

שולחן עגול- תיקוני חקיקה נדרשים לקידום שוויון מגדרי בזירה המוניציפלית 14.6.2026

ברוכה הבאה לשולחן עגול מקצועי בנושא גיבוש וקידום תיקוני חקיקה נדרשים לחיזוק השוויון המגדרי בשלטון המקומי. הבחירות המקומיות הבאות יתקיימו באוקטובר 2028, וזה הזמן להיערך באופן מעמיק ומקצועי.

מטרת המפגש-

גיבוש סדר יום חקיקתי ממוקד לקידום שוויון מגדרי בתחום המוניציפלי, תוך יצירת שותפות מקצועית ואסטרטגית שתפעל לקידום תיקוני החקיקה הנדרשים.

תקציר מנהלות-

השלטון המקומי הוא אחת מזירות קבלת ההחלטות המשפיעות ביותר על חיי היומיום של אזרחיות ואזרחים בישראל. למרות זאת, נשים עדיין מיוצגות בחסר במוקדי הכוח המוניציפליים: בראשות רשויות, במועצות הרשויות המקומיות, בוועדות, בתקציבים, ברשימות המועמדים ובמנגנוני ההשפעה הפורמליים והבלתי פורמליים.

פערי הייצוג אינם תוצאה של היעדר נשים מתאימות, אלא של חסמים מבניים, כלכליים, פוליטיים וחברתיים שממשיכים לעצב את שדה ההתמודדות המקומי. לכן, נדרשת פעולה חקיקתית ממוקדת: כזו שתעבור מהצהרות למדיניות מחייבת, ומהכרה בחסם- לתיקון משפטי אפקטיבי.

השולחן העגול יתמקד בגיבוש סדר יום חקיקתי מעשי לקידום שוויון מגדרי בזירה המוניציפלית, תוך בחינת הצעות קיימות, פיתוח חלופות חדשות, וזיהוי מהלכים שניתן לקדם בכנסת, מול משרדי הממשלה, ובשיתוף השלטון המקומי.

במסגרת המפגש נבקש לדון, בין היתר, בנושאים הבאים:

בחינת חובת ייצוג נשי ברשימות מועמדים בבחירות לרשויות המקומיות

דיון באפשרות לקדם מהלך חקיקתי שיקבע חובה לשילוב נשים ברשימות מועמדים למועצות הרשויות המקומיות, לרבות בחינת האפשרות כי רשימה שאין בה נשים כלל לא תהיה זכאית להתמודד בבחירות. במסגרת הדיון ייבחנו ההשלכות המשפטיות, החוקתיות, הפוליטיות והחברתיות של מהלך כזה, וכן התאמתו למאפייני רשויות שונות, מגזרים שונים ודפוסי התמודדות מגוונים בזירה המוניציפלית.

חיזוק ייצוג נשים ערביות וחרדיות ברשימות מועמדים ברשויות המקומיות

בחינת חלופות שונות להגדלת ייצוגן של נשים ערביות וחרדיות ברשימות מועמדים למועצות המקומיות, בין היתר באמצעות תוספת מימון ייעודית, דיפרנציאלית או מדורגת. הדיון יתקיים מתוך רגישות להבדלים בין קבוצות אוכלוסייה, למבנים קהילתיים ופוליטיים שונים, ולחסמים הייחודיים העומדים בפני נשים בחברה הערבית ובחברה החרדית.

חיזוק מעמד היועצות לקידום מעמד האישה ושוויון מגדרי ברשויות המקומיות

עיגון סמכויות, עצמאות מקצועית, היקף משרה, הכשרה, דיווח ומשאבים. הצעת החוק בנושא מבקשת להפוך את התפקיד מכלי הצהרתי למנגנון עבודה מחייב בתוך הרשות המקומית, לרבות הרחבת התפקיד לתחום השוויון המגדרי, חיזוק ההכשרה והבטחת תנאי פעולה אפקטיביים.

הטמעת חשיבה מגדרית בתקצוב, בתכנון ובקבלת החלטות מקומית

בחינת חובות דיווח, איסוף נתונים, מדדי ייצוג, ניתוח מגדרי של תקציבי רשות, ושילוב שיקולי שוויון מגדרי בתהליכי קבלת החלטות ברשות המקומית. מטרת הדיון היא לבחון כיצד ניתן לעגן מנגנונים שיבטיחו כי מדיניות מקומית, תקציבים, שירותים ותוכניות עבודה ייבחנו גם דרך השפעתם על נשים וגברים, נערות ונערים, וקבוצות אוכלוסייה שונות.

הממשל דמוקרטי בהקשר המוניציפאלי

סוגיות הקשורות בממשל דמוקרטי מתקדם ומשמעותי כגון הגבלת משך כהונה לראשי רשויות, תגמול נבחרים ונבחרות הציבור, סוגיות הקשורות להתנהלות הממשל המקומי בינו לבין עצמו.

**תודה על השותפות לדרך ולחזון שלנו, יחד נפעל לקידום ייצוג שווה, דמוקרטיה מקומית חזקה
ושלטון מקומי הוגן יותר.**

בברכה,

עמותת כ"ן WEPOWER

הפורום המשפטי



עו"ד עדי לוי סקופ
ראש הפורום המשפטי עמותת כ"ן



ד"ר ועו"ד אורית רישפי לביא,
יו"ר ומנכ"לית בפועל עמותת כ"ן

א. רקע נורמטיבי

מסמך זה נועד לשמש תשתית דיון לגיבוש סדר יום חקיקתי ומינהלי לקידום שוויון מגדרי בזירה המוניציפלית. נקודת המוצא היא כי השלטון המקומי מהווה זירה מרכזית לעיצוב חיי היומיום של נשים וגברים כאחד, ולפיכך ייצוג חסר של נשים במוקדי ההכרעה המקומיים משליך באופן ישיר על חלוקת משאבים, שירותים, תכנון ומדיניות.

