



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

אחוז החסימה בבחירות לרשויות המקומיות

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240 / 1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: ד"ר יניב רונן

אישור: שרון סופר, ראש צוות בכירה

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

ט"ו בתמוז תשע"ג

23 יוני 2013

מבוא

מסמך זה הוכן בעבור ועדת הפנים והגנת הסביבה לקראת יום השלטון המקומי שמצוין בכנסת ב-24 ביוני 2013. במסמך נדונה סוגיית סף הכניסה להיבחרות למועצת הרשות ברשויות המקומיות. בכנסת ה-18 הוגשו שלוש הצעות חוק שמטרתן להעלות את סף הכניסה. הצעה אחת ביקשה להעלות את סף הכניסה ברשויות שמספר תושביהן קטן מ-20,000 נפש,¹ ושתי הצעות חוק ביקשו להעלות את סף הכניסה בכל הרשויות.²

במסמך מוצגים הנושאים האלה:

- רקע: הבחירות לרשויות המקומיות ואופן חלוקת המושבים במועצה;
- ביקורת על תוצאות שיטת ההצבעה בבחירות לרשויות המקומיות;
- ניתוח תוצאות הבחירות ברשויות המקומיות לפי בחירות 2008.

1. רקע: הבחירות לרשויות המקומיות ואופן חלוקת המושבים במועצה

השינויים במועד ובתדירות של הבחירות לרשויות המקומיות

בשנים 1955-1973 נערכו הבחירות לרשויות המקומיות והבחירות לכנסת באותו מועד. הסדר זה, שהחל באמצע שנות ה-50, עוגן בשנת 1965 בחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965, אשר קבע את מועד הבחירות ברשויות ליום של הבחירות הכלליות לכנסת. **בשנת 1975 שונה חוק הרשויות המקומיות** (בחירות) ונקבע כי ראש הרשות המקומית ייבחר בהצבעה ישירה, ובמקביל תיבחר מועצת הרשות, כלומר ההצבעה תיעשה בשני פתקים. כמו כן הוחלט בהוראת שעה שהבחירות לרשויות המקומיות ייערכו בכל חמש שנים במקום בכל ארבע שנים. בשנת 1986 תוקן חוק הרשויות המקומיות והוראת השעה הפכה לסעיף קבוע בחוק.³

עם השנים חלה ירידה מתמדת בשיעורי ההצבעה בבחירות לרשויות המקומיות: עד סוף שנות ה-70 היה שיעור ההצבעה כ-80% פרט לשנת 1973, שבה ירד שיעור ההצבעה ל-73%; בשנים 1978-1998 נע שיעור ההצבעה בין 57% ל-60%; בשתי מערכות הבחירות האחרונות (2003 ו-2008) היה שיעור ההצבעה כ-50%.⁴

¹ הצעת חוק של חברי הכנסת ציון פיניאן, יריב לוין ואחרים, פ/2485/18, [הצעת חוק הרשויות המקומיות \(בחירות\) \(תיקון – העלאת אחוז החסימה\), התש"ע-2010](#), 28 ביוני 2010.

² הצעת חוק של חבר הכנסת אופיר פינס-פז, פ/1169/18, [הצעת חוק הרשויות המקומיות \(בחירות\) \(תיקון – העלאת אחוז החסימה\), התשס"ט-2009](#), 25 בספטמבר 2009; הצעת חוק של חבר הכנסת זאב בילסקי, פ/2400/18, [הצעת חוק הרשויות המקומיות \(בחירות\) \(תיקון – העלאת אחוז החסימה\), התש"ע-2010](#), 24 במאי 2010.

³ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [יום בחירות משותף לבחירות הארציות ולבחירות לרשויות המקומיות](#), כתיבה: איתי פידלמן, 15 בנובמבר 2012.

⁴ שם.



גודל מועצת הרשות המקומית, סף הכניסה אליה ואופן חלוקת המנדטים

גודל מועצת הרשות המקומית נקבע לפי סעיף 19 בפקודת העיריות.

