

דו"ח מחקר

הבחירות לרשויות המקומיות הערביות: המשכיות או שינוי?

אפריל 2024



انجاز اينجيز INJAZ

Center For Professional Arab Local Governance (REG)
المركز المهني لتطوير الحكم المحلي للسلطات المحلية العربية
המרכז המקצועי לקידום הרשויות המקומיות הערביות ע"ר



דו"ח מחקר

הבחירות לרשויות המקומיות הערביות: המשכיות או שינוי?

אפריל 2024



انجاز اينجاز INJAZ

Center For Professional Arab Local Governance (REG)
المركز المهني لتطوير الحكم المحلي للسلطات المحلية العربية
המרכז המקצועי לקידום הרשויות המקומיות הערביות ע"ר

תקציר מנהלים

1. נתונים כלליים

- מספר המושבים הכולל ברשויות המקומיות הערביות עומד על 950 (חברי מועצות) בהשוואה ל- 840 בבחירות האחרונות משנת 2018. הגידול במספר המושבים בבתי הנבחרים המקומיים (110 מושבים התווספו) קשור בגידול האוכלוסייה ביישובים הערביים והעלייה במספר בעלי זכות הבחירה. ככל שבית הנבחרים המקומי גדול יותר יש נטייה להיות ייצוגי, קשוב ודמוקרטי יותר.
- עם השנים חלה נסיגה יחסית במספר המתמודדים ביישובים הערביים. בשנת 2013 עמד מספר המתמודדים על 4.3 בממוצע, בשנת 2018 זה ירד ל- 3.7 בממוצע ועלה שוב במערכת הבחירות הזאת ל-3.8 בממוצע. מספר זה גבוה בהשוואה לרשויות המקומיות היהודיות והמעורבות. זאת בנוסף לממוצע של 0.94 רשימה על כל מנדט במועצות הרשויות המקומיות הערביות.
- ב- 86% מהיישובים הערביים ראש הרשות המכהן מתמודד שוב על תפקיד ראש הרשות. נתון זה מלמד על רצון מצד המכהנים לשמר את שלטונם ולא לאפשר לכוחות חדשים להצעיר ולשנות את המערכת.
- 45% מהיישובים הערביים ראשי הרשויות המכהנים הצליחו לקבל עוד קדנציה ולהמשיך לכהן בתפקידם כראשי רשויות. לעומת זאת, 55% מראשי הרשויות שנבחרו לתפקיד הינם חדשים והחליפו את ראשי הרשויות המכהנים.
- מבין הנבחרים החדשים: 13% הם ראשי רשויות שכיהנו בתפקיד בעבר ואילו 42% הינם חדשים. כאמור, כוחות השינוי גברו על הכוחות השמרניים. מגמה זו מעידה על הרצון של התושבים לבחור מנהיגות חדשה שיש ביכולתה לקדם ולמנף את היישובים הערביים.
- 93% מהמועמדים המתמודדים בשלטון המקומי נתמכים בעיקר על ידי המשפחות המורחבות שלהם. לעומתם, 5% מכלל המועמדים נושאים על גבם "תג מפלגתי". יתרה מכך, 2% מכלל המועמדים שהתמודדו הינם עצמאיים. לנתון זה השלכות על הגישה של ההנהגה המקומית אשר תהיה יותר לוקאלית ויותר פרגמטית.
- בחלק מהיישובים ישנו מועמד יחיד וזו תופעה חדשה יחסית. 7 מתוך 85 הרשויות המקומיות הערביות יש בהן מתמודד יחיד, כולם בצפון. בירור אחר התופעה הזאת מלמד על שתי מגמות סותרות: בחלק מהיישובים התושבים מרוצים מאוד מראש הרשות ויש קונצנזוס סביבו ולכן אין מועמדים מתחרים בו והואיל וסיכויים לנצח נמוך מאוד. לעומת זאת, בחלק אחר מהיישובים תופעה זו קשורה לאלימות והפשיעה הגואה ביישובים הערביים.

- שיעור ההצבעה של האזרחים הערבים בבחירות לרשויות המקומיות ביישובים הערביים עמד על 77% והוא גבוה יותר מהמוצע הכללי במדינה. בנוסף, הוא גובה משיעור ההצבעה הממוצע של הערבים בערים המעורבות. יתרה מכך, שיעור ההצבעה הממוצע בבחירות המקומיות ביישובים הערביים הוא גבוה ממוצע ההצבעה של הערבים בבחירות לכנסת.
- ראשי רשויות שהיו מעורבים בוועד הארצי לראשי הרשויות ופעלו באופן שיטתי לגיבוש החלטות ממשלתיות ויישומן זכו לאמון מחודש ולקדנציה נוספת.

2. מאפייני ראשי הרשויות הנבחרים ובית הנבחרים

- שיעור ראשי הרשויות הנתמכים ע"י החמולות עמד בבחירות הנוכחית על 85%.
- ראשי רשויות שניצחו ואשר נבחרו במוסדות המפלגתיים ונתמכו ע"י ידי אותן מוסדות פוליטיים ארציים עמד על 8%.
- שיעורם של ראשי הרשויות העצמאיים עמד על 7% בבחירות הנוכחיות.
- הירידה בשיעור ומספר ראשי הרשויות המפלגתיים נובע בעיקר מההפסד של מועמדים מטעם חד"ש הואיל והזירה המקומית הינה אחד מעמודי התווך שלה. חד"ש הינה אחת המפלגות הוותיקות שיש לה סניפים מקומיים ומתמודדת בהרבה רשויות מקומיות. אמנם יש נוכחות ליתר המפלגות אך הוא לא באותם היקפים מזה של חד"ש.
- בשתי המערכות האחרונות בלט "זרם עצמאי" שהתחיל להציע את עצמו כאלטרנטיבה למפלגות ולחמולות. זרם זה נתמך בעיקר ע"י אקדמאיים, צעירים ונשים ומנסים להחדיר שיח ודפוסי התארגנות חדשים בשלטון המקומי.

3. התחרותיות, אחוזי התמיכה הנמוכים במועמדים

- ניתן להבחין בשיעורי תמיכה נמוכים יחסית במועמדים הן בסבב הראשון (53%) והן בסבב השני (55%) של הבחירות. ככל ששיעור התמיכה במועמד קרובים ל-50% ניתן להסיק שהבחירות הן תחרותיות עם רמות קיטוב ופיצול גדולות. קיטוב ופיצול מפריעות לניהול של הרשות ומגבירות את האיבה בין החלקים השונים המרכיבים את הקהילה המקומית.
- שיעור היישובים שאין בהם הכרעה בסבב הראשון עמד על 22%. יצוין כי 18 יישובים מתוך 31 היישובים שהבחירות לא הוכרעו בהם בסבב הראשון היו ערביים. כלומר, 58% מכלל היישובים שהתקיים בהם סבב שני הם יישובים ערביים. היעדר הערכה בסבב הראשון מגבירה את המתוחות, הפרגמנטציה והקיטוב בתוך הרשויות המקומיות ומפריעה לגיבוש אחדות פנימית וקונצנזוס פנימי בין השחקנים הפוליטיים השונים.
- תחרותיות זו מייצרת בית נבחרים מקומי מפוצל המבוסס על מספר גדול של רשימות עם מספר קטן מאוד של מנדטים. מצב זה משפיע על יכולתו של ראש הרשות הנבחר לכוון ברית וקואליציה עירונית. כתוצאה להרכב זה ישנן השלכות המפריעות לניהול השוטף של הרשות, סוחט את מקבלי ההחלטות, פותח צוהר לשחיתות ולקידום אינטרסים פרטיקולריים על חשבון הטוב הכללי והאינטרס הציבורי.



- התחרותיות, הקיטוב והפיצול זה יש להם השלכות הרות גורל על יכולה של ההנהגה המקומית ומוסדותיה של הרשות המקומית בפיתוח זהות עירונית כוללת לכלל תושביה ולטיפול תפיסת הטוב הכללי והאינטרס הכלל יישובי.
- פרגמנטציה ופיצול פנימי גורמים לריקון התכלית והיעוד הדמוקרטי של הבחירות המוניציפליות מכל תוכן אמיתי ומהותי ומשאירים את הדמוקרטיה המקומית כפרוצדורה נטולת היבטים ערכיים ומהותיים ותחרות בין שחקנים על משאביה של הרשות המקומית.

4. המפלגות הפוליטיות בצל הבחירות המקומיות

- 5% מכלל המועמדים לראשי רשויות נושאים על גבם "תג מפלגתי".
- נוכחות מועטה של המפלגות מאפשרות קיומו של סחר חליפין עם הרשימות החמולתיות. המפלגות מצניעות את המצע הרעיוני והאידיאולוגי שלהן והופכות להיות יותר פרגמטיות ופשרניות על מנת לתפוס את מושכות השלטון, ובחלק מהמקרים המפלגות נענות לדרישות הסותרות את המצע הפוליטי הייחודי שלהן.
- ישנן רשימות השייכות למפלגות פוליטיות אך לא נושאות את התג המפלגתי של הרשימה הארצית.
- המפלגות מצניעות את המצע הרעיוני והאידיאולוגי שלהן והופכות להיות יותר פרגמטיות ופשרניות על מנת לתפוס את מושכות השלטון, ובחלק מהמקרים המפלגות נענות לדרישות הסותרות את המצע הפוליטי והחברתי שלהן ובכך נתפסות כאל מסגרות אינטרסנטיות שכל עניינה לזכות בבחירות והשגת האינטרסים הצרים של המפלגה על חשבון האינטרסים הכלליים של היישוב-מציאות זו פוגעת במידת האמון במפלגות הפוליטיות.
- מועמדים השייכים למפלגות פוליטיות מנסים להתמודד בצורה עצמאית ולהסתיר ככל הניתן את התג המפלגתי שלהם כדי להגביר את סיכויי הבחירה בהם. אסטרטגיה זו נועדה לעקוף את היחס השלילי של הציבור הערבי למפלגות ואי האמון שהוא רוחש להן בשנים האחרונות. חולשתן באה לידי ביטוי גם בשלב הפוסט-התמודדות. כלומר, אחרי שהתמודדו הן אימצו את כללי המשחק המקומיים ויצרו בריתות וכתרו הסכמים עם כוחות חמולתיים ועדתיים. כתוצאה לכך הן טשטשו את ההבדלים בינן לבין יתר השחקנים בזירה המקומית.
- הפרגמנטציה והפיצול הפנימי טומנים בחובם השפעה גם על הפוליטיקה הארצית ושיעורי ההצבעה. על רקע המעורבות של המפלגות הפוליטיות בבחירות המוניציפליות ותמיכתן באחד הצדדים ביישוב זה יכול לגרום לצד השני (המנצח או המפסיד) לקחת עמדה ולהעניש את המפלגות.
- צדדים שציפו לתמיכה של המפלגות ולא זכו בתמיכה והפסידו בבחירות עלולים גם הם להעניש את המפלגות בהצבעה ברגליים בבחירות לכנסת וזה יגרום לירידה בשיעורי ההצבעה הארציים ובכוחם הפוליטי של הערבים ברמה הלאומית.

5. החמולות בצל הבחירות המקומיות

- הזירה המקומית עוברת תהליכי דמוקרטיזציה מואצים ומגמות סותרות: מחד, החמולה הינה עדיין הכוח החזק והדומיננטי ביותר ביישובים הערביים, ומאידך היא נסדקת ונחלשת מבפנים.
- עיון בתוצאות הבחירות, במיוחד בסבב השני מלמד על כרסום יחסי במעמד החמולה בכלל ובסמכותם של ראשי המשפחות והחמולות בפרט. יכולתם להבטיח קונצנזוס ואחדות בתוך החמולה נחלשה. מוקדי כוח פנימיים וחיצוניים איגפו את החמולה משמאל ומימין והחלישו את מעמדה ואת כוחה הארגוני ואלקטוראלי. בחלק מהמקרים התחלנו לזהות סדקים פנימיים ותחרות פנימית שהביאה לפיצול ולהתמודדות של יותר ממועמד מאותה חמולה וזה החליש את יכולה לתפוס את מושכות השלטון.
- החמולות הגדולות ביותר ביישובים הערביים אינן יכולות להבטיח לבד את הניצחון שלהן והבריתות ההיסטוריות שכרתו נפתחו מחדש ודרשו חיפוש שיטתי אחר גורמים ושחקנים נוספים כדי לנצח בבחירות, כמו קואליציות עם מפלגות פוליטיות או עם משפחות קטנות.
- מועמדים חמולתיים אינם יכולים להבטיח בחירה רק בגלל שיוכתם החמולתית. כיום הם נדרשים להציע מצע אטרקטיבי, לגלם תכונות אישיות ויכולת פנומנלית בניהול והובלת הרשות לצד יכולתם לבנות בריתות עם שחקנים וגורמים נוספים.

6. ייצוג נשים

- מהנתונים עולה כי רק 6 רשימות מבין 892 היו בראשותן של נשים ערביות. מתוכן 50% רשימות מפלגתיות ו-50% עצמאיות.
- בדיקה מעמיקה יותר של כלל הנשים שזכו לייצוג בבתי הנבחרים המקומיים ברשויות המקומיות הערביות מעלה שלושה מעגלי השפעה עיקריים: רשימות מפלגתיות, רשימות עצמאיות ורשימות חמולתיות.
- הרשימות החמולתיות חוסמות או מעכבות את כניסתן של נשים למרחב הפוליטי, וזה מלמד על תכליתן ומהותן הלא דמוקרטית שמדירות נשים באופן סיסטמתי.
- בדיקה מדגמית של ההרכב הפנימי של הרשימות החמולתיות מראה נוכחות מועטה של נשים מבין רשימת המועמדים, ואם הן נמצאות בתוך אותן רשימות הן לרוב במקומות לא ריאליים.
- 50% מהנשים שזכו לייצוג פוליטי מגיעות מרשימות עצמאיות, 43% מרשימות מפלגתיות ו-7% מרשימות חמולתיות- מקומיות. כלומר, הרשימות שדוחפות נשים לעמדות מנהיגות ותומכות בהן הן לרוב התארגנויות מפלגתיות ארציות או יוזמות עצמאיות מצד נשים וצעירים במחאה ואמירה נגד דפוסי ההתארגנות הפוליטית הרווחת ביישובים הערביים.
- בשנת 2003 עמד הייצוג הפוליטי של הנשים ברשויות המקומיות ערביות על פחות מ-1% לעומת 14% ברשויות המקומיות היהודיות (פער 13% לטובת הרשויות היהודיות). מנגד, בשנת 2024 עמד הייצוג השני ברשויות המקומיות היהודיות על 27.5% לעומת 1.5% ברשויות המקומיות הערביות.



