

חוות דעת בעניין ההרכב המגדרי של הממשלה ה-35

שלום רב,

בימים אלה מתנהלים מגעים להקמת ממשלת ישראל ה-35. **אנו סבורים כי כל ממשלה שתקום צריכה לכלול מספר ושיעור גבוה יותר של נשים לעומת ממשלות העבר, לרבות במשרדים בכירים.** לייצוג נשים מספק במוקדי קבלת החלטות בכלל ובממשלה בפרט חשיבות רבה: הוא תואם ערכים של שוויון וייצוגיות, מעניק לגיטימציה למשטר הדמוקרטי-ליברלי ומסייע להנחלת התפיסה הרואה בנשים אזרחיות שוות ערך לגברים. הוא גם תואם את החלטות האו"ם, ומתבקש לנוכח מצבה העגום של ישראל בהשוואה לדמוקרטיות רבות אחרות, שבהן ייצוג הנשים בממשלה גבוה באופן ניכר.

ייצוג נשים במוקדי קבלת החלטות – חשיבות ויתרונות¹

הנחת היסוד שלנו היא ששיעורי ייצוג נמוכים של נשים בזירות הפוליטיות המרכזיות של קבלת ההחלטות, לרבות הממשלה, פוגמים באיכותו של המשטר הדמוקרטי. שיעור נמוך של נשים בקרב נבחרי הציבור מנוגד לעיקרון בסיסי בדמוקרטיה מודרנית, שלפיה מקבלי ההחלטות צריכים להיות דומים במידה סבירה לאוכלוסייה ("ייצוגיות תיאורית"). לפי חוקרים רבים, היעדר נשים במוקדי קבלת ההחלטות גם פוגע בייצוג הממשי של האינטרסים של נשים בזירות אלה ("ייצוגיות מהותית"), וזאת בהתבסס על ההנחה שנשים מייצגות – טוב יותר מגברים – נקודות מבט, צרכים ואינטרסים של נשים אחרות.

נוכחות דלילה של נשים במוקדי קבלת החלטות גם מנוגדת לעיקרון השוויון, כיוון שהיא מלמדת שיש חסמים (גם אם לא פורמאליים) המונעים מנשים להגיע לזירות אלה – כלומר לממש את זכותן לשוויון פוליטי. ברוח זו נאמר בסעיף 3 של האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות אזרחיות פוליטיות של האו"ם: "הצדדים החתומים על האמנה [...] מבקשים להשוות את מעמדם של גברים ונשים בכל הקשור להנאה מזכויות פוליטיות ולמימושן" (ההדגשה שלנו). 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.

¹ להרחבה על ייצוג נשים בפוליטיקה, ר': אסף שפירא, עופר קניג, רעות איצקוביץ'-מלכה וכן פרידברג, **ייצוג נשים בפוליטיקה: ישראל במבט השואתי**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2013.

יתרה מזו, שיעור הנשים בזירה הפוליטית משפיע על התרבות הפוליטית: **שיעור גבוה של נשים בזירה זו מעניק נראות (visibility) לנשים, והוא צפוי לקדם תפיסה הרואה בנשים אזרחיות שוות ערך לגברים**. בכך הוא גם עשוי לעודד נשים נוספות לשאוף ולהתקדם בזירה הפוליטית – במילים אחרות, נשים בתפקידי מפתח משמשות לעתים קרובות דוגמה להצלחה, העשויה לעודד נשים נוספות לנסות וללכת בדרכן.² מבחינה תועלתנית טהורה, ברור שאם ההנחה היא שלנשים ולגברים יש כישורים שווים (גם אם לא בהכרח זהים), הרי שייצוג שווה של שני המינים במוסד מסוים הוא הדרך היעילה ביותר להבטיח שרק המתאימים ביותר מכהנים בו.

