

ייצוג נשים בפוליטיקה

ישראל במבט השוואתי

מחקר מדיניות 99

אסף שפירא, עופר קניג,
חן פרידברג, רעות איצקוביץ'־מלכה

מדוע חשוב שנשים יהיו מיוצגות בכנסת ובממשלה? האם נשים שנבחרו למוסדות אלה צפויות לקדם, יותר מגברים, אינטרסים "נשיים"? מהם הגורמים המשפיעים על ייצוג הנשים בפוליטיקה הישראלית? כיצד השתנה ייצוגן לאורך השנים והאם קביעת מכסות למיניהן היא המלצה טובה? מחקר המדיניות שלפנינו בוחן את ייצוג הנשים בפוליטיקה הישראלית במבט השוואתי. הנחת היסוד שלו היא שלייצוגן של נשים בפוליטיקה, ובפרט בבתי מחוקקים, חשיבות רבה, משום שהוא צועד יד ביד עם עקרונות ליברליים ודמוקרטיים. לפי חוקרים מסוימים, ייצוג זה חשוב גם משום שחברות פרלמנט מקדמות נושאים "נשיים" יותר משמקדמית אותם חרטי הפרלמנט הגררית.



ייצוג נשים בפוליטיקה: ישראל במבט השוואתי
אסף שפירא, עופר קניג, חן פרידברג, רעות איצקוביץ' מלכה

ייצוג נשים בפוליטיקה

ישראל במבט השוואתי

אסף שפירא, עופר קניג, חן פרידברג, רעות איצקוביץ'־מלכה



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

מחקר מדיניות 99

ירושלים, אלול תשע"ג, אוגוסט 2013

The Representation of Women in Israeli Politics: A Comparative Perspective

Assaf Shapira, Ofer Kenig, Chen Friedberg, Reut Itzkovitch-Malka

עריכת הטקסט: תמר שקד
עיצוב הסדרה: טרטקובר, עיצוב גרפי – טל הרדה
עיצוב העטיפה: יוסי ארזה
סדר: נרב שטכמן פולישוק
הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

מסת"ב 978-965-519-129-5 ISBN

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

להזמנת ספרים ומחקרי מדיניות בהוצאת המכון הישראלי לדמוקרטיה:
טלפון: 02-5300800, 1-800-20-2222 ; פקס: 02-5300867
דוא"ל: orders@idi.org.il
אתר האינטרנט: www.idi.org.il
המכון הישראלי לדמוקרטיה, ת"ד 4702, ירושלים 9104602

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), תשע"ג
Copyright © 2013 by The Israel Democracy Institute (R. A.)
Printed in Israel

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה חינם, במלואם או בחלקם, מאתר האינטרנט.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי, לא מפלגתי, הממוקם בתפר שבין האקדמיה לפוליטיקה. המכון עוסק בתכנון מדיניות ובעיצוב רפורמות בממשל, במינהל הציבורי ובמוסדות הדמוקרטיה.

בתכניותיו ובמפעליו המכון חותר לחזק את מוסדות הדמוקרטיה המתהווה בישראל ולגבש את ערכיה. בהמשך לעבודת מחקר מעמיקה הוא מגיש המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של משטר דמוקרטי יציב, המותאם למבנה, לערכים ולנורמות של החברה הישראלית. המכון שואף לקדם בישראל שיח ציבורי בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות, לשמש גוף מייצג למקבלי ההחלטות ולקהל הרחב, לספק מידע ולהציג מחקר משווה.

החוקרים במכון הישראלי לדמוקרטיה הם אנשי אקדמיה, והם מובילים פרויקטים במגוון תחומים של החברה והמשטר בישראל. מחלקת ההוצאה לאור של המכון מפיקה, משוקת ומפיצה את פירות עבודתם.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

הדברים המתפרסמים במחקרי המדיניות אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

תוכן עניינים

9	תקציר
15	מבוא
17	פרק ראשון: מהו ייצוג פוליטי?
19	1. מייצוג תיאורי לייצוג מהותי
24	פרק שני: ייצוגיות מגדרית תיאורית
24	1. נשים בתפקידי מפתח פוליטיים בישראל: תמונת מצב השוואתית
41	2. הגורמים המשפיעים על ייצוג הנשים בפרלמנט
51	פרק שלישי: הקול הנשי: ייצוג מהותי של נשים בכנסות ה-17 וה-18
52	1. מהם "נושאים נשיים"?
58	2. מתודולוגיה
61	3. תוצאות ודיון
89	פרק רביעי: מכסות ייצוג לנשים בפרלמנטים
89	1. סוגי מכסות ייצוג לנשים
97	2. אימוץ מכסות ייצוג לנשים: תהליכים והשפעות
106	3. מכסות ייצוג בישראל: סקירה היסטורית
123	4. מכסות ייצוג לנשים: דיון
129	פרק חמישי: סיכום והמלצות
	נספחים
138	1. נשים כקולקטיב: תאוריית המסה הקריטית והביקורת עליה
140	2. ייצוג נשים בכנסות (בהיבחרן) לפי חלוקה מפלגתית וגושית

143	3. רשימת חברות וחברי הכנסת שפעילותם הפרלמנטרית נותחה במחקר
145	4. הברלים בין נשים לגברים בעיסוק בנושאי נשים וילדים ומשפחה, תוצאות מבחני מובהקות
146	מקורות
iii	Abstract

תקציר

סוגיית ייצוגן של הנשים בזירה הפוליטית עומדת זה עשור במרכזו של דיון ציבורי ומחקרי. הנחת היסוד הנורמטיבית המאפיינת את הדיון הזה היא שלייצוגן של נשים בפוליטיקה, ובפרט בבתי מחוקקים, חשיבות רבה: הוא תואם ערכים של שוויון וייצוגיות, מעניק לגיטימציה למשטר הדמוקרטי-ליברלי ומסייע להנחלת התפיסה הרואה בנשים אזרחיות שוות ערך לגברים.

יש הטוענים כי פעילות פרלמנטרית של נשים שונה במהותה מזו של גברים – בין היתר, חברות פרלמנט נוטות, יותר מחברי פרלמנט, לעסוק בנושאים הקשורים במצבן של נשים בחברה ולקדם אינטרסים של נשים. לפי טענה זו, "ייצוג תיאורי", כלומר שיעור גבוה של נשים בפרלמנט, הוא תנאי ל"ייצוג מהותי", כלומר לקידום האינטרסים והתפיסות המשותפים לנשים. מבחינה היסטורית, אף שבמדינות רבות חל בעשורים האחרונים שיפור של ממש בייצוג הנשים בפרלמנט, בכל זאת ברובן הוא עדיין לא מספיק. מציאות זו הובילה מדינות ומפלגות שמכירות בחשיבות של ייצוג זה לנקוט צעדים מוסדיים שמטרתם לשפר את ייצוג הנשים בזירות הפוליטיות.

מחקר המדיניות שלפנינו מבקש להצטרף לדיון חשוב זה. לשם כך הוא בוחן את ייצוג הנשים בפוליטיקה לאורך השנים ואת הגורמים לו, משווה בין ייצוגן בישראל לייצוגן במדינות אחרות ובודק כיצד משפיע הייצוג התיאורי של נשים בכנסת על ייצוגן המהותי. המחקר אף בוחן את המנגנונים המוסדיים שאומצו בישראל לצורך שיפור הייצוג של נשים בכנסת ומציע לחזק את המנגנונים הקיימים ולהוסיף עליהם אחרים.

ייצוג נשים בפוליטיקה: תמונת מצב השוואתית

בחינת ייצוגן התיאורי של נשים בכנסת ובמשלה מגלה שבעשרים השנים האחרונות ניכרת מגמת שיפור של ממש. בבחירות לכנסת ה-19 (2013) נבחרו 27 נשים – מספר שיא. בממשלת ישראל מכהנות כיום 4 שרות, גם זה מספר שיא, ובראש 3 סיעות – העבודה, מרצ והתנועה – עומדות נשים. יתר על כן,

בניגוד לעבר ולטענה מקובלת בספרות המחקר, בעשור האחרון ייצוג הנשים במפלגות השמאל בישראל אינו גבוה מייצוגן במפלגות הימין. עם זאת, גם לאחר בחירות 2013 ייצוג הנשים בפוליטיקה הישראלית אינו מספק, ואפילו רחוק ממספק – חלקן היחסי של נשים באוכלוסייה הוא 51%, אבל רק 22.5% מחברי הכנסת ורק 18% מחברי הממשלה הן נשים. ולא זו אף זו: נשים מודרות ממפלגות רבות, בעיקר ממפלגות חרדיות וערביות. מצבה של ישראל עגום בהקשר הזה גם בהשוואה למדינות אחרות: נכון למרץ 2013 ישראל ממוקמת במקום ה-64 בעולם בשיעור הנשים בפרלמנט, ובמדינות OECD היא נמצאת במקום ה-20 מתוך 34.

הקול הנשי: ייצוג אינטרסים ונושאים נשיים בכנסות ה-17 וה-18

הקשר בין ייצוג תיאורי של נשים לייצוגן המהותי הוא אחד הקשרים המעניינים בתחום המחקר הפוליטי והמגדרי. על מנת לעמוד על טיבו בדקנו אם ישנם הבדלים בדפוסי הפעילות הפרלמנטרית בין מחוקקות למחוקקים. כלומר, האם נשים עוסקות יותר מגברים בנושאים המוגדרים בספרות המחקר "נושאים נשיים" (למשל: חינוך, בריאות, ילדים ומשפחה, וכן נושאים המתקשרים באופן מסורתי לנשים, כגון חופשת לידה ומקלטים לנשים מוכות), ואם כן – מדוע? בהתאם לספרות המקצועית הקיימת בתחום – שהיא אמנם לא חד-משמעית, ובכל זאת היא נוטה בבירור לכיוון מסוים – שיערנו כי מחוקקות ומחוקקים בישראל נבדלים זה מזה בדפוסי הפעילות הפרלמנטרית שלהם וכי מחוקקות עוסקות, יותר ממחוקקים, בנושאים שתכליתם לקדם את מצבן של הנשים בחברה. כדי לקבל תמונה מקיפה וכוללת ככל האפשר של דפוסי פעולתן הפרלמנטרית של חברות כנסת בחנו שלושה אפיקי פעילות מרכזיים: חקיקה, ועדות ושאלות. בחרנו באפיקים הללו משום שלדעתנו הם התחומים המשקפים ביותר את תחומי הפעילות המרכזיים שבהם עוסקים חברות וחברי הכנסת. ממצאי המחקר מראים כי נשים אכן עוסקות יותר בנושאים הנחשבים נשיים בהשוואה לגברים. ממצא זה נכון לכלל המדדים שנבדקו במחקר. ואולם למרות ההבדלים שנמצאו בדפוסי הפעילות בין חברות הכנסת לחברי הכנסת, חשוב לציין כי אין מדובר בחלוקה דיכוטומית בין המינים וכי בנושאים רבים – למשל, חינוך, בריאות ורווחה – חברות כנסת וחברי כנסת עוסקים במידה דומה.

שני תחומים נמצאו במחקר כתחומים שמחוקקות, יותר ממחוקקים, עוסקות בהם במובהק: התחום שקשור ב"נושאי נשים" והתחום שקשור בסוגיות של ילדים ומשפחה. מתמונת מצב זו ניתן לגזור שתי מסקנות עיקריות: ראשית, בתחומים אלה נשתמרה, גם בקרב המחוקקות והמחוקקים, תפיסה פטריארכלית למדי שלפיה נשים הן האחראיות העיקריות לבית, לגידול הילדים ולתחזוקת המשפחה. ושנית, הממצאים מלמדים כי חברות הכנסת הן הדואגות הראשיות לקידום מצבן ומעמדן של נשים בחברה ולשוויון המגדרי. מסקנה זו היא בבחינת צידוק נורמטיבי ראשון במעלה להגדלת ייצוגן הפרלמנטרי של נשים.

כיצד אפשר לשפר את ייצוגן של הנשים בכנסת?

ספרות המחקר מפרטת גורמים משפיעים רבים על ייצוג נשים בפרלמנט. רבים מהם הם גורמים תרבותיים-חברתיים שקשה מאוד לשנותם, בוודאי בטווח הקצר – תרבות פוליטית, תפיסות דתיות, השכלתן של נשים, השתתפותן בשוק העבודה ועוד. ואולם לצד גורמים אלו יש גורמים מוסדיים, ואותם אפשר לשנות באמצעות רפורמות מתאימות. כמה מאותם גורמים מוסדיים קשורים לשיטת הבחירות, אך בתחום זה קשה לחולל בישראל רפורמות שיסייעו לקידום ייצוג הנשים בכנסת, שכן כבר היום מאפייניה של שיטת הבחירות – בחירות יחסיות ורשימתיות ושימוש במחוז בחירה אחד גדול (של 120 נציגים) – אמורים להקל את היבחרותן של נשים לכנסת.

מאפיין מוסדי אחר, אשר דווקא מעורר קשיים בהיבחרות של נשים לכנסת, הוא גודלה של הכנסת, או שמא נכון יותר – קוטנה. בית המחוקקים הישראלי הוא אחד הפרלמנטים הקטנים בעולם יחסית למספר האזרחים. ההשערה שבית מחוקקים קטן פוגע בייצוגן של הנשים מתבססת על ההנחה שלנשים יש בדרך כלל פחות משאבים פוליטיים משיש לגברים (משאבים כלכליים, חשיפה תקשורתית, קשרים עם קבוצות עניין ועם אליטות פוליטיות ועוד), ולכן רובן מוצבות במקומות נמוכים ברשימות לבית המחוקקים. משום כך הגדלת הכנסת צפויה להגדיל לא רק את מספר הנשים בה, אלא גם את שיעורן.

כדי לבחון השערה זו בדקנו מה היה משתנה בייצוג הנשי אילו עמד מספר חברי הכנסת על 180. תוצאות הבדיקה מלמדות שהגדלה כזאת הייתה משפרת את שיעור הנשים בכנסת שיפור מתון: בבחירות לכנסת ה-17 שיעורן היה עולה

ב-2.5%, ובבחירות לכנסת ה-18 – ב-1.4%. במספרים מוחלטים מדובר בשינוי שיכול להיתפס כמשמעותי יותר: תוספת של 13 חברות כנסת בכל אחת משתי הכנסות הללו.

מנגנון מוסדי נוסף שמדיניות יכולות לאמץ לצורך שיפור ייצוג הנשים בפרלמנט הוא מכסות ייצוג לנשים. השימוש במכסות אלו החל בשנות השבעים של המאה הקודמת ומאז הוא הולך וגובר, ויש אף שמתייחסים אליו כאל הרפורמה האלקטורלית החשובה ביותר בשנים האחרונות. מקובל להבחין בין שלושה סוגי מכסות: בסוג הראשון – מושבים שמורים – נקבע בחוק שמספר או שיעור מסוים של מושבים בפרלמנט יוקצה בלעדית לנשים. ואולם סוג זה מאפיין רק מדינות לא דמוקרטיות. לעומת זאת הסוג השני – מכסות מפלגתיות חוקיות – נפוץ בדמוקרטיות רבות, בעיקר במדינות הקתוליות של אירופה ואמריקה הלטינית, למשל: ספרד, פורטוגל, בלגיה, צרפת, אירלנד, פולין, סלובניה וקוסטה ריקה. מדובר במכסות שמבוססות על חוק הקובע שכל מפלגה שמתמודדת בבחירות חייבת להבטיח שמספר או שיעור מסוים מתוך מועמדיה יהיה מורכב מנשים, בדרך כלל שליש עד מחצית. במדינות מסוימות החוק גם מחייב להציב נשים במקומות מסוימים ברשימת המועמדים (אם מדובר בבחירות רשמיות). במקצת מן המדינות נפסלות המפלגות שאינן עומדות בכללים, ובאחרות נשלל חלק ממימון המפלגות שלהן. הסוג השלישי – מכסות מפלגתיות וולונטריות – הוא הנפוץ ביותר במדינות דמוקרטיות, ובכלל זה ברבות מן המדינות שאימצו מכסות ייצוג חוקיות, ואף בדמוקרטיות, גם הפרוטסטנטיות, של צפון-מערב אירופה (גרמניה, נורווגיה ושוודיה). מדובר בהתחייבות שהמפלגה מקבלת עליה, מיוזמתה ומרצונה, לאמץ מכסות ייצוג לנשים. כלומר, המפלגה מאמצת כללים שעל פיהם היא קובעת את שיעור הנשים ברשימה ואת מקומן בה. שיעורי המכסות המקובלים בדמוקרטיות מבוססות נמצאים בטווח שבין 20% ל-50%.

אף שהשימוש במכסות ייצוג וולונטריות חוקיות ובמכסות ייצוג חוקיות חשוף מדי פעם לביקורת חריפה מצד חוקרים ופוליטיקאים, לשיטתנו הוא אמצעי יעיל ומוצדק מבחינה נורמטיבית לשיפור הייצוג של נשים בפרלמנט. נראה שמכסות ייצוג וולונטריות וחוקיות יעילות ומוצדקות במיוחד במדינות כמו ישראל, שבהן מעמדן של נשים בחברה כבר מבוסס למדי (ברוב מגזרי האוכלוסייה) אך ייצוגן בפרלמנט עדיין נמוך. במדינות אלו המכסות עשויות לתרום הן לשיפור בייצוג הנשים בפרלמנט הן לשיפור נוסף במעמדן הכללי של הנשים בחברה.

ואולם גם במדינות האלה עלולות המכסות (גם הוולונטריות וגם החוקיות) שלא להשיג את מטרותן. כדי למנוע מצב שכזה יש להקפיד שהכללים והפרוצדורות הקשורים במכסות יקשו על מפלגות לחמוק מהם. לשם כך המכסות צריכות לקבוע כללים לא רק לשיעור הנשים ברשימה כולה, אלא גם לשיעורן במקומות ריאליים ואף במקומות הגבוהים ביותר ברשימה, והסנקציות המוטלות בגין אי-עמידה במכסה שנקבעה בחוק צריכות להיות מרתיעות. כדי למנוע מצב שבו ההתמודדות בין נשים תוגבל למקומות המוקצים להן במסגרת המכסות – מצב שיוביל ל"קיפאון" בשיעור הנשים בפרלמנט – רצוי לאמץ אחד משלושה סוגי מכסות: מכסות גבוהות, מכסות הגדלות בהדרגה או מכסות המיועדות למועמדות חדשות בלבד. כדי לשלול טענות הפוסלות את המכסות על רקע נורמטיבי משום שהן פוגעות בשוויון בין מועמדים ובתחרותיות יש לקבוע מכסות זמניות בלבד, אשר יבוטלו ברגע שיושג הייצוג הרצוי לנשים בפרלמנט. לבסוף, קביעת כלל שלפיו מפלגות שאינן עומדות בתנאי המכסות יוכלו להתמודד בבחירות ולכהן בפרלמנט אך המימון שלהן ייפגע מאוד עשויה לחזק את ההצדקה הנורמטיבית למכסות ייצוג מפלגתיות חוקיות ואת הסיכוי שהן יאומצו.

המלצות: אימוץ מכסות ייצוג לנשים

בהסתמך על עקרונות אלה גיבשנו שתי המלצות עיקריות לאימוץ מכסות ייצוג לנשים:

1. **מכסות ייצוג מפלגתיות וולונטריות.** מכסות אלו נפוצות במפלגות רבות בישראל מאז שנות התשעים. בבחירות לכנסת ה-19 השתמשו 5 מפלגות (מתוך אלו שעברו את אחוז החסימה) במכסות, אבל ב-3 מהן היה שיעור המכסות נמוך למדי (20% ומטה). מכסות ברמות גבוהות יותר, כפי שנפוץ בדמוקרטיה רבות, אומצו רק בבל"ד (33%) ובמרצ (40%). לפיכך תרומתן של המכסות לשיפור ייצוג הנשים בכנסת לא הייתה גדולה.

✓ **אנו ממליצים לכל המפלגות בישראל לאמץ מכסות ייצוג מפלגתיות וולונטריות, שבמסגרתן ייקבע כי ברשימת המועמדים של המפלגה לכנסת לא יפחת שיעור המועמדים מכל מין מ-40%. באופן ממוקד יותר אנו ממליצים כי בכל חמישיית מועמדים עוקבת (1-5, 6-10, וכן הלאה) יוצבו לפחות שני מועמדים מכל מין וכי ייקבע מראש**

שהמכסות יבוטלו אם לא יופעלו פעמיים רצופות (בביטוי "לא יופעלו" הכוונה שלא ייווצר צורך ב"הקפצת" נשים במעלה הרשימה). במפלגות ששיעור הנשים בהן נמוך נכון להיום אנו ממליצים להעלות את גובה המכסות בהדרגה.

2. **מכסות ייצוג מפלגתיות חוקיות.** בשני העשורים האחרונים הונחו על שולחן הכנסת יותר מ-20 הצעות חוק פרטיות לאימוץ מכסות ייצוג מפלגתיות חוקיות. מקצתן הציגו למנוע מרשימות שלא יעמדו במכסות החוקיות מלהתמודד בבחירות, ומקצתן – לתגמל כספית את המפלגות שיעמדו במכסות. שום הצעה לא התקבלה.

✓ אנו ממליצים להוסיף תיקון לחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973, שיקנה מימון מפלגות עודף לסיעות שיעמדו במכסות. לפי חוות דעת של היועצים המשפטיים לכנסת, אישור הצעת חוק כזו מחייב רוב מוחלט של 61 חברי כנסת, משום שהוא מתנגש עם עקרון השוויון המפורט בסעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת. כדי שסיעה תהיה זכאית לתוספת למימון המפלגות, רשימת המועמדים שלה צריכה לכלול: (א) לפחות 3 מועמדים מכל מין בכל עשירייה עוקבת (1-10, 11-20, וכן הלאה); (ב) לפחות 30% מועמדים מכל מין במקומות ריאליים, כלומר המקומות שהסיעה זכתה בהם בבחירות הקודמות; (ג) לפחות מועמד אחד מכל מין בקבוצה של חמשת המועמדים הראשונים. לכל מועמד שנבחר לכנסת מהמין הפחות מיוצג תקבל המפלגה תוספת של יחידת מימון אחת למימון הוצאות הבחירות שלה. מדובר בתוספת משמעותית. לפי הצעה זו, בכנסת ה-19 הייתה מרצ מגדילה את מימון הוצאות הבחירות שלה ב-55% לעומת המצב הנוכחי, ומפלגת יש עתיד ב-40%. כמו במקרה של מכסות הייצוג הוולונטריות גם כאן אנו ממליצים שהתיקון המוצע לחוק מימון מפלגות יתבטל אם ביום כינון הכנסת יכהנו לפחות 40% חברי כנסת מכל מין פעמיים רצופות.

יישום ההמלצות צפוי לשפר מאוד את ייצוג הנשים בכנסת, ובהסתמך על דוגמאות מדמוקרטיות מבוססות רבות – הוא גם בר ביצוע. כפי שעולה במחקר המדיניות שלפנינו, לצעדים המוצעים כאן תהיה תרומה נורמטיבית למשטר הדמוקרטי-ליברלי בישראל ולקידום ממשי של מצבן ומעמדן של הנשים בחברה הישראלית.

מבוא

בפברואר 2012 נבחרה חברת הכנסת זהבה גלאון לראשות מרצ. בחירתה הביאה למצב עניינים נדיר שבו מנהיגי שלוש מהמפלגות המיוצגות בכנסת הן נשים. גלאון הצטרפה ליושבת ראש האופוזיציה דאז חברת הכנסת ציפי לבני (יושבת ראש קדימה) ולחברת הכנסת שלי יחימוביץ' (יושבת ראש מפלגת העבודה). באותה נקודת זמן עמד מספר חברות הכנסת על מספר שיא של 24 – חמישית מכלל חברי הבית. בראש בית המשפט העליון כיהנה השופטת דורית ביניש. חודשים אחדים קודם לכן מונתה אורנה ברכיבאי לראש אגף כוח האדם בצה"ל, ובפעם הראשונה הוענקה לאישה דרגת אלוף. הצטברות נסיבות אלה יכולה להצביע על מגמת שיפור מרשימה, אך הדרך לייצוג שווה, שבמסגרתו נשים וגברים יהיו מיוצגים באליטות למיניהן באופן יחסי לחלקם באוכלוסייה, עדיין ארוכה.

סוגיית ייצוגן של נשים בזירה הפוליטית בכלל ובבתי המחוקקים בפרט עומדת זה עשור במרכזו של דיון ציבורי ומחקרי. הנחת היסוד המאפיינת את הדיון הזה היא שהימצאותן של נשים בפוליטיקה היא חיובית מבחינת ערכים דמוקרטיים כמו ייצוגיות, שוויון ופלורליזם, והוא מתקיים לנוכח העובדה שבמרבית מדינות העולם שיעורן של הנשים מקרב נבחרי הציבור נמוך בהשוואה לשיעורן באוכלוסייה הכללית. הפער בין הרצוי לבין המצוי הוביל מדינות ומפלגות לנקוט צעדים מוסדיים שמטרתם לשפר את ייצוג הנשים בזירות הפוליטיות. החוקרים, מצדם, בודקים את הגורמים המשפיעים על מידת הייצוג של נשים במוסדות פוליטיים, וכן אם יש שוני בעמדות ובהתנהגות של פוליטיקאים משני המינים.

מחקר מדיניות זה מבקש להשוות בין ייצוגן של נשים בזירה הפוליטית בישראל לייצוגן במדינות אחרות ולבחון אם יש לייצוג זה משמעות מבחינת דפוס הפעולה הפרלמנטרי. כמו כן, על רקע הצורך בשיפור שיעור ייצוגן של נשים יציע המחקר מנגנונים מוסדיים שאימוצם יאפשר לממש תכלית זו. במחקר חמישה פרקים. הפרק הראשון דן בתפיסות השונות של "ייצוגיות" – ייצוגיות תיאורית לעומת ייצוגיות מהותית – ובחשיבות של ייצוג נשים בזירה הפוליטית.

בפרק השני שני חלקים המתמקדים בייצוגיות תיאורית: החלק הראשון בוחן את נוכחותן (ההולכת וגוברת) של נשים בתפקידים פוליטיים – נשים כראשי ממשלה או כראשי מדינה, נשים בתפקידי שרות ונשים בבתי מחוקקים; החלק השני סוקר את הגורמים המשפיעים על שיעור הנשים בפרלמנט. הפרק השלישי פונה לעסוק בייצוגיות מהותית, בהתבסס על ניתוח אמפירי של היבטים שונים בעבודה הפרלמנטרית של חברי וחברות הכנסות ה-17 וה-18. הפרק בוחן אם ישנם הבדלים בדפוסי הפעילות הפרלמנטרית בין מחוקקות לבין מחוקקים בכנסות אלה. הפרק הרביעי מתמקד במכסות ייצוג לנשים במבט השוואתי ובישראל. הפרק החותם מסכם את הממצאים שעלו במחקר ומציג המלצות לאימוץ מכסות ייצוג לנשים בישראל.

פרק ראשון

מהו ייצוג פוליטי?

ספרות המחקר מבחינה בין שתי תפיסות של ייצוג פוליטי: ייצוג תיאורי (descriptive representation), המכונה גם "ייצוג כנוכחות" (representation as presence), וייצוג מהותי (substantive representation), המכונה גם "ייצוג רעיונות" (representation of ideas). מדובר בשתי תפיסות שונות באשר לאופיו של הייצוג הפוליטי: האחת מתייחסת לייצוג על בסיס מאפייניו של הנציג (מגדר, מוצא אתני, דת, גיל וכו'), והשנייה – לייצוג על בסיס עמדותיו ופעולותיו. לפי התפיסה הראשונה, ייצוגיות מחייבת זהות חברתית בין המייצג למיוצג – במקרה שלנו, זהות מגדרית. לפי התפיסה השנייה, ייצוגיות מחייבת את הנציג להחזיק בתפיסות ובאינטרסים זהים לאינטרסים של המיוצג (Pitkin, 1967; Phillips, 1995).¹ בהסתמך על ההבחנה בין ייצוג כנוכחות לבין ייצוג רעיונות אפשר לבחון ייצוג של נשים בתפקידי מפתח פוליטיים בשתי דרכים: בחינה של "ייצוגיות תיאורית", כלומר שיעור הנשים בפרלמנט ובזירות פוליטיות נוספות; ובחינה של "ייצוגיות מהותית", כלומר אם התפיסות והאינטרסים של הנשים אכן באים לידי ביטוי בעבודה הפוליטית והפרלמנטרית, למשל בתחום החקיקה (Phillips, 1995; Diaz, 2005; Wangnerud, 2009). למרות הניגוד כביכול בין שתי תפיסות אלו אפשר למקם אותן על אותו רצף. בקוטב אחד של רצף זה יעמוד ייצוג תיאורי כחזות הכול; לאחר מכן ימוקם ייצוג תיאורי המשלב אלמנטים של ייצוג מהותי; בהמשך ייצוג מהותי המשלב אלמנטים תיאוריים, ובקוטב הנגדי – ייצוג מהותי כחזות הכול.

המצדדים בתפיסת הייצוג התיאורי יטענו שמהות הייצוג הפוליטי טמונה בזהותו ובמאפייניו של הנציג ולא בפעולותיו. אם מסכימים עם תפיסה זו, אפשר לטעון באופן קיצוני שרק נשים יכולות לייצג נשים, רק ערבים יכולים לייצג ערבים, רק חרדים יכולים לייצג חרדים, וכדומה (Mansbridge, 1999).

1 במחקר מדיניות זה לא הבחנו בין ייצוג של תפיסות או אידאולוגיה לבין ייצוג של אינטרסים. עם זאת הבחנה כזאת מופיעה בספרות. ראו למשל Squires, 1996: 80.

הואיל וכך עלינו לשאוף כי בית המחוקקים יהיה העתק מדויק ככל האפשר של הרכב החברה, מעין תמונת ראי או השתקפות מוקטנת שלה, על כלל השסעים והזהויות הקיימים בה. החוקרת חנה פיטקין, שכתבה את אחד הספרים המכוננים על ייצוג פוליטי, מתמצתת את העיקרון שעליו מושגת ייצוג תיאורי באופן זה: "ייצוגיות אין משמעותה לעשות משהו אלא להיות משהו" (Pitkin, 1967: 61).² ההיגיון העומד בבסיס תפיסת הייצוג התיאורי גורס שכדי לייצג קבוצה כלשהי באוכלוסייה – דהיינו למפות את צרכיה באופן מדויק ולקדם את האינטרסים שלה – הנציג צריך להזדהות עמה הזדהות מוחלטת. כדי שתיווצר זהות מוחלטת בין האינטרסים של הנציג לבין אלו של האוכלוסייה שהוא מייצג, על הנציג לחלוק מאפיינים משותפים עם אותה אוכלוסייה.³

לעומת זאת יש הגורסים כי אין צורך בקיומם של מאפיינים משותפים בין הנציג לבין האוכלוסייה שהוא מייצג לשם יצירת זהות אינטרסים וקידום מיטבי שלהם. על פי תפיסה זו, עלינו לשים דגש לא על מאפייניו של הנציג כי אם על תפיסותיו ובמיוחד על מעשיו. כך, אישה הנבחרת לפרלמנט, למשל, אינה מייצגת אוטומטית אינטרסים של נשים בחברה רק משום היותה אישה. היא עשויה לייצג אינטרסים נשיים או גבריים, פמיניסטיים או אף שוביניסטיים, כל זאת בהתאם לפעולות שתבחר לנקוט. לפי תפיסה זו בצורתה הטהורה אפשר לטעון כי פרלמנט אשר מורכב כולו מגברים בני המעמד הבינוני בגיל העמידה יכול לייצג נאמנה את החברה כולה בתנאי שהמדיניות שהוא מפיך מקדמת את האינטרסים של החברה כולה ולא של אליטה או של קבוצה כזאת או אחרת בתוכה.

הטיעונים הנורמטיביים בעד שילוב נשים בפוליטיקה באופן שוויוני לגברים נשענים, כמובן, על עקרונות של צדק ושוויון. אם נשים הן מחצית מן האוכלוסייה, אך צודק הוא שהן יהיו גם מחצית מנבחרי הציבור וממקבלי ההחלטות. רבים מהמצדדים בטיעון זה מרגישים כי אי-השתתפותו של חלק מהמרכזי בחברה בחיים הפוליטיים מערערת את הלגיטימציה הדמוקרטית של מוסדות השלטון

2 "Representation is about being something rather than doing something" (כל התרגומים לעברית בספר זה הם של המחברים).

3 התפיסה של ייצוג תיאורי אינה חפה מביקורת בייחוד בכל הנוגע לייצוג נשים. להרחבה ראו Diamond, 1977; Mansbridge, 1999; Farrell and Scully, 2007.

ואת אמון הציבור במוסדות אלו (Norris, 1996a). כמו כן יש הטוענים כי בין המינים ישנם הבדלים ביולוגיים, פסיכולוגיים וסוציולוגיים המובילים לכך שנשים מביאות עמן מטען שונה לחיים הפוליטיים (Kelly, Saint-Germain and Horn, 1991). הטענה הרווחת ביותר בהקשר זה היא טענה סוציולוגית הגורסת כי ההבניה החברתית הרווחת יוצרת הבחנה בין גברים לנשים לאורך כל שלבי החיים. בשל כך יש לנשים ניסיון חיים שונה במהותו מזה שיש לגברים ובעקבות כך גם תפיסות, סדרי עדיפויות ודפוסי התנהגות נבדלים. אלו צפויים להשפיע על התנהלותן בזירה הפוליטית (Squires, 1996). כך, למשל, נשים צפויות לדבר בקול שונה בנוגע לנושאים שנחשבים נשיים, דוגמת זכויות פרונו, הפלות, בריאות האישה וחינוך לילדים, אך גם בכל הנוגע לנושאים אחרים, כלליים יותר, דוגמת תחבורה, מדיניות חוץ וכלכלה (Norris, 1996a). הואיל וכך אפשר לטעון כי אותו קול שונה שמשמיעות מחוקקות מייצג בנאמנות רבה יותר את הנשים בחברה. הסיבה לכך היא שנשים מחוקקות חולקות מאפיינים משותפים עם כלל הנשים בחברה ובשל כך גם חוויות משותפות, מטען משותף, ויש שיטענו – אף תפיסת עולם משותפת. במילים אחרות, ייצוג תיאורי הכרחי גם כדי ליצור ייצוג מהותי אותנטי. הייצוג התיאורי הוא אם כן תנאי הכרחי, גם אם לא מספק, לייצוג הנשים בפוליטיקה.

1. מייצוג תיאורי לייצוג מהותי

חוקרים רבים נדרשו לשאלת יחסי הגומלין בין שני סוגי הייצוג, ובעיקר לשאלה המסקרנת ביותר – האם ייצוג תיאורי מוביל גם לייצוג מהותי ובאלו תנאים?⁴ במילים אחרות, חוקרים רבים ביקשו לבחון אם נשים בתפקידי מפתח פוליטיים (בעיקר בשבתן כמחוקקות בפרלמנט) אכן מייצגות נשים בחברה; אם מחוקקות נוטות לקדם אינטרסים של נשים בחברה יותר מגברים מחוקקים; אם מחוקקות

4 ראו לדוגמה: Carroll, 1994; Thomas, 1994; Hoskyns, 1996; Norris, 1996; Burrell, 1997; Wangnerud, 2000; Stewart, 2001; Meyer, 2003; Bratton, 2005; Heath, Schwindt-Bayer, and Taylor-Robinson, 2005; Schwindt-Bayer, 2006; Beckwith and Cowll-Meyers, 2007; Childs and Krook, 2009

מעמידות בראש סדר העדיפויות שלהן את משימת קידום האינטרסים של נשים בחברה; וכמו כן אם כניסתן של נשים לבית המחוקקים משנה את אופי פעילותן. ממצאי המחקרים שעסקו בתחום אינם חד-משמעיים ולעתים הם אף סותרים זה את זה. חלק מן המחקרים מצאו שנוכחות נשית בבית המחוקקים עשויה להוביל לשינויים בשיח ובמדיניות בעקבות האופי השונה של פוליטיקה נשית לעומת פוליטיקה גברית. מחקרים אחרים לא מצאו הבדלים כלשהם (או הבדלים זעירים למדי) בין הסגנון וההתנהלות של פוליטיקאים לכין אלה של פוליטיקאיות (Childs and Krook, 2009).

הסבורים כי ייצוג תיאורי מוביל גם לייצוג מהותי הציעו לכך כמה נימוקים. ראשית, לציבור הנשים יש תפיסות ואינטרסים בסיסיים משותפים שהן שואפות לקדם. חוקרים טוענים שגם אם יש הבדלים מסוימים בין נשים, אפשר לזהות תפיסות ואינטרסים בסיסיים משותפים לכלל הנשים. אלו קשורים למצבן של הנשים בחברה – מאבק באפליית נשים (בשוק העבודה, בכלכלה, בפוליטיקה) ולמען שוויון נשים, עזרה בטיפול בילדים, מאבק בהטרדות מיניות וכדומה (Phillips, 1995; Lovenduski and Norris, 2003; Wangnerud, 2009).

שנית, רק נשים יכולות לייצג את התפיסות ואת האינטרסים האלה. נימוק זה מסתמך על הטענה העקרונית שרק אם ישנה זהות בין הנציג למיוצג, ורק אם הנציג התנסה בחוויות אישיות ובניסיון חיים זהים לאלה של המיוצג, הוא יוכל להבין כראוי את צרכיו. במילים אחרות, הטענה היא שייצוגיות תיאורית היא תנאי לייצוגיות מהותית (Kymlicka, 1995; Katz, 1997).

שלישית, בעבודתן הפוליטית נבחרות ציבור מביאות לידי ביטוי את התפיסות והאינטרסים המשותפים לנשים. נימוק זה נתמך על ידי מחקרים אמפיריים שהראו כי נשים בפרלמנט פועלות למען קידום מטרות נשיות יותר מחברי פרלמנט גברים (Burrell, 1996; Gerrity, Osborn, and Mendez, 2007; Lawless and Fox, 2010). יצוין שההתמקדות בקידום מטרות אלה יכולה לנבוע ישירות מהתפיסות ומהאינטרסים של כל חברת פרלמנט, אבל גם מאילוצים שאתם מתמודדות חברות פרלמנט. כפי שיוסבר בהמשך, נשים מודרות מחלק מתחומי העיסוק הפרלמנטריים וממוקדי כוח בפרלמנט, ולכן ייתכן שהן "נאלצות" להתמקד בסוגיות אלה.

גישות אחרות מתמקדות לא ברמת המחוקק היחיד, או המחוקקת, אלא בהשפעה הקולקטיבית של נשים על קידום מטרות נשיות בפרלמנט. סוג זה של

מחקרים קשור לתאוריה מרכזית בספרות על ייצוג מהותי – תאוריית המסה הקריטית. לפי תאוריה זו, כדי שנשים יהיו גורם משמעותי בפרלמנט ויצליחו להשפיע על התפוקות שהוא מייצר, הן צריכות לחצות רף מינימלי של ייצוג, כלומר להגיע לרמת "מסה קריטית". לפיכך כל עוד נשים הן גורם שולי בבית המחוקקים, גם השפעתן על תפוקותיו היא שולית בלבד. אולם כאשר שיעור ייצוג הנשים בבית המחוקקים עולה, ונשים הופכות ממיעוט שולי לקבוצה בעלת נוכחות וחשיבות, הופכת גם השפעתן למשמעותית (להרחבה על תאוריה זו ראו נספח 1).

לעומת זאת חוקרים אחרים מטילים ספק בכך שייצוגיות תיאורית מחזקת את הייצוגיות המהותית. חוקרים אלה מסתמכים על כמה קווי טיעון. ראשית נטען כי לנשים בכלל, ולחברות פרלמנט בפרט, אין סדר יום נשי שהן שואפות לקדם – גם אם יש לנשים תפיסות ואינטרסים משותפים, הברלים הנובעים מגזע, ממעמד חברתי, מגיל ומאידאולוגיה הם משמעותיים הרבה יותר. הברלים אלה בולטים במיוחד בקרב חברות פרלמנט – הן מחויבות למפלגה ולאידאולוגיה המפלגתית המסוימת הרבה יותר מלאינטרסים נשיים (Dodson and Carroll, 1991; Swers, 2002). חוקרים אחרים אף טוענים כי אי-אפשר לזהות כלל תפיסות ואינטרסים משותפים הייחודיים לנשים, משום שאינטרסים אלה הם תלויי זמן והקשר מקומי (Beckwith and Cowll-Meyers, 2007).

שנית נטען כי גם אם לנשים יש סדר יום נשי מובהק שהן שואפות לקדם, מאפייני חלק מהפרלמנטים ימנעו מהן לעשות זאת. בפרלמנטים רבים, למשל, הנורמה היא שחבר פרלמנט צריך להפגין תכונות גבריות. בשל כך חברות פרלמנט חשות שעיסוק בסוגיות נשיות יפגע בקידומן ונמנעות מכך (Carroll, 2001). כמו כן בפרלמנטים רבים נשים מודרות ממוקדי הכוח, בעיקר מוועדות חשובות ומתפקידים של ראשי ועדות (Norton, 1995), ולכן יתקשו לקדם את סדר היום שלהן.

שלישית, בניגוד לתאוריית המסה הקריטית נטען כי ייצוגיות תיאורית גבוהה עלולה דווקא לפגוע בייצוגיות המהותית. כך, למשל, שיעור גבוה של נשים בפרלמנט עלול לעורר תגובת נגד של חברי פרלמנט גברים, שיראו בחברות הפרלמנט יריבות פוליטיות וינקטו טקטיקות כדי להדירן ממוקדי הכוח וכדי לבלום את יוזמותיהן לקידום מעמד הנשים (Hawkesworth, 2003). לחלופין, כל עוד שיעור הנשים בפרלמנט נמוך, חברות הפרלמנט צפויות להיתפס על

ידי מפלגותיהן, ועל ידי עצמן, כנציגות ציבור הנשים ולכן להתמקד בסוגיות הנוגעות לכך (Elise Crowley, 2004; Diaz, 2005). לעומת זאת ככל ששיעורן יגדל צפוי שרבות מהן – בעיקר בכירות או השואפות להיות בכירות – יתמקדו פחות בסוגיות הנוגעות לקידום מעמד הנשים וינסו לקדם את עצמן באמצעות עיסוק בסוגיות כלליות (Carroll, 2001).

כפי שהזכרנו במבוא, מחקר מדיניות זה בוחן את סוגיית הייצוגיות הן במובנה התיאורי הן במובנה המהותי. הנחת היסוד שלנו היא ששיעורי ייצוג נמוכים של נשים בזירות הפוליטיות המרכזיות של קבלת ההחלטות – הפרלמנט והממשלה – פוגמים באיכותו של המשטר הדמוקרטי. זוהי הנחה הדורשת הסבר, והסבר כזה ננסה לספק להלן.

נפתח בכך ששיעור נמוך של נשים בקרב נבחרי הציבור פוגע בייצוגיות, שהיא כאמור עיקרון בסיסי בדמוקרטיה המודרנית. שיעור נמוך זה עומד בניגוד לתפיסת הייצוג כנוכחות (ייצוגיות תיאורית), המצפה כי נשים יהיו כמחצית מכלל נבחרי הציבור. כמו כן חוקרים רבים סבורים שהוא גם פוגע באפשרות לייצוג הרעיונות (ייצוגיות מהותית) של הנשים. חשוב לציין שגם חוקרים שמטילים ספק בהשפעה הממשית של ייצוגיות תיאורית על ייצוגיות מהותית מכירים בכך שיש לה חשיבות כשלעצמה.

נוכחות דלילה של נשים יכולה גם להיתפס כמנוגדת לעקרון השוויון, שאף הוא עיקרון מרכזי בדמוקרטיה מודרנית. יש להבחין בין שתי תפיסות עיקריות של שוויון: התפיסה הפרוצדורלית, הגורסת כי שוויון (במקרה של נשים) מתבטא בקיום פרוצדורות שמעניקות לגברים ולנשים זכויות שוות; והתפיסה המהותית, הגורסת כי שוויון מתבטא בכך שזכויות אלה גם ממומשות באופן שווה על ידי גברים ונשים. ההנחה היא שאם מימוש הזכויות אינו שווה, יש בכך כדי להעיד על קיומם של חסמים לא פורמליים שמונעים קידום נשים, כך שהשוויון בהכרח איננו "אמיתי". לפי תפיסה זו, משיעור נשים נמוך בקרב מקבלי ההחלטות משתמע שהזכויות אינן ממומשות על ידי הנשים באופן שווה, והדבר מנוגד אפוא לעקרון השוויון (Diaz, 2005).⁵ ברוח זו נאמר באמנה בדבר זכויות פוליטיות

5 לתפיסה דומה המבחינה בין שוויון הזדמנויות לבין שוויון בתוצאות ראו Dahlerup, 1998.

של נשים של האו"ם: "הצדדים החתומים על האמנה [...] מבקשים להשוות את מעמדם של גברים ונשים בכל הקשור להנאה מזכויות פוליטיות ולמימושן".⁶ הפגיעה בעקרונות הדמוקרטיים של ייצוגיות ושל שוויון הנוצרת בגלל תת-ייצוג של נשים עלולה לפגוע בלגיטימיות של המערכת הפוליטית ושל המשטר הדמוקרטי בכללותו, בעיקר – אך לא רק – בקרב נשים (Phillips, 1995; Diaz, 2005; Lawless and Fox, 2010).

יתרה מזו, שיעור הנשים בזירה הפוליטית משפיע על התרבות הפוליטית: שיעור גבוה של נשים בזירה זו יוצר נראות (visibility), מעניק לנשים הכרה סמלית, והוא צפוי לקדם תפיסה הרואה בנשים אזרחיות שוות ערך לגברים, בעלות כישורים וזהות פוליטית עצמאית (Burrell, 1996; Lawless and Fox, 2010; Krook and O'Brien, 2010). כיוון שתרבות פוליטית משפיעה על התנהגות פוליטית, שיעור גבוה של נשים עשוי גם להגביר את ההשתתפות הפוליטית שלהן.

לבסוף, לפי הזרם המכונה "פמיניזם של הבדל" (difference feminism), פעילות פוליטית של נשים מתאפיינת בדפוסים של שיתוף פעולה, פשרות ותקשורת פתוחה יותר עם עמיתים, והיא שונה מהותית מהפעילות הפוליטית של גברים, המתאפיינת בתחרותיות ומתבססת על יחסים היררכיים. לפי טענות אלה, למאפיינים הנשיים עשויה להיות השפעה ממשית וחיובית על תהליכי קביעת המדיניות.⁷

6 "The contracting parties [...] desiring to equalize the status of men and women in the enjoyment and *exercise* of political rights" (United Nations, 1952) (ההרגשה שלנו).

7 לסקירה של מחקרים התומכים בכך ראו Lawless and fox, 2010: 6-7.

פרק שני

ייצוגיות מגדרית תיאורית

בפרק זה שני חלקים: החלק הראשון בוחן את נוכחותן ההולכת וגוברת של נשים בתפקידים פוליטיים – נשים כראשי ממשלה או ראשי מדינה, נשים בתפקידי שרות ונשים בבתי מחוקקים; החלק השני מתמקד בגורמים השונים והמגוונים המשפיעים על שיעור הנשים בפרלמנט.

1. נשים בתפקידי מפתח פוליטיים בישראל:

תמונת מצב השוואתית

בתחילת פברואר 2012 עמדו שלוש נשים בראש מפלגות המיוצגות בכנסת, ומספר חברות הכנסת עמד על שיא היסטורי של 24 (שיא זה נשבר לאחר בחירות 2013, עם היבחרן של 27 נשים לכנסת ה-19). באותה נקודת זמן היו רק שלוש נשים שרות, מתוך 30 שרי הממשלה, וחלפו כמעט ארבעים שנה מאז כיהנה אישה בתפקיד ראש ממשלה. בחלק זה נעמוד על ההתפתחויות בייצוג נשים בישראל בזירות הפוליטיות המרכזיות – ראשות הממשלה, הממשלה (הקבינט) והכנסת – ונשווה אותן לנעשה במדינות אחרות.

נשים בצמרת: ראשי ממשלה ונשיאות

נוכחות של נשים בתפקידי הנהגה איננה תופעה חדשה. משחרר ההיסטוריה שימשו נשים בתפקידים רבי-עוצמה, אולם כמעט בכל המקרים היה מדובר בשליטות שהשתייכו לשושלות מלוכה – במצרים העתיקה, בסין הקיסרית, בבריטניה ובמקומות נוספים כיהנו נשים בתפקידי קיסריות או מלכות. דווקא הדמוקרטיה בימיה הראשונים הייתה זירה גברית לחלוטין. רק במאה העשרים החלו נשים להיות נוכחות בזירה הפוליטית, אולם הדרך להשתלבות שוויונית בזירה זו הייתה ועודנה ארוכה ואטית, וברוב המקרים, בכללם בישראל, היא עדיין לא הושגה.

ב-1907 הייתה פינלנד למדינה הראשונה שבחרה חברת פרלמנט לשורות בית המחוקקים שלה. בארצות הברית נבחרה אישה ראשונה לבית הנבחרים ב-1916 ולסנט ב-1922. בבריטניה נבחרה לראשונה אישה לפרלמנט ב-1919, בניו זילנד ב-1933 ובאוסטרליה ב-1943. האישה הראשונה שהתמנתה לתפקיד שרה בקבינט של דמוקרטיה מודרנית הייתה שרת החינוך של דנמרק, שמונתה ב-1924. חלפו יותר משלושה עשורים עד שב-1960 הגיעה לראשונה אישה לכהן בתפקיד מנהיגה. פריצת דרך זו התרחשה בסרי לנקה עם התמנותה של סירימבו בַּנְדַרְנֵייקָה לראשות הממשלה. שש שנים לאחר מכן עלתה האישה השנייה לשלטון – אינדירה גנדי בהודו. זמן קצר אחר כך, ב-1969, התמנתה גולדה מאיר לראשות ממשלת ישראל, וכך הייתה ישראל לאחת המדינות החלוצות בתחום המגדרי. מנהיגות כאיספלה פֶּרוֹן (ארגנטינה, 1974), מרגרט תאצ'ר (בריטניה, 1979), גֶרֹוֹ הארְלֶם ברונטלַנד (נורווגיה, 1981) וּבֶנְזִיר בּוּטוֹ (פקיסטן, 1988) סימנו את המשך הדרך.

אולם דוגמאות מוקדמות אלה היו חריגות בנוף הפוליטי העולמי, ונוכחותן של נשים בתפקיד הרם במדינה היא בגדר תופעה נדירה ביותר. דומה שמצב דברים זה החל להשתנות מהותית למן סוף שנות התשעים של המאה העשרים, כאשר מספר גדול יותר של נשים הגיעו לצמרת הפוליטית במדינות ברחבי העולם. לוח 1 מרכז את שמות הנשים שכיהנו כראשי ממשלה או כנשיאות החל בשנת 2000 (בכללן מי שתקופת כהונתן החלה קודם לכן). בסך הכול מדובר ב-37 נשים – מתוכן 17 מכהנות היום, נכון לאפריל 2013, בתפקידי ראשי ממשלה או נשיאות. מדובר במספר הגבוה ביותר אי-פעם.

לוח 1 נשים שכיהנו בתפקידי ראשי ממשלה או נשיאות, 2000-אפריל 2013

שם המנהיגה	תפקיד	מדינה	תקופת הכהונה
אלנקה ברטושק	ראש ממשלה	סלובניה	2013 -
פארק גון-יאה	נשיאה	קוריאה הדרומית	2013 -
ג'ויס בנדה	נשיאה	מלאווי	2012 -
אוולין וידמר-שלומפף	נשיאה	שווייץ	2012
הלה תורנינג-שמידט	ראש ממשלה	דנמרק	2011 -
ינגלוק שינוטרה	ראש ממשלה	תאילנד	2011 -

←



שם המנהיגה	תפקיד	מדינה	תקופת הכהונה
אטיפטה ג'ג'ה	נשיאה	קוסובו	2011 -
דילמה רוסיף	נשיאה	ברזיל	2010 -
איווטה רדיצ'ובה	ראש ממשלה	סלובקיה	2012-2010
ג'וליה גילארד	ראש ממשלה	אוסטרליה	2010 -
מארי קיווי ניימי	ראש ממשלה	פינלנד	2011-2010
רזה אוטונביבה	נשיאה	קירגיזסטן	2011-2010
לאורה צ'נצ'ילה	נשיאה	קוסטה ריקה	2010 -
קמלה פרסד-ביססאר	ראש ממשלה	טרינידד וטובגו	2010 -
דוריס לויטארד	נשיאה	שווייץ	2010
דליה גריבסקאט	נשיאה	ליטא	2009 -
ידרנקה קוסור	ראש ממשלה	קרואטיה	2011-2009
יוהנה סיגורדורוטיר	ראש ממשלה	איסלנד	2009 -
זינאידה גרציאני	ראש ממשלה	מולדובה	2009-2008
כריסטינה קירשנר	נשיאה	ארגנטינה	2007 -
פרטיבה פטיל	נשיאה	הודו	2012-2007
מישלן קאלמי-ריי	נשיאה	שווייץ	2011, 2007
מישל בשלט	נשיאה	צ'ילה	2010-2006
אלן ג'ונסון-סירליף	נשיאה	ליבריה	2006 -
פורשיה סימפסון-מילר	ראש ממשלה	ג'מייקה	2012, 2007-2006 -
יוליה טימושנקו	ראש ממשלה	אוקראינה	2010-2007, 2005
אנגלה מרקל	ראש ממשלה	גרמניה	2005 -
אנלי יאטנמקי	ראש ממשלה	פינלנד	2003
מגוואטי סוקרנו פוטרי	נשיאה	אינדונזיה	2004-2001
גלורי מקפגאל-אריוו	נשיאה	פיליפינים	2010-2001
טריה האלונן	נשיאה	פינלנד	2012-2000
הלן קלארק	ראש ממשלה	ניו זילנד	2008-1999
מיריה רודריגז	נשיאה	פנמה	2004-1999
וירה וייק-פרייברגה	נשיאה	לטביה	2007-1999
מרי מקאליז	נשיאה	אירלנד	2011-1997
שייח חסינה	ראש ממשלה	בנגלדש	2009, 2001-1996 -
צ'נדריקה קומרטונגה	נשיאה	סרי לנקה	2005-1994

* הרשימה כוללת גם נשיאות טקסיות (בדומה לנשיא ישראל), אך אינה כוללת ראשי ממשלה במשטרים נשיאותיים או נשיאותיים למחצה.

