

הבחירות לרשויות המקומיות בישראל 2024-2003



עורכים:
אריאל פינקלשטיין | איתמר יקיר



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

עיון



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

הבחירות לרשויות המקומיות בישראל, 2024-2003

עורכים:

אריאל פינקלשטיין | איתמר יקיר

Local Elections in Israel, 2003–2024

Editors: Ariel Finkelstein | Itamar Yakir

עריכת הטקסט: ענת ברנשטיין

עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו Alfabees

ביצוע גרפי: נדב שטכמן פולישוק

הדפסה: דפוס מאור ולך, ירושלים

התצלום על העטיפה: אבי קקון

מסת"ב 978-965-519-509-5 ISBN

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר 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 מהמוציא לאור.

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), 2026

נדפס בישראל, תשפ"ו/2026

המכון הישראלי לדמוקרטיה

רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602

טל': 02-5300888

אתר האינטרנט: www.idi.org.il

להזמנת ספרים:

החנות המקוונת: www.idi.org.il/books

דוא"ל: orders@idi.org.il

טל': 02-5300800

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

המכון הישראלי לדמוקרטיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי א-מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפוח שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליוזם רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

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

הדברים המתפרסמים בספר זה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

תוכן העניינים

מבוא 7

נתונים ומתודולוגיה 19

שער ראשון: הבוחרים

פרק 1. הנושאים החשובים לציבור הישראלי בבחירות המקומיות

אריאל פינקלשטיין 27

פרק 2. שיעור ההצבעה בבחירות לרשויות המקומיות

איתמר יקיר | אריאל פינקלשטיין 37

שער שני: הנבחרים

פרק 3. ייצוג נשים בבחירות לרשויות המקומיות

איתמר יקיר | אריאל פינקלשטיין 69

פרק 4. תחרות פוליטית בבחירות לתפקיד ראש הרשות

איתמר יקיר | אריאל פינקלשטיין 109

פרק 5. הפיצול במועצת הרשות המקומית

אריאל פינקלשטיין | איתמר יקיר 135

פרק 6. תחלופת ראשי רשויות
אריאל פינקלשטיין | אילה גולדברג | איתמר יקיר
181

פרק 7. תחלופת חברי מועצה
אריאל פינקלשטיין | אילה גולדברג
185

שער שלישי: ארצי ומקומי, אישי ומפלגתי

פרק 8. הקשרים והדיקות בין הרשימות המקומיות למפלגות הארציות
אריאל פינקלשטיין | אסף הימן
207

**פרק 9. הקשרים והדיקות בין מועמדים לתפקיד ראש הרשות
לבין מפלגות ארציות**
אריאל פינקלשטיין | אסף הימן
255

**פרק 10. פוליטיקה אישית בבחירות המקומיות בישראל:
ניתוח על בסיס שמות הרשימות**
אריאל פינקלשטיין | אסף הימן
285

**פרק 11. הרכב הקואליציות והאופוזיציות בשלטון המקומי בישראל
לאחר בחירות 2024**
אריאל פינקלשטיין | אילה גולדברג
301

iii Introduction

מבוא

השאלה המקדימה הניצבת בפתחו של ספר זה היא מהי חשיבותן של הבחירות המקומיות בישראל. התשובה לשאלה זו נגזרת במישרין מחשיבותו של השלטון המקומי בתוך המערכת הפוליטית כאן, אך היא מגיעה גם מעבר לכך.

כמבט ראשוני ניתן לומר שהפוליטיקה המקומית בישראל היא דווקא בעלת חשיבות מועטה. ראשית, הפוליטיקה הישראלית נשלטת בעיקר על ידי סוגיות של חוץ וביטחון והאזרחים נוטים לבחור את נציגיהם על רקע סוגיות אלו או גם בהשפעת גורמים של זהות והשתייכות שבטית, שהם עצמם קשורים במישרין לסוגיות חוץ וביטחון ואף מתעצבים לאורך. שנית, מבנה השלטון בישראל הוא מבנה ריכוזי, ובמבנה כזה השלטון המקומי חלש למדי. על פי מדד האוטונומיה המקומית (LAI) של האיחוד האירופי, ישראל היא המדינה הריכוזית ביותר בכל המדינות החברות באיחוד האירופי או בארגון OECD (פינקלשטיין וברטוב,

(2023). ואכן, רבים רואים ברשויות המקומיות בישראל גופים שאופיים בירוקרטי-ניהולי יותר מפוליטי-דמוקרטי.

מנגד, בישראל יש לרשויות המקומיות – ולכן גם לפוליטיקה המקומית בכללותה – חשיבות מכרעת בחייהם של תושבי המדינה. על אף המבנה הריכוזי, לרשויות המקומיות בישראל יש סמכויות לא מבוטלות. בתחומים כמו תכנון ופיתוח עירוני, ניקיון, תברואה ושמירה על הסדר הציבורי יש להן אחריות מכרעת או אפילו בלעדית. בתחומים אחרים, דוגמת חינוך ורווחה, הן פועלות באחריות משותפת עם השלטון המרכזי. נוסף על כך, הרשויות המקומיות הן גורם מפתח במאמצים השונים המתרחשים ברמה הארצית, ובכלל זה הקצאת קרקעות לבנייה וקביעת קצב הפיתוח של תשתיות לאומיות ואזוריות.

בישראל מתחולל תהליך המכונה "ביזור דה פקטו" שבו האוטונומיה של השלטון המקומי מתחזקת אף שלא חלו שינויים פורמליים במעמדו (בארי ורזין, 2015ב; קלכהיים, 1997). תהליכים אלו אף מתעצמים עקב התחזקות מעמדם של ראשי הרשויות עם המעבר לשיטת הבחירה הישירה והצמצום ההדרגתי של הקשר של המפלגות הארציות עם הבחירות ברשויות המקומיות. התוצאה היא שהרשויות כיום נוטלות לעצמן יותר ויותר סמכויות ותפקידים גם כאשר לא בהכרח הוגדרו להן סמכויות שכאלה. תופעה זו בולטת במיוחד ברשויות חזקות – פיננסית וניהולית – שמירת ההשפעה שלהן על חיי התושבים חזקה במיוחד.

חשיבותו של השלטון המקומי בישראל הומחשה היטב בשנים האחרונות בעיתות חירום, כמו מגפת הקורונה (2020-2021) ומלחמת חרבות ברזל (החל באוקטובר 2023), ובפרט על רקע חוסר היציבות שאפיין בתקופות אלו את השלטון המרכזי. בתקופות אלו היו הרשויות המקומיות גורם מפתח בשימור הרציפות התפקודית ובתהליכי השיקום של יישובים וקהילות. לכך יש להוסיף את העובדה שבסקרי דעת קהל מהשנים האחרונות נמצא כי הציבור רוחש אמון גבוה לשלטון המקומי וכי הדעה הרווחת היא שאיכות התפקוד שלו עולה על זו של הממשלה (פינקלשטיין ואחרים, 2025, פרק 1). על רקע מגמות אלו נכלל חזוקה השלטון המקומי בהצעות לשיקום וחידוש הדמוקרטיה הישראלית המוצגות בימים אלו (למשל, ארלוזורוב, 2024).

חשיבותן של הבחירות המקומיות חורגת מן החשיבות הכללית של השלטון המקומי. ראשית, הבחירות בכל רשות הן מעבדה דמוקרטית. עבור התושבים, הבחירות המקומיות הן הזדמנות לבטא עמדות, להפעיל לחץ ולדרוש אחריות מנבחריו הציבור ברשות שלהם. נוסף על כך, זוהי דרך שבה התושבים "מתרגלים דמוקרטיה", כלומר מתנסים בקבלת ההחלטות במי לבחור ובקבלת הדין, כלומר בצורך להשלים עם תוצאות הבחירות גם כשהן מנוגדות להעדפותיהם. "תרגול הדמוקרטיה" מחוץ לבחירות הארציות הוא חשוב במיוחד בהתחשב בכך שבניגוד למרבית המדינות הדמוקרטיות שבהן האזרחים משתתפים במערכות בחירות נוספות – למשל, לפרלמנט האירופי או לרובדי שלטון נוספים בתוך המדינה (האזור, המחוז, המדינה, השלטון הפדרלי), בישראל השלטון המקומי הוא הרובד השלטוני היחיד מלבד השלטון המרכזי, ולכן הבחירות לרשויות המקומיות הן מערכת הבחירות היחידה שהתושבים מצביעים בה מלבד מערכת הבחירות לכנסת.

שנית, עבור המתמודדים זוהי זירה פוליטית חשובה בפני עצמה – מאבק על כוח ועל דרך והתנסות בהתארגנות פוליטית. במקרים מסוימים זוהי גם מקפצה לקריירה פוליטית בזירה הארצית¹ או לעמדות השפעה אחרות בחיים הציבוריים והעסקיים.

לבסוף, לניתוח תוצאות הבחירות המקומיות חשיבות גדולה גם משום שבאמצעותן ניתן ללמוד על תופעות חברתיות ופוליטיות החורגות מענייניהן של הרשויות המקומיות. כך למשל, שינויים במעורבות הפוליטית של קבוצות למיניהן בחברה (נשים, עולים חדשים); מעבר של טכניקות דמוקרטיות בין הזירה המקומית לארצית (למשל, שיטת הבחירה הישירה); התרחבות של הצלחה אלקטורלית מקומית אל הרמה הארצית (למשל, צמיחתן של מפלגות ש"ס וישראל ביתנו מהרמה המקומית אל הארצית); וההשקעה של המפלגות הארציות במרוצים מקומיים כדי לבסס בסיס תמיכה רחב למערכה הארצית.

1 בכנסת הנוכחית (25⁻), היו לאחר בחירות 2022 39 חברי וחברות כנסת (32.5%) בעלי רקע פוליטי בשלטון המקומי, המספר הגבוה ביותר בתקופת השנים 1977-2022, מלבד לאחר בחירות 1996 (פינקלשטיין, 2024).

על אף החשיבות הלא מבוטלת של הבחירות המקומיות קשה להתעלם מן העובדה שעל פי רוב הן נהנות מתשומת לב ציבורית מועטה, ובהתאם לכך גם מסיקור תקשורתי ושיח ציבורי מועטים לעומת הבחירות הארציות.

גם הכתיבה המחקרית בנושא הבחירות המקומיות היא מועטה יחסית, ודאי בהשוואה להיקף העבודות המתפרסמות מדי תקופה בנושא הבחירות לכנסת ובנוגע למפלגות הארציות. ככלל, ניתן לומר שכמעט שאין בנמצא בישראל כתיבה שיטתית על הבחירות המקומיות. הבחירות המקומיות של שנת 1998 הן הבחירות האחרונות שלגביהן קיימת סקירה מקיפה (ברכטה ופדהצור, 2001), ולבחירות 2003 הוקדש גיליון של כתב העת "מדינה וחברה" (ברכטה, 2005).

לצד זאת במשך השנים פורסמו מאמרים המתמקדים בהיבטים ספציפיים של הבחירות המקומיות, במקרים רבים על קבוצת אוכלוסייה מסוימת (בעיקר החברה הערבית) או בניסיון לבחון קשרים סיבתיים בין משתנים, על פי רוב אגב שימוש בבחירות המקומיות כמצע לבחינת שאלות כלליות יותר במחקר פוליטי. מתוך אלו יש להזכיר את המאמרים בנושא הבחירות המקומיות שפורסמו בספרם של בארי ורזין (2015א), המתייחסים בעיקר לבחירות שנערכו במהלך העשור הראשון של המאה הנוכחית. מאמרים אלה עוסקים בין השאר בהבדלים בין המרכז לפריפריה מבחינת ההשתתפות בבחירות המקומיות (אטמור ופרידברג, 2015), במעורבותן של המפלגות הארציות בבחירות המקומיות (זובידה ולביא, 2015), בייצוגן של נשים בפוליטיקה המקומית (עקירב ובן-חורין נאות, 2015) ובתופעת יתרון המכהן (הורקין, 2015). לחלקם התייחסנו בפרקים הרלוונטיים בספר זה.

בן בסט ודהן (2009) בחנו את הייחודיות של דפוסי ההצבעה ברשויות הערביות ואת ההסברים האפשריים לייחודיות זו. היבטים ייחודיים בדפוסי ההצבעה של החברה הערבית בבחירות המקומיות נדונו גם אצל סועאד (2010), ורודניצקי (2010) וח'לאילה (2017), ופינקלשטיין (2022) עסק בבחירות ברשויות החרדיות. דיסקין ועדן (1999), ברנדר (Brender, 2003) וכן בן בסט ואחרים (2013) בחנו את הקשרים שבין התנהלות ראשי הרשויות ובין מידת ההצלחה שלהם בבחירות. מחקרים אחרים עסקו בסוגיות נקודתיות במיוחד: ישי (2010) עסקה ברשימות "ירוקות" (בעלות תפיסה סביבתית), ובארי וקואל (2010) עסקו בבחירות ברשויות שפעלה בהן ועדה קרואה.

כך או כך, הכתיבה על הבחירות המקומיות בישראל היא, כאמור, מצומצמת למדי. מטרתו של קובץ זה היא להשלים חוסר מחקרי זה. הספר הוא תיאורי בעיקרו, והוא ממוקד בהצגת התוצאות העיקריות של הבחירות המקומיות. המאמרים המקובצים בו מתמקדים בכמה נושאים על דרך חתכים מקובלים: שיעור ההצבעה, התחרותיות והתחלופה במועדים למועצה ולראשות המועצה, מעורבותן של המפלגות הארציות ועוד נושאים. בשל אופיו התיאורי של הספר לא נדונות בו ההשלכות של הממצאים על המלצות מדיניות, אף שלנושאים רבים הנדונים בו יש זיקה להיבטים של מדיניות.

החתכים הראשיים שעל פיהם נבחנות התוצאות השונות לאורך פרקי הספר הם: מעמד מוניציפלי, מגזר, דירוג חברתי-כלכלי ובחלק מן המקרים גם גודלה של אוכלוסיית הרשות.

1. תעמד מוניציפלי בהיבט הפורמלי-חוקי הרשויות המקומיות בישראל משתייכות לאחד משלושה סוגים: עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות. עירייה היא רשות מקומית של עיר שמספר תושביה הוא בדרך כלל מעל 20 אלף; מועצה מקומית היא רשות מקומית של יישוב שאופיו עירוני, כפרי או קהילתי, ומספר תושביו אינו עולה בדרך כלל על 20 אלף; מועצה אזורית היא מועצה המאגדת כמה יישובים כפריים וקהילתיים באזור גאוגרפי מסוים. שיטת הבחירות במועצות האזוריות שונה בכמה היבטים מהשיטה הנהוגת בעיריות ובמועצות המקומיות, ולכן חלק מהניתוחים בספר לא כוללים את המועצות האזוריות. במקרים אחרים עמדנו על ההבדלים בין הרשויות בתוצאות שאפשר לשייך אותם להבדלים בשיטת הבחירות בין המועצות האזוריות לבין שאר הרשויות. העיריות והמועצות המקומיות נבדלות בגודל אוכלוסיית הרשות, כך שהפילוחים הכוללים הבחנה בין שני סוגים אלה של רשויות תופסים בראש ובראשונה הבדלים בין רשויות בגודל בינוני (מאלפי תושבים ועד כ-20 אלף תושבים) לבין רשויות גדולות (שבהן עשרות או מאות אלפי תושבים); ובמידת מה הבדלים במגזר של הרשות (שכן שיעור הרשויות הערביות מתוך המועצות המקומיות גבוה משיעורן בקרב העיריות). בחלק מן המקרים התמקדנו בחשיבות של גודל אוכלוסיית הרשות באופן גמיש יותר ומעבר לחלוקה כללית זו. נכון לשנת 2025, מתוך 257

רשויות מקומיות (ללא שתי מועצות מקומיות תעשייתיות), 80 הן עיריות, 123 הן מועצות מקומיות ו-54 הן מועצות אזוריות.

2. תגור

אחת החלוקות החשובות ביותר לצורך תיאור של תופעות המאפיינות את הרשויות המקומיות בישראל היא החלוקה בין רשויות יהודיות לרשויות ערביות, הגם שהיא נטולת תוקף חוקי פורמלי. חשיבותה של חלוקה זו מקבלת משנה תוקף לנוכח השוני העמוק והעקבי המשתקף בין המגזרים בתוצאות עצמן, אך היא קשורה גם בסיבות ובנסיבות היסטוריות וחברתיות. כך למשל, רוב הרשויות הערביות התפתחו באופן אורגני מתוך כפרים ועיירות שהגרעין ההיסטורי שלהם היה קיים כבר במאה ה-19. לעומתן רבות מן הרשויות היהודיות הן ערים שהוקמו והתפתחו באופן מתוכנן במהלך המאה ה-20. ועוד: בעוד רוב היהודים מתגוררים בעיריות גדולות, רוב התושבים הערבים מתגוררים ביישובים קטנים ובינוניים, רובם במעמד של מועצות מקומיות. שני הבדלים אלו מתקשרים להבדל שלישי והוא הזיקה למעגלים משפחתיים, חמולתיים ושבטיים. זיקה זו היא, ככלל, חזקה יותר ברשויות הערביות מאשר ברשויות היהודיות. הבדלים אלו מצטרפים להבדלים אחרים הרווחים בין פרטים ומשקי בית בשני המגזרים, ובכלל זה, לדוגמה, תעסוקת נשים, דפוסי יוממות, רמת השכלה, השתייכות למקצועות וענפי כלכלה ומגמות של חילון.

לעניין הגדרת הרשויות – בספר זה "רשות ערבית" היא רשות שמרבית תושביה ערבים (שתי הרשויות הצ'רקסיות הוגדרו רשויות ערביות, הגם שתושביהן אינם דוברי ערבית). בכל הרשויות הללו שיעור הערבים עולה על 97.5%. לעומת זאת, בכל הרשויות שחיים בהן יחד יהודים וערבים, שיעור הערבים אינו עולה על 40%, ולכן, לטובת הפשטות, הן מוגדרות כאן "רשויות יהודיות". (נעיר כי על פי מילון המונחים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה יש בישראל שמונה עיריות מעורבות: ירושלים, תל אביב-יפו, חיפה, עכו, רמלה, לוד, מעלות-תרשיחא.) לפי הגדרות אלה, מתוך 257 רשויות, 172 הן רשויות יהודיות ו-85 הן רשויות ערביות.

ככמה מקרים עשינו חלוקה נוספת בתוך הרשויות היהודיות – בין רשויות חרדיות לרשויות לא-חרדיות. בקבוצת הרשויות החרדיות כללנו רשויות ששיעור החרדים בהן עומד על 90% או יותר. קריטריון זה מאפשר לזהות שבע רשויות: בני ברק, מודיעין עילית, ביתר עילית, אלעד, רכסים, עמנואל וקריית יעים. ברשויות אחרות, דוגמת בית שמש וירושלים, יש ציבור חרדי גדול, אך הוא רחוק מאוד משיעור של 90% מהתושבים או מבעלי זכות הבחירה.

3. דירוג חרדתי-כלכלי למצב החברתי-כלכלי של הרשויות חשיבות לצורך ההשוואה ביניהן, בין השאר משום שהוא משפיע במישרין על יכולת הגבייה של הרשויות ולכן גם על האתגרים הפיסקליים שעומן הן מתמודדות. על פי נתוני ה-OECD, פערי ההכנסות בין תושבי הרשויות המקומיות בישראל הם מהגבוהים ביותר במדינות המפותחות (OECD, 2020). ניתוח ההבדלים בין הרשויות בהקשר זה מבוסס על העבודה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס), המדרגת את הרשויות המקומיות על פי המצב החברתי-כלכלי של תושביהן. הדירוג מבוסס על מגוון משתנים שרובם מלמדים על המצב הכלכלי של הפרטים, ובהם הכנסה ודירור, וכן על משתנים כמו חינוך והשכלה. הדירוג החברתי-כלכלי נע בין 1 (הנמוך ביותר) ל-10 (הגבוה ביותר).

הספר מחולק לשלושה שערים. השער הראשון מציע מבט כללי על הבחירות המקומיות מנקודת המבט של הבוחרים. השער השני בוחן תופעות ומוטיבים רוחביים אגב התמקדות במתמודדים לראשות הרשות ולמועצת הרשות. השער השלישי מתרכז במערך המפלגתי-רשימתי, ובפרט בזיקות שבין הרשימות והמתמודדים הפעילים ברמה המקומית לבין הפלטפורמות הארציות.

בשער הראשון – הבוחרים – שני פרקים.

פרק 1 ממפה, על בסיס סקר דעת קהל, את הנושאים החשובים לציבור הישראלי בבחירות המקומיות. הפרק מצביע על ארבעה נושאים עיקריים החשובים לציבור: אחזקה ותשתיות, ניקיון וטיפוח העיר, חינוך, שמירה על הסדר הציבורי.

פרק 2 עוסק בשיעור ההצבעה בבחירות המקומיות, לאורך השנים, בהשוואה לעולם ובהשוואה לבחירות לכנסת. כן נבחנים ההבדלים בדפוסי ההצבעה בין סוגי רשויות ובין הסיכוב הראשון לסיכוב השני בבחירות. הפרק מראה כי שיעור ההשתתפות בבחירות המקומיות נמוך מאוד, בכמעט 20 נקודות אחוז, לעומת שיעור ההשתתפות בבחירות הארציות. עם זאת, שיעור ההשתתפות בבחירות ברשויות הערביות וברשויות החרדיות גבוה יותר מזה שברשויות האחרות.

השער השני – הנבחרים – מחזיק חמישה פרקים, כולם עוסקים בניית תוצאות הבחירות על פי ארבעה מוטיבים רוחביים: ייצוגיות, תחלופה, תחרותיות, פיצול.

פרק 3 עוסק בייצוג הנשים בבחירות לתפקיד ראש הרשות ובבחירות למועצה ומבחין בין שלב המועמדות ושלב ההיבחרות. הממצא הראשי של פרק זה הוא ששיעור הנשים בשני ההקשרים אומנם נמצא בעלייה, אך הוא נמוך הן בהשוואה בינלאומית והן בהשוואה לנתון המקביל בבחירות לכנסת.

פרק 4 מתאר את עוצמת התחרות בבחירות לתפקיד ראש הרשות על בסיס כמה מדדים ובהם מספר המועמדים, שיעור המרוצים שהגיעו לסיכוב השני, שיעור המרוצים שבהם היה מתמודד יחיד ופער הקולות בין המתמודדים. הפרק מראה שמידת התחרותיות בשלב ההיערכות לבחירות (למשל, מספר המועמדים) קטנה במקצת במשך השנים ושבלב ההתמודדות (למשל, פער הקולות בין המועמדים המובילים) היא נותרה בעינה.

פרק 5 בוחן את מידת הפיצול במועצת הרשות המקומית. בכך גם הוא עוסק במידת התחרותיות בחלק זה של הבחירות המקומיות. ככלל, מידת הפיצול של מועצות הרשויות כמעט שלא השתנתה על פני זמן, אם כי, כמו במקרה של התחרות על תפקיד ראש הרשות, מספר המפסידים ושיעור הקולות המבוזבזים נמצא בירידה. הפיצול ברשויות הערביות גבוה בהרבה מן הפיצול ברשויות היהודיות.

פרקים 6 ו-7 ממפים את שיעור התחלופה בתפקיד ראש הרשות ובהרכב המועצה של הרשויות המקומיות אגב הפרדה בין תחלופה שמקורה בהפסד בבחירות לבין תחלופה שמקורה באי-התמודדות מחודשת. נמצא כי התחלופה של ראשי רשויות היא יציבה למדי על פני זמן, גבוהה יחסית בהשוואה למדינות אחרות

ומרובה במיוחד ברשויות הערביות. במועצות הרשויות נמצא שיעור תחלופה גבוה במיוחד, ובפרט ברשויות ערביות, במועצות אזוריות ובקרב נשים.

השער השלישי – ארצי ומקומי, אישי ומפלגתי – מציג ארבעה פרקים.

פרקים 8 ו-9 בוחנים וממפים את הקשרים והזיקות שבין מפלגות ארציות ובין רשימות ומועמדים מקומיים. שני הפרקים מצביעים על מגמה הדרגתית של ירידה בזיקה הארגונית-פורמלית (קשר מימוני) ובזיקה הפומבית (שם הרשימה) של רשימות ומועמדים מקומיים למפלגות ארציות. מכאן שישראל חריגה יחסית בהשוואה למדינות אחרות בשיעור הגבוה של רשימות ומועמדים עצמאים הפועלים בה.

פרק 10 מציג ניתוח של היקף הפוליטיקה האישית (פרסונליזם) בבחירות המקומיות על יסוד ניתוח השמות הרשמיים של הרשימות המקומיות. הפרק מצביע על תהליך מתמשך של עלייה ניכרת במספר הרשימות שהשם הרשמי שלהן כולל את שמו של ראש הרשימה, תופעה נרחבת ברשויות היהודיות.

פרק 11 עוסק באופוזיציות בשלטון המקומי מתוך התמקדות בשאלת גודלה של האופוזיציה ומאפייני הרשימות המרכיבות אותה. הפרק מראה כי האופוזיציות בשלטון המקומי בישראל נוטות להיות קטנות בהשוואה לשלטון המרכזי בישראל ובהשוואה לשלטון המקומי במדינות אחרות וכי בשיעור גבוה של רשויות אין כלל אופוזיציה.

ראשיתה של העבודה על קובץ מאמרים זה הייתה בסדרת סקירות שפורסמו באתר המכון הישראלי לדמוקרטיה לקראת הבחירות המקומיות 2024 והתייחסו למערכות הבחירות הקודמות עד 2018. לאחר שהתחלנו בכך גמלה בנו ההחלטה להרחיב את הסקירות לחיבור מקיף ושיטתי, שיכלול התייחסות גם למערכת הבחירות האחרונה, כלומר ינתח את חמש מערכות הבחירות המקומיות בין השנים 2003 ל-2024.

כדי לעשות ניתוח מעין זה היה צורך לבצע מיזוג והרמוניזציה של הנתונים לכדי מאגר אחיד של הבחירות המקומיות. איסוף הנתונים ממקורות המידע השונים

ואיחודם למאגר אחד שכלל המשתנים בו מקודדים באופן עקבי ואחיד היו משימה מורכבת ומסובכת, ומלבד עורכי הספר היו שותפים בה גם יחיאל נעם, יובל ברטוב, אילה גולדברג ואסף הימן. תודתנו הרבה נתונה לכולם.

אריאל פינקלשטיין ואיתמר יקיר, פברואר 2026

רשימת המקורות

אטמור, ניר ופרידברג, חן (2015). הבחירות המקומיות בישראל 2013: השתתפות והימנעות במרכז ובפריפריה. בתוך ערן רזין ואיתי בארי (עורכים), **דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית, כרך ב** (עמ' 103-125). מחקרי פלורסהיימר - המכון ללימודים עירוניים ואזוריים, האוניברסיטה העברית בירושלים.

ארלוזורוב, מירב (2024, 23 באוגוסט). מקצוענים, מנוסים ויעילים: ממשלת הצללים שמכינה את היום שאחרי נתניהו. **דה־מרקר**.

בארי, איתי וקואל, איתן (2010). בחירות ללא נבחרים: ציבור מכהנים: ועדות ממונות והיבטים דמוקרטיים במערכות הבחירות ברשויות המקומיות. בתוך אברהם בריכטה, ערן ויגודה־גדות וגיא פדה (עורכים), **עיר ומדינה בישראל: שלטון מקומי לקראת העשור השביעי** (עמ' 50-85). כרמל ואוניברסיטת חיפה.

בארי, איתי ורזין, ערן (עורכים) (2015א). **דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית**. מחקרי פלורסהיימר - המכון ללימודים עירוניים ואזוריים, האוניברסיטה העברית בירושלים.

בארי, איתי ורזין, ערן (2015ב). מבוא: דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות והשתתפות. בתוך איתי בארי וערן רזין (עורכים), **דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית, כרך א** (עמ' 9-30). מחקרי פלורסהיימר - המכון ללימודים עירוניים ואזוריים, האוניברסיטה העברית בירושלים.

בן בטט, אבי ודהן, מומי (2009). **הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

בן בסט, אבי, דהן, מומי וקלור, אסטבן (2013). **ייצוגיות ויעילות ברשויות המקומיות**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

בריכטה, אברהם (2005). **מדינה וחברה**, 1(5), גיליון מיוחד בנושא הבחירות לרשויות המקומיות 2003.

בריכטה, אברהם, ויגודה־גדות, ערן ופדה, גיא (עורכים) (2010). **עיר ומדינה בישראל: שלטון מקומי לקראת העשור השביעי**. כרמל ואוניברסיטת חיפה.

בריכטה, אברהם ופדהצור, עמי (2001). **הבחירות לרשויות המקומיות בישראל, 1998 – המשכיות או שינוי? רמות – אוניברסיטת תל אביב**

דיסקין, אברהם ועדן, אבי (1999). **הבוחר הרציונלי בבחירות המקומיות בישראל**. מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

הורקין, אמיר (2015). יורשי המכהנים בבחירות המקומיות בעידן הבחירה הישירה 1978–2009. בתוך איתי בארי וערן רזין (עורכים), **דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית**, כרך ב (עמ' 225–249). מחקרי פלורסהיימר – המכון ללימודים עירוניים ואזוריים, האוניברסיטה העברית בירושלים.

זובידה, הני ולביא, לירון (2015). תהליך הדעיכה של המפלגות הארציות בבחירות המקומיות: תרגיל 'הודיני' או רציונליות לשמה?. בתוך איתי בארי וערן רזין (עורכים), **דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית**, כרך ב (עמ' 126–146). מחקרי פלורסהיימר – המכון ללימודים עירוניים ואזוריים, האוניברסיטה העברית בירושלים.

ח'לאילה, מוחמד (2017). **דעיכת כוחן של המפלגות הפוליטיות בבחירות המקומיות בחברה הערבית הפלסטינית במדינת ישראל** (עבודת מוסמך). אוניברסיטת חיפה.

יש, יעל (2010). רשימות ירוקות בבחירות לרשויות המקומיות 2008: חידת ההצלחה. בתוך אברהם בריכטה, ערן ויגודה־גדות וגיא פדה (עורכים), **עיר ומדינה בישראל: שלטון מקומי לקראת העשור השביעי** (עמ' 21–49). כרמל ואוניברסיטת חיפה.

לביא, אפרים ורודניצקי, אריק (עורכים) (2010). **פוליטיקה, בחירות ושלטון מקומי ביישוב הערבי והדרוזי בישראל**. מרכז משה דיין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה – אוניברסיטת תל אביב.

סועאד, מוחמד (2010). הבחירות לשלטון המקומי במגזר הבדווי בנגב: מאפיינים וייחודיות. בתוך אפרים לביא ואריק רודניצקי (עורכים), **פוליטיקה, בחירות ושלטון מקומי ביישוב הערבי והדרוזי בישראל** (עמ' 41-52). מרכז משה דיין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה - אוניברסיטת תל אביב.

עקירב, אסנת ובן-חורין נאות, יעל (2015). התשמע קולי? מהשתתפות אזרחית להשתתפות פוליטית של נשים בפוליטיקה המקומית. בתוך איתי בארי וערן רזין (עורכים), **דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית**, כרך ב (עמ' 164-189). מחקרי פלורסהיימר - המכון ללימודים עירוניים ואזוריים, האוניברסיטה העברית בירושלים.

פינקלשטיין, אריאל (2022). **חרדים לעירם: פוליטיקה ומינהל ברשויות המקומיות החרדיות**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פינקלשטיין, אריאל (2024). **השלטון המקומי - מקפצה לכנסת? הרקע הפוליטי של חברי הכנסת בשלטון המקומי** (דוח מחקר). המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פינקלשטיין, אריאל, גולדברג, אילה, ברטוב, יובל יעקוב והימן, אסף (2025). **השלטון המקומי בראי הנתונים: היבטים ומגמות**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פינקלשטיין, אריאל וברטוב, יובל יעקוב (2023). **מסגרת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי: ישראל בהשוואה לדמוקרטיה המפותחות** (מחקר מדיניות 192). המכון הישראלי לדמוקרטיה.

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

רודניצקי, אריק (2010). הבחירות המקומיות 2008 ביישוב הערבי והדרוזי: תוצאות ומגמות. בתוך אפרים לביא ואריק רודניצקי (עורכים), **פוליטיקה, בחירות ושלטון מקומי ביישוב הערבי והדרוזי בישראל** (עמ' 23-40). מרכז משה דיין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה - אוניברסיטת תל אביב.

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.

OECD (2020). *OECD Economic Surveys: Israel*.

נתונים ומתודולוגיה

הבהרות מקדימות

הנתונים שעליהם מתבססים פרקי הספר הם תוצאות הבחירות ברשויות המקומיות כפי

שפורסמו בידי הממונה על הבחירות במשרד הפנים לאורך השנים. קובצי התוצאות שאנחנו אספנו מחזיקים נתונים של חמש מערכות הבחירות שהתקיימו בין שנת 2003 לשנת 2024. יוצאים מכלל זה הנתונים שפרק 1 מבוסס עליהם (נתוני סקר שביצע המכון הישראלי לדמוקרטיה) והנתונים המופיעים בפרק 11 (המבוססים על מידע שנאסף במישרין מן הרשויות המקומיות).

הנתונים הנזכרים של תוצאות הבחירות הם אך ורק נתונים דיגיטליים ("קובצי נתונים") שפורסמו בידי הגורמים הרשמיים, והם אינם כוללים העתקה ידנית או חילוץ של נתונים דיגיטליים על בסיס ניתוח תמונה של פרסומים משנים

מוקדמות. עם זאת, במרוצת השנים חלו שינויים לא רק במאפייני הבחירות (למשל אחידות מועדי הבחירות, כמתואר להלן), אלא גם בהיקף הנתונים וברמת הפירוט שלהם. שינויים נקודתיים בין שנים ואנומליות שונות שהצריכו קבלת הכרעה לגבי אופן הקידוד של משתנים נזכרים לפי העניין בפרק הרלוונטי (בתחילת כל אחד מפרקי הספר מופיע סעיף מתודולוגיה המתייחס נקודתית להיבטים המתודולוגיים הייחודיים הנוגעים לתחום הנדון בפרק; בכמה מן הפרקים נכללת בסעיף זה התייחסות גם לתקנות ולסעיפי חוק רלוונטיים). בפרק זה נזכיר בקצרה אך ורק שינויים והבדלים כלליים יותר הנוגעים במידה זו או אחרת לכלל הפרקים. תחילה נתייחס לעיקרי שיטת הבחירות לרשויות המקומיות בישראל כפי שהיא נוהגת כיום וכפי שנהגה במהלך התקופה הנבחנת לאורך פרקי הספר.

שיטת הבחירות

למן שנת 1978 הבחירות לרשויות המקומיות מתנהלות בישראל בשיטה של הצבעה בשני

פתקים: באמצעות פתק אחד התושבים בוחרים את המועמד העדיף בעיניהם לתפקיד ראש הרשות (בחירה אישית וישירה); באמצעות הפתק השני הם בוחרים – מתוך כמה רשימות מועמדים סגורות – את הרשימה העדיפה בעיניהם למועצת הרשות. בכל הרשויות המקומיות בישראל ראש הרשות נבחר באותו האופן: המנצח בבחירות הוא המועמד שקיבל את מספר הקולות הגבוה ביותר, בתנאי שהוא קיבל לפחות 40% מן הקולות. במקרה שבו שום מועמד לא הצליח לקבל לפחות 40% מהקולות, מתקיים, שבועיים לאחר מועד הבחירות, סיבוב שני, ובו מתחרים שני המועמדים שקיבלו את מספר הקולות הגבוה ביותר בסיבוב הראשון. שיטת הבחירות למועצת הרשות המקומית ברשויות העירוניות (עיריות ומועצות מקומיות) שונה מזו שבמועצות האזוריות. ברשויות העירוניות המועצה נבחרת במודל של בחירות רשימתיות יחסיות, בדומה לבחירות לכנסת; כלומר, כל תחום הרשות המקומית הוא אזור בחירה אחד. במועצות האזוריות, לעומת זאת, הבחירות למועצה נעשות כאופן של אזורי בחירה, כלומר כל יישוב הוא אזור בחירה נפרד שיש לו מספר נציגים מוגדר מראש.

מועדי הבחירות

כאשר נקבע מועד לבחירות ברשות מקומית מסוימת, נערכות באותו זמן בחירות הן לתפקיד ראש הרשות והן למועצת הרשות המקומית, מלבד במקרים ספורים שבהם מתקיימות בחירות רק לתפקיד ראש הרשות. על פי דיני הרשויות המקומיות, הבחירות המקומיות מתקיימות אחת לחמש שנים בתחילת חודש חשוון (בדרך כלל בסוף אוקטובר או תחילת נובמבר). וכך, מועדי הבחירות הרשמיים בשני העשורים האחרונים היו 2003, 2008, 2013, 2018 ו-2023. עם זאת, הבחירות שהיו אמורות להיערך בסוף אוקטובר 2023 נדחו בשל המלחמה שפרצה בתחילת אותו החודש, והן התקיימו בפברואר 2024 בכל הרשויות, מלבד כמה רשויות באזור הנגב המערבי ובאזור גבול הצפון, שבהן הבחירות נדחו לנובמבר 2024 ולפברואר 2025 (בהתאמה).

בשנים 2018 ו-2024 נערכו הבחירות במועצות האזוריות באותו תאריך שבו נערכו הבחירות בעיריות ובמועצות המקומיות. בשנים עברו הבחירות למועצות האזוריות לא התקיימו באותו יום, ולמעשה לא היה יום בחירות אחד לכלל המועצות אזוריות: מועדי הבחירות הרשמיים במועצות האזוריות התקיימו בשנים 2002-2004, 2007-2009 ו-2012-2013 (כלומר, לכל קבוצת מועצות אזוריות היו תאריכים שונים לבחירות בטווח השנים הנזכרות). לפיכך בכמה מן הפרקים בספר שייכנו למערכות הבחירות שהתקיימו בשנים 2003, 2008 ו-2013 גם את הבחירות למועצות אזוריות מסוימות שהתקיימו בשנים הסמוכות.

נוסף על הפער הנזכר בין הרשויות מבחינת מועדי הבחירות, ישנם מקרים שבהם מתקיימות ברשויות מסוימות בחירות שלא במסגרת מועד הבחירות של כלל הרשויות. למקרים כאלה יכולות להיות סיבות שונות. לדוגמה, כאשר מוקמת רשות מקומית חדשה, מועד הבחירות הרשמי שלה מתקיים במקרים רבים בנפרד מן המועד של הרשויות האחרות. במקרים אחרים יש נסיבות נקודתיות, למשל פרישה של ראש הרשות, מות ראש הרשות או סיום כהונה של ועדה קרואה, שבעטיים יש צורך לקיים בחירות שלא במועד של כלל הרשויות. בעשור הראשון של שנות האלפיים התופעה של בחירות שלא במועד הרשמי הייתה נפוצה יותר. בהדרגה נעשה מאמץ לאחד את מועדי הבחירות.

אופן פרסום תוצאות הבחירות, זמינות הנתונים וההשלכות על ניתוחם

אופן הפרסום של תוצאות הבחירות על ידי משרד הפנים אינו אחיד בין מועדי הבחירות. הפרסום בעל המעמד הרשמי של תוצאות הבחירות הוא ברשומות ("ליקוט הפרסומים"),

אך אין בו התייחסות לפריטי מידע רבים ובכללם מספר בעלי זכות הבחירה, שמות מועמדי הרשימות, הזיקות של הרשימות למפלגות ארציות והמגדר של המועמדים והנבחרים. בנוסף, עד לבחירות 2018 לא פורסמו בכלל באופן רשמי תוצאות הבחירות למועצות האזוריות. משום כך, כדי לבסס מסד נתונים מקיף ושלם ככל האפשר השתמשנו במקורות מידע נוספים: קבצים בודדים שפרסם משרד הפנים באתר ייעודי וקבצים מאוחדים המציגים מידע על כלל הרשויות שפרסם המשרד לאחר הבחירות הרשמיות. בפרסומים אלו המשרד אינו נוקט מתודולוגיה אחידה, ולכן ישנם מאפיינים שפורסמו עבור מועדי בחירות מסוימים אך לא עבור מועדי בחירות אחרים. כדי להשלים את הפרסומים האלו של המשרד יצרנו קשר עם אנשי אגף הבחירות במשרד הפנים וניסינו להשלים את החוסרים ככל יכולתנו. משרד הפנים גם לא פרסם מידע על הזיקה הפורמלית-ארגונית בין רשימות ומועמדים בבחירות המקומיות ובין מפלגות ארציות קודם לבחירות 2024, ולכן את המידע בעניין זה ליקטנו בנפרד מדוחות של מבקר המדינה העוסקים בנושא.

לנוכח כל זה אנו רואים לנכון להציג את הפערים העיקריים הרווחים בתוצאות הבחירות ולהסביר כיצד בחרנו להתמודד עימם:

ראשית, מבחינת רמת הפירוט של תוצאות הבחירות חלו שינויים חשובים בין מערכת הבחירות של שנת 2013 למערכת הבחירות של שנת 2018. באשר למרוץ למועצת הרשות, החל בשנת 2018 פורסמו נוסף על שמותיהם של המועמדים שנכנסו לבסוף למועצה (כמה אלפים), גם שמותיהם של שאר המועמדים שנותרו מחוץ למועצה (כמה עשרות אלפים). שוני זה אפשר לנו לעשות ניתוחים למן אותה מערכת בחירות שלא התאפשרו קודם לכן.

שנית, מידע על בחירות שהתקיימו שלא במועד הרשמי היה אפשר להשיג רק בהתייחס לבחירות לתפקיד ראש הרשות (ולא כשמדובר בבחירות למועצת הרשות). גם מידע זה היה באחדים מהמקרים חלקי בלבד. למשל, לא פורסם מידע

על זיקה של מועמדים למפלגות ארציות או על המגדר של המועמדים. בשל כך, ההתייחסות בפרקי הספר לבחירות שלא במועדן היא רק להיבטים שלגביהם היה בידינו מידע עקבי ושלם, כמתואר בפרקים הרלוונטיים.

שלישית, יש חוסר אחידות בין שנים שונות באשר לפרסום המגדר של המועמדים. מהנתונים הרשמיים אפשר לדלות במישרין את המגדר של המועמדים והנבחרים בבחירות לרשויות המקומיות שנערכו בשנים 2008, 2018 ו-2024. לפיכך המידע המוצג להלן על המגדר של המועמדים והנבחרים במועדי בחירות אחרים מבוסס על אלגוריתם שפותח לצורך המחקר שלנו ואשר מזהה את השם הפרטי של המועמד או המועמדת. השלמנו את השימוש באלגוריתם זה באמצעות בדיקות ידניות (למשל, עבור שמות הנפוצים בקרב גברים ונשים כאחת).

רביעית, בפרסומים הרשמיים של משרד הפנים קורה שיש חוסר עקביות ברישום של שמות פרטיים ושמות משפחה של המועמדים בין מועדי בחירות שונים. משום כך קיבוץ והאחדה של נתוני מועדי הבחירות השונים לכדי מסד נתונים שלם המזהה מועמדים ונבחרים על פני רצף של מערכות בחירות הצריכו תיקונים ושינויים רבים. אלו נעשו בעיקר באמצעות תוכנות סטטיסטיות, אך כללו גם ביקורת ידנית.

לצד הסכבים המרובים של ליטוש מסד הנתונים לא מן הנמנע שנותרו במקומות מסוימים פערים ואנומליות שחמקו מעינינו. אם ימצא הקורא מעין אלה, נודה לו שיפנה את תשומת ליבנו לכך.

שער ראשון

הבוחרים

פרק 1

הנושאים החשובים לציבור הישראלי בבחירות המקומיות

אריאל פינקלשטיין

תקציר

פרק זה בוחן, על בסיס סקר דעת קהל, מהם הנושאים החשובים לציבור הישראלי בבחירות המקומיות. אף שקשה להצביע על נושא אחד מובהק שבעיני התושבים הוא החשוב ביותר, אפשר בהחלט להבחין בארבעה נושאים עיקריים לאחר שדורגו בידי לפחות 10% מן המשיבים בסקר כנושא החשוב להם ביותר: אחזקה ותשתיות (18%), ניקיון וטיפוח העיר (17%), חינוך (16%) ושמירה על הסדר הציבורי (12.5%). בהשוואה בין קבוצות אוכלוסייה נמצא כי בציבור הערבי מייחסים חשיבות גבוהה יותר, לעומת יהודים, לניקיון וטיפוח העיר ולאחזקה ותשתיות. כן נמצא שנשים מייחסות חשיבות רבה יותר, בהשוואה לגברים, לתחומי החינוך והרווחה. למבוגרים הנושא החשוב ביותר הוא ניקיון וטיפוח העיר, בעוד שבעיני צעירים תחום החינוך הוא החשוב ביותר.

מבוא ורקע

פרק זה עוסק בשאלה מהם הנושאים החשובים לציבור הישראלי בבחירות המקומיות. לשאלה

זו חשיבות משלוש סיבות:

ראשית, זיהוי התחומים שמעניינים את הציבור בעת הצבעתו בבחירות המקומיות מאפשר לעמוד על מאפייניו הייחודיים של השלטון המקומי בישראל ואף לבחון, למשל, עד כמה מאפיינים אלו ייחודיים בהשוואה לתחומים שבהם הציבור מגלה עניין בבחירות לכנסת.

שנית, מנקודת המבט של האינטרס הציבורי חשוב כמובן לתווך לנבחר הציבור מהם הנושאים שחשובים לציבור, כדי שהאינטרס הציבורי יישמר ככל האפשר, כלומר שתהיה היענות של הנבחרים לצורכי הציבור. מכיוון שההצבעה נעשית בכל רשות מקומית בנפרד, ישנו ערך גדול בעריכת סקר נפרד על כל רשות. עם זאת, נראה שניתן ללמוד לא מעט בנושא זה על כלל אזרחי ישראל גם מבחינת תמונת המקרו.

שלישית, ניתוח מעמיק של הנתונים יכול לסייע גם בחקר של קבוצות אוכלוסייה ספציפיות. כך למשל, הצבעה על הברלים בין נשים וגברים, צעירים ומבוגרים או דתיים וחילונים יכולה ללמד אותנו על הקבוצות הללו עצמן לא פחות מאשר על הייחודיות של השלטון המקומי. לניתוח ההברלים בין הקבוצות השונות באוכלוסייה יש חשיבות לצורך דיוק המענה של הרשויות לקבוצות השונות.

הפרק בוחן את שיקולי ההצבעה מהיבט מרכזי אחד – הנושאים החשובים לציבור – אך יש לזכור שההצבעה מושפעת גם מהיבטים אחרים כגון שיקולים פרסונליים (למשל, מה סבור המצביע על הכישורים האישיים של המועמדים השונים), שיקולים מפלגתיים (קשרים של מועמדים עם מפלגות ארציות) או כללל מהיבטים רגשיים.

מתודולוגיה

כדי לבחון מהם הנושאים החשובים לציבור בבחירות המקומיות ערכנו בינואר 2024 סקר דעת קהל, בסמוך לבחירות המקומיות שהתקיימו בסוף פברואר 2024.

לנדגמים בסקר הוצבה השאלה הזאת: "בשיקולי ההצבעה שלך בבחירות לרשויות המקומיות, מהו הנושא החשוב לך ביותר?". אפשרויות התשובה, המשקפות את התחומים העיקריים שבסמכויותיהן של הרשויות המקומיות, היו: שירותי רווחה; שירותי חינוך; שירותי תרבות; ניקיון וטיפול העיר; אחזקה ותשתיות (כבישים, ביוב וכו'); שמירה על הסדר הציבורי; מדיניות תכנון (היתרי בנייה, בנייה לגובה וכדומה); מדיניות בתחום דת ומדינה; אחר.¹ הנדגמים בסקר נשאלו גם על מאפייניהם האישיים והדמוגרפיים כדי שיהיה אפשר לפלח את תשובותיהם לפי מגזר, גיל, דתיות ומגדר.

את הסקר ביצע מרכז ויטרבי לחקר דעת קהל ומדיניות שבמכון הישראלי לדמוקרטיה. איסוף הנתונים לסקר נעשה בתאריכים 14-17 בינואר 2024. רואיינו באינטרנט ובטלפון 502 נשים וגברים בשפה העברית ו-111 נשים וגברים בשפה הערבית. טעות הדגימה המרבית למדגם זה היא $\pm 4.04\%$, ברמת ביטחון של 95%. עבודת השדה בוצעה על ידי מכון לזר מחקרים בראשות ד"ר מנחם לזר.

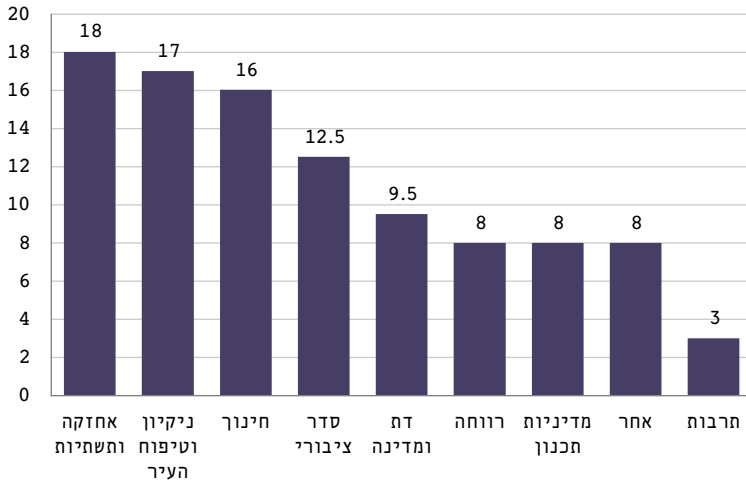
מצאים כלליים

בתרשים 1.1 מוצגים הנושאים החשובים ביותר בבחירות המקומיות לכלל האוכלוסייה בישראל. מכיוון שכל משיב היה יכול לבחור רק תשובה אחת (הנושא החשוב לו ביותר), סך התשובות מסתכמות ב-100%.

1 ההסברים המופיעים בסוגריים הוצגו כך למשיבים בסקר.

1.1 תרשים

בשיקולי ההצבעה שלך בבחירות לרשויות המקומיות, מהו הנושא החשוב לך ביותר? (%; כלל האוכלוסייה)



מהתרשים עולה כי אף שקשה להצביע על נושא אחד מובהק שבעיני התושבים הוא החשוב ביותר, אפשר בכל זאת להבחין בארבעה נושאים עיקריים שדורגו בידי לפחות 10% מהמשיבים בתור הנושא החשוב להם ביותר: אחזקה ותשתיות (18%), ניקיון וטיפול העיר (17%), חינוך (16%) ושמירה על הסדר הציבורי (12.5%).

ניתוח לפי קבוצות אוכלוסייה

לאחר שהוצגו הממצאים הכלליים על כלל

החברה, בסעיף זה יוצגו הנתונים בפילוח לפי

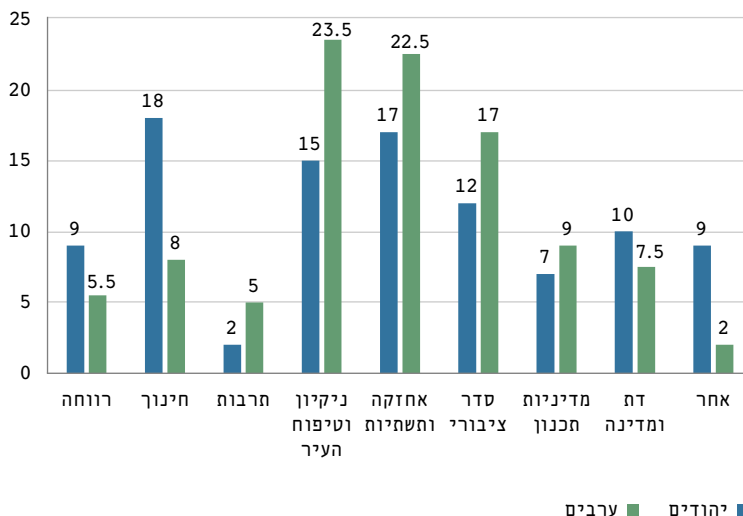
העמדות של קבוצות באוכלוסייה: מגזר (יהודים לעומת ערבים), מגזר, גיל והגדרה דתית.

1.1. מגזר

בתרשים 1.2 מוצגים ממצאי ניתוח הנושאים החשובים ביותר לציבור בבחירות בהשוואה בין הציבור היהודי לציבור הערבי.

מהתרשים עולה כי הציבור הערבי מייחס חשיבות רבה במיוחד לניקיון וטיפול העיר (23.5%), לאחזקה ותשתיות (22.5%) ולשמירה על הסדר הציבורי (17%). כל אלו הם נושאים שחשובים גם לציבור היהודי, אך שיעור נמוך יותר של יהודים הציבו אותם בראש סולם העדיפויות. לעומת זאת, נושא החינוך הוא הנושא שרוב היהודים הציבו בראש סולם העדיפויות שלהם (18%), בעוד בציבור הערבי זהו רק הנושא החמישי בחשיבותו, ורק 8% מהערבים הציבו אותו כנושא החשוב להם ביותר בבחירות. הבדל גדול נמצא גם בשיעור המשיבים שתחום הרווחה הוא החשוב להם ביותר – 9% בציבור היהודי, לעומת 5.5% בציבור הערבי.

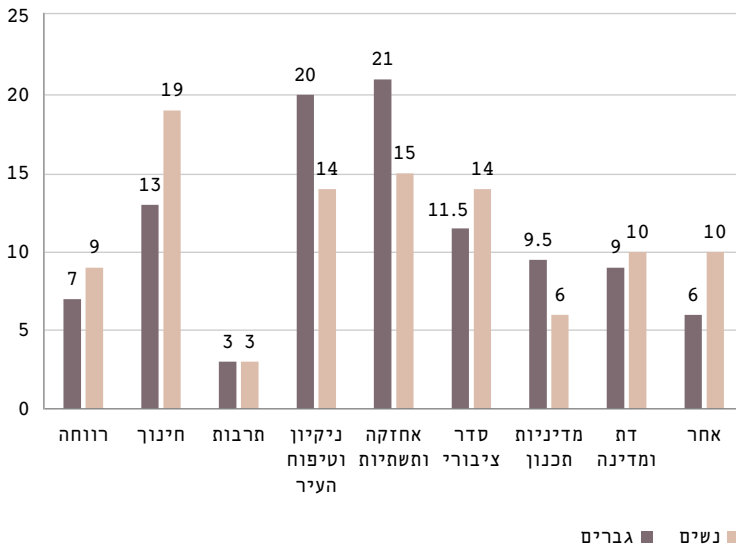
תרשים 1.2
בשיקולי ההצבעה שלך בבחירות לרשויות המקומיות,
מהו הנושא החשוב לך ביותר? (% לפי מגזר)



2.2 מגדר
 בתרשים 1.3 מוצגים נתוני הנושאים החשובים ביותר לציבור בבחירות בהשוואה בין גברים לנשים.

התרשים מלמד על הבדלים בין גברים לנשים בכל הנוגע לנושאים החשובים להם ביותר בשיקולי ההצבעה בבחירות: נושאים שגברים מייחסים להם חשיבות רבה לעומת נשים נוגעים למצבה הפיזי של הרשות המקומית: אחזקה ותשתיות (21% בקרב הגברים לעומת 15% בקרב הנשים), ניקיון וטיפול העיר (20% לעומת 14% ומדיניות תכנון (9.5% לעומת 6%). בקרב הנשים בולט כי התחום שרובן הציבו בראש סולם העדיפויות הוא תחום החינוך (19% בקרב הנשים לעומת 13% בקרב הגברים); גם בתחומי הרווחה (9% לעומת 7%) והסדר הציבורי (14% לעומת 11.5%) מספר גדול יותר של נשים השיבו כי מדובר בנושאים החשובים להן ביותר בבחירות.

תרשים 1.3
 בשיקולי ההצבעה שלך בבחירות לרשויות המקומיות, מהו הנושא החשוב לך ביותר? (% גברים לעומת נשים)



הממצא בדבר העדיפות שנשים מעניקות לתחומי החינוך והרווחה עולה בקנה אחד עם מחקרים רבים שנעשו בעולם שבהם נמצא כי נשים מעניקות חשיבות רבה יותר, ובפרט במסגרת ההצבעה בבחירות, לנושאים אלו (Campbell, 2004; Campbell & Winters, 2008; Coffé, 2013). ישנם גם מחקרים רבים שהראו כי נשים בתפקידי מפתח נוטות לתעדף ולהקצות משאבים רבים יותר לתחומים דוגמת חינוך, רווחה ובריאות (Holman, 2014; Thomas, 1991).

3. גיל
 בלוח 1.1 מוצגים נתוני הנושאים החשובים ביותר בבחירות לפי גיל המשיבים, על בסיס חלוקה לשלוש קבוצות גיל: 18-34 (צעירים), 35-54, ומעל גיל 55 (מבוגרים). התפלגות הנסקרים בין קבוצות הגיל היא כמעט אחידה, ולכן חלקה היחסי של כל אחת מן הקבוצות הוא כשליש.

לוח 1.1
בשיקולי ההצבעה שלך בבחירות לרשויות המקומיות, מהו הנושא החשוב לך ביותר? (% לפי קבוצת גיל)

	54-35	34-18	+55
רווחה	8	9.5	7
חינוך	23	15	10
תרבות	2	3.5	3
ניקיון וטיפול העיר	13.5	12	26
אחזקה ותשתיות	20.5	17	15
סדר ציבורי	12	15	10
מדיניות תכנון	5	10	10
דת ומדינה	10	12	7
אחר	6	6	12

בקרב המבוגרים (גיל 55 ומעלה) ניתן לראות כי הנושא החשוב ביותר הוא ניקיון וטיפול העיר: 26% מהמבוגרים הגדירו אותו הנושא החשוב ביותר להם בבחירות, לעומת 13.5% בקרב המשיבים בגילים 35-54 ו-12% בקרב הצעירים. בקרב המשיבים בגילים 25-54 ניתן לזהות בכירור את תחום החינוך כתחום החשוב ביותר (23%), לעומת 15% בקרב צעירים ו-10% בקרב מבוגרים). ממצא זה מתאים לעובדה שמרבית ההורים לילדים במוסדות החינוך נמנים עם קבוצת הגיל הזאת. בקרב הצעירים קשה להצביע על נושא אחד מובהק שנתפס כנושא החשוב ביותר, אך ניתן לראות שבהשוואה לקבוצות הגיל האחרות, צעירים נוטים יותר לסמן את השמירה על הסדר הציבורי (15%) וסוגיות דת ומדינה (12%) כנושאים החשובים ביותר.

4. הגדרת דתיות בלוח 1.2 מוצגים נתוני הנושאים החשובים ביותר לציבור היהודי בבחירות לפי ההגדרה הדתית העצמית של המשיבים.

לוח 1.2
בשיקולי הצבעה שלך בבחירות לרשויות המקומיות,
מהו הנושא החשוב לך ביותר? (%; לפי הגדרה עצמית דתית)

חרדי	דתי/חרד"לי	מסורתי	חילוני
3	5	8	8
22	18	19	16
1	5	4.5	2
23	5	9.5	16
8	21	18	19.5
5	17	12	14
6	10	7	7.5
24	11	12	8
8	8	10	9

בציבור החרדי ניתן לאפיין שלושה נושאים ברורים שחשובים למשיבים במיוחד בהשוואה לשאר הקבוצות בציבור היהודי: דת ומדינה (24% מהחרדים), ניקיון וטיפול העיר (23%) וחינוך (22%). הציבור הדתי-לאומי מגלה עניין ניכר בתחומי האחזקה והתשתיות (21%), השמירה על הסדר הציבורי (17%) והחינוך (18%). השוואה בין הציבור המסורתי לבין הציבור החילוני לא מעלה הבדלים משמעותיים, אך בעיקר בולט כי בציבור המסורתי יש שיעור גבוה יותר של משיבים שהנושאים החשובים להם ביותר הם דת ומדינה (12%, לעומת 8% בקרב החילונים) וחינוך (19%, לעומת 16% בקרב החילונים). בציבור החילוני יש שיעור גבוה יותר של משיבים שהנושא החשוב להם ביותר הוא ניקיון וטיפול העיר (16%, לעומת 10% בקרב המסורתיים).

סיכום

פרק זה סקר את הנושאים החשובים לציבור הישראלי בבחירות המקומיות על סמך סקר שנערך לקראת הבחירות המקומיות בשנת 2024. אף שקשה להצביע על נושא אחד מובהק שבעיני התושבים הוא החשוב ביותר, ניתן בכל זאת לאתר ארבעה נושאים עיקריים שדורגו בידי לפחות 10% מן המשיבים כנושא החשוב להם ביותר: אחזקה ותשתיות (18%), ניקיון וטיפול העיר (17%), חינוך (16%) ושמירה על הסדר הציבורי (12.5%). בהשוואה בין קבוצות אוכלוסייה נמצא כי בציבור הערבי מייחסים חשיבות רבה יותר, לעומת הציבור היהודי, לניקיון וטיפול העיר ולאחזקה ותשתיות. כמו כן נמצא שנשים מייחסות חשיבות רבה יותר, בהשוואה לגברים, לתחומי החינוך והרווחה. למבוגרים הנושא החשוב ביותר הוא ניקיון וטיפול העיר, ואילו לצעירים תחום החינוך הוא החשוב ביותר.

רשימת המקורות

Campbell, Rosie (2004). Gender, ideology and issue preference: Is there such a thing as a political women's interest in Britain? *The British Journal of Politics and International Relations*, 6(1), 20-44.

Campbell, Rosie, & Winters, Kristi (2008). Understanding men's and women's political interests: Evidence from a study of gendered political attitudes. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 18(1), 53-74.

Coffé, H. (2013). Women stay local, men go national and global? Gender differences in political interest. *Sex Roles*, 69, 323-338.

Holman, Mirya R. (2014). Sex and the city: Female leaders and spending on social welfare programs in US municipalities. *Journal of Urban Affairs*, 36(4), 701-715.

Thomas, Sue (1991). The impact of women on state legislative policies. *The Journal of Politics*, 53(4), 958-976.

פרק 2

שיעור ההצבעה בבחירות לרשויות המקומיות



איתמר יקיר | אריאל פינקלשטיין

תקציר

שיעור ההצבעה בבחירות משמש בין השאר אינדיקציה לאמון הציבור בדמוקרטיה. השתתפות גבוהה מחזקת את הלגיטימיות של השלטון, ואילו שיעור השתתפות נמוך יכול להעיד על ניכור פוליטי. פרק זה בוחן את שיעור ההצבעה בבחירות לרשויות המקומיות בישראל בשנים 2003-2024 על ידי ניתוח מגמות ועמידה על הבדלים בין סוגי רשויות.

שיעור ההצבעה עלה בהדרגה בין 2003 ל-2018 ואז שב וירד ב-2024. מאז סוף שנות השבעים של המאה ה-20 היה שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות נמוך ב-10-20 נקודות אחוז לעומת הבחירות הארציות. הרשויות הערביות וגם הרשויות החרדיות מתאפיינות בשיעור הצבעה גבוה למדי בהשוואה לשאר הרשויות. עוד נמצא כי לדירוגה החברתי-כלכלי של הרשות אין חשיבות גדולה בתוך כל אחד

מזמן המגזרים וכי שיעור ההצבעה קשור קשור שלילי לגודל האוכלוסייה ברשות, בדומה למדינות אחרות. שיעור ההצבעה בסיכוב השני של הבחירות נמוך מזה שבסיכוב הראשון, בפרט ברשויות היהודיות. בהשוואה למדינות אירופה, שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות בישראל דומה לרמה המקבילה במדינות מזרח ודרום אירופה אך נמוך בהשוואה למדינות צפון ומערב אירופה.

מבוא ורקע

השתתפות האזרחים בבחירות – הנלמדת לפי

שיעור ההצבעה – היא תופעה חשובה ביותר

במחקר של מוסדות פוליטיים והתנהגות בוחרים. חשיבותה של תופעה זו טמונה, תחילה, בכך שההשתתפות בבחירות היא אינדיקציה לרמת האמון שהאזרחים רוחשים לשיטה הדמוקרטית בכלל ולתפקוד ולהוגנות של המערכות במדינתם בפרט. ניתן לשער שהבעת אמון שכזו יש בה כדי להגדיל את הסיכוי לכך שהשלטון הנבחר יוכר כשלטון לגיטימי גם בידי מתנגדיו. אם לא יוכר ככזה, כי אז אנשיה של קבוצת אזרחים גדולה הנמנעים מהצבעה בבחירות עשויים לומר כי הם אינם משתתפים ב"משחק הדמוקרטי" ולכן גם אינם מחויבים לשלטון הנבחר או לאזרחים אחרים המשתייכים לקבוצות יריבות.¹ שיעור ההצבעה בבחירות יכול גם לשמש אינדיקציה לתחושת החוללות (agency) של האזרחים, כלומר לתחושה שיש ביכולתם להשפיע על עיצוב המציאות במדינתם אף שהחשיבות של קול יחיד, כשלעצמו, היא למעשה זניחה.

יש עוד מטרות וערכים שבשלהם שיעור ההצבעה בבחירות הוא תופעה רבת חשיבות. ערך אחד שכזה הוא ייצוגיות: ככל ששיעור ההצבעה גבוה יותר, הדבר לא רק מרחיב את היקף המימוש של זכות אזרחית-פוליטית בסיסית – הזכות לבחור – אלא הוא גם מגדיל את הסיכוי שערך הייצוגיות ימומש. שכן, ככל ששיעור הבוחרים מתקרב ל-100%, כך גדלה הוודאות שהרכב הבוחרים ישקף היטב את הרכב האוכלוסייה בכללותה, ולכן יכולה להתחזק התחושה שכל

1 עם זאת יש להודות שקישור זה אינו הכרחי, שכן בוחרים עשויים להטיל ספק בחוצאות הבחירות למרות השתתפותם בטענה לזיוף הבחירות, כמו במקרה של ההסתערות על גבעת הקפיטול בושינגטון בינואר 2021.

האזרחים אכן משתתפים במשחק הפוליטי או למצער בשלב זה של המשחק.² שיעור הצבעה גבוה – בשיטת בחירות יחסית, זו הנוהגת בישראל בבחירות למועצת הרשות המקומית – מגדיל גם את הסיכוי שהרכב הנבחרים יהיה דומה להרכב ההעדפות של הבוחרים; וכך מתחזקת התחושה שכל קבוצות האוכלוסייה מיוצגות בפרלמנט.

שיעור הצבעה גבוה משקף גם את העובדה שמערך הבחירות תפקד כהלכה והיה תקין ונגיש, וכן שהבוחרים שהיו מעוניינים לממש את זכותם הדמוקרטית באמצעותו אומנם הצליחו לעשות כן, ללא קשר למקום מגוריהם, לגילם או למגבלה בריאותית.

לכל אלו יש להוסיף את החשיבות האסטרטגית-תחרותית של שיעור ההצבעה מנקודת מבטם של מפלגות ומועמדים המתמודדים בבחירות, שכן הצלחה בבחירות תלויה במקרים רבים ביכולתם של הצדדים המתחרים לגרום לתומכיהם הפוטנציאליים לצאת מביתם במועד הבחירות ולהצביע ובכך למצות את שיעור ההצבעה בקרב קבוצת הבוחרים הרלוונטית. ככל שצדדים מתחרים מצליחים לעשות זאת בעת ובעונה אחת, הדבר מיתרגם בהכרח להגדלת שיעור ההצבעה הכולל. ממילא מובן כי שיעור ההצבעה בבחירות קשור במישרין לסוגיית התחרות הפוליטית (ראו להלן בפרק 4). כלומר, שיעור הצבעה גבוה עשוי לשקף מצב של תחרות פוליטית חזקה.

לפרק זה שתי מטרות: האחת, לתאר את שיעורי ההצבעה בבחירות המקומיות בישראל על פני זמן, במהלך חמש מערכות הבחירות לרשויות המקומיות שהתקיימו בשנים 2003-2024. המטרה השנייה היא להראות את הקשר בין מאפיינים שונים של הרשויות לבין שיעור ההצבעה בבחירות. בתחילת הפרק נדון שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות בישראל גם בהשוואה לשיעור ההצבעה בבחירות הארציות וגם בהשוואה למדינות אחרות.

2 אפרשות זו נכונה במיוחד אם שיעורי האי-הצבעה אינם אחידים בקרב קבוצות שונות, וכן כל עוד אין מדובר בשיטה אזורית חד-נציגית, שבה גבולות אזורי הבחירה מחלקים את האוכלוסייה חלוקה לא אחידה.

מתודולוגיה

לצורך בחינת הנתונים של שיעורי ההצבעה בבחירות המקומיות נדרשים נתונים על מספר בעלי זכות ההצבעה ומספר המצביעים בכל רשות מקומית בנפרד. במסגרת יצירת מסד הנתונים עבור פרק זה הצלחנו להגיע לנתונים על חמש מערכות הבחירות האחרונות של הבחירות שהתקיימו במועדן, כלומר בשנים 2003, 2008, 2013, 2018 ו־2024. הברים אלו אמורים בעיריות ובמועצות המקומיות. אשר לבחירות למועצות האזוריות, אלו לא נערכו בעבר במועד אחד, והבחירות לסוג זה של רשויות התקיימו בשנים 2002–2004, 2007–2009 ו־2012–2013. בשתי מערכות הבחירות האחרונות, 2018 ו־2024, נערכו הבחירות בכל המועצות האזוריות במועד אחד, במשותף עם הבחירות לעיריות ולמועצות המקומיות. הנתונים שפרסם משרד הפנים על הבחירות שהתקיימו במועצות האזוריות בעשור הראשון ובעשור השני של המאה הנוכחית אינם מלאים ולכן איננו מתייחסים אליהם, אך מבחירות 2018 ואילך יש מידע מלא גם על המועצות האזוריות.

מכיוון שההצבעה בבחירות לרשויות המקומיות היא כפולה – לראש הרשות ולמועצה – יש שני סוגים של נתוני שיעורי הצבעה, והיות שההצבעה מתרחשת בו זמנית, הפערים ביניהם זניחים מאוד. נתונים על שיעורי ההצבעה במערכות הבחירות האחרונות היו זמינים ומלאים יותר עבור הבחירות למועצה, ולכן בחרנו להשתמש בהם.

לכסוף, חשוב שנבהיר את שיטת החישוב שנקטנו לצורך גיבוש הממצאים המוצגים בפרק זה: שיעורי ההצבעה המוצגים בפרק הנוכחי מבוססים, ברוב המקרים, על ממוצעים משוקללים, אך בכמה מן המקרים התייחסנו גם לממוצע הפשוט. הממוצע המשוקלל במקרה זה מתקבל על ידי הכפלת שיעור ההצבעה בכל רשות השייכת לקטגוריה הנבחנת במשקל היחסי של מספר התושבים באותה רשות מתוך כלל התושבים בקטגוריה ("קטגוריה" זו יכולה להיות כלל המדינה, כלל הרשויות היהודיות, כלל המועצות האזוריות ועוד) וסכימת המכפלות. באופן זה רשות גדולה מקבלת ביטוי חזק יותר במקרה של הנתון המשוקלל לעומת רשות קטנה יותר. במילים אחרות, שיעור ההצבעה המשוקלל משקף את שיעור ההשתתפות של כלל המדינה בבחירות המקומיות. מנגד, הממוצע הפשוט מתקבל מחישוב שבבסיסו יש לכל רשות משקל שווה. השימוש בכל אחד מסוגי הממוצעים מאפשר להשיב על שאלות שונות: הממוצע המשוקלל משיב על השאלה כיצד הצביעו תושבי המדינה – או תושבים המשתייכים לקטגוריה מסוימת – בבחירות המקומיות. כלומר, במקרה

של הממוצע המשוקלל יחידת הניתוח שבמוקד היא התושב; הממוצע הפשוט מאפשר להשיב על שאלות המציבות במוקד את הרשויות כיחידת הניתוח המרכזית. במקרה זה מתאפשרת השוואה בין רשויות כאשר לא מובא בחשבון גודלה היחסי של כל רשות כך שהמשקל של כל הרשויות הוא אחיד. ברירת המחדל לממצאים השונים המתוארים בפרק היא הממוצע המשוקלל אלא אם נאמר אחרת.

המגמה בשיעור ההצבעה לאורך השנים

כמו ברבות מן המדינות הדמוקרטיות גם בישראל שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות נמוך לעומת השיעור המקביל בבחירות הכלליות (תרשים 2.1).

תופעה זו עקבית עם העובדה שהבחירות הכלליות בישראל נסבות על נושאים דרמטיים יותר – גם בהשוואה לבחירות המקומיות וגם בהשוואה לנושאים הנדונים בבחירות הכלליות של מדינות אחרות, ובייחוד נושאים של חוץ וביטחון. מנגד, הבחירות המקומיות בישראל כוללות בחירה ישירה של ראש הרשות, שממנה נובעת, כך ניתן לשער, תחושת חוללות פוליטית חזקה יותר בקרב המצביעים בהשוואה לשיטה של בחירה למועצה בלבד. משכך ניתן לשער ששיעור ההצבעה בבחירות המקומיות יכול היה להיות נמוך עוד יותר אילו הייתה השיטה הנוהגת מבוססת, כבעבר, על בחירות למועצה בלבד. אומנם בעשורים הראשונים לקיומה של המדינה התבססו הבחירות המקומיות על רשימות למועצה, ואולם בעשורים האלה שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות היה דווקא גבוה מאוד.

מה היו הסיבות לכך?

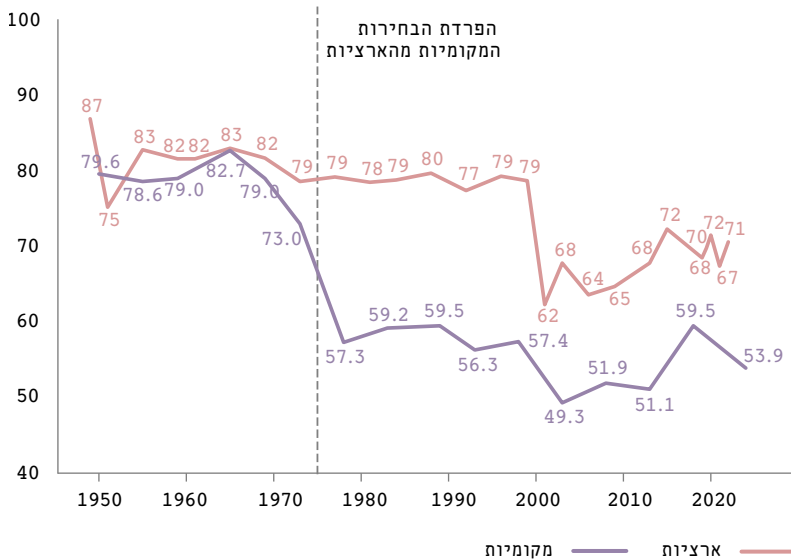
עד לשנת 1973 נערכו הבחירות לרשויות המקומיות יחד עם הבחירות לכנסת, ולכן שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות היה דומה מאוד לשיעור ההצבעה בבחירות הארציות. מאז 1978 הבחירות המקומיות נערכות בנפרד, ומאותה שנה שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות נמוך בהרבה משיעור ההצבעה בבחירות הארציות (גל-נור ובלאנדר, 2013, 384). בבחירות 1993 בוטל יום השבתון בבחירות המקומיות, והמהלך לווח בירידה של 3 נקודות אחוז בשיעור ההצבעה (מ-59.5% ל-56.3%).

בתחילת המאה הנוכחית חלה ירידה נוספת בשיעור ההצבעה בבחירות המקומיות – כ-50% בשלוש מערכות הבחירות שהתקיימו בשנים 2003, 2008 ו-2013. בבחירות 2018 עלה מאוד שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות, לכ-60%. אפשר ששינוי זה הושפע גם מהחזרת יום השבתון לבחירות מקומיות אלה (אומנם התוצאות המתוארות

כוללות עבור שנה זו הוספה של המועצות האזוריות, אך בבדיקת האפשרות מצאנו כי לא הייתה לכך השפעה של ממש על סך כל שיעורי ההצבעה). בבחירות 2024 שב שיעור ההצבעה וירד לרמה של 54%, שיעור נמוך בהרבה בהשוואה לבחירות 2018 אך עדיין גבוה משיעור ההצבעה שרווח סביב העשור הראשון של המאה. אפשר שהירידה שחלה בשיעור ההצבעה בבחירות בין 2018 ל-2024 הושפעה ממלחמת חרבות ברזל, שבעטייה היה קשב ציבורי פחות לבחירות המקומיות.

ככלל, לאורך השנים ניתן לזהות פער של בין 10% ל-20% בין שיעורי ההצבעה בבחירות הארציות לשיעורי ההצבעה בבחירות המקומיות (תרשים 2.1).³

2.1 תרשים
שיעור ההצבעה בבחירות הארציות והמקומיות, 1948-2024 (%)



מקור: פרסומי ועדת הבחירות המרכזית לכנסת; לרר ואחרים, 2024.

3. נתונים מבוססים על הפרסומים הרשמיים של ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ושל משרד הפנים.

הפער בין שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות והארציות

תרשים 2.2 מציג את הקשר בין שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות 2024 לבין שיעור ההצבעה בבחירות הארציות 2022. התרשים מראה שגם

ברשויות היהודיות וגם ברשויות הערביות קשר זה הוא חיובי. כלומר, ככל ששיעור ההצבעה בבחירות הארציות גבוה יותר, כך גם שיעור ההצבעה ברשות זו בבחירות המקומיות גבוה יותר.⁴ המשמעות של הקשר החיובי היא שהנטייה להשתתף במשחק הפוליטי היא אכן חזקה יותר ברשויות מקומיות מסוימות בהשוואה לרשויות מקומיות אחרות, שכן היא באה לידי ביטוי בשני סוגי הבחירות, גם אם בעוצמה אחרת. כלומר, ישנו מאפיין כללי יותר של הרשות (למשל, מידת העניין או רקע חברתי-כלכלי) הבא לידי ביטוי בבחירות משני הסוגים.

התרשים גם מאפשר לאפיין את היקף ההשתתפות בבחירות המקומיות בהשוואה לבחירות הארציות ברשויות השונות. הקו האלכסוני שעובר באמצע התרשים ("קו ה-45 מעלות") משקף את המצב שבו שיעור ההשתתפות בבחירות המקומיות זהה בדיוק לשיעור ההשתתפות בבחירות הארציות. וכך, ברשות שנמצאת מתחת לקו, שיעור ההצבעה בבחירות הארציות גבוה משיעור ההצבעה בבחירות המקומיות, וברשות שנמצאת מעל לקו, שיעור ההצבעה בבחירות הארציות נמוך משיעור ההצבעה בבחירות המקומיות. נוסף על כך, ככל שרשות ממוקמת במרחק גדול יותר מקו ה-45, הפער בשיעורי ההשתתפות בין שני סוגי הבחירות הוא גדול יותר.

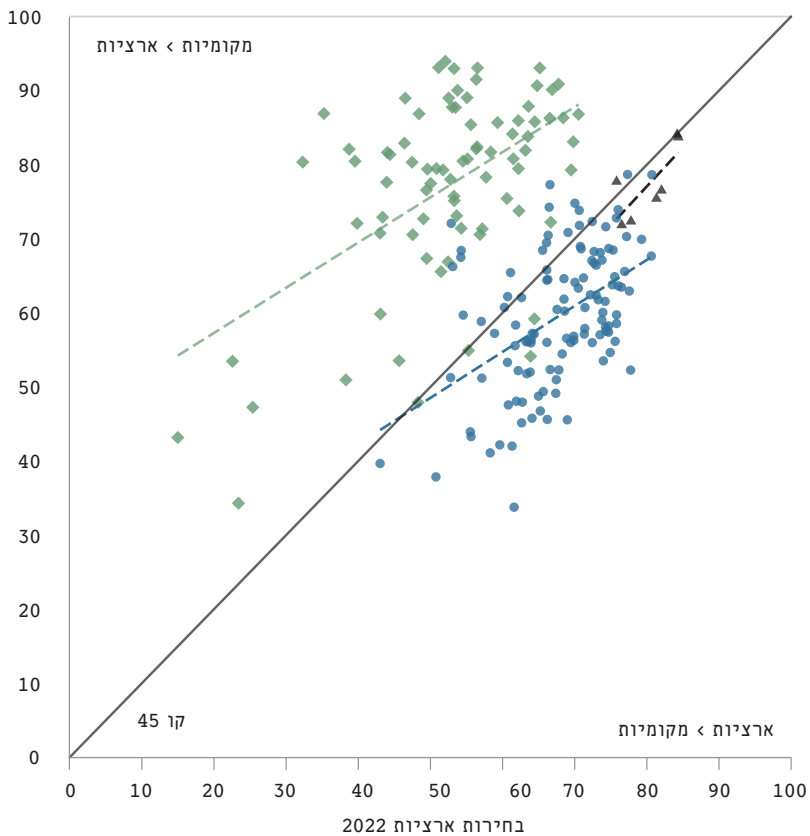
התרשים מראה שאצל רוב גדול של הרשויות היהודיות שיעור ההצבעה בבחירות הארציות גבוה משיעור ההצבעה בבחירות המקומיות (רוב הרשויות היהודיות נמצאות מתחת לקו ה-45 מעלות). לעומת זאת, אצל כמעט כל הרשויות הערביות שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות גבוה מזה שבבחירות הארציות (רוב הרשויות הערביות מעל לקו ובמרחק מה ממנו, כלומר ההפרש ברשויות אלו בין שיעורי ההצבעה בשני סוגי הבחירות הוא גדול למדי). בניגוד לרשויות היהודיות ולרשויות הערביות, שבע הרשויות החרדיות (הנקודות של שתיים מהן מתלכדות כמעט לגמרי) מתאפיינות בשיעור הצבעה גבוה הן בבחירות הארציות והן בבחירות המקומיות, והן נמצאות בקרבת קו ה-45.

4 תופעה זו תועדה גם בידי בן בסט ואחרים (2013) באשר למערכות הבחירות של 1998 ו-2003.

2.2 תרשים

שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות 2024 ובבחירות הארציות 2022*, לפי מגזר (%)

בחירות מקומיות 2024



● יהודיות ◆ ערביות ▲ חרדיות

* ללא מועצות אזוריות

תרשים 2.3 מציג את ההבדלים בין שיעורי ההצבעה בבחירות הארציות (2022) לשיעורי ההצבעה בבחירות המקומיות האחרונות (2024) לפי המגזר של הרשות. מכיוון שבבחירות הארציות הקולות של המעטפות הכפולות⁵ אינם משויכים לרשות ספציפית, זקפנו קולות אלו לכל אחד מן המגזרים בהתאם לחלק היחסי של כל מגזר מתוך סך הקולות במעטפות הכפולות בבחירות המקומיות (ראו הפירוט בהערה לתרשים). מהתרשים עולה שמלבד הרשויות החרדיות, שבהן, כאמור, המרחק בין שני סוגי מערכות הבחירות קטן למדי, הפער בשני המגזרים האחרים הוא גדול מאוד. ברשויות היהודיות הלא-חרדיות הפער הוא 20 נקודות אחוז לטובת הבחירות הארציות, ואילו ברשויות הערביות הפער הוא 20 נקודות אחוז לטובת הבחירות המקומיות.

בעניין זה נעיר כי במדינות דמוקרטיות רבות, ובמשך עשרות שנים, שיעור ההצבעה בבחירות הארציות, בכלל המדינה, הוא גבוה בהשוואה לשיעור ההצבעה בבחירות המקומיות (תרשים 2.4). תופעה זו הוסברה בין השאר באמצעות ההנחה שאזרחים חשים שהסוגיות החשובות באמת מוכרעות ברמה הארצית; אך גם על ידי העובדה שמפלגות משקיעות משאבים רבים יותר בהוצאת מצביעים מהבית אל הקלפי ביום הבחירות הארציות (Cancela & Geys, 2016; Morlan, 1984). ואכן, ברשויות היהודיות התמונה דומה למציאות שתועדה בדמוקרטיה רבות: שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות נמוך משיעור ההצבעה בבחירות הארציות: בעוד שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות נע (על פני מערכות הבחירות השונות) סביב 55%, בבחירות הארציות הוא נע סביב 70% (ראו תרשים 2.1 לעיל). השאלה היא מדוע ברשויות הערביות המצב הפוך, כלומר מדוע שיעור ההצבעה אצלן בבחירות המקומיות נע סביב 80% ובבחירות הארציות סביב 50% בלבד.

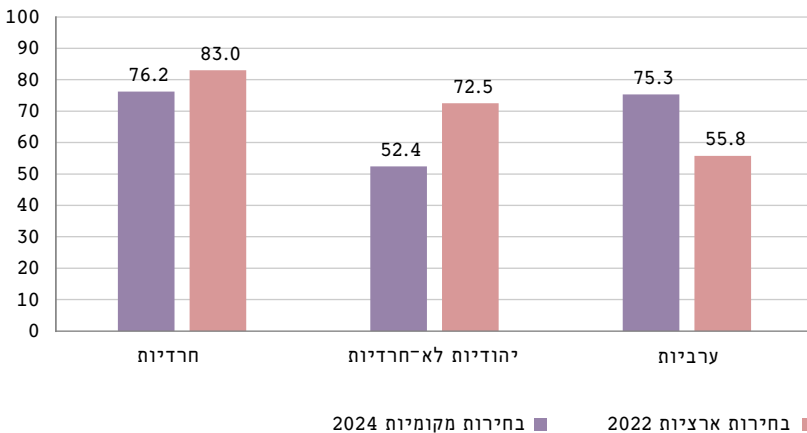
כמה הסברים לתופעה זו, ובהם: הרצון לפצות ברמה המקומית על ההשפעה המועטה יחסית של הציבור הערבי על הפוליטיקה ועל המדיניות ברמה הארצית

5 הצבעה במעטפות כפולות היא שיטת הצבעה שנועדה לאפשר לבעל זכות הצבעה להצביע שלא בקלפי הסמוכה למקום מגוריו, אגב שמירה על חשאיות ההצבעה לצד מניעה של הצבעה כפולה. הצבעה כזו מותרת על פי החוק רק לאנשים בנסיבות מיוחדות, למשל חיילים, אסירים, נציגים דיפלומטיים (בבחירות לכנסת בלבד) או מוגבלים בניידות. ברשויות הערביות וברשויות החרדיות שיעור החיילים הוא נמוך יותר, וזו ככל הנראה הסיבה לכך ששיעור המצביעים במעטפות הכפולות ברשויות אלו נמוך מזה שברשויות יהודיות לא-חרדיות, כפי שנראה להלן.

ההזדהות חלשה יותר עם המדינה. ובמילים אחרות, ברשויות הערביות הציבור הערבי הוא הרוב, ולכן הוא מרגיש כלפי הרשות שלו תחושת הזדהות גבוהה יותר. בן בסט ודהן (2009) בחנו השערות אלו והראו כי אי-אפשר לאשש אותן במה שקשור להצבעה ברשויות הערביות. לעומת זאת הם מצאו שבתאוריית הזהות החברתית יש כדי להסביר הברל זה. לפי ממצאיהם, ההזדהות של הפרטים עם קבוצת ההשתייכות שלהם (במקרה זה, החמולה) מובילה לכך שיש למצביעים מוטיבציה שקבוצתם תנצח בבחירות גם מעבר לאינטרס האישי, שכן הם מפיקים תועלת גם מרווחתם של חברים אחרים בקבוצה. מוטיבציה זו מופעלת בחוזקה במקרה של הבחירות המקומיות אך אינה משמעותית במקרה של הבחירות הארציות, העוסקות בעניינים של כלל המדינה.

2.3 תרשים

שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות 2024 ובבחירות הארציות 2022*, לפי מגזר (%)



* כל הרשויות המקומיות שהיו קיימים עבור נתונים, לרבות מועצות אזוריות, ולרבות המעטפות הכפולות. עבור הבחירות הארציות נזקפו הקולות שבמעטפות הכפולות לכל מגזר לפי פרופורציות ההצבעה במעטפות כפולות שהתקיימה בבחירות המקומיות (כ-93% מהקולות שניתנו דרך המעטפות הכפולות היו ברשויות יהודיות לא-חרדיות, כ-2% ברשויות חרדיות וכ-5% ברשויות ערביות).

מגמות בשיעור ההצבעה: ישראל בהשוואה למדינות אירופה

מבט כולל על ההצבעה בבחירות במדינות הדמוקרטיות בעשורים האחרונים מעלה ממצאים שהם בעלי חשיבות לצורך הערכת

שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות בישראל. ראשית, שיעור ההצבעה בבחירות, לסוגיהן, נמצא במגמת ירידה בארבעת העשורים האחרונים; שנית, שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות נמוך כמעט בכל הרשויות והמועדים משיעור ההצבעה בבחירות הכלליות במדינה, כנראה בשל החשיבות המעטה המיוחסת לבחירות המקומיות, בהשוואה לבחירות הכלליות, או גם בשל הסיקור התקשורתי המוגבל שלהן; שלישית, בחירות במערכת נשיאותית, ככלל, מתאפיינות בשיעור הצבעה גבוה יותר בהשוואה לבחירות לפרלמנט (באותה מערכת), כנראה בשל האופי הפרסונלי של בחירות מסוג זה (Blais, 2007); רביעית, בבחירות מקומיות שיעור ההצבעה קשור בקשר שלילי לגודל הרשות. כלומר ככלל, ככל שהרשות גדולה יותר, כך היא מתאפיינת בשיעור הצבעה נמוך יותר בבחירות המקומיות (Gendźwiłł et al., 2022).

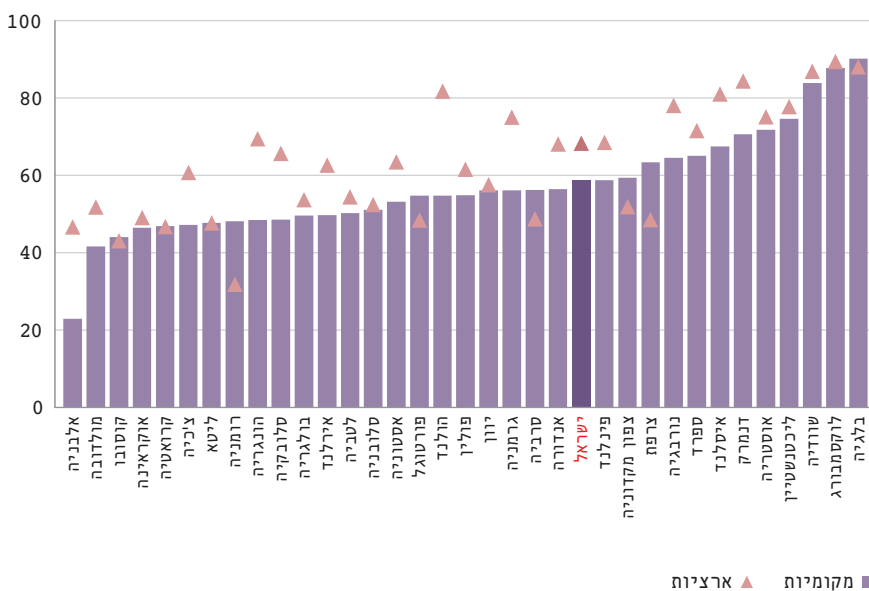
בתרשים 2.4 מוצג שיעור ההצבעה בבחירות הארציות ובבחירות המקומיות בישראל ובמדינות אירופה במערכות הבחירות המאוחרות ביותר שיש עליהן נתונים (ברוב המקרים בין שנת 2017 לשנת 2019). התרשים מראה מתאם בין שיעור ההצבעה בבחירות הארציות לבין שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות. כלומר, מדינות שבהן שיעור ההצבעה בבחירות הארציות גבוה בהשוואה לרשויות אחרות מדורגות בדרך כלל גבוהה מהן גם כשמדובר בבחירות המקומיות. התרשים מראה גם שמבחינת שיעור ההצבעה בבחירות – המקומיות והארציות – ישראל נמצאת מעט מעל לחציון של מדינות אירופה.

את המקום הגבוה יחסית של ישראל בשנים אלה יש לראות גם על רקע הירידה שהורגשה בשיעור ההצבעה בבחירות המקומיות בכמה מדינות במשך שלושה עשורים, בשעה שבישראל המגמה על פני זמן בשיעור ההצבעה הייתה מעט יציבה יותר. בייחוד בלטה ירידה זו במדינות מזרח אירופה (מדינות הגוש הקומוניסטי לשעבר), אולי משום ששיעורי ההצבעה הגבוהים היו מאפיין של המעבר לדמוקרטיה, וכן במדינות דרום אירופה. ואכן, השוואה של ישראל לקבוצות של מדינות אירופיות, כפי שמוצג בתרשים 2.5, מעלה שבמבט לאורך זמן שיעור

ההצבעה בבחירות המקומיות בישראל נמוך מזה שבמדינות צפון ומערב אירופה; היה נמוך עד לאחרונה בהשוואה למדינות דרום אירופה; ועל פני זמן הוא נמצא בשיעורים דומים לאלו הרווחים במדינות מזרח אירופה.

2.4 תרשים

שיעור ההצבעה בבחירות הארציות ובבחירות המקומיות, סוף העשור השני של המאה ה-21, ישראל ומדינות אירופה (%)

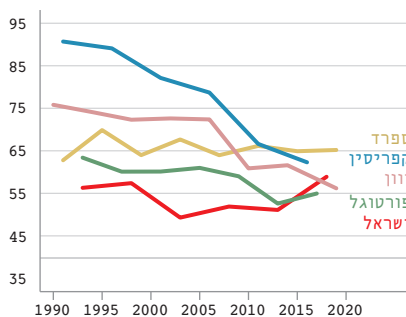


הערות: שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות בישראל מוצג נכון לשנת 2018 כדי לשמור על טווח שנים דומה לזה של מדינות אירופה. הנתונים ממדינות אירופה מבוטאים על Gendźwiż et al., 2022.

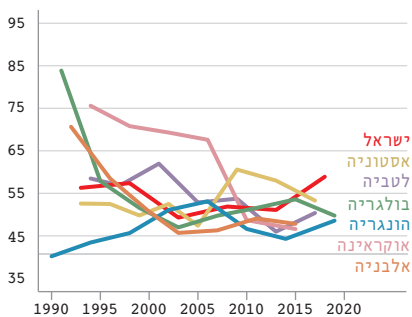
תרשים 2.5

שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות, ישראל וקבוצות של מדינות אירופיות (מזרח אירופה, וכן דרום, צפון ומערב אירופה), 1990-2020 (%)

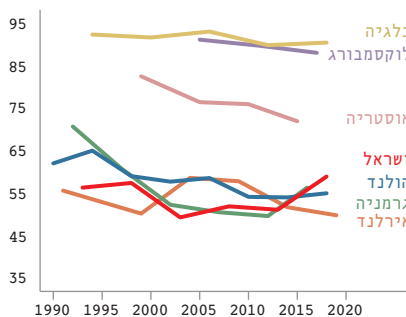
2. ישראל ומדינות דרום אירופה



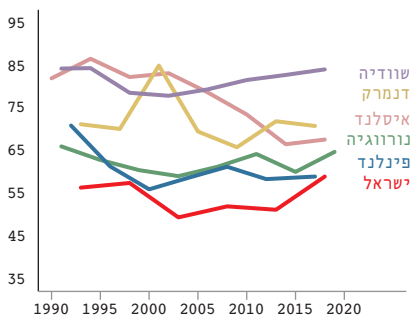
1. ישראל ומדינות מזרח אירופה



4. ישראל ומדינות מערב אירופה



3. ישראל ומדינות צפון אירופה



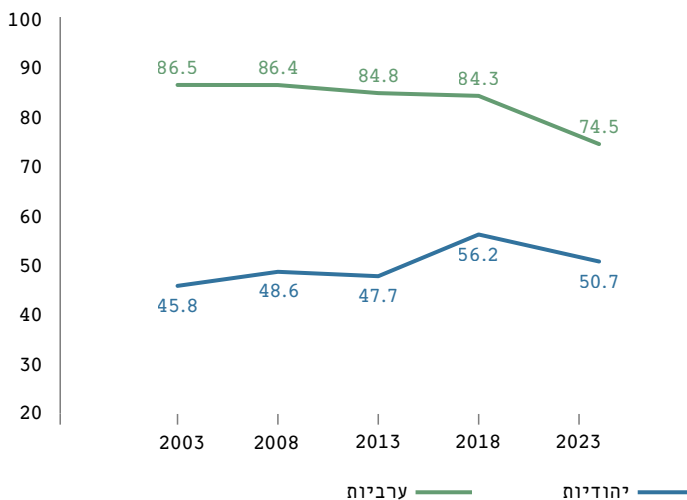
ניתוח שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות בחלוקה לקבוצות ולסוגי רשויות מעלה הבדלים ניכרים בשיעור ההצבעה בבחירות המקומיות

בהתאם למאפייני הרשות. הניתוח נעשה בשלושה חתכים: מגזר, דירוג חברתי-

שיעור ההצבעה לפי מאפייני הרשות

כלכלי וגודל אוכלוסייה. בחלוקה למגזר (תרשים 2.6) ניכר כי הגידול שחל בשיעור ההצבעה בבחירות המקומיות בין שלוש מערכות הבחירות הראשונות שבדקנו לבין שתי מערכות הבחירות האחרונות מקורו ברשויות יהודיות. בה בעת, בשיעור ההצבעה ברשויות הערביות, הנמצאות, רובן ככולן, בארבעת האשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים, חלה בין 2003 ל-2018 ירידה קלה בשיעור ההצבעה ובין 2018 ל-2024 ירידה ניכרת; אך הוא נותר גבוה בהרבה בהשוואה לשיעור ההצבעה ברשויות היהודיות.

