

מאי 2017**נייר מדיניות****סקר תמונת מצב היועצות לקידום מעמד האישה****טיוטה לדין, מאי 2017**

כתב: פאדי סמעאן, רכז מחקר ותכנון, מרכז אינג'אז

מסמך זה מנתח סקר שהתבצע בין היועצות לקידום מעמד האישה ברשויות המקומיות במדינת ישראל. הסקירה הזו נעשתה במספר מישורים; סקירת ספרות מקדימה, התקשרות ישירה ועריכת ראיונות אישיות עם יועצות לקידום מעמד האישה, וסקר "תמונת מצב היועצות לקידום מעמד האישה".

הנייר יסתמך בחלקו הרב על המידע הנדלה משאלון הסקר המקוון שערך מרכז אינג'אז, בשיתוף עם מרכז אדוה, והאיגוד היועצות לקידום מעמד האישה. סקר זה נשלח ליועצות, שכלל שאלות הנוגעות לתפקיד של היועצות, המשאבים (הזמן והתקציבים) המוקצים לה והאתגרים העומדים בפניהן במילוי התפקיד. על ידי מיפוי האתגרים אלו, אנו נשרטט מפה והמלצות לשינויי מדיניות. "המצב" של היועצות ידוע, והוזכר רבות במסמכים קודמים ואף רשמיים של הכנסת, אך מהסקר אשר ביצענו אנו נניב נתונים כמותיים וגם איכותיים המתארים את המצב העדכני של היועצות לקידום מעמד האישה מבחינת התפקיד שהיא ממלאת, תיאורו, אחריותה, וכדומה.

הקדמה:

חוק הרשויות המקומיות מחלק את התפקידים אשר פועלים בתוך הרשויות המקומיות לדרג נבחר (ראש הרשות, ומועצת הרשות) ודרג ממונה. האחרון כולל בתוכו את התפקידים הסטטוטוריים אשר יש למנות על ידי מרכז פומבי, והחוק מתנה את המינוי בתנאים כגון: השכלה אקדמאית, ניסיון תעסוקתי מוכח, המלצה מוועדת המרכזים ברשות המקומית, והאישור של חברי המועצה. אחד התפקידים הללו הינו התפקיד של היועצות לקידום מעמד האישה.

כמו כל תפקיד סטטוטורי אחר, כגון גזבר ומהנדס, על כל רשות מקומית למנות יועצות לקידום מעמד האישה. זוהי חובה על כל רשות מקומית לפי "חוק הרשויות המקומיות (יועצות לקידום מעמד האישה), תש"ס-2000" ותיקון מס' 1 משנת 2008.

היועצת כפופה ישירות לראש הרשות, ותפקידה הוא קידום מעמד האישה בתחומי הרשות, לפעול לקידום השוויון בין המינים, הסרת האפליה נגד הנשים, ומניעת אלימות נגד נשים. החוק מפרט ומתאר את כלל תחומי הפעולה של היועצות לקידום מעמד האישה מפורט כלל המחויבות, תיאור התפקיד של היועצת, ופירוט של תחומי הפעילות אשר עליה לנקוט במטרת מילוי התפקיד; דוגמאות לפעילות זו: פיקוח על מדיניות הרשות וחלוקת המשאבים, איתור צרכים, חינוך, הדרכה והסברה של הציבור בתחומים הקשורים לקידום נשים, השתתפות בישיבות המועצה של הרשות המקומית ושל ועדות המועצה/עירייה והעברת חוות דעת לפני קבלת החלטות בתחומים הקשורים לקידום נשים תושבות הרשות או עובדותיה.

לפני הכול, תודתנו נתונה לאנשים אשר עזרתן באפיון המידע, בהנגשה ובקשר עם היועצות תרמו רבות להכנה, כתיבה וניתוח המידע: גב' ענת לבנת, יו"ר איגוד היועצות לקידום מעמד האישה, הצוות של מרכז אדווה, וגב' היפא אסדי, היועצות לקידום מעמד האישה במועצה מקומית דיר אל אסד.

