



Gender Politics in Israel: The Case of Affirmative Action in the Appointment of Women to Directorships / פוליטיקה מגדרית בישראל: המקרה של העדפה מתקנת במינוי נשים לדירקטוריונים

Author(s): דפנה יזרעאלי and Dafna Izraeli

Source: *Democratic Culture* / 2006 / תשס"ו, *תרבות דמוקרטית*, Vol. 10, GENDER AND SOCIETY IN ISRAEL / מגדר וחברה בישראל (תשס"ו / 2006), pp. 215-250

Published by: Bar Ilan University Press

Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/24151913>

REFERENCES

Linked references are available on JSTOR for this article:

https://www.jstor.org/stable/24151913?seq=1&cid=pdf-reference#references_tab_contents

You may need to log in to JSTOR to access the linked references.

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact support@jstor.org.

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at <https://about.jstor.org/terms>



Bar Ilan University Press is collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to *Democratic Culture* / *תרבות דמוקרטית*

JSTOR

פוליטיקה מגדרית בישראל

המקרה של העדפה מתקנת במינוי נשים לדירקטוריונים

דפנה יזרעאלי

מחקר זה מתווה את דרך הצלחתן של הנשים בישראל בהשגת העדפה מתקנת המקנה להן כניסה למועצות מנהלים של חברות ממשלתיות.¹ בשנת 1993 העבירה הכנסת תיקון לחוק החברות הממשלתיות שנועד לבטל את נוהג המינויים הפוליטיים ולהבטיח את מינוים של מנהלים בעלי הכשרה מקצועית למועצות המנהלים של חברות ממשלתיות.² החוק כולל סעיף מסייג של העדפה מתקנת לעידוד מינוין של נשים למועצות אלו. זו היתה החקיקה הראשונה בארץ שחייבה נקיטת צעדים ממשיים לצורך העדפה מתקנת. הפרדוקס הגלוי הנובע מהכללת היבט מגדרי

* המחברת מודה לניצה ברקוביץ', דבורה ברנשטיין, יהודית לורבר, בילי מלמן, אורי רם, סוזן סרד, מיכאל שלו, רונן שמיר ונטע צבי על הערותיהם המועילות בשלבים השונים של כתיבת מאמר זה. כמו כן מובעת בזה הכרת תודה לח"כ לשעבר דדי צוקר על שזיכה את המחברת בגישה לפרוטוקולים של ועדת חוקה חוק ומשפט ולספרנית של ארכיון הכנסת על עזרתה באיתור המסמכים. המאמר נכתב במקורו באנגלית ופורסם בגרסתו המקורית כ"Gender Politics in Israel: The Case of Affirmative Action for Women Directors" 26(2) *Women's Studies International Forum*, 2003, 109–128. המאמר תורגם לעברית על-ידי רות בראילן ונערך מחדש והושלם על-ידי טובה כהן ורחל הלל.

1 זה המחקר הראשון על הנהגת העדפה מתקנת לנשים בישראל. לניתוח משפטי של החוק ראו רדאי (1995) ותירוש (1999). הנתונים למחקר זה מבוססים על מקורות רבים, כולל חומר שנאסף תוך כדי השתתפותי, במשך למעלה מעשרים שנה, בכל הוועדות לענייני נשים המוזכרות במאמר זה, ובמהלך השתתפותי בקורס הכשרה למנהלות וכמרצה במסגרת קורסים כאלה, וכמרכזן פרוטוקולים של הוועדה לחוקה, חוק ומשפט של הכנסת, פרוטוקולים של הכנסת, הארכיון של שדולת הנשים בישראל, מחקר על דירקטורים ודירקטוריות שנערך בפיקוחי (מרקוביץ', 1999), לקט מהעיתונות, ראיונות עם כחמישה-עשר אנשים שהיו קשורים לאותם אירועים, וביניהם פקידים בכירים בשירות הציבורי ודירקטורים משני המינים.

2 יש לציין כי תחילתו של תהליך השלום פתחה מרחב ציבורי להעלאת הסוגיה של ייצוג הנשים. בארץ, מן-הסתם כבמקומות אחרים, כשהתותחים רועמים, הקולות המתנגדים לאי-שוויון מגדרי משתקמים. מרכזיותו של הצבא בחברה הישראלית משפיעה באופן משמעותי על מעמדן של הנשים בחברה האזרחית (Izraeli, 1997).

בחוק שכוונתו להפקיע שיקולים "בלתי־רלוונטיים" במינויים לדירקטוריונים, והאירוניה הטמונה בחקיקה המחייבת העדפה מתקנת דווקא בעבור קבוצת מיעוט הנהנית בלאו הכי מזכויות־יתר (הנשים בעלות המקצוע) – כל אלה מהווים את קרש־הקפיצה לניתוח להלן.

מחקר זה ממקם את הפוליטיקה המגדרית בהקשר הרחב של התנאים החברתיים בחברה הישראלית.³ טענת המחקר היא שיש להבין את הפרדוקסים הגלויים הקשורים להעדפה המתקנת בהתייחס לקוויו הספציפיים של "משטר ההכללה" בישראל. במושג "משטר הכללה" הכוונה ל"מארג של פרקטיקות מוסדיות ונורמות תרבותיות ברורות, פחות או יותר, המגדירות את חברותם של יחידים ו/או קבוצות בחברה ומקצות להם זכויות, חובות ושליטה באופן דיפרנציאלי" (Shafir and Peled, 1998, 412). לטענתם של שפיר ופלד, שם:

מבחינה היסטורית, משטר ההכללה בישראל התהווה כתוצאה משילוב של שלושה שיחי אזרחות... שיח ממלכתי קיבוצי [המעמיד את הזכויות המגיעות לאזרח] על תרומה "חלוצית", אזרחית; שיח עדתי־לאומי [המעמיד אותן] על מוצא יהודי; ושיח אינדיווידואליסטי, ליברלי [הקשור לכלכלת שוק].