השלטון המקומי הוא אחת מזירות קבלת ההחלטות המשפיעות ביותר על חיי היומיום של אזרחיות ואזרחים בישראל. למרות זאת, נשים עדיין מיוצגות בחסר במוקדי הכוח המוניציפליים: בראשות רשויות, במועצות הרשויות המקומיות, בוועדות, בתקציבים, ברשימות המועמדים ובמנגנוני ההשפעה הפורמליים והבלתי פורמליים.

פערי הייצוג אינם תוצאה של היעדר נשים מתאימות, אלא של חסמים מבניים, כלכליים, פוליטיים וחברתיים שממשיכים לעצב את שדה ההתמודדות המקומי. לכן, נדרשת פעולה חקיקתית ממוקדת: כזו שתעבור מהצהרות למדיניות מחייבת, ומהכרה בחסם- לתיקון משפטי אפקטיבי.

השולחן העגול יתמקד בגיבוש סדר יום חקיקתי מעשי לקידום שוויון מגדרי בזירה המוניציפלית, תוך בחינת הצעות קיימות, פיתוח חלופות חדשות, וזיהוי מהלכים שניתן לקדם בכנסת, מול משרדי הממשלה, ובשיתוף השלטון המקומי.

ב. ייצוג נשים ברשימות- בחינת חובת ייצוג נשי ברשימות מועמדים בבחירות לרשויות

המקומיות

היקף ייצוג הנשים בזירה הפוליטית המקומית רחוק מלהיות מספק. אף שקיים כיום מנגנון תמרוץ כספי לרשימות שבהן נבחרות נשים בשיעור משמעותי, הנתונים מלמדים כי המנגנון הקיים אינו מייצר שינוי מבני מספק, וקצב ההתקדמות איטי מדי.

כיום, לפי חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), התשנ"ג–1993, סיעה או רשימה שלפחות שליש מבין חברי המועצה שנבחרו ומכהנים מטעמה בתום שבעה חודשים מיום הבחירות הן נשים, זכאית לתוספת של 15% במימון הבחירות, כלומר ל-115% מסכום המימון.

הצעת החוק שהגשנו- הצעת חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות) (תיקון- ייצוג נשים ברשות המקומית), התשפ"ו–2026, מבקשת לחזק את מנגנון התמרוץ הקיים ולקבוע מדרגות מימון משמעותיות יותר:

א. ראשית, הגדלת התוספת הקיימת מ-15% ל-20%, כך שרשימה שלפחות שליש מחברי המועצה שנבחרו ומכהנים מטעמה הן נשים, תהיה זכאית ל-120% מסכום המימון.

ב. שנית, קביעת תמריץ מוגבר של 30%, כך שרשימה שבראשה עומדת אישה, או שלפחות מחצית מחברי המועצה שנבחרו ומכהנים מטעמה הן נשים, תהיה זכאית ל-130% מסכום המימון.

הרציונל להצעה הוא שהנתונים מלמדים על תת ייצוג עקבי ומתמשך של נשים בשלטון המקומי. בבחירות 2018, כ-20% מהרשימות נמצאו זכאיות לתוספת המימון בגין ייצוג נשים; בבחירות 2024 שיעור זה עלה לכ-23% בלבד. כלומר, התיקון הקיים אכן יצר שינוי מסוים, אך מדובר בשינוי מוגבל ואיטי.

גם בנתוני הייצוג הכלליים התמונה רחוקה מלהיות מספקת. בבחירות 2024 רק כ-10% מכלל המועמדים לראשות רשויות מקומיות היו נשים, ולבסוף רק כ-6% מהנבחרים לראשות רשויות היו נשים. מדובר בנתון כמעט זהה לבחירות 2018, שבהן שיעור הנשים מכלל המועמדים לראשות רשות עמד על 8.7%.

גם במועצות עצמן נרשמת התקדמות איטית בלבד. בבחירות 2024 נשים היוו כ-20% מכלל חברי המועצות, לעומת כ-17.6% בבחירות 2018. כלומר, גם לאחר שנים של פעילות ציבורית, הכשרות ותמריצים, נשים עדיין מהוות כחמישית בלבד מחברי המועצות המקומיות.

לכך מצטרף נתון נוסף המעיד על קושי מבני: שיעור התחלופה של חברות מועצה גבוה מזה של גברים. רק כ-44% מהנשים שנבחרו בשנת 2018 המשיכו לכהן בשנת 2024, לעומת כ-60% מהגברים שנבחרו בשנת 2018 והמשיכו לכהן בשנת 2024. נתון זה מלמד כי גם כאשר נשים מצליחות להיכנס למועצות, שימורן במערכת הפוליטית המקומית קשה יותר.

בנוסף, שיעור הרשימות שבראשן עומדת אישה נותר נמוך מאוד. בבחירות 2024 עמד שיעור זה על כ-7.5% בלבד - גידול של 2.3% בלבד לעומת שנת 2003. המשמעות היא שהחסמים אינם מתבטאים רק במספר הנשים ברשימות, אלא גם במיקומן בעמדות הנהגה.