ישראל אמנם משתייכת למיעוט של מדינות שבהן הגיעה אישה לתפקיד הפוליטי הרם ביותר, אך כל שמונת ראשי הממשלה מאז 1974 (לאחר התפטרותה של גולדה מאיר) היו גברים. ציפי לבני היא האישה היחידה שמשרה זו הייתה בהישג ידה, לאחר שקיבלה מנשיא המדינה את המנדט להרכיב ממשלה בספטמבר 2008. אולם השיחות הקואליציוניות להרכבת ממשלתה לא עלו יפה, ולבני החמיצה את ההזדמנות. ראוי לציין גם כי כל תשעת נשיאי המדינה היו גברים. קולט אביטל היא האישה היחידה שהייתה מועמדת לתפקיד. היא הציגה את מועמדותה בבחירות לנשיאות בשנת 2007, אולם הגיעה למקום השלישי אחרי שמעון פרס וראובן ריבלין.⁸

נשים סביב שולחן הממשלה

כפי שהוזכר לעיל, עם מינויה לראש הממשלה בפברואר 1969 הייתה גולדה מאיר לאחת הנשים הראשונות בעולם שהגיעו למשרה הפוליטית הרמה ביותר במדינה. אולם מינוי זה עלול ליצור את הרושם המוטעה שנוכחותן של נשים בממשלות ישראל הייתה מרשימה. רחוק מזה – ב-25 השנים הראשונות של ממשלות ישראל (1949–1974) ישבה ליד שולחן הממשלה אישה אחת בלבד, ומדובר באותה אישה שהגיעה למשרת ראש הממשלה. מלבדה היה שולחן הממשלה מיותר לחלוטין מנשים. הבאות בתור לתפוס כיסא סביב שולחן הממשלה היו שולמית אלוני (1974), שרה דורון (1983), שושנה ארבלי (1986) ואורה נמיר (1992). כך, עד 1995, בפרק זמן של 46 שנים, כיהנו בממשלות ישראל 5 נשים בלבד. מאז 1996 ועד היום, בפרק זמן של 17 שנים, המצב השתפר מעט, ו-9 נשים נוספות מונו לתפקיד שרה (ראו לוח 2). אולם נכון לאפריל 2013, רק 14 מתוך 230 האישים (6.1%) שכיחנו כשרים בממשלות ישראל לדורותיהן היו נשים.⁹

8 קודם לכן כיהנה דליה איציק מתוקף תפקידה כיושבת ראש הכנסת כממלאת מקום נשיא המדינה במשך כחצי שנה (ינואר-יולי 2007), בעקבות החלטתו של הנשיא משה קצב לבקש נבצרות זמנית. היא אף כיהנה במשך כשבועיים כנשיאת המדינה בפועל – מרגע כניסת התפטרותו של קצב לתוקף ב-1 ביולי באותה שנה ועד לכניסתו של שמעון פרס לתפקיד ב-15 בחודש.

9 למעמד של סגנית שר הגיעו 9 נשים נוספות: מרים תעסה-גלזר, מאשה לובלסקי, מרינה סולודקין, דליה רבין-פילוסוף, נעמי בלומנטל, גילה גמליאל, לאה נס, ציפי חוטובלי ופאינה קירשנבאום.

לוח 2 14 הנשים שכיהנו בממשלות ישראל

סיעה	השנה שבה התמנתה לראשונה לתפקיד שרה	
מפא"י	1949	גולדה מאיר
רצ	1974	שולמית אלוני
ליכוד	1983	שרה דורון
מערך	1986	שושנה ארבלי
מפלגת העבודה	1992	אורה נמיר
ליכוד-גשר-צומת	1996	לימור לבנת
ישראל אחת	1999	דליה איציק
ישראל אחת	1999	יולי תמיר
ליכוד	2001	ציפי לבני
שינוי	2003	יהודית נאות
קדימה	2007	רוחמה אברהם
ישראל ביתנו	2009	סופה לנדבר
עצמאות	2011	אורית נוקד
יש עתיד	2013	יעל גרמן

איי-השוויון העולה מהשיעור הזעום של נשים בכלל אוכלוסיית השרים מקבל משנה תוקף לאחר שעורכים שלוש בדיקות משלימות נוספות המסייעות לצייר תמונה מלאה יותר: (1) חשיבות התיקים שהוקצו לנשים; (2) מספרן של נשים בכל ממשלה בנפרד; (3) השוואת שיעור הנשים בממשלות ישראל לשיעורן במדינות אחרות.

חשיבות התיקים שהוקצו לנשים. חלוקת התיקים הביצועיים לשרי הממשלה היא אחד המשאבים החשובים ביותר בתהליך הקמת ממשלה בדמוקרטיה פרלמנטריות (Budge and Laver, 1986; Laver and Shepsle, 1990; Verzichelli, 2008). כדי להעריך את כוחם של נציגי מפלגה כלשהי סביב שולחן הממשלה לא די לבדוק את מספרם אלא גם את טיב התיקים שהוקצו להם. בדומה, כאשר מעוניינים להעריך את כוחן של נשים בממשלה אי-אפשר להסתפק בספירת הנשים היושבות סביב שולחנה. יש לבחון גם אילו תיקים הוקצו להן.

חשיבותם של תיקים (portfolios, ministries) יכולה, כמובן, להשתנות ממדינה למדינה וממערכת פוליטית אחת לאחרת. אולם בהסתמך על מחקרם של ג'יימס דרוקמן ופול ורוויק, בקטגוריית המשרדים החשובים ביותר אפשר למנות את משרדי החוץ, האוצר והפנים (Druckman and Warwick, 2005). בהקשר הישראלי יש להוסיף שלושת אלה את משרד הביטחון עתיד התקציב והחשיבות. בדרג השני אפשר לכלול משרדים כלכליים חשובים (בינוי ושיכון, תעסוקה ומסחר, תקשורת), משרדים עתירי תקציבים (חינוך, בריאות) ואת משרד המשפטים הנחשב יוקרתי. בדרג השלישי נכללים משרדים זוטרים ויוקרתיים פחות, כגון משרדי התיירות, קליטת העלייה או איכות הסביבה. הדרג התחתון כולל את השרים בלי תיק.

כאשר בוחנים את מספר הנשים שניהנו במשרדי הדרג הראשון מגלים שבשלושה מהם – אוצר, ביטחון ופנים – לא כיהנו נשים כלל. היעדר נשים במשרד הביטחון אולי יכול להיחשב "טבעי", אולם היעדרותן ממשרדי האוצר והפנים מפתיעה. המשרד היחיד מתוך ארבעת המשרדים הבכירים שבהם כיהנו נשים הוא משרד החוץ. גולדה מאיר כיהנה כשרת חוץ בשנים 1956–1966, וציפי לבני בשנים 2006–2009. במשרדי הדרג השני בולטת נוכחותן של נשים במשרד החינוך, תחום הנתפס לעתים קרובות כנשי. במשרד זה כיהנו 3 נשים: שולמית אלוני (1992–1993), לימור לבנת (2001–2006) ויולי תמיד (2006–2009). עוד בדרג השני כיהנו נשים במשרדי הבריאות (ארבלי, גרמן), המשפטים (לבני) והתקשורת (אלוני, לבנת, איציק). בדרג השלישי בחשיבותו כיהנו כמה נשים: 3 נשים כיהנו במשרד לאיכות הסביבה, 3 במשרד לקליטת עלייה, 2 במשרד הרווחה ועוד כמה נשים במשרדים זוטרים נוספים. 4 נשים כיהנו כשרות ללא תיק (ראו לוח 3). מניתוח זה עולה שגם כאשר נשים ממונות לשרות בממשלה, נדיר שהן מופקדות על המשרדים הבכירים והחשובים, ובדרך כלל מוקצים להן משרדים מהדרג השני ומשרדים זוטרים יותר.

לוח 3 נתיבי הקריירה של נשים במשרדי הממשלה, 1949-2013

תפקיד V	תפקיד IV	תפקיד III	תפקיד II	תפקיד I	
		1974-1969 ראש ממשלה	1966-1956 חוץ	1956-1949 עבודה	גולדה מאיר
1996-1995 תקשורת, מדע ואמנויות	1995-1993 תקשורת	1993 תקשורת, מדע	1993-1992 חינוך ותרבות	1974 ללא תיק	שולמית אלוני
				1984-1983 ללא תיק	שרה דורון
				1988-1986 בריאות	שושנה ארבלי
			1996-1993 עבודה ורווחה	1992 איכות הסביבה	אורה נמיר
	2009- תרבות וספורט	2006-2003 חינוך, תרבות וספורט	2003-2001 חינוך	1999-1996 תקשורת	לימור לבנת
		2005 תקשורת	2002-2001 מסחר ותעשייה	2001-1999 איכות הסביבה	דליה איציק
			2009-2006 חינוך	2001-1999 קליטה עלייה	יולי תמיר
2013- משפטים	2009-2006 חוץ	2006-2003** קליטת עלייה	2003-2001* חקלאות	2001 שיתוף פעולה אזורי	ציפי לבני
				2004-2003 איכות הסביבה	יהודית נאות
			2009-2008 תיירות	2008-2007 ללא תיק	רוחמה אברהם
				2009- קליטת עלייה	סופה לנדבר
				2013-2011 חקלאות	אורית נוקד
				2013- בריאות	יעל גרמן

* לבני מונתה ראשית לשרה ללא תיק ורק לאחר כשנה קודמה למשרד החקלאות.

** לבני החזיקה בד בבד (בחלק מתקופה זו) גם בתיקי השיכון והמשפטים.

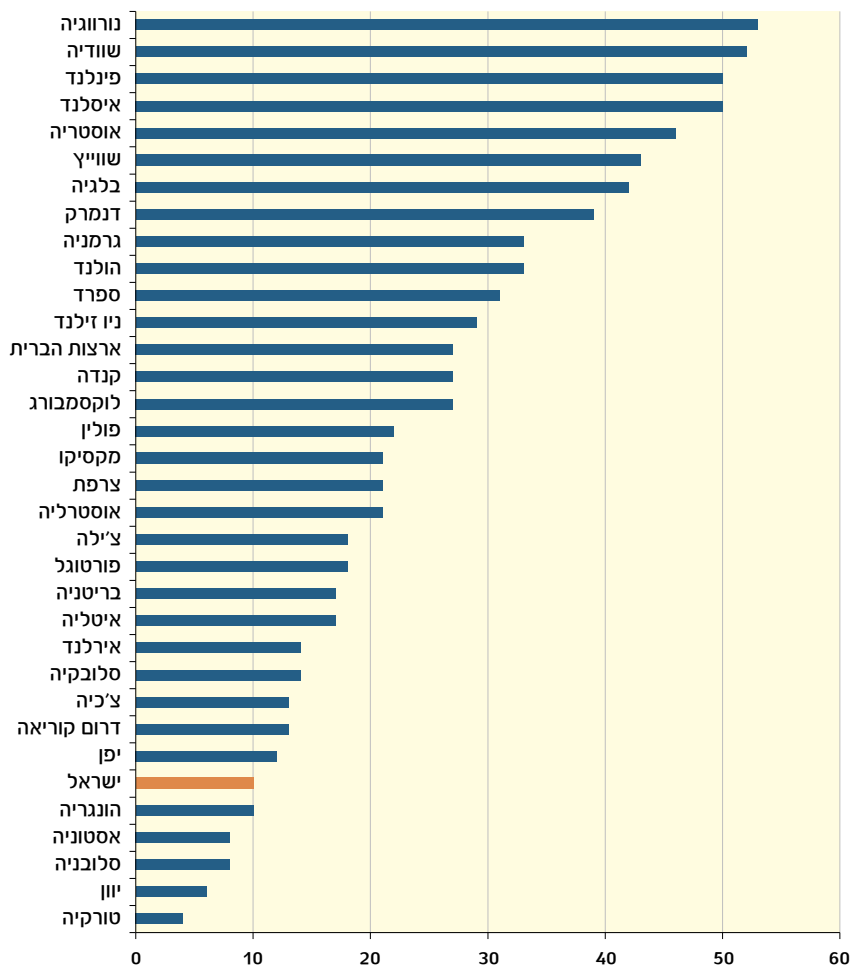
מספרן של נשים בכל ממשלה בנפרד. הבדיקה השנייה המחזקת את הממצא באשר לנוכחותן הרלה של נשים בממשלות ישראל בוחנת כמה נשים היו סביב שולחן הממשלה בנקודת זמן נתונה. ממשלתו השלישית של נתניהו, למשל, כללה בעת השבעתה (מרץ 2013) 4 שרות מתוך 22 חברים. כלומר נשים הן כעת 18% מכלל השרים, שיעור נמוך למדי, ועדיין – מדובר בשיעור שיא של ייצוג נשים. מעולם בישראל לא ישבו בנקודת זמן נתונה יותר מ-4 נשים סביב שולחן הממשלה. כפי שהוזכר, עד 1966 הייתה רק אישה אחת בקרב השרים – גולדה מאיר. מאיר לא התמנתה לשרה לאחר הבחירות לכנסת השישית, ולכן ממשלתו של לוי אשכול שהושבעה בראשית 1966 לא כללה ולו אישה אחת. מצב זה נמשך עד להתמנותה של מאיר לראשות הממשלה בעקבות פרישת אשכול ב-1969, אולם גם אז היא הייתה האישה היחידה בממשלה. ב-1974, עם פרישתה של מאיר, מונתה מנהיגת רצ שולמית אלוני לשרה ללא תיק בממשלתו הראשונה של יצחק רבין, אך היא פרשה מהממשלה חודשים ספורים לאחר מכן והותירה אותה ללא ייצוג נשי. היעדרות נשים מן הממשלה נמשכה גם לאחר המהפך הפוליטי של 1977, ורק באמצע 1983 מינה מנחם בגין את שרה דורון לשרה ללא תיק, ובכך הסתיימה תקופה של 9 שנים רצופות שבהן שולחן הממשלה נעדר נוכחות נשית.

באופן תמוה גם ממשלת האחדות שקמה ב-1984 ושהייתה הממשלה הגדולה ביותר עד אז (25 שרים) לא כללה ולו אישה אחת. רק ב-1986 הצטרפה שושנה ארבלי לממשלה, אך ב-1988 שוב נותרה הממשלה ללא ייצוג נשי. המהפך של 1992 יצר תקדים. ממשלתו השנייה של יצחק רבין כללה לראשונה בהיסטוריה שתי נשים סביב שולחן הממשלה: שולמית אלוני ואורה נמיר. ממשלתו הראשונה של אריאל שרון, אשר הושבעה במרץ 2001, יצרה תקדים נוסף. לראשונה אי פעם כיהנו שלוש נשים בממשלה: דליה איציק, לימור לבנת וציפי לבני. כיוון שגם כאן היה מדובר בממשלה עתירת שרים (שכללה בשיאה 30 שרים), השיעור היחסי שלהן בקרב כלל השרים היה 10% בלבד. כאמור, היום (אפריל 2013) עומד מספר הנשים בממשלה על 4 ועל שיעור יחסי של 18%.

השוואת שיעור הנשים בממשלות ישראל לשיעורן במדינות אחרות. שיעורי ייצוג אלה מציבים את ישראל במקום נמוך למדי בהשוואה למדינות העולם. הרוח השנתי של מדר הפער המגדרי, היוצא לאור מטעם הפורום הכלכלי העולמי, בוחן בין היתר את נוכחותן של נשים בממשלות. הרוח האחרון מ-2012 מציב את

ישראל במקום ה-95 מתוך 133 מדינות (World Economic Forum, 2012: 56).
 אם נצמצם את מושא ההשוואה למדינות החברות ב-OECD (תרשים 1), נמצא
 שמבחינת ייצוג הנשים בממשלה ישראל מדורגת במקום ה-29 מתוך 34 מדינות.

תרשים 1 שיעור הנשים מכלל השרים ב-34 מדינות OECD



מקור: חישובי המחברים בהתבסס על World Economic Forum, 2012.

נתונים אלה עגומים במיוחד על רקע המגמה העולמית של נוכחות נשית הולכת וגוברת בקבינטים ובתפקידי הנהגה. בפּינלנד, למשל, כיהנה בשנים 2011-2007 ממשלה שבה היה רוב נשי מוצק – 12 שרות לעומת 8 שרים. בספרד כיהנה בשנים 2008-2011 ממשלה עם רוב נשי – 9 מתוך 17. בימים אלה מכהנות ממשלות עם רוב נשי קטן בשוודיה ובנורווגיה וממשלות עם הרכב מגדרי מאוזן בפּינלנד ובאיסלנד. הממשלה שמינה נשיא צרפת פרנסואה הולנד בקיץ 2012 מונה אף היא מספר שווה של גברים ונשים (נתון זה עדיין אינו משתקף בתרשים לעיל).

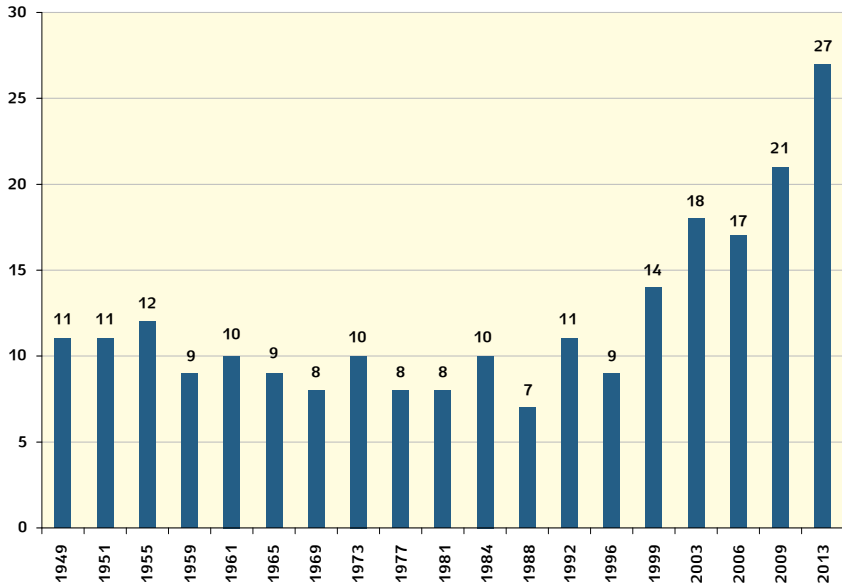
זאת ועוד, בדמוקרטיות רבות עולה שיעור הנשים בממשלה על שיעורן בפרלמנט. הסיבה לכך היא שראש הממשלה הוא שממנה בדרך כלל את חברי הקבינט, ובמקרים של ממשלות קואליציוניות – גם מנהיגי מפלגות. לגופים בוחרים כאלה של אדם יחיד קל יותר ליצור נבחרת מאוזנת יותר מבחינה מגדרית. בשנים האחרונות אף מתרבים המקרים שבהם ראשי ממשלה רואים חשיבות רבה באיזון מגדרי בקבינט, פעמים רבות כפיצוי על הנוכחות הקטנה יותר של נשים בפרלמנט. בארצות הברית, למשל, שיעור הנשים בקבינט עומד על קרוב לשליש, לעומת כ-17% בבית הנבחרים ובסנט. המצב בישראל, כפי שנראה בסעיף הבא, אינו דומה כלל ועיקר לדפוס זה, ושיעור הנשים בממשלה נמוך משיעורן בכנסת (שגם הוא אינו גבוה במיוחד).

נשים בבתי מחוקקים

נכון לאפריל 2013 מכהנות בכנסת 27 נשים, המספר הגדול ביותר מאז קום המדינה. מספר זה משקף את מגמת השיפור שחלה בעשור האחרון בייצוג הנשים בבית המחוקקים הישראלי (תרשים 2). אפשר לחלק את רמת הייצוג הנשי בזירה הפרלמנטרית הישראלית לשלוש תקופות. בעשור הראשון, שבו נכללות שלוש הכנסות הראשונות (1949-1959), עמד שיעור הנשים מקרב חברי הכנסת על כ-10%. לאחר מכן, במשך כארבעה עשורים עד לשנת 1999, חלה ירידה במספר הנשים בכנסת, והוא נע בין שפל של 7 (1988) לשיא של 11 (1992). בחמש הכנסות האחרונות חל גידול ניכר במספר חברות הכנסת, ובפרק זמן של כ-25 שנה זינקה הנוכחות הנשית בקרב חברי הכנסת כמעט פי ארבעה.

הזינוק הזה כשלעצמו בולט מאוד, אולם כדי להקנות לו משמעות מעבר למספרים היבשים עלינו לבחון אותו מזוויות נוספות. ראשית, ראוי לנסות לאתר דגמים שמסבירים את השיפור בייצוג: האם השיפור בייצוג נשים חל כד בכד עם השיפור אצל קבוצות חברתיות אחרות? האם הוא התרחש בכל המפלגות, או שהתחיל במפלגות מסוימות והתפשט למפלגות אחרות? האם אפשר לקבוע שהשיפור בקרב המפלגות המחזיקות בתפיסות מודרניות (ולא מסורתיות) גדול אף יותר מהשיפור הכללי? שנית, יש לבחון את השיפור גם מזווית השוואתית – האם העלייה בייצוג הפרלמנטרי הנשי בישראל היא חלק מתופעה כלל-עולמית? האם היא אטית יותר בהשוואה למתרחש במדינות אחרות?

תרשים 2 מספר חברות הכנסת בעת היבחרה



ייצוג נשי לעומת ייצוג של מגזרים חברתיים אחרים

החברה הישראלית היא חברה מרובת שסעים חברתיים. המרכזיים שבהם הם השסע הלאומי (יהודים מול ערבים), השסע הדתי (חילונים מול דתיים וחרדים)

והשסע העדתי (אשכנזים מול מזרחים). לאלה יש להוסיף את השסע המגדרי – נשים מול גברים. ידוע כי בראשית ימי המדינה הזירה הפוליטית הייתה מורכבת ברובה מגברים יהודים אשכנזים וחילונים. במרוצת השנים חלה שחיקה בדומיננטיות של קבוצה זו, שביטוייה המובהק הוא שיפור בייצוג הפרלמנטרי של מזרחים, של דתיים וחרדים ושל ערבים. השיפור הוא כה משמעותי עד שהייצוג של קבוצות אלה קרוב היום לשקף את חלקם היחסי בחברה (Brichta, 2001). המזרחים, למשל, היו פחות מ-10% מהמחוקקים בעשור הראשון, אך כבר ב-1984 זכו בייצוג של 30%, ומאז ייצוגם הוא של כשליש מחברי הכותל. הייצוג של ערבים בכנסת השתפר אף הוא מרמות של 2.5%-6.7% עד 1992 (כולל) לרמות של כ-10%. גם הייצוג של חברי כנסת דתיים וחרדים השתפר במרוצת השנים. בכל המקרים האלה – ערבים, מזרחים ודתיים – מדובר בעלייה הדרגתית בשיעורי הייצוג. הייצוג הנשי, לעומת זאת, חורג מדפוס זה (Rahat and Itzkovitch-Malka, 2012).

כפי שראינו בתרשים 2, התפתחות הייצוג של נשים בכנסת נשאה אופי שונה: רמות גבוהות למדי של ייצוג נשי (גם בהשוואה לרמוקרטיות אחרות באותה תקופה) בעשור הראשון, ירידה לאחר מכן ועלייה משמעותית למן שנת 1999. יש התולים את הירידה בייצוג הנשי בשנים 1959-1996 בעלייה המקבילה בייצוג של קבוצות חברתיות אחרות. במילים אחרות, העלייה בייצוג הפוליטי של ערבים, ובייחוד של חרדים, שאינם מציבים נשים ברשימות המועמדים שלהן, פגעה בייצוג הנשי (שם).

פילוח הייצוג הנשי

אחת המחלוקות הבולטות ביותר המפלגות את החברה הישראלית היא בין ציבורים מודרניים או פרוגרסיביים לבין ציבורים שמרניים או מסורתיים. בין היתר נבדלים הציבורים הללו זה מזה בשאלת היחס לנשים, או ליתר דיוק בשאלה אם נשים צריכות להשתתף במרחב הציבורי. החלוקה הזאת משתקפת גם במערכת הפוליטית, והיא מעצבת בית נבחרים שפועלים בו כוחות שנמנעים מלהציב ברשימות המועמדים שלהם נשים בצד מי שנוכחות נשית בזירה הפוליטית-פרלמנטרית טבעית עבורם. כלומר, יש מפלגות שמדירות נשים מהזירה הפרלמנטרית, ויש כאלה הרואות בהשתתפות של נשים בזירה זו עיקרון ייצוגי ודמוקרטי חשוב. אף על פי שכדרך כלל יש תאימות בין שמרנות או

מסורתיות לבין מידת דתיות, היא אינה מלאה, ובמפלגה דתית כמו המפד"ל, למשל, כיהנו נשים בתור חברות כנסת. לכן העדפנו שלא להשתמש בחלוקה של מפלגות דתיות לעומת חילוניות.

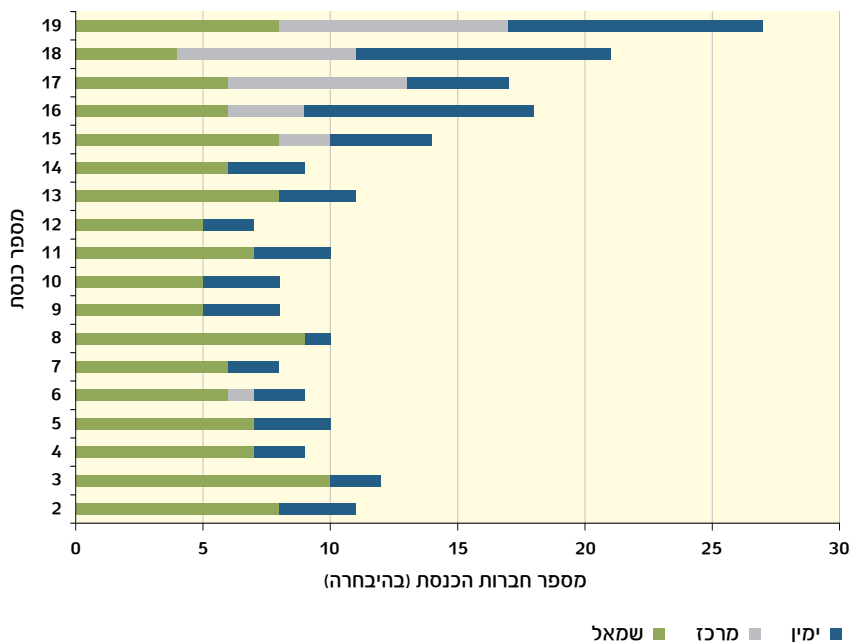
לפיכך החלוקה המוצעת להלן בין מפלגות שמרניות או מסורתיות למפלגות מודרניות או פרוגרסיביות מתבססת על תפעול פשוט: המפלגות שברשימות המועמדים שלהן לא מופיעות נשים שויכו לסוג הראשון, והמפלגות המציבות נשים ברשימות המועמדים שלהן שויכו לסוג השני. עם הסוג הראשון נמנות אפוא הרשימות האלה: ש"ס, יהדות התורה, האיחוד הלאומי (ב-2009), רע"ם, בל"ד (ב-1999), מד"ע, אגודת ישראל, דגל התורה, פועלי אגודת ישראל, כ"ך, תמ"י, רשימת הספרדים, חזית תורתית מאוחדת, התאחדות התימנים ורשימות המיעוטים הנלוות למפא"י. כאשר בוחנים את הייצוג הנשי בכנסת מזווית זו עולים שני ממצאים מעניינים. ראשית, מאז 1996 חלה התחזקות בכוחן הפרלמנטרי של המפלגות המדירות נשים לעומת תקופות קודמות. תופעה זו, אשר ביטויה הבולט הוא התחזקותן של המפלגות החרדיות (ש"ס ויהדות התורה) והופעתה של רע"ם במפת המפלגות, מצמצמת מראש את מאגר המושבים הזמינים לנשים. ובכל זאת הממצא השני הוא שאף על פי שמאגר המושבים הזמינים לנשים הצטמצם, חלה עלייה ניכרת בייצוג הפוליטי.

מכאן אפשר להקיש שייצוג נשים במפלגות שאינן מדירות אותן עלה בצורה בולטת אפילו יותר מכפי שנראה במבט ראשון. כך, למשל, לאחר הבחירות לכנסת ה-19 עמד שיעור הנשים מקרב המפלגות הללו על כ-28% (27 מתוך 98 המושבים שבהם זכו המפלגות המודרניות או הפרוגרסיביות). יתרה מזו, רמות גבוהות של ייצוג כפי שנרשמו לאחרונה בקדימה (9 נשים מתוך 28 לאחר בחירות 2009), בישראל ביתנו (5 נשים מתוך 15 לאחר בחירות 2009) או ביש עתיד (8 נשים מתוך 19 לאחר בחירות 2013) לא נרשמו מעולם בהיסטוריה של הכנסת.

דרך נוספת לפלח את הייצוג הנשי בכנסת היא לשאול אם מידת הייצוג נגזרת גם מהזיקה האידאולוגית של המפלגות. כלומר, האם יש הבדל בין ייצוג של נשים במפלגות ימין לבין ייצוגן במפלגות שמאל? ספרות המחקר משיבה על שאלה זו בחיוב ומוכיחה שייצוג של נשים גבוה יותר במפלגות שיש להן מסורת סוציאליסטית, סוציאל-דמוקרטית או במפלגות פוסט-מטריאליסטיות (דוגמת מפלגת הירוקים). לעומת זאת ייצוגן נמוך במיוחד במפלגות ימין קיצוני (Reynolds, 1999; Caul Kittilson, 2011).

בחינת התפלגות חברות הכנסת ה-19 מראה שקביעה זו אינה עומדת במבחן (תרשים 3): רק 8 מתוך 27 הנשים שנכנסו לכנסת לאחר בחירות 2013 משתייכות למפלגות שמאל, 10 משתייכות למפלגות ימין ו-9 למפלגות מרכז. עם זאת חשוב לציין שרפוס זה מאפיין רק את ארבע מערכות הבחירות שנערכו בין 2003 ל-2013. עד הכנסת ה-15 (כולל) מרבית חברות הכנסת אכן השתייכו למפלגות השמאל. יתרה מזו, גם כאשר היה למפלגות הימין רוב של מושבים בכנסת, עד 1996 מעולם לא כיהנו מטעמן יותר מ-3 נשים יחד. מפלגות השמאל היו אפוא הגופים העיקריים שנתנו ביטוי לייצוג נשי, ורק מאז 2003 השתנתה המגמה. אפשר להסביר את ריבוי חברות הכנסת במפלגות הימין בשילובן הגובר במפלגות אלה (בליכוד ובישראל ביתנו) כמו גם בהצטמקותן הניכרת של מפלגות השמאל.

תרשים 3 חברות כנסת לפי חלוקה פוליטית (ימין-מרכז-שמאל)



הערה: במפלגות הימין הכללנו את חרות, ציונים-כלליים, מפד"ל, ליברלים, גח"ל, ליכוד, תחייה, צומת, ישראל בעלייה, ישראל ביתנו והבית היהודי. במפלגות המרכז הכללנו את רפ"י, שינוי, מפלגת המרכז, גיל, קדימה, יש עתיד והתנועה. במפלגות השמאל הכללנו את מפא"י, מפ"ם, מק"י, אחדות העבודה, המערך, רצ, חד"ש, מפלגת העבודה, מרצ, עם אחד ובל"ד (לפירוט ראו נספח 2).

ישראל במבט השוואתי

היכן ממוקמת ישראל בעולם מבחינת ייצוג נשים בפרלמנט? נכון לאפריל 2013 – במקום ה-65. כלומר, ב-64 מדינות יש בפרלמנט שיעור גבוה יותר של נשים. זהו מקום נמוך למדי המציב את ישראל הרחק מתחת למדינות כגון קובה, ניקרגואה, מוזמביק ונפאל, אך לצד בריטניה ומעל כמה דמוקרטיות מבוססות כארצות הברית, יפן ואירלנד (IPU, 2013). אם נצמצם את האוכלוסייה המשווה למדינות החברות ב-OECD נמצא שישראל מדורגת במקום ה-21 מתוך 34 (לוה 4).

מגמת שיפור הייצוג הנשי בבתי נבחרים אינה ייחודית לישראל. בסוף שנת 1997 יכלו רק 13 מדינות להתהדר בכך שלפחות רבע מחברי הפרלמנט שלהם הן נשים. באפריל 2013 מספר המדינות עם שיעור נשים הגבוה מרבע עמד על 49. השיפור הזה בייצוג הנשי נבע גם משינויים חברתיים-תרבותיים, אך גם, כפי שנראה בפרק הרביעי, מאימוץ של מכסות ייצוג. כך בצרפת, שבה זינק שיעור הנשים בפרלמנט מרמה של 10.9% לאחר בחירות 1997 לרמה של 26.9% לאחר הבחירות של 2012. וכך גם בבלגיה, שבה נרשם זינוק גבוה אף יותר – מרמה של 12% לאחר הבחירות של 1995 לרמה של 38% לאחר הבחירות של 2010.

מגמת שיפור הייצוג הנשי בפרלמנט אף משתקפת מתרשים 4, המביא את ממוצע שיעור הנשים בפרלמנט בקרב 34 מדינות OECD. כפי שאפשר לראות, שיעור הנשים עלה בצורה כמעט לינארית, מממוצע של 17.4% ב-1997 לממוצע של 25.2% ב-2011. ממצא בולט נוסף שעולה מהתרשים הוא שישראל צמצמה את הפער מהממוצע של OECD מכ-10% (1997) ל-6% בלבד (2011). צמצום פערים זה מתבטא גם בשיפור בדירוג הכללי של ישראל לאורך זמן. בשנת 1998 דורגה ישראל במקום ה-30, ורק ביוון, יפן וטורקיה היה ייצוג הנשים בפרלמנט נמוך יותר. היום ישראל מדורגת במקום ה-21. במילים אחרות, ישראל "עקפה" בתוך 15 שנים 9 מדינות.

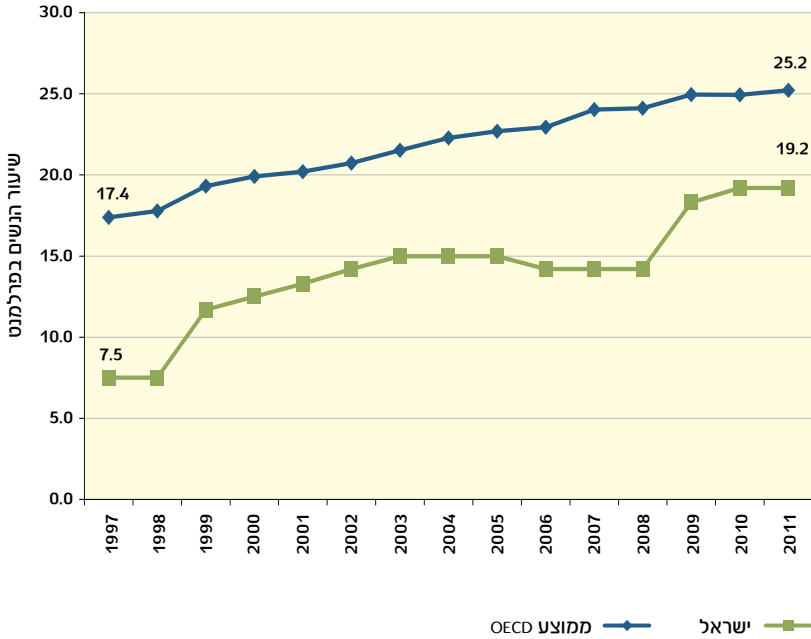
לוח 4 ייצוג נשים בפרלמנט במדינות OECD, נכון לאפריל 2013

דירוג	מדינה	שיעור הנשים בפרלמנט (%)
1	שוודיה	44.7
2	פינלנד	42.5
3	איסלנד	39.7
4	נורווגיה	39.6
5	דנמרק	39.1
6	הולנד	38.7
7	בלגיה	38.0
8	מקסיקו	36.8
9	ספרד	36.0
10	גרמניה	32.9
11	ניו זילנד	32.2
-	סלובניה	32.2
13	שווייץ	29.0
14	פורטוגל	28.7
15	איטליה	28.4
16	אוסטריה	27.9
17	צרפת	26.9
18	אוסטרליה	24.7
-	קנדה	24.7
20	פולין	23.7
21	בריטניה	22.5
-	ישראל	22.5
23	צ'כיה	22.0
24	לוקסמבורג	21.7
25	יוון	21.0
26	אסטוניה	20.8
27	סלובקיה	18.7
28	ארצות הברית	17.8
29	קוריאה הדרומית	15.7
30	אירלנד	15.1
31	צ'ילה	14.2
-	טורקיה	14.2
33	הונגריה	8.8
34	יפן	7.9

הערה: בקבוצת המדינות המסומנת באפור כהה ייצוג הנשים עולה על שליש מכלל חברי הבית; בקבוצה שמתחתיה מדינות שבהן ייצוג הנשים עולה על רבע מכלל חברי הבית; בקבוצה שאחריה מדינות שבהן ייצוג הנשים עולה על חמישית מכלל חברי הבית; בקבוצה האחרונה, המסומנת בלבן, ייצוג הנשים קטן מחמישית.

מקור: חישובי המחברים לפי IPU, 2013; שיעור הנשים מתייחס לבית התחנות או היחיד.

תרשים 4 שיעור הנשים מקרב כלל חברי הפרלמנט, ישראל לעומת ממוצע מדינות OECD



מקור: חישובי המחברים על פי IPU, 2013.

לסיכום חלק זה אפשר לומר כי מאז 1999 נרשמה עלייה ניכרת בייצוג הנשים בכנסת. עם זאת שיעור הייצוג בישראל, גם בשיאו העכשווי, עדיין נמוך באופן יחסי. ישראל ממוקמת במקום ה-65 בעולם ובמקום ה-21 במדינות OECD. את התמונה העגומה הזאת באשר לייצוג נשים בכנסת משלימה תמונת ייצוגן בממשלה. בזירה זו ייצוג הנשים בישראל נמוך עוד יותר, והיא ממוקמת בה הרחק מתחת לרמוקרטיות המבוססות ומתחת למגמה העולמית של נוכחות הולכת וגוברת של נשים בקבינט.

2. הגורמים המשפיעים על ייצוג הנשים בפרלמנט

ייצוגן של נשים בפרלמנט מושפע מגורמים רבים. החלוקה המוצעת להלן (ומרוכזת בלוח 5) מבחינה בין גורמים תרבותיים-חברתיים, גורמים מוסדיים ברמה הלאומית והמפלגתית וגורמים "אחרים".

לוח 5 גורמים המשפיעים על ייצוג נשים

אחרים	מוסדיים מפלגתיים	מוסדיים לאומיים	תרבותיים-חברתיים
מדינת רווחה	מיסוד שיטת בחירת המועמדים	שיטות בחירה רשימתיות-אישיות	תרבות פוליטית
אידאולוגיה של השלטון	כוללנות הגוף הבוחר	גודל מחוז הבחירה	דת
שחיתות	ריכוזיות-ביזוריות	שיטות בחירה יחסיות-רוביות	השכלה והשתתפות בשוק העבודה
אפקט הזמן	אידאולוגיה	גודל הפרלמנט	
העדפות הבוחרים	פעילות נשים במפלגה	מכסות ייצוג חוקיות	
	נשים בתפקידי הנהגה מפלגתיים		
	קשר עם ארגוני מגזר שלישי		
	מכסות ייצוג מפלגתיות וולונטריות		

גורמים תרבותיים-חברתיים

א. **תרבות פוליטית.** מדובר בתפיסות האזרחים בכל הקשור לשאלה אם ראוי שנשים ישתתפו השתתפות פעילה בחיים הפוליטיים הציבוריים. תפיסות אלה הן חלק מתפיסה מגדרית רחבה יותר של תפקידי שני המינים. בחברות פטריארכליות רווחת ההשקפה שראוי שתהיה הפרדה חדה בין תפקידי נשים לתפקידי גברים. הפרדה זו מבוססת על תכונותיהם השונות: הנשים אחראיות בעיקר לענייני הבית והמשפחה – עיסוקים התואמים תכונות נשיות; ואילו גברים אחראים לענייני

פרנסה, השכלה ועיסוקים ציבוריים, ובכלל זה פוליטיקה – עיסוקים התואמים תכונות גבריות. בחברות שוויוניות הפרדה זו אינה קיימת (או שהיא חבויה), ומקובלת התפיסה שנשים ראויות לעסוק בפוליטיקה ולכהן בפרלמנט בדיוק כמו גברים (Inglehart and Norris, 2003).

התרבות הפוליטית משפיעה על ההתנהגות הפוליטית. בחברות הנוקטות תרבות פוליטית שוויונית בכל הנוגע לנשים, נשים צפויות להתמודד על מקום בפרלמנט בשיעור דומה לגברים, או לפחות בשיעור גבוה יותר מזה שבחברות פטריארכליות (Lawless and Fox, 2010). נשים בחברות אלה גם יקבלו תמיכה גדולה יותר של אליטות שעשויות לסייע להן להיבחר לפרלמנט: אליטות פוליטיות, שעשויות לגייס תמיכה בקרב ציבור המצביעים; אליטות כלכליות, שעשויות לסייע בגיוס המשאבים הדרושים למסע הבחירות; ואליטות תקשורתיות, שעשויות להגביר את החשיפה התקשורתית החיובית של המועמדת (Norris and Lovenduski, 1995; Caul Kittilson, 2006). אף שההסבר התרבותי מרכזי ביותר (Wangnerud, 2009: 56), יש חוקרים המסייגים אותו בטענה שתפיסה פטריארכלית המזהה את הפוליטיקה עם גבריות רווחת היום גם בחברות שהתרבות הפוליטית שלהן נתפסת כשוויונית באופן יחסי.¹⁰

ב. דת. ייצוג נשים בחברות נוצריות גבוה באופן יחסי משאר החברות, ואילו ייצוגן בחברות מוסלמיות נמוך במיוחד (Reynolds, 1999). בתוך החברות הנוצריות ייצוג הנשים גבוה במיוחד בחברות פרוטסטנטיות (McAllister and Studler, 2002) ונמוך בחברות אורתודוקסיות (Reynolds, 1999). ההסבר לכך טמון בקשר שבין הדת לתרבות הפוליטית – דתות שונות מתאפיינות במקרים רבים בתפיסות שונות באשר למקומן של הנשים בפוליטיקה. עם זאת נראה שלפחות בחלק מהמקרים הקשר בין דת לבין ייצוג נשים מורכב יותר. כך, למשל, הקביעה שבמדינות מוסלמיות הייצוג הנשי נמוך מאוד בגלל התפיסה הדתית היא בעייתית. האסלאם, לפחות מבחינת היחס לנשים ומעמדן בחברה, מתפרש באופן שונה במדינות מזרח תיכוניות ובמדינות אסייתיות. במדינות מזרח תיכוניות (ערביות ברובן, אך גם באיראן ובטורקיה) אכן שלטת התפיסה שנשים אינן צריכות להיות חלק מהזירה הציבורית, ועל כן ניכר שייצוגן הפוליטי נמוך

10 לטענה כזאת בעניין ארצות הברית ראו Lawless and Fox, 2010.

ביותר. אולם מחוץ למזרח התיכון, במדינות מוסלמיות כגון קירגיזסטן, אינדונזיה, בנגלדש וקוסובו, נשים כיהנו בשנים האחרונות בתפקידי ראשי ממשלה ונשיאות (ראו לוח 1 לעיל). נראה אפוא שהשפעתה של הדת פחותה לעומת השפעותיהם של מאפיינים אחרים המבדילים בין מדינות מוסלמיות שונות.

ג. השכלה והשתתפות בשוק העבודה. ככל שנשים משתתפות יותר בשוק העבודה – ומועסקות במשרות עם סטטוס גבוה יותר – וככל שהן רוכשות יותר השכלה, כך הסבירות שהן יתמודדו על מקום בפרלמנט ויזכו בייצוג פוליטי גבוהה יותר. על פי הסבר אחד, נשים שעובדות מחוץ לבית אינן צריכות להקדיש את מרב זמנן לענייני הבית והטיפול בילדים, ולכן יש להן אפשרות וזמן פנוי להתמודד על מקום בפרלמנט (Rosenbluth, Salmond, and Thies, 2006).¹¹ הסבר משלים גורס כי נשים משכילות ועצמאיות מבחינה כלכלית צפויות להרגיש בטוחות יותר ביכולתן להצליח בפוליטיקה, דבר שידרבן אותן להתמודד על מקום בפרלמנט. יתר על כן, ההשכלה, המשאבים הכלכליים, המעמד שרכשו בשוק העבודה או באקדמיה או הקשרים עם האליטות מסייעים להן להצליח יותר במאמציהן (Shvedova, 1998). הסבר נוסף נוגע לכך שנשים מועסקות בשיעורים גבוהים במגזר הציבורי. מצב זה יוצר עבורן אינטרסים ספציפיים, בעיקר חיזוק המגזר הציבורי במדינה, שהן ישאפו לקדם באמצעות היבחרות לפרלמנט (Rosenbluth, Salmond, and Thies, 2006). אף שלפי חוקרים רבים השכלה והשתתפות בשוק העבודה הן גורמים מרכזיים בהשפעתם על שיעור הנשים בפרלמנט, מחקרים אמפיריים מסוימים הטילו בכך ספק או גרסו ששיפור בייצוג הנשים בפרלמנטים אינו מותנה בהם (Moore and Shackman, 1996; Matland, 1998).

גורמים מוסדיים לאומיים

חוקרים שמתמקדים בגורמים מוסדיים – לאומיים או מפלגתיים – המשפיעים על ייצוג נשים מניחים שתי הנחות יסוד. על פי הראשונה, בשל מאפיינים תרבותיים-חברתיים לנשים יש פחות משאבים להתמודדות בבחירות מלגברים.

11 לפי טענה נגדית, נשים רבות שיצאו לשוק העבודה ממשיכות לטפל בענייני הבית והמשפחה, כך שגם להן אין אפשרות מעשית להתמודד על מקום בפרלמנט (Diaz, 2005).

לכן כאשר מדובר בהתמודדות ישירה בין מועמד למועמדת – ב"משחק סכום אפס" – לגברים יש בדרך כלל יתרון. במידה רבה זו הסיבה שנשים בדרך כלל נדחקות לסוף הרשימה בהליכי בחירת המועמדים הפנים-מפלגתית, וייצוגן בצמרת המפלגה (או במחוזות בחירה "בטוחים") נמוך במיוחד. ההנחה השנייה גורסת שלמרבית המפלגות יש אינטרס שלא להיתפס כמפלגות לא ייצוגיות לעומת מפלגות אחרות: הן חוששות שהדבר יפגע בהן בבחירות, והן גם חשופות ללחצים של ארגוני נשים בתוך המפלגה ומחוצה לה.

א. שיטת בחירות אישית לעומת רשימתית. שיטת בחירות רשימתית תורמת לייצוג נשים בפרלמנט יותר משיטת בחירות אישית משתי סיבות. בשיטת בחירות אישית כל מועמד תלוי, לפחות במידה מסוימת, ביכולתו לגייס באופן פרטי את תמיכת הבוחרים. לשם כך המועמד זקוק למשאבים למיניהם – משאבים כלכליים וארגוניים, חשיפה תקשורתית, קשרים עם קבוצות אינטרס, קשרים עם אליטות פוליטיות שיכולות לגייס את תמיכת ציבור המצביעים וכדומה. כאמור, הנחת היסוד היא שמשאבים אלה עומדים יותר לרשות גברים, ולכן שיטת בחירות אישית מקשה על נשים להיבחר (Lawless and Fox, 2010). זאת ועוד: בשיטת בחירות רשימתית המפלגה נתפסת יותר כאחראית להרכב רשימת המועמדים שנבחרה מטעמה לפרלמנט, מאחר שבשיטת בחירות אישית זהות הרשימה תלויה גם בהעדפות הבוחרים. לפיכך בשיטת בחירות רשימתית הלחץ על המפלגה להציג רשימה ייצוגית גדול יותר, והיא שואפת לאמץ רשימה שתיתפס כייצוגית במידה סבירה כדי להיות חשופה פחות לביקורת (Matland, 1998; Jalalzi and Krook, 2010).

ב. גודל מחוז הבחירה. מחוזות בחירה גדולים תורמים לייצוג של נשים בפרלמנט. היתרון המובנה של גברים על פני נשים יבוא לידי ביטוי מובהק יותר במחוזות חד-נציגיים, שבהם ההתמודדות ישירה ("ראש בראש") ויש מנצח אחד בלבד. הוא יקטן ככל שמספר המועמדים המוצבים מטעם המפלגה במחוז גדול יותר (Norris, 1996; Wangnerud, 2009; Jalalzi and Krook, 2010; Lawless and Fox, 2010). במחוזות חד-נציגיים נשים ניצבות לפני קושי כפול: תחילה עליהן לזכות במינוי המפלגתי היחיד במחוז הבחירה, ולאחר מכן עליהן לנצח באותו מחוז בבחירות הכלליות. בשני המקרים סיכוייהן לנצח, כאמור, נמוכים לעומת סיכוייהם של גברים. לעומת זאת מחוזות בחירה גדולים – שבהם נבחרים כמה

מועמדים מכל מפלגה – מאפשרים לנשים להתמודד בתנאים נוחים ותחרותיים יותר (Matland and Taylor, 1997; Matland, 1998).

ג. שיטת בחירות יחסית לעומת רובית. הטענה ששיטת בחירות רובית היא אחת הטענות לייצוג של נשים בפרלמנט יותר משיטת בחירות רובית היא אחת הטענות המקובלות בספרות המחקר (Matland, 1998; Diaz, 2005; Wangnerud, 2009; Jalalzai and Krook, 2010; Lawless and Fox, 2010; Caul Kittilson, 2011). ההסבר המקובל ביותר לכך הוא שמחוזות בחירה גדולים, שכאמור תורמים לייצוג של נשים בפרלמנט (ראו סעיף 2 לעיל), הופכים את שיטת הבחירות ליחסית יותר, ואילו מחוזות חד-נציגיים, שפוגעים בייצוג של נשים בפרלמנט, הם רוביים באופיים. סיבה נוספת קשורה לתופעת ה"הידבקות" (contagion). תופעה זו מתרחשת כאשר מפלגה אחת, לעתים קרובות מפלגת שמאל קטנה (Matland and Studler, 1996), מגבירה את ייצוג הנשים בקרב חברי הפרלמנט שלה ולעתים אף מבליטה זאת (ואת סוגיית ייצוג הנשים בפרלמנט בכלל) לפני הבחורים. בעקבות כך מפלגות אחרות, שאינן רוצות להיתפס כלא ייצוגיות בהשוואה אליה, מחקות אותה ומגבירות אף הן את ייצוג הנשים (Wangnerud, 2009). תופעה זו של הידבקות שכיחה יותר בשיטות בחירה יחסיות (Matland and Studler, 1996). הסיבה לכך כפולה: ראשית, משום ששיטה יחסית מעודדת מערכת רב-מפלגתית שבה גוברים הסיכויים שתימצא מפלגה שתגביר את ייצוג הנשים ותבליט את סוגיית ייצוג הנשים בסדר היום הציבורי (Wangnerud, 2009). שנית, משום שהמחיר של חיקוי כזה נמוך יותר במחוזות בחירה גדולים יותר המאפיינים שיטת בחירות יחסית – מפלגות יכולות להציב מועמדות נשים במקומות ריאליים בלי שהדבר יבוא על חשבון מועמדים גברים.

עם זאת יש לציין שסף חסימה נמוך במיוחד – שמגביר את מידת היחסיות של הבחירות – צפוי דווקא לפגוע בייצוג של נשים בפרלמנט, שכן בשיטה זו צפויות להיבחר לפרלמנט יותר מפלגות קטנות. מאחר שבתוך המפלגות נשים נדחקות בדרך כלל למקומות נמוכים ברשימות, שיעור הנשים שיהנו בפרלמנט מטעם מפלגות אלה צפוי להיות נמוך במיוחד (Matland, 1998).

ד. גודל הפרלמנט. פרלמנט גדול יותר צפוי להכיל שיעור נשים גבוה יותר, בהתאם לטענה שנשים נדחקות למקומות נמוכים יותר בהליכי בחירת המועמדים במפלגות. לפיכך ככל שיש למפלגות יותר מושבים בפרלמנט, צפויות לכהן

מטעמן יותר חברות פרלמנט – לא רק במספרים מוחלטים אלא גם באופן יחסי. עיון בלוחות 19 ו-20 (להלן בפרק המסקנות) ממחיש טענה זו: שיעור חברות הכנסת היה גדל ב-2.5% וב-1.4% לאחר בחירות 2006 ו-2009 (בהתאמה), לו היו בכנסת 180 מושבים.

ה. מכסות ייצוג לנשים מטעם המדינה. בסוגיית מכסות הייצוג לנשים יורחב בהמשך. בנקודה זו נציין רק שישנם שני סוגים של מכסות: מכסות מטעם המדינה או מכסות הקבועות בחוק או בחוקה ומכסות שהמפלגות מטילות על עצמן מיוזמתן. מכסות מטעם המדינה יכולות להיות מכסות הדורשות מהמפלגות (או מתגמלות אותן אם יעשו כן) להציב שיעור מסוים של נשים מתוך מועמדיהן או להציב נשים במקומות מסוימים ברשימותיהן, וכן מכסות שמשריינות מקומות מסוימים בפרלמנט לנשים. שימוש במכסות מטעם המדינה צפוי להעלות את שיעור הנשים בפרלמנט, לפחות בטווח הקצר. באשר לטווח הארוך – הדעות על השפעותיהן חלוקות.

