

מבקר המדינה

דוח ביקורת

ייצוג נשים בתפקידים

הבכירים בשירות הציבורי



מבקר המדינה

דוח ביקורת

ייצוג נשים בתפקידים הבכירים בשירות הציבורי



ירושלים, אדר ב' התשע"ד, מרץ 2014

מס' קטלוגי 2014-003
ISSN: 0793-1948

ניתן להוריד גרסה אלקטרונית של דוח זה מאתר האינטרנט של
משרד מבקר המדינה
www.mevaker.gov.il

סדר: אונית שרותי מחשב בע"מ

המאבק לשוויון מגדרי נמצא בעיצומו, ודוח ביקורת זה, העוסק בהיעדר ייצוג הולם של נשים בתפקידים בכירים בשירות הציבורי, הוא הוכחה משמעותית לכך שעוד דרך ארוכה לפנינו. חרף מחויבותה של מדינת ישראל מימי ראשיתה לשוויון מהותי בין המינים, ולמרות ההצלחות הרבות שנקצרו בתחום זה, ממצאי דוח זה מעלים כי לא ניתן לנוח על זרי הדפנה. ערכי השוויון בין המינים, אשר הם כיום "חלק בלתי נפרד מן המערך הגנטי של כל כללי-המשפט כולם"¹, עדיין לא הוטמעו במטען הגנטי של החברה הישראלית על שלל רבדיה. לאפליה, גם אם היא סמויה מן העין, מתלווה תחושה קשה של השפלה הפוגעת באופן אנוש בכבוד האדם. בית המשפט הגבוה לצדק קבע בעניין זה כי "הפליית של אישה - באשר אישה היא - הינה הפליה גנרית... הפליה גנרית... הינה הפליה הפוגעת אנושות בכבוד האדם. אין לו לאדם שליטה על מינו (נקבה או זכר), על צבע עורו (שחור, צהוב או לבן), על שלמות גופו (נכה או שלם בגופו). האדם עשה בחייו את כל שביכולתו כדי לרכוש חוכמה ודעת, להיות אדם טוב ומיטיב, נוח לבריות וישר-דעת. והנה נדחה הוא מפני אחרים אך בשל אותו מאפיין שאין לו שליטה עליו, מאפיין גנטי או אחר"². אולם אפליה אינה פוגעת רק באישה שנדחתה מפני הגבר בשל היותה אישה. אפליה שכזו פוגעת בבני החברה כולה, בייחוד כאשר היא נעשית על ידי רשויות השלטון. פקידי ציבור אשר נותנים יד לאפליה בין המינים, גם כאשר התוצאה המפלה מוצדקת לכאורה בשיקולים "ניטרליים", מפריס את החובה החלה עליהם לכבד את זכויות היסוד של האדם באשר הוא אדם. על כן, עלינו להמשיך במאבק קשה וחשוב זה ללא לאות ובמרץ רב, שכן היעדרו של שוויון מהותי בין המינים מערער את היסודות החברתיים של מדינת ישראל.

סוגיית השוויון בין המינים נלמדת גם מערכים יהודיים של מדינתנו. סיפור לידתו של העם ביציאת מצרים שזור כולו בסיפורן של נשים, וגם פרשת בנות צלפחד - אשר עמדו לפני כל שועי העם ומנהיגיו בתביעתן הנחרצת, ככתוב:

1 בג"ץ 2671/98 שדולת הנשים בישראל נ' שר העבודה והרווחה, פ"ד נב (3) 630, 651 (1998).
2 שם, עמ' 659.

"וְתַעֲמִדְנָה לִפְנֵי מִשָּׁה, וְלִפְנֵי אֶלְעָזָר הַכֹּהֵן, וְלִפְנֵי הַנְּשִׂאִים, וְכָל-הָעֵדָה פָּתַח אֹהֶל-מוֹעֵד, לֵאמֹר" (במדבר, כז, ב) - מגלמת מהפכה פמיניסטית של ממש. עמידתן זו הביאה ליישום עקרון השוויון בחלוקת נכסים ובכך לקידום מעמדה של האישה בחברה. אמנם, עדיין אין שוויון מלא בין המינים ברבות מן הסוגיות שבתחום הרחב של יחסי דת ומדינה³, אולם בשנים האחרונות אנו עדים להתפתחויות אף בתחום זה: נשים מכהנות במועצות דתיות, מופיעות כטוענות בבתי דין רבניים ומקיימות מנייני תפילה ברוב עם.

תמורות אלה משתלבות לאטן במגמות שחלו במעמד האישה ובמקומה בחברה בדמוקרטיות ליברליות מערביות. עוד בשנת 1869 כתב הפילוסוף הנודע ג'ון סטיוארט מיל בחיבורו המכונן "שעבודתה של אישה" כך:

"...the legal subordination of one sex to the other... is wrong itself, and now one of the chief hindrances to human improvement; ... it ought to be replaced by a principle of perfect equality, admitting no power or privilege on the one side, nor disability on the other".⁴

מאז התחוללו במדינות רבות בעולם תמורות רבות ומשמעותיות בכל הנוגע למעמדה של הנשים בחברה, בכלכלה, במשפט, בממשל ובתחומי חיים רבים נוספים. במאה העשרים מרבית המדינות הדמוקרטיות המערביות העניקו מה שנראה כיום בעינינו כמובן מאליו - זכות הצבעה לנשים, ולאחר מאבקים עיקשים התפיסה הפמיניסטית הכתה שורשים עמוקים והקרינה מאורה על החברה האנושית כולה. מדינות רבות בעולם החלו להעניק שוויון זכויות מלא לנשים בכל תחומי החיים. במקומות רבים בעולם חקיקה, פסיקה וכתובה ספרותית ומדעית ענפה בדבר זכויות האישה יצרו תפיסה תרבותית, משפטית וחברתית מגובשת בדבר איסור אפליה לרעה של נשים.

ברם המאבק למען שוויון זכויות האישה לא היה קל ופשוט כלל ועיקר. שינוי התפיסה החברתית המסורתית בדבר מעמדה ומקומה של האישה דרש מאמצים רבים ביותר גם במדינות בעלות מסורת דמוקרטית ענפה. למשל, בשנת 1961 קבע בית המשפט העליון בארצות הברית כי חקיקה אשר מונעת השתתפות

3 ראו אביעד הכהן, פרשיות ומשפטים - משפט עברי בפרשת השבוע, 201 (2011).
4 John Stuart Mill, "The Subjection of Women", 1 (1869)

נשים בחבר מושבעים אינה מפרה את הזכות החוקתית לשוויון, מכיוון ש-"woman is still regarded as the center of home and family life".⁵ רק לאחר כעשור, בעקבות פרשת *Reed v. Reed*, 404 U.S. 71 (1971), נקבע כי הזכות החוקתית לשוויון חלה גם בכל הקשור לאפליית נשים. מבחינה זו מדינת ישראל החל ביום הקמתה שימשה במובנים רבים "אור לגויים", בין היתר בהתבסס על הערכים היהודיים והדמוקרטיים של מדינתנו. ההכרזה על הקמת מדינת ישראל וחוק שיווי זכויות האשה, התשי"א-1951, העלו על נס את עקרון השוויון בין המינים במדינת ישראל הצעירה. שופט בית המשפט העליון משה זילברג תיאר את חוק שיווי זכויות האשה כ"חוק אידאולוגי, מהפכני, משנה-סדרי-חברה"⁶, וזו הייתה רק תחילתה של הדרך. בהמשך נוספו דברי חקיקה רבים אשר עיגנו את שוויון זכויות האשה בתחומים מגוונים, ואליהם היתוספו הלכות שיפוטיות אשר ביססו את איסור האפליה בין המינים לכדי עקרון משפטי "מלכותי"⁷ במשפט הישראלי. מדינת ישראל חתמה על האמנה הבין-לאומית בדבר ביטול אפליית נשים לצורותיה, אשררה אותה והקימה רשות סטטוטורית לקידום מעמד האשה, שתפקידה בין היתר לפעול ליישומה של האמנה. לאחר כינון חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו אף קיבל עקרון השוויון בין המינים ביטוי חוקתי על-חוקי.

עם זאת, ההסדרים המשפטיים הרבים למניעת אפליה על רקע מגדרי אינם מבטיחים כי בפועל יושג שוויון מלא בין המינים. חסמים רבים, חלקם נסתרים מן העין, עומדים בין האשה ובין הגשמת עקרון השוויון המהותי בין המינים, בייחוד במקום העבודה. Carol Hymowitz ו-Timothy D. Schellhardt במאמר ידוע משנת 1986 עמדו לראשונה על המושג "תקרת הזכוכית"⁸. תקרה בלתי נראית זו היא אותם חסמים מלאכותיים, המבוססים על עמדות מוטות ודעות

5 *Hoyt v. Florida*, 368 U.S. 57 (1961).

6 בג"ץ 202/57 סידים נ' הנשיא וחברי בית-הדין הרבני הגדול, פ"ד יב (2) 1528, 1537 (1958).

7 כך כינה הנשיא אהרן ברק את חוק שיווי זכויות האשה, אשר מעגן את עקרון השוויון בין המינים, בבג"ץ 1000/92 בבלי נ' בית הדין הרבני הגדול, פ"ד מח (2) 221, 240 (1994).

8 ראו:

Carol Hymowitz and Timothy D. Schellhardt, "The Glass Ceiling: Why Women Can't Seem to Break the Invisible Barrier That Blocks Them From the Top Jobs", *The Wall Street Journal* (24.3.86).

להגדרת "תקרת הזכוכית" ראו:

U.S. Dep't of Labor, A Report on the Glass Ceiling Initiative 1 (1991).

קדומות, ומונעים מנשים בעלות הכישורים הנדרשים להגיע לעמדות הניהול הבכירות.

מדוח ביקורת זה עולה כי בשירות הציבורי במדינת ישראל תקרת הזכוכית עדיין לא נופצה. לנוכח הנתונים והניתוחים המעמיקים המוצגים בדוח לגבי תת-הייצוג של נשים בתפקידים בכירים במשרדי ממשלה, בבתי חולים, בחברות ממשלתיות, בתאגידים סטטוטוריים, באוניברסיטאות ועוד מצטיירת תמונת מצב עגומה ביותר. ממצאי הדוח מלמדים כי הלכה למעשה השירות הציבורי במדינת ישראל והעומדים בראשו, שרובם ככולם גברים, נכשלו ביישום עקרון השוויון המהותי בין המינים, ובמבחן התוצאה - שהוא החשוב - יש אפליה מגדרית בשירות הציבורי במדינת ישראל.

למשל, אם אין מביאים בכלל חשבון את הדירוג המשפטי בשירות המדינה, אזי שיעורן של הנשים בעמדות הבכירות ביותר הוא רק 13%; באיוש משרות מנכ"ל במשרדי הממשלה יש תת-ייצוג בולט של נשים, ובצמרת שירות המדינה שוררת הגמוניה מוחלטת כמעט של גברים; בבתי החולים שנסקרו בדוח אין אפילו אישה אחת המשמשת מנהלת המוסד הרפואי; בעת הביקורת עמדו גברים בראש כל מועצות התאגידים הסטטוטוריים שנבדקו; רק 10 מ-59 יושבי הראש בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות היו נשים; רק ב-76 מ-113 הדירקטוריונים התקיים ייצוג הולם, ובתפקיד המנכ"ל של החברות הממשלתיות כיהנו גברים בלבד; המצב חמור אף יותר בחברות ממשלתיות גדולות. לדוגמה, בתעשייה האווירית אין שום אישה בתפקיד ניהולי בכיר; מן הדוח עולה גם כי במשטרת ישראל שוררת תרבות ארגונית מושרשת של הפליית נשים; גם באקדמיה יש תת-ייצוג בולט של נשים במשרות בכירות. לדוגמה, בעת הביקורת כיהנו 45 גברים בתפקיד דיקן לעומת 9 נשים בלבד בתפקיד זה; מן הדוח עולה מחדל ממשי של ממשלות ישראל לדורותיהן בכל הנוגע ליישום חובת הייצוג ההולם לנשים.

באתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור פורסם, על פי חוק חופש המידע, דוח שנתי ובו נתונים בדבר ייצוג בני שני המינים במשרד שאני עומד בראשו. בבחינת נאה דורש נאה מקיים גם במשרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור נפעל להמשיך ולהטמיע את החובה הבסיסית לשוויון בין המינים ולייצוג הולם של נשים בשדרת הניהול.

כפי שציינתי בכמה הזדמנויות מאז כניסתי לתפקיד, אני רואה במוסד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור גוף המגן על זכויות האדם במדינת ישראל. דוח זה, העוסק במימוש אחת הזכויות הבסיסיות ביותר במשטר דמוקרטי, ואשר מונח על שולחנה של הכנסת לקראת יום האישה הבין-לאומי, הוא תוצאה ישירה של מדיניותי להדגיש לפני הגופים המבוקרים כי החובות המשותפות על חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ועל האמנות הבין-לאומיות בתחום זכויות האדם המחייבות את מדינת ישראל, אינן אך אידאל נשגב או מטרה נעלה; מדובר בזכויות חוקתיות ובהתחייבויות בין-לאומיות המטילות חובות משפטיות על גופי השלטון.

העיתונאית והפוליטיקאית הצרפתייה פרנסואז ז'ירו (Françoise Giroud) אמרה: "ביום שבו נשים בעלות כישורים ממוצעים ומטה ימונו למשרות בכירות - אדע שהגענו לשוויון בין המינים"⁹. איני בטוח שזה הוא המדד הנכון או היחיד, אולם אני בטוח כי לשוויון בין המינים עדיין לא הגענו. המשנה לנשיא בית המשפט העליון השופט מישאל חשין ביטא במילותיו היפות את המשימה המוטלת על כתפיו: "כנראה ענייננו בצופן הגנטי של החברה, צופן גנטי המורה אותנו כי אישה נחותה מגבר. ואם זה הוא אמנם הצופן הגנטי של החברה, נדרשים אנו, כמסתבר, למוטציה מעשה ידי-אדם. מוטציה זו נעשה אנו - בתי-המשפט - בעקביות ובעקשנות, עד אם ידעו הכול כי זכויותיה של אישה הן כזכויות הגבר, אף לא כחוט השערה פחותות מהן. כך נעשה, כך נמשיך ולא נרפה. וַיִּבְרָא אֱלֹהִים אֶת-הָאָדָם בְּצַלְמוֹ בְּצֶלֶם אֱלֹהִים בָּרָא אֹתוֹ זָכָר וּנְקֵבָה בָּרָא אֹתָם (בראשית, א, כז)... כך היה - כך ראוי היה; כך הווה - כך ראוי הוא; כך יהיה - כך ראוי שיהיה. נזכור ונשמור"¹⁰.

גם אנחנו, משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, נשתתף ב"משימה גנטית" זו ונסה להטמיע "מוטציה" של שוויון וייצוג הולם לנשים בתפקידים בכירים בשירות הציבורי במדינת ישראל. אנו נמשיך לעקוב אחר פעולותיהם של הגופים המבוקרים בתחום זה וננקוט את כל האמצעים העומדים לרשותנו על מנת להמשיך להטמיע את החובה הבסיסית להנהיג שוויון מהותי בין המינים, וכן נמשיך את הקשר עם ארגונים שונים העוסקים מדי יום ביומו בתחום זה. כפי

9 תרגום חופשי. בשפת המקור: "La femme serait vraiment l'égale de l'homme le jour où, à un poste important, on désignerait une femme incompétente".
10 בג"ץ 6845/00 נ"ב נ' בית-הדין הארצי לעבודה, פ"ד נו (6) 663, 706 (2002).

שמצוין בדוח, על מנת להביא לשינוי משמעותי לא די בהצהרות חגיגיות
ובמילים יפות. יש לעשות מעשים. על הבכירים בשירות הציבור לפעול מדי יום
ביומו למען השגת השוויון בין המינים בבחינת "בקש שוויון ורדפהו".



יוסף חיים שפירא, שופט (בדימ')
מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, אדר ב' התשע"ד
מרץ 2014

ייצוג נשים בתפקידים הבכירים בשירות הציבורי

תקציר

מדינת ישראל הצהירה ביום הקמתה על כינונו של שוויון מלא בין המינים. במגילת העצמאות נקבע כי המדינה תקיים "שוויון חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה בלי הבדל דת, גזע ומין". עקרונות אלה עוגנו בחוק שיווי זכויות האשה, התשי"א-1951 (להלן - חוק שיווי הזכויות). פגיעה בשוויון עשויה להיחשב פגיעה חוקתית בכבוד האדם לפי חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, הקובע: "אין פוגעים בחייו, בגופו, או בכבודו של אדם באשר הוא אדם".

עקרון השוויון הוכר במשפט הישראלי זה מכבר כעקרון-על וכערך יסוד שעל פיו כל רשות ציבורית מצווה לנהוג: "השוויון הוא מערכי היסוד של מדינת ישראל".

היועץ המשפטי לממשלה קבע בהנחיותיו כי נוסף על מניעת אפליה, יש גם לנקוט פעולות להשגת השוויון: "עקרון השוויון... אינו מתמצה באיסור אפליה, אלא מטיל חובה לנקוט, במקרה הצורך, בפעולה אקטיבית להשגת שוויון מהותי. ההעדפה המתקנת אינה חריג לעקרון השוויון, אלא נגזרת הכרחית ממנו ואחת הערובות המרכזיות להגשמתו"¹.

חרף היותה של האישה שוות זכויות לגבר, נתונים שמפרסמים גורמי שלטון שונים מראים כי אף ששיעור הנשים המועסקות בשירות המדינה גדול ממחצית (בסוף שנת 2011 היה שיעורן 64%²) - שיעורן של המנהלות הבכירות באותם הגופים קטן במידה ניכרת הן משיעורן באוכלוסייה והן משיעורן בקרב עובדי גופים אלה.

בספרות המקצועית מתוארים חסמים המונעים מנשים להתמנות למשרות בכירות, ובין הבולטים שבהם: דעות קדומות, תרבות ארגונית מפלה ותפיסות חברתיות מסורתיות. חסמים אלה מכונים "תקרת זכוכית", מונח מטפורי המבטא אפליה סמויה בין נשים וגברים: נשים יכולות לכאורה להתקדם עד קצה הפירמידה הניהולית, אך בעצם הן נבלמות על ידי מכשול נסתר אך מוחשי בהיררכיה של הארגון, גם אם מבחינת השכלתן וכישוריהן הן מתאימות לקידום.³

- 1 "ייצוג הולם למגזרים מסוימים", הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 1.1503.
- 2 על פי נש"ם, האגף לקידום נשים ושילובן - דוח פעילות לשנת 2010 (אוקטובר 2011), נתון זה אינו כולל את עובדי מערכת הביטחון.
- 3 המכון הישראלי לדמוקרטיה, נשים בצה"ל (2001), עמ' 46.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-דצמבר 2012⁴ בדק משרד מבקר המדינה את הייצוג של נשים בדרגי הניהול הבכירים ובתפקידים בכירים אחרים במוסדות השירות הציבורי ואת הפעולות שנוקטים הגופים הללו לשם ייצוגן ההולם בתפקידים אלו. הבדיקה נעשתה בין היתר באמצעות שאלונים שנשלחו ל-41 גופים ציבוריים. ואלה הגופים שנבדקו: משרדי הממשלה, לרבות נציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם) ובתי חולים ממשלתיים וממשלתיים-עירוניים, חברות ממשלתיות, תאגידים סטטוטוריים, אוניברסיטאות, האקדמיה הישראלית למדעים, משטרת ישראל, מפעל הפיס, מגן דוד אדום, הרשות לקידום מעמד האישה שבמשרד ראש הממשלה והנציבות לשוויון הזדמנויות בעבודה שבמשרד הכלכלה.⁵

עיקרי הממצאים

1. ייצוג נשים בתפקידים בכירים בשירות המדינה

מנתוני נש"ם עולה כי קיים תת-ייצוג של נשים בדרגי הניהול הבכירים. אף שבשנת 2011 שיעור הנשים בכלל השירות הציבורי היה 64%, שיעורן בדרג הבכיר ביותר היה 32%-34%, בדרג השני 36% ובדרג השלישי 39%-44%. בניכוי העובדים בדירוג המשפטים שיעור הנשים בדרגים הבכירים קטן עוד יותר - למשל בדרג הבכיר ביותר שיעורן היה 11%-13% בלבד. נתונים אלה מלמדים גם על יחס הפוך בין שיעור הנשים לבין בכירות הדרג הניהולי - ככל שהדרג בכיר יותר, שיעור הנשים בו קטן יותר. עובדה זו משקפת את קיומה של "תקרת הזכוכית" האמורה לעיל. יצוין כי מנתוני נש"ם עולה שבשנים 2008 עד 2011 כמעט לא חל שינוי בשיעור הנשים בכל אחד מדרגי הניהול הבכירים בשירות המדינה.

בג"ץ קבע כי על השרים מוטלת החובה לפעול ליישום הייצוג ההולם בגופים הציבוריים וחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 [להלן - חוק שירות המדינה (מינויים)], קובע כי על הממשלה להבטיח ייצוג הולם לנשים בכל הדרגות והמקצועות, בכל משרד ובכל יחידת סמך, וכי על נש"ם לפעול להשגת יעד זה באמצעים שונים, בכללם העדפה מתקנת.

למרות זאת עלה כי ממשלות ישראל לדורותיהן לא פעלו ליישום חובת הייצוג ההולם: הן לא גיבשו מדיניות לאומית ברורה ומוצהרת בנושא ולא קבעו יעדים לייצוג הולם של שני המינים בשירות המדינה; הן לא קבעו דרכים לעודד השגת ייצוג הולם ולא קבעו מנגנונים לאכיפת דרישות החוק. אף שבסמכות ראש הממשלה להתקין תקנות לחוק שירות המדינה (מינויים) הדבר לא נעשה. כל אלה נותרו בגדר הצהרה גרדא שלא הולידה פתרון אפקטיבי לבעיה.

4 נתונים מסוימים עודכנו באוקטובר 2013.

5 ב-14.4.13 שונה שמו ממשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה למשרד הכלכלה.

(א) בעלי תפקידים בכירים במשרדי הממשלה**מנכ"לים**

באיוש משרת המנכ"ל היה במשך כל השנים תת-ייצוג בולט של נשים. במועד סיום הביקורת בקרב 27 המנכ"לים של משרדי הממשלה היו רק ארבע נשים⁶. באוקטובר 2013 מבין 30 המנכ"לים של משרדי הממשלה שש בלבד היו נשים⁷.

אשר ל-13 משרדי הממשלה שנבדקו בביקורת⁸, בשנים 2007-2011 התקיימה בהם הגמוניה מוחלטת כמעט של גברים בתפקיד המנכ"ל - בקרב 34 המנכ"לים שניהנו באותן שנים הייתה רק אישה אחת. במועד הבדיקה לא כיהנה שום אישה בתפקיד זה באותם משרדים.

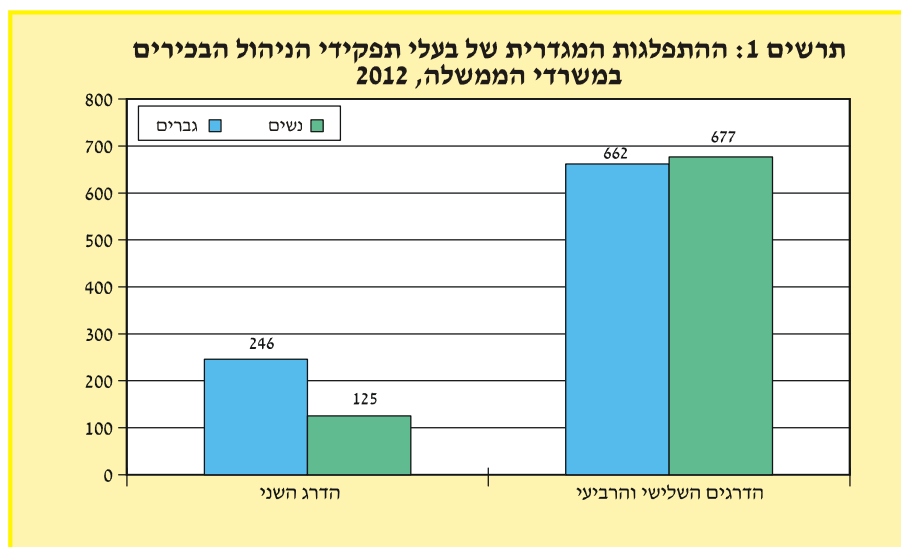
באי-מינוי נשים לכהן בתפקידי מנכ"לים של משרדי ממשלה טמון מסר ולפיו נשים אינן יכולות או ראויות לעמוד בראש משרד ממשלתי. מסר שגוי זה עלול לחלחל למשרד ולהנהלתו ולגרום, בין היתר, לאי-מינוין של נשים לתפקידים בכירים אחרים.

חברי הנהלה ובכירים אחרים

הנתונים מצביעים על היעדר ייצוג הולם של נשים גם בהנהלות משרדי הממשלה ובדרג השני, הכפוף במישרין למנכ"ל, שיעורן הוא כשליש בלבד, והוא נופל תמיד משיעורן בקרב עובדי המשרד - לרוב במידה ניכרת ביותר. בדרגים השלישי והרביעי אמנם הנשים הן מחצית, אולם חלקן קטן משיעורן בקרב כלל עובדי המשרד (למעט במשרד האוצר).

יודגשו הנתונים החריגים במשרד הביטחון ובמשרד לשירותי דת: במשרדים אלה אין ולו אישה אחת בדרג השני של התפקידים הבכירים, ובדרגי הניהול השלישי והרביעי שיעור הנשים הוא 36%-ו-22% בהתאמה, אף שכמחצית מעובדי משרדים אלה הם נשים.

6 המנכ"ליות הן במשרדי החינוך; התרבות והספורט; הגנת הסביבה; פיתוח הנגב והגליל.
7 המנכ"ליות הן במשרדי האוצר; החינוך; התרבות והספורט; התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים; המדע, הטכנולוגיה והחלל; פיתוח הנגב והגליל.
8 משרד ראש הממשלה, משרד האוצר, משרד הבריאות, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, משרד הביטחון, משרד הבינוי והשיכון, המשרד לשירותי דת, משרד התיירות, משרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים, משרד התקשורת, משרד המשפטים, משרד הפנים ומשרד הכלכלה.



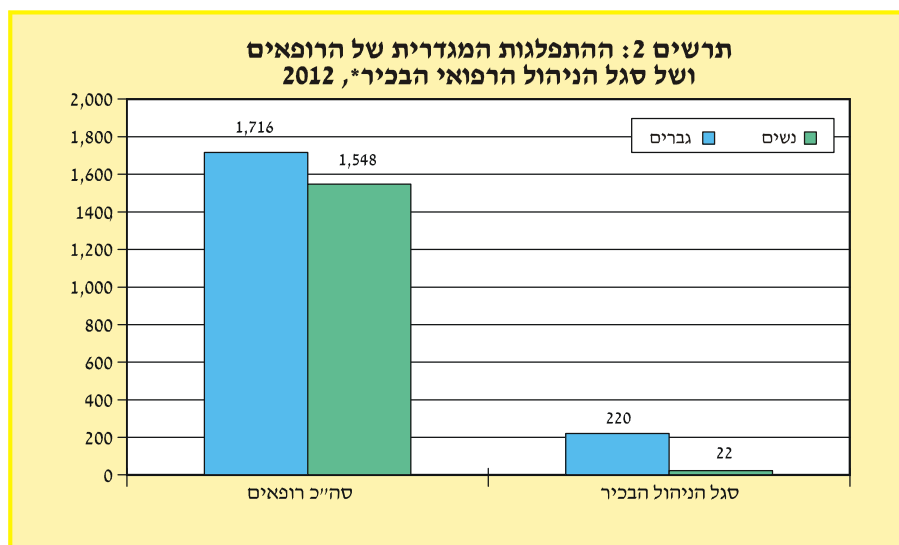
השרים ומשרדי הממשלה אינם חותרים להשגת שוויון מגדרי ואינם פועלים ליישום הוראות החוק והחלטות הממשלה. מחדל זה מוביל להנצחת אפלייתן של הנשים ולאי-השוויון ביצוגן בתפקידים הבכירים.

(ב) תפקידים בכירים בבתי חולים ממשלתיים

בבתי החולים הממשלתיים כלליים⁹ הועסקו במועד הביקורת כ-3,100 רופאים, בהם כ-1,500 רופאות. הנתונים מצביעים על נפקדותן המוחלטת של נשים בתפקיד מנהל בית חולים בבתי החולים שנסקרו בביקורת¹⁰, ועל נוכחותן הדלה גם בקרב סגני המנהלים - מבין 21 סגנים רק חמש הן נשים. גם בהנהלות בתי החולים קיים רוב גברי מוחץ, ורוב הנשים המשולבות בהנהלות אינן נמנות עם הסגל הרפואי המקצועי, אלא ממלאות תפקידים בצוותים הסיעודיים או בתפקידי מינהלה. תת-ייצוג בולט של נשים קיים גם בסגל הניהול הרפואי הבכיר - בתפקידי ניהול בכירים של מערכים ותחומים, חטיבות ומחלקות - וחלקן של הנשים הוא 9% בלבד.

9 המרכז הרפואי אסף הרופא, המרכז הרפואי הלל יפה, המרכז הרפואי זיו, בית החולים לגליל המערבי נהריה, המרכז הרפואי ע"ש אדית וולפסון, המרכז הרפואי ע"ש ברוך פדה, פוריה, המרכז הרפואי רמב"ם, המרכז הרפואי ברזילי והמרכז הרפואי המשולב ע"ש חיים שיבא.

10 המרכז הרפואי המשולב ע"ש חיים שיבא, המרכז הרפואי ת"א ע"ש סוראסקי (איכילוב), המרכז הרפואי ע"ש אדית וולפסון, המרכז הרפואי רמב"ם, המרכז הרפואי אסף הרופא והמרכז הרפואי זיו.



* במרכזים הרפואיים: זיו, אסף הרופא, וולפסון, רמב"ם ושיבא כפי שהתקבלו ממשרד הבריאות. המרכז הרפואי איכילוב - על פי תשובתו למשרד מבקר המדינה.

(ג) היעדר הסדרה מפורטת, בקרה ואכיפה

הנהלות משרדי הממשלה ויחידות הסמך לא קבעו מדיניות פנים-משרדית או נהלים מחייבים בנוגע לקידום וייצוג של נשים במשרדיהם; ראש הממשלה, הממונה על ביצוע חוק שירות המדינה (מינויים), לא התקין תקנות לביצועו; כך גם נמנעה נש"ם מקביעת הוראות מינהל אפקטיביות בדבר יישום הוראות החוק והדרכים לאכיפתו.

הכלי היחיד לבקרה הוא דוח פעילות שנתית שמגישה נש"ם לוועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת ולממשלה, ואשר נועד להציג תמונת מצב בדבר ייצוג נשים בתפקידים בכירים במשרדים וביחידות הסמך.

בהיעדר הסדרה מפורטת ובהיעדר מנגנוני בקרה ואכיפה הוראות החוק הן בגדר הכרזה סמלית והמלצה שיישומה תלוי ברצונם הטוב של הנהלות משרדי הממשלה והשרים, ואלה ממעטים ליישם את הוראות החוק בנושא.

ואולם נמצא שנש"ם הציגה את הנתונים בדוח באופן מגמתי ומטעה שיצר אשליה כי המצב טוב מכפי שהוא באמת וכי יש מגמה של שיפור. עקב כך לא הובאו לידיעת הממשלה, הכנסת והנהלות המשרדים נתונים שבכוחם להשפיע על עיצוב המדיניות הלאומית בנוגע לשילוב נשים בתפקידי מפתח בארגונים, ואפשרה קבלת החלטות שאינן נגזרות מהמצב לאשורו.

(ד) פעולות נש"ם לקידום נשים בשירות המדינה

בשנים 1985 ו-2002 קיבלה הממשלה שורה של החלטות שמטרתן להביא לייצוג הולם של נשים בתפקידים בכירים בשירות המדינה. הממשלה הטילה על נש"ם ליישם את ההחלטות.

בבדיקה עלה כי נש"ם קיימה את החלטות הממשלה באופן חלקי בלבד, לכאורה כדי לצאת ידי חובה; היא ביצעה פעולות מועטות וסמליות, טכניות במהותן, ולא קיימה מנגנוני מעקב ואכיפה: היא לא קיימה סדנאות הכשרה למועמדות לתפקידים בכירים בשירות המדינה ולא המליצה לממשלה על יעדים שנתיים לייצוג הולם של נשים במשרדי הממשלה; נש"ם קבעה סף תחתון לייצוג הולם של נשים בדרגות עליונות, אלא שהיא לא קבעה מתי יהיה צורך לעדכן ובפועל היא לא עדכנה אותו. לכך יש להוסיף, שספי הייצוג שקבעה נש"ם הם כלליים וממוצעים, וכי היא התעלמה מהצורך בקביעת יעדים שיתאימו לכל משרד ומשרד ולשיעור הנשים המשמשות בו בתפקידים בכירים.

(ה) פעולות נש"ם ליישום העדפה מתקנת במכרזים

המחוקק הכיר בהעדפה מתקנת כאמצעי להגשמת עקרון השוויון. כך, בחוק שיווי הזכויות, נקבע כי העדפה מתקנת היא מותרת ואינה בגדר אפליה אסורה ופגיעה בשוויון, שכן מטרתה "לתקן אפליה קודמת או קיימת של נשים" ולקדם את שוויון השימוש בכלי הוא זמני, עד להשגת הייצוג ההולם.

על פי הנחיות נש"ם לחברי ועדת הבחנים, על יו"ר הוועדה לבקש שחבריה יתייחסו לצורך בהעדפה מתקנת ולחובת הייצוג ההולם, ויש לתעד בפרוטוקול תמצית של הדיון בנושא. בדיקת הפרוטוקולים של דיוני ועדות הבחנים שעסקו ב-37 מכרזים לתפקידי ניהול בכירים במשרדי ממשלה שונים העלתה כי הפרוטוקולים נוהלו באופן לקוי; הנימוקים להחלטות הוועדות הובאו בקצרה ובלקוניות, ולא ניתן ללמוד מהם במה עדיף הזוכה על פני האחרים; ב-33 מ-37 המכרזים התמודדו נשים, אולם שום ועדת בחנים לא דנה בצורך בהעדפה מתקנת.

גם ההרכב המגדרי של הוועדות לא היה שוויוני. על פי הנחיות נש"ם, בהרכב של ועדת בחנים חייב להיות ייצוג לנשים. בפועל במרבית הוועדות כיהנה אישה אחת בלבד. ייצוג שהוא לא יותר מהמינימום ההכרחי מותיר את החברה בוועדה אישה-יחידה בהרכב הבחנים, מקשה עליה לפעול בין היתר כדי להביא להעדפה מתקנת ומקטין את יכולתה להשפיע על החלטת הוועדה.

נש"ם לא קיימה פיקוח ובקרה על עבודת ועדות הבחנים ולא העירה להן על אי-קיום ההוראות המתחייבות, ולפיכך דפוס פעולתן לא השתנה. יש לראות בכך מחדל של נש"ם התורם להנצחת תת-הייצוג של נשים במשרות הבכירות בשירות המדינה.

(ו) איוש משרות באמצעות ועדות איתור

החלוקה המגדרית של המועמדים: בשנים 2009-2011 פעלו 40 ועדות איתור, ו-909 בני אדם הגישו להן את מועמדותם, בהם 211 נשים בלבד. אף שוועדת איתור רשאית ליזום פנייה למועמדים פוטנציאליים שלא הגישו מועמדותם לתפקיד, בדרך כלל לא פנו הוועדות למועמדות פוטנציאליות כדי להגדיל את שיעור הנשים בקרב המועמדים וכך לקדם את הייצוג ההולם של נשים בקרב בעלי התפקידים שייבחרו.

העדפה מתקנת: נוהל ועדות האיתור קובע כי על הוועדה לתת דעתה לחובת הייצוג ההולם ובכלל זה לנושא ההעדפה המתקנת; בביקורת עלה כי 33 מ-40 הוועדות

האמורות המליצו על גברים, ורק ארבע מהן המליצו על נשים. שום ועדה לא דנה בחובת הייצוג ההולם ולא שקלה נקיטת העדפה מתקנת. שלוש הוועדות הנוותרות המליצו על שני מועמדים - גבר ואישה - ומכאן שהסיקו שכישוריהם דומים; למרות זאת הן לא המליצו להעדיף את המועמדת על פני המועמד כנדרש.

(ז) מינוי הממונה, סמכויותיה ותפקידיה

התקשי"ר מחייב למנות בכל משרד ויחידת סמך ממונה על מעמד האישה. נש"ם לא פירטה את תפקידי הממונה, סמכויותיה והכללים שיעמדו לרשותה לשם ביצוע תפקידה, ואת הפעולות שעליה לנקוט לצורך קידומן של נשים וייצוגן ההולם בתפקידי ניהול. עולה מכך שמינוי הממונות הוא למעשה בגדר "עלה תאנה" הן לנש"ם והן למשרדים וליחידות הסמך, שנועד לאפשר להם לצאת ידי חובת קיום הוראות חוק שיווי הזכויות, החלטות הממשלה ונש"ם עצמה, בלי להביא לשינוי מהותי בנושא.

2. ייצוג נשים בדירקטוריונים ובתפקידים בכירים בחברות ממשלתיות

דירקטוריונים : עד לשנת 1993 היה ייצוגן של נשים בקרב חברי הדירקטוריונים של חברות ממשלתיות כמעט אפסי, ובאותה שנה עמד על 7% בלבד. בשנת 1993 תוקן חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, ונקבעה חובת ייצוג הולם של בני שני המינים בדירקטוריונים. ב-2007, כ-14 שנים לאחר שתוקן החוק, היה שיעור הנשים בדירקטוריונים אלו 33% בלבד. במרץ 2007 החליטה הממשלה כי השרים ימנו לדירקטוריונים מבני המין שאינו מיוצג באופן הולם עד להשגת ייצוג בשיעור 50%, וכי המהלך יושלם בתוך שנתיים.

למרות החלטת הממשלה, בסוף שנת 2012 רק ב-76 מ-113 הדירקטוריונים של החברות הממשלתיות (כ-67%) התקיים ייצוג הולם; אמנם ייצוג נשים גדל, אולם בחלק ניכר מהדירקטוריונים עדיין אין ייצוג הולם לנשים. היעדר הייצוג ההולם בולט במיוחד בחברות ממשלתיות "משמעותיות"¹¹: רק ב-16 מ-28 החברות הללו היה ייצוג הולם.

יודגש כי אף שהיעד שנקבע לא הושג, בולט היתרון המובהק הגלום בקביעת יעד כמותי, לוח זמנים ברור ומנגנון אכיפה יעיל, שכן אלה הביאו לגידול של ממש בחלקן של הנשים בדירקטוריונים.

יושבי ראש ומנכ"לים : בדצמבר 2012 כיהנו 59 יושבי ראש בדירקטוריונים של החברות הממשלתיות, בהם 49 גברים ורק 10 נשים (17%); מבין 22 יושבי הראש של הדירקטוריונים בחברות המשמעותיות רק שתיים היו נשים (9%). ב-68 החברות הממשלתיות שבהן כיהנו מנכ"לים הייתה הגמוניה גברית מוחלטת בתפקיד זה.

הנתונים מצביעים על נפקדותן המוחלטת כמעט של נשים מתפקידי הניהול הבכירים בחברות הממשלתיות - יו"ר דירקטוריון ומנכ"ל - למרות קיומה של הסדרה נורמטיבית שמטרתה להבטיח שנשים ישולבו באופן הולם באותם תפקידים. מחדל זה מונח לפתחם של שרי הממשלה, שממנים את בעלי התפקידים האלה או מאשרים את מינויים.

11 רשות החברות הממשלתיות מגדירה כחברות "משמעותיות" חברות ממשלתיות שהן רווחיות, בעלות ההכנסות הגבוהות ביותר ובעלות הזדמנויות צמיחה וסיכויי הצלחה.

תפקידי ניהול בכירים: בחברות הממשלתיות שנבדקו¹² היה שיעור נמוך ביותר של נשים בדרגי הניהול הבכירים, ושיעורן נפל במידה ניכרת משיעורן בקרב כלל העובדים בארגון.

לדוגמה, בתעשייה האווירית לישראל בע"מ (תע"א) הועסקו בשנת 2012 כ-16,000 עובדים, כ-2,500 מהם נשים (כ-16% מכלל העובדים), 1,000 מהן היו מדורגות בארבע הדרגות המקצועיות הגבוהות, ויותר משליש מהן עסקו בתחום ההנדסי; לעומת זאת, השרדה הניהולית של התע"א הייתה על טהרת המין הגברי: מנכ"ל החברה וכל 20 חברי ההנהלה היו גברים; הדרג הניהולי השני (20 בעלי תפקידים) היה כולו גברי; בקרב 43 העובדים שבדרג השלישי הייתה רק אישה אחת, ובדרג הרביעי - 314 גברים ורק 22 נשים. בשנים 2009-2011 קודמו בתע"א 11 עובדים לתפקידים בכירים - כולם גברים.

בעמידר החברה הלאומית לשיכון בע"מ הועסקו בשנת 2012 כ-530 עובדים, כ-310 מהם נשים (59%); ואולם רק שתיים מ-24 חברי ההנהלה (8%) הן נשים, בדרג הניהול השני שיעורן 15% בלבד, ואין להן כל ייצוג בדרגים השלישי והרביעי.

בחברת החשמל לישראל בע"מ הועסקו בשנת 2012 כ-13,000 עובדים מהם כ-2,500 נשים; כ-9,800 מכלל העובדים הם קבועים, מהם כ-1,700 נשים. כ-730 מהנשים הן אקדמאיות (כ-43%) לעומת כ-2,100 מהגברים (כ-26%). אף על פי כן, מעולם לא כיהנה בחברה מנכ"לית; מבין 29 חברי ההנהלה רק אחת היא אישה, שום עובדת אינה מכהנת בדרג השני של התפקידים הבכירים, ורק 9 מ-95 העובדים המכהנים בדרגים השלישי והרביעי הן נשים. בשנים 2010-2011 קודמו 18 גברים לתפקידים בכירים בחברה ואף לא אישה אחת.

מספרן הזעום של הנשים המשמשות יושבות ראש דירקטוריונים, מנכ"ליות של חברות ממשלתיות ומנהלות בכירות בהם מצביע על תרבות ארגונית מושרשת בעלת דפוסיים מובנים של אפליית נשים ועל הצורך הדחוף בהסדרת הנושא.

3. ייצוג נשים בתפקידים בכירים בתאגידים סטטוטוריים

מועצות התאגידים: מועצת התאגיד מתמנה על ידי השר המופקד על ביצוע החוק שלפיו הוקם התאגיד, והיא מורכבת מנציגי גורמים הקשורים לתחום פעילותו, בהם נציגי הממשלה, גופים ציבוריים וארגונים פרטיים, מנציגי ציבור וממומחים בעלי ידע בתחום פעילותו של התאגיד.

בבדיקת המועצות של 11 תאגידים סטטוטוריים¹³ עלה שרק במועצת רשות השידור היה שיעור הנשים גבוה מזה של הגברים, ואילו ביתר המועצות היה שיעורן פחות

12 התעשייה האווירית לישראל בע"מ, עשות אשקלון תעשיות בע"מ, התעשייה הצבאית לישראל בע"מ (תעש), רפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ, עמידר - החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ, החברה הלאומית לדרכים ותשתיות בע"מ, רכבת ישראל בע"מ, חברת החשמל לישראל בע"מ ומקורות חברת המים הלאומית בע"מ.

13 מועצת מקרקעי ישראל, מועצת רואי החשבון, מליאת רשות ניירות ערך, מועצת הביטוח הלאומי, המועצה לביקורת סרטים ומחזות, המועצה להסדר הימורים בספורט, המועצה להשכלה גבוהה, מועצת שירות התעסוקה, מועצת רשות שדות התעופה, מועצת הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים ומליאת רשות השידור.

ממחצית. בשלוש מהן - מועצת מקרקעי ישראל, מועצת רואי חשבון ומליאת הרשות לניירות ערך - היה השיעור נמוך במיוחד.

יושבי ראש ומנכ"לים: בדצמבר 2012 יושבי הראש של כל 11 המועצות היו גברים; בעשרה מהתאגידים כיהנו גם מנכ"לים - תשעה גברים ורק אישה אחת: במועצה להשכלה גבוהה. נתונים אלה מלמדים כי הממשלה והשרים לא מילאו את חובתם להבטיח ייצוג הולם ושוויוני לנשים בתפקידים אלו, ומחדלים אפשר את הדרתן המוחלטת כמעט של הנשים מהתפקידים ויצר בלעדיות למינויים של גברים - בבחינת מינוי מובן מאליה.

חברי הנהלה ובכירים אחרים: בדיקה של הרכב ההנהלות והדרג השני של המנהלים בחמישה תאגידים סטטוטוריים¹⁴ העלתה כי בארבעה מהתאגידים (למעט במועצה להסדר הימורים בספורט) שיעור הנשים נמוך במיוחד וקטן במידה ניכרת משיעורן בקרב כלל העובדים. במיוחד יודגש הייצוג הזעום של נשים בשירות התעסוקה וברשות שדות התעופה. במוסד לביטוח לאומי הנשים הן הרוב המכריע של העובדים, כ-80%, אך בקרב 24 בעלי התפקידים בדרג השני רק 11 הן נשים (45%).

ייצוג הנשים בדרגים השלישי והרביעי בחמשת התאגידים שנבדקו היה גבוה מעט יותר מייצוגן בדרג השני, אך נפל משיעורן בקרב כלל עובדי התאגיד (למעט במועצה להסדר הימורים בספורט); יודגש הייצוג הזעום של נשים בדרגים אלו ברשות שדות התעופה - 7% בלבד.

4. ייצוג נשים בתפקידים בכירים בגופים נוספים

(א) משטרת ישראל: במשטרת ישראל משרתים כ-27,500 שוטרים בתפקידי שטח ובתפקידי מטה, כ-23% מהם נשים. עלה שבמשטרה לא הייתה מדיניות בנושא קידום נשים לתפקידים בכירים, לא היו הנחיות בנושא ולא מונחה ממונה על מעמד האישה. ייצוג הנשים בתפקידים בכירים הוא נמוך ביותר, ובדרגים מסוימים אין להן ייצוג כלל.

ממצאי הביקורת מעלים חשש כי בצמרת הארגון לדורותיה שוררת תרבות מושרשת של אפליית נשים, ולכן היא עיוורת לקיומם של חסמים מהותיים המונעים את קידומן של נשים לתפקידים בכירים, ואשר לפחות חלקם נעוצים בהשקפות ובתפיסות של העומדים בראשה.

בעקבות הביקורת החליטו השר לביטחון הפנים והמפכ"ל להקים יחידה לשוויון מגדרי במשטרה שתהיה כפופה במישרין למפכ"ל ומינוי ליחידה מנהלת שהיא חברה בסגל הפיקוד הבכיר של המשטרה. היחידה תחל בעבודת מטה נרחבת בנושא. משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את תגובתה המהירה של המשטרה ואת הפעולות שנקטה על מנת להתמודד כראוי עם הייצוג הבלתי הולם הקיים בשירותיה.

(ב) מפעל הפיס: 52% מעובדי מפעל הפיס הן נשים אולם בקרב שמונת חברי ההנהלה יש רק שלוש נשים; בדרג השני של התפקידים הבכירים היו שלוש נשים ושישה גברים, ובדרגים השלישי והרביעי, שבהם 92 עובדים, יש רק 34 נשים (37%).

14 רשות מקרקעי ישראל, המועצה להסדר הימורים בספורט, המוסד לביטוח לאומי, רשות שדות התעופה ושירות התעסוקה.

