שוות • המרכז לקידום נשים בזירה הציבורית

מכון ון ליר בירושלים
THE VAN LEER JERUSALEM INSTITUTE
معهد فان لير في القدس

מחקר מדיניות

מקידום נשים להטמעת חשיבה מגדרית:
תמורות בתפקיד הממונה על קידום מעמד האשה במשרדי הממשלה

פנינה שטינברג

שוות • המרכז לקידום נשים בזירה הציבורית

מכון ון ליר בירושלים
THE VAN LEER JERUSALEM INSTITUTE
معهد فان لير في القدس

מקידום נשים
להטמעת חשיבה מגדרית:
תמורות בתפקיד הממונה
על קידום מעמד האישה
במשרדי הממשלה

מחקר מדיניות

ד"ר פנינה שטינברג

איסוף נתונים וראיונות: **חמוטל גילה**

ועדה מדעית: **פרופ' חנה הרצוג, פרופ' נעמי חזן, הדס בן אליהו**

From Equal Opportunity to Gender Mainstreaming: Changes in the Role of the Coordinators for the Advancement and integration of Women in the Civil Service

Research Paper

Dr. Pnina Steinberg

Data and interviews: **Chamutal Gilo**

Academic Committee: **Prof. Hanna Herzog, Prof. Naomi Chazan, Hadass Ben Eliyahu**

עורכת לשון: **אילנה דנון**

מפיקה: **יונה רצון**

© תשע"ג - 2012, מכון ון ליר בירושלים

© The Van Leer Jerusalem Institute

עיצוב: סטודיו רמי וג'קי בע"מ

שוות • המרכז לקידום נשים בזירה הציבורית במכון ון ליר בירושלים הוקם בסוף שנת 2009 מתוך מחויבות לרעיון של הטמעת חשיבה מגדרית (gender mainstreaming) כאסטרטגיה כוללת לקידום מעמדן הדמוקרטי והאזרחי של נשים מקבוצות שונות. עמדה זו מבקשת להוציא את סוגיית אי־השוויון המגדרי מן ה"גטו הנשי" ולנסחה מחדש בתור תפיסת עולם חברתית כללית הנוגעת לגברים ולנשים כאחד ולסדרי החברה בישראל בכלל. **שוות** שם לו למטרה להפוך את המושגים של שוויון מגדרי לחלק בלתי נפרד מן החשיבה והפעולה של קובעי המדיניות והמתכננים בתחומי החיים השונים.

שוות • המרכז לקידום נשים בזירה הציבורית עוסק במחקר, מציע חשיבה אסטרטגית ויוזם פרויקטים ותוכניות בתחומים הנוגעים להטמעה של חשיבה מגדרית ולשוויון מגדרי בישראל. מקימות **שוות** חותרות להפכו למסגרת שמפגישה בין ארגוני שטח, חוקרות/ים, מחוקקות/ים ומקבלי/ות החלטות, מתוך תקווה שהדיאלוג והחשיבה המשותפת ישמשו מקור מידע, הנחיה וניסיון מקצועי ומחקרי לכל המעוניינים בקידום שוויון וחשיבה מגדריים בישראל. יתרה מזו, **שוות** פועל לקידום אסטרטגיות שמטרתן לרכז את המאמץ ואת ההשפעה של הפעולה החברתית למען נשים ולמען קידום שוויון מגדרי ביצירת קשרים בין ארגוני שטח לבין קובעי מדיניות, חקיקה ושינוי חברתי רחב.

הנהלת **שוות** כוללת את פרופ' חנה הרצוג, פרופ' נעמי חזן, רונה ברייר־גארב והדס בן אליהו.

תודות

ראשיתו של מחקר זה במסגרת "הקשרי מגדר וחברה" שפעלה במכון ון ליר בירושלים תחת תחום החברה האזרחית, שבראשו עמדה פרופ' חנה הרצוג. במסגרת זו צמח הרעיון ליזום שורה של מחקרים על מנגנונים לקידום נשים. ד"ר טל כוכבי, שהייתה השותפה הראשונה למיסוד של "הקשרי מגדר וחברה", תרמה רבות בעמדתה הפמיניסטית ובכישוריה כחוקרת לניסיונות לקדם הטמעת חשיבה מגדרית במסגרת המכון. חמוטל גילה הייתה עוזרת המחקר הראשונה שגויסה לסקירת הספרות בנושא וכן לאיסוף הנתונים על הממונות על מעמד האישה במשרדי הממשלה ולראיונות שנערכו עמן. על תודותינו לשותפות הראשונות שהכינו את הקרקע להקמת המרכז לקידום נשים בזירה הציבורית אנו מבקשות להוסיף תודה לחנאן סעדי, רכזת תחום החברה האזרחית. פעילותה ומסירותה סייעו תמיד, ועדיין מסייעות, לקידום שוויון חברתי בכלל ומגדרי בפרט.

שוות • המרכז לקידום נשים בזירה הציבורית במכון ון ליר בירושלים הוקם בשנת 2009 בעידודה ובתמיכתה של קרן דפנה. תודה לקרן הממשיכה ללוות את פעילויות המרכז ולתמוך בהן. תודה למכון ון ליר בירושלים המשמש בית לקידום שוויון מגדרי. לראש המכון פרופ' גבריאל מוצקין, למנכ"ל המכון שמעון אלון, ולהנהלה שאימצה את קידום הדמוקרטיה והשוויון המגדרי בישראל כחלק מהתכנון האסטרטגי של המכון.

כל מחקר פמיניסטי המבקש לקדם מדיניות נעשה במטרה להבין את התנאים שבהם פועלים מנגנונים לקידום נשים על מנת לפתחם, לשכללם ובמידת הצורך לשנותם, כדי להשיג את המטרות שלשמן הוקמו ולמגר את אי־השוויון המגדרי. מחקר זה מבקש גם להעמיד במרכזו את ניסיונן של הנשים ואת קולן כחלק בלתי נפרד מתכנון מדיניות. החוקרות הפמיניסטיות הן חלק ממעגל רחב יותר של שותפות למחקר זה. אנו מבקשות להודות בראש ובראשונה לעו"ד טלילה שחל רוזנפלד, מנהלת האגף לקידום ושילוב נשים בשירות המדינה, שהמחויבות לשוויון מגדרי היא נר לרגליה. תודות עמוקות גם לכל הממונות על מעמד האישה במשרדי הממשלה העושות במלאכת היומיום ובייחוד לאלה שניאותו להתראיין. התובנות שהביאו עמן וניסיונן האישי תרמו רבות לגיבוש ממצאי המחקר. תודה לד"ר פנינה שטינברג שניתחה את ממצאי המחקר ועבדה מתוך קשר מתמיד עם צוות החוקרות של **שוות**.

אנו מודות לקוראת האנונימית של דוח המחקר על הערותיה אשר אפשרו לנו להעשיר את הניתוח ולדייק יותר בניסוח הממצאים. תודה מיוחדת לנשות מחלקת הפרסומים של מכון ון ליר אשר כתמיד עשו את עבודתן במסירות ובמקצועיות, לד"ר טל כוכבי העורכת הראשית וראש מחלקת הפרסומים במכון, לעורכת הלשון אילנה דנון, וליונה רצון אשר הפיקה את דוח המחקר במקצועיות ונענתה לכל פניותינו ובקשותינו.

חנה הרצוג, נעמי חזן, הדס בן אליהו, רונה ברייר־גארב

תוכן העניינים

תקציר 7

1. מבוא: על מה ממונות הממונות? 14
2. תפקיד הממונה במסמכים רשמיים: עמימות ומדיניות סמלית בנושא השוויון המגדרי ובהירות החוק בנושא מניעת ההטרדה המינית 17
   - 2.1 מתחים ופערים בהגדרות הרשמיות של תפקיד הממונה על מעמד האישה 23
   - 2.2 האגף לקידום ושילוב נשים בנציבות שירות המדינה: הממונה על הממונות 24
3. מחקר הממונות: מטרות ושיטה 26
4. להיות ממונה: ההתמודדות היומיומית 29
   - 4.1 איך זה להיות ממונה? 29
   - 4.2 קורס ההסמכה 30
   - 4.3 אינטרסים סותרים והיעדר משאבים 32
   - 4.4 הטיפול בנושא ההטרדה המינית 34
   - 4.5 יחס ההנהלה לממונה 35
   - 4.6 יחסן של נשים במשרד לממונה 37
   - 4.7 קשיים אישיים 39
   - 4.8 רגשות חיוביים 40
5. אי־השוויון המגדרי ושורשיו הסמויים מן העין 41
6. טיפול שורש: הטמעת החשיבה המגדרית 46
7. הממצאים הסמויים: פרשנות התפקיד וטיפוסי הממונות 50
   - 7.1 טיפוסי הממונות 54
   - 7.2 מסגר הצלחות בתפקיד הממונה 60
8. במקום מסקנות: מחשבות על ייעול המנגנון 66
9. המלצות 69

נספחים

נספח א: ציוני דרך בהתפתחות תפקידה של הממונה על קידום נשים במקביל להתפתחויות מרכזיות בעולם בנוגע לזכויות נשים 71

נספח ב: הודעת נציבות שירות המדינה: הממונה על קידום ושילוב נשים בשירות המדינה 73

נספח ג: הגדרת תפקיד הממונה בתקש"ר 75

נספח ד: תיאור תפקיד הממונה (ועדת בן ישראל) 77

נספח ה: הנחיות הריאיון 78

ביבליוגרפיה 80

רשימת הלוחות*

1. התפלגות גיל הממונות שרואיינו 27
2. התפלגות השכלת הממונות שרואיינו 27
3. התפלגות הוותק של המרואיינות בשירות המדינה 27
4. התפלגות הוותק של המרואיינות בתפקיד הראשי 27
5. התפלגות הוותק של המרואיינות בתפקיד הממונה 27
6. מספר העובדים והעובדות במשרדים שהמרואיינות עובדות בהם 28
7. מספר העובדות במשרדים שהמרואיינות עובדות בהם 28
8. אחוז העובדות במשרדים שהמרואיינות עובדות בהם 28
9. חלקן של נשים בקבוצת שלוש הדרגות העליונות ובחוזה בכירים, ביחס לחלקן הכולל במשרדי הממשלה 43
10. רפרטואר מסגרות הפרשנות של ממונות 52
11. התפלגות המרואיינות לפי דפוסי הפרשנות 53
12. התפלגות הגיל (של כלל המרואיינות ושל אלה שחוויית התפקיד שלהן חיובית) 61
13. התפלגות ההשכלה (של כלל המרואיינות ושל אלה שחוויית התפקיד שלהן חיובית) 61
14. התפלגות הוותק בשירות המדינה (של כלל המרואיינות ושל אלה שחוויית התפקיד שלהן חיובית) 62
15. התפלגות הוותק בתפקיד הראשי (של כלל המרואיינות ושל אלה שחוויית התפקיד שלהן חיוביות) 62
16. התפלגות הוותק בתפקיד הממונה לקידום מעמד האישה (של כלל המרואיינות ושל אלה שחוויית התפקיד שלהן חיובית) 62
17. מספר העובדים (גברים ונשים) במשרד (של כלל המרואיינות ושל אלה שחוויית התפקיד שלהן חיובית) 63
18. מספר העובדות במשרד (של כלל המרואיינות ושל אלה שחוויית התפקיד שלהן חיובית) 63
19. אחוז העובדות במשרד (של כלל המרואיינות ושל אלה שחוויית התפקיד שלהן חיובית) 64
20. התפלגות הממונות המרואיינות שחוויית התפקיד שלהן חיובית לפי דפוסי הפרשנות (ובהשוואה לכלל המרואיינות) 64

* הנתונים בלוחות 1–8 ו־12–19 לוקטו ממגוון פרסומים רשמיים (אתרי משרדי ממשלה ויחידות הסמך ודוחות פומביים). הנתונים בלוח 9 לקוחים מתוך דוח 2010 של האגף לקידום ושילוב נשים בנציבות שירות המדינה. לוחות 10–11 ו־20 מתארים את תוכני הראיונות שנערכו ונותחו ישירות על ידי החוקרות.

תקציר

1. מבוא: על מה ממונות הממונות?

ראשיתו של תפקיד "הממונה על קידום נשים ושילוב במשרדי הממשלה" בשנות השבעים. לנוכח שילוב של נסיבות היסטוריות מקומיות ומגמות לקידום נשים שהתפתחו בעולם הגיעו מקבלי ההחלטות לכלל הבנה שמספרן הרב של הנשים בשירות המדינה, הפערים ביניהן ובין עמיתיהן הגברים והיעדרו של שוויון הזדמנויות ממשי מחייבים שימת לב מיוחדת. הדרכים המקובלות להתמודדות עם אי־השוויון המגדרי היו באותה העת קידום נשים, העדפה מתקנת והבטחת ייצוג. גם תפקיד ה"ממונה" עוצב ברוח זו. מעט המחקר שנערך בנושא יצא מנקודת מבט המבוססת על עקרונות קידום הנשים שעל פיהם נוסד התפקיד. כך גם החלק הראשון של דוח זה. ואולם בארבעים השנים שחלפו מאז שנוצר התפקיד התפתחו תפיסות חדשות, כמו למשל תפיסת "נשים" כקטגוריה מפוצלת ומרובדת (Intersectionality) והטמעת החשיבה המגדרית (Gender Mainstreaming). אלה אמנם עדיין אינן מתבטאות בחוקים ובתקנות, אך המערכת מתחילה להתוודע אליהן ולשאוף לשינוי המנגנונים בהתאם.

מטרתו של דוח מחקר זה להציע תמונת מצב עדכנית המתארת את תפקיד "הממונה על קידום נשים במשרדי הממשלה" בשלושה ממדים: המבני, החווייתי והפרשני. הניתוח המבני עוקב אחר ההתפתחות הפורמאלית של מנגנון הממונה ושורשי המתחים המלווים אותו. המתחים המובנים המתועדים היטב זכו להכרה הן על ידי ועדות רשמיות שעסקו בכך לאורך השנים הן במחקרים קודמים. סדרה של ראיונות חצי מובנים שערכנו עם 25 ממונות לקראת הכנתו של דוח מחקר זה מאפשרת היכרות עם הממד החווייתי היומיומי של מילוי התפקיד. הממד הפרשני מתרחק מהסיפורים הקונקרטיים של הממונות ומתמקד במסגרות המשמעות שהממונות פועלות בתוכן. ממסגרות אלו עולה טווח של אפשרויות תפקוד שנראה לממונות אפשרי. ניכרים בהן גם ניצני השפעותיהן של פרספקטיבות פמיניסטיות חדשות שהתפתחו אחרי העיצוב הפורמאלי של התפקיד. המרכזית שבהן, הטמעת החשיבה המגדרית, עשויה להציע כלים שונים מהותית מאלה שבשימוש עד כה לשיפור תפקיד הממונה ולהתמודדות עם הקשיים המבניים ועם מצוקות היום־יום של הנשים שמשמשות בתפקיד זה.

2. תפקיד הממונה במסמכים רשמיים: עמימות ומדיניות סמלית בנושא השוויון המגדרי ובהירות החוק בנושא מניעת ההטרדה המינית

את ההמלצות הראשונות לכינון תפקיד הממונה על מעמד האישה ניסחה ועדת נמיר (1975-1978). תחומי האחריות שהמליצה עליהם הוועדה מעידים על תפיסת בעיותיהן המיוחדות של נשים כבעיות הנובעות מתפקידן כאימהות, מחוסר מודעות לזכויותיהן או מהיעדר הניעה לקידום. הממשלה קיבלה את המלצות הוועדה, אולם בהיעדר קונקרטיזציה נשאר התפקיד עמום. ועדת קוברסקי ועדת בן ישראל שעסקו בנושא לאורך השנים הסכימו שיש צורך לפתח את התפקיד ולהקצות משאבים לביצועו, אולם רוב המלצותיהן לא מומשו או שמומשו מימוש חלקי בלבד.

ב־1998 חוקק החוק למניעת הטרדה מינית; ולממונות נוספה אחריות על ההסברה נגד הטרדה מינית וליווי המתלוננות על הטרדה. על פי החוק הן מדווחות על כל תלונה המגיעה אליהן לפי נוהל ברור וידוע, מלוות את המתלוננת לאורך התהליך ועוסקות בפעילויות הסברה בנושא במשרדיהן.

מההגדרות הרשמיות של תפקיד הממונה ומטרותיו נובעים מתחים עמן מתמודדות הממונות:

- בין מחויבות ורשימת משימות ארוכה ובין היעדר משאבים (זמן, תקציב, סמכות);
- בין נאמנויות סותרות במצב של ריבוי כפיפויות;
- בין הממונה ובין עמיתיה הגברים על רקע יישום החוק למניעת הטרדה מינית;
- בין הדרישות המרובות של התפקיד ובין התגמול המועט.

מעקב אחר התפתחות ההגדרה הפורמאלית של תפקיד הממונה על מעמד האישה בהשוואה למחקר קודם בעניין דומה אינו נושא בשורה. עדיין ניכרים תסמינים של "מדיניות סמלית" המבטאת ערכים נאצלים מוסכמים אך אינה קובעת מטרות חד־משמעיות, הגדרות תפקיד, סמכויות ברורות ומשאבים לקידום נשים ולהבטחת ייצוגן. החלקים שעניינם יישום החוק למניעת הטרדה מינית, לעומת זאת, הם לרוב ברורים ומוגדרים יותר.

3. מחקר הממונות: מטרות ושיטה

שוות – המרכז לקידום נשים בזירה הציבורית במכון ון ליר בירושלים ערך את המחקר הנוכחי (2010–2012) כדי לבחון את מנגנון הממונות על מעמד האישה מנקודת מבטן של הנושאות בתפקיד ולהציע דרכים לייעול הפעילות ולקידום השגתו של שוויון מגדרי. חוקרות **שוות** ערכו 25 ראיונות חצי מובנים עם ממונות על מעמד האישה בשירות המדינה. הראיונות תומללו ונותחו בחיפוש אחר תיאוריה המעוגנת בחומרים המחקריים. לפיכך תיאורי הראיונות וניתוחיהם משקפים את חוויותיהן של הממונות: נושאים חשובים, מושגים טיפוסיים, דימויים וקטגוריות אופייניים וכן טווח התשובות הטיפוסיות לשאלות הטיפוסיות המעסיקות אותן ומגוון הרגשות הנלווים לחוויות התפקיד.

4. להיות ממונה: ההתמודדות היומיומית

שלושה ממצאים בולטים בניתוח הראיונות:

- עוצמת הרגשות שרוב הממונות מביעות ביחס למילוי תפקידן;
- תסכול של כל המרואיינות מהיעדר משאבים;
- מתאם בין תובנותיהן לגבי אתגרי התפקיד לבין המתחים העולים מניתוחים קודמים של התפקיד.

שישה נושאים מרכזיים מאפיינים את שיח הממונות על אודות תפקידן: קורס ההסמכה, אינטרסים סותרים והיעדר משאבים, הטיפול בהטרדה מינית, יחס ההנהלה לממונה, יחסן של נשים לממונה וקשיים אישיים. קשה להפריד את דיווחי הממונות על תפקידן מהרגשות שהביעו ביחס אליו. דיווחים על רגשות שליליים נלווים לתפקיד התפרצו לא פעם בעוצמה ותיארו תסכול, "תקיעות", חוסר אונים, כעס ואף עלבון ופגיעה מקצועית ואישית. **תשע־עשרה מעשרים וחמש המרואיינות הביעו רגשות קשים ברורים בנוגע לתנאי עבודתן**. לפיכך שלושת הממצאים העיקריים שזורים בנושאים המרכזיים שאותרו בראיונות; עוצמת הרגשות השליליים, התסכול והמתאם עם ניתוחים קודמים של התפקיד מודגמים בכל ששת הנושאים הראשונים (סעיפים 2–7 בפרק זה).

הסעיף האחרון בפרק עניינו ברגשות החיוביים המעטים שהממונות סיפרו עליהם, והוא פותח פתח לבחינה של תנאים המעודדים הצלחה. אם אתגרים מבניים הטבועים בתפקיד הם המסבירים את הרגשות השליליים הנפוצים בקרב הממונות, מה מסביר את הרגשות החיוביים? האם ההסבר הוא הסבר אישיותי (הקשור באישיותה של נושאת המשרה), או שמא הוא הסבר מבני (הקשור במבנה הארגון, גורם כלשהו שאולי אפשר לשכפל אותו במקומות אחרים)? מצאנו שלפחות חלק מההסבר טמון בממצאים סמויים הקשורים למסגרת הפרשנות של התפקיד, לפעפוע של הנחות יסוד ובעיקר של פרקטיקות חדשות אל דרכי החשיבה על אי־השוויון המגדרי ועל תפקיד הממונה ולדרכי הפעולה שהממונה גוזרת ממסגרת הפרשנות שהיא מחזיקה בה.

5. אי־השוויון המגדרי ושורשיו הסמויים מן העין

אי־השוויון המגדרי המתמשך הוכיח שמדיניות השוויון הפורמאלי נכשלה בהשגת שוויון ושישנם מחסומים אחרים המונעים את קידומן של נשים. בעקבות כך התחיל המעבר למדיניות של העדפה מתקנת והבטחת ייצוג בשירות המדינה. מדיניות זו דורשת מארגונים להיות אקטיביים בפיצוי קבוצות מקופחות ולתקן מצבים של תת־ייצוג. תפקיד הממונה על קידום מעמד האישה במשרדי הממשלה נוצר מתוך תפיסות הרואות ב"נשים" קטגוריה אחת ואינן מביאות בחשבון את הריבוד ואת השונות בתוכה. מדיניות ההעדפה המתקנת משקפת תפיסה הומוגנית של נשים ומבקשת לקדמן בלא התייחסות למיקומים השונים שלהן בחברה. כך למשל אין התייחסות

לפערים במיקום בארגון ובהישגים בין נשים מרקע אתני, לאומי, כלכלי או חברתי שונה. יתרה מזה, הקידום נעשה בתוך מבנה קיים, שיש הרואים בו מבנה גברי או למצער כזה שהובנה על פי נורמות גבריות, דבר המציב לפני הנשים חסמים נוספים (ושוב – דיפרנציאליים).

הטענה העיקרית של חוקרות ופעילות מגדר היום היא שהסֶגֶר הציבורית, וארגוני עבודה בכללה, אינה חפה מממדים מגדריים. תהליכי מיסוד היסטוריים הפכו את המאפיינים המגדריים של החיים הציבוריים למובנים מאליהם, ומתוך כך הם נשמטים מהתודעה ואין רואים בהם תוצר של הבניה חברתית. עם זאת, לכל ארגון יש היבט ממוגדר היוצר אי־שוויון ופוגע בכל מיני דרכים בנשים בדרגים ובמקומות שונים בארגון. הבנה זו הוליכה לפיתוח גישות חדשות להבנת אי־השוויון המגדרי (הכרה בפיצול ובריבוד של הקטגוריה "נשים" והטמעת החשיבה המגדרית).

ההיסטוריה של מאבקי נשים והספרות שנכתבה עליהם מלמדות אותנו שהממד הביקורתי בדרישה לצמצום אי־השוויון המגדרי חייב להיות גלוי וברור הן בתפיסת עולמן של הפעילות הן במעשיהן. הנטייה לטשטש חלקים בתפיסה הפמיניסטית (כדי שלא לאיים, כדי שלא לחשוף את היקף השינוי החברתי שבעצם נדרש, כדי לגייס תומכים) אינה מיטיבה עם מטרות מגדריות. הטמעת החשיבה המגדרית היא מסגרת כזאת של תיאוריה ושל אסטרטגיית פעולה פמיניסטית בעלת פוטנציאל מהפכני, המצהירה בגלוי ובבירור על שאיפותיה לשינוי כולל של הסדר החברתי הקיים, על הנחות היסוד הסמויות שבו.

6. טיפול שורש: הטמעת החשיבה המגדרית

הטמעת החשיבה המגדרית היא מסגרת תיאורטית ואסטרטגיית פעולה פמיניסטית המניחה כי שילובה של נקודת מבט מגדרית בכל תהליך של חשיבה, תכנון ופעולה הוא כלי רב־עוצמה לשינוי חברתי מעמיק ויכול לחתור תחת הסקסיזם הממוסד והסמוי מן העין המאפיין רבים מתהליכי קבלת ההחלטות בדרגים בכירים: "הטמעת חשיבה מגדרית היא (רה)ארגון, שיפור, פיתוח והערכה של תהליכי מדיניות, בדרך [שמבטיחה] שהשחקנים המעורבים בדרך כלל בקביעת מדיניות ישלבו את פרספקטיבת השוויון המגדרי בכל מהלכי המדיניות בכל הרמות ובכל השלבים" (Council of Europe 1998, 15).

הרעיון של הטמעת החשיבה המגדרית החל לעורר תהודה בינלאומית פורמאלית בוועידת הנשים הרביעית של האו"ם שהתכנסה בבייג'ינג ב־1995. כל המדינות החברות באו"ם אימצו תוכנית פעולה שאלה עיקריה: לפני נקיטת מדיניות כלשהי על הממשלות לוודא שנבדקו השפעותיה על נשים ועל גברים; עליהן לשתף פעולה עם הגופים המחוקקים לצורך קידום פרספקטיבה מגדרית בכל חקיקה ומדיניות; על הרשויות האחראיות לאיסוף נתונים סטטיסטיים לוודא שכל הנתונים הסטטיסטיים הרלוונטיים ייאספו וינותחו לפי מין וגיל כדי לשקף הבדלים בין גברים לנשים בסוגיות חברתיות למיניהן (UN 1995).

הדרמטיות של הגישה והפוטנציאל המהפכני שבה טמונים בדרישה בלתי מתפשרת המופנית אל הזרם המרכזי של החברה והתרבות לחשוף את הנחות היסוד המגדריות שהוא פועל לפיהן

ולשנות אותן. "גברים מוכנסים לניתוח הזה לא כדי למתן את עוצמת הדרישה לשינוי, אלא כדי לעמוד בתוקף על הצורך שהגברים ישתנו" (Eveline and Bacchi 2005, 507).

הטמעת החשיבה המגדרית, להלכה ולמעשה, הולכת ונעשית מרכזית הן בחשיבה הפמיניסטית הן בעשייה הבינלאומית להשגת השוויון המגדרי. לפיכך, ואף שתפקיד ה"ממונה" קרם עור וגידים לפני שתפיסה זו של מדיניות מגדרית התגבשה ועוצבה, יש מקום לשקול את השפעת הגישה החדשה הזאת על המנגנונים הקיימים. יתרה מכך – אפשר לראות שמזה כמה שנים נעשים מאמצים בפעילות האגף לקידום ושילוב נשים בנציבות שירות המדינה, לשנות את הסדר הקיים, ברוח הטמעת החשיבה המגדרית, למשל בנושא זכויות ההורות. אולם בהיעדר משאבים פורמאליים לקידום נושאים מעין אלה, קשה להבטיח מראש אפילו ניסיון ליישום.

7. הממצאים הסמויים: פרשנות התפקיד וטיפוסי הממונות

אצל רוב הממונות ששוחחנו עמן אכן מצאנו נוכחות של רעיונות או דרכי פעולה הקשורים עם הטמעת החשיבה המגדרית (מוטיבציה לחשוף ממדים ממוגדרים של הארגון, הצעות לשינוי הסדר המגדרי בארגון ועוד), אך רמת הידע של הממונות אינה אחידה. לפחות כמה מהממונות התוודעו לרעיונות הפמיניסטיים בני הזמן; רובן אינן בקיאות בפרטיהם, אך שמעו על הטמעת החשיבה המגדרית. קצתן מבינות אותה, אם הבנה אינטואיטיבית, אם בעקבות לימודי מגדר ואם בעקבות השתתפותן בפעילויות האגף לקידום נשים הכולל את נושא הטמעת החשיבה המגדרית בימי עיון, קורסי ממונות ותזכירי מידע לממונות. אף לא אחת מהן רואה את עצמה עוסקת בהטמעת החשיבה המגדרית, אבל כמה מהן מפתחות שאיפות ברוח הגישה. יש להדגיש שהטמעת חשיבה מגדרית אינה חלק מהגדרת התפקיד הפורמאלית, ויחד עם זאת, היא מחלחלת אל התודעה והתפקוד של הממונות מכיוונים שונים. כך גם בנוגע לאוכלוסיית היעד של השינוי: הממונות אחראיות על קידום נשים העובדות במשרדי הממשלה וביחידות הסמך, אולם חלקן מנסות להשפיע גם על אוכלוסיית היעד של המשרד עצמו בהזדמן להן ההזדמנות המתאימה.

מתשובות המרואיינות לשאלות "מה לא בסדר עם תפקיד הממונה" (דיאגנוזה) ו"מה עושה הממונה" (הדברים שהיא מספרת על פעולותיה ועל המשימות שהיא מקבלת עליה) מיצינו מסגרות פרשנות שהן פועלות בתוכן ולפיהן מצאנו ארבעה טיפוסים אידיאליים של ממונות:

הפעילה למען קידום נשים – ממסגרת את התפקיד במושגים שבהם נוסד: הן הדיאגנוזה הן הפעולה שלה מכוונות לקידום נשים.

המפיקה את המיטב מהקיים – ממסגרת את התפקיד כמו הפעילה לקידום נשים; הדיאגנוזה שלה יוצאת מתוך תפיסת הצורך בקידום נשים, אולם פעולותיה (לרוב שלא במודע ושלא במכוון) יוצרות פרקטיקות המקדמות את הטמעתה של חשיבה מגדרית.

מחפשת ההזדמנויות לשינוי יסודי – ניכרים בה ניצני חשיבה על הטמעת החשיבה המגדרית. היא מרגישה שיש משהו שגוי בהנחות היסוד של התפקיד שלה, אבל בשל האילוצים הנובעים ממבנה התפקיד והגדרתו, היא פועלת כמו הפעילה למען קידום נשים.

מטמיעת החשיבה המגדרית – תנתח את תפקידה ברוח ערכי החשיבה המגדרית וגם פעולותיה יכוונו לכך (לא מצאנו במרואיינות שלנו ממונה מהטיפוס הזה).