גורמים מוסדיים מפלגתיים

א. מיסוד שיטת בחירת המועמדים. הטענה היא שבלי קשר לסוג השיטה לבחירת המועמדים, שיטת בחירת מועמדים ממוסדת, כלומר שיטה שהכללים בה ברורים וקבועים, תורמת לייצוג נשים בקרב מועמדי המפלגה לפרלמנט ובשל כך גם לייצוג שלהן בפרלמנט. הסיבה לכך היא שכאשר הכללים של שיטת בחירת המועמדים אינם ברורים וקבועים, מועמדים שאינם מקושרים לאליטות המפלגתיות – אשר כאמור נוטות להעדיף גברים – עלולים להתקשות להבינם ולפעול על פיהם. כך, אליטות מפלגתיות אלו יכולות גם לכופף את הכללים לטובת המועמדים המועדפים עליהן (Caul, 1999).

ב. מידת הכוללנות של הגוף הבוחר. הגוף הבוחר המצומצם ביותר כולל אדם אחד בלבד, דהיינו מנהיג המפלגה, ואילו גופים בוחרים כוללניים יותר יכולים להיות, לפי סדר עולה – ועדה מסדרת הכוללת כמה חברים, מוסד מפלגתי (מועצה, מרכז או ועידה) הכולל מאות או אלפי חברים, פריימריז סגורים לכלל חברי המפלגה ופריימריז פתוחים לכלל הציבור הרחב (Rahat and Hazan, 2001). לפי טענה רווחת, ככל שהגוף הבוחר כוללני יותר, כך תהיה פגיעה גדולה יותר בייצוג של נשים בקרב מועמדי המפלגה לפרלמנט. במקרים רבים

הנהגת המפלגה שואפת להציג רשימת מועמדים ייצוגית במידה סבירה, וכאשר הגוף הבוחר מצומצם, להנהגה זו יש השפעה מכרעת; לעומת זאת כאשר הגוף הבוחר כוללני, השפעתה של הנהגת המפלגה על בחירת המועמדים קטנה ואינה מבטיחה ייצוג של נשים (Rahat, 2009). במילים אחרות, ככל שהסלקטורט כוללני יותר, כך מתקשה הנהגת המפלגה לנטרל את היתרון הטבעי של גברים בהליך בחירת המועמדים.

ג. שיטת בחירת מועמדים ביזורית לעומת ריכוזית. החוקרים חלוקים בדעתם אם ביזור שיטת בחירת המועמדים מבחינה טריטוריאלית – כלומר, בחירת כל מועמדי המפלגה לפרלמנט או חלקם באזורים – תורם לייצוג נשים בקרב מועמדי המפלגה לפרלמנט או פוגע בו. לפי טענה אחת, נשים בולטות יותר בפעילות קהילתית מקומית ופחות בפעילות ארצית, ולכן בחירת המועמדים באזורים תשפר את סיכוייהן להיבחר למועמדות מטעם המפלגה לפרלמנט (Caul, 1999); לפי טענות אחרות, ביזור טריטוריאלי יפגע בייצוג של נשים בקרב מועמדי המפלגה, משום שהוא ייצור אזורים בחירה פנים-מפלגתיים קטנים – וכאמור, באזורי בחירה קטנים ייצוג הנשים נפגע (Rahat, 2009). בצד ביזור טריטוריאלי ייתכן גם ביזור פונקציונלי. כלומר, ביזור שמחוזות הבחירה בו אינם מייצגים אזורים אלא קבוצות שונות – ארגוני עובדים, מיעוטים, נשים וכדומה. ביזור כזה הוא למעשה סוג מסוים של מכסות ייצוג לנשים מטעם המפלגה (ראו בהמשך), משום שהוא משריין מקומות לנשים מקרב מועמדי המפלגה לפרלמנט.

ד. אידאולוגיה מפלגתית. מחקרים רבים מלמדים שייצוג של נשים גבוה יותר במפלגות שמאל, בייחוד במפלגות פוסט-מטריאליסטיות (כדוגמת מפלגות הירוקים), ונמוך במיוחד במפלגות ימין קיצוני ובמפלגות דתיות. הסיבה היא שהאידאולוגיה המפלגתית קשורה קשר הדוק לתרבות הפוליטית. לפיכך מפלגות ימין קיצוני ומפלגות דתיות דוגלות בערכים פטריארכליים מסורתיים ושמרניים יותר, שאינם מעודדים השתתפות נשים בפוליטיקה. לעומת זאת מפלגות שמאל מאמצות תפיסה מגדרית שוויונית יותר (Caul, 1999; Reynolds, 1999; Caul, 2011; Kittilson, 2006).

ה. פעילות הנשים במפלגה. ככל שיותר נשים פעילות במפלגה, כך צפוי לעלות ייצוגן בקרב מועמדי המפלגה לפרלמנט. נשים יכולות לפעול בתוך המפלגה בסניפים המפלגתיים (כחברות או כבעלות תפקידים) או להקים ארגוני נשים

פנים-מפלגתיים. כך או כך, אלה הם האמצעים שנשים פעילות יכולות לנקוט כדי לתרום לייצוג של נשים בקרב מועמדי המפלגה: ניסיון להיבחר לפרלמנט מטעם המפלגה; תמיכה במתמודדות אחרות ובחירה בהן; לחץ על המפלגה לאמץ מכסות ייצוג לנשים; והתקדמות לתפקידים בכירים במפלגה (ראו הסעיף הבא) (Matland, 1998; Caul, 1999).

ו. נוכחות נשים בתפקידים מפלגתיים בכירים. ככל שנשים ממלאות יותר תפקידים בכירים במפלגה – כגון מנהיגת המפלגה, יושבת ראש הסיעה, דוברת, מנכ"לית ותפקידים בירוקרטיים אחרים – כך עולה ייצוג הנשים בקרב מועמדי המפלגה לפרלמנט. הסיבה ברורה: אליטות מפלגתיות אלה יכולות לסייע לנשים בהליך בחירת מועמדי המפלגה לפרלמנט; לסייע לנשים המתמודדות מטעם המפלגה בבחירות הכלליות (אם מדובר בשיטת בחירות עם רכיב אישי, שבה יש חשיבות לתמיכה האישית שהמועמדת מקבלת); ולקדם אימוץ של מכסות ייצוג לנשים על ידי המפלגה. מחקרים אמפיריים מוכיחים שנשים בתפקידים בכירים אכן עושות זאת (Kunovich and Paxton, 2005).

ז. קשרים בין המפלגה לארגוני המגזר השלישי. קשרים של המפלגה עם ארגוני מגזר שלישי פותחים לפני נשים ערוץ נוסף שבאמצעותו הן יכולות להשתלב במפלגה – מעבר מפעילות בארגונים אלה לתפקידים בכירים במפלגה עצמה. ערוץ זה, כך נטען, עשוי לקדם בעיקר נשים, משום שהן ממלאות תפקידים בכירים ברבים מהארגונים הללו. הקשר בין מפלגה לארגוני מגזר שלישי צפוי לתרום בעיקר כשמדובר בארגוני נשים, משום שהם עשויים לתמוך בקידום נשים במפלגה ולהפעיל לחץ על המפלגה לאמץ מכסות לייצוגן (Shvedova, 1998).

ח. אימוץ מכסות ייצוג לנשים על ידי המפלגה. בסוגיה זו יורחב בהמשך. בקצרה, מפלגות יכולות לאמץ לעצמן מכסות ייצוג לנשים ולקבוע כללים הנוגעים לשיעור הנשים בקרב המועמדים ולמיקומן ברשימת המועמדים או במחוזות הבחירה. לפחות בטווח הקצר, אימוץ מכסות כזה צפוי לעלות את שיעור הנשים בקרב מועמדי המפלגה לפרלמנט.

גורמים אחרים

א. מדינת רווחה. כאמור, הצורך של נשים להקדיש את זמנן לטיפול בילדים – מקשה עליהן להתמודד על מקום בפרלמנט. בשל כך נטען שבמדינות רווחה –

שמספקות תמיכה משמעותית בטיפול בילדים ולכן מאפשרות לנשים יותר זמן פנוי – צפוי ייצוג הנשים בפרלמנט להיות גבוה יחסית (Rosenbluth, Salmond, and Thies, 2006).

ב. אידאולוגיה של השלטון. במדינות לא דמוקרטיות או בדמוקרטיות לא ליברליות, שבהן לשלטון השפעה מכרעת על זהותם של חברי הפרלמנט, השלטון יכול להשפיע השפעה מכרעת גם על שיעור הנשים בפרלמנט. הדוגמה הבולטת ביותר היא מדינות הגוש הקומוניסטי בתקופת המלחמה הקרה: במדינות אלה החליט השלטון כי ייצוג גבוה של נשים בפרלמנט תואם את האידאולוגיה ואת האינטרסים שלו, וייצוגן אכן היה גבוה – אם כי נשים לא כיהנו בתפקידי ההנהגה הבכירים ביותר (Wangnerud, 2009). דוגמאות מובהקות לכך בימינו הן קובה ואנגולה, שבהן שיעורי הנשים בפרלמנט הם מהגבוהים בעולם.

ג. שחיתות. לפי אחדים מהחוקרים, שחיתות רבה במדינה פוגעת בייצוג של נשים בפרלמנט. הסיבה לכך היא שככל שהשחיתות גוברת, כללי המשחק הפוליטיים נעשים ממוסדים פחות, וקידום של פוליטיקאים תלוי יותר בקשרים שיש להם עם שחקנים בעלי השפעה – דבר שמעניק יתרון לגברים על פני נשים (Dollar, Fisman, and Gatti, 1999). עם זאת יצוין שרמת שחיתות נמוכה מאפיינת דמוקרטיות ליברליות מוצלחות, ולכן ייתכן ששחיתות אינה משתנה בלתי תלוי אלא היא קשורה למאפיינים תרבותיים-חברתיים אחרים של דמוקרטיות כאלה, למשל תרבות פוליטית שוויונית בכל הנוגע לנשים (Sung, 2003: 718).

ד. אפקט הזמן. לפי כמה חוקרים, ההבדלים בייצוג של נשים וגברים בפרלמנטים נובעים מכך שנשים החלו להשתתף בחיים הפוליטיים מאוחר יותר מגברים, ולפיכך הבדלים אלה יצטמצמו במרוצת הזמן. ואולם הנחה זו אינה מביאה בחשבון שמאפיינים תרבותיים-חברתיים ממשיכים לפגוע גם היום בייצוג של נשים בפרלמנט (Lawless and Fox, 2010: 2).

ה. העדרפות בוחרים. אחד ההסברים שהועלו לייצוג הנמוך של נשים בפרלמנטים הוא "הטיה" של הבוחרים – כלומר שהבוחרים נוטים להעדיף מועמדים גברים על פני מועמדים נשים. רוב המחקרים שוללים טענה זו (Black and Erikson, 2003; Jalalzai and Krook, 2010; Lawless and Fox, 2010: 2). יש לציין כי היעדר הטיה כזאת אינו סותר את הטענה שבהתמודדות ישירה בין גברים לנשים

יש לגברים יתרון. יתרון זה נובע מתנאים לא שווים בין המינים – למשל הבדלים בקשריהם של המתמודדים עם האליטות, במשאבים הכלכליים ובחשיפתם התקשורתית – ולא מהטיה מגדרית בהעדפות הבוחרים.

לסיכום חלק זה אפשר לומר כי מרבית הגורמים המשפיעים על ייצוג נשים בפרלמנט הם גורמים שקשה מאוד לשנותם. עם זאת יש גם גורמים מוסדיים שיכולים להשפיע על הייצוג, ואותם אפשר לשנות בקלות רבה יותר. חלק ניכר מהגורמים המוסדיים שעשויים להעלות את שיעור הנשים בפרלמנטים כבר נהוגים בישראל – בחירות רשימתיות, בחירות יחסיות ואזורי בחירה גדולים. לעומת זאת במכסות ייצוג לנשים נעשה עד כה בישראל שימוש מוגבל ביותר. לפיכך, ומתוך שאיפה להציע דרכים מעשיות להעלאת שיעור הנשים בכנסת, יתמקד הפרק הרביעי בכלי מוסדי זה. אולם עוד קודם לכן אנו פונים לבחון אם לנוכחות הנשית בכנסת יש משמעות מבחינת הייצוג המהותי.

פרק שלישי

הקול הנשי: ייצוג מהותי של נשים בכנסות ה-17 וה-18

ייצוג תיאורי מגדרי משפר את הייצוג המהותי של נשים בכל גוף פוליטי המוכר לנו.

[Descriptive representation by gender improves substantive representation for women in every Polity for which we have a measure (Mansbridge, 2005: 622)].

בפרק הראשון תיארנו את הדעות בעניין הקשר בין ייצוגיות תיאורית לייצוגיות מהותית. ראינו גם שממצאי המחקרים שעסקו בתחום אינם חד-משמעיים ולעתים אף סותרים. על מנת לשפר את מצב המחקר בתחום זה ולחדד את הידע האקדמי בו הכריזה ועדה מיוחדת של האו"ם לבדיקת מצבן של נשים ברוח שהגישה בעניין כי יש צורך דחוף במחקרים שיקבעו אם כניסתן של נשים לבית המחוקקים אכן מביאה לשינוי בפוליטיקה של ימינו.¹²

בחלק זה של מחקר המדיניות אנו בוחנים את סוגיית ייצוג המהותי של נשים בישראל בכנסות ה-17 וה-18 ומבררים אם ישנם הברלים בדפוסי הפעילות הפרלמנטרית בין מחוקקות למחוקקים בכנסות אלה. כמו כן נבדק אם מחוקקות עוסקות יותר ממחוקקים בנושאים המוגדרים נשיים, ואם כן – מדוע. בהתאם

12 מתוך הדגשת הצורך בידע ובהבנה עמוקים יותר בתחום המסוים הזה של נשים וקבלת החלטות ציינה ועדת האו"ם למעמד האישה (CSW) ברוח כי יש צורך דחוף במחקרי מקרים על "נשים המביאות לשינוי" בפוליטיקה.

[Underscoring the need for more knowledge and understanding in this particular field of women and decision-making, the UN Commission on the Status of Women (CSW) said in a report that there is an urgent need for case studies on "women making a difference" in politics] (Lovenduski and Karam, 2002: 2)

לספרות העוסקת בכך – שאמנם אינה חד־משמעית אך נוטה בבירור לכיוון מסוים, כפי שנראה בהמשך – השערתנו הייתה שמחוקקות ומחוקקים בישראל נבדלים זה מזה בדפוסי הפעילות הפרלמנטרית שהם מציגים. לפיכך נוכל לראות כי מחוקקות, יותר ממחוקקים, עוסקות בנושאים הקשורים לנשים ושתכליתם לקדם את מצבן בחברה בהשוואה למחוקקים.

1. מהם "נושאים נשיים"?

בפרק הראשון (ראו לעיל בעמ' 21) הזכרנו את הביקורת על ייצוג מהותי ואת טענת המבקרים שהאינטרסים הנשיים אינם זהים לכל הנשים בכל המקומות. חוקרים אלה סבורים כי אי־אפשר לקבוע סדרה של נושאים שנכללים בקטגוריה הנשית ולהחיל אותם על מגוון חֲברות במחקר ההשוואתי. בשל ביקורת זו והקושי הממשי להגדיר במדויק מהם נושאים נשיים ההגדרות נוטות להיות עמומות וכלליות למדי. חלק מן המחקרים מגדירים נושאים נשיים כעניינים הקשורים לזירה הפרטית והמשפיעים בעיקר על נשים, בהתאם לחלוקת העבודה המגדרית המסורתית (Childs and Krook, 2009). על פי ג'וני לונדסקי, למשל, מדובר בנושאים שמשפיעים בעיקר על נשים, אם בעקבות סיבות ביולוגיות ואם בשל הקשר חברתי (Lovenduski, 2001). על פי סוזן קרול, מדובר בעניינים שנמצאים באופן מסורתי בתחום האחריות של הנשים, בעיקר טיפול בילדים או ניהול משק הבית, וכן בסוגיות שנקיטת מדיניות כזו או אחרת בעניינן תשפיע יותר על אוכלוסיית הנשים בחברה בהשוואה לגברים (Carroll, 1994). קתרין הוסקינס מדברת על נושאי מדיניות שנוגעים בעיקר לנשים או שמקודמים על ידי נשים (Hoskyns, 1996). מחקרים אחרים מגדירים נושאים נשיים כנושאים שתכליתם להגדיל את האוטונומיה הניתנת לנשים ואת רווחתן. כך, לדוגמה, על פי קרן בקוויט' וקימברלי קאול־מיירס, מדיניות "ידידותית לנשים" עוסקת בנושאים הקשורים להן באופן בלעדי וישיר ומקדמת את מעמדם בחברה (Beckwith and Cowll-Meyers, 2007). כמו כן ראו Wangnerud, 2000; Meyer, 2003; Bratton, 2005). מחקרים אחרים מגדירים נושאים נשיים כנושאים שבהם התגלה פער מגדרי (gender gap) בעמדות האוכלוסייה באמצעות סקרים (Schwindt-Bayer, 2006).

גם במחקרים שבוחנים התנהגות פרלמנטרית, הבאה לידי ביטוי בראש ובראשונה בחקיקה, מופיעות הגדרות רחבות למדי של תחומי חקיקה נשיים. על פי סו תומס, למשל, חקיקה נשית היא חקיקה המקדמת מדיניות התומכת בנשים, בילדים ובמשפחות (Thomas, 1994). קתלין ברטון סבורה שמדובר בחקיקה שתכליתה להפחית אפליה נגד נשים או לשפר את מצבן החברתי-כלכלי (Bratton, 2002). במחקר שערכו רוזנה הית', לזלי שווינדט-באייר ומישל טיילור-רובינסון (ושבחן הצבה של נשים בוועדות פרלמנטריות בדרום אמריקה (ולא חקיקה) נעשה שימוש בהגדרה צרה יותר של נושאים נשיים (Heath, Schwindt-Bayer, and Taylor-Robinson, 2005). לדברי החוקרות ועדות נשיות הן ועדות שעוסקות במפורש בנשים או במקומות שבהם מתקיים אי-שוויון מופגן בין נשים לגברים, דוגמת המשפחה או מקום העבודה. במחקר אחר של שווינדט-באייר, שיוזכר גם בהמשך, קודדו הצעות חוק על פי שבעה נושאים: ענייני נשים, ילדים ומשפחה, חינוך, בריאות, כלכלה, חקלאות ונושאים פסקליים (Schwindt-Bayer, 2006). ארבעת הנושאים הראשונים סווגו כנשיים, ואילו שלושת האחרונים כלא נשיים. חלוקה זו נסמכת על תפיסה מקובלת, אף שיש עליה ביקורת רבה, שנושאים "רכים" העוסקים בזירה הפרטית נחשבים נשיים, ואילו נושאים "קשים" העוסקים בזירה הציבורית נחשבים לא נשיים.

כאמור, מחקרים אקדמיים שבחנו את סוגיית ייצוגן המהותי של נשים העלו תוצאות שונות ואף הגיעו למסקנות סותרות. סביר להניח שהקושי בהגדרת נושאים או אינטרסים נשיים והעובדה שכל חוקר אימץ לעצמו הגדרה מעט שונה תרמו לא מעט למצב זה. כמו כן, כפי שנראה מיד, לא רק שהמחקרים שעסקו בייצוג מהותי של נשים נעזרו בהגדרות שונות של נושאים נשיים, הם אף מבססים את ממצאיהם על סוגים שונים של נתונים, דבר שללא ספק מוביל לגיוון בתוצאות. כך, למשל, חלק מהמחקרים בחנו תפיסות ועמדות של נשים מחוקקות במגוון נושאים, חלק אחר בחן את התנהגותן במרחב הפרלמנטרי, ואילו מחקרים אחרים בחנו את השיח שמחוקקות מובילות בפרלמנט. מקצת מן המחקרים הדגיש את ההבדלים בין נשים לגברים, ואילו אחרים הדגישו דווקא את נקודות הדמיון. יש גם מחקרים שגרסו כי ההבדלים בין נשים לגברים אינם אחידים ותלויים בהסדרים המוסדיים ובהקשר הפוליטי-חברתי הנתון (Norris, 1996a). עם זאת למרות השונות המושגית והמתודולוגית בין המחקרים אפשר לראות כי רובם אכן מצאו הבדלים בין נשים לגברים בבית המחוקקים.

במחקר על חברי וחברות הפרלמנט הבריטי מצאה פיפה נוריס כי מגדר משפיע על התפיסות הפוליטיות, סדרי העדיפויות והתפקידים שנשים מחוקקות מקבלות על עצמן (שם). כך, נשים מחוקקות נטו לתמוך ביתר שאת בפעילות פרלמנטרית שעסקה בזכויות נשים והפגינו מעורבות גדולה יותר בנושאים שקשורים למדיניות חברתית. עם זאת כאשר הכניסה נוריס למודל גם את השיוך המפלגתי של המחוקקים והמחוקקות, הצטמצם ההבדל המגדרי, אם כי לא נעלם לגמרי. משמעות הממצאים היא שההשתייכות המפלגתית יוצרת הבדלים משמעותיים יותר בין מחוקקים מההשתייכות המגדרית שלהם (שם). גם לינה ונגנרוד מצאה במחקר על בית המחוקקים השוודי שלמרות הבולטות של השיוך המפלגתי, להבדלים המגדריים יש השפעה על תפיסות ועל ההתנהגות של המחוקקים (Wangnerud, 2000).

ממחקר שערכה מישל סן-ז'רמן על ההבדלים המגדריים בין נשים לגברים בבית המחוקקים של אריונה עולה כי נשים מחוקקות נוטות ליזום חקיקה בעניינים הקשורים לאינטרסים נשיים מסורתיים יותר מגברים מחוקקים (Saint-Germain, 1989). בהגדרה של אינטרסים נשיים מסורתיים היא כללה את כל החקיקה שעסקה בילדים, הפלות, חינוך, משפחה, בריאות, רווחה ויחסי מין. כמו כן קובע מחקרה שמחוקקות נוטות ליזום חקיקה בנושאים פמיניסטיים יותר ממחוקקים. עם זאת בדרך כלל מחוקקות יצליחו פחות ממחוקקים בהעברת הצעות חוק בשל שיעור הייצוג הנמוך שלהן במרבית הפרלמנטים, עניין שנתייחס אליו בהמשך.¹³

מחקרים נוספים בתחום מצאו גם הם כי נשים צפויות ליזום יותר חקיקה בנושאים נשיים מגברים, ולא זו בלבד אלא שהן אף צפויות למקם חקיקה מסוג זה בראש סדר העדיפויות הפרלמנטרי שלהן (Dodson and Carroll, 1991; Thomas, 1994; Burrell, 1997; Stewart, 2001). מחקר נוסף של שווינדט-באייר בחן את ההשקפות וההתנהגות של נשים מחוקקות בשלוש מדינות אמריקה הלטינית: ארגנטינה, קולומביה וקוסטה ריקה (Schwindt-Bayer, 2006). למרות המחקרים שנסקרו לעיל, שהציגו שוני בין מחוקקות למחוקקים הן בתפיסות

13 ההבחנה בין נושאים נשיים לנושאים פמיניסטיים במחקר מסתכמת בכך שחקיקה פמיניסטית מכוונת להשגת שוויון בין המינים ולא רק לקידום אינטרסים של נשים.

הן בהתנהגות, טוענת שווינדט-באייר כי לא ציפתה למצוא הבדלים בתפיסות ובעמדות של נשים וגברים. לדבריה, הסיבה לכך היא שנשים וגברים חולקים היום הרבה מאוד במשותף, והסגרגציה המגדרית שהייתה בעבר מנת חלקן של נשים בחברה פינתה את מקומה לטובת אינטגרציה בין נשים לגברים במרבית תחומי החיים. מנגד, בתחום ההתנהגות, שנבדק במחקרה על ידי ניתוח יוזמות חקיקה של נשים, היא דווקא ציפתה למצוא הבדלים בין מחוקקות למחוקקים. ההסבר לכך לטענתה הוא שמחוקקות מוכוונות על ידי מחוקקים לעסוק בחקיקה ייעודית לנשים כדי שלא יאימו על המחוקקים הגברים ועל מקומם בפרלמנט. כמתואר לעיל, שווינדט-באייר קודדה הצעות חוק לפי שבעה נושאים – ענייני נשים, ילדים ומשפחה, חינוך, בריאות, כלכלה, חקלאות ונושאים פיסקליים – ובחנה מהו מספר הצעות החוק שמציעים כל מחוקק או מחוקקת בנושאים הללו. ממצאיה הראו שאכן מחוקקות נוטות ליזום הצעות חוק רבות יותר בארבעת הנושאים הראשונים הנחשבים נשיים.

מחקר זה הוא משום תוספת מעניינת למחקר האמפירי בעניין ייצוג מהותי, בשל הטענה המוצגת בו שנשים מציעות יותר חקיקה נשית לא בעקבות העדפות ותפיסת עולם שונה, כפי שהציעו המחקרים שתוארו לעיל, אלא משום שהן מבודדות ומוסללות לתחומי חקיקה נשיים על ידי הרוב הגברי בפרלמנט. בעקבות זאת הגברים בפרלמנט נוטים לעסוק בתחומים שנחשבים חשובים יותר, תחומים "גבריים", ואילו נשים נדחקות לעסוק בנושאים בעלי חשיבות פחותה, הנחשבים "נשיים".

גם מחקרם של הית', שווינדט-באייר וטיילור-רובינסון, שנזכר לעיל, העלה ממצאים דומים כשבחן באילו ועדות פרלמנטריות בבתי מחוקקים בשש מדינות אמריקה הלטינית מוצבות חברות פרלמנט חדשות (Heath, Schwandt, 2005). המחקר העלה כי נשים מודרות באופן יחסי מוועדות שנחשבות חשובות, דוגמת ועדות כספים או מדיניות חוץ, גם אם ישעורן בפרלמנט גבוה. כך קורה בעיקר כאשר מנהיגי המפלגות או יושבי ראש בתי המחוקקים הם המופקדים על המינויים לוועדות. כאשר ישנה ועדה כלשהי שתפקידה לעסוק בענייני נשים – בדומה לוועדה לקידום מעמד האישה בישראל – מרבית הנשים בפרלמנט נדחקות אליה. הגברים בפרלמנט מנצלים הסדרים מוסדיים בפרלמנט המאפשרים הדרה של נשים ממוקדי הכוח בוועדות

החשובות ודוחקים אותן מוועדות אלו לוועדות שנחשבות נשיות. טיעון זה מתקשר לטיעונים נוספים בספרות הגורסים כי גם אם ישנם הבדלים בין נשים לגברים בבית המחוקקים, וגם אם נשים בפרלמנט מעוניינות לקדם סדר יום שונה מסדר היום הגברי, ההסדרים המוסדיים הקיימים מגבילים לרוב את חופש הפעולה שלהן ומקשים עליהן לקרוא תיגר על סדר היום הדומיננטי (Norris, 1996a; Phillips, 1993).

ממחקרה של יעל ישי עולה כי גם בישראל נדחקות נשים לוועדות פרלמנטריות חשובות פחות, הוועדות הנשיות לכאורה, דוגמת ועדת החינוך והתרבות וועדת העבודה והרווחה (Yishai, 1997). המחקר, שבחן כהונת נשים בוועדות הכנסת מהכנסת הראשונה ועד הכנסת ה-13, מצא כי שיעור המחוקקות המכהנות בוועדות שנחשבות גבריות, דוגמת ועדת החוץ והביטחון וועדת הכספים, נמוך בדרך כלל משיעורן בכנסת, ואילו בוועדות שנחשבות נשיות מכהנות נשים בשיעור דומה יותר לשיעורן בכנסת.¹⁴ גם מחקרו של אשר בן אריה (1999) מחזק את ההנחה שמחוקקות בישראל נדחקות לא אחת לזירת הפעילות הנשית בבית המחוקקים. מחקר זה, שבחן את פעילות חברי הכנסת ה-13 בנושא רווחה, העלה שלמגדר השפעה ניכרת על עיסוק חברי וחברות הכנסת בנושאי רווחה, ונשים נוטות לעסוק בנושאי רווחה יותר מגברים. גם כאן הטענה היא שנשים מוסללות לעיסוק בתחומים נשיים גם בין כותלי הפרלמנט. ממצא זה תואם טענות אחרות בספרות הגורסות כי ההפרדה המגדרית נותרת על כנה גם כאשר נשים יוצאות מן הבית וחודרות לתחומים שבעבר נחשבו גבריים בלבד (Herzog, 1999).

עם זאת למרות שיעור הייצוג הנמוך יחסית של נשים בכנסת ולמרות הדרתן בעבר מהוועדות הנחשבות חשובות במיוחד, נמצא כי תפקודן ותפוקתן של נשים מחוקקות בישראל בולטים לטובה. מחקר שערך גיורא גולדברג על התפקוד של מחוקקות בכנסת העלה כי נשים מחוקקות היו פעילות יותר מעמיתיהן הגברים ולעיתים אף הצליחו יותר במאמצי החקיקה שלהן (Goldberg, 1982). הצלחתן בהעברת חוקים נזקפת לזכות קואליציות אד-הוק שהקימו עם נשים ממפלגות אחרות לצורך קידום אינטרסים נשיים.

14 ישי פירשה זאת כהדרה מכוונת, אולם אפשר לטעון כי הסיבה לכך קשורה גם להעדפותיהן של הנשים המחוקקות. נתייחס לכך בהמשך כאשר נדון בתוצאות מחקר זה בעניין הוועדות.

כפי שציינו לעיל, המחקרים למיניהם נבדלים זה מזה באופן שבו הם בודקים ייצוג מהותי. כך, מחקר שערך פול צ'ייני אימץ מתודולוגיה שונה בתכלית ובחן את פעילותם הפרלמנטרית של נשים וגברים באמצעות ניתוח תוכן של נאומים שנישאו בשנים 1999-2003 במליאת האספה הלאומית של ויילס (Chaney, 2006). מחקר זה בדק אם נשים נוטות יותר להתייחס בנאומיהן לנושאים שנחשבים נשיים או שמקדמים שוויון בין המינים. ממצאיו היו שנשים אכן נוטות יותר להתייחס לנושאים אלה, והן אף יוזמות יותר דיונים בנושאים נשיים ופמיניסטיים ומשתתפות יותר בדיונים כאלה מגברים. עם זאת צ'ייני סבר כי אי-אפשר להכליל את הממצאים על כל קבוצת הנשים בפרלמנט וכי אין לראות בה קבוצה הומוגנית. כך, הוא זיהה בתוכה קבוצה מובחנת של נשים שיש להן עבר של פעילות פמיניסטית בארגוני נשים, וקבוצה זו, לטענתו, הייתה פעילה יותר בתחומים הללו.

מחקרים אחרים בתחום השתמשו בשאלות פרלמנטריות של נבחרים ונבחרות ציבור ככלי להערכת רמת הייצוג המהותי של נשים בפרלמנט. מחקר מסוג זה שבחן שאלות פרלמנטריות בנוורוגיה ובפינלנד מצא כי נשים מחוקקות נטו להעלות שאלות רבות יותר בנושאים שנחשבים נשיים, דוגמת משפחה, בריאות, דיור ואיכות סביבה. גברים, לעומת זאת, נטו להעלות שאלות רבות יותר בנושאים שנחשבים גבריים, דוגמת שוק העבודה, תקשורת ופעילות פיסקלית (Skard and Haavio-Mannila, 1985).

מחקרים נוספים שבחנו תפיסות ועמדות של מחוקקות זיהו הבדלים משמעותיים בין נשים לגברים בתחום זה. בהסתמך על ראיונות עומק שערכה עם נשים רבות בפוליטיקה המקומית במחוז סנטה קלרה בקליפורניה קובעת ג'נט פלמנג כי לנשים יש גישה אחרת לפוליטיקה (Flammang, 1985). גישה זו ממשיגה כוח לא כעוצמה ודומיננטיות אלא כשיתוף פעולה המבוסס על הסכמה וכבוד הדדי. מחקרים נוספים קובעים כי לפוליטיקה נשית יש סגנון שונה מפוליטיקה גברית, אם כי הם מתקשים לבסס טענה זו. כך, לדוגמה, רווחת הטענה שפוליטיקאיות נוטות להיות רכות יותר, לשתף יותר פעולה ולהפגין אתיות רבה יותר מפוליטיקאים גברים (Witt, Paget and Matthews, 1994; Norris and Lovenduski, 1995; Norris, 1996a).

2. מתודולוגיה

בחלק זה של מחקר המדיניות ביקשנו לבדוק את הייצוג המהותי של נשים בישראל על ידי ניתוח דפוסי פעולתן של מחוקקות בכנסות ה-17 וה-18. כדי לקבל תמונה מקיפה וכוללת ככל האפשר של דפוסי פעולה אלה בחרנו לבחון שלושה תחומים מרכזיים: חקיקה, חברות בוועדות ושאלות. ¹⁵ אפיקים אלה משקפים בצורה רחבה ומהימנה את תחומי הפעילות המרכזיים שבהם עוסקים חברי וחברות הכנסת.

השערותנו המרכזית הייתה שמחוקקות ומחוקקים נבדלים אלה מאלה בדפוסי הפעילות הפרלמנטרית שלהם. הואיל וכך ציפינו למצוא שנשים בכנסת עוסקות יותר מגברים בנושאים שתכליתם קידום האינטרסים של נשים בחברה והשוויון המגדרי. בהתאם לחלוקה הנושאת שבה השתמשנו הנחנו כי נשים יעסקו יותר מגברים בנושאים שסיווגנו כנשיים, בייחוד בשני הנושאים הראשונים על פי הטיפולוגיה של שווינדט-באייר שהצגנו לעיל – נשים וילדים ומשפחה (Schwindt-Bayer, 2006). השערות אלה היו תקפות בעינינו לכלל המדדים שבהם השתמשנו לבדיקת ייצוג מהותי: נשים מגישות יותר הצעות חוק בנושאים נשיים בהשוואה לגברים; מצליחות בהעברת חוקים רבים יותר בנושאים נשיים בהשוואה לגברים; מגישות שאלות רבות יותר בנושאים נשיים בהשוואה לגברים; והן חברות ביותר ועדות המקוטלגות כנשיות בהשוואה לגברים.

כדי שדפוסי הפעילות הפרלמנטרית של חברות הכנסת יהיו בני השוואה לדפוסים של חברי הכנסת יצרנו עבור כל כנסת קבוצת ביקורת. קבוצה זו הורכבה מגברים חברי כנסת והייתה זהה בגודלה לקבוצת הנשים. כדי ליצור זהות רבה ככל האפשר בין קבוצת המחוקקות לקבוצת המחוקקים ולמזער השפעה של משתנים מתערבים התאמנו לכל חברת כנסת חבר כנסת הדומה לה בשיוך המפלגתי, בוותק ובתפקיד בבית המחוקקים (מדגם נוחות). לחברת הכנסת ציפי

15 למען הדיוק יש לציין כי אמנם חקיקה ושאלות הן דפוסי פעילות פרלמנטרית, אולם חברות בוועדות אינה מייצגת דפוס פעילות אלא מעידה על תפקיד שניתן למחוקקת בבית המחוקקים. הגם שאיננו בוחנים במחקר זה פעילות בוועדות אלא רק את החברות בהן, הדפוסים הנבדקים על ידינו חשובים כשלעצמם, מסיבות שעליהן נרחיב בהמשך.

חוטובלי (ליכוד), למשל, שהקדנציה הראשונה שלה הייתה בכנסת ה-18 והיא כיהנה כיושבת ראש הוועדה לקידום מעמד האישה, התאמנו את חבר הכנסת יריב לוין (ליכוד), שגם הוא כיהן לראשונה בכנסת ה-18 והיה יושב ראש ועדת הכנסת. מובן כי לעתים, בשל מגבלות שונות, ההתאמה לא הייתה מושלמת, אולם השתדלנו ליצור התאמה אופטימלית. כך, מרבית המשתנים המתערבים שנזכרים בספרות כמשתנים שעשויים להשפיע על ההבדלים בפעילות הפרלמנטרית של מחוקקים נוטרלו בעוד מועד. האופן שבו בנוי המחקר מאפשר, אם כן, להניח שהסיבה העיקרית להבדלים שייכתן שנמצא בין דפוסי הפעילות הפרלמנטרית של נשים לבין הפעילות של גברים מקורה במגדר השונה ולא במשתנים אחרים. אוכלוסיית המחקר עבור הכנסת ה-17 הורכבה מנשים וגברים שניהם בכנסת במועד היבחרה באפריל 2006, ואילו אוכלוסיית המחקר עבור הכנסת ה-18 הורכבה מנשים וגברים שניהם בכנסת במועד היבחרה באפריל 2012. פירוש הדבר שאוכלוסיית המחקר של הכנסת ה-17 אינה כוללת חברי וחברות כנסת שהחלו לכהן תוך כדי כהונת כנסת זו, ואוכלוסיית המחקר של הכנסת ה-18 כוללת את מי שהחל לכהן בה עד לתאריך איסוף הנתונים. יש לציין כי שתי אוכלוסיות המחקר אינן כוללות חברי וחברות כנסת שניהם כשרים או כשרות או כסגני שרים בנקודת הזמן הנבחרת, משום שהמחקר בוחן פעילות פרלמנטרית, כלומר פעילות שלחברי ממשלה אסור לעסוק בה (חברות בוועדות, הגשת שאילתות והצעות חוק פרטיות). לרשימת חברות וחברי הכנסת שנבדקו במחקר ראו נספח 3.

מבחינת פרק הזמן שבמסגרתו ניתחנו את דפוסי הפעולה הפרלמנטריים אפשר לומר כי הוא זהה למדי בשתי הכנסות. הכנסת ה-17 כיהנה כמעט שלוש שנים (מאפריל 2006 עד פברואר 2009), ואילו עבור הכנסת ה-18 בחנו נתונים מיום היבחרה עד ינואר-מרץ 2012 – שלוש שנים גם כן מיום היבחרה בפברואר 2009. פרק זמן זהה זה מאפשר השוואה נוחה למדי בין שתי הכנסות מבחינת נפח הפעילות הפרלמנטרית שהפיקו הנשים והגברים שהשתתפו במחקר.

אימצנו, בשינוי קל, את הטיפולוגיה של שווינדט-באייר (Schwindt-Bayer, 2006) וסיווגנו את הפעילות הפרלמנטרית שנבחנה לשמונה קטגוריות: נשים, ילדים ומשפחה, חינוך ותרבות, בריאות, רווחה, כלכלה, חקלאות ונושאים פיסקליים. לחמש הקטגוריות הראשונות התייחסנו כקטגוריות שעוסקות בנושאים

"רכים", קרי קטגוריות נשיות, ואילו לשלוש האחרות התייחסנו כקטגוריות שעוסקות בנושאים "קשים", קרי קטגוריות שאינן נשיות. כמו כן הוספנו קטגוריה תשיעית: "אחר", שכללה נושאים שלא נכללו באף אחת מן הקטגוריות הנזכרות, דוגמת ביטחון, תחבורה, משפט ואיכות סביבה. כיוון שקטגוריה זו אינה מכילה נושאים נשיים מובהקים, גם היא נכללה בניתוח הנתונים בנושאים שאינם נשיים. השימוש בטיפולוגיה שתוארה לעיל הקל את סיווג הנתונים וניתוחם, אולם הוא גם יצר קשיים מתודולוגיים, ועל כן הוא חשוף לביקורת. יהיו מי שיטענו כי החלוקה לנושאים נשיים ונושאים שאינם נשיים בעייתית ואף גובלת בשוביניזם – מדוע החשבנו, למשל, את נושא החינוך כנשי? האם אנחנו עדיין שבוים בתפיסה נשנים הן האחריות למשק הבית, לגידול הילדים ולחינוכם, גם כאשר הן עוזבות את הזירה הפרטית, יוצאות לעולם ואף מצליחות להיבחר לפרלמנט? האם גם אז הן ממשיכות לעסוק בנושאים שהיו מנת חלקן בבית? בתגובה לביקורת זו אפשר לטעון כי הספרות המקצועית בתחום מראה במקרים רבים שכך הם אכן פני הדברים. כלומר, נשים שיוצאות לזירה הציבורית עדיין עוסקות בתחומים שהן גררו אתן מהזירה הפרטית (Herzog, 1999).

בחרנו בכל זאת להשתמש בטיפולוגיה שתוארה לעיל. ראשית, אנו רואים בה טיפולוגיה מודולרית. כלומר, היא מאפשרת לעבור מקטגוריזציה מורכבת לחלוקה פשוטה יותר. במילים אחרות, גם מי שאינם מקבלים את הטענה שיש לסווג נושאי חינוך ובריאות כנושאים נשיים יסכימו בוודאי שאין מנוס מלסווג כך את שני הנושאים הראשונים – נשים וילדים ומשפחה. נושאים אלה עומדים בכמה וכמה קריטריונים שהמחקר מציין לסיווג נושאים כנשיים: נושאים הקשורים לזירה הפרטית והמשפיעים בעיקר על נשים; נושאים שנמצאים באופן בלתי שוויוני באחריות של נשים; ונושאים שנקיטת מדיניות כזו או אחרת בעניינם תשפיע יותר על אוכלוסיית הנשים בחברה. שנית, השימוש בטיפולוגיה זו הוא מבחינתנו היתלות באילנות גדולים – היא שימשה חוקרים אחרים במחקרים דומים, ולכן מאפשרת לנו להשוות את ממצאינו למחקרים אחרים שבחנו את הסוגיה במדינות אחרות.

3. תוצאות ודין

תוצאות המחקר יוצגו על פי שלושת אפיקי הפעילות שנבחנו. ראשית, נציג את התוצאות בתחום החקיקה, הכולל הצעות חוק פרטיות שהונחו על שולחן הכנסת וחקיקה פרטית שהתקבלה. לאחר מכן נדון בתוצאות שעולות מניתוח השאליות שהוגשו, ולבסוף נעסוק בניתוח דפוסי החברות בוועדות הכנסת. בכל אחד מאפיקי הפעילות נתייחס לממצאים העולים הן מהכנסת ה-18 הן מהכנסת ה-17 ונשווה ביניהם.

חקיקה

הבחינה של תחום החקיקה חולקה לשני חלקים: הצעות חוק פרטיות שהניחו חברי וחברות הכנסת; וחוקים שחברי וחברות הכנסת חוקקו בפועל, קרי חוקים שעברו בקריאה שלישית ונכנסו לרשומות. נחזור ונדגיש כי קטגוריית החקיקה במחקר זה כוללת רק חקיקה פרטית ולא חקיקה ממשלתית. לא התייחסנו לחקיקה ממשלתית משום שבישראל, ברומה למדינות רבות בעולם, נהוג לציין על גבי הצעת חוק פרטית את שמו של היוזם או היוזמת שלה בכל שלבי החקיקה. לעומת זאת כאשר מדובר בחקיקה ממשלתית, אין מציינים את חבר הממשלה שהגה וקידם אותה, שכן היא נתפסת כתוצר של הממשלה בפעולתה כקבוצה. גם המינוח שמשמשים בו מעיד על נוהג זה – לחקיקה פרטית יש בעלים, והיא שייכת לחבר או חברי כנסת מסוימים, ואילו לחקיקה ממשלתית אין בעלים מסוימים, והיא שייכת לממשלה כולה. מאחר שבמחקר זה ניסינו להתחקות על דפוסי החקיקה של חברי וחברות הכנסת כיחידים, לא מצאנו לנכון להתייחס לחקיקה שקשה לשייכה לחבר כנסת מסוים, קל וחומר כאשר התמודדנו עם מאות ואלפי חוקים.¹⁶

הצעות חוק פרטיות

מספר הצעות החוק הפרטיות המוגשות בישראל רב מאוד. בכנסת ה-17 עמד מספרן על 4,240, ובכנסת ה-18 – נכון לתקופת המחקר מראשית הקדנציה (פברואר 2009) ועד סוף מרץ 2012 – על 4,093. בשל כך ניתחנו דגימה מכלל

16 לצערנו, במרבית המקרים דווקא לחקיקה ממשלתית יש השלכות מרחיקות לכת ומשקל רב יותר מלחקיקה פרטית, כיוון שבדרך כלל יש צורך בכובד משקלה של הממשלה וברוב המובנה שלה בפרלמנט כדי להעביר חקיקה שיש לה השלכות

הצעות החוק. השתמשנו בשיטת דגימה מקרית שיטתית ובהרנו 1 מכל 4 הצעות חוק פרטיות שהונחו על שולחן הכנסת. בכנסת ה-17 דגמנו 242 הצעות חוק מתוך 977 שהניחו המחוקקות על שולחן הכנסת ו-144 הצעות חוק מתוך סך של 583 שהגישו המחוקקים, חברי קבוצת הביקורת. בכנסת ה-18 דגמנו 410 הצעות חוק מתוך 1,663 שהניחו המחוקקות ו-428 הצעות חוק מתוך 1,659 שהניחו המחוקקים שנכללו בקבוצת הביקורת. ניכר שמספר הצעות החוק בכנסת ה-17 נמוך יותר מזה של הכנסת ה-18. כמו כן ניכר שהגברים בכנסת ה-17 הגישו הצעות חוק מעטות יותר מעמיתותיהם הנשים, לעומת שוויון במספר הצעות החוק שהגישו הנשים והגברים הנדגמים בכנסת ה-18. יש לכך סיבות אחדות. ראשית, מספר הנשים בכנסת ה-17 היה נמוך מבכנסת ה-18, ובהתאמה גם קבוצת הביקורת הגברית של הכנסת ה-17 קטנה מזו של הכנסת ה-18. כלומר, אין שוויון מספרי בין אוכלוסיית המחקר של הכנסת ה-17 לבין זו של הכנסת ה-18, ולכן אך טבעי הוא שמספר הצעות החוק בכנסת ה-17, הן של הנשים הן של הגברים, יהיה נמוך ממספר זה בכנסת ה-18. שנית, יש להביא בחשבון את העובדה שבכנסת ה-17, ככלל, הוגשו פחות הצעות חוק פרטיות מבכנסת ה-18 במלוא תקופת כהונתה. נתון זה תואם את המגמה המוכרת לנו זה כמה עשורים של עלייה ניכרת במספר הצעות החוק הפרטיות המונחות על שולחן הכנסת (פרידברג, 2011).

לעניין הפער בין מספר הצעות החוק שהגישו הנשים בכנסת ה-17 לבין מספר הצעות החוק שהגישו הגברים בכנסת זו – עלינו להודות כי מדובר בפער שהתקשינו להסבירו. מסיבה כלשהי, שאינה ברורה לנו לחלוטין, הגברים חברי קבוצת הביקורת של הכנסת ה-17 היו פעילים פחות מבחינה פרלמנטרית, בעיקר בהקשר של הגשת הצעות חוק פרטיות. אף שהשתמשנו במדגם נוחות כדי לייצר קבוצת ביקורת זו, לא ראינו לנכון לשנותה גם לאחר שהתקבל הפער הזה, כיוון שתנאים אחרים שלפיהם בחרנו את קבוצת הביקורת הצרו את צעדינו, ואפשרויות הבחירה נותרו מצומצמות למדי.¹⁷

חשובות, אם מבחינה תקציבית ואם מבחינות אחרות. אולם מסיבות שנזכרו לעיל אי-אפשר לכלול במחקר מסוג זה גם חקיקה ממשלתית.

17 כזכור, חברי קבוצת הביקורת הגברית נדרשים להידמות לחברות הכנסת בשיוכם המפלגתי, בוותק שלהם בבית המחוקקים ובתפקידם בבית המחוקקים. כיוון שכך, מספר האפשרויות להתאמות מוגבל ולעתים אף ישנה רק התאמה אחת אפשרית לחברת כנסת נתונה.

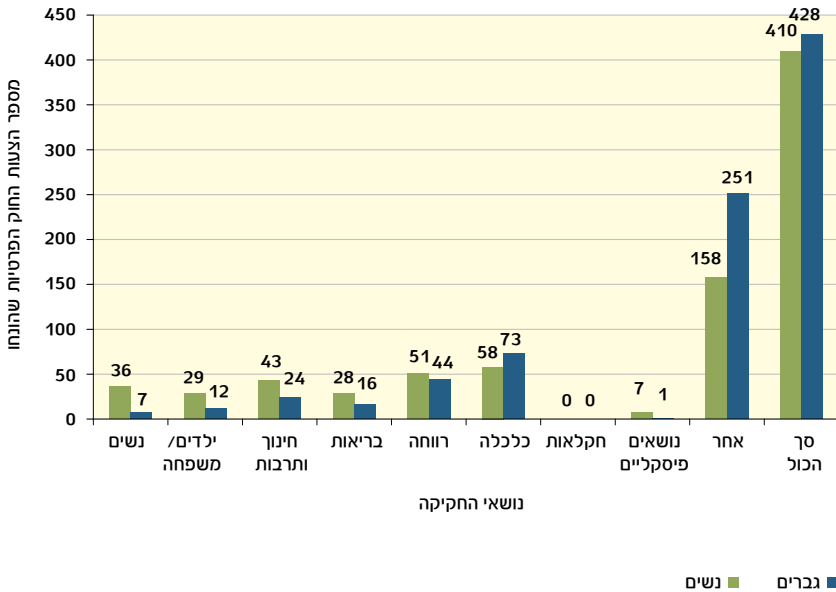
בטרם נעבור לניתוח דפוסי החקיקה הפרטית של חברי וחברות הכנסת חשוב לנו לנמק את החלטתנו לבחון הצעות חוק פרטיות בשלב הנחתן על שולחן הכנסת. כידוע כל הצעת חוק המונחת על שולחן הכנסת נדרשת לעבור לפחות שלוש קריאות, והצעת חוק פרטית נדרשת לעבור משוכה נוספת ברמות קריאה טרומית (המתקיימת עוד לפני הקריאה הראשונה). פירוש הדבר הוא שהצעת חוק פרטית צריכה לעבור דרך חתחתים ארוכה מאוד עד שתגיע לשלב שבו תיכנס לספר החוקים של מדינת ישראל. למעשה מרביתן של הצעות החוק הפרטיות לא רק שאינן הופכות לחוקים, אלא שהן אף נופלות כבר בשלב הקריאה הטרומית. בשל כך אפשר לכאורה לטעון כי להצעות החוק הפרטיות בשלב ההנחה אין כל משמעות בפועל, לבד מהמשמעות ההצהרתית שלהן (שאף זיכתה אותן בשם הגנאי "הצהרות חוק", על שום היעדר הסיכוי שלהן להפוך לחוקים). בכל זאת בחרנו לנתח את הצעות החוק הפרטיות, משום שהן מקבלות לא אחת חשיפה וסיקור תקשורתי ומאפשרות לחבר הכנסת המציע אותן להביע את עמדתו בנושא מסוים. הניסיון של חברות וחברי הכנסת לקבל הד תקשורתי (כותרת בעיתון, דיווח בטלוויזיה, ציטוט באינטרנט) באמצעות הצעות החוק יכול להעיד במידה רבה על האופן שבו הם רוצים למצב את מעמדם בציבור. כיוון שהגשת הצעות חוק יוצרת לעתים את הסיקור התקשורתי היחיד שממנו נהנים חברי כנסת, חשוב לנו לראות אם דווקא בתחום זה ישנו הבדל בין נשים לגברים. במילים אחרות, ניסינו לבדוק אם נשים מעוניינות למצב את עצמן כמחוקקות נשיות שדואגות לאינטרסים של נשים, או שהן דווקא מעוניינות להידמות ככל האפשר לגברים.

סיבה נוספת שבגינה חשוב לנו להתמקד בהצעות חוק פרטיות בשלב ההנחה היא שמדובר באפיק פעילות פרלמנטרית פופולרי מאוד, גם אם אין לו משמעות בפועל, הממלא לא אחת את סדר יומם של חברות וחברי הכנסת. יעיד על כך המספר הרב של הצעות חוק שהם מגישים. מנתוני הכנסת עולה שאם בארבע הכנסות הראשונות הניחו חברי הכנסת רק עשרות ספורות של הצעות חוק, ובכנסות החמישית עד ה-11 כמה מאות הצעות חוק בכל קדנציה, החל בכנסת ה-12 קפץ מספרן של הצעות החוק הפרטיות לכמה אלפים בכל קדנציה (בלאנדר, נחמיאס וקליין, 2002).

הכנסת ה-18

ניתוח הצעות החוק הפרטיות שהוגשו על ידי חברות הכנסת ה-18 וחברי קבוצת הביקורת הגברית בכנסת זו, נכון לינואר 2012, מצביע על הבדלים ברורים בין נשים לגברים בנושאים שבהם עסקו הצעות החוק (תרשים 5). ההבדל הגדול ביותר נמצא בקטגוריה הנושאת "נשים". בתחום זה תרמו חברות הכנסת 84% מנפח החקיקה (36 הצעות מתוך 43), ואילו חברי הכנסת תרמו לו 16% בלבד. דוגמאות להצעות חוק הנכללות בקטגוריה זו הן: חוק מתן ייצוג הולם לנשים בוועדות למינוי נושאי משרה שיפוטית, חוק גיל הפרישה (תיקון: גיל הפרישה לנשים), חוק הרשות לקידום מעמד האישה (תיקון: מניעת הדרת נשים מהמרחב הציבורי) וחוק הביטוח הלאומי (תיקון: שינוי תקופת אכשרה לקבלת דמי לידה לסטודנטיות).

תרשים 5 הצעות החוק הפרטיות שהוגשו בכנסת ה-18 על פי נושאי החקיקה, נכון לינואר 2012



גם בשלוש קטגוריות נשיות נוספות – ילדים ומשפחה, חינוך ותרבות ובריאות – ניכרים הברלים משמעותיים בין נשים לגברים. בכל השלוש היו הצעות החוק של חברות הכנסת רוב רובה של הפעילות החקיקתית בתחום. כך, בנושא ילדים ומשפחה תרמו חברות הכנסת ה-18 70% מהצעות החוק (29 הצעות מתוך 41); בנושא חינוך ותרבות 57% מהצעות החוק (43 מתוך 67); ובנושא בריאות הן תרמו 67% מההצעות (28 מתוך 44). בקטגוריה החמישית, רווחה, ניכר פער קטן יותר בין נשים לגברים – חברות הכנסת הגישו 51 הצעות חוק העוסקות בנושא, והגברים הגישו 44 הצעות. במילים אחרות, הנשים תרמו 54% מהצעות החוק בנושא זה, ואילו הגברים 46% מההצעות.

