



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

09 פברואר 2023

י"ח שבט תשפ"ג

לכבוד : ועדת השרים לענייני חקיקה

הנדון : הצעת חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות) (תיקון – עידוד התמודדות נשים לראשות רשות מקומית או מועצה אזורית), התשפ"ג-2023

הצעת החוק שבנדון מבקשת לעודד נשים להתמודד לראשות מועצות אזוריות, מועצות מקומיות ועיריות. לשם כך היא מציעה את המנגנון הבא : הרף הנדרש לזכאות למימון מטעם המדינה של מועמד שלא נבחר יהיה נמוך יותר עבור מועמדות-נשים לעומת מועמדים-גברים. **אנו תומכים במטרת החוק ובהצעה הספציפית הזו, מתוך תפיסה שעל המדינה לנקוט צעדים אקטיביים למען הגברת השוויון בין המינים בבחירות לראשות רשויות מקומיות, גם באמצעות תמרוץ כספי.**

להלן, בתמצית, עמדתנו :

המצב הקיים והצורך בהתערבות המדינה

1. לייצוג פוליטי של נשים בכלל, ובתפקידים פוליטיים בכירים כמו ראשות רשויות מקומיות בפרט, חשיבות רבה. בין השאר, הוא תואם עקרונות דמוקרטיים בסיסיים כמו ייצוגיות ושוויון ; מחזק בקרב הציבור את התפיסה הרואה בנשים וגברים אזרחים שווי ערך ; מעודד כניסה משמעותית של נשים לזירות חשובות נוספות ; ועשוי לתרום לייצוג האינטרסים של נשים במוקדי קבלת ההחלטות. בהקשר זה יודגש שראשי רשויות בישראל נהנים מעוצמה רבה במארג הכוחות המקומי (במועצות מקומיות ועיריות, המודל הקיים בישראל מכונה מודל "ראש העיר החזק", strong mayor)¹, ולכן יש חשיבות רבה לייצוג נשים בתפקידים אלה.

2. המצב הנוכחי רחוק מלהיות מספק : בבחירות המקומיות האחרונות, שנערכו ב-2018, שיעור הנשים מסך כל המועמדים לראשות רשויות מקומיות עמד על 9% בלבד, ושיעור הנשים שנבחרו בפועל עמד על פחות מ-6% – 15 נשים מתוך 251

¹ אביטל פרידמן ואסף שפירא, **חיזוק מעמדם של חברי מועצות ברשויות המקומיות**, ירושלים : המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020.

אמיר אלשטיין

יו"ר הוועד המנהל

הנשיא העשירי ראובן ריבלין

יו"ר של כבוד

יוחנן פלסנר

נשיא

ברנרד מרכוס

יו"ר בינלאומי

חברי הוועד המנהל

אלי גרונר

פרופ' נדב וניצקי-טרוסי

ד"ר חן ליכטנשטיין

מזל מועלם

שגיר לשעבר סלי מרידור

פרופ' פאדיה נאסר אבו-אלהיג'א

עו"ד אבי פישר

ד"ר מיכל צור

יוסי קוצ'יק

המועצה הבינלאומית

פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר

השופטת רוזלי סילברמן אבול, קנדה

אליזא אברמס, ארה"ב

שגיר לשעבר מרטיין אינדיק, ארה"ב

אן אמלכאוס, ארה"ב

פרופ' ורנון בוגדנור, בריטניה

השופטת דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבן ברייר, ארה"ב

השופט סלים ג'ובראן, ישראל

ד"ר ג'וזף ג'וזפה, גרמניה

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב

פרופ' רוברט מנקין, ארה"ב

פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה

השופט אברהם סופר, ארה"ב

ברט טפטנס, ארה"ב

פרופ' ארווין קוטלר, קנדה

פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב

פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב

פרופ' גבריאלה שלו, ישראל

סגני נשיא

פרופ' סוזי נבות, מחקר

פרופ' קרנית פלוג, מחקר

ד"ר ישי ג'סיסין, פרס, אסטרטגיה

עמיתים בכירים

פרופ' איסמעיל אבו סעד

פרופ' תמר הרמן

פרופ' נתן זוסמן (אורח)

