

## השפעת ייצוג נשי בכיר בשלטון המקומי על תקצוב חברתי

### ענת גופן ועודד סטקלוב\*

לפי תאוריית הבירוקרטיה הייצוגית (Representative Bureaucracy) מאפייני הרקע של עובדי ארגון ציבורי משפיעים על החלטות הארגון ועל אופן התנהלותו. מחקרנו מתמקד בייצוג נשים בשלטון המקומי בישראל ובוחן את הקשר שבין ייצוג פסיבי, כלומר מספר הנשים המכהנות בתפקידי מפתח לבין ייצוג אקטיבי, כלומר קידום העדפות המדיניות בקרב נשים. ספציפית, נבחנים ארבעה תפקידי מפתח: שניים מהם תפקידים פוליטיים: חברות מועצה ברשות וראשת הרשות המקומית, ושניים מהם תפקידים פקידותיים: מנכ"לית וגזברית הרשות המקומית. קידום העדפות נשים נמדד לפי שיעור ההוצאה העצמית על חינוך ועל רווחה ברשות המקומית מתוך סך תקציב הרשות, זאת על בסיס ממצאי מחקרים קודמים המצביעים על חינוך ורווחה כתחומי מדיניות מועדפים בקרב נשים. ממצאי המחקר אינם מצביעים על קשר בין ייצוג פסיבי וייצוג אקטיבי בהקשר של רווחה. להבדיל, נמצא כי מספר גבוה יותר של נשים בתפקידי המפתח הבכירים ברשות (ראשת רשות, מנכ"לית או גזברית), מתואם עם הוצאה עצמית גבוהה יותר של הרשות על חינוך. יתרה מכך, מנכ"לית הרשות היא הגורם המביא לגידול מובהק בתקציב הרשות המופנה לחינוך. ממצאים אלו מעלים תובנה לפיה מדיניות אשר תעודד מינוי מנכ"לית אישה ברשויות מקומיות תוכל להוביל לקידום העדפות מדיניות בקרב תושבות הרשות.

**א. מבוא. ב. סקירת ספרות; 1. ייצוג פסיבי ואקטיבי; 2. העדפות על בסיס מגדר; 3. קשר בין ייצוג פוליטי פסיבי לאקטיבי; 4. קשר בין ייצוג בירוקרטי פסיבי לאקטיבי; 5. טבלת מחקרים העוסקים בהשפעת ייצוג נשי על תוצאות. ג. מקרה הבוחן של השלטון המקומי בישראל; 1. מבנה שלטוני; 2. תהליך התקצוב; 3. גורמי הרשות המקומית המשפיעים על הליך התקצוב. ד. מתודולוגיה; 1. מטרות המחקר; 2. בסיס הנתונים ושיטת איסוף הנתונים; 3. השערות המחקר. ה. ממצאי המחקר. ו. סיכום ודיון.**

\* פרופ' ענת גופן, בית הספר פדרמן למדיניות ציבורית וממשל, הפקולטה למדעי החברה, האוניברסיטה העברית בירושלים. מר עודד סטקלוב (דוקטורנט), בית הספר פדרמן למדיניות ציבורית וממשל, הפקולטה למדעי החברה, האוניברסיטה העברית בירושלים. תודתנו לגב' גל במנולקר, אשר שימשה כעוזרת מחקר במאמר זה.

## א. מבוא

הן בעולם המחקר והן בעולם המעשה, ייצוג נשי (women representation) משמש כמדד רווח לשוויון מגדרי. ייצוג מספרייתאורי (descriptive representation), המכונה גם ייצוג פסיבי, נמדד כאחוז הנשים מתוך קבוצה מסוימת בארגון, בתפקיד או במעמד כלשהו. להבדיל, ייצוג מהותי (substantive representation), המכונה גם ייצוג אקטיבי, מתייחס לייצוג נשי כאמצעי לקידום ההעדפות בקרב נשים בציבור הרחב. המושג ייצוג מהותי מגלם שתי תובנות רווחות. ראשית, קיימים הבדלים בין הצרכים והרצונות של נשים וגברים, ושנית, למגדר של בעלי תפקידים בארגון יש השפעה על תוצאות הארגון.<sup>1</sup> ככלל, ייצוג נשי תיאורי מצופה להוביל לקידום הטמעתה של חשיבה מגדרית (Gender Mainstreaming) בתהליכי קבלת החלטות, המוגדרת באופן כללי כאמצעי להבטיח את החלתן של פרספקטיבות מגדריות כמו גם תשומת לב ליעד השוויון המגדרי במסגרת כל פעולה, ובכלל זה, פיתוח מדיניות, מחקר, פעולות סגורות, חקיקה, הקצאת משאבים, תכנון ויישום, כמו גם פיקוח, על תוכניות ופרויקטים:

"Ensuring that gender perspectives and attention to the goal of gender equality are central to all activities – policy development, research, advocacy/dialogue, legislation, resource allocation, and planning, implementation and monitoring of programs and projects".<sup>2</sup>

המחקר הנוכחי מתמקד בהשפעה של ייצוג נשי בשתי עמדות כוח בשלטון המקומי, ייצוג נשי פוליטי במועצת הרשות המקומית וייצוג נשי בירוקרטי בפקידות הבכירה ברשות.<sup>3</sup> הן בפוליטיקה והן בבירוקרטיה, שתי תאוריות עומדות בבסיס ההנחה הרווחת שלפיה ייצוג מספרי

1 Sanghee Park, *Gender and performance in public organizations: a research synthesis and research agenda*, 23 PUBLIC MANAGEMENT REVIEW 1 (2020); Hanna Herzog, *Why so few? The political culture of gender in Israel*, 2 INTERNATIONAL REVIEW OF WOMEN AND LEADERSHIP 1 (1996); Anne Maria Holli, *Transforming local politics? The impact of gender quotas in Finland. Women and Representation in Local Government*, INTERNATIONAL CASE STUDIES 142 (B. Pini & P. McDonald eds., 2011); Talia Pfefferman and Michal Frenkel, *The gendered state of business: Gender, enterprises and state in Israeli society*, 22 GENDER, WORK & ORGANIZATION 535 (2015); Naomi Chazan, *Israel at 70: A Gender Perspective*, 23 ISRAEL STUDIES 141 (2018); Vicky M. Wilkins and Lael R. Keiser, *Linking passive and active representation by gender: The case of child support agencies*, 16 JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION RESEARCH AND THEORY 87 (2006)

2 U.N., *Gender Mainstreaming: Strategy for Promoting Gender Equality*, OFFICE OF THE SPECIAL ADVISOR ON GENDER ISSUES AND ADVANCEMENT OF WOMEN REV p.1 (2001)

3 Mirya R. Holman, *Sex and the city: Female leaders and spending on social welfare programs in U.S. municipalities*, 36 JOURNAL OF URBAN AFFAIRS 701 (2014); Kenneth J. Meier, *Theoretical frontiers in representative bureaucracy: New directions for research*, 2 PERSPECTIVES ON PUBLIC MANAGEMENT AND GOVERNANCE 39 (2019); Kohei Suzuki and Claudia N. Avellaneda, *Women and risk-taking behavior in local public finance*, 20 PUBLIC MANAGEMENT REVIEW 1741 (2018)

משפיע על קידום הפנמה מגדרית ועל כן מקדם ייצוג מהותי. האחת, *Politics of presence*,<sup>4</sup> מתמקדת בייצוג נשי פוליטי, ולפיה ייצוג נשי בפוליטיקה יוביל לקידום העדפות וצרכים של נשים בציבור הרחב בתהליכי קבלת ההחלטות.<sup>5</sup> התאוריה השנייה, *Representative bureaucracy*,<sup>6</sup> מתמקדת בהשפעת מאפייניו האישיים של פקיד על קידום ההעדפות של קבוצת האוכלוסייה שאליה הוא משתייך. לפי תאוריה זו, היכולת של ארגון ציבורי לממש את מטרותיו ולספק מענה לצורכי הציבור תלויה במידת הייצוג של כוח העבודה בארגון את אוכלוסיית היעד.<sup>7</sup> יש להדגיש כי לגישה זו קיימת גם גישה מתחרה, לפיה בירוקרטיה מצופה להיות נטולת הטיות על בסיס גזע, מגדר או כל היבט מבודל אחר,<sup>8</sup> ועל הפקיד להיות מנותק מהיבטים אישיים כלשהם.<sup>9</sup> ההצדקה התאורטית להשפעה הן של פוליטיקאיות והן של פקידות בכירות על קידום החלטות המשקפות את העדפותיהן של נשים בציבור הרחב מתבססת על טענה שלפיה נשים מביאות עימן מטען של ניסיון חיים ייחודי, שממנו נגזרים גם ערכים ועמדות הייחודיים להן.<sup>10</sup>

המחקר הנוכחי מבקש לבחון את ההשפעה של ייצוג נשי פוליטי ובירוקרטי בשלטון המקומי על קידום העדפות מגדריות של ציבור הבוחרות בישראל. זאת, באמצעות בחינה כמותית של הקשר בין ייצוג תיאורי של נשים בתפקידי המפתח בשלטון המקומי (ראשת

- 4 .ANNE PHILLIPS, THE POLITICS OF PRESENCE (1995)
- 5 Rosie Campbell, *Gender, Ideology and Issue Preference: Is there such a thing as a political women's interest in Britain?*, 6 THE BRITISH JOURNAL OF POLITICS AND INTERNATIONAL RELATIONS 20 (2004); Li-Ju Chen, *Female Policymaker and Educational Expenditure: Cross-Country Evidence*, available at SSRN 1117552, 2008; Carmen NAVARRO AND LUIS MEDIR, PATTERNS OF GENDER REPRESENTATION IN COUNCILS AT THE SECOND TIER OF LOCAL GOVERNMENT: ASSESSING THE GENDER GAP IN AN UNEXPLORED INSTITUTIONAL SETTING, POLICY MAKING AT THE SECOND TIER OF LOCAL GOVERNMENT IN EUROPE 22 (2015); Helena Svaleryd, *Women's representation and public spending*, 25 EUROPEAN JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY 186 (2009); Manon Tremblay and Réjean Pelletier, *More feminists or more women? Descriptive and substantive representations of women in the 1997 Canadian federal elections*, 21 INTERNATIONAL POLITICAL SCIENCE REVIEW 381 (2000); Manon Tremblay, *Do female MPs substantively represent women? A study of legislative behavior in Canada's 35th Parliament*, 31 CANADIAN JOURNAL OF POLITICAL SCIENCE 435 (1998), לעיל ה"ש 3.
- 6 .J. DONALD KINGSLEY, AN INTERPRETATION OF THE BRITISH CIVIL SERVICE (1944)
- 7 JULIE DOLAN AND DAVID H. ROSENBLUM, REPRESENTATIVE BUREAUCRACY: CLASSIC READINGS AND CONTINUING CONTROVERSIES (2003)
- 8 ישנם מספר גורמים מבודלים בין קבוצות אוכלוסייה, אולם נהוג להתייחס לשלושה מרכזיים: גזע, מגדר ואתניות.
- 9 MAX WEBER, HANS GERTH AND C. WRIGHT MILLS, FROM MAX WEBER: ESSAYS IN SOCIOLOGY 77-128 (1946)
- 10 Mirya R. Holman, *Women in local government: What we know and where we go from here*, 49 STATE AND LOCAL GOVERNMENT REVIEW 285 (2017); Joni Lovenduski and Pippa Norris, *Westminster women: The politics of presence*, 51 POLITICAL STUDIES 84 (2003); Tremblay and Pelletier, לעיל ה"ש 5.

רשות, חברות מועצה, מנכ"לית וגזברית) לבין ההוצאה העצמית של הרשות המקומית על חינוך ורווחה אשר נמצאו במחקרים רבים בעולם כתחומי השקעה ציבורית המועדפים על ידי ציבור הנשים.<sup>11</sup>

ממצאי המחקר מצביעים על כך שנוכחותה של מנכ"לית ברשות מובילה לשינוי בתמהיל ההוצאה העצמית על חינוך והגדלה שלו באחוז אחד. גם הגדלת מספר הנשים המכהנות באחד משלושת התפקידים הבכירים ברשות (ראשת רשות, מנכ"לית וגזברית) מובילה להגדלה של כאחוז בהוצאה העצמית על החינוך ברשות. לא נמצא קשר סטטיסטי בין הוצאה עצמית על רווחה ברשות לבין כהונת נשים בה בכל תפקיד.