7. הפוליטיקה הערבית המקומית בערים המעורבות

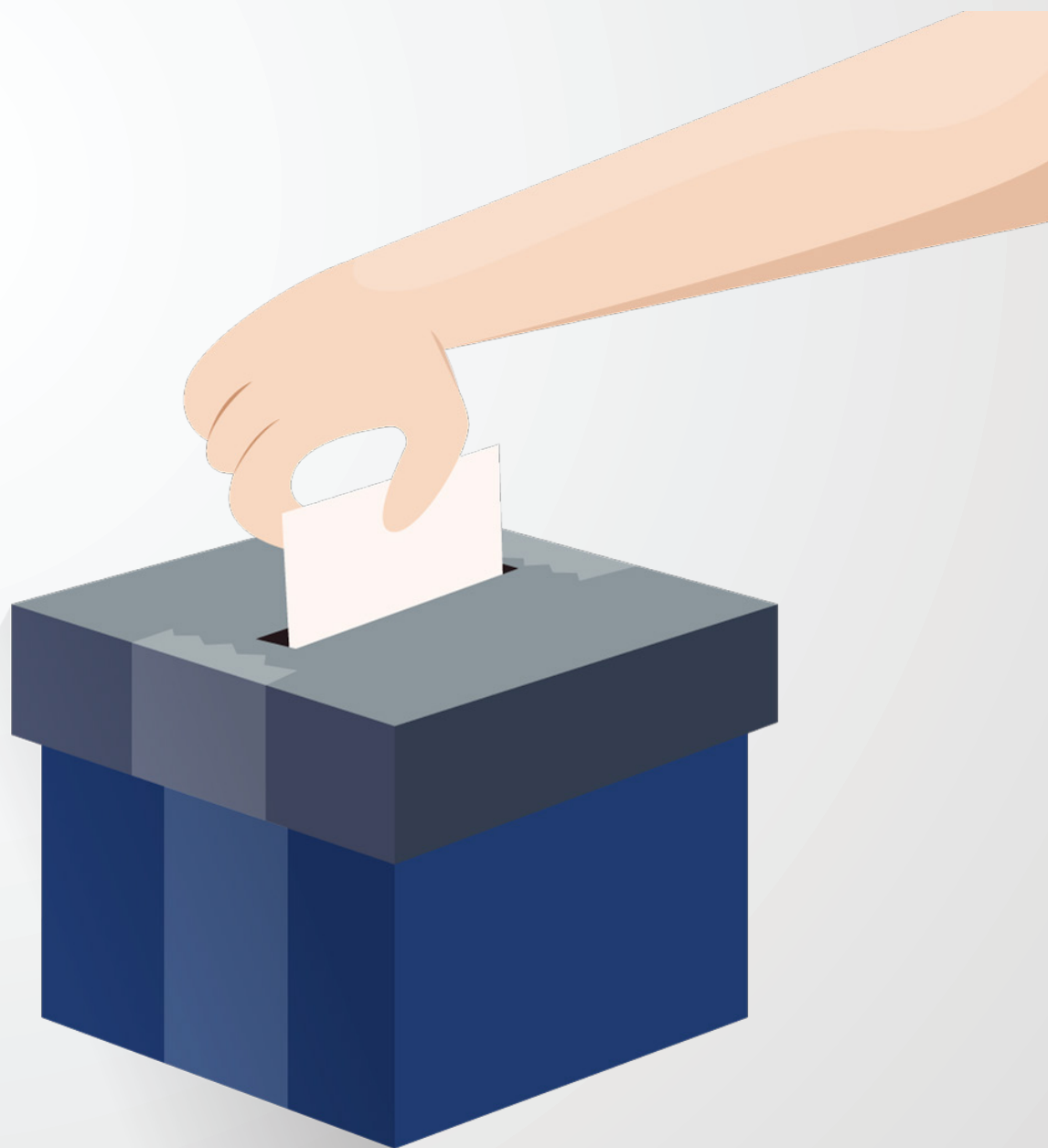
- מספרם של הערבים שהצליחו לקבל ייצוג בבתי הנבחרים המקומי ירד מ-28 נבחרים בשנת 2018 ל-26 נבחרים בשנת 2024.
- ההסבר שלנו לירידה זו: המלחמה והאווירה הפוליטית שנוצרה בעקבותיה, פירוק הרשימה המשותפת, האווירה הפוליטית שנוצרה בעקבות "שומר חומות" ב-2021, ועלייתה של ממשלה אולטרה ימנית בראשות שנותנת חסות לגרעינים התורניים.
- תוצאות הבחירות מראות כי 19% מכלל נבחרי הציבור הערבים בערים המעורבות הינן נשים לעומת 81% גברים. שיעור הנשים ברשויות המקומיות הערביות עמד על 1.5%.
- 55% מהנבחרים הינם עצמאיים ואילו 45% הינם מועמדים של רשימות מפלגתיות או חיבורים בין מפלגות פוליטיות לרשימות עצמאיות וקהלים עירוניים.
- ברוב המוחלט של הערים המעורבות לחמולה אין משקל פוליטי ואינה משחקת תפקיד משמעותי בשיעורי ודפוסי ההצבעה.
- ניתן להסיק מזה כי הפוליטיקה בערים המעורבות הינה פוליטית ולאומית יותר מאשר חמולתית וקהילתית.

8. תוצאות הבחירות המקומיות והשפעתן על וועד ראשי הרשויות

המקומיות הערביות

- חולשתן של המפלגות וייצוגן המועט יש לו השלכות הרות גורל על הרכב הוועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות הערביות, תפקודו, מי יעמדו בראשו, השפעתו על הפוליטיקה הארצית, אסטרטגיית הפעולה שלו מול משרדי הממשלה ואת מערכת היחסים השברירית שבין הוועד הארצי לראשי הרשויות וועדת המעקב לענייני הציבור הערבי.
- ככל שההרכב של הוועד אינו כולל ראשי רשויות מפלגתיים ועצמאיים-מקצועיים ילמד על מידת הכוח שלו בהשפעה על הפוליטיקה הארצית, ההשתתפות בגיבוש החלטות הממשלה לחברה הערבית, ועל מידת הפרגמטיות ועל הניסיון לבדל את הוועד מוועדת המעקב לענייני החברה הערבית.
- ראשי רשויות שהיו מעורבים בוועד הארצי לראשי הרשויות ופעלו באופן שיטתי לגיבוש החלטות ממשלתיות ויישומן: 922, 549, 1279 ו-550 ותפקודם ברמת היישוב היה טוב זכו לאמון מחודש ולקדנציה נוספת. לחלק מהם לא היו מתחרים ואם היו הצליחו להכריע את הבחירות בסבב הראשון. ההסבר שלנו לנתון זה הוא, שלכאורה, הפעילות הארצית של ראשי הרשויות משפיעה על כוחן ומעמדן ביישוב שלהם, והתושבים תופסים אותם כמנהיגים ארציים ולא רק כמנהיגים מקומיים.

כתוצאה למציאות המורכבת האופיינית לרשויות המקומיות הערביות, מרכז אינג'אז רואה כי לוועד הארצי לרשויות המקומיות הערביות תפקיד חשוב ואף מכריע בתקופה הבאה. הוועד הארצי אמור לעבור תהליכי מיסוד, התמקצעות וגיבוש ראייה כוללת להורדת הלהבות, הפיצול והקיטוב הפוליטי ביישובים הערביים. בהקשר ספציפי זה, על הוועד לקדם מודל חדש של פעילות המבוסס על חיבור ושת"פ בין: ארגוני החברה האזרחית, נציגי האוכלוסיות הערביות בערים המעורבות, המפלגות והח"כים הערבים וגורמים ממלכתיים בממשלה כדי לדאוג לאיכות חייהם של הציבור הערבי ולשמר את האינטרסים הקולקטיביים ולספק מענים לצרכים הייחודיים של החברה הערבית.





מבוא

1. הקדמה כללית

לאחר פקיעת הממשל הצבאי שהוטל על החברה הערבית בישראל, בשנת 1966, היו בישראל שתי עיריות ערביות – שקיבלו מעמד מוניציפלי עוד לפני 1948¹. זאת בנוסף לשלושים ושמונה כפרים בעלי מועצות מקומיות ועוד 17 כפרים ששולבו במועצות אזוריות יהודיות². כפי שנראה למטה המערכת הפוליטית המקומית והמוניציפאלית השתנתה למדי ועברה התפתחות ניכרת לעין³. הרשויות המקומיות הערביות נמצאות במשבר כלכלי וניהולי חריף ומתמיד יותר מהמשבר ברשויות בציבור היהודי⁴. משבר זה מוביל להתעצמות התלות בין הרשויות הערביות לתקציבים ומענקים ממשלתיים חרף המחסור במקורות תקציביים עצמאיים⁵. מציאות שמקשה לפתח את הרשויות הערביות מבחינה כלכלית, חברתית, חינוכית, פיתוח הון אנושי ועוד.

כיום, המעמד המוניציפאלי של היישובים הערביים מחולק על פני שלוש קטגוריות עיקריות: מועצות מקומיות, עיריות ומועצות אזוריות. רובם המכריע של האזרחים הערבים מתגוררים ב-68 מועצות מקומיות ערביות. ל-13 יישובים מבין 85 היישובים בעלי מעמד מוניציפלי של עיר⁶. בנוסף לכך, נמצאו 4 יישובים המוגדרים כמועצות אזוריות. בהקשר זה נציין כי חלק ניכר מהיישובים הערביים בדרום הארץ הינם חסרי מעמד מוניציפלי הידועים בכינוי "כפרים לא מוכרים". מרביתם תושבי 25 שבטים בדואים בצפון הנגב המתגוררים ב-35 יישובים כפריים חסרי מעמד מוניציפלי

2. רקע אמפירי

בסוף שנת 2023 מנתה אוכלוסיית ישראל כ-9,662,040 נפש, 21.1% מהם הם ערבים. כלומר כ-2,038,800 נפש. יצוין כי הסטטיסטיקה הרשמית של מדינת ישראל כוללת גם את התושבים הערבים בירושלים המזרחית ורמת הגולן. תושבי רמת הגולן ומזרח העיר בירושלים, אינם בעלי אזרחות ישראלית אלא "תושבי קבע" ותו לא. חשוב בהקשר זה לציין כי תושבי קבע רשאים להצביע בבחירות לרשויות המקומיות ואינם רשאים לכך בבחירות לכנסת⁷.

1 מאגד אלחאג' והנרי רוזינילד, השלטון המקומי הערבי – איזה שנה התפרסם מקור זה?

2 שם. ע' 238-239.

3 שם

4 איג'לאז מקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות הערביות מחקר השוואתי (2022). עמוד 55.

5 ה"ש 1, עמוד 21

6 הרשויות המקומיות הערביות כוללות את הרשויות הדרוזיות והצ'רקסיות. יש לציין גם כי הוכרז על כפר קרע כעיר ב-10.5.2023 אך באתר משרד הפנים היא עדיין רשומה כמועצה מקומית

7 בהתאם לסעיפי החוק כל מי שהוא בן 17 לכל הפחות ביום הבחירות, והוא רשום במרשם התושבים כתושב הרשות זכאי להצביע. הזכות לבחור בבחירות המוניציפאליות נרחבת יותר מאשר הזכות לבחור בבחירות לכנסת שבהן רשאים לבחור רק בני 18, זאת לעומת בני 17 בבחירות המקומיות. יתרה מכך, לבחירות הארציות (לכנסת) רשאים לבחור רק אזרחים, ואילו בבחירות המקומיות רשאים לבחור גם תושבי קבע. אי לכך, רוב תושבי ירושלים המזרחית ותושבי רמת הגולן זכאים להצביע. יצוין בהקשר זה כי מימוש זכות זו בקרב תושבי הקבע אינה גבוהה מסיבות פוליטיות ואידיאולוגיות והרצון להימנע מנרמול היחסים עם מדינת ישראל באמצעות הרשויות המקומיות הכפופות למשרד הפנים ויתר משרדי הממשלה.

טבלה 1: אוכלוסיית ישראל, לפי קבוצת אוכלוסייה ומעמד משפטי⁸

קבוצת אוכלוסייה	גודל האוכלוסייה	שיעור באוכלוסיית המדינה
יהודים	7,101.3	73.5%
ערבים	2,038.8	21.1%
מהם ערבים אזרחי ישראל	1,658.9	17.2%
אחרים	521.9	5.4%
סה"כ	9,662.0	100.0%

החברה הערבית בישראל מהווה כחמישית מהאוכלוסייה הארצית ומתגוררת על 2.5% משטחה של המדינה. חייהם הקהילתיים, הדמוגרפיים והפיזיים של הערבים במדינה מקיים להם מאות יישובים, אך עם 85 רשויות מקומיות עצמאיות שמתמודדים לבחירות בהן⁹. ההתמודדות לבחירות אלו והפוליטיקה הפנימית מהוות זירה חשובה ביותר עבור כלל החברה הערבית בישראל¹⁰, ועיון בשיעורי ההצבעה לרשויות המקומיות מלמד שהם גוברים באופן מוחץ על שיעורי ההצבעה של האוכלוסייה הערבית לבחירות הכלליות¹¹. על זה נרחיב בהמשך.

הספרות המחקרית והמקצועית יחד עם ניירות העמדה של מרכז אינג'אז מראים שהחברה הערבית מתגוררת ביישובים קטנים עד בינוניים מבחינת גודל (שטח ואוכלוסייה). כמו כן, רוב היישובים הערביים נמצאים בפריפריה החברתית, הכלכלית והגיאוגרפית של מדינת ישראל. בהקשר הזה נציין כי האוכלוסייה והיישובים הערביים מרוכזים ב-3 אזורים עיקריים מבחינה מרחבית וגיאוגרפית: הגליל (הצפון), המשולש (חיפה והמרכז) והנגב (הדרום).

טבלה 2: האוכלוסייה הערבית לפי המעמד המוניציפלי של יישובי המגורים הערביים שלהם¹²

המעמד המוניציפלי של היישוב	מניין האזרחים הערבים המתגוררים ביישוב	שיעור מסך הכול (%)
עיר	533,000	37%
מועצה מקומית	785,000	55%
מועצות אזוריות	49,000	3%
נטולי מעמד מוניציפלי	72,000	5%
סה"כ	1,439,000	100%

לרוב, המעמד המוניציפלי של היישובים בישראל קשור במספר התושבים. הואיל והיישובים הערבים רובים קטנים עד בינוניים מבחינה דמוגרפית ומרחבית, 68 יישובים זכו למעמד של מועצה מקומית, 13 יישוב מבין ה-85 היישובים זכה למעמד של עיר ו-4 למועצה אזורית. הטבלה לעיל לא כוללת את האזרחים הערבים המתגוררים הן ביישובים מעורבים

8 ח'לאילה, מ', בדראן, א', ורודינצקי, א' (2024). שנתון החברה הערבית בישראל 2023. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה
9 לרבות הרשויות המקומיות ברמת הגולן. להרחבה בעניין זה: נגה שני ולילא סויד, מקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות הערביות: מחקר השוואתי. נצרת וחיפה: מרכז אינג'אז ועמותת סיכוי-אופק, 2022
10 שם

11 מهند مصطفى الانتخابات المحلية في إسرائيل 2018: صراعات الهوية والسياسة، مجلة الدراسات الفلسطينية، العدد 118 - ربيع 2019
12 ח'לאילה, מ', בדראן, א', ורודינצקי, א' (2024). שנתון החברה הערבית בישראל 2023. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.



(ערים מעורבות ויישובים ערביים במועצות אזוריות מעורבות) בנוסף לערבים המתגוררים ביישובים יהודיים. על בסיס החיתוכים הדו-ממדיים נמצא כי 86.7% מהאזרחים הערבים מתגוררים ביישובים ערביים שיש להם מועמד מוניציפאלי עצמאי.

3. מפת דרכים

סקירה זו עוסקת בבחירות המוניציפאליות ביישובים הערביים במדינת ישראל. באמצעותה מוצגות תוצאות הבחירות המוניציפאליות ביישובים הערביים תוך כדי התייחסות למגמות השונות הבולטות בבחירות על שני סבביה ב-27.02.2024 (סבב ראשון) ו-סבב שני ב-10.03.2024, לרבות השלכות דחיית מועד הבחירות המקורי על תוצאות הבחירות והדמוקרטיה המקומית. מסמך זה מדגיש את המאפיינים של הפוליטיקה המקומית: שיעורי ודפוסי ההצבעה. הצגה וניתוח זה יעזור לכל הגורמים ללמוד מקרוב על אופי בחירת הנציגים בבתי הנבחרים המקומיים ואת ההשלכות של הבחירות על מעמדן ומאפייני הניהול של הרשויות המקומיות הערביות.

הנתונים העיקריים שעומדים ביסוד סקירה זו ננסה לחלץ מסקירה היסטורית והשוואתית, מזה, ומנתונים הקשורים לבחירות לשלטון המקומי, 2024, מזה. דהיינו, באמצעות הסתכלות על העבר וההווה, וניסיון להבין מגמות מרכזיות ואת דפוסי ההצבעה: הרציפות, ההמשכיות והשינוי. המסמך כולל התייחסות לשיעור ההצבעה, מידת התחרותיות, מידת הפיצול הפוליטי, מאפייניה של מערכת הבחירות, זהותם וזיקתם הפוליטית של המנצחים והמפסידים. התוצאות אינן עומדות בפני עצמן אלא מצביעות על זרמי עומק תת קרקעיים בחברה הערבית שהשפיעו על התוצאות המוצגות בהמשך. נציין כי חשיבות מיפוי זה ברורה הואיל והבחירות המקומיות משפיעות על איכות הניהול של הרשות המקומית, השיח והפוליטיקה הארצית, גיבוש תוכניות ממשלתיות לחברה הערבית וכדו'. בנוסף לעובדה כי בחירת מועמדים משפיעה גם על גיבוש מדיניות מקומית, ניהול פרויקטים, מינויים לתפקידים מקצועיים.

נדגיש כי מטרת מסמך זה למפות ולנתח את תוצאות הבחירות המקומיות ביישובים הערביים לשנת 2024. מיפוי וניתוח כזה נותן לנו אפשרות להשוות עם מערכות אחרות. כלומר השוואה, בין מערכה לשנייה, בין תקופה לתקופה, בין מערכות הבחירות ותוצאותיהן במקומות שונים. מיפוי זה יספק תובנות מעמיקות על החברה הערבית בכללותה ועל תפקיד הרשויות המקומיות הערביות בצל האתגרים הקיימים ועוד.

4. דמוקרטיה מקומית ופוליטיקה עירונית

השתתפות במערכות בחירות מבטאות את סדרי העדיפויות של האזרחים ואת החשיבות שהם מייחסים למערכות השלטוניות, רמת האמון שרוחשים למוסדות ולמנהיגים ולמידת האפקטיביות והיעילות של השתתפותם במשחק הפוליטי. כלומר, תחושת "המסוגלות האזרחית" ויכולת ההשפעה המעשית של האזרחים על קווי היסוד המנחים את הנהגת היישוב, המדיניות וסדרי העדיפויות שנגזרות מכך וההחלטות המתקבלות שיש להן השלכות על המרחב המידי ואיכות חייהם של התושבים. ככל ששיעורי ההצבעה במערכות דמוקרטיות גבוה יותר זה מעיד על: מידת הלגיטימיות של המוסדות והמנהיגים בעיני האזרחים, מידת הייצוגיות של המוסדות השלטוניים (יש יותר נוכחות לקטגוריות

חברתיות מתוך הקהילה המוניציפאלית) ומידת אמון גבוהה יותר ביכולתם של נבחר הציבור והגורמים המקצועיים לחולל שינוי במציאות חייהם של האזרחים.