שר הפנים קובע בצו את מספר חברי המועצה לפי מספר התושבים שהיו רשומים במרשם התושבים של אותה מועצה ביום הקובע:

סוג המועצה	מספר התושבים	מספר חברי המועצה
א'	עד 5,000	9
ב'	5,001 עד 25,000	9 עד 15
ג'	25,001 עד 100,000	15 עד 21
ד'	יותר מ-100,000	21 עד 31

נוסף על כך, שר הפנים רשאי להגדיל את מספר חברי המועצה של מועצה מסוג א', ב' או ג' עד המספר המרבי הקבוע בטבלה בסוג שמעליה. לדוגמה, מספר חברי המועצה ברשות שמספר תושביה 20,000 (סוג ב') צריך להיות בין 9 ל-15, אך השר רשאי להגדיל את מספר חברי המועצה שלה עד 21.⁵ אופן חלוקת המנדטים ברשויות המקומיות מוסדר בסעיף 67 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965:

1. כל הקולות הכשרים בבחירות מחולקים במספר חברי המועצה שעומדת לבחירה. המספר השלם היוצא מהחילוק נקרא "מכסה".
2. בחלוקת המנדטים משתתפות רק רשימות אשר כל אחת מהן קיבלה מספר קולות כשרים שהוא לפחות 75% מן המכסה.
3. כלל הקולות הכשרים של הרשימות ש**משתתפות בחלוקת המנדטים** יחולק למספר חברי המועצה שעומדת לבחירה. המספר השלם שיוצא מחילוק זה נקרא "המודד".
4. כל רשימה ש**משתתפת בחלוקת המנדטים** תזכה במספר מושבים במועצה לפי המספר השלם שיוצא מחילוק הקולות שקיבלה במודד.
5. עודפי הקולות שיישארו לאחר חלוקת המנדטים יחולקו בין הסיעות לפי תור ולפי גודל העודף של כל סיעה. שתי רשימות מועמדים יכולות להתקשר ביניהן בהסכם לחלוקת המנדטים, ואז הן ייחשבו לסיעה אחת לצורך החלוקה. אם לשתי רשימות יש עודף זהה בגודלו ההכרעה תהיה באמצעות הגרלה שיערוך מנהל הבחירות מטעם משרד הפנים.

כאמור, כדי להיבחר למועצה, על רשימת מועמדים לזכות לפחות ב-75% מהמכסה, שהיא מספר הקולות הכשרים חלקי מספר חברי המועצה. הצעות החוק שהוגשו בעבר ביקשו לשנות שיעור זה ולקבוע כי על רשימת מועמדים לזכות לפחות ב-125% מהמכסה על-פי הצעה אחת, או 150% מהמכסה על-פי הצעה אחרת.⁶

⁵ פקודת העיריות [נוסח חדש], סעיף 19.

⁶ ראה הערה 2 לעיל.



2. ביקורת על תוצאות שיטת ההצבעה בבחירות לרשויות המקומיות

אחת התוצאות של שינוי שיטת הבחירות ברשויות המקומיות בשנת 1975 היתה פיצול ההצבעה בין ראש הרשות לבין רשימת המועמדים. מצד אחד, הפיצול יוצר מצב שלראש הרשות קשה יותר לגבש קואליציה ולשלוט. מצד שני, החלשת כוחו של ראש הרשות עשויה להגביר את הפיקוח עליו. פיצול ההצבעה מעודד גם הופעה של מועמדים מקומיים ועצמאיים אשר אינם קשורים למערכת המפלגתית הארצית. מועמדים אלו יכולים להיבחר למשרת ראש הרשות, אך אם הם אינם עומדים בראש רשימה גדולה הם עלולים להתקשות לגבש קואליציה ולמשול. כמו כן, פיצול ההצבעה מגדיל את הסיכוי של רשימות קטנות להיבחר למועצה, ומכאן שהוא מגדיל גם את הפיצול הפוליטי.⁷

