



ייצוג נשים בשלטון המקומי: עדכון וניתוח נתוני בחירות 2018

כתיבה: עדו אבגר | אישור: אורלי אלמגור לוטן
תאריך: י"ג בניסן התשפ"ב, 14 באפריל 2022

סקירה

תוכן העניינים

1.....	תמצית.....	1
3.....	מבוא.....	1
6.....	נתונים על סיעות שקיבלו תוספת מימון בגין ייצוג נשים.....	2
7.....	2.1 סיעות שקיבלו תוספת מימון לפי קבוצת האוכלוסייה המתגוררת ברשות.....	
9.....	2.2 סיעות שקיבלו תוספת מימון לפי אשכול חברתי-כלכלי של הרשות.....	
10.....	2.3 סיעות שקיבלו תוספת מימון לפי גודל הסיעה.....	
13.....	3. נתונים על מועמדות ונבחרות לעמוד בראשות רשויות מקומיות (כולל מועצות אזוריות).....	3
14.....	3.1 מתמודדים ונבחרים לפי מעמד מוניציפלי.....	
16.....	4. צעדים להגדלת ייצוג נשים בקרב חברי מועצות רשויות מקומיות.....	4
20.....	5. סיכום.....	5

תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת חברת הכנסת נירה שפק ועניינו ייצוג נשים בשלטון המקומי. עיקר המסמך הוא ניתוח נתוני הסיעות במועצות הערים והמועצות המקומיות אשר קיבלו תוספת מימון היות שלפחות שליש מחבריהן הם נשים, לפי סעיף 7(א)(3) לחוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), התשנ"ג-1993. כמו כן, במסמך מוצגים נתונים על מתמודדות ונבחרות לראשות רשויות (כולל מועצות אזוריות) בפילוח לפי המעמד המוניציפלי של הרשות, וכן פירוט של הצעדים שננקטו ומתוכננים להינקט על ידי הגורמים הרלוונטיים כדי להגדיל את ייצוגן של נשים בדרג הנבחר בשלטון המקומי. להלן יוצגו עיקרי הנתונים במסמך.

סיעות שקיבלו תוספת מימון מפלגות בגין ייצוג נשים

- בתיקון 12 לחוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), התשנ"ג-1993, שמטרתו להעלות את שיעור הייצוג של נשים בפוליטיקה המקומית, נקבע כי יינתן מימון בחירות מוגדל לכל סיעה במועצת הרשות המקומית (ערים ומועצות מקומיות, ללא מועצות אזוריות) שבמועד הקובע לאחר הבחירות לפחות שליש מחבריה נשים.
- מתוך 1,226 הסיעות שהתמודדו בבחירות המוניציפליות האחרונות זכו במושב אחד לפחות במועצת הרשות, 245 סיעות (20%) נמצאו זכאיות לקבלת תוספת מימון בגין ייצוג נשים. לשם השוואה, אחרי בחירות 2013, טרם תיקון החוק ומתן התמריץ הכלכלי להגדלת ייצוג נשים ברשימות, שיעור הסיעות שלפחות שליש מחבריהן היו נשים היה 17%.
- הסכום המרבי של תוספת המימון בגין ייצוג נשים שלו היו עשויות להיות זכאיות 245 הסיעות הנזכרות לעיל היה כ-19 מיליון ש"ח - 77,500 ש"ח בממוצע לסיעה. עם זאת, בפועל לא כולן קיבלו את מלוא הסכום; סיעה יכולה לקבל את מלוא סכום הזכאות רק אם הוחלט שלא להפחית את המימון שלה, בעקבות דוח המבקר על חשבונותיה, ובמקרה של סיעה עצמאית - אם הוצאותיה בפועל אינן פחותות מסכום המימון שהיא זכאית לו.
- שיעור הסיעות שקיבלו תוספת מימון אינו זהה בכל הרשויות והוא משתנה על פי מאפייני הרשות: יותר משליש מהסיעות ברשויות יהודיות לא חרדיות ויותר מרבע מהסיעות בערים המעורבות קיבלו תוספת מימון בגין ייצוג נשי. ברשויות ערביות רק 2% מהסיעות נמצאו זכאיות לתוספת המימון. ברשויות חרדיות אין כלל נשים חברות מועצה.
- הבדלים בשיעור הסיעות שקיבלו תוספת מימון נמצאו גם בין רשויות המשתייכות לאשכולות חברתיים-כלכליים שונים: ככלל, הן בכלל הרשויות, והן ברשויות היהודיות הלא-חרדיות בפרט, שיעור הסיעות שקיבלו תוספת מימון בגין ייצוג נשים עולה ככל שהאשכול החברתי-כלכלי שאליו משתייכת הרשות גבוה יותר. מגמה דומה נמצאה גם בבחינת שיעור הסיעות שלפחות שליש מנבחריהן בבחירות 2013 היו נשים. נוסף על כך, ברוב האשכולות גדל שיעור הסיעות שלפחות שליש מחבריהן נשים, לעומת תוצאות בחירות 2013.
- כאמור, תיקון מס' 12 עוסק בסיעות שלפחות שליש מחבריהן הם נשים. בפועל, שיעור הנשים הנדרש לצורך קבלת תוספת המימון, קרי הרף המינימלי לזכאות בפועל, משתנה לפי גודל הסיעה. לדוגמה, הן בסיעה בת שני חברים והן בסיעה בת שלושה חברים נדרשת אישה אחת לפחות לצורך קבלת המימון; אך בסיעה

בת שני חברים פירוש הדבר הוא כי נשים הן מחצית הנבחרים, ואילו בסיעה בת שלושה חברים מדובר בשיעור של שלישי. בשני המקרים תוספת המימון תהיה זהה – 15% מסכום מימון הבחירות לסיעה.

- **הבדלים בשיעור הסיעות שקיבלו תוספת מימון נמצאו גם בין סיעות עם מספר מנדטים שונה: ככלל, שיעור הסיעות שקיבלו תוספת מימון בגין ייצוג נשים עולה ככל שעולה גודל הסיעה וככל שהרף המינימלי לזכאות בפועל נמוך יותר.** שיעור גבוה יותר של סיעות המונות שלושה ושישה חברים – שבהן הרף המינימלי לזכאות בפועל הוא 33% – זכאיות לתוספת תשלום, מאשר השיעור בקרב סיעות המונות שניים או ארבעה חברים, שבהן הרף המינימלי בפועל הוא 50%. בקרב סיעות היחיד, שבהן הרף המינימלי בפועל הוא 100%, שיעור הסיעות הזכאיות לתוספת מימון נמוך במיוחד – 6% מסיעות היחיד בכלל הרשויות ו-14% סיעות היחיד ברשויות היהודיות הלא-חרדיות. סיעות היחיד מהוות כמעט מחצית מכלל הסיעות בכל הרשויות.
- **שיעור הסיעות שקיבלו תוספת מימון בגין ייצוג נשים לאחר בחירות 2018 גדול משיעור הסיעות שלפחות שלישי מחבריהן היו נשים לאחר בחירות 2013 ברוב קטגוריות גודל הסיעה.**

מועמדות ונבחרות לראשות רשויות מקומיות

- **מתוך 802 מועמדים שהתמודדו בבחירות לראשות רשות מקומית בשנת 2018 (כולל מועצות אזוריות), 73 היו נשים (9%); מתוך 251 הנבחרים לראשות הרשויות המקומיות, 15 היו נשים (6%). כמעט שלישי מהגברים שהתמודדו נבחרו למשרה, ואילו רק חמישית מהמועמדות נבחרו.**
- מבחינת הנתונים על ייצוג נשים בקרב המועמדים והנבחרים לראשות הרשות לפי המעמד המוניציפלי של הרשות עולה כי במועצות המקומיות שיעור הנשים בקרב המועמדים (8%) ובקרב הנבחרים (4%) נמוך יחסית לשיעורן בערים (10%-11% ו-8% בהתאמה) ובמועצות האזוריות (11%-11% ו-7% בהתאמה); אך אם מתמקדים במועצות המקומיות היהודיות הלא-חרדיות בלבד, שיעור הנשים עולה במידה ניכרת (18%-10% ו-10% בהתאמה) והתמונה מתהפכת. זאת בשל מספרן הגבוה יחסית של המועצות המקומיות הערביות, שבהן שיעור המועמדות והנבחרות לראשות הרשות אפסי.

- **לא רק שמספר המועמדים (הגברים) לראשות הרשות גבוה יותר ממספר המועמדות בכל סוגי הרשויות, גם שיעור הנבחרים מהמועמדים הגברים גבוה יותר משיעור הנבחרות מהמועמדות בכל סוגי הרשויות. הפער בין שיעור הנבחרים בקרב הגברים לשיעור בקרב הנשים גדול בייחוד במועצות המקומיות – שלישי מהמועמדים הגברים נבחרו, לעומת 16% מהמועמדות. אם בוחנים נתון זה בקרב המועצות המקומיות היהודיות הלא-חרדיות בלבד, הפער גדל: 37% מהמועמדים הגברים נבחרו, לעומת 17% מהמועמדות הנשים.**

כלים להעלאת ייצוג נשים בשלטון המקומי

- לא רק בישראל שיעור הנשים בקרב נבחרים הציבור הוא נמוך, וחסמים מבניים וחברתיים ממשיכים להקשות על נשים להשתלב בעמדות הנהגה פוליטיות במדינות שונות. בין כלי המדיניות להעלאת ייצוג נשים בפוליטיקה שבהם נעשה שימוש בעולם אפשר למנות **קביעת מכסות ייצוג, תוכניות לפיתוח כישורים פוליטיים והעצמת נשים וקמפיינים להעלאת המודעות לחשיבות שילובן של נשים בפוליטיקה.**

- מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה למשרד הפנים, לרשות לקידום מעמד האישה, למרכז השלטון המקומי ולמרכז השלטון האזורי בישראל בשאלות לגבי צעדים שנקטו ונוקטים גופים אלו לקידום נשים נבחרות ציבור בשלטון המקומי, לרבות פעולות היערכות הננקטות או צפויות להינקט לקראת הבחירות המוניציפליות הצפויות בשנת 2023. **מתשובות הגופים נראה שכלל לא ננקטים צעדים פרקטיים רבים המיועדים ישירות להגדלת ייצוג הנשים בשלטון המקומי וכי חלק ניכר מהפעולות שהתקיימו הן הכשרות מטעם עמותת כ"ן, המיועדות בעיקר לנבחרות ציבור מכהנות.**
- אף שלפי הנתונים בין 2013 ל-2018 חל גידול בשיעור הסיעות ברשויות המקומיות שלפחות שליש מחבריהן נשים, חשוב להבהיר שאין באפשרותנו לאמוד את תרומת מנגנון התמרוץ שנקבע בתיקון מס' 12 לגידול זה, היות שיש משתנים אחרים שהיו עשויים להביא לגידול. נוסף על כך, גם לאחר הגידול המדובר, שיעור הנשים במועצות ושיעור הסיעות שלפחות שליש מחבריהן נשים נותר נמוך ביחס לשיעורן באוכלוסייה, והדבר נכון בייחוד ברשויות חרדיות (שבהן אין כלל ייצוג לנשים), ברשויות ערביות וברשויות המשתייכות לאשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים.
- בפועל, למנגנון התמרוץ שנבחר בתיקון מס' 12 יש משמעות שונה בעבור סיעות המונות מספר חברים שונה; על כן, ייתכן כי מידת האפקטיביות הפוטנציאלית של מנגנון התמרוץ בכל הנוגע לסיעות יחיד וסיעות המונות שני חברים (וכן סיעות המונות ארבעה חברים) עשויה להיות נמוכה יותר. נציין כי סיעות היחיד הן מחצית הסיעות בישראל, ועם סיעות המונות שני חברים הן מהוות 77% מהסיעות בישראל.
- הוועדה לקידום נשים בשלטון המקומי (ועדת דלריצ'ה) המליצה בשנת 2018 על **הגדלת תקרת הגבלת ההוצאות** על מימון הבחירות לסיעה אשר בכל שני מקומות עוקבים בה מוצבת אישה; מתן **תוספת מימון** ציבורי בשיעור של 25% לסיעות שבראשן עומדת אישה; הקמת **קרן מימון לעידוד נשים בפוליטיקה. שר הפנים דאז החליט שלא לאמץ את ההמלצות בנוגע לדרג הנבחר** (אומצו המלצות נוספות הקשורות לדרג המקצועי ברשויות המקומיות). ייתכן שיישומן של המלצות ועדת דלריצ'ה עשוי לעודד הצבת נשים במקומות הראשון והשני ברשימה ובכך אולי להביא להגדלת מספר הסיעות הקטנות שבהן יש ייצוג לנשים.