פרופ' עמית כהן

פרופ' יותם מרגלית

פרופ' דניאל סטטמן

פרופ' בני פורת

פרופ' יובל פלדמן

פרופ' מרדכי קרמיניצר

פרופ' גדעון רהט

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר

פרופ' יובל שני

מייסדים

ד"ר אריק כרמון

מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ (1920-2021)



המכון הישראלי לדמוקרטיה

שנבחרו.² מדובר בשיעורים נמוכים ביותר גם ביחס למקובל בדמוקרטיות מפותחות אחרות (אם כי גם ברבות מהן המצב אינו מספק): בשנת 2019 התפרסם מחקר שבדק את ייצוג הנשים ב-41 דמוקרטיות (רובן אירופאיות), ונמצא כי שיעורן הממוצע של הנשים שעמדו בראשות ערים עמד על כ-15.3%³.

3. אמנם, לנשים עומדת הזכות להגיש מועמדותן באופן שווה לגברים ועל כן אין אפליה מפורשת בחוק. אולם, תמונת הייצוג העגומה מלמדת על **אפליה תוצאתית, אשר מהווה פגיעה מהותית בעיקרון השוויון בין נשים וגברים**. ללא התערבות המחוקק, תוצאה מפלה זו עלולה להיוותר על כנה עוד שנים רבים. שכן, השיפור המסוים בחלוף השנים הנו איטי ובלתי מספק ומלמד כי החסמים הרבים בפני נשים להגיע לייצוג שוויוני – טרם הוסרו.

4. המחויבות של המחוקק להתמודד עם החסמים לשוויון ולהוביל לשינוי בתמונת הייצוג ברשויות המקומיות כבר באה לידי ביטוי כאשר בשנת 2014 התקבל בכנסת תיקון מס' 12 לחוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), המעניק מימון מוגדל מטעם המדינה לסיעות שבמועד הקובע לפחות שליש מחבריהן היו נשים. בבחירות האחרונות בשנת 2018, בהן יושם לראשונה תיקון זה, הוכח כי אכן היתה עלייה הן במספר המועמדות אשר הוצבו ברשימות הסיעות השונות והן במספר הנשים שנבחרו למועצות ברשויות המקומיות. אולם אין למנגנון זה כמעט השפעה על הבחירות לראשות הרשויות: ראשית, הוא אינו נוגע כלל לבחירות למועצות אזוריות ולראשותן (אלא רק לבחירות למועצות מקומיות ועיריות); שנית, גם ביחס לבחירות למועצות מקומיות ועיריות הוא עוסק רק בהרכב הרשימה ולא במועמדים לראשות הרשות. יתר על כן, הוא אינו בהכרח מעודד הצבת מועמדות-נשים בראש הרשימה – דבר שהיה יכול להשפיע בעקיפין על זהות המועמדים לראשות הרשות, משום שרק מי שמוצב ראשון ברשימת המועמדים למועצת הרשות זכאי להתמודד לראשות הרשות. אמנם ייתכן שבטווח הרחוק, הגדלת מספר ושיעור הנשים שנבחרות למועצות תוביל להגדלת מספר ושיעור הנשים שמתמודדות לראשות המועצה – אך מדובר בתהליך ארוך מאוד, ושכלל אינו רלוונטי כאמור למועצות אזוריות.

5. חיזוק לצורך בהתערבות של המדינה בייצוג הנשים כראשות רשויות ניתן למצוא במחקרים אשר הראו כי בחירות כמו אלו הנערכות בישראל לתפקיד זה, בהן

² עדו אבגר, "ייצוג נשים בשלטון המקומי: ריכוז נתונים לאחר הבחירות המקומיות 2018", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2019.

