



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

תחלופת ראשי רשויות ויתרון המכהן בבחירות המקומיות בישראל

אריאל פינקלשטיין ואיתמר יקר

תודתנו נתונה לאסף הימן ויחיאל נועם שסייעו בארגון מקורות המידע ובאיסופם.

מבוא

סקירה זו מציגה מגמות מרכזיות בתחלופת ראשי רשויות בבחירות המקומיות בישראל בשני העשורים האחרונים. האפשרות של הבוחרים להחליף את נציגיהם אחת למספר שנים היא אחד המאפיינים הבסיסיים – ולמעשה גם תנאי קיום – של משטר דמוקרטי. לפיכך, ישנה חשיבות לבחינת השאלה באיזו מידה אמנם מתקיימת בפועל תחלופה בשלטון המקומי בישראל.

קשה לקבוע מהו היקף התחלופה הפוליטי האופטימלי. מצד אחד, מידה מסוימת של תחלופה הכרחית לצורך ריענון של אוכלוסיית הנבחרים, שבתורה היא בעלת-ערך לצורך כניסה של רעיונות חדשים: מדיניות חדשה או סגנון הנהגתי וניהולי חדש (התנסות ברעיונות חדשים היא חיונית לצורך שיפור המדיניות הציבורית על-פני זמן). בנוסף לכך, תחלופה נמוכה עשויה להחליש את תחושת האחריותיות ואת מידת ההיענות לבוחרים מצד נציגים מכהנים וותיקים, כאשר אלו אינם ניצבים בפני איום החלפה. אחריותיות חסרה והיענות נמוכה עלולות לפגוע בקשר בין הבוחרים לנבחרים ולהביא לניכור בין הציבור לאליטות הפוליטיות. באופן כללי יותר, תחלופה יכולה לבטא אך גם לחזק את הלגיטימיות של המשטר הדמוקרטי, בהראותה שמשטר זה הוא באופיו תחרותי ופתוח ואינו נשלט בידי אליטה פוליטית סגורה.

מצד אחר, תחלופה גבוהה מדי עלולה לפגוע באיכות ובתפקוד הממשל, מכיוון שייצוג מיטבי של הבוחרים והיענות כלפיהם דורשים מהנציגים לצבור ידע וניסיון במסגרת תפקידם. כך למשל, הובלת מדיניות ארוכת-טווח הכרוכה בעלויות ניכרות, ייזום ויישום של רפורמות מקיפות בתחומים

שונים – מצריכות היכרות טובה של הנבחרים עם תחומי אחריותם.¹ ללא היכרות שכזו היכולת של הדרג הנבחר לאתגר את הדרג המקצועי מוגבלת למדי.

לדפוס התחלופה בראשות הרשות יש השלכות ישירות וברורות על ההצדקה לביצוע תיקונים שונים בשיטה הפוליטית הנוהגת ברשויות המקומיות. כך למשל, הצעה שעולה מעת לעת בהקשר זה היא לקצוב את מספר הקדנציות (הרצפות) של ראשי הרשויות המקומיות. הרקע להצעה זאת הוא ההנחה כי התחלופה בתפקיד ראשי ערים נמוכה, וכי לדפוס זה השלכות שליליות שונות, כמו ריכוז עוצמה פוליטית רבה מדי, פוטנציאל לשחיתות, ומוטיבציה הולכת וקטנה לשרת את התושבים.²

הצדקה נוספת לקציבת כהונה של ראשי רשויות מבוססת על ההנחה שלראשי רשויות יש יתרון מובנה בבחירות המקומיות אל מול מועמדים חדשים (תופעה זו מכונה במחקר מכונה "יתרון המכהן"), תופעה שאכן תועדה בספרות המחקרית.³ ישנן מספר סיבות אפשריות לקיומו של יתרון-המכהן ובכלל זה: יכולתו של ראש העיר המכהן להשתמש במשאבי הרשות לצורך קידום היבחרותו; וההיכרות המוקדמת של הציבור עם ראשי הרשויות המכהנים – שבתורה מקנה להם יתרון מובהק בירוץ (כלומר, היכרות הבוחרים עם "המותג" הוותיק; והחשש מבחירה במועמד חדש ולא ידוע).⁴ על רקע זה אנחנו בוחנים, בנוסף לשיעור התחלופה בקרב ראשי רשויות, גם את תופעת יתרון המכהן.