## ב. סקירת ספרות

### 1. ייצוג פסיבי ואקטיבי

נהוג להבחין בין ייצוג מספרי תיאורי, המכונה גם ייצוג פסיבי, לבין ייצוג מהותי, המכונה גם ייצוג אקטיבי. ייצוג פסיבי פירושו ייצוג סימבולי של קבוצות אוכלוסייה שונות, ובכללן נשים, בגופים שונים, ומדידתו פשוטה וכוללת "ספירה של נשים". ניתן להגדיר זאת כך:

"Passive or descriptive representation occurs when bureaucrats reflect the identity of those they serve".<sup>12</sup>

יש להביא בחשבון כי המונח ייצוג מצריך פירוט מסוים. האם יש שוני במשמעות הייצוג הסימבולי בפילוח של המקום שבו מועסקים המייצגים? כלומר, האם ייצוג נשים בהנהלה זהה לייצוגן ברמת השטח? מחקר "Meta Analysis" עדכני מצביע על כך שאכן ישנם הבדלים בהיררכיה הארגונית של הנשים המייצגות, וכי על מנת להוביל לתוצאות טובות יותר עדיף ייצוג מוגבר ברמת השטח מאשר ברמת ההנהלה.<sup>13</sup>

MIRYA R. HOLMAN, WOMEN IN POLITICS IN THE AMERICAN CITY (2015); Morten Blekesaune, *Economic strain and public support for redistribution: A comparative analysis of 28 European countries*, 42 JOURNAL OF SOCIAL POLICY 57 (2013); Raghavendra Chattopadhyay and Esther Duflo, *Women as Policy Makers: Evidence from an India-Wide Randomized Policy Experiment*, 72 ECONOMETRICA 1409 (2004); Nicholas O. Alozie and Catherine McNamara, *Gender differences in willingness to pay for urban public services*, 45 URBAN AFFAIRS REVIEW 377 (2010), לעיל ה"ש 5.

Sebawit G. Bishu and Alexis R. Kennedy, *Trends and gaps: A meta-review of representative bureaucracy*, 40 REVIEW OF PUBLIC PERSONNEL ADMINISTRATION 559 (2020).

Fangda Ding, Jiahuan Lu and Norma M. Riccucci, *How Bureaucratic Representation Affects Public Organizational Performance: A Meta-Analysis*, PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW 1003(2021).

ייצוג פסיבי כמשתנה מוסבר בוחן את ההשפעה של התערבויות שונות, ובראשן קביעת מכסות ייצוג.<sup>14</sup> ממצאי המחקר מראים כי לאורך השנים, יותר ויותר מדינות אשר יישמו מדיניות מכסות עבור ייצוג נשי פוליטי הצליחו להגדיל את שיעור הייצוג הפסיבי.<sup>15</sup> נכון לשנת 2019, כ־80 מדינות אימצו שיטת מכסות כלשהי לייצוג נשי פוליטי, בין אם באמצעות חיוב לרמה מינימלית של ייצוג נשי בכל מפלגה ובין אם באמצעות תמריצים לעמידה במכסות כדוגמת מימון מוגבר למפלגה.<sup>16</sup> מבחינה היסטורית, ארגנטינה הייתה הראשונה בעולם לאמץ ב־1990 מכסות ייצוג לנשים ברמה הלאומית, אשר הביאו לגידול של כ־17% בייצוג נשים בבחירות הבאות ובאופן כללי לשינוי תפיסה עולמי ולפיו המודל הסקנדינבי שהיה נהוג עד אז של גידול "טבעי" זוחל בייצוג הנשי הוא הנכון.<sup>17</sup>

במהלך השנים התייחסו לייצוג פסיבי כייצוג הסימבולי שבמסגרתו עצם נוכחותה של קבוצת אוכלוסייה מסוימת בעמדות כוח פוליטיות או בירוקרטיה מגביר את האמון במערכת ואת שיתוף הפעולה מצד חברי אותה קבוצה רק מעצם הייצוג, ללא ביצוע פעולה כלשהי, כשנראה כי תנאי זה אולי הכרחי, אך לא היחיד לכך.<sup>18</sup> באופן כללי, ייצוג פסיבי, שהוא למעשה עצם נוכחותן של נשים בתהליכי קבלת החלטות, עשוי להיחשב, על פניו, כבעל חשיבות זניחה יחסית, אולם אין הדבר נכון בהכרח, וכפי שניסחו זאת:<sup>19</sup>

"Since representation is one core element in democracy, bureaucratic representation within public organizations to some extent ensures that democratic processes of organizational performance are taken into account".

כלומר, ייצוג נשי בקרב הבירוקרטיה מבטיח שהתהליך הדמוקרטי בארגון הציבורי הובא בחשבון.

להבדיל מייצוג פסיבי, ייצוג אקטיבי הוא ייצוג **אמצעי** לטובת קידום העדפות של המיוצגים.<sup>20</sup> ניתן לראות זאת כמצב שבו אדם המועסק בתפקיד כלשהו אמור להביא למימוש

- .ANNE PHILLIPS, THE POLITICS OF PRESENCE (1995); לעיל ה"ש 5; 14  
 Pamela Campa, *Gender quotas, female politicians and public expenditures: quasi-experimental evidence*, 175 ECONPUBBLICA WORKING PAPER (2011); Pamela Paxton, Sheri Kunovich and Melanie M. Hughes, *Gender in politics*, 33 ANNUAL REVIEW OF SOCIOLOGY 263 (2007). 15  
 Varun Karekurve-Ramachandra & Alexander Lee, *Do Gender Quotas Hurt Less Privileged Groups? Evidence from India*, 64 AMERICAN JOURNAL OF POLITICAL SCIENCE 757 (2020). 16  
 Paxton, Kunovich and Hughes, לעיל ה"ש 15. 17  
 Andrea M. Headley, James E. Wright II and Kenneth J. Meier, *Bureaucracy, Democracy, and Race: The Limits of Symbolic Representation*, PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW 1033 (2021). 18  
 Ding, Lu and Riccucci, לעיל ה"ש 13. 19  
 Kenneth J. Meier, *Theoretical frontiers in representative bureaucracy: New directions for research*, 2 PERSPECTIVES ON PUBLIC MANAGEMENT AND GOVERNANCE 39 (2019); 20  
 .FREDERICK C. MOSHER, DEMOCRACY AND THE PUBLIC SERVICE (1968)

של האינטרסים והשאיפות של אלה שהוא אמור לייצג.<sup>21</sup> גם האו"ם כשעסק בנושא הטמעתה של חשיבה מגדרית הדגיש כי אין מדובר רק בהוספתן של עוד נשים, אלא בהכללתה של חשיבה מגדרית במרכז תהליכי קבלת ההחלטות.<sup>22</sup> מעבר לכך, הטמעתה של חשיבה מגדרית פירושה גם ההבנה כי יש שוני בין נשים לגברים, ועל כן נדרשת מדיניות שונה המותאמת מגדרית לכל מין,<sup>23</sup> ועל ידי כך גם שיפור ביצועי המדיניות.<sup>24</sup>

להבדיל מייצוג פסיבי, המדידה של ייצוג אקטיבי היא מורכבת יותר שכן היא מחייבת זיהוי ומדידה, ראשית – של ההעדפות בקרב הנשים המיוצגות, שנית – של ההעדפות המקודמות על ידי נשים מייצגות, ובנוסף – השוואה בין שתיהן. כלומר, הפן הבסיסי של ייצוג אקטיבי מחייב לזהות הבדלים בין נשים לגברים בציבור הרחב בכל הנוגע להעדפות של מוצרים ציבוריים. בהסתמך על הבדלים אלה, השלב הנוסף הוא הבחינה האם ייצוג מוגבר של נשים בעמדות שונות בבירוקרטיה ("המייצגות") אכן מוביל לקידום ההעדפות של נשים בציבור ("המיוצגות").

המחקר מציע לפחות ארבעה נתיבי השפעה המקשרים בין הייצוג הפסיבי לאקטיבי: יצירת מדיניות, הספקת שירותים, הקצאת מוצרים ציבוריים ושימוש כסמל לייצוג לאיחוד האוכלוסייה המיוצגת:

"First, one may create policy congruent with that which the represented would create if given the opportunity. Second, the representative may provide services responsive to individuals in a represented population. Third, the representative may facilitate the allocation of public goods for the represented population. Finally, the representative may serve as a symbol that promotes the unity of a population".<sup>25</sup>

## 2. העדפות על בסיס מגדר

מחקרים מצביעים על כך שנשים מעדיפות הוצאות ציבוריות גבוהות יותר מאשר גברים על שירותי חינוך ורווחה<sup>26</sup> והשקעה בהון אנושי, בריאות וצרכים אחרים הקשורים לילדים.<sup>27</sup> לכן,

- ש.ם. 21  
 U.N, *Gender Mainstreaming: Strategy for Promoting Gender Equality*, Office of the 22  
 .Special Advisor on Gender Issues and Advancement of Women rev (2001)  
 Christine Booth and Cinnamon Bennett, *Gender Mainstreaming in the European Union*, 9 23  
 .EUROPEAN JOURNAL OF WOMEN'S STUDIES 430 (2002)  
 Sylvia Walby, *Gender mainstreaming: Productive tensions in theory and practice. Social 24  
 .Politics: International Studies in Gender*, 12 STATE & SOCIETY 321 (2005)  
 John J. Hinderer, *Representative bureaucracy: Imprimis evidence of active representation in 25  
 .the EEOC District Office*, 74 SOCIAL SCIENCE QUARTERLY 95 (1993)  
 .5, Chen ; לעיל ה"ש 3, Holman, לעיל ה"ש 26  
 Janet G. Stotsky, *Budgeting with women in mind*, 44 FINANCE AND DEVELOPMENT 12 27  
 .(2007)

לרוב מתייחסים להעדפות של נשים כ"נושאי חמלה"<sup>28</sup>, מדיניות "חלוקה מחדש"<sup>29</sup> או כמוצרים ציבוריים "רכים"<sup>30</sup>.

