



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

יועצות למעמד האישה ברשויות המקומיות

מוגש לוועדה לקידום מעמד האישה

כתיבה: אורלי אלמגור-לוטן

אישור: שרון סופר, ראש צוות

ט"ז בשבט תשע"ב

9 בפברואר 2012

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240 / 1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

מבוא

מסמך זה נכתב עבור הוועדה לקידום מעמד האישה לקראת דיון בנושא קידום נשים ברשויות המקומיות ומקומן של היועצות לענייני מעמד האישה שנערך במסגרת יום השלטון המקומי בכנסת. במסמך מוצגות ההוראות הנוגעות לפעילותן של היועצות, האופן בו הן מיושמות בפועל וההתנהלות של הגופים השונים הקשורים לסוגיה, ובפרט הרשות לקידום מעמד האישה במשרד ראש הממשלה ומינהל השלטון המקומי במשרד הפנים.¹

חוק הרשויות המקומיות (יועצת לקידום מעמד האישה), התש"ס-2000 (להלן: חוק היועצות) קבע חובת מינוי יועצת לקידום מעמד האישה ברשויות המקומיות. לפי החוק, תפקידיה של היועצת למעמד האישה הם לפעול בתחומי הרשות המקומית לצורך קידום מעמד האישה והשוויון בין המינים, ביעור ההפליה נגד נשים ומניעת אלימות נגד נשים. החוק מסדיר היבטים שונים הנוגעים ליועצות, לרבות דרך מינוין, תנאי עבודתן, הכשרתן, תפקידיהן ומעמדם בתוך הרשות בה הן מכהנות. חוזר מנכ"ל משרד הפנים 2009/8 בעניין יועצות לקידום מעמד האישה מהבהיר את הוראות החוק, ובפרט מתייחס לתיקונים שונים שנעשו בו באותה שנה.

מסמך זה הוא הרחבה למסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא היועצות למעמד האישה ברשויות מקומיות במגזר הערבי, שנכתב בינואר 2011, והוא מרחיב את הבדיקה לרשויות בכלל המגזרים.²

מהמסמך עולה, כי ברוב הרשויות המוניציפאליות מונתה יועצת לקידום מעמד האישה לפי חוק. עם זאת, היקף המשרה של היועצת והתקציבים לפעילותה משתנים מאוד בין הרשויות. כיום, רק מקצת הרשויות מינו יועצת למעמד האישה שזהו תפקידה היחיד או העיקרי, וברוב הרשויות היועצת ממלאת תפקיד זה לצד תפקיד אחר, בו היא משמשת במשרה מלאה. במצב זה, היכולת של היועצות למלא את התפקידים המוטלים עליהן לפי חוק היועצות מוגבלת ביותר. פעילותן של יועצות רבות גם מוגבלת בשל היעדרן של תקציב מספק לפעילותן, או אף היעדרו המוחלט של תקציב כאמור.

גורם מרכזי המשפיע על יכולת העבודה של היועצת הוא מערכת היחסים עם ראש הרשות ושיתוף הפעולה שלו בכל הנוגע לפעילותה של היועצת: היות שהחקיקה אינה מגדירה את היקף המשרה של היועצות או את התקציב שיש להקצות לפעילותן, הדבר תלוי במידה רבה בנכונות של ראש הרשות להשקיע בעניין זה. ואכן נראה, כי ברשויות בהן ראש הרשות מכיר בחשיבות התפקיד ותומך בו, יש סיכוי רב יותר שיוקצו ליועצת משאבים רבים יותר, הן זמן (היקף משרה) והן תקציב.

מתשובות היועצות שהועברו למרכז המחקר והמידע עולה כי כיום, עיקר עיסוקן של היועצות הוא בארגון פעילויות תרבות ופנאי לעובדות הרשות ולכלל הנשים ברשות המוניציפאלית. רק מיעוט של היועצות עוסק באופן פעיל באיסוף נתונים על גברים ונשים עובדי הרשות, בנייתו מגדרי של תקציב הרשות ובפעילויות דומות אחרות. לאור הפערים בין גברים לנשים המועסקים ברשויות המקומיות ובחברות העירוניות, נראה כי יש מקום להרחיב את פעילות היועצות גם למישור זה, תוך מתן הכלים והמשאבים הנדרשים לצורך כך.

¹ במסמך זה כלולה תשובת הרשות לקידום מעמד האישה לפנייתנו, שלא היתה כלולה בגרסה מקורית שהוגשה לוועדה לקידום מעמד האישה לקראת הדיון, שכן התקבלה לאחר מועד סגירת המסמך.

² מרכז המחקר והמידע של הכנסת, יועצות למעמד האישה ברשויות המקומיות במגזר הערבי. כתיבה: אורלי אלמגור-לוטן ואחמד חטיב. 3 בינואר 2011.



שאלה נוספת אותה ביקשנו לבחון במסמך זה היא התנהלות הרשויות השונות הרלבנטיות לצורך פעילות היועצות ופרט הרשות לקידום מעמד האישה במשרד ראש הממשלה (להלן: הרשות לקידום מעמד האישה), מינהל השלטון המקומי במשרד הפנים ומרכז השלטון המקומי. שני הגופים הראשוניים אמונים מכוח חוק על העיסוק בנושא, ואילו הגוף השלישי עוסק בנושאים שונים הנוגעים לשלטון המקומי ופועלת בו ועדה למעמד האישה.