הפער חמור במיוחד ברשויות ערביות. בבחירות המקומיות 2024 לא הייתה אף אישה מועמדת לראשות רשות, ושיעור הנבחרות לחברות מועצה עמד על כ-2% בלבד, ללא שינוי מהותי משיעורן בבחירות 2018.

על רקע נתונים אלה, הצעת החוק מבקשת לחזק את התמריץ הכלכלי כך שיהיה משמעותי יותר, ברור יותר ומכוון יותר להצבת נשים במקומות ריאליים ובראש רשימות. המטרה היא לעודד רשימות ומפלגות מקומיות לשלב נשים במספרים גדולים יותר, במיקומים בעלי סיכוי ממשי להיבחר, ובתפקידי הנהגה.

יחד עם זאת, חשוב להדגיש כי גם ההצעה הנוכחית עדיין פועלת במישור התמרוץ בלבד. היא אינה קובעת חובה מפורשת לשלב נשים ברשימה, ואינה כוללת מנגנון פסילה של רשימה שאין בה נשים כלל. לכן, במסגרת הדיון היום אנו מבקשות לבחון אם יש מקום להמשיך להסתפק במנגנוני עידוד כספיים בלבד, או שיש להתקדם בהדרגה גם לעבר חובת ייצוג נשי ברשימות מועמדים.

מבחינה משפטית, שלילת זכות התמודדות מרשימה שאין בה נשים כלל היא צעד משמעותי, המחייב בחינה זהירה של מידתיות, פגיעה בזכות לבחור ולהיבחר, וחופש ההתאגדות הפוליטית. עם זאת, לנוכח עומק תת הייצוג והפער המתמשך, ניתן לבחון מודלים מחייבים של ייצוג נשי כחלק ממדיניות מתקנת שמטרתה להתמודד עם אפליה מבנית.

השוואה בינלאומית: מכסות מגדריות בשלטון המקומי

הניסיון הבינלאומי מלמד כי ייצוג נשים בשלטון המקומי עולה באופן משמעותי יותר כאשר קיימת הסדרה מחייבת, ולא רק מנגנון תמרוץ. במדינות שבהן נקבעו מכסות מגדריות, כללי מיקום ברשימה ואכיפה ברורה, נרשמה עלייה עקבית יותר בשיעור הנשים הנבחרות.

באירופה אומצו במדינות שונות מכסות מגדריות ברשימות מקומיות. במדינות שבהן קיימות מכסות חלה עלייה גבוהה יותר בשיעור הנשים הנבחרות ברמה המקומית לעומת מדינות שבהן לא קיימת חובה דומה. המשמעות

לישראל היא שמנגנון מחייב ברשימות, במיוחד כאשר הוא כולל כללי מיקום ריאלי, עשוי להיות אפקטיבי יותר מתמריץ כספי בלבד.

במדינות הנורדיות שיעורי הייצוג של נשים בשלטון המקומי גבוהים יחסית, גם כאשר לא תמיד קיימת מכסת חובה פורמלית. שם ההצלחה נשענת על שילוב של תרבות פוליטית שוויונית, הכשרות, נורמות מפלגתיות תומכות ומסלולי כניסה פתוחים יותר לנשים לפוליטיקה המקומית. הלקח הוא שחקיקה חשובה, אך עליה להיות מלווה גם בתשתית תומכת של הכשרה, ליווי ושינוי נורמות.

רואנדה ובוליביה מדגימות כי מנגנוני מכסה מחייבים יכולים להביא לשיעורי ייצוג גבוהים במיוחד, כאשר הם מעוגנים בחוק ומלווים באכיפה ממשית.

באיטליה נמצא כי גם מכסות זמניות ברמה המקומית תרמו לעלייה בייצוג נשים במועצות המקומיות. לכן, ניתן לשקול בישראל גם מודל מדורג, הוראת שעה או פיילוט לקראת הבחירות המקומיות הבאות, שייבחנו לאחר מכן על בסיס נתונים.

בהודו אומץ מודל של מכסות לנשים בתפקידי הנהגה מקומית, ולא רק ברשימות. משמע, לא די לשאול כמה נשים מופיעות ברשימה, אלא יש לבחון האם הן מוצבות במקומות ריאליים ומגיעות לעמדות השפעה בפועל.

המודל הנכון יכול להיות מודל מדורג: תחילה חיזוק התמריץ התקציבי, לאחר מכן קביעת חובה מינימלית לשילוב נשים ברשימות, ובהמשך בחינת סנקציות או מגבלות על רשימות שאינן עומדות בדרישה. כדי לצמצם פגיעה בלתי מידתית, ניתן לקבוע מנגנון תיקון לפני פסילה, כך שרשימה שלא עמדה בדרישת הייצוג תוכל לתקן את רשימתה בתוך פרק זמן מוגדר.

שאלות לדין

- האם תמריץ כספי בלבד יכול לחולל שינוי משמעותי בייצוג נשים ברשימות?
- האם נכון לקבוע חובה מינימלית לשילוב נשים בכל רשימה?
- האם החובה צריכה להתייחס לעצם שילוב נשים ברשימה, או גם למיקום ריאלי?
- האם נכון לקבוע כלל אחיד לכל הרשויות, או להבחין בין רשויות גדולות, קטנות ורשויות בעלות מאפיינים קהילתיים ייחודיים?
- האם יש לקבוע מנגנון מעבר לקראת הבחירות המקומיות הבאות בשנת 2028?
- האם יש הצדקה לקבוע מנגנון תיקון לפני פסילת רשימה?