המידע על אודות העדפות נשים בישראל כמעט ולא הוצג במחקרים עד כה. על פי סקר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2008, נשים נוטות להציג העדפות גבוהות יותר לעומת גברים למדיניות חלוקה מחדש.<sup>31</sup> בנוסף, מחקר חדש שהתבסס על סקר בקרב היועצות לקידום מעמד האישה ברשויות המקומיות מצא כי 65% מהן סבורות כי חינוך הוא ללא ספק הנושא החשוב והמעניין ביותר בוחרות ברשויות המקומיות, בעוד רק 21% מהן חשבו שתחום הרווחה חשוב עבור בוחרות.<sup>32</sup>

"Unfortunately, the Israeli data concerning this issue has seldom been investigated. According to the Social Survey (2008) of the Israeli Central Bureau of Statistics, women show higher preference for redistributive policy in comparison to man. Also, a recent study, using a survey method among the consultants for women's promotion in local authorities in Israel, found that 65% believed that education is by far the most preferred topic of women voters in their local authority, while welfare stands at 21%."<sup>33</sup>

הספרות המחקרית מציגה תשובה עקבית לשאלת ההבדלים בין העדפות בקרב נשים וגברים בציבור הרחב ומצביעה על העדפה ברורה של הנשים המיוצגות לטובת מוצרים ציבוריים "רכים", ובכלל זה השקעה בתחומים חברתיים כגון חינוך ורווחה.<sup>34</sup> סקירת הספרות מעלה תמימות דעים על עצם קיומם של הבדלים בין העדפות גברים ונשים, אולם אינה מציגה הסבר אחיד למקור ההבדלים. אחד ההסברים גורס כי הבדלים אלה נובעים מהנטייה האלטרואיסטית של נשים ונסמך על ממצאים שלפיהם נשים נוטות יותר מגברים להעדיף פעולה אשר אינה צפויה להביא להן רווח אישי, אלא דווקא להביא רק להגדלת התועלת של אוכלוסייה אחרת, כלומר העדפה המשקפת אלטרואיזם. הסבר אחר גורס כי ההבדלים משקפים גישה רציונלית ותועלתנות, שכן לרוב נשים, עקב תפקידן החברתי, הן אלה הצפויות להיות המרוויחות העיקריות ממוצרים ציבוריים שבמסגרתם נערכת "חלוקה מחדש".<sup>35</sup> בנוגע לשאלה "מה

- FAY LOMAX COOK, WHO SHOULD BE HELPED? (1979) 28  
 Marianne Bertrand, *New perspectives on gender*, 4 HANDBOOK ; 11 לעיל ה"ש ; Blekesaune 29  
 .OF LABOR ECONOMICS 1543 (2011)  
 .11 לעיל ה"ש ; Chattopadhyay and Duflo 30  
 Israel Central Bureau of Statistics, *A Social Look at Inequalities between the Sexes* - 31  
*.Selected Findings from* (the Publication) Society in Israel (2009)  
 עודד סטקלוב "פרקטיקות לקידום הטמעת חשיבה מגדרית בתפקיד היועצות לקידום מעמד 32  
 האישה" **משרד הפנים** (2021).  
 STEKLOV ODED, ANAT GOFEN AND YANIV REINGEWERTZ, INFLUENCE OF WOMEN'S 33  
 REPRESENTATION ON SOCIAL SPENDING IN LOCAL GOVERNMENT (2021)  
 ; 5 לעיל ה"ש ; Svaleryd ; 11 לעיל ה"ש ; Alozie and McNamara ; 3 לעיל ה"ש ; Holman 34  
 ; 11 לעיל ה"ש ; Blekesaune ; 11 לעיל ה"ש ; Chattopadhyay and Duflo  
 ; 29 לעיל ה"ש ; Marianne 35

מודדים? הרי שמדידת אופני הקידום של נשים מייצגות סוקרת השפעה על מדדים מגוונים ובכללם חקיקה, נאומים בפרלמנט, הגברת מודעות פוליטית<sup>36</sup> או תקצוב מוצרים ציבוריים.<sup>37</sup>

### 3. קשר בין ייצוג פוליטי פסיבי לאקטיבי

ככלל, ממצאי המחקר אינם חד-משמעיים. ייצוג נשי פוליטי נמצא בחלק מהמחקרים כמקדם העדפות של נשים מיוצגות.<sup>38</sup> ניתן לסכם עמדה זו בטענה כי מרבית המחקרים בוחנים הברלי התנהלות בין נבחרי ציבור הנובעים ממגדר, אולם לא נבחנו מספיק מקרים של התוצאות בפועל של אותה התנהלות או של מגדר נבחרי הציבור. כאשר זו נבחנת הרי התוצאה היא: "women in : public office do make a difference"<sup>39</sup>. הספרות עוסקת גם בשאלה שנובעת מתוצאות חיוביות של השפעת נשים (או ייצוג בקרב קבוצות מוחלשות אחרות) והיא האם הגברת ייצוג של קבוצות אלה (דהיינו הגברת הגיוון בקרב דרגות שונות בארגון) באה על חשבונן של קבוצות אחרות, או לחלופין מובילה לשיפור כולל בתוצאות הארגון.<sup>40</sup> העיתון הכלכלי המוביל בעולם, ה-Economist, פרסם בשנת 2014 גיליון מיוחד שעסק בגיוון והציג בו עמדה קיצונית בכל הנוגע להשפעות הגיוון (התמקדות בהנהלות חברות עסקיות), ונכתב בו כי:

- Yvonne Galligan, *Gender and political representation: current empirical perspectives*, 36  
28 INTERNATIONAL POLITICAL SCIENCE REVIEW 557 (2007); Bratton K. A. and K. L. Haynie,  
*Agenda setting and legislative success in state legislatures: The effects of gender and  
race*, 61 THE JOURNAL OF POLITICS 658 (1999); HELENA SVALERYD, FEMALE  
REPRESENTATION: IS IT IMPORTANT FOR POLICY DECISIONS? (2002); Lena Wängnerud, *Testing  
the politics of presence: Women's representation in the Swedish Riksdag*, 23  
SCANDINAVIAN POLITICAL STUDIES 67 (2000)
- Kendall D. Funk and Andrew Q. Philips, *Representative budgeting: לעיל ה"ש 3*; Holman 37  
*Women mayors and the composition of spending in local governments*, 72 POLITICAL  
RESEARCH QUARTERLY 19 (2019)
- Catherine Farrell and Sarah Titcombe, *Gender and the experiences of local elected 38  
members—a focus on Wales*, 42 LOCAL GOVERNMENT STUDIES 867 (2016); PETER  
ESAIASSON AND SÖREN HOLMBERG, REPRESENTATION FROM ABOVE. MEMBERS OF  
PARLIAMENT AND REPRESENTATIVE (1996); Joni Lovenduski and Pippa Norris, *Westminster  
women: The politics of presence*, 51 POLITICAL STUDIES 84 (2003); Astghik Mavisakalyan,  
*Women in cabinet and public health spending: Evidence across countries*, 15 ECONOMICS  
OF GOVERNANCE 281 (2014); Leslie A. Schwindt-Bayer, *Women in Power: How Presence  
Affects Politics*, in WOMEN IN THE AMERICAS: PATHS TO POLITICAL POWER - A REPORT CARD  
ON WOMEN IN POLITICAL LEADERSHIP 5 (2007); THOMAS SUE, HOW WOMEN LEGISLATE  
(1994); Lena Wängnerud, *Testing the politics of presence: Women's representation in the  
Swedish Riksdag*, 23 SCANDINAVIAN POLITICAL STUDIES 67 (2000); Manon Tremblay, *Do  
female MPs substantively represent women? A study of legislative behavior in Canada's  
Tremblay and*; 35th Parliament, 31 CANADIAN JOURNAL OF POLITICAL SCIENCE 435 (1998)  
Pelletier, לעיל ה"ש 5.
- Beth Reingold, *Women as office Holders: Linking Descriptive and Substantive 39  
Representation*, 9 POLITICAL WOMEN AND AMERICAN DEMOCRACY 128 (2008)
- Sanghee Park, *Gender and Performance in Public Organizations: a Research Synthesis and 40  
Research Agenda*, 23 PUBLIC MANAGEMENT REVIEW 929 (2021)



“The closest thing the business world has to a universally acknowledged truth is that diversity is a good thing: The more companies hire people from different backgrounds the more competitive they will become”.<sup>41</sup>

מנגד, קיימים מחקרים אחרים המוצאים כי ייצוג נשי פוליטי אינו משפיע על קידום העדפות מדיניות של נשים מיוצגות.<sup>42</sup> יתרה מזו, לעיתים ספירה פשוטה של נשים אינה מספיקה כשלעצמה, אלא יש צורך להבחין בין קבוצות שונות של נשים. כך, לדוגמה, במדינות בארצות הברית נמצאה השפעה על גידול בתקצוב חינוך ורווחה אם לפוליטיקאיות יש רקע של “צווארון ורוד” – כלומר, עבודה במקצועות הנחשבים נשיים באופן מסורתי.<sup>43</sup> באופן דומה, די לעיתים במספר מצומצם של נשים בעלות “מודעות נשית” (שהיא כשלעצמה קשה למדידה אובייקטיבית, אולם היא באה לידי ביטוי ברצונן של הנשים המייצגות להביא לקידום אג'נדה פרטנית לטובת נשים) כדי להביא לייצוג אקטיבי, וזהו ממצא הנוגד את תאוריית ה”מסה הקריטית” שלפיה רק משיעורים מסוימים ומעלה לייצוג נשי יכולה להיות השפעה.<sup>44</sup> ממצאים אמפיריים סותרים עולים גם בהתייחס להעדפת “תקצוב חברתי” בשלטון המקומי באופן ספציפי, המתועד בקרב נשים בציבור הרחב. לדוגמה, מגוון מחקרים מצביעים על קשר בין כהונתה של ראשת עיר ו/או חברות מועצה לבין תקצוב חברתי בתחומי החינוך ו/או הרווחה.<sup>45</sup> מחקרים אחרים מצביעים על תופעת המסה הקריטית,<sup>46</sup> לפיה לייצוג נשי יש השפעה על תקצוב חברתי רק מעל אחוז ייצוג מסוים.<sup>47</sup> להבדיל, מחקרים נוספים שללו קשר

.The Economist (21/1/2014) 41

Carmen Navarro, Luis Medir, *Patterns of gender representation in councils at the second tier of local government: assessing the gender gap in an unexplored institutional setting*, POLICY MAKING AT THE SECOND TIER OF LOCAL GOVERNMENT IN EUROPE 22 (2015); Emily U. Schilling, *When Women are in Charge: Gender Differences in Agenda Control*, STATE POLITICS AND POLICY CONFERENCE (2013); Hanna Ågren, Matz Dahlberg & Eva Mörk, *Do politicians' preferences correspond to those of the voters? An investigation of political representation*, 130 PUBLIC CHOICE 137 (2007); Li-Ju Chen., *Do gender quotas influence women's representation and policies?*, 7 THE EUROPEAN JOURNAL OF COMPARATIVE ECONOMICS 13 (2010) 42

Tiffany D. Barnes, Victoria D. Beall, Mirya R. Holman, *Pink-Collar Representation and Budgetary Outcomes in US States*, LEGISLATIVE STUDIES QUARTERLY 119 (2020) 43

Rosabeth Moss Kanter, *Some effects of proportions on group life*, THE GENDER GAP IN PSYCHOTHERAPY 53 (1977) 44

Cabaleiro Casal R. and E. Buch Gómez, *Adjustments in municipal fiscal crises: Are they different according to the gender of the mayor?*, 44 LOCAL GOVERNMENT STUDIES 255 (2018); Li-Ju Chen, *Do Female Politicians Influence Public Spending? Evidence from Taiwan*, 10 INTERNATIONAL JOURNAL OF APPLIED ECONOMICS 32 (2013) 45  
Funk and Philips ; 3  
לעיל ה”ש 37.

Kanter 46  
לעיל ה”ש 44.

K.A. Bratton and Leonard P. Ray, *Descriptive representation, policy, and municipal day-care coverage in Norway*, 46 AMERICAN JOURNAL OF POLITICAL SCIENCE 428 (2002) 47  
לעיל ה”ש 3  
Svaleryd ; 5  
לעיל ה”ש 5.

סטטיסטי בין ייצוג נשי במועצת הרשות לבין תקצוב חינוך ורווחה.<sup>48</sup> למיטב ידיעתנו, רק מחקר אחד עסק בנושא בישראל, וממצאיו לא מצאו קשר בין ייצוג נשי במועצת הרשות לבין תקצוב חינוך ורווחה של הרשות.<sup>49</sup>

#### 4. קשר בין ייצוג בירוקרטי פסיבי לאקטיבי

בדומה לייצוג נשי פוליטי, גם המחקר על אודות ייצוג נשי בירוקרטי אינו מעלה ממצאים חד-משמעיים. מחד גיסא, נמצא כי ייצוג גבוה יותר של פקידות בכירה מקדם מדיניות התומכת בנשים, למשל, בהקשר של עידוד דיווח על עבירות מין<sup>50</sup> או שיפור הישגים בקרב תלמידות.<sup>51</sup> מאידך גיסא, מחקרים אחרים לא מצאו קשר בין ייצוג בירוקרטי נשי לבין קידום מדיניות לטובת נשים.<sup>52</sup> כפי שסיכמה זאת Dolan:<sup>53</sup>

“...Women in administrative positions heed the wishes of women in the public, but they have found little evidence that those attitudes actually translate to active representation”.