ממונות שמצליחות בתפקידן אינן שונות מאחרות ברוב הפרמטרים הגלויים והפורמאליים, והמשרדים שהן עובדות בהם אינם שונים מהותית מהמשרדים של כלל הממונות שראיינו. גם דפוסי הפרשנות שלהן דומים לאלה של כלל המרואיינות. רוב הממונות מחזיקות במסגרת פרשנית של קידום נשים, וכך גם חמש מתוך שבע הממונות שדיווחו גם על חוויות חיוביות. השתיים האחרות פועלות מבלי משים לשינוי דרכי העבודה של משרדן (והן שתיים מתוך שלוש המרואיינות שאופיינו בדפוס פרשני זה). אף לא אחת מחמש המרואיינות המביעות מודעות מסוימת להטמעת החשיבה המגדרית חווה הצלחות בתפקידה. ייתכן שיש בכך תחילתו של הסבר: המתחים המבניים הידועים של התפקיד, בהם לבדם די להכתיב התנהלות נפתלת וחוויה של תסכול מתמשך. הנכחת התפיסה הפמיניסטית של הממונה מוסיפה רובד למתח הזה. לממונה שמאמינה בצורך בשינוי חברתי־תרבותי כולל עשוי הפער בין תנאי עבודתה למצב האידיאלי להיראות גדול יותר משהוא נראה לממונה שאינה מביאה בחשבון את הטמעת החשיבה המגדרית. ייתכן גם שממונות מגיעות אל מושגי ההטמעה המגדרית על רקע ייאוש, היעדר הצלחות ואכזבה מהמודל של קידום נשים. כך או כך, נראה שהממונות שמתחילות להכיר את עקרונות החשיבה המגדרית החדשה נוטות להתייאש עוד יותר.

8. במקום מסקנות: מחשבות על ייעול המנגנון

מנגנון הממונות על קידום נשים הוא פרי מאמצים היסטוריים שהחלו בימים ששוויון הזדמנויות, העדפה מתקנת והבטחת ייצוג נחשבו המפתח למיגור אי־השוויון המגדרי. ואולם בניסיונן להגשים את מטרות ההעדפה המתקנת והבטחת הייצוג שלשמן מונו ניצבים לפני הממונות קשיים רבים. את הישגיהן של הממונות יש לייחס גם לאישיותן ולסגנון העבודה שלהן ושל הממונים עליהן, ולא רק למנגנון שהקימה המדינה מתוך מטרה מוצהרת להשיג שוויון מגדרי. חוסר הנחת מהתפקיד אינו מנת חלקן של הממונות לבדן; הוא עולה בכל פעם שוועדות רשמיות או המחקר האקדמי נדרשים לתפקיד הממונה ולמנגנונים אחרים להשגת שוויון מגדרי. גם מחקר זה, שהתמקד בחווייתן של הממונות על מעמד האישה במשרדי הממשלה, מלמד שהמנגנון שהן מופקדות עליו יוצר הרבה תסכול, הקטנה והדרה – לפחות בחוויה של מילוי התפקיד.

אין לתלות את האשם בקשיי מילוי התפקיד רק בהיעדרם של תקציב, דרגה, סמכות או תמיכה, אלא גם בהנחות היסוד שהתפקיד מושתת עליהן. גישת קידום הנשים מבקשת להביא את הנשים לעמדות השוות לעמדות הגברים בסדר הקיים, בתוך עולם ארגוני שהממד המגדרי שלו, אף שהוא סמוי מן העין, הוא מקובע ומונע השגת שוויון מגדרי. הניסיון בעולם ובארץ מלמד שיש צורך לשנות תחילה את הסדר הזה. כדי ליצור שינוי מהותי כזה אין די בהישגים שכבר הושגו בתחום השוויון לפני החוק, ההעדפה המתקנת והבטחת הייצוג, אלא יש להוסיף עליהם מנגנונים חדשים ויעילים להטמעת החשיבה המגדרית.

9. המלצות

בפרק זה יוצגו שמונה המלצות לארגון וביסוס מחודש של מנגנוני קידום הנשים בנציבות שירות המדינה. עיקרן: אימוץ אסטרטגיה של הטמעת החשיבה המגדרית וחיזוק המעמד הן של הממונות בתפקידן הן של האגף לקידום ושילוב נשים בנציבות שירות המדינה.

1. מבוא: על מה ממונות הממונות?

בכל משרד ממשרדי הממשלה ובכל יחידות הסמך יש "ממונה על מעמד האישה" ובסך הכול יש 74 ממונות (נכון ל־2012). מבחינה מקצועית הן כפופות לאגף לקידום ושילוב נשים בשירות המדינה (נש"מ 2011, 18).[1] ראשיתו של התפקיד בשנת 1971. נציב שירות המדינה דאז יעקב ניצן הגיע למסקנה שלציבור הגדול של העובדות בשירות המדינה (28% מעובדי שירות המדינה באותה שנה) יש "בעיות ייחודיות" מבחינת תנאי שירות, קידום והשתלמויות, והחליט "כי יש להטיל על עובדת בכירה בנציבות (בנוסף על תפקידיה האחרים) את האחריות לדאוג לענייניהן המיוחדים של עובדות המדינה ולהנחות את משרדי הממשלה בפעולותיהם בתחום קידום נשים בשירות המדינה".[2] לאורך השנים התעצב התפקיד במקביל לתהליכים שהתרחשו בו בזמן בארץ ובעולם ובהתייחס אליהם.

ב־1975, ארבע שנים אחרי שהתחיל יעקב ניצן לטפל בקידום נשים, הקים ראש הממשלה דאז יצחק רבין את ועדת נמיר. ועדת נמיר הייתה הוועדה הראשונה שהמליצה ליצור תפקיד מיוחד של ממונה על קידום הנשים. אליס שלוי (1998) מייחסת את הקמת הוועדה לשני גורמים נפרדים, בלתי תלויים זה בזה: האחד – ההכרה בנחיצותן של נשים בתפקידים חיוניים במשק, שהתחוורה במלחמת יום הכיפורים בעקבות גיוס הגברים לשירות מילואים ממושך, לעתים של שנה תמימה; והאחר – הרצון לעשות מחווה לרגל שנת האישה הבינלאומית שהכריז עליה

1 לרשימה מעודכנת של הממונות, לרבות פרטי התקשרות, ראו אתר נציבות שירות המדינה, http://tinyurl.com/d66xgae (אוחזר ב־29.7.2012).

2 לתולדות התפקיד ראו באתר הרשות לקידום מעמד האישה,http://tinyurl.com/6p7akaj (אוחזר ב־23.7.2012).

האו"ם באותה שנה.[3] גם חנה הרצוג (2008) קושרת החלטה זו לתהליכים גלובליים.[4]

ועדת נמיר הגישה את מסקנותיה ב־1978, אבל כבר ב־1976 זכה תפקיד האחראית המיוחדת לענייני נשים להגדרה מחדש, שכן הבעיות "נותרו בעינן", ולא זו בלבד, אחוז הנשים בשירות המדינה אף גדל (ל־40%).[5] וכך מתואר השינוי באתר הרשות לקידום מעמד האישה:

הוחלט בנציבות כי יש להגדיר מחדש את תפקיד האחראית:

> לגבש הסדרים להעסקת נשים בשירות המדינה; לארגן מפגשים עם עובדות בקשר לבעיות המתעוררות במקום העבודה; להרחיב שיתוף פעולה עם גורמים שונים וליזום פעולות להרחבת ההדרכה וההכשרה המקצועית.
>
> **עם זאת, לא הוגדרו סמכויותיה של האחראית, לא גובשו כלי עבודתה ולא נבנו דרכי המעקב והבקרה על הביצוע ועל ההתקדמות** [ההדגשה במקור].[6]

תפקיד הממונה נולד אפוא מתוך הבנה שיש סוגיות ייחודיות הנוגעות לשילובן של נשים בשירות המדינה. הטיפול בסוגיות אלו התמקד בראשית דרכו בתגובה לבעיות המתעוררות במקום העבודה ובקידום נשים על ידי שיפור מיומנויותיהן והסדרת תנאי העסקתן. ההתמקדות בעניינים אלו עולה בקנה אחד עם חוק שיווי זכויות האישה (1951).[7] בחוק, כמו במסמכים אחרים שעיצבו את תפקיד הממונה, ניכרת מגמה של מעבר מהבנת האי־שוויון המגדרי כנובע מאי־שוויון בפני החוק להתמקדות בהיעדר הזדמנויות לקידום ובתת־ייצוג. בהתאם לכך, התחומים העיקריים שהממונות מופקדות עליהם באופן פורמאלי הם שוויון בפני החוק וייצוג הולם. בשנת 1988 הופקד בידיהן גם הטיפול במניעת הטרדות מיניות (ראו פירוט בפרק 2).

מאז מיסוד המנגנון של "הממונה על קידום נשים" היה מחקר מועט מאוד על פעולתו למעשה ועל מידת היעילות שלו. משה מאור (2001) בחן ישירות את מנגנון הממונות, ואחרים נדרשו לו בדוחות בנושאים כגון העדפה מתקנת (מודריק־אבן חן 2000; שקד 2004); ייצוג הולם (שקד 1997); החוק למניעת הטרדה מינית (שקד 2004); או השוואה למנגנונים של זכויות אדם וזכויות נשים במדינות אחרות בעולם (ברקוביץ 2003). משה מאור (2001), היחיד שהקדיש מחקר שלם למנגנון הממונות על קידום נשים, עמד על המתחים הרבים הכרוכים במילוי התפקיד, ובעיקר ראה במדיניות קידום ושילוב נשים מדיניות סמלית, המצהירה על ערכים חשובים, אך אינה נותנת כלים מספקים לביצועה בפועל (שם, 151).

---

3 ראו גם באתר הרשות לקידום מעמד האישה, שם.

4 הרצוג סבורה שההחלטה להקים את הוועדה קשורה לגינוי ישראל בוועידת הנשים שהתכנסה במקסיקו סיטי בקיץ 1975. בוועידה זו הודגש חלקן של נשים במאבקים נגד קולוניאליזם, כיבוש זר, ציונות, גזענות, הפליה עדתית ואפרטהייד. הלכי רוח אלו עודדו לדעתה את רבין להקים את הוועדה לבדיקת מעמד האישה בישראל (הרצוג 2008, 434).

5 אתר הרשות לקידום מעמד האישה, http://tinyurl.com/6p7akaj.

6 שם.

7 לנוסח החוק ראו לדוגמה באתר משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, http://tinyurl.com/c9p4va6 (אוחזר ב־23.7.2012).

מטרתו של דוח מחקר זה היא להציג תמונת מצב עדכנית בשלושה ממדים: המבני, החווייתי והפרשני. הניתוח המבני עוקב אחר ההתפתחות הפורמאלית של מנגנון הממונות ומתחקה על שורשי המתחים שמלווים אותו. בכך עוסק פרק 2. מעיין במסמכים עולים מתחים מובנים, קצתם כבר מתועדים בספרות (ראו משה מאור 2001; שקד 1997; 2004), שעדיין לא נפתרו על אף ההכרה הן על ידי ועדות שונות שעסקו בכך לאורך השנים, והן על ידי המחקרים בתחום. פרק 3 מתאר את שיטת המחקר, המבוססת על ראיונות חצי מובנים עם 25 ממונות. פרק 4 מתאר ומנתח את החוויה היומיומית של הממונות מנקודת המבט שלהן.

מנגנון הממונות על קידום נשים הוא תולדה של תקופה שבה היו השוויון בפני החוק והייצוג ההולם פרויקטים פמיניסטיים מובילים ונחשבו המפתח להשוואת הזכויות, התנאים וסיכויי החיים של הנשים לאלה של הגברים. יש לזכור זאת בשעה שאנחנו בוחנים את המנגנון הזה ומנגנונים אחרים שנוצרו אז. יותר מארבעים שנה חלפו מאז שהבחין נציב שירות המדינה יעקב ניצן בבעיות הייחודיות של הנשים, ובשנים אלו התפתחו תפיסות חדשות (למשל תפיסת ה"נשים" כקטגוריה מפוצלת ומרובדת והטמעת החשיבה המגדרית). לרוב התפיסות האלה אין ביטוי בחוקים שנחקקו ובתקנות הרלוונטיות שתוקנו מאז, אולם המערכת, כמו גם הממונות עצמן, מתחילות להתוודע לתפיסות אלה בדרכים שונות ובמידות שונות. חלקים רלוונטיים מגישות חדשות אלו מוצגים בפרק 5, המצליב את חוויית מילוי תפקיד הממונה עם עקרונות "הטמעת החשיבה המגדרית", פרספקטיבה שעשויה להציע כלים שונים מהותית להתמודדות עם הקשיים המבניים ועם מצוקות היום־יום של נשים בתפקיד "הממונה על קידום נשים".

תהליך הפעפוע של התפיסות החדשות משפיע גם על תפקודן של הממונות שדוח מחקר זה עוסק בהן, ולכך מוקדש פרק 6. גם אם יש היגיון בשינוי תפקיד הממונה בהתאם להתפתחויות בחשיבה הסוציולוגית־פמיניסטית, לא יהיה הוגן לשפוט את המנגנון שנוצר בתבנית אחת לפי תבנית אחרת, שעדיין לא הייתה קיימת כלל בעת היווסדו. לכן מוקדש פרק נפרד לבחינה מחדש של ממצאי הראיונות ולניתוח מסגרות הפרשנות שהממונות פועלות בתוכן. הממד הפרשני מתרחק מעט מהסיפורים הקונקרטיים של הממונות ומאפשר ניתוח של המסגרות בתוכן הן מבינות את תפקידן ואת טווח אפשרויות התפקוד שעומדות לרשותן.

פרק 7 מגיע למסקנות על סמך הניתוח המשולש של תפקיד הממונה: הניתוח המבני והניתוח החווייתי שנקודת המבט של הזמן שבו נוסד התפקיד היא שמכוונת אותם, והניתוח הפרשני, הרומז על הפוטנציאל של נקודת המבט החדשה של הטמעת החשיבה המגדרית.

פרק 8 מסכם את הפערים בין הכוונות, המשאבים, האפשרויות לביצוע התפקיד ושינויי התפיסות המגדריות מאז כינון תפקיד הממונה על קידום נשים. פרק 9 מציע מספר המלצות ראשוניות להעמקת האפקטיביות והמשמעות של תפקיד הממונה, תוך עדכון של התפיסות הפמיניסטיות שבבסיסו.

2. תפקיד הממונה במסמכים רשמיים: עמימות ומדיניות סמלית בנושא השוויון המגדרי ובהירות החוק בנושא מניעת ההטרדה המינית

תפקיד הממונה התפתח בישראל במקביל להתפתחויות בפמיניזם בעולם; אמנם לא תמיד באותו הקצב, אלא בהתאם להקשר החברתי והפוליטי המקומי, אבל בכל זאת בהלימה עם מגמות גלובליות של התגברות המודעות לזכויות הנשים ולהתרחבות תפקיד המדינה בארגון מעמדן הפורמלי (ברקוביץ 2003, 35).[8] תפקיד הממונה התעצב מתוך תפיסות שכמה מהן השתנו עם הזמן. כך למשל הקטגוריה "נשים" בלשון החוק המוקדמת (וגם בהמלצות הוועדות) היא קטגוריה אחידה, המאגדת אינטרסים משותפים של נשים ואינה מביאה בחשבון מיקומים חברתיים שונים של נשים ואת ההבדלים המהותיים הנובעים מהם במשאבים, בסיכויי החיים שלהן ובאינטרסים שלהן. ואולם את החוק ואת המלצות הוועדות יש להבין על רקע זמנם, ולכן בפרק זה ננתח את תפקיד הממונה מתוך תבניות החשיבה שבהן נוצר.

ועדת נמיר (שפעלה ב־1975–1978) הייתה הראשונה שניסחה המלצות תמציתיות מפורשות לכינון תפקיד הממונה על מעמד האישה ולהגדרת תחומי האחריות של נושאות התפקיד:

8 ראו נספח א: ציוני דרך בהתפתחות תפקידה של הממונה על קידום נשים במקביל להתפתחויות מרכזיות בעולם בנוגע לזכויות נשים.

א. בכל משרד ממשלתי ובכל רשות מקומית תמונה אישה שתפקידה לטפל בבעיותיהן המיוחדות של הנשים באותו משרד או רשות.

ב. תפקיד הממונה על בעיות העובדות יכלול: סיוע בפתרונות למעונות יום, קייטנות לילדים בחופשה, קידום, טיפול בהשתלמויות, הגברת מודעות העובדות לזכויותיהן והגברת מודעות המשרד לבעיותיהן של העובדות. הכנת רשימה עדכנית של עובדות בעלות כישורים, השכלה וניסיון הזמינות לקידום, למעבר למסלול שונה, לכהונה בוועדות ציבוריות ולתפקידים בכירים.[9]

תחומי האחריות (סעיף ב) מעידים על ייחוס בעיותיהן הייחודיות של נשים להיותן אימהות, לחוסר המודעות שלהן לזכויותיהן או להיעדר הניעה לקידום. הדוח מתייחס לחלוקת התפקידים הרצויה והמצויה במשפחה: "גרסנו שוויון מתוך שוני, המכיר בתפקודים ביולוגיים שונים של האישה (הריון, לידה, הנקה). הנחת המוצא הייתה כי לשני בני הזוג אחריות שווה כלפי הבית והמשפחה, אך התייחסנו למציאות הקיימת בה נוטלת האישה את התפקיד המכריע בגידול הילדים וחינוכם..."[10]

הקצאת משאבים ייעודית לשיפור כושר התחרות של נשים בשוק העבודה (חינוך, מודעות והכשרה) והטלת האחריות למתן הזדמנות שווה ולאיתור מועמדות לקידום על הארגון, כפי שהמליצה ועדת נמיר, הן אמצעים וכלים טיפוסיים של מדיניות העדפה מתקנת (ענת מאור 2004, 19–20). הממשלה קיבלה את המלצות הוועדה, אולם בהיעדר קונקרטיזציה נשאר תפקיד "הממונה על בעיות העובדות" עמום. עם זאת, בעקבות המלצות הדוח ופעילותה הנמרצת של עו"ד אתיה שמחה, שהייתה באותה העת יועצת ראש הממשלה לקידום מעמד האישה, החל תהליך מינוי ממונות במשרדי הממשלה והן היו כפופות לה.[11]

בשנת 1989 הונחו על שולחן הממשלה המלצות **ועדת קוברסקי** שמינה ראש הממשלה שמעון פרס ב־1986 לבחינה כוללת ומעמיקה של שירות המדינה.[12] הוועדה הציבה את קידום הנשים כמטרת־על, ולהשגתה הטילה על שירות המדינה אחריות כפולה – הן למתן הזדמנות שווה והן להכשרת נשים וטיפוח יכולותיהן, כפי שנוסחו מטרות־העל כבר בפתח הדוח:

להבטיח ניצול רב יותר של הפוטנציאל של הנשים ככוח עבודה משכיל ואחראי, ולקדם מעמדן בשירות המדינה על־ידי הקפדה על מתן הזדמנות שווה לשילובן בתפקידים

9 ועדת נמיר (1978). וועדת ראש הממשלה למעמד האישה: דוח סופי. ירושלים: משרד ראש הממשלה (להלן: דוח ועדת נמיר), המלצה 218, עמ' 115–116.

10 שם, עמ' 4.

11 המגמה למנות ממונות בכל משרד ממשרדי הממשלה החלה ביוזמתה של עו"ד אתיה שמחה (שקד 2004, 261), אולם מינוי הממונות היה חלקי ולא רציף (משה מאור 2001, 127). גם תפקיד יועצת ראש הממשלה לקידום מעמד האישה נוסד בעקבות ועדת נמיר, שהמליצה על הקמת "רשות ממלכתית לטיפול ומעקב בנושא מעמד האישה" (דוח ועדת נמיר, המלצה מס' 1, עמ' 15–17). הרשות עצמה לא הוקמה מיד אלא עשרים שנה אחר כך, ב־1998, אבל במקומה נוסד תפקיד יועצת ראש הממשלה למעמד האישה, וזה אויש מיד לאחר שקיבלה הממשלה את המלצות הדוח. היועצת פעלה במסגרת מצומצמת, בסיוע עוזרת אישית אחת.

12 ועדת קוברסקי (1989). דין וחשבון הוועדה הציבורית־מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים הנתמכים מתקציב המדינה (חלק א' וחלק ב'), ירושלים. בקישור הבא אפשר למצוא קישורים לחלק א' של הדח ולחלק ב' שלו: http://www.civil-service.gov.il/Civil-Service/TopNavHe/ToolsAndInformation/Publication

בכירים; לעודד בעלות כישורים לשאוף לתפקידים ניהוליים ומקצועיים בכירים; למנוע פגיעה עקיפה בכלל של שכר שווה לעבודה שווה; להתוות מדיניות הכשרה מקצועית מיוחדת לנשים בנושאים המחייבים זאת; לקיים מעקב בעניין קליטתן של נשים מהמיעוטים במדינה.[13]

ההמלצה המרכזית של הוועדה הייתה "לעגן בתקשי"ר את תפקיד הממונה על מעמד העובדת בשירות המדינה וברשויות הכפופות למשרדי הממשלה".[14] המלצות מפורטות יותר נכללו בדוח ועדת המשנה לקידום נשים,[15] והחשובות שבהן היו:

(ו) לנסח תיאור תפקיד הממונה על ענייני העובדת בכל המשרדים (תוך פירוט התקן ודרישות בסיסיות, כגון ההשכלה, למי שממלאה אותו).

(ז) להסדיר את המינוי ואת בחירתן בדרך מכרז. לדאוג לתקציב פעולה מספק ולמערך תומך (צוות עובדות, שגם הן תעבורנה השתלמות).

(ח) להכפיף את הממונה, מינהלית למשרד ומקצועית ליועצת למעמד האישה במשרד ראש הממשלה.

(ט) להוסיף ליועצת את האחריות המקצועית הבלעדית על הממונות. לפיכך היא שתקבע את דפוסי פעולתן ואת אופי התפקיד.

בינואר 1990 אימצה הממשלה עקרונית את המלצות ועדת קוברסקי, אולם בפועל הן מומשו באופן חלקי והדרגתי לאורך שנים ארוכות. המלצות (ח) ו־(ט) אשר להסדרת כפיפותה של הממונה יושמו מיד. המלצה (ו), בעניין עיגון תפקיד הממונה בתקשי"ר, יושמה רק כעבור שבע שנים, ביוני 1997.[16] מינוי הממונה הוסדר בהמלצה (ז), אולם עד היום לא הוקצו משאבים לצורך ביצוע התפקיד. ועדת המשנה לקידום נשים שפעלה במסגרת ועדת קוברסקי הייתה הגוף הראשון שנדרש לצורך בהגדרת מסגרת אופרטיבית לביצוע תפקיד הממונה ובמיסוד התפקיד באופן רשמי. ואולם הוועדה לא הרחיבה מעבר לכך ולא רמזה על תוכן ההגדרה הראויה של התפקיד. הממונות החלו אפוא לפעול להעברת האחריות לקידום נשים אל המערכת הארגונית כשלרשותן משאבים דלים בלבד.

בשנת 1993, בעקבות המלצות ועדת קוברסקי, מונתה כוועדת משנה **ועדת בן ישראל** להגברת שילובן וקידומן של נשים בשירות הממשלתי.[17] מטרתה הייתה לבחון את יישום המלצותיה

13 שם, עמ' 8.

14 ראו המלצה י"ח בדוח קוברסקי, א, עמ' 105 קישור לקובץ PDF בכתובת:
http://www.civil-service.gov.il/Civil-Service/TopNavHe/ToolsAndInformation/Publication/

15 דוח קוברסקי, ב, עמ' 264–265. קישור לקובץ PDF בכתובת:
http://www.civil-service.gov.il/Civil-Service/TopNavHe/ToolsAndInformation/Publication/

16 ראו נספח ב: הודעת נציבות שירות המדינה נז/32, הממונה על קידום ושילוב נשים בשירות המדינה, י"ז בניסן התשנ"ז, 19.6.1997.

17 המלצות ועדת קוברסקי קיבלו תוקף של החלטת ממשלה ב־17 בינואר 1993 (תמ/29). בעקבות עבודת הוועדה, הוקמה בהמשך אותה שנה (1993) ועדת משנה – "ועדת המשנה לקידום ושילוב נשים בשירות המדינה", בראשותה של פרופ' רות בן ישראל; המלצותיה של זו יידונו להלן.

של ועדת קוברסקי. ועדת בן ישראל ניסחה המלצות אופרטיביות מפורטות למיסוד מעמדה ותפקידיה של הממונה על מעמד האישה:

א. לשנות את שם תפקיד הממונה ל"ממונה על קידומן ושילובן של נשים עובדות המדינה".

ב. להקים אגף מטה לנושא מעמד האישה בנציבות שירות המדינה.

ג. להעניק תגמול לממונות כך שבמשרד בו יש אחוז גבוה של נשים תכהן ממונה במשרה מלאה ובמשרד אחר בחצי משרה.

ד. כפיפות מנהלתית של הממונה תהיה למנכ"ל המשרד ולא לסמנכ"ל.

ה. מינוי ממונה ייעשה לפי מכרז פנימי. אם לא תימצא מועמדת מתאימה, יתקיים מכרז חיצוני. ממונה לא תמונה על־ידי מנכ"ל המשרד.

ו. לתפקיד הממונה תוכל להתמנות רק עובדת בשתי הדרגות העליונות בסולם דירוג כלשהו ותהיה בעלת השכלה ושנות ניסיון כנדרש לדרגה זו. על מנת למנוע ניגוד אינטרסים, עובדת מתחום משאבי אנוש או המכהנת כחברה בוועד עובדים לא תוכל להתמנות לתפקיד הממונה. הממונה תתמנה לתקופה של ארבע שנים ולאחר מכן ניתן יהיה למנותה מחדש.

ז. להרחיב את תפקיד הממונה ולקבוע חובת דיווח לא רק במסגרת משרדי הממשלה אלא גם לוועדה למעמד האישה בכנסת.[18]

לכל אחת מההמלצות הוכן נוסח שיוכל להיכלל בתקשי"ר. ואולם נציבות שירות המדינה דחתה את ההמלצות בעניין הממונות בעת הגשתן. בשנת 1997, עם קבלת התיקון משנת 1995 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט־1959, שעסק בייצוג הולם לנשים,[19] נדרשה נציבות שירות המדינה לפעול ליישום התיקון. אז גם החל התהליך של מיסוד תפקיד הממונה על מעמד האישה לרבות עיגונו בתקשי"ר.[20]

התקשי"ר מתייחס לממונות בפרק 03.27 (ראו נספח ג). בעניין החלפת השם של תפקיד הממונה (המלצה א), הוחלט כי השם דאז, "הממונה על מעמד העובדת" יוחלף ל"ממונה על מעמד האישה", ולא ל"ממונה על קידום ושילוב נשים" כפי שהציעה הוועדה. ההמלצה להקמת אגף מטה (המלצה ב) אומצה, ובעקבותיה הוקם "האגף לקידום ושילוב נשים בשירות המדינה". עם הקמתו הפך האגף לממונה על הממונות. טופל גם התגמול לממונות (המלצה ג), אולם לא לפי ההמלצות. תפקיד הממונה מוסד כתפקיד נלווה לתפקיד הראשי של הנשים הממלאות

18 בן ישראל, רות (1995). דוח הוועדה להגברת שילובן וקידומן של נשים בשירות הממשלתי. ירושלים: הוועדה. עמ' 4–8.

19 סעיף 15א לחוק. לדיון בחוק ראו תירוש 1999.

20 ראו נספח ב: הודעת נש"מ נז/32. בסעיף 4 נכתב: "במסגרת חוק זה, הוגדר מחדש תיפקודן של הממונות על מעמד העובדות בשירות המדינה, כאשר האחריות המקצועית להפעלתן היא על "הממונה על קידום ושילוב נשים בנציבות שירות המדינה".