ג. נשים ערביות וחרדיות

הדיון בייצוג נשים ברשימות לרשויות המקומיות מחייב התייחסות נפרדת לנשים ערביות ולנשים חרדיות. מדובר בקבוצות שבהן שיעורי הייצוג הפוליטי של נשים נמוכים במיוחד, והחסמים העומדים בפניהן אינם זהים לחסמים הכלליים של נשים בזירה המקומית.

בעוד שכלל הנשים מתמודדות עם מחסור במשאבים, נגישות נמוכה לרשתות פוליטיות, קושי בגיוס תמיכה ציבורית, חשיפה לביקורת והיעדר ניסיון פוליטי קודם, אצל נשים ערביות ונשים חרדיות חסמים אלה מועצמים ולעיתים מקבלים מאפיינים ייחודיים. מדובר, בין היתר, במבנים קהילתיים, נורמות חברתיות, מנגנוני כוח פנימיים, מבנה הרשימות המקומיות, היעדר תמיכה פוליטית לנשים, ולעיתים גם מחיר קהילתי ואישי הכרוך בעצם ההתמודדות.

בחברה הערבית, הנתונים מלמדים על תת ייצוג חריף במיוחד. בבחירות המקומיות 2024 לא הייתה אף אישה מועמדת לראשות רשות ערבית, ושיעור הנבחרות לחברות מועצה עמד על כ-2% בלבד. נתון זה מלמד כי אין מדובר רק בקושי נקודתי, אלא בחסם מבני עמוק המונע מנשים להיכנס לזירה המקומית, ובוודאי להגיע למקומות ריאליים ולעמדות הנהגה.

בחברה החרדית קיימים חסמים ייחודיים נוספים, הנובעים ממבנה הייצוג הפוליטי, מהיעדר שילוב נשים ברשימות מסוימות, מנורמות קהילתיות ביחס לתפקידן הציבורי של נשים, ומהקושי של נשים חרדיות לפעול פוליטית מבלי לשלם מחיר אישי, משפחתי או קהילתי. גם כאן, אין מדובר רק בשאלת מימון, אלא בשאלת נגישות למוקדי כוח, לגיטימציה ציבורית, הגנה מפני הדרה ותמיכה ארגונית ומשפטית.

לכן, שוויון פורמלי אינו מספיק. כלל אחיד שיחול על כלל הרשימות עשוי להיות חשוב, אך הוא לא בהכרח ייתן מענה לקבוצות שבהן נקודת הפתיחה נמוכה יותר והחסמים עמוקים יותר. דווקא התאמת הכלים לקבוצות אלה היא שמאפשרת שוויון מהותי. מדיניות ייעודית אינה חריגה מעקרון השוויון, אלא מימוש שלו באמצעות הבחנה מתקנת.

על כן, לצד התמריץ הכללי לייצוג נשים, יש מקום לבחון מנגנון ייעודי לנשים ערביות ולנשים חרדיות, שיחבר בין מימון, מיקום ריאלי, הכשרה ותוצאה בפועל. המטרה אינה רק להוסיף נשים לרשימות, אלא להבטיח שנשים מקבוצות אלה יוצבו במקומות בעלי סיכוי ממשי להיבחר, יקבלו כלים להתמודד, ויוכלו לכהן ולהשפיע בפועל במועצות המקומיות.

שוויון פורמלי אינו מספיק כאשר קבוצות שונות מתמודדות עם חסמים שונים. לכן נדרשת מדיניות הבחנה מתקנת, שתכיר במאפיינים הייחודיים של החברה הערבית והחברה החרדית ותתאים להן כלי סיוע, מימון והכשרה ייעודיים.

ניתן לשקול עיצוב המנגנון בכמה רכיבים משלימים :

1. תמריץ כספי ייעודי- רשימה שתשלב אישה ערבייה או חרדית במקום ריאלי תהיה זכאית לתוספת מימון מעבר לתמריץ הכללי בגין ייצוג נשים.
2. מדרגת מימון לפי תוצאה- ניתן לקבוע תמריץ אחד עבור הצבה במקום ריאלי, ותמריץ מוגבר נוסף אם האישה נבחרה ומכהנת בפועל כחברת מועצה.

3. הגדרת "מקום ריאלי"- כדי למנוע הצבה סמלית בלבד, יש לקבוע שהמענק יינתן רק כאשר האישה מוצבת במקום בעל סיכוי ממשי להיבחר, למשל באחד המקומות הראשונים או בכל מקטע מוגדר של הרשימה.
4. תקצוב הכשרה וליווי- יש להקצות משאבים להכשרות פוליטיות, ליווי משפטי, בניית קמפיין, הכנה תקשורתית, גיוס תמיכה והתמודדות עם חסמים קהילתיים או פוליטיים.
5. מנגנון תמיכה והגנה מפני הדרה- ש לבחון מסלול סיוע לנשים שמתמודדות עם מניעת השתתפות, לחץ קהילתי, הדרה מרשימות או חסמים פנימיים בתוך מסגרות פוליטיות מקומיות.
6. שותפות עם גורמים מקומיים וארגוני חברה אזרחית- מיוחד בחברה הערבית והחרדית, שינוי אפקטיבי מחייב עבודה עם השטח: פעילות מקומיות, ארגוני נשים, יועצות לקידום מעמד האישה, רשויות מקומיות וגורמים מקצועיים המכירים את הקהילה.
7. מודל מדורג או פיילוט לקראת בחירות 2028- ניתן להתחיל בהוראת שעה או בפיילוט ברשויות שבהן תת הייצוג חריף במיוחד, ולבחון לאחר מכן את ההשפעה על מספר המועמדות, מיקומן ברשימות ומספר הנבחרות בפועל.

