



**אמיר אלשטיין**

יו"ר הוועד המנהל

**הנשיא העשירי ראובן ריבלין**

יו"ר של כבוד

**יוחנן פלסנר**

נשיא

**ברנרד מרכוס**

יו"ר בינלאומי

**חברי הוועד המנהל**

עו"ד ליאת אהרנסון

אלי גרונר

פרופ' ורד וניצקי-סרוסי

ד"ר חן ליכטנשטיין

מול מועלם

שגיר לשעבר שלי מרדור

פרופ' פאדיה נאסר אבו-אלהיג'א

עו"ד אבי פישר

ד"ר מיכל צור

יוסי קוצ'יק

**המועצה הבינלאומית**

פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר

השופטת רוזלי סילברמן אבליה, קנדה

שגיר לשעבר מרטיין אינדיק, ארה"ב

אן אפלבלאום, ארה"ב

פרופ' ורונן בוגדנור, בריטניה

השופטת דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבן בריי, ארה"ב

ד"ר ג'וזף ג'וזפה, גרמניה

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב

פרופ' רוברט מנקין, ארה"ב

פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה

השופט אברהם סופר, ארה"ב

ברט סטפנס, ארה"ב

פרופ' ארווין קוטלר, קנדה

פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב

פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב

פרופ' גבריאלה שלו, ישראל

**סגני נשיא**

פרופ' סוזי נבות, מחקר

פרופ' קרנית פלוג, מחקר

ד"ר ישי ג'סיין פרס, אסטרטגיה

**עמיתים בכירים**

פרופ' איתי אטר

פרופ' תמר הרמן

פרופ' נתן זוסמן [אורח]

פרופ' עמיה כהן

פרופ' יותם מרגלית

פרופ' דניאל סטטמן

פרופ' בני פורת

פרופ' מרדכי קרמניצר

פרופ' גדעון דהט

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר

פרופ' יובל שני

**מייסדים**

ד"ר אריק ברמון

מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ (1920-2021)

**ייצוג נשים ברשויות המקומיות – לציון יום השלטון המקומי 2024**

בסקירה מוצגים נתונים על אודות ייצוג נשים בשלטון המקומי לאחר הבחירות האחרונות. לאור המציאות העגומה, מוצעות דרכים להענקת תמרוץ כספי לנשים להתמודד על ראשות רשויות מקומיות וכן תמרוץ נוסף לרשימות המציגות שוויון מגדרי במקומות הראשונים.

עו"ד ענת טהון אשכנזי, ד"ר אסף שפירא, ד"ר אריאל פינקלשטיין

ייצוג הנשים בזירה הפוליטית המקומית רחוק מאוד מלהיות מספק. היקף הייצוג של נשים ברשויות המקומיות ומספר הנשים המכהנות כראש רשות נופל ממספרן היחסי של ייצוג הנשים בשלטון המרכזי, הנמוך אף הוא.

במערכות הבחירות האחרונות, לרבות בבחירות המקומיות של 2024,<sup>1</sup> לא רק שלא חלה ירידה בהיקף הייצוג (כפי שניתן לזהות בחלק מהזירות בשלטון המרכזי, כדוגמת הממשלה, לאחר שנים של עלייה), אלא חל שיפור מסוים. שיפור זה לא התרחש בחלל ריק וצעדים חוקיים שננקטו לשיפור המצב סייעו לכך, בראש ובראשונה הענקת תגמול כספי לרשימות מועמדים בערים ורשויות מקומיות שלפחות שליש מהנבחרים מטעמן למועצה הן נשים. למרות כל זאת, המצב עדיין נותר עגום.

בבחירות המקומיות שנערכו בשנה זו, נשים היוו רק כ-10% מהמועמדים לראשות רשויות מקומיות, ורק כ-6% מכלל הנבחרים. מדובר בעלייה מינימלית בלבד לעומת בחירות 2018. בקרב חברי מועצה – נשים היוו כ-20% מכלל הנבחרים, עלייה קטנה מ-17.6% בשנת 2018 (נתונים מלאים ונוספים מופיעים [בסקירה שכתב ד"ר אריאל פינקלשטיין](#)).<sup>2</sup> מדובר בשיעורים נמוכים ביותר גם ביחס למקובל בדמוקרטיה מפותחות אחרות.<sup>3</sup>

