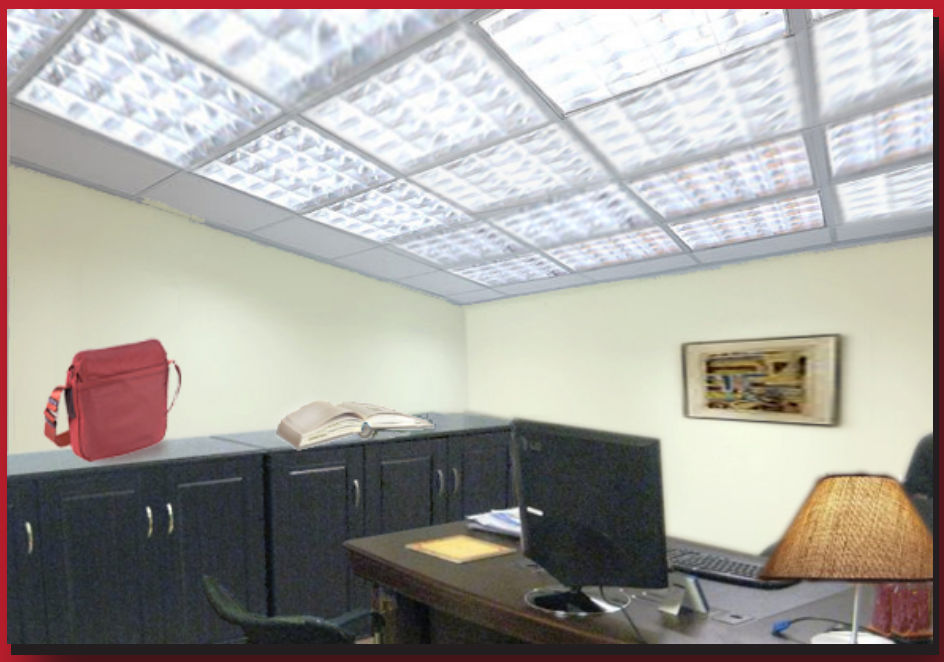
השפעת ייצוג נשי על תפקוד מועצת הרשות המקומית

תחומי החינוך והרווחה כמקרה בוחן

עודד סטקלוב, יניב ריינגוורץ



מחקרי פלורסהיימר
האוניברסיטה העברית בירושלים

מחקרי פלורסהיימר
המכון ללימודים עירוניים ואזוריים
האוניברסיטה העברית בירושלים

השפעת ייצוג נשי על תפקוד מועצת הרשות המקומית

תחומי החינוך והרווחה כמקרה בוחן

עודד סטקלוב, יניב ריינגוורץ

ירושלים, מאי 2015

Floersheimer Studies
The Institute of Urban and Regional Studies
The Hebrew University of Jerusalem

Women legislative representation and municipal spending

Do women affect education and welfare spending?

Oded Steklov, Yaniv Reingewertz

Publication No. פרסום מס' 1/86
ISSN 0792-6251
מתפרסם במהדורת אינטרנט בלבד

© 2015 מחקרי פלורסהיימר
האוניברסיטה העברית בירושלים

office@fips.org.il
www.fips.org.il

על המחברים

עודד סטקלוב הוא כלכלן ובוגר תואר שני במדיניות ציבורית מהאוניברסיטה העברית. משמש כמנהל תחום מחקר ושלטון מקומי בחברת הייעוץ ADALYA.
ד"ר **יניב ריינגוורץ** הוא מרצה במחלקה למינהל ומדיניות ציבורית בבית הספר למדעי המדינה באוניברסיטת חיפה. הוא בעל תואר דוקטור בכלכלה מהאוניברסיטה העברית ומתמחה בכלכלה ציבורית ופוליטית, בדגש על השלטון המקומי.

על המחקר

מאמר זה בוחן את השפעתן של פוליטיקאיות בשלטון המקומי על תקציבי חינוך ורווחה המבוצעים מתקציבה העצמי של הרשות המקומית. הנחת המוצא היא כי תושבות הרשות המקומית מבכרות הוצאה על תחומים אלו, על פני תחומים אחרים, וכן שהפוליטיקאיות המקומיות יטו לייצג את תושבות הרשות. ההשערה שנבחנה היא כי עלייה במספר הנשים המכהנות במועצת הרשות המקומית תביא לעלייה בשיעור התקצוב העצמי של תחומי החינוך והרווחה ברשות. הבדיקה שכללה נתוני פאנל של 113 רשויות מקומיות לא מצאה קשר מובהק בין אחוז הנשים במועצת הרשות המקומית לבין הגדלת התקציבים העצמיים לחינוך או רווחה. חוסר ההשפעה של נשים במועצת הרשות נובע אולי מחולשתם היחסית של חברי המועצה בישראל. ממצא זה מרמז על הצורך בהעצמת החשיבה המגדרית ופיתוח של יישומיה על פני הגדלת הייצוג הנשי גרידא.

על מחקרי פלורסהיימר

מחקרי פלורסהיימר באוניברסיטה העברית בירושים פועל כיחידת מחקר במסגרת המכון ללימודים עירונים ואזוריים וממשיך את עבודתו של מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות שפעל בירושלים משנת 1991, הודות ליזמתו ולתמיכתו רבת השנים של ד"ר **סטיבן ה' פלורסהיימר** (1925-2011).
מחקרי פלורסהיימר מפרסם מחקרים בתחום חברה, מרחב וממשל – בפרט במכלול ההיבטים הנוגעים לעולם השלטון המקומי והממשל המקומי, ובהם סוגיות של תכנון ופיתוח ברמה העירונית והאזורית, כולל סוגות הנוגעות לתכנון ולפיתוח ביישובים הערביים בישראל ולקשרי הגומלין שבין המדינה והאוכלוסייה היהודית לאוכלוסייה

הערבית-הפלסטינית הישראלית בתחומי התכנון והפיתוח. כל המחקרים זמינים באתר האינטרנט לכל דורש. בראש היחידה עומד פרופ' **ערן רזין** מן המחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים.

מחקרי פלורסהיימר

המכון ללימודים עירוניים ואזוריים האוניברסיטה העברית בירושלים

רשימת פרסומים על ממשל ופיתוח מקומי, משנת 2000

- ערן רזין, **פערים תקציביים בין רשויות מקומיות ערביות ליהודיות, האם מצטמצם הפער?**, 2000
- נחום בן-אליא, **"קופת התכנון" – הפיסקליזציה של התכנון והפיתוח ברשויות המקומיות**, 2000
- ערן רזין ואנה חזן, **הליכים לשינוי תחומי שיפוט מוניציפליים: דמוקרטיה מקומית לעומת שליטה מלמעלה**, 2000
- דני פלזנשטיין, **יחסים חוצי גבולות ופיתוח כלכלי מקומי: הקזינו בטאבה והעיר אילת**, 2000
- נחום בן-אליא, **אזרוח החינוך בישראל: דה רגולציה, דמוקרטיזציה ואחריות מוגברת**,2000
- אברהם דיסקין, **ימי ירושלים האחרונים: הדמוקרטיה הישראלית החדשה**, 2001
- גדליה אורבך, **יחסי שלטון מרכזי ומקומי בישראל: בראי קרוואנים ומגורונים, 1990-1992**, 2001
- ערן רזין ואנה חזן, **שינויי גבולות מוניציפליים והרשויות המקומיות הערביות**, 2001
- ערן רזין, **פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל בשנת 2000: יציבות ותמורות בתקופה של תהפוכות פוליטיות**, 2002
- יצחק שנל ומיכאל אלכסנדר, **מדיניות עירונית כלפי מהגרי עבודה: לקחי המקרה של תל אביב-יפו**, 2002
- לביאה אפלבום, **יחסי הגומלין בין המועצה האזורית והוועד המקומי: הסתגלות הדדית בסביבה משתנה**, 2002
- ערן רזין, **רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות**, 2003
- שלמה חסון ומאיה חושן, **המבנה החברתי-המרחבי של מטרופולין תל אביב**, 2003
- אלי אברהם, **קידום ושיווק ערים בישראל**, 2003
- ערן רזין, **עמדה: כיצד להבטיח איחוד רשויות מקומיות**, 2003
- נחום בן-אליא, **הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל**, 2004
- גלעד רוזן וערן רזין, **המרוץ אחר המכללה: תחרות בין רשויות מקומיות בישראל על מוסדות להשכלה גבוהה**, 2004
- לביאה אפלבום ואנה חזן, **שיתוף פעולה בין רשויות קטנות בישראל – לקחים לישראל**, 2005
- נחום בן-אליא, **רשות נתונה: אופציות לעיצוב שלטון מקומי חדש**, 2005
- ערן רזין ואנה חזן, **חלוקת העושר המוניציפלי בישראל: צמצום פערים בהכנסות הרשויות מקומיות**, 2006
- נחום בן-אליא, **מסגרות אזוריות על-מוניציפליות למתן שירותים בישראל**, 2206
- נחום בן-אליא, **מסל שירותים לשירותי ליבה: הרחבת האחריות המיניסטריאלית של משר' הפנים**, 2006
- יצחק דהן, **תרבויות פוליטיות בערי הפיתוח**, 2006
- שלמה חסון, **הגירעון בדמוקרטיה המקומית: דמוקרטיה למראית עין?**, 2006
- ערן רזין, **חלוקה מחדש של הכנסות הרשויות המקומיות: הסדרים כספיים ושינויים טריטוריאליים**, 2006
- נחום בן-אליא, **החוליה החסרה: שלטון אזורי בישראל**, 2007
- שלמה חסון (עורך), **Jerusalem in the Future: The Challenge of Transition**, 2007
- עמירם גונן, **ירושלים – התחזקות בהתחברות**, 2007
- ערן רזין, **החייאת מרכזי ערים ופיתוח מוקדי מסחר ברשויות המקומיות**, 2007

- אסמהאן מסרי-חרזאללה, **ירושלים כיעד להגירה פנימית של צעירות פלסטיניות**, 2008
- עמירם גונן, **חיבור ירושלים לכלכלה הגלובלית באמצעות ההשכלה הגבוהה**, 2008
- משה דרור, **שיתוף הציבור בנושאי תרבות מנקודת ראות של מקבלי ההחלטות: המקרה של אשדוד**, 2008
- רון הורן, **פערים בין רשויות מקומיות בנטל הארנונה למגורים: ניתוח מגמות ופרספקטיבה בין-לאומית**, 2008
- אנה חזן וערן רזין (עורכים), **חיוב אישי בשלטון המקומי**, 2008
- סיגל רסיס ולביאה אפלבום, **השלטון המקומי הכפרי בישראל בראי המשפט**, 2009
- יצחק דהן, **מנהיג מקומי: מכניזם של שינויי עומק בפריפריה; ירוחם, 1983-2006**, 2009
- אביאל ילינק, **לקראת ניהול משותף של מרכזי ערים: מרכז העיר של ירושלים**, 2009
- איתי בארי, **הבראת רשויות מקומיות כושלות בישראל: מבט משווה לאור הניסיון האנגלי**, 2009
- תומר אש וערן פייטלסון, **דיוני ועדת נסים כצוהר לתהליך היזמות בקרקע הציבורית בישראל**, 2009
- נחום בן-אליא, **משק המים התאגידי החדש: האם הרפורמה הוכרעה?**, 2009
- פרלה אייזנקנג-קנה, **יצירתיות עירונית: אפקטיביות ניהולית ופתיחות דמוקרטית**, 2010
- גדליהו אורבך ועירא שרקנסקי, **תכנון ופוליטיקה בירושלים**, 2010
- מריק שטרן, **בשדות זרים: דפוסי אינטראקציה במתחמי מסחר מעורבים בירושלים**, 2010
- צפריר גדרון ואיתי פישהנדלר, **מדע, מדיניות ואי-ודאות: תפקידם של מדענים בעיצוב מדיניות סביבתית בישראל**, 2010
- ערן רזין (עורך), **תכנון ארצי, מחוזי ומטרופוליני בישראל: קובץ לזכרו של פרופ' אריה שחר**, 2010
- יצחק דהן, **באר שבע: פיתוח כלכלי ותרבות פוליטית**, 2011
- יניב ריינגוורץ, **איחודי רשויות מקומיות והשפעתם התקציבית: עדות מאיחוד הרשויות של שנת 2003**, 2011
- ערן רזין ואנה חזן, **הסדרים מוניציפליים: כיוונים לרפורמה במסגרות שלטון וממשל מקומי בישראל**, 2012
- ראסם ח'מאיסי, **רפורמה לרפורמה: תאגידי מים וביוב ברשויות המקומיות הערביות**, 2012
- נעם לוין וישי דיוק, **ניתוח תמונות לוויין של אורות לילה ברזולוציה מרחבית גבוהה: יישומים אפשריים במחקרים דמוגרפיים וסוציו-אקונומיים**, 2012
- צאלה קרניאל וארזה צ'רצ'מן, **שינויים במאפייני התכנון המרחבי והאדריכלי בקיבוץ כביטוי של השינוי במבנה הקיבוץ ובאורחות חייו**, 2012
- רונית לוין-שנור, **החוק, החוזה והתכנון העירוני: היבטים משפטיים של הסכמי פיתוח בין רשויות מקומיות ליזמים פרטיים**, 2013
- עמירם אורן וקובי מיכאל, **"הפיקוח האזרחי" במבחן הממד הטריטוריאלי של הביטחון בישראל: מסגרת מושגית ביקורתית במבחן המעשה**, 2013
- בני פירסט, **צמיחתה של תרבות ירוקה: מאבקים סביבתיים בישראל והשפעתם על המרחב**, 2014
- עודד סטקלוב ויניב ריינגוורץ, **השפעת ייצוג נשי על תפקוד מועצת הרשות המקומית: תחומי החינוך והרווחה כמקרה בוחן**, 2015

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה מאתר האינטרנט

www.fips.org.il

תוכן העניינים

תקציר	8
1 מבוא	**9**
2 היבטים תיאורטיים בנוגע לאפליית נשים	**11**
3 שוני בהעדפות מגדריות לגבי מוצרים ציבוריים	**14**
הבדלים בתפקוד ניהולי בין גברים ונשים	14
האם נשים בתפקידי מפתח מביאות תרומה ייחודית לארגון?	15
בעיית הביקוש או ההיצע כחסמים פוטנציאליים לייצוג נשי	17
השפעת נשים בגופים ציבוריים	18
"העדפות מגדריות"	19
האם ייצוג נשי מביא לקידום העדפות נשיות?	21
חשיבה מגדרית (Gender Mainstreaming)	23
4 ייצוג נשים במגזרים שונים	**25**
ייצוג נשים בפוליטיקה הארצית בישראל	25
ייצוג נשי במגזר העסקי	27
נשים בשלטון המקומי – ישראל מול העולם	28
פילוח נתוני ייצוג נשים בשלטון המקומי בישראל	28
5 השלטון המקומי בישראל	**30**
נציגי ציבור בשלטון המקומי	35
6 השפעת הייצוג הנשי על הוצאות חינוך ורווחה	**36**
7 סיכום ודיון	**44**
רשימת מקורות	**46**

“In politics, if you want anything said, ask a man.
If you want anything done, ask a woman.”
— Margaret Thatcher

תקציר

מאמר זה בוחן את השפעתן של פוליטיקאיות בשלטון המקומי על תקציבי חינוך ורווחה המבוצעים מתקציבה העצמי של הרשות המקומית. הנחת המוצא שלנו היא כי תושבות הרשות המקומית מבכרות הוצאה על תחומים אלו, על פני תחומים אחרים, וכן שהפוליטיקאיות המקומיות יטו לייצג את תושבות הרשות. ההשערה שנבחנה היא כי עלייה במספר הנשים המכהנות במועצת הרשות המקומית תביא לעלייה בשיעור התקצוב העצמי של תחומי החינוך והרווחה ברשות. ממצאי העבודה מגלים, כי בניגוד לתאוריה הרווחת, הרי שבשלטון המקומי בישראל אין מתאם שכזה. בדיקתנו בוצעה על נתוני פאנל של 113 רשויות מקומיות בבדיקה של ארבע שנים לא עוקבות בין 2004 ל-2012, המייצגות הרכב של שתי מועצות מקומיות (לפני ואחרי הבחירות המקומיות ב-2008). הבדיקה, שכללה מודל רגרסיה רבת משתנים תוך שימוש ב"אפקטים קבועים" (fixed effects), לא מצאה קשר מובהק מבחינה סטטיסטית בין אחוז הנשים במועצת הרשות המקומית לבין הגדלת התקציבים העצמיים לחינוך או רווחה. השערתנו בנוגע לפער בין הממצאים בישראל לבין הממצאים בעולם היא כי חוסר ההשפעה של נשים במועצת הרשות נובע מחולשתם היחסית של חברי המועצה בישראל. ניתן לחשוב על הסברים אחרים לממצאים, כמו האפשרות שהפוליטיקאים הישראליים מביאים לידי ביטוי העדפות של בוחרות ובוחרים גם יחד.

