

# העדפה מתקנת והבטחת ייצוג בישראל

עורכת:

ענת מאור

הוצאת רמות – אוניברסיטת תל-אביב

# Affirmative Action and Equal Representation in Israel

Aditor:

**Anat Maor**

הספר יצא לאור בשיתוף עם המרכז האקדמי רופין

עריכה לשונית: גיא פרמינגר  
הפקה: איה דראל  
עיצוב עטיפה: סטודיו טיטאן  
עיצוב ועימוד: רחל שמיר

מסת"ב 965-274-393-3 ISBN

© כל הזכויות שמורות להוצאת רמות – אוניברסיטת תל-אביב  
רחוב חיים לבנון 32, תל-אביב

אין להדפיס ללא אישור בכתב מהמוציאים כל חלק מהספר הזה,  
אין לייצרו מחדש או להשתמש בו בכל צורה שהיא, אלקטרונית או מכנית,  
או באמצעים אחרים הידועים כיום או שיומצאו בעתיד, כולל צילום  
או הקלטה, או בכל סוג של מאגרי מידע.

יצא לאור בשנת תשס"ה—2004

## תוכן העניינים

5	..... הכותבות והכותבים של המאמרים בספר
7	..... שלמי הערכה ותודה
11	..... הקדמה – שופטת בית-המשפט העליון (בדימוס) דליה דורנר

### חלק ראשון: ההיבט התיאורטי וההשוואתי

#### א. המדיניות של ההעדפה המתקנת והבטחת הייצוג

15	..... מבוא: היעדים והאמצעים של מדיניות ההעדפה המתקנת – ענת מאור
33	..... העדפה מתקנת בראי השוויון והצדק: הצגת הטענות המועלות – רות בן-ישראל
51	..... עלויות קידומו של צדק חלוקתי: מערכת המס מול העדפה מתקנת – יורם מרגליות
63	..... עמדות בציבור כלפי העדפה מתקנת – אייל גמליאל

#### ב. ההיבט ההשוואתי

83	..... עקרון ההעדפה המתקנת באמנות בין-לאומיות ובחקיקה במדינות שונות – פתיח
89	..... העדפה מתקנת בארצות-הברית: עלייתה, ירידתה ועלייתה? – יורם רבין
109	..... הערכת יישומה של ההעדפה המתקנת בארה"ב – סקירת מחקרים – אבי אללוף
119	..... ההעדפה המתקנת והסיוע הפיננסי, והנגישות להשכלה גבוהה בארה"ב – סיגל אלון
131	..... העדפה מתקנת באיחוד האירופי – חוה שחור-לנדאו
149	..... קנדה: על שני סוגים של "ייצוג הולם" והשוואה ראשונית לישראל – סקוט סטריינר ... ואילן סבן

### חלק שני: מדיניות ההעדפה המתקנת בישראל

#### ג. החקיקה והפסיקה בישראל

175	..... החקיקה והוראות-הביצוע – ענת מאור ודן אורנשטיין
195	..... תפקידה של הרשות השופטת בביצור ההעדפה המתקנת בישראל – מיטל פינטו והלל סומר

#### ד. מדיניות ההעדפה המתקנת והבטחת הייצוג של נשים

219	..... כללי: ייצוג הולם והעדפה מתקנת של נשים – ציונה קניג-יאיר
235	..... בדירקטוריונים: החוק לייצוג הולם של נשים בדירקטוריונים – דפנה יזרעאלי
261	..... בשירות הציבורי: יישום החוק להעדפה מתקנת בשירות המדינה – רבקה שקד
279	..... בכלכלה: העדפה מתקנת של נשים במגזר העסקי – עדה רבון
301	..... בשכר: הבדלי שכר בין המינים ובין עדות בישראל – כמה ולמה? – שושנה נוימן
315	..... בפוליטיקה: הבטחת ייצוג של נשים בתחום הפוליטיקה – גליה גולן
331	..... באקדמיה: קידום הנשים במדע ובסגל האקדמי – חגית מסר-ירון, ענת מאור ושירלי כהנוביץ

## ניירות-עמדה של נשים מובילות משדה העשייה

האתגר היישומי – יהודית פלוטקין 353; המאבק לייצוג הולם – רינה בר-טל 357;  
התאמת שוק העבודה לנשים – טליה ליבני 360; נשים כדירקטוריות בחברות  
ציבוריות – רונית סילון 366; הבטחת ייצוג של נשים בפוליטיקה – מיכל יודין 369

## ה. מדיניות ההעדפה המתקנת של הערבים בישראל

מעקב אחר ייצוג האזרחים הערביים בשירות המדינה ובגופים אחרים – עלי חיידר ..... 373  
הערות על מדיניות ההפליה הסבירה של פרקליטות המדינה – חסן ג'בארין ..... 387

## ו. מדיניות ההעדפה המתקנת של אנשים עם מוגבלות

העדפה מתקנת של אנשים עם מוגבלות בישראל – דינה פלדמן ושאלו יהלום ..... 399  
שילוב סטודנטים עם ליקויי למידה באקדמיה – עמלה עינת ..... 427  
התאמות במקום העבודה: דרך נוספת לקדם קבוצות מוגנות – שרון רבין-מרגליות ..... 439

## ז. מדיניות ההעדפה המתקנת של סטודנטים באקדמיה\*

תוכנית הקבלה המיוחדת בפקולטה למשפטים של אוני' ת"א – מנחם מאוטנר ..... 457  
תוכניות קידום באקדמיה כאמצעי לצמצום פער חברתי-כלכלי-פריפריאלי – סקירה .... 481  
הטיה עדתית אל מול ניטרליות חברתית באוניברסיטות – גד יאיר ודידי שמאס ..... 495  
העדפה מתקנת כמדיניות אפשרית בחינוך הגבוה בישראל, סקר עמדות – אסתי ובר ... 511  
מקורות על העדפה מתקנת בהשכלה הגבוהה בישראל – נספח ..... 523

---

\* בנושא ההעדפה המקדמת באקדמיה בישראל, ראו גם את מאמרה של עמלה עינת בפרק ו ואת מאמרו של חגית מסר-ירון, ענת מאור ושיירלי כהנוביץ בפרק ד.

## הכתובות והכותבים של המאמרים בספר

(לפי סדר אלפביתי של שמות המשפחה)

- עו"ד דן אורנשטיין** – ממונה ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים; מעורב בהסדרים על העדפה מתקנת.
- ד"ר סיגל אלון** – מרצה בחוג לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה, אוניברסיטת תל-אביב, היתה עמית-מחקר באוניברסיטת פרינסטון בארצות-הברית.
- ד"ר אבי אלוף** – ראש מדור ציונים במרכז הארצי לבחינות ולהערכה; מרצה בכיר, המכללה האקדמית של תל-אביב-יפו.
- פרופ' רות בן-ישראל** – פרופסור אמריטה, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל-אביב; כלת פרס ישראל למשפט.
- עו"ד חסן ג'בארין** – מנכ"ל ארגון עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל.
- פרופ' גליה גולן** – פרופסור לממשל במרכז הבינתחומי הרצליה, ופרופסור אמריטה באוניברסיטה העברית בירושלים.
- ד"ר אייל גמליאל** – מרצה בחוג למדעי ההתנהגות, המרכז האקדמי רופין.
- השופטת דליה דורנר** – שופטת בבית-המשפט העליון (בדימוס).
- אסתי ובר** – בוגרת תואר שני בחוג למדיניות ציבורית, אוניברסיטת תל-אביב.
- עו"ד עלי חיידר** – מנכ"ל משותף של עמותת "סיכוי", עמותה לשוויון בין יהודים וערבים.
- ד"ר גד יאיר** – מרצה בכיר, המחלקה לסוציולוגיה ולאנתרופולוגיה ובית-הספר לחינוך, האוניברסיטה העברית בירושלים.
- ח"כ שאול יהלום** – יושב-ראש ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת.
- פרופ' דפנה יזרעאלי ז"ל** – מייסדת וראש החוג ללימודי מגדר ומרצה בחוג לסוציולוגיה, אוניברסיטת בר-אילן.
- שירלי כהנוביץ** – מרכזת התוכנית ללימודי נשים, אוניברסיטת תל-אביב.
- פרופ' מנחם מאוטנר** – פרופסור מן המניין בפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל-אביב; לשעבר דקן הפקולטה.
- ענת מאור** – חברת-כנסת לשעבר; מרצה במכללה למינהל ובמרכז האקדמי רופין.
- פרופ' חגית מסר-ירון** – פרופסור מן המניין בבית-הספר להנדסת חשמל, אוניברסיטת תל-אביב; מייסדת המועצה לקידום נשים במדע וטכנולוגיה, ויושבת-הראש הראשונה שלה.
- ד"ר יורם מרגליות** – מרצה בכיר למשפטים, אוניברסיטת תל-אביב.
- פרופ' שושנה נוימן** – פרופסור-חבר וראש המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת בר-אילן.
- ד"ר אילן סבן** – מרצה בפקולטה למשפטים, אוניברסיטת חיפה.
- ד"ר הלל סומר** – מרצה בבית-הספר רדזינר למשפטים, המרכז הבינתחומי הרצליה.
- ד"ר סקוט סטריינר** – פקיד בכיר בממשלת קנדה, עבד בנציבות זכויות האדם הקנדית.