לבסוף יש לציין שתחלופה של נציגים פוליטיים יכולה לנבוע לא רק מהפסד בבחירות אלא גם מכך שראש רשות מכהן יחליט שלא להתמודד מחדש ולפרוש מתפקידו בסוף הקדנציה או במהלכה; או מסיבות אחרות, כמו פטירה במהלך הכהונה. בשל כך, אנו מבחינים בין ראשי רשויות שאינם מתמודדים שוב על התפקיד לבין ראשי רשויות המתמודדים שוב על התפקיד, אשר לגביהם ניתן לחשב את סיכויי ההצלחה בנפרד.

מתודולוגיה

משנת 1978 נערכות הבחירות לעיריות ולמועצות המקומיות בישראל אחת לחמש שנים. לעיתים עיריות ומועצות מקומיות מקיימות בחירות שלא במועד הכללי – אם משום שנוסדו בין סבבי הבחירות, או מנסיבות נקודתיות, כמו פרישה או פטירה של ראש הרשות. בעשור הראשון של המאה ה-21 הייתה התופעה של "בחירות שלא במועדן" נפוצה יותר. בהדרגה נעשה מאמץ לאחד את מועדי

¹ לניתוח מפורט של יתרונות וחסרונות התחלופה הפוליטית ראו: יעל הדר, **תחלופת חברי הכנסת בישראל: דפוס התחלופה והגורמים לה, 1949-2013**. חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה, האוניברסיטה העברית, 2017.

² לדיון מעמיק בהצעה זו מהיבטים שונים ראו: שחף זמיר ועופר קניג, "הגבלת כהונה לראשי ערים", **פרלמנט** 82, המכון הישראלי לדמוקרטיה.
³ ראו למשל במחקרים הבאים:

Kukovič, Simona and Miro Haček. 2013. The Re-Election of Mayors in the Slovenian Local Self-Government. *Lex Localis-Journal of Local Self-Government*, 11(2);

De Benedetto, Marco Alberto and Maria De Paola. 2016. The impact of incumbency on turnout. Evidence from Italian municipalities. *Electoral Studies*, 44, 98-108.

⁴ לניתוחים שונים בנושא זה ראו למשל:

Ashworth, Scott and Ethan Bueno de Mesquita. 2008. Electoral selection, strategic challenger entry, and the incumbency advantage. *The Journal of Politics*, 70(4), 1006-1025;

Morgenstern, Scott and Elizabeth Zechmeister. 2001. Better the devil you know than the saint you don't? Risk propensity and vote choice in Mexico. *Journal of Politics*, 63(1), 93-119.

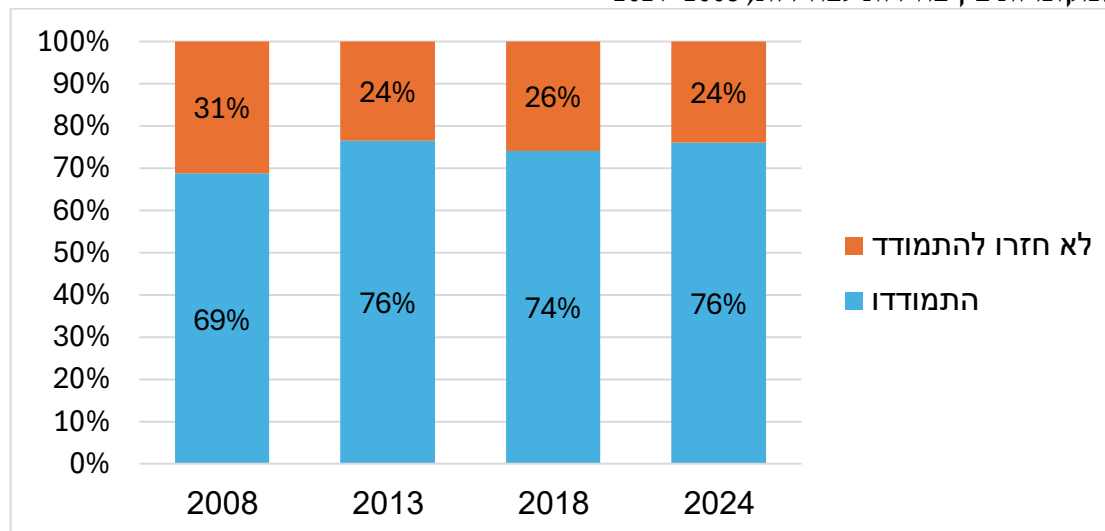
הבחירות, כך שבבחירות האחרונות, בשנת 2018, נערכו בחירות כמעט בכל העיריות והמועצות המקומיות. הבחירות למועצות האזוריות לא נערכו בעבר במועד אחד, ובשנים האחרונות הן נערכו בשנים 2004-2002, 2009-2007 ו-2013-2012. בסבב הבחירות האחרון (2018) נערכו הבחירות בכל המועצות האזוריות במועד אחד, שהיה משותף גם לבחירות בעיריות ובמועצות המקומיות, וכך צפוי להיות גם בבחירות 2024 (מלבד ברשויות שפוננו בשל מצב המלחמה ובהן הבחירות נדחו לסוף השנה).

