נוטות כעת להתערב ולהגביל את התנהגות הממשל המקומי. העדויות המלמדות על מגמה זו הולכות ומתרבות במדינות מפותחות כמו אנגליה (Turner and Whitman, 2005), גרמניה (Rodden, 2006) וארצות הברית (Inman, 2003), ובמספר רב של מדינות מתפתחות (או במעבר) כמו ארגנטינה (Webb, 2003), ברזיל (Rodden, 2006), סין (Yee, 2012), הונגריה (Wetzel and Papp, 2003), הודו (McCarten, 2003) ורוסיה (Zhuravskaya, 2010), ומדובר ברשימה חלקית. באירופה ובארצות הברית המשבר הכלכלי הגלובלי האחרון אף מגביר עוד יותר את מגמת התעצמותו של הממשל המרכזי על חשבון השלטון המקומי (OECD, 2010).

המניע הראשוני לכיזור תקציבי הוא הטענה שהרמה התחתונה של הממשל נוטה לקבל החלטות יעילות יותר באשר לאספקת מוצרים ציבוריים. לכך יש כמה סיבות. ראשית, התחרות בין יישובים יוצרת תמריץ לפוליטיקאים ברמה המקומית לספק שירותים איכותיים כדי למשוך תושבים ליישובם (Tiebout, 1956). נוסף על כך ראשי רשויות מקומיות קשובים יותר להעדפות של האוכלוסייה המקומית ומצוידים במידע טוב יותר (יחסית לפוליטיקאים בממשל המרכזי) על הצרכים והיכולות של תושביהם. לבסוף פרטים יכולים לבחור את מקום המגורים על פי ההתאמה שבין טעמיהם למאפייני היישוב (Oates, 1972). לפיכך כאשר פוליטיקאים מקומיים משרתים את קהל בוחריהם, העתקת קבלת ההחלטות לרמה המקומית אמורה להוביל למדיניות שתשקף טוב יותר את הצרכים וההעדפות של התושבים (אם יתרונות לגודל והשפעות חיצוניות בין יישובים אינם ניכרים).

באופן פרודקסלי התברר שהרצון של פוליטיקאים מקומיים לדאוג רק לתושבי יישובם הוא גם הבעיה המרכזית של כיזור פיסקלי. המאמץ לספק את קהל בוחריהם יוצר אצל פוליטיקאים אלה תמריץ חזק לנהוג בדרך אופורטוניסטית

שמנסה להעביר לשלטון המרכזי את הנטל הכספי הנדרש למימון אספקת שירותיים מקומיים. כלומר ממשלה מרכזית שמחלצת רשויות מקומיות ממשבר מעניקה פרס ליישובים שבאופן חוזר ונשנה סוטים מאיזון תקציבי, שכן הם מצליחים לקבל תשלומי העברה על חשבון יישובים שנוהגים באחריות תקציבית. לפיכך "הרכוש המשותף" שמשמש למימון הוצאות מקומיות של רשויות במצוקה עלול לדהוף ראשי רשויות להוצאה מופרזת. תופעה זו קיבלה את הכינוי "בעיית מגבלת התקציב הרכה", בעקבות עבודתו החלוצית של ג'נוס קורנאי (Kornai, 1979).¹ לממשלה המרכזית יש אמצעים ישירים להתמודד עם בעיות של מגבלת תקציב רכה. אמצעים אלה כוללים פיתוח תמריצים הולמים לרשויות המקומיות, כמו מדיניות אמינה של אי-חילוף. אולם ברוב המדינות הממשל המרכזי אינו יכול להתחייב למדיניות של אי-חילוף בשל סיבות פוליטיות (Quian and Roland, 1998). לכן הממשלות המרכזיות נוטות להיצמד לרגולציה ולאמצעי פיקוח מרכזי (hierarchical oversight) על מנת למשול במגבלת התקציב הרכה של הרשויות המקומיות. התערבות מסוג זה נקראת גם "הכפפה מנהלית" (administrative subordination), והיא מתבטאת במינוי נציגים של השלטון המרכזי במקום נבחרים ציבור מקומיים. למרות התרחבות תופעה זו, אין מחקרים אמפיריים שבוחנים את האפקטיביות של אמצעי פיקוח מרכזי או הכפפה מנהלית כפתרון בעיית מגבלת התקציב הרכה.

מאמר זה חוקר אפוא אם הכפפה מנהלית היא אמצעי יעיל להתמודדות עם מגבלת התקציב הרכה ולשיפור אספקת השירותים הציבוריים המקומיים. חקירה זו תתבסס על ניתוח של ההתערבות המסיבית שהייתה בישראל ברשויות המקומיות משנת 2004 ואילך. בשנים אלו הפעיל משרד הפנים שלושה אמצעים עיקריים של התערבות בניהול הרשויות המקומיות. אלה מייצגים רמות שונות של הכפפה מנהלית של הפוליטיקאים המקומיים לשלטון המרכזי: (1) מינוי חשב מלווה המאשר כל הוצאה של הרשות המקומית ומדווח ישירות למשרד הפנים; (2) הכתבת תכנית הבראה שנתפרת במיוחד למידותיה של רשות ומגדירה, בין

1 עבודתו של קורנאי (Kornai, 1979) הובילה להתפתחות ספרות מקצועית רחבה שחותרת לפענח את הגורמים וההשלכות של מגבלת תקציב רכה. ראו אצל Kornai, Maskin and Roland (2003) ניתוח תאורטי של מגבלת התקציב הרכה וסקירה של הספרות לא רק בהקשר של שלטון מקומי, אלא גם בנוגע לארגונים אחרים כמו בנקים, פירמות עסקיות ומלכ"רים. Prud'homme (1995) ו-Tanzi (1996) מציגים סקירת ספרות של הסיכונים הנלווים לביזור פיסקלי הנובעים ממגבלת תקציב רכה. Bordignon and Turati (2009) מציגים עובדות אמפיריות על השלכות מגבלת התקציב הרכה באיטליה, ו-Pettersson-Lidbom (2010) בנוגע לשוודיה.

השאר, יעדי גביית ארנונה ומספר עובדים שיש לפטר; (3) הדחת ראש הרשות וחברי המועצה והחלפתם בוועדה קרואה. מאז החלה תכנית ההתערבות הגדולה של 2004 הופעלו אמצעים אלו ביותר ממחצית הרשויות המקומיות מתוך מטרה לצמצם את ההוצאות ואת הגירעון התקציבי.

למרות השימוש הנרחב בפיקוח מרכזי ובהכפפה מנהלית, בישראל ובמדינות אחרות, עדיין לא ברור אם מדיניות זו מציבה מחדש מגבלת תקציב קשה לרשויות המקומיות. חלק מן החוקרים מצאו שפיקוח מרכזי הוא כלי אפקטיבי בהקשחת מגבלת התקציב במדינות מבוצרות ב-OECD, כמו קנדה (Bird and Tassonyi, 2003) ונורווגיה (Rattsø, 2003). לעומת זאת נראה שכלים אלה אינם אפקטיביים במדינות מתפתחות, כמו ארגנטינה (Webb, 2003), הודו (McCarten, 2003) ורוסיה (Zhuravskaya, 2010). עם זאת מחקרים אלו מבוססים על גישה תיאורית ואינם מציגים ראיות אמפיריות שיטתיות על השפעת המדיניות הריכוזית על הביצועים הפיסקליים של השלטון המקומי. התוצאות הן מעורבות גם כאשר בוחנים מחקרי חתך רחב של מדינות. רוֹבֵן אניקולופוב ואקטרינה זורוסקיה (Enikolopov and Zhuravskaya, 2007) מצאו שהכפפה מנהלית אינה אפקטיבית בחתך רחב של 75 מדינות מתפתחות, ואילו ג'ונתן רודן (Rodden, 2002) גילה שהצבת מגבלות על הממשל המקומי מביאה לתוצאות תקציביות טובות יותר במדגם דומה של 43 מדינות מתפתחות.

הניתוח במחקר המוצג כאן התבסס על נתוני פנל של כל המאפיינים החשובים של הרשויות המקומיות בישראל בשנים 2000–2010. אמצעי זה אפשר לנו לפקח על השפעות קבועות ליישובים ועל השפעות מצרפיות לשנים ולזהות את ההשפעה הסגולית של התערבות משרד הפנים על משתנים מרכזיים ברשויות המקומיות. תוצאות הניתוח מלמדות שלהכפפה מנהלית של פוליטיקאים מקומיים לשלטון המרכזי יש השפעה מובהקת על הביצועים הפיסקליים של הרשות המקומית. על בסיס כלל הרשויות המקומיות בישראל נמצא שריכוזיות ניהול הרשות המקומית משפיעה באופן ניכר על משתני מפתח בתקציב, כמו סך ההוצאה, הוצאות השכר ושיעור הגבייה. ואולם ניתוח המתבסס על כלל הרשויות המקומיות מעלה חשש סביר שהתוצאות מוטות, משום ההבדלים בפרמטרים המשתנים על פני זמן (שאינם גלויים לחוקרים) בין רשויות מקומיות שבהן הייתה התערבות של משרד הפנים לבין רשויות שלא הייתה בהן התערבות כזאת.

הואיל וכך ערכנו שורה של ניתוחים כדי להתגבר על חשש זה. ראשית, בהתאם לרוח של גישת הרגרסיה הבלתי רציפה (a regression discontinuity approach), הוגבלה החקירה לרשויות מקומיות שחובן קרוב לסף ההתערבות שנקבע מראש על ידי משרד הפנים (7.5% מתחת או מעל לסף ההתערבות של 17.5% מההכנסות).

מגבלה זו נותנת מדגם של רשויות מקומיות דומות יחסית. אמידה כזאת הניבה מסקנות זהות למדגם הכולל. אמנם ההשפעות של ההתערבות אינן מידיות, אך כל שנת התערבות נוספת גורמת ירידה מובהקת של כ-3% בסך הוצאה (בעיקר של הוצאות השכר) ועלייה מובהקת של כ-2% בגביית ארנונה. השפעה זו היא משמעותית בהתחשב בכך שמספר שנות ההתערבות הממוצע הוא כ-4.5 ברשויות שבהן התערב משרד הפנים. נראה שהשיפור במצב התקציבי לא בא על חשבון ירידה (מובהקת) ברווחת התושבים ביישובים שבהם הייתה התערבות. שפטנו זאת על פי שיעור הזכאות לתעודת בגרות הממוצע ביישוב, מאזן ההגירה ליישובים אחרים ומספר תאונות הדרכים ביישוב.

השפעת ההתערבות על ביצועי הרשויות המקומיות הופרדה לשלושת האמצעים שהפעיל משרד הפנים. הניתוח מראה שכל ההשפעה המובהקת של הכפפה מנהלית מיוחסת למינוי חשב מלווה, המדווח ישירות למשרד הפנים. ההשפעה המובהקת היחידה של תכנית הבראה היא הגדלה ניכרת של המענקים שהעביר משרד הפנים לרשויות המקומיות שנכללו בתכנית הבראה. לפיכך מתבקשת המסקנה שאפשר להשפיע על ביצועי הרשויות המקומיות באמצעות כלי התערבות רכים שעשויים להיות רצויים יותר מהתערבות פולשנית.

התוצאות שהובאו לעיל נשענות על השוואה על פני זמן בין רשויות מקומיות שבהן הייתה התערבות של משרד הפנים לעומת רשויות דומות שבהן לא הייתה התערבות. סביר להניח שלתכניות ההתערבות של משרד הפנים הייתה השפעה גדולה יותר מזו שהוצגה, מאחר שייטכן שרשויות (שבהן לא התערב משרד הפנים) שינו את התנהגותן התקציבית כדי להימנע מהתערבות של משרד הפנים.

כדי לבחון אם החשש מפני התערבות משפיע על ההתנהגות של רשויות הקרובות לסף ההתערבות של משרד הפנים, אבל מתחתיו, עשינו שימוש במתודולוגיה חדשה המכונה "רגרסיה רציפה מעורפלת" (a fuzzy regression discontinuity design), המבוססת על גישת רגרסיה בשני שלבים (Angrist and Pischke, 2009). אמידת ההשפעה של ההתערבות מבוססת על ההסתברות של רשות מקומית להיכנס לתכנית ההתערבות של משרד הפנים (במקום על ההתערבות בפועל בשיטת האמידה הקודמת). לפי ניתוח זה, תכנית ההתערבות מלווה בצמצום של כ-5% בסך הוצאה של הרשות המקומית וגידול של כ-17% בהכנסות מארנונה בשנים 2004-2010. ממצאים אלו מספקים עוד ראיות לאפקטיביות של תכנית ההתערבות. היא לא רק הביאה לצמצום ההוצאות של הרשויות המקומיות אלא גם להגדלת ההכנסות, בלי להרע באופן מובהק לרווחת התושבים.

מחקרנו הראה שתכנית ההתערבות שנועדה לצמצם באופן אפקטיבי את התמריץ של פוליטיקאים מקומיים להוציא הוצאה מקומית מופרות הצליחה. וכך

הוקשחה מגבלת התקציב הרכה שנוצרה בעקבות המדיניות להעניק סיוע ממשלתי לרשויות מקומיות בלי שהן ייאלצו לשלם על כך מחיר פוליטי.

2. הרקע המוסדי והתקציבי

בשני העשורים האחרונים הביצועים התקציביים של הרשויות המקומיות התאפיינו במשברים חוזרים ונשנים שהתבטאו בפגיעה חריפה בשירותים העירוניים לתושבים. בדרך כלל הפעילה הממשלה תכניות הצלה (שנקראו "תכניות הבראה") שחילצו את הרשויות מן המשבר הכספי. כך למשל, הממשלה כיסתה את הגירעון התקציבי של הרשויות בשנים 1989, 1992, 1996-1997. מענקי החילוץ אמנם אפשרו לפתור באופן זמני את הבעיה הכספית של רשויות מקומיות מסוימות, אולם יצרו למעשה מגבלת תקציב רכה, שעל פיה הממשלה נתפסת כמערכת הצלה לרשויות שיוצרות גירעון תקציבי.

היעדר המחויבות של הממשלה להימנע מתכניות הצלה ניכר עד אמצע שנות התשעים. לתכניות הצלה חוזרת ונשנות אלה הייתה השפעה לא רק על התנהגות ראשי הרשויות אלא גם על בוחריהם, ואלה נטו לתגמל בקלפי פוליטיקאים מקומיים שהגדילו הוצאות וגירעון לפני בחירות (Rosenberg, 1992).²

בעקבות תכניות החילוץ והמענקים של שנות התשעים הגיעה הממשלה למסקנה שאחד הגורמים העיקריים לכישלון התקציבי של הרשויות המקומיות הוא ההתנהגות שלה עצמה והתמריצים השליליים שהתנהגות זו יוצרת. המיתון שבא בעקבות המשבר הכלכלי העולמי והאינתיפדה השנייה יצרו הזדמנות לפתור את בעיית מגבלת התקציב הרכה וגם לסייע בצמצום הגירעון של הממשלה המרכזית. הקטנת המענקים לרשויות המקומיות בשילוב עם המשבר הכלכלי פגעו בהכנסותיהן של הרשויות והביאו מספר גדול שלהן למשבר כלכלי שהתבטא בהתרחבות ניכרת של החוב ובפגיעה בשירותים לתושבים (בן בסט ודהן, 2009).

הממשלה הפעילה אמצעים חדשים (חלקם עם שמות ישנים) על מנת להבטיח משמעת תקציבית ברשויות המקומיות, כאמור, בדרגה הולכת וגדלה של פולשנות

2 ראו גם ממצאיו של Brender (2003) שטען כי קהל הבוחרים לא הצביע נגד ראשי רשויות לא אחראים מבחינה תקציבית בבחירות המקומיות שהתקיימו בשנים 1989-1993. Brender (שם) הראה, עם זאת, שבעקבות האכיפה של דיווח ובקרה של הרוחות התקציביים שהונהגה ב-1994, ציבור המצביעים העניש בבחירות המקומיות של 1998 את ראשי הרשויות שניהלו תקציביים גירעוניים.

של השלטון המרכזי בניהול הרשויות המקומיות, כמו גם של פגיעה פוטנציאלית במוסדות הדמוקרטיים המקומיים – מינוי חשב מלווה, תכנית הבראה מוכתבת ומינוי ועדה קרואה.³

דרך ההתערבות הראשונה, מינוי חשב מלווה המדווח במישרין למשרד הפנים, נועדה לספק לממשלה שליטה ישירה בהוצאות. כל הוצאה או גיוס עובדים לרשות מחייבים אישור מראש של החשב המלווה. ברשויות אחדות החשב המלווה אחראי גם על ההכנסות המקומיות (גובה ממונה).

הסוג השני של ההתערבות כרוך בעיצוב תכנית הבראה שמובלת על ידי משרד הפנים ומשרד האוצר. גם בעבר הופעלו תכניות הבראה, אולם ללא כללים מנחים ברורים וללא יעדים מוגדרים. החלטת הממשלה מ-2003, שיישומה החל למעשה בשנת 2004, קבעה כללי התערבות ברורים והביאה לשינוי במצב זה. בעיקר החל בשנת 2003 כללה תכנית הבראה מקלות וגזרים. בתכנית נכתב במפורש פרק הזמן שבו יושג איזון תקציבי (בדרך כלל בתוך 3 שנים), כמו כן היא פירטה את סוגי ההוצאות שיש לקצץ בהן, מספר העובדים שיש לפטר בכל תחום (כמו חינוך ורווחה) ושיעור הגידול הרצוי בהכנסות מארנונה וממים. כחלק מהסכם הבראה בין הממשלה לרשות המקומית, משרד הפנים תגמל את הרשות שעמדה ביעדי התכנית בסכום השווה למחצית הגירעון השוטף (50% מהסכום ניתנו כמענק ו-50% כהלוואה). ההתניה של המענק בהשגת היעדים התקציביים שנקבעו מראש לרשות המקומית הייתה אחד משני השינויים המרכזיים שהתרחשו ב-2004.

הסוג האחרון של התערבות בניהול הרשויות המקומיות הוא מינוי ועדה קרואה. מדובר באמצעי החריף ביותר של הכפפה מנהלית לטיפול במשבר התקציבי של הרשויות המקומיות. נבחרי הציבור המקומיים מודחים וכל סמכויותיהם עוברות לחברי הוועדה הקרואה עד לבחירות הקרובות, שבדרך כלל מתקיימות כ-3 שנים לאחר מינוי הוועדה. במקרים מסוימים שר הפנים רשאי להאריך את תוקף כהונתה של הוועדה הקרואה עד 5 שנים.

יש הטוענים כי השינוי החשוב ביותר בתכנית ההתערבות הגדולה של 2003 הוא הקריטריונים הברורים שנקבעו להתערבות משרד הפנים בניהול הרשויות המקומיות ולסוג ההתערבות (ראו לוח 1). לפי הכללים הישנים (לפני 2003) משרד הפנים היה רשאי, אך לא חייב, להתערב כאשר קברניטי הרשות המקומית ניהלו

3 נוסף לאמצעי התערבות אלו החליטה הממשלה בשנת 2003 על איחוד של 27 רשויות ל-13 רשויות, מתוך מטרה למצות את היתרונות לגודל באספקת שירותים ציבוריים מקומיים. Reingewertz (2010a) מצא השפעה קטנה ולא תמיד מובהקת של איחוד הרשויות על הביצועים הפיסקליים.

את התקציב באופן בלתי אחראי, אולם המונח "באופן בלתי אחראי" היה מעורפל ונתון לפרשנות אישית.

לפי הקריטריונים החדשים, למשרד הפנים יש סמכות למנות חשב מלווה לרשויות מקומיות עם גירעון תקציבי שוטף של מעל 10% וגירעון מצטבר (חוב לטווח קצר) של 15% מההכנסות השוטפות של הרשות (לוח 1). מינוי חשב מלווה מותנה גם בבדיקת ההכנסות של הרשות המקומית. רף ההכנסות שהרשות צריכה להגיע אליו משתנה בהתאם לדירוג הכלכלי-חברתי של היישוב.⁴

לוח 1 קריטריונים להכללת רשויות בתכנית התערבות

גביית המס המקומי (לפי אשכול חברתי-כלכלי)			חוב לטווח קצר (שיעור מתוך סך ההכנסות)	הגירעון התקציבי (שיעור מתוך סך ההכנסות)	
10-8	7-5	4-1			
סוג ההתערבות					
60%	55%	50%	מעל 15%	מעל 10%	חשב
-	-	-	50%-17.5%		תכנית הבראה
60%	50%	40%	מעל 30%	מעל 15%	ועדה קרואה

הערות:

- שיעורי גביית המס המצוינים בלוח בנוגע לכפיית החשב מתייחסים לגביית מסי המים והארנונה.
- שיעורי גביית המס שמצוינים בלוח בנוגע לכפיית ועדה קרואה מתייחסים לגביית הארנונה. כמו כן ועדה קרואה נכפית אם שיעור גביית מסי המים הוא מתחת ל-70%.
- שיעור גביית ארנונה ומים מוגדר כיחס שבין סך כל התקבולים מארנונה או מאספקת מים שגבתה העירייה בשנת כספים לבין הסכומים המגיעים לעירייה בעד ארנונה או בעד אספקת מים באותה שנת כספים (אחרי פטורים, שחורים והנחות).
- הממשלה יכולה לכפות ועדה קרואה גם אם התקציב המקומי לא אושר במועצה המקומית בתוך שלושה חודשים לאחר תחילת השנה הפיסקלית.
- כאשר החוב קצר המועד כחלק מההכנסות של רשות חורג מ-50%, הרשות מחויבת לארגן מחדש את החוב שלה במסגרת הסכם עם נושיה.

מקור: חישובי המחברים על בסיס נתוני משרד הפנים.

כדי שמשרד הפנים יוכל לכפות תכנית הבראה על רשות מקומית, מצבה התקציבי צריך להיות גרוע יותר. תכניות ההבראה הופעלו ברשויות מקומיות שהיה להן גירעון מצטבר העולה על 17.5% מההכנסות השוטפות, שקיבלו מענק איוון ושאוכלוסייתן גדולה מ-4,000 נפש. נוסף לתכנית ההבראה משרד הפנים יכול

4 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מדרגת את כל הרשויות המקומיות לאשכולות כלכליים-חברתיים שנעים מ-1 (הנמוך ביותר) ועד 10 (הגבוה ביותר).

למנות לאותה רשות מקומית גם חשב מלווה, אם הוא סבור שרשות זו אינה צפויה לפעול בהתאם ליעדי תכנית הבראה. למעשה בתקופה הנחקרת הפעיל משרד הפנים את שני סוגי ההתערבות (מינוי חשב מלווה ותכנית הבראה) ברשויות מקומיות רבות.

מינוי ועדה קרואה הוגבל לרשויות מקומיות בעלות מצב תקציבי חולה עוד יותר. גירעון שוטף העולה על 15%, גירעון מצטבר מעל 30% מההכנסות השוטפות של הרשות ושיעורי גבייה הנמוכים מהסף שמתואר בלוח 1. כמו כן על משרד הפנים להדיח את נבחרי הציבור המקומיים ולמנות ועדה קרואה, אם המועצה אינה מאשרת את תקציב הרשות בתוך שלושת החודשים שלאחר תחילת השנה התקציבית.⁵

3. הנתונים

לצורך הניתוח נעשה שימוש בנתונים על התערבות משרד הפנים ועל מאפיינים כלכליים ודמוגרפיים של הרשויות המקומיות בשנים 2000-2010. הנתונים על המאפיינים הכלכליים והדמוגרפיים נלקחו מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אך למעשה מקורם במשרד הפנים, שמבקר ומאשר את הדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות ואחר כך מעביר אותם ללשכה.

3.1 הנתונים על עוצמת ההכפפה המנהלית ועל סוג ההתערבות

לוח 2 להלן מתאר את הנתונים על סוג ההתערבות של משרד הפנים ועל עוצמתה. הלוח מציג את ההתערבויות בעיריות ובמועצות המקומיות מתחילת מועד תכניות ההתערבות בשנת 2004 ועד 2010.⁶ אפשר לראות בלוח את המעבר ממשטר עם שיקול דעת למשטר עם כללים ברורים, שהתבטא בהתרחבות ניכרת של ההתערבות משרד הפנים. בשנת 2004, למשל, השנה הראשונה ליישום תכניות ההתערבות, כמעט ב-60% מהרשויות המקומיות הייתה התערבות של משרד הפנים, וברבות מהן הופעלו תכניות הבראה. נתון זה מלמד על המחויבות של הממשלה ליישום הרפורמה שתכליתה לייצר מגבלת תקציב קשיחה ברשויות

5 ועדות קרואות מונו גם בעקבות המלצת ועדת חקירה שמצאה תפקוד פיננסי לא תקין, כפי שהיה מקובל בעבר.

6 הניתוח במאמר אינו כולל מועצות אזוריות, משום ההבדלים במערכת הפוליטית המקומית. עם זאת התוצאות נשארות ללא שינוי ניכר גם אם כוללים את המועצות האזוריות.

המקומיות, אפילו במחיר הכפפה מנהלית של הסמכות התקציבית הנתונה בידי הרשויות המקומיות. המינוי של 30 חשבים מלווים בשנת 2004 מבליט את חוסר האמון מצד הממשלה ביכולתן וברצונן של הרשויות המקומיות להשיג בעצמן את יעדי תכניות ההבראה.

לוח 2 מספר הרשויות המקומיות שהייתה בהן התערבות של השלטון המרכזי (לפי סוג התערבות), 2010-2004

2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	
72	73	75	76	51	38	30	חשב
15	30	50	73	70	107	113	תכנית הבראה
25	25	27	25	9	4	0	ועדה קרואה
80	82	85	99	90	109	115	רשויות שבהן יש התערבות

משך ההתערבות

3	2	1	3	4	5	115	שנה אחת
2	0	1	7	8	104		שנתיים
1	4	6	19	78			3 שנים
2	6	15	70				4 שנים
6	12	62					5 שנים
11	58						6 שנים
55							7 שנים

הערה: בשנים 2003-2000 לא הופעלו תכניות התערבות כלשהן, מלבד ועדות קרואות ביישובים בענה, ג'יסר א'זרקא, לוד וערערה. בשנים 2010-2004 היו 193 רשויות מקומיות. שימו לב שעבור חלק מהרשויות ישנו יותר מסוג התערבות אחד בכל שנה נתונה.

מקור: עיבודי המחברים על בסיס נתונים שנמסרו ממשד הפנים.

מידת ההתערבות בניהול הרשויות המקומיות בשנת 2004 מסמלת את התפנית הניכרת מן המדיניות בשנים הקודמות. התערבות זו התמידה עד סוף התקופה הנחקרת. בשיעור גדול של הרשויות המקומיות שבהן התערב משרד הפנים בשנת 2004 נותרה ההתערבות גם בשנים 2005-2010, וב-55 רשויות מקומיות הייתה

התערבות בלתי פוסקת במשך כל התקופה הנחקרת. מידת החומרה של ההתערבות התעצמה לאורך הזמן, עם התרחבות ניכרת במינוי ועדות קרואות בשנת 2007. מספר הוועדות הקרואות שמונו מאז 2004 דומה למספר הוועדות הקרואות שמונו בחמשת העשורים שקדמו לכך.

3.2. נתוני תקציב הרשויות ומאפיינים כלכליים-חברתיים של היישובים

המחקר בחן את ההשפעה של התערבות משרד הפנים על משתנים תקציביים רבים של הרשויות המקומיות כמו רמת החוב, גירעון תקציבי, הוצאות ושיעור הגבייה של ארנונה ומים. הניתוח כלל גם את ההשפעה של ההתערבות על איכות השירותים לתושב, שנמדדה כאן על פי שיעור הזכאות לתעודת בגרות ביישוב, מאזן הגירה נטו מהיישוב ומספר תאונות הדרכים לנפש ביישוב. לבסוף ניתחנו גם את ההשפעה של תכניות ההתערבות על המענקים שקיבלו הרשויות המקומיות מן הממשלה.

לוח 3 מספק תיאור סטטיסטי מסכם של המשתנים המרכזיים בשתי קבוצות של רשויות, לפי הפילוח אם הייתה בהן התערבות כלשהי למשך שנה אחת או יותר, בשנים 2004-2010, או לא הייתה התערבות. הלוח מציג תיאור נפרד לשתי הקבוצות של הרשויות בשתי תקופות זמן, אחת לפני הפעלת תכניות ההתערבות (2000-2003) והאחרת אחרי הפעלת תכנית ההתערבות (2004-2010).

הלוח מראה בבירור את ההבדלים במאפייני היישובים בנקודת המוצא בין רשויות שהייתה בהן התערבות של משרד הפנים (במועד מאוחר יותר) לבין רשויות שלא הייתה בהן התערבות כזאת. כצפוי ברשויות שהייתה בהן התערבות שיעור הגירעון התקציבי השוטף ושיעור הגירעון המצטבר היו גדולים באופן ניכר בהשוואה לרשויות שבהן לא הייתה התערבות.⁷ המטרה העיקרית של ההתערבות הייתה למגר את ההבדלים הללו. לפיכך הגדרנו משתנים אלו, בצד ההוצאה השוטפת⁸ וההכנסות מארנונה ומים, כמשתני מטרה של תכנית ההתערבות.

7 שיעור הגירעון התקציבי מוגדר כיחס שבין הגירעון השוטף לבין הכנסות הרשות בתקציב הרגיל (למעט הכנסות לכיסוי הגירעון המצטבר). שיעור הגירעון המצטבר מוגדר כיחס שבין הגירעון המצטבר (למעט עומס מלוות) לבין הכנסות הרשות בתקציב הרגיל (למעט הכנסות לכיסוי הגירעון המצטבר).

8 ההוצאה השוטפת מוגדרת כהוצאה בתקציב הרגיל למעט פירעון מלוות, הוצאות מימון והעברות והוצאות חד-פעמיות.

לוח 3 תיאור סטטיסטי של תוצאות הרשויות המקומיות, סך המדגם

ההפרשים בין ממוצעי שתי התקופות			2010-2004		2003-2000	
ההפרשים	הפרשים	הפרשים	לא הייתה התערבות ב-2004	התערבות ב-2010	לא הייתה התערבות ב-2004	התערבות ב-2010
(7)	(6)	(5)	(4)	(3)	(2)	(1)
א. מטרות פיסקליות						
-159	-44	-202	74 (291)	342 (598)	118 (208)	545 (546)
0.064	-0.008	0.055	0.105 (0.140)	0.340 (0.320)	0.113 (0.158)	0.285 (0.233)
-429	418	-11	5,160 (1,439)	4,314 (1,250)	4,741 (1,121)	4,324 (1,463)
ב. אמצעים תקציביים						
-159	10	-149	1,924 (619)	1,710 (529)	1,914 (542)	1,859 (585)
0.011	-0.038	-0.027	0.607 (0.215)	0.379 (0.221)	0.645 (0.212)	0.405 (0.242)
121	-7	114	8 (44)	223 (355)	15 (61)	110 (224)
-41	-286	-327	621 (624)	948 (601)	906 (815)	1,275 (801)
ג. השפעות ההתערבות על הרווחה						
0.000	-0.024	-0.025	0.614 (0.133)	0.527 (0.141)	0.639 (0.099)	0.552 (0.118)
0.004	-0.009	-0.005	0.008 (0.019)	0.001 (0.015)	0.017 (0.028)	0.006 (0.036)
0.109	-0.466	-0.357	1.293 (0.996)	0.992 (0.706)	1.759 (1.262)	1.348 (1.224)
ד. משתני פיקוח						
-0.809	3.898	3.090	50.4 (76)	26.5 (68)	46.5 (72)	23.4 (62)
-0.063	0.108	0.045	6.100 (2.274)	4.148 (1.994)	5.992 (2.327)	4.102 (2.040)
0.025	-0.026	-0.001	0.355 (0.175)	0.287 (0.144)	0.381 (0.207)	0.288 (0.147)

מקור: עיבודי המחברים על בסיס נתונים שנמסרו ממשרד הפנים ועל בסיס נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הרשויות המקומיות בישראל, שנים שונות).

החלק השני בלוח 3 מראה שבתקופה שטרם הפעלת תכניות ההתערבות, רשויות שבהן לא הייתה התערבות אחר כך גבו שיעור גבוה יותר של ארנונה וקיבלו פחות מענקים מן הממשלה. המשתנים בחלק השלישי של הלוח נועדו למדוד את ההשפעות של תכניות ההתערבות על רווחת התושבים. הלוח מלמד שרשויות שמשרד הפנים לא התערב בפעילותן מאופיינות בשיעורים גבוהים יותר של זכאות לתעודת בגרות ובמאזן הגירה חיובי, אבל במספר גדול יותר של תאונות דרכים לנפש (בגלל רמת מינוע גבוהה יותר). בחלק התחתון של הלוח אפשר לראות כי הרשויות המקומיות שבהן הייתה התערבות הן בעלות אוכלוסייה קטנה יותר, דירוג כלכלי-חברתי נמוך יותר, והן סובלות מפיצול פוליטי גדול, שנמדד לפי מספר המושבים של המפלגה הגדולה ביותר במועצת הרשות.⁹

כעת נעבור לשנים 2004-2010, התקופה שלאחר תחילת יישום תכניות ההתערבות. הלוח מראה שלרשויות שהייתה בהן התערבות עדיין יש חוב וגירעון תקציבי גדולים יותר בהשוואה לרשויות שלא הייתה בהן התערבות. עם זאת רואים התרחבות בהוצאה של הרשויות המקומיות שלא הייתה בהן התערבות, לעומת קיפאון ברשויות שמשרד הפנים הפעיל בהן תכניות התערבות.

כדי לקבל אומדן טוב יותר של השפעת ההתערבות של משרד הפנים יש להסתכל על הפרש הפרשים של המשתנים המרכזיים. כלומר יש לחשב תחילה את השינוי במשתנה מרכזי, כמו רמת החוב, בין התקופה שטרם תכנית ההתערבות לבין התקופה שלאחריה, בשתי קבוצות הרשויות המקומיות – אלה שבהן התערב משרד הפנים ואלה שבהן לא הופעלה התערבות. לאחר מכן יש לבחון באיזו קבוצה השינוי היה גדול יותר. בחינה זו נעשתה על ידי חישוב הפער בין השינויים לאורך זמן בשתי הקבוצות.

לפי אומדן הפרש הפרשים, מתגבשת מסקנה ראשונית שלפיה לתכניות ההתערבות הייתה השפעה על רוב המשתנים התקציביים המרכזיים. הגירעון התקציבי של רשויות שבהן הייתה התערבות של משרד הפנים, יחסית לרשויות ללא התערבות, ירד ב-159 ש"ח לתושב בתקופה שלאחר תחילת הפעלת תכניות ההתערבות, לעומת התקופה שטרם ההתערבות. לעומת זאת בין שתי תקופות זמן אלו רמת החוב של הרשויות שקיבלו טיפול ממשרד הפנים גדלה ב-6 נקודות האחוז בהשוואה לרשויות שבהן לא הייתה התערבות. ההוצאה השוטפת של הרשויות שבהן הייתה התערבות ירדה בתקופה שלאחר ההתערבות ב-429 ש"ח לתושב, בהשוואה לרשויות ללא התערבות, בעיקר משום הירידה בהוצאות השכר.

9 מחקרים קודמים הראו כי לפיצול הפוליטי, בייחוד ברשויות המקומיות הערביות, יש השפעה מובהקת על רמת החוב של הרשות (Reingewertz, 2010b) ועל ההשתתפות הפוליטית בבחירות המקומיות (בן בסט ודהן, 2009).

כצפוי בעקבות הפעלת תכניות ההתערבות חלה עלייה ניכרת במענקי ההבראה אצל רשויות שטופלו על ידי ממשרד הפנים לעומת רשויות שלא טופלו. ישנן כמה מגבלות למסקנה הראשונית שהוצגה לעיל. ראשית, ממצאים אלו אינם נותנים ביטוי להבדלים במאפיינים הכלכליים-חברתיים של היישובים בין שתי הקבוצות של הרשויות המקומיות. בהמשך נעשה שימוש ברגסיה רבת-משתנים כדי לטפל בסוגיה זו. שנית, לוח 3 מראה בבירור כי ישנם הבדלים ניכרים במאפייני היישובים בנקודת המוצא (טרם הטיפול) בין רשויות מקומיות שטופלו על ידי משרד הפנים לרשויות שלא נזקקו לכך. סביר להניח שישנם הבדלים גם במשתנים שאינם גלויים לחוקרים, כמו אמונות ונורמות של התושבים, שבגללם נוצרת בעיית הסקה הנובעת מכך שההתערבות של משרד הפנים מתואמת עם מאפייני היישובים. נדרשנו לכך בהמשך על ידי הגבלה של אוכלוסיית המחקר לקבוצה הומוגנית יחסית של רשויות מקומיות. בחלק מהאמידות הוגבלה אוכלוסיית המחקר לרשויות בעלות גירעון מצטבר שעומד על 10%-25% מסך ההכנסות של הרשות בשנת 2003 (לפני הפעלת תכניות ההתערבות). בהתחשב בכך שרשויות בעלות גירעון מצטבר של 17.5% מההכנסות נכללות בתכניות הבראה, הניתוח מתמקד בהשוואה של רשויות מקומיות שנמצאות בטווח של 7.5 נקודות אחוז מעל ומתחת לסף ההתערבות.¹⁰

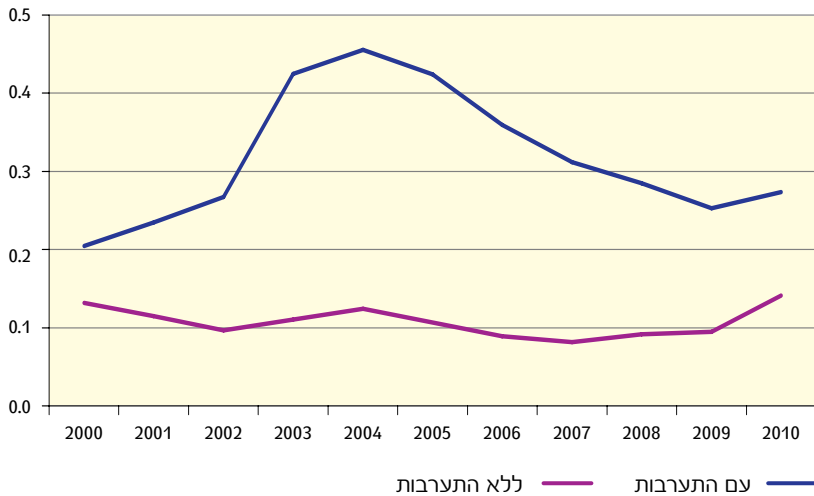
החשש האחרון הוא שהשוואת הביצועים של שתי קבוצות הרשויות המקומיות לפני ההתערבות ולאחריה עלולה להסתיר שינויים ניכרים שהתרחשו בהדרגה על פני זמן. תרשימים 1-3 מתמודדים עם אפשרות זו. הם מסרטטים, עבור כל אחד מהמשתנים המרכזיים, את ההבדל הממוצע בין רשויות שבהן הייתה התערבות בשנים 2004-2010 לבין שאר הרשויות, בכל אחת מהשנים בתקופה הנחקרת. תרשים 1, המתמקד במשתני המטרה, מראה כי בשנים 2000-2003 הוחרפו הקשיים התקציביים של הרשויות המקומיות שאחר כך טופלו על ידי משרד הפנים (עם זאת ההוצאה יורדת בחדות ב-2003 אחרי העלייה החדה שנה קודם לכן). תרשים זה מציג גם שיפור הדרגתי ואטי במצב התקציבי של הרשויות המקומיות האלה לאחר הפעלת התכניות. נשים לב כי גם לאחר הפעלת התכנית רמת החוב והגירעון ברשויות אלה גבוהים יותר וההוצאה לתושב נמוכה יותר.

תרשימים 2 ו-3 חוזרים על העיבוד שנעשה בתרשימים 1 עבור המשתנים המרכזיים האחרים (משתנים המייצגים אמצעים תקציביים ומדדים מקורבים לרווחת התושבים). תרשים 2 מראה דפוס דומה לזה שעלה מתרשימים 1. החרפה בקשיים התקציביים עד 2003 ותפנית יחסית בשנת 2004, המלווה בעלייה הדרגתית

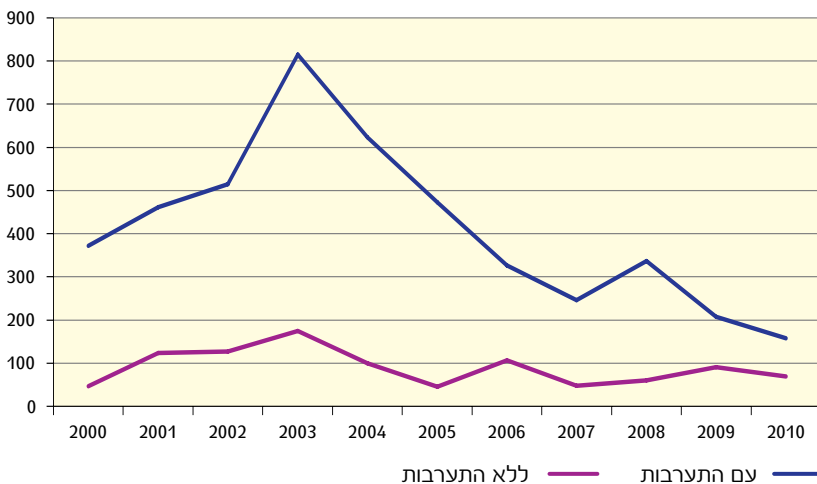
10 ישנן 52 רשויות מקומיות בטווח הזה. ב-27 מהן הייתה התערבות של משרד הפנים בשנת 2004, ואילו ב-25 הרשויות האחרות לא הייתה התערבות.

בשיעור הגבייה ובמענקי האיזון. לעומת זאת במענקי ההכרזה ישנה תפנית חדה כלפי מעלה בשנת 2004, אבל ירידה הדרגתית בשנים שלאחר מכן. תרשים 3 מציג תמונה מעורבת בעניין השפעת ההתאמות בתקציב על מדדים לרווחת התושבים ברשויות שבהן הייתה התערבות לעומת רשויות שלא נזקקו לה.

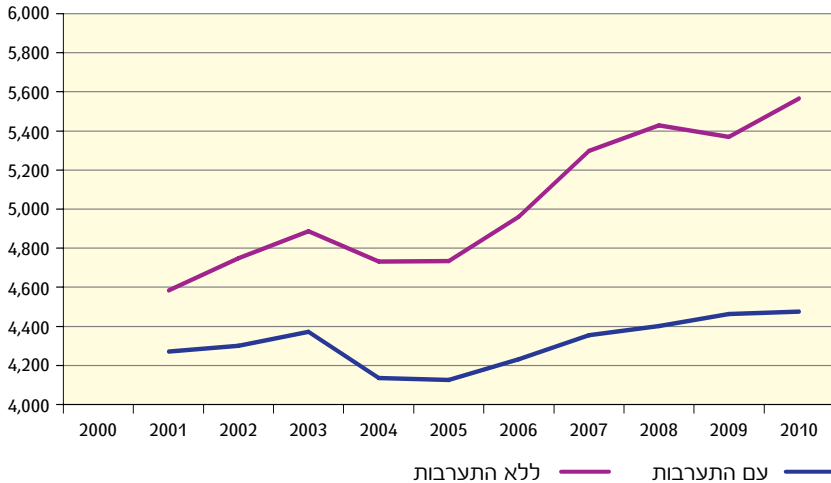
תרשים 1 שיעור חוב לטווח קצר מתוך סך ההכנסות



תרשים 2 גירעון לנפש



תרשים 3 סך ההוצאות



בעקבות הרפוסים שנצפו בתרשימים 1-3 נעשה שימוש במתודולוגיה אמפירית שמביאה בחשבון את ההשפעות ההדרגתיות של תכניות ההתערבות על המשתנים שבמרכז ההתעניינות של עבודה זו.