השיטה:

השאלון נוצר קודם לכן ע"י מרכז אדווה בשיתוף עם איגוד היועצות לקידום מעמד האישה, ונבדק על ידי מומחות אקדמאיות על מנת לוודאות את תקינותו. בוצעו מספר עריכות לשאלון כדי להתאימו למידע הרלוונטי לניתוח זה, ולבסוף תורגם השאלון לערבית. בשל הקושי במילוי השאלון במייל, נוצר שאלון מקוון בשתי השפות (ערבית ועברית).

השאלון נשלח לכלל היועצות לקידום מעמד האישה במדינה (255) על ידי תפוצת מייל, ושיתוף בקבוצות ה"ווטסאפ" של היועצות הערביות והיועצות היהודיות. הרשימות ספקו למרכז אינג'אז עלי ידי יו"ר ועד היועצות לקידום מעמד האישה, גב' ענת לבנת, ועל ידי גב' היפא אסדי, יועצת מועצה מקומית דיר אל-אסד.

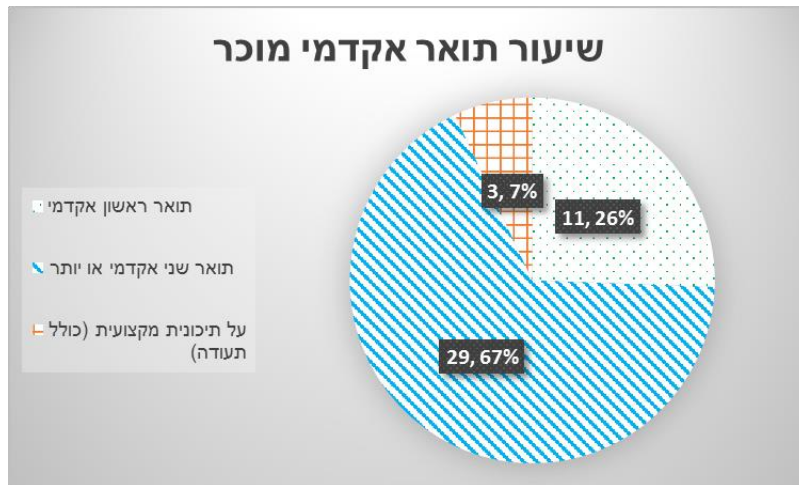
יצירת הקשר עם כלל היועצות היווה אתגר גדול. לא קיימת רשימה אחת שלמה של כלל היועצות לקידום מעמד האישה במדינה, כך שמידע רב היה חסר או לא מעודכן. סיבה מרכזית הינה שיועצות מתחלפות בתדירות גבוהה, דבר המקשה על המעקב אחר השינויים.

עם זאת, על השאלון ענו 43 יועצות לקידום מעמד האישה מכל רחבי הארץ; 30 יועצות יהודיות, 13 ערביות. 24 מאזור הצפון, 15 מהמרכז, 7 מהדרום. ממוצע שנות הכהונה בתפקיד של היועצות שענו על השאלון עמד על 7.8 שנים.

תוצאות:

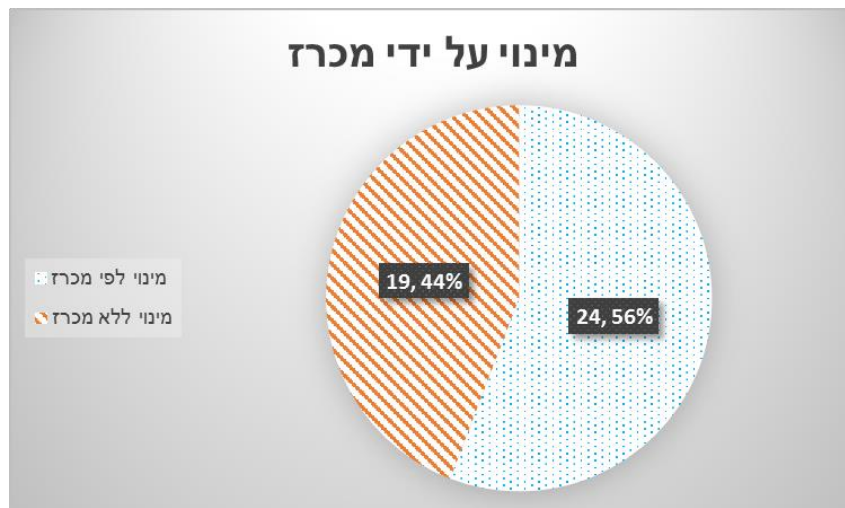
שיעור תואר אקדמי מוכר:

כדרוש בחוק, על היועצת להיות "בעלת תואר אקדמי מוכר מאת מוסד להשכלה גבוהה בישראל, כמשמעותם בחוק המועצה להשכלה גבוהה," או בעלת "תעודה המעידה על סיום לימודים אחרים המוכרים בישראל כשווי ערך לעניין דרגת שכר אקדמית" (סעיף 3.א.2-1). מהסקר התקבלה תמונה חיובית מאוד אשר מראה, כי הרוב (67%) הן בעלות תואר שני אקדמי או יותר (כולל יועצת אחת עם תואר ד"ר), 26% בעלות תואר ראשון אקדמי, ו-7% אשר יש להן השכלה על תיכונית מקצועית (כולל תעודה).



המינוי:

בחוק היועצות צוין כי "רשות מקומית תמנה יועצת לקידום מעמד האישה ברשות המקומית," והיא "תיבחר בדרך של מכרז ומינויה יוצג בפני מועצת הרשות המקומית" (סעיף 2.א-ב). מתוך הסקר עולה כי 56% מ-43 היועצות אשר ענו על השאלון (24 במספר) מונו לתפקידן בדרך של מכרז, כש-19 השאר מונו ללא מכרז.

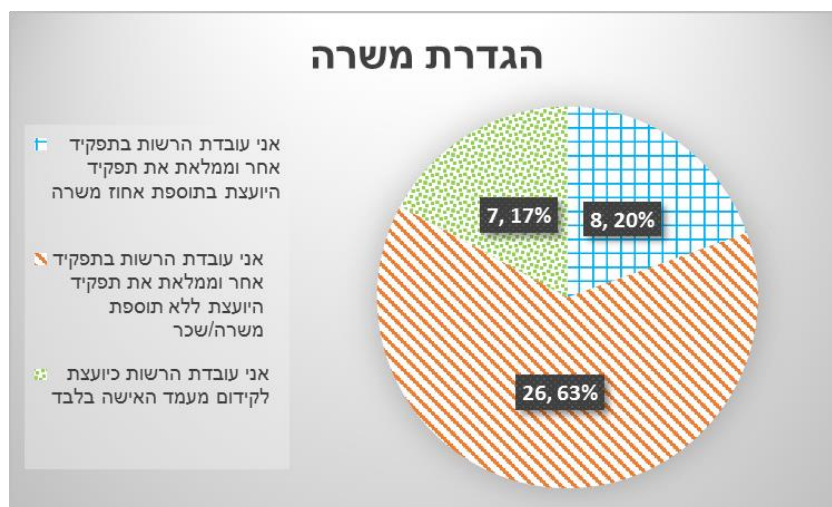


תפקיד:

ברוב הרשויות המקומיות, תפקיד היועצת ניתן לעובדת ברשות בעלת תפקיד אחר מרכזי אשר כולל בתוכו מידה רבה של אחריות. בסקר, מצאנו ש- 41 יועצת מתוך ה-43 הן עובדות של הרשות (95%). ישנו טווח ומגוון רחב של תפקידים ברשות המקומית שהיועצות ממלאות, ובמקרים רבים, תפקידן המרכזי הוא ניהולי הכולל מחלקת תברואה, מח' רווחה, משאבי אנוש, מח' קידום נוער, מח' תרבות, לשכה, ספרייה אזורית, ומח' תרבות; בנוסף לתפקידים כמו: מנכ"לית, עוזרת ראש מועצה, קשרי חוץ, עבודה סוציאלית או פניות הציבור.

מעניין להדגיש שאחת משתי היועצות אשר אינן עובדות ברשות, וממלאות את תפקיד היועצת בהתנדבות, היא פנסיונרית, והשנייה נבחרת ציבור.

