

דוח מחקר  
יוני 2024



---

# השלטון המקומי - מקפצה לכנסת?

הרקע הפוליטי של חברי  
הכנסת בשלטון המקומי

---

אריאל פינקלשטיין



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

# השלטון המקומי - מקפצה לכנסת?

---

דוח מחקר

הרקע הפוליטי של חברי הכנסת  
בשלטון המקומי

אריאל פינקלשטיין

יוני 2024

Local Government - A Springboard to the Knesset?

Knesset Members' Background in Local Politics

Ariel Finkelstein

עריכת הטקסט: לילך צ'לנוב

עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו Alfabees

ביצוע גרפי: נדב שטכמן פולישוק

מסת"ב: 8-454-519-965-978

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), 2024

נדפס בישראל, תשפ"ד/2024

**המכון הישראלי לדמוקרטיה**

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

טל': 02-5300888

אתר האינטרנט: [www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)

**להזמנת ספרים:**

החנות המקוונת: [www.idi.org.il/books](http://www.idi.org.il/books)

דוא"ל: [orders@idi.org.il](mailto:orders@idi.org.il)

טל': 02-5300800

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה חנים, 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, ליזום 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 המובאים בדוח מחקר זה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.



# תוכן העניינים

7	תקציר
9	מבוא
11	פרק 1. מתודולוגיה
13	פרק 2. נתונים כלליים: חברי כנסת בעלי רקע בשלטון המקומי
16	פרק 3. השוואה למדינות אחרות
18	פרק 4. סיווג לפי מפלגות
26	פרק 5. סיווג לפי תפקיד ברשות המקומית
30	פרק 6. סיווג לפי רשויות
31	פרק 7. מאפיינים של חברי הכנסת: מין, מוצא וגיל
33	נספח. מעבר מהכנסת לשלטון המקומי
39	רשימת המקורות

## ת ק צ י ר

מחקר זה בוחן כיצד משפיע הרקע הפוליטי של נבחר ציבור בשלטון המקומי - היותם חברי מועצה או ראשי רשות - על היבחרותם לכנסת, ומיהם הנהנים העיקריים ממקפצה זו.

### הממצאים המרכזיים העולים מהמחקר הם:

- **נתונים כלליים.** משנת 1977 כיהנו בכנסת (בעת היבחרה) 691 חברי כנסת, ול-196 מהם היה רקע בשלטון המקומי (28.4%). שיעור זה נמוך משיעור חברי הפרלמנט בעלי רקע בשלטון המקומי במדינות מערביות אחרות. בארבע הכנסות שכיהנו לאחר ארבע מערכות הבחירות שנערכו בשנים 2019-2021 עמד מספר חברי הכנסת שיש להם רקע בשלטון המקומי על בין 28 ל-33, ובכנסת הנוכחית (ה-25), לאחר בחירות 2022, עמד מספר זה על 39 (32.5%) - המספר הגבוה ביותר בשנים 1977-2022, מלבד המספר שלאחר בחירות 1996.

- **מפלגות.** המפלגות הבולטות בשיעור גבוה של חברי כנסת שהם בעלי רקע בשלטון המקומי הן המפלגות החרדיות והמפלגות הערביות. מנגד, מפלגת מרצ והמפלגות הדתיות לאומיות הן המפלגות שבהן השיעור הנמוך ביותר של חברי כנסת שיש להם רקע בשלטון המקומי. במפלגת הליכוד ניכרת ירידה הדרגתית בשיעור חברי הכנסת שיש להם רקע בשלטון המקומי לאורך השנים.

• **תפקיד.** ניתוח הנתונים של חברי הכנסת שיש להם רקע בשלטון המקומי לאורך השנים מלמד כי שיעורם של ראשי הרשויות בקרבם הולך ויורד, ובבחירות 2022 הוא הגיע לשפל. כך, רק 21% מחברי הכנסת הנבחרים בבחירות אלו שהיה להם רקע בשלטון המקומי עמדו קודם לכן בראש רשות, לעומת 79% שהיו חברי מועצה.

• **מאפיינים אישיים.** בקרב חברי כנסת ממוצא מזרחי יש שיעור גבוה יחסית של חברי כנסת בעלי רקע בשלטון המקומי. לעומת זאת, לשיעור נמוך של חברות כנסת יש רקע בשלטון המקומי, בהשוואה לשיעור גבוה יותר של חברי כנסת גברים.



אף שהבחירות לשלטון המקומי הן בראש ובראשונה אירוע מקומי, יש לבחירות אלו גם משמעויות רחביות הנוגעות לממד הארצי. אחת המשמעויות האלה היא שלעיתים ההיבחרות לתפקיד פוליטי בשלטון המקומי היא מקפצה לעולם הפוליטי הארצי. מטבע הדברים, למי שמתמודדים בפוליטיקה המקומית יכולות להיות גם שאיפות פוליטיות ברמה הארצית, ובה בעת, עצם ההיבחרות לתפקיד פוליטי ברשות מקומית יכולה לסייע להיבחרות עתידית לכנסת. ואכן, כפי שנראה להלן, מחקרים רבים הראו שלנבחר ציבור בכירים רבים בעולם יש רקע בדרגי השלטון המקומיים. במחקר זה אבקש לבחון אם, כיצד ועבור מי השלטון המקומי בישראל הוא מקפצה להיבחרות לכנסת, ואם חלו בנושא זה שינויים לאורך השנים.

בחינת הרקע הפוליטי של חברי הכנסת בשלטון המקומי חשובה מכמה סיבות:

(1) יש בה כדי ללמד על חשיבותו של השלטון המקומי במארג הפוליטי של מערכות השלטון בישראל.

(2) הרקע המקומי של חברי הכנסת יכול ללמד על מידת ההבנה וההיכרות שלהם עם השאלות העומדות על סדר היום המקומי, ובשל כך הוא יכול להשפיע גם על קבלת ההחלטות שלהם בהיותם חברי הכנסת.

(3) נשמעות טענות שרקע פוליטי בשלטון המקומי יכול לעצב מאפיינים ייחודיים בפעילותם של חברי הפרלמנט. למשל, לפי בנג'מין ברבר, ראשי רשויות מתאפיינים בהתנהלות פוליטית פרגמטית הממוקדת בפתיחת בעיות ובשאיפה לקונצנזוס, להבדיל מהמקובל בפוליטיקה הארצית המדגישה היבטים אידאולוגיים. לדבריו, התנהלות זו מאפיינת את ראשי הרשויות גם כאשר הם עוברים לפוליטיקה הארצית (Barber, 2013: 83-103). דוגמה אחרת היא הטענה שמה שסייע בייצוב הדמוקרטיה בגרמניה לאחר מלחמת העולם השנייה הוא, בין השאר, הקבוצה הגדולה של נציגי הציבור שהיו בעלי ניסיון פוליטי מקומי מהתקופה שלפני עליית הנאצים לשלטון (Best et al., 2001).

(4) ניתוח מעמיק של קבוצות האוכלוסייה שעבורן השלטון המקומי הוא מקפצה לכהונה בכנסת, יכול ללמד על חשיבות הייצוג בשלטון המקומי. למשל, מחקר באירלנד מצא כי כהונה של נשים בתפקידים פוליטיים בדרגי שלטון נמוכים

סייעה להן להיבחר לאחר מכן לדרגי שלטון גבוהים יותר (Buckley, Mariani, and White, 2015).

(5) ניתוח הרקע הפוליטי של חברי הכנסת בשלטון המקומי יכול ללמד על מוסד המפלגה ועל דפוסי הפעולה של המפלגות הארציות בישראל בזיקה לשלטון המקומי, ובעיקר עד כמה השלטון המקומי הוא בסיס להצמחת הנהגה ארצית.

תודתי נתונה לדניאל שורצשטין, אסף הימן ויובל יעקב ברטוב על הסיוע באיסוף הנתונים והמידע למחקר זה.

## מתודולוגיה

כדי לבחון את הרקע הפוליטי של חברי כנסת בשלטון המקומי אבחן במחקר זה את הרקע של חברי הכנסת שנבחרו מהכנסת התשיעית (בחירות 1977) ועד הכנסת הנוכחית, הכנסת ה־25 (בחירות 2022). בסיס הנתונים הראשוני של מחקר זה הוא מסד נתונים על חברי הכנסת בישראל משנת 1977 שמנהל פרופ' עופר קניג מהמכון הישראלי לדמוקרטיה, ותודתי נתונה לו על מסירת הקובץ הבסיסי. לשם המחקר נערכו העמקה וטיוב של הנתונים האלה מבחינת הרקע של חברי הכנסת בשלטון המקומי, והוכנסו משתנים נוספים שלא נכללו במסד הנתונים הראשוני.

כידוע, מצבת חברי הכנסת אינה סטטית במהלך קדנציה, ובמקרים רבים חברי כנסת מסיימים את כהונתם לפני הבחירות הבאות, בשל התפטרות, או פטירה חלילה, ומוחלפים בחברי כנסת הבאים אחריהם ברשימת המפלגה. במקרים רבים לאחר הכרזה על בחירות חדשות חברי כנסת מתפטרים, וחברי כנסת חדשים מכהנים תקופה קצרה מאוד. התופעה של חילופי חברי כנסת התרחבה בשנים האחרונות, משנחקק והורחב "החוק הנורווגי" (תיקון לסעיפים 42 ו־43 לחוק־יסוד: הכנסת), המאפשר למכסה מסוימת של שרים וסגני שרים להתפטר מחברותם בכנסת, ואם יחדלו לשמש שרים או סגני שרים הם יחזרו לכנסת. כדי ליצור השוואה נכונה בין הכנסות, מאגר הנתונים שהמחקר מבוסס עליו מחשיב את 120 חברי הכנסת שכיהנו בכל כנסת בעת היבחרה, ואינו כולל את החילופים שנערכו במהלך הכהונה. ועם זאת, בשל התרחבות החוק הנורווגי בכנסת הנוכחית (הכנסת ה־25, לאחר בחירות 2022), במקומות שהדבר מזכר במפורש המחקר דן גם במצבה הנוכחי של הכנסת המכהנת, וגם בחברי הכנסת "הנורווגים".