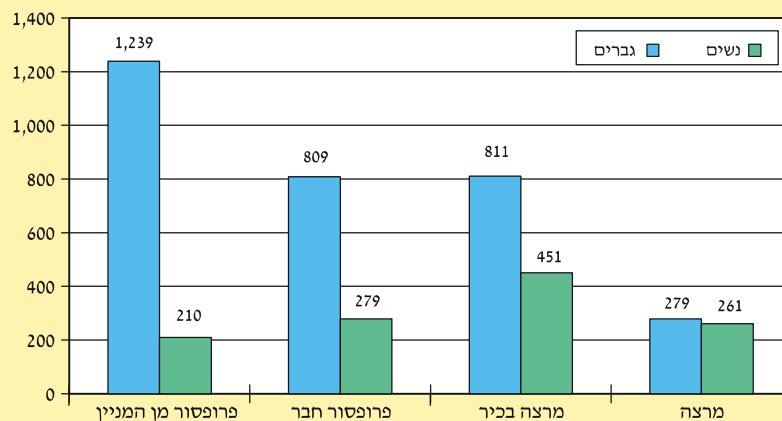
13 הדירקטורים המכהנים בו כולם גברים. ראש הממשלה ושרי הפנים והאוצר, האחראים יחד למינוי חמישה דירקטורים, לא מצאו לנכון למנות אישה לתפקיד.

(ג) מגן דוד אדום (מד"א): בשלושת התפקידים הבכירים במד"א - הנשיא, יו"ר הוועד הפועל והמנכ"ל - מכהנים גברים. בקרב 42 חברי מועצת מד"א יש 5 נשים בלבד.

5. ייצוג נשים בתפקידים בכירים באוניברסיטאות

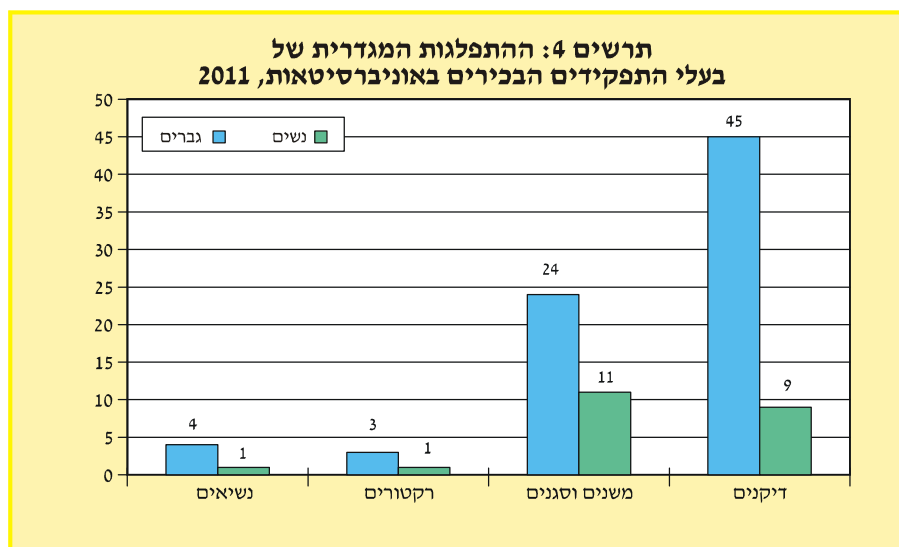
תת-ייצוג של נשים במשרות בכירות קיים אף ביתר שאת בתחום האקדמי, ושיעורן של הנשים בקרב נושאי התפקידים הבכירים בסגל האקדמי דל ביותר. גם במוסדות אלה בולטת תופעת היחס ההפוך - ככל שהדרגה האקדמית עולה כך יורד שיעורן של הנשים.

תרשים 3: ההתפלגות המגדרית של חברי הסגל האקדמי באוניברסיטאות, 2010



התפקידים האקדמיים הבכירים של חברי הסגל האקדמי הם נשיא, רקטור, סגנים או משנים לרקטור, דיקנים, סגנים או משנים לדיקנים. בקרב ארבעה מחמשת המוסדות האקדמיים שנבחנו¹⁵ כיהנו בשנים 2009-2011 נשיאים בלבד (למעט באוניברסיטת בן-גוריון); כך גם בתפקיד רקטור (למעט באוניברסיטה העברית).

15 האוניברסיטה העברית, הטכניון - מכון טכנולוגי לישראל, אוניברסיטת בר-אילן, אוניברסיטת תל-אביב, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.



אשר לוועדות האקדמיות - בהן יש הגמוניה גברית כמעט מוחלטת. ועדות אלה הן אחד ממוקדי קבלת ההחלטות החשובים באוניברסיטאות; חלקן נחשבות יוקרתיות ויש להן השפעה ניכרת על קידומם של חברי הסגל ועל יכולתם לבצע מחקרים אקדמיים. למרות הגידול בשיעור הסטודנטיות בקרב הלומדים לימודי תואר שני ותואר שלישי, במשך השנים כמעט לא גדל שיעור הנשים בוועדות, ומכאן שנדרשים צעדים אקטיביים להשגת שוויון בתחום זה.

היעדר ייצוג הולם של נשים במוסדות האקדמיים עלול לגרום לאי-מיצוי ההון האנושי ולפגוע במצוינות המחקרית-אקדמית.

6. ייצוג הנשים באקדמיה הלאומית הישראלית למדעים

באקדמיה הלאומית הישראלית למדעים חברים בכירי המדענים בישראל, והחברות בה נחשבת יוקרתית. ייצוג הנשים בהרכבה הוא מזערי, אף יחסית לשיעורן בקרב הסגל האקדמי הבכיר באוניברסיטאות: בשנת 2012 מנתה האקדמיה 97 חברים, שמונה מהם בלבד נשים. בשנת 2012 צירפה האקדמיה לשורותיה תשעה חברים - כולם גברים. מאז הקמתה כיהנו בה שמונה נשיאים ונשיאה אחת, הנשיאה הנוכחית, פרופ' רות ארנון.

אין זה סביר שבקרב המדענים והחוקרים במדינת ישראל אין די נשים הראויות להיות חברות בקבוצה איכותית זו, ואין זה סביר שהרכבה המגדרי של האקדמיה למדעים יהיה בלתי שוויוני באופן כה קיצוני.

7. חסמים המונעים ייצוג הולם של נשים

רוב הממונות על מעמד האישה ציינו בשאלון הביקורת כי קיימים חסמים משמעותיים המקשים את קידומן של נשים לתפקידים בכירים בארגון. חסמים אלה נעוצים לדעתן בראש וראשונה בהנהלות הארגונים, בתרבות הארגונית וברצון הארגון לשמר שליטה גברית בצמרתו; בעובדה שרוב חברי הנהלת הארגון הם גברים והם נוטים לקדם גברים לתפקידים בכירים; "הצנחה" חיצונית של עובדים גברים לתפקידים בכירים ובמסורת ארגונית שלפיה ממונים בדרך כלל גברים לתפקידים הבכירים. חסם משמעותי נוסף שעליו הצביעו הממונות הוא דעות סטראוטיפיות ותפיסה שלפיה "מקומה" של האישה עם המשפחה, ושתנאי העבודה מתאימים לגברים בלבד.

אשר למנכ"לים, מנהלי בתי החולים נשיאי האוניברסיטאות ומפכ"ל המשטרה (להלן - המנהלים) - על אף הייצוג הנמוך של הנשים בתפקידים בכירים בארגוניהם רובם המכריע של המנהלים מתכחש לקיומם של חסמים המחוללים את תת-הייצוג: מבין 41 המנהלים שענו לשאלוני הביקורת רק אחדים הכירו בקיום חסמים בארגונם. רוב המנהלים שוללים את קיומן של תרבות ארגונית מפלה ושל דעות סטראוטיפיות המונעות שילוב נשים בתפקידים בכירים בארגון, ולדעתם אין בארגוניהם חסמים כאלה, ולכאורה פתוחה הדלת לפני נשים להתמודד על תפקידים אלה ולהתמנות להם.

עמדה זו מבליטה את הפער בין הנחות היסוד של המנהלים לבין המתרשש במציאות, שכן היא מעוררת בהכרח את השאלה, אם אין חסמים ארגוניים מדוע בכל זאת ייצוג נשים בתפקידים הבכירים אינו שוויוני והוא רחוק מלייצג את שיעור הנשים באותם ארגונים. לכאורה ניתן להניח כי בהיתן מצב של כישורים דומים לבני שני המינים והקפדה על מתן הזדמנות שווה לבני שני המינים להתמנות לתפקידים בכירים, ייצוגן של הנשים היה גבוה יותר; אולם המציאות שונה. מנהלים אלה מתעלמים מההגמוניה הגברית בהיררכיה הניהולית של ארגוניהם - שהם חלק ממנה - ומאפליה שיטתית ומתמשכת של הנשים כקבוצת עובדים "מוחלשת" אל מול קבוצת הגברים "השולטת", שהחברים בה מקבלים את ההחלטות בנושא של מינויים וקידום עובדים.

8. נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה שבמשרד הכלכלה

תפקידה של נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה הוא, בין היתר, לשמש זרוע ביצועית לאכיפת שוויון ההזדמנויות בין נשים לגברים בעולם העבודה במישור האזרחי. החוק הקנה לנציבות סמכות להגיש תביעות משפטיות בנושא לבתי הדין לעבודה הן בשם מתלוננים והן בשם הנציבות עצמה, וזאת גם נגד רשויות המדינה.

בניגוד להוראת החוק קבע היועץ המשפטי לממשלה בהנחיותיו הוראה כללית ולפיה מחלוקת משפטית בין הנציבות לרשויות המדינה, תאגידים ציבוריים או חברות ממשלתיות תוכרע בידי היועץ המשפטי לממשלה. דהיינו הנציבות לא תורשה להביא את המחלוקת להכרעת בית המשפט.

הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מאיינת את הוראת החוק בדבר רשויות המדינה, תאגידים ציבוריים וחברות ממשלתיות. בכך היא פוגעת בעצמאותה של הנציבות ומונעת ממנה לייצג את מי שמתלונן על פגיעה בו ואף להביע לפני ערכאות שיפוטיות

עמדה עצמאית, אשר יכולה להיות שונה מעמדת היועץ המשפטי לממשלה. הנחיה זו מותירה אפוא למעשה את העובדים במגזר הציבורי ללא גוף שיש לו סמכות ויכולת לתת מענה בכל הנוגע לאכיפת הוראות חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה ומיגור האפליה בעבודה אצל המעסיק הגדול במשק - המדינה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי נוכח המצב הגרוע של השוויון בין המינים בשירות הציבורי, יש חשיבות רבה לפעילות של הנציבות ללא סייגים ומגבלות, שכן חקיקה המורה על ייצוג הולם ללא אמצעי אכיפה הוכחה לא יעילה במהלך השנים.

9. ייצוג הנשים בוועדות ציבוריות

חוק שיווי הזכויות קובע חובת ייצוג הולם של נשים בוועדת בדיקה ממשלתית, בוועדת חקירה, בוועדה ציבורית ובצוות לעיצוב מדיניות לאומית. להשתתפות נשים בוועדות אלה חשיבות רבה, הן בשל תרומתן לעבודת הוועדות והן מההיבט הציבורי של שוויון בין המינים ושל מתן האפשרות לנשים להשתתף בהכרעה בנושאים הקשורים למדיניות לאומית.

על פי נתוני הרשות לקידום מעמד האישה, במרבית הוועדות שהקימו משרדי הממשלה בשנת 2011 היה תת-ייצוג של נשים. כך למשל, בוועדה לשינוי חברתי-כלכלי (ועדת טרכטנברג) היה מספר הגברים כמעט כפול ממספר הנשים: 9 גברים ורק 5 נשים.

10. הרשות לקידום מעמד האישה שבמשרד ראש הממשלה

לפי חוק הרשות לקידום מעמד האישה, התשנ"ח-1998, על הרשות לגבש ולהביא לממשלה לאישור מדיניות בתחומי פעולתה, בהם קידום מעמד האישה, קידום השוויון בין המינים וביעור האפליה נגד נשים. מדיניות הרשות, כפי שאושרה בידי הממשלה, תחייב את משרדי הממשלה.

הבדיקה העלתה כי הרשות לא גיבשה מדיניות כאמור ולא קבעה תכנית פעולה בנושא.

סיכום והמלצות

"אין לך גורם הרסני יותר לחברה מאשר תחושת בניה ובנותיה, כי נוהגים בהם איפה ואיפה. תחושת חוסר השוויון היא מהקשות שבתחושות. היא פוגעת בכוחות המאחדים את החברה. היא פוגעת בזהותו העצמית של האדם"¹⁶.

אחד התחומים שבהם נבחן שוויון הזכויות בין המינים הוא השתלבותן של הנשים בתחום התעסוקה. ממצאי הביקורת מלמדים כי אף שחלפו יותר מ-60 שנה מאז עוגן בחקיקה עקרון שוויון הזכויות, בפועל עולם כמנהגו נוהג - אין ייצוג הולם של נשים

16 כבוד השופט (כתוארו דאז) אהרון ברק בבג"ץ 953/87 סיעת העבודה בעיריית תל-אביב-יפו נ' מועצת עיריית תל אביב יפו, מב(2) 309, 332.

בדרגי הניהול בכירים במגזר הציבורי. לפיכך המסקנה היא, כי השירות הציבורי כשל בביסוס הלכה למעשה של עקרון השוויון בתפקידים אלו. לא מן הנמנע כי הדבר הוא אך משל לתופעה חברתית רחבה יותר - ההשלמה עם אי-שוויון ואף עם התנהגות מקפחת ומפלה בתחום אחד והיא בעצם השתקפות של היחס הלא הולם לכבוד האדם בכללותו.

ייצוג שווה והולם אינו רק בבחינת הכרח בשל הוראות החוק ובשל הצורך שלא להפלות הנשים, אלא הוא עשוי להשפיע על איכות ההחלטות שמתקבלות, באשר הוא מאפשר ביטוי לעמדותיהם של בני שני המינים ומבטיח יתר פלורליזם. עקרון השוויון קיבל ביטוי בחקיקה, בהחלטות בג"ץ, בהחלטות הממשלה וגם בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה, ולפיהם לא רק שאסור לנקוט אפליה, אלא חובה ליזום פעולות אקטיביות להשגת שוויון מהותי.

להיעדר נשים בתפקידי ניהול בכירים יש השפעה גם על דימוי האישה בארגון: הדבר עלול להביא להערכה בחסר של יכולותיה ולהקטין את פוטנציאל קידומה; אצל הנשים נוצרת תחושת תסכול וקיפוח, שיש בה כדי לפגוע במוטיבציה שלהן לנסות ולהשתלב בדרגים הבכירים, בשל ההנחה שמדובר ב"מלחמה אבודה". בהתחשב בגודלו ובחשיבותו של המגזר הציבורי, אי-שוויון בו מקרין בהכרח על המשק כולו.

נראה כי לא די באמצעים שננקטו עד כה על מנת לחולל את השינוי ולהפוך את שוויון הזכויות בין המינים מססמה למציאות. הגופים בעלי הסמכות בנושא, ובראשם ממשלות ישראל לדורותיהן, אמנם הכריזו על פעולות שבסיסן אידאולוגיה, עקרונות וכוונות נעלים - אולם לא עשו כל פעולה ממשית כדי לקדם את הנושא. כתוצאה מכך, קולות הנשים כמעט אינם נשמעים במוקדי קבלת ההחלטות שבהם מוקצים המשאבים, מתקבלות החלטות ונקבעים סדרי העדיפות הלאומיים - נשים אינן מאיישות את המשרות הבכירות בשיעורים התואמים את כישוריהן, השכלתן ויכולתן; עובדה זו סותרת את הטענות הרווחות כי אין חסמים המונעים את שילובן של נשים בתפקידים אלו.

חשוב להדגיש - אין מדובר באפליה מכוונת, אלא בהרגלים חברתיים אשר נשתרשו והניזונים מקיומה של מעין הסכמה כללית לא-מודעת, הרווחת גם בקרב הנשים עצמן וההופכת את האפליה למציאות חברתית נמשכת. לשם הוכחת האפליה אין צורך בהוכחת כוונה, די בהתנהגות לא שוויונית ולכן "יש לבחון את התוצאה הסופית, כפי שהיא מצטיירת במציאות החברתית"¹⁷.

תמונת המצב המשופרת העולה מייצוג נשים בדירקטוריונים של החברות הממשלתיות שם קיימת חובת ייצוג שווה לנשים ולגברים ונקבע מנגנון לאכיפתה, מוכיחה את החיוניות של קביעת יעדים כמותיים וברורים לייצוג הנשים בתפקידים הבכירים, יעדים שישקפו את חלקן בקרב עובדי הארגונים. יודגש - ככל שנוכחות נשים בקרב מקבלי ההחלטות תלך ותתרחב תגבר ההכרה בכך שנשים מסוגלות ומתאימות לשמש בתפקידי ניהול ויגדלו הסיכויים שאכן ימונו נשים לתפקידי ניהול בכירים בארגונים הציבוריים ולחברות בוועדות שונות.

17 בג"ץ 104/87 נבו נ' בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד מד(4), 749; דב"ע נו/129-3 פלוטקין נ' אחים אייזנברג בע"מ וערעור עבודה ארצי ל (2) 264.

הגורמים הציבוריים לדורותיהם, הממנים עובדים לתפקידי ניהול בכירים - שרי הממשלה, הנהלות משרדי הממשלה, מועצות התאגידים הסטטוטוריים, הדירקטוריונים של החברות הממשלתיות, הנהלות החברות הממשלתיות והתאגידים הסטטוטוריים, בתי החולים והאוניברסיטאות - לא קבעו מה ייחשב ייצוג הולם של נשים. השרים הממונים על גופים אלה והמנכ"לים שלהם לא קבעו מדיניות פנים-ארגונית בדבר ייצוג הולם של נשים וקידומן לתפקידים בכירים; הם לא קבעו יעדים להשגת הייצוג ההולם, לא קבעו תכניות ומתווי פעולה לקידומן, ולא פעלו באופן אקטיבי לאיתור מועמדות ראויות לאיש תפקידי ניהול. בהיעדר פעולות אקטיביות לא חל שינוי ממשי בייצוגן של נשים בתפקידי ניהול בכירים, והוא נותר לאורך שנים ברמה נמוכה שאינה מביאה לידי ביטוי מלא את פוטנציאל השכלתן ואת היכולות המקצועיות שלהן. הדבר מלמד כי הנושא אינו נמצא על סדר היום של גופים כנושא המצריך תשומת לב מתמשכת לאורך שנים והראוי לטיפול אינטנסיבי ומערכתי.

על המנכ"לים והנהלות של הגופים הציבוריים - משרדי הממשלה, בתי החולים, המשטרה, החברות הממשלתיות והתאגידים הסטטוטוריים - ועל נשיאי האוניברסיטאות להטמיע בארגוניהם "חשיבה מגדרית"; עליהם לחשוף את המבנה המגדרי בקרב כל חתכי המדרגים והתפקידים בארגון, לזהות את החסמים המונעים מינוי של נשים לתפקידים בכירים ולהביא לשינוי בתרבות הארגונית. הגברת המודעות להתפלגות המגדרית בארגון ולצורך באיזונה יש בכוחה להביא לשינוי בדפוסי החשיבה בדבר יכולתן של נשים לשמש בתפקידי מפתח בהנהלת הארגון.

על מנת להביא לשינוי, שהוא חיוני ובר השגה, לא די במילים. על הממשלה ושריה, האחראים לצביון של השירות הציבורי ולבחירת העומדים בראשו - כל אחד בתחומו, לפעול באופן יזום לקידום השוויון המגדרי בקרב נושאי התפקידים הבכירים ולהימנע ממינויים שייפגעו בהשגתו של יעד זה. עליהם לעמוד על החסמים המונעים ייצוג הולם של נשים בתפקידים הבכירים בארגוניהם, ולגבש תכנית סדורה להסרתם שתביא לשיפור בייצוג הנשים עד להשגת שוויון. בתכנית יש לקבוע יעדים כמותיים ולוח זמנים להשגתם, וכן יש לקבוע מנגנון בקרה ומעקב על יישומה. בעת בחינת כל מינוי המובא לפניהם, עליהם להביא בחשבון את חובת הייצוג ההולם ואת הצורך ביצירת איזון מגדרי בקרב כלל המכהנים בתפקיד זה, ולמנות את בני המין שאינו מיוצג באופן שוויוני.

על נש"ם לפעול בנחרצות וללא דיחוי למילוי הוראות החוקים בנושא, והחלטות הממשלה והוראותיה של נש"ם עצמה בנושא. עליה לקיים עבודת מטה סדורה לשם הכנת תכנית שתכלול יעדים כמותיים לייצוג נשים בכל משרד ויחידת סמך וכלים לאיתור עתודה ניהולית נשית. עליה לכלול גם פעולות לאיתור החסמים המונעים מנשים להשתלב בדרג הניהולי הבכיר ולתת בידי הנהלות כלים להסרתם. על נש"ם גם לקיים מעקב ובקרה על עבודת ועדות הבוחנים וועדות האיתור הפועלות מטעמה, להנחותן בדבר הצורך בהעדפה מתקנת של נשים ולבחון את עבודתן באופן שוטף ועקבי, בייחוד בכל הנוגע למינויים לתפקידים הבכירים.

על המופקדים על הכשרת עתודה ניהולית בכירה במקצועות שבהם ייצוגן של הנשים נמוך - ובמיוחד בתחומים המזהים כ"גבריים", ובראשם תחומי הטכנולוגיה וההנדסה - לגבש תכנית לאומית ארוכת טווח, מלווה בקביעת יעדים ובהקצאת משאבים, לשילוב נשים באותם מקצועות. הדבר מוטל הן על הגופים העוסקים בהכשרה והשכלה, בהם משרד החינוך, המוסדות להשכלה גבוהה ומשרד הכלכלה, והן על המשרדים עצמם, בתהליכי ההכשרה הפנים-משרדית שהם מקיימים. מדובר

בהון אנושי שאינו ממוצה ביעילות, בהפסד למשק ולכלכלה ובדחיקה של נשים ממקום מרכזי בחברה.

על היועץ המשפטי לממשלה לוודא כי הנחיותיו בנוגע לייצוג הולם בשירות המדינה, בחברות הממשלתיות ובתאגידים הסטטוטוריים מקוימות. כמו כן עליו לשוב ולשקול את הנחייתו שמעקרת את עצמאותה של נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה כלפי השירות הציבורי ולתת בידיה כלים שיאפשרו לה להפעיל את סמכויות האכיפה המוקנות לה בחוק שוויון הזדמנויות בעבודה כנגד המעסיק הגדול במשק - המדינה.

לא די ברגולציה כדי להביא לשינוי ממשי. ללא רצון כן ואמתי - לא צפוי כל שינוי במצב. "מלאכת התיקון של מציאות חברתית לוקה בחסר אינה קלה, אך קשה שבעתים היא תוצאת ההימנעות ממנה"¹⁸.



מבוא

מדינת ישראל הצהירה ביום הקמתה על כינונו של שוויון מלא בין המינים. במגילת העצמאות נקבע כי המדינה תקיים "שוויון חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה בלי הבדל דת, גזע ומין". עקרונות אלה עוגנו בחוק שיווי זכויות האשה, התשי"א-1951 (להלן - חוק שיווי הזכויות). פגיעה בשוויון עשויה להיחשב פגיעה חוקתית בכבוד האדם לפי חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, הקובע: "אין פוגעים בחייו, בגופו, או בכבודו של אדם באשר הוא אדם".

עקרון השוויון הוכר במשפט הישראלי זה מכבר כעקרון-על וכערך יסוד שעל פיו כל רשות ציבורית מצווה לנהוג: "השוויון הוא מערכי היסוד של מדינת ישראל. כל רשות בישראל - ובראשן מדינת ישראל, רשויותיה ועובדיה - חייבת לנהוג בשוויון בין הפרטים השונים במדינה"¹⁹. נשיא בית משפט העליון - כתוארו אז - שמעון אגרנט קבע בזמנו כי עיקרון זה "אינו אלא הצד השני של מטבע ההפליה"²⁰.

היועץ המשפטי לממשלה קבע בהנחיותיו כי נוסף על מניעת אפליה, יש לנקוט פעולות להשגת השוויון: "עקרון השוויון... אינו מתמצה באיסור הפליה, אלא מטיל חובה לנקוט, במקרה הצורך, בפעולה אקטיבית להשגת שוויון מהותי. ההעדפה המתקנת אינה חריג לעקרון השוויון, אלא נגזרת הכרחית ממנו ואחת הערובות המרכזיות להגשמתו"²¹. העדפה מתקנת היא יחס מועדף ושונה הניתן לקבוצה מופלית כדי לפצותה על אי-השוויון ולשפר את מצבה²² (ראו להלן בפרק על העדפה מתקנת).

- | | |
|----|--|
| 18 | בג"ץ 5755/08 ארן נ' ממשלת ישראל (20.4.09). |
| 19 | בג"ץ 6698/95 קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל, נד(1), 258, 276-275. |
| 20 | ד"נ 10/69 בורנובסקי נ' הרבנים הראשיים לישראל, כה(1), 7, 35. |
| 21 | "ייצוג הולם למגזרים מסוימים", הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 1.1503. |
| 22 | ענת מאור, "היעדים והאמצעים של מדיניות העדפה מתקנת", בתוך: ענת מאור (עורכת) העדפה מתקנת והבטחת ייצוג בישראל (2004), עמ' 16. |

חרף היותה של האישה שוות זכויות לגבר, נתונים שמפרסמים גורמי שלטון שונים מראים כי אף ששיעור הנשים המועסקות בשירות המדינה גדול ממחצית (בסוף שנת 2011 היה שיעורן 64%²³), שיעורן של המנהלות הבכירות באותם הגופים קטן במידה ניכרת הן משיעורן באוכלוסייה והן משיעורן בקרב עובדי גופים אלה.

אף שבמהלך השנים התקבלו שורה של חוקים והחלטות ממשלה הכוללים הצהרות בדבר שוויון תעסוקתי וייצוג הולם לנשים, ממצאי הביקורת שיפורטו להלן מלמדים כי עדיין קיימים אפליה ות-ייצוג בולט של נשים בתפקידים בכירים בשירות המדינה ובשירות הציבורי. לפי הספרות המקצועית בנושא, בין הסיבות הבולטות לתופעה זו - דעות קדומות, תרבות ארגונית מפלה ותפיסות חברתיות מסורתיות. חסמים אלה מכונים בספרות המקצועית "תקרת זכוכית", מונח מטפורי המבטא אפליה סמויה בין נשים לגברים: נשים יכולות לכאורה להתקדם עד קצה הפירמידה הניהולית - אך בעצם הן נבלמות על ידי מכשול נסתר אך מוחשי בהיררכיה של הארגון, גם אם מבחינת השכלתן וכישוריהן הן מתאימות לקידום²⁴. וכך כתבה בהקדמה לספר "העדפה מתקנת והבטחת ייצוג בישראל" שופטת בית המשפט העליון (בדימוס), גב' דליה דורנר:

"תקרת הזכוכית" סוגרת מפני הנשים תפקידים בכירים ואף מקצועות מסוימים בעלי יוקרה. אפליה זו, שהינה במידה רבה תוצאה של מוסכמות חברתיות מושרשות, מורגשת במיוחד בתחומים שבהם הקידום אינו תלוי רק בכישורי המועמד, אלא בהחלטות המתקבלות במרכזי שליטה שמרושתיים בהם גברים. אפליה זו גם משדרת מסר, שלפיו המין הנשי נחות. כך מתהווה מעגל-הקסמים. התדמית הנמוכה, שיסודה בשונות הביולוגית, גורמת לאפליה, ואפליה מאששת את הסטריאוטיפים בדבר נחיתות הנשים"²⁵.

בחודשים פברואר-דצמבר 2012²⁶ בדק משרד מבקר המדינה את הייצוג של נשים בדרגי הניהול הבכירים ובתפקידים בכירים אחרים במוסדות השירות הציבורי ואת הפעולות שנוקטים הגופים הללו לשם ייצוגן ההולם בתפקידים אלו. הבדיקה נעשתה בין היתר באמצעות שאלונים שנשלחו ל-41 גופים ציבוריים. ואלה הגופים שנבדקו: משרדי הממשלה, לרבות נציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם) ובתי חולים ממשלתיים וממשלתיים-עירוניים, חברות ממשלתיות, תאגידים סטטוטוריים, אוניברסיטאות, האקדמיה הישראלית למדעים, משרת ישראל, מפעל הפיס, מגן דוד אדום, הרשות לקידום מעמד האישה שבמשרד ראש הממשלה והנציבות לשוויון הזדמנויות בעבודה שבמשרד הכלכלה²⁷.

1. מערכת הנורמות בשירות הציבורי

(א) עקרון השוויון המגדרי

כאמור, כבר עם הקמתה של המדינה היא חרתה על דגלה את עקרון השוויון לכל אזרחיה. חוק שיווי הזכויות נתן ביטוי חקיקתי לשוויון זכויות גמור לנשים: "דין אחד יהיה לאשה ולאיש לכל פעולה משפטית; וכל הוראת חוק המפלה לרעה את האשה, באשר היא אשה, לכל פעולה משפטית, אין נוהגים לפיה". חוק זה נתפס, עוד בטרם נחקקו חוקי יסוד המעגנים את עקרונות כבוד האדם

- | | |
|----|---|
| 23 | על פי נש"ם, האגף לקידום נשים ושילובן - דוח פעילות לשנת 2010 (אוקטובר 2011), נתון זה אינו כולל את עובדי מערכת הביטחון. |
| 24 | המכון הישראלי לדמוקרטיה, נשים בצה"ל (2001), עמ' 46. |
| 25 | ענת מאור, העדפה מתקנת והבטחת ייצוג בישראל (2004). |
| 26 | נתונים מסוימים עודכנו באוקטובר 2013. |
| 27 | ב-14.4.13 שונה שמו ממשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה למשרד הכלכלה. |

וחירותו, כחוק בעל "ייחוס מיוחד"²⁸ ומעמד בכיר, שעל בסיסו יושמה ונאכפה זכות האישה ליטול חלק שווה בתחומי הפעילות הציבורית והחברתית שלפניהם נחשבו נחלתם של גברים בלבד.²⁹

(ב) חוקים בנושא השוויון בעבודה

במהלך השנים נחקקו סעיפי חוק אחדים שמטרתם לקבוע הסדרים למניעת הקיפוח והאפליה של נשים בתחום התעסוקה ולהבטחת השוויון בין המינים, כך לדוגמה: סעיף 6א לחוק שיווי הזכויות; סעיף 15א לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959; סעיף 18 לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975.

כל החוקים "הם ואחרים זולתם - לא נועדו אלא לביעור מעשי-הפליה בלתי חוקיים שנותרו בחברתנו"³⁰. הסעיפים בנושא נחקקו כדי ליתן מענה לבעיית תת-הייצוג של נשים בגופים ציבוריים, מתוך שאיפה לגשר על הפער בין ההכרה הכללית בעקרון השוויון לבין מציאות החיים, שבה אפלייתן של נשים בתחומים רבים ושונים - לרבות בתחומי התוויית המדיניות ובשורותיו של המגזר הציבורי - עודנה שרירה וקיימת.³¹

(ג) אמנות בין-לאומיות

בשנת 1991 אשררה ישראל את אמנת האו"ם בדבר ביטול אפליית נשים לצורתה (1979). המדינות החתומות על אמנה זו מגנות את אפלייתן של נשים ומתחייבות, בין השאר, לגלם את עקרון השוויון של גברים ונשים בחוקותיהן או בתחיקה מתאימה אחרת, להימנע ממעשה או נוהג של אפליית נשים ולהבטיח כי הרשויות ומוסדות הציבור יפעלו בהתאם להתחייבות זו. חוק הרשות לקידום מעמד האישה, התשנ"ח-1998, הקים רשות זו, שתפקידה בין היתר לפעול ליישומה של האמנה (ראו להלן בפרק על הרשות לקידום מעמד האישה).

(ד) פסיקת בג"ץ

כאמור, המחוקק הכיר בצורך בייצוג הולם של בני שני המינים במגזר הציבורי כאמצעי להגשמת עקרון השוויון. אשר למהות אותו ייצוג הולם נפסק כלהלן:

(1) מהו ייצוג הולם: בג"ץ קבע כי בהיעדר נסיבות מיוחדות "יש לפרש 'ביטוי הולם' כמחייב מתן ייצוג שווה לגברים ולנשים... אך, ככלל ובמיוחד, יש להיזהר מפני השתרשותה של תפיסה הגורסת, כי מתן ייצוג כלשהו לנשים עשוי להיחשב כמתן ביטוי הולם לייצוגן"³².

(2) פעולות אקטיביות להשגת ייצוג הולם: בג"ץ קבע כי על הגורם המאייש תפקידים בגופים ציבוריים לחפש באופן אקטיבי נשים מתאימות, ולשם כך עליו "לנקוט צעדים פעילים, הן באיתורן של מועמדות נשים, שכישוריהן הולמים את המשרה המוצעת, והן בהשקעתה

- | | |
|----|---|
| 28 | בג"ץ 202/57 סידים נ' הנשיא וחברי בית הדין הגדול, יב (2) 1528, 1537; בג"ץ 1000/92 בבלי נ' בית הדין הרבני הגדול ירושלים ואח', מח (2) 221, 240. |
| 29 | בג"ץ 453,454/94 שדולת הנשים בישראל נ' שר התחבורה, מח (5), 501, 526; וראו גם בג"ץ 153/87 שקדיאל נ' השר לענייני דתות, מב (2) 221; בג"ץ 953/87 פורז נ' ראש עיריית תל-אביב-יפו, מב (2) 309. |
| 30 | בג"ץ 2671/98 שדולת הנשים בישראל נ' שר העבודה והרווחה, נב (3) 630, 658. |
| 31 | בג"ץ 5660/10 עמותת איתן - משפטניות למען צדק נ' ראש ממשלת ישראל (22.8.10). |
| 32 | בג"ץ 453,454/94 לעיל. |

של מחשבה מודעת בדבר קידומו של רעיון הייצוג השוויוני³³. גם בבג"ץ 453/94 (להלן - בג"ץ שדולת הנשים הראשון) נקבע כי על הגוף הממנה לתור באופן אקטיבי אחר מועמדות נשים ולנקוט פעולות פוזיטיביות לאיתור ומינוי של מועמדות מתאימות, וכי הוא לא "יצא ידי חובתו בעריכת חיפוש 'פורמאלי' אחר מועמדת כלשהי"³⁴.

(3) הטלת החובה על השרים: בבג"ץ 2671/98 (להלן - בג"ץ שדולת הנשים השני) נקבע כי החובה לפעול להשגת הייצוג ההולם מוטלת על השרים: "החובה המהותית המוטלת על השר הינה חובת-ההלכה לשקול בדעתו את נושא ייצוגן ההולם של נשים בגופים ציבוריים, ולעשות את הניתן להעניק להן ייצוג הולם. חובת-הלכה זו משמיעה, כמו-מעצמה, חובת-מישנה המוטלת על השר, והיא, חובה פוזיטיבית לקבוע נתונים ('לחקור ולדרוש, לאסוף מידע מרשויות מינהליות או מגופים אחרים...') ... אין די בשב-ואל-תעשה. החובה היא חובה פוזיטיבית: לעלות על העץ, להיכנס אל בין הענפים, לשלוח יד לפנים ולחפש אחר הפרי; לא אך לעמוד על הקרקע ולהמתין שהפרי ייפול בשל אל חיקך ... אם כך ייעשה, הימצא תימצא האשה" (ההדגשה אינה במקור).

(ה) החלטה עקרונית של הממשלה מ-1985

במהלך השנים קיבלה הממשלה החלטות שעניינן הבטחת ייצוג הולם של נשים בתפקידי ניהול במגזר הציבורי וקביעת הוראות ביצוע בנושא. על סמך המלצותיה של ועדה שמינה בשנת 1975 ראש הממשלה דאז מר יצחק רבין, ואשר הגישה את המלצותיה בשנת 1978 לראש הממשלה דאז מר מנחם בגין, קיבלה הממשלה בשנת 1985 החלטה שנושאה "שוויון הזדמנויות לנשים בשירות המדינה וברשויות הכפופות למשרדי הממשלה"³⁵; בדברי ההסבר לה נאמר: "כ-51% מעובדי המדינה הן נשים. הן מהוות מאגר של כוח אדם בעל השכלה, כישורים ויכולת לתרום לשירות המדינה בכל המישורים. ההשכלה הממוצעת של עובדות המדינה אינה נופלת מזו ואף עולה על זו של עובדי המדינה. חרף זאת, ייצוגן בעמדות בכורה בשירות המדינה הוא דל (כ-11% בדירוג האחרון וקצת למעלה מ-20% בדירוגים המקצועיים). ייצוגן במועצות המנהלים של החברות הממשלתיות הוא מזערי (כ-2%)".

ההחלטה מ-1985 היא עקרונית והיא מניחה, נוסף על התשתית החקיקתית, תשתית יישומית למתן הזדמנות שווה לנשים ולחובת הייצוג ההולם שלהן הן בתפקידים שימלאו והן בגופי הניהול ובקרב מקבלי ההחלטות. האחריות לביצועה הוטלה על השרים, משרדי הממשלה והגופים הכפופים להם. כך נקבע בין השאר בהחלטה:

"ב) 1. משרדי הממשלה והרשויות הכפופות להם יאמצו מדיניות פעולה החותרת ליתר איזון ביצוגן של נשים בתפקידים בכירים, בוועדות ממשלתיות ובגופים מייעצים.

2. יוקפד על מתן הזדמנות שווה לעובדות המדינה בכל הדרגות, תוך שימת דגש על קידומן בתפקיד ועל השתתפותן בתכניות הסבה מקצועית הפותחות בפניהן מסלולי קידום.

33 ראו בג"ץ 5755/08 ארן נ' ממשלת ישראל, פס' 6 לפסק דינו של השופט לוי ופס' 2 לפסק דינו של השופט דנציגר (20.4.09).

34 בג"ץ 453/94 לעיל, בעמ' 534; בנובמבר 1994 פסק בית המשפט העליון בעתירת שדולת נשים, כי יש לבטל מינוי חדש של גבר לשמש חבר במועצת רשות הנמלים והרכבות ומינוי שני גברים לשמש דירקטורים מטעם המדינה בדירקטוריון חברת בתי הזיקוק לנפט בע"מ - בשל היעדר ייצוג הולם של נשים בגופים אלו.

35 ראו לעיל ה"ש 30.

36 החלטה מס' 548 מיום 28.4.85.

3. יוגדל שעור הנשים בכלל המינויים במועצות המנהלים של חברות ממשלתיות, מועצות ציבוריות וועדות אד הוק למיניהן.
4. בכל וועדת מכרזים או וועדה מקצועית ישתפו נשים, אלא אם כן נבצר הדבר מטעמים שיפורטו בכתב.
5. חברי הממשלה יישמו החלטה זו במסגרת משרדם ובמערכת של החברות הממשלתיות והרשויות האחרות שהם מופקדים עליהן.

(ו) הנחיות היועץ המשפטי לממשלה

היועץ המשפטי לממשלה פרסם בשנת 2003 שלוש הנחיות בנושא: הנחיה 1.1502³⁷ בנושא "מינוי והרכב ועדות ציבוריות מיעצות ודרכי פעולתן", המבהירה כי לפי חוק שיווי הזכויות, בהרכב ועדה ציבורית צריך להיות ייצוג הולם של נשים; הנחיה 1.1503³⁸, המדגישה את הצורך לנקוט פעולות להשגת השוויון ואת החובה לקיים העדפה מתקנת לשם השגתו; הנחיה 6.5000³⁹, שעניינה מינוי בעלי תפקידים בחברות הממשלתיות ובתאגידים סטטוטוריים, ובה נקבעה חובת הייצוג ההולם במינויים לתפקידים אלה.

(ז) העדפה מתקנת

רעיון ההעדפה המתקנת הוא תולדה של כישלוננו של השוויון הפורמלי⁴⁰ הלכה למעשה⁴¹, ולכן "יש לקבל ולזהיר בו כאמת מידה שוויונית, שהיא אחד מנגזריו ההכרחיים ואחת הערובות העיקריות להגשמתו של עקרון השוויון עצמו"⁴². מטרת ההעדפה המתקנת להפוך את השוויון הפורמלי לשוויון מהותי, דהיינו שוויון בתוצאה; כדי להשיגו יש להתחשב בנתוני פתיחה שונים (או בהבדלים אחרים) הקיימים בין בני אדם או קבוצות בני אדם, ואפשר שתיתן ההעדפה לבני אדם מסוימים או לקבוצות מסוימות. כלי זה נותן עדיפות לאוכלוסייה מסוימת במטרה לתקן פערים חברתיים וליצור איזון המשקף בצורה נכונה יותר את הרכבה של החברה. אולם השימוש בו זמני וייפסק עם השגת הייצוג ההולם.

החל באמצע שנות השישים של המאה העשרים העדפה מתקנת היא עיקרון חוקתי במדינות בעולם המערבי. בשנת 1975 התקבלה בקהילה האירופית דירקטיבה⁴³ המחייבת שוויון בין עובדים ועובדות בקבלה לעבודה, בקידום, בהכשרה מקצועית ובכל תנאי העבודה לרבות פיטורין. בשנת 1997 התקבלה דירקטיבה שהעבירה אל המעביד את נטל ההוכחה בתביעות על אפליה בשל מינו של המועמד, ולפיה על המעביד להוכיח כי בחירתו נעשתה מטעמים אובייקטיביים שאינם קשורים למינו של המועמד.

מדינות ב-OECD עיגנו את ההעדפה המתקנת בחוקים ששמו דגש על עקרון השוויון בתוצאה. השיטה שאומצה הייתה קביעת מכסות, ולפיה אחד התנאים לקידום או להעסקה יהיה השתייכות

- | | |
|----|--|
| 37 | מינואר 2003; עודכנה במאי 2006 ובינואר 2013. |
| 38 | מרץ 2003; עודכנה במאי 2006, מרץ 2009, יולי 2010 ובמרץ 2013. |
| 39 | מנובמבר 2003; עודכנה בפברואר 2006, במרץ 2009 ובמרץ 2013. |
| 40 | שוויון פורמלי - יחס שווה לשווים. |
| 41 | ענת מאור, "היעדים והאמצעים של מדיניות העדפה מתקנת", בתוך: ענת מאור (עורכת) העדפה מתקנת והבטחת ייצוג בישראל (2004), עמ' 16. |
| 42 | בג"ץ שדולת הנשים הראשון, עמ' 526. |
| 43 | הנחיה של האיחוד האירופי שכל מדינה החברה בו צריכה להתאים אליה את החקיקה שלה. |

המועמד לקבוצה המקופחת, או לקבוצת אוכלוסייה שיש להבטיח את ייצוגה ההוגן במשרות או בתפקידים שונים.

המחוקק הישראלי הכיר בהעדפה המתקנת כאמצעי להגשמת עקרון השוויון המגדרי. כך, בחוק שיווי הזכויות קבע המחוקק כי העדפה מתקנת מותרת, אינה אפליה אסורה ופגיעה בשוויון, שכן מטרתה "לתקן הפליה קודמת או קיימת של נשים" ולקדם את שוויון.

בית המשפט העליון פסק כי ראוי לקיים העדפה מתקנת כאשר נוצרת אפליה במינוי של עובדים כלהלן (השופט מצא): "רעיון 'ההעדפה המתקנת' (או: 'המקדמת', affirmative action) נגזר מעקרון השוויון, ועיקרו הוא בהעמדת אמצעי של מדיניות משפטית להגשמת השוויון כנורמה חברתית תוצאתית. לבו של עקרון השוויון (על פי התפיסה המסורתית) הוא ב'יחס שווה אל שווים' וביטוי הרגיל בחיי החברה הוא במתן הזדמנות שווה לכול. דא עקא, שמתן הזדמנות שווה עשוי להשיג תוצאה שוויונית רק כאשר האוכלוסיות המתמודדות עושות כן מעמדת מוצא שהיא פחות או יותר שווה; שכן רק בתנאים של שוויון התחלתי הינן בעלות סיכויים שווים להשיגה. לא כן הדבר באוכלוסייה המורכבת מקבוצות חזקות במיוחד ומקבוצות חלשות במיוחד. פער ניכר בשוויון היכולת, בין אם מקורו בחוקים מפלים שהיו תקפים בעבר ועברו מן העולם, ובין אם נהווה בעטיין של תפיסות עולם פסולות שנשתרשו בחברה, מגביר את סיכויי הקבוצות החזקות וגורע מסיכויי הקבוצות החלשות. ההעדפה המתקנת באה לאזן פער זה. היא מבוססת על התפיסה, כי בחברה שחלק ממרכיביה מצויים בעמדת מוצא נחותה, אין די במתן הזדמנות שווה לכול. מתן הזדמנות שווה, בנסיבות כאלו, יקיים רק נוסחה של שוויון פורמלי, אך לא יזמן לבני הקבוצות המקופחות סיכוי אמתי לקבלת חלקן במשאביה של החברה. קיומו לאורך זמן של שוויון פורמלי בלבד מעלה את החשש שבשל דרכו של עולם ומנהגי הבריות, תונצחנה תוצאותיה של ההפליה. תיקון עוולות העבר והשגת שוויון מעשי יכולים, לכן, להיעשות רק בהענקת יחס מועדף לבני הקבוצה החלשה"⁴⁴.

השופט קדמי הוסיף: "החובה המוטלת על השר אינה לתקן את 'העדר הייצוג ההולם' בכל דרך אפשרית ובפרק הזמן הקצר ביותר; אלא - לפעול בדרך סבירה להבטחת שוויון בבחירה בין שני המינים, תוך העדפת מועמדים 'שקולים' של בני המין שאינו מיוצג באורח הולם. והכול - במידת הסבירות ותוך הקפדה ששמירת השוויון לתיקון המצב לא תבוא על חשבון מידת ההתאמה של המועמד לדרישות המיוחדות של התפקיד"⁴⁵.

משרד מבקר המדינה עסק באי-מימוש כלי ההעדפה המתקנת בין היתר בדוח בנושא ועדות איתור בשירות המדינה⁴⁶. בדוח זה צוינו ארבע ועדות שהמליצו על כמה מועמדים בעלי כישורים דומים, ואף שהיו נשים במועמדים המומלצים, הוועדות לא העדיפו אותן ולא המליצו רק עליהן כנדרש בחוק שיווי הזכויות; כן הוזכר הנושא בדוח על האקדמיה הלאומית למדעים⁴⁷.

44 בג"ץ שדולת הנשים הראשון, 517-516.

45 שם, פס' ג' (2) בעמ' 538.

46 מבקר המדינה, דוח שנתי 61ב (2011), עמ' 33, 61-62.

47 מבקר המדינה, דוח שנתי 55ב (2005), עמ' 984-985.

2. ייצוג נשים בתפקידים בכירים בשירות המדינה

(א) החובה החוקית להעדפה מתקנת

החובה לייצוג הולם של נשים בתפקידים בכירים במשרדי הממשלה קבועה בסעיף 6ג לחוק שיווי הזכויות:

"(א) בגוף ציבורי ובעודות המכרזים והמינויים של גוף ציבורי, יינתן ביטוי הולם בנסיבות העניין, לייצוגן של נשים בסוגי המשרות ובדירוגים השונים בקרב העובדים, ההנהלה, הדירקטוריון והמועצה, ובלבד שאם לצורך ביצוע הוראה זו נדרשת העדפת אשה, תינתן העדפה כאמור אם המועמדים בני שני המינים הם בעלי כישורים דומים".

בהגדרת "גוף ציבורי" בחוק שיווי הזכויות נכלל בין היתר "משרד ממשלתי, לרבות יחידותיו ויחידות הסמך שלו".