1. מבוא

אף שבשנים האחרונות אנו עדים לעלייה בשיעור הנשים שמשתלבות בפוליטיקה הארצית והמקומית בישראל, נשים עדיין נמצאות בתת-ייצוג ביחס לשיעורן באוכלוסייה, וככלל, פערי הייצוג בין גברים לנשים בפוליטיקה המקומית אף בולטים יותר מאלו שבזירה הארצית.¹ לפוליטיקה המקומית השפעה ישירה על חיי התושבים במגוון תחומים, וייצוג הולם של קבוצות אוכלוסייה שונות בקרב מקבלי ההחלטות עשוי לתרום לקידום האינטרסים הייחודיים של קבוצות אלו ולשיפור השירותים הניתנים להן. זאת ועוד, הפוליטיקה המקומית מהווה פעמים רבות נקודת

שיעור הנשים בקרב
נבחרי הציבור
בשלטון המקומי נמוך
במידה ניכרת משיעורן
באוכלוסייה, ונמוך גם
משיעורן בקרב חברי
הכנסת

¹ עדו אבגר, [ייצוג נשים בשלטון המקומי: ריכוז נתונים לאחר הבחירות המקומיות 2018](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 8 במרץ 2019; [נשים בכנסת: ריכוז נתונים לאחר הבחירות לכנסת ה-24 ומבט על פרלמנט רגיש מגדר](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 6 באפריל 2021.

כניסה לפוליטיקה הארצית ושילוב נשים בקרב נבחרים הציבור ברמה המקומית עשוי להגדיל את שיעור הנשים גם בפוליטיקה הארצית.² ייצוג הולם לנשים בפוליטיקה המקומית (לצד זו הארצית) מוגדר גם כאחד היעדים להשגת שוויון מגדרי במסגרת יעדי הפיתוח בר-קיימא של האו"ם (SDGs).³

באוקטובר 2018 נערכו בישראל בחירות ב-250 רשויות מקומיות (מתוך 255 רשויות בהן מתגוררים תושבים): 75 ערים, 121 מועצות מקומיות ו-54 מועצות אזוריות.⁴ בסוף 2020 התקיימו בחירות במועצה מקומית תל מונד, והמועמדים והנבחרים בבחירות אלו נכללים גם כן בנתונים שיוצגו להלן.⁵

על פי **חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), התשנ"ג-1993, ככלל, מימון הבחירות הניתן מהמדינה לרשימה המתמודדת בבחירות לרשויות המקומיות נקבע לפי מספר בעלי זכות הבחירה ברשות המקומית ולפי הישגיה של אותה רשימה בבחירות.** רשימה שיש מטעמה מועמד לראשות הרשות המקומית עשויה להיות זכאית לתוספת מימון (לפי אחוז הקולות שבהם זכה המועמד); רשימה שלפחות שליש מחברי המועצה שנבחרו מטעמה הם נשים זכאית גם היא לתוספת מימון – תוספת המימון בגין ייצוג נשים תידון בהרחבה בהמשך. גם קיום בחירות חוזרות מזכה בתוספת מימון. בהקשר למימון נציין כי ככלל, אפשר להבחין בין רשימה עצמאית ובין רשימת בת – רשימה שמוגשת מטעם מפלגה או סיעה בכנסת (סיעת אם). המימון שניתן לרשימה עצמאית לא יעלה על הוצאותיה בפועל, ואילו מימון הבחירות של רשימת בת ניתן לסיעת האם ואינו תלוי בהוצאות רשימת הבת.⁶

במסמך קודם בנושא ייצוג נשים בשלטון המקומי הובאו נתונים רבים בדבר ייצוגן לאחר הבחירות המוניציפליות שהתקיימו ב-2018, בפילוחים שונים.⁷ **במסמך זה נתמקד בבחינת נתוני הסיעות אשר קיבלו תוספת מימון היות שלפחות שליש מחבריהן הן נשים, לפי סעיף 7(א)(3) לחוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), התשנ"ג-1993. כמו כן, במסמך יוצגו נתונים על ראשי רשויות, בפילוח לפי המעמד המוניציפלי של הרשות, ופירוט של הצעדים שנקטו**

² European Parliamentary Research Service (EPRS), [Women in local and regional government Still a long way from achieving parity](#), March 2020, p. 1.

³ United Nations, Sustainable Development Goals: [Goal 5: Achieve gender equality and empower all women and girls](#), retrieved: April 3rd 2022.

⁴ הבחירות לא נערכו ברשויות באקה אל-גרביה, ג'ת, טייבה, מסעדה ותל מונד.

⁵ בנתוני משרד הפנים שהועברו לידינו לא נכללות שתי מועצות מקומיות – עג'ר ומעלה אפרים, שבהן לא התקיימו בחירות הואיל ובבחירות שעמדו להתקיים אושרה רק רשימת מועמדים אחת. במקרה כזה מועמדי רשימה זו מוכרזים כחברי המועצה. מזייד פארס, מנהל הבחירות לעג'ר, הודעה בדבר תוצאות הבחירות למועצת הרשות המקומית עג'ר, [ילקוט הפרסומים 8006](#), 22 בנובמבר 2018, עמ' 3309; ענת אסרף-חיוט, המפקחת הארצית על הבחירות, הודעה בדבר תוצאות הבחירות למועצת הרשות המקומית מעלה אפרים, הועבר בדוא"ל ממאיה שרון-כהן, סגנית המפקחת הארצית על הבחירות, משרד הפנים, 3 בינואר 2019.

⁶ מבקר המדינה, [דוח על תוצאות ביקורת חשבונות סיעות ורשימות שהשתתפו בבחירות לרשויות המקומיות ומועמדים שהשתתפו בבחירות לראשי מועצות אזוריות באוקטובר 2018](#), מרץ 2020, עמ' 10.

⁷ עדו אבגר, [ייצוג נשים בשלטון המקומי: ריכוז נתונים לאחר הבחירות המקומיות 2018](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 8 במרץ 2019.

ומתוכננים להינקט על ידי הגורמים הרלוונטיים כדי להגדיל את ייצוגן של נשים בדרג הנבחר בשלטון המקומי.

מטרת תיקון מס' 12 לחוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), התשנ"ג-1993, שהתקבל בשנת 2014, הייתה להעלות את שיעור הייצוג של נשים בפוליטיקה המקומית, באמצעות מתן תמריץ כלכלי לשילוב נשים במקומות ריאליים ברשימות הסיעות בערים ובמועצות מקומיות (התיקון אינו חל על המועצות האזוריות). בתיקון נקבע כי סיעה במועצת הרשות המקומית שלפחות שליש מחבריה נשים תקבל מימון בחירות מוגדל. על פי התיקון, סיעה כזאת תקבל תוספת בשיעור של 15% מסכום מימון הבחירות שהיא זכאית לו לפי החוק. תיקון החוק חל מבחירות 2018.

כאמור, מנגנון התמרוץ הכלכלי לשילוב נשים אינו חל במועצות האזוריות, ששיטת הבחירות בהן שונה מבערים ובמועצות המקומיות: ככלל, בבחירות בערים ובמועצות המקומיות נבחר ראש הרשות בבחירה ישירה, ומועצת הרשות המקומית נבחרת בפתק נפרד. במועצות האזוריות הבחירות מתקיימות בשלושה פתקים: האחד לועד המקומי בכל אחד מיישובי המועצה, השני לנציג כל יישוב למליאת המועצה האזורית שהיישוב שייך אליה והשלישי לראש המועצה. עם בחירתו הופך ראש המועצה האזורית גם הוא לחבר מליאה. בערים ובמועצות המקומיות יש במועצת הרשות 7-31 חברים. מספר החברים בכל רשות מקומית נקבע מבעוד מועד לפי מפתח אחיד, על פי מספר התושבים ברשות. במועצות האזוריות על פי רוב נבחר נציג אחד לכל יישוב, ועל כן מספר חברי המליאה תלוי במספר היישובים במועצה האזורית ולא במספר התושבים (אם כי ליישובים גדולים עשוי להיות יותר מנציג אחד במועצה). היות שהן ראש המועצה האזורית והן חברי המליאה נבחרים ישירות ולא כחלק מסיעה, מנגנון התמרוץ שנבחר בתיקון 12 לחוק אינו רלוונטי למועצות אזוריות, וכאמור הוא אכן אינו חל בהן.⁸

על פי החוק, המועד הקובע לבחינת שיעור הנשים בסיעה הוא לאחר שמבקר המדינה הגיש ליושב-ראש הכנסת דוח בדבר חשבונות הסיעה, וככלל, המועד שבו ייבחן שיעור הנשים בסיעה יחול לא יאוחר מעשרה חודשים ממועד הבחירות.⁹ בפועל, לאחר בחירות 2018 אושר לסיעות האם לדחות את מועד הגשת הדוחות הכספיים שלהן למבקר המדינה עקב עומס שנוצר

⁸ בדיון הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי בהצעת החוק בהכנה לקריאה ראשונה הוחלט על פיצול נושא המועצות האזוריות מתוך הצעת החוק. הכנסת ה-19, הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי, פרוטוקול 64: הצעת חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות) (תיקון - ייצוג לנשים ברשימות מועמדים), התשע"ג-2013 - הכנה לקריאה ראשונה; חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות) (תיקון מס' 12), התשע"ד-2014 - הכנה לקריאה ראשונה, 17 בפברואר 2014.

⁹ סעיפים 7(א), 7(ב), 7(ג) ו-23(א) לחוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), התשנ"ג-1993.

בשל הקדמת הבחירות לכנסת העשרים-ואחת.¹⁰ נוסף על כך, כמה מהסיעות לא הגישו את הדוחות הכספיים שלהן במועד. לכן, דוחות מבקר המדינה על חשבונות הסיעה הוגשו במועדים שונים בין מרץ 2020 לאוקטובר 2021,¹¹ ורק לאחר הגשתם נבחנה זכאות הסיעות לקבלת תוספת מימון בעבור ייצוג נשים.