במחקר זה הוגדר שלחבר כנסת יש רקע בשלטון המקומי רק אם הוא כיהן בתפקיד פוליטי בשלטון המקומי לפני בחירתו לכנסת. להלן חידוד ההגדרה הזאת בשלושה היבטים:

**(1) רקע פוליטי ולא רקע מקצועי.** חברי כנסת אחדים כיהנו בעבר בתפקידים מקצועיים בשלטון המקומי. לדוגמה, בכנסת הנוכחית מכהנים חברי הכנסת דוד אמסלם (הליכוד) ומשה טור־פז (יש עתיד) שעבדו בעבר בעיריית ירושלים

(מנהל אגף שפ"ע וראש מינהל חינוך, בהתאמה). חברי כנסת מסוג זה אינם נחשבים במחקר זה לבעלי רקע בשלטון המקומי, מכיוון שיש להם ניסיון מקצועי בלבד, ולא פוליטי, בשלטון המקומי. כך, מכיוון שהדגש הוא על פעילות פוליטית, בחרתי גם שלא לראות בחברי כנסת שהיו חברים בוועדה ממונה (קרואה) ברשות מקומית, ובראשי ועדה כזאת, בעלי רקע פוליטי בשלטון המקומי.<sup>1</sup>

**(2) כהונה בשלטון המקומי לפני הכהונה בכנסת.** במחקר חבר כנסת נחשב בעל רקע בשלטון המקומי רק אם כהונתו בשלטון המקומי קדמה לכהונתו הראשונה בכנסת. לדוגמה, אהוד אולמרט (הליכוד, קדימה), שנבחר לראש עיריית ירושלים לאחר שנבחר לכנסת ולאחר מכן חזר לכנסת, אינו נחשב בעל רקע בשלטון המקומי.

**(3) כהונה בשלטון המקומי ולא התמודדות.** במחקר זה חברי כנסת שיש להם רקע בשלטון המקומי הם רק חברי כנסת שהיו חברי מועצה או ראשי רשויות בשלטון המקומי – כלומר, חברי כנסת שהתמודדו בבחירות לשלטון המקומי ולא נבחרו אינם נחשבים בעלי רקע בשלטון המקומי. דוגמה לכך היא חבר הכנסת עידן רול (יש עתיד), שהתמודד בבחירות 2018 למועצת עיריית תל אביב, אך לא נבחר.

1 עם זאת, חברי כנסת שהיו ראשי ועדות ממונות היו בדרך כלל בעברם גם בעלי רקע פוליטי בשלטון המקומי (ברשות מקומית אחרת), כמו צביקה פוגל (עוצמה יהודית) ורחמים מלול (ש"ס).

## נתונים כלליים: חברי כנסת בעלי רקע בשלטון המקומי

כמה גורמים יכולים להשפיע על שיעור חברי הכנסת שיש להם רקע בשלטון המקומי. מחד גיטא, מכיוון שהשלטון המקומי בישראל התפתח בעיקר לאחר קום המדינה, סביר להניח שעם קום המדינה היו רק מעט חברי כנסת שהיה להם רקע בשלטון המקומי. שנת הבסיס לבחינת הנתונים שלנו, 1977, היא אומנם 30 שנה לאחר קום המדינה, אך נראה שגם בתקופה זאת עדיין כיהנו בכנסת חברי כנסת מבוגרים שכינהו בה כבר שנים רבות, ולכן מבחינה טכנית כמעט שלא הייתה להם אפשרות להתחיל את הקריירה הפוליטית שלהם בשלטון המקומי.

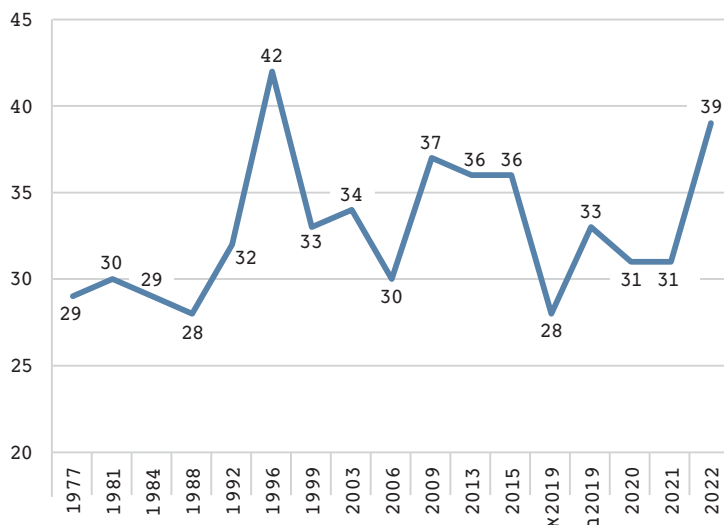
לעומת זאת, לשתי התפתחויות בשלטון המקומי בעשורים האחרונים יש פוטנציאל השפעה הפוך על שיעור חברי הכנסת שיש להם רקע בשלטון המקומי. הראשונה היא היחלשות המפלגות הארציות בפוליטיקה המקומית. בעשורים הראשונים של המדינה התמודדו מרבית ראשי הרשויות וחברי המועצה ברשימות מטעמן של מפלגות ארציות, ואילו היום מרבית המתמודדים והרשימות הם עצמאיים. תהליך זה מיוחס לכמה גורמים, ואחד המרכזיים שבהם הוא המעבר לבחירה בשני פתקים בבחירות לשלטון המקומי בשנת 1978, בחירה לרשימה ובחירה ישירה לתפקיד ראש הרשות (פינקלשטיין, הימן ונועם, 2024; קניג ורהט, 2023: 60-63; בריכטה, 2005). תהליך זה הוא בעל פוטנציאל ניכר לצמצום הקשר בין המפלגות הארציות לרשימות המקומיות, ובשל כך לירידה בשיעור חברי הכנסת שהם בעלי רקע בשלטון המקומי.

ההתפתחות השנייה היא תיקון חקיקה מס' 15 לחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951, שנחקק בשנת 1995 והוחל מהבחירות לרשויות המקומיות ב-1998. עד 1998 היו חברי כנסת יכולים לכהן בכנסת לצד כהונתם בראש רשות מקומית, ואכן היו שעשו זאת. תיקון החקיקה אסר זאת, ומי שנבחרו לתפקיד ראש רשות משנת 1998 ואילך נדרשו להתפטר מהכנסת כדי לכהן בתפקיד ראש רשות, וכך גם ראשי רשויות שנבחרו לכנסת. גם לתיקון החקיקה הזה פוטנציאל להביא לירידה במספר חברי הכנסת שיש להם רקע בשלטון המקומי.

תרשים 1 מציג את מספר חברי הכנסת בעלי הרקע בשלטון המקומי לאורך השנים.

**חרשים 1**

**מספר חברי הכנסת (בעת היבחרה) בעלי רקע בשלטון המקומי, לפי שנת בחירות, 1977-2022 (במספרים מוחלטים)**



מכל 17 הכנסות שכיהנו משנת 1977, בכנסת הנוכחית, שנבחרה בשנת 2022, מכהן המספר הגבוה ביותר של חברי כנסת שהם בעלי רקע בשלטון המקומי, מלבד הכנסת שנבחרה ב־1996. מספר חברי הכנסת בכנסת הנוכחית שיש להם רקע בשלטון המקומי הוא 39, כלומר 32.5% מכלל חברי הכנסת. כאמור, מספר השיא של חברי הכנסת שהם בעלי רקע בשלטון המקומי היה בבחירות 1996 – 42 חברי כנסת, שהיו 35% מכלל חברי הכנסת. הירידה החדה משיא זה ל־33 לאחר בחירות 1999 קשורה רק בחלקה לתיקון החקיקה משנת 1998 שמנע כהונה כפולה, שכן רק שני חברי כנסת שנבחרו בבחירות 1996 וכיהנו כראשי רשויות בחרו להפסיק את כהונתם בכנסת לאחר כניסת תיקון החקיקה לתוקף (ראו בהרחבה להלן).

ככלל, אפשר לראות שבחמש הכנסות בשנים 1977-1992 נע מספר חברי הכנסת בעלי רקע בשלטון המקומי סביב 30 (בממוצע); בשש הכנסות

בשנים 1999-2015 הוא נע סביב 35 (34.33 בממוצע), ובארבע הכנסות בשנים 2019-2021 הוא חזר לנוע סביב 30 (30.75 בממוצע). כאמור, בשנת 2022 נצפה זינוק חד, ומספר חברי הכנסת בעלי רקע בשלטון המקומי עמד לאחר הבחירות האחרונות על 39. מנתונים אלו אפשר ללמוד שלמרות ירידת הזיקה בין המפלגות הארציות לבין הרשימות המקומיות, ולמרות תיקון החקיקה שמנע מחברי כנסת לכהן גם כראשי רשויות, לאורך השנים לא חלה ירידה במספר חברי הכנסת שיש להם רקע בשלטון המקומי, ולהפך, ניתן לראות אף עלייה הדרגתית קלה לאורך השנים.