למעשה, ניתן לומר כי ברוב הרשויות המקומיות, היועצות אינן מקבלות תגמול על עבודתן כיועצת, ובפועל ניתן להגדיר את עבודתן כהתנדבות. מ-41 היועצות המוגדרות כעובדות ברשות, 63% מכהנות כיועצות בתפקיד נוסף על תפקידן הקיים ללא תוספת משכורת. 20% עובדות ברשות בתפקיד אחר וממלאות את תפקיד היועצת בתוספת אחוז משרה, ו- 17% עובדות ברשות כיועצת לקידום מעמד האישה בלבד.



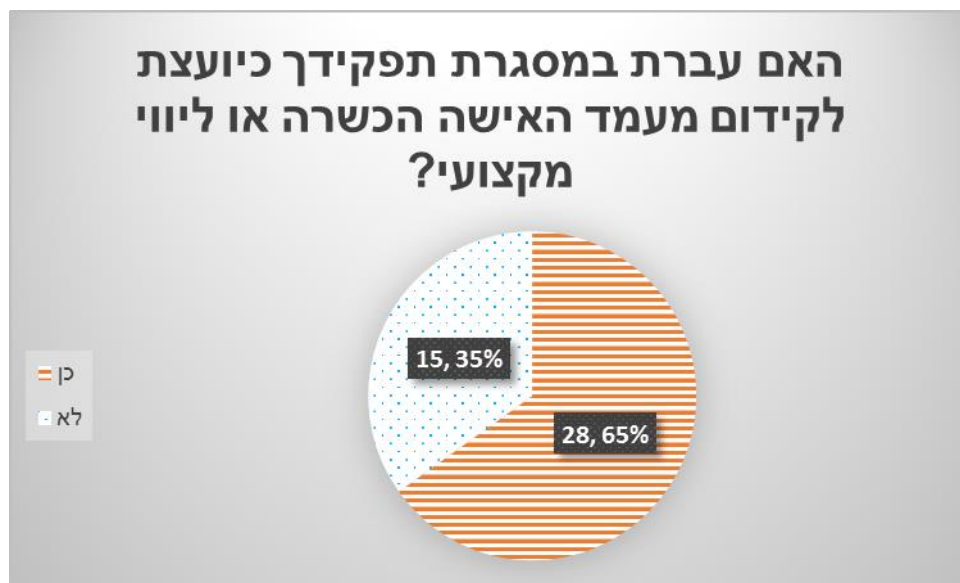
הוספת אחריות ומטלות נוספות על תפקידים קיימים מקשה על ביצוע תפקיד היועצת כראוי. זה עלול לגרום לכך שגם התפקיד המרכזי וגם תפקיד היועצת אינו מבוצע במלואו. היועצת מרגישה מחויבת להקדשת שעות עבודה נוספות עבור תפקידה כיועצת. כך למשל, 7 מהיועצות שעובדות בתפקיד נוסף ואינן מקבלות תגמול על תפקיד היועצת, מקצות מעל ל-10 שעות שבועיות לעבודה בתפקיד היועצת. היועצות מתארות מצב של "תמרון אין סופי בין תפקידים הן מבחינת זמן והן מבחינת כוח אדם." בשל עבודתן בשתי משרות, היועצות מנסות אך במקרים רבים מתקשות למצוא זמן למלא את שני התפקידים יחדיו, ותפקיד היועצת נדחק לשוליים. יתר על כן, כפילות של תפקידים ברשות המקומיות, עלולה ליצור ניגוד עניינים.

מכל זה, עולה כי על התקן של היועצת להיות מוגדר, ובמילותיה של אחת היועצות "תקן היה מאפשר עשייה משמעותית." תקן מוגדר, ביחד עם תגמול ראוי ותקציבים המכסים את כוח אדם ופעילויות ראויים (לפי הגודל והצרכים של האוכלוסייה) הינו דבר מרכזי, וראוי כי יהיה מבוקר על ידי משרד הפנים.

