

# הערכת תרומתו של מוסד מבקר המדינה לקידום מעמד האישה בישראל בין השנים 1980-2004

יפעת לב ארי פרידברג

## מבוא

סוגיית מעמד האישה על היבטיה השונים מצויה על סדר היום הציבורי מזה שנים רבות, והיא בעלת הקשרים רבים ומגוונים. כמעט מדי יום ביומו רווחים דיווחים שעניינם אלימות כלפי נשים, יחס לא הוגן כלפי נשים במקומות עבודה, הבדלי שכר משמעותיים בין נשים וגברים שאינם מוצאים צידוק כלשהו, סוגיית שילובן / אי שילובן של נשים בתפקידים שהיו חסומים בפניהן עד כה ביחידות מובחרות בצבא ועוד. חשיבותה של סוגיה זו השלובה באורח ברור בחברות דמוקרטיות ומתקדמות תוך שהיא מדגישה לעיתים חשיבה מודרנית ונאורה, מתחדדת עוד יותר על רקע העיסוק המתמיד בהן מבחינה תקשורתית והן מבחינה אקדמית. יתרה מכך, דומה כי אנשי שלטון ופוליטיקה אינם יכולים עוד לדחוק סוגיה זו לצד וזאת הן בשל היותה מרכזית ובעלת כוח משפיע והן בשל העובדה כי העיסוק בה ובניגוזותיה עשוי לעיתים להניב רווחים אלקטוראליים ותקשורתיים נאים.

הנושאים הקשורים לקידום ושיפור מעמד האישה והפעולות המתבצעות בגופים ובמסגרות השונות בהקשר זה, שזורים במסכת נורמות והתנהגויות המושרשות בחברה הישראלית לגווניה עוד מראשית שנותיה של המדינה. בחינה של ציוני דרך בתחום זה עשויה ללמד על מאזן העשייה ואי העשייה ועל תרומתם של גופים שונים במערכת הממשלתית-ציבורית לקידום ושיפור מעמד האישה. מערכת זו, ברובה הגדול, ובעיקר בתחום המנהל הציבורי, נתונה כידוע לביקורתו של מבקר המדינה. בין תפקידיו של מבקר המדינה לבחון נורמות, פעולות ותהליכים המתבצעים בגופים המבוקרים על-ידו, הן ברמה הספציפית והן ברמה המערכתית ולהמליץ על תיקון ליקויים.

---

מוקדש לזכרו של אבי היקר פרופ' אשר פרידברג שהינו מעמודי התווך בחיי.

דומה שהחל מראשית שנות השמונים העצים כוחו של המבקר וגדל משקלו הן בעיני הגופים המבוקרים, הן בעיני התקשורת והן בעיני הציבור. אשר על כן ישנו עניין לבחון את מאפייני עיסוקה של ביקורת המדינה בישראל בסוגיות הקשורות למעמד האישה למן שנת 1980 ועד היום. זאת על רקע היותו של מוסד מבקר המדינה מוסד ביקורת מן המתקדמים בעולם.

ביסוד המאמר עומדת השאלה האם רואה מוסד ביקורת המדינה, הנחשב למוסד ביקורת מתקדם, בסוגיית מעמד האישה על גווניה השונים, סוגיה שראוי להתמודד עמה הן ברמה הספציפית שעניינה נושאים הקשורים לגוף כלשהו או לנושא ספציפי כלשהו, והן ברמה המערכתית שעניינה נושאי רוחב המשפיעים על קידום ושיפור כלליים של מעמד האישה בישראל? זאת ועוד זאת, מה תרומתה של ביקורת המדינה לקידום מעמד האישה בישראל?

ההשערה הנבחנת במאמר הנה: כי ביקורת המדינה בישראל, בהיותה ביקורת מתקדמת תרמה, לאורך זמן, לשינוי ושיפור מעמד האישה בישראל בשורה של תחומים כגון: חוקים, חברתיים, ציבוריים, מנהליים ועוד. במסגרת בחינת ההשערה יעסוק המאמר גם בשאלת קיומו של הבדל בהתייחסותם של מבקרי מדינה, גברים, בתקופה הנדונה לסוגיה זו, לעומת התייחסותה של מבקרת המדינה שכינה בין השנים 1988-1998.

ל בחינת ההשערה נסקרו הדו"חות השנתיים של מבקר המדינה, דו"חות ספציפיים ודו"חות נציבות תלונות הציבור למן שנת 1980. כמו-כן נסקרו דו"חות האגף לביקורת המדינה והביקורת הפנימית במשרד ראש הממשלה האחראי לתגובות הממשלה לדו"חות השנתיים של מבקר המדינה. (ראוי לציין כי מתוך החומר שנסרק נבחרו הנושאים שעוסקים במישרין בנשים ובעיקר במעמדן של נשים ובסוגיות הקשורות בנשים).

במסגרת זו זוהו נושאים בדו"חות העוסקים במישרין או בעקיפין בסוגיית מעמד האישה ונבחנו ונותחו תכנים, ממצאים, והמלצות הביקורת בתחום זה. נסקרו והוערכו פעולות שהתבצעו בעקבות ממצאי הביקורת והמלצותיה כגון: חקיקה, תקינה, נהלים, ושינויים בפעולות ובתהליכים שאמורים היו לקדם ולשפר את מעמד

\_\_\_\_\_ הערכת תרומתו של מוסד מבקר המדינה לקידום מעמד האישה בישראל 1980-2004

האישה בתחומים השונים. כמו-כן נבחנו באורח השוואתי התייחסותם של מבקרי המדינה במספר ארצות לסוגיה זו.

## **ביקורת המדינה**

ביקורת המדינה, כפי שעולה מן הספרות המחקרית, עברה תהפוכות וגלגולים רבים במהלך חמשת העשורים האחרונים. אם בשנות ה-50 התמקדה ביקורת המדינה בתחומי הביקורת המסורתית, הרי שבמהלך השנים חל מהפך בתפיסת תפקידי ביקורת המדינה. תחומים שנחשבו בלתי חדירים לביקורת המדינה הפכו לתחומים מבוקרים לכל דבר. אם בעבר עסקה הביקורת בתחומים מסורתיים בעיקר כגון: אימות מסמכים ובחינת נהלים הרי שכיום היא עוסקת בתחומים מתקדמים כחסכון, יעילות, אפקטיביות ואף ביקורת המדיניות (פרידברג: 1995) (גייסט: 1984).

ביקורת המדינה הולכת והופכת בעשורים האחרונים לחלק מאושיות המדינה והחברה המודרנית, וזאת על רקע התפתחותן והיקף פעולותיהן של הפונקציות הממלכתיות והציבוריות.

ביקורת מדינה מתקדמת "ככלי" לתיקון סדרי מנהל, אמורה לעקוב אחרי השינויים המתמידים והתפתחותן של הפונקציות השונות במדינה המודרנית ולעסוק בנושאים העומדים על סדר היום הציבורי וביניהם נושאים שמתחום המנהל הציבורי כמו גם נושאים חברתיים, כלכליים וארגוניים המשפיעים על אוכלוסיות נרחבות במדינה.

בהמשך למחקרים שנעשו, מסווג החוקר קיידן את מוסדות ביקורת המדינה על פני קשת של ביצוע עשרה תפקידים. בין התפקידים שמתאר קיידן: ביקורת ניהול חשבונות, סדירות, חוקיות, נשיאה באחריות ציבורית, בחינת תוכניות, יעילות, טוהר מידות, היענות, פומביות והמלצות לשיפור ותיקון, וביקורת מההיבט המשפטי. מצד אחד של הקשת מצויים מוסדות ביקורת מדינה מסורתיים המתמקדים בתפקידים של ביקורת ניהול חשבונות, סדירות וחוקיות וכדומה. ומצד שני מצויים מוסדות ביקורת המדגישים בחינת תוכניות, יעילות, ונשיאה באחריות ציבורית (Caiden: 1991).

## ביקורת המדינה בישראל

על ציוני דרך בהתפתחותה של ביקורת המדינה מביקורת מסורתית לביקורת מתקדמת ניתן להצביע עוד בשנות קיומו הראשונות של מוסד מבקר המדינה. מוזס שהיה מבקרה הראשון של מדינת ישראל הסיק מספר מסקנות בעניין מאפייניה של ביקורת המדינה. בשנת 1957 הבהיר הנ"ל ש"חוק מבקר המדינה בישראל, בהשוואה לחוקים הקיימים במדינות אחרות, הוא מקסימאליסטי מבחינת תפקידי הביקורת ומבחינת תחומי הביקורת" (מוזס : 1957).

מבקר המדינה השני יצחק נבנצל, בחן אף הוא מגמות והתפתחויות בעבודתו של מוסד מבקר המדינה. הוא התייחס בין היתר לפן נוסף, שאלת פיקוח המוסד המחוקק על המנהל הממשלתי באמצעות ביקורת המדינה.

דו"חות מבקר המדינה בין השנים 1949-1961 היוו אבן בוחן לחוקר גילון שבחן את הדו"חות הללו וזיהה את תרומתה החשובה של ביקורת המדינה לגיבוש כללים למנהל הציבורי (גילון : 1966). טל ניסה במחצית שנות השישים לזהות גבולות לביקורת המדינה בישראל לאור דו"חותיה. בעניין זה טען נורמנטון כי חוק מבקר המדינה בישראל מגדיר את תחומי הביקורת בצורה הבהירה והעדכנית ביותר (נורמנטון : 1966). נראה אפוא, שקיימת הסכמה נרחבת בין החוקרים כי מוסד ביקורת המדינה בישראל הנו בין המתקדמים בעולם, או כפי שהתבטא קיידן, מוסד ביקורת מדינה הנמצא בקו הראשון של כיווני ההתפתחות האוניברסליים בתחום זה. כאן המקום לציין כי מוסדות ביקורת מדינה מתקדמים בעולם (ומוסד הביקורת הישראלי בתוכם), ראו, כבר למן ראשית שנות השמונים, את העיסוק בביקורת חברתית, לאמור - ביקורת העוסקת בבעיות חברתיות, כחלק לגיטימי ובלתי נפרד מעיסוקם בתחומי הביקורת המתקדמים, ובעיקר לאור תקן האפקטיביות וביקורת תוצאות תכניות (גייסט : 1988).

מאפיין נוסף של ביקורת מתקדמת הנו ביקורת אופקית, קרי פן מסוים הנבחן השוואתית במספר גופים מבוקרים. כך לדוגמא החל מבקר המדינה בביקורת אופקית בתחום השלטון המקומי כבר בשנת 1986 (מבקר המדינה, דו"חות על השלטון המקומי, 1986, 1992, 1995, 1996, 1998). ביקורת דומה נעשתה בנושא השירות לציבור (דו"ח שנתי 38, 1988, 615-664), הביקורת הפנימית במשרדי הממשלה (דו"ח שנתי 36, 1986, 886-895), מינויים פוליטיים (דו"חות שנתיים למן דו"ח שנתי 39,

\_\_\_\_\_ הערכת תרומתו של מוסד מבקר המדינה לקידום מעמד האישה בישראל 1980-2004

1989, ועד דו"ח שנתי 49, 1999), או ביקורת מורכבת יותר היא הביקורת המערכתית, שהיא ביקורת על מכלול שלם של היבטים הנבחן במספר גופים מבוקרים, כמו "שילוב אנשים בעלי מוגבלות בחברה ובעבודה", "עבודת המטה במשרדי הממשלה" ועוד).

סוגיית "מעמד האישה" הנה מעצם מהותה סוגייה הניתנת לבדיקה מערכתית, שכן. היא "חוצה גבולות", משרדים, ותחומים. אשר על כן סביר הוא לצפות שביקורת המדינה תעסוק בבחינת נושאי רוחב בסיסיים ומהותיים המתייחסים למעמד האישה בישראל.

### **מהות המושג "מעמד האישה" ומאפייניו**

המושג "מעמד האישה" העולה לעיתים תכופות על סדר היום הציבורי והפוליטי בישראל הנו, לדעת חוקרים, מושג אמביוולנטי ועמום. קודם בחינתה של ההשערה שביסוד העבודה, יש לעמוד על מאפייניו של מושג זה ולנתח אותם.

ענייננו של מושג זה, בבחינה שתאפשר לקבוע באם עסקה ביקורת המדינה או לחילופין הרבתה לעסוק בנושאים ספציפיים, נקודתיים, הקשורים למעמד האישה בגוף מסוים, או הרחיבה את עיסוקה גם לנושאים יסודיים, בסיסיים-נושאי רוחב המשפיעים על קידום ושיפור כלליים של מעמד האישה בישראל. לצורך זה יש לאתר ולזהות כמובן את אותם מאפיינים שנקבעו על-ידי מחקרים וגופים מוסמכים שונים (כנסת, ממשלה, וועדות, וכדומה) כמקדמי ומשפרי מעמד האישה בישראל.

מושג זה מזמן לעיתים קרובות ומעצם מהותו הגדרות שונות, כאשר כל אחת הנה למעשה תלוית תרבות, זמן, מקום ודת. עם זאת קיימים מספר מאפיינים שעל-פיהם ניתן המושג "מעמד האישה" לבחינה, ואמורים הדברים במדינות מערביות, דמוקרטיות.

המאפיין הראשון הנו תוצר של מגמות חברתיות משמעותיות בולטות בחברה המערבית בשנים האחרונות והוא השתתפותן ההולכת וגוברת של נשים בשוק העבודה. מאפיין זה הנו אחד המדדים שבאמצעותו ניתן לבחון את מעמדן של הנשים בחברה כפונקציה תורמת וממריצה של המשק הכלכלי בחברות מערביות מודרניות וביניהן גם ישראל. התפתחות מואצת בתחומי ההשכלה, הטכנולוגיה,

הדמוקרטיזציה, והחקיקה (אשר בחלקה עוסקת בשוויון בין גברים ונשים בתחומי התעסוקה השונים) סייעו ואף הגבירו את כניסתן של נשים למעגל העבודה (פלדמן: 1996).