בסך הכול, מתוך 2,040 מושבים בכנסת ב־17 הכנסות האחרונות אוישו 558 מושבים (27.4%) בחברי כנסת שיש להם רקע בשלטון המקומי. חברי כנסת רבים מכהנים יותר מכנסת אחת, ואם כך, ניתוח של מספר חברי הכנסת שכיהנו עם השבעת הכנסת משנת 1977 ועד היום מלמד כי **בשנים האלה כיהנו בכנסת 691 חברי כנסת, ול־196 (28.4%) מהם היה רקע בשלטון המקומי.**

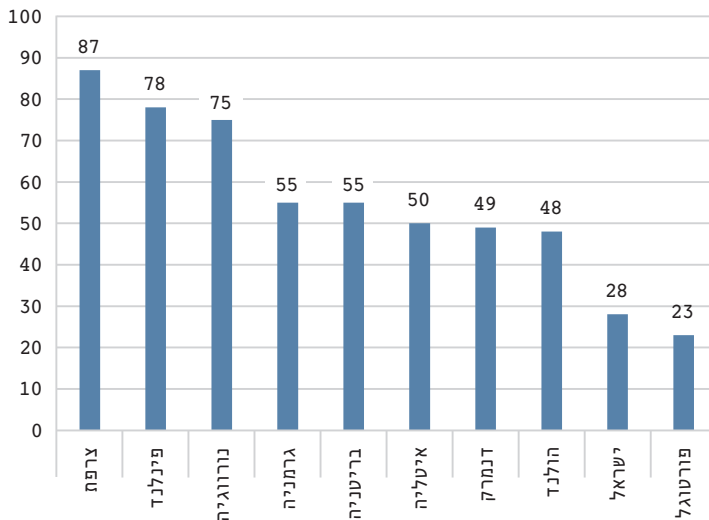
כאמור, הנתונים האלה מבוססים על מצב הכנסת עם היבחרה, ואינם כוללים חברי כנסת שפרשו או התפטרו במסגרת החוק הנורווגי. ניתוח הכנסת הנוכחית בספטמבר 2023 מלמד כי הנתונים לא השתנו במידה ניכרת. עד מרץ 2024 נערכו בכנסת הזאת 20 חילופים: 18 חברי כנסת התפטרו במסגרת החוק הנורווגי, ושני חברי כנסת של יש עתיד פרשו מסיבות אחרות (יואל רזבוזוב ואורנה ברביבאי).<sup>2</sup> במסגרת החילופים האלה עזבו את הכנסת שישה חברי כנסת שיש להם רקע בשלטון המקומי ונכנסו חמישה חברי כנסת בעלי רקע בשלטון המקומי.

2 גליה דיסטל-אטבריאן התפטרה מהכנסת במסגרת החוק הנורווגי במרץ 2023 לאחר שמונתה לתפקיד שרת ההסברה, אך באוקטובר 2023 התפטרה מהממשלה, חזרה לכהן בכנסת והביאה לסיום כהונתו בכנסת של חבר הכנסת אביחי בוארון. במרץ 2024 התפטרה מהממשלה השר אופיר אקוניס, אך מכיוון שהוא התפטר מהכנסת כבר לפני כן במסגרת החוק הנורווגי, לא הייתה להתפטרות זו השפעה על מצבת חברי הכנסת של הליכוד, מלבד העובדה שחבר הכנסת דן אילוז נעשה חבר כנסת "רגיל" ולא "נורווגי".

## השוואה למדינות אחרות

ככל הידוע לי, אין מידע עדכני ומפורט על הרקע הפוליטי בשלטון המקומי של חברי פרלמנט במדינות שונות. עם זאת, בספר משנת 2018 הציגו רהט וקניג מידע מסוג זה על כמה מדינות באירופה, על בסיס כמה מחקרים, שרובם עדכניים לעשור הראשון של שנות ה-2000 או לשנות ה-90 (Rahat and Kenig, 2018) תרשים 2 מציג את המידע על המדינות האלה בהשוואה לישראל (המידע על ישראל, 28%, מבוסס על המידע שהצגנו לעיל בדבר 196 חברי כנסת בעלי רקע בשלטון המקומי מתוך 691 שכיהנו בשנים 1977-2022).

**תרשים 2**  
**שיעור חברי הפרלמנט בעלי רקע בשלטון המקומי,**  
**מדינות נבחרות (ב-%)**





מתרשים 2 עולה כי במרבית המדינות שיש עליהם מידע בנושא זה, שיעור חברי הכנסת שיש להם רקע פוליטי בשלטון המקומי גבוה בהרבה מבישראל, והוא עומד על כ-50% ואף יותר. מכך עולה שאפילו בבחירות 2022, שבהן הגיע שיעור חברי הכנסת בישראל שיש להם רקע פוליטי בשלטון המקומי ל-32.5%, היה מדובר בשיעור נמוך בהרבה בהשוואה למדינות אחרות.

## סיווג לפי מפלגות

כאמור, מבחירות 1977 כיהנו בכנסת בעת היבחרה 691 חברי כנסת, ו־196 מהם היו בעלי רקע בשלטון המקומי. כדי לבחון את ההבדלים בנושא זה בין המפלגות מוצגים להלן הנתונים על 196 חברי הכנסת האלה לפי מפלגות. כדי שלא לעסוק במפלגות קטנות מדי (מדגם קטן של חברי כנסת), מוצגים נתונים רק על מפלגות שיוצגו בכנסת לפחות עשר שנים. כמו כן, בשני מגזרים – הציבור הערבי והציבור הדתי־לאומי – איחדתי את כלל המפלגות שייצגו את המגזרים האלה לאורך השנים, ללא הפרדה בין המפלגות למיניהן.<sup>3</sup>

### לוח 1

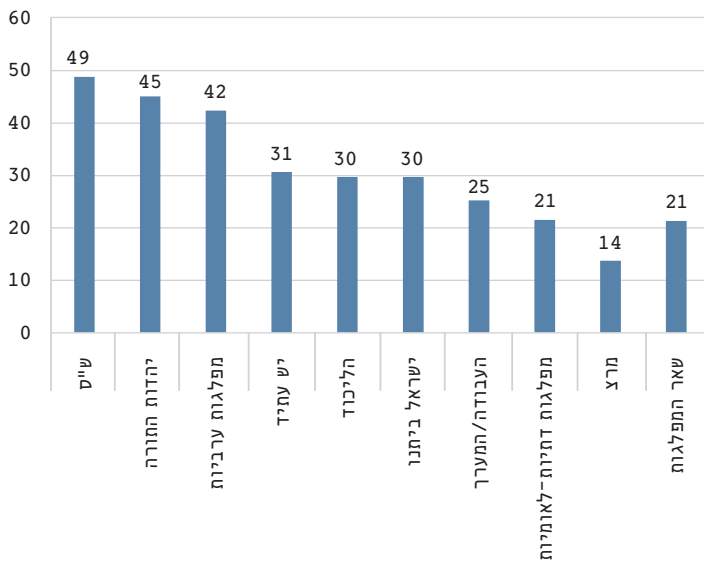
מספר ושיעור חברי הכנסת (בעת היבחרה) שיש להם רקע בשלטון המקומי, לפי מפלגה (1977-2022)

המפלגה	חברי כנסת שיש להם רקע בשלטון המקומי	סך כולל חברי הכנסת של המפלגה	שיעור
ש"ס	19	39	49%
יהדות התורה <sup>4</sup>	9	20	45%
מפלגות ערביות	22	52	42%
יש עתיד	11	36	31%
הליכוד	45	152	30%
ישראל ביתנו	8	27	30%
העבודה/המערך	37	147	25%
מפלגות דתיות־לאומיות	12	56	21%
מרצ	3	22	14%

\* מפלגה זו מורכבת משתי סיעות, אגודת ישראל ודגל התורה, והן מתמודדות יחד מבחירות 1992. עד 1992 התמודדה אגודת ישראל בכל מערכות הבחירות, וב־1988 התמודדה גם דגל התורה (בנפרד). לפני 1992 נספרו שתי הסיעות האלה יחד.

3 המפלגות הערביות העיקריות הן בל"ד, תע"ל, רע"ם, חד"ש ומד"ע. המפלגות הדתיות־לאומיות החליפו שמות לאורך השנים, אך בעיקרן הן מושחתות על המפד"ל/ הבית היהודי וסיעת תקומה שבאיחוד הלאומי, וכיום מפלגת הצינונת הדתית.

**חרשים 3**  
**שיעור חברי הכנסת (בעת היבחרה) בעלי רקע בשלטון המקומי,**  
**לפי מפלגה, 1977-2022 (ב-%)**



שתי המפלגות שבהן יש דומיננטיות חזקה ביותר לנציגים מהשלטון המקומי לאורך השנים הן המפלגות החרדיות ש"ס ויהדות התורה. לכמעט מחצית מחברי הכנסת שייצגו את המפלגות האלה יש רקע בשלטון המקומי. בנתונים שבבסיס לוח 1 ותרשים 3 חבר כנסת שכיח בכמה כנסות נספר רק פעם אחת, כמו חבר כנסת שכיח רק בכנסת אחת. אולם גם אם נספור את מספר המושבים, כלומר, את מספר הפעמים שבהם נבחר כל חבר כנסת, תתקבל אותה המגמה: לפי חישוב זה, מבין כל 141 המושבים של ש"ס לאורך השנים, 69 אוישו בבעלי רקע בשלטון המקומי (49%), ומתוך 95 המושבים של יהדות התורה לאורך השנים, 48 אוישו בבעלי רקע בשלטון המקומי (51%). בכנסת הנוכחית שיעור חברי הכנסת החרדים שיש להם רקע בשלטון המקומי גבוה במיוחד: שבעה מתוך 11 נציגי ש"ס (64%) הם בעלי רקע בשלטון המקומי, וכן שישה מתוך שבעה

נציגי יהדות התורה (86%)<sup>4</sup>. נוסף על כך, בקרב חברי הכנסת של ש"ס לאורך השנים שאין להם רקע בשלטון המקומי רבים היו ראשי מועצות דתיות מטעם המפלגה, תפקיד שיש בו אלמנטים של נבחר ציבור מקומי, ואם כך, במידה מסוימת אפשר לומר שהמספרים גבוהים אף יותר.<sup>5</sup>

השיעור הגבוה של חברי כנסת במפלגות החרדיות שהם בעלי רקע בשלטון המקומי הוא תוצאה של החיבור העמוק בין המפלגות הארציות לרשימות המקומיות בפוליטיקה החרדית. לא רק שכמעט כל הרשימות החרדיות בשלטון המקומי הן סיעות בת של המפלגות הארציות, אלא שבין הממסד המפלגתי הארצי לבין חברי המועצה ברשימות המקומיות יש קשר גורדי שאינו קיים בסיעות בת אחרות. ברשימות מקומיות אחרות המזוהות עם מפלגות ארציות, כמו הליכוד, מרצ והבית היהודי, הממסד המקומי עצמאי יחסית, ואת המתמודדים בוחרים בדרך כלל פעילים מקומיים, או שהם נבחרים בשיתוף פעולה ברור איתם. הרשימות המקומיות החרדיות, לעומת זאת, הן מעין שלוחה של המפלגות הארציות והממסד החרדי בכללותו, ובדרך כלל נציגיהן אף ממונים על ידו (פינקלשטיין, 2022: 37-38). כמו כן, נראה שמכיוון שנתיבי הקריירה הבולטים של חברי כנסת במפלגות אחרות, כמו רקע ביטחוני, אקדמי, תקשורתי או משפטי, רלוונטיים פחות למנהיגי ציבור בחברה החרדית, השלטון המקומי נעשה אפיק חשוב יותר לטיפוחם של חברי כנסת חרדים.

