

יישום החוק לייצוג הולם לנשים בשירות המדינה / דיווח

עו"ד רבקה שקד

ב-1995, העבירה הכנסת את התיקון מס' 7 לחוק שירות המדינה (מינויים 1959), המגדיר את מחויבותו של שירות המדינה לעיקרון של ייצוג הולם, ואת סמכותה של נציבות שירות המדינה לפעול באמצעים שונים להשגת היעד, כולל שימוש בהעדפה מתקנת. (עיקרי החוק פורסמו בהודעת נש"מ נו/22).

לצורך יישום החוק, ובהסתמך על המלצותיה של ועדה ציבורית בראשות פרופסור רות בן ישראל הוקמה בנציבות שירות המדינה יחידה חדשה, שמטרתה לרכז את כל הפעולות הנוגעות לקידום ושילוב נשים בשירות המדינה.

ליד הממונה על היחידה פועלת ועדת היגוי. פעולותיה של הנציבות ותוכנית עבודתה מדווחות מעת לעת לוועדת הכנסת לקידום מעמד האישה ולוועדת חוקה, חוק ומשפט. הניסיון להתמודד עם הבעייה הוא בכמה מישורים:

א. מינויים

לפי החוק על ועדת מיכרזים הדנה במינוי לתפקיד בשירות המדינה לבחור בبن המין שאינו מיוצג ייצוג הולם בדירוג, בדרגה או בעיסוק המסויים, ולתת לו עדיפות במקרה של שני מועמדים בעלי כישורים דומים.

הוראה בהתאם מובאת לתשומת לב ועדות המכרזים בתחילת הליך הבחירה. כמו כן ישנה הקפדה על ההוראה המחייבת ייצוג הולם לבני שני המינים בהרכב הוועדה. עם זאת אין אפשרות נוספת להתערב בשיקול דעת הוועדה שהיא ריבונית בהחלטתה ואינה חייבת לנמק אותה.

לכן גם במקרים בהם נראה, לכאורה, כי אשה בעלת כישורים דומים או אף עדיפים לא נבחרה במיכרז - קשה להעמיד את ההחלטה לבחינה מחדש, הן בדרג המינהלי והן בדרג המשפטי, שאינו נוטה, בדרך כלל, להתערב בשיקול דעת ועדת המיכרזים. נוסחו של החוק, להבדיל מהתיקון לחוק החברות הממשלתיות, אינו מחייב מינוייה של אשה לתפקיד ספציפי אלא רק

* נוסח החוק מופיע בסוף הדיווח, עמ' 276.

קצ' 273
1997
הכ"ה הול"ה
כ"ה הול"ה

מסמיך את נציב שירות המדינה לפעול להשגת היעד של ייצוג הולם "ככל שניתן, ובנסיבות העניין". לכן ישנה חשיבות מיוחדת לפעילות ברמת המשרד, כדי ליצור מגמה ואווירה של שינוי ומחויבות לקידומן של נשים לתפקידים בכירים ברוח החוק. תוכנית הפעולה של הנציבות כוללת התמודדות עם בעיית המינויים בפועל והחוזים הנעשים ללא מכרז, תוך קיום בקרה מתמדת על הקורה במשרדים. כלומר: יש לעשות ניסיון להחיל את עיקרון הייצוג ההולם כבר בשלב המינוי בפועל מאחר שיש לו השפעה מכרעת בעת המכרז. תוכנית זו מחייבת הכנת מאגר מידע זמין ושימושי, ריכוז נתונים מכל משרדי הממשלה ויחידות הסמך, ניתוחם והסקת מסקנות. הנציבות כללה את נושא קידום הנשים בתוכנית הפעולה שלה להאצלת סמכויות למשרדים, כאשר כל משרד "מואצל" מתחייב להראות פעולות בתחום זה. יחידת המטה בנציבות ועדת ההיגוי תבחן את הנעשה בכל משרד לגופו של עניין, כאשר המשרד יחוייב להראות מינויים וקידומים של נשים לדרגי הניהול ולתפקידים בכירים. נראה כי במצב החוקי הנוכחי זהו המירב שיכולה נציבות שירות המדינה לפעול, בלי שתתערב בסמכויות של הנהלות המשרדים. התערבות כזו מחייבת את שינוי לשון החוק וניסוחו בדומה לתיקון לחוק החברות הממשלתיות. שינוי כזה יסמיך את הנציבות להבטיח את ביצוע החוק במשרדים ולפקח עליו. על-פי נתוני הנציבות אחוז הנשים הזוכה במיכרזים דומה לאחוז הנשים המתמודדות במיכרזים, והנחת העבודה, לכן, היא, שנשים נמנעות מלהתמודד במיכרזים מטעמים הקשורים באישיותן - מפחד לכישלון במיכרז בו סיכויי הצלחתן נמוכים. הדרך בה נתמודד עם בעייה זו הינה מצד אחד, יצירת האקלים האירגוני המבטיח נכונות רבה יותר לבחור אשה במיכרז, ומצד שני, יצירת מוטיבציה וביטחון עצמי אצל העובדות, על-ידי שיתופן בפעולות הדרכה מתאימות.

