

שוויון הזדמנויות בהליכי בחירת מועמדים לכנסת

עופר קניג | גדעון רהט

אוגוסט 2019



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

הצעה
לסדר
26



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

שוויון הזדמנויות בהליכי בחירת מועמדים לכנסת

עופר קניג | גדעון רהט

הצעה לסדר 26
אוגוסט 2019

Equal Opportunity in the Selection of Knesset Candidates
Ofer Kenig | Gideon Rahat

עריכת הטקסט: ענת ברנשטיין
עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו תמר ברדיין
ביצוע גרפי: אירית נחום
הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

מסח"ב 978-965-519-269-8 ISBN

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשרר 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.

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), 2019
נדפס בישראל, תשע"ט/2019

המכון הישראלי לדמוקרטיה

רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602
טל': 02-5300888
אתר האינטרנט: www.idi.org.il

להזמנת ספרים:

החנות המקוונת: www.idi.org.il/books
דוא"ל: orders@idi.org.il
טל': 02-5300867 ; פקס: 02-5300800

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

המכון הישראלי לדמוקרטיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי אי-מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפוח שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

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

הדברים המובאים במסמך זה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

תוכן העניינים

7	תקציר
9	מבוא
13	חלק ראשון: בחירת המועמדים לכנסת
16	חלק שני: מנגנונים להבטחת ייצוג – פגיעה בעקרון הרוב לטובת עקרון הייצוגיות
33	חלק שלישי: מימון מועמדים בבחירות מקדימות והשפעתו על שוויון ההזדמנויות בין מועמדים
43	חלק רביעי: השפעת ההליכים לבחירת מועמדים על השוויון בין הרשימות המתמודדות לכנסת
48	סיכום וריכוז ההמלצות
48	המלצות בנושא מכסות ייצוג
49	המלצות בנושא מימון מועמדים בבחירות מקדימות
50	המלצות בנושא תגמול מפלגות בעלות התנהלות דמוקרטית פנימית
51	רשימת המקורות
57	ראו אור בסדרת "הצעה לסדר"

תקציר

הזכות להיבחר היא מזכויות היסוד החשובות בדמוקרטיה מודרנית, ולכן נוהגת בהן אסדרה חוקתית ענפה, שתפקידה להבטיח, ככל האפשר, את השוויון בין המפלגות המתמודדות. ואולם האסדרה הזו נעדרת במקרים רבים מן

השלב המקדמי הפנים־מפלגתי של הליך הבחירות – בחירת המועמדים. השלב של בחירת המועמדים משמעותי במיוחד במדינת ישראל, שבה מונהגת שיטת בחירות רשימתית סגורה. כלומר, לבוחרים הישראלים אין ביום הבחירות לכנסת כל אפשרות להשפיע על ההרכב הפרסונלי של הרשימה שהם מצביעים לה. מכאן שהיקפה של הזכות להיבחר אינו מוסדר רק בהיבטים הכלליים של גיל, אזרחות, או תקופת צינון אלא גם בהיבט של כללי המשחק הפנים־מפלגתיים, אשר מכתבים מי יהיו המועמדים לכנסת. לפיכך ראוי לבחון:

- באיזו מידה הליכי הבחירה הפנימיים יוצרים יתרון מובנה למועמדים בעלי ממון, למועמדים מכהנים או לכאלה בעלי מוכרות ציבורית?
- האם יש בהליכי הבחירה הפנימיים מנגנונים להבטחת ייצוג לנשים מועמדות או למועמדים המשתייכים לקבוצות חברתיות מוחלשות?
- האם הליכי הבחירה הפנימיים מעמידים דווקא את המפלגות המשתמשות בהליכים כוללניים של בחירת מועמדים בעמדת נחיתות לעומת מפלגות אחרות?

אנו ממליצים:

למפלגות

(1) לאמץ מכסות ייצוג וולונטריות ולקבוע שברשימת המועמדים לכנסת לא יפחת שיעור המועמדים מכל מין מ־40%.

למדינה

(2) לעגן תמריץ כספי חיובי למפלגות באמצעות מכסות ייצוג חוקיות: חוק מימון מפלגות יתוקן כך שתהיה בו הבחנה בין מימון של סיעות שיעמדו במכסות הייצוג (ויקבלו מימון ציבורי עודף) לבין מימון של סיעות שלא יעמדו בהן.

(3) להחיל מנגנון מימון זהה לכלל המועמדים – מכהנים וחדשים – בבחירות הפנים־מפלגתיות לקביעת רשימת המועמדים לכנסת.

(4) להקצות תקציבים ייעודיים במסגרת המימון הציבורי ולהעניק אותם רק למפלגות שיעמדו באמות מידה מוגדרות המשקפות התנהלות פנימית דמוקרטית.

מבוא

בדמוקרטיה הייצוגיות המודרניות הבחירות לפרלמנט הן ההליך שבו האזרחים, שהם הריבון, בוחרים נציגים ומפקידים בידיהם, לפרק זמן קצוב, את הסמכות לקבל החלטות. כדי שהבחירות יהיו בעלות משמעות – קרי,

כדי שתהיה בחירה בין חלופות ולא אשרור אוטומטי של השלטון – וכדי שהן ייהנו מלגיטימציה ציבורית, הבחירות צריכות לעמוד בתנאים הכרחיים מסוימים. בצד עקרונות יסוד כמו בחירות חופשיות, חשאיות, תחרותיות והוגנות, גם עקרון השוויון הוא תנאי הכרחי לכל הליך בחירות דמוקרטי. כפי שרוברט דאל (2002: 41) גורס, בחירות דמוקרטיות צריכות "לתת לכל חבר [חבר בקהילת האזרחים בעלי זכות הבחירה] הזדמנות שווה ואפקטיבית להצביע וכל ההצבעות תיספרנה כשוות". את השוויון בזכות לבחור משלים השוויון המקביל בזכות להיבחר. לפיכך לא מפתיע שבדמוקרטיה מודרניות נהוגה אסדרה חוקתית ענפה שתפקידה לקדם ולהבטיח ככל האפשר את השוויון בין הבוחרים ובד בבד גם את השוויון בין המפלגות והמועמדים.

ואולם דומה שהאסדרה הזאת פוסחת במקרים רבים על השלב המקדמי הפנים־מפלגתי של הליך הבחירות, כלומר על השלב של בחירת המועמדים שיתמודדו בבחירות לפרלמנט, או מה שמכונה – "הבחירה שלפני הבחירות" (Rahat, 2007). מכיוון שברוב המדינות יש למפלגות מונופול כמעט מוחלט על גיוס נבחרי הציבור (Weeks, 2014), יוצא שההליכים הפנימיים שבאמצעותם הן קובעות את מועמדיהן לפרלמנט הם, בפועל, מסוננת ראשונית הקובעת למי מלכתחילה יהיה סיכוי להיבחר. במילים אחרות, אם אדם שואף להיבחר לפרלמנט, עליו קודם לכול להיות המועמד מטעם מפלגה מסוימת. מכאן נובע שליכולת של מפלגות לצמצם ולקבוע את מאגר האזרחים שממנו יבחרו המצביעים את חברי הפרלמנט יכולות להיות השלכות כבדות משקל על הרכב הפרלמנט ואפילו על חוסנה של הדמוקרטיה (Hazan & Rahat, 2010).

השלב המקדמי של בחירת המועמדים משמעותי במיוחד בהקשר של מדינת ישראל. שתי סיבות עיקריות לכך:

(א) מכיוון שהחוק אינו מאפשר למועמדים עצמאיים להתמודד לנכסת. סעיף 5א לחוק־יסוד: הכנסת [1958] קובע ש"רשימת מועמדים לנכסת תוגש על ידי מפלגה בלבד".

(ב) היות שבישראל מונהגת שיטת בחירות רשימתית סגורה. כלומר, לבחורים הישראליים אין ביום הבחירות לנכסת כל אפשרות להשפיע על ההרכב הפרסונלי של הרשימה שהם מצביעים עבורה (אטמור, 2010).

מכאן שהיקפה של הזכות להיבחר אינו מוסדר רק בהיבטים הכלליים של גיל, אזרחות, תקופת צינון או כפל תפקידים אלא גם בהיבט של כללי המשחק הפנים־מפלגתיים. הדבר מעורר שאלות כגון – מי קובע את רשימת מועמדי המפלגה לנכסת; האם ההסדרים הקיימים יוצרים יתרון מובנה למועמדים בעלי ממון או מוכרות ציבורית; והאם קיימים במסגרת ההסדרים הקיימים מנגנוני הבטחת ייצוג לנשים מועמדות או למועמדים המשתייכים לקבוצות חברתיות מוחלשות?¹

השאלות הללו נוגעות להיבטים של שוויון ושל שוויון הזדמנויות. דהיינו, יש להבחין בין השוויון ביחסים שבין רשימות המועמדים השונות לבין השוויון שבין המועמדים בתוך כל רשימה. פסיקת בית המשפט העליון עוסקת לא פעם בשוויון בין רשימות ומבחינה בין שוויון פורמלי לבין שוויון הזדמנויות מהותי, מתוך העדפת הגישה השנייה. לדוגמה, בית המשפט קבע שאין הפרה של עקרון שוויון ההזדמנויות אם ניתנת העדפה לסיעות גדולות על פני קטנות או לסיעות ותיקות על פני חדשות, למשל בתעמולת הבחירות.²

1 במסמך זה איננו עוסקים במימוש הזכות לבחור בהקשר של שיטת הבחירות הרשימתית הסגורה הנהוגה בישראל. עם זאת חשוב לנו להעיר כי במדינות מסוימות יש לבחור השפעה לא רק על ההרכב המפלגתי של הפרלמנט (מספר המנדטים שתקבל כל מפלגה) אלא גם על הרכבו הפרסונלי (מי יהיו נציגי המפלגה בפרלמנט).

2 בג"ץ 246/81 אגודת דרך ארץ נ"י רשות השידור (1981); בג"ץ 3434/96 הופנונג נ"י יושב ראש הכנסת (1996).

כאן נעשה הבחנה מעט אחרת בסוגיית היחסים שבין המועמדים בכל רשימה, על בסיס ההבחנה בין שתי תפיסות עיקריות של שוויון בסוגיית הזכות להיבחר: האחת היא התפיסה הפרוצדורלית, הגורסת כי שוויון מתבטא ונבחן בקיום הליכים שמעניקים לכל אדם זכויות שוות בהליך ההיבחרות (מלבד ההחרגה המקובלת של אזרחות וגיל מינימלי); התפיסה השנייה היא התפיסה המהותית, הגורסת כי שוויון מתבטא בכך שזכויות אלה גם ממומשות באופן שווה. כלומר – אם מימוש הזכויות אינו שווה, יש בכך כדי להעיד על קיומם של חסמים לא-פורמליים שמציבים קשיים לפני השייכים לקבוצות מסוימות, ולכן השוויון הוא לא "אמיתי". לדוגמה, הזכות של נשים להתמודד על מקום בכנסת שווה לחלוטין לזכותם של גברים. אבל אם הנשים צריכות להתגבר על חסמים חברתיים, תרבותיים ומבניים שמקשים עליהן להתמודד, אזי שוויון ההזדמנויות הזה מוטל בספק. עוד דוגמה: במפלגות המקיימות בחירות מקדימות מקובל שכל מועמד משלם דמי התמודדות בתעריף אחיד שנקבע על ידי המפלגה. לכאורה – יש כאן שוויון. אלא שדמי כניסה להתמודדות עלולים להקשות על חלק מהאזרחים המעוניינים להתמודד אך הפרוטה אינה מצויה בכיסם ולהניא אותם מלהציג את מועמדותם. גם במקרה הזה שוויון ההזדמנויות של ההליך מוטל בספק.

חיבור זה מתמקד בהיבטים של שוויון, ובמיוחד שוויון הזדמנויות, בהליכי בחירת המועמדים לרשימות לכנסת. כאמור, הליכים אלה הם השלב המקדמי שבו כל מפלגה מרכיבה את רשימת המועמדים שלה לכנסת, ולכן הם משפיעים על היקפה של הזכות להיבחר. בחלק הראשון נציג את השיטות המגוונות שהמפלגות בישראל משתמשות בהן בבואן לקבוע את מועמדיהן לכנסת. שני החלקים הבאים מתמקדים בשוויון ההזדמנויות של המועמד היחיד: החלק השני עוסק בעיקר בשוויון ההזדמנויות של נשים ומעט גם בקבוצות חברתיות מוחלשות אחרות ובמגזרים שלמפלגות יש עניין בייצוגם. נבחנו בו המנגנונים המוסדיים שאחדות מן המפלגות הישראליות, אלה המקיימות הליכי בחירה פנימיים, משתמשות בהם על מנת להבטיח שרשימות המועמדים לכנסת שלהן יהיו ייצוגיות ומגוונות. החלק השלישי עוסק בהשפעה של מימון הבחירות המקדימות על שוויון ההזדמנויות בין מועמדים. נסקרים בו ההסדרים הקיימים, ומנותח הקשר בין סכומי הכסף שמועמדים מוציאים בבחירות המקדימות לבין מידת הצלחה שלהם. החלק הרביעי והאחרון דן בהשפעה העקיפה שיש

להליכי בחירת המועמדים לכנסת גם על השוויון בין הרשימות המתמודדות. חלק זה בודק אם האסדרה הענפה הנהוגה כלפי מפלגות שבחרות את רשימת המועמדים שלהן בהליכים דמוקרטיים כוללניים מעמידה אותן בעמדת נחיתות בהשוואה למפלגות שבהן המועמדים נקבעים בידי מנהיג המפלגה או ועדת מינויים מצומצמת.

חלק ראשון

בחירת המועמדים לכנסת

השיטות שהמפלגות בישראל משתמשות בהן כדי לקבוע מי מאנשיהן יוצב כמועמד ברשימותיהן ובאיזה מקום נתונות לשיקול דעתה של כל מפלגה. את שיטות הבחירה של המועמדים הנהוגות בכל מפלגה ומפלגה אפשר לסווג לפי מאפיינים כגון הגוף הבוחר,

תנאי המועמדות ושיטת ההצבעה או המינוי. הממד המרכזי במיוחד לענייננו הוא מידת הכוללות של הגוף הבוחר (Rahat & Hazan, 2001).

מידת הכוללות של הגוף הבוחר נעה על הציר שבין גוף בוחר שהוא הקטן והבלעדי ביותר – מנהיג יחיד, ובין גוף בוחר רחב מאוד, הכולל (פוטנציאלית) את כל בעלי זכות הבחירה בבחירות הכלליות, מה שמוכר בכינוי "פריימריז פתוחים" (תרשים 1). בין קטבים אלו ממוקמים כל שאר הגופים הבוחרים המקובלים – החל בבלעדיים יחסית, כמו ועדות מינויים או מועצות רבנים (אליטה מפלגתית), עבור בבחירה בידי צירים של מוסדות מפלגה נבחרים (מרכז, מועצה, ועידה) וכלה בפריימריז שנעשים בקרב חברי המפלגה, ובמפלגות מסוימות – גם בקרב תומכיה.