כדי להגיע לניתוח מקיף ככל האפשר בחרנו לנתח את תוצאות הבחירות לפי ארבעה סבבי בחירות האחרונים, הבחירות לשלטון מקומי שנערכו בשנים 2003, 2008, 2013 ו-2018, וכן התייחסנו לנתונים הקיימים כבר כעת על בחירות 2024. לצורכי סקירה זו כל סבב בחירות כולל את כל מערכות הבחירות לרשויות המקומיות במועדן שהתקיימו בין שנה לפני לשנה אחרי מועד הבחירות העיקרי. כלומר, הניתוח של בחירות 2003 כולל גם את הבחירות למועצות האזוריות שנערכו בשנים 2004-2002, ניתוח בחירות 2008 כולל את הבחירות למועצות האזוריות שהתקיימו בשנים 2009-2007, וניתוח בחירות 2013 כולל גם את הבחירות למועצות האזוריות שהתקיימו בשנת 2012.

כלל הרשויות

כאמור, תחלופה של ראשי רשויות בין בחירות לבחירות יכולה לנבוע משתי סיבות מרכזיות: אי התמודדות של ראש הרשות שנבחר בבחירות הקודמות, והפסד בבחירות. בטרם נעמיק בשיעורי התחלופה המלאים בין שתי מערכות בחירות, נבחן כמה מראשי הרשויות התמודדו מחדש על תפקיד ראש הרשות בארבע מערכות הבחירות האחרונות (ראו תרשים 1).

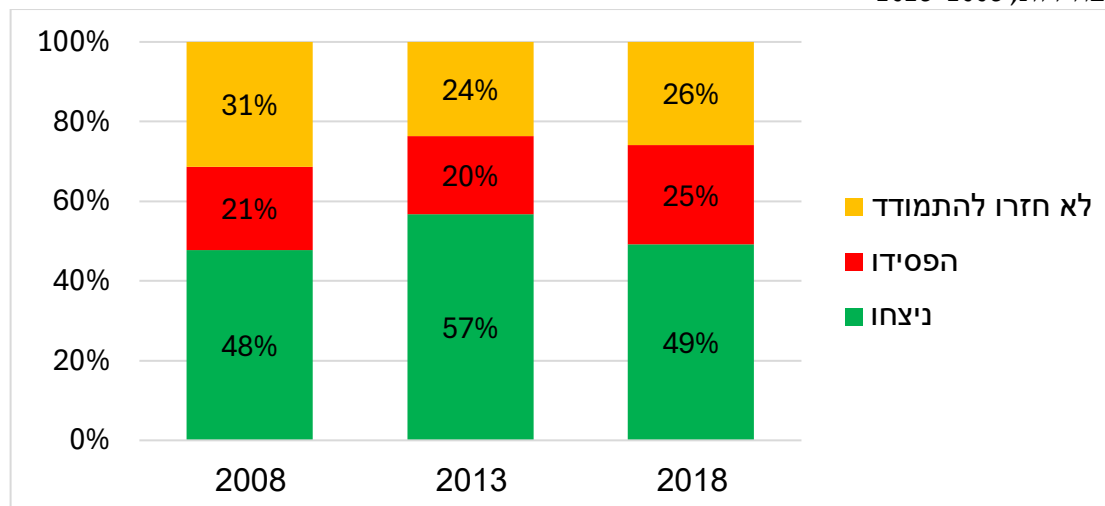
תרשים 1. סטטוס ההתמודדות של ראשי רשויות בבחירות המקומיות של ראשי רשויות בבחירות המקומיות בין בחירות לבחירות, 2024-2008



התרשים מראה שבעוד ש-31% מראשי הרשויות שניצחו בבחירות 2003 לא התמודדו מחדש בבחירות 2008, בשלוש מערכות הבחירות הבאות – ובכללן הבחירות הקרובות (2024) – שיעור ראשי הרשויות שלא התמודדו-מחדש עמד על כ-25%. כאמור, אי-התמודדות זו עשויה לנבוע מבחירה ("פרישה") או מנסיבות (למשל, פטירה או מניעה מהתמודדות על-ידי בית-משפט).