1. ההוראות לפעילות היועצות למעמד האישה

פעילותן של היועצות לקידום מעמד האישה ברשויות המקומיות מוסדרת במספר חוקים, בראש ובראשונה חוק הרשויות המקומיות (יועצת לקידום מעמד האישה), התש"ס-2000.³ התיקון האחרון לחוק בוצע בשנת 2008, ובמסגרתו שונו חלקים ניכרים ממנו.

חוק היועצות מתייחס להיבטים שונים הנוגעים ליועצות, לרבות אופן מינוי, דרישות הסף לצורך מילוי התפקיד, היקף התפקיד והתגמול בגינו, תפקידי היועצות, סמכויותיהן והבקרה על עבודתן. להלן יוצגו הכללים העיקריים הנוגעים ליועצות ולפעילותן (רובם מעוגנים בחוק היועצות, ואחרים בחוזר מנכ"ל משרד הפנים או במסמכים אחרים):

- **חובת מינוי יועצת: רשויות מקומיות חייבות על-פי חוק למנות יועצת למעמד האישה.** כאשר יועצת מסיימת את תפקידה, על הרשות המקומית למנות יועצת חדשה. אם הרשות המקומית לא מינתה יועצת חדשה בתוך שלושה חודשים מיום סיום הפעילות של היועצת הקודמת, החוק מחייב את שר הפנים להורות לאותה רשות למנות יועצת אחרת בתוך שלושה חודשים ואם לא מתמנה יועצת כאמור - על השר למנות בעצמו יועצת.
- **אופן המינוי של היועצת:** בחוק היועצות המקורי לא נקבעו הוראות מיוחדות לעניין תהליך המינוי של היועצות, אולם נקבע בו כי כשירה להיות יועצת מי שהיא בעלת רקע אקדמי או ניסיון מקצועי או מעשי של שנתיים לפחות, בתחומים הנוגעים למעמד האישה. בתיקון לחוק משנת 2008 נקבע, כי היועצות צריכות להיבחר בדרך של מכרז. **תנאי הכשירות לצורך התפקיד הם תואר אקדמי וניסיון מקצועי או מעשי מוכח של שלוש שנים בתפקיד ניהולי או ציבורי או בעיסוק בתחומים הנוגעים למעמד האישה.** עוד נקבע, כי יועצת תקבל בתוך זמן סביר מתחילת כהונתה הכשרה מקצועית בתחומי הפעולה של התפקיד; הרשות לקידום מעמד האישה במשרד ראש הממשלה תאשר את תכנית ההכשרה המקצועית ותהיה אחראית לביצועה. ההוראות בדבר כשירות היועצת והכשרתה חלות על יועצות שמונו ממועד התיקון לחוק (יולי 2008) ויחולו בתוך ארבע שנים (יולי 2012) גם על יועצות שמונו טרם התיקון לחוק.
- **היקף משרתה של היועצת:** היועצת למעמד האישה יכולה למלא תפקיד זה נוסף על תפקידים אחרים ברשות המקומית. לפי החוק, היקף המשרה של היועצת ייקבע בהתחשב, בין היתר, במספר התושבים ובמספר היישובים שבתחום הרשות המקומית. האפשרות להטיל את תפקיד

³ שמו של החוק הוחלף ביולי 2008. עד מועד זה היה שם החוק "חוק הרשויות המקומיות (יועצת לענייני מעמד האישה), התש"ס-2000.



היועצת על עובדת נוסף על תפקיד אחר שהיא ממלאת נבע מהצורך להתחשב ברשויות מקומיות שתקציבן לא מאפשר הוספת משרות.⁴ יצוין, כי בחוק המקורי (משנת 2000) נקבע, כי "מילוי תפקיד היועצת לענייני מעמד האישה יכול שיהיה נוסף על תפקיד אחר שהיא ממלאת באותה רשות, ובלבד שלא יהיה בכך כדי להפריע למילוי תפקידה כיועצת לענייני מעמד האישה". משפט זה אינו מופיע בחוק המתוקן.

■ **תנאי עבודה:** הדרגות הצמודות למשרת היועצת לקידום מעמד האישה יהיו מקבילות, לכל הפחות, לדרגות הצמודות למשרת מנהל מחלקה באותה רשות. אם מונתה לתפקיד עובדת מקרב עובדות הרשות המקומית והיא ממלאת את תפקיד היועצת נוסף על תפקיד אחר שהיא ממלאת באותה רשות, דרגתה תהיה הגבוהה מבין שתי אלו: דרגה של מנהלת מחלקה או דרגה צמודה לזו שהיתה לה ערב המינוי כיועצת בתוספת דרגה אחת. בהקשר זה יצוין, כי יועצת לקידום מעמד האישה המועסקת בשכר בכירים או בחוזה בכירים אינה זכאית לקבל דרגה נוספת, אולם היא יכולה ניתן לפנות למשרד הפנים לצורך בקשה להעלאה בתוספת שכר בשל עבודה נוספת כיועצת, והמשרד יבחן כל בקשה.⁵

