

דוח מחקר  
דצמבר 2025



---

# נתיבי הקריירה של ראשי הרשויות הרקע הפוליטי והתעסוקתי של ראשי הרשויות המקומיות בישראל

---

אריאל פינקלשטיין | אילה גולדברג



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

## נתיבי הקריירה של ראשי הרשויות

הרקע הפוליטי והתעסוקתי של ראשי  
הרשויות המקומיות בישראל

אריאל פינקלשטיין | אילה גולדברג

דוח מחקר

דצמבר 2025

The Political and Occupational Backgrounds of Local Authority Heads in Israel  
Ariel Finkelstein | Ayala Goldberg

עריכת הטקסט: גלית שמאע  
עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו Alfabees  
ביצוע גרפי: נדב שטכמן פולישוק  
הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

מסת"ב: 7-505-519-965-978

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), 2025  
נדפס בישראל, תשפ"ו/2025

**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 וטיפול 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 ולטיפול 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 מיעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

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

הדברים המובאים במחקר זה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.



# תוכן העניינים

7	עיקרי הממצאים
9	הקדמה
12	מתודולוגיה
14	פרק 1. רקע בשלטון המקומי
24	פרק 2. רקע כחברי כנסת
26	פרק 3. רקע תעסוקתי
35	פרק 4. ניסיון קודם כראשי רשויות: מספר הקדנציות
37	פרק 5. גיל
40	סיכום ודיון
41	נספח: הגדרות
42	רשימת המקורות

## ע י ק ר י ה מ מ צ א י ם

- מבין 255 ראשי הרשויות שנבחרו בבחירות 2024 ל-50% היה רקע קודם כחברי מועצה (127), בעוד שהממוצע במדינות אירופה, שיש עליהן נתונים, עומד על 63%. ברשויות הערביות ובמועצות אזוריות שיעור ראשי הרשויות עם רקע קודם כחברי מועצה נמוך: 28% מראשי הרשויות הערביות ו-34% מראשי המועצות האזוריות היהודיות.

- ל-26% מראשי הרשויות יש רקע קודם בדרג המקצועי של השלטון המקומי, ומתוך אלו כמעט מחצית (12%) כיהנו גם כחברי מועצה.

- ל-57% מראשי הרשויות המקומיות יש רקע תעסוקתי קודם במגזר הציבורי, ל-48% רקע תעסוקתי קודם במגזר הפרטי ול-15% רקע תעסוקתי קודם במגזר השלישי (חלק מראשי הרשויות עבדו ביותר ממגזר תעסוקה אחד, ולכן השיעור הכולל גבוה מ-100%).

- ל-3% (7) מראשי הרשויות המכהנים יש רקע פוליטי קודם בכנסת, שיעור נמוך יחסית בהשוואה למדינות אחרות באירופה.

- 19% מראשי הרשויות עבדו בעבר בממשלה או בחברות ממשלתיות, 14% עבדו בתחום החינוך, 13% בתחום הצבא והביטחון ו-7% בתחום הייעוץ הפוליטי. רק ל-3% (7) יש רקע בענף התקשורת.

- במגזר הערבי יש שיעור גבוה של ראשי רשויות בעלי רקע תעסוקתי בתחום החינוך (23%), לעומת שיעור נמוך של ראשי רשויות שעבדו בממשלה. שיעור ראשי הרשויות שיש להם רקע צבאי וביטחוני ברשויות הערביות גבוה יותר (15%), בשל השיעור הגבוה של ראשי רשויות דרוזים בעלי רקע ביטחוני.

- עבור 41% מראשי הרשויות המכהנים זוהי הכהונה הראשונה בתפקיד.
- הגיל הממוצע שבו ראשי הרשויות נבחרים לראשונה עומד על 48.3 שנים.
- מספר הנשים בקרב ראשי הרשויות נמוך מאוד – 16 (6%). מתוכם, ל-69% (11) היה רקע קודם כחברות מועצה, ול-44% (7) היה רקע קודם בדרג המקצועי של השלטון המקומי. כמו כן, 81% מראשות הרשויות עבדו במגזר הציבורי, 62.5% במגזר הפרטי ו-31% עבדו במגזר השלישי.

## ה ק ד מ ה

ראשי הרשויות המקומיות בישראל ממלאים תפקיד מרכזי בניהול חיי היומיום של התושבים, ותפקידם כולל סמכויות בתחומים חשובים כמו חינוך, רווחה, תשתיות, פיתוח כלכלי, תכנון ובנייה. תפקיד ראש הרשות דורש שילוב של יכולות ניהוליות, מנהיגות, הבנה פוליטית ויכולת גיוס משאבים, והוא נחשב אחד מתפקידי המפתח בשירות הציבורי בישראל. בדרך כלל נבחרים מועמדים לתפקיד ראש הרשות לאחר קריירה ציבורית ותעסוקתית משמעותית. במחקר זה אנו מבקשים לבחון את נתיבי הקריירה של ראשי הרשויות המקומיות בישראל, ובעיקר את הרקע התעסוקתי והפוליטי שלהם, בטרם נבחרו לעמוד בראש הרשות.

בחינת נתיבי הקריירה – הפוליטיים והתעסוקתיים – של מנהיגים פוליטיים בכלל ושל נבחרי ציבור בשלטון המקומי בפרט חשובה מכמה סיבות:

ראשית, למאפיינים מקצועיים ואישיים עשויה להיות השפעה על סיכוייהם של מועמדים להיבחר לתפקיד ציבורי (Eulau & Cotta & Best, 2000; Prewitt, 1973; Norris & Lovenduski, 1995). אם נמצא שלמועמדים בעלי מאפיינים ספציפיים (דוגמת רקע תעסוקתי מסוים) יש סיכוי גבוה יותר להיבחר לתפקיד פוליטי מסוים, הדבר יכול ללמד על תפיסות הציבור לגבי הקשר שבין מאפיינים אלו לאופן שבו מנהיגים פוליטיים מקבלים החלטות ומעצבים מדיניות ולגבי הכישורים הראויים למי שמכהן בתפקידי הנהגה.

\* תודתנו נחונה להוד שמיר מחוכנית המתמחים של אוניברסיטת תל אביב על הסיוע בגיבוש מסד הנתונים על הרקע התעסוקתי של ראשי הרשויות המקומיות. ברצוננו להודות גם לעופר קניג, אסף שפירא, ריטה גולשטיין-גלפרין ודנה בלאנדר שעברו על המחקר והעירו הערות שסייעו לנו לשפר אותו.

לדוגמה, בשני העשורים האחרונים חל בישראל גידול ניכר בשיעור חברי הכנסת שהיו בעברם אנשי תקשורת, ויש בהם אף לא מעט שכיחנו כראשי מפלגות (Lev-On & Mann, 2018). תופעה זו יכולה ללמד על שינוי במעמדם של אנשי התקשורת בקרב הציבור ועל החשיבות המיוחדת לרקע תעסוקתי זה בהקשר של התפקיד הפוליטי.

שנית, בחינת נתיבי הקריירה יכולה לשמש לעיתים קרובות מדד לאיכותם של מנהיגים פוליטיים ולרמת הכשירות שהם מביאים עימם לתפקיד (Dal Bó & Finan, 2018; De Paola & Scoppa, 2011; Norris & Lovenduski, 1995). כך למשל מעניין לבחון באיזו מידה יש לראשי הרשויות רקע קודם – פוליטי או תעסוקתי – בעבודת הרשויות המקומיות.

שלישית, נתיבי הקריירה של נבחרים ציבור עשויים להשפיע על תפקודם ועל עיצוב מדיניות הרשות (זינמן, 2015; Carreri & Payson, 2021). כך למשל, ייתכן שראשי רשויות שעסקו בעבר בתחום החינוך ייחסו חשיבות רבה יותר לתחום זה במסגרת תפקידם, ואף ישקיעו משאבים רבים יותר בתחום זה.

בעוד שקיים מחקר בישראל על נתיבי הקריירה של חברי הכנסת (למשל בריכטה, 1972; קניג, 2018; Lev-On & Mann, 2018), ומתנהל אף שיח ציבורי ותקשורתי בנושא, אין כמעט עיסוק בנתיבי הקריירה של ראשי הרשויות ואף לא במאפיינים הדמוגרפיים שלהם (מלבד העיסוק במגדר בכלל ובשיעורן הנמוך של ראשות רשויות בפרט). למיטב ידיעתנו, העבודה היחידה שבמסגרתה נאספו באופן שיטתי נתונים על נתיבי הקריירה של ראשי הרשויות בישראל היא עבודת מוסמך שכתב לפני כעשור ירון זינמן, ועסקה בקשר בין הרקע התעסוקתי של ראשי הרשויות לבין ניהול תהליכי הבראה ברשות המקומית (זינמן, 2015). עבודה זו התייחסה למדגם חלקי של 71 ראשי רשויות (28%), והיא בחנה רק היבטים כלליים מאוד בנתיבי הקריירה של ראשי הרשויות.

מטרתו של מחקר זה היא להשלים את הפער המחקרי בנושא, בהתבסס על ניתוח של נתיבי הקריירה של כמעט כל ראשי הרשויות המקומיות בישראל ובהתייחס להיבטים נרחבים ומגוונים. פרק 1 בוחן את הרקע של ראשי השלטון המקומי בישראל בעבודת הרשויות, הן בהיבט הפוליטי כחברי

מועצה והן בהיבט התעסוקתי כדרג מקצועי. פרק 2 ממשיך את הדיון ברקע הפוליטי של ראשי הרשויות, ובוחן כמה מהם כיהנו בעבר בכנסת. פרק 3 עוסק ברקע התעסוקתי של ראשי הרשויות באופן נרחב, על בסיס ניתוח של שלושה מגזרי עבודה – הציבורי, הפרטי והשלישי – ושל מגוון משלחי יד וענפים כלכליים. פרק 4 סוקר את מספר הקדנציות הקודמות של ראשי הרשויות בתפקידם, ולבסוף פרק 5 מציג את הגיל שבו נבחרים ראשי רשויות לראשונה לתפקיד.

המחקר עומד גם על ההבדלים בין נתיבי הקריירה של ראשי הרשויות בסוגים שונים של רשויות מקומיות, ומתמקד בהבדל שבין רשויות יהודיות לרשויות ערביות,<sup>1</sup> ובין המעמד המוניציפלי של הרשויות (עירייה, מועצה מקומית או מועצה אזורית). כיוון שמרבית הרשויות הערביות הן מועצות מקומיות, ניתוח הרשויות לפי מעמד מוניציפלי משווה בין הרשויות היהודיות בלבד. באשר למגדר, המספר המועט של נשים המכהנות בישראל בתפקיד ראש הרשות (16 נשים, 6%, כולן ברשויות יהודיות)<sup>2</sup> מקשה עלינו להסיק מסקנות, אך בכל זאת נתייחס בקצרה גם לממצאים בדבר נשים בתפקיד ראשות רשויות.