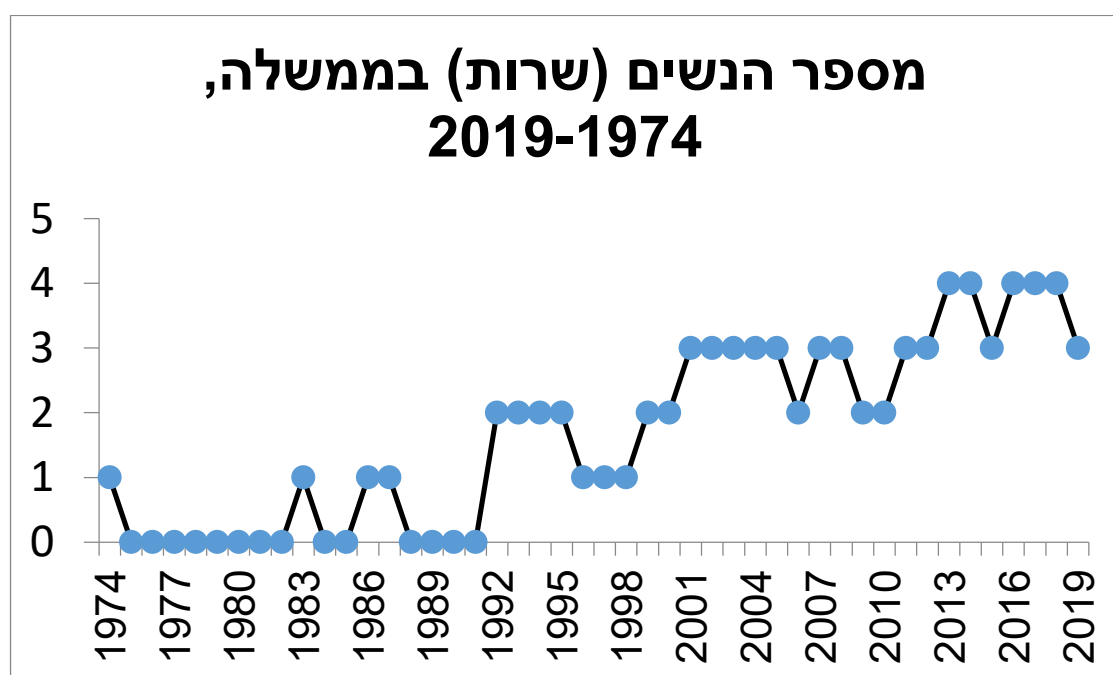
בזירה הבין-לאומית התקבלו החלטות המעגנות את חובתן של מדינות לקדם ייצוג נשים במוקדי קבלת החלטות. כאמור, נושא זה מופיע באמנה הבין-לאומית בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות, שנכנסה לתוקף בישראל ב-1992. בנוסף, החלטה מס' 1325 של מועצת הביטחון של האו"ם משנת 2000 מחייבת את מדינות העולם לשלב נשים ממגוון האוכלוסיות במוקדי קבלת החלטות (עם דגש מיוחד על שלום ובטחון). ממשלת ישראל מצדה החליטה, במסגרת החלטה מס' 2331 מיום 14.1.2014, לפעול לייצוג נשים ב"מוקדי קבלת החלטות". במהלך השנים אומצו בישראל חוקים והחלטות ספציפיים יותר, המכירים בחובת הייצוג ההולם של נשים בגופים ציבוריים שונים (אם כי לא בממשלת ישראל או בכנסת), למשל במסגרת חוק שיווי זכויות האישה וחוק שירות המדינה (מינויים).

ייצוג נשים בממשלות ישראל במבט היסטורי והשוואתי

ייצוג הנשים בממשלות ישראל לדורותיהן היה נמוך מאוד, ולמרות שיפור מסוים – הוא נותר נמוך גם כיום. רק 19 מבין 251 (7.5%) האישים שכיחנו בתפקיד שר במהלך ההיסטוריה של ישראל היו נשים. במשך תקופות ארוכות, לרבות בתחילת שנות ה-90, כלל לא כיהנו שרות בממשלה. מאז השתפר המצב באופן מתון, וב-2013 כיהנו לראשונה 4 שרות בו-זמנית באותה ממשלה. אך מאז נבלמה מגמת השיפור, וייצוג הנשים בממשלה אף הידרדר – בתקופות מסוימות כיהנו בממשלה רק 3 נשים. עד למועד כתיבת שורות אלה – מעולם לא כיהנו בממשלה יחידה יותר מ-4 שרות בו-זמנית. מבחינת שיעור הנשים בממשלה – עם הקמת הממשלה ה-33 בשנת 2013 כיהנו בה 4 נשים מתוך 18 – שיעור נמוך של 22%, אך במבט היסטורי היה מדובר בשיעור

² יש גם הטוענים שפעילות 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.