**ד"ר עמלה עינת** – ראש מדור התמיכה הרגשית במרכז התמיכה לסטודנטים עם ליקויי למידה, המכללה האקדמית תל-חי.

**מיטל פינטו** – בוגרת משפטים, המרכז הבינתחומי הרצליה; תלמידת תואר שני באוניברסיטת טורונטו.

**ד"ר דינה פלדמן** – נציבת שוויון לאנשים עם מוגבלות, משרד המשפטים.

**עו"ד ציונה קניג-יאיר** – מנהלת המחלקה המשפטית של שדולת הנשים בישראל.

**עו"ד עדה רבון** – לשעבר יושבת-ראש "מען" – לשכת המסחר והתעשייה לנשים בישראל.

**ד"ר יורם רבין** – ד"ר למשפטים ומרצה בכיר בבית-הספר למשפטים, המכללה למינהל.

**ד"ר שרון רבין-מרגליות** – מרצה למשפטים, המרכז הבינתחומי הרצליה.

**פרופ' חוה שחור-לנדאו** – מרצה באוניברסיטת תל-אביב ובאוניברסיטת וובסטר בז'נבה.

**דידי שמאס** – סטודנטית לתואר שני, החוג לסוציולוגיה ולאנתרופולוגיה, האוניברסיטה העברית בירושלים.

**עו"ד רבקה שקד** – ראש האגף לקידום ולשילוב נשים בשירות המדינה, נציבות שירות המדינה.

## משדה העשייה

**רינה בר-טל** – יושבת-ראש שדולת הנשים בישראל.

**רחל הלל** – מרכזת לימודי מגדר, אוניברסיטת בר-אילן; דוקטורנטית במחלקה לסוציולוגיה.

**מיכל יודין** – יושבת-ראש עמותת "כך" – כוח נשים.

**עו"ד טליה ליבני** – יושבת-ראש נעמ"ת.

**רונית סילון** – נשיאת-כבוד של פורום מנהלות בתעשייה, התאחדות התעשיינים.

**גיא פינקלשטיין** – מנכ"ל עמותת "לשם" לקידום סטודנטים עם ליקויי למידה במוסדות להשכלה גבוהה בישראל.

**יהודית פלוטקין** – יושבת-ראש הרשות למעמד האישה, משרד ראש הממשלה.

# העדפה מתקנת של נשים בשירות המדינה

רבקה שקד\*

## פתח דבר

תכליתו של מאמר זה היא סקירת העשייה והטיפול בנושא של העדפה מתקנת של נשים, כפי שהתרחשו בשירות המדינה משנת 1994, המועד שבו הועלה נושא זה לראשונה, ועד למועד כתיבת שורות אלה – אפריל–2004. מהטעם הזה, ומפאת קוצר היריעה, לא אזדקק להלן לניתוח הנושא ברמה התיאורטית, כפי שהוא מופיע בספרות המקצועית, במאמרים ובפסקי-דין. ניתוח זה מצא את ביטוייו בחלקים אחרים בספר זה.

## מקורות נורמטיביים לשוויון ולהעדפה מתקנת בשירות המדינה

עוד בשנת 1985<sup>1</sup> קיבלה ממשלת ישראל החלטה בדבר מתן ייצוג הולם לנשים. כבר בהחלטה זו אוזכרה מחויבותו של שירות המדינה לקידומן של נשים לתפקידים בכירים, ונקבעה בה חובת דיווח שנתי של המשרדים לוועדת מעקב, שהרכבה מפורט גם הוא בהחלטה. בשנת 1989 טופל הנושא בוועדת קוברסקי, שבמסגרתה פעל צוות מיוחד בנושא נשים בראשותה של יהודית היבנר.<sup>2</sup> דו"ח זה התייחס ישירות להחלטת הממשלה הנ"ל, וניסח המלצות עקרוניות ומעשיות כאחד הן בתחום הרחב של תעסוקת נשים (מעונות, תנאי שירות וכולי) והן בתחום המעשי של גיבוש מנגנון אשר יעסוק בנושא. מנגנון אשר אומץ על-ידי משרדי הממשלה בקלות יחסית היה מינוי ממונה על מעמד האישה בכל אחד ממשרדי הממשלה, ביוזמתה של יועצת ראש הממשלה למעמד האישה דאז עו"ד אתיה שמחה. תפקיד הממונה, כפי שהוגדר על-ידי היועצת ביום-עיון שנערך ב-6.1.1988, היה רחב מאוד, וכלל פעילות, מעקב, פיתוח, דיווח, טיפול בתלונות ועריכת פעולות הדרכה. תפקיד זה הוטל על הממונה נוסף על תפקידן הקבוע.

\* עו"ד רבקה שקד, עובדת בכירה בנציבות שירות המדינה, עומדת בראש האגף לקידום ולשילוב נשים בשירות המדינה.

1 החלטת ממשלה מיום 28.4.1985.

2 ועדת קוברסקי **דין-וחשבון הוועדה הציבורית-מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים הנתמכים מתקציב המדינה** (ירושלים, 1989, כרך ב) 255–297.

העדפה מתקנת של נשים בשירות המדינה

בעקבות המלצותיה של ועדת קוברסקי, הקימה ועדת השרים לתיאום ולמנהל, בראשות שר הכלכלה דאז פרופ' שמעון שיטרית, ועדה ציבורית נוספת בראשותה של פרופ' רות בן-ישראל, שהתבקשה להגיש המלצות ליישום מסקנותיה של ועדת קוברסקי בנושא קידום ושילוב של נשים במגזר הציבורי. המלצות הוועדה הוגשו בדצמבר 1993. ועדת בן-ישראל התייחסה בהמלצותיה לנושאים אחדים, שחלקם כבר נידונו בעבר – כגון השתתפות נשים בוועדת מכרזים או טיפול בתלונות על הטרדה מינית – אך חלק חשוב מאוד בהמלצותיה עסק גם בבניית מנגנון שיטפול, יקדם, יאכוף וידווח על קידומן של נשים בשירות המדינה. הומלץ שמבנה המנגנון יהיה יחידת מטה בנציבות, שתנחה, תתמוך ותבקר את עבודתן של הממונות במשרדים. ועדת בן-ישראל המליצה גם להעניק מעמד בכיר ולהקצות תקנים מתאימים ליחידת המטה בנציבות ולממונות במשרדים, וליצור כפיפות ישירה לנציב ולמנכ"לים במשרדים, כדי להבטיח התייחסות רצינית של המערכת (בן-ישראל, 1998, כרך ב, ע' 546, 577–580; מאור, 2001, ע' 135). על בסיס כל אלה נחקק בשנת 1995 תיקון מס' 7 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט–1959, אשר עודכן והורחב בשנת 2000. תיקון מס' 7 אימץ את הכלל של ייצוג הולם של נשים, תוך שימוש בהעדפה מתקנת. הפעם לא דובר כבעבר על "העדפה", שמשמעותה למעשה טיפול ייחודי בבעיותיהן של נשים והקפדה על ייצוגן בוועדות, אלא על הרשאה להעדיף במכרז את בן המין שאינו מיוצג. נוסח החוק ינק את השראתו מתיקון מס' 6 לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, שבו נקבעה בסעיף 18 חובת ייצוג הולם, תוך שימוש באמצעי של העדפה מתקנת. תיקון זה התקבל בשנת 1993 (בן-ישראל, 1998, כרך ב, ע' 573–577).

נוסח החוק שופר והורחב בשנת 2000, בתיקון מס' 11, אשר החיל את חובת הייצוג ההולם וההעדפה המתקנת על כל דרך של מינוי בשירות המדינה, ולא רק על מכרז. נוסף על כך נחקק בשנת 2000 גם תיקון מס' 2 לחוק שיווי זכויות האישה, התשי"א–1951, שבו הורחב העיקרון של ייצוג הולם והעדפה מתקנת על כל השירות הציבורי. עקרונות אלה עמדו במבחן שיפוטי בשלוש עתירות שהגישה שדולת הנשים לבג"ץ, שבהן אישר בית-המשפט את העקרונות של ייצוג הולם והעדפה מתקנת, ואף קבע חובת חיפוש פעיל של מועמדות.<sup>3</sup>

לנוכח פסיקת בית-המשפט העליון, פרסם היועץ המשפטי לממשלה הנחיה מיוחדת למשרדים, הדנה במתן ייצוג הולם למגזרים מסוימים.<sup>4</sup> הנחיה זו כוללת סקירה מקיפה של התשתית החוקתית הרלוונטית, ומנחה את המשרדים להקפיד על עקרון הייצוג ההולם, ובכלל זה על חיפוש פעיל של מועמדות, כדי לעמוד בחובה החוקית המוטלת על הממנים.

3 בג"ץ 454/93 שדולת הנשים בישראל נ' ממשלת ישראל ואח', פ"ד מח(5) 501; בג"ץ 2671/98 שדולת הנשים נ' שר העבודה והרווחה ואח', פ"ד נב(3) 630; בג"ץ 2754/02 שדולת הנשים

בישראל נ' ממשלת ישראל ואח', תק-על 2002(3) 301.

4 הנחיות היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1503, מרס 2003.