השיח העדתי־לאומי מבחין בין יהודי לבין מי שאינו יהודי, ואילו השיח הרפובליקאי מבחין בין יהודים שונים על־סמך עדתיות ומגדר (Shafir and Peled, 1998, 415). ההבחנה המגדרית נובעת מן "הקשר האמיץ בין התרומה הצבאית לתרומה האזרחית", כלומר מהדרתן של נשים מתחום התרומה הצבאית חרף שירות החובה שלהן בצה"ל (Shafir and Peled, 1998, 412; ראו גם יזרעאלי, 1997); וכן מן העמדה הממלכתית שהדגישה את האמהות כתרומתן העיקרית של הנשים לקולקטיב (Berkovitch, 1997). שני גורמים אלה פעלו נגד שוויון הנשים בחברה הישראלית. לדעת שפיר ופלד, התהוותה סביב למרכז (הגברי בעיקרו), המורכב מאלה שהשתתפו באופן אקטיבי בפעילות ההתיישבותית והבטחונית של תנועת העבודה, פריפריה של אזרחים סבילים שהיו זכאים לחלק קטן יותר של משאבי החברה. עם זאת, השיח הממלכתי עצמו נתן לגיטימציה להיררכיה של זכויות המגיעות לנשים על־פי אמות־המידה של אזרחות ועדתיות. שיח זה הבחין בין נשים יהודיות לנשים שאינן יהודיות ובין נשים אשכנזיות (הקשורות לאלטה הגברית שבנתה את המדינה) לבין נשים מזרחיות.

החוקרים (Ezrahi, 1997; Kochan, 1992; Shalev, 1992; Shafir and Peled, 1998) הצביעו על הטרנספורמציה העיקרית של החברה הישראלית, שהחלה בשלהי שנות השישים וקיבלה תאוצה באמצע שנות השמונים. במשך תקופה זו נהפכה החברה הישראלית מחברה קולקטיבית, ממלכתית, התומכת במדיניות־מגן כלכלית, לחברה אינדיווידואליסטית, פתוחה

3 למחקרים על נשים בפוליטיקה הישראלית, ראו: Azmon and Izraeli, 1993; Herzog, 1999; Yishai, 1997.

וניאו־ליברלית הרבה יותר. התפתחות זו היתה הסיבה והתוצאה כאחת לכלכלה מתרחבת ולכניסה מסיבית של נשים לשוק העבודה. שפיר ופלד (Shafir and Peled, 1998) ניתחו שינוי זה במונחים של המעבר משיח של אזרחות קולקטיבית ממלכתית, המקנה זכויות על־פי תרומה לקולקטיב, אל שיח של אזרחות אינדיווידואלית, ליברלית.

החתיירה לקריירה, שנחשבה בשנות השישים לתופעה שלילית של מימוש אינטרסים אישיים על־חשבון טובת הכלל, קיבלה בשנות השמונים צביון חיובי ונעשתה למושג־שאיפה לגיטימי – גם כאשר מדובר בנשים. בהתגבשן כמעמד הולך וגדל של נשות מקצוע, אשכנזיות ברובן, החלו הנשים לטפס בהיררכיות הארגוניות והתעסוקתיות בחפזן קידום בתחום הציבורי. המעבר משיח רפובליקאי לשיח ליברלי יותר באמצע שנות השמונים, משתקף במפנה שחל במדיניות הציבורית הודות למאמציהם של ארגוני הנשים. מפנה זו התבטא בהעברת נקודת־הכובד מן ההגנה על אימהות עובדות אל קידום שוויון הזדמנויות לכלל הנשים בישראל (Raday, 1996).

קונל (Connell, 1994, 150) הציע שהשינוי ההיסטורי ממערכות כלכליות הנשלטות על־ידי חסות פוליטית למערכות כלכליות המקדמות מומחיות מקצועית מייצג מעבר מדפוס מסוים של גבריות הגמונית למשנהו. אומנם נכון שהאתוס של הרציונליות מצמיח עדיין זכויות לגברים, שכן הם נתפסים בדרך־כלל כרציונליים יותר מהנשים, אך הוא גם פותח מרחבים חדשים למעורבות של נשים. בארץ, דפוס הגבריות שהעלה על נס את היכולת לגייס את קהל הבוחרים להצביע פעל באמצעות ניצול ההתחייבויות כלפי הפטרונים הפוליטיים ודרך רשתות חברתיות הנוקטות הדרה. לעומת זאת, נשים מעטות בלבד טיפחו קשרים פוליטיים בעלי־השפעה, וברוב המקרים לא היה בכוחן להפיק מהם משאבים פוליטיים (Herzog, 1999). השתלטותו של ההיבט התרבותי על השוק פתחה איפוא חלון הזדמנויות למעמד החדש של נשות־מקצוע, באפשרה להן להפיק הון תרבותי מהשכלתן הפורמלית.