אחד התחומים שזכו לתשומת לב ייחודית קשור בהשתתפות הפוליטית של האזרחים הערבים. בהקשר זה נציין כי מערכות הבחירות השונות, המקומיות והארציות, במיוחד על רקע המחזוריות שלהן, נחשבות להוכחה אמפירית מספיק רחבה וחדה כדי לעמוד וללמוד על טיבם של תהליכים אלה. אי לכך, תוצאות הבחירות לרשויות המקומיות לא רק מלמדות על הכוחות הפוליטיים העיקריים אלא על זרמים יותר עמוקים המאפיינים את החברה הערבית בישראל ואת השפעתם של שינויים ותמורות אלה על תפקודן של הרשויות המקומיות ומערכת היחסים עם השלטון המרכזי.

הספרות המחקרית העוסקת בבחירות בישראל סבורה כי מערכות הבחירות השונות מקבלות יחס שונה מהציבורים השונים. בהקשר זה יצוין כי הבחירות הארציות נחשבות לבחירות מסדר עדיפות ראשון בקרב יהודים ומשני בקרב הערבים, ואילו הבחירות המקומיות הינן מסדר חשיבות ועדיפות ראשון אצל הערבים ומשני אצל יהודים, ועל כך עידו מספר המתמודדים ואחוזי ההצבעה.

בשנים האחרונות התבלטה חשיבותן של הרשויות המקומיות הערביות עבור החברה הערבית בישראל. חשיבות זו באה לידי במאבק בין כוחות ושחקנים פוליטיים וחברתיים על עמדות הכוח השלטוניות המקומיות שהשתקף בתחרות רבה בבחירות המקומיות.

מידת תחרותיות גדולה בין השחקנים והגורמים הפוליטיים השונים הינה תוצאה של מספר גורמים על אף תופעת האלימות והפשיעה הגואה בחברה: א) השוליות ההדרה של הנציגים הערבים מהפוליטיקה הלאומית; ב) יכולת ההשפעה של שחקנים בעלי שאיפות מנהיגותיות על המרחב המידי והישיר; ג) העלייה בתקציבים הממשלתיים והמיועדים לרשויות המקומיות הערביות; זאת מבלי לזנוח את הועבדה ש-ד) הרשות המקומית הינה המעסיק הגדול ביותר בחברה הערבית. כמובן ששינויים מוסדיים וחוקתיים משפיעים על ההתנהגות הפוליטית של האזרחים ומייצרים נקודות הסתעפות על רקע השינויים בכללי המשחק הפורמליים שדורשים התאמות מצד השחקנים הפוליטיים הפעילים בספירה הציבורית.

בהקשר זה יצוין כי בשנת 1975 הושלם השינוי בשיטת הבחירות לרשויות המקומיות. לפי השיטה החדשה נבחר ראש הרשות בצורה ישירה בבחירות אישיות, כלליות, חשאיות ושוות, בנפרד מהבחירות של המועצות המקומיות¹³. בכדי להיבחר, על המועמד לקבל 40% לפחות מהקולות הכשרים. שינויים נוספים נכנסו לשיטת הבחירות במישור המוניציפאלי, וכללו הפרדת מועד הבחירות המקומיות מהבחירות הארציות, ועריכת בחירות מקומיות אחת ל-5 שנים. היוזמה לשינוי נבעה מחולשת השלטון המרכזי בתחילת שנות השבעים, ולא שיקפה תמורה בפוליטיקה המקומית¹⁴. בנוסף לכך, החוק הקנה לראש הרשות המקומית עוצמה רבה יותר זאת על חשבונם של חברי מועצת הרשות והדרגים המקצועיים ברשות. שינוי השיטה טמן בחובו השלכות נוספות. בחברה היהודית המפלגות הארציות נחלשו ובמקומן צמחו רשימות עצמאיות¹⁵. בחברה הערבית, המפלגות הפוליטיות התאגרו בהתאם והצליחו להגביר את כוחן לפחות במערכות הבחירות שהתנהלו אחרי

13 שינוי זה נחשב לשינוי הקונסטיטוציוני הראשון שנעשה בישראל.

14 אייזנבג-קנה, פ', יסודות השלטון המקומי: ממשל, פוליטיקה ושלטון מקומי, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה, 2004.

15 אברהם בריכטה, "אל תזילו דמעה: היחלשותן של המפלגות בשלטון המקומי", בתוך קורן, ד' (עורך), קץ המפלגות, הדמוקרטיה הישראלית במצוקה, תל אביב: הוצאת הקיבוץ המאוחד, עמ' 263 – 273, 2001.



השינוי (ח'לאילה, 2021). באופן כללי ההצבעה בשני פתקים אפשרה גם הופעתן של רשויות מקומיות לעומתיות שבהן אין רוב לראש הרשות במועצת הרשות ובכך נאלץ להיכנע לתכתיבי רשימות מקומיות כדי שיהיה ביכולתו להעביר את התקציב. הדבר נעשה מסובך עוד יותר בחברה הערבית, על רקע התחרותיות הגבוהה והפיצול הפוליטי הפנימי אשר מרעימים קשיים על הרכבה של קואליציות עירוניות ומבליט את המתח בין האינטרס הציבורי לאינטרסים הפרטיקולריים של השחקנים הפוליטיים המיוצגים בבית הנבחרים המקומי. התפתחויות אלה השפיעו על הרקע הפוליטי-חברתי-מקצועי של המנהיגות המקומית ועל תפקודן והתנהלותן של הרשויות המקומיות הערביות שעל זה נעמוד בהרחבה בהמשך.

5. מאפיינים של הפוליטיקה המקומית

המחקרים שעסקו בזירה המקומית גרסו כי הכוחות הדומיננטיים הינם חמולתיים ועדתיים בעיקר. התבוננות בזירה זו מראה כי הדבר לא כך בהכרח וחמולה אינה חזות הכול. מה גם, יש הבדלים רבים שהתחוללו במבנים החמולתיים שיש לתת עליהם את הדעת. התמורות בשלטון המקומי הערבי בישראל נמדדו לרוב דרך ההתחקות אחרי מעמדה של הרשות כמוסד מודרני בחברה מסורתית או בחברה הנמצאת בעיצומם של תהליכי מעבר. המחקרים הללו תיארו מציאות בינארית של תחרות על עמדות מפתח ברשויות המקומיות הערביות בין כוחות מסורתיים לבין כוחות מודרניים של שינוי חברתי. גישה זו חוטאת למציאות, מוגבלת ואינה יכולה לספק הסבר משכנע להתפתחויות בזירה המקומית. כפי שצוין לעיל לשלטון המקומי הערבי יש חשיבות רבה, על פי נתוני המכון הישראלי לדמוקרטיה: הן "מדד הדמוקרטיה" והן מדד "שותפות בעירבון מוגבל": הרשויות המקומיות הן גוף הממשל שזוכה לאמון הרחב ביותר בציבור הערבי זאת בהשוואה לשאר המוסדות השלטוניים¹⁶. באופן ספציפי יותר ניתן לראות שבנוגע למידת ייצוגיות שבאה לידי ביטוי בשאלה הקשורה לאמון, קשב והיענות הציבור הערבי מביע העדפה ברורה לרשויות המקומיות על פני הממשלה על זרועותיה ומשרדיה השונים¹⁷.

6. תחרותיות ופיצול פוליטי

אחד מסימני ההיכר הבולטים ביותר בבחירות המקומיות ביישובים הערביים במדינת ישראל הוא מידת התחרותיות והעניין בה. תחרותיות זו באה לידי ביטוי בשיעורי הצבעה גבוהים, מספר גדול של מועמדים המתמודדים על ראשות הרשות המקומית ומספר גדול של רשימות המתמודדות על ייצוג בבית הנבחרים המקומית. מידת תחרותיות איננה מבטאת כלל וכלל את מידת ואיכות הדמוקרטיה המקומית והעירונית. הפוך מזה, תחרותיות זו מבטאת את מידת הפיצול, הפרגמנטציה והקיטוב הפוליטי ביישובים הערביים. במצב נורמאלי תחרות פוליטית הינה הכרחית לכל משטר דמוקרטי הואיל ובפני האזרחים ניצבות חלופות רבות והוא יכול לבחור באלטרנטיבה הכי מתאימה לו והיא מבטיחה חילופי שלטון, הצערה של המערכת וריענון השורות בה.

16 הנתונים נלקחו ממדד הדמוקרטיה שמובילה פרופסור תמר הרמן אשר יוצא לאור במכון הישראלי לדמוקרטיה בירושלים והם משקפים את עמדות הציבור הערבי ביחס למוסדות השלטון בתקופה שבין 2003 ועד 2023

17 אריאל פינקלשטיין, עמדות תושבים כלפי הרשויות המקומיות בהשוואה לממשלה, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2023.

תחרותיות בבחירות המוניציפליות ביישובים הערביים גורמת להעלאת שיעורי ההצבעה, הימנעות מהכרעה בסבב הבחירות הראשון, קיומו של סבב בחירות שני בחלק לא מבוטל מהיישובים הערביים ויצירת בית נבחרים מקומי מפוצל המבוסס על מספר גדול של רשימות עם מספר קטן מאוד של מנדטים. מצב זה משפיע על יכולתו של ראש הרשות הנבחר לכונן ברית וקואליציה עירונית. קיומן של מספר גדול של רשימות קטנות מפריע לניהול השוטף של הרשות, סוחט את מקבלי ההחלטות, פותח צוהר לשחיתות ולקידום אינטרסים פרטיקולריים על חשבון הטוב הכללי והאינטרס הציבורי.

7. הבחירות לשלטון המקומי הערבי 2024: רציפות ושינוי

נתחיל דווקא מהמאפיינים הייחודיים של הבחירות המוניציפליות 2024. ראשית, לראשונה מזה כמה מערכות בחירות, לא הייתה אווירה פוליטית תוססת ולא קיימו פעילויות המעודדת אקטיביזם פוליטי. יצוין בהקשר זה כי בעקבות פרוץ המלחמה והחלטתו של שר הפנים לדחות את הבחירות מסוף אוקטובר 2023 לפברואר 2024, המערכת הפוליטית הערבית ומנהיגיה המכהנים והתובעים לכתר עברה טלטלה של ממש. על אף האווירה השקטה יחסית שאפיינה את מערכת הבחירות הנוכחית ביישובים הערביים עדיין הבחירות המוניציפאליות הן האירוע החשוב ביותר לאזרחים הערבים. יחד עם זאת, לא הייתה אווירת בחירות: קמפיינים דיגיטליים ושלטי חוצות, אסיפות עממיות והמוניות. יתרה מכך, חלק מהמועדים שהביעו רצון להתמודד וחספו איומים מצד גורמים עוצמתיים הסירו את מועמדותם¹⁸.

כפי שניתן לראות מהטבלה שהבחירות לרשויות המקומיות התקיימו בכל היישובים הערביים שיש להם מעמד מוניציפאלי רשמי. כאמור, הן התקיימו ב-84 רשויות מקומיות ערביות ללא יוצא מן הכלל זאת בהשוואה ל-76 בבחירות הקודמות משנת¹⁹ 2018. יצוין בהקשר זה כי בעבר הבחירות היו מתקיימות בחלק מהרשויות ובחלק לא. חלק מהיישובים שלא התקיימו בהן בחירות בעבר קשור למינוי של ועדה קרואה על ידי משרד הפנים לתקופה קצובה. ביישובים שהיו בהן ועדות קרואות הציבור לא יכל לבחור את נציגיו. למשל, בשנת 2008 התקיימו הבחירות רק בחלק מהיישובים והחלק האחר של היישובים הלכו לבחירות בשנת 2009 בגלל שהיו במסגרת תוכנית איחוד רשויות משנת 2003 אשר פורק רק בסוף 2008 וכדי לקיים הליך תקין ודמוקרטי הוחלט על דחיית הבחירות בהן בכמה חודשים.

כיום, מספר המושבים הכולל ברשויות המקומיות הערביות עומד על 950 (חברי מועצות) בהשוואה ל-840 בבחירות האחרונות משנת 2018.²⁰ הגידול במספר המושבים בבתי הנבחרים המקומיים (110 מושבים התווספו) קשור בגידול האוכלוסייה ביישובים הערביים והעלייה במספר בעלי זכות הבחירה. ככל שבית הנבחרים המקומי גדול יותר יש נטייה להיות ייצוגי, קשוב ודמוקרטי יותר.

מספר המועמדים המתמודדים לראשות הרשויות המקומיות הערביות עומד בשנה זו על 326. בממוצע יש 3.8 מועמדים לכל משרת ראש רשות. מספר זה גבוה בהשוואה לרשויות המקומיות היהודיות והמעורבות. למותר לציין כי עם השנים חלה נסיגה יחסית

18 סיפורו של מר' מוסעב דוכאן היא דוגמה בולטת בעניין זה. להרחבה: מישל, מכול, מתמודד לראשות עיריית נצרת הסיר את מועמדותו לאחר שנורה ונפצע, ישראל היום, 16.09.2023.

19 מספר זה כולל את יישובי רמת הגולן: מג'דל שמס, בוקעאתא, עין קניא, מסעדה וע'ל. בניפוי היישובים הללו המספר הכולל של היישובים עומד על 80. ביישובי הגולן יש בעיה פוליטית בולטת וקריאות להחרמה מצד ההנהגה הרוחנית, הפוליטית והדתית.

20 הדרג הפוליטי הנבחר בשלטון המקומי הערבי כולל 85 ראש רשות ו-950 חבר מועצת רשות.



במספר המתמודדים ביישובים הערביים. בשנת 2013 עמד מספר המתמודדים על 4.3 בממוצע, בשנת 2018 זה ירד ל- 3.7 בממוצע ועלה שוב במערכת הבחירות הזאת ל-3.8 בממוצע. ניכר כי בחלק מהיישובים ישנו מועמד יחיד וזו תופעה חדשה יחסית. כאמור, 7 מתוך 85 הרשויות המקומיות הערביות יש בהן מתמודד יחיד: ע'ג'ר²¹, יאנוח- ג'ת, ראמה, כפר יאסיף, מזרעה, טורעאן ובסמ"ה. בירור אחר התופעה הזאת מלמד על שתי מגמות סותרות: בחלק מהיישובים התושבים מרוצים מאוד מראש הרשות ויש קונצנזוס סביבו ולכן אין מועמדים מתחרים בו הואיל וסיכויים לנצח נמוך מאוד. לעומת זאת, בחלק אחר מהיישובים תופעה זו קשורה לאלימות והפשיעה הגואה ביישובים הערביים.

טבלה 3: מועמדים ורשימות מתמודדות בבחירות המקומיות ביישובים הערביים,

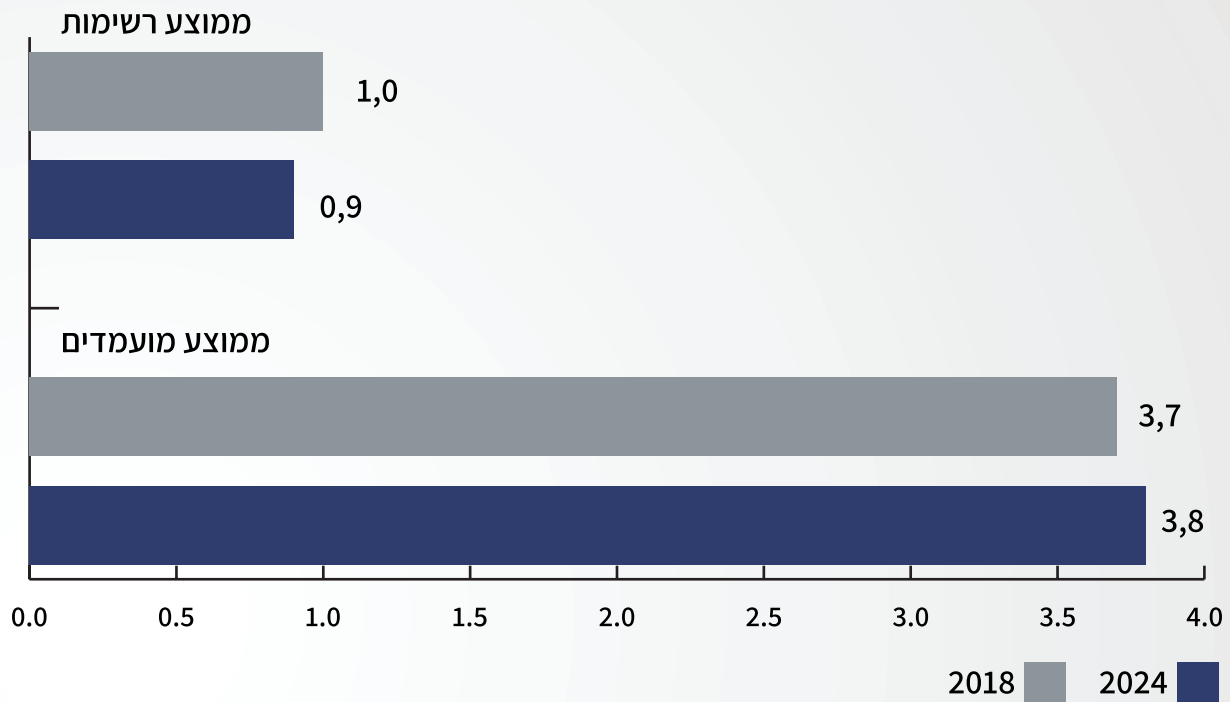
1993 – 2024.²²

שנת בחירות	מס' הרשויות	מספר מנדטים	מספר המתמודדים על ראש הרשות	מספר הרשימות המתמודדות
1993	58	646	223	628
1998	59	667	234	717
2003	51	578	251	513
2008	53	655	212	578
2013	69	620	228	610
2018	76	840	281	810
2024	85	950	326	892

תחרות זו אינה ייחודית למשרת ראש הרשות, גם בית הנבחרים המקומי גדוש ברשימות המתמודדות על ייצוג בתוכו. בשנה זו התמודדו 892 רשימות על 950 מנדטים. כאמור, ממוצע של 0.94 רשימה על כל מנדט זאת לעומת 0.96 רשימות על כל מנדט בשנת 2018 ו-0.98 רשימות על כל מנדט בשנת 2013. שיעור זה גבוה ביחס ליישובים היהודיים ולזה השלכות הרות גורל על תפקוד הרשות המקומית והמשילות שלה. אי לכך עולה השאלה האם מדובר בדמוקרטיזציה והפנמה של ערכים דמוקרטיים וליברליים שמביאים לריבוי, גיוון ותחרות פתוחה על מוקדי כוח. בית נבחרים מקומי המורכב מראש רשות שנבחר בהפרש של אחוזים בודדים, יחד עם מספר גדול של רשימות קטנות שהצליחו לעבור את אחוז החסימה. בית נבחרים זה המורכב מרסיסי רשימות מגביל את יכולת הפעולה של הרשות המקומית ופוגע במידת המשילות שלה והלגיטימיות שלה בעיני תושביה. בית נבחרים כזה פוגע אנושות בדמוקרטיה המקומית ותכליתה הערכית והפוליטית.