## דרך ארוכה

נקל להתרשם מן האמור לעיל כי קיימת תשתית נורמטיבית ראשונה במעלה לנושא של מדיניות העדפה מתקנת בשירות הציבורי בכלל ובשירות המדינה בפרט. סוגיה מעניינת היא שאלת תרומתם היחסית של המחוקק ושל בית המשפט העליון לקידום השוויון בין המינים. אין ספק כי לקידום הנושא תרמו שני הגורמים גם יחד, וכי בחשיבה מערכתית כוללת לקידום השוויון המצב האופטימאלי הוא שילוב זרועות בין שתי הרשויות. (קרמניצר, 2000, ע' 218)

המחוקק פעל בנושא זה בזריזות, ובפרק-זמן של שש שנים החדיר לכל שטח פעילות ציבורי (חברות ממשלתיות, חברות ציבוריות, השירות הציבורי) את הנורמה של העדפה מתקנת וייצוג הולם של נשים. במקביל, בית-המשפט העליון, בפסקי-הדין שהוזכרו לעיל כמו-גם בפסקי-דין אחרים חשובים לא פחות,<sup>5</sup> פעל כמתווה מדיניות, ולא רק כמיישב סכסוכים.<sup>6</sup>

לפני נציבות שירות המדינה הועמד האתגר של יישום ההוראות הנורמטיביות והטמעתן בתרבות הארגונית ובעשייה היומיומית בתחום משאבי-האנוש במשרדי הממשלה וביחידות-הסמך, חרף הפער האדיר שהתקיים בין הנורמה החוקתית לבין התפיסות והעמדות של רוב קובעי המדיניות בשטח. נוסף על כך, כמעט מייד התעורר ויכוח על הכלים הנכונים ליישום וקידום של הנושא. נציב שירות המדינה דאז, פרופ' יצחק גלנור, התנגד להמלצת הוועדה בראשות פרופ' בן-ישראל לחזק את מעמדן של הממונות על מעמד האישה במשרדים ולהקים יחידת מטה מרכזית בנציבות. באופן לא מפתיע היה קל יותר לנציב שירות המדינה לקדם את הליך החקיקה של תיקון מס' 7 לחוק שירות המדינה (מינויים) מאשר להקצות תקנים, סמכויות ומעמד לשם טיפול בנושא. זאת ועוד, כדי לעקוף התנגדויות, נדחו בהליך החקיקה כל ההצעות של ארגוני הנשים ושל ועדת בן-ישראל לחוק מפורט, "שיאלץ את משרדי הממשלה והנציבות לקדם נשים על פי מכסות ולוח זמנים, בלי שום שיקול דעת" (גלנור, 2003). החוק נוסח לכן ברמה הצהרתית, שהסמיכה את נציב שירות המדינה לפעול להגשמת העיקרון, "ככל שניתן בנסיבות העניין". כפי שמעיד פרופ' גלנור, מכיוון שנתקל בהתנגדות קשה ביותר לקידומן של נשים בשירות המדינה – קידום המאיים על מעמדם של הגברים בדרגות הבכירות – חשיבותו של החוק הייתה בעיקר ברמה העקרונית. אולי זו הסיבה לכך שהחוק התקבל בכנסת באישון לילה, בקולותיהם של עשרה תומכים, שני מתנגדים ואחד נמנע (שם, ע' 366, 368; מאור, 2001, ע' 136), ואולי זו גם הסיבה לכך

5 בג"ץ 454/93 אלס מילר נ. שר הבטחון ואח', פ"ד מט(4) 94, בג"ץ 153/83 שקדיאל נ' השר לענייני דתות ואח', פ"ד מב(2) 221.

6 תרמה לכך גם גישתו המרחיבה של בית-המשפט הגבוה לצדק בנושא זכות העמידה, אשר אפשרה לארגונים הפועלים בתחום זכויות אדם ומעמד האישה לעתור בנושאים אלה.

העדפה מתקנת של נשים בשירות המדינה

שבנציבות שירות המדינה לא נקבע שום מנגנון ליישום הוראות החוק, למעט פרסומו לידיעת המשרדים.<sup>7</sup>

לאורך השנים התקבלו כמה החלטות בנציבות שירות המדינה על מינוי עובדת שתטפל במגוון הנושאים הקשורים למעמד האישה, לתנאי השירות של נשים ולזכויותיהן.<sup>8</sup> בעקבות החלטות אלה, ב-14.9.1993, מינה נציב שירות המדינה דאז, עו"ד מאיר גבאי, את החתומה מטה לאחראית לטיפול כולל בעובדות המדינה.<sup>9</sup> בנוסח המינוי אכן נכללה התייחסות ל"הרחבת שיתופן של נשים בכל תחומי הפעילות של שירות המדינה", אך עיקרו עסק עדיין בנושאים הכלליים האמורים לעיל. מינוי זה, כמו מינוי של הממונות במשרדים, היה נוסף על התפקיד הקבוע. מאוחר יותר נעשה ניסיון למנות עובדת בחצי משרה לטיפול בנושא, אך הניסיון לא צלח. בנובמבר 1996 הקים עו"ד שמואל הולנדר, עם כניסתו לתפקיד נציב שירות המדינה, את האגף לקידום ולשילוב נשים בנציבות שירות המדינה. לראשונה הכירה הנהלת הנציבות בצורך ליחד תקנים וסמכויות לטיפול בנושא, והנימוק שניתן לכך הייתה החובה המוטלת על נציב שירות המדינה לפעול ליישום הוראת החוק הנוגעת בייצוג הולם של נשים. הוראה ברוח זו נכללה בהודעת נציבות שירות המדינה נ/32, שבה פורסם דבר הקמת האגף והקשר בינו לבין הממונות על מעמד האישה במשרדים. נוסח ההודעה אימץ למעשה את ההמלצות של ועדת בן-ישראל. במשך השנים נעשו שינויים קלים בתקשייר בנוגע לדרכי הבחירה המומלצות של הממונות במשרדים ובנוגע לביטול הפיפות המקצועיות של האגף ליועצת ראש הממשלה למעמד האישה.

האגף החדש נדרש להתמודד עם מכלול הנושאים הרלוונטיים, לתת מענה לפעילות אינטנסיבית בבית-המחוקקים ובארגוני הנשים, ולהתייחס לפסיקה מתחדשת ולהתעצמות השיח הציבורי והאקדמי בנושאי שוויון הזדמנויות בכלל ומעמד האישה בפרט. בהתאם לכך גדל מגוון הפעילויות והתרחב היקפן. כיום האגף עוסק בתחומים הבאים:

- ניהול עבודת המטה הקשורה להשגת ייצוג הולם של נשים;
- ניהול עבודתן של שמונים ממונות על מעמד האישה במשרדי הממשלה וביחידות-הסמך (כולל גיוס, הנחיה, הדרכה, פיקוח ומעקב);
- טיפול בתלונות של עובדות על אפליה, קיפוח ופגיעה בתנאי עבודתן;
- טיפול בתלונות על הטרדה מינית;
- יישום החוק למניעת הטרדה מינית בשירות המדינה – תיאום, הנחיה ומעקב בין גורמי הנציבות השונים, וכן מתן עזרה, ליווי וייעוץ למתלוננות;
- טיפול במגוון הנושאים הנוגעים במעמד האישה ובתנאי העבודה הייחודיים של נשים בשירות המדינה;

7 הודעת נציבות שירות המדינה נ/22.

8 הודעות נציבות שירות המדינה לא/69, לו/74.

9 הודעת נציבות שירות המדינה נג/54.

- הדרכה, הפצת חומר והסברה בנושא של שוויון הזדמנויות בעבודה ומניעת הטרדה מינית;
- איסוף מידע, פרסום נתונים וכתבת דו"חות;
- הכנת מערכי הדרכה וקידום פעילויות להטמעת הנושא של שוויון מעמד האישה בשירות המדינה, ולטיפוח תקשורת, סולידריות והעצמה נשית בקרב עובדות המדינה;
- תיאום וקישור עם ארגוני הנשים, עם האקדמיה ועם הכנסת;
- קידום, ייעוץ וייצוג של שירות המדינה בהליכי חקיקה רלוונטיים ובוועדות הכנסת השונות.

ניתן לייחס לעצם הקמת האגף ולטיפול הייחודי בבעיותיהן של נשים משמעות של העדפה מתקנת – "הן התנאים המיוחדים והן אי זקיפתם לחובתה של האישה" (קרמניצר, 2000, ע' 221). אולם לנוכח האמצעים הדלים שהושקעו בנושא מבחינת תקציב וכוח-אדם, ולנוכח ההתנגדות הרעיונית ששררה ושורת בקרב גברים ונשים כאחד כלפי רעיון ההעדפה המתקנת, מטבע הדברים הוקדש עיקר המאמץ לנושאים הכלליים, שבהם היה ניתן לגייס תמיכה במערכת בקלות יחסית.

ניתן להבחין בהיבט חיובי ושליילי של "התקינות הפוליטית". הצד החיובי מתבטא בכך שפעולה מקדמת שיויון בתחום זה לא תתקבל בהתנגדות גלויה. שכן היא נופלת בתחום המוגן. לעומת זאת, יש להיות מודע לכך שמתחת לשקט החיצוני, הכפוי על ידי המכניזם של ה"פוליטיקלי קורקט" עלולות לרוש רוחות רעות של דעות קדומות, שהן המעצבות בסופו של דבר את ההתנהגות הלכה למעשה. ומכאן שהקובע לעניין מצב הדברים החברתי האמיתי הוא המציאות, כפי שהיא מתבטאת בנתונים, ולא הנורמות או ההצהרות. (שם, ע' 218)

## עבודה קשה, ותוצאות – אין?

מלכתחילה היה ברור שעל-מנת להתמודד עם חובת היישום של העדפה מתקנת, יש צורך בפעולת מטה מסודרת. לפיכך הוקמה בנציבות שירות המדינה ועדת היגוי, בראשות פרופ' נינה תורן, אשר דנה בנושא והגישה את המלצותיה לנציב שירות המדינה. כמו-כן נערכו ישיבות והתייעצויות רבות עם גורמים שונים בתוך נציבות שירות המדינה ומחוץ לה, והוגשו מספר רב של ניירות-עמדה על-ידי האגף לקידום ולשילוב נשים.