4. המסגרת האמפירית

הספציפיקציה האמפירית מאפשרת לנו לבחון כיצד התערבות של משרד הפנים משפיעה על הביצועים התקציביים והאחרים של הרשות המקומית. מודל הרגרסיה הלינארית מציג את הספציפיקציה המועדפת עלינו לאמידת השפעה זו.

$$Y_{i,t} = \alpha(Intervention)_{i,t-1} + \beta(Years\ of\ Intervention)_{i,t-1} + X_{i,t-1}\Phi + \delta_t + \mu_i + u_{i,t} \quad (1)$$

Y_{it} הוא משתנה המייצג את אחד המדדים של ביצועי הרשות המקומית. $(Intervention)_{i,t-1}$ הוא משתנה דמי השווה ל-1, אם רשות i קיבלה טיפול ממשרד הפנים בשנה $t-1$, ו-0 אם אחרת. לאור העדויות הראשוניות שסורטטו בתרשימים 1-3, המראים השפעה הדרגתית של הטיפול, המסגרת האמפירית עוצבה כך שתאמוד גם את ההשפעה של מספר השנים שבהן הייתה התערבות. השפעה

זו נתפסת על ידי המשתנה $(Years\ of\ Intervention)_{i,t-1}$. $X_{i,t-1}$ הוא וקטור של מאפייני הרשות המקומית המשתנים על פני זמן (מתוארים בלוח 3).¹¹ δ_i מייצג השפעה קבועה לכל שנה בתקופה הנחקרת, כדי לפקח על מגמות מצרפיות במצב הכלכלי והפוליטי בישראל. μ_i מסמל השפעה קבועה ליישוב, α , β והווקטור Φ הם הפרמטרים הנאמדים. הגורמים הבלתי נצפים (לחוקרים) של ביצועי הרשות מיוצגים על ידי משתנה הטעות, u_{it} .¹²

מטרת הספציפיקציה האקונומטרית היא לזהות את ההשפעה המשותפת של α ו- β . אנחנו מעוניינים ללמוד על ההשפעה המידית של ההתערבות ששווה ל- $(\alpha + \beta)$ כמו גם על ההשפעה הנוספת של כל שנת התערבות השווה ל- β . כדי להתמודד עם קשיי הזיהוי שהוזכרו לעיל, המודל האקונומטרי נאמד גם עבור קבוצה מוגבלת של רשויות מקומיות בעלות מאפיינים דומים טרם הפעלת תכנית ההתערבות. כמו כן נעשה שימוש ברגרסיה בלתי רציפה מעורפלת (a fuzzy regression discontinuity design) שנועדה לטפל באפשרות שאיום ההתערבות שריחף באוויר גרם לשינוי התנהגות גם בקרב ראשי רשויות מקומיות שבהן לא הייתה בסופו של דבר התערבות של משרד הפנים.

5. התוצאות

לוח 4 להלן מראה את ההשפעה של ההתערבות על המשתנים שבמרכז ההתעניינות של מחקר זה, על בסיס המודל האקונומטרי שתואר קודם לכן. לפני שנדון בתוצאות יש לזכור כי הן נשענות על כלל הרשויות המקומיות, ושהאמידה אינה עושה הבחנה בין שלושת סוגי ההתערבות שהפעיל משרד הפנים. בתוצאות אלה יש להטיל חשד, משום שהרשויות המקומיות שטופלו על ידי משרד הפנים אינן מייצגות מדגם מקרי של יישובים, אלא הן נבחרו על בסיס מאפייניהן.

בכפוף למגבלה זו נראה שהתוצאות מלמדות כי ההתערבות של משרד הפנים הייתה אפקטיבית בצמצום ההוצאות של הרשויות המקומיות. ההשפעה של ההתערבות על ההוצאות היא מובהקת סטטיסטית גם באופן מדי ו גם בשנים שלאחר תחילת ההתערבות. לפי המקדמים הנאמדים, הכפפה מנהלית של הרשויות המקומיות לשלטון המרכזי הביאה באופן מדי לירידה בהוצאות הרשויות לתושב

11 השימוש בערכים בפיגור נועד לצמצם את האינדוגניות האפשרית ברגרסיות פנל.
 12 קיבצנו את סטיות התקן ברמת היישוב clustered standard errors at the locality (level). לכן הן אינן רגישות לכל סוג של מתאם סדרתי בתוך המקבצים והטרוסקרסטיות ממקור בלתי ידוע (Bertrand, Duffo, and Mullainathan, 2004).

בשיעור של כ-3% (לוח 4). יתרה מזו, כל שנה נוספת של התערבות מלווה בעוד ירידה של כ-2% בהוצאה לתושב. לוח 4 מראה עם זאת שהתערבות משרד הפנים אינה בעלת השפעה מובהקת על הגירעון התקציבי השוטף ועל הגירעון המצטבר. כל שנת התערבות נוספת מורידה באופן מובהק את הגירעון התקציבי ואת רמת החוב, אך ירידת החוב לא נמצאה מובהקת.

כל עמודה מציגה את התוצאות של פנל מודל רגרסיה שונה. בכל הרגרסיות ישנו פיקוח על לוג מספר התושבים, אשכול חברתי-כלכלי, לוג משכורת ממוצעת לשכירים (נתוני השנה הקודמת), שיעור המושבים של הסיעה הגדולה ומספר הסיעות (מחולק במספר המושבים) עבור כל רשות, כמו גם השפעה קבועה לשנה ולרשות.

ההשפעה של ההתערבות שהוצגה זה עתה היא לאחר התחשבות במאפיינים חברתיים-כלכליים של הרשות המקומית, כמו הדירוג הכלכלי-חברתי וגודל האוכלוסייה, ובמאפיינים פוליטיים, כמו חלקה היחסי של הסיעה הגדולה במועצת הרשות. אף לא אחד ממשתנים אלה נמצא מובהק בהשפעתו. תוצאה זו אינה מפתיעה בהתחשב בהשפעה הקבועה לרשות מקומית שנכללה באמידה ואמורה לתפוס את השפעת המאפיינים הקבועים של הרשות.

לוח 5 מציג את ההשפעה הנאמדת של ההתערבות על משתנים חשובים נוספים. החלק הראשון בלוח מתמקד בהשפעת ההכפפה המנהלית על יעדי הביניים התקציביים שאמורים לסייע בהשגת המשמעת התקציבית. בחלק השני של הלוח מוצגת ההשפעה של התערבות משרד הפנים על שלושה מדדים של רווחת התושבים. תוצאות האמידה מרמזות שמדיניות ההתערבות של הממשלה היא אפקטיבית ומשפיעה בכיוון הרצוי על יעדי ביניים תקציביים. נראה שהתערבות מתמשכת מביאה לירידה מובהקת בתשלומי השכר, לעלייה (בלתי מובהקת) בהכנסות מארנונה ולעלייה מובהקת במענקי האיזון.

הנתונים שעמדו לרשותנו אפשרו לנו לאמוד את המודל האקונומטרי עבור קטגוריות שונות של יעדי הביניים שמוצגים בלוח 5. התוצאות המדווחות בלוח 1 של הנספח (להלן) מלמדות שרוב הירידה בהוצאות שנגרמה בעקבות ההתערבות של משרד הפנים מתרכזת בהוצאות החינוך.

התוצאות אינן מציירות תמונה ברורה באשר להשפעת ההתערבות על רווחת התושבים. תכניות ההתערבות אמנם מתואמות עם הירדרדות מיידית בשיעור הזכאות לתעודת בגרות (אף כי השפעה זו מתפוגגת עם הזמן), אולם לא רואים מתאם בין התערבות למאזן הגירה נטו או למספר התאונות לנפש.

לוח 4 השפעת התערבות השלטון המרכזי על המטרות הפיסקליות המקומיות. סך המדגם

לוח היריעון לנפש	יחס חוב-הכנסות	לוח סך החוצאות לנפש
התערבות	0.4083 [0.360]	-0.0097 [0.013]
משך התערבות	-0.2399 ** [0.108]	-0.0198 *** [0.004]
לוח הודל האוכלוסייה	-0.3364 [0.715]	-0.2860 ** [0.135]
אשכול חברתי-כלכלי	-0.0497 [0.220]	-0.0118 [0.011]
לוח השכר הממוצע (נתוני השנה הקודמת)	-0.0241 [1.629]	0.0964 [0.085]
חלקה של הסיעה הגדולה במוצא	-1.0044 [0.822]	-0.0250 [0.036]
לוח P-value של סך השפעת ההתערבות	0.5581	0.0081
תצפיות	1,185	1,569

* מסמן מובהקות ברמה של 10% ** מסמן מובהקות ברמה של 5% *** מסמן מובהקות ברמה של 1%

לוח 5 השפעת התערבות השלטון המרכזי על האמצעים התקציביים והרווחה ברשויות המקומיות

תאונות דרכים לנפש	רווחת התושבים		אמצעים תקציביים				התערבות כלשהי
	מאזן ההגירה	שיעור התלמידים עם בגרות	לוח מעבידים מהממשלה לנפש	לוח תשלומי הבראה לנפש	לוח גבית הארנונה לנפש	לוח תשלומי השכר לנפש	
0.0183 [0.053]	0.0014 [0.001]	-0.0244 ** [0.012]	0.0895 [0.065]	1.9418 *** [0.260]	0.0393 [0.038]	-0.0242 * [0.014]	
0.0014 [0.019]	0.0002 [0.000]	0.0061 [0.004]	0.0720 *** [0.027]	-0.1437 * [0.075]	0.0162 [0.014]	-0.0151 *** [0.005]	משך התערבות
0.6405	0.1277	0.0523	0.0032	0.0000	0.0574	0.0009	P-value של סך השפעת התערבות
1,498	1,632	1,562	1,467	1,646	1,620	1,621	תצפיות

הערות: כל עמודה מציגה את התוצאות של פנל מודל הרגסיה שונה. בכל הרגיסיות ישנו פיקוח על לוח מספר התושבים, אשכול חברתי-כלכלי, לוח משכורת ממוצעת לשכירים (נתוני השנה הקודמת), שיעור המושבים של הסיעה הגדולה ומספר הסיעות (מחולק במספר המושבים) עבור כל רשות, כמו גם השפעה קבועה לשנה ולרשות.

* מסמן מובהקות ברמה של 10% ** מסמן מובהקות ברמה של 5% *** מסמן מובהקות ברמה של 1%

לסיכום, התוצאות מלמדות שהכפפה מנהלית של הרשויות המקומיות לשלטון המרכזי מלווה בירידה של ההוצאה לתושב, עלייה בהכנסות מארנונה ועלייה במענקי האיזון. כל אלו מביאים לצמצום הגירעון התקציבי השוטף והחוב לטווח קצר (הגירעון המצטבר). עם זאת השיפור שנראה בתוצאות התקציביות אינו משפיע באופן מיידי על איכות אספקת השירותים הציבוריים המקומיים. שיעור הזכאות לתעודת בגרות אינו מושפע במקרה שהתערבות של משרד הפנים נמשכת 4 שנים או יותר, וכך גם מאזן ההגירה והבטיחות בדרכים. אמנם לוחות 4-5 מספקים תמונה ראשונית של השפעות ההתערבות של משרד הפנים בנייהול הרשויות המקומיות, אך היא עלולה להיות מעוותת משום מגבלות הזיהוי שצוינו קודם לכן. הסעיפים הבאים מתמודדים עם מגבלות אלה.

5.1. הגבלת האמידה לרשויות דומות

חשש חשוב הנוגע לאמידה של השפעת ההתערבות על ביצועי הרשויות המקומיות נעוץ בהבדלים האפשריים במאפיינים בלתי נצפים (לחוקרים) של היישוב, המשתנים עם הזמן, בין הרשויות שבהן הייתה התערבות של משרד הפנים לבין הרשויות שלא הייתה בהן התערבות. העדויות שהוצגו בלוח 3, המראות את ההבדלים במאפיינים הנצפים בין שתי קבוצות רשויות אלה, מגבירות עוד יותר את החשש הזה. האמידות שמופיעות בלוח 6 מפחיתות במידה מסוימת את החשש שתואר, על ידי התמקדות בקבוצה הומוגנית יחסית של רשויות מקומיות. האמידה כאן מבוססת רק על רשויות מקומיות שבשנת 2003 היה להן חוב לזמן קצר הגדול או קטן ב-7.5% מן הסף שקבע את התנאי של משרד הפנים להפעלת תכנית הבראה. כפי שאפשר לראות בלוח 2 בנספח (להלן), מאפייני הרשויות המקומיות האלו דומים יחסית במונחי המשתנים הגלויים לחוקרים, כמו המדד הכלכלי-חברתי או גודל האוכלוסייה, דבר שמגביר את הביטחון שרשויות אלו דומות גם במאפיינים שאינם נצפים ומשתנים עם הזמן. לוח 6 מאשש את המסר המרכזי של לוח 4, שלפיו הכפפה מנהלית גורמת לירידה שנתית בהוצאה לתושב בשיעור של כ-3% (בעיקר בשל ירידה בתשלומי שכר). ואולם בניגוד לתוצאות שהוצגו בלוח 4, להתערבות של משרד הפנים אין השפעה מידית, אלא רק שנה או יותר לאחר תחילת ההתערבות. כמו כן הלוח מראה שהכפפה מנהלית גורמת לעלייה של כ-2% לשנה בהכנסות מארנונה, לעומת ההשפעה הלא מובהקת שנמצאה בלוח 5.

לוח 6 מגלה גם שברשויות מקומיות שטופלו על ידי משרד הפנים הייתה עלייה מידית במענקי הבראה. עלייה זו במענקים היא בשיעור של 170% יחסית לרשויות מקומיות שבהן משרד הפנים לא התערב, אך היא חד-פעמית. אף שהתערבות הממשלה מביאה לירידה בהוצאות ולעלייה במענקים, אין היא משפיעה באופן מובהק על הגירעון התקציבי השוטף ועל החוב לזמן קצר (לוח נספח 2).

לוח 6 השפעת התערבות השלטון המרכזי על המטרות, האמצעים התקציביים והרווחה ברשויות המקומיות (התמקדות במספר מוגבל של רשויות)

רווחת התושבים		אמצעים תקציביים			מטרות פסקליות		
תאונות	מאזן שיעור שירות התלמידים ההגירה דרכים לנפש	מאתממשלה לנפש	מאתממשלה לנפש	מאתממשלה לנפש	מאתממשלה לנפש	מאתממשלה לנפש	מאתממשלה לנפש
-0.2107 **	0.0010 [0.002]	-0.0301 [0.103]	1.7018 *** [0.488]	-0.0363 [0.053]	0.0114 [0.027]	-0.0046 [0.026]	-0.2457 [0.767]
0.0834 **	0.0034 [0.006]	0.0624 [0.040]	0.0508 [0.189]	0.0220 [0.026]	-0.0280 ** [0.013]	-0.0186 ** [0.008]	0.1286 [0.230]
0.0791	0.3680	0.6678	0.0000	0.7606	0.4279	0.2676	0.8453
395	424	392	427	426	425	426	319

הערת: כל עמודה מציגה את התוצאות של פנל מודל רגרסיה שונה בכל הרגרסיות ישנו פיקוח על לוג מספר התושבים, אשכול חברתי-כלכלי, לוג משקורת ממצעת לשכירים (נתוני השנה הקודמת), שיעור המושבים של הסעה הגדולה ומספר הסעות (מחולק במספר המושבים) עבור כל רשות. כמו גם השפעה קבועה לשנה ולרשות.

* מסמן מובהקות ברמה של 10% ** מסמן מובהקות ברמה של 5% *** מסמן מובהקות ברמה של 1%

5.2. ההשפעה לפי סוג ההתערבות

בסעיף זה מוצגת הבחנה בין סוגי הכפפה מנהלית ששימשו את משרד הפנים כדי להשפיע על ביצועי הרשויות המקומיות. כפי שתואר בסעיף 2, הממשלה יישמה שלושה סוגי התערבות המייצגים רמות חדירה שונות לתוך ניהול הרשות המקומית: מינוי חשב מלווה, תכנית הבראה ומינוי ועדה קרואה. למעשה ועדה קרואה אינה מסתכמת בהכפפה מנהלית, אלא היא גם הכפפה פוליטית של הרשות המקומית. השאלה המרכזית כאן היא – האם נדרשת מדיניות פולשנית של השלטון המרכזי כדי להשיג שיפור בביצועי הרשות המקומית, או שמא די במדיניות התערבות רכה יותר?

ערכנו הבחנה בין השפעת מינוי חשב מלווה לבין ההשפעה של תכנית הבראה שהם שני סוגי ההתערבות השכיחים ביותר (ראו לוח 2 לעיל).¹³ התוצאות המוצגות בלוח 7 מאששות שוב את המסקנה העיקרית שלפיה ההתערבות היא אפקטיבית בהשפעתה על ההוצאה לתושב וההכנסות מארנונה, ואולם השפעה זו מוגבלת למינוי חשב מלווה. תכנית הבראה אינה משפיעה על אף אחד מהמשתנים התקציביים פרט לעלייה במענקי הבראה. כלומר אפשר לשפר את ביצועי הרשות המקומית בעזרת התערבות רכה (מינוי חשב מלווה), אולם ההתערבות הפולשנית יותר (תוכנית הבראה) אינה מוסיפה, למרות עלותה התקציבית.

13 לא נעשה ניתוח נפרד להשפעת ועדה קרואה על ביצועי הרשות המקומית, משום שישנם שלושה יישובים בלבד עם ועדה קרואה בקבוצת הרשויות ההומוגנית שעליה מבוסס הניתוח. יתרה מזו, המינוי של ועדה קרואה בשלושת יישובים אלה נעשה בשנת 2007, ולכן יש 6 תצפיות בלבד של רשויות עם ועדה קרואה בכל פנל הנתונים. משום כך אין מספיק שונות תוך-יישובית ובין יישובים כדי לקבוע אם סוג התערבות זה הוא בעל השפעה מובהקת. בכל מקרה פיקוח על סוג התערבות זה אינו משנה את התוצאות המובאות בלוח 7 (לוח נספח 3). ראו דיון להלן בסעיף 5.4.

לוח 7 האפקט השולי של כל סוג של התערבות על הרשויות המקומיות (כולל רק רשויות בטווח 7.5 נקודות האחוז מסף התערבות)

רווחת התושבים		אמצעים תקציביים			מטרות פסקליות			
מאזן תאונות	שיעור התלמידים עם בגרות	לוג מעבקים	לוג תשלומי לוג גביית הארנונה	לוג תשלומי לוג גביית השכר	לוג חוב- הכנסות	לוג ירושן	לוג הגירעון	
לנפש	לנפש	לנפש	לנפש	לנפש	לנפש	לנפש	לנפש	
0.0576 [0.674]	-0.0023 * [0.091]	0.1104 [0.101]	0.5210 [0.452]	0.0758 [0.266]	-0.0349 [0.516]	-0.0566 * [0.066]	0.1859 [0.806]	השפעת חשב
0.0045 [0.924]	0.0272 *** [0.000]	0.0008 [0.970]	0.1809 [0.412]	0.0305 [0.475]	-0.0446 ** [0.030]	-0.0271 ** [0.017]	0.0076 [0.976]	השפעת משך תקופת החשב
-0.1016 [0.167]	0.0065 [0.705]	-0.0292 [0.669]	2.1679 *** [0.000]	-0.0207 [0.667]	-0.0086 [0.581]	-0.0209 [0.315]	-0.1317 [0.832]	השפעת תכנית הבראה
0.0914 [0.114]	0.0012 [0.023]	0.0856 [0.097]	-0.2923 * [0.060]	-0.0137 [0.723]	0.0160 [0.294]	0.0200 [0.273]	0.0574 [0.834]	השפעת משך תכנית הבראה
0.6558	0.1288	0.0804	0.2381	0.0183	0.1157	0.0142	0.1035	P-value של התערבות חשב
0.8761	0.2138	0.2878	0.0000	0.3839	0.6315	0.9507	0.8751	P-value של תכנית הבראה
395	424	392	427	426	425	426	319	תצפיות

5.3. אמידת השפעת ההתערבות על בסיס רגרסיה בלתי רציפה

אמנם מצאנו כי התערבות משרד הפנים היא אמצעי אפקטיבי לצמצום ההוצאה לתושב ולהגדלת ההכנסות מארנונה, אבל ייתכן שלהתערבות שהחלה בשנת 2004 יש השפעה גדולה יותר מזו שנאמדה על בסיס המודל האקונומטרי (1). אסטרטגיית הזיהוי נשענה על השוואה של ביצועי רשויות בעלות חוב לזמן קצר, קרוב לסף (מעל ומתחת) שנקבע על ידי משרד הפנים להכללת רשות מקומית בתכנית הבראה ערב השקת תכנית ההתערבות (2003). ואולם ייתכן מאוד שאיום ההתערבות שריחף באוויר, בעקבות התערבותו בפועל של משרד הפנים במספר רב של רשויות, השפיע גם על ביצועי הרשויות המקומיות עם חוב שהיה מעט נמוך מסף ההתערבות (ולכן הן לא נכללו בתכנית ההתערבות של משרד הפנים) – באותה מידה שהשפיעה ההתערבות בפועל על רשויות בעלות חוב הגבוה מהסף של 17.5% מהכנסות הרשות. בלוח 3 (לעיל) אפשר לראות, למשל, שבעקבות הפעלת תכנית ההתערבות הגירעון התקציבי ירד לא רק ברשויות המקומיות שבהן הייתה התערבות, אלא גם ברשויות שבהן לא התערב משרד הפנים. ייתכן שהרשויות שלא נכללו בתכנית ההתערבות של משרד הפנים נהגו ביתר אחריות תקציבית בשל הרצון להימנע מטיפול מצד משרד הפנים.

בסעיף זה נעשה שימוש ברגרסיה בלתי רציפה מעורפלת כדי לאמוד את השפעת החשש מפני התערבות על המשתנים המרכזיים. באופן ספציפי נאמד המודל האקונומטרי הזה:

$$Y_{i,t} = \gamma_0 + \gamma_1 D_{i,t-1} + \gamma_2 D_{i,t-1}^2 + \dots + \gamma_5 D_{i,t-1}^5 + \pi \text{Prob}(\text{intervention})_{i,t-1} + \mathbf{X}_{i,t-1} \Phi + \delta_t + \mu_i + \varepsilon_{i,t} \quad (2)$$

$Y_{i,t}$ מסמל את המשתנים המרכזיים, ואנחנו מפקחים על פולינום מסדר חמישי של הגירעון המצטבר שסומן ב- D_i , וכן את ההסתברות שברשות כלשהי צפויה להיות התערבות של משרד הפנים. הסתברות זו נאמדת לפי אם הייתה התערבות בשנה $t-2$, פולינום מסדר חמישי של הגירעון המצטבר וכן אינטראקציה מלאה של פולינום הגירעון המצטבר עם משתנה המייצג את הכוונה להתערב. הכוונה להתערב מיוצגת על ידי משתנה דמי שמקבל את הערך 1, אם הגירעון המצטבר עולה על 17.5%, ו-0 אם לא. הואיל ותכנית ההתערבות החלה בשנת 2004, ההסתברות להיות בטיפול משרד הפנים לפני שנה זו היא בדיוק 0, ולכן תקופת האמידה תוגבל לשנים 2003-2010.

לוח 8 ההשפעה הכללית של תכניות ההתערבות

תצפיות	הגרסיה בלתי רציפה מעורפלת	הגרסיית OLS	
א. מטרות פיסקליות			
849	-0.9048 * [0.541]	0.0066 [0.237]	גירעון (ש"ח לנפש)
1,123	-0.0510 *** [0.009]	-0.1950 *** [0.042]	סך ההוצאות (ש"ח לנפש)
ב. אמצעים תקציביים			
1,146	-0.1334 *** [0.029]	-0.0517 *** [0.011]	סך תשלומי משכורות (ש"ח לנפש)
1,148	0.1712 ** [0.072]	0.0492 [0.028] *	גביית ארנונה (ש"ח לנפש)
1,148	0.8221 * [0.470]	1.2341 *** [0.206]	תשלומי הבראה (ש"ח לנפש)
1,050	0.7149 *** [0.168]	0.2016 *** [0.053]	מענקי איזון (ש"ח לנפש)
ג. השפעות ההתערבות על הרווחה			
1,087	-0.0368 [0.020] *	-0.0054 [0.009]	שיעור הזכאות לבהרות
1,139	0.0015 [0.003]	0.0009 [0.001]	מאזן ההגירה
1,095	0.2564 ** [0.131]	0.0910 * [0.051]	תאונות דרכים לנפש

הערות: הלוח מציג את האומדנים של משוואה (2) שמופיעה בטקסט. העמודה הראשונה מציגה את אומדני OLS, והעמודה השנייה מציגה את השלב השני של הרגרסיה הבלתי רציפה המעורפלת. בכל הרגרסיות ישנו פיקוח על לוג מספר התושבים, אשכול חברתי-כלכלי, לוג משכורת ממוצעת לשכירים (נתוני השנה הקודמת), שיעור המושבים של הסיעה הגדולה ומספר הסיעות (מחולק במספר המושבים) עבור כל רשות, כמו גם השפעה קבועה לשנה ולרשות. סטיות התקן שמוצגות בסוגריים מקובצות (clustered) ברמת הרשות המקומית כדי לתקן את הקורלציה התוך-יישובית.

* מסמן מובהקות ברמה של 10% ** מסמן מובהקות ברמה של 5% *** מסמן מובהקות ברמה של 1%

תוצאות אמידה זו מוצגות בלוח 8. גישת הרגרסיה הבלתי רציפה המעורפלת חושפת שתכנית ההתערבות של משרד הפנים הביאה בסך הכול לירידה של 5% בהוצאה לתושב של הרשות ולעלייה של כ-17% בהכנסות הרשות. שינויים אלה לוו בהתרחבות המענקים ממשרד הפנים. התוצאות לפי גישה זו עקביות עם הממצאים שהוצגו קודם לכן. נוסף על כך הניתוח בלוח 8 מלמד שהאמידה הרגילה גורמת להטיה כלפי מטה של השפעת ההתערבות, משום שאמידה בשיטת OLS אינה מביאה בחשבון את ההשפעה של תכנית ההתערבות על רשויות שלא טופלו על ידי משרד הפנים. כדי שבסיס ההשוואה יהיה אחיד האמידה בשיטת OLS, שמופיעה בלוח 8, כוללת משתנה דמי להתערבות אך לא משתנה למשך ההתערבות (כמו שנכלל במודל אקומונטרי [1]).

5.4. ההשפעה של מינוי ועדה קרואה על ביצועי הרשות המקומית

מסיבות שיובהרו מיד א־אפשר לברוק את ההשפעה הנפרדת של ועדות קרואות על הביצועים של הרשות המקומית באותה דרך סטטיסטית שהוצגה במאמר. ואולם בשל החשיבות שאנחנו מייחסים לאמצעי מדיניות זה החלטנו לבחון בכל זאת השפעה זו, גם אם התקפות הסטטיסטית של הבדיקה היא נמוכה יותר בהשוואה לשיטות הסטטיסטיות המתקדמות שהופעלו בעבודה זו. מטבע הדברים ההסקה על בסיס בדיקה זו היא פחות מוצקה.

מינוי ועדה קרואה הוא הכלי הפולשני ביותר שעומד לרשות משרד הפנים כדי להתערב בניהולו של יישוב. כלי זה, שחייב להיות שמור למקרים קיצוניים, מבטל באופן זמני את הזכות לבחור ולהיבחר ברמה המקומית. החשיבות של בדיקת האפקטיביות של מינוי ועדה קרואה מתעצמת בגלל המחיר הדמוקרטי הנלווה להפעלתה. יש לומר כבר בתחילה כי גם אם יימצא כי מהלך כזה מביא לתוצאות המקוות, כמו צמצום הגירעון התקציבי או ההוצאה של הרשות, לא בהכרח ראוי למנות ועדה קרואה, מאחר שעוצמת הפגיעה בערך הדמוקרטי תלויה בהשקפת העולם. עם זאת המסקנה תהיה ברורה מאליה אם נמצא כי האפקטיביות של מינוי ועדה קרואה במונחי תקציב נמוכה או אפסית.

עד שנת 2004 מונתה ועדה קרואה בעקבות תפקוד וניהול בלתי תקינים שהוגדרו באופן כוללני. לאחר התיקונים שהוכנסו בפקודת העיריות בשנת 2004 הוסמך שר הפנים לפזר מועצת רשות ולהדיח את ראש הרשות גם בגין כשל תקציבי של הרשות המקומית (ניהולה הפיסקלי של רשות מקומית לא עומד בקריטריונים שנקבעו בחוק) או בשל אי־עמידה ביעדי תכנית ההבראה, או בשל אי־הגשת תכנית הבראה או אי־אישור תקציב.

בפועל יש לשר הפנים מרחב של שיקול דעת המאפשר לו להגמיש את הקריטריונים להפעלת סמכות זו. מרחב התמרון בא לידי ביטוי בהליך השימוע שנעשה טרם מינוי הוועדה הקרואה. שיקול הדעת של שר הפנים הוא רחב גם בגלל עמימות השיקולים באשר לאילו חריגות מתנאי תכנית הבראה נחשבות הפרה מלאה של התכנית ואילו הפרות נחשבות הפרה חלקית שלה.

מאז הונהגו כללי המשחק החדשים בשנת 2004 מונו ועדות קרואות ב־32 רשויות מקומיות, ומתוכן 21 ועדות ברשויות מקומיות ערביות. 15 מהוועדות מונו בעקבות אי-אישור התקציב על ידי מועצת הרשות, 10 בעקבות המלצות ועדת חקירה (כפי שהיה נהוג קודם לתיקוני החקיקה שהוכנסו בשנת 2004) ו־6 בעקבות ביצועים פסקליים ירודים. נוסף על כך מונתה ועדה קרואה ברשות המאוחדת עיר כרמל לאחר ההחלטה לפצלה.¹⁴

חקירת האפקטיביות של ועדה קרואה כרוכה באתגר קשה במיוחד בשל שלוש סיבות עיקריות. ראשית, כדי להעריך את ההשפעה של מינוי ועדה קרואה על הביצועים התקציביים של הרשות המקומית יש למצוא קבוצת ביקורת מהימנה המורכבת מיישובים שבהם לא מונתה ועדה קרואה, שהם בעלי מאפיינים דומים ליישובים שמשרד הפנים מינה להם ועדה קרואה.

היישום בפועל של כללי המשחק החדשים מציב שני קשיים נוספים בניסיון להעריך את ההשפעה של מינוי ועדה קרואה. קושי אחד כזה קשור לזמן הרב שחלף ממועד החלטת הממשלה להגביר את השימוש באמצעי זה (ועדה קרואה) ועד הפעלתו הממשית. בשנת 2007 מונו 16 ועדות קרואות לעומת 5 ב־2006 ו־4 ב־2005. מרחק הזמן בין מועד ההחלטה למינוי ועדות קרואות בהיקף גדול אפשר ליישובים להיערך מראש תקציבית כדי למנוע מינוי ועדה כזאת. היערכות זו, אם התרחשה, פירושה שההשפעה התקציבית של המשטר החדש התממשה גם ברשויות שלא מונו להן ועדות קרואות, ועל כן לא תתגלה בהשוואה בין רשויות מקומיות עם או בלי ועדות קרואות.

מאפיין נוסף שמקשה על הערכה משכנעת של השפעת מינוי ועדה קרואה על הביצועים התקציביים הוא מספר הרשויות המועט יחסית שמונו להן ועדות קרואות על פי הקריטריונים התקציביים החדשים שנקבעו בחוק. רק שיעור קטן יחסית של הוועדות הקרואות מונו בעקבות כשל בניהולה התקציבי של הרשות (כ־20%), ורובן (כ־80%) מונו לאחר אי-אישור תקציב הרשות או בעקבות המלצת ועדת חקירה, כפי שהיה נהוג קודם לכן.

14 בניית הסטטיסטי של הוועדות הקרואות לאחר 2004 נכללה הוועדה ביישוב ג'יסר א-זרקא אף על פי שפעלה בשנים 2001-2003.

כדי להעריך את ההשפעה של מינוי ועדה קרואה על ביצועי הרשות המקומית יצרנו שלוש קבוצות של רשויות מקומיות: קבוצת "טיפול" הכוללת רשויות שבהן מונו ועדות קרואות, ללא הבחנה לפי עילת המינוי, באחת השנים 2004-2010 (33 רשויות), ושתי קבוצות ביקורת. קבוצת הביקורת הראשונה כוללת רשויות עם תכנית הבראה או חשב מלווה באחת השנים 2004-2010 (100 רשויות), וקבוצת הביקורת השנייה כוללת רשויות ללא התערבות כלשהי מצד משרד הפנים בתקופה זו (60 רשויות). אמירת ההשפעה של מינוי ועדה קרואה מבוססת על השוואה של סדרת משתנים המייצגים את ביצועי הרשות המקומית בין שתי תקופות זמן ובין קבוצת הטיפול לאחת מקבוצות הביקורת. תקופת הזמן הראשונה מתייחסת לשנים 2003-2000 ואמורה לייצג את פרק הזמן טרם הפעלת ההתערבות של משרד הפנים, ואילו תקופת הזמן השנייה מתייחסת לשנים 2004-2010, שבהן מונו הוועדות הקרואות. לוח 9 מראה שהגירעון התקציבי בעקבות מינוי ועדה קרואה פחת ב-38 ש"ח לתושב, כאשר משווים אותו לגירעון של רשויות מקומיות ללא התערבות, אך גדל ב-156 ש"ח לתושב בהשוואה לרשויות עם תכנית הבראה או חשב מלווה (וללא ועדה קרואה, לוח 9ב). במפתיע יחס החוב להכנסות לאחר מינוי ועדה קרואה גדל בהשוואה לשתי קבוצות הביקורת שבהן נעשה שימוש. לעומת זאת ההשפעה של מינוי ועדות קרואות הייתה ניכרת במונחי צמצום ההוצאה לתושב (488 ש"ח), בהשוואה לרשויות מקומיות ללא התערבות, ונכבדת (85 ש"ח) לעומת רשויות מקומיות עם תכנית הבראה או חשב מלווה. לוחות 9א ו-9ב מלמדים שאין השפעה ממשית על שיעור גביית הארנונה, אם לשפוט על פי ההשוואה בין קבוצת ה"טיפול" לשתי קבוצות הביקורת.

לוח 9א תיאור סטטיסטי של תוצאות הרשויות המקומיות, סך המדגם

	2003-2000		2010-2004		ההפרשים בין ממוצעי שתי התקופות	
	2003-2000	2003-2000	2010-2004	2010-2004		
	ועדה קרואה לא הייתה	ועדה קרואה לא הייתה	ועדה קרואה לא הייתה	ועדה קרואה לא הייתה	הפרשים	
	ב-2004-2010 התערבות	ב-2004-2010 התערבות	ב-2004-2010 התערבות	ב-2004-2010 התערבות	ברשויות שהייתה שלא הייתה	
	ב-2004-2010	ב-2004-2010	ב-2004-2010	ב-2004-2010	התערבות	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	
א. מטרות פסקליות					(6)	
					(7)	
הרעון (ש"ח לנפש)	577 (484)	118 (208)	495 (700)	74 (291)	-82	-38
יחס חוב הכנסות	0.307 (0.188)	0.113 (0.158)	0.440 (0.313)	0.105 (0.140)	0.133	0.141
סך ההוצאות (ש"ח לנפש)	4280 (1,513)	4741 (1,121)	4210 (1,501)	5160 (1,439)	-70	-488
ב. אמצעים תקציביים						
סך תשלומי משכורות (ש"ח לנפש)	1916 (629)	1914 (542)	1714 (560)	1924 (619)	-202	-212
שיעור גביית ארונה	0.326 (0.209)	0.645 (0.212)	0.295 (0.166)	0.607 (0.215)	-0.031	0.007
תשלומי הבראה לנפש	148 (278)	15 (61)	328 (450)	8 (44)	180	187
מענקי איזון (ש"ח לנפש)	1394 (625)	906 (815)	1050 (414)	621 (624)	-345	-59

לוח 9א תיאור סטטיסטי של תוצאות הרשויות המקומיות. סך המדגם (המשך)

ההפרשים בין ממוצעי שתי התקופות	2010-2004		2003-2000				
	הפרשים ברשויות התערבות ב-2010-2004 לא הייתה התערבות	הפרשים ברשויות התערבות ב-2010-2004 לא הייתה התערבות	הפרשים ברשויות התערבות ב-2010-2004 לא הייתה התערבות	הפרשים ברשויות התערבות ב-2010-2004 לא הייתה התערבות			
(7)	(6)	(5)	(4)	(3)	(2)	(1)	
0.006	-0.024	-0.019	0.614 (0.133)	0.484 (0.127)	0.639 (0.099)	0.503 (0.119)	שיעור הזכאות לבגרות
0.006	-0.009	-0.003	0.008 (0.019)	-0.002 (0.012)	0.017 (0.028)	0.000 (0.012)	מאזן ההגירה
0.221	-0.466	-0.246	1.293 (0.996)	0.915 (0.706)	1.759 (1.262)	1.161 (0.802)	תאונות דרכים לנפש
ד. משתני פיקוח							
-1.548	3.898	2.350	50.4 (76.0)	17.0 (16.8)	46.5 (71.8)	14.6 (15.7)	גודל האוכלוסייה (אלפים)
0.048	0.108	0.156	6.100 (2.274)	3.442 (1.448)	5.992 (2.327)	3.286 (1.488)	רמה חברתית-כלכלית
0.025	-0.026	0.000	0.355 (0.175)	0.276 (0.138)	0.381 (0.207)	0.276 (0.153)	חלקה של הסיעה הגדולה במועצה
			60	33	60	33	מספר רשויות

מקור: עבודי המחקר על בסיס נתונים שנמסרו ממשדד הפנים ועל בסיס נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הרשויות המקומיות בישראל, שנים שונות).

לוח 9 תיאור סטטיסטי של תוצאות הרשויות המקומיות בניהול ועדות קראות בהשוואה לרשויות שבהן היה חשב או תכנית הבראה, סך המדגם

	2003-2000		2010-2004		ההפרשים בין ממוצעי שתי התקופות	(6)	(5)	(3)	(2)	(1)
	ועדה קרואה ב-2004-2010	רק חשב או תוכנית הבראה ב-2004-2010	ועדה קרואה ב-2004-2010	רק חשב או תוכנית הבראה ב-2004-2010						
הפרשי הפרטים										
הפרשי התערבות										
156			289 (550)	495 (700)	-82	-239			528 (568)	577 (484)
0.101			0.308 (0.316)	0.440 (0.313)	0.133	0.032			0.277 (0.246)	0.307 (0.188)
-85			4341 (1,157)	4210 (1,501)	-70	16			4326 (1,448)	4280 (1,513)
-71			1706 (517)	1714 (560)	-202	-131			1837 (568)	1916 (629)
-0.004			0.403 (0.229)	0.295 (0.166)	-0.031	-0.027			0.430 (0.246)	0.326 (0.209)
91			187 (309)	328 (450)	180	89			98 (202)	148 (278)
-24			913 (644)	1050 (414)	-345	-320			1234 (845)	1394 (625)
א. מטרות פסקליות										
גירעון (ש"ח לנפש)										
יחס חוב-הכנסות										
סך הוצאות (ש"ח לנפש)										
ב. אמצעים תקציביים										
סך תשלומי משכורות (ש"ח לנפש)										
שיעור גביית ארנונה										
תשלומי הבראה לנפש										
מענקי איזון (ש"ח לנפש)										

לוח 39 תיאור סטטיסטי של תוצאות הרשויות המקומיות בניהול ועדות קראות בהשוואה לרשויות שבהן חשב או תכנית הבראה, סך המדגם (המשך)

	2003-2000		2010-2004		(5)	(6)	(7)
	ועדה קרואה ב-2004-2010	רק חשב או תוכנית הבראה ב-2004-2010	ועדה קרואה ב-2004-2010	רק חשב או תוכנית הבראה ב-2004-2010			
ההפרשים בין ממוצעי שתי התקופות							
הפרשים							
הפרשים							
הפרשים							
התערבות							
הייתה התערבות							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
0.007	0.503 (0.119)	0.567 (0.114)	0.484 (0.127)	0.541 (0.142)	-0.019	-0.026	0.007
0.003	0.000 (0.012)	0.008 (0.040)	-0.002 (0.012)	0.002 (0.016)	-0.003	-0.006	0.003
0.138	1.161 (0.802)	1.396 (1.320)	0.915 (0.706)	1.013 (0.702)	-0.246	-0.384	0.138
ד. משתני פיקוח							
אודל האוכלוסייה (אלפים)	14.6 (15.7)	26.2 (70.7)	17.0 (16.8)	29.5 (77.8)	2.350	3.349	-0.998
רמה חברתית-כלכלית	3.286 (1.488)	4.351 (2.124)	3.442 (1.448)	4.367 (2.088)	0.156	0.016	0.140
חלקה של הסיעה הגדולה במועצה	0.276 (0.153)	0.291 (0.144)	0.276 (0.138)	0.290 (0.145)	0.000	-0.001	0.001
מספר רשויות	33	100	33	100			

מקור: עיבודי המחברים על בסיס נתונים שנמסרו ממשרד הפנים ועל בסיס נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הרשויות המקומיות בישראל, שנים שונות).

לסיכום, הממצאים באשר לביצועים התקציבים בעקבות מינוי ועדה קרואה מעורבים. בצד הצמצום הנאה בהוצאות הרשות המקומית לתושב ישנה עלייה ניכרת ברמת החוב וחוסר השפעה על הכנסות הרשות מארנונה.

6. סיכום

מחקר זה בדיק את ההשפעות של הכפפה מנהלית של הרשויות המקומיות על ביצועיהן התקציביים והאחרים. התוצאות המרכזיות מראות שהתערבות משרד הפנים הייתה אפקטיבית בצמצום ההוצאות של הרשות ובהגדלת הכנסותיה, ללא פגיעה נראית לעין באספקת השירותים לתושבים. כמו כן אפשר לראות שסוגי התערבות שונים אינם מקדמים באותה המידה את המטרות המבוקשות בכל הקשור להתנהגות התקציבית של הרשויות. הכתבת תכנית הבראה, שנתפרת לכל רשות בנפרד, אינה מניבה תוצאות במונחים תקציביים. להפך, כלי פולשני פחות ופשוט יותר כמו מינוי חשב מלווה המפקח על ביצוע ההוצאות וגיוס עובדים כחוק והמדווה ישירות למשרד הפנים, הביא לשיפור מובהק בביצועים התקציביים של הרשויות המקומיות שבהן הייתה התערבות. ממצא זה הוביל אותנו למסקנה שמדיניות אפקטיבית להתמודדות עם מגבלת התקציב הרכה יכולה להישען על צורה מתונה וישירה של הכפפה מנהלית של הרשויות המקומיות למשרד הפנים.

נספח 1 השפעת התערבות השלטון המרכזי על משתנים נוספים

	לוג הגבייה	לוג תשלומי שכר לתלומי	לוג תשלומי שכר לחינוך (לנפש)	לוג הוצאות לרווחה (לנפש)	לוג הוצאות לחינוך (לנפש)	לוג החוב לנפש	חוב כחלק מסך ההכנסות	
	-0.0106 [0.092]	-0.0273 [0.027]	-0.0234 [0.026]	-0.0391 ** [0.018]	-0.0063 [0.019]	0.0812 [0.064]	0.0347 [0.055]	התערבות כלשהי
	0.0727 * [0.039]	0.0014 [0.010]	-0.016 * [0.008]	0.0071 [0.007]	-0.0211 *** [0.006]	-0.0398 * [0.020]	-0.0276 [0.019]	משך התערבות
	0.3700 1,473	0.1999 1,616	0.0869 1,623	0.0363 1,623	0.0826 1,623	0.4220 1,443	0.8586 1,437	P-value של סך השפעת ההתערבות
	-0.0436 [0.188]	-0.0749 [0.066]	0.0693 [0.052]	-0.0333 [0.036]	0.0384 [0.031]	-0.0333 [0.070]	-0.0138 [0.046]	התערבות כלשהי
	0.1452 [0.089]	0.0231 [0.025]	-0.0320 [0.022]	0.0057 [0.015]	-0.0244 [0.017]	0.0158 [0.031]	0.0010 [0.018]	משך התערבות
	0.4436 383	0.2323 426	0.3654 426	0.2833 426	0.5189 426	0.7618 398	0.7216 396	P-value של סך השפעת ההתערבות
								תצפיות

הערות: כל עמודה מציגה את התוצאות של פנל מודל רגרסיה שונה. בכל הרגרסיות ישנו פיקוח על לוג מספר התושבים, אשכול חברתי-כלכלי, לוג מספר תלמידי ממוצעת לשכירים (נתוני השנה הקודמת), שיעור המושבים של היסעה המדולה ועוספר היסעות (מחולק במספר המושבים) עבור כל רשות. כמו גם השפעה קבועה לשונה ולרשות. המספרים בסוגריים מציינים מסוים תקן * מסמן מובהקות ברמה של 10% ** מסמן מובהקות ברמה של 5% *** מסמן מובהקות ברמה של 1%.