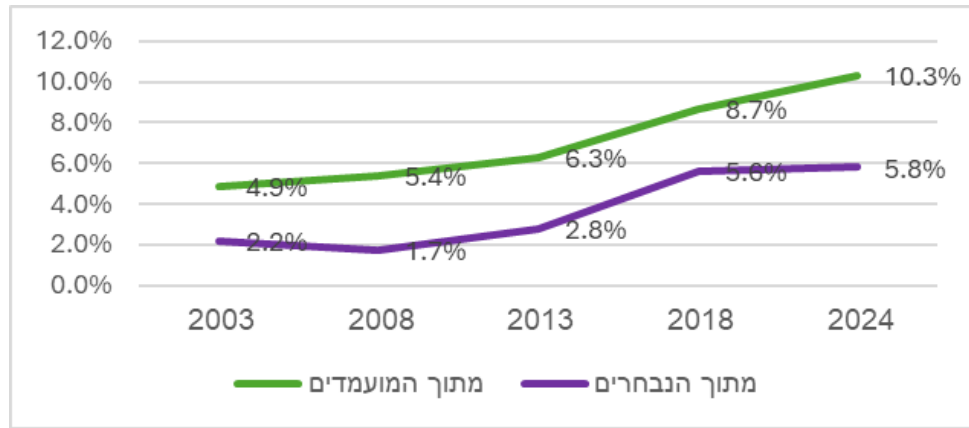
<sup>1</sup> הבחירות המקומיות ב-2024 לא נערכו ברשויות מסוימות הסמוכות לרצועת עזה ולגבול הצפון. מטבע הדברים, כל הנתונים שיובאו בהמשך לגבי בחירות אלה מתייחסים רק לרשויות שבהן הבחירות התקיימו.

<sup>2</sup> אריאל פינקלשטיין, "[ניתוח תוצאות הבחירות המקומיות 2024](#)", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2024.

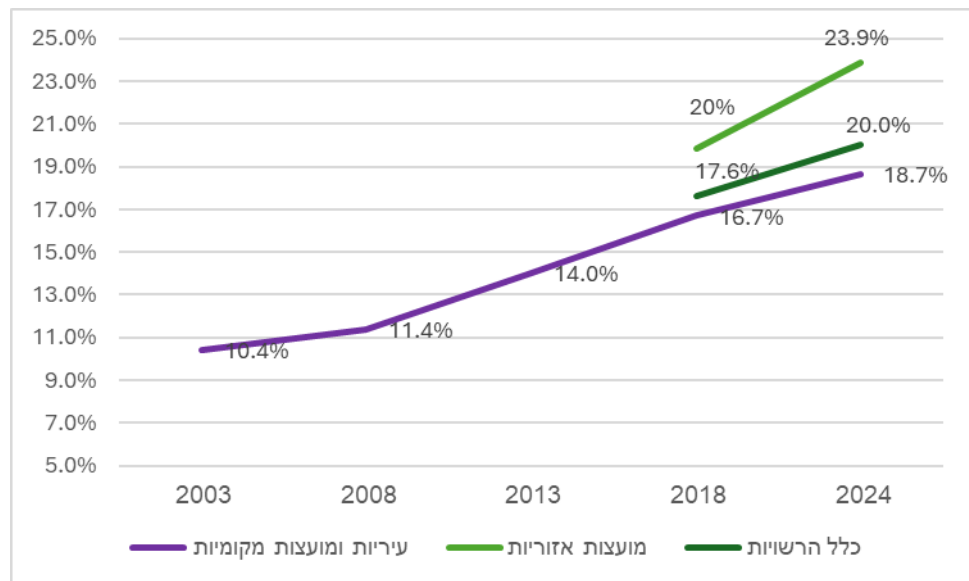
<sup>3</sup> Sandra Ceciarini, "Women in Politics: Local and European Trends," The Council of European Municipalities and Regions (CEMR), 2019.



תרשים 1: שיעור הנשים במרוץ לתפקיד ראש הרשות: מועמדות ונבחרות, בכל הרשויות, 2003-2024



תרשים 2: שיעור חברות המועצה בישראל, 2003-2024



ברשויות יהודיות המצב מעט יותר טוב, אך עדיין רחוק מאוד מלהיות מספק: ב-2024, כ-17% מהנבחרים (עלייה מכ-13%) וכ-9% מהמועמדים (עלייה מכ-8%) לראשות רשויות יהודיות היו נשים; וכך כ-27% מהנבחרים לחברי מועצה (עלייה מכ-24%). לעומת זאת, ברשויות ערביות אף אישה לא הייתה מועמדת לראשות רשות, ושיעור



הנבחרות לחברות מועצה עמד על כ-2% בלבד, בדומה ל-2018 (אך יותר מאשר מערכות בחירות קודמות, אז עמד שיעורן על 1% לכל היותר).