אותו, ללא קשר לאחוז הנשים במשרד.[21] עם זאת נקבע כי עם מילוי חובת השתתפות בקורס הסמכה לממונות תקבל הממונה באופן זמני, במשך כהונתה בתפקיד, דרגה נוספת מעל לדרגתה.[22] ההמלצה לכפיפות הממונה למנכ"ל (המלצה ד) – אומצה. נדחתה ההמלצה לקיים מכרז (המלצה ה), ונקבע בתקשי"ר כי "הנהלת המשרד תבחר [...] עובדת מתאימה לתפקיד, ותביא את הבחירה לאישור נציבות שירות המדינה";[23] ההנהלה רשאית לקיים ועדת בחירה פנימית לתפקיד, אך אין עליה כל חובה לעשות כן.[24] ההמלצה למנות רק עובדות בדרגות העליונות (המלצה ו) הוחלפה בתנאי סף נמוך יותר: על הממונה להיות מועסקת במשרד שלוש שנים לפחות לפני בחירתה לתפקיד, בדרגה שאינה נמוכה מדרגה 19 בדירוג מח"ר (או דרגה מקבילה בדירוגים אחרים). כמו כן קוצרה תקופת המינוי לשנתיים. ההמלצה להימנע ממינוי עובדת שתפקידה הראשי הוא בתחום משאבי האנוש או שהיא חברה בוועד העובדים אומצה (אולם במקרה אחד לפחות לא נהגו בהתאם לה).[25] ההמלצה האחרונה עסקה בתיאור תפקידיה המהותיים של הממונה (ראו נספח ד). הוצע שהממונה תטפל בתלונות של עובדות בנוגע למסלול קידום, מכרזים, הפליה, תנאי שירות והטרדה מינית; תיתן מידע וייעוץ לעובדות בנוגע לחוקים, תקנות, הוראות ונהלים הקשורים למעמד ולזכויות האישה; תסייע לעובדות שיש להן בעיות מיוחדות הדורשות טיפול חריג; תפקח על ביצוע ההסדרים להבטחת מתן הזדמנויות שוות לעובדות במשרד בכל תפקיד ובכל משרה וארגון פעולות הדרכה מתאימות; ותכין דוח שנתי של נתונים בנושא שילובן וקידומן של הנשים העובדות במשרד. גם כאן לא הוסדרו סמכויותיה של הממונה לפעול או להורות על ביצוע פעולות כדי לסייע לעובדות המשרד או כדי להשיג את המידע הדרוש לה להפקת הדוח השנתי. כמה מהמשימות המפורטות בתיאור התפקיד דורשות מיומנויות מסוימות, אך לא נקבעה דרך לוודא שהממונות הן בעלות מיומנויות כאלה (ברקע המקצועי הנדרש או בהכשרה שהן חייבות לעבור). כך לדוגמה לטיפול בתלונות בעניין הפליה נדרש רקע משפטי, אבל לא לכל הממונות יש רקע כזה. הגדרה מפורטת זו סיפקה רשימה של משימות המוטלות על הממונות, אבל לא סיפקה כלים פורמאליים למימושן. יתר על כן, הגדרת התפקיד לא אומצה בתקשי"ר **ועד תום הכנת דוח זה, בנובמבר 2012, אין בתקשי"ר כל הגדרה מהותית של תפקיד הממונה, תחומי אחריותה, סמכויותיה והכלים שאמורים לעמוד לרשותה לביצוע התפקיד**.[26]

ב־1998 חוקק **החוק למניעת הטרדה מינית**.[27] עשור לפני כן (ב־1988) הוגדרה עבֵרת ההטרדה המינית בתקשי"ר באופן רחב ומפורט מאוד (שקד 2004, 155). מאז נכנס החוק לתוקפו מונו הממונות על מעמד האישה בכל משרד ממשרדי הממשלה ויחידות הסמך "אחראיות" על פי

21 ראו נספח ג: הגדרת תפקיד הממונה בתקשי"ר, תקנה 03.271 (א).
22 שם, 03.272.
23 שם, 03.273 (א).
24 שם, 03.273 (ג).
25 יש לציין כי ניתן אישור חריג למינוי מטעם נציבות שירות המדינה.
26 לשם השוואה ראו הגדרה מפורטת של תפקיד סמנכ"ל בכיר למינהל ומשאבי אנוש בתקשי"ר, תקנה 03.251. http://147.237.72.225/doc/nasham/nashamprod.nsf (אוחזר 29.7.12).
27 ראו נוסח החוק למניעת הטרדה מינית, התשנ"ח־1998, באתר משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, http://tinyurl.com/ctu4m3t (אוחזר ב־23.7.2012).

הוראות החוק, והאגף לקידום ושילוב נשים בנציבות שירות המדינה הוא שמדריך אותן בנושא. לתפקידן העמום של הממונות נוספו אפוא הטיפול בתלונות על הטרדה מינית והפעילות למניעתה לפי הוראות החוק (שם, 168–169).[28] במסגרת תפקידן למניעת הטרדה מינית יוזמות הממונות ומקיימות פעילות הסברה והדרכה במשרדים שהן עובדות בהם. הטיפול בתלונות עוצב בהתאם למערכת המשמעת בשירות המדינה: הממונה מקבלת את התלונה, מדווחת עליה לאגף לקידום נשים בנציבות וממשיכה במעקב, בתמיכה במתלוננת ובמניעת התנכלויות. החוק אוסר עליה להתערב במהלכי הבירור, ומגדיר כל התערבות כזו כשיבוש חקירה. תפקיד נוסף זה של הממונות עשוי ליצור מתח פנים־משרדי ואף סתירה בין המטרות השונות של תפקידן.

מנהלות האגף לקידום ושילוב נשים הוסיפו לפתח את הגדרת תפקידן של הממונות בד בבד עם הנחייתן והדרכתן. הממונות עצמן הרחיבו בה בעת את הגדרת תפקידן ועיצבו אותו באמצעות פרויקטים שיזמו והוציאו אל הפועל. בדוח השנתי של מנהלת האגף לקידום ושילוב נשים לשנת 2010 מופיעה רשימה כללית של פעולות שביצעו הממונות על מעמד האישה:

1. פעילות אקטיבית לשם קידום ולשם שילוב נשים.
   בין היתר נדרשות הממונות על מעמד האישה לאתר עובדות מתאימות ולעודדן להגיש מועמדות לתפקידים המתפנים.
2. ארגון קורסים וסדנאות לעובדי ולעובדות המשרד בנושאים רלוונטיים.
   בין היתר מארגנות הממונות קורסי העצמה, מנהיגות והכנה למכרזים לנשים וכן קורסים בנושא שוויון בין המינים לבני שני המינים.
3. עריכת פעילויות להגברת המודעות בנושא הטרדה מינית והתנכלות.
4. עריכת פעילויות להגברת המודעות בנושא אלימות נגד נשים.
5. עריכת פעילות בנושא בריאות האישה.
6. ציון יום האישה הבינלאומי.
7. ציון היום הבינלאומי למאבק באלימות נגד נשים.
8. השתתפות בפרויקט "אות המעסיק המתקדם".
9. תפקוד כאחראית מכוח החוק למניעת הטרדה מינית – לרבות מתן תמיכה וסיוע למתלוננות.
10. טיפול בפניות עובדות בנושאים הקשורים במעמד האישה.
11. עידוד עובדות לצאת ללימודים ולהגיש מועמדות למכרזים.

28 וראו גם הגדרת תפקידי האגף לקידום ושילוב נשים, http://tinyurl.com/czx3w2u (אוחזר ב־ 23.7.12).

12. עבודה על חיזוק התמיכה ההדדית בין נשות המשרד.
13. עבודה פנים משרדית בדרכים שונות לשם הובלת נושא שילוב וקידום נשים, ולשם העלאת נושא מעמד האישה על סדר היום המשרדי.
14. מילוי חובות שוטפים מול האגף לקידום ושילוב נשים בנציבות שירות המדינה, כגון: הגשת דוח שנתי, מסירת עדכונים שוטפים, הפצת חומר שמועבר אליה מתוקף תפקידה כממונה על מעמד האישה, השתתפות בכנסים ובימי עיון של האגף לקידום ושילוב נשים וכו' (נש"מ 2011, 19–20).

הרשימה פורטת את האחריות לקידום ושילוב נשים למשימות קונקרטיות ומלמדת על המערך שהתגבש כהגדרת תפקיד: משימות שהוטלו על הממונות באופן פורמאלי מתוקף החוק, התקנות, ו/או על פי הנחיות האגף לקידום נשים. בסיכומו של דבר, הממונות עוסקות בשני נושאים מרכזיים: קידום והבטחת ייצוגן של נשים ויישום החוק למניעת הטרדה מינית.

2.1 מתחים ופערים בהגדרות הרשמיות של תפקיד הממונה על מעמד האישה

שני הקשרים מסייעים בניתוח של תפקיד הממונה ומשימותיה: מבנה התפקיד הרשמי כפי שהוא מתבטא במסמכים המגדירים אותו ואופן יישומו בפועל ולאורך זמן כפי שתועד במחקרים קודמים ובזה הנוכחי. ניתוח המסמכים הרשמיים המגדירים את תפקיד הממונה חושף מתחים מובנים שמקורם באופן ניסוח התפקיד ומטרותיו:

1. מתח בין מחויבות לתפקיד ולרשימת המשימות הארוכה ובין מחסור בזמן, תקציב וסמכות (תפקיד הממונה הוא תפקיד משני, הנוסף על מטלותיה של עובדת בכירה המועסקת בתפקידה הראשי במשרה מלאה[29]).
2. מתח בין נאמנויות בכפיפות משולשת (כפיפות מקצועית למנהלת האגף לקידום ושילוב נשים בתפקיד הממונה; כפיפות מנהלתית למנכ"ל בתפקיד הממונה; כפיפות מקצועית לממונה הישיר בתפקידה הראשי[30]).
3. מתח בין היותה של הממונה עמיתה של עובדים במשרדה ובין תפקידה ביישום החוק למניעת הטרדה מינית (בעיקר הטיפול בתלונות).
4. מתח בין דרישות תפקיד רבות לבין תגמול מועט.

בהשוואה למחקר קודם בנושא נראה שמעקב אחר התפתחות ההגדרות הפורמאליות של תפקיד הממונה על מעמד האישה אינו מביא עמו בשורה. יותר מעשר שנים אחרי מחקרו של משה מאור (2001) עדיין אפשר לזהות אותם תסמינים של "מדיניות סמלית": הבעת ערכים נאצלים מוסכמים שאינה מלווה בקביעת מטרות חד־משמעיות, בהגדרות תפקיד וסמכויות

29 ראו הערה 17.

30 ראו נספח ג, הגדרת תפקיד הממונה בתקש"ר, 03.271 (ב).

ברורות ובהקצאת משאבים לקידום נשים ולהבטחת ייצוג הולם שלהן. לעומת זאת החלקים הנוגעים ליישום החוק למניעת הטרדה מינית שהתווספו לתפקיד הממונה, לרוב ברורים ומוגדרים יותר.

האגף לקידום ושילוב נשים עושה כמיטב יכולתו להבהיר את התפקיד ולקדמו במסגרת התנאים הקיימים. כך, למשל, בשנת 2007 הגדיר האגף חזון ומטרות לאורם מונחות הממונות, והגדיר בדוחותיו באופן מספרי וספציפי לכל משרד את המטרה של ייצוג נשים.

מאז ייסודו מוסיף אפוא תפקיד הממונה לזמן לנשים הממלאות אותו אתגרים מורכבים: אין בידן משאבים הנחוצים לקידום נשים (המטרה המוצהרת של תפקידן), וודאי שאין בידן הכוח הדרוש להנעת תהליכים של הטמעת חשיבה מגדרית (שאינם מוגדרים כחלק מתפקידן). יתרה מכך, הן נתונות במתחים מתמידים הנובעים משני תפקידיהם הרשמיים (קידום נשים ומניעת הטרדה מינית) ומריבוי הכפיפויות המקצועיות־מנהליות.

2.2 האגף לקידום ושילוב נשים בנציבות שירות המדינה: הממונה על הממונות

מבחינה מקצועית כפופות הממונות לראש האגף לקידום ושילוב נשים בנציבות שירות המדינה, היא הממונה על הממונות.[31] האגף הוקם בשנת 1996 בהסתמך על המלצותיה של ועדת בן ישראל, והוא נועד לרכז את כל הפעולות הנוגעות לקידום ושילוב נשים בשירות המדינה. עם הפעולות האלה נמנים איסוף והפצה של נתונים מגדריים; גיבוש עבודת מטה ותוכנית עבודה לקידום נשים בשירות המדינה; והנחיה, הדרכה והפעלה של הממונות על מעמד האישה כחלק מיישום החוק.[32] הקורס הראשון להסמכת ממונות על מעמד האישה נפתח בדצמבר 1995, עוד לפני ההקמה הפורמאלית של האגף (משה מאור 2001, 136).

ב־14 ביולי 1997 פרסמה נציבות שירות המדינה הודעה רשמית המתארת את מסגרת תפקידה של "הממונה על קידום ושילוב נשים בשירות המדינה" וסמכויותיה (נספח ב). סעיף 3 של ההודעה מתייחס לאגף לקידום ושילוב נשים בשירות המדינה. זה, לפי הודעת נציב שירות המדינה, יטפל בגיבוש עבודת המטה ותוכניות העבודה בקשר לקידומן ושילובן של העובדות בשירות המדינה, ידאג להדרכת הממונות, לתיאום בין משרדי הממשלה והגופים השונים הפועלים בתחום ולטיפול בתלונות של עובדות בשירות המדינה ובבעיות ייחודיות להן בהיותן נשים.

סעיף 6 באותה הודעה רשמית קובע שעל עובדת שיוטל עליה תפקיד הממונה על מעמד האישה להשתתף בקורס להסמכה שיאורגן מטעם נציבות שירות המדינה בהתייעצות עם יועצת ראש הממשלה למעמד האישה. הקורס הוא תנאי לקבלת הדרגה הזמנית של הממונה וכל ממונה חייבת להשתתף בו. בשנת 1998, כשחוקק החוק למניעת הטרדה מינית, הופקדו

31 מסמך זה מתרכז במנגנון הפעולה ובחוויית התפקיד של הממונות במשרדי הממשלה. תיאור האגף הממונה עליהן בנציבות שירות המדינה מובא כאן בהיותו חלק מההקשר הארגוני של עבודתן.

32 ראו אתר נציבות שירות המדינה, http://tinyurl.com/czx3w2u (אוחזר ב־23.7.2012).

כאמור הממונות גם על יישומו, וראש האגף לקידום ושילוב נשים מדריכה אותן מאז גם בנושא זה ומטפלת בתלונות נשים המועברות אליה על ידי הממונות במשרדי הממשלה, וכן בתלונות עובדים ועובדות הפונים ישירות לטיפולה. הטיפול בהטרדה מינית שולב בקורס ההסמכה, בימי העיון ובכנסים הנערכים בעבור ממונות.

ב־1998 נערך קורס ההסמכה השני לממונות. הקורס כלל 300 שעות הדרכה, והשתתפו בו 32 ממונות. הקורס השלישי נערך בינואר 2000, והרביעי – במרץ 2003.[33] הקורס החמישי נערך בשנת 2006.[34] הקורס השישי והאחרון לעת עתה נערך ב־2010.[35] קורסי ההסמכה הם ליבת ההכשרה והם כוללים נושאים כגון שוויון מגדרי, מעמד האישה בתחומי פעילות שונים, מאפיינים ארגוניים של שירות המדינה ויישום התפקיד במסגרת זו, פיתוח מיומנויות ניהוליות ואישיות (מנהיגות, קבלת החלטות, ניהול קונפליקטים, תקשורת וסולידריות נשית, העצמה אישית ומקצועית, אסרטיביות ושיווק עצמי, יזמות ויצירתיות, פוליטיקה פנים ארגונית).[36] בקורס האחרון שולבו גם תכנים בנושא הטמעת החשיבה המגדרית.[37] לצד קורסי ההסמכה נערכים כל שנה כמה ימי עיון וכנסים. ב־2010 למשל היו יום עיון בנושא רפואה מגדרית וכינוס של יומיים בנושא "היבטים בעבודת הממונה – הסרת חסמים, הסברה ותמיכה" (נש"מ 2011, 15, 19).

הראשונה שעמדה בראש האגף הייתה עו"ד רבקה שקד; נציב שירות המדינה דאז, עו"ד מאיר גבאי, הפקיד אותה על הטיפול הכולל בעובדות המדינה כבר בשנת 1993, עוד לפני הקמת האגף. מאז שנת 2007 ועד היום עומדת בראש האגף עו"ד טלילה רוזנפלד־שחל, ועומדות לרשותה מרכזת ומזכירה. בשנת 2007 ניסח האגף חזון־על של "שוויון הזדמנויות מלא ואמיתי בין גברים ונשים בכל תחומי החיים", ממנו נגזר החזון הארגוני לפיו: "א. שירות המדינה יפעל באופן שמאפשר הזדמנויות שוות לנשים ולגברים, ויקבל החלטות תוך בחינת השפעותיהן מבחינה מגדרית. ב. שירות המדינה יפעל לקידום נשים לכל הדרגים, מתוך הכרה ביכולתן, ובמטרה להביא לייצוג הולם של נשים בכל הדרגים - ובעדיפות בדרגים הגבוהים - ביחס סביר לשיעורן הכולל באותו משרד / דירוג".[38]

33 ראו הדוחות השנתיים של היחידה לקידום ושילוב נשים בנציבות שירות המדינה לשנת 1998 (סעיף 4 ב); לשנת 2001 (פרק ג סעיף 5א) על הקורס מדובר שם בפרק ג, סעיף 5א; לשנת 2002 (פרק ג, סעיף 4א) על הקורס מדובר שם בפרק ג סעיף 4א; ולשנת 2003 (פרק ג סעיף 4ה), http://tinyurl.com/7of4rkw (אוחזר ב־23.7.2012).

34 התכתבות עם ראש האגף, 19.8.12.

35 נש"מ 2011, 12 (סעיף 2.1).

36 על מטרות הקורס ותכניו ראו חוזר נש"מ מס' 16, http://tinyurl.com/cg2gl6o (אוחזר ב־23.7.2012).

37 התכתבות עם ראש האגף, 19.8.12.

38 המחקר מתמקד בחוויה של הממונות על מעמד האישה במשרד הממשלה וביחידות הסמך, לפיכך, אין אנו סוקרים בשיטתיות את עבודת האגף, אלא מתייחסים כאן להיבטים המשפיעים ישירות על הנחיית הממונות בעבודתן.

3. מחקר הממונות: מטרות ושיטה

שוות • המרכז לקידום נשים בזירה הציבורית במכון ון ליר בירושלים ערך את המחקר הנוכחי (2010–2012) כדי לבחון את מנגנון הממונות על מעמד האישה מנקודת המבט של נושאות התפקיד ולהציע דרכים לייעול הפעילות להשגתו של שוויון מגדרי.

חוקרות המרכז ראיינו בין ספטמבר 2010 ליוני 2011 25 ממונות על מעמד האישה בשירות המדינה. רוב הראיונות ארכו בין שעה לשעתיים. הראיונות נערכו בשיטה של ריאיון חצי מובנה (ראו הנחיות הריאיון בנספח ה), מתוך חיפוש אחר מבני המשמעות של המרואיינות. הראיונות נערכו בדרך כלל בירושלים, במשרדיהן של הממונות. הראיונות תומללו והניבו כ־430 עמודי טקסט ולאחר מכן נותחו בחיפוש אחר תיאוריה המעוגנת בחומרים המחקריים (Grounded theory).[39] לפיכך תיאור וניתוח הראיונות משקפים את הנושאים החשובים למרואיינות ומבליטים מושגים, דימויים וקטגוריות שחזרו על עצמם, שאלות טיפוסיות ואת ספקטרום התשובות הטיפוסיות של הממונות לשאלות המעסיקות אותן.

בלוחות 1–5 מתוארות הממונות שראיינו לפי מאפיינים אישיים ומקצועיים: הגיל, ההשכלה, הוותק בשירות המדינה, הוותק בתפקיד הראשי, הוותק בתפקיד הממונה.

39 בעקבות Strauss and Corbin 1998; Denzin 1970; Glaser & Strauss 1967.

לוח 1: התפלגות הגיל

גיל	מספר הממונות
40–31	2
50–41	6
60–51	8
70–61	4
חסרים נתונים	5
סך הכול	25

לוח 2: התפלגות ההשכלה

השכלה	מספר הממונות
תואר ראשון	4
תואר שני	17
תואר שלישי	1
חסרים נתונים	3
סך הכול	25

לוח 3: התפלגות הוותק בשירות המדינה

ותק בשירות	מספר הממונות
עד 10 שנים	2
20–11	8
30–21	8
40–31	5
50–41	1
חסרים נתונים	1
סך הכול	25

לוח 4: התפלגות הוותק בתפקיד הראשי

ותק בתפקיד	מספר הממונות
עד שנתיים	6
5–2.5	4
10–6	5
15–11	6
20–16	1
חסרים נתונים	3
סך הכול	25

לוח 5: התפלגות הוותק בתפקיד הממונה

ותק בתפקיד הממונה	מספר הממונות
עד שנה	1
5–2	10
10–6	11
15–11	2
חסרים נתונים	1
סך הכול	25

רוב הממונות שראיינו הן בנות חמישים ומעלה (אולי עקב התנאי המקדים של הדרגה הגבוהה הדרושה למינוי לתפקיד). הן בעלות השכלה גבוהה ועובדות שנים רבות בשירות המדינה (יותר

מעשר שנים). הוותק שלהן בתפקידן הראשי נע בטווח רחב של בין שנתיים לעשרים שנה, ובתפקיד הממונה – בין שנתיים לעשר שנים.

לוחות 6–8 מאפיינים בכלליות את כוח האדם במשרדים שבהם עובדות הממונות שפגשנו: התפלגות הגברים והנשים במשרדים שהן עובדות בהם, סך כל העובדים, סך כל העובדות, אחוז העובדות בכוח העבודה במשרד.

לוח 6: מספר העובדים והעובדות במשרד

סך כל העובדים במשרד	מספר המשרדים
500–150	5
1,000–501	9
2,000–1,001	2
3,000–2,001	2
יותר מ־ 3,000	3
אין נתונים	4
סך הכול	25

לוח 7: מספר העובדות במשרד

מספר העובדות במשרד	מספר המשרדים
100–50	2
250–101	3
500–251	8
1,000–501	3
2,000–1,001	2
3,000–2001	2
אין נתונים	5
סך הכול	25

לוח 8: אחוז העובדות במשרד

אחוז העובדות במשרד	מספר המשרדים
עד 50	4
60–51	8
70–61	4
80–71	3
90–81	1
אין נתונים	5
סך הכול	25

המשרדים שהמרואיינות עובדות בהם מגוונים במספר העובדים, אולם רובם משרדים בגודל בינוני שמספר העובדים בהם בין 500 ל־1,000. מספר העובדות שהן אחראיות עליו מפוזר אף הוא בטווח גדול וכך גם אחוז הנשים בכל משרד. ברוב משרדיהן של הממונות שראיינו אחוז הנשים עולה על חמישים (אחוז הנשים הממוצע בכלל משרדי הממשלה עמד ב־2010 על 59.7% (ראו לוח 9 להלן).

4. להיות ממונה: ההתמודדות היומיומית

4.1 איך זה להיות ממונה?

ראיונות העומק מאפשרים לחשוף כיצד הממונות המרואיינות מפרשות וחוות את תפקידן. למידע זה נודעת חשיבות מכרעת להבנת מנגנון הפעולה של הממונות, שכן זו המסגרת שהן פועלות בתוכה, ובתוכה הן מקנות משמעות לתנאים המבניים, לסביבה הארגונית ולמערך הסיכויים וההזדמנויות שלהן לביצוע משימותיהן.

שלושה עניינים בולטים לעין מניתוח הראיונות: עוצמת הרגשות שרוב הממונות מביעות ביחס למילוי תפקידן; תסכול של כולן מהיעדר המשאבים; ומתאם בין תובנותיהן לגבי אתגרי התפקיד ובין המתחים שעלו מניתוחים קודמים של תפקיד הממונה (ניתוח המסמכים הרשמיים וכן משה מאור 2001; שקד 2004).

שישה נושאים מרכזיים מאפיינים את שיח הממונות על אודות תפקידן: קורס ההסמכה, אינטרסים סותרים והיעדר משאבים, הטיפול בהטרדה מינית, יחס ההנהלה לממונה, יחסן של נשים לממונה וקשיים אישיים (סעיפים 2–7 בפרק זה). קשה להפריד את דיווחי הממונות על תפקידן מהרגשות שהביעו כלפיו. דיווחים על רגשות שליליים המלווים את התפקיד התפרצו לא פעם בעוצמה ותיארו תסכול, "תקיעות", חוסר אונים, כעס ואף עלבון ופגיעה מקצועית ואישית. **תשע־עשרה מעשרים וחמש המרואיינות הביעו רגשות קשים ברורים בנוגע לתנאי עבודתן.** לפיכך שלושת הממצאים העיקריים אשר לעוצמת הרגשות, לתסכול ולמתאם עם ניתוחים קודמים של התפקיד שזורים כאן בנושאים המרכזיים שאותרו בראיונות.

החלק האחרון של פרק זה עניינו ברגשות חיוביים. תיאור של רגשות חיוביים היה נדיר, ולא כל המרואיינות תיארו רגשות כאלה. עם זאת, כשמצאנו תיאורים של רגשות חיוביים מצאנו בהם עניין רב, שכן גם הממונות שסיפרו לנו על הצלחות או על רגעים של התעלות ורגשות חיוביים חוות כמו עמיתותיהן תסכול עמוק וגם להן תובנות קשות בקשר לאתגרי התפקיד.

4.2 קורס ההסמכה

מגוון קולות נשמעים ביחס לקורס ההסמכה.[40] ממונות שעדיין לא השתתפו בקורס מעוניינות בו, ומי שהשתתפו בו מצאו בו פיסות מידע שימושי, אספו שמות של מרצות שאולי ירצו להזמין למשרדיהן, ובעיקר העריכו את ההזדמנות לרישות עם עמיתותיהן. כך דליה:[41]

> תראי, אני לא מאלה שיש להן ציפייה שהכול יהיה מושלם. מספיק שיצאתי מהקורס עם טיפ אחד שניים שלושה, לי זה מספיק. אני לא מאלה שמעבירות ביקורת כל הזמן. בגדול, די נהניתי מהקורס. [...] ברמה של בין 1 ל־10, הוא היה 8. קיבלתי די הרבה טיפים. אחד הכיפים הכי גדולים – ד"ר אורית קמיר. היא הרימה את הקורס לרמה אקדמית. ההרצאות שלה היו חוויה והנאה מקצועית מושלמת. היא מעבירה בצורה [...] נפלאה. כל הרקע הפמיניסטי כתורה, זה היה פשוט נפלא ממנה. זה אני לוקחת אִתי להמשך החיים שלי. מלווה אותי. כמה דברים שאם אני זוכרת משהו – זה זה. הדבר הנוסף – ההיכרות עם הממונות האחרות. החברויות האלה. יש לי עד היום חברויות נפלאות. גם הכרתי מרצות נוספות ותחומים נוספים שאחר כך הבאתי למשרד להרצאות.

אם כן, החלקים המשמעותיים בקורס היו מבחינתה החוויות האישיות ורעיונות נקודתיים להרצאות (הרצאה אקדמית חווייתית, חברויות עם ממונות אחרות, מרצים אחרים שפגשה והביאה אחר כך למשרדה). ניכר מדבריה שהקורס לא נתן לה מסגרת מושגית שתוכל להנחות ולארגן את עבודתה ותעזור לה בהחלטותיה. בהמשך השיחה היא התבטאה באופן ביקורתי יותר:

> להגיד לך שהקורס נתן לי כלים ברורים איך לבצע את תפקיד הממונה ולבצע אותו בצורה הטובה ביותר – לא. יצאתי משם די חושבת, בעצם, מה אני עושה. אבל זה אילץ אותי לבנות חזון ותוכנית עבודה וזה באמת לקחתי משם. למרות שידעתי את זה מזמן. בהיבט של עבודת הממונה – בניתי חזון ותוכנית בעקבות הקורס.

> היה נורא נחמד ללמוד מאחרים. מרבית הסדנאות היו ממש על הפנים. סדנאות של העצמה שאני מזמן בחיי המקצועיים והאישיים – אני במקום אחר שאני לא צריכה את זה. הקורס הוא חשוב, כי צריך לתת בסיס, ואת זה קיבלתי שם, והוא גם מייצר היכרות עם שאר הממונות. כי אנחנו מעת לעת משתפות פעולה. אנחנו כל הזמן לומדות אחת מהשנייה.

---

40 אין בדברים שלהלן משום ביקורת על קורס כלשהו, אלא תיאור חוויית התפקיד של הממונות. באוקטובר 2010 התקיים קורס ההסמכה האחרון ובמסגרתו הוטמעו לקחים מקורסים קודמים. אולם, מרבית הממונות שהתראיינו במחקר זה השתתפו בקורסים קודמים והתייחסותן ממוקדת בהם.

41 כל השמות בדויים, ולצורך השמירה על האנונימיות גם הושמט מהציטוטים כל פרט מזהה.

בהיעדר כלים ברורים, עם סדנאות שהיו "ממש על הפנים" ועם צורך דחוף לבנות לבד חזון ותוכנית עבודה – אין להתפלא ש"טיפים" נחטפים ונוצרים בין הממונות שיתופי פעולה של למידה זו מזו. יש לקוות שברשת החברית־מקצועית הזאת עוברים לא רק "טיפים" ושמות של מרצים שכדאי להזמין, אלא גם מתפתחת תפיסה שתהיה בסיס איתן יותר לעבודה.

זהבה, לעומתה, עובדת במשרדה יותר מעשרים שנה. בתפקיד הממונה היא משמשת קרוב לשנתיים, ועדיין לא השתתפה בקורס הממונות, אף שנערך בזמן האחרון. היא נתקלה בהתנגדות של המנכ"ל, אותו היא מתארת כמנהל שאינו תומך בדברים שקשורים לרווחת העובדים: "זה לא שיש לו משהו נגד נשים. יש לו משהו נגד העובדים באופן כללי. הוא לא נהנה לצ'פר אותנו". בהיעדר תקציבים, בשל התלות במנכ"ל ולנוכח התפיסה של פעילות לנשים כ"צ'ופר", זהבה נקלעת למבוי סתום. אין לה מרחב פעולה: "אז בעצם עשיתי פעילויות רק מה שאני חייבת ולא עולה כסף". "מה שהיא חייבת ולא עולה כסף" (או לפחות אינו דורש תקציבים מיוחדים שנדרשים לדוגמה ל"יום האישה" או לקורסי הכשרה) זה הטיפול במניעת הטרדה מינית ובתלונות בנושא. כאן במיוחד חשה זהבה את חוסר ההדרכה:

> זורקים אותך למים מאוד מאוד גועשים עם אפס כלים. אז אני חושבת שהקורס הוא דבר מבורך. אבל הקורס הוא באמת, ממה ששמעתי, באוריינטציה של העצמת נשים ומשהו יותר דיון בפילוסופיות פמיניסטיות. ברור שזה מאוד חשוב, אבל אני מרגישה שצריכים לתת כלים שהם לגמרי פרקטיים – עשי X, Y, Z.

זהבה אינה היחידה שחשה בחסרונם של כלים פרקטיים. גם ממונות שעברו את הקורס אינן שבעות רצון מהכלים שניתנו בו. חוסר נחת מהקורס מביא את תמר למסקנות:

> הממונה על מעמד האישה זה כמו תפקיד טבעי כזה. זה לא תפקיד שאתה לומד. אני עשיתי קורס אבל [...] אז למדתי על פמיניזם ולמדתי על תנועה נשית וכל מיני זרמים ולמדתי כל מיני תחומים באקדמיה שקשורים לנשים ומה זה מגדר, אבל תכל'ס, צריך להיות לך את הגישה, את הרצון החזק הזה לעזור לחברות שלך.