1 בעניין הגדרת הרשויות, במחקר זה "רשות ערבית" היא רשות שמרבית חושביה ערבים (שתי הרשויות הצ'רקסיות הוגדרו כרשויות ערביות, הגם שחושביהן אינם דוברי ערבית). בכל הרשויות הללו שיעור הערבים עולה על 97.5%. לעומת זאת, בכל הרשויות שבהן חיים יהודים וערבים יחדיו, שיעור הערבים אינו עולה על 40%, ולכן לצורך הפשטות הן מוגדרות כאן "רשויות יהודיות". בסך הכול יש 85 רשויות ערביות ו-170 רשויות יהודיות.

2 על נושא ייצוג הנשים בשלטון המקומי ישראל, ראו יקיר ואחרים, 2024. בקרוב יתפרסם ספר מאמרים בהוצאת המכון הישראלי לדמוקרטיה על הבחירות לרשויות המקומיות, שבו יתפרסם מאמר עדכני ומקיף יותר. ראו יקיר ופינקלשטיין, בדפוס.

## מתודולוגיה

מחקר זה מתמקד בבחינת נתיבי הקריירה של ראשי הרשויות שנבחרו בבחירות המקומיות שנערכו ב־2024, שהם למעשה ראשי הרשויות המכהנים כיום.<sup>3</sup> בחנו את 242 הרשויות שבהן נערכו בחירות בפברואר 2024 וכן עוד 12 רשויות בדרום ובצפון, שבהן נדחו הבחירות לנובמבר 2024 ולפברואר 2025 בעקבות מלחמת חרבות ברזל. כללנו גם את מועצה אזורית יואב שבה נערכו בחירות במאי 2023 (בשל התפטרות ראש הרשות), ולכן לא נערכו בה בחירות בפברואר 2024. בסך הכול המידע מתייחס ל־255 ראשי רשויות מקומיות, שהם כל ראשי הרשויות הנבחרים המכהנים כיום בישראל.<sup>4</sup>

המידע על הרקע הפוליטי של ראשי הרשויות כחברי מועצה (סעיף 1.1), וכן המידע על מספר הקדנציות הקודמות (פרק 4) והגיל (פרק 5) של ראשי הרשויות, מבוסס על נתונים מינהליים שנאספו מפרסומים רשמיים על תוצאות הבחירות המקומיות במהלך השנים. הנתונים נאספו בידי חוקרי

3 לקראת סוף העבודה על מחקר זה הפסיקו לכהן שלושה ראשי רשויות: יצחק קשת, ראש עיריית חריש, הושעה מתפקידו בשל כחב אישום שהוגש נגדו; חוסיין אל-הייב, ראש המועצה המקומית טובא־זנגרייה הושעה מתפקידו גם כן בגלל כחב אישום; עלי סאלם, ראש עיריית נצרת הודח מתפקידו בעקבות הקמת ועדה ממונה לרשות על ידי משרד הפנים. נוסף על כך, בספטמבר 2025 פסק בית המשפט המחוזי בחיפה כי בשל ליקויים שנמצאו בהליך הבחירות לראשות עיריית עכו, הבחירות יבוטלו ויתקיימו בחירות חדשות בתוך 90 יום, עם זאת נדחתה הבקשה להורות על העברתו המיידית של ראש העירייה מכהונתו.

4 בצד אלו מכהנים גם ארבעה ראשי רשויות שלא נבחרו לתפקידם, אלא מונו בידי שר הפנים: שני ראשי ועדות ממונות של מועצות מקומיות שהוקמו בשנים האחרונות (שער שומרון וצור הדסה) ושני ראשי מועצות מקומיות תעשייתיות.

המכון הישראלי לדמוקרטיה לצורך יצירת מאגר מידע ששימש עבור מחקרים אחרים שנערכו במכון על תוצאות הבחירות המקומיות,<sup>5</sup> והם שימשו אותנו כאמור גם במחקר זה. כיוון שמדובר במידע רשמי הרי שהוא מתייחס לכלל 255 ראשי הרשויות הנבחרים.

לעומת זאת, אין מידע רשמי על הרקע התעסוקתי של ראשי הרשויות, ולכן הנתונים בעניין זה מבוססים על מידע שאספנו לצורך מחקר זה. במסגרת איסוף הנתונים בדקנו תחילה את ערכי ויקיפדיה של ראשי הרשויות, ולאחר מכן עבור מי שלא היה לגביו מידע או שהמידע היה חסר, השלמנו את הפרטים באמצעות מידע הזמין באינטרנט, בעיקר בתקשורת המקומית. פנינו בדוא"ל גם לכמה עשרות רשויות מקומיות שהמידע על ראש הרשות שלהן היה חסר, אך אף לא אחת השיבה לפנייתנו. בסך הכול גובש מסד נתונים מפורט על הרקע התעסוקתי של 235 מבין 255 ראשי רשויות המכהנים (92%). 20 ראשי הרשויות שאין מידע על הרקע התעסוקתי שלהם הם כולם ראשי רשויות ערביות, ורובן רשויות קטנות. המידע שנאסף מתייחס לרקע התעסוקתי של ראשי הרשויות כאנשים בוגרים (לאחר גיל 18) ואינו כולל רקע מקצועי התנדבותי, אלא רק עבודה בשכר.

# פרק 1

## רקע בשלטון המקומי

בפרק זה נבקש לבחון את הרקע של ראשי הרשויות בעבודת השלטון המקומי. תחילה נבחן את הרקע הפוליטי המקומי של ראשי הרשויות, כלומר כמה מהם כיהנו כנבחרים ציבור במעמד של חברי מועצה בטרם הפכו לראשי רשויות. לאחר מכן נעבור לבחון את הרקע התעסוקתי של ראשי הרשויות בשלטון המקומי, כלומר כמה מהם עבדו בדרג המקצועי של מוסדות השלטון המקומי בטרם נבחרו לתפקידם. לבסוף נציג ניתוח משולב על הרקע הפוליטי והמקצועי של ראשי הרשויות בעבודת השלטון המקומי.

### 1.1. רקע פוליטי נחברי מועצה

חברות במועצת הרשות המקומית היא נתיב קריירה מתבקש לתפקיד ראש הרשות המקומית. היא מאפשרת למי שמעוניין להתמודד על תפקיד ראש הרשות לצבור ניסיון מעשי בנושאים מרכזיים של ניהול ולהוכיח לתושבים את יכולותיו, וכן מספקת חשיפה פוליטית ומסייעת בבניית מוניטין מקומי. הציבור לומד להכיר את הנבחר, התקשורת המקומית מסקרת אותו, והוא צובר קשרים עם גורמים מקצועיים ופוליטיים. לעיתים יש מתמודדים לתפקיד ראש הרשות שנחלו כישלון בבחירות, אך הצליחו להיבחר כחברי מועצה, ובהמשך לאחר קדנציה אחת או יותר אף הצליחו להיבחר לתפקיד ראש הרשות.

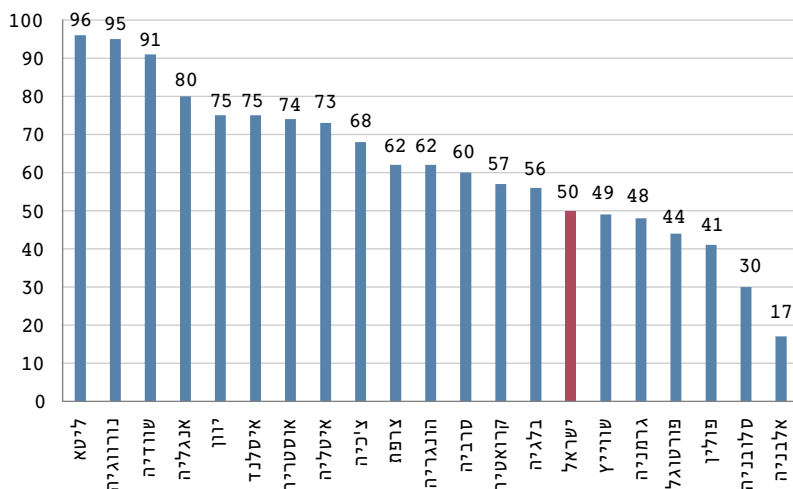
בכל מערכת בחירות נבחרים בישראל כ־3,500 חברי מועצה. חברי המועצה בישראל אינם זכאים לתגמול כספי או שכר, ולכן הם עובדים במקביל לתפקידם הפוליטי גם בעבודה אחרת (החוק אוסר על חבר מועצה לשמש עובד של הרשות המקומית שבה הוא מכהן, אך מאפשר לו להיות עובד של

רשות מקומית אחרת), מלבד מספר מצומצם של סגני ראש רשות המקבילים שכר מהרשות המקומית.<sup>6</sup>

ניתוח הנתונים מלמד כי מבין 255 ראשי הרשויות שנבחרו בבחירות 2024 ל-127 (50%) היה רקע קודם כחברי מועצה. על נושא זה קיים מידע השוואתי המבוסס על מחקר שפורסם ב-2018 על בסיס סקר מקיף שנערך על ראשי הרשויות במרבית מדינות אירופה (Dodeigne et al., 2017). בתרשים 1 מוצגים הנתונים בהשוואה לישראל.

### תרשים 1

שיעור ראשי הרשויות שכיהנו כחברי מועצה בטרם נבחרו לתפקיד ראש הרשות: ישראל בהשוואה למדינות אירופה (ב-%)



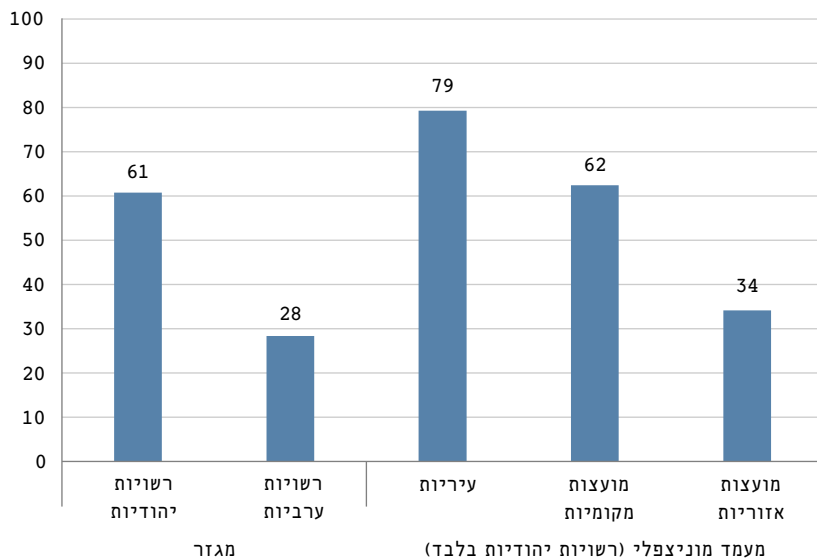
6 לאחר בחירות 2024 מונו 273 סגנים בשכר, פחות מ-10% מחברי המועצה. ראו פינקלשטיין וגולדברג, 2025.