אפשר לראות כי בכל חמש הקטגוריות הנחשבות נשיות – נשים, ילדים ומשפחה, חינוך ותרבות, בריאות ורווחה – תרמו נשים חלק גדול יותר מהצעות החוק בהשוואה לגברים (לוח 6). בסך הכול הצעות החוק של חברות הכנסת היוו 64% מכלל הצעות החוק בנושאים נשיים, ואילו הצעות החוק של חברי הכנסת – 36% מהצעות החוק בנושאים אלו. כאשר בוחנים את הנושאים שאינם נחשבים נשיים – כלכלה, חקלאות, נושאים פיסקליים והקטגוריה "אחר" – התמונה מתהפכת לגמרי: בנושאים אלו הנשים תרמו 41% בלבד מנפח החקיקה, ואילו הגברים תרמו 59%. הברלים אלו נמצאו מובהקים מבחינה סטטיסטית.

לוח 6 הצעות חוק בכנסת ה-18, נשים לעומת גברים

נשים	גברים	
64%	36%	נושאים נשיים
(187)	(103)	
41%	59%	נושאים לא נשיים
(223)	(325)	
410	428	סך הכול

$\chi^2 = 42.95, sig. = .00$

בנושאים שאינם נשיים נכללו בעיקר הצעות חוק בתחום הכלכלה והצעות חוק שסווגו בקטגוריה "אחר", שכן לא היו כלל הצעות חוק בתחום החקלאות, והיו מעט מאוד הצעות חוק בנושאים פיסקליים. בקטגוריה "אחר" נכללו הצעות חוק רבות בתחומי התחבורה, המשפט והביטחון, ואפשר להיווכח שגברים מציעים הרבה יותר הצעות חוק בקטגוריה זו מנשים (61% מתוך הכלל). גם הבדל זה נמצא מובהק מבחינה סטטיסטית.

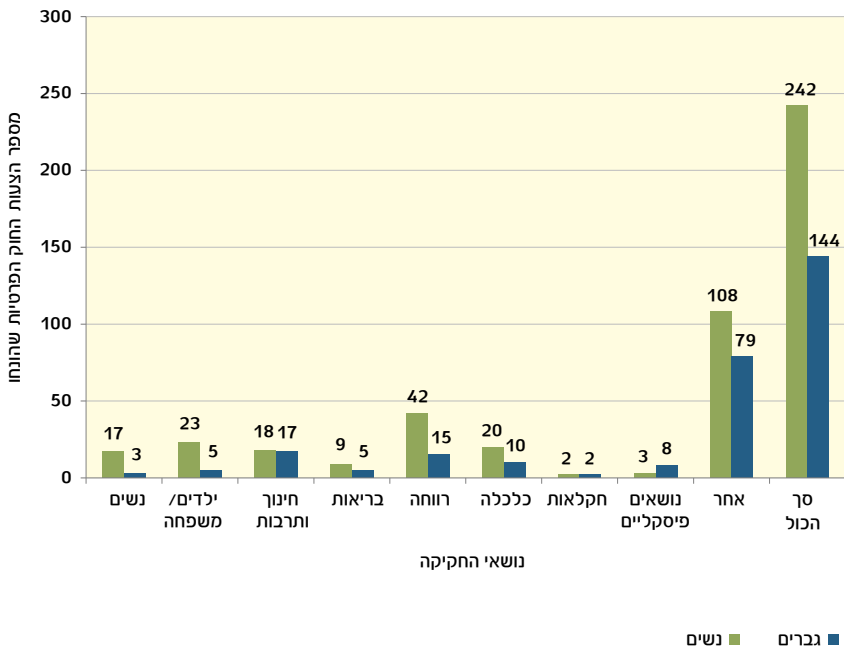
אם משווים בין נשים לגברים במספר הצעות החוק לפי נושא, מתברר שנשים תורמות יותר מגברים לחקיקה המסווגת כנשית; אולם אם מסתכלים על כלל הצעות החוק שהגישו נשים וממיינים אותן לנושאים נשיים ולנושאים שאינם נשיים, מתברר שנשים הגישו יותר הצעות חוק בנושאים שאינם נשיים לעומת הצעות חוק בנושאים נשיים. וכך, אמנם חברות הכנסת ה-18 הציעו 187 הצעות חוק בנושאים נשיים (46%), אולם הן הציעו 223 הצעות חוק בנושאים שאינם נשיים (54%). במקרה זה יש דמיון בין נשים לגברים, שכן גם הגברים חברי קבוצת הביקורת הציעו יותר הצעות חוק בתחומים שאינם נשיים (325 הצעות מתוך 428), לעומת הצעות החוק שהציעו בתחומים הנשיים. עם זאת אצל הגברים הפער בין הצעות החוק בנושאים נשיים (24%) לבין הצעות החוק בנושאים שאינם נשיים (76%) גדול בהרבה.

אפשר, אם כן, לומר שכאשר המשתנה הנבחן הוא תחום החקיקה, נשים מציעות הצעות חוק רבות יותר מגברים בנושאים נשיים, בין שבוחנים כל קטגוריה נשית לגופה ובין שבוחנים את כלל הקטגוריות הנשיות. בבחינת נושאים שאינם נשיים המצב הפוך. כלומר, גברים מציעים הצעות חוק רבות יותר מנשים בנושאים אלו. תוצאות אלה תואמות את ממצאי מחקרה של שווינדט-באייר שממנו שאבנו את החלוקה הנושאית (Schwindt-Bayer, 2006), וכן את ממצאיה של סן-ז'רמן, שהראתה כי נשים מחוקקות נוסות ליוזם יותר חקיקה בנושאים המייצגים אינטרסים נשיים מסורתיים ובנושאים פמיניסטיים מגברים מחוקקים (Saint-Germain, 1989). כמו כן נמצא שגם נשים וגם גברים מציעים יותר הצעות חוק בנושאים המתויגים כנושאים שאינם נשיים. ההבדל בין המינים ניכר אפוא בפער שבין מספר הצעות החוק בנושאים נשיים למספרן בנושאים שאינם נשיים. פער זה קטן יותר בקרב נשים, שכן הן מציעות הצעות חוק רבות יותר בנושאים נשיים מגברים.

הכנסת ה-17

בחינה של הצעות החוק שהגישו נשים וגברים בכנסת ה-17 מעלה תמונה דומה, אם כי מובהקת פחות, של הברדלים בדפוסי הפעילות הפרלמנטרית בין המינים (תרשים 6). בחינה של הצעות החוק שהגישו נשים וגברים בקטגוריה נשים מצביעה על כך שנשים הגישו את רוב רובן של הצעות החוק בנושא זה (17 הצעות לעומת 3), ועקב כך תרומתן להצעות החקיקה בקטגוריה עומדת על 85%. גם בקטגוריה ילדים ומשפחה הגישו נשים את מרבית הצעות החוק (23 לעומת 5 הצעות חוק), וגם כאן שיעורי תרומתן לחקיקה בנושא גבוהים מאוד (82%). בתחום החינוך והתרבות ישנו כמעט שוויון בהצעות החוק בין נשים לגברים (18 הצעות לעומת 17), ובתחום הבריאות הפער קטן למדי (9 הצעות לעומת 5). בתחום הרווחה שוב מצטייר פער משמעותי בין נשים לגברים, ונשים הגישו 74% מהצעות החוק בנושא (42 לעומת 57 הצעות).

תרשים 6 הצעות החוק הפרטיות שהוגשו בכנסת ה-17 על פי נושאי החקיקה



ניתוח הצעות החוק בכנסת ה-17 בנושאים שאינם נשיים הניב תוצאות שעמדו בסתירה לציפיותינו. משמעות הדבר היא שגם בתחומי חקיקה שאינם נשיים הגישו הנשים יותר הצעות חוק מהגברים באופן כללי, ובעיקר בקטגוריות כלכלה ו"אחר". כלומר, הן בנושאים שסיווגנו כנשיים הן בנושאים שסיווגנו כלא נשיים הציגו נשים הצעות חוק רבות יותר מגברים. להנחתנו הסיבה היא שחברי הכנסת הגברים שנכללו בקבוצת הביקורת של הכנסת ה-17 לא היו פעילים במיוחד מבחינה פרלמנטרית, וחברות הכנסת האפילו עליהם במספר הצעות החוק שהן הציגו בכל התחומים. עם זאת הפערים בין נשים לגברים בתחומים הנשיים, בעיקר בקטגוריות נשים וילדים ומשפחה, גדולים מהפערים בקטגוריות שאינן נשיות.

בחינה של נושאי החקיקה הנשיים, ככלל, מעלה שנשים הציגו 109 הצעות חוק לעומת 45 בלבד שהציגו הגברים. כלומר, נשים תרמו 71% לנפח הצעות החוק בתחומים הנשיים לעומת גברים שתרמו רק 29% להצעות החוק בנושאים אלו (לוח 7). כאמור, גם כאשר בוחנים את נושאי החקיקה שאינם נשיים ניכר שהנשים היו פעילות יותר: נשים הציגו 133 הצעות חוק לעומת גברים – 99 הצעות (57% לעומת 43%). עם זאת אפשר לראות כי הפער בין נשים לגברים קטן יותר כאשר מדובר בהצעות חוק בנושאים שאינם נשיים.

לוח 7 הצעות חוק בכנסת ה-17, נשים לעומת גברים

נשים	גברים	
71%	29%	נושאים נשיים
(109)	(45)	
57%	43%	נושאים לא נשיים
(133)	(99)	
242	144	סך הכול

$$\chi^2 = 7.16, \text{ sig.} = .00$$

חקיקה שאומצה

בחלקה השני של בחינת תחום החקיקה ניתחנו את כלל החוקים הפרטיים שחברות הכנסת וחברי קבוצת הביקורת הצליחו להעביר בכנסות ה-17 וה-18. מספר החוקים שבחנו היה קטן בהרבה ממספר הצעות החוק, משום שמדובר בחקיקה שהתקבלה, קרי עברה בקריאה שלישית ונכנסה לספר החוקים של מדינת ישראל.

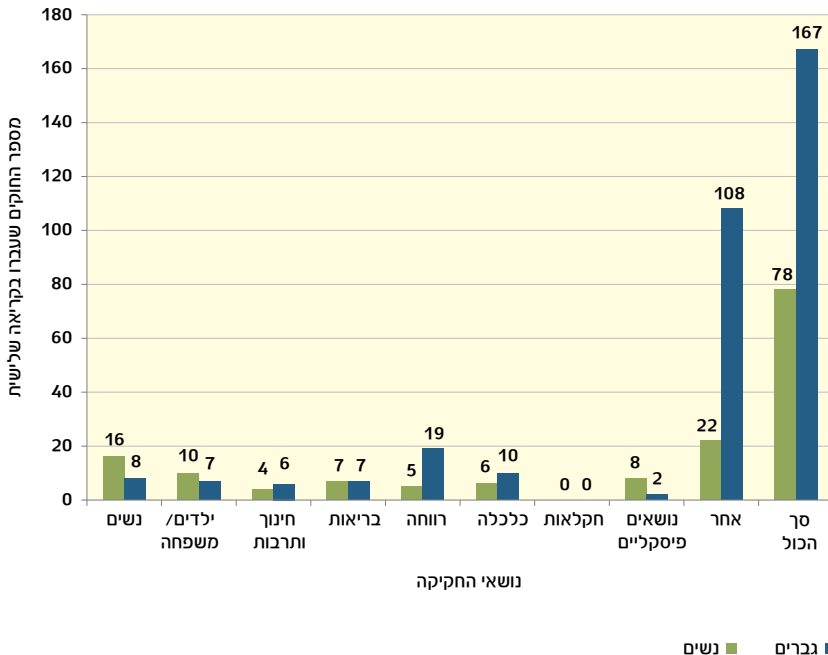
בטרם ננתח את דפוסי החקיקה שהתקבלה יש לציין כי חקיקה זו איננה מעידה רק על סדר היום של חברי וחברות הכנסת שהציעו אותה, אלא גם על המדיניות הכללית שהרוב בבית הנבחרים מעוניין לקדם. על פי רוב, חקיקה פרטית לא תעבור אם היא אינה זוכה במוצהר בתמיכת הממשלה או אם הממשלה מעניקה לחבריה ולחברי הקואליציה חופש הצבעה. הדבר נכון במיוחד בכל הקשור לקואליציה היציבה של הכנסת ה-18, שבה לממשלה הייתה שליטה כמעט מוחלטת בסדר היום הפרלמנטרי ובחקיקה שהתקבלה, אך הוא נכון עקרונית גם כשמדובר בכנסות אחרות. עם זאת חקיקה שמתקבלת מעידה גם על היכולת של חבר או חברת כנסת לקדם נושא באמצעות יצירת קואליציות לצורך השגת תמיכה בהצעת החוק (מאור, 2009). פעילות בתוך מסגרת עבודה נוקשה של לכידות סיעתית גבוהה מקשה, אם כן, על חבר או חברת הכנסת הבודדים להשיג את התמיכה של חברי כנסת אחרים בהצעת החוק שלהם, במקרה שהסיעה שאליה הם משתייכים החליטה שלא לתמוך ביוזמת חקיקה זו.

במחקר מסוג זה, המבקש להתחקות על דפוסי הפעילות הפרלמנטרית של חברי כנסת ולהשוות בין גברים לנשים בתחום זה, מצאנו חשיבות רבה בבחינה של החקיקה הפרטית שהוצעה על ידי חברי וחברות הכנסת והתקבלה. לכן החלטנו לאסוף נתונים לא רק על נקודת המוצא של תהליך החקיקה – הצעות חוק שהונחו על שולחן הכנסת וטרם נידונו בקריאה הטרוםית, אלא גם על נקודת הסיום שלו – חוקים שהתקבלו בקריאה שלישית. באופן זה קיבלנו תמונה מלאה יותר של דפוסי הפעילות של חברות הכנסת בכל הקשור לנושאים שהן מעוניינות, וגם מצליחות, לקדם. ואולם, כאמור לעיל, יש להביא בחשבון את מגבלות מדידה זו, שכן היכולת להעביר חקיקה פרטית תלויה במספר רב של גורמים שלא בהכרח מעידים על כוונותיהם של חברות וחברי הכנסת ועל הנושאים שהם מעוניינים לקדם.

הכנסת ה-18

ממצא בולט שעלה מן הנתונים, עוד בטרם פילחנו אותם לקטגוריות הנושאות, הוא שבכנסת זו הצליחו הגברים להעביר חקיקה רבה יותר מהנשים (תרשים 7): הגברים העבירו 167 הצעות חוק, ואילו הנשים 78 הצעות חוק בלבד. יש לזכור כי מספר הצעות החוק שהגישו המחוקקות והמחוקקים בכנסת זו דומה (תרשים 5 לעיל), וכן שמדובר בשתי קבוצות שוות בגודלן. נוסף על כך חברי הקבוצות זהים מבחינת הוותק שלהם בבית המחוקקים, המפלגה שהם משתייכים אליה והתפקיד שבו הם מחזיקים בבית המחוקקים, כך שאפשר לייחס את הפער בשיעורי החקיקה שהתקבלה להבדל המגדרי בין שתי הקבוצות.

תרשים 7 החוקים שאומצו בכנסת ה-18 על פי נושאי החקיקה, נכון לינואר 2012



ממצא זה תואם את ממצאי מחקרה של סן ז'רמן (Saint-Germain, 1989), שהראתה כי מחוקקות מצליחות בדרך כלל פחות בהעברת הצעות חוק בהשוואה למחוקקים. ייתכן שהגורם למצב זה הוא שיעור הייצוג הנמוך יחסית של נשים בבית המחוקקים, המונע מבערן לייצר קואליציות נשיות רחבות לתמיכה בהצעות חוק שלהן, בהתאם לתאוריות המסה הקריטית שהוצגו לעיל. עם זאת יש להיזהר מהסקת מסקנות חותכות בעקבות ממצאינו, כיוון שלא שלטנו בכלל המשתנים המסבירים האפשריים.

כאשר ממיינים את החקיקה שהתקבלה לקטגוריות נושאות עולה תמונה מעניינת. בדומה לממצאים באשר להצעות החוק הפרטיות, נראה שגם בניתוח החקיקה שהתקבלה יש פער לא מבוטל בין נשים לגברים בקטגוריות נשים וילדים ומשפחה. בקטגוריה הראשונה תרמו נשים 16 מתוך 24 חוקים, קרי 67%, ואילו בקטגוריה השנייה 10 מתוך 17 חוקים, קרי 59% מכלל החקיקה בנושא. לעומת זאת בשלוש הקטגוריות הבאות, המשתייכות גם הן לנושאים הנשיים על פי הסיווג במחקר זה, לא ניכרים ההבדלים הצפויים בין נשים לגברים. בשתיים מתוך שלוש הקטגוריות הללו – חינוך ותרבות ורווחה – העבירו גברים חקיקה רבה יותר מנשים, ואילו בקטגוריה בריאות יש שוויון בין גברים לנשים. אם נשווה את הנתונים האלה לנתוני הצעות החוק של הכנסת ה-18 באותם נושאים, נוכל לראות שבכל הקשור להצעות החוק היה פער גדול לטובת הנשים בכל שלושת הנושאים. עם זאת פער זה נעלם בתהליך החקיקה, והנתונים אף התהפכו, כך שידם של הגברים במקרה זה על העליונה.

כאשר בוחנים את הנושאים המוגדרים לא נשיים עולה שבקטגוריה כלכלה ובקטגוריה "אחר" הצליחו הגברים להעביר יותר הצעות חוק מהנשים (10 מתוך 16 חוקים ו-108 מתוך 130, בהתאמה), אולם בקטגוריה נושאים פיסקליים הצליחו נשים להעביר חקיקה רבה יותר (8 מתוך 10 חוקים), כך שגם בקטגוריה זו מתקבלת תמונה מעורבת.

בחינה כוללת של חמש הקטגוריות המרכיבות את הנושאים הנשיים וארבע הקטגוריות המרכיבות את הנושאים הלא נשיים מראה שאמנם הפער בין נשים לגברים בחקיקה שהתקבלה בנושאים נשיים קטן מאוד ועומד על 6% בלבד, אך פער זה בנושאים שאינם נשיים משמעותי למדי ועומד על 54% לטובת הגברים (לוח 8). כלומר, נשים מחוקקות אכן מצליחות להעביר פחות חוקים מגברים,

אולם פער זה הרבה יותר גדול בנושאים שאינם נשיים וכמעט לא מורגש בנושאים הנשיים. ייתכן שיש בכך כדי להצביע על המאמצים הרבים שעושות נשים מחוקקות לקידום חקיקה בתחומים הנשיים, שבעקבותיהם הן מצליחות להקטין את היתרון שיש לגברים בתחום החקיקה.

נשים גם מצליחות להעביר חקיקה רבה יותר בתחומים נשיים (42 חוקים, שהם 54% מכלל החקיקה שהן מצליחות להעביר) מבתחומים שאינם נשיים (36 חוקים, שהם 46% מכלל חקיקה זו). לעומת זאת גברים מצליחים להעביר חקיקה רבה יותר בתחומים לא נשיים (120 חוקים, שהם 72% מכלל החקיקה שהם מעבירים) מבתחומים נשיים (47 חוקים, שהם 28% מכלל חקיקה זו). נראה שהפערים הגדולים ביותר לטובת הנשים נמצאים בקטגוריות נשים וילדים ומשפחה, שהן קטגוריות נשיות מובהקות, בדומה לתמונה שהתקבלה בנייתוח הצעות החוק הפרטיות.

לוח 8 חקיקה שאומצה בכנסת ה-18, נשים לעומת גברים

נשים	גברים	
47%	53%	נושאים נשיים
(42)	(47)	
23%	77%	נושאים לא נשיים
(36)	(120)	
78	167	סך הכול

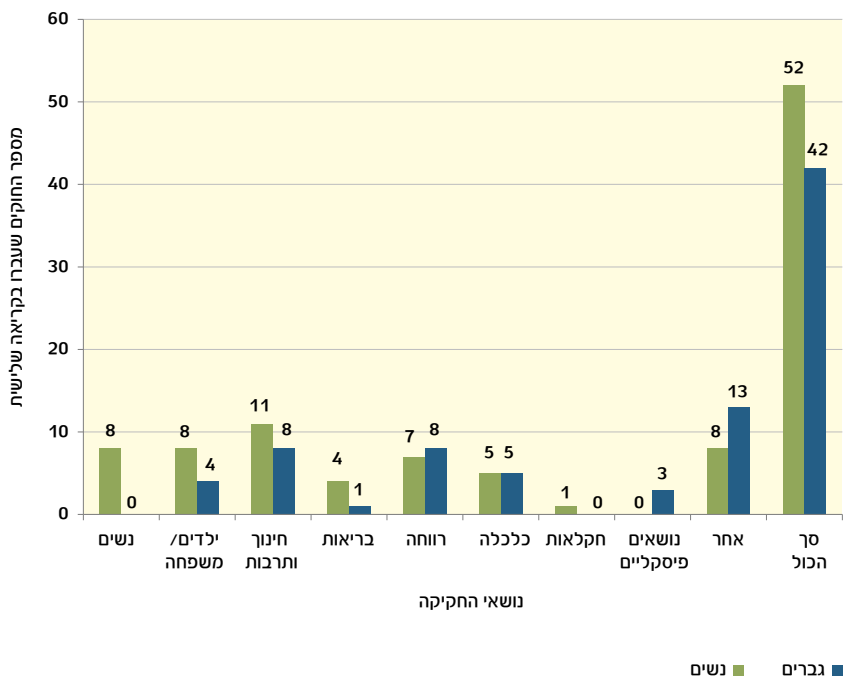
$$\chi^2 = 15.19, \text{sig.} = .00$$

הכנסת ה-17

מבט על כנסת זו מצביע על הבדלים בולטים יותר בין נשים לגברים ומצייר תמונה זהה לציפיותינו. מבט בתרשים 8 מראה הבדלים משמעותיים בין מחוקקים למחוקקות בכל חמש הקטגוריות שסווגו על ידינו נשיות. ההבדל הבולט ביותר נראה, כצפוי, בקטגוריה נשים, שבה העבירו נשים 100% מהחקיקה שהתקבלה בכנסת ה-17 (כל 8 החוקים). פערים דומים, אולם קטנים יותר, אפשר למצוא גם בקטגוריה ילדים ומשפחה, שבה העבירו הנשים 67% מהחקיקה שהתקבלה

8 מתוך 12 חוקים); בקטגוריה חינוך, שבה העבירו הנשים 58% מהחקיקה שהתקבלה (11 מתוך 19 חוקים); ובקטגוריה בריאות, שבה העבירו הנשים 80% מהחקיקה שהתקבלה (4 מתוך 5 חוקים). רק בקטגוריה רווחה ניכר יתרון קל לגברים חברי הכנסת, שהעבירו 53% מהחקיקה שהתקבלה בתחום (8 מתוך 15 חוקים). מהתרשים עולה כי בכנסת ה-17 דווקא נשים הן שהצליחו להעביר חקיקה רבה יותר, ככל הנראה בשל אופייה של קבוצת הביקורת הגברית בכנסת זו, כנזכר לעיל. אפשר לראות גם שחלק ניכר ממאמצי החקיקה הנשית מופיע בצדו השמאלי של התרשים, קרי בנושאים המסווגים נשיים. בנושאים המסווגים לא נשיים יש שוויון בנושאים כלכליים ויתרון לגברים בנושאים פיסקליים ובקטגוריה "אחר".

תרשים 8 החוקים שאומצו בכנסת ה-17 על פי נושאי החקיקה



מבט על כלל החקיקה שהתקבלה על ידי נשים וגברים בכנסת ה-17 בחלוקה לנושאים נשיים ונושאים לא נשיים מראה כי ישנם הבדלים מובהקים ברפואי החקיקה של נשים וגברים: נשים תרמו 64% מהחקיקה בנושאים נשיים, ואילו גברים תרמו 36% מחקיקה זו. התמונה מתהפכת כאשר בוחנים את הנושאים הלא נשיים, שבהם תרמו נשים 40% בלבד מסך החקיקה לעומת 60% של הגברים. בשונה מהממצאים בכל הקשור להצעות החוק, שם ראינו שנשים מגישות הצעות רבות יותר בנושאים שאינם נשיים מהצעות בנושאים נשיים, ניתוח של החקיקה שאומצה מצביע על כך שבשתי הכנסות שנבדקו הצליחו נשים להעביר חקיקה רבה יותר בתחומים נשיים בהשוואה לתחומים שאינם נשיים. פירוש הדבר הוא שחברות הכנסת אמנם מגישות הצעות חוק רבות במגוון רחב של תחומים, גם תחומים שאינם מקוטלגים כנשיים, אבל הצעות החוק שהן בוחרות לקדם עוסקות ברובן בתחומים הנשיים. ממצא זה מחזק את השערתנו המרכזית, שכן, כפי שכבר הזכרנו, הצעות חוק הן לעתים כלי הצהרתי ותו לא, ולכן משמעותן פחותה ממשמעותה של חקיקה שאומצה, שדרשה מחברת הכנסת עבודה מאומצת לצורך גיוס רוב תומך.

לוח 9 חקיקה שאומצה בכנסת ה-17, נשים לעומת גברים

נשים	גברים	
64%	36%	נושאים נשיים
(38)	(21)	
40%	60%	נושאים לא נשיים
(14)	(21)	
52	42	סך הכול

$$\chi^2 = 5.29, \text{sig.} = .02$$

שאלות

השאלות הן כלי פיקוח פופולרי מאוד בדגם המשטר הפרלמנטרי. הן משמשות לבקשת מידע מהממשלה; הפעלת לחץ לביצוע פעולה כלשהי; דרישת הסברים משרים באשר לתחומי מדיניות שנויים במחלוקת; תקיפת שרים במצב פוליטי

קשה; הצגת דאגה לאינטרסים של הבוחרים; פרסום אישי; בניית מוניטין בנושאים שונים; וכדומה (Wiberg, 1994; Cole, 1999).

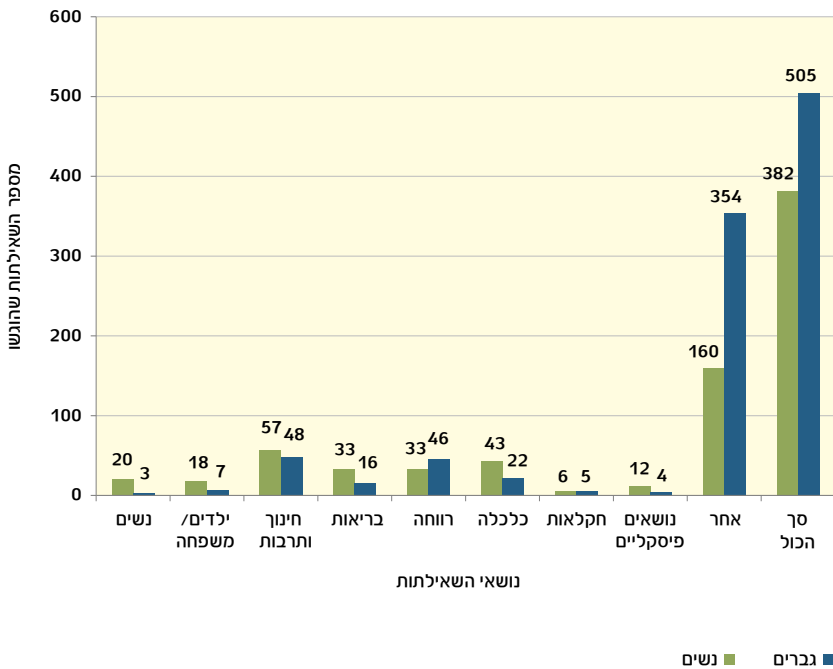
מנגנון השאילתה מלווה את הפרלמנטריות הישראלית מראשית היווסדו. היום נהוגים בכנסת שלושה סוגים של שאילתות: שאילתה רגילה,¹⁸ שאילתה דחופה¹⁹ ושאילתה ישירה.²⁰ בשנת 1997 הונהגה בכנסת שעת שאלות (תקנון הכנסת, 2012).²¹ מנגנון זה סובל מקשיים רבים²² והאפקטיביות שלו מוטלת בספק. אולם נודעת לו בכל זאת חשיבות עקרונית, משום שבאמצעותו אפשר לשפוך אור על פעולות הממשלה ולחייב אותה, לפחות להלכה, לתת דין וחשבון על תפקודה. ברמה האישית למנגנון השאילתה יש ערך הצהרתי חשוב, שכן הוא מאפשר לחבר הכנסת השואל למצב את עצמו כמי שמשיג מידע מהרשות המבצעת, חושף מחדלים של הממשלה ומגן על אינטרסים ציבוריים בפומבי. בניית השאילתות כללנו את כל השאילתות שהוגשו על ידי חברות הכנסת וחברי קבוצת הביקורת של הגברים בכנסות ה-17 וה-18.

- 18 שאילתה שהתשובה עליה נמסרת במליאת הכנסת בתוך 21 ימים מיום קבלתה על ידי השר או סגנו (או על ידי שר אחר בהסכמת יושב הראש הכנסת). השר רשאי לסרב להשיב על השאילתה.
- 19 שאילתה שיושב ראש הכנסת קבע כי יש לה חשיבות או דחיפות מיוחדות והתשובה עליה נמסרת על ידי השר או סגנו (או על ידי שר אחר בהסכמת יושב ראש הכנסת) במליאת הכנסת בשבוע שבו הופנתה. השר רשאי לסרב להשיב על השאילתה.
- 20 שאילתה שהתשובה עליה נמסרת בכתב לחבר הכנסת השואל על ידי השר הנשאל בתוך 21 ימים מיום קבלתה. השר רשאי לסרב להשיב על השאילתה.
- 21 שעת שאלות מתקיימת מדי שבוע במועד שקובע יושב ראש הכנסת, ובמסגרתה מופנות שאלות לראש הממשלה או לשר אחר כפי שקבע היושב ראש. במהלך שעת השאלות נדונות 10 שאלות שהועברו מראש לנשאלים. כמו כן מאפשר יושב ראש הישיבה, במהלכה, ל-10 חברי כנסת הנוכחים במליאה לשאול שאלה שלא נמסרה לשר מראש בנושאים שעליהם החליטה נשיאות הכנסת.
- 22 אי-עמידה של השרים הנשאלים במסגרת הזמן הקבועה בתקנון הכנסת למתן תשובה; אי-התייצבות של חברי הכנסת השואלים במליאה כדי לשמוע את התשובה; ועוד. להרחבה ראו יחזקאל ויינון, 2009.

הכנסת ה-18

המחוקקות בכנסת ה-18 הגישו 382 שאילתות במגוון נושאים, ואילו המחוקקים המשתתפים במחקר זה הגישו 505 שאילתות. מניתוח נושאי השאילתות הללו (תרשים 9) עולים הבדלים ברורים בין נשים לגברים. ההבדלים הבולטים ביותר, כפי שהיה אפשר לצפות, מתרכזים בקטגוריה נשים, שלה תרמו המחוקקות 87% מנפח השאילתות (20 מתוך 23 שאילתות), ובקטגוריה ילדים ומשפחה, שלה תרמו המחוקקות 72% מנפח השאילתות. הבדלים קטנים יותר אפשר למצוא בקטגוריה חינוך ותרבות ובקטגוריה בריאות, אשר גם בהן הגישו נשים יותר שאילתות מגברים. בקטגוריה רווחה (האמורה להיות נשית) עולה מספר השאילתות שהגישו גברים על זה שהגישו הנשים, ודווקא בקטגוריית שאינן נשיות, כלכלה ונושאים פיסקליים, הגישו נשים יותר שאילתות.

תרשים 9 שאילתות שהוגשו בכנסת ה-18 על פי נושא, נכון לינואר 2012



ניתוח מצרפי של מספר השאילתות שהוגשו על ידי המחקקות והמחוקקים בנושאים נשיים ובנושאים לא נשיים תומך, ככלל, בהשערות של מחקר זה ומצטרף לממצאים שעלו מניתוח תחום החקיקה (לוח 10). מתברר כי נשים מגישות באופן מובהק יותר שאילתות בנושאים נשיים (161 שאילתות לעומת 120 של הגברים); הן מגישות פחות שאילתות בנושאים לא נשיים בהשוואה לגברים (221 שאילתות לעומת 385).

לוח 10 שאילתות שהוגשו בכנסת ה-18, נשים לעומת גברים

נשים	גברים	
57%	43%	נושאים נשיים
(161)	(120)	
36%	64%	נושאים לא נשיים
(221)	(385)	
382	505	סך הכול

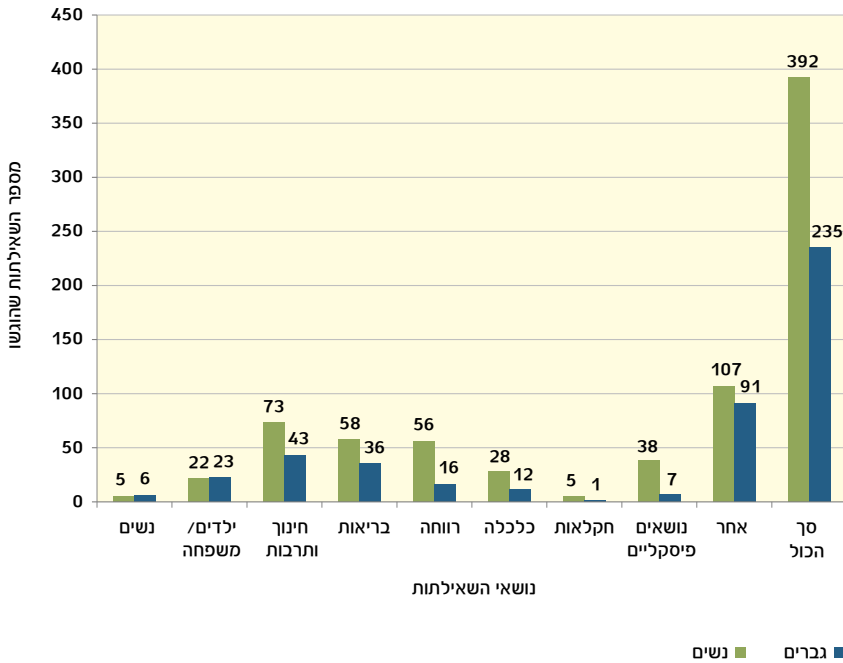
$$\chi^2 = 33.96, \text{ sig.} = .00$$

הן הגברים הן הנשים בכנסת ה-18 הגישו יותר שאילתות בנושאים לא נשיים מבנושאים נשיים. 42% מתוך כלל השאילתות שהגישו נשים עסקו בנושאים נשיים, ו-58% מתוכן עסקו בנושאים לא נשיים; אצל הגברים 24% מתוך כלל השאילתות עסקו בנושאים נשיים, ו-76% עסקו בנושאים לא נשיים. ממצאים אלה אינם עולים בקנה אחד עם ממצאי מחקר שערכו טורילד סקרד ואלינה האביו-מנילה על שאילתות בנוסוגיה ופינלנד (Skard and Haavio-Mannila, 1985). במחקר זה נמצא שנשים נטו להעלות שאילתות רבות יותר בנושאים נשיים, ואילו גברים נטו להעלות שאילתות רבות יותר בנושאים שנחשבים גבריים. עם זאת חשוב לציין שהפער בין שתי הקטגוריות אצל הגברים חברי הכנסת גדול הרבה יותר מבקרב הנשים חברות הכנסת.

הכנסת ה-17

בכנסת זו בלטה תופעה מעניינת בכל הקשור למגדר ולהגשת שאילתות. נשים הגישו יותר שאילתות מגברים ברוב הקטגוריות, ורק בשתי קטגוריות היה כמעט שוויון בין נשים לגברים: נשים וילדים ומשפחה (תרשים 10), שתיהן דווקא נחשבות קטגוריות נשיות מובהקות. נתוני הכנסת ה-17 משקפים בראש ובראשונה את פעילותם הפרלמנטרית המצומצמת של הגברים חברי קבוצת הביקורת. כך, נשים הגישו 392 שאילתות, והגברים חברי קבוצת הביקורת הגישו 235 שאילתות בלבד.

תרשים 10 שאילתות שהוגשו בכנסת ה-17, על פי נושא



מבט על לוח 11, המסכם את נתוני השאילתות בכנסת ה-17, מלמד על סטיית הנתונים מהממצאים שהתקבלו עד כה ותמכו בהשערות המחקר. מתברר כי הן הנשים הן הגברים בכנסת זו הגישו יותר שאילתות בנושאים המסווגים נשיים

מבנושאים לא נשיים. עבור הגברים השאילתות בנושאים נשיים מהוות 53% מסך כל השאילתות, ואילו עבור הנשים – 55% מהסך הכללי. נתון זה תואם את הממצא שהגברים בכנסת ה-17 הגישו שאילתות רבות בנושאים נשים וילדים ומשפחה, כפי שצוין לעיל. התבוננות במספרים המוחלטים מראה שנשים הגישו יותר שאילתות מגברים הן בנושאים נשיים (214 לעומת 124) הן בנושאים לא נשיים (178 לעומת 111). כאמור, ממצאים אלה מעידים יותר מכול על פעילותם הפרלמנטרית המועטה של הגברים שנכללו בקבוצת הביקורת בכנסת ה-17.

לוח 11 שאילתות שהוגשו בכנסת ה-17, נשים לעומת גברים

נשים	גברים	
55%	53%	נושאים נשיים
(214)	(124)	
45%	47%	נושאים לא נשיים
(178)	(111)	
392	235	סך הכול

$$\chi^2 = 0.19, \text{ sig} = 0.6 \text{ (ns)}$$

חברות בוועדות

המדד האחרון שנבדק הוא חברות בוועדות הכנסת הקבועות. נקדים ונאמר כי הוועדות הפרלמנטריות נוצרו כדי לסייע למליאת הפרלמנט לבצע את עבודתה ביעילות רבה יותר. במליאה אפשר לנהל רק דיונים כלליים בסוגיות השונות ואי-אפשר לבחון אותן בחינה יסודית ומעמיקה. מנגד, העבודה בוועדות הפרלמנטריות מאפשרת חדירה לעומקם של נושאים הדורשים ליכון. בוועדות מתקיימים התנאים המתאימים לכך ולרשותן עומדים מגוון של כלים לצורך ביורר סוגיות שונות: צוות חברים קטן לעומת המליאה, אפשרות להזמין מומחים ולזמן את נציגי הרשות המבצעת, יכולת לקיים דיונים לא פומביים וכדומה. בפועל הוועדות הפרלמנטריות הן הזירה העיקרית למימוש נשיים מהתפקידים המרכזיים של בית המחוקקים: חקיקה ופיקוח על הרשות המבצעת (Lees and Shaw, 1979; Döring, 1995).

ועדות הכנסת הקבועות שואבות את סמכויותיהן משלושה מקורות: חוק יסוד הכנסת (1958), חוק הכנסת (1994) ותקנון הכנסת. לכל סיעה מוקצה מספר מקומות בוועדות על פי גודלה, ככתוב בסעיף 102 (א) בתקנון הכנסת: "הכנסת תקבע את ההרכב הסיעתי של הוועדות הקבועות ותבחר את חברי הוועדות כאמור בסעיף 21(א) לחוק יסוד: הכנסת [...] בהתחשב בהרכב הסיעתי של הכנסת ובגודל הסיעות, וכן בהודעת הסיעות לגבי שיבוץ חבריהן בוועדות, אם נמסרה".

כיוון שהחלטה על איוש המקומות בוועדות הכנסת היא החלטה סיעתית והדינמיקה הפנים-סיעתית מתרחשת בדרך כלל בדלתיים סגורות, קשה להעריך אם המינויים לוועדות נעשים בעקבות רצון של חבר הכנסת לכהן בוועדה כלשהי או מתוך כפייה של הסיעה. יש להניח שמדובר בשילוב של השניים. מחד גיסא ישנם מקרים שחבר כנסת מעוניין לקדם יוזמות בתחום כלשהו, ולצורך כך הוא מבקש להיות חבר בוועדה העוסקת בתחום זה; לחלופין יש ועדות שנחשבות יוקרתיות, ולכן קבלת מקום מטעם הסיעה בהן היא סוג של פרס לחבר הכנסת. מאידך גיסא ישנם מקרים שהסיעה כופה על חבר הכנסת להיות חבר מטעמה בוועדה כלשהי בשל אילוף או הכרח. יש לזכור כי במציאות הפרלמנטרית הישראלית מספר לא מבוטל של חברי הכנסת, בעיקר מי שמשתייכים לשורות הקואליציה אך אינם חברים בממשלה, מכהנים במספר רב של ועדות, ולכן הגיוני להניח שבחלקן הם בחרו לכהן, ובחלקן הם מילאו אחר הנחיות סיעתם.

בין שהחברות בוועדות נובעת מרצונו האישי של חבר הכנסת ובין שהיא תוצאה של החלטת הסיעה שאליה הוא משתייך, לחברות בוועדות יש משמעות מבחינת דפוסי העשייה הפרלמנטרית של חברות וחברי הכנסת. חברות בוועדה חושפת את חברי הכנסת לנושאים הקשורים לתחומי העיסוק שלה ובאופן טבעי מעודדת אותם לטפל בהם. משום כך ראינו לנכון לבחון שני מדדים בנושא החברות בוועדות הקשורים לנשים ולייצוגן המהותי: המדד הראשון מתייחס לוועדה כיחידת הניתוח ובוחר מהו שיעור הנשים בוועדות הכנסת מתוך כלל חברי הוועדה;²³ המדד השני מתייחס לחברות חברי הכנסת שהשתתפו במחקר זה כיחידת הניתוח ובוחר באילו ועדות הם חברים.

23 הרכב הוועדות משתנה תדיר, ולכן כדי ליצור מדד זה עבור הכנסת ה-18 בחנו את הרכב הוועדות הקבועות בזמן עריכת המחקר (ינואר 2012). עבור הכנסת ה-17 בחנו את הרכב הוועדות הקבועות עם היבחרה ועם קביעת הרכבן.

לוח 12 (להלן) מציג את המדד הראשון, קרי את שיעור הנשים בכל אחת מ-12 הוועדות הקבועות בכנסת ה-18. אפשר לראות שיש ועדות שבהן שיעור הנשים גבוה למדי, דוגמת ועדת המדע והטכנולוגיה, שבה הנשים הן מחצית מכלל חברי הוועדה. גם בוועדת העלייה והקליטה הנשים הן 44% מכלל החברים. לעומת זאת יש ועדות שבהן שיעור הנשים אפסי או נמוך. בוועדת הכלכלה, למשל, לא חברה אף לא מחוקקת אחת, ובוועדת החוקה, חוק ומשפט הנשים הן רק 7% מכלל חברי הוועדה.

סיווגנו את הוועדות הקבועות לארבע קטגוריות מקובלות במחקר (Heath, Schwindt-Bayer, and Taylor-Robinson, 2005):

1. ועדות כוח: ועדות שנחשבות חשובות ומעניקות עוצמה ויוקרה לחברים בהן.
2. ועדות כלכלה ומדיניות חוץ.
3. ועדות חברתיות.
4. ועדה מיוחדת לענייני נשים.

שלוש הוועדות שלא התאימו אף לא אחת מן הקטגוריות הללו – ועדת הפנים ואיכות הסביבה, ועדת ביקורת המדינה וועדת המדע והטכנולוגיה – הוכנסו לקטגוריה "אחר".

מהממצאים עולה כי בכנסת ה-18 שיעור הנשים הממוצע בוועדות הכוח, הנחשבות כאמור ועדות חשובות ולפיכך מעניקות לחבריהן עוצמה ויוקרה בבית המחוקקים, הוא הנמוך ביותר, והוא עומד על 10% בלבד. במקום השני מבחינת שיעור הנשים הממוצע נמצאות ועדות הכלכלה ומדיניות החוץ, שבהן עומד שיעור זה על 17%. לאחר מכן ניצבות הוועדות החברתיות, שבהן קופץ שיעור הנשים הממוצע ל-33%, וכן הוועדה המיוחדת לענייני נשים – הוועדה לקידום מעמד האישה – שגם בה עומד שיעור הנשים על 33%. את שיעורי הייצוג הממוצעים האלה יש להשוות לשיעור הנשים החברות בכנסת, אשר עמד על 17% עם כניסתן של 21 נשים לכנסת לאחר בחירות 2009 ועל 20% לאחר חילופי גברי, שהעלו את מספר הנשים בכנסת ל-24 בשיאו.²⁴

24 שיעור הנשים בכנסת מחושב כסך כל הנשים בכנסת – בכללן מי שכיהנו כשרות או סגניות שרים בקדנציה זו אף שהן אינן יכולות לכהן בוועדות בפועל – מתוך כלל

לוח 12 שיעור הנשים החברות בוועדות הכנסת, הכנסת ה-18

קטגוריה	שם הוועדה	שיעור נשים בוועדה	שיעור נשים ממוצע בקטגוריה	שיעור נשים כללי בכנסת בהיבחרה
ועדות כוח	כנסת	12.5 (2/16)	10.1	17.5 (21/120)
	חוקה	7.7 (1/13)		
ועדות כלכלה ומדיניות חוץ	כספים	40.0 (6/15)	17.5	
	כלכלה	0.0 (0/12)		
	חוץ וביטחון	12.5 (2/16)		
ועדות חברתיות	עלייה	44.4 (4/9)	33.1	
	חינוך	25.0 (3/12)		
	עבודה ורווחה	30.0 (3/10)		
ועדה מיוחדת לענייני נשים	מעמד האישה	33.3 (3/9)	33.3	
אחר	פנים והגנת הסביבה	16.7 (2/12)	34.4	
	ביקורת המדינה	36.4 (4/11)		
	מדע וטכנולוגיה	50 (4/8)		

חברי הכנסת (120). כלומר, החישוב כולל הן את הנשים הן את הגברים החברים בממשלה, ולכן יש שיטענו כי מדובר בניתוח מוטה. בדיקה שערכנו שכללה רק את חברי הכנסת שאינם חברים בממשלה, הן גברים הן נשים, העלתה כי שיעור הנשים שאינן חברות בממשלה מתוך כלל חברי הכנסת שאינם חברי ממשלה דומה מאוד לשיעור הכללי של נשים מתוך כלל חברי הכנסת וכי ההבדלים, אם קיימים, אינם משמעותיים כלל.

אפשר לראות, אם כן, שבכנסת ה-18 שיעור הנשים החברות בוועדות הכוח נמוך בהרבה משיעור ייצוגן בכנסת; שיעור הנשים החברות בוועדות הכלכלה ומדיניות החוץ דומה לשיעור ייצוגן זה; ושיעור הנשים החברות בוועדות החברתיות והוועדה המיוחדת לענייני נשים גבוה בהרבה משיעור זה. ממצאים אלה תואמים את החלוקה המסורתית לנושאים נשיים ונושאים לא נשיים ותומכים גם הם בהשערות המחקר. הם גם חופפים לממצאי מחקריהן של הית', שווינדט-באייר וטיילור-רובינסון בנוגע לחברות של נשים בוועדות פרלמנטריות באמריקה הלטינית (Heath, Schwindt-Bayer, and Taylor-Robinson, 2005), ושל ישי בנוגע לחברות בוועדות בכנסות ה-13 (Yishai, 1997), שהוזכרו לעיל. אפשר שהמקור לפערים בשיעור הנשים החברות בוועדות הוא בהכונה מצד הרוב הגברי או בכפייה של הסיעה, אך בהחלט ייתכן שההבדלים נובעים מרצונן הפרטי של המחוקקות ומתחומי העניין שלהן. לא יהיה משולל יסוד להניח כי מדובר בשילוב של השניים.

בחינה של מדד זה בכנסת ה-17 (לוח 13) מראה דפוסים דומים, בשינויים מסוימים. בכנסת זו אפשר לראות כי שיעור הנשים הממוצע בוועדות הכוח אינו נמוך כפי שהיה בכנסת ה-18 ואף גבוה בהרבה משיעור ייצוג הנשים בכנסת זו, שעמד על כ-14%. שיעור הנשים הממוצע בוועדות הכלכלה ומדיניות החוץ נמוך במקצת משיעור ייצוג הנשים בכנסת; ואילו שיעור הנשים הממוצע בוועדות החברתיות גבוה בהרבה משיעור ייצוגן בכנסת, בדומה לכנסת ה-18. שיעור הנשים החברות בוועדה לקידום מעמד האישה בכנסת ה-17 עומד על 64% וגבוה פי 4.5 משיעור הייצוג של נשים בכנסת זו.

בניגוד למדד הראשון, שבחן את הוועדה כולה כיחידת הניתוח, המדד השני שבו השתמשנו היה אישי וברק באילו ועדות היו חברים כל חבר וחברת כנסת שהשתתפו בקבוצת המחקר.²⁵ כפי שציינו בחלק המתודולוגי, הגברים והנשים בקבוצת המחקר דמו זה לזה ככל האפשר מבחינת משתנים אחרים היכולים להתערב בהקצאת חברי כנסת לוועדות. מדד זה נוטרל אפוא ממרבית המשתנים היכולים להשפיע על שיוך חברי כנסת לוועדות, דוגמת ותק והשתייכות מפלגתית.

25 כדי ליצור מדד זה ועל מנת שיהיה אמין ומייצג ככל האפשר החשבנו כל חבר או חברת כנסת שהיו חברים באחת מוועדות הכנסת הקבועות ככהונת הכנסות ה-17 וה-18 למשך חצי שנה או יותר.

לוח 13 שיעור הנשים החברות בוועדות הכנסת, הכנסת ה-17

קטגוריה	שם הוועדה	שיעור נשים בוועדה	שיעור נשים ממוצע בקטגוריה	שיעור נשים כללי בכנסת בהיבחרה
ועדות כוח	כנסת	25.0 (6/24)	23.6	14.2 (17/120)
	חוקה	22.2 (4/18)		
ועדות כלכלה ומדיניות חוץ	כספים	12.0 (3/25)	10.1	
	כלכלה	13.3 (2/15)		
	חוץ וביטחון	5.0 (1/20)		
ועדות חברתיות	עלייה	25.0 (3/12)	25.0	
	חינוך	21.4 (3/14)		
	עבודה ורווחה	28.6 (4/14)		
ועדה מיוחדת לענייני נשים	מעמד האישה	64.3 (9/14)	64.3	
אחר	פנים והגנת הסביבה	17.6 (3/17)	17.5	
	ביקורת המדינה	26.7 (4/15)		
	מדע וטכנולוגיה	8.3 (1/12)		

לצורך פישוט הנתונים חישבנו עבור כל מחוקק ומחוקקת את שיעור החברות בוועדות נשיות (במקרה זה הוועדות החברתיות והוועדה לקידום מעמד האישה הוגדרו "ועדות נשיות") מתוך כלל הוועדות שבהן הם כיהנו, להוציא שלוש

הוועדות המשתייכות לקטגוריה "אחר"²⁶ במילים אחרות, חישבנו עבור כל חבר וחברת כנסת הנכללים במחקר את מספר הוועדות הנשיות שבהן הם חברים, ואת המספר הזה חילקנו במספר הוועדות הכללי שבהן הם חברים (לא כולל כהונה בוועדות הפנים והגנת הסביבה, ביקורת המדינה ומדע וטכנולוגיה). חברת הכנסת עינת וילף, למשל, הייתה חברה בכנסת ה-18 ב-7 ועדות קבועות: ביקורת המדינה; חינוך, תרבות וספורט; עלייה וקליטה; מדע וטכנולוגיה; חוץ וביטחון; כספים; ועדת הכנסת. מאחר שוועדות ביקורת המדינה ומדע וטכנולוגיה לא נכללו במדד, החישוב עבור חברת הכנסת עינת וילף היה כלהלן:

$$\frac{\text{מספר חברויות בוועדות נשיות}}{\text{מספר חברויות כללי}} = \frac{\text{חברויות בוועדות חברתיות+מעמד האישה}}{\text{חברויות בוועדות כוח+ועדות כלכלה ומדיניות חוץ+ועדות חברתיות+מעמד האישה}} = \frac{2}{5} = 40\%$$

לאחר שחישבנו את ערכו של המדד לכל חברי הכנסת שנכללו במחקר יצרנו ממוצע של המדד לקבוצת הנשים ולקבוצת הגברים. התוצאות, המוצגות בלוח 14, מעלות ממצאים דומים באשר לשתי הכנסות: שיעור החברות בוועדות הנשיות מתוך כלל הוועדות שבהן חברים המחקקים גבוה יותר בקרב נשים מבקרב גברים. בשתי הכנסות עומד שיעור זה על כ-50% בקרב נשים. משמעות הדבר היא שמחצית מהוועדות שבהן חברות נשים, מתוך כלל הוועדות שבהן הן חברות, הן ועדות נשיות. אצל הגברים שיעור זה נמוך בהרבה.²⁷ גם כאן יש לפרש את התוצאות בזהירות.

נשאלת השאלה אם ממצא זה מייצג את רצונן של נשים מחוקקות, יותר משל גברים מחוקקים, לעסוק בנושאים הללו הנחשבים נשיים, או שמא מדובר בכפייה של הסיעה המכוונת נשים מלכתחילה לעיסוק בנושאים נשיים ומועידה להן אותם.

26 ועדת הפנים ואיכות הסביבה, ועדת ביקורת המדינה וועדת המדע והטכנולוגיה הוצאו מהחישוב כיוון שנושאת הן אינן מתאימות לשום קטגוריה מארבע הקטגוריות שבהן השתמשנו.

27 אם כי אפשר לראות שישנה התפתחות בין הכנסות ועלייה הדרגתית מ-20% ל-32% חברות בוועדות נשיות בקרב גברים בין הכנסת ה-17 ל-18.