בעקבות פסיקת בג"ץ שקבעה כי על השרים מוטלת החובה לפעול ליישום הייצוג ההולם⁴⁸, נחקק בספטמבר 1995 תיקון מס' 7 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 [להלן - חוק שירות המדינה (מינויים)], ולפיו (סעיף 15א) על הממשלה להבטיח ייצוג הולם לנשים בכל הדרגות והמקצועות, בכל משרד ובכל יחידת סמך, ועל נש"ם לפעול באמצעים שונים להשגת היעד, בכללם העדפה מתקנת⁴⁹:

"(א) בקרב העובדים בשירות המדינה יינתן ביטוי הולם, בנסיבות העניין, לייצוגם של בני שני המינים (להלן - ייצוג הולם).

(ב) ראה נציב שירות המדינה כי בקרב העובדים במשרד או ביחידה במשרד, או בסוג משרות, אין ייצוג הולם כאמור, יפעל לקידום הייצוג ההולם, ככל שניתן בנסיבות העניין.

(ג) פעולות הנציב יכול שיעשו בתוכנית אשר תכלול הוראות בדבר העדפה במכרז למשרה, או לקבוצת משרות, או לדרגה או לקבוצת דרגות שיפורטו בתוכנית ולתקופה שתיקבע בה; התוכנית טעונה אישור ועדת השירות; בסעיף קטן זה, העדפה - מתן עדיפות במכרז לבן המין שאינו מיוצג באופן הולם, מקום שמועמדים בני שני המינים הינם בעלי כישורים דומים.

(ד) נציב שירות המדינה יביא את עקרונות התוכנית כאמור בסעיף קטן (ג) לידיעת ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת; העקרונות אינם טעונים פרסום ברשומות".

בשנת 2000 תוקן והורחב סעיף 15א לחוק שירות המדינה (תיקון מס' 11). במסגרת תיקון החוק הוטלה על הממשלה חובה מפורשת לפעול לקידום הייצוג ההולם לפי יעדים שתקבע; החובה לפעול לקידום הייצוג ההולם הוטלה על כל אחד ממשרדי הממשלה ויחידות הסמך; עוגנה סמכות הממשלה לייעד משרות לקבוצות הזכאיות לייצוג הולם במטרה לעודד את חבריהן להגיש את מועמדותם, ונציב שירות המדינה הוסמך לקבוע הוראות לביצוע סעיף זה לרבות הוראות בעניין הערכת כישורי המועמדים הזכאים לייצוג הולם.

48 בג"ץ שדולת הנשים הראשון.

49 נוסחו של סעיף זה תוקן והוא כולל כיום העדפה מתקנת של אוכלוסיות נוספות הסובלות מתת-ייצוג.

הביקורת העלתה כי מאז נקבעה בחוק לראשונה חובת הייצוג ההולם בקרב משרדי הממשלה, לפני כ-17 שנה, ועד למועד סיום הביקורת, לא פעלו ממשלות ישראל לדורותיהן ליישום הוראותיו: הן לא גיבשו מדיניות לאומית ברורה ומוצהרת בנושא, לא קבעו יעדים לייצוג הולם של שני המינים בשירות המדינה, בכלל הדרגות והמקצועות, בכל משרד ובכל יחידת סמך; הן לא קבעו דרכים לעודד השגת ייצוג הולם ולא קבעו מנגנונים לאכיפת דרישות החוק. אף שבסמכות ראש הממשלה להתקין תקנות לחוק שירות המדינה (מינויים) הדבר לא נעשה. כל אלה נותרו בגדר הצהרה גרדא שלא הולידה פתרון אפקטיבי לבעיה.

(ב) תמונת מצב

בסוף שנת 2011 הועסקו בשירות המדינה - משרדי ממשלה ויחידות סמך ממשלתיות - 58,628 עובדים, 64% מהם נשים.⁵⁰ בביקורת נבדק שיעור הייצוג של נשים בתפקידים בכירים בשירות המדינה, באמצעות שאלונים שנשלחו ל-13 משרדים (להלן - שאלוני הביקורת)⁵¹; להלן תמונת המצב שעלתה:

(1) מינוי מנהלים כלליים במשרדי ממשלה

חוק שירות המדינה (מינויים) קובע כי הממשלה תמנה לכל משרד ממשלתי מנכ"ל על פי הצעת השר הממונה על אותו משרד, לאחר שוועדת מינויים בראשות נציב שירות המדינה אישרה את המועמד⁵². על מינוי מנכ"ל לא חלה חובת המכרז החלה על מינוי עובדי מדינה, ואין חובה לזמן ועדת איתור לצורך בחירתו.

הביקורת העלתה כי באיוש משרה זו היה לאורך כל השנים תת-ייצוג בולט של נשים. במועד סיום הביקורת, דצמבר 2012, בקרב 27 המנכ"לים של משרדי הממשלה היו רק ארבע נשים.⁵³ באוקטובר 2013 בקרב 30 המנכ"לים של משרדי ממשלה היו שש נשים בלבד.⁵⁴

בלוח 1 שלהלן נתונים על איוש תפקיד המנכ"ל⁵⁵ בשנים 2007-2011 ב-13 משרדי הממשלה שאליהם נשלחו שאלוני הביקורת:

- | | |
|----|---|
| 50 | על פי נש"ם, האגף לקידום נשים ושילובן - דוח פעילות לשנת 2010 (אוקטובר 2011), עמ' 20-19. נתון זה אינו כולל את עובדי מערכת הביטחון. |
| 51 | משרד ראש הממשלה, משרד האוצר, משרד הבריאות, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, משרד הביטחון, משרד הבינוי והשיכון, המשרד לשירותי דת, משרד התיירות, משרד התחבורה התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים, משרד התקשורת, משרד המשפטים, משרד הפנים ומשרד הכלכלה. |
| 52 | סעיף 11.963 לתקשי"ר קובע כי ראש הממשלה ימנה את נציב שירות המדינה ושמונה אנשי ציבור, ומהם תורכב לפי הצורך ועדה של שלושה חברים בראשות הנציב, והיא תחווה את דעתה על מועמדים למשרת מנכ"ל. |
| 53 | במשרדי החינוך; התרבות והספורט; הגנת הסביבה; פיתוח הנגב והגליל. |
| 54 | במשרדי האוצר; החינוך; התרבות והספורט; התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים; המדע, הטכנולוגיה והחלל; פיתוח הנגב והגליל. |
| 55 | לרבות ממלאי מקום. |

לוח 1
מנכ"לים במשרדי ממשלה בשנים 2011-2007

נשים	גברים	המשרד
0	3	משרד הביטחון
0	2	המשרד לשירותי דת
0	2	משרד התיירות
0	2	משרד התקשורת
1	1	משרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות)
0	2	משרד האוצר ¹
0	5	משרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה) ²
0	2	משרד המשפטים
0	3	משרד ראש הממשלה ³
0	2	משרד הכלכלה ⁴
0	3	משרד הבריאות
0	3	משרד הבינוי והשיכון
0	3	משרד הפנים
1	33	סה"כ

1. במשרד האוצר קיימים עוד ארבעה תפקידים המקבילים לתפקיד המנכ"ל: החשב הכללי, הממונה על שוק ההון, הממונה על אגף תקציבים והממונה על הכנסות המדינה. בשנים 2011-2007 כיהנו בתפקידים אלה שבעה גברים ושתי נשים.
2. במשרד זה קיים תפקיד נוסף המקביל לתפקיד מנכ"ל - מנהל השירות המטאורולוגי. בתפקיד זה מכהנת אישה.
3. במשרד ראש הממשלה קיימים כמה תפקידים המקבילים לתפקיד המנכ"ל: ראש מינהלת תנופה, ראש מטה ההסברה הלאומי ויועץ ראש הממשלה לתקשורת וראש המועצה הלאומית לכלכלה. בשנים 2011-2007 כיהנו בתפקידים אלה תשעה גברים ואישה אחת. נוסף על כך קיים תפקיד מנהלת הרשות למעמד האיש - שחוק הרשות לקידום מעמד האשה, התשנ"ח-1998, קובע כי תמלא אישה (ראו להלן בפרק על הרשות לקידום מעמד האשה).
4. במשרד זה קיימים שני תפקידים נוספים המקבילים לתפקיד מנכ"ל - המדען הראשי ומנהל הרשות לשיתוף פעולה תעשייתי. בשנים 2011-2007 כיהנו בתפקידים אלה שני גברים ואישה אחת.

הנתונים שבלוח 1 מדגימים את האמור לעיל - קיומה של הגמוניה כמעט מוחלטת של גברים בצמרת שירות המדינה. יצוין שבמועד הבדיקה לא כיהנה שום אישה בתפקיד זה במשרדים אלה.

מינוי מנכ"ל למשרד ממשלתי כפוף לנורמות הכלליות המחייבות במשפט הציבורי ובכללן שוויון ושוויון בין המינים; בעלי הסמכות למנות ולבחור - הממשלה, השרים העומדים בראש המשרדים, נציב שירות המדינה וועדת המינויים שהוא עומד בראשה - חייבים אפוא לפעול לפיהם.

באי-מינוי נשים לכהן בתפקידי מנכ"לים של משרדי ממשלה טמון מסר ולפיו נשים אינן יכולות או ראויות לעמוד בראש משרד ממשלתי. מסר שגוי זה עלול לחלחל למשרד ולהנהלתו ולגרום, בין היתר, לאי-מינוי של נשים לתפקידים בכירים אחרים.

היכולת לשנות את תמונת המצב בתחום זה היא בידי השרים עצמם. על שר המצייע מועמדים לתפקיד מנכ"ל מוטלת חובה פוזיטיבית, כפי שהדגיש גם בית המשפט העליון⁵⁶ - אין די בשב ואל תעשה: עליו לחפש בשקידה ובאופן יזום אחר מועמדות בעלות כישורים המתאימות לתפקיד כדי להביא לייצוג הולם של נשים.

יצוין כי מרבית השרים שהתבקשו להגיב על ממצאי דוח הביקורת⁵⁷ לא התייחסו לעניין המינוי לתפקיד מנכ"ל המשרד. בתשובת מנכ"ל משרד ראש הממשלה למשרד מבקר המדינה מיוני 2013 (להלן - תשובת משרד ראש הממשלה) הוא ציין, כי מנכ"ל הוא איש אמון מובהק של השר הממנה, הוא נדרש להיות בעל כישורים רלוונטיים לעבודת המשרד. מדובר במשרה אחת ויחידה אשר לגבי איושה מסור לשר שיקול דעת רחב ביותר. שר הכלכלה ח"כ נפתלי בנט ציין בתשובתו מאוגוסט 2013 כי "במסגרת איתור מועמד לתפקיד זה [מנכ"ל] לא היו מועמדות כלשהן מולן היה נדרש לאזן על בסיס עקרון הייצוג ההולם". הוא הוסיף כי "מדובר במינוי למשרת אמון אישית, ובמהלך הליך המינוי נבחנו שיקולים בהם למשרד יש צורך מקצועי גרדא". עוד בנוגע לתשובות השרים ראו להלן, בפרק על עמדות השרים ומבוקרים אחרים.

לדעת משרד מבקר המדינה אין בתשובתו של מנכ"ל משרד ראש הממשלה כדי להסביר את נפקדותן המוחלטת כמעט של נשים מתפקיד זה. שיקול הדעת הרחב שיש לשרים במינוי מנכ"לים אינו פוטר אותם מחובת הייצוג ההולם גם במינוי לתפקיד זה. ההפך הוא הנכון - דווקא בגלל שיקול הדעת הרחב המסור לשרים במינוי המנכ"ל, בכוחם של חברי הממשלה להביא לשינוי המתבקש ועליהם לשמש מודל לחיקוי. מינוי של אישה למנכ"לית משרד הוא מסר משמעותי שלפיו נשים ראויות ויכולות למלא בהצלחה תפקידים בכירים במשק ובחברה.

בתשובת נש"ם למשרד מבקר המדינה מאפריל 2013 (להלן - תשובת נש"ם) צוין כי נציב שירות המדינה "פעל להגברת המודעות אצל שרים בנושא. לראשונה השנה נקבע נוהל כתוב ומסודר לעבודת ועדת המינויים. סעיף 2.2 לנוהל מצייין מפורשות את סוגיית הייצוג ההולם. ביום כינונה של הממשלה הנוכחית נשלח נוהל זה לשרים על ידי נציב שירות המדינה". וכך נכתב בנוהל: "על הפעלת שיקול דעתו של השר חל, בין היתר, הקבוע בסעיף 15א(א) לחוק המינויים בכל הקשור לחובת הייצוג ההולם".

משרד מבקר המדינה מעיר לנש"ם כי אמנם יש לראות בחיוב את העובדה שבמהלך הביקורת היא פרסמה נוהל חדש בעניין עבודת ועדת המינויים, ובו ציינה את דרישת החוק שהשר ישקול בעת המינוי את חובת הייצוג ההולם, ואולם מאחר שנש"ם אינה מוסמכת לאכוף על השרים את מילויה של חובה זו, אין בנוהל החדש כדי להביא לשינוי של ממש. על נש"ם לעקוב באופן פעיל אחר הליכי המינויים ולהתערב מבעוד מועד כאשר בוועדה מתגבשת המלצה שאינה עולה בקנה אחד עם חובת הייצוג ההולם. נוסף על כך, על נש"ם לעדכן באופן שוטף את הממשלה ואת הציבור בדבר נתוני ההתפלגות המגדרית של נושאי תפקידי מנכ"ל של משרדי הממשלה, עד להשגת ייצוג הולם.

56 בג"ץ שדולת הנשים הראשון.

57 ראש הממשלה, שר האוצר, שר הביטחון, שר הבינוי והשיכון, השר להגנת הסביבה, שר החינוך, שר החקלאות ופיתוח הכפר, שר הכלכלה, שר המדע, הטכנולוגיה והחלל, שר הפנים, שר הרווחה והשירותים החברתיים, שר התקשורת, השר לשירותי דת, שרת המשפטים, שר התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים, שרת הבריאות, שר האנרגיה והמים ושרת התרבות והספורט.

(2) הרכב הנהלות משרדי הממשלה

בלוח 2 שלהלן נתונים בדבר ההרכב המגדרי של הנהלות משרדי הממשלה שאליהם נשלחו שאלוני הביקורת. הנתונים מצביעים על היעדר ייצוג הולם של נשים בהנהלות משרדי הממשלה. שיעורן בקרב ההנהלות נופל תמיד משיעורן בקרב עובדי המשרד, ובחלק גדול מהמקרים הוא נופל ממנו במידה ניכרת ביותר. במיוחד יודגש מספרן הקטן של נשים בהנהלות של משרד הביטחון, משרד האוצר והמשרד לשירותי דת - אישה אחת בלבד בכל אחת מהן וכן במשרד התקשורת - שלוש נשים ובמשרד ראש הממשלה - ארבע נשים בלבד (אחת מהן היא מנהלת הרשות לקידום מעמד האישה - תפקיד שממילא על פי חוק הרשות לקידום מעמד האישה, התשנ"ח-1998 יאוּש על ידי אישה); להלן הנתונים:

לוח 2

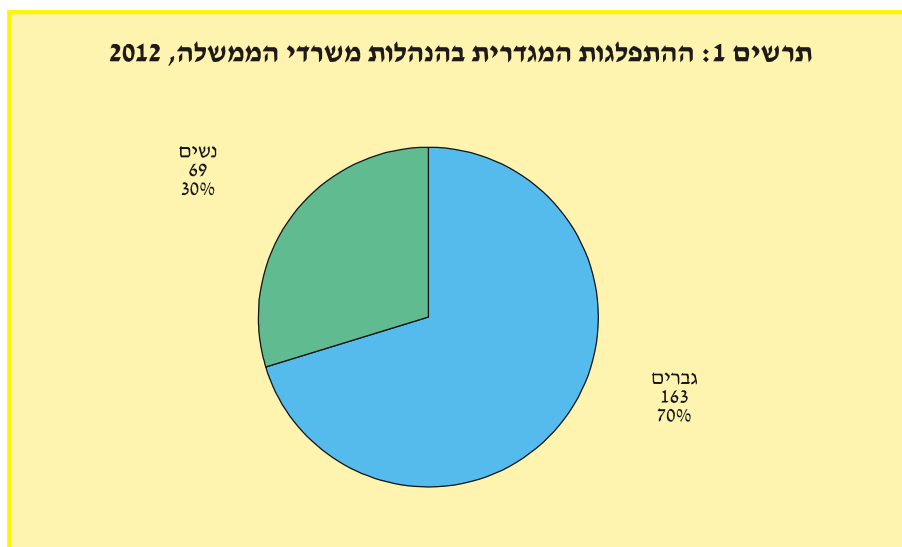
הנהלות משרדי הממשלה (2012)

מספר העובדים במשרד				מספר חברי ההנהלה			המשרד
נשים	גברים	סה"כ	נשים	גברים	סה"כ		
1,052 (53%)	919	1,971	1 (4%)	22	23	משרד הביטחון	
36 (49%)	38	74	1 (11%)	8	9	המשרד לשירותי דת	
125 (64%)	71	196	4 (33%)	8	12	משרד התיירות	
80 (51%)	75	155	3 (20%)	12	15	משרד התקשורת	
319 (42%)	445	764	6 (26%)	17	23	משרד החקלאות	
571 (52%)	520	1,091	1 (14%)	6	7	משרד האוצר	
468 (50%)	473	941	5 (31%)	11	16	משרד התחבורה	
2,242 (68%)	1076	3,318	4 (40%)	6	10	משרד המשפטים	
612 (48%)	659	1,271	4* (19%)	17	21	משרד ראש הממשלה	
739 (56%)	582	1,321	12 (39%)	19	31	משרד הכלכלה	
2,781 (84%)	547	3,328	8 (40%)	12	20	משרד הבריאות**	
414 (64%)	231	645	12 (50%)	12	24	משרד הבינוי והשיכון	
387 (57%)	286	673	8 (38%)	13	21	משרד הפנים	

* במספר הזה נכלל כאמור התפקיד של ראש הרשות לקידום מעמד האישה - שעל פי חוק הוא ייעודי לנשים.

** במשרד הבריאות קיימת גם הנהלה מורחבת המונה 46 חברים, בהם 25 גברים ו-21 נשים (46%).

להלן תרשים המתאר את ההתפלגות המגדרית של כלל חברי הנהלות המשרדים:



ייצוגן של נשים בקרב המנכ"לים והנהלות של משרדי הממשלה נופל בשיעור ניכר מזה של הגברים ומשיעורן בכלל העובדים באותם משרדים; משמעות הדבר היא ששדרת הניהול הבכירה מושתתת על גברים. הדבר משקף את אי-השוויון הקיים בפועל בין המינים.

(3) ייצוג נשים בתפקידי ניהול בכירים במשרדים

בלוח 3 שלהלן מפורטים נתונים על ההתפלגות המגדרית של בעלי התפקידים במשרדים בשנת 2012, כפי שעלו משאלוני הביקורת. מדובר בשלושה דרגי ניהול: הדרג השני - מי שכפופים ישירות למנכ"ל המשרד (לדוגמה - משנים למנכ"ל וסמנכ"לים), הדרג השלישי והדרג הרביעי (מי שכפופים לדרג השני או לדרג השלישי בהתאמה), שהם דרגי הניהול הזוטרים:

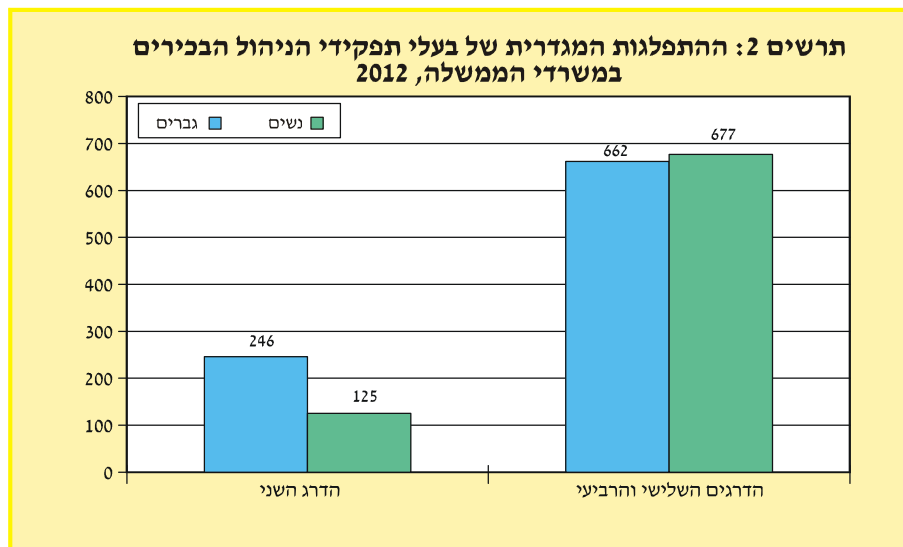
לוח 3

בעלי תפקידי ניהול בדרג השני ובדרגים השלישי והרביעי (2012)

המשרד	כלל העובדים במשרד			העובדים בדרג השני			העובדים בדרגים השלישי והרביעי		
	סה"כ	גברים	נשים	סה"כ	גברים	נשים	סה"כ	גברים	נשים
משרד הביטחון	1,971	919	1,052 (53%)	15	15	0 (0%)	78	61	17 (22%)
המשרד לשירותי דת	74	38	36 (49%)	4	4	0 (0%)	14	9	5 (36%)
משרד התיירות	196	71	125 (64%)	7	6	1 (14%)	54	25	29 (54%)
משרד התקשורת	155	75	80 (51%)	7	6	1 (14%)	44	30	14 (32%)
משרד החקלאות	764	445	319 (42%)	26	20	6 (23%)	37	30	7 (19%)
משרד האוצר	1,091	520	571 (52%)	95	70	25 (26%)	92	45	47 (51%)
משרד התחבורה	941	473	468 (50%)	7	5	2 (29%)	45	35	10 (22%)
משרד המשפטים	3,318	1,076	2,242 (68%)	19	13	6 (32%)	203	73	130 (64%)
משרד ראש הממשלה	1,271	659	612 (48%)	36	24	12 (33%)	35	18	17 (49%)
משרד הכלכלה	1,321	582	739 (56%)	44	25	19 (43%)	331	179	152 (46%)
משרד הבריאות	3,328	547	2,781 (84%)	70	38	32 (46%)	339	120	219 (65%)
משרד הבינוי והשיכון	645	231	414 (64%)	19	10	9 (47%)	28	19	9 (32%)
משרד הפנים	673	286	387 (57%)	22	10	12 (55%)	*39	18	21 (54%)
סה"כ	15,748	5,922	9,826 (62%)	371	246	125 (34%)	1,339	662	677 (51%)

* הנתון מתייחס לדרג השלישי בלבד.

להלן תרשים המתאר את ההתפלגות המגדרית של בעלי תפקידי הניהול הבכירים במשרדי הממשלה שנגדמו בביקורת:



אי-השוויון בין גברים לנשים, המתבטא בתפקידי מנכ"ל ובהנהלות המשרדים, בא לידי ביטוי גם בדרגי הניהול הבכירים במשרדי הממשלה: מלוח 3 שלעיל עולה כי גם בקרב הדרג השני ייצוג הנשים הוא נמוך באופן ממשי מזה של הגברים והשיעור הממוצע הוא 34%. בקרב הדרגים השלישי והרביעי, שהם דרגי הניהול הזוטרים הן אמנם מהוות מחצית, אולם חלקן קטן משיעורן בקרב כלל עובדי המשרד (למעט במשרד האוצר). נתונים אלו ממחישים את "תקרת הזכוכית" המונעת מינוי נשים לתפקידי הניהול הבכירים - נוכחותן בקרב דרג הניהול הזוטרים אינה באה לידי ביטוי בדרג הניהול הבכיר. יודגשו הנתונים החריגים במשרד הביטחון ובמשרד לשירותי דת: במשרדים אלה אף שהנשים מהוות כמחצית מעובדי המשרדים אלה, אין בהם ולו אישה אחת בדרג השני של התפקידים הבכירים, ובדרגי הניהול השלישי והרביעי שיעור הנשים הוא 36% ו-22% בהתאמה.

(4) התפתחות הייצוג של נשים בדרגי ניהול בשנים 2008-2011

לצורך הצגת הנתונים על ההתפלגות המגדרית בדרגי הניהול חילקה נש"ם את הדרגים לשלושה: דרג א'⁵⁸, דרג ב'⁵⁹ ודרג ג'⁶⁰.

- 58 תפקידי מנכ"לים ותפקידים מקבילים להם, משנים למנכ"לים וכן מנהלי בתי חולים כלליים שיש בהם יותר מ-600 מיטות.
- 59 תפקידים המקבילים לסמנכ"לים, למנהלי אגפים בכירים ולמנהלי בתי חולים בינוניים וקטנים שיש בהם פחות מ-600 מיטות.
- 60 תפקידים המקבילים למנהלי אגפים, מנהלי תחום בכירים ומנהלים אדמיניסטרטיביים בבתי חולים.

להלן בלוחות 4 ו-5 נתונים המציגים את ההתפתחות של החלוקה המגדרית של נושאי המשרות בשלושת דרגי הניהול בשנים 2008-2011 בשירות המדינה, על פי דוח הפעילות⁶¹ של נשים; לוח 4 מביא נתונים הכוללים את הדירוג המשפטי ולוח 5 מביא נתונים ללא הדירוג המשפטי:

לוח 4

דרגי ניהול בכירים בשנים 2008-2011 (כולל הדירוג המשפטי)⁶²

דרג הניהול הבכיר	המגדר	2008	2009	2010	2011	השינוי מ-2008 עד 2011
דרג א'	נשים	65 (34%)	66 (34%)	66 (32%)	69 (32%)	4
	גברים	129 (66%)	131 (66%)	138 (68%)	148 (68%)	19
	סה"כ	194	197	204	217	23
דרג ב'	נשים	261 (36%)	278 (36%)	295 (37%)	291 (36%)	30
	גברים	457 (64%)	496 (64%)	506 (63%)	513 (64%)	56
	סה"כ	718	774	801	804	86
דרג ג'	נשים	414 (39%)	481 (41%)	518 (43%)	576 (44%)	162
	גברים	642 (61%)	686 (59%)	700 (57%)	743 (56%)	101
	סה"כ	1,056	1,167	1,218	1,319	263

לוח 5

דרגי ניהול בכירים בשנים 2008-2011 (ללא הדירוג המשפטי)

דרג הניהול הבכיר	המגדר	2008	2009	2010	2011	השינוי מ-2008 עד 2011
דרג א'	נשים	9 (11%)	7 (9%)	8 (10%)	12 (13%)	3
	גברים	75 (89%)	75 (91%)	76 (90%)	83 (87%)	8
	סה"כ	84	82	84	95	11
דרג ב'	נשים	134 (26%)	137 (25%)	151 (26%)	164 (28%)	30
	גברים	382 (74%)	417 (75%)	422 (74%)	431 (72%)	49
	סה"כ	516	554	573	595	79
דרג ג'	נשים	284 (32%)	333 (35%)	351 (36%)	398 (37%)	114
	גברים	590 (68%)	621 (65%)	629 (64%)	672 (63%)	82
	סה"כ	874	954	980	1,070	196

61 דוח הפעילות לשנת 2011 שהתפרסם בדצמבר 2012.

62 שיעור הנשים הממלאות תפקידים בכירים בקרב המדורגות בדירוג המשפטי הוא גבוה יחסית לכלל השירות הציבורי.

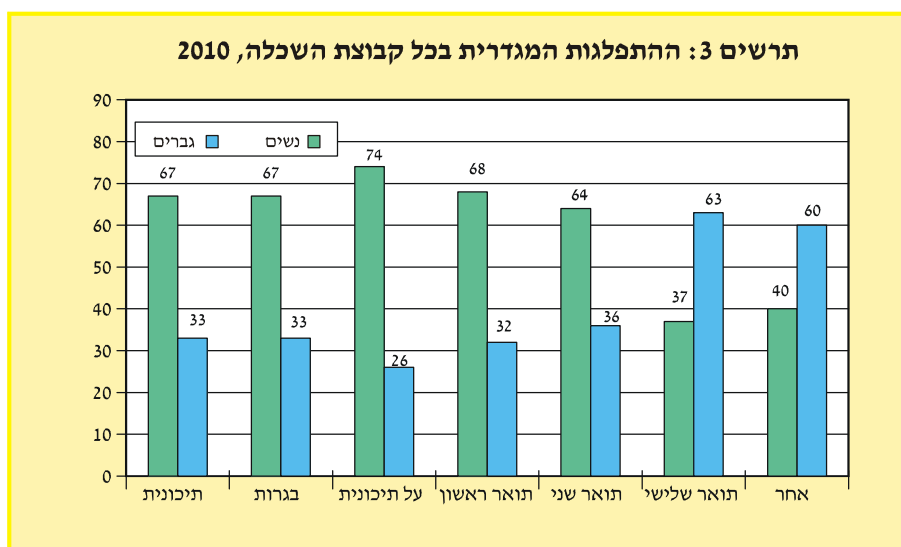
מהנתונים שבלוחות 4 ו-5 עולה, כי בשנים 2008 עד 2011 כמעט לא חל שינוי בשיעור הנשים בכל אחד מדרגי הניהול הבכירים, וכי קיים תת-ייצוג של נשים בדרגים אלה יחסית לשיעורן בקרב כלל עובדי שירות המדינה, העומד על 64% (בדירוג המשפטנים -70%)⁶³. יתרה מכך, גם מנתונים אלו עולה כי קיים יחס הפוך בין שיעור הנשים לבין בכירות הדרג הניהולי - ככל שהדרג בכיר יותר, שיעור הנשים בו קטן יותר.

עוד עולה מלוחות 4 ו-5 כי ללא הדירוג המשפטי יורד במידה ניכרת שיעור הנשים בכל אחד מהדרגים. כך למשל, שיעור הנשים בכלל השירות הציבורי בדרג א', הבכיר ביותר, היה בתקופה האמורה 32%-34%, ובניכוי הדרוג המשפטי השיעור הוא 11%-13% בלבד; בדרג השני השיעור יורד מ-36% ל-26%-28%; ובדרג השלישי משיעור של 39%-44% ל-37%.

עוד עולה מהלוחות כי חלקן היחסי של הנשים שהתווספו בשנים 2008-2011 לדרגים הגבוהים של הניהול - דרג א' ודרג ב' - קטן במידה ניכרת מחלקם של הגברים. עובדה זו משקפת גם היא את קיומה של "תקרת הזכוכית" האמורה לעיל.

(5) נתוני השכלה השוואתיים על פי מגדר

בתרשים שלהלן⁶⁴ מוצגים נתוני ההשכלה של נשים לעומת הגברים בשירות המדינה:



63 האגף לקידום נשים ושילובן, דוח פעילות לשנת 2011, דצמבר 2012.
64 נש"ם, האגף לקידום נשים ושילובן, דוח פעילות לשנת 2010, אוקטובר 2011.

מהנתונים שבתרשים 3 עולה כי הנשים עולות על הגברים בשיעור ניכר בכל אחת מקבוצות ההשכלה, למעט בקרב בעלי תואר שלישי ו"אחר" (הכולל בעיקר טכנאים והנדסאים); לפיכך ככלל ניתן לומר שנתוני ההשכלה של נשים אינם חסם מפני שילובן בדרגי הניהול הבכיר.

(6) ייצוג נשים בתפקידים בכירים בבתי חולים ממשלתיים כלליים

בבתי החולים⁶⁵ הממשלתיים כלליים⁶⁶ הועסקו במועד הביקורת 3,128 רופאים, בהם 1,617 רופאים ו-1,511 רופאות⁶⁷ (52% ו-48% בהתאמה).

א. מנהלים וסגני מנהלים בבתי חולים : להלן נתונים על איוש משרות מנהלים וסגני מנהלים בבתי חולים ממשלתיים כלליים וכן ממשלתיים-עירוניים ב-2012⁶⁸ :

לוח 6

מנהלים וסגנים בבתי חולים ממשלתיים כלליים וממשלתיים-עירוניים (2012)

מנהל בית החולים	סגנים ¹		מנהל בית החולים	סגנים ¹
	גבר	אישה		
מרכז רפואי רמב"ם ²	1	0	3	1
רמב"ם - "מאיר - בית החולים לילדים"	1	0		
בית חולים לגליל המערבי, נהריה	1	0	1	0
המרכז הרפואי ברזילי	1	0	3	0
מרכז רפואי אסף הרופא	1	0	1	1
המרכז הרפואי זיו	1	0	1	1
מרכז רפואי ע"ש ברוך פדה, פוריה	1	0	1	0
המרכז הרפואי בני ציון ³	1	0	2	0
המרכז הרפואי הלל יפה	1	0	2	0
המרכז הרפואי וולפסון	1	0	0	1
המרכז הרפואי ת"א ע"ש סוראסקי (איכילוב) ⁴	1	0		
ביה"ח כללי - איכילוב	1	0	1	0
המרכז הרפואי המשולב ע"ש חיים שיבא ⁵	1	0	1	0
1. בית החולים השיקומי - שיבא	1	0		
2. המרכז הרפואי המשולב ע"ש חיים שיבא - בית החולים הכללי	1	0	0	1
סה"כ	15	0	16	5

1. המשתייכים לסגל הרפואי.

65 מרכזים רפואיים ובתי חולים מכונים בדרך זו יחד "בתי חולים".

66 המרכז הרפואי אסף הרופא, המרכז הרפואי הלל יפה, המרכז הרפואי זיו, בית החולים לגליל המערבי, נהריה, המרכז הרפואי ע"ש אדית וולפסון, המרכז הרפואי ע"ש ברוך פדה, פוריה, מרכז רפואי רמב"ם, המרכז הרפואי ע"ש ברזילי והמרכז הרפואי המשולב ע"ש חיים שיבא.

67 לפי נתוני משרד הבריאות לדצמבר 2012.

68 על פי נתונים שמסרו בתי החולים למשרד מבקר המדינה.

2. מרכז רפואי המאגד בתוכו גם את "מאייר - בית החולים לילדים".
3. מרכז רפואי ממשלתי-עירוני.
4. מרכז רפואי ממשלתי-עירוני, הכולל את בית החולים הכללי איכילוב.
5. המרכז הרפואי מאגד בתוכו שני בתי חולים: בית החולים השיקומי - שיבא ובית החולים הכללי - שיבא.

הנתונים בלוח 6 מצביעים על נפקדותן המוחלטת של נשים מתפקיד מנהל בית חולים בבתי החולים שנסקרו בביקורת, ועל נוכחותן הדלה גם בקרב סגני המנהלים - מבין 21 סגנים רק חמש הן נשים (24%).

ב. הנהלות בתי החולים: הביקורת העלתה כי גם בהנהלות בתי החולים קיים רוב גברי, וכי נשים המשולבות בהנהלות אינן נמנות בדרך כלל עם סגל הרופאים אלא בעלות תפקידים בצוותים הסיעודיים או תפקידי מינהלה; כך למשל:

בהנהלת המרכז הרפואי ברזילי מכהנים גברים בלבד: בהנהלה הרפואית ארבעה גברים ובהנהלה האדמיניסטרטיבית שלושה גברים;

בהנהלת המרכז הרפואי בני ציון שישה חברים: חמישה גברים ואישה אחת (מנהלת הסיעוד);

בהנהלת מרכז רפואי ע"ש ברוך פדה, פוריה ארבעה חברים: שלושה גברים ואישה אחת (מנהלת הסיעוד);

בהנהלת המרכז הרפואי הלל יפה חמישה חברים: ארבעה גברים ואישה אחת (האחות הראשית);

בהנהלת המרכז הרפואי המשולב ע"ש חיים שיבא (להלן - המרכז הרפואי שיבא) 16 חברים: 10 גברים ושש נשים (38%);

בהנהלת המרכז הרפואי ת"א ע"ש סוראסקי (להלן - המרכז הרפואי איכילוב) 15 חברים: תשעה גברים ושש נשים (40%).

ג. תפקידי ניהול רפואי בכיר: תת-ייצוג בולט של נשים בבתי החולים קיים גם בקרב בעלי תפקידים בכירים המנהלים מערכים ותחומים, חטיבות ומחלקות (להלן - סגל הניהול הרפואי הבכיר); להלן הנתונים שהועלו בנוגע לחמישה בתי חולים ממשלתיים כלליים ולבית חולים ממשלתי-עירוני אחד⁶⁹ שאליהם נשלחו שאלוני הביקורת:

69 המרכז הרפואי שיבא, המרכז הרפואי איכילוב, המרכז הרפואי וולפסון, המרכז הרפואי רמב"ם, המרכז הרפואי אסף הרופא והמרכז הרפואי זיו.

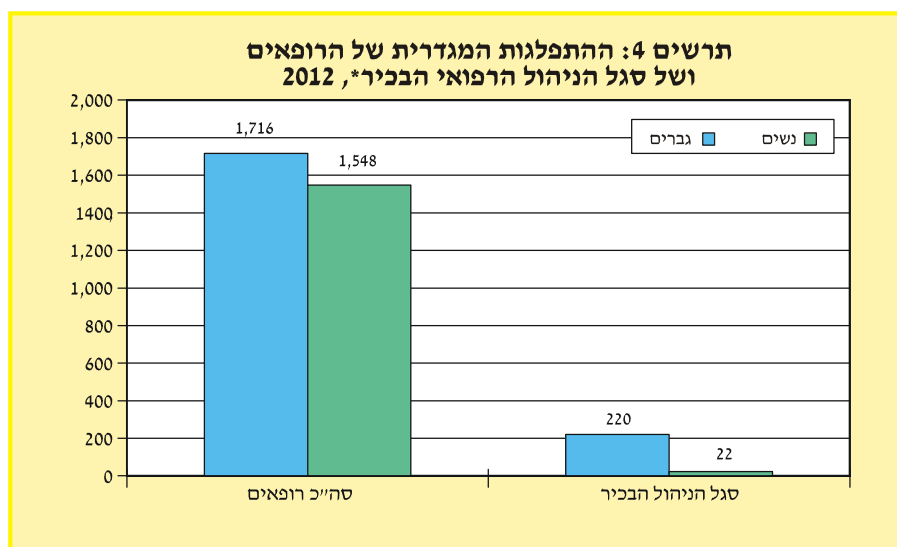
לוח 7

בעלי תפקידים בסגל הניהול הרפואי הבכיר בבתי חולים (2012)

בית החולים	סה"כ הרופאים ¹		סגל הניהול הרפואי הבכיר ²	
	גברים	נשים	גברים	נשים
המרכז הרפואי זיו	124	109	13	2
המרכז הרפואי אסף הרופא ³	210	257	24	1
מרכז רפואי רמב"ם ⁴	282	289	32	4
המרכז הרפואי איכילוב ⁵	627	313	35	5
המרכז הרפואי שיבא ⁶	310	400	50	7
המרכז הרפואי וולפסון	163	180	66	3
סה"כ	1,716	1,548	220	22

1. מספר הרופאים בבתי החולים לפי נתוני משרד הבריאות לדצמבר 2012, למעט המרכז הרפואי איכילוב, שהנתונים בעניינם הם על פי תשובתו למשרד מבקר המדינה.
2. לפי תשובות הנהלות בתי החולים.
3. על פי נתוני בית החולים, ביולי 2012 מספר הרופאים היה 279 ומספרן של הרופאות 138.
4. נתוני הניהול הרפואי הבכיר, על פי תשובת בית החולים מאוקטובר 2013.
5. נתוני הניהול הרפואי הבכיר, על פי תשובת בית החולים מאוגוסט 2013.
6. על פי נתוני בית החולים מספר הרופאים הוא 427 ומספרן של הרופאות 250.

להלן בתרשים 4 הצגה גרפית של ההתפלגות המגדרית של הרופאים בבתי החולים שלעיל ושל סגל הניהול הרפואי הבכיר:



* במרכזים הרפואיים: זיו, אסף הרופא, וולפסון, רמב"ם ושיבא כפי שהתקבלו ממשרד הבריאות. המרכז הרפואי איכילוב - על פי תשובתו למשרד מבקר המדינה.

הנתונים שלעיל מלמדים שעל אף שיעורן הגבוה של הרופאות בקרב הרופאים המועסקים בששת בתי החולים שנדגמו בביקורת (כ-47% רופאות ו-53% רופאים), סגל הניהול הרפואי הבכיר מאוּיֵש רובו ככולו על ידי גברים, וחלקן של הנשים בו הוא זעום (9%).

מנהל המרכז הרפואי רמב"ם, מנהל המרכז הרפואי אסף הרופא ומנהל המרכז הרפואי איכילוב ציינו בתשובותיהם ממרץ 2013 למשרד מבקר המדינה, כי כיום כ-50%-60% מבוגרי לימודי הרפואה הן נשים, אולם לפני כ-20 שנים היה שיעורן נמוך מכך, ולכן כיום חלקן בסגל הרפואי הבכיר הוא קטן יחסית.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי נתוני משרד הבריאות מצביעים על כך שאכן בעשורים האחרונים הלך וגדל מספר הנשים שהן בוגרות לימודי רפואה, וכי הוא עלה מכ-39% בשנת 2000 לכדי לפחות מחצית כיום; עוד עלה מהנתונים כי בשנת 2000 חלקן של הרופאות בקרב כלל הרופאים המומחים עד גיל 45 היה 39% והוא עלה בשנת 2011 ל-51%.

מנהל המרכז הרפואי איכילוב הדגיש בתשובתו כי "אשה רופאה בדרך כלל לא תוכל להשקיע את הזמן שיכול להשקיע גבר. ולכן צפוי שלא אותו שיעור מכלל הנשים הרופאות יצמחו לתפקידי ניהול קליניים ואקדמיים כמו הגברים הרופאים".

מנהל המרכז הרפואי רמב"ם הדגיש בתשובתו כי "יש סוגי מקצועות שבהם הנשים הן עדיין מיעוט קטן. הדבר נובע קרוב לוודאי עקב דרישות תובעניות של המקצוע מעבר לשעות העבודה הרגילות כגון בכירורגיה, נירוכירורגיה ואורתופדיה". הוא הוסיף כי לדעתו "אין מקום ליצור 'אפליה מתקנת' לנשים מאחר ויכולה להיות לזה השפעה הפוכה, אבל ניתן להקל בדרישות המקשות על חיי משפחה כמו השתלמויות בחו"ל לתקופות ארוכות כפי שנדרש כמעט מכל אחד/אחת לצורך קידום אקדמי ומקצועי. זהו אחד החסמים הקשים ביותר לנשים המתקשות לנסוע לחו"ל להשתלמות מסיבות משפחתיות".

לדעת משרד מבקר המדינה יש ללמוד מטענת מנהל המרכז הרפואי איכילוב על תפיסת עולם סטראוטיפית בדבר היכולת והמוכנות של נשים להשקיע את שנדרש בעבודתן, על המוטיבציה שלהן להתקדם ועל מקומן ומעמדם בחברה המתקדמת. תפיסת עולם סטראוטיפית זו היא אחד הגורמים המשמעותיים ביותר להיעדר ייצוג הולם של נשים בתפקידי המפתח בחברה ובמשק. אשר לטענת מנהל המרכז הרפואי רמב"ם כי אין מקום ליצור "אפליה מתקנת" לנשים, יודגש - מדובר בהעדפה מתקנת שהיא אמצעי לתיקון כשל, שחובה להשתמש בו בכדי לפצות על אי-השוויון עד להשגת ייצוג הולם.

בעשורים האחרונים גדל מאוד חלקן של הנשים בקרב הרופאים, ובכלל זה הרופאים המומחים, ולמרות זאת, הדבר לא בא לידי ביטוי בייצוגן בתפקידים הרפואיים הבכירים בבתי החולים. אף על פי כן, מתשובות מנהלי בתי החולים לשאלוני הביקורת עלה כי איש מהם לא זיהה חסם ארגוני כלשהו המונע קידום נשים לתפקידי ניהול בכירים (ראו בעניין זה להלן בפרק על החסמים המונעים ייצוג הולם של נשים), חלקם, כמו מנהלי המרכז הרפואי איכילוב והמרכז הרפואי רמב"ם, ייחסו לנשים הרופאות חסם אישי המונע את התקדמותן. עמדה זו מצביעה על התכחשות למציאות אשר עלולה להנציח את חוסר השוויון.

משרד מבקר המדינה מעיר לשר הבריאות⁷⁰, להנהלת משרד הבריאות ולנש"ם על הצורך הדחוף להציב את היעד של ייצוג הולם של נשים בתפקידי ניהול בכירים במערך בתי החולים על סדר יומם. עליהם לקבוע תכנית רב-שנתית שתביא לקידום נשים במערך זה, לקבוע יעדים ולוח זמנים להשגתם ולקיים בקרה שוטפת על יישום התכנית ועל השגת יעדיה.

אי-מינוי ממונה על מעמד האישה במרכז הרפואי איכילוב: בבדיקת משרד מבקר המדינה עלה כי בכל בתי החולים הממשלתיים מכהנת ממונה על מעמד האישה כנדרש בתקשי"ר (בעניין הממונה ראו בפרק על הממונות על מעמד האישה במשרדי ממשלה וביחידות סמך), למעט במרכז הרפואי איכילוב. יצוין כי זהו מרכז רפואי ממשלתי-עירוני, ולכן הוא כפוף הן למשרד הבריאות והן לעיריית תל-אביב-יפו (להלן - העירייה). בתחום כוח האדם כפוף המרכז הרפואי לעירייה, והיא המעסיקה של מרבית עובדי: כ-4,870 עובדים ובהם כ-3,200 נשים (67%); במרכז מועסקים 940 רופאים: 627 מהם גברים ו-313 נשים; סגל הניהול הרפואי הבכיר מונה 40 רופאים בהם 5 רופאות בלבד.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2013 ציין המרכז הרפואי איכילוב כי הוא מקבל שירות בנושא זה מיועצת ראש העירייה לקידום מעמד האישה בעירייה. על אף תשובה זו ציינה יועצת ראש העירייה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2012, כי היא אינה "פועלת עם עובדות ועובדי" המרכז הרפואי איכילוב.

מתשובותיהם של המרכז הרפואי ושל יועצת ראש העירייה לקידום מעמד האישה עולה כי בפועל אין במרכז הרפואי איכילוב שום גורם האמון על שמירתו וקידומו של מעמד האישה. דבר זה הוא חמור נוכח העובדה שבמרכז הרפואי מועסקים אלפי עובדים, ושיעורן של הנשים בו כפול מזה של הגברים.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח תת-הייצוג של נשים בתפקידי הניהול בסגל הרפואי הבכיר של המרכז הרפואי איכילוב, נחוץ, כצעד ראשון בתהליך להשגת שוויון מגדרי, שהמרכז הרפואי ימנה ממונה על מעמד האישה, יקנה לה כלים ממשליים ומשאבים שיאפשרו לה טיפול יסודי בנושא זה, בדרך שתביא להגדלת הייצוג של נשים בתפקידים הבכירים ובתפקידי המפתח בארגון.

(ג) אי-קביעת מדיניות פנים-משרדית בנוגע לקידום וייצוג של נשים

כאמור, שרי הממשלה, באמצעות המנכ"לים של משרדיהם, נושאים באחריות הכוללת לייצוג הולם ולקידום של עובדות במשרדיהם. לצורך זה על השרים והמנכ"לים לקבוע מדיניות ברורה ובת יישום. בין השאר עליהם לקבוע יעדים כמותיים לייצוג נשים בדרגים ובתפקידים בכירים ולוח זמנים להשגת היעדים, להתוות דרכי פעולה, להכין תכנית להכשרת נשים לתפקידי ניהול, לפעול לזיהוי נשים בעלות פוטנציאל ניהולי ולזיהוי חסמים פנים-ארגוניים המונעים את קידום הנשים ולקבוע מנגנוני דיווח, בקרה ומעקב על השגת יעדי המדיניות.

70 במועד סיום הביקורת מילא ראש הממשלה תפקיד זה.