ממצא זה מרמז על הצורך בהעצמת **החשיבה המגדרית** ופיתוח של יישומיה על פני **הגדלת הייצוג הנשי גרידא**.

1. מבוא

מחקר זה עוסק בסוגיית הייצוג הפוליטי של נשים בשלטון המקומי ובהשפעה הכלכלית של ייצוג זה. בפרט, המחקר בודק את ההשפעה של ייצוג נשי במועצת הרשות המקומית על תקציבי החינוך והרווחה הממומנים על ידי הרשות המקומית.

היעדרותן של נשים מתפקידי מפתח בשלטון המקומי בישראל היא משמעותית, הן בהשוואה לשלטון המרכזי והן בהשוואה למגזר העסקי. יש להדגיש כי תופעה זו אינה ייחודית לישראל, אך יחסית למדינות מערביות אחרות היא משמעותית יותר בישראל. השילוב של היעדר מדיניות של אפליה מתקנת לפוליטיקאיות ברשויות המקומיות (מכסות ייצוג), יחד עם תנאים ייחודיים של השלטון המקומי בישראל (כמעט 40% מהרשויות המקומיות הן מהמגזר הלא יהודי או החרדי), מביא להיעדרן של נשים מחלק ניכר מהמועצות של הרשויות המקומיות.

אנו בוחנים את הקשר בין ייצוג נשי לבין שני פרמטרים תקציביים: הוצאה עצמית על חינוך והוצאה עצמית על רווחה כאחוז מתקציב הרשות. הספרות המחקרית גורסת כי גודלם של תקציבים אלו מהווה אומדן להשפעה מגדרית על העדפות הרשות המקומית. תחת הנחה, כי פונקציית התועלת של נשים נותנת עדיפות לתחומי חינוך ורווחה על פני הוצאות אחרות ברשות המקומית (בינוי, תשתיות וכו'), וכן תחת ההנחה שפוליטיקאיות ייטו לייצג בוחרות יותר מאשר בוחרים, הרי שנצפה כי ככל שישנן יותר פוליטיקאיות ברשות המקומית, הרי שגם התקצוב לתחומים אלו יגדל על חשבון תקצוב לתחומים אחרים.

מאגר הנתונים אשר שימש במחקר כולל ייצוג נשים במועצות הרשויות המקומיות בין השנים 2004 ו-2012, כאשר בתקופה זו הייתה מערכת בחירות אחת לרשויות המקומיות בישראל (בשנת 2008). בחרנו להציג ארבע שנים, כאשר 2004 ו-2007 מייצגות את התקופה שלפני הבחירות, בעוד 2009 ו-2012 מייצגות את התקופה שאחרי הבחירות. השנים 2007 ו-2009 מסייעות בהבנת ההתפתחות בתקופה שסמוך לבחירות, בעוד השנים 2004 ו-2012 מסייעות בניתוח ארוך טווח. המתודולוגיה האקונומטרית בה השתמשנו עושה שימוש בנתוני פאנל ובאומד של "אפקטים קבועים" (fixed effects). אומד זה מאפשר לנו לשלוט על מאפיינים קבועים של

הרשות וכך למעשה לנתח שינויים בתקציב ובייצוג הנשי לאורך זמן בתוך כל רשות. ממצאי העבודה מרמזים כי ייצוג נשים במועצות הרשויות המקומיות אינו מהווה גורם מרכזי בישראל בכל הנוגע לתקצוב תחומי החינוך והרווחה. ממצא זה עומד בניגוד לתאוריה המקובלת כיום בעולם, בדבר הקשר בין ייצוג נשים לבין יישום העדפות נשיות. היעדר המובהקות הסטטיסטית מביא אותנו למסקנה כי הגדלת הייצוג הנשי במועצת הרשויות המקומיות לא תביא בהכרח לשיפור ביישום העדפותיהן של נשים. יש עם זאת להדגיש כי העדר השפעה של ייצוג נשי במועצת הרשות אין משמעו כי ייצוג נשים במקומות אחרים אינו אפקטיבי. כך לדוגמה, חברות בוועדות כספים או ועדות הנהלה, אשר בהן קרוב לוודאי מבוצעות פעולות פיננסיות משמעותיות יותר מאשר במליאת המועצה, וכן כהונה של נשים בתפקידים בכירים דוגמת ראש עירייה, גזברית או מנכ"לית עשויים להימצא כמביאים לשיפור בייצוג העדפותיהן של נשים. מחקר עתידי נדרש בתחומים אלו בכדי לאתר את הגורמים המשפיעים על יישום העדפות מגדריות באופן פעולת הרשות המקומית.

המשך העבודה בנוי כדלקמן: פרק 2 מציג את המודל התיאורטי בנוגע לסיבות בגינן שוררת אפליה כנגד אוכלוסיות שונות וביניהן גם אפליה מגדרית, פרק 3 מציג את התאוריה בנוגע להבדלים בהעדפות כתלות במגדר, פרק 4 מתאר את ייצוג הנשים בארגונים עסקיים וציבוריים בישראל, בחלוקה לפי שלטון מרכזי ומקומי, פרק 5 מציג בקצרה את השלטון המקומי בישראל, פרק 6 מציג את המודל האמפירי ותוצאותיו ופרק 7 מסכם את תוצאות המחקר ודן במשמעויותיו.

2. היבטים תיאורטיים בנוגע לאפליית נשים

"Capitalism knows only one color: that color is green; all else is necessarily subservient to it, hence, race, gender and ethnicity cannot be considered within It".

– Thomas Sowell[1]

אפליה בקבלה לעבודה יכולה להיות מבוססת על שני פרמטרים: דעה קדומה והיעדר מידע.[2] דעה קדומה משמעה דעה שאיננה מבוססת על נתונים בנוגע ליכולותיו של המועמד, והיעדר מידע מתייחס למחסור במידע לגבי כישוריו של המועמד. אפליית נשים אינה שונה באופן מהותי מכל אפליה אחרת. עם זאת, אפליה שכזו פוגעת במחצית מהאוכלוסייה ומכאן שהיא בעלת השלכות מקרו כלכליות משמעותיות יותר מכל אפליה כנגד אוכלוסיות אחרות.

התאוריה הכלכלית הקלאסית גורסת כי אפליה בקבלת עובדים על ידי מעסיקים המבוססת על דעה קדומה מהווה נטל כלכלי על הגורם המפלה. מכאן יוצא, שגם ללא התערבות ממשלתית כשל השוק הנ"ל ייפתר בעצמו לאורך זמן. הגורם המפלה אינו יכול לאורך זמן להגיע לתוצאות כלכליות מיטביות, שכן הוא אינו מעסיק את העובדים הטובים ביותר. על כן, לאורך זמן, מתחריו, שאינם נוקטים במדיניות מפלה יגיעו לתוצאות טובות יותר והתופעה השלילית תיעלם. כך לדוגמה, על פי תאוריה זו, במידה ונשים מופלות לרעה בגובה שכרן, הרי שלמעסיקים כדאי לבחור להעסיק נשים וכך לחסוך בעלויות. בטווח הארוך מגמה זו תביא לעלייה בביקוש לעובדות וכך לעלייה בשכרן. על פי גישה זו כלכלת שוק תצליח למגר תופעות של אפליה. כלומר, היעדרן של קבוצות מסוימות מתחומי עיסוק או משכר גבוה לא יהיו בטווח הארוך תוצאה של דעה קדומה. סוכנויות ממשלתיות, שעוסקות במניעת אפליה עשויות בסופו של דבר למצוא את עצמן

---

1 Thomas Sowell הוא פרופסור לכלכלה מאוניברסיטת סטנפורד.

2 דעה קדומה אינה חייבת בהכרח להיות של הגורם המפלה אלא יכולה להיות גם של גורמים הקשורים עימו בקשרי מסחר כלקוחות או ספקים מרכזיים. היעדר מידע אינה בהכרח בורות אלא יכולה להיות גם בעיה של מידע מוגבל עקב עלויות איסוף גבוהות. סוגיות אלו ידונו בהמשך הסעיף בכל הנוגע ל"אפליה רציונאלית".

עוסקות בפעילות שמביאה לתוצאות שליליות (ומוזרות) לחברה, כמו למשל חיוב שוויון בין כמות המעודדות השחורות והלבנות במשחקי ספורט. כך שלמעשה הגישה השמרנית גורסת כי אל לה לממשלה לעסוק באמצעות גופים ייעודיים בנושא מניעתה של אפליה (Sowell 2007).

ברם, אפליה עשויה להיות כדאית אם **לקוחות החברה** הם בעלי דעה קדומה (אפליה עקב ביקוש). כך, אם מעסיק חושב כי העסקתן של קבוצות אוכלוסייה מסוימות, או מכירה לקבוצות אוכלוסייה מסוימות, עשויות להניב לו נזק כלכלי, הרי שכהחלטה כלכלית הוא עשוי לבצע תהליך של אפליה מכוונת כנגד קבוצה מסוימת (כעובדים או כרוכשים). זוהי למעשה **אפליה כלכלית,** המתבצעת ללא קשר להעדפותיו האישיות כלפי אותה קבוצה. אפליה על רקע שכזה עשויה להיות יעילה לפחות בטווח הזמן הקצר ברמת העסק, אך היא בעלת השפעות חיצוניות שליליות מבחינה משקית: "העובדה שנקיטה במדיניות מפלה מאפשרת לבעל העסק להשיג רווח מרבי אין משמעה בהכרח כי זוהי גם הדרך המובילה לרווחה חברתית מצרפית מרבית. התחשבות באינטרסים של כלל הציבור עשויה להוליך למסקנה כי דווקא הימנעות מהפליה היא הדרך הרצויה" (מדינה 2003). כלומר, עסק הממקסם את רווחיו יבחר אולי לבצע אפליה מכוונת כלפי קבוצה מסוימת, בכדי לרצות קבוצה גדולה יותר (במונחי כוח קנייה). ברם, השלכות של אפליה שכזו עשויות לפגום בהישגים הכלליים של המשק בהווה או בעתיד. אפליה מסוג זה הייתה בעבר המניע להיעדרן של חברות בינלאומיות רבות מהשוק הישראלי על רקע האיום בחרם הערבי, כמו גם להיעדרן של נשים ממודעות פרסומת בערים חרדיות (מתוך ציפייה כי קהל הרוכשים החרדי יעניש חברה שתפרסם באמצעות נשים). תפקידה של הממשלה לאסור על אפליה מסוג זה בכדי להביא את המשק לשיווי משקל פארטו, וליעילות משקית גבוהה יותר.

אפליה הנובעת מהיעדר מידע עשויה להיות יעילה כלכלית עבור העסק המפלה. אפליה מסוג זה נקראת **אפליה סטטיסטית**. ההיגיון העומד מאחוריה הוא שעלויות השגת מידע אודות מועמד מסוים הינן גבוהות יחסית, אך שימוש במידע סטטיסטי כללי אודות אוכלוסייה דומה הוא זול יחסית. לפיכך, המועמד יישפט לפי מאפייניה של הקבוצה אליה הוא שייך. ניתן לנסח בפשטות מודל זה כך: אפליה סטטיסטית מתרחשת ללא מרכיבים של גזענות או שוביניזם או כל דעה קדומה אחרת. המעסיק אינו מיודע באופן מלא לגבי תכונות רלוונטיות של המועמד, דבר המעודד אותו להשתמש בנתונים ממוצעים של קבוצת השיוך שלו, כאומדן ליכולותיו האמיתיות.

מצב מתמשך שכזה עשוי להביא להשקעת חסר של הגורם המופלה, שכן אם עומד בפניו סיכוי נמוך להתקבל לעבודה אזי הכדאיות להשקיע בלימודים או בהכנה לעבודה תהיה נמוכה גם כן. בכך, שימוש באפליה סטטיסטית לשם בחירת עובדים תנציח את האפקטיביות של שיטה זו (Fang & Moro 2010). יש להדגיש כי מאמרים אמפיריים שונים לא מצאו תימוכין לתאוריה זו. כך למשל נמצא כי התשואה להשכלה גבוהה יותר אצל אוכלוסייה שחורה (מופלית) לעומת לבנה, למרות האפליה בשוק העבודה כנגדה (Neal 2008). היבט מעניין נוסף הוא שדווקא חברי האוכלוסייה המופלית, שכן מצליחים לעבור את מחסום הכניסה לעבודה, עשויים להיות מקודמים יותר מאשר קבוצת הרוב הלא מופלית, וזאת עקב יכולותיהם הגבוהות יחסית (Fryer 2007). תרגום האפליה הסטטיסטית בהקשר לסוגיית המגדר יציג אותה כהתלבטות של מגייס בחברה עסקית, האם להעסיק אישה או גבר כאשר על פניו יכולתו לשפוט ביניהם מוגבלת (במונחי זמן או עלות הבדיקה). על כן, הוא עשוי לבצע תהליך של אפליה סטטיסטית ולהניח כי בקבוצות גיל מסוימות ישנו סיכוי גבוה כי האישה תיכנס להריון ולאחר מכן תטפל בילדים. הדבר עשוי להעיב על תוצאות הפירמה, ועל כן הוא יעדיף מראש להטות את הכף לטובת גיוס גבר לתפקיד. תהליך שכזה עשוי לאורך זמן לגרום לנשים להשקיע פחות בהון האנושי שלהן שכן בלאו הכי סיכוייהן לקבלת המשרה נמוכים. סיום התהליך יביא לכך שהאפליה בעצם כדאית למעסיק, שכן אם נשים מגיעות פחות מוכנות לעבודה, הרי שיש הגיון באפלייתן.[3]

אפליה אינה בהכרח לא רציונאלית. מעבר לפן הגזעני או השוביניסטי, קיימת גם אפליה אשר עשויה להועיל לבעל העסק. זהו כשל השוק המצריך התערבות ממשלתית, שכן על אף התועלת שאפליה עשויה לספק באופן פרטני לבעל העסק היא פוגמת במשק ברמה המקרו כלכלית, וזאת בנוסף להיבט המוסרי, הנמצא מעבר לכל היבט כלכלי תועלתני.

---

3 דוגמא זו אינה תיאורטית. מחקרים שונים מצאו כי קיים "Motherhood Penalty", שהוא למעשה קנס (בקבלה לתפקיד או בהפרשי שכר) על כך שאישה בעלת ילדים מתמודדת לתפקיד מסוים לעומת אישה דומה שאינה בעלת ילדים (Correl et al. 2007; Budig & England 2001). כלומר, קבוצת האימהות מופלית לרעה בתוך קבוצת הנשים כנגד קבוצת הנשים הצעירות שאינן אימהות.

3. שוני בהעדפות מגדריות לגבי מוצרים ציבוריים

Proletarians say 'We'; Negroes also. Regarding themselves as subjects, they transform the bourgeois, the whites, into 'others'. But women do not say 'We'…; men say 'women', and women use the same word in referring to themselves.

– Simon De Beauvoir[4]

הבדלים בתפקוד ניהולי בין גברים ונשים

השייכות לקבוצה מגדרית היא המשמעותית ביותר מבין הקבוצות המגדירות אותנו, כגון מוצא, לאום וכו' (פנסטר 2006). קביעה תיאורטית זו מקבלת תוקף גם ממגוון רב של מחקרים אמפיריים, אשר מצאו כי נשים הן בעלות העדפות שונות מגברים, וכי כאשר הן בתפקיד של "מקבל החלטות" הן מיישמות מדיניות שונה משל גברים (Rehavi 2007; Ferreira & Gyourko 2014) נשים גם מביאות עמן דפוסי ניהול שונים מאלו של גברים. הן בעלות אמביציה אישית נמוכה יותר, הן לא שותפות לתפיסת תפקיד המנהל הגברי כמכתיב מדיניות TOP-DOWN ודפוסי הניהול השונים מביאים גם לשינוי באופן פעולת הגופים בהם הן מצויות (Rosener 1995; Burns 1979). נשים מביאות עמן לתפקיד אידיאלים של מחויבות ושיתופי פעולה בעוד שה"קול הגברי" יעודד אינדיבידואליזם (Gilligan 1982). מחקרים מתחום הכלכלה ההתנהגותית מוצאים הבדלים ברורים ומובהקים בין התנהגות נשים וגברים ב"משחקי מעבדה", כאשר נמצא כי נשים הן בדרך כלל נדיבות יותר וכן מוכנות לשתף פעולה יותר מאשר גברים (Eckel & Grossman 2001; Cox & Deck 2006). כאשר מדובר בפוליטיקה הרי שנציגות הציבור קשובות יותר לרחשי

---

[4] Beauvoir, Simone de, 1949. The Second Sex. London: J. Cape. חוקרת, מרצה וסופרת בתחום הפמיניזם.