מספר הסיעות בתוך מועצה מקומית הוא מדד לפיצול הפוליטי שלה. ככל שיש יותר סיעות, כך הפיצול הפוליטי רב יותר. לפי בן-בסט ודהן,⁸ ככל שהפיצול הפוליטי גדול יותר כך עולה המחיר של השגת הסכמה על המדיניות המקומית, וצפוי שראש המועצה יאלץ לשלם מחירים גבוהים יותר כדי ליצור קואליציה. המחיר עשוי להיות הקצאת תקציבים עודפים לפרויקטים מסוימים שחברי המועצה מעוניינים בהם. הקצאות מעין אלו עלולות להגדיל את הסיכון להיווצרות משבר תקציבי אם הרשות מוגבלת ביכולתה להגדיל את מקורות ההכנסה שלה, למשל על-ידי הטלת מסים מקומיים נוספים.

לפי המחקר של בן-בסט ודהן, ברשויות המקומיות היהודיות⁹ יש מתאם גבוה והפוך בין גודל הסיעה של ראש הרשות המקומית לבין חובות הרשויות המקומיות ביחס להכנסותיהן: היחס בין החוב להכנסות המקומיות נוטה להיות גדול יותר ככל שסיעתו של ראש הרשות קטנה יותר. הממצאים נותחו לפי תוצאות הבחירות לרשויות המקומיות בשנת 2003. הממצא מתיישב עם הטענה שחולשת ראש הרשות במועצה עלולה להתבטא בלחצים להגדיל את הוצאות הרשות גם כאשר אין לכך מקור מימון. להלן הנתונים:

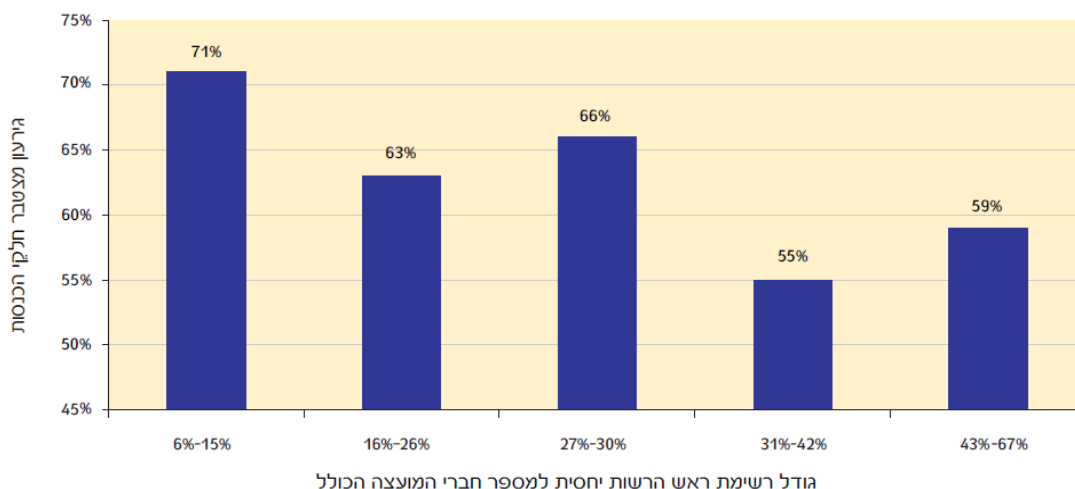
⁷ דנה בלאנדר, "הבחירות לרשויות המקומיות – איך, כמה, מי ולמה", פרלמנט 60, משבר ההשתתפות ומשברים אחרים ברשויות המקומיות, אוקטובר 2008.

⁸ אבי בן-בסט ומומי דהן, המשבר ברשויות המקומיות: יעילות מול ייצוגיות, המכון הישראלי לדמוקרטיה, פורום קיסריה ה-16, יולי 2008, עמ' 41-42.

⁹ לפי בן-בסט ודהאן, נתוני הרשויות המקומיות הערביות לא נבדקו משום שההצבעה בהן נעשית בעיקר לפי מפתח חמולתי. כמו כן, ביישובים רבים ראש המועצה מתמודד בראש רשימה מסוימת ומריץ במקביל רשימה שהוא אינו עומד בראשה, כדי לנצל סעיף בחוק שלפיו אם ראש המועצה הנבחר עומד בראש רשימה שלא נכנסה למועצה, יתווסף מקום במועצה. פיצול הסעיף מצריך מידה גדולה של תיאום, שאפשרית בהצבעה לפי מפתח חמולתי, וראו שם, עמ' 43-44.