■ **תפקידי היועצת:** תפקידי היועצת הם לפעול בקרב אוכלוסיית הרשות המקומית ועובדיה לקידום מעמד האישה והשוויון בין המינים, לביעור ההפליה נגד נשים ולמניעת אלימות כלפי נשים. לצורך ביצוע תפקידה, על היועצת להיות מעורבת בהתוויית המדיניות של הרשות המקומית, לפקח על ביצוע מדיניות זו ועל הקצאת משאבים לשם כך **לרבות לצורך יישום הוראות הדין המחייבות מתן ביטוי הולם לייצוגם של בני שני המינים בקרב עובדי הרשות המקומית ועובדי החברות העירוניות**. כמו כן, **על היועצת להיות מעורבת בבחינת ההשלכות של החלטות הרשות המקומית על השוויון בין גברים לנשים (קרי ניתוח רגיש מגדר), איתור צרכים וקבוצות אוכלוסייה לצורך הכנת תכניות ייעודיות, הרחבה ושיפור של שירותים קיימים בתחומי הפעולה של התפקיד, איסוף מידע ונתונים הנוגעים לתחומי הפעולה של התפקיד ועוד.**

■ **סמכויות:** במילוי תפקידה כיועצת, היא תהיה כפופה ישירות לראש הרשות המקומית. **היועצת צריכה להיות מוזמנת לכל ישיבה של מועצת הרשות המקומית ושל כל ועדה של הרשות, ויש לתת לה הזדמנות להביע את עמדתה בעל-פה או בכתב לפני קבלת כל החלטה הנוגעת לתחומי פעולתה, לתושבות הרשות המקומית או לעובדות הרשות**. כמו כן, היועצת או עובד שהסמיכה לצורך כך זכאים להשתתף בישיבות מועצת הרשות או ועדותיה שבהן מתקבלות החלטות הנוגעות למצבת כוח האדם ברשות המקומית, לרבות בוועדות מכרזים.

■ **תקציב:** התיקון לחוק הרשויות המקומיות משנת 2008 כלל תיקון עקיף של פקודת העיריות ושל פקודת הרשויות המקומיות לפיו **בתקציבן של העיריות ושל הרשויות יהיה סעיף נפרד**

⁴ דברי ההסבר להצעת חוק הרשויות המקומיות (יועצת לענייני מעמד האישה), התש"ס-2000.

⁵ מכתב מתאריך 24 בינואר 2012 מנעמה אביטן, מרכזת בכירה (פיקוח ובקרת שכר ברשויות מקומיות) בפועל במינהל השלטון המקומי במשרד הפנים לעדנה סבאג-קריבוי, יועצת למעמד האישה בעיריית באר-שבע. הועבר על-ידי עדנה סבאג קריבוי, 9 בפברואר 2012.



למימון פעילות היועצת לענייני מעמד האישה. הוראה זו לא קבעה את גובה התקציב, אלא רק חייבה שקיפות.⁶

▪ **דיווח ובקרה:** לאחר שרשות מקומית מינתה יועצת, עליה להודיע על המינוי למשרד הפנים ולרשות לקידום מעמד האישה. היועצת צריכה לדווח מדי שנה לרשות לקידום מעמד האישה ולמועצת הרשות המקומית בה היא עובדת על פעולותיה, על המדיניות שהיא מיישמת ועל המשאבים העומדים לרשותה. הרשות לקידום מעמד האישה צריכה לכלול בדוח השנתי שלה סיכום של הדוחות שהוגשו על-ידי היועצות באותה שנה, שיכלול את מספר הדוחות שהוגשו, סיכום הפעולות של היועצות והממצאים העיקריים העולים מהם.

2. יישום ההוראות הנוגעות ליועצות למעמד האישה

2.1. רקע ומתודולוגיה

כפי שצוין לעיל, מרכז המחקר והמידע של הכנסת ערך בסוף שנת 2010, לבקשת חה"כ חנין זועבי, בדיקה בנושא פעילות היועצות למעמד האישה ברשויות מקומיות במגזר הערבי. לצורך ביצוע בדיקה זו פנינו לכ-30 יועצות למעמד האישה ברשויות במגזר, בשאלות שונות אודות מעמדם ופעילותן. 11 יועצות השיבו לפנייתנו. לצורך הרחבת הבדיקה ליועצות בכלל המגזרים פנינו בתחילת שנת 2011 לכ-50 רשויות במגזר היהודי, והעברנו סקר עם שאלות דומות לאלו שהועברו במגזר הערבי. כמחצית מהרשויות אליהן פנינו השיבו לפנייתנו, חלקן השיבו תשובות מלאות ואחרות תשובות חלקיות ביותר. בהקשר זה נציין, כי הן בעת איסוף המידע והן בעת העריכה הסופית של המסמך נתקלנו בקושי להשיג את פרטי ההתקשרות עם היועצות למעמד האישה. למעשה, עד מועד סגירת המסמך, לא קיבלנו מאף אחד מהגופים המעורבים בטיפול בנושא רשימה עדכנית של היועצות ופרטי התקשרות עימן, על אף פניות חוזרות ונשנות.

להלן מוצגים עיקרי הממצאים העולים מתוך תשובות שהתקבלו מ-36 רשויות וניתוחם, בחלוקה לשני תתי-נושאים: ראשית מוצג מידע הנוגע להיבטים טכניים של מינוי היועצות ותנאי ההעסקה שלהן. בהמשך מוצגים עיקרי התשובות על הכשרתן, פעילותן ויחסיהן עם ראש הרשות.