²¹ לבסוף לא התקיימו בחירות באלע'ג'ר בגלל שלא היו מועמדים למעט ראש הרשות המכהן מר' אחמד פתאלי והרשימה שלו שמתמודדת למועצה. אי לכך, ועדת הבחירות הכריזה עליו כראש הרשות.
²² נתונים נלקחו מאתר המפקח הארצי על הבחירות, משרד הפנים והלמ"ס אך עיבודם נעשה במכון אינג'אז.

תרשים 1: התחרות הפוליטית בבחירות המקומיות ביישובים הערביים בישראל, 2018 - 2024.



ראשי רשויות

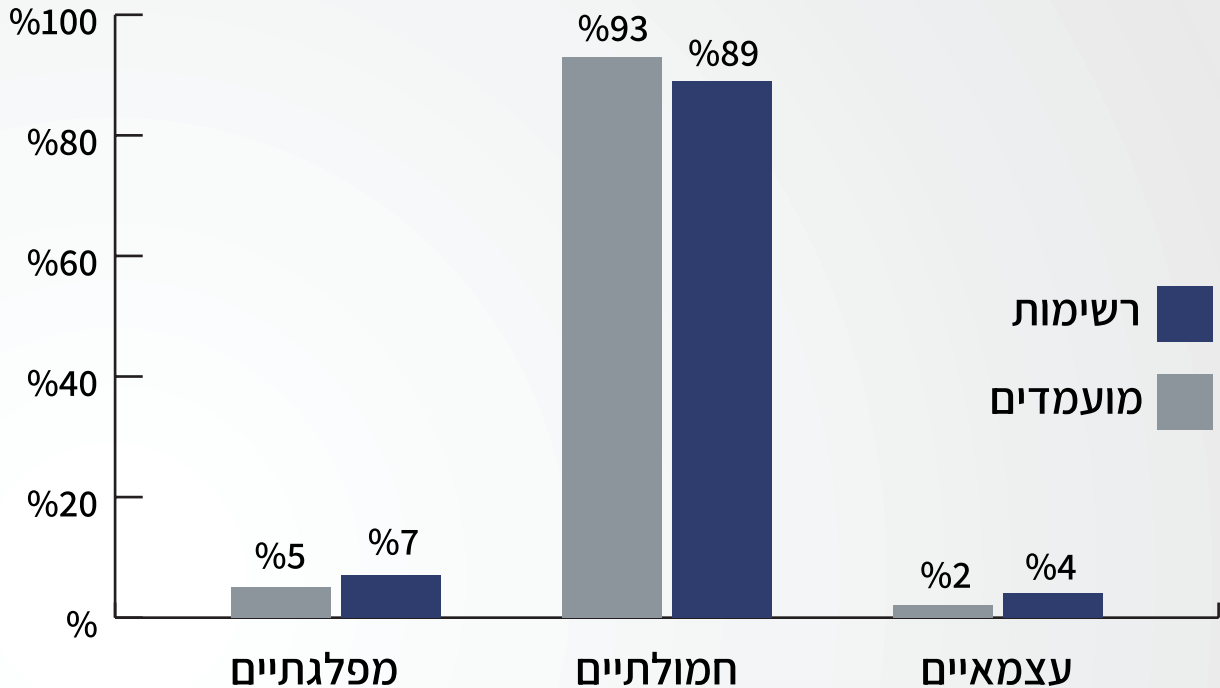
בפוליטיקה המקומית הערבית בכלל ובבחירות המוניציפאליות בפרט מתמודדים שלושה כוחות פוליטיים חברתיים, הנבדלים זה מזה בגישתם, ראייתם, תפיסת עולמם, כוחם האלקטוראלי, הלגיטימציה הציבורית שלהם והשפעתם על השלטון המקומי הערבי. הרשימות המקומיות- החמולתיות, הרשימות המקומיות- העצמאיות והרשימות המקומיות- המפלגתיות.

העקרון המארגן של הרשימה הוא זה שקובע את זהותה ואת הרקע הפוליטי שלה. אי לכך ייתכן שישנן רשימות המורכבות ממערך של משפחות וחמולות אך העקרון המארגן שלהן הוא לא חמולתי. הסיבה לכך שהם התאחדו במסגרת רשימה אחת הוא הרצון לעבור את אחוז החסימה ולקבל ייצוג בבית הנבחרים המקומי. ניתן למצוא משכילים, אנשי עסקים, אנשי רוח ותרבות שמתמודדים אך הם נמצאים באחת משלושת הקטגוריות שציינו לעיל.

תרשים "2" מראה שהרוב המוחץ של המועמדים המתמודדים בבחירות המקומיות ביישובים הערביים שייכים למסגרות חמולתיות. בדיקה של כל המועמדים הראתה ש-93% נתמכים בעיקר על ידי המשפחות המורחבות שלהם ואף נבחרו לייצג את המשפחה ע"י בחירות פנימיות, פריימריז או החלטה של הנהגת ונכבדי המשפחה. לעומתם, 5% מכלל המועמדים נושאים על גבם "תג מפלגתי". כאמור, הם חברים רשמיים במפלגות פוליטיות, פעילים במסגרתן, מקורבים אליהן או נבחרו במוסדות המפלגתיים ונתמכו על ידן. יתרה מכך, 2% מכלל המועמדים שהתמודדו הינם עצמאיים שבחרו לרוב באופן עצמאי לרוץ ולהתמודד בלי להישען על מסגרות חמולתיות או מפלגות פוליטיות.



תרשים 2: התפלגות הכוחות הפוליטיים המתמודדים בבחירות המקומיות, 2024.



בית הנבחרים המקומי

ברמת מועצות הרשויות המקומיות הנבחרות, "הפרלמנט המקומי", התמונה איננה שונה בהרבה. גם בקרב הרשימות המתמודדות על ייצוג במועצות הרשויות המקומיות ישנן 89% חמולתיות. לעומתן, יש 7% רשימות מפלגתיות. הנתונים של משרד הפנים שמתייחסים לזיקה בין המקומי לארצי אינן מדויקות וחוטאות לאמת. ההתייחסות של משרד הפנים היא בלעדית לשימוש בתו הרשמי של הרשימה המיוצגת ברמה הלאומית אך לא כך הדבר ביישובים הערביים. ישנן רשימות השייכות למפלגות פוליטיות אך לא נושאות את התג המפלגתי של הרשימה הארצית. תופעה זו ידועה בעיקר אצל חד"ש ורע"מ. שתי המפלגות מתמודדות בחלק מהיישובים תחת אותה רשימה משנות החמישים והשישים. כלומר, עוד לפני ההקמה הרשמית של הפלטפורמה הפרלמנטרית הנוכחית. בנוסף, היא מבוססת על בריתות מקומיות ועל הרצון של המועמדים לנתק את הזיקה עם הזירה הארצית. אי לכך, צריך לבחון את הרשימות באופן יסודי ולבדוק אותן מול גורמים רשמיים במפלגות כדי לברר את הזיקה בין אותן מפלגות לבין הרשימות המקומיות המתמודדות מטעמן בבחירות. יתרה מכך, התברר כי ישנן 4% רשימות עצמאיות בעיקר של צעירים ונשים וקבוצות שהיו בשוליים ובחרו להתארגן באופן מנותק מהקבוצות העיקריות בבחירות המוניציפאליות.

הירידה בכוחן של המפלגות בשנים האחרונות נובע גם מהעובדה שרשימות מפלגתיות נסוגו ובחרו לא להתמודד. ירידה זו יחד עם הפער (גם אם זה קטן) במספר הרשימות למועמדים המפלגתיים ניתן להסביר ע"י סחר החליפין הכפול שהמפלגות עושות עם כוחות לוקאליים ומסורתיים. כדי שיוכל להתקיים סחר חליפין צריך שלכל צד יש יתרון יחסי במה שהוא נותן. במקרה של הבחירות המקומיות, החמולות מחזיקות ביתרון יחסי של קולות, יכולת גיוס וכוח הצבעה המוני. לעומתן, המפלגות מחזיקות ביתרון יחסי של שאיפות לשלטון וקשרים במשרדי ממשלה, סטטוס וחזון פוליטי. כדי שיתקיים סחר נדרש שכל אחד יוותר על חלק ממה שיש לו כדי שהסחר יצליח. הגוף שמחזיק בכוח הפוליטי יוותר לצד שמחזיק בכוח ההצבעה כדי לקבל חלק מההצבעה שלהם. הגוף שמחזיק בכוח

ההצבעה יוותר על הקולות שלו לטובת מועמד אחר. התוצאה של הסחר היא שמירת אינטרסים של כל צד. פרקטיקה זו היא ביטוי לשקיעת האידיאולוגיה המפלגתית וניהול פוליטיקה פרגמטית רודפת שלטון, היא פרקטיקת סחר חליפין שמתבטאת ברצון של המפלגות להשיג תמיכתם של הכוחות המקומיים והמסורתיים ברמה הארצית ולכן מתפשרות ברמה המקומית והופכות לפרגמטיות יותר, ולכן חותמות על עסקאות חליפין. בהקשר זה המפלגות מצניעות את המצע הרעיוני והאידיאולוגי שלהן והופכות להיות יותר פרגמטיות ופשרניות על מנת לתפוס את מושכות השלטון, ובחלק מהמקרים המפלגות נענות לדרישות הסותרות את המצע הפוליטי והחברתי שלהן ובכך נתפסות כמסגרות אינטרסנטיות שכל עניינה לזכות בבחירות והשגת האינטרסים הצרים של המפלגה על חשבון האינטרסים הכלליים של היישוב.

רשימות פיקטיביות

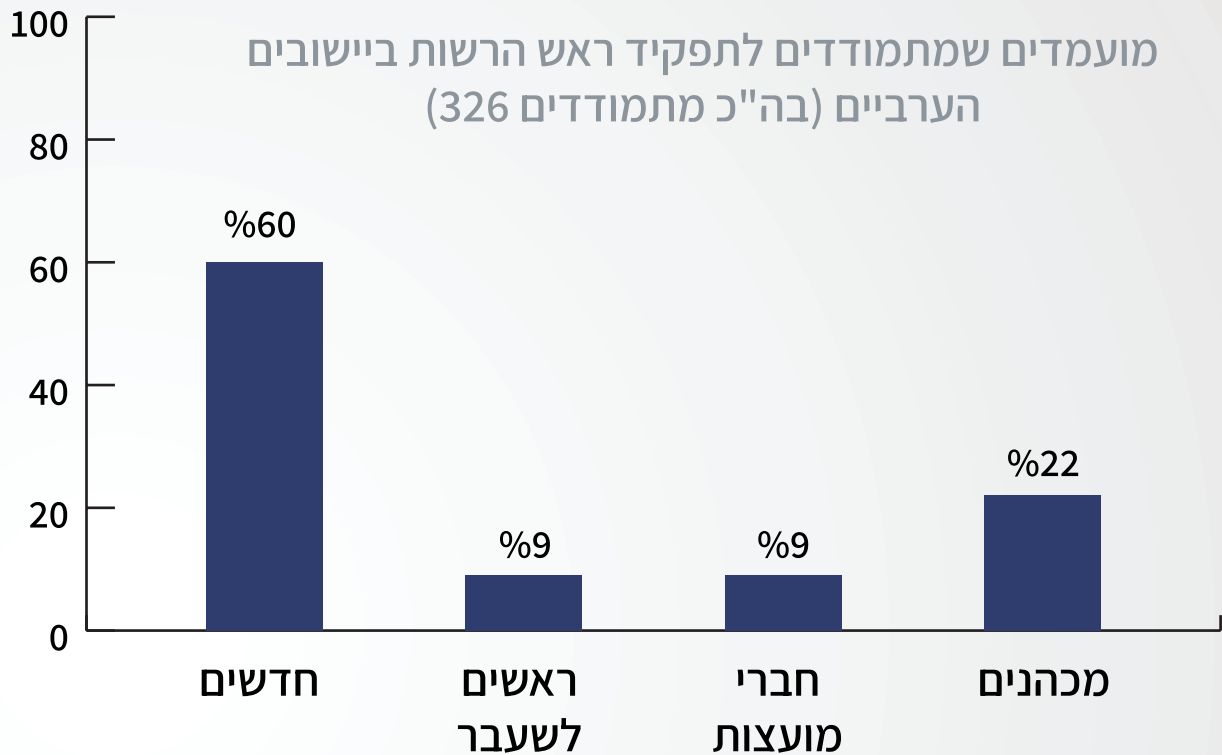
יש מספר לא מבוטל של רשויות בהן ראש הרשות זוכה בפער רציני ממתחריו, אך ההישג שלו במועצה נמוך ביחס ליתר הרשימות המתמודדות. כלומר, רשימות של ראש רשות שנבחר מקבלות שברירי אחוז. תופעה זו שכיחה ביישובים הערביים הידועה בכינוי "רשימות פיקטיביות". ישנו היגיון פוליטי, מוסדי וחברתי לשכיחותה של התופעה במיוחד בבחירות לשלטון המקומי ביישובים הערביים. ראשית כל, ההיגיון הפוליטי שעומד מאחוריה הינו הענקת "מרחב תמרון ודרגות חופש" באמצעות סחר חליפין בקולות בין המועמדים לראשות הרשות המקומית לרשימות המתמודדות על ייצוג במועצת הרשות. למעשה, רשימת ראש הרשות מקבלת קולות בודדים לא מעבר ל-1% ובכך לא עוברת את אחוז החסימה. הוא משחרר את עצמו ממחויבות לרשימה אחת ומפנה את האנרגיות והמשאבים שעומדים לרשותו ובמיוחד את האלקטוראט שלו לרשימות אחרות בתנאי שהם יצביעו לו בתמורה בבחירות לראש הרשות. שנית, ההיגיון המוסדי קשור בשיטת הבחירות עצמה ובדיני הבחירות. כלומר, במקרה וראש הרשות ייבחר ורשימתו לא אז החוק מאפשר הוספת חבר מועצה נוסף שהוא ראש הרשות. כאמור, תופעה זו של "רשימות פיקטיביות" מאפשרות לראש הרשות (אם ייבחר) לכהן במועצה אף שרשימתו זכתה בקולות בודדים. כלומר הוא זוכה למושב נוסף ומחזק את הקואליציה העתידית שלו. זה מקנה לו "אצבע נוספת" בהצבעות ויכול לשחרר את עצמו מהתלות ביתר המרכיבים של בית הנבחרים המקומי. לבסוף, ההיגיון החברתי אשר קשור לעניין המעמד, הסטטוס והיוקרה. חלק מהמועמדים מתמודדים אך ורק על ראשות הרשות המקומית ולא רוצים לכהן כחברים במועצת הרשות. אי לכך, או שהם זוכים בכל הקופה ועומדים בראש הרשות או שלא מוכנים להיות חברים מן המניין. כלומר, חלק לא מסכימים להיות חברי מועצה הואיל וזה לא מתאים למעמד שלהם. אז או שהם במושב ראש המועצה או שהם בחוץ.