גרף מס' 1: גירעונות הרשויות ביחס להכנסותיהן וביחס לגודל הרשימה של ראש הרשות (רשויות יהודיות)¹⁰



מן הגרף עולה כי עד לשיעור של 42% מכלל חברי המועצה, ככל שסיעתו של ראש המועצה קטנה יותר כך גדל הגירעון ביחס להכנסות. ברשויות שבהן סיעת ראש המועצה היא 43%-67% מכלל החברים היחס בין הגירעון להכנסות עולה מעט, אך עדיין קטן מזה של מועצות שבהן הסיעה של ראש המועצה קטנה מ-31%.

3. נתונים על הבחירות ברשויות המקומיות לפי בחירות 2008

כללי

מערכת הבחירות הקודמת לרשויות המקומיות נערכה בשנת 2008. נערכו בה בחירות ב-163 רשויות מקומיות. בבחירות האלה היו 4,734,507 בעלי זכות בחירה. בבחירות למועצות הרשויות השתתפו 2,454,903 איש, שהם 51.85% מבעלי זכות הבחירה; בבחירות לראש הרשות השתתפו 2,447,336 איש, שהם 51.69% מבעלי זכות הבחירה.

בטבלאות שלהלן מוצג ניתוח נתונים של תוצאות הבחירות לרשויות המקומיות שנערכו בשנת 2008.¹¹ מטרת ניתוח הנתונים היא לנסות לאמוד את הסיכוי להיבחר למועצת רשות מקומית ולעמוד על גודלה הממוצע של סיעה במועצות הרשויות המקומיות, על גודלה היחסי של הרשימה של ראש הרשות ועל מספר התושבים שאת בחירתם מייצג כל חבר מועצה.

מן הנתונים שיוצגו להלן עולה כי **מרבית הרשימות שמתמודדות בבחירות לרשויות המקומיות (כ-70%) מצליחות להכניס למועצת הרשות לפחות מועמד אחד. בממוצע, לכל רשימה יש במועצת הרשות 1.4 מושבים, ולחצי מהרשימות יש מושב אחד או שניים.** לשאר הרשימות יש יותר משני מושבים במועצה. משקל הרשימה של ראש הרשות קטן יחסית: **ב-64% מהרשויות שהשתתפו בבחירות האחרונות**

¹⁰ ש.ם.

¹¹ הנתונים עובדו מתוך קובץ "אחוזי הצבעה רשויות מקומיות כלל ארצי", התקבל משלומית גולדשטיין, מרכז בחירות ארצית, משרד הפנים, המפקח הארצי על הבחירות, דוא"ל, 13 ביוני 2013; קובץ "רשימות מועמדים בחירות 2008", התקבל מעדי יופר-יהלום, ראש ענף בקרה ופיקוח במשרד הפנים, המפקח הארצי על הבחירות, דוא"ל, 17 ביוני 2013.



הרשימה של ראש הרשות היא פחות משליש מחברי המועצה, וב-22% מכלל הרשויות לראש הרשות אין סיעה במועצה כלל, ואף הוא אינו חבר בה. מספר הבוחרים הדרוש כדי לקבל מושב במועצת הרשות עולה ככל שהרשות גדולה יותר. בשתי הערים הגדולות כל מושב במועצה מייצג יותר מ-4,500 בוחרים, ואילו ברשויות הקטנות כל מושב מייצג כמה מאות בוחרים.