מקור: עיבודי המחברים על בסיס נתונים שנמסרו ממשרד הפנים ועל בסיס נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הרשויות המקומיות בישראל, שנים שונות).

נספח 2 תיאור סטטיסטי של תוצאות הרשויות המקומיות, המדגם המצומצם

	הפרשים בין ממוצי שתי התקופות		2010-2004		2003-2000		מטרות פסקליות
	(7)	(6)	(5)	(4)	(3)	(2)	
-14	-27.06	-41.04	145 (364)	236 (403)	172 (196)	277 (274)	גירעון (ש"ח לנפש)
0.040	0.01	0.05	0.132 (0.077)	0.178 (0.117)	0.120 (0.057)	0.126 (0.069)	יחס חוב-הכנסות
-234	371.96	138.32	4,781 (1,012)	4,287 (1,230)	4,409 (695)	4,149 (1,438)	סך הוצאות (ש"ח לנפש)
-94	-15.75	-109.52	1,768 (511)	1,593 (450)	1,784 (387)	1,702 (461)	אמצעים תקציביים
-0.009	-0.03	-0.04	0.5 (0.220)	0.4 (0.261)	0.6 (0.220)	0.5 (0.270)	סך תשלומי משכורות (ש"ח לנפש)
61	-3.13	58.28	19 (82)	120 (246)	22 (51)	62 (114)	שיעור גביית ארונה
-43	-272.92	-316.42	525 (463)	887 (636)	798 (599)	1,203 (912)	תשלומי הבראה לנפש
							מענקי איזון (ש"ח לנפש)

טפס 2 תיאור סטטיסטי של תוצאות הרשויות המקומיות, המדגם המצומצם (המשך)

	2010-2004				2003-2000	
	ההפרשים בין ממוצעי שתי התקופות	הפרשים הרשויות שהייתה ברשותיהן של התערבות	לא היתה התערבות ב-2010-2004	לא היתה התערבות ב-2004-2010	לא היתה התערבות ב-2004-2010	התערבות ב-2010-2004
(7)	(6)	(5)	(4)	(3)	(2)	(1)
-0.040	0.01	-0.03	0.605 (0.088)	0.553 (0.149)	0.595 (0.066)	0.583 (0.127)
0.005	-0.01	0.00	0.009 (0.020)	0.001 (0.016)	0.017 (0.022)	0.003 (0.035)
0.179	-0.50	-0.032	1.407 (0.869)	0.869 (0.582)	1.905 (1.001)	1.187 (0.786)
0.803	4.10	4.90	48.6 (52)	39.4 (121)	44.5 (48)	34.5 (109)
-0.050	0.17	0.12	5.8 (1.738)	4.1 (2.398)	5.6 (1.855)	4.3 (2.446)
0.019	-0.03	-0.01	0.305 (0.109)	0.302 (0.131)	0.332 (0.106)	0.310 (0.150)
משפעות ההתערבות על הרווחה						
שיעור הזכאות לבהרות						
מאזן ההגירה						
תאונות דרכים לנפש						
משתני פיקוח						
גודל האוכלוסייה (אלפים)						
רמה חברתית-כלכלית						
חלקה של היסעה הגדולה במעצמה						

המספרים בסוגריום מציינים סטיות תקן.

מקור: עיבודי המחברים על בסיס נתונים שנמסרו ממשרד הפנים ועל בסיס נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הרשויות המקומיות בישראל, שנים שונות).

נספח 3 האפקט השולי של כל סוג של התערבות על הרשויות המקומיות (כולל רק רשויות בטווח 7.5 נקודות אחוז מסך התערבות)

	חוחות התושבים		אמצעים תקציביים				מטרות פסקיות				
	תאונות דרכים לנפש	מצאן ההגירה	שיעור התלמידים עם תעודת בגרות	לוג מענקים מהמשלה לנפש	לוג תשלומי הבראה לנפש	לוג תשלומי הארונה לנפש	לוג תשלומי השכר לנפש	לוג סך הוצאות לנפש	יחס חוב הכנסות	לוג הגירעון לנפש	
-0.0193 [0.881]	-0.0012 [0.454]	-0.0608 *** [0.010]	0.1159 [0.104]	0.5587 [0.396]	0.0627 [0.263]	-0.0439 [0.419]	-0.0627 ** [0.045]	0.0451 [0.139]	0.3384 [0.640]	השפעת חשב הבראה	
0.0345 [0.458]	-0.0002 [0.760]	0.0265 *** [0.000]	-0.0009 [0.966]	0.1658 [0.418]	0.0340 [0.349]	-0.0418 * [0.052]	-0.0252 ** [0.021]	-0.0072 [0.499]	-0.0392 [0.869]	השפעת משך תקופת החשב	
-0.1336 * [0.095]	0.0002 [0.866]	0.0053 [0.756]	-0.0322 [0.640]	2.0846 *** [0.000]	-0.0352 [0.469]	-0.0075 [0.625]	-0.0203 [0.333]	-0.0165 [0.384]	-0.1584 [0.806]	השפעת תכנית הבראה	
0.1163 * [0.066]	0.0009 [0.436]	-0.0165 ** [0.030]	0.0846 [0.102]	-0.2879 * [0.068]	-0.0078 [0.841]	0.0181 [0.237]	0.0215 [0.249]	0.0020 [0.818]	0.0267 [0.925]	השפעת משך תכנית ההבראה	
0.0613 [0.653]	-0.0014 [0.689]	0.0373 [0.199]	0.0477 [0.503]	1.4715 * [0.069]	-0.2662 * [0.064]	-0.0153 [0.758]	-0.0074 [0.882]	0.1135 *** [0.001]	0.4067 [0.701]	השפעת ועדה ממונה	

נספח 3 האפקט השולי של כל סוג של התערבות על הרשויות המקומיות (כולל רק רשויות בטווח 7.5 נקודות האחוז מסף התערבות) (המשך)

תאונות דרכים לנפש	רווחת התושבים		אמצעים תקציביים				מטרת פסקליות				השפעת משך הועדה הממונה	
	מאזן ההגירה	שיוצר התלמידים עם תעודת בגרות	לוג מענקים מהממשלה לנפש	לוג תשלומי הבראה לנפש	לוג גבית הארונה לנפש	לוג תשלומי השכר לנפש	לוג סך הוצאות לנפש	יחס חוב הכנסות	לוג לוג	לוג		
-0.0952 [0.279]	0.0035 * [0.099]	-0.0127 [0.281]	0.0025 [0.962]	-0.2971 [0.415]	-0.1112 [0.108]	-0.0216 [0.338]	-0.0157 * [0.077]	-0.0531 *** [0.008]	0.1774 [0.568]			
0.9103	0.3427	0.1007	0.0856	0.2137	0.0297	0.0867	0.0110	0.1159	0.5902			P-value של התערבות חשב
0.8017	0.2984	0.4332	0.3364	0.0000	0.2749	0.4801	0.9364	0.3600	0.7876			P-value של תכנית הבראה
0.6952	0.1910	0.3699	0.5028	0.1502	0.1284	0.3682	0.6311	0.0448	0.4879			P-value של ועדה ממונה
395	424	416	392	427	426	425	426	400	319			תצפיות

הערות: כל עמודה מציגה את התוצאות של פנל מודל הרסיה שונה. בכל ההרגרסיות ישנו פיקוח על לוג מספר התושבים, אשכול חברתי-כלכלי, לוג משכורת ממוצעת לשכירים ונתוני השנה הקודמת, שיעור המושבים של הסיעה המודל ומספר הסיעות (מחולק במספר המושבים) עבור כל רשות, כמו גם השפעה קבועה לרשויות. P-value של מבחן F של האפקט המשולב שבבחינו מופיע בסוגריים מתחת למקדם. המספרים בסוגריים מציגים סטיות תקן.

* מסמן מובהקות ברמה של 10% ** מסמן מובהקות ברמה של 5% *** מסמן מובהקות ברמה של 1%

מקורות

- בן בסט, אבי, ומומי דהן, 2009א. "המשבר ברשויות המקומיות: יעילות מול ייצוגיות", בתוך: הנ"ל (עורכים), הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 91-15.
- _____, 2009ב. "זהות חברתית והבחירות לרשויות המקומיות", בתוך: הנ"ל (עורכים), הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 183-223.
- Angrist, Joshua D., and Jörn-Steffen Pischke, 2009. *Mostly Harmless Econometrics: An Empiricist's Companion*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Bertrand, Marianne, Esther Duflo, and Sendhil Mullainathan, 2004. "How Much Should We Trust Differences-in-differences Estimates?," *Quarterly Journal of Economics* 119 (1): 249-275.
- Bird, Richard M., and Almos Tassonyi, 2003. "Constraining Subnational Fiscal Behavior in Canada: Different Approaches, Similar Results?," in: Jonathan Rodden, Gunnar S. Eskeland, and Jennie I. Litvack, (eds.), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, Cambridge, MA: MIT Press, pp. 85-132.
- Bordignon, Massimo, and Gilberto Turati, 2009. "Bailing Out Expectations and Public Health Expenditures," *Journal of Health Economics* 28 (2): 305-321.
- Brender, Adi, 2003. "The Effect of Fiscal Performance on Local Government Election Results in Israel: 1989-1998," *Journal of Public Economics* 87 (9-10): 2187-2205.
- Enikolopov, Ruben, and Ekaterina Zhuravskaya, 2007. "Decentralization and Political Institutions," *Journal of Public Economics* 91 (11-12): 2261-2290.
- Inman, Robert P., 2003. "Transfers and Bailouts: Enforcing Local Fiscal Discipline with Lessons from the U.S. Federalism," in: Jonathan Rodden, Gunnar S. Eskeland, and Jennie I. Litvack (eds.), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, Cambridge, MA: MIT Press, pp. 35-83.
- Kornai, János, 1979. "Resource-constrained Versus Demand-constrained Systems," *Econometrica* 47 (4): 801-819.
- Kornai, Janos, Eric Maskin, and Gerard Roland, 2003. "Understanding the Soft Budget Constraint," *Journal of Economic Literature* 41 (4): 1095-1136.
- McCarten, William J. (2003). "The Challenge of Fiscal Discipline in the Indian States," in: Jonathan Rodden, Gunnar S. Eskeland, and Jennie I. Litvack (eds.), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, Cambridge, MA: MIT Press, pp. 249-286.
- Oates, Wallace E., 1972. *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt.
- OECD, 2010. Fiscal Policy Across Levels of Government in Times of Crisis, [com/cpta/eco/gov/WP\(2010\)12](http://com/cpta/eco/gov/WP(2010)12).
- Pettersson-Lidbom, Per, 2010. "Dynamic Commitment and the Soft Budget Constraint: An Empirical Test," *American Economic Journal: Economic Policy* 2 (3): 154-179.
- Prud'homme, Rémy, 1995. "On the Dangers of Decentralization," *The World Bank Research Observer* 10 (2): 201-220.

- Quian, Yingyi, and Roland Gérard, 1998. "Federalism and the Soft Budget Constraint," *The American Economic Review* 88 (5): 1143–1162.
- Rattsø, Jørn, 2003. "Vertical Imbalance and Fiscal Behavior in a Welfare State: Norway," in: Jonathan Rodden, Gunnar S. Eskeland, and Jennie I. Litvack (eds.), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, Cambridge, MA: MIT Press, pp. 133–160.
- Reingewertz, Yaniv, 2010a. "Do Municipal Amalgamations Work? Evidence from Municipalities in Israel," Unpublished Manuscript, The Hebrew University of Jerusalem.
- _____, 2010b. "Political Competition, Ethnic Fragmentation and Fiscal Status: Evidence from Municipalities in Israel," Unpublished Manuscript, The Hebrew University of Jerusalem.
- Rodden, Jonathan A., 2002. "The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World," *American Journal of Political Science* 46 (3): 670–687.
- _____, 2006. *Hamilton's Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rosenberg, Jacob, 1992. "Rationality and the Political Business Cycle: The Case of Local Government," *Public Choice* 73 (1): 71–81.
- Tanzi, Vito, 1996. "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects," in: Bruno M. and Pleskovic, B. (eds.), *Annual World Bank Conference on Development Economics*, Washington, D.C.: World Bank.
- Tiebout, Charles, 1956. "A Pure Theory of Local Expenditures," *The Journal of Political Economy* 64 (5): 416–424.
- Turner, David, and Philip Whitman, 2005. "Learning from the Experience of Recovery: The Turnaround of Poorly Performing Local Authorities," *Local Government Studies* 31 (5): 627–654.
- Webb, Stephen, 2003. "Argentina: Hardening the Provincial Budget Constraint," in: Jonathan Rodden, Gunnar S. Eskeland, and Jennie I. Litvack (eds.), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, Cambridge, MA: MIT Press, 189–211.
- Wetzel, Deborah, and Anita Papp, 2003. "Strengthening Hard Budget Constraints in Hungary," in: Jonathan Rodden, Gunnar S. Eskeland, and Jennie I. Litvack (eds.), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, Cambridge, MA: MIT Press, 393–427.
- Yee, Albert S., 2012. "China's Macroeconomic Response to the Global Recession: Ideational Sources and Substantive Contents," *Asian Perspective* 36 (1): 1–42.
- Zhuravskaya, Ekaterina, 2010. "Federalism in Russia," Working Paper No. 141, The Centre for Economic and Financial Research (CEFIR) at New Economic School (NES).

פרק שני

מדוע תושבים מצביעים בבחירות המקומיות?

אבי בן בסט, מומי דהן

תקציר

העובדה שאנשים מצביעים בבחירות כלליות היא תמוהה מנקודת הראות של המודל הרציונלי, שכן יכולתו של אדם יחיד להשפיע על תוצאות הבחירות היא אפסית. אולם בפועל רובם המכריע של האזרחים במדינות המפותחות מצביעים בבחירות הכלליות לפרלמנט ולנשיאות. הפער בין הניבוי התאורטי למציאות זכה בכינוי "פרדוקס ההצבעה". בשנים האחרונות התפתח כיוון מחקרי חדש שמיישב את הפרדוקס הזה באמצעות שילוב של השיוך הקבוצתי בשיקולי הפרט אם להצביע. מאמר זה משתמש במבנה החברתי המיוחד של האוכלוסייה הערבית כדי לברוק את תקפות השערה זו. הוא מציג לראשונה אומדן כמותי לעוצמת ההצבעה החמולתית בבחירות המקומיות ברשויות הערביות. השיוך החמולתי משפיע לא רק על דפוסי ההצבעה (למי להצביע), אלא גם על שיעור ההצבעה. בהתאם לתאוריית הזהות החברתית נמצא כי שיעור ההצבעה ביישובים הערביים גבוה יותר מהותית בהשוואה ליישובים יהודיים, גם לאחר שמנטרלים את ההבדלים ברמת ההכנסה, במידת התחרותיות הפוליטית ובגודל של אוכלוסיית היישוב. ממצע זה חושף גם קשר בצורת U הפוכה בין גודל הקבוצה או החמולה (שנמדד על פי שיעור האנשים בעלי אותו שם משפחה) לשיעור ההצבעה, והוא תואם למודלים תאורטיים המשלבים את הזהות החברתית בשיקולי ההשתתפות בבחירות כדי ליישב את פרדוקס ההצבעה.

* מאמר זה הוא מהדורה מחודשת של מאמרנו "זהות חברתית והבחירות לרשויות המקומיות", שנכלל בספר הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות (בן בסט ודהן, 2009). הוא כולל עיבודים חדשים המבוססים על תוצאות הבחירות המקומיות של 2008 וכן דיון בגורמי הפיצול הפוליטי והשלכותיו הכלכליות.

הצעות לשינויים מבניים: מצע לדיון

- מוצע לשנות את שיטת הבחירות ברשויות המקומיות כדי לחזק את כוחו של ראש הרשות ולצמצם את מידת הפיצול בין המפלגות במועצה המקומית. לפי שיטת הבחירות המוצעת, הבוחר יבחר בפתק אחד את הסיעה במועצת הרשות, וראש הסיעה הגדולה ביותר במועד בחירות זה ימונה לעמוד בראש הרשות. סמכויות ראש הרשות יישארו ללא שינוי.

בעקבות המעבר בבחירות המקומיות בשנת 1978 לבחירה בשני פתקים גדל באופן ניכר הפיצול הפוליטי שנמדד ברשויות המקומיות. מספרן של הסיעות שמתמודדות בבחירות המקומיות הוכפל, והוא שווה בשלוש מערכות הבחירות האחרונות למספר המושבים במועצת הרשות (בממוצע). התפתחות דומה הייתה גם במספר הסיעות המרכיבות בפועל את מועצת הרשות. כדי להמחיש את המצב שנוצר ברשויות המקומיות נקביל אותו לבחירות הכלליות: מצב זה שקול לכך שבבחירות לכנסת היו מתמודדות 120 סיעות על 120 המושבים בכנסת.

ממצאי המחקר מראים שככל שמפלגתו של ראש העירייה קטנה יותר, החוב יחסית להכנסה גדול יותר. ההסבר האפשרי לכך הוא שראש העירייה צריך לקנות את תמיכת שותפיו באמצעות הקצאות תקציביות ליעדים הקרובים ללבם. ככל שהוא נזקק לתמיכה של שותפים רבים יותר, סביר שהוצאות העיר יהיו גדולות יותר. שיטת הבחירות בשני פתקים גורמת להגברת הפיצול הפוליטי ובעקבות כך למחיר כלכלי מיותר. המעבר להצבעה בפתק אחד גם בבחירות המקומיות צפוי לרסן את הפיצול הפוליטי בלי לפגוע בתסיסה הדמוקרטית המקומית.

- מוצע לקבוע את השיוך של בעלי זכות בחירה לקלפיות ביישוב על פי אזור מגורים, באותם יישובים ערביים שבהם השיוך לקלפיות נעשה היום על פי שם המשפחה.

בעשרות רשויות ערביות מוקצים בעלי זכות הבחירה לקלפיות על פי האות הראשונה (או אותיות ראשונות) בשם המשפחה של הבוחר, בניגוד ליתר הרשויות המקומיות הערביות וכל הרשויות המקומיות היהודיות, שבהן התושבים מוקצים לקלפיות על פי מקום מגוריהם. דרך שיוך זו של בעלי זכות בחירה מגבירה את היכולת להפעיל לחץ על הבוחרים להצביע בהתאם לשיוך החמולתי ביישוב במקום על פי טובתו. קל מאוד לאמת את ההשתתפות בבחירות, משום שהבוחרים משויכים לקלפיות על בסיס שם משפחתם, ולכן סביר שגם הלחץ החברתי במקרה זה יהיה אפקטיבי יותר.

- מוצע לקבוע בחוק הבחירות את החובה לדווח בילקוט הפרסומים גם על מספר בעלי זכות הבחירה בצד מספר המצביעים ואופן חלוקת הקולות כפי שמקובל היום.

החוק אינו מחייב את המפקח הארצי על הבחירות לדווח על מספר בעלי זכות הבחירה ביישוב, וכך נמנע מן האזרח מידע בעל ערך רב – שיעור ההצבעה. יש לתקן את המעוות על ידי הוספת חובת דיווח על מספר בעלי זכות הבחירה ביישוב.

1. מבוא

העובדה שאנשים מצביעים בבחירות לפרלמנט היא תמוהה מנקודת הראות של המודל הרציונלי, שכן יכולתו של אדם יחיד להשפיע על תוצאות הבחירות היא אפסית. לפיכך שיקול תועלתני קר יוביל את הרוב המכריע של האזרחים להישאר בבית ביום הבחירות, הואיל והשתתפות בבחירות כרוכה בעלות כלשהי (Downs, 1957). בפועל רובם המכריע של האזרחים במדינות המפותחות מצביעים בבחירות הכלליות לפרלמנט ולנשיאות. הפער בין שיעור ההצבעה לפי המודל הרציונלי לבין שיעור ההצבעה בפועל זכה לכינוי "פרדוקס ההצבעה".

בניסיון לגשר על הפער בין שיעור ההצבעה בפועל לשיעור ההשתתפות בבחירות לפי מודל הבחירה הרציונלי הוצע להתחשב בתועלת הנובעת מההשתתפות עצמה (Riker and Ordeshook, 1968). אפשר לנסח זאת גם על דרך השלילה – אי-הצבעה פוגעת בתועלת של האזרח, מאחר שהוא חש כי לא מילא את חובתו האזרחית.² גישה זו מאפשרת להסביר, במסגרת המודל הרציונלי, מדוע רבים מן האזרחים משתתפים בבחירות, הגם שיכולתו של קול אחד להכריע אותן היא אפסית. עם זאת שילוב תחושת החובה האזרחית בשיקולי ההשתתפות בבחירות מגביל את היכולת להסביר הבדלים בשיעור ההצבעה על פני זמן באותה מדינה או הבדלים בין מדינות.

המאמץ המחקרי "להציל" את המודל הרציונלי באמצעות הכנסת גורם אי-ודאות בנוגע להתפלגות ההעדפות ולעלויות ההשתתפות בבחירות לא הוכתר בהצלחה מרובה. אמנם הייתה התקדמות מסוימת בכך שהמודל הרציונלי הניב שיעור הצבעה גדול מאפס בתנאים מסוימים (כאשר ציבור הבוחרים קטן יחסית);

2 תחושת החובה האזרחית יכולה להיות בעלת מופעים שונים, כמו ההתרגשות או התרוממות הרוח שחשים חלק מן האזרחים בעת ההצבעה. ייתכן שתחושה זו מקורה בחובה מוסרית פנימית, וייתכן שבנורמה חברתית הגורמת ללחץ חברתי כזה שחלק מן האזרחים עלולים לחוש מבוכה אם ייודע לקרובהים (משפחה, ידידים, עמיתים לעבודה וכו') כי הם בחרו שלא להצביע.

ואולם המודל המתוקן המשיך לנבא שיעור השתתפות אפסי בבחירות כאשר מספר בעלי זכות הבחירה הוא גדול (Palfrey and Rosenthal, 1985).

בשנים האחרונות התפתח כיוון מחקרי פורה במיוחד שיש לו סיכויים להסביר באופן מניח את הדעת את פרדוקס ההצבעה בבחירות. הערוץ המחקרי החדש-ישן רואה ביחיד חלק מקבוצה חברתית כלשהי (או קבוצות מספר), ואת שיקולי ההשתתפות בבחירות של פרט כלשהו כמושפעים מההשלכות של תוצאות הבחירות על טובת הקבוצה שאליה הוא חש שייכות (Harsanyi, 1980). כלכלנים וחוקרי מדע המדינה ניסו להסביר את שיעור ההשתתפות הגבוה בבחירות על ידי הכללת החשיבות של הקבוצה במחקר האמפירי, אולם הממצאים שנועדו לאשש או להפריך את הטענה עדיין מועטים יחסית.³

קרולה יולנר (Uhlaner, 1989) הציגה ממצאים העולים בקנה אחד עם ההשערה שיש חשיבות להשתייכות לקבוצה. היא מצאה כי שיעור ההשתתפות בבחירות של יחידים החברים באיגוד מקצועי של משקי בית גבוה יותר משל יחידים שאינם חברים באיגוד מעין זה. ג'ון פילר, קני לורנס ורבקה מורטון (Filer, Lawrence, and Morton, 1993) מצאו כי שיעור ההשתתפות בבחירות יורד ככל שהכנסה היחסית של הפרט עולה, עד לרמה מסוימת, ומעבר לה – עליית הכנסה היחסית גורמת לעלייה בשיעור ההשתתפות. להערכתם ממצא זה עקבי עם המודל הרציונלי של השתתפות בבחירות כאשר כוללים בו השתייכות לקבוצת בעלי הכנסה מסוימת.⁴ סטיוון קוט ומייקל קונלין (Coate and Conlin, 2004) הגיעו לאותה מסקנה בעקבות בחינה של שיעור ההשתתפות במשאל עם בטקסס שעסק בשינויים חוקיים הנוגעים לצריכת משקאות אלכוהוליים. בשני המחקרים האמפיריים האלה יש אינדיקציה עקיפה לחשיבות הקבוצה, אך עד כה לא נבחנה במישורין ההשפעה של ההשתייכות לקבוצה על שיעור ההשתתפות בבחירות.⁵

מטרת עבודה זו היא להציג בחינה אמפירית ישירה של השפעת הזהות החברתית על שיעור ההצבעה בישראל. הבחירות המקומיות בישראל מספקות מעין שדה ניסוי לבדיקה זו הודות למבנה החברתי המיוחד של היישובים הערביים –

3 שני מחקרים בכלכלה שפורסמו בהשראת עבודתו התאורטית של Harsanyi (1980) בחנו את השלכות הקבוצה על החלטות היחידים להשתתף בבחירות כלליות: Coate and Conlin (2004) ו־Feddersen and Sandroni (2006). חשיבות הקבוצה מופיעה גם במחקרים אלה שהתפרסמו בכתבי עת במדע המדינה: Uhlaner, 1989; Morton, 1991; Filer, Lawrence, and Morton, 1993.

4 ראו גם Shamir and Arian (1999) שהראו כי לשטעים החברתיים יש חשיבות בבחירות בישראל.

5 Fowler and Kam (2007) בחנו במישורין את ההשלכות של הזהות החברתית על שיעור ההשתתפות באמצעות ניסויים במעבדה.

קבוצות חברתיות מובהקות המכונות "חמולות". היישוב הערבי הטיפוסי מחולק לכמה חמולות, וגבולות החמולה מוגדרים לרוב על פי קרבת דם. חברי החמולה מקיימים מערכת יחסים חברתית מגוונת, כמו נישואין בין קרובי משפחה. אם ההשתייכות לקבוצה היא גורם חשוב בהחלטה להשתתף בבחירות, החמולה היא יחידה חברתית שצפויה להשפיע על שיעור ההצבעה בבחירות לרשות המקומית. ממצאים רבים מורים כי השתייכות לחמולה היא רכיב חשוב בהגדרת העצמית של רבים מהאזרחים הערבים, גורם שהוא עקבי עם הגדרת הזהות החברתית על פי הנרי טג'פל (Tajfel, 1981).

טג'פל (שם) מגדיר זהות חברתית כך: "החלק בהגדרתו העצמית של פרט הנובע מהכרתו שהוא חבר בקבוצה חברתית ומקבל את הערכים והמשמעות הרגשית המיוחדים לחברות בקבוצה". תאוריית הזהות החברתית גורסת כי החברים בקבוצה דואגים לא רק לתועלתם האישית, אלא גם לתועלת של חבריהם לקבוצה. על פי גישה זו, לתועלות אלה יש אופי סמלי, כמו כבוד, מעמד וכדומה (Huddy, 2003). עבודה זו בודקת אם תושבי יישובים שמאופיינים במבנה חמולתי ריכוזי נוטים להצביע בשיעורים גבוהים יותר בהשוואה ליישובים שבהם המבנה החמולתי הוא מבוזר. תחילה בחנו אם בוחרים בעלי שם משפחה מסוים, המשמש אינדיקטור לזהות החמולה, נוטים להצביע יותר עבור מועמדים הנושאים אותו שם משפחה בהשוואה למועמדים אחרים. ואכן מצאנו עדות אמפירית מוצקה שאופי ההצבעה הוא חמולתי, כלומר חברי החמולה מעניקים הרבה יותר קולות למועמדי החמולה. משמע שהחמולה היא אכן קבוצה חברתית בזירה הפוליטית.

המסקנה השנייה העולה מתאוריית הזהות החברתית בשדה הפוליטי היא שיחידים המשתייכים לקבוצה חברתית ייטו להשתתף יותר בבחירות (Fowler and Kam, 2007).⁶ המשמעות של מסקנה זו לענייננו היא ששיעור ההשתתפות בבחירות ביישובים הערביים יהיה גבוה יותר מביישובים היהודיים, שלהם מבנה חברתי הדומה לארצות מערביות. ואכן הממצאים מורים כי שיעור ההשתתפות בבחירות ביישובים הערביים גדול במובהק מזה שביישובים היהודיים, גם לאחר שמנכים את ההשפעה של יתר הגורמים הקובעים את שיעור ההצבעה בבחירות. שם המשפחה של הפרטים ביישובים הערביים שימש אותנו כסמן לזיהוי החמולה. באמצעותו אמדנו את התפלגות החמולות לפי גודל בכל היישובים הערביים בישראל, כך שהיה אפשר לבחון גם את ההשלכות של גודל הקבוצה על

6 יצוין כי בניגוד לאלטרואיסטים, הדואגים לתועלת של כל הפרטים בחברה, לפי גישת הזהות החברתית, החברים בקבוצה כלשהי דואגים לחברי קבוצתם בלבד. במודל שיצרו Fowler and Kam (שם) יש הבחנה ברורה בין המניעים של שתי הקבוצות.

שיעור ההשתתפות בבחירות. טימותי פדרסן ואלוורו סנדרוני, למשל (Feddersen and Sandroni, 2006), הראו כי בבחירות בין שתי מפלגות שיעור ההצבעה תלוי בגודל הקבוצה בקשר U הפוכה. תוצאה זו מתבססת על ההנחה שחלק מבעלי זכות הבחירה הם בעלי זהות חברתית מוגדרת, והם מתחשבים גם בתועלת של חברי קבוצתם. אם אחת הקבוצות גדולה מספיק, היא תוכל לזכות בבחירות גם אם חלק קטן מחבריה יצביעו. בניגוד למקרה שבו שתי הקבוצות זהות בגודלן.

הקשר בין גודל הקבוצה לשיעור ההצבעה מורכב יותר כאשר בבחירות משתתפות מפלגות רבות. למעשה קוט וקונלין (Coate and Conlin, 2004) הראו כי הקשר בין שיעור ההצבעה לבין גודל הקבוצה אינו ברור גם כאשר התחרות היא בין שתי מפלגות, אולם הסימולציה שהם ערכו מצביעה על קשר U הפוכה, בדומה לפדרסן וסנדרוני (Feddersen and Sandroni, 2006). אנו מצאנו כי שיעור ההצבעה ברשויות הערביות קשור לגודל החמולה בקשר U הפוכה. כלומר הוא עולה עם גודל החמולה עד לרמה מסוימת, ומעבר לה, ככל שהחמולה גדולה יותר שיעור ההצבעה נמוך יותר.

ההשפעה הנמוכה של ערביי ישראל על הזירה הפוליטית בארץ היא גורם נוסף היכול להשפיע על השתתפותם בבחירות המקומיות. ערביי ישראל חשים הזדהות קטנה יותר משל התושבים היהודים עם מדינת ישראל, וכוחם הפוליטי להשפיע על מדיניותה הלאומית קטן מאוד יחסית. לפיכך ייתכן שתחושות אלה גורמות להתנהגות מפצה במישור המקומי. השערה זו נדחתה במחקר.

מבנה פרק זה הוא כדלקמן. הסעיף הבא מביא את חידת שיעור ההצבעה ברשויות המקומיות בישראל. סעיף 4 מציג את המסגרת המושגית שעל בסיסה נעשתה הבדיקה האמפירית. בסעיף 5 אנו בוחנים את שתי ההשערות המרכזיות הנגזרות מתאוריית הזהות החברתית. בסעיף 6 מובאת בדיקה אמפירית של ההשערה בדבר הצבעת הפיצוי, וסעיף 7 מסכם את הפרק. בנספח מתוארת סקירה היסטורית של התמורות בכוחה היחסי של החמולה מאז תקופת האימפריה העותמאנית.

2. חידת שיעור ההצבעה לרשויות המקומיות בישראל

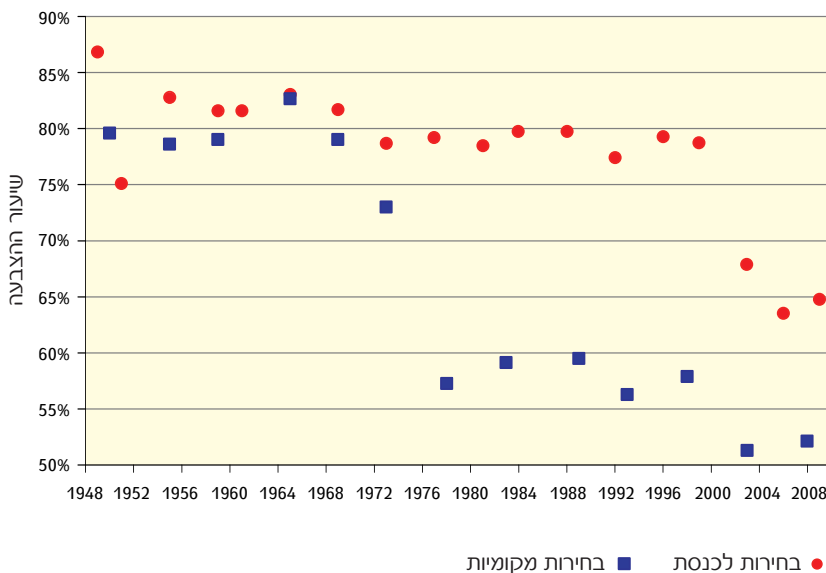
כמבט בינלאומי משווה שיעור ההשתתפות בבחירות לרשויות המקומיות הוא בדרך כלל נמוך יותר לעומת הבחירות הכלליות לפרלמנט או לנשיאות. מדובר בהבדל ניכר בשיעורי ההצבעה לטובת הבחירות ברמה הלאומית, העומד בממוצע על 14 נקודות אחוז במדינות המפותחות (Blais, 2000). ישנה שונות רבה בין מדינות בגובה הפער בשיעור ההצבעה לטובת הבחירות הכלליות: המדינות דוברות האנגלית (ארצות הברית, בריטניה וניו זילנד) מאופיינות בפער גדול, ואילו מדינות הקונטיננטל האירופיות מאופיינות בפער קטן. ישנן גם מדינות יוצאות דופן (יפן

ובמידה מוגבלת בלגיה) שבהן שיעור ההשתתפות בבחירות לרשויות המקומיות גבוה יותר בהשוואה לבחירות הכלליות.

ההסבר השכיח לשיעור ההצבעה הגבוה יותר בבחירות הארציות, בהשוואה לבחירות מקומיות, הוא החשיבות הרבה יותר שמייחסים לתוצאות הבחירות הארציות (Morlan, 1984). בבחירות הארציות נבחר גוף שלהחלטותיו יש השפעה מכריעה יותר על חיי האזרחים, ובשל כך נוטים הבוחרים להגיע לקלפי בשיעורים גבוהים יותר.

שיעור ההצבעה לבחירות המקומיות בישראל הוא נמוך יותר בהשוואה לבחירות הכלליות, ומבחינה זו נטיית הבוחרים הישראלים דומה לזו של המדינות המפותחות. בבחירות הארציות שנערכו בשנת 2003 עמד שיעור ההצבעה בבחירות הכלליות על כ-68%, בהשוואה לכ-51% הצבעה בבחירות לרשויות המקומיות שנערכו באותה שנה אך לא באותו מועד (תרשים 1). בדומה לארצות דוברות אנגלית הפער בשיעור ההשתתפות לטובת הבחירות הכלליות עומד על כ-20 נקודות האחוז במוצע בשלוש מערכות הבחירות האחרונות.

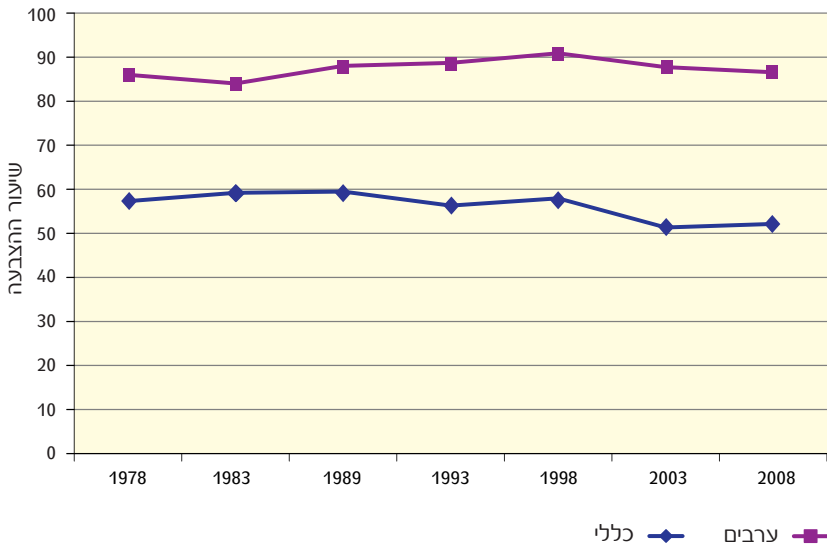
תרשים 1 שיעור ההצבעה בבחירות הכלליות והמקומיות, 2009-1948



מקור: עיבודי המחברים על פי נתוני המפקח הארצי על הבחירות.

אולם שיעור ההצבעה הממוצע בבחירות לרשויות המקומיות אינו חושף הבדלים ניכרים ברפואי ההשתתפות של האוכלוסייה ביישובים היהודיים לעומת היישובים הערביים. שיעור ההצבעה בבחירות לרשויות המקומיות ביישובים היהודיים נמוך יותר בהשוואה לבחירות הארציות, בדומה למקובל במדינות המפותחות. לעומת זאת ביישובים הערביים המצב הפוך: שיעור ההצבעה בבחירות לרשויות המקומיות הערביות גבוה משיעור ההצבעה של האוכלוסייה הערבית בבחירות הכלליות. שיעור ההצבעה בבחירות לרשויות המקומיות הערביות עמד בשתי מערכות הבחירות האחרונות על קרוב ל-90%, בהשוואה לשיעור הצבעה נמוך יחסית בבחירות הארציות. שיעור ההשתתפות הגבוה של האוכלוסייה הערבית בבחירות המקומיות אינו ייחודי למערכת הבחירות האחרונה. שיעור זה היה מאז ומתמיד גבוה במיוחד (תרשים 2). שיעור ההצבעה הממוצע לראש הרשות ביישובים הערביים בשנים 1978-2008 גבוה במיוחד ונע בתחום צר שבין 84% ל-91% (תרשים 3).

תרשים 2 שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות לפי מגזרים, 1978-2008



מקור:

שיעור הצבעה כללי:

1993-1978 — גולדברג, 2001 (עמ' 262-263).

1998-2003 — עיבודי המחברים על בסיס נתוני המפקח הארצי על הבחירות.

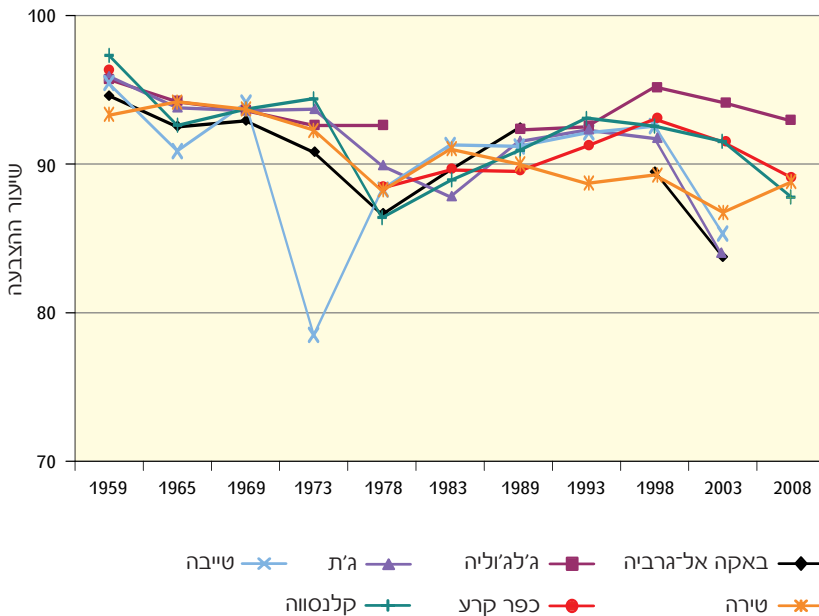
שיעור הצבעה במגזר הערבי:

1978 — עיבודי המחברים על בסיס נתוני המפקח הארצי על הבחירות (51 יישובים ערביים).

1983-1989 — לנדאו, 1993 (עמ' 110).

1998-2008 — עיבודי המחברים על בסיס נתוני המפקח הארצי על הבחירות.

תרשים 3 שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות ביישובים ערביים נבחרים, 1959-2008



מקור: עיבודי המחברים על פי נתוני המפקח הארצי על הבחירות.

רבות מן הרשויות המקומיות הערביות נקלעות בתדירות גבוהה למשבר כלכלי עמוק. לכאורה מצב משברי זה מרחיב עוד יותר את החידה של שיעור ההצבעה הגבוה בבחירות המקומיות ביישובים הערביים, אם נניח שהמשברים החוזרים ונשנים נוטים לייאש חלק מהתושבים ולהרחיק אותם מהצבעה. אברהם דיסקין ואבי עדן (1999) ועדי ברנדר (Brender, 2003) מצאו כי הסיכויים של ראש רשות להיבחר מחדש גדולים יותר אם הביצועים הפיסקליים שלו טובים יותר. אולם עבודות אלו לא בחנו את קשרי הגומלין בין מצבה הפיננסי של הרשות לשיעור ההצבעה. דברים אלה נכונים גם כאשר לדפוסי ההשתתפות של נשים ערביות בבחירות. שיעור ההצבעה הגבוה בבחירות המקומיות משקף השתתפות ערה במיוחד של הנשים הערביות. תופעה זו בולטת על רקע השתתפותן הנמוכה במיוחד בשוק העבודה. לשם השוואה שיעור ההשתתפות של נשים ערביות בכוח העבודה נמוך מ-20%. שיעור ההצבעה הגבוה של נשים נראה כמו חלק מן החידה, אך ייתכן שהוא דווקא תורם להסבר התופעה.

3. המסגרת המושגית והמודל האקונומטרי

הבחינה האמפירית בעבודה זו מבוססת על מסגרת מושגית שלפיה הפרטים פועלים במסגרת קבוצה, והיא זו שמשפיעה על המוטיבציה שלהם להשתתף בבחירות. לתאוריית הזוהות החברתית שתי השפעות התנהגותיות. השערות אלה ינוסחו באמצעות השערות וייבחנו אמפירית בהמשך. ראשית, חלק מהאנשים פועלים לטובת חברי קבוצתם על ידי הצבעה למועמדים שייטיבו אתם (השערת ההצבעה על בסיס חמולתי). שנית, פרטים החשים שייכות לקבוצה חברתית מסוימת ייטו להשתתף בשיעור גבוה יותר בבחירות מפרטים המעוניינים בעיקר בתועלתם האישית. שיעור ההשתתפות של החברים בקבוצה חברתית יהיה תלוי גם בגודל קבוצתם (השערת גודל הקבוצה).

3.1. השערה א: הצבעה על בסיס חמולתי

המבנה החברתי ביישובים ערביים מורכב מקבוצות אחדות (בדרך כלל 2-4) המכונות חמולות. קבוצות אלה נוטות להתגורר בשכונות נפרדות ביישוב. בתוך כל חמולה מתקיימים קשרי גומלין מגוונים בין החברים, או לפחות כך היה בעבר. החמולה היא מבנה חברתי הייחודי לאוכלוסייה הערבית הכפרית במזרח התיכון, והיא מוגדרת כפי אנתרופולוגים וסוציולוגים כקבוצת אנשים בעלי קרבה ביולוגית לאותו אב ראשוני או אנשים שהסתפחו אליה כדי ליהנות מן הזכויות וכמובן לשאת בחובות של החברות בה.⁷

עבודות מספר העלו בעבר את ההשערה שהמבנה החברתי ביישובים הערביים הוא הגורם העיקרי לשיעור ההשתתפות הגבוה של האוכלוסייה הערבית בבחירות לרשויות המקומיות.⁸ בחלק מעבודות אלו עלתה השערה זו בלי בחינה. במוקד חלק אחר של עבודות אלו עמדה בחינת עוצמתה של החמולה, ואילו חקירת הקשר בין המבנה החברתי לשיעור ההצבעה – אם היה כזה – הייתה בשולי המחקר והוגבלה ליישוב אחד או ליישובים אחדים.

בעבר היה ברור שהחמולה היא קבוצה חברתית חשובה, ומידת חשיבותה עמדה במרכז ההתעניינות. כך למשל, אבנר כהן (Cohen, 1965) מצא שהחמולה התחזקה בתקופת האימפריה העותמאנית, נחלשה בתקופת המנדט הבריטי והתחזקה מחדש

7 הגדרה מסוג זה מופיעה אצל Cohen (1965), Rosenfeld (1974), Al-Haj (1988).

8 השערה זו מופיעה בשורה של עבודות שעסקו בדפוסי ההשתתפות בבחירות המקומיות: Cohen (1965), Al-Haj (1987), לנדאו (1993), גולדברג (2001), אוסצקי-לזר (2005), מוהנר מוצטפא (2005).