תרשים 2.6
שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות, רשויות יהודיות
לעומת רשויות ערביות*, בחירות 2003-2024 (%)

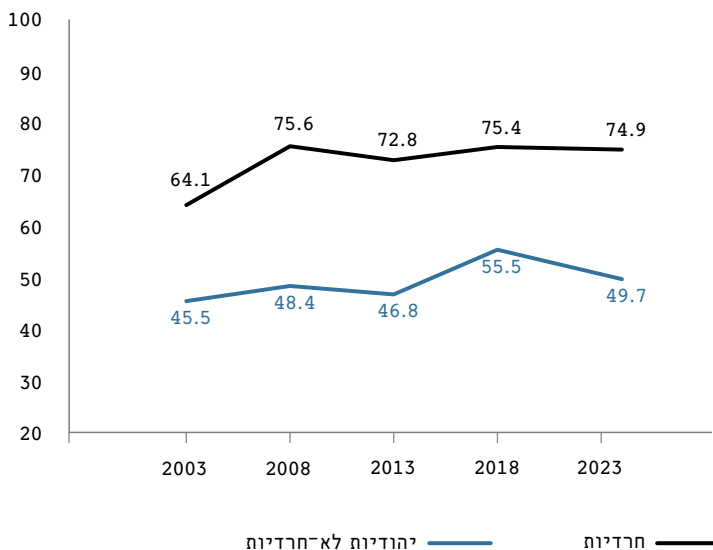


* הרשויות החרדיות כלולות בקבוצת הרשויות היהודיות בתרשים.

נוסף על ההבדל בין רשויות יהודיות לרשויות ערביות יש גם פער מגזרי בתוך הרשויות היהודיות, כלומר בין רשויות חרדיות לבין שאר הרשויות היהודיות.

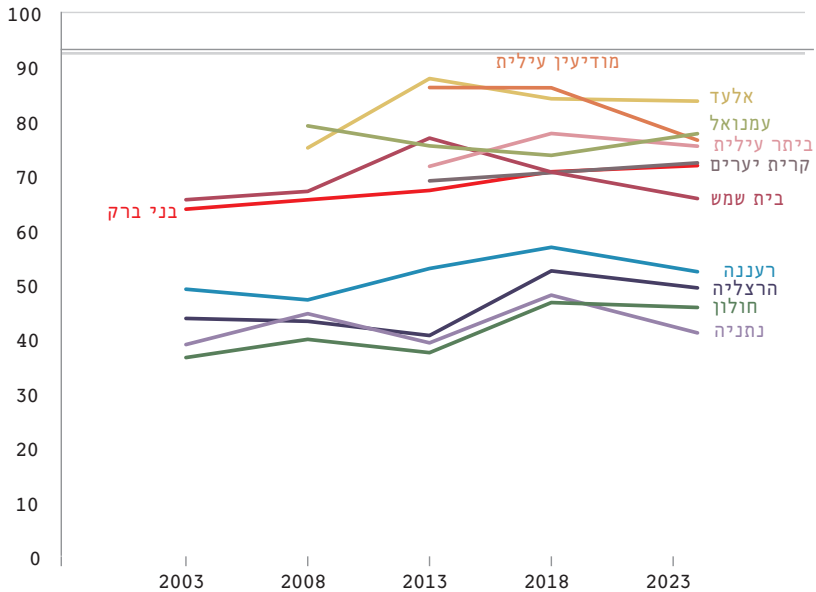
מספר הרשויות החרדיות אומנם קטן למדי – שבע, ואולם מרביתן הן רשויות בינוניות-גדולות שגם גדלות במהירות על פני זמן. ועוד: מן המתרחש ברשויות אלה ניתן ללמוד באופן גס על שיעורי ההצבעה של חרדים שאינם מתגוררים ברשויות חרדיות: שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות ברשויות החרדיות – כמו בבחירות הארציות – הוא גבוה מאוד, והדבר נכון על פני זמן וברשויות שונות (תרשימים 2.7, 2.8). לבסוף חשוב לומר כי כל הרשויות החרדיות משתייכות לאשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים ביותר.

תרשים 2.7
שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות, רשויות חרדיות
לעומת רשויות יהודיות לא-חרדיות, בחירות 2003-2024 (%)



תרשים 2.8

שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות ברשויות חרדיות וברשויות יהודיות לא־חרדיות נבחרות, בחירות 2003-2024 (%)



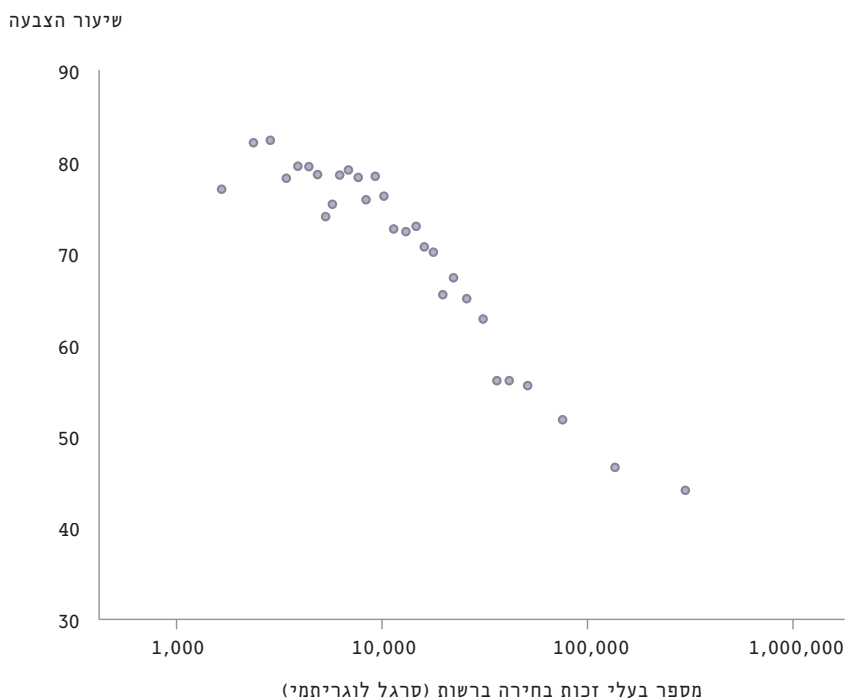
נוסף על שאר המאפיינים, ובכללם המגזר של הרשות ומאפייניה הכלכליים, שיעור ההצבעה קשור הדוק לגודלה של הרשות (מוצג להלן בתרשימים 2.9 ו-2.10). תרשים 2.9 מציג ערכים מקובצים של שיעור ההצבעה (הציר האנכי) מול מספר בעלי זכות הבחירה (הציר האופקי); תרשים 2.10 מציג את אותה התמונה ללא קיבוץ הערכים, כלומר הנתונים הם הנתונים הגולמיים. כל נקודה בתרשים היא רשות מקומית יחידה בשנת בחירות מסוימת.

באופן כללי, הקשר בין שני משתנים אלו הוא שלילי, כך במדינות אחרות וכך גם בישראל. כלומר, ככל שהרשויות קטנות יותר, כך שיעור ההצבעה בהן בבחירות המקומיות גבוה יותר. ההסבר לכך טמון בין השאר בתחושה של "חוללות פוליטית", כלומר (עוצמת) התחושה של התושבים שיש ביכולתם להשפיע על המציאות הפוליטית. תחושה זו חזקה יותר בקרב תושבי רשויות קטנות – אם משום

שהמשקל היחסי של כל קול הוא רב יותר ברשויות קטנות, ואם משום שברשויות קטנות יש סיכוי גבוה יותר שלתושבים תהיה היכרות אישית עם הנבחרים ועם נציגי הרשות (Dahl & Tufte, 1973; McDonnell, 2020; Morlan, 1984).⁶ במקרה של ישראל, הקשר השלילי בין גודל הרשות לבין שיעור ההצבעה ברשות מקורו בעיקר ברשויות היהודיות. לעומת זאת ברשויות הערביות (ולמעשה גם ברשויות החרדיות) קשר זה הוא חלש יותר, מה גם שהתפלגות גודל האוכלוסייה ברשויות הערביות היא אחידה יותר מזו שברשויות היהודיות.

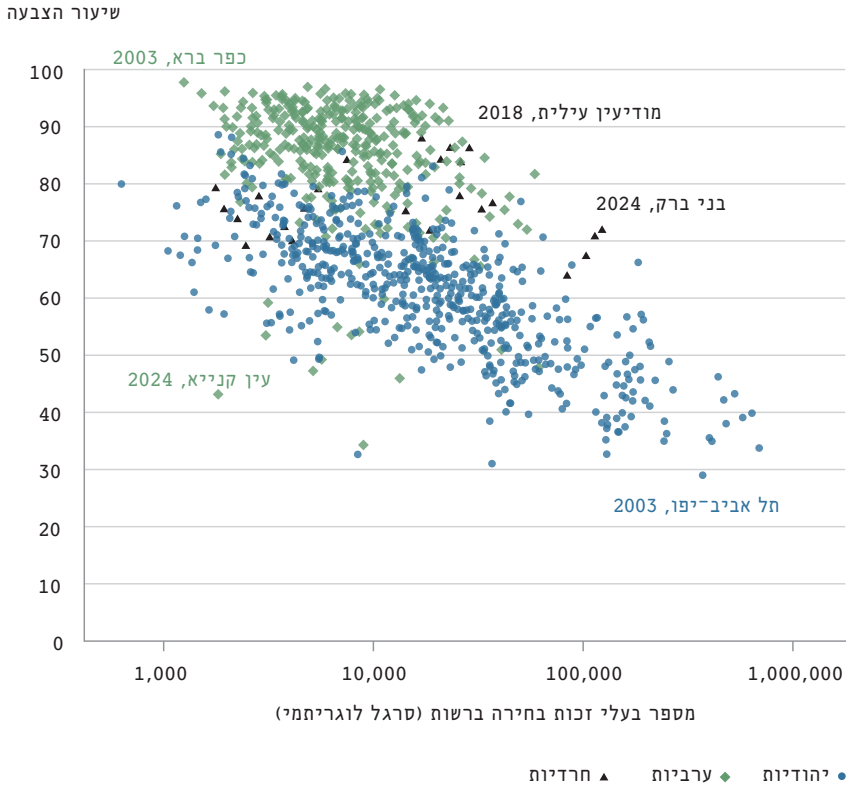
תרשים 2.9

שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות לפי גודל הרשות, ערכים מקובצים (binned), בחירות 2003-2024 (%)



6 השערה הפוכה היא שברשויות גדולות מעורבותן של מפלגות - מהרמה הארצית - היא חזקה יותר, בעוד הרשויות הקטנות הן נידחות ושוליות יותר.

2.10 חרשים
שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות לפי גודל
(מספר בעלי זכות בחירה) ומגזר, בחירות 2003-2024 (%)



על פי החוק, באותם מרוצים שבהם אף לא מועמד אחד לתפקיד ראש הרשות קיבל לפחות 40% מהקולות מתקיים סיכוב שני שבו מתמודדים שני המועמדים שבסיכוב הראשון היו המובילים במספר הקולות. עבור שתי מערכות הבחירות האחרונות – בשנת 2018 ובשנת 2024 – יש נתונים נפרדים על שיעור ההצבעה בסיכוב הראשון וגם על שיעור ההצבעה בסיכוב

שיעור ההצבעה לפי סיכוב

השני. השוואת שיעור ההצבעה בשני הסיבובים מאפשרת להסיק מסקנות על דינמיקת התחרות באותן רשויות שהגיעו לסיבוב שני. תרשים 2.11 מראה, עבור כל מערכת בחירות, את שיעור ההצבעה בסיבוב הראשון ובסיבוב השני ברשויות שהתקיימו בהן שני סיבובים. מן התרשים עולות שתי מסקנות: האחת, יש קשר בין תחרותיות לבין שיעור הצבעה. כלומר, הרשויות שנדרש בהן סיבוב שני הן הרשויות ששיעור ההצבעה בהן, כבר בסיבוב הראשון, היה גבוה מאוד בהשוואה לשיעור ההצבעה הארצי. שנית, שיעור ההצבעה בסיבוב השני נמוך בהרבה משיעור ההצבעה בסיבוב הראשון, אף שהוא גבוה משיעור ההצבעה הכללי בסיבוב הראשון. תרשים 2.12 מראה ששתי תופעות אלה מתקיימות בנפרד גם ברשויות יהודיות וגם ברשויות ערביות. ותרשים 2.13 מראה שהירידה בשיעור ההצבעה בין מערכות הבחירות מתרחשת לא רק בממוצע אלא עבור כמעט כל המרוצים שבהם התקיים סיבוב שני.

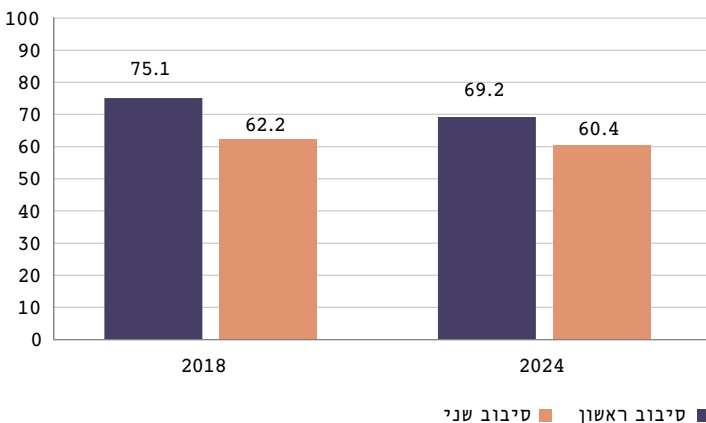
הסיבה לירידה בין הסיבובים עשויה להיות שחיקה ברמת העניין של התושבים בבחירות, וכן העובדה שבסיבוב השני אין יום שבתון ולכן התושבים צריכים להתאמץ יותר כדי להצביע לעומת המאמץ שנדרש מהם בסיבוב הראשון. סיבה שלישית היא שייתכן שישנם תושבים שהגיעו לקלפי בסיבוב הראשון רק בשל נטייה מובהקת לתמוך במועמד שלא עלה לסיבוב השני או משום שיציאתם להצביע בסיבוב הראשון נבעה דווקא מן העניין שלהם במועצת הרשות, שההצבעה אליה אינה ממשיכה לסיבוב השני.⁷

באשר לשוני בין רשויות יהודיות לרשויות ערביות, כמעט בכל הרשויות היהודיות שיעור ההצבעה בין הסיבובים יורד ב-5 עד 10 נקודות אחוז, בעוד שברשויות הערביות שיעור ההצבעה נותר דומה מאוד וגבוה בין שני הסיבובים (ברוב המקרים) או שהוא יורד בחדות (מקרים ספורים). התופעה הראשונה מלמדת על עוצמת התחרות הפוליטית בבחירות לרשויות המקומיות הערביות. כלומר, גם בסיבוב הראשון וגם בסיבוב השני רבים מקרב תושבי הרשות משתתפים בבחירות. התופעה השנייה משקפת את העובדה שבכמה רשויות ערביות הושגה הסכמה על פרישת אחד משני המתמודדים בין שני הסיבובים. במקרה זה הבחירות מאבדות מחשיבותן וההצבעה בסיבוב השני חסרת חשיבות.

7 בגלל הירידה בשיעור ההצבעה בסיבוב השני יש המציעים לבטל את הסיבוב השני ולעבור לבחירה של דירוג מועמדים בסיבוב הראשון. ראו למשל רהט, 2018.

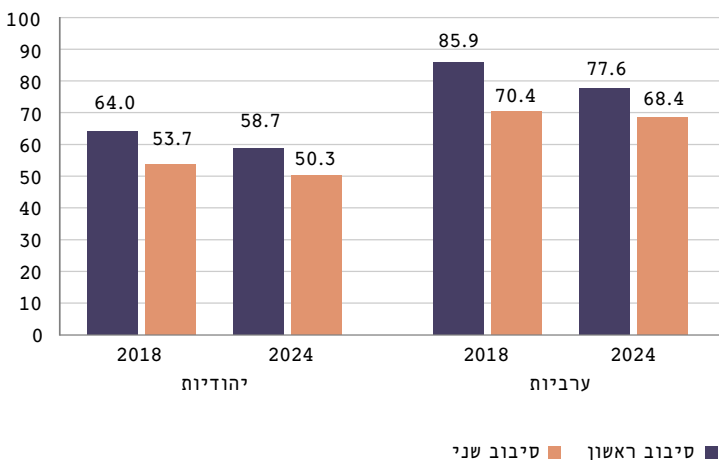
2.11 חרשים

שיעור ההצבעה לפי סיבוב, רשויות שנערכו בהן שני סיבובים, בחירות 2024 לעומת בחירות 2018 (%)



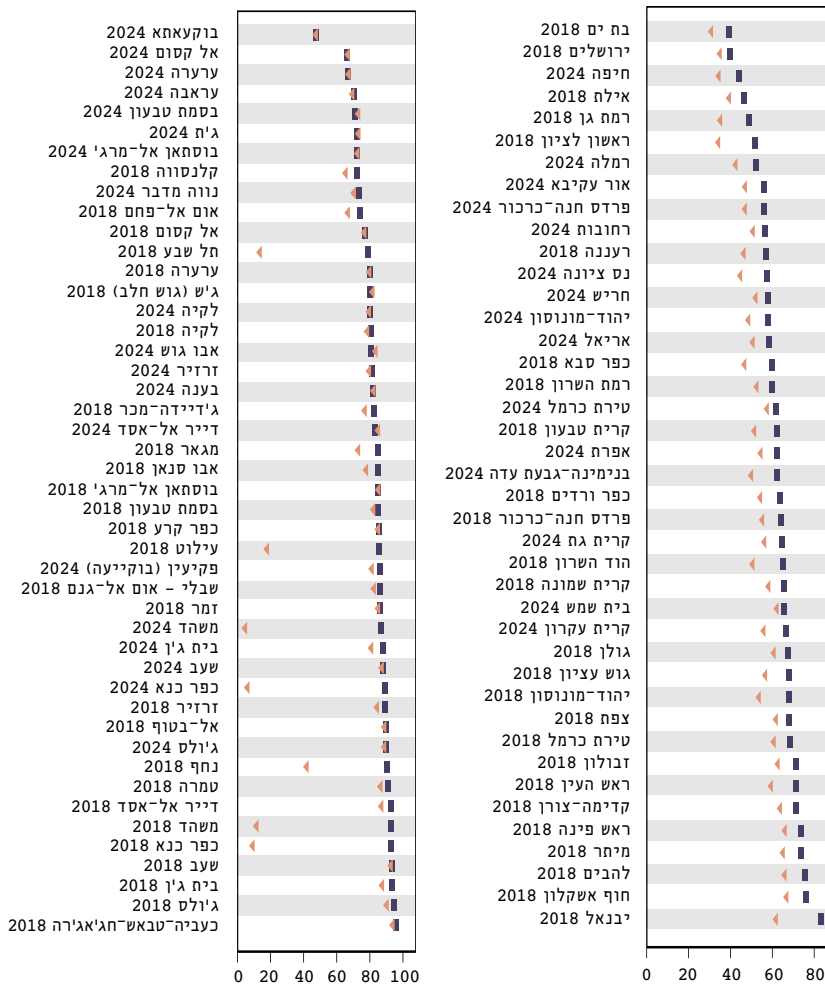
2.12 חרשים

שיעור ההצבעה לפי סיבוב ומגזר, רשויות שנערכו בהן שני סיבובים, בחירות 2024 לעומת בחירות 2018 (%)



2.13 חרשים

שיעור ההצבעה בסיבוב הראשון ובסיבוב השני ב־87 מרוצים*, לפי מגזר, בחירות 2024 לעומת בחירות 2018 (%)



■ סיבוב ראשון ◀ סיבוב שני

* בחרשים נ-2.1 בנספח מוצג פער ההצבעה בין הסיבוב הראשון לסיבוב השני ברמת הרשות.

קיומו של סיבוב שני מאפשר לבחון (בזהירות המתחייבת) אם ביום שבתון יש כדי להשפיע על הנטייה של הבוחרים בישראל להשתתף בבחירות המקומיות. ואכן, הירידה בשיעור ההצבעה בין שני הסיבובים דומה בגודלה לעלייה בשיעור ההצבעה בבחירות המקומיות בין שנת 2013 ל-2018, שנים שביניהן הוחזר יום השבתון ביום הבחירות המקומיות. בין הסיבוב הראשון לבין הסיבוב השני – שהמעבר ביניהם משקף מעבר מבחירות עם יום שבתון לבחירות ללא יום שבתון – ניכרת ירידה של 11 נקודות אחוז (9.6 נקודות במונחי הממוצע המשוקלל; על בסיס מדגם של 87 מרוצים שהתקיימו בשנים 2018 ו-2024). כאשר משמיטים מן המדגם את הרשויות שבהן חלה ירידה גדולה של יותר מ-20 נקודות אחוז, כנראה עקב פרישה של אחד המועמדים,⁸ היקף הירידה עומד על 5.7 נקודות אחוז (8.1 נקודות אחוז במונחי הממוצע המשוקלל). לעומת זאת, בין שנת 2013 לשנת 2018 – שהמעבר ביניהן משקף מעבר מבחירות ללא יום שבתון לבחירות עם יום השבתון – חלה עלייה של 8.4 נקודות אחוז בשיעור ההצבעה. התוצאות מרמזות אפוא שיום שבתון בבחירות המקומיות מוסיף כ-7.5 נקודות אחוז לשיעור ההצבעה.

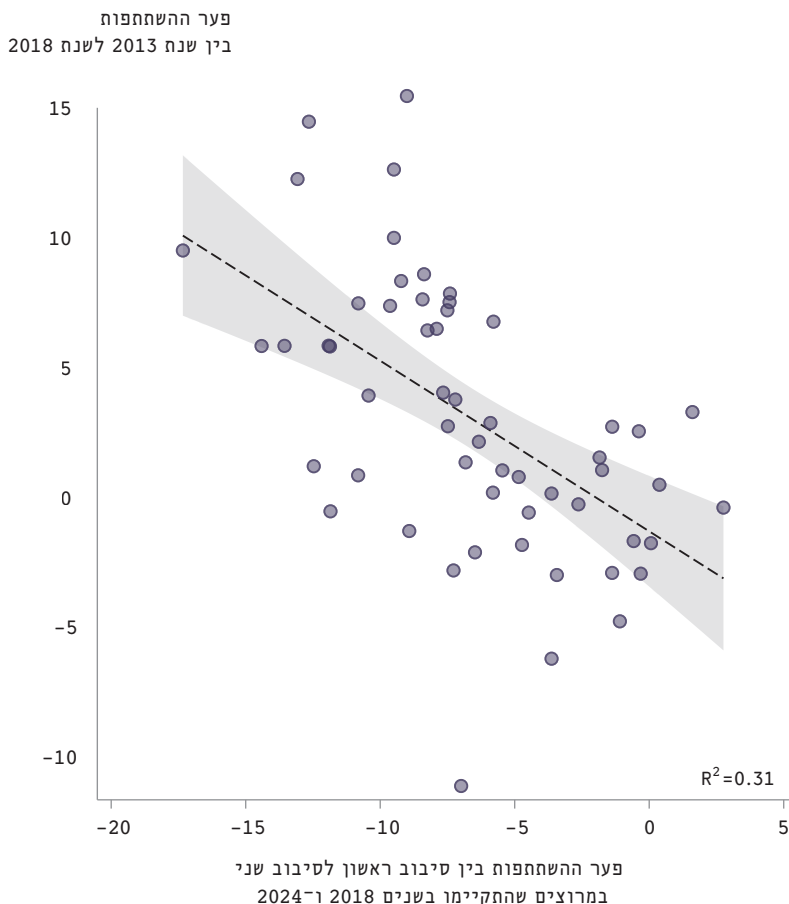
כדי לחזק את האפשרות שמדובר בהשפעה דומה, תרשים 2.14 מראה את השינוי בנקודות אחוז בשני המקרים – במקרה של הוספת יום שבתון (הציר האנכי) ובמקרה של "הפחתת" יום שבתון (הציר האופקי). הציר האנכי הוא ההפרש בשיעור ההצבעה ברמת הרשות בין שנת 2013 לשנת 2018, כלומר ההפרש המתואם עם תוספת יום שבתון; והציר האופקי הוא ההפרש בשיעור ההצבעה ברמת הרשות בין הסיבוב הראשון לבין הסיבוב השני במרוצים של 2018 ו-2024. כל נקודה בתרשים היא רשות. התרשים מראה כי הרשויות שבהן "הפחתת" יום שבתון הביאה לקיטון ניכר בשיעור ההצבעה הן אותן הרשויות שבהן הוספת יום שבתון הביאה לגידול ניכר בשיעור ההצבעה, ולהפך. כלומר, נמצא מתאם בין שני המקרים, מה שמחזק את האפשרות שההשפעה של הוספה או הפחתה של יום שבתון מחוללת תוצאות דומות בגודלן, וכן שעוצמת ההשפעה של יום שבתון על הנטייה להצביע – בבחירות המקומיות – נעה בטווח שסביב 7 נקודות אחוז. לבסוף, חשוב להסביר מדוע, לפחות עקרונית, תוספת גדולה שכזו אינה מופרכת.

8 הקיטון ברשויות אלו בין שני הסיבובים עומד על 66 נקודות אחוז בממוצע.

הסיבה לכך היא ששיעור ההצבעה בבחירות המקומיות – גם בהשוואה למדינות אחרות וגם בהשוואה לבחירות הארציות – הוא, כאמור, נמוך למדי. לפיכך האפשרות שלנחות ההצבעה יש משקל רב בבחירות מסוג זה נראית סבירה, שלא כמו בבחירות הארציות – שבהן שיעור ההצבעה בנקודת המוצא הוא גבוה יותר.

תרשים 2.14

שני מקרים של תוספת והפחתה של יום שבתון והקשר לשינוי בשיעור ההצבעה (56 רשויות)



ניתוח כולל: הקשר בין מאפייני הרשות לשיעור ההצבעה

הממצאים שהוצגו לעיל כוללים התמקדות בקשר שבין גורמים ומשתנים שונים לבין שיעור ההצבעה על פני זמן או באופן כללי. להלן מוצגים הממצאים על בסיס רגרסיית OLS,

שבה המשתנה התלוי הוא שיעור ההצבעה והמשתנים המסבירים הם השתייכות לחמישון החברתי-כלכלי של הרשויות (לפי נתוני 2019; קטגוריה מושמטת: חמישון תחתון),⁹ מעמד מוניציפלי (קטגוריה מושמטת: עירייה), מגזר (מושמט: רשות יהודית), קיומו של סיבוב שני, השתייכות לחמישון אוכלוסייה (מושמט: חמישון תחתון של גודל אוכלוסייה). התוצאות המוצגות הן מתוך שני מודלים. המודל הראשון הוא מודל הבסיס, הכולל את המשתנים הנזכרים, והמודל השני הוא רגרסיה, הכוללת גם משתנה בקרה של גודל האוכלוסייה (רציף). באופן זה המודל השני רגיש יותר להבדלים בגודל האוכלוסייה המתקיימים גם בתוך חמישון אוכלוסייה. מטרתו של ניתוח זה היא לשקף את הקשר שבין מאפייני הרשות לבין שיעור ההצבעה באופן שאינו מתעלם מן האפשרות שמאפיינים אלו מתואמים בינם לבין עצמם. כך למשל, תוצאות הרגרסיה מאפשרות לעמוד על חשיבות השיוך המגזרי של הרשות (יהודית או ערבית) להסבר השונות בשיעור ההצבעה, בנטרול העובדה שרוב הרשויות הערביות משתייכות לאשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים.

ממצאי הרגרסיה עקביים באופן כללי עם התוצאות התיאוריות, אם כי לא עבור כל מאפיין. מן הממצאים עולה שאין כמעט חשיבות למעמד המוניציפלי של הרשות כשלעצמו. מכאן שרוב ההבדל שניתן לזהות בין עיריות (ממוצע פשוט רב-שנתי של 60%) לבין מועצות אזוריות (69%) ומקומיות (70%) מקורו בהבדלים של גודל ומגזר. כך למשל, רוב המועצות המקומיות במדינה הן ערביות, ורוב הרשויות הערביות הן במעמד של מועצה מקומית. נוסף על כך, שיעור ההצבעה בבחירות בסיבוב השני נמוך בכ-10 נקודות אחוז מזה שבסיבוב הראשון. שיעור

9 "קטגוריה מושמטת" משמעה קטגוריית הבסיס שביחס אליה ניתן לבחון את הגודל והכיוון של האומדים ברגרסיה. כך למשל, במקרה של מגזר הקטגוריה המושמטת היא "רשות יהודית", ומכאן שהאומדים "רשות חרדית" ו"רשות ערבית" נבחנים בהשוואה לקבוצה זו. כלומר, ברשות חרדית שיעור ההצבעה בבחירות גבוה בכ-12 נקודות אחוז מזה שברשות היהודית.

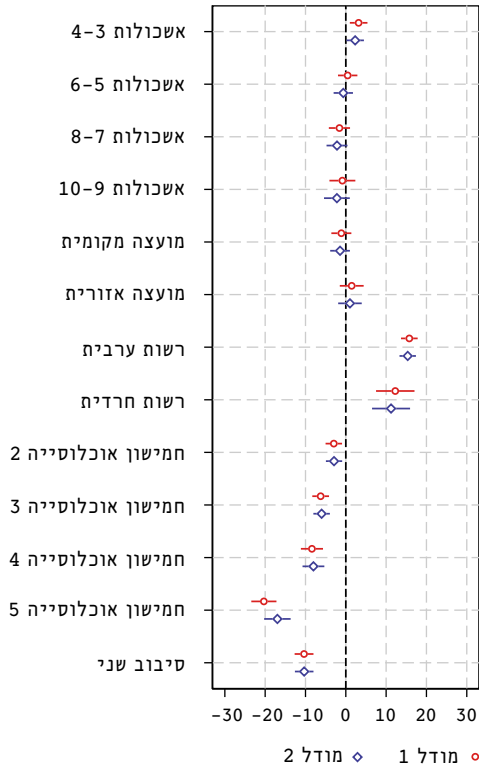
ההצבעה ברשויות החרדיות גבוה בכ-10-12 נקודות אחוז וברשויות הערביות הוא גבוה בכ-15 נקודות אחוז בהשוואה לרשויות יהודיות לא-חרדיות, גם כאשר מובאים בחשבון הבדלים אחרים בין רשויות מהמגזרים השונים כמו גודל אוכלוסייה ודירוג חברתי-כלכלי.

גודל האוכלוסייה קשור בקשר שלילי לשיעור ההצבעה, כפי שהדבר עולה גם מן הממצאים התיאוריים. כלומר, ככל שהרשות משתייכת לחמישון אוכלוסייה גבוה יותר, כך שיעור ההצבעה בה נמוך יותר. ממצא זה עקבי, כאמור, עם ממצאים מקבילים בספרות על מדינות אחרות שתיעדו קשר שלילי בין גודל הרשות לבין שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות (Gendźwiłł et al.,2022).

אשר לרמה החברתית-כלכלית של הרשות, הקשר במקרה זה איננו מונוטוני. כלומר, בהשוואה לקטגוריית הבסיס (הרשויות באשכולות הנמוכים, אשכולות 1-2) שיעור ההצבעה ברשויות המשתייכות לאשכולות 3-4 גבוה בפחות מ-5 נקודות אחוז. לעומת זאת, רשויות באשכולות גבוהים יותר אינן שונות שוני מובהק סטטיסטית מקטגוריית הבסיס.

לסיכום, היותה של הרשות ערבית או חרדית קשור באופן חיובי לשיעור ההצבעה, בעוד גודל האוכלוסייה וקיומו של סיבוב שני בבחירות קשורים כולם באופן שלילי לשיעור ההצבעה. לעומת זאת, המעמד המוניציפלי של הרשות ודירוגה החברתי-כלכלי – בהתחשב בהתפלגות של שאר המאפיינים – אינם קשורים לשיעור ההצבעה בבחירות המקומיות או שהקשר ביניהם חלש מאוד.

2.15 תרשים
חוצאות רגרסיה המראה את הקשר בין שיעור ההצבעה
(המשתנה המוסבר) למאפייני הרשות (המשתנים המסבירים)



בפרק זה בחנו את שיעור ההצבעה בבחירות לרשויות המקומיות, בחלוקה לתקופות ובהתחשב במאפייני הרשות. הראינו כי שיעור ההצבעה בבחירות עלה במרוצת השנים בהדרגה וכי לאחר עלייה לרמה של כמעט 60% בבחירות 2018 הוא שב ויורד בבחירות 2024 לכ-54%.

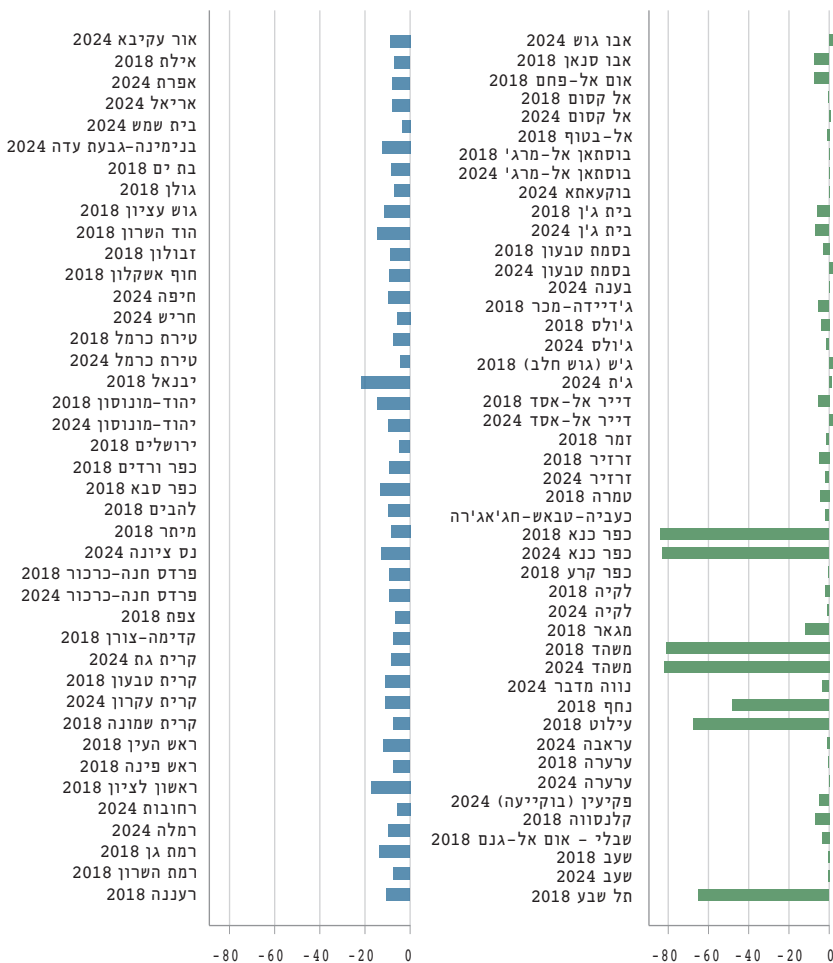
ההשוואה בין שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות לשיעור ההצבעה בבחירות הארציות מעלה פער שגודלו בין 10 ל-20 נקודות אחוז לאורך השנים. פער זה נפער כבר בסוף שנות השבעים, כאשר מועד הבחירות המקומיות נפרד ממועד הבחירות הארציות. למרות תנודתיות מסוימת לאורך השנים הוא כמעט שלא ירד מ-15 נקודות אחוז ברוב השנים.

שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות גבוה במיוחד ברשויות הערביות, הן בהשוואה לרשויות היהודיות והן בהשוואה לשיעור ההצבעה הרווח ברשויות אלה בבחירות הארציות. בעוד ברשויות היהודיות הלא-חרדיות שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות נמוך בהרבה מזה שבבחירות הארציות, הרשויות החרדיות מתאפיינות בשיעור הצבעה גבוה בשני סוגי הבחירות, המקומיות והארציות.

שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות נמוך יותר ככל שכרשות יש מספר תושבים גדול יותר. בעניין זה, המקרה הישראלי (בייחוד ברשויות המקומיות היהודיות) דומה לתופעה שתועדה במדינות דמוקרטיות אחרות. במרוצים שהגיעו לסיבוב שני ניכרת ירידה בשיעור ההצבעה בהשוואה לסיבוב הראשון, וגם כאן הירידה חדה יותר ברשויות היהודיות, בשעה שכרוב הרשויות הערביות שיעור ההצבעה בסיבוב השני דומה למדי לשיעור בסיבוב הראשון.

בהשוואה בינלאומית, שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות בישראל נמצא סביב הרמה הרווחת במדינות מזרח ודרום אירופה ומתחת לרמה המאפיינת את מדינות צפון ומערב אירופה.

תרשים נ-2.1
פער ההצבעה בין הסיבוב הראשון לסיבוב השני ברשויות ערביות
וברשויות יהודיות



רשימת המקורות

בן בסט, אבי ודהן, מומי (2009). הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

בן בסט, אבי, דהן, מומי וקלור, אסטבן (2013). ייצוגיות ויעילות ברשויות המקומיות. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

גל-נור, יצחק ובלאנדר, דנה (2013). המערכת הפוליטית בישראל: שנים ראשונות; מבנה מוסדי; התנהגות פוליטית; בעיות לא פתורות; הדמוקרטיה בישראל. המכון הישראלי לדמוקרטיה ומכללת ספיר.

לרר, מיכל, אלמסי, אוריאה ואלמגור לוטן, אורלי (2024). זרקור בחירות לרשויות המקומיות. הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

רהט, גדעון (2018). שיטת הממשל ושיטת הבחירות לרשויות המקומיות: מתפיסה ריכוזית להפיסה מבוזרת. פרלמנט 82. אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

Blais, André (2007). Turnout in elections. In Russell J. Dalton & Hans-Dieter Klingemann (Eds.), *The Oxford handbook of political behavior* (pp. 621-635). Oxford University Press.

Cancela, Joao, & Geys, Benny (2016). Explaining voter turnout: A meta-analysis of national and subnational elections. *Electoral Studies*, 42, 264-275.

Dahl, Robert Alan, & Tufte, Edward R. (1973). *Size and democracy*. Stanford University Press.

Gendźwiż, Adam, Kjær, Ulrik, & Steyvers, Kristof (2022). "Happily ever after"? Comparing local elections and voting in 40 European countries. In Adam Gendźwiż, Ulrik Kjaer, & Kristof Steyvers (Eds.), *The Routledge handbook of local elections and voting in Europe* (pp. 489-532). Routledge.

McDonnell, Joshua (2020). Municipality size, political efficacy and political participation: A systematic review. *Local Government Studies*, 46(3), 331-350.

Morlan, Robert L. (1984). Municipal vs. national election voter turnout: Europe and the United States. *Political Science Quarterly*, 99(3), 457-470.

שער שני

הנבחרים

פרק 3

ייצוג נשים בבחירות לרשויות המקומיות

איתמר יקיר | אריאל פינקלשטיין

תקציר

פרק זה מתאר את ייצוגן של נשים בפוליטיקה המקומית – בדרג ראש הרשות ובדרג מועצת הרשות. שיעור הנשים בקרב ראשי הרשויות ובקרב הנבחרים למועצות הרשויות נמצא בעלייה בשני העשורים שבחנו, אך הוא עדיין נמוך מאוד בהשוואה למצב במדינות האיחוד האירופי וגם בהשוואה לשיעור הנשים בכנסת. לאחר הבחירות המקומיות האחרונות (2024) נשים הן 6% מראשי הרשויות ו-20% מחברי המועצות. שיעורים גבוהים יותר מאפיינים את הרשויות היהודיות. ועוד: שיעור הנשים במועצות הרשויות הוא גבוה יותר ברשויות חזקות יותר מבחינה חברתית-כלכלית וברשימות שיש להן זיקה למפלגות ארציות שאינן חרדיות, דתיות או ערביות. אשר למיקום ברשימות למועצה, משקלן של נשים הוא גבוה יחסית במקומות לא ריאליים. כאשר הן ניצבות במקומות הראשונים, סיכוייהן לזכות במושב במועצה אינם נופלים מאלו של גברים.

מבוא ורקע¹

ייצוגן של נשים בעמדות הנהגה פוליטיות מעסיק את ציבור האזרחים במדינות דמוקרטיות ובכלל זה גם את הציבור בישראל. אף שכבר בשנות השבעים של המאה ה-20 הייתה בישראל ראשת ממשלה ואף שכינה ומכהנות במדינה נשים בתפקידי הנהגה בכירים, ובכלל זה בנשיאות בית המשפט העליון ובנגידות הבנק המרכזי, שיעור הנשים בישראל שנמצאות בעמדות הנהגה פוליטיות ברמה הארצית נמוך למדי בהשוואה למדינות דמוקרטיות אחרות (שפירא ואחרים, 2013). יתר על כן, לאחר גידול לא מבוטל בחלקן של הנשים בפוליטיקה הארצית, ובייחוד בכנסת ה-24 ובממשלה ה-36 (לאחר בחירות 2021), שבה כיהנו תשע שורות, הכנסת ה-25, ובפרט הממשלה ה-37 (לאחר בחירות 2022), משקפות נסיגה הן בשיעור הנשים בתפקידים פוליטיים והן בשיעור הנשים במינויים בכירים במערך הממשלתי. על רקע זה השאלות העומדות במרכזו של פרק זה הן כדלקמן: כיצד נראית המגמה של ייצוג נשים בפוליטיקה המקומית בישראל בשני העשורים האחרונים; האם יש מבחינה זו הבדלים בין סוגים שונים של רשויות מקומיות; ועד כמה שונה ייצוג הנשים בפוליטיקה המקומית בישראל מייצוגן בפוליטיקה הארצית בישראל ובפוליטיקה המקומית במדינות דמוקרטיות אחרות?²

את ייצוגן של נשים בתפקידי הנהגה פוליטיים ניתן לבחון כחלק מדיון רחב יותר שבמרכזו מעורבותן של נשים בתהליך הפוליטי בכללותו. לגבי כל אחד משלבי התהליך הפוליטי, החל בשלב ההצבעה בבחירות, עבור במספר החברות במפלגות ובארגונים אזרחיים וכלה בהתמודדות על משרות פוליטיות וציבוריות, ניתן לשאול מהו גודל הפער בין גברים לנשים ומהן הסיבות לפער. נוריס (Norris, 2007), שדנה בכל השלבים בהתייחסה ל"פער המגדרי

1 כמו הפרקים האחרים בספר זה גם פרק זה מתמקד בממצאים ולא בהמלצות מדיניות. לחוות דעה הכוללת גם התייחסות למדיניות מוצעת בנושא ייצוג של נשים בשלטון המקומי ראו טהון-אשכנזי ושפירא, 2023א, 2023ב; טהון-אשכנזי ואחרים, 2024.

2 מרבית הפרקים האחרים בספר זה עוסקים בנושאים שנדונו מעט מאוד באופן מחקרי ושיטתי, אבל על הנושא של ייצוג הנשים בפוליטיקה המקומית נכתבו כמה עבודות של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, העדכנית שבהן לאחר בחירות 2018 (אבגר, 2022). עם זאת, הניתוח בפרק זה רחב מהן בהרבה הן בעניין קו המגמה לאורך השנים והן ברוחב היריעה הנושאים הנדונים.

באקטיביזם הפוליטי", הראתה שהפער שהיה קיים בין גברים לנשים בממדים השונים של התנהגות פוליטית הצטמצם מאוד בעשורים האחרונים ושכמה שקשור לשיעורי ההצבעה הוא אפילו התהפך (כלומר, ברבות מן המדינות שיעורי ההצבעה בקרב נשים הן כיום גבוהים מאלו שבקרב גברים). עם זאת, עדיין נותר פער ניכר בייצוגן של נשים בעמדות פוליטיות, אף שגם פער זה הצטמצם במידת מה במהלך הרבע הראשון של המאה הנוכחית (ראו להלן).

שני סוגי סיבות עיקריים לקיומו, עדיין, של פער עמוק בייצוג נשים בעמדות הנהגה פוליטיות: צד ההיצע וצד הביקוש. הסיבות מצד ההיצע – כלומר, הגורמים העומדים מאחורי קיומה של קבוצת אנשים במספר ומסוג מסוים שברצונם להציע את מועמדותם – הן בראש ובראשונה משאבים ומוטיבציה. במקרה זה השאלה היא אם נשים נתקלות במגבלות בהשגת המשאבים הדרושים להתמודדות על משרה פוליטית, למשל השכלה, הכנסה, זמן פנוי וקשרים חברתיים. היצע המועמדים מושפע גם מן הרצון והמוטיבציה של היחידים להתמודד על כהונה פוליטית, ובדומה לכך הוא תלוי גם בשאלה על מידת העניין שלהם בפוליטיקה (רבה או מעטה) ועד כמה חזקה תחושת החוללות הפוליטית שלהם.³

הסיבות מצד הביקוש – כלומר, הגורמים העומדים מאחורי הרצון של גורמים שונים למשוך מועמדים מסוג מסוים ומאחורי הפעולות שאלו מבצעים כדי לממש רצון זה – הן בראש ובראשונה מאפיינים מערכתיים ומוסדיים. כלומר, במקרה זה השאלה היא באיזו מידה ארגונים ומפלגות עושים מאמץ למשוך, לגייס, לעודד וללוות נשים בהתמודדות שלהן על משרה פוליטית. לכך ניתן להוסיף גם מאפיינים מוסדיים, כמו תקנות וחוקים, המחייבים או מתמרצים את התמודדותן של נשים בפוליטיקה (Norris, 2007). בעניין זה יש להזכיר גם את פוטנציאל ההשפעה של נורמות תרבותיות ודתיות. אלו עשויות לבוא לידי ביטוי

3 סיבות מצד ההיצע עשויות להתקיים גם במדינות הנחשבות לשוויוניות במיוחד מבחינה מגדרית. בדנמרק, שבה שיעור הנשים בפרלמנט כבר חצה את ה-40% בשנים האחרונות, שיעור הנשים במועצות הרשויות נותר כבר שלוש עשורים סביב ה-30% ומעט למטה מזה. Dahl & Nyrup (2021) התחקו אחר הסיבות לחופעה. הם שללו את האפשרות של חוסר רצון ונכונות מצד המצביעים (צד הביקוש). מנגד הם מצאו ראיות חזקות להימנעות נרחבת יותר של נשים (צד ההיצע) שמקורה בכך שבהשוואה לגברים, נשים הביעו מידה רבה יותר של חוסר עניין בפוליטיקה, אמון מועט יותר ביכולותיהן ובסיכוייהן לנצח ופחות זמן לעיסוק בפוליטיקה.

בצד הביקוש (באיזו מידה מצביעים ומצביעות חפצים לבחור בנשים, ובאיזו מידה ארגונים אזרחיים ופוליטיים נרתמים לכך); אך גם בצד ההיצע (הימנעות של נשים מהתמודדות על משרה פוליטית בשל נורמות תרבותיות המתנגדות לכך או רצונן לעשות כן למרות ובניגוד לנורמות אלו).

אשר למקרה הישראלי – מבט רחב על היבטים מגדריים למיניהם בישראל יכול להציע סימוכין לסיבות מצד ההיצע, למשל שיעור הילודה הגבוה בישראל ופערי ההכנסה בין גברים לנשים. מנגד, גם לצד הביקוש ניתן למצוא יסוד במציאות הפוליטית של שלושת העשורים האחרונים, ובייחוד הגידול בכוחן הפוליטי של מפלגות אשר נמנעות לחלוטין ובמפורש מהצבת נשים ברשימותיהן לכנסת. לכסף, גם לדומיננטיות של המערכות הביטחוניות בישראל, שבהן גברים נהנים מיתרון יחסי לאורך השנים, עשויה להיות חשיבות כגורם מסביר (Itzkovitch-Malka, 2021). גורמים אלו רלוונטיים, רובם ככולם, בתור הסברים לייצוג הנמוך יחסית של נשים בפוליטיקה הישראלית בכללותה, והם אינם ייחודיים לפוליטיקה המקומית. נוסף על כך, רובם רלוונטיים כהסברים לפער המגדרי באופן כללי, ורק חלקם רלוונטיים כנראה גם לצורך הנמקת ההבדל בין רשויות מקומיות בהקשר זה. להלן ננסה להציע סיבות שנראות כבעלות חשיבות להסבר תמונת הפער המתקבלת בנוגע לייצוגן של נשים בפוליטיקה המקומית בישראל.

לצד תיאור התופעה ומקורותיה יש לתת את הדעת גם לממד הנורמטיבי של סוגיית ייצוגן של נשים בפוליטיקה, שבמרכזו השאלה מדוע בעצם, ומאילו בחינות, ייצוג נשים בעמדות הנהגה ברמה המקומית והארצית הוא בעל חשיבות. התשובות לשאלה זו טמונות כנראה בשאיפה להגשים כמה ערכי-על כמו שוויון וייצוגיות. להגשמת ערכים זו יש כמה מובנים קונקרטיים. תחילה מקובל להבחין בין שני מובנים של ייצוג פוליטי: ייצוג תיאורי, המכונה גם "ייצוג כנוכחות"; וייצוג מהותי, המכונה גם "ייצוג רעיונות". המובן הראשון של הייצוג מתייחס למאפייניו של הנציג (מגדר, מוצא אתני, דת, גיל), והמובן השני מתייחס לעמדותיו ופעולותיו (שפירא ואחרים, 2013).

השאיפה להשגת ייצוג תיאורי נובעת במישרין מקבלת השיטה הדמוקרטית ומסט הערכים הדמוקרטיים. כיוון שאחד העקרונות שעליהם מושתתת דמוקרטיה, בהיותה ממשל של נציגים, הוא ייצוג של אוכלוסיית הבוחרים, הרי שסימן

למימוש עיקרון זה הוא מידה מספקת, או מידה מינימלית כלשהי, של דמיון בין הרכב הבוחרים להרכב הנבחרים. היות ששיעורן של הנשים הוא מחצית מן האוכלוסייה, מובנת הציפייה ששיעור הנשים בקרב הנבחרים ישתווה עם הזמן לשיעורן באוכלוסייה.⁴

השאפה להשגת ייצוג מהותי נובעת במישרין מן ההגדרה של צרכים ואינטרסים, ובמובן זה היא קשורה גם לתפקוד מיטבי של המערכת הדמוקרטית, ובפרט לאפשרות שהנבחרים אכן נענים לרצון הבוחרים באמצעות הגשמת מטרות מדיניות קונקרטיות. תפקוד דמוקרטי מיטבי תלוי בייצוגן של נשים (ושל קבוצות אחרות) על בסיס ההנחה שהימצאותן של נשים בעמדות הנהגה יש בה כדי להגדיל את הסיכוי שיקודמו אינטרסים של נשים או אינטרסים שחשובים לנשים, משום שנשים, כנציגות, ייטיבו להזדהות עם האינטרסים של נשים ולכן יפעלו לקדםם, או משום שיש להן, כנשים, היכרות טובה יותר עם ההערפות של הבחורות.

סיבה אחרת לכך שייצוגן של נשים בפוליטיקה הוא חשוב טמונה בטענה שגידול בשיעור הנשים בפוליטיקה יכול לתרום לשוויון מגדרי בחברה באופן כללי יותר, לא רק על ידי הקצאת משאבים וזיהוי העדפות ואינטרסים, אלא גם משום היותן של המנהיגות מודל לחיקוי לנשים אחרות. כלומר, נשים בעמדות הנהגה יכולות להיות דוגמה לנשים ולנערות בתחומים מגוונים של החיים האישיים והציבוריים שיש בהם חסמים להצלחה של נשים, חסמים שמקורם ביחסה של החברה לנשים או בויתור מראש על מועמדות ועל התמודדות מסיבות דומות (Hessami & Lopes da Fonseca, 2020).⁵ שלא כמו ההנמקות הקודמות, ניתן לומר שטענת ה"מודל לחיקוי" כוחה יפה לשלב המעבר בין מצב של מחסור בשוויון למצב או לתקופה של שוויון מגדרי ושכלב זה יש הצדקה להשקיע מאמץ מיוחד במהלכים שביאו לניפוץ תקרת הזכוכית, החוסמת את הגשתם של מגוון יעדים חברתיים אחרים.

4 טענה נגדית היא שיש תכונות ומאפיינים אחרים של הנבחרים שמבחינה זו צריכים להיות מובאים בחשבון נוסף על רכיב המגדר או במקומו, למשל דת, דתיות ומוצא אתני. ואולם בנקודה זו יש להביא בחשבון גם את הייצוג המהותי.

5 להתייחסות לטענה זו כהמלצת מדיניות בהקשר הישראלי ראו ריקן ובר כהן, 2022.

מתודולוגיה

יחידת הניתוח הראשית בפרק זה היא, כאמור, המגדר של המועמדים והנבחרים⁶ בשלטון המקומי. לצורך המחקר תועד השיוך המגדרי של כל המועמדים והנבחרים לתפקיד ראש הרשות ולמועצות הרשויות המקומיות במערכות הבחירות השונות. מן הנתונים הרשמיים של משרד הפנים אפשר לדלות ישירות את המגדר של המועמדים והנבחרים בבחירות לרשויות המקומיות בשנים 2008, 2018 ו-2024. המידע המוצג להלן על המגדר של המועמדים והנבחרים במערכות בחירות אחרות מבוסס על אלגוריתם שפותח לצורך המחקר הנוכחי ומבוסס על זיהוי השם הפרטי של המועמד או המועמדת. השלמנו את השימוש באלגוריתם זה בבדיקה ידנית (למשל, עבור שמות הנפוצים בקרב גברים ונשים כאחד).

כאמור בפרק המבוא לספר, נתונים על מועמדי הרשימות למועצת הרשות שלא נבחרו, וכך גם נתונים על חברות וחברי המועצה שנבחרו במועצות האזוריות, היו זמינים רק עבור מערכות הבחירות של 2018 ו-2024. לפיכך אחדים מן הניתוחים המוצגים בפרק זה באשר לבחירות למועצה מתייחסים לחמש מערכות הבחירות האחרונות, ואילו אחרים מתייחסים רק לשתי מערכות הבחירות האחרונות בלבד (2018 ו-2024).

במה שנוגע לבחירות לתפקיד ראש הרשות, התוצאות מוצגות גם עבור בחירות שנעשו מחוץ למועד הבחירות העיקרי. כך: בחירות שהתקיימו בין שנת 2000 לשנת 2005 מופיעות יחד עם הבחירות שהתקיימו בשנת 2003; בין 2006 ל-2010 – עם 2008; בין 2011 ל-2014 – עם 2013; בין 2015 ל-2019 – עם 2018; ובין 2020 ל-2024 – עם 2024. בחרנו לכלול מרוצים אלו כדי להרחיב את גודל המדגם, שכן שיעור הנשים המועמדות והנבחרות לתפקיד ראש רשות נמוך למדי. כך או כך, ההבדלים בין שיטות החישוב אינם גדולים, והם מוצגים בנספח לפרק. קיבוץ השנים הסמוכות לא נעשה לבחירות למועצה, שעבורן יש בידינו נתונים אך ורק עבור הבחירות שהתקיימו במועדן הרשמי.

6 כדי לנמנע בלבול במשמעות של מונחים, ההתייחסות המשותפת לגברים ולנשים בפרק זה היא בלשון זכר (מועמדים/נבחרים). כאשר ההתייחסות היא לנשים בלבד, נקטנו לשון נקבה (מועמדות/נבחרות).

ישראל לעומת מדינות האיחוד האירופי

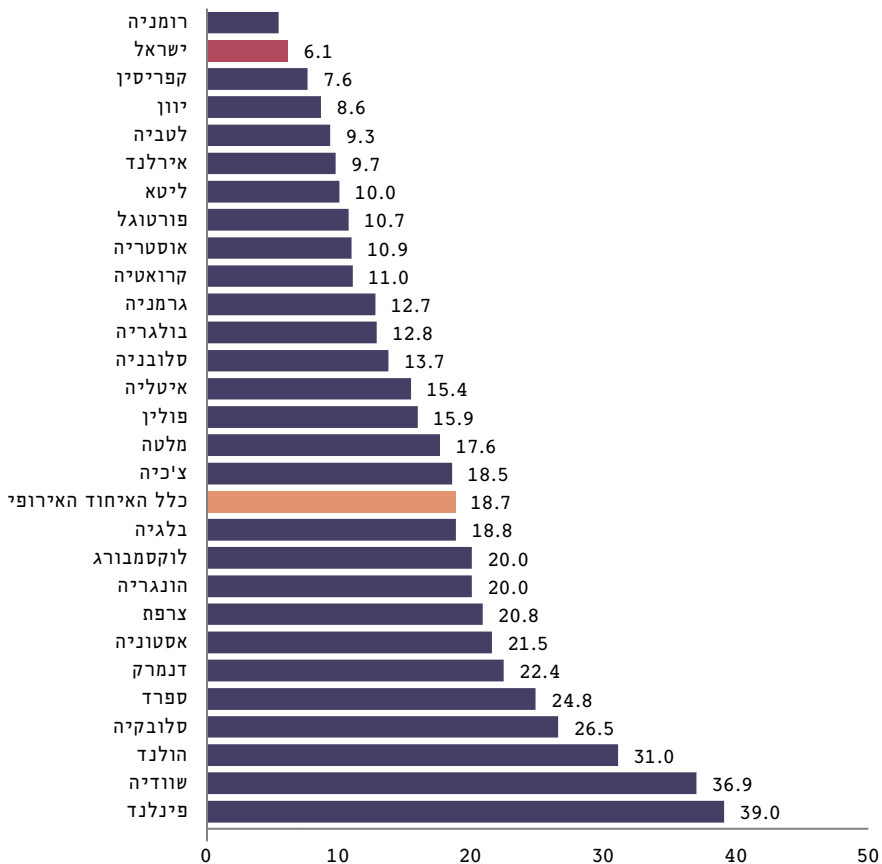
כדי לקבל אמת מידה על ייצוגן של נשים בפוליטיקה המקומית בישראל בהשוואה למקרים מקבילים מוצג תחילה שיעור הנשים בעמדות הרלוונטיות בהשוואה לנתון המקביל במדינות האיחוד האירופי. ההשוואה למדינות האיחוד האירופי מלמדת כי שיעור הנשים המכהנות בתפקיד ראש רשות בישראל הוא נמוך מאוד: 6%, לעומת כמעט 19% במדינות האיחוד האירופי (תרשים 3.1). מתוך 27 מדינות האיחוד רק ברומניה שיעור הנשים שנבחרו לתפקיד ראש הרשות הוא נמוך יותר. גם אם מביאים בחשבון את הנתון עבור הרשויות היהודיות בלבד (9%), ישראל עדיין ממוקמת במקום נמוך מאוד מבחינת שיעור הנשים בתפקיד ראש הרשות, במקום החמישי מהסוף, בסמיכות ליוון, לטביה ואירלנד וקפריסין.

השוואה למדינות האיחוד האירופי במה שנוגע לשיעור הנשים בקרב חברי מועצת הרשות (תרשים 3.2) מלמדת כי גם במקרה זה שיעור חברות המועצה בישראל (20%) הוא נמוך למדי בהשוואה למוצע מדינות האיחוד (35%). מתוך 27 מדינות האיחוד האירופי רק בשלוש מדינות – רומניה, קפריסין ויוון – שיעור הנשים בקרב חברי מועצת הרשות הוא נמוך יותר. גם כאן, אם מביאים בחשבון את הנתון עבור רשויות יהודיות בלבד (27.5%), דירוגה של ישראל משתפר אך נותר בשליש התחתון של מדינות האיחוד האירופי.

תרשים 3.3 מראה כי אומנם בעבר היה הפער בין ישראל לבין ממוצע מדינות האיחוד גדול עוד יותר, ואולם גם עתה, לאחר הצטמצמותו, הוא נותר, כאמור, גדול. בנספח לפרק, בתרשים נ-3.1, מוצג השינוי שחל בישראל ובמדינות השונות על פני כעשור וחצי. ניכר שכמעט בכל המדינות חל גידול בשיעור הנשים במועצות הרשויות ושברובן השינוי היה בסדר גודל דומה. בתרשימים נ-3.2 ו-נ-3.3 בנספח מוצג שיעור הנשים בראשות העיר ובמועצת העיר בישראל ובמדינות אירופיות לאורך כשלושה עשורים. גם לפי תמונה זו, ישראל מדורגת נמוך מאוד, וברוב המקרים אחרונה, הגם שמדובר בקבוצת מדינות קטנה יותר.

3.1 תרשים

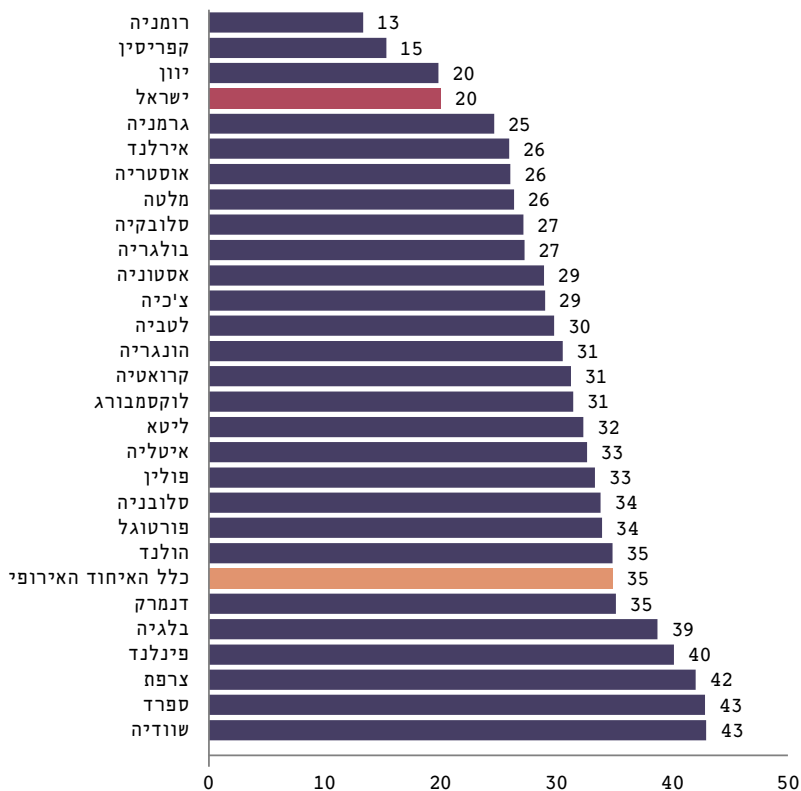
שיעור הנשים המכהנות בתפקיד ראש הרשות, ישראל לעומת מדינות האיחוד האירופי, 2024 (%)



מקור: European Institute for Gender Equality: Gender Statistics Database

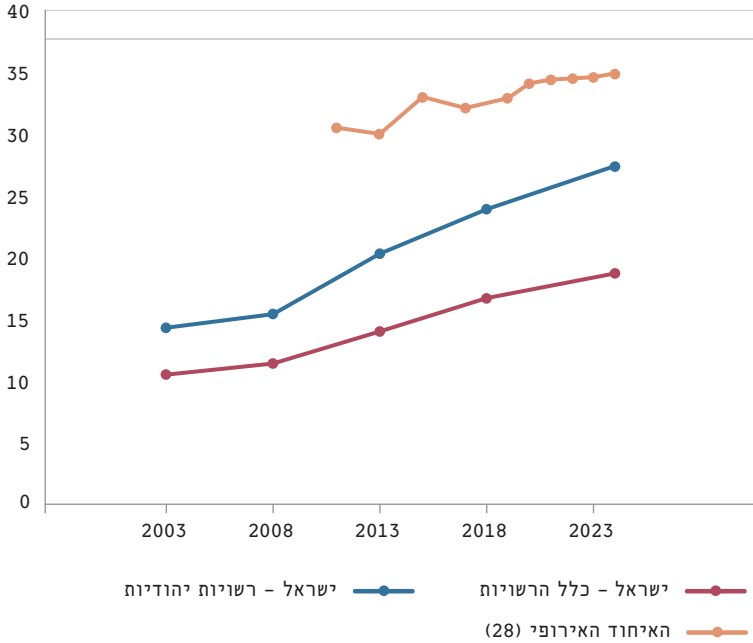
תרשים 3.2

שיעור הנשים בקרב חברי מועצת הרשות, ישראל לעומת מדינות האיחוד האירופי, 2024 (%)



מקור: European Institute for Gender Equality: Gender Statistics Database

3.3 תרשים
שיעור הנשים בקרב חברי מועצת הרשות, ישראל ומוצע מדינות
האיחוד האירופי, 2003-2024 (% ; ללא מועצות אזוריות)*



* הנחונים לא כוללים מועצות אזוריות מכיוון שאין מידע זמין על שיעור חברות המועצה ברשויות אלו בבחירות שהתקיימו לפני 2018.

ייצוג נשים ובחירות לתפקיד ראש הרשות

במבט היסטורי, שיעורן של נשים שכיחנו בתפקיד ראש הרשות בישראל נמוך ביותר, למעשה אפסי, במשך רוב העשורים הראשונים

לקיומה של המדינה. שיעור זה נמוך במיוחד גם בהשוואה לשיעור הנשים בכנסת ובממשלה וגם בהשוואה להתקדמותן של קבוצות אחרות במערכת הפוליטית המקומית, למשל עולים חדשים. האישה הראשונה שנבחרה לעמוד בראש רשות מקומית בישראל הייתה חייקה גרוסמן, שעמדה בשנים 1950-1951 בראש המועצה האזורית געתון (כיום חלק מהמועצה האזורית מטה אשר). האישה

הראשונה שנבחרה לראשות עירייה הייתה חנה לוין, ראשת עיריית ראשון לציון בשנים 1956-1960, ועד 1998 היא הייתה האישה היחידה שכינה בתפקיד ראש עיר. ב-1998 נבחרו מרים פיירברג, לראשות עיריית נתניה, ויעל גרמן, לראשות עיריית הרצליה. מאז קום המדינה (1948) ועד לשנת 2000 שימשו בתפקיד ראש רשות סך הכול 17 נשים, מרביתן במועצות מקומיות ובמועצות אזוריות. כלומר, במשך חמשת העשורים הראשונים לקיומה של המדינה עמד שיעור הנשים בקרב הנבחרים לתפקיד ראש הרשות המקומית על פחות מ-1%.

בשני העשורים הראשונים של המאה ה-21 חל שינוי בייצוגן של הנשים ברשויות המקומיות. עיון בתוצאות הבחירות צריך להביא בחשבון שמשנת 1978 הבחירות בישראל לרשויות המקומיות מתנהלות בשני פתקים – פתק לראשות הרשות ופתק למועצת הרשות – ולא בפתק אחד כפי שנעשה בבחירות הארציות. משמעות הדבר היא שהבחירה במועמדת או במועמד לראשות הרשות היא בחירה ישירה ומפורשת באישה מסוימת, או בגבר מסוים, ולא ברשימת מועמדים שעשויה לכלול שיעור זה או אחר של נשים וגברים, ותיקים ועולים, וכן הלאה. לעומת זאת, הבחירה ברשימות למועצת הרשות המקומית (מלבד המועצות האזוריות), בדומה לבחירה בבחירות הארציות, היא הצבעה לרשימה, והיא מעיקרה פחות פרסונלית. בשני המקרים יש חשיבות למיקום המועמדים ברשימה.

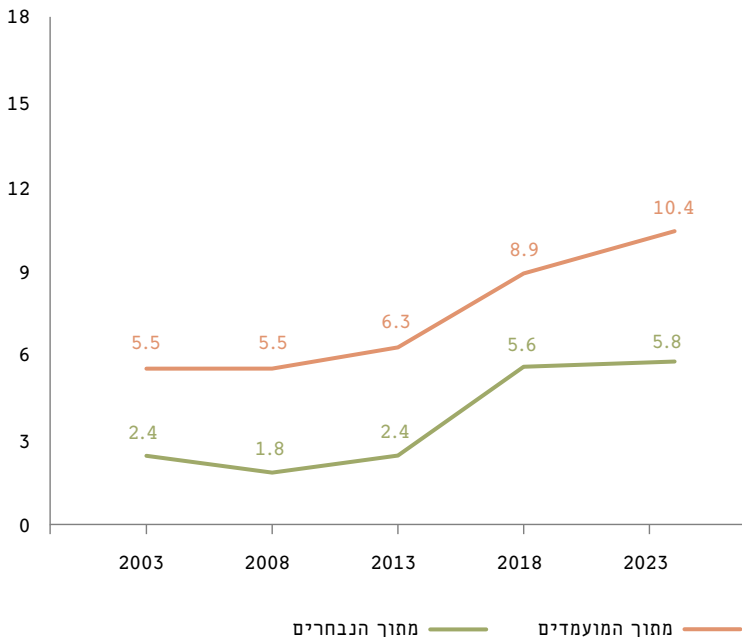
תרשים 3.4 מראה ששיעור הנשים בקרב הנבחרים לתפקיד ראש הרשות בשלוש מערכות הבחירות הראשונות של המאה ה-21 עמד על כ-2.5% בממוצע, ובשתי מערכות הבחירות האחרונות, 2018 ו-2024, הוא נע סביב 6%. אומנם השינוי שחל בין 2013 ל-2018 משקף הכפלה של שיעור הנשים שנבחרו לתפקיד ראשי רשויות, אך השיעור עצמו נותר נמוך למדי בהשוואה לרמקרטיות המערביות (Ceciarini, 2019). המשמעות המספרית של שיעור זה היא שבבחירות שהתקיימו בשנים 2018 ו-2024 היו 14 רשויות בלבד שנשים ניצחו בהן בבחירות (בכל אחת משתי מערכות הבחירות).

הגידול בשיעור הנשים בקרב הנבחרים התרחש בד בבד עם העלייה בשיעור הנשים בקרב המתמודדים לתפקיד ראש הרשות, אם כי גידולו של זה האחרון היה עקבי יותר ונמשך גם בבחירות 2024. בין בחירות 2013 לבחירות 2018 עלה שיעור הנשים שהתמודדו על ראשות הרשות המקומית מ-6.3% ל-8.9%, ובבחירות 2024 הוא הגיע ל-10.4%. בכל מערכות הבחירות היה שיעור הנשים מתוך המתמודדים לתפקיד ראש הרשות גבוה משיעור הנשים מתוך הנבחרים.

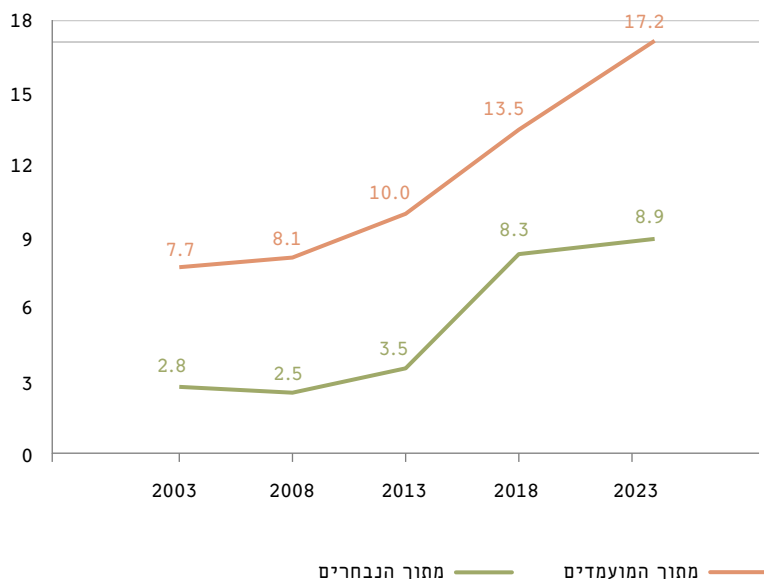
כלומר, באופן כללי ובלי להביא בחשבון את תכונותיהם ומאפייניהם של המתמודדים, ובפרט הוותק שלהם במערכת הפוליטית המקומית, סיכויי ההצלחה של נשים בהתמודדות על ראשות הרשות נמוכים מאלו של גברים.

שיעור הנשים מתוך המועמדים לתפקיד ראש הרשות ברשויות הערביות היה במהלך התקופה שנבחנה 0% או קרוב לכך, ולכן הממצאים המקבילים ברשויות היהודיות מוצגים בנפרד (תרשים 3.5). ואכן, ברשויות היהודיות התוצאות גבוהות בכ-40%-50% מאלו שבכלל הרשויות, אם כי הן בכל זאת נמוכות בהשוואה בינלאומית. וכך, שיעור הנשים מתוך המועמדים ברשויות היהודיות גדל על פני 20 שנה מ-7.7% ל-17.2% (פי 2.2); ושיעורן מתוך הנבחרים ברשויות אלה עלה מ-2.8% ל-8.9% (פי 3.2).

3.4 תרשים
שיעור הנשים (מועמדות ונבחרות) במרוץ לתפקיד ראש הרשות,
בחירות 2003-2024 (%)



תרשים 3.5
שיעור הנשים (מועמדות ונבחרות) במרוץ לתפקיד ראש הרשות, רשויות
יהודיות, בחירות 2003-2024 (%)



ההבדל בין הרשויות היהודיות לבין הרשויות הערביות מבחינת שיעור הנשים המשתתפות בהתמודדות על תפקיד ראש הרשות איננו מקרי. אנו משערים שמקורו בהבדלים תרבותיים ודתיים, הכוללים גם הבדל ביחסה של האוכלוסייה למקומן של נשים בהנהגה הפוליטית.

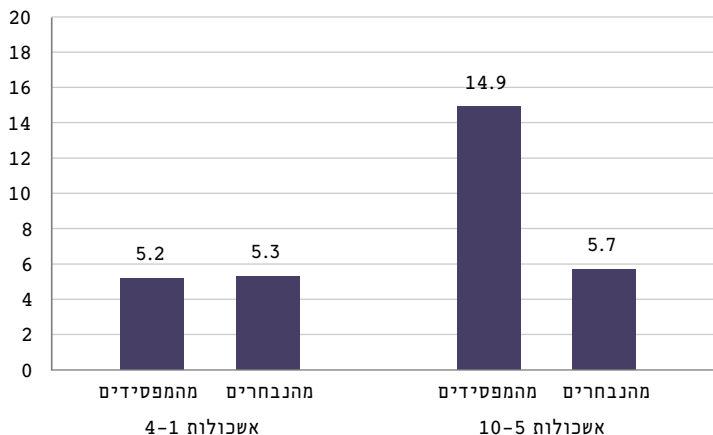
האם הבדל מעין זה מתקיים גם בתוך הרשויות היהודיות עצמן? ובכן, בחינת שיעור הנשים בקרב הנבחרים ובקרב המפסידים בהתמודדות על תפקיד ראש הרשות (ברשויות יהודיות בלבד) לפי חוזקה הכלכלי של הרשות מעלה תמונה מעניינת (ראו תרשים 3.6). אומנם שיעורן של הנשים בקרב המפסידים גבוה כמעט פי 3 ברשויות החזקות (אשכול 5 ומעלה) מזה שברשויות החלשות כלכלית (אשכולות 1-4), אבל מנגד שיעורן בקרב המנצחים במרוץ דומה מאוד בשני סוגי הרשויות – סביב 5.5.

כיצד יש לפרש תוצאה זו? מצד אחד, המשמעות הישירה של ממצא זה היא שברשויות החזקות כלכלית נשים נוטות יותר להתמודד על תפקיד ראש הרשות מנשים ברשויות החלשות כלכלית, או משום שיותר נשים חפצות בכך (צד ההיצע) או משום שהמנגנונים המפלגתיים והארגוניים הפועלים ברשויות אלה כדי למשוך מועמדים פוטנציאליים להתמודדות מעוניינים יותר במועמדות נשים (צד הביקוש). מצד שני, בשני סוגי הרשויות המצביעים הם לכאורה בעלי נטייה דומה לבחור באישה לתפקיד, שכן בשני סוגי הרשויות, החזקות והחלשות, שיעור הנשים בקרב הנבחרים הוא שיעור דומה (5.7% ו-5.3%). ואולם גם תיאור זה אינו מדויק לגמרי. דרך אחרת לפרש את הממצא המתואר בתרשים 3.6 היא לומר שלנשים המתמודדות ברשויות באשכולות 5-10 סיכויים נמוכים יותר להיבחר מנשים שהיו מועמדות ברשויות המשתייכות לאשכולות 1-4, שהרי שיעורן בקרב המפסידים גבוה יותר ברשויות החזקות. העובדה שהניתוח המוצע מבוסס על מספרים קטנים למדי, ונוסף על כך העובדה שהוא אינו כולל מידע ישיר על דעותיהם והעדפותיהם המפורשות של הבוחרים, מורות שקשה לקבוע מסמרות בעניין זה. ניתן להסתפק אפוא בהבחנה הכללית יותר שלפיה לפחות באשר לשיעורן של הנשים בקרב הנבחרים לתפקיד ראש הרשות (כשמדובר ברשויות יהודיות בלבד), לא נראה כי לדירוג החברתי-כלכלי של הרשות יש תפקיד כלשהו.

לוח נ-3.1. כנספח מראה את רגישות הנתון של שיעור הנשים בקרב הנבחרים לתפקיד ראש הרשות לשימוש בסוגים שונים של מדגמים.

תרשים 3.6

שיעור הנשים (מועמדות ונבחרות) במרוץ לתפקיד ראש הרשות, לפי דירוג חברתי-כלכלי, רשויות יהודיות, בחירות 2003-2024 (%)



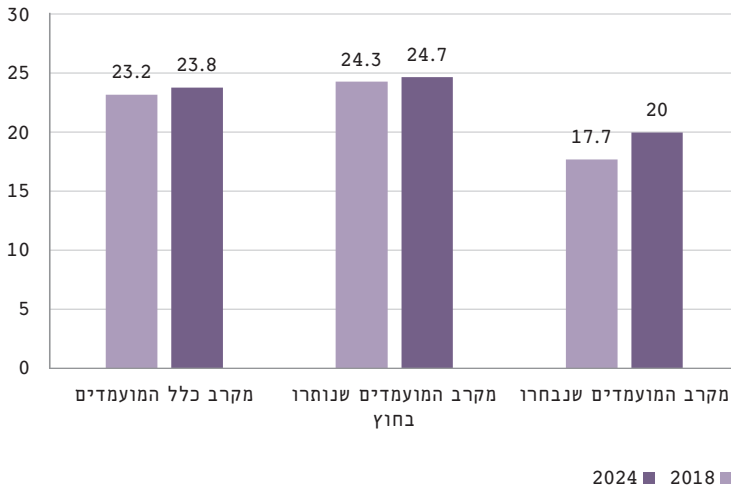
שיעור הנשים בקרב המועמדים והנבחרים למועצת הרשות בשנים 2018 ו-2024 – השנים שעבורן יש בידינו נתונים על כלל המועמדים, לרבות אלו שלא נבחרו למועצה – גבוה בהרבה

משיעורן בקרב המועמדות והנבחרות לתפקיד ראש הרשות: נשים היו קצת פחות מרבע מהמועמדים למועצה, נתון שכמעט שלא השתנה בין 2018 ל-2024. לעומת זאת, שיעורן בקרב הנבחרים למועצה גדל בין בחירות 2018 לבחירות 2024 מ-17.7% ל-20% (תרשים 3.7).⁷

ייצוג נשים בבחירות למועצת הרשות: ממצאים כלליים

7 במקרה זה מוצג שיעור הנשים מתוך המועמדים שנכנסו למועצה ומתוך מי שלא נכנסו. בחרנו להימנע מהתייחסות לשיעורן בכלל המועמדים – כלומר, לפני ההיבחרות – משום שיש הבדל גדול בין מועמדים במקומות ריאליים ל שאר המועמדים ומשום שקשה לזהות מראש את המקומות הריאליים בכל רשימה ורשות.

3.7 תרשים
שיעור הנשים בבחירות למועצת הרשות, בחירות 2018 ו-2024 (%)



בחינת המצב לאורך זמן – כמתואר בתרשימים 3.8 ו-3.9 – מעלה כי בחמש מערכות הבחירות שהתקיימו בשנים 2003-2024 חל גידול הדרגתי במספר וביעורן של נשים בקרב הנבחרים למועצת הרשות: בשני העשורים גדל מספר הנשים המכהנות במועצות הרשויות פי 2.5, מכ-200 לכ-500, ושיעורן בקרב הנבחרים למועצה גדל מ-10.5% ל-18.7%. כאשר מביאים בחשבון את המועצות האזוריות, שיעור הנשים במועצות מגיע ל-20%. כלומר, שיעור הנשים במועצות הרשויות במערכות הבחירות האחרונות דומה לשיעור הנשים בקרב חברי הכנסת כעשר שנים קודם לכן: בכנסת ה-18, שנבחרה בשנת 2009, היה שיעור הנשים בקרב חברי הכנסת 19.8%⁸.

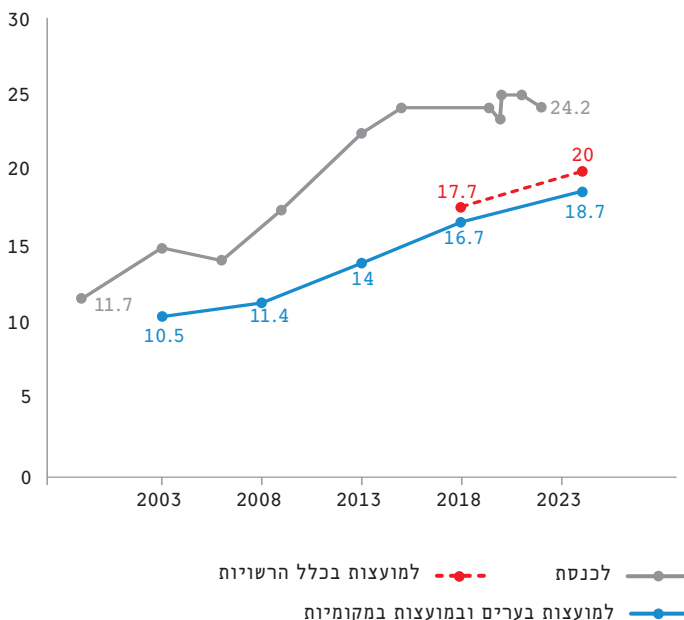
לאור ממצאים אלו, האם יש לראות פער מהותי בין שיעור נשים של 20% במועצות הרשויות לבין 24.2% בכנסת? נדמה כי התשובה לשאלה זו היא שלילית. מעבר לכך שהפער כשלעצמו הוא לא גדול מאוד, נראה כי יש לו סיבות המסברות את

8 הנחונים על הכנסת מבוססים על אבגר ופידלמן, 2021.

האוזן. הסיבה לפער בין שיעור הנשים בכנסת לבין שיעורן במועצות טמונה בראש ובראשונה בהבדלים בשיעור היחסי של האוכלוסייה הערבית בבחירות המקומיות בהשוואה לבחירות הארציות. ראשית, הקשר בין גודל הרשות לבין מספר המושבים במועצה הוא לא קשר לינארי (ניתן לתארו על ידי פונקציית מדרגות). כלומר, ישנן רשויות קטנות שבהן מספר מושבי המועצה לתושב גדול יותר מזה שברשויות אחרות, בינוניות בגודלן. עובדה זו, בתוספת התפלגות גודל הרשויות מבחינת האוכלוסייה והעובדה ששליש מן הרשויות בישראל הן רשויות ערביות, מביאים לידי כך ששיעור המושבים ברשויות הערביות מתוך כלל המושבים במועצות הרשויות נע סביב 33% (ללא מועצות אזוריות), שיעור הגבוה בהרבה משיעור הערכים בקרב אוכלוסיית בעלי זכות הבחירה. מכיוון שברשימות הערביות יש מעט מאוד נשים, שיעור המושבים הגבוה ברשויות הערביות מקטין בסך הכול את שיעורן.

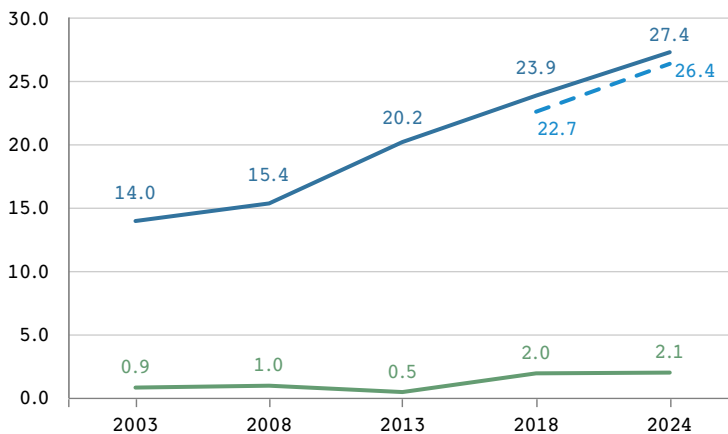
תרשים 3.8

שיעור הנשים שנבחרו למועצת הרשות בחמש מערכות הבחירות המקומיות האחרונות ובבחירות הארציות לכנסת שהתקיימו באותה התקופה (%)



שנית, שיעור ההצבעה של הערבים בבחירות הארציות הוא נמוך יותר, ושיעור גבוה יותר של מפלגות לא-ערביות משמעו יותר נשים, שכן שיעור הנשים ברשימות הערביות לכנסת נמוך מזה שברשימות היהודיות. שלישית, בבחירות הארציות חלק מן האזרחים הערבים מצביעים למפלגות לא-ערביות, שבהן שיעור נשים גבוה יותר, בניגוד למצב ברשויות המקומיות, שבהן המצביעים הערבים מצביעים באופן מוחלט למפלגות ערביות.⁹ ואכן, כאשר בוחנים את שיעור הנשים ברשויות היהודיות בלבד, מתברר כי שיעורן דומה לשיעורן המקביל בכנסת (תרשים 3.9).

תרשים 3.9
שיעור הנשים שנבחרו למועצת הרשות, לפי מגזר,
בחירות 2003-2024 (%)



— רשויות יהודיות - עיריות ומועצות מקומיות
 - - - רשויות יהודיות - כלל הרשויות
 — רשויות ערביות - עיריות ומועצות מקומיות

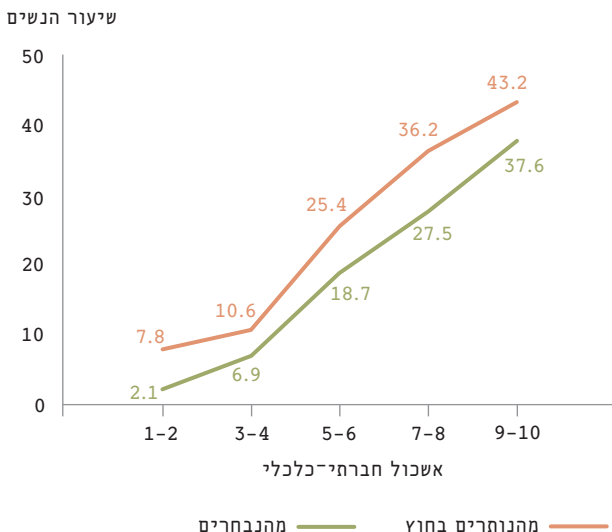
9 בבחירות האחרונות לכנסת (2022) עמד שיעור המצביעים למפלגות יהודיות ביישובים ערביים (כולל דרוזיים) על 14.3% (רודניצקי, 2022).

הדמיון בין שיעור הנשים במועצות הרשויות ובכנסת מחזק את האפשרות שהייצוג הנמוך של נשים בישראל בפוליטיקה המקומית ובפוליטיקה הארצית נובע מגורמים משותפים ושהשיעור הנמוך יחסית של נשים במועצות הרשויות אינו ייחודי לאמיתו של דבר לפוליטיקה המקומית.

שלא כמו במקרה של המועמדים והמנצחים במרוץ לתפקיד ראש הרשות (כאמור, במקרים אלו מדובר במספרים קטנים למדי), במקרה של המועצות ניכר קשר חיובי מובהק בין הרמה החברתית-כלכלית של הרשות לבין שיעור הנשים בקרב הנבחרים ובקרב המועמדים שנותרו בחוץ (תרשים 3.10). קשר זה מתקיים, הגם ששיפועו מתון יותר, ברשויות היהודיות בלבד (תרשים 3.11); כשמדובר ברשויות יהודיות, גם באשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים, למשל באשכולות 3-4, שיעור הנשים בקרב הנבחרים בשתי מערכות הבחירות האחרונות עמד במוצע, על כ-17%, ובאשכולות 5-6 הוא הגיע לכ-22%.

תרשים 3.10

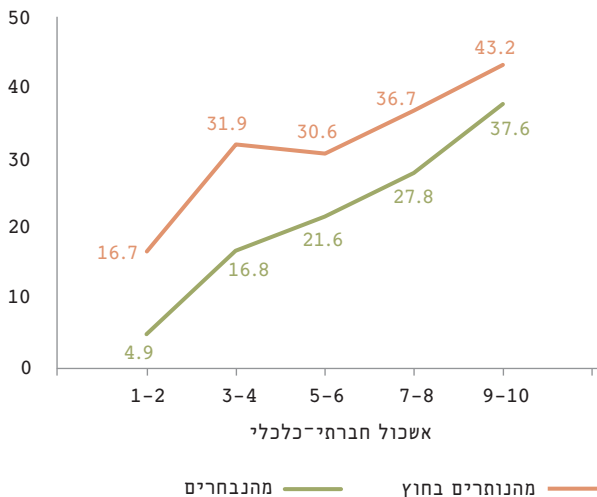
שיעור הנשים בקרב חברי המועצה הנבחרים ובקרב המועמדים למועצה שלא נבחרו, לפי דירוג חברתי-כלכלי, ממוצע בחירות 2018 ו-2024 (%)



3.11 חרשים

שיעור הנשים בקרב חברי המועצה הנבחרים ובקרב המועמדים למועצה
 שלא נבחרו, לפי דירוג חברתי-כלכלי, רשויות יהודיות, ממוצע
 בחירות 2018 ו-2024 (%)

שיעור הנשים

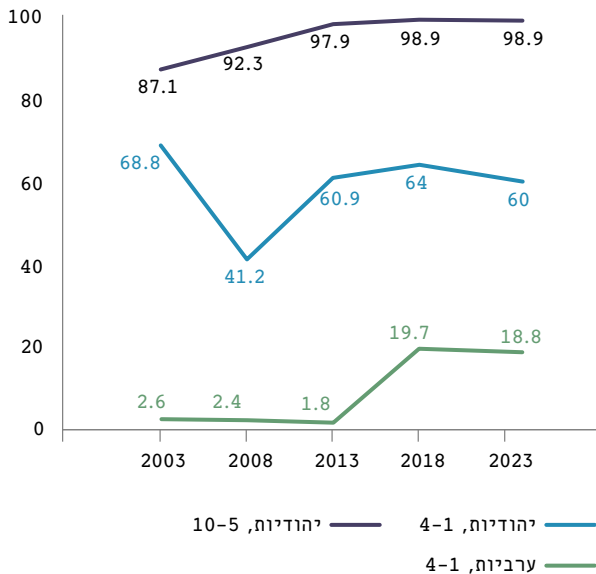


בלוח נ-3.2 שבנספח מוצגות תוצאות מרגרסיית OLS, שבה התוצאה היא היות הנבחר למועצה אישה, והמשתנים המסבירים הם גודל האוכלוסייה, שנת הבחירות, דירוג חברתי-כלכלי ורשות ערבית. תוצאות הרגרסיה עקביות עם הממצאים שתוארו קודם לכן: גידול בשיעור הנשים במועצות במשך השנים, קשר חיובי בין שיעור הנשים לבין הרמה החברתית-כלכלית של הרשות וסיכוי נמוך יותר לבחירה של נשים למועצה ברשויות הערביות בהשוואה לרשויות היהודיות. ממצאי הרגרסיה מוסיפים על הממצא התיאורי בהראותם שהמאפיינים הנזכרים הם בעלי חשיבות עצמאית להסבר ההבדלים בין הרשויות. כך למשל, השיעור הנמוך של נשים בקרב הנבחרים למועצה ברשויות ערביות הוא לא רק השתקפות של הרמה החברתית-כלכלית של הרשות, וההבדל בין רשויות ערביות לרשויות יהודיות נשמר גם כשמדובר אך ורק ברשויות חלשות כלכלית. מן הניתוח עולה גם שלגודל הרשות אין כמעט שום תפקיד בהסבר ההבדלים בין רשויות לעניין שיעור הנשים בקרב הנבחרים למועצה.

לבסוף, כדי לבחון את המגמה על פני זמן בחתך של מגזר הרמה חברתית-כלכלית השתמשנו במשתני תוצאה כלליים ורחבים יותר בהשוואה לשיעור הנשים במועצה, למשל שיעור הרשויות שבהן יש לפחות אישה אחת במועצת הרשות. תוצאה זו מוצגת בתרשים 3.12 בחלוקה לפי דירוג חברתי-כלכלי ומגזר ועל פני זמן, במשך חמש מערכות הבחירות. מן התרשים עולה כי ברשויות יהודיות חזקות כלכלית יש מעט מאוד רשויות שאין במועצה שלהן לפחות אישה אחת. לעומת זאת, ברשויות יהודיות חלשות כלכלית שיעור הרשויות שיש בהן לפחות אישה אחת במועצה נע סביב 60%. בולטת העובדה שגם ברשויות הערביות - שרובן ככולן באשכולות 4-1 - שיעור הרשויות שבהן יש לפחות אישה אחת במועצה עלה בין 2013 ל-2018 והוא עמד אז ובבחירות 2024 על כמעט חמישית.

תרשים 3.12

שיעור העיריות והמועצות המקומיות שיש בהן לפחות אישה אחת במועצת הרשות המקומית, לפי דירוג חברתי-כלכלי ומגזר, בחירות 2003-2024 (%)



האם צלח הניסיון להגדיל את שיעור הנשים במועצות באמצעות תמריץ כספי?

עקב השיעור הנמוך יחסית של נשים במועצות הרשויות חוקקה הכנסת בשנת 2014 תיקון לחוק הרשויות המקומיות.¹⁰ באמצעות התיקון לחוק ביקשו המחוקקים לתמריץ, כספית, את הרשימות

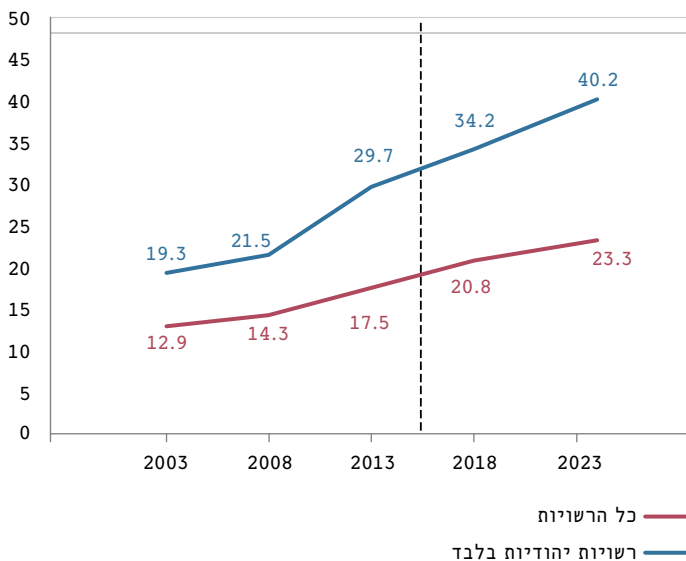
להגדיל אצלן את ייצוג הנשים. לפי התיקון, סיעה בעירייה או במועצה מקומית שלפחות שליש מחברי המועצה שנבחרו מטעמה למועצה הם נשים תהיה זכאית לתוספת של 15% מעבר למימון הבסיסי המגיע לה לפי החוק. התיקון לא הוחל במועצות אזוריות מכיוון ששיטת הבחירות בהן למועצה אחרת.

הגידול ההדרגתי והמתון בשיעור הנשים בקרב הנבחרים בין שנת 2013 לשנת 2018 מרמז שהתמריץ הכספי שהוענק לצורך הגדלת שיעור הנשים לא הביא לעלייה של ממש בתחום זה. אי-אפשר לשלול לחלוטין את האפשרות שבאחדות מהרשויות הביא תיקון החקיקה לגידול בשיעור הנשים בקרב הנבחרים למועצת הרשות, ואולם באופן מצרפי לא ניכר שינוי בקצב הגידול של שיעור הנשים במועצה בין השנים הרלוונטיות (2013 ו-2018) וגם לא בבחירות הבאות של 2024 (ראו לעיל). גם בדיקה ישירה יותר של אפשרות זו – על בסיס שיעור הרשימות שנשים היו שליש או יותר מתוך המועמדים שנכנסו מטעמן למועצת הרשות – מעלה תוצאה דומה. בין 2013 ל-2018 לא ניכרת קפיצה בשיעור זה, והגידול בו נראה חלק ממגמה רציפה ולינארית בקירוב בשנים הרלוונטיות (תרשים 3.13).