לצד מפלגת ש"ס גם המפלגות הערביות בולטות בשיעור גבוה של חברי כנסת בעלי רקע בשלטון המקומי – 42%. שלא כמו בחברה החרדית, שבה המפלגות הארציות שולטות כמעט לחלוטין ברשימות המקומיות, בחברה הערבית השלטון המקומי נשלט בעיקרו בידי משפחות חמולות מקומיות, ולכן כוחן של המפלגות הערביות הארציות בו חלש בהרבה (ח'לאילה, 2017). ועם זאת, אפשר לראות שהשלטון המקומי הוא אפיק פוליטי חשוב להנהגה פוליטית ארצית

4 נוסף על כך, מבין שלושת חברי הכנסת ה"נורווגים" של ש"ס לאחד יש רקע בשלטון המקומי, ומבין שלושת חברי הכנסת ה"נורווגים" של יהדות התורה לשניים יש רקע בשלטון המקומי.

5 לדוגמה, בכנסת הנוכחית מכהנים במפלגת ש"ס ארבעה חברי כנסת שלא היו בעבר חברי מועצה או ראשי רשויות בשלטון המקומי, אך שניים מהם היו ראשי מועצות דתיות (יעקב מרגי ויואב בן צור).

בחברה הערבית. נראה שהסיבה לכך היא תפקידה החשוב של הפוליטיקה המקומית בחברה הערבית, המתבטא, למשל, בשיעורי ההצבעה הגבוהים מאוד לרשויות המקומיות ברשויות הערביות, לעומת שיעורי הצבעה נמוכים מאוד בבחירות הארציות. לעומת זאת, בקרב האוכלוסייה היהודית, מלבד החרדים, שיעור ההצבעה בבחירות הארציות גבוה בהרבה מהשיעור בבחירות המקומיות. (יקיר, פינקלשטיין ונועם, 2024א).

בהשוואה למפלגות החרדיות והערביות, שיעור חברי כנסת בעלי רקע בשלטון המקומי במפלגות של המגזר הדתי-לאומי נמוך מאוד (21%), שיעור גבוה יותר רק מהשיעור במפלגת מרצ (14%). ייתכן שנתון זה על המגזר הדתי-לאומי משקף הבדל ניכר בייצוג הפוליטי שלו בהשוואה למגזר החרדי ולמגזר הערבי: הפוליטיקה במגזר הדתי-לאומי כיום ממוקדת בעיקר בקידום אידאולוגיה לאומית ימנית במישור הארצי, ושמות המפלגות הנחשבות למייצגות את המגזר הזה ביטאו זאת לא פעם ("ימינה", "איחוד מפלגות הימין"). היבטים אידאולוגיים אלו רלוונטיים פחות לשלטון המקומי, העוסק בעיקר בסוגיות יום-יומיות, ולכן רלוונטי פחות לשבץ במפלגות הדתיות-לאומיות מועמדים בעלי רקע בשלטון המקומי. בכך שונה המגזר הדתי-לאומי מהמגזרים החרדי והערבי, שהאינטרסים הקהילתיים שלהם – גם ברמה הארצית – הם במידה רבה אינטרסים מקומיים.<sup>6</sup> הסבר זה יכול להסביר גם את השיעור הנמוך יחסית של חברי כנסת בעלי רקע בשלטון המקומי במרצ, אם כי חשוב לזכור שמדובר במפלגה שיש לה מספר מנדטים קטן יחסית, וכל חבר או חברת כנסת יכולים להטות את הכף בשאלה זו.

בתווך, בין המפלגות החרדיות והערביות לבין המפלגות הדתיות-לאומיות ומרצ, ניתן למצוא את המפלגות הגדולות (כיום או בעבר) – הליכוד, יש עתיד והעבודה/המערך – וכן את מפלגת ישראל ביתנו. מעניין בעיקר להשוות בין שתי המפלגות הגדולות כיום, הליכוד ויש עתיד, ולבחון את המגמות השונות שהן צועדות בהן בנושא זה.

6 להרחבה על מאפייני ההתמודדות של רשימות המזוהות עם הציבור הדתי-לאומי בבחירות המקומיות, ראו פינקלשטיין, 2024ג.

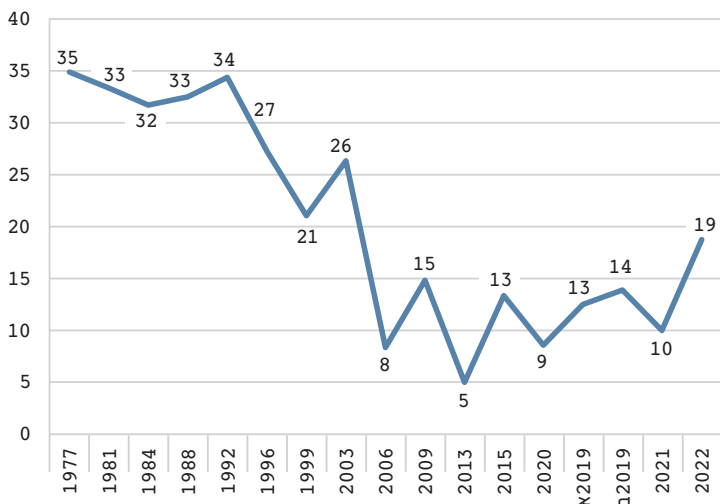
31% מחברי הכנסת של מפלגת יש עתיד לאורך השנים היו בעלי רקע בשלטון המקומי. למעשה, שיעור חברי הכנסת של יש עתיד שצמחו בשלטון המקומי עלה עלייה של ממש. בכנסת הראשונה שבה כיהנה המפלגה, בשנת 2013, היא זכתה ב־19 מנדטים, ומהם ארבעה חברי כנסת היו בעלי רקע בשלטון המקומי (21%). לעומת זאת, בכנסת הנוכחית (2022) זכתה המפלגה ב־24 מנדטים, ולתשעה מהם יש רקע בשלטון המקומי (37.5%). יתרה מזו, אף שמדובר במפלגה חדשה יחסית, שלא התמודדה לאורך שנים בשלטון המקומי, ולפי נתוני מבקר המדינה היא אינה מהמפלגות הארציות שיש להם מספר גבוה של סיעות בת שהתמודדו בבחירות לשלטון המקומי בשנת 2018 (מבקר המדינה, 2021: 23-24), ארבעה מתשעת חברי הכנסת של המפלגה שצמחו בשלטון המקומי המכהנים כיום התמודדו קודם לכן ברשימות מקומיות שהן סיעות בת של מפלגת יש עתיד: רון כ"ץ בפתח תקווה, יסמין סאקס־פרידמן בבאר שבע, נאור שירי בהוד השרון וירון לוי בבת ים (נכנס לכנסת לאחר פרישת אורנה ברביבאי). במידה מסוימת אפשר לצרף אליהם גם את חברי הכנסת עידן רול ושלי מירון שהתמודדו (ולא נבחרו) בסיעת בת של יש עתיד בבחירות 2018 בתל אביב, ואת חבר הכנסת יוראי להב־הרצנו שהתמודד בסיעת בת של יש עתיד בהרצליה בבחירות 2013. מרבית חברי הכנסת הנוותרים של המפלגה שיש להם רקע בשלטון המקומי התמודדו בזירה המקומית לפני הקמת מפלגת יש עתיד בשנת 2013, כלומר הם לא יכלו להתמודד במסגרת המפלגה שהם חברים בה היום.<sup>7</sup>

לעומת זאת, בליכוד ניכרת מגמה הפוכה. אף שהנתונים בלוח 1 ובתרשים 3 מלמדים כי 30% מחברי הכנסת של הליכוד בשנים 1977-2022 היו בעלי רקע בשלטון המקומי, בחינות הנתונים מצביעה על ירידה הדרגתית, כמתואר בתרשים 4.

7 חברי הכנסת האלה הם מאיר כהן, מירב כהן ויואל רזבוזוב. גם מטי צרפתי־הרכבי, שהייתה ראש המועצה האזורית יואב בשנים 2011-2022, לא הייתה יכולה להתמודד מטעם המפלגה מכיוון שבמועצות אזוריות אי אפשר להתמודד מטעם מפלגה ארצית.

#### חרשים 4

שיעור חברי הכנסת (בעת היבחרה) מטעם הליכוד בעלי רקע בשלטון המקומי, לפי שנת בחירות, 1977-2022 (ב-%)



אפשר לראות כי בשנות ה-70, בשנות ה-80, ואף בתחילת שנות ה-90, עמד שיעור חברי הכנסת של הליכוד שצמחו בשלטון המקומי על בין 32% ל-35%. כך, מספר חברי הכנסת של הליכוד שצמחו בשלטון המקומי היה בשנים האלה בין 11 (מתוך 32) בשנת 1992, ל-16 (מתוך 48) בשנת 1981. בבחירות באמצע שנות ה-90 ובתחילת שנות ה-2000 ניתן לראות ירידה בשיעור חברי הכנסת של הליכוד שצמחו בשלטון המקומי, והוא עמד על בין 21% ל-27%, ומשנת 2006 אפשר לראות צניחה חדה בשיעור חברי הכנסת של הליכוד שצמחו בשלטון המקומי. בבחירות 2006 ובבחירות 2013 היה רק חבר כנסת אחד מטעם הליכוד בעל רקע בשלטון המקומי (רובי ריבלין). אומנם בבחירות 2022 אפשר להבחין בעלייה קלה, ובכל זאת, שיעור חברי הכנסת של הליכוד שצמחו בשלטון המקומי נמוך יחסית ועומד על 19%, שישה חברי כנסת מתוך 32 מנדטים שקיבלה המפלגה. כאמור, נתונים אלו מביאים בחשבון את חברי הכנסת בכנסת

בעת היבחרה בלבד, אך גם אם מחשיבים את כלל חברי הכנסת הנוכחיים של המפלגה, לרבות עשרת חברי הכנסת שנכנסו בעקבות החוק הנורווגי, שרק אחד מהם היה בעברו חבר מועצה (דן אילוז) – מבין 42 שרים וחברי הכנסת של המפלגה,<sup>8</sup> רק לשבעה יש רקע בשלטון המקומי (17%).