2.2. מינוי, היקף משרה ותנאי עבודה של היועצות

מספר רשויות בהן מונתה יועצת: כאמור, לצורך כתיבת מסמך זה פנינו אל יועצות למעמד האישה ברשויות המקומיות, כלומר פנינו מלכתחילה רק לרשויות בהן יש יועצת. לפי נתוני הרשות לקידום מעמד האישה, נכון לתחילת פברואר 2012 ב-235 רשויות, שהן 92% מכלל הרשויות, מכהנות יועצות למעמד האישה.⁷ חלק מהרשויות בהן לא מכהנת יועצת הן רשויות המצויות בתכנית הבראה (ותחת ועדה קרואה), ואין אפשרות למנות בהן יועצת. נראה, כי התופעה של אי-מינוי יועצת שכיחה יותר במגזר זה.

⁶ אתר האינטרנט של הרשות לקידום מעמד האישה במשרד ראש הממשלה, <http://www.pmo.gov.il/MA/govoffice/moni/> כניסה בתאריך: 8 בפברואר 2012.

⁷ ורד סויד, מנהלת הרשות לקידום מעמד האישה במשרד ראש הממשלה. מכתב מתאריך 7 בפברואר 2012. הועבר למרכז המחקר והמידע ב-12 בפברואר 2012.



מהרשות לקידום מעמד האישה נמסר, כי מצבת היועצות משתנה תדיר, לאור פיטורים והתפטרות של יועצות ולנוכח קשיים ביישום חובת המינוי.⁸ בדוח הפעילות של הרשות לשנת 2010 נכתב, כי מדי כמה חודשים מעבירה הרשות אל לשכת שר הפנים את הרשימות המעודכנות של הרשויות שלפי רישומי הרשות טרם מינו יועצת, כדי ששר הפנים יפעיל את סמכותו לפנות אל הרשויות בדרישה למנות יועצת, ואם הדרישה אינה נענית - ימנה יועצת בעצמו.⁹ בעניין זה נמסר ממשרד הפנים, כי **בשנים האחרונות לא מינה המשרד אף יועצת ברשויות בהן לא מונתה יועצת על אף הקבוע בחוק.**¹⁰

היקף משרת היועצת: לפי תשובות היועצות שהועברו אלינו, **במרבית הרשויות היועצות למעמד האישה ממלאות את התפקיד נוסף על תפקיד אחר ברשות המקומית.** רק בארבע רשויות מקומיות מאלו שהשיבו לפנייתנו היועצת ממלאת תפקיד זה בלבד, או לצד תפקיד אחר שעיקר עיסוקו בנשים (למשל: הממונה על הטרדות מיניות). **במרבית הרשויות בהן היועצת ממלאת את התפקיד לצד תפקיד אחר ברשות לא נקבעו אחוזי משרה מוגדרים לתפקידה כיועצת, ונראה כי ברוב המקרים היועצות אמורות לבצע את דרישות תפקיד זה נוסף על עבודה במשרה מלאה בתפקיד אחר (התפקיד הראשי).** רק בשתי רשויות מקומיות מאלו שהשיבו לפנייתנו הוגדרו אחוזי המשרה בהם היועצת צריכה לעסוק בתפקיד זה, וברשות אחת נוספת לא הוגדרו אחוזי משרה אולם היועצת מסרה כי עיקר עבודתה הוא בכך, ורק מקצת זמנה מוקדש לתפקידה האחר. בהקשר זה יוזכר, כי **חוק הרשויות אינו מחייב מינוי יועצת במשרה מלאה, אולם מצוין בו כי היקף העבודה של היועצת יקבע בהתאם לגודל הרשות.** משרד הפנים פרסם באוגוסט 2011 [חוזר מנכ"ל עם הבהרות ותיקונים בעניין היקפי המשרות ואחוזי השכר לנושאי משרה ברשויות המקומיות.](#) חוזר זה התייחס להיקפי המשרה של נושאי משרה שונים ברשויות מקומיות בהתאם לסוג הרשות (עירייה, מועצה מקומית או מועצה אזורית) ולמספר התושבים המתגוררים בה. בחוזר לא נכללה התייחסות להיקף המשרה של יועצות לקידום מעמד האישה ברשויות. לעניין זה נמסר ממשרד הפנים כי קיימים חוזרי מנכ"ל ספציפיים בעניין מינוי יועצות למעמד האישה ושכרן. עם זאת, לא מצאנו בחוזרי המנכ"ל התייחסות לעניין היקף המשרה הנדרש של היועצת מעבר לדרישה הכללית הקבועה בחוק (קרי, שהיקף המשרה יקבע, בין היתר, לפי מספר התושבים ומספר היישובים שבתחום הרשות המוניציפאלית).

אופן המינוי: במרבית הרשויות המוניציפאליות היועצת לקידום מעמד האישה מונתה לתפקידה עוד טרם התיקון לחוק בשנת 2008 (לפני התיקון שקבע חובת מכרז). ברשויות היהודיות, נראה כי רוב היועצות שמונו לאחר התיקון לחוק (וגם חלק מהיועצות שמונו לפני התיקון) אכן מונו בדרך של מכרז, אם כי בחלק מהרשויות היו מינויים של יועצות ללא מכרז גם לאחר התיקון לחוק. עם זאת, לא כל התשובות שהעבירו היועצות למרכז המחקר והמידע התייחסו לסוגיית תנאי הסף לצורך הגשת מועמדות לתפקיד היועצת, ועל כן אין ביכולתנו לקבוע אם תנאי הסף שנקבעו במכרזים היו לפי הנדרש בחוק. ברשויות הערביות שהשיבו לפנייתנו, כל היועצות שמונו לאחר התיקון לחוק מונו ללא מכרז.