בתרשים 2 מוצגים הנתונים על סטטוס ההתמודדות של ראשי הרשויות לצד מידת ההצלחה שלהם, כך שניתן לראות בתרשים גם את שיעורי התחלופה של ראשי רשויות בין בחירות לבחירות (שיעור התחלופה הוא שיעור המוחלפים מתוך נבחרים סבב קודם. ה"מוחלפים" כוללים את המועמדים שלא התמודדו מחדש ואת אלו שהתמודדו והפסידו בבחירות).

תרשים 2. סטטוס ההתמודדות וההצלחה של ראשי רשויות בבחירות המקומיות בין בחירות לבחירות, 2008-2018

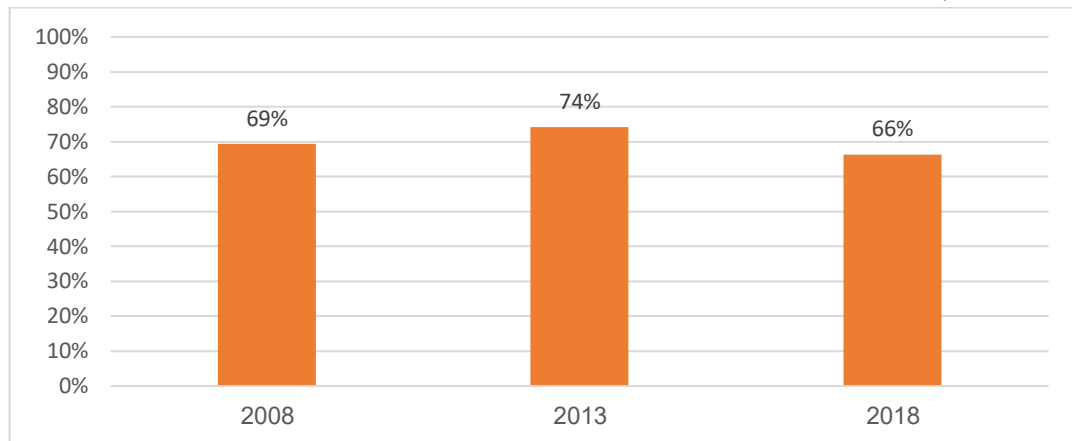


מהתרשים עולה כי חלו שינויים קלים בין בחירות לבחירות בשיעור התחלופה. לאחר בחירות 2008, 48% מראשי הרשויות שניצחו בבחירות 2003, נבחרו בשנית והמשיכו לכהן בתפקידם. במילים אחרות, שיעור התחלופה (או "שיעור המוחלפים") בסבב זה עמד על 52%. בבחירות שהתקיימו ב-2013 ירד שיעור התחלופה ל-44%, בעיקר בשל שיעור נמוך יותר של פורשים, לצד שיעור גבוה יותר של מכהנים שניצחו. בבחירות 2018 חזר שיעור התחלופה לממדיו הקודמים: 51% מראשי הרשויות שניצחו בבחירות 2013 לא כיהנו כראשי רשויות לאחר בחירות 2018.

תרשים 3 בוחן באופן ממוקד את שאלת היתרון של ראש רשות מכהן בבחירות. התרשים מציג את שיעור ראשי הרשויות המכהנים שניצחו בבחירות, מתוך ראשי הרשויות המכהנים שהתמודדו בסבב זה.⁵ מהתרשים עולה כי בשלושת סבבי הבחירות האחרונים סיכויי ההצלחה של ראש רשות מכהן נעו בין 66% ל-74% (מבלי להביא בחשבון את מאפייניו האישיים).

⁵ לעניין זה החשבנו ראש רשות מכהן רק כמי שניצח בבחירות הקודמות. במקרים הבודדים שבהם ראש רשות התחלף במהלך הקדנציה, כך שלבחירות הבאות הגיע ראש רשות חדש שכיהן תקופת זמן קרה מקדנציה, לא התייחסנו כמקרים של ראש רשות מכהן.