הילה מגיעה למסקנה אחרת בנוגע להכשרה שהממונה זקוקה לה: "שתהיה פסיכולוגית או סוציולוגית, או בוגרת לימודי מגדר או משהו כזה". במילים אחרות, רצוי שהממונות יגיעו לתפקידן מצוידות מראש בידע רלוונטי. אופירה מסכמת היטב את הנושא בשתי אמירות מנוגדות; במקום אחד בריאיון היא אומרת: "[הקורס] מרתק, נתן לא מעט כלים", ואילו במקום אחר: "הרבה כלים לא היו שם, בעיקר אישר לי שיש לי את הכלים שאני צריכה". נראה אפוא שהתחושות שהקורס מעורר מחייבות בחינה מחודשת שלו, אבל למרות זאת אין לתלות בקורס את האשם במצב או לחפש בו את תרופת הפלא לריפויו. הנושאים שלהלן מדגימים רבדים נוספים, ארגוניים וחברתיים, של האתגרים המקצועיים הניצבים לפני הממונות.

4.3 אינטרסים סותרים והיעדר משאבים

אופירה מתארת מתח מתמיד הנובע מריבוי נאמנויות ומדרישות סותרות של הממונה הישיר עליה בתפקידה הראשי, הסמנכ"ל שהיא כפופה לו בתפקיד הממונה[42] ומנהלת האגף לקידום ושילוב נשים בנציבות שירות המדינה (הנציבה). היא מפרשת את המתחים כפערים בין אינטרסים של "נשים" ובין האינטרסים של "המשרד":

> אחת הבעיות המובנות של תפקיד הממונה היא לא רק הכפיפויות השונות למספר ממונים כמו הממונה הישיר, הסמנכ"ל ומנהלת [האגף לקידום ושילוב נשים]. אלא גם הבעיה של נאמנויות שונות. מצד אחד הממונה צריכה להיות נאמנה לנשים, ומצד שני הממונה צריכה לשרת את האינטרסים של המשרד, כי אחרת לא תזכה לאמונו של המשרד [...] ממונה שתבצע את תפקידה כראוי [...] היא צריכה כל הזמן להתפתל. הפער הזה הוא תהום. צריכה כל הזמן לפעול בלהטוטים מעל התהום הזה.

צירוף הדימויים של התפתלות ולהטוטים עם דימוי ה"תהום" הפעורה בין האינטרסים שמשרתת הממונה מדגיש תחושה תמידית של סכנה. ממונות נוספות מתארות תחושות דומות.[43] אופירה מאפיינת את עבודתה כהתגרות מתמדת בגורל: "אני כל הזמן מנסה, עד שמנפנפים אותי, ואני גם משלמת על זה מחירים". כך למשל היא מתארת את ניסיונותיה הכושלים להשיג נתוני שכר: "במיוחד לאור העובדה שאני מאוד מקצועית בתחומים מסוימים, אז נותנים לי לגשת לדברים ברמה שהם חושבים שזה עדיין תחת שליטתם, וברגע שאני מתחילה להיכנס לעובי הקורה, מנפנפים אותי אחר כבוד". אופירה חשה שדווקא בגלל מומחיותה המקצועית לא תוכל לממש את תפקידה כממונה.

יתרה מזו, היא מתוסכלת גם מחוסר היכולת לפעול בנושא ההטרדה המינית (מעבר לדיווח על התלונה); מחוסר היכולת להשפיע על ההנהלה, מהתפיסה שרואה בפעילות לקידום נשים פעילות לא מקצועית ומנטייתן של נשים שלא לקדם נשים אחרות: "נשים שעדיין נאבקות על מעמדן, קשה להן לנקוט בעמדות לא פופולאריות מהסוג הזה [של תמיכה בקידום נשים]".

בתיה מתייחסת לעומס העבודה ולדלות ההישגים:

> אני משקיעה המון אנרגיה, גז בניוטרל. אני מוציאה המון אנרגיה. אני צריכה כל דבר לשכנע בצורך. זה לא כמו שאת באה בדיון תקציב ומשכנעת בצורך של התחום. אלא על כל נושא ספציפי, על כל הרצאה על כל בורקס אני צריכה להתחנן... אבל מה הבעיה? שאני מצליחה! [ואז אומרים לי] "יש לך מה שאת רוצה!" וכמה השקעתי בזה, כמה אנרגיה!

תהליך השגת התקציבים מתיש ודורש מאמצים רבים. בתיה צולחת מכשולים אלו ומשיגה

---

42 אמנם בעקבות קבלת התיקון לחוק שירות המדינה משנת 1995, שעסק גם בייצוג הולם לנשים, אומצה ההמלצה של ועדת בן ישראל להכפיף את הממונה ישירות למנכ"ל ועוגנה בתקש"ר (פרק 03.27, סעיף ב, ראו נספח ג), אולם רבות מהמרואיינות סיפרו לנו שהן כפופות לסמנכ"ל משרדן.

43 בדברי המרואיינות חוזרים הדימויים של "התפתלות", "להטוטים" ו"הליכה בין הטיפות".

משאבים לביצוע תפקידה. אלא שמדובר בהישגים נקודתיים. היא אינה מצליחה לבסס מנגנון תקציבי יציב, ולא זו בלבד, אלא שהממונים רואים בהצלחותיה עילה להשארת המצב על כנו.

כמעט כל הממונות ציינו את היעדר המשאבים כמקור מתמשך של קושי ותסכול. לא רק תקציב חסר להן, אלא גם הגדרת תפקיד רשמית, גישה למידע (כגון נתוני שכר, תיאורי תפקידים), כלים שיאפשרו להן להשתתף בתהליכים של מכרזי כוח אדם ותמיכה מצד הנהלת המשרד. כך למשל קושרת גילה בין היעדר סמכויות, הרגשה שהיא מקבצת נדבות ("כל הזמן לבקש, עם יד פתוחה"), מזל ומסכנות:

> אני לא מבינה למה עד עכשיו לא מצליחים להגדיר שיהיו סמכויות ברורות ושזה לא יהיה תלוי ברצון טוב או מצב רוח. שיהיה תקציב מוגדר לממונה ולא כל הזמן לבקש, עם יד פתוחה. זה תפקיד כפוי טובה. להיות דיפלומט. לא תמיד מצליח. לי עד עכשיו היה מזל, אני לא יודעת איך זה לממונות אחרות. יש לי מספיק חברות שהן מסכנות. פשוט מסכנות, לא תפקיד ולא כלום. מאוד קשה לעבוד ככה. גם לי אין הרבה, אני כל הזמן צריכה לשחק. לפעמים יוצא טוב.

עוצמת רגשותיה של בתיה מודגשת עוד יותר. היא רואה את תפקיד הממונה כתפקיד הגרוע ביותר במשרדה. כשהיא משווה לתפקידים אחרים היא מגלה שתפקיד הממונה אינו זוכה לכבוד לא של ההנהלה ולא של העובדים, הוא מוביל לפגיעה עצמית, והוא מועד לכישלון:

> אני עובדת משרה מלאה בתפקיד ואני גם אמא ויש לי שאיפות להתקדם ולהצליח בעבודה. הכול ביחד הופך את התפקיד של הממונה למשהו שאני עושה בהרבה לחץ. [...] אני חייבת להוסיף, אם תהיה משרה מלאה, רק לממונה על מעמד האישה, אני לא בטוחה שאני רוצה את זה. זה לא פשוט, זה יותר גרוע מלהיות מבקר המשרד, כי את זה מכבדים. את תפקיד הממונה על מעמד האישה אף אחד לא מכבד.
>
> [...]
>
> ברור שזה שיש לי תפקיד ואין לי סמכויות ותקציב אז זו בעיה; אבל יותר חשוב מזה, עצם זה ששמים אותי כעובדת וכאישה כל הזמן בקונפליקט מול הבוסים שלי ואני כל הזמן יוצרת מצב שכדי לקדם נשים אני פוגעת בעצמי. [...] למשל, הדוח השנתי שאנחנו מגישות כל שנה. אין לי גישה לנתונים האלה שאני אמורה לבסס עליהם את הדוח שלי. אז אני אומרת, תדרשי את זה מהמשרד ואל תדרשי את זה ממני, אל תשלחי אותי להוציא את זה משם. כל הזמן יש התפתלות כזאת סביב התפקיד הזה. ואני משלמת מחיר אישי כל הזמן. [...] כל שנה מחדש אני צריכה להתחנן לנתונים. תדרשו את זה ממנהלות כוח אדם, אל תשימו אותי בעמדה מטומטמת. אל תשימו את זה עליי שאני אדרוש מהן כשהן בעמדה יותר בכירה ממני. [...] אני תלויה בכוח אדם. מה אני אריב אִתם? גם ככה אני משלמת פה מחיר אישי [...] כאילו כל הזמן מכינים לי כישלונות.[44]

44 מהאגף לקידום נשים נמסר לנו (התכתבות עם מנהלת האגף, 19.8.12) שאת הדוח אמורים להגיש הממונה יחד עם הסמנכ"ל הבכיר למנהל ולמשאבי אנוש. אגף משאבי האנוש הוא זה שאמור לטפל בנתונים המספריים. דבריה של בתיה מדגישים את הפער בין ההנחיות שפורמאלית ידועות לכל המעורבים לבין התהליך בפועל.

דבריה של זהבה מסכמים ומדגישים את הפער בין ההצהרות, המשאבים והתגמולים בתפקיד הממונה:

> אין נוהל מובנה. בכל מה שקשור לנוהל מובנה, אנחנו די חלשים. [...] המנגנון הזה של הממונות על מעמד האישה, נקודת הפתיחה היא בעייתית. ממנים אותך בעצם אך ורק לטפל בהטרדות מיניות. [...] בשום מקום לא מגדירים לך מה שאר התחומים שרוצים ממך. מה זה העצמה? [...] מבחינתי זה סיסמאות שאין מאחוריהן הרבה. כי בעצם אם את רוצה שממונה תפעל בכיוונים מסוימים אז את צריכה להגדיר לה קונקרטית, את צריכה לעשות א, ב, ג, ד. אין א, ב, ג, ד. אין תקציב ל־א, ב, ג, ד. זה נורא יפה שאומרים תעשי, תעשי, תעשי. אבל כל דבר בשירות המדינה הוא מתוקצב. זה תחום שהוא לא מתוקצב. שאין לו הגדרות. הכול עניין של רצון טוב. [...] אין פרופורציה בין מה שנדרש ממך לבין החשיפה שלך והמקום שאת צריכה לשים את עצמך כדי להביא את המטרות שלך. זה לא שווה את הדרגה הזאת שאת מקבלת. [...] את נחשפת להרבה מקומות שהם מאוד בעייתיים ולא חביבים. כי את קוץ בתחת. [...] אבל כל זמן שאתה לא מגדיר את המנגנונים אז אתה גם לא יכול לצפות ליותר מדי. [...] זה ביצה ותרנגולת.

4.4 הטיפול בנושא ההטרדה המינית

אף שבתחום מניעת ההטרדה המינית החוק והתקנות ברורים לכאורה, אצל בתיה למשל התסכול גם בעניין זה אינו פחות. היא אינה מרוצה מתפקידה כפי שהוא מוגדר בתקנון שירות המדינה מכוח החוק למניעת הטרדה מינית וכן מהיחס המזלזל של ההנהלה לנושא:

> אין לנו שום תפקיד, אין לי שום שיקול דעת, אסור לי לייעץ לה אסור לי כלום. אני צריכה לרשום מה שהיא אמרה ולהעביר ל[מנהלת האגף לקידום ושילוב נשים]. בשביל זה היו יכולים לשלוח כתבנית, בשביל מה צריך אותי? [...] מי שמתלוננת, הן עוברות פה הטרדות, השפלות, התעללות, כאב לב, הכול. אני הכתובת היחידה שלה. אין לי שום הכשרה לזה, אין לי שום כלים להתמודד אחר כך ברמה הרגשית שלי. אני חושבת שצריך ללמד אותנו בעניין הזה, לעזור לנו. להדריך אותנו. [...] הן הרבה באות לדבר אתי, להתייעץ אתי, מספרות לי כאשר הן עוד לא יודעות אם הן רוצות להתלונן. ומבחינת החוק, אני אמורה להעביר מיד, זה מסרס אותי מול הנשים. שיקול דעת אם להגיש תלונה או לא – לא נותנים לי, לזה אני לא מספיק מקצועית להחליט; אבל לטפל בתלונה – זה כן יש לי ידע?!
>
> [...]
>
> ההנהלה לא יודעת מה זה הטרדה מינית. [...] יש איזושהי אווירה כזאת [...], יש "זחיחות הנהלתית" שעל דברים מסוימים מגחכים. זה משהו שצוחקים עליו. זה לא משהו שלוקחים ברצינות. [...] זו לא חבורה פשוטה. יש את הדעה ש"הלכו רחוק מדי עם החוק הזה", "זה יביא לתלונות שווא". מהבחינה הזאת אם זה מנכ"ל או אם זה נהג, הם ידברו אותו דבר.

הליך הטיפול המוכתב, הקושי הרגשי שבטיפול בתלונות, הזחיחות וחוסר ההבנה של גברים בכל דרגי המשרד – כל אלה אינם האתגרים היחידים בתחום הטיפול בהטרדה המינית. גילה מצביעה גם על עמימות במושג הבסיס "הטרדה":

> מה בדיוק שייך לתחום הממונה, האם זה רק הטרדה מינית או כל הטרדה כלפי אישה, כאן יש לי דילמה. לפעמים אני לא יודעת האם זה עניין משמעתי שמשאבי אנוש יטפלו, סמנכ"ל, מנהל אישי וכו'; או שרק ממונה צריכה לטפל. יש מקרה מסוים שעד עכשיו יש מחלוקת מי מטפל בזה, למה זה שייך. אם זה מוגדר משמעתי, אז מי מטפל בזה? ממונה או גורמים אחרים. האם זה התפקיד שלי לטפל בזה? לא ברור לי. כי זה מילולי. לא מדובר בהטרדה פיזית.

ממונות רבות מביעות תסכול מהנוהל הקשיח של טיפול בידיעה על הטרדה מינית המגיעה לאוזניהן. בשל החובה הגורפת על פי חוק לדווח על כל תלונה הן מרגישות שנמנע מהן חופש פעולה. תפקידן הפורמאלי בתהליך התלונה מסתכם בהיותן צינור להעברת החשד בלא לקבל סיכום מפורט של התהליך (למעט קבלת עדכון על שלבי ההליך ועל סיומו). במקביל הן אחראיות על הטיפול במתלוננת (תמיכה, מניעת התנכלויות, בחינה האם יש צורך בביצוע הפרדה בינה ובין המטריד לכאורה, וליווי לחקירה ולבית הדין למשמעת). חלקן מדווחות על היקלעות למצבים לא נעימים הן עם המתלוננות הן עם גורמים אחרים במשרדיהן. לעתים קרובות הן חשות שחלקן הוא טכני בלבד, ובשל כך פוגע במעמדן הן לעומת הנשים העובדות במשרד הן לעומת ההנהלה, שכן היעדר המידע ואי־המעורבות בתהליך נראים להם אותות של חולשה. גם גילה מתארת את עצמה בדימוי של "צינור שמעביר את הנתונים". ואולם היא מצביעה דווקא על צד חיובי של המצב: עמימות המאפשרת לה חופש פעולה ויצירה של נוהלי תגובה מקומיים. היא מבקשת חוות דעת משפטית ויוצרת נהלים חדשים, הכנה להגנה ואולי גם מתקפה בעתיד של האישה כנגד המטריד:

> מבחינת היועצת המשפטית, קיבלתי הגדרה שבתחום הממונה זה רק הטרדה מינית, ומשמעת זה בתחום שלהם. בינתיים, מה שאני ביקשתי מאותה אישה, זה בכל זאת להעלות את זה בכתב, כי בעל פה אף אחד לא יתייחס לזה. ברגע שירוצו שמועות אז אף אחד לא יתייחס, אפילו נהפוך הוא, הוא יכול לתבוע אותה על הוצאת דיבה.

גילה יוצאת דופן ביחסה לתפקיד מניעת ההטרדה המינית. מסקנתה של ממונה אחרת, עליזה, היא שמייצגת נאמנה את העמדה הרווחת בקרב המרואיינות: "אני נתפסת כשוטרת של הטרדה מינית ולא מי שמעודדת קידום".

4.5 יחס ההנהלה לממונה

רבות מהמרואיינות נכנסו לתפקידן במוטיבציה גדולה, אבל הבינו עם הזמן את המגבלות המבניות ואת שוליות התפקיד בעיני ההנהלה. הן רואות בהנהלת המשרד גורם מפתח ביחס לנשים בכלל ולהטרדה מינית בפרט. כמה מהן נוטות לסלחנות כלפי ההנהלה, מתוך הבנת התהליך. כך דליה:

> תראי, זה לא בראש סדר העדיפויות. אבל אני לא חושבת שההנהלה משחקת תפקיד. זה משהו שהונחת על כל משרד ובזה זה מסתיים. זה בגלל היקף המשרה. זה לא משהו שיש לו מקום באמת, ממקום אִמתי לחלוטין, שאכן צריך את זה. אלא ממקום של אנחנו נדרשים, כמשרד ממשלתי, למלא את הפונקציה [...] אם הוא היה תפקיד מרכזי ועומד בפני עצמו – אני לא בטוחה שאני הייתי לוקחת אותו. כי זה סוג של כסת"ח. אבל מעבר לזה [...] זה לא תפקיד עם כבוד. התפקיד [הראשי] שלי, הוא הרבה יותר מכובד.

הילה אף היא מתמודדת עם היעדר תמיכה וזלזול מצד ההנהלה. עם כניסתה לתפקיד הממונה נכנס לתפקידו גם מנהל שהוא הממונה העקיף שלה. בסבב השיחות שערך עם כניסתו לתפקיד הזמין גם אותה וביקש ממנה לספר על עצמה: "אז אמרתי לו שבימים האלה התמניתי גם להיות ממונה על מעמד האישה. אז הוא אמר: 'טוב, זה לא מעניין, בואי נדבר על הפן השני'. כי כלומר, זה לא issue בשבילם". כך למדה הילה שרצונה לתרום לשינוי מגדרי במשרדה אינו עולה בקנה אחד עם מרחב הפעולה המצומצם מאוד שיש לה. היא חשה שידיה כבולות ושהיא אינה יכולה לעשות את תפקידה אלא בהיחבא, מהבית, ורק מחוץ לשעות העבודה:

> צריך להיות פרודוקטיבי, ובשביל להיות, אתה חייב לעשות. אבל כאן אתה לא עושה. אני היום לא יכולה לעשות שום דבר, שום דבר, שום דבר, בתפקיד של ממונה על מעמד האישה [...] כי הבוסים לא רואים את זה באור יפה. אני אישית לא יכולה. [...] יש דבר שאני עושה מפה וזה אני כן מוציאה מפה מיילים, אבל לא מעבר לזה.

הממונות, הגם שהן מבינות היטב את הרקע הפוליטי, את תהליכי קבלת ההחלטות ואף את תופעת המדיניות הסמלית, מתקשות להתמודד עם הזלזול והיעדר התמיכה מצד מנהליהן. בתיה מקבלת לעתים קרובות את המסר: "את תתעסקי בעניינים שלך, אל תיכנסי לשלנו. לא להתערב". היא שומעת את המסר הזה כשהיא מבקשת לדוגמה לבדוק את האפשרות לקדם אישה למשרת ניהול שהתפנתה. קידום נשים הוא כמובן "עניין" מובהק של הממונה, אבל היא עומדת נכלמת לנוכח הדרך שבה הודפים את פניותיה:

> אני לא שותפה לדברים האלו. אין פורום שחושב, שמתייעץ, שחושב: או־קיי, התפנה תפקיד, האם ניקח לתפקיד הזה אישה, בואו נראה אם יש מועמדת ראויה. אין דבר כזה. כשאני שומעת [...] אחת הסיבות שביקשתי להיות בהנהלה המורחבת – אמרתי זה צומת שאת מקבלת בו מידע. כי מאוד קשה לאסוף את המידע, ואני כל הזמן צריכה לאסוף אותו בדרך לא דרך. זה שלב יותר מאוחר. בגדול, עכשיו, יש מנהל כזה שעוזב, בואו נחשוב האם אפשר למצוא אישה ראויה לתפקיד הזה. אין חשיבה כזאת. ניסיתי להעלות את זה במשאבי אנוש. אמרו לי: את תתעסקי בעניינים שלך, אל תיכנסי לשלנו. לא להתערב.

> [...] [זה חלק מהגדרת התפקיד] כן, לגמרי. אבל אין לי כלים, זה עמום, ואין לך כלים. ואם את לא יושבת בצמתים מרכזיים – ואני אחת שכן, אני מוברגת טוב במערכת, ועדיין – מאוד קשה. הרבה פעמים אני שומעת דברים לאחר מעשה.

גם ויקטוריה רואה בהתייחסות ההנהלה אל הממונה מדיניות סמלית. היא חושדת שהמצב הקיים נוח להנהלה:

> אם אתה לא מציב ציפיות מתפקיד מסוים, אתה לא יכול לצפות שיקרה משהו. זה לא מוגדר. חוץ מהטרדה מינית, אין שום הגדרה. זה נתון לפרשנות של כל אחת, מטוב לְבה. [...] אין תפקיד בשירות המדינה שהוא לא מוגדר. [...] ולפי דעתי, זאת אמירה. [...] אנחנו עשינו ו על זה שנתנו שתהיה ממונה להטרדה מינית, ומעבר לזה, את לא חייבת לעשות כלום. ואם תהיי בשקט זה נורא נוח לארגון. [...] בקיצור, שבי בשקט ואל תבלבלי את המוח.

4.6 יחסן של נשים במשרד לממונה

הממונות ששוחחנו עמן חשות את אכזבת הנשים במשרדיהן מתפקודן. חֵן מתארת כיצד ניסתה לעכב את פקיעת סבלנותן של העובדות במשרדה, אולם בהיעדר משאבים ותמיכה ("המנכ"ל אמר שהוא לא יוציא כסף בזמן הזה בשביל להוציא את העובדות להצגה וסרט, כשעכשיו אומרים עליו בעיתון X... כל פעם יש משהו אחר למה לא") גם לא הצליחה להשיג הישגים. טכניקת ההשהיה שלה מיצתה את עצמה, והיא חשה שאיבדה את אמון הנשים שהיא אמורה לשרת:

> הן יודעות שיש ממונה. הן מאוד מתוסכלות שאני לא עושה כלום. הן מאוד שמחו שאני התמניתי, כי הן חשבו שאני כן אעשה דברים. ואולי גם אעשה דברים טיפה יותר אינטליגנטיים מיום האישה וללכת לספא ומלון. את יודעת, היום הן כבר לא פונות אליי, אבל בהתחלה, כולן אמרו, מה קורה? ואני אמרתי "בקנה", כל הזמן. וכשהן הרגישו ששום דבר לא קורה, אז הן הפסיקו לשאול.

אפשר לשער שהתהליך הזה מוביל לא רק לאובדן האמון של העובדות בתפקיד הממונה, אלא גם לירידה במוטיבציה של הממונה עצמה ובהיקף היוזמות שהיא מוכנה לנקוט.

המאבקים להוצאת תוכניות אל הפועל אינם מתמקדים רק במאבקים להשגת תקציב. אחת הסוגיות הטיפוסיות שהממונות מתמודדות עמן היא הצורך לקיים את "יום האישה" ולהחליט על אופיו.[45] קרן מדגימה היטב את הדילמה הטיפוסית של ממונות רבות בין דרישה של רבות מהנשים ל"פינוק" ובין התכנים החינוכיים שראויים בעיני ממונות רבות לציון יום האישה (ככל שהחליטו שהן מעוניינות להיאבק על קיומו):

> הגיע לידיי [...] מסמך שחתומות עליו עובדות המשרד. זה בנוגע לדרישות שלהן לגבי הפעילויות שנערכות ביום האישה. [מקריאה]: "מצורפת הצעה לשינוי ורענון חתומה על ידי 180 עובדות. העובדות מבקשות שביום האישה תתבצע פעילות חווייתית מגוונת

45 הנחיות האגף לקידום ושילוב נשים מחייבות הכללת תכנים מגדריים ופעילות מעצימה (התכתבות עם מנהלת האגף, 19.8.12). דיווחי הממונות מדגישים את הפער בין ההנחיה לבין הנכונות של נשים בארגון לקבל תכנים כאלה.

למשל יום פינוק שיכלול ספא, טיפולים שונים; סדנאות לבישול/איפור". הן מציינות פה שיום כזה התבצע במשרד החינוך והאוצר.

עכשיו מבחינתי זה לא במנדט שלי. המתכונת שאני בניתי עד היום הייתה הצגה, סיור וארוחת צהריים. ההצגות היו קשורות לנושאי נשים, למשל "מניין נשים" או "עקר בית", שמדברות על דברים שנשים מתמודדות אתם, ושיהיה גם מעניין. מה שהן מבקשות, זה לא נראה לי. אבל הן צודקות שזה אכן נעשה במשרדים אחרים.

צילה מתנגדת אף היא לדרישה דומה של נשות משרדה. היא מסרבת לארגן את יום האישה כ"יום כיף" ומשנה את התפיסה הארגונית: "אנשים מבקשים – 'בואו נעשה יום האישה'. ומה זה יום האישה? זה יום כיף. וזה לא נכון. אנחנו בשנים האחרונות כבר אין לנו יום האישה, יש לנו יום העובד. אנחנו עושים [יום] משולב גברים ונשים".

ליאור מגייסת את עמימות התפקיד ומפיקה ממנה גמישות ואפשרות פעולה "לפי מה שאת רואה בשטח". הדרך שלה לפתור את הסוגיה היא שילוב תכנים שנשות המשרד דורשות עם תכנים שחשוב לה להנחיל:

הרבה נשים או הרבה ממונות אומרות, אנחנו לא קצינות בידור. הקטע של הנשים צריך להיות רק בעניינים של אג'נדות. נכון, אני מסכימה אתן לגמרי, אבל את יודעת מה – זה לא עובד. לא עובד. כשאני מביאה הרצאה על הטרדה מינית או על אלימות, את יודעת איזה תגובות אני מקבלת במשרד? "למה עוד פעם את הדברים האלה? את לא יכולה להביא לנו משהו שהוא כיפי?" אז אני מקבלת קיתונות ומגיעות אולי עשרים, שלושים נשים. [...] אז הפתרון הוא לשלב. תקבלו מנה של כזה, וגם מנה של גיבוש, צחוק והנאה. [...] אבל שתדעי לך שאנחנו הנשים מחפשות פאן. זה הכול.

היא מסכימה עם הצורך לקדם "אג'נדות", אבל הבינה ש"זה לא עובד", נשות המשרד רוצות "משהו כיפי". התרגום המצומצם של "אג'נדות" להרצאות על הטרדה מינית ועל אלימות נראה כתולדה של רשת קורי הנסיבות המבניות, הארגוניות והתרבותיות שהממונה לכודה בה. היא לבדה אינה יכולה לשנות את התפיסות המגדריות התרבותיות והארגוניות, והיא אינה פנויה להתעמק בנושאים שבאחריותה. מצד אחד עליה להביא בחשבון את החוקים שהיא צריכה להנכיח, את הנחיות האגף לקידום נשים בנציבות, את נורמות הפעולה והידע הלא־פורמאלי העובר בין הממונות; מצד שני היא עומדת מול נשים שאף הן תוצר של התרבות והחברה שהאי־שוויון המגדרי נפוץ בהן ולעתים אף מובן בהן מאליו. והנשים האלה דורשות "משהו כיפי". אחת היא אם נראה בדרישת הנשים כניעה להבניה תרבותית או חתרנות צינית של מי שמנסות ליהנות ממה שאפשר להשיג מהמערכת – זו דרישתן. ועם הדרישה הזאת על הממונה להתמודד כמיטב יכולתה. עמימות ההגדרות מאפשרת לה גמישות, והיא יוצרת פתרון משולב ההולם הן את מה שהנשים מסוגלות להכיל והן את דרישות הנציבות: "גם וגם", גם כיף וגם אג'נדות.

גם כאן הממונות חשות את אי־שביעות הרצון של נשים במשרדיהן בכל החלטה שהן מחליטות. ריבה מסכמת את הדילמה שלה:

קודם כול הקבוצה היא לא הומוגנית בכלל ואת צריכה להביא משהו שמתאים לכולם. עכשיו יש פער עצום בין ההנחיות שיש לך לבין מה שמצפים ממך. יש את אלה שאומרים לך שרוצים שזה יהיה יום כיף ויש כאלה שאומרים בכלל למה יש יום האישה. גם אני שואלת. אני לא אוהבת הבדלות. אני לא אוהבת. אנחנו לא קבוצת מיעוט נרדף. אנחנו מנציחים את זה בזה. [...] יום האישה הוא יום כיף לנשים שהוא לא כיף לנשים כי אסור לעשות אותו כיף.

4.7 קשיים אישיים

כמה מהמרואיינות מגיעות למסקנות אישיות מרחיקות לכת בדבר הקשיים שמעמיד לפניהן התפקיד והשפעתו על המשך הקריירה המקצועית שלהן. בתיה מספרת על חוויה אישית שלה כשניסתה לדרוש דרגה שמגיעה לה לפי הוותק והתפקיד הראשי שלה:

יושבים לך על המצפון. אומרים: תראי, יש לי אפשרות לקדם אחוז אחד בשנה. אם אני מקדם אותך אני מונע משש פקידות להתקדם. את לא רוצה שהפקידות תתקדמנה? אז מה אני אומרת? ברור, אני לא רוצה למנוע מהן. אומרים לי: את כל הזמן שואפת שנשים תתקדמנה, אז הנה!