⁸ ורד סויד, מנהלת הרשות לקידום מעמד האישה במשרד ראש הממשלה, תכתובת דואר אלקטרוני, 26 בדצמבר 2010.

⁹ הרשות לקידום מעמד האישה במשרד ראש הממשלה, דוח פעילות לשנת 2010. בתוך: <http://www.women.gov.il/MA/activity/activity/> כניסה בתאריך: 8 בפברואר 2012.

¹⁰ מוני מעתוק, סגן מנהל אגף כוח אדם ושכר ברשויות המקומיות, משרד הפנים. תכתובת דואר אלקטרוני, 7 בפברואר 2012.



מהרשות לקידום מעמד האישה נמסר בסוף שנת 2010, כי הרשות דורשת מהרשויות הממונות יועצות שהמינוי יהיה לפי מכרז, ובמקרה הצורך פונה אל ראש הרשות כדי לברר האם אכן הדבר נעשה כך. עם זאת, לעיתים מתעוררים קשיים, כאשר ראש הרשות טוען כי היועצת מונתה לפני החלת חובת המכרז, אך אינו יכול להמציא את המסמכים להוכיח זאת. הרשות מתמודדת עם כל סוגיה באופן פרטני. עוד נמסר, כי כדי ליצור אחידות וסדר בין הרשויות גיבשה הרשות מכרז לדוגמה כדי להפיצו לרשויות.¹¹ מהרשות נמסר כי המכרז לדוגמה קיים בספריית הרשות וניתן למסרו לרשויות על-פי דרישה.

תנאי עבודה: מתשובות היועצות עולה, כי לא כל היועצות מקבלות את תנאי השכר הקבועים בחוק. חלק מהיועצות ממלאות את התפקיד לצד תפקיד אחר לא קיבלו דרגה נוספת בנימוקים שונים; חלק מהיועצות קיבלו דרגה נוספת, אולם רק תקופה מסוימת לאחר מינוין, בעקבות התערבות של גורמים שונים. אחת היועצות ציינה כי בעקבות פניה למרכז השלטון המקומי אושרה לה דרגה נוספת שנה לאחר מינויה, אולם ראש הרשות סירב לשלם לה את הפרש השכר רטרואקטיבית ממועד כניסתה לתפקיד. כמו כן, יש יועצות שצינו כי פנו בעניין דרגתן לגופים הרלבנטיים השונים, אולם ללא הואיל. חלק מהיועצות קיבלו דרגה נוספת, אולם לא קיבלו דרגה של מנהלת מחלקה (כאמור, החוק קובע כי היועצת תקבל דרגה נוספת או דרגה של מנהלת מחלקה-הגבוה מבין השניים). כמה יועצות ציינו באופן מפורש כי הן ממלאות את התפקיד בהתנדבות. אחת הבעיות שעלתה נגעה ליועצות המועסקות בדירוגים מסוימים, למשל: דירוג עובדי הוראה, ונטען כי משרד הפנים סירב לאשר דרגה נוספת במקרים אלו.¹² **במגזר הערבי מרבית היועצות לא קיבלו את תנאי השכר לפי חוק.**

תנאי עבודתן של היועצות יכולים להשפיע על יכולתן למלא את תפקידן. אחת היועצות שהשיבה לפנייתנו העידה על קושי להשתתף בפעילויות שונות הנערכות מחוץ לאזור מגוריה, לאור העובדה כי היא אינה מקבלת החזר הוצאות נסיעה בגין הגעה לפעילויות כאמור.

הפנינו למשרד הפנים שאלה בנוגע לפנייה של יועצות בעניין דרגתן. תשובת משרד הפנים היתה כי לא ניתן לנקוב במספר התלונות, שכן הן אינן מחולקות לפי תפקידי המתלוננים. עם זאת, ככל הידוע להם לא היו הרבה תלונות כאמור של יועצות. מהרשות לקידום מעמד האישה נמסר, כי הרשות הפיצה לראשי רשויות מספר תזכורות בדבר החובה להעניק ליועצת דרגה נוספת. בשנת 2010 קיבלה הרשות שתי תלונות של יועצות בנוגע לדרגה. התלונות הועברו לאגף כוח אדם ושכר ברשויות המקומיות, המופקד על הנושא. בשני המקרים השיב המשרד כי ניתן לקדם את היועצת בדרגה והיא אכן קודמה. בשנת 2011 הגיעו לרשות שלוש תלונות של יועצות על אי-קידום בדרגה, שהועברו למשרד הפנים. בשלושת המקרים לא התקבלו תלונות היועצות, מסיבות שונות.¹³

3. הכשרה, פעילות ויחסים עם ראש הרשות

הכשרה: מתשובות היועצות ברשויות יהודיות עולה, כי כמחצית מהיועצות לא עברו הכשרה לצורך מילוי תפקידן, כנדרש בחוק. נראה, כי רוב היועצות שלא עברו את ההכשרה מונו בשנים האחרונות, וכי

¹¹ ורד סויד, ראו הערות 6 ו-7 לעיל.