מאפיין נוסף הראוי לציון הנו מימוש ההשכלה וניצול האופציות כתוצאה מרכישת ההשכלה על-ידי נשים. נשים שרכשו השכלה ספציפית ואף מנצלות את האופציות העומדות לרשותן כתוצאה מכך, יגדילו את סיכויי כניסתן למערכת הכלכלית, הפוליטית, והחברתית. ובעניין זה, מחקרים אחדים הוכיחו את הקשר שבין בחירת סוג העיסוק לבין הלימתו של העיסוק למסגרת הערכים בה גדלים האנשים. אוסטין מצא כי הקריירה האידיאלית היא זו המשיגה איזון אפקטיבי בסיפוק שלושה צרכים מרכזיים קרי:

- צורכי קיום המתקבלים דרך התעסוקה עצמה;

- צורכי הנאה המסופקים על-ידי עצם ההתעסקות בעבודה;

- צורכי התרומה המסופקים ע"י הידיעה שעבודתך מועילה (אוסטין: 1966).

מאפיינים נוספים למעמד האישה הנם: תגמול כספי; הסטריאוטיפים החברתיים והשפעתם על תעסוקת הנשים. לאור מאפיינים אלו נוכל לומר כי המושג "מעמד האישה" כפי שבא לידי ביטוי בחברה מערבית ודמוקרטית מוצא ביטוי בניצולן ומימושן של מרבית האופציות הנפתחות בפניה של אישה שרכשה השכלה, השתלבותה כתוצאה מכך במעגל העבודה ויכולתה להשיג איזון אפקטיבי בין צורכי הקיום שלה, צורכי הנאה שלה, וצורכי תרומתה לחברה.

דומה כי סוגיית מעמד האישה עלתה על סדר היום והעסיקה במידת מה את המחקרים ומעצבי המדיניות בישראל, עוד משחר קיומה של המדינה. כבר בשנת תשי"א (1951), חוקקה הכנסת את חוק שיווי זכויות האישה. החוק דן בנושאים "מסורתיים" בכל הקשור לנשים כגון: נישואין, גירושין, הגנה על נשים, ותחולת החוק. לא נכללו בו התייחסויות לנושאים כמו שכר שווה, מעמד שווה, וכדומה. ברם, יש לראות בחוק זה התייחסות ראויה לזמנה, לסוגיית מעמד האישה מצד מעצבי המדיניות דאז (חוק שיווי זכויות האישה תשי"א-1951).

\_\_\_\_\_ הערכת תרומתו של מוסד מבקר המדינה לקידום מעמד האישה בישראל 1980-2004

בשנת 1954 חוקק "חוק עבודת נשים" התשי"ד-1954. במהלך השנים הוכנסו שינויים ובוצעו תיקונים שונים בחוק המרחיבים את תכולתו ותכניו. כך לדוגמא הוכנסו בשלהי שנות ה-90 תיקונים בחוק כגון: זכות ההורים להתחלק בחופשת הלידה שלהם; הארכת חופשת לידה או פיצולה בשל אשפוז היולדת או ילדה; שעות עבודה נוספות במהלך ההריון; איסור פגיעה בהיקף משרה של עובדת בהריון ועוד (נציבות שירות המדינה, הודעה נט/ 31, 1999). חוקים נוספים חוקקו במהלך שנות קיומה של המדינה כאשר הנאורים והמתקדמים שביניהם היו: חוק שכר שווה לעובד ולעובדת התשנ"ו-1996 וחוק שיויון הזדמנויות בעבודה התשמ"ח-1988.

בשנת 1978 מינה ראש-הממשלה דאז יצחק רבין ז"ל וועדה שתפקידה היה לבדוק את מעמד האישה בישראל בראשותה של ח"כ אורה נמיר. הוועדה הגישה את המלצותיה באוגוסט 1978 (דין וחשבון הוועדה למעמד האישה: [ועדת נמיר], 1978) אותה וועדה הסיקה בזמנו לא פחות מ-250 מסקנות הנוגעות למעמד הנשים בישראל. אף בשנים מאוחרות יותר ניכר היה כי נושא "מעמד האישה" היווה סוגיה מהותית שיש להתייחס אליה בכובד-ראש, לפחות הצהרתית; הדבר בא לידי-ביטוי בהחלטת הממשלה מאפריל 1985 בדבר הקפדה על זכויות שוות לנשים בתחומי התעסוקה השונים.

ציון דרך נוסף, ניתן למצוא בדו"ח הוועדה ציבורית-מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים הנתמכים מתקציב המדינה שפרסמה את הדין-וחשבון שלה באוגוסט 1989. בריכוז ההמלצות שלה, קובעת הוועדה, בין היתר, כי: "יש להבטיח ניצול רב יותר של הפוטנציאל של הנשים ככוח עבודה משכיל ואחראי, ולקדם מעמדן בשירות המדינה, על-ידי הקפדה על מתן הזדמנות שווה להשתלבותן בתפקידים 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 ולקיים מעקב בעניין קליטתן של נשים מהמיעוטים במדינת ישראל." (דין וחשבון הוועדה הציבורית-מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים הנתמכים מתקציב המדינה [ועדת קוברסקי]: 1989). וועדת המשנה של הוועדה בחנה את יישום המלצות העבר בעניין זה והעלתה לדוגמא כי: "רק חלק זעום מ-250 המסקנות של וועדת נמיר טופלו ויושמו עד כה."

הדו"ח מקדיש פרק שלם לסוגיית קידומן של נשים בשירות המדינה וזאת מתוך הפרספקטיבה הרואה בנשים כוח המהווה יותר ממחצית מכלל עובדי שירות המדינה. הדו"ח מעלה מספר נתונים שבעקבותיהם מצטיירת תמונת מצב המצביעה על ריבוי הולך וגדל של מספר הנשים בשירות המדינה (ב-1988 היוו הנשים כ-58% מכלל העובדים בשירות המדינה בעוד שבשנת 1978 היה שיעורן 44% בלבד). בחינת דו"חות של נציבות שירות המדינה, האגף לקידום נשים ושילובן מצביעה אף היא על מגמת עלייה בהשתתפותן של נשים בשירות המדינה. כך לדוגמא בשנת 2002 אחוז הנשים בעלות וותק של מעל 30 שנים בשירות המדינה היה 55% מול 45% גברים בעלי וותק של 30 שנים ומעלה (האגף לקידום נשים ושילובן, דו"ח פעילות לשנת 2003). בד בבד מצביעים הדו"חות על נסיגה בקידומן של נשים. כך לדוגמא, הצביעו הנתונים המתייחסים לשנים הללו על שחיקה גוברת בשכרן של הנשים לעומת שכרם של הגברים בתפקידים מקבילים (האגף לקידום נשים ושילובן: 2003). אף עפרוני שבחנה עבור וועדת קוברסקי נושא זה, הביאה ממסקנות הבדיקה שהצביעו על התרחבות הפער הן בהפרשי השכר והן בקידום האישי (שם).

בצד נתונים אלה מעלה הדו"ח מספר המלצות לקידומן של הנשים במעגל העבודה ובעיקר רצוי לשים לב להמלצה הראשונה המתייחסת ליישום החלטת הממשלה מתאריך 28.4.85 בדבר הקפדה על מתן הזדמנויות שוות לנשים בכל היוגע לקידום, לחברות במועצות המנהלים של חברות ממשלתיות, בוועדות ציבוריות שונות ובוועדות מכרזים (שם).

וועדת המשנה אף בקשה להראות שלקביעת מעמד האישה בישראל "הסתננו" תפישות ונורמות שהפכו לאכסיומטיות ושניתן להפריכן על נקלה. תפישות כגון: שירות נשים בצה"ל, כהונתה של ראש ממשלה אישה וכדומה הן בעלות נטייה להדגשי את אי אפלייתן של נשים בישראל, אולם מול תפישות אלה ניתן בנקל להצביע על אפליית נשים המוצאת ביטוי בתחומי תעסוקה ושכר. (כך לדוגמא יש הטועים לחשוב כי מספר ימי היעדרותן של נשים ממקומות העבודה גבוהים בהרבה ממספר ימי היעדרותם של גברים וזאת בשל הריונות או טיפול בילדים. בדיקה בעניין מעלה כי תדירות היעדרותם של גברים גבוהה יותר מזו של נשים). אשר על כן ראוי שמדידת הצלחתן של נשים תעשה על סמך נתונים מדידים כגון: השכלה, כשרון, וכו'; כך תוכלנה נשים להתקדם יותר.



\_\_\_\_\_ הערכת תרומתו של מוסד מבקר המדינה לקידום מעמד האישה בישראל 1980-2004

בשנת 1995 תוקן חוק שירות המדינה (מינויים) (ייצוג הולם), התשנ"ה-1995. בעקבות חוק זה נעשה ניסיון ליישם את המלצות וועדת ההיגוי ליישום התיקון לחוק שירות המדינה (מינויים) (ייצוג הולם) ובין היתר: בדיקה מפורטת של נושא קידום נשים בכל משרד ומשרד, הצבת יעדים מספריים למשרדים בנושא של מינויים בפועל, החדרת נושא מעמד האישה לכל פעולות ההדרכה המתקיימות מטעם נציבות שירות המדינה, וקידום שינוי חקיקה והעברת האחריות בנושא זה לידי המנכ"לים במשרדים (נציבות שירות המדינה, דו"ח פעילות היחידה לקידום מעמד האישה, 1999, עמ' 1).

בשנת 1998 נחקק החוק למניעת הטרדה מינית התשנ"ח-1998 ובו מכלול סעיפים שנועדו למנוע הטרדה מינית במקומות עבודה. בעניין זה ננקטו שורה של פעולות שנועדו ליישם חוק זה במסגרת שירות המדינה וכעוד צעד במסגרת הכוללת של הצעדים להעלאת המודעות למעמדן של נשים.

הנדבך החדש ביותר שהונח על-ידי מעצבי המדיניות בעניין מעמד האישה הוא חוק הרשות לקידום מעמד האישה שנחקק בתשנ"ח 1998 (חוק הרשות לקידום מעמד האישה, התשנ"ח-1998). השוואה בין חוק שיווי זכויות האישה שנחקק בשנת תשי"א (1951) ובין חוק הרשות לקידום מעמד האישה שנחקק בשנת 1998, מעלה כי החוק הראשון הדגיש נושאים "מסורתיים" כגון: הגנה על נשים בתהליך הגירושין, נישואין וכדומה. חוק הרשות לקידום מעמד האישה הוא מפורט יותר ודן בעיקר בסוגיות מתקדמות יותר שהן פרי ותוצר של חברה מודרנית דמוקרטית כגון: קידום שווה לגברים ונשים במקומות העבודה, הטרדה מינית, שכר וכדומה. מטרותיו של החוק הן לקדם את השוויון בין המינים בישראל; להביא לתיאום בין הגופים המטפלים במעמד האישה בישראל; לקדם את החינוך, החקיקה, והאכיפה בתחומים אלה; לקדם פעילות למניעת אלימות נגד נשים; להעמיד לרשות הממשלה את הכלים והמידע הנדרשים להשגת המטרות האמורות ולהקים רשות מרכזית שתפעל ליישום עקרונות אלה.

דומה כי החידוש הגדול אשר מביא חוק זה הוא מחויבותם של כל משרדי הממשלה לפעול על-פי מדיניות שטווחה הרשות ואשר אושרה על-ידי הממשלה (חוק הרשות לקידום מעמד האישה, התשנ"ח-1998). ראוי להוסיף כי הרשות לקידום מעמד האישה רשאית אף לדרוש מכל גוף מבוקר שהוא (על-ידי מבקר המדינה), כל ידיעה או

מסמך או דין-וחשבון בתחומי פעולתה של הרשות, אשר נמצאים בתחום פעולתו וסמכותו של אותו הגוף והדרושים לרשות לביצוע תפקידיה.

בעקבות ההתייחסויות שהובאו להלן נראה כי סוגיית "מעמד האישה" אכן העסיקה מפעם לפעם את מעצבי המדיניות בישראל מאז קום המדינה. עוד ניתן להצביע על התפתחותן של מגמות שונות בגישותיהם של מעצבי המדיניות לסוגיית מעמד האישה ובזיהוי מאפייניו ומרכיביו של מעמד זה, גישות שעומדות בהלימה לתקופה ולנורמות החברתיות שלבשו ופשטו צורה במהלך השנים.

### **ממצאי מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור בנושאים הקשורים למעמד האישה בישראל בין השנים 1980-2004**

על פי ההשערה המונחת ביסוד עבודה זו ניתן לצפות כי ביקורת המדינה בישראל, בהיותה ביקורת מתקדמת (על-פי מאפיינים שנסקרו בעבודה זו), תעסוק בנושאים חברתיים וביניהם מעמד האישה בישראל ואף תתרום לשיפור ולקידום מעמדן של הנשים בתחומים שונים-הן חברתיים ספציפיים והן מערכתיים. לבחינת השערה זו נסקרו הדו"חות השנתיים של מבקר המדינה משנת 1980 ועד שנת 2004. כמו-כן נסקרו הדו"חות השנתיים של נציבות תלונות הציבור בשנים הנזכרות. נסקרו גם תגובות הגופים המבוקרים המצויות בהערות הממשלה לדו"חות השנתיים בתקופה זו.. נבדקו גם סיכומי הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת לדו"חות השנתיים של מבקר המדינה ולדו"חות נציב תלונות הציבור.

