

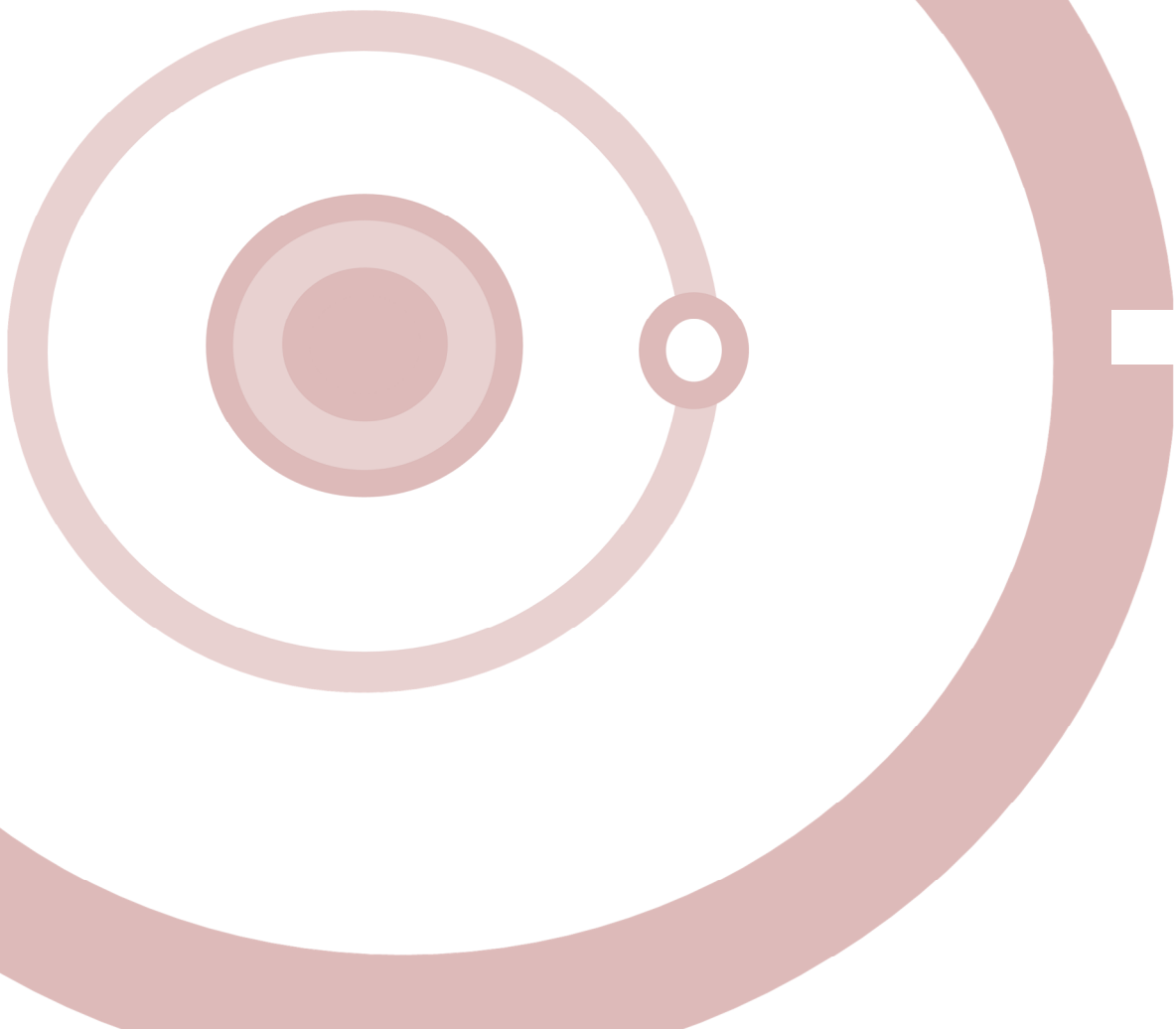


משרד הפנים
המינהל לשלטון מקומי
אגף בכיר למינהל מוניציפאלי
אגף מחקר ומידע

מעמד האישה ברשויות

המקומיות

פברואר 2014



האמור בנייר מדיניות זה מהווה בסיס תפיסתי ומתודולוגי בנושא הנדון.
אין הנ"ל בא במקום הנחיות הניתנות ע"י הגורמים המוסמכים.

המחקר בוצע בידי

עדליא ייעוץ כלכלי בע"מ וד"ר איתי בארי

© כל הזכויות שמורות למדינת ישראל
2014

תוכן עניינים

4.....	תקציר מנהלים.....	
5.....	סיכום ההמלצות.....	
6.....	מבוא.....	1.
8.....	סקירת ספרות.....	2.
23.....	תמונת המצב בישראל.....	3.
42.....	המלצות לשיפור מעמדן של נשים בשלטון המקומי.....	4.
51.....	נספח א- ביבליוגרפיה.....	5.

תקציר מנהלים

בעבודה זו, נבחנה תופעת היעדרן של נשים מתהליכי קבלת החלטות בשלטון המקומי בישראל, תוך סקירת המצב ברחבי מדינות בעולם והגשת המלצות לשיפור מעמדן של הנשים בשלטון המקומי. בחינת התופעה נעשתה באמצעות התייחסות לשלושה סוגי תפקידים - נבחרים ציבור במועצה, דירקטורים בתאגידים עירוניים וכהונה בתפקידים בכירים, בכדי לנסות ולהתחקות בצורה טובה יותר אחר שורשי התופעה ואחר הגורמים לה (האם מדובר בבעיה של היצע או ביקוש לנשים בתפקידים אלה).

נקודת המוצא בעבודה זו, כפי שגם עוגנה בסקירת הספרות, היא כי הדרת נשים מתפקידים בכירים, הינה כשל שיש בצידו גם השלכות על ביצועי הגופים השלטוניים, בנוסף לבעיה המהותית הנובעת מכך שלא ניתן ייצוג נאות לקבוצה המהווה יותר ממחצית האוכלוסייה. בכדי להתגבר על בעיה זו, מדינות רבות בעולם הנהיגו שיטה של מכסות ייצוג לנשים (הן ברשימות לבחירות והן כחברות במועצות), אשר נמצאו כגורם מובהק בהגדלת הייצוג הנשי בפרלמנטים. במדינות שנבחנו (פינלנד, איטליה ונורבגיה) נמצא כי המכסות תרמו להגדלת הייצוג הנשי, לעומת מדינות או אזורים אחרים בהם לא הונהגו שיטות של מכסות. יצוין כי הצלחתה של שיטת המכסות תלויה רבות בהלך הרוח בציבור ובפוליטיקה ומתן לגיטימציה לחקיקה בנושא, כמו גם נקיטת צעדים שיתמכו ביישום המכסות (לדוג' תמריצים כספיים ויצירת מסגרת עבודה המתאימה לנשים).

בבחינת תמונת המצב בישראל נראה כי על אף שישראל מובילה בייצוג נשים בתחום העסקי, בתחום הפוליטי היא מזדנבת מאחורי רוב המדינות. בניתוח נתונים לגבי שלושה סוגי תפקידים נבחרים נמצא כי באופן מסורתי, גם במקרים בהם נשים ממלאות תפקיד כדירקטוריות או ברשות, הן מתמנות לתפקידים בעלי אופי חברתי יותר (דוגמת מנהלת מחלקת חינוך או דירקטורית במלכ"רים) ואילו בתפקידים בכירים אחרים נראה כי הן זוכות לייצוג מועט.

בנוסף, מאפייני הרשות דוגמת גודל האוכלוסייה, חוזק התושבים ונגישות למרכז הארץ נמצא כי כאשר מדובר ברשות גדולה (מעל 100 אלף תושבים), חזקה (אשכולות חברתיים - כלכליים 6-10) או קרובה למרכז הארץ (אשכולות פריפריאליות 6-10) באופן עקבי ניתן למצוא יותר ייצוג נשי בחברות במועצת הרשות ובתפקידים בכירים ברשות. עוד נמצא כי במגזרי המיעוטים קיים תת ייצוג למגזר הנשי, כאשר רשויות אלו לרוב מאופיינות כחלשות ומרוחקות יותר מהמרכז.

בהתאם לממצאים אלו ובהתייחס לצעדים שנקטו בעולם בכדי להגדיל את הייצוג הנשי ונמצאו כמועילים, יוצגו בעבודה זו ממצאים לשיפור תמונת המצב שעולה מניתוח נתוני הייצוג בישראל.

סיכום ההמלצות

ההמלצות אשר יוגשו במסגרת עבודה זו יתייחסו לשלושת סוגי התפקידים שנבחנו- גידול במספר נציגות הציבור במועצת הרשות המקומית, גידול במספר הדירקטוריות בתאגידים עירוניים וגידול במספר העובדות הבכירות ברשות. המלצות אלה מתבססות על עקרונות של התייחסות לחקיקה ראשית או התנהלות ממשלתית, מתוך ההנחה שלא ניתן לחייב את השלטון המקומי מקום בו השלטון המרכזי אינו נדרש לו, שימוש מקסימאלי בתמריצים חיוביים, לעומת שימוש מינימאלי בחקיקה ראשית והתמודדות עם נורמות קיימות.

ההמלצה הראשונה עוסקת בחיוב פרסום נתונים לציבור אודות מצב הנשים בשלטון המקומי. זאת, על ידי פרסום נתוני כוח אדם בכיר ברשויות המקומיות, דירקטורים והחלטות ועדות המינויים, ייצוג לפי מגדר ברשויות המקומיות ופרסום דוח שנתי של היועצת לקידום מעמד האישה ברשות לגבי ועדות המכרזים והתמודדות נשים על תפקידים ברשות. בצורה זו, בה כל המידע גלוי לעיני הציבור ניתן יהיה לעודד שיח בנושא ולגיטימציה חברתית, אשר יכולים כשלעצמם להביא לשיפור המצב.

בנוסף, מוצע לשנות את נהלי ועדת המינויים במשרד הפנים באופן אשר יגדיל את הייצוג הנשי בדירקטוריונים (אם על ידי דרישה לייצוג הולם או באמצעות פרסום דו"חות שנתיים) ולהגדיל את ההיצע הפוטנציאלי של נשים באמצעות מימון ממשלתי לקורס דירקטוריות והגדרתו כחלופי לתואר אקדמי רלוונטי. תמרוץ חיובי יינתן באמצעות הגדרת קריטריונים נוספים לחלוקת פרס שר הניתן על ידי שר הפנים, בהתאם למינוי נשים בדירקטוריונים בתאגידים העירוניים ומינוי יועצת לקידום מעמד האישה.

בכדי להגדיל את הייצוג הנשי במועצת הרשות, מוצע לשנות את החקיקה בנושא מימון סיעות ומגבלת הוצאות באופן שיעודד סיעות ורשימות ברשויות המקומיות לשלב מועמדות לתפקיד חברות מועצה באמצעות תמרוץ כספי. בכדי לעודד ייצוג נשי בתפקידים בכירים מוצע להגביר את השקיפות בועדות המכרזים/האיתור, בין היתר באמצעות חיוב להגשת דוח שנתי, ייצוג נשים במכסה מסוימת בועדות המינויים והפעלת סנקציות במידה ולא יתקיימו דרישות אלה. בנוסף, מוצע את האופציה להגדלת התשלום לנשים המכהנות בתפקידים בכירים ומתגוררות מחוץ לתחומי הרשות (תחת מגבלות מסוימות) בכדי להגדיל את ההיצע הפוטנציאלי שלהן.

בנוסף לכל אלה, מומלץ להגדיר גוף פיקוח במשרד הפנים אשר יהא אחראי על שקיפות ופרסום נתונים לגבי ייצוג נשים בישראל, אכיפת שקיפות, חקיקה והנחיות מנהליות ברשויות המקומיות, מתן מענה לפניית הרשויות והטלת סנקציות במקרים של אי עמידה בדרישות החוקיות והמנהליות.

1. מבוא

1.1. מעמד האישה בשנות ה-2000 כשוות זכויות: על פניו, נראה כי עבודה מסוג זה כלל אינה אמורה לעמוד על הפרק נכון לשנים אלו. נשים ברחבי העולם כמו גם בישראל, הינן שוות זכויות דה יורה לפחות לגברים, כאשר במגוון מדינות ניתן לראות את השוויון גם בנתונים דה פקטו. עברו הימים בהם נדרשו להילחם ברחבי העולם (המערבי לפחות) על זכותן להשתתף בפוליטיקה, בכלכלה ובתהליכים אחרים בעלי השפעה על החברה במדינות שלהן. ועם זאת, עבודה זו תציג ממצאים מאד בעייתיים בנוגע לשוויון דה פקטו של נשים בכל האמור לשלטון המקומי, בעולם, ובפרט בישראל.

1.2. הדרת נשים מתפקידים: הדרת נשים הינה פעולה, אשר במסגרתה יועדפו גברים על פני נשים גם אם כישורי הנשים שווים או טובים יותר.

אין מדובר בסוגייה מגדרית לצורכי שוויון מוסרי בלבד, אלא בכשל שוק המביא לפגיעה בהישגים עקב הדרתן של נשים מתפקידים.¹

כשל השוק אינו ייחודי רק לגבי נשים, וניתן להניח כי הוא מתקיים גם בקרב קבוצות אחרות כגון בני מיעוטים, עולים חדשים וכו'. הייחודיות לגבי נשים, נוגעת לכך שאין מדובר במגזר פרטני מסוים, אלא במעל ל-50% מהאוכלוסייה.

1.3. מטרת העבודה: עבודה זו תבחן את תופעת הדרת הנשים בשלטון המקומי בשלושה סוגי תפקידים: **נבחרות ציבור** (ראשי רשויות מקומיות וחברות מועצה), מכהנות בתפקידים **בכירים ברשויות המקומיות** (מנכ"ל, גזבר, מהנדס עיר, מנהל יחידת החינוך, יועמ"ש ומבקר) ו**דירקטוריות** בתאגידים עירוניים. התוצר שעבודה זו אמורה לספק, מעבר להצגת תמונת המצב כיום בארץ ובעולם, הינה **אמצעים להפחתת היקף התופעה הבלתי רצויה של הדרת נשים משלושת סוגי תפקידים אלו.**

¹ כשל השוק בא לידי ביטוי בכך שתחת הנחת מוצא ולפיה אין לגברים כישורים עודפים על פני נשים, הרי שבמידה וגופים (ציבוריים ועסקיים כאחד) מפלים נשים, אזי בהגדרה, הם מאבדים יכולת ביצועית, עקב העובדה שייקלטו לתפקידים גברים בעלי כישורים פחותים. זאת תחת הנחה נוספת שהיקף התפקידים הפנויים במשק, עומד בקנה אחד עם היקף המועסקים הפוטנציאליים (שכן אחרת, ניתן יהיה לבצע אפליית נשים ללא "תשלום מחיר" בהישגי התאגיד).

1.4. מה יבוצע במסגרת העבודה:

עבודה זו תתבסס על שני מקורות מידע:

1.4.1. **סקירת ספרות** - סקירה זו אמורה לספק מידע לגבי פתרונות שהוצעו לסוגיה זו של אפליית נשים בתחום הציבורי בכלל ובתחום השלטון המקומי בפרט, במדינות שונות בעולם.

1.4.2. **בחירת מצב הנשים בשלטון המקומי בישראל** - עבודה זו תהווה חידוש בכך שלראשונה יוצגו נתונים כמותיים מרוכזים בנוגע לנשים בשלטון המקומי. נתונים אלו יתבססו על מאגרי נתונים שונים וביניהם: נתוני אגף כח אדם ושכר בשלטון המקומי, נתוני אגף התאגידים ונתוני הבחירות האחרונות לרשויות המקומיות. שלושת הפרמטרים הללו יהוו מבחינתנו את תמונת המצב בנוגע לתפקידי נשים בשלטון המקומי.²

המלצות לשיפור - לאחר הבדיקות הנ"ל יוצגו חלופות שונות לשיפור המצב, בהתייחסות הן ל"בעיית הביקוש", כלומר- האפליה כנגד נשים מצד הגורמים הממנים (כולל המפלגות במידה ואינן מעמידות לבחירה נשים במקומות ריאליים), והן ל"בעיית ההיצע", כלומר- היעדר היקף מספק של נשים מתאימות, היכולות ורוצות למלא תפקידים בפרמטרים שייבחנו בעבודה זו.

² ברור כי הגדרה זו לוקה בחסר במובן מה. כך למשל, לא נבחנת סוגיית מינויי נשים לתפקידי ה"דרג השני" ברשויות המקומיות (מנהלות אגפים או סמנכ"ליות). הסיבה לכך היא היעדר נתונים מספקים, והיעדר יכולת השוואה (נכון להיום לפחות) בתפקידים בכירים בין רשויות. כמו כן, לא מבוצעת בדיקה כוללת של היקף הנשים המועסקות בשלטון המקומי. הסיבה לכך היא כי אין להבנתנו קשר בין ריבוי נשים המועסקות בשלטון המקומי לבין אפלייה. זאת משום, שהיינו מצפים למצוא ריבוי עובדות בתפקידים זוטרים (מזכירות וכו'). על כן, נתונים לגבי רשות מקומית בה מתקיים ביחס גבוה יותר של נשים לעומת גברים המועסקים בה, אינם אומרים דבר וחצי דבר בנוגע לאפליה.

2. סקירת ספרות

2.1. התייחסות ייחודית למגדר:

2.1.1. אפלייה מתקנת למגזרים בעלי "פוטנציאל קיפוח" - נשים אינן המגזר היחיד המופלה בישראל. ניתן להציג מגזרים נוספים, אשר נראים כמופלים ובמקרים מסוימים אף מקבלים הגנה מפני אפלייה זו בתצורת אפלייה מתקנת. כך למשל מקבל בישראל המגזר הערבי הגנה במקרים מסוימים (חובת מינויים של דירקטורים שאינם יהודיים בחברות ממשלתיות, חובת שמירתן של משרות מסוימות בשירות המדינה למגזר הלא יהודי וכו'), וקיימים תתי מגזרים נוספים (עולים חדשים, בעלי מוגבלויות ועוד), אשר המדינה מחייבת את מוסדותיה לטפל בהם בדרך שונה. כלומר, הרעיון ולפיו המדינה משתמשת במנגנון של אפלייה מתקנת כבר מובנה בתוך המערכת. ניתן לחלק את הייצוג הנשי בארגון לשלוש קבוצות גודל, אשר דרכן ניתן למדוד את השפעת האפליה המתקנת. במידה ובארגון יש פחות מ-15% נשים הן למעשה לא יותר מ"Token" (אחוז סימבולי בלבד), בין 15%-35% הן למעשה מיעוט המחייב התייחסות בארגון ומעל ל-35% הופך אותן לשוות ערך לגברים (Kanter 1977).

2.1.2. נשים כמגזר ייחודי - למרות שניתן לפלח את האוכלוסייה למספר קבוצות התייחסות, הרי שעדיין, בישראל, כמו גם בעולם, נראה כי המגדר הינו הגורם המבדיל ביותר בין קבוצות האוכלוסייה השונות. ניתן בהקשר זה להציג את הציטוט הבא: "זהותנו המגדרית היא הדומיננטית ביותר. היא חוצה זהויות אחרות ומכפיפה אותן אליה" (פנסטר 2006). כלומר-

הפילוח הראשוני שיש לבצע הוא בין גברים לנשים ורק לאחריו יבואו תתי קבוצות נוספים. עמדה זו הינה קריטית, שכן בלעדיה נתקשה להמציא צידוק מדוע יש לפעול למניעת אפלייה דווקא בין גברים לנשים ולא בין קבוצות אוכלוסייה אחרות.