¹² ד"ר אורנה מגר, יועצת למעמד האישה בעיריית מודיעין-מכבים-רעות וראש איגוד היועצות למעמד האישה. שיחת טלפון, 9 בפברואר 2012.

¹³ ורד סויד, ראו הערות 6 ו-7 לעיל. מוני מעתוק, ראו הערה 7 לעיל.



יועצות שמונו בשנים הראשונות לאחר כניסת החוק לתוקף עברו הכשרה. באחד מהמקרים צוין כי הרשות לקידום מעמד האישה הציעה ליועצת לעבור הכשרה, אולם מטעמי זמן הדבר לא התאפשר. **ברשויות המקומיות במגזר הערבי, מרבית היועצות לא עברו הכשרה ייעודית לצורך מילוי תפקיד היועצת, כנדרש בחוק.** אחת היועצות (ברשות במגזר היהודי) שלא עברה הכשרה, ציינה את הקושי שחוותה בימים הראשונים בתפקיד להבין את מהותו, את הגורמים הרלבנטיים השונים וכו'. אותה יועצת ציינה את חשיבות ההכשרה והעלתה אפשרות לחבר בין היועצות החדשות ובין גופים שיכולים לסייע להן במילוי התפקיד, או להצמיד להן יועצת ותיקה שתוכל לסייע להן בתחילת הדרך.

כמה יועצות ציינו כי פנו בעניין ההכשרה אל הרשות לקידום מעמד האישה ואל מרכז השלטון המקומי, אולם לא קיבלו הכשרה.

מהרשות לקידום מעמד האישה נמסר, כי הקורס הראשון להכשרת יועצות למעמד האישה התקיים בשנת 2002. בקורס, שנוהל בשיתוף עם אוניברסיטת בר-אילן והיה בהיקף של 240 שעות, השתתפו 46 יועצות מרחבי הארץ. מאז התקיימו עוד שלושה קורסי הכשרה, בשנים 2004-2006. **מאז שנת 2006 לא התקיימות הכשרות ליועצות, ולמעשה יועצות שמונו לאחר מועד זה (וכן חלק מהיועצות שמונו לפניו) לא עברו הכשרה לתפקיד.** בשנת 2010 החלה הרשות לקידום מעמד האישה בגיבוש מכרז לפיתוח תכניות הכשרה ליועצות וממונות על מעמד האישה ברשויות ובחברות ממשלתיות. המכרז פורסם בסוף דצמבר 2010, הליך הטיפול בו הסתיים בסוף שנת 2011 והקורס הראשון ליועצות אמור להיפתח בחודשים מרס-אפריל 2012. הרשות מממנת את הכשרת היועצות במלואה, אם כי נבחנת אפשרות לגבות מהמשתתפות דמי השתתפות סמליים, להבטחת רצינותן. מהרשות לקידום מעמד האישה לא ידעו מהו מספר היועצות האמורות להשתתף בקורס. בהקשר זה יוזכר, כי לפי חוק הרשויות המקומיות וחוזר מנכ"ל משרד הפנים, עד ליולי 2012 אמורות כל היועצות המכהנות ברשויות המקומיות (הן כאלו שמונו לאחר התיקון לחוק והן כאלו שמונו לפני התיקון) לעבור הכשרה. מתשובות היועצות נראה, כי דרישה זו לא תקוים עד המועד שנקבע.

מהרשות נמסר עוד, כי בינואר 2009 היא הפיצה בקרב היועצות "אוגדן יועצות", שאמור להיות כלי העבודה בעבודתן. האוגדן מכיל מושגי יסוד, קובץ חוקים, ניתוח של התפקיד, אמנות בינלאומיות, אירועים ועוד.

הכשרתן של יועצות למעמד האישה, בעיקר יועצות ללא רקע קודם עשיר בעיסוק בנושא, היא חיונית לצורך מילוי התפקידים השונים שנקבעו להן על-פי חוק. איתור צרכים ייחודיים של נשים, ניתוח מגדרי של תקציבים וראייה מגדרית רחבה בכלל, דורשים ידע וכלים. חלק מהיועצות עוברות השתלמויות שונות בהן הן רוכשות כלים אלו (וראו להלן) אולם הכשרה מתאימה אמורה להיות זמינה עבור כל יועצת. האפשרות של יועצות להשתתף בהכשרות אינה קשורה רק להיצע ההכשרות, אלא גם ביכולת של היועצות להקדיש זמן לצורך השתתפות בהן. אין ספק, כי יועצות הממלאות את התפקיד לצד תפקידים אחרים ברשות, יתקשו יותר לעשות זאת, וכתוצאה מכך עבודתן כיועצות עלולה להיפגע.

תקציב לפעילות היועצת: ברוב הרשויות היהודיות שענו לפנייתנו יש תקציב לפעילות היועצת, שנה בין 10,000 ש"ח לשנה, לחצי מיליון ש"ח. בחלק מהמקרים התקציב מיועד גם לפעילות של פורום נשים או מחלקת נשים. כמו כן, מרבית היועצות מממנות חלקים מפעילותן באמצעות איגום משאבים עם מחלקות אחרות בתוך הרשות (למשל מחלקת רווחה) ועם גופים אחרים מחוצה לה (כמו ארגוני נשים). ברשויות הערביות המצב שונה, ובאף רשות מקומית לא דווח על תקציב ייעודי לפעילות היועצת לקידום מעמד האישה. הפעילויות שעורכות היועצות ממומנות ממקורות שונים, לרבות מחלקות אחרות ברשות (ובפרט מחלקת הרווחה), מתנ"סים או גביית תשלום מהנשים המשתתפות בפעילויות.