הביקורת העלתה כי הנהלות המשרדים לא קבעו מדיניות פנים-משרדית או נהלים מחייבים בנוגע לקידום וייצוג של נשים במשרדיהם. בתשובותיהם לשאלוני הביקורת השיבו 19 מנכ"לים שהם מייחסים חשיבות מועטה לקביעת מדיניות כוללת בתחום זה, לעומת 17 מנכ"לים שייחסו לכך חשיבות. נמצא מתאם בין מידת הייצוג של נשים בתפקידים הבכירים במשרד ובין מידת החשיבות שמייחס המנכ"ל לקביעת מדיניות בנושא. כך לדוגמה המנכ"לים של משרדי הביטחון, החקלאות והתיירות והמשרד לשירותי דת, שבהם ייצוג הנשים בהנהלות ובדרגים הבכירים נמוך במיוחד ואף אפסי, השיבו כי קביעת מדיניות בנושא לרבות קביעת יעדים כמותיים היא לדעתם הכלי שחשיבותו היא הפחותה ביותר מבין הכלים שהוצגו בשאלון להגברת הייצוג של נשים בתפקידים בכירים.

בתשובתו מיוני 2013 למשרד מבקר המדינה ציין מנכ"ל משרד ראש הממשלה, כי לנוכח הערת מבקר המדינה בכוונתו לקבוע מדיניות פנים-משרדית הכוללת יעדים כמותיים להשגת ייצוג הולם לנשים ולקידומן ולפעול למימושה.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הודעת מנכ"ל משרד ראש הממשלה; יצוין בהקשר זה כי במשרד ראש הממשלה פועל, באחריות מנכ"ל המשרד, אגף ממסל וחברה (האגף לתכנון מדיניות), המשמש כלי לביצוע עבודות מטה לאומיות ופועל להובלת שינוי בתחומי החברה והממשל. יש מקום שמנכ"ל המשרד יפעל לאכיפת יישום המדיניות בנוגע לכלל משרדי הממשלה ויעמוד בראש עבודת מטה כלל-מערכתית לשם גיבוש מדיניות בנושא ויפעל ליישומה בכלל משרדי הממשלה.

(ד) היעדר מנגנונים מספקים לאכיפת ייצוג הולם בשירות המדינה

כאמור, חוק שירות המדינה (מינויים) קובע את החובה להשגת ייצוג הולם בקרב העובדים בשירות המדינה. כדי להשיג מטרה זו יש צורך בקביעת מנגנונים לאכיפת החוק.

הביקורת העלתה כי ראש הממשלה, הממונה על ביצוע החוק, לא התקין תקנות לביצועו. גם נש"ם נמנעה מקביעת הוראות מינהל אפקטיביות בדבר יישום הוראות החוק בנוגע לייצוג הולם ובדבר הדרכים לאכיפתן. יוצא אפוא כי הכלי היחיד לבקרה הוא דוח פעילות שנתי שמגישה נש"ם לוועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת ולממשלה (על דוח הפעילות ראו להלן בפרק על האגף לקידום ושילוב נשים בנש"ם).

בהיעדר מנגנוני אכיפה מספקים, הוראות החוק הן בגדר הכרזה סמלית והמלצה שיישומה תלוי ברצונם הטוב של הנהלות משרדי הממשלה והשרים - ובפועל אלה ממעטים ליישם את הוראות החוק בנושא.

להיעדר מנגנוני אכיפה מספקים יש תוצאה חמורה נוספת: נטל אכיפתו של החוק עובר בפועל למי שרואה עצמו נפגע מהפרתו. מצב זה הוא בעייתי כשלעצמו, שכן עובד הרואה עצמו נפגע, ובייחוד בשל אי-שוויון מגדרי, חושש מהתוצאות שיהיו לטענותיו כנגד מעסיקו; מתלונות נשים שהתקבלו באגף לקידום נשים ושילוב בנש"ם ומדברי ממונות על מעמד האישה עולה כי נשים שהתמודדו במכרזים ולא זכו אך סברו כי ראוי היה לנקוט בעניינן העדפה מתקנת - נרתעו מלפעול בהליכים מינהליים או משפטיים כנגד משרדיהן פן יבולע להן. בהתחשב בכך שנוסף על הליכים אלה נדרשת גם השקעה של משאבי כסף וזמן, נמנעות עובדות מלמחות נגד החלטות שפוגעות בזכויותיהן.

בעניין זה הדגישה עוד ביולי 2001 מנהלת האגף לקידום נשים ושילובן בנש"ם דאז עו"ד רבקה שקד ז"ל, בדיון של ועדת הכנסת לקידום מעמד האישה: "יש הרבה מקרים שאני מבקשת תלונות מעובדות על כך שבמרכז לא הקפידו על עקרון ההעדפה המתקנת כי עובדה שבחרו גבר ולא הייתה לזה שום הצדקה... והעובדות לא הסכימו להתלונן. כשהעובדות לא מסכימות להתלונן אנחנו לא יכולים לנקוט צעד כזה קיצוני ולבטל החלטה של ועדת מכרזים." בדיון נוסף של הוועדה ביולי 2005 היא ציינה: "מן הראוי כי נציב שירות המדינה והממשלה יתייחסו לנושא ברמה של חשיבות, ויקימו מנגנון לאכיפה ראוי, כך שכל הנושאים של ייצוג הולם, של חוק שיווי זכויות האשה, ייאכפו. כל עוד הם לא ייאכפו, אנחנו נכנסים למערכת של חוקים שיש בהם זילות והופכים למנגנון סימבולי בלבד".



השרים ומשרדי הממשלה אינם חותרים להשגת שוויון מגדרי, ואינם אוכפים את הוראות החוק והחלטות הממשלה. מחדל זה מוביל להנצחת אפלייתן של הנשים ואי-השוויון בייצוגן בדרגים בכירים במשרדי הממשלה ובגופים הממשלתיים האחרים. אשר על כן, נחוץ שאת החקיקה המחייבת קידום השוויון המגדרי ילוו יעדים ברורים, לוחות זמנים וכלי אכיפה אופרטיביים, שבלעדיהם מה שהיה הוא שיהיה; כך, על הממשלה ונציב שירות המדינה לקבוע הוראות ונהלים ולגזור מהם תכנית רב-שנתית סדורה; בתכנית יש לקבוע יעדים פרטניים לייצוג נשים בתפקידים בכירים אשר מתאימים לכל אחד מהגופים על פי מאפייניו, וכן לוח זמנים להשגת היעדים, דרכי פעולה מתאימות ומנגנוני בקרה ומעקב אחר השגת היעדים.

בתשובתה הודיעה נש"ם למשרד מבקר המדינה כי מקובלת עליה ההמלצה לקביעת תכנית רב-שנתית כאמור.

(ה) פעולות נש"ם לקידום נשים בשירות המדינה

נש"ם מופקדת על ביצוע מדיניות הממשלה בתחומי המינהל ומשאבי האנוש בשירות המדינה. במסגרת זו עליה לקבוע הנחיות לפעולה תקינה של משרדי ממשלה בתחומים שבאחריותה, ובכללם איוש משרות וקידום עובדים. מתוקף תפקידיה משמשת נש"ם גם גוף מנחה ומפקח בכל הנוגע לייצוג הולם של נשים בתפקידי ניהול בכירים, ומכאן שיש לה השפעה מכרעת על דמותו וצביונו של שירות המדינה.

(1) פרסום הוראת נש"ם והקמת האגף לקידום ושילוב נשים

בעקבות תיקון מס' 7 לחוק שירות המדינה (מינויים) משנת 1995 פרסמה נש"ם בפברואר 1996 הודעה בנושא ייצוג הולם של בני שני המינים, ולפיה "האחראים מתבקשים לתת את הדעת על הנושא, ובמקום שאין ייצוג הולם לבני שני המינים, לפעול להשגתו". נוסף על כך הקימה נש"ם את האגף לקידום ושילוב של נשים במשרדי הממשלה וביחידות הסמך, הכפוף במישורין לנציב שירות המדינה (להלן - האגף לקידום נשים).

(2) יישום החלטות הממשלה ממרץ 2002

בשנים 1985 ו-2002 קיבלה הממשלה שורה של החלטות שמטרתן להביא לייצוג הולם של נשים בתפקידים בכירים בשירות המדינה - הגברת המודעות והמחויבות לנושא, איתור נשים מתאימות, הכשרתן וקביעת יעדים ברורים בנושא. הממשלה הטילה על נש"ם לבצע את מדיניותה בנושא.

בבדיקה עלה כי נש"ם קיימה את החלטות הממשלה באופן חלקי בלבד ורק כדי לצאת ידי חובתה; מדובר בפעולות מועטות וסמליות, טכניות במהותן, אשר נעדרו מנגנוני מעקב ואכיפה. להלן הפרטים:

א. קיום השתלמויות לחברי ועדות מכרזים: לפי החלטת ממשלה על הרשות לקידום מעמד האישה⁷¹ ועל נש"ם לקיים לחברי ועדות המכרזים במשרדי הממשלה השתלמות חובה בנושא ייצוג הולם של נשים⁷².

הביקורת העלתה, כי בעשר השנים שחלפו מאז קבלת החלטת הממשלה, נש"ם והרשות לקידום מעמד האישה לא קיימו אף לא השתלמות אחת כאמור.

ב. הכשרת נשים לתפקידים בכירים: נוכח חשיבותה של הכשרה מקצועית לבניית עתודה ניהולית של נשים בעלות פוטנציאל לקידום לתפקידים בכירים החליטה הממשלה כי נש"ם תקיים סדנאות הכשרה לנשים המועמדות לתפקידים בכירים בשירות המדינה⁷³.

הביקורת העלתה כי אף שחלף עשור מאז התקבלה החלטת הממשלה בנושא, לא קיימה נש"ם סדנאות הכשרה לנשים המועמדות לתפקידים בכירים בשירות המדינה.

בתשובתה הודיעה נש"ם כי קיימה קורס אחד - "עתודה ניהולית לנשים" - בשנים 2003-2004, אולם הממצאים בשטח העידו שיעיל יותר לפעול בנושא במסגרת המשרדים השונים. עוד טענה נש"ם כי הכפילה את מספר הנשים המשתתפות בתכנית אלכ"א⁷⁴, וכי בתכנית "צוערים לשירות המדינה" 60% מהמשתתפים הם נשים⁷⁵.

לגבי תשובת נש"ם בנוגע לתכנית אלכ"א עלה מנתוני נש"ם⁷⁶ כי בשנת הלימודים 2011-2010 השתתפו בה 28 עובדים, בהם רק חמש נשים (18%), ובשנת הלימודים 2012-2013 השתתפו בתכנית 29 עובדים ובהם 11 נשים (38%), מכאן שאמנם הוכפל מספר הנשים המשתתפות בתכנית אולם עדיין אין שוויון מגדרי בקרב המשתתפים בתכנית.

71 על הרשות ראו בפרק "הרשות לקידום מעמד האישה".

72 החלטה 1552 (אשה/7).

73 החלטה 1553 (אשה/8).

74 תכנית למדיניות חברתית ולמינהל שמפעילות אלכ"א-ג'וינט ישראל וממשלת ישראל. התכנית מיועדת לבעלי תפקידים בכירים בשירות המדינה (שדרגת השיא של משרתם בתקן היא 44 בדירוג המח"ר ומעלה, ובדרגות מקבילות בדירוגים אחרים, כגון משנים למנכ"ל, מנהלי בתי חולים וסגניהם) ואמורה להביא לשכלול יכולותיהם. המשרדים הם הקובעים את המועמדים להשתתף בתכנית.

75 תכנית שש-שנתית להכשרת עתודה ניהולית, שאליה מצטרפים בכל שנה 30 משתתפים והמופעלת על פי החלטת ממשלה מס' 1244 מ-17.1.10. התכנית פועלת החל משנת 2012.

76 מנובמבר 2013.

היות שנש"ם הגיעה למסקנה כי הקורס היחיד שקיימו עבור נשים לגיבוש עתודה ניהולית בשירות המדינה לא היה יעיל מספיק, היה עליה לבחון את הדרכים לשיפור יעילותו של הקורס ולחלופות לקיומו. ביטול הקורס בלי להפיק לקחים מביצועו הוא בבחינת הערכה לא מספקת של הביצועים הארגוניים. אם מצאה נש"ם שעדיף כי הכשרת עתודה ניהולית תיעשה במסגרת המשרדים עצמם, היה עליה להכין תכנית סדורה שהמשרדים יפעילו, בהנחייתה ובפיקוחה, על פי צורכיהם הייחודיים.

לדעת משרד מבקר המדינה תכנית אלכ"א ותכנית צוערים לשירות המדינה, החיוביות כשלעצמן, הן מצומצמות בהיקפן ואינן מתמקדות באיתור נשים בעלות פוטנציאל להשתלב בתפקידים הבכירים ובחזוק מגזר הנשים במשרדי הממשלה וביחידות הסמך. לפיכך אין בהן כדי לשנות את פני השדרה הניהולית של שירות המדינה בכל הנוגע לייצוג הולם של נשים בתפקידים אלה.

ג. המלצה על יעדים שיגדירו ייצוג הולם: לפי החלטה נוספת של הממשלה, גם היא מ-2002⁷⁷, היה על נש"ם להכין בתוך 60 יום המלצות לקביעת יעדים לייצוג הולם של נשים במשרדי הממשלה ולהביאן לממשלה לאישור.

בהודעת נש"ם מנובמבר 2002 למשרדי הממשלה נקבע ששיעור הנשים בשלוש הדרגות העליונות יגיע ל-15% לפחות בתוך שלוש שנים, ול-20% לפחות בתוך חמש שנים; שיעורן המזערי בארבע הדרגות העליונות יהיה 25%. בשנת 2009 העלתה נש"ם את הסף ל-25% בשלוש הדרגות העליונות ו-33% בארבע הדרגות העליונות, מאז לא שינתה נש"ם את ספי הייצוג.

בעקבות תיקון מאוגוסט 2005 מחייב חוק שירות המדינה (מינויים) את נציב שירות המדינה, להגיש לממשלה, אחת לשנה, המלצות לקביעת יעדים לייצוג הולם. ההמלצות ייקבעו לאחר התייעצות עם הרשות לקידום מעמד האישה ועם ארגונים שלדעת הנציב עוסקים בקידום זכויותיהן של הנשים.

הביקורת העלתה כי נש"ם לא קיימה את הוראות החוק ואת החלטת הממשלה בדבר הגשת המלצות לקביעת יעדים שנתיים בנושא. היא אמנם קבעה כאמור סף תחתון לייצוג הולם של נשים בדרגות עליונות, אך היא לא קבעה מועד להשגתו ומועד לעדכונו, ואף שסף זה אינו שוויוני ולכן אינו יכול להיחשב יעד סופי, נש"ם לא עדכנה אותו מאז 2009. לכך יש להוסיף שהיעדים שקבעה נש"ם הם כלליים וממוצעים - נש"ם התעלמה מהצורך בקביעת יעדים המתאימים לכל משרד ולשיעור הנשים המשמשות בו בתפקידים בכירים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה טענה נש"ם כי בשנת 2007 היא קבעה כאחת ממטרות האגף לקידום נשים "הגעה לייצוג הולם לנשים בכל הדרגים, ביחס סביר לשיעורן הכולל באותו משרד/דירוג", וכי הסף המזערי משמעו מבחינתה, "שמתחתיו המשרד מוגדר כמשרד שאינו עומד בדרישות כלל".

משרד מבקר המדינה מעיר לנש"ם כי היה עליה להכין תכנית מפורטת המותאמת למשרדים השונים ולשונות ביניהם, שקובעת לוחות זמנים ומנגנון בקרה ואכיפה ואשר ניתן לעדכנה כדרישת החוק. תחת זאת, נש"ם לא קבעה יעדים כמותיים והסתפקה באמירה כללית בדבר "יחס סביר לשיעורן הכולל באותו משרד/דירוג".

77 החלטה מס' 1534 (אשה/9) מ-7.3.02.

נוכח תמונת המצב העגומה של ייצוג נשים בדרגים הבכירים בשירות המדינה, ונוכח העובדה שהשיעורים שקבעה נש"ם כיעדים הם נמוכים במידה ניכרת משיעור הנשים בקרב עובדי המדינה, ראוי שנש"ם תבצע עבודת מטה סדורה להכנת תכנית עבודה רב-שנתית, שבה ייקבעו יעדים כמותיים שנתיים מעודכנים לקידום נשים וייצוגן בדרגי הניהול הבכירים בכל אחד ממשרדי הממשלה ויחידות הסמך. יש ללוות את התכנית במנגנוני מעקב, אכיפה ובקרה על יישומה, עד להשגת ייצוג הולם ושוויון בתפקידים הבכירים. תכנית שכזו צריכה להיות מותאמת לכל גוף וגוף על פי אופיו הייחודי, בהתאם להרכב המגדרי של עובדיו ובהתאם לייצוג של נשים בתפקידי הניהול הבכירים בו. על נש"ם להביא את המלצותיה לדיון והחלטה בממשלה, כפי שקבעה הממשלה עוד בשנת 2002⁷⁸ ולאחר מכן בשנת 2005, כדי שתקבע את הכלים למימושו.

(3) פעולות נש"ם ליישום העדפה מתקנת במכרזים לאיוש תפקידים בכירים

א. מכרזים לאיוש משרות

שיטת המכרזים נועדה להבטיח כי לתפקידים בשירות המדינה ייבחרו המתאימים ביותר. על פי הוראות התקשי"ר⁷⁹, נש"ם מנהלת את הליכי המכרזים לאיוש התפקידים הבכירים בשירות המדינה⁸⁰.

1. ההרכב המגדרי של ועדות הבחנים: הליכי המכרז כוללים הופעה של המועמדים לפני ועדת בחנים, והיא אשר קובעת את הזוכה. ועדות הבחנים מונות ארבעה חברים: נציב שירות המדינה או בא כוחו (יו"ר), נציג המשרד הרלוונטי, נציג ההסתדרות ונציג משרד אחר שנש"ם ממנה.

על פי הנחיות נש"ם, בהרכב של ועדת בחנים חייב להיות ייצוג לנשים. בפועל במרבית הוועדות כיהנה אישה אחת בלבד; לדעת משרד מבקר המדינה, בכך אמנם קוימה באופן פורמלי חובת הייצוג של נשים בין חברי הוועדה, אולם ייצוג זה אינו בגדר ייצוג הולם באופן מהותי. ייצוג שהוא לא יותר מהמינימום ההכרחי מותיר את האישה החברה בוועדה אישה-יחידה בהרכב הבחנים, מקשה עליה לפעול בין היתר כדי להביא להעדפה מתקנת ומקטיין את יכולתה להשפיע - ובסופו של דבר משפיע גם על החלטת הוועדה. בנושא זה אף הדגישה אחת הממונות בתשובתה לשאלון הביקורת: "בוועדות מכרזים אין ייצוג מספיק לנשים [כחברות ועדה], אשר על כן בדרך כלל נבחרים גברים לתפקידי ניהול בכירים".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה טענה נש"ם כי יש קושי של ממש למנות לוועדות יותר מאישה אחת, הן בשל הקושי לאתר נשים בדרגות בכירות שיש להן זיקה לתחום העיסוק של המשרה המוכרזת, והן בשל הקושי לקבל את הסכמתן של מי שנמצאו מתאימות להשתתף בוועדות הבחנים. עוד ציינה נש"ם כי בשנת 2012 העביר האגף לקידום נשים לאגף לבחינות ומכרזים

78 שם.

79 סעיף 11.4.

80 עד סוף שנת 2006 ניהלה נש"ם את כל המכרזים בשירות המדינה. בדצמבר אותה שנה אצלה נש"ם למשרדי הממשלה את סמכותה לקיים מכרזים לאיוש משרות עד דרגה 43 בדירוג המח"ר ובדירוגים המקבילים לו; קיום מכרזים לדרגות גבוהות יותר נשאר בסמכותה ובאחריותה של נש"ם.

רשימה ראשונית של עובדות בכירות, "בעלות הבנה מגדרית", כדי שימונו לחברות ועדות בוחנים וועדות איתור. בימים אלה שוקד האגף לקידום נשים על הרחבתה של רשימה זו.

משרד מבקר המדינה מעיר לנש"ם כי ראוי שהרשימה הראשונית שהכינה תורחב ותתבסס על מלוא פוטנציאל הנשים הנושאות בתפקידים בכירים; עליה גם לבצע עבודת הסברה בקרב אותן נשים בדבר החיוניות של השתתפותן בוועדות הבוחנים כדי שיתקיים בהן איזון מגדרי. ראוי להדגיש כי בפועל, רק חבר אחד מבין ארבעת חברי הוועדה הוא נציג המשרד הרלוונטי, ויתר החברים הם מחוץ למשרד, ולכן אין להם בהכרח זיקה לתחום העיסוק של המשרה המוכרזת. על כן טענת נש"ם בדבר היעדר נשים בעלות זיקה כזאת, אין בה כדי להסביר את היעדר האיזון המגדרי בוועדות אלה.

בפברואר 2012, במהלך הביקורת, הכין האגף לקידום נשים רשימה של 22 עובדות בכירות המוכנות לשמש בוחנות בוועדות בוחנים. במאי 2012 פנתה מנהלת האגף לממונות על מעמד האישה במשרדים כדי שיאתרו נשים מתאימות נוספות שמעוניינות להיכלל ברשימה. בעקבות זאת עודכנה הרשימה במהירות, וכעבור חודש היא כללה 76 נשים ממשרדי ממשלה שונים.

הפעולה המזורזת מעידה יותר מכול כי ניתן לממש כוונות ולפעול. מן הראוי כי מעתה יתקיים יתר איזון מגדרי בקרב ועדות הבוחנים שנש"ם מקימה, והיא לא תסתפק בייצוג מינימלי של חברה אחת בוועדה. משרד מבקר המדינה ימשיך ויעקוב אחר ההתקדמות בנושא זה.

2. תיעוד דיוני ועדת הבוחנים: התקשי"ר והנחיות נש"ם מחייבים את חברי ועדות הבוחנים לתעד את הדיונים בפרוטוקולים. שורשיה של חובה זו מצויים במשפט המינהלי - זכותם של המועמדים לדעת כיצד ועל בסיס איזה מידע התקבלו ההחלטות; וכן בעקרון שקיפות פעילותו של המינהל הציבורי - שהיא כלי לפיקוח ולבקרה על פעולותיו והחלטותיו⁸¹.

בנוגע לחשיבות של עקרון השקיפות, הכנת הפרוטוקולים ודרך רישומם קבע בג"ץ כי "ללא דיווח וגילוי לא תהא שקיפות, וללא תיעוד עלולה חובת הגילוי להתרוקן מתוכן של ממש"⁸². עוד נקבע בפסק הדין, כי על ועדת הבוחנים לנהל פרוטוקול שישקף את עיקרי הדברים שהיו בדיוניה ואת נימוקיה להחלטתה. על כך העיר בעבר גם מבקר המדינה⁸³ כי פרוטוקול של פסקה אחת או שתיים ובו אמירות כלליות אינו עומד בדרישות של שקיפות ההליך המתנהל בוועדת מינויים. המשנה ליועץ המשפטי של הממשלה מסר אז למשרד מבקר המדינה, כי מקובל עליו שיש צורך לקבוע תבנית מקובלת לפרוטוקולים של ישיבת הוועדה, כדי להבטיח שישקפו את עיקרי הדברים הנאמרים בדיון. כמו כן מקובל עליו כי יש מקום שהפרוטוקול או ההחלטה הסופית של הוועדה לא יכללו פסקה אחת קצרה. לדבריו, נש"ם מסרה כי להבא תפעל ברוח זו.

גם הלשכה המשפטית של נש"ם דנה בחובת הנמקה⁸⁴: "ההנמקה אליה מכוונת הפסיקה אינה סתמית ולקונית אלא הנמקה אשר תוכל ליתן צוהר לפעולת הוועדה ואפשרות לביקורת עליה במידת הצורך. ציפיתנו אם כן היא כי פרוטוקול ועדת המכרזים יאפשר לקיים פיקוח וביקורת על הליכי

81 מבקר המדינה, דוח שנתי 62א (2011), בפרק על הליכים לאיוש משרות במשרד הביטחון, עמ' 1555.

82 בג"ץ 3751/03 אילן נ' עיריית תל-אביב יפו, נט(3) 817.

83 מבקר המדינה, דוח שנתי 58ב (2008), בפרק "מינוי מנכ"לים למשרדי הממשלה ונושאי משרות אחרות שאיושן טעון אישור הממשלה", עמ' 150.

84 מסמך מיום 18.10.10 של עו"ד תהילה ורון, עוזרת ראשית (יועץ משפטי) בנושא מכרז פנימי 19/10 ממונה רישוי ואכיפה ביחידה למעונות יום ומשפחתונים - משרד הכלכלה.

המכרז". לגבי חובתה של נש"ם לפעול בנושא קבע נשיא בית הדין הארצי לעבודה: "על [נציב שירות המדינה] ובתי הדין לשרש נוהג נפסד זה של כתיבת פרוטוקול חסר ואי נימוק החלטות, המקשה להתחקות אחר דרך קבלת החלטת ועדת הבחנים"⁸⁵. עוד נקבע באותו פסק דין כי "העדרו של פרוטוקול המתעד את עיקרי הדברים שעלו בדיוני הוועדה והעדר נימוקים להחלטתה מעיב על תקינות המכרז כולו".

בדיקת 37 פרוטוקולים של דיוני ועדות בוחנים לתפקידי ניהול בכירים במשרדי ממשלה שונים העלתה כי אלה נוהלו באופן לקוי. נימוקי ההחלטות הובאו בקצרה ובלקוניות ושיבחו בדרך כלל את יכולותיו של הזוכה, בלא לעסוק בשאר המועמדים, ולא ניתן ללמוד מהם כמה עדיף הזוכה על פני האחרים. נימוקים המבהירים כמה עדיף הזוכה נחוצים ביותר כאשר מולו התמודדו עובדות שכישוריהן דומים לשלו, ועל כן לכאורה היה מקום להעדפה מתקנת. בפרוטוקולים לא נרשמו פרטי הדיונים, וממילא לא ניתן בהם בדרך כלל ביטוי לדעותיהם של חברי הוועדות. יתר על כן, ההחלטות התקבלו על פי רוב "פה אחד", גם כאשר היו הבדלים ניכרים בהערכות של חברי הוועדה בדבר המועמדים, ולא ניתן הסבר לכך.

משרד מבקר המדינה מעיר לנש"ם, כמי שמופקדת על ניהולן התקין של ועדות הבחנים, כי דרך רישום הפרוטוקולים אינו עולה בקנה אחד עם עקרון המינהל התקין ופוגע ביכולת לקיים בקרה ופיקוח על עבודת הוועדות ועל קבלת החלטותיהן. בנושא זה כבר קבע בג"ץ: "העדרו של פרוטוקול אמיתי, שבו צילום מלא של הדיונים והשיקולים - ואין צריך לומר, משלא נרשם פרוטוקול כלל ועיקר - יש לראות את ההחלטה של הוועדה כהחלטה שתומה שאינה יכולה לעמוד בביקורת ומכיוון שכך דינה להתבטל"⁸⁶. חומרה יתרה יש לדבר כאשר עסקינן במכרזים לתפקידים בכירים, שהם הדרך המרכזית לעיצוב דמותה של צמרת הניהול במשרדי הממשלה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה אישרה נש"ם כי רישום הפרוטוקולים טעון שיפור: "עוד קודם לדו"ח עמד על כך נציב שירות המדינה, ואנו פועלים לשיפור כללי ומערכתי בהקשר זה, הן ברמת נהלים, והן ברמת מערך הבקרה".

3. קיום העדפה מתקנת להבטחת ייצוג הולם*: בית הדין הארצי לעבודה עסק בדרך שבה על ועדת הבחנים להבטיח את הייצוג ההולם: "הדיון בחובת הייצוג ההולם צריך להיעשות באופן מובנה, תוך בדיקה השוואתית סדורה של נתוני וכישורי המועמדים, ולזכות לתייעוד המאפשר ביקורת"⁸⁷. לפי התקשי"ר⁸⁸, "על ועדת הבחנים לתת את דעתה בטרם החלטתה בדבר המועמד הכשיר, לחובת הייצוג ההולם בהתאם לקבוע בסעיף 15א לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959".

על פי הנחיות נש"ם לחברי ועדת הבחנים, על יו"ר הוועדה לבקש שחבריה יתייחסו לצורך בהעדפה מתקנת ובחובת הייצוג ההולם, ויש לתעד בפרוטוקול תמצית של דבריהם בנושא: "במקום שמועמדים בני שני המינים הינם בעלי כישורים דומים, תיתן ועדת הבחנים עדיפות לבן המין שאינו מיוצג באופן הולם"; על הוועדה להבהיר בפרוטוקול "מדוע לא העדיפה בבחירתה אשה/בן

85 ע"ע (ארצי) 621/07 גונן נ' זוארץ, (21.9.08).

86 בג"ץ 3751/03, לעיל.

* בנושא ייצוג בלתי הולם של קבוצות בלתי מיוצגות בהליכי מינויים בשירות המדינה, ראו ד"ר יופי תירוש "ייצוג הולם במשפט הישראלי: סיכום ביניים ריאליסטי", בתוך ספר מישאל חשין (נבו וכתב העת "משפטים", 2009) עמ' 669.

87 לעיל ה"ש 85.

88 סעיף 11.481(ב).

מיעוטים/אדם עם מוגבלות אם הופיעו כאלה בפניה", וכן עליה להתייחס במפורש לנושא זה ולציין את שמות המועמדים הנכנסים בגדרו; על הפרוטוקול לתת פירוט ממצה של הדיון שנערך בעניין ומסקנותיו.

בביקורת עלה כי נש"ם לא קיימה מעקב אחר יישום ההנחיה ולא אכפה את יישומה במכרזים לתפקידים בכירים שהיא מנהלת, לא "בזמן אמת" באמצעות נציגה בכל אחת מהוועדות ולא לאחר מעשה. בכך השאירה נש"ם את הוראות החוק, החלטות הממשלה והנחיותיה בגדר של מדיניות כללית, הצהרתית ומעורפלת, שאינה נאכפת בפועל, אפילו לא על ידי נציגיה בוועדות הבוחנים.

במהלך הביקורת, ביוני 2012, פרסמה נש"ם "הוראות ביצוע בעניין הערכת כישורי המועמדים ואופן הדיון בנושא העדפה מתקנת במכרזים". בהוראות אלו פורטו דוגמאות לפרמטרים שעל הוועדה לתת דעתה אליהם בעת הערכת כישורי המועמד. בהוראות צוין ש"הניסיון מלמד כי מילוי אחר הוראות הסעיף לוקה בלקוניות רבה", וכי "בפסיקה נקבע לא אחת כי העדר פרוטוקול המשקף את עיקרי הדברים שעלו בדיוני הוועדה וניסוח החלטתה באופן לקוני, עולה כדי פגם מהותי בהליך המכרז". נוסף על ההוראות המעודכנות פרסמה נש"ם טופס חדש לרישום פרוטוקול של ישיבת ועדת הבוחנים הכולל את הפרמטרים האמורים.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי נוסח ההוראות החדשות של נש"ם חוזר למעשה על אלו שהיו קיימות עד אז. משרד מבקר המדינה מעיר לנש"ם, כי כדי להבטיח שיתקיימו בקרה ומעקב של נש"ם חייבים נציגיה בוועדות הבוחנים להיות לא רק גורם מבצע אלא גם גורם אוכף ומפקח; נוסף על כך נדרשים בקרה ומעקב של נש"ם על אופן יישום ההוראות, כדי להבטיח שוועדות הבוחנים ממלאות את תפקידן כראוי ומקפידות על מילוי חובת ההעדפה המתקנת.

4. פסילת החלטות בשל היעדר העדפה מתקנת: על פי נתוני נש"ם, בשנים 2010-2012 היא פסלה שלוש החלטות של ועדות בוחנים בעקבות השגות שהגישו מועמדות עקב היעדר מתן העדפה מתקנת. בחוות הדעת של הלשכה המשפטית של נש"ם בעניין פסילת אחד המכרזים נאמר: "אמנם הציון הכללי של הזוכה גבוה משל המשיגה בכ-30 נקודות, אולם בכך לא די להוות נימוק להחלטה לבחור בזוכה בנסיבות של חובת ייצוג הולם למשיגה ובהעדר דיון בנושא של הערכת הכישורים של שני המועמדים". על פי אותה חוות הדעת, מפרוטוקול ישיבת הוועדה עולה כי "לא נערך דיון מובנה או כי לא נערך דיון בנושא כלל, ובוודאי שאין בפרוטוקול כל תיעוד המאפשר ביקורת, בנסיבות אלה, לא ניתן לשלול, כאמור, קיומם של שיקולים שלא מן העניין בבסיס החלטת הוועדה". במסמך של הלשכה המשפטית, שהיה בסיס לפסילת מכרז אחר, צוין כי החלטת ועדת הבוחנים לא הייתה מנומקת כדבעי, וכי הדבר מונע מנש"ם לקיים בקרה על פעולת הוועדה, לבחון את סבירות החלטתה ולבחון אם לא נשקלו שיקולים זרים או בלתי סבירים; גם אם התקיים בוועדה דיון בשאלת הכישורים הדומים של המועמדים, והוא לא קיבל ביטוי בפרוטוקול, הדבר עולה כדי פגם בהחלטה "שסבירותה מוטלת בספק בהעדר נימוקים לעניין חובת הייצוג ההולם".

חוות דעת של הלשכה המשפטית ששימשה בסיס לפסילת מכרז שלישי, קובעת: "מצופה היה מוועדת המכרזים כי מקום שעולה סוגיית הייצוג ההולם, תקיים דיון מעמיק ותציין את עיקריו... ודוק, אין הכוונה לדיון לצורך מילוי הדרישה הפורמלית בלבד. לדידי, אי קיום דיון מעמיק בנושא הייצוג ההולם מהווה פגם מהותי בהליכי המכרז היורד לסלע העניין. עקרון הייצוג ההולם הינו מצוות המחוקק... מכאן כי פגיעה בעיקרון הייצוג ההולם יוצרת פגם מהותי בהחלטת ועדת המכרזים היורד לשרשו של עניין".

ב-33 מ-37 המכרזים האמורים שהפרוטוקולים שלהם נבדקו התמודדו נשים⁸⁹. מבדיקת 33 הפרוטוקולים של אותם מכרזים עלה, כי אף אחת מוועדות הבחנים לא בחנה את הצורך בהעדפה מתקנת. נמצאו אף מקרים שבהם הציונים שהעניקו הבחנים למועמדות ונתונייהן היו דומים לאלה של המועמדים אשר זכו בסופו של דבר במכרז, ולעתים אף עלו עליהם. העולה מהאמור הוא, שוועדות הבחנים לא מילאו את ההוראות בדבר חובת מתן ייצוג הולם הקבועות בחוק, בפסיקת בתי המשפט, בתקשי"ר ובנוהלי נש"ם.

עוד עלה בביקורת כי נש"ם לא קיימה פיקוח ובקרה על עבודת ועדות הבחנים (שכאמור, כוללות נציג נש"ם) ולא העירה להן על אי-קיום ההוראות המתחייבות, ומשכך דפוס פעולתן לא השתנה. יש לראות בכך מחדל של נש"ם התורם להנצחת תת-הייצוג של נשים במשרות הבכירות בשירות המדינה.

דוגמאות להיעדר העדפה מתקנת שעלו בבדיקת תיקי מכרזים

מקרה א': באוגוסט 2011 פרסם משרד א' מכרז פנימי לתפקיד סמנכ"ל בכיר; לפני ועדת הבחנים הופיעו שישה מועמדים שעמדו בתנאי הסף, בהם שתי נשים. בתפקיד זכה גבר.

על פי המסמכים שבתיק ועדת הבחנים, בסיכום הכולל של ציוני הוועדה היה פער קטן בין ציוני שני מועמדים - אישה וגבר שהערכות לגבי שניהם היו טובות מאוד; למרות זאת הוועדה בחרה "פה אחד" בגבר לתפקיד.

מקרה ב': ביוני 2011 פרסם משרד ב' מכרז למשרה בכירה. במכרז השתתפו שמונה מועמדים בהם שתי נשים. במכרז זכה גבר.

בבדיקת פרוטוקול ישיבת ועדת הבחנים עלה שההפרש בין ציוני המועמד הזוכה ואחת משתי המועמדות היה קטן יחסית. עוד עלה, כי הוועדה החליטה לבחור במועמד הגבר לתפקיד "פה אחד". נימוקי הבחירה שהובאו בפרוטוקול היו כלליים ולא עסקו באופן ישיר במעלותיו של הגבר לעומת יתר המועמדים בכלל והמועמדת האמורה בפרט; חברי הוועדה ציינו את התרשמותם מהידע המקצועי של הזוכה, ההבנה הכוללת של התפקיד והרושם הטוב שעשה כ"איש נעים הליכות".

מקרה ג': בשנת 2011 פרסם משרד ב' מכרז נוסף - לתפקיד סגן בכיר. ועדת הבחנים בחרה פה אחד בגבר ככשיר⁹⁰ הראשון לתפקיד ובאישה ככשירה השנייה. הוועדה נימקה החלטתה לבחור באישה ככשירה השנייה בכך: "הרשימה בידיעותיה, בניסיונה ובכישוריה המקצועיים, הציגה את הרקע הניהולי ומתווה ההתפתחות שלה בתחום הניהולי".

מקרה ד': בשנת 2011 פרסם משרד ג' מכרז לתפקיד מנהל מחוז. ועדת הבחנים החליטה פה אחד לבחור בגבר ככשיר הראשון לתפקיד ובאישה ככשירה השנייה. הוועדה נימקה את החלטתה לבחור באישה ככשירה השנייה בכך: "בעלת ניסיון מצוין גם כמנהלת ויוזמת, ניסיון מצוין במטה ובשטח דבר שנחוץ לתפקיד, מאוד יסודית ונראית פוטנציאל לעתודה ניהולית במשרד".

89 בשלושה מכרזים לא התמודדו נשים, והמועמדות שניגשו למכרז אחד הסירו את מועמדותן לפני כינוס ועדת הבחנים.

90 על פי סעיף 11.48 לתקשי"ר רשאית ועדת הבחנים למצוא כמה מועמדים כשירים למשרה הנדונה. אם מצאה הוועדה כמה כשירים, יתמנה המועמד ששמו צוין בראש רשימת הכשירים (הכשיר הראשון). היו כמה כשירים, ויותר הכשיר הראשון על המשרה, או הועבר מהמשרה בתקופת הניסיון, או פרש מאותה משרה או פרש מהשירות, מאיזו סיבה שהיא, לפני שחלפו 12 חודשים מיום סיום דיוני ועדת הבחנים, יתמנה למשרה המועמד הבא אחריו ברשימת הכשירים (הכשיר השני).

בארבעת המכרזים שתוארו לעיל התמודדו מועמדות שכישווריהן דומים לאלו של הגברים שזכו בתפקיד, ואולם אף אחת מהן לא זכתה במכרז. אף שהנחיות נש"ם קובעות שכאשר מועמדים בני שני המינים הם בעלי כישורים דומים, תינתן עדיפות לבן המין שאינו מיוצג באופן הולם, ואף שהוועדות נדרשות להסביר מדוע לא העדיפו בחירת נשים בנסיבות אלה, לא קוימה ואף לא נשקלה העדפה מתקנת. בכך לא קיימו ועדות הבחנים ובראשן יושבי הראש - נציגי נש"ם - את הוראות החוק, פסקי הדין והנחיות נש"ם בנושא ההעדפה המתקנת, ומשכך לא מילאו את תפקידם כראוי. יודגש כי הערה דומה העיר משרד מבקר המדינה בעבר לנש"ם ולמשרד הביטחון⁹¹. בכך הוחמצה ההזדמנות להגביר את ייצוג הנשים בתפקידים הבכירים, על ידי בחירת נשים שכישווריהן דומים לאלו של המועמדים הזוכים ואשר נמצאו ראויות בהחלט למלא את התפקיד.

הערה זו חמורה במיוחד בכל הנוגע למקרים ג' ו-ד' - שם נמצאו הנשים מועמדות כשירות שניות, דהיינו מתאימות ובעלות יכולת למלא את התפקידים שבמכרז, ובנסיבות מסוימות אף אפשר שהתפקיד היה מוטל עליהן. אף על פי כן לא הפעילו הוועדות את מנגנון ההעדפה המתקנת וכאמור אף לא דנו בכך.

מעיון בפרוטוקולים של ארבע ועדות המכרזים עולה, שהרישום של דיוני הוועדות היה דל וסתם ולא פורטו מלוא הנימוקים לקבלת ההחלטות. הוועדות ציינו בפרוטוקולים שהמועמדות משתייכות לקבוצה הזכאית להעדפה מתקנת, אך הן לא דנו בעניין זה. יושבי ראש הוועדות - נציגי נש"ם, לא עמדו על כך שדיוני הוועדות יתנהלו כנדרש ושהפרוטוקולים ישקפו את העמדות שהוצגו בדיונים לרבות נימוקי החברים לקבלת ההחלטות.

נוכח הרישום הלקוי בפרוטוקולים של ארבעת המכרזים, ונוכח נימוקים חלקיים ביותר להחלטות שהתקבלו והיעדר הסברים בדבר השיקולים שעמדו בבסיס ההחלטות לבחור בגברים ולא בנשים, וכן נוכח העובדה שבסופו של דבר לא ננקטה העדפה מתקנת, לא ניתן, כפי שאף צוין בחוות הדעת של הלשכה המשפטית בנש"ם מ-31.1.12, לשלול את "קיומם של שיקולים שלא מן העניין בבסיס החלטת הוועדה".

על נש"ם, כגוף בעל האחריות הכוללת למכרזים בשירות המדינה, לעקוב אחר יישומה של חובת ההעדפה המתקנת במכרזים הלכה למעשה, ולא להסתפק בהנחיות בעלות אופי הצהרתי. עליה להקפיד שהנימוקים שהובאו בחוות הדעת המשפטיות שלה, ואשר עמדו בבסיס הפסילות של החלטות ועדות הבחנים, ישמשו תקן לפעולת הוועדות בכל הנוגע להעדפה מתקנת במכרזים בכלל ולתפקידים בכירים בפרט.

לצורך כך היו"ר של כל ועדת בוחנים, שהוא נציג נש"ם, נדרש לוודא שהוועדה פועלת לפי הוראות החוק והנחיות נש"ם, ואל לו לאפשר קבלת החלטה בוועדה שאינה פועלת לפיהם. על נש"ם להיות מעורבת בפעילות הוועדות: להדריך את חבריהן ולקיים בקרה ומעקב שוטפים על עבודתן, בייחוד במכרזים לתפקידי ניהול בכירים, בשים לב לכישורי המתמודדים. עליה לשקול ביטול החלטות שנמצאו בהן ליקויים מהותיים "ממין אותם פגמים היורדים לשורשו של עניין והפוסלים מיניה וביה החלטה של רשות ציבורית"⁹², ואשר אינן עומדות בדרישות החוק, הפסיקה, התקשי"ר והנחיות נש"ם. בקרה זו עליה לקיים באופן יזום ושיטתי, ולא רק בתגובה על השגות על החלטות ועדות הבוחנים.

ב. איוש משרות באמצעות ועדות איתור⁹³

דרך המלך לאיוש משרות בשירות המדינה היא מכרז. עם זאת, על פי סעיף 21 לחוק שירות המדינה (מינויים), הממשלה רשאית לקבוע משרות וסוגים של משרות שעליהם לא תחול חובת המכרז. בשנת 1999 החליטה הממשלה⁹⁴ להקים מנגנון של ועדה לאיתור מועמדים לאיוש משרות ללא מכרז (להלן - ועדת איתור), ובשנת 2002 קבעה בהחלטה את העקרונות הכלליים לפעולת ועדת האיתור⁹⁵. הליך זה מיועד לאיוש מדובר במספר מצומצם של משרות בכירות שנושאייהן מחויבים בידע מקצועי או מדעי מובהק או משרות בעלות אופי רגולטורי, שהממלאים אותן מופקדים על שמירת האינטרס הציבורי בתחום מוגדר, ונדרשת מהם מידה רבה של עצמאות ואי-תלות מקצועית⁹⁶. הוועדה נועדה לאתר מועמדים, לבחון את כישוריהם ולהגיש לשר הממונה את המלצותיה. בדוח 61 ציין מבקר המדינה כי בפועל הפכה ועדת האיתור לכלי העיקרי לאיוש משרות בכירות רבות בשירות המדינה⁹⁷.

עם הקמתה של ועדת איתור אמורה נש"ם לפרסם הודעה בדבר המשרה הפנויה ובדבר הקמת ועדת האיתור, כדי שכל המעוניין במשרה יוכל להציג את מועמדותו. הוועדה רשאית גם לפנות ביזמתה לאנשים בבקשה שיציגו את מועמדותם⁹⁸. לפי נתוני נש"ם, בשנים 2009-2011 פעלו 40 ועדות איתור.

1. ההרכב המגדרי של ועדות האיתור: על פי החלטת הממשלה ועדת איתור תמנה חמישה חברים, בהם מנכ"ל המשרד שבו נמצאת המשרה או נציגו (יו"ר הוועדה) ונציג שירות המדינה או נציגו. על פי הוראות התקשי"ר⁹⁹ ולפי נוהל הקמת ועדות איתור של נש"ם מספטמבר 2009 (להלן - נוהל ועדות האיתור), בכל ועדת איתור תהיה לפחות חברה אחת.

- | | |
|----|---|
| 92 | ע"ע 1070/01 שנער נ' נציב המדינה, (25.4.01). |
| 93 | ראו בעניין זה מבקר המדינה, דוח שנתי 61 (2011), בפרק "ועדות איתור בשירות הציבורי", עמ' 27. |
| 94 | החלטה מס' 345. |
| 95 | החלטה מס' 2541. |
| 96 | סעיף 11.968 בתקשי"ר. |
| 97 | מבקר המדינה, דוח שנתי 61 (2011), בפרק "ועדות איתור בשירות הציבורי", עמ' 38. |
| 98 | סעיף 11.968 לתקשי"ר ונוהל נש"ם "נוהל הקמת ועדת איתור" מספטמבר 2009. |
| 99 | סעיף 11.968(ג). |

בפועל, בדומה להרכבן של ועדות הבוחנים במכרזים (כאמור לעיל), בדרך כלל בהרכב ועדות האיתור הייתה רק אישה אחת: ב-30 מ-40 הוועדות שפעלו בשנים 2009-2011 כיהנה אישה אחת בלבד - לא יותר מהמינימום הנדרש, ורק בשמונה ועדות היו חברות שתי נשים; מינוי אישה יחידה לוועדה מגביל את יכולתה להשפיע. בשתי ועדות לא מונו נשים כלל¹⁰⁰, בניגוד להוראות התקשי"ר ולנוהל, ואסור היה להן לפעול ולקבל החלטות.

בדומה לתשובתה של נש"ם למשרד מבקר המדינה בעניין הרכב ועדת בוחנים היא טענה גם לגבי הרכב ועדות האיתור כי קשה למנות להן יותר מאישה אחת, הן בשל הקושי לאתר נשים בכירות בעלות זיקה לתחום העיסוק של המשרה המוכרזת, והן בשל הקושי לקבל את הסכמתן של המועמדות המתאימות להשתתף בוועדות כאמור.

משרד מבקר המדינה מעיר לנש"ם כי ראוי שהמאגר הראשוני שהקימה לאיוש ועדות בוחנים ישמש אותה גם לאיוש ועדות איתור, או שיוקם מאגר מיוחד לוועדות אלה, ושהמאגרים יורחבו דיים ויכללו בהם נשים העוסקות בתחומים רבים ומגוונים, כדי לספק את הצורך בזיקה מקצועית של חברי הוועדה למשרה שנדרש לאישה.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי נש"ם יכולה להשפיע על נקלה על ייצוג הנשים בוועדות, אם תקפיד על כך שנציגיה ונציגי המשרד הרלוונטי יהיו נשים. שינוי הרכב הוועדות אפשרי בהחלט ומצריך מנש"ם נחישות ודבקות במטרה, באמצעות מינוי נשים מטעמה והימנעות מאישור הרכבי ועדות שאין בהם די נשים.