ב. פעולות הדרכה והסברה

הפעילות לשינוי האקלים האירגוני וליצירת כישורים מתאימים להתמודדות אצל נשים, מחייבת פעילות ענפה בתחום ההדרכה וההסברה. בשירות המדינה נערכות פעולות הדרכה רבות כדבר שבשיגרה, ועובדי מדינה רבים בכל הרמות משתלמים ולומדים במסגרות שונות. בנציבות שוקדים על הכנת תוכנית אב להדרכה בתחום קידום נשים, שתבוצע במשרדים על-ידי יחידות ההדרכה בשיתוף הממונות על מעמד האשה, ותציע פעולות בינמשרדיות, המאורגנות על-ידי הנציבות. לצורך זה מוקמת ועדת היגוי, ותוצא הנחייה למשרדים לשיריון סכום מסויים מתקציב ההדרכה שלהם לפעולות אלה. נוסף לכך ישולבו הרצאות על נושא ייצוג הולם וקידום נשים, בפעולות הדרכה והשתלמות שונות, המתקיימות מעת לעת לכלל עובדי המדינה, גברים ונשים; יוקמו ויופעלו פורומים שונים של עובדות ומנהלות, לטיפוח הסולידריות הנשית, יצירת קשרים ו"רשתות" עבודה, ליבון בעיות משותפות ויצירת אווירת שינוי ומהפכה.

ג. הממונות על מעמד האשה במשרדים

לצורך יישומו של החוק הוגדר מחדש תיאור התפקיד של הממונות על מעמד האשה במשרדים, ונקבעו קריטריונים מחייבים למילוי התפקיד, המבוצע בנוסף לתפקיד אחר במשרד: דרגה מתאימה, השתלמות בקורס הסמכה ומניעת ניגודי אינטרסים. (פורסם בהודעת נש"מ נז/32 מ-4/7/97).

הממונות הוכפפו במילוי תפקידן ישירות למנכ"ל, שעליו האחריות ליישום התיקון לחוק. כמו כן נקבע לראשונה עיקרון של תיגמול עבור ביצוע התפקיד. ברמת המטה מתפקדות הממונות תחת הממונה על קידום ושילוב נשים בשירות המדינה, שעליה האחריות להנחות, לבקר, לעודד ולפקח על הממונות במשרדים במילוי תפקידן. הממונות הינן "זרועה הארוכה" של הנציבות, שאין לה אפשרות אחרת "להתחבר" אל העובדות המפוזרות במשרדים השונים. כחלק מתיאור התפקיד החדש נדרשות לכן הממונות להתייחס לנתוני כוח האדם, לאתר מישרות מתפנות ומועמדות פוטנציאליות, ולעודד התמודדות של העובדות. הממונות גם אחראיות לייזום, תיכנון וביצוע פעולות הדרכה והסברה, וליצירת אווירה בה נושא קידום נשים הינו חלק מסדר יומו של המשרד. הממונות מצידן קובלות, שהגדרת התפקיד לא כוללת את הסמכות הקריטית ביותר של שותפות בוועדות המינויים, התקינה והמיכרזים של המשרד. עובדה זו מקשה על ביצוע התפקיד העיקרי של ישום החוק ליצוג הולם לנשים בשירות המדינה.