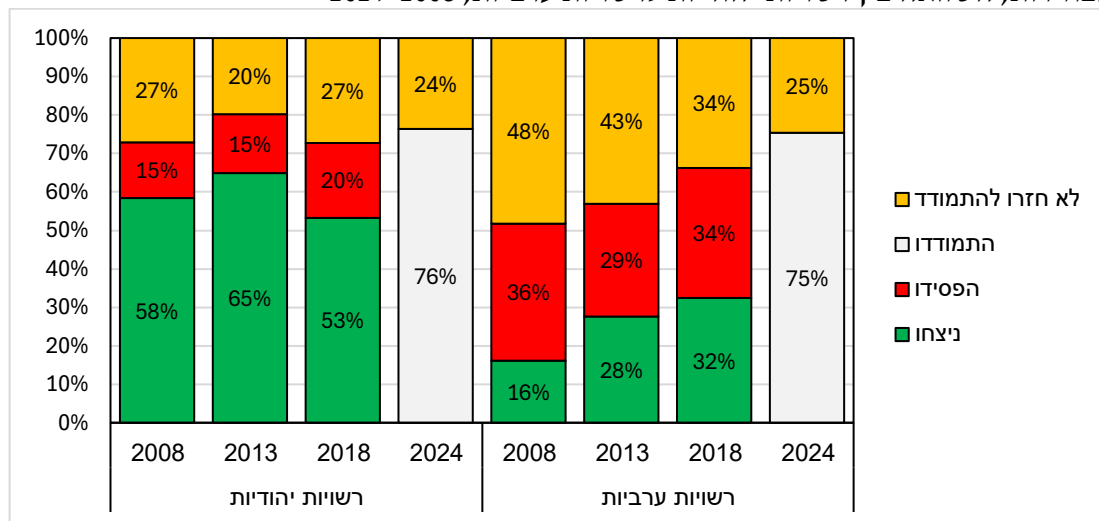
תרשים 3. שיעור ראשי הרשויות המכהנים שניצחו בבחירות מבין ראשי הרשויות המכהנים שהתמודדו, 2018-2008



רשויות יהודיות בהשוואה לרשויות ערביות

תרשים 4 מציג את הנתונים על התחלופה וההתמודדות של ראשי רשויות בין בחירות לבחירות לאורך השנים בחלוקה לרשויות יהודיות ורשויות ערביות.

תרשים 4. סטטוס ההתמודדות והצלחה של ראשי רשויות בבחירות המקומיות בין בחירות לבחירות, השוואה בין רשויות יהודיות לרשויות ערביות, 2024-2008

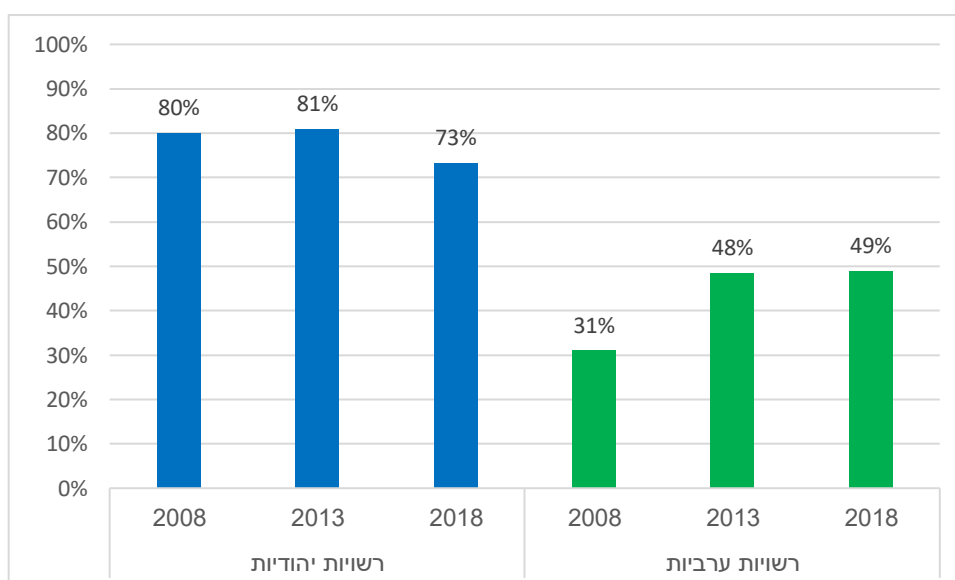


מהתרשים עולה כי מידת התחלופה של ראשי רשויות ברשויות הערביות גבוהה בהרבה מאשר ברשויות יהודיות, אף שהיא נמצאת במגמת ירידה: היא עמדה על 84% בבחירות 2008, 72% בבחירות 2013 ו-68% בבחירות 2018. במלים אחרות, פחות משליש מראשי הרשויות הערביות ממשיכים לכהן בין בחירות לבחירות. לעומת זאת, ברשויות היהודיות שיעור התחלופה בין סבבי בחירות נמוך בהרבה והוא עמד על 42% בבחירות 2008, 35% בבחירות 2013 ו-47% בבחירות 2018. כך, לאורך השנים בין מחצית לשני שלישים מראשי הרשויות היהודיות ממשיכים לכהן בין סבבי בחירות.