לוח 14 חברות בוועדות של קבוצת אוכלוסיית המחקר, כנסות 17 ו-18

שיעור חברות בוועדות נשיות מתוך הכלל	מגדר	כנסת
49	נשים	17
20	גברים	
52.4	נשים	18
32.5	גברים	

אפשר לומר שניתוח החברות בוועדות, על שני ממדיו, הראה הבדלים בולטים בין גברים לנשים: שיעור גבוה יותר של נשים מרכיב את הוועדות הנחשבות נשיות, העוסקות בנושאים "רכים", ואילו שיעור גבוה יותר של גברים מרכיב את הוועדות שאינן נשיות ושנתפסות בדרך כלל כחשובות ויוקרתיות יותר. בד בבד שיעור החברות של נשים בוועדות נשיות, מתוך כלל הוועדות שבהן הן חברות, גבוה הרבה יותר משיעור זה בקרב גברים – עדות נוספת לכך שנשים בוחרות, או לחלופין מוסללות, לעסוק בנושאים נשיים במסגרת דפוסי הפעילות הפרלמנטרית שלהן.

לסיכום פרק זה אפשר לומר שבמרבית המקרים השערותינו התאמתו: חברות הכנסת עוסקות יותר בנושאים נשיים בהשוואה לחברי הכנסת. יש לזכור כי בעת עריכת המחקר ביצענו בקרה על מגוון משתנים מתערבים, ובהם ותק, תפקיד בבית המחוקקים ושיוך מפלגתי. העובדה שההבדלים המגדריים נותרו משמעותיים למרות השליטה במשתנים אלה מראה כי יש להם השפעה עצמאית על התנהגות המחוקקים, שאינה מובלעת או מתווכת דרך משתנים אחרים דוגמת השיוך המפלגתי. ממצאים אלה תואמים את ממצאיה של ונגנרוד שנזכרו לעיל (Wangnerud, 2000). למרות ההבדלים שנמצאו בדפוסי הפעילות בין נשים לגברים חשוב לציין כי אין מדובר בחלוקה דיכוטומית בין המינים, בכיחנת שחור לעומת לבן, אלא במגמות ונטיות: נשים מעלות הצעות חוק גם בנושאים פסקליים, מגישות שאילתות בנושאי תחבורה ותעשייה וחברות בוועדות כוח דוגמת ועדת החוץ והביטחון וועדת הכספים. בהקשר זה אפשר לומר כי הטיפולוגיה שהשתמשנו בה במחקר זה – או ליתר דיוק החלוקה על בסיס טיפולוגיה זו לנושאים נשיים ונושאים לא נשיים – לעתים הוכיחה את עצמה

ולעתים פחות. במציאות חלוקה זו אינה כה חדה ומדויקת, ופעמים רבות נתקלנו בערבוב של המינים והנושאים.

כך לדוגמה, ראינו בניית חוק הפרטיות, ובעיקר בניית השאלות, כי נשים עוסקות יותר בנושאים שאינם נשיים מבנושאים נשיים, כאשר משווים את סך כל נפח הפעילות הפרלמנטרית של נשים בתחומי פעילות אלה. פירוש הדבר הוא שנשים בכנסת אינן מגבילות את עצמן לעיסוק בנושאים נשיים בלבד. נהפוך הוא: הן בוחרות להקדיש רבים ממשאביהן המוגבלים לעיסוק בנושאים שאינם נשיים. החברה הישראלית נחשבת במידה רבה לחברה שבה יש דומיננטיות גברית, ויש שיאמרו אף שהיא חברה פטריארכלית, משתי סיבות עיקריות: היותה חברה מסורתית למדי, שבה הדת תופסת מקום נכבד במרקם החיים; והדומיננטיות הרבה של נושאי ביטחון בשל הסכסוך הערבי-יהודי המתמשך. ייתכן שיש לכך השפעה על העובדה שגם מחוקקות בישראל, בדומה למחוקקים, מקדישות לא אחת משאבים רבים יותר לעיסוק בנושאים לא נשיים.

ייתכן הסבר נוסף, ייחודי לישראל – גודל הכנסת לעומת גודל הממשלה. הסבר זה הוא מבני במהותו אך יש לו גם פן מגדרי. כידוע, הכנסת היא פרלמנט קטן, ואילו הממשלות הן לרוב גדולות. כתוצאה מכך כשליש מחברי הכנסת – בעיקר גברים – מכהנים בתפקידים בממשלה, ורק כשני שלישים פנויים לפעילות פרלמנטרית בוועדות ורשאים, על פי התקנון, להציע חקיקה פרטית ולהציג שאלות לשרים. כך, חברות הכנסת, שרובן אינן מכהנות כשרות או כסגניות שרים, מאיישות את המקומות שהוקצו לסיעותיהן בוועדות – הן בוועדות נשיות וחברתיות הן בוועדות כוח. אם נתעלם, לצורך מחקר זה, מהחסרונות הרבים הטמונים בחברות במספר ועדות מרובה, מההיבט המגדרי גרדא כהונה בוועדות הכוח מאפשרת לחברות הכנסת להיחשף למגוון תחומים "לא נשיים", וחשיפה זו מנוצלת, קרוב לוודאי, לטובת פעילות באפיקים אחרים כמו הצעות חוק והצגת שאלות בתחומים לאו דווקא נשיים.

כך או אחרת, חשוב להדגיש כי הפערים בין שיעור העיסוק בנושאים נשיים לנושאים לא נשיים אצל גברים גדולים הרבה יותר מפערים אלה אצל נשים. כלומר, גברים עוסקים הרבה יותר בנושאים שאינם מתוגנים נשיים מנשים. השוואת רמת העיסוק בכל אחת מן הקטגוריות שנבחנו, ללא חלוקה לנושאים נשיים ונושאים לא נשיים, מאפשרת לנו לקבוע כי שני הנושאים שהם ללא צל

של ספק נושאים נשיים הם "נשים" ו"ילדים ומשפחה". בשתי קטגוריות אלה יש דומיננטיות מובהקת לנשים במרבית אפיקי הפעילות הפרלמנטרית שנבחנו (לעיון במבחני המובהקות שערכנו להבדלים בקטגוריות אלה בין נשים לגברים ראו נספח 4). נדמה שבתחומים אלה השתמרה גם בקרב המחוקקים תפיסה פטריארכלית למדי הגורסת כי נשים הן האחראיות העיקריות לבית, לגידול הילדים ולטיפול במשפחה. העיסוק של מחוקקות באופן כמעט מוחלט בקטגוריית הנשים וההימנעות של מחוקקים רבים מלעסוק בה מראים כי במידה מסוימת מתקיים בעניין זה הביטוי "אם אין אני לי, מי לי?", במובן זה שאם נשים לא ידאגו לעצמן, או אם מחוקקות לא ידאגו לקדם את מצבן של נשים בחברה, איש לא יעשה זאת במקומן.

עניין זה, כשלעצמו, מספק הצדקה חשובה לקיומו של ייצוג תיאורי של נשים בבית המחוקקים. במילים אחרות, גם אם נניח שבכל התחומים האחרים ישנו דמיון, ולעתים אף זהות, בפעילות הפרלמנטרית של נשים וגברים, עצם העובדה שנשים הן אלה שעוסקות בעיקר בנושאים נשיים ודואגות לקדם את מצבן ומעמדן של נשים בחברה ואת השוויון המגדרי משמשת צידוק נורמטיבי ראשון במעלה להגדלת ייצוגן הפרלמנטרי. הדבר נכון במיוחד בעידן שבו נשים עדיין מופלות מבחינה תעסוקתית, מודרות לעתים קרובות מהמרחב הציבורי בקרב קבוצות אוכלוסייה לא מעטות, מוטרדות מינית ואף סובלות, לצערנו, מרוב גילויי האלימות מחוץ למשפחה ובתוכה.

נשאלת אפוא השאלה כיצד אפשר להביא להגדלת הייצוג הפרלמנטרי של נשים. בהתחשב בעובדה שייצוג נשים בכנסת ישראל נמוך יחסית ובהתחשב בכך שמשתנים רבים המשפיעים על ייצוג נשים אינם ניתנים לשליטה (ראו בפרק השני של מחקר מדיניות זה), נותרה לפנינו הדרך המוסדית: אימוץ מכסות לייצוג נשים. על המנגנון המוסדי הנפוץ הזה נרחיב בפרק הבא.

פרק רביעי

מכסות ייצוג לנשים בפרלמנטים

מכסות ייצוג לנשים הן מנגנון מוסדי שמטרתו להעלות את שיעור הנשים בפרלמנט (Wangnerud, 2009: 57). השימוש במכסות כאלה החל בשנות השבעים של המאה העשרים במדינות צפון-מערב אירופה, ובהמשך – בעיקר מאמצע שנות התשעים – הוא התפשט למדינות נוספות,²⁸ והיום נהוגות מכסות ייצוג לנשים ביותר מ-100 מדינות בעולם. יש חוקרים הרואים באימוץ מכסות אלו "מגמה עולמית" (Praud, 2012: 288), ויש שמתייחסים אליה כרפורמה האלקטורלית המרכזית ביותר בשנים האחרונות (Celis, Krook, and Meier, 2011: 514). פרק זה ידון במנגנון זה. תחילה נפרוש את סוגי המכסות השונים ואת תפוצתם של סוגים אלה בעולם; לאחר מכן נבחן את תהליכי אימוץ מכסות הייצוג ואת השפעתן על שיעור הנשים בפרלמנטים בעולם; ולבסוף נתאר את המכסות שהוצעו בישראל במרוצת השנים, את המכסות שאומצו ואת השפעתן.

1. סוגי מכסות ייצוג לנשים

בספרות המחקר מקובל להבחין בין שלושה סוגים עיקריים של מכסות ייצוג לנשים: מושבים שמורים (reserved seats), מכסות מפלגתיות חוקיות (legislative quotas) ומכסות מפלגתיות וולונטריות (party quotas) (Krook, 2009: 6; Krook, Lovenduski, and Squires, 2009; Jalalzai and Krook, 2010). חוקרים מזהים סוג נוסף של מכסות – מכסות רכות (soft quotas).

28. אנו עוסקים כאן אך ורק במכסות ייצוג בפרלמנטים ברמה הארצית (וולונטריות או חוקיות) ולא בבתי מחוקקים מחוזיים או בפרלמנט האירופי. במדינות בעלות מבנה ביקאמרלי (רשות מחוקקת בת שני בתים) אנו עוסקים רק בבית התחתון, שהוא לרוב המשמעותי יותר.

(למשל Krook, Lovenduski, and Squires, 2009).²⁹ להלן נתמקד בשלושת הסוגים הראשונים, שתפוצתם בקרב דמוקרטיית מבוססות מפורטת בלוח 15.

לוח 15 מכסות לייצוג נשים ב-35 מדינות דמוקרטיות

סוג המכסות	המדינות שהמכסות נהוגות בהן
אין שימוש במכסות	אסטוניה, ארצות הברית, דנמרק, יפן, פינלנד, ניו זילנד, סלובקיה
מושבים שמורים	-
מכסות מפלגתיות חוקיות	אירלנד, בלגיה, סלובניה, ספרד, פולין, פורטוגל, צרפת, קוסטה ריקה
מכסות מפלגתיות וולנטריות*	אוסטריה, אוסטרליה, איטליה, איסלנד, בריטניה, גרמניה, הודו, הולנד, הונגריה, יוון, ישראל, לוקסמבורג, מלטה, נורווגיה, צ'ילה, צ'כיה, קנדה, קפריסין, שוודיה, שווייץ

* הכוונה רק למדינות שאין בהן סוגים אחרים של מכסות ושבהן מפלגות המיוצגות בפרלמנט משתמשות במכסות לייצוג נשים. יצוין שכרובן המכריע של מדינות אלה לא כל המפלגות אימצו מכסות ייצוג וולונטריות.

מקור: Krook, 2009: 227-238; Quotaproject, 2012

מושבים שמורים

בסוג זה של מכסות נקבע בחוק שמספר או שיעור מסוים של מושבים בפרלמנט יוקצה בלעדית לנשים (Jalalzai and Krook, 2010: 16). הטווח של נתח המושבים המוקצה לנשים רחב מאוד ונע בין 3% בקניה לכ-31% באוגנדה. יצוין שבמרבית

29 "מכסות רכות" כוללות מגוון רחב של אמצעים שנוקטות המדינה או המפלגות כדי להעלות את שיעור הנשים בפרלמנט, אך אמצעים אלה לא מטילים חובות ספציפיות הנוגעות לשיעור הנשים מקרב חברי הפרלמנט או מועמדי המפלגה לפרלמנט. אמצעים כאלה יכולים להיות: הגדרת מטרות עתידיות עקרוניות ולא מחייבות בכל הנוגע לייצוג נשים; קביעת מכסות ייצוג לנשים בגופים פנימיים של המפלגה, אך לא בקרב מועמדי המפלגה לפרלמנט (Krook, Lovenduski, and Squires, 2009: 786); הצהרה רשמית (למשל בחוקת המדינה) על תמיכה בשוויון בין המינים בפוליטיקה; הקדשת משאבים של המדינה או של המפלגות כדי לעודד נשים להשתלב בפוליטיקה, כמו קיום סדנאות שיעזרו לנשים המעוניינות בכך (Diaz, 2005: 23).

המקרים נשים אינן מנועות מלהתמודד גם על שאר המושבים בפרלמנט. כפי שעולה מלוח 15 לעיל, סוג זה של מכסות לא נהוג במדינות דמוקרטיות מבוססות: הוא אינו נהוג בשום מדינה מהמדינות שמוגדרות "חופשיות" על ידי ארגון Freedom House. לעומת זאת הוא נפוץ בדמוקרטיות לא ליברליות ובמשטרים אוטוריטריים באפריקה ובאסיה, כמו אוגנדה, אריתראה, טנזניה, רואנדה, אפגניסטן, סין, פקיסטן, בנגלדש, סומליה, ג'יבוטי, מרוקו וקניה. המכסות האלה אומצו למן אמצע שנות התשעים של המאה העשרים ובעיקר במחצית הראשונה של העשור הקודם. יש שיטות שונות להקצאת מושבים שמורים לנשים, כמו קביעת מחוזות חד-נציגיים שרק נשים מתמודדות בהם (אוגנדה); הקצאת מושבים מיוחדים לנשים הנבחרות על ידי ועדה מיוחדת (רואנדה); וחלוקת "מושבים עודפים" המיועדים לנשים בלבד ומוקצים באופן יחסי למפלגות לפי הישגיהן בבחירות (בנגלדש) או למועמדות שלא הצליחו להיבחר (ירדן); (Krook, 2009; (Celis, Krook, and Meier, 2011: 518; Quotaproject, 2012; IPU, 2013).

מכסות מפלגתיות חוקיות

מדובר במכסות שמבוססות על חוק הקובע שכל מפלגה שמתמודדת בבחירות חייבת להבטיח כי מספר או שיעור מסוים מתוך מועמדיה יהיו נשים או לעמוד בכללים הנוגעים להצבת נשים במחוזות הבחירה או ברשימת המועמדים. לשון החוק מתייחסת בדרך כלל לשיעור או הצבה של "כל מין" ולא באופן ספציפי לנשים, אם כי מובן שהמטרה היא להבטיח את ייצוג הנשים, הסובלות מתת-ייצוג. סוג זה של מכסות נהוג ב-8 מתוך קבוצת 35 הדמוקרטיות שאליהן מתייחס לוח 15: ספרד, צרפת, פורטוגל, בלגיה, קוסטה ריקה, סלובניה, פולין ואירלנד. הוא נהוג גם במדינות נוספות המוגדרות "חופשיות" על ידי ארגון Freedom House, כגון ארגנטינה, ברזיל, קוריאה הדרומית וסרביה. נוסף על כך באיטליה היו בתוקף מכסות כאלה במערכת בחירות אחת בשנות התשעים של המאה העשרים. הצעות דומות עלו במדינות רבות אחרות, ומכסות מסוג זה נהוגות במדינות שונות גם בבחירות לפרלמנטים מחוזיים, לבית המחוקקים העליון (השני) ולפרלמנט האירופי. הן נפוצות בעיקר בקרב המדינות הקתוליות באירופה ובדמוקרטיות חדשות יחסית, בייחוד באמריקה הלטינית (שאף היא קתולית). המכסות הראשונות מסוג זה אומצו במדינות מתפתחות כבר בראשית שנות התשעים של המאה

העשרים, והן התפשטו למדינות אירופה בעיקר מראשית שנות ה-2000 (Celis, 2000; Kook, and Meier, 2011: 520; Quotaproject, 2012; IPU, 2013). שיעור הייצוג המינימלי המקובל לפי חקיקה זו הוא בין שליש לבין מחצית מהמועמדים מכל אחד מהמינים (Jalalzai and Kook, 2010: 15). מתוך המדינות שבאוכלוסיית המחקר, בבלגיה עומד השיעור על 50%, וכך גם בקוסטה ריקה החל מהבחירות הבאות (בבחירות הקודמות הוא עמד על 40%); בצרפת – 49%; בספרד – 40%; בסלובניה ובפולין – 35%; בפורטוגל – 33%; ובאירלנד הוא יעמוד בבחירות הקרובות (הראשונות שבהן ייעשה שימוש במכסות) על 30%. בעתיד הוא יגדל ל-40%. בכל הנוגע להצבה של הנשים בקרב המועמדים יש מגוון אפשרויות, והן מוכתבות בעיקר על ידי אופי שיטת הבחירות לפרלמנט. בשיטות בחירה אישיות ובשיטות המבוססות על מחוזות חר-נציגיים המפלגות לרוב חופשיות למקם את המועמדות כרצונן במחוזות הבחירה. בצרפת, למשל, שבה יש מחוזות חר-נציגיים, המכסות קובעות שמקרב כל המועמדים שמפלגה מציבה במחוזות החר-נציגיים כל מין יזכה בייצוג של 49%-51% (Murray, 2012; Quotaproject, 2012). החוק אינו אומר דבר על הצבת מועמדות במחוזות שנחשבים "בטוחים". בשל כך יכולה מפלגה להציב את מועמדותיה באותם מחוזות שבהם סיכויי המפלגה לנצח נמוכים. גם הכללים שאומצו לאחרונה באירלנד, שבה נהוגה שיטת בחירות אישית ללא רשימות מועמדים (אם כי במחוזות רב נציגיים), אינם עוסקים במקום הנשים במחוזות. לעומת זאת בשיטות בחירה יחסיות-רשימתיות המבוססות על מחוזות רב-נציגיים יש לעתים קרובות כללים ברורים בעניין הצבת הנשים ברשימה. הכללים האלה יכולים לדרוש כי המועמדות יוצבו במקומות גבוהים ברשימה, כלומר במקומות שיש סבירות גבוהה שהמועמדים המוצבים בהם ייבחרו לפרלמנט. במדינות שבהן כללים אלה אינם נהוגים, נשים עלולות להידחק למקומות לא ריאליים.

השיטה שמבטיחה ייצוג מקסימלי של נשים בסוג זה של מכסות (במדינות שבהן נעשה שימוש ברשימות מועמדים) היא שיטת הריצ'רץ' (ziping). לפי שיטה זו, מפלגה חייבת להציג רשימת מועמדים שמופיעים בה לסירוגין גבר ואישה. שיטה זו אומצה בקוסטה ריקה ב-2010 ותיכנס לתוקף החל בבחירות הבאות במדינה. בספרד נהוגה שיטה דומה, אם כי נוקשה פחות: בכל חמישיית מועמדים ברשימה צריכים להיות מוצבים 2-3 מועמדים מכל מין. בדומה,

בפורטוגל נדרשות מפלגות להציב מועמדים משני המינים בכל שלישיית מועמדים (Baum and Espirito-Santo, 2012). בבלגיה, לעומת זאת, שבה יש מכסה גבוהה של 50%, המכסות עוסקות רק בהצבת נשים בצמרת הרשימה: המפלגה נדרשת להציב אישה באחד משני המקומות הראשונים ברשימה, ואין כללים להצבת שאר הנשים ברשימה (Meier, 2012). בפולין ובסלובניה הכללים אינם עוסקים כלל במקום הנשים ברשימה.

כיוון שמדובר במכסות חוקיות, אי-עמידה בהן גוררת עמה הטלת סנקציות על המפלגה. בחלק מהמדינות נאסר על מפלגות שאינן עומדות בכללים הקבועים בחוק להתמודד בבחירות (לעתים אחרי אזהרה ואפשרות לשנות את הרשימה). במדינות אחרות הסנקציה העיקרית היא קנס כספי. מתוך המדינות המוזכרות בלוח 15, בבלגיה, בקוסטה ריקה, בספרד, בפולין ובסלובניה מפלגות שאינן עומדות בכללים הקבועים בחוק נפסלות. לעומת זאת בצרפת, בפורטוגל ובאירלנד מוטל על מפלגות אלה קנס כספי. בצרפת, למשל, נהוג המנגנון הזה: מפלגה שאינה עומדת במכסות – מימון המפלגות שלה נפגע בשיעור של 75% מההפרש בין שיעור הגברים לבין שיעור הנשים ברשימה (עד 2007 היה מדובר ב-50% מההפרש). אם למשל מפלגה כלשהי הציבה בקרב מועמדיה שיעור של 60% גברים ו-40% נשים, המפלגה תיקנס ב-15% (75% מתוך הפרש של 20%) ממימון המפלגות שלה (Assemblée Nationale, 2011). בפורטוגל מדובר גם כן בקנס פרוגרסיבי: אם שיעור הנשים ברשימה הוא 20%-33%, הקנס הוא בגובה של 25% ממימון המפלגות; ואם שיעור הנשים ברשימה נמוך מ-20%, הקנס הוא בגובה של 50% מהמימון. קנס בשיעור של 50% מוטל גם בכל מקרה של חריגה מהכללים הנוגעים להצבת הנשים ברשימה (Baum and Espirito-Santo, 2012). באירלנד מפלגה שאינה עומדת במכסות תיקנס ב-50% ממימונה (Minihan, 2012). יצוין שבמדינות רבות נהוג יותר ממנגנון אחד למימון מפלגות, ובמקרה כזה ייתכן שהקנס יפגע רק במנגנון אחד: לדוגמה, בצרפת חלק מהמימון נקבע לפי שיעור הקולות שבהם זכתה המפלגה בבחירות, וחלק אחר – לפי מספר המושבים שבהם מחזיקה המפלגה בפרלמנט; הקנס על אי-עמידה במכסות פוגע רק בסוג המימון הראשון וכלל אינו משפיע על סוג המימון השני.

ישנם מנגנונים אחרים, שכיחים פחות, של מכסות מפלגתיות חוקיות: ראשית, במקום להטיל קנס בגין אי-עמידה במכסות, כנהוג בצרפת, בפורטוגל

ובאירלנד, אפשר להציע "בונוס" למפלגות שעומדות במכסות. מבחינה מהותית מדובר בסנקציה דומה, שכן גם כאן אין פסילה גורפת של מפלגה שאינה עומדת במכסה, אלא מנגנון המפלה אותה לרעה לעומת מפלגות שמילאו את המכסה בהקשר של מימון המפלגות. שנית, במקום לקבוע מכסות שבוחנות את מועמדי המפלגה לפרלמנט, אפשר לקבוע מכסות שבוחנות את חברי הפרלמנט הנבחרים מטעם המפלגה (כלומר להשתמש במבחן התוצאה). שלישית, אפשר להציב את גובה המכסה על יותר מ-0%. המשמעות היא שכל מפלגה שמציבה ולו מועמדת אחת – או שמכהנת מטעמה בפרלמנט ולו אישה אחת – עומדת במכסה. קרואטיה משתמשת בכל שלושת המנגנונים האלה: המימון שמפלגה זכאית לו בגין כל אישה המכהנת בפרלמנט גבוה ב-10% מהמימון שהיא זכאית לו עבור כל גבר המכהן בפרלמנט (Quotaproject, 2012). לפי מנגנון אחר, רביעי במספר, אפשר להציע למפלגות שעומדות במכסות תגמול שאינו כספי. מנגנון כזה נהוג במזרח טימור, שבה מפלגות שמציבות נשים ברשימתן מקבלות זמן שידור ממושך יותר במסגרת תעמולת הבחירות (Maltbie, 2011).

מכסות מפלגתיות וולונטריות

מדובר בהתחייבות שהמפלגה מקבלת על עצמה מיוזמתה ומרצונה לאמץ מכסות של ייצוג לנשים. סוג זה של מכסות הוא הנפוץ ביותר בקרב 35 הדמוקרטיות שנבחנו: ב-20 מתוכן מצאנו רק מכסות מפלגתיות וולונטריות. מכסות אלה נהוגות גם במדינות שיש בהן מכסות מפלגתיות חוקיות. מכסות מפלגתיות וולונטריות אומצו לראשונה על ידי מפלגות סוציאליסטיות וסוציאל-דמוקרטיות במדינות סקנדינביה בשנות השבעים של המאה העשרים, ובהמשך הן התפשטו למפלגות שמאל אחרות ולמפלגות מרכז ואף ימין, וכן למדינות רבות נוספות (Krook, 2009: 7).

השיטה המסוימת שבה נוהגת כל מפלגה תלויה בשיטת הבחירות במדינה ובשיטת בחירת המועמדים של המפלגה. יש מגוון רחב של שיטות, ואנו נתייחס לעיקריות שבהן. נפתח את הסקירה במפלגות במדינות שנהוגות בהן שיטות בחירה רוביות ונסיים אותה במפלגות במדינות שנהוגות בהן שיטות בחירה יחסיות-רשימתיות.

במפלגות במדינות בעלות שיטות בחירה רוביות, שנהוגה בהן בחירה במחוזות חד-נציגיים, אפשר לציין ארבע שיטות עיקריות:

- **מכסות של שואפים-לתפקיד (Aspirants Quotas).** מנגנון זה נהוג במקרים שבהם המפלגה עושה שימוש ב"רשימה קצרה" (short list) בהליך בחירת המועמדים. מדובר ברשימה קטנה של מועמדים – שנבחרה על ידי מוסדות המפלגה מתוך מאגר גדול של מועמדים – המתחרים על הזכות לייצג את המפלגה. מפלגה שמאמצת את המנגנון הזה קובעת שבחלק ממחוזות הבחירה (או בכולם) חייבות הרשימות הקצרות לכלול שיעור מסוים של נשים. בראשית שנות השמונים החליטו, למשל, המפלגות הסוציאל-דמוקרטית והליברל-דמוקרטית בבריטניה שבכל רשימה קצרה תופיע לפחות אישה אחת (Krook and Squires, 2006). שיטה זו מגבירה את הסיכויים שהמפלגה תציג מועמדות במחוזות בחירה רבים, אך אינה מבטיחה זאת.
- **רשימות קצרות על טהרת הנשים (All-Women Short-Lists).** בשיטה זו המפלגה קובעת שבמחוזות מסוימים הרשימה הקצרה תכלול נשים בלבד. כך מובטח שבמחוזות אלה תוצב מועמדת. לדוגמה, לאחר הכישלון בבחירות ב-1992 החליטה מפלגת הלייבור הבריטית שבמחצית ממחוזות הבחירה שבהם יש לה סיכוי סביר לנצח (בהסתמך על תוצאות הבחירות הקודמות) ושלא מתמודד בהם חבר פרלמנט מכהן מטעמה, יהיו הרשימות הקצרות על טהרת הנשים. בהמשך נפסלה שיטה זו בבית משפט בשל טענות על אפליה על רקע מיני. לאחר ששינוי של חוק התיר שימוש במכניזם זה חזר הלייבור להשתמש בו בבחירות ב-2005 וב-2010 (להרחבה ראו בהמשך) (שם).
- **"זוגיים" (Twinning).** בשיטה זו המפלגה מצוותת שני מחוזות שבהם יש לה סיכויים דומים לנצח, והסמוכים מבחינה גאוגרפית, וקובעת שבאחד מהם יוצב מועמד ובשני מועמדת. בשיטה זו השתמשה בעבר מפלגת הלייבור בבחירות לפרלמנטים האזוריים בוויילס ובסקוטלנד (שם).
- **מינויים.** במקרה שהמועמדים נבחרים על ידי סלקטורט מצומצם (מנהיג המפלגה או ועדה מסדרת קטנה) ובמקרה שהנהגת המפלגה יכולה להתערב בבחירת המועמדים או נדרשת לאשרם, היא יכולה לוודא שהמפלגה תעמוד במכסה הוולונטרית שאומצה. בקנדה, למשל, שבה מקובל שהנהגת המפלגה מאשרת את בחירת הסניפים המחוזיים של המפלגה, הנהגות המפלגה הדמוקרטית החדשה (NDP) והמפלגה הליברלית נקטו במשך השנים צעדים כדי להגביר את ייצוג הנשים בקרב המועמדים ובקרב חברי

הפרלמנט של המפלגה. אלה כללו התערבות ישירה בהליך מינוי המועמדים לטובת נשים או אישור מועמדים גברים רק אם הגוף המופקד על בחירת מועמדים במחוז הוכיח שלא היה אפשר למצוא מועמדת ראויה (או מועמד מקבוצת מיעוט כלשהי) במחוז הבחירה (Cross, 2006).

במפלגות שפועלות במדינות שבהן נהוגות שיטות בחירה יחסיות-רשימתיות יש חשיבות לא רק לשיעור הנשים ברשימה אלא גם למקומן. כפי שהוסבר לעיל, לא כללים הנוגעים למקום הנשים ברשימה, הן עלולות להידחק למקומות לא ריאליים. במקרה זה השיטה שמבטיחה ייצוג מקסימלי של נשים ברשימה המפלגתית היא שיטת הריצ'רץ', שבה משתמשות מפלגות בולטות באירופה, כמו המפלגה הסוציאל-דמוקרטית בשוודיה, מפלגת העבודה בהולנד (PvdA), המפלגה הסוציאל-דמוקרטית באיטליה והירוקים בגרמניה. מפלגות אחרות אימצו מכסות שמבטיחות ייצוג נמוך יותר של נשים ברשימה – הן מבחינת שיעור הנשים ברשימה הן מבחינת מקומן (Hazan and Rahat, 2010: 66-69). שיעורי המכסות המקובלים בדמוקרטיות מבוססות הן כ-20%-50% בצד המפלגות שאימצו את שיטת הריצ'רץ' קבעו המפלגות הסוציאל-דמוקרטיות בגרמניה ובאוסטריה ומפלגת הלייבור באירלנד מכסות של 40% (Dahlerup and Freidenvall, 2008); המפלגות הסוציאל-דמוקרטיות והנוצרית-דמוקרטיות בלוקסמבורג – 33%; המפלגה הסוציאל-דמוקרטית בקפריסין – 30%; והמפלגה הסוציאל-דמוקרטית ההונגרית ומפלגת הלייבור במלטה – 20%. כפי שנראה בדיון להלן, מכסות מפלגתיות וולונטריות בשיעורים שונים – גבוהים (40%) לצד נמוכים (פחות מ-20%) – מקובלות גם במפלגות מסוימות בישראל. גם בשיטה זו יש חשיבות רבה לגוף הבוחר את המועמדים. אם מועמדי המפלגה ממונים על ידי גוף בוחר קטן, קל להקפיד על הצבת נשים על פי העקרונות שהציגה המפלגה. למעשה, במקרים אלה לא תמיד הכרחי לאמץ מכסות מפלגתיות וולונטריות באופן רשמי בתקנון המפלגה או בחוקתה, משום שכל עוד הגוף הבוחר הקטן מעוניין בכך, הוא יכול לשמור על ייצוג נשים מינימלי, ובמקומות ריאליים, גם ללא מכסות רשמיות. אולם אם מועמדי המפלגה נקבעים בהליך של בחירה על ידי גוף בוחר רחב יחסית (צירים של מוסדות מפלגתיים, חברי מפלגה או כלל תומכי המפלגה) האתגר קשה יותר, מאחר שמדובר בהליך של בחירה ולא של מינוי.

במקרים כאלה, על מנת לעמוד ביעדים שהמפלגה הציבה מראש באשר לייצוג נשים ברשימה, אפשר לנקוט אחת משלוש דרכים:

- **מחוז נפרד.** לפי שיטה זו נשים מוגדרות מגזר לכל דבר ועניין. הן מתמודדות במחוז נפרד, וכל המועמדים ובעלי זכות הבחירה במחוז זה הם נשים. המפלגה מגדירה מראש אילו מקומות ברשימת המועמדים הסופית של המפלגה יוקצו לנשים שינצחו במחוז בחירה זה. השימוש בשיטה זו נפוץ במפלגות הישראליות הגדולות עבור מגזרים וקבוצות חברתיות (ערבים, דרוזים, קיבוצים, מושבים) ואזורים גאוגרפיים, אך אינו בשימוש עבור נשים.
- **שריון מקום מינימלי.** בשיטה זו נשים וגברים מתמודדים יחד, ובעלי זכות הבחירה הם נשים וגברים כאחד. רק לאחר קבלת התוצאות, במקרה שמתברר כי נשים לא התברגו במקומות המשוויינים שנקבעו מראש או במקומות גבוהים יותר, מוקפצות הנשים שזכו בהישגים הגבוהים ביותר במעלה הרשימה למקום המינימלי שנקבע. אפשר לשריין מקומות ספציפיים, ואפשר לקבוע שריון כללי יותר, למשל שלוש נשים בכל עשירייה. זהו המנגנון השכיח בישראל במפלגות שמאמצות מכסות ייצוג לנשים.
- **שריון קשיח.** שיטה המשלבת רכיבים משני המנגנונים. כאן נשים מתמודדות בנפרד מול נשים אחרות על מקומות מוגדרים מראש, אך בעלי זכות הבחירה הם נשים וגברים כאחד (רהט, 2010). גם במנגנון זה נעשה בישראל שימוש במפלגות כשמדובר בקבוצות חברתיות אך לא בנשים.

2. אימוץ מכסות ייצוג לנשים: תהליכים והשפעות

כפי שהוזכר לעיל, אימוץ סוגים שונים של מכסות ייצוג לנשים נעשה שכיח מאז שנות התשעים של המאה העשרים. עם זאת אין מדובר בתהליך אחיד, ובמדינות שונות יש לו מאפיינים שונים וסיבות שונות. מנקודת מבט היסטורית נהוג להבחין בין שני סוגי תהליכים של אימוץ מכסות כאלה (Dahlerup, 2005: 81-83; Diaz, 2006: 6-8). הסוג הראשון קשור לשינויים תרבותיים וחברתיים-כלכליים שהביאו לשיפור במעמד הנשים בחברה. בעקבות שינויים אלה החליטו מפלגות לאמץ מכסות ייצוג וולונטריות. כאן מדובר אפוא בתהליך שכיוונו מלמטה למעלה. מכסות מסוג זה לא בהכרח משפיעות באופן ישיר ומידי על שיעור הנשים

בפרלמנט, אלא אמורות לחולל שינוי אטי והדרגתי בתחום זה. אימוץ מכסות כאלה במדינות צפון-מערב אירופה, בעיקר מדינות סקנדינביה, הולנד וגרמניה, הוא דוגמה מובהקת לסוג זה.

בסוג השני לא קדם לאימוץ המכסות שינוי תרבותי וחברתי-כלכלי. המדינה היא שהחליטה, בתהליך שכיוונו מלמעלה למטה, להעלות לאלתר את שיעור הנשים בפרלמנט באמצעות מכסות מפלגתיות חוקיות או מושבים שמורים. משום כך בכמה מהמדינות האלה ייצוג הנשים הגבוה בפרלמנט אינו תואם את מעמדן הנמוך בחברה. הדוגמאות המובהקות לכך הן מדינות אפריקה ואסיה. גם במדינות אירופיות שהנהיגו מכסות מפלגתיות חוקיות התרחש תהליך דומה, אם כי במדינות אלה ההבדל בין ייצוג הנשים בפרלמנט למעמדן הכללי בחברה אינו כה קיצוני. במקרים רבים אף אומצו במדינות אלה מכסות ייצוג מפלגתיות וולונטריות עוד בטרם אומצו המכסות החוקיות.

ספרות המחקר מזהה חמישה גורמים מרכזיים שהביאו לאימוץ מכסות:

א. פעילות של נשים. הכוונה לפעילות של ארגוני נשים פנים-מפלגתיים, של ארגוני נשים המשותיים לחברה האזרחית ושל נשים שיש להן השפעה בתוך המפלגות ומחוץ להן למען אימוץ מכסות למיניהן. בדרך כלל פעולה כזאת נובעת מסיבות נורמטיביות ומתוך אמונה שזו הדרך הטובה ביותר לקידום מעמד הנשים בפוליטיקה (Celis, Krook, and Meier, 2011: 521). באופן טבעי ככל שמעמד הנשים בחברה ובמפלגות גבוה יותר, כך תהיה לפעילות זו השפעה גדולה יותר. מכך עולה, כפי שמצאו חוקרים רבים, שהסיכויים שמכסות ייצוג לנשים יאומצו גדולים יותר, ראשית, במפלגות שבמוסדותיהן ובדרגים הגבוהים שלהן יש שיעור גבוה של נשים, ובכלל זה מפלגות שהנהיגו מכסות ייצוג לנשים בגופים פנים-מפלגתיים (Caul, 2001; Caul Kittilson, 2011); ושנית, באופן כללי במדינות ששיעור הנשים בפרלמנט שלהן ובמוסדות בכירים אחרים גבוה, ובכלל זה מדינות שהנהיגו מכסות ייצוג לנשים במוסדות ציבוריים (למשל דירקטוריונים של חברות ציבוריות) (Hazan and Rahat, 2010: 140).

ב. שיקולים אסטרטגיים של אליטות פוליטיות. במקרים רבים פוליטיקאים בכירים תומכים באימוץ מכסות ייצוג משיקולים אלקטורליים, כלומר כדי לשפר את מעמד המפלגה בקרב הציבור הרחב ובעיקר כדי לזכות בתמיכתם של נשים ושל ארגוני נשים. בהקשר זה בולטת במיוחד תופעת ההירבקות. בשל התחרות

הפוליטית בין מפלגות וכדי שלא להיתפס כמפלגה לא ייצוגית, אימוץ מכסות ייצוג לנשים על ידי מפלגה אחת צפוי, בסבירות גבוהה, להביא לאימוץ על ידי מפלגות אחרות (Matland and Studler, 1996; Caul, 2001; Celis, Krook, and Meier, 2011: 521). לפי חלק מהחוקרים, מכסות ייצוג לנשים נתפסות על ידי פוליטיקאים כדרך זולה להפגין את מחויבותם לסוגיית קידום הנשים, בלי להשקיע בכך משאבים רבים (Krook, 2007: 337). לפי טענה אחרת, פוליטיקאים תומכים באימוץ מכסות ייצוג לנשים גם מתוך תפיסה שהנשים שייבחרו באמצעות מכסות אלה יהיו תלויות בהן ונאמנות כלפיהם (שם).

שיקולים אלקטורליים אלה ואחרים מביאים לכך שפוליטיקאים צפויים לתמוך באימוץ מכסות לנשים, בייחוד במפלגות במדינות שנהוגות בהן שיטות בחירה יחסיות ורשימתיות ומחוזות רב-נציגיים: ראשית, כיוון שתופעת ההידבקות נפוצה יותר בשיטות אלה (Matland and Studler, 1996; Wangnerud, 2009); שנית, משום שפוליטיקאים בכירים המתמודדים במחוזות בחירה גדולים יחששו לאבד את מקומם בפרלמנט לטובת נשים פחות מפוליטיקאים המתמודדים במחוזות בחירה קטנים (Matland and Taylor, 1997; Matland, 1998). נוסף על כך גם במערכות פוליטיות חדשות – דוגמת הסקוטית והוולשית – שבהן יש פחות פוליטיקאים בכירים החוששים לאבד את מקומם, צפויות המכסות להיתקל בהתנגדות פחותה (Dahlerup, 1998).

ג. תרבות פוליטית. מאפיינים הנוגעים לתרבות פוליטית יכולים להסביר כמה תופעות: (1) מדינות שרווחת בהן תרבות פוליטית שוויונית בנוגע לנשים, במיוחד מדינות צפון-מערב אירופה, היו הראשונות (בשנות השבעים של המאה העשרים) שבהן מפלגות הנהיגו מכסות ייצוג. רק בהמשך התפשטו המכסות למדינות שאין בהן תרבות פוליטית דומה; (2) מכסות ייצוג וולונטריות נפוצות במפלגות שמאל למיניהן – סוציאל-דמוקרטיות, ירוקות וקומוניסטיות – הרבה יותר מבמפלגות ליברליות ונוצריות-דמוקרטיות, ואילו מפלגות שמרניות ולאומניות כמעט שלא מאמצות מכסות כאלה. ההסבר קשור לכך שמפלגות שמאל מחזיקות בתרבות פוליטית שוויונית יותר בנוגע לנשים (Caul Kittilson, 2011: 13). במחקר נמצא קשר מובהק בין מידת תמיכתו של חבר פרלמנט באימוץ מכסות לבין השתייכותו המפלגתית – חברי מפלגות שדוגלות במעורבות ממשלתית בכלכלה וחברי מפלגות אנטי-דתיות תמכו במידה הרבה ביותר באימוץ מכסות (Dubrow, 2011); (3) במדינות שיש להן מסורות של ייצוג קבוצות באוכלוסייה – למשל מדינות

שיש בהן מכסות ייצוג לקבוצות מיעוטים, מסורת של דמוקרטיה הסדרית או מערכת ייצוג אינטרסים קורפורטיסטית – אימוץ מכסות ייצוג לנשים עשוי להיתפס כהרחבה של הייצוג הקבוצתי הקיים ולכן ליהנות מתמיכה רבה (Krook, 2007: 377-378; Celis, Krook, and Meier, 2011: 522).

ד. השפעה בינלאומית. מאז אמצע שנות התשעים קראו ארגונים בינלאומיים רבים – האו"ם, האינטרנציונל הסוציאליסטי, האיחוד האירופי, חבר העמים הבריטי ועוד – לקדם את השתתפותן של נשים בפוליטיקה בכלל ולהעלות את שיעור הנשים בפרלמנטים בפרט. השפעה חשובה במיוחד נודעת להצהרת בייג'ינג של האו"ם מ-1995, שעסקה בין היתר בסוגיות אלה (United Nations, 1995). גופים בינלאומיים עודדו מדינות גם באופן פעיל לאמץ מכסות ייצוג לנשים, למשל באמצעות קמפיינים ולחץ על פוליטיקאים; ואילו גופים פנים-מדינתיים שתמכו באימוץ מכסות שיתפו לשם כך פעולה עם גופים דומים במדינות אחרות ועם גופים בינלאומיים. גורמים אלה השפיעו בעיקר על דמוקרטיות חדשות ועל מדינות מתפתחות, שאימצו מכסות בין היתר כדי לקבל סיוע בינלאומי וכדי לחזק את הלגיטימיות הבינלאומית שלהן (Krook, 2007: 372; Celis, Krook, and Meier, 2011: 522).

ה. דמוקרטיזציה פנים-מפלגתית. מפלגות רבות אימצו מכסות ייצוג בעקבות הרחבת הגוף הבוחר המשתתף בהליך בחירת המועמדים. הסיבה לכך היא, כאמור, שבגוף בוחר רחב וכוללני קשה יותר להבטיח ייצוג מינימלי לנשים. כך המכסות מסייעות למפלגה להבטיח את ייצוג הנשים בעת הרחבת הגוף הבוחר, תוצאה הנתפסת דמוקרטית יותר (Rahat, 2009).

סקירה של הסוגים השונים של מכסות ייצוג ושל התהליכים והסיבות שהובילו לאימוצן מעלה את השאלה הזאת: האם אימוצן של מכסות הייצוג אכן הביא לשיפור בייצוג הנשי בפרלמנטים? כדי לענות על כך השווינו את שיעור הנשים בפרלמנט בכל מדינה ובחנו איזה הסדר של מכסות נהוג בה, אם בכלל. בלוח 16 (להלן) מופיעות 30 המדינות המובילות בשיעורי הנשים בפרלמנט והמכסות הנהוגות בהן. כמו כן מוצג מקומה של כל מדינה במדד הפער המגדרי (Global Gender Gap) של הפורום הכלכלי העולמי (World Economic Forum) לשנת 2012, המפורסם אחת לשנה ומדרג את הפער בין המינים על ידי שקלול מדדים

שונים העוסקים בכלכלה, בחינוך, בבריאות ובפוליטיקה. המדינה המדורגת במקום הראשון היא השווייטית ביותר.

הלוח מאפשר ללמוד, גם אם בצורה מוגבלת, על השפעותיהן של המכסות למיניהן. לצורך כך הבחנו בין מדינות שבהן המעמד הכללי של נשים בחברה נמוך לבין מדינות שבהן מעמד הנשים בחברה גבוה. מדינות מהסוג הראשון נוטות, כאמור, לאמץ, בתהליך שכיוונו מלמעלה למטה, מכסות מסוג מושבים שמורים ומכסות מפלגתיות חוקיות. כפי שאפשר לראות, במקרים כאלה השפעתן של המכסות על ייצוג הנשים ניכרת במיוחד, והן מביאות לשיעור גבוה למדי של נשים בפרלמנט באופן שאינו תואם את מעמדן הנמוך של נשים בחברה. הלוח מציין כמה מדינות מסוג זה, מתוכן מדינות מתפתחות מובהקות כמו רואנדה, אנגולה, מזרח טימור, סנגל, נפאל ואלג'יריה, בצד מדינות מזרח אירופיות כמו סרביה ומקדוניה. הדוגמה המובהקת ביותר היא אולי רואנדה, שאימצה בשנת 2003, בבחירות הדמוקרטיות הראשונות שנערכו בה מאז 1988, מכסות מסוג מושבים שמורים בשיעור של 30%, וכיום היא המדינה עם שיעור הנשים הגבוה בעולם בפרלמנט. גם בנפאל בולט מאוד הפער בין המעמד הנמוך של נשים בחברה לבין שיעור הנשים הגבוה למדי בפרלמנט. הוא נובע בחלקו, כך אפשר לשער, מהשימוש במכסות מפלגתיות חוקיות. לעומת זאת במדינות מהסוג השני, שבהן מעמד הנשים בחברה גבוה יחסית, קשה יותר לעמוד על השפעתן הישירה של המכסות.

הואיל ומעמד האישה בחברה הוא אחד המשתנים המשפיעים ביותר על שיעור הנשים בפרלמנט, ייצוג הנשים בפרלמנטים של מדינות רבות שאימצו מכסות צפוי להיות גבוה גם בלעדיו. הדבר נכון במיוחד בכל הקשור למכסות ייצוג וולונטריות: כפי שאפשר לראות, כ-8 מדינות המופיעות בלוח 16 נעשה שימוש רק במכסות ייצוג וולונטריות – ככולן מעמד הנשים בחברה גבוה.³⁰ הלוח אינו מספק אפוא תשובה על השאלה אם מכסות הייצוג הוולונטריות שאומצו במדינות אלה הן שתרמו להעלאת שיעור הנשים בפרלמנט.

30 שתי מדינות מתוכן הן מדינות מתפתחות מובהקות – מוזמביק וניקרגואה. שתיהן מדגימות תופעה נסיבתית ייחודית. בשתי המדינות האלה שולטת מפלגה אחת ברוב המושבים בפרלמנט – במוזמביק כ-76% ובניקרגואה כ-68% – ולכן די בכך שמפלגה זו תאמץ מכסות מפלגתיות וולונטריות כדי להביא לשיעור נשים גבוה בפרלמנט, גם אם מעמד הנשים בחברה אינו כזה.

לוח 16 30 המדינות בעלות שיעור הנשים הגבוה ביותר בפרלמנט, אפריל 2013*

מקום במדד הפטר המגדרי העולמי	סוג מכסת הייצוג	שיעור הנשים בפרלמנט	רואנדה
לא מדורגת	מושבים שמורים (30%)	56.3	רואנדה
19	אין	48.9	קובה
4	מפלגתיות וולונטריות	44.7	שוודיה
90	מפלגתיות חוקיות (50%)	42.7	סנגל
2	אין	42.5	פינלנד
16	מפלגתיות וולונטריות	42.3	דרום אפריקה
9	מפלגתיות וולונטריות	40.2	ניקרואה
1	מפלגתיות וולונטריות	39.7	איסלנד
3	מפלגתיות וולונטריות	39.6	נורווגיה
23	מפלגתיות וולונטריות	39.2	מוזמביק
7	אין	39.1	דנמרק
11	מפלגתיות וולונטריות	38.7	הולנד
29	מפלגתיות חוקיות (40%)	38.6	קוסטה ריקה
68	מפלגתיות חוקיות (25%)	38.5	מזרח טימור
12	מפלגתיות חוקיות (50%)	38.0	בלגיה
32	מפלגתיות חוקיות (30%)	37.4	ארגנטינה
84	מפלגתיות חוקיות (40%)	36.8	מקסיקו
26	מפלגתיות חוקיות (40%)	36.0	ספרד
46	מושבים שמורים (30%)	36.0	טנזניה
28	מושבים שמורים (31%)	35.0	אוגנדה
לא מדורגת	מפלגתיות חוקיות (30%)	34.1	אנגולה
123	מפלגתיות חוקיות (32%)	33.2	נפאל
50	מפלגתיות חוקיות (30%)	33.2	סרביה
13	מפלגתיות וולונטריות	32.9	גרמניה
61	מפלגתיות חוקיות (33%)	32.5	מקדוניה
6	אין	32.2	ניו זילנד
38	מפלגתיות חוקיות (35%)	32.2	סלובניה
120	מפלגתיות חוקיות (50%~20%, לפי גודל מחוז הבחירה)	31.6	אלג'יריה
42	מפלגתיות חוקיות (33%)	31.3	גיאנה
24	מושבים שמורים (30%)	30.5	בורונדי

* כללנו בלוח מדינות שאוכלוסייתן היא יותר מ-100,000 נפש.

מקור: IPU, 2013; Quotaproject, 2012; World Economic Forum, 2012: 8-9; Krook, 2009: 227-238.

במחקרים אמפיריים אחרים נראה שרווחת ההסכמה שמכסות מפלגתיות וולונטריות עשויות להעלות במידה ניכרת את שיעור הנשים מקרב חברי הפרלמנט של המפלגה המאמצת אותן (Caul, 1999; Krook and Squires, 2006; Caul Kittilson, 2006: 64) ושאימוץ מכסות וולונטריות על ידי מפלגות חשובות במדינה מסוימת צפוי להעלות את שיעור הנשים בפרלמנט של אותה מדינה (Caul, 2001; Diaz, 2005: 80). ואולם חוקרים טוענים גם שמשנתה זה אינו יכול להסביר בלעדית הבדלים בין שיעור הנשים בפרלמנטים של מדינות שונות ושמקורם של הבדלים כאלה גם בגורמים אחרים, בעיקר תרבות פוליטית שוויונית ומעמדן החברתי-כלכלי של הנשים בחברה (Diaz, 2005: 76-80).

גם העדויות על השפעתן של מכסות מפלגתיות חוקיות במדינות מערביות הן לא חד-משמעיות. נראה שהמכסות מביאות לעלייה בשיעור הנשים בפרלמנט, אך לעתים קרובות רק באופן הדרגתי ולא תמיד בהצלחה גמורה (Jalalzi and Krook, 2010; Praud, 2012). ככל זאת אפשר למצוא דוגמאות להצלחתן של מכסות אלה. אחת הדוגמאות המוצלחות ביותר היא ארגנטינה. מכסות כאלה אומצו בה בראשית שנות התשעים של המאה העשרים, ומאז קפץ שיעור הנשים מכ-5% לכ-37%-40% בכל אחת משלוש מערכות הבחירות האחרונות. קוסטה ריקה, בלגיה וצרפת הן דוגמאות נוספות מוצלחות (לוח 17). בקוסטה ריקה אומצו מכסות מפלגתיות חוקיות ב-1996, ובעקבותיהן זינק שיעור הנשים בפרלמנט מכ-16% לאחר הבחירות של 1994 לכ-39% בבחירות של 2006 ושל 2010. בבלגיה עמד ב-1995 שיעור הנשים בפרלמנט על 12%. לפני הבחירות של 1999 נכנסו לתוקף מכסות ייצוג של 50%, ומאז עלה בהדרגה ובאופן ניכר שיעור הנשים, עד שהגיע ל-38% לאחר הבחירות של 2010. בצרפת הייתה ההתקדמות אטית יותר: מכסות ייצוג של 49% נקבעו כבר בראשית העשור הקודם, אך בשתי מערכות הבחירות של 2002 ו-2007 השיפור בייצוג הנשי היה מתון ובכל מקרה רחוק מאוד מהיעד. בבחירות האחרונות (יוני 2012) כבר נרשם זינוק משמעותי הרבה יותר, ונשים הן עתה כ-27% מכלל חברי הפרלמנט. גם בפורטוגל עלה שיעור הנשים בפרלמנט מאז אומצו המכסות, אך באופן מתון. בספרד, לעומת זאת, קשה יותר להעריך את השפעתן הישירה של המכסות, שכן הייצוג הנשי עמד על שיעור גבוה של 36% עוד טרם אימוצן ב-2007, והוא לא השתנה מאז.

לוח 17 אימוץ מכסות מפלגתיות חוקיות והעלייה בייצוג הנשים בפרלמנט
ב-5 מדינות (באחוזים)

	2012 26.9	2007 18.5	2002 12.3	אימוץ מכסות	1997 10.9	צרפת
2010 38.0	2007 34.7	2003 35.3	1999 23.3	אימוץ מכסות	1995 12.0	בלגיה
2010 38.6	2006 38.6	2002 31.6	1998 19.3	אימוץ מכסות	1994 15.8	קוסטה ריקה
2011 26.5	2009 27.4	אימוץ מכסות	2005 21.3	2002 19.1	1999 18.7	פורטוגל
2011 36.0	2008 36.3	אימוץ מכסות	2004 36.0	2000 28.3	1996 24.6	ספרד

לסיכום אפשר לקבוע כי הצלחתן של מכסות מפלגתיות חוקיות ושל מכסות מפלגתיות וולונטריות אינה מובטחת בוודאות, ובמקרים שונים יביאו המכסות לתוצאות שונות. לעומת זאת כאשר מדובר במכסות מסוג מושבים שמורים, הצלחתן תלויה, באופן טבעי, אך ורק באכיפתן. ספרות המחקר מזכירה שלושה גורמים עיקריים שמשפיעים על מידת הצלחתן של מכסות ייצוג מפלגתיות חוקיות ושל מכסות ייצוג מפלגתיות וולונטריות (Jalalai and Krook, 2010: 17-18; Krook, 2009: 39-56).