בעשור הראשון שלאחר קום המדינה.⁹ השינויים החדים שעברו על האוכלוסייה הערבית בישראל העלו את השאלה אם החמולה עדיין ממלאת תפקיד נכבד בחיי של הפרט הערבי.

לאחרונה בחן מוהנד מוצטפא (2005) שוב את עוצמת החמולה, על פי כוחן היחסי של הרשימות המקומיות לעומת הרשימות הארציות בבחירות לרשויות המקומיות, בשנים 1987-2003 (לפי מספר הבוחרים ביישוב). מוצטפא מצא כי על פי מדר זה החמולה נחלשה בשתי מערכות הבחירות המקומיות שנערכו בשנים 1983 ו-1989, בהשוואה לבחירות בשנת 1978. אולם מאז התהפכה המגמה וחלה עלייה בחוזקה של החמולה בשלוש מערכות הבחירות המקומיות האחרונות (1993, 1998 ו-2003).¹⁰ תמיכה מסוימת להתעצמות החמולה אפשר למצוא בתופעה חדשה של קיום בחירות מקדימות (פריימריז) לבחירת מועמד החמולה.¹¹

התפקיד הפוליטי הוא רק אחד ממגוון התפקידים שמילאה החמולה במרוצת השנים. עוצמת החמולה נבעה גם מהתפקיד הכלכלי והחברתי שהיא מילאה בחיי האוכלוסייה הערבית. רכיב חשוב במערכת היחסים החברתיים שהתקיימה, ואולי מוסיפה להתקיים, בין חברי החמולה הוא מוסד הנישואין. חברי החמולה נוטים להתחתן ביניהם, בין השאר כדרך לחיזוק מעמדה. בעבר היה גם תמריץ כלכלי להתחתן עם בת החמולה, שכן החתן או אביו שילמו מוהר מופחת לאבי הכלה ולקרוביה אם הכלה באה מאותה חמולה. חלק מן הסוציולוגים השתמשו בשיעור הנישואין בתוך החמולה כמדד לעוצמתה (Al-Haj, 1988).

9 Al-Haj (1988) צייר קו התפתחות היסטורי מעט שונה בנוגע לעוצמת החמולה, על פי שיעור הנישואין התוך-חמולתי בעיר שפרעם. הוא מצא כי שיעור הנישואין בתוך החמולה בקרב מוסלמים שעמד על 34% בתקופת המנדט, ירד ל-28% בעשור הראשון לאחר קום המדינה. אבל שיעור הנישואין התוך-חמולתי המריא לכמעט 40% בשני העשורים שלאחר מכן (1959-1981). לפירוט התמורות בכוחה של החמולה ראו בנספח לפרק זה.

10 ואולם קשה להעריך את מידת התוקף של משקל הרשימות המקומיות כמדד לעוצמת החמולה, בשל קשרי הגומלין בין החמולה לבין הרשימות הארציות. אפילו עורכי הספר (אוסצקי-לזר ורכס) טרחו לכלול בסוף מאמרו של מוצטפא הערה בזו הלשון, "ישנן גרסאות שונות באשר לחלוקה בין רשימות מפלגתיות ומשפחתיות על רקע העימות הקיימת בנושא" (עמ' 24).

11 יחיא-יונס והרצוג (2005) טוענות כי חמולות רבות אימצו את הבחירות המקדימות (אין בעבודתן ערויות שיטתיות לכך), והן רואות בכך עדות להתערעות הסמכות המסורתית של הנהגת החמולה.

ההיסטוריה הארוכה יחסית של המבנה החברתי ביישובים הערביים עשויה לסייע לחיזוק הרכיב החמולתי בזהות של הפרט ולהגברת הנאמנות לחמולה. פוטנציאלית, יש בכוחן של הזהות והנאמנות לשמש תחליף נאות לפיקוח אפקטיבי של הקבוצה לשם הבטחת פעולתו של הפרט על פי טובתה. לפיכך תחושה חזקה של זהות חמולתית מספיקה כדי לגרום לחלק גדול של חברי החמולה להשתתף בבחירות המקומיות מתוך מטרה להביא לבחירתו של מועמד החמולה.

התפקיד הכלכלי הקלסי של החמולה – ביטוח הדדי – איבד את משמעותו בעקבות המעבר של האוכלוסייה הערבית מחברה כפרית חקלאית לחיים עירוניים. ואולם הקמת מועצות מקומיות נבחרות ביישובים הערביים יצרה הזדמנות לצקת תוכן חדש לתפקיד הכלכלי של החמולה. ישנן עדויות לכך שנציגי החמולה השלטת בהנהגת היישוב העניקו בעבר תועלות חומריות לחלק מחבריה, כמו פטור ממס מקומי ובניית תשתיות מקומיות עדיפות בשכונה שבה התגוררה החמולה.

ואולם יניב ריינגוורץ (2009) מצא כי בשנים האחרונות המבנה החברתי אינו משפיע באופן מובהק על הביצועים הפיסקליים של הרשויות המקומיות. כך למשל נמצא ששיעור הגבייה של מסים מקומיים אינו מתואם עם עוצמת המבנה החמולתי. יש לציין זאת על רקע הנתון שיישובים ערביים גובים פחות תשלומי ארנונה בהשוואה ליישובים יהודיים, גם לאחר שמתחשבים בהבדלים כלכליים ודמוגרפיים (Brender, 2005).

המבנה החברתי של האוכלוסייה הערבית בישראל עודד באופן טבעי את הופעתם של מועמדים מטעם החמולה בבחירות לרשויות המקומיות. תאוריית הזהות החברתית צופה כי חברי החמולה ייטו להצביע יותר עבור מועמדי החמולה. השערה זו אפשר לסכם אקונומטרית כדלקמן:

$$y_{ijm} = a + b_m + cD_{ijm} + v_{ijm} \quad (1)$$

y_{ijm} מייצג את שיעור הקולות (בנקודות אחוז) שהוענקו למועמד עם שם משפחה i בתיבת קלפי j ברשות מקומית m . האיבר b_m מציין את ההשפעות הקבועות של רשות מקומית m . משתנה הדמי D_{ijm} מקבל ערך אחד, אם שם המשפחה של מועמד i זהה לשם המשפחה של כל הבוחרים, או חלקם, בתיבת הקלפי j ברשות המקומית m . אחרת ערכו אפס.

אם לזהות החברתית יש אכן תפקיד נכבד בדפוסי ההצבעה של חברי החמולה, אנו מצפים שהמקדם c יהיה חיובי ובגודל מהותי.

3.2. השערה II: השערת גודל הקבוצה

תחילה נבחן את ההשערה הפשוטה שחברים בקבוצה חברתית נוטים להשתתף בבחירות יותר מאחרים (Fowler and Kam, 2007). המודל האקונומטרי הוא:

$$Y_m = \alpha_0 + \alpha_1 X_m + \alpha_2 D_m + \varepsilon_m \quad (2)$$

Y_m הוא הלוגריתם הטבעי של היחס בין שיעור ההשתתפות בבחירות ברשות מקומית m לבין 1 פחות שיעור ההשתתפות בבחירות ברשות זו. X_m מבטא וקטור של משתנים מסבירים הנהוגים בדרך כלל במחקרים על שיעור ההשתתפות בבחירות ברשויות מקומיות. D_m הוא משתנה דמי המקבל את הערך 1 עבור רשות מקומית ערבית שמייצגת יישוב שלתושביו זהות חברתית חזקה יותר, וערך 0 לרשות מקומית יהודית שמאופיינת בזהות חברתית חלשה יותר.

כעת נבחן את ההשערה שמידת ההשפעה של הזהות החברתית על שיעור ההצבעה תלויה בגודל הקבוצה בקשר U הפוכה. גודל החמולה אינו המשתנה היחיד המשפיע על שיעור ההצבעה, ולכן המודל הנאמד הוא:

$$Y_m = \beta_0 + \beta_1 X_m + \beta_3 S_m + \beta_4 S_m^2 + e_m \quad (3)$$

Y_m ו- X_m הם אותם המשתנים המופיעים במשוואה 2 לעיל. S_m מבטא מדד לגודל החמולה ברשות מקומית m . כמו פדרסן וסנדרוני (Feddersen and Sandroni, 2006), אנו מעריכים כי אפקט הזהות החברתית מתבטא בקשר שצורתו U הפוכה בין גודל החמולה לבין שיעור ההשתתפות בבחירות. לפיכך אנו מצפים כי המקדם β_3 יהיה חיובי, ואילו המקדם β_4 יהיה שלילי.

נשתמש באומדנים אחדים לגודל החמולה. האומדן הראשון הוא גודלה היחסי של החמולה הגדולה ביותר. על מנת לבסס את הממצאים נשתמש גם בגודל היחסי של שתי החמולות הגדולות ביותר וגם בגודל היחסי של 3-4 החמולות הגדולות ביותר, כאומדנים חליפיים לגודל הקבוצה המשפיע על שיעור ההצבעה. יתרונם של אומדנים אלה שהם אינם תלויים בגודל של אוכלוסיית היישוב. אולם אומדנים אלה אינם מביאים בחשבון את מלוא ההתפלגות של הקבוצות ביישוב, ולכן השתמשנו גם במדרר הרפנינדל-הירשמן לריכוזיות (מנורמל).

וקטור המשתנים העיקריים – מעבר לגודל החמולה – העשויים להסביר את שיעור ההצבעה ברשויות המקומיות כולל את מספר בעלי זכות הבחירה, את רמת ההכנסה לנפש, את מידת התחרותיות בבחירות ואת שיעור ההצבעה הממוצע ביישוב בבחירות הכלליות. כמו כן בחנו שורה של משתנים נוספים שנועדו לבדוק

את מידת היציבות של התוצאות ולתת ביטוי לגורמים ייחודיים שעשויים להשפיע על שיעור ההצבעה (כמו אי-השוויון בהכנסה, צפיפות האוכלוסין ועוד). ברם למשתנים אלה לא נמצאה השפעה מובהקת.

גודל האוכלוסייה ביישוב מבטא את ההסתברות שאדם מסוים יטיל לקלפי קול מכריע. ככל שאוכלוסיית היישוב קטנה יותר, כך גוברים הסיכויים שקול יחיד יקבע את זהות המנצח בבחירות.

רמת ההכנסה לנפש ביישוב מייצגת בו בזמן גם את התועלת האפשרית של התושב הממוצע וגם את העלות הכרוכה בהשתתפות בבחירות. לא ברור שרמת ההכנסה לנפש מיטיבה לייצג את התועלת, הואיל והניתוח האמפירי מבוסס על נתוני יישובים ולא על נתוני תושבים. התושב הממוצע ביישוב עשיר לא ירוויח יותר או פחות מהשתתפות בבחירות בהשוואה לתושב הממוצע ביישוב עני. ייתכן שהתושבים ביישובים שהכנסתם גבוהה יותר ייטו יותר להשתתף בבחירות, משום שרמת ההכנסה מייצגת גם את היקף המידע שלהם על המועמדים ועל המערכת הפוליטית ביישובם. ההכנסה לנפש מבטאת גם את מחיר הזמן של ההשתתפות בבחירות, ולכן ככל שהיא גבוהה יותר תהייה הנטייה להשתתף בבחירות נמוכה יותר בשל היבט זה.

מקובל לכלול את מידת התחרותיות ברשימת הגורמים המשפיעים על שיעור ההצבעה בבחירות. במחקר זה השתמשנו במידת התחרותיות בהתאם לנהוג בספרות – על פי הפרש הקולות בין המועמד שניצח לבין המועמד שבא אחריו, ביחס למספר הקולות הכשרים בבחירות. ההסתברות שקול יחיד יכריע בבחירות היא גדולה יותר אם מתנהל מרוץ צמוד בבחירות לראש הרשות המקומית, ומדד זה מבטא זאת.

מדד התחרותיות נמדד לאותה שנה שבה נמדד המשתנה המוסבר (2003) וגם לשתי המערכות שקדמו לשנת 2003. יש חשש ששימוש במדד התחרותיות הבר-זמני עלול לסבול מהטיה שנובעת מהתנהגותם של המועמדים. אם המועמדים צופים מרוץ צמוד במיוחד, הם עשויים להשקיע יותר משאבים במשיכת מצביעים להשתתף בבחירות בהשוואה לבחירות שתוצאתן ידועה (Shachar and Nalebuff, 1999). כלומר ייתכן ששיעור ההצבעה הגבוה בבחירות צמודות נובע מהשקעת משאבים רבה יותר מצד המועמדים (צד הביקוש), נוסף על הערכה של כל אחד מן המצביעים שהוא עשוי להכריע את הבחירות במקרה של מרוץ צמוד (צד ההיצע). במקרה כזה המקדם של מדד התחרותיות צפוי להיות מוטה כלפי מעלה (בערך מוחלט).

שיעור ההצבעה בבחירות הכלליות משמש בעבודה זו מדד לעוצמת החובה האזרחית או התועלת מעצם ההשתתפות בבחירות. שיעור הצבעה גבוה בבחירות הכלליות ביישוב עשוי להעיד שלתושבי היישוב תחושה עמוקה יותר של חובה אזרחית להשתתף בבחירות. עם זאת ההבדלים בין יישובים מבחינת שיעור

ההצבעה בבחירות הכלליות עשויים לבטא גם הבדלים במשתנים אחרים שלא נכנסו למשוואת הרגרסיה, ומשתנה שיעור ההצבעה בבחירות הכלליות עלול לספוח אליו את השפעתם. אך החשש מכך מוגבל משום שרשימת המשתנים המסבירים כוללת כבר שני מאפיינים חשובים של היישוב: גודל האוכלוסייה ורמת ההכנסה לנפש.

4. הניתוח האמפירי

4.1. הבחירות לרשויות המקומיות בישראל

בישראל אין חובה לבחור בבחירות המקומיות או בבחירות הכלליות. בבחירות המקומיות על הבחור להטיל שני פתקים (בצבעים שונים) לקלפי, האחד לראש העירייה והשני למועצה המקומית. הבחירות לראש הרשות ולמועצה המקומית מתקיימות באותו יום. בשלושת העשורים הראשונים מאז קום המדינה הבחירות לרשויות המקומיות נערכו באותו מועד שבו התקיימו הבחירות הכלליות לכנסת. החל בשנת 1978 ואילך מתקיימות הבחירות המקומיות בנפרד מן הבחירות הכלליות, מדי 5 שנים (ביום ג' השלישי בחודש חשוון).

הבחירות בכלל הרשויות המקומיות מנוהלות במרוכז על ידי המפקח הארצי על הבחירות במשרד הפנים, והוא גם מקור הנתונים הראשוני בנוגע לנתוני הבחירות, כמו מספר בעלי זכות הבחירה ומספר המצביעים.

ב-1978 הופעלה לראשונה גם שיטת הבחירה האישית והישירה של ראש הרשות המקומית, ואילו הבחירות לחברי המועצה המקומית נותרו יחסיות. כדי להיבחר לראש רשות מקומית על המועמד לזכות לפחות ב-40% מקולות המצביעים. אם לא קיבל שום מועמד 40% מהקולות הכשרים, יש לערוך בחירות חוזרות כעבור 14 ימים מיום הבחירות. בסיבוב השני זוכה המועמד שקיבל את המספר הגדול ביותר של קולות המצביעים. במקרה של מועמד יחיד, הוא נבחר לראש הרשות, ובלבד שמספר הקולות בעדו עלה על מספר הקולות נגדו.

בעקבות המעבר בשנת 1978 לבחירה בשני פתקים בבחירות המקומיות גדל באופן ניכר הפיצול הפוליטי ברשויות המקומיות, שנמדד לפי מספר הסיעות שמשתתפות בבחירות המקומיות יחסית למספר המושבים במועצת הרשות. מספרן של הסיעות שמתמודדות בבחירות המקומיות הוכפל, והוא כמעט שווה בשלוש מערכות הבחירות האחרונות (בממוצע) למספר המושבים במועצת הרשות (לוחות 1-2). התפתחות דומה הייתה גם במספר הסיעות המרכיבות בפועל את מועצת הרשות. ניתן להמחיש את המצב שנוצר ברשויות המקומיות על ידי הקבלתן לבחירות הכלליות: מצב זה שקול לכך שבבחירות לכנסת היו מתמודדות 120 סיעות על 120 המושבים בכנסת.

לוח 1 הפיצול הפוליטי ברשויות המקומיות

מספר המושבים במועצה	מספר הסיעות המכהנות במועצה	מספר הסיעות שהתמודדו בבחירות
7	4.0	5.2
9	5.6	8.1
11	6.4	9.2
13	7.7	12.7
15	7.9	12.3
17 עד 31	9.1	13.9
כל הרשויות	7.0	10.4

הערות: הנתונים מייצגים את הממוצע ב-3 מערכות הבחירות האחרונות: 1998, 2003, 2008. שיעור הרשויות שבהן יש 15-7 מושבים הוא 74% ב־1998, 84% ב־2003 ו־80% ב־2008.
מקור: עיבודי המחברים על בסיס נתוני המפקח הארצי על הבחירות.

לוח 2 מספר הסיעות שהתמודדו בבחירות המקומיות

שנה	מספר הסיעות (ממוצע)
1978	4.8
1983	5.8
1989	7.1
1993	7.3
1998	10.0
2003	10.3
2008	10.1

הערה: המספרים מתייחסים לרשויות מקומיות יהודיות בלבד.
מקור: גולדברג, תשמ"ז: 103; תוצאות הבחירות לרשויות המקומיות 1989, 1990: 14; תוצאות הבחירות לרשויות המקומיות 1993, 1994: 14; ילקוט הפרסומים, 1998, חוברות 4703, 4705, 4707, 4709, 4711. עיבוד המחברים לנתוני משרד הפנים לבחירות המקומיות בשנים 2003 ו־2008.

ריינגוורץ (2009) מראה שככל שמפלגתו של ראש העירייה קטנה יותר, החוב יחסית להכנסה גדול יותר. כנראה משום שראש העירייה צריך לקנות את תמיכת שותפיו באמצעות הקצאות תקציביות ליעדים הקרובים ללבם. ככל שהוא נזקק לתמיכה של שותפים רבים יותר, סביר שהוצאות העיר יהיו גדולות יותר. שיטת הבחירות בשני פתקים גורמת להגברת הפיצול הפוליטי, ובעקבות כך למחיר כלכלי מיותר. המעבר להצבעה בפתק אחד גם בבחירות המקומיות צפויה לרסן את הפיצול הפוליטי בלי לפגוע בתסיסה הדמוקרטית המקומית.

4.2. הנתונים

לשם בחינת ההשערות שתוארו לעיל פיתחנו שני מאגרי נתונים. יחידת התצפית במאגר הראשון היא תיבת הקלפי; ואילו במאגר השני, הרשות המקומית. המאגר הראשון כולל את תוצאות הבחירות בשנת 2003, ב-354 קלפיות, ב-35 רשויות מקומיות ערביות. כמעט מחצית (49%) האוכלוסייה הערבית בישראל חיה ביישובים אלה, ושיעור ההצבעה הממוצע בבחירות לרשויות אלה דומה לשיעור ההצבעה הממוצע באוכלוסייה הערבית בכללותה (לוחות א3 ו-ב3).

ב-35 הרשויות האמורות בעלי זכות הבחירה מוקצים לקלפיות על פי האות הראשונה בשם המשפחה של הבוחר, בניגוד ליתר הרשויות המקומיות הערביות וכל הרשויות המקומיות היהודיות, שבהן התושבים מוקצים לקלפיות על פי מקום מגוריהם.¹² לכל קלפי מוקצים מספר אותיות, ולפיכך בקלפי יש יותר משם משפחה אחד. מספר הזכאים להצביע בממוצע בקלפי הוא יותר מ-700 (לוח ב3). הקצאה זו לקלפיות מתקיימת שנים רבות, ומשרד הפנים אחראי לביצועה.

לוח א3 מאפייני הבחירות ברשויות המקומיות, 2003 (בסוגריים סטיית התקן)

רשויות ערביות	רשויות יהודיות	כל הרשויות	
89.2 (5.3)	61.0 (12.4)	72.4 (17.2)	שיעור ההצבעה בבחירות לרשויות המקומיות
63.1 (12.3)	72.4 (7.5)	68.6 (10.4)	שיעור ההצבעה בבחירות הכלליות
11.4 (12.1)	24.0 (21.4)	18.9 (19.2)	מדד התחרותיות הפוליטית
7,493 (6,795)	36,937 (68,140)	24,064 (54,671)	מספר בעלי זכות בחירה
1,347 (302)	3,262 (1,138)	2,490 (1,302)	הכנסה לנפש
0.089 (0.096)	-	-	מדד הרפינדל-הירשמן
19.1 (13.5)	-	-	גודל החמולה הגדולה ביותר (באחוזים)
75	111	186	תצפיות

12 בכמה רשויות מקומיות התושבים מוקצים לקלפיות על פי שתי האותיות הראשונות בשם משפחתם או צירוף של האות הראשונה בשם הפרטי ובשם המשפחה.

לוח 33 מאפייני הבחירות ביישובים ערביים שבהם חולקו התושבים לקלפיות לפי שם המשפחה (35 רשויות מקומיות ערביות; בסוגריים סטיית התקן)

ממוצע וסטיית תקן	
737 (77)	מספר בעלי זכות בחירה בקלפי
652 (81)	מספר המצביעים בקלפי
88.5 (6.35)	שיעור ההצבעה (%)
4.43 (2.16)	מספר מתמודדים
16.2 (10.16)	גודל החמולה הגדולה ביותר (%)
31.5 (25.01)	שיעור ההצבעה למועמדים בקלפי שבה שם משפחתם מופיע
18.1 (18.21)	שיעור ההצבעה למועמדים בקלפי שבה שם משפחתם אינו מופיע
354	מספר הקלפיות

מקור: עיבודי המחברים על בסיס נתונים שנמסרו מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

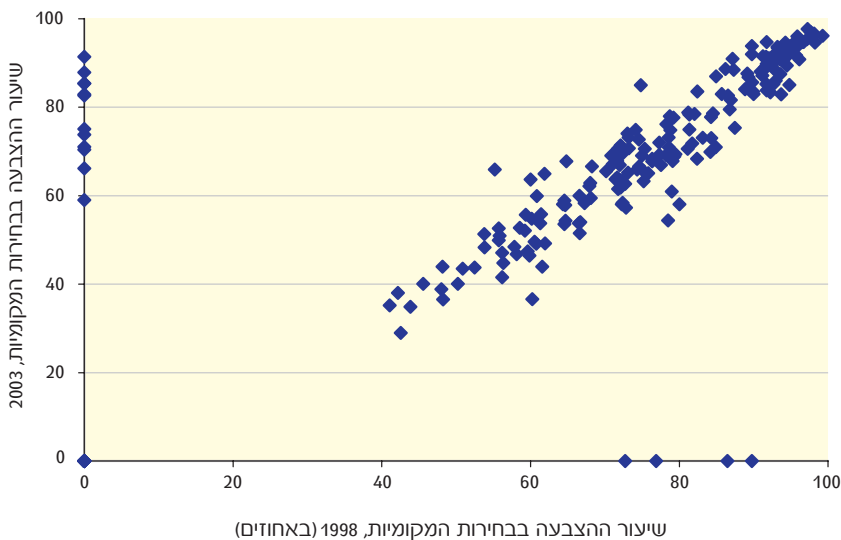
מאגר נתונים זה כולל גם את שמות המועמדים ב-35 הרשויות המקומיות, על פי שם משפחתם. כמו כן יש בידורנו מספר הקולות שכל מועמד קיבל בכל אחת מהקלפיות. הדרך הייחודית שבה הוקצו המצביעים לקלפיות מאפשרת לנו לבחון במישרין את ההשערה הראשונה, כלומר אם המצביעים נוטים לבחור את המועמד המייצג את החמולה שלהם.

מאגר הנתונים השלם כולל 394 קלפיות, ב-44 רשויות מקומיות, אולם ב-5 רשויות מקומיות שמות משפחה של שני מועמדים (או יותר) מופיעים גם בקרב המצביעים באותה תיבת קלפי, מאחר שהאות הראשונה בשמות המשפחה שלהם זהה. באותם יישובים אי-אפשר להשתמש במתודת הזיהוי שבחרנו כדי לבחון את השערת ההצבעה על בסיס חמולתי. מתודת הזיהוי אינה יעילה גם במקרים שבהם יש שני מועמדים הנושאים שם משפחה זהה. ישנם 4 יישובים כאלה. לכן הוצאנו מהמאגר 9 רשויות מקומיות. הרגרסיות שלנו מתבססות אם כן על 354 קלפיות, ב-35 רשויות מקומיות. לא עשינו שימוש ב-31 הרשויות המקומיות הערביות שבהן הבוחרים מוקצים לקלפיות על פי אזור מגוריהם, בשל היעדר נתונים על התפלגות הבוחרים לפי שמותיהם ומקום מגוריהם בתוך היישוב.

מאגר הנתונים השני כולל 186 יישובים, מהם 111 רשויות מקומיות יהודיות ו-75 רשויות מקומיות ערביות.¹³ חלק מהיישובים מעורבים והם כוללים תושבים יהודים וערבים. במקרה כזה הוגדר היישוב כיהודי או ערבי, על פי הלאום של למעלה ממחצית תושביו.

מחקר זה מתמקד בבחירות שהתקיימו בשנת 2003 או בסמוך לה.¹⁴ לכאורה היה אפשר להשתמש בנתונים של שיעור ההצבעה במערכות בחירות קודמות, אך במחיר ירידה של אוכלוסיית המחקר בעשרות תצפיות. מבט על שיעור ההצבעה בבחירות לרשויות המקומיות ב-3 מערכות הבחירות האחרונות מלמד על יציבות גדולה יחסית (תרשים 4). כלומר השונות בין יישובים גדולה מהותית מן השונות על פני זמן. היכולת להיעזר במשתנים בפיגור באותם מקרים שיש חשש לאנדוגניות הייתה שיקול נוסף נגד הרחבת תקופת המחקר.

תרשים 4 שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות בשנים 1998 ו-2003

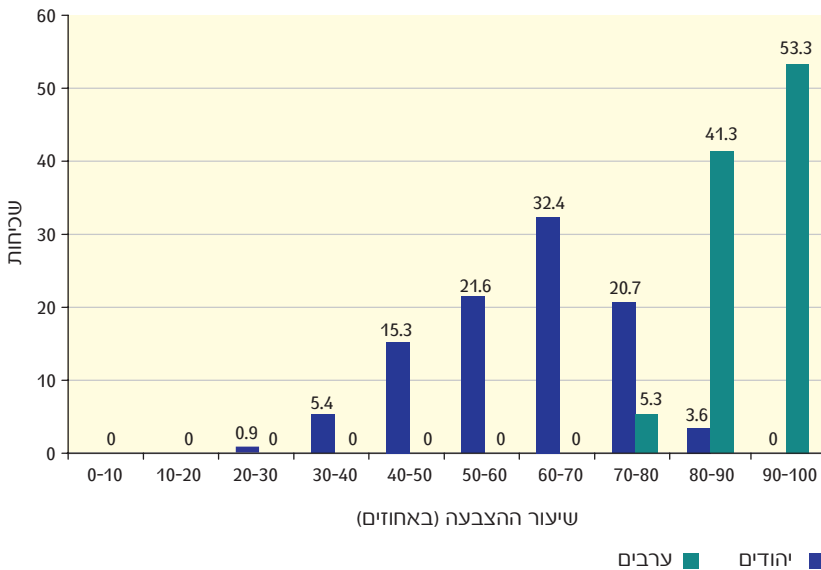


מקור: עיבודי המחברים על פי נתוני המפקח הארצי על הבחירות.

- 13 בישראל 210 רשויות מקומיות ו-54 מועצות אזוריות (אגד של יישובים קטנים). המועצות האזוריות לא נכללו במחקר. וכן לא נכללו כמה רשויות מקומיות שעליהן לא היו בידינו כל הנתונים הנדרשים.
- 14 אוכלוסיית המחקר כוללת גם יישובים שבהם התקיימו הבחירות שנה או שנתיים מוקדם או מאוחר יותר.

היסטוגרמה של שיעורי ההצבעה בבחירות המקומיות מוצגת בתרשים 5 מתוך הפרדה בין יישובים ערביים ליישובים יהודיים. השונות בשיעורי ההצבעה גדולה יחסית בכלל אוכלוסיית המחקר, אך היא פוחתת כאשר מפצלים את אוכלוסיית המחקר לפי מגזרים. בעיקר יש לציין כי השונות בשיעורי ההצבעה בקרב היישובים הערביים היא נמוכה יחסית, דבר המרמז על גורם משותף לאוכלוסייה זו שמשפיע על דפוסי ההשתתפות בבחירות.

תרשים 5 היסטוגרמה של שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות, לפי מגזר



מקור: עיבודי המחברים על בסיס נתוני המפקח הארצי על הבחירות.

בלוח 3א אפשר לראות שהאוכלוסייה ביישובים הערביים קטנה יחסית. ההכנסה לנפש בהם נמוכה יותר ועוצמת התחרות הפוליטית בהם גבוהה יותר בהשוואה ליישובים היהודיים. מאפיינים אלה היו צריכים להוביל לשיעור השתתפות גבוה יותר בבחירות ביישובים הערביים לעומת היישובים היהודיים. מנגד, שיעור ההשתתפות בבחירות הכלליות ביישובים היהודיים גבוה יותר משיעור ההשתתפות ביישובים הערביים. גורם זה מבטא בקירוב הזדהות עם המדינה או תחושת חובה אזרחית, ולכן הוא צפוי להשפיע ולהוביל לשיעור השתתפות גבוה יותר בבחירות המקומיות ביישובים היהודיים.

4.2.1. בניית משתנה גודל הקבוצה

הקבוצה שבה מתמקד מחקר זה היא החמולה. ההגדרה האופרטיבית של חמולה בעבודה זו היא אוסף של פרטים שחולקים אותו שם משפחה ומתגוררים באותו יישוב נכון לשנת 2003. גודל הקבוצה מחושב בהתאם למספר האנשים מעל גיל 20 (נשים וגברים) בעלי שם משפחה זהה, ביחס לסך האוכלוסייה ביישוב באותה קבוצת גיל. קבוצת גיל זו חופפת במידה רבה את קבוצת בעלי זכות הבחירה בבחירות לרשויות המקומיות, ולכן גודלה היחסי של הקבוצה משמש אומדן לכוון האלקטורלי של החמולה.¹⁵

בניית משתנה שמייצג את גודל החמולה מבוססת על נתונים בנוגע להתפלגות שמות המשפחה ב-81 יישובים ערביים, נכון לשנת 2003. מקורם של נתונים אלו במשרד הפנים, והם סופקו על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.¹⁶ היה הכרח לערוך עיבוד מקיף של קובץ נתונים זה בגלל בעיית התעתיק. שמות המשפחה הערביים מופיעים בקובצי משרד הפנים בתעתיק עברי, ומשום כך שם משפחה ערבי עשוי להופיע בצורות שונות בכתוב עברי. כך למשל שם המשפחה הערבי ג'אבר, השכיח ביישוב אבו גוש, מופיע גם בשלוש צורות נוספות: גבר, ג'בר וגאבר.

כדי לאמוד את גודלה של החמולה שויכו פרטים בעלי שם משפחה שנכתב בכמה אופנים בכתוב עברי, אם הם מתאימים לאותו תעתיק בערבית. לשם כך נעזרנו בקובץ שמות נרדפים שסיפק לנו אחמד אחליחל מן הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. בנוסף, קיבצנו לחמולה אחת גם פרטים בעלי שם משפחה עם איות זהה אך בהגיוי שונה במעט. לדוגמה שייכנו לאותה חמולה פרטים בעלי שם משפחה שונה בכתוב העברי, אם ההבדל היחיד ביניהם הוא הגרש, כמו במקרה של ג'בר וגבר (אפשר לקבל מן המחברים את "המילון המלא" של שמות משפחה נרדפים).

גודל החמולה הוא היחס בין כל התושבים מעל גיל 20 ברשות המקומית הנושאים אותו שם משפחה, לבין כלל התושבים מעל גיל 20 באותו יישוב. קבוצת התושבים מעל גיל 20 חופפת במידה רבה את התושבים בעלי זכות הבחירה לרשות

15 מחקרים אחרים שמו אף הם דגש על גודלה של החמולה בבחינת השפעתה על דפוסי ההתנהגות של הפרט בתחום החברתי. מחקר מקיף על התמורות בעוצמת החמולה מאז 1910 ועד 1983 ביישוב אחד, שפרעם (Al-Haj, 1987), מצא כי גודל החמולה מתואם חיובית עם הנטייה של פרטים לתמוך ברשימה על בסיס חמולתי בבחירות לעיריית שפרעם שהתקיימו בשנת 1983. Shavit and Pierce (1991) מצאו כי גודל החמולה משפיע על הישגים בחינוך.

16 אנו מודים לאחמד אחליחל מן הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה שסייע בהעברת הנתונים.

המקומית (על פי החוק, בני 17 ומעלה). חישוב זה מבטא את הגבול העליון של גודל החמולה. מספר התושבים הממוצע מעל גיל 20 החברים בחמולה הגדולה ביותר הוא 918.

4.3. התוצאות

4.3.1. הצבעה על בסיס חמולתי

בשלב הראשון חקרנו את דפוסי ההצבעה של האוכלוסייה הערבית בישראל בבחירות לראשות העירייה. התושבים המנצלים את זכותם לבחור מעוניינים להגדיל את הסיכוי שהמועמד המועדף עליהם יזכה במרוץ. לפיכך הבדיקה אם תוצאות ההצבעה מושפעות מההשתייכות לחמולה של המועמדים היא תנאי מוקדם לבחינת ההשלכות של הזהות החברתית על שיעור ההשתתפות בבחירות. כאמור השתמשנו בשם המשפחה של המועמדים והבוחרים כסמן לזהות החברתית. מאגר המידע על שמות המשפחה ועל התפלגותם בין הקלפיות כ-35 יישובים ערביים מאפשר לנו לבחון את הקשר בין הזהות החברתית של הבוחרים לבין הזהות החברתית של הנבחרים.

המשתנה התלוי הוא מספר הקולות שמועמד מסוים קיבל בתיבת קלפי מסוימת, יחסית לכלל הקולות שנספרו באותה קלפי. אילו התנהל המרוץ בין שני מועמדים בלבד, כל קלפי הייתה מופיעה במאגר הנתונים שלנו כתצפית אחת. אולם כאשר יש יותר משני מועמדים, כל קלפי מופיעה במאגר יותר מפעם אחת, בהתאם למספר המועמדים לראשות אותה רשות מקומית. כלומר מספר התצפיות הוא מכפלה של מספר הקלפיות במספר המועמדים. לדוגמה ברשות מקומית שבה יש 3 קלפיות ו-3 מועמדים, מספר התצפיות הוא 9.

לוח 4 מציג את תוצאות הרגרסיות הבוחנות את השערת ההצבעה על בסיס חמולתי. אפשר לראות שמספר הקולות שמועמד בעל שם משפחה מסוים קיבל בקלפי שבה הופיעו בוחרים בעלי אותו שם משפחה גבוה כ-13.5 נקודות אחוז מקלפי שבה שמו לא הופיע בקרב הבוחרים. המקדם של שם המשפחה ברגרסיה אינו רגיש דיו כדי להכליל משתני דמי המבטאים את השפעת מאפייניהן של הרשויות המקומיות (השפעות קבועות). זו השפעה בעלת משמעות רבה, בהינתן שהפער הממוצע בין המועמד שזכה בבחירות לבין הבא אחריו הוא 11.8 נקודות אחוז מן הקולות.

לוח 4 השפעת שם משפחתו של הבוחר על תוצאות הבחירות ביישובים ערביים
 המשתנה המוסבר: שיעור הקולות למועמד בבחירות המקומיות ב-2003,
 לפי קלפיות

(4)	(3)	(2)	(1)	
			18.1 *** (31.11)	קבוע
19.1 *** (13.24)	11.8 *** (12.45)	13.3 *** (12.50)	13.5 *** (11.66)	שם המשפחה של מועמד i מופיע בקלפי j
	8.6 *** (4.04)			מנצח שם המשפחה של המועמד מופיע בקלפי
-11.92 *** (-5.77)				חמולה קטנה מ-7.73% שם המשפחה של המועמד מופיע בקלפי
yes	yes	yes	no	הגרסיה מסוג Fixed Effects
1612	1612	1612	1612	תצפיות
			0.077	Adjusted R ²
0.113	0.148	0.090		R ² — Within
0.011	0.162	0.017		Between
0.093	0.139	0.078		Overall

חציון המשתנה "גודל חמולה (%)" עבור 155 המועמדים הוא 7.73%.

ממוצע המשתנה "גודל חמולה (%)" עבור 155 המועמדים הוא 10.86%.

* מסמן מובהקות ברמה של 10% ** מסמן מובהקות ברמה של 5% *** מסמן מובהקות ברמה של 1%

בלוח 4 בחנו גם אם הצבעת חברי החמולה מושפעת מסיכויי המועמד לזכות בבחירות. השתמשנו בשני קירובים להערכת סיכויי המועמד – תוצאות הבחירות בדעיבד וגודל החמולה.¹⁷ המקדם של השפעת הזוהת החברתית, כפי שהוא נמדר על ידי שם המשפחה של הבוחרים, הוא מעט נמוך יותר כאשר מוסיפים משתנה אינטראקציה בין שם המשפחה של הבוחרים לבין שם הזוכה בבחירות.¹⁸

17 לדרך החישוב של גודל החמולה ראו הסבר בסעיף הבא.

18 בספציפיקציה זו כללנו גם משתנה אינטראקציה בין דמי לזוכה בבחירות לבין דמי של הרשות המקומית.

אף שהבוחרים רגישים להסתברות לזכייה בבחירות (אם ההסתברות בדיעבד מתואמת עם ההסתברות מראש), הם נוטים להצביע בשיעור ניכר יותר גם עבור מועמדי החמולה שסיכוייהם להיבחר קטנים יותר.

בנוסף, בדקנו אם בוחרים בעלי רגישות לזהותם החברתית ייטו להצביע למועמד החמולה בלי קשר לסיכוייו להיבחר. השערה זו נבחנה על יד הכללת משתנה אינטראקציה בין גודל החמולה לבין שם המשפחה של הבוחרים. בלוח 4 (גרסיה 4) אפשר לראות שהמקדם של משתנה האינטראקציה הזה הוא שלילי וגודלו אינו זניח. כלומר הבוחרים ייטו להצביע יותר למועמד החמולה שלהם אם הם חברים בחמולה גדולה, בהשוואה לחברות בחמולה קטנה. אולם גם החברים בחמולה קטנה (שהסיכוי לבחור במועמדה קטן) עדיין נוטים לבחור במועמד של החמולה שלהם. משמע ששיעור גבוה מקרב הבוחרים אינם אפקטיביים (למעשה מבוזים את קולם) – תוצאה המתיישבת עם החשיבות הרבה שיש לזהות החברתית בבחירות.

ב-31 מתוך 75 רשויות מקומיות המרוץ לראשות היישוב הוא בין שני מועמדים או יותר שלהם אותו שם משפחה, כלומר הם משתייכים לאותה חמולה. זו אינדיקציה לכך שלהשתייכות החמולתית יש אכן תפקיד של ממש בבחירות לרשות המקומית, אך זה אינו הגורם היחיד בעל השפעה. מקדם שם המשפחה ברגרסיות שבלוח 4 מבטא גם את התחרות בתוך החמולה.¹⁹

אינדיקציה נוספת להשפעתם של גורמים נוספים על הבחירות ברשויות המקומיות, מלבד החמולה, היא היעדר ייצוג של חלק מהחמולות בקרב המועמדים במרוץ. בייחוד ראוי לציין כי ב-17 רשויות מקומיות, מתוך 75, החמולה הגדולה ביותר לא הציגה מועמד מטעמה.

4.3.2. משמעות התוצאות

אפשר להסביר את ממצאי ההצבעה על בסיס חמולתי גם על ידי מניע חומרי. כלומר הבוחרים מצביעים בעד מועמד בעל אותו שם משפחה, משום שהם מצפים שהוא ייטיב אתם כלכלית. אין אנו יכולים לפסול לחלוטין את האפשרות שההצבעה על בסיס חמולתי מושפעת גם משיקולים של תועלת אישית, אולם הממצאים מעוררים ספק בנוגע לחשיבותו של הסבר זה.

19 כאשר יש יותר ממועמד אחד מאותה חמולה, חברי החמולה יפצלו את הצבעותיהם בין מועמדים אלה. לכן שיעור המצביעים לכל אחד מהמועמדים הללו, בקלפי שאליה משויכים בוחרים מאותה חמולה, יהיה נמוך יותר בהשוואה לקלפי שבה מופיע רק מועמד אחד מאותה חמולה.

אחד הערוצים להענקת תועלת חומרית לחברי החמולה הוא הפחתת שיעור המס האפקטיבי שהם משלמים. אמנם יש עדויות ספורות שנחשפו בתקשורת על ראשי רשויות מקומיות שהעניקו הנחות מס לא חוקיות לחברי החמולה שלהם, אך משרד הפנים מפקח באדיקות על מתן הנחות ואף מדיח ראשי רשויות החורגים מהמותר בחוק. יתרה מזו, ניתוח גביית המסים ברשויות הערביות מצביע על כך שגודל החמולה אינו משפיע על היקף גביית המסים (בן בסט ודהן, 2009).

ערוץ נוסף לחלוקת הטבות כלכליות הוא מינוי של קרובי משפחה למשרות ברשות המקומית. אולם החוק אוסר על ראש הרשות המקומית לשכור קרובי משפחה מן המעגל הרחב, בכללם בני דודים, אחיינים ונכדים.

זאת ועוד, אם אכן אפשר להשיג הטבות כלכליות על ידי תמיכה בראש הרשות המקומית, סביר להניח שההתארגנות הקבוצתית תהיה על בסיס כלכלי ולא על בסיס של קרבת משפחה. לדוגמה, לבעלי ההון מקרב כל החמולות יש הרבה יותר אינטרסים משותפים במונחי מיסוי והוצאה מלחברי החמולה בעלי הכנסה נמוכה. נזכיר שהמשפחות משתייכות לחמולה על בסיס של קרבת דם ולא על בסיס של בעלות על רכוש. אם המניע להצבעה על בסיס חמולתי הוא אכן של הטבות חומריות, נשאלת השאלה מדוע התאגדותם היא על בסיס של קרבת משפחה.

פרשנות המניע של זהות חברתית נתמכת במאפיינים נוספים של קשרים בין חברי החמולה שאינם חומריים, כמו נישואין בין חברי החמולה ונקמת דם. נקמת דם המקובלת בחברה הערבית אינה עניין אישי בלבד. הריגת חבר בחמולה אחרת הופכת את כל חברי החמולה של הרוצח לבני מוות בפוטנציה.

מאות פסקי דין על סכסוכים בין חמולות משופעים במילים כמו כבוד, נאמנות וזהות. בפסק דין שפסק בנובמבר 2005 השופט אהרן אמינוף, למשל, צוטטה סקירה של שירות המבחן שלפיה: "מאבקי הכוחות המתקיימים בכפר טובא שבבסיסם הרדיפה להכרה וכבוד בין החמולות החדירה גם בצעירים שביניהם תסיסה ולהט"²⁰.

הצבעה על בסיס חמולתי יכולה להתיישב גם עם לחץ חברתי. על פי טיעון זה, חברי החמולה ישתתפו בבחירות מאחר שאלמלא כן חבריהם ינקטו נגדם סנקציות חברתיות. לענייננו, קל מאוד לאמת את ההשתתפות בבחירות, משום שהבוחרים משויכים לקלפיות על בסיס שם משפחתם. ולכן סביר שגם הלחץ

20 ת"פ 001023/04, מדינת ישראל נ' מנסור בן מחמד הייב וחדר בן רחיים הייב, 6.11.2005.

החברתי במקרה זה יהיה אפקטיבי יותר. אולם לחמולה חשוב למי מצביע הבוחר ולא עצם השתתפותו בבחירות. מאחר שהבחירות חשאיות, ממילא אי-אפשר לוודא למי מצביע הבוחר. בפועל הבוחרים אכן מצביעים גם עבור מועמדים שאינם נושאים אותו שם משפחה. שיעור ההצבעה למועמדים ששם משפחתם אינו מופיע בין הבוחרים ששויכו לאותה קלפי הוא 18% (לוח 3 לעיל). הואיל ונציג החמולה מקבל יותר קולות בקלפי שאליה משויכים חברי החמולה שלו, ברור שלא הלחץ החברתי גרם לחברי קבוצתו להשתתף בשיעור גבוה יותר בבחירות אלא נאמנותם לחמולה.