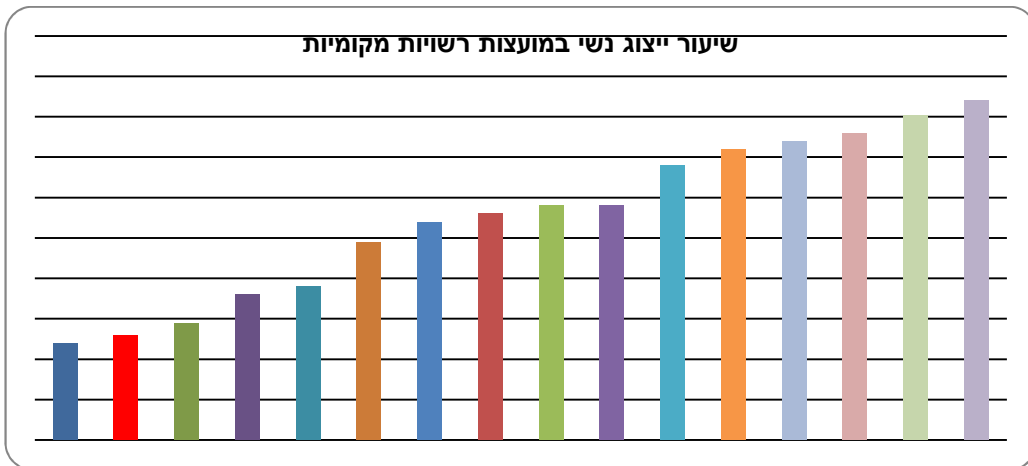
2.2. היעדרן של נשים מעמדות בכירות במשק:

2.2.1. מצב הנשים בגופים עסקיים - היעדרן של נשים, כפי שמוצג בניתוח של תחום השלטון המקומי בעבודה זו, אינה רק בתחום השלטון המקומי ואינה בעיה

מתרשים 2.א.2 ניתן להסיק שתי מסקנות: המסקנה הכללית הינה כי בעולם חל שיפור בין שנת 2000 לשנת 2010 בכל הנוגע לייצוג נשים בפרלמנט. המסקנה הפרטנית היא כי בניגוד למצב הטוב יחסית של ישראל בכל הנוגע למינויו של נשים בחברות עסקיות, הרי שבפוליטיקה, נכון לשנת 2010 מצבנו עדיין ירוד לעומת יתר מדינות העולם. עם זאת, בבחירות 2013 ניכר כי המצב השתפר בכל הנוגע לישראל, כאשר 27 נשים נבחרו לכנסת, והן מהוות 22.5% מסך חברי הכנסת.⁶ ועדיין בראייה כוללת, נשים מופלות בייצוגן בפרלמנטים ברחבי העולם, ופרט למספר מצומצם של מדינות סקנדינביות הן אינן מתקרבות לשיעור של מחצית מהפרלמנט. נתון מעניין נוסף שיש לקחת בחשבון הוא שמרבית המדינות בהן ייצוג הנשים בפרלמנט גבוה מ-30% משתמשות בשיטות שונות של מכסות ייצוג (QUOTAS).

נשים בחברות עסקיות ובפרלמנטים אינן מגיעות לייצוג שווה. בעוד שבתחום העסקי, נראה כי ישראל מהמובילות בעולם בכל הנוגע למינויי נשים, הרי שבתחום הפוליטי המצב שונה.

2.2.3. **מצב הנשים במועצות רשויות מקומיות**- תרשים 3.א.2 מציג את תמונת המצב בנוגע לייצוג נשים במועצות רשויות מקומיות במדינות נבחרות בעולם:⁷



תרשים 3.א.2- נשים במועצות

⁶ בהקשר זה יצוין כי ניתן להבחין בין רשימות שהורכבו עקב בחירות פנימיות (פריימריז) למינוי אישי על ידי ראש המפלגה (דוג' מפלגות יש עתיד וישראל ביתנו). גם אם נניח כי הייצוג הנשי עלה בגלל מינוי אישי וכי המגמה החיובית שנראית לא מונעת משינוי בדעת הקהל, הרי שעצם מתן לגיטימציה למינוי נשים באמצעות מינוי אישי יש בה משום מגמה חיובית.

⁷ להלן המקורות ששימשו אותנו לצורך תרשים זה:

- דרום אפריקה- IEC 2006 & Gender Links, 2011
- אוסטרליה, ניו-זילנד, הודו, קוריאה, יפן- שנת 2010
- <http://www.undp.mn/publications/WomenInLocalGovernmentStatusReport2010.pdf>
- שבדיה- שנת 2013- http://english.skl.se/municipalities_county_councils_and_regions
- כל היתר - שנת 2013 - http://www.qog.pol.gu.se/digitalAssets/1465/1465732_2013_18_sundstro--m.pdf

מתרשים 3.א.2 עולה כי ישראל היא מהנמוכות בעולם, בכל הנוגע לייצוג נשי בשלטון המקומי. תרשים זה מעיד כי בעוד שבפוליטיקה הארצית חל שיפור בשנים האחרונות, הרי שבתחום השלטון המקומי ניכר כי נשים אינן מצליחות להיכנס לתוך מעגלי ההשפעה.

2.2.4. קשר בין רמת הפיתוח במדינה (כנמדדת על ידי תוצר לנפש) לבין ייצוג נשי- על אף התחושה הראשונית כי קיים קשר שכזה, כך שככל שהמדינה מפותחת יותר, מצב הייצוג הנשי בה טוב יותר, הרי שאין בהכרח הוכחה לתחושה זו. מדינות כגון יפן או ארה"ב, אשר הייצוג הנשי בפרלמנטים בהן אינו מגיע ל-20%, והן בוודאי מוגדרות כמדינות מפותחות, לעומת מדינות כמוזמביק, אשר הייצוג הנשי בפרלמנט שלה הוא כ-40% (וזאת עוד ללא מכסות כלל). דוגמא נוספת היא ייצוג נשי בדירקטוריונים של חברות עסקיות באירופה שאינו מגיע ל-10% וזאת לעומת מדינה מתפתחת כבולגריה בה ישנו ייצוג של כ-17% לנשים בדירקטוריונים עסקיים. ניתן אם כן לסכם ולומר כי (Rohini & Ford 2011):

רמת הפיתוח במדינה אינה מנבאת את שיעור הנשים בפרלמנט⁸

⁸ נתון זה יכול להיות מעניין בבדיקה בתוך ישראל, כפי שתוצג בפרק 3 בהמשך. אנו מצאנו כי קיים קשר מסוים בין רמת הפיתוח העירונית (כנמדדת על פי אשכול סוציו-אקונומי), לבין רמת הייצוג הנשי ברשות.

פינלנד כמקרה בוחן

ישנן מספר מדינות, שמובילות בפרמטרים של מינויי נשים בהן. פינלנד הינה אחת מהן כפי שניתן לראות מהתרשימים לעיל, כמעט בכל פרמטר הנוגע לנשים בשלטון המקומי. הסיבות לכך שפינלנד (כמו גם מדינות נורדיות נוספות) מהווה מודל לחיקוי בכל האמור לנשים בפוליטיקה הינן מרובות.

ראשית, נמצא קשר בין **מידת הדתיות** לבין מספר הנשים המייצגות. מסתבר, כי הגורם המשותף לכל הדתות הינו הדרת נשים, ועל כן, מדינות חילוניות באופיין נותנות לנשים מרחב פעולה גדול יותר (בישראל ניתן לראות זאת בפרק 3 כאשר ברור כי רשויות חרדיות וערביות מדורגות נמוך בכל הפרמטרים שנבחנו בנוגע לנשים בתפקידים השונים). שנית, נמצא קשר בין **חוק המדינה** (תוצר לאומי לנפש) לבין היקף הנשים בתפקידים בכירים. הקשר הסיבתי הינו קרוב לוודאי בין תוצר גבוה לבין פלורליזם (Sbaity Kassem 2012).

הייצוג הנשי גדל במדינות המקדמות בחוקים או חוקה מכסות לטובת נשים. בפינלנד החוק (the Finnish national quota law) מגדיר כי בכל ההנהלות הארגוניים הציבוריים (ברמה הממשלתית והמקומית) על כל מין להיות מיוצג בלפחות 40% (לא בקרב נבחרים). החוק עבר בשנת 1995, וכבר בשנתיים שלאחריו, הצליח להשיג גידול של כ-80% בייצוג נשי בהנהלות הרשויות המקומיות (מ-25% ל-45%) (Holli et al. 2008). השפעה נוספת לחוק המכסות היתה בהעברת הייצוג הנשי גם לגופים בשלטון המקומי בעלי עיסוק כלכלי ולא רק בגופים בעלי עיסוק חברתי (כפי שגם ניתן לראות בניתוח הדירקטוריונים בגופים עירוניים בישראל בפרק 3).

עיריות בפינלנד (342) תורמות לתהליך הייצוג הנשי על ידי מספר פעולות וביניהן (Mikola 2006):

- אספקת שירותים חברתיים טובים (מעונות יום וכו') בכדי לאפשר לנשים להתפתח בשוק התעסוקה.
- מכסות לייצוג נשי (בין אם כחובה ובין אם בפעולות וולנטריות, כאשר בכל רשות גדולה ישנה "ועדת שוויון").
- שיקול השוויוניות קיים בכל תהליך קבלת החלטות כהשפעת רוחב לבחינה.

החלק המעניין ללמידה בכל הנוגע לפינלנד קשור למכסות הקשיחות בכל הנוגע לתפקידים שאינם נבחרים ציבור. מכסות אלו, המכסות את כל המגזר הציבורי (פרט לנבחרי הציבור), מהוות את הגורם המשמעותי ביותר אולי בשוויוניות היחסית הקיימת כיום בפינלנד.

איטליה כמקרה בוחן

מהתרשימים שהוצגו לעיל ניתן לראות כי שיעורי ייצוג הנשים באיטליה אינם גבוהים, על אף רפורמה שבוצעה בקביעת מכסות לנשים בין השנים 1993-1995. עם זאת, איטליה עדין מהווה מקרה בוחן מעניין, בשל האפשרות לבחון את השפעת מדיניות קביעת מכסות לייצוג נשי בין שתי קבוצות השוואה - רשויות אשר הושפעו מן הרפורמה לעומת כאלו שלא הושפעו ממנה.

במסגרת הרפורמה, נקבעה בחוק בשנת 1993 מכסה מינימאלית לייצוג נשי בשיעור של 1/3 או 1/4 (בהתאם למספר התושבים ברשות), מתוך סך המועמדים במערכת הבחירות ברשויות המקומיות. בספטמבר 1995 בית המשפט העליון ביטל חוק זה בטענה כי נורמה הקובעת מגבלה של עד 2/3 למועמדים ממגדר מסוים אינה מוצדקת ומנוגדת לזכות היסוד המקנה גישה שווה למערכת הבחירות.

במהלך שנים אלו, בהן הרפורמה הייתה בתוקף, התקיימו בחירות בחלק מן הרשויות המקומיות. מהשוואה בין הרשויות ובחינת השפעת מדיניות המכסות נמצא כי הייצוג הנשי בפוליטיקה עלה משמעותית ברשויות בהן היו בחירות בתקופה זו, ושמר על אחוזים גבוהים יותר גם לאחר ביטול הרפורמה. בנוסף, ברשויות אלו נבחרו שיעור גבוה יותר של מועמדות חדשות, ממצא המוכיח את הטענה כי מדיניות מכסות עוזרת לנטרל סטריאוטיפ שלילי לגבי נשים בפוליטיקה (De Paola, Scoppa, and Lombardo 2010).

עוד נמצא שרמת ההשכלה, גודל האוכלוסייה והאזור הגיאוגרפי של הרשות משפיעים באופן חיובי על היקף הייצוג הנשי בתפקידים פוליטיים. ממצאים אלה תומכים בממצאים שעלו גם מניתוח תמונת המצב בישראל (בפרק 3), המעידים כי המצב החברתי - כלכלי של תושבי הרשות, הפריפריאליות של הרשות וגודל האוכלוסייה משפיעים באופן חיובי על שיעור ייצוג נשי במועצה.

יצוין כי על אף ביטולה של הרפורמה, בשנת 2003 עבר התיקון לסעיף 51 בחוקה האיטלקית אשר הציג את עקרון השוויון בנגישות למשרות פוליטיות ומינויי בחירות כזכות חוקתית. מאז חקיקה זו, אימצו 12 אזורים (מתוך 20) מכסות ייצוג לנשים במערכת החוקתית שלהן. עם זאת, כיום עומד שיעור הנשים במועצות ברשויות המקומיות ובפרלמנט על שיעור שלא עולה על 20%.

הרפורמה שנערכה באיטליה מוכיחה את יעילותן של קביעת מכסות בכל הקשור להגדלת שיעור הייצוג הנשי בפוליטיקה. ניתן לראות כי גם במהלך הרפורמה וגם לאחר ביטולה קיים הבדל ברור בין רשויות אשר חויבו בקביעת מכסות לבין כאלה שלא חויבו במסגרת הרפורמה.

נורבגיה כמקרה בוחן

המדינות הנורדיות (איסלנד, דנמרק, נורבגיה, פינלנד ושבדיה), המאופיינות לרוב בתמ"ג (GDP) גבוה לנפש, מערכות בחירות לפי ייצוג יחסי ברשימת המפלגה והקצאת מכסות לייצוג נשי באופן התנדבותי, מהוות סיפור הצלחה בכל הנוגע לייצוג נשי בשלטון המרכזי (Sbaity Kassem 2012). במדינות אלו, שיעורי הייצוג הנשי הם הגבוהים ביותר, וניכר כי המדיניות שיושמה להשגת איזון בייצוג בין נשים לגברים (40%-60%) בפוליטיקה ובמוקדי קבלת החלטות נחלה הצלחה.

לעומת המדינות הנורדיות, בהן שיעור הייצוג הנשי בפרלמנט עלה מאז אמצע שנות התשעים, הייצוג הנשי בפרלמנט בנורבגיה עומד מאז שנת התשעים בשיעור הנמוך מ-40% ונשאר באותה רמה. בבחינה לאורך השנים ניתן לראות כי הייצוג הנשי דומיננטי בעיקר במשרדים "חברתיים" וכי תחומי הביטחון והכלכלה נשלטים באופן מסורתי על ידי גברים, בדומה לממצאים שעלו מניתוח תמונת המצב בישראל. על אף הסטגנציה, מפלגות רבות בנורבגיה אימצו מדיניות של מכסות ייצוג לנשים, אשר הביאה לגידול משמעותי בייצוג הנשי במוסדות המפלגה וברשימות לבחירות. במקרה זה, גם אם לא ניתן לקשור באופן מובהק את מדיניות המכסות לגידול בייצוג נשים בפרלמנט, הרי שללא ספק ניתן לראות כי התחרות בין המפלגות והוויכוח על שוויון בין המינים שנוצרו אילצו את המפלגות להגיב ולנקוט עמדה פעילה בנושא זה (Niskanen 2011).

בשנת 1992 נחקק התיקון לחוק השלטון הנורבגי המקומי אשר קבע חובת ייצוג של 40% עבור שני בני המינים במועצות הרשויות ובתפקידים בכירים (Hart, Holli, and Kovalainen 2009: 94-96; Langvasbråten 2009: 210-211). יישומו של החוק בא לידי ביטוי בשנת הבחירות 1995, וניתן לראות כי בשנים שלאחר מכן כי שיעור הייצוג הנשי במועצת הרשות גדל באופן משמעותי מ-39% לשיעור של כ-45%, בכהונה כראש עיר מ-16% ל-23% ובתפקידים בכירים מ-38% ל-42%. החלק המעניין הוא כי אף שהחוק לא קבע דבר לגבי כהונה כראש עיר, הרי שנראה שהגדלת שיעור הנשים הביאה גם להגדלת מספר ראשי הרשויות הנשים, כלומר- קיימת השפעת רוחב לחקיקה בדבר ייצוג הולם.

בשנת 2003 נחקק תיקון לחוק החברות הנורבגי, המחייב מינוי נשים בדירקטוריונים של חברות ציבוריות (נסחרות בבורסה). נורבגיה הינה המדינה הראשונה בה נחקק חוק כזה, חקיקה אשר הביאה לכך שמשלהי שנות התשעים, בהן הייצוג הנשי עמד על 7%, עלה שיעור הייצוג לכ-36% וכיום נורבגיה היא המדינה המובילה בייצוג נשי בדירקטוריונים של חברות ציבוריות.

ניתן לראות כי גם צעדים רגולטורים של קביעת מכסות וגם צעדים וולונטריים נמצאו כמועילים להגדלת הייצוג הנשי, וכי השיח עצמו מעודד נקיטת צעדים בנושא. בנוסף, ניתן לראות כי החקיקה נמצאה כאפקטיבית ביותר בתחומים בהם הנושא כלל לא מוסדר.

2.3. הבעיה המהותית בהיעדרן של נשים ממרחב קבלת ההחלטות:

2.3.1. **בעיה מוסרית-דמוקרטית-ייצוגית**- היעדרן של נשים ממרחב קבלת ההחלטות הציבורי או העסקי (ובעניינינו- ממרחב קבלת ההחלטות בשלטון המקומי), אינו ראוי מבחינה מוסרית בראש ובראשונה. זאת, עקב העובדה כי החלטות המתקבלות ברשות מקומית, הינן בעלות השפעה ישירה על חייהן של נשים וגברים כאחד, והיעדרן של אלו משולחן קבלת ההחלטות, גוזר עליהן לקבל הנחיות ללא ייצוג. כלומר ערכים דמוקרטים כגון ייצוגיות ונוכחות נפגעים כאשר מתקיים מתאם נמוך בין מספר המיוצגים למספר המייצגים.

2.3.2. **בעיה כלכלית**- הטיעון המשמעותי הינו לטעמנו דווקא בהקשר הכלכלי. כלומר-

היעדרן של נשים מהשלטון המקומי פוגעת בביצועיו הכלכליים של הארגון.

טיעון זה, הנאמר לעתים כהנחת מוצא, חייב בהוכחה. ממחקר שבוצע על ידי חברת *McKinsey & Company* בשנת 2010 עולה כי בחברות עסקיות במגוון סקטורים שנבחנו, בהן שיעור הייצוג הנשי בדירקטוריון היה הגבוה ביותר, התשואה על ההון היתה גבוהה באופן משמעותי (כ-41% יותר) מאשר בדירקטוריונים נטולי נשים⁹ (*Desvaux et al./McKinsey 2010*). ממצא זה מעיד על כך שגיוון ניהולי בדירקטוריונים משפיע באופן חיובי על התוצאות העסקיות של החברה. מחקר אחר שבחן את השפעתן של נשים על התנהלותן של חברות עסקיות מצא כי נשים בדירקטוריונים גורמות לפיקוח נרחב יותר על התנהלות החברה, כולל אחר פעילותן של מנכ"ל החברה.¹⁰ נוכחות נשית (אפילו מינימלית), נמצאה כבעלת השפעה מובהקת על הסיכוי להדחת מנכ"ל ולפיקוח הדוק יותר אחר פעילות החברה. ממצא זה לכאורה נראה חיובי, אולם לעתים פיקוח נרחב מדי עשוי להוות אבן נגף בתפקוד יעיל של חברה עסקית (*Adams & Ferreira 2009*). מחקר נוסף שבחן אלפי חברות עסקיות **בדנמרק** מצא כי נשים בתפקידים בכירים בחברה מהוות השפעה חיובית מובהקת על ביצועי החברה, כאשר יש חשיבות גבוהה לכישוריהן של הנשים (ובכך שלא ימונו לתפקיד רק עקב היותן נשים (*Smith, Smith & Verner 2006*). על כן, המסקנה הינה כי:

⁹ בבחינת תוצאות הפעילות, הפער עמד על 56%.