לאור הממצאים והיעדר מגמת שיפור מספקת לאורך השנים, ברצוננו להציע כמה תיקוני חקיקה שעשויים לשפר את ייצוג הנשים בשלטון המקומי. יודגש כי לצד תיקוני חקיקה, ישנם צעדים נוספים במישור הציבורי והקהילתי אותם יש לנקוט לקידום מטרה זו שלא נעסוק בכך כאן.

#### תיקוני החקיקה שאנו מציעים הם:

א. הענקת תמרוץ כספי לנשים להתמודד על ראשות רשויות מקומיות, באמצעות הנמכת "רף" הקולות שאותו צריכה מועמדת לקבל על מנת לזכות במימון מטעם המדינה;

ב. הגדלת התוספת הכספית הניתנת כבר היום לרשימות שעומדות בתנאים הקבועים בחוק לגבי ייצוג נשים (בערים ומועצות מקומיות) – מתוספת של 15% לתוספת של 30%;

ג. הענקת תמרוץ כספי נוסף לרשימות המציגות שוויון מגדרי במקומות הראשונים ברשימה או בכל הרשימה (בערים ומועצות מקומיות);

ד. הענקת תגמול כספי והחזרי הוצאות לחברי מועצה בשלטון המקומי.

להלן הפירוט:

#### 1. תמרוץ כספי לנשים להתמודד על ראשות רשויות מקומיות

הנתונים מלמדים ששיעור הנשים המתמודדות על ראשות רשויות מקומיות נמוך במיוחד, וגם לא גדל באופן משביע רצון – 10.3% ב-2024, 8.7% ב-2018. כמה הצעות חוק<sup>4</sup> ביקשו בשנים האחרונות לאמץ מנגנון שיתמרץ נשים לעשות זאת באמצעות תיקון בכללי מימון הבחירות: כיום, מועמד לראשות רשות מקבל מימון (עבור הרשימה שלו בערים ומועצות מקומיות, עבור עצמו במועצות אזוריות) אם הוא זכה בבחירות לתמיכת 25% מהמצביעים ברשויות מקומיות וערים ו-20% מהמצביעים במועצות אזוריות; לפי אחת ההצעות, עבור נשים שיתמודדו על ראשות רשויות, הרף ירד ל-15%

<sup>4</sup> לדוגמה, בכנסת הנוכחית: הצעת חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות) (תיקון – עידוד התמודדות נשים לראשות רשות מקומית או מועצה אזורית), התשפ"ג-2023.



מהמצביעים בערים ומועצות מקומיות ול-10% במועצות אזוריות; סכום המימון לא ישתנה.

אנו תומכים במנגנון מעין זה (פירוט נרחב יותר אפשר למצוא ב**חוות דעת שלנו** על הצעת החוק):<sup>5</sup>

א. המנגנון מוצדק שכן המצב הקיים מלמד על אפליה תוצאתית, אשר מהווה פגיעה מהותית בעיקרון השוויון בין נשים וגברים.

ב. המנגנון תואם מחויבויות בינלאומיות של ישראל.<sup>6</sup>

ג. למנגנון זה יש פוטנציאל ממשי לתרום לייצוג הנשים בראשות רשויות מקומיות: ככל שרף אחוז הקולות הכשרים הנדרש לקבלת מימון נמוך יותר, סביר כי יותר נשים החוששות כי אין להן סיכוי רב להיבחר (אך סבורות שיש להן סיכוי לזכות למיעוט לא מבוטל מהקולות) יגישו את מועמדותן. צעד כזה יעודד במיוחד נשים אשר הגישו את מועמדותן בעבר ולא נבחרו – להגיש את מועמדותן בשנית. חשוב לעודד זאת לאור "יתרון המועמד המכהן" – בכל מערכות הבחירות האחרונות, למעלה מ-60% מראשי הרשויות שהתמודדו שוב, נבחרו;<sup>7</sup> המשמעות היא שרבים מראשי הרשויות אינם נבחרים בהצגת מועמדותם הראשונה אלא רק בהמשך, לעתים רק לאחר פרישת ראש הרשות המכהן.