דעת קהל הבוחרים מאשר גברים, אשר מצדם נמצאו כקשובים יותר דווקא לעמדות הצוות המקצועי שלהם (Fox & Schuhmann 1999). **כלומר, הבדלים מגדריים הם גם ב"מה" (התחומים אותן נשים מקדמות) וגם ב"איך" (אופן הניהול והפעולה של נשים).**

לפי תיאוריית ה"מנהיגות האותנטית" סיכוייה של אישה לגבור על גבר המייצג את הקהילה אינם גדולים, במיוחד כאשר דפוסי הניהול המצופים ממנהיג הם "גבריים" כגון דומיננטיות, אסרטיביות וכו'. זאת על אף שכמחצית מהאוכלוסייה הבוחרת הן מצביעות. (Eagly 2005). היטיב לתאר זאת פרנק ריץ' כשכתב בעקבות אירועי ספטמבר 2011:

> On a day when countless children in America lost their fathers, the rest of us started searching for a father, too. When a nation is under siege, it wants someone to tell us what to do, to protect us from bullies, to tell us that everything's O.K. and that it's safe to go home now... the definition of what constitutes a plausible national father at a time of tragedy is as much in flux in the 21st century as the definition of war…
>
> (Rich 2001)

כלומר, בעתות מצוקה, יידרשו לרוב דפוסי ניהול "גבריים" כאשר האומה מחפשת "דמות אב". מצבים שכאלו דוחקים נשים ומעבר לכך עשויים גם לגרום למערכות בחירות להיראות כנסובות על נושאים בהם נראה כי לגברים יש יתרון על פני נשים. ככלל, נשים ייטו להיות אפקטיביות יותר כאשר התפקיד קשור יותר לתחום הנתפס כ"נשי" (Eagly et al. 1995).

האם נשים בתפקידי מפתח מביאות תרומה ייחודית לארגון?

כאמור לעיל, אופן הניהול של נשים הוא ככל הנראה שונה מזה של גברים. בעקבות כך עולה השאלה האם נשים מביאות ערך ייחודי לפעילות הארגון, דוגמת עלייה ברווחיות וכיו"ב. ברם, ישנו קושי מחקרי לענות על סוגיה זו. ניתן לנסח את הבעייתיות במשפט הבא:

…there exist a range of reasons for expecting that a priori better firms are more likely to promote women to their top management teams.

(Dezsö & Ross 2012)

כלומר, פירמות טובות עשויות להעסיק יותר נשים, ותוצאותיהן טובות יותר משל חברות אחרות מכיוון שאיכות החברה היא הסיבה להעסקתן של נשים בתפקידי מפתח. מצב זה שונה כמובן ממקרה בו העסקתן של נשים בתפקידי מפתח הוא הגורם להצלחת החברה (במקרה זה ההצלחה היא תוצאה של נשים בתפקידי מפתח). כלומר, ישנו קושי להצביע על הקשר הסיבתי בין מינוי נשים לתוצאות עסקיות, תוך הימנעות מבעיה של סיבתיות הפוכה, המבלבלת בין סיבה לתוצאה.

קיימים מחקרים המצביעים על השפעה חיובית לארגונים בהם נשים כיהנו בתפקידים בכירים בשיעורים גבוהים (למשל: Smith, Smith Desvaux et al. 2010 & Verner 2006; ואחרים).[5] עם זאת, מחקרים אחרים, אשר ניסו להתמודד עם בעיית הסיבתיות (האם נשים מובילות לתוצאות חיוביות או מראש חברות טובות נוטות להעסיק נשים בתפקידים בכירים) מצאו כי לדירקטוריות יש השפעה חיובית על מספר היבטים אך לא באופן גורף על כלל התנהלות החברה. כך למשל נוכחותן של נשים בדירקטוריון משפיעה על התנהלותם של דירקטורים גברים בחברה (הגעה לישיבות למשל). כמו כן, הן משפיעות על איכות הפיקוח בחברה בכל הנוגע להחלפתם של מנכ"לים, אשר הובילו את החברה לתוצאות לא טובות והן בעלות השפעה חיובית בחברות בעלות צורך בפיקוח הדוק יותר על המנהלים, כגון חברות עם ריבוי בעלי מניות (Adams & Ferreira (2009. המאמר מסכם זאת באומרו כי

---

5 המכניזם אינו רק בתרומתם של המגזרים, אלא לא פחות מכך – בשבירתם של מוקדי כוח (קליקות) בתוך הארגון, ה"מחוייבים" אחד לשני, ומונעים בחינה מחודשת של פרויקטים ותהליכים. תקנות חשבונאיות חדשות (Sarbans 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. נתון זה גם מתיישב עם ממצאיהם של Brollo & Trojano (2013), אשר בחנו עיריות בברזיל שבראשן עמדו נשים לעומת עיריות שבראשן עמד גבר. ממצאי המחקר מראים נטייה מובהקת לפחות שחיתות (כ-30%) ברשויות בהן עמדה אישה לעומת רשויות בהן עמד גבר.

דירקטוריות הן מפקחות קשוחות יותר מאשר דירקטורים, אך אין סיבה לצפות כי פיקוח הדוק יותר יביא תמיד גם לשיפור בתוצאות החברה. ממצאיהם מראים כי בחברות בעלות ממשל תאגידי יעיל, ריבוי נשים בדירקטוריון מוביל גם לפיקוח יתר הפוגם בערכה של החברה.

התנייה שונה לגבי יעילותן של נשים בדירקטוריונים עולה גם ממחקרם של Dezsö & Ross (2012), אשר בחנו כ-1,500 חברות עסקיות הנסחרות בבורסות ה-NASDAQ, AMAX ו-NYSE בארה"ב בין השנים 1992-2006. התוצאות מראות כי נוכחותן של נשים בדירקטוריון החברה מובילה לשיפור בתוצאותיה העסקיות, אך רק במידה והחברה עוסקת בחדשנות כאמצעי לקידום פעילותה (חדשנות נמדדה כהשקעה במו"פ).

בעיית הביקוש או ההיצע כחסמים פוטנציאליים לייצוג נשי

הספרות המחקרית עוסקת רבות בשאלה בנוגע לגורם המרכזי המוביל למיעוט נשים בתפקידי מפתח. האם מדובר בבעיית ביקוש (אפליה) או שמא בבעיית היצע (כלומר – נשים מעוניינות בקידום מקצועי פחות מגברים). תשובה מוחלטת הרלוונטית לכלל המקצועות וסוגי התפקידים אין בנמצא.

על פי Gerkovich (2004), שביצע עיבודים על סקר חברות ה-"FORTUNE 500"[6], נשים וגברים הם בעלי אותן שאיפות להתקדם לתפקיד מנכ"ל בחברה, הם בעלי שביעות רצון דומה מהעבודה ובעלי אסטרטגיות התקדמות יחסית זהות. על פי Flammang (1997) המוסדות הפוליטיים נשלטים בידי גברים, אשר מונעים כניסה מנשים באופן מכוון. לכן, הם החסם בפני נשים ולא היעדר רצון נשי להתקדמות לצמרת.

לעומת זאת, מחקרים אחרים מוצאים כי נשים נוטות פחות לתפקידים בכירים או לקידום בגלל ביטחון עצמי נמוך מדי בהשוואה לגברים.[7] זאת למרות שהגיעו ליעדים לא פחות טובים ממתחריהן הגברים (Desvaux 2008). Fox & Lawless (2011) בחנו ממצאי סקר של 2,000 מועמדים פוטנציאליים למשרה פוליטית.

---

6 500 החברות המובילות בעולם על פי כתב העת FORTUNE.

7 מחקרים רבים עוסקים בנושא זה של הבדלי ביטחון עצמי בין גברים לנשים, ונראה כי הדעה המקובלת היא שגברים נוטים יותר לביטחון עצמי מופרז לעומת נשים. ראה למשל: Barber & Odean (2001); Bengtsson et al. (2005).

בדיקתם מעלה כי על אף שגברים ונשים מוצאים את אותם הפרמטרים כרלוונטיים לתפקיד, הרי שנשים רואות עצמן כפחות עומדות בקריטריונים המינימליים לעומת גברים והן גם פחות רואות עצמן כמסוגלות לעמוד בכל הצרכים הדרושים לקמפיין פוליטי. ממצא דומה לגבי התפיסה העצמית עלה גם מניסויי מעבדה, בהם חולקו גברים ונשים למשימות שונות. כאשר בתחילה נחשפו לתובנה כללית כי גברים טובים יותר מנשים במשימה הפרטנית, הרי שגם תחושותיהם של הגברים בטרם ביצוע המשימה היו גבוהות יותר בנוגע ליכולותיהם בביצוע. בפועל לא היו הבדלים בביצוע (Correl 2004). על פי Chesterman (2005) ניתן לסכם זאת כך:

Women think they have to be perfect before they actually apply for jobs. Men with an imperfect record will apply much more readily than women and take the gamble.

התאוריה, כמו גם המחקרים האמפיריים, מציגים **שוני בין נשים וגברים הן בהעדפות האישיות הן באופן יישומן בפועל בתפקידי ניהול**. בנוגע להשפעתן החיובית של נשים וגיוון ניהולי בכלל על תפקודם של ארגונים עסקיים נראה כי אין ממצאים חד משמעיים, על אף שגם מחקרים שלא מצאו תרומה ייחודית לגיוון המגדרי בקרב הנהלת החברות, לרוב הצליחו להציג כי **בתחומים מסוימים נשים אכן תורמות לתוצאות הארגון, בין אם בכל הנוגע לפיקוח יעיל יותר ובין אם בכל הנוגע לחדשנות**. גם בנוגע לשאלת ההיצע והביקוש המסבירה מדוע נשים אינן רצות לתפקידים בכירים, נראה כי אין ממצאים חד משמעיים. מצד אחד מחקרים מציגים כי **נשים מעוניינות להתקדם לתפקידי מפתח** כולל בפוליטיקה ואפליה מצד גברים היא זו המונעת מהן זאת. מצד שני, **קיימות עדויות גם לתפיסה כי נשים רואות עצמן כפחות עומדות בתנאי הכניסה לעמדות בכירות** כולל לתפקידים פוליטיים, גם אם אין זה בהכרח נכון בהשוואה לגברים המתמודדים כנגדן על אותם תפקידים.

השפעת נשים בגופים ציבוריים

השפעה ציבורית שונה מהשפעה עסקית. אפליה של נשים מתהליכי קבלת החלטות במגזר העסקי עשויה להביא בסופו של דבר לפגיעה כלכלית בתוצאות העסקיות. לכן ניתן אולי לצפות כי בעלי המניות יפעלו לצמצום תופעה זו תוך השמתם של האנשים הטובים ביותר לתפקיד (ובכפוף למוצג לעיל בכל הנוגע לנושא האפליה הסטטיסטית). במגזר הציבורי המצב שונה, בעיקר מכיוון שבעוד שהיעדר ייצוג בחברה עסקית הוא בראש ובראשונה סוגיה כלכלית פרטית של בעלי המניות, הרי שבעיית ייצוג במגזר הציבורי היא בעיה מוסרית עבור כלל הציבור. הדרך שבה מתמודדים ארגונים ציבוריים ברחבי העולם עם אפליה זו היא באמצעות חוקים ומכסות, בין אם בנוהלי עבודה ממשלתיים (כמו למשל המכסה למינויי דירקטוריות בחברות ממשלתיות בישראל) ובין אם במכסות מחייבות בחוק לייצוג פוליטי. לנשים בארגונים ציבוריים קיימת השפעה על תפקוד הגוף עצמו, אך לא פחות מכך גם על תפקודן של נשים אחרות הנמצאות בארגון או משתמשות בשירותיו (Keiser et al. 2000). הפוליטיקה המקומית היא בעלת סיכוי תאורטי לשמש ככר השפעה נרחב של נשים, וזאת מכיוון שנשים מתעניינות יותר בסוגיות הרלוונטיות לשלטון המקומי (חינוך, רווחה וכו') ופחות בסוגיות של השלטון המרכזי כגון ביטחון, יחסי חוץ וכו' (Campbell & Winters 2008; Coffé 2013). הדרת קבוצות אוכלוסייה מתפקידים ציבוריים אינה מנת חלקן רק של נשים. בארה"ב נמצא כי אפרו-אמריקאים ולטיניים מודרים מתפקידים מוניציפאליים בתחומי התשתיות, השיטור וכו', אשר בהם מכהנים בד"כ גברים לבנים (Kerr 2013).

"העדפות מגדריות"

בספרות קיימת הנחת מוצא הגורסת כי נושאי משפחה וילדים (חינוך, רווחה וכו') הם נושאים "נשיים" באופיים (Ford & Dolan 1995). מחקרים אמפיריים רבים מאששים הנחת מוצא זו בכך שהם מוצאים כי קיימות העדפות להוצאה ציבורית המיוחסות לנשים וכאלו המיוחסות לגברים. נשים יעדיפו פחות הוצאה הקשורה לביטחון (הבדל של כ-20%) ויותר הוצאות הקשורות למניעת פשיעה, כמו גם העדפה לחקיקה למניעת אפליה כנגד קבוצות מסוימות (Washington 2008),

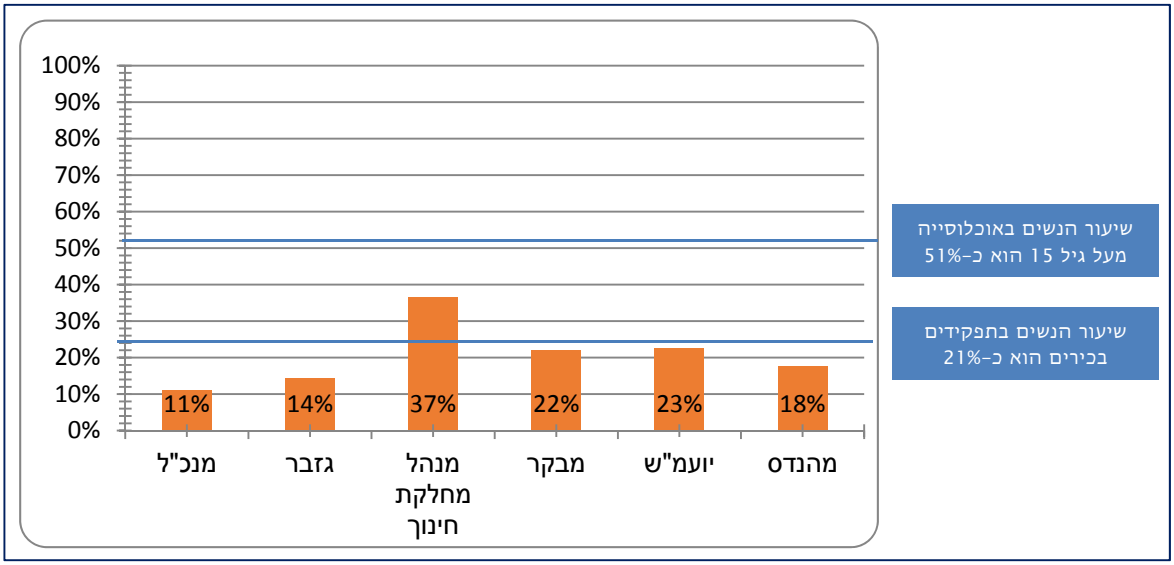
חקיקה בתחומי ילדים ומשפחה (Gilmour 1999), וחקיקה המקדמת נשים (Schwindt-Bayer 2007). נשים ויקצו יותר משאבים (כשהן בתפקידי מפתח) לפעולות הקשורות לחינוך, ילדים, בריאות ורווחה (Thomas 1994; Halse 2009; Edlund & Pande 2002; Besley & Case 2003; Holman 2013; Thomas 1991) בדיקה שנערכה בנוגע לנשים בפוליטיקה באמריקה הלטינית העניקה לפוליטיקאיות את הכינוי: "Supermadres", וזאת מכיוון שהן עסקו בנושאים "נשיים" (חינוך, רווחה, בריאות וכו') רק שהן עשו זאת ברמה הלאומית או המקומית ולא ברמה המשפחתית (Chaney 1979). בדיקה של ביצועי נשים לעומת גברים העלתה כי נשים בתפקידי ראש עירייה הביאו לרמת בריאות גבוהה יותר בקרב האוכלוסייה הנשית החלשה בברזיל. שיעור הגעה לביקור אצל רופא הריון נמצא כגבוה בכ-60% במידה ובראש הרשות עומדת אישה לעומת מצב בו עומד גבר בראש הרשות (Brollo & Trojano 2013). ראוי לציין כי העדפות שונות אלו עשויות לנבוע מבחירה רציונאלית, שכן נשים הן על פי רוב הנהנות מתקצוב יתר של תחומים חברתיים כגון חינוך, בריאות ורווחה והן המשתמשות העיקריות בהם, בהשוואה לגברים (Marianne 2011). אם אכן המכניזם הוא רציונלי, הרי שניתן יהיה לצפות בעתיד כי ככל שהשוויון בין נשים לגברים בכל הנוגע לתפקוד המשפחתי והתעסוקתי יעלה, כך גם תרד הנטייה המגדרית להעדיף תקצוב יתר של התחומים הנ"ל. זאת עקב העובדה שהתמריץ הכלכלי של נשים על פני גברים להעדיף הוצאות ציבוריות על חינוך ורווחה ירד ככל שגברים יישאו גם כן בנטל הטיפול בבית. הסבר דומה (כלומר לכך שההבדל בהעדפות מגדריות אינו נעוץ בפסיכולוגיה אלא בהיבטים פרקטיים) ניתן על ידי Edlund & Pande (2002) בכך ש"ברירת המחדל" של טיפול בילדים היא של האם, והאב יכול להשתתף בנטל רק אם הוא חותם על חוזה (נישואין) המגדיר אותו ככזה.