4.3.3. השפעת גודל הקבוצה על שיעור ההשתתפות בבחירות

באופן טבעי, הואיל ואין תופעה מקבילה ביישובים היהודיים, בחינת ההשפעה של גודל הקבוצה מתייחסת רק ליישובים הערביים. כאמור יישוב מוגדר כערבי בעבודה זו אם למעלה ממחצית תושביו אינם יהודים. כבסיס לבחינה נתחיל בבדיקת השוני בדפוסי ההשתתפות בבחירות המקומיות בין יישובים יהודיים ליישובים ערביים. לוח 5 מציג את הרגרסיה הבסיסית להסבר שיעור ההשתתפות בבחירות לרשויות המקומיות ב-2003. המשתנים המסבירים הם: שיעור ההצבעה בבחירות הכלליות, מדר התחרותיות הפוליטית, גודל האוכלוסייה (במונחים לוגריתמיים) ורמת ההכנסה לנפש (במונחים לוגריתמיים).²¹ כל המשתנים הם לשנת 2003. בלוח נספח 2 נעשה ניתוח סטטיסטי זהה למערכת הבחירות המקומיות בשנת 2008.

21 בהכנת המחקר בחנו גם את השפעתם של משתנים נוספים, כמו ההרכב הדמוגרפי של אוכלוסיית היישוב, אי-השוויון בהכנסות, צפיפות האוכלוסין ומספר המועמדים לראש הרשות. לא כללנו משתנים אלו בלוחות הואיל והשפעתם הייתה לא יציבה – לעתים מובהקת ולעתים לא.

לוח 5 רגרסיות בסיס לשיעור ההשתתפות בבחירות בכל הרשויות המקומיות
 משתנה מוסבר: $\log [\text{turnout}/(1-\text{turnout})]$ בבחירות המקומיות ב-2003

(5)	(4)	(3)	(2)	(1)	
1.736 *** (4.64)	1.777 *** (4.88)	1.870 *** (4.95)	4.762 *** (10.87)	4.625 *** (10.52)	קבוע
0.024 *** (8.13)	0.024 *** (8.28)	0.025 *** (8.20)	0.020 *** (4.72)	0.014 *** (3.38)	שיעור הצבעה בבחירות הכלליות
-0.006 *** (-4.05)	-0.006 *** (-4.23)	-0.006 *** (-4.14)		-0.008 *** (-3.82)	מדד תחרותיות פוליטית
-0.250 *** (-10.08)	-0.256 *** (-10.62)	-0.266 *** (-10.27)	-0.393 *** (-12.35)	-0.358 *** (-10.72)	מספר בעלי זכות בחירה (log)
-0.431 *** (-5.05)	-0.396 *** (-4.63)	-0.441 *** (-4.61)	-1.468 *** (-16.54)	-1.219 *** (-13.67)	הכנסה לנפש (log)
			-0.006 *** (-2.85)		מדד תחרותיות פוליטית — בפיגור
		0.015 (0.07)			רשויות חרדיות
		-0.289 ** (-2.39)			התנחלויות
1.298 *** (13.65)		1.252 *** (11.77)			רשויות ערביות
	0.910 *** (5.90)				רשויות נוצריות
	1.315 *** (13.04)				רשויות מוסלמיות
	1.559 *** (12.26)				רשויות דרוזיות
186	186	186	146	186	תצפיות
0.882	0.890	0.885	0.836	0.762	Adjusted R ²

* מסמן מובהקות ברמה של 10% ** מסמן מובהקות ברמה של 5% *** מסמן מובהקות ברמה של 1%

כצפוי שיעור ההצבעה בבחירות הכלליות, המשמש מדד לתועלת מעצם ההשתתפות בבחירות, משפיע באופן חיובי ומובהק על שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות. יישובים שמשותפים בשיעורים גבוהים בבחירות הכלליות נוטים להשתתף בשיעורים גבוהים גם בבחירת ראש הרשות המקומית. עם זאת המקדם של משתנה זה קטן משמעותית מ-1.

מדד התחרותיות בבחירות – שנמדד על פי הפרש הקולות בין המועמד שניצח בסיבוב הראשון לבא אחריו, ביחס לסך הקולות הכשרים בשנת 2003 – משפיע באופן שלילי על שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות. נשים לב שעלייה במדד התחרותיות, פירושה הפרש גדול יותר או מרוץ פחות צמוד. כלומר תושבי היישוב נוטים יותר להשתתף בבחירות המקומיות כאשר המאבק בין המועמדים צמוד יותר. תוצאה זו משותפת למחקרים רבים (אך לא לכולם) שבחנו אמפירית את דפוסי ההשתתפות במערכות בחירות כלליות ומקומיות (Matsusaka and Palda, 1999).

לוח 5 מציג רגרסיה שבה רשימת המשתנים המסבירים לשיעור ההצבעה בשנת 2003 כוללת את מדד התחרותיות, אבל בפיגור זמן, כדי להתמודד עם ההטיה האפשרית שעלולה להיות במקדם מדד התחרותיות הבו זמני (שנמדד לאותה שנה שבה חושב שיעור ההצבעה). המקדם של מדד התחרותיות ממשיך להיות שלילי ברגרסיית שיעור ההצבעה לשנת 2003, גם כאשר הוא נמדד עבור שתי מערכות הבחירות שהתקיימו בשנים 1993 ו-1998. המקדם של מדד זה קטן יותר (בערך מוחלט) מן המקדם של מדד התחרותיות הבו זמני, ובכך הוא תואם את ההשערה שהמדד הבו זמני עלול לסבול מהטיה.

חשוב לציין שהתחרותיות, הנמדדת באחוזים, עלולה לשמש מדד מטעה להסתברות שקול אחד יכריע את הכף בבחירות כלליות שבהן משותפים מצביעים רבים.²² לעומת זאת מדד זה מתאים יותר במקרה של בחירות מקומיות, שבהן מספר המצביעים נמוך יחסית. באוכלוסיית המחקר שלנו ישנם 22 יישובים שבהם ההפרש בין המנצח למועמד הבא אחריו היה נמוך מ-100 קולות, ובשני יישובים (אלקנה וזמר) קיבלו שני המועמדים מספר זהה של קולות. למרות זאת אמדנו את משתנה התחרותיות באחוזים ולא במספר הקולות המוחלט, על מנת שאפשר יהיה לבחון את ההשפעה של גודל אוכלוסיית היישוב ללא הטיה של מולטיקולינריות.

22 Schwartz (1987) השתמש בדימוי משכנע: "לומר שמרוץ צמוד בבחירות מגדיל את ההסתברות של כל קול להיות מכריע [...] זה כמו לומר שלגברים גבוהים יש סיכויים גדולים יותר להיתקל בראשיהם בירח".

מקדם הגודל של אוכלוסיית בעלי זכות הבחירה ביישוב הוא שלילי ומובהק בהשפעתו על שיעור ההצבעה בשנת 2003. שיעור ההצבעה ביישובים קטנים גבוה יותר מביישובים מרובי אוכלוסייה, והשפעתו של גורם זה היא ניכרת מבחינה כמותית. לשם המחשה בלבד, לפי מקדם גודל האוכלוסייה, שיעור ההצבעה ביישוב ערבי ממוצע (7,500 בעלי זכות בחירה) גבוה יותר בכמעט 12 נקודות אחוז בהשוואה ליישוב יהודי ממוצע (37,000 בעלי זכות בחירה). תוצאה זו תומכת בהשערה שהתושבים מושפעים מההסתברות להטיל לקלפי קול מכריע בבחירות המקומיות. ממצאים דומים עולים ממחקרים על שיעורי ההצבעה בבחירות מקומיות במדינות אחרות.

באופן אולי מפתיע אנו למדים מן המקדם של רמת ההכנסה לנפש (במונחים לוגריתמיים) ברגרסיית שיעור ההצבעה כי התושבים ביישובים מעוטי הכנסה נוטים יותר – באופן מובהק – להשתתף בבחירות המקומיות, בהשוואה ליישובים בעלי רמת הכנסה גבוהה.²³ תוצאה דומה, על בסיס נתונים של בחירות מקומיות בארצות הברית, אפשר למצוא גם במחקרם של פילר, לורנס ומורטון (Filer, Lawrence, and Morton, 1993) וכן בבלגיה (Ashworth, Geys, and Heyndels, 2006). המקדם מעיד על השפעה כמותית גדולה של גורם זה על שיעור ההצבעה, ואולם כפי שיתברר מיד, גודלו של מקדם זה רגיש מאוד להכללת משתנים נוספים, ובעיקר של גודל הקבוצה החברתית.

הרשימה של ארבעת המשתנים שהזכרנו לעיל יכולה להסביר בצורה מרשימה את ההבדלים בשיעורי ההצבעה בבחירות המקומיות בין יישובים, אם לשפוט על פי מקדם ההסבר המתוקן (לוח 5 לעיל).²⁴ רשימת משתנים זו מסבירה כ-82% מן השונות בכלל אוכלוסיית המחקר. עם זאת יכולתה להסביר פוחתת מהותית כאשר מגבילים את אוכלוסיית המחקר ליישובים ערביים (לוח 6).

23 בשלבים מוקדמים יותר של העבודה כללנו בצד ימין של הרגרסיה גם את רמת ההשכלה ביישוב ומצאנו כי משתנה זה אינו מובהק. המקדם של רמת ההשכלה הופך להיות מובהק אם מוציאים את רמת ההכנסה, ואז הסימן הוא שלילי בדיוק כפי שקיבלנו בנוגע לרמת ההכנסה.

24 לוח 2 מראה תופעה מעניינת שלפיה שיעור ההשתתפות בבחירות המקומיות של יישובים חרדיים זהה לזה של יתר היישובים היהודיים, אך של יישובים מעבר לקו הירוק נמוך יותר. לעומת זאת שיעור ההשתתפות בבחירות הכלליות של יישובים שמוגדרים כאן חרדיים הוא גבוה כ-12.5 נקודות אחוז, ושל יישובים מעבר לקו הירוק גבוה כ-9 נקודות אחוז, בהשוואה לשאר היישובים היהודיים.

לוח 6 השפעת הזהות החברתית על שיעור ההשתתפות בבחירות ביישובים
 הערביים
 משתנה מוסבר: $\log [\text{turnout}/(1-\text{turnout})]$ בבחירות המקומיות ב-2003

	(5)	(4)	(3)	(2)	(1)	
קבוצ	1.561 ** (2.00)	1.782 ** (2.33)	1.793 ** (2.44)	1.967 ** (2.70)	2.734 *** (4.00)	
שיעור הצבעה בבחירות הכלליות	0.030 *** (6.26)	0.030 *** (6.18)	0.030 *** (6.33)	0.029 *** (6.16)	0.026 *** (5.48)	
מדד תחרותיות פוליטית	-0.014 *** (-3.34)	-0.014 *** (-3.31)	-0.015 *** (-3.46)	-0.014 *** (-3.37)	-0.014 *** (-3.07)	
מספר בעלי זכות בחירה (log)	-0.164 ** (-2.29)	-0.167 ** (-2.33)	-0.173 ** (-2.46)	-0.173 ** (-2.45)	-0.221 *** (-3.13)	
הכנסה לנפש (log)	-0.044 (-0.19)	-0.100 (-0.43)	-0.037 (-0.16)	-0.105 (-0.45)	-0.173 (-0.73)	
מדד הרפינדל-הירשמן			3.722 ** (2.12)	1.434 ** (2.48)		
מדד הרפינדל-הירשמן בריבוע			-6.047 (-1.38)			
אודל החמולה הגדולה ביותר	0.027 * (1.94)	0.011 ** (2.46)				
אודל החמולה הגדולה ביותר בריבוע	-0.000 (-1.24)					
תצפיות	75	75	75	75	75	
Adjusted R ²	0.414	0.410	0.418	0.410	0.367	

* מסמן מובהקות ברמה של 10% ** מסמן מובהקות ברמה של 5% *** מסמן מובהקות ברמה של 1%

הממצאים שעולים מגיתוח תוצאות הבחירות המקומיות בשנת 2003 חוזרים על עצמם גם בחקירת מערכת הבחירות המקומיות האחרונה, שהתקיימה בשנת 2008. שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות עולה עם עליית שיעור ההצבעה לבחירות לכנסת ביישוב ועם התגברות עוצמת התחרות הפוליטית בין המתמודדים לראשות היישוב, ויורד עם עליית מספר התושבים ביישוב ועם עליית ההכנסה הממוצעת של תושבי היישוב (ראו לוח נספח 2).

בחירת התנהגותם של המצביעים ביישובים הערביים, המאופיינים במבנה חברתי ייחודי, משמשת אותנו כניסוי לבחינת ההשערה שלזהות החברתית יש תפקיד חשוב ביישוב פדרוקס ההצבעה. אולם נפתח את הדיון בהשוואה של שיעור ההשתתפות בבחירות ביישובים הערביים עם שיעור ההשתתפות ביישובים היהודיים.

מבט בלוח 5 מראה כי שיעור ההצבעה ביישובים הערביים גבוה בממוצע ב-17 נקודות האחוז בהשוואה ליישובים היהודיים, ומקדם זה מובהק סטטיסטית גם לאחר שמפקחים על כל רשימת המשתתפים שנכללה במודל הבסיסי (תוצאה זו מתקבלת גם בניחוח מערכת הבחירות המקומיות בשנת 2008. ראו לוח נספח 2). בקרב היישובים הערביים ישנם הבדלים מסוימים בין יישובים נוצריים – שבהם שיעור ההצבעה גבוה של יישובים יהודיים "רק" ב-13 נקודות האחוז – ליישובים דרוזיים שבהם שיעור ההצבעה גבוה ב-19 נקודות האחוז.²⁵ הואיל וההבדלים בשיעורי ההשתתפות בבחירות בין היישובים של בני המיעוטים השונים הוא קטן, צירפנו בהמשך את כולם לקבוצה אחת – ערבים מוסלמים, ערבים נוצרים ודרוזים. למעשה השונות בשיעורי ההצבעה בין כל היישובים הערביים מסתכמת ב-5%.

בעוד שכל המקדמים שומרים על הסימן הקודם והם מובהקים מאוד, השפעתם הכמותית רגישה להכללת משתנה דמי ליישובים הערביים ברגרסיה. לדוגמה, המקדם של משתנה ההכנסה לנפש פוחת מאוד כאשר מוסיפים משתנה דמי לאוכלוסייה הערבית (השוו טור 5 עם טור 1 בלוח 5). ממצאים אלה מבקשים חיפוש של מאפייני האוכלוסייה הערבית הגורמים לפערים הללו. המועמד הטבעי להסבר הוא המבנה החברתי הייחודי של האוכלוסייה הערבית.

בלוח 6 מוצגות תוצאות הרגרסיות שכוללות, נוסף על המשתתפים המפקחים הרגילים, מדדים לגודל החמולה. באופן טבעי רגרסיות אלו מצטמצמות לאוכלוסיית היישובים הערביים בלבד (75 תצפיות). בלוח 6 כללנו את משקל החמולה הגדולה ביותר וכן את משקלה בריבוע. המקדם של גודל החמולה הגדולה ביותר חיובי ומובהק, בעוד המקדם של גודל החמולה בריבוע שלילי ובגבול המובהקות. תוצאות דומות מתקבלות כאשר אנו משתמשים במדד הרפינדל-הירשמן של התפלגות גודל החמולות במקום במשקל החמולה הגדולה

25 אומדנים אלה מבוססים על ספציפיקציה שבה המשתנה המוסבר הוא שיעור ההשתתפות ולא טרנספורמציה לוגיסטית שלו (הלוח אינו מופיע כאן, אך אפשר לקבלו מהמחברים).

ביותר.²⁶ תוצאות הרגרסיה מתיישבות עם הניכוי של המודלים המייחסים חשיבות רבה לזהות החברתית בעיצוב התנהגותם של הבוחרים, כלומר הקשר בין גודל החמולה לשיעור ההצבעה הוא בצורת U הפוכה: שיעור ההשתתפות בבחירות לרשויות המקומיות גדל ככל שהחמולה גדולה יותר, אולם עד לרמה מסוימת, שממנה ואילך שיעור ההשתתפות בבחירות יורד.

לפי המקדמים שנאמדו (לוח 6), עלייה של סטיית תקן אחת במדרד הרפינדל-הירשמן תביא לעלייה של 1.5 נקודות אחוז בשיעור ההצבעה. במבט ראשון עלול להיווצר רושם מוטעה, כאילו גודלו של המקדם מבטא השפעה כמותית קטנה יחסית. אולם יש לזכור כי השונות בשיעור ההצבעה בין היישובים הערביים היא רק 5 נקודות האחוז בקירוב.

שלושה מתוך ארבעת המשתנים המקובלים שומרים על סימנם, והם מובהקים גם כאשר מגבילים את הבחינה הסטטיסטית ליישובים הערביים בלבד. השפעת ההכנסה לנפש נותרת כצפוי שלילית – אך היא אינה מובהקת – כאשר מריצים את הרגרסיה על נתוני היישובים הערביים בלבד. כן יש לציין כי על פי רגרסיות אלה, ההשפעה של התחרותיות הפוליטית על שיעור ההשתתפות בבחירות ביישובים הערביים גדולה יותר מזו שביישובים היהודיים.

5. ההשערה של הצבעת פיצוי

ההשערה שרואה בהשתתפות הגבוהה במיוחד של האוכלוסייה הערבית בבחירות המקומיות מעין פיצוי על ההשתתפות הנמוכה בבחירות הכלליות הועלתה על ידי חוקרים ישראלים, אך עד כה היא לא נבחנה בשיטתיות. להלן שלוש ציטטות הלקוחות מעבודות שעסקו בשיעור ההצבעה הגבוה של האוכלוסייה הערבית בבחירות המקומיות, שמהן מנשבת רוח השערת הפיצוי:

ניתן לומר כי בבחירות המקומיות חש הבוחר הערבי כי אלה הבחירות המשמעותיות לגביו בעיקר בגלל מיעוט ההשפעה של המפלגות הארציות בהן (כהן, 1989: עמ' 309).

פרט לחריגים נדירים, ההשתתפות של הערבים בבחירות המקומיות גדולה עוד יותר מאשר בבחירות לכנסת, ונעה בדרך כלל מ-80%

26 הממצאים שלנו אינם רגישים גם למדדים אחרים של גודל החמולה, כמו משקלן של 2, 3 ו-4 החמולות הגדולות ביותר.

מבעלי זכות הבחירה ועד 97.5%. הסיבה העיקרית לכך, כמדומה, היא שהבוחרים חשים יותר בחשיבות בעיותיהם המקומיות כנוגעות להם אישית ומיידית (לנדאו, 1993: עמ' 108).

מעמדם השולי של הערבים ומפלגותיהם בפוליטיקה הישראלית הכללית, וחוסר יכולתם להשפיע השפעה של ממש על ההכרעות וההתפתחויות ברמה הארצית, מעודדים רבים מהם לראות בשלטון המקומי אפיק השקעה ישיר על חייהם ועל התפתחותם החברתית, הכלכלית והפוליטית (אוסצקי-לזר, 2005: עמ' 11).

יש שני ערוצים להשערת הפיצוי. הראשון, השוליות של הקול הערבי בבחירות הכלליות עשויה להפוך את הבחירות המקומיות לשדה העיקרי של מעורבות פוליטית מבחינת האוכלוסייה הערבית. מאז קום המדינה לא שותפה שום מפלגה ערבית בקואליציה הממשלתית, אף שבמרוצת השנים חברי כנסת ערבים היו חברי קואליציה, מתוקף חברותם במפלגות ציוניות.²⁷ יש מקום לשער שמשום יכולתה המוגבלת להשפיע על הרכב הממשלה, האוכלוסייה הערבית בישראל אינה מרגישה שותפה מלאה בבחירות הכלליות.

זהו הערוץ המרוכך מתוך שני הערוצים שדרכם עשוי לפעול מנגנון הפיצוי. כלומר לפי ערוץ פיצוי זה, התועלת הגדולה של האזרחים הערבים מעצם ההשתתפות בבחירות המקומיות נעוצה בהסתברות הנמוכה להכריע את הבחירות הכלליות, כפי שהיא נתפסת בעיניהם. לפי השערה זו, מדובר בסיבה המרכזית לשיעור ההצבעה הגבוה ברשויות המקומיות, שרמתו יוצאת דופן בנוף המדינות המפותחות שבהן אין חובת הצבעה.

ערוץ נוסף, דרסטי יותר, שדרכו עוברת הצבעת הפיצוי, קשור להיעדר ההזדהות של חלק מן התושבים הערבים עם מוסדות המדינה, ובמקרים קיצוניים אף שלילת קיומה של מדינת ישראל. בשל כך חלק מן התושבים ביישובים הערביים אינם מפקימים תועלת מעצם ההשתתפות בבחירות לכנסת ישראל, ועבור חלקם ההשתתפות עלולה אפילו לפגוע בתועלתם, ובשל כך הם עשויים לבחור להימנע מהצבעה בבחירות הכלליות.

עדויות ישירות לכך שחלק (כנראה קטן יחסית) מן האוכלוסייה הערבית רואה בהצבעה אקט שלילי של מתן לגיטימציה למדינת ישראל אפשר למצוא בחרם

27 בפברואר 2007 התמנה שר ערבי ראשון, ראלב מג'דלה, מטעם מפלגת העבודה בממשלת אולמרט.

המוצהר שמטילות התנועה האסלאמית ותנועת בני הכפר על השתתפות בבחירות הכלליות. המקרה המיוחד של הימנעות הערבים בבחירות לראשות הממשלה בשנת 2001 תואר בעבודות אחדות, למשל אצל אשר אריאן ומיכל שמיר (אריאן ושמיר, 2002).

מהרכיב השני של השערת הפיצוי נובע שהבחירות המקומיות הן שדה שבו האזרחים הערבים מפצים את עצמם – קרי הם מפיקים תועלת רבה יותר מעצם ההשתתפות בבחירות לרשות המקומית בגלל היעדרותם מההשתתפות בבחירות לכנסת. בהקשר זה נציין שאותן תנועות ערביות שקוראות להחרמת הבחירות הכלליות נוטלות חלק בבחירות המקומיות, והתנועה האסלאמית אפילו כבשה את כיסא ראש הרשות במספר יישובים ערביים. עם זאת ייתכן שיתרחש רק הרכיב הראשון (הצבעה נמוכה בבחירות הכלליות), בלי שזה יגרור את אלמנט הפיצוי (הצבעה בשיעור גבוה בבחירות המקומיות).

בשני ערוצי הפיצוי גם יחד שיעור ההשתתפות הנמוך בבחירות הכלליות גורר בעקבותיו שיעור גבוה יותר של השתתפות בבחירות המקומיות. לפי גרסה זו, יש לצפות שהקשר בין שיעור ההצבעה לכנסת לשיעור ההצבעה לרשות המקומית ביישובים הערביים יהיה שלילי, בעוד ביישובים היהודיים הוא יהיה חיובי.

על מנת לבחון את השערת הפיצוי כללנו ברגרסיה הראשונה שבלוח 7 משתנה אינטראקציה בין הלאומיות של הרשות המקומית לבין שיעור ההצבעה לכנסת ברשות המקומית. כן הרצנו את רגרסיית הבסיס בנפרד ליישובים יהודיים וליישובים ערביים. מתוצאות הרגרסיות עולה כי השערת הפיצוי אינה מקבלת אישור. יתרה מזו, המקדם של שיעור ההצבעה לכנסת ביישובים הערביים אף הפוך מהצפוי על פי השערה זו ומובהק. כלומר שיעור ההשתתפות בבחירות לרשויות המקומיות ביישובים הערביים גדל ככל ששיעור ההצבעה לכנסת ביישובים אלה גדל. ממצא זה חוזר על עצמו גם בניתוח של הבחירות המקומיות בשנת 2008 (ראו לוח נספח 3).

לוח 7 השפעת מניע הפיצוי על שיעור ההשתתפות בבחירות ביישובים הערביים
 log [turnout/(1-turnout)] in 2003 local election :Dependent variable

רשויות ערביות	רשויות יהודיות	כל הרשויות	
(3)	(2)	(1)	
2.734 *** (4.00)	2.381 *** (5.22)	2.113 *** (3.76)	קבוע
0.026 *** (5.48)	0.019 *** (4.67)	0.020 *** (3.87)	שיעור הצבעה בבחירות הכלליות
-0.014 ** (-3.07)	-0.004 *** (-3.56)	-0.006 *** (-4.02)	מדד תחרותיות פוליטית
-0.221 *** (-3.13)	-0.276 *** (-11.83)	-0.260 *** (-9.48)	מספר בעלי זכות בחירה (log)
-0.173 (-0.73)	-0.478 *** (-6.80)	-0.423 *** (-4.94)	הכנסה לנפש (log)
		1.186 *** (7.55)	ערבים
		0.127 (0.90)	ערבים שיעור הצבעה בבחירות הכלליות
75	111	186	תצפיות
0.367	0.786	0.882	Adjusted R ²

* מסמן מובהקות ברמה של 10% ** מסמן מובהקות ברמה של 5% *** מסמן מובהקות ברמה של 1%

6. סיכום

במחקר זה השתמשנו במבנה הייחודי של האוכלוסייה הערבית בישראל ובחנו באמצעותו אם לזהות החברתית של הפרטים יש השפעה מהותית על שיעור ההשתתפות בבחירות. שיעור ההשתתפות בבחירות ברשויות הערביות עומד על בסביבות 90% מאז מערכת הבחירות הראשונה בישראל. ואילו שיעור ההשתתפות בבחירות ביישובים היהודיים נמצא במגמת ירידה, ורמתו לאחרונה היא בסביבות 50% בלבד. ההשערה הרווחת היא ששיעור ההשתתפות הגבוה של האוכלוסייה הערבית בבחירות המקומיות קשור במבנה החמולתי.

החמולה היא מבנה חברתי מוכר באוכלוסייה הערבית. החברות בה נמדדה במחקרנו באמצעות שם המשפחה של התושבים, כלומר כל הפרטים הנושאים את אותו שם משפחה חברים באותה קבוצה חברתית. מצאנו כי חברי החמולה נוטים להצביע בבחירות לראשות היישוב יותר עבור מועמדים המשתייכים לחמולה שלהם, כלומר למועמדים הנושאים שם משפחה הזוהה לשם משפחתם. משמע, החמולה היא קבוצה בעלת זהות חברתית המשפיעה על ההתנהגות הפוליטית של חבריה.

כן מצאנו כי גודל החמולה משפיע על שיעור ההשתתפות בבחירות המקומיות בתבנית U הפוכה. כלומר שיעור ההשתתפות בבחירות לרשויות המקומיות גדל ככל שהחמולה גדולה יותר, אולם עד לרמה מסוימת, שממנה ואילך שיעור ההשתתפות בבחירות יורד.

תוצאות המחקר, המתבססות על ההתנהגות בפועל של המצביעים, תומכות בכיוון שהתפתח לאחרונה בספרות המקצועית שמסביר את פרדוקס ההשתתפות בבחירות באמצעות הזהות החברתית של הבוחרים. כלומר החלטת הבוחרים אם להצביע מושפעת לא רק מהתועלת שהם מפיקים במישרין, אלא גם מהרווחה שיפיקו חבריהם לקבוצה החברתית.

לעומת זאת לא מצאנו תמיכה להשערה ששיעור ההצבעה הגבוה בקרב ערביי ישראל בבחירות לרשויות המקומיות נובע מהרצון לפצות את עצמם על משקלם השולי בשלטון המרכזי. שיעור ההשתתפות ביישובים הערביים בבחירות לרשויות המקומיות, בדומה ליישובים היהודיים, גדל ככל ששיעור ההשתתפות בבחירות לכנסת עולה.

נספח: רקע היסטורי: תמורות בכוחה של החמולה

תקופת האימפריה העותמאנית יצרה סביבה נוחה לחיזוק תפקיד החמולה בעיצוב דפוסי התנהגותו של הפרט בתחום הכלכלי, החברתי והפוליטי. מבחינת הממשל העותמאני הכפר שימש יחידת מס רלוונטית, ואילו הפרט היה חייב בתשלום מס גולגולת. בשלהי המאה התשע עשרה נחקק חוק שלפיו יש למנות לכל כפר מוכתר אחד או יותר, בהתאם לגודל הכפר. תפקידיו של המוכתר כללו הבטחת חוק וסדר ורישום גברים לצורך גיוס, אך בעיקר גביית מסים (Baer, 1982). המוכתר היה אמור להחליף את השיח' (שהיה אחראי על כמה כפרים) כגובה מס, אבל בפועל המשיכו השיח'ים להחזיק בעמדה זו עד כניסת המנדט הבריטי, והמוכתר, שהגיע מן החמולה החזקה ביותר מבחינה כלכלית, היה לרוב נציג השיח' לעניין המיסוי.²⁸ אמנם הגבייה נותרה בידי השח'ים, אך חלוקת נטל המס בין תושבי הכפר נקבעה בדרך כלל על ידי המוכתר בשיתוף נציגי חמולות אחרות. כלומר מנגנון המסים, כאשר היה אפקטיבי, הקנה לחמולה תפקיד פיסקלי ישיר.

חלוקת נטל המס בתוך החמולה לא הציבה קשיים מיוחדים בשל ייחודיות משטר הבעלות על הקרקע בתקופה העותמאנית, שכונה "מושאע". לפי משטר זה, הקרקע – שרובה הייתה שייכת אז למדינה – הוחזקה על ידי הכפר באופן קיבוצי ולא באופן פרטי.²⁹ בתוך הכפר חולקה הקרקע מחדש בין התושבים מדי תקופה, לרוב על פי מפתח חמולתי, וכל חמולה חילקה את האדמה בין חבריה (Cohen, 1965). קל לראות כיצד מאפיין ייחודי זה תרם אף הוא לחיזוק השיתופיות ובעקבות כך להעצמת החמולה.

שיתוף פעולה כלכלי הדוק בין משקי בית שמתגוררים בסמיכות התבקש גם בשל אופי הפעילות הכלכלית בתקופה זו – בעיקר חקלאות ברמה הבסיסית ביותר. יש יתרון כלכלי בעיבוד חקלאי של חלקות גדולות משותפות על פני חלקות קטנות פרטיות, ומשטר המושאע כפה כאמור החזקת קרקע בצורה קיבוצית. היתרון של המבנה החמולתי בחברה חקלאית בא לידי ביטוי במועדים חקלאיים שבהם נדרשו ידיים עובדות לרוב. בזמנים אלו היצע העבודה היה יכול להתרחב מאוד לפרקי זמן קצרים בזכות המחויבות החברתית של חברי החמולה.

כל אלו העניקו לחמולה תפקיד כלכלי מובהק בשלהי תקופת האימפריה העותמאנית ותחילת ימי המנדט, נוסף על התפקיד החברתי המסורתי. עמדת

28 אדם היה יכול להיבחר למוכתר אם היו ברשותו אמצעים והוא "שילם מסים ישירים בסכום של 100 קורוש" (Baer, 1982).

29 עד היום ישנן בישראל קרקעות שמוחזקות בשיטת מושאע אף כי בשיעורים זניחים.

המוכתר זיכתה את החמולה שממנה הוא הגיע בכבוד, מעמד וקשרים עם נציגי השלטון (Al-Haj and Rosenfeld, 1990). הוא וקרוביו נהנו מהטבות כלכליות כמו מס מופחת ופריווילגיות אחרות כגון פטור משירות צבאי, ובעקבות כך צמח המאבק הפוליטי בין החמולות על עמדה זו בכפר. באופן טבעי התפקיד הפוליטי במובנו הדמוקרטי היה כמעט מנוון בתקופת האימפריה העותמאנית, הואיל ולא נדרשה השתתפות פוליטית כמו הצבעה בבחירות. אולם תקופה זו עיצבה וחיזקה מבנה חברתי שלא עתיד להיעלם במהרה, גם כאשר תנאי הסביבה ישתנו בצורה מהותית. השליטה הבריטית על שטחי ארץ ישראל לוותה בתמורות ניכרות בתנאי הסביבה של החמולה. הפעילות הכלכלית הפכה מגוונת יותר וכללה בין היתר מסחר, בנייה, השקעות נרחבות בתשתית (מסילות רכבת, כבישים, בתי זיקוק ונמלי ים) והקמת מחנות צבא. כולם יחד הגדילו את הביקוש לעבודה מחוץ לענף החקלאות ומחוץ לכפר. בניגוד לקהילה השוויונית בתקופה העותמאנית, שבה נהנו חברי החמולה מרמת חיים דומה (קרובה למינימום קיום), המגוון התעסוקתי בתקופת המנדט הביא בצדו גם פערים כלכליים בין חברי החמולה. הגיוון התעסוקתי, העבודה מחוץ לכפר והגירה מסוימת אל העיר החלישו את כוחה של החמולה לטובת המשפחה הגרעינית.

בתקופת המנדט הוחלף בהדרגה משטר הבעלות על הקרקע מבעלות שיתופית לפרטית (למעשה המעבר לבעלות פרטית החל כבר בשלהי התקופה העותמאנית), דבר שחזק את מגמת ההשתלטות הכלכלית של מעטים על קרקעות חקלאיות. קרקעות אלה נרכשו מאיכרים שהמשיכו לעבד אותן אך במעמד של חסרי אדמה. בניגוד לאימפריה העותמאנית, האדמיניסטרציה הבריטית ראתה בשמירת חוק וסדר מטרה חשובה יותר מגביית מסים. בשנת 1922 הוחלפה יחידת המס, ומס ברמת הכפר החליף את המס ברמת הפרט (Baer, 1982). שתי התפתחויות אלו החלישו עוד את תפקידה הכלכלי של החמולה.

צמצום ההישענות של האוכלוסייה הערבית על חקלאות כמקור עבודה עיקרי, שהחל עוד קודם, הואץ במידה ניכרת לאחר הקמתה של מדינת ישראל. אפשרויות התעסוקה מחוץ לכפר בשכר גבוה הרבה יותר מהשכר שהוצע בעבודה חקלאית בכפר משכו ערבים רבים לענפי משק אחרים כמו בנייה, שירותים וחקלאות במגזר היהודי. הפקעת קרקעות והעברתן לחזקת המדינה חיזקה עוד יותר תהליך זה (Al-Haj, 1988), ולבסוף הוא הוליך לכרום בתפקיד הכלכלי של החמולה.

ואולם העבודה מחוץ לכפר ומחוץ לחקלאות לא לוותה בתהליך עיור, כפי שקרה במקומות שונים בעולם. בשנותיה הראשונות של המדינה, שבה היו נתונים ערביי ישראל בממשל צבאי, הוגבלה התנועה של האוכלוסייה הערבית והיא לא הורשתה להגר. העובדים הערבים חזרו בסוף יום העבודה לכפריהם. ההגירה של

האוכלוסייה הערבית לעיר הייתה מוגבלת גם לאחר שהוסרו המגבלות, משום שהגירה שמטרתה להתקרב למקום העבודה – קרי ליישוב יהודי – כרוכה בעלות חברתית לא מבוטלת. ברוב המקומות היא גם הייתה כמעט בלתי אפשרית בשל הסיכוי הנמוך שימכרו דירה לערבי בשכונה יהודית. ההגירה המוגבלת פעלה להגברת שיעור הנישואין בתוך החמולה ולהעצמת התפקיד החברתי שלה.

הבחירות המקומיות הפיחו רוח חיים בתפקיד הפוליטי והכלכלי של החמולה. חמולה שמגייסת את חבריה להצביע ביום הבחירות עשויה ליהנות מן ההטבות החומריות והחברתיות הבאות כתוצאה מאחיזה בשליטה בכפר. הנהגת בחירות דמוקרטיות למועצות המקומיות העניקה כוח פוליטי לחמולות הגדולות מבחינה מספרית על חשבונן של החמולות החזקות מבחינה כלכלית. התפקיד הכלכלי הקלסי של החמולה – סיוע כספי בשעת שמחה או מצוקה, גיוס כללי במועדים חקלאיים מוכרים ותשלום מוהר מופחת לנישואין בתוך החמולה – שינה את צורתו והחל להישען בעיקר על ההטבות הכספיות הנלוות לזכייה בהנהגת המועצה המקומית.

כך למשל הכפר בינת אל-חודוד מדגים את שפע הצעדים הכלכליים שבהם השתמשו נציגי החמולות כדי להטיב עם חבריהן לאחר שזכו בבחירות הראשונות בכפר שנערכו בסוף שנות החמישים של המאה העשרים (Cohen, 1965). מבנה המס נקבע כך שייטיב במתכוון עם החמולות השולטות ויזיק לחמולה שנתרה באופוזיציה. ההטבות החומריות לבשו גם צורה של העדפת חברי החמולות המנצחות לתפקידים בשכר במועצת היישוב. אפילו סלילת הכביש בכפר נעשתה לפי קווים חמולתיים: הכביש נסלל בסמוך לנחלות של החמולות השולטות ורחוק מן החמולה המפסידה. החמולה המפסידה לא נותרה חייבת והגיבה בחרם מסים כפעולת נגד לעוינות הפיסקלית שממנה סבלה.

לסיכום, החמולה התחזקה בתקופת האימפריה העותמאנית, נחלשה בתקופת המנדט הבריטי והתחזקה מחדש בעשור הראשון שלאחר קום המדינה. זוהי המסקנה העולה מאחד המחקרים היסודיים על ההתפתחות ההיסטורית של עוצמת המבנה החמולתי (שם)³⁰. כאמור התפתחות זו לוותה גם בשינוי מאזן הכוחות לטובת החמולות הגדולות ביותר מבחינה מספרית, והן הפכו למתחרות מרכזיות על ההנהגה בכפר על חשבון החמולות משופעות האמצעים שאחזו בהגה השלטון בתקופות קודמות.

30 Al-Haj (1988) מצייר קו התפתחות היסטורי מעט שונה בנוגע לעוצמת החמולה על פי שיעור הנישואין התוך חמולתי בעיר שפרעם. הוא מוצא כי שיעור הנישואין בתוך החמולה בקרב מוסלמים, שעמד על 34% בתקופת המנדט, ירד ל-28% בעשור הראשון לאחר קום המדינה. אבל שיעור הנישואין התוך חמולתי המריא לכמעט 40% בשני העשורים שלאחר מכן (1959-1981).

לוח נספח 1 מאפייני הבחירות ברשויות המקומיות, 2008

רשויות ערביות	רשויות יהודיות	כל הרשויות	
88.8 (5.1)	61.1 (11.4)	71.1 (16.4)	שיעור ההצבעה בבחירות לרשויות המקומיות
53.0 (15.1)	64.4 (10.3)	60.7 (12.5)	שיעור ההצבעה בבחירות הכלליות
8.4 (8.8)	27.0 (20.2)	20.3 (19.1)	מדד התחרותיות הפוליטית
7,668 (7,509)	41,511 (75,373)	29,261 (62,437)	מספר בעלי זכות בחירה
1,522 (360)	3,257 (1,135)	2,629 (1,251)	הכנסה לנפש
59	104	163	תצפיות

הערה: בסוגריים — סטיות התקן.

מקור: עיבודי המחברים על בסיס נתוני המפקח הארצי על הבחירות ועל בסיס נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הרשויות המקומיות בישראל, שנים שונות).

לוח נספח 2 רגרסיות בסיס לשיעור ההשתתפות בבחירות בכל הרשויות המקומיות
 משתנה מוסבר: שיעור ההצבעה ב-2008

(5)	(4)	(3)	(2)	(1)	
1.199 *** (25.26)	1.200 *** (25.30)	1.221 *** (24.42)	1.557 *** (29.40)	1.527 *** (31.01)	קבוע
0.227 *** (6.18)	0.224 *** (6.07)	0.241 *** (6.30)	0.133 ** (2.58)	0.135 *** (2.84)	שיעור הצבעה בבחירות הכלליות
-0.001 *** (-4.10)	-0.001 *** (-4.05)	-0.001 *** (-3.99)		-0.002 *** (-5.58)	מדד תחרותיות פוליטית
-0.062 *** (-17.46)	-0.063 *** (-17.53)	-0.064 *** (-16.79)	-0.080 *** (-17.01)	-0.076 *** (-17.16)	מספר בעלי זכות בחירה (log)
-0.092 *** (-7.12)	-0.086 *** (-6.46)	-0.098 *** (-6.43)	-0.191 *** (-12.99)	-0.177 *** (-12.94)	הכנסה לנפש (log)
			-0.001 * (-1.78)		מדד תחרותיות פוליטית — פיגור
		-0.018 (-0.59)			רשויות חרדיות
		-0.032 * (-1.77)			התנחלויות
0.152 *** (11.06)		0.144 *** (9.30)			רשויות ערביות
	0.126 *** (5.66)				רשויות נוצריות
	0.159 *** (10.76)				רשויות מוסלמיות
	0.155 *** (7.60)				רשויות דרוזיות
163	163	163	163	163	תצפיות
0.9122	0.9123	0.9129	0.8178	0.8448	Adjusted R ²

* מסמן מובהקות ברמה של 10% ** מסמן מובהקות ברמה של 5% *** מסמן מובהקות ברמה של 1%

לוח נספח 3 השפעת מניע הפיצוי על שיעור ההשתתפות בבחירות ביישובים
 הערביים
 משתנה מוסבר: שיעור ההצבעה ב-2008

רשויות ערביות	רשויות יהודיות	כל הרשויות	
(3)	(2)	(1)	
1.081 *** (17.15)	1.257 *** (15.65)	1.154 *** (16.35)	קבוע
0.188 *** (5.53)	0.224 *** (2.84)	0.279 *** (3.90)	שיעור הצבעה בבחירות הכלליות
-0.001 (-1.52)	-0.001 *** (-3.72)	-0.001 *** (-4.14)	מדד תחרותיות פוליטית
-0.030 *** (-4.24)	-0.068 *** (-14.63)	-0.061 *** (-15.44)	מספר בעלי זכות בחירה (log)
-0.065 *** (-2.90)	-0.095 *** (-6.00)	-0.094 *** (-7.10)	הכנסה לנפש (log)
		0.195 *** (3.71)	ערבים
		-0.070 (-0.84)	ערבים* שיעור הצבעה בבחירות הכלליות
59	104	163	תצפיות
0.4576	0.7968	0.9121	Adjusted R ²

* מסמן מובהקות ברמה של 10% ** מסמן מובהקות ברמה של 5% *** מסמן מובהקות ברמה של 1%

מקורות

אוסצקי-לזור, שרה, 2005. "הבחירות לרשויות המוניציפאליות הערביות 2003: מבט כללי", בתוך: אלי רכס ושרה אוסצקי-לזור (עורכים), **הבחירות המוניציפאליות ביישוב הערבי והדרוזי (2003): חמולתיות, עדתיות ומפלגתיות**, תל אביב: אוניברסיטת תל אביב, תכנית קונרד אדנאואר לשיתוף פעולה יהודי-ערבי, עמ' 11-17.

אריאן, אשר, ומיכל שמיר, 2002. "הימנעות והצבעה בבחירות 2001", בתוך: הנ"ל (עורכים), **הבחירות בישראל – 2001**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 29-55.

בן-בסט, אבי, ומומי דהן, 2009. "המשבר ברשויות המקומיות: יעילות מול יצוגיות", בתוך: אבי בן-בסט ומומי דהן (עורכים), **הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 15-91.

גולדברג, גיורא, 2001. "תמורות בהתנהגות הבוחר הישראלי בבחירות לשלטון המקומי", בתוך: דניאל יהודה אלעזר וחיים קלכהיים (עורכים), **השלטון המקומי בישראל**, ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, עמ' 249-274.

דיסקין אברהם (עורך), **בחירות לרשויות המקומיות, תוצאות בחירות למועצה ולראש רשות 2003**, משרד הפנים (על פי מאגר נתונים של ISDC, האוניברסיטה העברית בירושלים אתר האינטרנט של משרד הפנים).

דיסקין, אברהם, ואבי עדן, 1999. **הבוחר הרציונלי בבחירות המקומיות בישראל**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

יחיא-יונס, תגריד, וחנה הרצוג, 2005. "מגדר ומשטר שיח חמולתי: בחירות מקדימות בחמולות לקביעת מועמדים לרשויות המקומיות ביישובים הערביים בישראל", *מדינה וחברה* 5 (1), (2005): 1077-1104.

כהן, רענן, 1989. **ההתפתחות הפוליטית של ערביי ישראל בראי הצבעתם לכנסת**, עבודת דוקטור, אוניברסיטת תל אביב.