10 תיקון חקיקה לסעיף 7 לחוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), תשנ"ג-1993.

חרשים 3.13

שיעור הרשימות שנשים היו שלישי או יותר מן המועמדים שנכנסו מטעמן למועצת הרשות, עיריות ומועצות מקומיות, בחירות 2003-2024 (%)



דרך נוספת ועדינה יותר שמאפשרת לעמוד על מידת הייצוג של נשים במועצת הרשות המקומית היא התייחסות למיקומן ברשימות למועצה.

מיקום גבוה יותר חשוב מטעמי יוקרה ועוצמה פוליטית, אך גם מסיבות נוספות. בראש ובראשונה מיקום גבוה יותר קשור לסיכויים גדולים יותר להיבחר, ובכך הוא משקף במידת מה את ההעדפות של הרשימות עצמן, כלומר עד כמה חברי הרשימה או גורמים אחרים שהשפיעו על הרכבתה מעוניינים בכניסתה של אישה למועצה. מיקום גבוה קשור גם לסיכוי מוגבר להחזיק במשרה עירונית, ובפרט בתפקיד של אחד מסגני ראש הרשות, שהוא משרה בשכר, הכרוכה לעיתים קרובות גם באחריות על תחומי העשייה של הרשות המקומית. כלומר, מיקום

מיקום הנשים ברשימות למועצת הרשות

גבוה יותר משמעו סיכוי גדול יותר להיבחר וגם סיכוי גדול יותר לקבל תפקיד בעל השפעה.¹¹

תרשים 3.14 מציג את שיעור הנשים בקרב הנכנסים למועצה עבור כל מיקום ברשימה למועצה (ברשויות יהודיות וללא מועצות אזוריות). מנתוני הבחירות האחרונות של שנת 2024 עולה שנשים הן 13% מהנבחרים למועצה מהמקום הראשון ברשימה, 35.5% מהנבחרים למועצה מהמקום השני ומהמקום השלישי ברשימה ו-47% מהנבחרים למועצה מהמקום הרביעי ברשימה. ממקומות 5 ומטה שיעור הנשים שב ויורד בהדרגה. דפוס זה יש לבחון יחד עם התפלגות הנכנסים למועצה לפי מיקומם ברשימה. באותה קבוצת רשויות שנבחנה, 38% מהנבחרים למועצה נכנסו מהמקום הראשון, 26% מהמקום השני, 15% מהשלישי ו-8.5% מהרביעי. שיעורם של היתר הוא 12% מן הנבחרים. כלומר, משקלן של נשים גדול יחסית במקומות שבהם סיכויי הכניסה למועצה הם, ככלל, נמוכים יותר.

מבחינת השינוי על פני זמן, ניכר שבמשך שני עשורים גדל מאוד שיעור הנשים הנבחרות למועצה מהמקום השני ברשימה. בנוסף, אף שמבחינת ייצוגן היחסי מעט נשים נבחרות למועצה מהמקום הראשון ברשימה, התמקדות בשיעור הרשימות שנכנסו למועצה ואשר בראשן עמדה אישה מלמדת שחל גידול לא מבוטל גם בהיבט זה: בין שנת 2003 לשנת 2024 גדל מספר הרשימות שנכנסו למועצה שבראשן אישה מ-57 ל-88 (פי 1.5), ושיעורן בקבוצת הרשויות הרלוונטית גדל מ-8% ל-13% (פי 1.6). ראו תרשים 3.15). העמידה בראש רשימה גם אם אינה כרוכה בהתמודדות על תפקיד ראש הרשות היא בעלת חשיבות, כאמור, מבחינת הסיכוי להיבחר, אך גם מבחינות נוספות, למשל מבחינת תדמית הרשימה ופוטנציאל המשיכה למגוון קהלים בהתחשב באופי הרשות ובאופי הקבוצות המתגוררות בה. אומנם באותה התקופה גדל שיעור הנשים במועצות של הרשויות היהודיות מ-14% ל-27% (פי 2). ראו תרשים 3.9 לעיל), אך הגידול בשיעור הנשים העומדות בראש הרשימה גם אם לא קרה

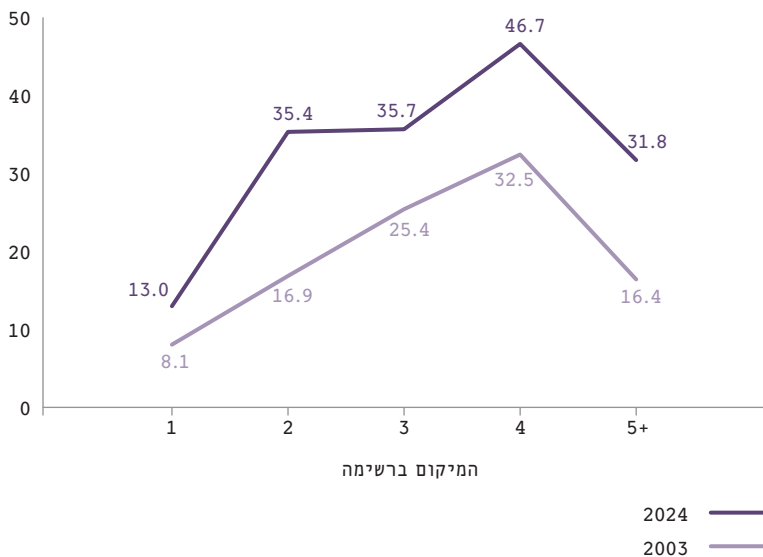
11 הערכה עקיבת של מיקום נשים ברשימות המתמודדות למועצת הרשות חלוי בהתייחסות ישירה למספר המושבים במועצה, שכן הסיכויים להיכנס מן המקום הרביעי ברשימה למועצה בת 7 מושבים שונים מן הסיכויים להיכנס, מאותו מקום ברשימה, למועצה בת 21 מושבים. הבדל זה עצמו קשור גם למספר הרשימות המתמודדות.

בעוצמה זהה משקף באופן נוסף את העובדה שהגידול בשיעור הנשים במועצות לא הגיע רק משולי הרשימות והיה כרוך גם בעלייה בדומיננטיות של נשים באופן נרחב יותר – באמצעות המועמדות לראשות הרשות ובאמצעות העמידה בראש הרשימות למועצה.

חרשים 3.14

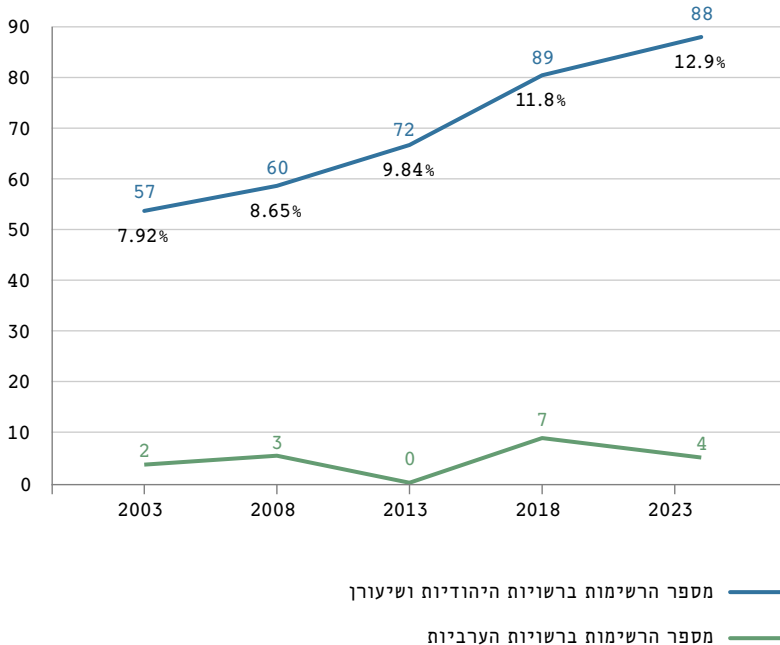
שיעור הנשים בקרב הנבחרים למועצה בעיריות ובמועצות המקומיות, לפי מיקום הנבחר ברשימה, רשויות יהודיות, בחירות 2024 לעומת בחירות 2003 (%)

שיעור הנשים



3.15 תרשים

מספר ושיעור הרשימות שנכנסו למועצה שבראשן עמדה אישה, לפי מערכת בחירות, עיריות ומועצות מקומיות יהודיות לעומת ערביות, בחירות 2003-2024



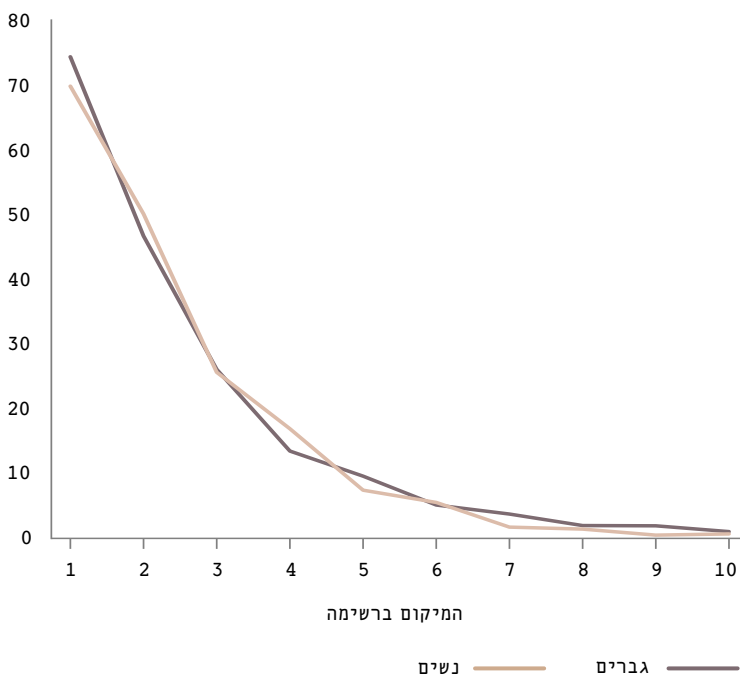
לבסוף יש לזכור כי לשיעורים הנזכרים – שיעור הנשים בקרב הנבחרים לפי המיקום ברשימה – אין שום משמעות באשר לסיכויי ההיבחרות, שכן אלו תלויים ביחס שבין שיעור הנשים בקרב הנבחרים לבין שיעורן בקרב המתמודדים. תרשים 3.16 מראה, עבור השנים 2018-2024, את שיעורי ההיבחרות הבלתי מותנים של נשים עבור כל מיקום ברשימה. משתי מערכות בחירות אלו, שעבורן קיימים נתונים, עולה כי לגברים ולנשים יש סיכוי דומה בקירוב להיכנס למועצה מכל מקום ברשימה. כך לדוגמה, עבור מי שהיו ממוקמים במקום הראשון ברשימה, שיעור הנבחרים היה 74% בקרב הגברים ו-70% בקרב הנשים, ועבור הממוקמים במקום השני ברשימה, שיעור הנבחרים היה 47% בקרב הגברים ו-50% בקרב הנשים. כלומר, סביר להסיק כי הבוחרים אינם נוטים לבחור פחות ברשימות

שמטעמן מתמודדות נשים וכי השיעור הנמוך של נשים במועצות נובע מכך שהן ממוקמות במקומות נמוכים ברשימה.

3.16 חרשים

הסיכוי להיבחר למועצה בעיריחה ובמועצות מקומיות, לפי מיקום ברשימה ומגדר, רשויות יהודיות, בחירות 2018 ובחירות 2024 (%)

הסיכוי להיבחר



רשימות מקומיות יכולות לפעול מתוך זיקה ארגונית-פורמלית למפלגה ארצית (אחת או יותר), המכונה במצב זה "סיעת אם" של הרשימה המקומית. פרקים 8 ו-9 שלהלן עוסקים

שיעור הנשים בקרב המועמדים והנבחרים למועצה לפי הזיקה למפלגה ארצית

בהרחבה בזיקה שבין רשימות מקומיות למפלגות ארציות. מפרקים אלו עולה כי אף ששיעור הרשימות הפועלות בזיקה למפלגה ארצית נמצא בירידה במרוצת השנים, עדיין מדובר בשיעור לא קטן. וכך, בבחירות 2024 היו 34% מחברי המועצה בכלל הרשויות ו-49% מחברי המועצה ברשויות היהודיות חברים ברשימות שיש להן זיקה ארגונית-פורמלית למפלגות ארציות. בסעיף זה נבקש להתייחס להיבט ספציפי: הקשרים שבין הזיקות למפלגות ארציות ובין ייצוג הנשים ברשימות.¹²

מתרשים 3.17 עולה כי בבחירות 2024 היה הכדל של ממש במפלגות היהודיות בין מפלגות הימין ובין מפלגות המרכז-השמאל, ובפרט בין המפלגות המזוהות עם גוש נתניהו והמחנה הדתי-מסורתי – הליכוד, ש"ס, יהדות התורה, עוצמה יהודית והציונות הדתית – לבין המפלגות שאינן מזוהות עם גוש זה, לרבות מפלגות הימין שבהן (בעת הבחירות, הן הארציות והן המקומיות, מפלגת תקווה חדשה לא הייתה מזוהה עם גוש נתניהו ולכן ההתייחסות אליה להלן היא ככזאת). בחמש המפלגות הציוניות שאינן חברות בגוש נתניהו שיעור הנשים בקרב חברי המועצה נע בין 35.7% ל-43%, והמובילה בעניין זה היא מפלגת יש עתיד. מנגד, ברשימות של המפלגות החרדיות שיעור חברות המועצה עומד על 0%. גם בקרב הרשימות שיש להן זיקה למפלגות הציבור הדתי-לאומי (הציונות הדתית ועוצמה יהודית) שיעור חברות המועצה נמוך למדי. ברשימות של הליכוד שיעור הנשים אומנם גבוה יותר (27.6%), אך הוא עדיין נמוך בהרבה מבשאר המפלגות הציוניות הלא-דתיות. ברשימות של המפלגות הערביות שיעור חברות המועצה נמוך מאוד ועומד על 8.5% בלבד, תופעה העולה בקנה אחד עם הייצוג הנמוך מאוד של נשים ברשויות הערביות בכלל. ככל המפלגות שיעור הנשים בקרב המועמדים שנותרו בחוץ גבוה משיעורן בקרב הנבחרים. הפערים בולטים במיוחד במפלגות הערביות, במפלגות הציבור הדתי-לאומי ובמפלגת העבודה.

12 לפירוט על המתודולוגיה לניתוח הזיקה למפלגות הארציות ראו בפרקים הנזכרים. באשר לניתוח המוצג כאן נחיד כי לגבי רשימות משותפות הוא נעשה ברמת הרשימה ולא ברמת המנדטים. לדוגמה, רשימה משותפת של יש עתיד וסיעה מקומית עצמאית שהכניסה למועצה ארבעה חברים, שמתוכם שניים משויכים ליש עתיד ושניים לסיעה המקומית, תנוחת בסעיף זה לצורך שיעור הנשים במפלגת יש עתיד כרשימה שכל ארבעת חבריה משויכים ליש עתיד. ההצדקה לכך היא שייצוג הנשים הוא בעיקרו ברמה הרשימתית וכן שברור שגם במצב זה למפלגה הארצית יש השפעה על ייצוג הנשים בכלל הרשימה.

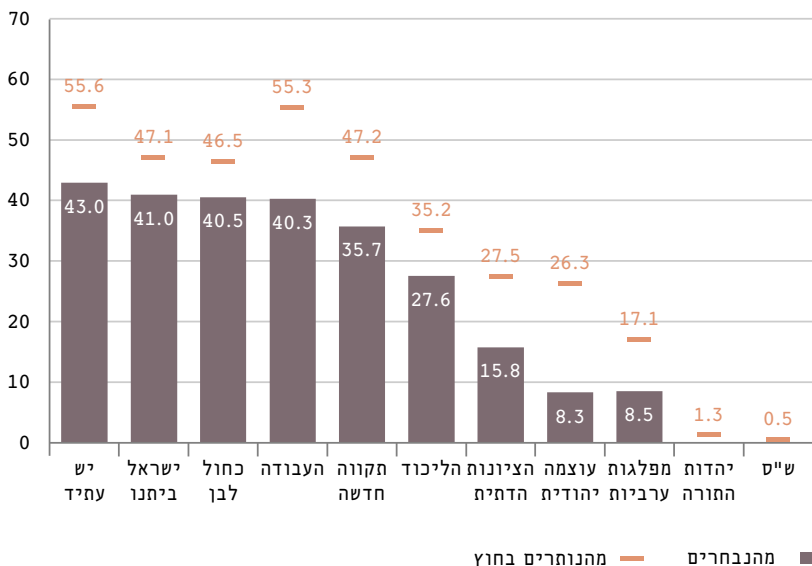
ניתוח המצב על פני זמן (לוח 3.1) מעלה כי במרבית הרשימות שרצו בבחירות בזיקה למפלגות ארציות יש מגמה של עלייה בייצוג הנשים. במפלגת מרצ (שלא התמודדה רשמית בבחירות 2024 מכיוון שהיא לא יוצגה בידי סיעה בכנסת) היה שיעור גבוה של 40% נשים בקרב הנבחרים למועצה כבר בבחירות 2008, בשעה שבשום מפלגה אחרת לא הגיע שיעור הנשים בקרב הנבחרים למועצה אפילו ל-20%. גם במפלגת יש עתיד היה שיעור חברות המועצה גבוה יחסית (32%) כבר בתקופת ההתמודדות הראשונה (בחירות 2013), ובבחירות האחרונות הוא היה כאמור הגבוה ביותר מכל המפלגות (43%). עלייה של ממש לאורך השנים התרחשה במפלגת ישראל ביתנו (מ-18% ל-41%), במפלגת העבודה (מ-19% ל-40%) ובמפלגת הליכוד (מ-9% ל-28%).

במפלגות החרדיות שיעור חברות המועצה נותר אפסי בכל מערכות הבחירות. לעומתן, במפלגות הציבור הדתי-לאומי ניכרת מגמת עלייה בין בחירות 2008 ל-2018, מ-7% ל-22%, ובהמשך לכך ירידה גדולה בבחירות האחרונות (2024) ל-14%. אנו משערים שירידה זו קשורה לשינויים שחלו במפלגות הציבור הדתי-לאומי בזירה הארצית ובהתחזקות של פוליטיקאים בעלי זהות חרד-לית, דוגמת בצלאל סמוטריץ ואיתמר בן גביר, על חשבון נציגי הבית היהודי/המפד"ל.

שיעור הנשים הנמוך במיוחד ברשימות הקשורות למפלגות חרדיות, למפלגות דתיות ולמפלגות ערביות מחזק את האפשרות שהייצוג הנמוך של נשים בפוליטיקה המקומית בישראל מושפע במידה רבה מצד הביקוש. כלומר, הביקוש הנמוך עד אפסי לנציגות של נשים הרווח במפלגות אלו (הנהגת המפלגות, פעיליהן או גם בוחריהן) סוחף כלפי מטה את הנתון הכולל. ואכן, שיעור הנשים ברשימות הקשורות לשאר המפלגות גבוה בהרבה וקרוב יותר לאמצע הטווח במדינות האיחוד האירופי (ראו לעיל).

3.17 תרשים

שיעור הנשים בקרב חברי המועצה הנבחרים ובקרב המועמדים שנתו
 בחוץ, לפי הזיקה הארצית של רשימת הבת, בחירות 2024 (%)



3.1 לוח

שיעור הנשים בקרב חברי המועצה הנבחרים, לפי הזיקה הארצית של רשימת הבת, בחירות 2008-2024 (%)

שנה	מרצ	יש עתיד	ישראל ביתנו	העבודה	הליכוד	מפלגות הציונות החדשה-לאומי	מפלגות ערביות	ש"ס	יהדות התורה
2008	40	-	18	19	9	7	4	0	0
2013	40	32	26	25	15	15	5	1	0
2018	44	32	32	31	23	22	13	0	0
2024	-	43	41	40	28	14	9	0	0

מינוי נשים

לסגנויות ראש רשות¹³

חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגנויו וכהונתם), תשל"ה-1975, מסדיר את הליך המינוי של סגני ראשי הרשויות. מכיוון שחברי

המועצה בישראל אינם זכאים כלל לשכר או לתגמול כספי, חשובה במיוחד החלוקה בין סגן ראש רשות בשכר לבין סגן ראש רשות שלא בשכר. החוק קובע מכסה של סגנים ושל סגנים בשכר שכל רשות רשאית למנות. הקריטריון הראשי למכסה זו הוא מספר התושבים ברשות. אף שאין חובה למנות סגנים לראש הרשות, מרבית הרשויות נוהגות לעשות זאת ואף למצות את המכסה שנקבעה להן לצורך זה. ברוב המקרים הסגנים מתמנים בהתאם להסכמות המתגבשות לאחר הבחירות בעת הקמת הקואליציה העירונית.

סגני ראש הרשות, ובפרט אלו המקבלים שכר מהרשות המקומית, הם למעשה חלק מהנהלת הרשות ומתפקידם לסייע לראש הרשות בניהול השוטף של הרשות. החוק מאפשר לראש הרשות לאצול מסמכויותיו לסגנו, ובהנחיות משרד הפנים נקבע, בהתאם לפסיקת בית המשפט בנושא, כי סגן ראש רשות רשאי לקבל שכר אך ורק אם הוא צולו לו סמכויות. מלבד הסמכויות המואצלות לכמה מהסגנים, עצם קבלת תפקיד הסגן, ובעיקר תפקיד הסגן בשכר, המאפשר לחבר המועצה לעבוד בתפקידו ברשות, משקפים במידה לא מבוטלת את מידת הכוח שיש לנציגים המקומיים השונים במועצת הרשות (ברסלר-גונן, 2010).

ניתוח של איוש תפקידי הסגנות בשלטון המקומי לאחר בחירות 2024¹⁴ מלמד כי אחרי בחירות אלו מונו 73 סגנויות ראש רשות, מתוכן 41 הן סגנויות בשכר (תרשים 3.18). נשים הן 15% מכלל הסגנים וכן 15% מהסגנים בשכר, לעומת שיעור של 20% בקרב חברי המועצה. כלומר, ייצוגן היחסי של הנשים באוכלוסיית הסגנים נמוך גם בהתחשב בייצוגן במועצות של הרשויות המקומיות.

מן ההשוואה לפי מגזר (תרשים 3.19) עולה כי ברשויות הערביות מונו רק שתי נשים לתפקידי סגנות, ושתייהן לא בשכר, בעוד שברשויות היהודיות שיעור

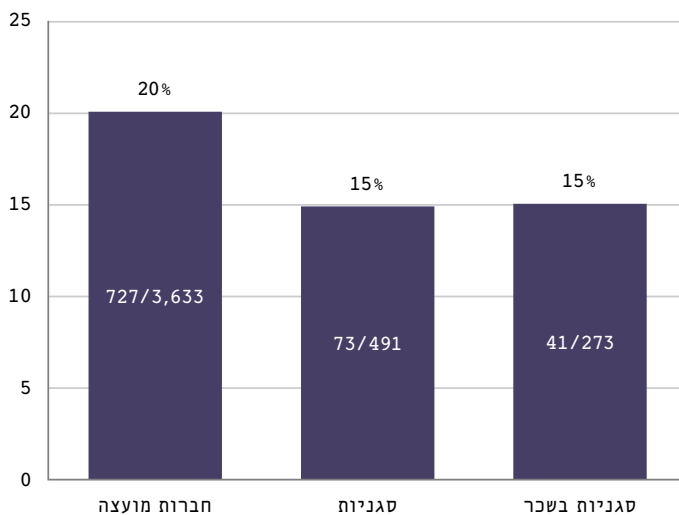
13 להרחבה בנושא זה ראו פינקלשטיין וגולדברג, 2025.

14 משרד הפנים לא התקבלו נתונים מלאים בנושא, ולכן השלמנו את המידע באופן עצמאי על ידי עיון באתרי הרשויות ובפרוטוקולים של מליאות המועצה ועל ידי ליקוט מידע שאספה עמותת עורכי דין לקידום מינהל תקין ואשר הועבר אלינו.

הסגניות אומנם גבוה יותר (20%), אך הוא נמוך משיעור הנשים המכהנות
 כחברות מועצה ברשויות יהודיות (26%).

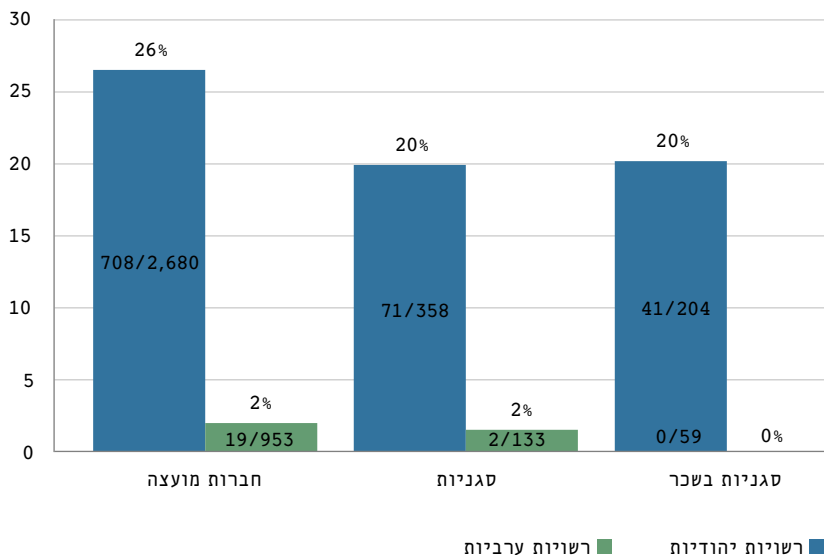
3.18 תרשים

שיעור ומספר הנשים בתפקיד סגנות ראש רשות לעומת שיעור ומספר
 חברות המועצה, לאחר בחירות 2024



חרשים 3.19

שיעור הנשים בתפקיד סגנות ראש רשות לעומת שיעור חברות המועצה
לאחר בחירות 2024, לפי מגזר (%)



בפרק זה בחנו את ייצוגן של נשים בעמדות הנהגה פוליטיות ברמה המקומית, במרוץ לתפקיד ראש הרשות, בהתמודדות על מקום במועצת הרשות ובמינוי לתפקיד סגן ראש הרשות באמצעות נתוני חמש מערכות הבחירות האחרונות.

הראינו כי שיעור הנשים בקרב המועמדים ובקרב הנבחרים לתפקיד ראש הרשות עלה בהדרגה במרוצת השנים, אם כי הוא עדיין נמוך מאוד בהשוואה לדמוקרטיות מערביות אחרות.

שיעור הנשים בקרב המועמדים והנבחרים למועצת הרשות עלה אף הוא בשני העשורים הראשונים של המאה ה-21. ברשויות היהודיות שיעור הנשים במועצות נעשה באחרונה דומה לשיעורן בכנסת. ברשויות הערביות, לעומת זאת, שיעור

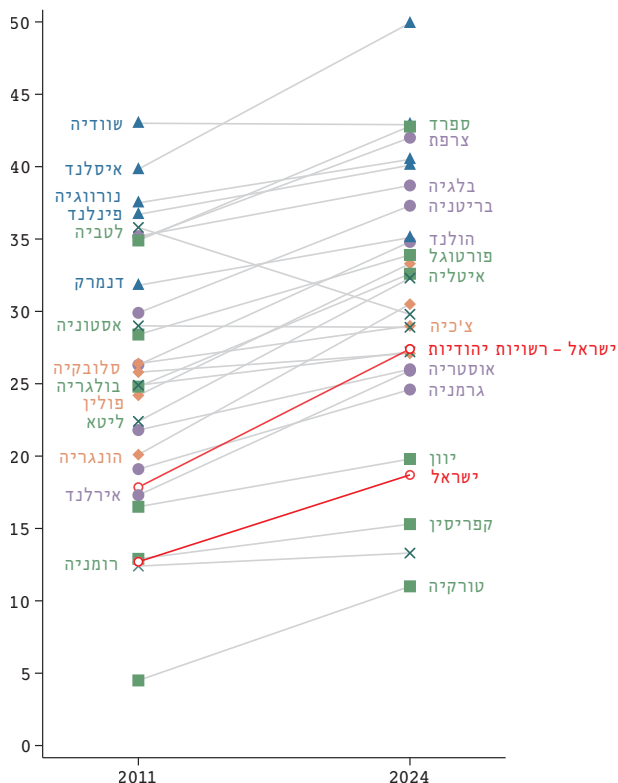
סיכום

הנשים במועצה נמוך ביותר. ברשויות היהודיות שיעור הנשים גבוה יותר ככל שהרשות בדירוג חברתי-כלכלי גבוה יותר.

מבחינת מיקומן ברשימות למועצה, משקלן של נשים רב יחסית במקומות שבהם סיכויי הכניסה למועצה הם, ככלל, נמוכים יותר. עם זאת, גברים ונשים הם בעלי סיכויים דומים להיכנס למועצה כאשר אלו נבחנים עבור כל מיקום ברשימה בנפרד. מספר ושיעור הנשים העומדות בראש רשימה נמצא אף הוא בעלייה והגיע בבחירות האחרונות (2024) ל-13% בקרב הרשימות שנכנסו למועצה.

לבסוף, יש קשר בין שיעור הנשים ברשימה לבין זיקת הרשימה למפלגה ארצית. ברשימות בעלות זיקה למפלגות דתיות שיעור הנשים נמוך מהממוצע, ובאלו הקשורות למפלגות ערביות או למפלגות חרדיות שיעורן נמוך ביותר עד אפסי, בהתאמה. עובדה זו נותנת משקל לטענה שהייצוג הנמוך של נשים בפוליטיקה המקומית מקורו לכל הפחות בצד הביקוש. ואולם אי-אפשר לשלול את השפעתם של גורמים נוספים מצד ההיצע, אשר הערכתם היא מחוץ לתחומו של פרק זה.

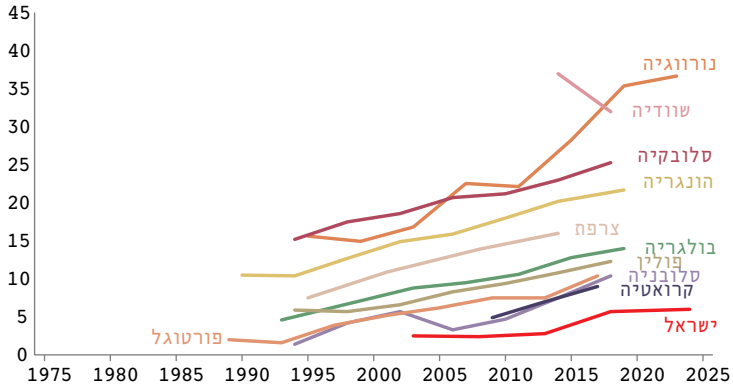
תרשים נ-3.1
שיעור הנשים בקרב חברי המועצה במדינות האיחוד האירופי
ובישראל, * 2011-2024 (%)



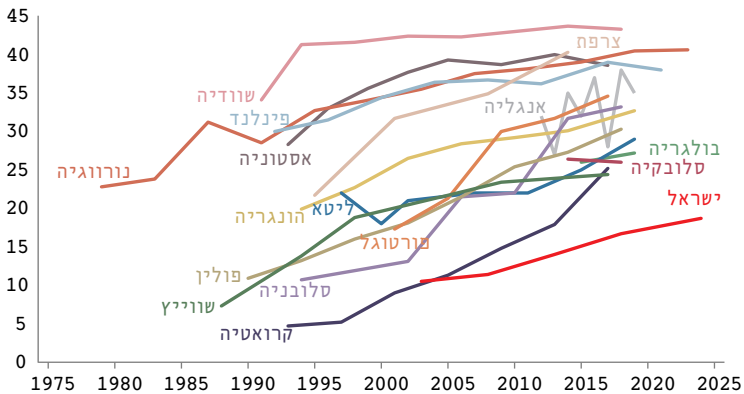
* עבור ישראל מוצג הממוצע של השנים 2008 ו-2013; עבור סלובקיה, טורקיה ורומניה מוצגת השנה הקרובה ביותר.

מקור: European Institute for Gender Equality: Gender Statistics Database

תרשים נ-3.2
שיעור הנשים בתפקיד ראש הרשות, ישראל ומדינות נבחרות באירופה,
(%) 2024-1990



תרשים נ-3.3
שיעור הנשים החברות במועצה, ישראל ומדינות נבחרות באירופה,
(%) 2024-1980



מקור (לשני התרשימים): Gendźwiż et al., 2022 ועיבודי המחברים.

לוח נ-3.1

שיעור הנשים בקרב הנבחרים לתפקיד ראש הרשות, מדגמים שונים, ישראל, בחירות 2003-2024 (%)

מערכת הבחירות	רשויות יהודיות בלבד			כלל הרשויות		
	בחירות במועדן בלבד, עובר חמש השנים הנקובות, ללא מועצות אזוריות	בחירות במועדן בלבד, עובר חמש השנים הנקובות, כולל מועצות אזוריות	בחירות במועדן בלבד, עובר חמש השנים הנקובות, כולל מועצות אזוריות	בחירות במועדן בלבד, עובר חמש השנים הנקובות, ללא מועצות אזוריות	בחירות במועדן בלבד, עובר חמש השנים הנקובות, ללא מועצות אזוריות	בחירות במועדן בלבד, עובר חמש השנים הנקובות, כולל מועצות אזוריות
2003	2.9	2.9	2.5	1.9	1.9	2003
2008	2.8	2.8	2.4	1.8	1.8	2008
2013	3.4	3.5	2.8	2.1	2.3	2013
2018	8.4	8.3	5.7	5.1	5.6	2018
2024	7.8	8.9	6.0	4.6	5.8	2024

לוח נ-3.2
תוצאות מרגרסיית OLS שבה המשתנה התלוי הוא
"הנבחר למועצה הוא אישה"

	(4)	(3)	(2)	(1)	
	0.008 (0.011)	0.008 (0.011)	0.005 (0.011)	0.009 (0.011)	שנת 2008
	0.045*** (0.010)	0.045*** (0.010)	0.042*** (0.010)	0.031*** (0.011)	שנת 2013
	0.077*** (0.010)	0.076*** (0.010)	0.073*** (0.010)	0.061*** (0.011)	שנת 2018
	0.098*** (0.010)	0.097*** (0.010)	0.093*** (0.010)	0.078*** (0.011)	שנת 2024
0.043*** (0.011)	0.046*** (0.011)	0.042*** (0.010)	0.027*** (0.010)		אשכולות 4-3
0.088*** (0.011)	0.094*** (0.011)	0.094*** (0.011)	0.142*** (0.010)		אשכולות 6-5
0.148*** (0.011)	0.152*** (0.011)	0.150*** (0.011)	0.219*** (0.010)		אשכולות 8-7
0.221*** (0.015)	0.225*** (0.015)	0.224*** (0.014)	0.295*** (0.013)		אשכולות 10-9
-0.109*** (0.010)	-0.116*** (0.010)	-0.122*** (0.009)			רשות ערבית
-0.002 (0.010)	-0.009 (0.010)				חמישון אוכלוסייה שני
-0.007 (0.010)	-0.020* (0.010)				חמישון אוכלוסייה שלישי
0.021** (0.010)	0.010 (0.010)				חמישון אוכלוסייה רביעי
0.021* (0.011)	0.011 (0.011)				חמישון אוכלוסייה עליון
0.083*** (0.012)	0.039*** (0.014)	0.042*** (0.012)	-0.028** (0.011)	0.108*** (0.008)	קבוע
11,601	11,601	11,601	11,601	11,601	תצפיות
0.087	0.098	0.097	0.082	0.007	R ²

הערות: הלוח מראה את המקדמים מרגרסיית OLS שבה המשתנה התלוי הוא המשתנה הבינרי "אישה", השווה ל-1 עבור נבחרת אישה ול-0 עבור נבחר גבר. המקדמים מראים את הגידול, בנקודות אחוז, בסיכוי שהנבחר למועצה הוא אישה, הקשור לשינוי של כל אחד מן המשתנים המוצגים מ-0 ל-1 כשכל שאר המשתנים האחרים קבועים. כך למשל, השינוי מרשות יהודית לרשות ערבית מתואם עם קיטון של

כ-11 נקודות אחוז בסיכוי שהנבחר למועצה הוא אישה. תוצאה זו קרובה לקביעה שברשויות ערביות שיעור הנשים בקרב הנבחרים למועצה נמוך, בממוצע, ב-11 נקודות אחוז בהשוואה לרשויות יהודיות. המדגם כולל את כל המועמדים שנבחרו למועצת הרשות בשנים 2003-2024, ללא מועצות אזוריות. כל המשתתפים הבלתי תלויים הם משתתפים בינריים. הקטגוריות המושמטות הן: שנת 2003, אשכולות 1-2, חמישון האוכלוסייה התחתון. חמישוני האוכלוסייה מבוססים על מספר בעלי זכות הבחירה. שגיאות התקן מוצגות בסוגריים. רמות המובהקות מסומנות: * $p < 0.01$ *** $p < 0.05$ ** $p < 0.10$

רשימת המקורות

אבגר, עדו (2022). **ייצוג נשים בשלטון המקומי: עדכון וניתוח נתוני בחירות 2018**. הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

אבגר, עדו ופידלמן, איתי (2021). **נשים בכנסת: ריכוז נתונים לאחר הבחירות לכנסת ה-24 ומבט על פרלמנט רגיש מגדר**. הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

ברסלר-גונן, רותם (2010). "בית-הנבחרים המקומי": מאזן הכוחות בין ראש רשות, חברי מועצה והפקידות המקומית לאור הבחירה הישירה והצעת חוק העיריות החדש. בתוך אברהם בריכטה, ערן ויגודה-גדות וגיא פדה (עורכים), **עיר ומדינה בישראל: שלטון מקומי לקראת העשור השביעי** (עמ' 476-504). כרמל ואוניברסיטת חיפה.

טהון-אשכנזי, ענת ושפירא, אסף (2023א). **המנגנון החוקי שיתמרץ נשים להתמודד על ראשות רשויות מקומיות יגביר את השוויון בייצוג**. אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

טהון-אשכנזי, ענת ושפירא, אסף (2023ב). **המלצות לחיזוק ייצוג נשים ברשויות המקומיות לקראת הבחירות באוקטובר 2023**. אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

טהון-אשכנזי, ענת, שפירא, אסף ופינקלשטיין, אריאל (2024). **ייצוג נשים ברשויות המקומיות – לציון יום השלטון המקומי 2024**. אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פינקלשטיין, אריאל וגולדברג, אילה (2025). **מאחורי כל גבר עומד עוד גבר: סגניות ראש רשות בשלטון המקומי**. אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

רודניצקי, אריק (2022). **ניתוח הצבעת הציבור הערבי בבחירות לכנסת ה-25**. אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

ריקן, ערן ובר כהן, עינב (2022). **תח ייצוג של נשים בפוליטיקה המקומית** (נייר מדיניות). בית ספר פדרמן למדיניות ציבורית וממשל – האוניברסיטה העברית בירושלים.

שפירא, אסף, קניג, עופר, פרידברג, חן ואיצקוביץ' מלכה, רעות (2013). **ייצוג נשים בפוליטיקה: ישראל במבט השוואתי**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

Ceciarini, Sandra (2019). *Women in politics: Local and European trends*. Council of European Municipalities and Regions.

Dahl, Malte, & Nyrup, Jacob (2021). Confident and cautious candidates: Explaining under-representation of women in Danish municipal politics. *European Journal of Political Research*, 60(1), 199–224.

Gendźwiż, Adam, Kjær, Ulrik, & Steyvers, Kristof (Eds.) (2022). *The Routledge handbook of local elections and voting in Europe*. Routledge.

Hessami, Zohal, & Lopes da Fonseca, Mariana (2020). Female political representation and substantive effects on policies: A literature review. *European Journal of Political Economy*, 63, 101896.

Itzkovitch-Malka, Reut (2021). Gender in Israel. In Reuven Y. Hazan, Alan Dowty, Menachem Hofnung, & Gideon Rahat (Eds.), *The Oxford handbook of Israeli politics and society* (pp. 211–225). Oxford University Press.

Norris, Pippa (2007). New feminist challenges to the study of political engagement. In Russell J. Dalton & Hans-Dieter Klingemann (Eds.), *The Oxford handbook of political behavior* (pp. 724–743). Oxford University Press.

פרק 4

תחרות פוליטית בבחירות לתפקיד ראש הרשות

—
איתמר יקיר | אריאל פינקלשטיין

תקציר

תחרות פוליטית היא סימן היכר בסיסי של דמוקרטיה, שכן חלופות ממשיות הן הכרחיות כדי שהבוחרים יוכלו להביע את העדפותיהם וכדי להבטיח אחריותות (accountability) מצד השלטון. פרק זה מתאר את עוצמת התחרותיות בבחירות לתפקיד ראש הרשות המקומית במהלך חמש מערכות הבחירות שהתקיימו בין השנים 2003 ל-2024. התחרותיות נבחנת באמצעות ארבעה מדדים: מספר המועמדים ושיעור המרוצים עם מועמד יחיד (שלב ההיערכות; שני מדדים); וכן שיעור המרוצים שהצריכו סיבוב שני והפער בשיעור הקולות של שני המקומות הראשונים (שלב ההתמודדות; שני מדדים). נמצא כי בשלבי ההיערכות חלה ירידה מתונה בתחרותיות ושהתחרותיות המאפיינת את שלבי ההתמודדות יציבה למדי. כמו כן נמצאו הבדלים מהותיים בין סוגי הרשויות: הרשויות הערביות

מתאפיינות בתחרותיות חזקה, ואילו המועצות האזוריות והרשויות החרדיות מתאפיינות בתחרותיות מתונה.

מבוא ורקע

פרק זה עוסק בעוצמת התחרותיות המאפיינת את הבחירות לתפקיד ראש רשות בישראל. בפרק

מוצגות כמה דרכים שאפשר למדוד באמצעותן את עוצמת התחרות, ובעקבותיהן אנו מבקשים לתאר את המגמות בעוצמת התחרותיות על פני זמן ואת ההבדלים בין רשויות, אגב ניסיון להצביע על המקורות להבדלים אלו. ההערכה של עוצמת התחרותיות בבחירות היא רלוונטית גם למקרה של הבחירות למועצות הרשויות המקומיות, ואולם משמעותה של התחרות בהקשר זה והאופנים של מדידתה הם אחרים, והם נדונים משום כך בפרק נפרד (פרק 5).

תחרות פוליטית היא אחד מסימני ההיכר המובהקים והמהותיים ביותר של משטר דמוקרטי. לאורך זמן תחרות היא למעשה גם תנאי הכרחי להגדרתו של משטר כדמוקרטי. לפיכך תחרות היא מאפיין עיקרי של הדמוקרטיה גם לפי הגישות המינימליסטיות ביותר, הרואות את עיקרה של השיטה הדמוקרטית במימוש העיקרון של שלטון הרוב, כלומר תחרות על קולות במסגרת של בחירות חופשיות שבסופן המנצחים מקבלים לידיהם את הגה השלטון והמפסידים מכירים בניצחונם של אלו.

תחרות במובן זה, כמאפיין דמוקרטי, מתבססת על הדרישה של העמדת כמה חלופות לפני הבוחרים, כלומר שתיים או יותר. אם בבחירות יש, לאורך זמן, רק מועמד אחד או רק מפלגה אחת, כי אז אין בעצם, בהגדרה, שום תחרות. הגדרה מחמירה יותר של תחרות תדרוש שיהיו כמה חלופות שלטוניות אפקטיביות, כלומר שיהיו יותר ממועמד אחד או מפלגה אחת שיש להם סיכוי ממשי להיבחר. לפי הגדרה מחמירה עוד יותר, רצוי גם שיהיו הבדלים מהותיים בין המועמדים, כלומר בין המסרים והמדיניות שהם מציעים.

אם אין תחרות, נמנעת מן הבוחרים האפשרות להביע את העדפותיהם ולהשתתף בהליך דמוקרטי מהותי באמצעות השפעה על זהות הנבחרים. ועוד: התחרות חשובה גם בין מערכות הבחירות, שכן מעיקר מהותו משטר דמוקרטי אינו יכול להתקיים ללא אופוזיציה הקוראת תיגר על השלטון ומסוגלת להחליפו באמצעות ניצחון בבחירות. הצבת האיום להחלפת השלטון הקיים באמצעות בחירות,

והאפשרות המוקנית מתוך כך לציבור להעניש או לתגמל את השלטון על תפקודו, יש בהן כדי לחזק את האחריותיות (accountability) של השלטון המכהן, ולכן גם להגדיל את הסיכוי שהשלטון הזה ייענה לדרישות הציבור (טוטנאור, 2013; שפירא ורהט, 2015).

תחרות פוליטית היא חשובה גם משום שקיומה הוא ערוכה, או מפתח, להבטחת תחלופה מינימלית של השלטון, כלומר העברת מושכות השלטון בין יחידים ובין סיעות. התחלופה עשויה גם היא לתרום לריסון השחיתות הפוליטית, שעלולה לצמוח כאשר אותו גורם אחוז בשלטון משך זמן ארוך. לתחלופה יש גם היכולת לתרום להגדלת הייצוגיות על פני זמן, שכן היא מגדילה את הסיכוי שגורמים למיניהם, המייצגים קואליציות שונות, ציבורים ומגזרים שונים, יאחזו בשלטון.

במובן כללי יותר, מחסור בתחרות פוליטית יכול לשקף חולשה של "הרוח הדמוקרטית" בחברה, ובפרט היחלשות של מידת ההתעניינות והתקווה להשפעה מצד האזרחים אם הם אינם מתארגנים במסגרות פוליטיות לצורך יצירת חלופות או אינם תומכים במסגרות שכאלה. מחסור בתחרות יכול גם להוביל להיחלשות של המוסדות הדמוקרטיים (מוסדות חברתיים ומוסדות פורמליים), שתפקודם מצריך תרגול של מגוון תרחישים ואת קיומו של ציבור אזרחים מעורב המציב דרישות וציפיות משתנות מול השלטון.

לצד היתרונות הגלומים בקיומה של תחרות, ויחד עם העובדה שקיומה הוא סימן לדמוקרטיה חיה, לתחרות פוליטית קיצונית עלולות להיות השלכות שליליות. תחרות פוליטית קיצונית, שבאה לידי ביטוי במספר גדול במיוחד של מועמדים, ועוד יותר מזה – כשהיא באה לידי ביטוי בציפיות גבוהות שאינן יכולות לבוא לידי מימוש, מצד גורמים רבים, להיות שותפים בשלטון – עלולה לבוא לידי ביטוי באלומות בין קבוצות ובניסיונות להשפיע בדרכים לא חוקיות על תוצאות הבחירות. הריסון של תחרות פוליטית קיצונית – אם אין הוא נובע, הוא עצמו, מהפנמת הנורמות הדמוקרטיות בידי אזרחים ופוליטיקאים – יכול להיעשות במגוון טכניקות מוסדיות שיש בהן כדי לאלץ זרמים וסיעות קטנות לשתף פעולה ביניהם ברשימות מאוחדות (אחוז חסימה למשל) או בדרכים אחרות המאפשרות את חלוקת הכוח במערכת שלאחר הבחירות.

לכסוף, אף שתחרות היא, כאמור, מאפיין מהותי ובסיסי של הדמוקרטיה, קשה לשער, אפריורית, מהי המידה המיטבית של תחרותיות. בעוד מערכת בחירות

שמתמודד בה מועמד אחד בלבד היא מערכת בחירות ללא כל תחרות, מערכת בחירות שמתמודדים בה חמישה מועמדים היא לא בהכרח עדיפה – מבחינת מימוש העקרונות והיתרונות הנזכרים – ממערכת בחירות שמתמודדים בה שלושה מועמדים. יתרה מזו, מעת לעת אפשר שיהיה פער גדול מאוד בין המועמד המנצח לבין סגנו או שאפילו, במרוץ מסוים, קבוצת מועמדים פוטנציאליים יתייגשו מראש ויוותרו על מועמדותם. תוצאה שכזאת תשקף שביעות רצון רבה מכהונתו של המועמד המכהן, יותר משהיא תהיה סימן לאובדנה של החיוניות הדמוקרטית. לפיכך אפשר לומר שעל ההערכה של עוצמת התחרותיות בבחירות להיעשות מתוך התייחסות לטווח זמן ממושך דיו, ובמקרה שהנדון הוא הבחירות המקומיות באופן כללי – בהתחשב במוציים רבים ככל האפשר.

מתודולוגיה

התחרותיות בבחירות המקומיות – כלומר,

עוצמת התחרות בין מועמדים על תפקיד ראש

המועצה ובין רשימות על כניסה למועצה – היא תופעה רבת פנים ורבת שלבים, ומשום כך גם ניתן לבחון ולמדוד אותה בדרכים שונות. דרך אחת של מדידת תחרותיות מתייחסת לכמות המאמץ או מידת ההשקעה הנדרשות ממועמדים לשם גיוס של קול או של מנדט נוסף (Cox et al., 2020). את מאמצי המועמדים והרשימות אפשר לבחון, למשל, באמצעות מדידת היקף גיוס התרומות שלהם, שיטה המוגבלת למדינות שמקובלת בהן התבססות רבה על תרומות.

דרך אחרת של הערכת התחרותיות מבוססת על מדדים של מספר המועמדים – לראשות ולמועצה – ושל מספר הרשימות, יחסית לגודל האוכלוסייה, יחסית למספר המצביעים או יחסית למספר המושבים במועצה (שיטה זו מופיעה בכמה מקרים אצל Gendźwiłł et al., 2022). מדדים מסוג זה משקפים עד כמה יחידים חפצים להתמודד על התפקיד, אבל גם, ואולי בעיקר, את מידת ההתגייסות וההשקעה מצד פלטרומות למיניהן, למשל מפלגות ארציות או ארגונים מקומיים, להרצה של מועמדים מסוימים ותמיכה בהם.

נוסף על מדדי קדם-התמודדות כמו מספר המועמדים ניתן גם להביא בחשבון מדדי תחרותיות שאפשר לגבשם בתום ספירת הקולות, כמו ההפרש בשיעור הקולות בין המועמדים המובילים במרוץ: ככל שההפרש בין המועמדים המובילים במרוץ מסוים או בסוג מסוים של מרוצים קטן יותר, כלומר ככל שהמרוץ היה צמוד

יותר, כך מדובר בעוצמה חזקה יותר של תחרותיות. מדד מסוג זה מלמד גם על העדפות הבוחרים וגם על ההרכב שלהם. במקרה של הבחירות המקומיות, שבהן כמעט שאין מתקיימים סקרים תכופים, ניתן כאמור להרכיבו רק לאחר הבחירות.

הפרק הזה מציג אפוא שימוש בארבעה מדדים לבחינת התחרותיות בבחירות (הישירות) לתפקיד ראש הרשות. המדדים נבדלים זה מזה מבחינת המשתנה העומד במרכזם, אך גם מבחינת תזמון המדידה יחסית למועד הבחירות. שני המדדים הראשונים הם מדדים המתייחסים לשלב ההיערכות לבחירות. המדד הראשון הוא מספר המועמדים הממוצע לתפקיד ראש הרשות, והמדד השני הוא שיעור המרוצים שלא הייתה בהם שום תחרות, כלומר המרוצים שהיה בהם מועמד יחיד. שני המדדים הנוספים מתייחסים לשלב מערכת הבחירות עצמה ולסיכומה, כלומר שלב ההתמודדות: המדד השלישי הוא קיומו של סיכוב שני בבחירות, והמדד הרביעי בוחן את הפער בשיעור הקולות בין המתמודדים המובילים בסיכוב הראשון ובסיכוב השני.

לבסוף חשוב לומר כי סוגיית התחרותיות בבחירות היא סוגיה החופפת במידת מה שתי סוגיות הנדונות בפרקים אחרים של קובץ זה – שיעור ההצבעה (פרק 2) והתחלופה של ראשי רשויות (פרק 6). כך לדוגמה, הורקין (2015) מביא מדדים אחדים לתחרותיות החופפים לגמרי מדדים שהצגנו לעיל, אבל הוא מוסיף עליהם גם את שיעור ההצבעה בבחירות. ההפרדה בין הסוגיות היא מעט מלאכותית, ובכל זאת נקטנו דרך זו כדי שכל אחד מן הפרקים יהיה ממוקד ככל האפשר בסוגיה אחת והומוגנית (בקירוב).

המדד הראשון:

מספר המועמדים לתפקיד ראש הרשות

מדד התחרותיות הראשון עוסק בשלב ההיערכות, והוא בוחן את מספר המתמודדים הממוצע על תפקיד ראש הרשות. תרשים 4.1 מראה את מספר המועמדים על פני זמן

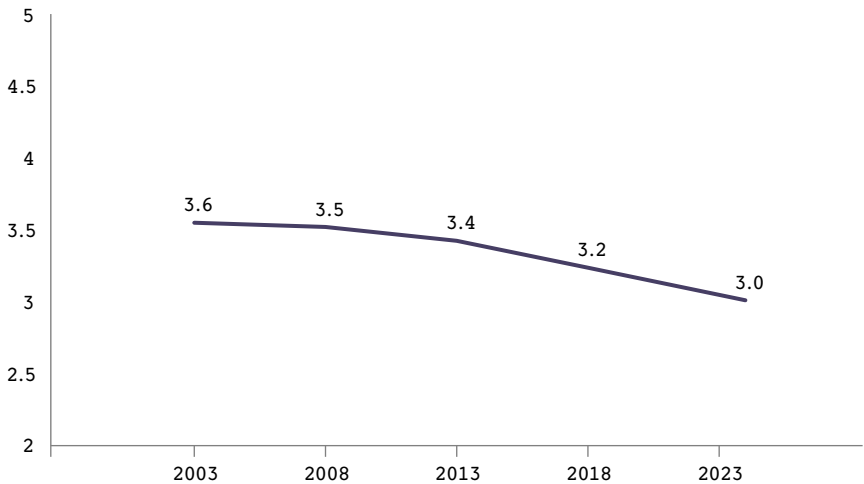
בחמש מערכות הבחירות שהתקיימו בין השנים 2003 ל-2024. התרשים מראה שלאורך השנים חלה ירידה מתונה במספר המועמדים הממוצע לתפקיד ראש הרשות – מ-3.6 בבחירות 2003 ל-3 בבחירות 2024. תרשים 4.2 מלמד כי ברשויות הערביות מספר המועמדים גבוה בהרבה ממספרם ברשויות היהודיות,

אם כי גם ברשויות הערביות המגמה המסתמנת היא של ירידה לאורך השנים. בפרק 5 שלהלן אנו מראים כי תופעה דומה מסתמנת גם במספר הרשימות: ברשויות הערביות מספר רשימות המועמדים הממוצע גבוה מזה שברשויות היהודיות.

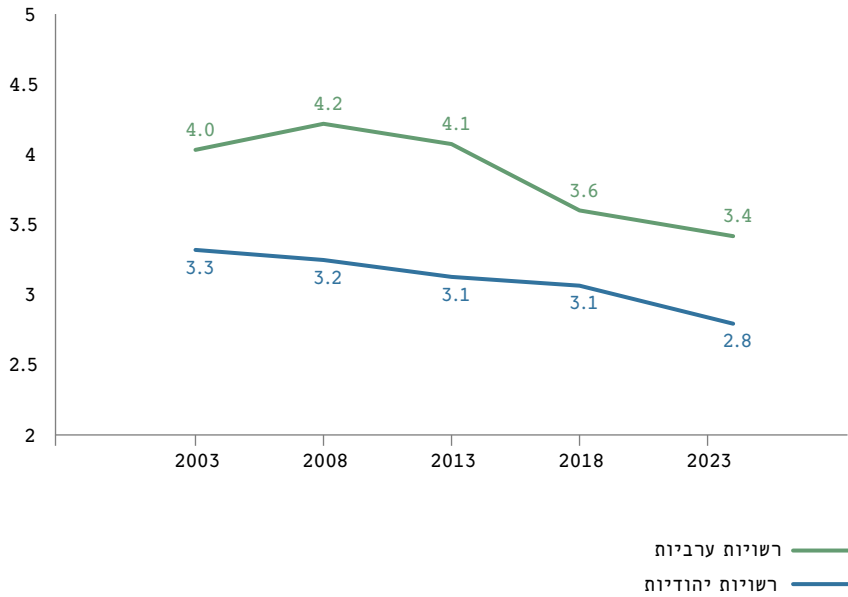
תרשים 4.3 מראה כי במועצות האזוריות מספר המועמדים הממוצע לתפקיד ראש הרשות נמוך בהרבה מן המספר בעיריות ובמועצות המקומיות (2.5 לעומת 3.6). התמקדות ברשויות היהודיות בלבד מעלה שברשויות החרדיות מספר המועמדים הממוצע לתפקיד ראש הרשות נמוך בהרבה גם הוא בהשוואה לרשויות היהודיות הלא-חרדיות (2.3 לעומת 3.2).

תרשים 4.1

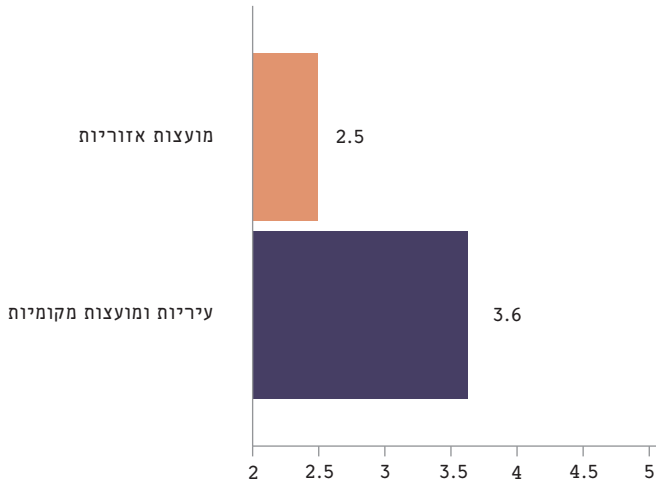
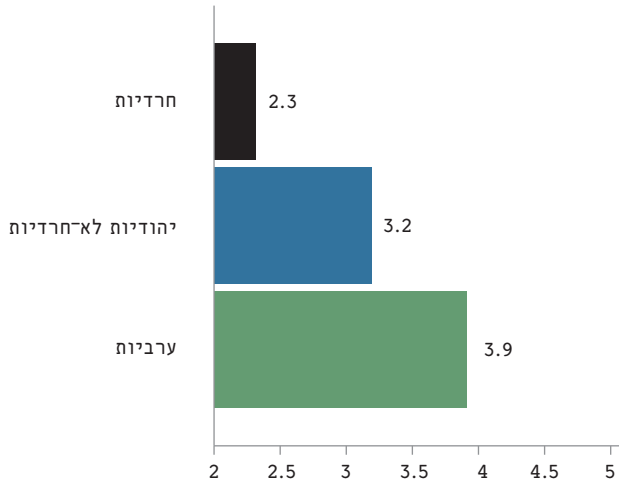
מספר המועמדים הממוצע לתפקיד ראש הרשות, לפי מערכת בחירות, בחירות 2003-2024



תרשים 4.2
מספר המועמדים הממוצע לתפקיד ראש הרשות, לפי מערכת בחירות ומגזר, בחירות 2003-2024



4.3 תרשים
מספר המועמדים הממוצע לתפקיד ראש הרשות, לפי סוג רשות, ממוצע בחירות 2003-2024



המדד השני: שיעור המקרים של מועמד יחיד

המקרה הקיצוני ביותר של היעדר תחרות בבחירות ברשויות המקומיות הוא המקרה של מועמד אחד לתפקיד ראש הרשות המקומית. על

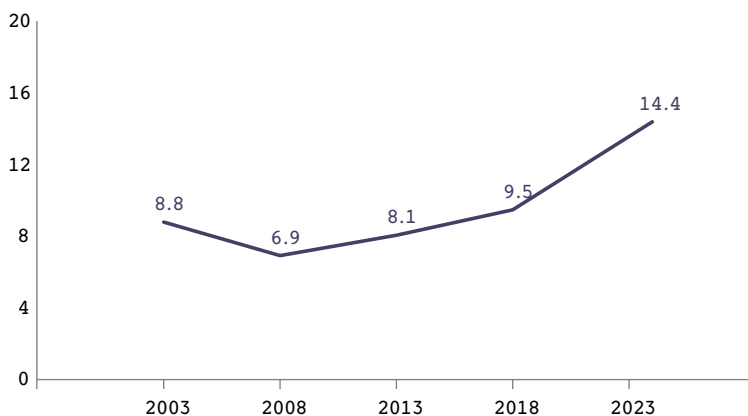
פי חוק, במועצות אזוריות מועמד יחיד מוכרז מנצח בבחירות. בעיריות ובמועצות מקומיות המצב מורכב יותר: כאשר ישנו מועמד אחד לתפקיד ראש הרשות ורשימת מועמדים אחת למועצה, לא יתקיימו בחירות והמועמד היחיד יוכרז כמנצח. לעומת זאת, כאשר יש יותר מרשימת מועמדים אחת, כלומר מתקיימות בחירות למועצה, התושבים מטילים פתק במסגרת הבחירה של הרשימה למועצה, ונוסף על כך מותר להם להצביע בעד או נגד המועמד היחיד לתפקיד ראש הרשות. המועמד היחיד יוכרז כמנצח רק אם מספר הקולות בעדו גבוה ממספר הקולות נגדו. אם מספר הקולות נגדו גבוה ממספר הקולות בעדו (תרחיש נדיר ביותר), חברי המועצה הם שבוחרים מקרבם את ראש הרשות.

בשנים 2000-2024 היה בכ-10% מן המרוצים שנערכו מועמד יחיד (131 מתוך 1,307 מרוצים, ובכללם אלו שנערכו ב"בחירות שלא במועדן"). תרשים 4.4, המציג את המגמה לאורך השנים, מראה עלייה הדרגתית בשיעור הרשויות שהתמודד בהן מועמד יחיד. בבחירות 2024 הגיע שיעור זה לשיא של 14.4%, כלומר במדד זה משתקפת ירידה ברורה בעוצמת התחרותיות.

פילוח הרשויות לפי סוגים מלמד גם הוא על הבדלים ניכרים. תרשים 4.5 מראה כי שיעור הרשויות היהודיות שהתמודד בהן מועמד יחיד גבוה בהרבה מן השיעור ברשויות הערביות וכי בבחירות האחרונות (2024) הוא הגיע לשיא של 17.7% מהמרוצים. משמע, באחת מכל שש רשויות יהודיות לא הייתה למעשה כל תחרות בבחירות לתפקיד ראש הרשות. תרשים 4.6 מלמד כי התופעה של מרוצי בחירות שיש בהן רק מתמודד אחד לתפקיד ראש הרשות בולטת במיוחד במועצות האזוריות (ממוצע רב-שנתי של 25.1%) וברשויות החרדיות (31.4%).

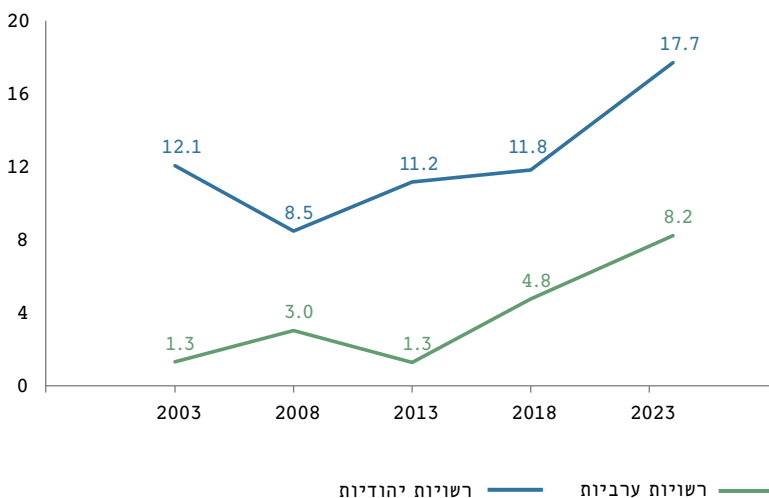
4.4 תרשים

שיעור המרוצים שהתמודד בהם מועמד יחיד בבחירות, לפי מערכת בחירות, בחירות 2003-2024 (%)



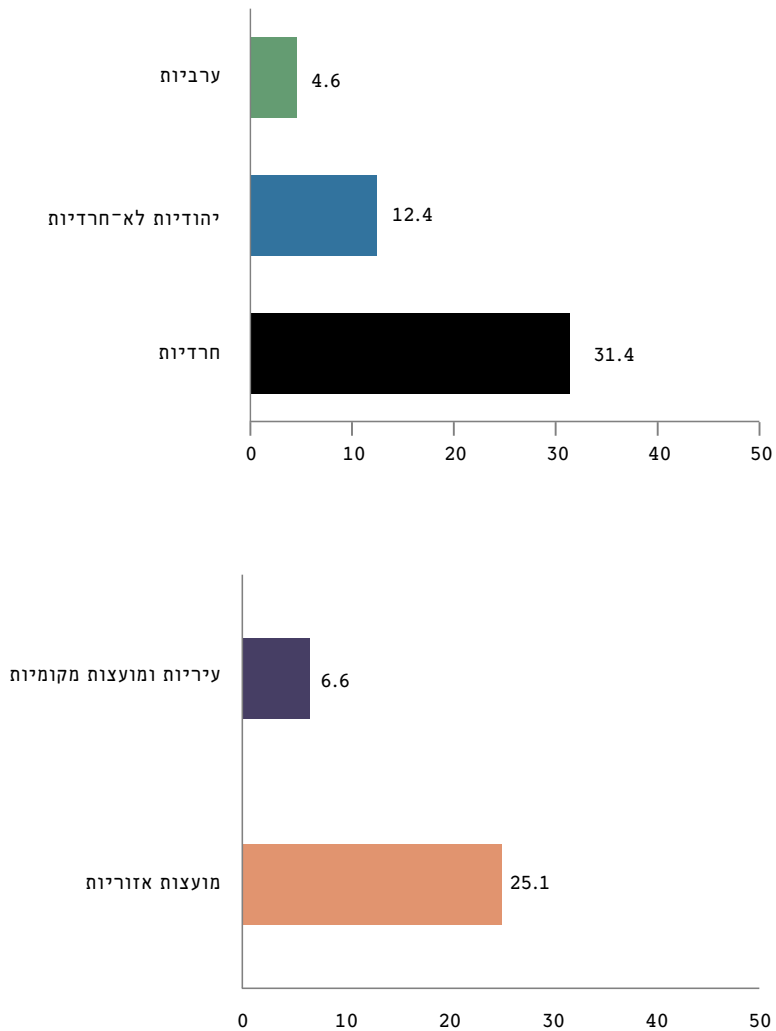
4.5 תרשים

שיעור המרוצים שהתמודד בהם מועמד יחיד בבחירות, לפי מערכת בחירות ומגזר, בחירות 2003-2024 (%)



תרשים 4.6

שיעור המרוצים שהתמודד בהם מועמד יחיד בבחירות, לפי סוג הרשות, ממוצע בחירות 2003-2024 (%)



המדד השלישי: שיעור המרוצים שהמשיכו לסיבוב שני

מספר המועמדים עצמו אינו מסביר את התחרותיות באופן ישיר ומלא, שכן ייתכן מצב של מספר מועמדים גבוה אבל רק אחד או שניים מהם מקבלים שיעור גבוה מקולות הבוחרים.

מנגד, אפשר שבמרוץ מסוים ישתתפו רק שניים או שלושה מועמדים ובכל זאת הפרש הקולות ביניהם יהיה קטן ביותר. לפיכך המדדים השלישי והרביעי בוחנים את התחרותיות כפי שהיא משתקפת בשלב ההתמודדות עצמה בבחירות.

כאמור, על פי חוקי הבחירות המקומיות, כאשר שום מועמד לא קיבל 40% מהקולות בסיבוב הראשון מתקיים סיבוב שני שבו מתמודדים שני המועמדים שקיבלו את שיעור הקולות הגבוה ביותר. בהתאם לכך, סימן נוסף לתחרותיות חזקה הוא שיעור גבוה של מרוצים שלא הוכרעו בסיבוב אחד משום שאיש מן המועמדים לא זכה ב-40% או יותר מן הקולות.

בחינת המצב לאורך זמן מעלה ששיעור המרוצים לתפקיד ראש הרשות שהמשיכו לסיבוב שני היה, בממוצע, 19.4%, עם תנודתיות סביב קו המגמה וירידה בבחירות האחרונות (2024) ל-15.2% (תרשים 4.7). ברשויות היהודיות התנודתיות קלה מעט יותר, והיא נעה סביב רמה ממוצעת של כ-13% מהמרוצים. ברשויות הערביות, לעומת זאת, שיעור המרוצים שהגיעו לסיבוב שני לאורך השנים היה גבוה מאוד בחמש מערכות הבחירות – למעלה משליש מהמקרים (33.9%) בממוצע – והתאפיין בקיטון ניכר בבחירות האחרונות (2024) – ל-22.4%, כלומר בין רבע לחמישית מהמקרים (תרשים 4.8). גם במדרד זה בולטת במועצות האזוריות וברשויות החרדיות תחרותיות חלשה למדי. בחמש מערכות הבחירות האחרונות (2003-2024) התקיים סיבוב שני רק ב-7.8% מהמרוצים במועצות האזוריות (לעומת 22.4% בעיריות ובמועצות המקומיות), וברשויות החרדיות לא היה אפילו מרוץ אחד שבאחת ממערכות הבחירות הגיע לסיבוב שני (תרשים 4.9).

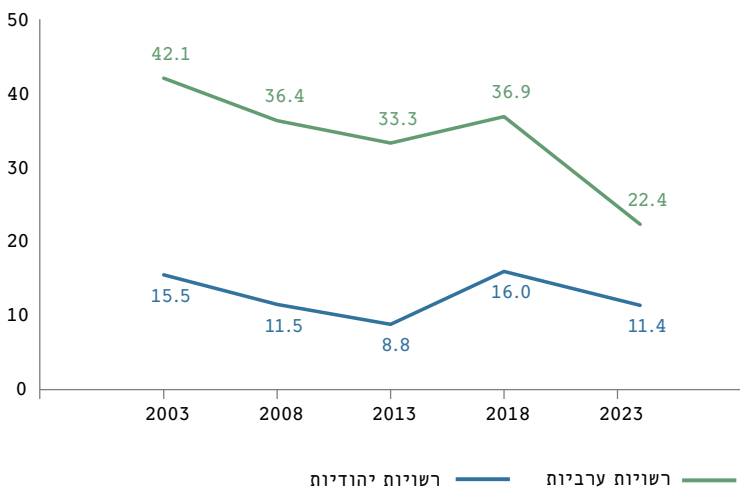
תרשים 4.7

שיעור המרוצים לתפקיד ראש הרשות שהגיעו לסיבוב שני, לפי מערכת בחירות, בחירות 2003-2024 (%)



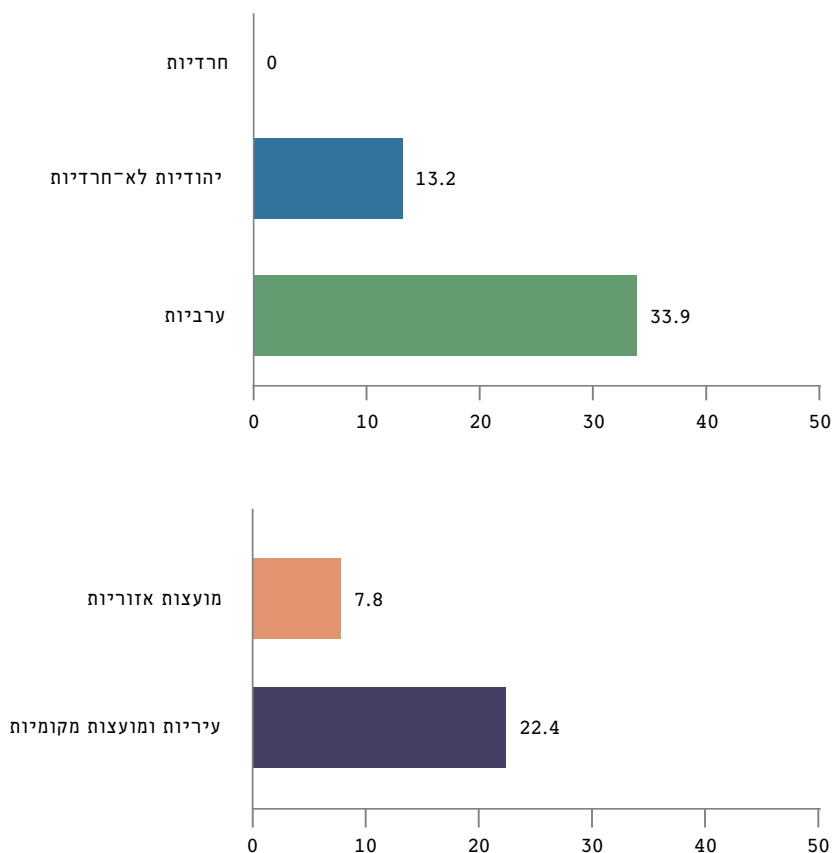
תרשים 4.8

שיעור המרוצים לתפקיד ראש הרשות שהגיעו לסיבוב שני, לפי מערכת בחירות ומגזר, בחירות 2003-2024 (%)



4.9 תרשים

שיעור המרוצים לתפקיד ראש הרשות שהגיעו לסיבוב שני, לפי סוג הרשות, ממוצע בחירות 2003-2024 (%)



המדד הרביעי, והאחרון ברשימה, בוחן את התחרותיות על בסיס הפער בשיעור הקולות בין המקום הראשון לבין המקום השני בשלושה סוגי מקרים: במרוצים שהסתיימו בסיבוב יחיד ובשני הסיבובים במרוצים שכללו סיבוב

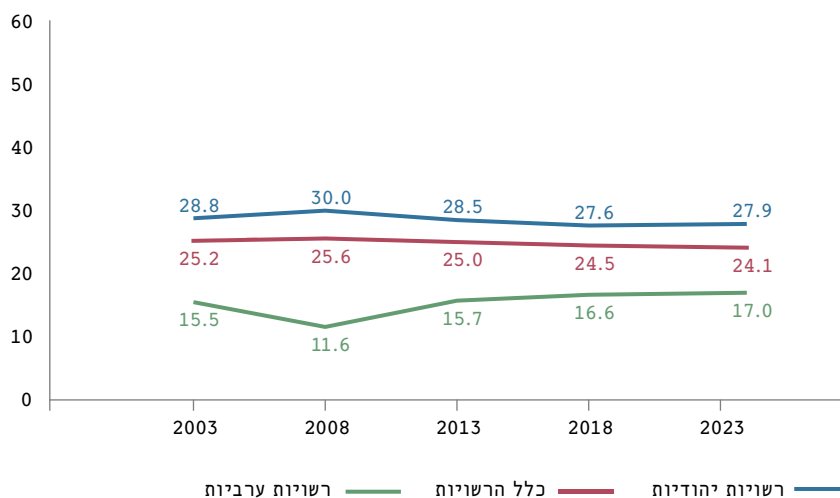
**המדד הרביעי:
פער הקולות בין המועמדים**

שני. הפער בשיעור הקולות בין המנצח לבין סגנו יכול ללמד באופן עדין יותר עד כמה המרוץ היה צמוד ועד כמה ניצחנו של אחד המועמדים היה בגדר מקרה או קרוב לכך.

תרשים 4.10 מציג את הפער בין המנצח בבחירות לבין המועמד שסיים במקום השני במרוצים שהוכרעו בסיבוב אחד. בולטת העובדה שנתון זה הוא יציב מאוד על פני זמן: בחמש מערכות הבחירות הפער בין המנצח לבין סגנו נע סביב 25%, והיה נמוך יותר ברשויות הערביות (בטווח של 12-17 נקודות פער) בהשוואה לרשויות היהודיות (28-30 נקודות פער). תרשים 4.11 מראה כי גם במדר זה בולטת התחרותיות החלשה יותר במועצות האזוריות וברשויות החרדיות: פער הקולות הממוצע בין המנצח לבין סגנו במועצות האזוריות עומד לאורך השנים על 30% (בהשוואה ל-23.6% בעירויות ובמועצות המקומיות), וברשויות החרדיות הוא עומד על 39.9% (בהשוואה ל-28.1% ברשויות היהודיות הלא-חרדיות).

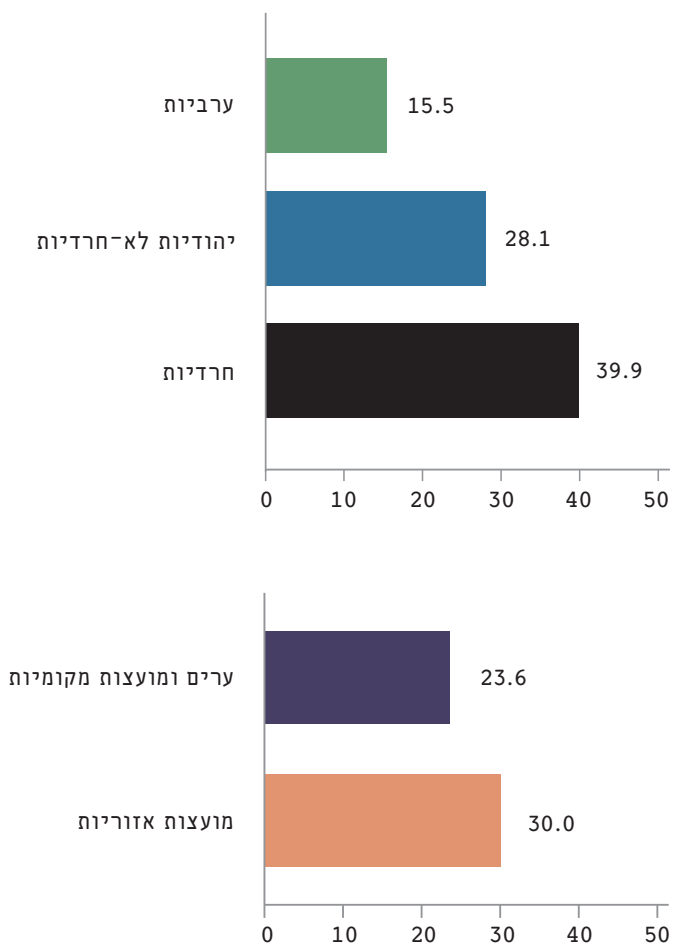
תרשים 4.10

הפער הממוצע בשיעור הקולות בין המקום הראשון (המנצח) למקום השני במרוצים שהסתיימו בסיבוב אחד, לפי מערכת בחירות ומגזר, בחירות 2003-2024 (%)



4.11 חרשים

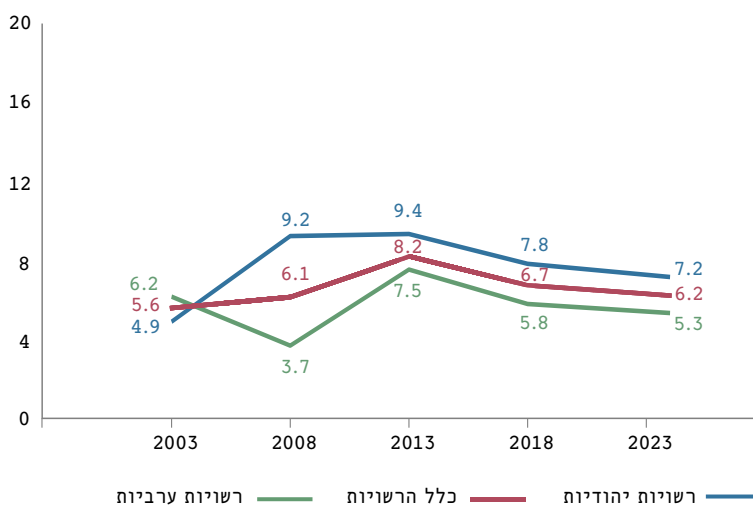
הפער הממוצע בשיעור הקולות בין המקום הראשון (המנצח) למקום השני במרוצים שהסתיימו בסיבוב אחד, לפי סוג הרשות, ממוצע בחירות 2003-2024 (%)



תרשים 4.12 מראה את גודל הפער בין המקום הראשון לבין המקום השני בסיבוב הראשון שלאחריו התקיים סיבוב שני. במקרה זה, הפער הוא, כצפוי, נמוך בהרבה בהשוואה למוצג בתרשים 4.10 (כ־25 נקודות פער) והוא נע סביב 6-8 נקודות פער, עם הברל קטן יותר בין המגזרים. לעומת זאת, כאשר בוחנים את גודל הפער בסיבובים השניים (הכוללים, בהגדרה, שני מועמדים בלבד) ניכר גידול בפער הממוצע בארבע מערכות הבחירות האחרונות – מכ־8 נקודות פער לכמעט 20, עם הברל קטן מאוד בין המגזרים (תרשים 4.13).

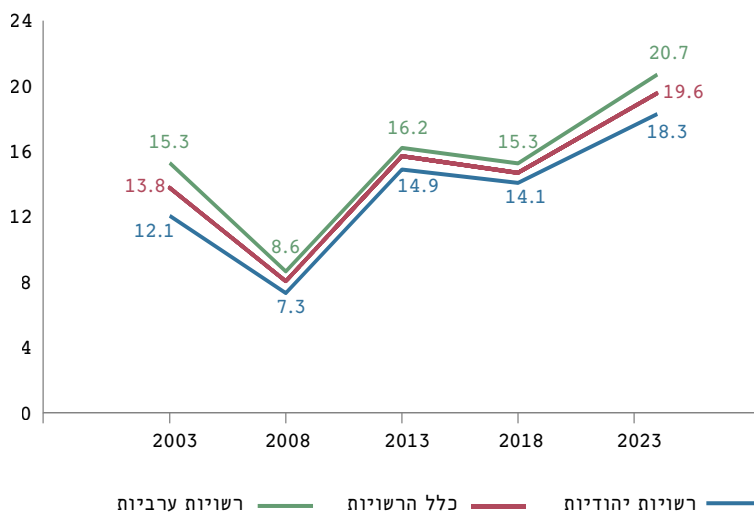
תרשים 4.12

הפער הממוצע בשיעור הקולות בין המקום הראשון למקום השני בסיבוב הראשון במרוצים שהמשיכו לסיבוב שני, לפי מערכת בחירות ומגזר, בחירות 2003-2024 (%)



4.13 חרשים

הפער הממוצע בשיעור הקולות בין המקום הראשון למקום השני בסיבוב השני, לפי מערכת בחירות ומגזר, בחירות 2003-2024 (%)



בסעיף זה נדון לרוחב בממצאים העולים מניתוח ארבעת מדדי התחרותיות. תחילה נבחן את המגמות הכלליות בעוצמת התחרותיות בבחירות לתפקיד ראש הרשות לאורך השנים; לאחר מכן

נתייחס לממצאים העיקריים שעלו באשר לסוגי רשויות מקומיות; ולבסוף נציג השוואה לעוצמת התחרותיות בשלטון המקומי במדינות אחרות.

לוח 4.1 מציג סיכום של ממצאי עוצמת התחרותיות בארבעת המדדים שנבחנו.

דיון: המגמות והמאפיינים של התחרותיות בבחירות המקומיות

לוח 4.1

ארבעת מדדי התחרותיות בבחירות לתפקיד ראש הרשות – סיכום

שלב ההתמודדות		שלב ההיערכות לבחירות		סוג המדד
הפער הממוצע בשיעור הקולות בין המקום הראשון למקום השני בסיבוב ראשון במרוצים שהסתיימו ללא סיבוב שני	% המרוצים שנדרש בהם סיבוב שני	% המרוצים עם מתמודד יחיד	ממוצע מספר המועמדים במרוץ	
24.1%	15.2%	14.4%	3.0	בחירות 2024
24.9%	19.4%	9.5%	3.4	ממוצע חמש מערכות הבחירות האחרונות
יציבות רבה במדד התחרותיות	יציבות במדד התחרותיות (מלבד ירידה בבחירות 2024)	ירידה בתחרותיות (עלייה בשיעור המקרים של מתמודד יחיד)	ירידה מחונה בתחרותיות (ירידה בממוצע מספר המועמדים)	המגמה על פני זמן

ניכר מן הלוח כי בכל אחד משני השלבים – שלב ההיערכות ושלב ההתמודדות – יש הלימה בין שני מדדי המשנה. כך למשל, מספר המועמדים הממוצע נמצא בירידה, בעוד שיעור המרוצים ששיש בהם מתמודד יחיד נמצא בעלייה (קשר זה הוא במידה רבה מכני). בדומה לכך, שיעור המרוצים שהמשיכו לסיבוב שני וגודל הפער הממוצע בין המנצח לבין סגנו במקרה של מרוצי סיבוב אחד מתאפיינים שניהם במגמה יציבה. ההלימה בין המדדים במקרה זה אינה הכרחית, אף שהיא הגיונית.

בתוך כך, כאשר משווים את שני השלבים זה לזה, מתבהרת העובדה שעוצמת התחרותיות בשלב ההיערכות לבחירות המקומיות פחתה, ואילו עוצמת התחרותיות המאפיינת את שלב ההתמודדות נשארה, ככלל, יציבה (עוצמת התחרותיות בשלב הזה פחתה רק במערכת הבחירות האחרונה). ייתכן שהסיבה

לכך שהמגמות אינן אחידות בשני השלבים היא שכל אחד מהם משקף רכיבים אחרים של תחרותיות. ובמילים אחרות: בשלב ההיערכות מעורבות הפלטפורמות הפוליטיות, הארציות והמקומיות, והמועמדים הפוטנציאליים שוקלים אם כן או לא להתמודד. מבחינה זו, שלב ההיערכות משקף את התחרותיות הפוליטית בעיקר מצד פועלן של האליטות הפוליטיות, ורק בעקיפין הוא משקף את התחרותיות במובן שכולל גם את ציבור המצביעים – לדוגמה, אם ההיערכות במערכת בחירות אחת משקפת הסקת מסקנות של השחקנים מההצבעה של הציבור במערכת בחירות קודמת. לעומת זאת, התחרותיות המאפיינת את שלב ההתמודדות עצמה משקפת במישורן את ציבור המצביעים ואת העדפותיהם.

שלושה הסברים אפשריים לשאלה מדוע חלה ירידה במרוצת השנים בעוצמת התחרותיות בשלב ההיערכות לבחירות; או במילים אחרות, מדוע חלו ירידה, בממוצע, במספר המועמדים ועלייה במספר מערכות הבחירות שהתמודד בהן מועמד יחיד.

לפי הסבר אחד, תופעה זו משקפת העדפה גוברת של מועמדים לוותר על התמודדות בשל ההשלכות והעלויות הכרוכות בכך. הדבר יכול לנבוע מהתייקרות הדרגתית של ההתמודדות בבחירות עבור מועמדים פוטנציאליים, כמונחים כספיים ישירים או כמונחים אחרים דוגמת הזמן הנדרש להתמודדות. אפשר גם שחל שינוי לרעה במחיר האישי הנלווה לחשיפה הציבורית שבהתמודדות, תופעה שיכולה להתבטא, למשל, בקמפיינים שליליים נגד מועמדים.

כמה אינדיקציות תומכות בהסבר לעיל. פרק 9 שלהלן מראה כי לאורך השנים חלה ירידה ניכרת במספר המועמדים לתפקיד ראש הרשות שיש להם זיקה מימונית למפלגה ארצית, והדבר משקף למעשה ירידה בגב המימוני שמועמדים מקבלים לתפקיד ראש הרשות. אשר לבחירות 2024, אפשר להוסיף שבגלל פרוץ המלחמה (חרבות ברזל) הבחירות נדחו זמן קצר לפני מועדן המקורי, והדחייה הובילה להתייקרות הקמפיינים וייתכן שגם לעלייה בשיעור הפורשים לאחר

שלב הגשת המועמדות.¹ לגבי הרשויות הערביות כפרט עלו טענות כי בשנים האחרונות התגברה בהן המעורבות של ארגוני פשיעה, ובסמוך לבחירות התריע השב"כ על כך שבכ-20 רשויות ערביות יש חשש שמעורבותם של אלו תפגע בחופש הבחירה וההיבחרות. בתקשורת הארצית פורסמו ידיעות על מועמדים ששוקלים להסיר את מועמדתם עקב איומים, ובמקרה חריג במיוחד נורה ונפצע בסמוך לבחירות מועמד לראשות עיריית נצרת, מוסעב דוכאן. לאחר האירוע הוא הסיר את מועמדותו (שעלאן, 2023א, 2023ב).

לפי הסבר שני, הירידה בעוצמת התחרותיות בשלב ההיערכות משקפת תהליך התמקצעות של הליך הבחירות. בבחירות לתפקיד ראש הרשות מתמודדים במרוצת השנים מועמדים רבים שכבר לפני הבחירות ניתן לזהות שהמועמדות שלהם חסרת סיכוי. לפי הסבר זה, הירידה במספר המועמדים על תפקיד ראש הרשות משקפת את העובדה שבמשך השנים חלה ירידה בהתמודדות של מועמדים שסיכויי ההצלחה שלהם מלכתחילה נמוכים. השערה זו מאפשרת להסביר טוב יותר את הפער שנצפה בין הירידה לאורך השנים בעוצמת התחרותיות בשלב ההיערכות ובין היציבות בעוצמת התחרותיות בשלב ההתמודדות: מכיוון שהמועמדים שנגרעו הם מועמדים חסרי סיכוי, לא חל שינוי ניכר בפערי הקולות בין המקום הראשון לשני או בשיעור המרוצים שמתקיים בהם סיכוב שני.

אינדיקציה נוספת המחזקת הסבר זה היא שמגמת ההתמקצעות ניכרת גם בבחירות למועצה: כפי שמראה פרק 5 שלהלן, לאורך השנים חלה ירידה ניכרת בשיעור הרשימות בבחירות המקומיות שלא הצליחו להכניס מנדט למועצה. הדבר נובע ככל הנראה מכך שיש פחות התמודדות של רשימות שסיכוייהן להצליח בבחירות נמוכים. משמע, תהליך ההתמודדות בבחירות נעשה מחושב יותר.

1 מן הנתונים שבידינו עולה כי ברשויות שהתקיימו בהן בחירות בפברואר 2024 הוגשו 806 מועמדים בספטמבר 2023 ומחוסם פרשו 76 מועמדים עד למועד הבחירות (9.4%). בהיעדר מידע על שיעור הפורשים בבחירות קודמות קשה לקבוע עד כמה דחיית הבחירות השפיעה על שיעור הפורשים, מכיוון שפרישה של מועמדים נעשית לפעמים גם כאשר מועמדים מזהים לקראת הבחירות שסיכוייהם להיבחר נמוכים או כאשר הם מגיעים להסכם עם מועמד אחר על תמיכה בו.

לפי הסבר שלישי, הירידה במספר המועמדים משקפת ירידה בעניין הפוליטי בקרב מועמדים פוטנציאליים – או בקרב פלטפורמות פוליטיות ומקומיות שמעורבות בגיוס או בדחיפה של מועמדים – אולי גם על רקע אדישות הציבור כלפי הבחירות המקומיות.

1. תאפיינים ייחודיים לעיל הצבענו על שלושה סוגים של רשויות שדפוסי התחרותיות בהן הם ייחודיים. בכל ארבעת המדרגים שנבחנו – הן המדרגים המתמייחים לשלב ההיערכות והן המדרגים המתייחסים לשלב ההתמודדות – נמצא כי עוצמת התחרותיות ברשויות הערביות חזקה מאוד. מנגד, בכל ארבעת המדרגים נמצא שעוצמת התחרותיות במועצות האזוריות (שרובן רשויות יהודיות) וברשויות החרדיות חלשה מאוד.

התחרותיות החזקה ברשויות הערביות מתואמת עם ממצאים שעולים גם בפרקים אחרים בקובץ זה. פרק 6 מצביע על תחרותיות חזקה גם בבחירות למועצות הרשויות הערביות וכן על פיצול פנימי עמוק בתוך המועצות. במילים אחרות, יש שיעור גבוה של רשימות המתמודדות ונבחרות למועצת הרשות. נראה שגם הממצא בפרק 7 בדבר תחלופה גבוהה יותר של ראשי רשויות ברשויות הערביות עולה בקנה אחד עם עוצמת התחרותיות החזקה בבחירות ברשויות. נראה כי ממצאים אלו משקפים את החשיבות הרבה המיוחסת ברשויות הערביות לבחירות המקומיות, מצד הציבור הרחב ומצד האליטה הפוליטית גם יחד, והדבר משתקף גם בשיעורי ההצבעה הגבוהים ברשויות הערביות (ראו פרק 2). מאפיין זה גם משקף דפוסי הצבעה משפחתיים-חמולתיים היוצרים תחרות חזקה בין קבוצות בתוך הרשות המקומית.

התחרותיות החלשה במועצות האזוריות קשורה ככל הנראה לשיטת הבחירות ולמבנה השלטוני הייחודי של רשויות אלה. מועצת הרשות במועצות האזוריות מורכבת מנציגים של היישובים במועצה, בהתאם לגודל היישוב. לא כך הדבר בעיריות ובמועצות המקומיות, שאצלן חברי המועצה מייצגים רשימות שנבחרות בידי כל תושבי הרשות (הגם שבחלק מן המקרים רשימה מסוימת למועצה ברשות עירונית מזוהה במובהק עם אחת השכונות ברשות). בהתאם לכך, במועצות האזוריות אין בנמצא, באופן מובנה, אופוזיציה, וסביר שמאפיין זה משפיע על

יכולתם של חברי המועצה לבנות את עצמם בין כהונות כאלטרנטיבה שלטונית לראש המועצה.

הסבר אחר לתחרותיות החלשה המאפיינת את המועצות האזוריות הוא שברשויות אלו מקובל מבנה שלטוני דו-רובדי, שבו מתחת למועצה האזורית פועלים ועדים מקומיים, יישוביים, שהמועצות האזוריות יכולות להאציל להם סמכויות. אפשר שקיומם של ועדים מקומיים בעלי סמכויות שלטוניות מקטין את חשיבותן של הבחירות למועצה האזוריות בעיני התושבים, וממילא מידת העניין הנמוכה יחסית מובילה לתחרות מוגבלת בבחירות המתקיימות ברשויות אלה.

אשר לרשויות החרדיות, התחרותיות החלשה ברשויות אלו משקפת את הדפוסים הייחודיים של הפוליטיקה המוניציפלית החרדית ואת הזיקה החזקה שלה לממסד החרדי הארצי. ראשי המפלגות החרדיות הארציות מקיימים ביניהם לקראת הבחירות המקומיות, באופן מסורתי, משא ומתן שמטרתו התנהלות מתואמת ככל האפשר ובחירת מועמדים מוסכמים לתפקידי ראשי הרשויות החרדיות. המשא ומתן הזה ייחודי בכך שהוא כולל כמה רשויות מקומיות באותם הסכמים. מכיוון שמרבית המצביעים החרדים מצביעים לפי הוראת הממסד הרבני, במקרים שמושגת בהם הסכמה יהיה רק מועמד אחד לתפקיד ראש הרשות (31.4%) או שיהיו מועמדים ללא תמיכה רבנית מובהקת שיקבלו שיעור נמוך מהקולות.² כך, אף שהרשויות החרדיות מתנהלות בדומה לרשויות הערביות על בסיס קהילתי-סקטוריאלי, בשונה מן הרשויות הערביות פועלים בהן מנגנונים על-מקומיים המביאים להסכמות ופשרות בין חברי הקהילות השונות.³

2. השוואה למדינות אחרות
מבחינת מספר המועמדים במועצות לתפקיד ראש הרשות, כפי שהוא תועד במערכת הבחירות האחרונה (2024), ולמרות הקיטון במספר זה

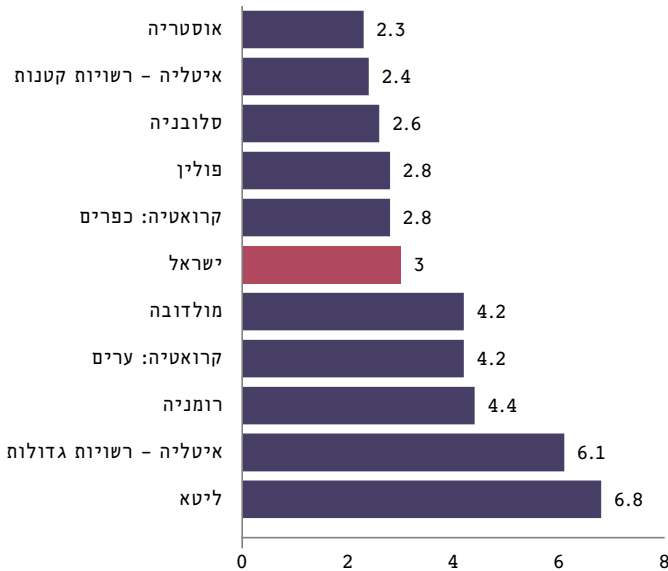
2 על מאפייני הפוליטיקה החרדית המוניציפלית ראו פינקלשטיין, 2022, 2025. וראו שם גם על העלייה בעוצמת התחרותיות ברשויות החרדיות בבחירות 2024.

3 להרחבה על הדמיון וההבדלים בין המבנה הפוליטי של הרשויות החרדיות והרשויות הערביות ראו פינקלשטיין, 2022, 65-67.