תפיסה מגדרית זו לגבי תפקידים "נשיים" ו"גבריים" נמצאה גם בישראל. מסקר שנערך בנוגע לסוגיה: מי יטפל טוב יותר בנושאים מסוימים ברשות המקומית, עולה כי על אף שחלק ניכר מהנשאלים חושבים כי אין הבדל בין גברים ונשים, הרי שעדיין מבין אלו שאינם חושבים כך, נשים נתפסו כמתאימות יותר לתחום הרווחה וניקיון וחזות היישוב וגברים לתחומי הביטחון והכספים (הרצוג ושרייבר 1998). על כן, אין זה מפתיע לגלות כי בפועל נשים מועסקות בייצוג יתר בסוכנויות ממשלתיות ועירוניות העוסקות בתחומים אלו ולא בתחומים "גבריים" כגון תשתיות ומשטרה

(Reid et al. 2000). תרשים 1 מציג את אחוז הנשים המכהנות בתפקידים בכירים בשלטון המקומי בישראל:[8]

תרשים 1

אחוז הנשים בתפקידים בכירים ברשויות המקומיות



מתרשים 1 עולה כי אחוז הנשים המכהנות בתפקידים בכירים בשלטון המקומי בישראל הינו נמוך יחסית לחלקן באוכלוסייה. אפילו בתפקיד שנחשב כ"נשי" – מנהל מחלקת החינוך – נשים מהוות רק 37% מבעלי התפקיד. במקצועות שנחשבים "גבריים" יותר דוגמת מנכ"ל, גזבר ומהנדס שיעור הנשים קטן עוד יותר, ונע בין 11% (מנכ"ל) ל-23% (יועץ משפטי). ככלל, ניתן לראות שאין ייצוג גבוה לנשים בתפקידים בכירים ברשויות והממוצע הכללי עומד על 21% בלבד.

---

8 בבחינת תמונת המצב בתפקידים בכירים ברשויות נאספו נתונים לגבי בעלי התפקידים ומינם ב-151 רשויות, מכל המגזרים ובכל האשכולות הכלכליים- חברתיים, למעט אשכול 10. הנתונים נאספו בהתאם למדווח לאגף כח אדם ושכר במינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים ובאתרי הרשויות המדווחות כהשלמה, לאור מחסור בנתונים הקיימים במשרד הפנים לגבי חלק מן הרשויות. לצורך ניתוח זה, תפקיד בכיר ברשות הוגדר כאחד מהבאים: מנכ"ל/מזכיר, גזבר, מנהל מחלקת חינוך, מבקר, יועץ משפטי, מהנדס ומנכ"ל. הנתונים נכונים לשנת 2012.

ניתן לצפות על פי הספרות התאורטית כי **ההעדפות הנשיות יהיו בתחומים הקשורים למשפחה, ילדים וביטחון אישי**. נשים ברמה הלאומית והמקומית מכהנות בתחומים אלו יותר מאשר בתחומים אחרים. מבחינה מוניציפאלית **בכל הנוגע לישראל, נצפה כי יתקיים קשר בין היקף הנשים במועצה לבין היקף ההוצאות של הרשות המקומית בתחומי החינוך והרווחה, המהווים חלק משמעותי מתפקידי הרשות המקומית.**

האם ייצוג נשי מביא לקידום העדפות נשיות?

לכאורה, נראה כי מרגע שביססנו את ההנחה כי נשים אכן מתנהלות באופן שונה מגברים בכל הנוגע לקבלת החלטות, הרי שגם ייצוגן של נשים בתהליכי קבלת החלטות יביא לקידום העדפותיהן. זוהי הנחה סבירה אשר נתמכת במאמרים אמפיריים. כך למשל, Chattopadhay & Duflo (2004) מצאו כי שמירה של שליש מהמושבים לנשים במחוזות כפריים במערב בנגל וברג'אסטן שבהודו קשורה באופן חיובי עם השקעה בתשתיות הקשורות לנשים. הנחה זו גם עומדת למעשה מאחורי שיטת המכסות לייצוג נשים, הנהוגה בלמעלה מ-100 מדינות בעולם ואשר נמצאה כבעלת תוצאות אפקטיביות בקידומן של נשים לעמדות בכירות (Krook & Zetterberg 2014). ראוי לציין כי יש מחקרים אשר לא מצאו הלימה בין עמדותיהן של פוליטיקאיות ברמה המקומית לבין אלו של הבוחרות. כך למשל Ågren et al. (2007) בחנו את הקשר בין עמדותיהן של בוחרות לרשויות המקומיות בשבדיה והפוליטיקאיות שנבחרו, ומצאו באופן מובהק היעדר הלימה בין העמדות של בוחרות והפוליטיקאיות. במחקר נוסף, Lindgren et al. (2009) מצאו כי פוליטיקאיות מייצגות טוב יותר העדפות של שני המינים, כך שבחירה בפוליטיקאית היא בגדר בחירה "טובה יותר" לצורך ייצוג העדפות הבוחר, ללא קשר למינו.

לייצוג נשי אין בהכרח השפעה קבועה על ייצוג ההעדפות של נשים. תיאוריית ה"מסה הקריטית" גורסת, כי ייצוג לכשעצמו אינו מביא בהכרח ליישום של העדפות המגזר הרלוונטי. כאשר הייצוג הנשי נמוך מאחוז מסוים (10%–15% כמספרי מינימום מקובלים), ייצוג נשי מהווה ייצוג סימבולי (Tokenism) בלבד ללא יכולת השפעה

אמיתית. רק ממסה קריטית גבוהה יותר מצליחות נשים להביא את ההיבט המגדרי לידי השפעה בפעולות התקציביות ובחקיקה של נושאים "נשיים" (Reingold 2008; Thomas 1994; Saint Germain 1989). תאוריית ה"מסה הקריטית" לא בהכרח עומדת בקנה אחד עם ממצאים אמפיריים. במחקר שבחן מספר רב של דמוקרטיות מאז שנות ה-50 לא נמצאה מסה קריטית להשפעה של ייצוג נשי. ע"פ המחקר נראה כי ההשפעה הנשית גדֵלה ככל שהכמות הולכת וגדלה, ולא נמצאה מדרגה של מסה קריטית שרק מעליה מתחילה ההשפעה (Studlar & McAllister 2002). מחקר נוסף שבחן את תמונת המצב במספר מדינות גורס כי אין עדויות למסה קריטית בפוליטיקה ואף יתרה מכך, נראה כי כאשר נשים נמצאו בייצוג נמוך יחסית, יכולתן להעביר חקיקה מגדרית דווקא עלתה (Bratton 2005). כלומר, אין בהכרח כיום עמדה גורפת בכל הנוגע לקיומה או עידרה של תופעת ה"מסה הקריטית".

בשנים האחרונות מתפתחת תפיסה כי היקף הייצוג אינו מביא בהכרח לתוצאה המצופה, במובן זה שהגדלת הייצוג הנשי כצעד מדיניות בודד לא בהכרח יביא להגדלת ייצוג ההעדפות הנשיות (Schilling 2003). התמקדות בהגדלת היקף הייצוג הנשי היא בגדר התמקדות ב"משתנה המתווך", בעוד שהמטרה האמיתית היא הגדלת ייצוג ההעדפות של נשים, או במילים אחרות – קידום חשיבה מגדרית בתהליכי קבלת החלטות. תהליך חשיבה שונה זה יכול להוביל לאורך זמן לשינוי חברתי החותר תחת אפליה על שלל סוגיה השונים (שטיינברג 2012).

חשיבה מגדרית (Gender Mainstreaming)

המונח חשיבה מגדרית (Gender Mainstreaming) קיבל התייחסות רשמית על ידי האו"ם בשנת 1997 כשהוגדר על ידי המועצה הכלכלית-חברתית (Economic and Social Council) כתהליך של הערכת ההשלכות של כל פעולת תכנון, חקיקה או תכנית מדינית אחרת, בכל התחומים ובכל הרמות, על השוויון המגדרי בין נשים וגברים. זו למעשה אסטרטגיה של ראיית כלל הממדים בתהליכי קבלת החלטות, כאשר היעד הוא הגעה לשוויון מגדרי.[9] במילים אחרות: "שוויון מגדרי הוא היעד, כאשר חשיבה מגדרית היא האסטרטגיה" (U.N 2002). האו"ם מגדיר גם על דרך השלילה את המונח כפי שניתן לראות מהציטוט הבא:

---

[9] ECOSOC agreed conclusions, 1997/2

Mainstreaming is not about adding on a ‘women’s component’, or even a ‘gender equality Component’, to an existing activity. It involves more than increasing women’s participation. Mainstreaming situates gender equality issues at the centre of policy decisions, medium-term plans, programme budgets, and institutional structures and processes.

(U.N 2001)

בתרגום חופשי, חשיבה מגדרית היא מדיניות שאינה עוסקת ביעדים טכניים של העלאת ייצוג נשי, אלא הרבה מעבר לכך כאשר היעד הסופי הוא כאמור שוויון מגדרי, כאשר כל צעד מדיניות שיבוצע ייקח בחשבון גם השפעות מגדריות.
הגדרות חלופיות למונח חשיבה מגדרית אינן שונות מהותית מההגדרה של האו"ם. כך למשל, הגדרה נוספת מגדירה חשיבה מגדרית כ:

Gender mainstreaming is the public policy concept of assessing the different implications for women and men of any planned policy action, including legislation and programs, in all areas and levels. Mainstreaming essentially offers a pluralistic approach that values the diversity among both women and men.

(Booth and Bennett 2002)

כלומר, החשיבות היא להתייחסות להיבטים השונים של העדפותיהן של נשים במהלך ביצוע פעולות של מדיניות ציבורית הגדרה זו מניחה כי יש שוני בין גברים לנשים, ועל כן נדרשת התייחסות שונה וכפועל יוצא מדיניות שונה. טענה נוספת שעולה בספרות היא כי על אף שנראה כי אין חולק על מדיניות זו של שוויוניות, הרי שבפועל נצפה למשא ומתן ומאבק על החדרת הנורמה של שוויון מגדרי לתוך המדיניות הציבורית הננקטת. זאת משום שהמדיניות בפועל אינה מתייחסת בהכרח לסוגיות המגדריות, גם אם אינה מכוונת מראש לאפליה (Elgström 2000).

המטרה הציבורית צריכה להיות חשיבה מגדרית – **ייצוג שווה פחות או יותר של העדפותיהם של גברים ונשים**, ולא הגדלת ייצוגן של נשים במוקדי קבלת ההחלטות, אשר עשויה להיות אמצעי אך לא מטרה בפני עצמה.

4. ייצוג נשים במגזרים שונים

"אינני יכולה להגיד אם נשים טובות מגברים,
אך הן בהחלט לא גרועות מהם"

גולדה מאיר[10]

ייצוג נשים בפוליטיקה הארצית בישראל

בהשוואה בינלאומית אל מול מדינות ה-OECD, ישראל נמצאת במקום נמוך יחסית בייצוג נשי בפרלמנט הלאומי. בשנת 2000 נשים היוו כ-12% מחברי הכנסת, זאת לעומת ממוצע של 19% במדינות ה-OECD. אף כי בשנת 2010 ניכרת עלייה בייצוג הנשי בישראל, אשר עולה לכ-18%, מצבה היחסי של ישראל לא השתנה מהותית, עקב עלייה דומה בגודלה בייצוג הנשי במדינות אחרות, כאשר הייצוג הנשי הממוצע הוא כ-25% (תרשים 2).[11] יש לקחת בחשבון, כי בחלק מהמדינות, ובפרט במדינות סקנדינביה, קיימות מכסות ייצוג לנשים בפוליטיקה הארצית. נתון זה משמעותי שכן ייתכן כי בהיעדרן של מכסות אלו הייצוג הנשי היה נמוך יותר (במובן זה, מכסות ייצוג לנשים עשויות "להקדים" את הנורמה החברתית ולא בהכרח לשקף אותה).

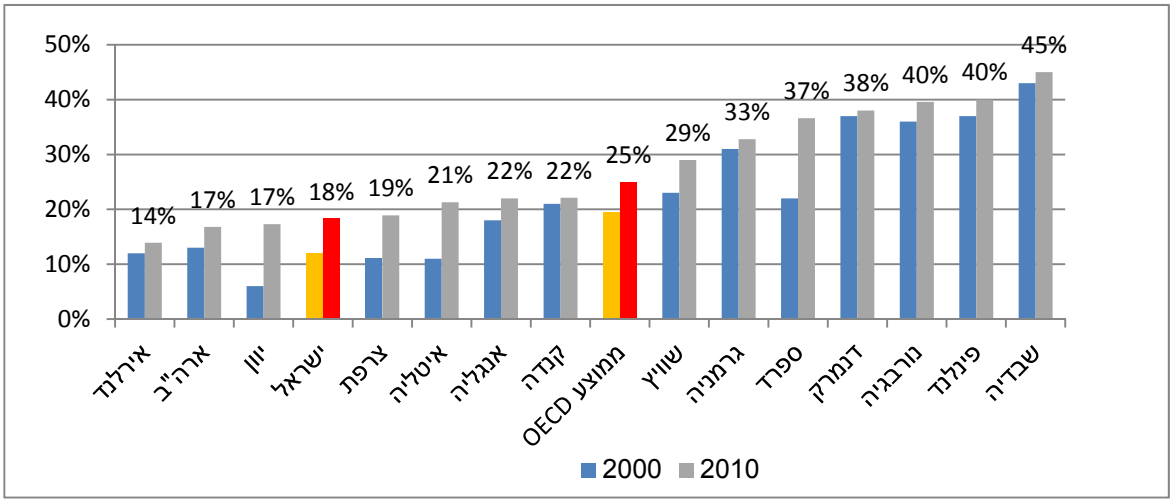
---

10 גולדה מאיר שימשה כראש ממשלת ישראל (הרביעית במספר) בין השנים 1969-1974.

11 בשנת 2013 עלה הייצוג הנשי לכ-22.5%, לא רחוק מממוצע ה-OECD. בשנת 2015 כבר עלה הייצוג ל-24% (29 נשים מכהנות).