הדרכות וליווי:

בסעיף 3ב בחוק מצוין כי "יועצת לקידום מעמד האישה תקבל, בתוך זמן סביר מתחילת כהונתה, הכשרה מקצועית בתחומי הפעולה של התפקיד; הרשות לקידום מעמד האישה תאשר את תכנית ההכשרה המקצועית ותהיה אחראית לביצועה." על מנת לבצע באופן יעיל את תפקידה, יש צורך ליועצת בהדרכה, הכשרה וליווי מרגע קבלת התפקיד. הדרכה והכשרה נדרשים גם במהלך השנה בכדי לפתח את המיומנויות של היועצת ולהרחיב את הידע שלה.

מהסקר עולה ש-28 יועצות עברו הכשרה לתפקידן, רובן על ידי המרכז לשלטון מקומי ומשרד ראש הממשלה. מה-15 יועצות שלא עברו הכשרה, היו 4 יועצות בעלות ותק של 10 ו-12 שנה בתפקיד היועצת. מיועצות אשר קיבלו הדרכה/הכשרה/ליווי אמרו שזה לא מספק ויש את הצורך בקורסים חוזרים, השתלמויות חד פעמיות, או מפגשי ריענון אשר דרכן יוכלו להתפתח.



משאבים לפעילות:

עולה מהסקר כי ב-9 רשויות ישנן עובדות/ים נוספות/ים חוץ מהיועצת לצורך קידום מעמד האישה ברשות. בשאר, 34, אין עובדות נוספות או שמסתמכים על ההתנדבות חיצונית או של עובדות אחרות במועצה.

בבחינת התקציב המיועד לפעילות היועצת למען קידום מעמד האישה, 38 רשויות מקומיות מייעדות תקציב שנתי לצורך זה, מול חמש שאינן. רוב הרשויות מקצות בין 1 עד 100,000 ₪ שנתי לפעילות; תקציבים אלו אינם תמיד בסעיף תקציבי קבוע, אלא תקציבים חד פעמיים. עם זאת, ולמרות הקצאת התקציבים, ישנם קשיים רבים אשר עומדים בפני היועצת בניצול התקציב; חלקם הוזכרו לעיל (כגון: זמן, הכשרות, וכו') וחלק אחר תלוי בגורמים כגון מדיניות הרשות המקומית ואוכלוסיית היישוב.

מדיניות הרשות המקומית:

בסקר עלה כי היועצות אף חוות אתגרים ארגוניים נוספים אשר מקורן בתוך הרשות המקומית. היועצות ביקשו להדגיש בתשובותיהן לסקר כי תפקיד היועצת הינו מקצועי אך פעמים רבות, בצער, נתפס כפוליטי.

עולה כי בהמשך לצורך בהגדרת תקן, קיים צורך בקביעת מעמדה של היועצת בתוך הרשות המקומית, ההכרה בו כתפקיד שווה ערך לשאר תפקידי הניהול ברשות, והכרה בסמכויות וזכויות התפקיד. בסקר עלה כי ישנם מקרים רבים בהם היועצת בתהליכי אינה חלק מתהליך קבלת החלטות וקביעת מדיניות, ובמקרים נוספים היועצות אף טענו כי מונעים מהן להיות נוכחת בישיבות - בניגוד להוראות החוק בנושא. לראש הרשות תפקיד מרכזי בהטמעת ערכי החשיבה המגדרית בתוך הרשות, ולהוות דוגמא לשאר העובדים והעובדות במטרת הגברת מודעותם לחשיבות הסוגיה. הכתבת הנחיות ונהלים ברורים בתוך הרשות יתרמו רבות בקידום השותפות ושיתוף הפעולה עם העובדים והמחלקות השונות ויסייע באיגום משאבים למען פעילות היועצת. תמיכתו של ראש הרשות הוא פעמים רבות אתגר משמעותי אשר יועצות רבות העידו כי הן מתקשות בו.