לאורך מערכות הבחירות, השוואת ישראל למדינות אירופיות שנהוגה בהן בחירה ישירה ושיש עבורן נתונים מקבילים מעלה כי ישראל נמצאת באמצע הטווח וכי היא אינה חריגה לכאן או לכאן (תרשים 4.14). נוסף כי גם בקרואטיה ניכר ההבדל בין הרשויות העירוניות לרשויות הכפריות, כמו במקרה של המועצות האזוריות בישראל, המתאפיינות, כאמור, במספר מועמדים קטן יותר.

תרשים 4.14

מספר המועמדים הממוצע לתפקיד ראש הרשות, ישראל ומדינות אירופיות נבחרות, נתוני סוף העשור השני של המאה ה-21



מקור: עיבודי המחברים לנתוני Gendźwiż et al., 2022.

בפרק זה תיארנו את עוצמת התחרותיות בבחירות לתפקיד ראש הרשות כפי שהיא השתקפה בחמש מערכות הבחירות בשני העשורים הראשונים של המאה הנוכחית. בחנו את

התחרותיות על בסיס ארבעה מדדים: שני מדדים המתייחסים לשלב ההיערכות – מספר המועמדים לתפקיד ראש הרשות ושיעור המרוצים שהיה בהם מועמד יחיד; ושני מדדים המתייחסים לשלב ההתמודדות – שיעור המרוצים שלצורך הכרעתם נדרש סיכוב שני והפער בשיעור הקולות בין שני המקומות הראשונים (בסיכוב הראשון ובסיכוב השני).

מצאנו כי לפי המדדים המתייחסים לשלב ההיערכות חלה ירידה מתונה בתחרותיות: קיטון במספר המועמדים הממוצע במרוץ לתפקיד ראש הרשות וגידול בשיעור המרוצים שהיה בהם מועמד יחיד. לפי המדדים המתייחסים לשלב ההתמודדות – המשקפים גם את התנהגות הבוחרים ולא רק את שיקולי המועמדים והפלטפורמות המעורבות בהיערכות לבחירות – עוצמת התחרותיות היא יציבה למדי. עמדנו גם על ההבדלים במידת התחרותיות בין סוגי רשויות לפי כל אחד מהמדדים: הראינו כי הרשויות הערביות מתאפיינות בתחרותיות החזקה ביותר במרוץ לתפקיד ראש הרשות וכי המועצות האזוריות והרשויות החרדיות מתאפיינות בתחרותיות חלשה.

רשימת המקורות

הורקין, אמיר (2015). יורשי המכהנים בבחירות המקומיות בעידן הבחירה הישירה 1978–2009. בתוך איתי בארי וערן רזין (עורכים), **דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית**, כרך ב (עמ' 225–249). מחקרי פלורסהיימר – המכון ללימודים עירוניים ואזוריים, האוניברסיטה העברית בירושלים.

טוטנאור, אור (2013). **עזר כנגדה: האופוזיציה בכנסת ישראל** (מחקר מדיניות 98). המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פינקלשטיין, אריאל (2022). **חרדים לעירם: פוליטיקה ומינהל ברשויות המקומיות החרדיות**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פינקלשטיין, אריאל (2025). **החרדים בבחירות המקומיות 2024: בין התעצמות לפיצול** (דוח מחקר). המכון הישראלי לדמוקרטיה.

שעלאן, חסן (2023, א, 4 בספטמבר). הפשיעה מטלטלת את הבחירות לרשויות הערביות: "שוקל לא להתמודד כדי לחיות". *ynet*.

שעלאן, חסן (2023, ב, 16 בספטמבר). אחרי שנורה: המועמד לראשות העיר נצרת פורש מהמרוץ. *ynet*.

שפירא, אסף ורהט, גדעון (2015). מדד הדמוקרטיה הפנים-מפלגתית: פיתוח, יישום ותוצאות. בתוך מיכל שמיר וגדעון רהט (עורכים), *הבחירות בישראל 2015* (עמ' 130–162). המכון הישראלי לדמוקרטיה.

Cox, Gary W., Fiva, Jon H., Smith, Daniel M., & Sørensen, Rune J. (2020). *Moral hazard in electoral teams* (No. 8357). CESifo Working Paper.

Gendźwiń, Adam, Kjær, Ulrik, & Steyvers, Kristof (Eds.). (2022). *The Routledge handbook of local elections and voting in Europe*. Routledge.

פרק 5

הפיצול במועצת הרשות המקומית

אריאל פינקלשטיין | איתמר יקיר

פרק זה עוסק בפיצול הפוליטי במועצות של הרשויות המקומיות בישראל. פיצול פוליטי משתקף במספר הרשימות שנכנסות למועצה ובגודלן היחסי בה. בעוד פיצול רב מאפשר מימוש של ערך הייצוגיות, בה בעת הוא עלול להקשות על ניהול אפקטיבי של הרשות. הבחירה הישירה של ראשי הרשויות ואחוז החסימה הנמוך בבחירות המקומיות מאפשרים את היווצרותו של פיצול רב, ופיצול שכזה אכן נוצר, בייחוד ברשויות המתאפיינות גם בתחרותיות חזקה, למשל הרשויות הערביות. נתונים מהשנים 2003-2024 מראים ירידה מתונה במספר הרשימות המתמודדות בבחירות, אך יציבות במספר הרשימות הנבחרות. לצד זאת, ניכרת בחמש מערכות הבחירות בשנים הללו ירידה בשיעור הקולות שניתנו לרשימות שלא הצליחו להיכנס למועצה, ובין שתי מערכות הבחירות האחרונות ניכרת

תקציר

גם ירידה במספר המתמודדים על כל מושב כמועצה. מגמות אלו יכולות ללמד על ההתמקצעות, ואולי גם על ההתייקרות, של תהליך ההתמודדות על מושב כמועצת הרשות המקומית.

מבוא ורקע

פרק זה עוסק במידת הפיצול הפוליטי המאפיינת

את המועצות ברשויות המקומיות בישראל, ובתוך

כך גם בעוצמת התחרותיות בבחירות למועצה. בכך הוא מהווה מעין השלמה לפרק 4 לעיל, שעוסק בעוצמת התחרותיות בבחירות לתפקיד ראש הרשות. בפרק הנוכחי מוצגות הדרכים שבאמצעותן ניתן למדוד את הפיצול הפוליטי, ומתוארים המגמה על פני זמן וההבדלים בין סוגי רשויות, אגב ניסיון להצביע על המקורות להבדלים אלו.

מידת הפיצול של גוף נבחר, דוגמת פרלמנט או מועצה של רשות מקומית, משתקפת במספר המפלגות המיוצגות בגוף זה ביחס לגודל הגוף ובגודלן היחסי של המפלגות המכהנות בו. כך למשל, מועצת רשות מקומית המונה 30 חברי מועצה המשתייכים לשתי רשימות היא מועצה שמידת הפיצול הפוליטי בה מועטה. לעומת זאת, מועצת רשות שבה 30 חברים המשתייכים ל-30 רשימות שונות היא מועצה שמידת הפיצול הפוליטי בה רבה מאוד. כלומר, הפיצול הפוליטי משקף את המצב כמועצה לנוכח תוצאות הבחירות, ואילו התחרותיות נבחנת בשלב ההיערכות לבחירות ובתוצאות הבחירות עצמן.

דיונים ציבוריים על מידת הפיצול הראויה בגוף נבחר עולים לעיתים בהקשר של הכנסת שינויים בשיטת הבחירות, ובפרט באשר לגובה אחוז החסימה, שיש בו כדי להגביל את מידת הפיצול: ככל שאחוז החסימה גבוה יותר, כך מידת הפיצול המרבית האפשרית מעטה יותר. שיטות ממשל ובחירות נבדלות זו מזו מבחינת האיוון שהן מבקשות להשיג בין יעדים מתחרים. בהקשר של פיצול פוליטי, שני יעדים שנמצאים בתחרות הם ייצוגיות לעומת אפקטיביות שלטונית. משום כך קשה לקבוע מראש את מידת הפיצול הפוליטי המיטבית (ניתן לשער שעבור רשויות שונות בזמנים ובנסיבות שונים מתאימה מידה אחרת של פיצול פוליטי).

מבחינה אחת פיצול פוליטי תורם לחוזקו של המשטר הדמוקרטי – בכך שהוא מגלם את ערך הייצוגיות. הערך הדמוקרטי של קבלת תוצאות הוגנות במובן של

התאמה בין העדפות הבוחרים לזהות הנציגים וייצוג רחב של קבוצות חברתיות, אזורים גאוגרפיים ותפיסות מתיישב היטב עם שיטת בחירות יחסית, שפיצול רב עשוי להיות תוצר לוואי שלה. לפיכך בחברה הטרוגנית, למשל מבחינה דתית או אתנית, פיצול פוליטי ניכר עשוי להיות תוצר לוואי של השגת הלגיטימיות של השיטה והשלטון בעיני האזרחים.

מבחינה אחרת הפיצול הפוליטי יכול לפגוע במשילות, ביעילות וביציבות השלטונית. שכן כאשר אין מפלגה אחת המחזיקה ברוב בגוף הנבחר, נדרש משא ומתן עם מפלגות אחרות לצורך הרכבת קואליציה או אפילו להשגת רוב נקודתי עבור סוגיה או הצבעה מסוימת. ככל שהפיצול גדול יותר, כך נדרש משך זמן רב יותר וייתכנו גם עלויות ניכרות, למשל התחייבויות לחלוקת כוח פוליטי עתידית, הבטחת משרות או מתן הטבות כספיות לאוכלוסיות ולקבוצות כוח למיניהן. במצב כזה סיעת השלטון צריכה להגיע לפשרה עם סיעות אחרות על המדיניות שהיא מבקשת לקדם, והדבר עשוי להקשות עליה בגיבוש מדיניות קוהרנטית. בשיטות משטר שבהן השלטון תלוי בגוף הנבחר – כמו במקרה של ישראל, שבה הממשלה תלויה בכנסת – פיצול רב עלול גם להוביל לחילופי שלטון תכופים ובכך לפגוע ביציבות הפוליטית (פרידברג ואחרים, 2013). אשר לשלטון המקומי בישראל, בן בסט ואחרים (2013) מצאו כי פיצול פוליטי גבוה כרוך בעלויות כלכליות עודפות הנובעות מן הצורך של ראשי הרשויות לרצות את שותפיהם לקואליציה.

שיטת הבחירה הישירה הנהוגה בשלטון המקומי בישראל היא שיטה המעודדת את קיומו של פיצול פוליטי ניכר, משום שהיא מאפשרת לבוחר להפריד בין ההצבעה לראש הרשות לבין ההצבעה לרשימה. בצורה זו הבוחר יכול להביא לידי ביטוי את העדפותיו בבחירת רשימה וכך בכך את העדפותיו בבחירת ראש הרשות ללא תלות בין השתיים. גם ברמה הארצית, בבחירות לכנסת, המעבר לשיטת הבחירה הישירה בבחירות 1996 הביא לעלייה ניכרת בפיצול הפוליטי (קניג וטוטנאור, 2017).

היבט נוסף של הפיצול הפוליטי אשר בהקשר שלו הרשויות המקומיות נבדלות מהכנסת הוא אחוז החסימה. אחוז החסימה בבחירות לכנסת עומד מאז שנת 2014 נכון לבחירות האחרונות (2022) על 3.25% מסך הקולות הכשרים, שהם 3.9

יחידות של מודד למנדט. כלומר, כדי לזכות בייצוג בכנסת, מפלגה צריכה לקבל מספר קולות השווה כמעט לארבעה מושבים בכנסת. כך, בהגדרה, הכנסת אינה יכולה להיות מורכבת מ־120 מפלגות שלכל אחת מהן מושב אחד או מ־60 מפלגות שלכל אחת מהן שני מושבים. לעומת זאת, בבחירות המקומיות אחוז החסימה עומד על 0.75 מהמודד.¹ כלומר, אחוז החסימה נמוך ממושב אחד במועצה, ולכן במקרים מסוימים גם אם רשימה זכתה רק ב־75% מהקולות הנדרשים לצורך קבלת מנדט אחד, היא תזכה למנדט במועצת הרשות (נעיר כי המונחים "מנדט" ו"מושב" משקפים את אותו העניין: המושבים במועצה הם שיקוף של מספר המנדטים של כל רשימה). כדי להבהיר את פוטנציאל הפיצול הפוליטי ברשויות המקומיות הנובע מסף שכזה ניתן להתבונן לדוגמה בעיר ירושלים. במועצה של עיריית ירושלים יש 31 מושבים. כיוון שאחוז החסימה נמוך מ־1, המועצה של עיריית ירושלים עשויה להיות מורכבת מ־31 רשימות נפרדות שלכל אחת מהן מושב אחד ויחיד במועצה.

מתודולוגיה

בכל הרשויות המקומיות בישראל ראש הרשות נבחר באותו האופן, קרי באמצעות שיטת הבחירה הישירה. עם זאת, שיטת הבחירות למועצת הרשות המקומית ברשויות העירוניות (עיריות ומועצות מקומיות) שונה מזו הנהוגה במועצות האזוריות. ברשויות העירוניות המועצה נבחרת במודל של בחירות רשימתיות יחסיות, בדומה לבחירות לכנסת. כלומר, כל תחום הרשות המקומית הוא אזור בחירה אחד, ומכסת המושבים המיועדים לחברי מועצה מתחלקת בחלוקה יחסית לפי התמיכה הציבורית ברשימות, על פי נוסחה קבועה מראש המתרגמת את שיעור הקולות למספר המושבים. לעומת זאת, במועצות האזוריות הבחירות למועצה נעשות בדרך של אזורי בחירה כך שכל יישוב הוא אזור בחירה נפרד שיש לו מספר נציגים מוגדר מראש. בדרך כלל לכל יישוב במועצה האזורית יש נציג אחד, אך קורה שיש יותר מנציג אחד, על פי גודל היישוב ומספר היישובים במועצה, ואז אופן החלוקה נקבע עבור כל מועצה בנפרד.² בשל כך פרק זה מתמקד בעיריות

1 כלל הקולות הכשרים של הרשימות שמשתתפות בחלוקת המנדטים מחולק למספר חברי המועצה. המספר השלם שיוצא מחילוק זה נקרא "המודד".

2 לפירוט על שיטת הבחירות ראו אבנרי, 2020, 317-322.

ובמועצות המקומיות, שהן, לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 79% מהרשויות המקומיות בישראל ומתגוררים בהן 89% מתושבי המדינה.

מספר המנדטים הסופי ברשות המקומית, שהוא למעשה מספר חברי המועצה (להלן גם: מספר המושבים במועצה),³ נקבע לפי מדרגות של מספר תושבים, המתעדכן מעת לעת בהתאם לגידול אוכלוסיית הרשות ובכפוף לשיקול דעתו של שר הפנים שבסמכותו לקבוע לפני כל מערכת בחירות את המספר המדויק של חברי המועצה בכל רשות מקומית. בגלל הקשר לגודל הרשות, מספר המושבים במועצת הרשות עשוי לגדול בין מערכת בחירות אחת לאחרת. מספר המושבים במועצת הרשות נע בין 7 ברשויות הקטנות ביותר ל-31 ברשויות הגדולות ביותר (המספר הוא תמיד אי-זוגי). כדי לפשט את הדברים בחרנו לחלק את הרשויות בישראל לארבע קבוצות לפי מספר המושבים במועצת הרשות: 7 או 9 מושבים, 11 או 13 מושבים, 15 או 17 מושבים, ו-19 מושבים ומעלה. חלוקה זו משרתת גם את ההבחנה בין רשויות יהודיות לרשויות ערביות (אשר תידון בהרחבה להלן), שכן מספר התושבים ברשויות הערביות, ולכן גם מספר המושבים במועצת הרשות, הם, בממוצע, נמוכים מאלו שברשויות היהודיות.

את הפיצול הפוליטי ואת עוצמת התחרות נבחן להלן באמצעות מספר הרשימות המתמודדות, מספר הרשימות הנבחרות, עוצמתה של הרשימה הגדולה ביותר ומדרר ייחודי לבחינת המספר האפקטיבי של הרשימות במועצה.

מספר הרשימות המתמודדות ומספר הרשימות הנבחרות

דרך עיקרית לבחון את מידת הפיצול הפוליטי היא השוואת מספר הרשימות המתמודדות ומספר הרשימות הנבחרות למספר המושבים (מנדטים)

הזמינים במועצת הרשות המקומית. תרשים 5.1 מלמד כי סך הכול התמודדו בחמש מערכות הבחירות האחרונות (2003-2024) בין 1,600 ל-1,900 רשימות על כניסה למועצות הרשויות המקומיות וכי נכנסו אליהן בין 1,100 ל-1,300 רשימות.

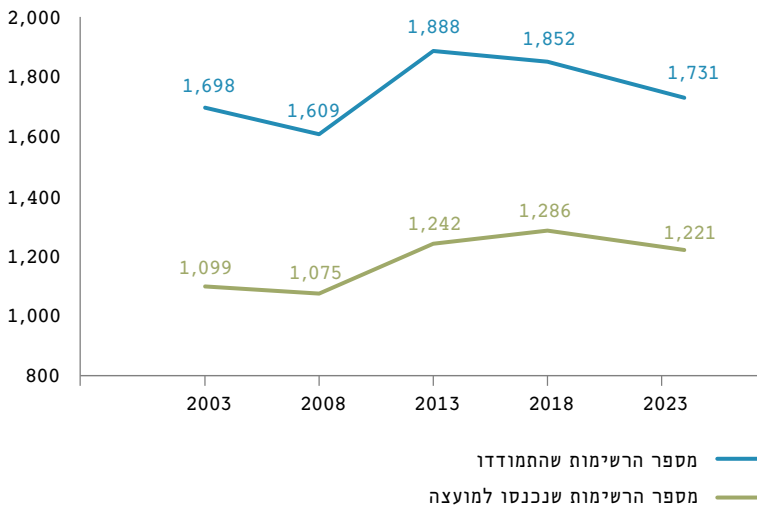
3 למעשה, במקרה שבו רשימתו של ראש הרשות אינה מקבלת אפילו מנדט אחד, נוסף מושב אחד למועצת הרשות המקומית עבור ראש הרשות, ולכן קורה שמספר המושבים במועצה גבוה ממספר המנדטים הסופי. ראו בהמשך הפרק ניתוח מפורט של תופעה זו.

ואולם בד בבד גדל בהדרגה מספר הרשויות שנערכו בהן בחירות במערכות בחירות אלו – מ-159 רשויות בבחירות 2003 ל-164 בבחירות 2008, ובהמשך ל-191, 196 ו-197 בבחירות 2013, 2018 ו-2024 (בהתאמה; ללא המועצות האזוריות). תרשים 5.2 מראה את מספר הרשימות הממוצע, לרשות, שהתמודדו ושנכנסו. התרשים מראה שהמספר הממוצע של רשימות מתמודדות ירד לאורך התקופה – מ-12.9 ל-11.3 רשימות לרשות.

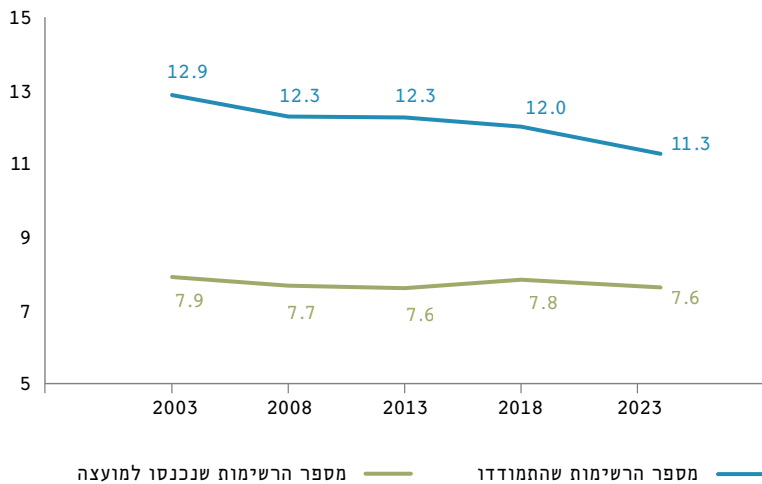
עם זאת, כמעט שלא חל שינוי במספר הרשימות הממוצע שנכנסו למועצה. כך, לאורך חמש מערכות הבחירות מספר הרשימות הממוצע שנבחרו למועצה נע בטווח של 7.6-7.9 רשימות לרשות, הגם שמספר המושבים הכולל גדל, מעט, בין מערכות הבחירות. שיעור הרשימות שנכנסו למועצה מתוך הרשימות שהתמודדו עלה אפוא במרוצת השנים מ-61.4% ל-67.6% (תרשים 5.3).

5.1 תרשים

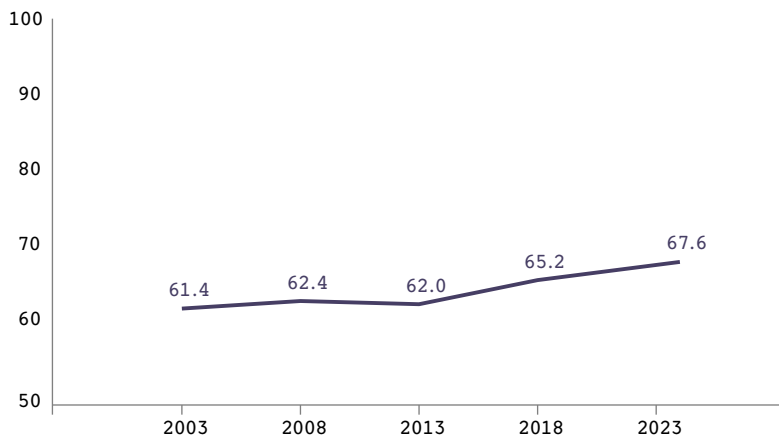
מספר הרשימות הכולל שהתמודדו ונכנסו למועצה, בחירות 2003-2024



תרשים 5.2
מספר הרשימות הממוצע שהתמודדו ונכנסו למועצה,
בחירות 2024-2003



תרשים 5.3
שיעור הרשימות שנכנסו למועצה מתוך הרשימות שהתמודדו,
(%) בחירות 2024-2003



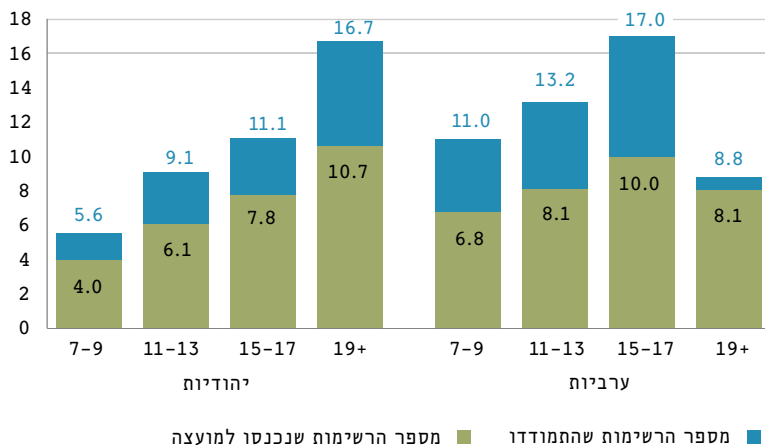
כמו בתופעות אחרות הנדונות בפרקים האחרים בקובץ זה, גם בסוגיית הפיצול במועצות הרשויות ניכר הבדל גדול בין רשויות יהודיות לערביות. תרשים 5.4 מלמד כי הפיצול הפוליטי ברשויות הערביות גדול בהרבה מן הפיצול ברשויות היהודיות. כך למשל, בקבוצת הרשויות שמספר המושבים בהן עומד על 7 או 9 מנדטים, מספר הרשימות הנבחרות ברשויות הערביות עומד במוצע על 6.8, לעומת 4 בלבד ברשויות היהודיות (פי 1.7). בקבוצת הרשויות שמספר המושבים בהן עומד על 11 או 13 מנדטים, מספר הרשימות הנבחרות ברשויות הערביות עומד במוצע על 8.1, לעומת 6.1 ברשויות היהודיות (פי 1.3).

הפיצול הפוליטי הגדול קשור במישרין לתחרותיות החזקה המאפיינת את הרשויות הערביות, כפי שהדבר עולה ממספר הרשימות המתמודדות בבחירות (העמודות המלאות בתרשים 5.4): ברשויות הערביות מספר הרשימות המתמודדות גבוה מאוד, והוא קרוב מאוד למספר המושבים במועצת הרשות. כלומר, ברשויות הערביות מתמודדת, במוצע, רשימה אחת על כל מושב במועצה. זהו למעשה הבסיס למידת הפיצול הגדולה.

הפיצול הניכר ברשויות הערביות עקבי עם דפוסי הצבעה משפחתיים-חמולתיים, שבהשפעתם נעשה מאמץ רב, מצד כל משפחה מורחבת או חמולה, להגיע לכל הפחות לייצוג מינימלי במועצת הרשות המקומית. תופעה זו מתואמת עם החשיבות הרבה המיוחסת ברשויות הערביות לבחירות המקומיות, עניין המשתקף גם בשיעורי ההצבעה הגבוהים ברשויות הערביות (ראו פרק 2). בפרק 4 הראינו כי גם כאשר לבחירות לתפקיד ראש הרשות, התחרותיות ברשויות הערביות חזקה בהרבה מזו שברשויות היהודיות, והדבר אכן משתקף במספר המועמדים, בפערי הקולות ביניהם ובשיעור הבחירות המגיעות לסיבוב שני.

תרשים 5.4

מוצע מספר הרשימות המתמודדות והרשימות הנבחרות, לפי מגזר ולפי מספר המושבים במועצה, בחירות 2003-2024



הערה: רק בשתי רשויות ערביות, רהט ונצרת, גודל המועצה הוא 19 מושבים או יותר.

המספר האפקטיבי של סיעות במועצה

לצד ניתוח מספר הרשימות הנבחרות למועצה, המורד באופן ישיר ופשוט למדי את עוצמת הפיצול הפוליטי, מדרד מקובל לבחינה של

מידת הפיצול הפוליטי בפרלמנטים הוא מספר המפלגות האפקטיבי (Effective Number of Parliamentary Parties – ENPP). מספר המפלגות האפקטיבי בפרלמנט כלשהו שווה ל-1 חלקי סכום הריבועים של החלק היחסי של כל רשימה בפרלמנט.⁴ האינטואיציה העומדת בבסיס מספר המפלגות האפקטיבי היא לשקף באמצעות ערך יחיד לא רק את מספר המפלגות שהצליחו לעבור את אחוז החסימה ולהיכנס לפרלמנט אלא גם את מידת הדומיננטיות שלהן בפרלמנט.⁵

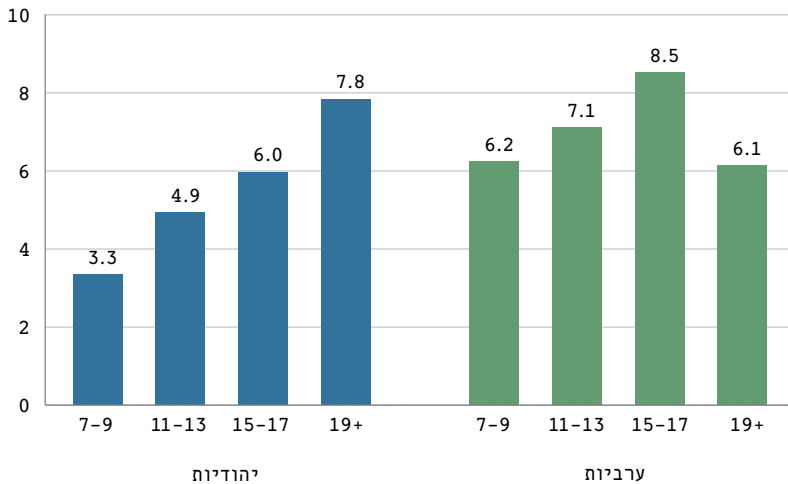
4 באופן פורמלי: $N = \frac{1}{\sum_{i=1}^n p_i^2}$

5 כך למשל, אם משווים שני פרלמנטים שנכנסו אליהם 5 מפלגות, בפרלמנט א החלוקה היא אחידה לחלוטין, כך שכל מפלגה 20% מהמושבים, ובפרלמנט ב חלוקה המושבים

בדמוקרטיה הפרלמנטרית מספר המפלגות האפקטיבי – בפרלמנט המדינתי – נמצא לרוב בערכים שבין 3 ל-5. בסביבה זו מספר המפלגות האפקטיבי בכנסת הנוכחית (הכנסת ה-25) הוא גבוה יחסית ועומד על 6.5. ניתן להשתמש במדד זה גם לבחינה של מידת הפיצול במועצות של רשויות מקומיות, אם כי המספר הנמוך של חברי המועצה, בהשוואה לפרלמנטים של מדינות, גורם לכך שרגישות המדד אינה דומה לרגישות המקבילה המתקבלת כאשר המדד מיושם בפרלמנטים גדולים.

בתרשים 5.5 מוצג מספר המפלגות האפקטיבי בשלטון המקומי בישראל בחלוקה לפי גודל המועצה והמגזר של הרשות. התרשים מראה שגם לפי מדד זה, מידת הפיצול ברשויות הערביות גדולה מזו שברשויות היהודיות.

תרשים 5.5
מספר המפלגות האפקטיבי בשלטון המקומי בישראל (מדד ENPP),
לפי מגזר ולפי מספר המושבים במועצה, בחירות 2003-2024



הערה: רק בשתי רשויות ערביות, רהט ונצרת, גודל המועצה הוא 19 מושבים או יותר.

היא 40%-45%-5%-5%. מספר המפלגות האפקטיבי בפרלמנט א הוא 5 – ואכן ניתן לומר שישנן בפרלמנט 5 מפלגות דומיננטיות או שוות בכוחן. לעומת זאת, בפרלמנט ב המספר האפקטיבי הוא 2.7 – מספר זה, הקרוב ל-2, משקף את העובדה שישנן שתי מפלגות דומיננטיות והשאר הן מפלגות קטנות שכוחן מוגבל.

עוצמתה של הרשימה הגדולה ביותר

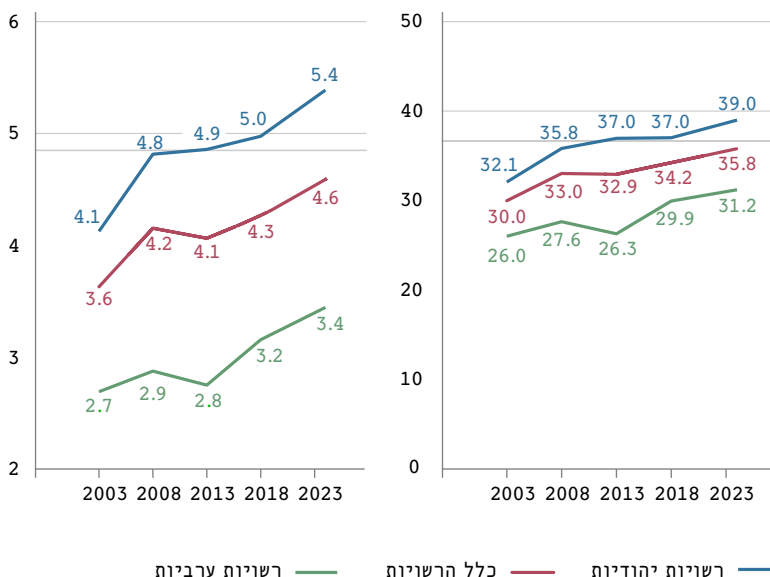
דרך נוספת לבחינת הפיצול הפוליטי במועצות היא חישוב עוצמתה היחסית של הרשימה הגדולה ביותר במועצת הרשות המקומית.

תוצאה זו חשובה במיוחד משום שבמקרים רבים מדובר ברשימתו של ראש הרשות הנבחר, שהוא שמוטלת עליו המשימה של הקמת קואליציה. הצד השמאלי של תרשים 5.6 מראה כי מספר המושבים הממוצע של הרשימה הגדולה ביותר במועצות הרשויות המקומיות עלה בין בחירות 2003 לבחירות 2024 מ-3.6 ל-4.6 (גידול של 30%). מספר המנדטים הממוצע של הרשימה הגדולה ביותר במועצות של הרשויות היהודיות גבוה בהשוואה לרשויות ערביות. לאחר בחירות 2024 מספר זה עמד על 5.4 ברשויות היהודיות, לעומת 3.4 ברשויות הערביות (פער של 60%).

כיוון שכאמור גודל המועצות ברשויות היהודיות וברשויות הערביות אינו זהה (גם לא בממוצע), הצד הימני של תרשים 5.6 מראה את התמונה המקבילה עבור שיעור המושבים במועצה שהרשימה המובילה מחזיקה בו. הצגת השיעור, במקום המספר, מנטרלת את ההבדלים במספר המושבים בין המועצות. התמונה המתקבלת דומה, הן במונחי מגמת העלייה על פני שנים והן במונחי ההבדל בין רשויות יהודיות לערביות, אם כי יחסית הפער בין המגורים מעט קטן יותר. סך הכול, שיעור המושבים של הרשימה המובילה הגיע בבחירות 2024 ל-39% ברשויות היהודיות ול-31.2% ברשויות הערביות (פער של 25%).

5.6 תרשים

שיעור המנדטים הממוצע (בצד ימין) ומספר המושבים במועצה (בצד שמאל) של הרשימה הגדולה ביותר במועצת הרשות המקומית, לפי שנת בחירות ומגזר, בחירות 2003-2024



אם בקצה האחד של תופעת הפיצול ניצבת עוצמתה של הרשימה הגדולה ביותר (ראו בסעיף הקודם), בקצה השני נמצאות הרשימות שלא עלה בידן להיכנס למועצת הרשות המקומית. שיעורים אלו מוצגים על פני זמן ובחלוקה לפי המגזר של הרשות בתרשים 5.7. התרשים מלמד כי ברשויות הערביות יש שיעור גבוה יחסית של רשימות שלא הצליחו לקבל אפילו מנדט אחד במועצה. לפי נתוני בחירות 2024, כשליש (34.9%) מן הרשימות ברשויות הערביות וכרבע (24.4%) מן הרשימות היהודיות לא הצליחו לזכות בבחירות ולו כמושב אחד במועצה. עם זאת, שיעור הקולות המבוזזים – כלומר,

רשימות שלא עברו את אחוז החסימה

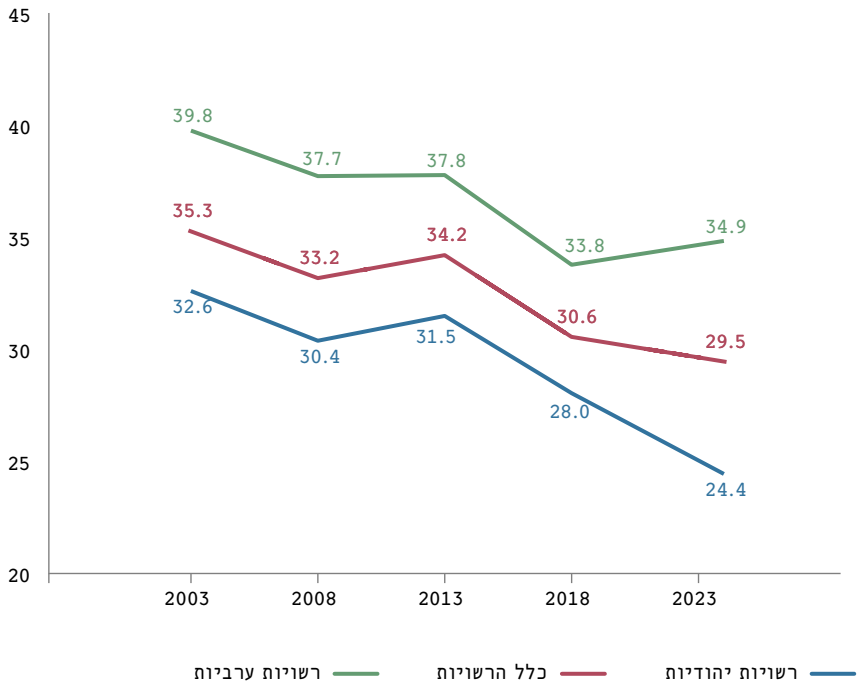
הקולות שניתנו לרשימות שלא נכנסו למועצה – דומה ברשויות היהודיות וברשויות הערביות, והוא נע סביב 9% בממוצע, ולאורך הזמן נמצא בירידה (תרשים 5.8).

הסיבה לשיעור הגבוה יחסית של רשימות שלא נכנסו למועצה ברשויות הערביות אף שמספר הקולות המבוזבזים ברשויות אלו אינו גבוה יחסית היא פרקטיקה ייחודית הרווחת ברשויות הערביות. לפי החוק, מועמדות לתפקיד ראש הרשות בעיריות ובמועצות מקומיות יכולה להיעשות רק באמצעות עמידה בראשות רשימה שרצה למועצה. במרבית המקרים אם מועמד הוא מספיק פופולרי כדי לזכות בתפקיד ראש הרשות, גם הרשימה שלו היא מספיק פופולרית כדי לזכות במושב אחד לפחות במועצה. במקרים אלו אדם אחד נבחר אפוא גם לראשות המועצה וגם לחברות במועצת הרשות. במקרה שהרשימה שבראשה עמד ראש הרשות הנבחר לא זכתה ולו במנדט אחד, החוק קובע שיתווסף למועצת הרשות המקומית מושב אחד עבור ראש הרשות, מכיוון שראש הרשות חייב להיות גם חבר מועצה (כמו שראש הממשלה חייב להיות בעת ובעונה אחת גם אחד מ-120 חברי הכנסת). החוק הקובע הוספת מושב למועצה נועד לפתור מקרים אלו – שבהם רשימתו של ראש הרשות לא הצליחה בבחירות למועצה – שהמחוקק הניח כנראה שיהיו חריגים בשיעורם. ואולם ברשויות ערביות רבות נעשה שימוש בסעיף זה על מנת להגדיל את כוחה של רשימת ראש הרשות. כך, רבים מן המתמודדים על תפקיד ראש הרשות רצים במסגרת רשימה פיקטיבית שלא נועדה למשוך קולות, ובה בעת רשימה נוספת המזוהה עם המועמד לתפקיד ראש הרשות מתמודדת גם היא בבחירות. בדרך זו ראש הרשות הנבחר זוכה אוטומטית במושב אחד במועצה, נוסף על הרשימה המזוהה איתו, שמקבלת ייצוג לפי מספר הקולות שקיבלה. מכיוון שטרם הבחירות קשה במקרים רבים לנחש מי ינצח בבחירות, הרי שגם כמה מהמועמדים האחרים, שלא נבחרו לבסוף לתפקיד ראש הרשות, נוקטים פרקטיקה דומה. כלומר, מספר הרשימות הפיקטיביות גבוה ממספר המקרים שבהם רשימת ראש הרשות קיבלה קולות ספורים ולא נכנסה למועצה.

כפי שעולה מתרשים 5.9, בכל חמש מערכות הבחירות האחרונות (בשנים 2003-2024) נבחרו למועצה בדרך זו בין 60% ל-70% מראשי הרשויות הערביות אף שרשימתם לא זכתה ולו במנדט אחד במועצה (ברוב המקרים רשימות אלו

קיבלו מספר חד־ספרתי של קולות). ברשויות היהודיות, לעומת זאת, תופעה זו כמעט שאינה מתרחשת. ההסתמכות על סעיף זה מאפשרת אפוא לראש הרשות לזכות במושב נוסף במועצה ולהגדיל בה את כוחו. תופעה זו גורמת לניפוח מלאכותי של מספר הרשימות המתמודדות בלי שהדבר כרוך בהגדלת מספר הקולות המבוזבזים.

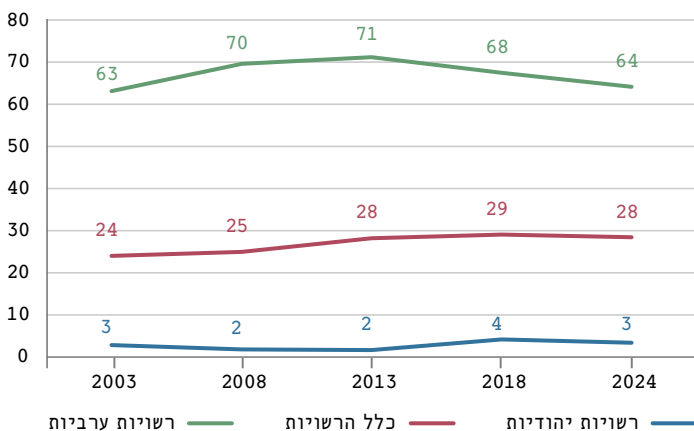
תרשים 5.7
שיעור הרשימות שלא קיבלו שום מנדט במועצת הרשות המקומית,
בחירות 2003-2024 (%)



תרשים 5.8
שיעור הקולות שניתנו לרשימות שלא נכנסו למועצה, לפי מגזר,
בחירות 2003-2024 (%)



תרשים 5.9
שיעור ראשי הרשויות שהרשימה שלהם לא נבחרה למועצה, לפי מגזר,
בחירות 2003-2024 (%)



לכסוף נתנו את דעתנו גם לשיעור הקולות המבוזזים בבחירות המקומיות – כלומר, קולות שקיבלו רשימות שלא עברו את אחוז החסימה בבחירות המקומיות – כפי שנתהווה לאורך זמן, בהשוואה לנתון המקביל בבחירות הארציות. ברי כי אם שיעור זה גבוה במיוחד, מדובר במציאות בעייתית מבחינת הערך הדמוקרטי של ייצוגיות, והדבר יכול להצביע על בעיה בשיטה.

תרשים 5.10 מציג את שיעור הקולות ה"מבוזזים" בבחירות הארציות ובבחירות המקומיות בשני אופנים: בממוצע לרשות וכשיעור מסך הקולות במדינה. האופן הראשון מספק מעין אינדיקציה למצבה של הרשות הטיפוסית, והאופן השני מספק מקבילה לנתון הארצי, כאילו הבחירות המקומיות נעשות באזור בחירה אחד. התרשים מלמד שעל פני 20 שנה שיעור הקולות ה"מבוזזים" בבחירות המקומיות נחתך בחצי, מכ-12% מהקולות בבחירות 2003 לכ-6% בבחירות 2024. בשתיים מתוך חמש מערכות הבחירות הארציות שהתקיימו בשנים 2019-2022 היה שיעור הקולות המבוזזים בבחירות לכנסת גבוה מזה שבבחירות המקומיות ונע סביב 9%. עם זאת, מבט על כל התקופה מעלה כי ברוב השנים היה שיעור הקולות המבוזזים בבחירות המקומיות גבוה בסך הכול בהשוואה לשיעור המקביל בבחירות לכנסת, שנע סביב 5%.

העובדה שלאורך זמן היה שיעור הקולות המבוזזים גבוה יותר בבחירות המקומיות בהשוואה לנתון המקביל בבחירות הארציות היא מפתיעה בהתחשב בכך שאחוז החסימה בבחירות המקומיות הוא נמוך מזה שבבחירות הארציות. שני הסברים אפשריים לשילוב עובדות בלתי צפוי זה:

ראשית, אפשר שאחוז החסימה הנמוך הוא עצמו הסיבה לתוצאה, בהנחה שכשאחוז החסימה גבוה יותר, המפלגות והרשימות נוטות להתארגן בהתאם, בדרך של איחודים, הסכמים או הימנעות מריצה בבחירות, כך ששיעור הקולות המבוזזים בפועל לא גבוה ובהנחה שגם הבוחרים נזהרים מהצבעה למפלגות שהם מעריכים את סיכוייהן כנמוכים. מנגד, כשאחוז החסימה נמוך יחסית, כמו במקרה של הבחירות המקומיות, רשימות רבות יותר מתפתות לנסות את מזלן, ובוחרים רבים יותר מתפתים להצביע לרשימות שבדיעבד מתברר שסיכויי ההצלחה שלהן לעבור את אחוז החסימה לא היו גבוהים.

ושנית, אפשר שההבדל טמון באיכות המידע שיש לתושבים על הרשימות, מידע שהערכת סיכויי ההיבחרות שלהן תלויה בו. לקראת הבחירות לכנסת נערכים סקרים מקיפים המאפשרים למצביעים להעריך את כוחה היחסי של כל מפלגה ואת סיכוייה לעבור את אחוז החסימה, ובעקבותיהם מצביעים רבים נמנעים מהצבעה למפלגה שסיכוייה נמוכים. לעומת זאת, בבחירות המקומיות לא מתקיימים כמעט סקרים שכאלה, ולכן קשה יותר למצביעים להעריך את סיכויי ההצלחה של הרשימות השונות, ובפרט את יכולתן לעבור את אחוז החסימה.

תרשים 5.10
שיעור הקולות שניתנו למפלגות/רשימות שלא נכנסו למועצת הרשות המקומית/כנסת, בחירות 2003-2024 (%)



מספר המתמודדים על כל מושב

בסעיפים הקודמים בחנו את הפיצול במועצות כפי שהוא בא לידי ביטוי בתוצאות הנבדלות ברמת הרשימה. ואולם הפיצול והתחרותיות

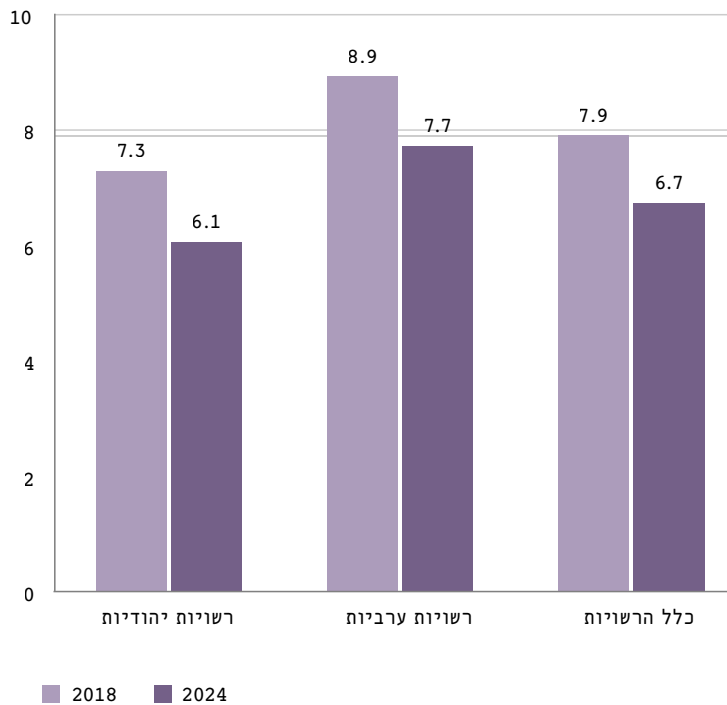
ברשויות המקומיות משתקפים גם במספר המועמדים של הרשימות. ניתן לחשב את מספר המועמדים שהתמודדו על כל מושב במועצה על בסיס הנתונים הקיימים עבור הבחירות המקומיות שהתקיימו בשנים 2018 ו-2024, גם בלי קשר למספר הרשימות המתמודדות.

תרשים 5.11 מראה שמספר המתמודדים על כל מושב ירד בין שתי מערכות הבחירות הללו מ-7.9 ל-6.7 (15%-) וששיעור הירידה היה דומה ברשויות הערביות וברשויות היהודיות. כדי לבחון את האפשרות שחלק מן המועמדים הללו הם מועמדים מלאכותיים חסרי סיכוי ממשי להיבחרות התווינו בתרשים 5.12 את ההתפלגות של גודל הרשימות שהתמודדו למועצות בבחירות 2024 (ההתפלגות בבחירות 2018 דומה מאוד ואינה מוצגת). התרשים מראה ש-52% מהרשימות בבחירות 2024 (55% בשנת 2018) כללו עד 5 מועמדים, ו-68% מהרשימות בבחירות 2024 (69% בבחירות 2018) כללו עד 7 מועמדים.

ממצא זה מחזק את האפשרות שרוב גדול של המועמדים אינם מועמדים מלאכותיים או סמליים, שלא כמו בבחירות הארציות – שבהן חלק מן המפלגות נוהגות להגיש, למשל, רשימות ארוכות מאוד ולא מציאותיות, לרבות רשימות בנות 120 חברים. על רקע זה ניתן לבחון את הקיטון במספר המועמדים לכל מושב כתופעה בעלת משמעות ולא כתהליך שרירותי. ולא זו בלבד אלא שהיא בעצם, אולי, אינדיקציה נוספת להתמקצעות של הפוליטיקה המקומית ואולי גם להחמרה בתנאי הסף להתמודדות ולהתייקרות של ההשתתפות במרוצים או לירידה במידת העניין בפוליטיקה המקומית.

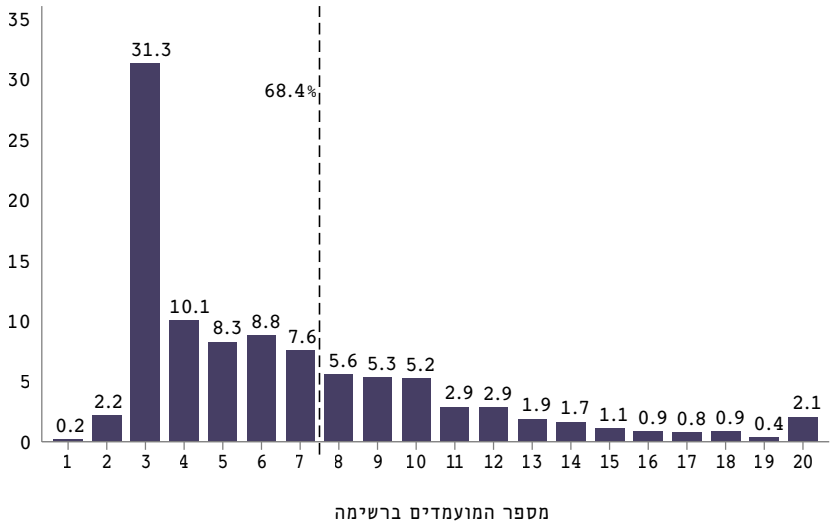
במספרים מוחלטים, מספר המועמדים למועצות הרשויות בבחירות של 2018 (כולל מועצות אזוריות) היה גבוה מ-22,000. בבחירות 2024 – שבהן השתתפו פחות רשויות בגלל המלחמה – התמודדו למעלה מ-19,000 מועמדים. משמעות שני נתונים אלו היא שלגבי האוכלוסייה בגילים 21-75, כ-4 מכל 1,000 ישראלים (כמעט 0.5%) משתתפים במרוץ לבחירות המקומיות.

5.11 חרשים
מספר המועמדים לכל מושב במועצה בעיריות ובמועצות מקומיות,
בחירות 2024 לעומת בחירות 2018



5.12 תרשים
התפלגות גודל הרשימות שהתמודדו בעיריות ובמועצות מקומיות,
בחירות 2024 (%)

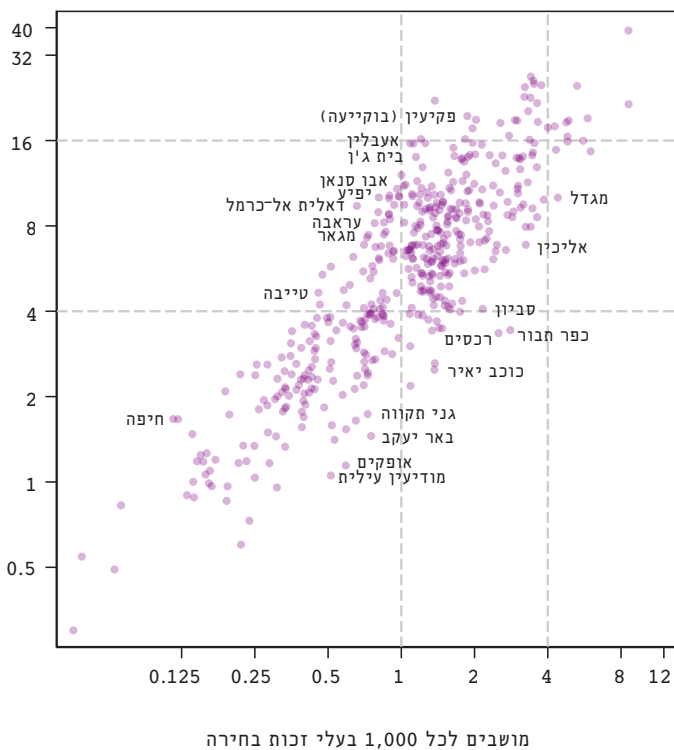
שיעור הרשימות
 בכל קבוצת גודל



לבסוף, תרשים 5.13 מציג את הקשר בין גודל המועצה – קרי, מספר המושבים לכל 1,000 תושבים – לבין מספר המתמודדים לכל 1,000 תושבים. הקשר המתקבל הוא חיובי. אלא שקיומו של קשר חיובי אינו הכרחי כלל, שכן מועמדים (או פלטפורמות פוליטיות) הפועלים באופן רציונלי לחלוטין ומכלכלים את צעדיהם כדי להימנע מהוצאות מרובות צריכים להביא בחשבון את העובדה שסיכויי הכניסה למועצה תלויים לא רק במספר המושבים במועצה אלא גם במספר המתחרים שלהם.

5.13 חרשים
מספר המתמודדים ומספר המושבים לכל 1,000 בעלי זכות בחירה,
עיריות ומועצות מקומיות, בחירות 2018 ובחירות 2024
(סקלות לוגריתמיות)

מתמודדים לכל 1,000
 בעלי זכות בחירה



הערה: התצפיות המסומנות בנקודות הן רשויות מקומיות בבחירות 2018 ובבחירות 2024. התצפיות המוצגות בשמן הן 10 הרשויות בעלות היחס הגבוה ביותר ו-10 הרשויות בעלות היחס הנמוך ביותר בבחירות 2024 בלבד. הקווים המקווקוים מסמנים את התחום שמרוכזות בו תצפיות רבות. הקואורדינטות 4,16 ו-1,4 משקפות רשויות שבהן על כל מושב מתחרים ארבעה מתמודדים, והקואורדינטות 4,4 ו-1,16 משקפות רשויות שבהן על כל מושב מתחרה מתמודד יחיד או 16 מתמודדים, בהתאמה.

לפיכך הקשר החיובי בין מספר המושבים לבין מספר המועמדים יכול לשקף תופעות ושיקולים אחרים: ראשית, הערכת יתר של סיכויי ההצלחה שמקורה בהתמקדות במושבים והתעלמות מן המתחרים או בחשיפה מוגברת למעגלים מקומיים (שכונתיים במקרה של עיר, או יישוביים במקרה של מועצה אזורית) שבהם המועמד זוכה לתמיכה רבה, כלומר הטיה קוגניטיבית. שנית, אפשר שמועמדים, ובייחוד פלטפורמות פוליטיות ארצייות, יראו ערך בריצה ובגודל הרשימה כשלעצמן גם במנותק מן הסיכויים להיכנס למועצה, למשל בשל שיקול הנראות של המפלגה (המותג) במרוץ או מתוך רצון לרתום את המועמדים למנגנון המפלגתי על בסיס עצם התמיכה בהם גם כאשר אין להם סיכוי להיבחר למועצה. ושלישית, יש להביא בחשבון גם את חסמי הכניסה והעלות השולית של ריצת מועמד נוסף. למשל, ככל שהפלטפורמות הארצייות מתעניינות יותר ברשויות הגדולות לעומת הרשויות הקטנות וככל שהעלות השולית של תמיכה במועמד נוסף הולכת ופוחתת עם מספר המועמדים, כך גם אפשרות זו עקבית עם קשר חיובי בין מספר המושבים לבין מספר המועמדים.

בנספח מוצג באופנים נוספים הקשר בין מספר המתמודדים על כל מושב במועצה לבין גודל הרשות (תרשים נ-5.2) ובין מספר המתמודדים למושב לבין מגוון משתנים על בסיס רגרסיית OLS (לוח נ-5.1).

בפרק זה תיארנו את מידת הפיצול הפוליטי המאפיינת את המועצות ברשויות המקומיות

בישראל. נמצא כי לצד הירידה המתונה במספר הרשימות המתמודדות על כניסה למועצה, מספר הרשימות שנכנסו למועצה נותר יציב מאוד על פני חמש מערכות הבחירות. כלומר, המגמה היא של ירידה בעוצמת התחרותיות לצד יציבות במידת הפיצול. בה בעת, מספר המנדטים ושיעור המנדטים שבידי הרשימה הגדולה מתאפיין בעלייה הדרגתית. משמעה של תופעה זו הוא ירידה במידת הפיצול.

הירידה בשיעור הקולות שנתינו לרשימות שלא הצליחו להיכנס למועצה, ונוסף על כך הקיטון שהסתמן בין שתי מערכות הבחירות האחרונות (2018 ו-2024) במספר המועמדים לכל מושב במועצה, יכולים ללמד על ההתמקצעות של המרוצים למועצה או על ההקשחה בתנאי הכניסה למרוץ.

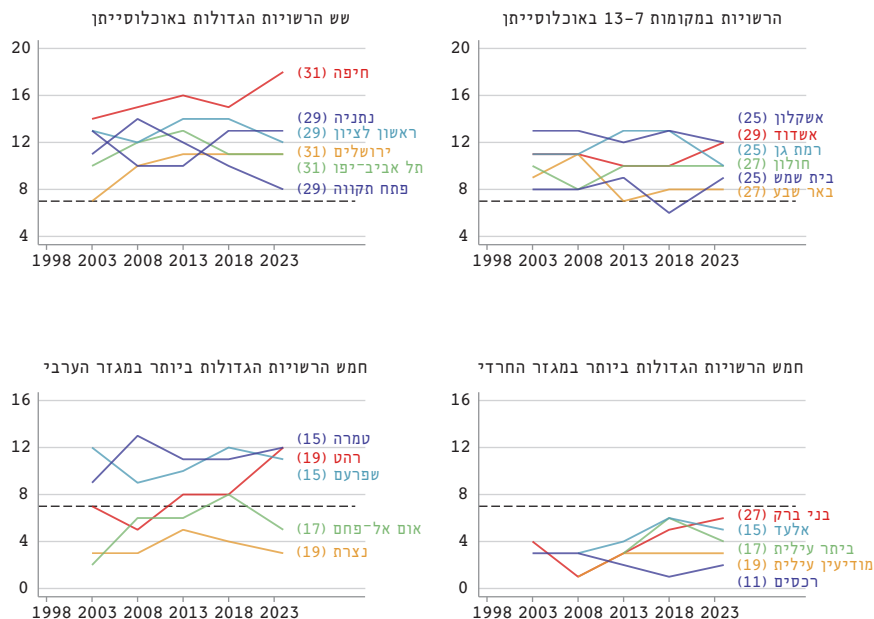
סיכום

ככלל, נראה כי מספר הרשימות המכהנות במועצת הרשות מאפשר מידה טובה של ייצוגיות. אפשר שרמה זו של פיצול במועצות, על אף התמתנותה כאמור, גובה את מחירה מבחינת האפקטיביות השלטונית. בחינת אפשרות זו נמצאת מחוץ לגבולותיו של פרק זה.

נספח

תרשים נ-5.1

מספר הרשימות שנכנסו למועצה, רשויות נבחרות, בחירות 2003-2024

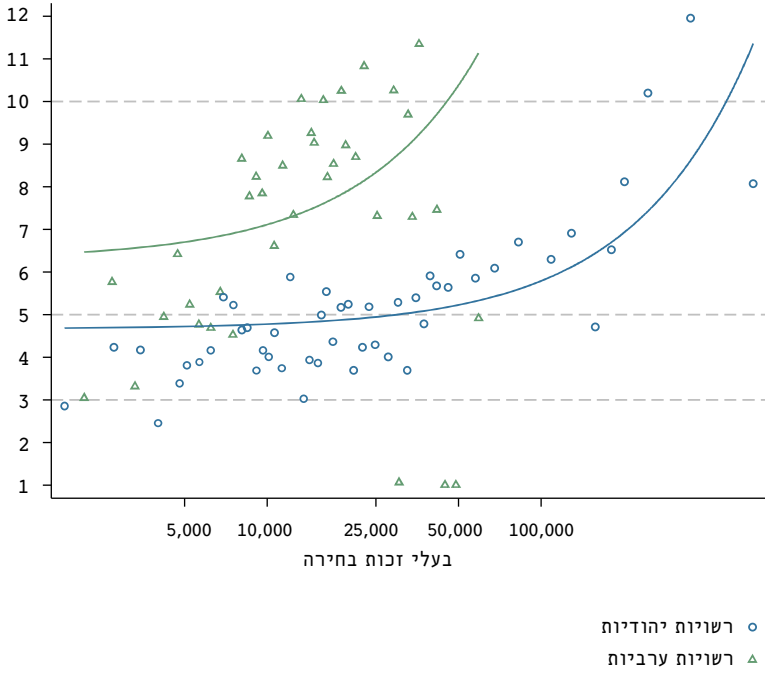


הערות:

1. בני ברק היא אחת מ-12 העיריות הגדולות באוכלוסייתן, אך היא מוצגת יחד עם הרשויות החרדיות.
2. מספר המושבים במועצה המוצג בסוגריים נכון לבחירות 2024.

תרשים נ-5.2
מספר המועמדים למושב לעומת מספר בעלי זכות הבחירה ברשות,
לפי מגזר, בחירות 2024

מועמדים למושב



הערה: בתרשים זה הציר האופקי הוא סקלה לוגריתמית.

לוח נ-5.1

חוצאות מרגרסיית OLS שבה המשתנה התלוי הוא מספר המתמודדים על כל מושב במועצת הרשות, בחירות 2018 ובחירות 2024

	(1)	(2)
רשות ערבית	3.14***	3.09***
	(0.37)	(0.37)
שנת 2024	-0.99***	-1.00***
	(0.12)	(0.12)
אשכולות 3-4	1.06**	1.04**
	(0.44)	(0.44)
אשכולות 5-6	1.60***	1.62***
	(0.45)	(0.45)
אשכולות 7-8	1.47***	1.55***
	(0.46)	(0.46)
אשכולות 9-10	1.18**	1.18**
	(0.53)	(0.53)
חמישון אוכלוסייה שני	1.31***	1.49***
	(0.35)	(0.37)
חמישון אוכלוסייה שלישי	1.73***	2.00***
	(0.30)	(0.32)
חמישון אוכלוסייה רביעי	2.27***	2.63***
	(0.32)	(0.33)
חמישון אוכלוסייה עליון (הרשויות הגדולות ביותר)	4.00***	4.58***
	(0.53)	(0.52)
מספר המושבים במועצה		-0.04***
		(0.01)
קבוע	2.66***	3.04***
	(0.46)	(0.47)
N	458	458
R ²	0.38	0.39

שגיאות החקן מוצגות בסוגריים. * p<0.01 *** p<0.05 ** p<0.10

רשימת המקורות

- אבנרי, נחמיה (2020). **המשפט והמקום: משפט השלטון המקומי בישראל**. האוניברסיטה הפתוחה.
- בן בסט, אבי, דהן, מומי וקלור, אסטבן (2013). **ייצוגיות ויעלות ברשויות המקומיות**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- פרידברג, חן, אטמור, ניר וקנפלמן, אנה (2013). שיטת הבחירות בישראל: דיאגנוזה. בתוך גדעון רהט, שלומית ברנע, חן פרידברג ועופר קניג (עורכים), **תיקון שיטת הממשל בישראל** (עמ' 22–30). המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- קניג, עופר וטוטנאור, אור (2017). מדוע המפלגות הגדולות כבר לא גדולות?. **פרלמנט 78**. אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פרק 6

תחלופת ראשי רשויות

אריאל פינקלשטיין | אילה גולדברג | איתמר יקיר

האפשרות של הבוחרים להחליף את נציגייהם אחת לכמה שנים היא מאפיין בסיסי של משטר דמוקרטי. בפרק זה אנו בוחנים את תחלופת ראשי הרשויות המקומיות בישראל. יתרונה של תחלופה טמון, מצד אחד, בריענון השלטון ובאספקה של רעיונות חדשים, אבל מצד שני – תחלופה גבוהה עשויה לפגוע באפקטיביות ובהגשמת יעדים ארוכי טווח. הממצאים מלמדים כי לאורך השנים חלה עלייה בשיעור התחלופה של ראשי רשויות בין כהונה לכהונה וכי שיעור התחלופה הגיע בבחירות 2024 ל-53%. בד בבד, סיכויי ההצלחה של ראשי רשויות מכהנים המתמודדים בבחירות ("יתרון המכהן") ירדו במשך השנים ועמדו בבחירות 2024 על 63%. ניתוח לפי מגזר מעלה כי ברשויות הערביות יש תחלופה גבוהה יותר, אך זו נמצאת במגמת ירידה. במגזר היהודי, לעומת זאת, התחלופה אומנם נמוכה

תקציר

יותר, אך היא דווקא נמצאת במגמת עלייה. עוד נמצא כי המועצות האזוריות מתאפיינות בשיעורי תחלופה נמוכים בהשוואה לעיריות ולמועצות מקומיות וכי הסיבה העיקרית לרוב מקרי התחלופה במועצות האזוריות היא ההחלטה של ראשי רשויות שלא לשוב ולהתמודד ולא הפסד בבחירות.

מבוא ורקע

האפשרות הנתונה בידי הבוחרים להחליף את

נציגיהם אחת לכמה שנים היא אחד המאפיינים

הבסיסיים – ולמעשה גם תנאי קיום – של משטר דמוקרטי. בפרק הנוכחי ובפרק הבא אנו בוחנים את ההיקפים ודפוסי התחלופה של נבחרי הציבור בשלטון המקומי בישראל. הפרק הזה עוסק בתחלופה של ראשי רשויות ופרק 7 עוסק בתחלופה של חברי מועצה.

ספרות המחקר מצביעה על ההשלכות החיוביות והשליליות של תחלופת נבחרי ציבור. ההיבט החיובי נובע מכך שמידה מסוימת של תחלופה הכרחית לצורך ריענון של קבוצת הנבחרים, שהיא בעלת ערך לצורך כניסה של רעיונות חדשים, למשל מדיניות חדשה או סגנון הנהגתי וניהולי חדש. התנסות ברעיונות חדשים היא חיונית, על פני זמן, לצורך שיפור המדיניות הציבורית (הדר, 2017; Matland & Studlar, 2004). הישארותם של קובעי מדיניות בתפקידיהם במשך זמן רב יכולה להותיר אותם עם מוטיבציה נמוכה לפעול ולייצג כראוי את בוחריהם ולהיענות להם. תחלופה נמוכה עלולה להחליש את תחושת האחריות ואת מידת ההיענות לבוחרים מצד נציגים מכהנים וותיקים כאשר הם אינם ניצבים לפני איום ההחלפה. אחריותיות חסרה והיענות נמוכה עלולות לפגוע בקשר שבין הבוחרים לנבחרים ולהביא לניכור בין הציבור לאליטות הפוליטיות, ואף להגרדיל את הסיכוי לשחיתות עקב ריכוז הכוח בידי מעטים (King & Gelman, 1991; Rahat & Hazan, 2006). באופן כללי יותר, תחלופה יכולה לבטא, וגם לחזק, את הלגיטימיות של המשטר הדמוקרטי בהראותה שמשטר זה הוא באופיו תחרותי ופתוח ואינו נשלט בידי אליטה פוליטית סגורה (Kuklys, 2013; Struble, 1979).

מנגד, ישנם גם יתרונות מובהקים לתחלופה מועטה. כהונה ממושכת של נבחרי ציבור מאפשרת להם להתמקצע בתפקידם, בעוד תחלופה רבה מדי עשויה לגבות את מחירה בחוסר ניסיון ולכן גם בפגיעה באפקטיביות של השלטון. בנוסף, כהונה ממושכת מקלה על היכולת להוביל אסטרטגיה ארוכת טווח (Rahat & Hazan).

מועצת הרשות המקומית לבין פגיעה בתפקוד השלטון, הגדלת נטל המס וקושי בקבלת החלטות לטווח ארוך (Akhtari et al., 2022; Clinger et al., 2008). נטען גם שתחלופה גבוהה מדי של נבחרי הציבור מציבה אותם בנחיתות מול הדרג המקצועי.

להלן נאפיין את הנסיבות של תחלופת נבחרי ציבור: (1) נסיבות אישיות, למשל גיל, חלופות תעסוקתיות, שחיקה או תחושת מיצוי, המביאים את נציג הציבור לפרוש מכהונתו או להימנע מהתמודדות נוספת (ובכלל זה מוות תוך כדי כהונה או השעיה בשל כתב אישום); (2) הקשר מפלגתי, למשל הירחקות מהרשימה בידי הגוף הפנימי הבוחר את נציגי הרשימה (ראש הרשימה או קבוצת בוחרים); ו-(3) אי-הצלחה בבחירות, כלומר הפסד של ראש הרשות בבחירות או אי-הצלחה מספקת של רשימה שבגינה חבר מועצה יוצא אינו נכנס בחזרה למועצה. בשני המקרים הראשונים מדובר באי-התמודדות מחדש, ובמקרה השלישי בהתמודדות ללא הצלחה. בעוד הנסיבות האישיות משתנות בין פוליטיקאי אחד למשנהו כך שברובן הן בלתי תלויות במאפיינים מערכתיים, הפסד בבחירות או הדחה מן הרשימה יכולים להיות קשורים להיבטים מוסדיים כמו שיטת הבחירות, מבנה מערכת המפלגות או שיטת המימון.¹

להיקפים ולדפוסים של התחלופה יש השלכות ישירות על ההצדקה לעריכת תיקונים בשיטה הפוליטית הנוהגת ברשויות המקומיות. הצעה שעולה מעת לעת, לדוגמה, היא לקצוב את מספר הקדנציות (הרצופות) של ראשי הרשויות המקומיות. הרקע להצעה זו הוא ההנחה שהתחלופה בתפקיד ראשי רשויות נמוכה ושלדפוס הזה יש השלכות שליליות כגון ריכוז עוצמה פוליטית רבה מדי בידי של אדם אחד, פוטנציאל לשחיתות או מוטיבציה היורדת בהדרגה לשרת את התושבים.²

הצדקה נוספת לקציבת כהונה של ראשי רשויות מבוססת על ההנחה שלראשי רשויות יש יתרון מובנה בבחירות המקומיות מול מועמדים חדשים, תופעה שאכן

1 לסקירה של הגורמים השונים לתחלופה ראו הדר, 2017, 45–48.

2 לדיון מעמיק בהצעה זו מהיבטים שונים ראו זמיר וקניג, 2018.

תועדה בספרות המחקר ("יתרון המכהן")³. הסיבות האפשריות לקיומו של יתרון המכהן הן אלה: יכולתו של ראש הרשות המכהן להשתמש במשאבי הרשות לצורך קידום היבחרותו, ההיכרות המוקדמת של הציבור עם ראשי הרשויות המכהנים שמקנה להם יתרון מובהק במרוץ על ההיכרות של הבוחרים עם ה"מותג" הוותיק והחשש מבחירה במועמד חדש ולא ידוע (Ashworth & Bueno de Mesquita, 2008; Morgenstern & Zechmeister, 2001). הגורמים הללו פועלים במידה מועטה יותר בקרב חברי מועצה, מכיוון שהללו, שלא כמו ראשי הרשויות, מוכרים פחות ואינם חולשים על משאבים מרובים (Trounstine, 2011). לפיכך, בפרק זה, העוסק בראשי רשויות, נבחן ביתר העמקה את תופעת יתרון המכהן.

מתודולוגיה

המדידה המקובלת של שיעור תחלופה מבוססת על השוואה בין תחילת קדנציה אחת (המצב לאחר

הבחירות) לבין תחילת הקדנציה הבאה, וכך עשינו גם אנחנו לאורך הפרק. עם זאת, מכיוון שהנתונים שהיו לנו על מדינות אחרות מבוססים על שיטת מדידה מעט אחרת, תוצג במסגרת הניתוח ההשוואתי גם מדידה אחרת. אשר לתופעה של יתרון המכהן, עשינו ניתוח מובחן של ההצלחה של ראשי הרשויות המכהנים שניצחו קודם לכן בבחירות, כפי שיפורט בסעיף הרלוונטי⁴.

ניתוח התחלופה או ההמשכיות בין מערכות בחירות מבוסס על השוואת השמות של ראשי הרשויות והמועמדים לתפקיד ראש הרשות כפי שהם מופיעים בפרסומים הרשמיים של תוצאות הבחירות. קורה ששמו של אותו המועמד מופיע בצורה לא אחידה במערכות בחירות שונות (למשל, בעקבות שינוי קל באיות השם, שימוש בשם שני או שינוי של שם משפחה), ולכן בחנו בקפידה את הנתונים כדי לזהות את המקרים האלה. ברשויות הערביות מצאנו מקרים של מועמדים הנושאים שם זהה. במקרים אלו עשינו מאמץ מיוחד כדי להבחין בין מועמדים אלו על מנת לנתח את מידת התחלופה או ההמשכיות שלהם בין מערכות בחירות רצופות.

3 ראו למשל במחקרים של De Benedetto & De Paola, 2016; Kukovič & Haček, 2013

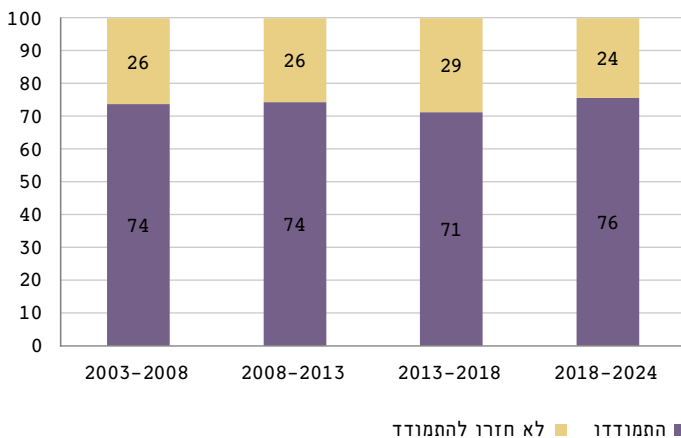
4 בניתוח קודם שפרסמנו ניתחנו את תופעת יתרון המכהן רק בהקשר של ראשי רשויות מכהנים שניצחו במערכת הבחירות הקודמת שהתקיימה במועדה, ואילו כאן ההתייחסות היא מעט רחבה יותר וכוללת גם ראשי רשויות מכהנים שניצחו בבחירות מיוחדות שנערכו באמצע הקדנציה. ההבדלים בין שני סוגי המדידה הללו זניחים.

ממצאים כלליים: תחלופת ראשי רשויות ויתרון המכהן

תחלופת ראשי רשויות בין מערכות בחירות יכולה לנבוע מאחת משתי סיבות עיקריות: אי-התמודדות של ראש הרשות שנבחר בבחירות הקודמות או הפסד בבחירות הנוכחיות. בטרם נעמיק בשיעורי התחלופה המלאים, נציג להלן בתרשים 6.1 את שיעור ראשי הרשויות שהתמודדו מחדש על תפקיד ראש הרשות במשך השנים. לדוגמה, הנתון המוצג בתבנית "2024-2018" מראה כמה ראשי רשויות מתוך אלו שניצחו בבחירות 2018 התמודדו מחדש בבחירות העוקבות ב-2024 (מנצחי 2018 הם בקירוב ראשי הרשויות המכהנים ערב הבחירות של 2024, מלבד המעטים שפרשו או הלכו לעולמם במהלך הקדנציה).

תרשים 6.1

שיעור ההתמודדות מחדש של ראשי רשויות בבחירות המקומיות,
בחירות 2003-2024 (%)

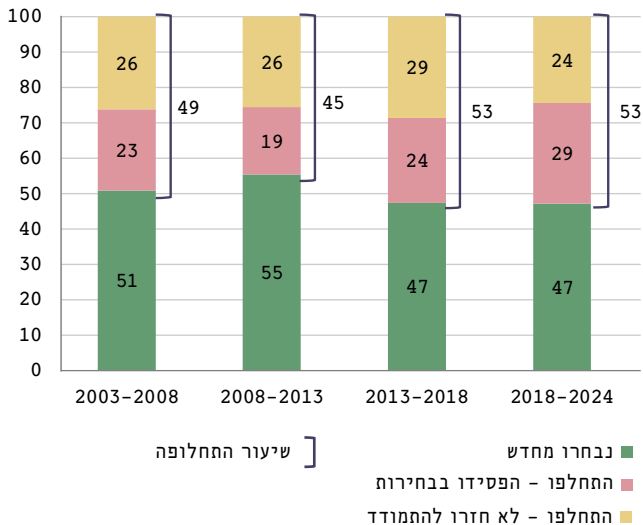


במהלך התקופה הנבחנת היה שיעור ראשי הרשויות המתמודדים מחדש יציב למדי, ובמערכת הבחירות של 2024 הוא הגיע לשיא של 76%. כלומר, רק 24% מראשי הרשויות שנבחרו ב־2018 לא התמודדו מחדש בבחירות 2024.

בתרשים 6.2 מוצגים הנתונים על שיעור התחלופה של ראשי הרשויות לצד שיעור ההתמודדות שלהם. כאמור, שיעור התחלופה הוא שיעור ראשי הרשויות שלא המשיכו לכהן לאחר שנבחרו בבחירות הקודמות, כלומר שיעור ראשי הרשויות שלא התמודדו מחדש יחד עם שיעורם של מי שהתמודדו מחדש והפסידו בבחירות.

6.2 תרשים

שיעור התחלופה של ראשי רשויות בבחירות המקומיות, לפי שנת בחירות, בחירות 2003-2024 (%)



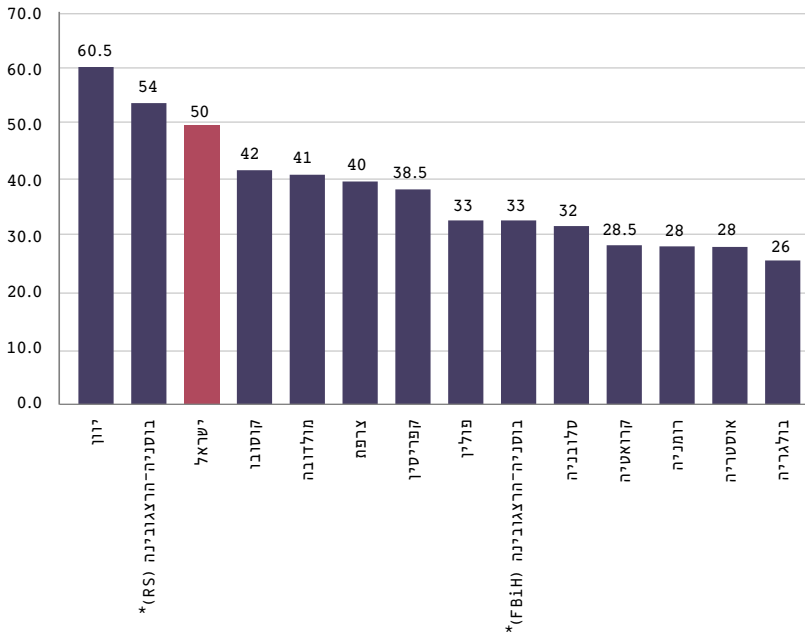
מהתרשים עולה כי במשך חמש מערכות הבחירות שנבדקו חלו שינויים קלים בשיעור התחלופה. בין 2008 ל-2013 ירד שיעור התחלופה של ראשי הרשויות מ-49% ל-45%. כלומר, בעוד 51% ממנצחי 2003 נבחרו פעם נוספת גם ב-2008, 55% ממנצחי 2008 נבחרו פעם נוספת גם ב-2013. בשתי מערכות הבחירות האחרונות שיעור התחלופה שב ועלה ועמד על 53%. אלא שבעוד שבבחירות 2018 (וכן במערכות בחירות קודמות) התחלופה נבעה בעיקר מאי-התמודדות מחדש של ראשי רשויות מכהנים, בבחירות 2024 הרכיב הדומיננטי יותר בתחלופה היה הפסד של ראשי רשויות מכהנים. נרחיב על כך בהמשך הדברים כשנתמקד בניחוח התופעה של יתרון המכהן.

אף שאין בנמצא מדידה שיטתית ומקיפה של תחלופת ראשי הרשויות במדינות אחרות, בספרם של (Gendźwiłł et al. 2022) מוצגים נתונים על שיעור תחלופת ראשי רשויות ב-12 מדינות אירופיות. שיעור התחלופה הנדון אצלם מבוסס על השוואה בין סוף הקדנציה הקודמת לבין תחילת הקדנציה שלאחריה (השוואה בין לפני הבחירות ובין אחריהן)⁵, בניגוד לשיטה שאנחנו נקטנו – השוואה בין המצב בתחילת שתי קדנציות עוקבות. עם זאת, באשר לישראל, ההבדלים בשיעור התחלופה בין שתי המדידות אינם גדולים. לפי שיטת המדידה הנהוגה בספר הנזכר לעיל מצאנו כי בישראל שיעור התחלופה בבחירות 2024 עמד על 50%. התרשים הבא מציג את הנתונים המוצגים בספר על 12 מדינות בהשוואה לישראל.

5 בכל מדינה הוצגו נתונים על בחירות אחרות, על פי מועד הבחירות וזמינות הנתונים. טווח השנים של מערכות הבחירות נע בין 2014 ל-2019, מלבד ישראל – שעליה מוצגים הנתונים של 2024.

6.3 תרשים

שיעור תחלופת ראשי רשויות בין סוף קדנציה לתחילת קדנציה (לפני ואחרי הבחירות), ישראל בהשוואה למדינות נבחרות באירופה (%)



* בוסניה מורכבת משתי ישויות מדיניות. אין להן אותה שיטת בחירות, וזו הסיבה להפרדה בנתונים ביניהן.

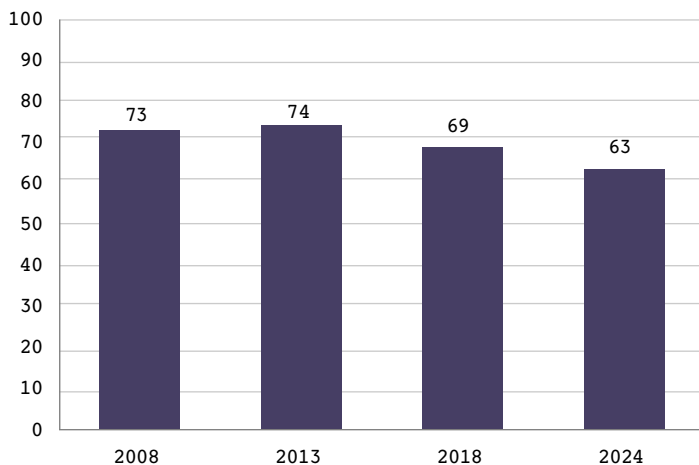
יחסית למדינות שיש עליהן נתונים שיעור התחלופה של ראשי רשויות בישראל גבוה. אפשר שאחת הסיבות לכך היא העובדה שמשך הקדנציה בשלטון המקומי בישראל הוא חמש שנים, ואילו ברוב המדינות הוא קצר יותר – ארבע שנים.

כרבע מראשי הרשויות בישראל אינם שבים אפוא ומתמודדים בין שתי מערכות בחירות סמוכות (שיעור המתמודדים מחדש). בנוסף, כמחצית מראשי הרשויות מתחלפים בין מערכת בחירות אחת למערכת הבחירות הבאה (שיעור התחלופה). השלב הבא בניתוח כולל התמקדות במידת ההצלחה של ראשי רשויות מכהנים

שבחרו לשוב ולהתמודד (כלומר, בחינה אמפירית של תופעת "יתרון המכהן"), כפי שמוצג בתרשים 6.4. התרשים מציג את שיעור ראשי הרשויות המכהנים שניצחו בכל מערכת בחירות מתוך כלל ראשי הרשויות המכהנים שהתמודדו במערכת זו. כלומר, הניתוח מתייחס לראשי הרשויות שכיהנו ערב הבחירות, בין שנכנסו לתפקידם לאחר ניצחון במערכת הבחירות הקודמת שהתקיימה במועד העיקרי, ובין שנבחרו בבחירות מיוחדות שהתקיימו שלא במועדן, בדרך כלל בשל התפטרות של ראש רשות מכהן.⁶

תרשים 6.4

שיעור ראשי הרשויות המכהנים שניצחו בבחירות מתוך ראשי הרשויות המכהנים שהתמודדו, בחירות 2008-2024 (%)



6 ההתייחסות לראש רשות מכהן כאן היא רק לראש רשות שנבחר ישירות בבחירות. על פי חוקי הבחירות, במקרה שראש הרשות מסיים את כהונתו בטווח של פחות משנה ממועד הבחירות, המועצה בוחרת מתוך חבריה ראש רשות שימלא את התפקיד עד הבחירות הבאות, תופעה שאינה נפוצה אך מתרחשת מדי לפעם. במקרים כאלה לא התייחסנו לראש הרשות שכיחן תקופה קצרה עד הבחירות בלי שנבחר ישירות בידי הציבור כאל ראש רשות מכהן.

התרשים מראה כי במערכות הבחירות 2008 ו-2013 שיעור ראשי הרשויות המכהנים שהתמודדו וניצחו בבחירות היה כ-74%, אבל בשתי מערכות הבחירות האחרונות חלה ירידה הדרגתית בשיעור ההצלחה של ראשי רשויות מכהנים: 69% בבחירות 2018 ו-63% בבחירות 2024. כלומר, מתוך 189 ראשי רשויות מכהנים שהתמודדו מחדש על התפקיד בבחירות 2024, 69 הפסידו בבחירות (37%). מכאן שלאורך זמן ראשי רשויות מכהנים התקשו יותר לנצח, ובמילים אחרות – ניצחונם של מועמדים חדשים או מועמדים שחזרו לאחר הפסקה נעשה במהלך שני העשורים האחרונים לרווח יותר.

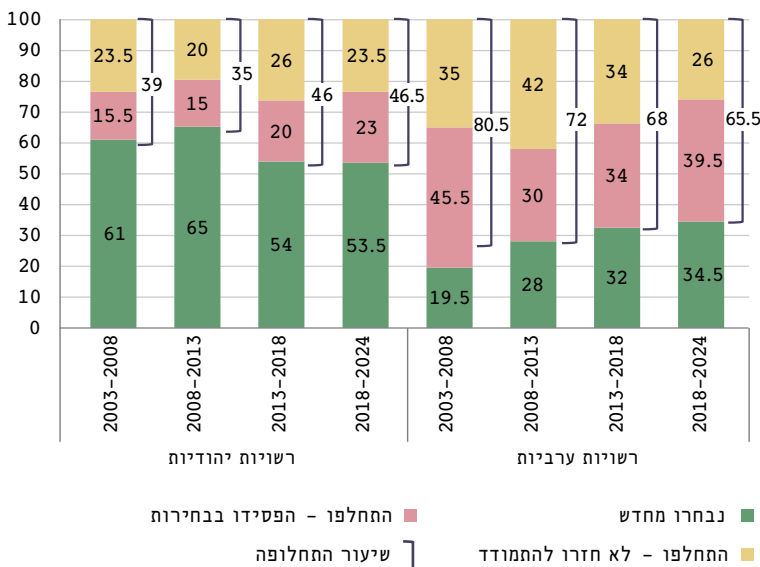
פילוח לפי מגזר

תרשים 6.5 מציג את הנתונים על התחלופה וההתמודדות של ראשי רשויות בין מערכות

בחירות לאורך השנים בחלוקה לפי המגזר של הרשות.

תרשים 6.5

שיעור התחלופה של ראשי רשויות בבחירות המקומיות, לפי שנת בחירות ומגזר, בחירות 2003-2024 (%)

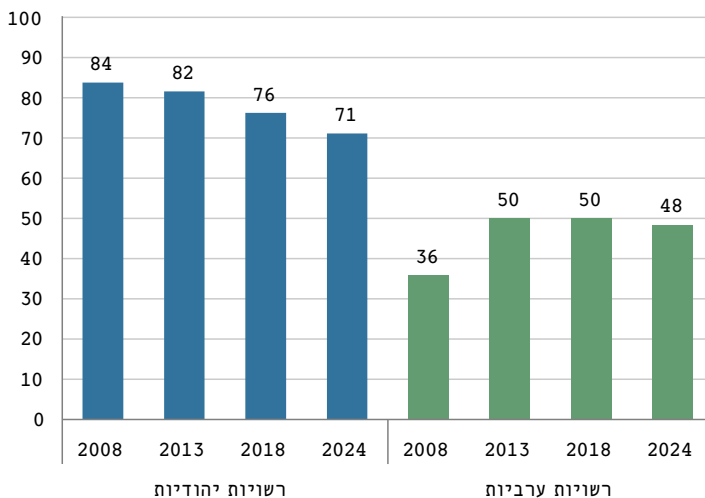


ברשויות הערביות שיעור התחלופה של ראשי הרשויות – כלומר, שיעור ראשי הרשויות המכהנים שלא נבחרו מחדש בין שלא התמודדו מחדש ובין שהתמודדו והפסידו – גבוהים בהרבה מהשיעור המקביל ברשויות היהודיות. ואלם ברשויות הערביות שיעור התחלופה של ראשי הרשויות נמצא במגמת ירידה לאורך השנים, בעוד ברשויות היהודיות הוא נמצא במגמת עלייה: רק 19.5% מראשי הרשויות הערביות שניצחו בבחירות 2003 ניצחו גם בבחירות 2008, בעוד שמקרב ראשי הרשויות הערביות שניצחו בבחירות 2018, 34.5% ניצחו גם בבחירות 2024. כלומר, שיעור התחלופה ברשויות הערביות ירד מ-80.5% ל-65.5%. לעומת זאת, ברשויות היהודיות עמד שיעור התחלופה בבחירות 2013 על 35%, אך לאחר מכן הוא עלה בשתי מערכות הבחירות הבאות לכ-46%.

תרשים 6.6 מראה את מידת ההצלחה של ראשי רשויות מכהנים ששבו והתמודדו בבחירות ("יתרון המכהן"), לפי המגזר של הרשות.

תרשים 6.6

שיעור ראשי הרשויות המכהנים שניצחו בבחירות מתוך ראשי הרשויות המכהנים שהתמודדו, לפי מגזר, בחירות 2008-2024 (%)



שני ממצאים עיקריים עולים מהתרשים: ראשית, הירידה ההדרגתית בסיכויי ההצלחה של ראשי רשויות מכהנים לשוב ולהיבחר התרחשה רק ברשויות היהודיות. ברשויות הערביות, לעומת זאת, שיעור ההצלחה של ראשי רשויות מכהנים היה יציב מאוד בשלוש מערכות הבחירות האחרונות.

שנית, ישנו הבדל ניכר בין הסיכוי של ראשי רשויות מכהנים לנצח ברשויות היהודיות לעומת עמיתיהם ברשויות הערביות. ברשויות היהודיות, למרות הירידה לאורך השנים בשיעור ההצלחה של ראשי רשויות מכהנים, עדיין יש להם סיכוי גבוה של למעלה מ-70% לנצח. לעומתם, ברשויות הערביות הסיכוי של ראשי רשויות מכהנים לנצח עמד בשלוש מערכות הבחירות האחרונות על כ-50%, ובבחירות 2008 הוא היה נמוך במיוחד ועמד על 36%.

נדמה אפוא שההבדלים בין המגורים מבחינת עוצמת יתרון המכהן אינם אלא השתקפות נוספת של ההבדלים בעוצמת התחרותיות הרווחת ברשויות של כל אחד מהמגזרים. ואכן, הממצאים בנושא התחלופה הגבוהה של ראשי הרשויות הערביות נמצאים בזיקה הדוקה לממצאים שהוצגו בפרק 4 בדבר התחרותיות החזקה הקיימת ברשויות הערביות בהשוואה לרשויות יהודיות, כפי שהדבר בא לידי ביטוי, למשל, במספר הגדול יותר של מועמדים לתפקיד ראש הרשות ברשויות הערביות.

ישנן כמה דרכים לקשור בין עוצמת התחרותיות לבין שיעור התחלופה הגבוה בחברה הערבית. ראשית, אפשר שהתחלופה הגבוהה היא תוצאה של מספר המועמדים הגבוה. כלומר, מכיוון שמספר המועמדים גדול יותר, עולה הסיכוי שאחד מהם יהיה אטרקטיבי ומוצלח עד כדי כך שהוא ייבחר להחליף את ראש הרשות המכהן. שנית, אפשר שמספר המועמדים הגבוה הוא עצמו תוצאה של העובדה שיש סיכוי גבוה יותר להחליף את ראש הרשות המכהן. כך למשל, ייתכן שמכיוון שברשויות הערביות שביעות הרצון של התושבים מתפקוד הרשות שלהם נמוכה למדי (לפחות בהשוואה לרשויות היהודיות)⁷, בין שהדבר קשור

7 שביעות הרצון המעטה של הציבור הערבי מן הרשויות המקומיות שהם מתגוררים בהן בולטת בעקביות בסקרי דעת קהל. ראו פינקלשטיין ואחרים, 2025, פרק 1.

לתפקוד של ראש הרשות ובין בגלל חסמים אובייקטיביים, מוסדיים ותקציביים, יש סיכוי גבוה יותר שהציבור יבחר להחליף אותם, ולכן יש מועמדים רבים יותר; או מהכיוון ההפוך: דפוסי ההצבעה ברשויות הערביות הם חמולתיים והם לא תגובה לביצועי ראש הרשות או לכולטות הציבורית של המועמדים, ואשר על כן היתרון של ראש הרשות המכהן נחלש ומתמודדים רבים יותר מחליטים להגיש את מועמדותם לתפקיד.⁸ כך או כך, נראה שממצאים אלו מצביעים גם על מידת העניין הרבה של הציבור ברשויות הערביות בבחירות המקומיות, שעליה הצביע גם פרק 2 שעניינו שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות.

פילוח לפי מעמד מוניציפלי

מועצות אזוריות הן סוג נוסף של רשויות שנמצאו

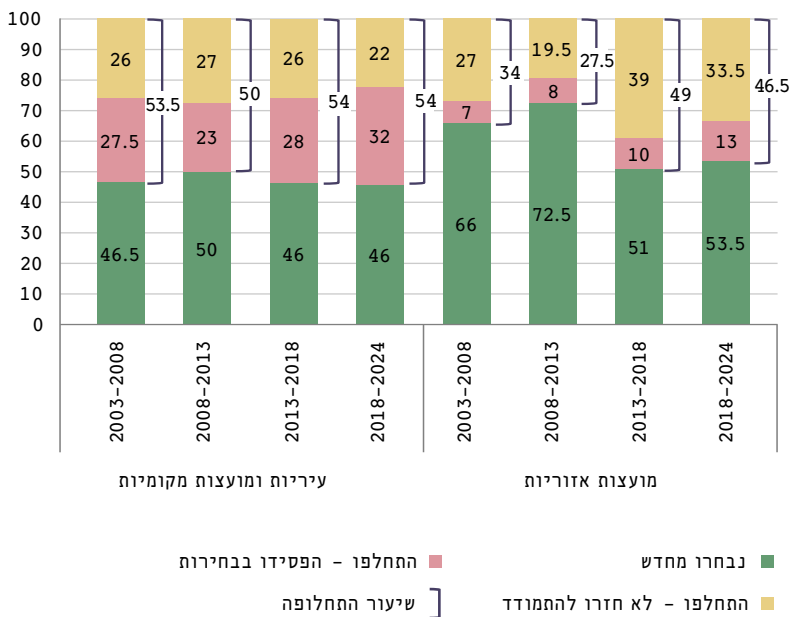
בהן מגמות ייחודיות הן מבחינת שיעור התחלופה

והן מבחינת יתרון המכהן. תרשים 6.7 מציג את שיעור התחלופה וההתמודדות של ראשי מועצות אזוריות בהשוואה לעיריות ולמועצות מקומיות לאורך השנים. מכיוון שבקרב המועצות האזוריות יש מעט מאוד רשויות ערביות ביחס לעיריות ולמועצות מקומיות, תרשים 6.8 מציג את אותה השוואה לפי מעמד מוניציפלי ומתייחס לרשויות יהודיות בלבד.

8 הפוליטיקה המקומית הערבית מבוססת בעיקר על קשרי משפחה חמולתיים, ולכן מרבית המועמדים לתפקיד ראש הרשות מייצגים חמולות מובחנות (חילאילה, 2021). הפוליטיקה החמולתית היא פוליטיקה סקטוריאלית, שהדפוסים המאפיינים אותה תואמים במידה רבה את תאוריית "חבית השומן" (Pork Barrel Politics), שלפיה כל מחנה, אזור או משפחה ברשות המגיעים לשלטון עושים מאמץ לשרת באמצעות המשאבים המקומיים את טובת קבוצתם בשל ההנחה שבכהונה הבאה הקבוצה המתחרה תנהג כך גם היא. במציאות שכזו, תחלופה ותחרותיות הולכות יד ביד, ושתייהן הן תולדה של מחויבות מובהקת של ראש הרשות לאחת מן הקבוצות ברשות.