קווי הפעילות המומלצים עסקו במרכיבים הבאים:

1. עיצוב מנגנון אכיפה והגדרת סמכויותיו;
2. מיפוי המצב בשטח, עיבוד נתונים, הסקת מסקנות ואיתור מוקדים של בעייתיות;
3. דיווח ופרסום של הנתונים, תוך חשיפתם לעיני הציבור (naming and shaming);

העדפה מתקנת של נשים בשירות המדינה

4. קביעת יעדי פעולה והצגתם למשרדים;
5. הטלת חובת דיווח על המשרדים ומעקב אחר יישומה;
6. עיצוב תוכניות הדרכה והסברה לשם הטמעת הנושא בקרב עובדי המדינה בכלל ובקרב הסגל הבכיר בפרט;
7. פיקוח, בקרה, ביקורת ומעקב (monitoring);
8. עידוד ותגמול או לחלופין הטלת סנקציה מנהלית;
9. גיבוש דרכים להעברת מידע וחומרי הסברה למשרדים.

הכוונה הייתה ליצור מערכת חיה ונושמת של עשייה בכל התחומים המשיקים, שתוכל להביא לידי הטמעת העקרונות הרלוונטיים על כל היבטיהם בתרבות הארגונית של משרדי הממשלה השונים וברמת העשייה היומיומית (mainstreaming gender action), תוך הדגשת עשייה פרקטית וחיובית (affirmative action), כמקובל במדינות אחרות. אולם חיש קל התבהרו הבעייתיות והקשיים בדרך להגשמת החזון ולעמידה באתגרים, כל אימת שנדרש לפרוט אותם לצעדים מעשיים. חלק מהקשיים נבעו מעניינים משפטיים, כגון סמכותה הריבונית של ועדת מכרזים לקבל החלטה על בחירת מועמד כזה או אחר, והקושי להתערב בהחלטה או לשנותה, בהעדר מנגנון בולם כ"ועדת בן-דרור-רביבי", הדנה במינויים לדירקטוריונים של חברות ממשלתיות. חלק אחר מהקשיים נבע מההתנגדויות במערכת, שהיה קשה להתמודד איתן ברמת הפוליטיקה הארגונית ובמערכת היחסים והסמכויות שבין נציבות שירות המדינה לבין משרדי הממשלה. חלק מהקשיים נבעו מאי-זמינות של משאבים חיוניים לטיפול בנושא, כגון תקציב וכוח-אדם, וחלק נוסף נבע ממורכבות הנושא. אסקור להלן מקצת מהעשייה המגוונת.

## מכרזים

בשיתוף-פעולה עם אגף בחינות ומכרזים בנציבות שירות המדינה, ננקטו מלכתחילה הצעדים הבסיסיים של פרסום והנחיית ועדות המכרזים בכל הנוגע לחוק (שקד, 1997, ע' 273). לאחר תביעה לדוגמה שהגישה שדולת הנשים בשם עובדת מדינה שלא נבחרה במכרז, הנחתה נציבות שירות המדינה את המשרדים ואת ועדות המכרזים לנמק את החלטתם בכל מקרה של אי-בחירה במי שעל-פי חוק שירות המדינה יש להעדיפו על אחרים. כלומר, במקרה של אי-בחירת מועמד שחובת ההעדפה חלה לגביו, על הוועדה להסביר כי סוגיית ההעדפה המתקנת נידונה, אך מטעמים ברורים ומנומקים הוחלט לא להעדיפו.<sup>10</sup> לאחרונה הוחלט על הפצת כל המידע והחומר הקשורים למכרזים ולוועדות לאיתור מועמדים לשירות המדינה ישירות לארגוני הנשים, לרשות לקידום מעמד האישה ולממונות על מעמד האישה, על-מנת שיוכלו לסייע

באיתור נשים מתאימות, לעודדן להגיש מועמדות למכרזים, ובכך לתרום לקיום חובת החיפוש הפעיל של מועמדות.

## מינויים

נוסח החוק המקורי, כפי שהתקבל בשנת 1995, כלל התייחסות רק למכרזים ולדרכי קבלת עובדים הנמצאות בתחום סמכותה של נציבות שירות המדינה. נוסח זה הכביד מאוד את התמודדותה של הנציבות עם שאלת המינויים שאינם בסמכותה – מינויים בפועל, ועורר ביקורת ציבורית רבה (תירוש, 1997, ע' 70). בעיה זו הלכה והחריפה עקב השינויים שחלו במבנה ההעסקה בשירות המדינה ובעקבות המגמה הכללית של האצלת סמכויות למשרדים (שקד, 1997, ע' 274). נסיונותיה של הנהלת הנציבות להתערב ולווסת מינויים בפועל (מטעמים שונים) לא צלחו. זו הייתה הסיבה המרכזית ליוזמה ולתמיכה של נציב שירות המדינה במהלך של תיקון החוק ושינוי נוסחו, כך שייקבע בו כי "המשרד או יחידות הסמך הנוגעים בדבר, וכן נציב שירות המדינה, כל אחד בתחומו, ינקטו אמצעים הנדרשים בנסיבות הענין אשר יש בהם כדי לאפשר ולעודד ייצוג הולם"<sup>11</sup>, וכי "הוראות סעיף זה יחולו על כל דרכי הקבלה לעבודה והקידום בעבודה לפי חוק זה, לרבות מינוי בדרך מכרז, העסקה שלא במכרז ומינוי בפועל"<sup>12</sup>.

שינוי החקיקה הועבר לידיעת המשרדים בחוזר נציב שירות המדינה מיום 2.4.2001.

## ייצוג ומתן הזדמנות שווה

ניתנה תשומת-לב רבה לנושא ייצוגן של נשים בוועדות בכלל, ובוועדות מכרזים בפרט, על-פי נוסחו של סעיף 11.456 בתקשי"ר, שתוקן עוד בשנת 1994 בהתאם להמלצתה של ועדת בן-ישראל. בעקבות פניות של האגף לקידום ולשילוב נשים, קבעה הנהלת משרד החוץ כי הממונה על מעמד האישה תכהן כחברה קבועה בוועדות המינויים לתפקידים בשירות החוץ בכל הדרגים. כמו-כן צורפו נשים לוועדת המכרזים והרכישות באגף החשב הכללי; שולבו ממונות על מעמד האישה בעבר ובהווה וכן עובדות של הרשות לקידום מעמד האישה כחברות בוועדות מכרזים; הופנו דרישות למנהל הסגל הבכיר לייצוג נשי בכנסים השנתיים למנהל ציבורי, הן כמשתתפות והן כמרצות; ניתנה תשומת-לב מיוחדת לניסוח בלשון נקבה של תיאורי תפקידים, שלטים, תגים ומערכת הטפסים בשירות המדינה (מערכת זו לא שונתה עד היום).

11 חוק שירות המדינה (מינויים) התשי"ט-959, תיקון מס' 11, סעיף 15א(ב)1.

12 שם, סעיף 15א(ג).

## פעולות הדרכה והסברה

תשומת-לב רבה ניתנה לעניין זה, במלוא היקפו. עיקר הפעילות נעשתה בהנחיה מרכזית של האגף לקידום ולשילוב נשים, באמצעות הממונות על מעמד האישה במשרדי הממשלה השונים. יודגש כי בנושא זה קיימת שונות רבה בין המשרדים: בחלק ניכר מהם התקיימה פעולת הדרכה ענפה ומקיפה, אך בחלק אחר לא הוקצו כל משאבים לנושא. אלפי עובדות מדינה השתתפו במשך השנים בקורסי העצמה לנשים, חלקן אף במתכונת נרחבת. מטרת פעילות זו הייתה לעודד נשים להציג את מועמדותן למכרזים, להכיר את זכויותיהן ולבטא את קולן על-מנת לקדם את מעמדן. במספר רב של משרדים התקיימה פעילות ייחודית בנושאי מעמד האישה ושוויון הזדמנויות, משותפת לנשים ולגברים. רוב ההשתלמויות עסקו בנושאים קונסנזואליים, כגון אלימות נגד נשים או הכרת החוק למניעת הטרדה מינית, אך באחרים נידונו נושאים הקשורים לשוויון הזדמנויות ולתקשורת בין גברים לנשים. הרצאות בנושאים אלה שולבו גם בקורסים הרגילים שקיים האגף להדרכה ולהשכלה בנציבות. בסך-הכל מדובר בעשרות אלפי עובדים ועובדות אשר נחשפו לנושא. עם זה, ההמלצה החשובה של הדרכת הסגל הבכיר בנושא זה לא יושמה: רק במחזור אחד של קורס לסגל הבכיר שולבה הרצאה קצרה בנושא; רק בשני כנסים למנהל ציבורי שולבו קבוצות-דיון שעסקו בנושא; בשום כנס סמנכ"לים לא נידון העניין, למעט התייחסות עקרונית של נציב שירות המדינה; ופורום מנכ"לים קיים ישיבה אחת בלבד שהוקדשה לנושא.