ניתוח של מדינות אירופה שעליהן קיים מידע מלמד כי שיעור ראשי הרשויות שכיהנו קודם לכן כחברי מועצה גבוה בהן בהשוואה לישראל, והמוצע שלהן עומד על 63%. ייתכן שממצא זה קשור למעמדם החלש של חברי המועצה בישראל. מחקרים הצביעו על כך שהיקף הסמכויות וכלי הפיקוח של חברי המועצה בישראל מצומצם למדי (פרידמן ושפירא, 2020; שטרן, 2014), ושעוצמת ראש הרשות ביחס לחברי המועצה רבה יותר בישראל בהשוואה למדינות אחרות (Heinelt & Hlepas, 2006). גם מבחינת התגמול לחברי המועצה, ישראל ייחודית בכך שככלל חברי המועצה אינם מקבלים שום תגמול כספי (פינקלשטיין ופרידמן, 2021).

החוקרים במחקר ההשוואתי הנזכר עמדו גם על כך שבמדינות שבהן נבחר ראש הרשות בידי חברי המועצה (ולא בשיטת הבחירה הישירה, הנהוגה בישראל), שיעור ראשי הרשויות שהיו חברי מועצה בטרם נבחרו לתפקיד ראש הרשות גבוה יותר. בשלוש מדינות – ליטא, נורווגיה ושוודיה – שיעור ראשי הרשויות שכיהנו קודם לכן כחברי מועצה גבוה במיוחד ועומד על למעלה מ-90%, ובשלושתן ראש הרשות נבחר בידי חברי המועצה. מלבד שלוש מדינות אלו, רק בשתי מדינות נוספות – צ'כיה ובלגיה – נבחר ראש הרשות באופן זה. ממצא זה מוסבר בכך שבחירות ישירות מדגישות מאפיינים של פוליטיקה אישית, המאפשרים למועמדים חדשים לדלג על מסלול הקריירה הטבעי של צמיחה הדרגתית מתוך מועצת הרשות.

תרשים 2 מתמקד בישראל ומציג נתונים על שיעור ראשי הרשויות המקומיות בישראל שכיהנו כחברי מועצה בטרם נבחרו לראשונה לתפקיד, בחלוקה לפי מגזר ומעמד מוניציפלי.

**2 תרשים**  
**שיעור ראשי הרשויות שניהנו כחברי מועצה בטרם נבחרו לתפקידם (ב-%)**



קיים פער ניכר בין רשויות יהודיות לבין רשויות ערביות: בעוד שבקרב הרשויות היהודיות 61% מראשי הרשויות כיהנו קודם לכן כחברי מועצה (103 מתוך 170), שיעור דומה מאוד למוצע של מדינות אירופה, ברשויות הערביות רק 28% מראשי הרשויות כיהנו קודם לכן כחברי מועצה (24 מתוך 85). הסבר אפשרי למיעוט ראשי הרשויות הערביות שניהנו כחברי מועצה הוא היותה של הפוליטיקה הערבית המוניציפלית מבוססת בעיקר על קשרי משפחה חמולתיים, כך שמרבית המועמדים לתפקיד ראש הרשות מייצגים חמולות גדולות. בפוליטיקה מסוג זה אין תפיסת עולם אידיאולוגית או דמות דומיננטיות שבגינן מצביעים, אלא החמולה היא זהות חברתית קבוצתית המניעה את הבוחר הערבי לצאת ולהצביע (ח'לאילה, 2021; Ben-Bassat & Dahan, 2012). במצב שבו הנאמנות לחמולה היא המניע המרכזי להצבעה יש פחות צורך במסלול הפוליטי הסטנדרטי של צמיחה מלמטה בתוך המנגנון

הפוליטי הרשותי ופנייה לציבור רחב של תושבים, וכך קל יותר לחמולה להציב מועמדים חסרי רקע פוליטי לראשות הרשות.

גם בתוך הרשויות היהודיות ניתן לזהות הבדלים בין הרשויות בהתאם למעמדן המוניציפלי: במועצות האזוריות רק 34% מראשי הרשויות כיהנו קודם לכן כחברי מועצה, לעומת 62% במועצות המקומיות ו-79% בעיריות. נראה שהפער בין המועצות האזוריות ובין הרשויות העירוניות קשור בשיטת הבחירות ובמבנה השלטוני הייחודי של רשויות אלה וכן בתרבות הפוליטית הייחודית שהתפתחה בהן. במועצות האזוריות, מועצת הרשות מורכבת מנציגי היישובים, בהתאם לגודל היישוב, בניגוד לעיריות ומועצות מקומיות שבהן חברי המועצה מייצגים רשימות הנבחרות על בסיס כלל-רשותי. בהתאם לכך, במועצות אזוריות אין אופוזיציה, באופן מובנה, והדבר מקשה על חברי המועצה לבסס את עצמם בין כהונות כחלופה שלטונית לראש הרשות. נוסף על כך, במרבית היישובים במועצות האזוריות נבחר נציג אחד למועצה, כך שהבחירה היא למעשה אישית, אף שמן הבחינה הפורמלית טכנית היא מתבצעת על בסיס הגשת רשימות. רוב חברי המועצה המכהנים במועצות האזוריות לאחר הבחירות האחרונות (62%, 584 מתוך 948), נבחרו בלי שהתקיימו בחירות בפועל, בשל היותם מועמדים של הרשימה היחידה שהתמודדה. לעומת זאת, בעיריות ובמועצות מקומיות שיטת הבחירות שונה, והתופעה של היעדר בחירות למועצה בשל הגשת רשימת מועמדים אחת בלבד אינה שכיחה.<sup>7</sup> ריבוי המקרים במועצות אזוריות של מועמדים למועצה המתמנים בהליך של הכרזה ללא בחירות משקף את העובדה שביישובים רבים במועצות האזוריות התפתחה הלכה למעשה תרבות שבה החברות במועצה מטעם היישוב נמשכת קדנציה אחת בלבד ונעשית בשליחותו של הוועד המקומי (של היישוב).<sup>8</sup> לפיכך רבים מחברי המועצה

7 בבחירות 2024 לא התקיימו בחירות רק ב-4 רשויות שבהן נבחרו בסך הכול 30 חברי מועצה מתוך 2,685 חברי מועצה בעיריות ומועצות מקומיות (1%).

8 תרבות זו נובעת ככל הנראה גם מן ההסדר המוסדי שנהג במועצות האזוריות עד שנת 1986, ולפיו לא התקיימו בחירות כלליות לנציגי היישוב במועצה האזורית, אלא חברי הוועד המקומי (נציגים בודדים של היישוב) בחרו את חבר המועצה או חבריה שיהנו מטעם היישוב (אפלבום, 2014, עמ' 652-653).

במועצות האזוריות אינם רואים את עצמם כפוליטיקאים "מקצועיים" שמטרתם לחזור ולהיבחר בשנית.<sup>9</sup>

בדבר הפער בין העיריות לבין המועצות המקומיות בכל הנוגע למספר ראשי הרשויות שכינהו קודם לכן כחברי המועצה, ייתכן כי הסיבה לכך שבמועצות המקומיות יש פחות ראשי רשויות ששימשו בעבר חברי מועצה היא המספר הנמוך יותר של חברי מועצה ברשויות אלה. מספר חברי המועצה אינו אחיד בין הרשויות, והוא נקבע בהתאם למספר התושבים ברשות המקומית: 7 חברי מועצה ברשויות הקטנות ביותר עד 31 חברים ברשויות הגדולות ביותר. במועצות המקומיות הוא עומד בדרך כלל על בין 7 ל-13, בעוד שבעיריות הוא נע בין 13 ל-31.

ניתוח של 16 הנשים המכהנות כראשות רשויות מלמד כי 11 (69%) מהן כיהנו קודם לכן כחברות מועצה, ובכללן גם 4 מתוך 6 הנשים המכהנות במועצות אזוריות.

## 1.2. רקע תעסוקתי-מקצועי: עובדי השלטון המקומי

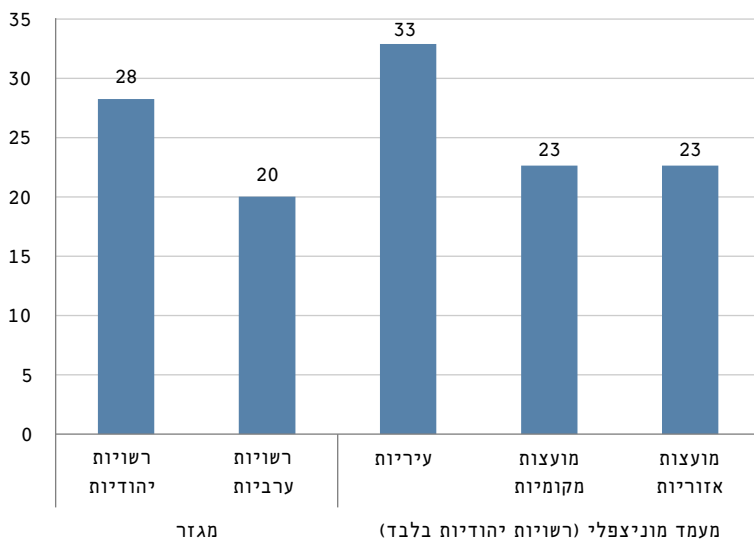
עד כה בחנו את הרקע הפוליטי בשלטון המקומי של ראשי הרשויות, ובחלק זה נבקש לבחון את הרקע התעסוקתי של ראשי הרשויות בדרג המקצועי במוסדות השלטון המקומי. מהבחינה החוקית עובד ברשות מקומית אינו ראשי להתמודד ברשימה בבחירות המקומיות באותה הרשות, בלי להתפטר מתפקידו חודשים מספר לפני הבחירות. מערכות השלטון המקומי הן אחד המעסיקים המרכזיים במשק הישראלי: נכון לשנת 2020 הועסקו ברשויות

9 בהתאם לכך גם שיעור התחלופה של חברי המועצה, ובייחוד התחלופה המבוססת על אי-הצבת מועמדות מחדש, גבוהה מאוד בהשוואה לעיריות ולמועצות מקומיות. נרחיב על כך במאמר שיתפרסם בקרוב בחוך הספר על הבחירות לרשויות המקומיות (לעיל הערה 2).

המקומיות 175,448 עובדים, ובתאגידים העירוניים הועסקו 24,155 עובדים נוספים (פינקלשטיין ואחרים, 2025, עמ' 65).

מבין 235 ראשי הרשויות, שיש מידע על הרקע התעסוקתי שלהם, 61 (26%) ראשי רשויות כיהנו בטרם היבחרם כעובדים בדרג המקצועי בשלטון המקומי. מתוכם, 39 עבדו ברשות המקומית שבראשה נבחרו לעמוד<sup>10</sup> ו-22 עבדו ברשויות מקומיות אחרות. תרשים 3 מציג נתונים על שיעור ראשי הרשויות המקומיות בישראל שכיהנו כעובדי רשות מקומית, לפי מגזר ומעמד מוניציפלי.

**תרשים 3**  
**שיעור ראשי הרשויות שעבדו כדרג מקצועי בשלטון מקומי**  
**בטרם נבחרו לתפקידם (ב-%)**



10 מחוך אלה, 7 עבדו גם ברשות מקומית נוספת.