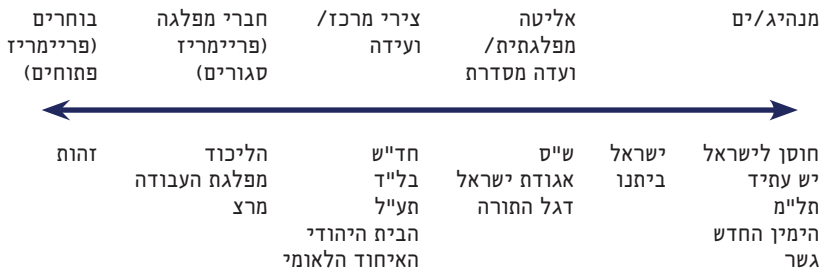
בשני העשורים הראשונים של המדינה נבחרו המועמדים לכנסת (או שמא "מונו") בידי ועדות קטנות שכוננו "ועדה מסדרת" או "ועדת מינויים". חברי הוועדות האלה היו בכירים במפלגה או שלוחיהם ולפעמים גם נציגי קבוצות חברתיות (נשים, "מזרחים" וכדומה). למן העשור השלישי החל תהליך של פתיחה והרחבה של הגופים הבוחרים, ומפלגות עברו לבחירה בידי צירי מפלגה של המוסדות המפלגתיים הנבחרים (מרכז, מועצה). בשנות ה-90 של המאה העשרים הונהגה בכמה מפלגות הרחבה נוספת והוחלט בהן כי חברי המפלגה הם שיקבעו מי יעמדו מטעמה כמועמדים לרשימה לכנסת. מאז התחוללו שינויים בדרכי הבחירה של המועמדים: שתי מפלגות (הליכוד ומרצ) נסוגו זמנית משיטת הבחירה בידי כלל החברים לטובת בחירתם במוסדות המפלגה, ומפלגות אחרות (קדימה, הבית היהודי) פתחו את הבחירה לכלל החברים. לצד אלו נולדה

תופעה חדשה - מינוי המועמדים בידי מנהיג יחיד, יו"ר המפלגה (ישראל ביתנו, יש עתיד, התנועה, כולנו).³

תרשים 1, המתאר את הגופים שבחרו את רשימות המועמדים לקראת הבחירות לכנסת ה-21 (אפריל 2019), מראה שהמפלגות הישראליות אכן משתמשות במנדט רחב ביותר של שיטות לבחירת מועמדים, החל בשיטות שבהן המנהיג הוא כול יכול וכלה בשיטות פתוחות שחברי המפלגה ("מתפקדים") ואף כלל הבוחרים משתתפים בהן. ריבוי המפלגות, כמו גם ריבוי התת-תרבויות הפוליטיות, יוצרים מצב שנוהגים בו לא רק הליכים המבוססים על סמכות לגלית-רציונלית (שמקורה בחוק ובמוסדות הפוליטיים), המקובלת בדמוקרטיה המודרנית, אלא גם על הליכים שמבוססים על סמכות מסורתית (דתית) ועל סמכות כריזמטית (זו של מנהיג המפלגה).

תרשים 1

הגופים שבחרו את רשימות המועמדים לקראת הבחירות לכנסת ה-21



הערה: במקצת מן המפלגות מעורבים כמה גופים בוחרים בקביעת רשימת המועמדים. כך - במפלגות הליכוד והעבודה הוסמכו יושבי ראש המפלגה לשריין מספר מועמדים. בליכוד אף הוחלט שאת הרשימה הארצית ימשיכו לבחור חברי המפלגה, אך מועמדי המחוזות ייבחרו במרכז המפלגה. במקרים האלה, שבהם כמה גופים בוחרים מעורבים בקביעת הרשימה, המיקום על הציר משקף את הגוף הבוחר את רוב המועמדים ברשימה.

3 ישנן מפלגות שעדיין דבקות בשיטות "מסורתיות" יותר לבחירת מינוי מועמדים. חד"ש, תע"ל ובל"ד דבקות בבחירה באמצעות מוסד מפלגתי (מרכז, מועצה), ואילו המפלגות החרדיות (ש"ס, אגודת ישראל ודגל התורה) מתבססות על מינוי בידי מועצות רבנים.

מתוך אופייה של השיטה לבחירת המועמדים נגזרות שאלות הנוגעות לשוויון –
הן בין מועמדים הן בין מפלגות. בכך עוסקים החלקים הבאים של מסמך זה.

חלק שני

מנגנונים להבטחת ייצוג: פגיעה בעקרון הרוב לטובת עקרון הייצוגיות

חלק זה עוסק באיזון שבין שני עקרונות חשובים של שוויון, כפי שניסח אותם נשיא בית המשפט העליון בדימוס, אהרן ברק:

עקרון יסוד [...] המגבש את תכליתו של כל דבר חקיקה הוא עקרון השוויון [...] עיקרון זה חל לעניין כל היחסים בין בני האדם. הוא חל במיוחד במאבק הבחירות. משמעותו הבסיסית הינה,

כמובן, כי לכל אחד יהיה קול אחד. משמעותו הנוספת היא, כי לכל מתחרה יהיה שוויון בסיכויים בהתמודדות על קולו של הבוחר (אהרן ברק, בג"ץ 869/92, זילי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-13 (1992).⁴

עקרון הכרעת הרוב, הנהוג בדמוקרטיה, מבוסס על ההשקפה שלכל אזרח ואזרחית קול אחד השווה לקולו או לקולה של כל אזרח או אזרחית אחרת, וכאשר יש לקבל הכרעות (בנושאים שאינם פוגעים באופן לא ראוי בזכויות הפרט או המיעוט) הן חייבות להתקבל בהתאם להנחת מוצא זו. לכן מקובל שגם בבחירה של רשימת המועמדים לכנסת מועמד שקיבל מספר קולות רב יותר, ימוקם גבוה יותר ממועמד שקיבל מספר קולות מועט יותר. ואולם לעיתים הכרעות שנגזרות מצירוף קולות מובילות לעיצוב רשימה שאינה ייצוגית. במקום רשימה כזאת מתקבל דווקא שיקוף העוצמה של הקבוצות הדומיננטיות במפלגה. ואכן, במרבית המקרים נבחרים לרשימות המועמדים יותר גברים מנשים, והם גם מגיעים למקומות גבוהים וריאליים יותר מהן, מה שמשקף עוצמה קיימת אך לא את שיעורם בחברה.

ייצוגיות פוליטית בגופים דמוקרטיים נבחרים, כזו המשקפת את פני החברה, נחשבת ערך רצוי של כל מערכת דמוקרטית מודרנית. הנחת היסוד הנורמטיבית

4 אף כי הכוונה הייתה ככל הנראה לשוויון הזדמנויות בין רשימות מועמדים, אפשר להחיל אותה גם על שוויון הזדמנויות בין מועמדים.

היא שלייצוג – בעיקר של קבוצות מיעוט או של קבוצות מוחלשות – חשיבות גדולה: עקרון הייצוג תואם ערכי יסוד כמו שוויון ופולורליזם ומעניק לגיטימיות למשטר הדמוקרטי-ליברלי. זאת ועוד, לפי תאוריות של ייצוגיות פוליטית, נוכחות דלילה של קבוצות חברתיות במוקדי קבלת ההחלטות מחלישה את האפקטיביות של העלאת אינטרסים ייחודיים לקבוצות הללו לזירה הציבורית וגם יוצרת בקרבן תחושות של הדרה, תסכול וניכור.⁵

ניתן לטעון שנוכחות דלילה של נשים ושל קבוצות חברתיות נוספות בנציגות של המפלגות בכנסת היא סימן ברור לאי-מימוש של עקרון השוויון, שכן אין ייצוג ראוי לכלל הקבוצות בחברה. המפלגות הן המסננת שנציגי קבוצות מוחלשות צריכים לעבור כדי שיוכלו להגיע בהמשך הדרך לכנסת, ועל כן יש לבחירת המועמדים המתקיימת במסגרתן חשיבות רבה. אם כל המפלגות יקפידו, למשל, להציב רשימה מאוזנת מבחינה מגדרית, כי אז – בלי כל קשר לתוצאות הבחירות – הכנסת תהיה מאוזנת מבחינה מגדרית.

כפי שנראה בהמשך, כל עוד מי שמרכיבים את רשימת המועמדים הם ראש המפלגה או ועדה מסדרת, הם יכולים, ברצותם, להבטיח שנשים, עולים חדשים, צעירים ונציגים מהפריפריה ישובצו במקומות ריאליים ויכנסו לכנסת. לעומת זאת, כאשר הרכבת הרשימה נעשית בהליך של בחירה – אם בידי מאות ואלפי צירים של מוסדות המפלגה (מרכז, ועידה) ואם בידי עשרות אלפי מתפקדים (פריימריז) – מספר הקולות הוא שקובע, ולכן עלול להיווצר מצב שברשימה הנבחרת יהיה מספר מועט של נשים או של נציגי קבוצות אחרות. זו הסיבה שמפלגות הנוקטות הליכים כאלה אימצו מגוון מנגנונים להבטחת ייצוג

5 ספרות המחקר מבחינה בין שתי תפיסות של ייצוג פוליטי: ייצוג תיאורי וייצוג מהותי. תפיסת הייצוג התיאורי מתייחסת לייצוג על בסיס מאפייניו הדמוגרפיים של הנציג (מגדר, מוצא אתני, מעמד חברתי, דת, גיל); לעומתה, תפיסת הייצוג המהותי מתייחסת לייצוג על בסיס עמדותיו ופעולותיו של הנציג. במסמך זה אנו מתמקדים בייצוג תיאורי, וליתר דיוק – במנגנונים שמשמשים בהם כדי לקדמו. עם זאת יש לזכור כי יש קשר בין ייצוג תיאורי לייצוג מהותי. כך למשל נמצא כי נשים פועלות יותר מגברים לקידום נושאים שנחשבים "נשיים", בכלל זה זכויות מגדריות ועניינים של משפחה ורווחה (שפירא ואח', 2013).

שתכליתם לוודא שקבוצות שונות ברשימות המועמדים שלהן אכן יהיו מיוצגות כראוי.⁶

מנגנוני הבטחת ייצוג נועדו להבטיח שגם קבוצות חברתיות וקבוצות מיעוט שהן בעמדת נחיתות בתחרות הפוליטית (בבחירות הכלליות או בבחירות המקדימות) יזכו לייצוג. המצדדים בהפעלת מנגנונים כאלה טוענים כי אף שהמנגנונים עלולים לפגוע, בתנאים מסוימים, בעקרון הרוב ובעיקרון של "כל קול שווה", הפגיעה הזאת נסבלת למען העקרונות הדמוקרטיים של ייצוגיות, פלורליזם ושוויון הזדמנויות. מנגד יש הטוענים שמנגנונים כאלה מעוותים את רצון הבוחרים ופוגעים פגיעה קשה בשוויון ההזדמנויות ובתחרותיות משום שהם מעניקים יתרון לא הוגן בהתמודדות על מושב בפרלמנט למועמדים המשתייכים לקבוצת הייחוס המסוימת (למשל, נשים, צעירים, מהגרים) לעומת מועמדים "כלליים".

לוחות 1 ו-2 שלהלן מדגימים את הפגיעה לכאורה הנגרמת לחלק מהמועמדים מפעולתם של המנגנונים להבטחת הייצוג. בלוחות רואים את מספר הקולות שקיבלו מועמדים בבחירות המקדימות (פריימריז) שנערכו בליכוד (לוח 1) ובמפלגת העבודה (לוח 2) לקראת הבחירות לכנסת ה-20 (בחירות 2015). כפי שעולה מלוח 1, ארבעה ממועמדי הליכוד לא נבחרו לכנסת בגלל מנגנוני הבטחת הייצוג אף שקיבלו מספר קולות גבוה יותר ממועמדים אחרים שנבחרו לכנסת. משה פייגלין, למשל, קיבל כמעט פי שלושה קולות יותר מנאוה בוקר, אך הוא נדחק למקום לא ריאלי בעוד נאוה בוקר הוצבה במקום ה-25, ששוויין לאישה, ולכן נכנסה לכנסת. לוח 2 מראה תופעה דומה במפלגת העבודה, שבה שלושה מועמדים לא נבחרו לכנסת אף שקיבלו תמיכה גבוהה יותר ממועמדים אחרים

6 המנגנונים להבטחת ייצוג רבים ומגוונים. בישראל נהוג להבטיח ייצוג של נשים (ובמפלגות מסוימות גם ייצוג של קבוצות אחרות) על ידי קביעת מקומות ברשימה שעד אליהם חייבים למקם מועמדת אישה: אם תוצאות הבחירה אינן מובילות לכך, מופעל הכלל הקובע שיש "להקפיץ" למקום המסוים הזה את המועמדת שקיבלה את מספר הקולות הגבוה ביותר. לחלופין, ייצוגן של קבוצות אחרות מובטח על ידי קביעת מחוזות. לפי שיטה זו, למחוזות מוקצה מראש מקום ברשימה. על מקום זה מתחרים מועמדים המשוויכים, טריטוריאלית או מגזרית, למחוז. אלו נבחרים בקולות חברי הגוף הבוחר המשוויכים למחוז (טריטוריאלית או מגזרית). עוד מנגנון שמקובל להשתמש בו בישראל הוא בחירה נפרדת בידי כלל חברי הגוף הבוחר מקרב קבוצת מועמדים המזוהים כמייצגי מגזר מסוים או קבוצה חברתית מסוימת (רהט, 2011).

שנבחרו לכנסת, גם כאן בעזרת מנגנוני הבטחת ייצוג. משה מזרחי, למשל, קיבל פי שניים קולות מאיתן ברושי, אך נדחק למקום ה־29 הלא ריאלי, בעוד ברושי נהנה מהבטחת הייצוג שניתנה לנציג הקיבוצים, הוצב במקום ה־18 ברשימה וזכה לכנסת.

לוח 1

השפעת המנגנונים להבטחת הייצוג בפריימריז של הליכוד לקראת בחירות 2015*

המועמד/ת	מספר הקולות	הדירוג ברשימת המועמדים	נכנס/ה לכנסת?	הבטחת ייצוג
משה פייגלין**	14,581	36	לא	-
איוב קרא	13,963	24	כן	לא־יהודים
מיכאל רצון	10,731	37	לא	-
פנחס עידן	10,694	36	לא	-
שבח שטרן	7,885	38	לא	-
אברהם נגוסה	7,056	27	כן	עולים חדשים
אורן חזן	5,986	30	כן	צעירים
נאוה בוקר	5,505	25	כן	נשים

* המועמדים במחוזות הגאוגרפיים לא נכללו בלוח.

** משה פייגלין התפטר מרשימת הליכוד לאחר שנדחק למקום לא ריאלי.

מקור: אתר הליכוד.

לוח 2
**השפעת המנגנונים להבטחת הייצוג בפריימריז של מפלגת העבודה
לקראת בחירות 2015**

המועמד/ת	מספר הקולות	הדירוג ברשימת המועמדים	נכנס/ה לכנסת? לכנסת?	הבטחת ייצוג
משה מזרחי	10,543	29	לא	-
אלדד יניב	9,460	30	לא	-
זוהיר בהלול	8,945	17	כן	ערבים
גלעד קריב	7,981	32	לא	-
רויטל סויד	7,915	14	כן	נשים
מיכל בירן	7,111	19	כן	נשים
דני עטר	6,950	15	כן	מושבים
אילת נחמיאס ורבין	6,676	22	כן	נשים
איתן ברושי	5,467	18	כן	קיבוצים

מקור: אתר מפלגת העבודה.