¹⁰ אחד הממצאים במאמר מצביע על כך שנשים פשוט מגיעות יותר לשיבות, או "בעלות נטייה נמוכה יותר לבעיית נוכחות". ממצא זה "פותר" את הסוגייה מדוע נשים "טובות" יותר מגברים. כלומר- הן אינן טובות יותר אלא פשוט משקיעות יותר.

על פי רוב, נשים בעמדות בכירות מהוות גורם מועיל לביצועי החברה. דגש מיוחד ניתן למינוי נשים בגופים שאינם מתנהלים כראוי, כאשר מינוין של נשים לדירקטוריון החברה יהווה גורם יעיל לפיקוח אחר פעילותה והימנעות מהמשך קיומן של פרדיגמות לא מבוססות.

ניתן לומר כי גופים בעלי הנהלה "מגוונת", חושבים אחרת על אותה בעיה ומסוגלים להביא לפתרונות יצירתיים, שכן בין היתר הם אינם שבויים בקונספציה מסוימת (Ferreira 2010).¹¹ זו ההצדקה למינוין של נשים, כמו גם למינויים של מגזרים לא מיוצגים נוספים בחברה. נשים באופן פרטני נמצאו כמשפיעות לטובה על ביצועי החברה (החברות שנבחנו היו 1,500 חברות ממדד ה-S&P האמריקני) ובתנאי שהאסטרטגיה בחברה היא של חדשנות (Innovation), משמע- נשים בעלות תרומה ייחודית לחדשנות החברה (Dezsö & Ross 2012). עם זאת, ראוי לציין כי ישנם מחקרים המצביעים על כך, שלא הכמות היא הגורם המשמעותי ביותר אלא הפתיחות של החברה לקבלת דעות אחרות. כך, דירקטורים בעלי "רקע שונה" (unconventional background) מהרגיל, עשויים, שלא בידיעה מלאה שלהם, לעבור תהליך שבסופו הם יתמכו כמעט תמיד בדעת הרוב בדירקטוריון. על כן, לצורך הפנמת היתרונות של גיוון בדירקטוריון, על החברה להיות פתוחה להשפעות שונות (Rose 2007).¹² פתיחות זו מחויבת להיות מוגדרת כהחלטת מדיניות מוכתבת, ואינה באה באופן "טבעי". עם זאת, למרות העובדה שהכמות אינה הקובעת, הרי שבכל זאת על מנת להשפיע על הנשים לעבור "סף קריטי" מסוים של לפחות שלוש נשים בדירקטוריון, בכדי להביא לתוצאות אפקטיביות בנוכחותן (Fitzsimmons 2012).

2.4. שיטת המכסות (QUOTAS) לייצוג נשי:

2.4.1. מכסות לייצוג נשים בפוליטיקה (מקומית וארצית)- מדינות רבות במערב מיישמות את שיטת המכסות לנשים ברשימות המועמדים במפלגות. זאת, לצורך העלאת ייצוג נשי בפרלמנט. עם זאת, פרט לשתי מדינות אירופאיות (פינלנד ושבדיה), באף מדינה

¹¹ המכניזם אינו רק בתרומתם של המגזרים, אלא לא פחות מכך- בשבירתם של מוקדי כח (קליקות) בתוך הארגון, ה"מחוייבים" אחד לשני, ומונעים בחינה מחודשת של פרוייקטים ותהליכים. תקנות חשבונאיות חדשות (Sarbanes Oxley או בקיצור תקנות ה-SOX) מנסות להתמודד עם בעיה זו והגדירו צורך ביותר דירקטורים עצמאיים. תקנות אלו יכולות דווקא לפתוח פתח לנשים "שאינן מקושרות" להיכנס למערכות עסקיות, מהן בעבר הן היו מודרות (Fitzsimmons 2012). Adams & Ferreira 2009 הגדירו זאת כך: בגלל שנשים אינן שייכות ל-"Old boys club", הן אינן מחויבות לכללים הישנים, ועל כן הן עונות בצורה טובה יותר על תנאי הדירקטור העצמאי.

¹² יש לציין כי גם מחקר זה לא מצא כי נשים בדירקטוריונים מביאות להפחתת ערך החברה (אך גם לא להיפך כפי שהצגנו במחקרים האחרים).

שיעור הנשים בפרלמנט לא עובר את ה-40% ועל כן ניתן לתהות האם שיטה זו אכן יעילה (Esteve-Volart & Bagues. 2012). שיטת המכסות נחשבת ככלי אפקטיבי להגברת שיעור הייצוג של אוכלוסיות מסוימות ובדגש על נשים. כך למשל, על פי נתוני UNICEF לשנת 2003 מתוך 15 המדינות המובילות בעולם מבחינת ייצוג נשי בפרלמנט בעולם (רואנדה היא המובילה בעולם מבחינת ייצוג נשי בפרלמנט) רק 2 אינן משתמשות במכסות ייצוג לנשים בפרלמנט (פינלנד וקובה). מדינות כגון שבדיה, נורבגיה, דנמרק, ספרד, בלגיה, איסלנד ועוד משתמשות במכסות לייצוג נשי. פרט לארה"ב, ברוב המדינות המערביות קיימות מכסות לא מחייבות (Voluntary) למפלגות לייצוג נשי (Rohini & Ford 2011). ניתן להסיק מכך, כי שיטת המכסות מצליחה להשיג תוצאות, לפחות בכל הנוגע לייצוג נשים גם אם לא בהכרח בהקשר להשפעת הנשים.¹³ קיימות למעשה שתי שיטות ליישום מכסות בפוליטיקה (ארצית או מקומית):¹⁴

- **מכסות מחייבות לכמות נשים בפרלמנט**- שיטה זו מחייבת מספר מינימלי של נשים בגוף המייצג. מספר נמוך מכך ייחשב כאי עמידה בתנאי החוק.¹⁵
- **מכסות לכמות נשים מועמדות**- שיטה זו (בין אם מהתנדבות של המפלגות ובין אם כחובה סטטוטורית), מחייבת את המפלגות להציג במקומות מסוימים ברשימתן, נשים כמועמדות לייצג בפרלמנט.¹⁶ מודל כללי כמו למשל בפורטוגל מגדיר ייצוג של שליש לפחות לכל מין בכל מפלגה (Baum & Espírito-Santo 2012). מודל חלופי, המיושם במספר מדינות כגון בלגיה, מחייב כי מועמדותן של נשים תהיה לא רק כמועמדות לרוץ מטעם המפלגה אלא גם במקומות מסוימים, המוגדרים כריאליים (שיטה זו מכונה גם Double Quota). בצרפת למשל, עבר בשנת 1999 תיקון לחוקה, אשר חייב 50% נשים נבחרות בכל גוף נבחר. תיקון זה הטיל עיצומים כספיים על מפלגות שלא עמדו ביחס של 50% נשים במקומות ריאליים. מכסות אלו יכולות להיות מנדטוריות או וולנטריות, כאשר נראה כי במידה והמפלגה הגדולה תיישם הקצאת מכסות לנשים, קיים סיכוי גדול כי יתר המפלגות ילכו בעקבותיה. מודלים אחרים יכולים להיות הגדרה של כל מקום שלישי המיועד לאישה למשל, וזאת בכדי להבטיח מקומות ריאליים לנשים.

¹³ http://www.unicef.org/sowc07/docs/sowc07_figure_5_1.pdf

¹⁴ <http://www.quotaproject.org/aboutQuotas.cfm>

¹⁵ ניתן ליישם זאת טכנית בהגדרה כי במידה ואין מספיק נשים במועצה, הרי שגם אם האישה הבאה ברשימה נמצאת לכאורה מחוץ למועצה, היא בכל זאת תיכנס פנימה על חשבונו של נבחר ציבור שהיה לפניו.

¹⁶ יש לקחת בחשבון כי שיטה קיצונית של דרישה ל-50-50 בייצוג בין גברים לנשים, מציבה גם רף גידול מקסימלי לנשים. שיטה שכזו בעצם מגדירה כמטרה החשובה ביותר את השוויוניות. קיימות שיטות "מועדות" יותר כגון השיטה הנורבגית ולפיה קיימת דרישה כי שיעור הייצוג לכל מין לא יעלה על 60%. שיטה זו מחייבת את בני המין השני להגיע לייצוג שלא יפחת מ-40%.

2.4.2. **מכסות לייצוג נשים בדירקטוריונים עסקיים** - בכל הנוגע לייצוג נשי בדירקטוריונים, קיימות דעות חלוקות בנושא. מצד אחד נטען כי יש להימנע לחלוטין משימוש בשיטת המכסות, שכן זו רק תביא לאנטגוניזם כלפי הדירקטוריות. זאת מתוך הנחת מוצא כי הן בתפקידן מתוך הכרח רגולטורי ולא מתוך כישורים ייחודיים (Adams & Ferreira 2009; Fitzsimmons 2012). מחקר נוסף הציג כי בטווח הזמן הקצר נראית השפעה שלילית על ביצועי החברה כתוצאה מיישום שיטת המכסות בדירקטוריונים (Rohini & Ford 2011). במספר מדינות (נורבגיה כמובילה ואיסלנד וספרד כעוקבות אחריה), קיימת חקיקה המחייבת שוויוניות בדירקטוריונים של חברות פרטיות וציבוריות, כאשר נורבגיה גם קיימת התייחסות פרטנית למינויי נשים לדירקטוריונים של תאגידים עירוניים. עם זאת, יש לשים לב כי השלכה שלילית אך אפשרית לחקיקה זו הינה מעין "דירקטוריוני צל" המשמשים כמוקדי קבלת ההחלטות האמיתיים (Erna Arnórsdóttir 2012; Storvik & Teigen 2010). מבחינת חקיקה, ספרד הינה המדינה המתקדמת לאחר נורבגיה כאשר עד שנת 2015 תידרש כל חברה להציג יחס של לפחות 40% בדירקטוריונים. דנמרק, אירלנד, פינלנד ואיסלנד מחייבות בשנים האחרונות קיום של מכסות ייצוג לנשים בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות, ובגרמניה ערים כגון ברלין ונירנברג מחייבות ייצוג של 50 ו-40 אחוזים לנשים בדירקטוריונים של חברות עירוניות תחת בעלותן.¹⁷ בישראל, על אף התוספת לחוק החברות הממשלתיות משנת 1993, המחייבת ייצוג הולם בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות, רק בשנת 2007 הוגדר כי ייצוג הולם פירושו שוויוניות מוחלטת בייצוג, צעד שהביא לגידול ל-44% בשנת 2010 (Desilvilya Syna and Palgi 2012).¹⁸ יש לציין כי טענה שעשויה לעלות בהקשר זה של צורך במינויי נשים לדירקטוריונים, בדבר הירידה הפוטנציאלית באיכות הנשים בדירקטוריונים עקב היעדר היצע מספק, הופרכה בעבר במספר מדינות. במחקר לדוגמא שנערך בהקשר לחברות בריטיות ונורבגיות נראה כי למרות הגידול החד השנים האחרונות בביקוש לשירותיהן של נשים כדירקטוריות, הרי שלא נמצאה עדות לאיכות פחותה של הנשים שנתמנו כדירקטוריות. לעתים, מדינות דורשות מגופים עסקיים, בד"כ חברות הנסחרות בבורסה, לדון ולפרסם מדיניות של שוויוניות בחברה. כך למשל באוסטרליה, הוגדר לחברות הנסחרות כי עליהן לקבוע ולדווח לציבור על יעדים שלהן לקידום ייצוג נשי בחברות. למרות שלמראית עין, צעד שכזה אינו קשור

¹⁷ http://www.globewomen.org/summit/2010/New_Folder/Natividad%20Article.pdf

¹⁸ נכון להיום, הועדה לבדיקת מינויים בחברות ממשלתיות לא תסכים לדון במינויו של דירקטור לחברה ממשלתית, אפילו אם זה יהא עובד מדינה, כל עוד אין ייצוג של מחצית מהדירקטורים שהן נשים. האפליה הנוכחית מתרכזת דווקא בתפקידי יו"ר הדירקטוריון, כאשר במיעוט זניח בלבד מהדירקטוריונים עומדת אישה בראש הדירקטוריון.

למכסות, הרי שהוא יכול לשמש ככלי אפקטיבי בעיקר אם החברות מבינות כי במידה וצעד זה ייכשל ולא ישיג את מטרתו להעלות את הייצוג הנשי בחברות, הרי שהצעד הבא צפוי להיות חובה מנדטורית לעשות כן (Feine 2012). בנוסף, הדרישה לשקיפות והנראות הציבורית עשויות כשלעצמן להשפיע על החברות בהגדלת הייצוג הנשי.

2.4.3. חסרונות בשיטת המכסות-

- מתן עדיפות לפילוח מגדרי על פני פילוחים אחרים- זאת, ללא קשר למאפיינים אחרים שאולי משמעותיים גם הם (כגון אוכלוסיות בעלות צרכים ייחודיים, מיעוטים וכו').
- פגיעה בדמוקרטיה- שיטה זו מונעת מאנשים לקבל החלטות חופשיות בדבר זהות נבחרי הציבור שלהם ובדבר הזכות של המין השני להיבחר. בנוסף, מכסה המבטיחה ייצוג לפלח אחד של האוכלוסייה עשויה לגרור לחץ להחלת מכסות נוספות לפלחים אחרים. ככול שמספר המכסות עולה חופש הבחירה החופשית נפגע.
- פגיעה בתחרותיות ובמצוינות- היעדר התייחסות לכישורים אלא למאפיינים חיצוניים אישיותיים ודמוגרפיים מביא לכך שבעצם אין התייחסות לכישורי האדם הנבחר אלא למגדר שלו. דווקא בעיה זו עשויה לעלות מכיוון של נשים, שיטענו כי הן טובות מספיק להיבחר גם ללא מכסה השמורה למענן.

2.4.4. יתרונות בשיטת המכסות-

- תיקון עיוות קיים- שיטת המכסות, בעצם מתקנת עיוות קיים באמצעות עיוות חדש. יש לזכור עם זאת כי במצב הקיים אין למעשה "תחרות חופשית" בין גברים לנשים, ומראש קיימת הטייה לא הוגנת לטובת גברים, כך שזו ההצדקה להתערבות.
- שיפור מצבן של נשים בפרלמנט- היעדרן של נשים בפרלמנט, מונעת גם מאלו שכן נמצאות שם להשפיע באופן מהותי. הגדלת קבוצת הייחוס גם מגדילה את יכולתן של הנמצאות שם להשפיע.
- שיפור ביצועי החברה- כפי שהוצג לעיל (בחלק נרחב מהמחקרים), נוכחות נשית אינה צורך מוסרי (בלבד) אלא צורך כלכלי. אפלייה, ככל אפלייה אחרת, יוצרת עיוות בשוק התעסוקה, ועל כן, כל אמצעי שיביא לצמצום אפלייה זו יביא גם לשיפור בפעילות הגוף.

- מכסות לייצוג נשי בפוליטיקה עשויות להביא לשיפור מצבן של נשים גם ביתר תחומי החיים- השפעה זו הינה מעין "מכפיל כוח" לנשים בפוליטיקה או בעמדות השפעה אחרות.

2.4.5. המלצות בנוגע ליישום שיטת המכסות (Hinojosa & Piscopo 2013)-

- חיזוק חקיקת השוויון- חיזוק זה מחייב במתן "שיניים", בכדי לאפשר פסילה של מועמדים לתפקיד שאינם עומדים בדרישות השוויון או הפעלת סנקציות כלכליות כנגד אפלייה מגדרית.
- שקיפות מידע- על מנת למנוע טענות בדבר היעדרן של נשים מתאימות לתפקידים, מוצע כי כל ארגון המחויב בייצוג הולם, יציג מאגר מידע בנוגע לנשים בתפקידים בכירים בו. מאגר זה יכלול פרטים בדבר השכלתן וניסיוןן של בעלות התפקידים בחברה. הן בקנדה והן בהולנד, קיומם של מאגרים מסוג זה הוכחו כאפקטיביים בכל הנוגע למניעת האשמות בדבר איכות נמוכה של נשים לעומת גברים.
- תקצוב תכניות לקידום נשים- על המדינה לתמוך בתכניות, שיפתחו בפני נשים מתאימות את הדרך להיכנס למעגלי השפעה, עסקיים ופוליטיים. על המדינה לבצע פעולות אלו בכל ההיבטים העומדים תחת סמכותה הישירה (פעילות פוליטית, חברות ממשלתיות או הנתונות לפיקוחה וכו').

יש להדגיש כי שיטת המכסות אינה "פתרון קסם", ואינה יכולה לבוא במנותק מאווירה ציבורית ומהלך רוח כללי בציבור התומך בה ומאמין בחשיבותה, כמו גם במהלכים פוליטיים לעידוד שוויון (Rimalt 2013). כמו כן, ניתן לראות כי גם במקומות שונים בעולם בהם לא הונהגה בעבר שיטת מכסות (פינלנד או דנמרק), הושגו תוצאות יחסית נאות בייצוג נשים (Niskanen 2011). ולמרות כל זאת, יישום שיטת מכסות אובחן כגורם מובהק בהגדלת הייצוג הנשי בפרלמנטים (Rohini & Ford 2011).

2.5. מסקנות לגבי שיטות שונות להגדלת שיעור הנשים בתפקידים בכירים:

- ##### 2.5.1. מסקנות לגבי שיטת המכסות- מחקרים מסוימים מציגים כי שיטת המכסות מצליחה בהגדלת הכמות של נשים מייצגות, אך אין עדות להגדלת השפעתן.¹⁹
- בדיקה בנוגע למדינות כגון ספרד או פורטוגל שיישמו חקיקה בנוגע לחובת ייצוג נשים, מגלה כי אין מסקנות מובהקות, אך זאת בין היתר גם עקב הזמן הקצר שעבר

¹⁹ <http://gatescambridge.wordpress.com/2013/11/22/do-quotas-for-women-in-politics-work/>

מאז שהונהגו שיטות אלו בחלק מהמדינות (*Baum & Espírito- ;2012 Verge*) או עקב העובדה כי מגמת הגידול בייצוג נשי היתה קיימת כבר לפני כן. בבליגיה למשל הטענה היא כי המכסות הצליחו להשפיע רק ברמת המקרו, כאשר אין בהכרח שינוי מובהק בדעת הקהל בנוגע להצלחתן של נשים או לחשיבות מינוין (*Meier 2008*). נשים הנבחרות כחלק ממפלגה מחויבות לעמדת המפלגה, שלרוב תישלט בידי רוב גברי, והעובדה כי הן נבחרות על תקן "נשים" ולא בהתמודדות חופשית לחלוטין מביאה לכך שהשפעתן על מדיניות נראית כמוגבלת (*2004 Tinker*).