בסה"כ נמצאו בתקופה זו 12 נושאים שעסקו בהיבטים שונים הקשורים ל"מעמד האישה". 8 מהם התמקדו בנושאים ספציפיים הקשורים לנשים כגון: מעונות יום לנשים עובדות, נשים מוכות, קידום חילול בצה"ל, ביטוחים לעקרות בית וכדומה. יתר הנושאים עוסקים בנושאים הקשורים בנשים באופן עקיף כגון: תשלומים של המוסד לביטוח לאומי, ציוד ממוגרפיה, וכדומה. מאידך, נושאים כגון: קידום שווה לנשים וגברים בשירות הממשלתי-ציבורי, הטרדה מינית במקומות העבודה, שכר שווה לנשים וגברים וכדומה, כמעט ולא נסקרו בדו"חות במסגרת הזמן שנבדקה.

מתוך דו"חות נציב תלונות הציבור בשנים הללו הועלו 3 מקרים העוסקים בסוגיית מעמד האישה. נושאים אלו, אף שהם מעטים ביותר, עוסקים הוא בנושאי מעמד

\_\_\_\_\_ הערכת תרומתו של מוסד מבקר המדינה לקידום מעמד האישה בישראל 1980-2004

האישה באופן ישיר וניתן אף לשייכם לנושאים המתקדמים הקשורים למעמד האישה. ראוי לציין כי במסגרת הסמכות של נציבות תלונות הציבור הרי שהנציבות מבררת אך ורק תלונות המוגשות לה אולם היא נעדרת סמכות ליזום בירורים.

להלן נושאים ותכנים המתייחסים לסוגיית מעמד האישה בהם דנו מבקרי המדינה למן שנת 1980, תגובות הגופים המבוקרים לממצאי הביקורת והתייחסויות הועדה לענייני ביקורת המדינה לממצאים אלה.

1) דו"ח שנתי 30, 1980 (המבקר יצחק נבנצל), עוסק במספר נושאים הקשורים למעמד האישה ומכמה היבטים. נושא ראשון - מעונות יום לנשים עובדות. הדו"ח טוען כי "יש לעודד שילובן של נשים בכוח העבודה במשק" ועל-כן יש לאפשר להן להשתחרר עד כמה שניתן מדאגה למסגרות לילדיהן הקטנים (שם, עמ' 381). הדו"ח מציין כי בשנת 1970 הוקמה במשרד העבודה יחידה לתעסוקת נשים, ובשנת 1977 הוקם האגף לזכויות ומעמד האישה. היות ובשנת 1970 נקרא המשרד "משרד העבודה" ובשנת 1977 נקרא המשרד "משרד העבודה והרווחה", עניין הטיפול במעונות יום לילדים הופקד למעשה בידי שתי יחידות נפרדות עוד מהתקופה בה היו שני המשרדים נפרדים. על-כן ראוי על-פי המלצת המבקר, שיפעלו במסגרת ארגונית אחת וזאת במטרה לשפר את השירות הניתן.

בתגובה שניתנה לדו"ח זה במסגרת הערות שר האוצר לדו"ח השנתי מס' 30 של מבקר המדינה (1980, עמ' 161), נאמר כי המשרד פועל ליצירת מסגרת ארגונית אחת וכי בישיבה של נציגי המשרד, משרד האוצר וארגוני הנשים מיולי 1978, סוכם כי במהלך שנת הלימודים תשלי"ט תיבחן שיטה חדשה לתשלומי הורים. הצעת הוועדה הייתה להנהיג שיטת תשלומים אחידה לכל ילדי המעונות כולל את משפחות המצוקה. בעניין פיקוח על המעונות נקבע כי על משרד העבודה והרווחה למנות מפקחים למעונות כפי שנקבע בחוק (שם).

נושא שני הנזכר בדו"ח זה הנו: מתן תמריצים לבני זוג העוברים לעיירות פיתוח ועובדים במקצועות כגון: הוראה, עבודה סוציאלית, רפואה, או סיעוד. הדו"ח מפרט כי זכאים לתמריצים בעיקר אנשי חינוך. היות ורוב העובדים במערכת החינוך הנן נשים הרי שהנשים מקבלות "דחיפה" נוספת מבחינת מעמדן וגובה שכרן (שם, עמ' 389).

נושא שלישי הקשור למעמדן של נשים ושארף הוא נבדק בדו"ח השנתי 30, עניינו באלמנות שנישאו מחדש. על-פי החוק אלמנות זכאיות לקצבת שארים עד להינשאן מחדש. במצב זה על הביטוח הלאומי לשלם מענק בשני חלקים. עקב תלויות בעניין זה ערך מבקר המדינה בדיקה בה התגלה כי לא תמיד טורח הביטוח הלאומי ליידע את האלמנות על זכותן למענק בשני חלקים (שם, עמ' 881). עניין זה איננו נוגע באופן ישיר לסוגיית מעמד האישה אך מהווה, לדעתי, אינדיקציה מסוימת ליחסם של מוסדות מדינה אחדים לנשים באשר הן.

בהערות שר האוצר לדו"ח השנתי מס' 30 של מבקר המדינה (שם, עמ' 341), וכתגובה לממצאים בעניין אלמנות שנישאו מחדש, הומלץ על שיפור בהמצאת המידע לאלמנות שנישאו מחדש בגין זכאותן למענק המוסד לביטוח לאומי ובדבר זכותן לתשלום המחצית השנייה ועל מועד תשלומי המשווער; כך תהיה אפשרות לאלמנה לעקוב אחרי התשלום.

2) דו"ח שנתי 31, 1981 (המבקר יצחק נבנצל) עוסק בנושא שירותים לנערות במצוקה. ממצאי הדו"ח מצביעים על כך ש"חוסר טיפול בנערות במצוקה יגרום לדחיקתן לשולי החברה ולהתדרדרותן המוחלטת" (שם, עמ' 445). המבקר אכן רואה בטיפול לא מספיק בנערות במצוקה, פתח להתדרדרות קשה של אותן נערות וחוסר יכולת של החברה המודרנית להתמודד עם הכשלים הנובעים מדחיקתן לשולי החברה. המבקר ממשיך וסוקר באותו דו"ח את התמודדותם של השירותים הרלוונטיים עם הריונות מחוץ לנישואין. המבקר מצא כי ברוב המקרים אין הקפדה על מילוי טפסים של נשים שהרו מחוץ לנישואין ומתוך הנתונים לא ברור אם אכן קיימות תוכניות להחזרתן לתפקוד בחברה נורמטיבית (שם, עמ' 451).

סריקת הדו"חות השנתיים - 32, 1982, ו-33, 1983, מעלה כי אין ולו נושא אחד הקשור במישרין או בעקיפין לסוגיית מעמד האישה.

3) בדו"ח השנתי 34, 1984, מעלה המבקר דאז, יצחק טוניק, את נושא תפקידי החיילות בצה"ל. מטרת הביקורת שנערכה בסוף שנת 1983 הייתה, בין היתר, לבדוק את מכלול התפקידים והפעולות להרחבת קשת התפקידים בהם ניתן לשבץ חיילות. כצפוי, העלתה הבדיקה מצב בו 70% מן החיילות משובצות בתפקידי מנהלה, 18% משובצות בתפקידי הפעלה, 7% משובצות בתפקידי אחזקה (שם, עמ' 825). מצב זה

\_\_\_\_\_ הערכת תרומתו של מוסד מבקר המדינה לקידום מעמד האישה בישראל 1980-2004

כשלעצמו שיקף את חתך תפקידי הנשים גם בחברה הישראלית. ראוי לציין כי בעקבות דו"ח הוועדה למעמד האישה שפורסם ב-1978 (ועדת נמיר), בו המליצה הוועדה, בין היתר, להרחיב את הכשרת החיילות בתחום הטכני, ולהעלות את רמת מקצועיותן של הפקידות, מצא המבקר כי ועדת ההיגוי שמינה ראש אכא ב-1981 (בעקבות המלצת ועדת נמיר), שמטרתה הייתה לבחון את הרחבת קשת המקצועות בהן עשויות החיילות לשרת בצבא, לא השיגה למעשה את מטרותיה. המלצתו של המבקר הייתה כי יש לפעול במהירות ובהתמדה למימוש ההחלטות שהתקבלו בעניין הרחבת קשת התפקידים של החיילות בצה"ל. ראוי לציין כי זהו אחד המקרים הבודדים בו עשה מבקר המדינה שימוש בדו"ח וועדה שעיסוקה בקידום מעמד האישה ואף ראה בהמלצותיה אמות מידה שעל-פיהן יש לערוך את הביקורת בסוגיה זו.

בדו"ח השנתי 36, 1986, כלולים ממצאי מעקב שערך מבקר המדינה לבחינת תיקון הליקויים שהועלו בדו"ח 34 בנושא תפקידי החיילות בצה"ל. ממצאי המעקב הראו כי עדיין לא קיים תכנון רב שנתי בנוגע לחיילות. מחלקת תקינה במטכ"ל/אג"ת הודיעה למשרד מבקר המדינה ב-1985 כי בקיץ 1985 הוקמה באג"ת מחלקת תכנון שבין יתר תפקידיה היא אמורה לגבש ולהגיש עד אפריל 1986 את התוכנית הרב-שנתית של צה"ל. לאחר אישור התוכנית יוכן בהתאם לה תכנון רב-שנתי לחיילות. ביוני 1985 מסרה קצינת ח"ן ראשית דיווח לפורום המטה הכללי בנושא שירות החיילות בצה"ל ובסוף הדיון קבע הרמטכ"ל כי ניתן לנצל את כישוריהן של החיילות בתחומים רבים מאד בצורה אפקטיבית ותוך הפקת התועלת המרבית. הדו"ח מציין כי מספר החיילות ששובצו בתפקידים חליפיים לחיילים לרבות במערך הטכני, גדל ונקבעו מדדים אדמיניסטרטיביים להיקף הרצוי של חיילות במקצועות אחדים (שם, עמ' 1201).

המשך סקירת הדו"חות השנתיים מדו"ח 35 עד דו"ח 39 (שניתנו בין השנים 1985-1989), מראה כי אינם דנים כלל בנושאים הקשורים למעמד האישה, פרט למעקב בנושא תפקידי החיילות בצה"ל. הדבר מפתיע בעיקר על רקע העובדה ששנת 1985 היא השנה בה התקבלה החלטת ממשלה הנוגעת למעמד האישה, שהתוותה מספר דרכים והמליצה המלצות לקידומן החברתי והכלכלי של הנשים בישראל.

4) הדו"ח השנתי 39 שראה אור בשנת 1989 ושעליו חתומה מבקרת המדינה דאז מרים בן פורת, חוזר לנושא שנדון בדו"ח 30 משנת 1980 והוא, הפעלת מעונות יום.

ממצאי הדו"ח מראים כי בשנת 1988 הופעלו על-ידי ארגוני הנשים ורשויות מקומיות כ-970 מעונות יום, אולם הצוות במעונות היה קטן מדי עדיין, מספר הילדים בכל מעון היה גדול מדי והכספים המיועדים למעונות לא הועברו אליהם (שם, עמ' 443). בסיום חלק זה של הדו"ח מסבירה המבקרת את חשיבות המעונות בכך ש"המעונות מסייעים לשילובן של נשים בכוח העבודה ותורמים לכך שנשים תוכלנה להתמיד בעבודתן" (שם). ממשפט זה ניתן אולי ללמוד כי אכן המבקרת בן פורת מייחסת חשיבות לסוגיית מעמד האישה, אולם יחד עם זאת נראה שזו הצהרתית ואין מתאם בין חשיבות הנושא ובין היחס לו הוא זוכה בדו"חות מבקר המדינה.

מתגובת משרד הכלכלה והתכנון, אגף הפיקוח הכללי לדו"ח מס' 39 של מבקר המדינה, עולה כי בעקבות הביקורת דרש המשרד מהארגונים דיווח על פעילות הפיקוח החינוכי. לגבי אכלוס היתר של המעונות טענה התגובה כי במעונות המאוכלסים בילדים רבים, הצוות גדול יותר והתנאים הפיזיים הולמים את המצב. לגבי מעונות שתוגברו בילדים ולא באנשי צוות, ישלח המשרד התראה לגבי חריגה מן הנהלים ויעקוב אחר פעולות המעון בעניין זה (משרד הכלכלה והתכנון, אגף הפיקוח הכללי, 1989, עמ' 135).

5) הדו"ח השנתי ה-42 של מבקר המדינה (1992), דן בנושא כאוב - הטיפול בנשים מוכות. ההיבט המודגש בדו"ח הוא חוסר יכולתם של המעונות לנשים מוכות לענות על כל צורכיהן של נשים אלו ובמיוחד על הצורך לשוב ולהשתלב בחברה בתום הטיפול (שם, עמ' 542).

בינואר 1993 פרסם משרד הכלכלה והתכנון, אגף הפיקוח הכללי, דו"ח מעקב אחר תיקון הליקויים שהועלו בדו"ח השנתי ה-42 של מבקר המדינה. בדו"ח מעקב זה מציין משרד המשטרה (בתאריך 20.7.1992), כי הפיקוח על ביצוע ההנחיות בנושא מבוצע על-פי תוכנית שנתית על-ידי מחלקת החקירות באמצעות ביקורות בכל יחידות השדה. לטענה כי בחלק מן התיקים שנבדקו, לא עשו העובדים הסוציאליים די להפסקת האלימות כלפי הנשים נטען כי ביום 14.7.1992 פנה מנהל האגף לשירותים חברתיים במשרד העבודה והרווחה בכתב, למנהלי המחוזות בדרישה שיפנו למנהלי המחלקות לשירותים חברתיים בעקבות הביקורת, וידגישו את הצורך בהפניית יתר תשומת-לב לפעולה מלאה וזריזה ביחס לאלימות במשפחה. בתחומים נוספים בהם

\_\_\_\_\_ הערכת תרומתו של מוסד מבקר המדינה לקידום מעמד האישה בישראל 1980-2004

נמצאו ליקויים בטיפול כגון: חוסר בהנחיות למחלקות לשירותים חברתיים, ביצוע השתלמויות בנושא נשים מוכות רק לחלק מעובדי המשרד, ואי כלילתן של נשים מוכות בין מקבלי פטורים מתשלום עבור חדרי מיון, נערכו מעקבים והושבו תשובות בדבר תיקון הליקויים הנ"ל (שם, עמ' 70).