לפי ג'קסון (Jackson, 1998), הגמשת התהליכים הכלכליים בארצות־הברית לא הביאה במישרין לידי השתלבותן של נשים במשרות בעלות מיצב (סטטוס) גבוה, אך היא הכשירה את הקרקע לתוצאה זו. מנהל רציונלי ואינטרסים ארגוניים מוגברים הפחיתו במידה ניכרת את עוצמתם של האינטרסים ובעלי־הכוח שהיו מחויבים להדרת הנשים ממשרות בכירות. תקנים מריטוקרטיים (Meritocratic) הנקבעים לפי הצטיינות (שחזקו על־ידי רציונליזציה ושוויוניות) העניקו לנשים סמלים אידיאולוגיים שסביבם יכלו למקד את אי־שביעות־רצונן מן ההפליה וחוסר השוויון בהזדמנויות. בו־בזמן, תקנים אלה החלישו את אמונתם של הגברים בצדקת ההפליה נגד נשים.

המחקר הנוכחי מראה כי רציונליזציה מתרחשת בהקשר פוליטי והיסטורי, וכי הלחץ לשוויון מגדרי אינו תוצאה אוטומטית של תהליכים אלה. התנגדותם של הגברים לייצוג רב יותר של נשים בעמדות־כוח, המגביר את התחרות על משרות נחשקות, עשויה להתמיד ואפילו לקבל את צידוקה מהרטוריקה של הרציונליות. השגת שוויון מגדרי מצריכה ארגון ונקיטת

אסטרטגיה מתאימה מצד יחידים וקבוצות בעלי עניין, והאמצעים והתוצאות עשויים להיות מנוגדים לרטוריקה שביסוד הרציונליזציה.⁴

במקרה של ההעדפה המתקנת במינוי נשים לדירקטוריונים של חברות ממשלתיות, ספקו הארגון והאסטרטגיה על-ידי המעמד העולה של נשות-מקצוע, במיוחד עורכות-דין פמיניסטיות וחברות בארגוני הנשים (Herzog, 1999; Izraeli, 1991; Raday, 1996). נשים אלה עבדו בשירות המדינה ופעלו גם בארגוני הנשים ובארגונים למען זכויות האזרח, והיו לכן בעמדות שמתוכן יכלו להשפיע על תהליכים של קביעת מדיניות. צמיחתם של ארגונים פמיניסטיים חדשים (כגון שדולת הנשים בישראל) והתודעה הפמיניסטית הגוברת בקרב ארגוני הנשים המבוססים, כגון נעמ"ת, בצירוף צמיחתו של המעמד החדש של נשות-מקצוע, הגבירו את ההון הפוליטי והחברתי של כמה מהנשים ואפשרו להן לקדם את ענייניהן הן כקבוצה והן כיחידות. נשים אלה הושפעו מהרעיונות של הפמיניזם האמריקאי⁵ ונתמכו על-ידי גופים כגון האו"ם באמצעות "עשור או"ם למען הנשים" והאמנה לביטול הפליה מגדרית. ההעדפה המתקנת לדירקטוריות היתה חלק מסדר-היום שלהן.

צמיחתה של התנועה לזכויות האזרח והתרחבותה של ההתדיינות המשפטית בנושא זכויות האזרח במסגרת השיח הליברלי החדש הגבירו את הרגישות לקיפוח הנשים (Ziv, 1999).⁶ בעוד שבארצות-הברית באה התביעה להנהיג צדק עבור הנשים בעקבות התנועה למען שוויון בין הגזעים, בישראל היו אלה הנשים שנהנו לראשונה מהשיגיה של התנועה לזכויות האזרח, ואילו יתר הקבוצות הלכו בעקבותיהן.⁷ עד לאמצע שנות השמונים נתבו תלונות על פערים חברתיים לאפיקי המפלגות, שייצגו ציבור בוחרים מוגדר.⁸ רק מאמצע שנות השמונים ואילך

4 למעשה, יש הטוענים שהפליה מתקנת עומדת בניגוד לתגמול על-פי סגולות גרידא, משום שהיא נותנת העדפה לאלה שקיפוחם נובע ממאפייני סטטוס מסוימים. הואיל והיה צורך למנות נשים, השתמשו ברשתות הנשים על-מנת למצוא מועמדות מתאימות, וכך נוצר דפוס של פטרונות. ראו ביקורתה של לורבר (Lorber, 2000) על ג'קסון.

5 מבקריה של התנועה הפמיניסטית טוענים כי הפמיניזם הוא יבוא זר שהינו רלוונטי בארצות-הברית, אך לא בישראל, שכבר הגיעה לשוויון מגדרי. ייצוג-היתר של נשים שמוצאן בארצות דוברות-אנגלית במנהיגות הארגונים הפמיניסטיים הוא ההוכחה לכך, לטענתם.

6 הדיון להלן על התנועה לזכויות האזרח מבוסס על זיו (Ziv, 1999).

7 במחקרה הכלל-ארצי על הפליה מתקנת, מצאה בקי (Bacchi, 1996) שהקטיגוריה "נשים" משמשת בארצות-הברית כתוספת, ולא כנקודת-מוצא, בניסוח מדיניות של העדפה מתקנת.