2.5.2. **מסקנות בנוגע לשיטות חליפיות למכסות** - מחקרים מסוימים מראים כי מכסות בלבד לא יביאו לתוצאות. מכסות נדרשות, כפי שהוצג לעיל, לקבל רוח גבית תומכת בציבור. על כן יש לאתר שיטות שיביאו במקביל או כתחליף למכסות לשיפור בעמדות כלפי נשים בתפקידים בכירים. כך למשל תמריצים כספיים (או סנקציות כספיות) יכולים לשמש כתחליף או כתוסף למכסות. גם היבטים שונים כגון התאמה של שעות הישיבות (הגבלה על ישיבות מאוחרות) או את ימי החופשה (לחופשות של ילדים במוסדות החינוך) יכולות לתרום להגדלת היצע הנשים הקיים כבר בהווה ושיכול להשתלב בתפקידים בכירים, או לחילופין לבצע הכשרות בקרב נשים בעלות פוטנציאל בכדי להגדיל את היצע הנשים הרלוונטי להשתלבות בתפקידים שונים (*Krook, M. L., & Norris 2014*). מחקר שבחן אמצעים להגדלת חלקן של נשים באקדמיה, גורס כי כתחליף לשיטת המכסות, אשר לה חסרונות מובנים, ניתן להשתמש באמצעים פשוטים יותר שיפעלו כ"מגבירי היצע" לנשים בתפקידים שונים. בין היתר ניתן להגביר את השקיפות (לצורך מניעת הטיה לטובת גברים כ"מועדון חברים סגור") ובעיקר למסד מנגנונים אקטיביים לאיתור נשים פרטניות המתאימות לשמש בתפקידים מסוימים (*Vernos 2013*). יש לזכור עוד כי מהלכים שונים כגון הכשרות פרטניות או אישורי עבודה מהבית, אשר יכולים לסייע בקליטתן של נשים בתפקידים זוטרים יחסית, לא בהכרח רלוונטיים לרוב לנשים בתפקידים בכירים, או כנציגות ציבור. זאת, משום שבתפקידים אלו רמת חופש הפעולה גבוהה יחסית, ובד"כ אין הנחיות המחייבות אותן להישאר במשרד לדוגמא. עם זאת, ברור כי רמת האחראיות האישית גבוהה יותר בתפקידים אלו.

2.6. האם יש קשר בין נשים בתפקידים בכירים לקידום נשים בארגון?

בנוסף להגברת וגיוון ההיצע והביקוש, במקרים רבים נמצא שנוכחות אישה בתפקידי מפתח (ראש עיר וכדומה) הינה עוד פקטור משמעותי שעשוי להשפיע על השתתפות נשים בשוק העבודה ברשויות המקומיות (*Saltzstein 1986*). כתוספת לכך, מחקרים שונים

מצאו כי מיעוט נשים בתפקידים בכירים בארגון מביא ליחס של חשדנות ואי אמון בין הנשים בתפקידים הזוטרים, בעוד שריבוי נשים בתפקידי מפתח, מביא לכך שנשים יראו בנשים בכירות אלו כ"מודל חיקוי" (Role Model (Ely 1994). בנוסף, בארגונים בהם יש יחסית ריבוי נשים בתפקידים בכירים, נראה כי נשים בתפקידי ביניים ממעטות לעזוב אותם, קרוב לוודאי עקב התחושה שיש להן לאן להתקדם (Elvira & Cohen 2001). ממצא נוסף ממחקר שבוצע בתאגידים אמריקניים גדולים, תומך במדיניות ה- Top Down (שינוי מלמעלה בהצבת נשים בתפקידים בכירים, בשיטות כגון מכסות לנשים בדירקטוריונים) ולפיה (Matsa & Miller 2011):

גידול בנשים בדירקטוריון צפוי להביא בעתיד לגידול בהיקף הנשים בתפקידי ניהול בכירים.

2.7. האם יש בעיית "היצע" של נשים המעוניינות להיכנס לתפקידים בכירים?

שאלה זו הינה מהותית, שכן תשובה חיובית עליה תביא למסקנה כי אין כל אפלייה אלא בחירה מודעת של נשים שלא להיכנס לתחומי עיסוק בכירים בשלטון המקומי. המחקרים שבחנו מציגים תימוכין הפוכים, כלומר-

נשים, בדומה לגברים, רואות עצמן כמתאימות להשתלב בתפקידים בכירים, כך שאין כל תימוכין לקיומה של "בעיית היצע" של נשים לתפקידים בכירים.

דוגמאות לכך ניתן למצוא בעובדה ששיטת המכסות, הצליחה באופן ברור להגדיל את היקף הנשים המעורבות בייצוג ציבור ברחבי העולם בכל רמות השלטון (Rohini & Ford 2011). כמו כן, מחקר שנערך בארה"ב בתחילת שנות ה-2000 הראה כי אין הבדל בין נשים וגברים בכל הנוגע לשאיפות להתקדם לתפקידים בכירים, כולל נשים עם ילדים. ניתן להסיק מכך, כי נשים אינן בעלות "שאיפות מופחתות", ורואות עצמן כשוות ערך לגברים, לפחות בכל הנוגע לשאיפותיהם להתקדם (Gerkovich 2004).

ככלל, פתרונות לסוגיית היעדרן של נשים ממרחב קבלת ההחלטות, הציבורי והעסקי צריכים "לעבוד" גם על צד ההיצע (כמות הנשים הרלוונטיות לתפקיד) וגם על צד הביקוש (הדרישה לנשים לתפקידים, כלומר- צמצום האפלייה כנגדן). הנחת המוצא צריכה להיות כי נשים נמצאות כיום תחת אפלייה, ואין מדובר בתחרות חופשית אמיתית. על כן, אמצעי סיוע שעל פניו נועדו לצמצם את חופש הבחירה החופשי (של הבוחרים או של מעסיקים), הינם בגדר כלי סיוע לתיקון עיוות הקצאה קיים. נראה עוד כי קיימת מעין תופעת "מכפיל", ולפיה גידול בשיעור הנשים בעמדות השפעה מביא לגידול נוסף בהיקף הנשים הרואות עצמן כמועמדות בעתיד לתפקידים שונים.

3. תמונת המצב בישראל

3.1. כללי:

3.1.1. פרק זה יבחן את מצבן של נשים בשלטון המקומי בשלושה סוגי תפקידים שונים: דירקטוריות בחברות עירוניות, נבחרות ציבור (חברות מועצת הרשות) ותפקידים בכירים ברשויות המקומיות. לטעמנו שלושה סוגי תפקידים אלו, מציגים את תמונת המצב המיטבית בנוגע למעמדן של נשים ברשות מקומית. בבחירת הנתונים, החלטנו שלא להתחשב בניתוח של סך העובדות ברשות, וזאת לאור ההנחה כי קיים איזון בין גברים לנשים בכלל העובדים ברשות, אך זהו נתון שאינו מהווה מדד לשוויון אלא קרוב לוודאי עדות לקיומו של רוב נשי בתפקידי המזכירות והחינוך מקרב עובדי הרשות.

3.1.2. **ניתוח סטטיסטי** - בניתוח שנערך, בדקנו באמצעות סטטיסטיקה תיאורית האם ניתן לזהות קשר בין מספר/שיעור²⁰ הנשים בתאגידים עירוניים, במועצת הרשות ובתפקידים בכירים (משתנים מוסברים) לבין הקריטריונים הבאים (משתנים מסבירים):²¹

- חוזק התושבים - אשכול חברתי כלכלי של הרשות.
- נגישות פוטנציאלית של הרשות - אשכול הפריפריאליות.
- היקף אוכלוסייה ברשות.
- מגזר.²²
- סוג הרשות (מקומית/עירייה ואזורית).

לאחר מכן, וכהשלמה לסטטיסטיקה התיאורית, נערך ניתוח סטטיסטי הבוחן האם המגמות שהוצגו, אכן מובהקות סטטיסטית (קרי, בסיכוי גבוה מאוד לתאר את המציאות ולקבוע שאינה מקרית). בחלק זה נעשה שימוש בכלים פרמטריים וא-פרמטריים לניתוח הנתונים בהתאם למאפייני הנתונים והתפלגותם, בוצעו מבחני ניתוח שונות (פרמטריים וא-פרמטריים) הכוללים מבחני המשך להשוואות זוגיות (post hoc tests).

יודגש כי כל הממצאים המובאים בהמשך נקבעו לפי רמת ביטחון של 90%, כלומר הם בעלי סיכוי של 90% לתאר נכונה את המציאות.

²⁰ שיעור הנשים חושב עבור כל רשות, כאחוז הנשים מתוך סך כל הדירקטורים או בעלי התפקידים.

²¹ במקרים של קבוצות בעלות מיעוט תצפיות או בשל ממצאים לא מובהקים, כלומר לא נמצא הבדל בין הקבוצות בתוך המשתנה, נעשה איחוד קבוצות.

²² בשל מיעוט תצפיות נשים במגזרי המיעוטים, הוחלט להוציא משתנה זה בחלק מהניתוחים הסטטיסטיים.

ככלל, בשנים האחרונות מאופיינת ישראל בגידול ניכר בנשים המחזיקות בתפקידים מהבכירים ביותר בכלכלה הישראלית. כך, במשרד האוצר שלושה מהתפקידים הבכירים ביותר מוחזקים בידי נשים (מנכ"לית, החשבת הכללית והממונה על שוק ההון והביטוח), נגידת בנק ישראל (ונכון להיום גם המועמדת לשמש כמשנה לנגידה) היא אישה, שניים מבין חמשת הבנקים הגדולים בישראל מנוהלים בידי נשים ועוד תפקידים בכירים למיניהם. האם בעקבות מגמה זו, ניתן יהיה לצפות כי תמונת המצב בנוגע לשלטון המקומי לא תהיה שונה מהותית?

3.2. תמונת המצב לגבי מינויי נשים כדירקטוריות בחברות עירוניות:

3.2.1. **איסוף הנתונים** - בכדי לבחון את ייצוגן של נשים בקרב תאגידים עירוניים בישראל, נאספו נתוני דירקטורים שאושרו לכהונה על ידי הוועדה לבדיקת כשירות מינויים בתאגידים עירוניים במשרד הפנים, בחלוקה לפי סוג התאגיד (חברה בע"מ או מלכ"ר), סוג דירקטור (נבחר הציבור או הרשות) ומגדר.²³ בנוסף לבחינת הקריטריונים שהוצגו בראשית הפרק, נבדקו השינויים בשיעור ייצוג הנשים בדירקטוריון כתלות בסוג התאגיד (חברה בע"מ או מלכ"ר) וסוג הדירקטור (נבחר הציבור או הרשות).

3.2.2. **דיווח לוועדת המינויים** - יצוין כי מתוך 528 תאגידים מדווחים,²⁴ אישרה הוועדה דירקטורים ב-284 תאגידים בלבד ועל כן ניתוח תמונת המצב בישראל מתייחס רק לתאגידים אלה, עבורם קיימים נתונים רלוונטיים למחקר.²⁵ להערכתנו, ניתן להסיק מהפער הגדול הקיים בין מספרם של התאגידים בפועל לבין נתוני הדירקטוריון בהתאם לאישור ועדת מינויים, כי חלק ניכר מחברי הדירקטוריון בתאגידים עירוניים ממונים ישירות ע"י הרשות ללא אישור הוועדה (שלא כחוק). לנתון זה השפעה דרמטית על תמונת המצב, ולפיכך הנתונים שאנו מציגים נוגעים רק למינויים שאושרו על ידי הוועדה ולא בנוגע לכלל הדירקטורים בתאגידים עירוניים בישראל.²⁶ יתרה מכך, כמעט ולא קיים דיווח לגבי דירקטורים בתאגידים עירוניים במגזר הלא

²³ יש לשים לב כי אין מדובר בכלל נתוני הדירקטוריונים בתאגידים עירוניים, אלא רק כאלו שעברו בוועדת המינויים. אין בידינו את נתוני כלל הדירקטורים, ועל פי הבנתנו נתון שכזה אינו בנמצא בידי גורם כלשהו נכון להיום.

²⁴ יודגש כי בעבר התקבל מסמך מהאגף לתאגידים במינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים המציג תמונת מצב ולפיה קיימים 501 תאגידים. רצוי לבחון פער זה, אף כי אינו משפיע על עבודתנו הנוכחית. בנוסף, בכדי להימנע מעיוותים בנייתוח התעלמנו מ-12 תאגידים המשותפים למספר רשויות מקומיות, זאת מפני שהרשויות השותפות באותו התאגיד אינן עונות על אותם הקריטריונים.

²⁵ טענה זו מתחזקת יותר ברשויות השייכות למגזרי המיעוטים (לא יהודי וחרדי), בהן קיימים נתוני דירקטורים עבור 5 תאגידים בלבד מתוך 35 תאגידים קיימים. בנוסף, ואם נצא מנקודת הנחה שממוצע דירקטורים בתאגיד עירוני עומד על 11 אנשים, נראה כי גם הנתונים שנמצאים בידינו לגבי דירקטורים מכהנים אינם מציגים את כל התמונה ועלולים להקשות על ניתוח התוצאות. מצב זה עלול לעוות את התמונה המתקבלת מהניתוח ביחס לכהונת נשים בדירקטוריונים ואנו נעמוד על הבעייתיות שבו בהמשך.

²⁶ כשליש לערך מהדירקטורים בתאגידים העירוניים הינם מקרב חברי המועצה. מינויים אלו אינם עוברים דרך הוועדה לבדיקת מינויים ועל כן אין בידינו נתונים לגביהם. **עם זאת**, עקב העובדה (שתוצג בהמשך הפרק), כי קיים רוב מכריע לחברי מועצה על פני חברות מועצה, הרי שסביר כי גם בקרב הדירקטוריונים מתחזקת מגמה זו, ומכאן שבסך הכל קיים רוב גברי בדירקטוריונים, מעבר לנתון המופיע במסמך זה.

יהודי, ועל כן הנתונים לגבי מגזר זה לוקים בחסר, מה שלא מאפשר לערוך ניתוח מגזרי (וניכר כי גם בבחינת פרמטרים אחרים לא ניתן להשליך על השפעת המגזר).

3.2.3. בחינת שיעור נשים במלכ"רים לעומת חברות עסקיות- שיעור הנשים המכהנות בדירקטוריונים עומד על 41% בממוצע ארצי, כאשר בממוצע רק ב-12% מהתאגידים אין נשים המכהנות כדירקטוריות. בחלוקה לסוג התאגיד עולה כי בחברות למטרות רווח שיעור הנשים בדירקטורים עומד על כ-36%, לעומת שיעור של 44% במלכ"רים.

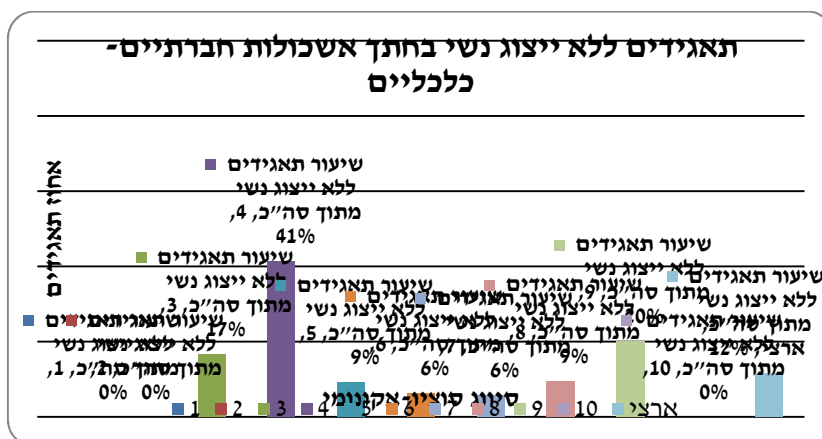
סוג חברה	N	Mean	Std. Deviation
חברות עסקיות	100	.36	.151
מלכ"רים	52	.44	.215

טבלה 1.1.א.3 - ממוצע שיעור נשים בתאגידים עירוניים לפי סוג התאגיד

בטבלה 1.1.א.3 ניתן לראות כי ממוצע שיעור הנשים במלכ"רים (0.44) גבוה יותר באופן מובהק לעומת שיעורן בחברות עסקיות (0.36).

לנשים ניתן ייצוג גדול יותר במלכ"רים מאשר בחברות למטרות רווח.

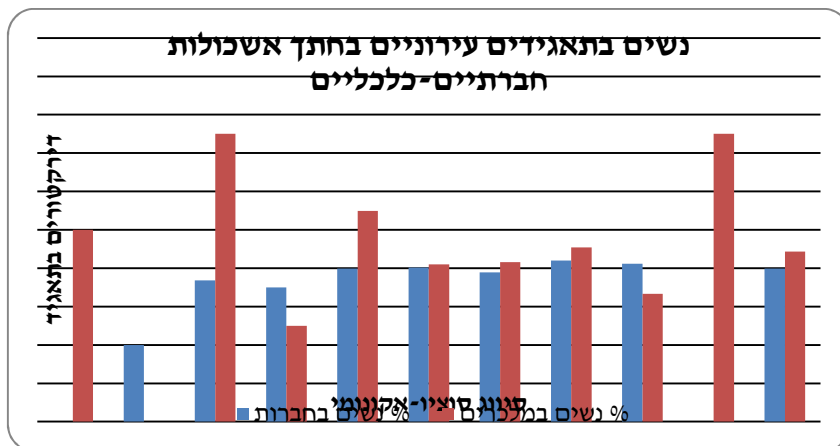
3.2.4. בחינת ההבדלים לפי חוזק תושבי הרשות- תרשים 2.1.א.3 מציג את שיעור התאגידים ללא ייצוג נשי בתאגידים עירוניים ברמת אשכולות חברתיים כלכליים. מניתוח הרשויות עולה כי באשכולות 5-8 שיעור התאגידים ללא ייצוג נשי קטן יותר מאשר באשכולות בקצוות, אך לא ניתן להעיד על מגמתיות ברורה בנתונים.



תרשים 2.1.א.3 - שיעור תאגידים עירוניים ללא ייצוג נשי לפי אשכול חברתי - כלכלי

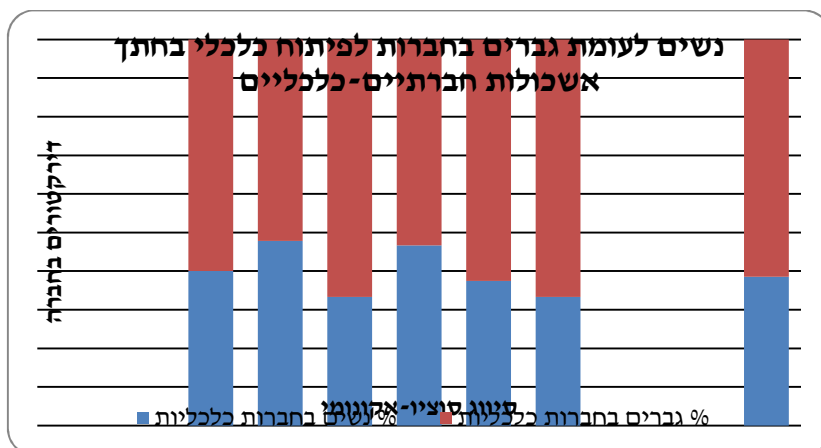
תרשים 3.1.א.3 מציג את שיעור הנשים בתאגידים עירוניים לפי סוג התאגיד ברמת אשכולות חברתיים-כלכליים. בסיווג התאגידים לפי חברות ניתן לראות כי משקל הנשים בדירקטוריונים דומה (למעט קפיצה מסוימת מאשכול 1 ועד אשכול 3), ולרוב אינו חוצה את סף ה-40%. לרוב ייצוג הנשים במלכ"רים גבוה יותר לעומת החברות. תופעה דומה מתקיימת גם בחלוקה שאינה לפי מצבם הכלכלי-חברתי של תושבי

הרשות (כפי שיוצג בהמשך). 27 על פניו, מצב זה הינו סביר, אך יש לזכור כי אין זו תמונת המצב המייצגת את דירקטוריון החברה, שכן בנתוני ועדת המינויים ניתן למצוא רק מינויים שאושרו על ידי הוועדה, קרי דירקטורים שמונו מטעם הרשות (ללא מינויים שלא עברו את אישור הוועדה).