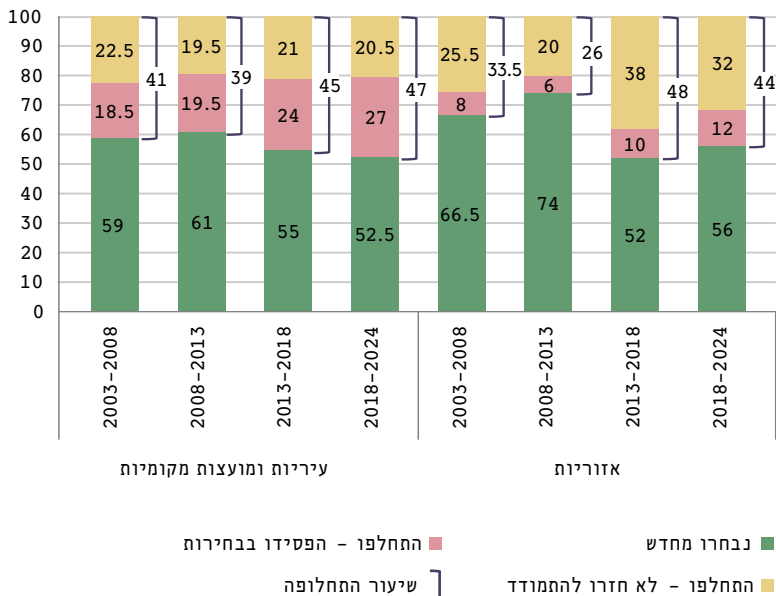
6.7 תרשים

שיעור התחלופה של ראשי רשויות בבחירות המקומיות, לפי שנת בחירות ולפי מעמד מוניציפלי, כלל הרשויות, בחירות 2008-2024 (%)



תרשים 6.8

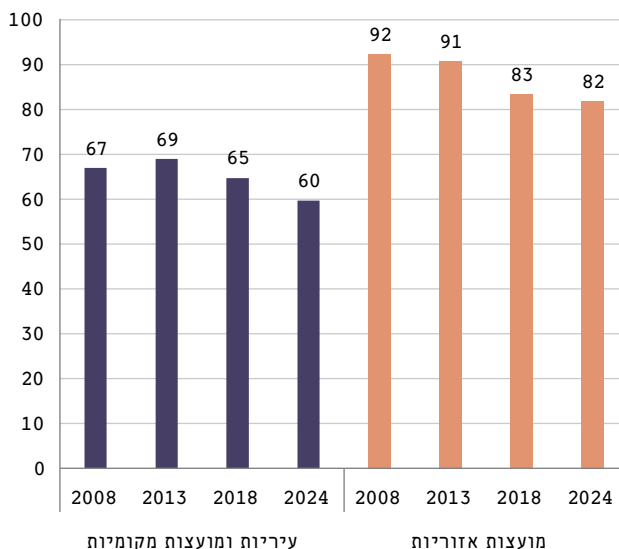
שיעור התחלופה של ראשי רשויות בבחירות המקומיות, לפי שנת בחירות ולפי מעמד מוניציפלי, רשויות יהודיות בלבד, בחירות 2024-2008 (%)



שיעור ראשי המועצות האזוריות שממשיכים לכהן בין מערכת בחירות אחת למערכת הבאה גבוה יותר מזה שבשאר הרשויות. כלומר, שיעור התחלופה במועצות האזוריות נמוך יותר, והדבר נכון גם כשהשוואה מתקיימת בתוך המגזר היהודי. כשבוחנים את התחלופה לרכיביה ניכר כי בעיריות ובמועצות מקומיות יש איזון בין ראשי רשויות שאינם מתמודדים בשנית לבין ראשי רשויות שמתמודדים ומפסידים בבחירות, בעוד שבמועצות האזוריות עיקר התחלופה מקורו באי-התמודדות מחדש. כך, במועצות האזוריות, 39% ממנצחי 2013 לא התמודדו לכהונה נוספת ב-2018 ו-33.5% ממנצחי 2018 לא התמודדו לכהונה נוספת בבחירות 2024. לעומת זאת, מעט מאוד ראשי מועצות אזוריות מכהנים ששבו והתמודדו בבחירות הפסידו בהן, כפי שניתן לראות גם בתרשים 6.9, המציג את התופעה של יתרון המכהן במועצות האזוריות.

6.9 תרשים

שיעור ראשי הרשויות המכהנים שניצחו בבחירות מתוך ראשי הרשויות המכהנים שהתמודדו, לפי מעמד מוניציפלי, בחירות 2008–2024 (%)



שיעור ההצלחה של ראשי מועצות אזוריות המתמודדים בבחירות נע בין 82% ל-92%, גבוה בהרבה מזה של ראשי עיריות ומועצות מקומיות, שבהן שיעור ההצלחה נע בין 60% ל-69%. גם ניתוח הנתונים על רשויות יהודיות בלבד (שלא מופיע בתרשים) מלמד על סיכויים נמוכים יותר להחליף ראש מועצה אזורית מכהן.

הממצאים על שיעור התחלופה הנמוך של ראשי רשויות במועצות האזוריות נמצאים בהלימה עם העוצמה החלשה של תחרותיות בבחירות לתפקיד ראש הרשות במועצות האזוריות שעליה עמד פרק 4 לעיל. נראה כי ההסברים שהצענו שם לעוצמת התחרותיות החלשה במועצות האזוריות רלוונטיים במידה רבה גם כדי להסביר את מידת התחלופה הנמוכה, ובפרט ההסבר הממוקד בשיטת

הבחירות ובמבנה השלטוני הייחודי של רשויות אלו. במועצות האזוריות מועצת הרשות מורכבת מנציגים של היישובים השונים (בהתאם לגודל היישוב), שלא כמו בעיריות ובמועצות המקומיות – שם חברי המועצה מייצגים רשימות שנבחרות על בסיס כלל-רשותי. בהתאם לכך, במועצות האזוריות אין, באופן מובנה, אופוזיציה, מה שמשפיע על היכולת להציב אלטרנטיבה שלטונית לראש המועצה. בעיריות ובמועצות מקומיות, לעומת זאת, ראש הרשות המכהן מודח במקרים רבים בידי ראש הרשימה הדומיננטית באופוזיציה שהציבה במשך שנים אלטרנטיבה לשלטון.

מספר קדנציות ברצף והשפעה על התחלופה

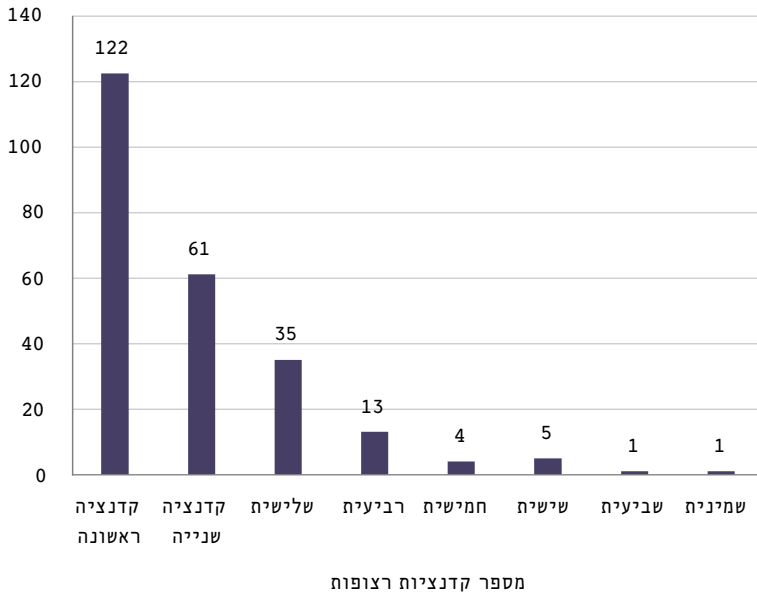
בסעיפים הקודמים ניתחנו את תחלופת ראשי הרשויות על בסיס השוואה בין כל שתי מערכות בחירות צמודות. בסעיף זה נתאר את מספר

הקדנציות הרצופות של ראשי הרשויות, ונבדוק אם יש קשר בין מספר הקדנציות הרצופות של ראש הרשות המכהן לבין הסיכוי שלו לנצח בבחירות. תרשים 6.10 מציג את ראשי הרשויות שנבחרו בבחירות 2024 בחלוקה למספר הקדנציות הרצופות שהם נבחרו אליהן (כולל בחירות 2024).⁹

9 אשר לבחירות קודמות, כל ניצחון של מועמד בבחירות, אף אם הן התקיימו שלא במועדן, מוגדר כאן כקדנציה.

6.10 תרשים

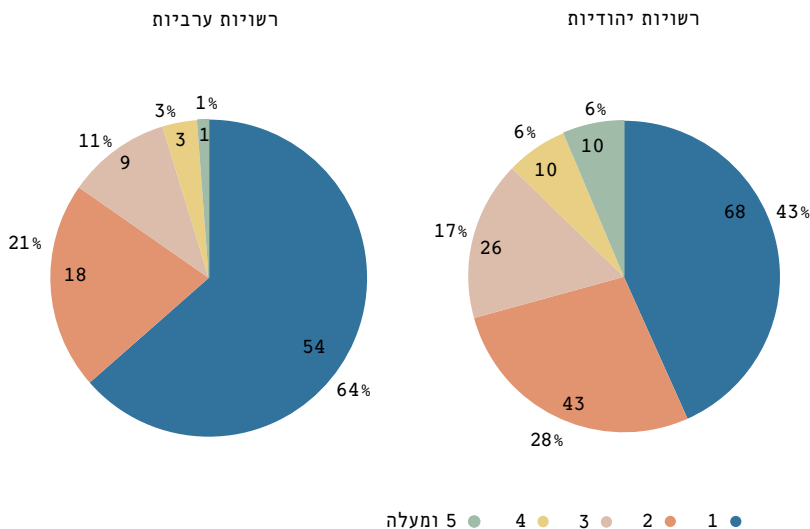
מספר הקדנציות ברצף של ראשי רשויות שנבחרו בבחירות 2024



50% מראשי הרשויות המכהנים שניצחו בבחירות 2024 לא כיהנו לפני הבחירות כראשי רשויות (122). עבור 25% מראשי הרשויות המכהנים זוהי הקדנציה השנייה שהם מכהנים בה ברצף (61), ועבור 15% נוספים זוהי הקדנציה השלישית ברצף (35).¹⁰ תרשים 6.11 מציג את הנתונים הללו בחלוקה לפי המגזר של הרשות.

10 מתוך 122 ראשי הרשויות שלא כיהנו בתפקיד ראש הרשות לפני בחירות 2024, 21 (17%) אומנם כיהנו בעבר (החל בשנת 2000) כראשי רשות לפחות קדנציה אחת, אך הפסידו בעבר בבחירות או פרשו ולכן אין להם כהונה ברצף. מתוך 61 ראשי הרשויות שמכהנים שתי קדנציות ברצף, ארבעה (7%) כיהנו קודם לכן בקדנציות נוספות, אך לא ברצף. לניתוח מעמיק של מספר הקדנציות שראשי הרשויות בישראל כיהנו בהן, אף שלא ברצף, ראו פינקלשטיין וגולדברג, 2025.

6.11 תרשים
מספר ושיעור ראשי הרשויות שנבחרו בבחירות 2024,
לפי מספר קדנציות רצופות ומגזר

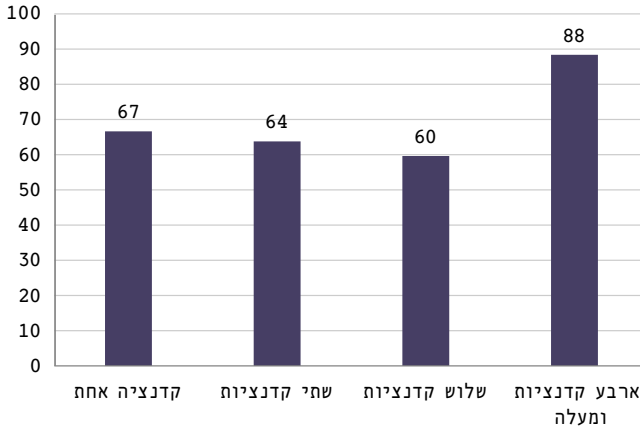


ניתוח הנתונים בהשוואה בין רשויות יהודיות לרשויות ערביות מלמד כי ריבוי כהונות רווח יותר במגזר היהודי. כך, ברשויות היהודית 29% מראשי הרשויות שניצחו בבחירות 2024 מכהנים ברצף שלוש קדנציות או יותר, לעומת 15% ברשויות הערביות.

שני התרשימים הבאים בוחנים את שיעור ההצלחה של ראשי רשויות מכהנים בבחירות לפי מספר הכהונות הרצופות שלהם ערב הבחירות. תרשים 6.12 מתייחס לכלל הרשויות יחד, ותרשים 6.13 מתייחס לרשויות בפילוח לפי מגזר.

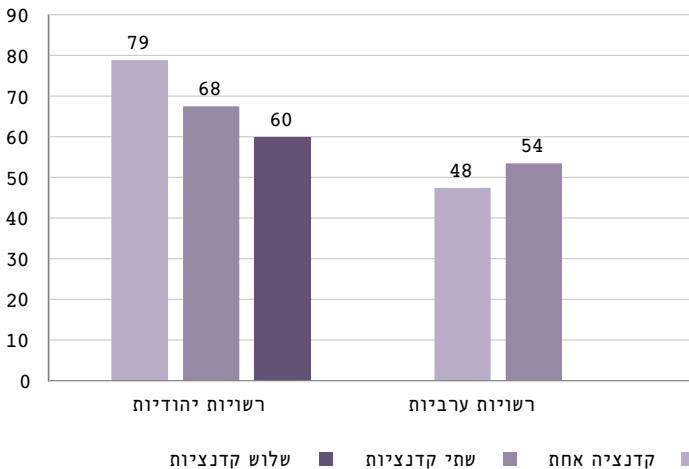
6.12 תרשים

שיעור ההצלחה של ראשי רשויות מכהנים, לפי מספר הקדנציות שהם כיהנו בהן עד לבחירות, בחירות 2018 ובחירות 2024 (%)



6.13 תרשים

שיעור ההצלחה של ראשי רשויות מכהנים, לפי מספר הקדנציות שהם כיהנו בהן עד לבחירות ולפי מגזר, בחירות 2018 ובחירות 2024 (%)



מהתרשימים עולה כי מלבד במקרים החריגים יחסית של ראשי רשויות שמתמודדים לאחר כהונה של ארבע קדנציות או יותר (17 מקרים בלבד בשתי מערכות הבחירות), מספר קדנציות גבוה יותר קשור לשיעורי הצלחה נמוכים יותר של ראש רשות מכהן. כך, בעוד שיעור ההצלחה של ראשי רשויות מכהנים שבאמתחתם כהונה יחידה הוא 67%, שיעור ההצלחה של ראשי רשויות מכהנים המגיעים אל הבחירות לאחר שתי קדנציות רצופות הוא 64%, וזה של המגיעים לאחר שלוש קדנציות רצופות הוא 60% בלבד. ברשויות היהודיות ההבדלים גדולים עוד יותר: 78% לאחר קדנציה אחת, 68% לאחר שתי קדנציות ו-60% לאחר שלוש קדנציות. ברשויות הערביות כמעט שאין ראשי רשויות המתמודדים בבחירות לאחר כהונה של שלוש כהונות רצופות או יותר, ושיעור ההצלחה של המתמודדים לאחר שתי כהונות גבוה יותר מזה שלאחר כהונה אחת (54% לעומת 48%).

הסיבה לסיכוי ההולך וקטן לזכות בתפקיד ראש הרשות עם העלייה במספר הכהונות – בייחוד ברשויות היהודיות – עשויה להיות שחיקה לאורך השנים בתפקוד של ראשי הרשויות, או, לחלופין, שהציבור סבור שלאחר תקופה מתמשכת מוטב "לרענן את השורות".

פרק זה מלמד כי במרוצת השנים חלה עלייה בשיעור התחלופה של ראשי רשויות בין כהונה לכהונה ושיעור התחלופה הגיע בבחירות 2024 ל-53%. בהשוואה למדינות אחרות באירופה נמצא כי שיעור תחלופת ראשי הרשויות בישראל גבוה יחסית. כד בכד, סיכויי ההצלחה של ראשי רשויות מכהנים המתמודדים בבחירות ("יתרון המכהן") ירדו במרוצת השנים ובבחירות 2024 הם הגיעו ל-63%.

ניתוח לפי מגזר מעלה כי ברשויות הערביות יש תחלופה גבוהה יותר מזו שברשויות היהודיות וכי סיכויי ההיבחרות מחדש של ראשי רשויות מכהנים ברשויות הערביות נמוכים יותר. שיעור התחלופה הגבוה יותר ברשויות הערביות מתואם ככל הנראה עם העוצמה החזקה של תחרותיות ברשויות אלו. ועם זאת, בניתוח המגמה לאורך השנים ניתן לראות ששיעור התחלופה ברשויות הערביות נמצא בירידה, שלא כמו ברשויות היהודיות, שאצלן הוא נמצא בעלייה.

סיכום

ניתוח לפי מעמד מוניציפלי מלמד כי בהשוואה לעיריות ולמועצות מקומיות שיעורי התחלופה במועצות האזוריות נמוכים במיוחד וסיכויי ההיבחרות של ראשי מועצות אזוריות מכהנים גבוהים. נמצא גם שיעקר התחלופה במועצות האזוריות נובע מן ההחלטה של ראשי רשויות שלא לשוב ולהתמודד, ולא מהפסד בבחירות. נראה כי ממצאים אלו נמצאים בהלימה עם עוצמת התחרותיות החלשה בבחירות למועצות האזוריות וכן עם העובדה שבמבנה השלטוני הייחודי של המועצות האזוריות אין באופן מובנה אופוזיציה המציבה חלופה לראש הרשות המכהן.

ניתוח סיכויי ההיבחרות מחדש של ראשי רשויות מכהנים לנוכח מספר הקדנציות הרצופות הקודמות שלהם מלמד כי מספר קדנציות גדול יותר מתואם עם שיעורי הצלחה נמוכים יותר של ראש רשות מכהן, מלבד במקרים החריגים יחסית של ראשי רשויות שמתמודדים לאחר כהונה של ארבע קדנציות או יותר. הסבר אפשרי לכך הוא שחיקה לאורך השנים בתפקוד של ראשי הרשויות או שהציבור סבור שלאחר תקופה מתמשכת מוטב "לרענן את השורות".

רשימת המקורות

הדר, יעל (2017). **תחלופת חברי הכנסת בישראל: דפוסי התחלופה והגורמים לה, 1949-2013** (חיבור לשם קבלת תואר "דוקטור לפילוסופיה"). האוניברסיטה העברית בירושלים.

זמיר, שחף וקניג, עופר (2018). **הגבלת כהונה לראשי ערים. פרלמנט 82**. אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

ח'לאילה, מוחמד (2021). **תפקידם ושרידותם של מבנים פרימורדיאליים בפוליטיקה מודרנית: ניתוח ניאור-מוסדי להמשכיות החמולתיות בפוליטיקה של הערבים בישראל** (חיבור לשם קבלת תואר "דוקטור לפילוסופיה"). אוניברסיטת חיפה.

פינקלשטיין, אריאל וגולדברג, אילה (2025). **נתיבי הקריירה של ראשי הרשויות: הרקע הפוליטי והתעסוקתי של ראשי הרשויות המקומיות בישראל** (דוח מחקר). המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פינקלשטיין, אריאל, גולדברג, אילה, ברטוב, יובל יעקוב והימן, אסף (2025). **השלטון המקומי בראי הנתונים: היבטים ומגמות**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

Akhtari, Mitra, Moreira, Diana, & Trucco, Laura (2022). Political turnover, bureaucratic turnover, and the quality of public services. *American Economic Review*, 112(2), 442-493.

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

Clinger, James, Feiock, Richard, McCabe, Barbara, & Park, Hyung Jun (2008). Turnover, transaction costs, and time horizons: An examination of municipal debt financing. *The American Review of Public Administration*, 38(2), 167-179.

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

Gendźwiż, Adam, Kjær, Ulrik, & Steyvers, Kristof (Eds.). (2022). *The Routledge handbook of local elections and voting in Europe*. Routledge.

King, Gary, & Gelman, Andrew (1991). Systemic consequences of incumbency advantage in U.S. house elections. *American Journal of Political Science*, 35(1), 110-138.

Kuklys, Mindaugas (2013). Legislative turnover in the Baltics after 1990: Why is it so high and what are its implications?. *Baltic Journal of Political Science*, 2, 29-48.

Kukovič, Simona, & Haček, Miro (2013). The re-election of mayors in the Slovenian local self-government. *Lex Localis: Journal of Local Self-Government*, 11(2), 87-99.

Matland, Richard. E., & Studlar, Donley T. (2004). Determinants of legislative turnover: A cross-national analysis. *British Journal of Political Science*, 34(1), 87-108.

Morgenstern, Scott, & Zechmeister, Elizabeth (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.

Trounstine, Jessica (2011). Evidence of a local incumbency advantage. *Legislative Studies Quarterly*, 36(2), 255-280.

Rahat, Gideon, & Hazan, Reuven Y. (2006). The Influence of candidate selection methods on legislature and legislators: Theoretical propositions, methodological suggestions and empirical evidence. *The Journal of Legislative Studies*, 12(3-4), 366-385.

Struble, Robert, Jr. (1979). House turnover and the principle of rotation. *Political Science Quarterly*, 94(4), 649-667.

פרק 7

תחלופת חברי מועצה

אריאל פינקלשטיין | אילה גולדברג

תקציר

פרק זה מראה את השיעור הגבוה במיוחד של תחלופת חברי מועצה בשלטון המקומי בישראל (60.5%), ובייחוד ברשויות הערביות, כמועצות האזוריות ובקרב נשים. שיעור התחלופה הגבוה נובע ככל הנראה מן העוצמה הפוליטית הירודה של חברי המועצה בישראל, כלומר מאופיו ההתנדבותי של התפקיד, מיכולת ההשפעה המוגבלת שלו ומהתגמול הכספי המועט של חברי מועצה מול כוחו של ראש הרשות. שתי עובדות – רוב התחלופה נובעת מאי-התמודדות מחדש על חברות במועצה ושיעור פרישה לא קטן במהלך הכהונה – מחזקות את האפשרות שמקורה של התחלופה הוא בנסיבות של החלטה אישית של חברי המועצה.

מבוא ורקע

פרק זה עוסק בתחלופת חברי המועצות בשלטון המקומי בישראל, והוא משלים את הפרק הקודם, שעסק בתחלופת ראשי הרשויות. כפי שצוין בפרק הקודם, האפשרות הנתונה לבחורים להחליף את נציגיהם אחת לכמה שנים היא אחד המאפיינים הבסיסיים – ולמעשה גם תנאי קיום – של משטר דמוקרטי. לתחלופה פוליטית ישנם יתרונות, ובהם ריענון השורות וכניסת רעיונות חדשים, חיזוק האחידות ומניעת ריכוז עוצמה מופרז בידי מעטים. מנגד, לתחלופה יש גם השלכות שליליות: כהונה ממושכת של נבחרי ציבור מאפשרת להם להתמקצע בתפקידם ולהוביל אסטרטגיה ארוכת טווח, ולכן תחלופה רבה עלולה לפגוע באפקטיביות של השלטון.

לפיכך קשה לקבוע מהו שיעור תחלופה מיטבי. למרות זאת חוקרים של סוגיית התחלופה של חברי פרלמנטים הציגו, ועדיין מציגים, מגוון מודלים לסיווג של שיעורי תחלופה. לאור המודלים הללו ניתן לומר ששיעור תחלופה של בין 20% או 25% ל-40% בפרלמנט בין כהונה אחת לכהונה העוקבת נחשב שיעור תחלופה טוב. שיעור תחלופה פחות מזה נחשב שיעור נמוך, ואילו שיעור תחלופה העומד על למעלה מ-40% נחשב שיעור תחלופה גבוה, ובפרט שיעור תחלופה העולה על 60% (הדר, 2017, 34–36; Matland & Studler, 2000; Best & Cotta, 2000; Somit, 1994). נראה כי קנה מידה זה יכול לשמש אותנו לבחינת שיעורי התחלופה גם בפרלמנטים מקומיים, כלומר במועצות הרשויות המקומיות.

מתודולוגיה

מדידת התחלופה בפרק זה מבוססת, כמו בפרק הקודם, על השוואה בין תחילת קדנציה אחת (המצב לאחר הבחירות) לבין תחילת הקדנציה הבאה. לצורך הניתוח כאן סקרנו את שמות חברי המועצות והמועמדים לחברות במועצות לאורך השנים. הנתונים הקיימים במסד הנתונים שגובש לצורך העבודה על ספר זה מאפשרים בחינה טובה של תופעת התחלופה של חברי המועצה במערכת הבחירות של 2024 בהשוואה לבחירות של 2018, אך לא קודם לכן. שלוש סיבות לכך:

ראשית, נתונים על זהות חברי המועצה במועצות האזוריות התפרסמו על ידי משרד הפנים רק החל מבחירות 2018. על כל מערכות הבחירות שקדמו להן אין בנמצא פרסום מסוג זה, גם לא בפרסום הרשמי של המדינה (ילקוט הפרסומים),

ולכן לא יכולנו לבחון את התחלופה במועצות האזוריות מלבד בקדנציה האחרונה (2018-2024). שנית, שמות מועמדים שלא נבחרו בבחירות למועצה לא פורסמו על ידי משרד הפנים לפני בחירות 2018. בהיעדר המידע על מועמדים שלא נבחרו לא ניתן להבחין בין תחלופה שמקורה באי-הצלחה בבחירות לבין תחלופה שמקורה באי-התמודדות. שלישית, במסגרת הניתוח ביקשנו לבדוק את המידע על חברי מועצה שסיימו קדנציה מלאה, כלומר לא פורשו במהלך הקדנציה. גם המידע הזה קיים רק עבור נבחר 2018, ולא עבור מי שנכנסו למועצה בעקבות מערכות בחירות קודמות.

הפרק הזה מתמקד אפוא בתיאור התחלופה בין בחירות 2018 לבחירות 2024. עם זאת, הרחבנו בכמה מן התוצאות כשהדבר התאפשר גם עבור התחלופה בין בחירות 2013 לבחירות 2018.

בשנת 2018 התקיימו בחירות ב-251 רשויות מקומיות. מתוכן התקיימו בחירות ב-238 רשויות מקומיות גם בשנת 2024. 238 רשויות אלה הן קבוצת הרשויות הרלוונטית שעבורה ניתן לתעד את תופעת התחלופה בין שתי כהונות עוקבות. ברשויות אלו נבחרו 3,443 חברי מועצות בבחירות 2018, והם אשר יעמדו, כאמור, במוקד הפרק הנוכחי.¹

הפרק מתייחס לחברי המועצות בכלל הרשויות המקומיות, אך בעיקר נבחין בין חברי מועצות בעיריות ובמועצות מקומיות לבין חברי מועצות במועצות אזוריות. הסיבה לכך היא שבמועצות האזוריות הבחירות למועצה מתנהלות בשיטה אחרת: למועצת הרשות המקומית של עיריות ושל מועצות מקומיות מתמודדות רשימות,

1 בעיריות ובמועצות מקומיות מועמד לתפקיד ראש הרשות חייב לעמוד גם בראש רשימה המתמודדת למועצה. אם מועמד נבחר לתפקיד ראש הרשות אך לא נבחר למועצה, מתווסף מנדט אחד למועצת הרשות המקומית. בבחירות 2018 היו 57 מקרים כאלה, רובם ברשויות ערביות. במועצות אזוריות אין חובה שמועמד לתפקיד ראש הרשות יתמודד למועצה, ומרבית ראשי המועצות האזוריות אכן אינם מתמודדים, אך הם הופכים לחלק מהמועצה לאחר בחירתם לתפקיד ראש הרשות. כאשר ניתחנו את רשימת חברי המועצה שנבחרו ב-2018, שהם יחידת הניתוח הבסיסית של פרק זה, לא התייחסנו לראשי רשויות שנכנסו למועצה שלא במסגרת הבחירות למועצת הרשות. לעומת זאת, בהתייחס לבחירות 2024, כאשר חבר מועצה נבחר לתפקיד ראש הרשות, החשבנו אותו בכל מקרה כמי שלא התחלף, גם כאשר הוא לא נבחר בבחירות למועצת הרשות בבחירות 2024.

ברומה למתכונת של הבחירות לכנסת, אבל הבחירות למועצה של המועצות האזוריות נעשות ברמה היישובית כך שכל יישוב בוחר נציג אחד או יותר לפי המכסה שנקבעה לו במועצה. במרבית המקרים (92%) מדובר בנציג אחד ליישוב². באופן זה, הבחירות למועצת הרשות במועצות האזוריות הן למעשה בחירות אישיות,³ וכפי שנראה להלן – שיטת הבחירות השונה משפיעה גם על דפוסי ההצבעה.

הצדקה נוספת לדיון הנפרד במועצות האזוריות היא שמכיוון שלכל יישוב יש לפחות נציג אחד במועצה ללא תלות במספר היישובים במועצה ובמספר התושבים ביישוב, ומכיוון שמרבית המועצות האזוריות מונות כמה עשרות יישובים, הרי שמספר חברי המועצה במועצות האזוריות הוא גבוה מאוד, במונחי מספר תושבים לנציג, בהשוואה לעיריות ולמועצות מקומיות. כך, אף שתושבי המועצות האזוריות הם 10% מאוכלוסיית המדינה, חברי המועצות במועצות האזוריות הם 31% מכלל חברי המועצות ברשויות המקומיות.

לבסוף, במקרה של המועצות האזוריות אין בנמצא נתונים על השלמת כהונה של חברי מועצה, ולכן הניתוח בעניין זה ייעשה רק לגבי חברי מועצה בעיריות ובמועצות המקומיות.

ממצאים כלליים: תחלופת חברי מועצה

תרשים 7.1 מציג נתונים על שיעור התחלופה של חברי מועצה בבחירות 2024. במקרה זה, שיעור התחלופה הוא שיעור חברי המועצה שלא נכנסו

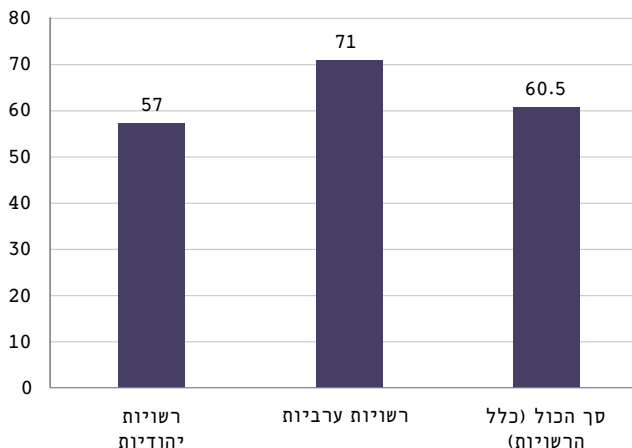
למועצה בבחירות 2024, תהא הסיבה לכך אשר תהא, מתוך מי שנבחרו למועצה בבחירות 2018.

2 מתוך 780 יישובים ששלחו נציגים למועצות של המועצות האזוריות, ל-714 היה נציג אחד במועצה (92%).

3 עם זאת, חשוב לומר שברמה הפורמלית, הבחירות מתנהלת כבחירות רשימתיות, כך שגם אם יש ליישוב נציג אחד, לבחירות מוגשת רשימה שרק העומד בראשה, אם הוא ינצח בבחירות, יכהן כחבר מועצה.

7.1 תרשים

שיעור התחלופה של חברי מועצה בין בחירות 2018 לבחירות 2024, לפי מגזר (%)



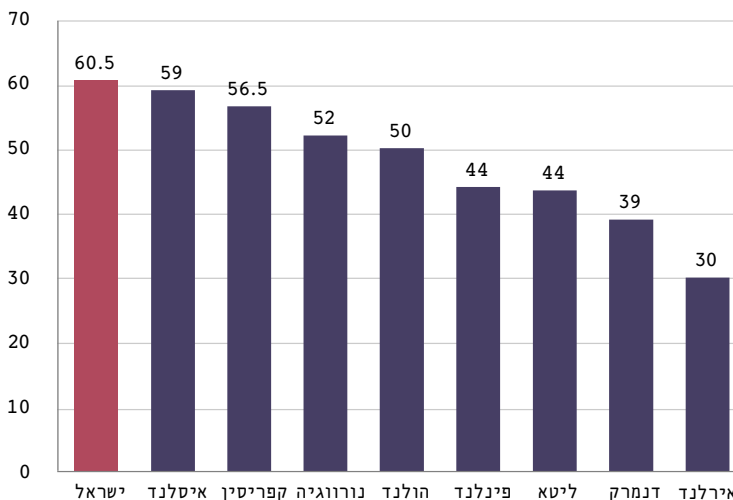
מהתרשים עולה כי שיעור התחלופה בקרב חברי המועצה בישראל בבחירות המקומיות עומד על 60.5%. ובמספרים – מתוך 3,443 חברי המועצה שנבחרו בבחירות 2018, ואשר ברשויות שלהן התקיימו בחירות הן ב-2018 והן ב-2024, רק 1,361 חברי מועצה נבחרו כחברי מועצה גם בבחירות 2024. כלומר, 2,082 חברי מועצה (39.5% הנוותרים) לא המשיכו בבחירות 2024 לכהונה שנייה. עוד עולה מהתרשים כי שיעור התחלופה ברשויות הערביות גבוה מאוד (71%) בהשוואה לרשויות היהודיות (57%), אם כי גם ברשויות היהודיות שיעור התחלופה גבוה מאוד. כאמור לעיל, בספרות המחקר שיעור תחלופה של למעלה מ-40% נחשב גבוה, ושיעור תחלופה של למעלה מ-60% נחשב גבוה מאוד.

בתרשים 7.2 מוצגים נתונים על שיעור התחלופה בישראל בהשוואה למדינות אחרות (שהיה עליהן מידע זמין מהשנים האחרונות).⁴

4 המידע על המדינות האחרות לקוח מתוך Gendźwiż et al., 2022. מדידת התחלופה בספר זה לא נעשתה באופן שיטתי ואחיד: יש בקרב החוקרים בספר שבחנו אותה באופן זהה

7.2 תרשים

שיעור התחלופה של חברי מועצה, ישראל בהשוואה למדינות נבחרות באירופה (%)



מהתרשים עולה כי מתוך כלל המדינות שיש עליהן נתונים שיעור תחלופת חברי המועצה בישראל הוא הגבוה ביותר.

אנו סבורים כי שיעור התחלופה הגבוה בקרב חברי מועצה בישראל קשור למעמדם של חברי המועצה כאן. ראשית, היקף הסמכויות וכלי הפיקוח של חברי המועצה בישראל מצומצם למדי (פרידמן ושפירא, 2020; שטרן, 2014). במדד הבוחן את עוצמת ראש הרשות בעשרות מדינות מערביות על בסיס תשעה קריטריונים נמצא כי ישראל היא המדינה שבה כוחו של ראש הרשות הוא הגדול ביותר (Heinelt & Hlepas, 2006). שנית, בהשוואה לעשרות מדינות

לאופן המדידה שלנו, בעוד שאצל אחרים לא ברור אם התחלופה נמדדה בין תחילת קדנציה לתחילת קדנציה, כפי שאנחנו עשינו, או בין סוף הקדנציה לתחילתה. מכיוון שההבדלים בין סוגי המדידה אינם משמעותיים ככל הנראה (בישראל הפער הוא של כ-3%), בחרנו להציג אותם בתרשים אחד.

מערכיות אחרות נמצא כי ישראל היא ייחודית בכך שחברי המועצות בה אינם מקבלים שום תגמול כספי על עבודתם במועצה (פינקלשטיין ופרידמן, 2021).

ראיונות שנערכו עם חברי מועצה מלמדים כי השילוב בין יכולת ההשפעה המוגבלת של חברי המועצה על המדיניות וכן אופיו ההתנדבותי של תפקידם על אף דרישות דוגמת נוכחות בישיבות יוצרים בקרב רבים מהם תסכול, ונראה שיש בכל אלו להגביר את שיעור התחלופה (פינקלשטיין ופרידמן, 2021; פרידמן ושפירא, 2020; שמיר-שנאן, 2017). ספרות המחקר התאורטית בנושא התחלופה של נבחרים ציבור אכן מצביעה על תחושת תסכול הנובעת מתגמול כספי נמוך, על תחושה של חוסר יכולת להשפיע ועל רצון להיות עם המשפחה כגורמים לתחלופה (Francis & Baker, 1986; Kerby & Blidook, 2011; Kincaid, 1996; Blair & Henry, 1981; Maltzman et al., 1996). גורמים אלו מובילים לפרישה מרצון של חברי המועצה. להלן נבחן אם זהו גם המצב בקרב חברי המועצות בישראל.

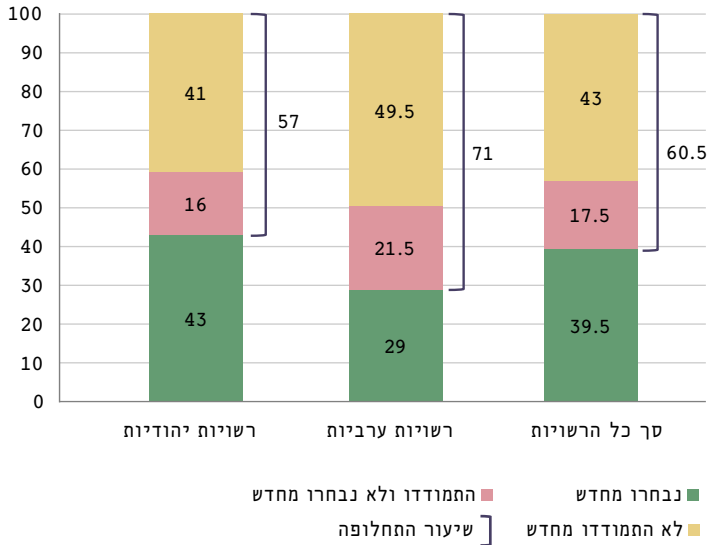
ייתכן שגורם נוסף שיש בו כדי להגביר את שיעור התחלופה בישראל הוא שכאן אורכה של קדנציה בשלטון המקומי הוא חמש שנים, לעומת ארבע שנים במדינות רבות אחרות. כלומר, כהונה בשלטון המקומי במדינות אחרות היא בדרך כלל קצרה מזו שבישראל. מחקרים שנעשו על פרלמנטים בעולם הציגו ממצאים שונים בדבר היחס שבין אורך הכהונה ובין התחלופה.⁵

תרשים 7.3 מציג בפירוט רב יותר את נתוני התחלופה, ויש בו גם הבחנה בין חברי מועצה שלא התמודדו מחדש לבין חברי מועצה שהתמודדו מחדש ונבחרו וחברו מועצה שהתמודדו מחדש ולא נבחרו.

5 מחקר אחד מצא כי אין השפעה לאורך כהונה על עזיבה מרצון של הפרלמנט (VanLangenakker & Maddens, 2011). מחקר אחר מצא שככל שהכהונה ארוכה יותר, כך הסיכוי להיבחר לכהונה נוספת עולה (Cox & Morgenstern, 1993).

7.3 תרשים

סטטוס ההתמודדות וההצלחה של חברי מועצה בין בחירות 2018 לבחירות 2024, לפי מגזר (%)



מהתרשים עולה כי התחלופה של חברי המועצה מבוססת ברובה על אי-הצבת מועמדות בבחירות העוקבות ולא על הכרעת הציבור בקלפי. כך, שיעור התחלופה של 60.5% שהוצג בתרשים 7.1 מתחלק בין 43% שלא התמודדו מחדש ובין 17.5% שהתמודדו ולא הצליחו להיבחר. כלומר, מתוך 2,082 חברי המועצה שהתחלפו בין כהונות, 1,477 (71%) לא התמודדו מחדש על כהונה במועצת הרשות המקומית. לעומת זאת, במקרה של ראשי הרשויות נמצא (בפרק 6 לעיל) כי רוב התחלופה נובע מהפסד בבחירות ולא מאי-התמודדות.

אי-הצבת מועמדות מחדש יכולה להיות בשל בחירה אישית או בגלל הרחה מהרשימה בידי ראש הרשימה, נציגי המפלגה הארצית או מנגנון הבחירות הפנימי (למשל פריימריז). אשר להחלטה האישית של המועמד, הדבר יכול לקרות בעקבות הערכת סיכויי ההיבחרות או משיקולים אישיים כמו תחושת מיצוי או שינוי הנסיבות המשפחתיות והתעסוקתיות. אנו משערים שההסבר

העיקרי למספר הגבוה של אי-הצבת מועמדות מחודשת של חברי מועצה הוא החלטה אישית הקשורה למעמד הכללי של חברי המועצה, שעליו עמדנו לעיל.

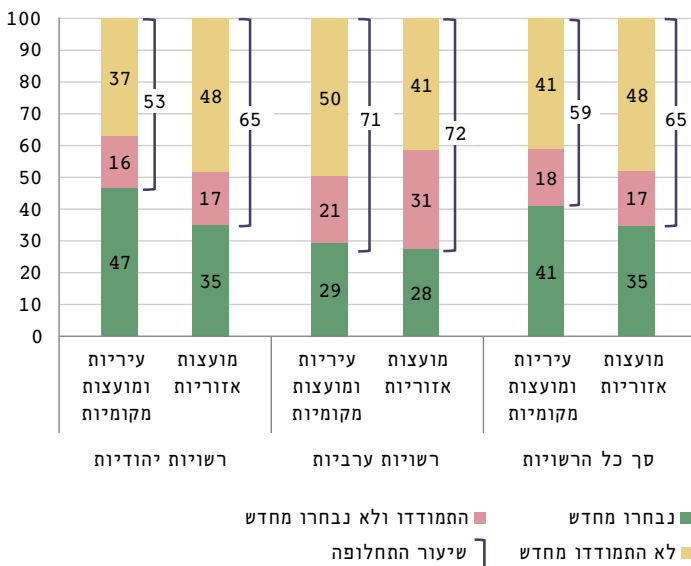
פילוח לפי מעמד מוניציפלי

כפי שהסברנו לעיל, בשל שיטת הבחירות השונה במועצות האזוריות ראוי לבחון את נתוני התחלופה שלהן בנפרד. תרשים 7.4 מציג את

המידע על תחלופת חברי מועצה אגב הפרדה בין מועצות אזוריות ובין עיריות ומועצות מקומיות וכן הפרדה בין רשויות יהודיות לרשויות ערביות.

תרשים 7.4

סטטוס ההתמודדות וההצלחה של חברי מועצה בין בחירות 2018 לבחירות 2024, לפי מעמד מוניציפלי ומגזר (%)



במועצות האזוריות שיעורי התחלופה של חברי מועצה גבוהים יותר ועומדים על 65%, לעומת 59% בעיריות ובמועצות מקומיות. כאשר מביאים בחשבון את ההרכב המגזרי של הרשויות, הפערים בין המועצות האזוריות לשאר הרשויות מתרחבים (מכיוון שאין כמעט מועצות אזוריות ערביות). בהשוואה של רשויות יהודיות בלבד ניתן לראות שהפער בין התחלופה במועצות האזוריות לתחלופה בעיריות ובמועצות המקומיות גדול אף יותר (65% לעומת 53%).

נראה כי הסיבה לתחלופה הגבוהה המאפיינת את המועצות האזוריות היא שיטת הבחירות הייחודית הנוהגת בהן, ואולי גם התרבות הפוליטית הייחודית שהתפתחה בהן. כאמור, מועצה אזורית מורכבת מכמה יישובים, והבחירות למועצה נעשות על בסיס יישובי ולא על בסיס רשויות. במרבית היישובים נבחר נציג אחד למועצה. ולכן הבחירה היא למעשה אישית, אף שמבחינה פורמלית-טכנית היא מתבצעת על בסיס הגשת רשימה. בפועל, רוב חברי המועצה שנבחרו במועצות האזוריות (62%, 584 מתוך 948) נבחרו בלי שהתקיימו בחירות מכיוון שלא הוגשה יותר מרשימת מועמדים אחת. כלומר, נציגי היישובים הללו במועצה נבחרו כמועמדים יחידים בתהליך של הכרזה. לעומת זאת, בעיריות ובמועצות המקומיות שיטת הבחירות שונה והתופעה של היעדר בחירות למועצה בשל הגשת רשימת מועמדים אחת בלבד אינה שכיחה. בבחירות 2024 היא התרחשה רק בארבע רשויות שבהן נבחרו סך הכול 30 חברי מועצה מתוך 2,685 חברי מועצה בעיריות ובמועצות מקומיות (1%).

ריבוי המקרים של מועמדים למועצה המתמנים בהליך של הכרזה ללא בחירות משקף את העובדה שביישובים רבים במועצות האזוריות התפתחה תרבות שבה החברות במועצה מטעם היישוב מתבצעת לקדנציה אחת ובשליחותו של הוועד המקומי (של היישוב). תרבות זו היא ככל הנראה גם תוצאה של ההסדר המוסדי שנהג במועצות האזוריות עד לשנת 1986 שלפיו לא התקיימו בחירות כלליות לנציגי היישוב במועצה האזורית ותחת זאת חברי הוועד המקומי (נציגים יחידים של היישוב) בחרו את חבר או חברי המועצה שיכהנו מטעם היישוב (אפלטון, 2014, 652-653). ואכן, רבים מחברי המועצות במועצות האזוריות אינם רואים את עצמם כפוליטיקאים "מקצועיים" שמטרתם לחזור ולהיבחר בשנית. נראה גם שהממצא העולה מתרשים 7.4, שבמועצות אזוריות ישנו שיעור גבוה במיוחד של אי-הצבת מועמדות מחדש (48%), הוא ביטוי של האופי הפוליטי הייחודי של חברי המועצות במועצות האזוריות.

כאמור, מידע על תחלופה של חברי מועצה בעיריות ובמועצות מקומיות (ללא מועצות אזוריות) נמצא בידינו גם באשר לקדנציית הבחירות 2013-2018, ולכן אפשר להשוות אותו לממצאים העולים מתרשים 7.4. ההשוואה מלמדת שמתוך חברי המועצות בעיריות ובמועצות המקומיות שנבחרו בבחירות 2013, 58% לא המשיכו לקדנציה נוספת לאחר הבחירות של 2018 (1,461 מתוך 2,527), שיעור כמעט זהה לשיעור תחלופה של 59% שנצפה ברשויות אלו, כאמור, בקדנציה האחרונה (2018-2024). גם ההשוואה בין רשויות יהודיות לרשויות ערביות במעבר בין בחירות 2013 לבחירות 2018 מעלה פערים דומים בשיעור התחלופה, כמו שנצפו בקדנציה האחרונה.⁶

תחלופה במהלך הקדנציה

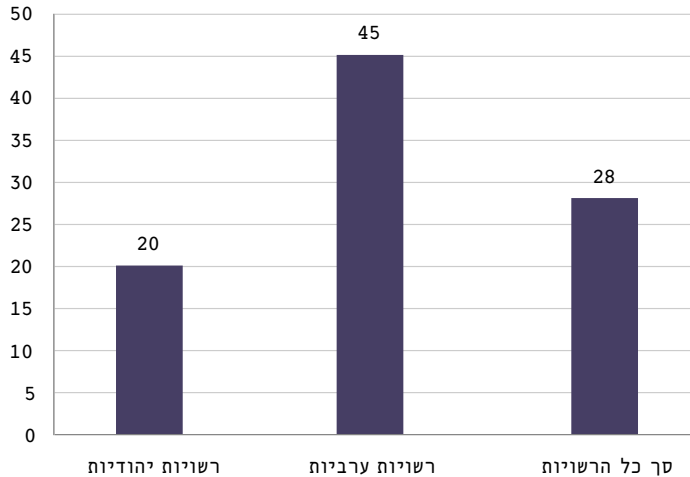
עד כאן עסקנו בתחלופת חברי המועצה כפי שהיא נלמדת מן השינויים בין תחילת כהונה אחת לתחילת הכהונה העוקבת. ואולם במציאות ישנם חברי מועצה שאינם מסיימים את הקדנציה. משרד הפנים אינו עורך מעקב שיטתי אחר פרישה של חברי המועצה במהלך הקדנציה ואינו עוקב אחר היקפי התחלופה בשלטון המקומי. ועם זאת, על פי החוק,⁷ לקראת הבחירות המקומיות (עד חודשיים לפני הבחירות) מתבצע בישיבות המועצה בעיריות ובמועצות המקומיות הליך הזדהות שבו כל חבר מועצה מתבקש להודיע עם איזו סיעה הוא מזדהה לקראת הבחירות. התהליך משפיע על מימון הרשימות בבחירות ועל היבטים פורמליים כגון הרכב ועדת הבחירות. בקדנציה האחרונה נעשה תהליך הזדהות עד לסוף אוגוסט 2023 (חודשיים לפני מועד הבחירות המקורי), ובאוקטובר 2023 פרסם משרד הפנים את נתוני ההזדהות. ריכוז המידע מאפשר לזהות את חברי המועצות שסיימו את הקדנציה – בעיריות ובמועצות המקומיות, אך לא במועצות האזוריות – ועל בסיס השוואה בין מידע זה לבין המידע על חברי המועצות שנבחרו בתחילת הקדנציה ניתן לבחון את שיעור חברי המועצות שלא השלימו קדנציה מלאה.

6 תרשים 7.3 מראה כי 53% מחברי המועצה בעיריות ובמועצות המקומיות היהודיות שנבחרו בבחירות 2018 לא המשיכו לכהן לאחר בחירות 2024. בין בחירות 2013 לבחירות 2018 עמד שיעור זה על 51%. באשר לחברי מועצות ברשויות הערביות, בקדנציה האחרונה עמד שיעור התחלופה שם על 71%, לעומת 72% בקדנציה הקודמת.

7 חוק הרשויות המקומיות (בחירות), תשכ"ה-1965, סעיף 25(א).

תרשים 7.5

שיעור חברי המועצה בעיריות ובמועצות מקומיות שלא השלימו קדנציה של חמש שנים, 2018-2023 (%)



מהתרשים עולה כי 28% מכלל חברי המועצות בעיריות ובמועצות המקומיות לא השלימו את הקדנציה האחרונה במלואה. ובמספרים: מתוך 2,604⁸ חברי מועצה שנבחרו בבחירות 2018, 732 לא השלימו את הקדנציה כחברי מועצה.⁹ התופעה של אי-סיום קדנציה רווחת במיוחד ברשויות הערביות, שם היא עומדת על 45%, כלומר כמעט מחצית(!), ואילו ברשויות היהודיות היא עומדת על 20%.

בדקנו אם ישנם חברי מועצה שפרשו במהלך הקדנציה ובכל זאת התמודדו ואף נבחרו מחדש במערכת הבחירות של 2024. מצאנו כי מתוך 732 חברי מועצה

8 המספר פה מעט גבוה יותר מהנתונים שהוצגו לעיל ומאלו שיוצגו בתרשים 7.6, מכיוון שכאן התייחסנו גם לשלוש עיריות/מועצות מקומיות שהבחירות בהן נדחו בשל המלחמה.

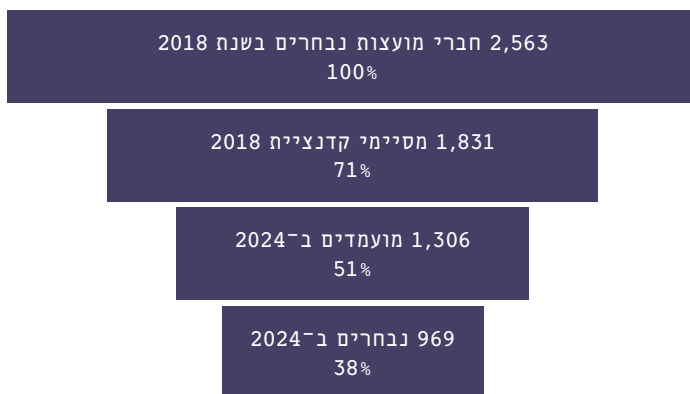
9 הנתונים כוללים גם ארבע רשויות שבהן פוזרה מועצת הרשות המקומית בידי שר הפנים והוחלפה בוועדה ממונה (טבריה, ירכא, אבו גוש, בית אריה). ניתוח הנתונים ללא 46 חברי המועצות שנבחרו ברשויות אלו מלמד על 27% מחברי המועצות בעיריות ובמועצות המקומיות שלא השלימו את כהונתם.

שפרשו במהלך הקדנציה, 203 (28%) התמודדו מחדש, מקצתם במקומות לא ריאליים ברשימה, ו-84 מתוכם (כלומר, 11% מהפורשים קודם תום הכהונה) נבחרו מחדש. רוב הפורשים שהתמודדו ושנבחרו מחדש היו חברי מועצה ברשויות ערביות. ייתכן שהסיבה לכך היא שברשויות אלו נפוצה יותר התופעה של הסכמי רוטציה בין מועמדי הרשימה שלפיהם חבר מועצה מסוים יפרוש באמצע הקדנציה והמועמד הבא ברשימה יחליף אותו.¹⁰

כדי להציג תמונה מקיפה של המידע שהוצג עד כה, תרשים 7.6 מציג את הדברים באופן תהליכי. הוא מתייחס לחברי המועצה בעיריות ובמועצות המקומיות שהתחילו את הכהונה שראשיתה בבחירות של שנת 2018 ומראה כמה מהם השלימו את כהונתם במועצה, כמה מתוך מסיימי הכהונה (ובלכך שגם החלו אותה) התמודדו מחדש בבחירות של 2024, ומתוך קבוצה זו – כמה נבחרו מחדש בבחירות 2024.

7.6 תרשים

התחלופה של חברי מועצה בעיריות ובמועצות מקומיות שהתחילו את קדנציית 2018-2024: תמונת מצב תהליכית



* ברשויות שהתקיימו בהן בחירות במועדן גם ב-2018 וגם ב-2024.

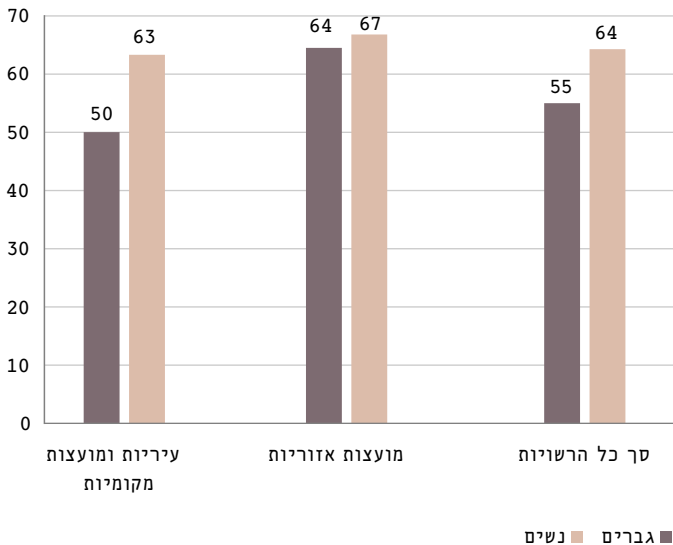
מהתרשים עולה כי רק 38% מחברי המועצות בעיריות ובמועצות המקומיות שהתחילו את קדנציית 2018 סיימו את הקדנציה ונבחרו מחדש בבחירות 2024. כל האחרים או לא סיימו את הקדנציה (29%), או סיימו ולא התמודדו מחדש (20%), או התמודדו מחדש בבחירות 2024 ולא נבחרו למועצה (13%).

פילוח לפי מגדר

בסעיף זה נעמוד על הבדלי התחלופה בין גברים ונשים. מכיוון שמספר חברות המועצה ברשויות ערביות הוא זעיר ועמד בבחירות 2018 על 17 נשים (2%),¹¹ הניתוח יעסוק רק ברשויות היהודיות. תחילה נציג את שיעור התחלופה הכולל בחלוקה לפי מגדר ולפי מעמד מוניציפלי.

תרשים 7.7

שיעור התחלופה בקרב חברי מועצה בין בחירות 2018 לבחירות 2024, לפי מגדר ומעמד מוניציפלי (% רשויות יהודיות)



11 להרחבה ראו בפרק 3 לעיל.

שיעור התחלופה בקרב נשים ברשויות היהודיות הוא 64%, גבוה מזה שבקרב הגברים (55%). במועצות האזוריות אין הברל גדול בשיעור התחלופה בין גברים לנשים. בעיריות ובמועצות המקומיות הפער ביניהם בשיעור התחלופה גדול יותר: 63% בקרב נשים לעומת 50% בקרב גברים. ניתוח נתוני השנים 2013-2018, בעיריות ובמועצות מקומיות יהודיות, מלמד על הברלים דומים בשיעור התחלופה בקרב גברים ונשים: 61% אצל הנשים לעומת 48% אצל הגברים. גם באיסלנד ובנורווגיה – שתי המדינות היחידות שמצאנו בהן חלוקה מקבילה – שיעורי התחלופה של חברות מועצה היו גבוהים מאלו של חברי מועצה.¹²

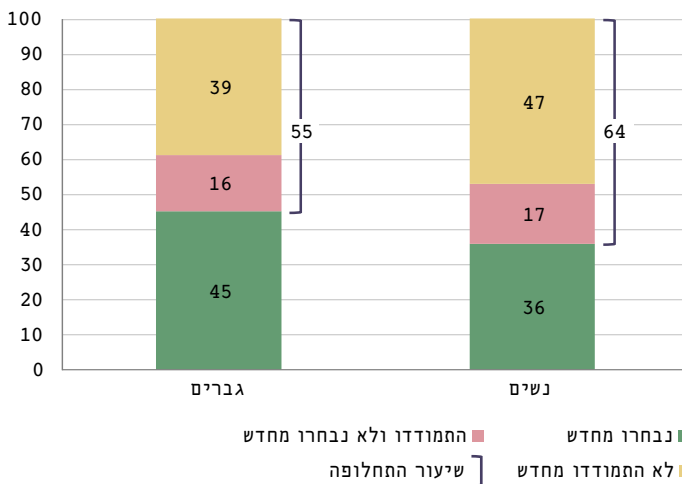
מחקר שטח שנעשה עבור משרד הפנים בשנת 2017 ביקש לבחון את הסיבה למספרן הנמוך של נשים במועצות הרשויות המקומיות ולתחלופה הרבה שלהן. נמצא כי מלבד הסיבות הכלליות שהוזכרו לעיל בדבר מעמדם הנמוך של חברי המועצה, 67% מחברות המועצה שנשאלו בנושא דיברו על "הקושי לתפקד בסביבה גברית כוחנית" כחסם במילוי תפקידן. היו בהן אף שטענו שהן חשות מופלות במועצה על רקע מגדרי (שמיר-שנאן, 2017). במחקרים אחרים נמצא שהתחלופה הרבה יותר בקרב נשים קשורה לכך שעבודת חברי וחברות המועצות נעשית בהתנדבות, ולכן ישיבות המועצות מתקיימות בדרך כלל בשעות אחר הצהריים והערב, שעות שמתאימות פחות לנשים, מכיוון שבישראל הנשים הן, בדרך כלל, המופקדות, יותר מבני זוגן, על גידול הילדים (מבקר המדינה, 2024, 58; מרכז אדוה, 2015).

שני התרשימים הבאים בוחנים את תחלופת הנשים באופן מפורט יותר. תרשים 7.8 בוחן את התחלופה בין קדנציה לקדנציה אגב הבחנה בין חברי וחברות מועצה שהתמודדו מחדש ובין חברי וחברות מועצה שלא התמודדו מחדש. תרשים 7.9 מציג את הנתונים על חברי וחברות המועצות שנבחרו בבחירות 2018 ולא סיימו את הקדנציה בעיריות ובמועצות המקומיות (כאמור לעיל, ללא מועצות אזוריות).

12 באיסלנד שיעור התחלופה של נשים בבחירות 2018 עמד על 68% לעומת 50% בקרב הגברים. בנורווגיה שיעור התחלופה של נשים עמד בבחירות 2019 על 57% בהשוואה ל-49% בקרב הגברים ובבחירות 2023 על 58% לעומת 52% בקרב הגברים. ראו על כך אצל Gendźwiż et al., 2022 (נתוני בחירות 2023 בנורווגיה פורסמו ב-Statistics Norway). (Norway, Statbank Table 12872)

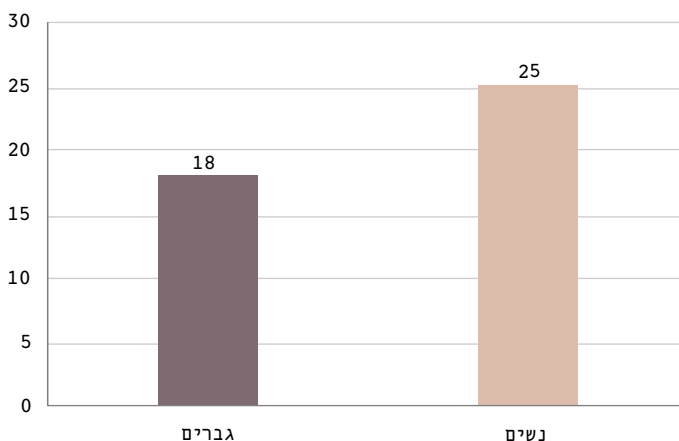
7.8 תרשים

סטטוס ההתמודדות וההצלחה של חברי וחברות מועצה בין בחירות 2018 לבחירות 2024, לפי מגדר, (%; רשויות יהודיות)



7.9 תרשים

שיעור חברי וחברות מועצה בעיריות ובמועצות מקומיות שלא השלימו קדנציה של חמש שנים, לפי מגדר, 2018-2023 (%; רשויות יהודיות)



מתרשים 7.8 עולה שבהשוואה לגברים, אצל הנשים שיעור גדול יותר מהתחלופה ברשויות היהודיות נגרם מאי־התמודדות מחדש על התפקיד. בעוד שיעור חברי המועצה שמתמודדים מחדש ולא נבחרים כמעט זהה בין נשים וגברים, שיעור חברות המועצה שאינן מתמודדות מחדש גבוה בהרבה מזה של חברי מועצה גברים (47% לעומת 39%). מתרשים 7.9 עולה כי התחלופה הגבוהה יותר של נשים מתרחשת כבר במהלך הקדנציה, ולא רק בסופה. כלומר, נשים נוטות בשיעורים גבוהים יותר לפרוש במהלך הקדנציה ולא לסיים את הכהונה שהן נבחרו אליה.

פילוחים נוספים

לסיום הפרק נתייחס בקצרה לשני ניתוחים נוספים של נתוני התחלופה.

1. זיקה לתפלגות
ארציות
 השוואה בין חברי וחברות מועצות שהתמודדו ברשימות שיש להן זיקה ארגונית־פורמלית למפלגות ארציות (רשימות בת) ובין חברי וחברות מועצות שהתמודדו ברשימות מקומיות ללא זיקה ארצית (רשימות עצמאיות) מלמדת ששיעור התחלופה ברשימות העצמאיות מעט גבוה יותר. מכיוון שברשויות הערביות יש מעט מאוד רשימות המתמודדות בזיקה למפלגות ארציות, עשינו את ההשוואה ברשויות יהודיות בלבד. מהניתוח עולה כי שיעור התחלופה של חברי מועצות ברשימות עצמאיות עומד על 55%, בהשוואה ל־51% ברשימות עם זיקה למפלגה ארצית. אפשר שהזיקה למפלגה ארצית גורמת ליציבות גבוהה יותר ברשימה, אך גם אם זה אכן המצב – ההבדלים אינם גדולים. גם ההבדלים בשיעורי התחלופה בין המפלגות הארציות אינם גדולים: ביהדות התורה ובמפלגות הציבור הדתי־לאומי שיעור התחלופה של חברי מועצות הוא הנמוך ביותר (42%), ואילו במפלגות מרצ וש"ס הוא הגבוה ביותר (58% ו־55%, בהתאמה).

2. דירוג
חברתי־כלכלי
 ניתוח הנתונים לפי הדירוג החברתי־כלכלי של הרשויות המקומיות מושפע מאוד משיעורי התחלופה הגבוהים ברשויות הערביות (שרובן בדירוג חברתי־כלכלי נמוך). כמו כן ניכרת בו ההשפעה של שיעורי התחלופה

הגבוהים יותר במועצות האזוריות (שרוכן בדירוג חברתי-כלכלי בינוני או גבוה). ניתוח של העיריות והמועצות המקומיות היהודיות בלבד מלמד שההבדלים בשיעורי התחלופה בין רשויות מאשכולות שונים אינם גדולים במיוחד: שיעור התחלופה בעיריות ובמועצות המקומיות מדירוג חברתי-כלכלי נמוך הוא 51%, לעומת 53% בעיריות ובמועצות מקומיות בדירוג בינוני ו-56% בעיריות ובמועצות מקומיות בדירוג גבוה.

סיכום

פרק זה מלמד על שיעור תחלופה של חברי וחברות מועצות בשלטון המקומי בישראל בשיעור של 60.5%, גבוה מאוד בהשוואה למדינות אחרות. מהפרק עולה ששיעור התחלופה הגבוה בישראל נגרם ככל הנראה מן החולשה הפוליטית של חברי וחברות המועצות בישראל, כלומר מאופיו ההתנדבותי של התפקיד, מיכולת ההשפעה המוגבלת של חבר מועצה ומהתגמול הכספי המועט שחברי מועצה מקבלים מול כוחו הרב של ראש הרשות. העובדה שרוב התחלופה נגרמת מאי-התמודדות מחדש של חברי מועצה והעובדה שרבים פורשים מתפקידם במהלך כהונתם מחזקות את האפשרות שהסיבה לתחלופה הרבה היא נסיבות של החלטה אישית של חברי וחברות המועצה.

ניתוח הרשויות לאור מגוון מאפייניהן מלמד כי התחלופה הגבוהה נוטה להיות גבוהה במיוחד ברשויות הערביות, במועצות האזוריות ובקרב נשים. נראה כי הסיבה לתחלופה הגבוהה המאפיינת את המועצות האזוריות מקורה בשיטת הבחירות הייחודית הנוהגת בהן, ואולי גם בתרבות הפוליטית הייחודית שהתפתחה בהן: ביישובים רבים במועצות האזוריות התפתחה תרבות שבה החברות במועצה מטעם היישוב היא לקדנציה אחת ובשליחותו של הוועד המקומי (של היישוב). שיעור התחלופה הגבוה יותר של נשים יכול להיות מוסבר בכך שהסביבה המוניציפלית היא גברית יותר באופייה ומקשה על תפקודן של הנשים וגם בכך שתפקיד חבר המועצה הוא התנדבותי ולכן ישיבות המועצה מתקיימות בשעות אחר הצהריים והערב, ומאפיינים אלו מקשים יותר על נשים.

רשימת המקורות

אפלבוס, לביאה (2014). השלטון המקומי במרחב הכפרי בישראל. בתוך יגיל לוי ואתי שריג (עורכים), **השלטון המקומי: בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק**, כרך ב (עמ' 611-684). האוניברסיטה הפתוחה.

הדר, יעל (2017). **תחלופת חברי הכנסת בישראל: דפוסי התחלופה והגורמים לה, 1949-2013** (חיבור לשם קבלת תואר "דוקטור לפילוסופיה"). האוניברסיטה העברית בירושלים.

חורי, ג'יקי (2018, 3 בנובמבר). בציבור הערבי הבחירות המקומיות התנהלו בצל תקריות אלימות, אך הביאו בשורה לנשים. **הארץ**.

מבקר המדינה (2024). קידום השוויון המגדרי בשלטון המקומי. **דוח על הביקורת בשלטון המקומי 2024**.

מרכז אדוה (2015). **התכנית להטמעת שוויון מגדרי ברשויות המקומיות** (פרויקטים של מועצת נשים נתניה).

פינקלשטיין, אריאל ופרידמן, אביטל (2021). **מתן חגמול כספי לחברי מועצות ברשויות המקומיות** (הצעה לסדר 42). המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פרידמן, אביטל ושפירא, אסף (2020). **חיזוק מעמדם של חברי מועצות ברשויות המקומיות** (הצעה לסדר 35). המכון הישראלי לדמוקרטיה.

טרון, מריק (2014). **דמוקרטיה מקומית במשבר: מעמדם של חברי המועצה ברשויות המקומיות בישראל** (נייר עמדה). מכון שחרית.

שמיר-שנאן, לאה (2017). נבחרות ציבור בפוליטיקה המקומית: דוח מסכם המוגש למפעם הדרום והנגב. מוגש למפעם הדרום והנגב במשרד הפנים.

Best, Heinrich, & Cotta, Maurizio (Eds.). (2000). *Parliamentary representatives in Europe, 1848-2000: Legislative recruitment and careers in eleven European countries*. Oxford University Press.

Cox, Gary W., & Morgenstern, Scott (1993). The increasing advantage of incumbency in the US states. *Legislative Studies Quarterly*, 18(4), 495-514.

Francis, Wane L., & Baker, John R. (1986). Why do US state legislators vacate their seats? *Legislative Studies Quarterly*, 11(1), 119–126.

Gendźwiż, Adam, Kjær, Ulrik, & Steyvers, Kristof (Eds.). (2022). *The Routledge handbook of local elections and voting in Europe*. Routledge.

Heinelt, Hubert, & Hlepas, Nikolaos K. (2006). Typologies of local government systems. In Henry Bäck, Hubert Heinelt, & Annick Magnier (Eds.), *The European mayor: Political leaders in the changing context of local democracy* (pp. 21–33). VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Kerby, Matthew, & Blidook, Kelly (2011). It's not you, it's me: Determinants of voluntary legislative turnover in Canada. *Legislative Studies Quarterly*, 36(4), 621–643.

Kincaid Blair, Diane, & Henry, Ann R. (1981). The family factor in state legislative turnover. *Legislative Studies Quarterly*, 6(1), 55–68.

Maltzman, Forrest, Sigelman, Lee, & Binder, Sarah (1996). Leaving office feet first: Death in congress. *Political Science & Politics*, 29(04), 665–671.

Matland, Richard E., & Studlar, Donley T. (2004). Determinants of legislative turnover: A crossnational analysis. *British Journal of Political Science*, 34(1), 87–108.

Somit, Albert (1994). *The victorious incumbent: A threat to democracy?*. Dartmouth Pub Co.

Vanlangenakker, Ine, & Maddens, Bart (2011). *Turnover at the micro level: (In)voluntary reasons for leaving regional parliament*. Paper presented at the ECPR General Conference Reykjavik (pp. 25–27).

שער שלישי

ארצי ומקומי, אישי ומפלגתי

פרק 8

הקשרים והזיקות בין הרשימות המקומיות למפלגות הארציות

אריאל פינקלשטיין | אסף הימן

תקציר

פרק זה בוחן את הקשרים והזיקות שבין מפלגות ארציות ובין רשימות מקומיות בשנים 2003-2024, ויש בו כדי ללמד הן על מוסד המפלגה הארצית, כוחו ורפואי התארגנותו והן על פעילות השלטון המקומי כמוסד דמוקרטי ייצוגי. הפרק מראה מגמה הדרגתית לאורך השנים של ירידה בזיקה הארגונית-פורמלית (קשר מימוני) ובזיקה הפומבית (שם הרשימה) של רשימות מקומיות למפלגות ארציות, ומכאן שישראל חריגה יחסית בהשוואה למדינות אחרות בשיעור הגבוה של רשימות מקומיות עצמאיות הפועלות בה. בבחירות 2024 זכו רשימות שיש להן זיקה ארגונית-פורמלית למפלגות ארציות ב-34% מהמנדטים, ורשימות שיש להן זיקה פומבית למפלגות ארציות קיבלו 23% מהמנדטים. הפער בין הזיקה הארגונית-פורמלית לזיקה הפומבית משקף את העובדה שהפעילות של המפלגות

הארציות בזירה המקומית נעשית במקרים רבים אגב טשטוש הזיקה הפורמלית, ככל הנראה מתוך הכרה בחולשתן של המפלגות הארציות והירידה באמון הציבור בהן. המפלגות הדומיננטיות ביותר בזירה המקומית מבחינת מספר מנדטים וקולות הן מפלגת הליכוד והמפלגות החרדיות – ש"ס ויהדות התורה. מצב עניינים זה משקף את החשיבות שרואות המפלגות החרדיות בעניינים הנמצאים באחריות הרשות המקומית, ובראשם מערכת החינוך, תכנון שכונות למגורים והקצאת קרקעות למוסדות דת.

מבוא ורקע

בדמוקרטיה הייצוגית המקומית נבחרים נציגי הציבור בבחירות המקומיות באחת משתי שיטות:

רשימות או בחירות אישיות. יש המתמודדים ונבחרים מתוך זיקה למפלגה ארצית, היינו הגופים הנבחרים ופועלים בפרלמנט הארצי, ויש המתמודדים ונבחרים באופן עצמאי, ללא זיקה למפלגה ארצית. בעשורים האחרונים ניכרת בדמוקרטיות רבות בעולם מגמה של ירידה בשיעורם ובכוחם של רשימות ונבחרים ציבור הפועלים בזיקה למפלגה ארצית. ועם זאת, במרבית המדינות, המפלגות הארציות עדיין דומיננטיות ברמה המקומית, ובכמה מדינות הן אף חיזקו את אחיזתן שם (Rahat & Kenig, 2018, 68-90; Reiser & Holtman, 2008).

כפי שנראה להלן, ישראל היא אחת המדינות שבהן תופעת הרשימות העצמאיות בולטת ביותר. בתקופת קום המדינה התקיימה בישראל זיקה הדוקה מאוד בין רשימות מקומיות ובין מפלגות ארציות (אריאן ווייס, 1968), אך בהדרגה התרחש תהליך של ירידה בכוחן של המפלגות הארציות במישור המקומי. לתהליך זה תרמו ככל הנראה גורמים רבים: הרפורמה בשיטת הבחירות המקומית משנות השבעים, שהוסיפה בחירה אישית וישירה לראשות הרשות המקומית; ההפרדה בין יום הבחירות לרשויות המקומיות ובין יום הבחירות הארציות (עד 1973 הן התקיימו באותו יום); שינויים בתרבות הפוליטית שהעלו את חשיבות הפוליטיקאים כשחקנים פוליטיים יחידים על פני המפלגות כגופים קבוצתיים; והיחלשות כללית של המפלגות הגדולות (בריכטה, 2005; זובידה ולביא, 2015; קניג וטוטנאור, 2017). עם זאת, כפי שנראה בפרק זה, המפלגות הארציות הן עדיין שחקן משמעותי במישור המקומי, ולפיכך ישנה חשיבות לנתח את כוחן היחסי ואת המאפיינים של פעילותן בזירה המקומית.

לבחינת הקשרים והזיקות בין רשימות המתמודדות בבחירות המקומיות ובין מפלגות ארציות ישנה חשיבות בשל שני היבטים עיקריים: ראשית, היא חשובה לצורך הניתוח של מוסד המפלגה הארצית וההבנה של חשיבותו, כוחו ורפואי ההתארגנות שלו. בדמוקרטיה ייצוגית, המפלגות הארציות פועלות הן ברמה המקומית והן ברמה הארצית כגופים המתווכים בין החברה ובין מוסדות המדינה, ולפיכך יש להבין את הפעילות שלהן גם ברמה המקומית (שפירא ואחרים, 2021, 13-60). שנית, בחינה זו חשובה לצורך הניתוח של פעילות השלטון המקומי כמוסד דמוקרטי ייצוגי: ההתנהלות של הרשויות המקומיות מושפעת מיחסי הכוחות בדרג הפוליטי הנבחר של הרשות המקומית (היינו, ראשי הרשויות וחברי המועצות), ולכן לקשרים ולזיקות עם המפלגות הארציות יש השפעה עליה (בארי ורזין, 2015; Haus & Sweeting, 2006).

יש הטוענים כי תהליך ההיחלשות של מפלגות ארציות והתחזקות של רשימות עצמאיות במקומן הוא חיובי ביסודו. מזווית הראייה של השלטון המקומי נטען כי היחלשות המפלגות הארציות והתחזקות הרשימות העצמאיות הצמיחו בישראל פוליטיקה מקומית, שדאגתה העיקרית היא רווחת התושב ואיכות החיים והסביבה והיא מנותקת מן הפוליטיקה הארצית. לטענתם, במצב החדש הבוחר המקומי שוקל שיקולים פרקטיים בבחירות המקומיות, ולא שיקולים של אידאולוגיה כלל-ארצית, שלכאורה אינה רלוונטית, ונבחרי הציבור המקומיים פועלים גם הם באותו האופן (בריכטה, 1998; הימין-רייש, 2008). מזווית ראייה רחבה יותר, הבוחנת גם את מבנה המפלגות, יש שהצביעו על ההשפעות החיוביות של ההתפתחות של רשימות מקומיות עצמאיות הנוצרות בשל התחרות בינן ובין המפלגות הארציות. כך, המפלגות הארציות נדרשות להתחדש ביצירת הקשרים עם התושבים המקומיים ובפיתוח תוכניות פוליטיות. כלומר, הן נדרשות להציע הצעות למדיניות לא רק בנושאי כלכלה או ביטחון, הרלוונטיים לרמה הארצית, אלא גם בנושאים הרלוונטיים לשלטון המקומי, כמו פיתוח כלכלי מקומי, כדי לוודא שבחוריהן ימשיכו להצביע להן גם בבחירות המקומיות. עוד נטען כי בכוחן של הרשימות העצמאיות לעודד את ביזור הכוח המוחזק בידי המפלגות הארציות (Breux & Bherer, 2013). להיבט זה חשיבות מיוחדת במדינה ריכוזית כמו ישראל (כהן, 2020; פינקלשטיין וברטוב, 2023).

מנגד, יש שהצביעו על ההשלכות השליליות של תהליך ההיחלשות של המפלגות הארציות בזירה המקומית. ראשית נטען כי צמצום כוחן של המפלגות במישור המקומי פוגע במוסד המפלגה. לשון אחר, נוכחות המפלגות הארציות חיונית למילוי תפקידן כמתווכות בין התושבים למדינה, לרבות מה שנוגע לצרכים המקומיים. כך, המפלגות הארציות בפרלמנט יכולות להיענות למגוון הצרכים העולים גם מהרמה המקומית. שנית, הזירה המקומית יכולה להיות זירה נוספת עבור המפלגות לקידום אידאולוגיה ותפיסת עולם. שלישית, מבחינה ארגונית, פעילות המפלגה ברמה המקומית באמצעות סניפיה, ההתמודדות בבחירות המקומיות והפעילות ברשות המקומית הן כר פורה לחברות פוליטית של תומכים וחברי מפלגה עם המפלגה עצמה. כחלק מזה, הזירה המקומית משמשת כחממה שבה פוליטיקאים צומחים וצוברים ניסיון חשוב. פוליטיקאים אלו מתקדמים לרמה הארצית עם הניסיון הפוליטי והציבורי שהם צברו הודות לפעילות המוניציפלית (Gendźwiłł et al., 2022, 505-509).¹ ורביעית, נטען כי פעילות ברמה המקומית היא רכיב מחייב בפעילות של ארגון המבקש להיקרא מפלגה, ולכן היחלשות ברמה המקומית פוגעת במוסד המפלגה (LaPalombara, 2007).

טענות אחרות מצביעות על השפעות שליליות של היחלשות המפלגות הארציות על הרשויות המקומיות עצמן. טענה אחת גורסת שהיחלשות המפלגות הארציות פוגעת ביציבות, שכן למפלגות הארציות יש בסיס ארגוני המאפשר להן לפעול לאורך זמן ולרשימות עצמאיות הדבר קשה יותר. בהתאם לכך, קשר של נבחרים מקומיים למפלגה ארצית יכול לסייע להם גם בהיבט התפקודי, למשל בכל הנוגע לסיוע משפטי. נטען גם כי ערך האחריותיות יכול להתממש טוב יותר בזירה המקומית בפעילות של מפלגות ארציות, מכיוון שהבחרים מכירים את פעילות המפלגה ברמה הארצית ומזהים אותה לאורך זמן, וכך קל להם לתגמל או להעניש רשימות מקומיות לנוכח תפקודן.

בפרק זה נבחן לעומק את הקשרים ואת הזיקות שבין מפלגות ארציות ובין רשימות מקומיות בישראל בשנים 2003-2024. בפרק הבא (פרק 9) נתמקד בקשרים ובזיקות שבין מועמדים לתפקיד ראש הרשות (ובכללם ראשי רשויות)

1 לניתוח הרקע הפוליטי של חברי הכנסת בשלטון המקומי ראו פינקלשטיין, 2024א.

למפלגות ארציות. עיקרו של הפרק הוא הצגת נתונים שקופה, ברורה ומעמיקה, ובכלל זה בחינת היבטים ספציפיים דוגמת כוחן של המפלגות הארציות ועוצמת הזהות הפומבית של הרשימות עם המפלגות הארציות.

מתודולוגיה

מדידה עקבית וברורה של רשימות מקומיות וקשריהן עם מפלגות ארציות מציבה אתגר מתודולוגי. מחקרים שונים השתמשו בקריטריונים שונים על מנת למדוד זאת. נבדקו, לדוגמה, זיקה מימונית פורמלית, השימוש שהרשימה המקומית עושה בכינוי ובאותיות של המפלגה הארצית, ההשתייכות האישית של חברי הרשימה המקומית למפלגה ארצית, התמיכה הפומבית של המפלגה הארצית ברשימה והמעורבות של המפלגה הארצית בקבלת ההחלטות של הרשימה המקומית (Rahat & Kenig, 2018, 78; Tutenauer & Friedman, 2020). בהקשר הישראלי (אך לא רק) יש מפלגות ארציות הנוטות לשייך לעצמן רשימות ומועמדים מקומיים שהצליחו בבחירות ולפרסם זאת בציבור, אף שלפי ההגדרות החוקיות ומרבית ההגדרות במחקר קשה להצביע על קשר ממשי בין הרשימה/מועמד למפלגה הארצית (בריכטה, 2005; גולדברג, 2001). מחקרים קודמים שבחנו את נוכחות המפלגות הארציות בשלטון המקומי בישראל נקטו שיטות מדידה שונות, שהובילו לתוצאות שונות ולא אחידות, למרות הדמיון במגמות הכלליות. בשל היעדר שקיפות מספקת בדרכי המדידה והניתוח ישנו קושי בשחזור של ניתוח הממצאים שמצאו החוקרים (רפלקציה).²

2 המחקרים הבולטים בנושא הם של אברהם בריכטה (1998) ושל גיורא גולדברג (2001). בריכטה בחן את הייצוג המפלגתי של הליכוד והעבודה, ואילו גולדברג בחן גושים אידאולוגיים של מפלגות השמאל (כולל העבודה) והימין (כולל הליכוד). שני החוקרים גם מדדו את יחידות הניתוח של הגושים המפלגתיים של "דתיים", "מקומיים" ו"אחרים", אך איננו יודעים אילו מפלגות נכללו בכל קטגוריה ומדוע. כך, בניתוח תוצאות הבחירות המקומיות של 1993 גולדברג מדד ומצא מעט יותר מפלגות שמאל (30.2%), ימין (24.1%) ודתיים (19.6%) מבריכטה (29%, 20% ו-17% בהתאמה). ואולם בריכטה מדד ומצא יותר רשימות עצמאיות (35%) לעומת גולדברג (25.7%). מכאן ששני החוקרים השתמשו בהגדרות תפעוליות שונות למדידת הרשימות העצמאיות ולסיווגן שהובילו לממצאים השונים שלהם. ככל הנראה, בריכטה בחן זיקה פורמלית בלבד בין רשימות מקומיות למפלגות הארציות, ואילו גולדברג בחן גם זיקות לא פורמליות. יש לומר כי הסברים מתודולוגיים אלו אינם כחובים במפורש במחקרים הללו.

על מנת להתגבר על הקשיים במדידת רשימות מקומיות חילקנו בפרק זה את הרשימות המקומיות לאלו שקשורות למפלגות הארציות ולאילו שאינן לפי שני קריטריונים: הראשון מבוסס על קיום או היעדר של זיקה ארגונית-פורמלית בין הרשימה המקומית למפלגה הארצית; והשני מבוסס על זיהוי שם הרשימה על פתק ההצבעה (להלן: "זיקה פומבית").³

באשר לקריטריון הראשון – הזיקה הארגונית: חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), התשנ"ג–1993, מסדיר את כללי המימון (למשל, גובה החזר המימון, תקרת ההוצאות של הגופים המתמודדים בבחירות) ומבחין בין קשרי המימון שרשימות מקומיות מקיימות עם מפלגה ארצית ולאילו שאינן מקיימות קשרים כאלה. רשימות מקומיות בעלות זיקה מימונית למפלגה ארצית המכהנת כנסת מוגדרות "סיעות בת",⁴ והמפלגה הארצית מכונה "סיעת אם".⁵ בהתאם לכך, אנו מכנים רשימה המתמודדת בבחירות המקומיות ללא כל קשר מימוני למפלגה ארצית "רשימה עצמאית".⁶

הזיקה הארגונית-פורמלית המתבססת על קשרי המימון בבחירות המקומיות לעיריות ולמועצות המקומיות מאפשרת להבחין בין שלושה סוגי רשימות ראשיים:⁷

- 3 בשני סוגי הקריטריונים ההתייחסות היא לזיקה של הרשימות, אך איננו מתייחסים לקיומה של זיקה פורמלית או לא פורמלית של מועמדים ברשימות המקומיות למפלגות ארציות כל עוד אין לה ביטוי באמצעות הרשימה בעת מערכת הבחירות המקומיות. זיקה פורמלית של מועמדים מקומיים יכולה להיות חבורת במפלגה ארצית, וזיקה לא פורמלית של מועמדים יכולה להתבטא בתמיכה ברשתות החברתיות של חבר כנסת ממפלגה ארצית כלשהי באותו המועמד בבחירות למועצה או לראשות הרשות. לשם דוגמה, ישנם ראשי רשויות המזוהים עם הליכוד ויש בהם שחברים רשמית במפלגה, אך הרשימה המקומית שלהם והמועמדות שלהם לראשות העירייה לא מקיימת שום זיקה ארגונית-פורמלית או זיקה פומבית בשם הרשימה למפלגת הליכוד (למשל, רמי גרינברג בפתח תקווה).
- 4 יש להצהיר על זיקה זו באופן רשמי בעת הרישום לקראת הבחירות.
- 5 מפלגה ארצית יכולה לקיים זיקה מימונית ליותר מרשימה אחת באותה רשות. תופעה זו מתרחשת בהיקפים נמוכים למדי (13 מקרים כאלה בבחירות 2024).
- 6 ההבדלים בחוקי המימון שבגינם נעשית הבחנה זו בין סיעות אם ובין רשימות עצמאיות הם מעבר לעניינינו של פרק זה. להרחבה בנושא זה ראו שפירא, 2018.
- 7 מבחינה חוקית יש היבטים מורכבים יותר של הבחנה בין רשימות ובין סיעות, אך בשל הנוחות איננו מתייחסים אליהם.

(1) רשימת בת המורכבת מסיעה אחת: רשימה המתמודדת בזיקה ארגונית-פורמלית למפלגה ארצית אחת המשמשת סיעת האם שלה.

(2) רשימה עצמאית המורכבת מסיעה אחת: רשימה המורכבת מסיעה אחת בלבד שאין לה כל זיקה ארגונית-פורמלית למפלגה ארצית.

(3) רשימת מועמדים משותפת: רשימה המורכבת מסיעות אחדות (בדרך כלל שתיים). מבחינת הזיקה הארגונית-פורמלית למפלגות הארציות, ניתן לסווג את רשימות המועמדים המשותפות לשלושה: רשימת מועמדים משותפת המורכבת מסיעות בת בלבד (ללא סיעות עצמאיות); רשימה מועמדים משותפת המורכבת מסיעות עצמאיות בלבד (ללא סיעות בת); ורשימת מועמדים משותפת המורכבת משילוב של סיעת בת (אחת או יותר) עם סיעה מקומית (אחת או יותר).

רשימות המועמדים המשותפות, משלושת הסוגים גם יחד, הן שיעור קטן מכלל הרשימות. כך לדוגמה, בבחירות 2024, מתוך 1,731 רשימות שהתמודדות במערכת הבחירות לעיריות ולמועצות המקומיות רק 101 (6%) היו רשימות מועמדים משותפות, והן זכו ב-12% מסך המנדטים.⁸ משום כך נתייחס מכאן ואילך לכל רשימה שיש לה זיקה ארגונית-פורמלית כלשהי למפלגה ארצית אחת לכל הפחות כאל "רשימת בת", ואילו לרשימה שאין לה זיקה מימונית כלשהי למפלגה ארצית נתייחס כאל "רשימה עצמאית".

נבחר שהסדרי המימון המסייעים בסיווג הזיקות הארגונית-פורמליות חלים רק בבחירות למועצות המקומיות ולעיריות ולא למועצות האזוריות. הסיבה לכך היא שבמועצות האזוריות הבחירות למועצה מתנהלות בשיטה אזורית כך שלכל יישוב יש מכסה של נציגים נבחרים שנקבעה לו לייצוג במועצה. פרט למועמדים לראשות המועצה האזורית, המתמודדים למליאת המועצה האזורית אינם זכאים כלל להחזר הוצאות, ולכן כללי המימון שחלים בבחירות למועצות המקומיות ולעיריות אינם חלים עליהם, וגם בחינת שם הרשימה אינו רלוונטי בעניינם. בפרק זה נתייחס אפוא אך ורק לעיריות ולמועצות מקומיות.

8 ובכל זאת, מעניין לראות שמספר ושיעור הרשימות המשולבות נמצא בעלייה הדרגתית. בבחירות 2008 עמד מספרן על 58, 4% מכלל הרשימות, והן קיבלו 7% מכלל המנדטים.

נוסף על קריטריון הזיקה הארגונית נבחן גם את הזיהוי הפומבי של הרשימות המקומיות עם מפלגות ארציות לפי שמן הרשמי המופיע על פתק ההצבעה. זהו הקריטריון השני. הזיהוי הפומבי נבחן מכיוון שהשם על פתק ההצבעה הוא המסר הראשוני והבסיסי למשיכת בוחרים פוטנציאליים בקלפי ובקמפיין הבחירות. לצד השם, האותיות בפתק ההצבעה משמשות בישראל כמעין סמל של הרשימה, בדומה לשימוש במדינות אחרות (באיטליה למשל) בסמל המפלגה או הרשימה לצד שמה בפתק ההצבעה בבחירות המקומיות (Rahat & Barnea, 2011). היות שכך, בנייתוחים המעמיקים יותר נתייחס גם למידת הזיקה הפומבית כפי שהיא באה לידי ביטוי באותיות של הרשימות המקומיות.

הקריטריונים של הזיקה הארגונית-פורמלית והפומבית הם בלתי תלויים. על פי חוקי הבחירות, רשימה שיש לזה זיקה מימונית למפלגה ארצית אינה מחויבת להשתמש בשם ובאותיות של המפלגה הארצית. רשימת הבת "תל אביב 1 בראשות רון חולדאי" עם האותיות "תא" על פתק ההצבעה, לדוגמה, התמודדה בכמה מערכות בחירות כרשימת בת מטעם מפלגת העבודה אף שלבוחר בקלפי לא הייתה כל עדות לזיקה בין מפלגת העבודה לרשימה זו.⁹

המידע המוצג בפרק זה על הזיקה הארגונית-פורמלית של הרשימות המקומיות למפלגות הארציות מבוסס ברובו על מידע שנאסף על כלל הרשימות מתוך דוחות מימון הבחירות שפרסם משרד מבקר המדינה לאחר כל אחת ממערכות הבחירות בשנים 2003, 2008, 2013 ו-2018.¹⁰ נתוני 2024 מבוססים על מידע שפרסם משרד הפנים על הרשימות בטרם הבחירות. המידע הקיים אצל המבקר על בחירות 2003 הוא כללי מאוד (חלוקה לרשימות בת ורשימות עצמאיות), ורק החל מבחירות 2008 ניתן לסווג כל רשימת בת לפי המפלגה הארצית שאליה היא משתייכת ושעימה היא קיימה קשרי מימון. לפיכך נוכל להתייחס לנתוני בחירות 2003 רק בסעיפים העוסקים בסיווג הכללי של הרשימות המקומיות. בסעיפים שעוסקים ביתר פירוט במפלגות הארציות, הניתוח יתחיל מבחירות 2008. המידע

9 באשר לשימוש של רשימה מקומית בשם של מפלגה ארצית ללא זיקה מימונית – כדי להשתמש בשם ובאותיות של מפלגה ארצית יש לקבל ממנה אישור לכך, כפי שנסביר בהמשך, ולכן התופעה של שימוש כזה ללא זיקה רשמית כמעט שאינה מתרחשת.

10 נתוני 2018 נמסרו לנו ממשרד מבקר המדינה בקובץ אקסל. נתוני הבחירות הקודמות נדלו פרטנית מדוחות המבקר המפורטים.

מפרסומי מבקר המדינה הוצלב עם נתונים שאספנו על תוצאות הבחירות: השם והאותיות של הרשימה, וכן מספר המנדטים ומספר הקולות שהיא קיבלה.

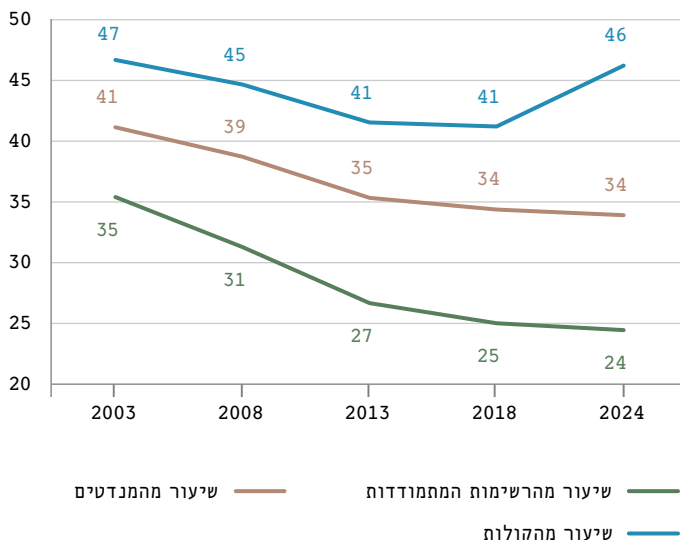
הזיקה הארגונית-פורמלית של הרשימות המקומיות למפלגות הארציות

כסעיף זה נבחן את כוחן של המפלגות הארציות בשלטון המקומי כפי שהוא מתבטא במספר ובשיעור הרשימות, המנדטים והקולות על בסיס הזיקה הארגונית-פורמלית של הרשימות

המקומית אליהן (רשימות בת). תרשים 8.1 מראה את השיעור של רשימות הבת בקרב הרשימות המתמודדות בבחירות ואת מידת ההצלחה שלהן כפי שהיא באה לידי ביטוי בשיעור המנדטים (מספר המושבים במועצה) ובשיעור הקולות שהן קיבלו.

תרשים 8.1

הכוח היחסי של רשימות הבת (זיקה ארגונית-פורמלית) בבחירות המקומיות, מתוך כלל הרשימות המתמודדות, כלל המנדטים וכלל הקולות, בחירות 2003-2024 (%)



התרשים מלמד על ירידה הדרגתית בשיעורן היחסי של רשימות הבת בשני העשורים האחרונים: בבחירות 2003 שיעור רשימות הבת שהתמודדו בבחירות עמד על 35% מכלל הרשימות המתמודדות, ובבחירות 2024 הוא עמד על 24% (432 רשימות בת מתוך 1,731 רשימות שהתמודדו בשנת 2024). בדומה, שיעור המנדטים של רשימות הבת ירד מ-41% בבחירות 2003 ל-34% בבחירות 2024 (909 מנדטים מתוך 2,685 בבחירות 2024). כאמור לעיל, ממחקרים אחרים עולה כי הירידה בכוחן של המפלגות הארציות בשלטון המקומי היא תהליך הדרגתי שהחל עוד לפני 2003, אף שאין בנמצא מדידה עקבית של התופעה בעבר. עם זאת, בעניין שיעור הקולות ניתן לראות שבבחירות 2024 נצפתה דווקא עלייה בשיעור הקולות של רשימות הבת: הן קיבלו 46% מקולות הבוחרים (1.59 מיליון קולות מתוך 3.44 מיליון קולות), שיעור זהה כמעט לשיעור הקולות שהן קיבלו בבחירות 2003, אז שיעור רשימות הבת היה גבוה בהרבה.