הסיפור הזה של בתיה מדגים את חוויית העולם מנקודת ראותה של ממונה. אלה הן ההתבטאויות שהיא שומעת, והן משפיעות על האופן שבו היא מבינה את הסביבה הארגונית שלה ואת סיכוייה להשיג מטרות בתחום השוויון המגדרי. בתיה אינה היחידה שמתוסכלת ממעמדה המקצועי. בתגמול שהיא מקבלת על תפקידה כממונה היא רואה תרמית שעוצרת בפועל את ההתקדמות ה"אמִתית" שלה. היא מתארת את הרגשתה בתסכול רב:

המנכ"ל אמר לי "זה גם סוג של קידום בעיניי, זה שאת ממונה". נותנים לנו סוכרייה זמנית. וככה הרבה נשים נתקעות. אני יודעת שזה ברמות גבוהות מבחינת משכורת. זה תוקע להרבה נשים את ההתקדמות האמִתית. הרבה נשים יושבות על זה ואחר כך זה נלקח מהן והיא נשארת בלי קידום ובלי דרגה. בדרגות גבוהות זה אלפי שקלים. תפקיד הממונה הזה [הוא] ממש ממש דרך לא לתת קידום מקצועי.

הסיכום של טובית חד־משמעי ומתפרץ. היא מרגישה שהדרישות ממנה "לא אנושיות":

ממונה על מעמד האישה צריך שיהיה לה איזושהי הגדרה, אם הנושא הוא כזה חשוב – והוא חשוב – צריך לתקנן אותו. חד וחלק! אין מה לעשות. אני לא כל יום יכולה להישאר פה משבע בבוקר עד עשר בלילה, זה לא אנושי! את רואה שאני מדברת אתך ואני עושה עוד דברים במקביל, לא בגלל שאת לא נחמדה, אלא בגלל שיש אההה, ככה זה. אין ארוחות חינם. מי שעושה שני תפקידים זה בא על חשבון דברים אחרים. חד וחלק!

4.8 רגשות חיוביים

כאמור, כל הממונות הביעו תסכול דומה מהיעדר המשאבים ומהמתחים המובנים הטבועים בתפקיד. עם זאת, ארבע מהמרואיינות הביעו רגשות מעורבים: גם גאווה וגם תסכול. הגאווה הייתה בדרך כלל על פעילות ההסברה שהן עורכות בנושאי העצמת נשים ומניעת הטרדה מינית ועל הישגים שהשיגו, והתסכול – על היעדר יכולת לחולל שינוי ביחס לקידום נשים. שתיים מהן לא דיברו ישירות על חוויית מילוי התפקיד ולא היה אפשר לייחס להן מסרים רגשיים חד־משמעיים, ורק אצל שלוש היה אפשר לזהות חוויה מרכזית חיובית של מילוי התפקיד שבאה לידי ביטוי בריאיון:

- "אני חושבת שזה הכי טוב [...] את בונה לפי מה שאת רואה בשטח, מה הצרכים שלך..."
- "יש לגיטימציה!"
- "העובדה שהממונה על מעמד האישה היא בארבע הדרגות הגבוהות במשרד זה רעיון מעולה. פשוט רעיון מעולה! משום שיש להן איזושהי אוטוריטה במשרד. יש להן איזו שהיא סמכות, יש להן ניסיון, יקשיבו להן".
- "תפקיד הממונה על מעמד האישה, אני מוכרחה להגיד שזה גם נתן לנו up־grading מבחינת המקום של [המקצוע הראשי שלה] בארגון".
- "נראה לי שבעשר השנים האחרונות במיוחד, שממש הפכנו להיות חלק, ממש ככה אני מרגישה, חלק מהנהלת [המשרד]. [...] הקול שלי מאוד נשמע, מאוד מוערך".

על רקע הקשיים והתסכולים המבניים הרגשות החיוביים הם יוצאי דופן. ייתכן שהבנה טובה יותר של מקורות הרגשות החיוביים תסייע בשיפור תפקיד הממונה – בעיקר אם נגלה מפתחות מבניים להצלחה. מכאן השאלה: אם האתגרים המבניים הטבועים בתפקיד הם המסבירים את הרגשות השליליים – מה מסביר את הרגשות החיוביים? האם ההסבר הוא **אישיותי** – כלומר טמון באופייה ובאישיותה של נושאת המשרה – או שמא **מבני**, ויש דבר מה בהקשר הארגוני שמאפשר חוויה חיובית של מילוי התפקיד? אף שאין במספר זעום זה של התבטאויות הממונות כדי ללמד על מגמה סטטיסטית, כפי שנראה בהמשך הן מעידות על מפתח לחיזוק תפקיד הממונה. ההסבר לרגשות החיוביים טמון בממצאים סמויים הקשורים לפרשנות התפקיד ולדרכי הפעולה שהממונה גוזרת מפרשנות זו.

5. אי־השוויון המגדרי ושורשיו הסמויים מן העין

אי־השוויון בין גברים לנשים איננו סוד. גם לא התמדתו של אי־שוויון זה בישראל. חלוקת העבודה המסורתית בין גברים לנשים נשמרה בתקופת טרום המדינה, בחסות האידיאולוגיה של בינוי האומה. נשים בתקופת היישוב היו מצופות לתמוך במעשה הציוני בעיקר באמצעות הולדה, חינוך ודאגה לתא המשפחתי. כפי שאמר יחיאל מיכל פינס בכנסייה הארצישראלית:[46] "אנחנו באמת הננו מקווים שגם נשי ישראל תעבודנה את עבודת התחייה, אבל בתור עובדות ולא בתור חברות [שוות זכויות]" (שילה 2007, 36, ראו גם פוגל־ביז'אוי 1992). הגם שנשות היישוב נאבקו למען שוויון זכויות, והגם שהיו מהראשונות בעולם (הרצוג 1994, 113) שהצליחו לקבל זכות בחירה, לחצו עליהן לבטל, למתן ולהשעות את דרישותיהן לשוויון זכויות אזרחי ופוליטי. כך נשמרו ענייני משפחה ואישות, למשל, בסמכותם של בתי הדין הרבניים – לא יאה, טענו פרנסי היישוב, שבנות ישראל ישטחו את טענותיהן לפני גויים בבית הדין האזרחי הבריטי, ועניינים רבים אחרים נדחו בשם השלום והאחדות (שם, 115). על זכות הצבעה לנשים במוסדות הציוניים המקומיים והלאומיים ניטשו מערכות ארוכות ומתישות של ארגוני הנשים. מימוש הזכות נדחה גם לאחר אישורה – שוב, מתוך היענות הנשים ללחצי הפוליטיקאים לשמור על "השלום והאחדות" (עזריהו 1977, 23; הרצוג 1994; שילה 2007).

46 הכנסייה הארצישראלית – גוף מעין פרלמנטרי של ציוני ארץ ישראל שהתארגן ביוזמתו של מנחם אוסישקין והתכנס בשנת 1903. ראו http://tinyurl.com/c65nbys (אוחזר ב־23.7.2012).

המאבקים המגדריים הראשונים של נשות היישוב ניטשו אפוא על הדרישה להיות אזרחיות שוות זכויות. הן רצו שוויון בפני החוק. בשנת 1951 עוגנה זכותן זו בחוק שיווי זכויות האישה.[47] החוק הוגש לכנסת על ידי הממשלה,[48] בהתאם לקווי היסוד של הממשלה הראשונה, שבהם נאמר: "יקוים שוויון מלא וגמור של האישה – שוויון בזכויות ובחובות, בחיי המדינה, החברה והמשק ובכל מערכת החוקים". כשנידונה הצעת החוק בכנסת הסביר ראש הממשלה דוד בן־גוריון: "החוק המוצע על ידי הממשלה רוצה לקבוע עיקרון פשוט וברור: לאישה יש כל הזכויות שיש לגבר. יש מקרים שמקנים לאישה זכויות יתר כשהאישה היא בהריון או בלידה, כי רק האישה יכולה להרות וללדת, אבל בדרך כלל אנו רוצים שתהיה שוות זכויות".[49] שוויון מתוך הידמות היה העיקרון הליברלי שהנחה את תפיסתן של נשות היישוב.

ואולם למרות השוויון בפני החוק עדיין נמצא אי־שוויון בתחומים חשובים רבים. אי־השוויון בעולם העבודה למשל תועד בדרכים אין ספור.[50] דפנה יזרעאלי (1999) מיפתה את אי־השוויון המגדרי בעולם העבודה באמצעות סדרה של שאלות:

> מדוע, על אף שהנשים בכוח העבודה היום משכילות יותר מאשר בעבר ומחויבות יותר לתעסוקה לכל חייהן, כמעט בכל התחומים שכרן נמוך מזה של הגברים, כולל גברים העוסקים בעבודות דומות? מדוע מהוות הנשים כ־46% מכוח העבודה האזרחי, אבל 60% מבין המשתכרים עד שכר המינימום הן נשים [...] וכ־65% ממקבלי השלמת הכנסה הן נשים [...] ויותר מ־60% מהמובטלים הן נשים? במילים אחרות, איך אפשר להסביר את אי השוויון בעבודה, את התמדתו, ואת הקושי העצום לבטלו אחת ולתמיד? (שם, 167).

נתונים עדכניים על שיעור הנשים במשרדי הממשלה מורים על מגמה דומה של אי־שוויון (גם אם יש שיפור ביחס לנתונים משנים קודמות). גם במשרדים שאחוז הנשים בהם גבוה יחסית, שיעורן בשלוש הדרגות הגבוהות או בבעלי "חוזה בכירים" נמוך במידה ניכרת משיעורן במשרד, כמודגם להלן בלוח 9.

---

47 חוק שיווי זכויות האישה, התשי"א־1951, נוסח החוק ראו אתר התמ"ת http://tinyurl.com/c9p4va6, (אוחזר ב־ 23.7.2012).

48 הצעת חוק שיווי זכויות האישה, התשי"א־1951, ה"ח 75 מיום 9 במאי 1951.

49 **דברי הכנסת** 9 (התשי"א), עמ' 2181.

50 ראו לדוגמה יזרעאלי 1999; ברקוביץ 2007; Kanter 1977.

לוח 9: חלקן של נשים בקבוצת שלוש הדרגות העליונות ובחוזה בכירים, ביחס לחלקן הכולל במשרדי הממשלה[51]

המשרד	אחוז הנשים במשרד	אחוז הנשים בשלוש הדרגות העליונות	אחוז הנשים בחוזה בכירים
משרד הרווחה	76%	58%	31%
משרד המשפטים	69%	66%	51%
משרד הבריאות	83%	57%	50%
משרד הקליטה	78%	38%	45%
משרד החינוך	79%	43%	36%
המשרד להגנת הסביבה	58%	43%	17%
משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה	63%	37%	26%
משרד הבינוי והשיכון	64%	43%	46%
משרד המדע, התרבות והספורט	66%	31%	22%
משרד התקשורת	50%	43%	33%
משרד האוצר	51%	29%	21%
משרד התשתיות הלאומיות	53%	38%	36%
משרד החקלאות	46%	38%	38%
משרד הפנים	39%	34%	26%
משרד ראש הממשלה	51%	22%	21%
המשרד לשירותי דת	49%	0%	0%
המשרד לביטחון פנים	53%	20%	15%
משרד ההסברה והתפוצות	51%	33%	50%
משרד התחבורה	51%	15%	19%
משרד התיירות	64%	0%	0%
ממוצע	**59.7%**	**34.4%**	**29.15%**

51 הנתונים לקוחים מתוך דוח האגף לקידום ולשילוב נשים בשירות המדינה לשנת 2010, לוח מס' 18 (נש"מ 2011, 47). מודגשים מקרים בהם אחוז הנשים הוא פחות מ־ 25% (כך במקור)
www.civil-service.gov.il/civil-service/TopNavhe/units/women/reports

אי־השוויון המגדרי, המטריד בהתמדתו, מוכיח שמדיניות השוויון הפורמאלי נכשלה בהשגת השוויון (ענת מאור 2004), והביא להכרה בקיומם של מחסומים אחרים המונעים את קידומן של נשים (בן ישראל 1998; רדאי 1995). בכך התחיל מעבר למדיניות של העדפה מתקנת והבטחת ייצוג. העדפה מתקנת היא מדיניות הדורשת מארגונים להיות אקטיביים בפיצוי קבוצות מקופחות ולתקן מצבים של תת־ייצוג (משה מאור 2001).

מדיניות ההעדפה המתקנת היא מדיניות של התערבות יזומה המתמקדת במערכת (ולא בנשים מסוימות המתלוננות על הפליה) ומסתמכת על נתונים סטטיסטיים. הנחת המוצא שלה היא שהפליה עלולה להתרחש גם בהיעדר זדון או דעות קדומות, ושפרקטיקות מפלות הן חלק מהפעולות השגרתיות של הארגון. העדפה מתקנת היא אפוא דרך שיטתית להיאבק במבנה החברתי והפסיכולוגי שיוצר את ההפליה (ענת מאור 2004).[52] תפקיד הממונה על קידום מעמד האישה במשרדי הממשלה נוצר מתוך תפיסות כאלה של אי־השוויון המגדרי, שעיקרן קידום נשים בלא התייחסות להבדלים במיקומן של נשים בחברה, להפליות החברתיות הנובעות מהם ולמחסומים השונים שהן מעמידות על דרכן של נשים לקידום. מדיניות העדפה מתקנת משקפת תפיסה הומוגנית של נשים ומבקשת לקדמן בלי התייחסות למיקומים השונים שלהן בחברה. כך למשל אין התייחסות לפערים במיקומן בארגון ובהישגיהן של נשים מרקע אתני, לאומי, כלכלי או חברתי שונה. יתר על כן, הקידום נעשה בתוך המבנה הקיים, שיש הרואים בו מבנה גברי, או למצער מבנה שנורמות גבריות הן שהבנו אותו, דבר שמציב לפני נשים חסמים נוספים (ושוב – דיפרנציאליים).

הטענה העיקרית שחוקרות ופעילות מגדר טוענות היום היא שלכל ממד בספֵרה הציבורית, ובכללה ארגוני עבודה, ישנם ממדים מגדריים אשר תהליכי מיסוד היסטוריים הפכו אותם למובנים מאליהם, ולכן הם נשמטים מהתודעה ואין רואים בהם תוצר של הבניה חברתית. יתרה מזאת:

> התחום הציבורי אינו עיוור־מינים, והוא מוכפף לתפישה הדיכוטומית בין הפרטי לציבורי על מכלול משמעויותיה התרבותיות, ובעיקר לזו הקושרת בין מגדר לתפקיד חברתי. כפיפות זו מתורגמת לפרקטיקות יום־יומיות המכניסות נשים לתחום הציבורי, אך בו בזמן מפעילות מנגנונים חברתיים הדוחקים אותן לשוליים ומייצרות בכל פעם מחדש הסדרים ממגדרים המשמרים את ההיראַרכיה המגדרית (הרצוג 2009, 19).[53]

במילים אחרות, הממד הביקורתי בדרישה לצמצום אי־השוויון המגדרי חייב להיות גלוי וברור הן בתפיסת עולמן של הפעילות הן במעשיהן. לעתים קיימת נטייה לטשטש חלקים בתפיסה הפמיניסטית כדי שלא לאיים, כדי שלא לחשוף את היקף השינוי החברתי שבעצם נדרש, כדי להצליח לגייס תומכים. נטייה זו אינה מיטיבה עם מטרות מגדריות. הממד הביקורתי אינו

52 לדיון בחוק העדפה מתקנת וההנחות בנוגע אליו ראו רימלט 2010.

53 האגף לקידום נשים פועל בניסיון לשנות תפיסות הנוגעות לשעות נוספות ולפקרטיקות אחרות המפלות נשים, ויחד עם זאת פועל האגף לשיתוף גברים בטיפול במשפחה ובניצול ימי מחלה ועבודה ב"משרת הורה" (התכתבות עם מנהלת האגף, 19.9.12).

נעדר כמובן מפעילותן של נשים לצמצום אי־השוויון המגדרי – הוא טבוע בעצם המושג "מגדר" שהשימוש בו, כפי שמדגישה הרצוג, "כפוף לתפישה שיש לחשוף את יחסי הכוח, השליטה, הדיכוי וההשתקה המובלעים במשטרי הדעת הממוגדרים" (שם).

בהקשר זה התביעה הפמיניסטית לחשיפת יחסי הכוח והאי־שוויון אינה מסתפקת רק ביחסים שבין גברים לנשים אלא מבקשת לחשוף את ההבדלים גם בתוך קטגוריית הנשים. לסוגיה זו נדרש השיח הפמיניסטי העכשווי המכיר שהקטגוריה "נשים" אינה עשויה כולה מִקשה אחת, אלא היא קבוצה מפוצלת ומרובדת המכילה הצטלבויות של מיקומים שונים – מעמדיים, אתניים, לאומיים וגזעיים (Intersectionality).[54] לכן נלווית לדרישה לשוויון גם הדרישה להביא בחשבון את מגוון המיקומים שיש בהם להוסיף מחסומים על המחסומים הנלווים לקטגוריה המגדרית. כך אפוא תוקן בשנת 2005 חוק שיווי זכויות האישה ובסעיף 1ג6 נקבע: "בוועדה ציבורית ובצוות שימנו הממשלה, ראש הממשלה, שר, סגן שר או מנהל כללי של משרד ממשלתי (להלן – גוף ממונה) יינתן ביטוי הולם בנסיבות העניין לייצוגן של נשים ממגוון קבוצות האוכלוסייה".

החקיקה המתגוננת בסוגיות הייצוג היא ללא ספק יסוד חשוב בקידום נשים ואין לזנוח אותה, אלא שעודנה נעשית כולה בתוך מבנים קיימים, והאתגר העומד לפני נשים הוא כיצד להציע שינוי עמוק של המבנים האלה בעוד הן מתפקדות בתוכם. הטמעת החשיבה המגדרית (Gender Mainstreaming) היא מסגרת של תיאוריה ואסטרטגיית פעולה פמיניסטית בעלת פוטנציאל מהפכני, המצהירה בגלוי ובבירור על שאיפותיה לשינוי כולל של הסדר החברתי הקיים, על הנחות היסוד הסמויות שבו. הטמעת החשיבה המגדרית להלכה ולמעשה, הן בחינת תיאוריה הן בחינת אסטרטגיה לפעולה, הולכת ונעשית מרכזית הן בחשיבה הפמיניסטית הן בעשייה הבינלאומית בתחום השגת השוויון המגדרי. לנוכח התפתחויות אלו אנו מבקשות לבדוק אסטרטגיות קודמות שבהן נטוע תפקיד "הממונה על מעמד האישה" לא רק ביחס לעצמן אלא גם ביחס להטמעת החשיבה המגדרית, המסתמנת כפריצת דרך באופני חשיבה ופעולה להשגת שוויון מגדרי.

54 לדיון במושג intersectionality ראו Choo and Ferree 2010.

6. טיפול שורש: הטמעת החשיבה המגדרית

ההגדרה המקובלת והמצוטטת ביותר של המונח "הטמעת החשיבה המגדרית" (Gender Mainstreaming), לפי סילוויה וואלבי (Walby 2005), היא הגדרתה של מיקה ורלו (Mieke Verloo)[55] שניתנה במועצת האיחוד האירופי:

> הטמעת החשיבה המגדרית היא (רה)ארגון, שיפור, פיתוח והערכה של תהליכי מדיניות בדרך [שמבטיחה] שהשחקנים המעורבים בדרך כלל בקביעת מדיניות ישלבו את פרספקטיבת השוויון המגדרי בכל מהלכי המדיניות בכל הרמות ובכל השלבים. (Council of Europe 1998, 15).

הטמעת החשיבה המגדרית היא אפוא אסטרטגיה להשגה של השתתפות שווה בחיים הפוליטיים והציבוריים ובחינוך ושל סיכוי לעצמאות כלכלית (Walby 2005). שלא כמו האסטרטגיות שקדמו לה להשגת שוויון בין המינים, הטמעת החשיבה המגדרית אינה מתמקדת בצורכיהם של יחידים או של קבוצות מיוחדות אלא יוצאת נגד הסקסיזם הממוסד (Rees 2005; Walby 2005). לא עוד דרישה מבני אדם (נשים וגברים) להשתנות, לא עוד הסתפקות בשוויון בפני החוק או בהעדפה "מתקנת", אלא דרישה מרחיקת לכת

55 ורלו הייתה יו"ר קבוצת המומחים לנושא הטמעה מגדרית שהקימה ב־1992 ועדת ההיגוי לשוויון בין נשים לגברים (CDEG) של מועצת אירופה. מ־1995 היא פעילה באותם נושאים בנציבות זכויות האדם של האיחוד האירופי.

יותר לשינוי, המתווספת על קודמותיה.[56] לא עוד התייחסות אל מבנים חברתיים כאילו הם ניטרליים מבחינה מגדרית, אלא חשיפת אופיים הממוגדר. הדרמטיות של הגישה ופוטנציאל המהפכנות שבה טמונים בדרישה בלתי מתפשרת זו: דרישה מהזרם המרכזי של החברה והתרבות (mainstream) לחשוף את הנחות היסוד המגדריות שלו ולשנות אותן. האפקטיביות של הגישה טבועה בדרישה המודעת והגלויה המופנית אל החברה ותובעת ממנה להשתנות. כדבריהן של ג'ואן אוולין וקרול באצ'י, המאפיינות את המודל ההולנדי של הטמעת החשיבה המגדרית, "גברים מוכנסים לניתוח הזה לא כדי למתן את עוצמת הדרישה לשינוי, אלא כדי לעמוד בתוקף על הצורך שהגברים עצמם ישתנו" (Eveline and Bacchi 2005, 507). גישתן שגם הגברים חייבים להשתנות כדי לשפר את מצבן של נשים אינה חדשה,[57] אבל החידוש בגישתן להטמעת החשיבה המגדרית הוא שהן מציעות לראות מגדר כמושג המתאר תהליך חברתי ופוליטי מתמיד ולא קטגוריה מקובעת. עם זאת, **הדגש בהטמעת החשיבה המגדרית אינו מושם על נשים או על גברים, אלא בשינוי החברתי הכולל שיאפשר שוויון**.

מקורותיה של הגישה החדשה באי־נחת מדרכים אחרות שנוסו לקידום שוויון בין המינים. המושג "הטמעת החשיבה המגדרית" (Gender Mainstreaming)[58] הוצע בפעם הראשונה בוועידת הנשים השלישית של האו"ם בניירובי ב־1985: נשמעה דרישה לשילוב משמעותי יותר של נשים בקבלת החלטות מדיניות וביצוען. בדוח הסופי של הוועידה נכתב: "על נשים להיות חלק אינטגראלי מהתהליך המגדיר מטרות ומעצב התפתחות". הרעיון של הטמעת החשיבה המגדרית החל לעורר תהודה בינלאומית פורמאלית בוועידת הנשים הרביעית של האו"ם שהתכנסה בבייג'ינג ב־1995. כל המדינות החברות באו"ם אימצו תוכנית פעולה שאלה עיקריה: לפני נקיטת מדיניות כלשהי על הממשלות לוודא שנבדקו השפעותיה על נשים ועל גברים; עליהן לשתף פעולה עם הגופים המחוקקים לצורך קידום הפרספקטיבה המגדרית בכל חקיקה ומדיניות; על הרשויות האחראיות לאיסוף נתונים סטטיסטיים לוודא שכל הנתונים הסטטיסטיים הרלוונטיים ייאספו וינותחו לפי מין וגיל כדי לשקף הבדלים בין גברים לנשים בסוגיות חברתיות למיניהן (UN, 1995).

המשמעויות התיאורטיות והמעשיות של הטמעת החשיבה המגדרית נתונות למשא ומתן מתמיד, הן בחשיבה הפמיניסטית עצמה הן בינה ובין צורות החשיבה של התרבות שהן

56 ראו ביקורתה של מריה סטרטיגקי על נטייתם של מוסדות רשמיים לאמץ את השפה בלא לפתח באמת חשיבה מגדרית ותהליכים להטמעתה. יתרה מזה, אימוץ כזה של השפה אף מזיק להישגים קודמים, אם רואים בו חלופה לפעולה חיובית קודמת שלא הרהרה אחר הסדר הקיים, כגון חוקים התומכים בנשים, העדפה מתקנת ושוויון בפני החוק (Stratigaki 2005).

57 לדיון מפורט בסוגיית הקשר בין הנחות היסוד של הדרישה לשוויון מגדרי ובין הנחות היסוד של הטמעת החשיבה המגדרית ראו Walby 2005, 321–325.

58 המושג "הטמעה במרכז" (mainstreaming) נטבע בשנות השבעים בספרות החינוכית ושימש לביטוי הדרישה לשינוי בתפיסת הכיתה: לא עוד מנגנון להסללה של ילדים בעלי יכולות למידה שונות או להפרדה בין ילדים "רגילים" לילדים עם מוגבלויות, אלא מקום שלומדים בו ילדים בעלי יכולות (פיזיות, חושיות וקוגניטיביות) שונות (Charlesworth 2005). בעברית תורגם המושג ל"שילוב". בתחום המגדר התפתח המושג לשימוש בביקורת על הקשר הקלוש בין נשים לתהליכי קביעת מדיניות ולתביעת שינוי של מערכות ותהליכים (שם, 2). אנו משתמשות כאן בתרגום "הטמעת החשיבה המגדרית", המדגיש את האופי התהליכי של המושג ואת הפן הביקורתי שלו, הדורש שינוי של המערכות, התהליכים והחוקים שעליהם יש להחיל אותו.

מבקשות להשפיע עליה. אפשר למצוא בשיח על הטמעת החשיבה המגדרית טענות בזכות היעילות הכלכלית והרווח הצפוי לארגונים משילובן של נשים רבות יותר בכוח העבודה ובקידומן של נשים. לעתים מדובר בניסיון להציג את האסטרטגיה החדשה כמאיימת פחות: כאילו אפשר לשלב בין החשיבה החדשה ובין התרבות הקיימת, לגשר בין מסגרות הפרשנות של הסִפָּרה הציבורית או להכיל בתוכן את הפרספקטיבה המגדרית בלא לערער את הסדר הקיים. ואולם למרות הסיכוי לכאורה שטענות כאלה יפתחו פתח להשגת מטרות משותפות, הסיכון שבהן רב. טענות בזכות "אינטגרציה" עלולות לתת לגיטימציה לסדר הקיים ולאופן שבו הוא מגדיר שוויון ואת דרכי מימושו ועל ידי כך לעקר את הטמעת החשיבה המגדרית וליטול ממנה את כוחה לשנות מבנים חברתיים והסדרים מגדריים ממוסדים. לכן הדגש צריך להיות לא על השתלבות (אינטגרציה) בסדר הקיים, אלא על השאיפה לקבוע סדר חדש. במקום גישור בין מסגרות פרשנות מדובר על מתיחה ושינוי של מסגרת הפרשנות המרכזית; במקום היברידיזציה – הטמעה. אם רוצים להטמיע את החשיבה המגדרית, יש להיזהר שלא לעקר אותה מכוחה הביקורתי (Stratigaki 2005) ומדרישתה לטרנספורמציה מהותית של תהליכים ומבנים קיימים (Walby 2005; Verloo 2006). מידת הזהירות מחייבת פיתוח מִדָּי של כלים לתרגום המחויבות הערכית לתוכניות פעולה קונקרטיות המלוות בהכשרה ובתמיכה מתאימות (Charlesworth 2005). הטמעת החשיבה המגדרית תהיה אפוא יעילה ביותר כמדיניות משלימה, ולא כמחליפה מדיניות קודמת לשוויון מגדרי (שם).

לאמנה שנחתמה בבייג'ינג לא נקבע תוקף מחייב, אולם היא מסמנת תפנית ותחילתה של מגמה. מאז 1995 ועד היום הוקמו במדינות בכל רחבי העולם סוכנויות ממשלתיות, רשויות ומחלקות במשרדי ממשלה העוסקות בהטמעה מגדרית (True and Mintrom 2001). האיחוד האירופי אימץ כמה מההמלצות, והן מחייבות את כל המדינות החברות בו (Council of Europe 1998). בעקבות צעדים אלו החלה מגמה של חשיפת מאפייניהם הממוגדרים של ארגונים, עקרונות מדיניות, תהליכי תכנון וחקיקה ועוד. במדינות רבות מונו בכל משרדי הממשלה בעלי תפקידים האחראים על הטמעת החשיבה המגדרית. בגרמניה למשל מונו מומחיות בכירות בנושאי מגדר והטמעת חשיבה מגדרית כאחראיות על השוויון בין המינים במשרדי הממשלה. הטמעתה בפועל של החשיבה המגדרית מוטלת על דרגי הניהול הגבוהים ביותר בכל משרד, והממונות הגרמניות מתפקדות כסוכנות שינוי. הן יועצות, מתווכות ומפרקות התנגדויות, והן מעורבות באיוש משרות והגדרתן, בצעדים ארגוניים (שיש לדאוג שיהיו שוויוניים), ביישוב בין קריירה למשפחה ובהגנה מהטרדה מינית. משימתן המרכזית היא ליצור לחץ לפעולה על מנהלים בדרגי הביניים – הן דרך ההנהלה הבכירה, הן בעזרת דרישה לעמידה בסטנדרטים ובתקני שירות והן בעזרת פילוח מגדרי של נתונים ההופך לנראות צורות סמויות של אי־שוויון מגדרי.[59]

בישראל כאמור אין החלטה על הטמעה של חשיבה מגדרית, אולם אפשר לראות שמזה כמה

59 נתונים אלו ורבים אחרים אפשר למצוא באתר המרכז לכשירות מגדרית GenderCompetenzZentum, http://tinyurl.com/d97acwe (אוחזר ב־23.7.2012).

שנים נעשים מאמצים בפעילות האגף לקידום ושילוב נשים בנציבות שירות המדינה, לשנות את הסדר הקיים, ברוח הטמעת החשיבה המגדרית, למשל בנושא זכויות ההורות.[60] אולם בהיעדר משאבים פורמאליים לקידום נושאים מעין אלה, קשה להבטיח מראש המשכיות ליוזמות כאלה, ובחלק מהמשרדים קשה להבטיח ניסיון ליישום.