מגמה זו מעניינת במיוחד משום שבעת שנערכו הבחירות הארציות האחרונות (2022) הייתה הליכוד המפלגה הארצית החזקה ביותר בשלטון המקומי. בבחירות המקומיות ב-2018 התמודדו 101 סיעות בת של הליכוד, זכו ב-213 מנדטים, כלומר, 213 חברי מועצה המזוהים רשמית עם הליכוד, בהשוואה, למשל, ל-28 רשימות של יש עתיד שזכו ב-45 מנדטים. גם בזירת ראשי הרשויות הייתה הליכוד המפלגה הדומיננטית ביותר: 31 ראשי רשויות שניצחו בבחירות 2018 התמודדו מטעם סיעת של בת של הליכוד (מלבד ראשי רשויות רבים אחרים המזוהים עם מפלגת הליכוד אף שאין להם זיקה רשמית אליה), בהשוואה לשלושה ראשי רשויות בלבד שהתמודדו מטעם סיעת בת של יש עתיד.<sup>9</sup> יתרה מזו, מבין ששת חברי הכנסת המכהנים של הליכוד שצמחו בשלטון

8 לא כולל השר רון דרמר שלא נבחר כלל לכנסת.

9 קניג ורהט (2023: 65-66) הצביעו גם הם על המגמה של פיתוח בשיעור חברי הכנסת של הליכוד שיש להם רקע בשלטון המקומי. הם הציעו שלושה הסברים לתופעה הזאת: הראשון הוא שינוי החקיקה ב-1995 שאסר על כהונה במקביל – בראש רשות ובכנסת. אולם הסבר זה אינו מסביר מדוע תופעה זו נצפתה בליכוד דווקא ולא במפלגות אחרות. ההסבר השני תולה את התופעה ב"מגמה המשקפת התרחקות של הליכוד מפעילות בזירה המקומית". גם הסבר זה אינו ממצה, שכן תופעה זו של היחלשות המפלגות הארציות בזירה המוניציפלית התרחשה בכל המערכת הפוליטית, ולמעשה, כפי שהראינו, הליכוד הוא עדיין המפלגה הארצית הדומיננטית ביותר בזירה המוניציפלית. ההסבר השלישי הוא נקודתי יותר, והוא מסביר את השיעור הנמוך במיוחד של חברי כנסת מהליכוד בעלי רקע פוליטי בשלטון המקומי לאחר בחירות 2006 ובחירות 2013. קניג ורהט טוענים כי חברי הכנסת של הליכוד שהם בעלי רקע פוליטי בשלטון המקומי נבחרים בפעם הראשונה בדרך כלל בבחירות המקדימות (פריימריז) במסגרת המקומות המוקצים למחוזות הגאוגרפיים, המשובצים בדרך כלל בסוף העשירייה השנייה ובעשירייה השלישית והרביעית של הרשימה. בבחירות שבהן המפלגה זכתה למספר מנדטים נמוך שלא עבר את ה-20 (2006 ו-2013) לא נכנסו נציגים מהמחוזות, ולכן מספר בעלי הרקע הפוליטי בשלטון המקומי היה נמוך. לעומת זאת, כאשר בבחירות 2015 קיבל הליכוד שוב 30 מנדטים נכנסו דרך נציגי המחוזות ארבעה נציגים בעלי רקע פוליטי בשלטון המקומי. אף שנראה שבהסבר זה יש ממש, דומה שגם הוא אינו ממצה, שכן בכל מערכות



המקומי רק אחד – דוד ביטן – התמודד קודם לכן בסיעות בת של הליכוד, ואילו ארבעה אחרים התמודדו ברשימות עצמאיות (ניר ברקת ודן אילוז בירושלים, אלי דלל בנתניה ונסים ואטורי במועצה האזורית גולן),<sup>10</sup> וחבר כנסת אחד התמודד בסיעת בת של יש עתיד (חנוך מילביצקי בפתח תקווה).<sup>11</sup>

---

הבחירות שנערכו מ-2013 הגיע הליכוד ל-30 מנדטים לפחות, אך מספר חברי הכנסת שצמחו בשלטון המקומי לא חזר לקדמותו. יחירה מכך, בבחירות המקדימות לליכוד שנערכו ב-2019 לאיש מהנציגים שנבחרו במסגרת המחוזות לא היה רקע פוליטי בשלטון המקומי. לעומת זאת, בבחירות המקדימות הבאות (2022) היו שלושה מתוך 10 נציגי המחוזות שנבחרו וכיהנו בכנסת בעלי רקע פוליטי בשלטון המקומי.

10 ראוי לציין כי ואטורי לא היה יכול להתמודד בסיעת בת של הליכוד מכיוון שבמועצות אזוריות אין אפשרות כזאת.

11 מיקי זוהר, שהתפטר מהכנסת הנוכחית במסגרת החוק הנורווגי, החל את ההתמודדות המקומית שלו בקריית גת. ב-2008 הוא התמודד ברשימה עצמאית וב-2013 – ברשימה מטעם הליכוד.

## פרק 5

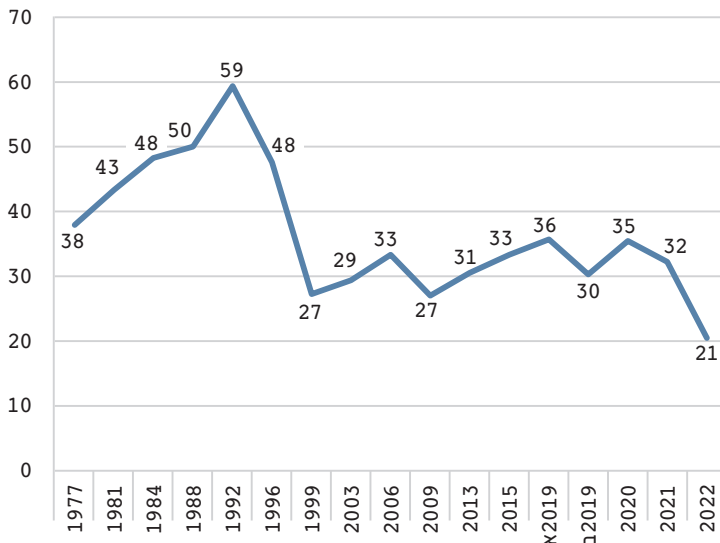
### סיווג לפי תפקיד ברשות המקומית

אפשר לחלק את נבחרי הציבור בשלטון המקומי לשלושה סוגים: ראשי רשויות, סגני ראש רשות וחברי מועצה. סגני ראש רשות הם חברי מועצה שסיעתם חברה בקואליציה והמועצה ממנה אותם לתפקיד. החוק קובע נוסחה של מספר הסגנים היכולים לכהן בכל רשות (לפי מספר תושבים), וכן נקבע בחוק מספר הסגנים היכולים לקבל שכר מהרשות המקומית.

התפקיד הפוליטי הבכיר ביותר בשלטון המקומי הוא כמובן ראש הרשות, ומובן שזהו גם התפקיד בעל הפוטנציאל הרב ביותר לשמש מקפצה לכהונה בכנסת. תרשים 5 מציג את שיעור ראשי הרשויות מבין חברי הכנסת שהיה להם רקע בשלטון המקומי לאורך השנים.

#### תרשים 5

שיעור חברי הכנסת (בעת היבחרה) שהיו ראשי רשויות, מבין חברי הכנסת בעלי רקע בשלטון המקומי, לפי שנת בחירות, 1977-2022 (ב-%)



מבחירות 1977 ניכרת עלייה בשיעור היחסי של ראשי רשויות מבין חברי הכנסת בעלי הרקע בשלטון המקומי, ומספרם של ראשי הרשויות גדל בהדרגה מ-11 ראשי רשויות (מתוך 29 בעלי רקע בשלטון המקומי) בבחירות 1977, ל-19 (מתוך 32) בבחירות 1992 ו-20 (מתוך 42) בבחירות 1996. בבחירות 1999 אפשר לראות ירידה ניכרת בשיעורם היחסי של ראשי הרשויות, ולאחר מכן התייצבות סביב 30% ראשי רשויות מתוך בעלי הרקע בשלטון המקומי בכנסת, ובבחירות האחרונות (2022) ירידה לשיעור של 21% בלבד (שמונה מתוך 39).

אפשר להניח כי הירידה החדה בשיעורם היחסי של ראשי הרשויות בקרב חברי הכנסת קשורה לתיקון החקיקה שמנע מחברי כנסת לכהן בו בזמן גם כראש רשות מקומית, תיקון שעבר ב-1995 והוחל לאחר הבחירות המקומיות ב-1998, וכך לא היו עוד ראשי רשויות שבאמצע כהונתם נהפכו גם לחברי כנסת. ועם זאת, נראה שהתמונה מורכבת מעט יותר. ניתוח של ראשי הרשויות שכיהנו בכנסת בשנות ה-90 מלמד כי מרביתם הגיעו לכנסת לאחר כהונה בתפקיד ראש רשות ולא כיהנו בשני התפקידים בד בבד, או שהם הפסיקו את כהונתם הכפולה (לטובת הכנסת) זמן רב בטרם תוקן החוק. נמצא כי רק ארבעה ראשי רשויות בחרו לעזוב את הכנסת כדי שיוכלו להמשיך בתפקידם בראש הרשות: פיני בדש (עומר) וסלים סאלח (אעבלין), שפרשו מהכנסת עם כניסת החוק לתוקף ולא התמודדו בבחירות לכנסת ב-1999,<sup>12</sup> ורון נחמן (אריאל) ושלמה בוחבט (מעלות תרשיחא) שלא התמודדו מחדש בבחירות לכנסת ב-1996 (מכיוון שידעו שבשנת 1998 ייכנס תיקון החקיקה לתוקפו). מכאן שראשי רשויות אלו לבדם אינם מסבירים את הירידה החדה, והיא תוצאה של מקרים ספורים של ראשי רשויות שלא הצליחו להיבחר מחדש לכנסת ללא קשר לתיקון החקיקה. לתיקון החקיקה הייתה כמובן השפעה נוספת, וסביר להניח שהוא מנע מראשי רשויות אחרים שהיו מעוניינים לשלב כהונה בתפקיד ראש רשות עם כהונה בכנסת לעשות זאת.