6) הדו"ח הבא המטפל בנושא הקשור למעמד האישה הוא הדו"ח השנתי 44, שניתן בשנת 1994. בדו"ח זה העלתה המבקרת דאז, מרים בן פורת, את הנושא - ביטוח ברשות לעקרת בית. "אישה נשואה שאיננה עובדת מחוץ למשק ביתה ובן-זוגה מבוטח בביטוח זקנה ושארים על-פי חוק הביטוח הלאומי, איננה מבוטחת בביטוח זקנה ושארים ואיננה זכאית לקצבה עם הגיעה לגיל זקנה. תנאי ההצטרפות לביטוח ברשות, כפי שנקבעו בתקנות, מורכבים ונוקשים ויש לקיימם בדקדקנות" (שם, עמ' 743). הממצאים הראו כי המוסד לביטוח לאומי איננו עורך מעקב סדיר בכדי להבטיח את תשלום דמי-הביטוח ורציפות הביטוח של נשים המבוטחות ברשות. כמו-כן לא קיבל המוסד לביטוח-לאומי החלטות ממשיות הנוגעות ליישום ההמלצות של צוות שהוקם על ידו בשנת 1987 ובהן ההמלצה להנהיג ביטוח חובה לכל עקרת בית נשואה ולזכות כל אישה בקצבת זקנה. התייחסותה של המבקרת להמלצות הצוות שהוקם בשנת 1987 לבחינת מעמד האישה מעיד על כך שסוגיית מעמד האישה היא אכן סוגיה מהותית אולם יש לחזור ולטעון כי אמנם ניכרת חשיבותה בעיני המבקרת אך לא ביחס ישר לחשיבותה החברתית.

מתגובת המוסד לביטוח לאומי, עלה כי בכוונת המוסד לקיים "קו פתוח" בו יימסר מידע בנוגע לביטוח ברשות. עוד עלה מן התגובה של המשרד כי הדיונים עם שרת העבודה והרווחה בנוגע להצעת החוק לביטוח עקרת בית נמצאו בעיצומם. במהלך חודש מרס 1993 החל המוסד לביטוח לאומי לקיים מעקב סדיר אחרי הפיגור בתשלום דמי הביטוח של מבוטחות ברשות. נמסר כי בחודש פברואר 1994 יבוצע מעקב שני בעניין זה. המוסד הודיע כי יערוך מעקבים כאלו אחת לשנה באופן סדיר.

גם וועדת השרים לתיאום ומנהל קיימה דיון על הערותיה של מבקרת המדינה בעניין זה וקיבלה החלטה (תמ/ 166) שעניינה מעקב סדיר אחר פיגורים בתשלומי דמי ביטוח לעקרות בית ברשות, הקמת וועדת מומחים שתבחן את התקנות הקיימות במטרה לאפשר לנשים נוספות להצטרף למסגרת הביטוח ברשות וכמו-כן גיבוש הצעה

לרפורמה שתנהיג ביטוח זקנה ושארים לכל עקרת בית ולא למנה בת-קצבה (ביצוע החלטות הכנסת - דו"ח 44 של מבקר המדינה).

7) נמצאו שתי התייחסויות נוספות לנושאים הקשורים למעמד האישה בדו"חות שנתיים שניתנו בתקופת כהונתה של מרים בן פורת. בדו"ח שנתי 46, 1996, (עמ' 228) קיימת התייחסות לבריאותן של הנשים (המבקרת דנה בדו"ח בהוראות משרד הבריאות לבקרת איכות טכנית של מכשירי הממוגרפיה). הדיון בסוגיית מעמד האישה מן ההיבט הנ"ל אמנם איננו מהווה התייחסות ישירה לסוגיה זו, אך יש בה משום התייחסות לתחום בריאותן של הנשים בישראל וביקורת על הגופים שמופקדים על בריאותן של הנשים בישראל.

מתגובת המבוקר במקרה זה, דהיינו, משרד הבריאות, עולה כי החל מחודש ספטמבר 1995 מבצע המשרד בדיקות לבקרת איכות טכנית, ומוודא שתבוצע במכונים ביקורת יומית של התהליך. עוד מצוין בתגובת המבוקר כי בתאריך 15.2.1996 פרסם המשרד רשימה מעודכנת של כל המכונים המורשים לבצע בדיקות ממוגרפיה סורקת. נטען גם בתגובה כי מרבית היחידות והמעבדות בבתי-החולים משתפות פעולה בתוכנית לשיפור אבחון המחלה, אולם בהעדר חקיקה ייעודית לא ניתן לחייב מוסדות להעביר מידע מזהה לאחראים על התוכנית.

וועדת השרים לענייני תיאום ומנהל קיימה במרס 1996 דיון בנושא זה וקבלה החלטה (תמ/7) כדלקמן: להטיל על משרד הבריאות להנהיג במהלך 1996 תוכנית סריקה יזומה בממוגרפיה לנשים שגילן 50-74 וזאת בפרקי זמן קבועים; משרד הבריאות ייזום תוכנית מתואמת באמצעות קופת-חולים; מנכ"ל משרד הבריאות יודיע לוועדת השרים את פרטי התוכנית (משרד ראש הממשלה, הערות ראש הממשלה לדו"ח השנתי 46 של מבקר המדינה, 1996, עמ' 1).

מעיון בסיכומים והצעות של הוועדה לענייני ביקורת המדינה לדו"ח זה, עולה כי בעקבות ממצאי דו"ח מבקר המדינה ולנוכח סיכומי הוועדה, החליטה הכנסת כי על משרד הבריאות לאכוף ביתר תוקף את הוראותיו בדבר הבדיקות לבקרת האיכות הטכנית שמכוני הממוגרפיה נדרשים לבצע לרבות ביקורת יומית של תהליך פיתוח הצילומים, ביקורת חודשית של איכות התמונה וכדומה. עוד נטען כי על המשרד להנהיג בקרת איכות גם על עבודת הרופאים והטכנאים. עוד חייב משרד הבריאות



\_\_\_\_\_ הערכת תרומתו של מוסד מבקר המדינה לקידום מעמד האישה בישראל 1980-2004

לאסור על פעולתם של מכונים שאינם מקיימים תהליכים רציפים של בקרת איכות על פעולותיהם ושלא קיבלו את אישורו של משרד הבריאות. משרד הבריאות חייב להנהיג ברחבי הארץ תוכנית סריקה ייעודית בממוגרפיה, קרי, זימון אישי יזום לנשים מגיל 50 ומעלה לבדיקות דו-שניות בממוגרפיה וזאת תוך שיתוף פעולה בין כל מכוני הממוגרפיה, על משרד הבריאות להשלים את תוכנית הזימונים במהלך שנת 1997 (הכנסת, סיכומים והצעות של הוועדה לביקורת המדינה לדו"ח השנתי 46 של מבקר המדינה, 1997).

בדו"ח השנתי ה-48, 1998, דנה המבקרת בנושא החיילות בצה"ל. כזכור, גם המבקר יצחק טוניק עסק בנושא זה כארבע-עשרה שנים קודם לכן בביקורת שנכללה בדו"ח השנתי 34, 1984. בדו"ח 48 מתייחסת המבקרת בן פורת לעובדה כי הגידול הניכר במספר החיילות המשרתות בתפקידים הדורשים הכשרה מיוחדת, והגידול בהיקפי ההכשרות, לא עמדו בקנה אחד עם המבנה הארגוני של בסיסי ההדרכה ועם תקני כוח האדם הנדרשים. גרוע מזה, טוענת המבקרת, לעיתים לא היה כל מתאם בין הכשרתן של החיילות לבין תפקידן הצבאי בתום ההכשרות (שם, עמ' 947).

נראה כי חלה התקדמות ביחס הצבא לכישורי החיילות (התקדמות שהיא בין היתר תוצר של מגמות ושינויים חברתיים בחברה הישראלית) אולם עדיין אין ניצול ראוי של הנשים במסגרת מקצועות הצבא השונים גם אם קיימת ההכרה שנשים יכולות לבצע כמעט כל תפקיד במסגרת הצבא. עוד חשוב לציין כי במובנים רבים נתפסת המערכת הצבאית בישראל כתבנית נוף הולדתה של החברה הישראלית. גם לגבי סוגיית מעמד האישה נכון יהיה לטעון כי הצבא מהווה "ראי" חברתי להתקדמותן של הנשים וליחס לכישוריהן.

תגובת המבוקר, צבא הגנה לישראל, הייתה כי תוכנית קורס קצינות ליחידות השדה, נמצאת בסבב התייחסויות, ותוכנית קורס קצינות לפיקוד לפני גמר, בהגהה. במקביל נעשית עבודת מטה, לשיפור קורס הפיקוד. בתוכנית קורס קצינות בסיסי, עדיין לא התחיל תהליך השיפור (משרד ראש הממשלה, הערות ראש הממשלה לדו"ח השנתי 48 של מבקר המדינה, 1998, עמ' 363).

8) מבקר המדינה אליעזר גולדברג, התייחס בדו"ח השנתי 49, 1999, לטיפול בנערות במצוקה. נושא הנערות במצוקה נדון, כזכור, בדו"ח השנתי 31 משנת 1981. המבקר

עוסק בחוסר היכולת של הגופים השונים לטפל בנערות במצוקה, וכן בהיעדר תוכניות שונות לאיתור אוכלוסיות מועדות ותוכניות מניעה (דו"ח 49, 1999).

תגובת המבוקר, במקרה זה משרד העבודה והרווחה, הסבירה כי המשרד יפעל להקמת ועדה משותפת עם האוצר שתבחן את צרכי כוח האדם לטיפול בנערות במצוקה. בתגובה הוסבר כי הנתונים לגבי נערות במצוקה רוכזו עד כה באופן ידני וכי השירות יוציא הנחייה בכתב עד אפריל 1999 למפקחי השירות שתחייב את העובדים הסוציאליים לקבל את אישור הפיקוח לגבי כל פנייה של נערות בגילאי 11-12. עוד הוצאו הנחיות בדבר קיום ימי עיון בנושא, הקמתו של מקלט נוסף בדרום הארץ, הוסטל ארצי לנערות במצוקה וכן בנייתו של מרכז למתבגרות חסרות קורת גג בחיפה שאמור להיפתח ביולי 1999 (תאריך משוער).

וועדת השרים לענייני ביקורת המדינה קיימה ב-17 למרס 1999 דיון בנושא. הוועדה קיבלה החלטה (בק/170) לפיה משרד העבודה והרווחה במסגרת תקציבו המאושר ובשיתוף עם משרד האוצר ומרכז השלטון המקומי, יכין בתקופת זמן של ארבעה חודשים, תוכנית משותפת לשנים 1999-2000 לטיפול בנערות במצוקה. על התוכנית לכלול: הגדרת פוטנציאל האוכלוסייה הנוקדת; צורכי כוח האדם הטיפולי במשרד וברשויות המקומיות; יוזמות לאיתור נערות במצוקה; פעולות מניעה בקרב נערות הנמצאות בסכנת התדרדרות; מדדים להערכת תוצאות טיפולים פרטניים ותוצאות טיפולים שבמסגרת פרויקטים; מספר מקומות הקליטה הנדרש. עוד נקבע כי דיווח על פעולות אלה והתקדמותן יימסר לאגף לביקורת המדינה בתוך ארבעה חודשים (משרד ראש הממשלה, הערות ראש הממשלה - דו"ח 49 של מבקר המדינה, 1999, עמ' 306).

9) בדו"ח שנתי 54 ב לשנת 2003 - אכיפת חוקי עבודה, דן מבקר המדינה בנושאי האכיפה המרכזיים בחוק שיוויון הזדמנויות בעבודה ובחוק למניעת הטרדה מינית. לעניין ההטרדות המיניות במקומות העבודה מציין הדו"ח כי ממחקרים וסקרים שונים שנערכו עולה כי הטרדות מיניות במקומות העבודה הן בבחינת תופעה נפוצה וכך גם לעניין ההפלייה המגדרית בשוק העבודה. הדו"ח מצא כי בפועל עיקר פעילותו של האגף מתמקדת בפיקוח על קיום הוראות החוק האלה. עפ"י הדו"ח על פיקוח ביצוע הוראות אלה של החוק למניעת הטרדה מינית וחוק שוויון הזדמנויות בעבודה

\_\_\_\_\_ הערכת תרומתו של מוסד מבקר המדינה לקידום מעמד האישה בישראל 1980-2004

מופקדים שישה מפקחים כאשר עיקר עבודתם מתרכז בתחומים הבאים: טיפול במודעות דרושים (בעלי ניסוח מפלה בין גברים ונשים), האיסורים הקיימים על מילוי פרטים מסויימים בשאלוני קבלה לעבודה ואיסור השימוש בפרופיל הצבאי בכל עניין הקשור לקבלה לעבודה. הדו"ח מציין כי עד יוני 2002 הוגשו רק תשעה כתבי אישום על מודעות דרושים שלא נוסחו כהלכה. אולם החל ממועד זה העבירה על ניסוח מפלה הפכה לעבירה מינהלית שעליה ניתן להטיל קנס מינהלי של 2500 ש"ח (דו"ח שנתי 54 לשנת 2003, אכיפת חוקי עבודה).