ההבדל בין שיעורן של רשימות הבת מקרב הרשימות המתמודדות (24% בבחירות 2024) לבין שיעור המנדטים שהן קיבלו באותן בחירות (34%) משקף את העובדה שרשימת בת זוכה, בממוצע, להצלחה רבה יותר מרשימה עצמאית (נעמיק בכך בהמשך דברינו). ההבדל בין כוחן היחסי של רשימות הבת כפי שהוא מתבטא בשיעור המנדטים (34%) לעומת כוחן היחסי כפי שהוא מתבטא בשיעור הקולות (46%) משקף את העובדה שרשימות הבת דומיננטיות יותר ברשויות שיש בהן מספר תושבים גדול ואשר – לפי השיטה הנהוגה בישראל – מספר הקולות הנדרשים בהן כדי לקבל מנדט גדול יותר.¹¹

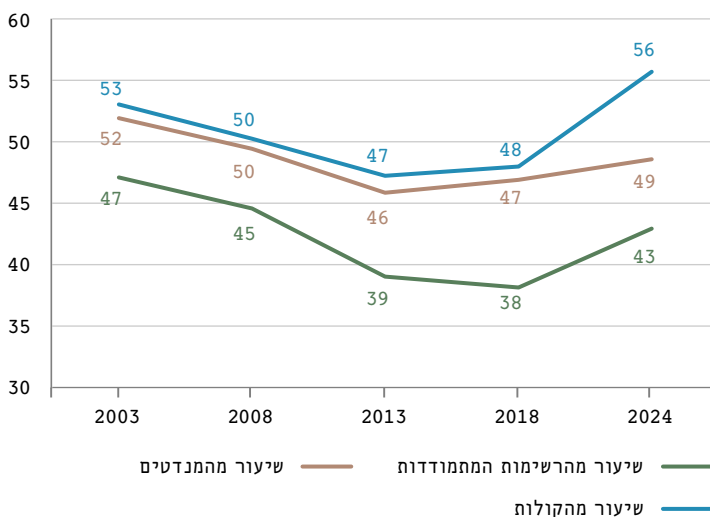
בתרשימים 8.2 ו-8.3 מוצג כוחן היחסי של רשימות הבת אגב הבחנה בין רשויות יהודיות לרשויות ערביות. אף שברשויות הערביות מתגוררים 15% מתושבי העיריות והמועצות המקומיות, שיעורן הוא 39% מהעיריות והמועצות

11 מספר חברי המועצה בכל רשות נקבע אומנם לפי מספר התושבים ברשות, אך ברשויות גדולות יותר יש בדרך כלל מספר חברי מועצה קטן לכל תושב. מספר חברי המועצה בישראל נע בין 31 חברי מועצה ברשויות הגדולות ביותר ל-7 חברי מועצה ברשויות הקטנות ביותר. כך לדוגמה, בעיריית ירושלים פעילים כיום 31 חברי מועצה, ובעיר מתגוררים 981,711 תושבים. כלומר, היחס הוא, בקירוב, חבר מועצה אחד על כל 31.5 אלף תושבים. לשם השוואה, במועצה המקומית מעלה אפרים יש 7 חברי מועצה על 1,377 תושבים, כלומר חבר מועצה אחד על כל 197 תושבים.

המקומיות (81 מתוך 201). 33% מסך המנדטים בבחירות 2024 התקבלו ברשויות אלו, כך שהשפעה שלהן על מכלול הנתונים מכריעה יותר מחלקם היחסי של תושביהן באוכלוסייה.

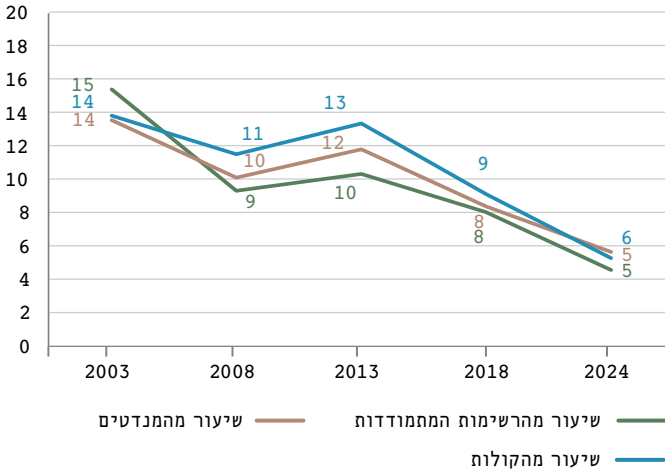
8.2 תרשים

כוחן היחסי של רשימות הבת (זיקה ארגונית-פורמלית) בבחירות המקומיות, מתוך כלל הרשימות המתמודדות, כלל המנדטים וכלל הקולות, בחירות 2003-2024 (% רשויות יהודיות)



8.3 תרשים

כוחן היחסי של רשימות הבת (זיקה ארגונית-פורמלית) בבחירות המקומיות, מתוך כלל הרשימות המתמודדות, כלל המנדטים וכלל הקולות, בחירות 2003-2024 (%; רשויות ערביות)



מהתרשימים עולה כי תמונת המצב וכן קו המגמה לאורך השנים ברשויות הערביות שונה מאוד מאלו שברשויות היהודיות: ברשויות הערביות כוחן היחסי של רשימות הבת חלש מאוד, והוא נחלש מאוד בשני העשורים האחרונים; בבחירות 2024 הוא הגיע לשפל של 5% מהרשימות (38 מתוך 835) ו-6% מהמנדטים (52 מתוך 923). ממצא זה משקף ככל הנראה את העובדה שהשלטון המקומי הערבי הוא חמולתי באופיו, כלומר מבוסס על כוחן של קהילות משפחתיות מקומיות שהזיקה שלהן למפלגות הארציות חלשה למדי. ועם זאת, לא מדובר במצב עניינים קבוע לגמרי. ח'לאילה (2017) הראה כי אחרי שבשנים 1978-1993 חלה עלייה ניכרת בכוחן של המפלגות הארציות ברשויות המקומיות הערביות, בשנים 2013-1993 חלה בו ירידה הדרגתית,¹² ומהממצאים שלנו ניתן לראות שהירידה

12 המחודה שנקט ח'לאילה לשינוך הרשימות המקומיות למפלגות ארציות הייתה שונה משלנו והתבססה גם על זיקות לא פורמליות שאופיינו בשיטה איכותנית, ולכן הממצאים שהוא מציג אינם חופפים לאלו שלנו. ועם זאת, הנחונים אינם רחוקים זה מזה וגם קו המגמה זהה.

נמשכה גם בשתי מערכות הבחירות האחרונות (2018 ו-2024). ח'לאילה ייחס את הירידה לגורמים כגון התחזקות סדר היום האזרחי על פני הלאומי בעקבות הסכמי אוסלו, אכזבה מתפקודן של הרשימות המקומיות המזוהות עם המפלגות הארציות וירידה בלגיטימציה הפנימית של המפלגות הארציות הערכיות בעיני תושבי הרשויות הערכים.

ברשויות היהודיות כוחן של רשימות הבת חזק בהרבה, והמגמה לאורך השנים אינה רציפה (תרשים 8.2). המגמה עד לבחירות 2013 זהה למגמה הכללית שתועדה גם במחקרים קודמים ברבר המשך הירידה ההדרגתית בכוחן היחסי של רשימות הבת ברשויות המקומיות. ואולם בבחירות 2018, ובעיקר בבחירות 2024, הסתמנה מגמה הפוכה: עלייה בכוחן של רשימות הבת במגזר היהודי. וכך, בבחירות 2024 היה שיעורן של רשימות הבת 43% מקרב הרשימות שהתמודדו ברשויות היהודיות, והללו קיבלו 49% מהמנדטים ו56% מהקולות, שיא של 20 שנה.

אם כן, על אף הירידה בכוחן של רשימות הפועלות בזיקה למפלגה ארצית מאז העשורים הראשונים של המדינה, בכל זאת – מבחינת הזיקה הארגונית – רשימות הבת ברשויות היהודיות הן עדיין שחקן חשוב בפוליטיקה המקומית, והן זוכות במרבית הקולות ושולטות כמעט במחצית מן המושבים במועצות של הרשויות המקומיות.

הזיקה הפומבית של הרשימות המקומיות למפלגות הארציות

לאחר שהצגנו את הנתונים הכלליים על הזיקה הארגונית-פורמלית של הרשימות המקומיות למפלגות הארציות נעבור עתה לבחון את הזיקה הפומבית של רשימות אלו למפלגות

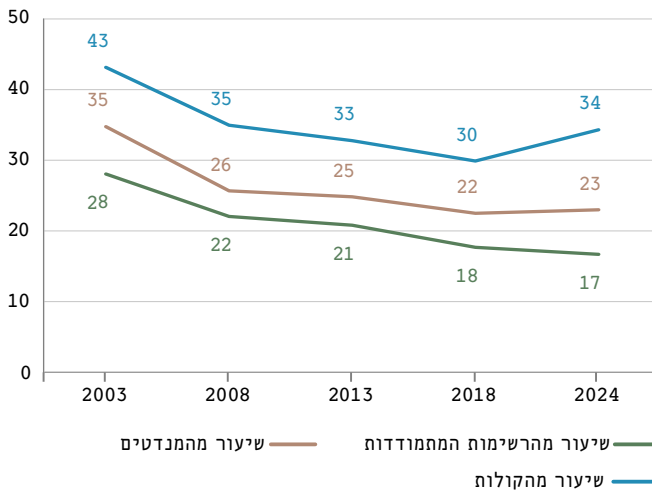
הארציות, כפי שהיא מתבטאת בשם הרשמי של הרשימות המקומיות על פתק ההצבעה. הניתוח נעשה בהרחבה כך שאת הרשימות שהשתמשו בכינוי של המפלגה הארצית עם הטיה מסוימת או עם התאמה של שם מפלגה ארצית למסרים מקומיים בבחירות לרשות מקומית מסוימת החשבנו כרשימות עם זיהוי פומבי. דוגמאות: רשימת "עוצמה לחריש" של מפלגת עוצמה יהודית בחריש או רשימת "דגל לתושב" של מפלגת דגל התורה בביתר עילית בבחירות

2024.¹³ ועוד: גם את המקרים ששם המפלגה הארצית מוזכר אך בד בבד מוזכרים גם היבטים או גורמים נוספים החשבנו כזיהוי פומבי. דוגמה: בבחירות 2018 התמודדה בבני ברק רשימת בת של הליכוד בשם "הליכוד, צעירי בני ברק ותושבי השכונות בראשות יעקב וידר". ניתוח הזיקה הפומבית נעשה כך ששם של מפלגה נחשב שם "ארצי" כאשר בעת הבחירות המקומיות המפלגה הייתה פעילה בכנסת.

תרשים 8.4 בוחן את שיעורן היחסי של רשימות שבשם הרשמי שלהם מופיע שם של מפלגה ארצית מתוך כלל הרשימות המתמודדות בבחירות וכן את מידת ההצלחה שלהן כפי שזו מתבטאת בשיעור המנדטים (מושבים במועצה) ובשיעור הקולות שהן קיבלו.

תרשים 8.4

הכוח היחסי של רשימות שנקראו בשם של מפלגה ארצית (זיקה פומבית) בבחירות המקומיות, מתוך כלל הרשימות המתמודדות, כלל המנדטים וכלל הקולות, בחירות 2003-2024 (%)



13 רשימות הקשורות למפלגת ישראל ביתנו נוהגות במקרים רבים להטב את שם המפלגה לשם הרשות המקומית (למשל, ירושלים ביתנו, ערד ביתנו). גם מקרים אלו החשבנו כהתמודדות שנעשית בזיהוי עם המפלגה הארצית.

התרשים מלמד כי היקף הזיקה הפומבית למפלגות הארציות של הרשימות המקומיות קטן מהיקף הזיקה הארגונית-פורמלית וכי גם הוא מתאפיין בירידה הדרגתית במהלך השנים. כך, בבחירות 2024 רק 17% מהרשימות שהתמודדו בבחירות נקראו בשם של מפלגה ארצית, ורק 23% מהמנדטים ו-34% מהקולות היו משויכים לרשימות אלו (בהשוואה ל-34% מהמנדטים ו-46% מהקולות שהיו משויכים לרשימות עם זיקה ארגונית-פורמלית למפלגות ארציות). גם בניתוח הרשימות שהתמודדו ברשויות היהודיות בלבד כוחן היחסי של רשימות עם כינוי ארצי נמוך למדי: הן היו 27% מהרשימות שהתמודדו וקיבלו 31% מהמנדטים ו-40% מהקולות. נתונים אלו מלמדים על תופעה רחבה: רשימות בעלות זיקה פורמלית למפלגות ארציות, אך נעדרות זיהוי פומבי איתן (לדיון מפורט בנושא זה ראו בהמשך).

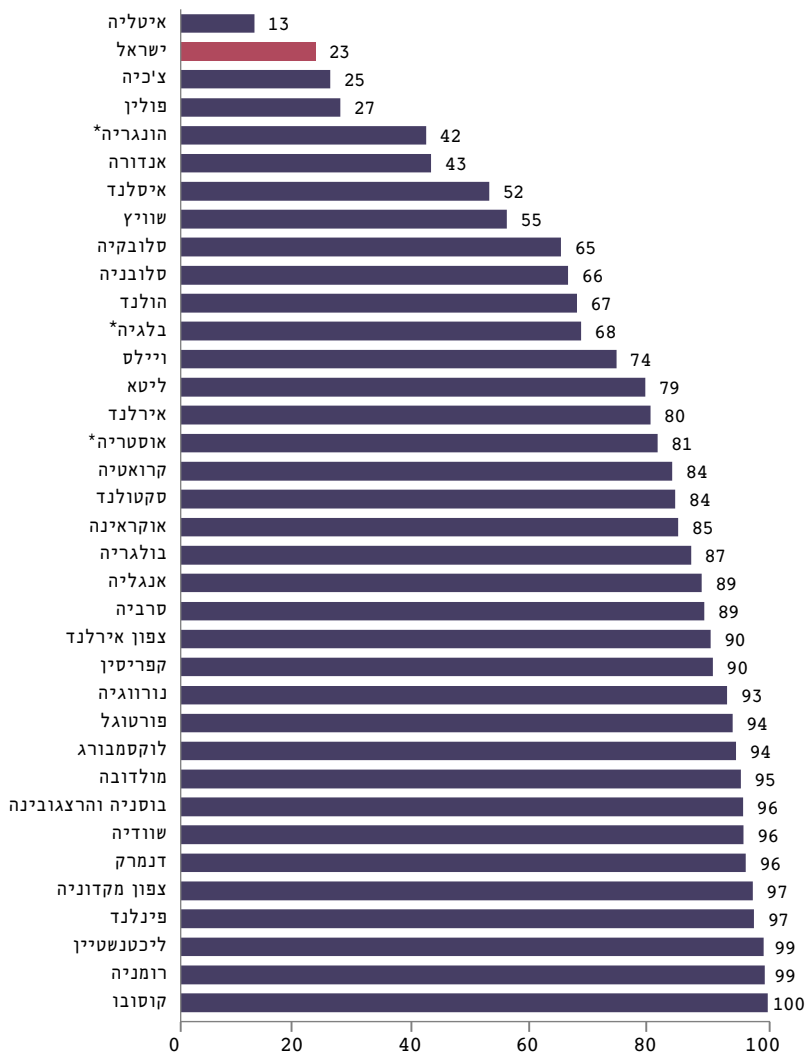
השוואה למדינות אחרות

בשנת 2022 ראה אור ספר מקיף בנושא הבחירות לרשויות מקומיות ב-40 דמוקרטיות באירופה

(Gendźwiłł et al., 2022). הוצגה בו, בין היתר, מידת הזיקה הפומבית בין הרשימות המקומיות למפלגות הארציות כפי שהיא באה לידי ביטוי בכינוי של הרשימות המקומיות, בדומה לנתונים שהצגנו על ישראל בסעיף הקודם. הדבר אפשר לנו להשוות את ישראל למדינות אחרות. תרשים 8.5 מציג את שיעור המנדטים שרשימות מקומיות שנקראו בשם של המפלגה הארצית זכו בו, ותרשים 8.6 מציג את שיעור הקולות שרשימות אלו זכו בו. המידע המוצג בספר של Gendźwiłł ואחרים מתייחס למרבית מדינות אירופה, מלבד מדינות ספורות. הנתונים בו מתייחסים לבחירות המקומיות של 2017-2020, או לכל המוקדם 2014-2016. בשני התרשימים שלהלן המידע מוצג על בסיס נתוני הספר לעיל בתוספת הנתונים של ישראל מבחירות 2024, לפי אותה מתודולוגיה שחושבו באמצעותה הנתונים בספר, היינו זיקה לפי שם הרשימה בלבד.

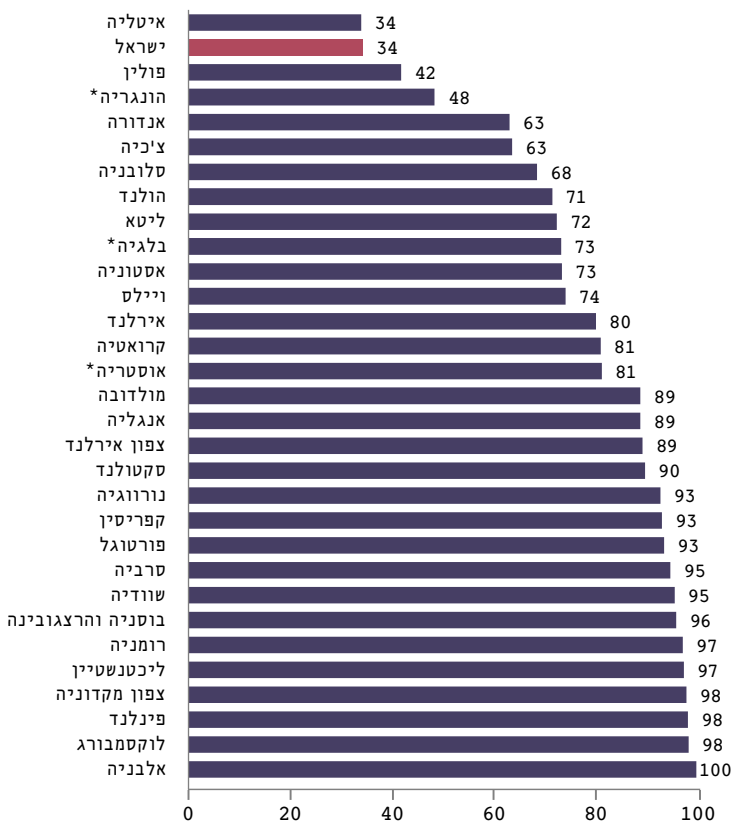
8.5 תרשים

שיעור המנדטים (מושבים) שקיבלו רשימות מקומיות שנקראו בשם של מפלגות ארציות, ישראל בהשוואה למדינות אירופה (%)



תרשים 8.6

שיעור הקולות שקיבלו רשימות מקומיות שנקראו בשם של מפלגות ארציות, ישראל בהשוואה למדינות אירופה (%)



* באוסטריה, בבלגיה ובהונגריה יש שיטות בחירה שונות באזורים השונים. הנתונים של שלוש המדינות האלה מוצגים כממוצע בין האזורים השונים. הנתונים של לוקסמבורג ושל איסלנד מוצגים ללא רשויות קטנות, שבהן הבחירה אישית ולא מבוססת על רשימות. גם הנתונים של ישראל מוצגים ללא המועצות האזוריות.

ניתן לראות עד כמה המקרה הישראלי הוא מקרה קצה ביחס למדינות אירופה, שכן מתוך למעלה מ־30 מדינות שנתוניהן מוצגים, שיעור המנדטים והקולות שמקבלות בישראל רשימות מקומיות הקרויות בשם של מפלגה ארצית גבוה רק מזה שבאיטליה. מן הניתוח ההשוואתי עולה שחולשת המפלגות הארציות במישור המקומי מתרחשת לא רק בישראל, אלא גם באיטליה, בפולין ובהונגריה. שני מאפיינים חשובים המשותפים למדינות אלו יכולים להסביר את חולשת המפלגות הארציות במישור המקומי: בחירה ישירה לראשות הרשות המקומית וחולשה ממשית של המפלגות הארציות.

מחקר קודם, שהתבסס על סקר של ראשי רשויות באירופה, הראה שראשי רשויות הנבחרים בבחירה ישירה הם לרוב חסרי זיקה פורמלית למפלגה ארצית (Egner et al., 2018). הסבר אפשרי לכך הוא שבניגוד לרשימות מקומיות הגילות שפונות במקרים מסוימים לקהל מובחן וקטן, מועמדים לתפקיד ראש רשות מעוניינים במקרים רבים לפרוץ את גבולות התמיכה המפלגתית שלהם, ולכן סביר שהם ירצו פחות להבליט את קשריהם עם מפלגה ארצית.¹⁴ מכיוון שההתמודדות לתפקיד ראש רשות נעשית באמצעות התמודדות ברשימה מקומית, ייתכן שהדבר משפיע גם על רשימות מקומיות אחרות, ולכן ניסיונות מצד מועמדים לתפקיד ראש הרשות להשיג תמיכה רחבה מעבר לגבולות התמיכה המפלגתית הארצית יוצרים אווירה פוליטית שבה יש עדיפות למיתוג פוליטי "מקומי", המחליש את הזיקה, ובפרט את הזיקה הפומבית, למפלגות ארציות. עם זאת, במדינות מסוימות מתקיימת בחירה ישירה לתפקיד ראש הרשות, למשל באחדות ממדינות אוסטריה, ועדיין המפלגות הארציות דומיננטיות במישור המקומי. לפיכך נראה שהסבר נוסף ומשלים הוא חולשת המפלגות הארציות: בישראל, באיטליה, בהונגריה ובפולין הארגון המפלגתי חלש ביותר, ובכלל זה היעדר בסיס ארגוני חזק ומשפיע ברמה המקומית (Rahat & Kenig, 2018, 82-83, 91-112; Swianiewicz, 2013).

14 בפרק הבא (פרק 9) אנחנו מראים שאכן זהו המצב בישראל: רשימות עם מועמד לתפקיד ראש הרשות נוטות פחות להיות בזיקה למפלגות ארציות.

הפער בין הזיקה הארגונית-פורמלית לזיקה הפומבית

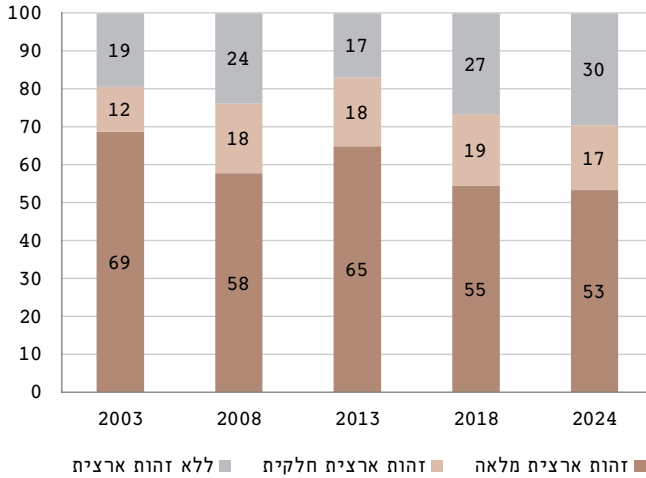
כפי שהסברנו בדברינו שאחרי תרשים 8.4, שיעורן וכוחן של רשימות עם זיקה ארגונית-פורמלית למפלגות ארציות גדול בהרבה מכוחן של רשימות עם זיקה פומבית למפלגות

ארציות. פער זה משקף תופעה רחבה של רשימות עם זיקה ארגונית-פורמלית למפלגה ארצית שאין להן זיקה פומבית למפלגה ארצית. על תופעה זו ועל הגורמים לה נרחיב בסעיף זה. נבהיר כי התופעה ההפוכה של רשימות עם זיקה פומבית למפלגה ארצית שאינה מקיימת זיקה ארגונית-פורמלית למפלגה ארצית היא זניחה ביותר, מקרים ספורים בלבד בכל מערכת בחירות. יש לכך גם חסם חוקי, שכן על מנת למנוע הטעיה של הבוחרים רשימה מקומית מחויבת לקבל את הסכמתה של המפלגה הארצית כדי להשתמש בשם שלה (או באותיות שלה).

כדי לעמוד על היקף התופעה של רשימות עם זיקה ארגונית-פורמלית למפלגה ארצית שאין להן זיקה פומבית למפלגה זו אנו מציגים בתרשים 8.7 את מידת הזיקה הפומבית למפלגות ארציות של רשימות הבת (רשימות שיש להן זיקה ארגונית-פורמלית למפלגות ארציות). את הזוהות הפומבית בסעיף זה ננתח לא רק לפי השימוש בשם של המפלגה הארצית אלא גם לפי השימוש באותיות שלה (למשל, האותיות מחל עבוד הליכוד ואמת עבוד העבודה). הניתוח נעשה על ידי חלוקת רשימות הבת לשלוש קטגוריות: רשימות בת עם זהות ארצית מלאה – רשימות שהשתמשו באופן רשמי גם בכינוי וגם באות של המפלגה הארצית; רשימות בת עם זהות ארצית חלקית – רשימות שהשתמשו באופן רשמי בכינוי או באות (אחד מהם בלבד) של המפלגה הארצית (רובן משתמשות רק באות); ורשימות בת ללא זהות ארצית – רשימות שאינן מכונות בשם המפלגה הארצית ולא השתמשו באופן רשמי באות שלה.

8.7 תרשים

שיעור רשימות הבת, לפי מידת הזהות הפומבית שלהן עם המפלגה הארצית, בחירות 2003-2024 (%)



ניתן לראות שבמשך השנים ישנה מגמת ירידה במידת הזיהוי הפומבי של רשימות הבת עם המפלגה הארצית. בבחירות 2024 רק למעט יותר ממחצית (53%) מרשימות הבת היה זיהוי מלא עם המפלגה הארצית, המתבטא בשימוש בכינוי ובאות של המפלגה הארצית, ל-30% לא היה זיהוי כלל, ול-17% היה זיהוי חלקי, המתבטא בדרך כלל בשימוש באות של המפלגה הארצית אך לא בשם שלה. כלומר, מלבד המגמה הכללית של ירידה בשיעור הרשימות שיש להן זיקה ארגונית-פורמלית למפלגה ארצית, מתקיימת גם תופעה של יותר ויותר רשימות בת המטשטשות את הזיקה הפורמלית בינן ובין המפלגה הארצית ואינן מבליטות לעיני הציבור הרחב את הקשר הזה.¹⁵

15 בתרשים מוצג קו מגמה כללי של ירידה במידת הזיהוי הפומבי של רשימות הבת עם מפלגות ארציות, מלבד עלייה זמנית בין בחירות 2008 לבחירות 2013. הסיבה לשיעור הנמוך בבחירות 2008 היא הדומיננטיות של קדימה בבחירות אלו (מפלגת השלטון דאז). מפלגת קדימה בחרה לפעול בזירה המקומית עם שיעור זיהוי פומבי נמוך, ולכן בבחירות 2013, כאשר המפלגה נעלמה מן הזירה המקומית, נצפתה עלייה במידת הזיהוי הפומבי של רשימות בת עם מפלגות ארציות.

העובדה שרשימות עם זיקה ארגונית-פורמלית למפלגה ארצית בוחרות לטשטש את הזיקה הזאת בעיני הציבור מלמדת ככל הנראה על התאמה (אדפטציה) שהמפלגות הארציות מבצעות בגין היחלשותן במשך השנים. בעוד בשנות החמישים המפלגות היו נוכחות בחיי האזרחים בתחומים רבים ומגוונים (דוגמת תחום הבריאות), הן נחלשו בהדרגה וכיום הן דומיננטיות הרבה פחות בחיי האזרחים. היחלשות המפלגות הארציות ניכרת גם בזירה המקומית, כפי שהדבר בא לידי ביטוי, למשל, בפעילות המוגבלת של סניפי המפלגות המקומיים. נתוני מדד הדמוקרטיה הישראלית הבוחנים מאז שנת 2003 את האמון במוסדות ובגופי השלטון מראים כי בשני העשורים האחרונים חלה ירידה הדרגתית באמון של הציבור הישראלי במפלגות. כך, בשנת 2003 היה ל-32% מהציבור אמון במפלגות, לעומת 9% בשנת 2024. המפלגות הן למעשה המוסד הציבורי שמקבל את מידת האמון הנמוכה ביותר מתוך עשרה מוסדות שנבדקו (הרמן ואחרים, 2024). נראה שהמפלגות מכירות בדימוי הציבורי החלש שלהן ובעובדה שהבלטת הזיקה אליהן יכולה להיות נטל אלקטורלי, ולכן, כדי לשמר את נוכחתן במרחב המוניציפלי, הן בוחרות לעיתים להתמודד בזירה המקומית בדרך שאינה מבליטה את שמן, או שהן מאפשרות לרשימות מקומיות לקיים עימן זיקות ארגוניות-פורמליות למרות טשטוש הקשר הפומבי איתן. בפרק הבא (פרק 9) נציג ממצאי סקר המסייעים לשפוך אור על יחסו של הציבור לתמיכה של מפלגות ארציות כמועמדים וברשימות מתמודדים בבחירות המקומיות.

מידת ההצלחה של רשימות בת בהשוואה לרשימות עצמאיות

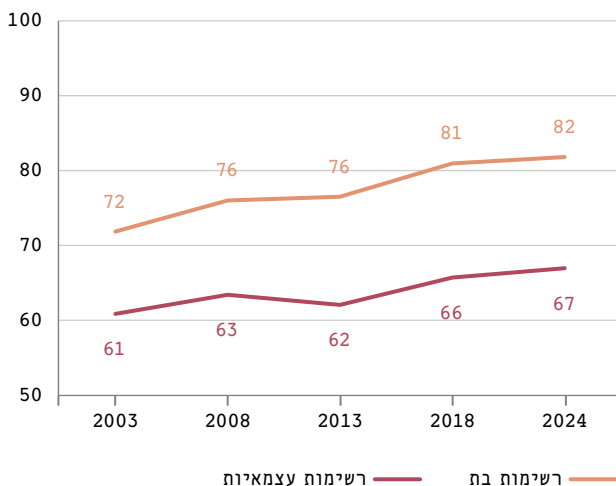
בדברינו לעיל עמדנו על הפער בין שיעור רשימות הבת מתוך כלל הרשימות המתמודדות ובין כוחן של רשימות אלו כפי שהוא מתבטא בשיעור המנדטים. טענו שהדבר נובע מכך

שכוחה של רשימת בת יחידה חזק מכוחה של רשימה עצמאית יחידה. בסעיף זה נעמיק יותר בעניין זה, ולצורך הפשטות נעסוק ברשימות בת, כלומר בניתוח הרשימות המקומיות לפי הזיקה הארגונית-פורמלית בלבד.

תרשים 8.8 מציג מידע על שיעור הרשימות שקיבלו מנדט אחד לכל הפחות מתוך הרשימות שהתמודדו בהשוואה בין רשימות בת לרשימות עצמאיות.

תרשים 8.8

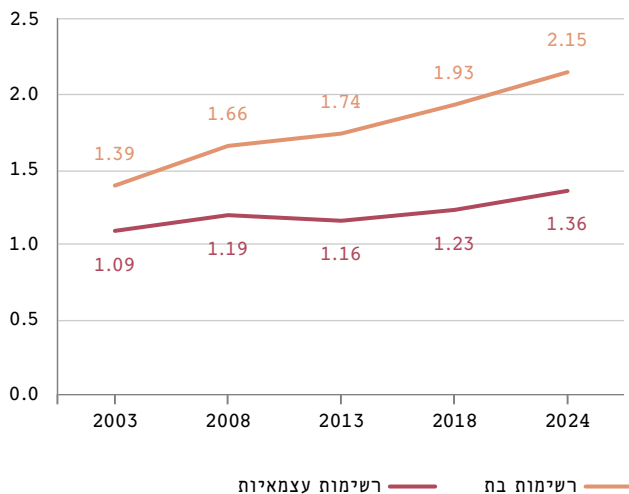
שיעור הרשימות שקיבלו מנדט אחד לכל הפחות מתוך הרשימות שהתמודדו, לפי סוג הרשימה, בחירות 2003-2024 (%)



מהנתונים עולה כי שיעור גבוה יותר של רשימות בת מצליחות לזכות במנדט אחת לכל הפחות במועצת הרשות המקומית. בבחירות 2024 עמד שיעור זה על 82%, לעומת 67% בקרב רשימות עצמאיות. ההבדלים במידת ההצלחה בין שני סוגי הרשימות באים לידי ביטוי גם במספר המנדטים. תרשים 8.9 מציג את מספר המנדטים הממוצע של רשימות בת בהשוואה לרשימות עצמאיות. מכיוון שמספר המנדטים הממוצע מושפע מגודל הרשות (ברשויות גדולות יותר מחולק מספר מנדטים גדול יותר), מוצגת בתרשים 8.10 השוואה של שיעור המנדטים הממוצע שקיבלו בבחירות רשימות בת ורשימות עצמאיות. באופן זה מנוטרלת ההשפעה של מספר התושבים (המשפיע על מספר המנדטים) על הישגי הרשימות במספר המנדטים.

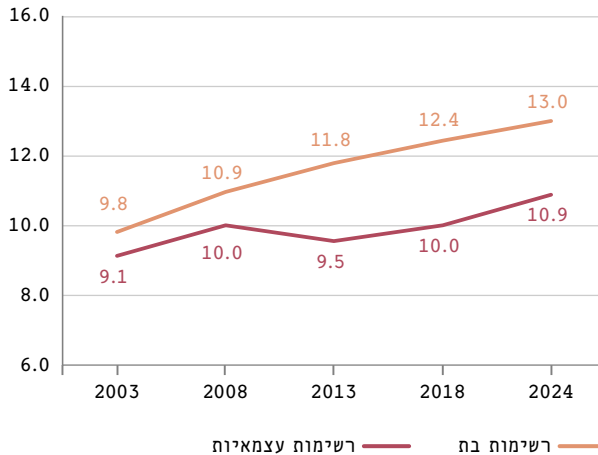
תרשים 8.9

מספר המנדטים הממוצע לרשימה שהתמודדה בבחירות ברשות מקומית*, לפי סוג הרשימה, בחירות 2003-2024



* הממוצע הוא מחוך כלל הרשימות, גם כאלה שלא קיבלו שום מנדט.

8.10 חרשים
שיעור המנדטים הממוצע ברשות מקומית, לפי סוג הרשימה,
בחירות 2003-2024 (%)



מהנתונים עולה שמספר המנדטים הממוצע של רשימות בת גבוה מזה של רשימות עצמאיות, וכן שהשיעור הממוצע של מנדטים שרשימות בת מקבלות ברשות שלהן גבוה מזה של רשימות עצמאיות. משני התרשימים עולה כי קו המגמה הוא התרחבות הפערים במידת ההצלחה בין רשימות בת לרשימות עצמאיות החל מבחירות 2013. ניתוח של הרשויות היהודיות לבדן מצביע על מגמה דומה של הצלחה רבה יותר בזירת המנדטים של רשימות בת במרבית מערכות הבחירות.¹⁶

שתי סיבות אפשריות לכך שרשימות בת מצליחות יותר בבחירות בהשוואה לרשימות עצמאיות: האחת, ייתכן שההצלחה היחסית של רשימות הבת נובעת מן

¹⁶ עם זאת, ספציפית בבחירות 2024 הפערים בשיעור המנדטים הממוצע בין רשימות בת לרשימות עצמאיות במגזר היהודי היה קטנים מאוד (13.1 לעומת 12.8%), אך בבחירות 2018 ובבחירות 2013 הפערים היו גדולים יותר, בדומה למגמה הכללית (למשל, בבחירות 2018 הפער היה בין 12.9% ל-10.5%).

המימון שהן מקבלות מהמפלגות הארציות¹⁷ או מהתמיכה הציבורית שהמפלגות הארציות מעניקות להן. מנגד, ייתכן שהמפלגות הארציות תומכות ברשימות שהן מזהות שיש להן סיכוי טוב להצליח בבחירות, מכיוון שהן מקיימות הליך סדור ורציונלי, במידה מסוימת, קודם שהן מקיימות זיקה עם רשימה מקומית מסוימת. אם ההסבר השני נכון, כי אז הקשר הוא הפוך ושורש ההצלחה הגדולה יותר של רשימות הבת אינו קשור לתמיכתן של המפלגות הארציות בהן, אלא לכוחם של המועמדים המקומיים שהמפלגות הארציות תומכות בהם.

כוחן של המפלגות הארציות

עד כה ניתחנו את הרשימות המקומיות הפועלות בזיקה למפלגות ארציות כמכלול ללא הפרדה בין המפלגות הארציות. מכאן והלאה נבחן את

הנתונים בחלוקה בין המפלגות הארציות השונות. ניתוח המפלגות ייעשה על פי הזיקה הארגונית-פורמלית של הרשימות המקומיות אליהן.¹⁸ מידע על הזיקה בין רשימות הבת לסייעות אִם ספציפיות אינו זמין בדוחות ביקורת המימון של מבקר המדינה ובמסמכי משרד הפנים באשר לבחירות 2003, ולכן ההתייחסות שלנו היא החל מבחירות 2008.

כאשר רשימה מקומית מורכבת מסיעה אחת שנמצאת בזיקה ארגונית-פורמלית למפלגה ארצית אחת, קל לשייך את המנדטים ואת הקולות של הרשימה למפלגה הארצית. אך המצב מסתבך במקרים של ריצות משותפות של כמה סיעות בת או של סיעת בת יחד עם סיעה עצמאית. במקרים אלו נדרשת חלוקה רגישה

17 טיעון ספציפי יותר מתייחס לכך שכללי המימון של רשימות בת שונים מאלו של רשימות עצמאיות באופן שלטענת מבקר המדינה יש בו פגיעה בשוויון, לרעת הסיעות העצמאיות. ראו למשל מבקר המדינה, 2021, 24-25.

18 לצד זאת בחרנו להוסיף רשימות מקומיות שגם הכינוי שלהן וגם האות שלהן הם של מפלגה ארצית, אף שמסיבות כלשהן, ארגוניות או טכניות, רשימות אלו אינן מוגדרות רשמית כרשימות בת של מפלגות ארציות פעילות (מספר הרשימות הללו אינו גדול – בין 15 ל-32 לאורך השנים). כאמור לעיל, כדי להשתמש בשם של מפלגה ארצית או באות שלה, רשימה מקומית מחויבת לקבל את הסכמת המפלגה הארצית. הדבר מלמד גם על קשר כלשהו למפלגה הארצית. אנו סבורים שהסיבה שרשימות אלו אינן מופיעות בנתונים הרשמיים כסיעות בת יכולה להיות קשורה להחלטות מימון כלשהן של המפלגה הארצית או לטעויות טכניות בפרסום הנתונים. כך או כך, הזיקה של הרשימות הללו למפלגות הארציות ברורה לחלוטין.

של הקולות ושל מספר המנדטים בין כל אחד מהגופים המרכיבים את אותה רשימה. במערכות הבחירות שבדקנו, מספר הרשימות המשולבות היה בין 50 ל-100 במערכות הבחירות השונות, כלומר בין 4% ל-6% מהרשימות, והללו קיבלו שיעור של בין 7% ל-12% מסך המנדטים. על מנת לבצע את הניתוח, חילקנו את המנדטים של רשימות אלו בין הגופים שהרכיבו אותן על בסיס ניתוח של ההשתייכות המפלגתית של חברי המועצה הנבחרים מטעם הרשימות הללו.¹⁹ על פי חלוקת המנדטים ביצענו גם חלוקה של הקולות לסיעות השונות.²⁰ בניתוח מספר הקולות התייחסנו גם לרשימות שקיבלו קולות אך לא קיבלו מנדטים.²¹

בניתוח העיקרי של המפלגות הארציות בחרנו לאחד כמה מהן לקבוצות מוגדרות: יהדות התורה; רשימות עם זיקה למפלגת דגל התורה ו/או למפלגת אגודת ישראל;²² מפלגות הציבור הדתי-לאומי; רשימות המשויכות לפחות

19 עד לבחירות 2024 לא חויבו רשימות המורכבות מכמה סיעות להצהיר על ההשתייכות הסיעתית של כל מועמד בנפרד. תיקון חקיקה משנת 2023 לסעיף 35(z) לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965, החיל חובה כזאת החל בבחירות 2024. למרות זאת לא הצלחנו לקבל את המידע הנזכר ממשרד הפנים גם לגבי בחירות 2024. היות שכך, חילקנו את המנדטים של רשימות משותפות לפי הניתוח שלנו את הזהות הפוליטית של נבחר הרשימות ככל שהיא גלויה לציבור. בכמה מן הרשימות הזיהוי ברור ומובהק, ובאחרות הוא מורכב יותר, ולכן נאלצנו בחלק מהמקרים להתבסס על הערכות. בנתונים של בחירות 2024 הסתייענו גם בגורמים מחוץ המפלגות הארציות עצמן על מנת לנתח את חלוקת המנדטים של רשימות מקומיות המורכבות מיותר מסיעה אחת.

20 לדוגמה, רשימת "מאמינים בכרמיאל" התמודדה בבחירות 2024 כרשימת בת המורכבת משתי סיעות: האחת מטעם מפלגת דגל התורה והשנייה מטעם מפלגת הצינונות הדתית. הרשימה זכתה לשני מושבים במועצה. מכיוון שהניתוח שלנו העלה שחבר מועצה אחד מזוהה עם דגל התורה והשני עם הצינונות הדתית, החשבנו מנדט אחד לכל אחת מהמפלגות הארציות הללו. הרשימה קיבלה 9,060 קולות, ולכן החשבנו את התוצאה כ-4,580 קולות לכל אחת מהמפלגות הארציות. אילו קיבלה הרשימה מנדט נוסף, היינו בודקים את הזיהוי של חבר המועצה השלישי בין דגל התורה לצינונות הדתית והיינו מוסיפים את המנדט הנוסף למפלגה זו, וכן מחלקים את הקולות באופן דומה (שליש לעומת שני שלישים).

21 נוסף על כך, כאשר מוגשת רשימה אחת בלבד, לא מתקיימות בחירות למועצת הרשות המקומית וחברי המועצה מתמנים בהליך של הכרזה, כך שיש חלוקת מנדטים אבל אין קולות. בכל אחת מארבע מערכות הבחירות האחרונות הדבר קרה בארבע או חמש רשויות, ומלבד שני מקרים ב-2008 היה מדובר תמיד ברשויות קטנות עם מספר קולות קטן, כך שאין לדבר השפעה ממשית על הנתונים.

22 בעשורים האחרונים מפלגות דגל התורה ואגודת ישראל מתמודדות בזירה הארצית באופן קבוע ברשימה משותפת ששמה יהדות התורה, אך בזירה המקומית אין להן דפוס

לאחת מהמפלגות האלה: הבית היהודי/המפד"ל, תקומה/האיחוד הלאומי, עוצמה יהודית, נעם;²³ והמחנה הממלכתי: רשימות עם זיקה למפלגת כחול לבן ו/או למפלגת תקווה חדשה. האיחוד לקבוצות נעשה על בסיס דפוס ההתמודדות המשותף בזירה הארצית, המביא במקרים מסוימים לשיתופי פעולה גם בזירה המקומית. אשר למפלגות הערביות – בחרנו שלא לאחד אותן לקבוצה אחת, מכיוון שבזירה המקומית הן נוהגות שלא לשתף פעולה ביניהן כלל, ובזירה הארצית הן עושות זאת רק לפעמים. נוסיף כי הנתונים בסעיף זה אינם מתייחסים למפלגות ארציות שהתמודדו רק פעם אחת בבחירות המקומיות ושמספר הרשימות המקומיות שפעלו בזיקה אליהן היה קטן יחסית.²⁴

לוח 8.1 מציג את מספר הרשימות המקומיות שלכל מפלגה ארצית הייתה זיקה אליהן בכל אחת מארבע מערכות הבחירות המקומיות האחרונות ומראה כמה מתוכן היו רשימות משותפות עם מפלגות ארציות אחרות ו/או עם סיעות מקומיות עצמאיות. לוחות 8.2 ו-8.3 מציגים את הממצאים העולים מהניתוח הכולל של מספר המנדטים ומספר הקולות של כל אחת מהמפלגות הארציות בארבע מערכות הבחירות המקומיות האחרונות. בעניין זה נעיר כי בניגוד לכנסת, שבה מספר המנדטים המחולקים בין המפלגות הוא אחיד וקבוע (120), בשלטון המקומי מספר המנדטים בכלל הרשויות המקומיות משתנה ועולה מבחירות לבחירות. הסיבה לכך היא שמספר חברי המועצה בכל מועצה מקומית ועירייה נגזר ממספר התושבים ברשות, וכן שמספר הרשויות שהשתתפו בבחירות גדל במרוצת השנים. כך, בבחירות 2008 היו סך הכול 2,130 מנדטים, בבחירות 2013 – 2,476, בבחירות 2018 – 2,601, ובבחירות 2024 – 2,685 מנדטים.

פעולה אחיד: לפעמים הן מתמודדות ביחד ולפעמים בנפרד. בשל כך כל רשימה מקומית המזוהה עם אחת ממפלגות אלו או עם שתייהן מוגדרת אצלנו מפלגה של יהדות התורה.

23 מפלגות אלו התמודדו במשך השנים הן בזירה הארצית והן בזירה המקומית בהרכבים שונים – לעיתים יחד ולעיתים בנפרד. מתוך מפלגות אלו מפלגת עוצמה יהודית היא מפלגה שפנתה ברמה המקומית למגזר הדתי-לאומי, אך בה בעת פנתה גם לקהלים רחבים יותר, ולכן מיקודה לא היה רק מגזרי. בכל זאת בחרנו לכלול אותה כאן בקבוצה זו. על מאפייני ההתמודדות של עוצמה יהודית בזירה המקומית ראו פינקלשטיין, 2024ב.

24 הכוונה היא למפלגות הארציות האלה: אחי, גיל (הגמלאים), מימד, שינוי, עלי"ה, מד"ע (המפלגה הדמוקרטית הערבית), מל"ע (מפלגה לאומית ערבית), התנועה, כולנו. גם מפלגת נעם התמודדה בבחירות 2024 באופן מצומצם למדי, אבל היא מוצגת, כאמור, כחלק מנתוני מפלגות הציבור הדתי-לאומי.

בנוגע למספר הקולות, יש להזכיר שככל שהרשות גדולה יותר, כך מספר הקולות הממוצע בה למנדט גדול יותר, ולכן ממצאי ניתוח הקולות לא בהכרח חופפים לממצאי ניתוח המנדטים. לוח 8.4 מתייחס לבחירות 2024 בלבד ומשלב בין ממצאי כל הלוחות. הוא מציג את מספר הרשימות, את מספר המנדטים ואת מספר הקולות של כל מפלגה ארצית וכן את ממוצע המנדטים לרשימה ואת ממוצע הקולות לרשימה. בשל ההתמקדות בבחירות 2024 החלטנו להציג בלוח 8.4 התייחסות רחבה יותר, הכוללת גם מפלגות שבלוחות אחרים איחדנו, כאמור.

לוח 8.1

מספר הרשימות של המפלגות הארציות בבחירות המקומיות, לפי מפלגה ארצית, בחירות 2008-2024

מתוכן: רשימות בשיתוף עם סיעת בת אחרת ו/או סיעה עצמאית מקומית				מספר הרשימות שיש להן זיקה למפלגה הארצית				
2024	2018	2013	2008	2024	2018	2013	2008	
10	10	7	4	89	102	76	70	הליכוד
15	12	15	5	72	71	72	70	ש"ס
19	19	18	20	57	46	41	29	יהדות התורה
20	12	8	12	76	72	89	69	מפלגות הציבור הדתי-לאומי
9	4	12	9	31	52	55	53	העבודה
11	2	4	0	37	37	50	45	ישראל ביתנו
23	7	5		37	29	45		יש עתיד
29				46				המחנה הממלכתי
	3	2	1		24	25	23	מרצ
			9				67	קדימה
0	0	0	4	35	36	44	36	חד"ש
	0	0	1		17	25	17	בל"ד
0	0	0	0	8	3	6	4	תע"ל
0	0	0	0	10	11	7	4	רע"מ

לוח 8.2

**מספר המנדטים/מושבים שקיבלו רשימות וסיעות בת של המפלגות
הארציות בבחירות המקומיות, לפי מפלגה ארצית, בחירות 2008-2024**

2024	2018	2013	2008	
161	216	142	114	הליכוד
177	147	147	119	ש"ס
136	119	101	84	יהדות התורה
83	94	101	90	מפלגות הציבור הדתי-לאומי
54	91	83	90	העבודה
61	62	92	92	ישראל ביתנו
90	46	63		יש עתיד
65				המחנה הממלכתי
	41	40	33	מרצ
			127	קדימה
54	56	61	60	חד"ש
	16	29	13	בלי"ד
7	3	1	1	תע"ל
16	4	6	2	רע"מ

לוח 8.3

**מספר הקולות שקיבלו רשימות וסיעות בת של המפלגות הארציות
בבחירות המקומיות, לפי מפלגה ארצית, בחירות 2008-2024**

2024	2018	2013	2008	
240,794	276,748	146,490	148,165	הליכוד
295,681	249,366	216,350	181,850	ש"ס
295,715	241,243	184,914	175,088	יהדות התורה
152,423	149,646	135,441	156,658	מפלגות הציבור הדתי-לאומי
110,622	180,416	115,037	205,591	העבודה
105,657	92,977	115,154	129,001	ישראל ביתנו
140,959	92,804	66,146		יש עתיד
130,903				המחנה הממלכתי
	89,241	83,345	72,831	מרצ
			191,832	קדימה
64,403	78,750	55,131	68,608	חד"ש
	23,999	28,751	12,561	בל"ד
3,130	1,801	857	1,961	תע"ל
14,690	4,887	5,793	1,949	רע"מ

לוח 8.4

מספר הרשימות, המנדטים והקולות של המפלגות הארציות בבחירות המקומיות, בחירות 2024

ממוצע הקולות לרשימה	סך כל הקולות	ממוצע המנדטים לרשימה	סך כל המנדטים	סך כל הרשימות	
2,706	240,794	1.8	161	89	הליכוד
4,107	295,681	2.5	177	72	ש"ס
5,188	295,715	2.4	136	57	יהדות התורה
2,009	100,467	1.2	62	50	הציונות הדתית
1,570	43,950	0.6	16	28	עוצמה יהודית
3,084	9,251	1.3	4	3	נעם
3,568	110,622	1.7	54	31	העבודה
2,856	105,657	1.6	61	37	ישראל ביתנו
3,810	140,959	2.4	90	37	יש עתיד
2,807	72,987	1.3	35	26	כחול לבן
2,633	57,916	1.4	30	22	תקווה חדשה
1,840	64,403	1.5	54	35	חד"ש
391	3,130	0.9	7	8	תע"ל
1,469	14,690	1.6	16	10	רע"מ

לוחות 8.2 ו-8.3 מראים כי שלוש המפלגות הארציות החזקות ביותר בשלטון המקומי בשתי מערכות הבחירות האחרונות (2018 ו-2024) הן הליכוד, ש"ס ויהדות התורה. שלוש המפלגות הללו הן המפלגות היחידות שעברו את סך 100 המנדטים ו-200,000 הקולות. בבחירות 2018 הייתה הליכוד המפלגה החזקה ביותר הן מבחינת מספר המנדטים והן מבחינת מספר הקולות, אך בבחירות 2024 חל שינוי והיא איבדה את הבכורה: מספר המנדטים של ש"ס עבר את זה של הליכוד, ומבחינת הקולות ש"ס ויהדות התורה הגיעו למספר קולות כמעט שווה (כ-295,000), גבוה בהרבה מזה של הליכוד (כ-240,000).

להלן מוצג ניתוח פרטני של מפלגות ושל קבוצות מפלגות בולטות.

1. המפלגות החרדיות המפלגות החרדיות בשלטון המקומי חזקות הרבה יותר ממפלגות קטנות-בינוניות אחרות בזירה הארצית, וכאמור – אלו הן למעשה שתי המפלגות הארציות שקיבלו את מספר הקולות הגבוה ביותר בבחירות 2024. הסיבה לתוצאה הזאת היא שלמפלגות החרדיות, כמפלגות מגזריות, הזירה המקומית חשובה מאוד. תחומי הפעילות והמשאבים העומדים על סדר יומו של השלטון המקומי נמצאים בליבת תחומי העניין של החברה החרדית, ובהם מערכת החינוך, תכנון שכונות למגורים והקצאת קרקעות למוסדות דת. למעשה, גם ברמה הארצית המפלגות החרדיות עוסקות בדרך כלל בתחומים אלו ולכן דורשות לעצמן את תיקי הפנים והשיכון בממשלה. חשיבות זו למפלגות החרדיות מתבטאת במעורבות רבה של ההנהגה הפוליטית-ארצית של מפלגות אלו בבחירות המקומיות, בין היתר בשיבוץ מועמדי המפלגה ברשימות הבת.

בהתאם לחשיבות שהמפלגות החרדיות מעניקות לבחירות המקומיות, כך גם מרבית מצביעי ש"ס ויהדות התורה בבחירות לכנסת מצביעים לרשימות של מפלגות אלו גם בזירה המקומית. ולא זו בלבד אלא שכרשויות רבות נראה שבזירה המקומית מפלגות אלו אף נהנות משיעור מצביעים גבוה מזה שיש להן ברשויות אלו בזירה הארצית.²⁵ לעומת זאת, מרבית בוחריהן של המפלגות הלא-חרדיות מצביעים בבחירות המקומיות לרשימות עצמאיות, ולכן הללו רחוקות בזירה המקומית מהישגיהן בזירה הארצית (ראו להלן את הדוגמה של הליכוד). ניתוח המגמות על ציר הזמן מלמד שכמו בזירה הארצית גם בזירה המקומית מסתמנת עלייה הדרגתית במספר הקולות של המפלגות החרדיות בין מערכת בחירות אחת לזו שאחריה, שתואמת במידה רבה את הגידול הדמוגרפי של הציבור החרדי. במפלגת ש"ס בולטת במיוחד העלייה הניכרת לאורך השנים במספר המנדטים והקולות, אף שמספר הרשימות של המפלגה נשאר יציב מאוד ועומד על כ-70 בכל ארבע מערכות הבחירות האחרונות.²⁶

25 ההשוואה בין הישגי מפלגה בבחירות המקומיות להישגיה בבחירות הארציות היא מורכבת מאוד. אחת הסיבות למורכבות היא שיעור ההצבעה השונה וההתמודדות החלקית של המפלגות הארציות בבחירות המקומיות. להשוואה מקיפה מעין זו של הישגי המפלגות החרדיות ראו פינקלשטיין, 2025.

26 להרחבה על הזירה הפוליטית החרדית המקומית והזיקות שלה למפלגת הארציות ראו פינקלשטיין, 2022, 2025.

2. הליכוד

כוחה של מפלגת הליכוד בשלטון המקומי התחזק מאוד בין 2008 ל-2018 וכמעט הכפיל את עצמו: עלייה מ-114 מנדטים ל-216 מנדטים. התחזקות הליכוד בין 2008 ל-2013 יכולה להיות מוסברת על רקע חזרתה להיות מפלגת שלטון ברמה הארצית והיעלמותה של מפלגת קדימה, שבבחירות המקומיות של 2008 קיבלה את מספר המנדטים הגדול ביותר בהיותה אז מפלגת השלטון שהחליפה את הליכוד. התחזקות הליכוד בין בחירות 2013 לבחירות 2018 הושפעה מהעלייה הניכרת במספר הרשימות שהתמודדו מטעמה – 76 בשנת 2013 לעומת 102 בשנת 2018. מנגד, הירידה בכוחה בבחירות 2024 קשורה לירידה במספר הרשימות מטעמה (89). ניתוח הסיבות לירידה או לעלייה במספר הרשימות המתמודדות מטעם הליכוד (או מפלגה ארצית אחרת) הוא מורכב ויכול להיות מושפע ממגוון גורמים. מחד גיסא, הוא יכול להיות מושפע מן האהדה הציבורית למפלגה, וכך השינויים במספר הרשימות מבטאים את מידת ההעדפות והביקושים של מועמדים מקומיים להתחבר עם המפלגה. מאידך גיסא, הדבר יכול להיות מושפע מגורמים ניהוליים-בירוקרטיים, כלומר מהחלטות של המנגנון המפלגתי על היקף ההתרחבות או ההצטמצמות במספר ההתמודדויות בבחירות. כך או כך, חשוב לעמוד על הפער בין מספר מצביעי הליכוד במישור המקומי לעומת מספרם במישור הארצי. בבחירות 2018, לדוגמה, קיבלה מפלגת הליכוד 276,000 קולות, הישג השיא שלה בזירה המוניציפלית. לעומת זאת, בבחירות הארציות כמה חודשים לאחר מכן, במרץ 2019, היא קיבלה מספר קולות גבוה ביותר מפי ארבעה – למעלה מ-1,140,000 קולות.²⁷

3. מפלגות המרכז-שמאל

ההתפתחויות הפוליטיות במחנה המרכז-שמאל בזירה הארצית משתקפות במידה רבה גם בזירה המקומית. בבחירות 2008 הייתה המפלגה הדומיננטית בזירה המקומית מפלגת קדימה (127 מנדטים), שהייתה אז מפלגת השלטון, אבל היא נעלמה מהמפה המקומית בבחירות שלאחר מכן, כפי שהיא

²⁷ גם בהתחשב בכך ששיעור ההצבעה בבחירות הארציות מעט גבוה יותר ושנתוני הבחירות המקומיות אינם מתייחסים למועצות אזוריות, בכל זאת ברור שמדובר בפער עצום.

נעלמה מהמפה הארצית ב־2015. גם למפלגת העבודה הייתה נוכחות לא מבוטלת בבחירות 2008 (90 מנדטים), והיא שמרה על כוחה גם בשתי מערכות הבחירות המקומיות הבאות, ורק בבחירות האחרונות (2024) ירד כוחה מאוד, בד בבד עם ירידת כוחה בכנסת (ארבעה מנדטים בלבד בבחירות 2022). מפלגת מרצ שמרה גם היא על יציבות בשלוש מערכות הבחירות של 2008-2018 וקיבלה בכולן בין 33 ל־41 מנדטים. בבחירות 2024 היא לא השתתפה כסיעת אם רשמית, מכיוון שבבחירות לכנסת בשנת 2022 היא לא עברה את אחוז החסימה. ועם זאת, המותג "מרצ" לא נעלם כליל, והמפלגה פעלה בזירה המקומית עם 11 רשימות שהתמודדו עם זיקה פומבית אליה ללא זיקה ארגונית־פורמלית.²⁸ בה בעת ניכרה התחזקות הדרגתית בזירה המקומית של הכוח העולה במחנה המרכז־שמאל – מפלגת יש עתיד. בבחירות 2013, זמן קצר לאחר הקמתה, התמודדו מטעם יש עתיד 45 רשימות, שקיבלו, יחד, 63 מנדטים. בבחירות 2018 פחתו אומנם מאוד מספרי הרשימות (29) והמנדטים (46), אך מספר הקולות דווקא עלה ב־40%. הסיבה לכך היא שבבחירות 2018 התמקדה יש עתיד בעיקר בערים גדולות. בבחירות 2024 המפלגה כמעט שהכפילה את מספר המנדטים שלה (90), וגם מספר הקולות שלה המשיך לגדול מאוד. גם מפלגת המחנה הממלכתי הייתה דומיננטית בבחירות 2024; היא קיבלה סך הכול 65 מנדטים, שהתחלקו כמעט שווה בשווה בין כחול לבן ובין תקווה חדשה.

כפי שניתן לראות בלוח 8.1, מפלגות יש עתיד והמחנה הממלכתי אימצו בבחירות 2024 דפוס פעולה ייחודי שהושתת ברובו על רשימות משותפות, בניגוד להתנהלות של מפלגות קדימה והעבודה ושל מפלגת יש עתיד עצמה בעבר, שהתבססה בעיקר על רשימות בת מובהקות של מפלגה ארצית אחת.²⁹ ייתכן כי ריבוי שיתופי הפעולה במחנה המרכז־שמאל בבחירות 2024 הוא תוצאה של ה"טראומה" שחווה מחנה זה בבחירות 2022 לכנסת, שבהן, בעקבות ריצה מפוצלת בבחירות של העבודה ומרצ, הפסיד המחנה מנדטים רבים לאחר שמרצ

28 על ההתארגנות של המפלגה בזירה המקומית לקראת בחירות 2024 ראו שמעוני, 2023.

29 כך למשל, בבחירות 2018, מתוך 29 רשימות שיש עתיד הייתה שותפה בהן רק 7 רשימות היו רשימות משולבות עם סיעות אחרות, מקומיות או ארציות (24%). בבחירות 2024, מתוך 37 רשימות של יש עתיד, 23 היו רשימות משולבות (62%).

לא עברה את אחוז החסימה. דפוס זה יכול גם להצביע על "ניהול-סיכונים" זהיר של מפלגות אלו, המבקשות לסיים את הבחירות המקומיות עם הפסדים כלכליים פחותים ככל האפשר.

המודל הייחודי שצמח בבחירות 2024 משקף לא רק ריבוי של רשימות משותפות אלא גם אופי ייחודי של שיתופי פעולה. בעוד במפלגות גוש הימין (הליכוד, יהדות התורה ומפלגות הציבור הדתי-לאומי) מרבית הרשימות המקומיות המשותפות מורכבות משיתוף של שתי סיעות בת של מפלגות ארציות, ביש עתיד ובמחנה הממלכתי כמחצית מהרשימות המשותפות הן של מפלגה ארצית אחת יחד עם רשימה מקומית עצמאית, וגם ברשימות שבהן פועלות במשותף שתי מפלגות ארציות ממחנה המרכז-שמאל, שותפה במקרים מסוימים גם סיעה שלישת מקומית.³⁰ ייתכן שהסיבה לאופי זה של התמודדות היא שמדובר במפלגות של ציבור שאינו מגזרי, ולכן הקשר עם הציבור חלש יותר ויש צורך חזק יותר בציבור עם רשימות מקומיות עצמאיות.

4. מפלגות הציבור הדתי-לאומי
 המפלגות המייצגות את הציבור הדתי-לאומי שומרות על יציבות יחסית בין מערכות הבחירות מבחינת מספר המנדטים והקולות. ניתן לשער שסיבה עיקרית לכך היא שבזירה המוניציפלית מפלגות אלו משמשות בעיקר מפלגות מגזריות המייצגות את החברה הדתית-לאומית (שלא כמו במישור הארצי, שבו מפלגות אלו פונות בעשור האחרון בבירור גם לציבור ימני-אידאולוגי שהוא לא בהכרח דתי).³¹ שינוי מגמה שניתן לזהות במפלגות אלו (בלוח 8.1)

30 כך, מתוך 20 רשימות משותפות שבהן היו חברות מפלגות הציבור הדתי-לאומי, בכולן הייתה שותפות בין שתי מפלגות ארציות, ומתוך 10 רשימות משותפות של הליכוד, ב-9 הייתה שותפה מפלגה ארצית נוספת. לעומת זאת, מתוך 29 רשימות משותפות של המחנה הממלכתי, ב-14 הייתה שותפות בין שתי מפלגות ארציות, ומתוך 23 מפלגות של יש עתיד, ב-12 הייתה חברה מפלגה ארצית נוספת. יש לומר כי דפוס פעולה זה של התמודדות בזירה המקומית בשיתוף עם רשימות מקומיות עצמאיות היה רווח גם במפלגת כולנו בבחירות 2018.

31 לניתוח רחב יותר של מאפייני ההתמודדות של הציבור הדתי-לאומי בבחירות המקומיות ראו פינקלשטיין, 2024ב.

הוא עלייה ניכרת בבחירות 2024 בהתמודדות במסגרת רשימות משותפות עם מפלגות ארציות אחרות. בולט במיוחד שיתוף הפעולה הגובר עם המפלגות החרדיות: בבחירות 2018 היו שלוש רשימות משותפות של מפלגות הציבור הדתי-לאומי עם מפלגות חרדיות, ואילו בבחירות 2024 היו 12 רשימות כאלה, ועוד ארבע רשימות של ש"ס בלבד שהופיע בהם גם השם של מפלגת הציונות הדתית או של מפלגת עוצמה יהודית. ההתרחבות של התופעה הזו היא, ככל הנראה, תולדה של ההתקרבות ברמה הארצית בין מפלגות הציבור הדתי-לאומי בהנהגת בצלאל סמוטריץ' ואיתמר בן גביר ובין המפלגות החרדיות וההיחלשות של הקבוצות המתונות יותר בציבור הדתי-לאומי, דוגמת הבית היהודי/המפד"ל, שרחוקות יותר מהציבור החרדי.³²

5. ישראל בוחן ישראל ביתנו היא מפלגה שהתחילה את דרכה במישור המוניציפלי כמפלגה מגזרית. המפלגה החלה את פעילותה בבחירות המקומיות של 1998 כמפלגה המייצגת את ציבור עולי ברית המועצות לשעבר, ומאז היא נוכחת בעקביות בזירות המקומית והארצית (בריכטה ופדהצור, 2001). בבחירות המקומיות 2008 ו-2013 קיבלה ישראל ביתנו 92 מנדטים ובבחירות 2018 ו-2024 61 ו-62 מנדטים, בהתאמה. הירידה במספר המנדטים בזירה המקומית באה יחד עם הירידה בזירה הארצית: בשלוש מערכות הבחירות לכנסת בשנים 2006-2013 קיבלה ישראל ביתנו בין 11 ל-15 מנדטים, ואילו בשש מערכות הבחירות בשנים 2015-2022 היא קיבלה בין 5 ל-8 מנדטים. עם זאת ניתן לקבוע שהיא שומרת במשך השנים על נוכחות חזקה בזירה המקומית. בדומה למפלגות הציבור הדתי-לאומי, גם ישראל ביתנו בזירה הארצית נעה ממפלגה מגזרית מובהקת הפונה לציבור העולים מברית המועצות לשעבר למפלגה המשלבת ייצוג של מגזר עם ייצוג של תפיסות עולם ורעיונות רחבים יותר הפונים גם לכלל הציבור. ואולם בזירה המקומית היא פונה במובהק לציבור העולים, כפי שניתן להבחין בקמפיינים של הרשימות המקומיות שלה וכן בשמות חברי המועצה שלה, שרובם הגדול הם שמות של יוצאי ברית המועצות לשעבר (שלא כמו ברשימה הארצית, שכמחציתה אינה מורכבת מיוצאי ברית המועצות לשעבר).

6. המפלגות הערביות לעיל עמדנו על כך שהמפלגות הארציות אינן שחקן חשוב בבחירות המקומיות ברשויות הערביות. ועם זאת, מקרב המפלגות הערביות מפלגת חד"ש היא המפלגה היחידה שאפשר לתאר אתה כמפלגה בעלת נוכחות של ממש בזירה המקומית: בכל מערכת בחירות יש כ-35 רשימות מקומיות שיש להן זיקה למפלגה זו, והן מקבלות יחד כ-60 מנדטים. שאר המפלגות הערביות ממעטות לפעול בזירה המקומית. מתוכן מפלגת בל"ד הייתה הדומיננטית ביותר, אך לאחר שלא עברה את אחוז החסימה בבחירות 2022 לכנסת ולאחר שנמנע ממנה לרוץ באופן פורמלי בבחירות המקומיות של 2024,³³ ניכרת התחזקות מסוימת של מפלגת רע"מ, אף כי היקפי הפעילות שלה עדיין קטנים. ואכן, בבחירות 2024 קיבלו הרשימות הקשורות אליה סך הכול 16 מנדטים בלבד.

מניתוח המפלגות עולה כי מפלגות מגזריות נוטות, יחסית, להיות יציבות ודומיננטיות יותר בזירה המקומית בהשוואה למפלגות כלליות, ממצא שעלה גם במחקרים קודמים בנושא (זוכירה ולביא, 2015; Nachmias et al., 2016). כוונתנו בעיקר למפלגות החרדיות, למפלגות הציבור הדתי-לאומי ולמפלגת ישראל ביתנו.³⁴ נראה שהסיבה לכך היא אופיים של השירותים המקומיים, שיש להם השפעה לא מבוטלת על קבוצות ומגזרים, ובפרט המגזרים הדתי והחרדי, אך פחות באים בהם לידי ביטוי ההבדלים האידאולוגיים בין מפלגות ארציות דוגמת הליכוד ויש עתיד.

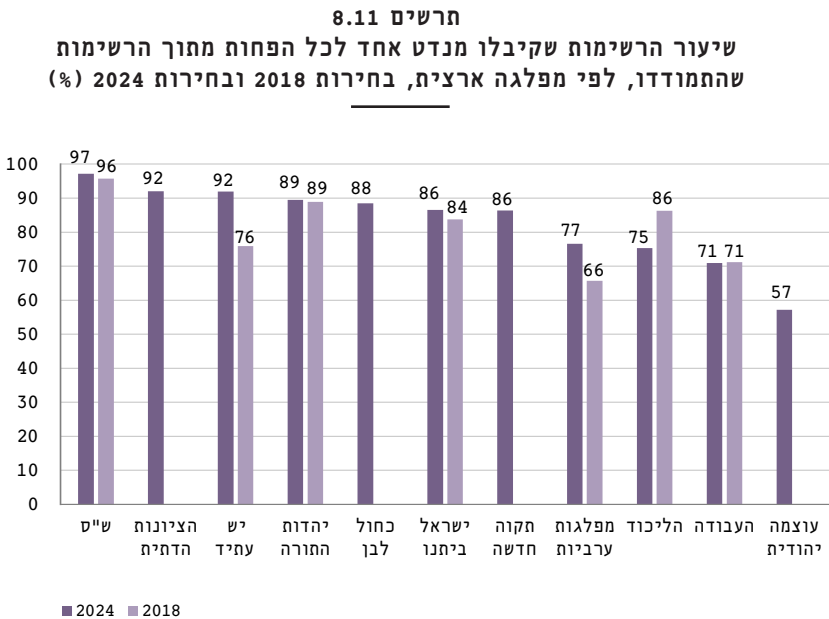
33 ועם זאת, כמו במפלגת מרצ, גם בבחירות 2024 היו 10 רשימות שבחרו להמשיך לרוץ תחת שמות המאזכרים את מפלגת בל"ד גם בבחירות המקומיות.

34 ההשוואה בין ההצלחה של מפלגות בזירה הארצית להצלחתן בזירה המקומית מורכבת למדי, ועליה לכלול גם המייחסות לשיעור ההצבעה ולייחודיות של המועצות האזוריות. ובכל זאת נראה סביר לומר שבאופן יחסי הפער בין שיעור המצביעים למפלגות האלו בזירה המקומית לשיעורם בזירה הארצית קטן לעומת מפלגות אחרות.

השוואות נוספות בין המפלגות הארציות

בסעיף זה נשווה בין אופן ההתמודדות וההצלחה של המפלגות הארציות בזירה המקומית בשלושה היבטים נוספים: מידת ההצלחה של רשימות הבת להיכנס למועצה, הזוהות הפומבית של רשימות הבת עם המפלגה הארצית והמאפיינים הגאוגרפיים של ההתמודדות של המפלגות.

1. מידת ההצלחה של רשימות הבת להיכנס למועצה הארציות, כמוצג בתרשים 8.11 באשר לבחירות 2018 ו-2024.



הערה: במקרה של רשימה משותפת לשתי מפלגות שקיבלה מנדט אחד, הרשימה נחשבה למי שקיבלה מנדט עבור שתי המפלגות.

ממצאי התרשים מראים שבאופן שיטתי המפלגות החרדיות הן המפלגות עם השיעור הגבוה ביותר של התמודדות במסגרת רשימות שהכניסו למועצה מנדרט אחד לכל הפחות, ובפרט מפלגת ש"ס. נראה שהסיבה לכך היא שלמפלגות החרדיות קל להעריך את כוחן בכל רשות מקומית, המבוסס ברובו על קבוצה דמוגרפית מובחנת. בהתאם לכך, המפלגות החרדיות ממעטות להריץ רשימות שיש סיכוי גבוה שהן לא יעברו את אחוז החסימה, וכשהן מזהות שכוחן הצפוי חלש יחסית, הן שואפות בדרך כלל לאיחוד ביניהן (בין ש"ס לסייעות של יהדות התורה) או עם מפלגות המייצגות את הציבור הדתי-לאומי. מנגד, המפלגה הכולטת ביותר בשיעור הרשימות הנמוך שלא הצליחו להכניס אפילו מנדרט אחד למועצה היא מפלגת עוצמה יהודית (בחירות 2024): רק 16 מתוך 28 רשימות מקומיות המשויכות אליה קיבלו מושבים במועצה (57%).

מפלגה בולטת בשינוי שעברה בין בחירות 2018 לבחירות 2024 היא יש עתיד: בבחירות 2024 הצליחו 92% מהרשימות המשויכות אליה לזכות במושבים במועצה, לעומת 76% בלבד בבחירות 2018. נראה שהסיבה לכך היא דפוס התמודדות מחושב יותר שכלל גם הרבה יותר שיתופי פעולה עם רשימות אחרות במסגרת רשימות משותפות, כפי שהצגנו לעיל. שיפור דומה ניתן לראות על פניו גם במפלגת הציונות הדתית, שהיא במידה רבה ממשיכת דרכה של מפלגות הבית היהודי והאיחוד הלאומי שהתמודדו בבחירות 2018, וגם כאן נראה שניתן לייחס את השינוי לעלייה בשיעור הרשימות המשולבות. מנגד, המפלגה היחידה שנרשמה בה ירידה ניכרת בין בחירות 2018 לבחירות 2024 בשיעור הרשימות הקשורות אליה שהצליחו להכניס מושבים למועצת הרשות היא מפלגת הליכוד (ירידה מ-86% ל-75%), חרף ירידה במספר הרשימות שהתמודדו מטעם הליכוד.

בתרשים 8.7 לעיל הצגנו את הנתונים הכלליים על מידת הזיהוי הפומבי של רשימות הבת עם המפלגות הארציות, בחלוקה של רשימות הבת לשלוש קטגוריות: רשימות בת עם זהות ארצית מלאה – רשימות שהשתמשו באופן רשמי גם בכינוי וגם באות של המפלגה

2. הזהות הפומבית של רשימות הבת עם המפלגה הארצית

הארצית; רשימות בת עם זהות ארצית חלקית – רשימות שהשתמשו באופן רשמי בכינוי או באות (אחד מהם בלבד) של המפלגה הארצית (רובן משתמשות רק באות); ורשימות בת ללא זהות ארצית – רשימות שאינן מכונות בשם המפלגה הארצית ולא השתמשו באופן רשמי באות שלה. כעת נציג לפי חלוקה זו את הניתוח של כל מפלגה ארצית שהתמודדה בבחירות 2024 בנפרד.

הניתוח המוצג מתייחס לכל אחת מן המפלגות הארציות בנפרד,³⁵ לעיתים גם כאשר המפלגות הארציות התמודדו בבחירות האחרונות לכנסת ברשימה משותפת (תקווה חדשה וכחול לבן; הציונות הדתית ועוצמה יהודית) בזמן שבזירה המקומית הן מיעטו לשתף פעולה ביניהן.³⁶ בהתאם לכך, בניתוח של רשימות המזוהות עם מפלגות אלו החשבנו כזיהוי ארצי גם שימוש בכינוי בשם המשותף (למשל, המחנה הממלכתי) וגם שימוש בשם הספציפי. כאשר לאותיות – החשבנו כזיהוי ארצי גם שימוש של אחת הרשימות באותיות המשותפות וגם שימוש באותיות שהיו מזוהות עם אחת המפלגות בהתמודדות קודמת בבחירות לכנסת.³⁷

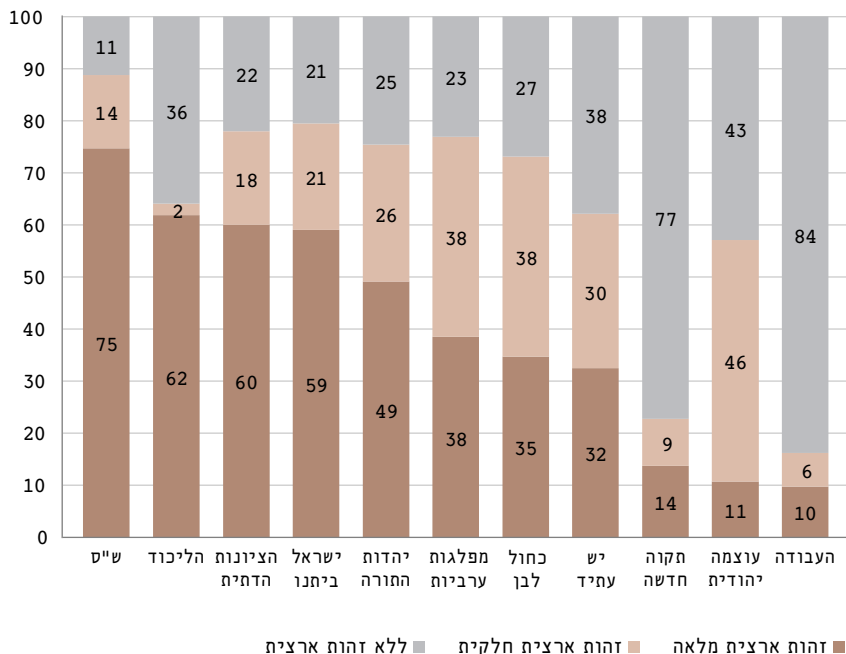
35 כלומר, במצב של רשימה משותפת של שתי מפלגות ארציות, היא נחשבה אחרת עבור כל מפלגה ארצית. אם, לדוגמה, הרשימה השתמשה בכינוי ובאותיות של אחת מהמפלגות הארציות, כי אז עבור מפלגה זו היא תיחשב כזהות ארצית מלאה, בעוד שעבור המפלגה השנייה היא תיחשב כרשימה ללא זהות ארצית.

36 עם זאת, מכיוון שדגל התורה ואגודת ישראל, שתי המפלגות המרכיבות את יהדות התורה, מרבית לשתף פעולה ביניהן גם בזירה המקומית, גם אם לא בכל מקום, הצגנו אותן יחד. באשר לרשימות של מפלגה זו שהתמודדו בנפרד, רשימות המתמודדות מטעם אגודת ישראל משתמשות בדרך כלל באות ג, המזוהה עם מפלגת יהדות התורה. לעומת זאת, רשימות המתמודדות מטעם דגל התורה משתמשות לעיתים קרובות באותיות דגל (ובעבר השתמשו גם באותיות דח), אף שבזירה הארצית לא נעשה בהן שימוש (בשל השימוש באות ג). קורה גם שרשימות של דגל התורה אף מתמודדות בזירה המקומית מול רשימות של אגודת ישראל, כך שגם ברמה הטכנית לא מתאפשר להן להשתמש באות ג. משום כך התייחסנו גם לרשימות שהשתמשו באותיות דגל כאל רשימות המזוהות עם מפלגת יהדות התורה.

37 כך, עבור מפלגת עוצמה יהודית החשבנו כזיהוי ארצי את האות ט (או טב), שהייתה האות של הרשימה המשותפת לעוצמה יהודית ולציונות הדתית בבחירות האחרונות לכנסת (2022), אך החשבנו גם שימוש באותיות נץ, שהיו האותיות של המפלגה בבחירות לכנסת בשנת 2020. בדומה, עבור מפלגת תקווה חדשה החשבנו כזיהוי ארצי גם את האותיות כו, שהיו האותיות של מפלגת המחנה הממלכתי בבחירות האחרונות, וגם את האות ת, שהייתה האות של המפלגה כשהתמודדה עצמאית בבחירות 2021 לכנסת.

חרשים 8.12

מידת הזהות הפומבית של רשימות הבת עם המפלגות הארציות שיש להן זיקה עימן, לפי מפלגה, בחירות 2024 (%)



ממצאי החרשים מלמדים כי לרשימות בת המזוהות עם הימין יש נטייה חזקה יותר להבליט את הזיהוי המפלגתי שלהן מול המצביעים³⁸ וכן שלמפלגות ותיקות יש נטייה חזקה יותר להבליט את הזיהוי המפלגתי. מפלגת ש"ס בולטת במיוחד בעניין זה; כמעט כל הרשימות שיש להן זיקה אליה היו רשימות עם זהות ארצית של המפלגה: 75% זהות ארצית מלאה ו-14% זהות ארצית חלקית. מן העבר השני בולטת מפלגות העבודה: 84% מהרשימות המקומיות שיש להן זיקה ארגונית-פורמלית אליה לא השתמשו לא בכינוי ולא באותיות של המפלגה, ולכן

38 בבחירות 2018 הייתה מגמה זו אפילו בולטת יותר. ראו פינקלשטיין ואחרים, 2024.

מבחינת הבחור לא היה אפשר לזהות בין הרשימה ובין המפלגה. גם בבחירות 2018 התבלטו הרשימות של מפלגת העבודה בהיבט זה, אז עמד השיעור על 77%. שיעור נמוך יחסית של התמודדות מתוך הזדהות עם המפלגה הארצית אפשר לראות גם במפלגת תקווה חדשה: ל-73% מהרשימות שיש להן זיקה אליה לא היה כל זיהוי של המפלגה בכינוי או באותיות.

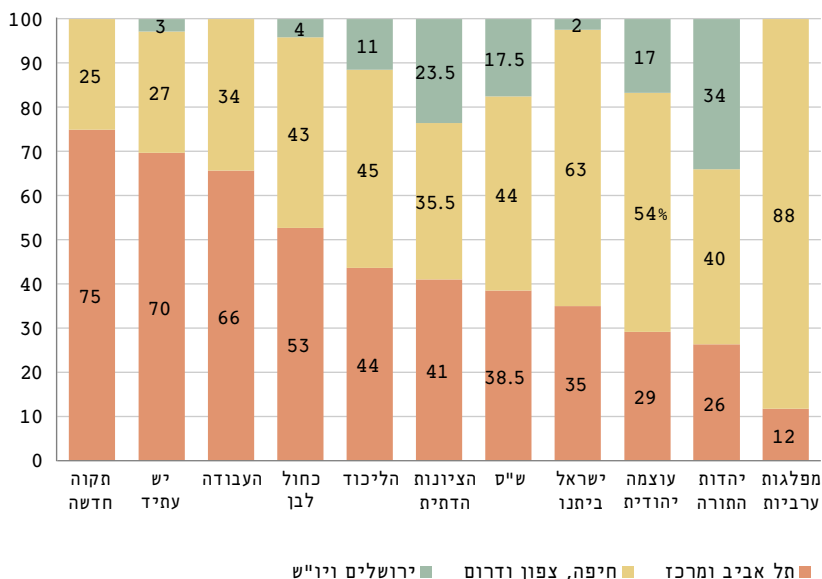
נוסף על הסבר החלוקה הבין-גושית אפשר להסביר את ההבדלים בין הזהות הארצית של רשימות הבת השונות לפי חוזק המפלגות או הוותק שלהן: שיעורי רשימות גבוהים ללא זהות ארצית אפשר לזהות אצל מפלגת העבודה, שהייתה במגמת ירידה (בכנסת) בשנים האחרונות, ואצל מפלגות חדשות ולא מבוססות, כמו תקווה חדשה ועוצמה יהודית. לעומת זאת, המפלגות החרדיות, הליכוד, ישראל ביתנו והציונות הדתית הן מפלגות מבוססות עם סניפים פעילים ועם פעילות מוניציפלית ארוכת שנים, ונראה שזו הסיבה לכך שרמת הזיהוי הפומבי של הרשימות שלהן עם המפלגה הארצית גבוהה יותר.

רשימות הבת של הליכוד בולטות בכך שהן ממעטות בזהות ארצית חלקית. כך, מתוך 89 רשימות של המפלגה רק שתיים פעלו על בסיס זיהוי ארצי חלקי, כלומר השתמשו בשם של המפלגה ללא שימוש באותיות שלה או שהשתמשו באותיות ללא שימוש בשם המפלגה. במפלגות אחרות תופעת הזדהות החלקית רווחת יותר, והדבר ניכר במיוחד במפלגת עוצמה יהודית, במפלגות הערביות ובמפלגות כחול לבן ויש עתיד. בעוצמה יהודית הזיהוי החלקי נעשה בדרך כלל על בסיס שימוש בכינוי של המפלגה ("עוצמה יהודית" או "עוצמה"), אך בדרך כלל ללא שימוש באותיות המזוהות עם המפלגה ותחת זאת שימוש באות ב, שהייתה מזוהה בעבר עם המפלגה³⁹, ככל הנראה מתוך רצון לפנות לציבור הדתי-לאומי. גם במפלגות הערביות ההתמודדות בזהות ארצית חלקית נעשית בדרך כלל באמצעות שימוש בכינוי של המפלגה הארצית ולא באותיות שלה. לעומת זאת, במפלגות יש עתיד וכחול לבן התופעה של התמודדות בזיהוי ארצי חלקי נעשית כמעט תמיד על בסיס שימוש באותיות של המפלגה הארצית, ולא בכינוי שלה.

39 על דפוסי ההתמודדות הייחודיים של מפלגת עוצמה יהודית בבחירות המקומיות והניסיון לפנות בעת ובעונה אחת לציבור הדתי-לאומי ולציבור רחב יותר ראו פניקלשטיין, 2024ב.

3. מאפייני התמודדות גאוגרפיים של המפלגות הארציות
 כדי לבחון את המיקוד הגאוגרפי של המפלגות הארציות ברשויות המקומיות השתמשנו בחלוקה למחוזות של משרד הפנים. את שבעת המחוזות הקיימים קיבצנו לשלוש קטגוריות: בקטגוריה הראשונה כללנו את מחוז תל אביב ומחוז מרכז; בקטגוריה השנייה – מחוז חיפה, מחוז צפון ומחוז דרום; ובקטגוריה השלישית – מחוז ירושלים ומחוז יהודה ושומרון (י"ש). בתרשים 8.13 מתוארת התפלגות המנדטים של כל אחת מן המפלגות הארציות בבחירות 2024 לפי מחוז.

תרשים 8.13
התפלגות המנדטים של הרשימות של כל מפלגה ארצית, לפי מפלגה ומחוז, בחירות 2024 (%)



ככלל ניתן לומר שמפלגות ארציות נוכחות באופן בולט יותר בשלטון המקומי באזורים שבהם הן זוכות לשיעורי הצבעה גבוהים יותר גם

בבחירות לכנסת.⁴⁰ המפלגות הערביות פועלות בעיקר במחוזות חיפה, צפון ודרום, שם שוכנות מרבית הרשויות הערביות. מפלגות המרכז-שמאל ומפלגת תקווה חדשה פועלות במישור המקומי בעיקר במחוזות תל אביב ומרכז – 75% מהמנדטים המקומיים של רשימות שיש להן זיקה לתקווה חדשה ו-70% מהמנדטים של רשימות שיש להן זיקה ליש עתיד הן מאזורים אלו.

בתווך, בין מפלגות המרכז-שמאל ובין המפלגות הערביות, ניתן לראות את מפלגות הימין שהיו שותפות להקמת ממשלת ישראל ה-37 (הממשלה הנוכחית) ואת מפלגת ישראל ביתנו. מפלגות אלו הן כמעט היחידות שפועלות במחוזות ירושלים ויהודה ושומרון, ושיעור המנדטים שלהן המגיע מאזורים אלו עומד בדרך כלל על בין 10% ל-25% מסך המנדטים שלהן (יש לזכור שבמחוז יהודה ושומרון יש מועצות אזוריות רבות, ובאלו אין מנדטים בחלוקה למפלגות ארציות בשל שיטת בחירות אחרת). החריגה העיקרית לכל זה היא מפלגת יהדות התורה, ששיעור גבוה של 34% מהמנדטים שלה מגיע מאזור זה, בעיקר בשל המיקום של הערים ירושלים, מודיעין עילית וביתר עילית במחוזות אלו, שבהן מתגוררת אוכלוסייה חרדית גדולה מאוד. מתוך מפלגות אלו אפשר להפריד בין ישראל ביתנו ועוצמה יהודית, שרוב מובהק של המנדטים שלהן מגיעים ממחוזות חיפה, צפון ודרום (63% ו-54%, בהתאמה), ובין הליכוד, הציונות הדתית וש"ס, שהמנדטים שלהן מתחלקים כמעט שווה בשווה בין מחוזות תל אביב ומרכז ובין מחוזות חיפה, צפון ודרום.

סיכום

אחת התופעות הבולטות בשלטון המקומי בישראל היא העלייה לאורך השנים בדומיננטיות של רשימות מקומיות עצמאיות לצד היחלשות הפעילות של מפלגות ארציות בזירה המקומית. בפרק זה הראינו כי אכן ניכרת בישראל תופעה רחבה של רשימות עצמאיות, בוודאי בהשוואה למדינות אחרות, והיא נמצאת במגמת עלייה. ועם זאת, המפלגות הארציות הן עדיין שחקן חשוב ומשפיע בזירה המקומית, ובפרט ברשויות היהודיות. במערכת הבחירות האחרונה (2024) אף נרשמה עלייה קלה בכוחן: בבחירות 2024 קיבלו רשימות שיש להן זיקה ארגונית-פורמלית למפלגות ארציות 49% מן המנדטים ו-56% מן הקולות ברשויות היהודיות.

פעילותן של המפלגות הארציות בזירה המקומית נעשית במקרים רבים אגב טשטוש הקשר הפורמלי בין הרשימה המקומית למפלגה הארצית, כלומר בלי שהרשימה המקומית קרויה בשמה של המפלגה הארצית באופן המציג זיקה פומבית למפלגה הארצית. טשטוש הזיקה הפומבית למפלגות הארציות מצביע ככל הנראה על התאמה (אדפטציה) שהמפלגות הארציות עושות בגין היחלשותן והירידה באמון של הציבור בהן. המפלגות מכירות בחולשתן ובהעדפות הבוחרים, וכדי לשמר את נוכחתן במרחב המוניציפלי הן בוחרות במקרים מסוימים להתמודד בזירה המקומית בדרך שאינה מבליטה את שמן, או שהן מאפשרות לרשימות מקומיות לקיים עימן זיקות ארגוניות-פורמליות למרות טשטוש הקשר הפומבי איתן.

ועם זאת, מידת ההצלחה של רשימת בת ממוצעת רבה מזו של רשימה עצמאית. ניתן לטעון שההצלחה היחסית של רשימות הבת נובעת מן המימון שהן מקבלות מהמפלגות הארציות או מהתמיכה הציבורית שהמפלגות הארציות מעניקות להן. ואולם ייתכן שהקשר הוא הפוך, כלומר שהמפלגות הארציות נוטות לתמוך ברשימות שהן מזהות שיש להן סיכוי טוב להצליח בבחירות.

המפלגות הארציות הדומיננטיות ביותר בזירה המקומית מבחינת מספר מנדטים ומספר קולות הן מפלגת הליכוד והמפלגות החרדיות – ש"ס ויהדות התורה. בבחירות 2018 הייתה הליכוד המפלגה החזקה ביותר הן מבחינת מספר המנדטים והן מבחינת מספר הקולות, אך בבחירות 2024 חל שינוי והיא איבדה את הבכורה; מספר המנדטים של ש"ס עבר את זה של הליכוד, ומבחינת הקולות ש"ס ויהדות התורה הגיעו למספר כמעט שווה של קולות (כ-295,000), גבוה בהרבה מזה של הליכוד (כ-240,000). תוצאה זו משקפת את החשיבות שרואות המפלגות החרדיות בענייני פנים ובמשאבים המקומיים ובראשם מערכת החינוך, תכנון שכונות למגורים והקצאת קרקעות למוסדות דת.

רשימת המקורות

אריאן, אשר ווייס, שבח (1968). פיצול ההצבעה בישראל. מגמות, ט"ז(1), 75-84.

בארי, איתי ורזין, ערן (עורכים). (2015). דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית. מחקרי פלורסהיימר – המכון ללימודים עירוניים ואזוריים, האוניברסיטה העברית בירושלים.

בארי, איתי ורזין, ערן (2015). מבוא: דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות והשתתפות. בתוך איתי בארי וערן רזין (עורכים), **דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית, כרך א** (עמ' 9-30). מחקרי פלורסהיימר - המכון ללימודים עירוניים ואזוריים, האוניברסיטה העברית בירושלים.

בריכטה, אברהם (1998). אל תזילו דמעה: היחלשות המפלגות בשלטון המקומי. בתוך דני קורן (עורך), **קץ המפלגות: הדמוקרטיה הישראלית במצוקה** (עמ' 263-273). קו אדום.

בריכטה, אברהם (2005). הדומיננטיות של הרשימות העצמאיות בשלטון המקומי בישראל. **מדינה וחברה**, 15(1), 977-984.

בריכטה, אברהם ופדהצור, עמי (2001). מה מניע מפלגות להתמודד בשלטון המקומי? בתוך אברהם בריכטה ועמי פדהצור (עורכים), **הבחירות לרשויות המקומיות בישראל - 1998: המשכיות או שינוי?** (עמ' 49-64). רמות - אוניברסיטת תל אביב.

גולדברג, גיורא (2001). תמורות בהתנהגות הבוחר הישראלי בבחירות לשלטון המקומי. בתוך דניאל אלעזר וחיים קלכהיים (עורכים). **השלטון המקומי בישראל** (מהדורה שנייה) (עמ' 249-276). המרכז הישראלי לענייני ציבור ומדינה.

הימין-רייש, נעמי (2008). פוליטיקה מקומית וארצית. **פרלמנט** 60. אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

הרמן, תמר, יוחנני, ליאור, קפלן, ירון וספוז'ניקוב, אינה אורלי (2024). **מדד הדמוקרטיה הישראלית 2024**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

זובידה, הני ולביא, לירון (2015). תהליך הדעיכה של המפלגות הארציות בבחירות המקומיות: תרגיל 'הודיני' או רציונליות לשמה?. בתוך איתי בארי וערן רזין (עורכים), **דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית, כרך ב** (עמ' 126-146). מחקרי פלורסהיימר - המכון ללימודים עירוניים ואזוריים, האוניברסיטה העברית בירושלים.

ח'לאילה, מוחמד (2017). **דעיכת כוחן של המפלגות הפוליטיות בבחירות המקומיות בחברה הערבית הפלסטינית במדינת ישראל** (עבודת מוסמך). אוניברסיטת חיפה.

כהן, עמיחי (2020). **מלחמות הבג"ץ: המהפכה החוקתית ומהפכת הנגד**. המכון הישראלי לדמוקרטיה וכנרת זמורה דביר.

מבקר המדינה (2021). **דוח על תוצאות ביקורת חשבונות סיעות האם שהשתתפו בבחירות לרשויות המקומיות באוקטובר 2018**.

- פינקלשטיין, אריאל (2022). **חרדים לעירם: פוליטיקה ומינהל ברשויות המקומיות החרדיות**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- פינקלשטיין, אריאל (2024א). **השלטון המקומי - מקפצה לכנסת? הרקע הפוליטי של חברי הכנסת בשלטון המקומי** (דוח מחקר). המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- פינקלשטיין, אריאל (2024ב). **הציבור הדתי-לאומי בבחירות המקומיות**. אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- פינקלשטיין, אריאל (2025). **החרדים בבחירות לרשויות המקומיות 2024: בין התעצמות לפיצול**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- פינקלשטיין, אריאל וברטוב, יובל יעקוב (2023). **מסגרת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי** (מחקר מדיניות 192). המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- פינקלשטיין, אריאל, הימן, אסף ונעם, יחיאל (2024). **רשימות הבת: כוחן של המפלגות הארציות בשלטון המקומי - סקירת נתונים**. אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- קניג, עופר (2022). **דפוסי הצבעה: 2022 לעומת 2021**. אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- קניג, עופר וטוטנאור, אור (2017). **היחלשות המפלגות המצרפיות הגדולות: האם ישראל היא מקרה קיצוני? בתוך מיכל שמיר וגדעון רהט (עורכים), הבחירות בישראל - 2015** (עמ' 25-57). המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- שמעוני, רן (2023, 6 ביוני). **אחרי שנמחקה בבחירות לכנסת, מלחמת הקיום של מרצ עברה לרשויות המקומיות**. הארץ.
- שפירא, אסף (2018). **מימון מפלגות בבחירות המקומיות - איך זה עובד?**. אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- שפירא, אסף, קניג עופר ורהט, גדעון (2021). **שיקום המפלגות בישראל**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

Breux, Sandra, & Bherer, Laurence (2013). *The democratic contribution of local political parties: A view from Canada*. The Political Studies Association.

Egner, Björn, Gendźwiż, Adam, Swianiewicz, Pawel, & Pleschberger, Werner (2018). Mayors and political parties. In Hubert Heinelt, Annick Magnier, Marcello Cabria, & Herwig Reynaert (Eds.), *Political leaders and changing local democracy: The European mayor* (pp. 327-358). Palgrave Macmillan Cham.

Gendźwiż, Adam, Kjær, Ulrik, & Steyvers, Kristof (Eds.). (2022). *The Routledge handbook of local elections and voting in Europe*. Routledge.

Haus, Michael, & Sweeting, David (2006). Local democracy and political leadership: Drawing a map. *Political Studies*, 54(2), 267-288.

LaPalombara, Joseph (2007). Reflections on political parties and political development, four decades later. *Party Politics*, 13(2), 141-54.

Nachmias, Dave, Rozenthal, Maoz, & Zubida, Hani (2016). National party strategies in local elections: a theory and some evidence from the Israeli case. *Israel Affairs*, 22(2), 401-422.

Rahat, Gideon, & Barnea, Shulamit (2011). "Out with the old, in with the 'new' ": What constitutes a new party? *Party Politics*, 17(3), 303-320.

Rahat, Gideon, & Kenig, Ofer (2018). *Party politics to personalized politics? Party change and personalization in democracies*. Oxford University Press.

Reiser, Marion, & Holtmann, Everhard (2008). Introduction. In Marion Reiser & Everhard Holtmann (Eds.), *Farewell to the party model? Independent local lists in east and west European countries* (pp. 7-9). Verlag.

Swianiewicz, Pawel (2013). An empirical typology of local government systems in eastern Europe. *Local Government Studies*, 40(2), 292-311.

Tuttenauer, Or, & Friedman, Avital (2020). Unnatural partners: Coalescence in Israeli local government. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 30(3), 358-378.