תרשים 3.1.א.3 - שיעור ייצוג נשי בחברות למטרות רווח לעומת מלכ"רים לפי אשכול חברתי - כלכלי

בתרשים 4.1.א.3 המציג את שיעור הנשים לפי סיווג חברות לפיתוח כלכלי ניתן לראות ירידה מתונה מסוימת בייצוג הנשי מאשכול 6 לעומת אשכולות 7 ו-8, אולם באופן כללי אין מגמה ברורה של הנתונים.



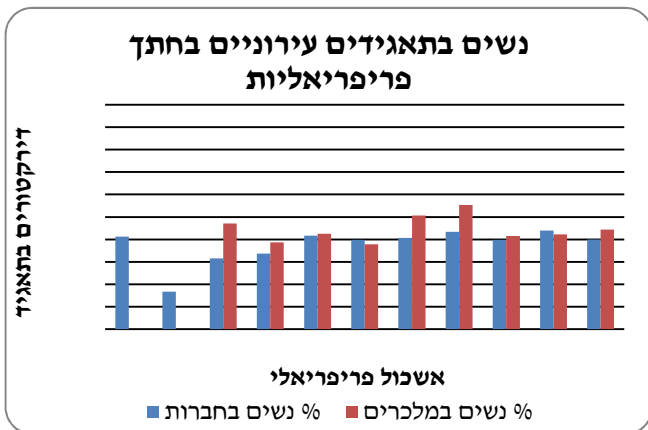
תרשים 4.1.א.3 - שיעור ייצוג נשי בחברות לפיתוח כלכלי לפי אשכול חברתי - כלכלי

בהמשך לחוסר המגמתיות שנמצאה לעיל, בניתוח הסטטיסטי בוצעו מבחני ניתוח שונות ומבחני המשך לפי האשכולות הקיימים. הניתוח הצביע על חוסר מובהקות, כלומר לא נמצא הבדל בממוצע שיעור הנשים בין קבוצות הרשויות השונות, בהתאם לחוזק התושבים ברשות.

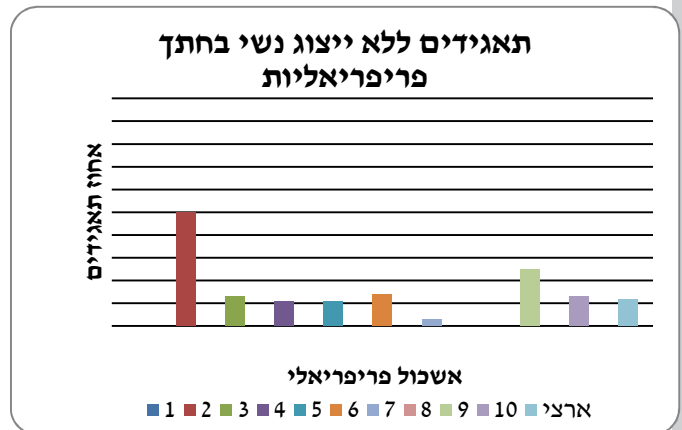
²⁷ יתכן אף כי קיימת הטיה בחסר לעובר העובדה כי מהנתונים שבידינו קיימות כ-170 חברות לעומת כ-100 מלכ"רים.

3.2.5. בחינת הבדלים לפי הפריפריאליות של הרשות- בתרשימים 5.1.א.3 עד 7.1.א.3

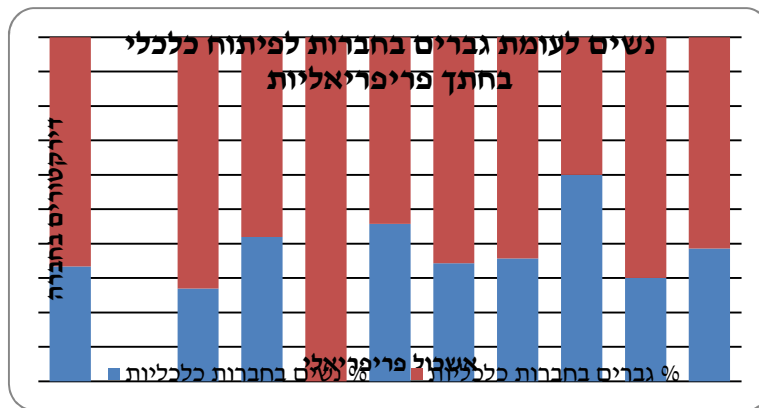
המציגים את שיעור הייצוג הנשי בהתאם לפריפריאליות של הרשות, ניתן לראות כי לשיוך הפריפריאלי של הרשות כמעט ואין השפעה על ייצוג נשי, וגם כאשר סיווגנו את התאגידים לפי חברות למטרות רווח, מלכ"רים וחברות לפיתוח כלכלי, לא ניתן לראות מגמתיות כלשהי על מינוי נשים.



תרשים 6.1.א.3 - שיעור ייצוג נשי בחברות למטרות רווח לעומת מלכ"רים



תרשים 5.1.א.3 - שיעור תאגידים עירוניים ללא ייצוג נשי לפי שיוך פריפריאלי



תרשים 7.1.א.3 - שיעור ייצוג נשי בחברות לפיתוח כלכלי

לאור חוסר המגמתיות שנמצאה ובשל מיעוט תצפיות בסיווג של הרשויות לפי מדד 1-10, אוחדו חמש הקבוצות התחתונות וחמש הקבוצות העליונות לשם בחינת ההבדלים ביניהן בניתוח שונות. תוצאות הניתוח מצביעות על הבדל מובהק בין ממוצע שיעור הנשים בשתי הקבוצות.

אשכולות פריפריאליים	N	Mean	Std. Deviation
אשכולות 1-5	47	.33	.165
אשכולות 6-10	64	.41	.136

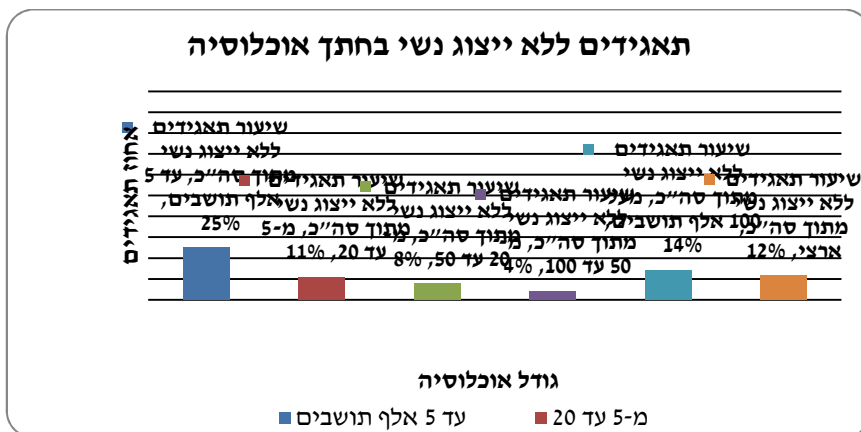
טבלה 8.1.א.3 - ממוצע שיעור נשים בתאגידים עירוניים לפי סוג התאגיד

בטבלה 8.1.א.3 ניתן לראות כי השיעור הממוצע של נשים בתאגידי גבוה יותר באופן מובהק באשכולות פריפריאליים 6-10 (0.41) לעומת אשכולות פריפריאליים 1-5 (0.33).²⁸ כלומר:

רשויות במרכז הן בעלות ממוצע שיעור נשים בתאגידי גבוה יותר.

השאלה היא מה המכניזם המביא לתוצאה זו? האם רשויות פריפריאליות מפלות נשים עקב התנהלות פחות תקינה, או שמא ברשויות במרכז קיים מבחר יותר מתאים של נשים לתפקידים אלו?

3.2.6. בחינת הבדלים לפי גודל הרשות -²⁹ תרשים 9.1.א.3 מציג את שיעור התאגידיים ללא ייצוג נשים לפי גודל האוכלוסייה ברשות. ניתן לראות מגמת "פרסה", כלומר עיקר ייצוג הנשים נמצא בגודל הרשויות הבינוניות כאשר החוסר מתבטא בקצוות, קרי רשויות קטנות מאוד או גדולות מאוד. יש לציין כי בבדיקת ההבדלים לא נמצאה מגמה מובהקת סטטיסטית.



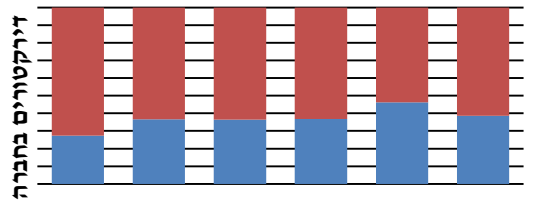
תרשים 9.1.א.3 - תאגידיים עירוניים ללא ייצוג נשי לפי גודל אוכלוסיית הרשות

בחלוקה לפי סוגי התאגידיים (תרשימים א.10-א.11) ניתן לראות, כי לרוב שיעור הייצוג הנשי מתנהג לפי הממוצע הכללי, ללא אפשרות להסיק מסקנות כלשהן לגבי הדרת נשים.

²⁸ יצוין כי רוב הרשויות באשכולות הפריפריאליים הן מהמגזר היהודי, לאור העובדה כי כמעט ולא קיימים נתונים לגבי דירקטורים בתאגידיים עירוניים במגזר הלא יהודי.

²⁹ בחלוקה לחמש קבוצות אוכלוסיה - עד 5,000 תושבים, 5-20 אלף תושבים, 20-50 אלף תושבים, 50-100 אלף תושבים ומעל 100 אלף תושבים.

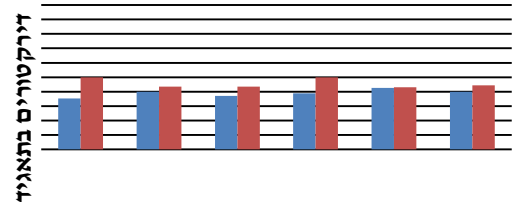
**נשים לעומת גברים בחברות לפיתוח כלכלי
בחתך אוכלוסיה**



■ גברים בחברות כלכליות ■ % נשים בחברות כלכליות
גודל אוכלוסיה

תרשים א.11.1 - שיעור ייצוג נשי בחברות לפיתוח כלכלי לפי גודל אוכלוסיית הרשות

נשים בתאגידים עירוניים בחתך אוכלוסיה

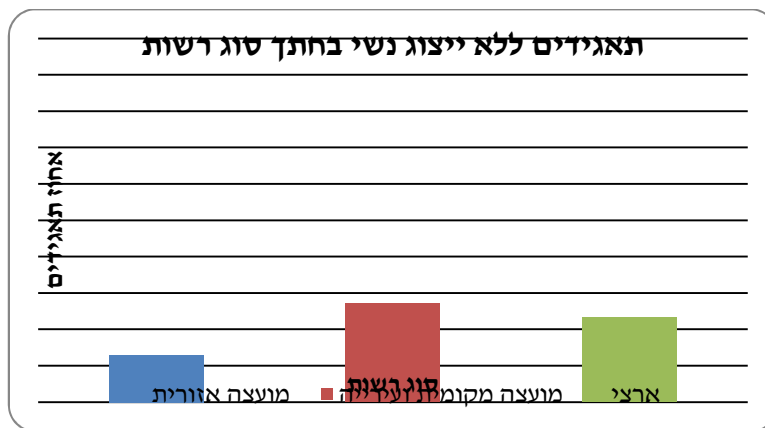


■ נשים במלכרים ■ % נשים בחברות
גודל אוכלוסיה

תרשים א.10.1 - שיעור ייצוג נשי בחברות למטרות רווח לעומת מלכרים לפי גודל אוכלוסיית הרשות

3.2.7. בחינת הבדלים לפי סוג רשות- תרשים 3.א.12.1 מצגי את שיעור התאגידים ללא

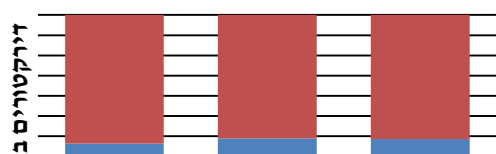
ייצוג נשי בהתאם לסוג הרשות (מועצה אזורית או עירייה/מועצה מקומית). מתרשים זה עולה כי סוג הרשות משפיע גם הוא על מינוי נשים וניתן לראות שבמועצות אזוריות ישנם יותר תאגידים בהם ממונות נשים, מאשר במועצות מקומיות ועיריות (בהפרש של כמעט פי שניים).



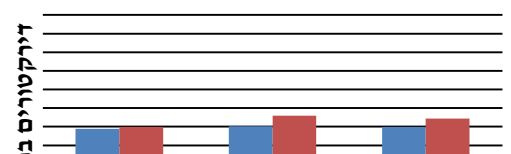
תרשים 3.א.12.1 - תאגידים עירוניים ללא ייצוג נשי לפי סוג הרשות

בחינה של תרשימים 3.א.13.1- 3.א.14.1 מראה כי ייצוג הנשים לפי סוג תאגיד מתפלג באופן דומה בין מועצות אזוריות למועצות מקומיות/עיריות. בהתבסס על תרשים 3.א.13.1 המראה יתרון במינוי נשים במועצות אזוריות, ניתן להניח כי הפער מתפלג באופן שווה בין סוגי התאגידים לעומת מועצות מקומיות/עיריות.

נשים לעומת גברים בחברות לפיתוח כלכלי בחתך סוג רשות



נשים בתאגידים עירוניים בחתך סוג רשות



תרשים 13.1.א.3 - שיעור ייצוג נשי בחברות למטרות רווח
לעומת מלכ"רים לפי סוג הרשות

תרשים 14.1.א.3 - שיעור ייצוג נשי בחברות
לפיתוח כלכלי לפי סוג הרשות

בניתוח הסטטיסטי לא נמצא הבדל מובהק בין ממוצע שיעור הנשים בתאגידים במועצות אזוריות מול מועצות מקומית/עיריות.

3.2.8. **בחינת הבדלים לפי מגזר הרשות-** בבחינת ייצוג נשי לפי המגזרים השונים, נתוני המגזר היהודי והמתישבים ביו"ש תואם את הממוצע הכללי בסוגי התאגידים השונים. במגזרים הלא יהודי והחרדי, המחסור בנתונים (מהנתונים שבידינו במגזר זה קיימים 5 תאגידים מדווחים בלבד) הביא לכך שלא ניתן להסיק מסקנות סטטיסטיות ולבחון מובהקות ממדגם זה על כלל האוכלוסייה.

3.2.9. **מינוי נשים בחברות עירוניות לפי הרכב הדירקטוריון-** בניתוח הרכב חברי הדירקטוריון לפי מינוי (האם מונו מטעם הרשות או מטעם הציבור) נבחנו כ-1,500 חברי דירקטוריון ב-254 רשויות. מהנתונים שבידינו לא ניתן להעיד על מגמתיות ברורה שיכולה לנבוע ממאפייני הרשות, אם כי נראה שכשהרשות גדולה יותר, יש יותר ייצוג לנשים מטעמה וכי באשכולות הפריפריאליים הנמוכים (5-1), הייצוג הנשי קטן יותר במינוי מטעם הרשות מאשר מטעם הציבור. בביצוע הניתוח הסטטיסטי לא נמצא הבדל מובהק בין ממוצע הנשים הממונות מטעם הציבור לעומת ממוצע הנשים מטעם הרשות, גם בבחינת אחוז הנשים בדירקטוריון ולכן לא ניתן להסיק מסקנות ברורות לגבי הרכב הדירקטוריון.

ניתן לומר כי קיים תת ייצוג נשי מובנה ברשויות רחוקות יותר מהמרכז.

שיעור הנשים הממוצע במלכ"רים גבוה משיעורן בחברות למטרות רווח, ככל הנראה לאור אופיים החברתי של גופים אלה.

שאר מאפייני הרשות לא נמצאו כמשפיעים באופן מובהק.

יש לקחת בחשבון את העובדה כי כשליש מחברי הדירקטוריון בתאגיד עירוני הינם מקרב חברי המועצה. תחת תמונת מצב כי רק כ-12% מחברי המועצה הן נשים, הרי שצפוי כי תהיה ירידה משמעותית בנתונים הכוללים של נשים בדירקטוריונים (אין בידינו נתונים בנוגע למינויי הדירקטורים מקרב מועצת הרשות)

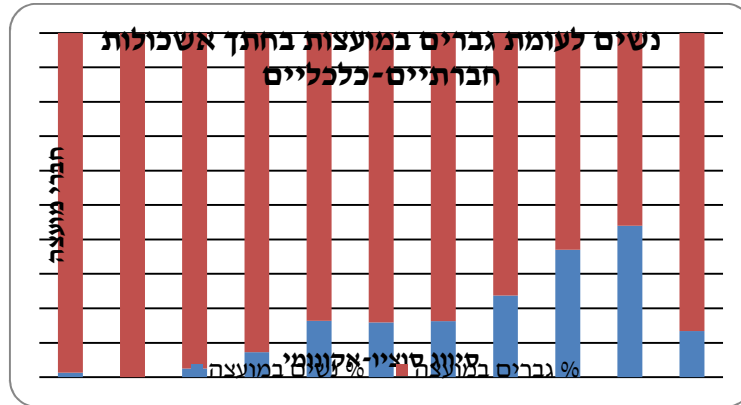
3.3. תמונת מצב לגבי מינויי נשים בחברות מועצה:

3.3.1. **איסוף הנתונים** - בניתוח זה נאספו נתונים עדכניים לגבי מספרם של חברי המועצה המכהנים ברשויות השונות ומינם, בהתאם לבחירות שנערכו, זאת בכדי לבחון את מצב הנשים בכהונה בחברות מועצה. גם כאן, בדקנו כיצד מושפע שיעור ייצוג במועצות ממצבה של הרשות (לפי אשכול חברתי כלכלי וסיווג פריפריאלי), גודלה, מגזר וסוג (מקומית/עירייה ואזורית).

3.3.2. **בחינת ההבדלים לפי חוזק תושבי הרשות** - הממוצע הארצי לייצוג נשי במועצות עומד על 13% בלבד,³⁰ וניתן לראות בתרשים 1.ב.3 מגמתיות בהשפעת המצב הכלכלי- חברתי של תושבי הרשות על שיעור הייצוג הנשי במועצה. ברשויות החלשות (אשכולות 1-3) כמעט ואין נשים המכהנות במועצות ואילו באשכולות הגבוהים השיעור מגיע לכ-44%, פי 3 מהממוצע הארצי.

להערכתנו, לא חוזקה של הרשות מהווה את הגורם המשפיע אלא היבטים תרבותיים כגון דת (אשכולות חלשים מורכבים בעיקר מרשויות חרדיות ומיעוטים). בנוסף, אם ניתן להסביר את חוסר הייצוג הנשי ברשויות החלשות בשל מאפייני המגזר באותן רשויות, הרי שברשויות הביניים המבוססות יותר (אשכולות 4-7) אין הסבר מוצדק להדרת הנשים מחברות במועצה, בשיעור כזה שאינו מגיע ל-20% ייצוג.

³⁰ רק להשוואה אל מול המצב הארצי בכנסת - בבחירות שנת 2013 נבחרו 27 חברות כנסת המהוות 22.5 אחוזים מסך חברי הכנסת. כלומר - 73% יותר חברות כנסת מאשר חברות מועצה ברשויות המקומיות.