לשם קביעת הזכאות למימון, על משרד הפנים לקבל אישור ממנכ"ל הרשות המקומית בדבר הרכב הסיעה. על פי נתוני משרד הפנים, לא התקבל אישור לגבי הרכבן של 67 סיעות עצמאיות ב-48 רשויות, ומהן 11 סיעות שעל פי תוצאות הבחירות לפחות שליש מנבחריהן היו נשים.¹² ממשרד הפנים לא השיבו על פנייתנו לגבי פעולות שננקטו מצידו כדי לקבל את האישורים החסרים, אך ציינו כי לא התקבלה מסיעות אלו כל פנייה או בקשה לקבלת תוספת מימון בגין ייצוג לנשים, וכי לפיכך, למשרד הפנים אין אינדיקציה לכך שהסיעות האלה זכאיות לתוספת מימון.¹³

2. נתונים על סיעות שקיבלו תוספת מימון בגין ייצוג נשים¹⁴

על פי נתוני משרד הפנים, מתוך 1,226 הסיעות שהתמודדו בבחירות וזכו במושב אחד לפחות במועצת הרשות, 245 סיעות (20%) נמצאו זכאיות לקבלת תוספת מימון בגין ייצוג נשים, כפי שמוצג בתרשים שלהלן.

¹⁰ הכנסת ה-20, ועדת הפנים והגנת הסביבה, פרוטוקול 788, בקשת מבקר המדינה להארכת מועד להגשת דוח מבקר המדינה בדבר חשבונות סיעות האם והרשימות המשותפות שהשתתפו בבחירות לרשויות המקומיות באוקטובר 2018, 25 בפברואר 2019.

¹¹ מבקר המדינה, דוח על תוצאות ביקורת חשבונות סיעות ורשימות שהשתתפו בבחירות לרשויות המקומיות ומועמדים שהשתתפו בבחירות לראשי מועצות אזוריות באוקטובר 2018, מרץ 2020; דוח על תוצאות ביקורת חשבונות סיעות האם שהשתתפו בבחירות לרשויות המקומיות באוקטובר 2018, פברואר 2021; דוח על תוצאות ביקורת חשבונות סיעות ורשימות שהשתתפו בבחירות לרשויות המקומיות שהתקיימו באוקטובר 2018 – דוח השלמה, ספטמבר 2021; דוח על תוצאות ביקורת החשבונות של מועמדים שהשתתפו בבחירות לראשות המועצות האזוריות שהתקיימו באוקטובר 2018 – דוח השלמה, ספטמבר 2021; דוח על תוצאות ביקורת חשבונות הרשימות שהשתתפו בבחירות לרשות המקומית תל מונד בנובמבר 2020, אוקטובר 2021.

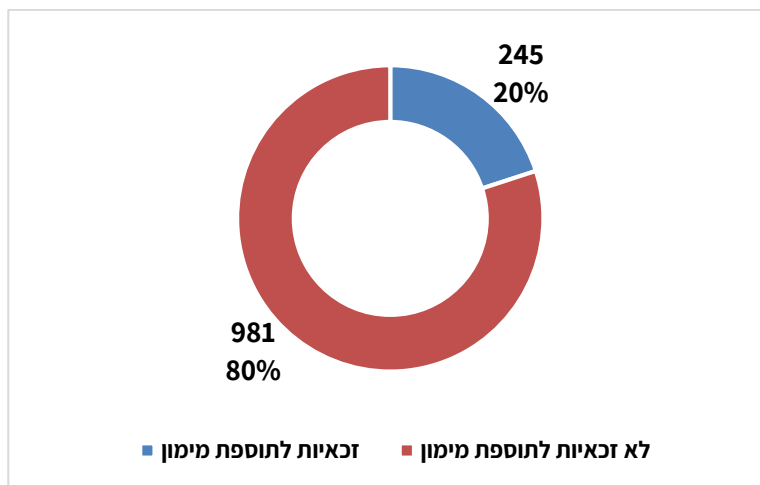
¹² יוסף שמחון, מנהל תחום קשרי ממשל במשרד הפנים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, קובץ נתונים, 24 בפברואר 2022.

¹³ שירה פופר, יחידת מימון בחירות, אגף בכיר בחירות ברשומ"ק, משרד הפנים, דוא"ל, 21 במרץ 2022.

קיימות סיעות מעטות נוספות שלא התקבל אישור מנכ"ל על הרכבן, אך ידוע למשרד הפנים כי לגבי סיעות אלו לא קיימת אפשרות לזכאות לתוספת מימון היות שברשימת המועמדים לא נכללות נשים כלל או שהסיעה אינה יכולה להיות זכאית למימון נוסף היות שהוצאותיה בפועל היו נמוכות מסכום המימון המרבי שלו היא זכאית על בסיס מספר המנדטים שבהם היא זכתה.

¹⁴ נתוני 2018: יוסף שמחון, מנהל תחום קשרי ממשל במשרד הפנים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, קובץ נתונים, 24 בפברואר 2022; נתוני 2013: שלומית גולדשטיין, מנהלת תחום תפעול בחירות ברשויות המקומיות במשרד הפנים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, קובץ נתונים, 28 בנובמבר 2017.

תרשים 1: התפלגות הסיעות לפי זכאות לתוספת מימון בגין ייצוג נשים



מתוך 1,226 הסיעות שהתמודדו בבחירות המוניציפליות האחרונות וזכו במושב אחד לפחות במועצת הרשות, 245 סיעות (20%) נמצאו זכאיות לקבלת תוספת מימון בגין ייצוג נשים. אחרי בחירות 2013 שיעור הסיעות שלפחות שליש מחבריהן היו נשים בכלל הסיעות היה 17%

הסכום המרבי של תוספת המימון בגין ייצוג נשים שלו היו עשויות להיות זכאיות 245 הסיעות הנזכרות לעיל היה כ-19 מיליון ש"ח – 77,500 ש"ח בממוצע לסיעה. בפועל לא כל הסכום הוקצה לסיעות

לשם השוואה, אחרי בחירות 2013, טרם תיקון החוק ומתן התמריץ הכלכלי להגדלת ייצוג נשים ברשימות, שיעור הסיעות שלפחות שליש מחבריהן היו נשים בכלל הסיעות היה 17%.

הסכום המרבי של תוספת המימון בגין ייצוג נשים שלו היו עשויות להיות זכאיות 245 הסיעות הנזכרות לעיל היה כ-19 מיליון ש"ח – 77,500 ש"ח בממוצע לסיעה. בפועל לא כל הסכום הוקצה לסיעות: סיעה לא תקבל את מלוא המימון הפוטנציאלי שלו היא עשויה להיות זכאית אם הוחלט על הפחתת מימון בהינתן קביעה של מבקר המדינה כי הסיעה פעלה שלא על פי הוראות החוק או לא ניהלה את חשבונותיה לפי ההנחיות.¹⁵ סיעה עצמאית לא תקבל את מלוא המימון גם במקרה שהוצאות הסיעה בפועל היו נמוכות מסכום הזכאות הכולל שלה (מימון הבחירות של רשימת בת ניתן לסיעת האם ואינו תלוי בהוצאות רשימת הבת).

2.1 סיעות שקיבלו תוספת מימון לפי קבוצת האוכלוסייה המתגוררת ברשות

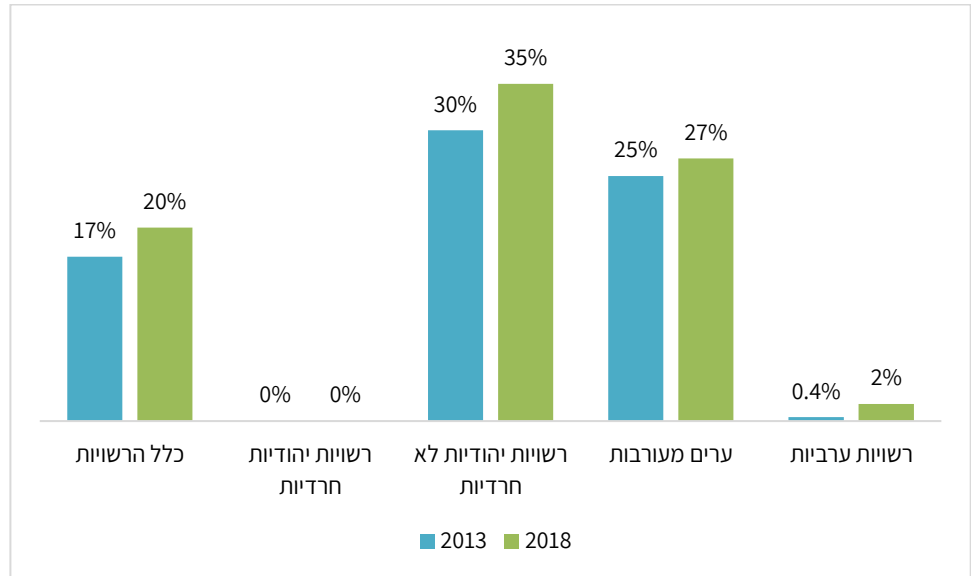
שיעור הסיעות שקיבלו תוספת מימון אינו זהה בכל הרשויות. להלן יוצגו נתונים בפילוח לפי קבוצת האוכלוסייה העיקרית המתגוררת ברשות המקומית: **רשויות ערביות** – רשויות שרוב התושבים בהן ערבים (עשר ערים ו-66 מועצות מקומיות); **ערים מעורבות** – שמונה ערים שבהן רוב מכריע של תושבים יהודים ומיעוט ניכר של תושבים ערבים, על פי הגדרת הלשכה המרכזית

¹⁵ סעיפים 23 (ג) ו-ד), לחוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), התשנ"ג-1993; מבקר המדינה, דוח על תוצאות ביקורת חשבונות סיעות ורשימות שהשתתפו בבחירות לרשויות המקומיות ומועמדים שהשתתפו בבחירות לראשי מועצות אזוריות באוקטובר 2018, מרץ 2020, עמ' 23.

לסטטיסטיקה;¹⁶ **רשויות חרדיות** – רשויות שרוב תושביהן חרדים (ארבע ערים ושלוש מועצות מקומיות),¹⁷ **ורשויות יהודיות לא-חרדיות** (53 ערים ו-51 מועצות מקומיות).

ברשויות חרדיות אין כלל נשים חברות מועצה.¹⁸ בתרשים שלהלן יוצג שיעור הסיעות שקיבלו תוספת מימון בשאר הרשויות.

תרשים 2: שיעור הסיעות שקיבלו תוספת מימון בגין ייצוג נשים ב-2018 ושיעור הסיעות שלפחות שליש מחבריהן היו נשים ב-2013, לפי קבוצת אוכלוסייה המתגוררת ברשות



יותר משליש מהסיעות ברשויות יהודיות לא חרדיות ויותר מרבע מהסיעות בערים המעורבות קיבלו תוספת מימון בגין ייצוג נשי. ברשויות ערביות רק 2% מהסיעות נמצאו זכאיות לתוספת המימון. ברשויות חרדיות אין כלל נשים חברות מועצה

יותר משליש מהסיעות ברשויות יהודיות לא חרדיות ויותר מרבע מהסיעות בערים המעורבות קיבלו תוספת מימון בגין ייצוג נשים (לעומת חמישית הסיעות בכלל הרשויות, כאמור). ברשויות ערביות רק 2% מהסיעות נמצאו זכאיות לתוספת המימון. מהשוואה לשיעור הסיעות שלפחות שליש מחבריהן היו נשים אחרי בחירות 2013, לפני מתן התמריץ הכלכלי לייצוג נשים, עולה כי בכלל הרשויות גדל שיעור הסיעות עם שליש נשים בשלוש נקודות האחוז; ברשויות יהודיות לא חרדיות נרשם גידול ניכר יותר של חמש נקודות האחוז. הגידול בנקודות האחוז ברשויות הערביות אומנם אינו גדול, אך הוא מבטא גידול נומינלי לא מבוטל

¹⁶ מהלמ"ס נמסר כי אין קריטריון קשיח של שיעור התושבים הערבים המשמש להגדרת יישוב מעורב, וכי ההגדרה של יישוב כ"מעורב" היא בעיקרה היסטורית (ירושלים, חיפה, רמלה, לוד ועכו). בחלק מהמקרים, ההגדרה נובעת מטעמים של איחוד יישובים (תל אביב-יפו, מעלות תרשיחא) או מעבר של אוכלוסייה ערבית ליישובים יהודיים הנמצאים בסמיכות ליישובי המקור שלהם (נוף הגליל). הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מילון מונחים: [יישוב מעורב](#), עדכון: 9 בינואר 2014, כניסה: 23 במאי 2021; ערן יזר, ראש ענף הפצת מידע, שירות ותוכן אינטרנט, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 23 במאי 2021.