## הממונות על מעמד האישה

לסגל זה – זרועו הארוכה של האגף לקידום ולשילוב נשים – הוקדשה תשומת-לב מרובה במאמץ לכלול בו את העובדות המתאימות ביותר, בעלות תחושת שליחות והניעה (מוטיווציה), להכשירן לתפקיד ולסייע להן במילוי תפקידן ככל הנדרש. במשך השנים התקיימו ארבעה קורסי הסמכה לממונות על מעמד האישה (קורס בהיקף של שלוש מאות שעות לימוד); הופצו ביניהן מאות חוזרים בנושאים שונים ומגוונים וכן כמות רבה מאוד של קטעי עיתונות וחומר מקצועי; ונערכו עשרות כנסים והשתלמויות ייחודיות לממונות. האגף דאג לחבר את פעילותו ואת פעילותן של הממונות לעשייה הנשית בארץ בתחומים שונים ומגוונים, כגון: ספורט נשים, בריאות נשים, אלימות כלפי נשים, חוגים ללימודי מגדר, פעילות מטעם ארגוני נשים ועוד כהנה וכהנה. הודות לכך נטלו עובדות מדינה רבות חלק בפעילויות שונות, ונוצרה רשת תקשורת ושיתוף-פעולה עם כל הגורמים הרלוונטיים. כמו-כן נעשו מאמצים להרחיב את סמכויותיהן של הממונות ולשפר את מנגנון התגמול על מילוי התפקיד, אולם המאמצים, נכון לכתבת שורות אלה, לא צלחו, בעיקר מטעמים תקציביים.

## מניעת הטרדה מינית

האגף לקידום ולשילוב נשים השקיע עבודה רבה במיוחד בנושא של מניעת הטרדה מינית, החל בהליך החקיקה עצמו, כולל הכנת התקנות למעבידים; המשך ביישום החוק בשירות המדינה, שינוי התקשייר בהתאם, הטמעת הנורמה מבחינה ארגונית ומשפטית, ויישום ההנחיות בשירות המדינה; וכלה במעקב, תמיכה במתלוננות ותיאום, התייעצות ושיתוף עם אגפי המשמעת השונים. אין ספק שבנושא זה שירות המדינה הינו המעביד הנאור והמתקדם במשק. בזכות מדיניות חד-משמעית של נציב שירות המדינה, התמקצעות של אגפי המשמעת, והיערכות, השקעה ומומחיות של האגף לקידום ולשילוב נשים, הגיע שירות המדינה להישגים משפטיים וארגוניים לא-מבוטלים בתחום רגיש זה, שהינו אחד המעצורים הקשים הבולמים את קידומן של נשים (קמיר, 2002, ע' 189–206; שקד, 2004, ע' 161–201).

## טיפול בתלונות

במשך השנים טיפל האגף בכמאתיים תלונות בשנה של עובדות מדינה על קיפוח ואפליה, רבות מהן תלונות על הטרדה מינית (כעשרים תלונות בשנה לפני חקיקת החוק בשנת 1998, וכשבעים תלונות בשנה לאחריה). הטיפול בתלונות אפשר לאגף לאתר בעיות של אפליה גלויה וסמויה, להתערב לצורך תיקון, ובכך להשפיע גם על יצירת אווירה הולמת במשרד, נוסף על תיקון העוולה הנקודתית. בדרך זו ניתנה לעובדות המדינה כתובת, ורבות מהן ניצלו אותה ואף פתרו באמצעותה את בעייתן.

## הרחבת הנורמה

נציבות שירות המדינה עודדה ונטלה חלק פעיל בהליכים שהביאו לידי הרחבת הנורמה של ייצוג הולם והעדפה מתקנת והחלתה על כל השירות הציבורי. נציב שירות המדינה התבטא לא אחת כי הרחבת החקיקה בהתאם חיונית ליצירת לחץ ציבורי חזק יותר ולבניית מנגנון שיחייב שינוי (שקד, 2004, ע' 275). בהתאם לכך סייעה הנציבות בקבלתה של החלטת הממשלה בדבר ייצוג הולם של נשים במועצות המקומיות,<sup>13</sup> בחקיקת חוק הרשויות המקומיות (יועצת לענייני מעמד האישה) התשי"ס–2000, אשר אימץ לו כמודל את מערך הממונות על מעמד האישה במשרדי הממשלה, ומאוחר יותר גם בחקיקת תיקון מס' 2 לחוק שיווי זכויות האישה, התשי"א–1951, אשר ינק את השראתו מנוסחו של סעיף 15א לחוק שירות המדינה (מינויים). בחוזר הממונה על קידום נשים מיום 25.6.2000 נאמר:

לסעיף זה חשיבות נורמטיבית ראשונה במעלה... שירות המדינה תמך בחקיקה לאורך כל הדרך. אנו רואים חשיבות רבה להרחבת חובת הייצוג ההולם לכל השירות

העדפה מתקנת של נשים בשירות המדינה

הציבורי, ולא להשאיר את שירות המדינה כנחשון בודד במערכה, דבר המחליש את אפשרות ההתמודדות שלנו ומילוי הציפיות בדעת הקהל.

## שכר נשים

ביוזמת נציבות שירות המדינה הוקמה ועדה לבדיקת שכר הנשים, בראשות נציגת הממונה על השכר, אשר הגישה בשנת 1998 לראשונה דו"ח מקיף בנושא שכר הנשים בשירות המדינה. הממונה על השכר מפרסם מאז מדי שנה דו"ח תמציתי המתיחס לנושא שכרן של הנשים בשירות המדינה. יודגש כי גם לשיטתו של הממונה על השכר, דרך-המלך לשיפור נתוני השכר היא קידומן של נשים לעמדות ניהול בכירות.

## יזמות ייחודיות

ב-12.12.1999 אימצה הנהלת נציבות שירות המדינה המלצות שהגיש סגן נציב שירות המדינה למנהל ולמשאבי-אנוש דאז, מנחם זינדל, בדבר קידום פרויקטים יזומים בתחום מעמד האישה על בסיס סעיף 15א לחוק שירות המדינה (מינויים). המלצות אלה כללו הכשרת עתודות מקצועיות לתפקידים רלוונטיים, הכשרת עתודה ניהולית לדרג-הביניים ולדרג הבכיר, איתור משרות מתאימות ושריון לנשים שיעברו הכשרה זו. נציב שירות המדינה מינה צוות שתפקידו היה לנסות לקדם את הנושא, אך יוזמה זו לא צלחה. ב-5.5.2002 פורסם מסמך משותף של האגף לקידום ולשילוב נשים ושל הרשות לקידום מעמד האישה, ובו נוסחו הצעדים המוצעים ליישום העיקרון של העדפה מתקנת בשירות המדינה. ממסמך זה יושמו כל ההמלצות הנוגעות במכרזים בשירות המדינה. המלצות אחרות, שחייבו היערכות ארגונית או הקצאה תקציבית, לא טופלו.

## דיווח ופרסום נתונים

במשך כל שנות קיומו הגיש האגף דו"ח פעילות שנתי מפורט, כולל נתונים הנוגעים בייצוגן של נשים בשירות המדינה, לוועדה לקידום מעמד האישה בכנסת. דו"ח זה מתפרסם למן שנת 2000 במתכונת נרחבת, הכוללת חתכים מגוונים לפי הדירוגים המקצועיים השונים והדרגות בשירות המדינה, וכן נתונים מפורטים לגבי כל משרד ויחידת-סמך. הדו"ח מופץ במאות עותקים, וכן מופיע, יחד עם חומר נוסף, באתר של האגף באינטרנט.<sup>14</sup>

חרף כל הפעילות הענפה שתוארה לעיל, לא חל שינוי מהותי בייצוגן של נשים בשירות המדינה. למעט דירוג האחיות, הדירוג המשפטי ומשרדים יחידים-סגולה, תמונת-המצב במשרדי הממשלה רחוקה עדיין מלהשביע רצון. למרות העובדה שנשים מהוות 64% מהעובדים בשירות המדינה, ייצוג הנשים בדרגות הבכירות הינו נמוך, ובחלק מהמשרדים אף נמוך מאוד.

מך הדו"ח שפורסם בשנת 2000 עולה כי מאז חוקק החוק, בשנת 1995, חל שיפור בשיעור הנשים בדרגות הבכירות בקצב של כאחוז לשנה (ראו תרשים 1), אך תמונת-מצב מעודדת במקצת זו לא נמשכה בשנים הבאות (שקד וברקת, שנים שונות, דו"חות האגף לקידום ולשילוב נשים בשירות המדינה).

### **תרשים 1: אחוז הנשים בשלוש הדרגות העליונות לפי שנה – כל הדירוגים וללא דירוג משפטיים, פרקליטים ואחיות**

## **מעקב, פיקוח, ביקורת ויישום**

על-פי סעיף 15א(ז) לחוק שירות המדינה (מינויים), על ועדת החוקה, חוק ומשפט בכנסת לקיים מעקב פרלמנטרי אחר מילוי הוראות החוק בדבר ייצוג הולם. בפועל קיימה מעקב כזה רק הוועדה למעמד האישה, אשר ערכה מדי שנה ישיבה שעסקה בנושא ייצוגן של נשים. לקראת הישיבות הגיש האגף לקידום ולשילוב נשים את הדו"חות השנתיים, שכללו דיווח על פעילות וכן נתונים. בישיבות מתחו בדרך-כלל חברות-הכנסת ביקורת על התוצאות, כפי שהוצגו בנתונים, וניסו להתמקד בהצעות מעשיות היכולות לקדם את הנושא. להלן מקבץ מקרי ממעט החומר שבידיי. במכתב לנציב שירות המדינה מתאריך 25.1.1999, מאת חברת-הכנסת ד"ר מרינה סולודקין, אז יושבת-ראש הוועדה למעמד האישה, נאמר:

בישיבה העלה מ"מ הנציב, מר רכלבסקי, הצעה לקיים פיילוט, במסגרתו 3

העדפה מתקנת של נשים בשירות המדינה

ממונות במשרדים חשובים וגדולים תקבלנה תקן לתפקידן כממונה על מעמד האישה, ותועסקנה בלעדית בתפקיד זה... לידיעתך פניתי לכל מנכ"לי משרדי הממשלה בדרישה לקבל פירוט אודות עשייתם לכיבוד הנושא.