ד. היועצות לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי ברשויות המקומיות

מעמדן של היועצות לקידום מעמד האישה ברשויות המקומיות מוסדר כיום בחוק הרשויות המקומיות (יועצות לקידום מעמד האישה), התש"ס-2000, וכן בפסיקת בתי הדין לעבודה ובתי המשפט. מדובר בתפקיד סטטוטורי חובה, שמטרתו להטמיע חשיבה מגדרית בעבודת הרשות המקומית ולקדם שוויון, מניעת הפליה ומניעת אלימות נגד נשים.

על פי החוק, כל רשות מקומית מחויבת למנות יועצת לקידום מעמד האישה. המינוי נעשה בדרך של מכרז, ומינויה של היועצת מובא בפני מועצת הרשות. במילוי תפקידה, היועצת כפופה במישרין לראש הרשות המקומית. סמכויותיה כוללות, בין היתר, קידום מדיניות לשוויון בין המינים, בחינת השלכות מגדריות של החלטות הרשות, פיקוח על הקצאת משאבים וייצוג הולם, איסוף נתונים, איתור צרכים, הגברת מודעות ציבורית ומניעת אלימות והפליה נגד נשים.

החוק גם מקנה ליועצת זכות להיות מוזמנת לכל ישיבה של מועצת הרשות ושל ועדותיה, ולהביע את עמדתה בעל פה או בכתב לפני קבלת החלטות הנוגעות לתחומי פעולתה, לתושבות הרשות או לעובדות הרשות. בנוסף, היא זכאית להשתתף בוועדות העוסקות בכוח אדם, לרבות ועדות מכרזים, ככל שהדיון נוגע למצבת כוח האדם ברשות.

מעמדה של היועצת אינו מעמד של משרת אמן. פסיקת בית הדין הארצי לעבודה הבהירה כי מדובר בתפקיד סטטוטורי מקצועי, ולכן ראש רשות אינו רשאי להדיח יועצת רק בשל חילופי שלטון, חוסר אמון אישי או קרבתה לראש הרשות הקודם. העברה מתפקיד מחייבת עילה עניינית, החלטת מועצה, הודעה מראש, זכות טיעון ליועצת, ודיווח לרשות לקידום מעמד האישה.

למרות ההסדרה הקיימת, בפועל מעמד היועצות ברשויות רבות עדיין אינו חזק דיו. במקרים רבים התפקיד אינו מתקצב כראוי, אינו מבוצע בהיקף משרה מספק, ולעיתים מתווסף לתפקידים אחרים ברשות. בנוסף, לא תמיד מובטחת ליועצת נוכחות אפקטיבית במוקדי קבלת החלטות, ולא תמיד קיימים כלים ברורים שמחייבים את הרשות להתחשב בעמדתה המקצועית. על כן יש צורך לעגן את תפקיד היועצת ומעמדה המקצועי בתיקוני חקיקה מתאימים שיהפכו את התפקיד מכלי הצהרתי לכלי עבודה מחייב ואפקטיבי בתוך הרשות המקומית.

השאלה המרכזית היא כיצד הופכים את תפקיד היועצת מתפקיד שמוגדר בחוק אך לעיתים מוחלש בשטח, לתפקיד מקצועי בכיר, מתוקצב, עצמאי ובעל השפעה ממשית על מדיניות הרשות המקומית.

עיקרי ההסדרה המוצעת

1. עדכון שם התפקיד והרחבתו לשוויון מגדרי- מוצע לעדכן את שם התפקיד ל"יועצת לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי".
2. חיזוק מעמד התפקיד כתפקיד סטטוטורי מקצועי- יש לעגן במפורש כי תפקיד היועצת הוא תפקיד מקצועי ואינו משרת אמן. המשמעות היא שהיועצת אינה תלויה בזהות ראש הרשות, ואינה ניתנת להחלפה בשל שיקולים פוליטיים או אישיים. עצמאות זו חיונית כדי לאפשר לה להביע עמדה מקצועית גם כאשר היא אינה נוחה להנהלת הרשות.
3. מינוי במכרז ומניעת מינויים בלתי תקינים- בחירת היועצת חייבת להיעשות באמצעות מכרז תקין. חובת המכרז אינה עניין טכני בלבד, אלא תנאי לשוויון הזדמנויות ולמניעת מינויים פוליטיים או מקריים.