גם בנושא זה אפשר לראות פער בין רשויות יהודיות לרשויות ערביות, אם כי הוא קטן בהרבה: 28% מראשי הרשויות היהודיות כיהנו בעבר כעובדים בדרג המקצועי בשלטון המקומי בהשוואה ל-20% ברשויות הערביות. גם כאן ניתן להסביר את הממצא בכך שהעבודה בשלטון המקומי מהווה מסלול קריירה טבעי בעבור ראשי רשויות, בעוד שבשלטון המקומי הערבי, המנגנון החמולתי פחות מחייב התקדמות במסלול קריירה מקומי כתנאי להצלחה בבחירות המקומיות.

הפילוח לפי מעמד מוניציפלי במגזר היהודי מלמד כי בנושא זה אין הבדל בין מועצות אזוריות למועצות מקומיות (23%), בעוד שבעיריות יש שיעור גבוה יותר של ראשי רשויות שעבדו קודם לכן בדרג המקצועי בשלטון המקומי (33%). נראה כי בנושא זה המועצות האזוריות אינן חריגות כיוון שבניגוד לרקע כחברי מועצה, כאן אין משמעות למבנה השלטוני הפוליטי ולשיטת הבחירות הייחודית של המועצות האזוריות. מנגד, ייתכן שהסיבה לכך שבעיריות יש שיעור גבוה יותר של ראשי רשויות שהיו בעבר עובדי רשות היא שיש בהן היקף גבוה בהרבה של משרות בכלל ומשרות בכירות בפרט, ולכן יש יותר עובדים שבאפשרותם להתמודד לתפקיד ראש הרשות.

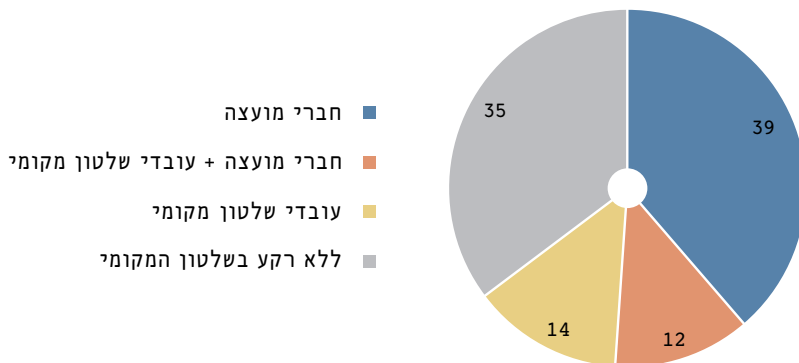
ניתוח של 16 הנשים המכהנות כראשות רשויות מלמד כי 7 (44%) מהן שימשו קודם לכן כעובדות רשות מקומית, ומתוכן 3 עשו זאת ברשות שהן עומדות כיום בראשה, ו-4 עשו זאת ברשויות מקומיות אחרות.

### 1.3 ניתוח משולב: פוליטי ומקצועי

לסיכום המידע על הרקע של ראשי הרשויות בעבודת הרשויות המקומיות, נציג בתרשים 4 התייחסות המשלבת בין הרקע הפוליטי שלהם כחברי מועצה ובין הרקע המקצועי כעובדי רשות מקומית.<sup>11</sup>

תרשים 4

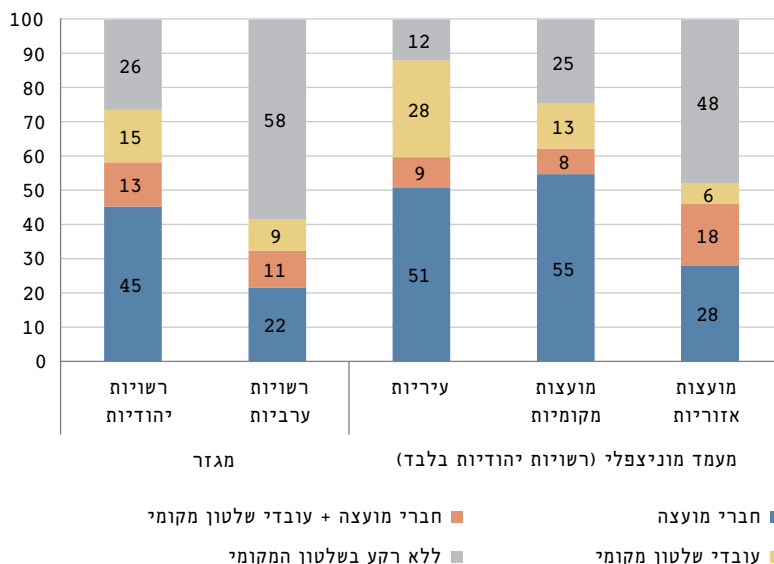
הרקע הפוליטי והמקצועי בשלטון המקומי של ראשי הרשויות (ב-%)



מהתרשים עולה כי ל-65% מראשי הרשויות בישראל יש רקע קודם – פוליטי או מקצועי – בעבודת השלטון המקומי. 39% כיהנו כחברי מועצה, 14% כיהנו כעובדים בדרג המקצועי, ו-12% כיהנו גם כחברי מועצה וגם בדרג המקצועי. באשר לקבוצה האחרונה ניתן לזהות דפוס של ראשי רשויות רבים שעבדו בתחילה ברשות מקומית והתפטרו מעבודתם כדי להתמודד בבחירות. תחילה הם נבחרו לחברי מועצה, ובהמשך התמודדו על ראשות הרשות וזכו בה.

תרשים 5 מציג את המידע המשולב על הרקע הפוליטי כחברי מועצה ועל הרקע המקצועי בעבודת הרשויות המקומיות של ראשי הרשויות, בפילוח לפי מגזר ומעמד מוניציפלי.

**5 תרשים**  
**הרקע הפוליטי והמקצועי של ראשי הרשויות, לפי מגזר ומעמד מוניציפלי (ב-%)**



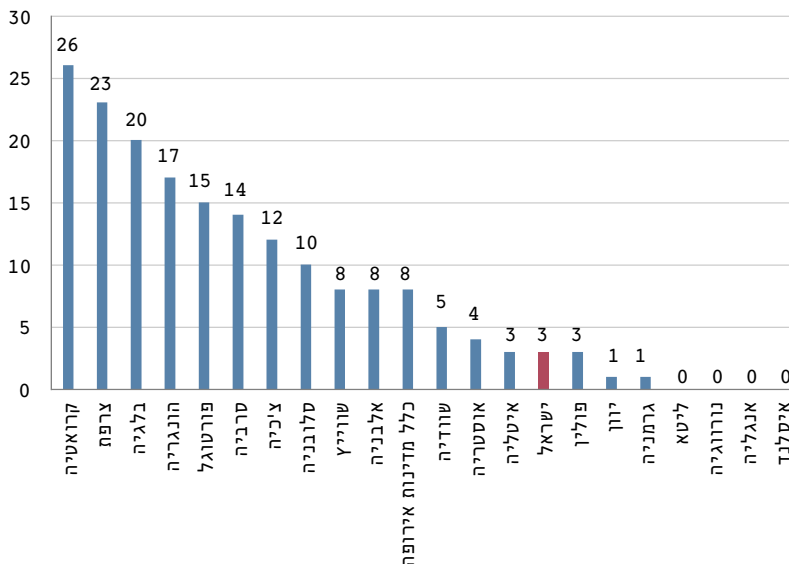
ל-74% מראשי הרשויות במגזר היהודי יש רקע פוליטי או מקצועי בשלטון המקומי, בהשוואה ל-42% בלבד ברשויות הערביות. ניתוח של הרשויות היהודיות לפי מעמד מוניציפלי מלמד כי רק ל-88% מראשי העיריות היה רקע פוליטי קודם בשלטון המקומי, בהשוואה ל-75% מראשי המועצות המקומיות ול-52% מראשי המועצות האזוריות. ניתוח של 16 הנשים המכהנות כראשות רשויות מלמד כי ל-13% (81%) מהן יש רקע פוליטי או מקצועי בשלטון המקומי.

## רקע כחברי כנסת

בעוד בפרק הקודם התייחסנו לרקע הפוליטי של ראשי הרשויות בשלטון המקומי, בפרק זה נתייחס לרקע הפוליטי של ראשי הרשויות בשלטון המרכזי, כלומר, בכנסת. מבין 255 ראשי הרשויות המכהנים לאחר בחירות 2024 ל-7 (3%) יש רקע פוליטי קודם בכנסת: יונה יהב (חיפה), יחיאל לסרי (אשדוד), כרמל שאמה הכהן (רמת גן), מאזן גנאים (סח'נין), דניאל עטר (גלבוע), טאלב אבו עראר (ערערה בנגב) ואחמד דבאח (דיר אל-אסד).<sup>12</sup> בתרשים 6 מוצגים הנתונים בהשוואה למדינות אחרות באירופה (Dodeigne et al., 2017).

## תרשים 6

שיעור ראשי הרשויות שכיהנו קודם לכן כחברי פרלמנט, ישראל  
בהשוואה למדינות אירופה (ב-%)



12 ל-7 ראשי הרשויות הללו היה רקע פוליטי קודם ברשות המקומית: 4 מתוכם כיהנו כראשי רשויות בטרם נבחרו לכנסת (גנאים, עטר, אבו עראר ודבאח) ו-3 האחרים כיהנו כחברי מועצה (יהב, לסרי ושאמה הכהן).

מהתרשים עולה כי שיעור ראשי הרשויות שכיהנו קודם לכן כחברי פרלמנט בישראל הוא נמוך יחסית. ניתן להצביע על שתי סיבות עיקריות לכך:

ראשית, הנתונים בתרשים מושפעים ממספר חברי הפרלמנט וממספר הרשויות שיש בכל מדינה ביחס למספר התושבים. בהשוואה למדינות מערביות אחרות, בישראל יש שיעור נמוך של חברי פרלמנט לתושב (אלמגור-לוטן וצדוק, 2020), בעוד שמספר הרשויות לתושב קרוב למוצע (פינקלשטיין, 2020, עמ' 28-29). המספר הנמוך של חברי פרלמנט בישראל מביא לכך שיש פחות מועמדים פוטנציאליים שצפויים לעבור מהכנסת לשלטון המקומי.