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



המכון הישראלי לדמוקרטיה

הבחירה היא בנציג אחד (מה שמכונה "מחוזות חד-נציגיים") והמאופיינות במשחק סכום אפס (רק מועמד אחד זוכה), פוגעות עוד יותר בייצוג נשים; זאת, בשונה מבחירות על בסיס רשימת מועמדים.⁴ שני הסברים בולטים הם: ראשית, בחירות כאלה מעצימות את ההסתמכות של המועמדים על משאבים שלעיתים קרובות גברים נהנים מהם יותר מנשים, כדוגמת קשרים ארגוניים, אמצעים כלכליים וחשיפה תקשורתית; ושנית, בבחירות כאלה בולטת במיוחד התופעה של "יתרון המועמד המכהן" (incumbency advantage). כלומר: למועמד שכבר מכהן בתפקיד יש יתרון משמעותי על פני מועמדים אחרים מעצם כהונתו⁵ – ובמקרה של ראשי רשויות ומועצות, רוב-רובם של המועמדים המכהנים הם גברים. התוצאה, במקרה של הבחירות לראשות רשויות, היא עדיפות כמעט מוחלטת לגברים.

6. יודגש כי מדינת ישראל מחויבת גם במישור הבינלאומי לחתור לייצוג שוויוני של נשים ברשויות המקומיות. דוגמה למחויבות זו באה לידי ביטוי בדו"ח שהגישה ישראל לאו"ם בשנת 2019, המפרט את הצעדים הננקטים על ידי המדינה למימוש היעדים הגלובליים של האו"ם – לרבות מטרה מספר 5.5, המגדירה את הצורך להגיע לייצוג שוויוני של נשים ברשויות המקומיות. בדו"ח שהוגש מטעם מדינת ישראל הודגש כי היא רואה בקידום ייצוג שוויוני של נשים ברשויות המקומיות בסדר עדיפות עליון ותנקוט בכל הצעדים אשר לאל ידה לעשות על מנת לקדם נושא זה.⁶

המנגנון המוצע ויתרונותיו

7. המנגנון המוצע לא יגדיל את מימון הבחירות של מועמדות לראשות הרשות הזכאיות למימון (עבור עצמן במועצות אזוריות, או עבור הרשימה שלהן ברשויות מקומיות ועיריות), אלא יקל על מועמדות נוספות להיות זכאיות למימון. על פי מודל זה, הרף הנדרש לזכאות למימון של מועמד שלא נבחר יהיה נמוך יותר עבור מועמדות-נשים לעומת מועמדים-גברים: 15% לעומת 25% ברשויות מקומיות

⁴ יעל שומר, "ייצוג נשים בישראל: בין בחירות פנימיות למנגנוני הבטחת ייצוג", בתוך: מיכל שמיר, חנה הרצוג ונעמי חזן (עורכות), **פערים מגדריים בפוליטיקה בישראל**, ירושלים: מכון ון ליר והוצאת הקיבוץ המאוחד, 2020, עמ' 236.

⁵ על יתרון המנהיג המכהן, ראו למשל, Ashworth, Scott, and Ethan Bueno de Mesquita, "Electoral Selection, Strategic Challenger Entry, and the Incumbency Advantage," *Journal of Politics* 70 (4): 1006-1025.

⁶ Implementation of The Sustainable Development Goals, "[National Review: ISRAEL](#)," 2019, p. 108.



ועיריות, 10% לעומת 20% במועצות אזוריות. לעומת זאת, סכום המימון עצמו של מועמדת הזכאית למימון לא ישתנה.