אין ספק אפוא שהשימוש במנגנונים להבטחת ייצוג פוגע בעקרון הרוב, הקובע שכל הקולות נספרים כשווים. ואולם, כאמור, פגיעה זו יכולה להיות מוצדקת בשם העיקרון של הבטחת ייצוג לקבוצות מוחלשות בחברה. הצדקה אפשרית לכך

היא שלפני קבוצות מסוימות באוכלוסייה נמצאים חסמים שמונעים מהנציגים שלהן להיבחר לפרלמנט ושמשולים אלה הם שפוגעים בשוויון ההזדמנויות ובתחרותיות של המערכת הפוליטית. ייצוגן הנמוך של נשים מוסבר בדיוק כך, כלומר בקיומם של חסמים כלכליים, תרבותיים וחברתיים המונעים כניסה לפוליטיקה והיוצרים עמדת נחיתות בתחרות הפוליטית על מספר מקומות מוגבל (Lawless & Fox, 2010).⁷

מטרתם של מנגנוני הבטחת הייצוג היא להנמיך את חסמי הכניסה ולהשוות את תנאי הפתיחה של מועמדים מקבוצות שונות. כך דווקא מוגברים שוויון ההזדמנויות והתחרותיות (Dahlerup, 1998; Krook, 2010). זאת ועוד, כיוון שהמפלגות הן ששולטות כמעט תמיד על זהות המועמדים לפרלמנט, ולא הציבור הרחב, הנהגת מכסות ייצוג אינה פוגעת בחופש הבחירה של הציבור. המצדדים במכסות רואים בהן אמצעי זמני בלבד, לצורך קידום התחרותיות והשוויון. לפיכך, כך הם מציעים, יש לבטלן לאחר שמטרות אלו הושגו (Rahat, 2009: 85).

מכאן ואילך נתמקד בניתוחנו במנגנונים להבטחת ייצוג לנשים. נשים הן כמחצית מהאוכלוסייה ומבעלי זכות הבחירה – והן הקבוצה החברתית הגדולה ביותר הסובלת מתת-ייצוג בזירה הפוליטית. נוסף על כך, המנגנונים להבטחת ייצוג לנשים הם המנגנונים השכיחים ביותר.⁸ מסיבות אלו ומסיבות נוספות יש בנמצא חומר מחקרי והשוואתי רב בנושא זה, מה שמאפשר ניתוח מעמיק של סוגיה זו.

7 להרחבה בנושא ראו Celis et al., 2008; Wängnerud, 2009; Norris & Lovenduski, 1995; Reynolds, 1999.

8 סיבה נוספת היא שבמדינות שנהוגה בהן שיטה אזורית, הייצוגיות של אחדות מהקבוצות (מיעוטים לשוניים, אתניים ודתיים החיים בריכוזים טריטוריאליים או נציגי אזורים בפריפריה) מובטחת הלכה למעשה מעצם קיומם של מחוזות בחירה. ולבסוף, שלא כמו קבוצות מיעוט אחרות, נדיר שנשים מתאגדות ומתמודדות במסגרת של מפלגת נשים, ועל כן אין להן ייצוג עצמאי (כמו למפלגות סקטוריאליות).

מבט משווה: מכסות ייצוג לנשים

מכסות ייצוג לנשים הם מנגנון מוסדי שמטרתו להגדיל את ייצוגן של נשים בפרלמנט. השימוש במכסות כאלה החל בשנות ה-70 של המאה העשרים במדינות צפון-מערב אירופה ובהמשך התפשט למדינות נוספות. היום נהוגות מכסות ייצוג לנשים ביותר מ-100 מדינות. אימוץ מכסות אף מתואר כסוג הרפורמה האלקטורלית הנפוץ ביותר (Celis, Crook, & Meier, 2011). מקובל להבחין בין שני סוגים עיקריים של מכסות ייצוג: מפלגתיות-חוקיות ומפלגתיות-וולונטריות.⁹

מכסות מפלגתיות-חוקיות (legislative quotas) נשענות על החוק הקובע שכל מפלגה שמתמודדת בבחירות חייבת לוודא כי מספר או שיעור מסוים מתוך מועמדיה לפרלמנט יהיו נשים. אומנם לשון החוק מתייחסת בדרך כלל לחלקו של כל מגדר בעוגת המועמדויות (ובמקרה של רשימות מועמדים – לפעמים יש גם התייחסות למיקומים) ולא באופן ספציפי לנשים, אבל מובן שהמטרה היא להבטיח את ייצוג הנשים, הסובלות, כאמור, מתתי-ייצוג. מכסות מסוג זה נהוגות כיום בין היתר באירלנד, בלגיה, ספרד, פורטוגל, צרפת וקוסטה ריקה. שיעור הייצוג המינימלי הרווח במכסות מסוג זה הוא בין שלישי לבין מחצית מהמועמדים מכל אחד מהמינים. בבלגיה ובקוסטה ריקה השיעור הקבוע בחוק הוא 50% מהמועמדים; בצרפת – 49%; בספרד – 40%; בפולין – 35%; בפורטוגל – 33%; ובאירלנד – 30%.

אשר להצבת הנשים במקומות מסוימים ברשימת המועמדים – מגוון האפשרויות גדול, ואופיו של המנגנון המאומץ להבטחת הייצוג מוכתב בעיקר על ידי שיטת הבחירות לפרלמנט. בשיטות בחירה אישיות ובשיטות המבוססות על מחוזות חד-נציגיים המפלגות חופשיות בדרך כלל למקם כרצונן את המועמדות במחוזות הבחירה השונים. לעומת זאת בשיטות בחירה יחסיות-רשימתיות, המבוססות על מחוזות רב-נציגיים, יש לעיתים קרובות כללים ברורים לעניין זה. השיטה

9 סוג שלישי של הבטחת ייצוג לנשים הוא מושבים שמורים, אך הוא לא נהוג בדמוקרטיה ליברליות. להרחבה ראו שפירא ואח', 2013: 90-91.

שמבטיחה ייצוג נשים מרבי היא "שיטת הריצ'רץ", הקובעת שהמפלגה חייבת להציג את רשימת המועמדים שלה כך שמופיעים בה לסירוגין פעם גבר ופעם אישה. שיטה זו יושמה לראשונה בקוסטה ריקה בבחירות של 2018. בספרד נהוגה שיטה דומה, אם כי נוקשה פחות: כל חמישיית מועמדים ברשימה צריכה לכלול לפחות שני מועמדים מכל מין. מכיוון שמדובר במכסות חוקיות, מוטלות סנקציות על מפלגות שאינן עומדות במכסות. יש מדינות שאוסרות על מפלגות שלא עמדו בכללים להתמודד בבחירות (ספרד, פולין), ובמדינות אחרות מוטל על מפלגות כאלה "קנס" כספי באמצעות הקטנת מימון המפלגות שלהן.

מכסות מפלגתיות-וולונטריות (party quotas) הן מכסות ייצוג שמפלגות מיישמות מיוזמתן ומרצונן, בלי אסדרה חוקית. מכסות כאלה אומצו לראשונה על ידי מפלגות שמאל בצפון אירופה בשנות ה-70 של המאה העשרים, ובהמשך הן התפשטו למפלגות ולמדינות רבות נוספות. השיטה המסוימת שנוקטת כל מפלגה תלויה בשיטת הבחירות במדינה שלה ובשיטה של בחירת המועמדים במפלגה. במדינות שנהוגה בהן שיטה יחסית-רשימתית כמו בישראל יש חשיבות רבה לא רק לשיעור הנשים ברשימה אלא גם למקום שלהן בתוכה. בלי כללים למקום הנשים ברשימה, הן עלולות להידחק למקומות לא ריאליים. גם כאן, כמו במכסות החוקיות, השיטה שמבטיחה ייצוג מרבי של נשים ברשימת המועמדים היא שיטת הריצ'רץ, שנמצאת בשימוש במפלגות אחדות באירופה, כמו המפלגה הסוציאל-דמוקרטית השוודית ומפלגת העבודה ההולנדית. במפלגות אחרות באירופה מקובלות מכסות נמוכות יותר – בין 20% מהמועמדים ברשימה (אחד מכל חמישה מקומות) ל-40% מהמועמדים ברשימה (שניים לכל חמישה מקומות).

במקרה של מכסות וולונטריות יש חשיבות גדולה לגוף הבוחר המופקד בכל מפלגה על הרכבת הרשימה. אם מועמדי המפלגה ממונים בידי גוף בוחר קטן, קל להקפיד על הצבת נשים על פי העקרונות שהציגה המפלגה. למעשה, במקרים אלה לא תמיד הכרחי שתקנון המפלגה או חוקתה יקבעו רשמית מכסות מפלגתיות וולונטריות משום שכל עוד הגוף הבוחר הקטן מעוניין בכך, הוא יכול לשמור על ייצוג נשים מינימלי, ובמקומות ריאליים, גם בלי מכסות רשמיות. כאשר הרשימה נקבעת בהליך של בחירה על ידי גוף בוחר רחב, האתגר

קשה יותר, מאחר שמדובר בהליך של בחירה ולא של מינוי. במקרים כאלה, על מנת לעמוד ביעדים שהמפלגה הציבה מראש לייצוג נשים ברשימה, מפלגות נוהגות לשריין מקומות מראש.

במפלגות הישראליות שמקיימות פריימריז או בחירות במוסד מפלגתי מרכזי (מרכז, ועידה, מועצה) מועמדים ומועמדות מתמודדים ביחד על קולותיהם של אותם מצביעים ומצביעות, חברי וחברות הגוף הבוחר. אם מתברר עם קבלת התוצאות כי נשים לא "התברגו" באמצעות מספר הקולות שקיבלו במקומות המשוריינים שנקבעו מראש או במקומות גבוהים יותר, הנשים שזכו בהישגים הגבוהים ביותר "מוקפצות" במעלה הרשימה למקום הנמוך ביותר שנקבע מראש. יש מפלגות שמשריינות מקומות ספציפיים, ויש שקובעות שריון כללי יותר, למשל שלוש נשים בכל עשירייה (שפירא ואח', 2013: 96).

התפתחות המנגנונים להבטחת הייצוג בישראל

בישראל לא הונהגו, נכון להיום, מכסות ייצוג חוקיות ברמה הלאומית (הגם שהוגשו הצעות חוק שהציעו זאת), אך מפלגות אחדות אימצו במרוצת השנים מכסות ייצוג וולונטריות.¹⁰ שיטת בחירת המועמדים הנוצחה עד סוף שנות ה-70 במרבית המפלגות הייתה שיטת ועדת המינויים (נודעה, כאמור, גם בכינוי "ועדה מסדרת"). בשיטה זו רשימת המועמדים לכנסת נבחרה בידי גוף קטן ולא־נבחר של אליטה מפלגתית, שהרכיבה ו"סידרה" את רשימת המועמדים לאורם של שיקולים משיקולים שונים. הוועדה המסדרת יכלה אפוא, ככל שהייתה מעוניינת בכך, להבטיח שמגוון קבוצות בחברה ייוצגו ברשימת המועמדים של המפלגה לכנסת. ואכן, מרבית המפלגות שילבו ברשימותיהן נשים, והיו בהן שהקפידו

10 מאז תחילת שנות האלפיים הונחו על שולחן הכנסת יותר מ-20 הצעות חוק פרטיות לאימוץ מכסות ייצוג מפלגתיות חוקיות לנשים. מקצתן ביקשו לפסול רשימות מועמדים שאין בהן ייצוג מינימלי של כל מין, ואחרות ביקשו להגמל כספית רשימות מועמדים (או סיעות) שייצגו הנשים בהן חצה סף מינימלי. אף אחת מהצעות החוק הללו לא אושרה. בשנת 2014 אישרה הכנסת תיקון לחוק הרשימות המקומיות (מימון בחירות) שקובע חגמול כספי במימון המפלגות לרשימות מועמדים אשר לפחות שליש מהנבחרים שלהן למועצת הרשות הן נשים (ראו פירוט בהמשך).

לתת ייצוג גם לקבוצות אחרות שהיו תת־מיוצגות באותה העת, כמו מזרחים או ערבים.

באמצע שנות ה־70 החלו לפעול בהדרגה מכסות ייצוג וולונטריות רשמיות לנשים. לדוגמה, במפלגת העבודה הוחלט לפני בחירות 1977 להבטיח ייצוג של 20% לנשים מקרב חברי הכנסת של המפלגה. בסופו של דבר הוצבו תשע נשים ב־50 המקומות הראשונים, אך משום שמרביתן דורגו במקומות נמוכים, רק שלוש מהן נכנסו לכנסת (שפירא ואח', 2013: 109). המיסוד הממשי של השימוש במכסות ייצוג התקבע למן ראשית שנות ה־90, כאשר כמה מהמפלגות אימצו שיטות כוללניות (פריימריז) לבחירת רשימותיהן לכנסת (בר, 1996; רהט ושר־הדר, 1999). הדמוקרטיזציה הפנימית הזו, שבמסגרתה הליך בחירת המועמדים יצא משליטת ההנהגה ועבר להכרעת חברי המפלגה, אילצה את המפלגות לאמץ מכסות ייצוג כדרך להבטיח את הייצוגיות של רשימת המועמדים שלהן.

הנהגת המכסות היא תהליך הדרגתי ומתמשך, ובמרוצת השנים התרבו המפלגות שאימצו אותן. אם בעבר היו מכסות הייצוג נפוצות במפלגות השמאל הציוני, כיום הן נהוגות גם במפלגות ימין (הליכוד) וימין דתי (הבית היהודי) ובחלק מהמפלגות הערביות. לוח 3 מראה את מכסות הייצוג לנשים (המקומות שהובטחו להן ברשימות) שאימצו מפלגות בשתי נקודות זמן – לקראת בחירות 1999 ולקראת בחירות 2015. כפי שניתן להתרשם, מפלגות, למעט הליכוד, הרחיבו את הבטחות הייצוג לנשים. עם זאת, רק מרצ אימצה מכסות גבוהות; שאר המפלגות הסתפקו במכסות של 20% ואפילו פחות.

לוח 3

המקומות המינימליים ברשימות המשוריינים לנשים

	2015	1999	
הליכוד	34, 31, 25, 15	35, 30, 20, 10	
מפלגת העבודה	35, 31, 25, 22, 19, 14, 9, 5	35, 30, 26, 20, 14, 9	
מרצ	10, 8, 5, 3	10, 9, 5	
המפד"ל/ הבית היהודי	8, 4	8	

הערה:

הליכוד ומפלגת העבודה: השריונים מצוינים עד המקום ה-35 ברשימה; מרצ והבית היהודי: השריונים מצוינים בעשירייה הראשונה בלבד.

נוסף על נשים, הליכוד מבטיח, נכון לשנת 2019, ייצוג ללא-יהודי, לעולה חדש, לצעיר ולנציגי מחוזות גאוגרפיים. מפלגת העבודה מבטיחה, נכון לשנת 2019, ייצוג גם לשני נציגים מההתיישבות העובדת (אחד למושבים ואחד לקיבוצים), לערבי, לדרוזי ולעולה חדש.

מקור: עיבוד המחברים ללוח 18 – שפירא ואח', 2013: 112-113.