ד. להסדר כזה יש חשיבות רבה גם משום שהוא יעודד במיוחד התמודדות של נשים המגיעות מיישובים בעלי רקע חברתי-כלכלי נמוך (אשכולות 1-5), שכן עבורן השיקול הכלכלי הוא מרכזי במיוחד. שיעור הנשים המועמדות והנבחרות ברשויות מרקע זה נמוך במיוחד – ברשויות חרדיות וערביות<sup>8</sup> (שבהן לא הייתה ולו מועמדת אחת לראשות הרשות בבחירות 2024), וכן גם ברשויות אחרות.

**2. הגדלת התמריץ הכספי להצבת נשים במקומות ריאליים ברשימות למועצת הרשות (בערים ומועצות מקומיות)** – בבחירות המקומיות ב-2018 יושם לראשונה התיקון לחוק הבחירות המקומיות (מימון בחירות) שמעניק תוספת של 15% למימון של רשימה בערים

---

<sup>5</sup> ענת טהון-אשכנזי ואסף שפירא, "המנגנון החוקי שיתמרץ נשים להתמודד על ראשות רשויות מקומיות יגביר את השוויון בייצוג", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2023.

<sup>6</sup> Implementation of The Sustainable Development Goals, "National Review: ISRAEL," 2019, p. 108.

<sup>7</sup> אריאל פינקלשטיין, "ניתוח תוצאות הבחירות המקומיות 2024", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2024.

<sup>8</sup> ליטל פילר, מייסם סאלם, "ניתוח מצב ייצוג הנשים ברשויות הערביות לאור תוצאות הבחירות המקומיות 2024", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2024.



ומועצות מקומיות שלפחות שליש מחברי המועצה שנבחרו מטעמה ומכהנים במועד הקובע (כיום מדובר בשבעה חודשים לאחר הבחירות) הן נשים.

בבחירות 2018, 20% מהרשימות שנבחרו היו זכאיות לתוספת המימון במבחן הייצוג (חלקן לא זכו לתוספת מסיבות שונות, למשל בשל שלילת מימון ע"י המבקר). לפי הנתונים הנמצאים בידינו מבחירות 2024, ב-23% (284 מתוך 1,221) מהרשימות שקיבלו מנדטים בעיריות ומועצות מקומיות, לפחות שליש מחברי המועצה הנבחרים היו נשים. מאחר שהזכאות נקבעת כאמור רק לאחר שבעה חודשים, עדיין אין נתונים סופיים על סיעות הזכאיות לתוספת המימון לאחר בחירות 2024. אולם כבר כעת ניתן לומר כי גם אם תהיה עלייה מסוימת בהשוואה לבחירות הקודמות, קצב הגידול איטי מאוד, והתוצאה היא ששיעור הנשים שנבחרות למועצות עדיין נמוך מדי.

ייתכן אמנם שלמנגנון התמרוץ הכספי הקיים יהיה השלכות גדולות יותר בטווח הארוך. אך לצד זה, אנו מציעים לשקול להגדיל את התמרוץ הכספי להצבת נשים ברשימות המועמדים, בין היתר בדרכים הבאות:

**א. הגדלת ה"בונוס" הכספי הניתן לרשימות שעומדות בתנאים** – מתוספת של 15%, שמהווה תמרוץ בינוני בלבד, לתוספת משמעותית יותר של כ-30%.

**ב. תמרוץ כספי להצבת נשים במקומות הראשונים ברשימת המועמדים ו/או לשוויון מגדרי מוחלט ברשימה.** כך, למשל, הוועדה לקידום נשים בשלטון המקומי (ועדת דלריצ'ה) המליצה בשנת 2018 על מתן תוספת מימון ציבורי בשיעור של 25% לסיעות שבראשן עומדת אישה (נוסף על תוספת המימון הקיימת בחוק, אם הסיעה זכאית לה). יצוין כי תמרוץ כספי כזה יכול בעקיפין גם להקל על נשים להתמודד על ראשות רשויות מקומיות, משום שרק המועמד שמוצב ראשון ברשימת מועמדים יכול להתמודד על ראשות הרשות. ועדת דלריצ'ה המליצה גם להגדיל את תקרת ההוצאות בבחירות עבור רשימות שבנויות בשיטת הרוכסן, כלומר גבר ואישה לסירוגין, או אם בראש הרשימה עומדת אישה. בהקשר זה, במעט מאוד רשימות מוצבת אישה במקום הראשון: שיעור הרשימות שנבחרו למועצות של ערים ומועצות מקומיות ובראשן עומדת אישה גדל באופן מינימלי מ-5.2% ב-2003 ל-7.5% ב-2024. יצוין שאנחנו סבורים שעיקרון השוויון דורש שכל תמרוץ כספי לגבי המקומות הראשונים ברשימה – ובכלל – יתמך ייצוג כמה שיותר שוויוני מבחינה מגדרית, ולא יתגמל רק ייצוג נשים: למשל, שהתמרוץ יוענק לרשימה שבה יש מועמד מכל מין בשני המקומות הראשונים, ולא רק לרשימה שבה מוצבת מועמדת במקום הראשון).