סקירת הספרות מעלה כמה מסקנות חשובות על אודות הייצוג האקטיבי בפוליטיקה ובבירוקרטיה. כך, לדוגמה, נראה כי ייצוג נשי בירוקרטי משפיע רק במדינות שאינן מדינות OECD ורק בהיבט של השתתפות בחינוך, ולא בפרמטרים האחרים, כדוגמת השתתפות בכוח העבודה (עוד נמצא כי ייצוג נשי פוליטי משפיע על קידום שוויון מגדרי במגוון נושאים הן במדינות OECD והן במדינות שאינן משתייכות ל-OECD).<sup>54</sup> בישראל נערך בשנת 2021

48 Massimiliano Rigon & Giulia Martina Tanzi, *Does gender matter for public spending? Empirical evidence from Italian municipalities*, 34845 UNIVERSITY LIBRARY OF MUNICH 862 (2012); Fernando Ferreira and Joseph Gyourko, *Does gender matter for political leadership? The case of US mayors*, 112 JOURNAL OF PUBLIC ECONOMICS 24 (2014); FELIPE CAROZZ AND ANDRÉS GAGO, FEMALE MAYORS AND GENDER POLICIES IN A DEVELOPED COUNTRY (2017), לעיל ה"ש 45.

49 עודד סטקלוב ויניב ריינגוורץ "השפעת ייצוג נשי על תפקוד מועצת הרשות המקומית" **מחקרי פלורסהיימר** (2015).

50 Kenneth J. Meier & Jill Nicholson-Crotty, *Gender, representative bureaucracy, and law enforcement: The case of sexual assault*, 66 PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW 850 (2006)

51 Kael R. Keiser, Vicky M. Wilkins, Kenneth J. Meier and Catherine A. Holland, *Gender, Identity and Representative Bureaucracy: A Neoinstitutional Approach* (Paper Presented At The American Political Science Association Meeting 2002)

52 SALLY COLEMAN SELDEN, THE PROMISE OF REPRESENTATIVE BUREAUCRACY: DIVERSITY AND RESPONSIVENESS IN A GOVERNMENT AGENCY (1997), לעיל ה"ש 3; Hinderer, לעיל ה"ש 25.

53 Julie Dolan, *Representative bureaucracy in the federal executive: Gender and spending priorities*, 12 JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION RESEARCH AND THEORY 362 (2002)

54 Sanghee Park and Jiaqi Liang, *A comparative study of gender representation and social outcomes: The effect of political and bureaucratic representation*, 81 PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW 321 (2021)

מחקר של האגף לבקרת ההון האנושי במשרד הפנים באמצעות חברת ADALYA בנושא שוויון מגדרי. במסגרת המחקר נשאלו היועצות לקידום מעמד האישה ברשויות המקומיות עד כמה הנשים בתפקידים הבכירים ברשות מקדמות שוויון מגדרי ועד כמה חברות המועצה עושות זאת. הממצאים מגלים כי הציון הממוצע של הפקידות הבכירות הוא 4.77, לעומת הציון הממוצע שניתן לחברות המועצה שעומד על 4.11. כלומר, על פי היועצות לקידום מעמד האישה, הפקידות הבכירות ברשות הן השחקן המהותי יותר מבין השניים, המוביל ייצוג אקטיבי.<sup>55</sup>

יש לזכור כי השפעת הייצוג אינה רק בפילוח מגדר, אלא למעשה ניתן לחשוב על אוכלוסיות אחרות המיוצגות בחסר בתהליכי קבלת החלטות, והשפעת הייצוג הפסיבי אינה אחידה על כלל הקבוצות. יש חשיבות בהצגת סוגיה זו שכן פילוח מגדרי הוא כאמור רק נדבך אחד מבין פילוחים אחרים, והצגתו ללא התייחסות לאחרים עשויה להציג תמונה חלקית. כך, מחקר עדכני<sup>56</sup> על ארצות הברית מצא כי בתחום מסוים (הגשת תביעות) התוצאות הראו קשר בין ייצוג פסיבי לתוצאות, אולם בתחומים אחרים נצפו השפעות שונות לייצוג פסיבי של אנשים עם מוגבלויות לעומת ייצוג פסיבי על בסיס גזע ומגדר. כלומר – לא ניתן להכליל השפעה של ייצוג פסיבי על כל הקבוצות המיוצגות בחסר, אלא נדרשת בחינה של כל קבוצה בפני עצמה, ובכל תחום ותחום בפני עצמו. ולמרות הסתייגויות אלה, המחקר המקיף והעדכני ביותר<sup>57</sup> בשיטת "Meta Analysis" ניתח כ-80 מאמרים בנושא מצביע על כך שקיים קשר מובהק בין ייצוג פסיבי בבירוקרטיה לבין ביצועי הארגון.

## 5. טבלת מחקרים העוסקים בהשפעת ייצוג נשי על תוצאות

בטבלה להלן מרוכזים ממצאי המחקר המרכזיים לאורך השנים על אודות ייצוג נשי אקטיבי:

### טבלה 1. ממצאי מחקר מרכזיים על אודות ייצוג נשי מהותי

סטקלוב, לעיל ה"ש 32.	55
Bishu Sebawit G. and Kennedy Alan, <i>Facing the giant: A framework to undo sex-based discrimination in academia</i> , 80 PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW 1127 (2020).	56
Ding, Lu & Riccucci, לעיל ה"ש 13.	57

תפקיד	על מה ההשפעה	מתאם עם ייצוג נשי	מקור
<b>פוליטיקה ארצית</b>			
חברות פרלמנט	תקצוב חינוך	+	Chen, L. J. (2009). <i>Female Policymaker and Educational Expenditure: Cross-Country Evidence</i> . Available at SSRN 1117552, 2008.
חברות פרלמנט	תקצוב רווחה	+	Park, S. (2013). Does gender matter? The effect of gender representation of public bureaucracy on governmental performance. <i>The American Review of Public Administration</i> , 43(2), 221-242.
חברות פרלמנט	תקצוב לסיוע למשפחות	+(מסה קריטית)	Ozdamar, O. (2017). Gendered economic policy making: The case of public expenditures on family allowances. <i>Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal</i> , 11, 1-28.
חברות פרלמנט	תקצוב לבריאות תקצוב לחינוך, ביטחון, סך גובה התקציב	+(0	Clayton, A. and Zetterberg P. 2018. "Quota Shocks: The Budgetary Implications of Electoral Gender Quotas Worldwide." <i>Journal of Politics</i> 80: 916–32
חברי ממשלה	תקצוב לבריאות	+	Mavisakalyan, A. (2014). Women in cabinet and public health spending: Evidence across countries. <i>Economics of Governance</i> 15(3), 281-304.
פוליטיקה ארצית	תקצוב רווחה	+(פוליטיקה ארצית) 0 (פוליטיקה אזורית)	Park, S. (2014). The politics of redistribution in local governments: the effect of gender representation on welfare spending in California counties. <i>Journal of Public Policy</i> , 34(2), 269-301.

פקידות בכירה ברמה הארצית			
מקור	מתאם עם ייצוג נשי	על מה ההשפעה	תפקיד
Dolan, J. (2002). Representative bureaucracy in the federal executive: Gender and spending priorities. <i>Journal of Public Administration Research and Theory</i> , 12(3), 353-375.	0	העדפות תקצוב ממשלתיות ל-15 תחומים	פקידות בכירה ברמה הארצית
Park, S. (2013). Does gender matter? The effect of gender representation of public bureaucracy on governmental performance. <i>The American Review of Public Administration</i> , 43(2), 221-242.	+	תקצוב רווחה	פקידים בכירים ברמה הארצית
פוליטיקה מקומית			
מקור	מתאם עם ייצוג נשי	על מה ההשפעה	תפקיד
Cabaleiro Casal, R. & Buch Gómez, E. (2018). Adjustments in municipal fiscal crises. Are they different according to the gender of the mayor? <i>Local Government Studies</i> , 44(2), 255-274.	0 (קיצוץ; תקציבי); + (תקצוב חברתי)	קיצוץ תקציבי תקצוב חברתי	ראש עירייה
Carozzi, F., & Gago, A., Female Mayors and Gender Policies in a Developed Country?, Mimeo, (2017).	0	תמיכה ארוכת טווח במשפחות; חינוך טרום יסודי; איזון עבודה משפחה	ראש עירייה
Ferreira, F. & Gyourko, J. (2014). Does gender matter for political leadership? The case of US mayors. <i>Journal of Public Economics</i> , 112, 24-39.	0	תמהיל הוצאות עירוניות	ראש עירייה
. Casarico, A., Lattanzio, S., & Profeta, P., <i>Women and Local Public Finance</i> , 72 European Journal of Political Economy, (2020).	0	היקף ותמהיל הוצאות עירוניות	ראש עירייה
Holman, M. R. (2014). Sex and the city: Female leaders and spending on social welfare programs in US	+(ראש עירייה);	תקצוב רווחה	ראש עירייה; חברי

municipalities. <i>Journal of Urban Affairs</i> , 36(4), 701-715.	0 (חברי מועצה)		מועצה
Chen, L. (2013). Do Female Politicians Influence Public Spending? Evidence from Taiwan. <i>International Journal of Applied Economics</i> 10(2), 32-51.	+ (ראש; עירייה) 0 (חברי מועצה)	תקצוב רווחה	ראש; עירייה; חברי מועצה
Funk, K. & Philips, A. (2019). Representative budgeting: Women mayors and the composition of spending in local governments. <i>Political Research Quarterly</i> , 72(1), 19-33.	+ 0	תמהיל הוצאה על נושאים "נשיים" (חינוך, רווחה וכולי)	חברי מועצה
Svaleryd, H. (2009). Women's representation and public spending. <i>European Journal of Political Economy</i> , 25(2), 186-198.	+ 0	הוצאה על טיפול בילדים, הוצאה על חינוך	חברי מועצה
מקור	מתאם עם ייצוג נשי	על מה ההשפעה	תפקיד
Chen, L.J. (2013). Do Female Politicians Influence Public Spending? Evidence from Taiwan. <i>Int. Journal of Applied Economics</i> 10(2), 32-51.	- 0	הוצאה על רווחה	חברי מועצה
Jensen, P. H., & Lolle, H. (2013). The fragmented welfare state: Explaining local variations in services for older people. <i>Journal of Social Policy</i> , 42(2), 349-370.	- 0	טיפול בקשישים	חברי מועצה
Rigon, M., & Tanzi, G. (2012). Does gender matter for public spending? Empirical evidence from Italian municipalities. <i>Bank of Italy No.</i> , 862.	0	הוצאה על מנהלה, הוצאה על חינוך, הוצאה על תחבורה, הוצאה על איכות סביבה, הוצאה על סיוע חברתי	חברי מועצה

ניתן לטעון כי באופן טבעי, קל יותר לפרסם מאמרים המציגים הבדלים בין נשים לגברים על פני כאלה שאינן מוצאים הבדלים כלל.<sup>58</sup> לכן, מראש אנו צפויים למצוא יותר מחקרים המציגים הבדלים מאשר כאלה שאינם מוצאים. יתרה מזו, גם למאפיינים דמוגרפיים של כותבי המאמר עשויה להיות השפעה על התוצאות (גם אם נניח הוגנות של המחברת, הרי שההשפעה עשויה להיות בהחלטה אם לנסות לפרסם או לא מחקר שלא בהכרח תומך באג'נדה של מחברו). כך, בין היתר, נמצא על ידי Park 2021<sup>59</sup> ב"Meta Analysis" שביצעה על מחקרים הקשורים להשפעת מגדר על תוצאות, כי למין המחבר (הראשון המופיע בסדר ההופעה) יש השפעה על הממצאים, אם כי זו יחסית קטנה. מחקר זה גם טען כי לא ניתן בהכרח לענות תשובה פשוטה לשאלה האם למגדר יש השפעה על התוצאות, אלא:

"Therefore, the same question, does gender matter, needs to be asked with interrogative pronouns such as when and how rather than whether it matters and what is affected". (p.941).

כלומר, מתי ואיך למגדר יש השפעה, ולא רק האם יש למגדר השפעה.