תרשים 2

אחוז נשים בפרלמנט



בדיקה שבוצעה על ידי ארגון IPU (Inter-Parliamentary Union) מגלה כי ייצוג נשי בממשלות (כלומר – ברשות המבצעת ולא ברשות המחוקקת) הוא נמוך גם במדינות העולם. הנתונים לגבי 189 מדינות בשנת 2014, מגלים כי רק בכארבעים מדינות, נשים מהוות מעל ל-25% מהשרות בממשלה (מדינות מערביות ברובן המכריע, כאשר דווקא ניקרגואה מובילה את הרשימה עם 57% נשים המכהנות כשרות בממשלה ולאחריה שבדיה ופינלנד עם מעל ל-50% נשים בממשלה). לרוב, נשים ייטו לעסוק בתחומים שנחשבים כ"חברתיים" או הקשורים לתחום המגדר. ישראל נמצאת על פי נתוני המחקר בקבוצת המדינות שבין 15%-20%, עם כ-18% שרות מתוך סך שרי הממשלה. עם זאת, נכון לחודש ינואר 2015, הנתונים נמוכים עוד יותר ועומדים על כ-13% (כאשר גם תפקידי השרות בממשלה ה-33 בישראל נראות כהולמות את הממצאים מחו"ל כאשר שתי השרות היחידות הן בתחומי התרבות והספורט והקליטה).

ייצוג נשי במגזר העסקי

בדיקה של הייצוג הנשי במגזר הפרטי התבצעה תוך התמקדות בייצוג הנשי בחברות הציבוריות במדד ת"א 100. הנתונים מראים על תמונה דומה לזו שהתקבלה במגזר הציבורי. בעוד הייצוג הנשי בכנסת עמד בשנת 2010 על כ-18%, ייצוג הנשים בדירקטוריונים של חברות ציבוריות עמד בשנת 2014 על 17.2%, וייצוג של נשים בהנהלה עמד על כ-19%. אחוז הנשים בתפקידי מנכ"ל ויו"ר דירקטוריון נמוך יותר ועומד על 7.5% ו-2%, בהתאמה. בהשוואה בינלאומית, בכל הנוגע לייצוגן של נשים בדירקטוריונים של חברות, הרי שמצבה של ישראל טוב יחסית, כאשר היא מדורגת במקום השישי מבין מדינות העולם.[12] נראה כי על אף שהייצוג הנשי בשני המגזרים בישראל הוא דומה, הרי שבמדינות אחרות הייצוג הנשי במגזר הציבורי עולה על זה שבמגזר הפרטי.[13]

הפילוח	אחוז הנשים
נשים כיו"ר דירקטוריון	2.0
נשים כמנכ"ליות	7.5
נשים בדירקטוריון	17.2
נשים כמנהלות	19.0

הייצוג הנשי בהנהלות של חברות ציבוריות נמוך למדי ואינו עובר את ה-20%, ועדיין נתון זה גבוה לעומת רוב מדינות העולם. **כלומר, נשים במגזר העסקי בישראל, על אף ייצוגן הנמוך באופן אבסולוטי, מצויות במצב טוב יותר באופן יחסי ליתר מדינות העולם. במגזר הציבורי הייצוג הנשי בישראל נמצא בעמדת נחיתות יחסית לעולם, למרות השיפור המתמיד במצב.**

---

12 נורבגיה, שבדיה, פינלנד, צרפת ובריטניה מקדימות אותנו בדירוג, כאשר בנורבגיה ובצרפת קיים חוק המחייב מכסת נשים בדירקטוריון.

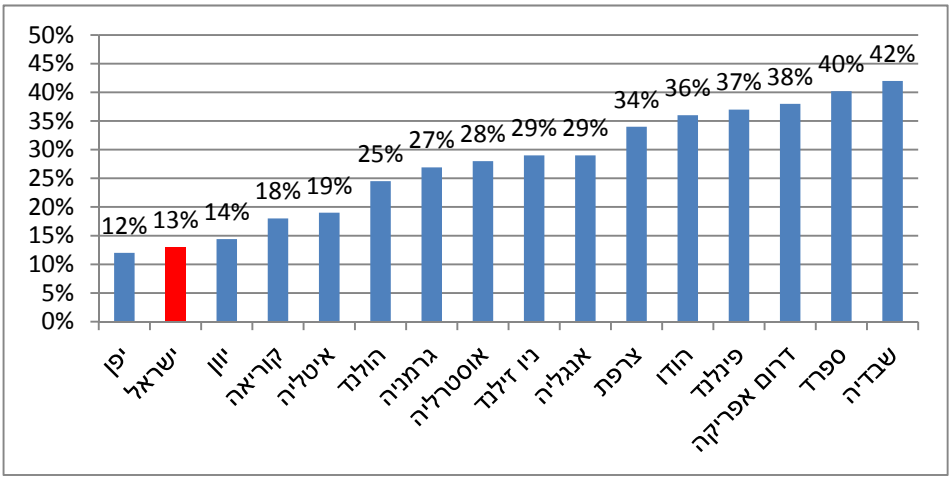
13 לקוח מתוך: מפקד קטליסט בישראל, "נשים מובילות בעסקים", מארס 2014.

נשים בשלטון המקומי – ישראל מול העולם

הייצוג הנשי בשלטון המקומי בישראל הוא נמוך יחסית לייצוגן בשלטון המרכזי, וכן יחסית לייצוג הנשי בשלטון המקומי במדינות העולם. בתרשים 3 ניתן לראות כי הייצוג הנשי במועצות של הרשויות המקומיות בישראל עומד על כ-13% בלבד.[14] לאור תרשים זה ניתן להסיק כי השפעתן של נשים בשלטון המקומי בישראל היא זניחה יחסית. עם זאת, יש להדגיש כי נתון זה מהווה שיפור לעומת שנים עברו. כך, על פי הרצוג (1999), עולה כי שיעור חברות המועצה עלה בחדות עם השנים, משיעור של כ-4.2% בשנת 1950 ועד לכ-10.9% בשנת 1993 ו-13% בשנת 2013.

תרשים 3

אחוז נשים במועצות השלטון המקומי בעולם



פילוח נתוני ייצוג נשים בשלטון המקומי בישראל

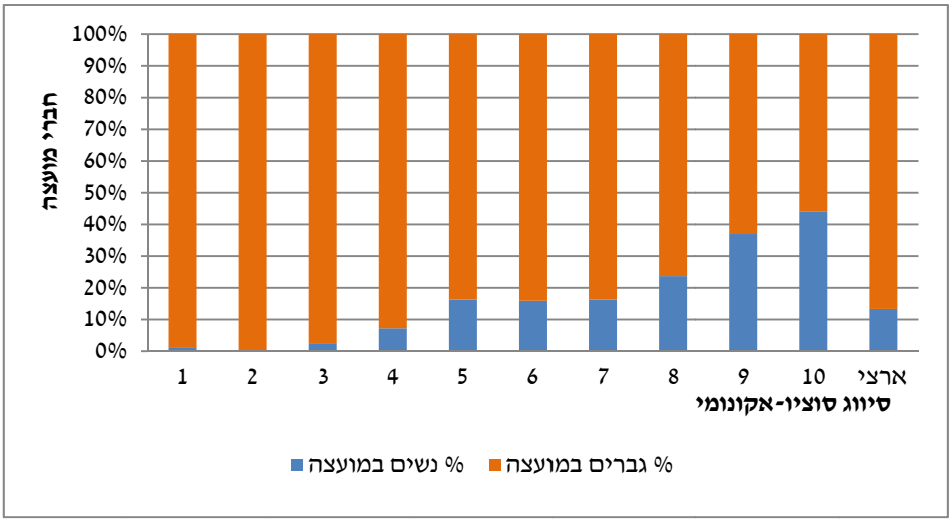
ייצוג נשי אינו מתפלג באופן אחיד בכלל הרשויות המקומיות בישראל. נהפוך הוא, קיימות רשויות בהן כלל אין נשים, רשויות אחרות בהן נשים מקבלות ייצוג סימבולי ורשויות בהן הייצוג הנשי הוא משמעותי. תרשים 4 מציג את התפלגות הייצוג הנשי

[14] Sundstrom 2013; UNDP, (2010); Statistics New Zealand (2014)

במועצת הרשות לפי אשכולות חברתיים כלכליים. מהתרשים ניתן ללמוד כי ברשויות מקומיות באשכולות החלשים (1-4), המורכבות ברובן המכריע מרשויות לא יהודיות ורשויות חרדיות, הייצוג הנשי הוא זניח. באשכולות הביניים 5-7 הייצוג הנשי עומד בממוצע על כ-17%, שיעור שבספרות נהוג לכנות אותו כייצוג סימבולי. באשכולות החזקים יחסית 8-10 כבר נראה ייצוג גדול יותר העומד על כ-35%.[15]

תרשים 4

אחוז נשים במועצות השלטון המקומי בחתך אשכולות חברתיים כלכליים - 2013



בדיקה של נתוני ייצוג נשים בפוליטיקה המקומית מגלה תמונת מצב לפיה נשים בישראל מודרות מייצוג בקבלת החלטות. הדרה זו בכל הנוגע לרמה המקומית היא חמורה יותר ברשויות חלשות, חרדיות וערביות.

15 אנו מציגים נתונים רק אודות חברות מועצה ולא לגבי נשים בתפקיד ראש הרשות המקומית. זאת עקב מיעוט נשים המכהנות בתפקיד זה, כאשר נכון לשנת 2014 מכהנות בתפקיד ראש הרשות המקומית רק 6 נשים.

5. השלטון המקומי בישראל

השלטון המקומי בישראל מנה בשנת 2014 257 רשויות מקומיות.16 רשויות אלו מחולקות לארבעה סוגים עיקריים והם: עיריות, מועצות מקומיות, מועצות אזוריות ומועצות תעשייתיות. הרשויות המקומיות אמונות על אספקת שירותים מוניציפליים (פינוי אשפה, מים וביוב, תברואה, תכנון ובנייה ועוד), כמו גם על אספקת שירותים ממלכתיים כגון חינוך ורווחה. אף שהחוק בישראל לא נותן אוטונומיה לשלטון המקומי, הרי שבפועל לרשויות המקומיות ישנו מרחב תמרון גדול בכל הנוגע למימוש העדפותיהם של תושבי הרשות. ברם, הן כבולות מבחינה תקציבית לחוק הקובע כי עליהן לשמור על תקציב מאוזן. דרישה זו, יחד עם חובות ביצוע מוגדרות אשר מוטלות עליהן הופכת לא אחת את תקציבי הרשויות לקשיחים למדי, כאשר בחלק מהמקרים, ובדגש על רשויות חלשות, יכולות התמרון של הרשות אינן גבוהות בכל הנוגע להשקעת מקורות עצמיים למימוש העדפות ייחודיות של הבוחרים. מצב זה הוא בעיקר נחלתן של הרשויות החלשות יותר ונטולות העצמאות הכלכלית (להרחבה בנושא זה של סמכויות וחובות הרשויות המקומיות ראה סטקלוב וריינגוורץ 2014).

השלטון המקומי בישראל מבצע מספר פעולות מרכזיות באמצעות התקציב השוטף העומד לרשותו, אשר עמד נכון לשנת 2011 על כ-46 מיליארד ש"ח.[17] כל רשות עצמאית בפעולותיה, אך תחת מגבלה של קיום הוראות החוק. המגבלה האפקטיבית היחידה של הרשויות בישראל היא הקפדה על תקציב מאוזן, כאשר חריגה ממנו תביא לרוב (גם אם בעיכוב של מספר שנים) לפיקוח הדוק יותר של משרד הפנים עד כדי צעדי הדחה של ראש הרשות.

בהמשך לאמור לעיל, משרד הפנים מפקח על סל ההוצאות וההכנסות אך אינו מפקח על חלוקת המשאבים הפנימית ברשות. קיימים מספר תנאים חריגים לכך. כך למשל, בתחום החינוך (אשר יעמוד במרכז מחקר זה), מחויבת הרשות להעביר את התקציב אותו קיבלה ממשרד החינוך, רק למטרות חינוך. בתחום הרווחה מחויבת הרשות להשלים "MATCHING" לתקציב ממשלתי, כך שלכאורה בתחום זה היא

16 כלל הנתונים בסעיף זה הם עיבודים לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

17 זאת ללא התקציב הבלתי רגיל, אשר מטרתו לבצע פעולות פיתוח ארוכות טווח.

מחויבת מתקציבה שלה לביצוע פעולות, כלומר – שיקול דעתה בהקשר ל"כמות" המוצר הציבורי המכונה רווחה נפגמת. עם זאת, ביכולתה של הרשות שלא להקצות את הסכום מתקציבה ובכך לוותר על התקצוב הממשלתי (כפי שמתקיים לא אחת ברשויות החלשות יחסית).[18] פרט לתחומי החינוך והרווחה, אין (כמעט) התערבות ממשלתית בכל האמור בהוצאות הרשות המקומית וזאת כאמור פרט לסוגיית האיזון התקציבי ולסוגיות שונות הקשורות לטוהר מידות (הגבלה על תשלום שכר וכו', אשר אמנם מגבילים את חופש הפעולה של הרשות, אך אינם קשורים לתחום הוצאה פרטני כזה או אחר אלא גורפים בכלל התחומים). כלומר – תחומי החינוך והרווחה הם תחומים, אשר יחסית קיימת רגולציה ממשלתית מסוימת לגביהם, אך רק בהקשר לאופן הוצאת כספי התמיכה הממשלתית. תרשים 5 מציג את התפלגות המקורות של תקציב החינוך ברשות המקומית לפי אשכולות חברתיים כלכליים.[19]

הנתונים בתרשים 5 מחלקים את מקורות ההוצאה על חינוך לשלושה מקורות עיקריים: הכנסה ממשרד החינוך (כלומר – תקציב ממשלתי, המחולק כנוסחת הקצאה), הכנסות עצמיות מחינוך (גביית תשלומי הורים) והשתתפות הרשות (תקציב תוספתי אותו מחליטה הרשות המקומית להשקיע מכספה הפנוי לצורך שיפור החינוך ברשות). תקציב זה ישמש אותנו לבחינה כמשתנה תלוי בעבודה זו. מתרשים 5 ניתן ללמוד כי ככל שהרשות באשכול גבוה יותר היא מוציאה סכום גבוה יותר על חינוך שמקורו בהשתתפות הרשות (כלומר – כספים שהרשות המקומית מחליטה מרצונה להשקיע בחינוך, מעבר לגביית ההכנסות מההורים ומהשתתפות משרד החינוך), כאשר אשכולות 8 ו-9 חורגים מהמגמה הכללית. ניתן לראות כי השתתפות הרשות בתקציב החינוך היא משמעותית ביותר, לפחות באשכולות 5 ומעלה.

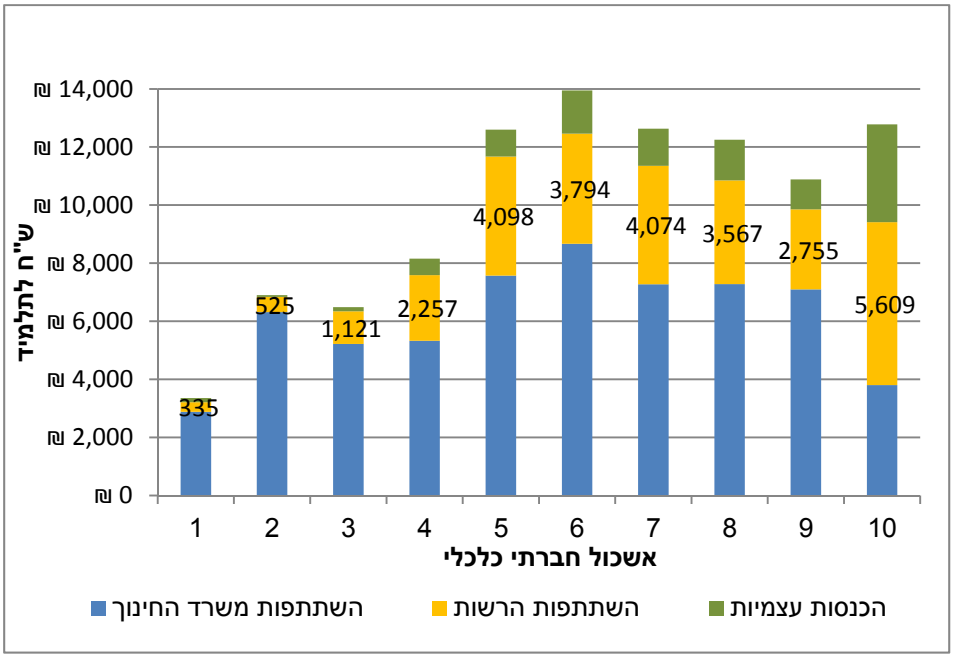
---

18 יש להדגיש כי משיחות לא-פורמליות שקיימנו עם גורמים שונים בתחום החינוך והרווחה עולה, כי גם כאשר הרשות אינה מסוגלת להשלים את כל תקציב ה-MATCHING על מנת לזכות בכלל התקציב הממשלתי, הרי שמשרד הרווחה לא בהכרח יקטין תקצוב. לעתים קרובות הנושא ידון מחוץ לנוסחאות התקצוב הרגילות ויועבר כתקציב מיוחד לרשות. עם זאת, מצב זה מייצר אי ודאות לרשות והופך אותה לתלויה בחסדי המשרד ללא יכולת ברורה לדעת מראש את תוצאת הפחתת התקצוב.