10) לבד מדו"חות שנתיים, מפרסם מבקר המדינה גם דו"חות ספציפיים בסוגיות שונות. מסריקת דו"חות שפורסמו ע"י מבקר המדינה שאינם דו"חות שנתיים, נמצאה התייחסות של מבקר המדינה לסוגיה הקשורה במעמד האישה בדו"ח שניתן על-ידו בשנת 1998 ושעסק במינוי דירקטורים מטעם המדינה בחברות ממשלתיות. עפ"י הדו"ח עולה כי מספרן של הנשים בישראל הכשירות לכאורה למלא תפקידי דירקטור, קרי, בעלות תארים אקדמאים מתקדמים, אינו קטן מזה של הגברים. אולם עד שנת 1994 לא היו כמעט נשים בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות ועל-פי נתוני רשות החברות, בספטמבר 1993, מילאו תפקיד של דירקטור מטעם המדינה 59 נשים מול 800 גברים. בדו"ח נטען כי נושא זה הפך להיות בעיה המשוועת לפתרון בדרך של התערבות חוקית. הדו"ח טוען כי ניתן למתוח קו-מקביל בין התפתחותה של שיטת המינויים הפוליטיים (שעל-פיה הועדפו מועמדים מסוימים בזכות קשריהם) לבין "שיטת המינויים המתעלמת" (שעל-פיה לא הובאו בחשבון נשים כמועמדות למשרות).

כתוצאה מכך תוקן חוק החברות בשנת 1993 ובסעיף 18א נקבע:

א) בהרכב דירקטוריון של חברה ממשלתית יינתן ביטוי הולם לייצוגם של שני המינים.

ב) עד להשגת ביטוי הולם, ימנו השרים דירקטורים בני המין שאינו מיוצג באופן הולם.

שדולת הנשים עתרה לבג"ץ בשנת 1994 בעניין אי יישום הוראת סעיף 18א לחוק החברות (בג"צ 454/94). פסיקת בג"צ הייתה שהוראות סעיף 18א (ב) מחייבות שבתקופת הביניים תינקט דרך של העדפה מתקנת.

יש לציין כי מאז התיקון בחוק מ-1993 ומאז פסיקת בג"צ מ-1994 גדל שיעור הנשים בדירקטוריונים של החברות הממשלתיות. מנתוני רשות החברות עולה ששיעורן של הנשים בדירקטוריונים הגיע בשנת 1998 ל-30%. לעלייה שחלה במספר הנשים בתפקידי דירקטור בחברות ממשלתיות, תרמה מדיניות הוועדה. יחד עם זאת נראה כי השרים עדיין ממעטים להציע נשים לתפקידי דירקטור. אף כי חל שיפור בעניין זה, חשוב לציין כי הוראות החוק בדבר מתן ייצוג הולם לשני המינים, טרם יושמו במידה מניחה את הדעת (מבקר המדינה, דו"ח על מינוי דירקטורים מטעם המדינה בחברות ממשלתיות, 1998).

11) הדו"חות השנתיים של נציב תלונות הציבור הרואים אור מדי שנה, הם מקור נוסף להתייחסות מבקר המדינה לסוגיית "מעמד האישה". דו"ח מספר 23 שפורסם בשנת 1996, מציין שני מקרים בהם טפלה נציב תלונות הציבור דאז, בן פורת, הקשורים באופן ישיר לסוגיה זו. המקרה הראשון דן בעניין תלונתה של אישה שבקשה להישאר בשם נעוריה גם לאחר נישואיה. המתלוננת טענה כי עובדי לשכת משרד הפנים אליה פנתה, לא שעו לבקשתה ואילצו אותה לנמק בכתב מה טעם שאיננה מעוניינת לשאת את שם בעלה. עוד טענה המתלוננת כי אולצה למעשה להיאבק על מימוש זכותה הקבועה בחוק.

בן פורת קבעה כי חוק השמות - 1956 סעיף 6 אכן מאפשר לאישה נשואה לשאת את שם נעוריה או את שם משפחתה הקודם בלבד והיא מחויבת בהודעה ללא נימוק לשר הממונה בלבד. בן פורת הסיקה כי עובדי הלשכה המדוברת פעלו מבלי לדעת את הוראות החוק וכי התלונה מוצדקת (נציב תלונות הציבור, דו"ח שנתי 23, 1996, עמ' 51). בעקבות התלונה הנחתה בן פורת את משרד הפנים להבהיר למנהל הלשכה ולעובדים המעורבים בפרשה זו את הוראות הסעיפים הרלוונטיים בחוק השמות. כמו-כן הועברה הנחייה להנחות את יתר העובדים לפעול על-פי חוק זה.

תלונה נוספת בדו"ח הנ"ל מצביעה על התייחסות הנציב לחוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, תשמ"ח-1988. הנציב בדקה את תלונתה של אזרחית ישראלית שעבדה כטייסת בארצות-הברית ובקשה להתקבל כטייסת ב"אל-על". המתלוננת טענה כי בשל היותה אישה, לא טרחה אל-על אף לזמן אותה לראיון ופסלה מועמדותה על-הסף. בדיקתה של נציב התלונות העלתה כי חברת "אל-על" שלטענתה לא פסלה את

\_\_\_\_\_ הערכת תרומתו של מוסד מבקר המדינה לקידום מעמד האישה בישראל 1980-2004

המועמדת בשל היותה אישה, אלא בשל כך שלא שירתה בחיל האוויר הישראלי, נהגה לקבל לשורותיה טייסים עולים חדשים שאף הם לא שירתו בחיל האוויר הישראלי. אי לכך מצאה בן פורת כי התלונה אכן מוצדקת ופירטה: "בתנאי הקבלה למועמדות למשרות טייס ב"אל על" קיימת הפליה פסולה כלפי נשים... אחת מדרישות הסף שקבעה "אל על" היא סיום בית הספר לטיסה של חיל האוויר הישראלי, דא עקא שבית ספר זה סגור בפני נשים... ובכך מופלות הנשים לרעה, רק בשל היותן נשים" (שם, עמ' 88).

לאחר שקבעה הנציב את החלטתה בעניין ההפליה לרעה על רקע המין, הגישה המתלוננת בפברואר 1996 תובענה נגד "אל על" לבית הדין האזורי לעבודה בתל-אביב על סירובה לקבלה לעבודה כטייסת. אין להוציא מכלל אפשרות כי קביעתה של נציב תלונות ציבור במקרה זה, השפיעה במידה מסוימת על החלטתו של בית המשפט העליון בסוגיית קבלתן של נשים לבית הספר לטיסה של חיל האוויר הישראלי.

12) דו"ח שנתי מספר 25 של נציב תלונות הציבור (1998), עוסק בתלונתה של עובדת שבשל היותה בחופשת לידה נמנעה ממנה הזכות כעובדת מדינה לקבל הלוואה לשיכון ודיוור מבנק יהב. העובדת נתבקשה על-פי הכללים להמציא תלוש שכר של חודש הקודם לבקשת ההלוואה, אולם היותה בחופשת לידה מנעה זאת ממנה. בדיקה של נציבות תלונות הציבור העלתה כי הועדה המופקדת על מתן ההלוואות לא פעלה כראוי. הוועדה הודיעה לנציבות כי תעיין שוב בהחלטתה מתוך כוונה לעזור לעובדי המדינה (שם, עמ' 39).

13) דו"ח שנתי 27 לשנת 2001 דן בין יתר הנושאים בעניין תלונותיהן של נשים על הפליה. הדו"ח מציין כי בשנה זו לא התקבלו בנציבות תלונות הציבור, תלונות בנושא הפליית נשים, מלבד לאלה שנגעו לסוגיה בה משרד הפנים שינה את שם משפחתה של אישה לאחר נישואיה מבלי שנשאלה על כך. הדו"ח מציין כי אפשר שהסיבה לכך נעוצה בחוסר מודעות מספקת לנושא, ואם כך הוא כי אז מצביע נציב תלונות הציבור על הצורך בהטמעת סוגיית השיוויון המגדרי. דומה כי ניתן לראות בדברים אלו התייחסות רצינית וממוקדת של מוסד זה לסוגיית מעמדן של נשים בישראל, וכמעין הזמנה לפנות למבקר בנושאים הקשורים בהפליית נשים (נציב תלונות הציבור - דו"ח שנתי 27 לשנת 2001). בעניין זה ראוי לציין כי סעיף 6 (ג) לחוק הרשות לקידום מעמד

האישה - התשנ"ח-1998 קובע לאמור כי : "נציב תלונות הציבור ימסור לכנסת דין וחשבון שנתי על כל התלונות שנמסרו לו שעניינן הפלייה של אישה כאישה, ויפרט את מסקנותיו לגביהן" (חוק הרשות לקידום מעמד האישה - התשנ"ח-1998).

14) בדו"ח שנתי 30 - סקירה כללית- תלונות בעניין אפליית נשים (9.3.2004) מצויין כי עפ"י סעיף 6 (א) לחוק הרשות לקידום מעמד האישה רשאית הרשות לקידום מעמד האישה להעביר לנציב תלונה על מעשה הקשור בתחום מתחומי פעולתה, אם היא סבורה שהתלונה ראויה להתברר בידי הנציב. הדו"ח מציין כי בשנה הנסקרת העבירה הרשות לנציבות תלונה אחת שבה קבלה עובדת כוח אדם המשמשת בתפקידה כ-13 שנים, על יחס מבזה ומשפיל כלפיה במקום העבודה. תלונתה של העובדת סבבה סביב הטענה כי היות והיא אישה היא לא מקודמת מבחינת שכר וותק וזאת למרות כישוריה המקצועיים מחד וקידומם של גברים שהחלו לעבוד בארגון אחריה, מאידך. (בסופו של דבר היה הנציב מנוע מלטפל בתלונתה של העובדת שכן היא הגישה תביעה משפטית בבית הדין לעבודה נגד מעסיקה ועפ"י הוראות סעיף 38 (5) לחוק מבקר המדינה לא יכולה להתברר תלונתה בשל היותה מתבררת בבית המשפט. (ראוי לציין כי הנציב מחוייב למסור לכנסת דו"ח על כל התלונות שנמסרו לו בעניין אפליית נשים).

להלן נתונה טבלה מסכמת של נושאים הקשורים למעמד האישה שבוקרו ע"י מבקר המדינה בתקופה הנסקרת, ממוינת על-פי הדו"חות השנתיים שניתנו, המבקרים שניהנו בתקופתה זו, הממצאים שהועלו בדו"חות, ממצאים בדו"חות ספציפיים שניתנו ע"י מבקר המדינה, תגובות הגופים המבוקרים, סיכומי הועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת בגין ממצאים אלו, ותלונות שהוגשו לנציב תלונות הציבור בנושאים הקשורים למעמד האישה :

הערכת תרומתו של מוסד מבקר המדינה לקידום מעמד האישה בישראל 1980-2004

### נושאים הקשורים למעמד האישה שבוקרו ע"י מבקר המדינה

#### בתקופה 1980-2004

דו"חות שנתיים	שם המבקר	ממצאים בדו"חות השנתיים	ממצאים בדו"חות ספציפיים	תגובות הגופים המבוקרים	הועדה לבקורת המדינה	תלונות שהוגשו לנת"צ
30 (1981)	נבצל	מעונות יום לנשים עובדות		המשרד פועל ליצירת מסגרת ארגונית אחת, מסמך שיפרט את מס. הילדים במעון, מינוי מפקחים למעונות.		
		מתן תמריצים לעובדי הוראה				
		המוסד לביטוח לאומי		המוסד יודיע לאלמנות על זכותן לתשלום המענק במלואו.		
31 (1981)	נבצל	שירותים לנערות במצוקה				
32 (1982)	טוניק					
33 (1983)	טוניק					
34 (1984)	טוניק	תפקידי חיילות בצה"ל				
35 (1985)	טוניק					
36 (1986)	טוניק			ניתן לנצל את כישוריהן של חיילות בהרבה מאד תחומים		
37 (1987)	מלץ					
38 (1988)	מלץ					

תלונות שהוגשו לנת"צ	הועדה לבקורת המדינה	תגובות הגופים המבוקרים	ממצאים בדו"חות ספציפיים	ממצאים בדו"חות השנתיים	שם המבקר	דו"חות שנתיים
		המשרד דרש מן הארגונים דיווח על פעילות הפיקוח החינוכי במעונות. הגברת ביקורי ממונות, יוגבר הפיקוח על הקרנות.		הפעלת מעונות יום ע"י ארגוני נשים	בן-פורת	39 (1989)
					בן-פורת	40 (1990)
					בן-פורת	41 (1991)
		תכנית שנתית של מחלקת חקירות, רישום מסודר בתיקי הפונים, יתר תשומת לב לפעולה בנושא אלימות במשפחה.		הטיפול בנשים מוכות	בן-פורת	42 (1992)
					בן-פורת	43 (1993)
		המוסד לביטוח לאומי גיבש הצעת חוק. גיל ביטוח אבטלה של נשים וגברים השווה		ביטוח ברשות לעקרת בית	בן-פורת	44 (1994)
נת"צ דו"ח - 22 - השתתפות בשכר לימוד מתנדבות					בן-פורת	45 (1995)
נת"צ דו"ח - 23 - שינוי שם לנשואה *חוק שוויון הזדמנויות בתעסוקה		משרד הבריאות מבצע ביקורות סדירות. תכניות לשיפור יישומו במשותף עם קופות החולים		תקינות מכשירי ממוגרפיה	בן-פורת	46 (1996)



הערכת תרומתו של מוסד מבקר המדינה לקידום מעמד האישה בישראל 1980-2004 \_\_\_\_\_

דו"חות שנתיים	שם המבקר	ממצאים בדו"חות השנתיים	ממצאים בדו"חות ספציפיים	תגובות הגופים המבוקרים	הועדה לבקורת המדינה	תלונות שהוגשו לנת"צ
47 (1997)	בן-פורת				משרד הבריאות צריך לאכוף את הנוראות בנושא איסור פעולה של מכונים לא מורשים, הפעלת תוכנית סריקה יזומה ארצית.	
48 (1998)	בן-פורת	בסיס הדרכה לחיילות	דו"ח על מינוי דירקטורים מטעם המדינה בחברות ממשלתיות (מינוי נשים לדירקטוריות)	צה"ל מקיים סבב התייחסויות ובמקביל נעשית עבודת מטה לשיפור הקורס הפיקודי		נת"צ דו"ח 25 - שלילת זכות הלוואה מבנק יהב לעובדת בחופשת לידה
49 (1999)	גולדברג	הטיפול בנערות במצוקה		משרד העבודה ידון בשיתוף עם האוצר להוספת כוח אדם. יקויימו ימי עיון בנושא. אושרה הקמתם של 4 מקלטים נוספים ברחבי הארץ		
27 (2001)	גולדברג	הפליית נשים				
154 (2003)	גולדברג	בדיקת נושאי האכיפה המרכזיים בחוק שיויון הזדמנויות בעבודה ובחוק למניעת הטרדה מינית				

תלונות שהוגשו לנת"צ	הועדה לבקורת המדינה	תגובות הגופים המבוקרים	ממצאים בדו"חות ספציפיים	ממצאים בדו"חות השנתיים	שם המבקר	דו"חות שנתיים
נציב תלונות ציבור דו"ח שנתי 27 - 2001 בעניין אישה ששמה שונה לאחר נישואיה מבלי ששאלו לדעתה						2001
נציב תלונות ציבור דו"ח שנתי 30 תיקון ליקויים כלליים בעקבות בירור תלונות						2004

### התייחסותם של מוסדות ביקורת מדינה אחרים לסוגיית מעמד האישה

היכן מצויה ביקורת המדינה בישראל בהתייחסותה לסוגיית מעמד האישה בהשוואה למוסדות ביקורת מדינה במדינות אחרות? האם מוסדות ביקורת במדינות מערביות, המאופיינים כמוסדות ביקורת מודרניים ומתקדמים (כדוגמת מוסד ביקורת המדינה בישראל) לוקים אף הם בהתייחסות לא מספקת לסוגיית מעמד האישה?