¹⁷ מקור הנתונים בדבר שיעור האוכלוסייה החרדית ברשויות המקומיות: מתן שחק, [נתונים על דמוגרפיה ותעסוקה של חרדים בערים הגדולות](#), 16 ביולי 2017. הנתונים מבוססים על אומדן שערכה ד"ר לי כהנר, על פי נתוני שנת 2015.

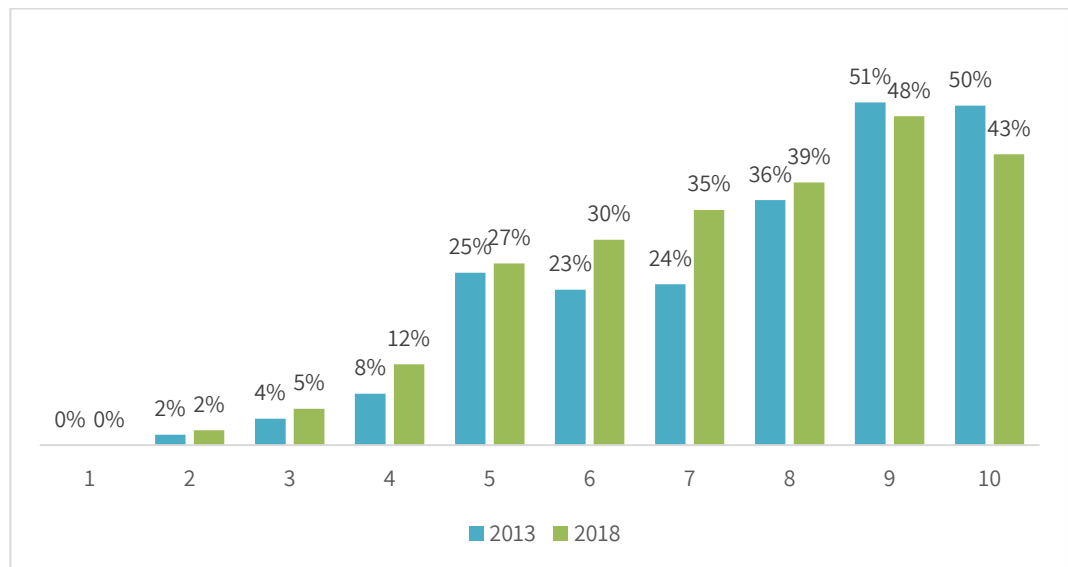
¹⁸ ארבע ערים ושלוש מועצות מקומיות שלפחות מחצית מתושביהן חרדים. מקור הנתונים בדבר שיעור האוכלוסייה החרדית ברשויות המקומיות: מתן שחק, [נתונים על דמוגרפיה ותעסוקה של חרדים בערים הגדולות](#), 16 ביולי 2017. הנתונים מבוססים על אומדן שערכה ד"ר לי כהנר, על פי נתוני שנת 2015.

במספר הסיעות שבהן שליש נשים – משתי סיעות אחרי בחירות 2013 לתשע סיעות אחרי בחירות 2018.

2.2 סיעות שקיבלו תוספת מימון לפי אשכול חברתי-כלכלי של הרשות

הבדלים בשיעור הסיעות שקיבלו תוספת מימון נמצאו גם בין רשויות המשתייכות לאשכולות חברתיים-כלכליים שונים, כפי שיוצג בתרשים שלהלן. המדד החברתי-כלכלי מחושב על ידי שקלול הערכים המתוקננים של 14 משתנים נבחרים, ובהם משתנים דמוגרפיים, משתני השכלה וחינוך, משתני תעסוקה וגמלאות ומשתני רמת חיים. ערכי המדד מקובצים לעשרה אשכולות הומוגניים מבחינת מאפייניהם, אך לא שווים בגודלם.¹⁹

תרשים 3: שיעור הסיעות שקיבלו תוספת מימון בגין ייצוג נשים ב-2018 ושיעור הסיעות שלפחות שליש מחבריהן היו נשים ב-2013, לפי אשכול חברתי-כלכלי של הרשות

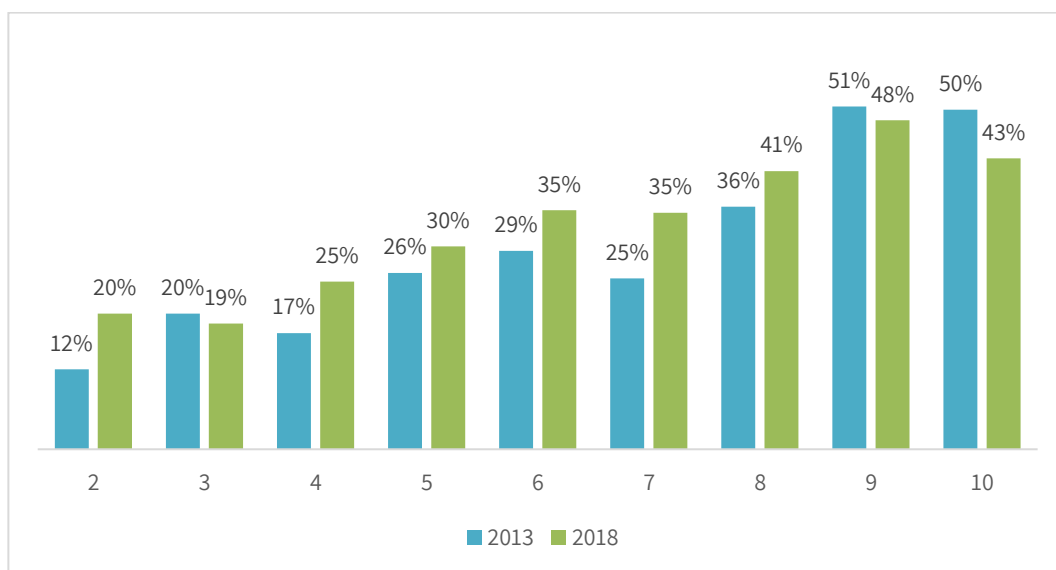


היות שכפי שהוצג לעיל, אין ייצוג לנשים בסיעות ברשויות חרדיות ושיעור הסיעות שקיבלו תוספת מימון ביישובים ערבים הוא נמוך, להלן יוצגו נתוני הסיעות לפי אשכול חברתי-כלכלי ברשויות יהודיות לא חרדיות בלבד.

ככלל, הן בכלל הרשויות והן ברשויות היהודיות הלא-חרדיות בלבד, שיעור הסיעות שקיבלו תוספת מימון בגין ייצוג נשים עולה ככל שהאשכול החברתי-כלכלי שאליו משתייכת הרשות גבוה יותר. מגמה דומה נמצאה גם בבחינת שיעור הסיעות שלפחות שליש מנבחריהן בבחירות 2013 היו נשים. ברוב האשכולות גדל שיעור הסיעות שלפחות שליש מחבריהן נשים לעומת תוצאות בחירות 2013

¹⁹ שיטת ניתוח האשכולות יוצרת מצב שבו השונות בערכי המדד בתוך האשכולות תהיה מינימלית ושונות ערכי המדד בין האשכולות תהיה מקסימלית. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעה לתקשורת: אפיון יחידות גאוגרפיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה בשנת 2017, 15 בדצמבר 2020. סוגיה זו חשובה בייחוד בכל הקשור לאשכול 10, שבו נכללות ארבע רשויות בלבד, ועל כן יש לנקוט משנה זהירות בהסקת מסקנות גורפות על סמך מאפייניהן.

תרשים 4: שיעור הסיעות שקיבלו תוספת מימון בגין ייצוג נשים ב-2018 ושיעור הסיעות שלפחות שליש מחבריהן היו נשים ב-2013, לפי אשכול חברתי-כלכלי של הרשות, רשויות יהודיות לא חרדיות בלבד



מהתרשימים עולה כי ככלל, הן בכלל הרשויות והן ברשויות היהודיות הלא-חרדיות בלבד, שיעור הסיעות שקיבלו תוספת מימון בגין ייצוג נשים עולה ככל שהאשכול החברתי-כלכלי שאליו משתייכת הרשות גבוה יותר. מגמה דומה נמצאה גם בבחינת שיעור הסיעות שלפחות שליש מנבחריהן בבחירות 2013 היו נשים. ברוב האשכולות שיעור הסיעות שקיבלו תוספת מימון לאחר בחירות 2018 גבוה משיעור הסיעות ששליש מחבריהן היו נשים אחרי בחירות 2013 – כלומר, יש יותר סיעות שלפחות שליש מחבריהן הן נשים.

2.3 סיעות שקיבלו תוספת מימון לפי גודל הסיעה

במסמך קודם נמצא כי נשים היו 23% מהמועמדים ברשימות שהתמודדו בבחירות 2018 אך רק 16% מהנבחרות. משמעות הדבר היא כי סיכוייהן של מתמודדות נשים להיבחר למועצת הרשות נמוכים מסיכויי המתמודדים הגברים – 17% מהמועמדים הגברים הצליחו להיבחר למועצה, ואילו רק 11% מהמועמדות נבחרו. מממצא זה אפשר ללמוד שלשם הגדלת ייצוג הנשים יש לדלג על שתי משוכות: הגדלת ייצוג הנשים בקרב המתמודדים והגדלת סיכויי ההיבחרות שלהן באמצעות הצבתן במקומות ריאליים ברשימת המתמודדים. בהקשר זה נציין כי באותו מסמך נמצא כי לגודל הסיעה הממוצע ברשות יש קשר חיובי מובהק לשיעור הנשים במועצת הרשות – שיעור הנשים גדל ככל שמספר המנדטים בסיעה גדול יותר.²⁰ בהקשר זה נציין שמחצית הסיעות שנבחרו בבחירות 2018 הן סיעות יחיד, ואילו רק 7% מרשימות

²⁰ עדו אבגר, [ייצוג נשים בשלטון המקומי: ריכוז נתונים לאחר הבחירות המקומיות 2018](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 8 במרץ 2019, עמ' 12.