19 אשכולות חברתיים כלכליים בשלטון המקומי, מחלקים את הרשויות לעשרה אשכולות כאשר אשכול 1 הוא החלש ביותר ואשכול 10 החזק ביותר. סיווג האשכולות מבוצע על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, והוא כולל מספר רב של פרמטרים לגבי תושבי הרשות (החל ממספר רכבים למשפחה ועד להכנסה הפנויה).

תרשים 5

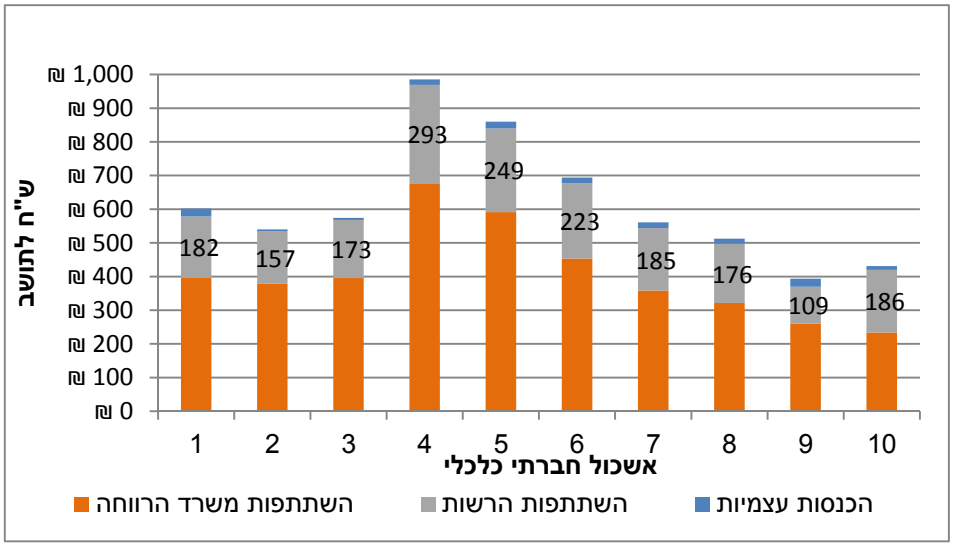
חציון מקורות ההכנסה ברשויות המקומיות לתקציב חינוך
לפי אשכולות חברתיים - 2012



תרשים 6 מציג את הוצאות הרשות על רווחה ברשות המקומית לפי אשכולות חברתיים כלכליים. תקציב הרווחה קטן משמעותית בגודלו לעומת תקציב החינוך. בנוסף, בתקציב הרווחה, בניגוד לתקציב החינוך, עוסקים לרוב אנשי המקצוע ברשות ולא הדרג הפוליטי (דורון 1994).

תרשים 6

חציון מקורות ההכנסה ברשויות המקומיות לתקציב רווחה
לפי אשכולות חברתיים כלכליים - 2012

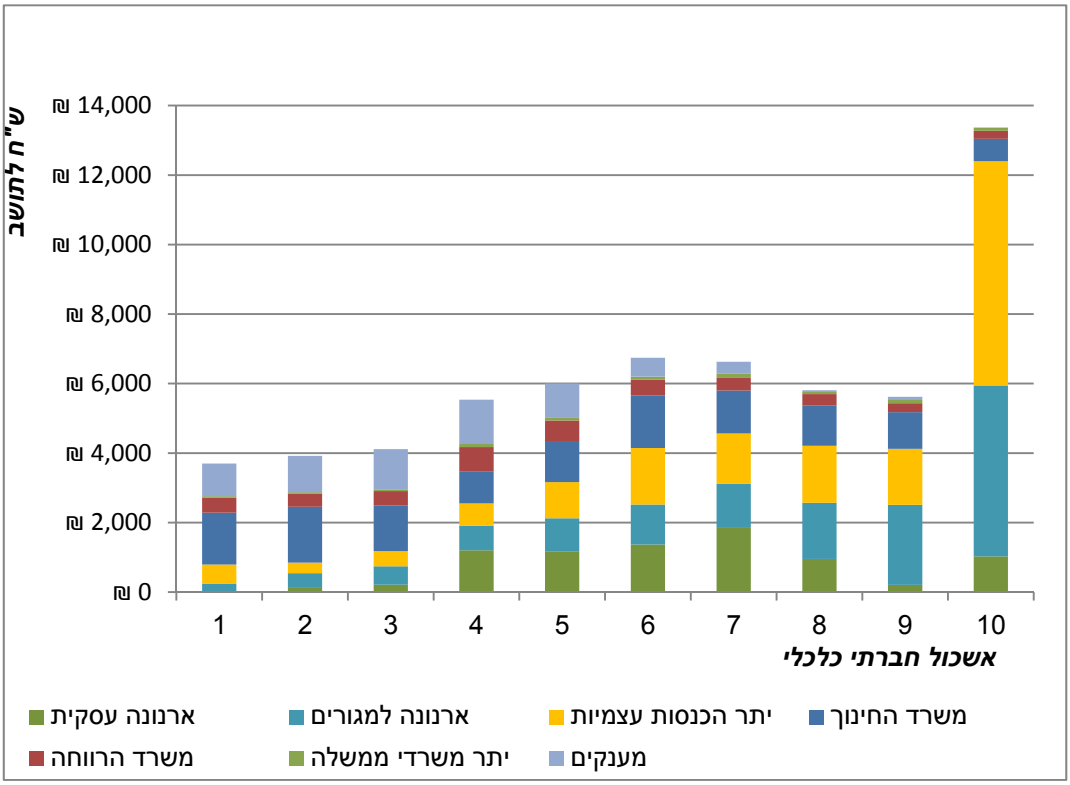


בדומה לתרשים 5, גם תרשים זה מחולק להכנסות ממשרד ממשלתי (משרד הרווחה), הכנסות עצמיות (אם כי בשיעור נמוך יותר מאלו שנצפו בחינוך) והשתתפות עצמית של הרשות בפעולות רווחה בתחומה. מתרשים 6 עולה כי השתתפות הרשות מגיעה לשיאה באשכול 4 וככל שעולים באשכולות התקציב פוחת. נראה כי הסיבה המרכזית לכך היא כי תחום הרווחה עשוי להיחשב כמוצר נחות ועל כן, ככל שהרשות חזקה יותר, והכנסת התושבים עולה, כך הרשות מוציאה פחות על רווחה.[20]

[20] משיחות שנתקיימו עם מספר גורמים בכירים בתחום הרווחה בישראל, עולה כי הרשויות המקומיות אכן רואות הבדל בין תחום הרווחה לחינוך. תחום החינוך מהווה מעין "תעודת זהות" לרשות המקומית, ולרוב ראשי רשויות מקומיות ישאפו לעסוק בו בעצמם או ימצבו אותו כגורם המרכזי בעשייתם הציבורית. תחום הרווחה לעומת זאת כפי שנכתב לעיל, אינו מהווה גורם השפעה מבחינת ראש הרשות, ובמובן מסוים ראש הרשות יעדיף להותיר את העיסוק בו לגורמי המקצוע. זו בין היתר גם אחת הסיבות, לטענת משרד הרווחה, לכך שאין מקום לקביעת סל שירותים מינימלי בתחום הרווחה לרשויות. זאת מכיוון שהרשויות המקומיות עשויות להיצמד למינימום שיוגדר להן ולא לספק שירותי רווחה מעבר לו. במובן זה, דווקא היעדרו של סל מינימלי מביא לכך שרשויות משקיעות סכום גבוה מה-MATCHING שנקבע להן על ידי המשרד.

תרשים 7

חציון ההכנסות ברשות המקומית לפי אשכולות חברתיים כלכליים - 2012



הכנסות הרשויות המקומיות מגיעות ממספר מקורות עיקריים כפי שעולה מתרשים 7, חלקם ממשלתיים וחלקם עצמיים מגביית ארנונה בעיקר. ניתן ללמוד כי החל מאשכול ארבע הרשויות המקומיות נסמכות על תקציבן העצמי (כלומר – כלל ההכנסות פרט למענקי משרד הפנים וסה"כ השתתפות הממשלה) במעל לכ-50% בכדי לממן את פעולותיהן. נתון זה מרמז על חופש יחסי בהחלטת הרשויות על הקצאת משאבים ובמילים אחרות – **ביכולתה של רשות מקומית באשכולות החברתיים כלכליים החזקים לקבוע סדרי עדיפויות על פי פונקציית התועלת הפרטנית של כל רשות ורשות.**

נציגי ציבור בשלטון המקומי

בכל רשות מקומית מכהנים חברי מועצה הנבחרים על ידי תושבי הרשות למעט מספר מקרים חריגים.[21] הבחירות ברשויות המקומיות הן בשני פתקים, האחד לראש הרשות והשני לחברי המועצה.[22] מספרם של חברי המועצה אינו אחיד ונקבע על פי גודל הרשות. המספר נע בין 5 חברי מועצה ברשות קטנה של עד 1,000 תושבים (מועצה אזורית מגילות ים המלח) ועד ל-31 חברי מועצה ברשויות של מעל ל-300,000 תושבים (ת"א וירושלים). באופן כללי, ממוצע התושבים נכון לשנת 2012 עומד על כ-31 אלף תושבים לרשות ואילו החציון עומד על כ-14 אלף תושבים. כלומר, במרבית הרשויות המקומיות מכהנים 11-15 חברי מועצה. חברי המועצה ברשות אמונים על כלל היבטי הניהול ברשות, והם למעשה משמשים כמקבילה המקומית לכנסת ולממשלה. כך מתואר הדבר ב"מדריך לנבחר ברשות המקומית":

> המועצה, ברשות המקומית, היא הגורם שבידיו הסמכות והיכולת לאשר נושאים ועניינים שהוגדרו בחוק, לחוקק חוקי עזר, לפקח, לבקר וליזום. על המועצה לדון במעשיה ובכוונותיה של הנהלת הרשות, להתבונן במדיניות שראש הרשות מבקש להתוות ולחוות את דעתה, לאשר מינויים של בכירי הרשות, לבחון את התוכניות ולאשר את התקציבים. מסמכויות המועצה: מינויים, פיטורים והדחות, אישור ענייני הכספים של הרשות, ניהול מקרקעין, הקמת תאגידים עירוניים, חקיקת חוקי עזר, דיון בדוחות הביקורת, פיקוח, ביקורת ובקרה על ראש הרשות והדרג הממונה.[23]

---

21 מקרים אלו הם: א. רשויות מקומיות המוגדרות כ"מועצות תעשייתיות" (תפן ורמת חובב), אשר בהן תפקידה של מועצת הרשות לשמש כמעין מינהלת אזור התעשייה. ב. רשויות מקומיות הנמצאות תחת ועדה ממונה מטעם משרד הפנים, אשר מנהלת בפועל את הרשות, וזאת עקב משבר תקציבי או ניהולי שהביא להדחה של ראש הרשות וחברי המועצה. נכון לשנת 2013, במרביתן של הרשויות המקומיות נערכו בחירות הן לתפקיד ראש הרשות והן למועצת הרשות המקומית, וזאת לאחר מספר שנים, בהן בחלק לא מבוטל מהרשויות (מעל ל-20 בשיא התקופה), כיהנו ראשי רשויות וחברי מועצה שאינם נבחרי ציבור אלא מינויים של משרד הפנים. מרבית הועדות הממונות מונו לרשויות מקומיות ערביות, כך שנושא זה אינו משפיע על הניתוח האמפירי שאנו מבצעים.

22 אם ראש הרשות הנבחר עומד בראש מפלגה אשר לא הצליחה לעבור את אחוז החסימה – הוא יצטרף כחבר נוסף למועצה.

23 המדריך לנבחר ברשות המקומית (2013), משרד הפנים.

6. השפעת הייצוג הנשי על הוצאות חינוך ורווחה

בסעיף זה נבדוק את ההשפעה של הייצוג הנשי במועצת הרשות[24] על תקציבים מוניציפאליים של חינוך ורווחה. על מנת לענות על שאלה זו בחרנו להתמקד בשינויים בייצוג הנשי בעקבות מערכת הבחירות של שנת 2008, ולבדוק אם הם הביאו לשינויים בתקציבי החינוך והרווחה. ההשוואה תתמקד בהבדלים בין השנים 2004 ו-2007 (לפני בחירות 2008) לבין השנים 2009 ו-2012 (אחרי הבחירות). בחרנו בעבודה זו להתמקד ברשויות יהודיות לא חרדיות, מכיוון שהייצוג הנשי ברשויות אחרות הוא אפסי ונובע ככל הנראה ממניעים תרבותיים ודתיים. כמו כן, לא הכללנו בבדיקה מועצות אזוריות וזאת מכיוון ששיטת הבחירה ברשויות אלו מבוססת על ייצוג של כל יישוב במועצת הרשות, ומהווה מודל הצבעה שונה מזה הנהוג בעיריות ומועצות מקומיות. בסך הכול נכללו במודל 113 רשויות מקומיות, שנבדקו כאמור בארבע שנים לאורך התקופה 2004-2012. מכיוון שהייצוג הנשי מתואם מאוד עם מאפיינים קבועים של הרשות המקומית, ישנו קושי לבצע בדיקה של נתוני רוחב (cross-section), ולכן אנו מנתחים נתוני פאנל בהם ההשוואה אינה בין רשויות מקומיות שונות באותה נקודת זמן אלא השוואה בתוך כל רשות תוך בדיקת השינויים שכל רשות עוברת.

משוואה מספר 1 מתארת את המודל האקונומטרי:

$$(1)\quad y_{it} = \beta Women_{it} + \gamma X_{it} + F_i + T_t + e_{it}$$

כאשר y_{it} הוא המשתנה המוסבר (הוצאות חינוך או הוצאות רווחה, כאחוז מההוצאות בתקציב הרגיל), עבור רשות i בשנה t. $Women_{it}$ הוא אחוז הנשים במועצת הרשות i בשנה t. X_{it} הוא וקטור של משתני בקרה: מספר תושבים, הכנסה

---

24 אנו בחנו את הייצוג כפי שהוא עולה מדוחות משרד הפנים על הבחירות ברשויות. יש לציין כי אם חלו שינויים במהלך השנים עם התפטרותם של חברי מועצה והחלפתם בחברים אחרים (נשים בגברים וגברים בנשים), הרי שבדיקה זו לא תאתר אותם. עם זאת, להערכתנו, שינויים אלו היו שוליים והם אינם אמורים להשפיע באופן מהותי על המודל.

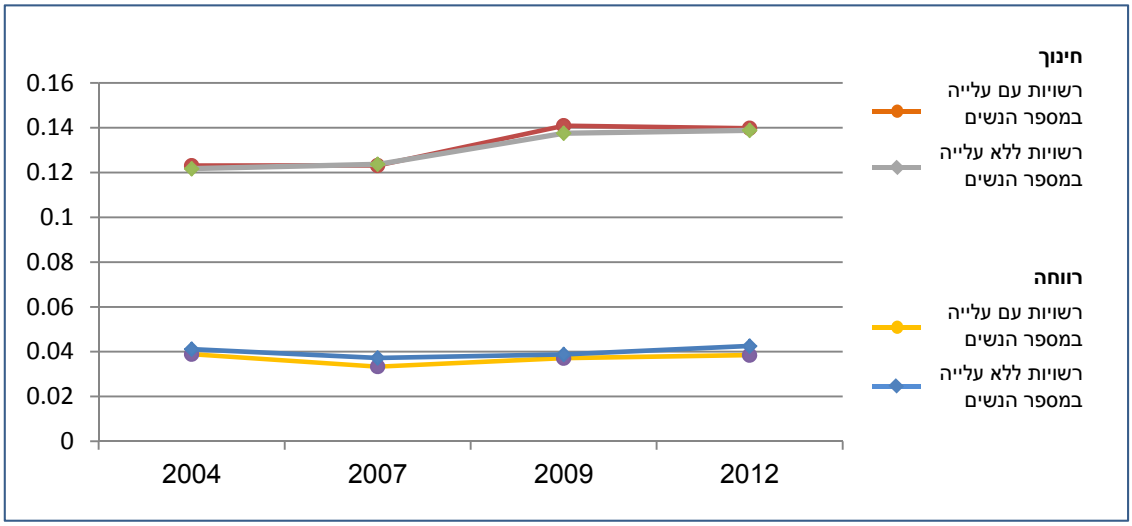
ממוצעת של תושבי הרשות, ומענקי החינוך מהשלטון המרכזי כאחוז מהכנסות הרשות. F_i הוא ההשפעה הקבועה (fixed effect) של כל רשות i, T_t היא ההשפעה של כל שנה t, ו- e_{it} הוא השארית של הרגרסיה.