תרשים 1.ב.3 - שיעור ייצוג נשים במועצה לפי אשכול כלכלי - חברתי

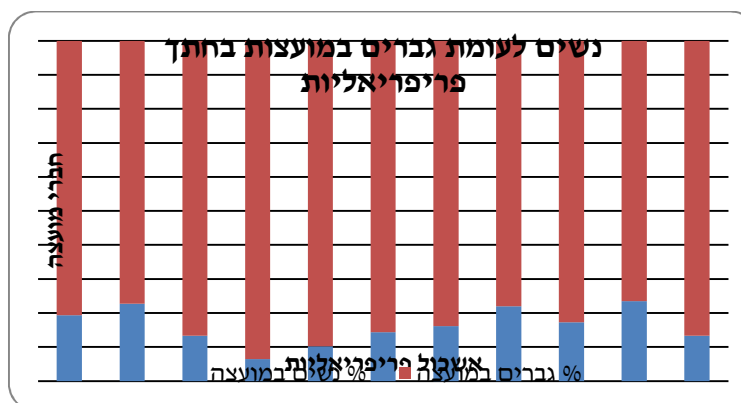
בניתוח סטטיסטי, אוחדו האשכולות החברתיים כלכליים לאור חוסר המובהקות שנמצא ביניהם, ונעשתה חלוקה המבחינה בין אשכולות חלשים (אשכולות 1-5) לאשכולות חזקים (אשכולות 6-10).

אשכול חברתי כלכלי	N	Mean	Std. Deviation
אשכולות 1-5	140	.07	.098
אשכולות 6-10	88	.22	.122

טבלה 2.ב.3 - ממוצע שיעור נשים במועצה לפי אשכול חברתי כלכלי

השיעור הממוצע של נשים בחברות מועצה גבוה יותר באופן מובהק פי שלושה באשכולות חזקים (0.22) לעומת באשכולות חלשים (0.07).

3.3.3. בחינת הבדלים לפי הפריפריאליות של הרשות- תרשים 3.ב.3 מציג את שיעור הייצוג הנשי בחלוקה לפי הפריפריאליות של הרשות. ניתן לראות כי לא קיימת מגמתיות כלשהי בחלוקה הקיימת לאשכולות 1-10.



תרשים 3.ב.3 - שיעור ייצוג נשים במועצה לפי סיווג פריפריאלי

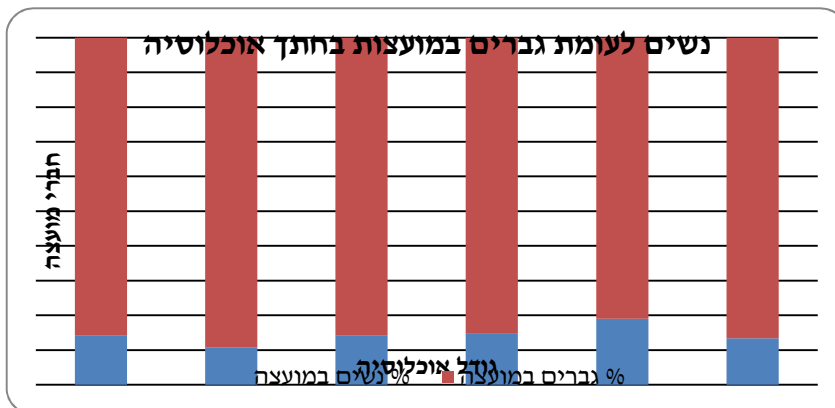
בחלוקה לפי אשכול הפריפריאליות של הרשות בניתוח סטטיסטי, אוחדו אשכולות הפריפריאליות לאור חוסר המובהקות שנמצא ביניהם, ונעשתה חלוקה המבחינה בין אשכולות רחוקים (אשכולות 1-5) לאשכולות קרובים (אשכולות 6-10).

אשכולות פריפריאליים	N	Mean	Std. Deviation
אשכולות 1-5	121	.09	.119
אשכולות 6-10	107	.17	.132

טבלה 4.ב.3 - ממוצע שיעור נשים במועצה לפי אשכול חברתי כלכלי

השיעור הממוצע של נשים כחברות מועצה גבוה יותר באופן מובהק באשכולות פריפריאליים קרובים (0.17) לעומת אשכולות פריפריאליים רחוקים (0.09).

3.3.4. בחינת הבדלים לפי גודל הרשות-³¹ מתרשים 5.ב.3 ניתן לראות כי גודלה של הרשות כמעט ואינו משפיע על הייצוג הנשי בחלוקה הנוכחית (5 אשכולות).



תרשים 5.ב.3 - שיעור ייצוג נשים במועצה לפי גודל הרשות

בניתוח שונות ומבחני המשך שבוצעו, לא נמצא הבדל מובהק בין ממוצע שיעור הנשים עד 100 אלף אולם נמצא הבדל מובהק בממוצע שיעור הנשים בין קבוצה עד 100 אלף לעומת מעל 100 אלף.

גודל אוכלוסייה	N	Mean	Std. Deviation
מתחת ל-100 אלף תושבים	214	.12	.133
מעל 100 אלף תושבים	14	.19	.108

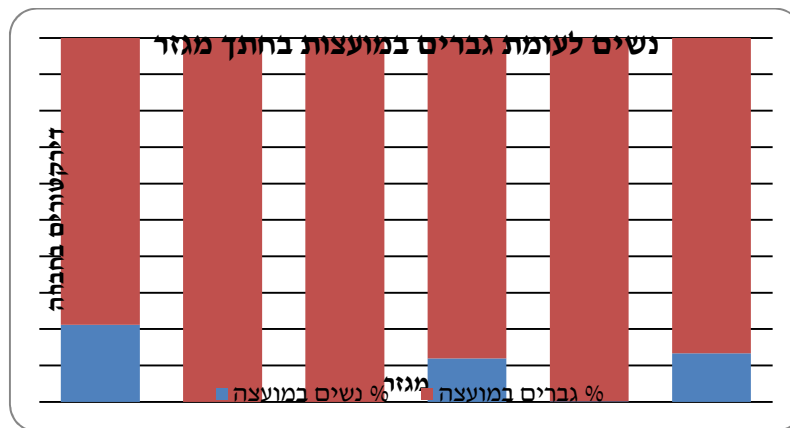
טבלה 6.ב.3 - ממוצע שיעור ייצוג נשים במועצה לפי גודל הרשות

³¹ בחלוקה לחמש קבוצות אוכלוסייה - עד 5,000 תושבים, 5-20 אלף תושבים, 20-50 אלף תושבים, 50-100 אלף תושבים ומעל 100 אלף תושבים.

שיעור ממוצע הנשים בקבוצת האוכלוסייה שמעל ל-100 אלף תושבים (0.19) גבוה יותר באופן מובהק מקבוצת האוכלוסייה שעד ל-100 אלף תושבים (0.12).

3.3.5. **בחינת הבדלים לפי סוג רשות-** בבחינת סוג הרשות (מועצה אזורית לעומת מועצה מקומית ועירייה) לא נמצא הבדל מובהק בין שיעור ממוצע הנשים במועצה בין מועצות אזוריות למועצות מקומית/עיריות.

3.3.6. **בחינת הבדלים לפי מגזר הרשות-** בתרשים 7.ב.3 ניתן לראות את שיעור הייצוג הנשי במועצה בחלוקה לפי המגזרים השונים. בחלוקה מגזרית ניתן לראות בברור כי במגזרי המיעוטים והחרדי הייצוג הנשי הוא אפסי. עם זאת, בשל מיעוט תצפיות עבור מגזרים אלה, לא ניתן להסיק סטטיסטית על הבדלים מובהקים בין הקבוצות השונות.



תרשים 7.ב.3 - שיעור ייצוג נשים במועצה לפי מגזר

סיכום - ייצוג נשים במועצות

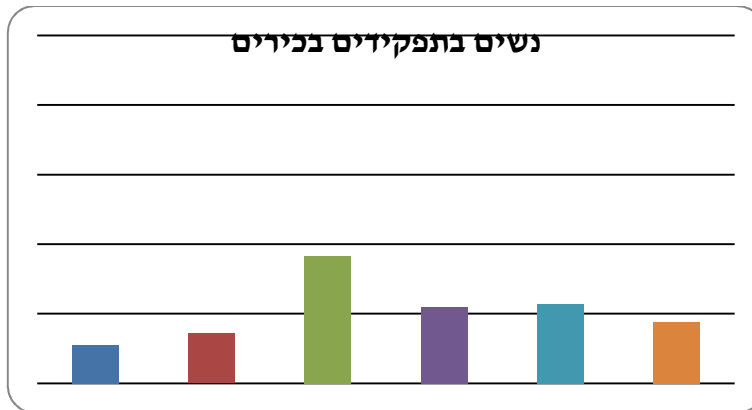
השיעור הממוצע של נשים בחברות מועצה גבוה יותר בקרב רשויות חזקות, ברשויות הקרובות למרכז וברשויות הגדולות (אוכלוסייה מעל ל-100 אלף תושבים).

ניתן לומר כי קיים תת ייצוג נשי מובנה ברשויות רחוקות יותר מהמרכז.

3.4. תמונת מצב לגבי מינויי נשים בתפקידים בכירים ברשויות:

3.4.1. **איסוף הנתונים** - בבחינת תמונת המצב בתפקידים בכירים ברשויות נאספו נתונים לגבי בעלי התפקידים ומינם ב-151 רשויות, מכל המגזרים ובכל האשכולות הכלכליים - חברתיים, למעט אשכול 10, והסיווגים הפריפריאליים. הנתונים נאספו בהתאם למדווח באתרי הרשויות, לאור מחסור בנתונים הקיימים במשרד הפנים לגבי רוב הרשויות. לצורך ניתוח זה, תפקיד בכיר ברשות הוגדר כאחד מהבאים - מנכ"ל/מזכיר, גזבר, מנהל מחלקת חינוך, מבקר, יועץ משפטי, מהנדס ומנכ"ל.

3.4.2. **נשים בתפקידים בכירים** - תרשים 1.ג.3 מציג את שיעור הנשים בכל אחד מהתפקידים הבכירים. מסקירת התרשים מתחזקת הטענה כי נשים לרוב משמשות בתפקיד מנהלות מחלקת חינוך, וכי במקצועות שנחשבים "גבריים" יותר דוגמת מנכ"ל, גזבר ומהנדס שיעור הנשים קטן יותר. עם זאת, גם בתפקיד שנחשב בעל אופי "נשי" יותר, שיעור הנשים בתפקיד אינו עולה על מחצית מהסך הכללי. ככלל, ניתן לראות שאין ייצוג גבוה לנשים בתפקידים בכירים ברשויות והממוצע הכללי עומד על 18% בלבד.



תרשים 1.ג.3 - ייצוג נשי בששת התפקידים הבכירים ברשות

בטבלה 2.ג.3 שלהלן ניתן לראות את טבלת השכיחויות של התפקידים הבכירים. כיוון שאחוז הנשים מהווה שיעור קטן מכלל האוכלוסייה הנדגמת, ניתוח השונות נעשה במאוחד על סך כל הנשים המכהנות בתפקידים בכירים.

		מנכ"ל	גזבר	מנהל מחלקת חינוך	מבקר	יועץ משפטי	מהנדס	ראש הרשות
Frequency	גברים	178	185	127	144	102	170	205
	נשים	20	23	73	38	33	27	7
	סה"כ	198	208	200	182	135	197	212
Percent	גברים	89.9%	88.95%	63.5%	79.1%	75.6%	86.3%	96.7%
	נשים	10.1%	11.05%	36.5%	20.9%	24.4%	13.7%	3.3%
	סה"כ	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

טבלה 3.ג.3 - טבלת שכיחויות - בעלי תפקידים בכירים ברשויות

3.4.3. בחינת הבדלים לפי חוזק תושבי הרשות- מתוצאות הניתוח הסטטיסטי ניתן לראות

כי ממוצע הנשים בתפקידים בכירים באשכולות החזקים (0.22) גבוה יותר מאשר באשכולות החלשים (0.14).

אשכול חברתי כלכלי	N	Mean	Std. Deviation
אשכולות 1-5	134	.14	.176
אשכולות 6-10	88	.22	.172

טבלה 3.ג.3 - ממוצע נשים במועצה לפי אשכול חברתי כלכלי

בבחינת השפעת האשכול החברתי כלכלי מתחזקת המסקנה, שעלתה כבר בניתוחים קודמים, לפיה:

ברשויות חזקות יותר (לפי אשכולות סוציו-אקונומיים) ממוצע הנשים בתפקידים בכירים גבוה יותר באופן מובהק.

3.4.4. בחינת הבדלים לפי הפריפריאליות של הרשות- בבחינת השפעת אשכול

הפריפריאליות של הרשות ניתן לראות כי גם זו משפיעה על ממוצע שיעור הנשים המכהנות בתפקידים בכירים.

אשכול פריפריאליים	N	Mean	Std. Deviation
אשכולות 1-5	122	.14	.176
אשכולות 6-10	100	.21	.175

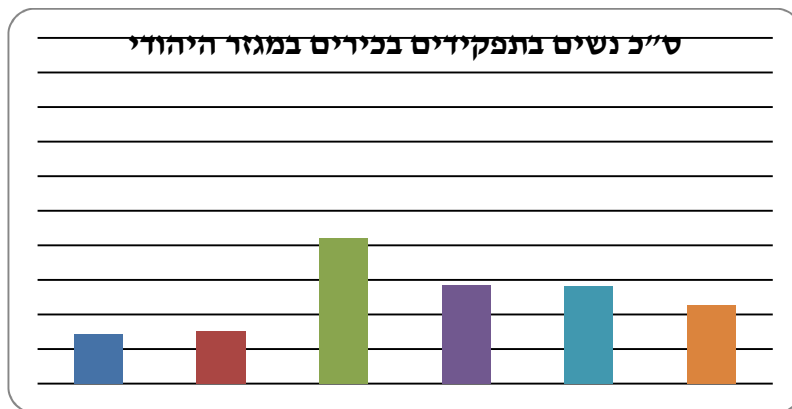
טבלה 4.ג.3 - ממוצע נשים במועצה לפי אשכול חברתי כלכלי

בטבלה 4.ג.3 ניתן לראות כי ממוצע שיעור הנשים בתפקידים בכירים גבוה יותר ברשויות הקרובות למרכז הארץ (0.21) מאשר ברשויות הפריפריאליות (0.14).³²

3.4.5. **בחינת הבדלים לפי שאר מאפייני הרשות**- בניתוח לפי סוג הרשות וגודל האוכלוסייה (מתחת ל-100 אלף תושבים ומעל 100 אלף תושבים), לא נמצא הבדל מובהק בין הקבוצות ולכן לא ניתן להסיק לגבי השפעתם על כהונת נשים בתפקידים בכירים.

3.4.6. **בחינת הבדלים לפי מגזר**- בבחינה סטטיסטית של השפעת המגזר על ייצוג נשים במועצה, לא ניתן להסיק מסקנות סטטיסטיות ועל אופן מובהקותן, בשל מיעוט תצפיות במגזר הלא יהודי. עם זאת, ולאור חשיבות פרמטר זה, בניתוח שלהלן תוצג הסטטיסטיקה התיאורית כפי שעולה מהנתונים שנאספו.

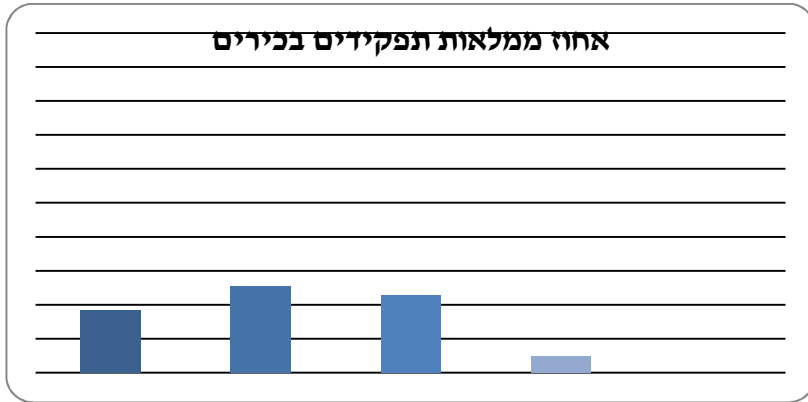
- **בחינת המגזר היהודי**- בניתוח המגזר היהודי בתרשים 5.ג.3 ניתן לראות כי שיעור ייצוג הנשים בתפקידים בכירים גבוה לעומת הממצאים לכלל המגזרים, אם כי עדיין הממוצע הכללי עומד על 23% בלבד, פחות מרבע מבעלי התפקידים. כמו כן ניתן לראות כי בכל התפקידים, שיעור הייצוג הנשי עולה לעומת בחינת כלל המגזרים בתרשים 1.ג, מה שמחזק את הטענה בדבר הדרת נשים במגזרי המיעוטים.



תרשים 5.ג.3 - ייצוג נשי בששת התפקידים הבכירים ברשויות במגזר היהודי

- **בחינת המגזר היהודי לעומת מגזרי המיעוטים**- תרשים 6.ג.3 מתאר את שיעור הייצוג הנשי במגזרים השונים (המגזר היהודי, המגזר הערבי והמגזר הדרוזי).

³² יתכן כי הדמיון בין תוצאות הניתוח הסטטיסטי לפי אשכול חברתי כלכלי ולפי אשכול פריפריאליות נובע מהמתאם הקיים בין שני פרמטרים אלה.



תרשים 6.ג.3 - ייצוג נשי בתפקידים בכירים בחלוקה למגזרים שונים

בחלוקה לסוגי הקבוצות השונות בתרשים 6.ג.3, ניתן לראות באופן ברור:

ניכר תת ייצוג נשי בתפקידים בכירים ברשויות מהמגזר הערבי והדרוזי. במגזר היהודי ובפורום 15 הרשויות החזקות הייצוג הנשי גבוה יותר, אך עדיין לא עולה על שיעור של 26%.³³

3.4.7. בחינת הבדלים במינוי לתפקיד מנכ"ל - מבין ששת התפקידים הבכירים בעירייה, משרת מנכ"ל היא המשרה היחידה שהמינוי הינו משרת אמון של ראש הרשות ואינו מחויב במכרז, ועל כן נתמקד בפילוח מגזרי מבין שיעור הנשים המכהנות כמנכ"ליות. בתרשים 7.ג.3 ניתן לראות כי במגזרי המיעוטים נשים כלל לא מכהנות בתפקיד מנכ"ל, וגם במגזר היהודי קיים תת-ייצוג (אחוז הנשים המנכ"ליות במגזר זה אינו עולה על 15%). יתרה מכך, בפורום 15 הרשויות החזקות אין כלל ייצוג של נשים בתפקיד זה.



תרשים 7.ג.3 - ייצוג נשי בתפקיד מנכ"ל בחלוקה לפי מגזר

³³ החסם הראשוני לעתים עשוי להגיע מועדת המכרזים ברשות המקומית, אשר בהיעדר נשים בכירות ברשות, תהיה מורכבת מגברים בעיקר. ראה לעניין זה דוח ביקורת של מבקר עיריית ירושלים על המינהל העירוני.

סיכום - ייצוג נשים בתפקידים בכירים

השיעור הממוצע של נשים בתפקידים בכירים גבוה יותר בקרב רשויות חזקות, וברשויות הסמוכות יותר למרכז. מיעוט התצפיות במגדר הנשי במגזרי המיעוטים והחרדי עשוי לחזק את הטענה בדבר תת-ייצוג נשים בקבוצות אלה. היעדרן הכמעט מוחלט של מנכ"ליות (מינוי אישי) לעומת יתר התפקידים הבכירים, מהווה אולי רמז לכך שהאפליה מקורה בבעיית ביקוש ולא בבעיית היצע. כלומר - כמעט תמיד תהיה העדפה למינוי גבר גם במקרה שישנן נשים המתאימות לכהן בתפקיד.

3.5. תמונת מצב לגבי מינויי נשים בתפקיד יועצת לקידום מעמד האישה ברשויות:

3.5.1. על פי סעיף 2 לחוק הרשויות המקומיות³⁴ מחויבת כל רשות מקומית למנות אישה לתפקיד היועצת לקידום מעמד האישה ברשות. יועצת זו כפופה ישירות לראש הרשות ומונחת מקצועית על ידי הרשות לקידום מעמד האישה במשרד ראש הממשלה.