4. משרה מלאה ותפקיד יחיד- מוצע לקבוע כי היועצת תועסק במשרה מלאה ובתפקיד יחיד. כיום, ברשויות רבות התפקיד מבוצע בנוסף לתפקיד אחר, באופן שפוגע ביכולת היועצת לבצע עבודה רוחבית ומקצועית. תפקיד סטטוטורי שמופקד על הטמעת שוויון מגדרי ברשות אינו יכול להתבצע כשארית משרה או כתוספת משנית.
5. דרגה, שכר ותנאי העסקה הולמים- מוצע לקבוע כי דרגת היועצת תהיה מקבילה לפחות לדרגת מנהלת אגף, וברשויות שבהן אין דרגת מנהלת אגף, לדרגת מנהלת מחלקה. תנאי השכר וההעסקה צריכים לשקף את בכירות התפקיד, אחריותו והיקף סמכויותיו.
6. תקציב פעולה ומשאבים- יש לעגן חובה להקצות ליועצת תקציב פעולה עצמאי וברור, שיכלול גם פעילות מקצועית, הכשרות, השתלמויות, ליווי, תכניות עבודה, פעולות ציבוריות ועבודות הוועדה לקידום מעמד האישה ושוויון מגדרי. ללא תקציב, הסמכויות שבחוק אינן ניתנות למימוש.
7. הכשרה מקצועית והשתלמות שוטפת- מוצע לחייב הכשרה מקצועית בתוך שנה ממינוי היועצת, וכן השתלמויות שוטפות וליווי מקצועי. התפקיד דורש ידע בתחומי מגדר, משפט, תקצוב, תכנון, מניעת אלימות, שוק עבודה, חינוך, רווחה, קהילה וחירום. לכן ההכשרה היא תנאי בסיסי לביצוע התפקיד.
8. נוכחות במועצה, בוועדות ובמוקדי קבלת החלטות- יש להבטיח שהיועצת תוזמן לכל ישיבות מועצת הרשות וועדותיה, וכן לפורומים שבהם מתקבלות החלטות בעלות השלכה מגדרית. בכלל זה: ועדות כספים, מכרזים, כוח אדם, רווחה, מניעת אלימות וכיו"ב.
9. חוות דעת מגדרית לפני החלטות משמעותיות- יש לעגן את סמכות היועצת להגיש חוות דעת מגדרית לפני קבלת החלטות שיש להן השפעה על נשים, גברים או קבוצות מגדריות שונות.
10. ועדת חובה לקידום מעמד האישה ושוויון מגדרי- מוצע לקבוע כי בכל רשות מקומית תפעל ועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי כוועדת חובה, וכי היועצת תהיה המנהלת המקצועית שלה.

שאלות משנה לדיון

- האם יש לקבוע משרה מלאה ותפקיד יחיד כברירת מחדל מחייבת?
- באילו תנאים, אם בכלל, ניתן לאפשר חריגה ממשרה מלאה או כפל תפקידים?
- האם יש לעגן תקציב פעולה מינימלי ליועצת?
- האם חוות דעת מגדרית צריכה להיות חובה לפני החלטות תקציביות, תכנוניות וארגוניות משמעותיות?
- האם הוועדה לקידום מעמד האישה ושוויון מגדרי צריכה להיות ועדת חובה בכל רשות?
- כיצד יש להגן על מעמד היועצת ועמצאותה?

ה. תקצוב ותכנון מגדרי ברשויות המקומיות

אם התקציב הוא כלי חלוקת הכוח המרכזי ברשות המקומית, ניתוח מגדרי הוא תנאי בסיסי לשקיפות, אחריות ותיוון עיוותים. רשות שאינה בוחנת את השלכות התקציב שלה על נשים וגברים אינה יכולה לדעת אם היא מממשת שוויון בפועל. לכן יש לעגן חובה לדוח מגדרי שנתי, פילוח נתונים לפי מגדר וגיל, הערכת השפעה מגדרית לתקציב ולתוכניות עבודה, ושילוב קבוע של היועצת לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי בתהליכי התקצוב והתכנון.

תקצוב ותכנון מגדרי הם כלים מרכזיים להטמעת שוויון בפועל. אם התקציב הוא הביטוי המעשי של סדרי העדיפויות של הרשות המקומית, הרי שניתוח מגדרי של התקציב הוא תנאי בסיסי להבנה מי נהנה מהמשאבים, מי נותר מחוץ להם, והאם חלוקת התקציב משקפת את צורכי כלל התושבות והתושבים.

בישראל קיימת כבר הכרה בחשיבות של ניתוח מגדרי בתקציב המדינה. החלטת ממשלה 2084 (https://www.gov.il/he/pages/2014_des2084) קבעה מסלול מדורג ליישום ניתוח מגדרי בתקציב המדינה, אך ברמה המקומית אין כיום חובה כללית, מלאה ואחידה לבצע תקצוב מגדרי בכל הרשויות המקומיות. הפער הזה משמעותי, משום שהרשות המקומית היא אחת הזירות המרכזיות שבהן מתקבלות החלטות המשפיעות באופן ישיר ויומיומי על חיי נשים וגברים.

ההצדקה להחלת תקצוב מגדרי ברשויות המקומיות חזקה במיוחד. הרשויות המקומיות מחלקות משאבים בתחומים בעלי השפעה מגדרית מובהקת: תחבורה, ביטחון אישי במרחב הציבורי, חינוך, רווחה, תרבות, ספורט, תכנון עירוני, תאורה, תעסוקה, שירותים קהילתיים, חירום ונגישות לשירותים. החלטה תקציבית שנראית ניטרלית על פניה עשויה להשפיע באופן שונה על נשים, גברים, נערות, נערים, אימהות יחידניות, נשים מבוגרות, נשים עם מוגבלות, נשים ערביות, נשים חרדיות ונשים נפגעות אלימות.

לכן, אין די בהצהרה כללית על מחויבות לשוויון. נדרשת חובה ברורה לאסוף נתונים, לפלח אותם לפי מגדר וגיל, לבחון את השפעת התקציב והתוכניות העירוניות על קבוצות שונות, ולהציג את המסקנות בפני מקבלי החלטות לפני אישור תקציבים ותוכניות עבודה מרכזיות.