בספרות המחקר רווחת ההסכמה שמכסות ייצוג מפלגתיות וולונטריות מביאות לגידול ניכר בשיעור הנשים מקרב חברי הפרלמנט של המפלגה המאמצת אותן. אם מדובר במפלגות מרכזיות – אזי מדובר גם בגידול כללי של ממש בייצוג הנשי בפרלמנט (Diaz, 2005; Caul Kittilson, 2006). בישראל יש למכסות הייצוג הוולונטריות שאומצו בחלק מהמפלגות תרומה לא מבוטלת לשיפור המשמעותי שחל בייצוג של נשים בכנסת. וכך, בעוד שב-1988 נכנסו לכנסת 7 נשים בלבד,

לאחר בחירות 2015 ובחירות אפריל 2019 עלה מספרן ל-29, זינוק של יותר מפי ארבעה בתוך פחות משלושה עשורים.¹¹

לנוכח השיפור הגדול הזה ברמת הייצוג של נשים מתעוררת שאלה: האם עדיין יש צורך במנגנוני הבטחת ייצוג? אולי זה רק עניין של זמן, לא ארוך, עד אשר גברים מכהנים "יפנו את מקומם" ויחלפו על ידי אוכלוסיית נציגים מאוזנת מבחינה מגדרית? אולי השיפור המשמעותי בנוכחות של נשים בכנסת מעיד על כך שבישראל קיים כיום שוויון מגדרי, שחסמי הכניסה לפוליטיקה עבור נשים כבר אינם גבוהים מאלה של הגברים ושמועמדות יכולות להתחרות בהצלחה לא מבוטלת בבחירות לכנסת. בהקשר זה יש להוסיף שלפי התפיסה המקובלת, עקרון ההעדפה המתקנת הוא בר הצדקה רק אם הוא זמני, כלומר עד להשגת השוויון.

אנו סבורים, מכמה סיבות, שהמערכת הפוליטית הישראלית עדיין רחוקה מאוד מן הנקודה שבה מפלגות יוכלו לוותר על מכסות ייצוג לנשים. ראשית, אף שרמת הייצוג של נשים בכנסת השתפרה מאוד, היא עדיין רחוקה מלהשיג רצון. חשוב לזכור כי השיפור נראה משמעותי בשל נקודת ההתחלה הנמוכה מאוד. זאת ועוד, נכון לאפריל 2019 ישראל רחוקה מלהרשים ברמת ייצוג הנשים בכנסת ונמצאת במקום ה־72 בעולם בשיעור הייצוג של נשים בפרלמנט. מקרב המדינות החברות ב־OECD ישראל ממוקמת במקום ה־24 מתוך 36. שנית, גם היום כמה מחברות הכנסת לא היו נכנסות לכנסת בלי המנגנון להבטחת ייצוג במפלגה שלהן. כלומר, שיעור הנשים בכנסת היה נמוך יותר ללא מכסות הייצוג. שלישית, חלק גדול מחברות הכנסת משתייכות למפלגות שבהן ראש המפלגה הוא המרכיב את הרשימה. אך הנחת היסוד שזה יהיה המצב תמיד רעועה: מדובר בשליטים יחידים שברצותם יתנו וברצותם ייקחו. רביעית, כפי שיוצג בחלק הבא, מכסות הייצוג מחלישות במעט את הקשר החיובי שנמצא בין ההוצאה הכספית של מועמדים בבחירות המקדימות לבין הצלחתם להיבחר לכנסת. המכסות מאפשרות גם למועמדות שהוציאו סכומי כסף נמוכים יותר להיבחר לכנסת.

11 בעקבות חילופי אישים במהלך כהונתה של הכנסת ה־20 הגיע הייצוג הנשי בחודש אוגוסט 2018 לרמה שיא של 35 חברות כנסת.

חמישית, בהתחשב בכך שבמערכת הפוליטית פועלות מפלגות אשר נמנעות במוצהר מלשלב נשים ברשימותיהן, הותרת מכסות ייצוג במפלגות שיש בהן פוטנציאל לייצוג נשי יכול להיתפס כמאפיין מאזן, מעין פיצוי.

הנימוק השישי נוגע להרכבה של החברה הישראלית ולתהליכי עומק סותרים המתרחשים בה. מצד אחד ניכרות מגמות כמו הצטמצמות פערי השכר בין גברים לנשים, מינוי נשים למשרות בכירות בשוק הפרטי ולתפקידים ציבוריים (נשיאת בית המשפט העליון, נגידת בנק ישראל) ושילובן בתפקידי לחימה בצה"ל. בחלקים מסוימים בחברה הישראלית אף נוצרה חלוקה שוויונית של נטל עבודות הבית וגידול הילדים, שנחשבו בעבר לתחום האחריות הבלעדי של נשים. מצד שני, יש גם סימנים מדאיגים לניסיונות להדרת נשים מן המרחב הציבורי ולפרקטיקות פוגעניות בנשים. מדובר בתופעות כמו הפרדה מגדרית בעת פעולות תרבות של בני נוער (הבנים – בשורות הקדמיות, הבנות – מאחור) ובאקדמיה (הדרת מרצות מהוראה בקורסים לסטודנטים גברים חרדים), דרישות הולכות ומחמירות ללבוש "צנוע" (תמיד לנשים, לא לגברים) ומניעת שירת נשים בטקסים שונים בצה"ל ובזירות אזרחיות. כל אלו מעידים שיש כוחות בחברה הישראלית שאינם רואים בעין יפה את ההשתלבות של נשים בזירה הציבורית. על כך מוכרחים, כמובן, להוסיף את המפלגות אשר נמנעות מתוך השקפת עולם מגובשת מלהציג נשים ברשימותיהן: אגודת ישראל, דגל התורה וש"ס.

האם לערב את המדינה? תגמול וסנקציות על הדרת נשים מרשימות המועמדים

עד כה פרשנו את הנימוקים בזכות מכסות וולונטריות. מעצם שמן ברור כי ההכרעה אם לאמץ מכסות מסוג זה אם לאו נותרת לשיקול הדעת האוטונומי של כל מפלגה ולא נכפית על ידי המדינה. כעת נשאלת השאלה אם מעבר לכך יש לשקול בישראל גם את אימוצן של מכסות חוקיות להבטחת ייצוג לנשים.

אימוץ מכסות חוקיות יתרום, ללא ספק, לשיפור של ממש בייצוגן של נשים בכנסת ויביא עימו השוואה, או כמעט השוואה, של ייצוגן לזה של הגברים. ואולם האם היעדים האלה מצדיקים התערבות בוטה של המדינה בחופש הפעולה של המפלגות? לטעמנו התשובה לשאלה זו חיובית. עם זה אנו סבורים שהתערבות

מסוג זה צריכה להיות שקולה וזהירה. בהקשר זה נעיר כי ממילא ברוב הדמוקרטיות המערביות האסדרה החוקית של פעילות מפלגות נמצאת במגמת עלייה. המפלגות לא נתפסות עוד כארגונים וולונטריים עצמאיים שרשאים לנהל את כל ענייניהם הפנימיים באופן עצמאי ובלא פיקוח, אלא כארגונים הנהנים ממשאביה של המדינה ובתמורה לכך כפופים במידה זו או אחרת לפיקוחה וגם אמורים לעמוד באמות מידה מסוימות כדי לזכות בתמיכתה. מניתוח התחומים שבהם מדינת ישראל מסדירה את פעילות המפלגות עולה כי רוב האסדרה נוגעת למימון המפלגות. היבטים אחרים – כגון הליכי הצטרפות למפלגה, פעילות מוסדותיה הפנימיים והליכי בחירת המועמדים שלה, אך לא ההיבטים הכספיים (כפי שיורחב בסעיף הבא) – נותרים על פי רוב בתחום האוטונומי של כל מפלגה ומפלגה (איצקוביץ' מלכה, שפירא וקניג, 2013). ובכל זאת ראוי להזכיר כי בתחומים שהמחוקק חשש שיתחולל בהם עיוות רצונו של הבוחר (למשל טוהר בחירות, פרסום סקרים), הוא בחר להתערב. לפיכך, אם רואים בבחירות המקדימות חלק מהליך הבחירות הכולל, התערבות מהסוג של מכסות חוקיות אינה מופרכת מן היסוד.

לנוכח כל זה, וגם משיקולי היתכנות פוליטית, אנו חושבים שלא יהיה נכון למנוע התמודדות בבחירות ממפלגה שלא עמדה במכסות חוקיות או מנעה כליל מנשים להיות מועמדות מטעמה.¹² פסילה כזו היא דרקונית ומהווה פגיעה חמורה בזכות להיבחר. בהקשר זה נכון להזכיר את העתירה שהוגשה לבג"ץ נגד הסעיף בתקנון אגודת ישראל (חלק מסיעת יהדות התורה) אשר מפלה נשים מלהיות חברות במפלגה וכפועל יוצא – להשתבץ כמועמדות מטעמן (בג"ץ 1823/15, עו"ד תמר בן-פורת נ' רשם המפלגות ואח' (2015)). חוות דעת של היועץ המשפטי לממשלה בעניין קבעה שאף שהסעיף בתקנון של מפלגת אגודת ישראל האוסר על נשים להיות חברות במפלגה מהווה אפליה ופוגע בשוויון, לא יהיה נכון שהמדינה תתערב בעניין. עמדה זו מתבססת על התפיסה בדבר "הריסון הראוי להתערבות שיפוטית במרחב הפעילות המפלגתית,

12 עם זאת, יש לזכור כי המפלגות הדתיות (ובכללן המזרחי שממנה צמחה המפד"ל ואחר כך הבית היהודי) התנגדו נחרצות בשנות ה-20 של המאה הקודמת למתן זכות הצבעה לנשים למוסדות היישוב, אך כאשר לא הייתה למפלגות הללו ברירה, הן התרצו והשתתפו במשחק. יכול להיות שגם כפייה של ייצוג נשים תתקבל בטווח הקצר בהתנגדות נחרצת מצד המפלגות החרדיות, אך תוביל להשלמה והפנמה של שינוי כללי המשחק בטווח הארוך.

בשל האופי המיוחד של המרחב המפלגתי המחייב גמישות מרבית בקבלה של רעיונות ותפישות עולם, גם כאלה שאינם הולמים את עקרונות היסוד של השיטה, ואשר מאתגרים את תפישותיו של הציבור הכללי" (סקופ, 2016). בסופו של דבר, בעקבות המלצת בית המשפט הודיעה אגודת ישראל על כוונתה להסיר את הסעיף המפלה מתקנונה, אם כי ברור שההסרה לא תביא לשינוי אמיתי ונשים לא יוצבו כמועמדות לכנסת מטעמה של אגודת ישראל.

במקום סנקציה חמורה, כמו פסילה של מפלגה להתמודד לכנסת, אנו מציעים שהמדינה תעניק למפלגות שעמדו במכסות החוקיות תמריץ חיובי בדרך של הגדלת המימון הציבורי הניתן להן. תמריצים מסוג זה הונהגו בשני העשורים האחרונים בכ־30 מדינות במטרה לשפר את ייצוג הנשים בפרלמנט ובמוסדות פנים־מפלגתיים (Ohman, 2018). בישראל הונהג המנגנון הזה לא לפני זמן רב בבחירות לרשויות המקומיות, ובמסגרתו הוחלט להעניק "בונוס" של 15% במימון המפלגות לרשימות שנבחרו למועצת העיר ושלפחות שליש מנציגייהן במועצה הן נשים. התמריץ עמד לראשונה למבחן בבחירות המקומיות באוקטובר 2018, ואף כי לא ניתן לבודד את ההשפעה שלו, יש לו בוודאי חלק בעלייה בייצוג הנשי לאחריהן: מלבד 14 הנשים שנבחרו לעמוד בראש רשויות מקומיות (שיא של כל הזמנים) נרשמה גם עלייה של למעלה מ־3% בשיעור הנשים בקרב חברות וחברי מועצות הערים והמועצות המקומיות. בדיקה של כלל הסיעות שנבחרו למועצות 50 הערים הגדולות מלמדת כי 31% מהן עמדו בתנאי המכסות (130 מתוך 418 סיעות); בסיעות האלה לפחות שליש מנציגייהן שנבחרו למועצה הן נשים.

המלצות

לנוכח כל זאת, ולמרות השיפור הניכר בייצוג של נשים בכנסת, אנו סבורים שיש לפעול בשני מישורים:

- (1) לקרוא למפלגות שטרם אימצו מכסות ייצוג וולונטריות לעשות כן, ולא להשאיר שכבר אימצו – להמשיך להשתמש בהן;
- (2) ליצור תמריץ חיובי לייצוג נשים באמצעות חקיקה מתגמלת.

מכסות וולונטריות

אנו ממליצים:

(1) לקבוע שברשימת המועמדים לכנסת לא יפחת שיעור המועמדים מכל מין מ-40%. מכסות דומות ואף גבוהות מאלה מקובלות במפלגות רבות בעולם. בישראל, לעומת זאת, מרצ היא המפלגה היחידה שאימצה מכסה שכזו. אימוץ מכסות נמוכות יותר עלול להביא בטווח הארוך לקיפאון במספר הנשים חברות הכנסת.

(2) לקבוע שבכל חמישיית מועמדים יוצבו לפחות שני מועמדים מכל מין. זהו צעד משלים להמלצה הקודמת, ומטרתו להבטיח שמפלגות לא יוכלו לעמוד בתנאי הראשון אם הן ידחקו את הנשים המועמדות לתחתית הרשימה.

(3) במפלגות שבחרות את הרשימות שלהן בגוף בוחר כוללני (פריימריז או בחירה במוסדות) – יש להשתמש בשריין מקום מינימלי. על פי שיטה זו, מועמדים ומועמדות מתמודדים יחד, ורק אם אחד המינים אינו זוכה בייצוג המינימלי שנקבע, נציגיו "מוקפצים" במעלה הרשימה. שיטה זו היא השיטה המקובלת היום בישראל.

(4) לקבוע, בכל מפלגה ומפלגה, שהמכסות ייושמו ויועלו בהדרגה, ובאופן הרגיש למצב הקיים בה. לדוגמה: מפלגה שלא נהוגה בה היום השיטה של מכסות ייצוג יכולה לאמץ בתחילת הדרך מכסות של 20% ולהעלותן בכל מערכת בחירות ב-5%-10% נוספים. לעומת זאת מפלגה שיש בה כבר היום מכסות ייצוג של 33% יכולה להנהיג אצלה כבר עכשיו מכסות של 40%. בדרך זו הפגיעה בחברי כנסת

מכהנים (רובם גברים) תהא מידתית. כלומר, לא כל נטל תיקון העוול ההיסטורי ייפול על כתפי הפוליטיקאים הגברים בנקודת זמן אחת, וכך גם יהיה אפשר לנסות לגייס את תמיכתם החיונית בצעד זה.

תמריץ חיובי באמצעות מכסות חוקיות

אנו ממליצים:

(1) להוסיף תיקון לחוק מימון מפלגות שיבחין בין מימון של סיעות שיעמדו במכסות הייצוג לבין מימון של סיעות שלא יעמדו בהן.

(2) להקצות מימון מפלגות עודף לסיעות שיעמדו במכסות ולא להפחית ממימון המפלגות של סיעות שלא יעמדו בהן. גם אם ההבדל הוא אך ורק סמנטי ("בונוס" לעומת "קנס"), נראה שההתנגדות הפוליטית לפגיעה במימון המפלגות של חלק מהסיעות תהיה חזקה מההתנגדות לתגמל חלק מהסיעות.

(3) לקבוע שכדי שסיעה תהיה זכאית לתוספת מימון, רשימת המועמדים שלה חייבת לכלול:

א לפחות שלושה מועמדים מכל מין בכל עשירייה;

ב לפחות מועמד אחד מכל מין בכל חמישייה ראשונה בכל עשירייה.