60 ראו למשל הודעת נש"מ סח/13 - זכויות הורות המנחה את הממונות ליידע את ציבור העובדים והעובדות בשינוי הוראות התקשי"ר במגמה להשוות את הנטל המשפחתי ושעות העבודה של גברים ושל נשים:
http://www.civil-service.gov.il/NR/rdonlyres/AF9875C79-E094-AB8-B89934-E604A1DB07/0/200847.pdf

7. הממצאים הסמויים: פרשנות התפקיד וטיפוסי הממונות

את פרשנות הממונות לתפקידן חיפשנו בעקבות ורלו (Verloo 2006) המבקרת את שיח המדיניות האירופי בנושא אי־שוויון מגדרי. ורלו צירפה למושגי ניתוח המסגרות של גופמן[61] תיאוריות של תנועות חברתיות, מגדר ומדיניות, ויצרה שיטה להפיכת הטקסט הסמוי במסמכי מדיניות לטקסט גלוי (שם, 24). ורלו עיבדה כל מסמך מדיניות ל"סופר טקסט" – טקסט סטנדרטי שיטתי החושף ארבע הנחות יסוד שבבסיסו: דיאגנוזה (מה לא בסדר?), ייחוס הסיבתיות (מי או מה אחראי לבעיה?), פרוגנוזה (מה צריך לעשות?) וקריאה לפעולה (מי צריך לעשות משהו?).

המנגנונים הרשמיים המבקשים למגר את אי־השוויון המגדרי בישראל מבוססים כאמור על תפיסות פמיניסטיות של קידום נשים, העדפה מתקנת והבטחת ייצוג. השוויון המגדרי המדומיין במסמכים המגדירים את תפקיד הממונה על מעמד האישה נתפס כבר־השגה באמצעות פעולות כגון הסדרת השוויון בפני החוק, העדפה מתקנת, הבטחת הייצוג ושיפור המיומנויות של נשים. עם זאת, מורכבותו של תפקיד הממונה על מעמד האישה גברה אחרי ועידת האו"ם בבייג'ינג. היום, כששיח הטמעת החשיבה המגדרית כבר מוכר לרבים העוסקים בנושא,

61 מסגרת פרשנות היא כלי לארגון ומתן משמעות למציאות. היא הופכת את כל אשר "בלעדיה הוא היבט חסר משמעות של מצב, לדבר מה משמעותי". אפשר לתפוס מסגרת משמעות כאוסף של הנחות יסוד מובנות מאליהן המשמשות פריזמה להמשגה ולהבנה של העולם (Goffman 1986, 21).

הממונות אולי כבר מכירות את המושג הטמעת החשיבה המגדרית ואולי הן כבר מנסות ליישמו במסגרת תפקידן.[62]

רוב הממונות ששוחחנו עמן אכן מכירות רעיונות או דרכי פעולה הקשורים עם הטמעת החשיבה המגדרית (מוטיבציה לחשוף ממדים מוגדרים של הארגון, הצעות ותוכניות לשינוי הסדר המגדרי הקיים בארגון ועוד), אבל הן נבדלות זו מזו ברמת הידע שלהן. רובן שמעו על הטמעת החשיבה המגדרית אך אינן בקיאות בפרטיה וקצתן מבינות אותה אינטואיטיבית או בעקבות לימודי מגדר. אף שאין בהן אחת שרואה את עצמה עוסקת בהטמעתה של חשיבה מגדרית, מיעוטן מפתחות שאיפות ברוח הגישה. אחת הממונות מציעה לדוגמה שאגף התקציבים הוא שיטפל במיגור אי־השוויון המגדרי (מכיוון ש"זה אגף המכתיב ערכים ודרכי יישומם"); אחרות מנסות להעביר להנהלה הבכירה במשרדיהן קורסים של מודעות מגדרית, לבחון את הגדרות התפקידים (בעיקר במשרות שעומדות למכרז) ולפלח נתונים לפי מגדר (למשל נתוני שכר) – כולן אסטרטגיות לחשיפת הממדים הממוגדרים של הארגון.

הממונות אינן יכולות לשנות את התנאים המבניים שהן פועלות בהם, אבל הן יוצרות מסגרות פרשנות, ובעזרתן הן משקפות ומעצבות את חייהן המקצועיים. התאמנו את שאלות המְסגֵר של ורלו להקשר שלנו וחיפשנו בדברי הממונות **דיאגנוזה** (מה לא בסדר בתפקיד הממונה?), **ייחוס הסיבתיות** (מי או מה אחראי לבעיה?), **פרוגנוזה** (מה צריך לעשות לשיפור תפקיד הממונה?) **והתגייסות הממונה לפעולה** (מה עושה הממונה?). עיון ראשוני בתמלילי הראיונות הבהיר שייחוס הסיבתיות והפרוגנוזה אינן שאלות יעילות בעניינו, שכן בתשובות להן אין שונות עקרונית. כל הממונות שהתייחסו לשאלות האלה ייחסו את בעייתיות התפקיד למדיניות (היעדר נהלים והגדרות תפקיד ברורות, מדיניות סמלית) ולהנהלה (היעדר תמיכה), ובהתאמה הייתה הפרוגנוזה שלהן יצירה של תקנות, משאבים ותמיכה.

לפיכך בשלב הראשון התמקד הניתוח בתשובות לשתי שאלות המסגור האחרות: מה לא בסדר בתפקיד הממונה (דיאגנוזה) ומה הממונה מספרת על פעולותיה. מהתשובות לשתי השאלות האלה אפשר להפיק את הערכים שהממונה מאמינה בהם ואת הערכים המבוטאים הלכה למעשה בפעולותיה. התשובות שהופקו מדברי הממונות קובצו ומוינו לקטגוריות כלליות. הקטגוריות אינן בהכרח מוציאות זו את זו, ולעתים מצאנו בטקסט של הריאיון כמה קטגוריות בו בזמן. יתרה מזאת, הממונות כולן עושות כמיטב יכולתן לקידום נשים, אבל מצאנו שונות באופן שבו הן מפרשות את תפקידן ומבנות את פעולותיהן. היעדר הגדרות התפקיד והיעדר המשאבים מחייבים כל ממונה להגדיר לעצמה את המטרות ואת דרכי הפעולה האפשריות מבחינתה וליצור לעצמה את התפקיד בהתאם. בנוסף, חיפשנו בדברי הממונות את האירועים או הדוגמאות הייחודיים לכל אחת.

62 ידוע שמאז בייג'ינג מופץ רעיון הטמעת החשיבה המגדרית בעיקר באמצעות רשתות חברתיות (True and Mintrom, 2001). משלחת של נשים ישראליות בראשות חברת הכנסת דאז נאוה ארד השתתפה בוועידת בייג'ינג, וחוקרות ופעילות מגדר בישראל עוסקות בנושא, ולכן יש יסוד סביר להניח שלפחות כמה מהממונות התוודעו לרעיונות אלו דרך רשתות מקצועיות, אקדמיות וחברתיות של נשים בישראל. גם פעילות האגף החלק משלבת באחרונה מידע על הטמעת חשיבה מגדרית (ביום עיון שהוקדש לנושא, בחומרים כתובים המועברים לממונות, ובקורס הממונות האחרון משנת 2010).

בתשובה לשאלה מה לא בסדר בתפקיד הממונה היו שתי התשובות העיקריות (א) היעדר משאבים למילוי המשימה של קידום הנשים ו(ב) היעדר חשיבה מגדרית.[63]

בתשובה לשאלה מה עושה הממונה היו שתי התשובות העיקריות (א) מנסה ליצור משאבים לקידום נשים ו(ב) מנסה ליצור משאבים להטמעת החשיבה המגדרית.

מתשובותיהן של הממונות הרכבנו את רפרטואר מסגרות הפרשנות שממונות מאמצות בהבנת תפקידן כמפורט בלוח 10.

לוח 10: רפרטואר מסגרות הפרשנות של ממונות

הפעולה	הדיאגנוזה	
	היעדר משאבים לקידום נשים	היעדר חשיבה מגדרית
יצירת משאבים לקידום נשים	א הפעילה למען קידום נשים	ג מחפשת ההזדמנויות לשינוי יסודי
יצירת משאבים להטמעת חשיבה מגדרית	ב המפיקה את המיטב מהקיים	ד מטמיעת החשיבה המגדרית

בדיאגנוזה של כל ממונה (מה לא בסדר עם התפקיד?) מוטמעת תפיסתה לגבי מקורות אי־השוויון בין גברים לנשים והדרך שבה יש למגר אותו. מניתוח הדוגמאות שנתנו הממונות לפעולות שהן עושות (ובעיקר הפעולות הייחודיות לכל אחת) הפקנו את הערכים שהן מקדמות על ידי פעולותיהן. מצאנו שרבות מהממונות מאמינות בקידום נשים ופועלות לשם כך (טיפוס א). ממצא זה כמובן אינו מפתיע, שהרי זו מסגרת הפרשנות הפורמאלית שבה נטוע התפקיד וזו ומטרתו הרשמית. ממונות אחדות מאמינות בקידום, אולם בפועלן הן מתחילות ליצור שינוי מערכתי ולבנות תשתית להטמעת חשיבה מגדרית (טיפוס ב). אין פירוש הדבר שהן מכוונות להטמעת חשיבה מגדרית, אלא שהן מאמינות בפרקטיקות כגון פילוח מגדרי של נתונים המאפיינות את החשיבה הפמיניסטית העכשווית. אחרות מודעות להטמעת החשיבה המגדרית, אולם בהיעדר כל תמיכה ארגונית בכך הן פועלות לקידום נשים. לכן ראינו בהן "מתפשרות". הפעולות שהן נוקטות דומות לפעולות שנוקטות חברותיהן (קורסי העצמה, ימי אישה, הסברה בנושא ההטרדה המינית וכו'), אולם הן אינן שבעות רצון ממסגרת הפרשנות של הבטחת ייצוג והפליה מתקנת (טיפוס ג). לא מצאנו בקרב המרואיינות ממונות מהטיפוס הרביעי, המאמינות בהטמעת החשיבה המגדרית ונוקטות פעולה ליישומה, וכפי שהראינו, לנוכח הגדרות התפקיד הרשמיות וציפיות הממונים, הדבר אינו אפשרי כלל במצב כפי שהוא היום.

63 כאמור, אין מדובר כאן בציטוטים ישירים מדברי הממונות, אלא במסקנות שהופקו מכלל הדוגמאות והסיפורים שחלקו אתנו בנושאים הרלוונטיים. הקשר בין דברי הממונות לבין המסקנות תוקף על ידי הצלבת תוצאות של שתי חוקרות שניתחו את התשובות בנפרד.

ההבדלים בין טיפוסי הממונות אולי נראים קטנים; בפועל אכן אין הבדל גדול בין המשימות שרוב הממונות מקבלות עליהן, וגם חוויית התפקיד שלהן דומה. אלא שכדרכו של מסגור, הוא משמש עדשה דרכה הכול מקבל מובן, וייתכן שהבדלים קטנים במִסגור יולידו הבדלים משמעותיים בחוויית התפקיד ובהבנת האסטרטגיות שנוקטת הממונה. להלן אפוא טיפוסי הממונות וההבדלים ביניהם:

הפעילה למען קידום נשים (טיפוס א) – ממסגרת את התפקיד במושגים שלפיהם נוסד: הן הדיאגנוזה שלה הן הפעולה שלה מכוונות לקידום נשים.

המפיקה את המיטב מהקיים (טיפוס ב) – ממסגרת את התפקיד כמו הפעילה לקידום נשים והדיאגנוזה שלה יוצאת מתוך תפיסת קידום נשים, אולם פעולותיה (לרוב שלא במודע ושלא במכוון) יוצרות פרקטיקות המקדמות הטמעת חשיבה מגדרית. היא מחפשת הזדמנויות לקידום נשים, ומבלי משים מתווה בפעולותיה דרך לשינוי חברתי יסודי.

מחפשת ההזדמנויות לשינוי יסודי (טיפוס ג) – מתחילה להבין אחרת את המצב. ניכרים אצלה ניצנים של חשיבה על הטמעת החשיבה המגדרית בדמות ההבנה שהמצב צריך להשתנות מיסודו. היא מרגישה שיש משהו שגוי בהנחות היסוד של התפקיד שלה, אולם בשל האילוצים הנובעים מהגדרת התפקיד והמבנה שלו, גם היא פועלת כמו הפעילה לקידום נשים. המסגור הזה אינו משאיר לה אלא פתח להיות אופורטוניסטית ולנצל את ההזדמנויות שנקרות בדרכה לקדם משהו מהשקפת עולמה.

מטמיעת החשיבה המגדרית (טיפוס ד) – תהיה הממונה שתנתח את תפקידה ברוח ערכי החשיבה המגדרית וגם פעולותיה יהיו מכוונות לכך.

מתוך ראיונות עם 25 ממונות ביססנו מסגרות פרשנות של 20 מהן (ראו לוח 11).

לוח 11: התפלגות המרואיינות לפי דפוסי הפרשנות

הפעולה	הדיאגנוזה	
	היעדר משאבים לקידום נשים	היעדר חשיבה מגדרית
יצירת משאבים לקידום נשים	12	5
יצירת משאבים להטמעת חשיבה מגדרית	3	-

7.1 טיפוסי הממונות

טיפוס א: הפעילה למען קידום נשים

ממונות רבות רואות בהיעדר משאבים לקידום נשים את הבעיה המרכזית של תפקידן, ופעולותיהן מכוונות ליצירת המשאבים האלה או לפחות ליצירת מודעות לפערים במעמד המקצועי ובדפוסי הקידום של גברים ונשים. הילה מבטאת היטב את הגישה הזאת כבר בפתח הריאיון, כשהיא מתבקשת להסביר מה עיקר תפקידה:

> בעיקרון, השאיפה שלי זה לקדם כמה שיותר נשים כאן. למרות שזה לא כל כך תלוי בי. יש הרבה רעשים בדרך, כמו זה שאני לא שותפה בוועדת מכרזים, לדוגמה [...] כמו לדוגמה שאני לא משתתפת בהנהלה המורחבת של המשרד [...] הנושא של קידום נשים זה דבר חשוב. אני לא מגיעה לזה לצערי הרב, אבל אני כן מגיעה לזה בצורה עקיפה. כשאני מקבלת את הדוח של [מנהלת האגף לקידום ושילוב נשים], אז כן אני מפיצה את זה לכל העובדים, לראשי היחידות, למנכ"ל, לסמנכ"ל, לשר, וממצבת את הנשים – הנה, לא היה קידום, כן היה קידום.

זהבה מתייחסת גם לתפקידה במניעת הטרדה מינית ומדגישה את עיקר תפקידה ("התחום שלשמו בעצם יצאתי לדרך הזאת") במונחים של קידום נשים:

> יש את התחום שבעצם מבחינה סטטוטורית אני ממונה עליו וזה הנושא של הטרדה מינית. זה נושא שמאוד מאוד חשוב לי. להביא את המידע הנדרש ומול זה ליצור את האווירה, את המידע, את התחושה, שאני כתובת כשקורה משהו. כתובת במובן של גם אדם מקצועי וגם מבחינת האמון. ובנוסף לזה, התחום שלשמו בעצם יצאתי לדרך הזאת, זה לקדם נשים מאחר ואני מאמינה שאין היום שוויון מגדרי בחברה ואני רוצה לתרום לטובת העניין הזה על ידי כך שאני מחזקת את הנשים בארגון על ידי כך שאני חושפת אותן למידע בארגון, על ידי כך שאני עומדת מאחוריהן, שאני מאמינה בהן, שאני עוזרת להן לרכוש כלים שיבססו אותן מבחינת הביטחון והאמונה שלהן בעצמן, ללכת קדימה. גם לממש את היכולות שלהן וגם לתרום לארגון. אני חושבת ששני הצדדים מרוויחים מזה.

הפעילות לקידום נשים חוות מידות שונות של תסכול ואכזבה מתפקידן. הבולטות באכזבתן הן מי שהגיעו לתפקיד מתוך מודעות, רצון ויכולת. הן מדווחות על שאיפות גבוהות, על ריבוי חסמים ועל מיעוט הצלחות, ובעקבות כל זה – על רגשות שליליים קשים. אופירה:

> עשיתי כמה דברים שאני לא בטוחה אם יאפשרו לי לעשות אותם שוב, אני אמשיך לנסות שוב, אני כל הזמן מנסה, עד שמנפנפים אותי ואני גם משלמת על זה מחירים. [...] פה זה קשה כי לא ממש נותנים לי להיכנס לזה, מעקב אחר נתונים שמשפיעים על שכרן ומעמדן של נשים בין במישרין ובין בעקיפין. זה מאוד בעייתי, כי ככל שהם משפיעים בעקיפין אז הסיכוי שייתנו לי לגשת אליהם קלוש. [...] כאן נותנים לי לגשת לזה ברמה מסוימת ותו לא.

בהמשך הריאיון, לצד חוויות של כישלון, אופירה מספרת גם על הצלחות מקצועיות:

> אני ישבתי בוועדות ואני מניסיוני יכולה להגיד – הצלחתי כנגד כל הסיכויים להכניס אישה. טענתי את טיעוניי. נציג המשרד התנגד לחלוטין לטיעונים האלו. נציג ההסתדרות הצטרף אליי וגם נציג משרד אחר; ואז כפינו את זה על נציג המשרד. כנגד עמדת המשרד. ואני גם הייתי יו"ר. התחלתי בכך שהייתי יחידה. וכשהתחלתי לטעון את טיעוניי, אז לאט לאט הצטרפו אליי. הדוגמה הקודמת [של אישה הפוגעת באישה אחרת בתוך ועדת מכרזים] הפוכה – אותה אישה, במקום לייצר הזדמנות ופלטפורמה שתאפשר [...] לנסות לשכנע, תקפה [...] מי שתעשה את זה [תמיכה בנשים] – זה מקרין למוניטין שלה. כמו שלי קורה פה, שתופסים אותי לא פעם כ"לא מהחבר'ה". יגידו שהיא באה עם רעיונות אחרים והיא מטילה ספק והיא מחייבת אותנו למנות נשים לא משיקולים מקצועיים. מה זה שיקולים מקצועיים מבחינתם? זה כמו שהם רואים אותם. אני שיש לי תארים אחרים – אני רואה אחרת. מבחינתם אני תמוהה. אני לא מקצועית. איזה רעיונות אני מביאה להם! אני מגזימה קצת, אני חושבת שקשה להטיל ספק במקצועיות שלי, אבל הנושאים שאני מעלה לסדר היום – שונים.
>
> אישה שמעלה את הנושאים הללו, היא תיתפס לא מהחבר'ה ויש לזה מחיר גבוה. יכולות לעשות את זה שרי אריסון שלא צריכה לדאוג לפרנסתה וגליה מאור שיושבת בבטחה. נשים שעדיין נאבקות על מעמדן, קשה להן מאוד לנקוט בעמדות לא פופולאריות מהסוג הזה.

גם זהבה רואה בהיעדר משאבים את אחד האתגרים המרכזיים של תפקיד הממונה, והיא מנסה לפעול ליצירת משאבים. היצירתיות שלה ויכולתה ליצור שותפות פרודוקטיבית אינן עומדות במבחן התוצאה. כאן היא מספרת על קורס העצמה מיוחד שניסתה לבנות:

> הממונה על ההדרכה, ניסינו לבנות ביחד דברים, היא שותפה שלי. נורא נהנינו לעשות את זה יחד, אבל בסופו של דבר זה נעצר בשולחן המנכ"ל. כששתינו היינו צריכות ללכת לקופה – פשוט אין!

הטיפול בתלונות על הטרדות מיניות אף הוא מאתגר את זהבה. הממונים עליה עדיין לא אישרו את השתתפותה בקורס הממונות, אין לה כל רקע בטיפול בהטרדות מיניות והיא עושה את המוטל עליה בלב כבד:

> האמת היא שזה היה נורא קשה כי עם כל כמה שמאוד חשבתי שהמתלוננות צודקות ובכלל לא היה לי ספק בנוגע לצדקתן, אבל היה לי מאוד קשה שזה אנשים שאני מכירה. אני בארגון מעל עשרים שנה. אז עשיתי את כל מה שהייתי צריכה אבל היה בזה המון קושי. את יודעת, זה לא איזה מישהו זר שמישהי מספרת לך בעבודה, יש איזה אידיוט שדוחף לי ידיים. זה מישהו שאני מכירה אותו ויכול להיות שאני גם אוכלת אִתו לפעמים ארוחת צהריים במזנון. אז זה מאוד מאוד קשה. [...] וזורקים אותך למים מאוד מאוד גועשים עם אפס כלים.

מיואשת מהיעדר יכולת פעולה, היא משוועת לשינוי מבני בתפקיד, ובסופו של דבר מכירה שבעצם אינה יכולה לעשות דבר לבד מהטיפול בתלונות על הטרדה מינית:

> אני חושבת ש[מנהלת האגף לקידום ושילוב נשים] מלאה רצון טוב. [...] אבל זה לא מספיק [...] יש משהו בסיסי בהבניה של התפקיד. שזה לא [...] אי־אפשר לבסס אותו רק על טלפונים עם [מנהלת האגף]. אם יש את ההבניה ואחר כך יש קו פתוח עם [מנהלת האגף] אז זה בסדר, אבל אם אין את ההבניה, אז אני מרגישה שאני מתקשרת אליה אובדת עצות רוב הפעמים. גם אם אני אעבור את הקורס, זה לא משרת אותה, כי אני לא עושה פעילויות. אי־אפשר לעשות פעילויות בלי כסף, אז זה מבוי סתום. [...] הארגון לא מוכן לשלם. [...] בשביל שסוכנת השינוי תוכל באמת לעשות, היא חייבת לעשות שבאמת תהיה איזושהי הגדרת תקציב, עם מנדט של הממונה, שתוכל לעשות פעילות. אחרת, אני, ידיי כבולות. יש לי הגדרת תפקיד. אני לא יכולה לעשות כלום. הדבר היחיד שאני מטפלת בו זה הטרדות מיניות.

היעדר המשאבים והיעדר תמיכה הופכים כמה מהפעילות לקידום הנשים מנשים בעלות מוטיבציה ויכולת למאוכזבות שבממונות. קצתן פורשות מהתפקיד טרם זמנן, קצתן מתלבטות אשר להמשך דרכן, וקצתן מאמצות מטרות ממוקדות וצנועות לטיפול בפלח קטן של אוכלוסיית העובדות במשרדן, בנושאים מוסכמים, טיפוסיים או מזדמנים. כך דליה מתמקדת בעידוד מנהלות בדרגי ביניים להוסיף ולהתקדם, ליאור מתגאה בקורסים חווייתיים ייחודיים שהיא עורכת לחלק מאוכלוסיית היעד שמשרדה מטפל בה, ויקטוריה גאה במודעות הארגונית למניעת הטרדות מיניות בעקבות פעילותה. כלנית הצליחה להקים יחידה העוסקת בשוויון בין המינים. כמה מהן מנצלות הזדמנויות באופן יצירתי ונועז. כולן ריאליות אשר לטווח האפשרויות שלהן, אבל גם מכירות בחלקים המייאשים, במרחק מהמטרה ובפער העצום בין המטרה שלשמה התגייסו והמיומנויות שלהן ובין תנאי העבודה שלהן.

טיפוס ב: המפיקה את המיטב מהקיים

עם הטיפוס השני נמנות הממונות הפועלות שלא במכוון לשינוי מערכתי. הן מפרשות את תפקידן כמקדמות נשים, וכמו עמיתותיהן הפעילות למען קידום נשים הן מנסות להפיק את המיטב מתנאי עבודתן. אולם פעולותיהן שונות, ומביאות בפועל להתחלת הטמעה של חשיבה מגדרית בארגון בין אם על ידי יצירת ערוצים חדשים להזרמת מידע חדש בארגון, יצירת קואליציות חדשות ועוד. הן עושות זאת מתוך הבנת המערכת ומתוך אמונה שעליהן ליצור לעצמן תנאי עבודה מאפשרים יותר מאלה שעומדים לרשותן. לכן, כדי להיטיב את סיכוייהן להצליח בקידום נשים, ומתוך הבנה ארגונית, הן מגייסות מנגנונים ארגוניים קיימים או יוצרות מסגרות ארגוניות חדשות וקואליציות תומכות – וכולם הופכים בפועל לערוצים לתקשורת עם עמיתים ולחינוך. ללא תלות במטרותיה המוצהרות של הממונה מטיפוס זה, הפעולות שלה כבר מתחילות ליצור שינוי מערכתי בדרכי העבודה וזרימת המידע בארגון. בתיה לדוגמה חשה שאין לה כלים לקידום נשים ומגיעה למסקנה שבהיעדר משאבים רשמיים עליה ליצור

לעצמה סביבת עבודה שתאפשר לה הצלחות. היא אומרת: "המידע הוא כוח בעיניי, הרישות הוא חשוב", והופכת את המבנה הלא פורמאלי של הארגון למקור חלופי של כוח:

> הקמתי פורום, כמו זה שאני הייתי שותפה בו. כשנכנסתי לתפקיד, הרחבתי את הפורום. בפורום חברות מנהלות מדרג ביניים שיושבות בצמתים שונים במשרד, מרוב התחומים. [...] אני מאוד מאמינה בלעבוד ביחד. כי את לא יכולה כל היום לחשוב עם עצמך וככה את יוצרת יותר שיתופי פעולה. [...] גייסתי דרך פנייה אישית [...] אנחנו כיום 15 חברות בפורום לחשיבה ואז כמובן אני מוציאה את זה לפועל אבל בעזרתן. אז יש לי שם יועצת משפטית ויש רופאה ויש כספים ויש מהחשבות ויש ממשרד ראשי ויש מכל הצמתים, רווחה, מכל הצמתים שהם חשובים והם יכולים לקדם. קודם כול, הן מעבירות את דבר הממונה כל אחת במחוזה היא, שזה חשוב גם בנושא הסברה וגם מידע וכו', והן פשוט עוזרות להוציא לפועל. אם אין תקציב – אז זו מהחשבות עוזרת להשיג תקציב, זו מהתקציבים עוזרת לבצע וכן הלאה. זו רשת.

הרשת הזאת עוזרת לה בהפצת מסרים, בגיוס משאבים ובגיבוש אסטרטגיות עוקפות מנגנונים רשמיים. בתיה גם הקימה מערך שלם של נציגות אזוריות המסייעות לה להתגבר על הפריסה הגיאוגרפית הרחבה של משרדה ועל המספר הגדול של הנשים העובדות במשרד. היא מנחה את נציגותיה להשיג תקציבים באותן דרכים שהיא משיגה. היא יוצרת שיתופי פעולה נוספים כדי להתגבר על היעדר מידע. בתחום הטיפול בתלונות על הטרדה מינית לדוגמה:

> בדרכי שלי כן ביררתי. אני לא נשארת עם סימני שאלה. [...] יצרתי לי מנגנון במשרד שאני נפגשת גם עם האחראי על משאבי אנוש, ועם האחראי על משמעת, ואני כן אוספת נתונים, אבל הם לא מעדכנים אותי מיוזמתם. [...] יש לי את המנגנונים לקבל מידע.

מינה מאמינה בקידום נשים ורואה את תפקידה כמחוללת שינוי חברתי. היא מוצאת דרכים מקוריות מגוונות לטיפול בנושאים שבאחריותה, ובתגובה היא מקבלת הכרה הן מאנשי משרדה הן מהנציבות וממונות אחרות שהיא משמשת להן מקור ידע. היא אחת הממונות היחידות שיש להן תקציב מעוגן בתקנה מנהלית. היא מספרת על השגת התקציב הראשון שלה:

> זה גם היה סוג של מניפולציה. בשנה הראשונה הקמתי ועדת היגוי. בוועדת ההיגוי הכנסתי כחבר יחיד את החשב של המשרד. וזה היה ברור שהוא משתף פעולה והדבר הראשון שהוא עשה זה שהוא יצר תקנה. [...] ואחרי שנוצרה תקנה אז פיזרתי את הוועדה כי כבר לא היה צריך את הוועדה.
>
> [...] אחד מכללי הפוליטיקה הארגונית שלי, בשיתופי פעולה, זה מתן קרדיט. [...] והבנתי שוב, בפוליטיקה הארגונית, שצריך לעבוד הרבה מאד עם אנשים, על בסיס אישי, לייצר יחסי אמון, לייצר תחושת שליחות. אבל זה המון שעות של עבודה. אישית ממש. כי יש המון התנגדויות. בהתחלה הייתה רק התנגדות. רק התנגדות, בהתחלה. [...] זאת אומרת, יש כל כך הרבה אינפורמציות קטנות, ויחסים אישיים שצריך לייצר עם אנשים וגיוס, גיוס של אנשים לרעיון, למחשבה, ורק כשאצלם כבר זה הופך להיות חלק מהאג'נדה שלהם, רק אז אפשר לעבוד כל השנה ברוטינה.

נועה מגייסת גורמים ארגוניים־מבניים המסייעים לה בהצלחתה. הסמנכ"ל, שלו היא כפופה, הוא הראשון ברשימתה:

> נראה לי שבעשר השנים האחרונות במיוחד, שממש הפכנו להיות חלק, ממש ככה אני מרגישה, חלק מהנהלת המשרד בזכות האדם שאני כפופה לו שהוא סמנכ"ל המשרד. הוא נותן לנו הרבה מקום. כמובן שזה הרבה מאד יוזמות שלי צריכות להיות, אבל הקול שלי מאוד נשמע, מאוד מוערך, אני נכנסת להרבה מאוד נישות שלא הייתי בהן בעבר, וזה מאוד תורם לדימוי ולפיתוח של [המקצוע הראשי שלה] בתוך המשרד.