8 המשטר בישראל הינו רב-מפלגתי, ובכל אחת מהקנסות שמן קום המדינה השתתפו יותר מחמש-עשרה מפלגות. מבין המגזרים השונים, הקבוצות הדתיות, לדוגמה, מיוצגות על-ידי מפלגות אחדות משלהן. בשלושה מקרים רצה מפלגה לבחירות כ"מפלגת נשים", אך רק פעם אחת בלבד עלה בידה שאשה

נוסחו התביעות לשוויון קבוצתי במונחים של זכויות אזרח, שכן אז החלו הנשים לקרוא תיגר על הפליה קבוצתית בנוקטן באמצעים פוליטיים, משפטיים ועממיים.

התפתחויות אלה סיפקו את ההקשר האידיאולוגי והפוליטי של הדחף להנהיג העדפה מתקנת עבור נשים הנמצאות מלכתחילה בעמדת יתרון לעומת חברותיהן. אולם התחזקותו של שיח האזרחות הליברלי לא סימנה את גויעתה של נקודת־הראות הממלכתית. כפי שצינו שפיר ופלד (Shafir and Peled, 1998, 416–417), "במסווה הלגיטימציה של אזרחות ליברלית אוניברסלית, המשכה המדינה להתייחס ליחידים ולקבוצות חברתיות בהתאם לתרומותיהם המשוערות לקבוצת־העל המשותפת, כפי שמוגדרת במפעל הציוני".

להלן אציג את חוק ההעדפה המתקנת, על הסתירות הגלומות בו, ולאחר־מכן אביא סקירה כללית של הלחץ הציבורי הגובר להפקעת הפוליטיזציה של החברות הממשלתיות. לחץ זה היה הדחף העיקרי לחקיקה שנועדה לשנות את אופן קביעת הרכבן של מועצות המנהלים, והוא שנתן לנשים הזדמנות להחדיר את תביעותיהן אל תוך הוויכוח הציבורי. על רקע זה יתוארו להלן תולדות ייצוגן של הנשים במועצות המנהלים כנושא ציבורי שגייס סביבו את ארגוני הנשים שגילו עניין בכך.

לטענתי, הדרישה ליתר ייצוג קיבלה חיזוק בהקשר של תנאים הבשלים להזדמנות פוליטית וכן בהקשר צמיחתה של קבוצת הנשים המקצועיות המועסקות בשירות המדינה. עם זאת, המתכונת הסופית של החקיקה למען העדפה מתקנת והעברתה בכנסת היו במידה רבה תוצאת מאמציהם של גברים דווקא, גברים שמצאו לנכון לצאת במסגרת עסקנותם הפוליטית למאבק בעד העדפה מתקנת לנשים. אכיפתו של החוק הלכה למעשה התאפשרה הודות להתערבותו של בית־המשפט העליון. אולם בסופו של דבר, הדרך שבה "מוסגרה" והובנתה מדיניות זו – כהכרה בתרומותיהן־בכוח של הנשים למועצות המנהלים – הותירה את הנשים נצורות בתחומיו של סדר חברתי ממוגדר.

האירוע והסתירות הגלומות בו

ב־16 במרס 1993 העבירה הכנסת תיקון לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה–1975, בנוגע למינוי דירקטורים לדירקטוריונים של החברות הממשלתיות. בשנת 1991 היו כשבע מאות וחמישים דירקטורים במאה וששים חברות ממשלתיות, וביניהן החברות הגדולות, כגון התעשייה האווירית, התעשייה הצבאית לישראל (תעש), בזק (חברת הטלפון), וחברת־התעופה

מטעמה תיבחר לכנסת. בכל אחת משתי המפלגות העיקריות, מפלגת העבודה השמאלנית ומפלגת הליכוד הימנית, פועל תא נשים (ראו: Herzog, 1996).

"אל על". מספרן של הדירקטוריות בחברות הממשלתיות הגיע אז ל-5% (דברי הכנסת, 1992א).⁹ לעיתים קרובות עשו השרים שימוש במינויים אלה לצורך פטרונות פוליטית (Aharoni, 1991). בשנת 1990 היו כ-65% מהדירקטורים של החברות הממשלתיות חברים בוועדות המרכזיות של המפלגות, המשמשות כגופים הבוחרים את השרים (דו"ח מבקר המדינה, 1960, 612). ברוב המקרים לא היו הדירקטורים שנתמנו מסוגלים לפקח על עבודת החברות, וגם לא ניתנה להם העצמאות הדרושה על-מנת להגן על האינטרסים של כלל הציבור מפני השיקולים הפוליטיים הצרים של השרים. התיקון הגדיר את הכישורים הדרושים, אקדמיים ואחרים, של הדירקטור, וציין במפורש שאין למנות אנשים הקשורים לשרים בקשרים פיננסיים, פוליטיים או משפחתיים. לדעת חברי הכנסת דדי צוקר וחיים אורון, שפרשו חסותם על התיקון (הידוע כתיקון מס' 6), מטרתו היתה להבטיח קיומו של הליך מינוי תקין של דירקטורים שיהיה מבוסס על שיקולים ענייניים בלבד הקשורים בקידום טובתה של החברה והתאמתו של המועמד לכהן בתפקיד זה, וליצור ערובות מתאימות לכך שבחירת המועמדים תהיה מנותקת, במידת האפשר, ממגמות פוליטיות וממחויבויות אישיות. (דברי הכנסת, 1992ב).

במילים אחרות, התיקון משנת 1993 נועד לבטל פטרונות פוליטית ולהבטיח שרק אנשים בעלי כישורים מקצועיים ימונו לדירקטורים.