2. ההרכב המגדרי של המועמדים שבחנו ועדות האיתור: בשנים 2009-2011 הגישו 909 איש את מועמדותם לוועדות איתור; מהם 211 נשים בלבד, כ-23% מכלל הפונים. לחלק מהתפקידים לא הגישו נשים כלל את מועמדותן, בהם תפקיד מנהל רשות הספנות והנמלים שבמשרד התחבורה, תפקיד מנהל מינהל המחקר למדעי האדמה והים ותפקיד מנהל הרשות הממשלתית למים וביוב שבמשרד לתשתיות לאומיות. לתפקיד השמאי הממשלתי הראשי שבמשרד המשפטים הגישו את מועמדותם עשרה גברים ואישה אחת, ולתפקיד מנהל אגף בכיר (רשם הקבלנים) - 23 גברים ושתי נשים.

על פי החלטת הממשלה משנת 2002, הוראות התקשי"ר ונוהל נש"ם מספטמבר 2009 שכותרתו "נוהל עבודת ועדות ציבוריות לאיתור מועמדים", חבר ועדת איתור רשאי להמליץ לוועדה על מועמדים פוטנציאליים נוספים על אלו שהגישו את מועמדותם, כל עוד לא סיימה הוועדה את עבודתה. ואולם הביקורת העלתה כי בדרך כלל לא פנו חברי הוועדות ביזמתם למועמדים אפשריים: רק שלוש ועדות פנו ביזמתן למספר מצומצם של מועמדים - כולם גברים, למעט אישה אחת, שהוועדה פנתה אליה על פי המלצתו של מנכ"ל המשרד הנוגע בדבר.

100 ועדות לאיוש משרת רשם הפטנטים במשרד המשפטים ומשרת מנהל רשות הספנות והנמלים.

משרד מבקר המדינה מציין, כי נוכח מיעוט המועמדות היה על ועדות האיתור לממש את סמכותן וליזום פניות למועמדות פוטנציאליות, כדי שיווצר תמהיל מגדרי ראוי שממנו יהיה אפשר לבחור את המועמד המתאים ביותר. בכוחן של ועדות האיתור להשפיע השפעה רבה על עיצוב שדרת הניהול הבכירה של השירות הציבורי, ולכן עליהן להביא בחשבון את מכלול השיקולים הרלוונטיים בעת בחירת המועמד המתאים לתפקיד, ובכלל זה עליהן לפעול כדי להביא לייצוג הולם של נשים בתפקידים הבכירים.

לדעת משרד מבקר המדינה על נש"ם להוביל עבודת מטה שמטרתה להציע לממשלה מתכונת שתבטיח שיותר נשים יציגו את מועמדותן לתפקידים בכירים המאוישים באמצעות ועדות איתור. בכלל זה יש לקבוע אילו פעולות על הוועדות לנקוט לאיתור מועמדות פוטנציאליות. מדובר בצעד חשוב שיסייע בניפוץ חסם אי-הגשת המועמדות בידי נשים לתפקידים בכירים, ויש בו כדי להביא לשינוי בצמרת הניהול הבכיר ביותר בשירות המדינה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה נש"ם כי ההמלצה מקובלת עליה.

3. קיום העדפה מתקנת בוועדות איתור: נוהל ועדות האיתור קובע כי על הוועדה לתת דעתה לנושא ההעדפה המתקנת וחובת הייצוג ההולם, וכי על חברים לפעול בהתאם לחובות הקבועות, בין היתר, בחוק שיווי הזכויות ובחוק שירות המדינה.

בביקורת עלה כי 33 מ-40 ועדות האיתור שפעלו בשנים 2009-2011 המליצו על גברים, ורק 4 מהן (11%) המליצו על נשים. שלוש הוועדות האחרות המליצו על שני מועמדים - גבר ואישה: בשני מקרים מונו בסופו של דבר נשים¹⁰¹ ובמקרה השלישי - מונה גבר¹⁰².

הביקורת העלתה כי שלוש הוועדות שהמליצו על גבר ואישה לא שקלו העדפה מתקנת של האישה ולא המליצו להעדיפה על פני המועמד הגבר¹⁰³.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה נש"ם כי ההמלצה על יותר ממועמד אחד אין בה כדי ללמד בהכרח על קיומם של "כישורים דומים". כך ייתכן שהוועדה סברה שמידת התאמתם לתפקיד היא דומה, אולם לכל אחד מהמועמדים יתרון ייחודי ומובהק בתחום שונה.

לדעת משרד מבקר המדינה, משעה שוועדת האיתור הגיעה למסקנה שכישוריהם של המועמד והמועמדת דומים וכי שניהם כשירים לבצע את התפקיד, היה על נציג המדינה או נציגו בוועדה להקפיד על כך שהוועדה תנקוט העדפה מתקנת ותמליץ על מינוי המועמדת.

4. תיעוד דיוני ועדות איתור: נוהל ועדות האיתור קובע כי על עבודת הוועדות חלים "עקרונות היסוד של הליכי בחירה למיניהם ברשות ציבורית, ולכן החלטותיה של ועדת האיתור חייבות במתן הנמקות, תוך תיאור עיקרי ההליך שהתנהל על כל שלביו". עוד קובע הנוהל כי בשלב קבלת ההחלטות "יילקחו בחשבון חוקי העדפה מתקנת וייצוג הולם לבני שני המינים...

101 הממונה על התקשוב הממשלתי ויו"ר הרשות לשירותים ציבוריים חשמל.

102 ציר כלכלי בושינגטון.

103 על היעדר העדפה מתקנת בוועדות האיתור העיר מבקר המדינה כבר בדוח שנתי 61 (2011), בפרק "ועדות איתור בשירות הציבורי", עמ' 40.

במידה והוועדה החליטה שלא לבחור במועמד הנכנס בגדר מי שזכאי להעדפה, תנמק הוועדה את אי בחירתו/ה בצורה מפורטת" (ההדגשה במקור).

בשנת 2011 פעלו תשע ועדות איתור שנשים וגברים הגישו להן את מועמדותם. בביקורת נמצא כי אף אחת מוועדות אלה לא תיעדה את תהליך עבודתה, את דיוניה ואת החלטותיה בפרוטוקול, למעט בחירת המועמד שעליו תמליץ לשר; אף לא אחת מהוועדות התייחסה לנושא העדפה מתקנת; כל הוועדות הללו בחרו בגברים לתפקידים.

אשר לשנים 2009-2010 - באותן שנים פעלו 24 ועדות איתור. נש"ם מסרה למשרד מבקר המדינה כי גם ועדות אלו לא ניהלו פרוטוקולים. יתר על כן - בשום החלטה מהחלטות הוועדות לא הייתה התייחסות לצורך בהעדפה מתקנת ולחובת ייצוג הולם כאשר התמודדו נשים.

נש"ם ציינה בתשובתה כי אין ביכולתה להגיב על ממצאי הדוח לשנים 2009-2010, וכי "מנהלת אגף בכיר בחינות ומכרזים הוסמכה לטפל בנושא החל מחודש 4/11 עם פרישתו של המשנה לנציב שירות המדינה".

משרד מבקר המדינה מעיר לנש"ם כי נוכח העובדה שהיא מופקדת על הפעלת ועדות האיתור ושנציגה משתתף בכל הוועדות האלה, עליה להבטיח שהוועדות יפעלו על פי הוראות החוק והנהל בנושא. בכלל זה, עליה להבטיח שהוועדות יתעדו באופן אמין את עיקרי הדברים שהיו בדיוניהן ויפרטו את הנימוקים להחלטה שהתקבלה, כדי שיהיה אפשר לבחון את תהליך האיתור ואת השיקולים לבחירת המועמד שעליו תמליץ.

בדיקת המינויים לתפקידים בכירים בשירות המדינה, הן באמצעות מכרזים והן באמצעות ועדות איתור, מעלה כי המנגנונים לבחירת נושאי תפקיד בכירים בשירות הציבורי אינם מבטיחים העדפה מתקנת של נשים.

על השרים, הנהלות המשרדים ונש"ם לפעול באופן שיביא להגשמת מטרות החוק - ייצוג הולם של נשים. מצופה מהשרים לשמש דוגמה ולהשתמש בכלי ההעדפה המתקנת כדי שיושג השינוי החברתי המתבקש. נש"ם היא המופקדת לפי החוק על הטיפול בנושא, ויש לה שותפות באמצעות נציגיה בוועדות, הכפופים אליה ישירות ומונחים על ידה. כמו כן יש לה ראייה כוללת של ההתפלגות המגדרית בארגונים, ובייחוד בדרגים הבכירים. לפיכך עליה לפעול באופן נחוץ כדי שחברי הוועדות יהיו ערים לצורך בהגברת ייצוג הנשים בדרגים אלו ויישמו את כללי העדפה המתקנת כנדרש בחוק.

(ו) האגף לקידום ושילוב נשים בנציבות שירות המדינה

(1) תפקיד האגף: הודעת נש"ם מיולי 1997¹⁰⁴ קובעת את מסגרת התפקיד של מנהלת האגף ואת סמכויותיה¹⁰⁵: על האגף לגבש את "כל עבודת המטה ותוכניות העבודה הנוגעות לקידום ושילובן של העובדות בשירות המדינה", להנחות ולהדריך את הממונות על מעמד האישה במשרדי הממשלה, לטפל בתלונות של עובדות בשירות המדינה על קיפוח, אפליה ופגיעה במעמדן

104 הודעת נש"ם נ"ז 2/ מיום 17.7.97.

105 עו"ד רבקה שקד ז"ל עמדה בראש האגף מהקמתו ועד לפטירתה בשנת 2006.

או בתנאי העסקתן בגין היותן נשים, ולטפל בבעיות פרטניות של עובדות בשירות המדינה שנגרמו בגין היותן נשים.

הועלה, כי האגף לקידום נשים לא עשה עבודת מטה ולא הכין תכנית עבודה הכוללת את כל הפעולות שעליו לבצע לצורך קידום נשים ושילובן בשירות המדינה בכלל ובתפקידי ניהול בפרט.

עוד עלה כי נש"ם לא נתנה לאגף סמכויות לפעול מיזמתו או בשמן של מועמדות אם לדעתו לא ננקטה העדפה מתקנת מקום שהיה ראוי לעשות כן. לפיכך למעשה האגף לא היה יכול למלא את תפקידיו העיקריים ולפעול באורח אפקטיבי להשגת מטרותיו בכל הנוגע לקידום נשים.

נש"ם מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי לקראת שנת 2013 עשתה עבודת מטה שכללה בחינת החסמים העומדים בפני נשים. מן היעדים שגובשו נגזרו דרכי הפעולה של האגף ושל הממונות.

(2) דוח פעילות: על פי חוק שירות המדינה (מינויים), על נציב שירות המדינה להגיש לממשלה ולוועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת אחת לשנה דין וחשבון על הפעולות שנקטו לפי סעיף 15א לחוק, ונתונים על ייצוג נשים בשירות המדינה. בהתאם לכך מפרסמת נש"ם דוח פעילות שנתי (להלן - דוח הפעילות).

בדוח הפעילות מציגה נש"ם את עיקרי פעילותו של האגף לקידום נשים וכן נתונים שאספה ממשרדי הממשלה ויחידות הסמך על ההתפלגות המגדרית בהם. הנתונים נוגעים לעשרת הדירוגים המקצועיים בשירות הציבורי¹⁰⁶ ולדרגות ולדרגי הניהול של בעלי התפקידים הבכירים בגופים אלה.

מטרתו העיקרית של דוח הפעילות לשמש אמצעי בקרה ומעקב של הממשלה והכנסת על התקדמות נש"ם ומשרדי הממשלה בהשגת הייצוג ההולם של נשים. הצגת תמונת מצב מהימנה ושלמה בדבר ההתפלגות המגדרית בגופים תאפשר לממשלה ולכנסת לזהות את החסמים העיקריים לקידום נשים ותשמש בסיס לקבלת החלטות ולקביעת דרכי פעולה.

הביקורת העלתה כי נש"ם הציגה את הנתונים בדוח הפעילות באופן מטעה:

א. קיבוץ תפקידים ב"דרג הניהול": נש"ם כללה בכל אחד מהדרגים בעלי תפקידים המצויים ברמות שונות בהיררכיה הארגונית, שאינם שווים במעמדם וחלקם אף כפופים זה לזה. למשל: בדרג א' קובצו יחדיו המנכ"לים והמשנים למנכ"לים הכפופים להם; בדרג ב' נמצאים סמנכ"לים, הכפופים ישירות למנכ"לים, וכן מנהלי אגפים בכירים, שחלקם כפופים ישירות למנכ"לים וחלקם כפופים למשנים למנכ"לים או לסמנכ"לים; בדרג ג' קיבצה נש"ם הן מנהלי אגפים והן מנהלי תחומים, שגם לגביהם קיימת שונות מבחינת ההיררכיה הארגונית.

הצגת הנתונים בדרך של קיבוץ תפקידים מעוותת את תמונת המצב, שכן היא מגדילה באופן מלאכותי את חלקן של הנשים באותו דרג, ואינה מביאה לידי ביטוי את העובדה שחלקן פוחדת במידה ניכרת ככל שהתפקיד בכיר יותר; הדברים נכונים ביתר שאת לגבי דרג א' ודרג ב', שבהם שיעור הנשים נמוך במיוחד.

106 הדירוג המינהלי, דירוג האקדמאים (מח"ר), דירוג המהנדסים, דירוג הטכנאים, דירוג המשפטים, דירוג הפרקליטים, דירוג העובדים הסוציאליים, דירוג הרופאים, דירוג האחיות ודירוג הביוכימאים.

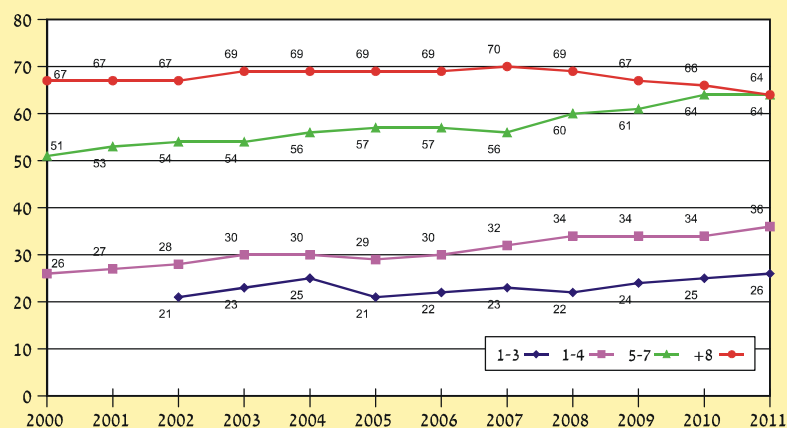
ב. הצגת נתונים על פי דרגות: נש"ם הציגה בדוח הפעילות ניתוח של הנתונים תחת הכותרת "ניתוח נתוני עובדי המדינה על פי דרגי הניהול בתפקידים הבכירים בשירות המדינה". היא ציינה כי המטרה היא "לבחון יותר לעומק השתלבות נשים בדרגי הניהול הבכירים"; בחינה של אופן הצגת הנתונים מעלה כי היא אינה משיגה את מטרתה:

נש"ם הציגה את ההתפלגות המגדרית בכל משרד ובכלל המשרדים על פי הדרגות בדירוגים המקצועיים. היא עצמה הסתייגה מדרך הצגה זו בציינה כי "הצגת נתונים של משרד לפי דרגות אינה משקפת בהכרח את הדרגים מבחינת ההיררכיה והבכירות הארגונית". יודגש כי בדרך כלל בעל תפקיד ניהולי בכיר נושא בדרגת משרה גבוהה אולם אין בכך הכרח. לפיכך הצגת הנתונים בדרך זו ואינה משקפת נאמנה את השתלבות הנשים בתפקידי הניהול הבכירים.

ג. הצגת נתוני הדרגות באמצעות תרשימים: תרשימים הם כלי חזותי להצגת תמונת מצב באופן מוחשי, נוח וקליט. נש"ם הציגה את נתוני הדרגות גם בתרשימים, בחלוקה לארבע קבוצות של מקבצי דרגות: בקבוצה הראשונה - שלוש הדרגות העליונות, בקבוצה השנייה - ארבע הדרגות העליונות, בקבוצה השלישית - דרגות 5-7 ובקבוצה הרביעית כל יתר הדרגות. דרך הצגה זו של הנתונים הצביעה בדרך כלל על מגמת שיפור בייצוג הנשים בדרגות העליונות במהלך השנים. נש"ם סיכמה את הדברים כך: "התפלגות של העובדים לפי קבוצות של דרגות... מצביעה על מגמת עלייה באחוז הנשים בשלוש ובארבע הדרגות הגבוהות (1-4 ו-1-3)".

לשם המחשה להלן התרשים הגרפי שהציגה נש"ם לדירוג המח"ר - נשים בקבוצות של דרגות לשנים 2000-2011 (באחוזים):

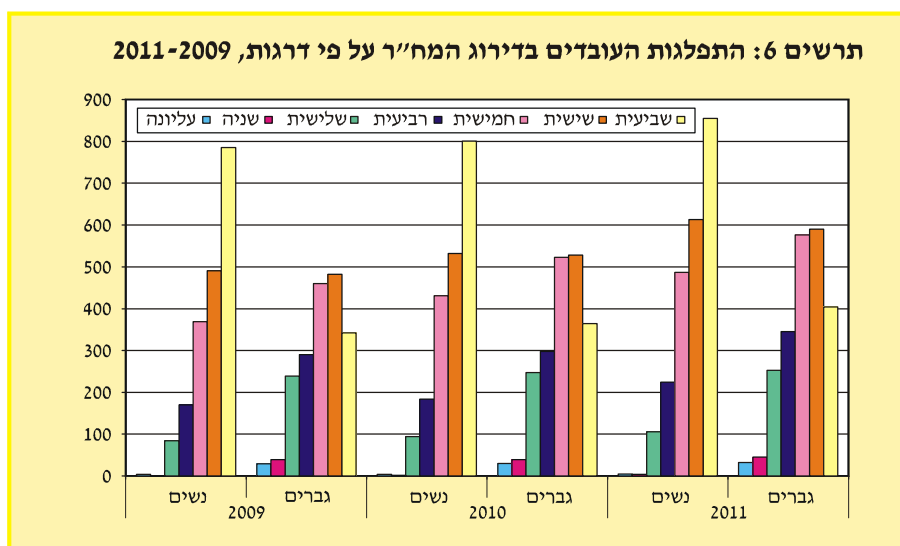
תרשים 5: נשים בקבוצות של דרגות (דירוג המח"ר), 2000-2011 (באחוזים)



משרד מבקר המדינה מציין כי בתרשימים קיבצה נש"ם את שלוש הדרגות הבכירות בקבוצה אחת וארבע הדרגות הבכירות בקבוצה נוספת. הדבר מטשטש את היעדרן של הנשים או את ייצוגן הדל ביותר בשתי הדרגות העליונות ומעלים את העובדה כי הנשים מרוכזות ברובן ברף התחתון בכל אחת מקבוצות אלה. כך לדוגמה, על פי נתוני נש"ם¹⁰⁷ בשנת 2011 כיהנו בדרגה העליונה חמש נשים (14%) לעומת 32 גברים, ובדרגה השנייה כיהנו ארבע נשים (8%) לעומת 45 גברים. נתונים אלה אינם מוצגים בתרשימים, ומה שמוצג הוא השיעור הממוצע של הנשים בשלוש הדרגות העליונות - 26%, ושיעורן בארבע הדרגות העליונות - 36%.

הצגת הנתונים בדרך שבחרה נש"ם מעלימה את נפקדותן הכמעט מוחלטת של נשים בדרגות הבכירות, ויוצרת מצג מטעה שלפיו חל שיפור ניכר כביכול בייצוגן בדרגות הבכירות, כל שכן בתפקידים הבכירים. מדובר על כן בהצגה מגמתית ובעיוות של תמונת המצב החמורה, המטעה את הגורמים שהדוח מוגש להם - הממשלה וועדת חוקה חוק ומשפט של הכנסת - וכן את הציבור בכללותו. כתוצאה מכך עלולות להתקבל החלטות שאינן נגזרות מהמצב לאשורו.

להלן תרשים שהכין משרד מבקר המדינה המציג את התפלגות העובדים בדירוג המח"ר על פי דוח הפעילות של נש"ם לשנת 2010:



תרשים 6 מציג את המצב לאשורו וממחיש את קיומה של "תקרת הזכוכית": שיעור גבוה של נשים בדרגות הזוטורות שהולך ופוחת ככל שהדרגה עולה עד הגמוניה כמעט מוחלטת של גברים בדרגות הגבוהות - העליונה והשנייה. חמור מכך - מהתרשים עולה כי לאורך השנים לא חל שינוי ממשי במצב זה; לדוגמה, על פי דוחות הפעילות של נשים: בשנת 2002 הועסקו בדרגה העליונה בדירוג המח"ר שתי נשים, בשנת 2009 ארבע נשים ובשנת 2011 - חמש נשים בלבד. בדרגה השנייה הועסקה בשנת 2001 אישה אחת, וכך גם בשנת 2009, ובשנת 2011 הועסקו בה ארבע נשים (היה גידול במספר התפקידים בדרגה זו). בשנת 2001 הועסקו בדרגה השלישית 53 נשים מתוך 233 משרות (23%), בשנת 2009 ב-84 מ-323 (26%) ובשנת 2011 ב-106 מ-359 משרות (30%).

על נשים לשנות את מתכונת הצגת הנתונים בדוח הפעילות ולהציגם בדרך שתשקף את המציאות לאשורה, דהיינו שלא חל שינוי מהותי בייצוגן של הנשים בתפקידים בכירים לאורך השנים, כדי שמקבלי ההחלטות - הממשלה, הכנסת והנהלות המשרדים - יוכלו להסיק מן הדוח מסקנות נכונות.

(ז) הממונות על מעמד האישה במשרדי ממשלה וביחידות סמך

(1) מינוי הממונה, סמכויותיה ותפקידיה

התקשי"ר קובע את החובה למנות בכל משרד ויחידת סמך ממונה על מעמד האישה (להלן - הממונה)¹⁰⁸. על פי הודעה נ/32 של נשים מיוני 1997, אשר אוזכרה לעיל, הממונה "תהיה כפופה למנהל הכללי או למנהל יחידת סמך בכל הנוגע לתפקיד מעמד האישה. במקרים מיוחדים ובאישור נציבות שירות המדינה הכפיפות תהיה לאחראי במשרד או ביחידת הסמך ובלבד שהמנהל הכללי או מנהל יחידת הסמך יישא באחריות הכוללת לייצוג הולם וקידום עובדות במשרדו" (ההדגשה אינה במקור). על פי ההוראה הממונה תהיה מקרב עובדות המשרד או היחידה והיא תבצע את התפקיד נוסף על תפקידה הקבוע במשרד (להלן - התפקיד התקני); הממונה תהיה כפופה מקצועית למנהלת האגף לקידום נשים. כל ממונה חייבת לעבור קורס הסמכה שמקיימת נשים כתנאי לקבלת דרגה נוספת על זו התקנית, והיא תישאר בדרגה זו כל עוד היא משמשת ממונה. הודעת נשים קובעת כי הממונה "תנקוט פעולות למניעת הפליה ותסייע לעובדות הנחקלות בכעיות מיוחדות עקב היותן נשים". התקשי"ר חוזר ברובו על האמור בהודעת נשים. בשנת 2012 פעלו במשרדי הממשלה וביחידות הסמך הממשלתיות 76 ממונות.

נשים לא פירטה בתקשי"ר, בהודעותיה ובהוראותיה את תפקידי הממונה, סמכויותיה והכלים שאמורים לעמוד לרשותה לביצוע תפקידה, ובכלל זה את הפעולות שעליה לנקוט בעניין ייצוגן ההולם וקידומן של נשים בתפקידי ניהול. יודגש, כי כבר במאי 2007¹⁰⁹ עלתה סוגיה זו בדיון בין מנהלת האגף לקידום נשים ובין המשנה לנציב שירות המדינה דאז, וסוכם כי נשים תגדיר את תפקיד הממונה ואת סמכויותיה; אולם עד מועד סיום הביקורת נשים לא עשתה זאת.

108 סעיף 3.27 לתקשי"ר.

109 סיכום פגישת עבודה מיום 27.3.07 בין מר יעקב ברגר, המשנה לנציב שירות המדינה לבין מנהלת האגף.

על נש"ם להגדיר את תפקידה של הממונה, תחומי אחריותה, סמכויותיה והכלים העומדים לרשותה ולשלבן בהוראותיה. היעדר הגדרה כאמור פוגע ביכולת הממונה לבצע את תפקידה (כפי שיפורט להלן), והופך את התפקיד לסמלי בעיקרו.

בתשובתה של נש"ם למשרד מבקר המדינה צוין כי לצורך הגדרת תפקיד הממונה מבוצעת עבודת מטה מקיפה, העומדת לפני סיום ולקראת אישור הגורמים הרלוונטיים בנש"ם. עוד צוין בתשובה כי כל ממונה חדשה מוזמנת לפגישת "תיאום ציפיות" עם מנהלת האגף לקידום נשים ומקבלת הסבר נרחב על "המצופה ממנה", וכי מכתב מסכם נשלח להנהלת המשרד.

משרד מבקר המדינה מעיר לנש"ם כי הנחיית הממונות בדרך האמורה לעיל אינה חלופה להגדרת תפקידן, וכי מן הראוי שנש"ם תסיים את עבודת המטה בהקדם.

(2) תפקיד הממונה

על פי תפיסתה של מנהלת האגף לקידום נשים, אלה הפעולות העיקריות שעל הממונה לעשות בתחום הגברת השוויון: פעילות אקטיבית לשם קידום נשים (איתור עובדות מתאימות לתפקידים המתפנים ועידודן להגיש את מועמדותן); ארגון קורסים בנושאים רלוונטיים; ביצוע פעילויות בנושאים הקשורים לנשים בלבד; טיפול בפניות נשים בעניינים הנוגעים למעמדן; טיפול בתלונות על הטרדה מינית; עידוד נשים לצאת ללימודים¹¹⁰.

(3) פעולות שביצעו הממונות

א. פעילויות שוטפות: מהדורות השנתיים שמפרסמת נש"ם, ואשר מבוססים על דוחות הממונות, עולה כי הן אמנם עסקו בפעולות הנוגעות לקידום נשים, כמו קיום קורסים בנושאי העצמה ופרזנטציה. אולם הפעילויות שבהן השתתפו רוב העובדות התמקדו באירועי בילוי ובידור, לדוגמה: שיעורי התעמלות; השתתפות בצעדות; הוצאת עלון לעובדות הכולל מתכונים לבישול ואפייה; הדרכה לעובדות המשרד בנושא "קוד לבוש"; פעילות חווייתית לכלל העובדים והרצאות בנושאי אמונות, עיסוי תינוקות, מיניות האישה בעת ההיריון ואחרי הלידה, בריאות האישה, כתות בישראל.

ב. יום האישה: מוקד פעילות מרכזי של הממונות על מעמד האישה היה ארגון "ימי אישה", שעיקרו פעילות חברתית, הנאה ובידור; לדוגמה: מופעי בידור שונים, סדנת איפור, סדנת שוקולד, ושימוש במתקני המלון בו התקיים יום האישה (ספא, בריכה, ג'קוזי וכו'). באחד מהמשרדים ארגנה הממונה פעילות בת יומיים בבית מלון, שרוב רובה היה בידור ונופש - טיולים, ספא, מגוון טיפולים, נומרולוגיה ומופעי בידור.

110 עו"ד טלילה שחל-רוזנפלד, האגף לקידום נשים ושילובן - דוח פעילות לשנת 2010 (אוקטובר 2011) עמ' 19-20, וכן דוחות משנים קודמות.

משרד מבקר המדינה העיר לנש"ם ולממונות כי פעילויות אלה של בילוי ובידור בתחומים שניתן לייחס להם "התעניינות נשית", אינן עולות בקנה אחד עם ייעודן של הממונות - קידום מקצועי של נשים ושילובן בדרגי הניהול במשרדים - ואף להפך, יש בהן כדי לבסס סטראוטיפים נשית, שדווקא על הממונה, כסוכנת השינוי, להילחם בהם ולשרשם. לא זו אף זו, פעילויות מסוג זה לא רק שאינן תורמות דבר לקידום נשים, אלא הן גם פוגעות במעמד הממונה הן בעיני העובדות והן בעיני הנהלות המשרדים: הן ממתגות אותה כמעין ועד תרבות ורווחה לנשים; עיסוקה בתחומים אלו עלול להיתפס כתפקידה המרכזי גם אצל ההנהלה, והדבר יפגע ביכולתה להביא לשינוי בתפיסת ההנהלה ובפעולותיה לקידום נשים.

אשר לפעולות תרבות, חברה ורווחה יודגש כי בכל משרד ממשלתי פועלת יחידה הממונה על הרווחה ובסמכותה לקיים לפחות חלק מהפעולות שקיימו הממונות.

בבדיקה עלה כי אף שמנהלת האגף לקידום נשים ידעה על תוכנם של ימי האישה שארגנו הממונות, היא הסתפקה בהוצאת חוזרים בנושא - בשנים 2004, 2007 ו-2009; בחוזרים אלה ציינה כי הפעילות העיקרית ביום האישה צריכה להתמקד בנושא מעמד האישה, וכי פעילות של גיבוש והנאה יכולה להיות רק תוספת לפעילות העיקרית, אולם היא לא נקטה צעדים שיבטיחו שיום האישה יתקיים בהתאם לכך.

במהלך הביקורת, בנובמבר 2012, הוציאה מנהלת האגף לקידום נשים חוזר נוסף בנושא ובו הדגישה כי "יש לייחד את יום האישה להעברת מסרים מעצימים בנושא מעמד האישה..." (יודגש כי הרצאה אחת בנושא אינה מספיקה) "ההדגשה במקור). היא הוסיפה כי משרד שלא ינהג לפי הנחיה זו "יידרש לקבל את אישור האגף לקידום ושילוב נשים מראש ובכתב כתנאי לביצוע פעילות לציון יום האישה בשנים הבאות". חוזר זה נשלח גם לסמנכ"לים הבכירים למינהל ולמשאבי אנוש במשרדי הממשלה וביחידות הסמך.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה נש"ם כי יש קשר בין חלק מהפעילויות האמורות למעמד האישה.

משרד מבקר המדינה מעיר לנש"ם כי פעילויות חווייתיות גרדא שיום האישה שימש אמתלה לקיומן, מחמיצות את המטרה של ימים אלה והן בגדר בזוז משאבים. על הנהלות משרדי הממשלה לאשר רק פעילויות הקשורות לקידום נשים והעולות בקנה אחד עם הערכים שעל יום האישה לציין, כפי שהובהר בחוזר האמור.

ג. עידוד נשים להתמודד על תפקידים בכירים : אחד התפקידים החשובים של הממונה הוא איתור עובדות המתאימות לתפקידי ניהול ועידודן להתמודד במכרזים על תפקידים בכירים.

מתשובות הממונות לשאלוני הביקורת עלה, כי רובן אכן הבינו שזה תפקידן, וכי נדרש לקיים קורסים המכוונים למטרה זו וכן לשוחח עם עובדות ולעודדן להתמודד על תפקידי הניהול במשרדן; ממונה אחת השיבה שיעד זה הוא תאורטי בלבד מאחר שאין לה כלים לפעול להשגתו; שתי ממונות השיבו כי איתור נשים ועידודן להתמודד על תפקידים בכירים במשרד אינו מתפקידן.

עוד עלה מהתשובות לשאלונים כי מאחר שמשרדי הממשלה שאליהם נשלחו השאלונים לא גיבשו כאמור מדיניות בדבר קידום נשים וייצוגן ההולם בתפקידים בכירים, מתקשות הממונות למלא את תפקידן, והן נאלצות לפעול על פי הבנתן ולא לפי מדיניות סדורה ומוסכמת של המשרדים.

לדעת משרד מבקר המדינה ראוי כי משימת האיתור של עובדות בעלות פוטנציאל לקידום לתפקידים בכירים והכשרתן תיכלל בהגדרת תפקיד הממונה; לצורך יישומה נדרש לממונה גיבוי של ההנהלה, אשר ייגזר ממדיניות המשרד. ללא קביעה של מדיניות ברורה בנושא בידי נש"ם והנהלות המשרדים לא תוכל הממונה להכין תכנית עבודה מתאימה וליישמה.

(4) קשיים במילוי תפקיד הממונה :

הממונות ציינו בשאלונים קשיים הניצבים בפניהן בבואן לפעול לקידום נשים לתפקידים בכירים. ואלה הקשיים העיקריים שצוינו:

א. קונפליקט בביצוע התפקיד: הממונה מבצעת את תפקידה נוסף על תפקידה התקני. מצב זה מזמן קונפליקט מובנה - כדי למלא את תפקידה כממונה עליה לייצג את האינטרסים של עובדות המשרד, שלא תמיד עולים בקנה אחד עם עמדת ההנהלה. כתוצאה מכך היא עלולה להיקלע לעימות עם הנהלת המשרד, העלול לפגוע במעמדה ובסיכויי הקידום שלה. דבר זה מקשה עליה להביע, בעת הצורך, עמדה מנוגדת לעמדת ההנהלה.

על פי הוראות התקשי"ר תוקף מינויה של הממונה הוא לשנתיים, ובתקופה זו היא זכאית לדרגה אישית זמנית. כדי להאריך את תקופת המינוי (בשנתיים בכל פעם) נדרשת המלצת מנכ"ל המשרד. תלות זו גם היא גורם לקונפליקט - שבשלו עשויה הממונה להעדיף שלא להיקלע לעימותים עם הנהלת המשרד.

6 מ-12 הממונות שהשיבו לשאלה בנושא זה הצביעו על קושי מובנה להביע עמדה מנוגדת לעמדת ההנהלה כקושי משמעותי או משמעותי ביותר; 7 דיווחו כי התלות במנהלים במשרד וההשפעה השלילית האפשרית על תפקידן התקני הוא קושי משמעותי או משמעותי ביותר.

יצוין כי כבר ביולי 2002, בדיון של הוועדה לקידום מעמד האישה של הכנסת, דנה מנהלת האגף לקידום נשים בקונפליקט זה: "אני רואה במשרדים מסוימים תופעה חמורה. התופעה היא, שכל שהממונה עושה את תפקידה יותר ביעילות, ככל שהיא יותר מעורבת לא בלעשות קורסים נחמדים לנשים... אלא שהיא באמת מסוגלת לבוא להנהלת המשרד, לשים אצבע על משרה ולהגיד למה לא מיניתם אשה כאשר יש מועמדות כאלה או אחרות, או שהיא מסוגלת לשאול את השאלה למה ירד ייצוג הנשים בפעילות מסוימת, או בהטבות מסוימות שפותחו במשרד - ממונות כאלה משלמות על כך במינוי שלהן ובתפקיד שלהן".

משרד מבקר המדינה מעיר לנש"ם כי אף שהקונפליקט שבו נתונות הממונות ידוע לה מזה שנים רבות, היא לא פעלה למניעתו. קונפליקט זה עלול לפגוע במילוי תפקידן ולהחליש את נחרצותן לפעול לשילוב נשים בתפקידי המפתח במשרדה. תלותה של הממונה במנכ"ל מחייבת את נש"ם לבצע בחינה מחודשת של מעמדה, דרגתה והמתכונת לקציבת כהונתה של הממונה, כדי שתוכל לפעול בעצמאות ובלא חשש.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה השיבה נש"ם כי נושא הסמכויות, קציבת הכהונה והדרגה של הממונות נבחן בעבודת המטה להגדרת תפקיד הממונות.

ב. היקף המשרה: כאמור, התקשי"ר קובע כי הממונה תמלא תפקיד זה נוסף על תפקידה התקני; קביעת התקשי"ר היא אחידה ואינה מבחינה בין משרד למשרד על פי מספר עובדיו ועל פי הפריסה הגאוגרפית של יחידותיו.

כבר בשנת 2005 העלתה הממונה במשרד הפנים בעיה זו בדיון של ועדת הכנסת: "אנחנו [הממונות] נשים מקצועיות שיש לנו תפקידים בכירים במשרד. יש לנו משרה וחצי בתפקיד המקצועי ואין לנו הזמן לעסוק במה שבאמת צריך לעסוק בנושא הנשים במשרד".

הקביעה כי לכל גוף תמונה ממונה שתמלא תפקיד זה נוסף על תפקידה האחר במשרד, בלי להתחשב באופיו של המשרד, מצביעה על כך שנש"ם לא נתנה דעתה לחיוניות של תפקיד הממונה ולצורך להתאים את היקף משרתה לצורכי המשרד. על נש"ם לבחון את מרכיבי התפקיד של הממונה ואת משימותיה ובכלל זה ליתן מענה הולם למשרדים שבהם מועסקים מספר גדול של עובדים או שהפריסה הגאוגרפית של יחידותיהם רחבה.

ג. תקציב : לפעולות הממונות נדרש תקציב, למשל לצורך קיום הכשרות ייעודיות לעובדות, אולם משרדי הממשלה לא הקצו להן תקציב ייעודי ונדרש מהן לא פעם להסתמך על רצונן הטוב של הנהלות הארגונים ועל נכונותן להקצות תקציב לפעולות שהן מבקשות לקיים.

כבר בפברואר 2000 עלתה בעיית היעדר התקצוב הנפרד לממונות בדיון ועדת הכנסת; בדיון זה ציינה הממונה במינהל לבנייה כפרית שבמשרד הבינוי והשיכון: "העובדה שאין לנו תקציב נפרד היא מקל בגלגלים. אנחנו צריכות לחזור על הפתחים כמו קבצניות".

הצורך בהקצאת תקציב ייעודי לפעולות הממונות עלה גם בתשובותיהן של הממונות לשאלונים. כך למשל ציינה אחת הממונות: "על מנת שלתפקיד יהיה מיצוב הולם יש להקצות במסגרת התקציב השנתי - תקציב יעודי לתחום מעמד האשה. עצם העובדה שיש צורך לקבל אישורים של הנהלה על הוצאות לפעילויות בתחום ולתעדף את הפעילויות בין כל הוצאות ניהול [המשרד] דוחק את תערוף התחום לאחד המקומות האחרונים בהוצאות ה[משרד]".

אי-הקצאת תקציב לפעולות הממונה משקף את יחסן של הנהלות המשרדים לתחום פעילות זה - אלה רואות בו תחום שולי ואינן מייחדות לו קשב ראוי. כדי למלא את תפקידן, הממונות תלויות ברצונם הטוב של מקבלי החלטות בארגונים, שרובם גברים, ולקיים פעילויות שיהיו מקובלות עליהם. עולה מכך צורך בהקצאת תקציב שנתי לממונות על מנת לאפשר להן יתר עצמאות.



נש"ם לא הגדירה את מרכיבי התפקיד של הממונה ולא הקנתה לממונות סמכויות ומשאבים שיאפשרו להן למלא את תפקידן; גם משרדי הממשלה לא הקנו לממונה בארגונים סמכויות ותקציבים. מן האמור עולה כי מינוי הממונות הוא למעשה בגדר "עלה תאנה" הן לנש"ם והן למשרדים וליחידות הסמך, שנועד לאפשר להם לצאת ידי חובת קיומן של הוראות חוק שיווי הזכויות, החלטות הממשלה ונש"ם עצמה, בלי להביא לכל שינוי מהותי בנושא.

על נש"ם להבטיח כי במסגרת עבודת המטה שהיא עושה להגדרת תפקיד הממונה יינתן מענה לקשיים האמורים.

3. ייצוג נשים בדירקטוריונים ובתפקידים בכירים בחברות ממשלתיות

לדירקטוריון של חברה יש השפעה ניכרת על פעילותה, שכן הוא מפקח על הניהול השוטף של החברה ומגבש את האסטרטגיה שלה.

(א) ההסדרה הנורמטיבית

(1) עד לשנת 1993 היה חלקן של נשים בקרב חברי הדירקטוריונים של חברות ממשלתיות (להלן - דירקטוריונים) כמעט אפסי, ובאותה שנה עמד על 7% בלבד. בשנת 1993 תוקן חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות), והוחלה חובת ייצוג הולם של בני שני המינים בדירקטוריונים.

התיקון לחוק בנוי משני נדבכים: חלקו הראשון מגדיר את תכליתו של החוק - מתן ביטוי הולם לייצוגם של בני שני המינים. חלקו השני מתווה דרך שמצווים השרים להנהיג "עד להשגת ביטוי הולם לייצוג כאמור". הדרך שקבע המחוקק להשגתה של מטרה זו בתיקון לחוק (להלן - תיקון 18א לחוק) - שוויון בין המינים - היא העדפה מתקנת. בין השאר נקבע בחוק כי בהרכב דירקטוריון של חברה ממשלתית יינתן ביטוי הולם לייצוגם של בני שני המינים, וכי עד להשגתו ימנו השרים, ככל שניתן בנסיבות העניין, דירקטורים בני המין שאינו מיוצג בדירקטוריון באופן הולם.

(2) תיקון 18א לחוק לא הגדיר מהו שיעור הייצוג שייחשב להולם, וכך ב-2007, כ-14 שנים לאחר שתוקן החוק, שיעור הנשים בדירקטוריונים אלו היה 33.5% בלבד. במרץ 2007 קיבלה הממשלה החלטה בנושא, שהתייחסה הן ליעד הייצוג הנדרש והן ללוח הזמנים להשגתו. על פי ההחלטה "השרים ימנו לדירקטוריונים של החברות הממשלתיות מבני המין שאינו מיוצג באופן הולם וזאת עד להשגת ייצוג בשיעור 50%", ויש להשלים את המהלך בתוך שנתיים ממועד קבלת ההחלטה. עוד נקבע כי, רשות החברות הממשלתיות תקיים בקרה על ביצוע ההחלטה, והוועדה לבדיקת מינויים¹¹¹ תדווח על המינויים החדשים לדירקטוריונים על פי פילוח מגדרי (להלן - החלטת הממשלה מ-2007)¹¹².

(3) בעקבות החלטת הממשלה מ-2007 פרסמה רשות החברות הממשלתיות נוהל ולפיו, בעת בדיקת מועמד לתפקיד דירקטור בחברה ממשלתית על הוועדה לבדיקת מינויים לבחון את ההרכב המגדרי של דירקטוריון חברה. אם אין בו ייצוג הולם לנשים וגברים (50%), והמועמד שייך לבני המין הזוכים לייצוג גדול יותר, עליה להסב את תשומת לבו של השר הממנה לכך. במקרה כזה תעוכב בדיקת המועמד עד שיתקיים אחד מהשניים: השר יציע מועמד בן המין שאין לו ייצוג הולם; או שהשר ינמק בכתב, להנחת דעתה של רשות החברות הממשלתיות והרשות לקידום מעמד האישה שבמשרד ראש הממשלה, מדוע אי-אפשר בנסיבות הקיימות להציע מועמד בן המין המיוצג פחות (להלן - נוהל העיכוב).

(4) הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1503, שעניינה "ייצוג הולם למגזרים מסוימים", והנחיה מס' 6.5000, שעניינה "מינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים", חלות גם על מינויים לתפקידים בחברות הממשלתיות:

הנחיה 1.1503 קובעת כי בכל הליך מינוי או בחירה לתפקיד בשירות הציבורי יש "להביא בחשבון את עקרון הייצוג ההולם, ובכלל זה חיפוש אקטיבי של מועמדות מתאימות לתפקיד" (ההדגשה

111 על פי חוק החברות הממשלתיות הוועדה לבדיקת מינויים מתמנה על ידי שר האוצר לבדיקת כשירותם והתאמתם של המועמדים לכהונת דירקטור, יושב ראש דירקטוריון, או מנהל כללי, בחברה ממשלתית.

112 החלטה מס' 1362 ממרץ 2007.

במקור); עוד היא קובעת כי הפרקטיקה הנהוגה לגבי מינוי דירקטורים תחול בשינויים המתחייבים גם על מינוי מנכ"ל של חברה ממשלתית או תאגיד ציבורי¹¹³. פרקטיקה זו היא השיטה המדורגת שלפיה יש לבחון אם מתקיים ייצוג הולם - "על הוועדה [לבדיקת מינויים] להביא בחשבון בראש ובראשונה את ייצוג הנשים בדרגות הבכירות בתאגיד עצמו", אחר כך "את ייצוג הנשים בתפקיד מנהל כללי בתאגידים ובחברות הנתונים לסמכותו של השר הרלוונטי", ולבסוף את הייצוג "בכלל התאגידים והחברות הממשלתיות". כן קובעת ההנחיה כי לאור פסיקת בג"ץ "פשיטא, שהאמור לעיל הוא בבחינת חובה חוקית המוטלת על הממנים, שאי קיומה יכול שיגרור פסלות משפטית של המינוי".

הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 6.5000 קובעת לעניין מינוי יו"ר דירקטוריון ומנכ"ל של חברה ממשלתית כי בהיעדר ייצוג הולם כנדרש בתיקון 18א לחוק "תפנה הוועדה את תשומת לבו של המציע לעובדה זו, והדיון במועמדים לאותה חברה יתקיים לאחר שיוצעו מועמדים מקרב האוכלוסייה שאינה מיוצגת באופן הולם או לאחר שהשר המציע את המועמד ינמק בכתב, להנחת דעתה של הוועדה, מדוע אין ניתן בנסיבות להציע מועמד כאמור".

(ב) תמונת המצב בחברות הממשלתיות

(1) ייצוג הנשים בדירקטוריונים מאז 1993

בסוף שנת 2012 רק ב-76 מ-113 החברות הממשלתיות שמונו להן דירקטוריונים¹¹⁴ (כ-67%) התקיים ייצוג הולם; הווי אומר, אמנם חל שיפור בייצוג נשים בדירקטוריונים, אולם על אף ההסדרה המפורטת שנקבעה, בחלק ניכר מהחברות הממשלתיות (כ-33%) עדיין אין ייצוג הולם של נשים.

בלוח 8 שלהלן מוצגת ההתפתחות במספר הנשים החברות בדירקטוריונים של החברות הממשלתיות.

לוח 8

¹¹⁵ הרכב הדירקטוריונים של החברות הממשלתיות

השנה	המספר הכולל של הדירקטורים	גברים	נשים	שיעור הנשים בדירקטוריונים
1993	463	423	40	9%
1997	1,053	770	283	27%
1999	817	540	277	34%
2006	685	462	223	33%
2007	825	551	274	33%
2010	791	475	316	40%
2012	713	417	296	42%

¹¹³ בעניין ייצוג נשים בתאגידים ציבוריים ראו להלן בפרק על ייצוג נשים בתפקידים בכירים בתאגידים סטטוטוריים.

¹¹⁴ על פי תשובת רשות החברות הממשלתיות ממאי 2013, ב-11 מבין 124 החברות הממשלתיות לא מונו דירקטורים.

¹¹⁵ על פי תשובת רשות החברות הממשלתיות ממאי 2013.

בלוח 9 שלהלן מוצגים נתונים בנוגע למינוי של נשים לדירקטוריונים של החברות הממשלתיות בשנים 2002 עד 2012:

לוח 9

מינוי דירקטורים חדשים לחברות הממשלתיות בשנים 2002-2011¹¹⁶

השנה	כלל הדירקטורים שמונו	מספר הנשים שמונו	שיעור הנשים בקרב כלל הדירקטורים שמונו
2003	217	77	35%
2004	271	89	33%
2005	182	60	33%
2006	145	49	34%
2007	282	91	32%
2008	258	131	51%
2009	104	36	35%
2010	250	91	36%
2011	245	120	49%

הנתונים שבלוחות 8 ו-9 ממחישים בבירור את יעילותן של החלטות הקובעות יעדים כמותיים: בשנת 1993 היה שיעור הנשים בדירקטוריונים 9%, בעקבות בג"ץ שדולת הנשים הראשון מ-1994 עלה שיעור הנשים ובשנת 1997 עמד על 27% ובשנת 1999 - 34%; בהמשך חלה התרופפות בהקפדה על מינוי נשים וייצוגן ירד - בשנת 2006 היה שיעורן כ-33% בלבד¹¹⁷. לאחר החלטת הממשלה מ-2007 שקבעה כי ייצוג הולם משמעו שוויון, ומשנקבע מנגנון בקרה ומעקב באמצעות נוהל העיכוב חלה עלייה ניכרת במינוי נשים לדירקטוריונים - מכשליש שמונו עד אז ליותר ממחצית שמונו ב-2008, והיא שהביאה לעלייה במספר הנשים החברות בדירקטוריונים - מכ-33% בשנת 2007 ל-40% בשנת 2010 ול-42% ב-2012.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2013 הודיעה הוועדה לבדיקת מינויים, כי בינואר 2013 היא החליטה להחמיר את הקבוע בנוהל העיכוב, ולקבוע שהיא לא תאשר מועמד שמועמדותו אינה מתאימת עם חובת הייצוג ההולם. במאי 2013 הודיע יו"ר הוועדה לבדיקת מינויים ליו"ר ועדת הכנסת לקידום מעמד האישה כי "שיטת העיכוב איננה יעילה דיה", וכי "מניסיוני שלי בעבודת הוועדה (כמ"מ היו"ר במשך שנים רבות וכיו"ר החל ממרץ 2012) נוכחתי כי, בפועל, מעדיפים מרבית הגורמים המופקדים על המינויים למנות - ובעקבות זה גם להציע לבדיקה - מועמדים ולא מועמדות".