## ב. מקרה הבוחן של השלטון המקומי בישראל

### 1. מבנה שלטוני

ישראל מדינה אוניטרית, ובה שתי שכבות שלטוניות: שלטון מרכזי ושלטון מקומי, הכולל נכון לשנת 2021 257 רשויות מקומיות. ראש הרשות הוא אומנם הדמות הדומיננטית ברשות המקומית,<sup>60</sup> אולם ניתן לתאר משולש כוחות המאפיין את השלטון המקומי בישראל, הכולל בנוסף לראש הרשות את מועצת הרשות ואת הפקידות הבכירה. כאמור, הכוח אינו מחולק באופן שווה, ורובו מצוי בידי ראש הרשות.<sup>61</sup> בישראל קיימות שלוש קטגוריות של רשויות מקומיות, והן: עיריות (76), מועצות מקומיות (127) ומועצות אזוריות (54). הבחירות למועצת הרשות הן בחירות יחסיות, בדומה לבחירות לכנסת, ועל פי הצבעה לרשימות פוליטיות, ואילו לתפקיד ראש הרשות,<sup>62</sup> הבחירות הן ישירות ושמייות. הבחירות מתרחשות אחת לחמש שנים.

Rachel Croson and Uri Gneezy, *Gender differences in preferences*, JOURNAL OF ECONOMIC LITERATURE 448 (2009) 58

Sanghee Park, *Gender and performance in public organizations: a research synthesis and research agenda*, 23 PUBLIC MANAGEMENT REVIEW 929 (2021) 59

ה"מלך בעירו", כפי שהגדיר זאת שר הפנים לשעבר מר אופיר פינס בריאיון לעיתון גלובס בשנת 2017. 60

איתי שריג "יחסי הכוחות ברשות המקומית" דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית 207 (איתי בארי וערן רוזין עורכים 2015). 61

במועצות אזוריות התהליך שונה, ולכן בין היתר הן הושמטו ממחקר זה. 62

כמדינה ריכוזית באופן קיצוני,<sup>63</sup> קובע השלטון המרכזי בישראל היבטים רבים בשלטון המקומי, מעבר לנהוג בעולם (יכולת שינוי מדיניות המס של הרשות, איסור על כניסה לגירעון בהספקת שירותים, חובה באישור משרד הפנים לחוזים עם עובדים וכולי). ישראל מהווה מקרה בוחן מעניין בכל הנוגע להשפעה מגדרית, בעיקר עקב היעדרן של מכסות ייצוג, המקובלות כפי שהוצג לעיל בחלק ניכר ממדינות העולם. כלומר, הייצוג הנשי בשלטון המקומי בישראל אינו תחת התערבות רגולטורית כופה, אלא רק עם תמריצים (זניחים יחסית).<sup>64</sup>

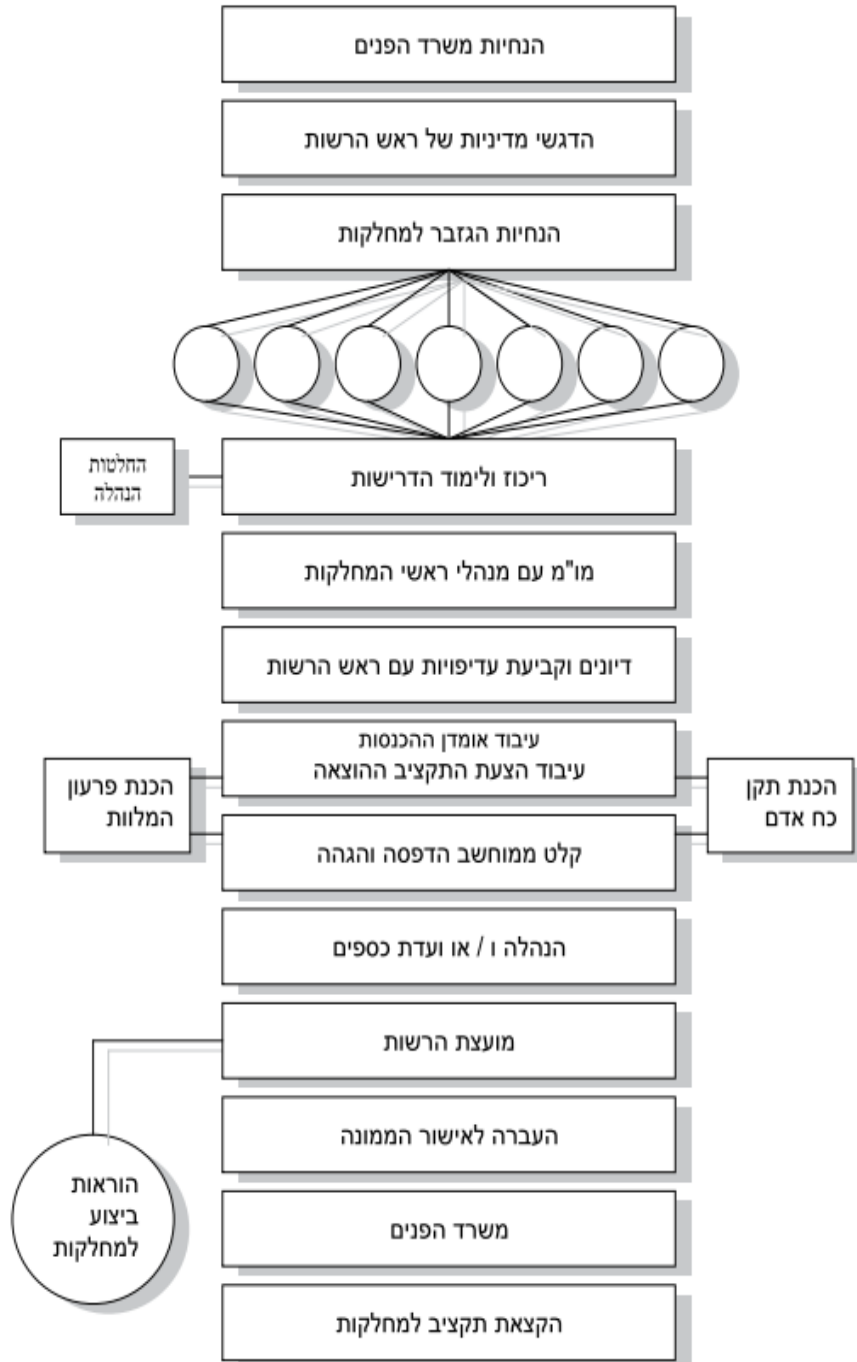
## 2. תהליך התקצוב

תקציב הרשות המקומית בישראל מהווה את כלי המדיניות של הרשות לקביעת יעדיה השנתיים. תהליך התקצוב כולל כמה שלבים, כשהעיקריים שבהם הם הכנת מדיניות הפעולה, הכנת תוכנית הפעולה של כל אגף ולבסוף תרגום הפעולות להצעת התקציב (באחריות הגזברות). מבחינה פרקטית, תהליך התקצוב נראה כך על בסיס התרשים הבא:

63 Eran Razin, *Inter-municipal cooperation in the development of industrial parks and tax redistribution: The road to hell is paved with good intentions*, 35 *QUAESTIONES GEOGRAPHICAE* 83 (2016).

64 הכוונה להיעדר מכסות. יש מספר מצומצם של התערבויות רגולטוריות מינוריות, כגון העדפה במימון מפלגות לנשים, אשר נכנסה לתוקף ב-2014 (סעיף 7(3) לחוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), התשנ"ג-1993 קובע כי סיעה או רשימה שלפחות שליש מבין חברי המועצה שנבחרו ומכהנים מטעמה הם נשים, תקבל 115% מהסכום שנקבע לה בחוק עבור מימון הבחירות), והעדפה מתקנת בהליכים מכרזיים שיכולים לסייע במידה מסוימת לנשים המתמודדות לתפקיד הגזבר.





### איור 1: תרשים זרימה מומלץ להכנת תקציב הרשות המקומית ותהליך אישורו<sup>65</sup>

הנחת העבודה על בסיס התרשים שהוצג לעיל היא כי ראש הרשות והמנכ"ל מתואמים בהיבטים מסוימים בעבודה על הכנת התקציב. מכאן שהשחקנים המהותיים האמונים על ריכוז התהליך וקביעת סדרי העדיפויות ברשות הם בעיקרם: ראש הרשות (ומנכ"ל הרשות כזרועו הארוכה של ראש הרשות), גזבר הרשות וחברי המועצה. יש לזכור בכל הנוגע למידת ההשפעה כי חלק ניכר מהתקציב הוא תקציב קשיח המועבר אוטומטית משנה לשנה, עם יכולת השפעה זניחה בלבד של הרשות (שכר, חוזים שנחתמו וכולי). כמו כן, ככל שהרשות איתנה יותר מבחינה כלכלית, יש לה גם יכולת להקצות אחוז גבוה יותר מתקציבה למטרות שונות המועדפות עליה. משתנה זה מהווה להערכתנו את האומד היעיל ביותר למידת עצמאותה של הרשות המקומית. פרמטר נוסף שרלוונטי לסוגיית ההוצאה התקציבית הוא האשכול החברתי-כלכלי של הרשות המקומית. ככל שזה גבוה יותר, סביר כי התושבים ידרשו הוצאות חינוך גבוהות יותר, עקב ההבנה לגבי חשיבות החינוך (והעובדה שהם עצמם משכילים יותר מתושבים באשכולות נמוכים יותר), וביחס הפוך לגבי סוגיית הרווחה כ"מוצר נחות". לכן הוכלל משתנה האשכול החברתי-כלכלי של הרשות כמשתנה מתווך נוסף. בכל הנוגע לתקצוב חינוך ורווחה, הרשויות עצמאיות יחסית בבחירת היקף התוספת התקציבית שהן בוחרות להקצות.

### 3. גורמי הרשות המקומית המשפיעים על הליך התקצוב

ניתן להבחין למעשה בין ארבעה "שחקנים" מהותיים המעצבים את תהליך התקצוב הכללי ברשות המקומית:

א. חברי מועצה – חברי מועצה נבחרים בפתק נפרד לרשימה פוליטית, אחת לחמש שנים. הם אינם מקבלים שכר, אלא אם הם ממונים כסגן ראש רשות בשכר. ככל שחבר מועצה מסיים את תפקידו מסיבה כזו או אחרת, מתמנה חבר המועצה המופיע ברשימה אחריו. חברי המועצה הם אלה הנדרשים להצביע על תקציב הרשות, וחלקם גם מכהנים בוועדות הרשות הדנות בהיבטים שונים בתקציב בכלל (ועדת ההנהלה או הכספים) או בהיבטים ייחודיים הקשורים לתחומי החינוך והרווחה (ועדות החינוך והרווחה). בישראל, שיעור הנשים בפוליטיקה המקומית עולה באופן עקבי עם השנים, עד לכ-17% בבחירות 2018, אולם עדיין הוא נמוך מהותית בהשוואה לשיעורן במדינות המערב העומד על 32.6% במוצע למדינות האיחוד האירופי.<sup>66</sup>

ב. ראש רשות – ראש הרשות נבחר בפתק נפרד, ובמובנים מסוימים כמו שציין אופיר פינס, לשעבר שר הפנים: "בעירייה יש מלך אחד וזה ראש העיר. כל הסמכויות המוניציפאליות הן אצלו" (פינס 2017, מתוך כתבה בעיתון גלובס). כוחו של ראש הרשות נובע בעיקר

65 גל לניאדו ורינה וייסלר "הדרכת נבחרים ברשויות המקומיות: ועדת כספים" המדריך לנבחר ברשויות המקומיות **משרד הפנים** (2018).