שנית, נראה כי בישראל כהונה בכנסת אינה משמשת קרש קפיצה להצלחה בבחירות המקומיות, ואולי אף להפך. במחקר קודם (פינקלשטיין, 2024) בחנו את ניסיונותיהם של חברי כנסת (לאחר כהונתם בכנסת או בעת כהונתם) להתמודד על תפקיד ראש רשות החל משנת 1977, ומצאנו כי מתוך 41 חברי כנסת שהתמודדו על תפקיד ראש רשות, 14 (34%) נבחרו לתפקיד ראש הרשות. מבין 14 אלו, 7 כיהנו כראשי רשויות עוד בטרם הכהונה בכנסת, כך שקשה לראות את הכהונה בכנסת כמקפצה שסייעה להם להיבחר לתפקיד ראש הרשות, ועוד 5 כיהנו בעברם כחברי מועצה, כלומר היה להם רקע פוליטי קודם ברשות המקומית. יתרה מכך, מאז 2008 כל 14 חברי הכנסת שהתמודדו על תפקיד ראש רשות ללא כהונה קודמת כחברי מועצה או ראשי רשויות – לא הצליחו להיבחר. אנו רואים אפוא שעל אף החשיפה הציבורית הגבוהה של חברי כנסת, בבחירות המקומיות, הציבור אינו נוטה לבחור מועמדים המגיעים מהכנסת, אם אין להם ניסיון פוליטי קודם ברשות המקומית. ייתכן שהדבר נובע מהיחלשות הזיקה בין המפלגות הארציות והמועמדים לתפקיד ראש הרשות במהלך השנים (פינקלשטיין והימן, 2024), ומכך שזיהוי עם מפלגות ארציות יכול להיחשב נטל על מועמדים בבחירות המקומיות (פינקלשטיין, 2024א).

## פרק 3 רקע תעסוקתי

### 3.1. מגזרי תעסוקה: ציבורי, פרטי ושלישי

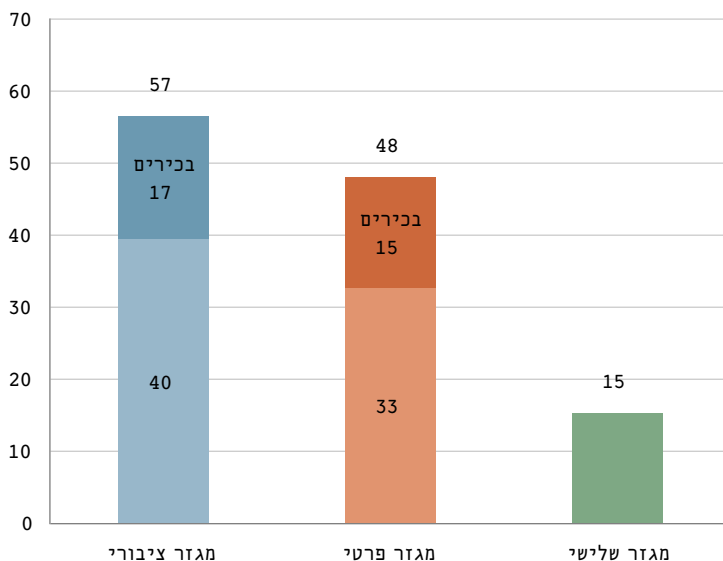
כדי לנתח לעומק את נתיבי הקריירה של ראשי הרשויות ערכנו כמה סיווגים של הרקע התעסוקתי שלהם. ראשית, חילקנו את סוגי העבודות לשלושה מגזרי תעסוקה, כמקובל: מגזר ציבורי (שלטון מרכזי, שלטון מקומי, גופי ביטחון ועוד), מגזר פרטי ומגזר שלישי. בקטגוריות המגזר הציבורי והפרטי יצרנו גם תת-קטגוריה של בכירים, בכל אחד משני המגזרים. במגזר הציבורי בכירים הם מי שכיהנו בתפקיד מנכ"ל או סמנכ"ל (או תפקיד מקביל) וכן מי שהגיעו לדרגת אל"ם בשירות הצבאי. במגזר הפרטי בכירים הם מי שהקימו או ניהלו חברות (לפירוט ההגדרות ראו את הנספח).<sup>13</sup> תרשים 7 מציג נתונים על הרקע התעסוקתי של ראשי הרשויות לפי סוג מגזר תעסוקתי. לחלק מראשי הרשויות יש רקע תעסוקתי ביותר ממגזר אחד, ולכן השיעור הכולל גבוה מ-100%.

מהתרשים עולה כי ל-57% מראשי הרשויות המקומיות יש רקע במגזר הציבורי, ובהם 17% שכיהנו כבכירים במגזר הציבורי. שיעור ראשי הרשויות שיש להם רקע במגזר הפרטי נמוך במעט ועומד על 48%, ומתוכם 15% היו בכירים במגזר הפרטי. שיעור ראשי הרשויות שעבדו במגזר השלישי נמוך עוד יותר ועומד על 15%.

13 בקטגוריית המגזר השלישי לא יצרנו קטגוריית ביניים של בכירים מפאת שיעור הנמוך של ראשי הרשויות הנמנים עם קטגוריה זו ומפאת מגוון החפקידים במגזר השלישי והקושי להבחין בין דרגים שונים במגזר זה.

**תרשים 7**

**רקע תעסוקתי של ראשי הרשויות בישראל, לפי מגזר תעסוקה (ב-%)**



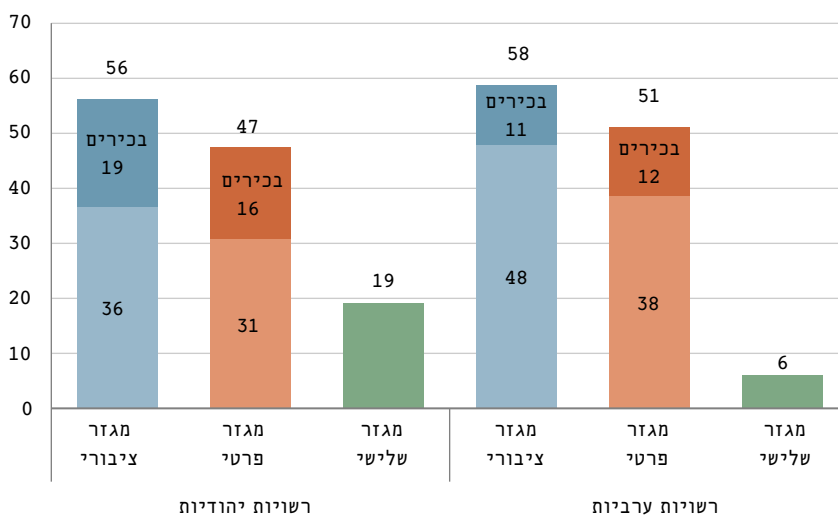
על פי ההערכות, כוח העבודה במשק הישראלי מתחלק בין כ-71% במגזר הפרטי, כ-27% במגזר הציבורי וכ-2% במגזר השלישי.<sup>14</sup> אנו רואים אפוא שיחסית לחלקם של שלושת המגזרים הללו במשק הישראלי, שיעור ראשי הרשויות שיש להם רקע במגזר הציבורי גבוה במיוחד, בעוד ששיעור ראשי הרשויות שיש להם רקע במגזר הפרטי – נמוך. ממצא זה משקף את הזיקה הברורה בין המגזר הציבורי לבין הזירה הפוליטית שתחתיה הוא פועל באופן ישיר.<sup>15</sup>

14 עיבוד לנתוני סקר כוח אדם 2023 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. תודתנו נתונה לרועי קנת'פורטל על עיבוד הנתונים.

15 ייתכן שחלק מהפער נובע גם מההבחנה בין הנתונים של ראשי הרשויות הבוחנים תעסוקה במשך שנים לבין נתוני שוק העבודה בכלל הבוחן התפלגות בזמן נתון.

תרשים 8 מתאר את ניתוח הרקע התעסוקתי של ראשי הרשויות לפי שלושת המגזרים, בהשוואה בין הרשויות היהודיות לרשויות הערביות.

**תרשים 8**  
**רקע תעסוקתי של ראשי הרשויות בישראל, לפי מגזר תעסוקה,**  
**השוואה בין רשויות יהודיות לרשויות ערביות (ב-%)**



מהתרשים עולה כי שיעור ראשי הרשויות הערביות שיש להם רקע במגזר הציבורי ובמגזר הפרטי קרוב לזה של ראשי הרשויות היהודיות (מגזר ציבורי – 58% בערבי לעומת 56% ביהודי; מגזר פרטי – 51% בערבי לעומת 47% ביהודי), אך שיעור הבכירים – הן במגזר הציבורי והן במגזר הפרטי – נמוך יותר בקרב ראשי הרשויות הערביות: 11% מראשי הרשויות הערביות היו בכירים במגזר הציבורי בהשוואה ל-19% ברשויות היהודיות, ו-12% מראשי הרשויות הערביות היו בכירים במגזר הפרטי בהשוואה ל-16% ברשויות היהודיות. ייתכן כי ממצא זה קשור לשיעור הנמוך של ערבים המכהנים בתפקידים בכירים

בשוק העבודה בישראל.<sup>16</sup> בהשוואה של המגזר השלישי יש הבדל ניכר: ל-19% מראשי הרשויות היהודיות יש רקע במגזר השלישי בהשוואה ל-6% בלבד ברשויות הערביות.

נוסף על כך, ניתוח של 16 הנשים המכהנות כראשות רשויות מלמד כי 13 (81%) עבדו בעבר במגזר הציבורי, 10 (62.5%) עבדו במגזר הפרטי ו-5 (31%) עבדו במגזר השלישי (כאמור, חלק עבדו ביותר ממגזר תעסוקה אחד).

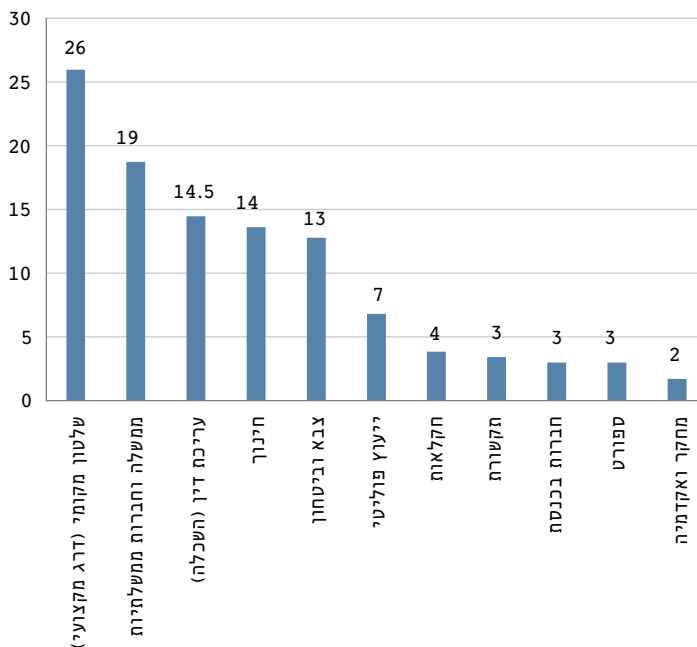
### 3.2. משלחי יד וענפים כלכליים

בסעיף הקודם בחנו את תחומי התעסוקה באופן רוחבי בחלוקה למגזרי תעסוקה כלליים, וכעת נבחן את תחומי התעסוקה באופן מעמיק יותר. נהוג לחלק את שוק התעסוקה לענפים כלכליים ולמשלחי יד. ענף כלכלי משקף את התחום שבו עוסק הארגון המעסיק, בעוד שמשלח היד משקף את העבודה הספציפית של המועסק. כך למשל, רואה חשבון המועסק בענף ההייטק משויך למשלח יד של ראיית חשבון ולענף כלכלי הייטק. לצורך בחינת נתיבי הקריירה של ראשי הרשויות בחרנו ליצור כמה קטגוריות רלוונטיות שחלקן מתייחסות לענף כלכלי (למשל – עבודה בממשלה) וחלקן מתייחסות למשלח יד (למשל תחום החינוך).<sup>17</sup> פירוט ההגדרות המדויקות של כל תחום מובא בנספח. גם כאן, יש ראשי רשויות שיש להם רקע ביותר מתחום אחד, ולכן השיעור הכולל גבוה מ-100%.