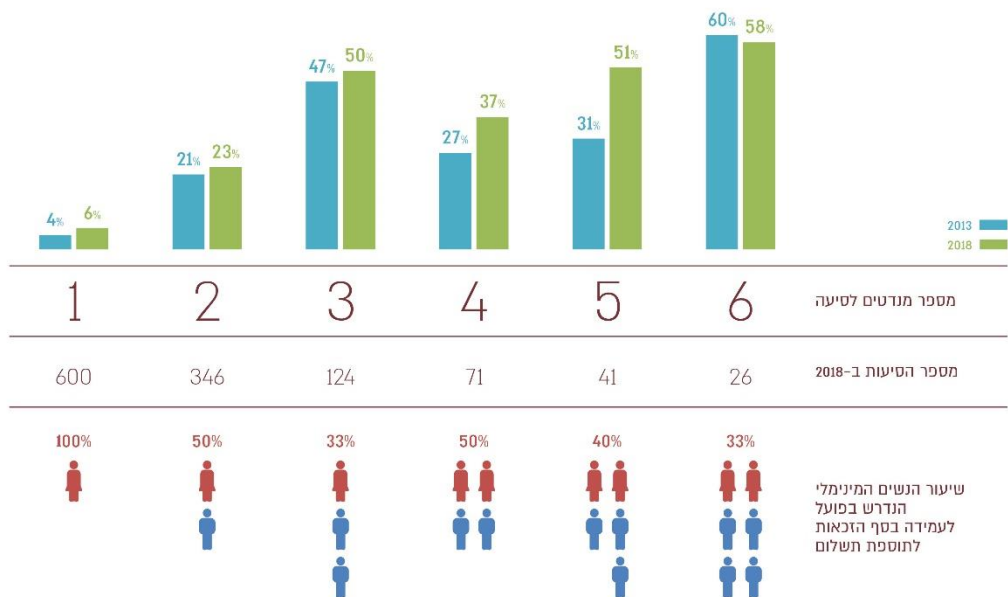
ככלל, שיעור הסיעות שקיבלו תוספת מימון בגין ייצוג נשים עולה ככל שעולה גודל הסיעה וככל שהרף המינימלי לזכאות בפועל נמוך יותר. שיעור גבוה יותר של סיעות המונות שלושה ושישה חברים, שבהן הרף המינימלי לזכאות הוא 33%, זכאיות לתוספת תשלום, מאשר סיעות המונות שניים או ארבעה חברים, שבהן הרף המינימלי בפועל הוא 50%; בקרב סיעות היחיד, שבהן הרף המינימלי בפועל הוא 100%, שיעור הסיעות הזכאיות לתוספת מימון נמוך במיוחד

שיעור הסיעות שלפחות שליש מחבריהן נשים גדל בהשוואה לתוצאות בחירות 2013 ברוב קטגוריות גודל הסיעה

המועמדים בבחירות היו בראשות אישה. לכן, ביקשנו לבחון במסמך זה את שיעור הסיעות הזכאיות לתוספת מימון בחלוקה לפי גודל הסיעה, כמוצג להלן.

כאמור, הקריטריון שנקבע בחוק כמזכה בתוספת מימון הוא שעל נשים להוות לפחות שליש מחברי הסיעה. בפועל, משמעותו, או התרגום שלו לנתוני הייצוג הנדרשים, משתנה על פי מספר החברים סיעה, והבדלים אלו עשויים להיות גדולים, בעיקר בין סיעות קטנות יחסית (רוב מוחלט של הסיעות במועצות מונות שישה חברים ומטה). לדוגמה, כדי שסיעה המונה שלושה חברים תהיה זכאית לתוספת המימון עליה לכלול לפחות אישה אחת, שתהווה בדיוק שליש מחברי הסיעה; כדי שסיעה המונה שני חברים תהיה זכאית לתוספת המימון עליה לכלול גם כן אישה אחת לפחות – 50% מחברי הסיעה; סיעת יחיד תהיה זכאית למימון רק אם הנציג היחיד שלה במועצה יהיה אישה – 100% מחברי הסיעה. בשלושת המקרים, תוספת המימון תהיה זהה – 15% מסכום מימון הבחירות לסיעה על פי חוק. לכן, בתרשים שלהלן מוצגים נתוני הסיעות שקיבלו תוספת מימון בגין ייצוג נשים על פי גודל הסיעה (מספר מנדטים) וכן על פי מספר ושיעור הנשים המינימלי הנדרש בפועל לעמידה בסף הזכאות לתוספת תשלום.

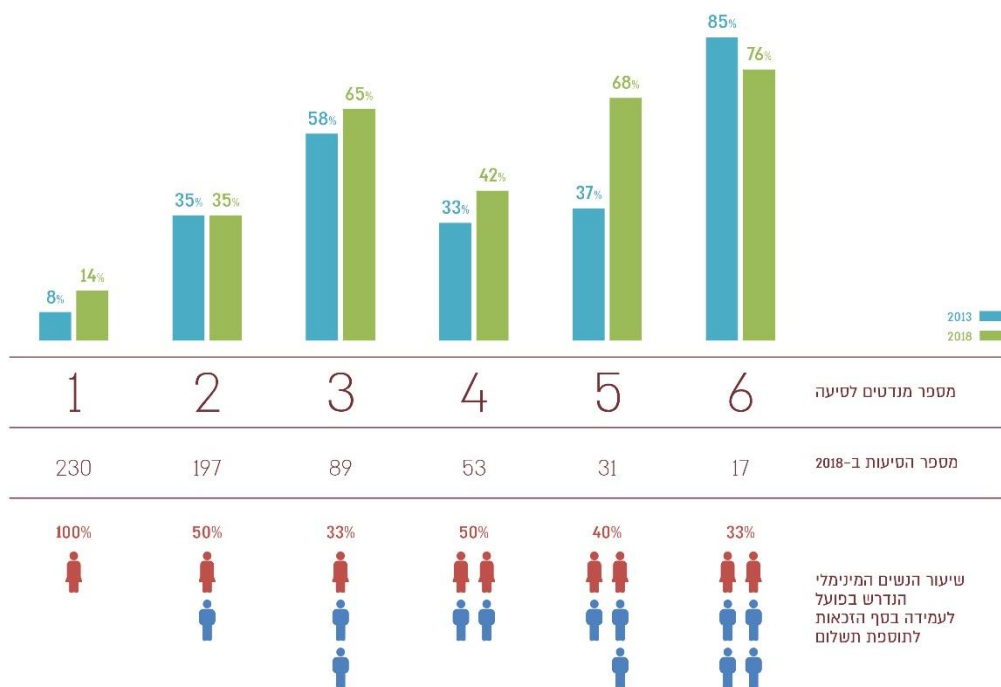
תרשים 5: שיעור הסיעות שקיבלו תוספת מימון בגין ייצוג נשים ב-2018 ושיעור הסיעות שלפחות שליש מחבריהן היו נשים ב-2013, לפי מספר המנדטים של הסיעה*



* ב-18 סיעות נוספות יש 7-16 מנדטים. 28% מהן קיבלו תוספת מימון.

היות שכפי שהוצג לעיל, אין ייצוג לנשים בסיעות ברשויות חרדיות ושיעור הסיעות שקיבלו תוספת מימון ביישובים ערבים הוא נמוך, להלן יוצגו אותם הנתונים ברשויות יהודיות לא חרדיות בלבד.

תרשים 6: שיעור הסיעות שקיבלו תוספת מימון בגין ייצוג נשים ב-2018 ושיעור הסיעות שלפחות שליש מחבריהן היו נשים ב-2013, לפי מספר המנדטים של הסיעה רשויות יהודיות לא חרדיות בלבד*



* ב-6 סיעות נוספות יש 7-16 מנדטים. 50% מהן קיבלו תוספת מימון.

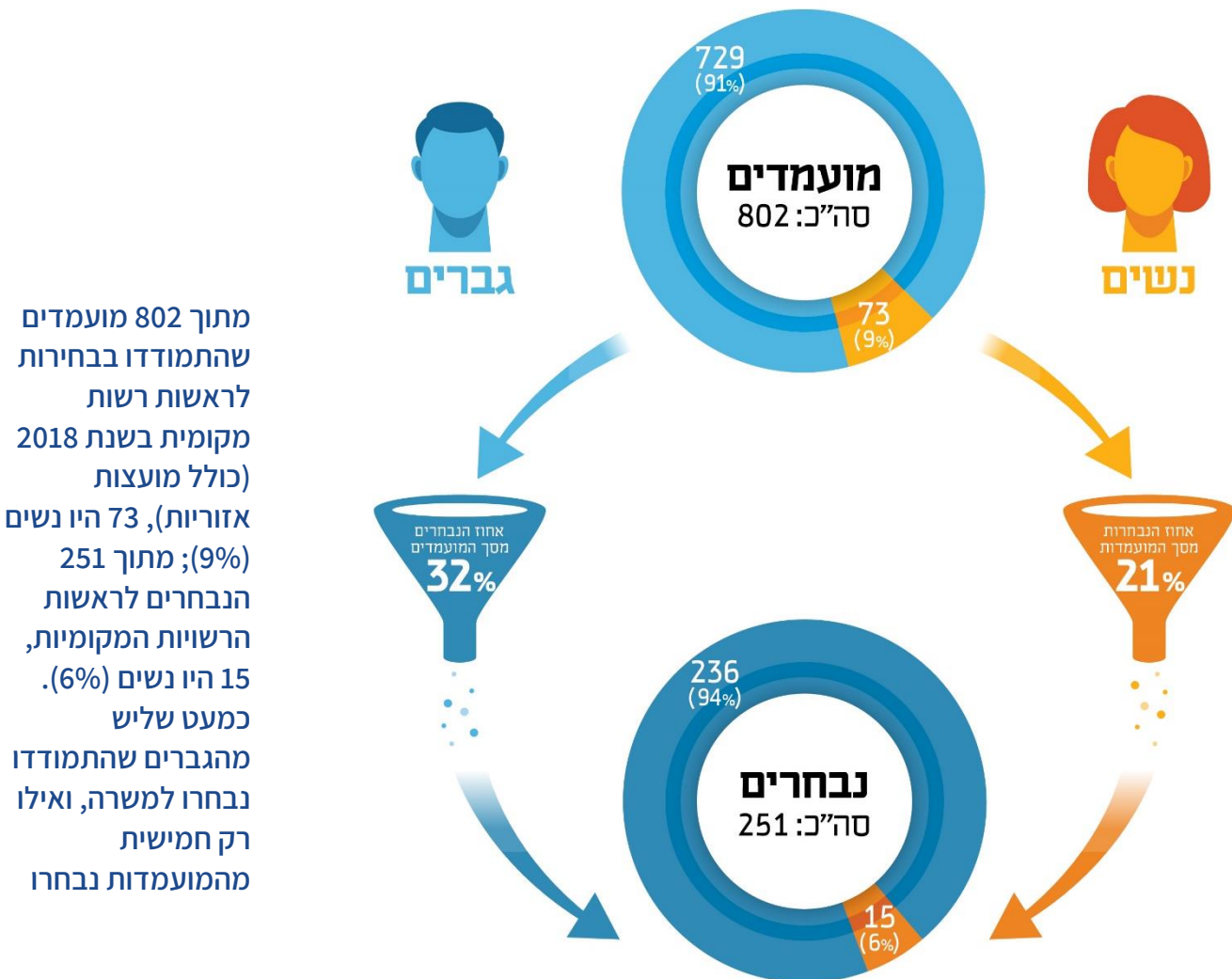
מהתרחימים עולה כי:

- ככלל, שיעור הסיעות שקיבלו תוספת מימון בגין ייצוג נשים עולה ככל שעולה גודל הסיעה, וככל שהרף המינימלי לזכאות בפועל נמוך יותר: שיעור גבוה יותר של סיעות המונות שלושה ושישה חברים, שבהן הרף המינימלי לזכאות הוא 33%, זכאיות לתוספת תשלום, מאשר סיעות המונות שניים או ארבעה חברים, שבהן הרף המינימלי הוא 50%; בקרב סיעות היחיד, שבהן הרף המינימלי בפועל הוא 100%, שיעור הסיעות הזכאיות לתוספת מימון נמוך במיוחד.
- רק ב-6% מסיעות היחיד חברת המועצה היא אישה ועל כן הסיעה זכאית לתוספת המימון; ברשויות היהודיות הלא-חרדיות שיעורן של סיעות היחיד שבהן חברת מועצה גבוה יותר – 14%. סיעות היחיד הן כמעט מחצית מכלל הסיעות בכל הרשויות וקרוב ל-40% מהסיעות ברשויות יהודיות לא חרדיות.
- שיעור הסיעות שקיבלו תוספת מימון בגין ייצוג נשים לאחר בחירות 2018 גדול משיעור הסיעות שלפחות שליש מחבריהן היו נשים לאחר בחירות 2013 ברוב קטגוריות גודל הסיעה (מלבד קטגוריית הסיעות עם שישה מנדטים שבה נרשמה ירידה הן בבחינת כלל הרשויות והן בבחינת הרשויות היהודיות הלא-חרדיות בלבד, וקטגוריית הסיעות עם שני מנדטים ברשויות יהודיות לא חרדיות שלא חל בה שינוי). פער

גדול במיוחד בין השנים נמצא בקטגוריות הסיעות עם ארבעה וחמישה מנדטים, הן בכלל הרשויות והן ברשויות היהודיות הלא-חרדיות בלבד. נזכיר כי בבחינה כללית של שיעור הסיעות ששליש מחבריהן נשים נמצא גידול של שלוש נקודות האחוז בכלל הרשויות ושל חמש נקודות האחוז ברשויות היהודיות הלא-חרדיות בין שתי מערכות הבחירות (ראו תרשים 2 שלעיל).