להלן הממצאים:

טבלה מס' 1: רשימות שנבחרו מתוך רשימות שהתמודדו

שיעור היבחרות	מספר רשויות	שיעור בכלל הרשויות
100%	30	18.9%
75%-99%	41	25.8%
60%-74%	52	32.7%
50%-59%	25	15.7%
30%-49%	10	6.3%
פחות מ-30%	1	0.6%
סה"כ	159	100%

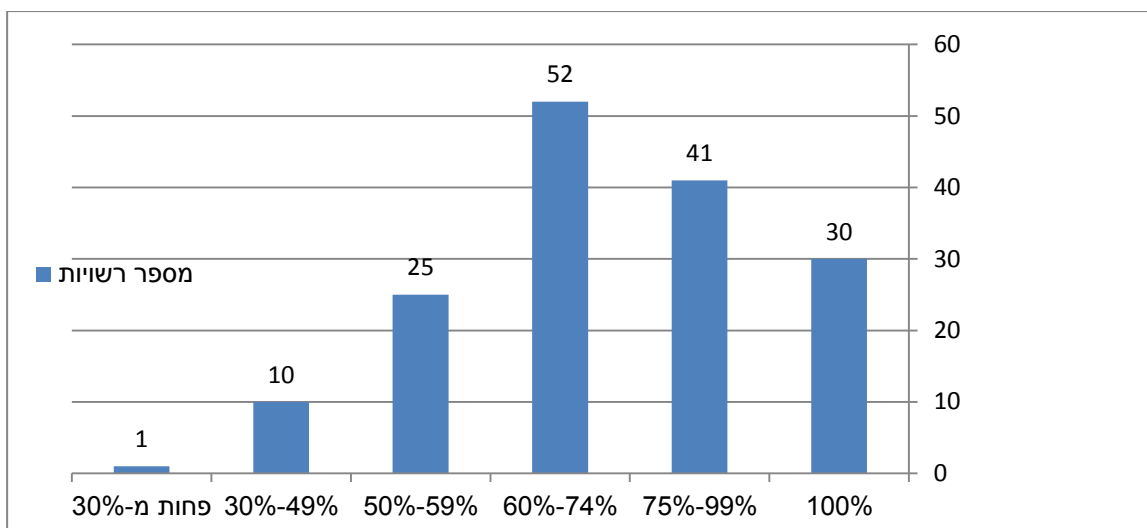
בטבלה זו לא נכללות ארבע רשויות שבהן הוצגה רק רשימה אחת וכל חבריה נבחרו למועצה.

ניתוח הנתונים מראה כי במחצית הרשויות 70% או יותר מהרשימות שהתמודדו הצליחו להכניס למועצת הרשות לפחות נציג אחד. ב-30 רשויות, שהן 18.9% מהרשויות שבהן נערכו בחירות בשנת 2008, כל הרשימות שהתמודדו הצליחו להכניס חברים למועצה. בעשר רשויות, שהן 6.3% מהרשויות שבהן נערכו בחירות, הצליחו בין 30% ל-49% מהרשימות שהתמודדו להכניס נציגים למועצה. רק ברשות אחת (בית-דגן) פחות מ-30% מהרשימות שהתמודדו הצליחו להכניס נציגים למועצה.

לשם השוואה, בבחירות הכלליות לכנסת ה-19 התמודדו 32 רשימות ונבחרו 12, כלומר 37.5% מהרשימות שהתמודדו הצליחו להכניס מועמדים לבית המחוקקים.

גרף מס' 2: מספר הרשויות לפי שיעור הרשימות שהכניסו מועמדים למועצה בכלל הרשימות שהתמודדו





בטבלה שלהלן מוצג היחס בין מספר המושבים במועצה לבין מספר הרשימות, כלומר כמה מושבים בממוצע יש לכל רשימה.