סעיף 18א של תיקון 6, הידוע כסעיף ההעדפה המתקנת, משמעותי במיוחד למחקר הנוכחי וזו לשונו:

(א) בהרכב דירקטוריון של חברה ממשלתית יינתן ביטוי הולם¹⁰ לייצוגם של בני שני המינים.

(ב) עד להשגת ביטוי הולם לייצוג כאמור, ימנו השרים, ככל שניתן בנסיבות הענין, דירקטורים בני המין שאינו מיוצג באופן הולם באותה עת בדירקטוריון החברה.

9 לפחות 51% ממניותיהן של החברות הממשלתיות נתונים בבעלות המדינה. בשינוף עם שר האוצר, כל שר ממנה דירקטורים לחברות שבסמכותו. המינויים הם לתקופת כהונה של שלוש שנים, שניתן לחדשה. כל דירקטוריון של חברה ממשלתית מורכב משני סוגי דירקטורים: אלה המייצגים את המדינה ונבחרים מבין עובדי המדינה הבכירים, ואלה הבאים מהציבור הרחב. סעיף 60 של התיקון בחוק החברות הממשלתיות הרחיב את תחולתו של סעיף ההעדפה המתקנת בכללו כמאה וחמישים רשויות וחברות שהוקמו על-פי חוק, כגון רשות הנמלים, הרשות להגנת הצרכן והרשות למלחמה בסמים. בחברות רבות לא אוישו כל המשורות של הדירקטורים, בפרט של דירקטורים המייצגים את המדינה, כך שמספר התקנים היה גדול מהמספר הממשי של דירקטורים והגיע ליותר מאלף. בעת היא לא קיבלו הדירקטורים תמורה כספית על שירותיהם. (למחקר על החברות הממשלתיות, ראו: Aharoni, 1991).

10 ניתן לתרגם את המונח "הולם" כ-*suitable, fitting* או *adequate*.

סעיף 18א חשוב משני טעמים: ראשית, הוא הביטוי הראשון לחקיקה של העדפה מתקנת בישראל: לפני חקיקת התיקון, לא ראו בהעדפה מתקנת בסיס להליכים משפטיים בכלל ולמדיניות חברתית להשגת שוויון לנשים בפרט (רדאי, 1995; 147, Yishai, 1997). שנית, הוא מעלה בעיות חמורות אחדות שמחקר זה מנסה ליישב אותן.

הבעיה הראשונה היא הפרדוקס הגלוי הנובע מהכללת שיקול המבוסס על השתייכות לקבוצה מסוימת בחקיקה שנועדה למסד דווקא שיטת מינוי על בסיס סגולות אישיות ולהפקיע שיקולים שאינם "ענייניים" במינוי דירקטורים. הבעיה השנייה היא הפרדוקס שבניגוד לארצות הברית, שם ההעדפה המתקנת נועדה למען המיעוט המקופח ביותר, כלומר למען האפרו־אמריקאים, הונהגה בארץ העדפה מתקנת על־מנת לקדם את המיעוט בעל זכויות־היתר הרבות ביותר, שהוא הנשים האשכנזיות.¹¹ הנשים שעמדו באמות־המידה של המינוי לדירקטוריונים ויכלו ליהנות מהחוק באופן מרבי היו נשות־מקצוע בעלות ניסיון ניהולי שהחזיקו במשרות בכירות בהיררכיות ארגוניות, כלומר נשים יהודיות מהמעמד הבינוני שמוצאן מאירופה או מאמריקה. יתר על־כן, ההעדפה המתקנת הדירה גברים המשתייכים לקבוצות מקופחות, מעוטות־ייצוג יותר מהנשים, כגון גברים ערביים.¹² הבעיה השלישית היא האירוניה שנוצרה בעטיו של התיקון: השיח הרציונלי שבו נשזרה ההעדפה המתקנת הרתיע את הנשים שנבחרו לדירקטוריות מלדבר בשמן של נשים. כפי שאראה בהמשך, ההעדפה המתקנת קיבלה לגיטימציה כצעד הכרחי להתגברות על הפליה, על־מנת שנשים "ראויות" יוכלו לפלס את דרכן למועצות המנהלים של חברות ממשלתיות: בהיותן נתונות ללחץ להוכיח כי הן אכן ראויות לתפקיד, ביקשו הנשים הדירקטוריות, בדרך־כלל, להימנע מלהתבלט כנשים או מלהבליט את המגדר כגורם חשוב ביחסי־הגומלין שלהן עם דירקטורים אחרים. התוצאה היתה שאף כי נשים מונו על־ידי גברים בזכות היותן נשים, הן היו מנועות לפעול כנשים למען קידומן של נשים אחרות.

ההתקפה על הפטרונות

עם הקמתה של מדינת־ישראל, בשנת 1948, כמדינה לאומית וסוציאליסטית, היא גילתה

11 הנשים בארץ היו הקבוצה המאורגנת ביותר, והיא שסיפקה את הדגם לקבוצות אינטרסנטיות אחרות שנאבקו למען זכויות הילדים, הנכים, הערבים וההומוסקסואלים. לדוגמה, בשנת 2001 הורחב סעיף ההעדפה המתקנת בחוק החברות הממשלתיות ובחוק השירות הציבורי (מינויים), ונכללו בו גם בני המיעוט הערבי.

12 המאמר משתמש במונח "ערבים", ולא "פלשתינים", שכן זה היה המונח הרווח באותו זמן. הערבים היוו 20% מהאוכלוסייה, אך רק 5% מהמועסקים בשירות הציבורי בכל רמה שהיא. לא היו דירקטורים ערבים בחברות הממשלתיות.