בהודעה לעיתונות שפרסמה הוועדה על-אודות הישיבה שנערכה בתאריך זה, נמתחה ביקורת על כך שלא הועמד תקציב ראוי לרשות הממונות על מעמד האישה, ועל כך שהן לא תוגמלו על השעות הנוספות שהשקיעו בתפקידן זה. על-פי הפרוטוקול מישיבת הוועדה מיום 16.7.2001, אמרה יושבת-ראש הוועדה חברת-הכנסת יעל דיין: "הפעם הישיבה הזו היא סיבה לשמחה, וזה במונח יחסי". כזכור, באותה ישיבה, שבה נידון הדו"ח לשנת 2000, נצפתה פעם ראשונה עלייה מזערית בייצוג (ראו תרשים 1 לעיל). למרות זאת אמרה חברת-הכנסת ענת מאור: אנחנו בענין הזה, אדוני נציב שירות המדינה, פשוט לא מתקדמים מספיק. באופן הכי נחרץ והכי ברור... הדו"ח של פרופ' רות בן-ישראל על הממונות אינו מיושם... אין לממונות לא תקן, לא דרגה בכירה והן לא חברות באותן ועדות מינויים... בעיני זה לא חצי כוס ריקה וחצי כוס מלאה, הכוס מתמלאת כל כך לאט שאיננו יכולות לצאת רוויות ומאושרות אלא מוכרחים להמשיך בלחץ שהדברים יהיו אחרת.

לאותה ישיבה זומנו לראשונה נציגי המשרדים שלגביהם הוצגו נתונים בעייתיים, והם נדרשו לענות על שאלותיה של יושבת-הראש חברת-הכנסת יעל דיין. כמו-כן התייחסה חברת-הכנסת דיין לנושא מעמדו של האגף לקידום ולשילוב נשים בשירות המדינה. בישיבה שהתקיימה ב-9.7.2002 אמרה חברת-הכנסת דיין: "לא מספיק להגיד שלא חלה עלייה בייצוג נשים... אם הסך הכל הוא עמידה במקום, אני רואה בזה ירידה." וחברת-הכנסת ענת מאור אמרה: "אנחנו לא יכולות להתרשם משינויים קטנים [כאילו] הם גדולים וענקיים... אנו מחכים למהפך הגדול. בסך הכל אנחנו במצב חמור... במיוחד בגלל האיכות הגבוהה של נשים בשירות הציבורי, בגלל המאמצים הרבים שמשקיעים ובגלל שיש חוק."

גם בישיבה זו הייתה התייחסות מיוחדת לנושא מעמדן של נשים במשרדים ספציפיים. באותה ישיבה הזכירה חברת-הכנסת מאור את הצעת-החוק שהגישה לנקיטת פעולות יזומות לקידום נשים, הצעה שהתבססה על מודל סקנדינבי (פינלנד). הצעת-חוק זו (ב5254) הציעה לחייב את כלל המעסיקים במגזר הציבורי לפעול לקידום השוויון והייצוג ההולם, והיא כללה גם חובת דיווח וגם סנקציה של תביעות לפיצויים. הצעת-חוק זו לא קודמה בכנסת, וכך נתקלה בהתנגדות ולא עברה בוועדת השרים לחקיקה.

בישיבה שהתקיימה ב-21.7.2003 אמרה יושבת-הראש חברת-הכנסת גילה גמליאל: "במקום שנציג את כל הנתונים, אני חושבת שיש כאן נתונים שזועקים. כמו שאני לא יכולה לעצור את מחאתי לגבי הנתונים שמוצגים כאן – כך גם שאר הנוכחים כאן." חברת-הכנסת אורית נוקד ביקשה להעביר את הנושא לביקורת

המדינה, והחתומה מטה הודיעה שכבר פנתה למבקר-המדינה בעניין זה וכי "הם אמרו שגם להם יש סדרי עדיפויות כפוף לכח האדם שלהם, והם מעדיפים תמיד לבדוק דברים שיש לזה עלות כלכלית או דברים כספיים". דן אורנשטיין, ממושרד המשפטים, הצביע על הצורך להקים גוף ממלכתי שיקדם את הנושא, דוגמת נציבות זכויות אדם. בעקבות הישיבה פנתה חברת-הכנסת גילה גמליאל ב-4.8.2003 למנכ"לים בכל משרדי הממשלה, בבקשה לקבל מידע רלוונטי ביחס לשאלות ממוקדות בנושא קידום נשים בארבע הדרגות הבכירות, תוצאות מכרזים ומינוי דירקטוריות. חברת-הכנסת אורית נוקד פנתה ב-29.7.2003 אל מבקר-המדינה בבקשה לבדוק את הנתונים בדבר ייצוג הולם במשרדי הממשלה, ולהכיל את הנתונים בדו"ח מבקר-המדינה. שדולת הנשים פנתה במכתבים דומים למשרדי הממשלה כבר בשנת 2002. חלק גדול מהמשרדים לא השיבו על הפניות והתזכורות. רק משרדים ספורים ענו על פנייתה של חברת-הכנסת גמליאל, ומבקר-המדינה השיב לחברת-הכנסת נוקד, במכתב מיום 6.8.2003, כי משרדו בדק מינוי דירקטוריות בשנת 1980 וכן בדו"ח על חברת "צים" מדצמבר 2000. עוד הבטיח המבקר כי –

במסגרת תכנית העבודה של משרדו, ובהתחשב בשיקולים השונים הנלקחים בחשבון בעת קביעת תכנית העבודה, ימשיך משרדו לתת את הדעת לעריכת ביקורת בנושא העסקת נשים בשירות המדינה.

ועדת החוקה, חוק ומשפט בכנסת קיימה דיון ראשון בנושא ייצוג הולם במשרדי הממשלה רק ב-6.1.2004. הדיון עסק בכל המגזרים, ובסיומו הודיע יושב-ראש הוועדה חברת-הכנסת מיכאל איתן על הקמת ועדת-משנה בראשות חברת-הכנסת אברהם בורג, שתעקוב אחר מילוי החוק.

בשנת 2002 החליטה ממשלת ישראל על הקמת ועדת שרים לקידום מעמד האישה. חלק מהרציונל להקמת הוועדה, כפי שפורסם על-ידי יושבת-ראש הוועדה שרת החינוך לימור לבנת, היה "הטמעת המסרים השוויוניים אשר בחקיקה לתוך החברה הישראלית ואכיפתם". בישיבתה הראשונה, שהתקיימה ב-13.2.2002 בהשתתפות נציב שירות המדינה, דנה הוועדה בנושא ייצוג הולם, והתקבלו בה כמה החלטות. ההחלטה המרכזית (מס' 1554) של הוועדה עסקה בקביעת יעדים לייצוג הולם על-פי המלצתה של נציבות שירות המדינה, כמתחייב מסעיף 15א(ד) לחוק שירות המדינה (מינויים), שבו נקבע בשנת 2000 כי נציבות שירות המדינה תגיש המלצות בנושא זה אחת לשנה. ב-3.11.2002, על-פי הנחייתה של ועדת השרים, הגישה הנציבות המלצה ראשונה מאז נחקק החוק. בהמלצת הנציבות הוצע יעד של 25% נשים לפחות בדרגות ובמשרות שבהן אין ייצוג הולם של נשים בתוך שלוש שנים מקבלת ההחלטה, ו-30% נשים לפחות בתוך חמש שנים לכל היותר. אולם מאותו מועד לא התקבלה החלטת ממשלה בעניין זה. הוועדה קיימה שתי ישיבות בשנת 2002 וישיבה אחת בשנת 2003, לאחר פנייתה של יושבת-ראש הוועדה לקידום מעמד האישה. רק ישיבה אחת עסקה בנושא ייצוג הולם, אך לכל ישיבה הוזמן מנכ"ל משרד "סורר" אשר הנתונים לגביו בדו"ח הנציבות היו קשים במיוחד. רק מנכ"ל משרד התמי"ת, רענן דינור, הופיע לדיון

העדפה מתקנת של נשים בשירות המדינה

בוועדה. את הנהלת המכס ומשרד התחבורה ייצג הסמנכ"ל למנהל ולמשאבי-אנוש. המצב בנוגע ליישום החוק בכלל השירות הציבורי, כמתחייב למן שנת 2000 על-פי תיקון מס' 2 לחוק שיווי זכויות האישה, היה גרוע בהרבה. המחוקק קבע בסעיף 9 לחוק כי שר המשפטים ממונה על יישום חוק זה, והכוונה, כפי שעלתה בדיוני הוועדה למעמד האישה, הייתה להבטיח מנגנון מעקב של משרד המשפטים, בתקווה שהנושא יקבל את החשיבות הראויה לו. משרד המשפטים הודיע כי הוא אינו עוסק באכיפה של חוקים או במעקב אחר אכיפתם, וגלגל את העניין לפתחה של הרשות לקידום מעמד האישה. זו אכן הקימה "מנגנון" ליישום החוק, שהיו חברים בו נציגים מארגוני נשים ומגופים שונים בשירות הציבורי, אולם איש מבין הנציגים (בעיקר נציגות) לא היה בעל סמכות ביצועית. פורום זה קיים ישיבות אחדות שעסקו בעיקר בלימוד הנושא בהיבט העקרוני ובסיעור מוחות לגבי פתרונות אפשריים. הרשות הפנתה מאות פניות לרשויות מקומיות, לתאגידים, לחברות ממשלתיות ולגופים אחרים, וביקשה לקבל נתונים. כמאה גופים בלבד השיבו על הפנייה ומסרו נתונים ברמה כזו או אחרת של פירוט. הצעד האופרטיבי היחיד בכיוון אכיפה שייצר הפורום (וגם זאת רק ברמה עקרונית) היה קבלת חוות-דעת משפטית המעגנת את החלת העיקרון על מינוי דירקטורים לחברות עירוניות, ופרסום חוזר מנכ"ל במשרד הפנים בהתאם.