3. נתונים על מועמדות ונבחרות לעמוד בראשות רשויות מקומיות (כולל מועצות אזוריות)²¹

תרשים 7: מתמודדים ונבחרים לראשות רשות מקומית, לפי מגדר, 2018



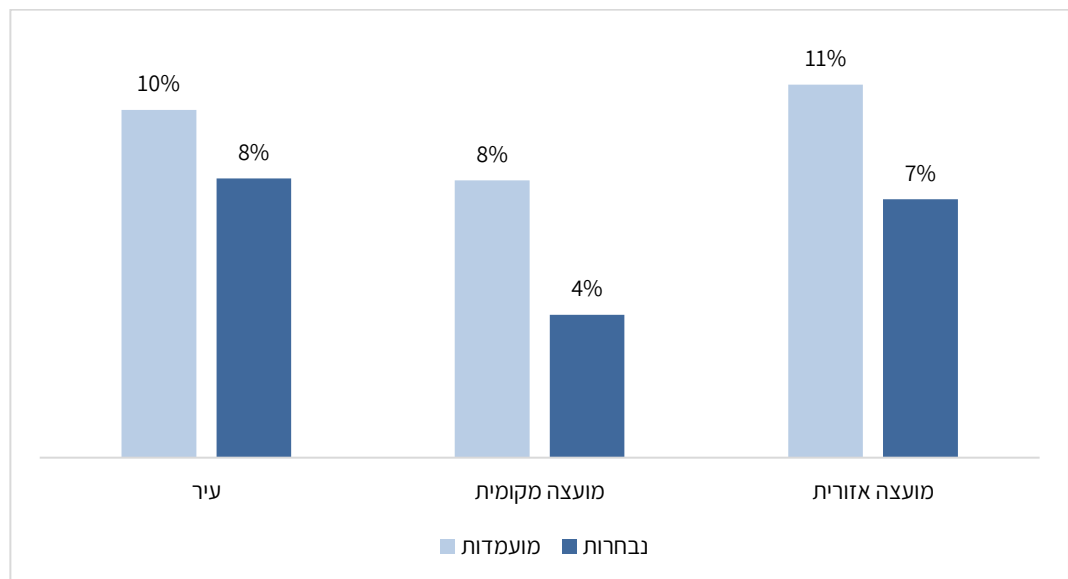
²¹ יוסף שמחון, מנהל תחום קשרי ממשל במשרד הפנים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, קובץ נתונים, 24 בפברואר 2022; שירה פופר, יחידת מימון בחירות, אגף בכיר בחירות ברשומ"ק, משרד הפנים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, קובץ נתונים, 1 במרץ 2022.

על פי נתוני משרד הפנים,²² מתוך 802 מועמדים שהתמודדו בבחירות לראשות רשות מקומית בשנת 2018 (61 מועמדים פרשו לפני הסיבוב הראשון של הבחירות, כולם גברים), 73 היו נשים (9%); מתוך 251 הנבחרים לראשות הרשויות המקומיות, 15 היו נשים (6%). לפיכך נראה שנשים צריכות לדלג על שתי משוכות כדי להיבחר לעמוד בראש רשות מקומית: המשוכה הראשונה היא עצם ההתמודדות – רק 9% מהמתמודדים לראשות הרשויות היו נשים. המשוכה השנייה היא ההיבחרות – **מהנתונים אפשר ללמוד שהסיכויים של מתמודדת אישה להיבחר נמוכים מהסיכויים של מתמודד גבר: כמעט שליש מהמתמודדים הגברים נבחרו למשרה, ואילו רק חמישית מהמועמדות נבחרו.** לפיכך, שיעור הנשים בקרב ראשי הרשויות הוא כאמור 6% בלבד – נמוך משיעורן בקרב כלל המתמודדים.

3.1 מתמודדים ונבחרים לפי מעמד מוניציפלי

הדפוס שעל פיו שיעור הנשים בקרב הנבחרים נמוך משיעורם בקרב המועמדים נשמר גם אם בוחנים את שיעור הנשים בקרב המועמדים ומקרב הנבחרים לראשות רשויות מקומיות בפילוח לפי המעמד המוניציפלי של הרשות, כמוצג בתרשים שלהלן.

תרשים 8: אחוז הנשים בקרב מועמדים תקינים ובקרב נבחרים לראשות הרשויות המקומיות, לפי מעמד מוניציפלי, 2018



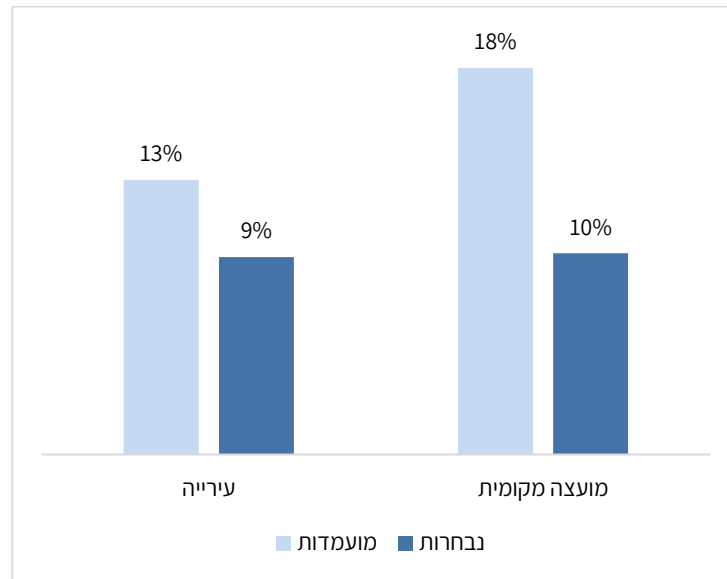
מהתרשים עולה כי שיעור הנשים, הן בקרב המועמדים והן בקרב הנבחרים במועצות המקומיות, נמוך יחסית לשיעורן בערים ובמועצות האזוריות.²³ **אם נבחן את שיעור הנשים בקרב**

²² יצוין כי נתונים אלו שונים במעט מנתוני משרד הפנים שהוצגו במסמך קודם בנושא לאחר בחירות 2018 (לפני הבחירות בתל מונד), אז נמנו 844 מועמדים (כפי הנראה, כולל מועמדים שפרשו טרום הבחירות), ובהם 75 נשים. אין לנו הסבר לפער בנתונים, אך הוא אינו משפיע על היחסים בין גברים לנשים בכל קטגוריה.

²³ דפוס זה נכון גם בכל הקשור לחברי המועצה. במסמך קודם נמצא כי בבחירות 2018, 19% מחברי המליאה הנבחרים במועצות האזוריות היו נשים, זאת לעומת 16% מחברי המועצות בערים ובמועצות המקומיות. עדו אבגר, [ייצוג נשים בשלטון המקומי: ריכוז נתונים לאחר הבחירות המקומיות 2018](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 8 במרץ 2019, עמ' 7.

המועמדים והנבחרים בערים ובמועצות המקומיות היהודיות הלא-חרדיות בלבד נראה כי שיעור הנשים גבוה יותר, בעיקר במועצות המקומיות (רבות מהמועצות המקומיות בישראל הן ערביות ושיעור הנשים בהן נמוך יחסית, ולכן לגריעתן מהנתונים השפעה ניכרת), כמוצג בתרשים שלהלן:

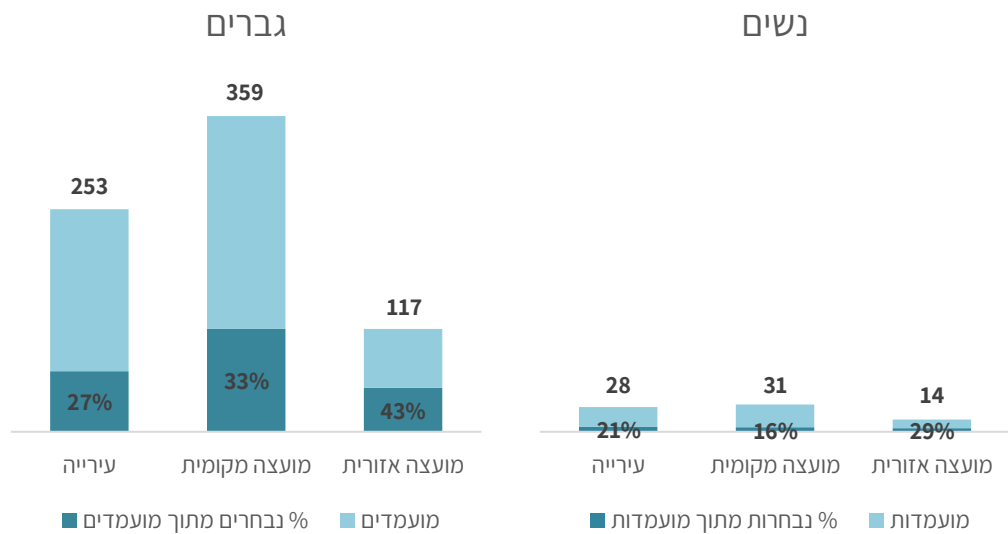
תרשים 9: אחוז הנשים בקרב מועמדים תקינים ובקרב נבחרים לראשות ערים ומועצות מקומיות יהודיות לא חרדיות, 2018



כאמור, בכלל הרשויות נמצא כי כמעט שליש מהמתמודדים הגברים נבחרו למשרה, ואילו רק חמישית מהמועמדות נבחרו. בתרשים שלהלן מוצגים מספר המועמדים והמועמדות, שיעור הנבחרים מתוך המועמדים ושיעור הנבחרות מתוך המועמדות בפילוח לפי המעמד המוניציפלי של הרשות.

תרשים 10: מספר מועמדים ושיעור נבחרים מתוך מועמדים לראשות הרשות לפי מגדר ולפי מעמד מוניציפלי, 2018

מספר המועמדים (הגברים) לראשות הרשות גבוה יותר ממספר המועמדות בכל סוגי הרשויות. גם שיעור הנבחרים מהמועמדים (הגברים) גבוה יותר משיעור הנבחרות מהמועמדות בכל סוגי הרשויות (הפער בולט במיוחד במועצות המקומיות)



מנתוני התרשים עולה כי לא רק שמספר המועמדים הגברים לראשות הרשות גבוה יותר ממספר המועמדות הנשים בכל סוגי הרשויות, גם שיעור הנבחרים מהמועמדים הגברים גבוה יותר משיעור הנבחרות מהמועמדות בכל סוגי הרשויות. הפער בין שיעור הנבחרים בקרב הגברים לשיעור זה בקרב הנשים גדול במיוחד במועצות המקומיות – שלישי מהמועמדים הגברים נבחרו לעומת 16% מהמועמדות. אם בוחנים נתון זה בקרב המועצות המקומיות היהודיות הלא-חרדיות בלבד הפער גדל עוד יותר: 37% מהמועמדים הגברים נבחרו לעומת 17% מהמועמדות הנשים.