ד. ענייני הפרט

הטיפול ברמת המטה, המלווה ביצירת תשתית אירגונית מתאימה, אינו די לצורך לימוד השטח ותיקון עיוותים. לצורך כך ניתנה לממונה על קידום ושילוב נשים בנציבות, סמכות לטפל בתלונות של עובדות על קיפוח ואפלייה, פגיעה במעמדן או בתנאי עבודתן, ותלונות על הטרדה מינית. הקשר עם העובדות מאפשר לימוד המצב בשטח, היכרות עם בעיות ספציפיות של נשים, ואיתור מוקדים של אפלייה סמוייה. לימוד זה מאפשר הסקת מסקנות, ותיקון הוראות שונות במקרה הצורך. יתרה מזו – תיקון עוולה פרטית על ידי התערבות של הנציבות במקרים של תלונות מוצדקות, עוזרת לשיפור תנאי העסקה של אשה נוספת, וליצירת אווירה הולמת ומחייבת במשרדים. בדרך להשגת היעדים ישנם מכשולים שונים, המאפיינים בדרך כלל תהליכי שינוי באירגונים בכלל, ובשירות הציבורי בפרט. המחויבות לייצוג הולם לנשים מתנגשת לעיתים עם החלטות ניהוליות או כלכליות, שאינן לוקחות בחשבון את האינטרס הזה, כאינטרס קובע לעומת אינטרסים אחרים. עניין זה עלה לסדר היום בכל הנוגע להסכמי השכר האחרונים, וכן בנוגע ללחצים החברתיים והפוליטיים, המחייבים מתן העדפה כזו או אחרת לסקטורים אחרים, כמו: קציני צבא משוחררים, עולים חדשים, חיילים קרביים. יתרה מזו – תוכנית הפעולה שנסקרה כאן מחייבת הקצאה תקציבית הולמת, הן לכוח אדם שיטפל בנושא, והן להגדלת תקציבי ההדרכה היעודיים בהתאם. חשוב להדגיש כי כל האמור לעיל נוגע אך ורק לשירות המדינה, ולמשרדי הממשלה הכפופים לאחרייתה ולטיפוליה של נציבות שירות המדינה. רוב העובדות בשירות הציבורי נמצאות בסקטורים אחרים, כמו: השלטון המקומי, מוסדות להשכלה גבוהה, חברות ממשלתיות ותאגידים סטטוטוריים. הרחבת החקיקה בדבר ייצוג הולם על גופים אלה, חיונית ליצירת לחץ ציבורי חזק יותר, ומכניזם המחייב שינוי. אנו בנציבות שירות המדינה מאמינים ומקווים, כי השקעת מאמצים בכל המישורים ובכל הכיוונים שנסקרו לעיל – תגרום, בסופו של דבר, לשינוי המיוחל.

חוק שירות המדינה (מינויים) (תיקון מס' 7), התשנ"ה-1995

נוסח החיקוק:

1. בחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט 1959 (1), אחרי סעיף 15 יבוא: הוספת סעיף 15א.

15א

- (א) "ייצוג הולם לבני שני המינים"
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 שייעשו בתוכנית אשר תכלול הוראות בדבר העדפה במיכרז למישרה, או לקבוצת משרות, או לדרגה או לקבוצת דרגות שיפורטו בתוכנית ולתקופה שתקבע בה, התוכנית טעונה אישור ועדת השירות;
בסעיף קטן זה, "העדפה" - מתן עדיפות במרכז 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 פירסום ברשומות".

(1) ס"ח התשי"ט, עמ' 86; התשנ"ד, עמ' 66.

***** סוף נוסח החיקוק *****