לנדאו, יעקב מ', 1993. **המיעוט הערבי בישראל, 1967-1991: היבטים פוליטיים**, תל אביב: עם עובד, מכון אשכול, האוניברסיטה העברית בירושלים.

מוצטפא, מוהנד, 2005. "הבחירות המקומיות בקרב המיעוט הערבי הפלסטיני בישראל – התחזקות של החמולה ושקיעת המפלגות", בתוך: אלי רכס ושרה אוסצקי-לזור (עורכים), **הבחירות המוניציפאליות ביישוב הערבי והדרוזי (2003): חמולתיות, עדתיות ומפלגתיות**, תל אביב: אוניברסיטת תל אביב, תכנית קונרד אדנאואר לשיתוף פעולה יהודי-ערבי, עמ' 18-24.

ריינגוורץ, יניב, 2009. "הכלכלה הפוליטית של המשבר ברשויות המקומיות", בתוך: אבי בן-בסט, מומי דהן (עורכים), **הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 92-124.

Al-Haj, Majid, 1987. *Social Change and Family Processes: Arab Communities in Shefar-A'm*, Boulder and London: Westview Press.

_____, 1988. "The Changing Arab Kinship Structure: The Effect of Modernization in an Urban Community," *Economic Development and Cultural Change* 36 (2): 237-258.

Al-Haj, Majid, and Henry Rosenfeld, 1990. *Arab Local Government in Israel*, Boulder, San Francisco and London: Westview Press.

Ashworth, John, Benny Geys, and Bruno Heyndels, 2006. "Everyone Likes a Winner: An Empirical Test of the Effect of Electoral Closeness on Turnout in a Context of Expressive Voting," *Public Choice* 128: 383-405.

- Baer, Gabriel, 1982. *Fellah and Townsman in the Middle East*, London: Frank Cass.
- Blais, Andre, 2000. *To Vote Or Not To Vote: The Merits and Limits of Rational Choice Theory*, Pittsburgh: The University of Pittsburgh Press.
- Brender, Adi, 2003. "The Effect of Fiscal Performance on Local Government Election Results in Israel: 1989–1998," *Journal of Public Economics* 87 (9-10): 2187–2205.
- _____, 2005. *Ethnic Segregation and the Quality of Local Government in the Minorities Localities: Local Tax Collection in the Israeli-Arab Municipalities as a Case Study*, Discussion Paper 2005.01, Research Department Bank of Israel.
- Coate, Stephen, and Michael Conlin, 2004. "A Group Rule-Utilitarian Approach to Voter Turnout: Theory and Evidence," *The American Economic Review* 94 (5): 1476–1504.
- Cohen, Abner, 1965. *Arab Border-Villages in Israel*, Manchester: Manchester University Press.
- Downs, Anthony, 1957. *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper & Brothers Publishers.
- Feddersen, Timothy, and Alvaro Sandroni, 2006. "A Theory of Participation in Elections," *The American Economic Review* 96 (4): 1271–1282.
- Filer, E. John, Lawrence W. Kenny, and Rebecca B. Morton, 1993. "Redistribution, Income, and Voting," *American Journal of Political Science* 37 (1): 63–87.
- Fowler, James H., and Cindy D. Kam, 2007. "Beyond the Self: Social Identity, Altruism, and Political Participation," *Journal of Politics* 69 (3): 813–827.
- Hajnal, Zoltan, and Jessica Trounstein, 2005. "Where Turnout Matters: The Consequences of Uneven Turnout in City Politics," *The Journal of Politics* 67 (2): 515–535.
- Harsanyi, John C., 1980. "Rule Utilitarianism, Rights, Obligations and the Theory of Rational Behavior," *Theory and Decision*, vol. 12 no. 2, Eberlein G.L., Kroeber-Riel W. (eds.), pp. 115–133.
- Huddy, Leonie, 2003. "Group Identity and Political Cohesion," in: David O. Sears, Leonie Huddy and Robert Jervis (eds.), *Oxford Handbook of Political Psychology*, New York: Oxford University Press, pp. 511–558.
- Gokhan, R. Karahan, R. Morris Coats, and William F. Shughart, 2006. "Corrupt Political Jurisdictions and Voter Participation," *Public Choice* 126: 87–106.
- Matsusaka, John G., and Filip Palda, 1999. "Voter Turnout: How Much Can We Explain?" *Public Choice* 98: 431–446.
- Mishal, Shaul, and Abraham Diskin, 1984. "Palestinian Voting in the West Bank: Electoral Behavior in a Traditional Community without Sovereignty," *The Journal of Politics* 44 (2): 538–558.
- Morlan, Robert L., 1984. "Municipal vs. National Election Voter Turnout: Europe and the United States," *Political Science Quarterly* 99 (3): 457–470.
- Morton, Rebecca B., 1991. "Groups in Rational Turnout Models," *American Journal of Political Science* 35 (3): 758–776.
- Palfrey, Thomas R., and Howard Rosenthal, 1985. "Voter Participation and Strategic Uncertainty," *American Political Science Review* 79 (1): 62–78.

- Riker, William H., and Peter C. Ordeshook, 1968. "A Theory of the Calculus of Voting," *The American Political Science Review* 62 (1): 25–42.
- Rosenfeld, Henry, 1974. "Hamula," *The Journal of Peasant Studies* 1 (2): 43–244.
- Schwartz, Thomas, 1987. "Your Vote Counts on Account of the Way it is Counted: An Institutional Solution to the Paradox of Not Voting," *Public Choice* 54: 101–121.
- Shachar, Ron, and Barry Nalebuff, 1999. "Follow the Leader: Theory and Evidence on Political Participation," *American Economic Review* 89: 525–547.
- Shamir, Michal, and Asher Arian, 1999. "Collective Identity and Electoral Competition in Israel," *American Political Science Review* 93 (2): 265–277.
- Shavit, Yossi, and Jennifer Pierce, 1991. "Sibship Size and Educational Attainment in Nuclear and Extended Families: Arabs and Jews in Israel," *American Sociological Review* 56 (3): 321–330.
- Tajfel, Henri, 1981. *Human Groups and Social Categories*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Uhlener, Carole J., 1989. "Rational Turnout: The Neglected Role of Groups," *American Journal of Political Science* 33 (2): 390–422.

מקורות ראשוניים

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: "תוצאות הבחירות לרשויות המקומיות, כ"א בחשוון תשנ"ט, 10.11.1998", סדרת פרסומים מיוחדים, מס' 1112 (וגם מאגר נתונים של ISDC, האוניברסיטה העברית בירושלים) בעריכה אברהם דיסקין, ונתונים שנמסרו ידנית על ידי המפקח הארצי על הבחירות).

ממשל ושלטון מקומי, רשויות מקומיות: אפיון רשויות מקומיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של אוכלוסייה 2001, לוח 2.

ממשל ושלטון מקומי, רשויות מקומיות: הרשויות המקומיות בישראל 2003.

משרד הפנים, המפקח הארצי על הבחירות (אתר האינטרנט).

תוצאות הבחירות לרשויות המקומיות, ז' חשוון תשל"ט, 7 נובמבר 1978.

תוצאות הבחירות לכנסת ולראש הממשלה, מערכת הבחירות לכנסת החמש-עשרה ולראשות הממשלה, 1999.

תוצאות הבחירות לכנסת ולראש הממשלה, מערכת בבחירות לכנסת השש עשרה, 2003.

פרק שלישי

האם רמת ההוצאות של המתמודדים משפיעה על תוצאות הבחירות?

אבי בן בסט, מומי דהן, אסטבן קלור

תקציר

עבודת מחקר זו עושה שימוש בנתוני בחירות חוזרות כדי לחשוף את השפעה של הוצאות המתמודדים במערכת הבחירות על תוצאות הבחירות. חקירה של 100 מערכות בחירות חוזרות לרשויות המקומיות בישראל מלמדת כי להוצאות שהוציאו המתמודדים הייתה השפעה קטנה ובלתי מובהקת על תוצאות הבחירות. נציין כי ההוצאה בבחירות המקומיות היא גדולה ועומדת על 11 דולרים לבוחר פוטנציאלי. ממצא זה עומד בניגוד לממצאים שפורסמו לאחרונה והצביעו על השפעה משמעותית של ההוצאות על תוצאות הבחירות, אך תואם את העדויות של עבודות מוקדמות יותר, שמהן עלתה מסקנה על השפעה מוגבלת בלבד. עבודת המחקר שלנו הייתה חשופה פחות להטיות שאפיינו את העבודות המוקדמות הודות לשימוש בנתוני בחירות חוזרות שהתקיימו פרק זמן קצר במיוחד (14 יום) לאחר הבחירות הרגילות.

הצעות מדיניות: מצע לדיון

- מוצע לשקול צמצום בהיקף המימון הציבורי לבחירות המקומיות בצד הגדלת היקף התרומות הפרטיות המותרות.

לפי ממצאי עבודת המחקר שלנו, למשאבים הכספיים יש השפעה מוגבלת למדי על תוצאות הבחירות ברשויות המקומיות. לנוכח ממצא זה יש לשקול צמצום המשאבים הציבוריים המוקצים לבחירות אלה. יש הטוענים כי הקצאת כספי ציבור תורמת בשוליים לאספקת מידע נוסף וחשוב על המועמדים והמפלגות המשתתפים בבחירות המקומיות, ומשום כך הפחתתה עלולה לפגוע ביעילות קבלת ההחלטות של הבוחרים. כדי להקהות השפעה זו מוצע לשקול להגדיל בד בבד את תקרת התרומות הפרטיות המותרות. החשש שהגדלה זו תקנה יתרון

בלתי רצוי למועמדים שיש להם גישה להון הוא קטן לנוכח ממצאי מחקרנו. יש לציין כי סביר להניח שהתרומות הפרטיות לא יגדלו באופן משמעותי אם תוצאות המחקר (שלפיהן ההוצאות תפוקה שולית נמוכה) יעמדו לנגד עיניהם של המועמדים והתורמים.

- מוצע להחמיר את הסנקציה נגד עבירה על הסעיפים בחוק מימון בחירות רשויות מקומיות הנוגעים לתרומות. יש לשלול מראש הסיעה וחבריה את הזכות להשתתף בבחירות מקומיות או כלליות למשך 7 שנים, אם הסיעה קיבלה תרומות שאינן חוקיות.

הטלת עונש כספי (קנס) על עברות מסוג זה אינה מרתיעה מועמדים שחפצים להשיג כוח ומקריבים לשם כך משאבים כספיים אישיים. שלילת האפשרות להתחרות בשדה הפוליטי יוצרת הרתעה מאוזנת יותר מאחר שגם התגמול וגם העונש הם באותם המונחים (השגת כהונה או אוכרנה).

- מוצע לבטל את ההבחנה הנהוגה בין סיעה מקומית לבין סיעת בת (סיעה מקומית שלה סיעת אם בכנסת) באשר לגובה תקרת ההוצאה המותרת בסביב הראשון. יש לקבוע תקרת הוצאה אחידה לכל הסיעות שגובהה הוא המימון הציבורי הניתן לסיעה שיש לה שלישי ממספר המושבים במועצה. כמו כן מוצע לקבוע תקרת הוצאה ברמת היישוב גם לסיעת בת.

תקרת ההוצאה הנהוגה היום יוצרת שתי בעיות: אי־ודאות ויתרון פוליטי לא הוגן. על פי החוק הקיים, תקרת ההוצאה המותרת אינה ידועה בעת עריכת הבחירות. תקרה זו תלויה בגובה המימון הציבורי, שרמתו נקבעת על פי תוצאות הבחירות. כך נוצר מצב בלתי רצוי שלפיו סיעה עשויה לחרוג בתום לב מהתקרה המותרת של הוצאות במערכת הבחירות. בד בבד מצב זה פותח דלת לסיעות להשיג יתרון לא הוגן על ידי הוצאות מעבר לתקרה המותרת, מתוך מחשבה שיוכלו לתרץ בדיעבד את החריגה בתחזיות שגויות של תוצאות הבחירות.

כמו כן חוק הבחירות מעניק יתרון פוליטי פוטנציאלי למועמד של סיעת בת על פני מועמד של סיעה מקומית, בשל ההבחנה בתקרת ההוצאה בין שני סוגי הסיעות. תקרת ההוצאה לסיעת בת מחייבת רק ברמה הלאומית ולא ברמה המקומית, כפי שנהוג באשר לסיעה מקומית עצמאית. בשל כך עלול להיווצר יתרון פוליטי לא הוגן לסיעה מקומית המסונפת לסיעה ארצית על פני סיעה מקומית עצמאית, אם סיעת האם תקצה משאבים החורגים מתקרת ההוצאה המקומית (על חשבון הקצאה מופחתת לסיעות בת ביישובים אחרים).

חריגה של סיעות מקומיות מתקרת ההוצאה נדירה יחסית; במערכת הבחירות של 2008 רק לגבי 15 מתוך יותר מ-1,000 סיעות מקומיות חשף מבקר המדינה חריגה מתקרת ההוצאה המותרת (מבקר המדינה, 2009: 18). לעומת זאת התופעה של חריגה מתקרת הוצאות שכיחה יותר בסיעות אֵם. 5 מתוך 20 סיעות אֵם הוציאו במערכת הבחירות של 2008 סכום העולה על תקרת ההוצאה (מבקר המדינה, 2010: 60). סיעות האם טענו להגנתן כי תקרת ההוצאה תלויה בתוצאות הבחירות, שאינן ידועות, כמובן, בזמן ההוצאה על מערכת הבחירות.

- **מוצע לשלול מראש הסיעה ומחבריה את הזכות להשתתף בבחירות מקומיות או כלליות למשך 7 שנים, כאשר הגירעון הכספי של הסיעה חורג מ-10% מהכנסותיה.**

במצב החוקי הקיים יצירת גירעון כספי מאפשרת לעקוף, כמעט בלי מחיר, את הכללים המחמירים בנוגע לתרומות ושימוש בהון עצמי למימון הוצאות מערכת הבחירות. סיעה שיצרה גירעון כספי בזמן הבחירות יכולה לבחור לממן את הגירעון באמצעות אי-תשלום לספקים, הכופה עליהם לתרום בעל כורחם או באמצעות מימון עצמי לכיסוי הגירעון ממקורותיו הפרטיים של ראש הסיעה. למעשה שתי החלופות פוגעות במטרת החוק, אך רק אחת מהן מוגדרת עברה. למרות זאת שתיהן קורות בפועל. כך נוצר יתרון לא הוגן למועמד שעוקף את החוק. כדי לרסן פעולות כאלה יש לגבות מחיר פוליטי ממועמדים השוקלים גירעון תקציבי כמסלול עוקף למגבלות על תרומות פרטיות.

- **מוצע לקבוע חובת דיווח כללית למבקר המדינה לכל הסיעות המשתתפות בבחירות המקומיות ולהטיל סנקציה על ראש הסיעה בהיעדר דיווח או על דיווח כוזב. הסנקציה המוצעת היא שלילת השתתפות בבחירות מקומיות למשך 7 שנים.**

במצב החוקי הקיים אין סנקציה נגד סיעה שלא דיווחה למבקר המדינה על הוצאותיה במערכת הבחירות כאשר היא אינה זכאית למימון ציבורי, או לא תבעה מימון כזה. כמעט 20% מן הסיעות המקומיות שהשתתפו בבחירות שהתקיימו בנובמבר 2008 לא הגישו דוח או תצהיר (מבקר המדינה, 2009: 16). מרבית הסיעות שלא הגישו דוח לא היו זכאיות למימון ציבורי בשל חוסר הצלחתן בבחירות.

הוגנות הבחירות מחייבת דיווח של כל המפלגות, ללא תלות במימון הציבורי. החוק הקיים פותח דלת לסיעות שחפצות להסתיר את מקורותיהן במחיר אובדן המימון הציבורי. כך סיעות מתפתות לשקול את היתרון שבהעלמת מידע על תרומות מול החיסרון שבאובדן המימון הציבורי.

- מוצע לקבוע חקירה (אפילו מדגמית) של סיעות או מועמדים שהגישו תצהיר על הוצאה אפס.

במהלך העבודה על מחקרנו נתקלנו בתופעה שמועמדים שהתמודדו על משרת ראש הרשות הגישו דוח למבקר המדינה שעל פיו לא היו להם כל הוצאות במערכת הבחירות. יש מקום לברוק, ולו באופן מדגמי, במקרים קיצוניים אלה של הוצאה אפס או קרובה לכך שלא מדובר בניסיון להסתיר פעילות בלתי רצויה.

1. מבוא

חקירת ההשפעה שיש למשאבים הכספיים העומדים לרשות מתמודדים במערכת בחירות על תוצאות הבחירות מרתקת חוקרים וקובעי מדיניות בכל העולם מתוך דאגה להוגנות ההליך הדמוקרטי. בכל מדינה דמוקרטית מתגנב חשש כי בעלי הון ימצאו דרך להשפיע על המדיניות דרך תרומות נדיבות למועמדים, ובכך לעצב מדיניות שאינה תואמת את העדפות הציבור. חשש זה הוא מוצדק אם ההוצאות במערכת הבחירות משפיעות על התוצאות. קיים גם סיכון שמתמודדים אמידים יעשו שימוש בהונם הרב כדי להשיג יתרון בלתי הוגן במערכת הבחירות. גם סיכון זה מטריד רק אם יותר כסף במערכת הבחירות משיג יותר קולות. ואולם אמידת ההשפעה של הוצאות המתמודדים על תוצאות הבחירות היא מאתגרת במיוחד.

למרות החשיבות הציבורית הגדולה אין תשובה ברורה ביחס למידת ההשפעה של הוצאות מערכת הבחירות על תוצאות הבחירות. שלושה קשיים עיקריים ניצבים לפני החוקרים בדרכם לאמוד את ההשפעה האמיתית של הוצאות מערכת הבחירות על תוצאות הבחירות: מידע מוגבל על היצע התרומות, מידע חלקי על הביקוש לתרומות ומידע חסר על משאבי המתמודדים.

הקושי הראשון, שמקורו בצד ההיצע של תרומות, נעוץ בכך שתכונות המועמדים ומאפייני הבוחרים באזור הבחירה מתואמים הן עם המקורות (תרומות) והן עם תוצאות הבחירות, ובשל כך נוצרת הטיה כלפי מעלה. הטיה זו גדלה ככל שתכונות המועמד ומאפייני אזור הבחירה גלויים פחות לחוקרים. מועמד איכותי שסיכוייו גדולים יותר לנצח בבחירות, למשל, יצליח ביתר קלות להשיג תרומות, ואילו מועמד שסיכוייו להשיג מספיק קולות קלושים יתקשה להשיגן. כך נוצר מתאם חיובי בין הוצאות לתוצאות, אפילו אם נניח שלהוצאות אין השפעה כלל. כמו כן מידע באיכות שונה על תכונות המועמדים עלול להביא להטיה שונה באומדני השפעת הוצאות המועמד המכהן לעומת המועמד המאתגר.

באותו אופן מועמד ימני באזור עם בוחרים בעלי נטיות שמאליות יתקשה להשיג קולות וגם יתקשה לגייס תרומות. לעומתו מועמד שמאלי באזור עם

בוחרים בעלי נטיות שמאליות יקבל הרבה קולות וגם ייקל עליו לגייס תרומות. כך נוצר מתאם סטטיסטי חיובי בין מספר הקולות שמועמד זוכה בהם לבין המקורות שעומדים לרשותו. מתאם חיובי, שנובע ממאפייני הבוחרים באזור, מתקבל אפילו אם נניח, שוב, שההוצאה אינה משפיעה כלל על תוצאות הבחירות.

הקושי השני, ששורשיו במידע חלקי על הביקוש לתרומות, נובע מהתמריץ של המתמודדים לגייס יותר משאבים כאשר הם מעריכים שצפוי מרוץ צמוד, בהשוואה למערכת בחירות שבה הם צופים כי יזכו בניצחון סוחף. בשל הסיבתיות ההפוכה נוצרת הטיה כלפי מטה באמידה של השפעת ההוצאות על התוצאות, שכן מועמדים שזכו בניצחון דחוק בריעבד הוציאו יחסית יותר מאלו שניצחו בקלות את יריביהם.

מדידת המשאבים האמיתיים העומדים לרשות המתמודדים, ובעיקר של המועמד המכהן, היא אתגר נוסף שיש להתמודד עמו במחקר מסוג זה. המשאבים שנלווים לכהונה, כמו רכב צמוד, החזר מלא על הוצאות דואר וטלפון והופעות ציבוריות, עשויים להביא להטיה אם התפוקה השולית של ההוצאות על מערכת הבחירות הולכת ופוחתת עם עלייתן.

בשל שלושת האתגרים האמפיריים שתוארו לעיל אי-אפשר לדעת מראש אפילו את כיוון ההטיה. תנאים כאלה מעודדים בדרך כלל תסיסה מחקרית, שאכן אפיינה את התחום הזה. שימוש במשתנה עזר לתכונות המועמדים, למאפייני הבוחרים ולביקוש לתרומות היה הגישה הנפוצה ביותר להתמודדות עם אתגרים אלו. מאז עבודתו החלוצית של גרי ג'ייקובסון (Jacobson, 1978), שמצא כי ההשפעה של הוצאות המועמד המכהן על תוצאות הבחירות קטנה לעומת ההשפעה של הוצאות המועמד המתמודד, תשומת הלב המחקרית הוסטה במידה רבה לחקירת חידת הבדלים אלו במידת האפקטיביות של ההוצאות.

התסיסה המחקרית התבטאה בעיקר בשכלול משתני העזר שייצגו את תכונות המועמדים, מאפייני מחוז הבחירה והערכות בנוגע לתוצאות הבחירות. למרות זאת המחקרים שבאו מיד לאחר מכן בארצות הברית ובמדינות נוספות נטו לשחזר את התוצאה המקורית של ג'ייקובסון (שם), אף כי לא תמיד באותה עוצמה.¹ הגבלת אוכלוסיית המחקר למרוצים צמודים הייתה דרך נוספת להתמודד עם האתגר שמציב המידע החלקי על הביקוש לתרומות כפונקציה של הערכת הסיכויים

1 רשימה חלקית של עבודות מסוג זה כוללת את, Green and Krasno, 1988; Abramowitz, 1988, 1991; Jacobson, 1985, 1990; Gerber, 1998; Pattie, Johnston, and fieldhouse, 1995; Palda and Palda, 1998; Rekkas, 2007. סקירת ספרות מקיפה יותר אפשר למצוא אצל Stratmann (2005).

להצליח בבחירות. כיוון מחקרי זה הונע במידה רבה על ידי הניסיון להסביר את ההשפעה האפסית של משאבי המועמד המכהן. עבודות אלו מצאו השפעה דומה יותר של הוצאות הבחירות של המועמד המכהן והמועמד המתמודד על הסיכוי להיבחר (Erikson and Palfrey, 2000; Moon, 2006). איתור נתונים באיכות טובה יותר על משאבי המתמודדים הייתה עוד דרך למגר את ההטיה באמידת ההשפעה של הוצאות מערכת הבחירות. סטיון אנסולבהר ואלן גרבר (Ansolabehere and Gerber, 1994) מצאו השפעה קטנה למשאבי המועמד המכהן; ואילו קנת בנויט ומייקל מרש (Benoit and Marsh, 2008) גילו כי מדידה מדויקת של המשאבים מגדילה באופן ניכר את ההשפעה הנאמדת של הוצאות המועמד המכהן.

שימוש בנתוני בחירות חוזרות הוא דרך רביעית להתגבר על הקשיים האמפיריים באמידה מדויקת של השפעת ההוצאות על התוצאות. סטיון לוויט (Levitt, 1994) ערך את הניסיון הראשון שאמד את השפעת ההוצאות על התוצאות בגישה כזו. לוויט בדק 633 סיבובי בחירות חוזרות לבית הנבחרים בארצות הברית, בשנים 1972-1990, שבהם אותם שני המועמדים באותו האזור התמודדו בשתי נקודות זמן שונות. הוא מצא השפעה קטנה למדי של ההוצאות בתקופת מערכת הבחירות, הן של המתמודד המכהן והן של המתמודד המתמודד, על תוצאות הבחירות. תוצאה זו הביאה אותו להסיק כי יש טעם בקביעת מגבלת הוצאות ואין הצדקה במימון ציבורי.

העבודה שלנו הולכת בעקבות מחקרו של לוויט ועושה שימוש בבחירות חוזרות כדי לחקור את ההשפעה של משאבי המועמדים על תוצאות הבחירות. חקרנו 100 סיבובי בחירות חוזרות (בחירות רגילות וחוזרות), בארבע מערכות בחירות לראשי הרשויות המקומיות בישראל, ומצאנו כי להוצאות במערכת הבחירות יש השפעה נמוכה או אפסית על תוצאות הבחירות.²

לנתוני עבודת המחקר שלנו יש יתרון מהותי על פני מערכת הנתונים שבה השתמש לוויט (שם). בניגוד לפער הזמן הארוך יחסית (שנתיים או יותר) בין שתי מערכות הבחירות אצל לוויט, הבחירות החוזרות ברשויות המקומיות בישראל מתקיימות 14 יום לאחר הבחירות הרגילות, ולכן כמעט שאינן חשופות להשפעות הזמן. מרחק הזמן הוא חשוב, שכן תכונות המועמדים, כפי שהן ידועות לציבור, עשויות להשתנות בעקבות צבירת ניסיון של המועמד המכהן וחשיפת

2 העבודה שלנו אינה חוקרת את הבדלים האפשריים באפקטיביות של הוצאות המועמד המכהן לעומת המועמד המתמודד. הבחירות החוזרות ברשויות המקומיות בישראל מתקיימות שבועיים לאחר הבחירות הרגילות. לפיכך אי-אפשר לאמוד את ההשפעה בנפרד למועמד המכהן ולמועמד המתמודד, הואיל ומאפייני המועמדים, ובכלל זה אם המועמד הוא מכהן או מתמודד, נשארים קבועים בין שתי ההתמודדויות.

דפוסי הצבעתו בנושאים מסוימים, כמו גם אירועים משמחים או עצובים ומכיכים (שערוריות למיניהן) שהתרחשו בין שני מועדי הבחירות החוזרות. אירועים כאלה עשויים להשפיע הן על התרומות והן על התוצאות. יתרה מזו, ההבדלים ביכולת הגיוס של שני המתמודדים אמורים להישאר קבועים בין שתי נקודות הזמן, אלא אם כן חלו שינויים בתכונות המועמדים או במאפייני הבוחרים באזור הבחירה. כלומר החשש לשגיאה בזיהוי בעבודה של לווית מתעורר במקרה שיש שינויים בין שתי נקודות הזמן ביכולת המועמדים לגייס משאבים. ברור שלווית היה יכול לאמוד את השפעת ההוצאות על התוצאות רק אם היו שינויים על פני זמן במשאבים.

בעבודה שלנו משאבי המועמדים מושפעים בשתי ההתמודדויות מכללי המימון הציבורי הנהוגים בבחירות המקומיות בישראל. המימון הציבורי בסיבוב הראשון נקבע לפי כוחה היחסי של הסיעה שבראשה עומד המתמודד. לעומת זאת המימון הציבורי בבחירות בסיבוב השני מתחלק באופן שוויוני בין שני המתמודדים, בלי קשר למשקל של הסיעה במועצה. חשוב לציין כי המימון הציבורי בבחירות המקומיות בישראל הוא משמעותי, כפי שאפשר ללמוד מרמת המימון הציבורי לבעל זכות בחירה, הגבוהה יותר מההוצאה לבוחר פוטנציאלי במערכת הבחירות לנשיאות ארצות הברית ב-2008 (אנו ערים למגבלות השוואה זו, והיא נועדה להמחשה בלבד).

גם תקרת ההוצאות המותרת במערכת הבחירות משתנה בין שני הסיבובים: בסיבוב הראשון היא תלויה בגודלה היחסי של הסיעה, ובסיבוב השני תקרה שווה לשני המתמודדים. שינוי אקסוגני זה במשאבים ובתקרה מאפשר לזהות בצורה נקייה יותר את השפעת ההוצאות במערכת הבחירות על תוצאות הבחירות.

לאחרונה פורסם מחקר שערכו ברנרדו דה סילוויירה וז'ואו דה מלו (Da Silveira and De Mello, 2011) הצועד בדרכו של לווית (1994) ומנצל בחירות חוזרות כדי לאמוד את השפעת ההוצאות על התוצאות. בניגוד למחקר של לווית העבודה של דה סילוויירה ודה מלו, המבוססת על 34 מרוצים כפולים למשרת המושל בברזיל, ב-3 מערכות בחירות, ונתונים על אלפי יישובים באותם מחוזות בחירה, מוצאת השפעה משמעותית של ההוצאות על התוצאות.

יש דמיון מפתיע בין המסגרת המוסדית של מערכת הבחירות למשרת המושל בברזיל לבין מערכת הבחירות למשרת ראש הרשות המקומית בישראל. הבחירות החוזרות בברזיל נערכות 28 יום לאחר הבחירות הרגילות, והמימון הציבורי בעין (מכסת זמן שידורי טלוויזיה) ניתן בבחירות הרגילות לפי כוחה היחסי של סיעת המתמודד למשרת המושל, לעומת מכסה שווה לשני המתמודדים בבחירות החוזרות. גם אופי ההתמודדות בשני הסיבובים הוא זהה בשתי המדינות: לעומת

ההתמודדות בין שני מועמדים בסיבוב השני, ההתמודדות בסיבוב הראשון היא בין מספר רב של מועמדים.

בכל זאת ישנם שני הבדלים מהותיים בין המחקר שלנו למחקרם של דה סילוויירה ודה מלו. בניגוד לרוב המדינות המפותחות ברזיל מטילה חובת הצבעה בבחירות, וחובה זו אולי אחראית להשפעה הגדולה יחסית של ההוצאות על התוצאות, כפי שנמצאה. לפי הממצאים של חוקרים אלה, השפעת שידורי הטלוויזיה על דפוסי ההצבעה ניכרת יותר באזורים עניים, שכאמור מחויבים גם הם להצביע. מתעוררת אפוא השאלה מה היה קורה להשפעה הנאמדת של משאבים על תוצאות הבחירות אלמלא חובת ההצבעה. שאלה זו חשובה על רקע שיעור ההשתתפות הנמוך של עניים בבחירות במדינות מפותחות (כמו ישראל), שהוא אחד הממצאים המוצקים במדע המדינה (Blais, 2000: 53). משום כך היכולת להסיק מן המחקר על הבחירות בברזיל מסקנה מכלילה (external validity) למדינות מפותחות שבהן אין נהוגה חובת הצבעה מוטלת בספק.

ההבדל השני בין ברזיל לישראל הוא חשיבות המימון הציבורי במערכת הבחירות. בברזיל המימון הציבורי ניתן בזמן טלוויזיה ורדיו, ואילו בישראל הוא ניתן במזומן ובסכום משמעותי. בישראל המימון הציבורי מהווה יותר מ-70% מהוצאות מערכת הבחירות בסיבוב הראשון ו-62% בסיבוב השני. מן העבודה על ברזיל אי אפשר לדעת מהו הערך הכספי של זמן השידור, מאחר שלא נמסרו נתונים על שיעור הצפייה בתשדירי הבחירות. בישראל, למשל, שיעור הצפייה בשידורי המפלגות נמוך למדי³. לחלופין אם שיעורי הצפייה הם משמעותיים, ייתכן שההשפעה הגדולה שנמצאה בברזיל מקורה במגבלה האפקטיבית המוטלת על שימוש בשידורי טלוויזיה מעבר למכסת הזמן שהוקצתה, לעומת ההשפעה הנמוכה בישראל, שאולי נעוצה במימון הציבורי הנדיב יחסית שדוחף את המתמודדים לתפוקה שולית נמוכה.

2. המסגרת המוסדית

עבודה זו סוקרת ארבע מערכות בחירות מקומיות שהתקיימו בשנים 1993, 1998, 2003 ו-2008. בבחירות המקומיות בישראל, שהן רשות ולא חובה, על הבוחר להטיל שני פתקים (בצבעים שונים) לקלפי – האחד לראש העירייה והשני לרשימה המתמודדת במועצה המקומית. חשוב לציין שמועמד לראש רשות חייב לעמוד

3 רק 6% מן המרוואיינים השיבו כי צפו כל יום בתשדירי הבחירות לכנסת ב-2006, ו-58% דיווחו כי לא צפו אפילו לא פעם אחת בתשדירי בחירות (על פי נתוני סקרי בחירות, מרכז גוטמן, 2006).

בראש רשימה המתמודדת למועצה, אך לא כל רשימה חייבת להציב מועמד לראש הרשות. שיטת הבחירה בשני פתקים החליפה בשנת 1978 את הבחירה היחסית בפתק יחיד למועצה שבחרה את ראש הרשות.

הבחירות לראש הרשות ולמועצה המקומית מתקיימות באותו יום. בשלושת העשורים הראשונים של המדינה נערכו הבחירות לרשויות המקומיות באותו מועד שבו התקיימו הבחירות הכלליות לכנסת. למן שנת 1978 ואילך הבחירות המקומיות מתקיימות בנפרד מן הבחירות הכלליות, מדי חמש שנים בחודש אוקטובר או נובמבר (ביום ג' השלישי בחודש חשוון).

כדי להיבחר לראש רשות מקומית על המועמד לזכות לפחות ב-40% מקולות המצביעים, ואם לא קיבל אף מועמד 40% מהקולות הכשרים, יש לערוך בחירות חוזרות כעבור 14 ימים מיום הבחירות. בסיבוב השני זוכה המועמד שקיבל את המספר הגדול ביותר של קולות המצביעים. במקרה של מועמד יחיד, הוא נבחר לראש הרשות, ובלבד שמספר הקולות בעדו עלה על מספר הקולות שנגדו.

כללי המימון ותקרת ההוצאה, שנקבעו לראשונה בחוק בשנת 1993 (חוק הרשויות המקומיות), היו כמעט זהים בכל ארבע מערכות הבחירות שעבורה זו מקיפה.⁴ לפי כללים אלו, המדינה מקצה לכל אחת מן הרשויות המקומיות סכום השווה למכפלת מספר בעלי זכות הבחירה ביחידת חישוב, שגובהה עמד במערכת הבחירות של שנת 2008 על 42 שקלים (שהם כ-11 דולרים לפי שער החליפין ביום הבחירות).⁵ לשם השוואה סכום זה לבוחר (פוטנציאלי) גבוה יותר מזה שהוציאו ביחד ברק אובמה וג'ון מקיין במרוץ לנשיאות בנובמבר 2008, שעמד על כ-4 דולרים לאזרח (בעל זכות בחירה).⁶ ההשוואה להוצאות מערכת הבחירות לנשיאות ארצות הברית רחוקה מלהיות נקייה, בשל היתרונות לגודל בניהול מערכת בחירות,

4 עד 1977 לא היה מימון ציבורי למערכות בחירות מקומיות. בשנים 1978-1993 נקבעו כללי המימון כהוראת שעה והוארכו בכל פעם מחדש. בין 1993 ל-2008 הוחמרו המגבלות על מתן תרומות והשתנתה יחידת החישוב, אך כללי המימון הציבורי בבחירות רגילות ובבחירות חוזרות נותרו ללא שינוי.

5 החוק מביא בחשבון את החיסרון לקוטן בהוצאות מערכת הבחירות, ולכן הסכום ליישוב קטן גדל ב-50% אם מספר בעלי זכות הבחירה הוא עד 1,000, וגדל ב-20% אם מספר בעלי זכות הבחירה עומד על 1,001-2,000.

6 ברק אובמה הוציא 514 מיליון דולר, ואילו ג'ון מקיין הוציא 347 מיליון דולר (על פי נתוני Federal Elections Commission). ההוצאה לבעל זכות בחירה היא כ-4 דולרים אם מחלקים את הסכום המשותף במספר האזרחים בעלי זכות בחירה, שעמד על 226 מיליון (על פי נתוני Census Bureau). נזכיר שההוצאות במערכת הבחירות לנשיאות בארצות הברית ב-2008 היו גבוהות באופן ניכר בהשוואה למערכות בחירות קודמות.

אבל היא בכל זאת מלמדת כי ההוצאה במערכת הבחירות לרשויות המקומיות בישראל אינה זניחה.

התקציב שסיעה זכאית לקבל שווה לסכום המימון הכולל כפול חלקה במועצה הנבחרת, השווה למספר המנדטים שבהם זכתה הסיעה מחולק במספר המושבים הכולל במועצה (ראו לוח 1 להלן).⁷ קביעת המימון הציבורי על בסיס תוצאות הבחירות למועצה הנכנסת במקום על בסיס המועצה היוצאת יוצרת אי-ודאות בנוגע למימון הציבורי בסיבוב הראשון. בזמן ניהול מערכת הבחירות הסיעה אינה יודעת מה צפוי להיות סכום המימון שיתקבל. כלומר הוצאותיו של המועמד מבוססות על הערכת הצלחת סיעתו בסיבוב הראשון.

בשל הבחירה בשני פתקים מספר הקולות שסיעת המתמודד מקבלת בבחירות למועצה אינו בהכרח זהה למספר הקולות שמקבל המתמודד עצמו בבחירה הישירה לראש הרשות. כאמור, סכום המימון ניתן לפי גודל הסיעה במועצה, ולכן אין חפיפה מלאה בין המימון הציבורי בסיבוב הראשון למספר הקולות שבהם זכה המתמודד לראש הרשות. הנתונים שלנו מראים כי שיעור הקולות שקיבלה הסיעה היה כמחצית מזה שקיבל המתמודד, והמתאם בין שיעור הקולות שסיעת המתמודד קיבלה לבין שיעור הקולות שבהם זכה המתמודד בבחירה הישירה לראש הרשות במערכת הבחירות הרגילות של 2008 היה 0.49, כאשר המתאם חושב עבור המתמודדים שהגיעו לשני המקומות הראשונים. לשם השוואה המתאם באוכלוסיית המחקר הוא 0.32. עוד נציין כי סכום המימון מועבר אמנם לסיעה, אולם קל לשער כי המועמד לראש הרשות ממלא תפקיד מרכזי בהקצאת כספי הסיעה.

החוק נותן מענה לקשיים אפשריים בגיוס אשראי לטובת מערכת הבחירות. סיעה זכאית לקבל מקדמה בגובה מנדט אחד אם לא הייתה לה נציגות במועצה היוצאת, או 60% ממספר המנדטים במועצה היוצאת (לוח 1). כלל זה יוצר חוסר שוויון בין המועמדים בסיבוב הראשון, שמתחלף במקדמה שווה בסיבוב השני. זהו עוד מקור להבדלים בין שני הסיבובים שמסייע לאסטרטגיית הזיהוי של העבודה שלנו.

גם הכלל הקובע את גובה התקרה להוצאות מערכת הבחירות יוצר אי-ודאות. סיעות עשויות לחרוג מתקרת ההוצאה בטענה שטעו בתום לב בהערכת מידת הצלחתן בבחירות. לפי החוק, אסור שהוצאות הסיעה יעלו על הגדול מתוך – (1) פי שניים מן המימון הציבורי שהסיעה זכאית לו; (2) פי שניים מן המימון

7 סיעה שלא זכתה במנדט אחד אבל זכתה בלמעלה מ-50% מהמועד (מספר הקולות הכשרים חלקי מספר חברי המועצה) זכאית ל-60% מסכום המימון הכולל חלקי מספר חברי המועצה.

הציבורי שהייתה הסיעה זכאית לו אילו שמרה על כוחה במועצה; (3) 1.5 מסכום המימון המגיע לסיעה שזכתה ב-3 מנדטים (לוח 1). תקרת ההוצאה של סיעת אָם, סיעה בכנסת שלה סיעות בת המשתתפות בבחירות המקומיות, הוא על פי הסעיף הראשון. כלומר גורם אי-הוודאות גדול יותר בכל הקשור לסיעות אָם.

לוח 1 כללי המימון הציבורי של בחירות מקומיות בישראל, 2008

סיבוב ראשון	סיבוב שני	
לסיעה, לפי חלקה במועצה הנבחרת.	לכל אחד משני המתמודדים, 120% מסכום המימון לסיעה עם מושב אחד.	מימון ציבורי
לסיעה, 60% מחלקה במועצה היוצאת*.		מקדמה
הגדול מתוך: 1. פי שניים מהמימון הציבורי (נבחרת). 2. פי שניים מהמימון הציבורי אילו שמרה הסיעה על כוחה (יוצאת). 3. פי אחד וחצי מהסכום המגיע לסיעה עם 3 מושבים.	שליש מסכום המימון הציבורי הכולל לרשות מקומית בבחירות רגילות.	תקרת הוצאה**

* סיעה זכאית לקבל מקדמה בגובה מנדט אחד, אם לא הייתה לה נציגות במועצה היוצאת.

** תקרת ההוצאה לסיעת אָם שווה לפי שניים מהמימון הציבורי.

הן סכום המימון והן תקרת ההוצאה משתנים בבחירות חוזרות. בניגוד לבחירות הרגילות כללי המימון בבחירות החוזרות הם שוויוניים ואינם מעניקים יתרון למועמד שעומד בראש סיעה גדולה במועצה. סכום המימון לכל אחד משני המועמדים שעלו לסיבוב השני בבחירות לראש הרשות הוא זהה ושווה ל-120% מסכום המימון שזכאית לו סיעה עם מנדט אחד בבחירות רגילות. גם תקרת ההוצאה זהה לשני המתמודדים ושווה לשליש מסכום המימון הכולל לרשות בבחירות רגילות.⁸

8 השילוב של שני הכללים בנוגע לסכום המימון ובנוגע לתקרת ההוצאות יוצר תקרה גבוהה יותר יחסית למימון ביישובים גדולים (בהשוואה ליישובים קטנים), משום שמספר המושבים במועצה גדל עם מספר התושבים ביישוב.

המימון הציבורי מהווה יותר מ-70% מהוצאות מערכת הבחירות בסיכוב הראשון ו-62% בסיכוב השני. השוני בכללי המימון בין הבחירות בסיכוב הראשון לבין הבחירות בסיכוב השני יוצר שינוי ביכולות הכספיות של המועמדים. שינוי זה מסייע לנו לזהות באופן סיבתי את הקשר בין הוצאות לתוצאות. באופן כללי אפשר לבחון אם היתרון הכספי – הגלום במימון הציבורי, במקדמה ובתקרה בסיכוב הראשון – שממנו נהנה מועמד שעומד בראש סיעה גדולה במועצה, לעומת המימון הציבורי, המקדמה והתקרה האחידים בסיכוב השני, בא לידי ביטוי בהפרש הקולות בין שני המועמדים בין שני הסיכובים.

חריגה של סיעות מקומיות מתקרת ההוצאה נדירה יחסית; במערכת הבחירות של 2008, רק אצל 15 מתוך יותר מ-1,000 סיעות מקומיות גילה מבקר המדינה חריגה מתקרת ההוצאה המותרת (מבקר המדינה, 2009: 18). לעומת זאת התופעה של חריגה מתקרת ההוצאות שכיחה יותר בסיעות א.ם. 5 מתוך 20 סיעות אם הוציאו במערכת הבחירות של 2008 סכום העולה על תקרת ההוצאה (מבקר המדינה, 2010: 60). סיעות האם טענו להגנתן כי תקרת ההוצאה תלויה בתוצאות הבחירות, שאינן ידועות כמובן בזמן ההוצאה על מערכת הבחירות.

כללי המימון תקפים לסיעות מקומיות עצמאיות ולסיעות בת המתמודדות בבחירות המקומיות מטעם המפלגות הארציות המיוצגות בכנסת (כמו ליכוד ועבודה), אך בהבדל אחד: המימון הציבורי לסיעות בת המייצגות מפלגות ארציות הוא ברמה מדינתית. מימון כזה מאפשר לסיעת האם חופש תמרון בהקצאת המשאבים בין רשויות מקומיות שונות. מפלגה ארצית רשאית להקצות ליישוב מסוים סכום כספי גדול, אם היא מעריכה שצער כזה ישפר סיכוייו של מועמדה להיבחר, על חשבון משאבים מוגבלים יותר ליישוב אחר שסיכויי המועמד בו נתפסים כקלושים.⁹ הבדל זה פוגע בהליך הדמוקרטי, משום שחופש תמרון זה עלול ליצור מגרש משחקים בלתי מאוזן לטובת המועמד מטעם סיעת האם לעומת מועמד הסיעה המקומית. עם זאת כלל זה תואם את התפיסה הרואה ערך דמוקרטי בחיזוק המפלגות הארציות על חשבון הסיעות המקומיות.