ברשויות היהודיות ניתן לראות לאורך השנים יציבות יחסית בשיעור ראשי הרשויות הממשיכים להתמודד על תפקיד ראש הרשות בין סבבי בחירות: 73% בבחירות 2008 ו-2018 ו-80% בבחירות 2013. בבחירות הקרובות שיעור זה עומד על 76%. ברשויות הערביות, לעומת זאת, ניתן לזהות עלייה הדרגתית בשיעור ראשי הרשויות המתמודדים על קדנציה נוספת. בבחירות 2008 התמודדו רק 52% ראשי רשויות ערביות מתוך אלו שניצחו בבחירות 2003; ובבחירות הקרובות, בחירות 2024, מתמודדים 75% מראשי הרשויות הערביות שניצחו בבחירות 2018, בדומה לשיעור המקביל ברשויות יהודיות.

מתרשים 4 ניתן לראות שהסיבה לפערים בשיעור התחלופה בין רשויות יהודיות לרשויות ערביות קשורה גם לסיכוי של ראש רשות מכהן לנצח בבחירות. בתרשים 5 מוצג ניתוח מפורש של יתרון המכהן בחלוקה לסוג הרשות.

תרשים 5. שיעור ראשי הרשויות המכהנים שניצחו בבחירות מבין ראשי הרשויות המכהנים שהתמודדו, השוואה בין רשויות יהודיות לרשויות ערביות, 2018-2008



מהתרשים עולה כי ישנו הבדל ניכר בין הסיכוי של מתמודדים מכהנים לנצח ברשויות יהודיות לעומת ערביות. ברשויות היהודיות למכהנים ישנו סיכוי גבוה לנצח שעמד על כ-80% בבחירות 2008 ו-2013, וירד ל-73% בבחירות 2018. ברשויות הערביות לעומת זאת, הסיכוי של ראשי רשויות מכהנים לנצח עמד בשתי מערכות הבחירות האחרונות על קצת פחות מ-50%, ובבחירות 2008 הוא היה נמוך במיוחד ועמד על 31%.

הנתונים על התחלופה הגבוהה ברשויות הערביות מצויים בזיקה הדוקה לממצאים שהצגנו [בסקירה קודמת ביחס למידת התחרותיות](#) הגבוהה ברשויות הערביות בהשוואה לרשויות יהודיות, כפי שמתבטא למשל במספר הגבוה יותר של מועמדים לתפקיד ראש הרשות ברשויות הערביות.⁶ עם זאת, ניתן לקשור בין שני סוגי הממצאים בכמה אופנים. ניתן לומר שהתחלופה הגבוהה היא תוצאה

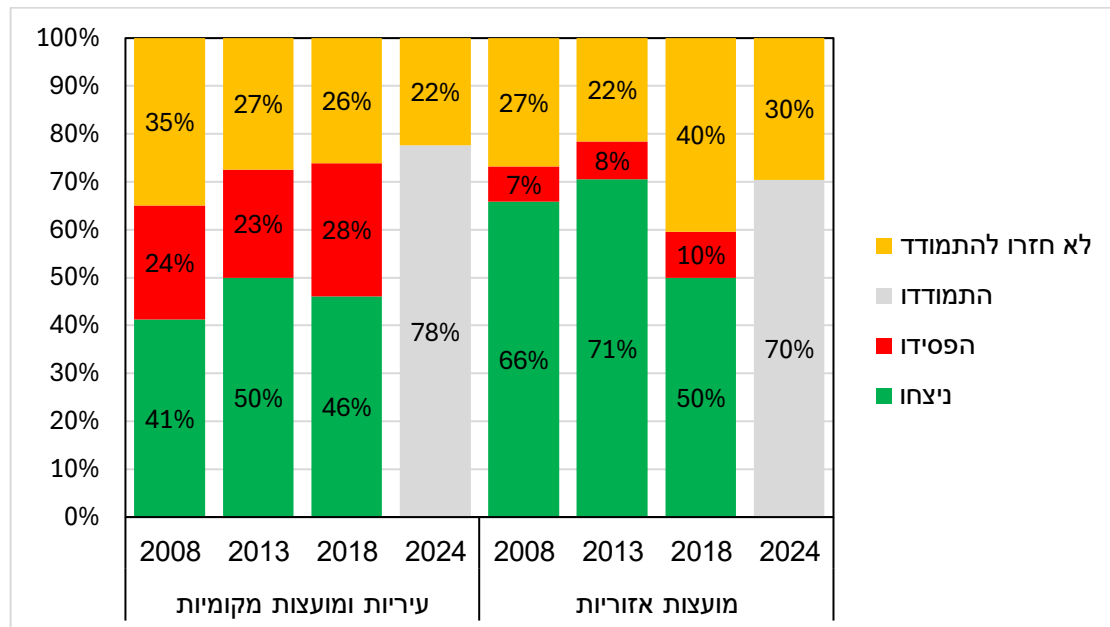
⁶ איתמר יקיר, אריאל פינקלשטיין ויחיאל נועם, תחרות פוליטית בבחירות לרשויות המקומיות: סקירת נתונים, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2024.