בהקשר זה יודגש שמנגנונים כאלה, ואף נוקשים יותר, מקובלים מבחינה השוואתית ונחשבים לאמצעי יעיל להגדלת הייצוג של נשים: הנתונים מלמדים שבמדינות שיש בהן הבטחות ייצוג ברמה המקומית, שיעור הנשים במועצות של רשויות מקומיות גבוה יותר; וחשוב מכך – מגמת השיפור בייצוג הנשים גדולה יותר. במחקר שבדק 41 מדינות (רובן אירופאיות), ב-14 מהן נמצאו הבטחות ייצוג ברמה המקומית. ברוב המדינות האלה, מפלגות שלא עומדות בתנאים הנוגעים לייצוג נשים בקרב המועמדים כלל לא יכולות להתמודד בבחירות המקומיות (למשל ספרד, בלגיה, צרפת, סלובניה, פולין, דרום קוריאא וחלק מהרשויות באיטליה); וחלקן משתמשות, בדומה לישראל, בתמריץ כספי (למשל פורטוגל וחלק מהרשויות באיטליה).<sup>9</sup>

3. לבסוף, **אנו סבורים שגם הענקת תגמול כספי והחזר הוצאות לחברי מועצה ברשויות מקומיות עשוי לתרום לשילובן של נשים**. כיום, מלבד ראשי הרשויות וחלק מסגניהם, שאר חברי המועצה אינם זכאים לתגמול מכל סוג שהוא או להחזרי הוצאות. למצב עניינים זה יש השלכות שליליות בולטות, ובהן פגיעה במעמד חברי המועצה בכלל והאופוזיציה בפרט, פגיעה כלכלית בחברי המועצה וחשש להתעצמות השחיתות. גם במבט השוואתי ישראל חריגה ביותר: [במחקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה משנת 2021](#) שבדק 39 מדינות נמצא כי בכל שאר המדינות חברי המועצה ברשויות המקומיות היו זכאים לתגמול מסוים.<sup>10</sup>

נראה שמציאות עגומה זו פוגעת במיוחד בייצוג של אוכלוסיות מסוימות. המציאות שבה מילוי תפקיד של חבר מועצה כרוך בהוצאות כספיות, הופכת את הזכות להיבחר לתפקיד זה למעין פריווילגיה של אנשים בעלי אמצעים. היעדר התגמול הכספי פוגע בייצוג של אוכלוסיות שמצבן הכלכלי חלש, וייתכן גם שהוא מביא לייצוג דל יותר של נשים ושל צעירים, שלא יכולים "להרשות לעצמם" להשקיע זמן רב בפעילות פוליטית בזירה המקומית ללא תגמול כספי כלשהו. בקרב הנשים, הקושי נובע גם מההשקעה הרבה שלהן – עדיין יותר מאשר גברים – בטיפול בילדים, והוא חריף במיוחד משום ששיבות המועצה וועדותיה מתקיימות פעמים רבות בשעות אחר הצהריים, שהן השעות העיקריות שבהן נדרש הטיפול בילדים.

למעשה, לפחות עבור חלק מהנשים (ועבור חלק קטן יותר מהגברים), לחברות במועצה של רשות מקומית יש עלות כלכלית ברורה – למשל שכירת שמרטף בשעות אחר

---

<sup>9</sup> Sandra Ceciari, "Women in Politics: Local and European Trends," The Council of European Municipalities and Regions (CEMR), 2019.