תחרות בין מתמודדים מכהנים לבין מועמדים חדשים

ניתוח הנתונים של הבחירות המוניציפאליות ביישובים הערביים 2024 מראה כי מבין המועמדים המתמודדים על תפקיד ראש הרשות המקומית ישנם 73 שמכהנים כיום בתפקיד זה. כלומר, ב-86% מהיישובים הערביים ראש הרשות המכהן מתמודד שוב. לא ניתן להסיק מנתון זה כי 73% מכלל המתמודדים הם מכהנים בתפקיד אך ב-73 יישובים זה קורה. כאמור, 73 מתוך 326 המועמדים הינם מכהנים בתפקיד ראש הרשות המקומית. נתון זה מעיד על אחד המאפיינים של המערכת הפוליטית המקומית וכמות הקדנציות שראשי רשויות נוטים לכהן בהם. קשה למצוא מקרה שבו ראש רשות אחרי קדנציה אחת בוחר לפרוש מהחיים הפוליטיים והציבוריים וכי הרוב המוחץ מנסה ליצור רציפות שלטונית ולכהן כמה שיותר קדנציות בתפקיד זה. מצב דברים זה יוצר מיאוס לאור העובדה שהשורות לא מתרעננים ואותן דמויות ממשיכות ללוות את הזירה המקומית שנים ארוכות ללא תחלופה וללא הצערה ושילוב דמויות חדשות.



תרשים 3: התפלגות המועמדים לראשות הרשויות המקומיות הערביות



בנוסף לכך, לאור מספר המתמודדים הגדול יחסית בחרנו לעשות ניתוחים יותר מתקדמים על מנת לברר את זהותם של המתמודדים. כפי שצוין לעיל, המכהנים מהווים כ-22% מכלל המועמדים המתמודדים לראשות הרשויות המקומיות ביישובים הערביים. יתרה מכך, 9% מהמתמודדים כיהנו בעבר כראשי רשויות ותובעים את הכתר מחדש. כאמור, מנסים לעשות קמפיין חזרה אחרי שלכל הפחות בקדנציה האחרונה 2018 – 2024 לא כיהנו בתפקיד זה. לצידם נמצאו עוד 9% שהם מכהנים כיום כנבחר ציבור בבית הנבחרים המקומי ואוחזים בתיקים שונים. לרוב, הם חברי אופוזיציה אשר מציעים אלטרנטיבה לראש הרשות והקואליציה העירונית שהנהיגה את היישוב וניהלה את הרשות המקומית בקדנציה האחרונה. מיעוט זניח מהם הצליח לנצח בבחירות ורק אחד עבר לכהן כראש רשות. ניתן לראות כי 60% מהמועמדים כיום הינם מועמדים חדשים. אין להסיק מהקטגוריה חדשים שהם לא היו בעבר חברי מועצות נבחרים וגם לא התמודדו לתפקיד זה בעבר. חלקם התמודד במערכות בחירות קודמות ולא הצליח להיבחר לתפקיד ראש הרשות או לתפקיד חבר במועצת הרשות המקומית. כאמור, ישנם מועמדים חדשים לפי הקטלוג במחקר זה שהם אינם זרים למערכת המוניציפאלית המקומית ולא מתמודדים בפעם הראשונה לתפקיד זה.

שיעור ההצבעה וגורמים לתזוזת ושינוי

כאמור, שיעור ההצבעה של האזרחים הערבים בבחירות לרשויות המקומיות ביישובים הערביים גבוה יותר מהממוצע הכללי במדינה. בנוסף, הוא גובה משיעור ההצבעה הממוצע של הערבים בערים המעורבות. יתרה מכך, שיעור ההצבעה הממוצע בבחירות המקומיות ביישובים הערביים הוא גבוה מממוצע ההצבעה של הערבים בבחירות לכנסת. לתחרותיות הגבוהה (כפי שהראנו לעיל) ולמבנה החברתי-מסורתי: החמולתי-עדתי השפעה על שיעורי ההצבעה הגבוהים. לאור העובדה שהשלטון המקומי משפיע על המרחב המיידני של האזרחים הערבים באופן ישיר הם נוטים להשתתף בשיעורים גבוהים

יותר בנוסף לכך, הרצון להשיג משאבים חומריים וסימבוליים (תקציבים וסטטוס) מגביר את שיעורי ההצבעה של האזרחים הערבים בפוליטיקה המקומית.

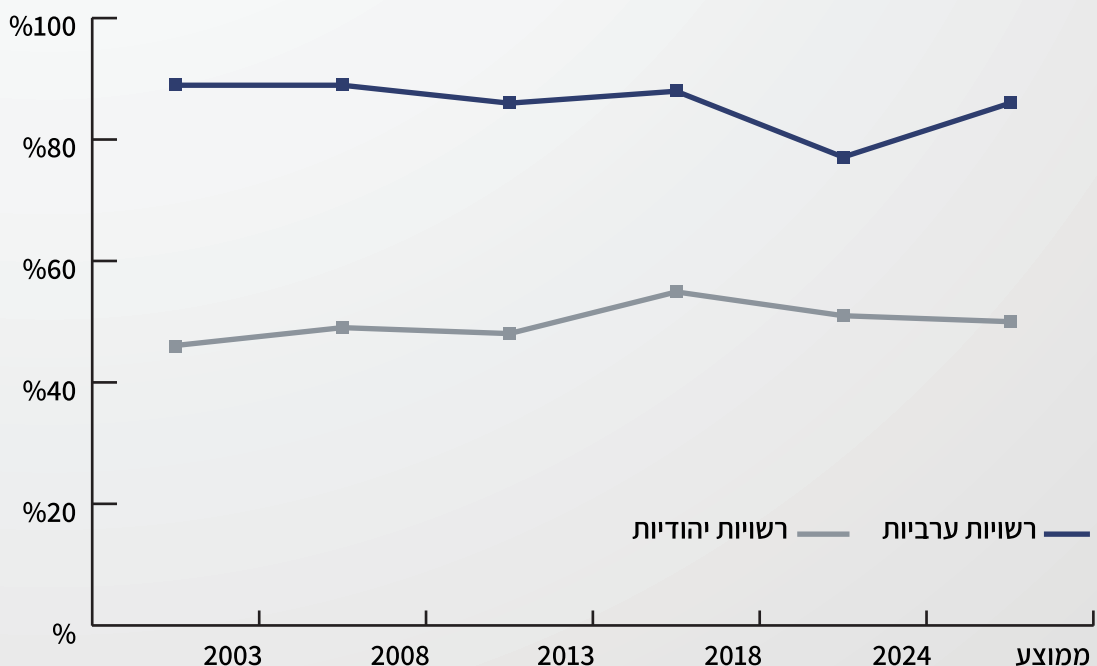
חלק מההפרש הזה קשור בירידה המשמעותית בקרב הציבור הערבי. ההשתתפות הגבוהה של האזרחים הערבים המתגוררים ביישובים ערביים בבחירות המוניציפאליות מושפעת מגורמים רבים. היה ניתן לצפות שלאור מצבן הכלכלי והארגוני הקשה ואי יכולתן של רשויות מקומיות ערביות להשביע את רצונה של הקהילה המקומית ולספק שירותים מוניציפאליים איכותיים תהיה ירידה בחשיבות של השלטון המקומי ונסיגה משמעותית בשיעורי ההשתתפות בבחירות, אבל זה לא קרה. למרות המצב הקשה, בעיקר המלחמה והיעדר קמפיינים ומערכת בחירות אקטיבית, עדיין שיעורי ההצבעה גבוהים במיוחד.

טבלה 4: אחוזי ההצבעה בבחירות לשלטון המקומי בישראל, 2003 – 2024.

שיעורי הצבעה שלטון מקומי				
פער	כללי	רשויות יהודיות	רשויות ערביות	
43.2%	49%	45.8%	89%	2003
40.4%	52%	48.6%	89%	2008
38.3%	51%	47.7%	86%	2013
32.9%	60%	55.1%	88%	2018
26.3%	49%	50.7%	77%	2024
36.2%	52.2%	49.6%	85.8%	ממוצע

ניתן לראות לפי הטבלה לעיל כי ישנו פער עצום בשיעורי ההצבעה ברשויות המקומיות הערביות לזה שברשויות היהודיות. הפער בבחירות האחרונות, 2024, עמד על 26.3% אך הפער הממוצע בין השנים 2003 – 2024 עמד על 36.2%. יצוין כי הפער בשנות האלפיים הראשונות היה גדול יותר והירידה בשיעורי ההצבעה בבחירות האחרונות קשור במצב המלחמתי ובסיבות אחרות שזכו להתייחסות מורחבת לעיל.

תרשים 4: שיעור ההצבעה של האזרחים הערבים בשלטון המקומי, 2003-2024.





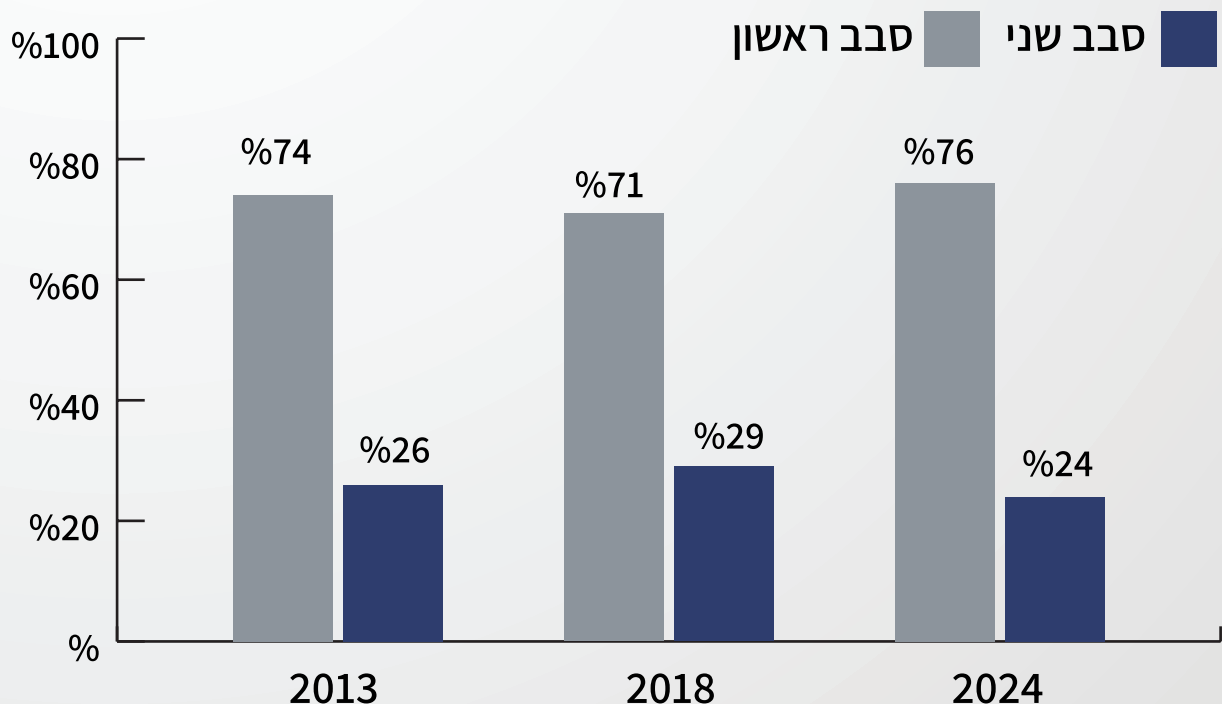
כפי שניתן לראות מהתרשים לעיל, יש ירידה בשיעור ההצבעה בשלטון המקומי בתוך היישובים הערביים. בדיקה שיטתית של הנתונים מוכיחה כי שיעור ההצבעה אצל הערבים ירד מ- 91% בשנת 1993 ל- 76% בשנת 2024 (הפרש של 15%). הממוצע הכללי ירד גם הוא מ- 56% ל- 49% (הפרש של 7%).

שיעור ההצבעה בסבב השני של הבחירות ביישובים הערביים עמד על 67.5% ואילו שיעור ההצבעה הכללי עמד על 46.1%²³. מיפוי של היישובים שהיה בהם הסכם רוטציה וחישוב משוקלל מחודש מראה תמונה אחרת. שיעור ההצבעה ביישובים הערביים במיפוי אותם יישובים שצוינו לעיל עמד על 74.8% והוא קרוב לשיעור ההצבעה שהיה בסבב הראשון. כאשר הנמוך ביותר עמד על 4.7% (משהד) ואחוז ההצבעה הגבוה ביותר היה בג'ולס ועמד על 87.3%.

הכרעה דמוקרטית ופרגמנטציה פוליטית

הנסיגה ברמת ההשתתפות הפוליטית היא תופעה כלל עולמית. דעיכה זו באה לידי ביטוי בכל הצורות והרמות של ההשתתפות הפוליטית, שהבולטת בהן היא ההצבעה בבחירות. למרות הירידה באמון ובשביעות הרצון של התושבים עדיין השלטון המקומי מהווה זירה חשובה וקריטית להשפעה עבור האזרחים הערבים. חשיבות זו באה לידי ביטוי בכמות המועמדים והרשימות המתמודדים ושיעורי ההצבעה הגבוהים. ריבוי רשימות ומעומדים מגביר את התחרותיות, מעלה את רמת הקיטוב והפיצול ולא מאפשר הכרעה של הבחירות בסבב הראשון. החוק מחייב שכל מועמד יקבל 40% מהקולות לכל הפחות בסבב הראשון כדי להכריע את הבחירות. מצב הדברים ביישובים הערביים שיש בו 3.8 מועמדים בממוצע לא מאפשר הכרעה כבר מהסבב הראשון.

תרשים 5: התפלגות היישובים שיש בהם סבב בחירות שני, 2013 – 2024.



23 אחוז זה כולל את שני היישובים שהיו בהם הסכמי רוטציה: משהד וכפר כנא. הסכמי הרוטציה בין שני המועמדים שהצליחו להשיג את מספר הקולות הגבוה ביותר בסבב הראשון כוללים חלוקה של הקדנציה ביניהם. בהתאם להסכם זה, כל מועמד יכהן כחצי קדנציה

ניתן להבחין בתופעה של "היעדר הכרעה" בסבב הראשון ברבע מהרשויות המקומיות הערביות. אמנם יש ירידה במספר היישובים שהבחירות לא הוכרעו בהן בסבב הראשון בשנת 2024 אבל זה עדיין נתח גדול מכלל היישובים הערביים. לפי התרשים שיעור היישובים שאין בהם הכרעה עומד על 22% לעומת 29% בבחירות שקדמו לה. יצוין כי 18 יישובים מתוך 31 היישובים שהבחירות לא הוכרעו בהם בסבב הראשון היו ערביים. כלומר, 58% מכלל היישובים שהתקיים בהם סבב שני הם יישובים ערביים. בהקשר ספציפי זה יצוין גם כי 2 יישובים (בצפון: משהד וכפר כנא) מתוך ה-18 הגיעו המועמדים להסכם רוטציה לחלק את הקדנציה בין שני המועמדים ובכך הבחירות התקיימו באופן פורמלי.

ההסבר לירידה זו קשור בעיקר לדחיית מועד הבחירות שהטיב על חלק מהמועמדים המתמודדים מזה ולעלייה במספר היישובים שיש בהם מעומד יחיד, מזה. היעדר הכרעה בסבב הראשון טומן בחובו תופעות לוואי שמשפיעות על הניהול הכולל של הרשות המקומית. בין הסבב הראשון לשני כל הגורמים שהצליחו לעבור את אחוז החסימה מנסים לסחוט את שני המועמדים שהצליחו לקבל את מספר הקולות הגבוה ביותר. כל גורם עוצמתי מגיע עם רשימה של דרישות ובקשות לשני המועמדים תוך כדי ניצול של עמדת המיקוח החדשה שנוצרה בין שני סבבי הבחירות. מצב זה מגביל את יכולת הפעולה של הרשויות המקומיות הערביות ואת יכולת המשילות שלהן. זאת ועוד, מסתמנת תופעה חדשה לאור השינויים וזרמי העומק שעוברים על החברה הערבית בשנים האחרונות. תופעה זו באה קשורה לירידה במעמד של החמולה ויכולתה להבטיח היענות ומרות בקרב כלל חבריה. בהקשר ספציפי זה יצוין כי החלטות של ראשי חמולות שהפסידו בסבב הראשון לתמוך באחד המועמדים בסבב השני אינו מחייב את כלל חברי החמולה וההתגייסות שלהם בסבב הראשון שונה בהרבה מהסבב השני. עדות לכך, ניתן למצוא בהכרזה של מועמדים שהפסידו על תמיכה באחת המועמדים בסבב השני ואי הציות והיענות מצד תומכיו בהחלטתו.