מחויבות חזקה לקולקטיביזם כלכלי ונקטה עמדה כלכלית הדוגלת בהתערבות בחיי המשק (Shalev, 1992, 123). בראשית שנות התשעים, העסיקה הממשלה כשליש מכוח העבודה, והוצאותיו של המגזר הציבורי היוו 60% מהתוצר הלאומי הגולמי (בנק ישראל, 1998, 274), שיעור שהוא מהגבוהים ביותר בעולם. מאז קום המדינה (ואף לפני-כן) ועד שנת 1977 היתה מפא"י המפלגה השלטת, והיא יסדה וקיימה את ההגמוניה שלה באמצעות מערכת פטרונות שחלחלה אל כל תחומי המדינה. מפא"י פעלה באמצעות שליטה על מערכת מורכבת של מוסדות, כולל ההסתדרות וקופת-חולים, "שתפקידן היה להקצות משאבים באופן שיבטיח תמיכה פוליטית במפלגה" (Keren, 1993, 336).

חשיבותם של השיקולים הפוליטיים הכרוכים במינויים למשרות ציבוריות עלתה בעקבות נצחונה של מפלגת הליכוד בשנת 1977, ולאחר-מכן בשנת 1981, והעפילה לגבהים חדשים בזמן ממשלת האחדות (1984–1988) בראשותן – ברוטציה – של מפלגת העבודה ומפלגת הליכוד. בנסיבות אלה שימשו המנהל ומועצות המנהלים של החברות הממשלתיות כזירות-פטרונות רבות-ערך. אף כי מאבקי שליטה בין מעמד המנהלים החדש שצמח בשנות השישים והשבעים לבין הפוליטיקאים הניבו שיקולים מקצועיים בבחירת מנהלים בכירים (פרנקל, 1998, 1), לא מצאה מגמה זו את ביטויה במועצות המנהלים. ממש לפני הבחירות של שנת 1992 הגבירה ממשלת הליכוד את השימוש במינויים פוליטיים. לאחר הבחירות הגישו שרים מאה ושישים הצעות מועמדות לכהונה בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות – פי עשרים מהממוצע החודשי שלפני-כן ופי מאה ועשרים מאשר בשבועיים שלפני הבחירות הארציות (זכריה, 1992).

במרס 1985 מינה היועץ המשפטי לממשלה ועדה בראשותו של מאיר גבאי, המנכ"ל דאז של משרד המשפטים, שמתפקידה היה לקבוע אמות-מידה למינוי דירקטורים לחברות ממשלתיות (מבקר המדינה, 1989א, 20). דו"חות מבקר-המדינה בשנים שלאחר-מכן (1989ב, 1990, 1992) הדגישו את ההתנהגות הבלתי-מקצועית שהיתה כרוכה בבחירת הדירקטורים ואת הצורך בתקנות חדשות שיאושרו על-ידי הכנסת. ביקורת זו נעשתה בתקופה של מחאה ציבורית הולכת וגוברת נגד הביצוע הכושל של הפיקוח על החברות שבעלות ההסתדרות ועל הבנקים. הגירעון המצטבר של חברת "כור", ספינת-הדגל של ההסתדרות, שגרם לאובדן של כעשרים אלף מקומות עבודה, והתמוטטות מניות הבנקים בשנת 1983,¹³ שבעקבותיה התגלע המשבר בתעשיות הקיבוצים – כל אלה הבליטו את הצורך בפיקוח יעיל ואחראי יותר (Shalev, 1999). ההפרטה (בשנת 1991) של קונגלומרטים מרכזיים, כגון תעשיות "כור" של ההסתדרות ו"כימיקלים לישראל" בעלות הממשלה, והכוונה להפריט חברות נוספות אף הגבירו את חשיבותו של הצורך בפיקוח (Talmud and Izraeli, 1999).

13 הממשלה חילצה את הבנקים מהמשבר בקבלה על עצמה בעלות נומינלית (Shalev, 1999, 135).

חרף הביקורת הציבורית, התנגדו כל ממשלות ישראל, בזו אחר זו, לנסיגות לרסן את השימוש במינויים פוליטיים לדירקטוריונים, מהלך שבולם את שליטתה של הממשלה במדיניות החברות. יוזמות חקיקה שנועדו לשלול את הפוליטיזציה של המינויים לדירקטורים ולהשתיתם על בסיס רציונלי הובאו לדיון בכנסת האחת-עשרה (1984–1988) והשתיים-עשרה (1988–1992), אך נתקלו בהתנגדות מצד הממשלה, בפרט של שר האוצר, וסוכלו בדיוני הוועדה. לבסוף, בנובמבר 1992, עם חזרת מפלגת העבודה לשלטון, העבירה הכנסת בקריאה טרומית את התיקון לחוק החברות הממשלתיות בהסתמך על חוק שהועבר בכנסת הקודמת, המורה על ביטול זיקה פוליטית במינויים לארבע דרגות הניהול העליונות בחברות ממשלתיות. התיקון החדש פירט את הכישורים הנדרשים מדירקטור ואת טיב הקשרים עם השרים שיש בהם כדי לפסול את המועמדות לתפקיד.

התיקון שהוצע לא התייחס כלל למגדר או להעדפה מתקנת. להלן אבחן כיצד קרה שהעדפה מתקנת לנשים נכללה בחוק בסופו של דבר.