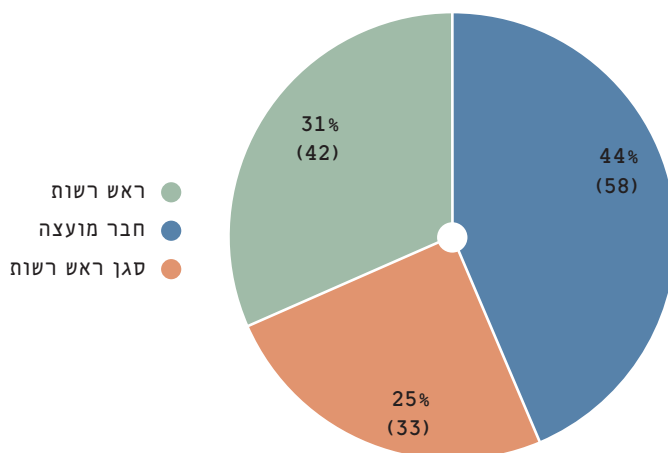
ייתכן שהירידה היחסית בשיעור ראשי הרשויות בכנסת, במיוחד לאחר בחירות האחרונות, משקפת ירידה בקרנה של כהונתם בכנסת אל מול כהונה בתפקיד ראש רשות. לפי פרסומים בתקשורת, במערכות הבחירות בשנים האחרונות

12 גם אהוד אולמרט פרש מהכנסת לאחר הבחירות המקומיות ב-1998, אך הוא לא הוזכר כאן מכיוון שמלכתחילה לא נספר כחבר כנסת בעל רקע בשלטון המקומי משום שכהונתו בכנסת קדמה לכהונתו ברשות המקומית.

סירבו ראשי רשויות רבים, ובהם חיים ביבס (מודיעין), מרים פיירברג (נתניה) ועלי סאלם (נצרת), להצעות לשריונים במקומות ריאליים ברשימת הליכוד, ורוביק דילוביץ (באר שבע) דחה הצעה לשריון ברשימת מפלגת העבודה. ביבס נימק את סירובו בטענה ש"השלטון המקומי הוא השלטון היחיד היציב במדינה ואמשיך להנהיג אותו" (חילאי, 2020), ורמז שאי-היציבות השלטונית בזירה הארצית היא שיקול להעדפתו את השלטון המקומי. זכורים אף כמה מקרים של ראשי רשויות שהתמודדו ברשימות לכנסת, אך לאחר הבחירות החליטו לוותר על תפקיד חבר הכנסת בשל רצונם להמשיך לכהן בתפקיד ראש הרשות. כך נהגו ראש עיריית שדרות אלון דויד, שנבחר לכנסת בשנת 2021 במפלגת ימינה, וראש עיריית צפת לשעבר אילן שוחט, שנבחר לכנסת ב־2015 מטעם ישראל ביתנו.

משנת 1999 כיהנו בכנסת 133 חברי כנסת בעלי רקע בשלטון המקומי. תרשים 6 מציג את ההתפלגות שלהם לשלושת התפקידים הפוליטיים הבולטים בשלטון המקומי: ראש רשות, סגן ראש רשות, ראש מועצה.

**תרשים 6**  
**חברי הכנסת (בעת היבחרה) בעלי רקע בשלטון המקומי,**  
**לפי תפקיד, 1999-2022 (במספרים מוחלטים וב-%)**



משנת 1999 ועד היום 31% מחברי הכנסת שהם בעלי רקע בשלטון המקומי היו ראשי רשויות, לעומת 44% שהיו חברי מועצה ו־25% שהיו סגני ראש רשות. ניתוח הנתונים מתוך הבחנה בין מפלגות שיש להן יומרה של מפלגת שלטון (הליכוד, יש עתיד, קדימה וכדומה), לבין מפלגות אחרות, מלמד כי במפלגות עם יומרות שלטוניות יש שיעור גבוה יותר של בעלי תפקידים בכירים יותר בשלטון המקומי: 38% מחברי הכנסת במפלגות אלו שהם בעלי רקע בשלטון המקומי היו ראשי רשויות ועוד 27% היו סגני ראש רשות, בהשוואה ל־27% ראשי רשויות ו־23% סגני ראש רשות במפלגות שאין להן יומרות שלטוניות.

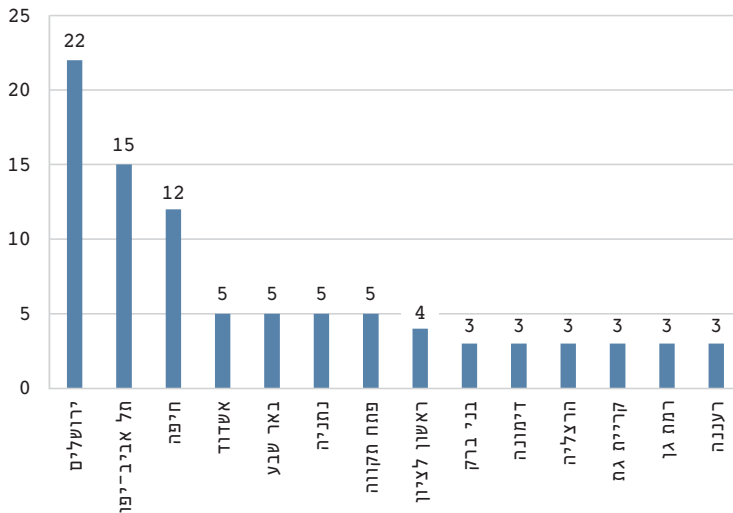
## פרק 6

### סיווג לפי רשויות

כצפוי, שיעור גבוה יותר של נבחרי ציבור בשלטון המקומי שהגיעו לכנסת מגיעים מרשויות גדולות. תרשים 7 מציג את הרשויות שבהן צמח המספר הגבוה ביותר של חברי כנסת בשנים 1977-2022.

#### תרשים 7

מספר חברי כנסת (בעת היבחרה) בעלי רקע בשלטון המקומי, לפי הרשות שכיחנו בה, 1977-2022 (במספרים מוחלטים)



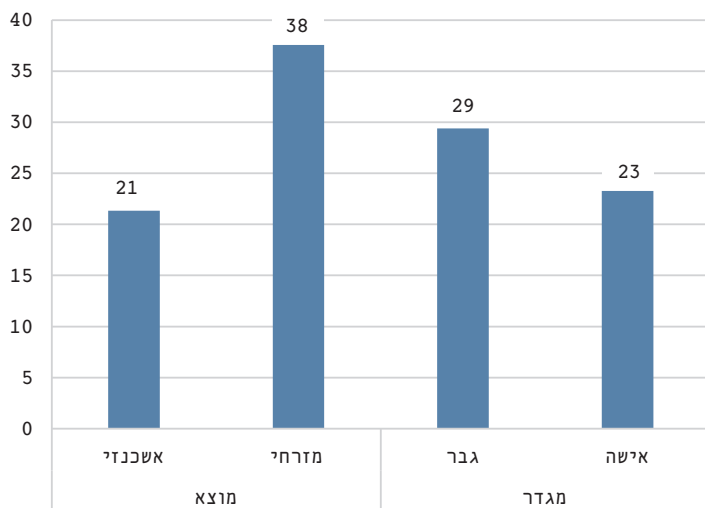
בעיריות של שלוש הערים הגדולות – ירושלים תל אביב וחיפה – צמח המספר הגבוה ביותר של חברי כנסת: 22 בעיריית ירושלים, 15 בעיריית תל אביב ו-12 בעיריית חיפה. בכל אחת מעוד ארבע רשויות – פתח תקווה, נתניה, באר שבע ואשדוד – צמחו חמישה חברי כנסת, בראשון לציון צמחו ארבעה חברי כנסת, ובעוד שש רשויות צמחו שלושה חברי כנסת (בכל אחת). שאר חברי הכנסת שצמחו בשלטון המקומי פעלו ברשויות שמהן הגיעו לכנסת נציג אחד או שניים בשנים 1977-2022.

## מאפיינים של חברי הכנסת: מין, מוצא וגיל

לסיום המחקר אבחן בקצרה מאפיינים של 196 חברי הכנסת שיש להם רקע פוליטי בשלטון המקומי שכיהנו בכנסת בשנים 1977-2022 בהשוואה לשאר חברי הכנסת. אדגיש מראש שהצגת הדברים כאן היא ראשונית בלבד, וכדי להעמיק בממצאים אלו נדרש עיון מקיף החורג מגבולותיו של מחקר זה. תחילה אדון בקטגוריות מגדר (גבר או אישה) ומוצא (בקרוב יהודים: אשכנזי או מזרחי).