טבלה מס' 2: מספר מושבים ממוצע לרשימה

שיעור בכלל הרשויות	מספר רשויות	מספר מושבים ממוצע
3%	4	מושב אחד
50%	79	2-1 מושבים
33%	52	3-2 מושבים
11%	18	4-3 מושבים
4%	6	7-4 מושבים
100%	159	

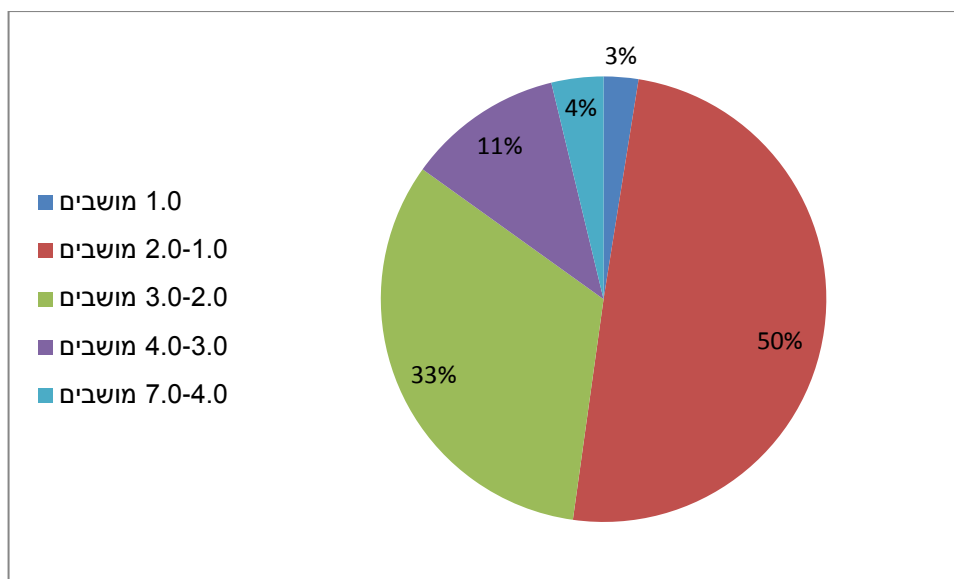
בארבע רשויות הוצגה רק רשימת מועמדים אחת, ולכן היא זכתה בכל המושבים במועצה. מספר המושבים במועצות של רשויות אלו נע בין 7 ל-25.

המספר הממוצע של מושבים לרשימת מועמדים בבחירות האחרונות לרשויות המקומיות היה 1.4. החציון היה 2 מושבים, כלומר מספר הרשימות שיש להן בממוצע שני מושבים או יותר שווה למספר הרשימות שיש להן בממוצע בין מושב אחד לשניים.

את נתוני טבלה מספר 2 אפשר להציג באופן גרפי:

גרף מס' 3: שיעור הרשויות לפי מספר המושבים הממוצע לרשימה





בטבלה שלהלן מוצג חלקה של הרשימה של ראש המועצה במועצה.

טבלה מס' 3: חלקה של הרשימה של ראש המועצה במועצה

שיעור בכלל הרשויות	מספר הרשויות	חלקה של הרשימה של ראש המועצה במועצה
22%	35	0%
42%	86	31%-8%
25%	41	47%-33%
9%	14	53%-78%
2%	4	100%
100%	162	

יצוין כי אין נתונים על העיר טירה, ולכן מספר הרשויות הכולל הוא 162.

מן הטבלה עולה כי ב-35 רשויות, שהן 22% מכלל הרשויות שבהן נערכו בחירות ב-2008, ראש הרשות אינו עומד בראש רשימה המיוצגת במועצה. 34 מהרשויות האלה הן רשויות ערביות;¹² הרשות היהודית היא בית-דגן. ב-68 רשויות הרשימה של ראש הרשות תופסת פחות משליש המושבים במועצה. ב-64% מכלל הרשויות הרשימה של ראש הרשות תופסת פחות משליש המושבים במועצה, וב-89% מכלל הרשויות הרשימה של ראש הרשות תופסת פחות ממחציתם. ב-11% מכלל הרשויות יש לרשימה של ראש הרשות רוב מוחלט במועצה (יותר מ-50% מכלל החברים), ובארבע רשויות כל חברי המועצה הם מהרשימה של ראש הרשות; בארבע רשויות אלו התמודדה רק רשימה אחת בבחירות.

בטבלה שלהלן מוצג מספר הבוחרים שמייצג כל חבר מועצה לפי חילוק של מספר חברי המועצה במספר הבוחרים. יצוין כי בחלוקת המנדטים משתתפים רק הקולות של הרשימות שעברו את סף הכניסה.