לצורך השוואה בסוגיה זו, נסרקו דו"חות מבקר המדינה בארצות הברית בין השנים 1993-1999. נמצא כי בתקופה זו בוקרו נושאים הדנים בסוגיית מעמד האישה כ-80 פעמים. מקבץ הנושאים מתייחס לתחומים מגוונים מאד המקיפים היבטים רבים ביותר של סוגיה זו, ועוסק, בין היתר, ב: נשים בצבא, נשים בעבודה, נשים ומעורבותן ביזמות של עסקים קטנים, בעיית הריון אצל קטינות, ביטוח לאומי, עבריינות נערות, סוגיות הקשורות לאימהות והנקה, בריאות הקשורה ישירות לנשים, מתן הזדמנויות שוות לנשים בעבודה, נשים וספורט, השכלתן של נשים, נשים ושילובן באקדמיה של חיל האוויר האמריקאי, נערות בנות עשרה שהפכו לאמהות, אימוץ ושייכותו לסוגיית

\_\_\_\_\_ הערכת תרומתו של מוסד מבקר המדינה לקידום מעמד האישה בישראל 1980-2004

הנשים, עבודות הדורשות מאמץ פיזי מנשים, בעלות נשים על נכסים שונים, אלימות כלפי נשים, אפליה על בסיס מין, ועוד נושאים רבים ומגוונים. ראוי לציין כי מבקר המדינה האמריקאי עוסק בסוגיית מעמד האישה מהיבטים המציינים חתכים שונים של הסוגיה. כך למשל מדו"ח מבקר המדינה משנת 1994/95 עולה סוגיית האקדמיה הצבאית ואופן זמינותה לנשים (GAO: 1995).

מבקר המדינה האמריקאי מנתח, לעיתים, נושאים הקשורים למעמד האישה תוך התייחסות כבדת משקל, בחינה לעומק ודיון בפרטים הקטנים ביותר. כך למשל בוחן מבקר המדינה האמריקאי, בשנת 1997, בפרוט רב את נושא העזרה שנשים עובדות מקבלות בכל הקשור למזון להן ולילדיהן. לטענתו קיימים מספר מרכזים המחלקים תלושי אוכל לנשים נזקקות אך עובדות. מספר מצומצם בלבד של מרכזים אלה דואג לחלק את תלושי המזון לנשים הנזקקות בשעות ההפסקה בעבודה וכך מתאפשרת נגישות של הנשים הללו לעזרה לה הן נדרשות. לעומת זאת מרכזים אחרים אינם דואגים לחלק את התלושים בשעות נוחות וכך נמנעת מאותן נשים העזרה לה הן זכאיות (GAO: 1997).

דוגמא נוספת עוסקת ברפורמה שמציע מבקר המדינה האמריקאי לערוך בביטוח הלאומי בעקבות הטענה כי הביטוח הלאומי משלם לנשים הטבות פרישה נמוכות יותר מאשר לגברים וזאת בשל העובדה כי נשים לאורך חייהן מרוויחות שכר נמוך יותר מגברים. מבקר המדינה האמריקאי יוצא למעשה חוצץ גם נגד העובדה שנשים מרוויחות בימי חייהן פחות מאשר הגברים וכתוצאה מכך הן זכאיות להטבות פרישה מהביטוח הלאומי ביחס ישר לשכרן. המבקר בוחן בדו"ח הספציפי תוכנית של הביטוח הלאומי בה יוכל כל עובד (לרבות נשים) לחסוך לפיצויי הפרישה שלו על-פי שכרו. כפי שנטען סבור המבקר כי תוכנית זו מפלה נשים על רקע העובדה ששכרן נמוך יותר, היותן זהירות יותר בהשקעותיהן ומשום כך גם לא ישקיעו באפיקים שיכולים להשיא רווחים גדולים. המבקר מציע לבחון סוגיה זו ולהשוות את הטבות הפרישה של נשים וגברים על-ידי קביעתן על-פי קריטריונים אחרים (GAO: 1997).

בדו"ח משנת 1999 דן המבקר בנושא התנהגותו הלא קבילה של צוות בית הסוהר כלפי נשים כלואות. לטענתו של המבקר עשרות מדינות בארצות הברית הצטרפו לאחרונה לתוכנית מיוחדת המדריכה את צוותי בתי הסוהר כיצד יש לנהוג באסירות. הדו"ח דן

בהיבטים השונים של התייחסות מינית בלתי ראויה של צוות הסוהרים כלפי האסירות, ודן במשמעות הדברים לגבי שירות בתי הסוהר ומתקני הענישה שבארצות הברית (GAO: 1999).

על חשיבותה ומהותה של סוגיית מעמד האישה בעיני מבקרי המדינה האמריקאים, מלמדת הדוגמא הבאה המתייחסת להשתתפותה של ארצות הברית בוועידה הרביעית העולמית בנושא האישה. הדו"ח דן בהשתתפותה של ארצות הברית בוועידה, כמה השקיעה בוועידה זו, אלו ארגונים אכן מיישמים המלצות ומסקנות שעלו בוועידה וכדומה (GAO: 1996).

עיון במגוון הנושאים במסכת הנושאים אליהם התייחס מבקר המדינה האמריקאי בסוגיית מעמד האישה, היקף בדיקותיו בנושאים ועומקן, מלמדת על רצינות גישתו לסוגיה. המבקר מנסה, לדון בסוגיה זו מהיבטים שונים ולבצע חתכי אורך ורוחב כך שמגוון הנושאים הקשורים לסוגיית מעמד האישה אכן ישתקפו בדו"חות. עם זאת, ראוי לציין כי מרבית הביקורות שמבצע המבקר האמריקאי הן תוצר של פניות מטעם חברי הקונגרס שביקשו להעלות נושאים בתחום זה ולא עקב יוזמתו של המבקר. ברור שהעלאת נושאים מעין אלו, בחלקם הגדול, נעשית תוך "קריצה" לבוחר, ובעיקר לבוחרת מחד-גיסא ותוך היענות לפניות בוחרים/בוחרות וקבוצות לחץ ואינטרס מאידך גיסא. ובעניין זה, סבורים חוקרים, כי כ- 80% מביקורתו של מבקר המדינה האמריקאי מתבצעות עקב פניות של חברי קונגרס ולא במסגרת תכנית עבודתו של המבקר (Schwartz: 1991).

מפניות שנשלחו אל עשרה מוסדות ביקורת מדינה נוספים בהן נתבקשו מוסדות אלו להתייחס לביקורות שנערכו בנושאים שונים הקשורים למעמד האישה, נתקבלו שלוש תגובות. הללו היו ממוסדות ביקורת המדינה של אנגליה, אוסטרליה ובית הדין לביקורת של מדינות השוק האירופאי המשותף. נמצא כי:

- מוסד ביקורת המדינה האנגלי כלל לא התייחס לנושאים אלו (NAO, E-mail 26.01.00).

- מוסד ביקורת המדינה האוסטרלי התייחס רק פעם אחת לנושא השוויון בין המינים בתעסוקה בשירות הציבורי ( ANAO, Equity in Employment in the ) (Australian Public Service, 1997).

\_\_\_\_\_ הערכת תרומתו של מוסד מבקר המדינה לקידום מעמד האישה בישראל 1980-2004

- מוסד הביקורת של האיחוד האירופי התייחס אף הוא פעם אחת בלבד, בשנת 1998, לנושא מרכזי בתחום מעמד האישה הנוגע לשוויון הזדמנויות בתעסוקה בין נשים וגברים (European Court of Auditors, Special Report. 22/98).

דו"ח זה הנו מעניין בהיותו מתייחס לכלל מדינות השוק האירופאי המשותף. הדו"ח בחן נושאים כגון: כוח העבודה הנשי בשוק האירופאי, העדר אסטרטגיה ליישום מדיניות של שוויון בתעסוקה בין המינים; העדר הערכה כוללת בתחום; הצעת תוכנית ליישום שוויון תעסוקתי בין המינים וכדומה.

עיסוקם של מוסדות ביקורת מדינה מתקדמים אלו בנושאים הקשורים למעמד האישה היה אפוא, שולי ביותר עד חוסר התייחסות כלל (אנגליה).

## דיון

סריקת הדו"חות השונים של מבקר המדינה, דו"חות נציב תלונות ציבור, תגובות הגופים המבוקרים לדו"חות מבקר המדינה, וסיכומי הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, העלתה ממצאים בנושאים שונים הקשורים למעמד האישה. בחינתם של ממצאים אלה והטיפול בהם כפי שנעשו בעבודה, מאפשרים לעמוד על השאלה המרכזית המונחת ביסוד מאמר זה והיא - מה הייתה תרומתה של ביקורת המדינה בשני העשורים האחרונים לקידום מעמד האישה?

הביקורת במהותה היא העמדת מציאות מול נורמות. אשר על כן זיהוי תרומתה של ביקורת המדינה בתחום, ראוי שתעשה בהשוואה אל נורמות חוקיות, תקנוניות, ארגוניות, חברתיות ואחרות היוצקות תוכן יישומי-מהותי במושג "מעמד האישה". אם ניתן לזהות הלימה בין קידום מעמד האישה בשני העשורים האחרונים לבין השקפת עולמם של מעצבי המדיניות ותפיסתם את המושג "מעמד האישה", הרי שקשה לומר כי קיימת הלימה בין הנושאים בהם טיפלו מבקרי המדינה בסוגיית מעמד האישה לבין הנושאים העיקריים המביאים לכלל ביטוי יישומי מושג עמום זה.

נשאלת השאלה, מדוע צריכה ביקורת המדינה לעסוק בסוגיות חברתיות כגון סוגיית מעמד האישה? מדוע חשובה הלימה בין נושאים הנתפסים כחשובים על-ידי קובעי ומעצבי המדיניות בישראל, לבין נושאים המבוקרים על-ידי מבקר המדינה? הספרות

המקצועית מצביעה על כך שאחד מיעדיה של ביקורת מדינה מתקדמת הנו עיסוק בסוגיות חברתיות בעלות משמעות מערכתית הנמצאות על סדר יומה של החברה הישראלית והעשויות לקדם שינויים מהותיים. סוגיית מעמד האישה הנה ללא ספק סוגיה חברתית מסוג זה שחשיבותה בעיני הציבור גוברת והולכת. אם ניתן לזהות התגברות של מודעות לנושאי מעמד האישה בשני העשורים האחרונים, שבאה לידי ביטוי בהקמת וועדות שונות שבחנו והציעו הצעות הנוגעות למעמדן של נשים, בחקיקת חוקים שונים הקובעים איסור אפליה על רקע מין, בהקמת הרשות למעמד האישה וכדומה, הרי שניתן גם מאידך לזהות היעדר מודעות מספקת מצד מבקר המדינה לסוגיה זו.

מה הם אותם נושאים עיקריים שעיצבו את המושג "מעמד האישה" בישראל ותרגמו אותו למרכיבים יישומיים? ראוי שנחזור בדיונונו ונזכיר כמה מהם.

- אחד המרכיבים הבסיסיים אליו התייחסו כל הגופים והוועדות שבחנו את סוגיית מעמד האישה הוא: הנשים ככוח עבודה משכיל, תורם, ומקדם. נושא זה מוזכר הן בדין וחשבון של ועדת המשנה לעניין מעמדן של נשים בשירות הציבורי (בתוך: דין וחשבון הוועדה הציבורית מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה, 1989). והן בהחלטת הממשלה מ-1985 העוסקת בקידום נשים ובמתן הזדמנויות שוות לנשים במקומות העבודה. הוא מוזכר גם במסקנות וועדת נמיר (1978) בנושא קידום נשים בעבודה. הפוטנציאל הגלום של נשים ככוח עבודה תורם ומקדם, הוזכר לבסוף גם בחוק הרשות לקידום מעמד האישה (1998).
- מרכיב נוסף עניינו במניעת מכשולים בקידומה האישי והמקצועי של האישה עקב נתונה האישיים - היותה נשואה, אם לילדים, ובעלת משפחה. קובעי המדיניות נתנו את דעתם לכך וראוי לציין כי הוועדות השונות שעסקו בנושא והחקיקה בתחום מייחסות חשיבות לסילוק מכשולים ומכשלות בתחום זה, תוצאתם של מיתוסים שונים שרווחו ועדיין רווחים בחברה הישראלית (דין וחשבון של ועדת המשנה לעניין מעמדן של נשים בשירות הציבורי, 1989).
- מרכיב חשוב נוסף, מתמקד בשכרן ובמעמדן בעבודה של נשים ומדגיש את החובה למתן הזדמנויות שוות לנשים ולגברים כמו גם את החיוב במתן שכר שווה לנשים ולגברים בתפקידים זהים. הן וועדת נמיר (1978), הן וועדת המשנה לעניין מעמדן

\_\_\_\_\_ הערכת תרומתו של מוסד מבקר המדינה לקידום מעמד האישה בישראל 1980-2004

של נשים בשירות הציבורי (1989), והן חוק הרשות לקידום מעמד האישה (1998), עוסקים בעניין שכרן של נשים וקידומן במקומות העבודה.