חופש התמרון הזה מוגבל, שכן מועמד שלא יזכה בתמיכה כספית מסייעת האם עשוי לנטוש לטובת סיעה עצמאית. זאת ועוד, באופן טבעי הסיכוב השני הוא תחרותי בכל היישובים שבהם מתקיימות בחירות חוזרות, ועל כן סיעות האם ייטו להימנע מהפליית תקציבים בין יישובים בסיכוב זה.

9 עוד נסיף שסיעת הבת המקומית רואה את תקציבה בצורה רכה. מדוחות מבקר המדינה במרוצת השנים מלמדים כי לעתים קרובות סיעת הבת חורגת מהתקציב שהעמידה לרשותה סיעת האם, וזו נאלצת לממן בדיעבר את פעולותיה החורגות של סיעת הבת.

בשל חשיבות השמירה על הגינות ההליך הדמוקרטי של הבחירות המקומיות הופקדה האכיפה בידי מבקר המדינה. על פי החוק, הסיעות חייבות לנהל את חשבונותיהן לפי הנחיות מבקר המדינה, ומערכת חשבונות זו עומדת לביקורת מטעמו. הסיעות חייבות למסור למבקר דוח מבוקר על ידי רואה חשבון, המפרט את ההוצאות וההכנסות של תקציב מערכת הבחירות עד שלושה חודשים לאחר הבחירות. לפי החוק, על מבקר המדינה להגיש שמונה חודשים אחרי הבחירות דין וחשבון ליושב ראש הכנסת על החשבונות של כל הסיעות בכל הרשויות שבהן התקיימו בחירות מקומיות. הדוח ליושב ראש הכנסת משמש מקור נתונים לעבודה זו.

רמת הפיקוח של מבקר המדינה היא פרטנית למדי, כפי שאפשר ללמוד משתי הדוגמאות שיתוארו להלן. באשר לדוח כספי שהוגש על ידי אחת הסיעות בצפת ציין מבקר המדינה את הוצאות שכר הדירה המופרזות בהשוואה למחירי השכירות המקובלים בעיר (מבקר המדינה, 2010: 61). כמו כן המבקר לא הכיר בהוצאות סיעה כלשהי על פרופילי אלומיניום במערכת הבחירות של 2008, בטענה שאין להן קשר למערכת בחירות (מבקר המדינה, 2009: 18).

למרות רמת הפיקוח הגבוהה אין ציות מלא להנחיות מבקר המדינה. אמנם רוב הסיעות המקומיות הגישו דוח כספי למבקר המדינה, אך שיעור לא זניח לא מסר דוח כזה. 893 מתוך 1,089 סיעות מקומיות שהשתתפו בבחירות שהתקיימו בנובמבר 2008 הגישו דוח או תצהיר (מבקר המדינה, 2009: 16). מרבית הסיעות שלא הגישו דוח לא היו זכאיות למימון ציבורי בשל חוסר הצלחתן בבחירות.

אמנם החוק מחייב סיעה שלא הגישה את חשבונותיה לביקורת המבקר להחזיר את כל המימון הציבורי שקיבלה, אולם בחוק לא נקבעה סנקציה נגד סיעה שאינה זכאית למימון ציבורי (או לא ביקשה) בגין אי-הגשת דוח או בגין חריגה מהנחיות מבקר המדינה. גם כאשר יש בידי מבקר המדינה להטיל סנקציה כספית, היא מוגבלת לכל היותר ליתרת המימון הציבורי (15%) שאמורה לקבל הסיעה לאחר דוח הביקורת של מבקר המדינה. נציין כי הסיעה מקבלת 85% מסכום המימון הציבורי שמגיע לה 20 יום לאחר פרסום תוצאות הבחירות, ועוד לפני שהגישה דוח למבקר המדינה.

פרצה נוספת היא היעדר סנקציה נגד סיעה שיצרה גירעון כספי בזמן מערכת הבחירות. יצירת גירעון כספי מאפשרת לעקוף כמעט ללא מחיר את הכללים המחמירים בנוגע לתרומות ושימוש בהון עצמי. חוק מימון בחירות מקומיות קובע כללים מחמירים יחסית בעניין תרומות. סכום התרומה לא יעלה על 5,000 שקלים, וזהותו של התורם תיכלל ברשימה שמבקר המדינה נוהג לפרסם בדוח שמוגש ליושב ראש הכנסת. זאת ועוד, סיעה אינה רשאית לקבל תרומה מתאגיד בארץ או בחו"ל.

סיעה שיצרה גירעון כספי בזמן הבחירות עומדת לפני חלופות שסותרות את החוק: אי-תשלום לספקים, המאלץ אותם לתרום בעל כורחם; או מימון עצמי מכיסו של ראש הסיעה לכיסוי הגירעון.¹⁰ הדוגמה הבולטת ביותר לגירעון במערכת הבחירות של 2008 היא סיעתו של ראש עיריית ירושלים, ניר ברקת, שהציגה גירעון של יותר מ-4 מיליוני שקלים. החוק אינו מעניק למבקר המדינה כלים להתמודד עם תופעה זו.

3. האסטרטגיה האמפירית

המודל האקונומטרי שאמדנו הניח כי הפרש שיעור הקולות בין שני המועמדים במערכת הבחירות מושפע מן ההבדל בהוצאות של שני המתמודדים, לאחר שהתחשבנו בתכונות האישיות של המועמדים, במאפייני היישוב ובגורמים ייחודיים למערכת הבחירות בכל סיבוב:

$$Vote_{1,r,i} - Vote_{2,r,i} = a_0 + a_1 D_r + a_2 (EX_{1,r,i} - EX_{2,r,i}) + a_3 X_i + e_{r,i} \quad (1)$$

$Vote_{1,r,i}$ מייצג את שיעור הקולות בסיבוב r למועמד שהגיע במקום הראשון בסיבוב הראשון של הבחירות ברשות מקומית i (מערכת בחירות ביישוב מסוים בשנה מסוימת). כדי שיהיה אפשר להשוות את הישגי המועמדים בשני הסיבובים, שיעור הקולות למועמד המוביל חושב מתוך סכום הקולות שקיבלו שני המועמדים שהגיעו לשני המקומות הראשונים בסיבוב הראשון. באותו אופן $Vote_{2,r,i}$ מבטא את שיעור הקולות בסיבוב r שקיבל המועמד שהגיע למקום השני בסיבוב הראשון של הבחירות ברשות מקומית i . לשם הנוחות נגדיר את הפרש שיעור הקולות בין שני המועמדים בסיבוב r של הבחירות ברשות מקומית i $diffVote_{r,i}$.

רשימת המאפיינים של המועמד ושל היישוב, שאינם משתנים בין הסיבובים (לכן אין אינדקס r), מסומנת ב- X_i , כמו גיל המועמד או גודל האוכלוסייה ביישוב. D_r הוא משתנה דמי המייצג השפעה קבועה לסיבוב, והוא מקבל את הערך 1 עבור הסיבוב השני ו-0 עבור הסיבוב הראשון. משתנה זה אמור לתפוס את הגורמים הייחודיים למערכת הבחירות בכל אחד משני הסיבובים. כך למשל, מספר המועמדים בסיבוב הראשון איננו מוגבל לשניים כמו בסיבוב השני, ומשתנה הדמי אמור לתפוס גורם זה.

10 יש חלופה שלישית (תאורטית בלבד) – גיוס תרומות לאחר סיום מערכת הבחירות כדי לכסות את הגירעון.

של $EX_{1,r,i}$ מסמל את ההוצאה בסיכוב r של הבחירות ברשות מקומית i של המועמד שהגיע למקום הראשון בסיכוב הראשון. בניתוח האמפירי נעשה שימוש במשקל ההוצאה של המועמד מכלל ההוצאה של שני המועמדים והוצאה ריאלית לבחור. שימוש בהוצאה היחסית של המועמד (הוצאות המועמד שהגיע למקום הראשון מחולקות בהוצאות שני המועמדים שהגיעו לשני המקומות הראשונים) הופך את המקדם הנאמד a_2 לגמישות. באותו אופן $EX_{2,r,i}$ הוא ההוצאה בסיכוב r של הבחירות ברשות מקומית i של המועמד שהגיע למקום השני בסיכוב הראשון. לשם הקיצור נגדיר את הפרש משקל ההוצאות בין שני המועמדים בסיכוב r .

$\cdot diffEX_{r,i}$

השערת האפס המשותפת למרבית החוקרים היא ש- a_2 אינו שלילי, ועיקר המאמץ המחקרי מתמקד באמידת גודלו של מקדם זה. סביר שהוצאות מערכת הבחירות הקשורות בפרסום והנעת בוחרים להצביע ביום הבחירות מגדילות את מספר המצביעים. עם זאת התרומה של הוצאה נוספת הולכת ופוחתת עם עליית הוצאות מערכת הבחירות ומספר הקולות. זוהי השערה משכנעת במיוחד ברמות גבוהות של הוצאה, שהרי מאגר המצביעים מוגבל, ולכן הוצאות מערכת הבחירות חייבות לסבול מרוויה החל מנתח מסוים של קהל הבוחרים. מתמודד שמתקרב למיצוי מאגר בוחריו נדרש להוצאה הולכת וגדלה כדי להשיג קול נוסף. ההשפעה של הוצאה נוספת על תוצאות הבחירות תלויה במקומם של המתמודדים על העקומה הקושרת בין הוצאות לתוצאות. בעיקר מעניין לדעת אם המתמודדים עוצרים בחלק העולה של עקומת ההוצאות או שמא בקטע השטוח של העקומה.

ההשפעה של הוצאות מערכת הבחירות תלויה גם בהרכב המקורות של המתמודדים. תרומות בהיקף גדול (או מקורות עצמיים של מועמדים עשירים) עלולות לצנן את המצביעים האידאולוגיים, ובשל כך צפויה השפעה נמוכה של ההוצאות על התוצאות (Prat, 2002). המצביעים שמזדהים עם עמדותיו הראשוניות של מועמד מסוים עלולים להימנע מלהצביע עבורו אם הוא מקבל תרומות בהיקף גדול מגורמים אינטרסנטיים. המצביעים האידאולוגיים חוששים כי מועמד כזה עלול, לאחר בחירתו, לנהל מדיניות שמשביעה את רצון תורמיו על חשבון רצון בוחריו.

החשש של המתמודדים מפני הפסד, אפילו אם הסיכויים לכך קלושים, הוא גורם נוסף שעלול להתבטא במקדם (a_2 נמוך (Gerber, 2004)). המתמודדים רואים בהוצאות מערכת הבחירות גם סוג של רכישת ביטוח מפני אירועים נדירים (תפיסה ביטוחית). אפילו מתמודדים שכמעט בטוחים בניצחונם עשויים להציא עוד כדי לקנות ביטוח מפני הפסד. כמו במקרה של ביטוח, כדיעבד ההוצאה הנוספת במערכת הבחירות הייתה כביכול מיותרת אם לא היה הפסד (האירוע הביטוחי),

אבל ראייה זו מחמיצה את הגורם הביטוחי. אם הגורם הביטוחי ממלא תפקיד חשוב, המקדם של הפרש ההוצאות במשוואה (1) יראה על השפעה נמוכה. המודל של משוואה (1) מניח כי מלבד ההשפעה הקבועה לסיבוב עוצמת ההשפעה של משתנה מסוים אינה משתנה בין שני הסיבובים. כך למשל, תכונות המועמד (כמו גיל) אינן משפיעות בסיבוב השני אחרת מסיבוב הראשון, וכך גם בעניין ההוצאה שכל מועמד משקיע במערכת הבחירות. לאור הנחה זו אפשר לנסח פעמיים את משוואה (1), עבור הסיבוב השני ועבור הסיבוב הראשון, ואז להפחית ביניהן כדי לקבל את המשוואה הנאמדת:

$$\text{diff_diff}(Vote_i) = a_1 + a_2 \text{diff_diff}(EX_i) + \varepsilon_i \quad (2)$$

$\text{diff_diff}(Vote_i)$ מסמל את ההפרש בין שני הסיבובים של הפרש שיעור הקולות בין שני מועמדים בבחירות שהתקיימו ברשות מקומית i , ובאותו אופן $\text{diff_diff}(EX_i)$ מסמל את ההפרש בין שני הסיבובים של הפרש משקל ההוצאות בין שני המועמדים בבחירות ברשות מקומית i .

הודות להנחה שהמקדמים במשוואה (1) הם קבועים, וקטור תכונות המועמדים ומאפייני היישוב נעלם ממשוואה (2). היעדר הצורך לכלול וקטור זה מעניק יתרון לאמידת השפעת ההוצאה של המועמדים על תוצאות הבחירות, שכן היא אינה חשובה כמו במשוואה (1) למתאם הצפוי בין וקטור המאפיינים הנצפים (שמייצגים לעולם רשימה חלקית) לבין הטעות.

נשים לב שהקבוע a_1 במשוואה (2) מייצג את ההשפעה הקבועה של הסיבוב. עם זאת משתנה דמי לסיבוב אינו בהכרח תופס שני אלמנטים חשובים. ראשית, ייתכן שמועמדים ישקלו הקצאה אסטרטגית אם הם מעריכים כי גדולים הסיכויים לסיבוב שני. בתנאים מסוימים מועמדים עשויים לשמור רזרבות כדי להגדיל את ההסתברות לנצח בסיבוב השני. שנית, לקראת ההצבעה בסיבוב השני אפשר שיירקחו קואליציות בין מועמדים שלא הגיעו לסיבוב השני עם שני המתמודדים בסיבוב השני. גורם זה חשוב במיוחד בשל העובדה שכ-40% מהמצביעים בסיבוב הראשון לא הצביעו לאף אחד משני המתמודדים בסיבוב השני. עם זאת גורם זה חשוב במקרה שהמצביעים נוטים להצביע לפי הוראות המועמד שלא עבר לסיבוב השני. שני אלמנטים אלו יקבלו התייחסות מיוחדת בניתוח האמפירי.

4. תיאור הנתונים

כדי לאמוד את השפעת הוצאות המועמדים במערכת הבחירות על תוצאות הבחירות לראשות הרשויות המקומיות השתמשנו בנתוני ארבע מערכות בחירות מקומיות ביישובים שבהם התקיימו בחירות חוזרות לראש הרשות (1993, 1998, 2003, 2008). בארבע מערכות בחירות אלו התקיימו 134 בחירות חוזרות (לוח 2). אוכלוסיית המחקר שלנו כללה רק 100 בחירות חוזרות, הואיל ו-5 מועמדים פרשו לפני הסיבוב השני, 11 מועמדים לא הגישו דוח למבקר המדינה, 10 מועמדים לא הפרידו בין הוצאות הסיבוב הראשון לשני, ו-8 דוחות לא אותרו בארכיב מבקר המדינה. 23 מתוך 34 הרשויות שנשרו מאוכלוסיית המחקר משתייכות למגזר הערבי. כפי שנוכל לראות בהמשך, הייצוג של היישובים הערביים באוכלוסיית המחקר הוא גבוה מחלקם באוכלוסייה, ולכן נשירה זו מטרידה פחות.

לוח 2 אוכלוסיית המחקר

מערכת בחירות	1993	1998	2003	2008	סך הכול
מספר הרשויות שבהן נערכו בחירות רגילות	160	161	156	163	640
מספר הרשויות שבהן נערכו בחירות חוזרות	26	33	44	31	134
אחד המתמודדים פרש לפני הסיבוב השני	0	2	2	1	5
אחד (או יותר) מהמתמודדים לא הגיש דוח	0	1	4	6	11
אין הפרדה בין הוצאות הסיבוב הראשון לשני	7	3	0	0	10
הדוח לא נמצא בארכיב מבקר המדינה	5	2	1	0	8
אוכלוסיית המחקר	14	25	37	24	100

לצורך המחקר אוחדו שלושה מקורות מידע: מידע על הוצאות המועמדים, נתונים על תוצאות הבחירות ומאפייני המועמדים ונתונים על מאפייני היישוב. בסיס הנתונים העיקרי מורכב מ-100 רשויות שבהן התקיימו בחירות חוזרות, ולצדו נבנה בסיס נתונים משני עבור כל הרשויות שבהן נערכו בחירות רגילות בשנת 2008. בסיס נתונים זה משמש לבדיקות סטטיסטיות המהוות נקודת ייחוס לתוצאות המרכזיות.

4.1. נתונים על הוצאות המועמדים

לצורך עבודה זו נעשה שימוש בנתונים על הוצאות המועמדים בשני הסיבובים, כפי שתועדו על ידי מבקר המדינה בכל אחת מארבע מערכות הבחירות המקומיות האחרונות. דוח מבקר המדינה על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות והרשימות שהשתתפו בבחירות לרשויות המקומיות בנובמבר 2008 מספק מידע עשיר על הוצאות הסיעות העצמאיות וסיעות הבת, המזוהות עם מפלגה ארצית.

לעומת זאת דוח מבקר המדינה על חשבונות הסיעות והרשימות שהשתתפו בבחירות לרשויות המקומיות באוקטובר 2003 כלל מידע ישיר רק על הוצאות הסיעות העצמאיות שהתמודדו בבחירות המקומיות. משום כך נדרש מאתנו לאמוד את ההוצאה של כל אחת מסיעות הבת ברשויות המקומיות (סיעה המשתתפת בבחירות המקומיות מטעם מפלגה ארצית המיוצגת בכנסת) על בסיס נתוני ההוצאה המצרפית של סיעות האם בבחירות המקומיות. ההוצאה של סיעת בת מסוימת ברשות מסוימת חושבה לפי מכפלת ההוצאה המצרפית של סיעת האם (בכלל היישובים שבהם הייתה לה סיעת בת) במשקל היחסי של היישוב (מספר בעלי זכות הבחירה ביישוב מחולק במספר בעלי זכות הבחירה בכלל היישובים שבהם הייתה לה סיעת בת). הרשימה המלאה המשייכת את סיעות הבת לסיעות האם נתקבלה מהמפקח הארצי על הבחירות, הואיל ודוח מבקר המדינה אינו כולל מידע על השיוך של סיעות בת לסיעת אם. בחלק האמפירי נבחן את רגישות התוצאות על ידי הגבלת אוכלוסיית המחקר ליישובים שבהם הייתה התמודדות בין סיעות מקומיות ובתוספת מערכת הבחירות של שנת 2008, שבעניינה יש נתונים זמינים גם על הוצאות סיעת הבת.

באשר לשתי מערכות הבחירות המקומיות בשנים 1993 ו-1998 מבקר המדינה מספק את נתוני ההוצאה של רשויות מקומיות גדולות בלבד (הוצאות בחירות מעל מיליון שקלים). כדי להשלים את המידע לרשויות נוספות שבהן התקיימו שני סיבובי בחירות, נאלצנו לקבל אישור כניסה לארכיב מבקר המדינה על מנת לאתר את חומר הגלם הכולל דוח מפורט לכל יישוב ויישוב. גם בשתי מערכות בחירות אלו נדרשנו לאמוד את הוצאות סיעות הבת (באותה דרך כמו קודם), הואיל ומידע ישיר על הוצאות זמין רק בנוגע לסיעות עצמאיות שהתמודדו בבחירות המקומיות. הרשימה שמשייכת את סיעות הבת לסיעות אם לא הייתה זמינה, וכדי לייצר אותה נדרשנו לבקר גם בארכיב המפקח הארצי על הבחירות.

לוח 3 מראה כי ההוצאה הממוצעת של שני המתמודדים שהגיעו ראשונים בבחירות הרגילות לראשות היישוב במערכת הבחירות שהתקיימה בנובמבר 2008 עמדה על כ-23 שקלים לבעל זכות בחירה (מחירי 2008). זוהי הוצאה שנופלת מסכום המימון הציבורי בבחירות הרגילות, שעמד בשנת 2008, כאמור, על 42 שקלים לבעל זכות בחירה. בפועל הוצאות הסיעות במערכת הבחירות גדולות

מהוצאות המתמודדים, הואיל וישנן סיעות שלא הציבו מועמד לראש הרשות אבל זכו במושבים במועצה (וזכו במימון ציבורי).

לוח 3 תיאור סטטיסטי של ההוצאות והמימון הציבורי לבחירות

2008 סיבוב ראשון, כל הרשויות	אוכלוסיית המחקר (רשויות שבהן התקיים סיבוב שני)					
	ממוצע	2008	2003	1998	1993	
159	*100	24	37	25	14	מספר רשויות
סיבוב בחירות ראשון:						
		42	55	63	63	המימון הציבורי הריאלי הכולל לבז"ב (בעל זכות בחירה)
17.02 (10.46)	17.40 (12.46)	12.30 (8.88)	17.46 (12.15)	15.37 (12.75)	29.58 (10.86)	סכום המימון הציבורי הריאלי לבז"ב בסיבוב הראשון לשני המתמודדים שהגיעו ראשונים בסיבוב הראשון
17.25 (11.30)	13.13 (10.30)	12.56 (8.72)	10.56 (6.68)	14.99 (15.01)	17.62 (9.30)	הוצאה ריאלית לבז"ב של המתמודד שהגיע ראשון בסיבוב הראשון
11.39 (7.72)	11.83 (7.95)	10.35 (6.56)	11.02 (6.71)	12.10 (7.88)	16.06 (11.86)	הוצאה ריאלית לבז"ב של המתמודד שהגיע שני בסיבוב הראשון
סיבוב בחירות שני:						
-	11.18 (4.46)	8.92 (3.47)	11.26 (3.93)	11.86 (4.79)	13.63 (5.31)	סכום המימון הציבורי הריאלי לבז"ב בסיבוב השני לשני המתמודדים שהגיעו ראשונים בסיבוב הראשון
-	7.56 (5.81)	5.24 (2.09)	7.26 (6.81)	7.96 (4.22)	11.59 (7.76)	ההוצאה הריאלית לבז"ב בסיבוב שני של המתמודד שהגיע ראשון בסיבוב הראשון
-	6.64 (5.37)	4.66 (2.70)	6.60 (5.08)	6.40 (5.45)	10.55 (7.53)	ההוצאה הריאלית לבז"ב בסיבוב השני של המתמודד שהגיע שני בסיבוב הראשון

* בפועל ישנן 73 רשויות: 52 מופיעות פעם אחת, 15 מופיעות פעמיים ו־9 רשויות מופיעות שלוש פעמים.
הערה: כל נתוני ההוצאות והמימון הציבורי לבחירות הם במחירי 2008. כל הממוצעים הינם ממוצעים פשוטים.
 סטיות התקן מופיעות בסוגריים.
מקור: דוחות מבקר המדינה לשנים השונות.

מכללי המימון שתוארו לעיל ראינו שהמימון הציבורי בסיבוב השני הרבה פחות נדיב מזה של הסיבוב הראשון. לוח 3 מראה כי הוצאות המתמודדים במערכת הבחירות בסיבוב השני נמוכות באופן ניכר (עשרות אחוזים) לעומת הסיבוב הראשון. השוואה זו מרמזת על חשיבות המימון הציבורי והשינויים בו על תקציב המתמודדים בפועל, וכן על הזמן הקצר בין הסיבוב הראשון לשני, המגביל את יכולת הגיוס וההוצאה.

4.2. נתונים על הבחירות המקומיות

הבחירות בכלל הרשויות המקומיות מנוהלות במרוכז על ידי המפקח הארצי על הבחירות במשרד הפנים, והוא מקור הנתונים על בעלי זכות הבחירה ומספר המצביעים וכן על תוצאות הבחירות ומספר הקולות שבהם זכתה כל סיעה או מועמד.

הנתונים שהשתמשנו בהם כוללים את מספר בעלי זכות הבחירה, מספר הקולות שקיבל כל אחד מהמועמדים שהתמודדו על כיסא רשות העיר בשני הסיבובים, מספר הקולות שקיבלה כל אחת מהסיעות בסיבוב הראשון, סוג הסיעה של המתמודד (סיעת בת או סיעה מקומית), מספר המועמדים בסיבוב הראשון, ואם המתמודד כיהן כראש רשות ערב הבחירות. אספנו נתונים גם על תכונות המועמדים כמו גיל ומגדר. נתונים אלה מקיפים, כאמור, ארבע מערכות בחירות שהתקיימו בשנים 2008, 2003, 1998 ו-1993.

ברומה למחקרים שנעשו במקומות אחרים בעולם, בבחירות הרגילות שהתקיימו בנובמבר 2008 שיעור ההצלחה של ראש עירייה מכהן היה גבוה יחסית בבחירות הרגילות ועמד על 63% (לוח 4). שיעור זה גבוה יחסית להסתברות אקראית של מועמד לזכות בבחירות, שעומדת על כ-25% (מספר המועמדים הממוצע בסיבוב הראשון של מערכת הבחירות ב-2008 היה 4). לעומת זאת בבחירות החוזרות שיעורי הצלחתו של ראש עיר מכהן נופלים ל-46%, שהם נמוכים מן ההסתברות האקראית להיבחר בהתמודדות בין שני מועמדים. תוצאה זו ככל הנראה משקפת את הסלקציה השלילית של מועמדים מכהנים מוצלחים פחות לאור העובדה שהם נדרשים לסיבוב שני.

לוח 4 תיאור סטטיסטי של תוצאות הבחירות והמאפיינים הכלכליים והדמוגרפיים של הרשויות

2008 סיבוב ראשון, כל הרשויות	אוכלוסיית המחקר (רשויות שבהן התקיים סיבוב שני)					
	ממוצע	2008	2003	1998	1993	
159	100	24	37	25	14	מספר רשויות
0.678 * (0.16)	0.690 (0.20)	0.677 (0.16)	0.624 (0.19)	0.781 (0.23)	0.726 (0.13)	שיעור ההצבעה
52.85 (16.20)	32.58 (5.47)	31.59 (6.42)	32.61 (5.42)	33.50 (5.51)	32.58 (3.79)	שיעור הקולות למועמד במקום הראשון (נתוני סיבוב ראשון)
30.78 (10.68)	27.02 (6.07)	24.59 (5.97)	27.05 (6.15)	28.76 (5.30)	28.00 (6.56)	שיעור הקולות למועמד במקום השני (נתוני סיבוב ראשון)
-	51.35 (9.13)	51.59 (5.15)	50.15 (12.79)	53.57 (7.73)	50.11 (2.90)	שיעור הקולות בסיבוב השני של המועמד שהגיע ראשון בסיבוב הראשון
-	0.610	0.667	0.595	0.680	0.429	שיעור ההצלחה בסיבוב השני של המועמד שהגיע ראשון בסיבוב הראשון
0.625	0.464	0.533	0.389	0.571	0.333	שיעור ההצלחה של המועמד המכהן
0.433 (0.157)	0.250 (0.054)	0.238 (0.055)	0.244 (0.053)	0.266 (0.056)	0.255 (0.052)	מדד הרפינדל-הירשמן לכל המועמדים בסיבוב הראשון
-	0.445 (0.219)	0.419 (0.217)	0.398 (0.181)	0.527 (0.246)	0.468 (0.243)	מדד הרפינדל-הירשמן למתמודדים שלא עלו לסיבוב השני
5.08 (2.26)	4.72 (2.15)	4.83 (2.30)	4.78 (1.97)	4.36 (2.38)	5.00 (2.04)	מדד חברתי-כלכלי**
0.340	0.430	0.458	0.378	0.560	0.286	שיעור הרשויות הערביות***
29,777 (63,138)	16,453 (21,485)	17,174 (24,023)	17,711 (17,429)	15,175 (26,428)	14,174 (18,691)	גודל האוכלוסייה (מספר בעלי זכות בחירה)

* שיעור ההצבעה בסיבוב הראשון ביישובים בהם היה סיבוב שני עמד על 72%.

** המדד הסוציו-חברתי-כלכלי מתייחס ל-2006 והוא קבוע.

*** הרשויות הערביות כוללות את כל הרשויות שאינן יהודיות.

הערה: כל הממוצעים הם ממוצעים פשוטים. סטיות התקן מופיעות בסוגריים.

מקור: דוחות מבקר המדינה לשנים השונות, והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הרשויות המקומיות בישראל, שנים שונות).

לוח 4 מראה ששיעור ההצבעה הממוצע במערכת הבחירות הרגילות של 2008 עמד על 68% מכלל בעלי זכות הבחירה, על בסיס נתוני כלל הרשויות.¹¹ שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות בישראל הוא גבוה יחסית למדינות המפותחות (Ben-Bassat and Dahan, 2012). לעומת זאת ממוצע שיעור ההצבעה בסיכוב הראשון ברשויות שבהן התקיים סיכוב שני בשנת 2008 היה גבוה יותר ועמד על 72%. יש לציין כי שיעור זה גבוה משיעור ההצבעה הממוצע בסיכוב הראשון בכלל הרשויות בשל שכיחות גבוהה של בחירות חוזרות ביישובים הערביים, המאופיינים בשיעור הצבעה גבוה במיוחד בבחירות המקומיות.

שיעור ההצבעה בסיכוב השני בשנת 2008 היה 68%, והוא נמוך כ-4 נקודות אחוז משיעור ההצבעה בסיכוב הראשון ברשויות שבהן התקיים סיכוב שני במערכת בחירות זו, שכאמור, עמד על 72%. שיעור ההצבעה בסיכוב השני באוכלוסיית המחקר, הכוללת את כל ארבע מערכות הבחירות, הוא מעט גבוה יותר ועומד על 69%.

4.3. נתונים על מאפייני היישוב

אוכלוסיית המחקר של עבודה זו, הכוללת רשויות מקומיות שבהן לא הושגה הכרעה בבחירות הרגילות ונדרש סיכוב נוסף כדי לבחור את ראש הרשות, אינה בהכרח קבוצה מייצגת של האוכלוסייה. בניתוח האמפירי בחנו את מוצקות התוצאות בהתאם למאפייני היישוב, כמו גודל האוכלוסייה, הרמה הכלכלית-חברתית של היישוב והמגזר שאליו הוא שייך.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מסווגת כל אחת מהרשויות המקומיות לעשרה אשכולות חברתיים-כלכליים, הנעים מאחד (הנמוך ביותר) ועד עשר (הגבוה ביותר), לפי הזמנת משרד הפנים. המדד החברתי-כלכלי מחושב בנפרד עבור כל אחד משני סוגי הרשויות המקומיות: עיריות ומועצות מקומיות ואזוריות. השלטון המרכזי נעזר בו לקביעת הקצאת המשאבים לרשויות המקומיות. המדד עבור העיריות והמועצות המקומיות נאמד על בסיס 14 משתנים (הכנסה ממוצעת לנפש, רמת מינוע, שיעור כלי רכב חדשים, שיעור זכאים לתעודת בגרות, שיעור הסטודנטים, שיעור דורשי העבודה, שיעור המשתכרים עד שכר המינימום, שיעור המשתכרים מעל פעמיים השכר הממוצע, חציון גיל, יחס תלות, שיעור המשפחות עם 4 ילדים ויותר, שיעור מקבלי דמי אבטלה, שיעור מקבלי גמלה להבטחת הכנסה ושיעור מקבלי קצבת זקנה עם תוספת השלמת הכנסה).¹²

11 שיעור ההצבעה חושב כממוצע פשוט של שיעורי ההצבעה ברשויות המקומיות.

12 המדד עבור מועצות אזוריות (54 רשויות) מחושב על בסיס 9 משתנים, שאינם כוללים משתנים כמו שיעור דורשי עבודה ושיעור מקבלי הגמלאות מהמוסד לביטוח הלאומי.

לוח 4 (לעיל) מציג את ממוצע האשכול החברתי-כלכלי לשנת 2006, שהיא השנה האחרונה שעליה זמינים נתונים אלה.¹³ אפשר לראות שהרמה הממוצעת של מדד זה באוכלוסיית המחקר אינה שונה באופן מובהק מזו של האוכלוסייה כולה. למרות זאת הניתוח האמפירי כלל בדיקה של מידת הרגישות של מקדם השפעת ההוצאות על תוצאות הבחירות לרמתם הכלכלית של היישובים.

על פי דוחות מבקר המדינה, טיב הדיווח ורמת הציות להנחיות לעניין מימון הבחירות המקומיות במגזר הערבי נמוכים יותר בהשוואה ליישובים היהודיים. הבדל זה מחייב להעמיד למבחן את התוצאות כאשר אוכלוסיית המחקר מוגבלת ליישובים יהודיים. יישוב שרוב תושביו הם יהודים מוגדר יהודי, ובאותו אופן מוגדר יישוב ערבי (כולל יישובים דרוזיים וצ'רקסיים). לוח 4 מציג הבדל משמעותי בייצוג של יישובים ערביים באוכלוסיית המחקר לעומת אוכלוסיית היישובים הכללית. אוכלוסיית המחקר כוללת 43% יישובים ערביים, לעומת 34% באוכלוסייה הכללית, לעניין הבחירות המקומיות (יישובים שבהם התקיימו בחירות רגילות בנובמבר 2008).

הלוח אמנם מציג הבדל ניכר במספר התושבים, שהוא בממוצע קטן יותר ביישובים שנכללו באוכלוסיית המחקר (כ-16 אלף) לעומת האוכלוסייה הכללית (כ-30 אלף בעלי זכות בחירה), אך הבדל זה נעלם אם מוציאים מהאוכלוסייה הכללית את עשרת היישובים הגדולים ביותר בישראל. בכל מקרה ערכנו בחינה של מוצקות התוצאות גם לגודל האוכלוסייה.

5. התוצאות

תחילה נסתכל על תרשים פיזור המציג את הקשר בין ההפרש בהוצאות הבחירות לעומת ההפרש בקולות (שיעור) של שני המתמודדים המובילים בכל רשות מקומית בבחירות המקומיות של שנת 2008, כפי שמתואר במודל (1). מבט בנתונים הגולמיים של הסיבוב הראשון בלבד של בחירות 2008 עלול להוביל למסקנה המוטעית שהמתמודדים שהוציאו יותר זכו בשל כך לנתח גדול יותר מן הקולות בהשוואה למתמודדים שהוציאו פחות (תרשים 1). אמידה זו סובלת, כמובן, מההטיות שתוארו לעיל, אך היא משמשת נקודת ייחוס לתוצאות העיקריות שיוצגו מיד. לוח 5 מראה שמתאם זה הוא מובהק בספציפיקציות שונות. נשים לב שהמשתנה המוסבר הוא ההפרש בשיעור הקולות בין שני המתמודדים שהגיעו

13 יש לציין כי הרמה החברתי-כלכלית של היישובים משתנה בקצב אטי יחסית לאורך זמן (ספיבק ויוסטמן, 2001).

פרק שלישי האם רמת ההוצאות של המתמודדים משפיעה על תוצאות הבחירות?

לשני המקומות הראשונים, והמשתנה המסביר המרכזי באמידה מוטה זו הוא ההפרש בין שני המתמודדים במשקל ההוצאה (מתוך הוצאות שני המתמודדים) במערכת הבחירות הרגילות (סיבוב ראשון).

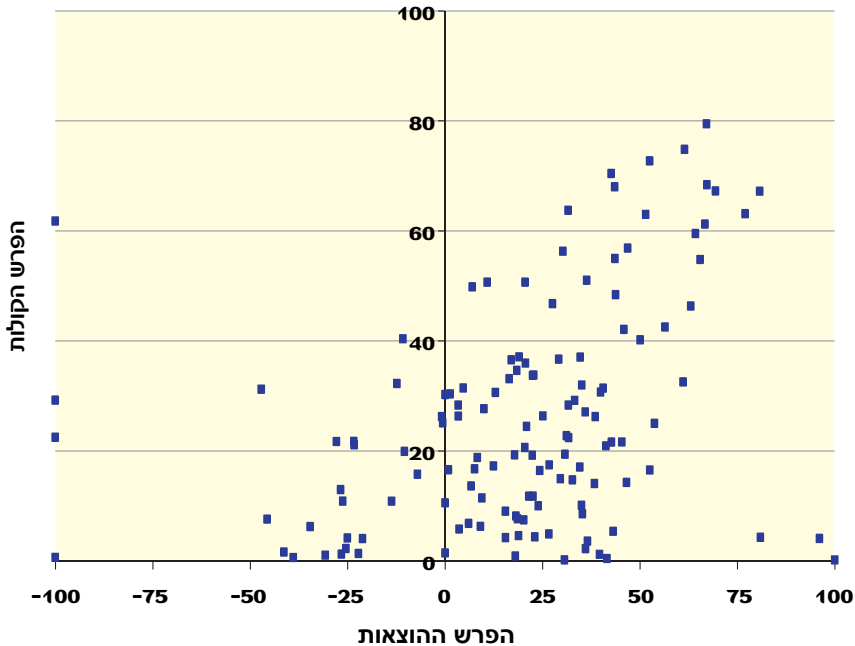
לוח 5 השפעת ההוצאות על התוצאות (הסיבוב הראשון של בחירות 2008)

המשתנה	כל הרשויות	ללא רשויות שדיווחו על אפס הוצאות	יהודים	כל הרשויות	כל הרשויות
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
הפרש שיעור ההוצאות בסיבוב הראשון	0.194 *** (0.067)	0.343 *** (0.065)	0.298 *** (0.110)	0.161 ** (0.068)	0.145 ** (0.067)
ראש עירייה מכהן				7.833 ** (3.856)	5.087 (3.818)
מתמודד מול ראש עירייה מכהן				-8.021 * (4.342)	-8.341 ** (4.136)
הפרש הגילאים				-0.184 (0.122)	-0.152 (0.117)
מגדר				-6.339 (15.326)	-3.285 (14.367)
אשכול חברתי-כלכלי					2.276 *** (0.763)
גודל האוכלוסייה					-0.003 (0.017)
קבוצ	22.236 *** (1.908)	18.526 *** (1.523)	24.144 *** (3.423)	27.164 * (15.371)	13.666 (15.075)
Adjusted R ²	0.1104	0.2337	0.1868	0.1674	0.2121
תצפיות	132	125	98	132	132

הערה: רגרסיית OLS. המשתנה המוסבר הוא הפרש שיעור הקולות (המנורמל) בין המקום הראשון למקום השני. בסוגריים סטיות התקן המקובצות (clustered) לפי רשות. ברגרסיות הוכנסה השפעה קבועה למערכות הבחירות השונות.

* מסמן מובהקות ברמה של 10% ** מסמן מובהקות ברמה של 5% *** מסמן מובהקות ברמה של 1%

תרשים 1 הבדלים בהוצאות ובתוצאות, נתוני סיבוב ראשון, 2008



הגמישות שנאמדה על בסיס כל הרשויות שבהן התקיימו בחירות רגילות בשנת 2008 היא חיובית ומובהקת סטטיסטית.¹⁴ יש לציין שהגמישות רגישה להכללת מאפייני היישוב והמועמדים, אך היא תמיד חיובית וגבוהה יחסית (היא עומדת על 0.14-0.34). ואולם האמידה סובלת מהטיה חמורה בשל הסיבות שתוארו בהרחבה במבוא. לנוכח ממצא זה ולאור התוצאות שיוצגו מיד, אפשר להסיק שההטיה כלפי מעלה היא ככל הנראה דומיננטית.

לוח 6 (להלן) מציג את אמירת הגמישות לפי מודל (2). הממצא העיקרי של עבודה זו, המוצג בתרשים 2 ובלוח 6, הוא שההשפעה של המשאבים על תוצאות הבחירות היא קטנה מאוד או אפסית.¹⁵ הגמישות שנאמדה על בסיס רגרסיית

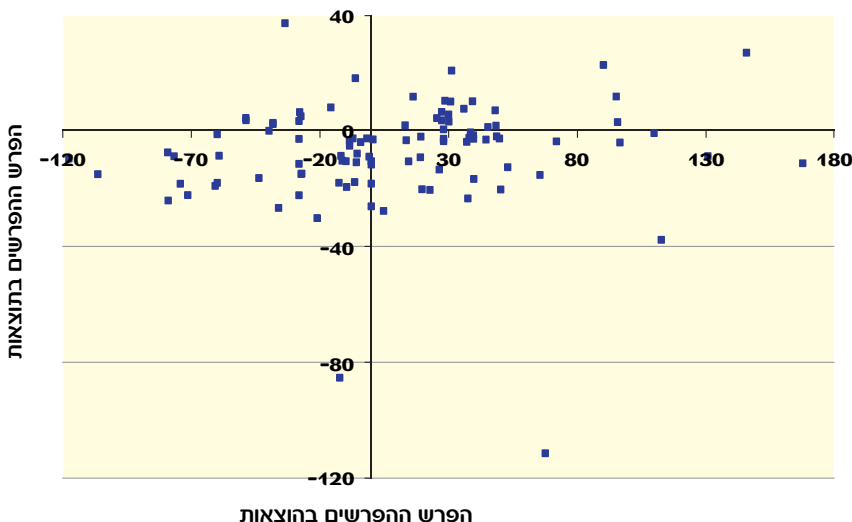
14 סימן המקדם ומובהקותו נשמרים גם אם מחליפים את המשתנה המסביר מפער במשקל ההוצאה מתוך הוצאות שני המתמודדים להפרש בהוצאה הריאלית לבוחר פוטנציאלי בין שני המתמודדים (אפשר לקבל את התוצאות מן המחרים).

15 ההשפעה הקטנה והבלתי מובהקת נותרת בעינה גם כאשר המשתנה המסביר הוחלף בהפרש בהוצאה הריאלית לבוחר פוטנציאלי בין שני המתמודדים (אפשר לקבל את התוצאות מן המחרים).

פרק שלישי האם רמת הוצאות של המתמודדים משפיעה על תוצאות הבחירות?

הפרש הפרשים בהוצאות המועמדים ובתוצאות הבחירות היא קטנה (0.03) ובלתי מובהקת מבחינה סטטיסטית.

תרשים 2 הפרש הפרשים בהוצאות ובתוצאות, סיבובים חוזרים



בעמודות הבאות של לוח 6 בדקנו את מידת הרגישות של תוצאה מפתיעה זו לשינויים ברשימת היישובים שנכללו בבדיקה. ראשית, הוצאנו את ראמה וכפר כנא (עמודה 2) – אפשר לראות שהתוצאות נשארו כמעט ללא שינוי. שנית, בדקנו אם הגמישות הנאמדת משתנה בעקבות הוצאתן של 10 רשויות שבהן אחד המתמודדים (או שניהם) הגיש דוח למבקר המדינה שבו הצהיר כי לא היו לו הוצאות במערכת הבחירות (עמודה 3). יש מקום להטיל ספק באמינות הדיווח במקרה כזה, ולכן הרצנו גרסיה על בסיס 90 רשויות שבהן המתמודדים מסרו למבקר המדינה דוח הכולל הוצאה חיובית במערכת הבחירות. הגמישות עולה מעט ל-0.05 בעקבות שינוי זה באוכלוסיית המחקר וגם המובהקות עולה, אך עדיין ההשפעה המשתמעת של ההוצאות על התוצאות היא קטנה למדי.

הגמישות הנאמדת נבדקה גם באוכלוסייה הכוללת רק רשויות יהודיות, מתוך החשש שטיב הדיווח של המתמודדים ברשויות הערביות טוב פחות (עמודה 4). אחת האינדיקציות למהימנות הדיווח היא העובדה ש-9 מתוך 10 הרשויות שבהן הצהירו המתמודדים כי לא הייתה כל הוצאה נמנות עם המגזר הערבי. זאת ועוד, התופעה של אי-הגשת דוחות למבקר המדינה שכיחה יותר ברשויות הערביות.

הגבלת האמידה לרשויות יהודיות מביאה להגדלת הגמישות ל-0.08, ומקדם זה מובהק ברמה הנדרשת. זוהי הגמישות השנייה הכי גבוהה שנאמדה, אך היא עדיין בסדר גודל של שליש מן הגמישות שנאמדה בברזיל.