פרק 9

הקשרים והזיקות בין מועמדים לתפקיד ראש הרשות לבין מפלגות ארציות

אריאל פינקלשטיין | אסף הימן

תקציר

פרק זה עוסק בבחינת הקשרים והזיקות בין מועמדים לתפקיד ראש רשות ובין מפלגות ארציות. מהפרק עולה כי רוב מוצק של המועמדים ושל ראשי הרשויות הנבחרים אינם מתמודדים בזיקה למפלגה ארצית, וגם כאשר מתקיימת זיקה כזאת, היא, במקרים רבים, לא פומבית אלא רק ארגונית-פורמלית. עוד עולה כי הזיקה של מועמדים למפלגות ארציות חלשה מן הזיקה של רשימות למפלגות ארציות (נרונה בפרק הקודם). ועם זאת, סיכויי ההצלחה של מועמדים שיש להם זיקה למפלגה ארצית גבוהים מאלו של מועמדים עצמאים. מן הסקר המוצג בפרק זה עולה כי למעלה ממחצית מהציבור בישראל סבורים כי תמיכה של אחת משתי המפלגות הארציות הגדולות במועמד מסוים בבחירות המקומיות לא תשפיע כלל על סיכויי הבחירה שלהם בו, ובקרב מי שהשיבו כי לתמיכה תהיה השפעה על

הבחירה שלהם, הרוב השיבו כי ההשפעה תהיה שלילית, כלומר תפחית מהסיכוי שהם יבחרו במועמד זה. ממצאי הסקר מתיישבים עם הממצאים של ניתוח תוצאות הבחירות, והם מראים שברמת כלל הציבור תמיכה של מפלגה ארצית במועמד מקומי מזיקה יותר משהיא תורמת, ומכאן מובן מדוע מרבית המועמדים נמנעים מיצירת זיקה פומבית, ואפילו זיקה ארגונית-פורמלית, למפלגה ארצית כלשהי.

מבוא ורקע

בפרק 8 בחנו את הקשרים והזיקות בין הרשימות המקומיות למפלגות הארציות. הפרק הנוכחי

משלים אותו ועוסק בקשרים ובזיקות בין מועמדים לתפקיד ראש הרשות לבין המפלגות הארציות. עיקרי ספרות המחקר וההיבטים המתודולוגיים בדבר בחינת הזיקות שבין מפלגות ארציות לרשימות מקומיות נזכרו לפיכך בפרק 8, וכאן רק נוסף את ההיבטים הרלוונטיים ספציפית לנושא של מועמדים לתפקיד ראש הרשות.

לראשי הרשויות המקומיות בישראל תפקיד חשוב ביותר במנהיגות המקומית. באופן כללי, ראש הרשות הוא "הרשות המבצעת המקומית", ובתור שכזה הוא הגורם המוציא לפועל את המדיניות המקומית, בשיתוף עם הבירוקרטיה המוניציפלית. היות שכך, ראש הרשות הוא למעשה מנהיג הקהילה המקומית (בארי ורזין, 2015; Svara, 1990; Stone, 1989; Haus & Sweeting, 2006).

מנקודת מבטם של המועמדים לתפקיד ראש רשות, זיקה למפלגה ארצית בעת הבחירות יכולה להועיל להם בקבלת תמיכה ציבורית או בסיוע במימון שמקורו במשאבי המפלגה הארצית. מנקודת מבטן של המפלגות, תמיכה במועמדים מקומיים יכולה להביא לחיזוק בסיס הכוח המקומי של המפלגה, ובפרט כאשר המועמדים שהן תומכות בהם ייבחרו לתפקיד.¹ משתי נקודות המבט, הזיקה של המועמדים למפלגות הארציות חשובה לא רק לתקופת הבחירות אלא גם לתקופת הקדנציה עצמה. ראשי הרשויות הם שחקנים פוליטיים הפועלים מול השלטון המרכזי לצורך השגת משאבים לרשות המקומית. בשל המבנה הריכוזי

1 גם כאשר מועמד נחמד לא נבחר לבסוף לתפקיד, תמיכת המפלגה בו, כשלעצמה, יש בה כדי לגייס אותו, את סביבתו הקרובה ואת תומכיו לטובת המפלגה הארצית, מסיבה של חדידות או גם על רקע עצם ההיכרות שנוצרה בין אנשי המפלגה לבין המועמד ואנשיו.

של הממשל בישראל ראשי הרשויות תלויים פעמים רבות ברצון הטוב ובשיתוף הפעולה של חברי הכנסת והשרים (פינקלשטיין וברטוב, 2023). על רקע זה, ההשתייכות המפלגתית של ראשי הרשויות יכולה לשמש נתיב השפעה שפותח דלתות במוסדות השלטון המרכזי, ומנגד היא גם יכולה להיות חסם (למשל במקרה של זיקה למפלגה שאינה בקואליציה בזירה הארצית). נוסף על כך, פוליטיקאים פעילים ברמה הארצית מעוניינים בשימור קשרים קרובים עם ראשי רשויות ממפלגתם כדי שאלה יתמכו בהם במפלגות שמתקיימות בהן בחירות פנימיות לרשימת המועמדים לכנסת (Razin, 2004), אך גם משום שהם בבחינת שער אל התושבים ברשות, כלומר אל קהל בוחרים. ממילא מובנת החשיבות של בחינת הזיקות המתקיימות בין המועמדים לתפקיד ראש הרשות – ובפרט הנבחרים – לבין המפלגות הארציות.

מתודולוגיה

הבחירות לרשויות המקומיות מתנהלות בישראל

בשיטה של הצבעה בשני פתקים: בפתק אחד

התושבים בוחרים את ראש הרשות (בחירה אישית וישירה), ובפתק השני הם בוחרים – מתוך רשימות מועמדים סגורות – את הרשימה שלהם למועצה. סעיף 5(א) לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975, מורה כי אין להתמודד לתפקיד ראש הרשות בלי לעמוד בו בזמן בראש רשימת מועמדים. גם מימון הבחירות המוענק למועמדים לתפקיד ראש הרשות ניתן באמצעות מימון הרשימה: רשימה שמועמד מטעמה התמודד על ראשות המועצה וקיבל 25% מהקולות הכשרים או יותר תהיה זכאית לקבל תוספת מימון בהתאם למספר הקולות שקיבל המועמד נוסף על החזר ההוצאות שהרשימה זכאית לו מכוח השתתפותה בבחירות למועצה.² הפרק הנוכחי, כמו פרק 8, אינו כולל התייחסות למועמדים לראשות מועצה אזורית, שכן המפלגות הארציות אינו מעורבות בבחירות המתקיימות ברשויות מסוג זה.

בפרק 8 הרחבנו על כך שהזיקה המפלגתית של רשימות מקומיות למפלגות ארציות יכולה לבוא לידי ביטוי בשני אופנים עיקריים: זיקה ארגונית-פורמלית

2 במקרים שמועמד לראש הרשות נבחר אך רשימתו לא הצליחה לקבל מנדט במועצה יתווסף המועמד הנבחר למועצה הרשות המקומית כחבר מועצה נוסף (סעיף 9ב לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975).

זיקה פומבית. על פי חוק, רשימה המתמודדת בבחירות למועצת הרשות המקומית בעיריות ובמועצות מקומיות יכולה לפעול מתוך זיקה ארגונית-פורמלית למפלגה המיוצגת בכנסת בזמן הבחירות המקומיות ("מפלגה ארצית"). בהקשר של פרק זה, זיקה זו משמעה שהמועמד לתפקיד ראש הרשות יכול להציג את עצמו כמי שנמצא בזיקה רשמית למפלגה ארצית, אחת או יותר, וגם לקבל ממנה (או מהן) מימון לצורך ההתמודדות. לצד זאת, יש גם זיקה פומבית שבאה לידי ביטוי בשם הרשימה. לפי הגדרתנו, מועמד לתפקיד ראש רשות מקומית שבשם הרשימה שלו מופיע שמה של מפלגה ארצית הוא מועמד שיש לו זיקה פומבית למפלגה ארצית.

ראוי לחדד כי בפתק ההצבעה לתפקיד ראש הרשות (הפתק הצהוב) מופיע רק השם של המועמד, ללא התייחסות לשמה של הרשימה, ולכן הזיקה הפומבית של מועמד למפלגה ארצית היא זיקה עקיפה גם כאשר יש זיקה פומבית בין הרשימה שלו למפלגה הארצית. עוד נדגיש כי "זיקה פומבית", לפי הצעתנו, איננה חברות רשמית של המועמד במפלגה הארצית (גם אם אינה סותרת חברות שכזו); וגם אינה היכרות אישית ולא רשמית של המועמד עם חברים או בעלי תפקיד במפלגות הארציות, שיכולה להביא לתמיכה של פוליטיקאים מהרמה הארצית במועמדותו (גם אם אינה סותרת היכרות שכזו).³

הממצאים המוצגים בפרק זה מבוססים על הצלבת נתוני הבחירות הרשמיים של משרד הפנים עם מידע שנאסף מדוחות מימון הבחירות של מבקר המדינה, אשר מאז בחירות 2008 יש בהם התייחסות ספציפית לזיקה הארצית של כל רשימה בבחירות המקומיות. המידע הקיים על בחירות 2008 אינו מאפשר לזהות מהי הרשימה שבמסגרתה התמודדו מועמדים לתפקיד ראש הרשות שרשימתם לא עברה את אחוז החסימה ושלא נבחרו לתפקיד ראש הרשות. בשל כך, כאשר נתייחס לנתונים על מועמדים לתפקיד ראש הרשות, המידע המוקדם ביותר יהיה על בחירות 2013, וכאשר נתייחס למועמדים שנבחרו לתפקיד ראש הרשות, המידע המוקדם ביותר יהיה על בחירות 2008.

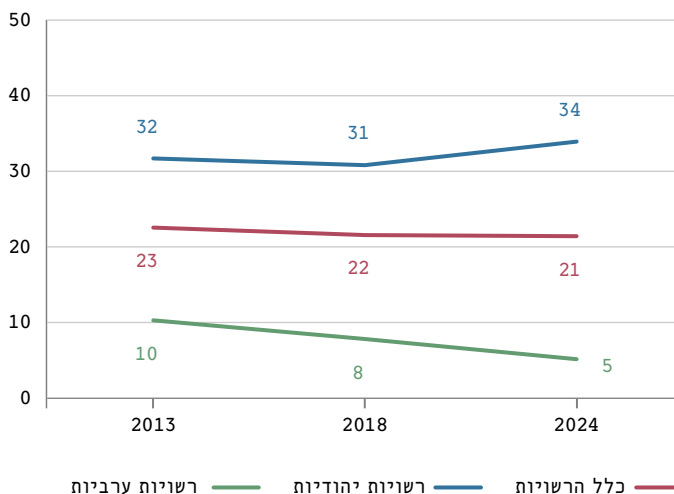
3 ישנם ראשי רשויות המזוהים במידה זו או אחרת עם מפלגות ארציות, אך אין לזיהוי כללי זה קשר ישיר למועמדות שלהם בבחירות המקומיות. באשר לתמיכה פומבית-ציבורית של המפלגה במועמד מקומי, קשה מאוד למדוד את הדבר באופן קשיח, מכיוון שיש סוגים שונים של תמיכה ציבורית (למשל, האם התבטאות של מספר 4 במפלגה הארצית בדבר תמיכה במועמד מקומי נחשבת לתמיכה של המפלגה?).

הזיקה הארגונית-פורמלית של המועמדים

בתרשים 9.1 מוצג שיעור המועמדים לתפקיד ראש רשות מקומית שהיו בעלי זיקה ארגונית-פורמלית למפלגה ארצית מתוך כלל המועמדים לתפקיד ראש רשות מקומית החל מבחירות 2013. הנתונים מוצגים הן על כלל הרשויות והן בנפרד לרשויות יהודיות ולרשויות ערביות.

תרשים 9.1

שיעור המועמדים לתפקיד ראש הרשות שהתמודדו בזיקה ארגונית-פורמלית למפלגה ארצית, בחירות 2013-2024 (%)

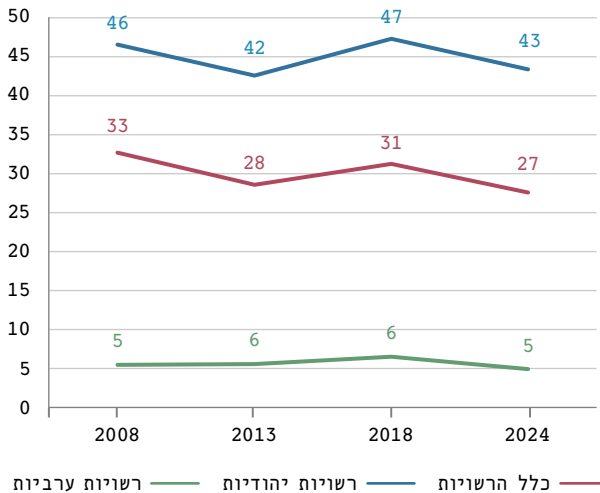


מהתרשים עולה כי בכל מערכות הבחירות היה שיעור המועמדים לתפקיד ראש רשות שהיו בעלי זיקה ארגונית-פורמלית למפלגה ארצית נמוך מרבע: 21% בבחירות 2024 (כלומר, 133 מועמדים מתוך 622). בעניין זה ניכר פער גדול בין רשויות יהודיות לרשויות ערביות: ברשויות היהודיות שיעור המועמדים לתפקיד ראש רשות שהייתה להם זיקה ארגונית-פורמלית למפלגה ארצית היה כשליש, עם עלייה קלה בבחירות 2024. ברשויות הערביות, לעומת זאת, רק לשיעור נמוך מאוד מהמועמדים לתפקיד ראש רשות הייתה זיקה למפלגה ארצית, והוא אף היה בירידה, כך שבבחירות 2024 הוא עמד על 5% בלבד. פערים דומים בין

רשויות יהודיות לרשויות ערביות הצגנו גם בפרק הקודם בעניין שיעור רשימות הבת מתוך כלל הרשימות. ממצא זה משקף ככל הנראה את העובדה שהשלטון המקומי הערבי הוא חמולתי באופיו, ולכן מבוסס על כוחן של קהילות משפחתיות מקומיות שהזיקה שלהן למפלגות הארציות חלשה למדי.

תרשים 9.2 מציג את החלוקה המקבילה בקרב הנבחרים לראש הרשות, כלומר שיעור הנבחרים לתפקיד ראש רשות שיש להם זיקה ארגונית-פורמלית למפלגה ארצית מתוך כלל הנבחרים.

תרשים 9.2
שיעור הנבחרים לתפקיד ראש הרשות שהתמודדו בזיקה ארגונית-פורמלית למפלגה ארצית, בחירות 2008-2024 (%)



התרשים מראה כי שיעור ראשי הרשויות שיש להם זיקה ארגונית-פורמלית למפלגה ארצית גבוה במעט משיעור המועמדים שהוצג בתרשים 9.1. בבחירות 2024 עמד שיעור ראשי הרשויות הנבחרים שיש להם זיקה ארגונית-פורמלית למפלגה ארצית על 27% (54 מתוך 197) – 43% ברשויות היהודיות ו-5% ברשויות הערביות. עם זאת, יש לשים לב לכך שמרבית המועמדים והנבחרים

לתפקיד ראש הרשות, גם ברשויות היהודיות וגם ברשויות הערביות, מעדיפים להתמודד מטעם רשימה עצמאית.

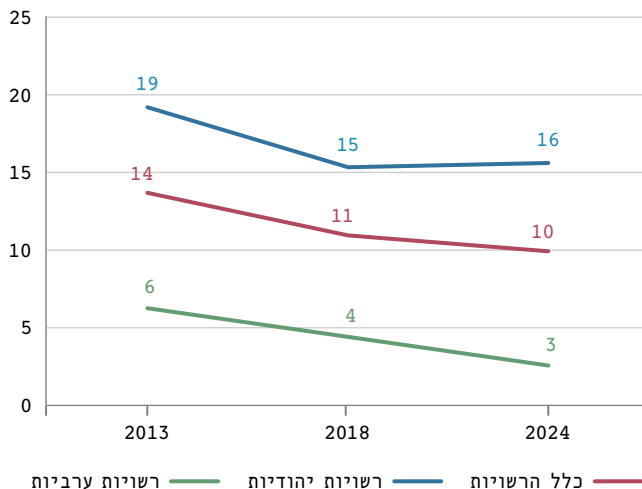
הזיקה הפומבית של המועמדים

רשימות המתמודדות בבחירות המקומיות מתוך זיקה ארגונית-פורמלית למפלגות ארציות (רשימות בת) רשאיות לקרוא לעצמן בשמה של

המפלגה הארצית המשמשת סיעת האם שלהן, אך הן אינן מחויבות בכך והן רשאיות לבחור שם שאינו מעיד על הקשר שלהן עם המפלגה הארצית. לפיכך התייחסנו למצב של רשימה של מועמד לתפקיד ראש רשות מקומית שקראה לעצמה בשם של מפלגה ארצית כזיקה פומבית. תרשים 9.3 מציג את שיעור בעלי הזיקה הפומבית בקרב כלל המועמדים לתפקיד ראש הרשות, ותרשים 9.4 מציג את השיעור בקרב הנבחרים בלבד.

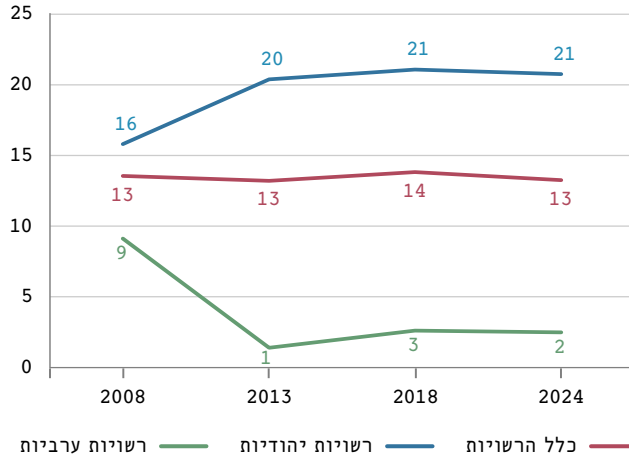
תרשים 9.3

שיעור המועמדים לתפקיד ראש הרשות שהרשימה שלהם השתמשה בכינוי של המפלגה הארצית (זיקה פומבית), בחירות 2013-2024 (%)



9.4 תרשים

שיעור הנבחרים לתפקיד ראש הרשות שהרשימה שלהם השתמשה בכינוי של המפלגה הארצית (זיקה פומבית), בחירות 2008-2024 (%)

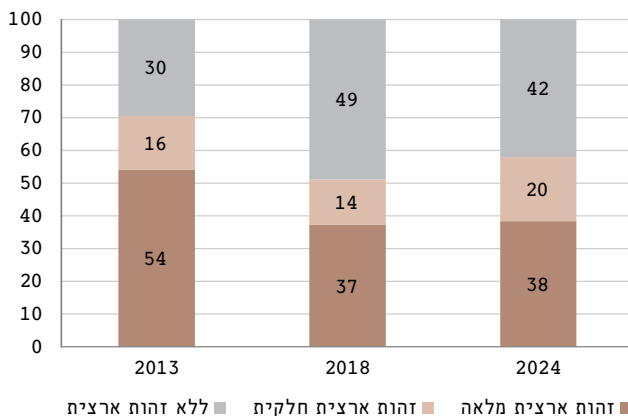


השוואה בין הממצאים בתרשימים אלו לממצאי תרשימים 9.1 ו-9.2 מלמדת כי כמחצית מהרשימות של מועמדים ונבחרים לתפקיד ראש הרשות שיש להם זיקה ארגונית-פורמלית למפלגות ארציות אינן מציגות את הזיקה הזאת בשמה של הרשימה. בסיכומם של דברים ניתן לראות כי בבחירות 2024 רק 10% מהמועמדים לתפקיד ראש הרשות (62 מתוך 622) ו-13% מראשי הרשויות הנבחרים (26 מתוך 197) התמודדו מתוך זיקה פומבית שלהם למפלגה ארצית.

תרשימים 9.5 ו-9.6 מאפשרים לעמוד על הפער בין הזיקה הארגונית-פורמלית של המועמדים והנבחרים לתפקיד ראש הרשות ובין הזיקה הפומבית שלהם. שני התרשימים מציגים את מידת הזיקה הפומבית של מועמדים שהתמודדו בזיקה ארגונית-פורמלית למפלגה הארצית, בחלוקה לשלוש רמות זהות: זהות ארצית מלאה – מועמדים שהרשימות שלהם השתמשו גם בכינוי וגם באותיות של המפלגה הארצית; זהות ארצית חלקית – מועמדים שהרשימות שלהם השתמשו בכינוי או באותיות (אחד מהם בלבד) של המפלגה הארצית; וללא זהות ארצית – מועמדים שהרשימות שלהם אינן מכונות בכינוי של המפלגה הארצית ולא השתמשו באותיות שלה למרות הזיקה הארגונית-פורמלית למפלגה ארצית.

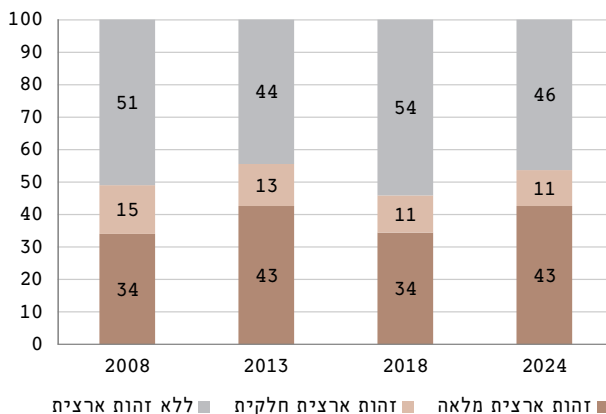
9.5 תרשים

שיעור המועמדים לתפקיד ראש הרשות ברשימות בת (זיקה פורמלית), לפי מידת ההזדהות של הרשימה שלהם עם המפלגה הארצית, בחירות 2013-2024 (%)



9.6 תרשים

שיעור הנבחרים לתפקיד ראש הרשות ברשימות בת (זיקה פורמלית), לפי מידת ההזדהות של הרשימה שלהם עם המפלגה הארצית, בחירות 2008-2024 (%)



מהתרשימים עולה כי לאחר בחירות 2013 חלה ירידה ניכרת במידת הזהות הפומבית של המועמדים לתפקיד ראש הרשות עם המפלגה הארצית שמטעמה הם התמודדו. וכך, בשתי מערכות הבחירות האחרונות פחות מ-40% מהמועמדים לתפקיד ראש רשות שהתמודדו בזיקה ארגונית-פורמלית למפלגה ארצית עשו זאת בדרך של זהות ארצית מלאה עם המפלגה הארצית, לעומת 54% בבחירות 2013. באשר לראשי הרשויות הנבחרים, ניתן לראות שקו המגמה אינו אחיד, אך ההבדלים בין השנים לא גבוהים: בכל השנים שיעור של בין 34% ל-43% התמודדו מתוך זהות ארצית מלאה עם המפלגה הארצית שלהם.

אפשר לסכם אפוא ולקבוע שמועמדים לתפקיד ראש רשות ממעטים לפעול מתוך זיקה ארגונית-פורמלית למפלגות ארציות ושרבים ממי שכן מקיימים זיקות פורמליות פועלים כדי לטשטש זאת ולא מבליטים כלפי הציבור את זיקתם למפלגה הארצית. בהמשך הדברים ננסה לעמוד על הסיבות לכך, אך קודם נבקש לבחון היכן ישראל עומדת בנושא זה במבט השוואתי.

השוואה למדינות אחרות

בשנת 2022 פורסם ספר מקיף על הבחירות

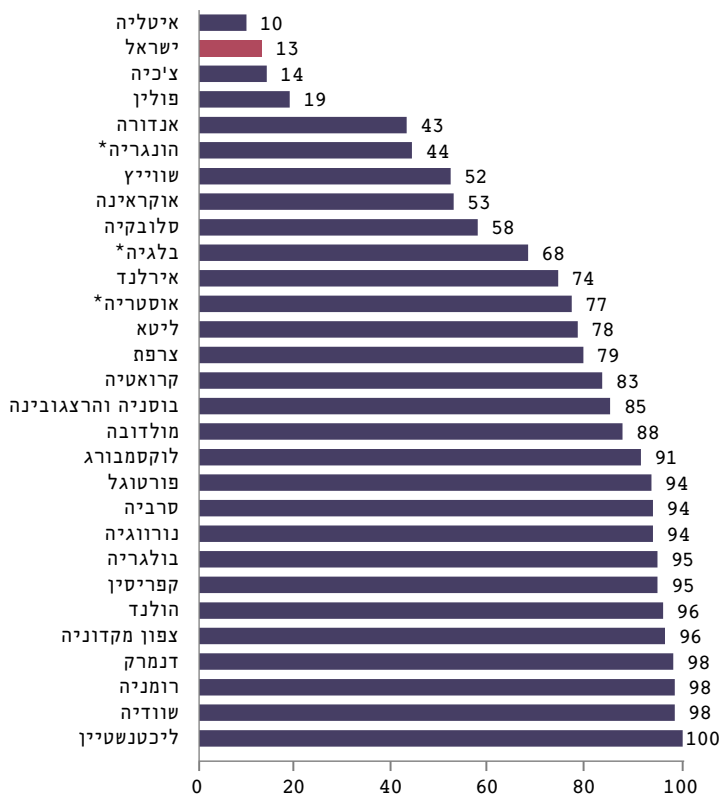
המקומיות במדינות אירופה שבחן, בין היתר, את

מידת הזיקה הפומבית בין ראשי הרשויות למפלגות הארציות כפי שהיא באה לידי ביטוי בכינוי של הרשימות המקומיות, כלומר בכך שהשם של הרשימה המקומית שבמסגרתה התמודד ראש הרשות חופף או לא חופף לשם של המפלגה הארצית (Gendźwiłł et al., 2022). תרשים 9.7 מציג את המידע על מדינות אירופה בהשוואה לישראל.⁴

4 המידע המוצג בספר של Gendźwiłł et al. (2022) מתייחס למרבית מדינות אירופה, וחסרות בו רק מדינות ספורות שעליהן לא הושגו נתונים. כאמור בפרק הקודם, הנתונים מתייחסים לבחירות המקומיות האחרונות שנערכו בעת העבודה על הספר, ולכן באשר למרבית המדינות המידע מתייחס לבחירות שהתקיימו בשנים 2017-2020, ובמקצתן לבחירות שהתקיימו בשנים 2014-2016. הספר לא התייחס לישראל (שאינה נכללת במדינות אירופה), אך אנחנו שילבנו בתרשימים את המידע על ישראל לאור ניתוח נתונים בחירות 2024 על פי המתודה של הצגת הנתונים בספר.

תרשים 9.7

שיעור ראשי הרשויות שהרשימה שלהם נקראה בשם של מפלגה ארצית, ישראל בהשוואה למדינות אירופה (%)



* באוסטריה, בבלגיה ובהונגריה נהוגות שיטות בחירה שונות בין האזורים השונים. הנמוכים של שלוש המדינות האלה מוצגים כממוצע בין האזורים השונים. נחוני לוקסמבורג מוצגים ללא רשויות קטנות, שבהן הבחירה היא אישית ואינה מבוססת על רשימות. נתוני ישראל מוצגים ללא המועצות האזוריות.

מהתרשים עולה בכירור שבישראל מספר המקרים שמתקיימת בהם זיקה פומבית בין ראשי הרשויות הנבחרים למפלגות ארציות הוא קטן ביותר בהשוואה למקובל במדינות אירופה.

שני הסברים עיקריים אפשריים לתופעה זו:

האחד – הבחירה הישירה: מתוך ארבע המדינות ששיעור הזיקה הפומבית בהן בין ראשי הרשויות למפלגות הארציות הוא נמוך במיוחד (פחות מ-20%), בשלוש מדינות – ישראל, איטליה ופולין – נהוגה שיטת הבחירה הישירה לתפקיד ראש הרשות. ייתכן שמועמדים מסוימים לתפקיד ראש הרשות מעדיפים שלא להיות מזוהים עם מפלגה ארצית כדי להשיג את הרוב הנדרש להיבחר לתפקיד גם בעזרת בוחרים שאינם נמנים עם תומכי מפלגה ארצית זו או אחרת. ועם זאת, נראה שגם בצ'כיה יש שיעור נמוך של זיקה פומבית בין ראשי הרשויות למפלגות הארציות, אף שלא נהוגה בה בחירה ישירה, ומנגד יש מדינות שנהוגה בהן בחירה ישירה ובכל זאת היקף הזיקה בהן למפלגות הארציות אינו קטן (למשל, אחדות ממדינות אוסטריה).

ההסבר השני – חולשה כללית של המפלגות הארציות: במרוצת השנים נחלשו המפלגות הארציות ברוב המדינות הדמוקרטיות. הדבר בא לידי ביטוי, למשל, בהיחלשות הקשר עם קבוצות אינטרס דוגמת ארגוני עובדים ומעסיקים ובירידה במספר החברים במפלגות. מחקרים מראים שבמדינות כמו ישראל ואיטליה תהליך זה היה חד במיוחד (קניג ורהט, 2023, 25–27; Rahat & Kenig, 2018, 91–112). תהליך זה יכול להסביר את הזיקה החלשה של ראשי הרשויות למפלגות הארציות במדינות אלו. במדינות אחרות שבהן נרשמת זיקה חלשה של ראשי הרשויות למפלגות הארציות, למשל צ'כיה ופולין, המפלגות הארציות לא הצליחו ממש להתבסס אחרי תום שלטון הקומוניזם ותחילת העידן הדמוקרטי בשנות התשעים של המאה הקודמת, והזיקה החלשה של ראשי הרשויות למפלגות היא רק אחד הביטויים לכך.⁵

מועמדי רשימות בת לעומת מועמדי רשימות עצמאיות

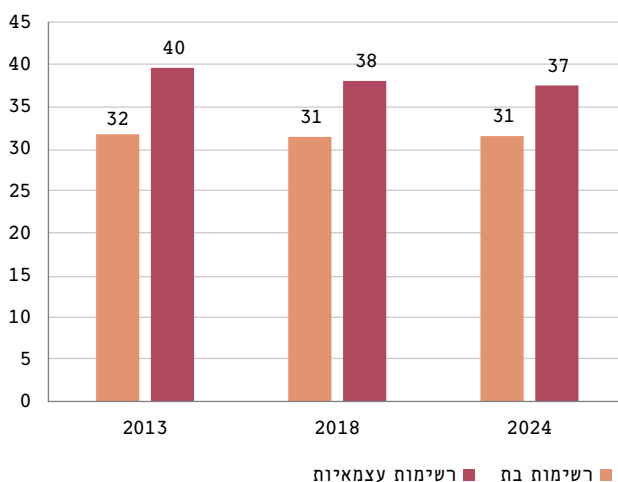
עד כה עסקנו בפרק זה בבחינת שיעור המועמדים והנבחרים לתפקיד ראש הרשות שהם בעלי זיקה למפלגות הארציות. בסעיף זה נבקש לבחון את

הנושא מזווית הראייה של הרשימות עצמן מתוך השוואה בין רשימות שיש להן

זיקה למפלגה ארצית לרשימות שאין להן זיקה שכזאת. ההשוואה תהיה בין רשימות בת לרשימות עצמאיות, כלומר נתייחס לזיקה של רשימות מקומיות למפלגות ארציות באופן ארגוני-פורמלי ולא פומבי.

תרשים 9.8

שיעור הרשימות שהציבו מועמד לתפקיד ראש הרשות, לפי סוג הרשימה, בחירות 2013-2024 (%)

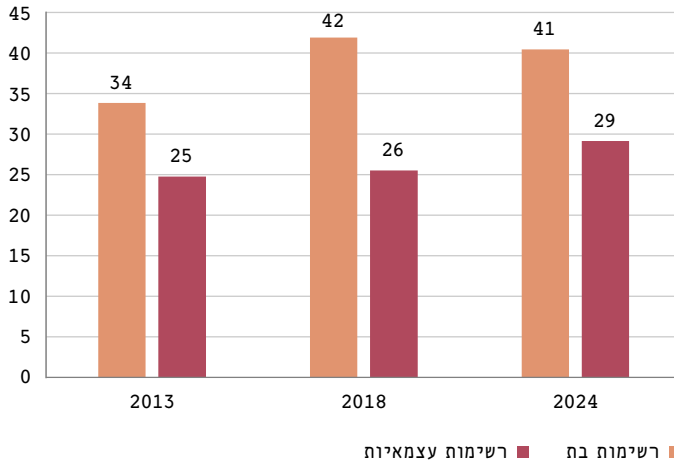


התרשים מראה כי בשלוש מערכות הבחירות האחרונות נטו רשימות עצמאיות, יותר משנטו לכך רשימות בת, להציב מועמדים לתפקיד ראש הרשות. וכך, בבחירות 2024 היה ל-37% מהרשימות העצמאיות מועמד לתפקיד ראש הרשות לעומת 31% מרשימות הבת. היבט אחר של תופעה זו הוא שרשימות עם מועמדים לתפקיד ראש הרשות נוטות פחות להיות בעלות זיקה ארגונית-פורמלית למפלגות ארציות. כך, בבחירות 2024 הייתה ל-49% מהרשימות ברשויות היהודיות שלא היה להן מועמד לתפקיד ראש רשות זיקה ארגונית-פורמלית למפלגות ארציות, לעומת 34% מהרשימות שהיה להן מועמד לתפקיד ראש רשות.

תרשים 9.9 משווה בין מידת ההצלחה בבחירות של מועמדים לתפקיד ראש הרשות מטעם רשימות בת ובין מידת ההצלחה של מועמדים עצמאים.

9.9 תרשים

שיעור הנבחרים לתפקיד ראש הרשות בקרב רשימות הבת ובקרב רשימות עצמאיות, בחירות 2013-2024 (%)



בכל מערכות הבחירות הייתה מידת ההצלחה של מועמדים שהם בעלי זיקה ארגונית-פורמלית למפלגות ארציות (מועמדי רשימות בת) גבוהה יותר, ובבחירות 2024 ניצחו 41% מהם, לעומת 29% ממועמדי הרשימות העצמאיות. ביטוי לממצא זה ראינו גם בתרשימים 9.1 ו-9.2: מקרב המועמדים לתפקיד ראש הרשות – 21% היו מרשימות בת, ומקרב הנבחרים לתפקיד ראש הרשות – 27% היו מרשימות בת. מכאן שסיכוייהם של מועמדי רשימות הבת להצליח בבחירות גבוהים יותר. ועם זאת חשוב להזכיר כי במציאות רוב ראשי הרשויות מגיעים מרשימות עצמאיות ולא מרשימות בת (כלומר, לא מרשימות בעלות זיקה למפלגה ארצית), מכיוון שרוב המועמדים הם מועמדים עצמאים (כפי שהוצג קודם לכן בתרשימים 9.1-9.4).

ממצא זה נמצא בהלימה עם הממצא שעמדנו עליו בפרק הקודם שלפיו מידת ההצלחה של רשימת בת ממוצעת גבוהה מזו של רשימה עצמאית ממוצעת. הצגנו שם שני הסברים לממצא זה, ודומה כי הם מתאימים גם כאן: מחד גיסא, אפשר

לטעון כי הזיקה למפלגה הארצית היא שמחזקת את הסיכויים של המועמד המקומי. לפי הסבר זה, הגב הכלכלי הארצי או התמיכה הפוליטית שהמועמד מקבל מעלים את סיכויי ההצלחה שלו מול מועמדים שאין להם זיקה למפלגה ארצית. מאידך גיסא, אפשר לטעון כי הקשר הוא הפוך, כלומר שמפלגות ארציות עובדות בשיטה מושכלת ומתחברות למועמדים מקומיים שמראש יש להם סיכויים גבוהים יותר. לפי הסבר זה, הצלחתם של מועמדי רשימות הבת אינה קשורה לזיקתם למפלגה הארצית אלא להפך – הצלחתם היא הסיבה לכך שהמפלגות הארציות חוברות אליהם, ובפרט שלמפלגות ארציות יש ניסיון פוליטי המאפשר להם לבחון ולסנן מועמדים בדרך טובה יותר. בדומה ניתן לומר כי רשימות בת מתנהלות באופן שמרני ומחושב יותר בשיקולים שלהן להגשת מועמדות לתפקיד ראש הרשות, בעוד ריבוי המועמדים לתפקיד ראש הרשות בקרב רשימות עצמאיות מלמד שברשימות אלו הצבת מועמדות לתפקיד נעשית באופן מחושב פחות גם כאשר סיכויי ההצלחה נמוכים מלכתחילה. הסברים מהסוג השני יכולים להסביר גם מדוע למרות הקורלציה בין מועמדות מטעם מפלגה ארצית ובין הצלחה רבה יותר בבחירות, בכל זאת לרוב המועמדים אין זיקה למפלגות ארציות.

פילוח לפי מפלגות: נתונים כלליים

עד כה ניתחנו את הזיקה של מועמדים ונבחרים למפלגות הארציות באופן כללי; כל מועמדי רשימות הבת מוסגרו בקבוצה אחת לעומת מועמדים עצמאים. בסעיף זה נבקש לבחון את מידת הזיקה הארגונית-פורמלית של המועמדים והנבחרים לתפקיד ראש הרשות למפלגות הארציות השונות. לצורך הנוחות איחדנו מפלגות שמספר המועמדים מטעמן קטן יחסית עם מפלגות אחרות שאיתן הן נוהגות להתמודד מדי פעם יחד בזירה הארצית. לשם כך יצרנו קטגוריות רחבות יחסית של "מפלגות ערביות", הכוללת את כל המפלגות הערביות ביחד,⁶ וכן "מפלגות הציבור הדתי-לאומי", הכוללת התמודדות בזיקה ארגונית-פורמלית למפלגות "הבית היהודי/המפד"ל", "תקומה/האיחוד הלאומי"

ו"עוצמה יהודית"⁷. לוח 9.1 מציג את מספר הרשימות ומספר המועמדים שהיו למפלגות הארציות החל בבחירות 2013.

לוח 9.1

מספר ושיעור הרשימות ומספר ושיעור המועמדים שהתמודדו לתפקיד ראש הרשות בזיקה ארגונית-פורמלית למפלגה ארצית, לפי מפלגה, בחירות 2013-2024

מחוכן: שיעור הרשימות שהציבו מועמד לתפקיד ראש הרשות			מספר הרשימות שהתמודדו בזיקה ארגונית-פורמלית למפלגה הארצית			
2024	2018	2013	2024	2018	2013	
46%	54%	62%	89	102	76	הליכוד
14%	20%	17%	57	45	41	יהדות התורה
13%	15%	18%	76	72	89	מפלגות הציבור הדתי-לאומי
11%	6%	10%	71	71	72	ש"ס
58%	56%	53%	31	52	55	העבודה
59%	34%	42%	37	29	45	יש עתיד
24%	16%	26%	37	37	50	ישראל ביתנו
	29%	24%		24	25	מרצ
57%			46			המחנה הממלכתי
23%	24%	28%	64	67	98	מפלגות ערביות

מהלוח עולה שאין קשר ישיר בין מספר הרשימות המתמודדות מתוך זיקה ארגונית-פורמלית למפלגה ארצית לבין מספר המועמדים לתפקיד ראש הרשות מטעם המפלגה. הסיבה לכך היא פערים ניכרים בין מפלגות מגזריות, שיש להן רשימות בת רבות אך הן ממעטות להעמיד מטעמן מועמדים לתפקיד ראש הרשות, ובין מפלגות לא-מגזריות, ובפרט אלו שיש להן יומרות שלטוניות, ששיעור ניכר מרשימות הבת שלהן מציבות מועמדים לתפקיד ראש הרשות. וכך,

7 מפלגת עוצמה יהודית היא מפלגה שפנתה ברמה המקומית למגזר הדתי-לאומי, אבל היות שבה בעת היא פנתה גם לקהלים רחבים יותר, מיקודה לא היה רק מגזרי.

על אף ריבוי רשימות הבת של המפלגות הדתיות-לאומיות והמפלגות החרדיות, יש להן מעט מאוד מועמדים לתפקיד ראש הרשות – בין 10% ל-20% במפלגות הדתיות-לאומיות וביהדות התורה וכ-10% בש"ס. מפלגות מגזריות שואפות לייצג קבוצה מובחנת וקטנה ברשות, ובדרך כלל הן אינן שואפות לתפקיד ראש הרשות, שהרי ראש הרשות, הנבחר בידי רוב התושבים, נדרש לדאוג לצורכיהם של כלל התושבים מכלל המגזרים. משום כך המפלגות המגזריות מעמידות מועמדים לתפקיד ראש הרשות בעיקר ברשויות שיש בהן רוב או שיעור ניכר של מצביעים המשתייכים למגזר שלהן. מנגד, מפלגות הליכוד, העבודה, יש עתיד והמחנה הממלכתי הן מפלגות ששיעור גבוה בהן, למעלה מ-50% מרשימות הבת שלהן במרבית מערכות הבחירות, הציבו מועמדים לתפקיד ראש הרשות.

לוח 9.2 מציג את מספר המועמדים ומספר הנבחרים לתפקיד ראש הרשות של כל אחת מהמפלגות הארציות החל בבחירות 2013.

9.2 לוח

מספר המועמדים והנבחרים שהתמודדו לתפקיד ראש הרשות בזיקה ארגונית-פורמלית למפלגה ארצית, לפי מפלגה, בחירות 2013-2024

מספר הנבחרים לתפקיד ראש הרשות מטעם המפלגה			מספר המועמדים לתפקיד ראש הרשות מטעם המפלגה			
2024	2018	2013	2024	2018	2013	
23	32	25	41	55	47	הליכוד
6	6	6	8	9	7	יהדות התורה
4	4	2	10	11	16	דתיות-לאומיות
2	2	4	8	4	7	ש"ס
4	12	11	18	29	29	העבודה
12	3	5	22	10	19	יש עתיד
1	2	6	9	6	13	ישראל ביחנו
	2	0		7	6	מרצ
6			26			המחנה הממלכתי
4	3	3	15	16	27	מפלגות ערביות

מספר המועמדים ומספר הנבחרים הגבוה ביותר בכל מערכות הבחירות הוא במובהק במפלגת הליכוד, אך הוא פחת בין בחירות 2018 לבחירות 2024: לאחר בחירות 2018 היו 32 ראשי רשויות בזיקה ארגונית-פורמלית לליכוד, לעומת 23 לאחר בחירות 2024. הזיקה של שיעור גדול מהמועמדים והנבחרים למפלגת הליכוד נראית הגיונית בשל היותה מפלגת השלטון – ברמה הארצית – בכל שלוש מערכות הבחירות המקומיות האחרונות. מפלגת השלטון היא על פי רוב מפלגה חזקה עם דומיננטיות ציבורית, ולכן סביר שראשי רשויות ירצו להיות בקשר איתה לצורך מילוי מוצלח של תפקידם.

שינוי מגמה בולט בין בחירות 2018 לבחירות 2024 קרה בקרב המפלגות מגוש המרכז-שמאל, שמשקף את השינויים בשנים אלו בגוש זה גם ברמה הארצית. בבחירות 2013 ובבחירות 2018 הייתה המפלגה הכולטת בגוש זה בקרב המועמדים והנבחרים לתפקיד ראש הרשות מפלגת העבודה (29 מועמדים וכ-12 נבחרים), אך בבחירות 2024 ירד מאוד מספר המועמדים שלה (18) ועוד יותר מכך מספר הנבחרים (4 בלבד). קו מגמה הפוך קרה במפלגת יש עתיד: בבחירות 2018 היו למפלגה זו 10 מועמדים ש-3 מהם נבחרו לתפקיד ראש הרשות, ואילו בבחירות 2022 היו לה 22 מועמדים ש-12 מהם נבחרו לתפקיד ראש הרשות. המחנה הממלכתי, שלא הייתה קיימת בבחירות הקודמות, הייתה גם היא שחקן חשוב בבחירות 2024, עם 26 מועמדים ו-6 נבחרים. בנייתו של אחוזי ההצלחה לאורך השנים ניתן לראות שבמפלגת הליכוד למעלה מ-50% מהמועמדים לתפקיד ראש הרשות מנצחים בבחירות, וכך גם ביש עתיד בבחירות 2024 (שלא כמו במערכות הבחירות הקודמות, אז ההצלחה של מועמדי יש עתיד הייתה חלשה יותר). לעומת זאת, במפלגות העבודה והמחנה הממלכתי שיעורי ההצלחה של המועמדים בבחירות 2024 היו נמוכים בהרבה: 18% במפלגת העבודה ו-23% במחנה הממלכתי.⁸

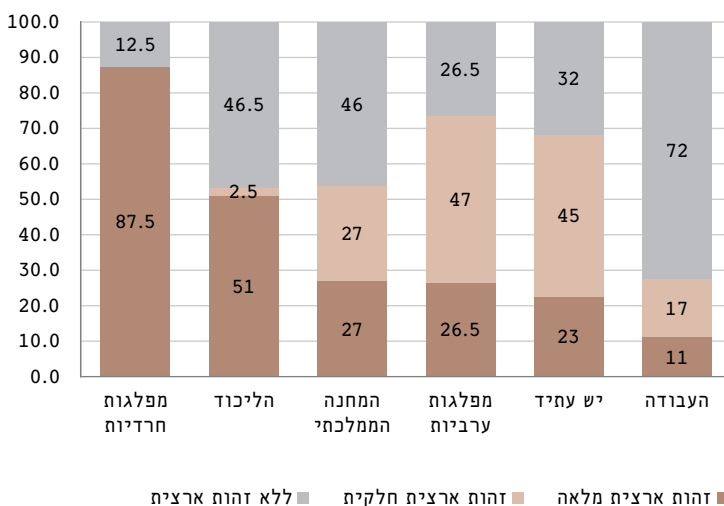
8 למעשה, 26 המועמדים של המחנה הממלכתי מתחלקים בין 14 מועמדים של כחול לבן, שמתוכם 2 נבחרו לתפקיד ראש הרשות (14%), לעומת 12 מועמדים של תקווה חדשה, שמתוכם 4 נבחרו לתפקיד ראש הרשות (33%).

זיקה פומבית בפילוח לפי מפלגות

לעיל הצגנו נתונים כלליים על מידת הזיקה הפומבית של מועמדים לתפקיד ראש הרשות המתמודדים בזיקה ארגונית-פורמלית למפלגות ארציות. בסעיף זה נבחן את הזיקה הפומבית בהשוואה בין מועמדי המפלגות הארציות השונות. הנתונים מוצגים על בחירות 2024, ורק על מפלגות שהיו להן מעל ל-15 מועמדים לתפקיד ראש הרשות. בשל כך, חיברנו את המפלגות הערביות לקבוצה אחת ואת המפלגות החרדיות לקבוצה נוספת.

תרשים 9.10

שיעור המועמדים לתפקיד ראש הרשות ברשימות בת, לפי מידת ההזדהות של הרשימה שלהן עם המפלגה הארצית, לפי מפלגה, בחירות 2024 (%)



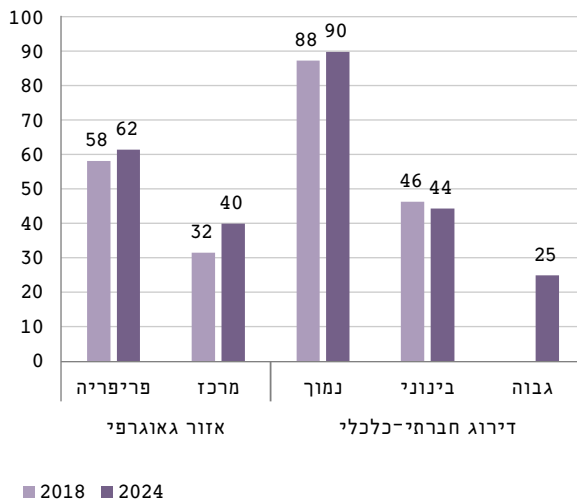
ובכן, במפלגות החרדיות כמעט כל המועמדים לתפקיד ראש הרשות התמודדו בזיקה פומבית מלאה למפלגה (14 מתוך 16, כלומר 87.5%). ממצא זה תואם את המעורבות הגבוהה של המפלגות החרדיות בזירה המקומית, ובפרט ברשויות שיש בהן תושבים חרדים רבים ואשר המפלגות החרדיות נוטות להציב בהן מועמדים לתפקיד ראש הרשות.

במפלגת הליכוד יש שיעור מועמדים גבוה יחסית שיש להם זיקה פומבית מלאה (51%). כמו כן בולט השיעור האפסי של מועמדים שאין להם זיקה פומבית חלקית (2.5%). במפלגות המחנה הממלכתי ויש עתיד ובמפלגות הערביות התמודדו כרבע מן המועמדים בזהות פומבית מלאה, ועוד שיעור לא קטן התמודדו בזהות פומבית חלקית בלבד. במפלגת העבודה בולט שיעור המועמדים הנמוך מאוד שיש להם זהות פומבית עם המפלגה: 72% ממועמדי המפלגה (13 מתוך 18) התמודדו ללא כל זהות פומבית עם השם או עם האותיות של מפלגת העבודה.

הבחירה של מועמדים מקומיים ליצור זיקה פומבית למפלגות ארציות תלויה במקרים רבים בנסיבות הספציפיות של המועמדות, ובפרט בקהל היעד. כדוגמה בולטת לכך בחרנו להציג בתרשים 9.11 את הזיקה הפומבית של מועמדים מטעם מפלגת הליכוד בשתי מערכות הבחירות האחרונות בחלוקה לפי הדירוג החברתי-כלכלי של הרשות (נמוך, בינוני וגבוה) ובחלוקה לפי האזור הגאוגרפי בין מרכז (מחוזות תל אביב ומרכז) לפריפריה (שאר המחוזות: צפון, דרום, ירושלים, חיפה, יו"ש).

9.11 תרשים

שיעור המועמדים לתפקיד ראש הרשות בזיקה ארגונית-פורמלית למפלגת הליכוד שהתמודדו מתוך זהות פומבית עם הרשימה, לפי מחוז ודירוג חברתי-כלכלי של הרשות, בחירות 2018-2024 (%)



מהתרחשים עולה בכירור המתאם בין הדירוג החברתי-כלכלי והאזור הגאוגרפי של הרשות ובין הזיקה הפומבית של מועמדי הליכוד למפלגת הליכוד. מתרשים 9.10 עולה שכ-46% ממועמדי הליכוד מתמודדים ללא זהות ארצית. מתרשים 9.11 עולה הבדל גדול בין סוגי הרשויות: ברשויות בדירוג חברתי-כלכלי נמוך התמודדו כמעט כל המועמדים לתפקיד ראש רשות הפועלים בזיקה ארגונית-פורמלית לליכוד גם מתוך זיקה פומבית למפלגה, לעומת כמחצית מהמועמדים ברשויות בדירוג חברתי-כלכלי בינוני ושיעור נמוך מאוד של מועמדים ברשויות בדירוג חברתי-כלכלי גבוה. כך למשל, בבחירות 2018 עמד שיעור זה על 0%, כלומר מתוך 11 מועמדים ברשויות בדירוג חברתי-כלכלי גבוה שהתמודדו בזיקה ארגונית-פורמלית לליכוד אף אחד לא הבליט זאת באופן פומבי בשם או באותיות של הרשימה. בדומה, ניתן לראות כי ברשויות במרכז הארץ יש למועמדי הליכוד נטייה חזקה יותר לטשטש את הזיהוי הפומבי עם המפלגה לעומת המועמדים לרשויות בפריפריה (40% לעומת 62% בבחירות 2024).

ההבדלים במידת ההזדהות של מועמדי הליכוד בין אזורים שונים וקבוצות אוכלוסייה שונות מלמדים שהמועמדים והמפלגות הארציות עושים במקרים רבים אדפטציה – פרקטיקה מוכרת במציאות שבה המפלגות הארציות הולכות ונחלשות (Dalton et al., 2011). מועמדים המתמודדים מטעם רשימות בת של הליכוד ברשויות במרכז הארץ וברשויות בדירוג חברתי-כלכלי גבוה, שמרבית המצביעים בהן מצביעים בזירה הארצית לגוש המרכז-שמאל, נוטים יותר להצניע את הזיהוי שלהם עם המפלגה הארצית ולא להשתמש בכינוי של המפלגה או באותיות שלה. דוגמאות בולטות לכך הן חיים ביבס בעיר מודיעין-מכבים-רעות ויורם שמעון במועצה המקומית מבשרת ציון.⁹

מנגד, ברשויות בפריפריה וברשויות בדירוג חברתי-כלכלי נמוך יותר, המתאפיינות בשיעורי הצבעה גבוהים לליכוד בזירה הארצית, יש נטייה גבוהה יותר למועמדים לתפקיד ראש הרשות להבליט את הזיקה שלהם למפלגת הליכוד. אומנם לצורך הנוחות הדגמנו היבט זה באמצעות מפלגת הליכוד – מפלגה עם מספר מועמדים גדול – אך תופעה דומה מתרחשת גם בקרב מפלגות מגוש המרכז-שמאל, אבל הפוך. כלומר, אצל מועמדים המתמודדים בזיקה למפלגות

דוגמת יש עתיד, העבודה וכחול לבן ניתן לראות פחות הבלטה פומבית של זהות המפלגה ברשויות מדיורג חברתי-כלכלי נמוך וברשויות בפריפריה, כלומר ניסיון לטשטש את הזיקה הארגונית-פורמלית של המועמד.¹⁰

השפעת התמיכה של מפלגות ארציות במועמד על הצבעה בבחירות: ממצאי סקר

לסיום נציג סקר משלים שערכנו שיכול לסייע להבין חלק מן הממצאים. מטרת הסקר הייתה לבחון את מידת ההשפעה של תמיכת מפלגות ארציות במועמדים בבחירות המקומיות על דפוסי ההצבעה של התושבים. לשם כך בחרנו לבדוק את ההשפעה על ההצבעה של זיקה של מועמד לשתי המפלגות הגדולות ביותר בכנסת – הליכוד ויש עתיד, שראשיהן גם מכהנים בתפקידי ראש הממשלה ויו"ר האופוזיציה, והן מייצגות כל אחת מחנה פוליטי אחר.¹¹ המשיבים בסקר נשאלו שתי שאלות עיקריות: "עד כמה תמיכה של מפלגת הליכוד במועמד בבחירות המקומיות במקום מגוריך תשפיע על הסיכוי שתבחר בו?" ו"עד כמה תמיכה של מפלגת יש עתיד במועמד בבחירות המקומיות במקום מגוריך תשפיע על הסיכוי שתבחר בו?". מלבד זאת, המשיבים בסקר נשאלו שאלות על המאפיינים האישיים שלהם, ומתוכם נציג את הפילוחים בחלוקה ליהודים וערבים ולפי הצבעה בבחירות לכנסת. הסקר נערך בינואר 2024, כחודש לפני הבחירות המקומיות בפברואר 2024.¹²

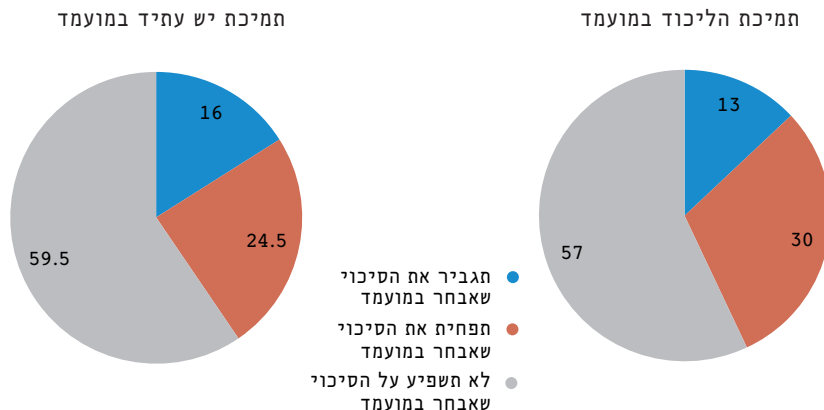
10 בעבודה קודמת הדגמנו את התופעה הזאת על ההתמודדות של רשימות מטעם מפלגת העבודה בבחירות 2018. ראו פינקלשטיין ואחרים, 2024.

11 מבחינה מחקרית היה ראוי כמובן לבחון את כל המפלגות, אך לשם כך יש לערוך סקר מקיף יותר. הסיבה לבחירה שלנו בליכוד וביש עתיד היא שאלו שתי המפלגות הגדולות ביותר בכנסת כיום, וכל אחת מייצגת במובהק מחנה פוליטי אחר. סיבה נוספת לבחירה שלנו בשתי המפלגות האלה היא שמספר המועמדים הגבוה ביותר לתפקיד ראש הרשות שמתמודדים בזיקה למפלגה ארצית הוא בשתי מפלגות אלו.

12 הסקר בוצע על ידי מרכז ויטרבי לחקר דעת קהל ומדיניות במכון הישראלי לדמוקרטיה. איסוף הנתונים לסקר נעשה בתאריכים 14–17 בינואר 2024. רואיינו באינטרנט ובטלפון 502 גברים ונשים בשפה העברית ו-111 גברים ונשים בשפה הערבית. טעות הדגימה המרבית למדגם זה היא 4.04% ±, ברמת ביטחון של 95%. עבודת השדה בוצעה על ידי מכון לזר מחקרים בראשות ד"ר מנחם לזר. תודתנו לפרופ' תמר הרמן ולד"ר אור ענבי על הסיוע בגיבוש שאלות הסקר. ניתוח מוקדם של סקר זה פורסם באתר המכון הישראלי לדמוקרטיה. ראו פינקלשטיין, 2024.

9.12 חרשים

מידת ההשפעה של תמיכת המפלגות הליכוד ויש עתיד במועמד בבחירות המקומיות על סיכויי הבחירה של החושבים (%) (כלל המדגם)



מהתרשים עולים שני ממצאים עיקריים:

ראשית, למעלה ממחצית מהציבור בישראל משיבים שתמיכה של אחת משתי המפלגות הארציות הגדולות במועמד בבחירות המקומיות לא תשפיע כלל על סיכויי הבחירה שלהם במועמד. ההשוואה בין הליכוד ליש עתיד מגלה כי הציבור מעט אדיש יותר לתמיכה של יש עתיד במועמד מאשר לתמיכה של הליכוד (59.5% לעומת 57%, בהתאמה).

שנית, בקרב מי שהשיבו כי לתמיכה של אחת משתי המפלגות הארציות הגדולות תהיה השפעה על הבחירה שלהם, הרוב השיבו כי ההשפעה תהיה שלילית, כלומר תפחית מהסיכוי שיבחרו במועמד. בנושא זה ניתן לזהות הבדל מסוים בין תמיכת יש עתיד לתמיכת הליכוד. תמיכה של הליכוד מעוררת השפעה שלילית רבה יותר: 30% השיבו כי תמיכת הליכוד תפחית את הסיכוי שיבחרו במועמד, לעומת 24.5% שהשיבו כך באשר לתמיכת יש עתיד.

כפי שכבר הסברנו בפרק הקודם, חוקרים עמדו על כך שהיחלשות כוחן של המפלגות הארציות בפוליטיקה המקומית משקפת תהליך של ירידת כוחן של המפלגות בכלל.

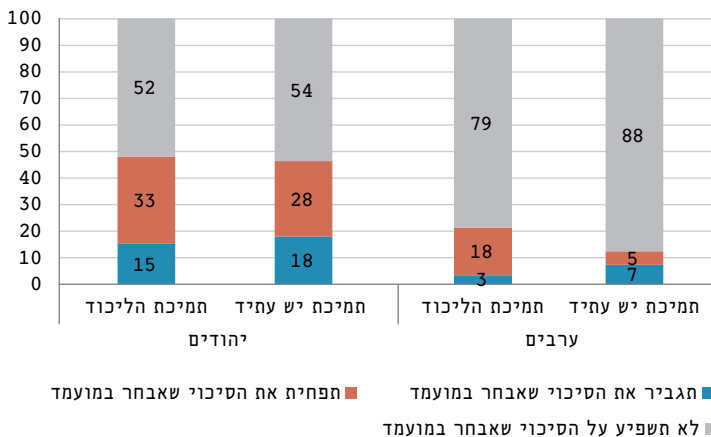
לצד זאת יש תהליך של צמיחת פוליטיקה מקומית שדאגתה העיקרית היא רווחת התושב ואיכות החיים והסביבה, ובוחרים שוקלים כיום בבחירות המקומיות יותר שיקולים מקומיים ופחות שיקולים של אידאולוגיה כלל-ארצית. הממצא הראשון בדבר חוסר החשיבות שמרבית המצביעים בישראל מייחסים לזהות האידאולוגית הארצית של המועמדים בבחירות המקומיות הוא אפוא ממצא מובן.

את הסיבה לכך שרוב המועמדים לתפקיד ראש הרשות אינם מתמודדים בזיקה למפלגה ארצית ניתן להסביר באמצעות הממצא השני – שהראה כי בקרב מי שמייחסים חשיבות לתמיכה של מפלגה ארצית, הרוב טוענים כי תמיכה כזאת תפגע בסיכויי ההצבעה שלהם למועמד. מכאן שברמת כלל הציבור, תמיכה של המפלגות הארציות דווקא מבריחה מצביעים פוטנציאליים במקום למשוך אותם, כלומר היא נטל ולא נכס אלקטורלי. עם זאת, ייתכן כמובן שברשות מקומית מסוימת או בקרב פלח אוכלוסייה מסוים, כפי שיפורט בהמשך, לתמיכה של מפלגה ארצית ספציפית תהיה בעיקר השפעה חיובית על סיכויי ההצבעה בבחירות של התושבים.

בתרשים הבא מוצגים ממצאי הסקר בהשוואה בין הציבור היהודי לציבור הערבי.

9.13 תרשים

מידת ההשפעה של תמיכת המפלגות הליכוד ויש עתיד במועמד בבחירות המקומיות על סיכויי הבחירה של התושבים, לפי מגזר (%)



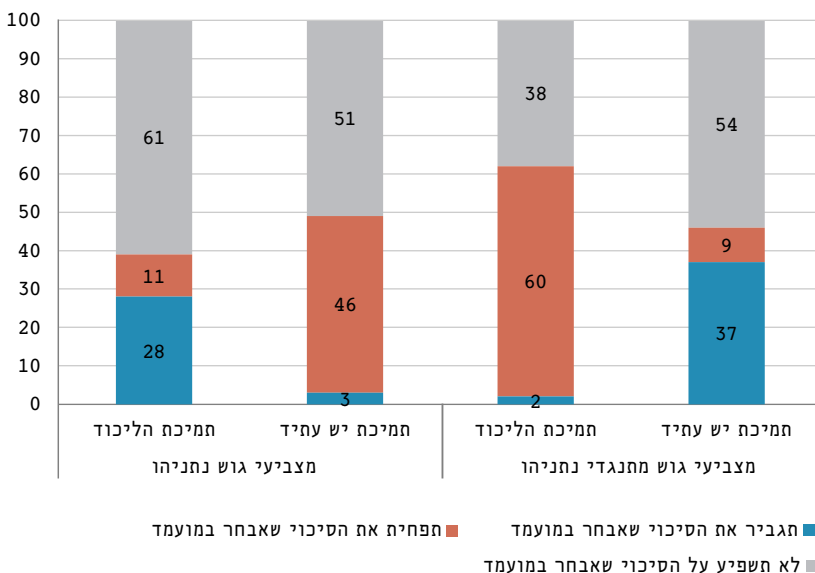
התרשים מלמד כי בחברה הערבית לא מייחסים חשיבות רבה לתמיכה של המפלגות הארציות היהודיות במועמדים וכי גם כשמדובר במפלגת הליכוד, המזוהה עם הימין, 79% מהערבים השיבו שתמיכה של המפלגה לא תשפיע כלל, לא לחיוב ולא לשלילה, על הסיכוי שהם יבחרו במועמד.

הסבר אפשרי אחד לממצאים אלו הוא שמדובר במפלגות ארציות יהודיות שאינן רלוונטיות לבחירות המקומיות בחברה הערבית וגם ממעטות להביע תמיכה במועמדים וברשימות המתמודדים ברשויות הערביות (אף כי בשוליים יש תופעה כזאת). ואולם נראה שהסבר זה לבדו אינו ממצה, ובפרט על רקע השיעור הגבוה של ערבים המגלים אדישות לתמיכה של מפלגה ארצית, גם מפלגה מימנית. דומה כי ממצאים אלו יכולים להיות מוסברים על רקע המאפיינים הייחודיים של הבחירות ברשויות הערביות (שבהן מתגוררים רוב האזרחים הערבים). מוקד הבחירות והתנהלות המועמדים והרשימות בשלטון המקומי הערבי הם בעיקר על בסיס קהילתי-חמולתי, והמפלגות הארציות, ובכלל זה המפלגות הערביות, אינן שחקן מרכזי בבחירות. כפי שהראינו לעיל, בבחירות 2024 הייתה רק ל-5% מהמועמדים לתפקיד ראש הרשות ברשויות הערביות זיקה ארגונית-פורמלית למפלגות ארציות ורק ל-3% הייתה זיקה פומבית. גם כאשר יש זיקה כלשהי של המועמד למפלגה ארצית, הבחירות מתארגנות בדרך כלל על יסוד קהילתי מקומי ולא על יסוד המותג של המפלגה הארצית או הערכים האידאולוגיים המנחים אותה, ובכלל זה מפלגות ארציות ערביות.

תרשים 9.14 מציג את ממצאי הסקר בחלוקה לפי ההצבעה בבחירות הארציות. פילוח זה חשוב בשל ההבנה שלמצביעי גוש פוליטי או מפלגה מסוימת יש נטייה להיות מושפעים לחיוב מזיהוי של מועמד מקומי עם מפלגה ארצית שהם תומכים בה; ולהפך – הם מושפעים לשלילה מזיהוי של מועמד מקומי עם מפלגה ארצית שהם מתנגדים לה. התרשים מציג את הנתונים לפי החלוקה הגושית שנוצרה בפוליטיקה הישראלית בשנים האחרונות והייתה גם הבסיס למבנה הקואליציה/אופוזיציה לאחר הבחירות האחרונות לכנסת (2022): מצביעי גוש נתניהו (הליכוד, יהדות התורה, ש"ס, הציונות הדתית ועוצמה יהודית) ומצביעי גוש מתנגדי נתניהו (המחנה הממלכתי, יש עתיד, ישראל ביתנו, העבודה ומרצ). המפלגות הערביות לא נכללו בניתוח זה בשל הרלוונטיות הנמוכה של הזיקה הארצית לרשימות המקומיות בחברה הערבית.

9.14 תרשים

מידת ההשפעה של תמיכת המפלגות הליכוד ויש עתיד במועמד בבחירות המקומיות על סיכויי הבחירה של החושבים, לפי הצבעה בבחירות (%; מצביעי המפלגות היהודיות)



מהתרחשים עולה כי למצביעי גוש פוליטי אחד יש קושי, שמשפיע על הצבעתם בבחירות, עם זיהוי של המועמד עם הגוש הפוליטי האחר. ההשפעה השלילית של זיהוי מועמד עם הגוש האחר חזקה מן ההשפעה החיובית של זיהוי מועמד עם הגוש של המצביע, ולכן ראינו לעיל (תרשים 9.12) שתמיכה של מפלגה ארצית "מבריחה" מצביעים יותר משהיא מביאה מצביעים. זוויית ראייה אחרת לבחינת הנתונים היא שבשני המחנות הפוליטיים יש רוב למשיבים כי זיהוי של מועמד בבחירות המקומיות עם המפלגה הרומינגנטית במחנה שלהם לא יחזק את הסיכוי שהם יצביעו למועמד זה.¹³

13 למעשה, גם בניחוח מצביעי יש עתיד ומצביעי הליכוד לבדם לא נמצא רוב כזה. ראו פינקלשטיין, 2024.

התרשים מראה כי הקושי של מצביעי גוש מתנגדי נתניהו עם זיהוי של מועמד עם הליכוד חזק מהקושי של מצביעי גוש נתניהו עם זיהוי מועמד עם יש עתיד. כך, 60% ממצביעי גוש מתנגדי נתניהו השיבו כי תמיכה של הליכוד במועמד מקומי תפחית את הסיכוי שיבחרו במועמד, לעומת 46% ממצביעי גוש נתניהו שהשיבו כך בנוגע לתמיכה של יש עתיד במועמד מקומי. כלומר, למעלה ממחצית ממצביעי גוש נתניהו השיבו כי תמיכה של יש עתיד במועמד מקומי לא תפגע בסיכוי שהם יצביעו למועמד זה.

ממצאי הסקר יכולים לסייע להסביר גם ממצא נוסף שעמדנו עליו בפרק זה – שרשימות שיש להן מועמדים לתפקיד ראש הרשות נוטות להתמודד בזיקה ארגונית-פורמלית למפלגות ארציות הרבה פחות מרשימות ללא מועמד לתפקיד ראש הרשות. כך, בבחירות 2024 הייתה ל-49% מהרשימות ברשויות היהודיות שלא היה להן מועמד לתפקיד ראש רשות זיקה ארגונית-פורמלית למפלגה ארצית, לעומת 34% מהרשימות שהיה להן מועמד לתפקיד ראש רשות. נראה כי רשימות עם מועמד לתפקיד ראש הרשות פחות מעוניינות בזיקה למפלגה הארצית בשל החשש שזיקה זו תפגע בסיכויי ההצלחה של המועמד.

לנוכח ממצאי הסקר ניתן להסביר את ההבחנה לעיל בכך שמועמדים לתפקיד ראש הרשות שואפים לתמיכה רחבה ככל האפשר, מימין ומשמאל, ולכן הם מעדיפים להישאר ככל האפשר בקונצנזוס ולא להשתמש בזיהוי ארצי שיכול לפגוע בהם בגיוס של תומכי הגוש הפוליטי הנגדי (הדבר נכון בעיקר לרשויות שאין בהן הומוגניות בעמדות הפוליטיות של התושבים). לעומת זאת, רשימות שאין להן מועמד לתפקיד ראש הרשות מכוונות במקרים רבים לפלח מסוים באוכלוסייה. לכן בבחירות למועצה, זיהוי של רשימה עם מפלגה ארצית יכול לאותת לקהל הבוחרים המקומי על אופייה של הרשימה בלי שהרשימה תוטרד מן המחיר שהיא משלמת בקרב מתנגדי אותה מפלגה ארצית, מכיוון שהיא אינה פונה אליהם ולא רואה בהם מצביעים פוטנציאליים. דוגמאות לכך הן רשימות עם אידאולוגיה חילונית-ליברלית או רשימות הפונות למגזר סוציולוגי מובחן באוכלוסייה (חרדים, דתיים לאומיים או עולים מברית המועצות לשעבר). טענה זו מסבירה לא רק מדוע רשימות עם מועמד לתפקיד ראש רשות נוטות פחות להתמודד בזיקה ארגונית-פורמלית למפלגות ארציות, אלא גם מדוע שיעור ניכר מן הרשימות עם מועמד לתפקיד ראש הרשות שיש להן זיקה ארגונית-פורמלית למפלגות ארציות בוחרות לפעול ללא זיקה פומבית למפלגה הארצית.

סיכום

פרק זה עסק בבחינת הקשרים והזיקות בין מועמדים לתפקיד ראש רשות ובין מפלגות ארציות. מהפרק עולה כי רוב מוצק של המועמדים ושל ראשי הרשויות הנבחרים אינם מתמודדים בזיקה למפלגה ארצית וכי גם כאשר מתקיימת זיקה כזאת, היא, במקרים רבים, לא פומבית אלא רק ארגונית-פורמלית. עוד עולה כי הזיקה של מועמדים למפלגות ארציות חלשה יותר מהזיקה של רשימות (אשר נדונה בפרק הקודם), כלומר, רשימות עם מועמדים לתפקיד ראש רשות הן בעלות זיקה חלשה יותר למפלגות ארציות מרשימות שאין להן מועמד לתפקיד ראש רשות.

מהסקר שהוצג בפרק עולה כי למעלה ממחצית מהציבור בישראל אומרים על עצמם כי תמיכה של אחת משתי המפלגות הארציות הגדולות במועמד בבחירות המקומיות לא תשפיע כלל על סיכויי הבחירה שלהם באותו מועמד, ובקרב מי שהשיבו כי לתמיכה תהיה השפעה על הבחירה שלהם, הרוב השיבו כי ההשפעה תהיה שלילית, כלומר תפחית מהסיכוי שהם יבחרו במועמד זה. ממצאי הסקר מתיישבים עם הממצאים של ניתוח תוצאות הבחירות, והם מראים שברמת כלל הציבור תמיכה של מפלגה ארצית במועמד מקומי מזיקה יותר משהיא מועילה, ומכאן מובן מדוע מרבית המועמדים נמנעים מיצירת זיקה פומבית, ואפילו זיקה ארגונית-פורמלית, למפלגות ארציות.

ועם זאת, סיכויי ההצלחה של מועמדים שיש להם זיקה למפלגה ארצית גבוהים מסיכוייהם של מועמדים עצמאים. ניתן לטעון שההצלחה היחסית של מועמדים אלו נובעת מן המימון והתמיכה הציבורית שהם מקבלים מהמפלגות הארציות, אך ייתכן שהקשר הוא הפוך, כלומר שהמפלגות הארציות נוטות לתמוך במועמדים שסיכויי ההצלחה שלהם בבחירות גבוהים יותר.

רשימת המקורות

- בארי, איתי ורזין, ערן (2015). מבוא: דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות והשתתפות. בתוך איתי בארי וערן רזין (עורכים), **דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית**, כרך א (עמ' 9-30). מחקרי פלורסהיימר – המכון ללימודים עירוניים ואזוריים, האוניברסיטה העברית בירושלים.
- חרות-סובר, תלי (2023, 17 באוגוסט). "המטשטשים": ראשי הערים שמקבלים כסף מהליכוד ומעדיפים להצניע את זה. **דה־מרקר**.
- פינקלשטיין, אריאל (2024). **השפעת תמיכת מפלגות ארציות במועמדים בבחירות המקומיות על דפוסי ההצבעה של התושבים**. אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- פינקלשטיין, אריאל וברטוב, יובל יעקב (2023). **מסגרת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי: ישראל בהשוואה לדמוקרטיה המפותחות (מחקר מדיניות 192)**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- פינקלשטיין, אריאל, הימן, אסף ונעם, יחיאל (2024). **רשימות הבת: כוחן של המפלגות הארציות בשלטון המקומי – סקירת נתונים**. אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- קניג, עופר ורהט, גדעון (2023). **המפלגות בישראל 1992-2021**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

Dalton, Russell J., Farrell, David M., & McAllister, Ian (2011). *Political parties and democratic linkage: How parties organize democracy*. Oxford University Press.

Gendźwiż, Adam, Kjær, Ulrik, & Steyvers, Kristof (Eds.). (2022). *The Routledge handbook of local elections and voting in Europe*. Routledge

Haus, Michael, & Sweeting, David (2006). Local democracy and political leadership: Drawing a map. *Political Studies*, 54(2), 267-288.

Rahat, Gideon, & Kenig, Ofer (2018). *Party politics to personalized politics? Party change and personalization in democracies*. Oxford University Press.

Razin, Eran (2004). Needs and impediments for local government reform: Lessons from Israel. *Journal of Urban Affairs*, 26(5), 623-640.

Stone, Clarence Nathan (1989). *Regime politics: Governing Atlanta, 1946-1988*. University Press of Kansas.

Svara, James H. (1990). *Official leadership in the city: Patterns of conflict and cooperation*. Oxford University Press.

פרק 10

פוליטיקה אישית בבחירות המקומיות בישראל:
ניתוח על בסיס שמות הרשימות

אריאל פינקלשטיין | אסף הימן

תקציר

פרק זה מציג ניתוח של היקף הפוליטיקה האישית (פרסונליזם) בבחירות המקומיות ומתבסס לשם כך על ניתוח השמות הרשמיים של הרשימות המקומיות. הפרק מצביע על תהליך מתמשך של עלייה ניכרת, בפרט בבחירות 2024, במספר הרשימות שהשם הרשמי שלהן כולל את שמו של ראש הרשימה – מה שמכונה "פרסונליזציה". תופעה זו מתרחשת באופן נרחב ברשויות היהודיות (62% מהרשימות בבחירות 2024), אך כמעט שאינה קיימת ברשויות הערביות. הסיבה לכך היא שבחברה היהודית הרשימות המקומיות רואות בבחירות המקומיות זירה אישית, שבה ראשי הרשימות, ולא הרשימות שמועמדות לבחירה, הם שמניעים את הבוחרים לצאת ולהצביע, למרות "כללי המשחק" הפורמליים הקבוצתיים. בחברה

הערבית, לעומת זאת, הפוליטיקה המוניציפלית מבוססת לרוב על קשרי משפחה חמולתיים, ולכן החמולה, כמוקד של זהות חברתית וקבוצתית, היא שמניעה את הבוחרים לצאת ולהצביע. לפיכך הבחירות למועצות ברשויות הערביות נעדרות כיום כמעט לחלוטין מממדים של פוליטיקה אישית בשמות הרשימות.

מבוא ורקע

פרק זה מציג ניתוח של הפוליטיקה האישית

ברשימות המועמדים בבחירות המקומיות

בישראל החל בבחירות 2003 על בסיס ניתוח השמות הרשמיים של הרשימות המופיעים גם על פתקי ההצבעה. הפרק מצביע על עלייה ניכרת במהלך השנים, בפרט בבחירות 2024, במספר הרשימות שהשם הרשמי שלהן כולל את שמו של ראש הרשימה ומראה כי תופעה זו מתרחשת בעיקר ברשויות היהודיות.

מנקודת המבט של התאוריה, פוליטיקה אישית (פרסונליזם) היא מצב שבו חשיבותו של השחקן הפוליטי היחיד עולה על זו של הקבוצה שהוא משתייך אליה. דוגמה לכך היא מתן חשיבות גדולה יותר לראש מפלגה לעומת מפלגתו. הפוליטיקה האישית יכולה להיות גם תהליך (פרסונליזציה) שבו בחלוף השנים חשיבותו של השחקן הפוליטי היחיד עולה על זו של הקבוצה שהוא משתייך אליה. הפוליטיקה האישית יכולה להיות מרוכזת בשחקן הפוליטי היחיד המנהיג את הקבוצה הפוליטית (פרסונליזם ריכוזי), אך היא יכולה להיות גם מבוזרת בין כמה שחקנים פוליטיים (פרסונליזם ביזורי). הפוליטיקה האישית באה לידי ביטוי בשלושה תחומים: במבנה המוסדות הפוליטיים (למשל שיטת הבחירות), בהתנהגות של פוליטיקאים ובוחרים ובאמצעי התקשורת (Pedersen & Rahat, 2021).

מדינת ישראל נחשבת מקרה בולט של תופעת הפוליטיקה האישית. משנות השבעים ואילך, בגלל שינויים חברתיים ופוליטיים שהתחוללו בחברה הישראלית, הפוליטיקה הישראלית הפכה במובהק לאישית יותר, גם בהשוואה למדינות אחרות (Rahat & Kenig, 2018, 192-208; Rahat & Sheaffer, 2007). כפי שניסח זאת מדען המדינה גדעון רהט: "הפוליטיקה בישראל היא פרסונלית באופן קיצוני. ממדינה שהמפלגות בה היו השחקניות העיקריות הפכה ישראל למדינה שבה השחקנים הראשיים בפוליטיקה הם אינדיווידואלים, ואילו המפלגות נדחקו למושב האחורי. [...] הפוליטיקה מסוקרת ומוצגת כמשחק שהשחקנים הראשיים

בו הם פוליטיקאים יחידים (בעיקר מנהיגי מפלגות), ודפוסי ההתנהגות [של הפוליטיקאים והבוחרים] מצביעים אף הם על עוצמת הפוליטיקה האישית" (רהט, 2019, 76).

בישראל הפוליטיקה האישית מאפיינת לא רק את הרמה הארצית, אלא גם את הרמה המקומית-מוניציפלית. שורשי הפוליטיקה האישית בשלטון המקומי מקורם ברפורמת הבחירה הישירה לתפקיד ראש הרשות. עד לבחירות המקומיות של 1978 התקיימו הבחירות המקומיות בפתק אחד. הבחור בחר באמצעותו ברשימה, וחברי המועצה הנבחרים בחרו מתוכם את ראש הרשות (ברומה לשיטה הפרלמנטרית לבחירת הממשלה על ידי הכנסת ברמה הארצית). ב-1975 חוקקה הכנסת את חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), שהוסיף פתק הצבעה לבחירה אישית וישירה לראש הרשות בעיריות ובמועצות המקומיות, לצד ההצבעה לרשימת מועמדים סגורה למועצה (בשנת 1988 נוספה בחירה ישירה גם לראשות המועצות האזוריות). עם המעבר לבחירה הישירה נעשו גם תיקוני החקיקה שהעצימו את סמכויותיו של ראש הרשות מול המועצה וכן הוקשחו התנאים להדחתו של ראש הרשות בידי המועצה.

כפי שהראינו בפרקים 8 ו-9, בעקבות הרפורמה הפרסונלית בשיטת הבחירות המקומיות עלתה חשיבותם של השחקנים הפוליטיים המקומיים על חשבון רשימות שפועלות בזיקה למפלגות ארציות. עם זאת, הרפורמה הותירה את מעמד חברי המועצה על כנו, ולכן, למעשה, החלישה אותם. כך, לא רק שמרבית סמכויות הביצוע רוכזו בידי ראש הרשות ואף נלקחה מהמועצה היכולת המעשית להדיח אותו, אלא שחברי המועצה נותרו גם נעדרי משאבים וכלי פיקוח אפקטיביים. גם שיטת הבחירות למועצה שלא שונתה לא תרמה לטובה למעמדם של חברי המועצה, מאחר שאין להם את אותה הלגיטימציה האישית לפעילותם שממנה נהנה ראש הרשות בבחירה הישירה למשרתו (פרידמן ושפירא, 2020). בגלל כל אלו הפוליטיקה המקומית בישראל היא פוליטיקה אישית מאוד, בהשוואה לפוליטיקה הארצית, מהבחינה הזאת שהיא מרוכזת בעיקר סביב ראש הרשות הנבחר. לעליית הפוליטיקה האישית במישור המקומי תרמה, נוסף על הרפורמה בשיטת הבחירות, עוד תופעה: היחלשות המפלגות הארציות בכלל וברמה המקומית בפרט (בעניין זה ראו פרקים 8 ו-9).

מתודולוגיה

שיטת המדידה של עוצמת הפוליטיקה האישית נעשית בפרק זה על בסיס אחד מביטויי תופעה זו – הוספת שם ראש רשימת המועמדים לשם הרשימה בפתק ההצבעה. בספרות המחקר מדד זה הוא חלק ממדד התקשורת של הפוליטיקה האישית, והוא מכונה "פרסונליזם בתקשורת הנשלטת". התמריץ לכינוי זה הוא שהמפלגות הן ששולטות במסרים העוברים לבוחרים בצורת תקשורת זו (בניגוד לצורת התקשורת הבלתי נשלטת בעיתונות). מדד זה בא לידי ביטוי בקיומם של חשבונות של הפוליטיקאים והמפלגות ברשתות החברתיות וגם בשמות הרשימות שעל גבי פתקי ההצבעה, כאמור. שמות הרשימות על פתקי ההצבעה הם המסרים הבסיסיים ביותר שהמפלגה מעבירה לבחורה כדי שאלה יצביעו לה, ובמקרים רבים זהו גם השם הרשמי שהרשימה מציגה לציבור בפרסומיה. מסרים אלו חשובים במיוחד בבחירות המקומיות מכיוון שרמת הסיקור התקשורתי בנושא הפוליטיקה המקומית דלה מזו שבנושא הפוליטיקה הארצית.

אף שהבחירות למועצה נעשות על בסיס רשימתי וקבוצתי, ללא כל רכיב אישי רשמי המאפשר לבחור מועמד או מועמדים למועצה באופן אישי, הרשימות רשאיות לבחור את שם הרשימה ובתוך כך גם לכלול בו את שמו של ראש הרשימה. ההחלטה לעשות זאת מבטאת את ההנחה שבמועמד היחיד טמון הערך האלקטורלי של הרשימה בבחירות המקומיות, ולא בשם הרשימה או במפלגות ארציות באשר הן (זובידה ולביא, 2015, 144; טורגובניק, 2001). תופעה זו קיימת ומתועדת גם ברמה הארצית, היא במגמת עלייה בבחירות לכנסת מאז בחירות 1977, וכיום היא נחשבת לרפוס רווח (רהט, 2019, 92–100). את העדויות לה מצאה הילה ירושלמי, שהראתה על בסיס מדגם של שלושים הרשויות הגדולות בבחירות 1969 בהשוואה לבחירות 2018 כי מאז רפורמת הבחירה הישירה חלה עלייה הדרגתית בהוספת שם ראש הרשימה לשם הרשימה בפתק ההצבעה, קרי פרסונליזציה (ירושלמי, 2022).

ניתוח הפוליטיקה האישית בישראל בפרק זה עוסק, כאמור, בעיריות ובמועצות מקומיות בלבד ולא במועצות אזוריות, שבהן שיטת הבחירות אחרת: בעיריות ובמועצות מקומיות מתמודדות למועצת הרשות המקומית רשימות, בדומה למתכונת של הבחירות לכנסת, אבל במועצות האזוריות הבחירות למועצה נעשות ברמה היישובית, כלומר כל יישוב בוחר נציג אחד או יותר לפי המכסה

שנקבעה לו במועצה. במרבית המקרים (92%) מדובר בנציג אחד ליישוב.¹ באופן זה, הבחירות למועצת הרשות במועצות האזוריות הן למעשה בחירות אישיות כמעט בהגדרה,² ולכן הדיון בהן כאן פחות רלוונטי.

לצורך הניתוח השתמשנו בשמות של כל הרשימות המתמודדות בעיריות ובמועצות מקומיות על בסיס נתוני משרד הפנים על רשימות המתמודדים בחמש מערכות הבחירות האחרונות – בשנים 2003–2024. סיווגנו את כל הרשימות לשתי קטגוריות: רשימות שהשם הרשמי שלהן כלל את שמו של ראש הרשימה ורשימות שהשם שלהן לא כלל את שמו של ראש הרשימה. נציין כי אופן הזכרת שמו של ראש הרשימה יכול להיות מגוון. יש רשימות שהוסיפו את המילה "בראשות" בתוך שם הרשימה, למשל רשימת "הליכוד צעירי בני ברק ותושבי השכונות בראשות יעקב וידר" (בני ברק) ורשימת "ירושלים אחת בראשות משה ליאון" (ירושלים), ויש רשימות שהזכירו את שמו של ראש הרשימה באופן אחר, למשל רשימת "הילה שלם והתושבים" (קרית אתא) ורשימת "יוסי לוי למועצה" (שוהם).

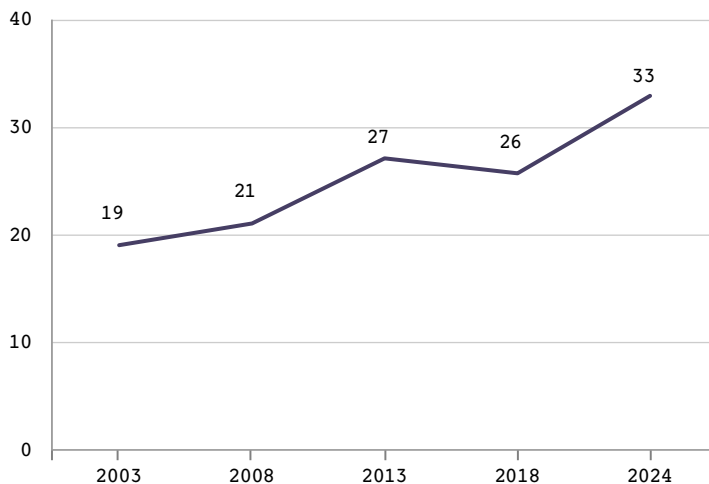
בתרשים 10.1 מוצג שיעור הרשימות שבשמן הרשמי מופיע לאורך השנים שמו של ראש הרשימה.

ממצאים כלליים: פוליטיקה אישית בשם הרשימות

- 1 מתוך 780 יישובים ששלחו נציגים למועצות של המועצות האזוריות, ל-714 היה נציג אחד במועצה (92%).
- 2 ברמה הפורמלית הבחירות מתנהל בבחירות רשימתיות, כך שגם אם יש ליישוב נציג אחד, מוגשת רשימה לבחירות שרק העומד בראשה, אם הוא ינצח בבחירות, יכהן כחבר מועצה.

10.1 תרשים

שיעור הרשימות בבחירות המקומיות ששמו של ראש הרשימה מופיע בשם הרשמי שלהן, בחירות 2003-2024 (%)

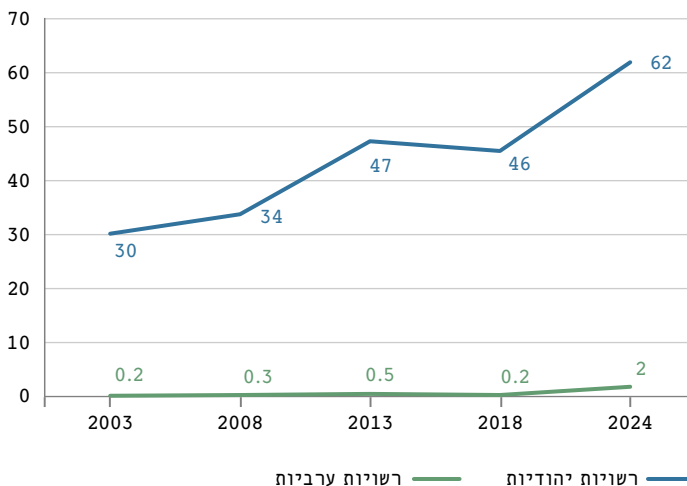


ניתן להבחין במגמת עלייה לאורך השנים בהוספת שם ראש הרשימה לשמה של רשימת המועמדים בכלל הרשויות המקומיות: עלייה הדרגתית מ-19% בבחירות 2003 (323 מתוך 1,698 רשימות) עד ל-33% בבחירות 2024 (570 מתוך 1,731 רשימות).

בחינה של הוספת שם ראש הרשימה לפתק ההצבעה בכלל הרשויות ללא חלוקה לקבוצות אוכלוסייה מתארת תמונה חלקית בלבד. תרשים 10.2 מציג את אותם הנתונים בחלוקה בין רשויות יהודיות ורשויות ערביות.

10.2 חרשים

שיעור הרשימות בבחירות המקומיות ששמו של ראש הרשימה מופיע בשם הרשמי שלהן, לפי מגזר, בחירות 2003-2024 (%)



ניכרת בתרשים השכיחות הגבוהה של תופעת הפוליטיקה האישית ברשויות היהודיות, ובפרט הזינוק שהסתמן בבחירות האחרונות (2024): כ-31% מהרשימות ברשויות היהודיות נשאו את שם ראש הרשימה, ושיעור זה עלה בהדרגה ל-46%-47% בבחירות 2013 ו-2018. לקראת בחירות 2024 זינק שיעור הרשימות עם שם ראש הרשימה ל-62% מכלל הרשימות היהודיות. בחירות 2024 הן אפוא עדות נוספות להתחזקות הפוליטיקה האישית בישראל בכלל ובמישור המקומי בפרט. כלומר, מועמדים העומדים בראשות הרשימות המתמודדות בבחירות למועצה (ראשי הרשימות) הם מי שככל הנראה מניעים את הבוחרים לצאת ולהצביע. הבנה זו אצל המפלגות והרשימות מובילה לכך שהן רואות בבחירות המקומיות זירה אישית.

מנגד, תופעת השימוש בשמו של ראש הרשימה בשם הרשימה כמעט שאיננה קיימת כלל ברשויות הערביות; בבחירות 2003-2018 השיעור היה זעום ממש, פחות מ-0.5% (כלומר, בין רשימה אחת לארבע רשימות), ובבחירות 2024

נרשמה עלייה קלה, אך השיעור עדיין היה זעום – 2% (15 רשימות). הסבר אפשרי להיעדר סממנים של פוליטיקה אישית ברשויות הערביות הוא היותה של הפוליטיקה הערבית המוניציפלית מבוססת בעיקר על קשרי משפחה חמולתיים, כלומר מרבית הרשימות הן למעשה רשימות המייצגות חמולות. בפוליטיקה החמולתית אין מפלגה ארצית ואין תפיסת עולם ערכית או דמות דומיננטיות שבגינן מצביעים, אלא החמולה היא זהות חברתית קבוצתית המניעה את הבוחר הערבי לצאת ולהצביע (ח'לאילה, 2021; Ben-Bassat & Dahan, 2012).

וביתר הרחבה, על פי הספרות המחקרית הבדלים תרבותיים בין חברות משפיעים על מידת הפוליטיקה האישית המתקיימת בכל אחת מהן. כך, בחברות מסורתיות המתאפיינות בערכים קולקטיביים ופחות אינדיווידואליים יש נטייה חלשה יותר לאימוץ דפוסי פוליטיקה אישית (Rahat & Kenig, 2018, 129-130). נראה כי תמונת המצב של הפוליטיקה האישית ברשויות הערביות משקפת נכוחה תאוריה מחקרית זו. בדומה לכך גם בחברה החרדית, בהיותה חברה מסורתית, דפוסי הפוליטיקה האישית אינם דומיננטיים. כך, מתוך 40 רשימות שהתמודדות ברשויות החרדיות בבחירות 2024, רק כ-9 הופיע שמו של ראש הרשימה בשם הרשימה (22.5%). מרבית הרשימות הללו היו רשימות לא-ממסדיות שלא זכו להצלחה גדולה; הן השיגו רק 8 מתוך 107 המנדטים ברשויות אלו (7%).³

בשל ההבנה שהפוליטיקה האישית היא תופעה שמאפיינת את הרשויות המקומיות היהודיות, להלן נתמקד בבחינת התופעה ברשויות אלו בלבד.

חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975, קובע כי על מנת להתמודד לתפקיד ראש הרשות יש לעמוד בראש רשימה המתמודדת בבחירות. ניתן להניח כי בשל הבחירה הישירה לתפקיד ראש הרשות יש

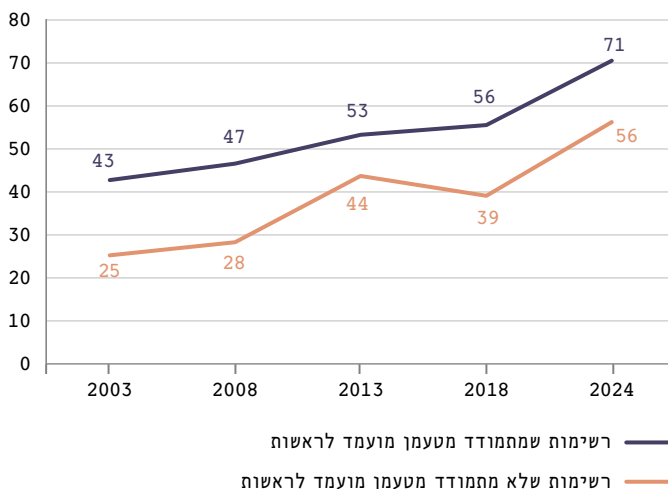
רשימות עם מועמד לראשות הרשות לעומת רשימות בלי מועמד לראשות הרשות

3 ועם זאת, מניחות פעילותן של המפלגות החרדיות הממסדיות ברשויות שאינן חרדיות מחברר כי יש בהן מעט יותר פוליטיקה אישית, ולא זו בלבד אלא שהיא במגמת עלייה. כך, בעוד בבחירות 2003 רק 9% מהרשימות המקומיות שהייתה להן זיקה ארגונית-פורמלית לאחת המפלגות החרדיות בכנסת השתמשו בשם הרשימה בשמו של ראש הרשימה, בבחירות 2024 הגיע שיעור זה ל-32%. על הסוגים השונים של רשימות חרדיות ועל אלו שנוטות יותר להבליט היבטים של פוליטיקה אישית ראו פינקלשטיין, 2025.

סיכוי גבוה שרשימות שהציבו מועמד לתפקיד ראש הרשות ייטו יותר לשלב את שמו של המועמד בשם הרשימה, שכן לרשימות כאלה יש אינטרס נוסף להבליט את שמו של המנהיג ולחבר בין שתי ההצבעות. רשימות אלו שואפות לכך שהבוחרים יצביעו למועמד שלהן לתפקיד ראש הרשות ונוסף על כך יצביעו גם לרשימה שלו כדי שכוחו במועצה יהיה רב ואם הוא אכן ייבחר, הוא יהיה תלוי פחות בסיעות אחרות במועצה.⁴ תרשים 10.3 בוחן את המגמה בעניין זה אגב הפרדה בין רשימות שהציבו מועמד לתפקיד ראש הרשות ובין רשימות שלא התמודד מטעמן מועמד לתפקיד ראש הרשות, כלומר הן התמודדו רק בבחירות למועצת הרשות המקומית.

תרשים 10.3

שיעור הרשימות בבחירות המקומיות ששמו של ראש הרשימה מופיע בשם הרשמי שלהן, רשימות עם מועמד לראשות לעומת רשימות בלי מועמד לראשות, בחירות 2003–2024 (%; רשויות יהודיות)



4 לקריאה נוספת בנושא ההשלכות הפיסקליות השליליות שיש בניהול רשות מקומית עבור ראש רשות עם מועצה המפוצלת בין סיעות רבות ראו ריינגורץ, 2009.