16 על השיעור הנמוך של ערבים בתפקידים בכירים בשירות המדינה, ראו את הדוח של נציבות שירות המדינה, אדיסו ושטה, 2024, עמ' 28.

17 חורג מכך מקצוע עריכת הדין שנכלל אף הוא בנתונים ומתייחס להשכלה, אם כי מי שבעל הסמכה לעריכת דין בהגדרה גם עסק בכך בתחילת דרכו המקצועית לפחות, ולכן אפשר להתייחס אליו גם כרקע מקצועי.

**תרשים 9**  
**רקע תעסוקתי של ראשי הרשויות המקומיות בישראל,**  
**לפי משלח יד או ענף כלכלי (ב-%)**



מהתרשים עולה כי שיעור ראשי הרשויות שיש להם רקע תעסוקתי בשלטון המקומי הוא הגבוה ביותר (26%). ממצא זה נראה טבעי לאור הזיקה הברורה שבין עבודה ברשות מקומית לרצון להתמודד על תפקיד ראש הרשות, שעליה עמדנו לעיל. נוסף על כך, שיעור גבוה מבין ראשי הרשויות כיהנו כעובדי ממשל בשלטון המרכזי (19%).

בתרשים בולט במיוחד השיעור הגבוה של ראשי רשויות שיש להם רקע בתחום החינוך (14%) ובתחום הצבא והביטחון (13%). נציין שבקטגוריית צבא וביטחון כללנו את מי שהשתחרר מצה"ל בדרגת סא"ל ומעלה, או ששירת בקבע תקופה ממושכת של 15 שנה לפחות בצה"ל או בגופי ביטחון אחרים דוגמת משטרה, שב"ס ושב"כ.

הזיקה של תחום החינוך לעבודת הרשויות המקומיות ברורה: מדובר באחד התחומים החשובים בפעילותה של הרשות המקומית, ושיעור גבוה מתקציבה של הרשות המקומית מוקצה לתחום זה. במחקר קודם מצאנו כי תחום החינוך הוא אחד משלושת התחומים החשובים ביותר לציבור בשיקולי ההצבעה בבחירות המקומיות (בצד תחום האחזקה והתשתיות ותחום ניקיון וטיפול העיר), ובקרב נשים הוא צוין כתחום החשוב ביותר באופן מובהק (פינקלשטיין, 2024). כמו כן, שלישי מאנשי החינוך המכהנים כראשי רשויות, היו בעבר מנהלי בתי ספר ועוד כמה היו סגני מנהל. נראה כי ניהול בית ספר ברשות מקומית מביא לחיבור עמוק לציבור המקומי המתבטא בהיכרות עם משפחות רבות במקום, ובכך הוא משמש קרש קפיצה לתפקיד ראש הרשות.

לעומת זאת, השיעור הגבוה יחסית של ראשי רשויות שבאו מרקע ביטחוני אינו מובן מאליו, שכן מדובר בתחום המזוהה במובהק עם עבודת הממשלה. אפשר היה לחשוב שרקע ביטחוני אינו רלוונטי לתפקיד ראש רשות מקומית, משום שבישראל סמכויות הרשויות המקומיות בתחום הביטחוני – ואף בתחומי השיטור – מצומצמות למדי ואינן דורשות ניסיון רב בתחום. הסבר אפשרי לכך שבכל זאת שיעור גבוה יחסית של ראשי רשויות מגיעים מרקע ביטחוני הוא המעמד שיש בישראל לאנשי שירות הביטחון ותפיסת הציבור אותם כאנשים בעלי יכולות ביצועיות הדרושות לתפקיד ראש הרשות. כמו כן, אפשר לשער שתפקידם כראשי רשויות משתלב גם עם היכולת ועם הצורך של אנשי כוחות הביטחון שיוצאים לפנסיה מוקדמת לייצר לעצמם קריירה שנייה.

לעומת זאת, ניתן להצביע על שיעורם הנמוך של ראשי רשויות שיש להם רקע בתחום התקשורת. רק 7 (3%) ראשי רשויות מתוך 235 כיהנו בעברם כאנשי תקשורת: צביקה ברוט (בת ים), חיים ברוידא (רעננה), רפיק חלבי (דאלית אל-כרמל), גיא יפרח (מעלה אדומים), יחיא מרעי חאג' יחיא (טייבה), עידן גרינבאום (עמק הירדן) ויאסר טבאש (כעביה-טבאש-חג'אג'רה). נתון זה בולט במיוחד על רקע השיעור הגבוה בשנים האחרונות של אנשי תקשורת בכנסת. במחקר של עופר קניג משנת 2018 נמצא כי מבין 120 חברי הכנסת 13 (11%) שימשו כאנשי תקשורת בחמש השנים שלפני היבחרם

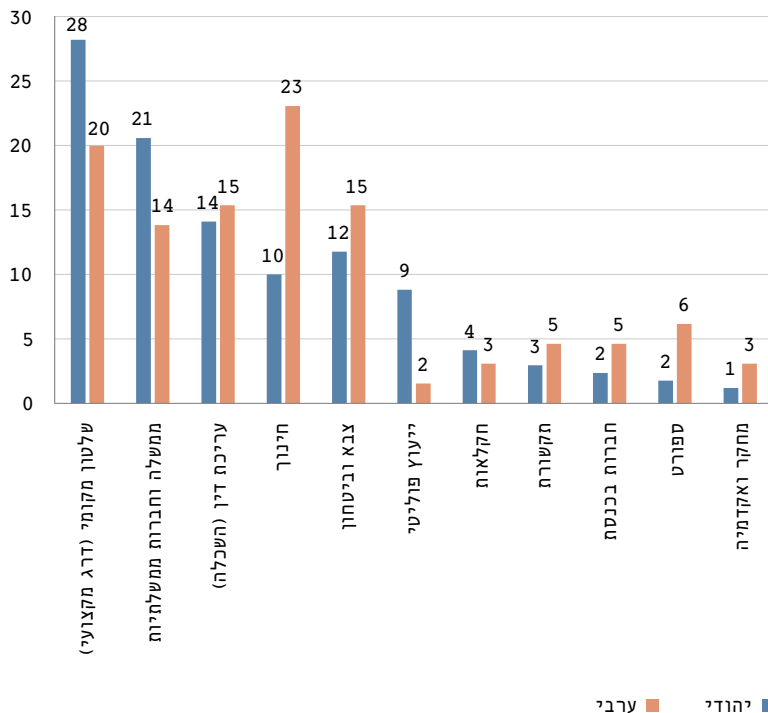
לכנסת (קניג, 2018). גם בעניין זה ניתן להעלות כמה השערות: ראשית, התקשורת מזוהה בעיקר עם הבעת עמדות וטיעונים, כישורים שתואמים מאוד לפרלמנט, בעוד שתפקיד ראש הרשות נתפס כתפקיד בעל מאפיינים ביצועיים שדורש כישרון וניסיון ניהולי שמתאים פחות לפרופיל של אנשי תקשורת. שנית, ראש הרשות הוא דמות ציבורית המוכרת בעיקר ברמה המקומית, כלומר תפקיד זה נתפס בעבור אנשי תקשורת כאפור יחסית ורחוק מאור הזרקורים (והתקשורת), בהשוואה לכנסת המסוקרת ברמה הארצית. בהקשר זה מעניין לציין שכל שבעת ראשי הרשויות שיש להם רקע בתקשורת עבדו בעבר בכלי תקשורת ארציים, כך שאין אף לא ראש רשות אחד שצמח מהתקשורת המקומית. ייתכן כי חולשתה של התקשורת המקומית המתבטאת בירידה המתמשכת בהיקף המקומונים ובמספר הקוראים שלהם אינה מאפשרת צמיחה של אנשי תקשורת מקומיים, המתעניינים בעבודת הרשויות המקומיות.<sup>18</sup>

תרשים 10 מציג את הנתונים המפורטים על הרקע התעסוקתי של ראשי הרשויות בהשוואה בין רשויות יהודיות לרשויות ערביות.

18 בשנת 2013 פעלו במדינה 545 מקומונים מודפסים ומקוונים במגוון שפות, בעוד שביולי 2022 היו רשומים בישראל רק 291 מקומונים מודפסים ואתרים מקומיים. גם מספר הקוראים נמצא בירידה: בעוד בסקר TGI מ־2012 דיווחו 34.4% מהנשאלים כי הם קוראים מקומון בקביעות, סקר דומה שנערך ביוני־יולי 2022 העלה כי שיעור הקוראים צנח ל־22.2%. להרחבה בנושא, ראו חרות־סבר, 2022; מנוסביץ ולב־און, 2014.

**10 חרשים**

**רקע תעסוקתי של ראשי הרשויות המקומיות בישראל, לפי משלח יד או ענף כלכלי, השוואה בין רשויות יהודיות לרשויות ערביות (ב-%)**



התחום העיקרי שבו יש דומיננטיות ברורה לראשי הרשויות הערביות הוא החינוך: 23% בהשוואה ל-10% בקרב ראשי הרשויות היהודיות. ייתכן כי הדבר מלמד על המעמד הרם המיוחס לאנשי חינוך בחברה הערבית בישראל.

תחום נוסף שבו בולט השיעור הגבוה של רקע תעסוקתי של ראשי הרשויות הערביות הוא הביטחון: ל-15% מראשי הרשויות הערביות יש רקע בתחום זה, בהשוואה ל-12% ברשויות היהודיות. ממצא זה מפתיע מאוד לאור הזיהוי הכמעט מובהק של תחום הביטחון עם החברה היהודית, ומיעוט הערבים המתגייסים לצבא ולשירות בכוחות הביטחון האחרים. ניתוח פרטני של

הנתונים מלמד כי מבין 65 הרשויות הערביות שנכללו בניתוח יש 15 רשויות דרוזיות, ובהן 4 רשויות ברמת הגולן שמרבית תושביהן אינם אזרחים ואינם מתגייסים לצה"ל. ב־11 הרשויות הדרוזיות הנותרות, ל־7 ראשי רשויות יש רקע של שירות ממושך בכוחות הביטחון (6 בצה"ל ו־1 במשטרה). לצד אלו, ל־3 ראשי רשויות בדואיות יש רקע של שירות ביטחוני ממושך: בצה"ל, במשטרה ובשב"ס, בעוד שלאף לא ראש רשות מוסלמית אחד יש רקע ביטחוני. כלומר, הממצאים נובעים מן הדומיננטיות הכמעט מוחלטת של נתיבי הקריירה הביטחוני בחברה הדרוזית, ובמידה חלקית במגזר הבדואי.