נשים בפוליטיקה

במשך עשרות בשנים האמינו הישראלים – גברים ונשים כאחד – שהנשים בישראל נהנות משוויון לגברים. אמונה זו חוזקה הודות לשירות החובה של הנשים בצה"ל ולתדמית עוצמתה של גולדה מאיר (Izraeli, 1994; Swirski and Safir, 1991).¹⁴ אולם מה שהיה נכון לגבי גולדה מאיר לא חל על הנשים כקבוצה: מעולם לא היתה להן השפעה פוליטית משמעותית בישראל.¹⁵ כדבריה של ישי (Yishai, 1997): "הנשים הן בשולי הפוליטיקה ואין להן המשאבים לקבוע את מהלך העניינים." עם זאת, כפי שקורה גם במדינות אחרות (Katzenstein, 1987), השפעתן של הנשים במפלגות השמאל היתה רבה יותר מאשר ביתר המפלגות, ואכן רוב חברות הכנסת באו ממפלגת העבודה ומהמפלגות שהתפצלו ממנה.¹⁶ אולם היתה מעין הבנה מוסכמת שצורכיהן

14 סבירסקי וספיר (Swirski and Safir, 1991) בחרו לכנות את קובץ המאמרים בעריכתם על נשים בישראל בשם *Calling the Equality Bluff*.

15 את שורשיה של ההכרה בנשים כקבוצת-אינטרס מיוחדת ניתן לייחס לוועידת-היסוד של ההסתדרות (ההסתדרות הכללית של העובדים בא"י) משנת 1920, כאשר מנהיגיה של תנועת הפועלות, תנועה פמיניסטית במסגרת תנועת העבודה, מחו על תתייצוגן בקרב נציגי ההסתדרות ועל אי-טיפולה של הוועידה בבעיות התעסוקה של החלוצות (ראו: Izraeli, 1981; Bernstein, 1987). הוועידה הצביעה בעד שמירת שני מקומות בוועד המנהל של ההסתדרות לנציגות של תנועות הפועלות. עם קום המדינה צורפה התנועה הפמיניסטית מהדור הראשון כשותפה במפא"י, שהיתה אז המפלגה השלטת.

16 עד לשנת 1999 לא היוו הנשים מעולם יותר מאשר 10% ממאה ועשרים חברי הכנסת.

המיוחדים של הנשים יטופלו במסגרת ארגוני הנשים, שרבים מהם היו בלאו הכי מסונפים למפלגות. אחד התפקודים החבויים של ארגונים אלה היה לשחרר את המרכז (הגברי) מעיסוק ב"ענייני נשים" (Izraeli, 1991), שנתפסו כבלתי־ראויים להיכלל בסדר־היום הלאומי (Herzog, 1996).

בארבעת העשורים הראשונים של המדינה נחלקו הנשים המנהיגות הספורות במפלגת העבודה השְׁלֵטת בנאמנויותיהן לסיעות מתחרות שונות בתוך המפלגה (Azmon and Izraeli, 1993). שיטת הבחירות, לפחות עד שהונהגה שיטת הפריימריס, בשנת 1989, גרמה לתלותן של הנשים באנשי שררה בוועדות המרכזיות של המפלגות, שכן הם שהרכיבו את רשימות המפלגות בעת הבחירות ולמעשה קבעו מי עתידים לשמש כחברי־כנסת. אף־על־פי־כן, העיקרון של זכות הנשים לקבל ייצוג משלהן במסגרת גופים ציבוריים, כמו גם המיתוס של שוויון הנשים (המוטבע במגילת העצמאות), היו חלק מהרפרטואר האידיאולוגי של הפוליטיקה הישראלית.¹⁷ במפלגת העבודה תורגמה זכות זו למדיניות בלתי־פורמלית של שריון מכסות לנשים. שיטת המכסות קיבלה ביטוי פורמלי בוועידת מפלגת העבודה בשנת 1971, כאשר בלחץ תא החברות ובתמיכתה של גולדה מאיר, ראש הממשלה דאז, הוענקה לנשים מכסה של 20% בכל מוסדות המפלגה, כולל ברשימת המועמדים לכנסת. אך הנשים לא הגיעו מעולם לייצוג של 20% אף לא באחד מגופי המפלגה, לרבות הרשימות המפלגתיות לכנסת (Herzog, 1996). שיטת המכסות לא רק הציבה תקרה למספר הנשים הנבחרות או המתמנות; היא גם הביאה לידי תוצאה הפוכה. לעיתים קרובות העדיפו הבוחרים לא "לבזבז" את קולותיהם על נשים מועמדות, שכן ממילא יקבלו הנשים ייצוג במקומות המשוריינים להן, ללא תלות במספר הקולות שקיבלו. כך, באופן אירוני, היתה שיטת המכסות לרועץ לנשים בהפחיתה את מספר הקולות שניתנו בפועל לנשים (Azmon and Izraeli, 1993). בעיקר שמרה שיטת המכסות על עמדותיהן של קומץ נשים בעלות השפעה, חברותיה הנאמנות של קואליציית מפלגת העבודה, שהצליחו להגיע לכנסת או תוגמלו בתפקידים אחרים, וביניהם מינויים אקראיים למועצות המנהלים של החברות הממשלתיות.