¹¹⁶ הנתונים לשנים 2002-2009 מתוך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "ייצוג הולם של נשים בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות וציבוריות", (התש"ע); הנתונים לשנים 2010-2011 על פי נתוני רשות החברות הממשלתיות מ-3.2.13.

¹¹⁷ על פי דברי ההסבר להצעה להחלטת ממשלה בנושא ייצוג הולם לנשים בדירקטוריונים של החברות הממשלתיות, מיום 11.3.07.

(2) ייצוג הנשים בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות משמעותיות

רשות החברות הממשלתיות מגדירה חברות "משמעותיות" - חברות ממשלתיות שהן רווחיות, בעלות ההכנסות הגבוהות ביותר ובעלות הזדמנויות צמיחה וסיכויי הצלחה. במועד הביקורת סיווגה הרשות 28 מ-124 החברות הממשלתיות כמשמעותיות; על פי נתוני הרשות רק ב-16 מהחברות המשמעותיות מתקיים ייצוג הולם¹¹⁸.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות החברות ולשר האוצר, הממונה על הרשות, כי הם לא קיימו את החלטת הממשלה מ-2007 שקבעה חובת ייצוג שוויוני בתוך שנתיים, וכי הם השיגו את היעד שנקבע באופן חלקי בלבד: שיעורן של הנשים בדירקטוריונים היה בעת סיום הביקורת 43%, ייצוג הולם לנשים התקיים ב-67% בלבד מהחברות הממשלתיות, ורק ב-57% מהחברות המשמעותיות. היעדר ייצוג שוויוני לנשים בדירקטוריונים חמור במיוחד כשמדובר בדירקטוריונים של החברות המשמעותיות, שכן אלו הן חברות גדולות ומרכזיות, אשר יש להן כוח אדם גדול ומחזורים כספיים משמעותיים - ודווקא בחברות אלו נפקד מקומן השוויוני הראוי של הנשים.

יודגש כי אף שהיעד לא הושג, בולט היתרון המובהק של קביעת יעדים בני כימות ובקביעת לוח זמנים ברור להשגתם ומנגנון אכיפה, שכן אלה הביאו לעלייה של ממש בחלקן של הנשים בדירקטוריונים.

(3) יושבי ראש הדירקטוריונים

חוק החברות הממשלתיות קובע שתי דרכים לבחירת יו"ר: האחת - הדירקטוריון יבחר באחד מחבריו ליו"ר. הבחירה טעונה אישור השרים לאחר התייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים; השנייה - הממשלה רשאית למנות יו"ר לדירקטוריון מבין חבריו, אם ראתה צורך בכך ולאחר שנועצה בוועדה לבדיקת מינויים.

על פי נתוני רשות החברות, במועד סיום הביקורת, דצמבר 2012, כיהנו 59 יושבי ראש בדירקטוריונים של החברות הממשלתיות, בהם 49 גברים ורק 10 נשים (17%); מבין 22 יושבי הראש של הדירקטוריונים של החברות המשמעותיות - רק שתיים היו נשים (9%).

(4) מנכ"לים של חברות ממשלתיות

מנכ"ל חברה ממשלתית אחראי לניהול השוטף של ענייני החברה על פי התקציב והתכניות שנקבעו לה ועל פי החלטות הדירקטוריון. חוק החברות הממשלתיות קובע שתי דרכים למינוי מנכ"ל: האחת - מינוי בידי דירקטוריון החברה. מינוי בדרך זו טעון אישור שר האוצר והשר האחראי לענייני

118 ואלו הן: אלתא מערכות, אשרא החברה הישראלית לביטוח, החברה לשירותי איכות הסביבה, התעשייה הצבאית לישראל (תעש), התעשייה האווירית לישראל, חברת החשמל לישראל, חברת ניהול המערכת, חברת נמל חיפה, חברת נמלי ישראל - פיתוח ונכסים, חברת נתיבי איילון, חברת תחנות ייצור חשמל חדשות, מקורות חברת מים, מתימו"פ - מרכז התעשייה הישראלית למחקר ופיתוח, נתיבי הגז הטבעי לישראל, עמידר החברה הלאומית לשיכון בישראל, תשתיות נפט ואנרגיה. כל החברות הממשלתיות המוזכרות בדוח הן חברות בע"מ למעט מתימו"פ - מרכז התעשייה הישראלית למחקר ופיתוח, שהיא עמותה ממשלתית שחוק החברות הממשלתיות חל עליה.

החברה; השנייה - מינוי על ידי הממשלה אם ראתה צורך בכך. בשני המקרים על הוועדה לבדיקת מינויים לבדוק את כשירותם והתאמתם של המועמדים לתפקיד ולייעץ לשרים בעניין זה.

בשנת 2002 קבע בג"ץ¹¹⁹ כי סעיף 6 לחוק שיווי הזכויות, העוסק בחובת ייצוג הולם של נשים, חל גם על מינויים של מנכ"לים בגופים ציבוריים, וכי בהליך מינויו של מנכ"ל יש להביא בחשבון את עקרון הייצוג ההולם, ובכלל זה חיפוש אקטיבי של מועמדות מתאימות לתפקיד.

על פי נתוני רשות החברות הממשלתיות, בדצמבר 2012, ב-68 החברות הממשלתיות שבהן כיהנו מנכ"לים, שררה הגמוניה גברית מוחלטת בתפקיד זה.



הנתונים מצביעים על נפקדותן הכמעט מוחלטת של נשים מתפקידי הניהול הבכירים בחברות הממשלתיות - יו"ר דירקטוריון ומנכ"ל, זאת אף על פי שקיימים חוקים, נהלים והנחיות שמטרתם להבטיח שנשים ימונו לאותם תפקידים. מחדל זה מונח לפתחם של שרי הממשלה לדורותיהם, שמבצעים או מאשרים את המינויים לתפקידים אלה. היה בכוחם לתקן את העיוות ולפעול להעלאת מספרן של הנשים באותם תפקידים - אולם הם לא עשו זאת. בכך הנציחו השרים את המצב בעוד שהיה עליהם לשנותו.

אשר לוועדה לבדיקת מינויים, היה עליה למצות גם היא את הכלים שבידיה כדי להביא להשגת שוויון מגדרי, ובייחוד בכל הנוגע למינוי יושבי ראש של דירקטוריונים - שייצוג הנשים בקרבם הוא דל, ועל מינוי מנכ"לים - שבהם אין אפילו אישה אחת. מחובתה של הוועדה היה לפעול לפי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 1.1503 ולבחון אם מתקיים ייצוג שוויוני של גברים ונשים גם בתפקידים אלו, בשים לב לייצוגן בתפקידים בכירים באותו תאגיד, לייצוגן בתפקידים אלה בתאגידים ובחברות הנתונות לסמכותו של השר הרלוונטי ובכלל התאגידים והחברות הממשלתיות. הוועדה לא עשתה כן ובכך אפשרה מינויים שהדירו לחלוטין את הנשים מתפקיד מנכ"ל והביאו לייצוגן המזערי בתפקיד יו"ר דירקטוריון.

(5) ייצוג הולם בתפקידים בכירים בחברות ממשלתיות

הביקורת העלתה כי שיעורן של הנשים נמוך במיוחד בקרב דרגי הניהול הבכירים בחברות הממשלתיות שאליהן נשלחו שאלוני הביקורת¹²⁰, כפי שמובא בלוחות 10-11 ובתשרים 7 להלן:

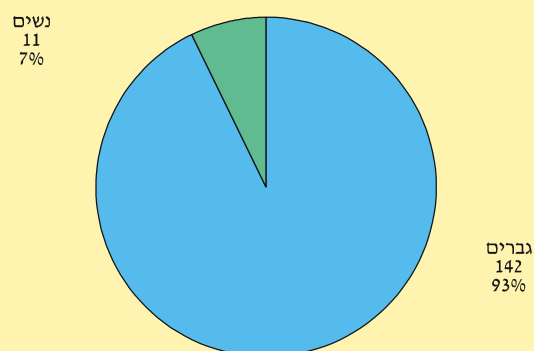
119 בג"ץ 2754/02 שדולת הנשים בישראל נ' ממשלת ישראל (13.11.02). במסגרת הליך זה עתרה שדולת הנשים לביטול מינויו של מנכ"ל רשות הנמלים והרכבות, בטענה ששר התחבורה לא נקט אמצעים סבירים לאיתור מועמדות לתפקיד זה.

120 החברות הן: התעשייה האווירית לישראל, עשות אשקלון תעשיות, התעשייה הצבאית לישראל (תעש), רפאל מערכות לחימה מתקדמות, עמידר - החברה הלאומית לשיכון בישראל, החברה הלאומית לדרכים ותשתיות, רכבת ישראל, חברת החשמל לישראל ומקורות חברת המים הלאומית.

לוח 10
הנהלות חברות ממשלתיות (2012)

מספר העובדים בארגון	מספר חברי ההנהלה			סה"כ			החברה
	נשים	גברים	סה"כ				
2506 (16%)	13,212	15,718	0 (0%)	20	20		התעשייה האווירית לישראל
43 (10%)	384	427	0 (0%)	8	8		עשות אשקלון תעשיות
443 (15%)	2,594	3,047	1 (7%)	14	15		התעשייה הצבאית לישראל (תעש)
2,520 (40%)	3,780	6,300	0 (0%)	13	13		רפאל מערכות לחימה מתקדמות
312 (59%)	217	529	2 (8%)	22	24		עמידר - החברה הלאומית לשיכון בישראל
149 (46%)	173	322	1 (8%)	11	12		החברה הלאומית לדרכים ותשתיות
252 (10%)	2,255	2,507	4 (22%)	14	18		רכבת ישראל
2,555 (20%)	10,477	13,032	1 (3%)	28	29		חברת החשמל לישראל
363 (23%)	1190	1,553	2 (14%)	12	14		מקורות חברת המים הלאומית

**תרשים 7: ההתפלגות המגדרית של חברי ההנהלה
בחברות ממשלתיות האמורות, 2012**



בלוח 11 שלהלן מפורטת ההתפלגות המגדרית של בעלי תפקידים בדרגי הניהול הבכירים¹²¹ בשנת 2012:

¹²¹ הדרג ראשון - מנכ"לים של הארגונים (ומקביליהם); הדרג השני - מי שכפוף ישירות למנכ"ל החברה (לדוגמה: משנים למנכ"ל, סמנכ"לים, מנהלי מחוזות); הדרג השלישי כפוף לשני והדרג הרביעי כפוף לשלישי.

לוח 11

תפקידי ניהול בדרגים השני, השלישי והרביעי בחברות ממשלתיות (2012)

מספר העובדים בדרגים השלישי והרביעי	מספר העובדים בדרג השני	מספר העובדים	החברה	
נשים	גברים	סה"כ	נשים	גברים
23 (6%)	356	379	0 (0%)	20
5 (8%)	56	61	0 (0%)	8
50 (10%)	452	502	1 (7%)	14
506 (27%)	1,510	1,860	1 (8%)	12
21 (35%)	39	60	2 (15%)	11
22 (33%)	44	66	6 (33%)	12
6 (17%)	30	36	4 (22%)	14
9 (9%)	86	95	0 (0%)	7
9 (23%)	30	39	2 (20%)	8

הנתונים מראים כי שיעורן של הנשים בתפקידי הניהול הבכירים נופל במידה ניכרת משיעורן בקרב כלל העובדים בארגון. הנתונים חמורים במיוחד בתעשיות הביטחוניות. למשל, בתעשייה האווירית לישראל שיעור הנשים בחברה הוא 16%, ואילו בקרב ההנהלה הבכירה אין ולו אישה אחת. בקרב 20 העובדים בדרג השני אין שום אישה, ובדרגים השלישי והרביעי יש רק 23 נשים מתוך 379 עובדים (6%); בתעשייה הצבאית לישראל (תעש) 15% מכלל העובדים הן נשים, אך בהנהלת החברה (אצלה היא הדרג השני) מתוך 15 מנהלים יש רק אישה אחת, ובדרגים השלישי והרביעי שיעור הנשים הוא 10% בלבד; כך גם בחברות שאינן ביטחוניות - למשל בחברת עמידר - החברה הלאומית לשיכון בע"מ, שבה הנשים הן רוב - 59% מכלל עובדי החברה, אולם בקרב 24 חברי ההנהלה יש רק שתי נשים (8%) והנשים מהוות רק 15% מדרג הניהול השני.

(6) ייצוג נשים בחברת החשמל לישראל ובתעשייה האווירית לישראל
א. ייצוג נשים בחברת החשמל לישראל

על פי נתוני חברת החשמל לישראל (להלן - חברת החשמל), בשנת 2012 הועסקו בה כ-13,000 עובדים מהם כ-2,500 נשים; כ-9,800 מכלל העובדים הם קבועים, מהם כ-1,700 נשים. כ-730 מהנשים הן אקדמאיות (כ-43%) לעומת כ-2,100 מהגברים (כ-26%).

הביקורת העלתה כי בשדרת הניהול בחברת החשמל קיים תת-ייצוג בולט לנשים: מעולם לא כיהנה בה מנכ"לית; מבין 29 חברי ההנהלה בחברה רק אחת היא אישה, שום עובדת אינה מכהנת בדרג השני של התפקידים הבכירים, ורק 9 מ-95 העובדים המכהנים בדרגים השלישי והרביעי הן נשים. בשנים 2010-2011 קודמו 18 גברים לתפקידים בכירים בחברה אך אף לא אישה אחת.

עוד עלה, כי נוהל מינוי בכירים בחברת החשמל משנת 2004 קובע כי החברה תפעל למתן ייצוג הולם לנשים, ולשם כך תנקוט העדפה מתקנת. אף על פי כן החברה לא השתמשה בכלי זה.

מנכ"ל החברה הסביר בתשובתו לשאלון כי החסם העיקרי המקשה את קידומן של נשים לתפקידים בכירים נעוץ במסורת הארגון, שלפיה מתמנים בדרך כלל גברים לתפקידים אלה; כן טען המנכ"ל שלחלק נכבד מהתפקידים הבכירים נדרש ידע טכני מקצועי במקצועות ששיעור הנשים העוסקות בהם נמוך משיעורן באוכלוסייה, ולפיכך דרישה זו מהווה גם היא חסם.

במסמך שהציגה הנהלת החברה לדירקטוריון בינואר 2012 צוין, שעוד במרץ 2010 חזרה החברה והכירה בחשיבות הנושא וקבעה כי "נושא מעמד הנשים והעצמת נשים מנהלות בפרט, הינם נדבך חשוב ומרכזי באסטרטגיית משאבי אנוש וחלק מהחזון הניהולי של המנכ"ל וסמנכ"ל למשאבי אנוש"; אולם רק בשנת 2012 העלתה החברה לפני הדירקטוריון תכנית פעולה, ובה נקבעו יעדים כמותיים; הדירקטוריון אישר את התכנית.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2013 הודיעה החברה כי החלה בביצוע התכנית האמורה. עוד הודיעה כי במסגרת זו מונו נשים לתפקידי ניהול בדרג השלישי והרביעי, וכי שיעורן בדרגים אלה דומה לשיעורן בחברה.

ב. התעשייה האווירית לישראל (להלן - תע"א)

על פי נתוני תע"א הועסקו בה בשנת 2012 כ-16,000 עובדים, כ-2,500 מהם נשים (כ-16%), וכ-35% מהנשים עסקו בתחומי ההנדסה.

הביקורת העלתה כי השדרה הניהולית הבכירה של תע"א היא על טהרת המין הגברי - מנכ"ל החברה וכל 20 חברי הנהלת החברה הם גברים, וגם הדרג הניהולי השני כולו גברי - 20 גברים ואף לא אישה אחת. מבין 43 העובדים שבדרג השלישי בארגון 42 הם גברים ורק אישה אחת, בדרג הרביעי - 314 גברים ורק 22 נשים. בשנים 2009-2011 קודמו בתע"א 11 עובדים לתפקידים בכירים - כולם גברים. אי-השתלבותן של נשים בדרגי הניהול בולטת במיוחד נוכח העובדה שקרוב ל-1,000 נשים בחברה (שהן כ-40% מהעובדות) מצויות בארבע הדרגות המקצועיות הגבוהות בה, וכי יותר משליש מהעובדות עוסקות בתחום ההנדסי.

בתשובתו לשאלון ציין מנכ"ל תע"א, כי לדעתו החסמים העיקריים המקשים את קידומן של נשים לתפקידים בכירים הם תפיסה ארגונית שלפיה נשים אינן מעוניינות לשמש מנהלות בכירות ושימוש לא מספיק בהעדפה מתקנת במכרזים.

בשנת 2012 מינה דירקטוריון תע"א ועדה בנושא קידום נשים. על פי פרוטוקול ישיבת הוועדה מיום 18.7.12, נשים בתפקידי ניהול בדרג הרביעי בחברה אשר הופיעו לפני הוועדה טענו כי "לא הייתה בחברה אווירה התומכת ומעודדת קידום נשים לתפקידי ניהול בכירים". בישיבת הדירקטוריון ביום 25.7.12 עלה שוב הטיעון כי "האווירה אינה מקדמת נשים", והוחלט כי "הנהלת החברה תציב יעדים לקידום נשים לתפקידי ניהול בכירים בתע"א ותקיים העדפה מתקנת במכרזים לתפקידים".

בתשובתה ממאי 2013 למשרד מבקר המדינה ציינה תע"א כי עם כניסתו של המנכ"ל הנוכחי לתפקיד, ביולי 2012, הוא מינה ועדה "לשיפור ייצוג הנשים בתפקידי ניהול בכירים בחברה". בין המלצות הוועדה קביעת יעדים מדידים שנתיים והקמת מאגר של נשים בעלות פוטנציאל לשמש מנהלות.



משרד מבקר המדינה מעיר כי פירמידות הניהול הגבריות בחברת החשמל ובתע"א מחייבות שינוי. מודעות החברות לתרבות הארגונית של הדרת נשים מדרגי הניהול הבכירים ביותר ופעילותן לשינוי המצב הן מסד לשינוי. אולם בהקמת ועדות ובקבלת החלטות לא סגי, חייבים להתלוות לכך תכנון מפורט ומחייב ויישום נמרץ והחלטי הכולל קביעת יעדים ברורים ומדידים ולוחות זמנים, הנהגת מנגנון מעקב ובקרה והקפדה של הנהלות החברות והדירקטוריונים שלהן על יישום החובות בנושא עד להשגת שינוי של ממש בהרכב המגדרי. החברות ייבחנו ביישום - שיפור הייצוג בפועל, שאם לא כן, החלטותיהן בנושא לא יהיו אלא מעשה סמלי גרדא.

משרד מבקר המדינה ימשיך ויעקוב אחר יישום החלטות הדירקטוריון של חברות אלה בדבר קידום נשים לתפקידי ניהול בכירים, אחר קיום העדפה מתקנת במכרזים לתפקידים ואחר השגת היעדים.

(7) ממונות על מעמד האישה בחברות הממשלתיות

במרץ 2010 הטילה הממשלה¹²² על רשות החברות הממשלתיות לטפל במינוי ממונות על מעמד האישה בחברות הממשלתיות, חברות-הבת הממשלתיות והחברות המעורבות כהגדרתן בחוק החברות הממשלתיות. במועד סיום הבדיקה, בדצמבר 2012, מתוך 124 החברות מונו ממונות ב-47 בלבד ורק 21 מהן קיבלו הכשרה לתפקידן.

122 החלטה מס' מיום 28.3.10.

על רשות החברות הממשלתיות להאיץ את יישום החלטת הממשלה ממרץ 2010 ולפעול לכך שהחברות שבפיקוחה ימנו ממונות על מעמד האישה וכי הן יוכשרו לתפקידן. נוכח הנתונים המצביעים על כך שייצוג הנשים בתפקידים הבכירים בחברות הממשלתיות זעום, מינוי ממונות על מעמד האישה עשוי להיות צעד ראשון בדרך להגברת ייצוגן של הנשים בתפקידים אלה. עם זאת, מבקר המדינה מדגיש כי במינוי ממונות לא די; מתחייבות פעולות נוספות של הדרג הממשלתי ושל הנהלות החברות, שעיקרן קביעת תכנית עבודה הכוללת יעדים מדידים להשגת הייצוג ההולם בתפקידים אלו, לרבות יעדי ביניים, ולוח זמנים להשגתם, וכן קביעת צעדים שיביאו למינוי נשים לתפקידים אלה - איתור מועמדות מתאימות לניהול והכשרתן והתוויית אופק הקידום שלהן.

מספרן הזעום של הנשים המשמשות יושבות ראש דירקטוריונים, מנכ"ליות של חברות ממשלתיות ומנהלות בכירות, מצביע על תרבות ארגונית מושרשת בעלת דפוסיים של אפליית נשים, ועל הצורך הדחוף בהסדרה מידית של הנושא.

הגידול הניכר במספרן של הנשים המכהנות כדירקטוריות מלמד כי הסדרה נורמטיבית הכוללת יעדים ברורים ומדידים, לוחות זמנים ומנגנון אכיפה יעיל היא אמצעי מכריע להגברת השוויון.

נוכח השיעור הנמוך במיוחד של נשים בדרגי הניהול הבכירים, מן הראוי שהשרים, הדירקטוריונים והנהלות החברות הממשלתיות יכירו בקיום אפלייתן של הנשים, ובקיומם של חסמים ארגוניים ודפוסיי חשיבה סטראוטיפיים המונעים מהן להתקדם לניהול הבכיר. לצורך מיגורה של האפליה ושינוי מהותי של המצב עליהם לפעול לאלתר לשינוי התרבות הארגונית של אפליית נשים, ולהכין תכניות מערכתיות סדורות לשיפור הייצוג של נשים בתפקידים אלו בכל אחת מהחברות; על התכניות לכלול יעדים כמותיים, לוחות זמנים ומנגנוני בקרה ומעקב אפקטיביים שיבטיחו את יישומן - ולא להרפות מטיפול נחוש בנושא עד להשגת השוויון.

4. ייצוג נשים בתפקידים בכירים בתאגידים סטטוטוריים

תאגיד סטטוטורי הוא תאגיד שהוקם לפי חוק לצורך ביצוע תפקידים שלטוניים בשירות הציבורי בזיקה לשר מסוים שנקבע בחוק. בסך הכול הוקמו בישראל יותר מ-50 תאגידים סטטוטוריים.

(א) ההסדרה הנורמטיבית

(1) חובת הייצוג ההולם של נשים בתאגידים סטטוטוריים נשענת על שני חוקים: הראשון - חוק שיווי הזכויות, הקובע חובת ייצוג הולם של נשים גם במועצות של התאגידים הסטטוטוריים, בהנהלה, בסוגי המשרות ובדירוגים השונים. השני - חוק החברות הממשלתיות, שהחיל את הוראת סעיף 18א לחוק¹²³ - שנועד ליישם אמות מידה שוויוניות בייצוג נשים בדירקטוריון של החברות

¹²³ לפי סעיף זה, "(א) בהרכב דירקטוריון של חברה ממשלתית יינתן ביטוי הולם לייצוגם של בני שני המינים. (ב) עד להשגת ביטוי הולם לייצוג כאמור, ימנו השרים, ככל שניתן בנסיבות העניין, דירקטורים בני המין שאינו מיוצג באופן הולם באותה עת בדירקטוריון החברה".

הממשלתיות - גם על מועצות של תאגידים סטטוטוריים, בשינויים המתחייבים¹²⁴. הוראה זו הטילה את האחריות לביצוע על השרים הממנים את החברים במועצות (ראו פירוט לעיל בפרק על החברות הממשלתיות).

(2) על התאגידים הסטטוטוריים חלות גם הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1503, שעניינה "ייצוג הולם למגזרים מסוימים", והנחיה מס' 6.5000, שעניינה "מינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים" שאוזכרו לעיל (בפרק על החברות הממשלתיות), ואשר עוסקות בשוויון מגדרי ובייצוג הולם של נשים במינוי של בעלי תפקידים בתאגידים הסטטוטוריים. יצוין כי החלטת הממשלה מ-2007¹²⁵, אשר הגדירה מהו ייצוג הולם, עסקה רק בחברות הממשלתיות.

(ב) תמונת המצב בתאגידים הסטטוטוריים

(1) ייצוג נשים במועצות התאגידים

המועצה היא הגוף בעל הסמכות העליונה בתאגיד הסטטוטורי, הקובע את מדיניותו ומפקח על פעילותו ועל מימוש מטרותיו. החוקים שעל פיהם הוקמו התאגידים קובעים את דרך המינוי של מועצת התאגיד: מועצת התאגיד מתמנה על ידי השר המופקד על ביצוע החוק שלפיו הוקם התאגיד, והיא מורכבת מנציגי גורמים שונים הקשורים לתחום פעילותו ובהם נציגי הממשלה, גופים ציבוריים, ארגונים פרטיים, נציגי ציבור ומומחים בעלי ידע בתחום פעילותו של התאגיד.

להלן בלוח 12 נתונים על ההתפלגות המגדרית של חברי המועצות של 12 תאגידים סטטוטוריים¹²⁶:

124 ראו סעיף 60א לחוק החברות הממשלתיות.
125 החלטה מס' 1362.
126 על פי תשובות התאגידים למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2012.

לוח 12
חברים במועצות תאגידים סטטוטוריים (נובמבר 2012)

התאגיד	מספר חברי המועצה	גורמי הממשלה הממנים	מספר הגברים המועצה	מספר הנשים המועצה	שיעור הנשים במועצה
מועצת מקרקעי ישראל	9	הממשלה ¹	8	1	11%
מועצת רואי חשבון	13	שר המשפטים ושר האוצר ²	10	3	23%
מליאת רשות ניירות ערך	11	שר האוצר	8	3	27%
מועצת הביטוח הלאומי	56	שר הרווחה והשירותים החברתיים ³	39	17 ⁴	30%
המועצה לביקורת סרטים ומחזות	14	שר התרבות והספורט על דעת הממשלה	9	5	36%
המועצה להסדר הימורים בספורט	13	שר האוצר ושר התרבות והספורט	8	5	38%
המועצה להשכלה גבוהה	25	נשיא המדינה על פי הצעת הממשלה והמלצת שר החינוך ⁴	14	11	44%
מועצת שירות התעסוקה	9	שר הכלכלה	5	4	44%
מועצת רשות שדות התעופה	11	שר התחבורה, התשתיות הלאומיות והביטחון בדרכים	6	5	45%
מועצת הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים	13	הממשלה על פי הצעת שר התחבורה, התשתיות הלאומיות והביטחון בדרכים ⁵	7	6	46%
מליאת רשות השידור	28	הממשלה בהמלצת השר ⁶	13	15	54%

1. על פי חוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, במועצה יכהנו 13 חברים שתמנה הממשלה, מהם שבעה נציגי הממשלה ושישה נציגי קק"ל. נציגי הממשלה יהיו נציגי השרים מקרב עובדי משרדם, כמפורט להלן: ראש הממשלה, שר הפנים, שר החקלאות ופיתוח הכפר, שר הבינוי והשיכון, שר המשפטים, השר להגנת הסביבה וסגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר.
2. על פי חוק רואי חשבון, התשט"ו-1955, המועצה תמנה 14 חברים: בסמכותו של שר המשפטים למנות תשעה חברים ובסמכותו של שר האוצר למנות חבר אחד. שאר החברים במועצה הם רשם החברות, רשם האגודות השיתופיות, המפקח על הבנקים או עובד בנק ישראל שמינה המפקח ויו"ר הרשות לניירות ערך או חבר או עובד של הרשות שמינה יו"ר הרשות.
3. על פי תקנות הביטוח הלאומי (מועצת המוסד), התשי"ח-1958, המועצה תמנה 56 חברים ובכללם שר הרווחה והשירותים החברתיים, המשמש יו"ר. בסמכותו של השר למנות 45 מחברי המועצה. יתר החברים מתמנים כמפורט להלן: שמונה חברים הם נציגי המשרדים האלה: משרד הרווחה והשירותים החברתיים (שני נציגים), משרד הכלכלה (שני נציגים), משרד החינוך (1), משרד האוצר (1), משרד הבריאות (1) ומשרד הקליטה (1). המרכז לשלטון מקומי ממנה נציג אחד והסוכנות היהודית בארץ ישראל ממנה נציג אחד.

4. מבין 17 הנשים המכהנות במועצת הביטוח הלאומי שלוש מכהנות מכוח שריון שלוש נציגות ארגוני נשים על פי תקנות הביטוח הלאומי (מועצת המוסד), התשי"ח-1958, הקובעות כי הרכב המועצה יכלול בסך הכול 56 חברים, בהם שלוש נציגות של ארגוני נשים, וכן "גוף המיוצג במועצה על ידי יותר מנציג אחד, יכלול בהמלצתו לפי תקנה 3, ככל שניתן בנסיבות העניין, מועמדות נשים, באופן שיקדם ייצוג הולם לבני שני המינים במועצת המוסד" (תקנה 2(ב)).
5. על פי חוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958, לפחות שני שלישים מחברי המועצה יהיו בעלי מעמד בשדה ההשכלה הגבוהה, שהמליץ עליהם שר החינוך; חבר אחד יהיה יו"ר התאחדות הסטודנטים בישראל וחבר אחד יהיה יו"ר ארגון סטודנטים ואקדמאים בישראל.
6. בין חברי המועצה יהיה לכל אחד מהשרים המנויים להלן נציג אחד מקרב עובדי משרדו: שר התחבורה התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים, שר האוצר, השר לביטחון הפנים, שר הבריאות ושר החינוך.
7. בממשלה ה-32 הייתה הרשות באחריותו של ראש הממשלה; בממשלה ה-33 השר האחראי הוא שר תקשורת.

מהנתונים שבלוח 12 עולה כי רק ברשות השידור ייצוג הנשים גבוה מזה של הגברים. במועצות של המועצה להשכלה גבוהה (להלן - מ"ג), שירות התעסוקה, רשות שדות התעופה והרשות הלאומית לבטיחות בדרכים כמעט מתקיים שוויון בייצוג המגדרי, אך שיעור הנשים הוא פחות ממחצית. בשלוש מועצות: מועצת מקרקעי ישראל, מועצת רואי חשבון ומליאת הרשות לניירות ערך ייצוגן נמוך במיוחד - 11% עד 27% בלבד.

הנתונים מצביעים על כך שבנוגע לרוב התאגידים שאליהם נשלחו שאלוני הביקורת, הממשלה והשרים¹²⁷ לא מילאו את הוראות החוק ואת הנחיית היועץ המשפטי לממשלה ולא נתנו ייצוג הולם לבני שני המינים באותן מועצות.

חובת הייצוג ההולם חלה על תאגידים סטטוטוריים, בהם גם אלה שסמכות מינוי החברים למועצותיהם נתונה בחלקה בידי גורמים נוספים. כדי למלא את חובת הייצוג ההולם הלכה למעשה, על כל שר האחראי לתאגיד סטטוטורי לפעול אצל הגופים האחרים הממנים חברי מועצה כדי להבטיח שהייצוג המגדרי במועצות יהיה שוויוני; עליו להימנע מאישור מינויים שמגבירים את חוסר השוויון המגדרי; ובמידת הצורך עליו להשתמש במינויים שבסמכותו כדי לקדם את השוויון.

שיעור הנשים בדירקטוריונים של החברות הממשלתיות גדול מזה שבמועצות התאגידים הסטטוטוריים, והדבר מלמד על היתרון שבקביעה מפורשת של יעד בר כימות ובקיומו של מנגנון אכיפה ובקרה בנושא.

מן הראוי אפוא שהממשלה תרחיב את החלטתה משנת 2007 שבה קבעה כי "השרים ימנו לדירקטוריונים של החברות הממשלתיות מבני המין שאינו מיוצג באופן הולם וזאת עד להשגת ייצוג בשיעור 50%"¹²⁸, ותחיל אותה גם על התאגידים הסטטוטוריים, בשינויים הנדרשים, באופן שתחול על כלל הגורמים בעלי הסמכות למינוי נציגים.

(2) יושבי ראש של מועצות ומנכ"לים בתאגידים סטטוטוריים

סעיף 60 לחוק החברות הממשלתיות והנחיות היועץ המשפטי האמורות לעיל¹²⁹ קובעות כי נדרש ייצוג הולם של שני המינים בקרב יושבי הראש של תאגידים סטטוטוריים והמנכ"לים שלהם, וכי

127 ברשות השידור - סמכות אישור המינוי נתונה לנשיא המדינה בהתאם להמלצת הממשלה.

128 החלטה מס' 1362 ממרץ 2007.

129 הנחיה מס' 1.1503 בנושא ייצוג הולם למגזרים מסוימים והנחיה מס' 6.5000 בנושא מינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים.

נדרש חיפוש אקטיבי של מועמדות מתאימות לתפקיד. על פי הנחיה 1.1503 של היועץ המשפטי לממשלה, "על הוועדה [לבדיקת מינויים] להביא בחשבון בראש ובראשונה את ייצוג הנשים בדרגות הבכירות בתאגיד עצמו, וכן את ייצוג הנשים בתפקיד מנהל כללי בתאגידים ובחברות הנתונים לסמכותו של השר הרלוונטי ובכלל התאגידים והחברות הממשלתיות".

אף על פי כן, במועד סיום הביקורת, דצמבר 2012, יושבי הראש של כל 11 מועצות התאגידים הסטטוטוריים שהוזכרו בלוח 12 שלעיל היו גברים¹³⁰; בעשרה מהם כיהנו גם מנכ"לים¹³¹ ובהם רק אישה אחת: במל"ג.

להלן בלוח 13 נתונים בנוגע למספר המנכ"לים שכיחנו בשנים 2007-2011 בחמשת התאגידים הסטטוטוריים שאליהם נשלחו השאלונים (על פי תשובותיהם למשרד מבקר המדינה):

לוח 13

מנכ"לים בתאגידים סטטוטוריים בשנים 2007-2011

מנכ"לים		הארגון
נשים	גברים	
0	3	רשות מקרקעי ישראל
0	3	המועצה להסדר הימורים בספורט
1	1	המוסד לביטוח לאומי
0	2	רשות שדות התעופה
1	1	שירות התעסוקה
0	1	בנק ישראל*
2	11	סה"כ

* על פי חוק בנק ישראל, התש"ע-2010, בראש הבנק עומד נגיד המתמנה על ידי הממשלה.

הנתונים שבלוח 13 מצביעים על ייצוג כמעט אפסי של נשים בקרב המנכ"לים של התאגידים: בשנים 2007-2011 כיהנו 11 מנכ"לים בחמשת התאגידים הסטטוטוריים לעיל, רק שניים היו נשים; בסוף שנת 2012 לא כיהנה שום אישה בתפקיד מנכ"לית¹³².



- 130 בשלוש מועצות יושבי הראש הם שרים: יו"ר מועצת רשות מקרקעי ישראל, יו"ר מועצת המוסד לביטוח לאומי ויו"ר המועצה להשכלה גבוהה.
- 131 בשני גופים אין משרות מנכ"ל - במועצת רואי חשבון ובמועצה לביקורת סרטים ומחזות. בראש הסגל הניהולי ברשות לניירות ערך מכהן מזכ"ל.
- 132 מנכ"לית המוסד לביטוח לאומי סיימה את תפקידה במרץ 2012 ולאחריה נבחר גבר לתפקיד.

הייצוג המזערי של נשים בתפקידי יו"ר ומנכ"ל של תאגידים סטטוטוריים מלמד כי הממשלה והשרים לא מילאו את חובתם להבטיח ייצוג הולם ושוויוני לנשים בתפקידים אלו, ולא מילאו את הוראות החוק והנחיות היועץ המשפטי לממשלה בנושא. מחדלם אפשר את הדרתן המוחלטת כמעט של הנשים מתפקידים אלו ויצר בלעדיות למינויים של גברים.

נוכח תרבות האפליה של נשים והדרתן מדרגי הניהול הבכירים, על שרי הממשלה וראש הממשלה בראשם להכין תכנית סדורה לשיפור הייצוג של נשים בתפקידי ניהול בתאגידים הסטטוטוריים. בתכנית יש לקבוע יעדים כמותיים ולוח זמנים להשגתם, וכן מנגנון בקרה ומעקב אחר יישומה. בעת בחינת כל מינוי המובא לפניהם עליהם להביא בחשבון את הצורך באיזון מגדרי בקרב כלל המכהנים בתפקיד זה ולמנות את בן המין שאינו מיוצג באופן הולם.

הוועדה לבדיקת מינויים היא אמצעי חשוב שיש בכוחו להביא לשוויון הנדרש. עליה לקיים את החובה שהטיל עליה היועץ המשפטי לממשלה ולהסב את תשומת לבם של השרים והממשלה לתת-ייצוג הנשים ולחובה למנותן לתפקידים אלה עד להשגת השוויון. חובתה של הוועדה להבטיח שהייצוג השוויוני יחול גם על תפקידי יושבי ראש מועצות התאגידים הסטטוטוריים והמנכ"לים שלהם; לפיכך היה עליה לבחון אם מתקיים ייצוג שוויוני לנשים בתפקידים אלו באותו תאגיד, בתאגידים הנתונים לסמכותו של השר הרלוונטי ובכלל התאגידים. הוועדה לא עשתה כן ובכך אפשרה מצב של חוסר שוויון ומינויים שהם כמעט על טהרת המין הגברי.

שיתוף נשים בעמדות אלו הוא כוח מניע לייצוג נשים בכלל תפקידי המפתח במגזר הציבורי; כאשר נשים בעלות כישורים, השכלה וניסיון מקצועי יאותרו וישולבו בתפקידים אלה, יבוא לידי ביטוי מגוון הדעות והעמדות וימוצה הפוטנציאל של שני המגדרים.

(3) חברי הנהלה ובכירים אחרים בתאגידים סטטוטוריים

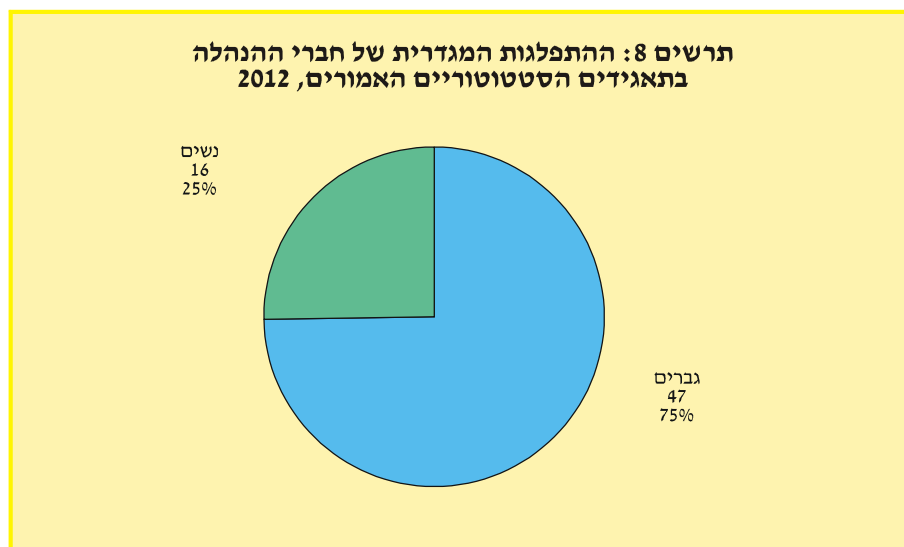
להלן בלוח 14 נתונים על ההרכב המגדרי של חברי ההנהלה בחמשת התאגידים הסטטוטוריים שאליהם נשלחו שאלוני הביקורת:

לוח 14

חברי הנהלה בתאגידים סטטוטוריים (2012)

חברי הנהלה			הארגון
נשים	גברים	סה"כ	
7 (28%)	18	25	רשות מקרקעי ישראל
6 (43%)	8	14	המועצה להסדר הימורים בספורט
2 (22%)	7	9	המוסד לביטוח לאומי
1 (8%)	11	12	רשות שדות התעופה
0	3	3	שירות התעסוקה
16	47	63	סה"כ

להלן הצגה גרפית של ההתפלגות המגדרית של חברי ההנהלות בחמשת התאגידים הסטטוטוריים שלעיל:



להלן נתונים על ההרכב המגדרי של המנהלים בדרגים השני, השלישי והרביעי בשנת 2012¹³³:

לוח 15

מנהלים בדרגים השני, השלישי והרביעי בתאגידים (2012)

התאגיד	עובדים בארגון			עובדים בדרג שני			עובדים בדרג השלישי והרביעי		
	סה"כ	גברים	נשים	סה"כ	גברים	נשים	סה"כ	גברים	נשים
שירות התעסוקה	632	236	396 (63%)	11	10	1 (9%)	56	24	32 (57%)
רשות שדות התעופה	3,848	2,602	1,246 (32%)	9	8	1 (11%)	83	77	6 (7%)
רשות מקרקעי ישראל	689	212	477 (69%)	3	2	1 (33%)	39	20	19 (49%)
המועצה להסדר הימורים בספורט	132	84	48 (36%)	10	6	4 (40%)	13	8	5 (38%)
המוסד לביטוח לאומי	3,766	839	2,927 (78%)	24	13	11 (45%)	384	117	267 (70%)

¹³³ הדרג השני - עובדים הכפופים ישירות למנכ"ל הארגון, לדוגמה: משנים למנכ"ל, סמנכ"לים, מנהלי מחוזות; הדרג השלישי כפוף לשני והדרג הרביעי כפוף לשלישי. הנתונים הם על פי תשובות התאגידים לשאלונים.

הנתונים בלוחות 14-15 מצביעים כי, למעט במועצה להסדר הימורים בספורט, ביתר ארבעת התאגידים קיים ייצוג נמוך במיוחד בקרב הנהלות הארגונים ובקרב הדרג השני של המנהלים, ושיעור הנשים בהם קטן במידה ניכרת משיעורן בין כלל העובדים. במיוחד יודגש הייצוג הזעום של נשים בשירות התעסוקה - למרות ש-63% מעובדי הן נשים, אין ולו אשה אחת בהנהלת הארגון ורק אחת מ-11 העובדים בדרג השני היא אשה; וברשות שדות התעופה - כשליש מהעובדים הן נשים (1,246) אך מתוך 9 בעלי התפקידים בדרג השני רק אחת היא אשה; כן בולטת העובדה שבמוסד לביטוח לאומי הנשים מהוות את הרוב המכריע בין העובדים - קרוב ל-3,000 עובדות (כ-80%), אך מקרב 24 בעלי התפקידים בדרג השני רק 11 הן נשים (45%).

ייצוג הנשים בדרגים השלישי והרביעי בחמשת התאגידים גבוה מעט יותר מייצוגן בדרג השני, אולם גם הוא נופל משיעורן בקרב כלל עובדי התאגיד (למעט במועצה להסדר הימורים בספורט); במיוחד ראוי להדגיש את הייצוג הזעום של נשים בדרגים אלו ברשות שדות התעופה - 7% בלבד.

המצב המשופר יחסית בדרג הניהול הזוטר ובדרג הביניים בתאגידים הסטטוטוריים מצביע על כך שנשים אינן מצליחות לפרוץ את "תקרת הזכוכית" שמעליה מצויים התפקידים הבכירים, והדבר מלמד על תרבות ארגונית מושרשת ועמוקה של אפליית נשים. לשם ביעורה על השרים ועל הנהלות הארגונים לנקוט פעולות אקטיביות ואפקטיביות שיביאו לשינוי של ממש בהרכב המגדרי של דרגים אלו.

מנכ"ל שירות התעסוקה ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2013 כי מאז נכנס לתפקיד, במרץ 2012, פעל למימוש תפיסתו שלפיה יש לקדם נשים לשם מיצוי ההון האנושי. בתקופתו נוספה אישה לדרג הניהול השני, ו-21 מ-30 בעלי התפקידים בדרג השלישי הן נשים.

לאחר מועד הביקורת, במרץ 2013, אישרה המועצה להסדר הימורים בספורט נוהל חדש שלפיו תפעל למימוש חובת הייצוג ההולם.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את ייצוג הנשים בהנהלת המועצה להסדר הימורים בספורט ואת מחויבותה לנושא שבאה לידי ביטוי מעשי, וכן את הצהרת מנכ"ל שירות התעסוקה בדבר החשיבות של קידום השוויון לשם מיצוי ההון האנושי בארגון. משרד מבקר המדינה ימשיך ויעקוב אחר יישום הכוונות וההצהרות.

ייצוג נשים בתפקידים בכירים בבנק ישראל: בנק ישראל הוקם בשנת 1954, ומאז כיהנו בו שמונה נגידים, כולם גברים. לאחר מועד סיום הביקורת, באוקטובר 2013, מונתה לראשונה אישה לתפקיד. בבנק מועסקים 746 עובדים, כ-45% מהם הן נשים, ולמרות זאת ייצוגן בקרב חברי הנהלת הבנק ובדרג השני של התפקידים הבכירים ביותר הוא 25% בלבד (3 מ-12), ובקרב כלל העובדים בארבע הדרגות הבכירות - כ-33%. בבנק אין תפקיד של ממונה על מעמד האישה.

חוק בנק ישראל, התש"ע-2010, קובע כי לבנק תהיה ועדה מוניתרית, שתפקידה בין היתר לקבוע את המדיניות שתנקט לשם השגת מטרות הבנק, ובכלל זה לקבוע את המדיניות המוניתרית ולעקוב אחר ביצועה; ומועצה מינהלית, שתפקידה בין היתר לפקח על הבנק כדי לוודא שפעילותו תקינה ויעילה. על פי החוק בוועדה המוניתרית שישה חברים: נגיד הבנק, המשנה לנגיד, עובד הבנק שמינה הנגיד ושלושה חברים מקרב הציבור; במועצה המינהלית שבעה חברים: נגיד הבנק, המשנה

לנגיד וחמישה חברים מקרב הציבור. החברים מקרב הציבור בוועדה ובמועצה מתמנים על ידי הממשלה על פי המלצת ועדת איתור ולאחר התייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים.

במועד סיום הביקורת, דצמבר 2012, כיהנו בוועדה המונית חמישה גברים ורק אישה אחת (שהייתה חברה בוועדה בתוקף תפקידה כמשנה לנגיד ולא אותרה לצורך כך; בתום הביקורת היא מונתה לנגידה, ומתוקף תפקידה זה תמשיך לכהן בוועדה). הממשלה ונגיד הבנק מינו לתפקיד זה גברים בלבד.

חוק שיווי הזכויות, המחייב ייצוג הולם של נשים, חל על בנק ישראל כמו על כל גוף ציבורי. הנתונים מלמדים שהבנק אינו מקיים את הוראות החוק בעניין זה: אף ש-45% מעובדיו הן נשים, חלקן בתפקידי הניהול הבכירים הוא כשליש בלבד. נתונים אלו מחייבים את הנהלת בנק ישראל לנתח את הסיבות לייצוג הבלתי הולם של נשים בתפקידי הניהול ולהתוות מדיניות, שתכלול יעדים כמותיים ומנגנון בקרה, כדי להעלות את שיעור הנשים בתפקידים אלו עד להשגת שוויון מגדרי.