א. כללי המכסות והליכי מימושן. הן במכסות ייצוג חוקיות הן במכסות ייצוג וולונטריות יש חשיבות גדולה לכללים העוסקים במקום הנשים ברשימה או במחוזות החד-נציגיים. במקרים שבהם אין כללים ברורים הקובעים שנשים צריכות לאייש שיעור מסוים מקרב המקומות הריאליים – מקומות שהמפלגה זכתה בהן בבחירות הקודמות או שיש סיכוי סביר שתזכה בהן – ייתכן שנשים יידחקו למקומות לא ריאליים ברשימה או למחוזות חד-נציגיים שאין למפלגה סיכוי לנצח בהם, ובשל כך שיעור הנשים בפרלמנט לא יגדל. דוגמה מובהקת לכך היא קוסטה ריקה. בבחירות ב-1998 כבר הייתה בה בתוקף מכסה של 40%, אך כיוון שלא היו כללים בעניין הצבת הנשים ברשימה, שיעור הנשים בפרלמנט לאחר הבחירות עמד רק על 19%. ואולם ב-1999 פסק בית המשפט

שהחוק דורש גם שב-40% מהמקומות שבהם זכתה המפלגה בבחירות הקודמות יוצבו נשים. שיעור הנשים בפרלמנט בבחירות הבאות עלה בעקבות כך ל-35%, ובהמשך ל-39%. גם בבחירות במחוזות חד-נציגיים יכולה מפלגה לקבוע שנשים יוצבו במקומות ריאליים, למשל באמצעות שיטת הזוגיים או באמצעות השיטה שהנהיגה הלייבור בבריטניה, שעל פיה ב-50% מהמחוזות שבהן יש למפלגה סיכוי סביר לנצח ושלא מתמודד בהם חבר פרלמנט המכהן מטעמה, יורכבו "הרשימות הקצרות" מנשים בלבד. לעומת זאת בצרפת, שבה יש מכסה חוקית של 49%, המפלגות חופשיות להציב מועמדות במחוזות הבחירה כראות עיניהן, ולכן נפגעת האפקטיביות של המכסות.

כאשר מופעלות מכסות ייצוג מפלגתיות חוקיות יש חשיבות רבה גם לסנקציה המוטלת על מפלגה שאינה עומדות בכללים הקבועים בחוק. אם נאסר על מפלגה כזאת להתמודד בבחירות, צפוי שרובן המכריע של המפלגות יעמדו בכללים; לעומת זאת אם מוטל על המפלגה קנס כספי בלבד, ייתכן שיש מפלגות שיבחרו לשאת בקנס הכספי ולא להציב נשים בשיעור הנדרש מהן. ואכן, בצרפת מוטל קנס בלבד על מפלגה שאינה עומדת בכללי המכסות, ולא זו בלבד אלא שהמפלגות חופשיות, כאמור, להציב נשים כמועמדות במחוזות הבחירה לפי טעמן, ובשל כך השפעתן של המכסות (במבחן התוצאה) חלקית בלבד.

ב. התמיכה במכסות בקרב שחקנים שונים, כדוגמת אליטות מפלגתיות, בתי המשפט, התקשורת וארגוני נשים. תמיכתן של אליטות מפלגתיות חשובה במיוחד אם אין כללים ברורים בעניין הצבת הנשים ברשימה. בין שמדובר במכסות מפלגתיות חוקיות ובין שמדובר במכסות וולונטריות, בהיעדר כללים כאלה יכולים גורמים פנים-מפלגתיים להפעיל את השפעתם כדי לדחוק נשים למקומות לא ריאליים. בדומה, במכסות ייצוג מפלגתיות חוקיות שבהן מוטל קנס בלבד על מפלגות שאינן עומדות בכללים, אליטות מפלגתיות יכולות להביא לכך שהמפלגה תבחר לשאת בקנס הכספי ולא לעמוד בכללים. ההשפעה של אליטות מפלגתיות על הצלחת המכסות גם לאחר שאומצו מסבירה מדוע מפלגות שמאל (בייחוד פוסט-מטריאליסטיות) שאימצו מכסות וולונטריות יישמו אותן בהצלחה רבה יותר ממפלגות ימין שאימצו מכסות

דומות. האליטות הפוליטיות של מפלגות השמאל מחזיקות בתרבות פוליטית שוויונית יותר מהאליטות של מפלגות הימין ולכן תומכות יותר ביישום המכסות (Davidson-Schmich, 2006). כמו כן תמיכתם של בתי המשפט ושל הגופים המעין-שיפוטניים הפנים-מפלגתיים נחוצה כדי לאכוף את המכסות ולהטיל סנקציות על מי שמפר אותן. תמיכתם של התקשורת ושל ארגוני נשים נחוצה אף היא כדי ללחוץ על מפלגות ליישם את המכסות וכדי לחשוף מקרים שבהם הן לא יושמו.

ג. מאפיינים אלקטורליים נוספים. לפי ספרות המחקר, למכסות ייצוג יש סיכויים רבים יותר להעלות את שיעור הנשים בפרלמנט בשיטת בחירות יחסית ורשימתית ובמחוזות בחירה גדולים. יש לכך שתי סיבות: ראשית, תופעת ההידבקות נפוצה יותר בתנאים אלה, ולכן הנהגת מכסות ייצוג וולונטריות במפלגה אחת תגרור בסבירות גבוהה יותר את הנהגתן במפלגות נוספות; שנית, פוליטיקאים שמתמודדים במחוזות בחירה גדולים צפויים לתמוך במכסות יותר מפוליטיקאים שמתמודדים במחוזות בחירה קטנים (משום שהמחיר שהם צפויים לשלם בגינן קטן יותר), וכאמור תמיכתן של אליטות פוליטיות חשובה להצלחת המכסות.

נוסף על כך יש חשיבות לעוצמתו של הארגון הארצי של המפלגה מול המחוזות והמגזרים שבתוכה. במקרים רבים המחוזות והמגזרים צפויים להתנגד למכסות מחשש שיייצוג נשים יבוא על חשבון ייצוגם ויפגע באוטונומיה שלהם, ולכן ככל שיש לארגון המרכזי של המפלגה עוצמה רבה יותר מולם, כך הוא יכול לכפות את המכסות ביעילות רבה יותר.

3. מכסות ייצוג בישראל: סקירה היסטורית

מפלגות אחדות בישראל אימצו במרוצת השנים מכסות ייצוג וולונטריות. כמו כן הוגשו בכנסת כמה הצעות לאימוץ מכסות מפלגתיות חוקיות, אך עד כה הן לא התקבלו. סעיף זה יסקור בקצרה את ההיסטוריה של מכסות הייצוג לנשים בישראל ואת השפעתן.

מכסות ייצוג וולונטריות בישראל

מקום המדינה עד שנות השבעים. מכסות ייצוג וולונטריות פורמליות, כלומר מכסות הקבועות בחוקי המפלגות ובתקנוניהן, היו נדירות עד שנות השבעים. עם זאת גם בלא מכסות אלה הובטח בחלק מהמפלגות ייצוגן של נשים. שיטת בחירת המועמדים המקובלת עד סוף שנות השבעים במרבית המפלגות הייתה שיטת ועדת המינויים (נודעה גם בכינוי "ועדה מסדרת"), ורשימת המועמדים לכנסת נבחרה על ידי גוף קטן ולא נבחר של אליטה מפלגתית. הוועדה המסדרת יכלה אפוא – אם הייתה מעוניינת בכך – להבטיח שמגוון קבוצות בחברה, כמו גם נשים, ייוצגו ברשימת המועמדים לכנסת.

סוגיית הבטחת ייצוגן של נשים ליוותה את הליכי בחירת המועמדים בחלק מהמפלגות בישראל כבר מהבחירות הראשונות ב-1949 ואף עוד קודם לכן – בבחירות למוסדות היישוב. בתקופה זו, ולמעשה עד שנות התשעים, היא בלטה במיוחד בשני סוגי מפלגות: במפלגות סוציאליסטיות (מפא"י, מפ"ם, אחרות העבודה), שדגלו, לפחות במוצהר, בשוויון זכויות לנשים, ובמפלגות שבהן התארגנויות נשים פנים-מפלגתיות פעלו לשיפור ייצוג הנשים ברשימה, כמו במפא"י ובמפד"ל.

במפא"י ובמפ"ם היה נהוג שהוועדה המסדרת שומרת על ייצוג מינימלי של נשים ברשימה (בריכטה, 1977: 117, 132). במפ"ם הוצבה לרוב אישה אחת במקום ריאלי ברשימה לכנסת (ב-1949 נבחרו מטעמה שתי נשים), וכאשר אישה זו פרשה החליפה אותה אחרת. כך החליפה אמה תלמי את חנה למדן ב-1955, וחייקה גרוסמן החליפה את תלמי ב-1965. גם במפא"י קיבלו הנשים ייצוג מינימלי של 4-7 נציגות במקומות ריאליים ברשימת המועמדים לכנסת. הן לא הסתפקו בכך ומפעם לפעם תבעו, ללא הצלחה, שריון פורמלי של 25% – כך היה ב-1959 (שם: 117) וב-1973 (נקדימון, 1973). במפלגות הדתיות-לאומיות (מזרחי והפועל המזרחי ומ-1955 מפד"ל) לא הוצבו נשים בתחילה, ובעקבות כך בבחירות הראשונות התמודדו הנשים הדתיות-לאומיות באופן עצמאי במסגרת מפלגת נשים (ראו להלן). לקראת בחירות 1961 דרשו נשות המפלגה להציב אישה במקום ריאלי ברשימה (בריכטה, 1977: 160), וייתכן שבעקבות זה הוצבה טובה סנהדראי במקום ה-11 הריאלי, והיא אף נבחרה לכנסת. סנהדראי הוצבה

במקום ריאלי ונבחרה לכנסת גם בשתי מערכות הבחירות הבאות. גם בציונים הכלליים נאבקו על ייצוג נשים: שושנה פרסיץ הוצבה במקום ריאלי ונבחרה לכנסת ב-1949 וב-1951, אך ב-1955 היא הוצבה במקום השלישי רק לאחר שאיימה להתפטר אם לא יובטח לה מקום גבוה ברשימה, וב-1959 היא נדחקה למקום לא ריאלי למרות איומה ולמרות ניסיונו של יוסף רוקח לשריין לה מקום ריאלי (חרות, 1959).

דוגמה יוצאת דופן לשימוש במכסות פורמליות ב"רשימה קצרה" היה אפשר למצוא באחדות העבודה לקראת הבחירות לכנסת הרביעית (1959). לפי שיטת בחירת המועמדים, מרכז המפלגה בחר 100 איש לרשימה הקצרה, וועדת המינויים דירגה אותם. לפי הכלל שאומץ באותה מערכת בחירות, 20% מתוך 100 המועמדים שנבחרו על ידי המרכז היו חייבים להיות נשים (בריכטה, 1977: 133). בחרות שמרה הוועדה המסדרת על ייצוג מזערי לנשים – מקום אחד או שני מקומות ריאליים – ונראה שסוגיית ייצוגן לא תפסה מקום בולט בסדר היום בהליך בחירת המועמדים. כאשר התקיימו ב-1955, למשל, דיונים במרכז המפלגה על שילובם של מגזרים למיניהם ברשימה, כמו ספרדים, לא הוזכר הצורך בייצוג נשים כלל (חרות, 1955).

בתקופה זו פעלו בישראל "מפלגות נשים", כלומר מפלגות שמטרתן הראשית הייתה קידום מעמד הנשים ובאופן טבעי כל מועמדותיהן לכנסת היו נשים. שתי רשימות נשים התמודדו בבחירות של 1949: רשימת הפועלת והאישה הדתית, רשימה דתית-לאומית, אשר לא עברה את סף החסימה, ורשימת ויצ"ו, אשר זכתה במנדט אחד – הדוגמה היחידה עד כה למפלגת נשים שזכתה בייצוג בכנסת.

שנות השבעים והשמונים. מכסות וולונטריות פורמליות נעשו שכיחות מעט יותר החל בשנות השבעים, אם כי לעתים לא יושמו הכללים הנוגעים להן. כך או כך, היה מדובר במכסות נמוכות למדי. כמו במדינות צפון-מערב אירופה, המכסות אומצו בתחילה על ידי מפלגות שמאל – מפ"ם ומפלגת העבודה. ב-1973 הנהיגה מפ"ם כלל פורמלי הקובע כי מתוך שמונת המקומות הנחשבים ריאליים (ברשימת המערך המשותפת לה ולמפלגת העבודה) ישורייין מקום אחד לאישה. השריון התבצע בשיטת "השריון המינימלי": הוועדה המסדרת

המליצה לפני המרכז על מועמדים למקומות הריאליים, מהם לפחות אישה אחת (מתוך 4 המועמדים שייצגו את הקיבוץ הארצי); נשים התמודדו בצד גברים במרכז המפלגה, ורק אם לא נבחרה אישה למקום גבוה יותר היא הוקפצה לשמינייה הראשונה (מפ"ם, 1977). חייקה גרוסמן הייתה נציגת הנשים ברשימה עד שהוחלפה ב-1981 בידי אמירה סרטני – אם כי סרטני הוצבה בבחירות אלה במקום ה-8, ורק 7 מנציגי מפ"ם נבחרו לכנסת (מפ"ם, 1981). ב-1984 החליט מרכז המפלגה להציב שתי נשים במקומות ריאליים, גרוסמן וסרטני – ושתיהן נבחרו לכנסת. ב-1988 שוריין מקום לאישה באחד מארבעת המקומות הראשונים ברשימה, ואמירה סרטני הוצבה (בהמלצת הוועדה המסדרת) במקום ה-4 – אך המפלגה זכתה ב-3 מנדרטים בלבד (מפ"ם, 1988).

במפלגת העבודה הוחלט לפני הבחירות לכנסת התשיעית (1977) להבטיח ייצוג של 20% לנשים במוסדות המפלגה ומתוך חברי הכנסת של המפלגה (דבר, 1977). בהתאם לכך הוחלט לשריין לנשים כמעט 20% מ-50 המקומות הראשונים ברשימה (לאחר יושב הראש), שנחשבו ריאליים (מפלגת העבודה הישראלית, 1977). השיטה פעלה כך: ארגון הנשים במפלגה מסר לוועדה המסדרת רשימה של 20 נשים, והוועדה הייתה אמורה לשבץ 10 מתוכן ב-50 המקומות הראשונים (כנרתי, 1977). בסופו של דבר הוצבו 9 נשים ב-50 המקומות הראשונים, אך משום שמרביתן הוצבו במקומות נמוכים למדי, רק 3 מהן נכנסו לכנסת. בשתי מערכות הבחירות הבאות הוקפא הכלל המבטיח שריון לנשים (Goldberg and Hoffman, 1983: 66). בתגובה איימו נשות מפלגת העבודה לעתור לכג"ץ בגין הפרת כללי השריון ותבעו שבכל מקום חמישי ברשימה תוצב אישה (כנרתי, 1984). גם ב-1988 המשיכה המפלגה להקפיא את הכלל המבטיח שריון של 20% לנשים (וייס, 1992), אך בבחירות אלה – אולי משום שמרכז המפלגה החליף בהן באופן סופי את הוועדה המסדרת, כך שללא שריון לא היה אפשר להבטיח את ייצוג הנשים ברשימה – שריינה המפלגה 9% מ"הרשימה הקצרה" לנשים. השיטה פעלה כך: המרכז דירג רשימה קצרה של 64 מועמדים שנבחרו קודם לכן מתוך רשימת מועמדים רחבה יותר. מתוך ה-64 – 29 נבחרו על ידי המרכז, 23 על ידי המחוזות, והשאר היו בכירי המפלגה ומשוריינים אחרים. מתוך 29 המועמדים שנבחרו במרכז נקבע ש-5 יהיו נשים; מתוך המועמדים

שנבחרו במחוזות – 4 מועמדים נבחרו על ידי התק"ם, ונקבע שאחת מהם תהיה אישה. בסך הכול שוריינו מקומות ל-6 נשים מתוך 64 מועמדים (מפלגת העבודה, 1988). גם במקרה זה נעשה שימוש בשיטת השריון המינימלי. בסופו של דבר נבחרה שרה אלספקטור במקום ה-31 במרכז, אך כיוון שלא היו מספיק נשים ב"רשימה הקצרה" היא הוקפצה למקום ה-29 (מפלגת העבודה, 1988א). ואולם היא דורגה במקום ה-53 ברשימה לכנסת ולא כיהנה בה.

בשונה ממפ"ם וממפלגת העבודה, המפד"ל לא אימצה מכסות ייצוג פורמליות, ונשות המפלגה המשיכו להיאבק על מקומן בכל מערכת בחירות. לקראת הבחירות של 1973 הוצבה טובה סנהדראי במקום ה-13 הלא ריאלי. בתגובה דרשו נשות המפד"ל שיובטח להן כי שרי המפד"ל יתפטרו לאחר מינוים כך שתתאפשר כניסתה של סנהדראי לכנסת ואף איימו להתמודד ברשימה עצמאית אם ייענו בשלילה (נקדימון, 1973א). הן אכן נענו בשלילה, אך לא התמודדו באופן עצמאי. בבחירות 1977 ו-1981 הוצבה שרה שטרן-קטן במקום ריאלי, אולם רק ב-1977 נבחרה לכנסת משום שבבחירות של 1981 המפלגה נחלשה מאוד. לאחר מכן לא הוצבה אישה במקום ריאלי ברשימת המפד"ל תקופה ארוכה.

בחרות (ולאחר מכן בליכוד) המשיכו הנשים, ללא שריון פורמלי, לקבל ייצוג מזערי של עד שני מקומות ריאליים, אולם סוגיית ייצוג הנשים החלה לתפוס בהדרגה מקום בולט יותר בסדר היום של הליכי בחירת המועמדים של המפלגה. לפני הבחירות לכנסת השמינית (1973) הסוגיה רק הוזכרה בעקיפין, כנושא שיש לדון בו בהזדמנות אחרת (חרות, 1973). בבחירות שלאחר מכן הוצע לשריין מקום לנשים ברשימה מחשש שייצוג הנשים ייפגע בעקבות המעבר לבחירת מועמדים במרכז המפלגה (במקום בוועדה מסדרת), אך ההצעה כלל לא נידונה (חרות, 1977). לפני בחירת המועמדים לכנסת ה-11 (1984) הציע חבר הכנסת חיים קורפו לשריין מקום לאישה באחת משתי השביעיות הראשונות (ברזילי, 1984), ולאחריהן הצהיר יושב ראש התנועה יצחק שמיר ששיטת הבחירות הפנימיות תשונה כך שתבטיח ייצוג של קבוצות שונות ובהן נשים (מלמן, 1984). לקראת בחירת המועמדים לכנסת ה-12 (1988) ניסו נשות התנועה וחברות הכנסת של המפלגה לפעול למען שריון מקומות

לנשים ברשימה (קרמרמן, 1988), וב-1991 הן אף הניפו שלטים בעניין זה בכינוס מרכז הליכוד (בלומנטל, 1991). עם זאת המפלגה טרם אימצה מכסות בתקופה זו.

גם ברצ' לא אימצו מכסות. בתחילה לא היה בכך צורך – שולמית אלוני הקימה את המפלגה לפני הבחירות של 1973, ובבחירות הללו ובאלה שלאחריהן הוצבה אישה נוספת במקום השלישי ברשימה (ב-1973 נבחרה אישה זו לכנסת, אך לא ב-1977). מאז הידרדר מקומה של האישה השנייה במפלגה: מקום רביעי בשנת 1981, מקום חמישי בשנת 1984 ומקום שביעי בשנת 1988, ובכל מערכות הבחירות האלה לא נכנסה לכנסת אישה נוספת מלבד אלוני. לבסוף, בבחירות ב-1977 התמודדה מפלגת נשים (בראשות מרשה פרידמן, לשעבר חברת כנסת מטעם רצ), אך היא לא עברה את סף החסימה.

הוועדה למעמד האישה, שהוקמה לפי החלטת ממשלה ועסקה במגוון סוגיות הנוגעות למעמד הנשים בישראל, המליצה במסקנותיה מ-1978 כי "המפלגות תבטחנה ייצוג לנשים ברשימותיהן ותיחדנה לפחות 25% מן המקומות הריאליים ברשימות המועמדים לנשים" (הוועדה למעמד האישה, 1978: 319). הוועדה ראתה בכך פתרון זמני בלבד, עד שיחול שיפור בייצוג של נשים בפוליטיקה ובעמדות הציבור.

משנות התשעים ועד היום. בתקופה זו הפכו מכסות הייצוג לנשים למנגנון מקובל במפלגות רבות. ספרות המחקר קושרת את התופעה למעבר משיטות בלעדיות (אקסקלוסיביות) לבחירת מועמדים לשיטות כוללניות. מפלגות אימצו מכסות ייצוג כדרך לשמור על הייצוגיות גם כשהליך בחירת המועמדים יצא משליטת ההנהגה ועבר להכרעת צירים או מתפקדים (Rahat, 2009). לוח 18 מציג את המכסות שאימצו מפלגות החל בבחירות לכנסת ה-13 (1992) ועד לבחירות לכנסת ה-19 (2013). כל המפלגות המוצגות בלוח השתמשו בשיטת השריון המינימלי להבטחת ייצוגן של נשים.

כפי שאפשר לראות בלוח, הנהגת המכסות היא תהליך הדרגתי ומתמשך, ובמרוצת השנים התרבו המפלגות שאימצו אותן. מלבד מפלגות השמאל הציוני, שהנהיגו מכסות גם בעבר, בתקופה זו אימצו מכסות גם מפלגות בימין ובימין הדתי, במרכז ובמפלגות הערביות.

	-	1 (נאדיה חילו)	15, 12, 9, 5	20	העבודה	2006
"רשימה קצרה": ועידת המפלגה בחרה 20 מועמדים ודירגה אותם בהמשך: 8 מקומות שוריינו לכל מין. גבר אחד הוקפץ ל"רשימה הקצרה".	1 עם התפטרות ח"כ מכהן (צביה גרינפלד)	מקומות 3 ו-5 בכל חמישיה, אחרי יושב ראש המפלגה.	40	מרץ	2006	
מועמדת ותיקה שנבחרה עד וכולל המקום ה-20 לא גרעה מהשריון.	1 (לימור לבנת)	34, 29, 24, 20, 10	12.5	הליכוד	2006	
	-	-	5	מפד"ל	2006	
"רשימה קצרה": ועידת המפלגה בחרה 20 מועמדים ודירגה אותם: 8 מקומות שוריינו לכל מין. בסופו של דבר היו ב"רשימה הקצרה" רק 5 נשים, כנראה בגלל מחסור במתמודדות.	-	19, 14, 9, 5	20	העבודה	2009	
מועמדת ותיקה שנבחרה עד וכולל המקום ה-20 לא גרעה מהשריון.	1 (מירי רגב)	מקומות 3 ו-5 בכל חמישיה אחרי יושב ראש המפלגה.	40	מרץ	2009	
השריון חל רק על מי שנבחרה להתמודד במגזר הנשים.	2 (רחל אדטו, אורית זוארץ)	34, 29, 24, 20, 10	10	הליכוד	2009	
בשל השריון, לא הייתה כלל התמודדות על המקום השלישי. אין לדעת אם זועבי הייתה נבחרת ללא השריון.	2 (מירי רזין, תמר זנדברג)	28, 22	7	קדימה	2009	
	-	אישה מתוך כל 3 מועמדים	33	בכ"ד	2009	
	-	מקומות 3 ו-5 בכל חמישיה אחרי יושב ראש המפלגה.	40	מרץ	2013	
	-	4 (וכן 8)	20	בית יהודי	2013	
למקומות 29, 24 ו-34 לא הוקפץ מועמדת ותיקה.	-	34, 29, 24, 20, 10 (וכן 34)	13.5	הליכוד	2013	
	1 (מירל בירן)	14, 9, 5 (24, 19, 10)	20	העבודה	2013	
	-	אישה מתוך כל 3 מועמדים	33	בכ"ד	2013	

לוח 18 מכסות ייצוג וולונטריות במפלגות שנבחרו לכנסת, 1992-2013

הערות	נשים שנבחרו לכנסת בזכות המכסה****	מקום***	שיעור הנשים במקומות ריאליים (%)**	מפלגה*
	1 (יעל ד"ין)	37, 27, 18, 9	10	העבודה 1992
מקומות 40 ו-44 יועדו לנשים מהמחוזות, אם עד מקומות אלה לא נבחרו מהם נשים.	1 (יעל ד"ין)	44, 40, 37, 27, 18, 9	13	העבודה 1996
כל מפלגה בחרה 'דשימה קצרה' לפנל שבו השתתפו חברי המפלגה. ברצ ובמפ"ם שריינו מקומות לנשים: 4 מתוך 15 ו-3 מתוך 10, בהתאמה. בכל מפלגה הוקצאה אישה אחת ל"דשימה הקצרה" בזכות השריון.	-	3 נשים עד מקום 13	20	מרצ 1996
-	-	(וכן 36) 33, 23, 13	9	הליכוד 1996
-	1 (יעל ד"ין) + עם התפטרות ח"כ מכהן (קולט אביטל)	35, 30, 26, 20, 14, 9 (וכן 45, 39)	17	העבודה 1999
חברי ועידת מרצ התבקשו לסמן 12 שמות, מתוכם לפחות 2 מכל מין.	-	אישה עד מקום 5, 3 נשים עד מקום 10 (וכן 5 נשים עד מקום 15)	30	מרצ 1999
-	1 (ציפי לבני)	35, 30, 20, 10 (וכן 40)	11	הליכוד 1999
-	-	8	11	מפד"ל 1999
-	-	30, 26, 15, 10	13	העבודה 2003
חברי ועידת מרצ התבקשו לסמן 12 שמות, מתוכם לפחות 2 מכל מין.	-	אישה עד מקום 3, 5 נשים עד מקום 12	30	מרצ 2003
מועמדות ותיקות נשתייבו בעבר בכנסת או בממשלה) לא גרעו מהשריון.	2 (ענבל גבריאלי, לאה נס) + עם התפטרות ח"כ מכהן (פנינה רוזנבלום)	21, 11 (וכן 41, 36, 31)	10	הליכוד 2003
-	1 (גילה פינקשלטיין)	5	20	מפד"ל 2003

* הלוח מציג רק מפלגות שנציגיהן נבחרו לכנסת וששריינו לנשים מקומות ריאליים ברשימתן לכנסת.
 ** שיעור נשים מינימלי במקומות ריאליים ברשימת המפלגה, כפי שקובעות המכסות המופיעות בתקנון בחירת המועמדים של כל מפלגה. מקומות ריאליים מוגדרים כמספר המנדטים שבהם זכתה בבחירות הקודמות הרשימה שבמסגרתה התמודדה המפלגה (גם אם מדובר ברשימה שמרכבת מיותר ממפלגה אחת), מעוגלים כלפי מעלה לכפולה הקרובה ביותר של 5.
 *** מקום מינימלי של הנשים ברשימת המפלגה, כפי שנקבע בתקנון בחירת המועמדים של כל מפלגה. בחלק מהמקרים הוצבו הנשים בסופו של דבר במקום נמוך יותר, בשל שריון מקומות לחברי מפלגות אחרות שהצטרפו לרשימה. אין התייחסות להצבת נשים במקומות לא ריאליים לחלוטין (למשל מקום 100).

**** הרשימה אינה כוללת נשים שהוקצו במעלה הרשימה ונבחרו לכנסת אבל היו נבחרות גם ללא ההקפצה.

מקור: מפלגת העבודה, 1992, 1992; א; הליכוד, 1996; מפלגת העבודה, 1996; מ"ם, 1996, 1996; א; רצ, 1996; הליכוד, 1998, 1999; רהט ושר"הדר, 1998; העבודה, 1999; מעריב, 1999; הפורום לשוויון בין המינים, 1999; מרצ, 1999; שרגא, 1999; הארץ, 2002; הליכוד, 2002; המפד"ל, 2002; העבודה, 2002, 2002; א; מרצ, 2002, 2002; א; שרגא, 2002; הליכוד, 2005, 2006; מרצ-יחד, 2005; כתבי הרג מעריב, 2006; מפלגת העבודה, 2006; מרצ-יחד, 2006; נענע, 2006; רופא-אופיר ווייס, 2006; אתר קדימה, 2008; הליכוד, 2008, 2008; א; יאללה קדימה, 2008; מפלגת העבודה, 2008; מרצ-יחד, 2008, 2008; א; רופא-אופיר, 2008; רהט, 2010; הבית היהודי-המפד"ל החדשה, 2012; הליכוד, 2012, 2012, 2012; א, 2012; ב; העבודה, 2012, 2012; א; מרצ, 2012, 2012; א, 2012; ניר, 2012; קמפינסקי, 2012.

במבט היסטורי אפשר לראות שבהתאם לטענה המופיעה בספרות המחקר ולמקובל בעולם, המכסות אומצו בד בבד עם המעבר לשיטות בחירת מועמדים כוללניות יותר, דהיינו פריימריז (מפלגת העבודה בשנת 1992, ליכוד ומרצ בשנת 1996, קדימה בשנת 2009); הן החלו, ככלל, במפלגות שמאל והתפשטו למפלגות מרכז וימין, אם כי עד היום הן נפוצות יותר וגבוהות יותר בקרב מפלגות שמאל. אפשר לטעון כי גם לתופעת ההידבקות, שבמסגרתה מפלגות מאמצות מכסות בעקבות מפלגות אחרות, הייתה השפעה מסוימת, למשל על אימוץ מכסות בליכוד ובמרצ ב-1996. במרוצת השנים הפכו המכסות לגבוהות יותר, בעיקר במפלגות השמאל – במפלגת העבודה, שבה הם התייצבו על 20%, במרצ, שבה הם התייצבו על 40%, ובבל"ד, שבה הונהגו בבחירות 2009 ו-2013 מכסות של 33%. עם זאת במבט השוואתי מכסות הייצוג שאימצו המפלגות בישראל (מלבד מרצ ובל"ד) עדיין נמוכות מהמקובל במדינות מערביות.

נוסף על המפלגות המופיעות בלוח גם מפלגות אחרות אימצו מכסות ייצוג וולונטריות. בחד"ש נשמעו כבר ב-1992 קריאות לשריון מקום ברשימה לנשים (רוחאנה, שחאדה וסבעא-ח'ורי, 2010: 159), ומ-1999 משוריינים להן שלושה מקומות בעשירייה הראשונה. עם זאת לשריון זה אין השפעה מעשית על בחירת נשים לכנסת, משום שלא נקבע כי חובה להציב נשים במקומות

ריאליים. ואכן ב-1999 הוצבה רק תמר גוז'נסקי במקום ריאלי (ונבחרה), וב-2003 הוצבה אישה במקום ספק ריאלי (ולא נבחרה), אולם מאז לא הוצבה אישה במקום ריאלי מובהק. לקראת בחירות 2013 גברו הקריאות בחד"ש ובמק"י (המפלגה העיקרית שמרכיבה את חד"ש) לשריין מקום ריאלי לאישה, ומועצת חד"ש אף החליטה לפעול למען כהונת אישה מטעם חד"ש בכנסת הקרובה (המפלגה הקומוניסטית הישראלית, 2012). בסופו של דבר דחתה ועידת חד"ש את ההצעה לשריין מקום ריאלי לאישה (שעלאן, 2012). ואכן, אם כי גם הפעם הוצבו 3 נשים בעשירייה הראשונה, כולן הוצבו במקומות לא ריאליים (או ספק ריאליים): 5, 8, 10 (המפלגה הקומוניסטית הישראלית, 2012א). שני המועמדים הראשונים ברשימת המפלגה הצהירו, בין היתר כדי לרצות את מי שדרשו שריון, כי יתפטרו מהכנסת לאחר שנתיים, וכך צפויה להיכנס לכנסת המועמדת החמישית ברשימה (שם).

גם מפלגות שלא עברו את סף החסימה אימצו מכסות ייצוג רשמיות. במפלגת הדרך השלישית נקבע ב-1999 שלפחות אישה אחת תוצב עד המקום ה-5, אך מרים דוד נבחרה בבחירות שנערכו במועצת המפלגה למקום ה-5 ללא צורך בשריון (הדרך השלישית, 1999, 1999א). קודם לכן, ב-1996, לא אומצו מכסות – מעין ועדה מסדרת החליטה למקם את אמירה פרלוב במקום ה-7, וגם לאחר הבחירות במרכז היא נותרה במקום זה ולא נבחרה לכנסת (גולן, 1996, 1996א). לקראת בחירות 2009 שריינה התנועה הירוקה לנשים את מקומות 3, 5 ו-9 לכל הפחות (התנועה הירוקה, 2008), ובסופו של דבר קודמה לפחות אישה אחת – איריס האן נבחרה במקום ה-4 וקודמה ל-3 – אם כי כל הנשים נדחקו לאחור ברשימה המשותפת עם מימד (סופר, 2008). לקראת בחירות 2013 נקבע שבמפלגה יכהנו שני אנשים, גבר ואישה, כיושב ראש משותף, והם יעמדו בראש הרשימה. בפריימריז שנערכו נבחרו נשים, ללא צורך בשריון, למקומות 2, 3, 4 ו-6 (התנועה הירוקה, 2012, 2012א), אם כי בסופו של דבר לא התמודדה המפלגה באופן עצמאי. מפלגת הירוקים משלבת בין מינוי המועמדים בידי יושב ראש המפלגה (בהמלצת "משאל חברים") לבין מכסות גבוהות של 40% לכל אחד מהמינים בכל חמישייה ברשימה (לאחר יושב הראש). המפלגה, שמעולם לא עברה את סף החסימה, אכן יישמה כללים אלה (לפחות בחמישייה הראשונה) בבחירות של 1999, 2003 ו-2006, אך בבחירות של 2009 הוצבה רק אישה אחת

בחמישייה שאחרי יושב הראש (במקום ה-3 ברשימה) (תקנון מפלגת הירוקים, לאיכות הסביבה והחיים בישראל: סעיפים 661, 761), ובבחירות 2013 לא הוצבה אישה במקומות אלה כלל. ראוי לציין גם את ארץ חדשה, אשר בבחירות 2013 השתמשה בשיטת הריצ'רץ' והציבה לסירוגין גבר ואישה ברשימתה (המועמדים עצמם נבחרו בידי מנהיגי המפלגה).

כמו בעבר, במפלגות שמשמשות בשיטה של מינוי רשימת המועמדים לכנסת (גם אם לאחר אישור רשמי של המרכז או גוף דומה) יכול הגוף הממנה, לרוב מנהיג המפלגה או ועדה מסדרת, למנות נשים כרצונו. ישראל ביתנו היא הדוגמה המובהקת: ברוב מערכות הבחירות שבהן התמודדה המפלגה (למזן 1999) הוצבה האישה הראשונה במקום ה-5, אך במקומות נמוכים יותר שיעור הנשים היה גבוה למדי. בעקבות זה לא נבחרה מטעמה ב-1999 וב-2003, כשהמפלגה יוצגה על ידי 3 ו-4 נבחרים (בהתאמה), שום אישה לכנסת; אך ב-2006 וב-2009, עם הצלחת המפלגה, נבחרו לכנסת מטעמה 3 ו-5 נשים (בהתאמה). לקראת בחירות 2013 הוצבה האישה הראשונה במקום ה-4, וכמו בבחירות הקודמות הוצבו 5 נשים ב-15 המקומות הראשונים. בסופו של דבר נבחרו לכנסת מטעם המפלגה 11 חברים, מתוכם 3 נשים. גם במפלגת עם אחד דאג עמיר פרץ לייצוג נשים בצמרת הרשימה בבחירות של 2003 (בניגוד ל-1999, אז לא הוצבה אישה במקום ריאלי) – אישה במקום ה-2 (נבחרה לכנסת) וה-5 (לא נבחרה). במפלגת יש עתיד הוצבו לקראת הבחירות לכנסת ה-19 לא פחות מ-4 נשים בעשרת המקומות הראשונים ברשימה, שבהם הייתה צפויה לזכות לפי הסקרים בעת הצגת הרשימה (3, 7, 9, 10). בסופו של דבר זכתה המפלגה ב-19 מנדטים, מתוכם 8 נשים. לעומת זאת הוועדה המסדרת של קדימה מיקמה בבחירות 2013 את האישה הראשונה ברשימה לכנסת ה-19 רק במקום ה-5, שנחשב לפי הסקרים ללא ריאלי (לאחר פרישתו של זאב בילסקי היא קודמה למקום 4 ברשימה) (יאללה קדימה, 2012). לקראת אותן בחירות הוצבה האישה הראשונה ברשימה התנועה לאחר ציפי לבני רק במקום ה-9, הלא בהכרח ריאלי לפי הסקרים – והיא אכן לא נבחרה לכנסת. לבסוף, גם בתקופה זו התמודדה מפלגת נשים. ב-1992 התמודדה בבחירות הרשימה מפלגת נשים, שהגבר הראשון הוצב בה במקום ה-9. רשימה זו לא עברה את סף החסימה.

אשר לתרומתן במספרים של המכסות לייצוג נשים בכנסת בתקופה זו, מדובר בתרומה צנועה למדי. אמנם עד בחירות 2009 הלכה תרומה זו וגדלה, אך גידול זה נבלם בבחירות 2013. ב־1992 וב־1996 נבחרה בזכות המכסות חברת כנסת אחת, ואילו ב־2009 נבחרו בזכותן 4 חברות כנסת (בהנחה שחנין זועבי לא הייתה נבחרת ללא המכסות) וב־2013 – 3 חברות כנסות. גם תרומתן היחסית של המכסות לייצוג הנשים בכנסת עלתה בהדרגה ונבלמה בבחירות 2013. ב־1992 היו המכסות אחראיות לכ־9% מהנשים שנבחרו לכנסת בעת היבחרה, ב־2009 ל־19% מהן וב־2013 ל־11%. בסיכומו של דבר ניכרת עד 2009 עלייה הדרגתית בתרומתן של המכסות לייצוג הנשים בכנסת, אך עדיין מדובר בתרומה קטנה מדי. את הבלימה בתרומתן של המכסות בבחירות 2013 אפשר לייחס לשתי התפתחויות: ראשית, גדל השימוש בשיטות בחירת מועמדים בלעדיות, שבמסגרתן אפשר כאמור להבטיח את ייצוג הנשים ברשימה גם ללא שימוש במכסות רשמיות; 8 חברות הכנסת מטעם רשימת יש עתיד (כ־42% מחברי הסיעה), שנבחרו לרשימה בידי יאיר לפיד ללא שימוש במכסות, הן דוגמה מובהקת לכך. שנית, במפלגות רבות שאימצו מכסות לא נעשה בהן בסופו של דבר שימוש, משום שנשים נבחרו גם בלעדית, אם בבחירות שנערכו במרכז המפלגה ואם בקרב כלל החברים, למקומות המינימליים המוקצים להן. הכוונה למפלגות הליכוד, הבית היהודי ובל"ד.

ואולם המשמעות של מספרים אלו אינה שהמכסות השיגו את מטרתן. אמנם שיעור הנשים בכנסת עומד על שיא של 22.5%, אך מדובר עדיין בשיעור נמוך, ויש בכוחן של מכסות לתרום להעלאתו. ראשית, נבחן את המפלגות שהשתמשו בבחירות 2013 בשיטות בחירת מועמדים דמוקרטיות. במפלגות הליכוד, הבית היהודי ואפילו במפלגת העבודה המכסות עדיין נמוכות, וגם ייצוג הנשים בקרב חברי הכנסת שלהן נמוך למדי. ייתכן בהחלט שכדי להעלות את ייצוג הנשים במפלגות אלה עליהן לאמץ מכסות וולונטריות גבוהות יותר. מפלגה נוספת שמשתמשת בשיטת בחירת מועמדים דמוקרטית, ולפיכך יכולה לאמץ מכסות ייצוג וולונטריות, היא מק"י (או חד"ש), אשר היום (בכנסת ה־19) לא מכהנות נשים מטעמה בכנסת כלל. אשר למרצ, אמנם היא אינה צריכה להעלות את גובה המכסות (40%), אך כיוון ש־2 מתוך 3 חברות הכנסת מטעמה נבחרו בזכותן – גם לא מומלץ לה לבטלן (המלצה הנוגעת למכסות

ייצוג מפלגתיות וולונטריות תופיע בפרק הבא). במפלגות לא מעטות שעושות שימוש בשיטות בחירת מועמדים בלעדיות, בעיקר חרדיות וערביות, אין כלל ייצוג לנשים – בבחירות 2013 היו אלה אגודת ישראל, דגל התורה, ש"ס, תע"ל, מד"ע (סיעת רע"מ) וכן קדימה, שבעבר כיהנו מטעמה חברות כנסת. לנוכח עברן והתרבות הפוליטית שלהן לא סביר להניח שמפלגות אלה (מלבד קדימה) יאמצו מכסות ייצוג וולונטריות לנשים, ולכן ייתכן שהדרך היחידה לעודד אותן לשלב נשים ברשימתן היא לאמץ מכסות ייצוג מפלגתיות חוקיות. גם במפלגות אחרות שמשמשות בשיטות אלה ייצוג הנשים נמוך למדי: בסיעת התנועה הוא עומד על 17%, ואפילו בישראל ביתנו הוא ירד ל-27%. אימוץ מכסות ייצוג מפלגתיות חוקיות צפוי להשפיע במיוחד על מפלגות אלה, אשר תרבותן הפוליטית שוויונית יותר, ולכן הן צפויות לנסות לעמוד בכללי המכסות גם אם הן יכללו רק תגמול כספי (גם המלצה הנוגעת לסוג זה של מכסות תופיע בפרק הבא).

מניתוח הבחירות האחרונות עולה אפוא שלשתי מפלגות בלבד אין צורך במכסות: אחת היא בל"ד, המציגה שיעור נשים סביר בהחלט של 33%, שהושג ללא היעזרות במכסות (שגם הן בגובה 33%). אימוץ מכסות גבוהות יותר של 40% אמנם רצוי, אך חסר משמעות למפלגה שמעולם לא זכתה ביותר מ-3 מנדטים. עם זאת ייתכן שבעתיד תזדקק מפלגה זו למכסות, משום שאין לדעת אם אישה אחרת מלבד חנין זועבי הדומיננטית תצליח להיבחר למקום ריאלי ברשימה ללא מכסות. האחרת היא מפלגת יש עתיד, שייצוג הנשים גבוה בה למדי בזכות שיטת בחירת המועמדים הבלעדית. שימוש יעיל במכסות ייצוג לנשים הכרחי אפוא להעלאת שיעור הנשים הנמוך בכנסת ואף לשמירה על רמתו העכשווית.

הצעות חוק לאימוץ מכסות מפלגתיות חוקיות

בשני העשורים האחרונים הונחו על שולחן הכנסת יותר מ-20 הצעות חוק פרטיות לאימוץ מכסות ייצוג מפלגתיות חוקיות. אפשר לחלק את ההצעות שהוגשו לשני סוגים עיקריים: (1) הצעות שביקשו לפסול רשימות מועמדים שאין בהן ייצוג מינימלי של כל מין; (2) הצעות שביקשו לתגמל כספית רשימות או סיעות שייצוג הנשים בהן גבוה באופן יחסי.

1. פסילת רשימות שלא עומדות במכסות. הצעות אלה ביקשו לקבוע כי ייפסלו רשימות לכנסת שלא יכללו שיעור מינימלי כלשהו של מועמדים מכל מין או לא יעמדו בכללים באשר למקום המועמדים מכל מין ברשימה. הצעות אלה דומות למכסות החוקיות הנהוגות היום במדינות כגון בלגיה, ספרד, פולין, סלובניה וקוסטה ריקה. ככלל, ההצעות שעלו בשנות התשעים היו מתונות, ורובן עסקו רק בשיעור המועמדים מכל מין ברשימה ולא במקומם. הצעה מ-1994, למשל, תבעה שבכל רשימה שיש בה לפחות 4 מועמדים יהיה ייצוג של לפחות 25% לבני כל מין, אך כללה הסתייגות שמפלגות שיצהירו לפני רשם המפלגות שכלל זה סותר את מצען יוכלו להתמודד בבחירות (הצעת חוק המפלגות ותיקון: הבטחת ייצוג), התשנ"ה-1994). הצעות נוספות תבעו שבכל רשימה יהיה ייצוג של לפחות 33% מכל מין.³¹ הצעה אחרת מ-1997 מספקת דוגמה הפוכה – עיקרה הצבת הנשים במקום גבוה ברשימה ולא קביעת שיעורן. לפי הצעה זו רשימה שמספר מועמדיה הוא יותר מ-5 תחויב להציג לפחות מועמד אחד מכל מין בארבעת המקומות הראשונים ברשימה.³²

הצעות החוק שהונחו על שולחן הכנסת החל בשנת 2000 היו מקיפות ותובעניות יותר. ראשית, ההצעות עסקו הן בשיעור הנשים ברשימה הן במיקומן; שנית, הן דרשו שיעור גבוה יותר של נשים ברשימה. חלק ניכר מההצעות דרשו שכל רשימה תכלול לפחות 40% מכל מין – 2 בכל חמישייה.³³ הצעה אחרת הציבה דרישה דומה, אך התירה למפלגה לחרוג ממנה אם הצהירה בכתב שהשוויון בין המינים מנוגד לתפיסת עולמה (הצעת חוק המפלגות ותיקון: הבטחת ייצוג), התשס"ב-2001א). הצעות אחרות דרשו שיעור נמוך יותר – 30%

31 הצעת חוק המפלגות (תיקון: הבטחת ייצוג לשני המינים), התשנ"ה-1994א; הצעת חוק המפלגות (תיקון: הבטחת ייצוג לשני המינים), התשנ"ו-1996; הצעת חוק המפלגות (תיקון: הבטחת ייצוג לשני המינים), התשנ"ט-1999.

32 הצעת חוק המפלגות (תיקון: הבטחת ייצוג), התשנ"ח-1997. ראו גם הצעת חוק המפלגות (תיקון: הבטחת ייצוג), התשנ"ט-1999.

33 הצעת חוק המפלגות (תיקון: הבטחת ייצוג), התשס"ב-2001; הצעת חוק המפלגות (תיקון: הבטחת ייצוג), התשס"ג-2003; הצעת חוק המפלגות (תיקון: הבטחת ייצוג), התשס"ח-2007; הצעת חוק המפלגות (תיקון: הבטחת ייצוג), התשס"ח-2008.

מכל מין, שיתבטא בהצבת 3 מועמדים מכל מין בכל עשירייה ואחד מכל מין בכל חמישייה.³⁴

2. תגמול כספי לרשימות וסיעות שעומדות במכסות. הצעות מעין אלה הונחו לראשונה על שולחן הכנסת בשנת 2002. בניגוד לסוג הקודם הן לא עסקו באופן כללי בייצוג של כל מין, אלא ספציפית בייצוג נשים, מאחר שביקשו לתגמול רק על בחירת נשים לכהונה בסיעה. חשוב לציין שבדומה למדינות אחרות, גם בישראל יש שני מנגנונים נפרדים למימון מפלגות – מימון הוצאות שוטפות ומימון הוצאות בחירות – ורוב ההצעות נגעו רק למנגנון השני.

בהצעות הראשונות שהוגשו נקבעה הזכאות לתגמול בגין הוצאות בחירות לפי הרכב רשימת המועמדים, וכדי לזכות בו נדרשו הרשימות לעמוד בשיעור מינימלי של נשים ובכללים הנוגעים למיקומן ברשימה; ואולם גובה התגמול נקבע לפי הרכב הסיעה – עבור כל מועמדת שנבחרה לכנסת הוצע שהסיעה תקבל תוספת של יחידת מימון אחת או שתיים למימון הוצאות הבחירות שלה. רוב ההצעות דרשו כי שתי נשים יוצבו בכל שישית מועמדים, כלומר מכסה בגובה של 35.33%³⁵ הצעה נוספת דרשה הצבת שתי נשים בכל חמישייה, כלומר 36.40%³⁶

הצעות מאוחרות יותר עסקו אך ורק בהרכב הסיעה שנבחרה לכנסת. לפי רוב ההצעות, סיעה בכנסת נכנסת תהיה זכאית לתוספת למימון הוצאות הבחירות שלה אם היא תכלול לפחות 30% נשים, ללא קשר להרכב רשימת המועמדים ולמקום הנשים בה. גם לפי הצעות אלה, עבור כל מועמדת שנבחרה תקבל הסיעה תוספת למימון הוצאות הבחירות, אם כי גובהה כאן היה חצי יחידת

34 הצעת חוק הבחירות לכנסת ולמשלה (תיקון: ייצוג הולם לשני המינים), (התשס"א-2001). הצעה דומה אחרת דרשה שיעור של 33%, באמצעות אישה בכל שלישייה (הצעת חוק הבחירות לכנסת (תיקון: ייצוג הולם לנשים בבחירות לכנסת), התשע"ב-2012.

35 הצעת חוק מימון מפלגות (תיקון: עידוד ייצוג לשני המינים), התשס"ב-2002; הצעת חוק מימון מפלגות (תיקון: עידוד ייצוג לשני המינים), התשס"ג-2003; הצעת חוק מימון מפלגות (תיקון: עידוד ייצוג לשני המינים), התשס"ג-2003א; הצעת חוק מימון מפלגות (תיקון: עידוד ייצוג לשני המינים), התשס"ג-2003ב.

36 הצעת חוק מימון מפלגות (תיקון: עידוד ייצוג לשני המינים), התשס"ד-2004.

מימון לכל מועמדת שנבחרה.³⁷ מעניין שגם הממשלה ביקשה לקדם הצעת חוק דומה. בשנת 2002 המליצה ועדת השרים לקידום מעמד האישה לממשלה לקדם חוק שיגדיל את מימון המפלגות (ללא פירוט באיזה סוג מימון מדובר) של סיעות שיש בהן יותר מ-30% נשים והסמיכה את שר המשפטים מאיר שטרית לנסח הצעת חוק מתאימה (בן דוד, 2005; נהרי, 2002). אולם הצעה זו לא קודמה. הצעת חוק אחרת הציעה שסיעות שיש בהן לפחות 30% נשים יתוגמלו לא רק באמצעות הגדלת הוצאות הבחירות שלהן, אלא גם באמצעות הגדלת מימון ההוצאות השוטפות ב-50% לכל מושב המיוצג על ידי אישה.³⁸ ההצעה האחרונה מסוג זה שהוגשה, נכון ליולי 2012, קובעת מנגנון שונה לגמרי: לכל הסיעות שנבחרו בהן לפחות 35% נשים יוקצו 5.5 מליון ש"ח, וסכום זה יחולק ביניהן באופן יחסי על פי מספר חברות הכנסת בהן. ההצעה גם קבעה כי תוקפו של החוק יפוג כאשר תכונן כנסת שיש בה לפחות 40% נשים.³⁹

יוזמי הצעות החוק (משני הסוגים) והמצטרפים להן הגיעו מכל קצות הקשת הפוליטית – השמאל הלא ציוני (בל"ד, רע"ם, תע"ל, חד"ש), השמאל הציוני (מרצ, העבודה), המרכז (קדימה, שינוי, הגמלאים, עצמאות), הימין החילוני (הליכוד, ישראל ביתנו) והימין הדתי (המפד"ל, האיחוד הלאומי). אמנם בתחילה בלטו יותר חברי סיעות מרצ ומפלגת העבודה בקרב מגישי ותומכי הצעות אלו, אך בעשור האחרון קשה לזהות סיעה בולטת במיוחד. החרדים בולטים, מטבע הדברים, באי־תמיכתם בהצעות אלו, וגם הימין הדתי כמעט שאינו פועל לקידום הצעות אלה. יצוין גם כי הצעות חוק רבות הן תוצר של שיתוף פעולה בין חברי כנסת מכמה סיעות, ולעתים אף ממחנות פוליטיים שונים. רוב יוזמי הצעות החוק היו נשים, אך היו בהם (ובמצטרפים להצעות) גם גברים. כאמור, אף אחת מהצעות החוק האלה לא התקבלה, ורובן לא הועלו כלל להצבעה או נדחו בקריאה טרומית.

37 הצעת חוק מימון מפלגות (תיקון: עידוד ייצוג לשני המינים), התשס"ז-2007; הצעת חוק מימון מפלגות (תיקון: עידוד ייצוג לשני המינים), התשס"ז-2007א; הצעת חוק מימון מפלגות (תיקון: עידוד ייצוג לשני המינים), התשס"ט-2009.

38 הצעת חוק מימון מפלגות (תיקון: עידוד ייצוג לשני המינים), התשס"ה-2005. לאחר שהתקבלה בקריאה טרומית קיבלה ההצעה את השם "הצעת חוק מימון מפלגות (תיקון מס' 29) (עידוד ייצוג לשני המינים), התשס"ו-2005".

39 הצעת חוק מימון מפלגות (תיקון: עידוד ייצוג לשני המינים), התש"ע-2010.

עם זאת הצעת חוק המפלגות (תיקון: הבטחת ייצוג), התשס"ח-2007, הצעת חוק מימון מפלגות (תיקון: עידוד ייצוג לשני המינים), התשס"ה-2005, והצעת חוק מימון מפלגות (תיקון: עידוד ייצוג לשני המינים), התשס"ז-2007, התקבלו בקריאה טרומית אך לא קודמו מאז. להצעה משנת התשס"ז-2007, שהגישו גדעון סער וזהבה גלאון, הצטרפו עוד 46 חברי כנסת.