של מספר המועמדים הגבוה, אך אפשר גם שמספר המועמדים הגבוה הוא עצמו תוצאה של העובדה שיש סיכוי גבוה להחליף את ראש הרשות המכהן בבחירות.

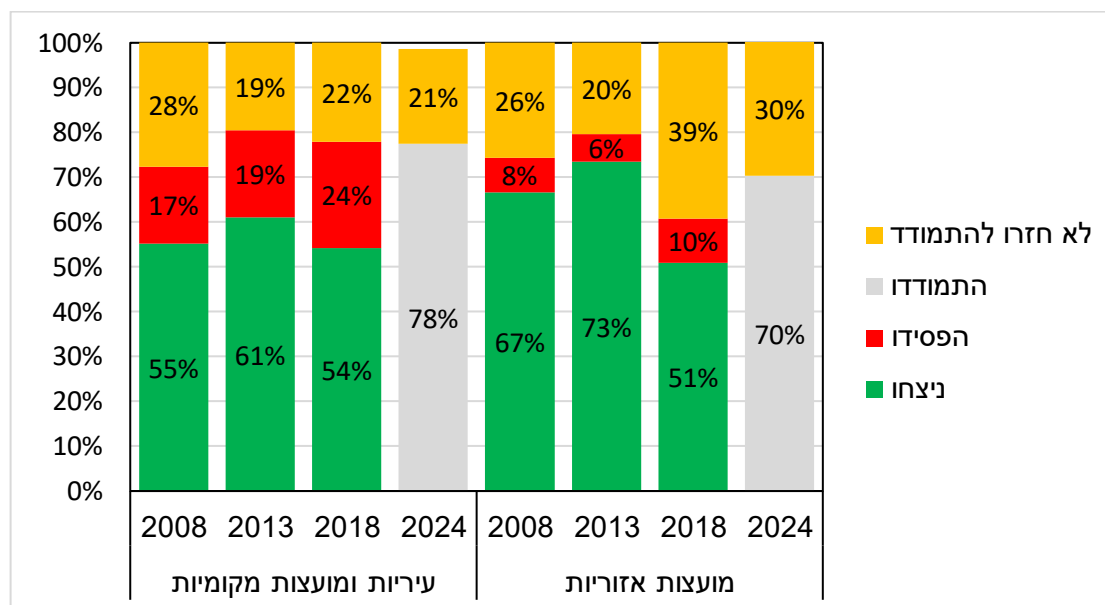
מעמד מוניציפלי

מועצות אזוריות הן סוג נוסף של רשויות שנמצאו בהן מגמות ייחודיות הן מבחינת שיעור התחלופה והן מבחינת יתרון המכהן. תרשים 6 מציג את סטטוס ההתמודדות והצלחה של ראשי מועצות אזוריות בהשוואה לעיריות ומועצות מקומיות לאורך השנים. מכיוון שבקרב מועצות אזוריות יש מעט מאוד רשויות ערביות ביחס לעיריות ומועצות מקומיות, תרשים 7 מציג את אותה השוואה לפי מעמד מוניציפלי, תוך התייחסות לרשויות יהודיות לבד.