אחוזי תמיכה במועמדים

בדקנו גם את שיעורי התמיכה שזכו בהם המועמדים השונים בסבב הראשון ומיקדנו את הבדיקה דווקא במועמדים שהצליחו להכריע את הבחירות בסבב הראשון. מבחינתנו, שיעורי התמיכה מבטאים שילוב בין תחרותיות, קיטוב ופיצול פוליטי. כלומר, ככל ששיעור התמיכה במועמד קרוב ל-50% ניתן להסיק שהבחירות הן תחרותיות עם רמות קיטוב ופיצול גדולות. שיעורי תמיכה נמוכים פוגעים בלגיטימציה של ראש הרשות וביכולתו לנהל ולהוביל את הרשות. כאמור, שיעורי תמיכה נמוכים פוגעים בערך הייצוגיות וביכולתה של הרשות המקומית לבטא את האינטרסים של כלל התושבים והקבוצות החברתיות ביישוב.

טבלה 4: אחוזי התמיכה במועמדים שנבחרו לתפקיד ראש רשות בסבב הראשון והשני בבחירות 2024.

אחוז תמיכה סבב שני	אחוזי תמיכה סבב ראשון	
50.7%	41%	מינימום
98.8%	99%	מקסימום
55.8%	53.8%	חציון
60.2%	58.1%	ממוצע



הטבלה לעיל מראה למעשה את שיעורי התמיכה של המועמדים שהצליחו לזכות בראשות הרשות המקומית ולהכריע את הבחירות בשני הסבבים של הבחירות. ניתן לראות כי השונות הפנימית גדולה בין המועמדים ביישובים השונים כאשר המועמד שהצליח לזכות בבחירות עם אחוזי התמיכה הנמוכים ביותר בסבב הראשון עמד על 41% ואילו המועמד שזכה עם אחוזי התמיכה הגבוהים ביותר עמד על 99%. לעומתם, המועמד שזכה באחוז התמיכה הנמוך ביותר בסבב השני קיבל 50.7% ואילו זה שקיבל את אחוז התמיכה הגדול ביותר עמד על 98.8%. יצוין כי האחוז המינימאלי בסבב הראשון מבטא גם את החובה החוקית הדרושה לצורך מילוי תפקיד זה ואילו בסבב השני בגלל שזו תחרות בין שני מועמדים אז המינימום הנדרש זה 50% ומעלה. לעומת זאת, הנתון לגבי אחוזי התמיכה הגבוהים ביותר בסבב הראשון שיקף את היישובים שיש בהם מועמד יחיד ללא מתחרים ואילו בסבב השני ביטא את היישובים שהיה בהם הסכם רוטציה בין המועמדים.

ניתן לראות גם כי ממוצע אחוזי התמיכה בראשי הרשויות הנבחרים בסבב הראשון עמד על 58.1% ואילו החציון הגיע ל-53.8%. לעומתם, ממוצע אחוז התמיכה בסבב השני עמד על 60.2% ואילו החציון עמד 55.8%. הנתון המשקף ביותר בהקשר ספציפי זה הוא החציון הואיל ובסבב הראשון ישנם 7 יישובים התמודד בהם מועמד יחיד ובהם זכה באחוזי תמיכה מעל ל-90% ואילו בסבב השני היו שני יישובים מתוך ה-18 שהיו בהם הסכם רוטציה ומועמד יחיד. אי לכך, ניתן לראות שאחוזי תמיכה נמוכים בראשי הרשויות מבטאים את מידת התחרותיות, עומק הפיצול הפוליטי ורמת הקיטוב ביישובים הערביים בישראל.

ייצוג מגדרי: האמנם דמוקרטיה מקומית?

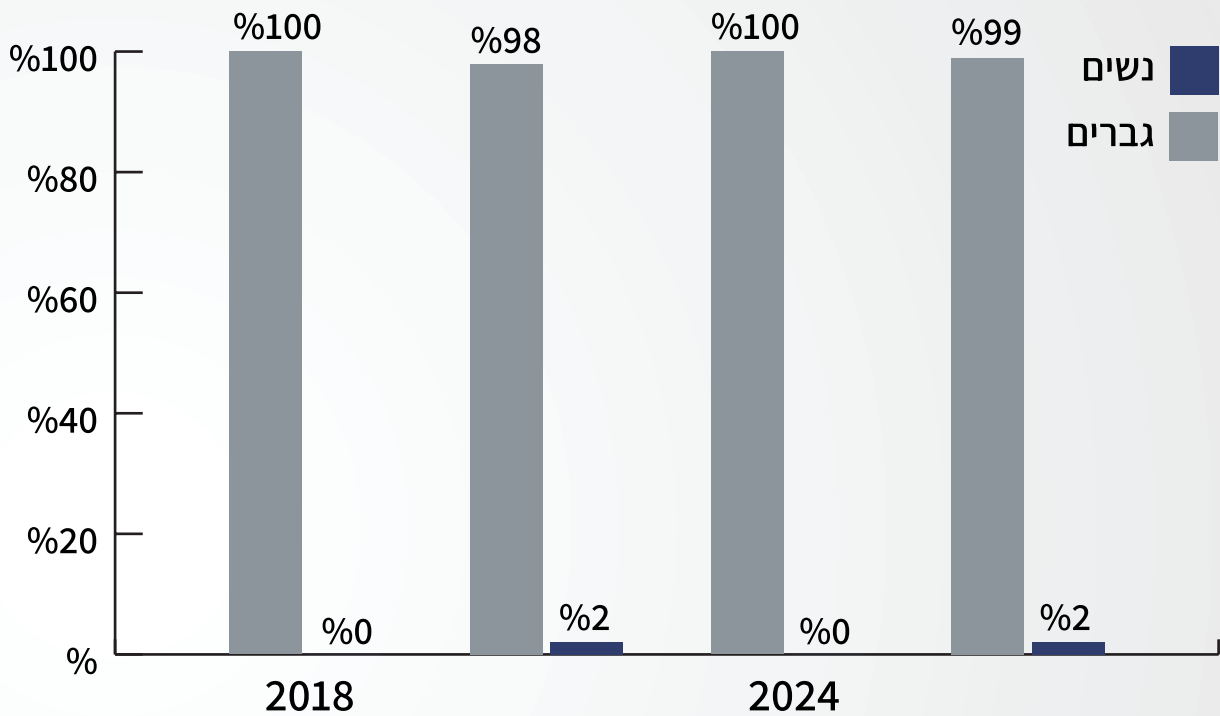
ניתוח של תוצאות הבחירות מראה בבירור את הנסיגה בייצוג הפוליטי של הנשים בהשוואה למערכת הבחירות שקדמה לה. ייצוג הולם ושוויוני לשני המינים, גברים ונשים כאחד, מגביר את הלגיטימציה ואת האמון במוסדות ובגופים הציבוריים, ויש ביכולתו לקדם את הסוגיות, הנושאים והצרכים הפרטיקולריים של הנשים במוסדות של השלטון המקומי. אמנם הזכות לבחור ולהיבחר הינה שוויונית, ומתוקף כך לנשים עומדת הזכות להגיש את מועמדותן באופן שווה, אך המצב בפועל מלמד על קיומו של פער רציני הן ברמת ההתמודדות והן ברמת הייצוג. תת הייצוג של נשים הערביות בא לידי ביטוי בזירה המקומית יותר מאשר בזירה הארצית²⁴. זאת בניגוד לאמירה שהפוליטיקה המקומית יותר קרובה ונגישה לנשים מאשר לגברים²⁵. הייצוג הפוליטי של הנשים ברשויות המקומיות הערביות מלמד על מגמה מסוכנת למעמדן של הנשים ולערכים הדמוקרטיים. מספרן ושיעורן של הנשים הערביות בחברה הערבית שמתמודדות וזוכות לייצוג נמוך בהרבה הן מהמישור הארצי בקרב הערבים והן מהמישור המקומי בקרב יהודים.

24 מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ייצוג הולם לנשים בשלטון המקומי – תמונת מצב בישראל ומבט משווה, 12 (2018) (להלן: "ממ"מ – ייצוג הולם לנשים בשלטון המקומי, 2018").

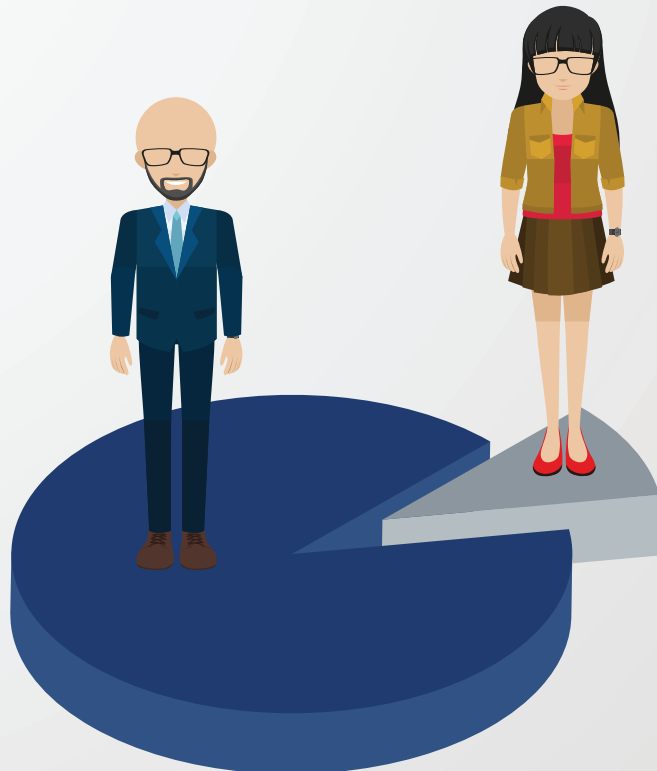
25 אבו עוקסה – דאוד, ס. הייצוג הפוליטי של נשים פלסטיניות בשלטון המקומי בישראל 2003-1950. מגזין המחקרים הפלסטיניים. עמ' 100 – 125. כרך 16 (62). אביב 2005 (בערבית) (להלן: "אבו עוקסה – דאוד, הייצוג הפוליטי של נשים פלסטיניות בשלטון המקומי").

תרשים 5: הייצוג המגדרי בבית הנבחרים המקומי ברשויות המקומיות הערביות, 2013 – 2024.

ייצוג מגדרי בשלטון המקומי הערבי, 2018 - 2024

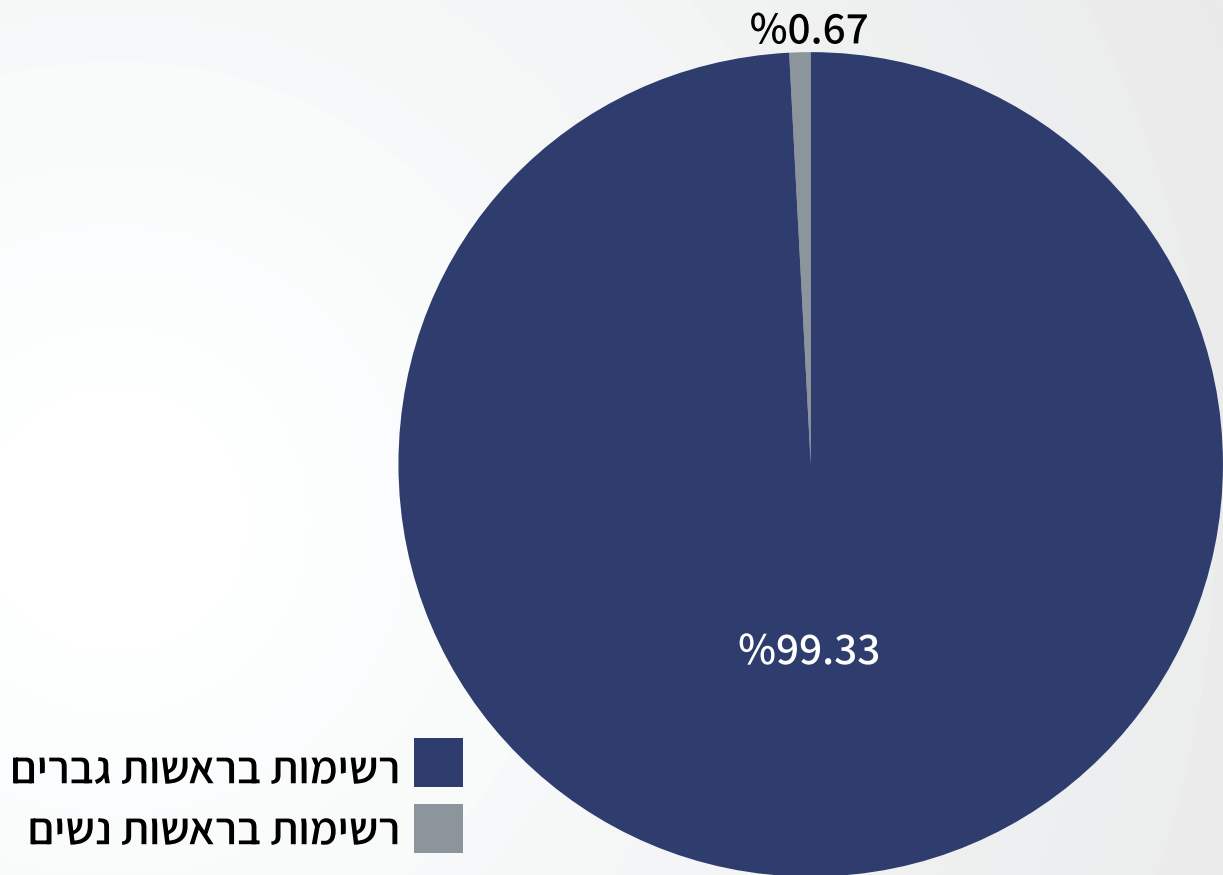


ניתוח התוצאות מראה כי 0% מהנשים הערביות מכהנות בתפקיד ראש רשות מקומית הן בשנת 2018 והן בשנת 2024. יתרה מכך, 1.5% מכלל חברי מועצות הרשויות המקומיות הערביות הן נשים בשנת 2024 לעומת 2% בשנת 2018. אין להכביר במילים לגבי המסקנה העולה מתוצאות הבחירות שנשים ערביות אינן מיוצגות במידה מספקת וראויה בפוליטיקה המוניציפאלית. הייצוג הנמוך הוא פונקציה של אחוזי התמודדות נמוכים מאוד וגם של שיקולים חמולתיים שלא מיטיבים עם הנשים הערביות. מהנתונים עולה כי רק 6 רשימות מבין 892 היו בראשותן של נשים ערביות. מתוכן 50% רשימות מפלגתיות ו-50% עצמאיות.





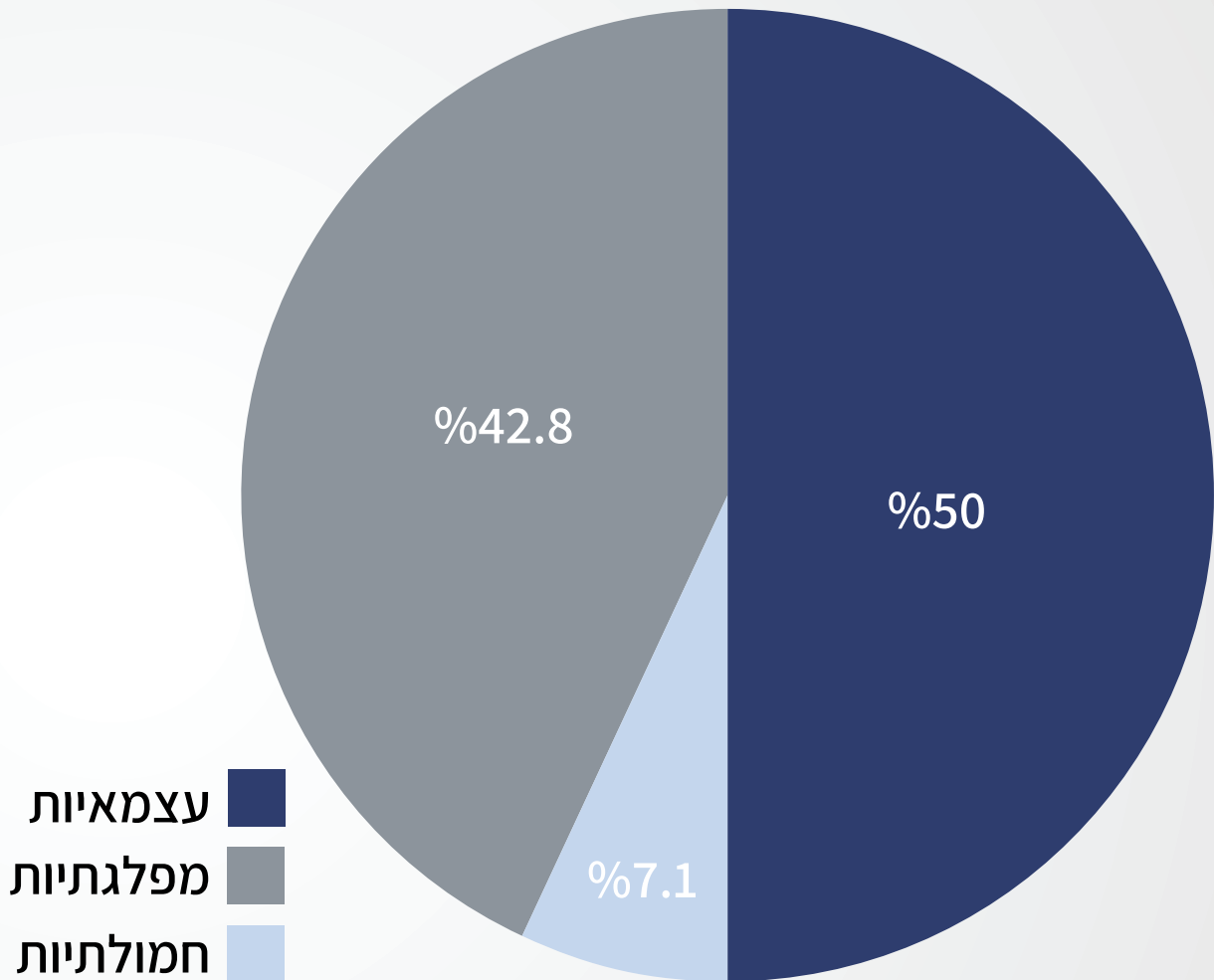
תרשים 6: זהותם המגדרית של ראשי הרשימות המתמודדות על ייצוג בבית הנבחרים המקומי, 2024