(4) לקבוע שהסכום העודף שיוקצה לסיעות ("בונוס"), שלא כמו הזכאות לקבלו, ייקבע ביחס ישר לשיעור הנשים בסיעה בעת היבחרה לכנסת, ולא לפי שיעור הנשים ברשימת המועמדים. במילים אחרות, הזכאות לקבלת המימון העודף תיגזר מן הייצוג של הנשים ברשימת המועמדים, אך הסכום שיוענק ייגזר מהרכב הסיעה, כלומר – ככל שיש יותר נשים בסיעה, כך יגדל המימון, והוא יגיע לסכום המרבי אם יש בסיעה 50% נשים.

חלק שלישי

מימון מועמדים בבחירות מקדימות והשפעתו על שוויון ההזדמנויות בין מועמדים

בחירות בדמוקרטיה ייצוגיות מודרניות מצריכות מהמתמודדים משאבים לא מבוטלים על מנת שיוכלו להתחרות ביעילות על לב המצביעים. בלי אמצעי פרסום ותעמולה, ללא צוות ארגוני לניהול הקמפיין ובלא יעוץ מקצועי הסיכויים להצליח בבחירות קטנים. למפלגות ולמועמדים בעלי משאבים יש יתרון מובנה משמעותי, ולכן עלולה להיגרם פגיעה פוטנציאלית

משמעותית בשוויון ההזדמנויות. מדינות רבות מסדירות אפוא את ההיבטים הפיננסיים של מערכות הבחירות. נוסף על המימון הציבורי שהמפלגות מקבלות לצורך התמודדותן בבחירות, יש עוד תחומים שהמדינה מסדירה אותם באמצעות רגולציה, למשל הגבלות על תרומות ועל סכום ההוצאה הכולל שמותר למפלגה להוציא במהלך מערכת הבחירות או דרישה לשקיפות (פרסום מקור התרומות). ההצדקה להנהגת תקרות הוצאות (spending limits) היא שהן הופכות את התחרות לשוויונית יותר, מרסנות את התפקיד של כסף בבחירות, ובאופן כללי – מקדמות שוויון פוליטי (Breaux & Gierzynski, 1991; Nwokora, 2014; Piccio & van Biezen, 2018).

בעוד שהרגולציה הזו נפוצה מאוד בבחירות כלליות, היא נפוצה הרבה פחות בהליכי בחירות מקדימות בכלל ובבחירת מועמדים לפרלמנט בפרט. ניכר שבפריימריז ובבחירות פנים-מפלגתיות אחרות רווחת עדיין התפיסה של מפלגה כהתאגדות וולונטרית (von Nostitz & Sandri, 2018). גם ספרות המחקר הענפה בנושא מימון מפלגות מזניחה את השלב המקדמי של בחירת מועמדים. מחוץ לארצות הברית מעט מאוד מחקרים עוסקים במימון של מועמדים בבחירת מקדימות, ורובם מתמקדים בפריימריז למנהיגי מפלגות ולמועמדים לראשות הממשלה (למשל Scarrow, 2013). מחקרים ספורים בלבד מתייחסים להליך בחירת המועמדים לפרלמנט (למשל Hofnung, 2008).

תאורטית, מימון הקמפיינים של מועמדים בבחירות פנימיות יכול לנבוע משלושה מקורות: מהמדינה, מהמפלגה או מהמועמד. אבל במציאות גיוס המשאבים הנחוצים להתמודדות פנימית מוטל כמעט תמיד על המועמדים, אם

באמצעות הון עצמי אם באמצעות גיוס תרומות.¹³ מודל כזה של מימון מעניק יתרון מובהק למועמדים בעלי ממון, למועמדים מכהנים ולמועמדים המקושרים לתורמים אמידים. שתיים מההוצאות השליליות שעלולות לנבוע מכך הן פגיעה בייצוגיות והסטת ההיענותיות מהבוחרים לטובת קבוצות אינטרס ותורמים שמימנו את הקמפיין (von Nostitz & Sandri, 2018; Hofnung, 2006, 2008; Hazan, 2014; Shomer, 2017;).

קודם לאימוץ בישראל של שיטות בחירה כוללניות (בחירות במרכז המפלגה או בפריימריז) הורכבו רשימות המועמדים בחדרי חדרים בידי ועדות מסדרות שחבריהן היו קבוצה קטנה של מנהיגי המפלגה. במבנה כזה לא הייתה חשיבות מכרעת לעושרם או לחוסנם הכלכלי של המועמדים בהבטחת מקום ריאלי בשבילם ברשימת המועמדים. זהו המצב גם היום במפלגות שלא מתקיימות בהן בחירות פנימיות (יש עתיד, כולנו, ש"ס, ועוד; ראו תרשים 1 לעיל). במילים אחרות, במפלגות כאלה משאבים כספיים אינם יתרון של ממש למועמדים פוטנציאליים. לעומת זאת, במפלגות שחלה בהן דמוקרטיזציה של ההליכים לבחירת הרשימה לכנסת, המועמדים מתחרים על קולותיו של קהל מצביעים גדול, וברור שהם אינם יכולים להתמודד בהצלחה וביעילות בלי שיעמדו לרשותם משאבים כספיים ניכרים. משאבים אלו נחוצים ביו היתר לשם הפעלת שירותי משרד ומטה בחירות, לקניית מומחיות (ייעוץ תקשורתי, יחסי ציבור, סקרי דעת קהל, צוות דיגיטל), תעמולה, קיום כנסים וחוגי בית והעסקת פעילים. כך העיד אחד המתמודדים בפריימריז של הליכוד לפני בחירות 2015 לכנסת ה-20:

ביום ההצבעה אתה צריך להחזיק פעילים בכ-100 קלפיות ברחבי הארץ. אתה צריך לייצר חומר פרסומי, שלטים, כרזות, אתה צריך לשכור שירותים של יועץ אסטרטגי, לקיים כנסים, מפגשים, חוגי בית, לנסוע ברחבי הארץ. במקרה הטוב זה מסתכם בעשרות אלפי שקלים, ובמקרה הפחות טוב אתה חייב להוציא מאות אלפי שקלים (מצוטט אצל בנדר, 2014).

13 המדינה ו/או המפלגות אינן מממנות את הקמפינים האישיים של מועמדים, אך הן נושאות (המדינה או המפלגה או שתיהן) בעלויות של ניהול הבחירות, כגון תפעול אתרי הצבעה והבטחת טוהר הבחירות.

בניגוד למפלגות, שנהנות ממימון ציבורי לטובת תפקודן השוטף והתמודדותן בבחירות, מועמדים בבחירות המקדימות בישראל נאלצו עד לא מכבר להסתמך על המשאבים הפרטיים שלהם או לגייס תרומות. נוצרה פגיעה קשה בשוויון ההזדמנויות בין מועמדים בגלל היתרון המובנה הברור שיש למועמדים בעלי ממון או למועמדים מכהנים, אשר נהנים מחשיפה גבוהה הודות לתפקידם ומתקציבים שמיועדים ל"קשר עם הבוחר" ואשר יכולים לגייס תרומות בקלות רבה יותר בזכות בולטותם הציבורית. יוצא שאימוץ הפריימריז פתח, אולי, לפני מועמדים חדשים את הליך הבחירות לרשימה, אך לא המפלגות ולא המדינה סיפקו למועמדים האלה את המשאבים הכספיים הדרושים כדי להתמודד בבחירות הפנימיות. הן גם לא סיפקו למועמדים שום פתרונות חלופיים שיאפשרו התמודדות בלי ההכרח לגייס ולהוציא סכומי כסף ניכרים (הופנונג, 2004).

כדי לצמצם את האי־שוויון בין מועמדים קבע המחוקק תקרת הוצאות הנגזרת ממספר בעלי זכות הבחירה בכל התמודדות פנימית.¹⁴ בפריימריז לבחירת רשימת הליכוד לכנסת ה־20, למשל, היו 96,543 בעלי זכות בחירה ותקרת ההוצאות המותרת לכל מועמד עמדה על 415,803 ש"ח. במרצ, לעומת זאת, נבחרה רשימת המועמדים לאותן בחירות בידי 1,010 צירי הוועידה, ועל כן במקרה שלה תקרת ההוצאות המותרת לכל מועמד עמדה על 20,140 ש"ח בלבד (מבקר המדינה, 2015: 36).

קביעת תקרת הוצאות מחלישה אולי את הפגיעה בשוויון ההזדמנויות, אך רחוקה מלבטל אותה. גם במסגרת תקרת ההוצאות המותרת יש שונות גדולה ביכולת של מועמדים לגייס תרומות ולהוציא כסף במהלך הקמפיין האישי שלהם: אנו יודעים כי יש מועמדים המוציאים מאות אלפי שקלים ויש מועמדים המוציאים אלפי שקלים בלבד, כיוון שסכומי הכסף שהוציא כל מועמד מדווחים על פי חוק למשרד מבקר המדינה ומפורטים בדוח מבקר המדינה.

14 בעוד שככלל המחוקק נמנע מלהתערב בדמוקרטיה הפנים־מפלגתית (שיטת בחירת המועמדים, מוסדות המפלגה), הוא פורש אסדרה נרחבת ביותר בהיבטים הפיננסיים של בחירות פנימיות.

האם יש קשר בין הוצאות כספיות ובין הצלחה בבחירות המקדימות?

פירוט ההוצאות הכספיות של כל מועמד בפריימריז בדוחות מבקר המדינה בצירוף התוצאות המפורטות של הבחירות המקדימות במפלגות השונות מאפשרים לנו לעשות בחינה אמפירית של הקשר בין ההוצאה הכספית של מועמדים בבחירות המקדימות לבין מידת הצלחתם באותן בחירות (ראו גם Kenig & Atmor, 2019).

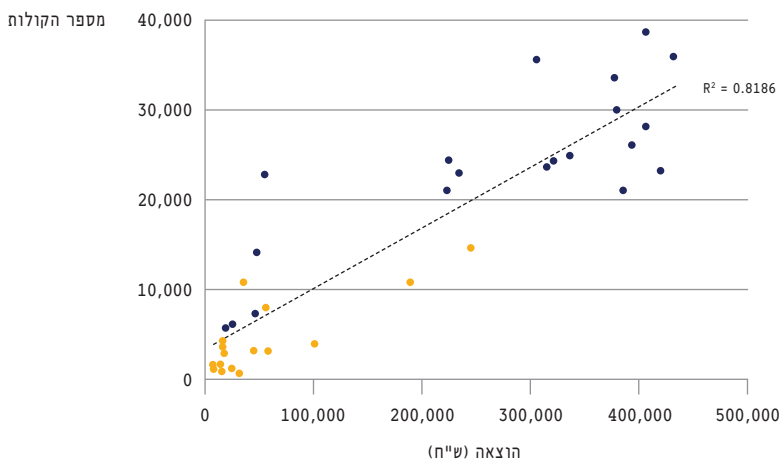
תרשים 2 מדגים את הקשר החזק בין גובה ההוצאה הכספית לבין מספר הקולות שקיבל כל מועמד בפריימריז לקביעת רשימת הליכוד לקראת בחירות 2015. כל נקודה מייצגת אחד מ־38 המועמדים שהתמודדו על מקום ברשימה הארצית, והיא משקפת את סכום הכסף שהוא הוציא במהלך הקמפיין ואת מספר הקולות שקיבל.¹⁵ התרשים מלמד על מתאם גבוה במיוחד בין ההוצאה לבין מספר הקולות. מתאמים גבוהים, אם כי לא באותה הרמה, נמצאו גם בשש התמודדויות פריימריז נוספות שנבדקו: במפלגת העבודה (לקראת בחירות 2009, 2013 ו־2015), בליכוד (לקראת בחירות 2009 ו־2013) ובקדימה (לקראת בחירות 2009).

מכיוון שמתאם אינו מוכיח קשר סיבתי, אפשר לפרש את הקשר בין גובה ההוצאה לבין ההצלחה בשתי דרכים: האחת היא שמי שמוציא יותר גם מצליח יותר, מה שמדגיש את ההשפעה הישירה של ההון על ההצלחה בבחירות; השנייה היא שמי שצפוי להצליח הוא ממילא גם מי שמצליח לגייס כסף ואף להוציא יותר כסף. הגם שפרשנות זו אינה מייחסת תפקיד לכסף בעצם ההצלחה, היא מאששת את הטענה שהתחרות היא לא תחרות שווה מלכתחילה.

15 33 מועמדים נוספים התמודדו ב־11 מחוזות גאוגרפיים. מועמדים אלו לא נכללו בניתוח היות שתקרת ההוצאות שחלה על כל מחוז הייתה בגובה שונה, כנגזרת ממספר בעלי זכות הבחירה בכל מחוז.

תרשים 2

הוצאה הכספית ומספר הקולות בפריימריז לקביעת רשימת מועמדי הליכוד לכנסת ה-20



• מועמדים שנבחרו לכנסת

• מועמדים שלא נבחרו לכנסת

מקור: עיבוד המחברים לדוח מבקר המדינה 2015.

הצלחה יכולה להימדד במספר הקולות שקיבל כל מועמד, אבל היא יכולה להימדד גם בעצם היבחרותו של מועמד לכנסת. זוהי בדיקה מעט שונה בגלל פעולתם של מנגנוני הבטחת הייצוג. אלו, בתנאים מסוימים, מביאים למצב שבו מועמדים אחדים "נשארו בחוץ" למרות שמועמדים אחרים שקיבלו פחות קולות נכנסו לכנסת. הנקודות הכחולות בתרשים 2 מייצגות את מועמדי הליכוד שנבחרו לכנסת לאחר בחירות 2015.¹⁶ כפי שניתן לראות, שלושה מועמדים הצליחו

16 הליכוד קיבל בבחירות 30 מנדטים, אך בתרשים מופיעים 20 מועמדים שנבחרו לכנסת. התרשים אינו כולל את יו"ר המפלגה, בנימין נתניהו, ששובץ במקום הראשון ברשימה מתוקף תפקידו, את שני השריונים האישיים של היו"ר (בני בגין וענת ברקו) ואת שבעת המועמדים שנבחרו במחוזות הגאוגרפיים.

להיבחר לכנסת אף שקיבלו מספר קולות קטן יותר ביחס למועמדים אחרים שלא נבחרו: אברהם נגוסה הוקפץ במעלה הרשימה הודות לשריון של עולים חדשים, נאוה בוקר הוקפצה הודות להבטחת ייצוג לנשים, ואורן חזן הוקפץ הודות לשריון של צעירים. שלא במקרה, שלושת המועמדים האלה גם הוציאו סכומי כסף קטנים למדי, הוכחה לחשיבותם של המנגנונים להבטחת ייצוג לא רק בהיבט של גיוון ופולורליזם אלא גם בהיבט של איזון ההשפעה החזקה שיש להוצאה כספית על הסיכוי להיבחר לכנסת.

היתרון המובהק שיש למועמדים שהוציאו סכומים גבוהים בבחירות הפנימיות לקביעת רשימת המועמדים לכנסת מקבל עוד משמעות כאשר נכנס לתמונה משתנה נוסף: ההבחנה בין מועמדים מכהנים למועמדים חדשים. היתרון שיש למועמדים מכהנים (incumbency advantage) הוא תופעה ידועה שנחקרה לא מעט (Erikson, 1971; Cox & Katz, 1996). היתרון הזה של המכהנים הוא תולדה של חשיפה תקשורתית (שמביאה למוכרות ציבורית), גישה זמינה למשאבים (כגון שירותי משרד וכוח אדם), מקום עבודה המאפשר לוח זמנים גמיש ונוח,¹⁷ ואולי החשוב ביותר – גישה נוחה יותר לתורמים פוטנציאליים.