לוח 6 השפעה של הוצאות על התוצאות (בסיבובים חוזרים)

המשתנה	כל הרשויות	ללא ראמה וכפר כנא	ללא רשויות שדיווחו על אפס הוצאות	יהודים	ללא רשויות עם הוצאות מוערכות	ללא רשויות עם סיעות אם	ללא בחירות 1993
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
הפרש הפרשים בהוצאות	0.034 (0.037)	0.048 * (0.028)	0.054 * (0.033)	0.085 ** (0.035)	0.022 (0.040)	0.033 (0.045)	0.050 (0.038)
קבוע	-8.428 ** (3.383)	-8.458 ** (3.468)	-8.313 ** (3.768)	-6.368 ** (2.890)	-16.899 ** (7.670)	-16.641 (12.032)	-1.373 (2.590)
Adjusted R ²	0.0124	0.0725	0.0493	0.2330	-0.0213	-0.0505	0.0291
תצפיות	100	98	90	57	67	53	86

המשתנה	ללא בחירות 1998	ללא בחירות 2003	ללא בחירות 2008	מדד חברתי כלכלי		גודל האוכלוסייה	
				מעל החציון	מתחת החציון	מעל החציון	מתחת החציון
	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)
הפרש הפרשים בהוצאות	0.027 (0.048)	0.023 (0.040)	0.030 (0.042)	0.059 (0.038)	0.038 (0.053)	0.041 (0.064)	0.010 (0.039)
קבוע	-8.413 *** (3.344)	-8.406 *** (3.332)	-8.420 ** (3.363)	-6.818 * (3.883)	-9.761 * (5.782)	-9.475 ** (4.657)	-7.980 * (4.590)
Adjusted R ²	-0.0365	0.0682	0.0097	0.1577	-0.0103	-0.0224	0.0110
תצפיות	75	63	76	50	50	50	50

הערה: רגרסיית OLS. המשתנה המוסבר הוא הפרש שיעורי הקולות (המנורמל) בין מקום ראשון למקום שני ובין הסיבובים. בסוגריים סטיות התקן המקובצות (clustered) לפי רשות. ברגרסיות הוכנסה השפעה קבועה למערכות הבחירות השונות.

* מסמן מובהקות ברמה של 10% ** מסמן מובהקות ברמה של 5% *** מסמן מובהקות ברמה של 1%

לעומת זאת הגמישות הנמוכה (והבלתי מובהקת) אינה רגישה להוצאת רשויות שלגביהן נאלצנו להעריך את הוצאות המתמודדים מטעם סיעות הבת (עמודה 5), או לשינויים באוכלוסיית המחקר, כמו הוצאת רשויות עם סיעות אִם (עמודה 6), או הוצאת הרשויות של כל אחת מארבע מערכות הבחירות – כל פעם מערכת בחירות אחרת (עמודות 7-10). התוצאות אינן שונות גם כאשר חילקנו לשתי קבוצות המדרגות מעל חציון המדד הכלכלי-חברתי (עמודות 11-12) ומתחתיו, או כאשר חצינו את אוכלוסיית המחקר לשתי קבוצות, שאחת מעל חציון גודל אוכלוסיית היישוב והאחרת מתחתיו (עמודות 13-14).

התוצאות של עבודה זו שונות באופן ניכר מממצאי המחקר שעשה שימוש באסטרטגיית זיהוי בכל הנוגע לבחירות למשרת המושל בברזיל. מחקרם של דה סילוויירה ודה מלו (Da Silveira and De Mello, 2011) מצא שגמישות ההוצאה במערכת הבחירות על תוצאות הבחירות שווה ל-0.27, ממצא זה דומה באופן מפתיע לאומדני הגמישות שמצאנו על בסיס נתוני הבחירות המקומיות בשנת 2008. עם זאת הגמישות שנאמדה על בסיס נתונים זה סובלת, כאמור, מהטיה כלפי מעלה.

אחת הסיבות להטיה כלפי מעלה של ההשפעה הנאמדת על בסיס תוצאות הבחירות של הסיבוב הראשון נעוצה בכללי המימון הציבורי הנהוגים בישראל. כפי שהוסבר קודם, המימון הציבורי לסיעת המתמודד תלוי במספר הקולות שהיא צפויה לקבל בסיבוב הראשון. בזמן ניהול מערכת הבחירות המתמודד לראש הרשות אינו יודע מה צפוי להיות סכום המימון שיתקבל. כלומר הוצאותיו של המועמד מבוססות על ההערכה של הצלחת סיעתו בסיבוב הראשון.

הוצאות מערכת הבחירות של המתמודדים בסיבוב הראשון מבוססות, בין השאר, על תחזית ההכנסות הצפויות ממימון ציבורי. כמובן, ייתכנו טעויות בחיזוי שישפיעו על גודל ההוצאה. הנחה סבירה היא שהמתמודדים אינם שונים ביכולתם לחזות את תוצאות הסיבוב הראשון, אף שייתכן שהמועמד המכהן מנוסה יותר בחיזוי התוצאות. מתמודד שמעריך כי יקבל הרבה קולות, כאמור, צפוי להוציא יותר על בסיס ההכנסות הצפויות מהמימון הציבורי. בעקבות מנגנון הערכה מסוג זה עלול להיות קשר מכני חיובי בין הוצאות לתוצאות בסיבוב הראשון שיטה את המקדם הנאמד כלפי מעלה.¹⁶

עוצמת ההטיה ממותנת בשל הבחירה בשני פתקים. בשיטה זו אין חפיפה מלאה בין מספר הקולות לסיעה לבין מספר הקולות למתמודד לראש הרשות.

16 דרך ההקצאה של סיעות האם לסיעות בת היא גורם נוסף שעלול להטות כלפי מעלה את המקדם הנאמד. ההוצאה של סיעות בת אינה שווה בהכרח למימון הציבורי, משום שזו עשויה להיות מושפעת מהערכות סיעת האם באשר לסיכויי של המועמד לנצח.

לפיכך אין קשר מלא בין שיעור הקולות שקיבל המועמד לראש הרשות לבין המימון הציבורי בסיבוב הראשון, שתלוי כאמור בגודל הסיעה במועצה הנכנסת. יתרה מזו, החוק קובע כי ראש הרשות הנבחר מצטרף כחבר נוסף למועצה אם סיעתו אינה זוכה במנדטים. בתנאים מסוימים כלל זה יוצר תמריץ להקים רשימת קש למועצה שבראשה עומד מועמד אמיתי לראש הרשות כדי לזכות במושב נוסף במועצה. אכן בחלק גדול של הרשויות הערביות ניתנת למצביעים הוראה מראש להימנע מהצבעה לסייעת ראש הרשות על מנת שסיעתו תקבל מושב נוסף במועצה. בכל מקרה ההטיה שתוארה לעיל צפויה לנפח את ההשפעה הנאמדת של ההוצאות על התוצאות. אולם ההשפעה שנמצאה בעבודה זו היא קטנה ובלתי מובהקת, ולכן הזיקה בין המימון הציבורי לתוצאות הסיבוב הראשון מחזקת עוד יותר את ממצאי עבודה זו.

6. ניתוח רגישות

מערכת הבחירות בסיבוב השני שונה במאפייניה ממערכת הבחירות של הסיבוב הראשון. הסיבוב השני מוגבל לשני מועמדים, לעומת מספר בלתי מוגבל של מתמודדים בסיבוב הראשון. המאפיינים המשתנים של מערכת הבחירות בין שני הסיבובים, כמו גם שיקולים אסטרטגיים בהקצאת משאבים בין שני הסיבובים, הם בעלי השפעה על התנהגות המתמודדים, ובעקבות כך על האמידה. כך למשל, האמידה מושפעת מלידתן של קואליציות מיד לאחר היוודע תוצאות הסיבוב הראשון ולקראת מערכת הבחירות של הסיבוב השני.

6.1. בניית קואליציה לקראת הסיבוב השני

האפשרות שבמסגרת הסכם קואליציוני חלק מהמועמדים שהפסידו בסיבוב הראשון יעניקו את תמיכתם הציבורית לשני המתמודדים שעלו לסיבוב השני עלולה ליצור הטיה כלפי מטה במקדם הנאמד של ההוצאות. הטיה כזאת נוצרת אם המתמודד שטווה קואליציה רחבה עם מתמודדים שהפסידו בסיבוב הראשון ייטה להוציא פחות משום ביטחוננו בכוחות הקואליציה, ואילו המתמודד מולו ישקיע עוד יותר כדי להתגבר על הקואליציה שנבנתה. במקרה כזה נראה שהמועמד שעומד בראש הקואליציה מוציא פחות אבל מקבל יותר קולות, לעומת המתמודד מולו שמוציא

סיעת האם תעניק יותר משאבים למועמד בעל סיכויים טובים לנצח לעומת מועמד שצפוי להפסיד במערכת בחירות. גורם זה יוצר זיקה בין הוצאות לתוצאות שעובר דרך ההערכות של סיעת האם, שכן מועמד שצפוי לקבל הרבה קולות יקבל משאבים גדולים לעומת מועמד שצפוי להפסיד.

יותר אבל זוכה בפחות קולות.¹⁷ עוצמת ההטיה תלויה גם במידת השליטה של המתמודדים שהפסידו בסיבוב הראשון בקהל בוחרים. הטיה זו גדולה יותר ככל שציבור המצביעים נוטה לבחור בסיבוב השני לפי הוראות המועמד שהצביעו לו בסיבוב הראשון.

החשיבות של קואליציה גדולה יותר ככל שגדל משקל המצביעים שלא הצביעו לאף אחד משני המתמודדים שעלו לסיבוב השני. פוטנציאלית לגורם זה משקל בבחירות המקומיות בישראל, הואיל וכ-40% מן המצביעים בממוצע לא הצביעו בסיבוב הראשון לאף אחד משני המתמודדים שעלו לסיבוב השני.

אין בידינו מידע ישיר על הקואליציות שנוצרו (אם נוצרו) לפני הסיבוב השני או על מידת הציות של המצביעים להוראות המועמדים (אם היו) להצביע בעד מתמודד מסוים בסיבוב השני. משום כך בחרנו לבדוק את הרגישות של התוצאות לתנאים המעוררים או המדכאים את התמריץ לקואליציה, כמו משקל האוכלוסייה שלא הצביעה לשני המתמודדים שעלו לסיבוב השני, מידת פיזור הקולות שקיבלו המועמדים שהפסידו, השתתפות מועמד מכהן במרוץ ועוצמתם היחסית של המועמדים שהגיעו למקום הראשון, השני והשלישי.

כדי לבדוק את רגישות הממצא המרכזי של העבודה חצינו את אוכלוסיית המחקר לשתי קבוצות עבור כל אחד מהפרמטרים שצוינו לעיל. לוח 7 (עמודות 2-13) מראה שההשפעה הנאמדת של הוצאות מערכת הבחירות על תוצאות הבחירות היא אכן נמוכה יותר כאשר הסיכויים לקואליציה גבוהים יותר (המועמדים שלא הגיעו לסיבוב השני קיבלו שיעור גדול יותר של הקולות). כאשר הסיכויים לקואליציה נמוכים, ההשפעה גדולה יותר וגם מובהקת יותר, אבל היא עדיין נמוכה מאוד ומסתכמת בגמישות השווה ל-0.07 (עמודה 3).

מידת הקושי להרכיב קואליציה קשורה למידת הפיזור של הקולות שקיבלו המועמדים שהפסידו. קשה יותר לבנות קואליציה כאשר קולות אלה מפוזרים בין מועמדים רבים. אם מוציאים את הרשויות שבהן הסיכוי לקואליציה הוא גבוה (פיזור קולות גדול מן החציון על פי מדד הירשמן-הרפינדל), ההשפעה הנאמדת של הוצאות מערכת הבחירות על תוצאות הבחירות גדלה והופכת מובהקת יותר. עם זאת הגמישות הנאמדת היא עדיין נמוכה למדי (0.09).¹⁸

17 ייתכן עם זאת שהקטנת הסיכויים של המתמודד תצנן את מאמציו ובעקבות כך גם את גודל ההטיה.

18 מדד הירשמן-הרפינדל חושב לפי סכום שיעור הקולות (בסיבוב הראשון) בריבוע של כל אחד מן המתמודדים שלא עלו לסיבוב השני. ככל שמדד זה גדול יותר כך הוא מבטא שונות קטנה יותר בפיזור הקולות בין המתמודדים שלא עלו לסיבוב השני, ולהפך.

לוח 7 ההשפעה של הווצאות על התוצאות (בסיבובים חוזרים)

שיעור ההצבעה למועמד המוביל בסיבוב הראשון		מדד הרפינדל-הירשמן למתמודדים שלא עלו לסיבוב השני		שיעור הצבעה למועמדים שלא הגיעו לסיבוב השני		המשתנה	
מתחת החציון	מעל החציון	מתחת החציון	מעל החציון	מתחת החציון	מעל החציון		כל הרשויות
(7)	(6)	(5)	(4)	(3)	(2)	(1)	
0.031 (0.049)	0.068 (0.042)	-0.010 (0.054)	0.088 ** (0.035)	0.073 ** (0.035)	0.005 (0.058)	0.034 (0.037)	הפרש הפרשים בהוצאות
-9.643 (6.037)	-7.577 ** (3.537)	-11.868 * (6.007)	-4.792 *** (1.093)	-4.085 *** (1.065)	-12.555 ** (6.036)	-8.428 * (3.383)	קבוע
-0.0360	0.0255	-0.0651	0.0601	-0.0373	0.0309	0.0124	Adjusted R ²
50	50	50	50	50	50	100	תצפיות
הוצאות המתמודדים							
9.4	14.0	10.4	13.0	13.2	10.2	11.7	הוצאות בסיבוב הראשון של המועמד שנבחר
6.8	8.9	6.8	8.9	9.1	6.6	7.8	הוצאות בסיבוב השני של המועמד שנבחר
10.9	15.6	10.9	15.7	15.8	9.1	13.3	הוצאות בסיבוב הראשון של המועמד שלא נבחר
5.4	7.4	5.5	7.2	7.3	15.8	6.4	הוצאות בסיבוב השני של המועמד שלא נבחר
	0.029 (0.057)	0.065 (0.043)	0.020 (0.055)	0.059 (0.044)	0.045 (0.030)	0.012 (0.078)	הפרש הפרשים בהוצאות
	-11.882 * (7.132)	-6.226 * (3.348)	-13.955 ** (5.666)	-2.789 (2.022)	-1.317 (1.534)	-21.095 *** (5.084)	קבוע
	-0.0367	0.0572	-0.0245	-0.0098	-0.0012	0.0607	Adjusted R ²
	44	56	50	50	50	50	תצפיות
הוצאות המתמודדים							
	10.0	13.1	10.5	12.9	11.0	12.4	הוצאות בסיבוב הראשון של המועמד שנבחר
	8.3	7.5	7.5	8.2	6.7	9.0	הוצאות בסיבוב השני של המועמד שנבחר
	13.6	13.0	12.1	14.4	14.8	11.8	הוצאות בסיבוב הראשון של המועמד שלא נבחר
	6.0	6.7	5.9	6.8	7.0	5.7	הוצאות בסיבוב השני של המועמד שלא נבחר

הערה: רגורסיית OLS. המשנתה המוסבר הוא הפרש שיעורי הקולות (המנורמל) בין מקום ראשון למקום שני ובין הסיבובים. בסוגריים סטיות התקן המקובצות (clustered) לפי רשות. ברגרסיות הוכנסה השפעה קבועה למערכות הבחירות השונות.

* מסמן מובהקות ברמה של 10% ** מסמן מובהקות ברמה של 5% *** מסמן מובהקות ברמה של 1%

6.2. הקצאת משאבים אסטרטגית

מתמודדים שמעריכים כי יש סיכוי סביר לקיום סיבוב שני ייטו להוציא פחות בסיבוב הראשון וישמרו רזרבות כספיות להתמודדות בסיבוב השני. אפשרות כזו אינה אמורה להשפיע באופן ניכר על מידת הדיוק באמידת האפקטיביות של ההוצאה במערכת הבחירות, אם הערכה זו משותפת לשני המתמודדים שעלו לסיבוב השני. לעומת זאת תיתכן אסימטריה אם הסיכויים לסיבוב שני הם גדולים, ונוסף על כך ישנה תחרות צמודה רק על המקום השני בסיבוב הראשון (והמקום הראשון מובטח). במקרה כזה המתמודדים על המקום השני לא ירשו לעצמם להתיר רזרבות משמעותיות לסיבוב השני, בשל הסיכון להיכשל כבר בסיבוב הראשון ולא להגיע כלל לסיבוב השני.

לוח 8 בוחן אם דפוסי ההקצאה של המתמודדים רגישים למיקומם בסיבוב הראשון ולמאפיינים שונים של מערכת הבחירות. ראשית אפשר לראות כי המתמודדים מוציאים יותר בסיבוב הראשון: 61% מכלל ההוצאה בשני הסיבובים. כמו כן רואים כי המועמד שהגיע למקום הראשון בסיבוב הראשון אינו נוהג אחרת באופן מובהק מן המועמד שהגיע שני.

לוח 8 שיעור ההוצאות ומקורות חיצוניים בסיבוב הראשון

מקום שני	מקום ראשון	חציון	שיעור ההוצאה בסיבוב הראשון מסך ההוצאה עבור:
0.63 (95)	0.61 (97)		סך המדגם
0.65 (56)	0.64 (57)		רשויות יהודיות בלבד
0.63 (55)	0.65 (55)		רשויות שבהן המכהן מתמודד (בסיבוב השני)
0.61 (48)	0.62 (50)	4.80	הפרש שיעור הקולות בין המקום הראשון לשני גדול מהחציון
0.62 (44)	0.61 (47)	34.24	שיעור הקולות שקיבל המנצח בסיבוב הראשון קטן מהחציון
0.65 (49)	0.59 (48)	38.14	שיעור הקולות עבור המקום השלישי ומטה מתחת לחציון
0.59 (44)	0.61 (46)	5.48	הפרש שיעור הקולות בין המקום השני לשלישי קטן מהחציון
0.64 (45)	0.62 (48)	0.3889	מדד הרפינדל-הירשמן קטן מהחציון

הערה: המספרים בסוגריים מציינים את מספר הרשויות.

הדבר הבולט ביותר הוא שאין תופעה של אגירת רזרבות לסיכוב השני, גם כאשר היה אפשר להעריך כי גדולים הסיכויים לסיכוב כזה. בהנחה שמתמודדים ייחסו הסתברות גבוהה יותר לסיכוב שני ברשויות שבהן זכה בדיעבד המתמודד שהגיע למקום הראשון בסיכוב הראשון לנתח קטן יחסית מהקולות (מתחת לחציון) – הם היו צפויים לנהוג אחרת בהקצאת המקורות בין הסיכובים. ואולם לוח 8 מראה ששיעור ההוצאה בסיכוב הראשון ברשויות אלה אינו שונה באופן מובהק מרשויות שבהן נתח הקולות שבהם זכה (בדיעבד) המתמודד שהגיע למקום הראשון בסיכוב הראשון היה מעל לחציון. עוד אפשר לראות כי הקצאת המשאבים בין הסיכובים אינה רגישה למאפיינים שונים של מערכת הבחירות בסיכוב הראשון.

6.3. החלפת ההוצאה בגודל הסיעה במועצה היוצאת

החשש שנותר באשר לדרך הזיהוי שבה השתמשנו הוא שאפילו הפרש הפרשים בהוצאות בין שני הסיכובים בין שני המתמודדים עלול להיות מתואם עם מאפייני המועמדים או היישוב. כדי להתמודד עם חשש זה בדקנו את השפעת החלפת ההוצאה במערכת הבחירות במימון הציבורי.

באופן ספציפי המשתנה המסביר המרכזי, משקל ההוצאה במערכת הבחירות (במונחי הפרש הפרשים), הוחלף במשקל המושבים של סיעת ראש הרשות בבחירות הקודמות (במונחי הפרש הפרשים). במקרה הזה המימון הציבורי בסיכוב הראשון מיוצג על ידי חלקה של סיעת ראש הרשות במועצה בהתאם לבחירות הקודמות, ואילו הסיכוב השני מיוצג באמצעות חלוקה שווה. למעשה הפרש הפרשים במשקל המושבים של סיעת ראש הרשות בבחירות הקודמות שווה להפרש בסיכוב הראשון.

ישנו מתאם חיובי מובהק אך קטן יחסית (0.29) בין הוצאות המתמודדים בבחירות הנוכחיות למשקל הסיעה במועצה היוצאת, אף על פי שהמימון הציבורי בסיכוב הראשון תלוי דווקא בנתח הסיעה במועצת הנכנסת. המתאם בין הוצאות המתמודדים לגודל הסיעה בבחירות הקודמות נעוץ ככל הנראה בכך שתקרת ההוצאה המותרת של סיעות מקומיות וסכום המקדמה על חשבון המימון הציבורי מושפעים מגודל הסיעה במועצה היוצאת. זאת ועוד, ייתכן שההערכה של גודל המימון הציבורי הצפוי (ובעקבות כך ההוצאות של המתמודדים) כוללת רכיב נאיבי שמושפע מהישגי העבר (אינרציה).

נשים לב כי משתנה זה הוא אקסוגני לתוצאות מערכת הבחירות הנוכחית והוא יוצר מעין ניסוי טבעי אם ההנחות לעיל אכן מתקיימות. מתמודד שעומד בראש סיעה בעלת נתח גדול במועצה היוצאת זוכה ליתרון (אקסוגני) במשאבים בסיכוב הראשון לעומת מועמד מסיעה קטנה יותר או מועמד מסיעה חדשה. היתרון

האקסוגני הזה נעלם בסיבוב השני לאור החלוקה השוויונית של מימון ציבורי לשני המתמודדים בסיבוב השני. כך אפשר לבחון אם התכונות היתרון האקסוגני במשאבים מתורגמת לירידה בשיעור הקולות למועמד בעל היתרון. בדיקה זו אינה נקייה הואיל ולאחר היורדע תוצאות הסיבוב הראשון המועמדים יודעים את גובה המימון הציבורי שהם זכאים לו ויכולים להשתמש בפער שנוצר בין ההערכה הנאיבית של המימון הציבורי (על סמך מאזן הכוחות במועצה היוצאת) לבין המימון הציבורי על פי תוצאות הבחירות בפועל. במקרה כזה מתמודדים שהגדילו את כוחם במועצה (יחסית לבחירות הקודמות) נהנים מיתרון במשאבים בסיבוב השני למרות השוויון במימון הציבורי, ולהפך כאשר למועמדים שעומדים בראש סיעות שנחלשו לעומת הבחירות הקודמות.

לוח 9 השפעת המנדטים במועצה היוצאת על הפרש הפרשים בשיעור הקולות (בסיבובים חוזרים)

ללא בחירות 1993	ללא רשויות עם סיעות אם	ללא רשויות עם הוצאות מוערכות	יהודים	ללא רשויות שדיווחו על אפס הוצאות	ללא ראמה וכפר כנא	כל הרשויות	
(7)	(6)	(5)	(4)	(3)	(2)	(1)	
0.029 (0.023)	0.058 (0.042)	0.065 * (0.037)	0.008 (0.024)	0.016 (0.020)	0.025 (0.020)	0.024 (0.021)	הפרש המנדטים במועצה היוצאת
-0.841 (0.235)	-5.168 (8.754)	-12.879 ** (6.255)	-7.059 ** (3.047)	-5.650 ** (2.773)	-5.976 ** (2.617)	-5.985 ** (2.608)	קבוע
0.0127	-0.0379	-0.0152	0.1179	0.0067	0.0350	0.0033	Adjusted R ²
78	46	59	52	82	89	91	תצפיות
-0.008 (0.030)	0.037 (0.030)	0.069 (0.043)	-0.007 (0.025)	0.005 (0.024)	0.031 (0.023)	0.033 (0.028)	הפרש המנדטים במועצה היוצאת
-4.356 (2.725)	-8.773 * (4.745)	-2.039 (4.337)	-8.004 ** (3.253)	-6.082 ** (2.547)	-5.948 ** (2.655)	-5.938 ** (2.647)	קבוע
0.0133	-0.0276	0.0200	0.0798	-0.0040	0.0775	-0.0273	Adjusted R ²
45	46	45	46	68	58	69	תצפיות

הערה: רגרסיית OLS. המשתנה המוסבר הוא הפרש שיעורי הקולות (המנורמל) בין המקום הראשון למקום השני ובין הסיבובים. בסוגריים סטיות התקן המקובצות (clustered) לפי רשות. ברגרסיות הוכנסה השפעה קבועה למערכות הבחירות השונות.

* מסמן מובהקות ברמה של 10% ** מסמן מובהקות ברמה של 5% *** מסמן מובהקות ברמה של 1%

הרגרסיות שמבוססות על הפרש ההפרשים במשקל המושבים של סיעת ראש הרשות בבחירות הקודמות כמשתנה מסביר מראות תוצאות דומות למדי (לוח 9). הגמישות הנאמדת היא חיובית וקטנה (0.02) ובלתי מובהקת סטטיסטית. תוצאה זו נהנית ממוצקות גבוהה, שכן היא נשמרת גם כאשר עורכים שינויים רבים באוכלוסיית המחקר, כפי שנעשה בניתוח הרגישות של המשתנה המסביר המרכזי.

7. סיכום ומסקנות

עבודה זו מוצאת שלהוצאות המתמודדים במערכת הבחירות יש השפעה קטנה למדי על תוצאות הבחירות. תוצאה זו עומדת במספר לא מבוטל של בדיקות רגישות שנערכו במחקר זה. ממצא זה שונה באופן יסודי מן ההשפעה הגדולה יחסית שנמצאה בבחירות המחוזיות למשרת המושל בברזיל, אבל הוא עקבי עם רבות מהעבודות שנעשו בנוגע למדינות מפותחות ובראשן ארצות הברית. הודות לשימוש בנתוני בחירות חוזרות, המתקיימות זמן קצר (שבועיים) לאחר הבחירות הרגילות, העבודה שלנו אינה חשופה לאותן הטיות באמידה שנלוות למתודולוגיות הזיהוי שבהן השתמשו העבודות שמצאו השפעה קטנה. ייתכן שרמת ההתפתחות הכלכלית וההצבעה הוולונטרית בישראל הם ככל הנראה המקור להבדל בין ההשפעה הנמוכה שנמצאה בנתוני העבודה שלנו לבין ההשפעה הגדולה יחסית שנמצאה לאחרונה במחקר על הבחירות המחוזיות בברזיל. לחלופין ייתכן שהאיסור לקנות זמן טלוויזיה נוסף בברזיל מעבר להקצאה הציבורית עוצר את המתמודדים בשלב שבו עדיין התפוקה השולית של הוצאות מערכת הבחירות היא גבוהה, ואילו המימון הציבורי הנדיב בישראל דוחף את המתמודדים לאזור של תפוקה שולית נמוכה.

לכאורה ההשפעה הקטנה של הוצאות מערכת הבחירות על תוצאותיה, כפי שנמצאה בעבודה שלנו, מפתיעה, משום שעולה מיד תהייה מדוע המתמודדים משקיעים מזמנם בגיוס תרומות למערכת הבחירות אם למשאבים כספיים יש אפקטיביות נמוכה או אפסית. תהייה זו מתגברת אם נזכור כי מעת לעת ישנם דיווחים בעיתונות על מתמודדים שעוברים על החוק כדי להגדיל עוד את משאביהם. אמנם מחקר זה אינו בודק מדוע ההשפעה של הוצאות המתמודדים על תוצאות הבחירות היא כה קטנה, אך אפשר להעלות על הדעת כמה השערות שמופיעות בספרות ועקביות עם תוצאה זו.

ראשית, ייתכן שהתפוקה השולית הנמוכה של משאבים כספיים משקפת, כאמור, מימון ציבורי מופרז, שדוחף את המתמודדים לרמת הוצאה גבוהה מדי. השערה זו אינה משכנעת אם השקל השולי מגיע מתרומות. שנית, ייתכן

שהמתמודדים אינם נוהגים באופן רציונלי ומשקיעים בגיוס תרומות למרות הפרודוקטיביות הנמוכה. השערה זו נראית סבירה במבט ראשון לנוכח הסערה הרגשית שבה נתונים המתמודדים בזמן מערכת הבחירות. סערה רגשית כזו אינה מסייעת למתמודדים לקבל החלטות מושכלות. עם זאת אין לנו אינדיקציות כלשהן התומכות בהשערה כזאת.

שלישית, השפעה נמוכה עקבית עם הטענה כי גיוס תרומות מגדיל מצד אחד את המשאבים הכספיים ופועל להגדיל את מספר הקולות אבל בד בבד גיוס כזה מחליש את המניע של הציבור האידאולוגי להצביע למועמד, כך שבסיכומו של דבר השקל השולי מתרומות הוא בעל השפעה מוגבלת (אם בכלל). המקרה הקיצוני של חוסר השפעה הוא, כמובן, בעל תוקף אם המתמודד שמגייס תרומות אינו ער לדחיקה המלאה של הקולות האידאולוגיים שנגרמת בעקבות גיוס התרומות.

לבסוף, ייתכן שההשפעה הנמוכה נעוצה בתפיסה הביטוחית שאולי מייחסים המועמדים להוצאות מערכת הבחירות. המתמודדים מוציאים במערכת הבחירות כסף גם כדי למנוע מצבים נדירים של הפסד, ובשל כך האפקטיביות הנמדדת של ההוצאה היא נמוכה או אפסית. למעשה ייתכנו מצבים קיצוניים שבהם יותר הוצאה תביא אפילו לפגיעה במספר הקולות.

סקירת השערות זו נועדה להבהיר כי ההשלכות של ממצאי עבודה זו על מדיניות ציבורית בתחום המימון הציבורי למערכות בחירות תלויות במידה רבה במנגנון הפעולה, שמחייב מחקר בפני עצמו.

מקורות

- ספיבק, אביה, ומשה יוסטמן, 2001. "דינמיקה סוציו-כלכלית של רשויות מקומיות", רבעון לכלכלה 48 (4).
- Abramowitz, Alan, 1988. "Explaining Senate Election Outcomes," *American Political Science Review* 82 (June): 385–403.
- , 1991. "Incumbency, Campaign Spending, and the Decline of Competition in U.S. House Elections," *Journal of Politics* 53 (1): 34–56.
- Ansolabehere, Stephen, and Alan Gerber, 1994. "The Mismeasure of Campaign Spending: Evidence from the 1990 U.S. House Elections," *Journal of Politics* 56 (4): 1106–1118.
- Ben-Bassat, Avi, and Momi Dahan, 2012. "Social Identity and Voting Behavior," *Public Choice* 151 (1): 193–214.
- Benoit, Kenneth, and Michael Marsh, 2008. "The Campaign Value of Incumbency: A New Solution to the Puzzle of Less Effective Incumbent Spending," *American Journal of Political Science* 52 (4): 874–890.
- Blais, Andre, 2000. *To Vote Or Not To Vote: The Merits and Limits of Rational Choice Theory*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Da Silveira, Bernardo S., and João M. De Mello, 2011. "Campaign Advertising and Election Outcomes: Quasi-natural Experiment Evidence from Gubernatorial Elections in Brazil," *Review of Economic Studies* 78: 590–612.
- Erikson, Robert S., and Thomas R. Palfrey, 2000. "Equilibria in Campaign Spending Games: Theory and Data," *American Political Science Review* 94 (3): 595–609.
- Gerber, Alan. 1998. "Estimating the Effect of Campaign Spending on Election Outcomes Using Instrumental Variables," *American Political Science Review* 92 (June): 401–411.
- , 2004. "Does Campaign Spending Work," *American Behavioral Scientist* 47 (5) (January): 541–574.
- Green, Donald P., and Jonathan S. Krasno, 1988. "Salvation for the Spendthrift Incumbent: Re-estimating the Effects of Campaign Spending in House Elections," *American Journal of Political Science* 32 (November): 884–907.
- Jacobson, Gary C., 1978. "The Effects of Campaign Spending in Congressional Elections," *American Political Science Review* 72 (June): 469–491.
- , 1985. "Money and Votes Reconsidered: Congressional Elections, 1972–1982," *Public Choice* 47 (1): 7–62.
- , 1990. "The Effects of Campaign Spending in House Elections: New Evidence for Old Arguments," *American Journal of Political Science* 34 (2): 334–362.
- Levitt, Steven D., 1994. "Using Repeat Challengers to Estimate the Effect of Campaign Spending on Election Outcomes in the U.S. House," *Journal of Political Economy* 102 (4): 777–798.
- Moon, Woojin, 2006. "The Paradox of Less Effective Incumbent Spending: Theory and Tests," *British Journal of Political Science* 36 (4): 705–721.

- Palda, Filip, and Kristian Palda. 1998. "The Impact of Campaign Expenditures on Political Competition in the French Legislative Elections of 1993," *Public Choice* 94 (1–2): 157–174.
- Pattie, Charles J., Ronald J. Johnston, and Edward A. Fieldhouse, 1995. "Winning the Local Vote: The Effectiveness of Constituency Campaign Spending in Great Britain, 1983–1992," *American Political Science Review* 89 (4): 969–983.
- Prat, Andrea, 2002. "Campaign Spending with Office-Seeking Politicians, Rational Voters, and Multiple Lobbies," *Journal of Economic Theory* 103: 162–189.
- Rekkas, Marie, 2007 "The Impact of Campaign Spending on Votes in Multiparty Elections," *The Review of Economics and Statistics* 89 (3) : 573–585.
- Stratmann, Thomas, 2005. "Some Talk: Money in Politics. A (Partial) Review of the Literature," *Public Choice* 124 (1–2): 135–156.

מקורות ראשוניים

סקר בחירות, 2006. מרכז גוטמן, המכון הישראלי לדמוקרטיה.

מבקר המדינה

- "דוח על תוצאות ביקורת חשבונות סיעות ורשימות שהשתתפו בבחירות לרשויות המקומיות בנובמבר 1993", יולי 1994.
- "דוח על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות ורשימות שהשתתפו בבחירות לרשויות המקומיות בנובמבר 1998", אוקטובר 1999.
- "דוח על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות, הרשימות והמועמדים שהשתתפו בבחירות לרשויות המקומיות באוקטובר 2003", יולי 2004.
- "דוח על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות והרשימות שהשתתפו בבחירות לרשויות המקומיות בנובמבר 2008", אוגוסט 2009.
- "דוח על תוצאות ביקורת חשבונות סיעות האם, רשימות משותפות ומועמדים שהשתתפו בבחירות לרשויות המקומיות בנובמבר 2008", פברואר 2010.

Representativeness and Efficiency in Local Government

Avi Ben-Bassat, Momi Dahan, Esteban F. Klor



THE ISRAEL
DEMOCRACY
INSTITUTE

Text Editor (Hebrew): Tamar Shaked

Series Design: Tartakover Design, Tal Harda

Cover Design: Yossi Arza

Cover photos: *Empty Seesaw in Istanbul, Turkey*, Cenkertekin, www.dreamstime.com

The Street in Tel Aviv, National Flags of Israel, Seqoya, www.dreamstime.com

The Knesset of Israel, Flash 90

Typesetting: Nadav Shtechman Polischuk

Printed by Offset Natan Shlomo, LTD.

ISBN 978-965-519-125-7

No portion of this book may be reproduced, copied, photographed, recorded, translated, stored in a database, broadcast, or transmitted in any form or by any means, electronic, optic, mechanical, or otherwise. Commercial use in any form of the material contained in this book without the express permission in writing of the publisher is strictly forbidden.

To order books and policy papers published by The Israel Democracy Institute:

Tel: 1-800-20-2222, (972)-2-5300-800; Fax: (972)-2-5300-867

E-mail: orders@idi.org.il

Website: <http://en.idi.org.il>

The Israel Democracy Institute, P.O.B. 4702, Jerusalem 9104602

Copyright © 2013 by The Israel Democracy Institute (R. A.)

Printed in Israel

The Israel Democracy Institute is the recipient of the 2009 Israel Prize for Lifetime Achievement – Special Contribution to Society and State.

All IDI publications may be downloaded for free in full or in part at our website.

Abstract

Intoduction

The division of power between the state and cities dates back to ancient times, though it has evolved significantly over the centuries. In practice, however, many countries are still searching for the proper balance between their federal and municipal systems. Local governments ostensibly enjoy full independence: their managers are directly elected by the residents of the municipality, and are in charge of all municipal matters. Despite this, the ties with, and dependence on, the central government are very pronounced at all levels—from involvement of national parties in local elections to state intervention in municipal affairs.

Dependence on the central government stems largely from the lack of financial independence in many of the municipalities. In most cases, their socioeconomic level is low, and they are incapable of providing their residents with a reasonable level of services based on their own sources of funding, forcing them to rely on the central government. But along with the lack of economic independence comes diminished governmental autonomy—from the monitoring of municipal expenditures, to limits on local tax collection, to the replacement of local elected representatives with those of the central government when the former are not functioning properly in the eyes of the central administration.

Even municipalities that enjoy full economic independence are not immune from central government intervention in their affairs: first, there are government decisions that are tied to location, such as highways, ports, airports, army bases, etc.; second, the municipalities serve as contractors of public services, primarily education and social welfare; and third, the government affects the intensity of competition between municipalities by

* Translated by Karen Gold.

dictating taxation regulations and the financing of public services, “bailing out” competing municipalities in crisis, and so on.

Obviously, the greatest blow to representativeness involves municipalities whose economic independence is low, or those in a state of crisis. This raises the question of whether central government intervention in the running of municipalities actually contributes to greater efficiency. This issue is addressed in chapter one of the book, in which we examine the effectiveness of massive intervention by the State of Israel in the management of municipalities between 2004 and 2010. During this period, the Ministry of the Interior engaged in three primary forms of intervention, representing different levels of administrative subordination of local politicians to the central government: (1) appointing an accountant who oversees and approves every expenditure of the municipality, reporting directly to the Interior Ministry; (2) dictating a recovery plan tailored to the specific municipality that stipulates, among other things, the targets for property tax collection and the number of employees to be discharged; (3) dismissing the head of the municipality and the council members, and replacing them with a centrally appointed committee. Since the start of the massive intervention plan in 2004, these methods have been implemented in more than half the municipalities, with the aim of reducing their expenditures and their budget deficit.

Based on an analysis of all municipalities in Israel, we found that state intervention in the running of local authorities had a significant effect on key variables in the budget, such as total outlay, wage costs, and rate of tax collection. But the entire statistically significant effect of “administrative subordination” is attributable to the appointment of an accountant who reports directly to the Ministry of the Interior. (The sole significant effect of a recovery plan is a substantial increase in the grants transferred by the Interior Ministry to the municipalities included in the plan.) We can therefore conclude that it is possible to influence the performance of municipalities via relatively mild methods of administrative subordination, which are generally preferable to invasive political intervention.

The second chapter of the book focuses on the election of municipal representatives. The electoral system can also have an impact on the

efficiency of municipalities. For example, the shift to two ballots in 1978—one for the municipality head and the other for the local council—greatly increased the splitting of city councils among various factions. Two-ballot elections weaken the power of the municipality head, forcing him to pay a heavy price to his coalition partners. According to our findings, the smaller the size of the council head's faction, the higher the budgetary deficit and municipal debts.

The study also addressed the key question in elections: Why do people vote, given that the impact of a single voter on election results is negligible? Many researchers have provided a variety of answers on this topic. Municipal elections in Israel gave us the opportunity to explore one of the more intriguing theories in the literature, namely, the argument that belonging to a certain social or ethnic group affects voter turnout and election outcomes.

The typical Arab community is divided into several *hamulot* (an extended family or clan, defined for the most part by blood ties). Members of a *hamula* maintain varied social relationships, such as marriage between family members. Numerous findings suggest that belonging to a *hamula* is an important aspect of the self-definition of many Arab citizens. We found that the residents of communities characterized by a centralized *hamula* structure tend to have higher voter turnout rates than do communities where the structure is more decentralized. Moreover, we present direct evidence that voters from a certain *hamula* are more likely to vote for their clan's candidate, though a sizeable portion opt for the rival candidate. Compared with voters in a large *hamula*, the members of a small clan are less inclined to vote for their *hamula*'s candidate. The study also found the rate of voter participation in Arab municipalities to be significantly higher than in Jewish ones, even after adjusting for differences in financial status, population size, and extent of political competition.

The impact of campaign spending on election results is also a source of fascination for researchers and decision makers around the world. The interest in this question stems, first and foremost, from its implications for the fairness and integrity of the election process; but the issue also influences

the effectiveness of the electoral system. The question of whether financial resources in fact have an effect on election outcomes is addressed in chapter three, which closes the book.

Despite the major public importance of this question, researchers do not offer a clear answer. Scholars confront three primary difficulties when assessing the true impact of campaign expenditure: First, a top-notch candidate with better chances of winning an election will have an easier time attracting contributions. Second, a tight race leads to greater spending, and would seem to indicate that easy, decisive victories entail smaller financial outlays. Third, the actual economic resources of candidates are unknown, particularly in the case of incumbents, due to their ability to use funds already at their disposal as a result of their position.

Among the ways of contending with these difficulties is to study run-off elections between the same candidates. Elections for municipality heads in Israel offer ample opportunity for making use of this method. In municipalities where none of the candidates wins 40% of the vote, a second election is held two weeks later between the two candidates who took first and second place. Public financing for the first round of elections is determined by the relative strength of the faction headed by each candidate. By contrast, the funding for a second round of elections is divided equally between the two candidates, regardless of their factions' share of the municipal council. This financing structure allowed us to isolate the impact on election results of the difference in resources between the two rounds. For purposes of the study, we looked at all run-off races with available data in four elections for municipality heads in Israel. Our findings showed that campaign spending has little to no effect on election results—another aspect of poor efficiency in Israel's local government.

To summarize, this book examines a range of issues in which we encounter the dilemma of representation versus efficiency. The three studies detailed in the chapters below indicate that assigning priority to representation at times entails a loss of efficiency, and vice versa. It is therefore important to constantly consider the interplay between the two, and the underpinnings of each, so as to find ways to minimize the encroachment on either one.

Chapter One

**Efficiency of Centralized Administration
of Municipalities**

Avi Ben-Bassat, Momi Dahan, Esteban F. Klor

The purpose of this study is to examine whether subordinating local authorities to the central government is an effective way of handling those municipalities who repeatedly rely on transfers from the central government when their expenditures greatly outstrip their sources of income (and by doing so create the problem of “soft budget constraints”). The measures that the government has implemented since 2004, based on a new system, include appointing an accountant to oversee municipal expenditures, as well as recovery programs that grant financial assistance in exchange for meeting spending targets and tax collection goals. In certain exceptional cases, elected representatives have been replaced with a centrally appointed committee.

The findings indicate that appointing an accountant contributed substantially to increasing property-tax collection and lowering spending, compared with the control group of municipalities where this policy was not implemented. In particular, salary expenditures were substantially reduced following the appointment of an accountant. By contrast, recovery programs did not aid in improving the budgetary status of the municipalities over and above the contribution of the accountant. These findings led us to conclude that an effective policy for addressing the problem of soft budget constraints can be based on a moderate and direct form of administrative subordination of the municipalities to the Ministry of the Interior, without the need for more invasive political measures such as recovery plans.

The findings with regard to budgetary performance following the introduction of a centrally appointed committee are mixed. In tandem with an appreciable reduction in per-capita spending by the municipality, there was a considerable increase in the level of debt and no effect on the municipality’s income from property taxes.

Chapter Two

Why Do Residents Vote in Municipal Elections?

Avi Ben-Bassat, Momi Dahan

This is a revised version of our article entitled “Social Identity and Municipal Elections,” which appeared in the book *The Political Economics of the Municipalities* (Ben-Bassat & Dahan, 2009). It includes a reworking of the data based on the results of the 2008 municipal elections and a discussion of the causative factors and economic ramifications of political splits in municipalities.

The fact that people vote in general elections is surprising from the standpoint of the rational choice model, since the ability of a single individual to affect the outcome of elections is negligible. In practice, however, the overwhelming majority of citizens in developed countries vote in parliamentary and presidential elections. This gap between theoretical prediction and reality has earned the name “the paradox of voting.” In recent years, a new line of research has developed that reconciles this paradox by adding group affiliation to the factors affecting the individual’s decision on whether or not to vote. This study utilizes the unique social structure of Israel’s Arab population to examine the validity of this theory, presenting the first quantitative assessment of the impact of voting along clan lines in local elections for Arab municipalities. Belonging to a *hamula* affects not only voting patterns (whom to vote for) but also the rate of voter turnout. In keeping with the theory of social identity, it was found that voter turnout in Arab municipalities is markedly higher than in Jewish ones, even after controlling for differences in income level, extent of political competition, and population size. The study also revealed an inverted-U relationship between the size of the group or *hamula* (as measured by the percentage of people with the same last name) and the rate of voter turnout. This finding is consistent with theoretical models that include social identity among the factors affecting voter participation, in an effort to resolve the paradox of voting.

Chapter Three

**Do Candidates' Spending Levels Affect
Election Results?**

Avi Ben-Bassat, Momi Dahan, Esteban F. Klor

This study makes use of data from run-off elections to demonstrate the impact of campaign spending on electoral outcomes. An examination of all the available data from the municipal run-off elections in Israel indicates that the amount spent by candidates had a small, not statistically significant effect on election results. Note that expenditures in municipal elections are high, standing at \$11 per potential voter. This conclusion contrasts with recently published findings that spending has a significant effect on electoral outcomes, but is in line with earlier studies, which demonstrated only a limited impact. Our study was less susceptible to the biases that characterized the earlier studies, owing to the use of data from run-off elections that took place a very short time (14 days) after the regular elections.