היה ניתן לצפות שתופעת ההתעלמות מהחקיקה המחייבת מתן העדפה מתקנת לנשים בעלות כישורים דומים תמצא את ביטויה בהתדיינות משפטית, שתוכל לייצר פסקי-דין, העשויים לשמש זרז לשינויים בארגונים השונים. דא עקא, שעד היום, תשע שנים מאז עוגנה החובה בחקיקה, היא הניבה רק תביעה אחת לבית-הדין לעבודה, שאותה הגיש דווקא גבר שלא זכה במכרז. באותו מכרז היו למתמודדת כישורים עודפים על אלה של המתמודד, אך הוא בחר לטעון שהיא נבחרה בזכות העדפה מתקנת. התובע טען שמכיוון שבהנהלת בית-החולים "מזרע", שבו התקיים המכרז לתפקיד מנהל אדמיניסטרטיבי, יש רוב לנשים, אין הצדקה לקדם אישה נוספת לתפקיד בכיר. המתמודדת יוצגה פרו-בנו על-ידי שדולת הנשים, שראתה במאבקה עניין עקרוני. המדינה טענה שהנתונים לגבי הנהלת בית-החולים "מזרע" אינם רלוונטיים, וכי יש לראות את התמונה הכוללת, שהינה עגומה מבחינת ייצוג נשים. השופט שפיצר, שדחה את התביעה, פסק שהוועדה העדיפה את האישה בשל כישוריה עוד בטרם עסקה בנושא ההעדפה המתקנת, ובכל מקרה יש לראות גם את התמונה הכוללת וגם את תמונת הייצוג בבית-החולים "מזרע", שהייתה רחוקה מלהיות כה שוויונית כפי שהוצגה על-ידי התובע.<sup>15</sup>

אין ספק כי הימנעות ופחד של נשים מנקיטת צעדים משפטיים – מטעמים מובנים, יש להדגיש, הן במישור של יחסי העבודה והן מפאת חוסר משאבים למימון התביעה – רוקנה מתוכן כלי חשוב שהעמיד המחוקק לקידום הנושא. ברמה מסוימת נוצרו קשיים נוספים בדרך ליישום החקיקה לגבי נשים כאשר

בשנת 2000 הורחבה חובת ההעדפה המתקנת בשירות המדינה לשני מגזרים נוספים: בני מיעוטים ואנשים עם מוגבלויות. מצד אחד, נוצר אומנם לחץ רב יותר של אוכלוסיות וארגונים לכיוון יישומו של החוק, אך מצד אחר, התמונה לגבי עוצמת הקיפוח וחוסר הייצוג של שני המגזרים האחרים הינה קשה יותר מן התמונה העולה ביחס לנשים, שאינן מיוצגות רק בדרגות הבכירות. תופעה זו גורמת לחץ כבד על המשאבים הארגוניים הדלים, ועלולה ליצור לפעמים גם התנגשות אינטרסים, במקרה שבו מתמודדים נציגים מכמה מגזרים. כפתרון לבעיה זו הוצע להקים רשות להעדפה מתקנת במשרד ראש הממשלה ופונקציית מטה שתהיה ממונה על העדפה מתקנת של בני קבוצות-היעד בשירות הציבורי, וכן פונקציית מטה להעדפה מתקנת בנציבות שירות המדינה.

פונקציית המטה להעדפה מתקנת בנציבות שירות המדינה תסייע ותעקוב אחר תכניות ההעדפה המתקנת בשירות הציבורי; על העומד בראשה להיות חלק מן ההנהלה הבכירה בנציבות, כאשר תתאפשר לו גישה לנושא המכרזים, התקנים והמשרות. הרשות להעדפה מתקנת תופקד על שאר התכניות להעדפה מתקנת (בחברות הממשלתיות, במוסדות להשכלה גבוהה) וכן תהיה אחראית לקידום הנושא במשרדי הממשלה השונים. (מודריק-אבן חן, 2000, ע' 34)

המלצה ברוח זו הועברה על-ידי החתומה מטה לנציב שירות המדינה בסוף שנת 2000, אשר שקל והחליט לדחותה. עם זה, רוכז לאחרונה בנציבות הטיפול בנושא ההעדפה המתקנת בכל המגזרים, בכפיפות למשנה לנציב שירות המדינה יעקב ברגר.

## מחויבות והתמודדות מעשית מול מדיניות סמלית

הנה כי כן, נקל להיווכח, בתום סקירתנו זו, כי לאורך שנים של עשייה ומאמץ היה קשה להשיג שיפור ממשי בנתונים, ונשאלת השאלה: למה? בכל הדיונים עלו כחוט-השני נימוקים שונים, שרבים מהם נוגעים בקשיי הנשים להשקיע בתפקידים בכירים, בפחדן מפני התמודדות ובמיעוט המועמדות. יש הסבורים כי מדובר בתהליך איטי מעצם טבעו, נוסף על כל הקשיים הארגוניים, וכי יש לקבל אותו ככזה. דברים ברוח זו אמר נציב שירות המדינה שמואל הולנדר בישיבת הוועדה למעמד האישה בכנסת מיום 16.7.2001:

יש מעט מאוד נושאים שצריך להשקיע בהם כל כך הרבה בלי לראות את התוצאות, לא רק המיידיות, אלא צריך לחכות הרבה זמן, להשקיע המון סבלנות, התמדה ונחישות כדי לראות תוצאות כלשהן. הנושא הזה הוא באמת אחד מהם. צריך באמת להשקיע המון המון, ולעבור הרבה מאוד תסכולים, שאני תמיד אומר, הם תוצאה של אלפי שנות היסטוריה. צריך להשקיע המון אנרגיה, נחישות, סבלנות, ופשוט לא להתייאש – אף לא לרגע אחד.

העדפה מתקנת של נשים בשירות המדינה

אין ספק, כי טענה זו נכונה עקרונית, אך אין אנו פטורים מלבחון את הנושא גם בגישה ביקורתית. כך עשה פרופ' משה מאור, אשר בחן את הנושא כנגזרת מתיאוריה של יישום מדיניות שאותה כינה "גישת המדיניות הסמלית":

[גישה זו] מרחיבה את נקודת המבט של החוקר גם אל נושא הקצאת המשאבים ליישום המדיניות, הקצאת הסמכויות לשחקנים שאמורים להניע את השינוי ולאכוף את המדיניות, והרטוריקה הטבועה ביעדי המדיניות המצוינים בחוק... מרכיבים סמליים בעיצוב מדיניות כוללים איפוא: (1) ניסוח מעורפל של מטרות, יעדים ומסגרות פעולה... (2) העדר הקצאת סמכויות ומשאבים לצורך יישום הרפורמה ו- (3) הפצה אינטנסיבית של סמלים, כגון פירוט השאיפה בשינוי והצגה מפורטת של החזון על מנת לחפות על עמימות הצהרת המדיניות ועל המחסור במשאבים ליישומה... החיצוניות המרשימה של המדיניות הסמלית היא הסיבה לכך, שמקבלי החלטות בוחרים בה שוב ושוב. באמצעותה הם מעצבים את תדמיתם בחברה או זוכים בתמיכת קבוצות אינטרס חשובות, ועם זאת אינם נאלצים להשקיע משאבים במדיניות שאינה בראש סדר העדיפויות שלהם, או שאין להם יכולת מעשית לבצעה. (מאור, 2001, ע' 129–130).

אם נבחן את כל האמור בסקירה זו באותה גישה ביקורתית, נמצא לכאורה את כל מאפייני המדיניות הסמלית גם בענייננו:

1. התקבלו החלטות ממשלות מרשימות, אך מבלי להקים מנגנונים ליישום, לפיקוח ולמעקב.
2. החל בשנת 1988 מונו ממונות על מעמד האישה, אך עד עתה כתפקיד נוסף, ללא הקצאת תקנים מתאימה, למרות כל ההמלצות בנושא.
3. לא הוקם מנגנון ליישום החובה בנציבות שירות המדינה עד לכניסתו של שמואל הולנדר לתפקיד, וגם לאחר-מכן הוקם אגף קטן, מצומצם בכוח-אדם ובעל סמכויות מוגבלות.
4. לא יושמה שום החלטה הנוגעת בפעילותו של הדרג הבכיר בשירות המדינה ובפעילות שיש לקיים בקרב.
5. הממונות על מעמד האישה במשרדים השונים לא קיבלו תקציב לפעילות של הדרכה ופרסומים.
6. הוקמה רשות לקידום מעמד האישה, אך ללא הקצאת כוח-אדם וסמכויות מתאימות לשם מעקב, פיקוח ובקרה.
7. הצעות-החוק שהיו ענייניות ומעשיות יותר, ואשר קבעו מנגנוני יישום ברורים, נדחו על-ידי הממשלה.
8. החלטות על צעדים מעשיים שהתקבלו בהנהלת נציבות שירות המדינה – כגון הכשרה ושריון – לא יושמו, וכך גם חלק מהצעדים שנוסחו וגובשו יחד עם הרשות לקידום מעמד האישה ואשר הוגשו לוועדת השרים ולפורום מנכ"לים.
9. מונו יועצות למעמד האישה בשלטון המקומי, אך ללא תקן וללא תקציב.