### תרשים 8

שיעור חברי הכנסת (בעת היבחרה) בעלי רקע בשלטון המקומי, לפי מוצא (בקרוב יהודים) ולפי מגדר, 1977-2022 (ב-%)



בהיבט מגדרי, מתוך 691 חברי הכנסת, 575 הם גברים ו-116 נשים. מבין הנשים, 27 חברות כנסת הן בעלות רקע בשלטון המקומי (23%), ואילו מקרב הגברים – 169 (29%). אם נבחן את כלל חברי הכנסת שצמחו בשלטון המקומי, נראה ש-14% מהם הם נשים, ואילו מבין חברי הכנסת שאין להם רקע בשלטון

המקומי, 18% הם נשים. ממצאים אלו מלמדים שעד היום השלטון המקומי לא היה חממה בולטת לקידום נשים לנסת. ממצא זה הגיוני לנוכח השיעור הנמוך יחסית של ייצוג נשים בשלטון המקומי בישראל בכלל, ובמגזר החרדי ובמגזר הערבי בפרט, שבהם יש שיעור גבוה של חברי כנסת בעלי רקע בשלטון המקומי.<sup>13</sup> ייתכן שאפשר ללמוד מכך שבטווח הארוך יותר הרחבת הייצוג הנשי בשלטון המקומי יכולה להביא גם להעלאת הייצוג הנשי בכנסת.

אשר למוצא, 621 חברי כנסת מתוך 691 הם יהודים, מהם 389 הם ממוצא אשכנזי ו-229 ממוצא מזרחי (ועוד מיעוט קטן ממוצא מעורב). מבין חברי הכנסת ממוצא מזרחי 38% הם בעלי רקע בשלטון המקומי (86 מתוך 229), לעומת 21% בלבד מהאשכנזים (83 מתוך 389).<sup>14</sup> כדי לבחון אם מדובר בתופעה המשקפת גם את השנים האחרונות, בחנתי את הנתונים על חברי הכנסת שהחלו לכהן בכנסת משנת 2013. פילוח זה מעלה שמבין 79 חברי כנסת ממוצא מזרחי, ל-25% היה רקע בשלטון המקומי (32%), ואילו מבין 98 חברי כנסת ממוצא אשכנזי ל-25% היה רקע בשלטון המקומי (26%). כלומר, עדיין ניכר פער גדול, אם כי קטן יותר מבעבר. ממצא זה מלמד כי השלטון המקומי הוא חממה חשובה לחברי כנסת ממוצא מזרחי.

הגיל הממוצע שבו נבחרו לכנסת (בעת היבחרה) בפעם הראשונה 691 חברי הכנסת הוא 48.9. הגיל הממוצע בעת ההיבחרות הראשונה לכנסת של 196 חברי הכנסת שהם בעלי רקע בשלטון המקומי הוא 48.4, לעומת 49.1 של חברי הכנסת שאין להם רקע בשלטון המקומי. דומה כי מדובר בהבדל זעיר למדי שקשה לייחס לו משמעות יתרה.

13 ראו על כך בהרחבה, יקיר, פינקלשטיין ונועם, 2024ב.

14 ריבוי חברי כנסת ממוצא מזרחי יש כמובן במפלגת ש"ס, אך גם בניכוי מפלגה זו עולה כי 31% מחברי הכנסת ממוצא מזרחי צמחו בשלטון המקומי.



## מעבר מהכנסת לשלטון המקומי

מחקר זה בחן את התופעה של חברי כנסת שיש להם רקע פוליטי בשלטון המקומי. בנספח זה אבקש לבחון את הכיוון ההפוך, כלומר את חברי כנסת המתמודדים על תפקיד ראש רשות מקומית לאחר כהונתם בכנסת או במהלכה, ואת מידת ההצלחה שלהם להיבחר.<sup>15</sup> לשם כך נבדקו כל חברי הכנסת שכיהנו בכנסת משנת 1977 במשך שנה לכל הפחות, אך אם לא כיהנו בכנסת בעת היבחרה, ונבחן אם הם התמודדו לאחר מכן על תפקיד ראש רשות מקומית.<sup>16</sup>

כאמור, עד הבחירות המקומיות שנערכו ב־1998 היה אפשר להיות חבר כנסת וראש רשות בעת ובעונה אחת. בשל כך, אם חבר כנסת המשיך לכהן בראש הרשות בעת כהונתו בכנסת ונבחר מחדש לתפקיד ראש הרשות לא החשבתי זאת כמעבר מהכנסת לשלטון המקומי. לעומת זאת, אם הכהונה בכנסת קדמה לכהונה בשלטון המקומי, או שראש הרשות חדל מכהונתו בתפקיד ראש הרשות בעת שכיהן בכנסת ולאחר תקופה שב והתמודד על תפקיד ראש הרשות המקומית, ראיתי בכך מעבר מהכנסת לשלטון המקומי.<sup>17</sup>

מהנתונים עולה כי 41 חברי כנסת כיהנו לפחות שנה אחת בכנסת בשנים 1977–2024 והתמודדו על תפקיד ראש רשות מקומית בעת הכהונה בכנסת או לאחריה. לוח 2 מציג פירוט של חברי הכנסת האלה, של הרשויות המקומיות שבהן הם התמודדו ושל מידת ההצלחה שלהם בבחירות המקומיות.

15 חברי כנסת מעטים התמודדו על תפקיד חבר מועצה בלבד לאחר כהונה בכנסת, ולכן לא דנתי בתופעה הזאת. בין חברי הכנסת הספורים שעשו זאת אפשר למצוא את אברהם פורז (שינוי) ויעל דיין (העבודה).

16 שני חברי כנסת כיהנו בכנסת פחות משנה ולאחר מכן התמודדו על תפקיד ראש רשות: דניאל עטר, שכיהן מטעם מפלגת העבודה שמונה חודשים ב־2015, ואחמד דבאח, שכיהן מטעם מפלגת קדימה חצי שנה בשלהי הכנסת ה־18 (2012–2013). שני חברי הכנסת האלה התמודדו לאחר כהונתם בכנסת על תפקיד ראש הרשות ברשויות שהם כיהנו בהן לפני כהונתם בכנסת.

17 אם חבר כנסת מכהן או חבר כנסת לשעבר הגיש מועמדות בעת הגשת רשימת המועמדים והסיר אותה סמוך לבחירות החשבתי אותו בנתונים כמועמד שהתמודד ולא ניצח בבחירות. היו שני מקרים כאלה: שולי מועלם בבחירות 2024 בגוש עציון ואליעזר קולס בבחירות 2008 בנשר. לעומת זאת, אם חבר כנסת הודיע רשמית על מועמדות, אך הסיר אותה לפני הגשת הרשימה, לא החשבתי זאת כמועמדות. הדוגמה הבולטת לכך היא המועמדות של רחל עזריה בירושלים בבחירות 2018.

לוח 2

חברי כנסת שכיהנו לפחות שנה בכנסת והתמודדו על תפקיד ראש רשות מקומית לאחר הכהונה בכנסת או במהלכה, 1977-2024 (לא כולל כהונה בכנסת ובראשות רשות בו בזמן)

שם חבר הכנסת	מפלגה	שנת תחילת הכהונה בכנסת	הרשות המקומית שבה התמודד	האם ניצח?	הבחירות הראשונות שבהן התמודד אחרי הכהונה בכנסת	הבחירות השניות (אם הפסיד בראשונות)	האם כיהן ברשות לפני הכהונה בכנסת ובאיזה תפקיד?
אמנון לין	המערך, הליכוד	1967	חיפה	לא	1978		-
אהוד אולמרט	הליכוד	1974	ירושלים	כן	1993		-
שפיק אסעד	ד"ש	1977	בית ג'אן	כן	1998		ראש הרשות
רוני מילוא	הליכוד	1977	תל אביב	כן	1993		-
אליעזר קולס	הליכוד	1981	חיפה ונשר	לא	2008	2013	-
מאיר שטריח	הליכוד, קדימה	1981	יבנה	לא	2018		ראש הרשות
אורי סבג	המערך	1981	באר שבע	לא	1984		-
רפאל סוויסה	המערך	1981	מזכרת בתיה	כן	1993		ראש הרשות
יהושע שגיא	הליכוד	1988	בת ים	כן	1993		חבר מועצה
נואף מטאלחה	המערך	1988	כפר קרע	לא	2008		-
אלכס גולדפרב	צומת	1992	באר טוביה	לא	2009		-
דוד מנע	הליכוד	1992	רמת גן	לא	2013		חבר מועצה
מקסים לוי	גשר	1996	לוד	כן	2002		ראש הרשות
יונה יהב	העבודה	1996	חיפה	כן	2003		חבר מועצה
רחמים מלול	ש"ס	1999	רחובות	כן	2008		חבר מועצה
יעקב אדרי	הליכוד, קדימה	2003	אור עקיבא	כן	2013		ראש הרשות
יחיאל לסרי	המרכז	2001	אשדוד	כן	2008		חבר מועצה
חמי דורון	שינוי	2003	ראשון לציון	לא	2013		חבר מועצה
אילן ליבוביץ	שינוי	2003	רחובות	לא	2008		-
מלי פולישוק-בלור	שינוי	2003	רעננה	לא	2008		-

שם חבר הכנסת	מפלגה	שנת תחילת הכהונה בכנסת	הרשות המקומית שבה התמודד	האם ניצח?	הבחירות הראשונות שבהן התמודד אחרי הכהונה בכנסת	הבחירות השניות (אם הפסיד בראשונות)	האם כיהן ברשות לפני הכהונה בכנסת ובאיזה תפקיד?
דב חנין	חד"ש	2006	תל אביב	לא	2008		-
ליה שמטוב	ישראל ביתנו	2006	נוף הגליל	לא	2013		חברת מועצה
יורם מרציאנו	העבודה	2006	לוד	לא	2013	2024	חבר מועצה
זאב אלקין	קדימה, הליכוד	2006	ירושלים	לא	2018		-
חנין זועבי	בל"ד	2009	נצרת	לא	2013		חברת מועצה
ציון פיניאן	ליכוד	2009	טבריה	לא	2013	2018	חבר מועצה
כרמל שאמה הכהן	ליכוד	2009	רמת גן	כן	2013	2018	חבר מועצה
ניצן הורוביץ	מרצ	2009	תל אביב	לא	2013		-
זאב בילסקי	קדימה	2009	רעננה	כן	2013		ראש הרשות
שולי מועלם	הבית היהודי	2013	גוש עציון	לא	2024		-
יובל צלנר	קדימה	2012	תל אביב	לא	2024		-
אכרם חסון	קדימה, כולנו	2012	דאליית אל-כרמל	לא	2024		ראש הרשות
יוני שטבון	הבית היהודי	2013	נתניה	לא	2018		-
יפעת קריב	יש עתיד	2013	הוד השרון	לא	2018		חברת מועצה
אורן חזן	הליכוד	2015	אריאל	לא	2024		-
זיקי לוי	הליכוד	2015	בית שאן	כן	2018		ראש הרשות
לאה פדידה	העבודה	2017	יוקנעם	לא	2024		חברת מועצה
אורנה ברביבאי	כחול לבן	2019	תל אביב	לא	2024		-
משה אבוטבול	ש"ס	2019	בית שמש	לא	2024		ראש הרשות
מאזן גנאים	רע"מ	2021	סכנין	כן	2024		ראש הרשות
אוריאל בוסו	ש"ס	2021	בני ברק	לא	2024		* -