3.5.2. מטרת עבודתה של היועצת היא קידום מעמד האישה והשוויון בין המינים, ביעור האפליה נגד נשים ומניעת אלימות נגד נשים בקרב אוכלוסיית הרשות המקומית ועובדיה.³⁵

3.5.3. במסגרת תפקידיה אחראית היועצת על הצגת חוות דעת לפני קבלת החלטה כלשהי הנוגעת למעמדן של תושבות ועובדות הרשות המקומית, קידום נושא מעמד האישה במועצת הרשות ובוועדותיה, בחינת השלכות החלטות הרשות על מעמד האישה בה, הכנת תכניות עבודה לקידום מעמד האישה ברשות כולל קורסים ייעודיים, פיקוח על יישומם של חוקים בתחום מעמד האישה כולל נושא שוויון הזדמנויות בעבודה ועוד.

3.5.4. בשל כך, היועצת צריכה להיות מוזמנת לכל ישיבה של מועצת הרשות או אחת מוועדותיה ולהביע את דעותיה. בנוסף, היא זכאית להשתתף בישיבות שבהן מתקבלות החלטות לגבי מצבת כוח האדם ברשות, לרבות ועדת מכרזים.

3.5.5. כמו כן, היועצת מחויבת אחת לשנה להעביר דו"ח הן למועצת הרשות והן לרשות לקידום מעמד האישה במשרד ראש הממשלה, בנושא הפעילויות בתחום מעמד האישה, המדיניות המיושמת בתחום והמשאבים העומדים לרשותה.

³⁴ חוק הרשויות המקומיות (יועצת למעמד האישה - שנת 2000), סעיף 1.

³⁵ על פי סעיף 3א(א) לחוק הרשויות המקומיות (יועצת לקידום מעמד האישה).

- 3.5.6. על אף שתפקיד זה מוסדר בחקיקה, ניכר כי אין אכיפה של הנושא או סנקציה ברורה במקרה של אי מינוי יועצת לקידום מעמד האישה ברשות. בנוסף, לא קיימת הגדרת תפקיד ברורה ומוסדרת ליועצת מלבד קווים כללים בחקיקה.³⁶
- 3.5.7. מבדיקה מדגמית שערכנו עולה כי שיעור המועצות בהן מכהנת יועצת לקידום מעמד האישה אינו עולה על 15%-205. לפי בדיקת דו"חות ממצאי ליקויים בביקורות שנערכו על ידי משרד הפנים³⁷ נמצא כי ברשויות במגזר הלא יהודי כמעט ולא קיים תפקיד זה.

³⁶ הגדרת התפקיד שהוצעה על ידינו במסגרת עבודה בנושא הגדרות תפקידים עבור משרד הפנים טרם נכנסה לתוקף.
³⁷ מידע שנלקח מאתר משרד הפנים <http://rashoyot.moin.gov.il/default.aspx?m=r>.

סיכום תמונת המצב בישראל

בתאגידים עירוניים נראה על פניו כי הדרת הנשים אינה דרמטית. עם זאת, יש לזכור כי מאגר הנתונים שבידינו הינו חלקי. כמו כן, העובדה כי הרשויות ממנות דירקטורים מקרב חברי המועצה (שאינם נדרשים באישור הועדה ולכן אינם מופיעים בקובץ הנתונים, וכפי שמוצג בנתונים, רובם המכריע (כ-88%) הינם גברים) אמורה להטות את אחוז הדירקטוריות שהוצגו אצלנו כלפי מטה, כך שבפועל אחוז הדירקטוריות צפוי להיות נמוך משמעותית מהאחוז שלו כיום.

סוג התאגיד משפיע על מינוי נשים בתאגידים עירוניים, כך שבמלכ"רים מכהנות יותר נשים כדירקטוריות מאשר בחברות עסקיות. גם במקרים בהם נשים ממלאות תפקיד כדירקטוריות או בתפקידים בכירים, עדיין ניתן לראות כי באופן מסורתי הן מתמנות לתחומים בעלי אופי חברתי יותר דוגמת מלכ"רים העוסקים בחינוך ורווחה ואילו בצד העסקי (ואף בתפקידים בעלי אופי עסקי דוגמת מנכ"ל וגזבר) מינויים אלה רחוקים מלייצג את משקלן האמיתי של נשים באוכלוסייה. טענה נוספת שניתן להעלות הינה כי אין מספיק נשים הזוכות במכרזים לתפקידים. הממצאים בנוגע למינויי מנכ"ליות, תפקיד שאינו דורש בחובת מכרז, מפרך טענה זו.

מאפייני הרשות כפי שנבחנו מעידים על כך שכאשר האוכלוסייה ברשות עולה על 100 אלף תושבים (עיר גדולה) ממוצע שיעור הייצוג הנשי במועצה גדול יותר באופן כללי. בנוסף, ברשויות חזקות יותר ונגישות יותר למרכז הארץ (האשכולות העליונים) ניתן לראות באופן עקבי ומובהק כי ניתן יותר ייצוג לנשים הן בחברות מועצה והן בתפקידים בכירים ברשות. נתון זה עשוי לרמוז על כך שברשויות פריפריאליות קיים מחסור בנשים היכולות לשמש בתפקידי דירקטור בחברות. אנו נתייחס לסוגיה זו בפרק ההמלצות בעבודה.

נתוני המחקר שנערך עד כה מחזקים את ההנחה הרווחת כי נשים במגזרי המיעוטים מופלות לרעה לעומת גברים, מה שניתן לראות באופן ברור בעיקר בתפקידים בכירים ברשויות ובחברות במועצת הרשויות. ברשויות אלה, שלרוב מסווגות באשכולות החברתיים- כלכליים בקצה הנמוך של הסקאלה, שיעור הנשים המתמנות לתפקידים בכירים הינו אפסי.

4. המלצות לשיפור מעמדן של נשים בשלטון המקומי

4.1. כללי:

4.1.1. כלל הכרחי (שהוצג בהרחבה בפרק 2)-

היעדרן של נשים מתהליכי קבלת החלטות בשלטון המקומי, הינו כשל שוק הנובע מאפלייה שלא על בסיס כלכלי. זו ההצדקה להתערבות הרגולטורית בתחום. כשל השוק הוא ביצירת מוסדות בעלי הנהלה הומוגנית ונטולת מגוון דעות ויכולת פיקוח מיטבית.

4.1.2. ההיבטים אליהם יתייחסו ההמלצות- המלצותינו יגעו בשלוש בעלות התפקידים שהוצגו בהרחבה בפרק 3 לעיל: גידול במספר הנציגות ציבור במועצת הרשויות המקומיות, גידול במספר הדירקטוריות וגידול במספר העובדות הבכירות.

4.1.3. עקרונות מפתח בהמלצות:

- ייחוס לחקיקה ראשית או התנהלות ממשלתית- המלצותינו יתחשבו באופן עבודתו של השלטון המרכזי, ויראו בו כמגדר את "תחומי הפעולה המותרים". כך למשל, במידה והממשלה אינה מחייבת בחקיקה או בנהלי ביצוע מכסות לנשים במפלגות בכנסת, הרי שגם בשלטון המרכזי לא ניתן יהיה ליישם צעד שכזה.³⁸
- שימוש מקסימלי בתמריצים- אין לטעמנו תחליף לפעולות שיבוצעו באמצעים של תמריצים חיוביים. פעולות אלו אמורות להסדיר את כשלי השוק בצורה יעילה ללא צורך באמצעי פיקוח למיניהם, הנגזרים משימוש ברגולציה על שלל סוגיה (חקיקה, הנחיות וכו').
- שימוש מינימלי בחקיקה ראשית- גם במקרים בהם יומלץ על פעולות שאינן בגדר תמריצים חיוביים לרשויות, השאיפה תהיה למעט ככל האפשר בחקיקה ראשית. זאת עקב ההבנה כי צעד שכזה הינו דרסטי, ועשוי להביא להתנגדויות רבות. עם זאת, במקרים מסוימים, חקיקה ראשית היא הפתרון היחיד לתיקון המצב.
- התמודדות עם נורמות קיימות- כפי שהוצג לעיל, בפרק 3, חלק ניכר מהרשויות המקומיות בישראל, כלל אינן רואות בנשים כרלוונטיות לכהן בתפקידים בכירים, וזאת עקב הדרה מטעמי דת (רשויות חרדיות), או מגזר (רשויות לא יהודיות). על כן, אין להבנתנו דרך, פרט להנחיות ברורות בהקשר זה, לשבור את הטאבו הרווח בנושא. הבנה בדבר צרכים תרבותיים

³⁸ יצוין כי גישה זו תואמת את העמדה שהוצגה בפנינו במרכזו השלטון המקומי, בכל הנוגע לשימוש בהליכי חקיקה, בוודאי במקרים בהם הממשלה עצמה אינה מיישמת פעולות דומות.

או דתיים של הדרת נשים, גוזרת באופן מיידי הנחת מוצא של אפליית נשים. יש להדגיש כי הדבר נכון גם לגבי מגזרים לא מיוצגים אחרים, אך כפי שהוצג בגוף העבודה- הדרת נשים מייצוג הולם, שונה מהותית מכל הדרה או אפלייה אחרת, הגם שכמובן אלו גם אלו אינן מוצדקות, ופוגמות ביעילות הארגון, וביכולתו להשיג תשואות מקסימליות (ציבוריות או כלכליות).

להלן המלצותינו:

4.2. פרסום נתונים לציבור אודות מצב הנשים בשלטון המקומי

4.2.1. **המצב כיום-** בפועל, אין כיום נתונים שקופים אודות מצב הנשים בשלטון המקומי. לצורך עבודה זו ניסינו לאתר מאגרי נתונים רשמיים, בנוגע לנשים בתפקידים בכירים, בתפקידי דירקטוריות בתאגידים עירוניים ובתפקידי נציגות ציבור במועצות, ולא מצאנו מאגר רשמי (בין אם של משרד הפנים ובין אם של מרכז השלטון המקומי). הסתרת הנתונים יוצרת ערפול סביב תמונת המצב העגומה למדי של ישראל, בוודאי אל מול העולם, ומקשה מאד על היכולת לבחון האם אנו במגמת שיפור או הרעה לאורך השנים.

4.2.2. המלצותינו הן:

חיוב לשקיפות בהיבטים הבאים:

א. פרסום נתוני כח אדם בכיר ברשויות המקומיות- האגף לכח אדם ושכר ברשויות המקומיות במינהל לשלטון מקומי יחויב אחת לשנה להציג דוח מרכז בו יפורט בכל רשות מספר הנשים בתפקידים הבכירים בה (ששת התפקידים לפחות), דוח אגרגטיבי המציג נתוני מגדר לתפקידים אלו לפי פילוחים שונים ודוח המפרט את השינויים שחלו השנה לעומת השנה הקודמת. כמו כן, ינקטו סנקציות כנגד רשויות שלא יעבירו דיווחים למשרד בזמן אודות כח האדם והשכר שבהן (המלצה זו רלוונטית לא רק בהקשר לנשים).

ב. פרסום נתוני דירקטורים והחלטות ועדת המינויים- האגף לתאגידים במינהל לשלטון מקומי יחויב לפרסם אחת לשנה דוח מרכז המציג את עבודת הועדה ואת תמונת המצב בנוגע למינויי נשים וייצוג הולם בדירקטוריונים של החברות, כולל את הסנקציות שהופעלו כנגד רשויות שלא עמדו בדרישת הייצוג ההולם.

ג. פרסום נתוני הייצוג לפי מגדר ברשויות המקומיות- האגף למינהל מוניציפאלי במינהל לשלטון מקומי, יחויב לפרסם אחת לשנה תמונת מצב

בנוגע לחברות מועצה ברשויות המקומיות לפי פילוחים שונים (גם בתקופות בהן אין בחירות חלים שינויים במועצות הרשויות ועל כן הדרישה לפרסום תקופתי).

ד. **פרסום נתונים ברשות המקומית על ידי היועצת למעמד האישה** - על היועצת לפרסם אחת לשנה דוח בנוגע לכל המכרזים (כל רשות תוכל לקבוע לעצמה את המדרג ממנו היא תרצה להתחיל לפרסם נתונים, כאשר כל ששת התפקידים הבכירים יהיו ברמת חובת פרסום). הפרסום יכלול את הנתון המציג כמה נשים עמדו בתנאי הסף בכל מכרז והאם הזוכה במכרז היה גבר או אישה. הפרסום יבוצע לגופים הבאים: מועצת הרשות, לציבור באמצעות אתר האינטרנט ולמשרד הפנים (אשר יגדיר את היחידה שתטפל בנושא זה).

4.3. הגדלת הייצוג הנשי בדירקטוריונים של חברות עירוניות

4.3.1. **המצב כיום** - בפקודת העיריות (סעיף 249 א.3א) מופיעה דרישה לייצוג הולם של שני המינים בדירקטוריון תאגיד עירוני מקרב עובדי העירייה שאינם חברי מועצה. בתקנות העיריות (נציגי העירייה בתאגיד עירוני), תשס"ו-2006, נקבע בסעיף 2(ב) כי "הנציגים בתאגיד העירוני ימונו כך ששליש מהם יהיו מקרב חברי מועצת העירייה, שליש מקרב עובדי העירייה ושלש יהיו מקרב הציבור". בסעיף 5(ג)1 נקבע כי תפקידה של ועדת המינויים "לבדוק אם מתקיימים במועמדים עובדי העירייה או במועמדים מקרב הציבור תנאי הכשירות...". במצב הנהוג כיום ישנם מספר כשלים, אשר בחלקם נרחבים יותר מאשר אלו הרלוונטיים לעבודה זו:

- **שקיפות** - אין נכון להיום שקיפות בכל הנוגע לתמונת המצב של דירקטורים ברשויות המקומיות. המשמעות היא כי אין יכולת אמיתית לציבור (ואף למשרד הפנים עצמו עקב היעדר מאגר נתונים זמין) להבין את תמונת המצב בנוגע למינויי דירקטורים בכלל ובנוגע למינויי דירקטוריות בפרט.
- **היעדר מידע בנוגע לכמחצית מהתאגידים המוכרים** - הנתונים כפי שנמסרו לנו כוללים כמחצית בלבד מהתאגידים המוכרים למשרד הפנים כפעילים. העובדה כי ועדת המינויים לא אישרה דירקטורים במחצית השנייה של התאגידים, מעידה על כך כי אלו אינם פועלים בצורה חוקית, ומכאן שגם סביר כי נתוני הדירקטורים שבהם מוטים גם הם (שהרי זו יכולה בין היתר להיות אחת הסיבות לאי קיום החוק).
- **תמונת מצב לא שלמה בדירקטוריונים** - עקב העובדה שועדת המינויים עוסקת רק במינויי נציגי ציבור ובמינויי עובדי רשות, הרי שמדובר בכשני שליש מהדירקטוריון בלבד. הסיבה לפיה ועדת המינויים אינה דנה

במינויים של חברי מועצה היא ברורה, אך אין סיבה כי הועדה לא תקבל את המידע הזה, ותדרוש מהרשות המקומית "לתקן" את הייצוג ההולם במינויים של עובדי רשות ונציגי ציבור.

עקב כך, על אף העובדה שלכאורה נתוני המינויים שהוצגו על ידי הועדה, מציגים יחס ראוי וכמעט שוויוני, קרוב לוודאי שהיחס האמיתי בדירקטוריונים בין נשים לגברים נמוך בהרבה.

4.3.2. המלצותינו הן:

שינוי הנהלים³⁹ של ועדת המינויים כך ש:

- א. **ייחוס לתמונת המצב בדירקטוריון כולל חברי המועצה** - ועדת המינויים תדרוש מרשות מקומית הבאה לאשר דירקטור חדש, להציג בפניה את סך הדירקטורים המכהנים בתאגיד כולל חברי המועצה. ועדת המינויים תדרוש ייצוג הולם בשיעור של 40% לפחות מתוך סך הדירקטוריון ולא רק מקרב עובדי הרשות או נציגי הציבור (כך שבמידה וכל חברי המועצה בדירקטוריון הינם גברים, תידרש הרשות לייצוג הולם מקרב עובדי הרשות או נציגי הציבור).
- ב. **דרישה לייצוג הולם בכל תאגיד ולא ככלל הדירקטורים מטעם הרשות** - הנתונים שהוצגו בפרק 3, מראים כי קיימת נטייה למינויו של נשים לדירקטוריות במלכ"רים ופחות בחברות כלכליות. יש לדרוש כי בכל תאגיד יהיה ייצוג של לפחות 40% לכל מין, ללא קשר לתמונת המצב הכוללת של סך הדירקטורים בתאגידים העירוניים.
- ג. **פרסום תמונת מצב שנתית** - ועדת המינויים תפרסם אחת לשנה דוח, שיציג את היקף המינויים ובדגש על חלוקה לפי מגדר (בהתאם להמלצה שהופיעה לעיל).
- ד. **הפעלת סנקציות** - נכון להיום, אין סנקציות מהותיות כנגד רשויות שאינן מגיעות לוועדת המינויים כלל. המלצה זו חורגת מנושא הייצוג ההולם, אולם יישום שלה צפוי להשפיע גם על ייצוג של נשים.

4.4. עידוד סיעות ורשימות ברשויות המקומיות לשלב ברשימתן מועמדות לתפקיד חברת

מועצה באמצעות תמריצים כספיים:

4.4.1. **המצב כיום** - חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות) 1993, אינו מבחין בין מועמדים למועמדות בכל הנוגע למקדמות המשולמות למפלגות. בכך, מיישם החוק את עקרון השוויוניות, אך בפועל משמר מצב קיים של רוב מוחלט לנציגי ציבור

³⁹ לטעמנו לא נדרש תיקון חקיקה או תקנות, אולם כמובן שהדבר נדרש באישור הלשכה המשפטית במשרד הפנים.

במועצות, כאשר ישראל, כפי שהוצג בפרק 2 היא מהמדינות ה"מובילות" בעולם בהיעדר ייצוג נשי בשלטון המקומי. מכאן, שמטרת השינוי שיוצע להלן, הינה לספק לרשויות מקומיות תמריצים להעמדתן של נשים במקומות ריאליים ברשימתן. יש להדגיש כי שיטת המכסות, שנסקרה לעיל והוכחה כמוצלחת בכל הנוגע להגדלת הייצוג הנשי בפרלמנטים בכלל וברשויות מקומיות בפרט, אינה יכולה לטעמנו להתקבל בישראל, וזאת מכיוון שבשלטון המרכזי אין מכסות ייצוג נכון להיום.