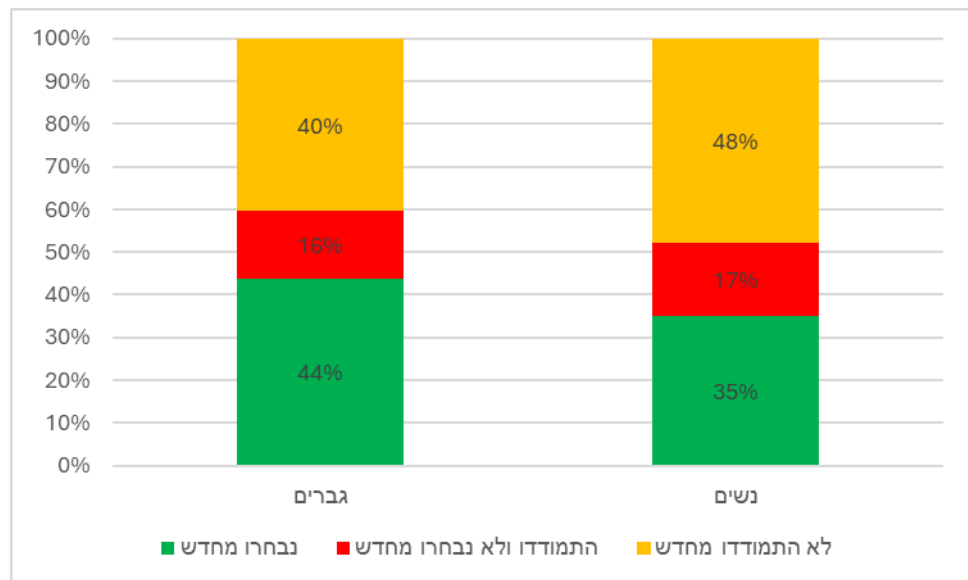
<sup>10</sup> אריאל פינקלשטיין ואביטל פרידמן, [מתן תגמול כספי לחברי מועצות ברשויות המקומיות](#), ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2021.



הצהריים. ואכן, בשנת 2017 נעשה סקר בקרב חברות מועצות במטרה לאבחן את החסמים שנבחרות ציבור צריכות להתמודד עמם; הקושי לשלב בין חיי משפחה, עבודה בשכר ופעילות ציבורית נטולת תגמול בעת ובעונה אחת נמצא כאחד החסמים העיקריים לכניסת נשים לפוליטיקה המקומית ולהימנעות מהתמודדות לכהונה שנייה לתפקיד של חברה מועצה.<sup>11</sup>

בהקשר זה, הנתונים מהבחירות המקומיות האחרונות מלמדים ששיעור התחלופה של חברות מועצה גבוה יותר מזה של חברי מועצה. בקרב רשויות יהודיות (כמעט ואין חברות מועצה ברשויות ערביות, ולכן הנתונים לא מתייחסים אליהן), רק כ-35% מהנשים שנבחרו בבחירות 2018 המשיכו לכהן לאחר בחירות 2024, בהשוואה לכ-44% מהגברים. התחלופה נובעת בעיקר משיעור גבוה יותר של נשים שלא התמודדו מחדש על כהונה במועצה: רק 52% מהנשים שנבחרו ב-2018 התמודדו גם ב-2024, לעומת כ-60% מהגברים. אנו מניחים כי אם היו ניתנים תגמול כספי והחזרי הוצאות לחברי מועצה – סביר ששיעור חברות המועצה שהיו מתמודדות שוב לתפקיד היה גבוה יותר.

### תרשים 3: סטטוס ההתמודדות וההצלחה של חברי מועצה בין בחירות 2018 לבחירות 2024, לפי מגדר, רשויות יהודיות



<sup>11</sup> לאה שמיר-שנאן, "נבחרות ציבור בפוליטיקה המקומית: דוח מסכם המוגש למפעם הדרום והנגב", 2017.



## המכון הישראלי לדמוקרטיה

במאמר מוסגר נציין כי תגמול כספי ו/או החזרי הוצאות צפויים לתמרץ במיוחד נשים להיכנס לזירה הפוליטית המקומית, אך ישפיעו גם גברים לעשות זאת – ובכך צפויים להגביר באופן כללי את התחרותיות של הזירה הפוליטית המקומית. על כן יהיה צורך לעקוב אחר ההשפעה של כלי זה על ייצוג ולבחון את יעילותו לטובת המטרה לקידום שוויון מגדרי. על כל פנים, לרפורמה כזו יש יתרונות רבים אחרים, שאינם קשורים לייצוג נשים.

כמפורט לעיל, יש מקום לשקול צעדי חקיקה על מנת להוביל לשינוי משמעותי לקראת הבחירות המקומיות הבאות. היערכות לקראת חקיקה זו כבר בשלב הזה, תאפשר למערכת הפוליטית המקומית להיערך בהתאם ותאפשר למועמדות להקדים ולהיערך מבעוד מועד.