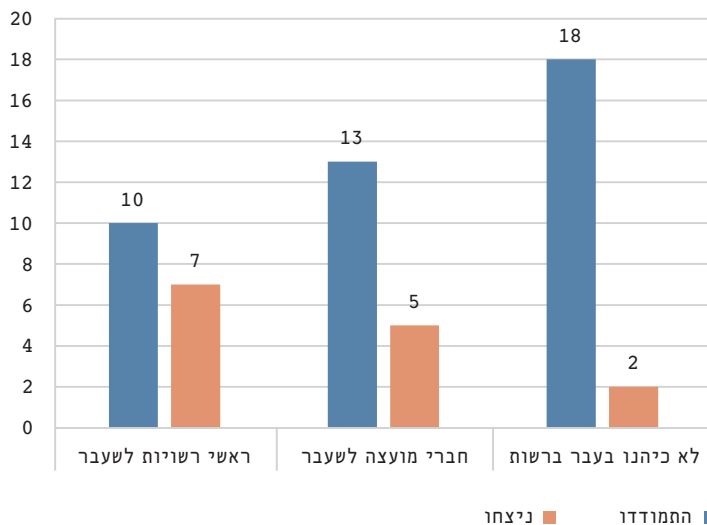
\* חבר הכנסת אוריאל בוסו היה אומנם חבר מועצה בפתח תקווה לפני כהונתו בכנסת, אך הוא התמודד על תפקיד ראש הרשות בעיריית בני ברק, ולכן לא נחשב כאן כבעל רקע ברשות המקומית שבה התמודד על תפקיד ראש הרשות.

מניתוח הנתונים עולה שמתוך 41 חברי כנסת שהתמודדו על תפקיד ראש רשות לאחר כהונתם בכנסת או בעת כהונתם, 14 נבחרו לתפקיד ראש הרשות (34%) ו־27 לא הצליחו להיבחר.

תרשים 9 מציג את מידת ההצלחה של חברי הכנסת שהתמודדו לפי הרקע הפוליטי שלהם ברשות המקומית לפני הכהונה בכנסת, כלומר, אם היו ראש רשות או חבר מועצה לפני כהונתם בכנסת ברשות שבה התמודדו לאחר מכן על תפקיד ראש הרשות.

**תרשים 9**

**מספר חברי כנסת שכיהנו לפחות שנה בכנסת והתמודדו על תפקיד ראש רשות מקומית לאחר הכהונה בכנסת או במהלכה, לפי רקע פוליטי ברשות לפני הכהונה בכנסת, 1977-2024 (במספרים מוחלטים)**



מהתרשים עולה שכמעט כל חברי הכנסת שניצחו בהתמודדות על תפקיד ראש רשות כיהנו לפני כהונתם בכנסת בתפקיד פוליטי ברשות המקומית,

ורובם כיהנו בתפקיד ראש הרשות. מבין עשרה ראשי רשויות לשעבר ששבו להתמודד על כהונת ראש הרשות לאחר הכהונה בכנסת, שבעה ניצחו (70%) ורק שלושה הפסידו: מאיר שטרית (יבנה) בבחירות 2018, משה אבוטבול (בית שמש) ואכרם חסון (דאליית אל-כרמל) בבחירות 2024. כמו כן, 13 חברי כנסת היו חברי מועצה לפני כהונתם בכנסת, ולאחר הכהונה התמודדו על תפקיד ראש הרשות, וחמישה מהם הצליחו בכך (38%). מתוך החמישה האלה, כרמל שאמה הכהן (רמת גן) כשל בבחירות הראשונות שבהן ניסה להתמודד לאחר כהונתו בכנסת (2013) והצליח לנצח רק בפעם השנייה שהתמודד (2018), ויחיאל לסרי (אשדוד) חזר לאחר כהונתו בכנסת לכהן כחבר מועצה (2003), ורק לאחר חמש שנות כהונה נוספות התמודד על תפקיד ראש הרשות וניצח (2008).

לעומת זאת, סיכויי ההצלחה של חברי כנסת שהתמודדו ללא רקע פוליטי קודם ברשות המקומית נמוכים מאוד – רק שניים מתוך 18 הצליחו להיבחר (10%). השניים היחידים שהצליחו לעשות זאת הם שני מועמדי הליכוד בערים הגדולות בבחירות 1993: אהוד אולמרט (ירושלים) ורוני מילוא (תל אביב). מ־2008 ניסו 14 חברי כנסת מכהנים או חברי כנסת לשעבר להתמודד על תפקיד ראש הרשות ללא רקע פוליטי קודם ברשות המקומית, וכולם כשלו בכך, מהם חמישה כשלו לעשות זאת בבחירות המקומיות האחרונות, בחירות 2024.

נראה שממצאים אלו מלמדים כי קשה לראות בכנסת קרש קפיצה טוב לכהונה בראשות רשות מקומית. קשה לומר שהכהונה בכנסת קידמה את שבעת חברי הכנסת שחזרו לתפקיד ראש הרשות לאחר שכיהנו בכנסת, שכן הם כיהנו בתפקיד זה עוד בטרם בחירתם לכנסת. כך, למרות הפרופיל הציבורי הגבוה של חברי כנסת, בבחירות המקומיות הציבור אינו נוטה לבחור מועמדים המגיעים מהכנסת אם אין להם ניסיון פוליטי קודם ברשות המקומית.

ייתכן שניתן להסביר ממצא זה לנוכח היחלשות המפלגות הארציות בפוליטיקה המקומית, תופעה שהוזכרה בתחילת המחקר. כך, בבחירות 2024 רק ב־22% מהעיריות והמועצות המקומיות ניצח ראש רשות שהתמודד בזיקה פורמלית־מימונית למפלגה ארצית, ורק 13% מראשי הרשויות הנבחרים התמודדו תחת שם של מפלגה ארצית (פינקלשטיין, 2024א). בסקר שערכתי לקראת בחירות 2024 בחנתי מהי מידת ההשפעה של תמיכת המפלגות הארציות הגדולות (הליכוד ויש עתיד) במועמד בבחירות המקומיות על סיכויי הבחירה בו, ומצאתי

כי למעלה ממחצית מהתושבים השיבו כי לתמיכה כזאת לא תהיה השפעה על הבחירה שלהם, ושבקרב מי שהשיבו שלתמיכה של אחת משתי המפלגות הארציות הגדולות תהיה השפעה על הבחירה שלהם, השיבו הרוב שההשפעה תהיה שלילית, כלומר תפחית מהסיכוי שיבחרו במועמד (פינקלשטיין, 2024). נתונים אלו מלמדים כי זיהוי עם מפלגות ארציות יכול להיחשב נטל על מועמדים בבחירות המקומיות, וייתכן שבשל כך חברי כנסת מתקשים לנצח בבחירות מקומיות.

## רשימת המקורות

בריכטה, אברהם, 2005. "הדומיננטיות של הרשימות העצמאיות בשלטון המקומי בישראל", **מדינה וחברה** 5 (1): 977-984.

יקיר, איתמר, אריאל פינקלשטיין ויחיאל נועם, 2024א. "שיעור ההשתתפות בבחירות לרשויות המקומיות: סקירת נתונים", **אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה**.

יקיר, איתמר, אריאל פינקלשטיין ויחיאל נועם (2024ב). "ייצוג נשים בבחירות לרשויות המקומיות: סקירת נתונים", **אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה**.

חילאי, סיון, 2020. "יו"ר השלטון המקומי סירב להצעת נתניהו לקבל שריון ברשימת הליכוד: 'מודה על ההצעה'", **ynet**, 31.12.2020.

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

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, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה**.

פינקלשטיין, אריאל, 2024א. "ניתוח תוצאות הבחירות לרשויות המקומיות 2024", **אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה**.

פינקלשטיין, אריאל, 2024ב. "השפעת תמיכת מפלגות ארציות במועמדים בבחירות המקומיות על דפוסי ההצבעה של התושבים", **אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה**.

פינקלשטיין, אריאל, 2024. "הציבור הדתי-לאומי בבחירות המקומיות",  
אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פינקלשטיין, אריאל, אסף הימן ויחיאל נועם, 2024. "רשימות הבת: כוחן  
של המפלגות הארציות בשלטון המקומי: סקירת נתונים", אתר המכון  
הישראלי לדמוקרטיה.

קניג, עופר, וגדעון רהט, 2023. *המפלגות בישראל 1992–2021*, ירושלים:  
המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2023.

Barber, Benjamin R., 2013. *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities*, New Haven: Yale University Press.

Best, Heinrich, Valerie Cromwell, Christopher Hausmann, and Michael Rush, 2001. "The Transformation of Legislative Elites: The Cases of Britain and Germany Since the 1860s," *Journal of Legislative Studies* 7 (3): 85–89.

Buckley, Fiona, Mack Mariani, Claire McGing, and Timothy White, 2015. "Is Local Office a Springboard for Women to Dáil Éireann?," *Journal of Women, Politics & Policy* 36 (3): 311–335.

Rahat, Gidon, and Ofer Kenig, 2018. *From Party Politics to Personalized Politics? Party Change and Political Personalization in Democracies*, Oxford: Oxford University Press.



**ד"ר אריאל פינקלשטיין** הוא ראש פרויקט שלטון מקומי במכון הישראלי לדמוקרטיה. מחקריו עוסקים בשלטון המקומי וביחסי דת ומדינה בישראל.