נראה כי ברגע שהיא מזהה כי "הוא נותן לנו הרבה מקום" היא מנצלת את ההזדמנות להרחיב את נוכחותה המקצועית. כך היא מצליחה להרחיב את פעילותה, "נכנסת להרבה מאוד נישות", והמהלך מצליח. תהליך דומה היא מובילה זה שנים עם מחלקת ההדרכה:

> אני למדתי מהר מאוד שההתחברות שלי אליהם [מחלקת ההדרכה] מאוד חשובה, הם מגייסים יחד אתי תקציבים. בלי זה לא הייתי יכולה לעשות הרבה מאוד ממה שרציתי לעשות פה. ואין לי שום בעיה, זה בסדר גמור, טוב לעבוד עם שותפים, הם גם שותפים לחשיבה, לבנייה, לתכנון, להצפת הנושא בהנהלה, וגם כל העבודה האדמיניסטרטיבית של גיוס לקורסים וכו', שזה המון עבודה. מאוד ממש עוזרים בזה.

טיפוס ג: מחפשת ההזדמנויות לשינוי יסודי

מחפשת ההזדמנויות היא ממונה שחושבת שאת אי־השוויון המגדרי יש לפתור על ידי שינוי המבנה החברתי הקיים, אולם מבינה שהדבר אינו ביכולתה, ולכן פעולותיה מכוונות ליעדים שאפתניים פחות. עם זאת, היא אינה מוותרת על חיפוש הזדמנויות לקידומו של שינוי מבני יסודי. היעדר המודעות של סביבתה הארגונית והיעדר המשאבים להטמעת החשיבה המגדרית הם בעיניה שורש הבעיה של תפקידה. היא הייתה רוצה לעסוק בהטמעת החשיבה המגדרית, אבל מתוך הבנת המצב והמטרות הרשמיות של התפקיד, היא פועלת למען קידום נשים והבטחת ייצוג. היא רוצה לתרום לשינוי הסדר החברתי הקיים (או למצער לשינוי הסדר הארגוני), אולם מרגישה שידיה כבולות – הן על ידי היעדר מודעות והיעדר הכרה ותמיכה במה שנראה לה הכרחי להשגת שוויון מגדרי, הן על ידי תכתיבי התפקיד הרשמיים. סמדר למשל מצטערת שאינה יכולה לעזור לעובדות במשרדה שרוצות להתקדם ואין להן אופק קידום: "אני לא יכולה לסייע להן. זה משהו מערכתי [...] אני מודעת לזה שהמערכת מובנית על ידי תקנים [...] ידינו כבולות ואנחנו לא יכולים לעשות כל מה שאנחנו רוצות מבחינת תקנים". גם עליזה עוסקת בפעולותיה בקידום נשים, אך היא מציעה להעביר את נושא הטמעת החשיבה המגדרית לאגף התקציבים: "הייתי מציעה את זה לאגף התקציבים. הייתי אומרת להם בואו תעשו חשיבה מגדרית על התקציב ותראו מה אתם יכולים לעשות [...] הם מתעסקים במהות, אסטרטגיות, ולכן זה יכול להיות אחד הפרויקטים שלהם".

הילה בטוחה ש"צריכה להיות מדיניות מכוונת מלמעלה, שמאפשרת [...] התכנון צריך להיות פרו־משפחה. [...] והפוליטיקה צריכה לאפשר את זה". עמדותיה מעידות על חשיבה מגדרית הדורשת שינוי כולל של התרבות שאנו חיים בה. כך למשל היא רואה את חלוקת העבודה במשפחה:

> אני כל הזמן במחשבה של למה קורית הפליה מגדרית? בגלל שאיכשהו נקבע לנו מדורי דורות, עשו לנו סוציאליזציה, שאנחנו צריכות לגדל את הילדים. ולכן המגבלות האלה של שעות, של חוסר בימי עבודה בגלל מחלת ילד כו'. זה נופל עלינו. אני כל הזמן בתוך מחשבה שזה צריך ליפול על שני בני הזוג באותה מידה. ולכן קשה לי לראות את הצרכים המיוחדים של נשים. כי אותם צרכים צריך שיהיו גם לגברים. [...] זה לא מגדרי. צריכה להיות ראייה אחרת של עולם העבודה במדינה. התכנון צריך להיות בראייה של טובת הפרט באשר הוא, גבר או אישה, שיאפשר להם גם פיתוח עצמי. גם להמשיך לעבוד וגם לטפל במשפחה.

גם אם התפיסות שהילה מבטאת כאן הן תפיסות ליברליות אינדיבידואליסטיות, היא רואה את שורשי הבעיה בסדר הקיים ובמבנים החברתיים. חוסר הנחת הזה מהמצב הקיים יכול להוות בסיס לשינוי הנחות יסוד מושרשות כגון ההנחות המבנות את חלוקת העבודה המסורתית בין גברים לנשים בספֵרה הציבורית והפרטית. אפשר לראות בהיעדר הכשרה מגדרית מקצועית גורם המחליש את המוטיבציה הזאת, שכן כמו הילה, גם אחרות החשות חוסר נחת מהמצב הקיים מרגישות חוסר אונים למול התובנה הזאת. ואולם אם התובנה על שורשי אי־השוויון המגדרי אינה תלויה בהכרח בהכשרה מגדרית פורמאלית ונוצרת גם בהיעדרה, ייתכן שאפשר לראות בה התגברות של תסכול "מלמטה".

טיפוס ד: מטמיעת החשיבה המגדרית

הטיפוס הרביעי הוא טיפוס הממונה הרואה בהיעדר החשיבה המגדרית את שורש הבעייתיות בתפקיד ומכוונת את פעולותיה ליצירת משאבים להטמעת החשיבה המגדרית, כלומר ממונה הפועלת באופן מודע, מושכל ומכוון לשינוי חברתי־תרבותי עמוק. היא יכולה להיות מובילה או חלק מצוות המוביל תהליך שאפתני, שעיקרו שינוי התפיסות והנורמות הקשורות לתפקידי נשים וגברים בחברה, הן בספֵרה הציבורית הן בספֵרה הפרטית.

לא מצאנו בקרב המרואיינות ממונה כזאת. לנוכח המטרות הפורמאליות של התפקיד, שאינן כוללות את נושא הטמעת החשיבה המגדרית ואינן מכוונות כלפי אוכלוסיות מחוץ לעובדי המשרד, ההכשרה המעטה בנושא זה והיעדר המשאבים שיאפשרו לממונות להוביל תהליך כה מהפכני, אין הממצא הזה מפתיע. ואולם כן ראינו ניצנים של פעילות ברוח הטמעת החשיבה המגדרית, וייתכן שאם זו תהפוך למדיניות רשמית ממשית, יהפוך גם התסכול המובנה של הממונות למקור כוח לתרומה משמעותית לשינוי המהפכני.

7.2 מסגור הצלחות בתפקיד הממונה

חוויות חיוביות בתפקיד הממונה מובאות כאן כדי להמחיש תנאים להישגים והצלחות. לשם כך צירפנו תיאורים של ממונות שהחוויה המרכזית שלהן היא חיובית לסיפורים חיוביים של ממונות שחוויית התפקיד שלהן מעורבת. זה המקום לחזור ולהדגיש: כולן חוות תסכול, כולן מרגישות שהן משקיעות זמן רב מדי בניסיונות לייצר משאבים וסביבת עבודה מאפשרת, הן לעצמן בתור ממונות הן לנשים במשרדיהן.

ליאור, פעילה למען קידום נשים, מגייסת את עמימות התפקיד ומתרגמת אותה לגמישות וניצול הזדמנויות. היא אינה מתייאשת ממצב קידום הנשים, מהיעדר המשאבים או מהיעדר שיתוף הפעולה של הגברים והנשים במשרדה, אלא פשוט ממשיכה בפיתוח מערך ההכשרות שלה. מינה ונועה פועלות שלא במכוון לשינוי מערכתי. גם מינה אינה מתייאשת מהתופעה שהיא מכנה "מחסור תודעתי חמור וקשה" בקרב ההנהלה. מינה הייתה רוצה להעביר סדנאות מודעות להנהלה הבכירה אולם זה אינו יעד קל להשגה באווירה הכללית במשרדה. יחד עם זאת, המשיכה מינה בעבודה סבלנית ועקשנית, תוך התאמת יעדיה לאפשרויות העומדות לרשותה. מינה הצליחה ליצור תקנה תקציבית ושיתופי פעולה פוריים עם אגפים ויוזמות אחרות במשרד, והיא רואה ברכה בעמלה:

> הגמול הוא עצום משום שזה פונקציה של היעדים שהצבתי לעצמי. אם הצבתי לעצמי שיותר נשים תתמודדנה ויותר נשים תזכינה במכרזים ויותר נשים תלכנה להשכלה גבוהה ויותר נשים תקבלנה החזקת רכב, כי זה קשור יהיה בתפקידים שלהן. יותר נשים תהיינה מודעות ותעשינה שינוי בחיים שלהן בעקבות התהליכים האלה, יותר נשים כבר מספרות על השינוי שהן עושות בחיים שלהן. אז זה גמול אדיר. [...] אין שום יחס בין הגמול הכספי אם את מדברת עליו, לבין התפוקות שאני מייצרת.

נועה, אחת הוותיקות שבממונות, מצליחה לדעתה בתפקידה. היא מייחסת את הצלחותיה לארבעה גורמים: אישיותה ("זה מה שאני אוהבת לעשות [...] הכול מעניין אותי פה [...] ואני מאוד מאמינה בתפקיד שלי"); מקצועה (שפיתח אצלה מיומנויות בין־אישיות וארגוניות שרלוונטיות מאוד בעיניה למשימותיה בתפקיד הממונה); הסמנכ"ל שהיא כפופה לו ("הוא נותן לנו הרבה מקום"); והקואליציות שהצליחה ליצור, בעיקר עם מחלקת ההדרכה.

ריבה גאה מאוד בחברותה המלאה בוועדת המינויים: "אני חברה בוועדה ככל חבר, ולא רק כשיש נשים מועמדות [...] יש לי זכות הצבעה וזה מה שיוצר את החוזק של התפקיד". כלנית גאה על שהצליחה לבנות יחידה לשוויון בין המינים ולעמוד בראשה. זו דרכה לקדם נשים, והיא חשה שזו עבודה יסודית ומעמיקה שהיא מצליחה לעשות בקרב עובדות המשרד על דרגותיהן השונות וגם בקרב אוכלוסיית היעד של המשרד. טובית חווה הצלחות בשני תחומים. היא גאה מאוד בהדרכות למניעת הטרדה מינית, בעיקר בזכות תמיכת המשרד והמנכ"ל: "אני שמחה שהנושא הזה נלקח כנושא באמת רציני". בתמיכת המנכ"ל יש במשרדה הקצאת זמן של עובדים להדרכה, ולא זו בלבד, בכל השתלמות אחרת (של מספר שעות מסוים ומעלה) בכל נושא, היא מוזמנת לשלב הרצאה שלה. התחום השני שעליו גאוותה הוא התקציב. שלא כמו רוב הממונות, יש לה במשרדה סעיף תקציב ייעודי. גם שלומית רואה במניעת הטרדה מינית

את עיקר תפקידה, מטרותיה המרכזיות הן בתחום זה, וכאן גם הצלחותיה המרשימות. היא מתגאה שהיא משנה את "האקלים הארגוני" ואת דרכי העבודה של גברים בארגון. היא אינה מתיימרת "לחנך" אותם, אבל היא מאמינה שאם ישונו דפוסי העבודה, ואם גברים יתנהגו טוב יותר לנשים בארגון, גם חייהם האישיים יושפעו: "ואז גם בחיים אתה מתנהג אחרת".[64]

אפיון הממונות שחוות הצלחה והשוואתן עם כלל המרואיינות מלמדים שהן בנות יותר מארבעים, כמו רוב הממונות, ודומות להן גם בהשכלתן. גם הוותק שלהן בשירות המדינה דומה בדרך כלל, אבל בלא הקצוות (אין בהן בעלות ותק של פחות מעשר שנים בשירות המדינה או של יותר מארבעים שנה). גם הוותק שלהן בתפקידן הראשי אינו שונה מאוד מהוותק של האחרות. בתפקיד הממונה הן משמשות לא פחות משנתיים. לוחות 11–15 מאפיינים את הממונות המרואיינות לפי גיל, השכלה ומספר שנות עבודה (בשירות המדינה, בתפקיד הראשי ובתפקיד הממונה). עיון בלוחות מלמד שאין הבדלים מהותיים בין הממונות המבטאות גם הצלחות וחוויות חיוביות בתפקיד ובין האחרות. מכאן שאין לתלות את ההצלחות במאפיינים מבניים אלו.

לוח 12: התפלגות הגיל (של כלל המרואיינות ושל אלה שחוויית התפקיד שלהן חיובית)

גיל	כלל המרואיינות	מרואיינות שחוויית התפקיד שלהן חיובית
31–40	2	
41–50	6	2
51–60	8	2
61–70	4	2
חסרים נתונים	5	1
סך הכול	25	7

לוח 13: התפלגות ההשכלה (של כלל המרואיינות ושל אלה שחוויית התפקיד שלהן חיובית)

השכלה	כלל המרואיינות	מרואיינות שחוויית התפקיד שלהן חיובית
תואר ראשון	4	1
תואר שני	17	5
תואר שלישי	1	1
חסרים נתונים	3	
סך הכול	25	7

64 יש לציין שכמה מהממונות מתמקדות ומנסות ליצור הצלחות בפעולות למיסוד פרקטיקות כגון תַקצִיב, שילוב הרצאות בנושאי מגדר בהכשרות מקצועיות, השגת אחזקת רכב לנשים, עידודן לצאת ללימודים ולגשת למכרזים ועוד. אחרות, כמו שלומית, מתמקדות בתחום ההסברה ובמטרות של שינוי תודעה.

לוח 14: התפלגות הוותק בשירות המדינה (של כלל המרואיינות ושל אלה שחוויית התפקיד שלהן חיובית)

הוותק בשירות	כלל המרואיינות	ממונות שחוויית התפקיד שלהן חיובית
עד 10 שנים	2	
20–11	8	2
30–21	8	3
40–31	5	2
50–41	1	
חסרים נתונים	1	
סך הכול	25	7

לוח 15: התפלגות הוותק בתפקיד הראשי (של כלל המרואיינות ושל אלה שחוויית התפקיד שלהן חיובית)

הוותק בתפקיד	כלל המרואיינות	מרואיינות שחוויית התפקיד שלהן חיובית
עד שנתיים	6	3
5–2.5	4	1
10–6	5	1
15–11	6	2
20–16	1	
אין נתונים	3	
סך הכול	25	7

לוח 16: התפלגות הוותק בתפקיד הממונה לקידום מעמד האישה (של כלל המרואיינות ושל אלה שחוויית התפקיד שלהן חיובית)

ותק בתפקיד הממונה	כלל המרואיינות	מרואיינות שחוויית התפקיד שלהן חיובית
עד שנה	1	
5–2	10	5
10–6	11	1
15–11	2	1
חסרים נתונים	1	
סך הכול	25	7

לוחות 17–19 משווים את אפיוני כוח האדם במשרדים שהממונות שרואיינו עובדות בהן. משרדיהן של הממונות שחוות הצלחות אינם שונים שינוי מהותי מהאחרים, לא בגודלם ולא במספר העובדות בהם או בשיעורן בכוח העבודה.

לוח 17: מספר העובדים (גברים ונשים) במשרד (של כלל המרואיינות ושל אלה שחוויית התפקיד שלהן חיובית)

מספר העובדים הכולל במשרד	כלל המרואיינות	מרואיינות שחוויית התפקיד שלהן חיובית
150–500	5	2
501–1,000	9	2
1,001–2,000	2	1
2,001–3,000	2	
יותר מ־3,000	3	2
אין נתונים	4	
סך הכול	25	7

לוח 18: מספר העובדות במשרד (של כלל המרואיינות ושל אלה שחוויית התפקיד שלהן חיובית)

מספר העובדות במשרד	כלל המרואיינות	מרואיינות שחוויית התפקיד שלהן חיובית
50–100	2	
101–250	3	2
251–500	8	2
501–1,000	3	1
1,001–2,000	2	1
2,001–3000	2	
אין נתונים	5	1
סך הכול	25	7

לוח 19: אחוז העובדות במשרד (של כלל המרואיינות ושל אלה שחוויית התפקיד שלהן חיובית)

אחוז העובדות במשרד	כלל המרואיינות	מרואיינות שחוויית התפקיד שלהן חיובית
עד 50	4	2
60–51	8	1
70–61	4	1
80–71	3	2
90–81	1	
אין נתונים	5	1
סך הכול	25	7

באפיונים מבניים של הממונות ושל משרדיהן אין אפוא כדי להסביר את חוויית ההצלחה של הממונות. לוח 20 בוחן את דפוסי הפרשנות בהשוואה לכלל המרואיינות.

לוח 20: התפלגות הממונות המרואיינות שחוויית התפקיד שלהן חיובית לפי דפוסי הפרשנות[65] (ובהשוואה לכלל המרואיינות)

הפעולה	הדיאגנוזה	
	היעדר משאבים לקידום נשים	היעדר חשיבה מגדרית
יצירת משאבים לקידום נשים	5 (12)	- (5)
יצירת משאבים להטמעת חשיבה מגדרית	2 (3)	-

גם כאן הדפוס ברובו דומה אצל כלל המרואיינות – רובן מחזיקות במסגרת פרשנית של קידום נשים – בהתאם לדרישות התפקיד שלהן, גם אלה שיש להן חוויות חיוביות (חמש מתוך השבע). השתיים האחרות פועלות מבלי משים לשינוי דרכי העבודה של משרדן (והן שתיים משלוש המרואיינות שאופיינו בדפוס פרשני זה).

65 ראו רפרטואר דפוסי הפרשנות שהופק מדברי הממונות בלוח 10. מנגנון הפקת דפוסי הפרשנות מפורט בפרק זה.

אף לא אחת מחמש המרואיינות שהביעו מודעות מסוימת להטמעת חשיבה מגדרית חווה הצלחות בתפקידה – אולי מכיוון שמתוך מסגרת פרשנות כזאת המרחק בין המצוי לרצוי גדול ומתסכל אף יותר מהמרחק ביניהם בתוך מסגרת הפרשנות של קידום נשים. מתחים גלויים וסמויים נחשפים בפרשנותן של הממונות את תפקידן. המתחים הגלויים הם המתחים שבין המשימות הפורמאליות (עמומות כשלעצמן, אבל נתפסות כנכבדות) ובין היעדר המשאבים. די במתחים אלו להכתיב התנהלות נפתלת וחוויה של תסכול מתמשך. הנכחת התפיסה הפמיניסטית של הממונה מוסיפה רובד למתח הזה. לממונה המאמינה בצורך בשינוי חברתי־תרבותי כולל עשוי הפער בין תנאי עבודתה למצב האידיאלי להיראות גדול יותר מכפי שהוא נראה לממונה שאינה מורגלת בחשיבה המגדרית הזאת. ייתכן גם שממונות מגיעות אל מושגי ההטמעה המגדרית על רקע ייאוש, היעדר הצלחות ואכזבה מהמודל של קידום נשים. כך או כך, נראה שממונות שמתחילות להכיר את עקרונות החשיבה המגדרית החדשה מתייאשות עוד יותר.

8. במקום מסקנות: מחשבות על ייעול המנגנון

דרך ארוכה עשו הנשים בארץ ישראל מאז ימי המאבקים הראשונים לשיווי זכויות, לזכות בחירה טרם קום המדינה ולחקיקת חוק שיווי זכויות האישה עם הקמתה. עם הזמן, ובמקביל להתפתחות הפמיניזם בעולם, השתנו תפיסותיהן באשר למקורות אי־השוויון המגדרי והמנגנונים העשויים למגר אותו. בד בבד עם שינוי התפיסות הללו עברו הנשים מדרישה לשוויון בפני החוק לדרישה להעדפה מתקנת ולהבטחת ייצוג. דרישותיהן נענו בעבר כשהתאגדו ואמרו את דברן בבירור, דרשו דרישות מהפכניות לזמנן והתמקדו באינטרסים שלהן בהיותן נשים בלא להיכנע ללחצים להירתם לאינטרסים משותפים להן ולגברים (כגון האינטרס הלאומי) ובלי לעדן או למתן את דרישותיהן (למשל על ידי הטענה שקידום נשים יסייע לכלכלה וגם לגברים).

מנגנון הממונות על מעמד האישה הוא פרי מאמצים היסטוריים והוא כונן בתקופה ששוויון הזדמנויות, העדפה מתקנת והבטחת ייצוג עוד נחשבו המפתח למיגור אי־השוויון המגדרי. ואולם כפי שראינו, בנסותן להשיג את מטרות ההעדפה המתקנת והבטחת הייצוג שלשמן מונו, נערמים על דרכן של הממונות קשיים רבים. הצלחות בהשגת תקציבים למשל הן הצלחות מקומיות המושגות בזכות יכולות אישיות של הממונה (יצירת קואליציות ושיתופי פעולה, גיוס עמיתים ובעלי תפקידים, בניית מנגנונים מקומיים של תמיכה והפצת ידע) ותמיכה של סמנכ"ל או ממונה ישיר אוהד. כרגע נראה שמעט ההצלחות נובעות מאופייה, מאישיותה ומסגנון העבודה של כל ממונה ומהיענותם של הממונים עליה, ולא מטיבו של המנגנון שהקימה המדינה להגשמת המטרה המוצהרת של השגת שוויון מגדרי.

רבים כבר התריעו בעבר על הצורך בשינוי מנגנון הממונות; כולם סקרו את תולדות הוועדות שדנו בנתונים של היעדר שוויון מגדרי בשירות המדינה ובדרכים להשגתו ואת המלצותיהן, הדומות ברובן זו לזו. משה מאור (2001) התריע על מדיניות סימבולית. רבקה שקד, הראשונה שעמדה בראש האגף לקידום ושילוב נשים בשירות המדינה, תיארה את תסכולן של הממונות:

> הממונות מצידן, קובלות שהגדרת התפקיד לא כוללת את הסמכות הקריטית ביותר של שותפות בוועדות המינויים, התקינה והמכרזים של המשרד. עובדה זו מקשה על ביצוע התפקיד העיקרי של החוק לייצוג הולם לנשים בשירות המדינה (שקד 1997, 275).

נייר עמדה של המכון לדמוקרטיה משנת 2000, "שיפור מנגנון האכיפה בנציבות שירות המדינה" המליץ לחזק את מעמדן של הממונות ברוח המלצות הוועדות הרשמיות שלא מולאו עד היום וקבע: "על הממונות למלא תפקיד זה בלבד [...] [הן] תהיינה כפופות ישירות למנכ"ל [...] יש להסמיך את הממונות להתערב במינויים בפועל" (מודריק־אבן חן 2000, 42–43).

בשנת 2007 ערך האגף לקידום ושילוב נשים כנס בן יומיים בנושא תפקיד הממונה, אשר במסגרתו התחלקו הממונות לקבוצות ודנו בנושא הגדרת תפקיד הממונה. בעקבות הכנס החלה עבודת מטה נרחבת לצורך הכנת תיאור תפקיד הכולל תחומי אחריות, סמכות וכלים. במסגרת זו הקימה עו"ד שחל־רוזנפלד צוות ממונות בראשותה אשר ערך מספר מפגשים ודן בנושא. בשנת 2011 גיבשה מנהלת האגף תיאור תפקיד, אשר ממתין כיום לאישור הגורמים הרלוונטיים בנציבות שירות המדינה.[66]

במקביל, וללא תיאום עם האגף, בסוף שנת 2009 יזמו רונית ארנפרוינד־כהן, ושרון צ'רקסקי מהאגף לקידום מעמד האישה בוויצ"ו ישראל, פורום של סמנכ"ליות בכירות במשרדי הממשלה. מטרת הפורום, שהחל לפעול ב־2010, הייתה לדון בפער בין החקיקה ובין יישומה בפועל ובדרכי הפעולה המומלצות לצמצום פערי הייצוג בין גברים לנשים בתפקידים בכירים בשירות המדינה. בדיונים ובתהליך כתיבת מסמך מסכם שותפו נשים וגופים נוספים: סגנית השר לענייני נשים וצעירים במשרד ראש הממשלה; הרשות לקידום מעמד האישה במשרד ראש הממשלה; משפטניות ונשות אקדמיה ובהן פרופ' חנה הרצוג, ד"ר ניצה ברקוביץ, עו"ד ארנה לין ועוד. לאחד המפגשים הוזמנו מנהלת האגף לקידום ושילוב נשים בנציבות שירות המדינה ואחת הממונות על מעמד האישה במשרדי הממשלה.[67] ב־2011 הוגשה לגילה גמליאל, סגנית השר לענייני נשים וצעירים במשרד ראש הממשלה, "התוכנית הלאומית לקידום נשים לעמדות בכירות במשרדי הממשלה", פרי עבודתו של פורום הסמנכ"ליות. ההמלצה האסטרטגית הראשונה בתוכנית היא להפוך את תפקיד הממונה על מעמד האישה בכל משרדי הממשלה ויחידות הסמך ליחידה סטטוטורית שתתוקצב בהתאם, תהיה כפופה למנכ"ל המשרד, ולצורך בחירת העומד/ת בראשה יפורסם מכרז רשמי. התגמול לראש היחידה יכלול דרגה, מעמד

66 התכתבות אישית (19.8.12).

67 מתוך נייר עמדה שכתבה רונית ארנפרוינד־כהן: "התוכנית הלאומית לקידום נשים לתפקידים הבכירים ביותר בשירות המדינה", עמ' 2.

מתאים, קביעות ותקן.[68] ארנפרוינד־כהן, שהובילה את התהליך, מספרת: "במסגרת הפעילות עם הסמנכ"ליות כתבנו מסמך עם עקרונות כיצד להכין תוכנית כוללת, בכל משרדי הממשלה, אשר תטמיע את החשיבה המגדרית ותביא לידי כך שמספר הנשים בעמדות בכירות יעלה".[69]

בעקבות המסמך נערכה ישיבה של נציגים מנציבות שירות המדינה והרשות לקידום מעמד האישה אצל סגנית השר גילה גמליאל, אבל "הדברים לא קודמו".[70]

בכל פעם שנבחנו תפקיד הממונה ומנגנונים אחרים להשגת שוויון מגדרי עוררו הממצאים חוסר נחת מאופן פעולתם של המנגנונים. גם מחקר זה, שהתמקד בחוויה של הנשים הנושאות בתפקיד הממונה על קידום ושילוב נשים, מלמד שהמנגנון מקשה על הממונות לבצע את תפקידן. הממונות כולן, גם המחויבות והאכפתיות ביותר שבהן, עסוקות בניסיונות הישרדות, בניסיונות לארגן לעצמן סביבת עבודה מאפשרת, בניסיונות לחנך את הארגון – והכול בהיעדר משאבים והכרה. הגיע הזמן להכיר שהמנגנון הזה לא יעיל בהשגת המטרות שלשמן הוקם. יתרה מכך, הוא שוחק את הנשים המחויבות והמקצועיות ביותר, ומראה לנשים אחרות שאין סיכוי לשינוי מבני מהותי. המנגנון הקיים מקבע ומדגיש את ההיררכיה של גברים ונשים בשירות המדינה. אלא שיש לדעת: לא רק היעדרם של תקציב, דרגה, סמכות או תמיכה הוא שמקשה על ביצוע עבודה יעילה של הממונות, אלא גם הנחות היסוד שבבסיס תפקידן. מטרתו של מנגנון הממונות לקדם נשים בעולם ארגוני שהנחות היסוד המגדריות שלו אמנם סמויות מהעין, אבל הן מקובעות ואינן מסייעות להשגת שוויון מגדרי. גישת קידום הנשים מבקשת להביא את הנשים לאותן עמדות שיש לגברים בסדר הקיים. הניסיון בעולם ובארץ מלמד שיש צורך בסוג אחר של סדר חברתי. כדי ליצור שינוי מהותי כזה, יש להוסיף על ההישגים הקיימים בתחום השוויון בפני החוק, ההעדפה המתקנת והבטחת הייצוג גם מנגנונים חדשים יעילים להטמעת החשיבה המגדרית. מנגנונים חדשים אלו יחייבו שינוי מערכתי וישפיעו על גברים ועל נשים ועל תפיסת העבודה והמשפחה – ובכך גם ייצרו סיכוי לשוויון מגדרי.

68 שם, עמ' 6.

69 תכתובת אישית עם ארנפרוינד־כהן, 12.5.2012.

70 תכתובת אישית עם ארנפרוינד־כהן, 22.5.2012.

9. המלצות

1. יש להגדיר מחדש את תפקיד הממונות, הפעם מתוך האסטרטגיה של הטמעת החשיבה המגדרית (gender mainstreaming). על פי ההגדרה החדשה תהיה מטרת התפקיד לבחון במבט מגדרי כל היבט של פעילות המשרד, ובכלל זה כל החלטת מדיניות, נוהל, תהליך ופעולה של המשרד, ולזהות בהם השלכות מגדריות על תהליכי קידום, שוויון הזדמנויות ושכר שווה.

2. בהגדרה המחודשת של תפקיד הממונות יש להביא בחשבון את השונות בין נשים ואת המיקומים המצטלבים (intersectionality) של מגדר, מוצא, לאום, אתניות, מעמד ודת, וגם את ההבדלים בין המשרדים השונים.

3. יש לעגן את מעמדן של הממונות בהנהלת המשרד ובוועדות המינויים. הממונה צריכה, בין השאר, להשתתף בישיבות של הנהלת המשרד ולהיות שותפה בהחלטות בקשר להרכב של ועדות מכרזים וקידומים.

4. יש להפריד הפרדה חד־משמעית בין הממונה על מעמד האישה במשרד ובין האחראית לטיפול בהטרדה המינית. בעניין זה יש לאמץ את המודל הנהוג באוניברסיטאות, המפריד בין שני התפקידים (הגם שנוהל הטיפול בהטרדות מיניות באוניברסיטאות שונה מזה שבשירות המדינה).