בדיקה מעמיקה יותר של כלל הנשים שזכו לייצוג בבתי הנבחרים המקומיים ברשויות המקומיות הערביות מעלה שלושה מעגלי השפעה עיקריים: רשימות מפלגתיות, רשימות עצמאיות ורשימות חמולתיות. ניתן לראות כי הרשימות החמולתיות חוסמות או מעכבות את כניסתן של נשים למרחב הפוליטי, וזה מלמד על תכליתן ומהותן הלא דמוקרטית שמדירות נשים באופן סיסטמתי. זאת ועוד, בדיקה מדגמית של ההרכב הפנימי של הרשימות החמולתיות מראה נוכחות מועטה של נשים מבין רשימת המועמדים, ואם הן נמצאות בתוך אותן רשימות הן לרוב במקומות לא ריאליים. לפי התרשים, 50% מהנשים שזכו לייצוג פוליטי מגיעות מרשימות עצמאיות, 43% מרשימות מפלגתיות ו-7% מרשימות חמולתיות- מקומיות. כלומר, הרשימות שדוחפות נשים לעמדות מנהיגות ותומכות בהן הן לרוב התארגנויות מפלגתיות ארציות או יוזמות עצמאיות מצד נשים וצעירים במחאה ואמירה נגד דפוסי ההתארגנות הפוליטית הרווחת ביישובים הערביים.



תרשים 7: הרקע הפוליטי של הנשים שזכו לייצוג ברשויות המקומיות הערביות, 2024.



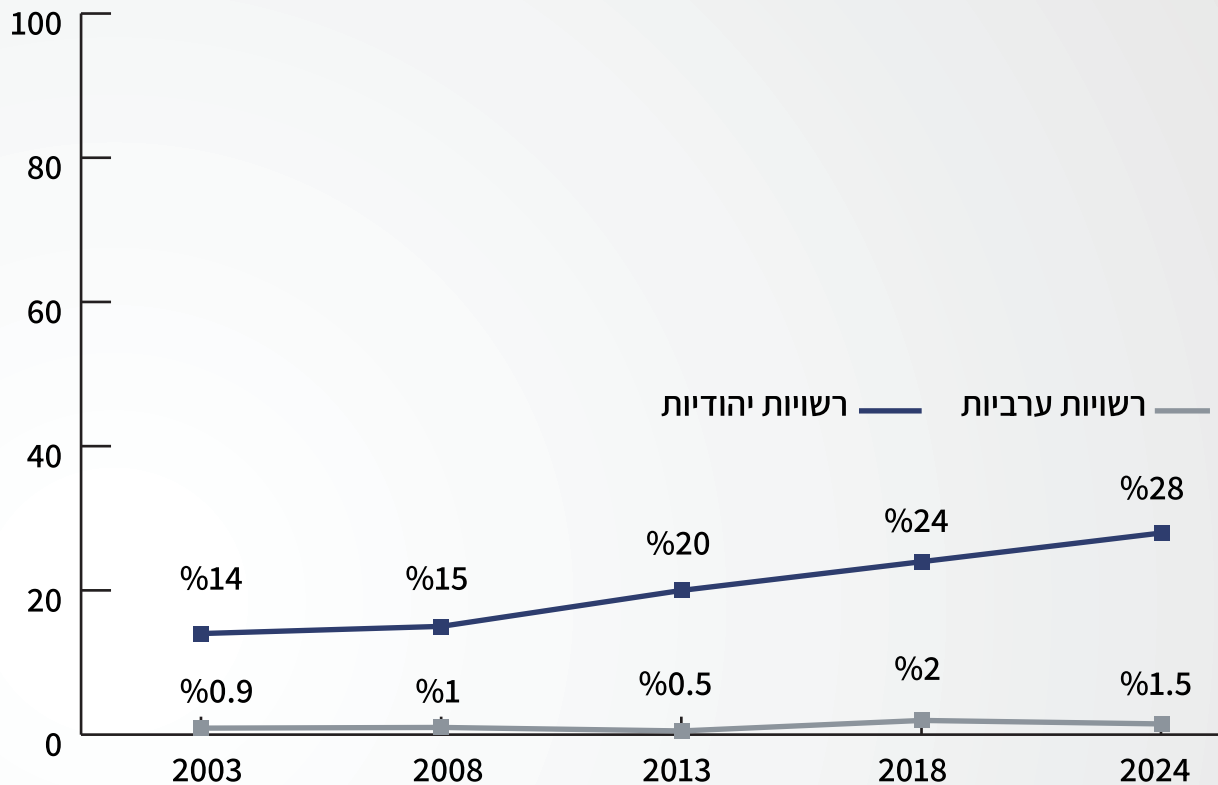
חמולתיות עצמאיות מפלגתיות

בהתאם לאמור לעיל, ניתן להסיק כי התמריצים המוסדיים שניתנו לרשימות הנבחרות שמבטיחות ייצוג נשי בתוכן אינם משנים את יחסי הכוחות ואת תמונת המצב ביישובים הערביים ולא ממש תורמות לקידום נשים לעמדות מנהיגותיות.²⁶ אנחנו יכולים לראות רשימות מועטות שיש בהן ייצוג של נשים, מיעוט של נשים מתמודדות, מיעוט של רשימות בראשותן של נשים ומתוקף כך ייצוג קטן ומצומצם של נשים בבתי הנבחרים המקומיים. לייצוג של הנשים בשלטון המקומי חשיבות רבה ולא רק ברמה הערכית. אמנם עקרון הייצוג תואם ערכים דמוקרטיים ומעודד כניסה משמעותית של נשים לספירה הציבורית אך הוא עשוי לתרום גם לקידום מדיניות הרגישה לצרכים הפרטיקולריים של הנשים ולספק מענים להם.

26 הכוונה לתיקון מס' 12 לחוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות) (להלן: "תיקון מס' 12"). תיקון זה מעניק מימון מוגדל מטעם המדינה לסיעות שבמועד הקובע לפחות שליש מחבריהן היו נשים. הנתונים מעלים ספק גדול לגבי ההשפעה הישירה של התיקון על הייצוג הפוליטי של הנשים ברשויות המקומיות הערביות.



תרשים 8: ייצוג מגדרי במועצות הרשויות המקומיות בישראל לפי קבוצות אוכלוסייה, 2003 – 2024.

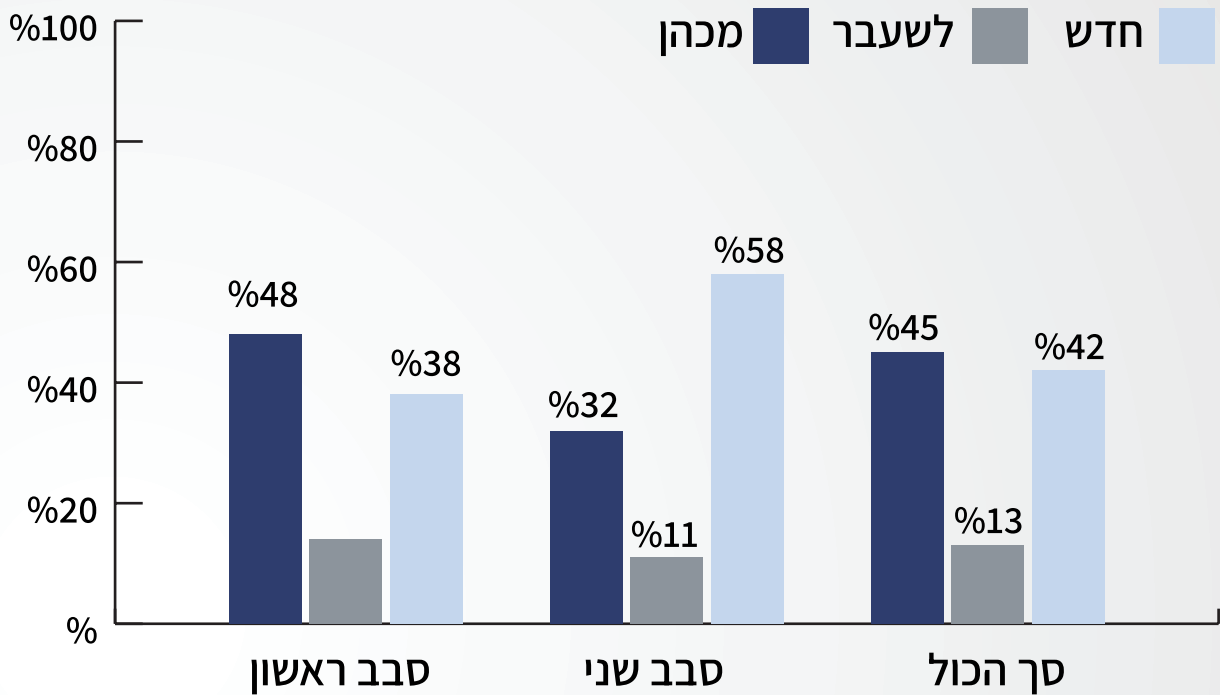


ניתן לראות פער רציני בייצוג הנשי במועצות של הרשויות המקומיות הערביות לעומת היהודיות. פער שהולך וגדל על ציר הזמן ההיסטורי. בשנת 2003 עמד הייצוג הפוליטי של הנשים ברשויות המקומיות ערביות על פחות מ-1% לעומת 14% ברשויות המקומיות היהודיות (פער 13% לטובת הרשויות היהודיות). מנגד, בשנת 2024 עמד הייצוג הנשי ברשויות המקומיות היהודיות על 27.5% לעומת 1.5% ברשויות המקומיות הערביות (פער של 26% לטובת הרשויות המקומיות היהודיות). הייצוג הנשי נמוך הן ברשויות המקומיות היהודיות והן ברשויות המקומיות הערביות אך המצב בקרב הציבור הערבי מזמין דיון והתערבות מיוחדת כדי להביא להגברת והגדלת הייצוג של הנשים וביטוי הצרכים הייחודיים שלהן בעבודה היומיומית של הרשויות המקומיות.

רציפות או חילופי שלטון

פרוץ אירועי ה-7 באוקטובר וההחלטה של הממשלה לדחות את הבחירות המוניציפאליות שהיו אמורות להתקיים בסוף אוקטובר משנת 2023 ועד לסוף פברואר 2024 טמנו בחובם השלכות הרות גורל על סדרי העדיפויות של הציבור ועל התחרות ואווירת הבחירות לשלטון המקומי בישראל בכלל וביישובים הערביים בפרט. בחלק מהיישובים דחיית מועד הבחירות היה "גלגל הצלה" עבור מועמדים מסוימים ופגיעה ממשית במועמדים אחרים.

תרשים 9: המשכיות, רציפות ושינוי בראשי הרשויות המקומיות הערביות.



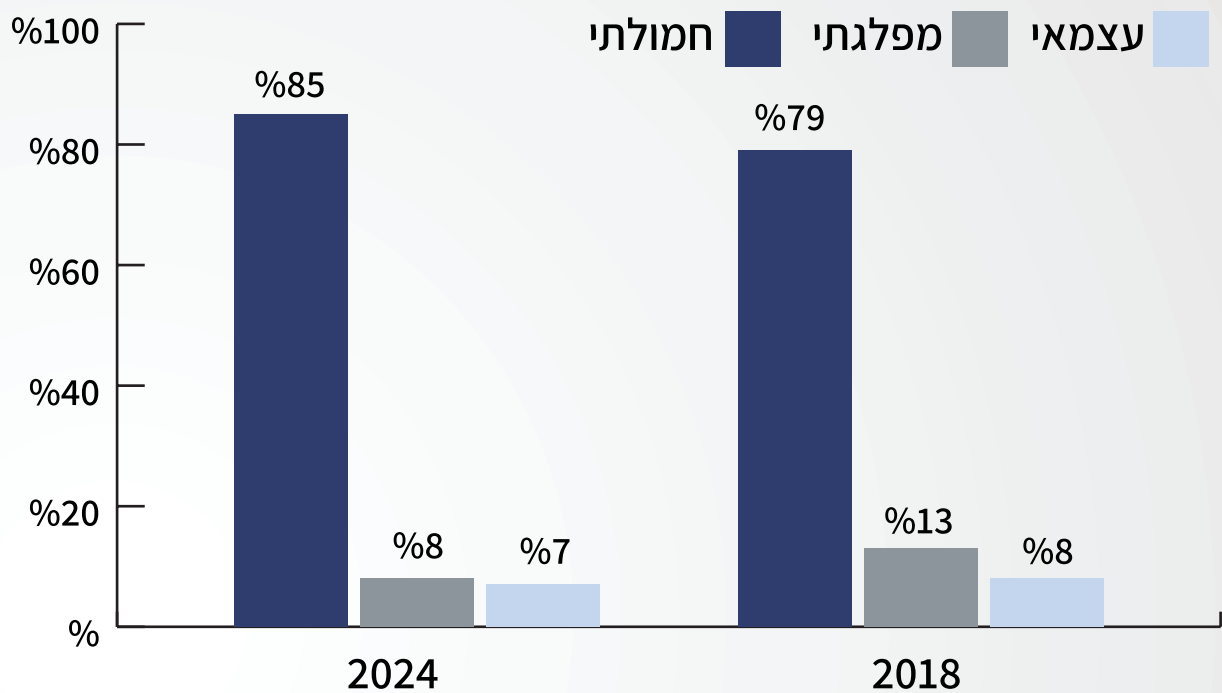
כפי שניתן לראות מהתרשים לעיל ב-45% מהיישובים הערביים ראשי הרשויות המכהנים הצליחו לקבל עוד קדנציה ולהמשיך לכהן בתפקידם כראשי רשויות. לעומת זאת, 55% מראשי הרשויות שנבחרו לתפקיד הינם חדשים והחליפו את ראשי הרשויות המכהנים. מבין הנבחרים החדשים: 13% הם ראשי רשויות שכיהנו בתפקיד בעבר ואילו 42% הינם חדשים. כלומר, ניתן לראות שיש "קימבאק" שאתגרו את ראשי הרשויות המכהנים.

ראשי הרשויות המכהנים שהצליחו לשמר את תפקידם ולזכות בקדנציה נוספת למרות הכול. יתרה מכך, ב-36% מהיישובים נבחרו מועמדים חדשים לתפקיד והמכהנים הפסידו את הבחירות או שבחרו לא להתמודד מלכתחילה. בנוסף לכך, ב-14% מהיישובים ניכרת חזרה מחדש של ראשי רשויות שכיהנו בעבר בתפקיד זה, הציבו את מועמדותם ונבחרו מחדש לתפקיד זה. ניתן להתרשם כי יש רציפות והמשכיות במחצית מהיישובים.

יצוין כי מערכת הבחירות בשנת 2018 הביאה 51% ראשי רשויות חדשים ו-49% המשיכו בכהונתם מאז 2013. בשנת 2018 לא נעשה ניתוח לזהותם של ראשי הרשויות שנבחרו מחדש לתפקיד. בהקשר זה יצוין כי השינוי הגדול התרחש בבחירות בשנת 2008 כאשר רק 31% מראשי הרשויות המכהנים הצליחו לשמור על תפקידם ומולם נבחרו 69% חדשים. הסיבה העיקרית להבדלים המינוריים במערכת הבחירות הנוכחית, 2024, קשור בעיקר למלחמה, לדחיית מועד הבחירות מאוקטובר 2023 לפברואר 2024 ולהשלכות הרוגורג של המלחמה על עמדות הציבור.



תרשים 10: זהותם של ראשי הרשויות המנצחים בבחירות, 2018-2024.