10. נכשל הניסיון להקים מנגנון שיישם את חוק שיווי זכויות האישה, כמתחייב על-פי החוק.
11. המלצות ליעדים שהוגשו לממשלה – לא קודמו.
12. כשל הניסיון לקדם ביקורת מדינה בנושא זה.
13. משרדי הממשלה אינם עומדים בחובת הדיווח, ואין מנגנון אכיפה.

כל זאת, בין היתר, בשל חוסר תקציב ואי-הקצאה של משאבי כוח-אדם במציאות כלכלית קשה, ובשל ויכוח על סמכויות. מובן שאי-אפשר להמעיט מהחשיבות של שינוי האווירה והתודעה הציבורית, של העשייה המגוונת בתחומים משיקים ושל התהודה שקיבל הנושא, אך ספק אם ניתן להסתפק באמירות כגון:

אין ספק שאישה מנהלת נתפסת היום כדבר טבעי. נלחמתי בשירות המדינה כדי שאישה תוכל לשאת בתואר ממין נקבה למשל "יועצת משפטית" ולא "יועץ משפטי". גם על כך היתה מלחמה לא קלה. אבל החלטה כזאת משנה את האווירה ונותנת לגיטימציה לנשים בתפקיד ניהול. זה לא הביא את הגאולה, אבל זה סדק את תיקרת הזכוכית. שינוי אחר היה בהכנסת נשים לועדת מכרזים וזה כבר דבר שבלעדיו ועדה לא יכולה לפעול. הועדות האלה כבר מאוישות בנשים בעלות משקל מקצועי ברור, ודעתן בהחלט נשמעת.<sup>16</sup>

דברים אלה היו יפים אולי לזמנם, אך כיום נדרשת נקיטת צעדים מעשיים יותר. המכון לדמוקרטיה הציע לשפר את מנגנון האכיפה בנציבות על-ידי הקצאת תקן וסמכויות לממונות, התערבות במינויים, הפעלת תוכניות הכשרה וכן הקמת אותה יחידת מטה מרכזית שהוזכרה לעיל (מודריק-אבן חן, 2000, ע' 42). עם זה, לא נתן המכון שום המלצה מעשית לגבי כלל השירות הציבורי. יודגש כי העדר אכיפה של הנורמה המחייבת העדפה מתקנת בכלל השירות הציבורי, באמצעות חוק "מלכותי" דוגמת חוק שיווי זכויות האישה, פוגע מהותית בנכונותם של קובעי המדיניות בשירות המדינה להשקיע את המשאבים הנדרשים כדי לאוכפה ב"חצרם". אחרים הדגישו את החשיבות של ביקורת המדינה לגבי נושאים אלה:

היעדר תשומת לב מספקת לסוגיית מעמד האישה מצד מבקרי המדינה השונים בשנים אלה מתחדדת עוד על רקע התגבשותם של מרכיבים ברורים למושג "מעמד האישה" בדמות חקיקה רלבנטית, החלטות ממשלה ספציפיות, ומסקנות ועדות שונות שמיקדו את הסוגיה והקנו לה ממדים יישומיים... בין יתר הנדבכים המרכזיים בקידום פתרונות הנדרשים לשינוי מעמד האישה בישראל, כפי שנכחנו בשנים האחרונות, ביקורות מערכתיות, אקטיביות, עשויות לתרום לשינוי המתבקש. (לב-ארי, 2000, ע' 25–26)

16 "תיקרת הזכוכית", ריאיון שערך שמעון ביגלמן עם פרופ' גלנור, **מעריב**, 12.12.2003.

העדפה מתקנת של נשים בשירות המדינה

לטעמי, צעד חשוב במיוחד שהיה ראוי לנקוט הוא **קביעת מנגנון של הטלת סנקציות או לחלופין של תגמול על פעילות (או אי-פעילות)** לקידום וליישום של חובת העדפה מתקנת. כדבריו של נציג משרד המשפטים עו"ד דן אורנשטיין, בישיבת הוועדה לקידום מעמד האישה מיום 21.7.2003: "לצד הגזר צריך גם את המקל, ואז גם הגזר עובד יותר טוב... במדינות אחרות, שלוקחות את שוויון זכויות האדם ברצינות, ישנם גופים ממלכתיים שמקדמים את התביעות של נשים ושל קבוצות מופלות אחרות." דומה כי בהינקט צעדים ממשיים מעין אלה – הקצאת משאבים וסמכויות נדרשים שיאפשרו עבודת אכיפה מסודרת **בכלל השירות הציבורי**, כולל מעקב ודיווח, הטלת סנקציות ו/או תגמול – יהיה ניתן להשיב תשובה מהותית על השאלה אם העדפה מתקנת הינה מציאותית. אולם כל עוד אין נוקטים צעדים כאלה – העדפה מתקנת היא עדיין סיסמא. ברגע שישבו בפועל נציגים במכרז, ויקבעו שאישה תיבחר כי בתפקיד הספציפי אין ייצוג הולם לנשים, וכישוריה של המתמודדת לפחות שווים לאותם המתמודדים, אזי ניתן יהיה לקבוע כי החוק מיושם כהלכה.<sup>17</sup>

מן הניסיון שנעשה במדינות אחרות, ובעיקר מן המודל הסקנדינבי, אנו יודעים שהעדפה מתקנת, עניינית וללא פשרות אכן עשויה להבטיח ייצוג נשי הולם. אולם בהעדר מנגנון מעין זה, נראה שתימשך הביקורת הציבורית והמדעית, דוגמת זו שלהלן: חיינו משופעים בסמלים מסוגים שונים, החל מסמלי סטטוס וכלה בסמלים דתיים. לחלקם אנו מייחסים חשיבות רבה ולחלקם חשיבות מעטה. גם המדיניות הסמלית היא חלק מחיינו כאזרחים... מעמד האישה, לדוגמא, הינו תחום משופע סמלים. רבים מאמינים בשוויון וקידום נשים, כך גם קובעי מדיניות. אך המרחק בין הסכמה עם ערך לבין עיצוב מדיניות ממשית לקידומו הינו רב. המדיניות הסמלית היא זו המאפשרת לקובעי מדיניות לשדר הסכמה עם ערכים אך בו בזמן מרחיקה אותם ממימושם. (מאור, 2001, ע' 151)

## מקורות

בן-ישראל, רות (1998). **שוויון הזדמנויות ואיסור אפליה בעבודה**. תל-אביב: האוניברסיטה הפתוחה.  
גלנור, יצחק (2003). **לא אדוני הנציב**. תל-אביב: ידיעות אחרונות.  
לב-ארי, יפעת (2000). "הערכת תרומתה של ביקורת המדינה לקידום מעמד האישה בישראל". עבודה במסגרת לימודי השלמה לתואר שלישי בחוג למדע המדינה,

---

17 "לחתור לשוויון הזדמנויות", ריאיון עם עו"ד רבקה שקד שערכה ציננה שי, **חדשות הדואר**, מרס 2000.

רבקה שקד

אוניברסיטת חיפה.

מאור, משה (2001). "קידום נשים בשירות המדינה 1997–2000 – גישת יישום מדיניות". **בטחון סוציאלי**, 61, 127–153.

מודריק-אבן חן, הלילי (בהנחיית מ' קרמניצר ומ' נחמיאס) (2000). **העדפה מתקנת בישראל: הגדרת מדיניות והמלצות לחקיקה**. ירושלים: המכון לדמוקרטיה.

קמיר, אורית (2002). **פמיניזם, זכויות ומשפט**. תל-אביב: משרד הבטחון – ההוצאה לאור.

קרמניצר, מרדכי (2000). "בית המשפט הגבוה לצדק ועיצוב מדיניות ציבורית: שוויון בין המינים". בתוך: ד' נחמיאס וג' מנחם (עורכים), **המדיניות הציבורית בישראל** (ע' 175–231). ירושלים.

שקד, רבקה (1997). "יישום החוק לייצוג הולם בשירות המדינה – דיווח". בתוך: ענת מאור (עורכת), **נשים – הכוח העולה** (ע' 273–275). תל-אביב: ספרית פועלים.

שקד, רבקה (2004). "יישום החוק למניעת הטרדה מינית בשירות המדינה". בתוך: לי עדן, א' שדמי וי' קים (עורכים), **רודפי צדק – מחקרים בפשיעה ובאכיפת חוק בישראל** (ע' 161–201). תל-אביב: צ'ריקובר.

שקד, רבקה וברקת, רינה (שנים שונות). **דו"ח האגף לקידום ולשילוב נשים בשירות המדינה**. ירושלים: נציבות שירות המדינה.

תירוש, יופי (1997). **קווי פעולה לייצוג הולם לבני שני המינים בשירות המדינה**. ירושלים: הפקולטה למשפטים וקרן המלגות ע"ש אליס שלוי.