שיא. עם הקמת הממשלה הנוכחית (ה-34) בשנת 2015, כיהנו בממשלה רק 3 נשים מתוך 20 – 15%.

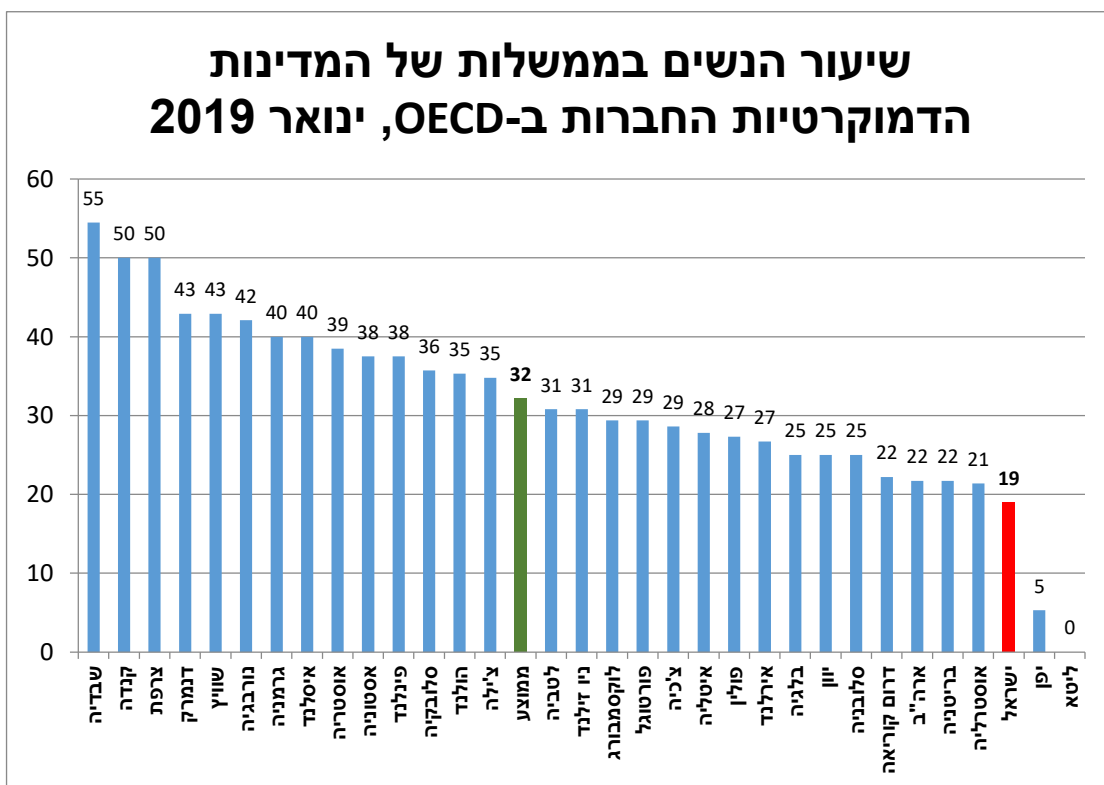


יתר על כן, מעט מאוד נשים כיהנו במשרים החשובים והמרכזיים: נשים מעולם לא כיהנו כשרות בשניים מהמשרדים החשובים ביותר, אוצר וביטחון, וכן במשרד מרכזי נוסף – משרד הפנים (וכן המשרד לביטחון פנים). מבין המשרדים הנחשבים מרכזיים, מעט נשים כיהנו במשרד החוץ (גולדה מאיר וציפי לבני) ובמשרד המשפטים (לבני ואיילת שקד), וכן כיהנו שרות במשרדי הבריאות, התקשורת, החינוך ובמשרדים נוספים זוטרים יותר.