66 European Institute for Gender Equality (EIGE) "Gender Statistics Database" EIGE (9.8.2022) <https://bit.ly/3luuYnN>

מהבחירה הישירה ומהקושי להדיחו על ידי המועצה (לא היו למיטב ידיעתנו מקרים שבהם מועצת הרשות הדיחה ראש רשות מכהן. כן ידועים מקרים שבהם משרד הפנים היה הגורם המדיח את ראש הרשות והמליאה). מעבר לכך, החוק בישראל מאפשר לחברי מועצה לעמוד מול ראש הרשות בכמה היבטים ולהתנגד למדיניותו, כשהעיקרי שבהם הוא אי-אישור תקציב. עם זאת, במצב שכזה, החוק מאפשר לשר הפנים להדיח את ראש הרשות ואת חברי המועצה ולמנות ועדה ממונה או להדיח רק את חברי המועצה אם השתכנע כי הם פועלים בצורה לעומתית. בכל מקרה, אין אפשרות לשר הפנים להדיח רק את ראש הרשות. במובן זה, חברי מועצה המבקשים להתנגד למדיניות ראש הרשות באמצעות אי-אישור תקציב מובילים בהכרח גם לסיום תפקידם, ולכן פיזור מועצה, ובוודאי פיזור מועצה יחד עם ראש רשות והקמת ועדה ממונה עקב אי-אישור תקציב, אינו מצב שכיח בעשור האחרון בישראל.

ג. גזבר הרשות – הגזבר הוא אחד מבכירי הרשות האמון על כל הצד הפיננסי שבה. גזבר הרשות כפוף לראש הרשות בפעולותיו, אולם גם מינויו הוא בהליך מכרזי (כולל דרישות הקבועות בחקיקה לשמש כבעל תפקיד וביניהן סוג התואר האקדמי הנדרש), ולא בידי ראש הרשות, וגם פיטוריו אינם יכולים להתבצע בהחלטה רגילה, אלא נדרש אישור של ועדת מכרזים של משרד הפנים. במובן זה ניתן לראות בגזבר, יחד עם מבקר העירייה והיועמ"ש שלה, כ"שומרי סף האמונים על הבטחת פעילותה התקינה של העירייה" (מבקר המדינה, דו"חות על הביקורת בשלטון המקומי, 2016, עמוד 33). הגזבר בפועל אמון, מחד גיסא, על הבטחת פעילותה הפיננסית התקינה (תקציב מאוזן) של הרשות, ומאידך גיסא, גם על תקינות הליכי רכש למיניהם, כאשר תשלום של הרשות יכול רק אם הגזבר חתום עליו. מינויים של הגזברים אינו תחום בזמן כמו כהונתו של ראש הרשות העומד לבחירה מדי חמש שנים.

ד. מנכ"ל הרשות – המנכ"ל הוא למעשה זרועו הארוכה של ראש הרשות (משרת אמון הפטורה ממכרז). הוא נבחר לתפקידו על ידי ראש הרשות ונדרש לעבור אישור פורמלי של ועדת בחינה מטעם משרד הפנים כדי לבחון את התאמתו לתפקיד. עקב זיקתו הישירה לראש הרשות, המנכ"ל, כמו יתר תפקידי האמון הממונים על ידי ראש הרשות עם כניסתו לתפקיד, מסיים אוטומטית את תפקידו כאשר מתקיימות בחירות. זאת אלא אם ראש הרשות החדש בוחר לאשרו מחדש כמנכ"ל. למנכ"ל הרשות המקומית אין מעמד פורמלי ברור כמו ליתר בעלי התפקידים הבכירים בה (גזבר, מהנדס, יועמ"ש וכולי), אולם הוא למעשה נוגע על פי רצונו בכל תחום כמעט, פרט לנושאים המוגדרים בחוק כמשויכים לגורם אחר. יש להדגיש כי בשנים עברו במועצות מקומיות קטנות היה איחוד בין תפקיד המנכ"ל לגזבר. בשנים האחרונות מצב זה השתנה. בדיקת שיעור הייצוג של גזבריות ומנכ"ליות לשנת 2018 העלתה תמונה של תתייצוג, אם כי הוא היה גבוה יותר בהשוואה לפוליטיקאיות המקומיות (גזבריות 19% ומנכ"ליות 26%).

## ג. מתודולוגיה

### 1. מטרת המחקר

מטרתו הראשית של המחקר היא לבחון האם לנשים המכהנות בתפקידים בכירים שונים בשלטון המקומי (חברות מועצה, ראשת רשות, מנכ"לית וגזברית) יש השפעה על תקציבי החינוך והרווחה ברשות המקומית.<sup>67</sup> מטרת משנית של המחקר כוללת השוואה למי מבין ארבעת התפקידים האלה יש השפעה גבוהה יותר והאם לתפקידים הפוליטיים יש השפעה גבוהה מהתפקידים הפקידותיים, או להפך.

### 2. בסיס הנתונים ושיטת איסוף הנתונים

המחקר הוא כמותני, ואיסוף הנתונים בוצע באמצעות ניתוח מקורות מידע פומביים בישראל (נתוני דו"חות כספיים מבוקרים של הרשויות המקומיות, נתוני למ"ס ונתוני בחירות בשלטון המקומי בישראל החל משנת 2003 ועד שנת 2017).

בשלב זה, קודדו נתוני הייצוג בשלטון המקומי בישראל לאורך שלוש מערכות בחירות מקומיות, 2003, 2008 ו-2013, וקודדו נתוני התקצוב העצמי, כלומר, חלקה של הרשות המקומית בלבד בהוצאה השוטפת על תחומי החינוך והרווחה, ללא תקצוב משרדי הממשלה. נבחנו תחומי החינוך והרווחה בהמשך לממצאים המעידים עליהם כתחומים הנחשבים מועדפים על ידי נשים.

קידוד זה אפשר לבנות קובץ נתונים ייחודי, אשר למיטב הבנתנו טרם נאסף, לא בעולם ולא בישראל. ככלל, למיטב ידיעתנו אין מחקר הבוחן במשולב את הבירוקרטיה המקומית יחד עם הפוליטיקה המקומית והשפעותיהן על התקצוב המקומי.

בכל הנוגע לשנות האיסוף, בחרנו שלא לקודד את שנת הבחירות ואת השנה שלאחריה, שכן בשתי השנים האלה יש אי-בהירות בכל הנוגע לזהות הגורמים הפוליטיים המחליטים על התקצוב.<sup>68</sup> כמו כן, בחרנו להשמיט מהקובץ שלושה סוגים של רשויות מקומיות:

א. מועצות אזוריות – רשויות מסוג זה מתנהלות באופן פוליטי שונה מיתר הרשויות עקב העובדה כי יש בהן רובד אזורי נוסף, כך שבפועל המועצה (וחברי המועצה) אינם השחקן המקומי היחיד בתהליך. יתרה מזו, העובדה כי שיטת הבחירות בהן היא אזורית, בניגוד ליתר

67 ככל הנוגע למתודולוגיית בניית המשתנה התלוי (תקצוב חינוך ורווחה), הרי שהכוונה לתקצוב העצמי, כלומר, סך המקורות שהוקצו להוצאה השוטפת על חינוך או על רווחה כפי שהוצגו בדו"חות הכספיים המבוקרים של הרשויות, בניכוי תקצוב ממשלתי ובניכוי גבייה מתושבים.

68 הבחירות לרשויות המקומיות נערכו באופן סדיר בסוף חודש אוקטובר בשנים אלה. כניסת הפוליטיקאים החדשים הייתה בדצמבר. שנת הבחירות עצמה ברובה הושפעה לכן מהפוליטיקאים הקודמים, אולם גם החלטותיהם בשנת בחירות שונות מבשנים רגילות, וגם עדיין יש סיכוי כי הפוליטיקאים החדשים הספיקו לבצע שינויים מסוימים בפרק הזמן שנותר לשנה. גם השנה שאחרי שנת בחירות בעייתית, שכן סיכוי רב כי התקציב כבר הוכן בחלקו הגדול עוד בטרם כניסתם של הפוליטיקאים החדשים לתפקידיהם. מסיבות אלה הושמטו מבסיס הנתונים שנת הבחירות והשנה שלאחריה. כלומר, בסך הכול ישנן 9 שנים בקובץ הנתונים שקודדו.

סוגי הרשויות, כלומר, הנציג הפוליטי נבחר על פי שיוך אזורי, ולא על פי רשימה פוליטית כנהוג ביתר סוגי הרשויות, מעוותת גם היא את אופן קבלת ההחלטות בהן.  
 ב. רשויות מקומיות מהמגזר הלא יהודי – ברשויות אלה לאורך השנים הייצוג הפוליטי שואף לאפס, והן מאופיינות בריבוי של מוסדות חינוך פרטיים, כך שתהליך התקצוב שלהן לא בהכרח עובר את התהליך הנדרש ברשות.

ג. רשויות מקומיות מהמגזר החרדי – הסבר דומה לזה שבסעיף ב לעיל.  
 בסך הכול מונה הקובץ 113 רשויות מקומיות. להלן שיטת איסוף המידע של כל נתון:  
 – **נתוני תקצוב** – על סמך דו"חות כספיים מבוקרים. אנו בחרנו להשתמש בנתון של הוצאה עצמית על חינוך ורווחה של הרשות, דהיינו, סך ההוצאה על חינוך ורווחה מנוכה הכנסות ממשרדי החינוך והרווחה וללא גבייה מהורים או מטופלי רווחה. נתון זה מהווה למעשה את ההשקעה נטו מתקציב הרשות בשני התחומים האלה.  
 – **מספרי תושבים ונתונים סוציודמוגרפיים של התושבים והרשות** – על סמך דו"חות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

– **זהות מגדרית**<sup>69</sup> של חברי מועצה – ראשית בוצעה בדיקה על סמך נתוני בחירות שמפרסם משרד הפנים. נתון זה לא קודד לפי מגדר על ידי המשרד. הקידוד בוצע על ידינו באמצעות 4 שלבים:

א. זיהוי שמי "חד-דערכי" – כלומר, קיימים שמות שברור אם הם משויכים לגבר או לאישה (למשל: "יהודה", "מוחמד" או "איתי" לגברים ו"רבקה", "סימה" או "ליאת" לנשים).  
 ב. הצלבת שמות חברי מועצה אל מול פרוטוקולים של ישיבות מועצה – במקרים שבהם לא היה זיהוי חד-דערכי לשם, בוצעה הצלבה במידת האפשר אל מול פרוטוקולים של ישיבות מליאה כדי לזהות לפני שם חבר/ת המועצה כיתוב של מר או גב'.  
 ג. בדיקת השם ברשתות חברתיות – אם לא נמצא זיהוי גם בפרוטוקולים מסיבה כלשהי, הוכנס השם לגוגל כדי לזהות ברשתות חברתיות האם יש זיהוי לשם ולתפקיד (חבר/ת מועצה ב...).

ד. הצלבה אל מול בחירות 2018 – בשנת 2018 קודד משרד הפנים את מגדר חברי המועצה. בוצעה הצלבה של חברי וחברות מועצה מהעבר שמכהנים גם ב-2018 על מנת לבחון שאכן לא בוצעו טעויות בזיהוי המגדרי.

על הקובץ המלא בוצע טיוב נוסף לכל רשות מקומית עבור כל אחת מ-9 השנים שנבחנו. טיוב זה בוצע על בסיס בחינה של פרוטוקול מדגמי של ישיבות מליאת הרשות (חודשי מאי, יוני או יולי) ובדיקה של מספר הנשים הרשומות בפרוטוקול כחברות מועצת הרשות אל מול הנתון של שנת הבחירות האחרונה (כלומר, כמה נשים מכהנות בפועל אל מול כמה נשים נבחרו בבחירות). נתון זה מלמד על השינוי המגדרי בהרכב המועצה עקב התפטרות חברי מועצה וכניסתם של אחרים תחתיהם.

69 הבחירה בייצוג תיאורי (פסיבי) כמשתנה המרכזי האמור לנבא ייצוג מהותי (אקטיבי) מתבצעת במרבית המחקרים: Brandy Kennedy, *Unraveling representative bureaucracy: A systematic analysis of the literature*, 46 ADMINISTRATION & SOCIETY 395 (2014).

– **זהות מגדרית של ראש הרשות** – בחינה אל מול נתונים היסטוריים באתר הרשות המקומית. אם אין באתר הרשות נתון שכזה, אזי בדיקה בדו"חות שונים של משרד הפנים (דו"חות ועדות חקירה, ידיעות לעיתונות של המשרד וכולי). זהותו של ראש הרשות בשנה קלנדרית מסוימת נקבעה אם כיהן ברשות במשך יותר מ-6 חודשים בשנה קלנדרית זו.