לפי חוות הדעת של היועצים המשפטיים בכנסת, אשר דנו בהצעת חוק מימון מפלגות (תיקון: עידוד ייצוג לשני המינים), התשס"ה-2005, מחייב אימוץ מכסות ייצוג מפלגתיות חוקיות – ובייחוד חוק המגדיל את מימון הוצאות הבחירות של סיעה בזכות שיעור הנשים בה – תמיכה של 61 חברי כנסת. חוק כזה מתנגש, לטענתם, עם העיקרון המופיע בחוק יסוד: הכנסת (סעיף 4), האומר ש"הכנסת תיבחר בבחירות [...] שוות", ולפי פסקת ההגבלה באותו סעיף כדי לשנות את העיקרון הזה נדרשת תמיכה של 61 חברי כנסת. חוות הדעת הזאת מבוססת על הטענה שה"שוויון" בחוק יסוד: הכנסת מתייחס לשוויון בסיכוייהן של רשימות מועמדים להיבחר לכנסת, ופגיעה במימון המפלגות כמוה כפגיעה בסיכויים של רשימה להיבחר, למשל רשימות שמתנגדות אידאולוגית לשילוב נשים ברשימתן ורשימות שיתקשו לעשות כן. אמנם זכותה של המדינה לעודד מטרת רצויות בעיניה באמצעות מימון מפלגות, ולכן לא מדובר בהצעה לא חוקתית, אך היא כאמור מתנגשת עם עקרון השוויון. בחוות דעת מנוגדת טענה פרופ' סוזי נבות שהצעת החוק אינה פוגעת בעקרון השוויון. לטענתה, החוק דווקא מקדם עקרונות של העדפה מתקנת של נשים ולכן מסייע לשוויון. בתשובה טענו היועצים המשפטיים בכנסת שעקרון השוויון בחוק יסוד: הכנסת אינו עיקרון כללי של שוויון הכולל בתוכו שוויון בין פרטים, והוא חל רק על שוויון בין רשימות מועמדים בבחירה לכנסת. יתר על כן, לדבריהם גם אם החוק חל גם על מועמדים יחידים, הוא עדיין חל גם על רשימות מועמדים, ולכן בכל מקרה הוא מתנגש עם עקרון השוויון (הכנסת, 2005).⁴⁰

40 היועצים המשפטיים בכנסת ופרופ' נבות היו חלוקים גם בשאלה אם פסקת ההגבלה המופיעה בחוק יסוד: הכנסת היא פסקת הגבלה פורמלית, הדרושת בכל מקרה רוב של 61 חברי כנסת (כפי שטענו אנשי הכנסת), או לחלופין פסקת הגבלה מהותית, ובמקרה זה אפשר לאשר את החוק גם ללא רוב זה אם הוא תואם עקרונות משפטיים אחרים (כפי שטענה פרופ' נבות).

בצד הצעות חוק אלה, העוסקות במכסות ייצוג לנשים ברשימות ובסיעות, הוגשו הצעות חוק אחרות העוסקות במכסות ייצוג לנשים במוסדות פוליטיים אחרים: בממשלה (הצעת חוק יסוד: הממשלה [תיקון: ייצוג הולם], התשנ"ט-1999); בגוף הבוחר של מפלגות שאינן בוחרות את מועמדיהן לכנסת בפריימריז (הצעת חוק המפלגות [תיקון: הבטחת ייצוג בגוף בוחר], התשס"ג-2003); וברשימות מועמדים בבחירות המקומיות (הצעת חוק הרשויות המקומיות [בחירות] [תיקון: ייצוג הולם לנשים בבחירות לרשויות המקומיות], התשע"ב-2011).

4. מכסות ייצוג לנשים: דיון

הוויכוח בין התומכים בהטלה של חובת עמידה במכסות ייצוג לבין המדגישים את הסרונותיהן מתמקד בסוגיות האלה:

א. ייצוגיות תיאורית. כפי שראינו, למכסות ייצוג יש באופן כללי השפעה חיובית על שיעור הנשים בפרלמנט. אולם בכל הנוגע להשפעה של מכסות מפלגתיות חוקיות ושל מכסות מפלגתיות וולונטריות – זו תלויה בכללים ובפרוצדורות הנלווים, בתמיכה בהן בקרב שחקנים חשובים ובמאפיינים אלקטורליים למיניהם. משום כך ייתכן שבמקרים מסוימים יביאו המכסות לעלייה זניחה בלבד בשיעור הנשים בפרלמנט.

לפי טענה אחרת, הנהגה של מכסות ייצוג נמוכות אמנם תעלה את שיעור הנשים בפרלמנט בטווח הקצר, אבל תביא לקיפאון בשיעורן בטווח הארוך – הוא לא יעלה מעבר לגובה המכסה. הסיבה לכך היא שאותן חברות פרלמנט מכהנות ישובו וייבחרו במסגרת המכסות, ואילו מועמדות חדשות יסבלו מנחיתות לעומת הנשים המכהנות ולעומת מועמדים גברים ולכן לא יצליחו להיבחר לפרלמנט. יתרה מזו, גם אם תהיה תחרות אמיתית בין מועמדות חדשות לבין חברות פרלמנט מכהנות, ההתמודדות ביניהן תוגבל לאותם מקומות המוקצים לנשים במסגרת המכסות, ולפיכך לא תהיה עלייה נוספת בשיעור הנשים בפרלמנט. הואיל וכך על מנת ששיעור הנשים בפרלמנט יעלה משמעותית יש לקבוע מכסות גבוהות או מכסות שישגדלו בהדרגה או להגביל את השימוש במכסות רק למתמודדות חדשות או לחברות פרלמנט שכיחנו תקופת כהונה אחת בלבד (Rahat, 2009).

ב. ייצוגיות מהותית. השאלה המרכזית הנתונה במחלוקת היא זו: האם חברות הפרלמנט שייבחרו בזכות המכסות יקדמו בעבודתן תפיסות ואינטרסים של נשים? על שאלה זו השבנו בחיוב בפרק הקודם. אולם יש חוקרים הטוענים כי בשל התנגדותם של חברי פרלמנט רבים למכסות, חברות פרלמנט שייבחרו בזכותן צפויות לסבול באופן מיוחד מהדרה ממוקדי הכוח בפרלמנט. יתרה מזו, הן צפויות להיות חלשות יותר, תלויות יותר במנהיגי המפלגה ונאמנות להם יותר מנשים שנבחרו שלא בזכות המכסות. לטענתם, מנהיגי המפלגה ינצלו את המכסות כדי לבחור נשים שיהיו עושות דברם בפרלמנט. לפיכך הנשים שייבחרו בזכות המכסות לא צפויות לפעול באופן עצמאי בסוגיות כמו קידום מעמד האישה, בניגוד לנשים שנבחרו שלא בזכות המכסות.⁴¹ טענה זו בולטת במיוחד כאשר מדובר בחברות פרלמנט במדינות שאימצו מכסות ללא שיפור מקביל במעמד הכללי של נשים בחברה: חברות פרלמנט אלה צפויות להיות חלשות ותלויות במיוחד בפוליטיקאים גברים (Diaz, 2005: 82).

השוללים טענות אלה גורסים שאין הבדל מהותי בין נשים שנבחרו בזכות מכסות לבין נשים שנבחרו שלא בזכותן. לדבריהם, תלות של חברי פרלמנט זוטרים בחברי פרלמנט בכירים היא תופעה כללית שאינה ייחודית לנשים שנבחרו בזכות מכסות. כמו כן, עיקר המאבק של חברי פרלמנט גברים במכסות – ובנשים שנבחרות בזכותן – מתנהל בשלב בחירת המועמדים במפלגה, ואילו מרגע שהנשים נבחרו לפרלמנט הן אינן מודרות במיוחד ממוקדי הכוח בפרלמנט (Zetterberg, 2008). יתר על כן, במקרים מסוימים אף ייתכן שהבחירה של נשים לפרלמנט בזכות מכסות תקנה להן עוצמה רבה יותר מול המפלגה מלחברות פרלמנט אחרות: "כפיית מכסות מעניקה כוח מסוים למועמדות נשים, משום שהמפלגה צריכה נשים כדי למלא את הדרישות החוקיות של המכסות" (Diaz, 2005: 101).

ג. עימותים פנים-מפלגתיים. ישנן טענות שלפיהן אימוץ מכסות צפוי להביא לעימותים קשים בתוך המפלגה. עימותים כאלה צפויים לפרוץ בעיקר בין הארגון המרכזי של המפלגה לבין המחוזות והמגזרים השונים, מאחר שאלה יחששו כי העלאת שיעור הנשים מקרב מועמדי המפלגה לפרלמנט תבוא על חשבונם ותפגע

41 על הוויכוח בסוגיה זו ראו Zetterberg, 2008.

באוטונומיה שלהם. גם חברי פרלמנט מכהנים צפויים להתנגד למכסות מחשש שהן יבואו על חשבונם. מנגד, מצדדי המכסות טוענים שעומותים אלה יהיו זמניים בלבד, ובסופו של דבר השחקנים הפנים-מפלגתיים יקבלו את המכסות והאוטונומיה של המחוזות והמגזרים תצטמצם (Dahlerup, 1998: 94; Diaz, 2005: 103). לעתים גורמים פנים-מפלגתיים מתנגדים לאימוץ מכסות בטענה שאימוץ מכסות ייצוג וולונטריות עלול לפגוע בסיכויי המפלגה בבחירות, בעיקר אם מדובר במחוזות חדר-נציגיים, שבהם סיכויי הנשים נמוכים יותר. כך טענו למשל פוליטיקאים ממפלגת הלייבור בבריטניה בנוגע למנגנון ה"רשימות קצרות על טהרת הנשים" (all-women short-lists). עם זאת מחקרים אמפיריים הטילו ספק בטענות אלה (Cutts and Widdop, 2012).

ד. היבטים נורמטיביים. יש הטוענים שהמכסות פוגעות בעקרונות ליברליים-דמוקרטיים. הן פוגעות בשוויון ההזדמנויות ובתחרותיות משום שהן מעניקות יתרון לנשים על פני גברים בהתמודדות על מושב בפרלמנט; והן פוגעות בזכותם של האזרחים לבחור באופן חופשי את חברי הפרלמנט המועדפים עליהם (Dahlerup, 1998: 94). מנגד, המצדדים במכסות גורסים שבמצב הקיים נשים נתקלות במכשולים לא רשמיים מהותיים שמונעים מהן להיבחר לפרלמנט, ומכשולים אלה הם שפוגעים בשוויון ההזדמנויות של הנשים ובתחרותיות של המערכת הפוליטית. מטרתן של המכסות היא להסיר את המכשולים ולהשוות את תנאי הפתיחה של גברים ונשים, ולכן המכסות דווקא מגבירות את שוויון ההזדמנויות ואת התחרותיות (Dahlerup, 1998: 94; Diaz, 2005; Jalalzai and Krok, 2010). נוסף על כך כיוון שהמפלגות הן שקובעות את זהות המועמדים לפרלמנט, ולא הציבור הרחב, הנהגת מכסות אינה פוגעת בחופש הבחירה של הציבור (Dahlerup, 1998: 94). עם זאת גם חלק מהמצדדים במכסות טוענים כי הן מוצדקות מבחינה נורמטיבית כאמצעי זמני בלבד לקידום התחרותיות והשוויון בין המינים, ויש לבטלן לאחר שמטרות אלה מושגות (Rahat, 2009: 85).

חשוב לציין שהטענות הנורמטיביות נגד אימוץ מכסות עלו גם כחלק מהליכים משפטיים שהתנהלו בעניינן. בשנת 1995, למשל, פסל בית המשפט לחוקה של איטליה את המכסות המפלגתיות החוקתיות שאומצו בשני בתי המחוקקים זמן קצר קודם לכן. טענתו הייתה כי הן סותרות את הסעיף בחוקה שלפיו כל אזרחי איטליה זכאים לנגישות שווה למשרות ציבוריות. בתגובה לכך

תוקן הסעיף הרלוונטי בחוקה, ועתה מופיעה בו דרישה שהמדינה תנקוט צעדים כדי לקדם שוויון הזדמנויות לנשים ולגברים. בשל כך מכסות שאומצו באיטליה בהמשך בנוגע לבחירות לפרלמנט האירופי לא נפסלו (בן דוד, 2005). בדומה בבריטניה פסל בית המשפט בשנת 1996 את שיטת ה"רשימות קצרות על טהרת הנשים" בטענה שהיא סותרת את חוק האפליה המינית (Sex Discrimination Act, 1975). בתגובה חוקק בית הנבחרים חוק חדש, שקבע שהליך בחירת מועמדים המבחין בין המועמדים לפי מינם כדי לצמצם את אי-השוויון בין המינים אינו בגדר אפליה מינית. חוק זה אפשר למפלגת הלייבור לשוב ולהשתמש במכסות.⁴² בישראל, כאמור, קבעה חוות דעת של הגורמים המשפטיים בכנסת כי אימוץ מכסות מפלגתיות חוקיות, שעיקרן הקצאת מימון מפלגות עודף לסיעות שייצוג הנשים בהן גבוה, מתנגש עם עקרון השוויון בחוק יסוד: הכנסת, אך אפשר לאשר חקיקה כזאת ברוב של 61 חברי כנסת. שלושת המקרים האלה מעידים כי מכסות ייצוג לנשים עלולות להתנגש עם עקרונות חוקתיים, אבל הן אינן בלתי חוקתיות בהגדרתן, ולכן אפשר, בהסדרים חוקיים מתאימים, לאמץן.

ה. אוטונומיה מפלגתית. הגישה המסורתית במדע המדינה גורסת שמפלגות הן מוסדות וולונטריים אוטונומיים השייכים לחברה, ולפיכך אין המדינה צריכה להתערב בהליך בחירת המועמדים שלהן. אולם לאחרונה מתערערת תפיסה זו ומתבססת הגישה שלמדינה יש זכות ואף חובה להתערב בהתנהלותן הפנימית של המפלגות בגלל חשיבותן לעיצוב הדמוקרטיה. בדמוקרטיה רבות מתגבר הפיקוח של המדינה על מפלגות בהיבטים שונים, הן בכל הנוגע לשילוב נשים ומיעוטים במפלגה הן בהיבטים אחרים כדוגמת ניהולו התקין של הליך בחירת המועמדים (Hazan and Rahat, 2010: 3-4). אחד הטיעונים הנורמטיביים המרכזיים בזכות תהליך זה קשור לכך שהמדינה מממנת את המפלגות יותר ויותר. הואיל וכך מותר לה גם לפקח עליהן ולהתערב בפעילותן כדי לקדם מטרות נורמטיביות רצויות בעיניה (Van Biezen and Kopecký, 2007; Hofnung, 2008; Hazan and Rahat, 2010). טיעון זה רלוונטי במיוחד כאשר מדובר במכסות מפלגתיות חוקיות שמטילות קנס על מפלגות שאינן עומדות במכסות או מתגמלות מפלגות

42 החוק, Sex Discrimination (Election Candidates) Act, 2002, הוא חוק זמני שתוקפו יפקע בשנת 2015, אלא אם יוארך.

שעומדות בהן. סוג זה של מכסות מוצדק גם משום שהוא מאפשר למפלגות שמתנגדות מבחינה עקרונית לייצוג נשים לבחור שלא לעמוד בכללי המכסות. לכן הוא גם עשוי לעורר התנגדות פחותה בקרבן ולהתקבל ביתר קלות.

ו. **השפעה על איכות חברי הפרלמנט.** יש הטוענים שמכסות ייצוג לנשים עלולות לדחוק מועמדים גברים מוכשרים ובכך לפגוע באיכות חברי הפרלמנט המכהנים. לעומת זאת מצדדי המכסות טוענים שדווקא המצב הקיים, שבו נשים מתקשות להיבחר לפרלמנט, פוגע באפשרות של נשים מוכשרות לכהן בו. הבטחת ייצוגן של נשים בפרלמנט תסייע לנשים מוכשרות אלה להיבחר לפרלמנט ובכך דווקא תשתפר איכות חברי הפרלמנט (Dahlerup, 1998: 94).

ז. **השפעה סמלית.** לפי המצדדים במכסות, אימוצן על ידי המדינה הוא מעין הצהרה מפורשת שלה שנשים שוות לגברים מבחינת כישוריהן ותרומתן. לצעד כזה עשויה להיות השפעה חיובית על מעמדן של נשים במקומות אחרים בחברה, למשל במקומות עבודה, בלא קשר להשפעתן של המכסות על ייצוג נשים בפרלמנט (Murray, 2012). מנגד מבקרי המכסות טוענים שאימוצן הוא צעד שטחי שאין לו השפעה ממשית על קידום מעמד האישה בחברה (Dahlerup and Freidenvall, 2010: 410). לפי תפיסה אחרת, הנהגת מכסות על ידי המדינה יכולה להשפיע לטובה על מעמד הנשים רק באותן מדינות שבהן כבר חל שיפור מסוים במעמד הנשים, כלומר בעיקר במדינות אירופה; ואילו במדינות שבהן הנהיגה המדינה מכסות בלי שחל כל שיפור במעמד האישה בחברה, בעיקר במדינות אפריקה ואסיה, מדובר אכן בצעד שטחי וחסר השפעה (Diaz, 2005: 82).

ח. **השפעה על מגזרים אחרים בחברה.** יש הטוענים שאימוץ מכסות ייצוג לנשים עשוי לקדם את ייצוגן (בפוליטיקה ובמקומות אחרים) של קבוצות נוספות בחברה, מיעוטים אתניים למשל.⁴³ לעומתם יש חוקרים הסבורים שהנהגת מכסות כאלה תוביל לכך שיותר מדי קבוצות נוספות בחברה – למעשה רשימה אינסופית של קבוצות כאלה – יעלו תביעות דומות למכסות ייצוג. בעקבות כך המערכת הפוליטית כולה עלולה להתמקד יתר על המידה באינטרסים של קבוצות ספציפיות על חשבון אינטרסים כלליים (Dahlerup and Freidenvall, 2010: 410).

43 למחקר הטוען זאת על צרפת, ראו Murray, 2012.

לסיכום, מכסות הן אמצעי מקובל, יעיל ומוצדק מבחינה נורמטיבית לשיפור הייצוג של נשים בפרלמנט. נראה שהן יעילות ומוצדקות במיוחד במדינות שבהן מעמדן של נשים בחברה כבר התבסס, אך ייצוגן בפרלמנט עדיין נמוך – במדינות אלה המכסות עשויות לתרום הן לשיפור בייצוג הנשים בפרלמנט הן לשיפור נוסף במעמדן הכללי בחברה. ואולם גם במדינות אלה עלולות המכסות שלא להשיג את מטרתן. כדי למנוע זאת יש להקפיד על כך שהכללים והפרוצדורות הקשורים במכסות יקשו על מפלגות לחמוק מדרישותיהן, וכמו כן רצוי לאמץ מכסות גבוהות, מכסות הגדלות בהדרגה או מכסות המיועדות למועמדות חדשות בלבד. כדי לשלול טענות הפוסלות את המכסות על רקע נורמטיבי יש לקבוע מכסות זמניות בלבד, שיבוטלו ברגע שיושג הייצוג הרצוי לנשים בפרלמנט. לבסוף, כלל הקובע שמפלגות שאינן עומדות בתנאי המכסות יוכלו להתמודד בבחירות ולכהן בפרלמנט אך מימון המפלגות שלהן ייפגע משמעותית, עשוי לחזק את ההצדקה הנורמטיבית למכסות ייצוג מפלגתיות חוקיות ואת הסיכוי שהן יאומצו.

פרק חמישי סיכום והמלצות

לעיל פרשנו תמונה מקיפה של נושא ייצוג הנשים בזירות הפוליטיות הישראליות המרכזיות, ובעיקר בכנסת. ראינו כי אמנם שיעור הנשים בכנסת במגמת עלייה, אך הוא עדיין עומד על פחות מרבע מחברי הבית. כן ראינו כי לעומת מרבית מדינות OECD ישראל נמצאת בפיגור מבחינת הייצוג הנשי בפרלמנט, ובפיגור ניכר מבחינת הייצוג הנשי בממשלה. הדגמנו כיצד במערכת הפרלמנטרית הישראלית פועלים שני טיפוסים של מפלגות: לטיפוס הראשון משתייכות מפלגות שמדירות נשים מתוכן כליל ואינן מציבות אותן ברשימות המועמדים שלהן; הטיפוס השני הוא מפלגות שפתוחות לנשים. חלק מן המפלגות האלה – בעיקר אלה שפתחו את הליכי בחירת המועמדים שלהן לקהלים רחבים – אימצו מנגנונים שנועדו להבטיח ייצוג מינימלי לנשים. אלה הגבירו את הייצוג הנשי בכנסת בעשור האחרון, וכפי שהדגים הפרק השלישי, לנוכחות הנשית בכנסת יש השפעה על הנושאים העולים על סדר היום הפרלמנטרי.

אנו סבורים שאף שהשיפור בייצוג הנשי בכנסת בעשור האחרון ניכר, אין להסתפק בכך. חשוב לזכור כי השיפור נראה משמעותי בשל נקודת ההתחלה הנמוכה מאוד: מספר הנשים ב-14 הכנסות הראשונות (עד בחירות 1996 ועד בכלל) עמד על ממוצע של 9.5%. מנקודה כה נמוכה, שיפור הוא עניין מתבקש אך אין לראות בו מספק. יתר על כן, אל לנו לשכוח כי בצד השיפור בייצוג הנשי בכנסת, ייצוגן סביב שולחן הממשלה נותר נמוך. הדרך הבטוחה להביא לשינוי של ממש גם בזירה מרכזית זו של קבלת החלטות ועיצוב מדיניות היא באמצעות הגברת הייצוג הנשי בכנסת. לבסוף, אנו מאמינים שנוכחות כוללת יותר של נשים בקרב חברי הכנסת חשובה מהבחינה של תרבות פוליטית. לנראות של פוליטיקאיות יש לרעתנו ערך דמוקרטי חשוב, בעיקר לנוכח התופעות המדאיגות של הדרת נשים מהמרחב הציבורי שעמדו על סדר היום בתקופה האחרונה. הואיל וכך נציג להלן חלופות אחדות של מנגנונים מוסדיים שתכליתם לשפר את ייצוג הנשים בכנסת.

אימוץ מכסות מפלגתיות וולונטריות

ראשית, אנו ממליצים לכל המפלגות בישראל לאמץ, כחלק מחוקותיהן או תקנוניהן, מכסות ייצוג מפלגתיות וולונטריות. מנגנון זה, כפי שראינו, נפוץ ומקובל במפלגות רבות בעולם הדמוקרטי (לוח 15 לעיל) ובחלק ניכר מהמפלגות הפועלות היום בישראל (לוח 18 לעיל), ומדובר באמצעי שכיח להעלאת שיעור ייצוג הנשים מקרב חברי הפרלמנט. חשוב להדגיש שכיוון שמדובר במכסות וולונטריות, כוונתנו היא שהמפלגות אכן יאמצו מכסות אלה מרצונן. לפיכך אנחנו ממליצים למפלגות בישראל לנקוט את הצעדים האלה:

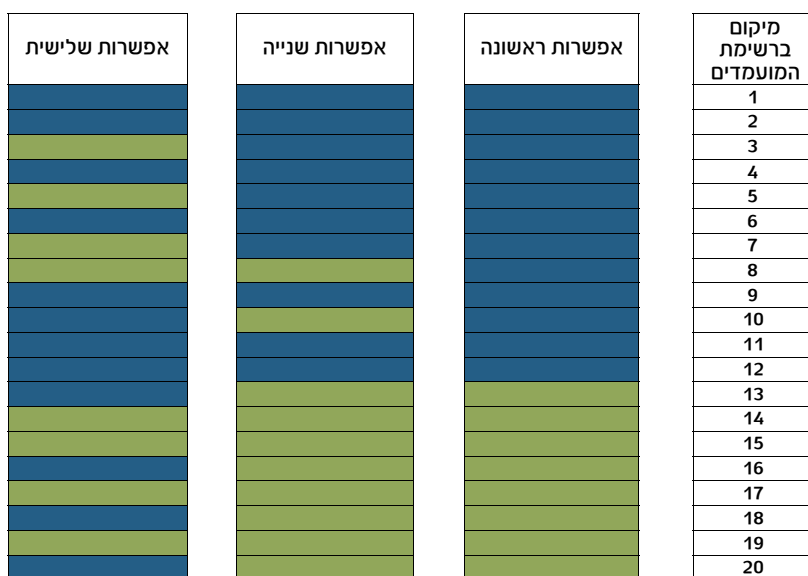
(1) לקבוע כי ברשימת המועמדים לכנסת שיעור המועמדים מכל מין לא יפחת מ-40%. אפשר כמובן להציע מכסות בשיעור נמוך יותר, אך לא מדובר במכסות שגובהן מופרז. מכסות דומות ואף גבוהות יותר מקובלות במפלגות רבות בעולם. ייצוג הנשים ב-3 סיעות בכנסת ה-19 עומד במכסה זו או אינו נופל ממנה בהרבה: 50% במרצ, 42% ביש עתיד ו-33% בבל"ד. אימוץ מכסות נמוכות יותר עלול להביא בטווח הארוך לקיפאון בייצוג הנשים בפרלמנט.

(2) לקבוע כי בכל חמישיית מועמדים עוקבת (1-5, 6-10, וכן הלאה) יוצבו לפחות שני מועמדים מכל מין. לקביעת כללים בנוגע למקום הנשים ברשימה יש חשיבות רבה, משום שבלעדיהם עלולות הנשים להידחק למקומות נמוכים ואף למקומות לא ריאליים. כדי להמחיש את החשיבות של הצבת מועמדים בכל חמישייה עוקבת נסתייע בתרשים 11. תרשים זה עורך סימולציה עבור מפלגה שסקרי דעת הקהל לפני הבחירות מנבאים לה 10 מושבים ועליה לשריין 40% מהמקומות ברשימת המועמדים שלה לנשים. בתרשים מובאים 20 המועמדים הראשונים ברשימתה: כחול מסמל מועמד גבר וירוק מועמדת אישה.

האפשרות הראשונה מדגימה מצב שבו המפלגה עומדת במכסות הייצוג: 8 מתוך 20 (40%) המועמדים שלה הן נשים. אולם ברור כי הסיכויים של המועמדות האלה להיבחר הם קלושים, שכן כולן מוצבות מהמקום ה-13 ומטה, שנחשבים לא ריאליים. יש להניח אפוא שבמקרה כזה, אף שהמפלגה הציבה 40% נשים ברשימתה, ייצוגה בכנסת יהא על טהרת המין הגברי. האפשרות השנייה ממחישה

מצב שבו נשים זוכות בייצוג גבוה אף יותר. באפשרות זו ישנו ייצוג שווה: 10 מועמדים ו-10 מועמדות. אולם אם נביא בחשבון כי יש רק 10 מקומות ריאליים, נראה שרק שתי נשים (20%) ייבחרו. האפשרות השלישית היא זו המוצעת כאן: בכל חמישייה ייקבעו לפחות שני מועמדים מכל מין. כך יובטח שגם בין 10 המקומות הראשונים, הנחשבים ריאליים, יהיה לנשים ייצוג מינימלי של 40%.

תרשים 11 מכסות ייצוג של 40% במפלגה שהסקרים חוזים לה
10 מושבים בבחירות



■ מועמד גבר ■ מועמדת אישה

(3) במפלגות שבחורות את מועמדיהן לכנסת באמצעות גוף בוחר לא קטן – כלומר, באמצעות פריימריז או בחירה של מוסד מפלגתי המונה מאות או אלפי חברים – מומלץ להשתמש בשיטת "שריון מקום מינימלי". על פי שיטה זו גברים ונשים מתמודדים יחד, ורק אם אחד המינים אינו זוכה בייצוג המינימלי, חבריו מוקפצים במעלה הרשימה. שיטת שריון זו היא

המקובלת בישראל, והיא היחידה המסייעת למנוע את אותו קיפאון בייצוג הנשים בפרלמנט: בשתי שיטות השריון האחרות מוקצים מראש מקומות ספציפיים לנשים, וכך נוצר הלכה למעשה מצב שבו אותן נשים מתמודדות על אותם מקומות קבועים, כך שלא נבחרות נשים חדשות ולא גדל ייצוג הנשים ברשימה. שיטת השריון המינימלי היא גם היחידה שמאפשרת לבחון באופן אובייקטיבי את הצלחת המכסות – רק כך אפשר לבדוק אם נשים היו נבחרות גם ללא המכסות או שהן נבחרו רק הודות להקפצה במעלה הרשימה. באופן טבעי המלצה זו אינה רלוונטית למפלגות שמועמדיהן נבחרים בידי מנהיג המפלגה או ועדה מסדרת כלשהי. במפלגות אלה מוטל על הגוף הבוחר לוודא את יישום המכסות.

(4) לקבוע כי המכסות יאומצו בהדרגה. המנגנון המסוים תלוי במצבה של כל מפלגה: בבל"ד, למשל, המכסות עומדות היום על 33%, ולפיכך אפשר להעלותן לאלתר ל-40%. אך מפלגה שלא נהוגות בה מכסות כלל יכולה לאמץ בתחילה מכסות של 20% ולהעלותן בכל מערכת בחירות ב-5%. העלאה הדרגתית של מכסות היא אחד הכלים שמונעים קיפאון בייצוג הנשים, מעורדים מועמדות חדשות להתמודד ומסייעים להן להיבחר. עם זאת יש לסייג המלצה זו. במקרים מסוימים נפתח במפלגות חלון הזדמנויות המאפשר להן להעלות באופן מידי ומשמעותי את גובה המכסות, ויש לנצל זאת. כך למשל, למפלגה חדשה או למפלגה שמספר המנדטים שלה צפוי לגדול מאוד בבחירות הקרובות קל יותר לאמץ מכסות גבוהות, משום שאין בה חברי כנסת מכהנים שיתנגדו לאימוצן מחשש שיאבדו את מקומם ברשימה.

(5) לקבוע כי המכסות יבוטלו אם לא יופעלו פעמיים ברציפות – כלומר, אם לא ייווצר צורך בהקפצת נשים במעלה הרשימה. להצעה זו יש חשיבות נורמטיבית, שכן המכסות נועדו להיות אמצעי זמני בלבד לקידום השוויון, ולפיכך יש לבטלן לאחר שמטרה זו הושגה. הצעה זו אינה רלוונטית למפלגות שמשמשות בשיטות בחירת מועמדים שבהן אי-אפשר לבחון את הצלחת המכסות, כגון שיטה שבה מועמדי המפלגה ממונים על ידי גוף בוחר מצומצם או מנגנונים להבטחת ייצוג של מחוזי וש"ל "שריון קשיח".

אימוץ מכסות מפלגתיות חוקיות (מנדטוריות)

נוסף על ההמלצה המופנית אל המפלגות אנו ממליצים לשקול אימוץ מכסות מפלגתיות חוקיות. כפי שראינו, מנגנון זה נמצא בשימוש במספר הולך וגדל של מדינות דמוקרטיות. כמה הצעות חוק ברוח זו הונחו על שולחן הכנסת מאז שנות התשעים.

יודגש כבר עתה שאין אנו מציעים למנוע מרשימות שלא יעמדו במכסות החוקיות מלהתמודד בבחירות. הסיבה לכך היא שחוקיותה של סנקציה כזאת מוטלת בספק. כמו כן סביר שהצעה זו לא תתקבל בישראל, שבה כמה מהמפלגות מסרבות לשלב נשים ברשימותיהן מטעמים עקרוניים. במקום זאת אנו מציעים, בדומה לשיטה הנהוגה בין היתר בצרפת, בפורטוגל ובקרוואטיה, להשתמש במימון הציבורי של המפלגות כדי להבחין בין רשימות שעומדות במכסות לבין רשימות שאינן עומדות בהן.

חשוב לציין שהמלצתנו לאמץ מכסות וולונטריות אינה סותרת את המלצתנו למדינה לאמץ מכסות חוקיות: אנחנו ממליצים למפלגות לאמץ וולונטרית מכסות גבוהות מהמכסות שתאמץ המדינה (40% לעומת 30%). מטרתן של מכסות גבוהות אלה היא, ראשית, לעמוד במכסות שקבעה המדינה ולזכות בתוספת למימון המפלגות; שנית, להעלות את שיעור הנשים במפלגה ובכנסת מעבר לגובה המכסות החוקיות וכך לתרום לקידום השוויון בין המינים. לפיכך אנחנו ממליצים על הצעדים האלה:

(1) להוסיף תיקון לחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973, שיבחין בין מימון מפלגות של סיעות שיעמדו במכסות ייצוג למימון של סיעות שלא יעמדו בהן. לפי חוות הדעת של הגורמים המשפטיים בכנסת מ-2005, אישור התיקון דורש רוב מוחלט של 61 חברי הכנסת.

(2) בניגוד לכללים הנהוגים בצרפת ובפורטוגל, אך בהתאם להצעות חוק קודמות שעלו בישראל ולכללים הנהוגים בקרוואטיה, אנו ממליצים להקצות מימון מפלגות עודף לסיעות שיעמדו במכסות, ולא להפחית ממימון המפלגות של סיעות שלא יעמדו בהן. אמנם ההבדל בין "קנס" ל"בונוס" בעניין זה אינו מהותי, אך נראה שההתנגדות הציבורית והפוליטית לפגיעה במימון המפלגות של אחדות מהסיעות צפויה להיות עזה יותר מההתנגדות להגדלת מימון המפלגות של סיעות אחרות.

(3) כדי שסיעה תהיה זכאית לתוספת למימון המפלגות, רשימת המועמדים שלה צריכה לכלול: (א) לפחות 3 מועמדים מכל מין בכל עשירייה עוקבת (1-10, 11-20 וכן הלאה);⁴⁴ (ב) לפחות 30% מועמדים מכל מין במקומות ריאליים, כלומר, המקומות שהסיעה זכתה בהם בבחירות הקודמות; (ג) לפחות מועמד אחד מכל מין בחמשת המועמדים הראשונים.⁴⁵ מכסה זו משלבת בין דרישה לשיעור נשים ברשימה לדרישה להצבתן במקומות מסוימים, בפרט מקומות גבוהים – שילוב שכאמור הכרחי להצלחת המכסה. מדובר לדעתנו במכסה סבירה. מכסות דומות או גבוהות יותר אומצו במדינות דמוקרטיות בעולם והוצעו בעבר בישראל. בספרד, למשל, המכסה גבוהה יותר ועומדת על 40% מכל מין במקומות ריאליים, והדרישה היא להצבת שני מועמדים מכל מין בכל חמישייה; בפורטוגל המכסה עומדת על 33%, והדרישה היא להצבת מועמד מכל מין בכל שלישייה; בארגנטינה המכסה דומה לזו שאנו מציעים ועומדת על לפחות 30% מכל מין במקומות ריאליים, ולפחות מועמד אחד מכל מין ב-2-3 המקומות הראשונים ברשימה; ובברזיל המכסה עומדת על 30%, אך אין בה כללים בנוגע למקום הנשים ברשימה. נוסף על כך, אף שסיעות מרצ ויש עתיד הן הסיעות היחידות בכנסת ה-19 שעמדו בתנאי המכסה המוצעת, סיעות אחרות – במיוחד העבודה ובל"ד ובמידה פחותה הסיעה המשותפת לבית היהודי ולאחד הלאומי – אינן רחוקות מכך, ואפשר להניח כי אם יונהגו המכסות הן ישתדלו לעמוד בהן. בדומה להצעתנו הקודמת, גם במקרה זה אנו מציעים שהחוק יתייחס "לכל מין" ולא ספציפית לנשים.

44 אנו מציעים את אופן החישוב הזה: קודם כול סוקרים את עשרת המועמדים הראשונים ברשימה ובוחנים אם הם מונים לפחות 3 מכל מין; אחר כך סוקרים את 20 המועמדים הראשונים ובוחנים אם הם מונים לפחות 6 מכל מין; וכן הלאה. הסיבה פשוטה: אם לא נאמץ אופן חישוב זה, הימצאותן של 4 נשים בעשירייה הראשונה ושל 2 נשים בעשירייה השנייה תוביל, שלא בצדק, לאי-עמידה במכסות. לעומת זאת בשיטת החישוב המוצעת כאן תעמוד רשימה זו בתנאי המכסה.

45 בתקון לחוק יהיה צורך להתייחס למקרים פרטניים רבים, למשל חישוב מספר המקומות הריאליים בסיעות שהתפלגו או התמזגו במהלך כהונת הכנסת היוצאת או הדרישות שיש להציב לפני רשימות הכוללות פחות מ-10 מועמדים. לא נוכל להתייחס לסוגיות אלה במחקר מדיניות זה.

(4) שלא כמו הכללים הנהוגים בצרפת ובפורטוגל, אך בהתאם לחלק מהצעות החוק שעלו בישראל ולכללים הנהוגים בקרואטיה, אנו מציעים שסכום מימון המפלגות העודף שיוקצה לסיעות ייקבע ביחס ישר לשיעור הנשים בסיעה בעת היבחרה לכנסת, ולא לפי ייצוג הנשים ברשימה. במילים אחרות, התנאי לקבלת המימון העודף הוא ייצוג נשים ברשימה, אך גובה המימון נקבע לפי הרכב הסיעה – ככל שיש יותר נשים בסיעה, המימון גדל, והוא מקסימלי אם יש בסיעה 50% נשים. הסיבה לכך היא שהצבת דרישות הנוגעות לרשימת המועמדים מאפשרת לפקח על מקום הנשים ברשימה, ואילו תגמול מפלגות ביחס ישר לשיעור הנשים בסיעה מעורר מפלגות שלא להסתפק במינימום שדורשת המכסה, אלא לשאוף להעלות את שיעור הנשים במקומות הריאליים ברשימה עד 50% כדרך למקסם את מימון המפלגות שלהן, ובכך מסייע למנוע קיפאון בייצוג נשים.

(5) המנגנון המסוים שלפיו יוענק המימון העודף מתבסס על הצעות החוק שהועלו בעניין זה בישראל ודומה בעיקרון למנגנון הנהוג בקרואטיה: עבור כל מועמד שנבחר לכנסת מהמין הפחות מיוצג (underrepresented sex) תקבל המפלגה תוספת למימון הוצאות הבחירות שלה. במקרה של שוויון בין המינים, כמו במרצ בכנסת ה-19, תקבל המפלגה תוספת עבור חצי מחברי הכנסת של המפלגה. כפי שאפשר לראות, התוספת לא תינתן למפלגות שעמדו בכללי המכסות אך לא נבחרו לכנסת (כדוגמת מפלגת ארץ חדשה בבחירות לכנסת ה-19). הצעות חוק שעלו בישראל הציעו תוספת של בין חצי יחידת מימון ל-2 יחידות מימון, ונראה שתוספת של יחידת מימון אחת היא תוספת סבירה ומשמעותית. לפי הצעה זו, בכנסת ה-19 הייתה מרצ מגדילה את מימון הוצאות הבחירות שלה ב-55% לעומת המצב היום, ויש עתיד – ב-40%.

בהתאם לעיקרון שמכסות הן אמצעי זמני בלבד שמטרתו לקדם את השוויון בין המינים, אנו מציעים שהתיקון המוצע לחוק מימון מפלגות יתבטל אם פעמיים ברציפות יכהנו ביום כינון הכנסת לפחות 40% חברי כנסת מכל מין.

צעד עקיף: הגדלת הכנסת

בית המחוקקים הישראלי הוא אחד הפרלמנטים הקטנים בעולם ככל שמדובר ביחס בין מספר המחוקקים לבין מספר האזרחים. גודלה של הכנסת לא נקבע על פי חישוב מתמטי מושכל שנעשה עם קום המדינה, אלא ביטא את זיקתם של האבות המייסדים למקורות היהודיים: הוחלט שמספר חבריה יעמוד על 120 על פי מספר חברי הכנסת הגדולה שהתכנסה בירושלים לאחר שיבת היהודים לארץ ישראל מגלות בבל במאה החמישית לפני הספירה (פרידברג ואטמור, 2013). היום, יותר מ-60 שנים לאחר מכן, גדלה האוכלוסייה ביותר מפי 10, אך מספר חברי הכנסת נותר על כנו. אם בשנת 1949 ייצג כל חבר כנסת כ-5,000 אזרחים, בשנת 2010 ייצג כל חבר כנסת כ-60,000 אזרחים. ההצעה להגדיל את מספר חברי הכנסת ל-150 או ל-180 כבר נידונה בעבר, ויש לה מצדדים ומתנגדים. נתייחס להצעה זו בקצרה רק מהזווית של הייצוג הנשי.

אנו מבקשים לבחון כאן אם הייצוג הנשי היה משתפר באופן מהותי אילו מנתה הכנסת 180 חברים במקום 120. נקודת ההנחה שלנו היא שבמספרים מוחלטים ברור שהיו נבחרות לכנסת יותר נשים. מה שמעניין אותנו יותר הוא אם גם שיעור הייצוג היחסי של נשים (באחוזים) היה עולה בעקבות הגדלת מספר חברי הכנסת. דבר זה יוכל להעיד כי נשים הוצבו על ידי כמה מהמפלגות במקומות שלא נחשבים ריאליים בכנסת של 120 חברים. שני הלוחות שלהלן מדגימים כיצד היה משתנה הייצוג הנשי אילו מספר חברי הכנסת היה 180. הבדיקה התבצעה באופן הזה: נבדק כמה מושבים היו מוקצים לכל רשימה בכנסת של 180 חברים לפי תוצאות בחירות 2006 (לוח 19) ותוצאות הבחירות של 2009 (לוח 20). לאחר מכן בדקנו את רשימות המועמדים לכל מפלגה וספרנו כמה נשים היו נכנסות לכנסת בכל רשימה.

כפי שאפשר להיווכח, הייצוג הנשי היה עולה בצורה מתונה ככל שמדובר באחוזים: שיפור של 1.4% עבור בחירות 2009 ושל 2.5% עבור בחירות 2006. מבחינת מספרים מוחלטים מדובר בשינוי שיכול להתפס כמשמעותי יותר: תוספת של 13 חברות כנסת בכל אחת משתי הכנסות הללו.

לוח 19 ייצוג נשים בכנסת עם 180 חברים, סימולציה על פי תוצאות
בחירות 2006

מושבים	חברות כנסת	מושבים לפי כנסת של 180	חברות כנסת
קדימה	29	44	11
העבודה	19	29	5
הליכוד	12	18	3
ש"ס	12	18	0
ישראל ביתנו	11	17	5
איחוד לאומי-מפד"ל	9	14	2
גיל	7	11	2
יהדות התורה	6	9	0
מרצ	5	7	2
רע"ם-תע"ל	4	5	0
חד"ש	3	4	0
בל"ד	3	4	0
סך הכול	120	180	30 (16.7%)

לוח 20 ייצוג נשים בכנסת עם 180 חברים, סימולציה על פי תוצאות
בחירות 2009

מושבים	חברות כנסת	מושבים לפי כנסת של 180	חברות כנסת
קדימה	28	42	10
הליכוד	27	41	8
ישראל ביתנו	15	23	7
העבודה	13	19	5
ש"ס	11	16	0
יהדות התורה	5	7	0
רע"ם-תע"ל	4	6	0
איחוד לאומי	4	6	0
חד"ש	4	6	2
מרצ	3	5	1
הבית היהודי	3	5	0
בל"ד	3	4	1
סך הכול	120	180	34 (18.9%)

נספח 1

נשים כקולקטיב: תאוריית המסה הקריטית והביקורת עליה

תאוריית המסה הקריטית מזוהה בעיקר עם החוקרות רוזבת קנטר (Kanter, 1977) ודרודה דהלרופ (Dahlerup, 1988). התאוריה גורסת שכדי שנשים יהיו גורם משמעותי בפרלמנט ויצליחו להשפיע על התפוקות שהוא מייצר (בין שמדובר במדיניות בפועל ובין שמדובר בשיח המתנהל בבית המחוקקים), הן צריכות לחצות רף מינימלי של ייצוג – להגיע לרמה של "מסה קריטית". על פי התאוריה (המושאלת מתחום הפיזיקה – שלפיה נחוצה מסה קריטית של חומר מסוים כדי להתניע תהליך כלשהו), כל עוד נשים הן גורם שולי בבית המחוקקים, כך גם השפעתן על תפוקותיו תהא שולית בלבד. אולם כאשר שיעור ייצוג הנשים בבית המחוקקים עולה, ונשים הופכות ממיעוט שולי (בדרך כלל מתחת ל-15%) לקבוצה בעלת נוכחות וחשיבות, הופכת גם השפעתן למשמעותית. השפעה זו עשויה להיות מגוונת ולחולל שינויים בתגובת החברה לפוליטיקאיות, בתפקוד וביעילות של נשים בפרלמנט, בתרבות הפוליטית ובאקלים החברתי, בשיח הפוליטי ובמדיניות הציבורית. כמו כן ייתכן שתתרחש אף עלייה בכוחן היחסי של נשים בחברה (שם). המכניזם המרכזי שאליו מתייחסים בדרך כלל חוקרים בהקשר של תאוריית המסה הקריטית הוא יצירת קואליציות. הטענה היא שכאשר מספר הנשים בפרלמנט גדל, המחוקקות יכולות ליצור קואליציות עם מחוקקות אחרות ממפלגות אחרות על מנת לקדם אינטרסים נשיים (Saint-Germain, 1989; Thomas, 1994). טענה זו – כמו גם התאוריה כולה, התופסת מקום מרכזי בספרות על ייצוג מהותי – ספגה ביקורת רבה. כמה מחקרים הוקדשו לניסיון להפריך את התאוריה ולהוכיח כי גם בבתי מחוקקים שבהם שיעור ייצוג הנשים נמוך, ישנה השפעה נשית על תפוקות בית המחוקקים, או לחלופין כי בבתי מחוקקים שבהם יש מסה קריטית של נשים, אין למסה זו בהכרח השפעה ניכרת על תפוקותיו.

מחקרה של סנדרה גרי ביקש לבחון את תאוריית המסה הקריטית בניו זילנד בשנים 1975-1999, שבהן עלה שיעור ייצוג הנשים מ-4% ל-29% (Gery, 2002). המחקר בדק שינויים בתרבות הפוליטית, בסדר היום הפוליטי ובמדיניות. על פי ממצאי המחקר, ברגע שנשים הגיעו לרמה של 15% ייצוג ומעלה, הן החלו להיות

פעילות יותר ולהשמיע יותר את קולן בכל הנוגע לאינטרסים של נשים. כאשר נשים הגיעו לרמה של 20%, הן העידו שהחלו להרגיש חלק מקבוצה וליהנות מהמנוף שסיפקה קבוצה זו. עם זאת אפילו שיעור ייצוג של 29% לא הספיק כדי לשנות במידה ניכרת את התרבות הפוליטית או את המדיניות בפרלמנט הניו זילנדי. הסיבות לכך מגוונות, כמו השפעתם החזקה יותר של שסעים מפלגתיים, תגובת נגד לעלייה בשיעור ייצוג הנשים מצד גברים ושמרנות חברתית. גרי טוענת כי צריך לבדוק גם את שיעור הנשים בממשלה ולא רק בפרלמנט, שכן לכך יש השפעה ניכרת על מדיניות.

מחקרם של בקווית וקאול-מאירס יוצא נגד תאוריית המסה הקריטית ומבקר אותה מבחינה תאורטית (Beckwith and Cowll-Meyers, 2007). במאמרן נטען כי ייצוג מספרי אינו מבטיח בהכרח ייצוג מהותי של נשים וכי התאוריה אינה מפותחת דיה מבחינה תאורטית, אינה מסבירה את המכניזם שמוביל לשינוי בעקבות העלייה המספרית בייצוג ומתעלמת מתגובות נגד אפשריות למספרן הגדל של נשים בפרלמנט וכן מיכולתן של מספר קטן של נשים בפרלמנט להוביל שינוי. במאמר נטען כי יש צורך בשילוב של מסה קריטית עם תנאים אחרים נוספים שיתקיימו בפרלמנט והקשר חברתי מסוים כדי שייצוג תיאורי של נשים יוביל גם לייצוג מהותי.

בניגוד למחקרים העוסקים במסה קריטית, מחקרה של ג'וסלין אליז קרואלי בחן כיצד דווקא מיעוט קטן של נשים עשוי להשפיע על מדיניות (Elise Crowley, 2004). לצורך זה היא בדקה בתי מחוקקים רבים במדינות ארצות הברית בשנים 1976-1984. טענתה הפוכה מטענת המסה הקריטית: דווקא כשנשים הן מיעוט קטן בפרלמנט, הן יכולות להשפיע על המדיניות; ואילו כאשר הן קבוצה משמעותית בגודלה, השפעתן קטנה יותר בשל התופעה המכונה בספרות "רתיעה" (backlash)⁴⁶, או בשל העובדה שהקבוצה הופכת הטרוגנית יותר וממוקדת פחות. גם מחקרים אחרים מבקרים את תאוריית המסה הקריטית וטוענים כי גם למיעוט קטן של נשים מחוקקות עשויה להיות השפעה משמעותית על הנעשה בבית המחוקקים, לעתים אף יותר מזו של קבוצה גדולה וכוללת של נשים בפרלמנט (Swain, 1993; Mansbridge, 1999; Bratton, 2005).

46 תגובת נגד חריפה שמתעוררת בעקבות הדומיננטיות הגוברת והולכת של נשים בפרלמנט ומשקפת את הרתיעה של הרוב הגברי מחיזוק כוחן של הנשים בפרלמנט.

נספח 2

ייצוג נשים בכנסות (בהיבחרן) לפי חלוקה מפלגתית וגושית

הכנסת השישית (סך הכול 9)	הכנסת השנייה (סך הכול 11 נשים)
מערך - 5	מפא"י - 6
מפ"ם, רפ"י, גח"ל, מפד"ל - 1	ציונים כלליים - 2
ימין: 2	חרות, מק"י, מפ"ם - 1
מרכז: 1	ימין: 3
שמאל: 6	שמאל: 8
הכנסת השביעית (סך הכול 8)	הכנסת השלישית (סך הכול 12)
מערך - 6	מפא"י - 6
מפד"ל וגח"ל - 1	אחדות העבודה - 2
ימין: 2	מק"י, ציונים כלליים, חרות ומפ"ם - 1
שמאל: 6	ימין: 2
	שמאל: 10
הכנסת השמינית (סך הכול 10)	הכנסת הרביעית (סך הכול 9)
מערך - 7	מפא"י - 6
רצ - 2	מפ"ם, מפד"ל וחרות - 1
הליכוד - 1	ימין: 2
ימין: 1	שמאל: 7
שמאל: 9	
הכנסת התשיעית (סך הכול 8)	הכנסת החמישית (סך הכול 10)
מערך - 4	מפא"י - 4
הליכוד - 2	אחדות העבודה, מק"י, ליברלים,
רצ, מפד"ל - 1	מפד"ל, מפ"ם וחרות - 1
ימין: 3	ימין: 3
שמאל: 5	שמאל: 7

- הכנסת ה-10 (סך הכול 8)**
 מערך - 4
 הליכוד - 2
 רצ, תחייה - 1
 ימ"ן: 3
 שמאל: 5
- הכנסת ה-11 (סך הכול 10)**
 מערך - 6
 הליכוד - 2
 רצ, תחייה - 1
 ימ"ן: 3
 שמאל: 7
- הכנסת ה-12 (סך הכול 7)**
 מערך - 4
 הליכוד, רצ, תחייה - 1
 ימ"ן: 2
 שמאל: 5
- הכנסת ה-13 (סך הכול 11)**
 העבודה - 4
 מרצ - 3
 הליכוד - 2
 חד"ש, צומת - 1
 ימ"ן: 3
 שמאל: 8
- הכנסת ה-14 (סך הכול 9)**
 העבודה - 3
 הליכוד - 2
 מרצ - 2
 חד"ש, ישראל בעלייה - 1
 ימ"ן: 3
 שמאל: 6
- הכנסת ה-15 (סך הכול 14)**
 מרצ - 4
 ישראל אחת, הליכוד - 3
 חד"ש, שינוי, ישראל בעלייה, מרכז - 1
 ימ"ן: 4
 מרכז: 2
 שמאל: 8
- הכנסת ה-16 (סך הכול 18)**
 הליכוד - 7
 העבודה - 4
 שינוי - 3
 מרצ, מפד"ל, ישראל בעלייה, עם אחד - 1
 ימ"ן: 9
 מרכז: 3
 שמאל: 6
- הכנסת ה-17 (סך הכול 17)**
 קדימה - 6
 העבודה - 5
 ישראל ביתנו - 3
 מרצ, הליכוד, גיל - 1
 ימ"ן: 4
 מרכז: 7
 שמאל: 6
- הכנסת ה-18 (סך הכול 21)**
 קדימה - 7
 הליכוד, ישראל ביתנו - 5
 העבודה - 3
 בל"ד - 1
 ימ"ן: 10
 מרכז: 7
 שמאל: 4

הכנסת ה-19 (סך הכול 27)

יש עתיד - 8

הליכוד-ישראל ביתנו - 7

העבודה - 4

מרצ, הבית היהודי - 3

התנועה, בל"ד - 1

ימין: 10

מרכז: 9

שמאל: 8

רשימת חברות וחברי הכנסת שפעילותם הפרלמנטרית נותחה במחקר

בלוחות שיוצגו להלן מופיעים שמות חברות וחברי הכנסת שנדגמו לצורך המחקר. במקרה של חברות הכנסת ניתחנו את כלל אוכלוסיית המחקר, קרי את כל חברות הכנסת, ואילו במקרה של הגברים חברי הכנסת השתמשנו במדגם נוחות. לצורך כך התאמנו עבור כל חברת כנסת חבר כנסת הדומה לה ככל האפשר מבחינת שיוך מפלגתי, ותק פרלמנטרי ותפקיד בבית המחוקקים. הלוחות מציגים צמדדים אלה זה בצד זה.