לצורכי השוואה, אנו מציגים בסעיף הבא גם תוצאות של מודל פשטני המתבסס על רגרסיות ריבועים פחותים (ols), בו אנו לא שולטים על אפקטים קבועים. כפי שנראה בהמשך, הסתכלות על מודל פשטני שכזה, אף שהיא קיימת בספרות, עשויה להיות מטעה.

תרשים 8 מתאר את התפתחות הוצאות החינוך והוצאות הרווחה לאורך שנות המדגם – 2004, 2007, 2009 ו-2012, כתלות בייצוג הנשי. התרשים משווה בין שתי קבוצות – 59 רשויות בהן חלה עלייה בייצוג הנשי בשנת 2008 לעומת 54 רשויות בהן לא חלה עלייה בייצוג הנשי (בהן 26 רשויות בהן הייתה ירידה בייצוג הנשי). כפי שניתן לראות בתרשים, בשתי הקבוצות חלה עלייה בתקציבי החינוך, משיעור של כ-12% מתקציב הרשות בשנים 2004 ו-2007 לשיעור של כ-14% בשנים 2009 ו-2012. ברם, ההבדלים בין שתי הקבוצות קטנים ביותר. נראה כי הגידול בתקציב החינוך מתרחש באופן דומה מאוד ברשויות בהן חלה עלייה בייצוג הנשי (הקו הכתום), לעומת רשויות בהן לא חלה עלייה בייצוג הנשי (הקו האפור). ניתן לראות תמונה דומה גם בתקציב הרווחה – השינויים בתקציבי הרווחה ברשויות בהן חלה עלייה בייצוג הנשי (הקו הצהוב) אינם שונים מהותית מהשינויים בתקציבי הרווחה בקרב רשויות בהן לא חלה עלייה בייצוג הנשי (הקו הכחול). מטרת התרשים היא להמחיש את ההבדלים בין רשויות הנבדלות זו מזו ברמת הייצוג הנשי. יחד עם זאת, התרשים אינו מהווה תחליף לניתוח אקונומטרי אשר מסוגל לבצע בקרה על משתנים מתערבים וכן לאמוד מקדמים תוך התחשבות בשונות בין הרשויות במדגם.

תרשים 8

שינויים בתקציבי חינוך ורווחה כתלות בייצוג נשי



לוח 1 מציג את תוצאות האמידה של המודל האקונומטרי. לצורכי השוואה אנו מציגים בעמודה 1 תוצאות של רגרסיית ריבועים פחותים (ols), כאשר משתנה הייצוג הנשי הוא המשתנה המסביר היחיד. המקדם של הייצוג הנשי עומד על 0.084, והוא מובהק מבחינה סטטיסטית. המשמעות של מקדם זה היא שעלייה של עשר נקודות האחוז בייצוג הנשי (למשל – מ-13% ל-23% ייצוג נשי) מתואמת עם עלייה של כ-0.8 נקודות האחוז באחוז התקציב מופנה לחינוך (למשל מ-12% ל-12.8%). בעמודה 2 אנו מוסיפים משתני בקרה וניתן לראות שהמקדם יורד משמעותית והוא אינו שונה באופן מובהק מאפס. כלומר, לאחר הוספת משתני בקרה לא ניתן לדחות את השערת האפס שייצוג נשי אינו משפיע על תקציבי חינוך. השינוי המשמעותי במקדם של הייצוג הנשי נובע מהמתאם בין ייצוג נשי והכנסה. ניתן לראות כי ההכנסה הממוצעת של תושבי הרשות היא זו המתואמת עם הוצאות החינוך, בעוד הייצוג הנשי, המתואם עם אותה הכנסה, אינו משפיע על הוצאות החינוך בפני עצמו. לבסוף, עמודה 3 מציגה את תוצאות האמידה של משוואה מספר 1, המהווה את המודל האקונומטרי המועדף. כאן אנו שולטים על מאפיינים קבועים ברמת הרשות וברמת השנה, וכן על שלושת משתני הבקרה שהוצגו לעיל. המקדם עבור הייצוג הנשי

בעמודה 3 עומד על 0.009- והוא אינו שונה באופן מובהק סטטיסטית מאפס. במילים אחרות, לפי המודל של משוואה (1) לא ניתן לשלול את ההשערה כי ייצוג נשי אינו משפיע על הוצאות החינוך ברשות.

לוח 1

השפעת הייצוג הנשי על הוצאות חינוך ורווחה

	הוצאות חינוך			הוצאות רווחה		
משתנה מסביר	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
ייצוג נשי	0.084**	0.005	-0.009	-0.044***	-0.014*	-0.007*
	(0.034)	(0.036)	(0.029)	(0.008)	(0.008)	(0.004)
מספר תושבים		-0.000	0.000		0.000	0.000
		(0.000)	(0.000)		(0.000)	(0.000)
הכנסה ממוצעת		0.008***	-0.0006		-0.003***	-0.002**
		(0.001)	(0.0042)		(0.0004)	(0.001)
העברות חינוך		0.049	-0.181***		-0.020	-0.019
		(0.055)	(0.058)		(0.015)	(0.013)
אפקטים קבועים	לא	לא	כן	לא	לא	כן
מספר תצפיות	404	392	392	403	391	391
R-square	0.037	0.225	0.162	0.106	0.383	0.175

הערות:

לוח 1 מציג תוצאות של שישה מודלים, המוצגים כל אחד בעמודה נפרדת. המשתנה המוסבר בעמודות 1-3 הוא הוצאות החינוך העצמיות כאחוז מסך הוצאות הרשות; המשתנה המוסבר בעמודות 4-6 הוא הוצאות הרווחה העצמיות כאחוז מסך הוצאות הרשות. עמודות 1 ו-4 מציגות מודל OLS עם משתנה מסביר בודד. עמודות 2 ו-5 מציגות מודל OLS עם משתני בקרה. לבסוף, עמודות 3 ו-6 מציגות את את המודל שהוצג במשוואה (1) וכולל בקרה על אפקטים קבועים. כל תא מציג את הערך של מקדם הרגרסיה, ומתחתיו בסוגריים את סטיית התקן. *, **, *** מייצגים את רמת המובהקות: 10%, 5% ו-1% בהתאמה.

עמודות 4-6 בלוח 1 מציגות את תוצאות האמידה עבור השפעת הייצוג הנשי על הוצאות הרווחה. התוצאות מסודרות בסדר זהה לזה של עמודות 1-3 – עמודה 4 מציגה את רגרסיית הריבועים הפחותים, עמודה 5 מוסיפה משתני בקרה, ולבסוף עמודה 6 מציגה את המודל שהוצג במשוואה (1). המקדם עבור הייצוג הנשי בשלושת העמודות הוא שלילי, דבר שמנוגד לספרות, ונובע ככל הנראה מהמתאם בין המצב הסוציו אקונומי ברשות לבין הייצוג הנשי. המקדם של הייצוג הנשי בעמודה 6 עומד על 0.007- והוא מובהק תחת טעות של 10%, אשר נחשבת כגבולית מבחינת מובהקות סטטיסטית. לפיכך אנו טוענים כי ישנה סבירות רבה שהשפעת הייצוג הנשי על הוצאות הרווחה אינה שונה מהותית מאפס.

לוח 2 מציג תוצאות נוספות הבאות לבחון את רגישות המודל לשינויים בספציפיקציה ובשיטת האמידה. בדומה ללוח 1, עמודות 1-3 עוסקות בהוצאות חינוך ועמודות 4-6 בהוצאות רווחה. עמודות 1 ו-3 אומדות את המודל שהוצג במשוואה (1) תוך שהן מוסיפות אינטראקציה בין ייצוג נשי למצב סוציו אקונומי, על מנת לבחון הטרוגניות בהשפעת הייצוג הנשי בין רשויות חלשות וחזקות. ניתן לראות כי השפעת הייצוג הנשי, כמו גם האינטראקציה עם המצב החברתי-כלכלי, אינן שונות באופן מובהק מאפס. המקדם של האינטראקציה בין ייצוג נשי למצב חברתי כלכלי הוא שלילי – גידול בייצוג הנשי צפוי להשפיע פחות ברשויות במצב חברתי כלכלי גבוה. אף שתוצאה זו אינה מובהקת מבחינה סטטיסטית הרי שהיא חוזרת על עצמה גם בבדיקות נוספות שעשינו. עמודות 2 ו-4 אומדות את המודל שהוצג במשוואה (1) תוך שהן בודקות השערה שמועלית בספרות האקדמית, לפיה השפעת הייצוג הנשי אינה לינארית, אלא ישנו סף כלשהו אשר רק מעליו נשים מצליחות להשפיע על קבלת ההחלטות (Tokenism). בעמודות אלו הייצוג הנשי הוא משתנה בדיד שערכו 1 אם הייצוג הנשי גדול מ-15%, ו-0 אם הוא שונה מכך. ניתן לראות שההשפעה היא למעשה שלילית (גם אם לא מובהקת) – ייצוג נשי גדול מ-15% אינו מביא לגידול בהוצאות החינוך או הוצאות הרווחה. לבסוף, עמודות 3 ו-6 מיישמות אומד סטטיסטי שונה, אשר נאמד תוך שימוש ב-GMM. אומד זה, המבוסס על עבודתם של ארלנו ובונד (Arellano & Bond 1991), מתחשב באפשרות שאחוז הוצאות החינוך או הרווחה מושפע מאחוז הוצאות אלו בתקופות מוקדמות יותר. גם כאן ניתן לראות כי השפעת הייצוג הנשי אינה מובהקת מבחינה סטטיסטית.

לוח 2

השפעת הייצוג הנשי על הוצאות חינוך ורווחה - מבחני רגישות

	הוצאות חינוך			הוצאות רווחה		
משתנה מסביר:	(1) הטרוגניות	(2) השפעת סף	(3) GMM	(4) הטרוגניות	(5) השפעת סף	(6) GMM
ייצוג נשי	0.082 (0.112)	-0.003 (0.006)	0.020 (0.036)	-0.007 (0.017)	-0.001* (0.0007)	-0.002 (0.004)
ייצוג נשי*סוציו	-0.014 (0.014)			-0.000 (0.002)		
מספר תושבים	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)
הכנסה	-0.0006 (0.0042)	-0.0003 (0.0043)	-0.010* (0.006)	-0.002** (0.001)	-0.0018* (0.001)	-0.003*** (0.001)
העברות חינוך	-0.181*** (0.057)	-0.182*** (0.057)	-0.183*** (0.060)	-0.019 (0.013)	-0.019 (0.013)	-0.009 (0.014)
אפקטים קבועים	כן	כן	לא	כן	כן	לא
מספר תצפיות	392	392	191	391	391	190
R-square	0.167	0.163		0.175	0.175	

הערות:
לוח 2 מציג תוצאות של שישה מודלים, המוצגים כל אחד בעמודה נפרדת. המשתנה המוסבר בעמודות 1-3 הוא הוצאות החינוך העצמיות כאחוז מסך הוצאות הרשות; המשתנה המוסבר בעמודות 4-6 הוא הוצאות הרווחה העצמיות כאחוז מסך הוצאות הרשות. עמודות 1 ו-4 מציגות מודל בו ההשפעה של הייצוג הנשי תלויה במצב חברתי-כלכלי. עמודות 2 ו-5 מציגות מודל בו השפעת הייצוג הנשי אינה לינארית אלא תלויה בסף של 15%. עמודות 3 ו-6 מציגות מודל GMM במקום מודל OLS. כל תא מציג את הערך של מקדם הרגרסיה, ומתחתיו בסוגריים את סטיית התקן.
*, **, *** מייצגים את רמת המובהקות: 10%, 5% ו-1% בהתאמה.

לסיכום, התוצאות בלוח 1 ובלוח 2 מראות באופן עקבי כי לא ניתן להפריך את השערת האפס שייצוג נשי אינו משפיע על הוצאות חינוך. בנוסף, במרבית המקרים לא ניתן להפריך את השערת האפס שייצוג נשי אינו משפיע על הוצאות רווחה. יחד עם זאת, במספר מקרים מתקבל מקדם שלילי ומובהק. כלומר, ייצוג נשי מתואם עם קיטון בהוצאות הרווחה. **התוצאות שהתקבלו במחקר זה עומדות בניגוד למחקרים רבים בספרות אשר מוצאים קשר חיובי בין ייצוג נשי לבין הוצאות חינוך ורווחה.**

לניתוח המובא במחקר זה ישנן מספר מגבלות. ראשית, ישנה אפשרות שהסיבה לכך שלא נמצאה השפעה של ייצוג נשי על הוצאות חינוך ורווחה קשורה בקיומם של משתנים מתערבים בלתי נצפים, אשר מתואמים עם ייצוג נשי ועם הוצאות חינוך ורווחה. במידה וקיים משתנה אשר מתואם באופן שלילי עם ייצוג נשי, אך באופן חיובי עם הוצאות חינוך, הרי שהשמטתו מהמודל האקונומטרי תיצור תוצאה לא מובהקת, אף אם בפועל ייצוג נשי מביא לגידול בהוצאות. כך למשל, שינויים במענקי ממשלה יכולים להיות משתנה שכזה: במידה ויש גידול במענקי ממשלה אשר מתבצע בעיקר ברשויות בהן יש ייצוג נשי נמוך, הרי שנראה גידול בהוצאות חינוך גם ברשויות שהגדילו ייצוג נשי (אך בהן מענקי הממשלה לא השתנו) וגם ברשויות שלא הגדילו ייצוג נשי (אך חל בהן גידול במענקי ממשלה). אם מענקי הממשלה אינם נכנסים למודל באופן ישיר, ההשפעה שלהם תיכנס דרך המתאם (השלילי) עם הייצוג הנשי. התוצאה הסופית תהיה שההשפעה הנאמדת של הייצוג הנשי לא תהיה מובהקת, מכיוון שהיא תכלול את ההשפעה האמיתית של הייצוג הנשי (שהיא חיובית באופן תיאורטי), יחד עם ההשפעה האמיתית של מענקי הממשלה (השפעה חיובית) כפול המתאם השלילי בין מענקים לייצוג נשי.

מגבלה נוספת של הניתוח קשורה בתקופת המדגם הקצרה. המחקר למעשה מתאר את ההשפעה של שנת בחירות אחת – 2008, ומשווה את השנים לפני שנת 2008 לשנים שאחרי בחירות אלו. ברם, יכול להיות ששינויים בייצוג הנשי בשנות בחירות אחרות (למשל שנת 2003 או שנת 2013) כן הביאו לשינויים בתקציבי חינוך ורווחה. כלומר, ישנה אפשרות שהמדגם קטן מדי ולכן התוצאות אינן מובהקות ואינן מייצגות שנות בחירות אחרות. אנו מקווים כי מחקרים עתידיים יבחנו את ההשפעה של בחירות נוספות.

לבסוף, מגבלה נוספת של המחקר קשורה לאפשרות של סימולטניות (או אנדוגניות) של הייצוג הנשי והוצאות החינוך והרווחה. יכול להיות שהגידול בכמות

הנשים אינו רק משפיע, אלא גם **מושפע** מהמשתנים התקציביים אותם אנו בודקים. כך למשל, אפשר שקיצוץ בהוצאות חינוך מביא לעלייה בייצוג נשי, עקב רצון הבוחרים להגדיל מחדש את ההוצאות. במקרה זה ההשפעה הנאמדת עשויה לכלול שני רכיבים – רכיב חיובי (גידול בהוצאות חינוך עקב גידול בייצוג הנשי), ורכיב שלילי (מתאם בין קיצוץ בהוצאות ועלייה בייצוג הנשי). אם הייצוג הנשי הוא אנדוגני, האומד אשר נאמד במשוואות הרגרסיה לעיל עשוי להיות מוטה כלפי מטה או כלפי מעלה.