– **זהות מגדרית של גזבר או מנכ"ל**<sup>70</sup> – תהליך זה היה מורכב יותר וכלל את השלבים הבאים:

א. איתור נתוני פרוטוקולים של רשויות מקומיות – בפרוטוקולים של דיוני מועצה או ועדות מועצה שונות מוזכרים לעיתים המנכ"לים והגזברים (בדיוני מליאה לרוב גם יהיו שניהם נוכחים). במרבית המקרים רשום לפני הזיהוי מר או גב', ולכן יחסית פשוט לבצע את הניתוח. אם לא, אזי הוכנסו שמות המנכ"לים והגזברים לרשתות החברתיות עם אזכור התפקיד כדי לבחון את הזיהוי המגדרי.

ב. איתור בדו"חות כספיים – בכל הנוגע לגזברים, הם חתומים על הדו"ח הכספי. לכן לגביהם ניתן לבחון בדו"חות הכספיים המבוקרים לאורך השנים את הזהות המגדרית (לרוב קיימים באתר משרד הפנים). לגבי מנכ"לים אין נתון זהה, ולכן גם היו יותר מקרים שבהם לא הצלחנו לאתר את זהות המנכ"ל ברשות המקומית.

ג. אימות הנתונים אל מול גורמי ידע במשרד הפנים – בוצעה בדיקה אל מול מנהל המינהל לשלטון מקומי וממוני מחוזות במשרד הפנים כדי לתקף נתונים שנמצאו ברשויות מקומיות מסוימות ובמקביל לקבל מידע על אודות מגדר ממלאי תפקידים בכירים (מנכ"ליות וגזבריות) ברשויות מקומיות שבהן לא נמצאו נתונים.

המודל האקונומטרי יראה כך:

משתנה מוסבר (Y) – אחוז התקצוב לחינוך/רווחה (שני מודלים נפרדים).

משתנים מסבירים:

- אחוז הנשים במועצת הרשות המקומית במועד הבחירות (משתנה רציף)<sup>71</sup>.
- האם מכהנת בתפקיד ראש הרשות אישה (משתנה בינרי).
- האם מכהנת בתפקיד מנכ"ל הרשות אישה (משתנה בינרי).
- האם מכהנת בתפקיד גזברית הרשות אישה (משתנה בינרי)<sup>72</sup>.
- משתנה "סכימת נשים בתפקידי הנהגה"<sup>73</sup>.
- משתני בקרה (דירוג חברתי-כלכלי והכנסה לנפש).

70 ברשויות מקומיות בישראל, מרבית דרגי השטח העומדים בקשר עם התושבים הם נשים. מדובר במקצועות כגון מורות, עובדות סוציאליות, פקידות וכולי. כך, למשל, כ-90% מהעובדים הסוציאליים בשלטון המקומי הם נשים, והן משתכרות פחות מהשכר הממוצע במשק ונמוך ממקביליהן במשרדי הממשלה או בביטוח הלאומי (אורי טל-ספירו "תנאי העסקתם של העובדים הסוציאליים ברשויות המקומיות" מרכז המחקר והמידע של הכנסת (2015)).

71 ייבחנו גם משתנה נוסף של מסה קריטית.

72 בנוגע לשלושת התפקידים הנמדדים בינרית, ההכרעה בנוגע לכהונה תהיה האם בשנה נתונה כיהנה אישה בתפקיד ביותר מ-6 חודשים.

73 משתנה זה סוכם את הנוכחות הנשית בשלושת התפקידים הבכירים (ראש רשות, מנכ"ל וגזבר).

המחקר מבוצע באמצעות ביצוע רגרסיה בצעדים על בסיס אפקטים קבועים ( Fixed effects).

3. השערות המחקר

- H<sub>1</sub> – נצפה למצוא קשר חיובי בין ייצוג נשי בכל אחד מארבעת התפקידים שהוצגו לעיל לבין תקצוב חינוך ורווחה של הרשות.
- H<sub>2</sub> – בדירוג היררכי של מידת ההשפעה נצפה כי לראשת הרשות תהיה ההשפעה הגבוהה ביותר מבין כל התפקידים האחרים.
- H<sub>3</sub> – מנכ"לית הרשות, כזרוע הארוכה של ראש הרשות וכמינוי אישי (כלומר – מעין גורם מתווך בין הפוליטיקה לבין הביורוקרטיה), אמורה לייצג אינטרסים נשיים טוב יותר מאשר גזברית, אשר היא אשת מקצוע בתחומה ואמורה קודם כול לייצג את הפן המקצועי גרידא. לכן, נצפה כי היא תהיה מתואמת חיובי עם הוצאה על חינוך ורווחה ועם מקדם גבוה יותר מאשר גזברית.
- H<sub>4</sub> – נצפה כי ככל שיותר תפקידים מבין הארבעה יאוּשָׁוּ בידי נשים – עוצמת ההשפעה תגבר.

ד. ממצאי המחקר

כשלב ראשון, מוצגת טבלת סטטיסטיקה תיאורית של המשתנים הרלוונטיים:

טבלה מספר 1 – סטטיסטיקה תיאורית					
מקס'	מינ'	סטיית תקן	ממוצע	תצפיות	
0.286	0.033	0.042	0.124	1,010	% הוצ' עצמית על חינוך
0.086	0.026-	0.014	0.036	1,013	% הוצ' עצמית על רווחה
6,011.8	0	896.6	1,091.7	965	ארנונה עסקית לנפש
10	2	1.789	6.190	1,017	אשכול חברתי-כלכלי
0.556	0	0.108	0.167	952	% נשים במועצה
200 מקרים של אישה אחת בלבד, 80 מקרים של 2 נשים				969	מנהיגות נשית
47 מקרים של 3 נשים (ב-2 רשויות בלבד)					
				1,017 (34 נשים)	ראש רשות
				881 (107 נשים)	מנכ"לית
				989 (165 נשים)	גזברית

הממצא המהותי בנוגע למשתנים המוסברים בטבלת הסטטיסטיקה התיאורית לעיל הוא כי שיעור ההוצאה העצמית על חינוך גדול פי 3.5 לערך מאשר זה של רווחה. עוד ניתן לראות כי מספר הגזבריות הוא הגבוה מבין שלושת בעלי התפקידים המוצגים לעיל והוא גבוה פי כמעט

5 ממספר ראשות העיר ובכ" 60% גבוה ממספר המנכ"ליות. יש לזכור, עם זאת, כי גם קיימת חפיפה מסוימת בתפקידים אלה בשנות המחקר (כלומר – אותו בעל תפקיד כיהן כגזבר וכמנכ"ל) וגם כי אין מדובר ב-165 נשים שונות, אלא 165 תצפיות אשר בחלקן הן של אותה נושאת תפקיד באותה רשות לאורך השנים. טבלה 2 להלן מציגה את המתאמים בין המשתנים השונים שימשו ברגרסיות:

טבלה מספר 2 – מתאמים									
גזבר	מנכ"ל	ראש רשות	מנהיגות נשית	% נשים במועצה	אשכול חברתי-כלכלי	ארנונה עסקית לנפש	% הוצ' עזמית על רווחה	הוצ' עזמית על חינוך	
0.11	0.04-	0.01-	0.04	0.22	0.33	0.07-	0.22-	1	% הוצ' עזמית על חינוך
0.09	0.05-	0.04	0.06-	0.25-	-0.51	0.21	1	% הוצ' עזמית על רווחה	
0.08	0.07	0.10	0.03	0.03	0.33	1		ארנונה עסקית לנפש	
0.11	0.13	0.01	0.14	0.5	1			אשכול חברתי-כלכלי	
0.10	0.13	0.04	0.14	1				% נשים במועצה	
0.77	0.66	0.45	1					מנהיגות נשית	
0.15	0.16	1						ראשת רשות	
0.14	1							מנכ"לית	
1								גזברית	

טבלה 2 מציגה כי פרט לשני משתנים – משתנה מנהיגות נשית ושלושת משתני הדמי לייצוג נשי (ראש רשות, גזבר ומנכ"ל), שהוא בפני עצמו סכימה של שלושתם, והאשכול החברתי-כלכלי להוצאה על חינוך (קשר חיובי) ולרווחה (קשר שלילי) – אין מתאמים מהותיים בין יתר הפרמטרים.

טבלאות 3 ו-4 מציגות את ממצאי העבודה, כאשר המשתנה המוסבר הראשון בטבלה מספר 3 הוא ההוצאה העזמית של הרשות המקומית על חינוך, והמשתנה המוסבר השני בטבלה מספר 4 הוא ההוצאה העזמית של הרשות המקומית על רווחה. בכל טבלה בחרנו להציג שתי רגרסיות. הראשונה (א) כוללת את כל המשתנים המסבירים פרט למשתנה "מנהיגות נשית",



הסוכם את שלושת בעלי התפקידים הנבדקים (ראשת רשות, מנכ"לית וגזברית). הרגרסיה השנייה (ב) כוללת רק את המשתנה "מנהיגות נשית". כל הרגרסיות כוללות גם את שני משתני הבקרה – אשכול חברתי-כלכלי וארנונה עסקית לנפש.

### טבלה 3 – מודל משלב אפקטים קבועים ברגרסיה – חינוך

משתנה מוסבר – שיעור ההוצאה העצמית של הרשות המקומית על חינוך		
ב	א	המשתנה המסביר/הרצות
0.19 (0.20)	-0.19 (0.20)	% נשים במועצה
	0.01 (0.01)	ראשת רשות
	0.01 (0.00)**	מנכ"לית
	-0.00 (0.00)	גזברית
0.01 (0.03)*		מנהיגות נשית
-0.00 (0.00)	-0.00 (0.00)	אשכול חברתי-כלכלי
~0 ~0***	~0 ~0***	ארנונה עסקית לנפש
0.11 0.12***	0.11 0.13***	חותך
0.22	0.23	R <sup>2</sup> (within)
868	782	מספר תצפיות
*** המתאם מובהק ברמה של 0.01 (שני קצוות Two tailed). ** המתאם מובהק ברמה של 0.05 (שני קצוות). * המתאם מובהק ברמה של 0.01 (שני קצוות). בסוגריים מופיעה סטיית התקן. כל הרגרסיות כוללות אפקטים קבועים של שנה ורשות.		

טור א בטבלה 3 לעיל מלמד אותנו כי מנכ"לית הרשות היא בעלת התפקיד בשלטון המקומי אשר מצליחה להוביל להשפעה מובהקת על תקציב הרשות. בכך היא למעשה יוצאת מתפקיד הייצוג הפסיבי בלבד לטובת ייצוג אקטיבי. במונחים סטטיסטיים, כהונתה של מנכ"לית ברשות המקומית מובילה לגידול של כאחוז בתקציב החינוך. גם המשתנה בטור ב של מנהיגות נשית נמצא כמובהק, אם כי ברמת מובהקות נמוכה יותר. כלומר, ככל שיש יותר בעלות תפקידים

מבין ה־3 ברשות המקומית, כך גם גדלה השפעתן על תקציב הרשות. נתון זה מהווה שינוי אל מול מסקנות המחקר הקודם, <sup>74</sup> והוצג לעיל, שלפיו רק אינטראקציה בין ראש מועצה אישה לחברות מועצה הצליחה להוביל להגדלת תקציבי החינוך העצמיים. במודל הנוכחי, כאשר מכניסים לתמונה את מנכ"ליות הרשות כמשתנה מסביר נראה כי הן אחד הגורמים המובילים להגדלת ההשקעה בחינוך, ולא חברות המועצה או ראשת הרשות.

#### טבלה 4 – מודל משלב אפקטים קבועים ברגרסיה – רווחה

משתנה מוסבר- שיעור ההוצאה העצמית של הרשות המקומית על רווחה		
המשתנה המסביר/הרצות	א	ב
% נשים במועצה	00-0. )00(0.	-0/00 (0.00)
ראשת רשות	-0.00 (0.00)	
מנכ"לית	-0.00 (0.00)	
גזברית	0.00 (0.00)	
מנהיגות נשית		-0.00 (0.00)
אשכול חברתיכלכלי	-0.00 (0.00)*	-0.00 (0.00)**
ארנונה עסקית לנפש	-0 (0.00)	0.00 (0.00)
חותך	0.04 0.00***	0.04 0.00***
R <sup>^</sup> (within)	0.11	0.11
מספר תצפיות	782	870
*** המתאם מובהק ברמה של 0.01 (שני קצוות Two tailed). ** המתאם מובהק ברמה של 0.05 (שני קצוות). * המתאם מובהק ברמה של 0.01 (שני קצוות). בסוגריים מופיעה סטיית התקן. כל הרגרסיות כוללות אפקטים קבועים של שנה ורשות.		