הכנסת ה-18

מפלגה	חברת כנסת	מפלגה	חבר כנסת
קדימה	רוחמה אברהם בלילא	קדימה	אלי אפללו
קדימה	רחל אדטו	קדימה	זאב בילסקי
קדימה	אורית זוארץ	קדימה	נחמן שי
קדימה	ציפי לבני	קדימה	רוני בר און
קדימה	דליה איציק	קדימה	מאיר שטרית
קדימה	מרינה סולודקין	קדימה	גדעון עזרא
קדימה	רונית תירוש	קדימה	עתניאל שנלר
קדימה	נינו אבסדזה	קדימה	אריה ביבי
קדימה	יוליה שמאלוב-ברקוביץ'	קדימה	רוברט טיבייב
הליכוד	ציפי חוטובלי	הליכוד	יריב לוין
הליכוד	מירי רגב	הליכוד	דני דנון
העבודה	שלי יחימוביץ'	העבודה	אבישי ברוורמן
העצמאות	ענית וילף	העבודה	דניאל בן סימון
ישראל ביתנו	ליה שמטוב	ישראל ביתנו	רוברט אילטוב
ישראל ביתנו	פאינה קירשנבאום	ישראל ביתנו	משה מוז' מטלון
ישראל ביתנו	אנסטסיה מיכאלי	ישראל ביתנו	חמד עמאר
ישראל ביתנו	אורלי לוי-אבקסיס	ישראל ביתנו	אלכס מילר
מרצ	זהבה גלאון	מרצ	אילן גילאון
בל"ד	חנין זועבי	בל"ד	סעיד נפאע

הכנסת ה-17

מפלגה	חברת הכנסת	מפלגה	חבר הכנסת
קדימה	רוחמה אברהם בלילא	קדימה	אלי אפללו
קדימה	עמירה דותן	קדימה	שי חרמש
קדימה	מרינה סולודקין	קדימה	צחי הנגבי
קדימה	רונית תירוש	קדימה	עתניאל שנלר
הליכוד	לימור לבנת	הליכוד	מיקי איתן
העבודה	קולט אביטל	העבודה	אבישי ברוורמן
העבודה	אורית נוקד	העבודה	מיכאל מלכיאור
העבודה	נאדיה חילו	העבודה	שכיב שאנן
העבודה	שלי יחימוביץ	העבודה	יורם מרציאנו
ישראל ביתנו	ליה שמטוב	ישראל ביתנו	רוברט אילטוב
ישראל ביתנו	אסטרינה טרטמן	ישראל ביתנו	אלכס מילר
ישראל ביתנו	סופה לנדבר	ישראל ביתנו	יורי שטרן
מרצ-יחד	זהבה גלאון	מרצ-יחד	אבשלום אבו-יולן
גיל	שרה מרום שלו	גיל	משה שרוני

הבדלים בין נשים לגברים בעיסוק בנושאי נשים וילדים ומשפחה, תוצאות מבחני מובהקות

מובהקות	ערך t	ממוצע גברים	ממוצע נשים	קטגוריה	אפיק פעילות
.00	-3.34	0.37	1.90	קטגוריית נשים	הצעות חוק פרטיות
.09	-1.70	0.63	1.50	קטגוריית ילדים ומשפחה	חוקים שהתקבלו
ns	-1.40	0.42	1.00	קטגוריית נשים	שאלות
ns	-0.90	0.37	0.62	קטגוריית ילדים ומשפחה	הצעות חוק פרטיות
.00	-3.00	0.16	1.20	קטגוריית נשים	שאלות
.05	-2.05	0.35	1.00	קטגוריית ילדים ומשפחה	הצעות חוק פרטיות
ns	-1.70	0.23	1.20	קטגוריית נשים	שאלות
.04	-2.20	0.38	1.60	קטגוריית ילדים ומשפחה	הצעות חוק פרטיות
.07	-2.00	0.67	0.00	קטגוריית נשים	חוקים שהתקבלו
ns	-0.92	0.33	0.67	קטגוריית ילדים ומשפחה	שאלות
ns	0.01	0.46	0.45	קטגוריית נשים	שאלות
ns	-0.20	1.77	2.00	קטגוריית ילדים ומשפחה	שאלות

ns= תוצאה לא מובהקת

כנסת 17

כנסת 18

מקורות

- בלאנדר, דנה, דוד נחמיאס, וערן קליין, 2002. חקיקה פרטית: מבט משווה והמלצות, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- בלומנטל, נעמי, 1991. "הנשים נתפסות כסקטור", בתוך: יוסף קיסטר (עורך), ספר השנה של העורכים והעיתונאים בכתבי-העת בישראל, תל אביב: האיגוד הישראלי לעיתונות תקופתית, עמ' 231-233.
- בן אריה, אשר, פעילות חברי הכנסת ה-13 בנושאי רווחה, 1999. חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה, האוניברסיטה העברית בירושלים, עמ' 272.
- בן דוד, ליאור, 2005. סקירה משווה בנושא: ייצוג הולם לנשים במפלגות פוליטיות, מרכז המחקר והמידע של הכנסת: www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01107.pdf (אוחזר: 24.7.2012).
- ברזילי, אמנון, 1984. "חרות: שיטת השביעיות", הארץ, 19.4.1984.
- ברכטה, אברהם, 1977. דמוקרטיה ובחירות: על שינוי שיטת הבחירות והמינויים בישראל, תל אביב: עם עובד.
- גולן, אבירמה, 1996. "בצמרת הדרך השלישית: קציני מילואים, אקדמאים, אנשי התיישבות ודתיים", הארץ, 21.3.1996.
- , 1996א. "צמרת רשימת 'הדרך השלישית': קהלני, הראל, זיסמן ואלכס לובוצקי", הארץ, 21.3.1996.
- דבר, 1977. "נבחרה נשיאות ועידת העבודה", דבר, 1.2.1977.
- הארץ, 2002. "אזורי הבחירה והמגורים בליכוד", הארץ, 6.12.2002.
- וייס, שבה, 1992. "20% לפחות", נעמת 139: 14-15.
- יחזקאל, עובד, ואייל יינן, 2009. יחסי גומלין כנסת-ממשלה: הצעות והמלצות, ירושלים: הכנסת.
- כנרתי, אריה, 1977. "הוגשה רשימת 10 מועמדות העבודה", דבר, 7.4.1977.
- , 1984. "החברות בעבודה מאיימות בכג"צ – אם לא תמומש תביעתן לייצוג", דבר, 16.4.1984.
- כתבי NRG, 2006. "המנצחים הגדולים: הרצוג, פינס וברוורמן", nrg מעריב, 17.1.2006: www.nrg.co.il/online/1/ART1/035/416.html (אוחזר: 22.7.2012).
- מאור, ענת, 2009. "הכ"כ כמחוקק: החקיקה הפרטית בכנסת – צמיחתה ותרומתה, בני ברק: הקיבוץ המאוחד.

- מלמן, יוסי, 1984. "מקורבי שמיר ל'דבר': שרון לא יוכל עוד לדרוש תיק הביטחון", דבר, 10.5.1984.
- מעריב, 1999. "מתמודדי מפלגת העבודה לפריימריס לבחירות לכנסת ה-15", מעריב, מוסף פרסומי מיוחד.
- נהרי, תמר, 2002. "יותר נשים ברשימה לכנסת – יותר מימון מפלגות", אתר וואלה, 13.2.2002: <http://news.walla.co.il/?w=9/182991> (אוחזר: 24.7.2012).
- ניר, תומר, 2012. "נתוני ההצבעה המלאים: סלומיאנסקי בפער גדול", אתר סרוגים, 14.11.2012: <http://tinyurl.com/akfkdr2> (אוחזר: 28.11.2012).
- נענע, 2006. "מרצ שינתה רשימה למען 'אפליה מתקנת' לגברים", אתר נענע, 4.1.2006.
- נקדימון, שלמה, 1973. "העבודה' תגדיל כנראה ייצוג הנשים בכנסת", ידיעות אחרונות, 11.9.73.
- _____, 1973א. "סערת רוחות במטה הבחירות של המערך סביב בן אהרון", ידיעות אחרונות, 1.10.1973.
- סופר, גילי, 2008. "התנועה הירוקה-מימד. הרשימה", אתר הסביבה, 21.12.2008: <http://hasviva.co.il/?p=3178> (אוחזר: 8.5.2013).
- פרידברג, חן, 2011. "טיוב תהליך החקיקה בכנסת", נייר עבודה פנימי, אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה: <http://tinyurl.com/IDI-Tiuv> (אוחזר: 29.7.2013).
- פרידברג, חן, וניר אטמור, 2013. "גודלם של בתי נבחרים: כיצד נקבע, האם משתנה ובאילו נסיבות", בתוך: גדעון רהט, שלומית ברנע, חן פרידברג ועופר קניג (עורכים), תיקון שיטת הממשל בישראל, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 606-630.
- קמפינסקי, יוני, 2012. "הבית היהודי – הנבחרת", אתר ערוץ 7, 14.11.2012: www.inn.co.il/News/News.aspx/246858 (אוחזר: 13.3.2013).
- קרמרמן, רחל, 1988. "אי אפשר לצאת לרחוב ברשימה בלי אשה", בארץ ישראל 185: 20.
- רהט, גדעון, 2010. "התוצאות הפוליטיות של שיטות בחירת המועמדים לכנסת השמונה עשרה", בתוך: אשר אריאן ומיכל שמיר (עורכים), הבחירות בישראל 2009, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 267-298.
- רהט, גדעון, ונטע שר-הדר, 1998. הפריימריס המפלגתיים של 1996 ותוצאותיהם הפוליטיים, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- רוחאנה, נדים, אמטאנס שחאדה, ואריז' סבעא'ח'ורי, 2010. "תפניות בפוליטיקה הפלסטינית בישראל: בחירות 2009", בתוך: אשר אריאן ומיכל שמיר (עורכים), הבחירות בישראל 2009, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 131-169.
- רופא-אופיר, שרון, 2008. "בוחרים אישה בכל'ד': השלום יגיע דרכנו", ynet, 19.12.2008.
- רופא-אופיר, שרון, ואפרת וייס, 2006. "היום: בחירות פנימיות במפד"ל, בשינוי ובמולדת", 11.1.2006, ynet.

- שעלאן, חסן, 2012. "חד"ש בחרה: ח"כ ברכה ינהיג, אין שריון לנשים", *ynet*, 10.11.2012. www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4303446,00.html (אוחזר: 28.11.2012).
- שרגאי, נרב, 1999. "גם חילונים יוכלו להתמודד על מקום ברשימת המפד"ל לכנסת", *הארץ*, 25.1.99.
- _____, 2002. "איתם איים להתפטר אם אנשיו לא ישובצו ברשימת המפד"ל לכנסת", *הארץ*, 11.11.2002.
- Assemblée Nationale, 2011. "Equal Access for Women and Men to Elected Offices and Positions," February 2011: www.assemblee-nationale.fr/english/synthetic_files/file-13.asp (accessed 24.7.2012).
- Baum, Michael, and Ana Espirito-Santo, 2012. "Portugal's Quota-Parity Law: An Analysis of its Adoption," *West European Politics* 35 (2): 319–342.
- Beckwith, Karen, and Kimberly Cowll-Meyers, 2007. "Sheer Numbers: Critical Representation Thresholds and Women's Political Representation," *Perspectives on Politics* 5 (3): 553–565.
- Black, Jerome H., and Lynda Erickson. 2003. "Women Candidates and Voter Bias: Do Women Politicians Need to Be Better?" *Electoral Studies* 22 (1): 81–100.
- Bratton, Kathleen A., 2002. "The Effect of Legislative Diversity on Agenda Setting: Evidence from Six State Legislatures," *American Politics Research* 30 (2): 115–142.
- _____, 2005. "Critical Mass Theory Revisited: The Behavior and Success of Token Women in State Legislatures," *Politics & Gender* 1 (1): 97–125.
- Brichta, Avraham, 2001. *Political Reform in Israel*, Portland: Sussex Academic Press.
- Budge, Ian, and Michael Laver, 1986. "Office Seeking and Policy Pursuit in Coalition Theory," *Legislative Studies Quarterly* 11 (4): 485–506.
- Burrell, Barbara, 1996. *A Woman's Place in the House: Campaigning for Congress in the Feminist Era*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- _____, 1997. "The Political Leadership of Women and Public Policymaking," *Policy Studies Journal* 25 (4): 565–568.
- Carroll, Susan L., 1994. *Women as Candidates in American Politics*, Bloomington: Indiana University Press.
- _____, (ed.), 2001. *The Impact of Women in Public Office*, Bloomington: Indiana University Press.

- Caul, Miki, 1999. "Women's Representation in Parliament: The Role of Political Parties," *Party Politics* 5 (1): 79–98.
- , 2001. "Political Parties and the Adoption of Candidate Gender Quotas: A Cross-National Analysis," *The Journal of Politics* 63 (4): 1214–1229.
- Caul Kittilson, Miki, 2006. *Challenging Parties, Changing Parliaments: Women and Elected Office in Contemporary Western Europe*, Columbus: Ohio State University Press.
- , 2011. "Women, Parties and Platforms in Post-Industrial Democracies," *Party Politics* 17 (1): 66–92.
- Celis, Karen, Mona Lena Krook, and Petra Meier, 2011. "The Rise of Gender Quota Laws: Expanding the Spectrum of Determinants for Electoral Reform," *West European Politics* 34 (3): 514–530.
- Chaney, Paul, 2006. "Critical Mass, Deliberation and the Substantive Representation of Women: Evidence from UK's Devolution Programme," *Political Studies* 54 (4): 691–714.
- Childs, Sarah, and Mona Lena Krook, 2009. "Analysing Women's Substantive Representation: From Critical Mass to Critical Actors," *Government and Opposition* 44 (2): 125–145.
- Cole, Michael, 1999. "Accountability and Quasi-Government: The Role of Parliamentary Questions," *Journal of Legislative Studies* 5 (1): 77–101.
- Cross, William, 2006. "Candidate Nomination in Canada's Political Parties," in: Chris Dornan and John H. Pammett (eds.), *The Canadian Federal Elections of 2006*, Toronto: Dunburn, pp. 171–195.
- Cutts, David, and Paul Widdop, 2012. "Was Labour Penalised where it Stood All Women Shortlist Candidates?: An Analysis of the 2010 UK General Election," *The British Journal of Politics & International Relations* 15 (3): 435–455.
- Dahlerup, Drude, 1988. "From a Small to a Large Minority: Women in Scandinavian Politics," *Scandinavian Political Studies* 11 (4): 275–298.
- , 1998. "Using Quotas to Increase Women's Political Representation," in: Azza Karam (ed.), *Women in Parliament: Beyond Numbers*, Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, pp. 91–123.
- , (ed.), 2006. *Women, Quotas and Politics*, London and New York: Routledge.

- Dahlerup, Drude, and Lenita Freidenvall, 2008. "Electoral Gender Quota Systems and Their Implementation in Europe," Women in Politics Research Centre, Department of Political Science, Stockholm University in Cooperation with International IDEA: www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/200903/20090310ATT51390/20090310ATT51390EN.pdf (accessed: 24.7.2012).
- , 2010. "Judging Gender Quotas — Predictions and Results," *Policy & Politics* 38 (3): 407–425.
- Davidson-Schmich, Louise K., 2006. "Implementation of Political Party Gender Quotas: Evidence from the German Länder 1990–2000," *Party Politics* 12 (2): 211–232.
- Diamond, Irene, 1977. *Sex Roles in the State House*. New Haven: Yale University Press.
- Diaz, Mercedes Mateo, 2005. *Representing Women? Female Legislators in West European Parliaments*, Colchester: ECPR.
- Dodson, Debra L., and Susan Carroll, 1991. *Reshaping the Agenda: Women in State Legislatures*, New Brunswick: Center for the American Woman and Politics.
- Dollar, David, Raymond Fisman, and Roberta Gatti, 1999. "Are Women Really the 'Fairer' Sex?: Corruption and Women in Government," *Journal of Economic Behavior and Organization* 46 (4): 423–429.
- Döring, Herbert (ed.), 1995. *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Frankfurt: Campus Verlag.
- Druckman, James N., and Paul V. Warwick, 2005. "The Missing Piece: Measuring Portfolio Salience in Western European Parliamentary Democracies," *European Journal of Political Research* 44 (1): 17–42.
- Dubrow, Joshua Kjerulf, 2011. "The Importance of Party Ideology: Explaining Parliamentary Support for Political Party Gender Quotas in Eastern Europe," *Party Politics* 17 (5): 561–579.
- Elise Crowley, Jocelyn, 2004. "When Tokens Matter," *Legislative Studies Quarterly*, 29 (1): 109–136.
- Farrell, David M., and Roger Scully, 2007. *Representing Europe's Citizens?: Electoral Institutions and the Failure of Parliamentary Representation*, Oxford: Oxford University Press.
- Flammang, Janet A., 1985. "Female Officials in the Feminist Capital: The Case of Santa Clara County," *Western Political Quarterly* 38 (1): 94–118.

- Gerrity, Jessica C., Tracy Osborn, and Jeanette M. Mendez, 2007. "Women and Representation: A Different View of the District?," *Politics & Gender* 3 (2): 179–200.
- Gery, Sandra, 2002. "Does Size Matter?: Critical Mass and New Zealand's Women MPs," *Parliamentary Affairs* 55 (1): 19–29.
- Goldberg, Giora, 1982. "The Performance of Women in Legislative Politics: The Israeli Example," *Crossroads* 9: 27–49.
- Goldberg, Giora, and Steven A. Hoffman, 1983. "Nominations in Israel: The Politics of Institutionalism," in: Asher Arian (ed.), *The Elections in Israel 1981*, Tel Aviv: Ramot, p. 66.
- Hawkesworth, Mary, 2003. "Congressional Enactments of Race-Gender: Toward a Theory of Raced-Gendered Institutions," *American Political Science Review* 97 (4): 529–550.
- Hazan, Reuven Y., and Gideon Rahat, 2010. *Democracy within Parties: Candidate Selection Methods and Their Political Consequences*, New York: Oxford University Press.
- Heath, Roseanna M., Leslie A. Schwindt-Bayer, and Michelle M. Taylor-Robinson, 2005. "Women on the Sidelines: Women's Representation on Committees in Latin American Legislature," *American Journal of Political Science* 49 (2): 420–436.
- Herzog, Hanna, 1999. *Gendering Politics*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Hofnung, Menachem, 2008. "Unaccounted Competition: The Finance of Intra-Party Elections," *Party Politics* 14 (6): 726–744.
- Hoskyns, Catherine, 1996. *Integrating Gender: Women, Law and Politics in the European Union*, London: Verso.
- Inglehart, Ronald, and Pippa Norris, 2003. *Rising Tide: Gender Equality and Cultural Change Around the World*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- IPU (Inter-Parliamentary Union), 2013. "Women in National Parliaments": www.ipu.org/wmn-e/classif/htm (accessed: 4.5.2013).
- Jalalzai, Farida, and Mona Lena Krook, 2010. "Beyond Hillary and Benazir: Women's Political Leadership Worldwide," *International Political Science Review* 31 (1): 5–23.
- Kanter, Rosabeth Moss, 1977. "Some Effects of Proportions on Group Life: Skewed Sex Ratios and Responses to Token Women," *American Journal of Sociology* 82 (5): 965–990.

- Katz, Richard S., 1997. *Democracy and Elections*, New York: Oxford University Press.
- Kelly, Rita M., Michelle A. Saint-Germain, and Jody D. Horn, 1991. "Female Public Officials: A Different Voice?" *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 515: 77–87.
- Krook, Mona Lena, 2007. "Candidate Gender Quotas: A Framework for Analysis," *European Journal of Political Research* 46 (3): 367–394.
- , 2009. *Quotas for Women in Politics: Gender and Candidate Selection Reform Worldwide*, New York: Oxford University Press.
- Krook, Mona Lena, Joni Lovenduski, and Judith Squires, 2009. "Gender Quotas and Models of Political Citizenship," *British Journal of Political Science* 39 (4): 781–803.
- Krook, Mona Lena, and Diana Z. O'Brien, 2010. "The Politics of Group Representation: Quotas for Women and Minorities Worldwide," *Comparative Politics* 24 (3): 253–272.
- Krook, Mona Lena, and Judith Squires, 2006. "Gender Quotas in British Politics: Multiple Approaches and Methods in Feminist Research," *British Politics* 1 (1): 44–66.
- Kunovich, Sheri, and Pamela Paxton, 2005. "Pathways to Power: The Role of Political Parties in Women's National Political Representation," *American Journal of Sociology* 111 (2): 505–552.
- Kymlicka, Will, 1995. *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford, New York: Clarendon Press.
- Laver, Michael, and Kenneth A. Shepsle, 1990. "Coalitions and Cabinet Governments," *American Political Science Review* 84 (3): 873–890.
- Lawless, Jennifer L., and Richard L. Fox, 2010. *It Still Takes a Candidate: Why Women Don't Run for Office*, New York: Cambridge University Press (revised edition).
- Lees, John D., and Malcolm Shaw (eds.), 1979. *Committees in Legislatures: A Comparative Analysis*, Durham, NC: Duke University Press.
- Lovenduski, Joni, 2001. "Women and Politics: Minority Representation or Critical Mass?" *Parliamentary Affairs* 54 (4): 743–758.
- Lovenduski, Joni, and Azza Karam, 2002. "Women in Parliament: Making a Difference," in: *Women in Parliament*, Stockholm: International IDEA.

- Lovenduski, Joni, and Pippa Norris, 2003. "Westminster Women: The Politics of Presence," *Political Studies* 51 (1): 84–102.
- Maltbie, Amber R., 2011. "Campaign Finance Laws and Gender Disparity in Elections," IMPOWER: www.impowr.org/sites/default/files/vjml/IMPOWER-Campaign%20Finance%20and%20Gender%20Disparity.pdf (accessed: 24.7.2012).
- Mansbridge, Jane, 1999. "Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women?: A Contingent 'Yes'," *Journal of Politics* 61: 628–657.
- , 2005. "Quota Problems: Combating the Dangers of Essentialism," *Politics & Gender* 1 (4): 622–638.
- Matland, Richard E., 1998. "Enhancing Women's Political Participation: Legislative Recruitment and Electoral Systems," in: Azza Karam (ed.), *Women in Parliament: Beyond Numbers*, Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, pp. 65–88.
- Matland, Richard E., and Donley T. Studler, 1996. "The Contagion of Women Candidates in Single-Member District and Proportional Representation Electoral Systems: Canada and Norway," *The Journal of Politics* 58 (3): 707–733.
- Matland, Richard E., and Michelle M. Taylor, 1997. "Electoral System Effects on Women's Representation: Theoretical Arguments and Evidence from Costa Rica," *Comparative Political Studies* 30 (2): 186–210.
- McAllister, Ian, and Donley T. Studlar, 2002. "Electoral Systems and Women's Representation: A Long-Term Perspective," *Representation* 39 (1): 3–14.
- Meier, Petra, 2004. "The Mutual Contagion Effect of Legal and Party Quotas," *Party Politics* 10 (5): 583–600.
- , 2012. "From Laggard to Leader: Explaining the Belgian Gender Quotas and Parity Clause," *West European Politics* 35 (2): 362–379.
- Meyer, Birgit, 2003. "Much Ado about Nothing?: Political Representation Policies and the Influence of Women Parliamentarians in Germany," *Review of Policy Research* 20 (3): 401–421.
- Minihan, Mary, 2012. "Groups Welcome Passing of Bill on Gender Quotas," *The Irish Times*, July 7.
- Moore, Gwen, and Gene Shackman, 1996. "Gender and Authority: A Cross-National Study," *Social Science Quarterly* 77 (2): 273–88.

- Murray, Rainbow, 2012. "Parity in France: A 'Dual Track' Solution to Women's Under Representation," *West European Politics* 35 (2): 343–361.
- Norris, Pippa, 1996. "Legislative Recruitment," in: Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi, and Pippa Norris (eds.), *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*, London: Sage, pp. 184–215.
- , 1996a. "Women Politicians: Transforming Westminster?" *Parliamentary Affairs* 49 (1): 89–102.
- Norris, Pippa, and Joni Lovenduski, 1995. *Political Recruitment*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Norton, Noelle, 1995. "Women, It's Not Enough to Be Elected: Committee Position Makes a Difference," in: Georgia Duerst-Lahti and Rita Mae Kelly (eds.), *Gender Power, Leadership, and Governance*, Ann Arbor: University of Michigan, pp. 115–140.
- Phillips, Anne, 1993. *Democracy and Difference*, University Park: Pennsylvania State University.
- , 1995. *The Politics of Presence: The Political Representation of Gender, Ethnicity, and Race*, New York: Oxford University Press.
- Pitkin, Hanna F., 1967. *The Concept of Representation*, Berkeley: University of California Press.
- Praud, Jocelyne, 2012. "Introduction: Gender Parity and Quotas in European Politics," *West European Politics* 35 (2): 286–300.
- QuotaProject, 2012. "Global Database of Quotas for Women": www.quotaproject.org (accessed: 5.8.2012).
- Rahat, Gideon, 2009. "Which Candidate Selection Method is the Most Democratic," *Government and Opposition* 44 (1): 68–90.
- Rahat, Gideon, and Reuven Y. Hazan, 2001. "Candidates Selection Methods: An Analytic Framework," *Party Politics* 7 (3): 267–275.
- Rahat, Gideon, and Reut Itzkovitch-Malka, 2012. "Political Representation in Israel: Minority Sectors vs. Women," *Representation* 48 (3): 307–319.
- Reynolds, Andrew, 1999. "Women in the Legislatures and Executives of the World: Knocking at the Highest Glass Ceiling," *World Politics* 51 (4): 547–572.
- Rosenbluth, Frances, Rob Salmond, and Michael F. Thies, 2006. "Welfare Works: Explaining Female Legislative Representation," *Politics & Gender* 2 (2): 165–192.

- Saint-Germain, Michelle, 1989. "Does Their Difference Make a Difference?: The Impact of Women on Public Policy in the Arizona Legislature," *Social Science Quarterly* 70 (4): 956–968.
- Schwindt-Bayer, Leslie A., 2006. "Still Supermadres?: Gender and the Policy Priorities of Latin American Legislators," *American Journal of Political Science* 50 (3): 570–585.
- Shvedova, Madezdha, 1998. "Obstacles to Women's Participation in Parliament," in: Azza Karam (ed.), *Women in Parliament: Beyond Numbers*, Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, pp. 19–41.
- Skard, Torild, and Elina Haavio-Mannila, 1985. "Women in Parliament," in: Elina Haavio-Mannila et al. (eds.), *Unfinished Democracy: Women in Nordic Politics*, Oxford: Pergamon Press.
- Squires, Judith, 1996. "Quotas for Women: Fair Representation?" *Parliamentary Affairs* 49 (1): 71–88.
- Stewart, Katherine, 2001. *Gender in the State Legislature: The Impact on the Policymaking Process*, Rutgers University (unpublished manuscript).
- Sung, Hung-En, 2003. "Fairer Sex or Fairer System?: Gender and Corruption Revisited," *Social Forces* 82 (2): 703–723.
- Swain, Carol M., 1993. *Black Faces, Black Interests: The Representation of African Americans in Congress*, Cambridge: Harvard University Press.
- Swers, Michelle L., 2002. *The Difference Women Make: The Policy Impact of Women in Congress*, Chicago: University of Chicago Press.
- Thomas, Sue, 1994. *How Women Legislate*, New York: Oxford University Press.
- United Nations, 1952. "Convention on the Political Rights of Women": www.uneca.org/acgs/gender/en_convention_political.htm (accessed: 28.10.2011).
- , 1995. "Report of the Fourth World Conference on Women," Beijing, 4–15 September: www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20full%20report%20E.pdf (accessed: 8.5.2012).
- Van Biezen, Ingrid, and Kopecký Petr, 2007. "The State and The Parties: Public Funding, Public Regulation and Rent-Seeking in Contemporary Democracies," *Party Politics* 13 (2): 235–254.
- Verzichelli, Luca, 2008. "Portfolio Allocation," in: Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller, and Torbjörn Bergman (eds.), *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*, Oxford: Oxford University Press, pp. 237–267.

- Wangnerud, Lena. 2000. "Testing the Politics of Presence: Women's Representation in the Swedish Riksdag," *Scandinavian Political Studies* 23 (1): 67–91.
- , 2009. "Women in Parliaments: Descriptive and Substantive Representaion," *Annual Review of Political Science* 12: 51–69.
- Wiberg, Matti (ed.), 1994. *Parliamentary Control in the Nordic Countries: Forms of Questioning and Behavioral Trends*, Helsinki: Finnish Political Science Association.
- Witt, Linda, Karen M. Paget, and Glenna Matthews, 1994. *Running as a Woman: Gender and Power in American Politics*, New York: The Free Press.
- World Economic Forum, 2012. "The Global Gender Gap Report, 2012": www3.weforum.org/docs/WEF_GenderGap_Report_2012.pdf (accessed: 23.4.2013).
- Yishai, Yael, 1997. *Between the Flag and the Banner: Women in Israeli Politics*, Albany: State University of New York Press.
- Zetterberg, Pär, 2008. "The Downside of Gender Quotas?: Institutional Constraints on Women in Mexican State Legislatures," *Parliamentary Affairs* 61 (3): 442–460.

מקורות ראשוניים

- הבית היהודי: מפר"ל החדשה, 2012. ועדת מפקד הציונות הרתית: תקנון הבחירות ליו"ר המפלגה, למועמדי המפלגה לכנסת, לוועידת התנועה ולמועצות הסניפים, אתר הבית היהודי: מפר"ל החדשה: www.mifkadzd.org.il/Regulations_rtl.html (אוחזר: 23.7.2012).
- הדרך השלישית, 1999. תקנון הבחירות למועמדי "הדרך השלישית" לכנסת.
- , 1999א. ועדת הבחירות המרכזית, פרוטוקול תוצאות הבחירות לרשימת מועמדי הדרך השלישית לכנסת ה-15, תוצאות ההצבעה, 15.3.1999.
- הוועדה למעמד האישה, 1978. "צוות הוועדה למעמד האישה: דיונים וממצאים", הוועדה למעמד האישה, משרד ראש הממשלה.
- הכנסת, 2005. "הרוב הנדרש לשם קבלת הצעת חוק מימון מפלגות (תיקון): עידוד ייצוג לשני המינים), התשס"ה-2005", מכתב מאת היועצת המשפטית לוועדת חוקה, חוק ומשפט, סיגל קוגוט וקרן וינשל, אל יו"ר ועדת החוקה חוק ומשפט, חה"כ מיכאל איתן ויו"ר ועדת המשנה לענייני בחירות, חה"כ גדעון סער, 15.11.2005.
- הליכוד, 1996. קולות ברשימה הארצית, 27.3.1996.
- , 1998. תקנון לבחירת רשימת הליכוד לכנסת ה-15: הוראת שעה.

- , 1999. רשימת הליכוד לכנסת ה-15 (שנבחרה במרכז התנועה ב-8.2.1999).
- , 2002. רשימת הליכוד לכנסת ה-16 (שנבחרה במרכז התנועה ב-8.12.2002).
- , 2005. הליכוד, "תקנון לבחירת רשימת הליכוד לכנסת", כפי תקפו מיום 12.12.2005 וכולל הוראת שעה מיום 26.12.2005.
- , 2006. הליכוד: בחירת הרשימה לכנסת ה-17 (רשימה לא סופית).
- , 2008. תקנון הבחירות של מועמדי הליכוד לכנסת ה-18 (הוראת שעה) (נוסח משולב).
- , 2008א. תוצאות הבחירות של מועמדי הליכוד לכנסת ה-18.
- , 2012. תקנון הבחירות של מועמדי הליכוד לכנסת ה-19 (הוראת שעה).
- , 2012א. "הבחירות המקדימות של מועמדי הליכוד לכנסת ה-19: דירוג בסדר יורד על פי מספר הקולות", אתר הליכוד: www.likud.org.il/images/elections13/final_resultsNew.pdf (אוחזר: 28.11.2012).
- , 2012ב. "תוצאות הפריימריז בליכוד לכנסת ה-19", אתר הליכוד: <http://tinyurl.com/bbt2a75> (אוחזר: 28.11.2012).
- המפד"ל, 2002. תוצאות הבחירות לכנסת ה-16, 25.11.2002.
- המפלגה הקומוניסטית הישראלית, 2012. "ייצוג נשים במרכז דיוני מועצת חד"ש שנערכה בנצרת", אתר המפלגה הקומוניסטית הישראלית, <http://maki.org.il/he/:4.11.2012> party/137-news/14600 (אוחזר: 28.11.2012).
- , 2012א. "נבחרה צמרת רשימת חד"ש לכנסת", אתר המפלגה הקומוניסטית הישראלית, 25.11.2012: <http://maki.org.il/he/party/137-news/14703-q> (אוחזר: 28.11.2012).
- העבודה, 1999. בחירות מקדימות 1999: תוצאות סופיות, כרך א: תוצאות ארציות ומחוזיות מסכמות, 16.2.1999.
- , 2002. ועדת הבחירות המרכזית, הבחירות המקדימות (פריימריס) לבחירת מועמדי העבודה לכנסת ה-16: תקנון הבחירות.
- , 2002א. תוצאות הבחירות המקדימות (פריימריס) לכנסת ה-16: הרשימה הארצית, ה"עבודה", 9.12.2002.
- , 2012. "תקנון הבחירות המקדימות לבחירת מועמדי העבודה לכנסת ה-19".
- , 2012א. "תוצאות הבחירות המקדימות במפלגת העבודה", אתר מפלגת העבודה: www.havoda.org.il/Web/AboutUs/primaries/5442.aspx (אוחזר: 13.3.2013).
- הפורום לשוויון בין המינים, 1999. מכתב מאת אסתר לבנון מורדוך לוועידת מרצ, 27.1.1999.
- הצעת חוק הבחירות לכנסת ולממשלה (תיקון: ייצוג הולם לשני המינים), התשס"א-2001, 2573/פ.

הצעת חוק הבחירות לכנסת (תיקון: ייצוג הולם לנשים בבחירות לכנסת), התשע"ב-2012), פ/3939.

- הצעת חוק המפלגות (תיקון: הבטחת ייצוג), התשנ"ה-1994, ב'תל"ו.
- הצעת חוק המפלגות (תיקון: הבטחת ייצוג לשני המינים), התשנ"ה-1994א, ת'קי"ב.
- הצעת חוק המפלגות (תיקון: הבטחת ייצוג לשני המינים), התשנ"ו-1996, פ/8.
- הצעת חוק המפלגות (תיקון: הבטחת ייצוג לשני המינים), התשנ"ט-1999, פ/17.
- הצעת חוק המפלגות (תיקון: הבטחת ייצוג), התשנ"ח-1997, פ/1741.
- הצעת חוק המפלגה (תיקון: הבטחת ייצוג), התשנ"ט-1999, פ/322.
- הצעת חוק המפלגות (תיקון: הבטחת ייצוג), התשס"ב-2001א, פ/3065.
- הצעת חוק המפלגות (תיקון: הבטחת ייצוג), התשס"ח-2007, פ/2938.
- הצעת חוק המפלגות (תיקון: הבטחת ייצוג), התשס"ח-2008, פ/3292.
- הצעת חוק המפלגות (תיקון: הבטחת ייצוג), התשס"ב-2001, פ/3168.
- הצעת חוק המפלגות (תיקון: הבטחת ייצוג), התשס"ג-2003, פ/12.
- הצעת חוק המפלגות (תיקון: הבטחת ייצוג בגוף בוחר), התשס"ג-2003, פ/876.
- הצעת חוק הרשויות המקומיות (בחירות) (תיקון: ייצוג הולם לנשים בבחירות לרשויות המקומיות), התשע"ב-2011, פ/3798.
- הצעת חוק יסוד: הממשלה (תיקון: ייצוג הולם), התשנ"ט-1999, פ/507.
- הצעת חוק מימון מפלגות (תיקון: עידוד ייצוג לשני המינים), התשס"ב-2002, פ/3738.
- הצעת חוק מימון מפלגות (תיקון: עידוד ייצוג לשני המינים), התשס"ג-2003, פ/182.
- הצעת חוק מימון מפלגות (תיקון: עידוד ייצוג לשני המינים), התשס"ג-2003א, פ/184.
- הצעת חוק מימון מפלגות (תיקון: עידוד ייצוג לשני המינים), התשס"ג-2003ב, פ/646.
- הצעת חוק מימון מפלגות (תיקון: עידוד ייצוג לשני המינים), התשס"ד-2004, פ/1770.
- הצעת חוק מימון מפלגות (תיקון: עידוד ייצוג לשני המינים), התשס"ה-2005, פ/3671.
- הצעת חוק מימון מפלגות (תיקון: עידוד ייצוג לשני המינים), התשס"ז-2007, פ/2398.
- הצעת חוק מימון מפלגות (תיקון: עידוד ייצוג לשני המינים), התשס"ז-2007א, פ/2594.
- הצעת חוק מימון מפלגות (תיקון: עידוד ייצוג לשני המינים), התשס"ט-2009, פ/203.
- הצעת חוק מימון מפלגות (תיקון: עידוד ייצוג לשני המינים), התש"ע-2010, פ/2172.
- התנועה הירוקה, 2008. נוהל בחירות מקדימות לשנת 2008: התנועה הירוקה.
- _____, 2012. "הודעה מטעם ועדת הבחירות", אתר התנועה הירוקה, 2012.11.30: <http://tinyurl.com/adhe22h> (אוחר 2012.12.4).

- , 2012. "תוצאות הבחירות הפנימיות במפלגת התנועה הירוקה (פריימריז)", אתר התנועה הירוקה, 3.12.2012: <http://tinyurl.com/acqt6db> (אוחזר 4.12.2012).
- חוק יסוד: הכנסת.
- חוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973.
- חרות, 1955. ישיבת מרכז התנועה עם ועדת תרכובת, 5.6.1955.
- , 1959. "המפלגות משלימות היום הרכב הרשימות לכנסת", 6.9.1959.
- , 1973. פרוטוקול מישיבת מרכז, 17.1.1973.
- , 1977. פרוטוקול מישיבת מרכז תנועת החרות שהתקיימה ביום 2.3.1977.
- יאללה קדימה, 2008. "עולים שלא מברה"מ לשעבר – לא נחשבים בקדימה", אתר יאללה קדימה, 2.12.2008.
- , 2012. "נקבעה רשימת 'קדימה' לבחירות לכנסת ה-19", אתר יאללה קדימה: www.yallakadima.co.il/fullArticleDetails.aspx?id=4145, 6.12.2012 (אוחזר: 6.12.2012).
- מפ"ם, 1977. ישיבת המרכז, 31.3.1977, ארכיון יד יערי, 380.90 (9).
- , 1981. נוהל בחירת המועמדים לרשימה לכנסת, מרץ 1981, ארכיון יד יערי, תיק 198.90 (4).
- , 1988. סדר ישיבת מרכז מפ"ם: בחירת מועמדינו לכנסת ה-12, 28.6.1988, ארכיון יד יערי, 386.90 (4).
- , 1996. תקנון בחירת מועמדיה של מפ"ם לכנסת ה-14, 4.1.1996, ארכיון יד יערי, 433.90 (6).
- , 1996. ועדת הבחירות לבחירת פאנל המתמודדים לכנסת ה-14, ישיבת מרכז מפ"ם, 25.2.1996.
- מפלגת העבודה הישראלית, 1977. ישיבת מרכז, 24.3.77, ארכיון מפלגת העבודה, 23-2-1977-116.
- מפלגת העבודה, 1988. פרטיכל סטנוגרפי מישיבת מרכז מפלגת העבודה אשר התקיימה בבית-ברל ביום ה' – 11.2.1988, ארכיון מפלגת העבודה, 135א', 23-2-1988.
- , 1988. סיכום הצבעה בקלפיות, 26.5.1988, ארכיון מפלגת העבודה, 23-2-1988-136.
- , 1992. תקנון הבחירות תשנ"ב-1992, נוסח סופי ומלא כפי שאושר ע"י מרכז העבודה ביום 1.3.1992.
- , 1992. ועדת הבחירות המרכזית לבחירת מועמדי העבודה לכנסת ה-13, מכתב מאת מזכ"ל המפלגה מיכה חריש ליו"ר ועדת הבחירות חיים בר-לב, 2.4.1992.

- _____, 1996. תקנון בחירות תשנ"ו לבחירת מועמדי ומועמדות העבודה לכנסת ה-14, נוסח סופי כפי שאושר על ידי ועדת החוקה, 19.1.1996.
- _____, 2006. תוצאות הבחירות הפנימיות.
- _____, 2008. תקנון הבחירות המקדימות (פריימריס) לבחירת מועמדי העבודה לכנסת ה-18, על בסיס עיקרי התקנו שאושר על ידי הוועידה השמינית, 6.11.2008.
- מרצ, 1999. "ניתוח תוצאות הבחירה לדרוג חברי הכנסת", ועדת הבחירות המרכזית, 11.2.1999.
- _____, 2002. "החלטת הנהלת מרצ בנושא בחירת המועמדים לכנסת ה-16", אתר מרצ, 18.11.2002.
- _____, 2002א. רשימת מרצ לכנסת ה-16: דוח מועמדים, 10.12.2002.
- _____, 2012. שיטת הבחירה של מועמדי מרצ לכנסת ה-19.
- _____, 2012א. "רשימת מרצ לכנסת ה-19", אתר מרצ, 12.11.2012.
- _____, 2012ב. תוצאות הבחירות של מועמדי מרצ לכנסת ה-19. <http://myparty.org.il/asp/Article.aspx?id=2065> (אוחזר: 28.11.2012).
- _____, 2005. אמנת מרצ-יחד: שיטת בחירת מועמדי מרצ-יחד לכנסת ה-17.
- _____, 2006. בחירות לרשימה מרצ-יחד לכנסת ה-17, דירוג הפנל: חמישייה ראשונה, 16.1.2006.
- _____, 2008. שיטת הבחירה של מועמדי מרצ-יחד לכנסת ה-18.
- _____, 2008א. בחירות לרשימת מרצ-יחד לכנסת ה-18, דירוג הפנל: חמישייה שנייה.
- _____, 2008. "פריימריס: דירוג המועמדים ומספר הקולות שקיבלו", אתר קדימה, 19.12.2008.
- רצ, 1996. מכתב מאת יו"ר ועדת הבחירות של רצ יעקב שליש ליו"ר ועדת הבחירות של מרצ בועז מואב, 7.3.1996.
- _____, 2012. תקנון הכנסת, <http://main.knesset.gov.il/Activity/Documents/RulesOf Procedure.pdf> (אוחזר: 31.7.2013).
- _____. תקנון מפלגת הירוקים, לאיכות הסביבה והחיים בישראל.

Sex Discrimination Act, 1975.

Sex Discrimination (Election Candidates) Act, 2002.

The Representation of Women in Israeli Politics

A Comparative Perspective

Assaf Shapira, Ofer Kenig, Chen Friedberg, Reut Itzkovitch-Malka

Policy Paper 99

Jerusalem, August 2013



THE ISRAEL
DEMOCRACY
INSTITUTE

Text Editor (Hebrew): Tamar Shaked
Series Design: Tartakover Design, Tal Harda
Cover Design: Yossi Arza
Typesetting: Nadav Shtechman Polischuk
Printed by Graphos Print, Jerusalem

ISBN 978-965-519-129-5

No portion of this book may be reproduced, copied, photographed, recorded, translated, stored in a database, broadcast, or transmitted in any form or by any means, electronic, optic, mechanical, or otherwise. Commercial use in any form of the material contained in this book without the express permission in writing of the publisher is strictly forbidden.

To order books and policy papers published by The Israel Democracy Institute:

Tel: 1-800-20-2222, (972)-2-5300-800; Fax: (972)-2-5300-867

E-mail: orders@idi.org.il

Website: <http://en.idi.org.il>

The Israel Democracy Institute, P.O.B. 4702, Jerusalem 9104602

Copyright © 2013 by The Israel Democracy Institute (R. A.)

Printed in Israel

All IDI publications may be downloaded for free in full or in part at our website.

The views expressed in this policy paper do not necessarily reflect those of the Israel Democracy Institute.

Abstract

For the past decade, the issue of women's representation in the political arena has taken center stage in academia and in public discourse. Underpinning the debate is the normative assumption that women's representation in politics, and parliaments in particular, carries great importance: it is consistent with the values of equality and representativeness, grants legitimacy to the democratic-liberal regime, and helps to impart a view of women as citizens on equal standing with men.

Some would argue that women's parliamentary activity is essentially different from that of men, in part because women parliamentarians tend to deal with issues related to the status of women in society and to promote women's interests to a greater extent than do their male counterparts. According to this thesis, "descriptive representation," meaning a high proportion of women in parliament, is a precondition for "substantive representation," that is, advancing the interests and viewpoints shared by women. From a historical perspective, though there has been a genuine improvement in women's parliamentary representation in many countries in recent decades, in most cases it is still insufficient. This situation has led countries and parties that are aware of the importance of this representation to implement institutional measures aimed at improving women's representation in the political arena.

This policy paper is an effort to join this important debate. To this end, it examines women's representation in politics, and the factors affecting it, over the years, compares women's representation in Israel with that in other countries, and analyzes how descriptive representation of women in the Knesset influences their substantive representation. The study

* Translated by Karen Gold

also assesses the institutional mechanisms adopted in Israel to enhance women's representation in the Knesset, and proposes strengthening and supplementing the existing measures.

Women's Representation in Politics: A Comparative Overview

An examination of women's descriptive representation in the Knesset and Cabinet shows a genuine upward trend over the last twenty years. In the elections for the 19th Knesset (2013), a record 27 women were elected. There are four women ministers in the Cabinet at present, also an all-time high, and three Knesset lists—Labor, Meretz, and Hatnua—are headed by women. Moreover, contrary to past years, and to the standard claim in the literature, women's representation in Israel's left-wing parties over the past decade has not outstripped their representation on the right.

Nonetheless, even after the 2013 elections, women's representation in Israeli politics is far from satisfactory: the proportion of women in the population is 51%; yet only 22.5% of Knesset members and 18% of Cabinet ministers are women. What is more, women are excluded from many parties, in particular the ultra-Orthodox and Arab factions. Israel's situation is dismal in this regard in comparison with other countries as well: as of March 2013, Israel ranks 64th in the world in the percentage of women in parliament, and places 20th among the 34 OECD states.

Representation of Women's Interests and Issues in the 17th and 18th Knessets

The association between the descriptive and the substantive representation of women is among the most interesting connections in the field of political and gender studies. To understand its nature, we examined whether there are differences in patterns of parliamentary

activity between male and female parliamentarians. In other words, do women concern themselves more than men with matters categorized in the literature as “women’s issues” (for example, education, health, and children and family, along with subjects traditionally associated with women, such as maternity leave and battered women’s shelters). And if so, why? In keeping with the professional literature in the field—which is not unequivocal but does clearly favor a certain perspective—we theorized that male and female parliamentarians in Israel are distinguished from one another in their patterns of parliamentary activity, and that women legislators engage, more than men, in issues whose purpose is advancing the status of women in society.

To obtain as comprehensive a picture as possible of the patterns of parliamentary activity among women members of Knesset (MKs), we looked at three major spheres of activity: legislation, parliamentary committees, and parliamentary questions. We selected these subjects since, in our opinion, they faithfully reflect the key areas of involvement of male and female MKs. The findings indicate that women are in fact more involved than men in areas considered “women’s issues.” This finding holds true for all indices examined in this study. However, despite the differences in patterns of activity between male and female MKs, it is important to note that we are not speaking of a binary division between the sexes, and that on many subjects—for example, education, health, and social welfare—men and women MKs are involved to a similar extent.

Two areas were identified in the study as fields that women MKs, more than their male colleagues, definitely engage in: so-called women’s issues, and children and family concerns. This leads us to two primary conclusions: first, in these particular areas a rather patriarchal attitude has been retained among both male and female parliamentarians whereby women bear the major responsibility for the home, for child-rearing, and for running the family; and second, it is the women MKs who are most concerned with advancing gender equality and the status of women in

Israel society. The latter conclusion offers a major normative justification for increasing the parliamentary representation of women. The question, then, is how to accomplish this goal.

How Can Women's Representation in the Knesset Be Improved?

The research literature enumerates a range of factors affecting women's parliamentary representation. Many of these are social-cultural factors that are difficult to change, certainly in the short term—political culture, religious attitudes, women's education, and their participation in the work force, to name a few. But coupled with these are institutional factors, which can be altered by means of the right reforms. Some of these institutional factors relate to the electoral system; but in the case of Israel it is difficult to implement reforms in this area that would help advance the representation of women in the Knesset since the nature of the current system—proportional representation-list (electoral) system and one large electoral district (of 120 representatives)—already eases the way, in theory, for women to get elected to the Knesset.

Another institutional feature, which actually makes it harder for women to be elected to the Knesset, is the size of Israel's parliament—or more correctly, its lack of size. Israel's legislature is one of the smallest parliaments in the world, relative to the number of citizens. The notion that a small parliament has a negative impact on women's representation is based on the assumption that women generally have fewer political assets (financial resources, media exposure, ties with interest groups and political elites, and the like) than do men; consequently, most women are placed in low slots on their party's list. For this reason, enlarging the Knesset is expected to increase not only the number of women representatives but also their proportion of the total.

To test this theory, we examined how women's representation would change if the number of MKs rose to 180. The findings indicate that such

an increase would moderately improve the proportion of women in the Knesset: in the 17th Knesset, their share would have risen by 2.5%; and in the 18th Knesset, by 1.4%. In absolute numbers, the change can be seen as more significant, namely, an addition of 13 women MKs in each of these two Knessets.

Another institutional mechanism that countries can adopt to increase women's parliamentary presence is quotas for representation of women. The use of such quotas began in the 1970s and is becoming more widespread; some even consider it to be the most important electoral reform of recent years. It is customary to distinguish between three types of quotas: in the first type—reserved seats—the law stipulates that a certain number or percentage of parliamentary seats will be allocated exclusively to women. But this type of quota is only typical of non-democratic countries. By contrast, the second type—legislative quotas—is common in many democracies, primarily Catholic countries in Europe or Latin America, for example: Spain, Portugal, Belgium, France, Ireland, Poland, Slovenia, and Costa Rica. These quotas are based on laws stating that each party running in an election must guarantee that a specific number or proportion—generally one third to one half—of its candidates consist of women. In certain countries, the law also mandates that women be placed in specific slots (in the case of elections based on party lists). In some countries, parties that do not meet these requirements are disqualified, and in others, a portion of the parties' funding is withheld. The third type—voluntary party quotas—is the most common system in democratic countries, including many of the countries that have adopted legislative quotas, as well as the democracies of northwestern Europe (Germany, Norway, and Sweden). It refers to an obligation that the party takes upon itself—willingly and on its own initiative—to adopt representation quotas for women. In other words, the party adopts provisos by which it determines the proportion and position of women on the party list. The usual quotas in established democracies range between 20% and 50%.

Although the use of representation quotas—whether voluntary or mandated by law—has been harshly criticized at times by scholars and politicians, in our view it is an effective, normatively justified means of improving women’s parliamentary representation. Voluntary and legislated representation quotas appear to be particularly effective and reasonable in countries such as Israel, where the status of women in society is already quite established (in most sectors of the population) but their representation in parliament is still low. In these countries, quotas are likely to contribute both to women’s parliamentary representation and to further improvement in the overall status of women in society.

But even in these countries, quotas (both voluntary and legislated) are liable to fall short of their goal. To prevent this from happening, the regulations and procedures relating to quotas must be difficult for parties to circumvent. Rules must therefore be put in place governing not only the percentage of women on a party list but also their share of realistic slots, including the highest positions. Likewise, sanctions imposed for non-compliance with a legally mandated quota should have deterrent value. To avoid a situation where women end up competing only for the slots allocated to them under the quota system—which would effectively “freeze” the proportion of women in parliament—one of three types of quotas should be adopted: high quotas, gradually increasing quotas, or quotas intended solely for new women candidates. In order to counteract arguments against quotas on normative grounds as undermining competition and principles of equality between candidates, the quotas should be only temporary, to be eliminated as soon as the desired representation of women in parliament is achieved. Finally, establishing a provision whereby parties that do not meet the quota requirements can run in elections and sit in parliament, but with greatly reduced funding, could strengthen the normative justification for legislated party representation quotas and the chances of their adoption.

Recommendations: Adoption of Quotas for Women's Representation

Based on these principles, we have formulated two key recommendations for women's representation quotas:

1. **Voluntary party representation quotas** – These quotas have been common in many Israeli parties since the 1990s. In the elections for the 19th Knesset, five parties (of those who crossed the electoral threshold) implemented quotas, though the percentage set by three of them was rather low (20% or less). Higher quota levels, as practiced in many democracies, were adopted only by the Balad and Meretz parties (33% and 40%, respectively). As a result, quotas did not contribute greatly to enhancing women's representation in the Knesset.
 - ✓ We recommend that all parties in Israel adopt voluntary party representation quotas under which the party's Knesset list would contain no less than 40% of candidates from each gender. More precisely, we propose that at least two candidates of each gender be included in each successive group of five candidates (1–5, 6–10, and so on). Further, it should be established at the outset that the quotas will be abolished if they are not applied in two consecutive elections (“not applied” refers to situations where there is no need to “bump” women up the list). In parties where the share of women is low at present, we recommend raising the quota gradually.
2. **Legislative quotas** – Over the past two decades, more than 20 private members' bills advocating legislative quotas have been brought before the Knesset. Some of them called for barring parties that did not meet the mandated quotas from running in elections, while others endorsed financial incentives for parties that filled the representation quotas. None of these bills passed.

- ✓ We recommend amending the Party Funding Law of 1973 to provide additional party funding to factions that meet the quotas. In the opinion of the Knesset's legal advisors, enacting this bill would require an absolute majority of 61 MKs, since it conflicts with the principle of equality as detailed in section 4 of the Basic Law: The Knesset. For a faction to qualify for additional party funding, its list of candidates should include: (a) at least 3 candidates of each gender in every consecutive group of 10 (1–10, 11–20, and so on); (b) at least 30% of candidates from each gender in realistic slots, that is, the number of seats that the faction won in the previous election; (c) at least one candidate of each gender in the top five slots. For every candidate elected to the Knesset from the less-represented gender, the party would receive one additional unit of funding for its campaign expenditures—a significant incentive. According to this proposal, in the 19th Knesset, Meretz would have increased its campaign funding by 55% over the present level, and the Yesh Atid party, by 40%. As with the voluntary representation quotas, here too we recommend that the proposed amendment to the Party Funding Law be nullified if there are at least 40% of MKs from each gender (on the date the Knesset is installed) for two consecutive Knessets.

Implementation of these recommendations is expected to greatly improve the representation of women in the Knesset. Based on examples from numerous established democracies, it is achievable. According to our study, the proposed measures would make a normative contribution to bolstering Israel's liberal-democratic regime and truly advancing the status of women in Israeli society.