במובן זה, תפקידה של היועצת לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי הוא חיוני. היועצת צריכה להיות הגורם המקצועי שמלווה את תהליכי התכנון והתקצוב ברשות, מגישה חוות דעת מגדריות, מצביעה על פערים, ומסייעת לגבש מענים מותאמים. ללא מעורבות קבועה של היועצת בתהליכי התקצוב והתכנון, קשה להבטיח שהשיקול המגדרי יוטמע בזמן אמת ולא רק בדיעבד.

רכיבי הסדרה מוצעים

1. חובת דוח מגדרי שנתי- כל רשות מקומית תידרש לפרסם דוח מגדרי שנתי, שיציג את תמונת המצב ברשות בתחומי כוח אדם, שירותים, תקציבים, השתתפות ציבורית, ביטחון אישי, חינוך, רווחה, תרבות וספורט.
2. פילוח נתונים לפי מגדר וגיל- הרשות תחויב לאסוף ולנתח נתונים בפילוח מגדרי וגילי, ובמידת האפשר גם לפי מאפיינים נוספים הרלוונטיים לשוויון מהותי, כגון אוכלוסייה, מוגבלות ומצב משפחתי.
3. הערכת השפעה מגדרית לתקציב- לפני אישור תקציב הרשות ותוכניות העבודה המרכזיות, תיערך בחינה של ההשלכות המגדריות של הקצאת המשאבים. הבחינה תוצג למועצת הרשות כחלק מחומרי התקציב.

4. חוות דעת מגדרית בהחלטות מרכזיות- החלטות בעלות השפעה רחבה, כגון תכנון מרחב ציבורי, תחבורה, ביטחון קהילתי, שירותי חינוך ורווחה, תרבות וספורט, תינתן ליועצת אפשרות להגיש חוות דעת מגדרית לפני קבלת ההחלטה.
5. שילוב היועצת בתהליכי תקציב ותכנון- היועצת תוזמן לדיוני התקציב, לתהליכי גיבוש תוכניות עבודה, לוועדות הרלוונטיות ולפורומים מקצועיים שבהם מתקבלות החלטות על הקצאת משאבים.
6. פרסום לציבור בשפה נגישה- מסמכי התקציב, הדוח המגדרי ומסקנות הערכת ההשפעה המגדרית פורסמו לציבור באופן נגיש וברור, כדי לאפשר שקיפות, ביקורת ציבורית ואחריותיות.
7. סנקציה מנהלית- ניתן לקבוע כי רשות שלא עמדה בחובת הדיווח או הניתוח המגדרי תחויב בהשלמת הדוח בתוך פרק זמן מוגדר, בדיווח למשרד הממשלתי הממונה, או בהתייחסות פומבית במועצת הרשות.

שאלות לדיון

- האם יש לקבוע חובה מפורשת לתקצוב מגדרי בכל רשות מקומית?
- האם החובה צריכה לחול על כלל התקציב, או תחילה על תחומים מרכזיים כמו תחבורה, ביטחון אישי, חינוך, רווחה, תרבות וספורט?
- האם הדוח המגדרי צריך להיות תנאי לאישור תקציב הרשות?
- מי צריך להיות הגורם המקצועי האחראי על הכנת הדוח- היועצת, הגזברות, המנכ"ל או צוות בין אגפי?
- האם יש לקבוע פורמט אחיד לדוחות מגדריים ברשויות המקומיות?
- כיצד ניתן להבטיח שהניתוח המגדרי לא יהיה פורמלי בלבד, אלא ישפיע בפועל על הקצאת משאבים?
- האם נכון להתחיל בפיילוט ברשויות מסוימות או לקבוע חובה כללית לכל הרשויות?
- איזו סנקציה מתאימה במקרה של אי עמידה- חובת תיקון, דיווח למשרד הממונה, דיון חובה במועצה או עיכוב אישור תקציבי ייעודי?

תקצוב מגדרי אינו פעולה טכנית אלא כלי לשינוי מדיניות. הוא מאפשר לרשות המקומית לזהות פערים, להבין את השפעת חלוקת המשאבים על קבוצות שונות, ולתקן עיוותים לפני שהם מתקבעים. לכן יש לעגן ברמה המקומית חובת איסוף נתונים, ניתוח מגדרי, חוות דעת מגדרית ופרסום לציבור, כחלק בלתי נפרד מאישור התקציב ותוכניות העבודה של הרשות.

ו. ממשל דמוקרטי מקומי

המאבק על שוויון מגדרי בשלטון המקומי אינו רק מאבק על מספר הנשים סביב השולחן, אלא על מבנה הכוח עצמו. ככל שהמוסד המקומי פתוח, שקוף, מתחלף ומוגבל בכוחו הריכוזי, כך גדל הסיכוי לייצוג שוויוני יותר. לכן רפורמות כמו הגבלת כהונה, שקיפות במינויים, איזון מגדרי בוועדות מפתח ותגמול הולם לחברי מועצה הן גם רפורמות דמוקרטיות וגם רפורמות מגדריות.

הדיון בייצוג נשים בשלטון המקומי אינו עומד בפני עצמו. הוא חלק מדיון רחב יותר על מבנה הכוח ברשויות המקומיות, על שקיפות, תחלופה, איזון בין שחקנים פוליטיים, תפקוד ועדות הרשות והיכולת של מועמדות ומועמדים חדשים להיכנס למערכת.