5. בזיקה לסעיף 1, נדרשת בחינה והגדרה מחודשת של תפקידי האגף לקידום ושילוב נשים בנציבות שירות המדינה, על בסיס האסטרטגיה של הטמעת החשיבה המגדרית. הגדרה מחודשת כזו תחייב גם תוספת של כוח אדם מקצועי לאגף. בהקשר זה נדגיש

את הצורך שהאגף יבצע באופן שיטתי וסדור הערכה ואבחון מגדריים של מכלול הרכיבים של שירות המדינה (מבנים, נהלים, תהליכי עבודה, הקצאת משאבים, חקיקה וכיו"ב), כדי לזהות את התשתית המייצרת הדרה מגדרית, הפליה וצמצום הזדמנויות של נשים בשירות המדינה. מנהלת האגף (או נציגה או נציג מטעמה) צריכה להיות חלק בלתי נפרד מכל ועדה הבוחנת היבטים שונים של שירות המדינה, מבנהו ותהליכי העבודה בו.

6. יש לעדכן את קורס ההכשרה של הממונות על מעמד האישה באופן שיכשיר אותן לדרישות התפקיד המעודכנות. בין השאר, על הקורס להתמקד יותר בהכשרה לזיהוי התשתית המבנית של הדרת הנשים במשרדי הממשלה ולהקנות כלים להתמודדות אִתה.

7. יש להסדיר למנגנון הממונות על מעמד האישה במשרדי הממשלה הקצאה שוטפת ומסודרת של משאבים, בתקציבים ובכוח אדם גם יחד, באופן שיאפשר ביצוע אפקטיבי של התפקיד.

8. יש לעגן את ההגדרה המחודשת של תפקיד הממונות, מעמדן, סמכויותיהן, המשאבים העומדים לרשותן, תחומי אחריותן וכו' בחקיקה, או בכתיבה מחדש של הוראות התקשי"ר בנושא.

נספחים

נספח א: ציוני דרך בהתפתחות תפקידה של הממונה על קידום נשים במקביל להתפתחויות מרכזיות בעולם בנוגע לזכויות נשים*

1951	נחקק חוק שיווי זכויות האישה.
1971	נציב שירות המדינה יעקב ניצן ממנה עובדת בכירה בנציבות לדאוג לענייניהן המיוחדים של עובדות מדינה ולקידום נשים.
1975	בעקבות ועידת הנשים הבינלאומית של האו"ם הוקמה ועדה למחקר ולאיסוף מידע על היבטים שונים של מעמד הנשים. הוועדה פרסמה דוח ובו המלצות לפעולה. למדינות רבות זה היה המסמך הראשון שסיפק תמונה כוללת על מעמד הנשים, הביא עדויות בדבר ההפליה והפערים המתמשכים והעלה את הנושא על סדר היום הציבורי.
1975	ראש הממשלה יצחק רבין ממנה את חברת הכנסת אורה נמיר יושבת ראש ועדת ראש הממשלה לבדיקת מעמד האישה בישראל.
1976	תפקיד האחראית לענייני נשים מוגדר מחדש מכיוון שהבעיות נותרו בעינן.
1978	מתפרסמות המלצות ועדת נמיר ובהן התייחסות מפורשת לצורך בתפקיד הממונה ולתחומי האחריות שלה. מתקבלת החלטת ממשלה למנות ממונות (אם כי תצא לפועל רק מ־1985 ובאופן אקראי).
1980	בלשכת סגן ראש הממשלה יגאל ידין מוקם צוות בין־משרדי ליישום המלצותיה של ועדת נמיר; בראש הצוות עומדת יועצת ראש הממשלה למעמד האישה, ד"ר ניצה שפירא ליבאי.
1983	השרה שרה דורון ממנה את עו"ד אתיה שמחה ליועצת ראש הממשלה למעמד האישה, על פי המלצת ועדת נמיר.
1985	מתקבלת החלטת הממשלה בדבר שוויון הזדמנויות וייצוג הולם לנשים בשירות המדינה. הממשלה מקימה את המועצה הלאומית לקידום מעמד האישה, בראשות הפרופ' רות לפידות.
1986	ראש הממשלה שמעון פרס מקים את ועדת קוברסקי לשיפור השירות לאזרח ואיכות השירות הציבורי.
1988	ביוזמתה של יועצת ראש הממשלה, עו"ד אתיה שמחה, מתחילים משרדי ממשלה למנות ממונות על מעמד האישה.

* הרשימה שלהלן היא רשימה סלקטיבית הקשורה לנושאי הדוח. לרשימה מלאה של החקיקה בנושא נשים בישראל בשנים 2000-2010 ראו אתר הרשות לקידום האישה, http://tinyurl.com/bvksm2f (אוחזר ב־23.7.2012).

	שדולת הנשים בודקת את קיום המלצותיה של ועדת נמיר: (יושמו 40 המלצות מ־241, ולא החשובות שבהן).
1989	ועדת קוברסקי מגישה את המלצותיה.
1990	המדינה מאשרת את המלצות ועדת קוברסקי.
1992	מוקמת ועדת הכנסת לקידום מעמד האישה. בעקבות עבודת הוועדה מתחילה חקיקה אינטנסיבית ומוקמת הרשות לקידום מעמד האישה.
1993	בעקבות ועדת קוברסקי מוקמת ועדת המשנה לשילוב וקידום נשים בשירת המדינה בראשות פרופ' רות בן ישראל (ומגישה את המלצותיה בדצמבר 1993). בספטמבר 1993 ממונה עו"ד רבקה שקד אחראית על הטיפול הכולל בעובדות המדינה.
	הכנסת מעבירה את התיקון לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה־1975, ובו דרישה להעדפה מתקנת של נשים בדירקטוריונים בשירות המדינה.
1995	בעקבות ועדת בן ישראל מתוקן תיקון מס' 7 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט־1959, ומאומץ הכלל של ייצוג הולם של נשים על ידי שימוש בהעדפה מתקנת.
	ועידת הנשים הרביעית של האו"ם מתכנסת בבייג'ינג ומתמקדת בהטמעת החשיבה המגדרית.
1996	בעקבות ועדת בן ישראל מקים נציב שירות המדינה שמואל הולנדר את האגף לקידום ולשילוב נשים בשירות המדינה וקושר בינו ובין הממונות על מעמד האישה במשרדי הממשלה.
1998	נחקק חוק הרשות לקידום מעמד האישה, התשנ"ח־1998, ומוקמת הרשות.
	נחקק החוק למניעת הטרדה מינית, התשנ"ח־1998, והממונות על מעמד האישה מופקדות על יישומו.
	מועצת אירופה מפרסמת דוח על הטמעת החשיבה המגדרית.
2000	מתוקן תיקון מס' 3 לחוק שיווי זכויות האישה, התשי"א־1951, סעיף 6גא: הייצוג ההולם וההעדפה המתקנת מורחבים לכל השירות הציבורי, ואין רואים כהפליה אסורה הוראה או פעולה שנועדה לתקן הפליה קודמת או קיימת של נשים או פעולה שנועדה לקדם את שוויונן.
2001	מוקמת ועדת השרים למעמד האישה (בראש הוועדה עומדת היום שרת התרבות והספורט, השרה לימור לבנת**).
2003	מפורסמת הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1503: סוכמו דברי החקיקה והפסיקה בדבר ייצוג הולם: ייצוג הולם פירושו ייצוג שוויוני, וליישום הוראות החוק בעניין זה יש אף לחפש חיפוש אקטיבי של נשים.
2007	מתוקן חוק שיווי זכויות האישה (סעיף 2ג6) וחוק הרשות לקידום מעמד האישה (סעיף 5[א6]): על הרשות לקידום מעמד האישה מוטל להגיש חוות דעת מגדרית על הצעות חוק וחקיקת משנה שיש להן השלכות על השוויון בין נשים לגברים או הנוגעות לתחום מתחומי פעולתה של הרשות.

** ראו אתר משרד ראש הממשלה, http://tinyurl.com/83hrfrx או www.pmo.gov.il/PMO/Secretarial/Comissions/committee04.htm (אוחזר ב־8.7.2012).

נספח ב: הודעת נציבות שירות המדינה מס' נז/32, י"ד בסיוון התשנ"ז (19.6.1997)*

הממונה על קידום ושילוב נשים בשירות המדינה

1. בעקבות התיקון לחוק שירות המדינה (מינויים) התשי"ט־1959, בדבר ייצוג הולם לבני שני המינים בתפקידים השונים בשירות המדינה, שעיקריו פורסמו בהודעת נש"מ מס' נו/22, הוסמך נציב שירות המדינה על פי חוק זה, לפעול כל שניתן, ובנסיבות העניין להשיג באמצעים ובעקרונות של העדפה מתקנת את היעד של ייצוג הולם.
2. לצורך יישום התיקון לחוק זה, הוקמה בנציבות שירות המדינה יחידה לקידום ושילוב נשים בשירות המדינה, ובראשה מונתה עו"ד רבקה שקד, שתרכז את הטיפול בנושא ובכפיפות ישירה לנציב שירות המדינה.
3. היחידה תטפל בגיבוש כל עבודת המטה ותכניות העבודה הנוגעות לקידומן ושילובן של העובדות בשירות המדינה. תפעל, תנחה ותדריך את הממונות על מעמד האישה במשרדים, בכל הנוגע לשיטות פעולה, ביקורת ומעקב, וכן איתור צרכים והגברת המודעות. תיאום בין משרדי הממשלה והגופים השונים העובדים בתחום. טיפול בתלונות של עובדות בשירות המדינה על קיפוח, אפליה ופגיעה במעמדן ובתנ[א]י העסקתן בגין היותן נשים. טיפול בבעיות יחידיות [כך במקור] של עובדות בשירות המדינה בגין היותן נשים.
4. במסגרת חוק זה, הוגדר מחדש תפקודן של הממונות על מעמד העובדות בשירות המדינה, כאשר האחריות המקצועית להפעלתן היא על "הממונה על קידום ושילוב נשים בנציבות שירות המדינה".
5. בכל משרד ו/או ביחידת הסמך יוטל תפקיד הממונה על המעמד [כך במקור] האישה, על עובדת המועסקת בשירות במעמד קבוע, וזאת בנוסף לתפקידה הנוכחי ובתנאי שרמת משרתה אינה נמוכה מדרגה 19 בדירוג המנהלי או בדרגה מקבילה בדירוגים מקצועיים.
6. עובדת כנ"ל תצטרך לסיים קורס להסמכה שיאורגן על ידי נציבות שירות המדינה בהתייעצות עם יועצת ראש הממשלה למעמד האישה.
7. עובדת שתסיים את הקורס הנ"ל או קורס הסמכה מקביל לקורס הנ"ל המוכר על ידי נציבות שירות המדינה, תהיה זכאית לדרגה זמנית אחת נוספת מעל לדרגתה וכל זמן שהיא ממלאת את התפקיד של הממונה על מעמד האישה.
8. העובדת תהייה [כך במקור] כפופה למנהל הכללי או למנהל יחידת הסמך 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.
9. לא ניתן להטיל את תפקיד הממונה על המעמד האישה אם בתוקף תפקידה הקבוע יש

* מתוך אתר נציבות שירות המדינה, http://tinyurl.com/brt62qs (אוחזר ב־23.7.2012).

ניגוד עניינים כגון: מנהלת מחלקת משאבי אנוש או חברות בוועד העובדים וכו'.

10. הממונה במשרד או ביחידת הסמך, בתיאום ובהתייעצות עם הממונים, תנקוט פעולות למניעת אפליה ותסייע לעובדות הנתקלות בבעיות מיוחדות עקב היותן נשים, תוך כדי קיום קשר עם המחלקות במשרד או ביחידת הסמך הנוגעות בדבר ועם הממונה על קידום ושילוב נשים בנציבות שירות המדינה. באחריותה להפיץ בין כל עובדי המשרד את החוקים, התקנות, ההוראות והנהלים הנוגעים בנושא מעמדן, זכויותיהן והבטחת ההסדרים למתן הזדמנות שווה לכל עובדות המשרד. מתאמת פעולות הדרכה ואירועים שונים בנושא מעמד האישה.

11. תפקידן של הממונות יבחן מעת לעת ע"י יועצת ראש הממשלה למעמד האישה ונציב שירות המדינה עפ"י תוכניות העבודה, הדיווחים ודו"חות נתונים, שיוגשו על ידן לממונה על קידום ושילוב נשים בנציבות שירות המדינה אחת לששה חודשים, אשר היא תציגן בצירוף חוות דעתה בפני נציב שירות המדינה ויועצת ראש הממשלה למעמד האישה. ממונה שלא תפעל כאמור, מינויה יופסק ותוצע מועמדת חדשה לתפקיד.

12. הנהלת המשרד או יחידת הסמך תפרסם (במתכונת של מכרז פנימי) את דבר היות התפקיד פנוי באופן שיגיע לידיעת כל עובדות המשרד בארץ, בו יצוינו דרישות התפקיד.

13. עובדת שכבר מונתה או שתתמנה בעתיד לתפקיד מבלי שסיימה את קורס ההסמכה [כך במקור] תתחייב להשתתף בקורס ההסמכה הראשון שיתקיים לאחר מועד מינויה, עובדת שלא עמדה בהתחייבות או לא סיימה בהצלחה את הקורס האמור מינויה יופסק.

14. מש[ך] המינוי הוא לשנתיים. על פי המלצת המנהל כללי ובאישור נציב שירות המדינה ויועצת ראש הממשלה למעמד האישה, ניתן יהיה ל[ה]אריך את תוקף המינוי לשנתיים בכל פעם.

15. עובדת שהיא בוגרת המחזור הראשון של קורס ההסמכה שהתמנתה לתפקיד ואינה עונה על התנאים של ניגוד עניינים ו/או רמת משרתה, כאמור בסעיפים 5 ו־9 לעיל, תבצע את התפקיד עד שנתיים בלבד והחל מיום 1.1.97. בכפוף לסעיף 11 לעיל.

16. תחולה: כ"ב בטבת התשנ"ז (1.1.1997).

17. התיקונים הנ"ל יכללו בתקשי"ר במועד הקרוב.

שמואל הולנדר

נציב שירות המדינה

נספח ג: הגדרת תפקיד הממונה בתקשי"ר*

03.27 - הממונה על מעמד האישה במשרדים

03.271

ממונה על מעמד האישה (להלן – "הממונה") במשרד ו/או ביחידת הסמך

א. בכל משרד ו/או ביחידת הסמך יוטל תפקיד הממונה על מעמד האישה, על עובדת המועסקת בשירות שלוש שנים ומעלה, וזאת בנוסף לתפקידה הנוכחי ובתנאי שרמת משרתה אינה נמוכה מדרגה 19 בדירוג המינהלי או בדרגה מקבילה בדירוגים המקצועיים;

ב. הממונה תהייה כפופה למנהל הכללי או למנהל יחידת הסמך 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 הנשים במשרדו;

ג. הממונה תהיה כפופה מקצועית לממונה על קידום ושילוב נשים בנציבות שירות המדינה.

(שס/7)

03.272

קורס הסמכה לממונה על מעמד האישה

א. קורס הסמכה המאורגן על־ידי נציבות שירות המדינה או סיום קורס מקביל שיוכר על־ידי נציבות שירות המדינה;

ב. חובת הממונה לסיים קורס להסמכה כאמור לעיל;

ג. עובדת שמונתה לתפקיד בלי שסיימה את קורס ההסמכה כאמור לעיל, תתחייב להשתתף בקורס ההסמכה הראשון שיתקיים לאחר מועד מינויה. עובדת שלא עמדה בהתחייבות או לא סיימה בהצלחה את הקורס האמור, מינויה יופסק.

(שס/7)

* מתוך אתר נציבות שירות המדינה, http://tinyurl.com/cyj6rck (אוחזר ב־23.7.2012).

03.273

בחירת הממונה על מעמד האישה

הממונה על מעמד האישה במשרד או ביחידת הסמך תיבחר באחת מדרכים אלה:

א. הנהלת המשרד תבחר, לאחר התייעצות עם נציבות שירות המדינה, עובדת מתאימה לתפקיד, ותביא את הבחירה לאישור נציבות שירות המדינה;

ב. האחראי במשרד או ביחידת הסמך יפרסם את דבר היות התפקיד פנוי באופן שיגיע לידיעת כל עובדות המשרד בארץ;

ג. האחראי במשרד יעודד את העובדות העונות לדרישות התפקיד להציע את מועמדותן לתפקיד, ואם יראה זאת לנכון תקוים ועדת בחירה בהרכב פנימי לאחר התייעצות עם נציבות שירות המדינה, אשר תבחר במועמדת המתאימה ותביא את הבחירה לאישור נציבות שירות המדינה;

ד. על האחראי במשרד או ביחידת הסמך להביא לידיעת כל העובדים במשרד או ביחידת הסמך את דבר מינויה של העובדת לתפקיד הממונה על מעמד האישה.

(ש/7)

03.274

מניעת ניגוד עניינים

אין להטיל את תפקיד הממונה על מעמד האישה, אם בין תפקידה הקבוע לתפקיד הממונה עלול להיווצר ניגוד עניינים כגון: העסקה במחלקת משאבי אנוש או חברות בוועד העובדים וכו'.

(נח/16)

03.275

מעמד הממונה

א. משך מינוי הממונה הוא לשנתיים. ניתן להארכה לתקופה של שנתיים בכל פעם, באישור נציבות שירות המדינה; הממונה תעביר אחת לשישה חודשים, תכניות עבודה, דוחות ונתונים לממונה על קידום ושילוב נשים בנציבות שירות המדינה;

ב. עובדת שתסיים את קורס ההסמכה, או קורס הסמכה מקביל כאמור בפסקה 03.272, תהיה זכאית לדרגה זמנית אחת נוספת מעל דרגתה (במתכונת של דרגה בתקופת מינוי בפועל), וכל זמן שהיא ממלאת את התפקיד של הממונה על מעמד האישה. הדרגה הזמנית תתבטל ביום סיום תפקידה כממונה על מעמד האישה.

(נח/16)

[מספור הסעיפים במקור]

נספח ד: תיאור תפקיד הממונה (ועדת בן ישראל)*

הממונה תטפל בצורה ממוקדת בתלונות עובדות הנוגעות ל:

1. מסלול קידום
2. מכרזים
3. אפליה
4. תנאי שירות
5. הטרדה מינית

הממונה תהיה אחראית להגברת מודעותן של העובדות לכל החוקים, התקנות, ההוראות והנהלים הקשורים למעמד ולזכויות האשה.

הממונה תייעץ לעובדות הפונות בנושא זכויות וחובות ומעמד האשה, ותשמש כתובת לפונות ללא חשש.

הממונה תסייע לעובדות הנתקלות בבעיות מיוחדות הדורשות טיפול חריג, תוך קיום קשר עם המחלקות השונות במשרד הנוגעות בדבר ועם הממונה בנציבות.

הממונה תפקח על ביצוע ההסדרים השונים להבטחת מתן הזדמנויות שוות לעובדות במשרד בכל תפקיד ובכל משרה, כגון: הרכב ועדת מכרזים, שיתוף נשים בועדות, ארגון פעולות הדרכה מתאימות.

כן תכין דו"ח שנתי בו יכללו נתונים עובדתיים לגבי שילובן וקידומן של נשים העובדות במשרד. הדו"ח יוגש ליו"ר הועדה לקידום מעמד האישה בכנסת, לנציב שירות המדינה, לממלא מקומו, לממונה על שילובן וקידומן של נשים בנציבות וליועצת ראש הממשלה למעמד האישה.

---

* ועדת המשנה לקידום ושילוב נשים בשירות המדינה (ועדת בן ישראל), 1993, עמ' 5–6. את עיקרי ההמלצות של ועדת המשנה אפשר לראות מתוך אתר הרשות לקידום מעמד האישה במשרד ראש הממשלה: http://www.women.gov.il/MA/AboutUs/history/

נספח ה: הנחיות הריאיון

פתיחה:

הסבר על המרכז לקידום נשים בזירה הציבורית במכון ון ליר בירושלים ועל המראיינת.

נושא 1: שאלות כלליות (התרשמות כללית, גיל, מצב משפחתי, ותק)

1. מה תפקידך הראשי במשרד / יחידה?
2. כמה זמן את נמצאת במשרד / יחידה? כמה זמן את בתפקיד הממונה?
3. איך הגעת לתפקיד הממונה על מעמד האישה?

נושא 2: שאלות כלליות על תחומי אחריות וסמכויות

(לאפשר לממונה להעלות את כל הנושאים באופן כללי, ולבחון איזה מהם מקבל דגש רב יותר)

1. מה הם התחומים העיקריים שאת אחראית עליהם?

נושא 3: טיפול בתלונות בנושא הטרדה מינית

(לשאול על תחושות המראיינת בעניין הטיפול בהטרדה מינית)

1. מה דעתך על המנגנון הקיים לטיפול בתלונות על הטרדה מינית?
2. עם אילו אתגרים את מתמודדת בנושא?
3. איך אפשר לשפר את הטיפול בנושא?
4. איך את מתמודדת באופן אישי עם המשימה הזאת?

נושא 4: הפליה בשכר

1. מה את חושבת על הקשר בין שכר למגדר?
2. מגיעות אלייך תלונות בנושא הפליה בשכר? כיצד הן מטופלות?
3. את מקבלת נתונים בנושא שכר? איך הם מגיעים אלייך?

נושא 5: ייצוג הולם – טיפול בנושא ועדות מכרזים ומינויים

1. כיצד את מעורבת בנושא המכרזים במשרד/יחידה שלך?
2. כיצד את מעורבת באיתור מועמדות למשרות במשרד?
3. מגיעות אלייך תלונות לגבי הפליה במכרזים ומינויים? כיצד הן מטופלות?

נושא 6: שותפי תפקיד

1. כיצד מתייחסת הנהלת המשרד לנושא מעמד האישה ולפעילותך?
2. כיצד מתייחס הממונה הישיר לנושא מעמד האישה ולפעילותך?
3. כיצד מתייחסים העובדים והעובדות לפעילותך?

נושא 7: תנאי המשרה והשפעת הממונות

1. מה דעתך על תנאי המשרה של הממונה על קידום האישה?
2. את מרגישה שהתפקיד משמעותי, שיש לו השפעה?
3. כיצד את משיגה תקציבים?
4. כמה זמן את מקדישה לתפקיד?

נושא 8: קורס הממונות

1. כיצד הוכשרת לתפקידך? ואיך השתלבה ההכשרה בתפקוד שלך כממונה?
2. אילו נושאים הועילו במיוחד? אילו נושאים היית מוסיפה לקורס?

נושא 9: הטמעת החשיבה המגדרית

(אם יש צורך – לתת הסבר קצר)

1. כיצד את מעורבת במנגנוני יצירת המדיניות של המשרד?
2. אילו היבטים מגדריים ייחודיים עשויים להיות רלוונטיים למשרד שאת עובדת בו?

ביבליוגרפיה

בן ישראל, רות, 1998. **שוויון הזדמנויות ואיסור אפליה בעבודה**, תל־אביב: האוניברסיטה הפתוחה.

ברקוביץ, ניצה, 2003. "גלובליזציה של זכויות אדם ושל זכויות נשים: המדינה והמערכת הפוליטית העולמית", **תיאוריה וביקורת** 23, עמ' 13–48.

——, 2007. "'נשים וגברים של הארגון': רוזאבת' קאנטר וייצור הנשיות והגבריות באמצעות ארגון העבודה", ניצה ינאי, תמר אלאור, אורלי לובין וחנה נווה (עורכות), **דרכים לחשיבה פמיניסטית: מבוא ללימודי מיגדר**, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה, עמ' 119–188.

הרצוג, חנה, 1994. "ארגוני נשים בחוגים האזרחיים – פרק נשכח בהיסטוריוגרפיה של היישוב", **קתדרה** 70, עמ' 111–133.

——, 2008. "לקראת שחרור האשה: ראשיתו של הגל השני של הפמיניזם בישראל", צבי צמרת וחנה יבלונקה (עורכים), **העשור השלישי - תשכ"ח-תשל"ח**, ירושלים: יד בן צבי, עמ' 419-436.

——, 2009. "במבחן הזמן: מבט ביקורתי על גלגולו של השיח על מגדר", **עיונים בשפה וחברה** 2(1), עמ' 10–30.

יזרעאלי, דפנה, 1999. "המיגדור בעולם העבודה", דפנה יזרעאלי ואחרות, **מין מיגדר פוליטיקה**, תל אביב: הקיבוץ המאוחד, עמ' 167–216.

מאור, משה, 2001. "קידום נשים בשירות המדינה, 1997–2000, לאור גישות יישום מדיניות", **ביטחון סוציאלי** 61, עמ' 127–153.

מאור, ענת, 2004. "מבוא: היעדים והאמצעים של מדיניות ההעדפה המתקנת", **העדפה מתקנת והבטחת ייצוג בישראל**, תל־אביב: רמות–אוניברסיטת תל־אביב, עמ' 15–32.

מודריק־אבן חן, הילי [בהנחיית מרדכי קרמינצר ודוד נחמיאס], 2000. "העדפה מתקנת בישראל: הגדרת מדיניות והמלצות לחקיקה", **נייר עמדה מספר 24**, ירושלים: המכון לדמוקרטיה.

נש"מ, 2011. **נציבות שירות המדינה – האגף לקידום נשים ושילובן: דו"ח פעילות לשנת 2010**, http://tinyurl.com/cw5xl7k (אוחזר ב־23.7.2012).

עזריהו, שרה, [ירושלים, תש"ט] 1977. **התאחדות נשים עבריות לשווי זכויות בא"י: פרקים לתולדות תנועת האשה בארץ**, חיפה: הקרן לעזרת האשה.

פוגל־ביז'אוי, סילביה, 1992. "האמנם בדרך לשוויון? מאבקן של הנשים לזכות הבחירה ביישוב היהודי בארץ ישראל, 1926–1917", **מגמות** לד, עמ' 262–281.

רדאי, פרנסס, 1995. "על השוויון", **משפטים** 24(1), עמ' 241–282.

רימלט, נויה, 2010. **הפמיניזם המשפטי מתיאוריה למעשה: המאבק לשוויון בין המינים בישראל ובארצות הברית**. חיפה: הוצאת הספרים של אוניברסיטת חיפה בשיתוף עם פרדס הוצאה לאור.

שילה, מרגלית, 2007. "האישה – האם 'עובדת', או 'חברה' במפעל התחייה?", **אתגר המיגדר: נשים בעליות הראשונות**, תל־אביב: הקיבוץ המאוחד, עמ' 36–64.

שלוי, אליס, 1998. "נשים בישראל: שנות השבעים – ראשיתו של מפנה", שרה ומאיר אהרוני (עורכים), **אישים ומעשים בישראל: ספר היובל**, כפר סבא: מקסם, ראו: http://lib.cet.ac.il/pages/item.asp?item=2278&author=415

שקד, רבקה, 1997. "יישום החוק לייצוג הולם לנשים בשירות המדינה – דיווח", ענת מאור (עורכת), **נשים – הכוח העולה: קידום הנשים בעבודה – ניפוץ "תקרת הזכוכית"**, תל־אביב: ספרית פועלים, עמ' 273–276.

——, 2004. "יישום החוק להעדפה מתקנת בשירות המדינה", ענת מאור (עורכת), **העדפה מתקנת והבטחת ייצוג בישראל**, תל־אביב: רמות–אוניברסיטת תל־אביב, עמ' 261–278.

תירוש, יופי, 1999. "ייצוג הולם לבני שני המינים בשירות המדינה, תיקון: מס' 7 לחוק שירות המדינה (מינויים) תשי"ט־1959 – פרשנותו וקווי יסוד ליישומו", **משפטים** ל, עמ' 183–245.

Charlesworth, Hilary, 2005. "Not Waving but Drowning: Gender Mainstreaming and Human Rights in the United Nations," *Human Rights* 18, pp. 1-18.

Choo, Hae Yeon, and Myra Marx Ferree, 2010. "Practicing Intersectionality in Sociological Research: A Critical Analysis of Inclusions, Interactions and Institutions in the Study of Inequalities," *Sociological Theory* 28, pp. 129-149.

Council of Europe (1998). *Gender Mainstreaming: Conceptual Framework, Methodology and Presentation of Good Practice*: *Final Report of Activities of the Group of Specialists on Mainstreaming* (Rapporteur Group on the Equality Between Women and Men, GR–EG), Strasbourg: Council of Europe.

Denzin, Norman K., 1970. *The Research Act in Sociology: A Theoretical Introduction to Sociological Methods*, Chicago: Aldine.

Eveline, Joan, and Carol Bacchi, 2005. "What Are We Mainstreaming When We Mainstream Gender?" *International Feminist Journal of Politics* 7(4), pp. 496-512.

Glaser, Barney, and Anselm L. Strauss, 1967. *The Discovery of Grounded Theory:*

Strategies for Qualitative Research, Chicago: Aldine.

Goffman, Erving, 1986. *Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience*, Boston: Northeastern University Press.

Kanter, Rosabeth M., 1977. *Men and Women of the Corporation*, New York: Basic Books.

Rees, Teresa, 2005. "Reflections on the Uneven Development of Gender Mainstreaming in Europe," *International Feminist Journal of Politics 7*(4), pp. 555–574.

Stratigaki, Maria, 2005. "Gender Mainstreaming vs Positive Action: An Ongoing Conflict in EU Gender Equality Policy," *European Journal of Women's Studies* 12(2), pp. 165-186.

Strauss, Anselm L., and Juliet M. Corbin, 1998. *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*, Thousand Oaks, California: Sage.

True, Jacqui, and Michael Mintrom, 2001. "Transnational Networks and Policy Diffusion: The Case of Gender Mainstreaming," *International Studies Quarterly* 45(1), pp. 27-57.

UN 1995, "The Beijing Declaration and the Platform for Action," Fourth World Conference on Women, Beijing, China, 4–15 September 1995, New York: United Nations.

Verloo, Mieke, 2006. "Mainstreaming Gender Equality in Europe: A Critical Frame Analysis Approach," *The Greek Review of Social Research* 117(B), pp. 11-34.

Walby, Sylvia, 2005. "Gender Mainstreaming: Productive Tensions in Theory and Practice," *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 12(3), pp. 321-343.