7. סיכום ודיון

אפלייתן של נשים בפוליטיקה המקומית מהווה בעיה מוסרית, ואפשר שהיא פוגמת בתועלת החברתית עקב חוסר יכולת לממש את העדפותיהן של התושבות ברשויות המקומיות. מחקרים קודמים מראים כי נשים הינן בעלות העדפות שונות מאלו של גברים בכל הנוגע לתקצוב ציבורי, ובמיוחד שנשים מעדיפות להגדיל את התקצוב לתחומים כגון חינוך ורווחה.

המודל המוצג במאמר זה בחן את מידת השפעתן של פוליטיקאיות במועצת הרשות המקומית על תקציבי הרשות. ההשערה שנבדקה הייתה האם גידול בהיקף הנשים המכהנות במועצת הרשות תביא גם להגדלת השפעתן על אופן התקצוב ברשות ולהסטת תקציבים לתחומים הנחשבים כ"נשיים" דוגמת תקציבי חינוך ותקציבי רווחה (כאחוז מסך תקציב הרשות). הממצאים מגלים כי בישראל, בשונה ממחקרים דומים שנערכו בחו"ל, לא נמצא קשר בין כמות הנשים במועצת הרשות לבין תקציבי החינוך והרווחה. כלומר, ההשפעה המיוחסת לנשים על תקצוב ברשויות המקומיות אינה מתקיימת בישראל. גם בדיקה שבחנה ייצוג נשי רק מעבר לסף מסוים (Tokenism) לא מצאה השפעה מובהקת מבחינה סטטיסטית.

ניתן להציג מספר הסתייגויות אקונומטריות למודל, כגון בחינה של מספר שנים מועט מדי, או אנדוגניות במשתנה התלוי. הסתייגויות אלו ראוי שייבחנו במחקרי המשך שיעסקו בנושא זה. ולמרות הסתייגויות אלה, הרי שלהערכתנו ההסבר לגבי היעדר קשר בין מספר הנשים במועצה להשפעה על תקציבי החינוך והרווחה בישראל עשוי להיות עקב סיבות אחרות.

הראשונה היא שיכולת ההשפעה של מועצת הרשות המקומית על ההתנהלות התקציבית של הרשות היא נמוכה יחסית. חברי המועצה הם למעשה "מתנדבים ללא שכר", ומתוקף כך יכולתם להשקיע ממרצם את מלוא תשומות הזמן הנדרשות כדי להביא לשינויים היא מוגבלת למדי (כלב 2009). בנוסף, המעבר לשיטת בחירות ישירה לראש הרשות החל מבחירות 1978 גרמה להפיכת ראש הרשות לדמות החזקה ברשות המקומית, והשפעתם של חברי המועצה הפכה לקטנה יחסית (רזין 2003). ניתן אולי גם לשער כי חברות במועצה לכשעצמה אינה מהווה את הפקטור המשמעותי

בהשפעה על תקציב הרשות וחברות בוועדת הכספים ברשות מהווה השפעה גבוהה יותר. מחקרים שבדקו ייצוג נשים בוועדות שונות בפוליטיקה הארצית מצאו כי נשים בדרך כלל לא נמצאות בוועדות "גבריות" כדוגמת ועדת הכספים או ועדת החוץ והביטחון אלא מודרות לוועדות העוסקות בתחומים "נשיים", אך עם היעדר יכולת השפעה מהותית (Heath et al. 2005 ;Yishai 1996). ניתן גם להעלות סברה כי בשלטון המקומי בישראל לאו דווקא חברי המועצה הם המשפיעים על תקציב הרשות אלא פקידים בכירים בעמדות רלוונטיות כגון גזבר או מנכ"ל או לחילופין, ראש העירייה בעצמו. על כן, עבודות עתידיות יידרשו לבחון רשויות בהן מכהנות נשים בתפקידים אלו לעומת רשויות בהן גברים מכהנים בתפקיד. בנוסף, אפשר שנשים משפיעות על תחומים אחרים זולת חינוך ורווחה.

לבסוף, סיבה נוספת עשויה להיות שפוליטיקאים בשלטון המקומי, בין שהם גברים או נשים, מביאים לידי ביטוי גם את העדפותיהן של נשים. יש לזכור כי בתחרות על ראשות העיר בין מתמודדים שונים יש צורך לזכות גם בקולות הנשים, כלומר על המתמודדים להציע מצע אשר משקף גם את העדפותיהן של נשים.

על כן, אנו מציעים כי העיסוק בכל הנוגע למגדר ושלטון מקומי יתמקד באמצעים לשיפור ייצוג העדפותיהן של תושבות הרשות המקומיות (כחלק מחשיבה מגדרית ברוח ה-Gender Mainstreaming), ולאו דווקא בהגדלת ייצוג נשים במועצות הרשויות המקומיות.

רשימת מקורות

בן דוד ל. ואלמגור לוטן א. (2009), "ייצוג נשים בשלטון המקומי", מרכז המחקר והמידע, כנסת ישראל.

דורון א. (1994), "שירותי רווחה אישיים בתפר שבין השלטון המרכזי ובין הרשויות המקומיות", מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.

הרצוג ח. ושרייבר נ. (1998), "עמדות הציבור ביחס לנשים בפוליטיקה המקומית", בעריכת נתנזון ר. & ליבנת יונג ר.

כלב ב. (2009), "מנגנוני הבקרה והביקורת שמפעיל משרד הפנים על התנהלות הרשויות המקומיות בהתאם לכללי מנהל תקין וטוהר המידות", נייר עמדה, בית הספר לממשל ולמדיניות, אוניברסיטת תל אביב.

מדינה ב' (2003), "איסור הפליה במגזר הפרטי מנקודת מבט של תאוריה כלכלית", עלי משפט ג (תשס"ג).

סטקלוב ע. וריינגוורץ י, (2015). "היבטים כלכליים של ביזור סמכויות ותקציבים לשלטון המקומי בישראל", בתוך: א' בארי, וע' רזין (עורכים), דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית, ירושלים: מחקרי פלורסהיימר באוניברסיטה העברית.

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

רזין ע. (2003), "רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות", מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

שטינברג פ. (2012), "מקידום נשים להטמעת חשיבה מגדרית: תמורות בתפקיד הממונה על קידום מעמד האשה במשרדי הממשלה", מחקר מדיניות, מכון ואן ליר בירושלים.

Adams, R. B., & Ferreira, D. (2009). *Women in the boardroom and their impact on governance and performance*. Journal of financial economics, 94(2), 291-309.

Ågren, H., Dahlberg, M., & Mörk, E. (2007). *Do politicians' preferences correspond to those of the voters? An investigation of political representation*. Public Choice, 130(1-2), 137-162

Arellano, M., & Bond, S. (1991*). Some tests of specification for panel data: Monte Carlo evidence and an application to employment equations*. The review of economic studies, 58(2), 277-297.

Barber, B. M., & Odean, T. (2001). *Boys will be boys: Gender, overconfidence, and common stock investment*. Quarterly journal of Economics, 261-292.

Becker, G. S. (2010). *The economics of discrimination*. University of Chicago press.

Besley, T., & Case, A. (2003). *Political institutions and policy choices: evidence from the United States.* Journal of Economic Literature, 7-73. Bengtsson, C., Persson, M., & Willenhag, P. (2005). Gender and overconfidence. Economics Letters, 86(2), 199-203.

Booth, C. and Bennett, (2002) *'Gender Mainstreaming in the European Union'*, European Journal of Women's Studies 9 (4).

Brollo, F., & Troiano, U. (2013). *What Happens When a Woman Wins an Election? Evidence from Close Races in Brazil*. (November 7, 2013).

Budig, M. J., & England, P. (2001). *The wage penalty for motherhood*. American sociological review, 204-225

Burns, Ruth Ann (1979). *Women in Municipal Management: Choice, Challenge, and Change. Eagleton Institute of Politics*, Rutgers, NJ: Center of the American Woman and Politics

Campbell, R., & Winters, K. (2008). *Understanding men's and women's political interests: Evidence from a study of gendered political attitudes*. Journal of Elections, Public Opinion and Parties, 18.

Chaney, Elsa M. 1979. Supermadre: *Women in Politics in Latin America*. Austin: University of Texas Press.

Chattopadhay, R. & Duflo, E (2004): *"Women as Policy Makers: Evidence from a india wide randomized Policy Experiment*". Econometrica, 72(5)

Chesterman, C., Ross-Smith, A. & Peters, M. (2005): *"Not doable jobs!" Exploring senior women's atitudes to academic leadership roles*. Womens Studies International Forum, 28:163-180.

Coffé, H. (2013). Women Stay Local, Men Go National and Global? Gender Differences in Political Interest. Sex roles, 69(5-6). Correll, S. J. (2004). Constraints into preferences: Gender, status, and emerging career aspirations. American Sociological Review, 69(1), 93-113

Correll, S. J., Benard, S., & Paik, I. (2007). *Getting a Job: Is There a Motherhood Penalty?*, American journal of sociology, 112(5), 1297-1339. Cox, J. C. and Deck, C. A. (2006), When Are Women More Generous Than Men?. Economic Inquiry, 44.

Desvaux, G., Devil ard-Hoel inger, S. & Meaney, M. (2008): *A business case for women*. The McKinsey Quarterly, September, 2008. Desvaux, G., Devillard S., & Sancier-Sultan S., (2010). “Women at the top of corporations: Making it happen.” McKinsey & Company.

Dezsö, C. L. and Ross, D. G. (2012), *Does female representation in top management improve firm performance? A panel data investigation*. Strat. Mgmt. J., 33.

Eagly, A. H. (2005). *Achieving relational authenticity in leadership: Does gender matter*?. The Leadership Quarterly, 16(3), 459-474.

Eckel, C. C., & Grossman, P. J. (2001). *Chivalry and solidarity in ultimatum games*. Economic Inquiry, 39(2).

Edlund, L. and Pande, R. (2002), *Why Have Women Become Left-Wing? The Political Gender Gap and the Decline in Marriage*, Quarterly Journal of Economics, 117, 3

Elgström, Ole. 2000. “*Norm Negotiations. The Construction of New Norms Regarding Gender and Development in EU Foreign Aid Policy*.” Journal of European Public Policy 7 (3).

Fang, H., & Moro, A. (2010). *Theories of statistical discrimination and affirmative action: A survey* (No. w15860). National Bureau of Economic Research.

Ferreira, F., & Gyourko, J. (2014). *Does gender matter for political leadership? The case of US mayors.* Journal of Public Economics.

Fitzsimmons, Stacey R. (2012). "*Women on boards of directors: Why skirts in seats aren’t enough.*" Business Horizons.

Flammang, Janet. (1997). *Women's Political Voice: How Women Are Transforming the Practice and Study of Politics. Philadelphia* : Temple University Press

Ford, L. E., & Dolan, K. (1995). *THE POLITICS OF WOMEN STATE LEGISLATORS: A SOUTH/NON-SOUTH COMPARISON*. Southeastern Political Review, 23(2).

Fox, R. L., & Schuhmann, R. A. (1999). *Gender and local government: A comparison of women and men city managers.* Public Administration Review, 231-242

Fox, R. L., & Lawless, J. L. (2011*). Gendered Perceptions and Political Candidacies: A Central Barrier to Women's Equality in Electoral Politics*, American Journal of Political Science, 55(1), 59-73.

Fryer, R.(2007) .*Belief flipping in a dynamic model of statistical discrimination*”, Journal of Public Economics, Vol. 91, No. 5-6, 1151-1166.

Gerkovich, P. R. (2004). *Women and Men in US Corporate Leadership: Same Workplace, Different Realities*?. Catalyst.

Gilmour, T. L. (1999). *A difference: women in the Texas legislature*.

Halse, A. H. (2009). *A woman's touch: The effect of gender on political priorities*.

Heath,M. R., Schwindt-Bayer, L. A., & Taylor-Robinson, M. M. (2005). *Women on the sidelines: women's representation on committees in Latin American legislatures.* American Journal of Political Science, 49(2), 420-436.

Herzog, H. (1999*). Gendering politics: women in Israel*. University of Michigan Press.

Holman, M. R. (2013). *Sex and the City: Female Leaders and Spending on Social Welfare Programs in US Municipalities*. Journal of Urban Affairs

IPU (2014), *Women in Politics, United Nations Entity for Gender Equality and Empowerment of Women*.

Keiser, L. R., Wilkins V.M, Kenneth J. M, and Holland.C., 2000. "*Gender, Identity and Representative Bureaucracy: A Neoinstitutional Approach.*" Paper presented at the American Political Science Association Meeting, Washington, DC.

Kerr, B., Miller, W., Schreckhise, W. D., & Reid, M. (2013). *When Does Politics Matter? A Reexamination of the Determinants of African-American and Latino Municipal Employment Patterns*. Urban Affairs Review, 49(6).

Krook, M. L., & Zetterberg, P. (2014*). INTRODUCTION: GENDER QUOTAS AND WOMEN'S REPRESENTATION*—NEW DIRECTIONS IN RESEARCH, Representation, 50(3), 287-294

Lindgren, K. O., Inkinen, M., & Widmalm, S. (2009). *Who knows best what the people want: Women or men? A study of political representation in India*. Comparative Political Studies, 42(1), 31-55.

Marianne, B. (2011). *New perspectives on gender*. Handbook of labor economics, 4, 1543-1590.

Neal, D. (2008*). Black-White Labour Market Inequality in the United States*. The New Palgrave Dictionary of Economics, Eds. Steven N. Durlauf and Lawrence E. Blume, Palgrave Macmillan.

Rehavi, M. M. (2007). *Sex and politics: Do female legislators affect state spending*?. Unpublished manuscript, University of Michigan.

Reingold, B. (2008*). Women as office holders: Linking descriptive and substantive representation*. Political women and American democracy, 9.

Reid, M., Kerr, B., & Miller, W. H. (2000). *A Study of the Advancement of Women in Municipal Government Bureaucracies: Persistence of Glass Ceilings*?. Women & Politics, 21(1).

Rich F. 30/09/2001. The Way We Live Now: 9-30-01*: Close Reading: Elements of War; the Father Figure,* The New-York Times.

Rosener, Judy (1995). *America's Competitive Secret*. New York: Oxford University Press

Saint Germain, M. A. (1989). "*Does Their Difference Make a Difference? The Impact of Women on Public Policy in the Arizona Legislature.*" Social Science Quarterly 70.

Schwab, S. (1986). *Is statistical discrimination efficient*?. The American Economic Review, 228-234.

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).

Sowell, T. (2007). *A conflict of visions: Ideological origins of political struggles*. Basic Books.

Schilling, E. (2013). *When Women are in Charge: Gender Differences in Agenda Control:* Paper prepared for State Politics and Policy Conference.

Schwindt-Bayer, L. A. (2007, March). *Women in Power: How Presence Affects Politics. In Inter-American Dialogue*, Inter-American Development Bank, League of Women Voters of the United States, and Organization of American States sponsored conference "*Women in the Americas: Paths to Political Power*", Washington, DC, March (Vol. 28).

Statistics New Zealand (2014), Female representation in parliament and local government

Studlar, D. T., & McAllister, I. (2002). *Does a critical mass exist? A comparative analysis of women's legislative representation since 1950.* European Journal of Political Research, 41(2).

Sundstrom A., (2013), *Representation Within 30 European Countries,* WORKING PAPER SERIES 2013:18.

Thomas, S. (1991). *The impact of women on state legislative policies*. The Journal of Politics, 53(04), 958-976

Thomas, S. (1994). *How Women Legislate.* New York: Oxford University Press.

Yishai, Yael, 1997. *Between the Flag and the Banner: Women in Israeli Politics*. Albany: State University of New York Press.

U.N, Office of the Special Advisor on Gender Issues and Advancement of Women rev. August 2001, *GENDER MAINSTREAMING: STRATEGY FOR PROMOTING GENDER EQUALITY*.

"*Gender Mainstreaming: an Overview*" (2002), Office of the Special Adviser on Gender Issues and Advancement of Women, U.N.

Washington, E. L. (2008), "*Female Socialization: How Daughters Affect Their Legislator Fathers' Voting on Women's Issues*", American Economic Review, 98 (1).

UNDP, (2010), *Women's Representation in Local Government in Asia Pacific, Status Report 2010.*