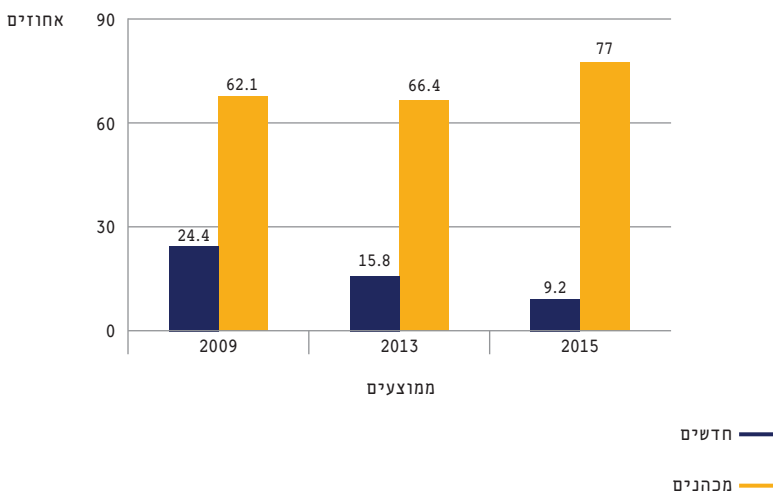
השילוב של האפקט החזק של הוצאות כספיות על הסיכוי להיבחר ושל היתרון המובהק שיש למועמדים מכהנים עלול לפגוע פגיעה מהותית בתחרותיות ובשוויון ההזדמנויות. אומנם בכנסות ה־19, ה־20 וה־21 נרשמה תחלופה גבוהה למדי של חברי כנסת, אך רבים מ"הפנים החדשות" הגיעו ממפלגות שאין בהן בחירות פנימיות. לעומת זאת, במפלגות שמקיימות בחירות פנימיות, למועמדים חדשים קשה יותר להיבחר אלא אם המפלגה הגדילה את מספר המנדטים שלה בהשוואה לבחירות הקודמות (כלומר – נוצרו מקומות "פנויים" שלא "על חשבון" חברי כנסת מכהנים). בשבע ההתמודדויות שנבחנו כאן (ראו לעיל) היו רק 12 מקרים שמועמדים מכהנים הפסידו את מקומם בכנסת לטובת מועמדים חדשים.

17 בישראל, למשל, קמפיין הבחירות הפנימיות לקביעת הרשימה לכנסת מתרחש לאחר התפזרות הכנסת. המועמדים המכהנים ממשיכים לקבל שכר ויכולים להתפנות לטובת הקמפיין. זמן הוא משאב חשוב מאוד, ולא תמיד הוא עומד לרשותם של מועמדים שאינם חברי כנסת.

זאת ועוד, כאשר בוחנים את ההוצאות הכספיות של מועמדים מכהנים לעומת אלו של מועמדים חדשים, ניתן לזהות מגמה של התרחבות הפערים לטובת המועמדים המכהנים. הדבר בולט במיוחד בליכוד: ממוצע ההוצאות של מועמדים חדשים ירד במרוצת השנים – מ־24.4% (מהתקרה המותרת) בפריימריז לקראת בחירות 2009 ל־9.2% בפריימריז לקראת בחירות 2015. לעומת זאת, ממוצע ההוצאות של מועמדים מכהנים גדל מ־62.1% ל־77% (תרשים 3). ההסבר למגמה הברורה הזו הוא שהליכוד היה מפלגת השלטון במשך התקופה הנסקרת כאן. כלומר, רבים מהמועמדים המכהנים היו שרים, סגני שרים או בעלי תפקידים יוקרתיים בכנסת, מה שהעצים עוד יותר את יתרונם. עובדה זו מסבירה גם את הממצאים לגבי מפלגת העבודה, שבה המגמה פחות עקבית אם כי גם בה ניכר לעין שמועמדים חדשים מוציאים סכומי כסף פחותים בהרבה משמוציאים מועמדים מכהנים.

תרשים 3

ההוצאות כאחוז מן התקרה המותרת בבחירות המקדימות לקביעת רשימת מועמדי הליכוד, 2009, 2013 ו־2015 ממוצעים



מקור: עיבוד המחברים לדוחות מבקר המדינה – 2015, 2013, 2009.

האם אפשר לטעון, אם כן, שהרגולציה הקיימת אינה אפקטיבית דייה? האם יש הצדקה להתערבות נוספת שתקטין את היתרון שיש למועמדים מכהנים או בעלי משאבים? לדעתנו, במצב הקיים אסדרה נוספת על תקרת הוצאות כללית ותקרות הוצאות על תרומה יחידה תהיה בגדר התערבות יתרה של המחוקק. היתרון המובנה שיש למועמדים מכהנים ולמועמדים אמידים (או כאלו שהצליחו לגייס תרומות רבות) אינו מונע את כניסתם של מועמדים חדשים לפוליטיקה אלא רק מקטין את סיכוייהם להיבחר. כפי שראינו, המגנונים להבטחות הייצוג מאזנים את יתרון המכהנים ואת יתרון הממון, והפגיעה בשוויון ההזדמנויות בין מועמדים מתמתנת. השתתת מגבלות נוספות על מועמדים מכהנים ועל גיוס והוצאות כספים יכולה להתפרש כפגיעה בלתי מידתית בחירות האישית של מועמדים לנהל קמפיין אפקטיבי. התערבות נוספת, סבירה, אכן יכולה להתקיים אם המדינה תחליט להשתתף במימון ההוצאות של המועמדים בפריימריז, אך התערבות כזאת צריכה להיעשות באופן שיבטיח את השוויוניות.

הרחבת הרגולציה: מימון פריימריז על ידי המדינה

בתחילת 2018 התקבל תיקון לחוק המפלגות שהעמיק את המעורבות של המדינה בבחירות המקדימות. דע עקא, תיקון זה דווקא הרחיב את הפגיעה בשוויון ההזדמנויות. לפי יוזמי התיקון, תכליתו הייתה למגר את הקשר בין תורמים בעלי הון לבין מועמדים שנבחרו לכנסת ומתמודדים מחדש על מקום בה:

תלות של מועמדים בבעלי הון לשם קבלת תרומות יוצרת קשר לקוי בין בעל ההון לבין נבחר הציבור אשר קיבל ממנו תרומה נדיבה במהלך מסע הבחירות, ולכן עלול לחוש כלפיו מידת מה של מחויבות לאחר היבחרותו (הצ"ח המפלגות, 2017).

כדי להשיג את התכלית הטיל התיקון שהתקבל איסור מוחלט על מועמדים שהם נבחר ציבור (חברי כנסת, שרים וכו') לגייס תרומות עבור קמפיין הבחירות הפנים־מפלגתי וקבע כי המדינה היא שתממן את מסעות הבחירה שלהם. ואולם בד בבד עם השגת התכלית הראויה הזו פגע התיקון בעיקרון הלא פחות חשוב של שוויון ההזדמנויות, בבחינת בא לברך ויצא מקלל.

התיקון לחוק יצר למעשה שתי קטגוריות של מועמדים – חדשים ומכהנים – והעניק למכהנים יתרון משמעותי. התיקון קבע שמועמדים שכבר מכהנים נבחרו הציבור יקבלו מימון ציבורי מלא לצורך קמפיין הבחירות הפנים-מפלגתי שלהם (בגובה תקרת ההוצאות המותרת), בין שייבחרו ובין שלא ייבחרו. בה בעת הוא קבע שמועמדים חדשים יקבלו מימון מלא רק אם ייבחרו; כלומר, מועמדים חדשים שלא יצליחו להיבחר לכנסת יאלצו להחזיר למדינה את ההלוואה שהיא נתנה להם לפני הבחירות. מועמדים חדשים יאלצו אפוא ליטול סיכון לא מבוטל – ההכרח להחזיר את ההלוואה אם לא ייבחרו. המנגנון הזה עלול להרתיע מועמדים חדשים מנטילת הלוואה (בכלל או בסכום גבוה), בפרט מי שאין בידיהם ממון רב, והדבר יאלץ אותם להסתמך על גיוס תרומות. לא כך יקרה אצל מועמדים מכהנים, משום שאלה יקבלו אוטומטית את מלוא הסכום הדרוש להם למימון ההתמודדות. התיקון יצר אפוא אפליה בהעניקו יתרון מובהק למועמדים מכהנים על פני החדשים. בכך הוא פגע בעיקרון החוקתי של שוויון בבחירות ובזכות להיבחר.

גם אם נקבל את הצורך בהטלת האיסור המוחלט על מועמדים לגייס תרומות לצורך קמפיין הבחירות הפנימי (אפשר להעלות כמה וכמה טיעונים נגדו אך הם לא מעניינו של מסמך זה) וגם אם נאמץ את רעיון המימון הציבורי, ברור לנו שיש להחיל מנגנון מימון זהה לכל המועמדים – מכהנים וחדשים. רק כך תימנע האפליה לרעה של מועמדים חדשים. לכאורה יש במנגנון כזה סכנה לבזבז אדיר של כספי ציבור, כיוון שהוא עלול לתמרץ אזרחים רבים להגיש מועמדות כדי ליהנות מן המימון הציבורי. אנו מציעים לבעיה זו פתרון פשוט – הגבלת מספר המועמדים. המפלגות יקבעו (בידי ועדה, מרכז, או אפילו בסיבוב פריימריז מקדים מוגבל הוצאות וללא מימון ציבורי) פאנל של מועמדים שמספרם יהיה עד פי שלושה ממספר חברי הכנסת שלהן, וכל המועמדים יקבלו מימון בשיעור שווה ובתנאים שווים.¹⁸

18 לקביעת "רשימה קצרה" של מועמדים יש יחרונו נוספים, בכללם הענקת השפעה מסוימת למוסדות המפלגה על ההתנהגות הנציגים בכנסת ושיפור הייצוגיות והתחרותיות. ראו בנושא זה רהט, 2006.

המלצות

לשיטתנו לא הייתה הצדקה משכנעת לרגולציה נוספת על זו שהסדירה עד לא מזמן את ההיבטים הפיננסיים של התמודדות מועמדים בבחירות פנימיות. ואולם התיקון האחרון לחוק המפלגות, שיצר הבחנה מפלה בין מועמדים מכהנים למועמדים חדשים, מצריך הערכה מחודשת של עמדתנו.

לפיכך אנו ממליצים:

- (1) להחיל מנגנון מימון זהה לכל המועמדים – מכהנים וחדשים.
- (2) כדי להימנע מבזבוז אדיר של כספי ציבור – להגביל את מספר המועמדים. כל מפלגה תרכיב פאנל מועמדים שמספרם יהיה עד פי שלושה ממספר חברי הכנסת שלהן, וכל המועמדים יקבלו מימון בשיעור שווה ובתנאים שווים.
- (3) כדי שלא לתמרץ מועמדים להגיע לתקרת ההוצאות ועל מנת לחסוך כספי ציבור באופן כללי, יש לקבוע שהמימון יוכל להגיע לכל היותר למחצית מתקרת ההוצאות. אם המועמדים ירצו בכך, יותר להם לגייס את יתרת הכסף מתרומות.
- (4) לעודד גיוס תרומות קטנות על ידי אימוץ מנגנון "השוואה" (matching).

חלק רביעי

השפעת ההליכים לבחירת מועמדים על השוויון בין הרשימות המתמודדות לכנסת

בחלק זה אנו פונים מההתמקדות במועמד היחיד אל התחרות הבין־מפלגתית. השוויון בין הרשימות המתמודדות לכנסת, והחריגה ממנו, מתבטאים במאפיינים מרכזיים של שיטת הבחירות הכלליות, כגון המימון הציבורי, תעמולת הבחירות וחסמי הכניסה (רישום ופסילת רשימות, אחוז חסימה). בחלק זה נדון בהשפעה של ההליכים לבחירת המועמדים על

השוויון בין הרשימות המתמודדות לכנסת. דיון זה דורש הצדקה, שכן ההליך לבחירת המועמדים הוא לכאורה הליך פנים־מפלגתי שמשיפע, כפי שראינו עד כה, על השוויון בין המועמדים היחידים אך אינו אמור להשפיע על התחרות הבין־מפלגתית. אלא שאנו רוצים לטעון כאן כי להליכי בחירת הרשימות לכנסת יש השפעה עקיפה גם על האי־שוויון בין המפלגות. בישראל פועלות מפלגות שמתקיימת בהן רמות שונות של דמוקרטיה פנימית (רהט ושפירא, 2015). טענתנו היא שבמסגרת החקיקה הקיימת, מפלגה שפורחת אצלה דמוקרטיה פנימית בבחירת המועמדים משלמת על כך מחיר.

השאלה אם דמוקרטיה פנים־מפלגתית היא עניין רצוי זוכה להתייחסות רבה בספרות המחקר (למקבץ התייחסויות מקיף בנושא ראו Cross & Katz, 2013). חוקרים אחדים מעלים טיעונים בזכותה (Ware, 1979; Teorell, 1999). הם גורסים, למשל, כי דמוקרטיה פנים־מפלגתית תורמת לחיזוק הלגיטימיות של המשטר הדמוקרטי ולאמון במוסדותיו, משום שלרשות האזרחים עומד אפיק השתתפות והשפעה נוסף על ההצבעה בבחירות הכלליות. טענה אחרת רומזת כי היעדרה של דמוקרטיה פנימית במפלגות עלול לפגוע, בטווח הארוך, גם בדמוקרטיה החיצונית (במשטר) עקב שחיקה של התרבות הפוליטית הדמוקרטית. מכאן גוזרים חוקרים כי הליכים דמוקרטיים פנימיים עשויים לסייע בהפנמת נורמות דמוקרטיות. דמוקרטיה פנימית חיונית גם לצורך מילוי שניים מהתפקידים המרכזיים של מפלגות – צירוף אינטרסים וייצוגם. בהיעדרה, הקבוצות האידאולוגיות והחברתיות שהמפלגה אמורה לייצג לא יוכלו לבטא כראוי את קולן ואת עמדתן. ולבסוף, דמוקרטיה פנימית מגבירה את רמת האחריותות

של הנהגת המפלגה כלפי הפעילים, כלפי חברי המפלגה וכלפי תומכיה. ויליאם קרוס (Cross, 2008) אף טוען כי דווקא במקומות ששיטת הבחירות אינה נותנת בידי האזרחים השפעה על איש הפרלמנט (כמו בישראל, שבה נהוגה שיטת בחירות רשימתית סגורה) יש חשיבות גדולה יותר לאימוץ שיטות כוללניות לבחירת מועמדים כמו פריימריז. ובכל זאת דומה כי אימוץ הפריימריז כמעין מעקף שיזריק רכיב אישי לפוליטיקה הישראלית לא עלה יפה (Rahat, 2008).

לעומת המצדדים בדמוקרטיה הפנים־מפלגתית ישנם חוקרים שאינם רואים צורך בקיום הליכים דמוקרטיים פנים־מפלגתיים. אמרה ידועה בהקשר הזה גורסת שחשוב שהדמוקרטיה תימצא בתחרות הבין־מפלגתית ולא בתוך המפלגות (Schattschneider, 1942). כלומר, מפלגות יכולות להיות נעדרות מוסדות והליכים דמוקרטיים פנימיים, אבל ההיעדר הזה לא צפוי לפגום בחיוניותו של המשטר הדמוקרטי שבתחומיו הן פועלות, כמובן כל עוד נשמרים בזירה הבין־מפלגתית עקרונות דמוקרטיים כמו שוויון, תחרות והוגנות (Dahl, 1970; Sartori, 1987). עוד נטען שאם במערכת פוליטית אחת פועלות מפלגות ריכוזיות בצד מפלגות בעלות מבנה דמוקרטי, האחרונות יהיו בעמדת נחיתות במאבקים האלקטורליים. לבסוף, לא ברור בכלל אם הליכים דמוקרטיים פנימיים מחזקים את התחרותיות והייצוגיות. למשל, בחירת מועמדים בגופים כוללניים מעניקה, כפי שהדגמנו קודם לכן, יתרון מובנה למועמדים מכהנים.