4.4.2. המלצותינו לשינוי:

יתוקן החוק כך ש:

א. סעיף 7 (א) (1) - סכום המימון לסיעה - נכון להיום, סכום המימון לסיעה מחושב כסכום בסיס לתושב בעל זכות הצבעה, הנקבע על ידי הועדה (בבחירות האחרונות עמד על 42 ₪ לתושב) מחולק במספר חברי המועצה ברשות ומוכפל במספר נציגי הסיעה או הרשימה שנבחרו. מוצע לתקן את החוק כך שסכום הבסיס יוגדר כשונה עבור נציגת ציבור לעומת נציג ציבור, כך שהפער ביניהם יעמוד על 10% לפחות.⁴⁰

ב. סעיף 15 (א) (1), (2) ו-(3) - הגבלת ההוצאות - נכון להיום אסור לסיעה או לרשימה להוציא סכום העולה על אחוז מסוים מגובה המימון שמגיע לה כפי שמופיע בחוק (200% או 150% על פי תנאים שונים). מוצע לתקן כך ש: *סיעה או רשימה, אשר בכל שלושה מקומות עוקבים בה מופיעה אישה תוכל להוסיף 10% לסכום זה. בנוסף, רשימה אשר בראשה עומדת אישה תוכל להוסיף 20% לסכום זה.*⁴¹

4.5. ועדות איתור/מכרזים עירוניות לתפקידים בכירים:

4.5.1. **המצב כיום** - חוקים שונים מגדירים כחובה את נוכחות הנשים בוועדות המכרזים או ועדות האיתור ברשויות מקומיות.⁴² קיומן של נשים בשיעור סביר (כלומר - לא על תקן "Token"), הינו מרכיב חשוב בסיכוייהן של נשים להתקבל לתפקידים בכירים. בפועל, אין בקרה על כך שהחוקים נאכפים (לדוגמא - דוח ביקורת פנימי של עיריית ירושלים בנושא המינהל העירוני, שמצא כי במספר ועדות קבלה כלל לא היו נשים נוכחות, על אף שהחוק מחייב זאת).

⁴⁰ מודל זה ולפיו האחוז שתקבל מפלגה בגין אישה כחברת מועצה, מציג בהכרח שינוי בסכום המחולק על ידי הממשלה. ניתן לבנות מודל חליפי ובו אין הכרח כי פעולה זו תישא אופי של גידול תקציבי. כך שסכום הבסיס העומד לחלוקה יישמר זהה, כאשר החלוקה הפנימית שבו בין סכום שיוקצה לגברים וסכום שיוקצה לנשים ישתנה. פעולה שכזו, עם זאת, תדרוש בשינוי האחוז התוספתי שצפוי להגיע לנציגת ציבור.

⁴¹ יש להדגיש כי אין בסעיף זה עלות כלכלית למדינה, אלא רק מתן אפשרות לסיעות או רשימות בהן ישנן נשים בעמדות יחסית בכירות להוציא כספים רבים יותר לפרסום עצמי.

⁴² חוק שיווי זכויות האישה (1951) וחוק שירות המדינה (מינויים) (1959).

יוגדרו כללים ובקרה על ועדות מכרזים בהיבטים הבאים:⁴³

- א. שקיפות בעבודת הוועדות-** כפי שהוצג בגוף העבודה, היעדר שקיפות, משרתת בעיקר את הגורמים היכולים ליהנות מכך והם בד"כ בעלי הכח. בהקשר לפערי המגדר, הרי שהכח מצוי בידי גברים ולא בידי נשים. על כן, הגדלת השקיפות עשויה להביא לגידול בתהליכי מכרזים, שבסופן תינתן הזדמנות שווה לנשים. על כן, מוצע כי כל רשות מקומית תחויב לפרסם באתר האינטרנט שלה את נוהל עבודת ועדת המכרזים, כפי שאושר על ידי מועצת הרשות ומדיניות הרשות באשר להעדפת נשים במכרזים. על היועצת למעמד האישה ברשות, לפרסם כחלק מהדוח השנתי תמונת מצב של תהליכי השקיפות בוועדות המכרזים ברשות.
- ב. ייצוג נשים בוועדות המינויים בשיעור של 40% לפחות לכל מין-** מתן פרשנות לחוק במסגרת חוזר מנכ"ל משרד הפנים, אשר יגדיר כי על ועדות המכרזים או ועדות האיתור (או כל ועדה אחרת העוסקת בגיוס כח אדם לרשות), יעמדו בדרישות הייצוג ההולם, כאשר המשמעות היא לייצוג של 40% נשים לפחות בוועדות אלו.⁴⁴
- ג. אופן פעולה במידה ואין מספיק נשים רלוונטיות לכהן בוועדת המכרזים-** במקרה שכזה, ניתן יהיה להשתמש בסיוען של נשים בכירות מרשויות מקומיות אחרות, כאשר הדבר יבוצע באישורו של משרד הפנים (אשר יפעל להתקנת נהלים לנושא זה).⁴⁵
- ד. הגשת דוח שנתי- כל רשות, תגיש אחת לשנה (יחד עם הדוח השנתי) דוח לממונה על המחוז ובו פירוט של כלל המכרזים שביצעה, והרכב ועדת המכרזים שהחליטה לגבי כל מכרז. הממונה על המחוז יעביר דוח מרוכז של כלל הרשויות שלו, אחת לשנה, למינהל לשלטון מקומי. המינהל יבצע עיבוד של הנתונים ויפרסמם במסמך מרוכז לציבור.**
- ה. סנקציות-** יוטלו סנקציות כנגד רשות מקומית שלא תגיש דוח שנתי שכזה, או לחילופין לא תעמוד בדרישות הייצוג בוועדת המכרזים (החל מהשנה השנייה ליישום). הסנקציות יכולות להיות בדמות אי אישור חוזה אישי של בעל תפקיד שועדת המכרזים, אשר בחנה אותו, לא הורכבה מייצוג הולם.

⁴³ לטעמנו לא נדרש תיקון חקיקה או תקנות, אולם כמובן שהדבר נדרש באישור הלשכה המשפטית במשרד הפנים.

⁴⁴ המטרה היא להימנע מייצוג סימבולי (Token) בלבד, שאינו מהווה גורם משפיע.

⁴⁵ מודל העבודה המוצע הוא כי הממונה על המחוז (בכל מחוז) מטעם משרד הפנים, יקים מאגר פוטנציאלי של נשים בתפקידים בכירים ברשויות, אשר יוכלו לכהן בוועדות מכרזים של רשויות מקומיות במחוז. הפנייה אליהן תבוצע דרך הממונה על המחוז או מי מטעמו ולא ישירות בין הרשויות המקומיות. זאת, לצורך שמירה על אובייקטיביות. יש להדגיש כי כך מתנהל הדבר בשירות המדינה כאשר לוועדות מכרזים לתפקידים בכירים מוזמנים חברי הנהלה ממשרדים אחרים.

4.6. הגדלת "היצע" פוטנציאלי של נשים:

4.6.1. **המצב כיום** - חלק מהבעיה כיום נעוצה בהיעדרן של נשים המתמודדות לתפקידים שונים. כפי שהוצג בפרק 2, סביר כי אין זאת עקב מוטיבציה פחותה של נשים, אלא לעתים עקב אפליה, או עקב דרישות שונות, שאינן בהכרח רלוונטיות לתפקיד.

4.6.2. המלצותינו לשינוי-

פעולות להגדלת פוטנציאל הנשים לכהונה בתפקידים שונים:

א. **מימון ממשלתי לקורס דירקטורים לנשים** - המשרד, באמצעות המפעמים, יקיים (במימון מלא, חלקי או לחלוטין ללא מימון של הרשויות המקומיות) קורסי דירקטורים לנשים בלבד מקרב עובדי הרשויות המקומיות, וזאת בכדי לייצר עתודה רלוונטית לשמש בתפקידים שונים ובראש ובראשונה בתפקידי דירקטוריות בחברות עירוניות.

ב. **הגדרת קורס דירקטוריות כחלופי לתואר אקדמי רלוונטי לצורך תפקיד כדירקטור בחברה עירונית** - משרד הפנים ינחה את הועדה לבדיקת מינויים, לפעול כך שמועמדת לתפקיד דירקטורית מקרב עובדי העירייה בלבד (ההנחה היא כי בקרב הציבור אין בעיה מהותית לאתר נשים העומדות בתנאי הסף כיום) תוכל להתמנות לתפקידה, גם במידה ואין לה השכלה אקדמית מתאימה (אך היא אקדמאית), ובלבד והיא בוגרת קורס דירקטורים. להערכתנו, תיקון זה דורש חקיקה.

4.7. תשלום מוגדל לנשים בתפקידים בכירים:

4.7.1. **המצב כיום** - אין כיום כל התייחסות למגדר (או לכל מאפיין אחר) בכל הנוגע לשכר העובד. כפי שהוצג בפרק 3, יש יותר נשים בתפקידים בכירים ברשויות קרובות למרכז הארץ לעומת הפריפריה. קיימת סבירות כי קיים קשר גם בין חוזק הרשות (המקושר להיותה לא יהודית או חרדית) לבין מיעוט נשים בתפקידים בכירים בה.

4.7.2. המלצותינו לשינוי:

אופציה לתשלום מוגדל לנשים המתגוררות מחוץ לתחומי הרשות, באחד מששת

התפקידים הבכירים ברשות:

א. **הרציונאל** - כפי שהוצג בפרק 2, יכול וברשויות פריפריאליות, או רשויות בעלות מאפיינים מסורתיים או דתיים או לאומיים שונים, לא יהיה פוטנציאל מספק של נשים בתוך תחומי הרשות, שיוכלו לעמוד בתנאי המכרז (או ירצו לעמוד בתנאי המכרז). על כן, נדרש "פיתוי" כלכלי נוסף, שיוכל לתמרץ נשים העומדות בתנאי הסף והמתגוררות מחוץ לרשות להתמודד למכרזים אלו.

- ב. מיהן הרשויות הרלוונטיות- יוגדר כי תוספת שכר פוטנציאלית זו רלוונטית רק לרשויות באשכול פריפריאליות 4 ומטה, או ברשויות המצויות באשכול חברתי כלכלי 4 ומטה.**
- ג. במכרז לא היו לפחות 20% נשים שעברו את תנאי הסף- במידה ובמכרז לתפקיד הבכיר לא היו 20% נשים מבין המתמודדים שעברו את תנאי הסף, ייפתח המכרז לתקופה של שלושה שבועות נוספים, במהלכם יפורסם שוב, עם הודעה בדבר תוספת שכר של כ-15% במידה ואישה, שאינה מתחומי הרשות, תיבחר במכרז.**
- ד. אחריות לפיקוח- באחריות הממונה על מעמד האישה ברשות לשמש כגורם מבקר על התהליך, ובמידה ולטעמה חלו אי סדרים בו עליה לפנות לממונה על המחוז מטעם משרד הפנים.**
- ה. בחינת חלופה לפיצוי ממשלתי לרשות במידה ואכן ישולם שכר גבוה יותר לנשים- בסופו של דבר, העלות הנוספת במידה ותינתן, תיפול כמעמסה על כתפי הרשות המקומית, החלשה ממילא. על כן, מוצע כי יוקצה סכום כספי על ידי משרד הפנים לשיפוי (חלקי או מלא) של הרשויות הללו לפחות לתקופה מסוימת.**

4.8. תמרוץ באמצעות פרס שר :

4.8.1. הקריטריונים כיום- הקריטריונים לפרס שר לשנים 2010-2013 אינם גלויים ועל כן איננו יכולים להיעזר בהם. עם זאת, נכון לשנת 2009 הקריטריונים עסקו בעיקר במינהל תקין ובדגש על ניהול פיננסי ראוי.⁴⁶

4.8.2. המלצותינו לשינוי :

פרס השר יכלול בתוכו מרכיבים של:

א. אחוז נשים בדירקטוריונים של החברות העירוניות- רשות מקומית, אשר תגיע לאחוז של 45% ומעלה נשים בדירקטוריונים של החברות העירוניות תקבל ניקוד מקסימלי בנוסחא. מומלץ, כי על מנת שסעיף זה יהיה משמעותי הרי שיוגדר כי יקבל משקל גבוה יחסית. כמו כן, הניקוד יחולק לסך הדירקטוריות מבין כל הדירקטורים בתאגידים העירוניים (ממוצע משוקלל) וסכימה של אחוז הדירקטוריות בכל תאגיד בנפרד (ממוצע פשוט). זאת על מנת לעודד מצב של שוויון בין המינים בכל תאגיד ולא בריבוי נשים בתאגיד מסוים והיעדרן לחלוטין מתאגיד אחר.

⁴⁶ <http://www.moin.gov.il/SubjectDocuments/Izun17.pdf>

ב. מינוי מאושר של אישה בתפקיד יועצת למעמד האישה ברשות, כתנאי סף-מינוי
זה הינו מינוי חובה על פי חוק.⁴⁷ על כן, מוצע כי בכדי לתמרץ רשויות למנות יועצת
זו, הרי שתנאי סף (ללא משקל) להיכלל ברשימת הרשויות המועמדות לקבלת פרס
שר יהיה הגדרת עובדת ברשות כיועצת למעמד האישה.

4.9. ייסוד מנגנון פיקוח במשרד הפנים:

4.9.1. **המצב כיום- אין,** נכון להיום במשרד הפנים, גורם אחראי האמון על אכיפת החוקים
והנהלים הקיימים בכל הנוגע למעמד האישה (רק כדוגמא- בחלק ניכר מהרשויות
אין כלל יועצת למעמד האישה, על אף שהדבר מחויב בחקיקה).
יתרה מכך, לא ברור נכון להיום מהן הסנקציות שניתן להטיל על רשות מקומית בגין
אי עמידה בדרישות הקיימות, ובוודאי שבמידה והדרישות יורחבו, כולל מנגנוני
תמריצים שונים, יידרש להיות גורם אחראי על הנושא.

4.9.2. המלצותינו לשינוי:

ייסוד מנגנון פיקוח אשר יבצע את הפעולות הבאות:

- א. שקיפות-** על הגורם האחראי על הנושא לפעול לפרסום מקסימום נתונים כפי
שנדרש על ידי החוק ובהנחיות המנהליות. עליו לפרסם הן נתונים אגרטיביים
לפי פילוחים מסוימים שיוחלט לגביהם, ובמקביל לפרסום נתונים פרטניים לגבי
כל רשות.
- ב. אכיפת שקיפות ברשויות המקומיות-** על הגורם האחראי לוודא כי הרשויות
המקומיות עומדות בדרישות השקיפות שנקבעו לגביהן בחקיקה ובהנחיות
המנהליות בכל הנוגע לנתוני מגדר.
- ג. אכיפת חקיקה והנחיות מינהליות-** על הגורם האחראי לוודא כי הרשויות
המקומיות עומדות בהנחיות ופועלות ליישומן, ובדגש על מינויה של יועצת
למעמד האישה.
- ד. מענה לפניות הרשויות-** על הגורם האחראי לשמש כגוף מנחה לרשויות
המקומיות וליועצת למעמד האישה בהן, בכל הנוגע לסוגיות שונות שיעלו באשר
להנחיות משרד הפנים.
- ה. הפעלת סנקציות-** באחריות הגורם האחראי לפעול ליישום סנקציות כנגד רשויות
מקומיות, שאינן עומדות בהנחיות ובחקיקה.

⁴⁷ חוק הרשויות המקומיות (יועצת למעמד האישה- שנת 2000), סעיף 1.

5. נספח א- ביבליוגרפיה

פנסטר ט., "איזה מין מרחב? תכנון מרחבי מנקודת מבט מגדרית", בעריכת אסתר סיוון וטובי פנסטר, במקום, מתכננים למען זכויות תכנון, 2006.

- Adams, Renee B., and Daniel Ferreira. (2009) "Women in the boardroom and their impact on governance and performance." *Journal of financial economics* 94.2
- Baum, M., & Espírito-Santo A. (2012). "Portugal's quota-parity law: an analysis of its adoption." *West European Politics* 35.2
- Desivilya Syna, H., Palgi, M., (2011), "The paradox in partnership: The role of conflict in partnership building", Bentham Science e-Books (eds.).
- Erna Arnórsdóttir.,(2012), "Gender Quotas on Corporate Boards in Iceland: Attitudes within the Icelandic business community.
- De Paola, Maria, Vincenzo Scoppa, and Rosetta Lombardo. "Can gender quotas break down negative stereotypes? Evidence from changes in electoral rules." *Journal of Public Economics* 94.5 (2010): 344-353.
- Dezsö, C. L., & Ross, D. G. (2012). Does female representation in top management improve firm performance? A panel data investigation. *Strategic Management Journal*, 33(9).
- Desvaux, G., Devillard S., & Sancier-Sultan S., (2010). "Women at the top of corporations: Making it happen." *McKinsey & Company*.
- Elvira, M.M. & Cohen, L.E. (2001). Location matters: a cross-level analysis of the effects of organizational sex composition on turnover. *Academy of Management Journal*, 44.
- Ely, R.J. (1994). The effects of organizational demographics and social identity on relationships among professional women. *Administrative Science Quarterly*, 39.
- Esteve-Volart, B., & Bagues, M. (2012). Are women pawns in the political game? Evidence from elections to the Spanish Senate. *Journal of Public Economics*, 96(3).
- Feine C., (2012), "Politics Status Quo: Do Mandatory Gender Quotas Work", The

Monthly-Australian Politics, Society & Culture,

- Ferreira, D. (2010). Board diversity. In R. Anderson & H. K. Baker (Eds.), *Corporate governance*. Hoboken, NJ: Wiley & Sons.
- Fitzsimmons, Stacey R. (2012). "Women on boards of directors: Why skirts in seats aren't enough." *Business Horizons*.
- Gerkovich, P. R. (2004). *Women and Men in US Corporate Leadership: Same Workplace, Different Realities?* Catalyst.
- Giuseppe Grossi., (2006), "Governance, Control and Accountability in the Municipal Corporate Groups: The Experience of the Large Italian Cities", Department of Business and Social Studies University of Siena.
- Hinojosa M., & Piscopo J.M., (2013), "Promoting Women's Right to Be Elected: Twenty-Five Years of Quotas in Latin America", Prepared for the Electoral Tribunal (Sala Electoral) of the Federal Judicial Branch of Mexico.
- Holli, A. M.; Luhtakallio, E.; Raevaara, E. (2006). "Quota trouble: Talking about gender quotas in Finnish local politics" *International Feminist Journal of Politics* 8.2.
- Kanter, R.M. (1977). Some effects of proportion on group life: skewed sex ratios and responses to token women. *American Journal of Sociology*, 8.
- Krook, M. L., & Norris, P. (2014). *Beyond Quotas: Strategies to Promote Gender Equality in Elected Office*. Political Studies.
- Matsa, D., & Miller, A. (2010). A female style in corporate leadership? Evidence from quotas. *Evidence from Quotas* (December 2, 2011).
- Meier, P., (2008). "A gender gap not closed by quotas: the renegotiation of the public sphere." *International Feminist Journal of Politics* 10.3.
- Mikola, S. (2006), "Gender Equality in Finnish Municipalities. Presentation at the visit of delegation of Ghana in the Association of Finnish Local and Regional Authorities". 16th August 2006.
- Niskanen, K., (2011), "Gender and Power in the Nordic Countries: with focus on

politics and business.", NIKK - Nordic Gender Institute.

- Rimalt, N., (2013), "From Law to Politics: The Path to Gender Equality." *Israel studies* 18.3: 5-18.
- Rohini P. & Ford D. (2011), *Gender Quota and Female Leadership*, World Development Report 2012 Gender Equality and Development Background Paper.
- Rose, C. (2007), Does female board representation influence firm performance? The Danish evidence. *Corporate Governance: An International Review*, 15.
- Saltzstein, Grace Hall. "Female mayors and women in municipal jobs." *American Journal of Political Science* (1986): 140-164.
- Sbaity K. F. (2012) "Can women break through? Women in municipalities: Lebanon in comparative perspective." *Women's Studies International Forum*. Vol. 35. No. 4.
- Smith, N., Smith, V., & Verner, M. (2006). Do women in top management affect firm performance? A panel study of 2,500 Danish firms. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 55(7).
- Tinker, I. (2004, December). Quotas for women in elected legislatures: Do they really empower women?. In *Women's Studies International Forum*, Vol. 27, No. 5.
- Verge, T., (2012). "Institutionalising gender equality in Spain: from party quotas to electoral gender quotas." *West European Politics* 35.2.
- Vernos, I., (2013). "Research Management: Quotas are Questionable", *Nature* 495, 39.