

דו"ח מחקר

הבחירות לרשויות המקומיות הערביות: המשכיות או שינוי?

אפריל 2024



انجاز אינג'ז 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 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

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 המתחיות, 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 לכונן 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.