מנגנון כזה אינו נועד למועמדת הנבחרת אלא דווקא לאלו אשר הגישו את מועמדותן ולא נבחרו. לפיכך, ייתכן שיש לו פוטנציאל רב לעודד יותר נשים להתמודד – שכן, ככל שרף אחוז הקולות הכשרים הנדרש לקבלת מימון נמוך יותר, סביר שיותר מועמדות יעמדו בו. במצב זה ניתן להניח כי יותר נשים אשר חוששות כי אין להן סיכוי רב להיבחר (אך סבורות שיש להן סיכוי לזכות למיעוט לא מבוטל מהקולות) יגישו את מועמדותן. צעד כזה יעודד במיוחד נשים אשר הגישו את מועמדותן ולא נבחרו – להגיש את מועמדותן בשנית; והוא רצוי במיוחד לאור הממצאים המלמדים כי רבים מראשי הרשויות הנבחרים אינם נבחרים בהצגת מועמדותם הראשונה, אלא רק בהמשך. לכן יש לו פוטנציאל משמעותי להוביל בהמשך לגידול משמעותי במספר ובשיעור הנשים שנבחרות לעמוד בראשות רשויות מקומיות.

8. חיזוק נוסף לצורך במנגנון המוצע ניתן למצוא בקשר המובהק בין רשויות ברמה חברתית-כלכלית נמוכה לבין שיעור ייצוג נמוך יותר של נשים במועצות ובראשות הרשויות.⁷ מנתונים אלה עולה שיש הצדקה מיוחדת לעודד התמודדות של נשים על ראשות רשויות ברמה חברתית-כלכלית נמוכה. הצעת החוק שבנדון תפעל להשגת מטרה זו: כיוון שעבור נשים המגיעות מאוכלוסייה ברמה חברתית-כלכלית נמוכה העלות הכלכלית של מסע הבחירות עלולה להיות חסם מרכזי בהחלטה אם להתמודד על ראשות הרשות, הרי שהגדלת הסבירות שמועמדת תזכה במימון מטעם המדינה יכולה להוות תמריץ חשוב עבור נשים אלה להתמודדות.

מבט השוואתי – אמצעי מקובל בעולם

9. אחת הדרכים המקובלות והנפוצות להגדלת ייצוג הנשים בתפקידים פוליטיים נבחרים היא אימוץ מנגנון מוסדי להבטחת ייצוג נשים (או "מכסות ייצוג"). השימוש באמצעי זה התרחב מאוד בעשורים האחרונים, והוא אף נחשב לעתים לרפורמה האלקטורלית הבולטת ביותר בימינו. בפועל – ובתנאי שמדובר בהבטחות ייצוג שאינן סמליות בלבד, בכללים שקשה "לעקוף" אותם ושהם אכן נאכפים – מדובר בכלי אפקטיבי לשיפור בייצוג הפוליטי של נשים.

⁷ ראו הי"ע 2.



המכון הישראלי לדמוקרטיה

כך למשל, במדינות רבות יש חוק הקובע שמפלגה המתמודדת בבחירות לפרלמנט חייבת – כדי שהתמודדותה תאושר – לעמוד בתנאים מסוימים בנוגע לייצוג נשים (או בני שני המינים) בקרב המועמדים לפרלמנט: מספרן, שיעורן ו/או מיקומן ברשימה. כללים כאלה קיימים למשל בספרד, בלגיה, פולין, סלובניה ודמוקרטיות רבות באמריקה הלטינית. **מדינות אחרות מקדמות שוויון פוליטי בין המינים באמצעות תמריץ כספי.** יש כמה דרכים לעשות זאת. כך למשל, אפשר להעניק מימון ציבורי מופחת למפלגות שלא עומדות בכללים הנוגעים לייצוג נשים בקרב המועמדים; ואפשר להעניק מימון ציבורי מוגדל למפלגות שעומדות בתנאים האלה, או לחלופין להעניק מימון מוגדל למפלגות בהתאם למספר או שיעור הנשים המכהנות מטעמן בפרלמנט. כללים כאלה, מסוגים שונים, קיימים למשל בצרפת, איטליה, אירלנד, פורטוגל, קרואטיה, דרום קוריאה, רומניה ובוסניה.