- עוד מרכיב חשוב עניינו בזכותה של האישה על גופה ובהגנה עליה. בייחוד בולט נושא החקיקה בעניין מניעת הטרדה מינית (חוק למניעת הטרדה מינית, התשנ"ח-1998; נציבות שירות המדינה, יישום החוק למניעת הטרדה מינית בשירות המדינה, 1999).

- מרכיב הראוי גם הוא לאזכור מתייחס למסגרות המוסדיות המטפלות באוכלוסיות נשים כגון: מוסדות לנערות במצוקה, מקלטים לנשים מוכות, גופים המטפלים בהסברה בנושאי אלימות כלפי נשים, ועוד. מרכיב זה מוצא ביטוי בדיוניהן של וועדות ומסגרות אחרות וכן בחקיקה.

נשאלת השאלה האם אכן קיימת הלימה בין ממצאי הדו"חות השונים לבין המרכיבים העיקריים שנזכרו לעיל? האם דו"חות מבקר המדינה, ודו"חות נציב תלונות הציבור בחנו מרכיבים אלו תוך ראייתם כחשובים ומהותיים למעמד האישה?

מניתוח הדו"חות השונים עולה כי ביקורת המדינה התייחסה באורח מצומצם ביותר, ואם ניתן לומר נקודתי, לכמה היבטים שוליים של מרכיבים אלו. הללו באו לידי ביטוי בממצאים הדנים בשירות חיילות ותפקידי חיילות בצה"ל, מעונות לנערות במצוקה, נושאים הקשורים לביטוח לאומי והמשיקים לנשים, והטיפול בנשים מוכות. פרט לבדיקת שירות החיילות בצה"ל ומערך התפקידים המיועד לנשים בצבא, ניתן לכלול את הנושאים אליהם התייחס מבקר המדינה תחת הכותר "נושאים מסורתיים".

לאמור, אין ניסיון מצד מבקר המדינה לבחון נושאים חשובים ומהותיים בסוגיית מעמד האישה בישראל. יש לסייג ולומר כי אמנם עסקה המבקרת לשעבר מרים בן פורת בתלונות ספציפיות של נשים כגון: קבלה למשרת טייס בחברת אזרחית, שמירת שם משפחה וכדומה. אלו אמנם נושאים שניתן לכלול אותם תחת הכותר: "נושאים מתקדמים" הנוגעים ישירות לנושאי רוחב כלל מערכתיים הקשורים למעמד האישה אך יחד עם זאת מקורם של נושאים אלו בפניות נשים אל נציב תלונות הציבור ולא ביוזמת ביקורת מתוכננת של המבקר עצמו. בדו"חות שנסרקו בתקופה האמורה אין התייחסות כלל מערכתית ולו אחת לנושאים כגון: מתן הזדמנויות שוות לגברים ונשים, שכרן של נשים מול שכרם של גברים במערכות ציבוריות, מעמדן וקידומן של

נשים במקומות העבודה השונים, הטרדות מיניות וכדומה. מבקר המדינה לא בחן את יחסם של מוסדות וגופים מבוקרים לקידומן של נשים לאורך של אמות-מידה שנקבעו ויישומן (להוציא את דו"ח מבקר המדינה על מינוי דירקטורים מטעם המדינה בחברות ממשלתיות, 1998). בנקודה זו יש לסייג ולהוסיף כי בדוחות נת"צ מתוארות תלונות ספורות בלבד וזאת לעומת מספר התלונות המתקבלות בפועל בכל שנה. מן הראוי יהיה לציין כי פרסומה של תלונה היא אבן בוחן ומדד בלתי מבוטל לחשיבות שמייחס נציב תלונות הציבור לאותה סוגייה, אולם יחד עם זאת השיקולים הכרוכים בהחלטה אלו תלונות לפרסם הינם רבים ומורכבים. על כן יש לסייג את החשיבות המוקנית לנושא פרסום התלונות.

התייחסותו המועטה של מוסד מבקר המדינה לסוגיות כלל מערכתיות בתחום, בלטה באותם נושאים עתירי המיתוסים והתוויות השונות הרווחות בחברה הישראלית לגבי נשים. דווקא בדיקתו של מוסד מבקר המדינה את תפקידי החיילות בצה"ל ממחישה את התרומה הפוטנציאלית החיובית הטמונה בניפוץ מיתוסים ותוויות כנ"ל. בדיקה זו, ככל הנראה, אכן הביאה לשיפור שמשמעויותיו כלל מערכתיות במעמדן של הנשים בצה"ל.

היבט שראוי להתייחס אליו הנו תגובת הגופים המבוקרים לדו"חות הביקורת. מרביתן של תגובות אלה הנה שגרתית ובדרך-כלל ניסוחן שבלוני תוך ציון העובדה שהגופים המבוקרים מתכוונים לפעול לתיקון הליקויים שהועלו. נמצא שתיקונים מנהליים נקודתיים אכן בוצעו, לעיתים, אך אין בתגובות אלו מסקנות או התייחסויות למשמעויות כלל-מערכתיות העשויות לקדם שינויים מהותיים במעמד האישה.

ובעניין המעקב אחר תיקון הליקויים של מבקר המדינה עצמו, מעניין לציין שמבקר המדינה פרסם מעקב אחד בלבד בתקופה הנדונה, המתייחס רק לאחד הנושאים ממכלול הנושאים שנבדקו על-ידו בתחום. גם בכך יש כדי להצביע על היעדר התייחסות ראויה מצד מבקר המדינה לסוגיה זו.

עיון בטבלה מצביע על כך שגם הוועדה לענייני ביקורת המדינה לא ראתה כלל לנכון לקיים דיון בממצאי הביקורת לאורך התקופה הנסקרת (להוציא דיון אחד). ממצא זה כשלעצמו יש בו כדי להעיד על שוליות התייחסותו של המחוקק "בעשורים" הנ"ל לממצאי מבקר המדינה בתחום.



\_\_\_\_\_ הערכת תרומתו של מוסד מבקר המדינה לקידום מעמד האישה בישראל 1980-2004

לאור הממצאים בעבודה זו ניתן להסיק מספר מסקנות מהתייחסותה של ביקורת המדינה לסוגיית מעמד האישה. ראשית ראוי להדגיש שבנושאים שבוקרו ובממצאים שהועלו אין ביטוי להלך הרוחות בשני העשורים האחרונים בכל הנוגע למעמדן של נשים בחברה הישראלית. אין ספק כי האישה הישראלית מודעת יותר, למן תחילת שנות השמונים, לזכויותיה, מחלקת את חובותיה עם בן זוגה, מעוניינת לשלב בין קריירה ומשפחה ולא רואה עצמה אחראית בלעדית לנטל עבודות הבית וגידול הילדים. מגמות אלה עומדות בסתירה למיתוסים ולתוויות שעדיין קיימות בחברה הישראלית לגבי רצונותיה ונטיותיהן של הנשים.

הציפייה ממוסד מבקר המדינה העוסק בביקורת שמאפייניה מתקדמים היא לעסוק בעיוותים חברתיים ובסוגיות מהותיות הנמצאות על סדר היום הציבורי; סוגיית מעמד האישה היא בודאי אחת מהן. תחת זאת, נמצא שמוסד מבקר המדינה עסק בפריזמה צרה מאד של נושאים הקשורים בנשים ובמעמדן. על הפוטנציאל הקיים במוסד מבקר המדינה ככלי יעיל לשיפור מהותי בסוגיית מעמד האישה ניתן להצביע מניתוח תלונות שהופנו לנציב תלונות ציבור. אין ספק כי תלונותיהן של מספר נשים לגבי עוולות שנעשו להן (ראו תלונת הטייסת האזרחית כנגד חברת "אל על") ובדיקתן של נציב תלונות ציבור, הביאה לשינוי בתחום הנבדק או לפחות למודעות גוברת והולכת בתחום זה. ובעניין זה ראוי לשוב ולהדגיש שמבקר המדינה עסק בתקופה הנסקרת בסוגיות רחב חברתיות ואף תרם לשיפורים ולשינויים משמעותיים בסוגיות אלו. כך לדוגמא: הטיפול בבעיית השימוש וההפצה של סמים (דו"ח שנתי 37 עמ' 916); שיקום אסירים (דו"ח שנתי 40 עמ' 440); קליטת העלייה (דו"ח שנתי 41 עמ' 539).

למרות יעילותו המוכחת של מוסד מבקר המדינה לתרום רבות לשיפור תהליכים שונים, וביניהם תהליכים חברתיים, לא מצא מבקר המדינה, בתקופה הנסקרת, לנכון, על פי ניתוח הדו"חות שהוצגו כאן, להתייחס לסוגיית מעמד האישה אלא מהיבטים צרים ולעיתים איזוטריים בלבד. ביקורות מסוג זה אינן מצריכות את מבקר המדינה לחקור את שורשיה ומרכיביה של הסוגיה הנדונה בעבודה זו ואין בה כדי ליצור את הדינמיקה הראויה לקידום מרכיבים מרכזיים בשיפור מעמד האישה.

בדיקת הנושאים שבוקרו בתקופה הנסקרת מראה שמבקר המדינה חוזר, לעיתים, מספר פעמים לנושאים שמהותם נקודתית ונמנע, כאמור, מלבחון נושאים כלל

מערכתיים בסוגיית מעמד האישה. כך נדון בדו"ח השנתי 31, 1981, הנושא מעון לנערות במצוקה והוא שב ומועלה בדו"חות השנתיים 39, 1989; 42, 1992; ו-49, 1999.

מדוע למעשה לא קיימת הלימה בין הנושאים המהותיים שנכללו בחקיקה ושזוהו על-ידי הוועדות השונות בנושאים מהותיים לקידום מעמד האישה, לבין התכנים בהם דנים דו"חות מבקרי המדינה השונים מתחילת שנות השמונים? כיצד מתעלמים דו"חות מבקרי המדינה במהלך תקופה זו, מנושאים אלו?

מוסד מבקר המדינה כאחד הגופים היכולים להשפיע ולקדם שינויים חברתיים וכלכליים מתעלם למעשה מסוגיה חברתית מרכזית שעניינה אינה לנשים בלבד אלא לחברה הישראלית כולה. בעיה זו אינה בעייתן של הנשים בלבד. אי שוויון והתעלמות מנגעי אי השוויון שבין גברים לנשים פירושם למעשה, אי יכולתה של החברה להגיע למימוש אופטימאלי של משאביה, וחברה שאיננה מנצלת את משאביה היא חברה נכה (יזרעאלי: 1994). כאן יכולים היו מבקרי המדינה להעלות תרומה חשובה בחשיפת העיוותים הקשורים במעמד האישה ובהצבעה על היתרונות הגלומים במימוש אופטימאלי של משאבי החברה בעקבות שיפור וקידום מעמדה. זאת לא עשו אף שיכלו להעמיד את המציאות העגומה בתחום מעמד האישה אל מול נורמות של חקיקה, החלטות ממשלה והחלטות וועדות "שפרטו" את מושג "מעמד האישה" למרכיבים יישומיים הניתנים לבדיקה ולביקורת מהותית.

בתקופה הנסקרת בעבודה זו כיהנו ארבעה מבקרי מדינה גברים (נבנצל, טוניק, מלץ, וגולדברג) ומבקר מדינה אישה (בן-פורת). במחציתה של תקופה זו (1988-1998), כיהנה בן-פורת. עיון בנושאים אותם העלתה הביקורת בסוגיית מעמד האישה בתקופה הנסקרת על-פי תקופות כהונתם של המבקרים, אין בו כדי להצביע על שינוי משמעותי בגישת ביקורת המדינה לבחינת סוגיה זו. רוב רובם של הנושאים שבוקרו בתקופת כהונתה של בן-פורת, היו נקודתיים ולא נושאי רוחב בסיסיים ומהותיים. אם הייתה התייחסות מרכזית כלשהי הרי שמקורה היה בתלונות מקרב הציבור, לאמור, לא ביוזמת מבקר המדינה וכחלק ממטלות מתוכננות כי אם באמצעות טיפול על-ידי נציב תלונות הציבור.

## סיכום

מוסד ביקורת המדינה בישראל, על-פי כל אמות המידה, הנו מוסד ביקורת בעל מאפיינים מתקדמים. נראה כי עיסוקו בנושאים המגוונים שעומדים על סדר יומה של מדינה מודרנית ומורכבת הנו עיסוק תכליתי ומבורך, שכן בעשורים האחרונים, הוכיח מוסד זה את יכולתו בחשיפת ליקויים מערכתיים ומבניים, תיקון עוולות, בין היתר, חברתיות, ומתן דחיפה ותמריץ לתהליכים פוליטיים וחברתיים מקדמי שינוי.

השאלה אותה ביקש המאמר לבדוק הייתה: האם רואה מוסד מבקר המדינה, בסוגיית מעמד האישה - על מרכיביה המרכזיים, סוגיה שראוי לבחון אותה לעומקה ולהתמודד עימה? ההשערה שהונחה ביסוד המאמר טענה כי ביקורת המדינה בישראל, בהיותה ביקורת מתקדמת, תרמה, לאורך זמן, לשינוי ושיפור מעמד האישה בישראל בשורה של נושאים מרכזיים: חוקיים, מנהליים, חברתיים, ציבוריים ואחרים. האם כך?