מהרשות לקידום מעמד האישה נמסר בסוף שנת 2010, כי הרשות מקבלת את המידע אודות תקציב הפעילות של היועצות במסגרת הדוחות השנתיים שהן מגישות, וכי לרוב היועצות אין כלל תקציב פעילות. כדי לסייע ליועצות בביצוע עבודתן, הרשות מממנת פעילויות שונות, כמו הרצאות.¹⁴ הפנינו לרשות לקידום מעמד האישה שאלה בעניין התקציב המיועד ליועצות לקידום מעמד האישה אולם, כאמור, לא נענינו.

תחומי פעילות: תחומי הפעילות של היועצות, הן ברשויות הערביות והן ביהודיות, מגוונים וכוללים הרצאות וסדנאות שונות לנשים, קידום תעסוקה, מאבק באלימות במשפחה ופעילויות תרבות ופנאי שונות. נראה, כי היועצות לקידום מעמד האישה מתמקדות יותר בארגון פעילויות שונות בקרב הנשים ברשות, ובפרט פעילויות תרבות ופנאי, ופחות בקידום של ניתוח רגיש מגדר ושל חתירה לשוויון בין גברים לנשים במדיניות שמתווה הרשות המקומית או בקידום השוויון בין גברים לנשים בקרב עובדיה. חלק מהיועצות התייחסו לעניין זה, והביעו תסכול מכך שהן נהפכות במקרים רבים לרכזות תרבות, במקום לעסוק בשאלות מהותיות. אמנם חלק מהיועצות מסרו כי הן משתתפות בדיוני מועצת הרשות ובישיבות כוח אדם של שלה, אולם לא ברור מה מידת השפעתן. חוק היועצות קובע אמנם כי היועצת תוזמן לכל ישיבה של מועצת הרשות וועדותיה ותיתן לה הזדמנות להביע את דעתה, אולם הוא אינו מחייב התחשבות בעמדת היועצת.

היעדר העיסוק בקידום השוויון בין גברים לנשים בקרב עובדי הרשות המקומית בולט במיוחד על רקע הפערים המגדריים הקיימים ברשויות: לפי נתוני הממונה על השכר במשרד האוצר לשנת 2010, נשים הן רק 31% מהעובדים הבכירים ברשויות המקומיות ו-37% מהעובדים הבכירים בחברות העירוניות.¹⁵ שכרם של העובדים הבכירים ברשויות המקומיות גבוה בכ-14% משכרן של העובדות הבכירות ברשויות; בקרב העובדים בחברות העירוניות הפער גדול יותר ושכרם של העובדים הבכירים גבוה בכ-40% משכרן של העובדות הבכירות.¹⁶ נתונים אלו מלמדים על הצורך של היועצות, כאמונות על הטיפול בנושא, לאתר את הגורמים לפערים בין גברים לנשים ולפעול לצמצומם. אמנם נראה, כי פעילות כזו עלולה להקשות על יועצות, בעיקר לאור העובדה שהיא עלולה לעמת אותן עם גורמים שונים ברשות ובפרט עם ראש הרשות, אולם יש לה חשיבות ויש לתת ליועצות את הכלים ואת הסמכויות לעשות זאת.

דוגמה לתהליך הכשרה ופעילות בנושא צמצום פערים בין גברים לנשים בקרב עובדי הרשויות המוניציפאליות הוא פרויקט "מגדר ותקציב ברשויות המקומיות", בהובלה ובמימון של פורום "נשים לתקציב הוגן במרכז אדוה" (במימון של האיחוד האירופי). במסגרת הפרויקט הועברו מספר קורסים של כלכלה חברתית בראיה מגדרית, בהן השתתפו יועצות מכל רחבי הארץ, חברות מועצה ונשים מובילות דעה מהקהילה. בקורסים אלו למדו היועצות מונחים בסיסיים בכלכלה וניתוח של תקציב בראייה מגדרית. בעקבות הקורסים הארציים התקיימו קורסים ייעודיים ברשויות מקומיות שונות ברחבי הארץ, יהודיות וערביות.¹⁷ אחד מקורסי ההמשך הללו התקיים בעיריית באר-שבע, ביוזמת היועצת למעמד האישה בעיר, והשתתפו בו עובדות הרשות המקומיות ונשים נוספות מהקהילה. בעקבות הקורס ביצעו המשתתפות פרויקטים שונים לפי הנושאים אותם למדו בקורס, לרבות פרויקט על שכר גברים ונשים המועסקים בעיריית באר-שבע, ההרכב המגדרי של ועדות העיריה, ניתוח מגדרי של סעיפים

¹⁴ ורד סויד, ראו הערות 6 ו-7 לעיל.

¹⁵ נשים הן כשני שלישים מעובדי המגזר הציבורי.

¹⁶ <http://hsgs.mof.gov.il/ReportPage.aspx?ReportName=AdditionalInformation/EntityTypeSexSalariesData>

כניסה בתאריך: 8 בפברואר 2012.

¹⁷ ולריה סייגלשפר, רכזת מדיניות וממשל, פורום נשים לתקציב הוגן. שיחת טלפון, 9 בפברואר 2012.