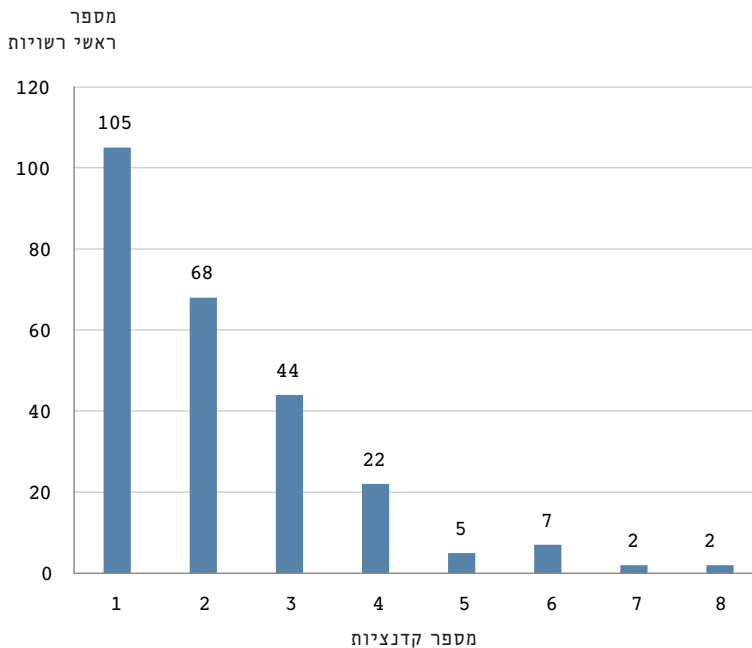
מנגד, התרשים מצביע על השיעור הנמוך, בהשוואה לחברה היהודית, של ראשי רשויות ערביות שיש להם רקע מקצועי בשלטון המקומי (שאליו התייחסנו לעיל), בממשלה ובתחום הייעוץ הפוליטי. המשותף לתחומים אלו הוא הרקע בעבודה הציבורית־ממשלתית השוטפת שהם דורשים.

## ניסיון קודם כראשי רשויות: מספר הקדנציות

היבט חשוב נוסף בניתוח נתיבי הקריירה של ראשי הרשויות הוא מספר הקדנציות שהם מכהנים בתפקיד. מבין 255 ראשי הרשויות המכהנים לאחר בחירות 2024, ל-105 ראשי רשויות זו הכהונה הראשונה בתפקיד ראש הרשות, כך ש-150 (59%) כיהנו קודם לכן כראשי רשויות, ובהם 126 שהיו בתפקיד גם בזמן בחירות 2024, ועוד 24 שכיהנו בתפקיד ראש הרשות בעבר, וחזרו לכהן מחדש לאחר בחירות 2024. בתרשים 11 מוצגים נתונים על מספר הקדנציות הקודמות של ראשי הרשויות המכהנים.

### תרשים 11

#### מספר הקדנציות של ראשי הרשויות המקומיות לאחר בחירות 2024



בעבור 68 ראשי רשויות זוהי הקדנציה השנייה בתפקיד, בעבור 44 הקדנציה השלישית ובעבור 22 הקדנציה הרביעית. עוד 18 ראשי רשויות מכהנים במשך חמש קדנציות או יותר, ובהם 2 ראשי רשויות שזוהי הכהונה השמינית שלהם: יחיאל זוהר (נתיבות) ואליהו דדון (בית דגן); ו־2 ראשי רשויות שזוהי הכהונה השביעית שלהם: יעקב פרץ (קריית אתא) ואילן שדה (מנשה).

ניתוח הנתונים לפי מגזר הרשות מלמד כי ברשויות הערביות מספר הקדנציות הקודמות נמוך יותר. ל־47% מראשי הרשויות הערביות הקדנציה הנוכחית היא הראשונה בתפקיד ראש הרשות, בהשוואה ל־38% מבין ראשי הרשויות היהודיות. מנגד, רק 2% מראשי הרשויות הערביות מכהנים במשך חמש קדנציות או יותר בהשוואה ל־8% מראשי הרשויות היהודיות. נתונים אלו משקפים את התחלופה הגבוהה יותר של ראשי הרשויות הקיימת בשלטון המקומי הערבי שעליה עמדנו גם בעבודות קודמות (פינקלשטיין, 2024; פינקלשטיין ויקיר, 2024).

ניתוח של 16 הנשים המכהנות כראשות רשויות מלמד כי עבור 8 מהן זוהי הקדנציה הראשונה (50%), עבור 5 נוספות זוהי הקדנציה השנייה, עבור 2 זוהי הקדנציה השלישית (ליאת שוחט – אור יהודה; ליזי דלריצ'ה – גני תקווה) ועבור 1 – מרים פיירברג־איכר (נתניה) זוהי הקדנציה השישית בתפקיד.

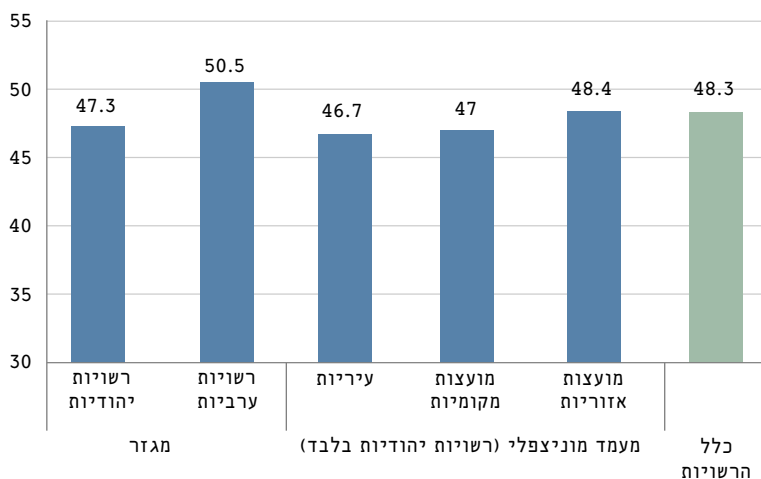
## גיל

בבואנו לנתח את הרקע שממנו הגיעו ראשי הרשויות יש חשיבות לגיל שבו הם נבחרו. לאדם שנבחר לראשונה בגיל מבוגר הייתה, סביר להניח, קריירה קודמת מפותחת. לעומת זאת, ככל שהמועמד נבחר בגיל צעיר יותר, כך סביר להניח שהרקע התעסוקתי הקודם שלו מפותח פחות.

הגיל הממוצע של ראשי הרשויות שנבחרו בבחירות 2024 עמד בשנת הבחירות על 55.6 שנים,<sup>19</sup> אך לצורך מחקר זה עניין אותנו לבחון את הגיל שבו נבחרו ראשי הרשויות לראשונה. ניתוח הנתונים של ראשי הרשויות שנבחרו בבחירות האחרונות מלמד שהגיל הממוצע שבו הם נבחרו לראשונה עומד על 48.3 שנים. תרשים 12 מציג את הנתונים בפילוח לפי מגזר ומעמד מוניציפלי של הרשות.

## תרשים 12

הגיל הממוצע של ראשי הרשויות בעת שנבחרו לתפקיד לראשונה, לפי מגזר ומעמד מוניציפלי



19 הנתון לאחר בחירות 2018 היה דומה מאוד ועמד על 54.1 שנים. כיוון שהמידע הקיים הוא לפי שנים (המידע הוא על שנת הלידה של ראשי הרשויות ולא על החודש

מהתרשים עולה הבדל ניכר בין רשויות יהודיות לרשויות ערביות: פער של למעלה מ-3 שנים בין הגיל שבו נבחר לראשונה ראש רשות במגזר היהודי לגיל שבו נבחר לראשונה ראש רשות במגזר הערבי (47.3 לעומת 50.5). ניתוח הרשויות היהודיות לפי המעמד המוניציפלי שלהן מלמד כי אין כמעט הבדל בין עיריות ומועצות מקומיות (46.7 לעומת 47), בעוד שבמועצות אזוריות ראשי הרשויות נבחרים לתפקידם בגיל מעט מאוחר יותר.

ניתוח של 16 הנשים המכהנות כראשות רשויות מלמד כי הגיל הממוצע שבו נבחרו לראשונה עומד על 46.3 שנים, צעיר מעט מהממוצע, אפילו בהשוואה לכלל המכהנים ברשויות היהודיות בלבד.

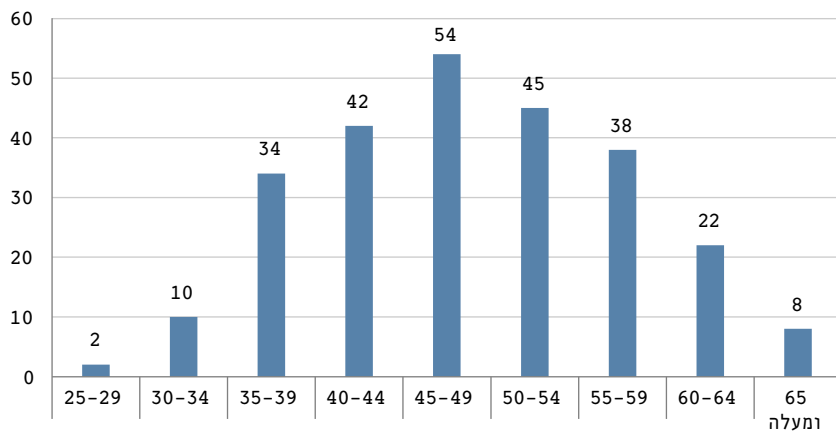
תרשים 13 מציג נתונים על הגיל שבו נבחרו ראשי הרשויות לכהונתם לראשונה, בחלוקה לקבוצות גיל.

מהתרשים עולה כי קבוצת הגיל הגדולה ביותר של ראשי רשויות שנבחרו לראשונה היא גילי 45-49, הכוללת 54 ראשי רשויות (21% מראשי הרשויות המכהנים). 30 מראשי הרשויות נבחרו לראשונה לאחר גיל 60, ובהם 8 שנבחרו לראשונה לאחר גיל 65. ראש הרשות המכהן שנבחר לתפקידו לראשונה בגיל המבוגר ביותר הוא שמואל בוקסר מנס ציונה שנבחר בגיל 69. מנגד 2 ראשי רשויות נבחרו לראשונה לתפקיד בטרם הגיעו לגיל 30: אליהו דדון מבית דגן ועודד הלפרין מכפר תבור.

---

המדויק), הרי שבחירות 2024 מוסיפות שנה נוספת, כיוון שהרשימות והמועמדים נסגרו כבר ב-2023, השנה שבה הבחירות היו אמורות להתקיים בטרם נדחו בעקבות מלחמת חרבות ברזל.