4. צעדים להגדלת ייצוג נשים בקרב חברי מועצות רשויות מקומיות

לא רק בישראל שיעור הנשים בקרב נבחרים הציבור הוא נמוך. על פי פרסום של שירותי המחקר של הפרלמנט האירופי (EPRS), חסמים מבניים וחברתיים ממשיכים להקשות על נשים להשתלב בעמדות הנהגה פוליטיות במדינות שונות. בחסמים אלו נכללים האופן שבו נשים תופסות את היכולות שלהן ואת היתרונות והחסרונות שבהתמודדות לתפקיד, וכן חסמים מבניים כגון גישה לא שוויונית למשאבי מפתח כמו זמן, כסף וקשרים פוליטיים; חלוקת עבודה משפחתית לא שוויונית; דומיננטיות גברית בתרבות הפוליטית; תפקידי מגדר וסטריאוטיפים בחברה הכללית ומחסור בדמויות נשיות לחיקוי.²⁴

²⁴ European Parliamentary Research Service (EPRS), Women in local and regional government Still a long way from achieving parity, March 2020, p. 3.

בין כלי המדיניות
 שבהם משתמשים
 בעולם להעלאת ייצוג
 נשים בפוליטיקה
 אפשר למנות קביעת
 מכסות ייצוג
 (סטטוטוריות או
 וולונטריות), תוכניות
 לפיתוח כישורים
 פוליטיים והעצמת
 נשים וקמפיינים
 להעלאת המודעות
 לחשיבות שילובן של
 נשים בפוליטיקה

בישראל הוועדה
 לקידום נשים בשלטון
 המקומי (ועדת
 דלריצ'ה) המליצה
 בשנת 2018 על
 צעדים שונים לקידום
 נשים בקרב נבחרות
 הציבור ובקרב הדרג
 המקצועי בשלטון
 המקומי

במסמך קודם של מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא הוצגה סקירה של כלי מדיניות שונים להעלאת ייצוג נשים בפוליטיקה,²⁵ ובהם **קביעת מכסות ייצוג, תוכניות לפיתוח כישורים פוליטיים והעצמת נשים וקמפיינים להעלאת המודעות לחשיבות שילובן של נשים בפוליטיקה**. קביעת מכסות היא כלי מרכזי שמשמשים בו להעלאת ייצוג הנשים. במסגרת כלי זה, לרוב נקבע, באופן וולונטרי (קרי, על ידי המפלגות עצמן) או מחייב (על ידי המדינה), מספר או שיעור הנשים שיש לכלול ברשימת המועמדים (ומיקומן ברשימה) או מספר המושבים שיש לשריין בעבורן. מטרתן של המכסות היא להתגבר על כמה מהחסמים העומדים בפני נשים וצוינו לעיל, כדי להגיע לתוצאה המשקפת שוויון בין המינים.²⁶

קביעת מכסות היא מנגנון מקובל בעולם. לפי האיגוד הבין-פרלמנטרי (IPU), מדיניות מכסות בפרלמנטים לאומיים קיימת ביותר מ-130 מדינות.²⁷ ברמה המקומית נראה שמנגנון זה מקובל פחות: על פי דוח של מועצת הרשויות המקומיות והאזוריות האירופית (CEMR), מתוך 41 מדינות באירופה, 14 מדינות, ששבע מהן משתייכות לאיחוד האירופי, הנהיגו מכסות חובה לייצוג נשים בשלטון המקומי, ושתיים מהן – צרפת ובלגיה – דורשות ייצוג שוויוני בין נשים לגברים. על פי הדוח, ייצוג הנשים במדינות שהנהיגו מכסות חובה עלה בשיעורים גבוהים יותר מייצוגן במדינות שלא הנהיגו מכסות כאלו.²⁸

בישראל מינתה בשנת 2016 מנכ"לית משרד הפנים את **הוועדה לקידום נשים בשלטון המקומי**, בראשות ראש המועצה המקומית גני תקווה ליזי דלריצ'ה, כדי שתבחן דרכים לקידום מעמדן של נשים בשלטון המקומי ותגבש המלצות. **ועדת דלריצ'ה המליצה על שורה של צעדים להגברת ייצוגן של נשים בארבע נקודות מפתח בשלטון המקומי: במועצת הרשות; בוועדות המועצה; בתפקידים בכירים ברשויות המקומיות ובתאגידים העירוניים; בדירקטוריונים של תאגידים עירוניים.**²⁹

בכל הקשור להגדלת ייצוגן של נשים במועצת הרשות המליצה הוועדה על:³⁰

- **הגדלת תקרת הגבלת ההוצאות** על מימון הבחירות לסיעה אשר בכל שני מקומות עוקבים בה מוצבת אישה (מה שמכונה שיבוץ בשיטת הרוכסן – גבר ואישה לסירוגין) ולסיעה אשר בראשה עומדת אישה – על פי החוק אסור לסיעה או לרשימה להוציא סכום

²⁵ רינת בניטה ושלי מזרחי סימון, [ייצוג הולם לנשים בשלטון המקומי: תמונת מצב בישראל ומבט משווה](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 5 במרץ 2018.

²⁶ לפירוט נוסף על הכלים להעלאת ייצוג נשים בפוליטיקה ראו: רינת בניטה ושלי מזרחי סימון, [ייצוג הולם לנשים בשלטון המקומי: תמונת מצב בישראל ומבט משווה](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 5 במרץ 2018.

²⁷ Inter-Parliamentary Union, [New IPU report shows well-designed quotas lead to significantly more women MPs](#), March 5th 2019.

²⁸ The Council of European Municipalities and Regions (CEMR), [Women in Politics: Local and European Trends](#), July 1st 2019, p. 25.

²⁹ משרד הפנים, [דוח הוועדה לקידום נשים בשלטון המקומי](#), מרץ 2018.

³⁰ שם, עמ' 21-23.

העולה על אחוז מסוים מגובה המימון שמגיע לה. מוצע להגדיל סכום זה עבור סיעות שבהן ניתן ייצוג מוגבר לנשים כאמור.

- מתן **תוספת מימון** ציבורי בשיעור של 25% לסיעות שבראשן עומדת אישה (נוסף על תוספת המימון הניתנת לסיעות שלפחות שליש מחבריהן נשים).
- הקמת **קרן מימון לעידוד נשים בפוליטיקה**. על פי ההמלצה, הקרן הייתה אמורה להיות מופעלת כפיילוט במהלך קמפיין הבחירות ב-2018 ולהיות ממומנת מתקציב המדינה. הקרן נועדה לעודד נשים להתמודד בבחירות ברשויות המקומיות באמצעות סיוע במימון עלויות קמפיינים פוליטיים.

כמו כן, הומלץ על הגברת השקיפות והנגשת מידע ונתונים על ייצוג נשים ברשויות המקומיות, ובתוך כך הומלץ על פרסום תמונת מצב שנתית בנוגע לחברות מועצה המכהנות ברשויות המקומיות לפי פילוחים שונים של הרשויות, וכן על חברות מועצה המכהנות בוועדות החובה ברשות.³¹

שר הפנים דאז החליט לאמץ רק את ההמלצות הקשורות לקידום נשים בקרב הדרג המקצועי ברשויות המקומיות, ללא ההמלצות הקשורות לדרג הנבחר.³²

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה למשרד הפנים, לרשות לקידום מעמד האישה, למרכז השלטון המקומי ולמרכז השלטון האזורי בישראל בשאלות לגבי צעדים שנקטו ונוקטים גופים אלו לקידום נשים נבחרות ציבור בשלטון המקומי, לרבות פעולות היערכות הננקטות או צפויות להינקט לקראת בחירות המוניציפליות הצפויות בשנת 2023. **מתשובות הגופים נראה שככלל לא ננקטים צעדים פרקטיים רבים המיועדים ישירות להגדלת ייצוג הנשים בשלטון המקומי וכי חלק ניכר מהפעולות שהתקיימו הן הכשרות מטעם עמותת כ"ן, הפועלת לקידום נשים למוקדי קבלת ההחלטות בזירה הציבורית והפוליטית.** ההכשרות העיקריות שהוזכרו על ידי הגופים שנמנו מיועדות לנבחרות ציבור מכהנות. בתשובות לא פורטו היקף ההכשרות שהועברו ומספר המשתתפות בהן.

משרד הפנים התייחס בתשובתו על פנייתנו³³ בעיקר לפעולות שנקטו לחיזוק מעמדם של חברי מועצה – גברים ונשים – ברשויות מקומיות, ובתוך כך להקמת אתר אינטרנט ייעודי לחברי מועצה שבו יוצג כל הידע שפיתח המשרד עבורם, לרבות קורסים מקוונים.³⁴ בכל הקשור

³¹ שם, עמ' 20.

³² שר הפנים אריה מכלוף דרעי, מכתב ליו"ר הוועדה ליזי דלריצ'ה בנושא המלצות הוועדה לקידום נשים בשלטון המקומי, 18 בנובמבר 2018.

³³ יוסף שמחון, מנהל תחום קשרי ממשל במשרד הפנים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 24 בפברואר 2022.

³⁴ ראו כאן: <https://govextra.gov.il/moin/elected-officials/home>.

שר הפנים דאז
החליט לאמץ רק את
המלצות ועדת
דלריצ'ה הקשורות
לקידום נשים בקרב
הדרג המקצועי
ברשויות המקומיות,
ללא ההמלצות
הקשורות לדרג
הנבחר

מתשובות משרד
הפנים, הרשות
לקידום מעמד
האישה, מרכז
השלטון המקומי
ומרכז השלטון האזורי
בישראל נראה
שככלל לא ננקטים
כיום צעדים פרקטיים
רבים המיועדים
ישירות להגדלת ייצוג
הנשים בשלטון
המקומי וכי חלק ניכר
מהפעולות שהתקיימו
הן הכשרות מטעם
עמותת כ"ן, הפועלת
לקידום נשים למוקדי
קבלת ההחלטות
בזירה הציבורית
והפוליטית

להכשרות ייעודיות לנשים חברות מועצה הוזכר בתשובת המשרד הקורס "מדרשה לפוליטיקה", שנערך בשיתוף עם עמותת כ"ן, כדי להקנות כלים שיסייעו לנבחרות הציבור לשפר את יכולותיהן ולמלא את תפקידן בצורה הטובה ביותר. בתשובת המשרד לא פורטו מועד קיום ההכשרה ומספר חברות המועצה שעברו הכשרה, אך צוין כי כדי להעלות את אחוז המשתתפות בהכשרות מקרב חברות המועצה נעשתה פנייה ישירה לחברות מועצה באמצעות הדואר האלקטרוני ודרך עמותת כ"ן.³⁵

מהרשות לקידום מעמד האישה נמסר בתשובה על פנייתנו³⁶ כי הרשות פעלה לראשונה באופן רוחבי מול הרשויות המקומיות בשנת 2016, אז פרסמה קול קורא שאפשר לרשויות להצטרף לשורה של תוכניות לקידום שוויון מגדרי ולהעצמת נשים בתחומי הרשות (לרבות ימי עיון, סדנאות, פורומים וקורסים) ולקבל השתתפות במימון התוכניות שנבחרו. בשנת 2018, לקראת מערכת הבחירות, יצאה הרשות בקמפיין פרסומי שקרא לנשים להתמודד בבחירות. לאחר הבחירות, באפריל 2019, יזמה הרשות שולחן עגול לצורך מיפוי צרכים של חברות המועצות המחזיקות תיק נשים ברשויות המקומיות. הצורך העיקרי שעלה היה הכשרה מקצועית עבור חברות המועצה, שבמסגרתה יוענק ידע תיאורטי ופרקטי בהטמעת חשיבה מגדרית ברשות המקומית. בהמשך למיפוי הצרכים, הובילה הרשות מפגש הכשרה מקוון בנושא הטמעת חשיבה מגדרית, כדי לקדם את פוטנציאל ההשפעה של חברות המועצה לטובת קידום מעמדן של נשים וקידום השוויון המגדרי ברמה המוניציפלית.