בנק ישראל הוא הבנק המרכזי של מדינת ישראל ואחד הגופים המרכזיים בתחום הכלכלה הלאומית. נוכח מרכזיותו ונוכח העובדה שכמחצית מעובדיו הן נשים, ראוי כי נגידת הבנק - העומדת בראשו - תאמץ את החובה החלה על משרדי הממשלה ותמנה ממונה על מעמד האישה, וכי תקנה לה כלים ממשליים למילוי נאות של תפקידה, זאת כצעד ראשון ביישום מדיניות שתוביל להשגת ייצוג הולם של נשים בתפקידים הבכירים בבנק.

5. ייצוג נשים בתפקידים בכירים בגופים נוספים

בביקורת נבחן הייצוג ההולם של נשים בתפקידי ניהול בכירים בגופים נוספים הממלאים תפקידים על פי חוק ותפקידים ציבוריים אחרים שחלים עליהם עיקרי הנורמות של המשפט הציבורי, להלן הפרטים:

(א) משטרת ישראל

במשטרה כ-27,500 שוטרים בתפקידי שטח ובתפקידי מטה. מדובר בארגון שמושתת ברובו על כוח אדם גברי - רק כ-23% מהשוטרים הם נשים. מהנתונים שמסרה המשטרה עולה כי ייצוג הנשים בתפקידים בכירים בארגון הוא נמוך ביותר, וכי בדרגים מסוימים אין להן ייצוג כלל. כך למשל אין שום אישה בין השוטרים הכפופים ישירות למפק"ל (הדרג השני בארגון), בקרב 60 מפקדי התחנות בארץ יש רק אישה אחת¹³⁴, ובקרב עשרת מפקדי הימ"רים¹³⁵ אין ולו אישה אחת. בביקורת נמצא כי במשטרה לא הייתה מדיניות בנושא קידום נשים לתפקידים בכירים, לא היו הנחיות בנושא ולא מונתה ממונה על מעמד האישה¹³⁶.

להלן תמונת המצב:

134 ב-2013 מונתה אישה נוספת לתפקיד מפקדת תחנת משטרה.
135 יחידות חקירות ומודיעין שפועלות במחוזות השונים ותפקידן לטפל בפשיעה החמורה בתחום המחוז.
136 לעניין ממונות על מעמד האישה ראו לעיל.

לוח 16

החלוקה המגדרית של השוטרים (2012)

נשים	סה"כ	גברים	סה"כ שוטרים	
22%	6,000	21,500	27,500	המספר הכולל של שוטרים
0%	0	17	17	שוטרים בדרג השני
8.5%	4	43	47	שוטרים בדרג השלישי*
16%	22	117	139	שוטרים בדרג הרביעי**
12.5%	6	42	48	שוטרים שקודמו בשנת 2011 לאחד מהדרגים הבכירים
1.7%	1	59	60	מפקדי תחנות משטרה
0	0	10	10	מפקדי ימ"רים

* דרגת תת-ניצב.

** דרגת ניצב משנה.

בתשובתו לשאלון טען המפק"ל, כי הקידום נעשה בהתאם לכישורי המועמד ללא קשר למינו; וכי אין במשטרה כל חסם המקשה את קידומן של נשים לתפקידים בכירים.

תמונת המצב הקשה במשטרה אינה מתיישבת עם טענתו של המפק"ל. ניתן להניח כי במשטרת ישראל, המעסיקה כ-6,000 נשים, יש נשים בעלות הכישורים הנדרשים למילוי מגוון של תפקידים בכירים. ממצאי הביקורת מעלים חשש שבצמרת המשטרה לדורותיה שררה תרבות מושרשת של אפליית נשים והיא הייתה עיוורת לקיומם של חסמים מהותיים המונעים את קידומן של נשים לתפקידים בכירים, ואשר לפחות חלקם נעוצים בהשקפות ובתפיסות של העומדים בראשה.

חוק שיווי הזכויות, המחייב ייצוג הולם של נשים, חל על המשטרה כמו על כל גוף אחר במגזר הציבורי. נתוני המשטרה מלמדים שהוראות החוק בעניין זה אינן מיושמות. שומה על המשטרה, כגוף מרכזי בחברה הישראלית, הבא במגע יומיומי עם הציבור והאמון על אכיפת החוק - לשמש אות ומופת וליישם בעצמו את הוראות החוק ואת עקרונות השוויון הלכה למעשה. על הפיקוד העליון של המשטרה להקפיד כי בתהליכי גיוס העובדים וקידומם תינתן תשומת לב מיוחדת לנושא השוויון ולאיוש נשים בתפקידים בכירים בו. לשם כך על הפיקוד העליון ועל המפק"ל, העומד בראשו, לקבוע תכנית רב-שנתית שתביא לייצוג שוויוני של נשים בתפקידים הבכירים, ובה ייקבעו יעדים שנתיים ברורים ומדידים לגידול בשיעור הנשים בכל רמות התפקידים הבכירים ולוח זמנים להשגתם, וכן אמצעים לבקרה שוטפת על יישומה של התכנית ועל השגת יעדיה. כצעד ראשון נדרש כי המפק"ל ימנה על אתר ממונה על מעמד האישה ויקנה לה סמכויות וכלים ממשיים כדי שתוכל למלא את תפקידה באופן נאות.

המשטרה הודיעה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מאפריל 2013 כי צוות שמינה המנכ"ל בנובמבר 2012 המליץ בין היתר על אלה: מינוי יועצת למפק"ל לשוויון מגדרי שתהיה כפופה אליו במישרין ותהיה חברת סגל הפיקוד הבכיר; הטמעת "חשיבה מגדרית" בתהליכי קבלת ההחלטות, התכנון,

היישום והבקרה, עיצוב מציאות מגדרית חדשה ושינוי תפיסות יסוד הרווחות בהווה המשטרית; הצבת יעד כמותי בדבר מספר הנשים שימונו לתפקידי ליבה ופיקוד בכיר. מפכ"ל המשטרה אימץ את המלצות הצוות, ועבודת המטה בנושא תוצג לשר לביטחון הפנים כדי לבחון את הדרך יישומה המידי. המשטרה הוסיפה כי לנושא שירות הנשים יהיה מעתה "משקל בקבלת החלטות מכל סוג שהוא".

בעדכון של המשטרה מנובמבר 2013 צוין כי השר והמפכ"ל אישרו את עבודת המטה, ובעקבות זאת הוחלט להקים יחידה לשוויון מגדרי במשטרה, והמבנה והסמכויות שלה נקבעו בפקודת ארגון מתאימה. באוגוסט 2013 מונתה ראש היחידה, עורכת דין במקצועה. היא כפופה במישור למפכ"ל וחברה בסגל הפיקוד הבכיר של המשטרה (ספ"כ), והוחל בפעולות להקמת היחידה - במסגרת זו אושר המינוי של שתי קצינות בדרגת סגן ניצב לתפקידי "רמ"ד קידום שוויון הזדמנויות" ו"הממונה על מניעת הטרדות מיניות". בהמשך יאוישו שלוש משרות נוספות בתחומי הדרכה והסברה, שילוב נשים וקבוצות בחברה ומחקר ופיתוח. היחידה תחל בעבודת מטה נרחבת ובה תנותח תמונת המצב הארגונית בכל הנוגע לשוויון מגדרי ולקידום נשים בארגון, וכן יזוהו החסמים המרכזיים המקשים ואף מונעים את קידומן.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב באופן מיוחד את תגובתה המהירה של המשטרה ואת הפעולות שנקטה על מנת להתמודד עם הייצוג הבלתי הולם של נשים בשירותיה.

(ב) מפעל הפיס

מפעל הפיס הוקם בשנת 1951, לפי החלטת ממשלה, על ידי רשויות השלטון המרכזי והשלטון המקומי והוא מנוהל כחברה מוגבלת בערבות ללא הון מניות. מטרותיו העיקריות הן קיום הימורים והגרלות לשם קבלת כספים מהציבור וחלוקת מענקים לרשויות מקומיות ולמשרד האוצר.

דירקטוריון מפעל הפיס מונה לא פחות מחמישה ולא יותר מ-13 חברים שממנים הגורמים האלה: מועצות רשויות מקומיות (3 חברים)¹³⁷, המרכז לשלטון מקומי (4 חברים), יו"ר ארגון המועצות אזוריות (חבר אחד), שר האוצר (חבר אחד), שר הפנים (חבר אחד), ראש הממשלה ושר האוצר (חבר אחד), ראש הממשלה ושר הפנים (חבר אחד) וראש הממשלה (חבר אחד)¹³⁸. ראש הממשלה ממנה גם את יו"ר הדירקטוריון.

במועד סיום הביקורת, דצמבר 2012, כיהנו במפעל הפיס 13 דירקטורים - כולם גברים ואף לא אישה אחת. ראש הממשלה ושרי הפנים והאוצר, האחראים כל אחד למינוי של יותר מדירקטור אחד וביחד למינוי חמישה דירקטורים, לא מצאו לנכון למנות אישה לתפקיד. כך נהגו גם ראשי הרשויות האמורים והמרכז לשלטון מקומי.

137 חבר אחד על ידי מועצות עירוניות ירושלים, תל אביב-יפו וחיפה; ובלבד שיכהן כראש עירייה, סגנו או גזבר עירייה.

138 על פי התזכיר והתקנון של מפעל הפיס.

באוגוסט 2013 החליטה האספה הכללית של מפעל הפיס לתקן את תקנון המפעל ולקבוע שהדירקטוריון יכלול לפחות שלוש נשים. בהתאם לתזכיר ולתקנון ההתאגדות של מפעל הפיס ההחלטה טענה אישורו של שר המשפטים¹³⁹. באוקטובר 2013 ההחלטה טרם אושרה.

משרד מבקר המדינה מציין כי ההחלטה שהדירקטוריון יכלול שלוש נשים לפחות, אין בה כדי להביא לייצוג הולם ושוויוני לנשים.

על פי נתוני מפעל הפיס, מועסקים בו 247 עובדים, 52% מהם (129) נשים, אך לא ניתן לכך ביטוי בדרגים המנהלים: הנהלת מפעל הפיס מונה שמונה חברים אך נכללות בה רק שלוש נשים (38%)¹⁴⁰, בדרג השני של התפקידים הבכירים שלוש נשים ושישה גברים (כ-33%) ובדרגים השלישי והרביעי 58 גברים ו-34 נשים (37%).

מפעל הפיס ציין בתשובתו לשאלון, כי אין לו מדיניות בנושא קידום נשים, אין הנחיות בנושא ההעדפה המתקנת והוא אינו נוקט בכלי זה. גיוס וקידום של עובדים נעשה על בסיס שיקולים מקצועיים וענייניים. אין מכהנת בו ממונה על מעמד האישה, והוא לא קיים כל דיון בנושא. בתשובתו לממצאי הביקורת ממאי 2013 ציין מפעל הפיס, כי אין כל מקור נורמטיבי המטיל עליו את חובת הייצוג ההולם.

מפעל הפיס הוא גוף בעל מאפיינים ציבוריים, הפועל למען מטרות ציבוריות ומשתמש בכספי ציבור. בית המשפט העליון קבע כי על גופים מסוג זה חלה חובת הייצוג ההולם. חובה זו נגזרת מעקרון השוויון ומחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, והיא חלה על גופים אלה גם אם אין חיקוק פרטני המחייב זאת: "איסור ההפליה מחמת מין אינו זקוק לגושפנקה של חוק...., אלא הוא קיים ועומד ככלל משפטי בזכות עצמו"¹⁴¹.

יש לדחות אפוא את תשובת מפעל הפיס, הנאחזת בנימוק פורמלי ומתעלמת מהפסיקה האמורה, ואת טענתו כי הקידום נעשה על בסיס שיקולים מקצועיים וענייניים. נתוני ייצוג הנשים בתפקידי הניהול הבכירים במפעל הפיס מחייבים אותו לנתח את הסיבות לייצוג הבלתי הולם של נשים בתפקידי הניהול ולקבוע דרכים להגברתו. נחוץ כי מפעל הפיס יתווה מדיניות בנושא קידום נשים לתפקידים בכירים שתביא להגדלת מספרן בתפקידים אלו, ימנה ממונה על קידום מעמד האישה ויקנה לה כלים ממשיים למילוי נאות של תפקידה.

(ג) מגן דוד אדום (מד"א)

בשלושת התפקידים הבכירים במד"א: נשיא, יו"ר הוועד הפועל ומנכ"ל - מכהנים גברים. מועצת מד"א מונה 42 חברים - בהם 5 נשים בלבד (12%).

139 על פי הודעת מזכיר מפעל הפיס למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2013, מאחר שהמפעל הוא חברה לתועלת הציבור, לדעת חלק מהיועצים המשפטיים ייתכן שיהיה צורך אף באישור בית המשפט.
140 על פי תשובת מפעל הפיס אין בו הנהלה רשמית, ותשובתו נוגעת לפורום המוביל.
141 השופט זמיר בבג"ץ 6051/95 רקנט נ' בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד נא(3), 289, עמ' 359-360, וכן בג"ץ שדולת הנשים השני.

בנושא מינוי אישה למועצת מד"א כבר העיר משרד מבקר המדינה¹⁴²: "על המועצה להבטיח בתקנון או בנהלים ייצוג הולם לשני המינים ולאוכלוסייה ערבית במועצת מד"א, אם על ידי שריון מקומות ואם בדרך אחרת".

משרד מבקר המדינה מעיר למועצת מד"א, כי למרות הערתו שלעיל היא עדיין לא תיקנה את תקנונה ולא קבעה נהלים שיבטיחו ייצוג הולם לבני שני המינים במועצה.

6. ייצוג נשים בתפקידים בכירים באוניברסיטאות

האוניברסיטאות אינן רק מקור של ידע, מחקר והוראה, אלא גם כלי חשוב לניעות חברתית ולצבירת השפעה ויוקרה ומקור השתכרות. כפי שיפורט להלן, תת-ייצוג של נשים במשרות בכירות, שנמצא בשירות המדינה ובשירות הציבורי, קיים, אף ביתר שאת, גם בתחום האקדמי, ושיעורן של הנשים בקרב נושאי התפקידים הבכירים בסגל האקדמי דל ביותר. גם במוסדות אלה בולטת תופעת היחס ההפוך - ככל שהדרגה האקדמית עולה כך יורד שיעורן של הנשים; כך לדוגמה בשנת 2010 שיעור הנשים בכלל הסגל האקדמי (בדרגת מרצה ומעלה), היה כ-28%, אולם בדרגת פרופסור מן המניין שיעורן היה 15% בלבד.

(א) ייצוג נשים בסגל האקדמי

לפי נתוני הלמ"ס בשנת 2009 היו בארץ 33,600 בעלי תואר שלישי (לא כולל תואר שלישי ברפואה) 61% מהם גברים ו-39% נשים. כן עולה מהנתונים כי בכל שכבות הגיל יש יותר גברים בעלי תואר שלישי מנשים, למעט בשכבה הצעירה יחסית - עד גיל 44, שבה כ-9,500 בעלי תואר שלישי, בהם 4,700 גברים ו-4,800 נשים (49.5% מול 50.5%); בשכבה שעד גיל 54 יש 18,800 בעלי תואר שלישי בהם 10,600 גברים ו-8,100 נשים (56% מול 44%). מגמה זו - גידול במספר הנשים בעלות תואר שלישי - באה לידי ביטוי בקרב מקבלי התואר השלישי בשנים האחרונות; בשנת 1980 שיעור הנשים שלמדו לתואר שלישי היה כ-32%¹⁴³, ואילו בהתשס"ה (2004/5) הוא היה 52%, בהתש"ע (2009/2010) - 50.7% ובהתשע"א (2010/11) - 51%.

להלן בלוח 17 נתונים בנוגע לייצוג נשים בקרב חברי הסגל האקדמי באוניברסיטאות בשנת 2010¹⁴⁴:

לוח 17

חברי הסגל האקדמי באוניברסיטאות (2010)

הדרגה האקדמית	סה"כ חברי הסגל אקדמי	גברים		נשים	
		סה"כ	שיעור	סה"כ	שיעור
פרופסור מן המניין	1,449	1,239	85%	210	15%
פרופסור חבר	1,088	809	74%	279	26%

142 מבקר המדינה, דוח שנתי 662 (2012) בפרק "היבטים בפעילות מגן דוד אדום והמוסדות המנהלים שלו", עמ' 414.

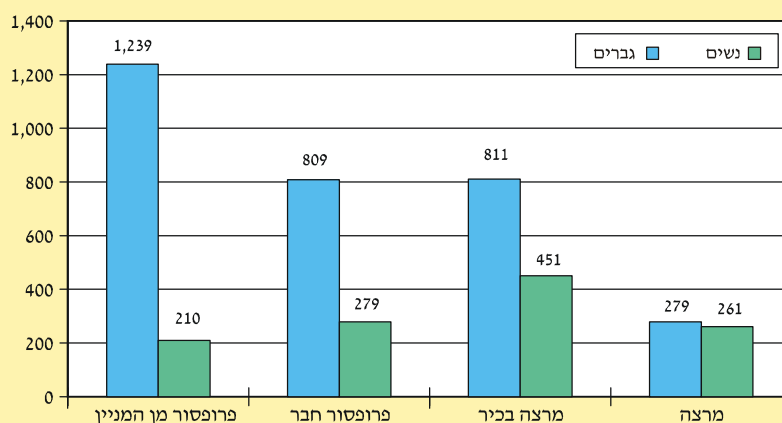
143 מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נתונים על נשים באקדמיה (2012).

144 הנתונים נאספו על ידי פרופ' מרים ארז, יו"ר המועצה לקידום נשים במדע וטכנולוגיה, הפקולטה להנדסת תעשייה וניהול בטכניון. הנתונים הוגשו לוועדת הכנסת למדע וטכנולוגיה ב-6.3.12.

הדרגה האקדמית	סה"כ חברי הסגל אקדמי	גברים		נשים	
		שיעור	סה"כ	שיעור	סה"כ
מרצה בכיר	1,262	64%	811	36%	451
מרצה	540	52%	279	48%	261

להלן הצגה גרפית של ההתפלגות המגדרית של חברי הסגל האקדמי:

תרשים 9: ההתפלגות המגדרית של חברי הסגל האקדמי באוניברסיטאות, 2010



הנתונים שכלוח 17 שלעיל מצביעים על קיומה של "תקרת הזכוכית" הקלאסית, דהיינו על יחס הפוך בין שיעור הנשים לבין בכירות הדרגה והתפקיד.

מחקרים מלמדים כי חלקן הקטן במיוחד של נשים בדרגות האקדמיות הבכירות אינו עניין דורי בלבד, כלומר הוא אינו נובע ממיעוט האקדמאיות בעבר. הגידול בשיעור הנשים בעלות תואר שלישי בעשורים האחרונים אינו משפיע כפי שהיה אפשר לצפות על מבנה הסגל בכלל והסגל הבכיר בפרט¹⁴⁵. לפי הערכת החוקרים, "תקרת הזכוכית" לא תוסר מעצמה בעקבות הגידול במספר הסטודנטיות, וכדי לצמצמה דרושה התערבות מכוונת¹⁴⁶.

145 נינה תורן, נשים באקדמיה הישראלית: דימויים, מספרים, הפליה (2005).

146 מרכז המחקר והמידע של הכנסת, תת-ייצוג של נשים בסגל האקדמי: אמצעים להתערבות שהופעלו בארה"ב ובאירופה (2008).

(ב) ייצוג נשים בתפקידים אקדמיים בכירים

חברי הסגל האקדמי מכהנים בתפקידים שונים באוניברסיטאות נוסף על עיסוקיהם כחוקרים ומרצים. התפקידים האקדמיים הבכירים הם נשיא, רקטור, סגנים או משנים לרקטור, דיקנים, סגנים או משנים לדיקנים וראשי חוגים, מחלקות, קתדרות או בתי ספר.

הביקורת העלתה שגם באוניברסיטאות קיים תת-ייצוג של נשים בתפקידים הבכירים. להלן בלוח 18 פירוט ההתפלגות המגדרית של בעלי תפקידים אלה בשנים 2009-2010 בחמש אוניברסיטאות¹⁴⁷:

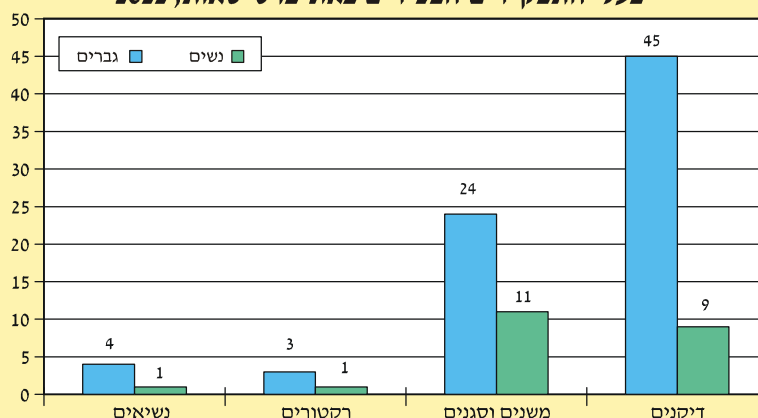
לוח 18**תפקידים בכירים ביותר באוניברסיטאות (2009-2011)**

האוניברסיטה	התפקיד	2009		2010		2011	
		נשים	גברים	נשים	גברים	נשים	גברים
האוניברסיטה העברית	נשיא	1	0	1	0	1	0
	רקטור	0	1	0	1	0	1
	משנים לנשיא/סגנים לרקטור /סגנים לדיקנים/סגנים למשנים לנשיא	3	0	3	0	3	1
	דיקנים	8	1	8	1	9	0
	נשיא	1	0	1	0	1	0
הטכניון - מכון טכנולוגי לישראל	רקטור						
	משנים לנשיא/סגנים לרקטור /סגנים לדיקנים/סגנים למשנים לנשיא	10	1	9	2	9	2
	דיקנים	19	3	19	3	18	4
	נשיא	1	0	1	0	1	0
	רקטור	1	0	1	0	1	0
בר-אילן	משנים לנשיא/סגנים לרקטור /סגנים לדיקנים/סגנים למשנים לנשיא	1	0	1	0	1	2
	דיקנים	6	0	6	0	5	1
	נשיא	0	1	0	1	0	1
	רקטור	1	0	1	0	1	0
	משנים לנשיא/סגנים לרקטור /סגנים לדיקנים/סגנים למשנים לנשיא	3	3	3	3	3	3
בן-גוריון בנגב	נשיא	0	1	0	1	0	1
	רקטור	1	0	1	0	1	0
	משנים לנשיא/סגנים לרקטור /סגנים לדיקנים/סגנים למשנים לנשיא	3	3	3	3	3	3
	נשיא	0	1	0	1	0	1
	רקטור	1	0	1	0	1	0

147 על פי תשובות האוניברסיטאות לשאלונים של משרד מבקר המדינה.

האוניברסיטה	התפקיד	2009		2010		2011	
		גברים	נשים	גברים	נשים	גברים	נשים
תל-אביב	דיקנים	5	3	5	3	5	3
	נשיא	1	0	1	0	1	0
	רקטור	1	0	1	0	1	0
	משנים לנשיא/סגנים לרקטור /סגנים לדיקנים/סגנים למשנים לנשיא	9	2	9	2	8	3
	דיקנים	8	1	8	1	8	1

תרשים 10: ההתפלגות המגדרית של בעלי התפקידים הבכירים באוניברסיטאות, 2011



(ג) ייצוג נשים בוועדות אקדמיות

אחד הכלים החשובים לפעילותן של האוניברסיטאות הוא ועדות העוסקות בנושאים שונים. חברי הוועדות הם חברי הסגל האקדמי. חלק מהוועדות נחשבות יוקרתיות, ויש להן השפעה ניכרת על קידומו של חבר הסגל ועל יכולתו לבצע מחקרים אקדמיים. ברוב האוניברסיטאות פועלות ועדות אלה: ועדות לנושא מתן קביעות, ועדות לקידום בדרגות אקדמיות וועדות למתן מענקי מחקר.

להלן ההרכב המגדרי של אחדות מן הוועדות האמורות באוניברסיטאות שנבדקו¹⁴⁸:

148 על פי נתוני האוניברסיטאות כפי שמסרו למשרד מבקר המדינה.

לוח 19
ועדות לבחירת חברי סגל בכירים

המוסד	השנה	סה"כ חברים בוועדות	גברים	נשים
האוניברסיטה העברית ¹	2006	19	17	2 (11%)
	2011	6	5	1 (17%)
הטכניון - מכון טכנולוגי לישראל ²	2006	9	9	0 (0%)
	2011	9	9	0 (0%)
בר-אילן ³	2006	24	19	5 (21%)
	2011	18	11	7 (39%)
תל-אביב ⁴	2006	42	32	10 (24%)
	2011	42	33	9 (21%)
בן-גוריון בנגב	2006	11	10	1 (9%)
	2011	11	7	4 (36%)

1. הנתונים נוגעים רק לוועדות חיפוש לבחירת דיקנים.
2. הנתונים נוגעים לשתי ועדות: ועדה למינוי נשיא וועדה לחיפוש דיקנים.
3. הנתונים נוגעים לוועדות חיפוש לתפקידי נשיא, רקטור ודיקנים.
4. הנתונים נוגעים רק לוועדות חיפוש לבחירת דיקנים.

לוח 20
ועדות המחליטות על מתן קביעות לחברי הסגל ועל קידום בדרגות

המוסד	השנה	סה"כ חברים בוועדות	גברים	נשים
האוניברסיטה העברית	2006	50	40	10 (20%)
	2011	61	43	18 (30%)
הטכניון - מכון טכנולוגי לישראל	2006	8	7	1 (13%)
	2011	8	8	0 (0%)
בר-אילן	2006	17	15	2 (12%)
	2011	18	13	5 (28%)
תל-אביב *	2006	139	116	23 (17%)
	2011	134	106	28 (21%)
בן-גוריון בנגב	2006	11	10	1 (9%)
	2011	11	7	4 (36%)

* הנתונים כוללים את ועדת המינוי האוניברסיטאית ואת ועדות המינוי היחידתיות.

לוח 21

הוועדה המחליטה על מתן מענקי מחקר לחברי הסגל¹⁴⁹

המוסד	השנה	סה"כ	גברים	נשים
האוניברסיטה העברית	2006	לא נמסרו נתונים	גברים בלבד	0 (0%)
	2011	לא נמסרו נתונים	גברים בלבד	0 (0%)
הטכניון - מכון טכנולוגי לישראל*	2006	17	16	1 (6%)
	2011	17	14	2 (12%)

* הנתונים מתייחסים לשתי ועדות: ועדת מחקר טכניונית ועדת מחקר של הפקולטה לרפואה.

הנתונים שבלוחות 19, 20 ו-21 מצביעים על הגמוניה כמעט מוחלטת של גברים בהרכבי ועדות מרכזיות במוסדות להשכלה גבוהה שנדגמו בשאלונים; בחלק מהן לא מונתה אף לא אישה אחת. יתרה מכך, הנתונים מצביעים על קיפאון בהתפלגות המגדרית של חברי הוועדות - ככלל במשך השנים כמעט לא גדל שיעורן של הנשים בוועדות.

מכלל הנתונים עולה כי גם באוניברסיטאות, כמו בשירות המדינה ובשירות הציבורי, קיימת תרבות ארגונית של אפליית נשים: בסגל האקדמי הבכיר, בתפקידים האקדמיים הבכירים ובוועדות הנחשבות יוקרתיות ובעלות השפעה על קידום הסגל האקדמי, מספרן של הנשים זעום הן יחסית לשיעורן בין בעלי התואר השלישי והן יחסית לשיעורן בקרב הסגל האקדמי.

על האוניברסיטאות לפעול לשינוי מצב זה ללא דיחוי ולהבטיח ייצוג שוויוני של נשים בוועדות האקדמיות בייחוד בוועדות היוקרתיות ובעלות ההשפעה על המינוי והקידום האקדמי של חברי סגל. נוסף על כך ראוי שהאוניברסיטאות ינהלו מאגר נתונים מתעדכן שישקף את שיעור הנשים בוועדות ובסגל האקדמי ויסייע בבקרה, ביישום השוויון וביישום המלצות מל"ג בנושא (ראו להלן).

היות שניתן להניח שנשים וגברים שהתקבלו ללימודי תואר שלישי הם בעלי נתונים, כישורים ופוטנציאל דומים, והיות שבשנים האחרונות מספר הנשים הלומדות לימודי תואר שלישי הולך וגדל וכבר עבר את המחצית, צפוי היה כי הדבר ישתקף בקצב קידומן, וכי שילובן בסגל האקדמי יגבר ויהיה דומה לזה של הגברים. אף על פי כן הנתונים מצביעים על כך שנשים מסיימות בהצלחה את לימודי התואר השלישי ולמרות זאת אינן משתלבות בסגל האקדמי-מחקרי, ומי שנשארות בו - קידומן אטי מזה של הגברים, והשתלבותן בדרגות הבכירות ובקרב נושאי התפקידים האקדמיים פחותה מזו של הגברים.

האוניברסיטה העברית מסרה בתשובתה מאפריל 2013 למשרד מבקר המדינה כי בדצמבר 2012 היא קבעה בתקנונה הוראה ולפיה "בהרכבן של הוועדות האקדמיות יהיה ייצוג הולם לבני שני המינים, ככל שניתן בנסיבות העניין".

הטכניון השיב למשרד מבקר המדינה במאי 2013 כי אין בו כיום חברות סגל בעמדות הבכירות ביותר של נשיא ומשנים לנשיא, אולם יש כמה חברות סגל המשרתות בתפקידים בכירים ברמה אחת מתחת לרמה זו; הוא הוסיף כי שיעורן הנמוך של חברות סגל בכירות מתבטא גם באי-ייצוגן

149 באוניברסיטאות בר-אילן ובן-גוריון בנגב אין ועדות כאלה. אוניברסיטת תל-אביב השיבה כי אין בידיה נתונים אלה.

בוועדות המינויים ובוועדה למתן פרסים לחברי וחברות הסגל, וכי ראוי לתקן את המצב שבו אין נשים בוועדות לבחירת בעלי תפקידים גבוהים.

משרד מבקר המדינה מתריע כי היעדר ייצוג הולם ושוויוני במוסדות האקדמיים עלול לפגוע במיצוי ההון האנושי ובמצוינות המחקרית-אקדמית; ייצוג מגדרי הולם במוסדות האקדמיים יש בו תרומה לא רק לאקדמיה ולמחקר, אלא לחברה בכללותה - הרחבת מגוון הדעות והעשרת העשייה האקדמית (פלורליזם), וזאת בלי להתפשר על איכות המחקר האקדמי. הניסיון מלמד שהרחבת מעגל הסטודנטיות הלומדות לימודי תואר שלישי אין בה די, והיא כשלעצמה לא תביא לייצוג הולם - לצורך כך נדרשות התערבות ישירה ונקיטת צעדים קונקרטיים ואפקטיביים. על שר החינוך, הממונה על המוסדות להשכלה גבוהה, על מל"ג ועל ות"ת, לפעול בנחרצות על מנת להביא לשינוי של ממש בעניין זה. על המוסדות להשכלה גבוהה להיות מודעים לתת-הייצוג הקיצוני של נשים בקרב חברי הסגל האקדמי ולפעול לתקנו לאלתר.

(ד) צוות לבחינת מצבן של הנשים בסגל האקדמי

בפברואר 2011 מינתה הוועדה לתיאום ותקצוב (להלן - ות"ת) שבמל"ג צוות לבחינת מצבן של הנשים בסגל האקדמי במוסדות להשכלה גבוהה. יו"ר הצוות הייתה פרופ' רבקה כרמי, נשיאת אוניברסיטת בן-גוריון בנגב. בינואר 2012 הגיש הצוות דוח המסכם את עבודתו ובו המלצותיו. עמדתו העקרונית הייתה: "קידום השוויון המגדרי במוסדות להשכלה גבוהה הינו יעד ראשון במעלה - הן מטעמים של צדק והוגנות והן מטעמים שעניינים קידום המצוינות האקדמית עצמה".

הצוות הצביע על חסמים טכניים, חסמים חברתיים וחסמים תרבותיים המקשים את קידומן של נשים באקדמיה, והמליץ לנקוט צעדים שיביאו לשיפור המצב בלי לוותר על הישגים גבוהים ומצוינות מדעית:

- (1) שלב הגיוס: על המוסדות לפעול כדי לאתר בכלל המחלקות מועמדות המתאימות למשרות. הצוות הדגיש את הקושי המתעורר לגבי נשים בשל הדרישה שמציבים מוסדות אקדמיים ולפיה על המועמדים למשרות בכירות לעשות פוסט-דוקטורט בחוץ לארץ.
 - (2) שלב השימור והקידום: יש ליצור תשתיות פיזיות וכן מערכת כללים שיקלו לקיים איוון בין הדרישות האקדמיות ובין חיי משפחה וגידול ילדים.
 - (3) היבטים מבניים: על המוסדות להשכלה גבוהה לאמץ הסדרים שיבטיחו את שילובן של נשים בהם, לרבות בוועדות, בגופים המנהלים ובמשרות ניהוליות בכירות.
 - (4) היבטים תקציביים: הומלץ כי ות"ת תשקול דרכים לסיוע למוסדות בהשגת יעדים בתחום קידום השוויון המגדרי.
- לגבי הטווח הקצר המליץ הצוות למסד תפקיד של יועצת נשיא האוניברסיטה לקידום מעמד הנשים בכל מוסד אקדמי ולהעמיד לרשותה תקציב וכוח אדם.
- הצוות ציין כי "חשיבות הנושא עולה עוד יותר כעת, מאחר ואופן קליטת ושימור הסגל הבכיר בחומש הקרוב צפוי להיות מכריע בכל הקשור למאפיינים המרכזיים של כלל הדור הבא של אוכלוסיית הסגל האקדמי הבכיר".
- בינואר 2012 החליטה ות"ת לאמץ את המלצות הצוות ולפנות למל"ג בבקשה שתדון בהמלצות בכל הנוגע להיבטים שבתחום אחריותה. באפריל 2012 אישרה מל"ג את ההמלצות והורתה לוות"ת

לפנות למוסדות להשכלה גבוהה כדי שיפעלו ליישומן. ביוני 2013 הפיצה ות"ת לאוניברסיטאות קול קורא למתן עשר מלגות לסטודנטיות לפוסט-דוקטורט בחו"ל בשנת הלימודים התשע"ד, במטרה להתיר חלק מהחסמים שאיתר הצוות.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את העשייה בתחום, אך היא עדיין אינה שלמה. על המוסדות להשכלה גבוהה להטמיע לאלתר את המלצות הצוות וכך לשמש מודל לשוויון מגדרי. המשרד ימשיך לעקוב אחר יישום המלצות הצוות ואחר ייצוג הנשים בתפקידים בכירים באקדמיה.

(ה) ייצוג הנשים באקדמיה הלאומית הישראלית למדעים

האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים (להלן - האקדמיה הלאומית למדעים או האקדמיה) הוקמה בשנת 1962; חברים בה בכירי המדענים בישראל והחברות בה נחשבת יוקרתית. בין תפקידיה ומטרותיה על פי חוק האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים, התשכ"א-1961 (להלן - חוק האקדמיה): לרכז בתוכה כחברים מטובי אישי המדע תושבי ישראל; לייעץ לממשלה בסוגיות בעלות חשיבות לאומית בתחום המחקר והתכנון המדעי ולטפח ולקדם פעילות מדעית. בחוק האקדמיה נקבע, ששר החינוך והתרבות יהיה ממונה על ביצוע החוק; מאז אוקטובר 1999 הממונה על ביצוע חוק האקדמיה הוא שר המדע והטכנולוגיה.

חוק האקדמיה קובע כי תהיה מורכבת משתי חטיבות - חטיבה למדעי הרוח, וחטיבה למדעי הטבע וכי יהיו בה 80 חברים; מספר זה אינו כולל חברים בני יותר מ-75 שנים וחברים שאינם תושבי ישראל. חברים חדשים מצורפים לאקדמיה אחת לשנה, והם מתמנים לתפקיד לכל ימי חייהם. חברי האקדמיה הם המאשרים צירוף של חבר חדש. כל חטיבה בוחרת מועמדים לחברות בה, שהציעו שלושה מחבריה, והבחירה נעשית בהצבעה חשאית וברוב של שני שלישים מהנוכחים. המועמדים שנבחרו עומדים לבחירה סופית באסיפה השנתית הכללית של האקדמיה, וגם בה נעשית הבחירה בהצבעה חשאית וברוב של שני שלישים מהנוכחים¹⁵⁰.

אישה ראשונה צורפה לאקדמיה רק בשנת 1986 - 24 שנים לאחר הקמתה. שאר הנשים צורפו בשנים 1990 עד 2009. בשנת 2012 מנתה האקדמיה בסך הכול 97 חברים, בהם רק 8 נשים (כ-8%). מאז הקמת האקדמיה כיהנו בה שמונה נשיאים ונשיאה אחת, הנשיאה הנוכחית, פרופ' רות ארנון, שנבחרה בשנת 2010.

ייצוג הנשים בהרכב החברים באקדמיה הלאומית למדעים הוא מזערי, אף לעומת שיעורן בקרב הסגל האקדמי הבכיר באוניברסיטאות, ומצביע על כך שלא נשמר בה עקרון השוויון המגדרי.

150 חוק האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים, התשכ"א-1961 ותקנון האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים, התשס"ח-2008, סעיפים 3-5.

עוד בשנת 2005 קבע מבקר המדינה בדוח על האקדמיה הלאומית למדעים¹⁵¹:

"מאפריל 2000 ואילך קובע חוק שיווי זכויות האשה, התשי"א-1951 (בסעיף 6א), כי 'בגוף ציבורי ובוועדות המכרזים והמינויים של גוף ציבורי, יינתן ביטוי הולם בנסיבות העניין, לייצוגן של נשים בסוגי המשרות ובדירוגים השונים בקרב העובדים, ההנהלה, הדירקטוריון והמועצה, ובלבד שאם לצורך ביצוע הוראה זו נדרשת העדפת אשה, תינתן העדפה כאמור אם המועמדים בני שני המינים הם בעלי כישורים דומים'. בחוק זה 'גוף ציבורי' מוגדר, בין היתר, 'תאגיד או גוף ציבורי אחר שהוקם בחוק', ומכאן שההוראות החקיקה המחייבות ביטוי הולם לייצוג נשים חלות גם על האקדמיה.

מבדיקת התפלגות חברי האקדמיה ביולי 2004 עולה, שעם חבריה נמנות שש נשים בלבד - שתיים בחטיבה למדעי הרוח (5%) וארבע בחטיבה למדעי הטבע (8%). שיעורים אלה קטנים מאוד לעומת שיעור הנשים בקרב חברי הסגל הבכיר (פרופ' מן המניין ופרופ' חבר) באוניברסיטאות. במדעי הרוח, החברה והמשפטים מגיע שיעור הנשים באוניברסיטאות ל-21.5% (פער של 16.5%) מכלל חברי הסגל, ובמדעי הטבע, ההנדסה והרפואה ל-11.5% (פער של 3.5%).

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהאקדמיה תקיים את דרישות חוק שיווי הזכויות ותיתן ביטוי הולם בקרב חבריה לייצוג נשים העונות על הדרישות האקדמיות".

למרות המספר המועט של נשים באקדמיה למדעים וההתרעות בנושא, המשכיה האקדמיה לנהוג לפי אותו דפוס מפלה שנקטה לאורך השנים, ובשנת 2012 היא צירפה לשורותיה תשעה חברים - כולם גברים.

באפריל 2012 התריעה פרופ' רבקה כרמי לפני נשיאת האקדמיה פרופ' רות ארנון על היעדר ייצוג הולם של נשים באקדמיה. בין השאר ציינה במכתבה כי "ב-2012 תמונת המצב העגומה הזו באקדמיה הלאומית למדעים היא בלתי אפשרית". כן ציינה כי "אין דרך אלגנטית אחרת להגדרת המצב פרט מאשר הפליה על רקע מגדרי. אין לי ספק שהקריטריון היחידי לחברות באקדמיה הוא מצוינות מדעית אבל אין לי גם ספק שיש יותר מ-5% מדעניות מצוינות בישראל שאינן נופלות ממרבית חברי האקדמיה בתחום מדעי הטבע"¹⁵².

בסיכום המכתב כתבה פרופ' כרמי: "אי אפשר להמשיך להתעלם מהמצב הבלתי ראוי הזה ועל האקדמיה למדעים שבין השאר צריכה להוות אות ומופת גם בנושאי שוויון וצדק מדעי, לקחת על עצמה יוזמה פרואקטיבית להגדלת מספר המדעניות החוקרות בקרבה. לא תהיה בכך שום פגיעה באיכות ובמצוינות אם תתקבל החלטה אסטרטגית להוסיף לאקדמיה בכל אחת מחמש השנים הבאות מדענית אחת לפחות. האקדמיה לא תידרש לשום פשרה במצוינות, רק לפתיחות מחשבתית ולהסרת כל הטיה פסיכולוגית מצד אלה שעדיין חושבים שאשה שווה פחות מגבר".

בתשובת האקדמיה למדעים ממרץ 2013 למשרד מבקר המדינה נמסר כי המצוינות האישית היא הבסיס היחיד לבחירת חברי האקדמיה; לטענתה מספרן הקטן של החברות באקדמיה נובע ממספרן המועט, מסיבות היסטוריות, של חוקרות שזכו להכרה כמשתייכות לקבוצת עילית זו.

151 מבקר המדינה, דוח שנתי 55ב (2005), "האקדמיה הלאומית למדעים", עמ' 984-985.

152 בשנת 2012 היו 53 חברים בחטיבה למדעי הטבע, בהם 3 נשים.

משרד מבקר המדינה מעיר לאקדמיה למדעים כי אין זה סביר שבקרב המדענים והחוקרים במדינת ישראל אין די נשים הראויות להיות חברות בקבוצה איכותית זו, ואין זה סביר שההרכב המגדרי של האקדמיה למדעים יהיה בלתי שוויוני באופן כה קיצוני. יודגש כי שוויון ואיזון מגדרי באקדמיה הלאומית למדעים לא רק נדרשים בשל החשש שפעולתן ועבודתן של מדעניות וחוקרות ישראליות אינה באה לידי ביטוי במוסדות המובילים, אלא הם נגזרים, כאמור בדוח מבקר המדינה מ-2005, וגם מהחוק.

הואיל ואין ספק כי במדינת ישראל יש יותר מאותן שמונה מדעניות החברות באקדמיה שהמצוינות המדעית שלהן גבוהה, על האקדמיה למדעים לפעול בנחישות לשינוי תמהיל החברים בה. לצורך כך אף ראוי לקבוע יעדים כמותיים שיבטיחו שההרכב המגדרי של האקדמיה ישקף את העשייה של בני שני המינים.

7. נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה

נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה (להלן - הנציבות) הוקמה במשרד הכלכלה על פי חוק שוויון הזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988¹⁵³ (להלן - חוק שוויון הזדמנויות בעבודה). תפקיד הנציבות, בין היתר, לאכוף את שוויון ההזדמנויות בעבודה בין נשים וגברים במישור האזרחי. לצורך כך בסמכותה להגיש תביעות אזרחיות לבתי הדין לעבודה, הן בשם מתלוננים והן בשמה, לשם אכיפת מימוש הזכות שבה עוסקת התלונה. לסמכות זו ניתן ביטוי גם בדברי ההסבר להצעת החוק, ולפיהם מטרת החוק הייתה לקבוע לנציבות סמכויות אכיפה מגוונות ובראשן תביעה אזרחית¹⁵⁴.

לפי החוק, כל אדם רשאי להגיש לנציבות תלונה בכתב על הפרת הוראה הקבועה בחוקים העוסקים בשוויון בעבודה, המנויים בתוספת לחוק שוויון הזדמנויות בעבודה - בהם סעיף 15א לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, הקובע בין היתר העדפה מתקנת של נשים, וכן סעיף 6 לחוק שיווי הזכויות, שעניינו מתן ייצוג הולם לנשים בגופים ציבוריים.

סעיף 17 לחוק שוויון הזדמנויות בעבודה הקנה לנציבות סמכות להגיש תביעות משפטיות גם נגד רשויות המדינה: "לעניין חוק זה דין המדינה כמעביד כדין כל מעביד אחר". על חשיבות עצמאותה של הנציבות וחשיבות יכולתה להגיש תביעות גם כנגד המדינה כמעסיק, עמד משרד המשפטים כבר בשלבי חקיקת החוק: "שנים אנו עמלים כדי ליצור מנגנונים יצירתיים לאכיפת חוקי העבודה וחוקי השוויון בעבודה. כיום הכלים לא מספיקים, ובעצם זוהי הצעת חוק שמנסה... להביא אותנו ליישור קו עם מרבית המדינות הדמוקרטיות שהקימו מנגנונים דומים לאכיפת זכויות אדם... מדובר בגוף שהוא יושב בתוך השלטון, ניזון מכספי ממשלה, יש לו עצמאות, יש לו שיניים, הוא מגיש תביעות, הוא לא רק מטפח את התודעה הציבורית... הכוונה היא שתהיה אפשרות לתבוע את המדינה. לא צריך סעיף מפורש בעניין זה כאן, כי כבר יש סעיף בחוק שוויון הזדמנויות בעבודה, שאנחנו נכנסים אליו, שקובע שדין המדינה כדין כל מעסיק אחר"¹⁵⁵ (ההדגשה אינה במקור).

153 תיקון מס' 10 מדצמבר 2005.

154 הצעות חוק הכנסת - 107, י"א בכסלו התשס"ו, 12.12.05.

155 פרוטוקול מס' 54 משיבת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת שהתקיימה ביום 6.12.05.

בניגוד להוראת החוק קבע היועץ המשפטי לממשלה בהנחיותיו¹⁵⁶ הוראה כללית ולפיה כשיש מחלוקת משפטית בין הנציבות לרשויות המדינה, תאגידים ציבוריים או חברות ממשלתיות יכריע היועץ המשפטי לממשלה. דחינו הנציבות לא תורשה להביא את המחלוקת להכרעת בית המשפט.

במרץ 2009 הודיעה המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה) למשרדי הממשלה, כי הנציבות אינה יכולה לתבוע את המדינה או לעתור נגדה לבג"ץ, ולכן גם אין מקום שתגיש תביעה נגד משרד ממשלתי בשם מתלונן. לצורך יישוב מחלוקות בין הנציבות לבין משרדי ממשלה בעניין קיום הוראות חקיקת השוויון בעבודה ייקבע מנגנון פנים-ממשלתי שיעוגן בנוהל או בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה; עד לגיבוש נוהל או הנחיה כאמור כל מחלוקת שלא תיושב תובא להכרעת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה).

בישיבת הוועדה לקידום מעמד האישה של הכנסת במאי 2012 העלתה עורכת הדין ציונה קניג יאיר, הנציבה הארצית לשוויון הזדמנויות בעבודה, את נושא צמצום סמכויות הנציבות בנוגע לשירות המדינה, התאגידים הציבוריים והחברות הממשלתיות וציינה שנוכח הנחיית של היועץ המשפטי לממשלה, הנציבות לא תוכל לתבוע משרד ממשלתי ואף לא להביע בבית הדין לעבודה עמדה שמנוגדת לעמדתו של היועץ המשפטי לממשלה.

בהמשך לפניית המשנה ליועץ המשפטי לממשלה פרסמה הנציבות באתר האינטרנט שלה את המתווה לביור תלונה כאמור והדגישה כי על הפונים "להיות מודעים למגבלות הקיימות בכל הנוגע לייצוג אל מול משרדי ממשלה".

לפי נתוני הנציבות, מספר התלונות שהוגשו לה נגד משרדי הממשלה ויחידות הסמך מאז הקמתה היה מועט. הנציבות מסרה לנציגי משרד מבקר המדינה, כי מספר התלונות אינו משקף את המצב לאשורו בגופים אלה, והוא תולדה של המגבלה האמורה.