לצורך בדיקת ההשערה, נסרקו דו"חות מבקר המדינה בין השנים 1980-2004, וכן דו"חות נציב תלונות הציבור, דו"חות שעוסקים בסוגיות ספציפיות, תגובות הגופים המבוקרים, מעקבים, וכן סיכומי הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת. נסקרו גם התייחסותם של מוסדות ביקורת מדינה אחרים בעולם המערבי לסוגיה זו.

הממצאים מראים כי ההשערה לא אוששה. משרד מבקר המדינה אמנם עסק במספר נושאים הקשורים למעמד האישה, אך הללו היו נקודתיים באופיים וללא השלכות רוחב משמעותיות. כמעט ולא נמצאה התייחסות לסוגיות כלל מערכתיות כהטרדות מיניות במקומות העבודה, אי שוויון בקידום נשים, שכר לא שווה וכדומה.

אין כוונה לטעון כי נושאים נקודתיים אלו אינם חשובים וכי אין צורך לעסוק בהם. יחד עם זאת אין בהם כדי לתרום לשינוי ושיפור משמעותיים בכל הקשור למעמד האישה בחברה הישראלית. היעדר תשומת-לב מספקת לסוגיית מעמד האישה מצד מבקרי המדינה השונים בשנים אלו, מתחדדת עוד על רקע התגבשותם של מרכיבים ברורים למושג "מעמד האישה" בדמות חקיקה רלוונטית, החלטות ממשלה ספציפיות, ומסקנות וועדות שונות שמיקדו את הסוגיה והקנו לה ממדים יישומיים. מעניין לציין בהקשר זה, שמוסדות ביקורת מדינה במדינות מערביות מתקדמות,

נמנעו אף הם מעיסוק משמעותי בסוגיה זו, להוציא את מוסד מבקר המדינה האמריקאי.

אחד הלקחים שניתן להפיק הינו שהן המחוקק הישראלי והן גופים, מוסדות, ועמותות העוסקים בסוגיית מעמד האישה ראוי שיפיקו תביעה לקידום ביקורת משמעותית בנושאים מרכזיים השזורים במעמד האישה באמצעות מוסד ביקורת המדינה. צודקת יזרעאלי בטענתה כי בחברה הישראלית רווחת "הקלות הבלתי נסבלת של תפיסת החינוך כפתרון לבעיית מעמד האישה" (יזרעאלי: 1994). הפתרונות הנדרשים הנם כלל-מערכתיים, מורכבים, ומסובכים הרבה יותר. הם נדרשים במישור הערכי במישור החברתי, במישור החוקי, ובמישור המוסדי. בשינוי גישה עשוי מוסד ביקורת המדינה להוות נדבך חשוב, בין יתר הנדבכים המרכזיים, בקידום פתרונות הנדרשים לשינוי מעמד האישה בישראל. כפי שנוכחנו בשנים האחרונות, ביקורות מערכתיות ואקטיביות עשויות לתרום לשינוי המתבקש.

מעבר לסוגיה הנדונה בעבודה זו, עולה השאלה מה הם השיקולים המנחים את ביקורת המדינה בקביעת סדרי העדיפויות והקדימויות בהכללת נושאים בתוכניות הביקורת? מעט מאד ידוע לנו על כך, אך זו בודאי שאלה לחקר ובחינה במסגרת מאמר אחר.

## ביבליוגרפיה

- בג"צ 454/94 שדולת הנשים בישראל נגד ממשלת ישראל ואח', פ"ד, מח (5) 501.
- גייסט, ב., "ביקורת המדינה בשנות התשעים", **עיונים בביקורת המדינה**, 42, ירושלים, 1988.
- גייסט, ב., "ביקורת המדינה עקרונות ומושגי יסוד", **עיונים בביקורת המדינה**, 47, 1991.
- גילון, מ., (עורך), **כללים במנהל הציבורי**, תשכ"ו, 1966.
- דין וחשבון הוועדה הציבורית-מקצועית, לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים הנתמכים מתקציב המדינה (דו"ח ועדת קוברסקי)**, כרכים א' ו-ב', ירושלים, 1989.

\_\_\_\_\_ הערכת תרומתו של מוסד מבקר המדינה לקידום מעמד האישה בישראל 1980-2004

"דין וחשבון של וועדת המשנה לעניין מעמדן של הנשים בשירות הציבורי", שם, כרך ב', וועדות המשנה, עמ' 256-297.

האוצר, **הערות שר האוצר לדין וחשבון השנתי מס' 30 של מבקר המדינה**, ירושלים, 1980.

הכנסת, **סיכומים והצעות של הוועדה לביקורת המדינה לדו"ח 46 של מבקר המדינה**, ירושלים, יולי 1997.

וועדה לבדיקת מעמד האישה בישראל בראשות ח"כ אורה נמיר, 1978, בתוך: **מעמד האישה בישראל** - בדיקת המלצות הוועדה ומעמד האישה 1978, הוצאת שדולת הנשים בישראל, תשמ"ז-1987.

חוק הרשות לקידום מעמד האישה התשנ"ח-1998, ס"ח, תשנ"ח, 171.

חוק למניעת הטרדה מינית התשנ"ח-1998, ס"ח, תשנ"ח, 166.

חוק עבודת נשים, התשי"ד-1954, ס"ח, תשי"ד, 154.

חוק שוויון זכויות האישה, ס"ח, תשי"א, 248; תשכ"ה 82.

חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, תשמ"ח-1988, ס"ח תשמ"ח, 38; תשנ"ב 37; תשנ"ה, 95, 334.

חוק שירות המדינה (מינויים) (ייצוג הולם), התשנ"ה-1995, ס"ח, תשנ"ה, 2160, 3759 (תיקון).

חוק שכר שווה לעובדת ולעובד, התשנ"ו-1996, ס"ח, התשנ"ו, 230, 370, 387.

זרעאלי, ד., "שוויון הזדמנויות לבנים ולבנות במערכת החינוך" בתוך: שחר, ר., ו-אברהמי, ע., (עורכות) **מצא מין את שוויונו**, מקראה לעובדי הוראה, משרד החינוך, התרבות והספורט והממונה על שוויון בין המינים בחינוך, הוצאת שדולת הנשים בישראל, ירושלים, טבת התשנ"ה.

מבקר המדינה, **דו"ח שנתי 30**, ירושלים, 1980.

מבקר המדינה, **דו"ח שנתי 31**, ירושלים, 1981.

- מבקר המדינה, דו"ח שנתי 34, ירושלים, 1984.
- מבקר המדינה, דו"ח שנתי 36, ירושלים, 1986.
- מבקר המדינה דו"ח שנתי 37, ירושלים, 1987.
- מבקר המדינה, דו"ח שנתי 39, ירושלים, 1989.
- מבקר המדינה, דו"ח שנתי 40, ירושלים, 1990.
- מבקר המדינה, דו"ח שנתי 41, ירושלים, 1991.
- מבקר המדינה, דו"ח שנתי 42, ירושלים, 1992.
- מבקר המדינה, דו"ח שנתי 44, ירושלים, 1994.
- מבקר המדינה, דו"ח שנתי 46, ירושלים, 1996.
- מבקר המדינה, דו"ח שנתי 48, ירושלים, 1998.
- מבקר המדינה, דו"ח שנתי 49, ירושלים, 1999.
- מבקר המדינה, דו"ח שנתי 27, ירושלים, 2001.
- מבקר המדינה, דו"ח שנתי 53, ירושלים, 2002.
- מבקר המדינה, דו"ח שנתי 54, ירושלים, 2003.
- מבקר המדינה, דו"ח על מינוי דירקטורים מטעם המדינה בחברות ממשלתיות, ירושלים, התשנ"ח-1998.
- מבקר המדינה, דו"ח על הביקורת בשלטון המקומי, ירושלים, 1986.
- מבקר המדינה, דו"ח על הביקורת בשלטון המקומי, ירושלים, 1992.
- מבקר המדינה, דו"ח על הביקורת בשלטון המקומי, ירושלים, 1995.
- מבקר המדינה, דו"ח על הביקורת בשלטון המקומי, ירושלים, 1996.
- מבקר המדינה, דו"ח על הביקורת בשלטון המקומי, ירושלים, 1998.
- מוזס, ז., השלב הראשון בביקורת המדינה, משרד מבקר המדינה, ירושלים, 1950.

\_\_\_\_\_ הערכת תרומתו של מוסד מבקר המדינה לקידום מעמד האישה בישראל 1980-2004

מוזס, ז. "משרד מבקר המדינה כצינור הביקורת הציבורית בתוך, **זרכי הביקורת הציבורית בישראל**, 1957, עמ' 10.

"מעמד האישה בישראל", בדיקת המלצות הוועדה ומעמד האישה בישראל, הוצאת שדולת הנשים בישראל, תשמ"ז, 1987.

משרד מבקר המדינה, **מדריך לביקורת**, בהוצאת משרד מבקר המדינה, ירושלים, התשמ"ח, 1987.

משרד הכלכלה והתכנון, אגף הפיקוח הכללי, **הערות שר הכלכלה והתכנון לדין וחשבון מס' 39 של מבקר המדינה**, ירושלים, 1989.

משרד הכלכלה והתכנון, אגף הפיקוח הכללי, ביקורת המדינה - **מעקב אחר תיקון ליקויים וביקורת רמת השירות לציבור**, ירושלים, 1993.

משרד הכלכלה והתכנון, **הערות שר הכלכלה והתכנון לדו"ח השנתי 44- של מבקר המדינה**, ירושלים, 1994.

משרד ראש הממשלה, **הערות ראש הממשלה לדו"ח השנתי 46- של מבקר המדינה**, ירושלים, 1996.

משרד ראש הממשלה, **הערות ראש הממשלה לדו"ח השנתי 48- של מבקר המדינה**, ירושלים, 1998.

משרד ראש הממשלה, **הערות ראש הממשלה לדו"ח השנתי 49- של מבקר המדינה**, ירושלים, 1999.

נבנצל, י. "ביקורת מוסדות ציבור", **המבקר הפנימי**, שנה י"ג, חוברת, 3, 1975.

נציב תלונות הציבור, **דו"ח שנתי 22**, ירושלים, 1995.

נציב תלונות הציבור, **דו"ח שנתי 23**, ירושלים, 1996.

נציב תלונות הציבור, **דו"ח שנתי 25**, ירושלים, 1998.

נציב תלונות הציבור, **דו"ח שנתי 30** ירושלים, 2004.

נציבות שירות המדינה, הממונה על קידום ושילוב נשים, **דו"ח פעילות היחידה לקידום ושילוב נשים בנציבות שירות המדינה, לשנת 1999**, עו"ד רבקה שקד, רינת ברקת, ירושלים, חשוון תש"ס - נובמבר 1999.

נציבות שירות המדינה, הממונה על קידום ושילוב נשים, **יישום החוק למניעת הטרדה מינית התשמ"ח-1998**, דיווח לועדת הכנסת לקידום מעמד האישה, דצמבר 1999.

פלדמן שושנה, "נשים בעולם העבודה", בתוך: **מצא מין את שיווינון**, בהוצאת ת"ל תוכניות לימודים, משרד החינוך והתרבות, ירושלים, 1996.

פרידברג, א., (עורך) **ביקורת המדינה בישראל הלכה ומעשה**, (מאמרים ומקורות), מהדורה שלישית מורחבת, אקדמון, ירושלים, התשנ"ה - 1995.

פרידברג א., "ביקורת המדינה במערכת המנהל הציבורי בישראל", בתוך: **המנהל הציבורי בישראל, 50 שנות מנהל ציבורי, התפתחות, לקחים, ואתגרים לקראת שנות האלפיים**, בעריכת אהרון כפיר ויעקב ראובני, צ'ריקובר, תל-אביב, 1998.

"שכר שווה, הצחקתם אותן", הגר אנוש, "ידיעות אחרונות", 15.2.2000.

ANAO, *Equity in Employment in the Australian Public Service*, Australian National Audit Office, Commonwealth of Australia, 1997.

Caiden, G.E., "New Directions in State Audit", in: Geist, B., (ed.), *State Audit*, 1981 pp.136-155.

European Court of Auditors, *Special Report No. 22/98*, concerning the management by the Commission of the Implementation of measures to promote equal opportunities for women and men, accompanied by the replies of the Commission, Official Journal of the European Communities, 16.12.98.

GAO Index of Reports and Testimony FY 96, FY 97, FY 98, FY 99, concerning gender equality issues, search results [www.gao.gov](http://www.gao.gov), 7.1.2000.

GAO, *Military Academy: Gender and Racial Disparities*, NSIAD-94-95, 1995.



הערכת תרומתו של מוסד מבקר המדינה לקידום מעמד האישה בישראל 1980-2004 \_\_\_\_\_

GAO, *United Nations: U.S. Participation in the Fourth World Conference on Women*, NSIAD-96-79BR, February 15, 1996.

GAO, *Women in Prison: Sexual Misconduct by Correctional Staff*, GGD-99-104, June 22, 1999.

Geist, B., (ed.), *State Audit – Developments in Public Accountability*. The MacMillan Press, London, 1981.

Geist B., “Auditing Government Policies”, *International Journal of Government Auditing*, October 1984, pp.9-11.

NAO, E-mail regarding inquiry concerning audit reports on gender equality issues, 26.01.2000.

Normanton, E.L., *The Accountability and Audit of Governments - A Comparative Study*, Manchester University Press and New-York, F.A. Praeger, 1966.

Schwartz, R., “State Audit in Developed Democracies”, in: Friedberg, A., Geist, B., Mizrahi, N. and Sharkansky, I., *State Audit and Accountability*, State Comptroller’s Office, Jerusalem’ 1991, pp. 240-253.

*Standards for Audit of Governmental Organizations, Programs Activities and Functions*, by the Comptroller General of the United-States, 1981 revision.