לקראת בחירות 2023, הרשות מתכננת קיום תוכניות הכשרה והדרכה ברשויות כדי ליצור קהילת נשים מנהיגות. בתוכנית יכללו תכנים מגוונים, ובהם יוזמות חברתית וקהילתית, התוויית מדיניות ומנהיגות ציבורית. התוכנית תפנה לקהלים דמוגרפים מגוונים. בתשובה לא הוסבר מי קהל היעד של התוכנית והגדלת ייצוג הנשים בדרג הנבחר לא הוזכרה מפורשות כאחד מיעדי תוכנית ההכשרה.

ממרכז השלטון המקומי נמסר בתשובה על פנייתנו באותו נושא כי הוועדה לקידום מעמד האישה של מרכז השלטון המקומי, שמורכבת ברובה מראשות רשויות מקומיות, פועלת לצמצום פערים מגדריים ומקיימת סיורים ברשויות וימי עיון לקידום נשים במגוון תחומים. כמו כן, נמסר כי המרכז מקפיד על ייצוג הולם לנשים בקרב הדוברים בכנסים השנתיים שלו, וכן בקרב העובדים בו ובקרב ההנהלה הבכירה שלו. על פי התשובה שנשלחה אלינו, אומנם 76% מעובדי מרכז השלטון המקומי הם נשים, אך נשים הן רק 8% מפורום ההנהלה הבכירה של המרכז. 15% מסגני יו"ר המרכז ו-13% מיושבי ראש הוועדות הם ראשות רשויות (אך רק 6% מראשי הרשויות

³⁵ יוסף שמחון, מנהל תחום קשרי ממשל במשרד הפנים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 24 בפברואר 2022.

³⁶ איילת רזין-אור, מנהלת הרשות לקידום מעמד האישה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 14 במרץ 2022.

הם נשים). זאת ועוד, נמסר כי מרכז השלטון המקומי אינו מתערב בנעשה בתוך הרשויות המקומיות, ובפרט לקראת הבחירות המוניציפליות, אך הוא מקיים, בשיתוף עמותת כ"ן, הכשרה לעובדות הרשויות המקומיות שמטרתה העלאת ייצוג הנשים כנבחרות ציבור (כך במקור).³⁷

ממרכז השלטון האזורי בישראל נמסר³⁸ כי המרכז מקדם פעולות להעלאת מודעות, משלחות לימודיות לחו"ל ללימוד נושאי מגדר בשלטון המקומי, וקורסים והכשרות לחברות מליאת מועצות אזוריות, ובהם ליווי חברות מליאה בשיתוף עמותת כ"ן, כדי למנוע נשירה של נשים שנבחרו למליאת המועצה האזורית, וקורס "מנהיגות את המחר", גם הוא בשיתוף עמותת כ"ן, לעידוד נשים להתמודד לראשות מועצה אזורית ולמליאת המועצה האזורית.³⁹ בשיתוף התנועה הקיבוצית ותנועת המושבים, מרכז השלטון האזורי היה מעורב במהלך משותף עם רשם האגודות השיתופיות להתמודדות עם תת-הייצוג של נשים בוועדי האגודות השיתופיות (ביישובים כפריים רבים ועד האגודה הוא גם הוועד המקומי המוניציפלי). בעקבות המהלך פרסם רשם האגודות השיתופיות גילוי דעת המבקש מהאגודות השיתופיות לשים נושא זה על סדר-היום ומציע להן אמצעים שונים לקידום הנושא: עידוד נשים להשתתפות בהכשרות; העלאת מודעות ופנייה יזומה להגיש מועמדות; התאמת שעות הפעילות לצורכי הורים ומתן אפשרות להשתתפות בישיבות באמצעים דיגיטליים; שינוי תקנון שיבטיחו ייצוג הולם לנשים.⁴⁰

5. סיכום

כמו הנתונים שהוצגו במסמך קודם, שמהם אפשר ללמוד על גידול מובהק בשיעור הנשים חברות המועצה ברשויות המקומיות בין 2013 ל-2018,⁴¹ בנתונים שהוצגו לעיל אפשר לראות גידול במספר הסיעות שלפחות שליש מחבריהן נשים. עם זאת, אין באפשרותנו לבחון את תרומתו של תיקון מס' 12 לחוק לגידול זה, היות שיש שורה ארוכה של משתנים ושינויים שחלו בישראל בין הבחירות שהתקיימו בשנת 2013 – לפני תיקון החוק – ובין הבחירות שהתקיימו בשנת 2018, לאחר כניסתו לתוקף, שעשויים להסביר את הגידול. כמו כן, אפשר לומר כי גם לאחר הגידול המדובר, שיעור הנשים במועצות ושיעור הסיעות שלפחות שליש מחבריהן נשים נותרו נמוכים, והדבר נכון בייחוד ברשויות חרדיות (שבהן אין כלל ייצוג לנשים),

³⁷ ספי מזרחי, יועצת לשוויון מגדרי, מרכז השלטון המקומי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 28 בפברואר 2022.

³⁸ הילית בן צבי, מנהלת היחידה לקידום שוויון מגדרי, מרכז השלטון האזורי בישראל, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 9 בפברואר 2022.

³⁹ על פי אתר עמותת כ"ן, תוכנית מנהיגות את המחר היא תוכנית בת עשרה מפגשים לפיתוח מנהיגות נשים ציבורית, פוליטית ומוניציפלית. מטרת התוכנית היא להעניק ידע, כלים והתנסות לנשים אקטיביסטיות, הרואות עצמן כמנהיגות הבאות בקהילה, ולסייע להן להשתלב בתחומי העשייה הציבורית והפוליטית בזירה המוניציפלית. עמותת כ"ן, [מנהיגות את המחר](#), כניסה: 13 במרץ 2022.

⁴⁰ מירון הכהן, רשם האגודות השיתופיות, משרד הכלכלה והתעשייה, [גילוי דעת בנושא ייצוג נשים בוועדי אגודות שיתופיות](#) (באתר מרכז השלטון האזורי בישראל), 10 בפברואר 2020.

⁴¹ עדו אבגר, [ייצוג נשים בשלטון המקומי: ריכוז נתונים לאחר הבחירות המקומיות 2018](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 8 במרץ 2019.

ברשויות ערביות, וברשויות המשתייכות לאשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים. על רקע זה ראוי להזכיר את המיעוט היחסי של הצעדים הפרקטיים המיועדים ישירות להגדלת ייצוג הנשים בשלטון המקומי שננקטים על ידי הגורמים השונים שנזכרו לעיל.

כאמור, מכסות ייצוג לנשים (סטטוטוריות או וולונטריות) הן כלי מקובל במדינות רבות להגדלת מספר הנשים בקרב נבחרי ציבור, בעיקר ברמה הלאומית. בישראל אין כיום מכסות סטטוטוריות, אך כמה מהמפלגות קבעו מכסות וולונטריות, לפחות בכל הקשור לרשימות מועמדים לכנסת.⁴² הכלי הסטטוטורי הקיים בישראל להגדלת ייצוג הנשים בקרב חברי מועצה ברשויות המקומיות הוא מתן תמרוץ כלכלי על ידי הגדלת מימון הבחירות לרשימה, כפי שנעשה בתיקון מס' 12. נציין כי בישראל נקבע תמרוץ חיובי לייצוג נשים ("גזר"), לעומת התמרוץ הנהוג בכמה מדינות אחרות, שהוא תמרוץ שלילי ("מקל") – סנקציה בצורת קנס או שלילת מימון המופעלת כנגד סיעות שלא עומדות בחובת הייצוג שנקבעה. כמו כן, נציין כי להבדיל מישראל, יש מדינות שבהן חלק מהמימון הציבורי שמפלגות מקבלות מיועד למימון פעולות הקשורות לקידום שוויון מגדרי. זאת מתוך הנחה שפעולות אלו יביאו להגברת הרגישות המגדרית והגדלת שיעורן של נשים במפלגות. לפי סקירה בנושא שפורסמה ב-2018, באיטליה, ברזיל וקולומביה, למשל, 5%-10% מסך כל המימון הציבורי שמפלגות מקבלות מיועד למטרה זו.⁴³

ראוי לציין כי מממצאי הבדיקה שערכנו ושהוצגו לעיל עולה כי בפועל, למנגנון התמרוץ שנבחר בתיקון מס' 12 יש משמעות שונה לסיעות המונות מספר חברים שונה; על כן, ייתכן כי מידת האפקטיביות הפוטנציאלית של מנגנון התמרוץ בכל הקשור לסיעות יחיד וסיעות המונות שני חברים (וכן סיעות המונות ארבעה חברים) עשויה להיות נמוכה יותר. נציין כי סיעות היחיד הן מחצית הסיעות בישראל וסיעות המונות שני חברים או פחות מהוות 77% מהסיעות בישראל.⁴⁴ בהקשר זה נזכיר את המלצותיה של ועדת דלריצ'ה (שכאמור לא הוחלט בזמנו לקדמן) למתן תוספת מימון בשיעור של 25% לסיעות שבראשן עומדת אישה, וכן להגדלת תקרת הגבלת ההוצאות על מימון הבחירות לסיעה אשר בכל שני מקומות עוקבים בה מוצבת אישה ולסיעה אשר בראשה עומדת אישה – המלצות שיישומן עשוי לעודד הצבת נשים במקומות הראשון והשני ברשימה ובכך אולי להביא להגדלת מספר הסיעות הקטנות שבהן יש ייצוג לנשים.

כמו כן, נזכיר כי מנגנון התמרוץ הקיים אינו חל כלל במועצות האזוריות, ששיטת הבחירות בהן שונה ולא נכללת בה התמודדות במסגרת רשימת מועמדים.

⁴² עדו אבגר ואיתי פידלמן, [נשים בכנסת: ריכוז נתונים לאור הבחירות לכנסת ה-23](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 8 במרץ 2020.

⁴³ Magnus Ohma, [gender-target public funding for political parties](#), IDEA, march 2018.

⁴⁴ נציין כי במסגרת הדיונים בוועדה לקידום מעמד האישה בתיקון 12 לחוק הוחלט לשנות את הקריטריון המקורי בהצעת החוק שהיה חובת ייצוג אישה בכל שלושה מקומות רצופים לקריטריון שעל פיו נדרש ייצוג נשי של שליש מהחברים לפחות כדי שסיעות קטנות משלושה חברים יהיו זכאיות גם הן לתוספת המימון. הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי, [פרוטוקול 64: הצעת חוק הרשויות המקומיות \(מימון בחירות\) \(תיקון – ייצוג לנשים ברשימות מועמדים\)](#), התשע"ג-2013 – [הכנה לקריאה ראשונה](#); [חוק הרשויות המקומיות \(מימון בחירות\) \(תיקון מס' 12\)](#), התשע"ד-2014 – [הכנה לקריאה ראשונה](#), 17 בפברואר 2014, עמ' 6.