אוכלוסיית היישוב:

כפי שצוין לעיל, הטמעת החשיבה המגדרית בקרב עובדי הרשות המקומית הינה אתגר בפני עצמו, אך אתגר גדול אף יותר הוא הטמעת חשיבה מגדרית בתוך החברה והקהילה. התפיסה והחשיבה המגדרית צריכה להיות מונחלת בקרב כלל האוכלוסייה, גברים ונשים כאחד. ניתן, כצעד ראשון, לגייס את הנשים למטרה זו, כך שהן יכירו בזכויות שלהן ובפוטנציאל להעצמת מעמדן, ומשם לעבוד מול כלל האוכלוסייה. נקודת ההתחלה של תהליך זה שונה מחברה לחברה, במיוחד שבחברה הערביות והחברה החרדית מעמדן של הנשים דרוש תשומת לב גבוהה. היועצות ברשויות מקומיות אלו חוות קשיים רבים בגיוס נשים ונערות לפעילויות שהן מקיימות, כך שלמרות כל העבודה הרבה של היועצת, יש קושי רב להגיע להישגים משמעותיים.

הפעילויות של היועצת:

בחוק היועצות לקידום מעמד האישה, מתוארים 12 פעילויות אשר כלולות בתפקיד היועצת לבצע. בשאלון ביקשנו מהיועצות לפרט איזה תפקידים הן מבצעות בפועל. התפקידים שרוב היועצות מבצעות הם:

1. 77% מהיועצות – שיתוף פעולה עם אנשים, גופים וארגונים הפועלים ברשות בתחומים הקשורים לקידום נשים.
2. 70% מהיועצות – חינוך, הדרכה והסברה של הציבור בתחומים הקשורים לקידום נשים.
3. 67% מהן – איתור צרכים וקבוצות אוכלוסייה ברשות בתחומים הקשורים לקידום נשים לשם הכנת תכניות בהתאם להם.
4. 63% – הרחבה ושיפור שירותים קיימים בתחומים הקשורים לקידום נשים בעיר.
5. 58% – דיווח שנתי לרשות לקידום מעמד האישה ולמועצת הרשות המקומית על הפעולות, המדיניות המיושמת והמשאבים העומדים לצורך קידום נשים ברשות.
6. 49% – תיאום ושיתוף פעולה עם מועצת הנשים המקומית וקישורה לרשות המקומית ולראש הרשות.
7. 35% – ייעוץ, תיאום בהתוויית מדיניות וביצועה, הקצאת המשאבים לכך ודיווח לראש הרשות המקומית בתחומים הקשורים לקידום נשים
8. 42% – השתתפות (של היועצת או של נציגה מטעמה) בישיבות המועצה של הרשות המקומית ושל ועדות המועצה/עירייה והעברת חוות דעת לפני קבלת החלטות בתחומים הקשורים לקידום נשים תושבות הרשות או עובדותיה.
9. 21% – איסוף מידע ונתונים הנוגעים בתחומים הקשורים לקידום נשים, תנאי העסקה ושכר של נשים.
10. 21% – פיקוח על מדיניות הרשות וחלוקת המשאבים בתחום ייצוג שווה לנשים.
11. 12% – הצגת חוות דעת על נושאים לסדר היום של מועצת הרשות המקומית על פי בקשת חבר/ת מועצה.
12. 9% – בחינת ההשלכות של החלטות הרשות בתחומים הקשורים לקידום נשים והגשת חוות דעת בדבר ההשלכות האמורות.

יועצת ממוצעת מבצעת 45% מכלל הפעילויות המתוארות בתפקיד שלה, כאשר שלוש יועצות מה 43 שענו, אומרות שהן לא מצליחות לבצע אף תפקיד מהמוזכר למעלה. כפי שניתן לראות, עיקר עבודת היועצות היא מול אנשים אחרים, בעלי תפקידים והקהילה, ופחות בתחום המחקר והמדיניות.