10. **הבטחות ייצוג קיימות גם ברמה המקומית,** ואף הן נחשבות לאמצעי יעיל להגדלת הייצוג של נשים: הנתונים מלמדים שבמדינות שיש בהן הבטחות ייצוג, שיעור הנשים במועצות של רשויות מקומיות גבוה יותר; וחשוב מכך – מגמת השיפור בייצוג הנשים גדולה יותר. במחקר שהוזכר לעיל ובדק 41 מדינות, ב-14 מהן נמצאו הבטחות ייצוג ברמה המקומית. ברוב המדינות, מפלגות שלא עומדות בתנאים הנוגעים לייצוג נשים בקרב המועמדים לא יכולות להתמודד בבחירות המקומיות (למשל ספרד, בלגיה, צרפת, סלובניה, פולין, דרום קוריאה וחלק מהרשויות באיטליה), אך חלקן משתמשות בתמריץ כספי (למשל פורטוגל וחלק מהרשויות באיטליה).⁸

יודגש כי הבטחות ייצוג קיימות בשיטות בחירה שונות – הן אמנם נפוצות יותר בשיטות שבהן מצביעים לרשימת מועמדים, אך קיימות גם בשיטות שבהן נבחר נציג אחד בלבד. אך לא נמצאו דוגמאות להבטחות ייצוג בבחירות לראשי רשויות, וייתכן כי גם בשל כך ממוצע שיעור ראשי הערים ב-41 המדינות שנבדקו במחקר הנ"ל קטן באופן משמעותי משיעור חברי המועצות בהן – כ-15% לעומת כ-29%. ואולם יש לציין שבחלק מהמדינות שיש בהן הבטחות ייצוג בבחירות למועצה, כמו צרפת וספרד, ראש הרשות נבחר בשיטה מעין-פרלמנטרית – חברי המועצה בוחרים אותו או אותה מקרב חבריהם. בשיטה כזו, הבטחות ייצוג שמגדילות את מספר ושיעור חברות המועצה ואף מחייבות להציב בבחירות מועמדים מקרב שני המינים

⁸, ראו ה"ע 3. מידע נוסף אפשר למצוא במאגר המידע של הארגון הבין-לאומי IDEA, [Gender Quotas Database](#).



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

במקומות גבוהים, כמו אלו הקיימות בצרפת וספרד, עשויות גם להגדיל את הסיכויים לבחירת ראשת רשות.

הבחירות המקומיות הקרבות והצורך בקידום מהיר של החקיקה

11. הבחירות הקרובות לרשויות המקומיות ייערכו ב-31.10.2023, בעוד פחות מתשעה חודשים מזמן כתיבת שורות אלה. כבר בימים אלה שוקלים תושבים ותושבות אם להתמודד על ראשות רשויות, וחלקם אף הכריזו פומבית על מועמדותם. לאור זאת, יש לקדם במהירות את הליכי החקיקה של הצעת החוק שבנדון (כמובן, תוך הקפדה על הליך חקיקה תקין). הסיבה היא שבאופן כללי, במשטר דמוקרטי יש חשיבות רבה ליצירת כללי משחק הידועים מראש לכל השחקנים הפוליטיים ומאפשרים להם להתכונן מראש; ובאופן ספציפי, השאלה אם החוק יחוקק ויחול על הבחירות הקרובות צפויה להשפיע על מערך השיקולים של נשים המתלבטות אם להתמודד על ראשות רשויות מקומיות. לפיכך יש חשיבות רבה ליצירת ודאות בנוגע לכללי המימון מוקדם ככל האפשר.

לסיכום, יודגש כי בשל המצב הנוכחי העגום, ולאור המחויבות לזכות החוקתית לשוויון מהותי בין נשים לגברים בייצוג ברשויות המקומיות, כמו גם מחויבות מדינת ישראל לפי הסכמים ואמנות בינלאומיות לחתור לייצוג שוויוני לנשים ברשויות המקומיות, המדינה נדרשת באופן אקטיבי לשיפור ייצוג הנשים בראשות רשויות מקומיות. הצעת החוק שבנדון תסייע להשיג מטרה זו, ולנוכח הבחירות הקרובות יש לקדמה במהירות.

נשמח להמשיך ולדון בנושא זה,

בברכה,

ד"ר אסף שפירא

עו"ד ענת טהון אשכנזי