אין אפוא הסכמה בדבר הנחיצות של דמוקרטיה פנימית במפלגות. לכן לא מפתיע שרק מדינות דמוקרטיות ספורות מתערבות במבנה הפנימי של המפלגות וכופות עליהן להתנהל באורח דמוקרטי (קניג, איצקוביץ'־מלכה ושפירא, 2013). ישראל משתייכת בעניין זה לקבוצת הרוב: חוק המפלגות שהתקבל בה ב־1992 אינו מחייב מפלגות בקיום חיים דמוקרטיים פנימיים. היעדרה של דרישה כזאת הנציח את המצב של מפלגות שפועלות זו בצד זו ואשר אפשר, בחלוקה גסה ודיכוטומית, לחלקן לשני סוגים. עם הסוג הראשון נמנות מפלגות המקיימות חיים פנימיים דמוקרטיים, מתבססות על חברי מפלגה, נשענות על מוסדות נבחרים ובחרות את מנהיגיהן ומועמדיהן לכנסת בהליכים דמוקרטיים כוללניים. עם הסוג השני נמנות מפלגות שהתנהלותן אינה מתבססת על הליכים דמוקרטיים אלא על שליטה ריכוזית מוחלטת של מנהיג יחיד או של אוליגרכיה

מצומצמת. מצב שבו פועלות ומתחרות במערכת פוליטית אחת מפלגות משני הסוגים הוא בעייתי משום שיש בו מערכת סטנדרטים כפולה, שממנה, למרבה האבסורד, נפגעות דווקא המפלגות ה"פתוחות" תחת חסותה ועינה הפקוחה של המדינה, שאמורה לבסס ולטפח את הדמוקרטיה.

ראשית, המפלגות המקיימות בחירות פנימיות לקביעת רשימת המועמדים לכנסת מתפנות בשלב מאוחר בקמפיין להתמודדות הבין־מפלגתית. עד אז הן עסוקות במאבקים פנימיים שמסיטים את תשומת הלב שלהן מן הבחירות הכלליות, ולא זו בלבד אלא שהם גם מבליטים יריבויות אישיות ומציגים פעמים רבות את הכביסה הפנים־מפלגתית המלוכלכת לעיני כול. שקיפות היא עניין חיובי, ואור השמש אכן מחטא, אבל מפלגות סגורות, הנעדרות דמוקרטיה פנימית, סוגרות את דלתות וחלונות המטבח והריח נשאר בפנים, לפחות עד שפרשת שחיתות גדולה פורצת החוצה. הן מתרכזות בתחרות הבין־מפלגתית ואינן סובלות מפגיעה בתדמיתן מלבד התמודדות פה ושם עם הטענה שהן אינן דמוקרטיות.

שנית, המפלגות הפתוחות נושאות בעול כספי כבד משום שהן צריכות לממן את ההליכים הדמוקרטיים שלהן. אומנם הן נהנות מהכנסה חשובה של דמי חבר ודמי התמודדות, אך אלה אינם מכסים את ההוצאות הניכרות של ניהול מערכת בחירות פנימית המחייבת תחזוק וניטור של ספר הבוחרים (לרבות הודעות לבעלי זכות הבחירה), שכירת מקומות לתחנות הצבעה, כיסוי הליכים משפטיים (ערעורים ובקשות בעניין הליך הבחירה בבתי הדין הפנימיים והכלליים), אבטחה, הדפסת פתקי הצבעה או הקמת מערכות מחשוב ופעולות רבות נוספות הקשורות לניהול בחירות.

שלישית, המפלגות שאימצו דמוקרטיה פנים־מפלגתית נתונות למערכת רגולציה ופיקוח ענפה ומחמירה שהמפלגות האחרות פטורות ממנה. כך, למשל, סעיף 23 בחוק המפלגות קובע כי על בחירות למוסד מפלגתי יחולו הכללים החלים על בחירות לגופים ציבוריים. הוראות אלו חשובות, והן נועדו להבטיח הליך בחירות תקין והוגן, אך הן חלות מטבע הדברים רק על המפלגות המקיימות הליכי בחירות פנימיים. האסדרה הדקדקנית ביותר עניינה סוגיית מימון הבחירות

המקדימות. פרק שלם בחוק המפלגות עוסק בהיבטים הפיננסיים של הבחירות המקדימות. בין היתר הוא מסדיר את התרומות ואת ההוצאות המותרות במהלך הקמפיין האישי של מועמדים, את מנגנוני הדיווח והבקרה ואת האכיפה והעונשין.¹⁹ למעשה, רוב רובן של ההוראות והסנקציות בחוק המפלגות נוגע רק לאותן מפלגות המקיימות בחירות פנימיות.

כפועל יוצא, דווקא למפלגות אלה נקשרות פרשיות שליליות שנוצרות בגלל קיומם של הליכי בחירות פנימיות ופוגעות בתדמיתן של המפלגות הללו בזמן רגיש במיוחד של טרום בחירות כלליות: קבלני קולות, דילים וקומבינות, אי סדרים בתחנות ההצבעה, מועמדים שעוברים על חוקי המימון, ועוד כהנה וכהנה פרשיות. לעומתן, תדמיתן של המפלגות שאינן מקיימות הליכי בחירות פנימיים אינה נפגעת. כך נוצרת מציאות עקומה: המפלגות ה"פתוחות" נמצאות בעמדת נחיתות לעומת המפלגות הריכוזיות, משום שהן נתונות לרגולציה כבדה מצד המדינה הפוגעת לא אחת בתדמיתן הציבורית ומשום שהעלויות הכספיות של בחירות פנימיות מעמידות אותן בסכנה של צבירת חובות וגירעונות. אף שהן נחשבות דמוקרטיות יותר ולכן אמורות לזכות באהדת הממשל והציבור, הן אינן מתוגמלות כלל על ההליכים הדמוקרטיים הפנימיים שמתנהלים בהן. כל אלה מביאים למה שיכול להתפרש כפגיעה בשוויון בין רשימות המתמודדות לכנסת, לרעתן של המפלגות המקיימות דמוקרטיה פנימית. הפגיעה מתבטאת בכך שלא רק שהמפלגות הללו משקיעות יותר ממשאביהן בקיום דמוקרטיה פנימית (מה שאמור להיות רצוי בעיני המדינה הדמוקרטית), אלא שנדרשים מהן גם משאבים רבים למימון של דרישות הרגולטור. יתר על כן, מן הביקורות מצד המדינה תמיד יעלה משהו שיוכל להכתים את המפלגה. במפלגות הלא-דמוקרטיות נחסכים המשאבים (למשל לטובת הבחירות הכלליות), והכתם של היעדר דמוקרטיה פנימית מתעמעם לנוכח הסבת תשומת הלב לבעיות שנגזרות מן ההתמודדות הפנימית במפלגות הדמוקרטיות.

זהו מצב לא רצוי מבחינה דמוקרטית. איננו סבורים שהמדינה צריכה לכפות דמוקרטיה פנימית על מפלגות שאינן מעוניינות בה, שכן מדובר בצעד שהוא בגדר

19 מאז 2005 משרד מבקר המדינה הוא המופקד על ביקורת החשבונות של המועמדים.

התערבות בוטה וככזה יכול להיחשב פגיעה מהותית באוטונומיה של מפלגות ואולי אפילו בזכות ההיבחר. הדבר נכון בעיקר במדינה רב־תרבותית כ־ישראל, שבה היעדרה של דמוקרטיה פנימית קשור לתפיסות אידאולוגיות של מגזרים חברתיים. איסור מצד המחוקק על התמודדות של מפלגות נעדרות דמוקרטיה פנימית בבחירות הכלליות עלול לפגוע אפוא בשילובם של מגזרים חברתיים במערכת הפוליטית. עם זאת, אנו סבורים כי ראוי שהמדינה הדמוקרטית תנקוט עמדה נורמטיבית ותעודד מפלגות לקיים דמוקרטיה פנימית.

המלצות

הדרך הראויה לתמרץ התנהלות דמוקרטית פנימית היא באמצעות הקצאת תקציבים ייעודיים במסגרת המימון הציבורי. תקציבים אלו צריכים להיות מוענקים רק למפלגות שיעמדו באמות מידה מוגדרות שישקפו התנהלות פנימית דמוקרטית. אנו מציעים להחשיב מפלגה ככזו המקיימת דמוקרטיה פנימית אם חברי המפלגה משתתפים בהליכים הפנימיים שלה באחת הדרכים האלה:

- (1) בחירה ישירה בידי חברי המפלגה (פריימריז);
- (2) בחירה עקיפה על ידי מוסד מפלגתי או אספת צירים שלפחות 80% מן הצירים המכהנים בה נבחרו בידי חברי המפלגה בארבע השנים האחרונות;
- (3) כל שילוב של שני אלה.

סיכום וריכוז ההמלצות

מסמך זה התמקד במימוש עקרון השוויון בבחירות הפנים-מפלגתיות. נוכחנו לדעת כי היעדר התערבות של המדינה בזירה זו (ייצוג נשים), התערבות חלקית שלה (רגולציה כבדה על מפלגות דמוקרטיות) ואף התערבות ברגל גסה (מימון מפלה לטובת מועמדים מכהנים) אינם מובילים ליישום מיטבי של עקרון השוויון ולפעמים אפילו פוגעים בו. אנו גורסים כי במציאות הקיימת בישראל ראוי שהמדינה הדמוקרטית תעודד – אך לא תכפה – שוויון בהתמודדות הפנים-מפלגתית (ראו הסוגיות של ייצוג נשים ומימון ההתמודדות הדמוקרטית) ותסייע – ולא תפגע – בשוויון בין המועמדים במימון מסע הבחירות האישי שלהם.

המלצות בנושא מכסות ייצוג

מכסות וולונטריות

(1) יש לקבוע שברשימת המועמדים לכנסת לא יפחת שיעור המועמדים מכל מין מ-40%. מכסות דומות ואף גבוהות מאלה מקובלות במפלגות רבות בעולם, ואילו בישראל מרצ היא המפלגה היחידה שאימצה מכסה שכזאת. אימוץ מכסות נמוכות יותר עלול להביא בטווח הארוך לקיפאון בייצוג הנשים בכנסת.

(2) יש לקבוע שבכל חמישיית מועמדים יוצבו לפחות שני מועמדים מכל מין. זהו צעד משלים, ומטרתו לוודא שמפלגות לא יוכלו לעמוד בתנאי הראשון אם הן דוחקות את הנשים המועמדות לתחתית הרשימה.

(3) במפלגות הבוחרות את הרשימות שלהן בגוף בוחר כוללני (פריימריז או בחירה במוסדות) יש להשתמש בשריין מקום מינימלי. על פי שיטה זו, מועמדים ומועמדות מתמודדים יחד, ורק אם אחד המינים אינו זוכה בייצוג המינימלי שנקבע, נציגיו מוקפצים במעלה הרשימה. שיטה זו היא ממילא השיטה המקובלת בישראל.

(4) יש לקבוע שהמכסות ייושמו ויועלו בהדרגה, ובאופן תלוי מפלגה. למשל, מפלגה שלא נהוגות בה היום מכסות ייצוג יכולה לאמץ בתחילת הדרך מכסות

של 20% ולהעלותן בכל מערכת בחירות ב־5% נוספים. לעומת זאת מפלגה שיש בה כבר היום מכסות ייצוג של 33% יכולה לאמץ כבר עכשיו מכסות של 40%. כך, הפגיעה במועמדים מכהנים (רובם גברים) תהיה פגיעה מידתית, שכן לא כל נטל תיקון העוול ההיסטורי ייפול על כתפי הפוליטיקאים הגברים בנקודת זמן אחת. כך גם יהיה אפשר לנסות לגייס את תמיכתם החיונית בצעד זה.

תמריץ חיובי באמצעות מכסות חוקיות

(1) יש להוסיף לחוק מימון מפלגות תיקון שיבחין בין מימון של סיעות שיעמדו במכסות הייצוג לבין מימון של סיעות שלא יעמדו בהן.

(2) יש להקצות מימון מפלגות עודף לסיעות שיעמדו במכסות ולא להפחית ממימון המפלגות של סיעות שלא יעמדו בהן. גם אם ההבדל הוא רק סמנטי ("בנוס" לעומת "קנס"), נראה שההתנגדות הפוליטית לפגיעה במימון המפלגות של חלק מהסיעות תהיה חזקה מההתנגדות לתגמל חלק מהסיעות.

(3) יש לקבוע שכדי שסיעה תהיה זכאית לתוספת מימון, רשימת המועמדים שלה צריכה לכלול:

א לפחות שלושה מועמדים מכל מין בכל עשירייה;

ב לפחות מועמד אחד מכל מין בכל חמישייה ראשונה בכל עשירייה.

(4) יש לקבוע שהסכום העודף שיוקצה לסיעות (ה"בנוס"), שלא כמו הזכאות לקבלו, ייקבע ביחס ישר לשיעור הנשים בסיעה בעת היבחרה לכנסת, ולא לפי שיעור הנשים ברשימת המועמדים. במילים אחרות, הזכאות לקבלת המימון העודף תיגזר מן הייצוג של הנשים ברשימת המועמדים, אך הסכום שיוענק ייגזר מהרכב הסיעה – ככל שיש יותר נשים בסיעה, המימון יגדל והוא יהיה המימון המרבי אם יש בסיעה 50% נשים.

המלצות בנושא מימון מועמדים בבחירות מקדימות

(1) יש להחיל מנגנון מימון זהה לכלל המועמדים – מכהנים וחדשים.

(2) כדי להימנע מבזבז אדיר של כספי ציבור יש להגביל את מספר המועמדים. כל מפלגה תרכיב פאנל של מועמדים שמספרם יהיה עד פי שלושה ממספר חברי הכנסת שלהן, וכל המועמדים יקבלו מימון בשיעור שווה ובתנאים שווים.

(3) כדי שלא לתמרץ מועמדים להגיע לתקרת ההוצאות ועל מנת לחסוך כספי ציבור באופן כללי, יש לקבוע כי המימון יוכל להגיע לכל היותר למחצית מתקרת ההוצאות. אם המועמדים ירצו בכך, הם יוכלו לגייס את יתרת הכסף מתרומות.

(4) יש לעודד גיוס תרומות קטנות על ידי אימוץ מנגנון "השוואה" (matching).

המלצות בנושא תגמול מפלגות בעלות התנהלות דמוקרטית פנימית

יש להקצות תקציבים ייעודיים במסגרת המימון הציבורי שיינתנו רק למפלגות שיעמדו באמות מידה מוגדרות שישקפו התנהלות פנימית דמוקרטית. אנו מציעים להחשיב מפלגה ככזו המקיימת דמוקרטיה פנימית אם חברי המפלגה משתתפים בהליכים הפנימיים שלה באחת הדרכים האלה:

- (1) בחירה ישירה בידי חברי המפלגה (פריימריז);
- (2) בחירה עקיפה על ידי מוסד מפלגתי או אספת צירים שלפחות 80% מהצירים המכהנים בה נבחרו בידי חברי המפלגה בארבע השנים האחרונות;
- (3) כל שילוב של שני אלה.