יצוין כי מאז הופץ מכתב המשנה ליועץ המשפטי לממשלה במרץ 2009, היועץ המשפטי לממשלה לא פרסם נוהל או הנחיה בנושא כפי שנדרש לעשות, ולא הקים את המנגנון ליישוב מחלוקות שהיה אמור להיות מעוגן בו.

לדעת משרד מבקר המדינה הנחיית היועץ המשפטי לממשלה עיקרה מכוחה את הוראת החוק שהעניקה לנציבות סמכויות אכיפה בכל הקשור ברשויות המדינה, תאגידים ציבוריים וחברות ממשלתיות, והפכה אותה לאות מתה; כתוצאה מההנחיה לא ננקטות פעולות אכיפה למיגור האפליה בעבודה וליישום עקרון השוויון אצל המעסיק הגדול במשק - המדינה.

להלן תיאור מקרה שבו מנע היועץ המשפטי לממשלה מהנציבות להשלים את הטיפול בתלונה על אפליה על רקע מגדרי, אשר הוגשה נגד רשות ממשלתית, ומלהשתמש לצורך כך בכלים שהמחוקק העמיד לרשותה למיגור האפליה בעבודה וליישום עקרון השוויון:

עובדת בכירה ברשות ממשלתית (להלן - העובדת) הקימה בשנת 2002 אגף מרכזי וחשוב באותה רשות ושימשה מנהלת האגף; במסגרת שינוי ארגוני באותה רשות, כל מנהלי האגפים ברשות מלבדה קודמו לדרגת מנהל בכיר. במאי 2011 פנתה העובדת לנציבות בטענה שאי-קידומה הוא הפרה של חוקי השוויון. הנציבות פעלה על פי הנוהל האמור לביור פנים-ממשלתי, ובמסגרתו

156 בהנחיה מס' 1.0000 ובהנחיה מס' 9.1000, שתיהן מיולי 2003; הנחיה 6.1201 מפברואר 1985 (עודכנה במרץ 2006).

התקיים דיון אצל היועץ המשפטי לממשלה. מחוות הדעת שהציגה הנציבות בדיון עלה כי באותה רשות אין ייצוג הולם של נשים בדרגות העליונות ובתפקידים בכירים, וכי "במועצת [אותה רשות], שהינה בהגדרת גוף ציבורי המחויב לייצוג הולם בקרב חבריו, אין ואף לו אשה אחת מתוך שמונת חברי המועצה"¹⁵⁷ (ההדגשה במקור).

נוכח המגבלות של הליך הבירור הפנים-ממשלתי¹⁵⁸, פנתה העובדת לבית הדין לעבודה; בשל הנחיית היועץ המשפטי לממשלה הודיעה לה הנציבות כי היא מנועה מלייצגה בבית הדין. אף על פי כן, נוכח מעורבות הנציבות בעניינה קודם הגשת התביעה, קבע בית הדין בהחלטתו מינואר 2012 כי על הנציבות להודיע מה עמדתה בנושא בנפרד מן המדינה. למרות זאת הנחתה פרקליטות המדינה את הנציבות שלא להביא את עמדתה לידיעת בית הדין בטענה שהפרקליטות היא המייצגת בהליכים המשפטיים את המדינה על כל רשויותיה. בית הדין דחה את טענת הפרקליטות וקבע כי "אין מקום להחריג את שירות המדינה כולו מתחום סמכותה של נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה, מטעמים הנוגעים לאי-נוחות מנהלית זו או אחרת"¹⁵⁹.

ביוני 2013 קיבל בית הדין האזורי לעבודה את תביעת העובדת וקבע כי באותה רשות השתרשה תרבות ארגונית של אפליית נשים, אין בה ייצוג הולם לנשים בדרגות העליונות ובמועצת אותה רשות מכהנת רק אשה אחת: וכי "ההפליה ברשות ... זועקת לשמים נוכח קידומם של גברים העובדים ברשות וקיפוחן של הנשים". בית הדין כיוון אצבע מאשימה כלפי נש"ם וקבע נחרצות כי "הסברי הנציבות לאי קידומה של התובעת הוכחו כלא נכונים". עוד קבע בית הדין כי נש"ם לא פעלה כנדרש למילוי חובתה לאכיפת השוויון: מאחר שהתברר שבאותה רשות "שיעור הסמנכ"לים צמח ביותר מ-100% ועל טהרת המין הגברי", ומבין 11 משרות בכירות באותה רשות רק שלוש מאוישות בידי נשים, "במבחן התוצאה נש"ם אינה פועלת כנדרש לאכיפת חקיקת השוויון ולקידום השוויון בשירות הציבורי... חובתה החוקית והמוסרית של המדינה לתגמל את הנשים והגברים באופן שוויוני וחובה זו לא מולאה".

משרד מבקר המדינה מדגיש, כי אחד מתפקידיה המרכזיים של הנציבות הוא להבטיח את אכיפת הוראות חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה ולמנוע אפליה ופגיעה בזכויות העובד במשק בכללותו, לרבות במגזר הציבורי. לשם כך הקנה המחוקק לנציבות כלים ייחודיים שיאפשרו לה לפעול באופן בלתי תלוי בגורמים אחרים, ובייחוד הסמכות לנקוט הליכים משפטיים אזרחיים שיביאו סעד לעובד שנפגע. כן קבע המחוקק במפורש שדין המדינה כדין כל מעביד אחר.

הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מאיינת את הוראת החוק בכל הנוגע לרשויות המדינה, תאגידים ציבוריים וחברות ממשלתיות, פוגעת בעצמאותה של הנציבות ומבקשת למנוע ממנה לייצג את מי שמתלונן על פגיעה בו ואף להביע לפני ערכאות שיפוטיות עמדה עצמאית בנושאים שהחוק קבע שהם בתחומי אחריותה. ניוון העצמאות של הנציבות לגבי עובדים בשירות הציבורי, מעקר את כוחה כמנגנון אכיפה, הטמעה והתרעה ממשי להגנה על כלל העובדים בשירות הציבורי בכלל ובשירות המדינה בפרט מפני אפליה תעסוקתית; למעשה היא מותירה את העובדים בשירות הציבורי ללא גוף שיש לו סמכות אכיפה בנושאים האמורים.

157 דוח האגף לקידום ושילוב נשים בנושא ייצוג הולם לנשים בשירות המדינה לשנת 2008, נציבות שירות המדינה, אוקטובר 2009.

158 בהליך הבירור התנתה הרשות את הצגת עמדתה בכך שזו לא תוצג לעובדת.

159 החלטה מיום 30.4.1.

בתשובת היועץ המשפטי לממשלה מיוני 2013 למשרד מבקר המדינה הוא ציין כי החוק לתיקון סדרי הדין האזרחי (המדינה כבעל דין), התשי"ח-1958, קובע ש"בכל הליך שהמדינה צד לו תיוצג המדינה על ידי היועץ המשפטי לממשלה או בא כוחו"; הוא הוסיף כי "היועץ המשפטי לממשלה הוא הפרשן המוסמך של הדין עבור הרשות המבצעת וזרועותיה ומכאן שעל אלה לפעול על פי הנחיותיו"; לפיכך "יכולה הנציבות להביע עמדה משפטית לגבי האופן שבו גופים ממשלתיים מיישמים את החקיקה הנוגעת לתחומי אחריותה של הנציבות, אך זאת כמובן בכפוף להכרעה לפיה הנציבות אינה יכולה לתבוע את המדינה או לעתור נגדה". בנוגע לחברות ממשלתיות ותאגידים ציבוריים השיב היועץ המשפטי לממשלה כי "אין מניעה מוחלטת לכך שהנציבות תנקוט הליכים משפטיים נגד גופים כאמור, אך האפשרות הזו כפופה למתווה שנקבע... יעשה תחילה מאמץ הדדי ליישב את המחלוקת בין היועצים המשפטיים של הגורמים הרלבנטיים. ככל שמאמץ זה כשל, יתקיים ברור בהשתתפות כל הנוגעים בדבר אצל המשנה ליועץ המשפטי לממשלה. ובמקרה שלא יושבה המחלוקת, תהיה הנציבות רשאית להגיש תביעה באישור של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה".

משרד מבקר המדינה מעיר לעניין זה כי נוכח המצב הגרוע של השוויון בין המינים בשירות הציבורי, יש חשיבות רבה לפעילות של הנציבות ללא סייגים ומגבלות. חקיקה המורה על ייצוג הולם ללא אמצעי אכיפה הוכחה כלא יעילה במהלך השנים. הנחיה או פרשנות המעקרת את הנציבות מאמצעי האכיפה האפקטיביים שלה כלפי השירות הציבורי ופוגעת בעצמאות הנציבות ומתוך שכן - בשוויון ההזדמנויות בעבודה בשירות הציבורי.

על היועץ המשפטי לממשלה, המופקד על השמירה על שלטון החוק, לקחת חלק פעיל במאבק באי-השוויון, בין השאר על ידי חיזוק הנציבות. אשר על כן, משרד מבקר המדינה סבור כי יש מקום שהיועץ המשפטי לממשלה ישוב וישקול את הנחיותיו.

8. ייצוג הנשים בוועדות ציבוריות

חוק שיווי הזכויות קובע חובת ייצוג הולם של נשים בוועדת בדיקה ממשלתית, בוועדת חקירה, בוועדה ציבורית ובצוות לעיצוב מדיניות לאומית (להלן - ועדה ציבורית). ועדות אלה מתמנות על ידי ראש הממשלה, שר, סגן שר או מנכ"ל של משרד ממשלתי. להשתתפות נשים בוועדות אלה חשיבות רבה, הן מההיבט הציבורי של שוויון בין המינים, והן מבחינת תרומתן לעבודת הוועדות ויכולתן לקחת חלק בהכרעה בנושאים הקשורים למדיניות לאומית, הנדונים בוועדות ממין אלה.

הנחיה מס' 1.1502 של היועץ המשפטי לממשלה בעניין מינון והרכבן של ועדות ציבוריות מייעצות ודרכי פעולתן מדגישה את חובת הייצוג ההולם "במיוחד כשעל הכף מוטלים אינטרסים כלכליים או אחרים כבדי משקל".

על פי נתוני הרשות לקידום מעמד האישה¹⁶⁰, במרבית הוועדות שהקימו משרדי הממשלה בשנת 2011 היה תת-ייצוג של נשים. כך למשל, הוועדה לשינוי חברתי-כלכלי (ועדת טרכטנברג); הוועדה מנתה 14 חברים, מספר הגברים בה היה כמעט כפול ממספר הנשים: 9 לעומת 5. הוועדה הוקמה בעקבות המחאה החברתית בקיץ 2011 ועסקה בקשת של נושאים חברתיים. לכן חשיבות יתרה הייתה לכך שדווקא בוועדה שכזו יינתן מקום שווה לעמדות שני המינים.

דוגמאות נוספות: לוועדה לבדיקת התנגשות רכבות מונו חמישה גברים, ורק בעקבות פניית הרשות לקידום מעמד האישה הוסיפו לה אישה אחת בלבד; לוועדה לבחינת נסיבות התקלה בהזרמת דלק למטוסים בנמל התעופה מונו שישה גברים, ורק בעקבות פניית הרשות הוסיפו לה שתי נשים; הממשלה מינתה ועדה ציבורית לעניין הסדרת קרנות הפנסיה הוותיקות ללא ייצוג נשים; הוועדה לבחינת שעון קיץ מנתה תשעה חברים - בהם אישה אחת.

שר המשפטים הוא השר הממונה על ביצוע חוק שיווי הזכויות, ולכן הוא מופקד על השגת ייצוג הולם של נשים בוועדות. בין השאר היה עליו לפעול על פי הסמכות שהעניק לו החוק ולקבוע תקנות או נוהל בנושא ייצוג נשים שיבטיחו שמינוי חברי הוועדות ייעשה בהליך סדור ומפוקח אשר יגשים את מטרת החוק.

המדינה התחייבה בהזדמנויות אחדות לפני בג"ץ לקבוע נוהל כאמור:

(א) בפסק דין שניתן בינואר 2010 ואשר עסק בהרכבה של הוועדה לבחינת המבנה המוניציפלי הרצוי בתחום שיפוטן של עיריות רמלה ולוד¹⁶¹, הדגיש בג"ץ את נחיצותו של נוהל כאמור ואת התחייבותה של המדינה לגבשו בדחיפות: "אין חולק על חשיבותה הרבה של הסוגיה, ואף על הצורך לגבש נוהל אשר יביא לידי ביטוי את כללי היישום הראויים של עקרונות הדין בעניין זה. המדינה התחייבה בפנינו לגבש נוהל כאמור, וזאת בתוך ארבעה חודשים".

(ב) גם בבג"ץ 5660/10¹⁶², שעניינו הרכבה של ועדה ציבורית בראשות שופט בית המשפט העליון בדימוס יעקב טירקל, אשר מונתה לבדיקת אירועי "המשט הטורקי" שאירעו ביום 31.5.10, נדרש בג"ץ לצורך גביש נוהל בנושא ייצוג נשים בוועדות. לוועדה זו מינתה הממשלה חמישה חברים - כולם גברים¹⁶³. ארגוני נשים פנו לבג"ץ¹⁶⁴ בטענה כי היעדרן של נשים מהרכב הוועדה מלמד שהמשיבים - ראש הממשלה, הממשלה והוועדה - לא פעלו בהתאם לחוק שיווי הזכויות, וכי התעלמות מדרישות החוק הופכת את הוראותיו לאות מתה. כתשובתה לבג"ץ טענה המדינה כי ניסתה למצוא אישה ראויה לשמש חברה בוועדה, אולם ניסיונותיה לא צלחו.

בג"ץ פסק כי המדינה הפרה את חובתה ולא פעלה די למינוי נשים כמצוות החוק: "על המשיבים הייתה מוטלת, מכוחו של סעיף 1ג6(ב) לחוק שיווי זכויות האשה, חובה לפעול בשקידה הראויה לייצוג הולם של נשים בוועדת טירקל, שהיא ועדה ציבורית. בחובתם זו הם לא עמדו". עוד קבע בג"ץ כי הממשלה הייתה מחויבת להפעיל שיקול דעת עצמאי ולמנות אישה, זאת נוסף על ניסיונות יו"ר הוועדה למצוא מועמדת מתאימה.

אשר להתחייבות המדינה לקבוע נוהל לשילוב נשים בוועדות ציבוריות, בג"ץ הדגיש את הנזק שבהיעדרו של הנוהל, את אי-עמידתה של המדינה, פעם אחר פעם, בהתחייבותה לגבשו ואת הצורך בקיומו: "במהלך הדיון לפנינו הובהר, כי בשל תקלה, נוהל כאמור לא גובש עד עתה והטיפול

160 ראו להלן בפרק על הרשות לקידום מעמד האישה.

161 בג"ץ 2475/09 עמותת איתן, משפטניות למען צדק חברתי ואח' נ' שר הפנים ואח' (21.1.10).

162 בג"ץ 5660/10 עמותת איתן, משפטניות למען צדק חברתי ואח' נ' ראש ממשלת ישראל (22.8.10).

163 החלטה מס' 1796 מיום 14.6.10 והחלטה מס' 2134 מיום 25.7.10.

164 עמותת איתן - משפטניות למען צדק; שדולת הנשים בישראל; עמותת כ"ן - כח לקידום מנהיגות נשים.

בעניין הועבר לדרגים בכירים על מנת לגבשו... ניתן להניח, כי אילו היו המשיבים פועלים כפי התחייבותם וברוח פסיקתו של בית משפט זה, ומגבים ניהול מסודר לשילוב נשים בועדות ציבוריות, המצב שבו נדרשת הוספת אשה לוועדה לאחר שזו כבר החלה בעבודתה - היה נמנע. דברים אלה מחדדים אף הם את הצורך במתן הסעד שנתבקש¹⁶⁵.

נוכח הדרתן של נשים מוועדות אלה, תוקן בשנת 2011 חוק שיווי הזכויות (תיקון מס' 9)¹⁶⁶. על פי התיקון לחוק, הוטל על הרשות לקידום מעמד האישה להקים מאגר שיכלול פרטים של נשים אשר מתאימות על פי כישוריהן להתמנות לאותן ועדות. גוף הממנה ועדה ושלא איתר אישה שתשמש חברת ועדה, יעיין במאגר האמור בטרם ימנה את חברי הוועדה.

בתשובתו מאפריל 2013 למשרד מבקר המדינה ציין משרד המשפטים כי המנגנון הקבוע בתיקון מס' 9 לחוק נתן מענה להתחייבות המדינה לקביעת ניהול ליישום החובה לשלב נשים בוועדות ציבוריות. כן הפנה לתיקון שנעשה במרץ 2013 בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1502 ו-1.1503, הסוקרות את הדין הקיים בנושא במטרה להנחות את כלל הגופים הכפופים ליועץ המשפטי לממשלה כיצד ליישמן.

משרד מבקר המדינה יעקוב כדי לבדוק אם אכן די בהוראות החוק ובשינוי בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה ואם הם הביאו לשינוי של ממש במצב.

9. הרשות לקידום מעמד האישה

בשנת 1988 נחקק חוק הרשות לקידום מעמד האישה, התשנ"ח-1998 (להלן - חוק הרשות), ולפיו הוקמה במשרד ראש הממשלה הרשות לקידום מעמד האישה (להלן - הרשות). מסגרת פעולתה של הרשות מוגדרת בחוק.

מטרות חוק הרשות הן "לקדם את השוויון בין נשים לגברים בישראל, להביא לתיאום בין הגופים המטפלים במעמד האישה בישראל, לקדם את החינוך, החקיקה והאכיפה בתחומים אלה, להבטיח כי בהליכי החקיקה ייבחנו השלכות החקיקה המוצעת על השוויון בין נשים לגברים, לקדם פעילות למניעת אלימות נגד נשים, להעמיד לרשות הממשלה את הכלים והמידע הנדרשים להשגת המטרות האמורות, ולהקים רשות מרכזית שתפעל ליישום עקרונות אלה".

על פי החוק, הרשות "תגבש, תקדם ותעודד מדיניות ופעילות לקידום מעמד האישה, לקידום השוויון בין המינים ולביעור ההפליה נגד נשים"; בין תפקידיה לעודד, לתאם ולקדם את פעולות משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות וגופים אחרים בתחומי פעולתה; לקיים מעקב ובקרה לגבי פעילות משרדי הממשלה בתחומים אלה; ליעץ להם בנושא אכיפתם של חוקים שבתחומי פעולתה; לפעול לקידום הצעות לחקיקה בתחומי פעולתה; לרכז מידע ונתונים וליזום מחקרים בתחומים אלה.

חוק הרשות קובע, שאם גיבשה הרשות מדיניות באחד מתחומי פעולתה עליה להציגה לראש הממשלה והוא יביאה לאישור הממשלה. מדיניות הרשות, כפי שאושרה בידי הממשלה, תחייב את משרדי הממשלה.

¹⁶⁵ למרות החלטתו של בג"ץ לא מונתה אישה לחברה בוועדה.
¹⁶⁶ על פי דברי ההסבר להצעת חוק להרחבת הייצוג ההולם לנשים (תיקוני חקיקה), התשע"א-2011.

הבדיקה העלתה, כי הרשות לא קבעה מדיניות ותכנית בנושא בתחומי פעולתה. ממצאי הביקורת שהובאו לעיל מצביעים על כך שבגופים ציבוריים רבים - משרדי ממשלה, בתי חולים ממשלתיים, תאגידים סטטוטוריים, חברות ממשלתיות, אוניברסיטאות, מפעל הפיס והמשרה - אין בדרך כלל ייצוג הולם של נשים, ואין הקפדה על מילוי החובה החוקית המוטלת על אותם גופים בנושא.

הואיל והרשות מופקדת על הנחלת השוויון המגדרי בכלל המשק, ראוי שהיא תאתר את החסמים העומדים בפני נשים, תפעל להגברת המודעות לצורך בהסרתם, תקבע את הפעולות שיש לנקוט לצורך כך ותכנית פעולה שבה יעדים כמותיים ולוחות זמנים להשגתם. עליה גם להציג את מדיניותה לראש הממשלה כדי שיביאה לאישור הממשלה. מן הראוי שהרשות תגביר את פעולותיה בנושא ייצוג הולם לנשים, בשיתוף פעולה עם שאר הגורמים שמתפקדים לעסוק בנושא.

10. החסמים המונעים ייצוג הולם של נשים

מחקרים ומאמרים שעסקו בנושא¹⁶⁷, דברים שנאמרו בוועדת הכנסת לקידום מעמד האישה ודברים שמסרו ממונות על מעמד האישה למשרד מבקר המדינה מצביעים על כמה חסמים עיקריים, שעל פי רוב קשורים זה בזה¹⁶⁸ ואשר מונעים ייצוג הולם של נשים בדרגי ניהול ובתפקידים בכירים בשירות הציבורי. "רוב הגברים יוצאים נשכרים מן ההגמוניה הזו, ומפיקים תועלת מהדיווידנד הפטריאכלי וזה היתרון שגברים ככלל מפיקים מההכפפה הכוללת של נשים ... וכך, הקבוצות בשלטון שומרות על זכויות היתר שלהן כי הן כותבות את החוקים, והחוקים שהן כותבות מאפשרים להן להמשיך לכתוב את החוקים (Liebersohn 1985:167), ובמקרה הצורך גם לשנותם - למשל, כדי לסכל ניסיונות לקרוא תיגר על מעמדם... סולידריות גברית ורשתות חברתיות הדוקות מאפשרות לגברים למנוע כניסה מנשים"¹⁶⁹.

בין החסמים המוזכרים במחקרים: נטייה חברתית לקדם את מי ש"דומה" לגורם המקדם - מבחינת מינו, השתייכותו החברתית וכיוצא בזה; רשתות חברתיות-מקצועיות במקום העבודה המורכבות בדרך כלל מגברים בלבד; הבאת עובדים מחוץ למשרד שבדרך כלל הם גברים - למשל יוצאי מערכת הביטחון; חשש מ"כישלון ידוע מראש" במכרזים - מאחר שמרבית הזוכים במינוי לתפקידים הבכירים הם גברים, נשים נרתעות מהתמודדות על התפקידים הבכירים, ונוצר "מעגל קסמים" שמונע מנשים להתמודד במכרזים להבא; דעות קדומות על בסיס מגדרי בדבר מידת התאמתן של נשים למשרות ניהול בכירות, רצונן ויכולתן למלא תפקידים אלה. זאת מול תפקידן שנתפס כמסורתי - ניהול משק הבית וגידול הילדים; דפוס עבודה שנקבע בידי ההנהלה שרובה גברית ומתאים להם ואינו מתחשב בצורכי הבית והמשפחה (כמו קביעת ישיבות עבודה בשעות הערב); היעדר מדידה והערכה על פי תפוקות ובמקומה תפיסה של "המנהל האידיאלי" המבוססת

167 ראו למשל דפנה יזרעאלי, "המגדור בעולם העבודה", מין, מגדר, פוליטיקה (2000), עמ' 16.

168 ראו בעניין זה פרוטוקול מס' 197 של ועדת הכנסת לקידום מעמד האישה (12.7.05), עמ' 7.

169 מתוך מחקרה על התהוות האידאולוגיה הניהולית בארצות הברית של הסוציולוגית רוזבת מוס-קנטר, כפי שהובאה במין, מגדר, פוליטיקה (2000), המאמר "המגדור בעולם העבודה", דפנה יזרעאלי, עמ' 179.

על סטראוטיפים ודעות קדומות, ולפיה הגבר ניחן ברציונליות, בתבונה ובהשכלה, תכונות הנחשבות הכרחיות לניהול יעיל¹⁷⁰, ואילו נשים אינן מתאימות ואין להן הכישורים הדרושים.

תגובות הארגונים בעניין החסמים

(א) תגובות הממונות על מעמד האישה :

21 ממונות (מתוך 35¹⁷¹) השיבו כי קיימים חסמים משמעותיים המקשים את קידומן של נשים לתפקידים בכירים, ואשר נעוצים לדעתן בראש וראשונה בהנהלות הארגונים עצמם, בתרבות הארגונית וברצון הארגון לשמר שליטה גברית בצמרתו; רוב חברי הנהלת הארגון הם גברים והם נוטים לקדם גברים לתפקידים בכירים; "הצנחה" חיצונית של עובדים גברים לתפקידים בכירים ומסורת ארגונית שלפיה ממונים בדרך כלל גברים לתפקידים הבכירים; חסם משמעותי נוסף שעליו הצביעו הממונות הוא דעות סטראוטיפיות הנוגעות לתפיסה שלפיה "מקומה" של האישה עם המשפחה ושתנאי העבודה מתאימים לגברים בלבד.

כך למשל, ממונה אחת ציינה: "החסם המשמעותי ביותר הוא חסם בחירת הדומים להם. הם אוהבים לידם את אלה שאכלו איתם מאותו 'המסטינג' בצבא, הם מדברים באותה השפה או אולי מבינים את אותה השפה, שלרוב זהו לנו הנשים, כותניות, אגו, חברותא וכו'". ממונה אחרת הדגישה בתשובתה כי הארגון שבו היא עובדת הוא "מסורתי ושמרן יחסית והגעת עובדים פורשי צבא לארגון באופן מסיבי [מהווה חסם]". ממונה אחרת הצביעה על קיומם של "שדרים סמויים וגלויים" לכך ששעות הערב הן שעות עבודה מקובלות.

בניגוד לעמדות אלה, לדעת 14 ממונות, אין חסמים משמעותיים המונעים את קידומן של נשים לתפקידים בכירים.

נוכח ממצאי הביקורת שלעיל ולפיהם מחד גיסא, על רקע תרבות ארגונית מפלה, קיים תת-ייצוג בולט של נשים בתפקידים הבכירים בשירות המדינה ובשירות הציבורי, ומאידך גיסא חלק לא מבוטל מהממונות אינו ער כלל לקיומם של החסמים, עולה חשש כי אף בקרב הממונות עצמן יש שהפנימו את התרבות הארגונית המפלה ואת ערכי הקבוצה הגברית השולטת והשלימו עמם. הן אינן ערות כלל לקיומן של חסמים, והן לא עמדו על הצורך המתבקש לבחון את הסיבות לכך ששיעור הנשים בתפקידים הבכירים בארגוניהן הוא זעום ואת האמצעים שאפשר לנקוט כדי להגביר את ייצוגן; וממילא הן לא פעלו לשינוי המצב - דבר שהוא לב לבו של תפקידן. הקבלה של אותה תרבות ארגונית מפלה על ידי הממונות נותנת לה לגיטימציה ומנציחה אותה ארגונית ותודעתית, הן בקרב הנהלת הארגונים והן בקרב העובדות והעובדים בהן.

170 שם, עמ' 170.

171 בחמישה ארגונים - משטרת ישראל, בנק ישראל, מפעל הפיס, המועצה להסדר הימורים בספורט והמרכז הרפואי שיבא - לא מונו ממונות על מעמד האישה. הממונה ברכבת ישראל מונתה לתפקיד באוגוסט 2012 ולכן לא השיבה לשאלון.

נש"ם הטילה על הממונה על מעמד האישה בין היתר לזהות את החסמים בארגונה ולפעול להסרתם. היות שבפועל, חלק ניכר מהממונות אינן מודעות כלל לחסמים הניצבים בפני נשים ולתרבות הארגונית המפלה, נש"ם מחויבת להכשיר את הממונות לזהות את החסמים המאפיינים את ארגוניהן ולנקוט פעולות להסרתם כדי שישמשו סוכנות השינוי בארגונים.

(ב) תגובות המנהלים

(1) התייחסות לחסמים על פי התשובות לשאלונים

מתגובות המנכ"לים, מנהלי בתי החולים, נשיאי האוניברסיטאות ומפכ"ל המשטרה (להלן - המנהלים) על שאלוני הביקורת ומתשובותיהם על ממצאי הביקורת עולה כדלהלן: על אף הייצוג הנמוך של הנשים בתפקידים בכירים בארגוניהם, רובם המכריע מתכחש לקיומם של חסמים המחוללים את תת-הייצוג, והם שוללים את קיומן של תרבות ארגונית מפלה ודעות סטראוטיפיות המונעות שילוב נשים בתפקידים בכירים בארגון. מבין 41 המנהלים שהתבקשו למלא את השאלונים, רק אחדים הכירו בקיומם של חסמים בארגונם; להלן פירוט ההתייחסויות:

לוח 22

דעתם של 41 המנהלים על חסמים המונעים מינוי נשים לתפקידים בכירים

מספר המנהלים שציינו שחסם זה הוא משמעותי	החסם
6	תרבות ארגונית שלפיה באופן מסורתי בארגון ממונים גברים לתפקידים בכירים
4	רוב המנהלים הם גברים והם נוטים לבחור את הדומים להם
1	הצנחה חיצונית של גברים לתפקידים בכירים
1	חוסר פתיחות של הארגון לשיתוף נשים בקביעת מדיניות ארגונית ובקבלת החלטות משמעותיות, וחוסר פתיחות לעידוד נשים להתקדם לתפקידים בכירים
5	תפיסה ארגונית שלפיה נשים אינן מעוניינות לשמש מנהלות בתפקידים בכירים
2	תפיסה ולפיה תנאי העבודה אינם מביאים בחשבון את צורכי המשפחה ולכן אינם מתאימים לנשים

אשר לחסם האחרון, הנוגע לאי-הבאת צורכי המשפחה בחשבון - מנהל נוסף טען כי אינו רואה בכך חסם אולם הוסיף, כי "לחלק מהנשים יש אילוצים אובייקטיביים... אילוצים אלה הם בעיקר משפחתיים הן לגבי דור הבנים שלהן והן לגבי דור ההורים שלהן". בעניין זה יצוינו דבריהם של מנהל המרכז הרפואי איכילוב כי "אשה רופאה בדרך כלל לא תוכל להשקיע את הזמן שיכול להשקיע גבר"; ושל מנהל המרכז הרפואי רמב"ם: "יש סוגי מקצועות שבהם הנשים הן עדיין מיעוט קטן. הדבר נובע קרוב לוודאי עקב דרישות תובעניות של המקצוע מעבר לשעות העבודה הרגילות".

(2) התייחסות להיעדר מדיניות פנים-ארגונית על פי התשובות לשאלונים

בביקורת נמצא, כי ב-34 מ-41 הארגונים שנבדקו לא נקבעה מדיניות פנים-ארגונית, ואין נהלים בנושא קידום נשים; ארבעה מהמנהלים הודיעו בתשובותיהם שיש בארגוניהם מדיניות לקידום נשים אולם היא אינה כתובה¹⁷², ורק שלושה ארגונים המציאו אסמכתאות לקיומה של מדיניות בנושא זה¹⁷³.

מרבית המנהלים (25 מ-37) סבורים כי חשוב שהממשלה או הארגון יקבעו מדיניות בנושא זה לרבות יעדים כמותיים לייצוג הולם, כדי להגביר את ייצוג הנשים בתפקידי ניהול בכלל ובתפקידים הבכירים בפרט.

לדעת משרד מבקר המדינה היעדר מדיניות בארגונים בנוגע לקידום נשים בכלל, ולתפקידים בכירים בפרט, משתקף הלכה למעשה בייצוג הדל והבלתי הולם של נשים בתפקידים בכירים, וכן בהיעדר המודעות של המנהלים לקיומה של הבעיה, לחסמים ולתרבות הארגונית המפלה שהשתרשה בארגוניהם.

(3) פעולות שיש לנקוט להגברת ייצוג הנשים על פי התשובות לשאלונים:

המנהלים התבקשו בשאלונים לציין פעולות שיש לדעתם לנקוט כדי להגביר את ייצוג הנשים בתפקידים הבכירים. להלן פירוט הפעולות שציינו כמשמעותיות או משמעותיות ביותר:

לוח 23

הפעולות שלדעת 41 המנהלים יש לנקוט להגברת ייצוג הנשים בתפקידים בכירים

מספר המנהלים שציינו שפעולה זו משמעותית	הפעולות
34	זיהוי נשים בעלות פוטנציאל לקידום לתפקידים בכירים ונקיטת פעולות למימוש פוטנציאל זה
23	זיהוי חסמים פנים-ארגוניים המונעים קידום נשים והסרתם
21	הגברת שיתוף עובדות הארגון באופן שגרתי בדיונים מקצועיים ובתהליכי קבלת ההחלטות
18	הגברת המודעות של מנהלים בכירים לצורך לפעול לשילוב נשים בתפקידים בכירים בארגון
17	קביעת מדיניות כלל-ממשלתית בנושא - לרבות קביעת יעדים כמותיים
17	קביעת מדיניות פנים-ארגונית בדבר קידום נשים לתפקידי ניהול בכלל ולתפקידים בכירים בפרט

172 המועצה להסדר הימורים בספורט, רכבת ישראל בע"מ, האוניברסיטה העברית, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב והטכניון.

173 חברת החשמל לישראל בע"מ, התעשייה הצבאית לישראל בע"מ (תעש) והתעשייה האווירית לישראל בע"מ.

16	חיזוק מעמדה של הממונה על מעמד האישה בארגון
13	קביעת יעדים כמותיים ליישום המדיניות הפנים-ארגונית
1	חובה לשריין משרות לנשים

כאמור לעיל, עמדת מרבית המנהלים (כולם גברים) היא שאין כלל חסמים ארגוניים המונעים מנשים להשתלב בתפקידים בכירים. עמדה זו מבליטה את הפער בין הנחות היסוד שלהם לבין המציאות, שכן היא מעוררת בהכרח את השאלה אם אין חסמים ארגוניים מדוע בכל זאת ייצוג נשים בתפקידים הבכירים אינו שוויוני והוא רחוק מלייצג את שיעור הנשים באותם ארגונים. לכאורה ניתן להניח כי בהינתן שלבני שני המינים כישורים דומים, אילו אכן ניתנה להם הזדמנות שווה להתמנות לתפקידים בכירים, ייצוגן של הנשים היה גבוה יותר.

מנהלים אלה מתעלמים מההגמוניה הגברית בהיררכיה הניהולית של ארגוניהם - שהם חלק ממנה - ומאפליה שיטתית ומתמשכת של הנשים כקבוצת עובדים "מוחלשת" אל מול קבוצת הגברים "השולטת", שהחברים בה מקבלים את ההחלטות על מינויים וקידום עובדים.

לצד הכחשת קיומם של חסמים בארגונים, כמעט כל הפעולות שצינו המנהלים כחיוניות להגברת הייצוג של נשים בתפקידים בכירים הן פעולות שביצוען הוא בסמכותם, וביכולתם לבצען מיד ואין הן תלויות בגופים שמחוץ לארגון. אולם נוכח היעדר המודעות להגמוניה הגברית הקיימת בארגונים, הם לא נקטו פעולות אלה.

ההכרה בקיומה של אפליה מגדרית בעולם העבודה, ובכלל זה בקיומם של חסמים - היא הבסיס לתהליך הנדרש למיגור האפליה. בידי מנהלי הארגונים היכולת להשפיע על עיצובה של שדרת הניהול הארגונית, ועליהם להוביל לקביעת מדיניות שתשרש את האפליה. עליהם לקבוע מדיניות לשילוב נשים בתפקידי הניהול הבכירים בארגון ולהוביל עבודת מטה להכנת תכנית עבודה מגובת בלוח זמנים ויעדים כמותיים, שתכלול את הפעולות שיש לנקוט להסרת החסמים וכך להביא לשינוי ממשי בתמונת המצב - עד להשגת איוון בייצוג בין שני המינים; כן עליהם לקיים מעקב ובקרה אחר יישום התכנית.

11. עמדות השרים ומבוקרים נוספים

אל מול תמונת המצב העגומה העולה בדוח זה בנוגע לייצוג נשים בתפקידים בכירים בשירות הציבורי, ונוכח דפוס הפעולה שהשתרש שגורם לאפליה ממוסדת, עמוקה וארוכת שנים של נשים, אשר נחסמות תחת "תקרת הזכוכית" - ראוי לציון כי כל הארגונים ומנהליהם, המנכ"לים והשרים, שנבדקו בביקורת זו ציינו את עמדתם החיובית בדבר הצורך לקדם נשים ולשמור על השוויון המגדרי, וכן את כוונתם לפעול ליישום עמדה זו. עמדותיהם הן בגדר התחייבות לפעולה, ומבחינה - מבחן התוצאה: השגת שוויון מגדרי.

כך למשל ציין אחד השרים, כי בכוונתו להגביר את המאמץ ולפעול לשילוב נשים בתפקידי המפתח במשרדו וכן בחברות הממשלתיות ובגופים הסטטוטוריים הכפופים לו. שר נוסף ציין כי הוא רואה חשיבות רבה בשוויון בין-מגדרי וימשיך ויפעל לייצוג הולם של נשים במשרדו בכלל ובתפקידים בכירים בפרט. שר אחר הודיע, כי הוא מתחייב לעשות כל מאמץ בתקופת כהונתו לאתר נשים

לתפקידים בכירים בגופים השונים שעליהם הוא אמון. מנהל מסוים ציין כי "קידום נשים צריך להיות חלק ממהלך ניהולי בתפיסה ארגונית של מיצוי ההון האנושי בצורה מיטבית. הנקודה העיקרית כאן הינה ההבנה הניהולית של חשיבות וקידום הנושא".

סיכום והמלצות

"אין לך גורם הרסני יותר לחברה מאשר תחושת בניה ובנותיה, כי נוהגים בהם איפה ואיפה. תחושת חוסר השוויון היא מהקשות שבתחושות. היא פוגעת בכוחות המאחדים את החברה. היא פוגעת בזוהרת העצמית של האדם"¹⁷⁴.

אחד התחומים שבהם נבחן שוויון הזכויות בין המינים הוא השתלבותן של הנשים בתחום התעסוקה. ממצאי הביקורת מלמדים כי אף שחלפו יותר מ-60 שנה מאז עוגן בחקיקה עקרון שוויון הזכויות, בפועל עולם כמנהגו נוהג - אין ייצוג הולם של נשים בדרגי הניהול בכירים במגזר הציבורי. המסקנה היא, כי השירות הציבורי כשל בביסוס הלכה למעשה של עקרון השוויון בתפקידים אלו. לא מן הנמנע כי הדבר הוא אך משל לתופעה חברתית רחבה הרבה יותר - ההשלמה עם אי-שוויון ואף עם התנהגות מקפחת ומפלה בתחום אחד והיא בעצם השתקפות של היחס הלא הולם לכבוד האדם בכללותו.

ייצוג שווה והולם אינו רק בבחינת הכרח בשל הוראות החוק ובשל הצורך שלא להפלות הנשים, אלא הוא עשוי להשפיע על איכות ההחלטות שמתקבלות, כאשר הוא מאפשר ביטוי לעמדותיהם של בני שני המינים ומבטיח יתר פלורליזם. עקרון השוויון קיבל ביטוי בחקיקה, בהחלטות בג"ץ, בהחלטות הממשלה וגם בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה, ולפיכך לא רק שאסור לנקוט אפליה, אלא חובה ליזום פעולות אקטיביות להשגת שוויון מהותי.

להיעדר נשים בתפקידי ניהול בכירים יש השפעה גם על דימוי האישה בארגון: הדבר עלול להביא להערכה בחסר של יכולותיה ולהקטין את פוטנציאל קידומה; אצל הנשים נוצרת תחושת תסכול וקיפוח, שיש בה כדי לפגוע במוטיבציה שלהן לנסות ולהשתלב בדרגים הבכירים, בשל ההנחה שמדובר ב"מלחמה אבודה". בהתחשב בגודלו ובחשיבותו של המגזר הציבורי, אי-שוויון בו מקרין בהכרח על המשק כולו.

נראה כי לא די באמצעים שננקטו עד כה על מנת לחולל את השינוי ולהפוך את שוויון הזכויות בין המינים מסממה למציאות. הגופים בעלי הסמכות בנושא, ובראשם ממשלות ישראל לדורותיהן, אמנם הכריזו על פעולות שבסיסן אידאולוגיה, עקרונות וכוונות נעלים - אולם לא עשו כל פעולה ממשית כדי לקדם את הנושא. כתוצאה מכך, קולות הנשים כמעט אינם נשמעים במוקדי קבלת ההחלטות שבהם מוקצים המשאבים, מתקבלות החלטות ונקבעים סדרי העדיפות הלאומיים - נשים אינן מאיישות את המשרות הבכירות בשיעורים התואמים את כישוריהן, השכלתן ויכולתן; עובדה זו סותרת את הטענות הרווחות כי אין חסמים המונעים את שילובן של נשים בתפקידים אלו.

174 כבוד השופט (כתוארו דאז) אהרון ברק בבג"ץ 953/87 סיעת העבודה בעיריית תל-אביב-יפו נ' מועצת עיריית תל אביב יפו, מב(2) 309, 332.

חשוב להדגיש - אין מדובר באפליה מכוונת, אלא בהרגלים חברתיים אשר נשתרשו והניזונים מקיומה של מעין הסכמה כללית לא-מודעת, הרווחת גם בקרב הנשים עצמן וההופכת את האפליה למציאות חברתית נמשכת. לשם הוכחת האפליה אין צורך בהוכחת כוונה, די בהתנהגות לא שוויונית ולכן "יש לבחון את התוצאה הסופית, כפי שהיא מצטיירת במציאות החברתית"¹⁷⁵.

תמונת המצב המשופרת העולה מייצוג נשים בדירקטוריונים של החברות הממשלתיות שם קיימת חובת ייצוג שווה לנשים ולגברים ונקבע מנגנון לאכיפתה, מוכיחה את החיוניות של קביעת יעדים כמותיים וברורים לייצוג הנשים בתפקידים הבכירים, יעדים שישקפו את חלקן בקרב עובדי הארגונים. יודגש - ככל שנוכחות נשים בקרב מקבלי ההחלטות תלך ותתרחב תגבר ההכרה בכך שנשים מסוגלות ומתאימות לשמש בתפקידי ניהול ויגדלו הסיכויים שאכן ימונו נשים לתפקידי ניהול בכירים בארגונים הציבוריים ולחברות בוועדות שונות.

הגורמים הציבוריים לדורותיהם, הממנים עובדים לתפקידי ניהול בכירים - שרי הממשלה, הנהלות משרדי הממשלה, מועצות התאגידים הסטוטוריים, הדירקטוריונים של החברות הממשלתיות, הנהלות החברות הממשלתיות והתאגידים הסטוטוריים, בתי החולים והאוניברסיטאות - לא קבעו מה ייחשב ייצוג הולם של נשים. השרים הממונים על גופים אלה והמנכ"לים שלהם לא קבעו מדיניות פנים-ארגונית בדבר ייצוג הולם של נשים וקידומן לתפקידים בכירים; הם לא קבעו יעדים להשגת הייצוג ההולם, לא קבעו תכניות ומתווי פעולה לקידומן, ולא פעלו באופן אקטיבי לאיתור מועמדות ראויות לאיוש תפקידי ניהול. בהיעדר פעולות אקטיביות לא חל שינוי ממשי בייצוגן של נשים בתפקידי ניהול בכירים, והוא נותר לאורך שנים ברמה נמוכה שאינה מביאה לידי ביטוי מלא את פוטנציאל השכלתן ואת היכולות המקצועיות שלהן. הדבר מלמד כי הנושא אינו נמצא על סדר היום של גופים כנושא המצריך תשומת לב מתמשכת לאורך שנים והראוי לטיפול אינטנסיבי ומערכתי.

על המנכ"לים וההנהלות של הגופים הציבוריים - משרדי הממשלה, בתי החולים, המשרדה, החברות הממשלתיות והתאגידים הסטוטוריים - ועל נשיאי האוניברסיטאות להטמיע בארגוניהם "חשיבה מגדרית"; עליהם לחשוף את המבנה המגדרי בקרב כל חתכי המדרגים והתפקידים בארגון, לזהות את החסמים המונעים מינוי של נשים לתפקידים בכירים ולהביא לשינוי בתרבות הארגונית. הגברת המודעות להתפלגות המגדרית בארגון ולצורך באיזונה יש בכוחה להביא לשינוי בדפוסי החשיבה בדבר יכולתן של נשים לשמש בתפקידי מפתח בהנהלת הארגון.

על מנת להביא לשינוי, שהוא חיוני ובר השגה, לא די במילים. על הממשלה ושריה, האחראים לצביונו של השירות הציבורי ולבחירת העומדים בראשו - כל אחד בתחומו, לפעול באופן יזום לקידום השוויון המגדרי בקרב נושאי התפקידים הבכירים ולהימנע ממינויים שייפגעו בהשגתו של יעד זה. עליהם לעמוד על החסמים המונעים ייצוג הולם של נשים בתפקידים הבכירים בארגוניהם, ולגבש תכנית סדורה להסרתם שתביא לשיפור בייצוג הנשים עד להשגת שוויון. בתכנית יש לקבוע יעדים כמותיים ולוח זמנים להשגתם, וכן יש לקבוע מנגנון בקרה ומעקב על יישומה. בעת בחינת כל מינוי המובא לפניהם, עליהם להביא בחשבון את חובת הייצוג ההולם ואת הצורך ביצירת איזון מגדרי בקרב כלל המכהנים בתפקיד זה, ולמנות את בני המין שאינם מיוצג באופן שוויוני.

175 בג"ץ 104/87 נבו נ' בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד מד(4), 749; דב"ע נו/129-3 פלוטקין נ' אחים אייזנברג בע"מ וערעור עבודה ארצי ל (2) 264.

על נש"ם לפעול בנחרצות וללא דיחוי למילוי הוראות החוקים בנושא, והחלטות הממשלה והוראותיה של נש"ם עצמה בנושא. עליה לקיים עבודת מטה סדורה לשם הכנת תכנית שתכלול יעדים כמותיים לייצוג נשים בכל משרד ויחידת סמך וכלים לאיתור עתודה ניהולית נשית. עליה לכלול גם פעולות לאיתור החסמים המונעים מנשים להשתלב בדרג הניהולי הבכיר ולתת בידי ההנהלות כלים להסרתם. על נש"ם גם לקיים מעקב ובקרה על עבודת ועדות הבוחנים ועדות האיתור הפועלות מטעמה, להנחותן בדבר הצורך בהעדפה מתקנת של נשים ולבחון את עבודתן באופן שוטף ועקיף, בייחוד בכל הנוגע למינויים לתפקידים הבכירים.

על המופקדים על הכשרת עתודה ניהולית בכירה במקצועות שבהם ייצוגן של הנשים נמוך - ובמיוחד בתחומים המזוהים כ"גבריים", ובראשם תחומי הטכנולוגיה וההנדסה - לגבש תכנית לאומית ארוכת טווח, מלווה בקביעת יעדים ובהקצאת משאבים, לשילוב נשים באותם מקצועות. הדבר מוטל הן על הגופים העוסקים בהכשרה והשכלה, בהם משרד החינוך, המוסדות להשכלה גבוהה ומשרד הכלכלה, והן על המשרדים עצמם, בתהליכי ההכשרה הפנים-משרדית שהם מקיימים. מדובר בהון אנושי שאינו ממוצה ביעילות, בהפסד למשק ולכלכלה ובדחיקה של נשים ממקום מרכזי בחברה.

על היועץ המשפטי לממשלה לוודא כי הנחיותיו בנוגע לייצוג הולם בשירות המדינה, בחברות הממשלתיות ובתאגידים הסטטוטוריים מקוימות. כמו כן עליו לשוב ולשקול את הנחיותיו שמעקרת את עצמאותה של נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה כלפי השירות הציבורי ולתת בידיה כלים שיאפשרו לה להפעיל את סמכויות האכיפה המוקנות לה בחוק שוויון הזדמנויות בעבודה כנגד המעסיק הגדול במשק - המדינה.

לא די ברגולציה כדי להביא לשינוי ממש. ללא רצון כן ואמתי - לא צפוי כל שינוי במצב. "מלאכת התיקון של מציאות חברתית לוקה בחסר אינה קלה, אך קשה שבעתיים היא תוצאת ההימנעות ממנה"¹⁷⁶.