תרשים 6. סטטוס ההתמודדות והצלחה של ראשי רשויות בבחירות המקומיות בין בחירות לבחירות, לפי מעמד מוניציפלי, כלל הרשויות, 2008-2024

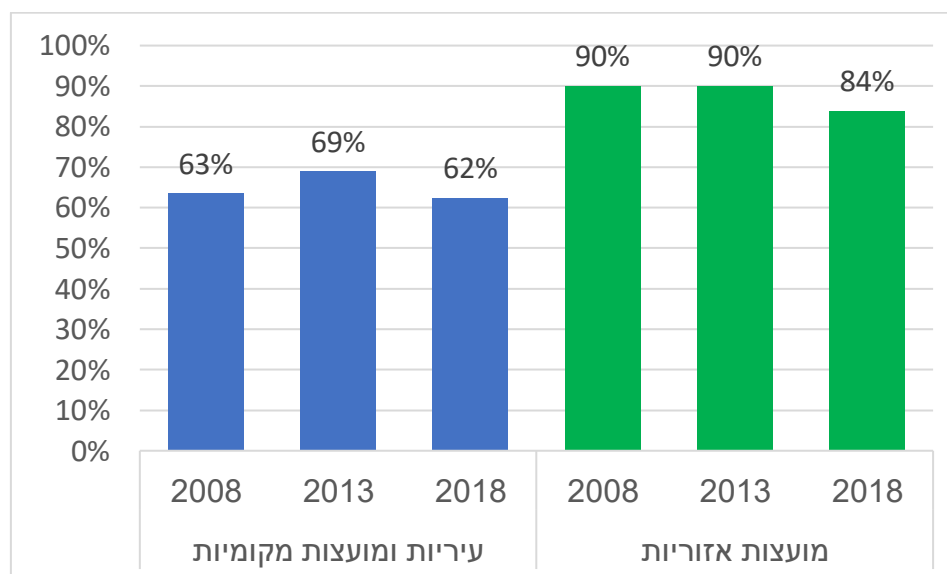


תרשים 7. סטטוס ההתמודדות וההצלחה של ראשי רשויות בבחירות המקומיות בין בחירות לבחירות, לפי מעמד מוניציפלי, רשויות יהודיות בלבד, 2008-2024



מהתרשים עולה כי שיעור ראשי המועצות האזוריות שממשיכים לכהן בין בחירות לבחירות גבוה יותר, והדבר נכון גם כשמשווים בין הרשויות היהודיות בלבד. עם זאת, בשתי מערכות הבחירות האחרונות שיעור גבוה יותר מראשי מועצות אזוריות לא המשיכו להתמודד על קדנציה נוספת. בבחירות 2018 היה מדובר ב-40% מראשי המועצות האזוריות, ובבחירות הקרובות מדובר על 30% מראשי המועצות האזוריות. מתרשים 6 ו-7 עולה ששיעור נמוך מקרב ראשי המועצות האזוריות המכהנים מפסידים בבחירות, ותופעה זו מוצגת במישרין בתרשים 8.

תרשים 8. שיעור ראשי הרשויות המכהנים שניצחו בבחירות מבין ראשי הרשויות המכהנים שהתמודדו, לפי מעמד מוניציפלי, 2008-2018



תרשים 8 מראה ששיעור ההצלחה של ראשי מועצות אזוריות המתמודדים בבחירות גבוהים בהרבה בהשוואה לעיריות ומועצות מקומיות, בין 84% ל-90% בסבבים שנבחנו. גם ניתוח הנתונים על רשויות יהודיות בלבד מלמד על סיכויים נמוכים יותר להחליף ראש מועצה אזורית מכהן.

ניתן לשער שהסיכויים הנמוכים של מועמד חדש להדיח ראש רשות מכהן, במקרה של המועצות האזוריות, מקורם בשיטת הבחירות ובמבנה השלטוני הייחודי של רשויות אלו. במועצות אזוריות מועצת הרשות מורכבת מנציגים של היישובים השונים (בהתאם לגודל היישוב) בניגוד לעיריות ומועצות מקומיות שבהן חברי המועצה מייצגים רשימות הנבחרות על בסיס כלל רשותי. בהתאם לכך, במועצות אזוריות לא קיימת אופוזיציה, באופן מובנה, ואפשר שהדבר משפיע על היכולת להציב אלטרנטיבה שלטונית לראש המועצה. בעיריות ומועצות מקומיות במקרים רבים ראש הרשות המכהן מודח על ידי מי שעמד בראש האופוזיציה והציב במשך מספר שנים אלטרנטיבה לשלטון.