¹² לעניין זה ראה את מחקרם של בן-בסט ודהן, המשבר ברשויות המקומיות: יעילות מול ייצוגיות, הערה 10 לעיל.



טבלה מס' 4: מספר בוחרים לחבר מועצה

שיעור בכלל הרשויות	מספר רשויות	מספר בוחרים לחבר מועצה
1.3%	2	מעל 4,000
6.3%	10	3,999-2,000
22%	35	1,999-1,000
29.6%	47	999-500
35.8%	57	499-200
5%	8	199-0
100%	159	

שתי הערים הגדולות, ירושלים ותל-אביב-יפו, הן קטגוריה בפני עצמה, ובהן כל חבר במועצה מייצג הצבעה של מספר הבוחרים גדול הרבה יותר מבשאר הרשויות: בירושלים 7,363 בוחרים ובתל-אביב-יפו 4,583 בוחרים. בערים חיפה, ראשון-לציון, אשדוד, פתח-תקווה, חולון, נתניה ובאר-שבע כל חבר מועצה מייצג הצבעה של 3,030-2,400 בוחרים. ברשויות הקטנות, שמספר תושביהן פחות מ-20,000 נפש, כל חבר מועצה מייצג הצבעה של פחות מ-1,000 בוחרים.

לסיכום: ניתוח תוצאות הבחירות לרשויות המקומיות שנעשו בשנת 2008 ב-163 רשויות מקומיות מראה כי בשיטת הבחירה הקיימת סף הכניסה נמוך וגורם לכך שיש סיכוי רב למועמד אחד או שניים מכל רשימה להיבחר למועצת רשות מקומית. כך, במועצות יש מספר רב של סיעות ביחס למספר המושבים במועצה. מספר הבוחרים שכל חבר מועצה מייצג עולה ככל שגדל מספר התושבים ברשות, ממאות אחדות ברשויות הקטנות ועד כמה אלפים בערים הגדולות. עוד נמצא כי חלקה של הרשימה של ראש הראשות קטן למדי: במרבית הרשויות (64%) הרשימה של ראש הרשות תופסת פחות משליש המושבים במועצה. ב-22% מהרשויות לראש הרשות אין סיעה במועצה כלל.



מקורות

מאמרים

- בלאנדר דנה, "הבחירות לרשויות המקומיות – איך, כמה, מי ולמה", פרלמנט 60, משבר ההשתתפות ומשברים אחרים ברשויות המקומיות, אוקטובר 2008.

חקיקה

- פקודת העיריות [נוסח חדש].
- חוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965.

מסמכי הכנסת

- הצעת חוק הרשויות המקומיות (בחירות) (תיקון – העלאת אחוז החסימה), התש"ע-2010, פ/18/2485.
- הצעת חוק הרשויות המקומיות (בחירות) (תיקון – העלאת אחוז החסימה), התשס"ט-2009, פ/18/1169.
- הצעת חוק הרשויות המקומיות (בחירות) (תיקון – העלאת אחוז החסימה), התש"ע-2010, פ/18/2400.
- מרכז המחקר והמידע של הכנסת, יום בחירות משותף לבחירות הארציות ולבחירות לרשויות המקומיות, כתיבה: איתי פידלמן, 15 בנובמבר 2012.

מסמכים שונים

- אבי בן-בסט ומומי דהן, המשבר ברשויות המקומיות: יעילות מול ייצוגיות, המכון הישראלי לדמוקרטיה, פורום קיסריה ה-16, יולי 2008.

מכתבים

- קובץ "אחוזי הצבעה רשויות מקומיות כלל ארצי", התקבל משלומית גולדשטיין, מרכזת בחירות ארצית במשרד הפנים, המפקח הארצי על הבחירות, דוא"ל, 13 ביוני 2013.
- קובץ "רשימות מועמדים בחירות 2008", התקבל מעדי יופר-יהלום, ראש ענף בקרה ופיקוח במשרד הפנים, המפקח הארצי על הבחירות, דוא"ל, 17 ביוני 2013.