תקציביים שונים וכו'. הפרויקטים רוכזו בחוברת שפורסמה בשיתוף מרכז אדוה.¹⁸ הפרויקטים הצביעו, בין היתר, על פערים בין גברים לנשים בכל הנוגע לייצוג בוועדות העירייה השונות, שכר העובדים וייצוג בדרגות הבכירות. הממצאים שעלו בפרויקטים הביאו להתערבות נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה במשרד התמ"ת, שאחת ממטרותיה היא צמצום פערי שכר בין נשים לגברים, ולהנעת תהליך בדיקה של הנושא בעיריית באר-שבע, בשיתוף פעולה של ראש הרשות.¹⁹

איגוד היועצות למעמד האישה (וראו להלן) פועל גם הוא לצורך קידום הטמעת הנושא של ניתוח מגדרי של תקציב, וכן עיר ידידותית לנשים, בקרב היועצות למעמד האישה, במטרה להעביר את הדגש בפעילות היועצות לתחומים אלה.²⁰

מערכת היחסים עם ראש הרשות: מתשובות היועצות שהועברו למרכז המחקר והמידע של הכנסת נראה כי ככלל, קיים שיתוף פעולה בין היועצות למעמד האישה ובין ראש הרשות. לעיתים, מערכת היחסים ביניהם נובעת מתפקידה ה"ראשי" של היועצת, שיוצר את הקשרים עם ראש הרשות ואת שיתוף הפעולה מולו (ואולי אף הביא למינוי מלכתחילה). מתשובות היועצות עולה עוד, כי למערכת היחסים עם ראש הרשות ולתמיכה של ראש הרשות בפעילות היועצת יש השפעה משמעותית על יכולת התפקוד שלה, בעיקר לאור העובדה כי החקיקה אינה מחייבת העברת תקציב מינימאלי לפעילות היועצת, אלא רק מחייבת את קיומו של סעיף תקציבי כזה ברשויות.

דיווח: לעניין דיווח לראש הרשות על פעילות היועצת נראה כי יש הבדלים בין הרשויות היהודיות לערביות: ברשויות היהודיות, מרבית היועצות שהשיבו לפנייתנו ציינו כי הן מדווחות לראש הרשות על פעילותן, באופן שוטף, אחת לרבעון או אחת לשנה. מנגד, במרבית הרשויות הערביות שהשיבו לפנייתנו אין מנגנון סדור לדיווח שנתי של היועצת על פעילותה לראש הרשות ולרשות לקידום מעמד האישה.

לא ברור כמה מהרשויות מדווחות לרשות לקידום מעמד האישה ומה כוללים הדיווחים שלהן, שכן מרבית הרשויות שענו לפנייתנו לא ציינו זאת בתשובתן. דוח הפעילות השנתי של הרשות לקידום מעמד האישה אמור לפי חוק לכלול את סיכום הדוחות שהוגשו על-ידי היועצות באותה שנה, אולם לא מצאנו דיווח כזה בדוחות הפעילות שפורסמו עד כה (עד דוח הפעילות לשנת 2010, כולל). מהרשות לקידום מעמד האישה נמסר לנו בסוף שנת 2010, כי הרשות קיבלה 47 דוחות של יועצות לשנת 2008 (18.5% מהרשויות) ו-8 דוחות לשנת 2009 (3% מהרשויות). מהרשות נמסר עוד, כי סיכום הפעילות של הרשות לא כלל עד אז את סיכום הפעילות של היועצות, אולם דוח הפעילות של שנת 2010 אמור היה לכלול זאת. כאמור, הדבר לא נעשה. מהרשות נמסר, כי הרשות אינה כוללת את סיכום דוחות היועצות בדוח הפעילות השנתי שלה, שכן עד למועד הגשתו מגיע אליה מספר נמוך יחסית של דוחות מהיועצות.

4. איגוד היועצות למעמד האישה²¹

איגוד היועצות למעמד האישה הוקם בשנת 2010, והוא משמש כיום כאיגוד מקצועי של היועצות. מאז הקמתו התמקד האיגוד בשני כיווני פעולה מרכזיים: מיצוב האיגוד כארגון מקצועי בתחום של מעמד האישה, ומיצוב תפקיד היועצת, הגדרתו כתפקיד מקצועי וקידום מעמד היועצת. במסגרת פעילותו,

¹⁸ פרויקטים של בוגרות קורס "מגדר ותקציב ברשויות המקומיות". באר שבע, 2011. עדנה סבאג קריבוי, יועצת לקידום מעמד האישה בעיריית באר שבע, שיחת טלפון, 9 בפברואר 2012.

¹⁹ אינה סולטנוביץ-דוד, נציבה אזורית מחוז ירושלים ודרום, נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה במשרד התמ"ת, שיחת טלפון, 9 בפברואר 2012.

²⁰ ד"ר אורנה מגר, ראו הערה 11 לעיל.

²¹ ד"ר אורנה מגר, ראו הערה 11 לעיל.



האיגוד מארגן כנסים שונים הנוגעים לעבודת היועצות, ואמור לשמש עבור היועצות מוקד ידע ותמיכה בעבודתן. כך לדוגמה, האיגוד פועל מול ראשי רשויות כדי לאפשר ליועצות (הממלאות את התפקיד נוסף על תפקיד אחר ברשות) להשתתף בכנסים והשתלמויות הנוגעים למעמד האישה.