מדובר בשיעור נשים נמוך במיוחד בהשוואה לדמוקרטיה אחרות. נכון לינואר 2019, ישראל דורגה רק במקום ה-100 בעולם (!) מבחינת שיעור הנשים בממשלה. בקרב הדמוקרטיות החברות ב-OECD, ישראל דורגה במקום ה-31 מתוך 33³; שיעור הנשים הממוצע בממשלות של מדינות אלה היה 32.2%, ואילו בישראל – רק 19%. בניגוד למצב בישראל, בשנים האחרונות הולכת וגוברת המגמה של ממשלות מאוזנות מבחינה מגדרית או קרוב לכך – למשל, בינואר 2020, מספר השרות בפינלנד, אוסטריה ושבדיה היה גדול ממספר השרים, ובדמוקרטיה רבות נוספות מעל 40% מחברי הממשלה היו נשים (קנדה, ספרד, נורבגיה, גרמניה, שווייץ, פורטוגל ועוד). באופן כללי יותר, במדד הפער המגדרי העולמי (Global Gender Gap Index) לשנת 2020, הבוחן מגוון רחב של היבטים הנוגעים לשוויון בין גברים ונשים (כלכלה, בריאות, פוליטיקה ועוד), ניצבה

³ שלוש חברות ב-OECD אינן נחשבות לדמוקרטיות לפחות לפי חלק מהמדדים הבין-לאומיים, ולכן לא נכללו בבדיקה – הונגריה, מלסיקה וטורקיה.

ישראל רק במקום ה-64 בעולם – הידרדרות של 18 מקומות לעומת המדד הקודם משנת 2018. גם במדד הספציפי הבודק "העצמה פוליטית" ("political empowerment) – מדד זה בוחן ייצוג נשים בפרלמנט, בממשלה ובראשות המדינה או הרשות המבצעת – דורגה ישראל במקום ה-64.⁴



מקור: IPU, "[Women in Politics: 2019](#)".

יתר על כן, בדמוקרטיות רבות עולה שיעור הנשים בממשלה על שיעורן בפרלמנט. הסיבה לכך היא שראש הממשלה הוא שממנה בדרך כלל את חברי הממשלה (ובמקרים של ממשלות קואליציוניות – גם מנהיגי מפלגות אחרות). 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. בישראל, לעומת זאת, שיעור הנשים בממשלות האחרונות נמוך משיעורן בפרלמנט. למשל, אחרי הבחירות לכנסת ה-20 ב-2015 שיעור הנשים בפרלמנט היה 24%, ואילו בממשלה – רק 15%.

⁴ World Economic Forum, "[Global Gender Gap Report 2020](#)".

לנוכח כל זאת, אנו קוראים למי שירכיב את הממשלה הבאה ולראשי הסיעות שיצטרפו אליה לדאוג לשיפור משמעותי בייצוג הנשים בממשלה: להבטיח שלכל הפחות שליש משרי הממשלה יהיו נשים, ולמנות נשים לתפקידי שרים מרכזיים, לרבות במשרדים החשובים שבהם מעולם לא כיהנה שרה – משרדי הביטחון, האוצר והפנים.

הרכבת ממשלה היא הזדמנות יחידה במינה לשפר את ייצוג הנשים במוקדי קבלת החלטות, באופן שתואם עקרונות דמוקרטיים-ליברליים והחלטות של מוסדות בין-לאומיים ושל ממשלות ישראל, וכפי שמקובל בדמוקרטיות אחרות. אסור להחמיץ הזדמנות זו.

אנו עומדים לרשותכם בכל עניין ודבר,

ד"ר אסף שפירא, ד"ר עופר קניג, ד"ר חן פרידברג, פרופ' גדעון רהט

המכון הישראלי לדמוקרטיה