מהתרשים לעיל ניתן לראות כי ראשי הרשויות המנצחים שייכים ברובם למסגרות חמולתיות. כאמור, הם נבחרו ע"י חמולה מסוימת ביישוב או באמצעות מערך וגוש חמולתי וזכו לתמיכה מאותן מסגרות חברתיות וקהילתיות. שיעור ראשי הרשויות הנתמכים ע"י החמולות עמד בבחירות הנוכחית על 85% לעומת 79% בבחירות שקדמו לה בשנת 2018. בה בעת, ראשי רשויות שניצחו ואשר נבחרו במוסדות המפלגתיים ונתמכו ע"י ידי אותן מוסדות פוליטיים ארציים עמד על 8% לעומת 13% בבחירות שקדמו לה בשנת 2018. יצוין כי הירידה המשמעותית היא במספר ראשי הרשויות השייכים לחד"ש שספגה מכה בבחירות האחרונות. מנגד ניתן לראות כי ישנה נוכחות של ראשי רשויות לא חמולתיים ולא מפלגתיים המתמודדים באופן עצמאי וע"י החלטה אישית שלהם ובאמצעות רשימות מקומיות. ראשי הרשויות העצמאיים מאתגרים הן את המסגרות החמולתיות והן את המסגרות המפלגתיות. שיעורם עומד על 7% בבחירות הנוכחיות לעומת 8% בבחירות שקדמו להן בשנת 2018.

ערים מעורבות

חלק בלתי מבוטל מהאזרחים הערבים (נאמד בכ-8%) מתגורר בערים מעורבות. עיר מעורבת היא מרחב אורבני בו מתגוררות קבוצות ממוצא אתני או דתי שונה. בהקשר הישראלי, עיר מעורבת מוגדרת כעיר בה מתגוררות אוכלוסייה יהודית וערבית יחדיו. כלומר שיש בהם רוב של תושבים יהודים ומיעוט של תושבים ערבים כיום, אין התייחסות ייחודית בספר החוקים הישראלי לערים המעורבות.

הערים המעורבות הינן זירה למפגש יומיומי בין האוכלוסייה היהודית לערבית. היחסים בין שתי האוכלוסיות עברו שינויים ותמורות והשפיעו בתורן על דפוסי ההתארגנות והכוח הפוליטי שלהן. ניתוח של תוצאות הבחירות 2024 מראה כי 26 ערבים מיוצגים במועצות של הערים המעורבות. שיעורם ומספרם של הערבים שהצליחו לקבל ייצוג בבתי הנבחרים המקומי ירד בהשוואה ל-2018, שמספרם היה 28. אפשר להסביר את העלייה שבין 2013 ל-2018 בהקמה של הרשימה המשותפת והאווירה הפוליטית התומכת באחדות ובהעלאת

הכוח של הערבים בכל הזירות הציבוריות. הירידה השנה אפשר להסביר באמצעות מכלול של סיבות: א) המלחמה והאווירה הפוליטית שנוצרה בעקבותיה אשר השפיעה על המורל והמוטיבציה הפוליטית של התושבים; ב) ירידה בשיעורי ההצבעה כתוצאה למצב הסוציו-אקונומי של התושבים הערבים בערים המעורבות והשינוי המינורי בתנאי מחייתם ג) פירוק הרשימה המשותפת, ד) האווירה הפוליטית שנוצרה בעקבות "שומר חומות" ב-2021; ה) עלייתה של ממשלה אולטרה ימנית בראשות שנותנת חסות לגרעינים התורניים. מצב הדברים מאז 2021 מאופיין במתח, חשש הדדי, ואף עוינות במרחבים של הערים המעורבות.

טבלה 5: ייצוג הערבים במועצות של הערים המעורבות, -2013 2024.

עיר	2024	2018	2013
חיפה	4	2	3
עכו	5	5	5
לוד	4	6	4
מעלות-תרשיחא	4	4	3
רמלה	4	4	4
תל אביב יפו	1	2	1
נוף הגליל	4	3	3
סה"כ	26	28	23

ניתוח תוצאות הבחירות לפי הרקע הפוליטי של הרשימות ונבחרי הציבור מראה כי יותר ממחצית מנבחרי הציבור הערביים הינם עצמאיים (55%) ואילו 45% הינם מועמדים של רשימות מפלגתיות או חיבורים בין מפלגות פוליטיות לרשימות עצמאיות וקהלים עירוניים. ניכר כי ברוב המוחלט של הערים המעורבות לחמולה אין משקל פוליטי ואינה משחקת תפקיד משמעותי בשיעורי ודפוסי ההצבעה. יחד עם זאת, בחלק קטן מהן יש לרקע החמולתי השפעה (אלקטורלית) על שיבוץ מועמדים ברשימות השונות. ניתן להסיק מזה כי הפוליטיקה בערים המעורבות הינה פוליטית ולאומית יותר מאשר חמולתית וקהילתית.

טבלה 6: זהותם של נציגי הציבור הערבים במועצות של הערים המעורבות, 2024.

עיר	מפלגתיים	עצמאיים
חיפה	3	1
עכו	3	2
לוד	0	4
מעלות-תרשיחא	0	4
רמלה	3	1
תל אביב יפו	1	0
נוף הגליל	2	2
סה"כ	12 (45%)	14 (55%)



ניתוח של המשקל הפוליטי של הנציגים הערביים בערים המעורבות מראה כי 17% מכלל נבחרי הציבור בערים המעורבות הינם ערבים והוא מהווה ירידה לעומת הבחירות שקדמו אלה כאשר עמד על חמישית מכלל הנציגים במועצות של הערים המעורבות. ירידה זו כמובן תשפיע על חלוקת התיקים, תחומי האחריות, הסמכויות ועמדות הכוח שהערבים יכולים לקבל במסגרת ההסכמים הקואליציוניים.

טבלה 7: ייצוג הערבים במועצות של הערים המעורבות, 2013-2024.

יהודים	ערבים	עיר
31	4	חיפה
17	5	עכו
19	4	לוד
15	4	מעלות-תרשיחא
19	4	רמלה
31	1	תל אביב יפו
17	4	נוף הגליל
149	26 (17%)	סה"כ

ניתוח מגדרי של נציגי הציבור הערבים מראה על ייצוג גבוה מזה של הנשים ברשויות המקומיות הערביות. תוצאות הבחירות מראות כי 19% מכלל נבחרי הציבור הערבים בערים המעורבות הינן נשים לעומת 81% גברים. שיעור הנשים ברשויות המקומיות הערביות עמד על 1.5% ושיעור הנשים ברשויות המקומיות היהודיות עמד על 27.5%. יצוין בהקשר זה כי שיעור הנשים הערביות בערים המעורבות עלה מ- 11% בבחירות שהתקיימו ב- 2018. אפשר להסביר את ייצוג הנשים הערביות בזה שהפוליטיקה המקומית בערים המעורבות מבוססת על עקרונות פוליטיים ולאומיים ואילו ברשויות המקומיות הערביות על עקרונות פרימורדיאליים וחמולתיים. כפי שצוין לעיל, החמולה מדירה את הנשים ולא מאפשרת להן להתקדם בספירה הציבורית ואילו מפלגות פוליטיות מצליחות לקדם, גם אם בשיעורים מועטים מהמצופה, נשים לקדמת הבמה ולעמדות מנהיגותיות בספירה הציבורית.

טבלה 8: זהותם המגדרית של נציגי הציבור הערבים במועצות של הערים המעורבות, 2024.

עיר	גברים	נשים	סה"כ
חיפה	3	1	4
עכו	4	1	5
לוד	3	1	4
מעלות-תרשיחא	4	0	4
רמלה	3	1	4
תל אביב יפו	1	0	1
נוף הגליל	3	1	4
סה"כ	21	5	26

דיון ומסקנות

בחירות מסדר עדיפות ראשון

הירידה מתמשכת באמון של הציבור במוסדות הפוליטיים והשלטוניים מגבירה את הנסיגה ברמת ההשתתפות הפוליטית ובמיוחד ההצבעה בבחירות הארציות והמקומיות. אמנם הירידה המתמשכת בשיעורי ההצבעה של האזרחים הערבים בולטת יותר בבחירות לכנסת אך הירידה בשיעור ההצבעה בבחירות לשלטון המקומי איטית וכמעט לו מורגשת. הפוליטיקה המקומית הערבית מאופיינת בתחרות בין כוחות ושחקנים רבים ומגווני כאשר על כל תפקיד של ראש רשות מתמודדים 4 מועמדים בממוצע ועל כל מושב במועצת הרשות מתמודדת רשימה אחת בממוצע (ראו את הנתונים לעיל). תחרות זו מגבירה את שיעורי ההצבעה זאת לצד גורמים אחרים. מה גם, אחת הסיבות לחשיבות זירה זו עבור הציבור הערבי היא העובדה שהבחירות משפיעות באופן ישיר ויומיומי על האזרחים הערבים. בזירה המוניציפאלית האזרחים הערבים מרגישים שהם יכולים להשפיע, תחושה שנוכחת פחות בזירה הארצית. כל אלה גורמים לשיעורי הצבעה גבוהים הן ביחס לרשויות המקומיות היהודיות (ראו את התרשים לעיל) והן ביחס להצבעה של הערבים בבחירות לכנסת. ככל ששיעורי ההצבעה גבוה יותר זה מעיד על: מידת הלגיטימיות של המוסדות והמנהיגים בעיני האזרחים, מידת הייצוגיות של המוסדות השלטוניים (יש יותר נוכחות לקטגוריות חברתיות מתוך הקהילה המוניציפאלית) ומידת אמון גבוהה יותר ביכולתם של נבחרי הציבור והגורמים המקצועיים לחולל שינוי במציאות חייהם של האזרחים.

תחרות זו מביאה לכך שהבחירות אינן מוכרעות בסבב הראשון ובהרבה יישובים הולכים לסבב בחירות שני בין שני המועמדים שהצליחו להביא את מספר הקולות הגבוה ביותר בסבב הראשון. התחרותיות בין הכוחות הפוליטיים השונים שבאה לידי ביטוי במספר גדול של מתמודדים על תפקיד ראש הרשות לצד ריבוי הרשימות המתמודדות על ייצוג בבית הנבחרים המקומי יוצרת קשיים רבים בדרך להרכבת וכינון קואליציות מקומיות ומקשה גם על התפקוד הכללי של הרשות, היחס שלה עם התושבים וגם על יכולת המשילות וההוצאה לפועל של החלטות ואף פותחת צוהר לסחטנות, מינויים לא מקצועיים ושחיתות.

הלאומי והמקומי

הבחירות המקומיות חשפו את כוחן של המסגרות הפרימורדיאליות במיוחד ביכולת שלהן לא רגן ולגייס תמיכה אלקטוראלית. החמולות הינן מסגרות אדפטיביות למציאות המשוחררות מאזיקי האידיאולוגיה המפלגתית ואשר שמצליחות להמציא את עצמן מחדש תחת כל סיטואציה ולאמץ את החידושים שמחוץ למערכת החמולתית כדי להמשיך להיות רלוונטיים עבור הציבור. הבחירות בכלל, ולא רק התוצאות הסופיות, הבליטו את חולשתן של המפלגות הפוליטיות והמסגרות הארציות. חולשה זו באה לידי ביטוי בכמה מישורים ומשתקפת כבר בשלב ההתמודדות ולא התחרות והזכייה. בהקשר זה יצוין כי מעט מאוד



מועמדים ורשימות עם תג מפלגתי שיש להם זיקה למפלגה ארצית התמודדו בבחירות. זאת ועוד, מועמדים השייכים למפלגות ספציפיות מנסים להתמודד בצורה עצמאית ולהסתיר ככל הניתן את התג המפלגתי שלהם כדי להגביר את סיכויי הבחירה בהם. אסטרטגיה זו נועדה לעקוף את היחס השלילי של הציבור הערבי למפלגות ואי האמון שהוא רוחש להן בשנים האחרונות.

חולשתן באה לידי ביטוי גם בשלב הפוסט-התמודדות. כלומר, אחרי שהתמודדו הן אימצו את כללי המשחק המקומיים ויצרו בריתות וכרתו הסכמים עם כוחות חמולתיים ועדתיים. כתוצאה לכך הן טשטשו את ההבדלים בינן לבין יתר השחקנים בזירה המקומית. מיעוט המקומות שבהן התמודדו מפלגות לצד ההסכמים שנעשו מבטאים את המשבר הרעיוני והפוליטי של המפלגות ואת הכרסום ביכולת הגיוס ובמבחן הרלוונטיות הציבורי. לבסוף אי אפשר להתעלם מהעובדה שתוצאות האמת הראו גם את ההיחלשות בייצוג הפוליטי של המפלגות ברמת ראשי הרשויות וחברי המועצות שנבחרו לתפקיד.

חולשתן של המפלגות וייצוגן המועט יש לו השלכות הרות גורל על הרכב הועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות הערביות, תפקודו, מי יעמדו בראשו, השפעתו על הפוליטיקה הארצית, אסטרטגיית הפעולה שלו מול משרדי הממשלה ואת מערכת היחסים השברירית שבין הועד הארצי לראשי הרשויות וועדת המעקב לענייני הציבור הערבי. ככל שהרכב של הועד אינו כולל ראשי רשויות מפלגתיים ועצמאיים-מקצועיים ילמד על מידת הכוח שלו בהשפעה על הפוליטיקה הארצית, ההשתתפות בגיבוש החלטות הממשלה לחברה הערבית, ועל מידת הפרגמטיות ועל הניסיון לבדל את הועד מוועדת המעקב לענייני החברה הערבית.

אחריותיות: תושבים, מנהיגות מקומית ותפקוד

ראשי רשויות שהיו מעורבים בוועד הארצי לראשי הרשויות ופעלו באופן שיטתי לגיבוש החלטות ממשלתיות ויישומן: 922, 549, 1279 ו-550 ותפקודם ברמת היישוב היה טוב זכו לאמון מחודש ולקדנציה נוספת. לחלק מהם לא היו מתחרים ואם היו הצליחו להכריע את הבחירות בסבב הראשון. ההסבר שלנו לנתון זה הוא, שלכאורה, הפעילות הארצית של ראשי הרשויות משפיעה על כוחן ומעמדן ביישוב שלהם, והתושבים תופסים אותם כמנהיגים ארציים ולא רק כמנהיגים מקומיים.

הזירה המקומית מאוד דינמית. רמת האמון הלא גבוהה ומידת שביעות הרצון הנמוכה מהתפקוד של ההנהגה המקומית גרם לשינויים מערכתיים. בהקשר זה יותר ממחצית ראשי הרשויות השתנו ונבחרו אחרים לתפקיד.

בה בעת, ראשי רשויות שלא ענו על הציפיות של התושבים ולא הצליחו לקדם מערך שירותים עירוני איכותי הודחו בבחירות. ההדחה של ראשי רשויות מכהנים חשפה את יכולתם של התושבים להתחשבן עם נבחרו הציבור ולהעניש אותם בקלפיות ולבחור בדמויות חדשות להובלת היישוב. ברוב היישובים הערביים התמודדו ראשי רשויות מכהנים לקדנציה נוספת. ראשי רשויות מכהנים רבים לא הצליחו לשמר את שלטונם וזה כשלעצמו מבליט את הכמיהה של הציבור לשינוי ולבחור מנהיגות מקומית חדשה לתפקיד. אחד הגורמים שמיתנו את הדחף והרצון לשינוי היה פרוץ המלחמה והדחייה של מועד הבחירות. היעדר קמפיין פוליטי ציבורי על רקע המלחמה פעל לטובת המכהנים בתפקיד ולרעתם של הטוענים לכתר. נתון זה מקבל אישוש הן משיעורי התחלופה והן משיעורי התמיכה במועמדים בסבב הראשון.

עיון בתוצאות הבחירות, במיוחד בסבב השני מלמד על כרסום יחסי במעמד החמולה בכלל ובסמכותם של ראשי המשפחות והחמולות בפרט. יכולתם להבטיח קונצנזוס

ואחדות בתוך החמולה נחלשה. מוקדי כוח פנימיים וחיצוניים איגפו את החמולה משמאל ומימין והחלישו את מעמדה ואת כוחה הארגוני ואלקטוראלי. בחלק מהמקרים התחלנו לזהות סדקים פנימיים ותחרות פנימית שהביאה לפיצול ולהתמודדות של יותר ממועמד מאותה חמולה וזה החליש את יכולה לתפוס את מושכות השלטון. יתרה מכך, החמולות הגדולות ביותר ביישובים הערביים אינן יכולות להבטיח לבד את הניצחון שלהן והבריתות ההיסטוריות שכרתו נפתחו מחדש ודרשו חיפוש שיטתי אחר גורמים ושחקנים נוספים כדי לנצח בבחירות. כאמור, הזירה המקומית עוברת מגמות סותרות: מחד, החמולה הינה עדיין הכוח החזק והדומיננטי ביותר ביישובים הערביים, ומאידך היא נסדקת ונחלשת מבפנים. חל כרסום במעמדה, בפונקציות המסורתיות שלה וביכולתה להבטיח מרות בקרב כלל חבריה.





انجاز اينجيز INJAZ

Center For Professional Arab Local Governance (REG)
المركز المهني لتطوير الحكم المحلي للسلطات المحلية العربية
המרכז המקצועי לקידום הרשויות המקומיות הערביות ע"ר