כאשר הכוח המקומי מרוכז לאורך זמן בידי אותם בעלי תפקידים, וכאשר מנגנוני קבלת ההחלטות אינם שקופים או פתוחים מספיק, קשה יותר לשחקנים חדשים להיכנס לזירה. הדבר נכון במיוחד ביחס לנשים, שלעיתים אינן מחזיקות באותן רשתות כוח פוליטיות, כלכליות וקהילתיות שמאפשרות כניסה והתבססות במערכת המקומית.

לכן, רפורמות בממשל המקומי יכולות לשמש גם כלי עקיף אך משמעותי לקידום שוויון מגדרי. ככל שהמערכת המקומית פתוחה יותר, שקופה יותר, מקצועית יותר ומוגבלת פחות בידי מוקדי כוח ריכוזיים, כך גדל הסיכוי לייצוג מגוון ושוויוני יותר.

בהקשר זה ניתן לבחון מספר כיווני פעולה משלימים :

1. **הגבלת כהונה לראשי רשויות**- כיום אין בישראל הגבלת כהונה כללית לראשי רשויות. ריכוז כוח ממושך עלול ליצור חסמי כניסה למועמדות חדשות, לשמר רשתות כוח קיימות ולהקשות על תחרות פוליטית פתוחה. הגבלת כהונה עשויה לעודד תחלופה, לפתוח את המערכת לשחקניות חדשות ולהגדיל את האפשרות לכניסת נשים לעמדות הנהגה.

2. **הגברת שקיפות בוועדות ובמינויים**- יש לחזק את השקיפות בעבודת ועדות הרשות, במינויים, בהקצאת משאבים ובקבלת החלטות. שקיפות מאפשרת ביקורת ציבורית, מצמצמת כוח לא פורמלי, ומקלה על נשים וגורמים חדשים להבין את כללי המשחק ולהשתלב בהם.

3. **איזון מגדרי בוועדות מפתח**- ניתן לקבוע כללים שיבטיחו ייצוג מגדרי הולם בוועדות מרכזיות של הרשות, ובפרט בוועדות העוסקות בתקציב, תכנון, מכרזים, כוח אדם, ביטחון קהילתי ורווחה. לא די בהשתתפות נשים במועצה עצמה; יש להבטיח את נוכחותן גם במוקדי ההשפעה הפנימיים.

4. **חיזוק מעמד חברות וחברי מועצה**- היעדר תגמול הולם לחברי מועצה מהווה חסם כניסה משמעותי, במיוחד עבור נשים, הורים יחידנים, עצמאיות, צעירות ונשים מקבוצות מוחלשות. הסדרת תגמול, **הובלת פורום אח"מ בראשות ד"ר אורית רישפי**, החזר הוצאות וכלים בסיסיים לעבודת נבחרי הציבור יכולה להפחית חסמים ולהפוך את ההתמודדות והכהונה לאפשריות יותר עבור קבוצות רחבות יותר.

5. **פתיחת מנגנוני השתתפות ציבורית**- שיתוף ציבור נגיש, שקוף ומותאם מגדרית יכול להרחיב את מעגל המשתתפות בקבלת החלטות מקומית. יש להבטיח שמנגנוני שיתוף הציבור יתקיימו בזמנים נגישים, במרחבים בטוחים, בשפות רלוונטיות ובאופן שמאפשר השתתפות של נשים מקבוצות מגוונות.

עלינו לפעול ב-3 מסלולי פעולה משלימים, שיש לקדם במקביל:

6. **מסלול מיידי- ייצוג נשים ברשימות ותמריצים תקציביים-** יש לחזק את מנגנון התמרוץ הקיים, כפי שמוצע בהצעת החוק שהגשנו, ולבחון מעבר הדרגתי ממדיניות של עידוד בלבד למדיניות הכוללת גם חובת ייצוג נשי ברשימות, כללי מיקום ריאלי ומנגנון תיקון לפני פסילה.

7. **מסלול מוסדי- חיזוק היועצות ותקצוב מגדרי-** יש לעגן את מעמד היועצות לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי כתפקיד מקצועי, בכיר, מתוקצב ועצמאי, ולהטמיע ברשויות המקומיות חובת איסוף נתונים, ניתוח מגדרי, חוות דעת מגדרית ודוח מגדרי שנתי.

8. **מסלול רוחבי- רפורמות בממשל המקומי-** יש לקדם רפורמות שפותחות את המערכת המקומית לייצוג מגוון יותר: שקיפות, הגבלת ריכוז כוח, איזון מגדרי בוועדות, הסדרת תגמול לנבחרים וחיזוק מנגנוני השתתפות ציבורית.

השאיפה אינה רק להגדיל את מספר הנשים במערכת המקומית, אלא לשנות את כללי המשחק כך שהשתתפותן לא תהיה חריגה אלא נורמה. לשם כך דרושה חקיקה מחייבת, הסדרה מוסדית, תקצוב מגדרי, חיזוק מעמד היועצות, וכלי בקרה ושקיפות שיבטיחו שהשוויון לא יישאר הצהרה אלא יהפוך לפרקטיקה יומיומית ברשויות המקומיות.

בברכה,

עמותת כ"ן WEPOWER

הפורום המשפטי



עו"ד עדי לוי סקופ
ראש הפורום המשפטי עמותת כ"ן



ד"ר ועו"ד אורית רישפי לביא,
יו"ר ומנכ"לית בפועל עמותת כ"ן