מהתרחשים עולה כי התופעה אכן נפוצה יותר אצל רשימות שהציבו מועמדים לתפקיד ראש הרשות, אך היא קיימת בהחלט גם ברשימות שאין להן מועמד לתפקיד ראש הרשות. כך, שיעור הרשימות שיש להן מועמד לתפקיד ראש הרשות ואשר צירפו את שמו של ראש הרשימה (המועמד) לשם הרשימה עלה לאורך השנים מ-43% בבחירות 2003 ל-71% בבחירות 2024. לצד זאת, שיעור הרשימות ללא מועמד לתפקיד ראש הרשות שצירפו את שמו של ראש הרשימה לשם הרשימה עלה גם הוא במרוצת השנים – מ-25% בבחירות 2003 ל-56% בבחירות 2024.

אם כן, אף שהבחירות למועצה (באמצעות הרשימות) הן לא אישיות ואף כי שלא כמו בבחירות לתפקיד ראש הרשות אין בהן אפשרות חוקית-מוסדית למתן ביטוי להעדפת מועמד זה או אחר בהצבעה אישית, בפועל מרבית הרשימות ברשויות היהודיות רואות גם בהן בחירות עם רכיב אישי דומיננטי, ולכן רובן מזכירות את שמו של ראש הרשימה בשמה של הרשימה.⁵ מגמה זו דומה למגמה בזירה הארצית, שבה הנוהג המקובל הוא להוסיף את שם ראש הרשימה לרשימת המועמדים בפתק ההצבעה, אף שמבחינה מוסדית שיטת הבחירות היא קבוצתית ולא אישית וגם אין בה כיום רכיב של הצבעה ישירה לראשות הממשלה (רהט, 2019, 76, 92-100).

תאורטית, הממצאים הללו מראים שהפרסונליזם הריכוזי, המדגיש את חשיבותו של ראש הרשימה על פני רשימתו, הוא הדפוס השכיח אצל כלל הרשימות המתמודדות בבחירות. דפוס זה יכול להצביע על כך שהתחרות הפוליטית המקומית היא לא בין מפלגות או בין רשימות, אלא בין אישים. משמע, הבחירות הן בין פוליטיקאים מקומיים שהם ראשי רשימות, שיש בהם המתמודדים גם לראשות המועצה ויש בהם שלא. לא מן הנמנע שדפוס התמודדות זה של פרסונליזם ריכוזי יכול להימשך גם אחרי הבחירות בכך שראש הרשות הנבחר פועל במועצה מול ראשי רשימות כחברי מועצה נבחרים, ולא מול גופים קבוצתיים ומופשטים כמו רשימה או סיעה.

5 לקריאה נוספת על האפשרות שבשיטת בחירות רשימתית תהיה הצבעה אישית ראו Pedersen & Kjær, 2024.

רשימות עם זיקה למפלגות ארציות לעומת רשימות עצמאיות

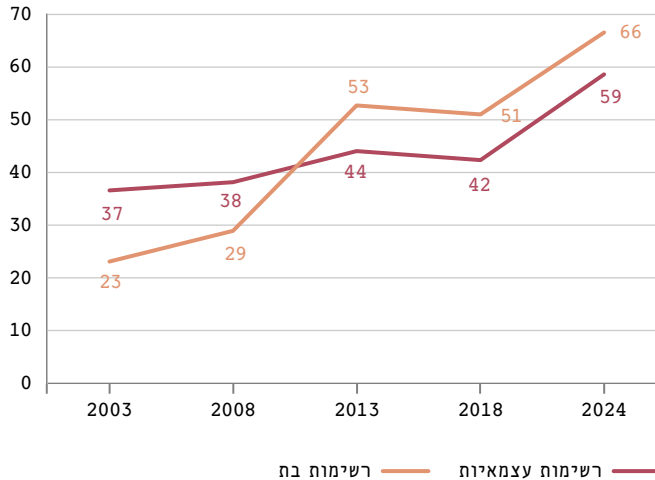
פרקים 8 ו-9 לעיל עסקו בהרחבה בקשרים ובזיקות בין רשימות מקומיות, מועמדים לתפקיד ראש הרשות ומפלגות המיוצגות בכנסת (מפלגות ארציות). בפרקים אלו התייחסנו לזיקה

הארגונית-פורמלית, זיקה בעלת ממד רשמי שבאה לידי ביטוי בקשרי מימון בין רשימה מקומית ובין מפלגה ארצית, ולזיקה הפומבית, שבאה לידי ביטוי בכך שבשמה של הרשימה יופיע שמה של המפלגה הארצית. נזכיר כי זיקה ארגונית-פורמלית אינה מחייבת זיקה פומבית. בסעיף זה נבחן את הקשר שבין הזיקה למפלגות הארציות ובין הפוליטיקה האישית.

תרשים 10.4 משווה בין תופעת הפוליטיקה האישית ברשימות שיש להן זיקה ארגונית-פורמלית למפלגות ארציות (רשימות בת) לבין רשימות עצמאיות שאין להן זיקה כזאת. מבחינת רשימות שיש להן זיקה למפלגה ארצית, הוספת שם ראש הרשימה יכולה לעמעם את ההשתייכות המלאה למפלגה הארצית בתקופה שהדומי של המפלגות חלש ובכך למשוך מצביעים נוספים שלא בהכרח היו מצביעים למפלגה זו בבחירות לכנסת. יתרה מזו, הנציג המקומי של המפלגה הארצית יכול למשוך מצביעים התומכים בו אישית לאור עשייתו המוניציפלית, ולכן יהיה למפלגה הארצית אינטרס להעמיד אותו במרכז המסרים בבחירות (זובידה ולביא, 2015; טורגובניק, 2001). ועם זאת, בהמשך למסקנות של מחקרים קודמים, אפשר היה לשער שברשימות עצמאיות מידת הפוליטיקה האישית, כפי שהיא מתבטאת בשם הרשימה, תהיה גדולה יותר, מכיוון שהן מבוססות על מנהיגות מקומית, שנסענת במקרים רבים על היכרות אישית ובלתי אמצעית של המועמדים המתמודדים ברשימות העצמאיות עם התושבים (בריכטה, 1998, 2005). ועוד: בפרק 9 הראינו שרשימות עצמאיות נוטות יותר להציב מועמדים לתפקיד ראש הרשות, וכאמור לעיל ברשימות עם מועמדים לתפקיד ראש הרשות יש נטייה חזקה יותר להוסיף את שמו של ראש הרשימה לשם הרשימה.

10.4 תרשים

שיעור הרשימות בבחירות המקומיות ששמו של ראש הרשימה מופיע בשם הרשמי שלהן, רשימות עם זיקה ארגונית-פורמלית למפלגות ארציות (רשימות בת) לעומת רשימות עצמאיות, בחירות 2003-2024 (% רשויות יהודיות)

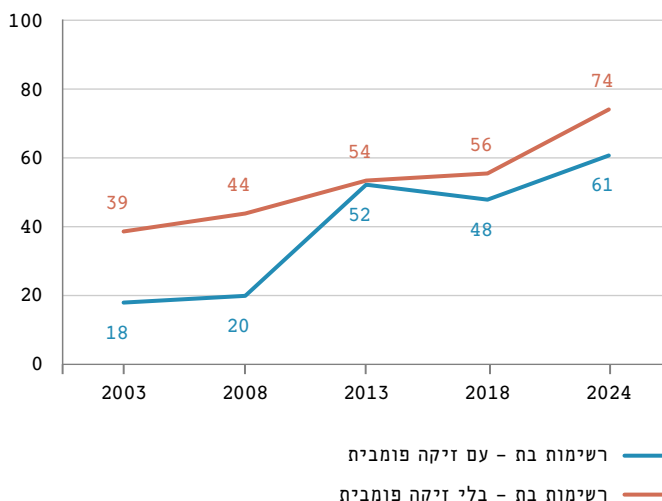


מהתרשים עולה שבשלוש מערכות הבחירות האחרונות רשימות הבת מוסיפות את שם ראש הרשימה לשם הרשימה יותר מרשימות עצמאיות. אומנם בבחירות 2003 ובבחירות 2008 היה ברשימות עצמאיות שיעור גבוה יותר של אלו ששמו של ראש הרשימה מופיע בשמן הרשמי, אך החל מבחירות 2013 התמונה התהפכה. כך, בבחירות 2024 הוסיפו 66% מרשימות הבת את שמו של ראש הרשימה לשם הרשימה, לעומת 59% מהרשימות העצמאיות.

תרשים 10.4 התייחס לכלל הרשימות שיש להן זיקה ארגונית-פורמלית למפלגות ארציות, ללא הפרדה בין רשימות עם זיקה פומבית בשם הרשימה למפלגה הארצית לרשימות ללא זיקה פומבית. תרשים 10.5 מציג את הנתונים של רשימות הבת עם הפרדה זו.

10.5 חרשים

שיעור הרשימות עם זיקה ארגונית-פורמלית למפלגות ארציות (רשימות בת) בבחירות המקומיות ששמו של ראש הרשימה מופיע בשם הרשמי שלהן, רשימות עם זיקה פומבית למפלגות ארציות לעומת רשימות ללא זיקה פומבית למפלגות ארציות, בחירות 2003-2024 (% רשויות יהודיות)



מהתרשים עולה שכרשימות בת שבחרו לציין בשם הרשימה את שמה של המפלגה הארצית (זיקה פומבית) יש סיכוי נמוך יותר לכך ששמו של ראש הרשימה יופיע בשם הרשימה. הדבר נראה מתבקש מכיוון שהוספת שם המפלגה הארצית יכולה להיות תחליף לפוליטיקה האישית. ועם זאת, מתרשימים 10.4 ו-10.5 עולה שאפילו רשימות בת שיש להן זיקה פומבית למפלגות ארציות, כלומר ששמה של המפלגה הארצית הופיע בשם הרשימה, הוסיפו בשלוש מערכות הבחירות האחרונות את שמו של ראש הרשימה יותר משעשו זאת רשימות עצמאיות (ובבחירות 2024 – 61% לעומת 59%). למעשה, רוב רשימות הבת ששמו של ראש הרשימה לא מופיע בשם של הרשימה שלהן הן רשימות בת עם זיקה ארגונית-פורמלית למפלגות חרדיות – ש"ס או יהדות התורה. ניתוח

של רשימות בת שהתמודדו בבחירות 2024 שיש להן זיקה ארגונית-פורמלית למפלגות ארציות שאינן המפלגות החרדיות מלמד כי 81% (!) כללו את שמו של ראש הרשימה בשם הרשימה.

ממצאי סעיף זה מתקשרים לממצאים שעלו בפרקים הקודמים על הירידה לאורך השנים בזיקה בין רשימות ומועמדים בשלטון המקומי ובין מפלגות ארציות ועל כך שפעמים רבות הזיקה הפורמלית למפלגה ארצית אינה מתבטאת באופן פומבי בשם הרשימה. השיעורים הגבוהים של סממני הפוליטיקה האישית, ובפרט ברשימות שיש להן זיקה למפלגות ארציות, מלמדים עד כמה בבחירות המקומיות כיום המותג הראשי הוא המועמד העומד בראש הרשימה, ולא הרשימה או המפלגה הארצית התומכת בה.

סיכום

פרק זה הציג ניתוח של היקף הפוליטיקה האישית

(פרסונליזם) כפי שהיא מתבטאת ברשימות

המועמדים בבחירות המקומיות בישראל. הניתוח מבוסס על ניתוח השמות הרשמיים של הרשימות המקומיות. הפרק מצביע על תהליך מתמשך של עלייה ניכרת בפרסונליזציה, בפרט בבחירות 2024, במספר הרשימות שהשם הרשמי שלהן כולל את שמו של ראש הרשימה. תופעה זו מתרחשת באופן נרחב ברשויות היהודיות (62% מהרשימות בבחירות 2024) וכמעט שאינה קיימת ברשויות הערביות.

שכיחות הפוליטיקה האישית ברשויות היהודיות לעומת היעדרה ברשויות המקומיות הערביות מעידה על הבדל חשוב בתרבות הפוליטית של קבוצות אוכלוסייה אלו. ברשויות היהודיות הפוליטיקה האישית המשתקפת בשמות הרשימות בולטת מאוד, אף שברמה המוסדית-פורמלית ההצבעה למועצה בעיריות ובמועצות המקומיות נעשית לרשימת מועמדים סגורה, ללא כל אפשרות להצבעה אישית למועמדים מסוימים. תופעה זו בולטת הן ברשימות שיש להן זיקה למפלגות ארציות והן ברשימות שאין להן מועמד לתפקיד ראש רשות. לפיכך נראה כי בחברה היהודית הרשימות המקומיות והמפלגות הארציות רואות בבחירות המקומיות זירה אישית, שבה ראשי הרשימות, ולא הרשימות עצמן שמועמדות לבחירה, הם שמניעים את הבוחרים לצאת ולהצביע, למרות כללי המשחק הפורמליים הקבוצתיים. בחברה הערבית, לעומת זאת, הפוליטיקה

המוניציפלית מבוססת לרוב על קשרי משפחה חמולתיים, ולכן החמולה, כמוקד של זהות חברתית וקבוצתית, היא שמניעה את הבוחרים לצאת ולהצביע. לפיכך הבחירות למועצות ברשויות הערביות נעדרות כמעט לחלוטין ממדים של פוליטיקה אישית בשמות הרשימות.

רשימת המקורות

בריכטה, אברהם (1998). אל תזילו דמעה: היחלשות המפלגות בשלטון המקומי. בתוך דני קורן (עורך), *קץ המפלגות: הדמוקרטיה הישראלית במצוקה* (עמ' 263-273). הוצאת קו אדום.

בריכטה, אברהם (2005). הדומיננטיות של הרשימות העצמאיות בשלטון המקומי בישראל. *מדינה וחברה* 15(1), 977-984.

זובידה, הני, ולביא, לירון (2015). תהליך הדעיכה של המפלגות הארציות בבחירות המקומיות תרגיל 'הודיני' או רציונליות לשמה?. בתוך איתן בארי וערן רזין (עורכים), *דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית*, כרך ב (עמ' 126-146). מחקרי פלורסהיימר - המכון ללימודים עירוניים ואזוריים, האוניברסיטה העברית בירושלים.

ח'לאילה, מוחמד (2021). *תפקידם ושרידותם של מבנים פרימורדיאליים בפוליטיקה מודרנית: ניתוח ניאו-מוסדי להמשכיות החמולתיות בפוליטיקה של הערבים בישראל* (חיבור לשם קבלת תואר "דוקטור לפילוסופיה"). אוניברסיטת חיפה.

טורגובניק, אפרים (2001). המפלגות והבחירות המקומיות: סוף "הקשר ההיסטורי"? בתוך אברהם בריכטה ועמי פדהצור (עורכים), *הבחירות לרשויות המקומיות בישראל - 1998: המשכיות או שינוי?* (עמ' 31-42). רמות - אוניברסיטת תל אביב.

ירושלמי, הילה (2022). *פרסונליזציה ופרסונליזם פוליטיים בשלטון המקומי בישראל, 1969-2018* (עבודת מוסמך). האוניברסיטה העברית בירושלים.

פינקלשטיין, אריאל (2025). *החרדים בבחירות לרשויות המקומיות 2024: בין התעצמות לפיצול*. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פרידמן, אביטל ושפירא, אסף (2020). חיזוק מעמדם של חברי מועצות ברשויות המקומיות (הצעה לסדר 35). המכון הישראלי לדמוקרטיה.

רהט, גדעון (2019). ירידת הקבוצה ועליית הכוכבים: מפוליטיקה מפלגתית לפוליטיקה אישית (מחקר מדיניות 145). המכון הישראלי לדמוקרטיה.

ריינגוורץ, יניב (2009). הפוליטיקה של המשבר ברשויות המקומיות, 1997-2006. בחור אבי בן בסט ומומי דהן (עורכים), הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות (עמ' 92-124). המכון הישראלי לדמוקרטיה.

Ben-Bassat, Avi, & Dahan, Momi (2012). Social identity and voting behavior. *Public Choice*, 151, 193-214.

Pedersen, Helene Helboe, & Kjær, Ulrik (2024). How institutions do (not) contain personalized politics: Centralized personalization in a decentralized electoral system. *Democratization*, 1-22.

Pedersen, Helene H., & Rahat, Gideon (2021). Personalization and personalized politics: The behavioural dimension, *Party Politics*, 27(2), 211-219.

Rahat, Gideon, & Kenig, Ofer (2018). *From party politics to personalized politics? Party change and political personalization in democracies*. Oxford University Press.

Rahat, Gideon, & Sheaffer, Tamir (2007). The personalization(s) of politics: Israel, 1949-2003, *Political Communication*, 24(1), 71-76.

פרק 11

הרכב הקואליציות והאופוזיציות בשלטון המקומי בישראל
לאחר בחירות 2024

אריאל פינקלשטיין | אילה גולדברג

תקציר

פרק זה עוסק בהרכב הקואליציות והאופוזיציות בשלטון המקומי בישראל. קיומה של אופוזיציה פרלמנטרית הוא יסוד בעל חשיבות עליונה בשיטה הדמוקרטית המבטא את קיומן של גישות חלופיות, ביקורתיות ונבדלות לשלטון הקיים. מהפרק עולה כי האופוזיציות בשלטון המקומי בישראל קטנות בהשוואה לשלטון המרכזי בישראל ובהשוואה לשלטון המקומי במדינות אחרות וכי בשיעור גבוה של רשויות (26%) אין כלל אופוזיציה. הסברים אפשריים לממצאים אלו הם החולשה המוסדרית של האופוזיציה שבאה לידי ביטוי במיעוט סמכויות, כלי פיקוח ומשאבי עבודה, בקושי של גורמי אופוזיציה מקומיים לזכות בבולטות תקשורתית וציבורית ובאופי הפרגמטי והפחות אידאולוגי של זירת השלטון המקומי בישראל המקל על הקמת קואליציות רחבות.

מבוא ורקע

קואליציה פרלמנטרית היא ברית זמנית בין מפלגות המשתפות פעולה ביניהן כדי לקדם את השקפת העולם ואת האינטרסים שלהן. המניע להקמת קואליציה הוא בדרך כלל הצורך ברוב פרלמנטרי כדי להצליח לקדם מדיניות והעובדה שמעטים המקרים שבהם מפלגה אחת מחזיקה לבדה ברוב בפרלמנט. מפלגות השותפות לקואליציה מנסחות בדרך כלל קווי מדיניות משותפים שתכליתם לגשר על הפערים ביניהן (גל-נור ובלאנדר, 2013).

מול הקואליציה פועלת האופוזיציה. קיומה של אופוזיציה פרלמנטרית הוא יסוד בעל חשיבות עליונה בשיטה הדמוקרטית המבטא את קיומן של גישות חלופיות, ביקורתיות ונבדלות לשלטון הקיים. תפקידיה כוללים, בין היתר, ייצוג של דעת המיעוט שאינה מקבלת ביטוי ברשות המבצעת ופיקוח וביקורת על השלטון על מנת לוודא מינהל תקין ומניעת שחיתות. תפקידה של האופוזיציה חורג מעבר להתנגדות לשלטון; היא רכיב חיוני בשמירה על האיזון במערכת הפוליטית, בהצגת חלופות מדיניות ובהבטחת ריבוי דעות ותחרות בריאה בזירה הדמוקרטית. בכך האופוזיציה הפרלמנטרית היא הצורה הממוסדת והחשובה ביותר של התנגדות פוליטית לשלטון. יכולתה של האופוזיציה להיות חלופה שלטונית ממשית היא קריטריון מרכזי לקיומן של בחירות דמוקרטיות. נוסף על כך, לאופוזיציה יש תפקיד קריטי בהבטחת מנגנון האחראיות מול הציבור. עצם קיומה של אלטרנטיבה שלטונית ממוסדת, הנשענת על אותו מקור סמכות של נבחרי הציבור, מקנה לאופוזיציה את היכולת לאתגר את הממשלה, להשפיע על ההחלטות שהיא מקבלת ולחייב אותה לתת דין חשבון לציבור (טוטנאור, 2013; Lipset, 1963).

בפרק זה נאפיין את הקואליציות המוקמות בשלטון המקומי בישראל לפי גודלן ולפי הסוג שלהן (למשל, האם יש מפלגות עורפות והאם יש בהן גיוון אידאולוגי). כמו כן נבחן את היקף קיומן של אופוזיציות בשלטון המקומי בישראל, ואף נצביע על ההבדלים הגדולים בין ההרכב הקואליציוני/אופוזיציוני בשלטון המקומי בישראל ובין ההרכב הקואליציוני/אופוזיציוני בשלטון המרכזי בישראל ובשלטון המקומי במדינות אחרות בעולם.

מתודולוגיה

למרות חשיבותה של החלוקה בין קואליציה לאופוזיציה לניהול הרשות המקומית, החוק ממעט מאוד להתייחס למנגנונים אלו. סעיף 45א לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), תשכ"ה-1965, מתייחס להסכמים פוליטיים הנחתמים בין סיעות מקומיות או בין חברי מועצה המתייחסים להרכבה הסיעתי של מועצת הרשות המקומית, לבחירת ראש רשות, לצירוף חברי מועצה אחרי כינון המועצה או למינוי סגן ראש רשות. החוק מורה על החובה למסור את נוסחי ההסכמים שנחתמו למזכיר הרשות, והחל משנת 2023 אף לפרסמם בפומבי. במרבית המקרים הסכמים פוליטיים מסוג זה הם הסכמים קואליציוניים המביאים לכינון קואליציה ברשות המקומית לאחר הבחירות. עם זאת, אין חובה לחתום על הסכמים מעין אלו, וכפי שנראה להלן במקרים רבים אכן לא נחתמים בשלטון המקומי הסכמים קואליציוניים. כלומר, רשמית אין בשלטון המקומי בישראל הליך מחייב של הקמת קואליציה, ובפרט כאשר ראש הרשות המקומית נבחר בבחירה ישירה, וגם אין צורך בהליך המקובל בשלטון המרכזי של הבעת האמון של הכנסת בממשלה, כמתחייב בחוק.

ובכל זאת, בפקודת הערירות יש שלוש התייחסויות לסמכויות האופוזיציה ולמעמדה: מתן סמכות להגיש מכסה של הצעות לסדר;¹ הענקת תפקיד יושב ראש ועדת הביקורת של המועצה לאופוזיציה (הוחל גם על מועצות מקומיות);² וקביעה שבכל ועדת חובה של מועצת הרשות יהיה נציג אחד לפחות מהאופוזיציה.³ נוסף על כך ישנם סעיפי חקיקה אחרים החלים על ערירות ומועצות מקומיות שאף שאין בהם התייחסות מפורשת למונח "אופוזיציה", הם עוסקים בזכויות של סיעות שאין להן חברים בוועדת הנהלה של הרשות (אחת מוועדות הרשות).⁴ בית המשפט מפרש בעקביות את המונח "סיעה שאינה חברה בוועדת הנהלה" כ"אופוזיציה".⁵

1 סעיף 27(ב) קובע כי בכל ישיבה מן המניין של מועצת העיר לא יידונו יותר מארבע הצעות לסדר של חברי המועצה, וכי במקרה שהוגשו יותר מארבע הצעות לסדר יידונו לפחות שתי הצעות לסדר היום מטעם האופוזיציה.

2 סעיף 149ג.

3 סעיף 150א.

4 ועדה כללית שתפקידה לנהל את עניני המועצה, לתאם את פעולותיהן של ועדותיה ולפקח עליהן. ראו עוד על ועדה זו להלן.

5 ע"מ 1207/17 חיים מנחם רוחמקין נ' מועצת העיר בני ברק (2016); ע"מ 1562/15 שלום קמיל - ראש סיעת "המושבה" נ' המועצה המקומית מזכרת בתיה (2015). לדיון ממצה בזכויות האופוזיציה בשלטון המקומי בישראל ראו פינקלשטיין, 2025, פרק 2.

מכיוון שהחוק מגדיר זכויות לאופוזיציה, הרשויות המקומיות נדרשות להגדיר לכל סיעה במועצת הרשות המקומית אם היא משתייכת לאופוזיציה. סעיף 149ג(ג) בפקודת העיריות קובע כי סיעה יכולה להיחשב סיעת אופוזיציה אם התקיימו בה לפחות ארבעת התנאים האלה: (1) היא אינה סיעת ראש הרשות; (2) אין לה ייצוג בוועדת ההנהלה של הרשות המקומית; (3) לא מונו מטעמה סגני ראש רשות; (4) אין לה הסכם קואליציוני עם ראש הרשות.

בשל המבנה הפוליטי הייחודי של המועצות האזוריות – שבו מועצת הרשות המקומית מורכבת מנציגי היישובים במועצה – המבנה הפרלמנטרי של קואליציה ואופוזיציה אינו רלוונטי להן, ולכן אין במועצות האזוריות אופוזיציה במובנה הפורמלי, אף שקורה שחברי מועצה נוקטים מדיניות אופוזיציונית כלפי ראש הרשות.

משרד הפנים אינו אוסף מידע על החלוקה בין קואליציה לאופוזיציה ברשויות, ולכן המידע שלהלן מבוסס על איסוף עצמאי שלנו מהרשויות. מכיוון שתהליך הרכבת הקואליציה ברשות המקומית אורך לפעמים פרק זמן ממושך, הגשנו בקשות חופש מידע באוגוסט 2024, חצי שנה לאחר הבחירות, ל-197 העיריות והמועצות מקומיות שנערכו בהן בחירות בפברואר 2024. רוב הרשויות העבירו לנו את המענה שלהן, ובאשר לרשויות שלא השיבו לבקשת חופש המידע שלנו ערכנו בירור פרטני מול חברי מועצה.⁶ סך הכול הצלחנו להגיע למידע על כל העיריות והמועצות המקומיות מלבד שלוש מועצות מקומיות ערביות קטנות: זמר, ערערה ופריידיס.

החלוקה בין קואליציה ואופוזיציה במועצות של הרשויות המקומיות משתנה מעת לעת גם במהלך הקדנציה, ולכן נבחר כי המידע שיוצג להלן מבוסס על תמונת מצב נקודתית של החלוקה לקואליציה ואופוזיציה בחודשים אוגוסט-דצמבר 2024, וייתכן שלאחר זמן השתנתה חלוקה זו באחדות מן הרשויות.

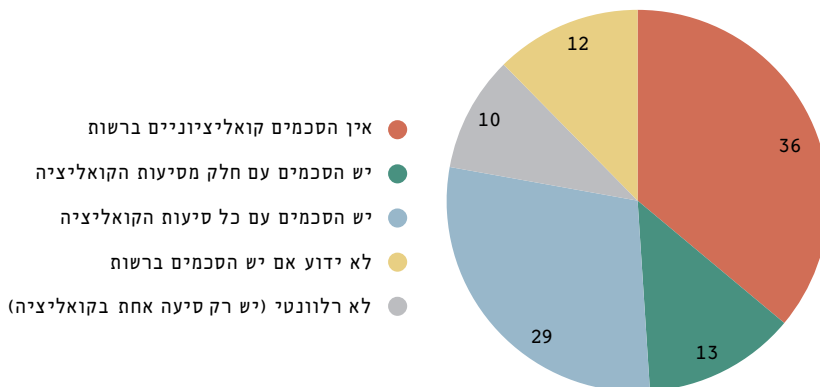
6 בכמה מהרשויות הערביות טיעו לנו באיסוף המידע ד"ר מוחמד ח'לאלילה ועו"ד נידאל איק. תודתנו נתונה להם על כך.

הסכמים קואליציוניים

כאמור לעיל, על פי החוק אין חובה לחתום בשלטון המקומי על הסכמים קואליציוניים, אך אם בכל זאת נחתמים הסכמים קואליציוניים, כי אז החל משנת 2023 חובה על הרשות המקומית לפרסמם באתר האינטרנט שלה זמן קצר לאחר החתימה עליהם. אף על פי כן רשויות רבות אינן מפרסמות את ההסכמים שנחתמו בהן, ולכן אי-אפשר להסתמך על המידע המפורסם באתרי האינטרנט שלהן כאינדיקציה וראית לקיומם או להיעדרם של הסכמים קואליציוניים ברשות המקומית. היות שכך, וכדי שנוכל לגבש תמונת מצב מלאה של היקף החתימה על הסכמים קואליציוניים בשלטון המקומי בישראל, פנינו לכלל העיריות והמועצות המקומיות בבקשת חופש מידע בעניין זה. מ-24 עיריות ומועצות מקומיות (12%) לא התקבל מידע בנושא וגם לא נמצא מידע באתר האינטרנט של הרשות ולכן לא ידוע לנו אם נחתמו בהן הסכמים קואליציוניים, אך לגבי מרבית הרשויות התקבל מידע, כפי שמוצג בתרשים 11.1.

תרשים 11.1

שיעור החתימה על הסכמים קואליציוניים בעיריות ובמועצות מקומיות לאחר בחירות 2024 (%)



מהתרשים עולה כי רק ב-29% מהעיריות והמועצות המקומיות נחתמו הסכמים קואליציוניים עם כל סיעות הקואליציה, לעומת 36% מהעיריות והמועצות המקומיות שכלל לא נחתמו בהן הסכמים קואליציוניים ו-13% שבהן נחתמו הסכמים רק עם כמה מסיעות הקואליציה.⁷ מצאנו גם כי ב-10% מהעיריות והמועצות המקומיות לא נחתמו הסכמים קואליציוניים מכיוון שהדבר לא רלוונטי שכן הקואליציה מורכבת מסיעה אחת בלבד. מניתוח ברמת הרשימות עולה כי מתוך 644 רשימות החברות בקואליציה ואינן הסיעה של ראש הרשות רק 287 חתמו על הסכם קואליציוני (45%). משמע, רוב הסיעות החברות בקואליציה בשלטון המקומי כלל לא חתומות על הסכמים קואליציוניים.

גודל הקואליציה: קואליציה עודפת או זוכה מינימלית

השאלות מי יחבור למי בתהליך המשא והמתן והאם אפשר לנבא איזו קואליציה תוקם בהינתן יחסי הכוחות בין המפלגות/רשימות הן שאלות תאורטיות שיש בהן עיסוק נרחב בספרות המחקר, בעיקר באשר לפרלמנטים ארציים. תאוריות של קואליציות מנסות לנבא אילו גורמים משפיעים על סוג הקואליציה, על גודלה ועל הרכבה או מהם הגורמים המנבאים את השתתפותה של מפלגה מסוימת בקואליציה. הנחת היסוד של תאוריות אלה היא שמפלגות שואפות להצטרף לקואליציה כדי לזכות בתועלות למינהן – לקבל משרות או להיות מסוגלות לקדם מדיניות (גל-נור ובלאנדר, 2013).

התאוריה הרומיננטית בנושא של הקמת קואליציות היא תאורית הגודל (Size Theory). לפי תאוריה זו, פוליטיקאים נוטים להקים קואליציה זוכה-מינימלית (minimal winning coalition) – כלומר, קואליציה שמבטיחה רוב מינימלי בפרלמנט – כך שפרישה של כל אחת מהמפלגות השותפות בקואליציה תגרום לאיבוד הרוב הפרלמנטרי. קואליציה זו שונה מקואליציה עודפת (surplus/ oversized coalition), שבה יש בקואליציה מפלגות "עודפות" במוכך זה

7 בהסכמים קואליציוניים נכללים גם הסכמי רוטציה של סגני ראש רשות.

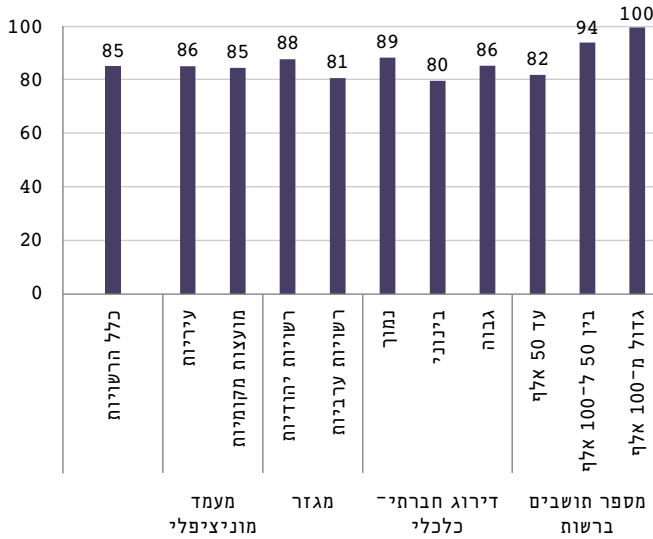
שניתן לקיים את הקואליציה גם בלעדיהן. הקמת קואליציה זוכה-מינימלית עולה בקנה אחד עם תאוריות רציונליות הגורסות כי השותפות בקואליציה שואפות למקסם את כוחן כך ש"השלל" יחולק בין מספר מזערי של שותפים (Gamson, 1961; Leiserson, 1968; Riker, 1962; Von Neumann & Morgenstern, 1953).

תאוריה בסיסית נוספת מתייחסת לכך שהקואליציות מוקמות בדרך כלל על בסיס של קוהרנטיות אידאולוגית, כלומר על רצף אידאולוגי ברור שמחבר בין המפלגות המרכיבות אותה. מחקרים הראו כי מרבית הקואליציות המוקמות בפרלמנטים הארציים נוטות להיות קואליציות זוכות-מינימליות עם רצף אידאולוגי. בשני העשורים האחרונים נבחנו תאוריות אלו במחקרים גם על קואליציות בזירה המקומית בדנמרק, בשוודיה, בנורווגיה, בגרמניה, בבלגיה, בספרד ובהולנד, ונמצא כי גם בזירה המקומית נוצרות בדרך כלל קואליציות זוכות-מינימליות עם בסיס אידאולוגי קוהרנטי.⁸

הממצאים שלנו מלמדים כי השלטון המקומי בישראל חורג מן המודלים התאורטיים הללו. מצאנו כי מתוך 194 עיריות ומועצות מקומיות ב-19 רשויות הייתה רק רשימה אחת. משמע, לא התנהל בהן כלל משא ומתן בין רשימות על הקמת הקואליציה, ולכן הדיון על סוג הקואליציה בהן אינו רלוונטי ואין לכלול אותן בניתוח. מצאנו כי מתוך 175 הרשויות הנותרות רק ב-26 (15%) הוקמה קואליציה זוכה-מינימלית. משמעות הממצא הזה היא שב-85% מהרשויות הוקמה קואליציה עודפת. תרשים 11.2 מציג את הממצאים בנושא זה בפירוט לפי סוגי רשויות.

8 ראו Bäck, 2003; Debus & Gross, 2016; Ervik 2015; Gross & Debus, 2018; Olislagers & Steyvers, 2015; Serritzlew et al., 2010; Skjæveland et al., 2007; Steunenber, 1992

11.2 חרשים
שיעור הקואליציות העודפות בשלטון המקומי בישראל
לאחר בחירות 2024, לפי סוג הרשות (%)



מהתרשים עולה כי התופעה של הקמת קואליציות עודפות רווחת מאוד, והיא מתרחשת באופן גורף ברשויות שמתגוררים בהן מעל 100,000 תושבים.

גודל האופוזיציה

לאופוזיציה יש, כאמור, תפקיד בעל חשיבות עצומה בקיומה של דמוקרטיה, ולא זו בלבד אלא שסיעות נדרשות להיות מוגדרות כאופוזיציה כדי לקבל את הסמכויות המוקנות לאופוזיציה בחוק. מסיבות אלו נתמקד גם בבחינה של האופוזיציות.

אחד הקריטריונים העיקריים במחקר לבחינת עוצמתה של האופוזיציה הוא גודלה, כלומר כמה מתוך המפלגות/רשימות וחברי הפרלמנט/מועצה חברים באופוזיציה. ככל שהאופוזיציה גדולה יותר, כך היא (בדרך כלל) גם חזקה יותר – אם במישרין, מכיוון שעולה הסיכוי שיהיה צורך בתמיכה שלה (במקרים

שאינן תמימות דעים בקואליציה), ואם בעקיפין – בשל החשש של הקואליציה מביקורת נוקבת של האופוזיציה שתזכה להד ציבורי (Christiansen & Damgaard, 2008). עבודות קודמות שהתבססו על מדגם קטן של רשויות מקומיות, בעיקר עיריות גדולות, הצביעו על כך שהאופוזיציות בשלטון המקומי בישראל קטנות למדי, כלומר שהקואליציות הן גדולות יחסית (פינקלשטיין והימן, 2023; Tuttnauer & Friedman, 2020). כאן נבחן את הדברים באופן ממצה ועדכני.

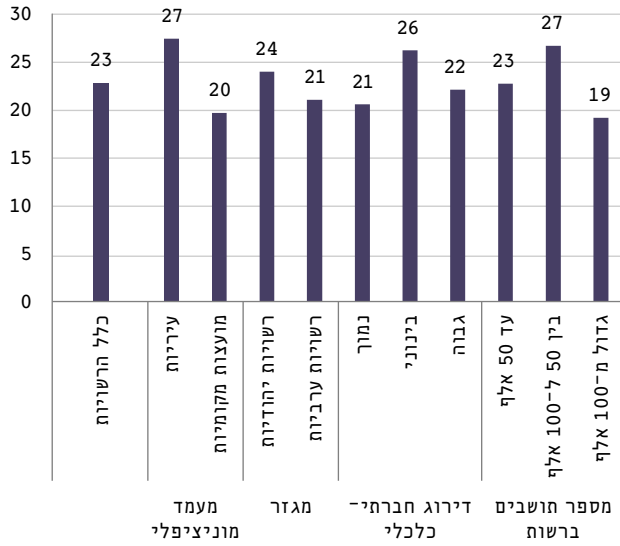
בישראל חברי המועצות בעיריות ובמועצות המקומיות נבחרים לתפקידם בבחירות רשימתיות-יחסיות, בדומה למודל הבחירה לכנסת. מספר המנדטים במועצת הרשות המקומית (מספר חברי המועצה) אינו אחיד בין הרשויות והוא נקבע על פי מספר התושבים ברשות המקומית, כלומר הוא נע בין 7 חברי מועצה ברשויות הקטנות ביותר ל-31 ברשויות הגדולות ביותר, והוא תמיד אי-זוגי. על פי חוקי הבחירות, כאשר רשימתו של ראש הרשות אינה נבחרת למועצת הרשות, מתווסף מנדט נוסף למועצת הרשות המקומית עבור ראש הרשות, תופעה המתרחשת בעיקר ברשויות הערביות. במקרים כאלה מספר חברי המועצה ברשות הוא מספר זוגי. בשל הגודל הלא-אחיד של מועצות הרשויות נתמקד להלן בשיעור חברי האופוזיציה מתוך כלל חברי המועצה ברשות, ולא במספרם.

ניתוח של 194 העיריות והמועצות המקומיות בישראל מלמד כי גודלה הממוצע של האופוזיציה ברשויות מסוג זה הוא 23%. כך עולה גם מהחישוב של שיעור כלל חברי האופוזיציה בכל הרשויות יחד: מתוך 2,707 חברי מועצה ב-194 עיריות ומועצות מקומיות, 630 הם חברי אופוזיציה (23%). מכיוון שיחידת הניתוח החשובה לנו היא הרשות המקומית, ולא כלל חברי המועצה, נתמקד להלן בניתוח בהצגת הנתונים לפי ממוצע הרשויות.

בתרשים 11.3 מוצגים הנתונים על גודל האופוזיציה הממוצע בפילוח הרשויות לסוגיהן: מעמד מוניציפלי (עיריות לעומת מועצות מקומיות), מגזר (רשויות יהודיות לעומת רשויות ערביות), דירוג חברתי-כלכלי ומספר התושבים ברשות.

11.3 חרשים

הגודל הממוצע של האופוזיציות בעיריות ובמועצות מקומיות, לפי סוג הרשות, אוגוסט-דצמבר 2024 (%)



ניתן לראות כי ההבדלים בגודל האופוזיציה בין רשויות יהודיות לרשויות ערביות מינוריים למדי (ברשויות יהודיות האופוזיציה מעט גדולה יותר), וכך גם ההבדלים בין הרשויות לפי הדירוג החברתי-כלכלי (ברשויות בדירוג בינוני האופוזיציה מעט גדולה יותר). השוואה בין עיריות למועצות מקומיות מלמדת על פער מסוים – האופוזיציות בעיריות נוטות להיות גדולות יותר (27% לעומת 20%). מנגד, השוואה לפי מספר התושבים מעלה כי דווקא בעיריות הגדולות ביותר, כלומר העיריות שמספר התושבים בהן הוא למעלה מ-100,000 (יש 17 רשויות כאלה), האופוזיציות הן הקטנות ביותר – 19% בלבד. ממצא דומה בדבר הנטייה של האופוזיציה להיות קטנה יותר בעיריות הגדולות עלה גם במחקר שבחן את הקדנציה הקודמת בשלטון המקומי (פינקלשטיין והימן, 2023).

בחלוקה כללית, ניתוח של הרשויות לפי גודלן של האופוזיציות בהן מעלה את הממצאים כדלקמן: (1) ב-71% מהרשויות (138 רשויות) מספר חברי המועצה באופוזיציה הוא עד 33.33% מחברי המועצה; (2) ב-53% מהרשויות (103 רשויות) מספר חברי המועצה באופוזיציה הוא עד 25% מחברי המועצה; (3) ב-45% מהרשויות (87 רשויות) מספר חברי המועצה באופוזיציה הוא עד 20% מחברי המועצה; (4) ב-26% מהרשויות (50 רשויות) אין כלל חברי מועצה באופוזיציה, כלומר אין אופוזיציה במועצת הרשות המקומית.

רשויות ללא אופוזיציה ואופוזיציה פיקטיבית

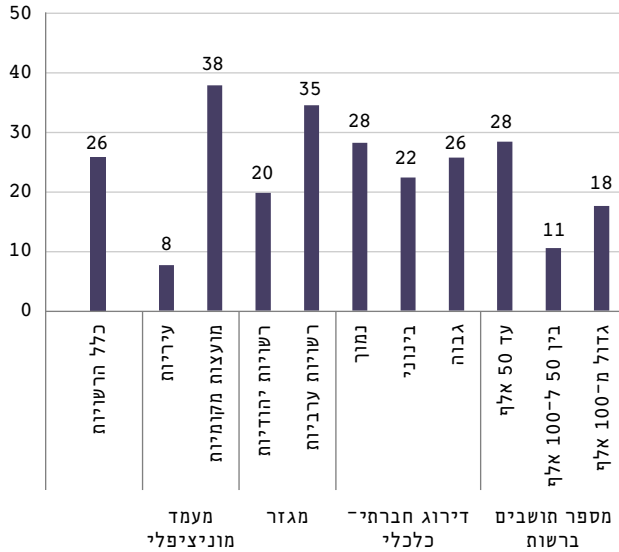
מעבר לדיון על גודלה של האופוזיציה, ישנה חשיבות לממצא בדבר עצם קיומה של אופוזיציה. מהממצא האחרון שהוצג עולה כי ב-50 עיריות

ומועצות מקומיות בישראל (26%) אין בכלל אופוזיציה. מתוך 50 הרשויות הללו, על 11 רשויות המענה שקיבלנו היה שלמעשה אין ברשות חלוקה בין קואליציה לאופוזיציה. כך למשל, במענה רשמי שהתקבל מהמועצה המקומית מיתר נכתב כי "ראש המועצה מקדם מדיניות חדשנית לפיה אין אופוזיציה/קואליציה אלא שותפות למען היישוב, לפיכך אין חלוקה קטגורית"; במענה רשמי שהתקבל מהמועצה המקומית נחף נכתב כי "אין התייחסות לחלוקה רשמית של הסיעות לקואליציה ואופוזיציה, הכול נעשה בהסכמת כולם"; ובמענה רשמי שהתקבל מהמועצה המקומית מסעדה נכתב כי "אין חלוקה ברורה של קואליציה ואופוזיציה. מאז תחילת כהונת המועצה רוב ההחלטות מתקבלות פה אחד".⁹ מבחינה משפטית לא ברור עד כמה אפשרי לקבל החלטה הקובעת שאין חלוקה בין קואליציה לאופוזיציה (שהרי יש תפקידים סטטוטוריים המוקנים לאופוזיציה), אך הלכה למעשה נראה שהדברים אכן מתרחשים. אנו סבורים שמצב שאין בו חלוקה ברורה בין קואליציה לאופוזיציה מבטא למעשה היעדר של אופוזיציה ברשות המקומית.

תרשים 11.4 מציג את שיעור הרשויות שלא פועלת בהן אופוזיציה, לפי סוג הרשות.

9 במיתר נחתם הסכם קואליציוני בין שתי סיעות אף שהמועצה מורכבת משש סיעות, ובנחף ובמעדה לא נחתמו הסכמים קואליציוניים.

11.4 תרשים
שיעור הרשויות שאין בהן אופוזיציה, לפי סוג הרשות,
אוגוסט-דצמבר 2024 (%)



הניתוח לפי סוגי רשויות מלמד על פערים ניכרים. שיעור המועצות המקומיות שבהן כלל לא קיימת אופוזיציה גבוה בהרבה משיעור העיריות (38% לעומת 8%), והבדל גדול מתקיים גם בין רשויות ערביות, שמרביתן הן מועצות מקומיות, ובין רשויות יהודיות (35% לעומת 20%). ועם זאת, מניתוח הרשויות הגדולות ביותר מתברר שבי-18% אין כלל אופוזיציה, ובכללן שלוש מעשר העיריות עם מספר התושבים הגבוה ביותר: עיריית ירושלים (31 חברי מועצה), עיריית פתח תקוה (29 חברי מועצה) ועיריית באר שבע (27 חברי מועצה).

ועוד: נראה שהגודל הממוצע של האופוזיציות בשלטון המקומי אף קטן יותר מן הנתונים הרשמיים שהוצגו. מסקנה זו נובעת מכך שיש רשימות וחברי מועצות המוגדרים רשמית אופוזיציה אף שקשה מהותית להגדירם ככאלה. מחקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה (פינקלשטיין, 2025) הראה שההגדרה המשפטית לאופוזיציה בשלטון המקומי היא עמומה מאוד. כאמור, ארבעת התנאים

המצרפיים להיותה של סיעה חברה באופוזיציה הם שהיא אינה סיעת ראש הרשות, שלא ממונה מטעמה סגן ראש רשות, שאין לה נציג בוועדת הנהלה¹⁰ ושאינן לה הסכם קואליציוני עם ראש הרשות. מכיוון שבישראל מרבית הסיעות החברות בקואליציה בשלטון המקומי לא חתמו כלל על הסכם קואליציוני כלשהו, ומכיוון שבעיריות גם אין חובה להקים ועדת הנהלה, סיעות רבות יכולות לעמוד בארבעת התנאים הללו אף שהן אינן מתפקדות כסיעות אופוזיציה.

יש גם תופעה, שקשה לאמוד את היקפה, של אופוזיציה פיקטיבית. הכוונה למצב שחברי מועצה מוגדרים אופוזיציה ועומדים בארבעת התנאים שלעיל, אף שהם פועלים למעשה בזיקה הדוקה לקואליציה ולראש הרשות ומטרת הגדרתם כאופוזיציה היא לפגוע בזכויותיהם של אנשי האופוזיציה האמיתיים. מקרים מסוג זה הגיעו לא פעם לדיונים בערכאות משפטיות בעקבות עתירות שהגישו גורמי אופוזיציה שטענו כי זכויותיהם כאופוזיציה נפגעו. במחקר הנזכר נמצא כי במקרים שנמצאו הוכחות ברורות שחבר מועצה או סיעה שהוגדרו על ידי הרשות כאופוזיציה פועלים בשיתוף פעולה הדוק עם ראש הרשות, קבע בית המשפט כי אין לקבל את הגדרתם כאופוזיציה. משמעות הקביעה היא שהם לא נכללו בחישוב האופוזיציה לצורך זכויות האופוזיציה המעוגנות בחקיקה. דוגמה: במקרה שחבר מועצה הודה בריאיון למקומון כי הוא פורש מחברותו בקואליציה כחלק ממהלך מתוכנן עם ראש הרשות כדי שיתמנה ליושב ראש ועדת הביקורת (מינוי השמור לאופוזיציה) פסל בית המשפט את המינוי ואת הגדרת חבר המועצה כאופוזיציה.¹¹ ואולם במקרים אחרים שהיה נראה כי חברי מועצה המוגדרים כאופוזיציה רחוקים מלשמש למעשה ככאלה, בית המשפט בחר שלא להתערב כל עוד אין לטענה הוכחות חותכות (פינקלשטיין, 2025, 52-56).

10 סעיף 120(א) לצו המועצות המקומיות, תשי"א-1950, קובע כי מועצות מקומיות יבחרו מתוך חברי המועצה שלהן ועדת הנהלה שתפקידה לנהל את עניני המועצה, לחאם את פעולותיהן של ועדותיה ולפקח עליהן, להשגיח שהחלטות המועצה והחלטות ועדותיה ייושמו כדין ולמלא כל תפקיד אחר שהמועצה תטיל עליה. בפקודת העיריות לא נקבעה חובה להקים ועדת הנהלה, אך בסעיף 147 נזכר כי "המועצה רשאית לבחור מבין חבריה ועדת הנהלה" שיהיו חברים בה ראש הרשות, סגניו וחברי מועצה נוספים שהמועצה תבחר בהם.

11 בג"ץ 1020/99 יוסי דואק נ' דני ז"ק, ראש עיריית קריית ביאליק. למקרה דומה שביט המשפט התערב בו ראו ע"מ 12071 חיים מנחם רוחמקין נ' מועצת העיר בני ברק.

השוואה לשלטון המרכזי

כדי להבין עד כמה התופעה של קואליציות עודפות ואופוזיציות קטנות היא ייחודית לשלטון המקומי בישראל, מוצגים בלוח 11.1 נתונים על יחסי הקואליציה והאופוזיציה בממשלת ישראל בשלושת העשורים האחרונים.

לוח 11.1

יחסי קואליציה-אופוזיציה בשלטון המרכזי בישראל, 1992-2024 (בעת הקמת הממשלה)*

מספר הממשלה	ראש הממשלה	תאריך הקמת הממשלה	מספר החברים בקואליציה	מספר החברים באופוזיציה	כוחה היחסי של האופוזיציה	סוג הקואליציה
25	יצחק רבין	13.7.1992	62	58	48%	זוכה-מינימלית
26	שמעון פרס	22.11.1995	59	61	51%	זוכה-מינימלית
27	בנימין נתניהו	18.6.1996	66	54	45%	עודפת
28	אהוד ברק	6.7.1999	75	45	38%	עודפת
29	אריאל שרון	7.3.2001	80	40	33%	עודפת
30	אריאל שרון	28.2.2003	68	52	43%	עודפת
31	אהוד אולמרט	4.5.2006	67	53	44%	זוכה-מינימלית
32	בנימין נתניהו	31.3.2009	74	46	38%	עודפת
33	בנימין נתניהו	18.3.2013	68	52	43%	עודפת
34	בנימין נתניהו	14.5.2015	61	59	49%	זוכה-מינימלית
35	בנימין נתניהו/ בני גנץ	17.5.2020	73	47	39%	עודפת
36	נפתלי בנט/ יאיר לפיד	13.6.2021	61	59	49%	זוכה-מינימלית
37	בנימין נתניהו	29.12.2022	64	56	47%	זוכה-מינימלית
	ממוצע		67.5	52.5	44%	

* הערה: מלבד שתי הממשלות האחרונות, כל הנחונים בלוח מבוססים על Kenig, 2021.

מהלוח עולה כי בזירה הארצית בישראל האופוזיציות נוטות להיות רחבות בהרבה מאלו שבשלטון המקומי וכי 44% מחברי הכנסת, בממוצע, הם חברי אופוזיציה, לעומת 23% בשלטון המקומי. מן הניתוח של סוג הקואליציה עולה כי מתוך 13 הממשלות האחרונות שהוקמו בישראל ב-7 הייתה קואליציה עודפת וב-6 קואליציה זוכה-מינימלית. ניתוח של הקואליציות שהורכבו בעשור האחרון בלבד מצביע על התגברות התופעה של קואליציה זוכה-מינימלית. מלבד הממשלה ה-35, שכינה לפרק זמן קצר מאוד, בכל הממשלות האחרות בעשור האחרון כיהנה קואליציה זוכה-מינימלית והיה בהן שיעור גבוה מאוד של חברי אופוזיציה (בין 47% ל-49%), בניגוד מובהק, כאמור, למצב בשלטון המקומי, שבו, כאמור, ממוצע שיעור חברי האופוזיציה הוא נמוך מאוד (23%) וכמעט תמיד יש קואליציה עודפת.¹²

הגיוון האידאולוגי של הקואליציות המקומיות

הקמת קואליציות קטנות בשלטון המרכזי ובשלטון המקומי בדמוקרטיה אחרות נעשית בדרך כלל באופן שהקואליציה בנויה על

קוהרנטיות אידאולוגית ברורה. גם בישראל הקואליציות הקטנות בשלטון המרכזי נוטות להיות על רצף אידאולוגי ברור ועם מיעוט שיתופי פעולה בין מחנות פוליטיים ויריבים אידאולוגיים. על רקע זה הייחודיות של הקואליציות בשלטון המקומי בישראל מתבטאת גם בכך שהקואליציות בו מכילות מגוון רחב של אידאולוגיות ומחנות. כך למשל, בזירה הארצית נדיר שהמפלגות הערביות שותפות בקואליציה, ובמקרה החריג של הממשלה ה-36, שבה נחתם הסכם קואליציוני עם מפלגת רע"מ, רבים בציבור – הן היהודי והן הערבי – התקשו לקבל את ההסכם. בשלטון המקומי, לעומת זאת, המצב אחר. כך למשל, בישראל יש שמונה ערים מעורבות, ובשבע מתוכן נבחרו למועצת הרשות המקומית רשימות מיעוט ערביות.¹³ בכל הערים הללו, ובתוך כך גם בערים מעורבות "ליכודיות",

12 בעשורים הראשונים של המדינה המגמה הייתה דווקא הפוכה, וכמעט תמיד הוקמו גם בשלטון המרכזי קואליציות עודפות. ראו על כך אצל גל-נור ובלאנדר, 2013.

13 מדובר בעיריות האלה: תל אביב-יפו, חיפה, עכו, לוד, רמלה, נוף הגליל ומעלות-תרשיחא. ירושלים היא גם עיר מעורבת, אך אין במועצה שלה רשימות ערביות בשל הבחירה של מרבית חושבי העיר הערבים שלא להצביע בבחירות.

כמו עכו, לוד ורמלה, הוקמה לאחר בחירות 2024 קואליציה משותפת לרשימות יהודיות וערביות בזמן שבכל הרשויות הללו נכנסו למועצה רשימות יהודיות שנתרו באופוזיציה (מלבד בנוף הגליל, שבה אין כלל אופוזיציה).

על הגיוון האידאולוגי של הקואליציות המקומיות ניתן ללמוד גם מהחיבורים בין רשימות בת – רשימות שיש להן זיקה פורמלית למפלגות ארציות. כך לדוגמה, ב־17 רשויות מקומיות נבחרו למועצה גם רשימת בת של הליכוד וגם רשימת בת של יש עתיד, ומתוך אלו ב־11 רשויות שתי הרשימות הללו משתפות פעולה ביניהן בקואליציה (65%). שיתוף פעולה לא מובן מאליו מתקיים גם בין המפלגות החרדיות למפלגות הנתפסות כיריבות הבולטות שלהן בזירה הארצית – יש עתיד וישראל ביתנו. מתוך 18 רשויות שנבחרו בהן למועצה גם רשימת בת של יש עתיד וגם רשימת בת של לפחות אחת המפלגות החרדיות (יהדות התורה או ש"ס), ב־14 רשויות מתקיים שיתוף פעולה בין יש עתיד והחרדים בקואליציה (78%), ומתוך 22 רשויות שנבחרו בהן למועצה גם רשימת בת של ישראל ביתנו וגם רשימת בת של לפחות אחת המפלגות החרדיות, ב־14 רשויות מתקיים שיתוף פעולה בין ישראל ביתנו והחרדים בקואליציה (64%). הדוגמה המובהקת ביותר לקואליציה רחבה וחוצה מחנות אידאולוגיים היא מהעיר הגדולה בישראל, ירושלים: כל רשימות המועצה, על 31 חברי המועצה שלהן, חברות בקואליציה (וחתמו על הסכמים קואליציוניים), ובכלל זה רשימות וחברי מועצה שיש להם זיקה רשמית למפלגות יהדות התורה, ש"ס, נעם, עוצמה יהודית, הציונות הדתית, הליכוד, כחול לבן, יש עתיד, העבודה ואפילו חברת מועצה המזוהה עם מרצ (אף שמפלגת מרצ לא פעלה באופן רשמי בבחירות המקומיות של 2022).

כפי שהראינו עד כה, השלטון המקומי בישראל ייחודי בכך שיש בו קואליציות רחבות ואופוזיציות קטנות. להלן נציג שלושה הסברים עיקריים למצב עניינים זה.

הסיבות לאופוזיציות הקטנות בשלטון המקומי בישראל

1. חולשה מוסדית של חברי המועצה ושל האופוזיציה בפרט היקף הסמכויות וכלי הפיקוח של חברי המועצה בישראל מצומצם למדי (פרידמן ושפירא, 2020; שטרן, 2014). במדר הבוחן את עוצמת ראש הרשות בעשרות מדינות מערביות על פי תשעה קריטריונים נמצא כי ישראל היא המדינה שעוצמת ראש הרשות בה היא החזקה ביותר (Heinelt & Hlepas, 2006). בהשוואה לעשרות מדינות מערביות אחרות התברר גם כי ישראל היא ייחודית בכך שחברי המועצה בה אינם מקבלים שום תגמול כספי על עבודתם במועצה וכי ברוב המקרים רק חברי מועצה מהקואליציה מקבלים משאבים לצורך עבודתם במועצה (פינקלשטיין ופרידמן, 2021, 35-39). מכאן שהאופוזיציה בשלטון המקומי בישראל מתמודדת עם מיעוט סמכויות ומשאבים ומוגבלת מאוד ביכולתה להשפיע על פעילות הרשות המקומית.

מצב חוקי-משפטי זה גורם לכך שראשי הרשויות וחברי המועצה גם יחד שואפים להגיע לקואליציה רחבה (Tuttnauer & Friedman, 2020). מבחינת ראשי הרשויות, אין כמעט "עלויות" בהוספה של חברים לקואליציה (שכן בלאו הכי ראש הרשות מחזיק במרבית הסמכויות), בשעה שבה בעת הם נהנים מגידול בלגיטימציה שלהם, מהקלה בפיקוח על פעילותם ואף מצמצום תחרות עתידית מצד מועמדים פוטנציאליים לתפקיד ראש הרשות. לחברי המועצה, מנגד, יש תמריץ גבוה להיכנס לקואליציה כדי להשפיע, מכיוון שאין להם כמעט שום יכולת להשפיע באמת מהאופוזיציה על פעילות הרשות, הן מבחינת סמכויות פורמליות והן מבחינת משאבים לצורך עבודתם.

בהקשר זה נציין כי בספרות המחקר העוסקת בפרלמנטים מדינתיים נמצא כי קואליציות גדולות רווחות יותר כאשר המפלגה של ראש הממשלה או הנשיא קטנה במספר המנדטים שלה ולכן חלשה פוליטית. כלומר, מנהיגים בעמדת נחיתות נאלצים לפעול להקמת קואליציה רחבה (Crombez, 1996). אומנם בשלטון המקומי בישראל הרשימות של ראשי הרשויות מקבלות שיעור מנדטים נמוך יחסית, בין השאר בשל שיטת הבחירה הישירה, אך ניתוח שעשינו מלמד כי אין קשר בין כוחה היחסי של רשימת ראש הרשות לבין גודלה של האופוזיציה.¹⁴

14 ברשויות יהודיות שבהן כוחה של רשימת ראש הרשות הגיע עד לרבע מהמושבים במועצה - גודלה הממוצע של האופוזיציה הוא 26%; ברשויות יהודיות שבהן כוחה של

בהתאם לכך, נראה כי קיומן של הקואליציות הרחבות בשלטון המקומי בישראל אינו נובע מגודלן הקטן יחסית של הרשימות שבראשן עומדים ראשי הרשויות, אלא דווקא מן החזקה (המבנית) של ראשי הרשויות.

**2. הקושי לזכות
בבולטות תקשורתית
וציבורית**

בעוד ההסבר הקודם התמקד בקושי של חברי המועצה בישראל לקיים את התכלית של פיקוח ובקרה אפקטיביים על עבודת הרשות באמצעות הישיבה באופוזיציה, ההסבר הנוכחי מתייחס לקושי של האופוזיציה המקומית בישראל להציב אלטרנטיבה לשלטון המכהן. אחת התכליות הפוליטיות העיקריות של החברות באופוזיציה היא מיצוב עצמי כחלופה לשלטון המכהן במטרה להחליף אותו בבחירות הבאות. כדי להשיג את היעד הזה האופוזיציה זקוקה לכך שפעילותה תזכה לבולטות תקשורתית וציבורית, אלא שבשלטון המקומי בישראל קשה להשיג זאת.

בשני העשורים האחרונים חלה היחלשות של התקשורת המקומית בישראל, ומספר המקומונים והקוראים שלהם נמצא בירידה מתמדת.¹⁵ זאת ועוד, חל שינוי של ממש בתלות של המקומונים: בשנות התשעים של המאה הקודמת השתייכו שני שלישים מהמקומונים לכלי תקשורת ארצי, וכך היה להם "גב" ארצי שהקל עליהם להיות ביקורתיים כלפי הרשות. כיום, לעומת זאת, המקור התקציבי הראשי שלהם הוא תקציבי הרשויות המקומיות, המנותבים בידי ראשי הרשויות (לב־און, 2012; מנוסביץ ולב־און, 2014). נראה כי בשל ההיקף המצומצם של

רשימת ראש הרשות עמד על בין רבע לחצי מהמושבים במועצה – גודלה הממוצע של האופוזיציה הוא 24%; וברשויות יהודיות שבהן כוחה של רשימת ראש הרשות עמד על למעלה ממחצית המושבים במועצה – גודלה הממוצע של האופוזיציה הוא 26%. הרשויות הערביות אינן רלוונטיות לניחוח מכיוון שנהוגה בהן פרקטיקה ייחודית שלפיה ראשי הרשויות מתמודדים ברשימות פיקטיביות שאינן זוכות כלל למושבים במועצה (ראו בפרק 5 לעיל).

15 בשנת 2013 פעלו במדינה 545 מקומונים מודפסים ומקוונים בכמה שפות. נכון ליולי 2022 רשומים בישראל 291 מקומונים מודפסים ואחרים מקומיים. גם מספר הקוראים נמצא בירידה. כך, בסקר TGI מ־2012 דיווחו 34.4% מהנשאלים כי הם קוראים מקומון בקביעות, אבל סקר דומה שנערך ביוני-יולי 2022 העלה כי שיעור הקוראים צנח ל-22.2%. להרחבה בנושא ראו חרומי־טובר, 2022; מנוסביץ ולב־און, 2014.

תקשורת מקומית אפקטיבית המסקרת ומבקרת את פעילות הרשות, מרבית הסיעות מתקשות להשתמש בחברות באופוזיציה כמנוף להצבת אלטרנטיבה לראש הרשות. כפי שציין חוקר התקשורת אזי לב־און: "ברשויות המקומיות, האופוזיציה היא גוף שקולו כמעט ואינו נשמע באמצעי התקשורת השונים – ברמה המקומית ובוודאי ברמה הארצית. בקרב הציבור נשמע בעיקר קולם של חברי הקואליציה, דבר המעניק להם בולטות תקשורתית, ומתוך כך יכולת טובה יותר להשפיע על הבוחר העתידי" (לב־און, 2012, 161).

נראה אפוא שהיכולת המועטה של האופוזיציה המקומית לזכות בבולטות תקשורתית וציבורית מקטינה את התמריץ של חברי מועצה להצטרף לאופוזיציה. ולא רק זה אלא שראשי הרשויות וחברי הקואליציה יכולים לזכות בבולטות ציבורית דרך הדפים של הרשות המקומית ברשתות החברתיות, שלמעשה נמצאים בשליטת ראש הרשות, בשעה שחברי האופוזיציה אינם מקבלים בדרך כלל חשיפה בערוצים אלו.

בסקירה מחקרית שעשינו במכון הישראלי לדמוקרטיה בשנת 2023, לקראת סוף הקדנציה הקודמת בשלטון המקומי נבחנה (באמצעות סקר) ההיכרות של הציבור עם פעילות האופוזיציה ברשויות המקומיות (פינקלשטיין והימן, 2023). מהסקירה עלה כי רק 15.7% מן התושבים היו בטוחים שהם יודעים מיהם הסיעה הראשית באופוזיציה או ראש האופוזיציה¹⁶ ברשות שהם מתגוררים בה ו־19.6% אמרו שהם חושבים שהם יודעים. כלומר, ל־35% מהציבור יש היכרות מסוימת בעניין זה. שיעורי ההיכרות של הציבור עם פעילות האופוזיציה ברשות המקומית היו נמוכים עוד יותר: רק 6.8% היו בטוחים שהם התוודעו למהלכים שקידמה האופוזיציה, ו־13.6% חשבו שהם מכירים מהלכים כאלה. מנגד, 79.5% מהציבור אמרו שהם אינם מכירים פעילות כלשהי של האופוזיציה ברשות המקומית שלהם. ממצאים אלו בדבר מידת ההיכרות הדלה של הציבור עם האופוזיציה המקומית משקפים ככל הנראה את מצבה של התקשורת המקומית, אבל גם את החולשה המוסדית של האופוזיציה (ראו לעיל).

16 אף שרשמית אין חפקיד מוגדר כזה בשלטון המקומי, במציאות רבים ממנהיגי האופוזיציה המקומית מכנים את עצמם בשם זה, ולכן בסקר נעשה שימוש גם במונח זה כדי לבחון את מידת ההיכרות של הציבור איתו.

3. אופייה הפרגמטי של זירת השלטון המקומי

השלטון המקומי נתפס בעיני הציבור הישראלי והפוליטיקאים המקומיים כזירה פוליטית פחות אידאולוגית, ובעיני רבים הוא נחשב רובד פוליטי שעוסק בעיקר בשאלות של איכות חיים דוגמת הטיפול בניקיון ובתשתיות הפיזיות של המרחב הציבורי (ראו לעיל בפרק 1). בנוסף, בישראל מנהיגים מקומיים נוטים להיות פרגמטיים יותר ואידאולוגיים פחות לעומת חברי הכנסת (פינקלשטיין, 2024). מאפיינים אלו מביאים לכך שחברי המועצות נוטים לשתף פעולה בהיקפים נרחבים יותר ממה שנוטים אליו חברי הכנסת, ולכן הם שואפים להקים קואליציות רחבות, המאפשרות גם לחצות מחנות אידאולוגיים.

פרקים 8 ו-9 לעיל מראים שישראל ייחודית ביחס למדינות מערביות אחרות בכך שמרבית ראשי הרשויות וחברי המועצות בה אינם פועלים בזיקה פורמלית למפלגות ארציות, וגם כאשר כן מתקיימת זיקה שכזאת, היא, במקרים רבים, חלקית בלבד. לפיכך הפוליטיקאים המקומיים פועלים בזיקה חלשה להחלטות של המפלגות הארציות. מציאות זו מקילה ככל הנראה על שיתופי הפעולה חוצי המחנות הפוליטיים והאידאולוגיים בזירה המקומית, והיא עצמה משקפת את התפיסה המקובלת בציבור הישראלי הנוטה לנתק בין המחלוקות האידאולוגיות בשלטון המרכזי ובין הפעילות הפוליטית בשלטון המקומי. ייתכן גם שהעובדה שבישראל יש לשלטון המקומי מידה מועטה של אוטונומיה, בהשוואה למדינות אחרות,¹⁷ גורמת לכך שהשלטון המקומי כאן נדרש להכריע פחות בשאלות מקטבות לעומת מדינות אחרות, אם כי ברור שהוא עוסק גם בשאלות כאלו, למשל הכרעות בעניין אופיו של המרחב הציבורי (שבת, הפרדה מגדרית ועוד).

ניתוח החברות בקואליציה או באופוזיציה לפי מאפייני הרשימות

בסעיף זה נבחן את הרשימות המקומיות לפי מאפייניהן ואת הקשר בין מאפיינים אלו ובין החברות של רשימה מקומית בקואליציה או באופוזיציה. שלושת המאפיינים שנעסוק בהם

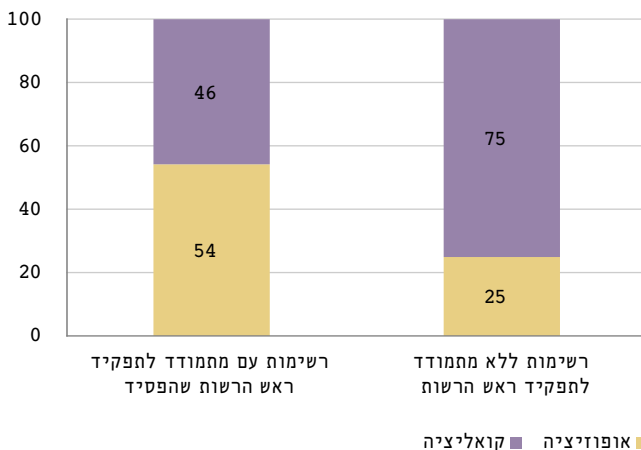
17 ראו על כך בהרחבה אצל פינקלשטיין וברטוב, 2023.

הם מועמדות של ראש הרשימה לתפקיד ראש הרשות, הזיקה של הרשימה למפלגה ארצית והמגדר של חברי וחברות הרשימה.

1. מועמדות לתפקיד ראש הרשות
 גורם שיכול להשפיע על החברות של רשימה מקומית בקואליציה או באופוזיציה הוא השאלה אם ראש הרשימה התמודד לתפקיד ראש הרשות.¹⁸ תרשים 11.5 מציג את שיעור החברות בקואליציה או באופוזיציה של רשימות מקומיות שהיה להן מועמד לתפקיד ראש הרשות שהפסיד בבחירות בהשוואה לרשימות שלא היה להן מועמד לתפקיד ראש הרשות. התרשים אינו מתייחס לרשימות של ראשי הרשויות מכיוון שאלו מעצם מהותן חברות בקואליציה.

תרשים 11.5

שיעור החברות של רשימות בקואליציה או באופוזיציה, לפי התמודדות לתפקיד ראש הרשות של ראש הרשימה (ללא רשימות ראשי הרשות), אוגוסט-דצמבר 2024 (%)

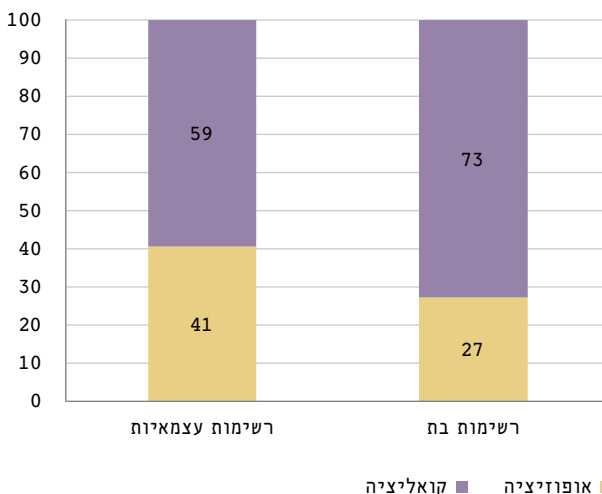


18 חוקית לא ניתן להתמודד לתפקיד ראש הרשות בעיריות ובמועצות מקומיות בלי לעמוד בראש הרשימה.

בתרשים 11.6 מוצגת השוואה של שיעור החברות בקואליציה/אופוזיציה של רשימות בת ורשימות עצמאיות. מכיוון שברשויות הערביות כמעט שאין רשימות בת (4.8%, כלומר 29 מתוך 603 רשימות שנבחרו למועצה) וברשויות היהודיות כמעט מחצית מהרשימות הן רשימות עצמאיות (47%), החלטנו להציג בתרשים את הרשויות היהודיות בלבד.

תרשים 11.6

שיעור החברות של רשימות בקואליציה או באופוזיציה, לפי זיקה למפלגות ארציות, רשויות יהודיות (ללא רשימות ראשי הרשות), אוגוסט-דצמבר 2024 (%)



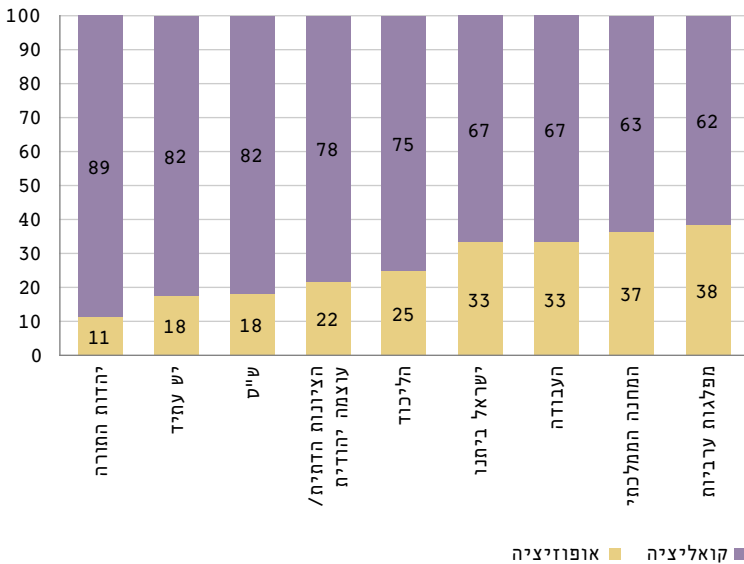
ניתן לראות כי רשימות שיש להן זיקה למפלגה ארצית נוטות להיות באופוזיציה בשיעור נמוך מרשימות שאין להן זיקה כזאת (27% לעומת 41%). שני הסברים עיקריים לממצא זה:

ראשית, אפשר לקשר בין ממצא זה לממצא שהוצג קודם לכן בדבר הנטייה החזקה יותר של רשימות שיש להן מועמד לתפקיד ראש הרשות להיות באופוזיציה. בפרק 9 נמצא שרשימות בת נוטות פחות להציב מועמדים לתפקיד ראש הרשות

ושמנגד למועמדים שלהן יש סיכויי היבחרות גבוהים מסיכוייהם של מועמדי הרשימות העצמאיות. בשל כך שיעור רשימות הבת שבראשן עומד מועמד לתפקיד ראש הרשות שהפסיד קטן בהרבה משיעור הרשימות העצמאיות הללו (17% לעומת 34% ברשויות היהודיות).

שנית, התופעה של רשימות בת רווחת מאוד בחברה החרדית, וכפי שנראה להלן – רשימות חרדיות נוטות פחות להיות חברות באופוזיציה. תרשים 11.7 מציג מידע על שיעור החברות באופוזיציה של רשימות בת לפי הזיקה שלהן למפלגות הארציות.¹⁹

11.7 תרשים
שיעור החברות של רשימות בת בקואליציה או באופוזיציה, לפי מפלגת האם, אוגוסט-דצמבר 2024 (%)



19 אף כי אחדות מן המפלגות הארציות נוהגות להתמודד בזירה המקומית באופן מפוצל על בסיס סיעתי (למשל, אגודת ישראל ודגל התורה התמודדו ברוב הרשויות בנפרד ולא בתור "יהדות התורה", וכן כחול לבן ותקווה חדשה התמודדו ברוב הרשויות בנפרד ולא

הממצא הכולט ביותר הוא שרשימות הקשורות למפלגות החרדיות נוטות להיות בשיעור הגבוה ביותר בקואליציה: 89% מרשימות הבת של יהדות התורה חברות בקואליציה וכך גם 82% מרשימות הבת של ש"ס. לעומת זאת, ברוב המפלגות הארציות האחרות שיעור הרשימות החברות בקואליציה הוא 67% או למטה מזה.

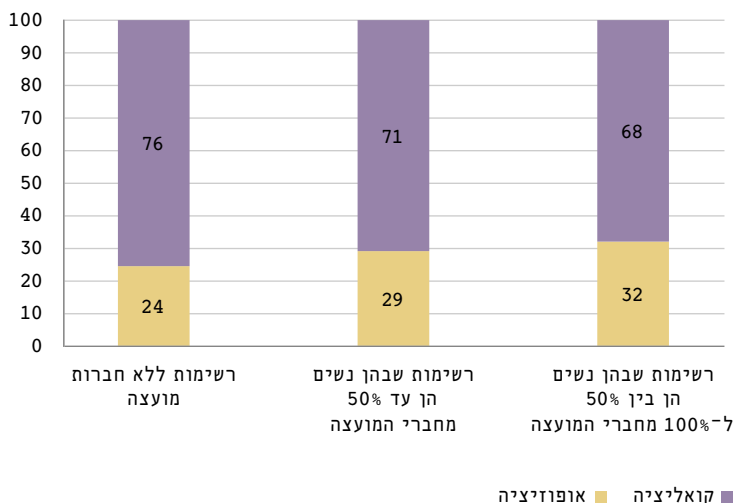
נראה שממצא זה משקף את התפיסה הפוליטית של המפלגות החרדיות בזירה הארצית: בהיותן מפלגות מגזריות הממוקדות בקידום האינטרסים של המיעוט שהן מייצגות, למפלגות החרדיות יש פחות עניין להיות באופוזיציה, והן עושות זאת בדרך כלל רק בלית ברירה. מפלגות אלו גם אינן נוטות להציב מועמדים לתפקיד ראש הרשות, ואם הן כן מציבות, הן עושות זאת בעיקר ברשויות חרדיות או ברשויות שיש בהן ריכוז גדול של תושבים חרדים. מחקר שנערך במכון הישראלי לדמוקרטיה על הרשויות החרדיות הראה כי הנטייה של המפלגות החרדיות היא לשיתוף פעולה ביניהן, ולכן ברשויות אלו גם רשימות שהיו להן מועמדים לתפקיד ראש הרשות שהפסידו נוטות להיות חברות בקואליציה (פינקלשטיין, 2022).

3.3 מגדר
 בשלב הבא בחנו את החברות של רשימות בקואליציה או באופוזיציה על פי הייצוג המגדרי בהן. לשם כך חילקנו את הרשימות לשלוש קבוצות: רשימות שלא נבחרו מטעמן נשים למועצה (924 רשימות); רשימות ששיעור הנשים בהן הוא עד 50% מחברי המועצה שלהן (124 רשימות); ורשימות ששיעור הנשים בהן הוא 50% או יותר מחברי המועצה שלהן (184 רשימות). נציין כי המידע שיש בידינו על מספר הנשים ברשימות משקף את המצב מייד לאחר הבחירות.

בחור "המחנה הממלכתי", הנחונים מוצגים – לצורך הנוחות וכדי שמספר הרשימות של מפלגה יהיה גדול דיו – לפי מפלגה ארצית בבחירות 2024. נבהיר כי בשל מיעוט הרשימות שקשורות למפלגות הערביות בזירה המקומית איחדנו את כל המפלגות הערביות לקטגוריה אחת.

11.8 תרשים

שיעור החברות של רשימות בקואליציה או באופוזיציה, לפי שיעור הנשים חברות המועצה ברשימה, אוגוסט-דצמבר 2024 (%)



התרשים מראה מדרג קל שלפיו ככל שיעור הנשים חברות המועצה ברשימה, כך עולה הסיכוי שהרשימה תהיה חברה בקואליציה. מדרג דומה מצאנו גם בניתוח ללא הרשימות החרדיות, שאין בהן נשים כלל וכפי שהוצג לעיל נוטות להיות בקואליציה, וכן גם בניתוח ללא רשויות ערביות, שרק מעט נשים אצלן נבחרו לתפקיד של חברות מועצה.

הממצא הראשי העולה מפרק זה הוא שהקואליציות בשלטון המקומי בישראל הן רחבות ואף נוטות לחצות מחנות אידאולוגיים, שלא כמו המקובל בשלטון המרכזי בישראל ובשלטון המקומי במדינות אחרות. הקואליציות בשלטון המקומי בישראל נוטות להיות קואליציות עודפות, כלומר קואליציות שחברות בהן רשימות "עודפות" במונח זה שהקואליציה יכולה להמשיך לפעול גם בלעדיתה. תמונת המראה של הקואליציות הרחבות היא היקפן המצומצם של

האופוזיציות, עד כדי שכך שב-26% מהרשויות המקומיות בישראל אין כלל אופוזיציה. בניתוח של סוגי רשויות שונים נמצא כי תופעת הקואליציות הרחבות והאופוזיציות המצומצמות רווחת בכל סוגי הרשויות ללא הבדלים ניכרים ביניהם. לממצא של הקואליציות הרחבות הצגנו שלושה הסברים אפשריים: ראשית, החולשה המוסדית של האופוזיציה והיותה מתמודדת עם מיעוט סמכויות ומשאבים ומוגבלת מאוד ביכולתה להשפיע על פעילותה של הרשות. במצב זה יש לחברי המועצה תמריץ חזק להיכנס לקואליציה כדי לקבל משאבים ויכולת השפעה; שנית, הקושי של האופוזיציה לזכות בבולטות ציבורית בשל ההיחלשות המתמשכת של התקשורת המקומית ומיעוט הסמכויות של האופוזיציה; ושלישית, לזירת השלטון המקומי בישראל מאפיינים יותר פרגמטיים ופחות אידאולוגיים. התוצאה של מאפיין זה היא שחברי מועצה בישראל נוטים לשתף פעולה ביניהם בהיקף נרחב ולהקים קואליציות רחבות, החוצות מחנות אידאולוגיים.

רשימת המקורות

גל-נור, יצחק ובלאנדר, דנה (2013). המערכת הפוליטית בישראל: שנים ראשונות; מבנה מוסדי; התנהגות פוליטית; בעיות לא פתורות; הדמוקרטיה בישראל. עם עובד והמכון הישראלי לדמוקרטיה.

חרות-סובר, טלי (2022, 22 באוגוסט). פעם מקומונים יכלו להמליך ראשי ערים, אך הם איבדו מכוחם בעידן הדיגיטלי. דה-מרקר.

טוטנאור, אור (2013). עזר כנגדה: האופוזיציה בכנסת ישראל (מחקר מדיניות 98). המכון הישראלי לדמוקרטיה.

לב-און, אזי (2012). קולות אופוזיציוניים במפת התקשורת החדשה 2: סיעות אופוזיציוניות במועצות הרשויות המקומיות. המרחב הציבורי, 7, 155-163.

מנוסביץ, עידית ולב-און, אזי (2014). העיחונות המקומית בישראל 2013: קווים לדמותה. מסגרות מדיה, 12, 1-28.

פינקלשטיין, אריאל (2022). חרדים לעירם: פוליטיקה ומינהל ברשויות המקומיות החרדיות. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פינקלשטיין, אריאל (2024, 2 ביולי). הדרך לשינוי במערכת הפוליטית - ללמוד מהשלטון המקומי. **מקור ראשון**.

פינקלשטיין, אריאל (2025). האופוזיציה בשלטון המקומי בישראל (הצעה לסדר 58). המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פינקלשטיין, אריאל וברטוב, יובל (2023). מסגרת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי (מחקר מדיניות 192). המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פינקלשטיין, אריאל והימן, אסף (2023, 29 במאי). סקירת נחוני רשויות מקומיות בישראל מראה עד כמה מצומצם כוחן של האופוזיציות. אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פינקלשטיין, אריאל ופרידמן, אביטל (2021). מתן הגמול כספי לחברי מועצות ברשויות המקומיות (הצעה לסדר 42). המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פרידמן, אביטל ושפירא, אסף (2020). חיזוק מעמדם של חברי מועצות ברשויות המקומיות (הצעה לסדר 35). המכון הישראלי לדמוקרטיה.

שטרן, מריק (2014). דמוקרטיה מקומית במשבר: מעמדם של חברי המועצה ברשויות המקומיות בישראל (נייר עמדה). מכון שחרית.

Bäck, Hanna (2003). Explaining and predicting coalition outcomes: Conclusions from studying data on local coalitions. *European Journal of Political Research*, 42, 441-472.

Christiansen, Juul, & Damgaard, Erik (2008). Parliamentary opposition under minority parliamentarism: Scandinavia. *The Journal of Legislative Studies*, 14(1-2), 46-76.

Crombez, Christophe (1996). Minority governments, minimal winning coalitions and surplus majorities in parliamentary systems. *European Journal of Political Research*, 29, 1-29.

Debus, Marc, & Gross, Martin (2016). Coalition formation at the local level. *Party Politics*, 22(6), 835-846

Ervik, Bjørn (2015). Does the mayor's party brand matter? The prospect of statewide parties' policy in local government. *Local Government Studies*, 41(3), 339–361.

Gamson, William A. (1961). A theory of coalition formation. *American Sociological Review*, 26(3), 373–382.

Gross, Martin, & Debus, Marc (2018). Gaining new insights by going local: Determinants of coalition formation in mixed democratic polities. *Public Choice*, 174(1), 61–80.

Heinelt, Hubert, & Hlepas, Nikolaos K. (2006). Typologies of local government systems. In Hubert Bäck, Hubert Heinelt, & Annick Magnier (Eds.), *The European mayor: Political leaders in the changing context of local democracy* (pp. 21–33). VS Verlag für Sozialwissenschaften

Kenig, Ofer (2021). The executive branch in Israel. In Reuven Y. Hazan, Alan Dowty, Menachem Hofnung, & Gideon Rahat (Eds.), *The Oxford Handbook of Israeli Politics and Society* (pp. 289–299). Oxford University Press.

Leiserson, Michael (1968). Factions and coalitions in one-party Japan: An interpretation based on the theory of games. *American Political Science Review*, 62(3), 770–787.

Lipset, Seymour Martin (1963) *The first new nation: The United States in historical and comparative perspective*. Heinemann.

Olislagers, Ellen, & Steyvers, Kristof (2015). Choosing coalition partners in Belgian local government. *Local Government Studies*, 41(2), 202–219.

Riker, William H. (1962). *The theory of political coalitions*. Yale University Press.

Serritzlew, Søren, Blom-Hansen, Jens, & Skjæveland, Asbjørn (2010). Portfolio allocation or policy horizons? Determinants of coalition

formation in Danish local government. *Local Government Studies*, 36(6), 843-866.

Skjæveland, Asbjørn, Serritzlew, Søren, & Blom-Hansen, Jens (2007). Theories of coalition formation: An empirical test using data from Danish local government. *European Journal of Political Research*, 46(5), 721-745.

Steunenberg, Bernard (1992). Coalition theories: Empirical evidence for Dutch municipalities. *European Journal of Political Research*, 22(3), 245-278.

Tuttnauer, Or, & Friedman, Avital (2020). Unnatural partners: Coalescence in Israeli local government. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 30, 1-21.

Von Neumann, John, & Morgenstern, Oskar (1953). *Theory of games and economic behavior*. Princeton University Press.



Local Elections in Israel, 2003–2024

Editors:

Ariel Finkelstein | Itamar Yakir

Series & Cover Design: Studio Alfabees
Typesetting: Nadav Shtechman Polischuk
Chart Graphics: Anat Bernstein
Printed by Maor Wallach Print

ISBN: 978-965-519-509-5

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, optical, mechanical, or otherwise. Commercial use in any form of the material contained in this book without the express written permission of the publisher is strictly forbidden.

Copyright © 2026 by the Israel Democracy Institute (RA)

Printed in Israel

The Israel Democracy Institute

4 Pinsker St., P.O.B. 4702, Jerusalem 9104602

Tel: (972)-2-530-0800

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

Online Book Store: en.idi.org.il/publications

E-mail: orders@idi.org.il

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

The views expressed in this book do not necessarily reflect those of the Israel Democracy Institute.

Introduction

We begin the book by asking: How important are local elections in Israel? The answer is a direct function of the importance of local government within the political system here, but it is also more far-reaching.

At first glance it might be argued that local politics in Israel is of little importance. First, Israeli politics is dominated by foreign affairs and security issues, and citizens tend to choose their representatives based on these issues or on identity and tribal affiliation factors, which are themselves directly related to and even shaped by foreign affairs and security. Second, the structure of government in Israel is centralized, making local government fairly weak. According to the European Union's

Local Autonomy Index (LAI), Israel is the most centralized of all the EU and OECD member states. Indeed, many observers regard Israeli local authorities as more bureaucratic and administrative than political or democratic in nature.

On the other hand, local authorities in Israel—and therefore also local politics in general—are crucially important to residents' lives. Despite the centralized structure, their powers are by no means negligible. Local authorities have decisive or even exclusive responsibility for such areas as urban development and planning, cleanliness, sanitation, and maintenance of public order. In other fields, such as education and social services, they share responsibility with central government. Furthermore, local authorities are a key player in various efforts made on the countrywide level, including the allocation of land for building and setting the pace of development of national and regional infrastructure.

A de facto decentralization has been taking place in Israel, with local government gaining greater autonomy, despite the absence of any formal change in its status. This process has intensified in the wake of the strengthening of the status of mayors due to the switch to direct election and the gradual reduction in the involvement of national parties in local elections. As a result, local authorities have increasingly assumed powers and functions even without necessarily being assigned such powers officially. This is particularly striking in financially and administratively strong local authorities, whose impact on residents' lives is particularly significant.

The importance of local government in Israel was demonstrated clearly in the course of recent emergencies, such as the Covid-19 pandemic (2020–2021) and the Iron Swords War (since October 2023), especially given the instability that characterized the central government in those periods. Local authorities played a key role in maintaining functional continuity and rehabilitating localities and communities during these

crises. In addition, public opinion surveys in recent years have found that the people have a high level of confidence in their local government and tend to believe that it functions better than central government. In view of these trends, empowerment of local government has been included in recent proposals for rehabilitating and rejuvenating Israeli democracy.

The importance of local elections goes beyond the importance of local government per se. First of all, the elections in each locality are a democratic laboratory. For residents, local elections are an opportunity to express their views, exert pressure, and demand accountability from elected representatives in their locality. In addition, they are a way for residents to “practice democracy,” that is, gain experience in deciding whom to vote for and accepting the results—even when those are opposed to what they personally would have preferred. “Practicing democracy” outside national elections is particularly important given that while citizens in most democratic countries vote in additional elections—e.g., for the European Parliament or other levels of government within the country (regional, county, or state), in Israel local government is the only governmental level other than central government. Accordingly, local elections are the only elections in which residents vote other than the Knesset elections.

Second, for candidates this is an important political arena in its own right—an effort to attain power and to pave their way and gain experience in political organization. In some cases, it is a springboard for a career in national politics,¹ or for other influential positions in public and commercial life.

1 In the present (25th) Knesset, there were 39 Knesset members (32.5%) following the 2022 elections with a political background in local government; since 1977, only once (after the 1996 elections) was a higher number recorded (Finkelstein 2024).

Finally, analyses of local election results are of great importance because they can expose social and political phenomena that extend beyond the affairs of the local authorities—for example, changes in the political involvement of various groups in society (women, immigrants); transfer of democratic techniques between the local and the national arenas (e.g., direct elections); the spread of local electoral successes to the national level (e.g., the move of the Shas and Yisrael Beitenu parties from the local to the national level); and investments by national parties in local races in order to establish a broad base of support for their national campaigns.

Despite the significance of local elections, it is hard to ignore the fact that they generally receive little public attention, and accordingly less media coverage and public discourse than the national elections.

The research literature concerning local elections is also relatively sparse, certainly in comparison with the studies published about Knesset elections and national political parties. In broad terms, it can be said that there has been almost no systematic writing about local elections in Israel. The 1998 elections were the last local elections for which there is a comprehensive survey, though an issue of the journal *State and Society* was devoted to the 2003 elections.

In addition, articles have been published over the years examining specific aspects of local elections, often focusing on a particular population group (especially Arab society) or examining causal relationships between variables, mostly through the use of local elections as a basis for political research on more general questions. Nevertheless, writing about local elections in Israel is, as stated, relatively limited. The aim of this collection is to fill this research lacuna. The book is mainly descriptive: it focuses on presenting the main results of local elections. The chapters explore several overarching topics through standard cross-sections: voter

turnout, competitiveness and turnover in races for councils and mayors, the involvement of national parties, and so forth. Because the book is descriptive, it does not offer political recommendations based on the findings, even though many of the topics discussed are related to aspects of policy.

The book is divided into three sections. The first section offers an overview of local elections from the voters' perspective. The second section looks at broad motifs and phenomena by focusing on candidates in mayoral and council elections. The third section focuses on the party list system, and especially relationships between lists and candidates on the local and national levels.

The first section—**The Voters**—comprises two chapters.

Chapter 1 maps issues that are important to Israelis in local elections, based on a public opinion survey. The chapter identifies four main issues that are important to the public: maintenance and infrastructure, cleanliness and beautification, education, and preservation of public order.

Chapter 2 examines voter turnout rates in local elections over the years compared to other countries and compared to Knesset elections. It looks at differences in turnout rates between types of local authorities and between the first and second rounds of elections. The chapter shows that the participation rate in local elections is very low—almost 20 percentage points lower than in national elections. However, the participation rate in elections in Arab and Haredi localities is higher than in other localities.

The second section—**The Elected**—comprises five chapters, all analyzing election results according to four broad motifs: representativeness, turnover, competitiveness, and factionalization (i.e., the number of different parties represented on the local council).

Chapter 3 discusses the representation of women in elections for mayors and councils and distinguishes between the candidacy and election stages. The main finding of this chapter is that the percentage of women in both stages is increasing but remains low from an international standpoint and in comparison with the corresponding figure for Knesset elections.

Chapter 4 describes the intensity of competition in mayoral elections based on several indicators, including the number of candidates, the percentage of races that reach a second round, the percentage of races in which there is a single candidate, and the difference in votes between candidates. The chapter shows that competitiveness in the candidacy stage (e.g., the number of candidates) has decreased slightly over the years, while competitiveness in the election stage (e.g., the difference in votes between the leading candidates) has remained stable.

Chapter 5 explores the degree of factionalization in local councils. Thus it too deals with competitiveness in this stage of local elections. On the whole, the degree of factionalization of local councils has hardly changed over time, although, as in the case of competition for the position of mayor, the number of losers and the percentage of wasted votes has decreased. Factionalization is much greater in Arab authorities than in Jewish localities.

Chapters 6 and 7 map the rate of turnover of mayors and local councilors, distinguishing between turnover due to loss in elections and turnover due to not running for reelection. It was found that the turnover of mayors has been fairly stable over time and is higher than in other countries (and particularly high in Arab localities). The turnover rate for councilors was found to be particularly high in Arab localities, regional councils, and among women.

Section 3—**National and Local, Individual and Partisan**—comprises four chapters.

Chapters 8 and 9 examine and map the relationships and associations between national parties and local lists and candidates. The two chapters point to a gradual decline in the formal and organizational affiliation (funding) and the public affiliation (the name of the list) of local lists and candidates with national parties. Hence, Israel has an unusually high percentage of independent lists and candidates compared to other countries.

Chapter 10 analyzes the extent of personalized politics (personalism) in local elections based on an analysis of the official names of local lists. The chapter notes an ongoing and considerable increase in the number of lists whose official name includes the name of the head of the list, a widespread phenomenon in Jewish localities.

Chapter 11 reviews oppositions in local government, focusing on the size of the opposition and characteristics of opposition lists. The chapter shows that oppositions in Israeli local government tend to be small compared to the central government in Israel and compared to local government in other countries; in a large percentage of localities there is no opposition at all.

Ariel Finkelstein and Itamar Yakir, January 2026

למרות המבנה השלטוני הריכוזי בישראל, בשנים האחרונות התחזק מעמדן של הרשויות המקומיות והשפעתן על חיי היום-יום של התושבים גברה באופן ניכר. על אף חשיבותו של השלטון המקומי, הבחירות המקומיות זכו עד כה להתייחסות מחקרית מצומצמת למדי, ודאי בהשוואה לבחירות הארציות.

ספר זה מבקש למלא את החסר ולהציע מבט מקיף ועדכני על חמש מערכות הבחירות שנוהלו ברשויות המקומיות בישראל מאז תחילת שנות ה-2000 ועד שנת 2024. הספר בוחן מגוון סוגיות, ובהן שיעור ההצבעה, מידת התחרותיות בבחירות, ייצוג נשים והיקפי התחלופה של ראשי רשויות וחברי מועצה. נוסף על כך, הספר בוחן את יחסי הגומלין בין הזירה המקומית לזירה הארצית ומנתח דפוסים של פוליטיקה אישית ומפלגתית בבחירות המקומיות.

הספר מיועד לקובעי מדיניות, לחוקרים, לאנשי שלטון מקומי ולכל מי שמבקש להבין לעומק את אחת הזירות החשובות בדמוקרטיה הישראלית.

ד"ר אריאל פינקלשטיין הוא חוקר במכון הישראלי לדמוקרטיה וראש פרויקט שלטון מקומי. מחקריו עוסקים בשלטון המקומי, ביחסי דת ומדינה בישראל ובחברה החרדית.

ד"ר איתמר יקיר בעת כתיבת הספר היה חוקר במרכז לממשל וכלכלה במכון הישראלי לדמוקרטיה. עמית פוסט־דוקטורט באוניברסיטת ייל ובעל תואר דוקטור מבית הספר למדיניות ציבורית באוניברסיטה העברית בירושלים. מחקריו עוסקים בכלכלה פוליטית ובהתנהגות פוליטית.



0 4500001328 5
דאנאקוד 450-1328

מחיר מומלץ: 82 ש"ח
פברואר 2026

www.idi.org.il