בניגוד לממצאים שעלו מטבלה 3 על אודות השפעתן של נשים בתפקידי מפתח ברשות המקומית על תקציב החינוך ברשות, בתחום הרווחה לא מצאנו ממצאים דומים. אין אף בעלת

74 Steklov, Gofen and Reingewertz, לעיל ה"ש 33.

תפקיד מבין אלה שנבחנו, כולל גם עם המשתנה של מנהיגות נשית, בעלת השפעה מובהקת כלשהי על תקציב הרווחה ברשות המקומית. בכל הנוגע להשערות המחקר – פרט למנכ"לית הרשות, אשר נמצאה כבעלת השפעה חיובית ומובהקת, ולמשתנה המנהיגות הנשית, אשר גם הוא נמצא מובהק ובעל מקדם דומה, רק בהקשר לתקצוב החינוך, יתר בעלות התפקידים לא נמצאו כבעלות השפעה מובהקת על שני המשתנים התלויים.

## ה. סיכום ודיון

מחקר זה בחן את הקשר בין ייצוג מגדרי פסיבי לייצוג מגדרי אקטיבי בתפקידי מפתח בשלטון המקומי בישראל. התפקידים הפוליטיים שנבחנו הינם שיעור חברות מועצה (אחוז מסך החברים) וראשת רשות (משתנה בינרי למגדר). בפן הבירוקרטי נבחנו שני תפקידים – מנכ"לית וגזברית. כמו כן, בוצעה רגרסיה נוספת ובה נוצר משתנה חדש לשלוש בעלות התפקידים שסוכם אותן למעשה ("מנהיגות נשית"). המשתנים התלויים שנמדדו כמשקפים ייצוג אקטיבי הם שיעור התקצוב העצמי של הרשות המקומית על חינוך ועל רווחה. לצידם נבחנו מספר משתני בקרה.

המחקר נסמך על תאוריית הבירוקרטיה הייצוגית "Representative Bureaucracy"<sup>75</sup>, המתמקדת בהשפעת מאפייניו האישיים של פקיד על קידום העדפות של קבוצת האוכלוסייה אליה הוא משתייך. לפי תאוריה זו, היכולת של ארגון ציבורי לממש את מטרותיו ולספק מענה לצורכי הציבור תלויה במידת הייצוג של כוח העבודה בארגון את אוכלוסיית היעד.<sup>76</sup> כלומר, מעבר לייצוג פסיבי של נשים המכהנות בתפקידי מפתח בירוקרטיים, מעצם היותן נשים בתפקיד, הן מקדמות ייצוג אקטיבי, כלומר, מקדמות העדפות מדיניות ומוצרים ציבוריים של נשים בציבור הרחב. תאוריה זו נבחנה בכמה מחקרים, שהציגו תוצאות סותרות. בחלק מהמקרים אכן נמצאו עדויות לייצוג אקטיבי של נשים (כלומר – גידול במספר הנשים בבירוקרטיה המקומית מוביל גם לקידום העדפות של נשים תושבות המקום.<sup>77</sup> מנגד, מחקרים אחרים לא מצאו קשר בין ייצוג בירוקרטי נשי לבין קידום מדיניות לטובת נשים.<sup>78</sup> המחקר המוצג על ידינו אמור לתרום לידע בהקשר זה בתחום שנבחן עד כה רק במחקרים מועטים, והוא הקשר שבין בעלות תפקידים בשלטון המקומי לבין תקצוב תחומי החינוך והרווחה של הרשות המקומית. תחומים אלה נחשבים באופן מסורתי כמשקפים העדפות של נשים ואף

- J. DONALD KINGSLEY, AN INTERPRETATION OF THE BRITISH CIVIL SERVICE (1944) 75  
 JULIE DOLAN & DAVID H. ROSENBLUM, REPRESENTATIVE BUREAUCRACY: CLASSIC READINGS AND CONTINUING CONTROVERSIES (2003) 76  
 Meier & Nicholson-Crotty, לעיל ה"ש 50; Keiser, Wilkins, Meier and Holland, לעיל ה"ש 51. 77  
 Selden, לעיל ה"ש 52; Hinderer, לעיל ה"ש 25; Suzuki & Avellaneda, לעיל ה"ש 3. 78

מכונים תחומים "נשיים"<sup>79</sup>. לכן, הגדלת אחוז התקצוב לטובת חינוך ורווחה על ידי בעלות תפקידים ברשויות המקומיות תיחשב כמשקפת ייצוג אקטיבי. יודגש כי בניגוד לתחומי מדיניות אחרים, מידת היכולת והגמישות של רשות מקומית לבצע תקצוב של חינוך ורווחה היא גבוהה יחסית. יודגש כי השקעת הרשות בתחומים אלו נבחנה רק בהתייחס להשקעה של הרשות המקומית מתקציבה הפנוי.

ממצאי המחקר מעלים תובנה לפיה מבין ארבעת תפקידי המפתח שנבחנו התפקיד היחיד שיש בידו השפעה מובהקת וחיובית על תקציב החינוך (1%) הוא תפקיד מנכ"לית הרשות המקומית. כלומר, כהונה של מנכ"לית, בניגוד לכהונה של מנכ"ל, מובילה לעלייה של 1% בשיעור תקציב הרשות המוקצה לתחום החינוך. גם למשתנה של מנהיגות נשית (סכימה של שלוש בעלות התפקידים שנבחנו – ראשת רשות, מנכ"לית וגזברית) קיימת השפעה דומה, כלומר – יש משמעות להגדלת הייצוג בתפקידים הבכירים ברשות בכל הנוגע לתקצוב החינוך. יחד עם זאת, לא נמצאה השפעה של ייצוג נשי על השקעה בתחום הרווחה.

אחת השאלות המעניינות העולות מממצאי המחקר היא מדוע למעשה דווקא המנכ"לית היא זו שהצליחה להציג תוצאה מובהקת בתחום החינוך, ולא ראשת הרשות, הגזברית או חברות המועצה. הסבר אפשרי אחד יכול להיות דרך המינוי. גזברית הרשות נבחרת בהליך מכרזי, שבו עליה להוכיח מקצועיות אל מול מתחריה. ניתן לשער כי כורח זה מחייב אותן להציג פן יותר מקצועי, ופחות לקדם אג'נדה מגדרית, ומטבע הדברים ניתן להניח כי אכן הנשים שייבחרו לתפקיד יהיו נשות מקצוע טובות, ולא דווקא מקדמות העדפות שונות. ראשות רשויות מקומיות, המתחרות כמעט תמיד אל מול מועמדים גברים, עשויות להניח כי עצם היותן ייצוג פסיבי סימבולי של נשים מוביל כשלעצמו להעדפתן על ידי הבוחרות. לכן, אין להן למעשה אינטרס מהותי לקדם אג'נדה נשית, אלא דווקא לנסות לפנות ולשכנע קהל יעד גברי יותר. במובנים מסוימים הסבר זה משתלב עם תאוריית הבוחר החציוני לפיה על המועמדים לבחור תמיד בעמדה של הבוחר החציוני על מנת להיבחר מחדש.<sup>80</sup> בכל הנוגע לחברות מועצה, אשר נבחרו בין היתר כדי לקדם אג'נדה נשית לעיתים (בניגוד לראשת הרשות אשר מנסה להיבחר על ידי מקסימום בוחרים, חברות מועצה מנסות לעיתים דווקא להיבחר על ידי קהל ייעודי מסוים שכן הן אינן נדרשות לרוב כדי להיבחר), הרי שניתן לשער כי במקרה שלהן, הבעיה אינה טמונה בחוסר הרצון לקדם אג'נדה נשית, אלא בהיעדר יכולת. זאת, עקב הכוח המופחת יחסית אשר יש בידיהן במסגרת השלטון המקומי הישראלי, בעיקר בהשוואה לבעלי התפקידים האחרים ברשות ובוודאי בהשוואה לראש הרשות. להבדיל, מנכ"לית הרשות המקומית היא מינוי אישי של ראש הרשות (ללא חובת מכרז) והיא משוחררת, מחד גיסא, מהיבטים מקצועיים טכניים כדוגמת אלה הנדרשים מהגזבר, ובעלת יכולת פעולה המתפקדת כזרועו הארוכה של ראש הרשות, מאידך גיסא. ממצאי המחקר הנוכחי, המגלים כי דווקא המנכ"לית היא הגורם המקדם ייצוג אקטיבי ברשות המקומית, מעלים השערה לפיה מודל של

79 Holman, לעיל ה"ש 3; Alozie and McNamara, לעיל ה"ש 11; Svaleryd, לעיל ה"ש 5; Chattopadhyay and Duflo, לעיל ה"ש 11; Blekesaune, לעיל ה"ש 11.  
80 ANTHONY DOWNS, AN ECONOMIC THEORY OF DEMOCRACY (1957)

בחירה שלא באמצעות מכרז של בכירי הבירוקרטיה ברשות מקומית עשוי לקדם ייצוג אקטיבי יותר מאשר קיומו של חוק חובת מכרזים.

הממצא השני, לפיו למנהיגות נשית, הסוכמת כהונת נשים בשלושת תפקידי המפתח, יש גם כן השפעה חיובית על הוצאה לטובת חינוך, מרמז על חשיבות של ריבוי נשים בתפקידים הבכירים (לרוב שתיים ומיעוט המקרים שלוש מתוך השלוש) כמקדם ייצוג אקטיבי. זהו אישוש מסוים לתפיסת המסה הקריטית לפיה רק משיעור מסוים של נשים בתפקידי ייצוג ניתן להפוך ייצוג פסיבי לייצוג אקטיבי.

הממצא השלישי, לפיו לא נמצא קשר כלשהו בין ייצוג פסיבי לאקטיבי בתחום הרווחה, עשוי לרמז כי תחום זה, אשר כפי שהוצג לעיל נחשב גם הוא תחום העדפה "נשי", אינו משקף העדפה בקרב נשים בישראל. ממצא זה גם עלה מסקר בקרב היועצות לקידום מעמד האישה שבוצע בישראל, ונתמך גם על ידי מחקר עדכני שלא מצא קשר בין הייצוג הפוליטי של חברות מועצה וראשות רשויות מקומיות לבין תקצוב רווחה, וזאת בניגוד לקשר שנמצא לתקצוב החינוך.<sup>81</sup> אחד ההסברים לעדויות אלו הוא השוני בין מה כלול ברווחה בישראל לבין מה כלול ברווחה בעולם. בישראל תחום הרווחה כולל בעיקר פעילויות תמיכה סוציאלית באוכלוסיות מוחלשות. להבדיל, בעולם תחום הרווחה כולל בתוכו לא אחת גם פעילויות לאם ולילד, אשר בישראל הן חלק מטיפת חלב, ונחשבות תחת תחום הבריאות, כמו גם חוגים ופעילויות פנאי שונות, אשר בישראל משויכות לחינוך הלא פורמלי העירוני.

מחקר עתידי נדרש בכדי לאתר ולמדוד פרמטרים נוספים המהווים אומדן לייצוג אקטיבי, פרט לנושא התקצוב. מעבר לכך, נדרשת גם בחינה של בעלי תפקידים נוספים הן בבירוקרטיה המקומית והן בפוליטיקה המקומית כמו למשל ייצוג נשי בוועדת הכספים של הרשות. הבנה רחבה ומעמיקה יותר של הקשר בין ייצוג נשי פסיבי לבין ייצוג נשי אקטיבי תוכל לחדד את האופנים בהם ניתן לקדם העדפות מדיניות של נשים בשלטון המקומי.