רשימת המקורות

אטמור, ניר, 2010. **שיטות לבחירת בתי נבחרים דמוקרטיים**, מחקר מדיניות 82, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

איצקוביץ' מלכה, רעות, אסף שפירא, ועופר קניג, 2013. "רגולציה של מפלגות פוליטיות ושל החברות בהן", בתוך: גדעון רהט, שלומית ברנע, חן פרידברג ועופר קניג (עורכים), **תיקון שיטת הממשל בישראל**, ירושלים והל אביב: המכון הישראלי לדמוקרטיה ועם עובד, עמ' 184-213.

בנדר, אריק, 2014. "רצים לבנק: כמה עולה לרוץ בפריימריז, והאם יש סיכוי למועמד ללא אמצעים?", **מעריב**, 24.12.2014.

בר, עליזה, 1996. "**פריימריס**": בחירות מקדימות ושיטות אחרות", ירושלים ותל אביב: המכון הישראלי לדמוקרטיה והוצאת הקיבוץ המאוחד.

דאל, רוברט א', 2002. **על הדמוקרטיה**, תרגם: שחר אליעזר פלד, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

הופנונג, מנחם, 2004. "מפלגות מדושנות, מועמדים חנוקים: מימון של בחירות מקדימות במפלגות", בתוך: אשר אריאן ומיכל שמיר (עורכים), **הבחירות בישראל - 2003**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 93-124.

מבקר המדינה, 2009. "דוח על תוצאות ביקורת החשבונות של המתמודדים בבחירות המקדימות במפלגות השונות על מועמדות מטעמן לתפקיד חבר הכנסת השמונה עשרה", ירושלים: משרד מבקר המדינה.

מבקר המדינה, 2013. "דוח על תוצאות ביקורת החשבונות של המתמודדים בבחירות המקדימות במפלגות השונות על מועמדות מטעמן לתפקיד חבר הכנסת התשע עשרה", ירושלים: משרד מבקר המדינה.

מבקר המדינה, 2015. "דוח על תוצאות ביקורת החשבונות של המתמודדים בבחירות המקדימות במפלגות השונות על מועמדות מטעמן להפקיד חבר הכנסת העשרים", ירושלים: משרד מבקר המדינה.

סקופ, ירון, 2016. "היועמ"ש: מפלגת אגודת ישראל מפלה נשים אך אין מקום להתערב", *הארץ*, 28.9.2016.

קניג, עופר, רעות איצקוביץ'-מלכה, ואסף שפירא, 2013. "דמוקרטיה פנים-מפלגתית", בתוך: גדעון רהט, שולמית ברנע, חן פרידברג ועופר קניג (עורכים), *תיקון שיטת הממשל בישראל*, ירושלים ותל אביב: המכון הישראלי לדמוקרטיה ועם עובד, עמ' 214-236.

רהט, גדעון, 2006. "כיצד ראוי לבחור את מועמדי המפלגות לכנסת? הצעה לשיטה תלת-שלבית", בתוך: גדעון רהט (עורך), *בחירת מועמדים בישראל: המצוי והרצוי*, תל אביב: המכון לחקר החברה והכלכלה, עמ' 138-149.

רהט, גדעון, 2011. "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, ואסף שפירא, 2015. "מדד הדמוקרטיה הפנים-מפלגתית: פיתוח, יישום ותוצאות", בתוך: מיכל שמיר (עורכת), *הבחירות בישראל - 2013*, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 130-162.

רהט, גדעון, ונטע שר-הדר, 1999. "הפריימריס המפלגתיים של 1996 ותוצאותיהם הפוליטיות", בתוך: אשר אריאן ומיכל שמיר (עורכים), *הבחירות בישראל - 1996*, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 297-330.

שפירא, אסף, עופר קניג, חן פרידברג, ורעות איצקוביץ'-מלכה, 2013. *ייצוג נשים בפוליטיקה: ישראל במבט השוואתי*, מחקר מדיניות 99, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

Breaux, David, & Antony G. Gierzynski, 1991. "It's Money that Matters: Campaign Expenditures and State Legislative Primaries," *Legislative Studies Quarterly* 16 (3): 429-443.

Caul Kittilson, Miki, 2006. *Challenging Parties, Changing Parliaments: Women and Elected Office in Contemporary Western Europe*, Columbus, OH: The Ohio State University Press.

Celis, Karen, Sarah Childs, Johanna Kantola, & Mona Lena Krook, 2008. "Rethinking Women's Substantive Representation," *Representation* 44 (2): 99-110.

Celis, Karen, Mona Lena Krook, & Petra Meier, 2011. "The Rise of Gender Quota Laws: Expanding the Spectrum of Determinants for Electoral Reform," *West European Politics* 34 (3): 514-530.

Cox, Gary W., & Jonathan N. Katz, 1996. "Why did the Incumbency Advantage in US House Elections Grow?" *American Journal of Political Science* 40 (2): 478-497.

Cross, William, 2008. "Democratic Norms and Party Candidate Selection: Taking Contextual Factors into Account," *Party Politics* 14 (5): 596-619.

Cross, William P., & Richard S. Katz (eds.), 2013. *The Challenges of Intra-Party Democracy*, Oxford: Oxford University Press.

Dahl, Robert A., 1970. *After the Revolution? Authority in a Good Society*, New Haven, CT: Yale University Press.

Dahlerup, Drude, 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.

Diaz, Mercedes Mateo, 2005. *Representing Women? Female Legislators in West European Parliaments*, Colchester: ECPR Press.

- Erikson, Robert S., 1971. "The Advantage of Incumbency in Congressional Elections," *Polity* 3 (3): 395–405.
- Hazan, Reuven Y., 2014. "Candidate Selection: Implications and Challenges for Legislative Behavior," in: Shane Martin, Thomas Saalfeld, & Kaare W. Strøm (eds.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford: Oxford University Press, pp. 213–230.
- Hazan, Reuven Y., & Gideon Rahat, 2010. *Democracy within Parties: Candidate Selection Methods and their Political Consequences*, Oxford: Oxford University Press.
- Hofnung, Menachem, 2006. "Financing Internal Party Races in Non-majoritarian Political Systems: Lessons from the Israeli Experience," *Election Law Journal* 5 (4): 372–383.
- Hofnung, Menachem, 2008. "Unaccounted Competition: The Finance of Intra-Party Elections," *Party Politics* 14 (6): 726–744.
- Kenig, Ofer, & Nir Atmor, 2019. "Candidate Spending and Success in Israel's Party Primaries: How Far Does Money Go?" *Party Politics*, DOI: 10.1177/1354068819833348 .
- Krook, Mona Lena, 2010. "Why are Fewer Women than Men Elected? Gender and the Dynamics of Candidate Selection," *Political Studies Review* 8 (2): 155–168.
- Lawless, Jennifer L., & Richard L. Fox, 2010. *It Still Takes a Candidate: Why Women Don't Run for Office*, Cambridge: Cambridge University Press.

Norris, Pippa, & Joni Lovenduski, 1995. *Political Recruitment: Gender, Race and Class in the British Parliament*, Cambridge: Cambridge University Press.

von Nostitz, Felix-Christopher, & Giulia Sandri, 2018. "State Funding and Party Primaries," in: Jonathan Mendilow & Eric Phélippeau (eds.), *Handbook of Political Party Funding*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, pp. 203-221.

Nwokora, Zim, 2014. "The Distinctive Politics of Campaign Finance Reform," *Party Politics* 20 (6): 918-929.

Ohman, Magnus, 2018. *Gender-Targeted Public Funding for Political Parties: A Comparative Analysis*, Stockholm: IDEA.

Piccio, Daniela R., & Ingrid van Biezen, 2018. "Political Finance and the Cartel Party Thesis," in: Jonathan Mendilow & Eric Phélippeau (eds.), *Handbook of Political Party Funding*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, pp. 68-83.

Rahat, Gideon, 2007. "Candidate Selection: The Choice Before the Choice," *Journal of Democracy* 18 (1): 157-170.

Rahat, Gideon, 2008. "Trial and Error: Electoral Reform through Bypass and Its Repeal," *Israel Affairs* 14 (1): 103-117.

Rahat, Gideon, 2009. "Which Candidate Selection Method is the Most Democratic?" *Government and Opposition* 44 (1): 68-90.

Rahat, Gideon, & Reuven Y. Hazan, 2001. "Candidate Selection Methods: An Analytical Framework," *Party Politics* 7 (3): 297-322.

Reynolds, Andrew, 1999. "Women in the Legislatures and Executives of the World: Knocking at the Highest Glass Ceiling," *World Politics* 51 (4): 547-572.

Sartori, Giovanni, 1987. *The Theory of Democracy Revisited*, New Jersey: Chatham House.

Scarrow, Susan E., 2013. "Intra-Party Democracy and Party Finance," in: William P. Cross & Richard S. Katz (eds.), *The Challenges of Intra-Party Democracy*, Oxford: Oxford University Press, pp. 150-169.

Schattschneider, Elmer Eric, 1942. *Party Government*, New York: Farrar and Rinehart.

Shomer, Yael, 2017. "The Conditional Effect of Electoral Systems and Intraparty Candidate Selection Processes on Parties' Behavior," *Legislative Studies Quarterly* 42 (1): 63-96.

Teorell, Jan, 1999. "A Deliberative Defence of Intra-party Democracy," *Party Politics* 5 (3): 363-382.

Wängnerud, Lena, 2009. "Women in Parliaments: Descriptive and Substantive Representation," *Annual Review of Political Science* 12: 51-69.

Ware, Allan, 1979. *The Logic of Party Democracy*, London: Macmillan.

Weeks, Liam, 2014. "Crashing the Party: Does STV Help Independents?" *Party Politics* 17 (1): 21-44.

ראו אור בסדרת "הצעה לסדר"

הסדרת השדלנות בישראל, 2013 (הצעה לסדר 1)
מאת: מרדכי קרמניצר, אסף שפירא, חנן סידור

הסדרת הפיקוח על עמלות היתר בשוק הפרסום, 2013 (הצעה לסדר 2)
מאת: תהילה שוורץ אלטשולר, נדיב מרדכי

בין אוהל סיירים לאוהלה של תורה: מתווה לגיוס חרדים לצה"ל, 2013
(הצעה לסדר 3)
מאת: ידידיה צ' שטרן, חיים זיכרמן

חרדים לצה"ל: האחים יבאו למלחמה ואתם תשבו בה?, 2013 (הצעה לסדר 4)
מאת: אבי בן בסט, מומי דהן, מרדכי קרמניצר

החובה לבחון את השפעות החקיקה על זכויות ילדים, 2014 (הצעה לסדר 5)
מאת: נדיב מרדכי, משה אוסטובסקי, מרדכי קרמניצר

תכנית ההתנתקות (انسحاب احادي الجانب) בנגב: על הצעת החוק להסדרת
התיישבות בדואים בנגב, התשע"ג-2013, 2013 (הצעה לסדר 6)
מאת: רונית לוי-שנור

הצעה לחוק גיור ממלכתי, 2014 (הצעה לסדר 7)
מאת: ידידיה צ' שטרן, שאול פרבר, אלעד קפלן

איחוד התביעה המשטרית עם פרקליטות המדינה, 2014 (הצעה לסדר 8)
מאת: גיא לוריא, מרדכי קרמניצר

הצבעת אזרחים ישראלים מחו"ל, 2016 (הצעה לסדר 9)
מאת: עופר קניג, יוחנן פלסנר

סיקור אודיוויזואלי של בתי המשפט בישראל, 2016 (הצעה לסדר 10)
מאת: איתי רביד

- חוק יסודות המשפט: הצעה לתיקון ודברי ביקורת, 2016 (הצעה לסדר 11)
מאת: בנימין פורת, מרדכי קרמניצר
- חזקת הבעלות בעברות תעבורה: כיצד מרשיעים חפים מפשע, פוטרים אשמים ומעודדים עבריינות, 2016 (הצעה לסדר 12)
מאת: איתן לבונטין
- אסדרת פעילותם של גופים חוץ־מפלגתיים בבחירות לכנסת, 2017 (הצעה לסדר 13)
מאת: אסף שפירא, גיא לוריא, יוחנן פלסנר
- אתגר הפרטיות בפרסום יזום של מאגרי מידע ממשלתיים, 2018 (הצעה לסדר 14)
מאת: רחל ארידור הרשקוביץ, תהילה שורץ אלטשולר
- שימועים נושאים בוועדות הכנסת: סקירה והמלצות, 2018 (הצעה לסדר 15)
מאת: אביטל פרידמן, חן פרידברג
- בירור יהדות בישראל, 2019 (הצעה לסדר 16) (בשיתוף עם עמותת עתים)
מאת: אלון שלו, אלעד קפלן, שוקי פרידמן
- פריימריז פתוחים בישראל: הזדמנויות ואתגרים, 2018 (הצעה לסדר 17)
מאת: עופר קניג
- מדיניות ריבוי המעצרים וכגיעתה בשוויון, 2018 (הצעה לסדר 18)
מאת: גיא לוריא
- הצעה לתיקון שיטת המינוי של נציב שירות המדינה, 2018 (הצעה לסדר 19)
מאת: אסף שפירא
- מתווה משפטי לפיזור גיאוגרפי של מבקשי המקלט בישראל, 2018 (הצעה לסדר 20)
מאת: אלונה וינוגרד, עודד רון, בשיתוף עם יובל שני
- פסילת רשימות ומועמדים – הגנה על הדמוקרטיה או פגיעה בה?, 2019
(הצעה לסדר 21)
מאת: עדי גל, מרדכי קרמניצר
- אתיקה התנהגותית והמאבק בשחיתות שלטונית, 2019 (הצעה לסדר 22)
מאת: יובל פלדמן, גיא פריבר

חובת עובדי ציבור לדווח על עבירות של שחיתות שלטונית, 2019 (הצעה לסדר 23)

מאת: מרדכי קרמניצר, יזיד ארשיד

הסדרת ההחלטה על נקיטת פעולות צבאיות, 2019 (הצעה לסדר 24)

מאת: עמיחי כהן, לירון א' ליבמן

שקיפות מפלגות, 2019 (הצעה לסדר 25)

מאת: אלונה וינוגרד, עודד רון

שוויון הזדמנויות בהליכי בחירת מועמדים לכנסת, 2019 (הצעה לסדר 26)

מאת: עופר קניג, גדעון רהט

המאבק בשחיתות שלטונית: קווים מנחים למדיניות, 2019 (הצעה לסדר 27)

אחריות ועריכה: מרדכי קרמניצר, עדנה הראל פישר

ד"ר עופר קניג הוא עמית מחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה ומרצה בכיר במכללה האקדמית אשקלון. מומחה לפוליטיקה השוואתית, ובפרט: בחירות, מועמדים ומנהיגי מפלגות, שינויים בשיטות בחירה וחוקה במבט השוואתי עולמי, פוליטיקה ישראלית, מפלגות (אידאולוגיה ומבנה) ושיטות ממשל.

פרופ' גדעון רהט הוא עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה ופרופסור במחלקה למדע המדינה באוניברסיטה העברית בירושלים. מומחה לפוליטיקה ישראלית ופוליטיקה השוואתית.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

מסת"ב:

978-965-519-269-8