המלצות:

יש לציין כי הסקר הגיע רק ל 43 מסך ה 250 ויותר יועצות ברשויות המקומיות בישראל. יחד עם זאת ניתן להעריך כי הסקר הינו מראה למצב היועצות לקידום מעמד האישה במדינה. במידה ומקבלים הנחה זו, ראוי לראות בתוצאותיו תשתית לפיתוח יעדים ממשלתיים ומקומיים לקידום מעמדן ופעילותן של היועצות. תפקיד היועצות לקידום מעמד האישה הוא תשתית ומנוף מרכזי לקדם השוויון בין המינים, הסרת האפליה נגד הנשים, ומניעת אלימות נגד נשים. על מנת לממש את הפוטנציאל שבתפקיד זה, עדיין יש תורך מהותי בהעברת משאבים רבים לפעילות בתחום ולהעצמת היועצות עצמן. הגברת הכשרות והגדלת המשאבים לפעילויות יובילו בהכרח לקידום והעצמת הנשים בתוך היישובים, בתוך החברה ככלל.

"חוק הרשויות המקומיות (יועצת לענייני מעמד האישה) (תיקון), התשס"ח-2008" מגדיר את שר הפנים כממונה על ביצוע החוק. הסמכות הקיימת בידי השר ובמשרדי הממשלה השונים, צריכה להיות ממושמת במלואה. בניית מערך במשרד הפנים או במשרד לשוויון חברתי למעקב ופיקוח על הרשויות המקומיות בביצוע החוק יועילו רבות למימוש החוק ובכך לניצול מיטבי של תפקיד היועצות. על פי כך, אנו ממליצים על:

- יצירת פתרונות המובילים ליישום החוק באופן מיטבי, התורמת לתנאי היועצות, להכרה במעמדן, וכתוצאה למימוש מטרות התפקיד; זה כולל מינוי ע"י מרכז, מתן זכויות ומעמד, וסיפוק הדרכה וליווי שוטף.
- סיוע בהוצאת חוזרים והנחיות ברורות עבור תפקיד היועצות.
- סיוע בעריכת קורסים ומפגשים לכלל העובדים העוסקים בשוויון מגדרי.
- הוספת תגמול הולם לפעילות של היועצות.
- הקצאת תקציבים ממשלתיים ייעודיים וקבועים לפעילות היועצות לקידום מעמד האישה.
- הדרכות, ימי עיון, הכשרות קבועות להרחבת הידע והקניית כלים.

בנוסף, ועל מנת להגביר את המודעות אצל הציבור, ולחזק את הקשר של היועצת על האוכלוסייה, אנו ממליצים על יצירת מאגר קשר של היועצות לקידום מעמד האישה אשר מתעדכן בשוטף בעת שינויים ברשימת היועצות. מאגר זה יהיה זמן באתרי האינטרנט של המשרדים, ונגיש לכלל האזרחים.

מצד אחד, האחריות על שיפור המצב מוטלת על משרדי הממשלה ועל הרשויות המקומיות. מצד שני, ישנו תפקיד חשוב של ארגוני החברה האזרחית והמוסדות הפועלות בתחום המוניציפאלי בהשפעה על המצב הקיים, של היועצות וכתוצאה, של הנשים בחברה. התפקיד הזה מתחלק לשלושה צירים:

- מחקר: המחקר הינו כלי חשוב ביצירת תמונה ברורה למצב הקיים, ויצירת מפה המובילה את משרדי הממשלה ואת הרשויות המקומיות לנקודה הרצויה. כך, שהדרישות בנוגע לצרכים של היועצות והאתגרים העומדים בפניהן, יתבססו על נתונים שלא ניתן להפריכם.

- ידע: למספר רב של ארגוני החברה האזרחית הידע והיכולת לספק ידע רחב בנושא המגדר והחשיבה המגדרית. מצד אחד, פעילויות הקשורות להרחבת המודעות בתוך הרשות המקומית ובתוך החברה, ומצד שני, סיפוק הכשרה והדרכות ליועצות עצמן.
- אדבוקציה: על מנת להוביל שינוי בדרכי החשיבה, במדיניות ובהקצאת התקציבים, ובשל הימצאות ארגוני החברה האזרחית בתוך השלטון המקומי וגם במסדרונות השלטון המרכזי, יש לפעול על מנת לקדם את נושא המגדר במקומות אלו, ולדחוף לקראת שינוי בדרכי החשיבה של מקבלי ההחלטות.