**13 חרשים**  
**התפלגות ראשי הרשויות המקומיות לקבוצות גיל לפי הגיל**  
**שבו נבחרו לראשונה (מספרים מוחלטים)**



## סיכום ודיון

הממצא העיקרי שעולה מהמחקר הוא שנתיב הקריירה הדומיננטי ביותר לראשי הרשויות הוא כהונה קודמת כחבר מועצה (50%). ממצא זה בולט במיוחד ברשויות היהודיות שבהן שיעור ראשי הרשויות שכיהנו קודם לכן כחברי מועצה (61%) קרוב מאוד לממוצע במדינות אירופה, בעוד שברשויות ערביות השיעור נמוך באופן ניכר (28%). יחד עם שיעור גבוה של ראשי רשויות שכיהנו בדרג המקצועי בשלטון המקומי עולה כי ל-65% מראשי הרשויות בישראל יש רקע קודם – פוליטי או תעסוקתי – בעבודת השלטון המקומי: 74% ברשויות יהודיות לעומת 42% ברשויות ערביות.

מזווית מערכתית נראה שממצא זה מלמד שכדי לקדם את הייצוגיות בתפקיד ראש הרשות יש לפעול בראש ובראשונה להרחיב את הייצוגיות בקרב חברי המועצה, וכן יש לפעול להרחיב את הגיוון בקרב בכירי הדרג המקצועי בשלטון המקומי. כך למשל, נראה שכדי להתמודד עם שיעור הנמוך של נשים בתפקיד ראש הרשות (6%) יש לפעול להרחבת הייצוג של נשים בתפקיד חברות מועצה ובדרג המקצועי הבכיר בשלטון המקומי. ממצא זה מתחזק לאור ממצא אחר של המחקר המלמד כי שיעור ראשות הרשויות שצמחו מתוך המנגנון המוניציפלי – הפוליטי או המקצועי – גבוה במיוחד (81%). כמו כן, ייתכן כי הממצא בדבר השיעור הנמוך יחסית של ראשי רשויות ערביות בעלי ניסיון מוניציפלי קודם משפיע על יכולותיהם התפקודיות, אך נראה שיש צורך במחקר מעמיק יותר כדי לעמוד על תופעה זו.

## הגדרות

## נספח

חינוך	מורים, מנהלים, תפקידים בחינוך בלתי פורמלי כגון בתנועות נוער ובמכינות קדם-צבאיות. לא כולל מנהלי מוסדות חינוך בעלי רקע מקצועי בניהול בלבד (כלומר ללא רקע חינוכי).
חקלאות	מי שעסקו בחקלאות או עבדו בחברה שעוסקת בחקלאות.
ייעוץ פוליטי	מי שכיהנו כיועצים פרלמנטרים, יועצים לשר או יועצים לראשי רשויות.
מגזר פרטי	מי שעבדו כעצמאים או כשכירים במגזר הפרטי.
מגזר פרטי בכיר	מי שהקימו או ניהלו חברות עסקיות (לא כולל משרדי עו"ד ורואי חשבון שלרוב מדובר בעסק קטן). לא נכללו גם מי שצוין לגביה מידע כללי, כגון "בעלים של חברה" בלי שצוין שם החברה, או במקרים שהייתה אינדיקציה לכך שמדובר בחברה קטנה מאוד.
מגזר ציבורי	מי שצוין לגביהם כי הם אחת מאלה לפחות: עובדי ממשלה, עובדי שלטון מקומי, חברי כנסת, יועצים פוליטיים או אנשי צבא וביטחון. כמו כן נכללו בקטגוריה זו מנהלים ומורים בבתי ספר מחוץ מי שסומנו בתחום חינוך.
מגזר ציבורי בכיר	מי ששימשו בתפקידים במגזר הציבורי כמנכ"לים או כסמנכ"לים (או תפקיד מקביל) וכן מי שהגיעו לדרגת אל"ם בשירותם הסדיר בצה"ל.
מגזר שלישי	מי שעבדו בארגון מגזר שלישי, או הקימו ארגון מגזר שלישי והתבלטו בו. לא כולל חברי ועדים או דירקטוריונים, שלרוב משמשים בהתנדבות ונוסף על תפקידים אחרים.
מחקר ואקדמיה	מי שיש להם תואר דוקטור (לפחות) ועסקו בהוראה או במחקר באקדמיה.
ממשלה וחברות ממשלתיות	מי שעבדו בגוף ממשלתי כמו משרדי ממשלה ובהי משפט, וכן מי שעבדו בחברות או בעמותות ממשלתיות. לא כללנו כאן יועצים לשרים שנכללו תחת קטגוריית "ייעוץ פוליטי" (ראו לעיל).
ספורט	מי שעסקו בספורט כספורטאים או גם ניהלו קבוצה או איגוד ספורט.
עריכת דין (השכלה)	מי שהוסמכו כעורכי דין (כלומר לא כללנו כאלה שרק סיימו תואר במשפטים).
צבא וביטחון	מי שהשתחררו מצה"ל בדרגת סא"ל ומעלה, או שהגיעו לדרגת אל"ם במסגרת שירות מילואים, או ששירתו 15 שנה לפחות בצה"ל או בגופי ביטחון אחרים, דוגמת משטרה, שב"ס ושב"כ.
שלטון מקומי (דרג מקצועי)	מי שעבדו ברשות מקומית, או בגוף מוניציפלי אחר כמו תאגיד עירוני או עמותה עירונית, כולל ראש מועצה ממונה.
תקשורת	מי שעבדו בגוף תקשורת כתובה או משודרת.

## רשימת המקורות

אדיסו, זאלו ושטה, רחל (2024). דוח גיוון וייצוג בשירות המדינה לשנת תשפ"ב-תשפ"ג, 2023. נציבות שירות המדינה.

אלמגור-לוטון, אורלי וצדוק, דינה (2020). מבט משווה על היחס בין מספר חברי הפרלמנט לגודל האוכלוסייה. הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

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

בריכטה, אברהם (1972). הרקע החברתי, הפוליטי והתרבותי של חברי הכנסת בישראל [חיבור לשם קבלת תואר "דוקטור לפילוסופיה"]. אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.

זינמן, ירון (2015). רקע תעסוקתי, ניהול תהליכי הבראה והביצועים של רשויות מקומיות [עבודת גמר מחקרית (תזה)]. אוניברסיטת חיפה.

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

חרותי-סובר, טלי (2022, 22 אוגוסט). פעם מקומונים יכלו להמליך ראשי ערים: אך הם איבדו מכוחם בעידן הדיגיטלי, דה-מרקר.

יקיר, איתמר, פינקלשטיין אריאל, ונועם יחיאל (2024, 23 ינואר).  
ייצוג נשים בבחירות לרשויות המקומיות: סקירת נתונים. אתר המכון  
הישראלי לדמוקרטיה.

יקיר, איתמר, ופינקלשטיין אריאל (בדפוס). ייצוג נשים בבחירות  
לרשויות המקומיות. בתוך אריאל פינקלשטיין ואיתמר יקיר (עורכים),  
הבחירות לרשויות המקומיות בישראל 2003-2024. המכון הישראלי  
לדמוקרטיה.

מנוסביץ, עידית ולב־און, אזי (2014). העיתונות המקומית בישראל  
2013: קווים לדמותה. מסגרות מדיה, 12, 1-28.

פינקלשטיין, אריאל (2020). השלטון המקומי: רקע כללי, סוגיות ליבה  
ואתגרים. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פינקלשטיין, אריאל (2024, 8 פברואר). השפעת תמיכת מפלגות  
ארציות במועמדים בבחירות המקומיות על דפוסי ההצבעה של התושבים.  
אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פינקלשטיין, אריאל (2024, 11 פברואר). הנושאים החשובים לציבור  
בבחירות המקומיות. אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פינקלשטיין, אריאל (2024, 8 אפריל). ניתוח תוצאות הבחירות  
לרשויות המקומיות - 2024. אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

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

פינקלשטיין, אריאל ויקיר, איתמר (2024, 22 פברואר). תחלופת ראשי  
רשויות ויתרון המכהן בבחירות המקומיות בישראל: סקירת נתונים. אתר  
המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פינקלשטיין, אריאל וגולדברג, אילה (2025, 14 מרץ). מאחורי כל גבר  
עומד עוד גבר: סגניות ראש רשות בשלטון המקומי. המכון הישראלי  
לדמוקרטיה.

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

פינקלשטיין, אריאל והימן, אסף (2024, 28 ינואר). הקשרים בין מועמדים לתפקיד ראש הרשות לבין מפלגות ארציות: סקירת נתונים. **אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה**.

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

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

קניג, עופר (2018, 29 ינואר). נתיבי הקריירה של חברי הכנסת. **פרלמנט, 80**.

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

Ben-Bassat, Avi, & Dahan, Momi (2012). Social identity and voting behavior. *Public Choice*, 151, 193–214.

Carreri, Maria, & Payson, Julia (2021). What makes a good local leader? Evidence from US mayors and city managers. *Journal of Political Institutions and Political Economy*, 2(2), 199–225.

Cotta, Maurizio, & Best, Heinrich (2000). Between professionalisation and democratisation: A synoptic view of the making of the European representative. In Cotta, Maurizio, & Best, Heinrich (Eds.), *Parliamentary representative in Europe 1848–2000: Legislative recruitment*

*and careers in eleven European countries* (pp. 493–526). Oxford University Press.

Dal Bó, Ernesto, & Finan, Frederico (2018). Progress and perspectives in the study of political selection. *Annual Review of Economics*, 10(1), 541–575.

De Paola, Maria, & Scoppa, Vincenzo (2011). Political competition and politician quality: Evidence from Italian municipalities. *Public Choice*, 148(3), 547–559.

Dodeigne, Jérémy, Krukowska, Joanna, & Lazauskienė, Aistė (2017). The mayors' political career: Between local and national ambition. In Heinelt, Hubert, Magnier, Annick, Cabria, Marcello, & Reynaert, Herwig (Eds.), *Political Leaders and changing local democracy: The European Mayor* (pp. 109–147). Cham: Springer International Publishing.

Eulau, Heinz, & Prewitt, Kenneth (1973). *Labyrinths of democracy: Adaptations, linkages, representation, and policies in urban politics*. Ardent Media.

Heinelt, Hubert, & Hlepas, Nikolaos-K (2006). Typologies of local government systems. In Bäck, Henry, Heinelt, Hubert, & Magnier, Annick (Eds.), *The European mayor: Political Leaders in the changing context of local democracy* (pp. 21–42). VS Verlag für sozialwissenschaften.

Lev-On, Azi, and Mann, Rafi (2018). Journalists who cross over to politics: Perceived motivations, communicative and parliamentary salience. *Israel Affairs*, 24(2), 304–317.

Norris, Pippa, & Lovenduski, Joni. (1995). *Political recruitment: Gender, race and class in the British Parliament*. Cambridge University Press.

**ד"ר אריאל פינקלשטיין** הוא ראש פרויקט שלטון מקומי במכון הישראלי לדמוקרטיה.

**אילה גולדברג** היא עוזרת מחקר בפרויקט שלטון מקומי במכון הישראלי לדמוקרטיה.



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

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

מסת"ב:  
978-965-519-505-7