העדפה מתקנת כרטוריקה המשרתת מדיניות חברתית

ידוע כי ממשלות נוהגות להקים ועדות ציבוריות בתגובה על לחצים המופעלים על המערכת הפוליטית מבחוץ ובמטרה לשכך תסיסה ציבורית או להסיר מסדר־היום הציבורי עניינים השנויים במחלוקת. עם זאת, הרכבן של ועדות אלה יוצר לעיתים קרובות הזדמנויות־פז לאפוזיציה

17 ראו לדוגמה מחקרה של ברקוביץ' (Berkovitch, 1997) על הדיון בכנסת בדבר שירות חובה לנשים בצה"ל, וכן יזרעאלי (Izraeli, 1997).

ולקבוצות מדוכאות להתגייס יחד למען אינטרסים משותפים ולפעול בכיוון שחותר תחת כוונות הממשלה.

בין השנים 1976 ו-1993 נידון ייצוג הנשים בחיים הציבוריים על-ידי שלושה גופים שהקימה הממשלה, ובין ההמלצות שהעלו היתה גם ההצעה להגדיל את נציגות הנשים בחברות ממשלתיות. הצעה זו נותרה בגדר המלצה בלבד, שכן היא לא גובתה ביצירת מנגנון שיבטיח את הוצאתה לפועל. עם זאת, עצם הקמתן של ועדות אלה יצרה זירה לחילופי דעות פוריים ומועילים. הנשים נפגשו, ניסחו את ענייניהן המשותפים, קיבלו מידע שאלמלא כן לא היה זמין להן, הרחיבו את הרשתות הפמיניסטיות וחזקו את התודעה הפמיניסטית שלהן. הן אף ניסחו הצעות למדיניות מתקנת, שגם אם לא יושמו בעליל, חדרו אל הזירה כ"רעיונות" שהיה ניתן לגייסם מאוחר יותר. כאשר רעיונות נכנסים אל המרחב הציבורי, הם נשארים רדומים עד אשר גופים בעלי-עניין מתחילים להפעילם לצורך יתרון פוליטי כלשהו. כך היה גם באשר לתביעה למתן ייצוג לנשים בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות.

סוגיית השתתפותן של נשים במועצות המנהלים הועלתה לראשונה בפומבי בדו"ח ועדת ראש הממשלה למעמד האשה. ועדה זו, הידועה כוועדת נמיר, הוקמה בתגובה על תנאים שנקבעו ב"עשור או"ם למען הנשים" (1975–1985) ועבודתה התנהלה בוועדות-משנה. אחת ההמלצות של ועדת-המשנה לייצוגן של נשים ומעורבותן בחיים הציבוריים והפוליטיים (ועדת נמיר, 1978, 320) היתה שהממשלה תיזום את מינויו של נשים לגופים כגון "מועצות מנהלים של חברות ממשלתיות, מועצות ציבוריות וועדות אד-הוק למיניהן". ועדת-המשנה לא יחסה כנראה חשיבות רבה לייצוג נשים במועצות מנהלים. לא נאספו ממצאים לגבי תחום זה, והאזכור היחיד לכך, שהיה בן משפט אחד בלבד, עומד בניגוד לאופן המפורט שבו עסקה ועדת-המשנה בתתי-יצוגן של הנשים במשרד החוץ, במפלגות ובדרגים הגבוהים של השירות הציבורי.¹⁸

ההמלצה שהממשלה תמנה נשים לדירקטוריונים נמוגה מהנוף הציבורי עד אפריל 1985, ואז חזרה והופיעה כהחלטת ממשלה. החלטה זו קראה, בין השאר, למינוי יועצים למעמד האשה בכל משרדי השרים ולהגברת ייצוגן של נשים "בתפקידים בכירים" בשירות המדינה, "בכל ועדת מכרזים [הבוחרת את המועמדים למשרות הבכירות בשירת המדינה] או וועדה מקצועית" וכן "במועצות מנהלים של חברות ממשלתיות". החלטה זו היתה ההישג של מי שהיתה אז יועצת ראש הממשלה למעמד האשה, ניצה שפירא-ליבאי. משרה זו נוצרה בשנת

18 מחקר של שדולת הנשים בישראל (1991) העלה כי רק אחדות מהמלצות הוועדות יושמו בפועל, אך התיעוד שהובא במחקר על הפליה נרחבת בשכר ובקידום בשירות הממשלתי תרם רבות לניפוץ המיתוס שנפוץ בארץ בדבר שוויון הנשים הישראליות (Izraeli, 1981). השנתיים שבמהלכן פעלה הוועדה תרמו רבות להעלאת התודעה של למעלה מתשעים חברות הוועדה (יזרעאלי, 1993), שרבות מהן היו נשים בעמדות השפעה.

1980, והיא אחת ההמלצות המעטות של ועדת נמיר שיושמה הלכה למעשה. המשרה היתה כרוכה בסמכות מועטה ובמשאבים מזעריים אך ניצה שפירא-ליבאי, שנהנתה מקשרים הדוקים עם פוליטיקאים בעלי השפעה, בפרט במפלגת העבודה (כולל שמעון פרס, ראש הממשלה דאז), נשאה אותה ברמה. לאחר חודשים של שתדלנות ושל "עזרה מחבריי" (כפי שניסחה זאת), הצליחה שפירא-ליבאי להכניס את סוגיית מעמד האשה בשירות המדינה ובמשרדי הממשלה לסדר-היום של הפגישה השבועית של הממשלה, ולהציג את הצעתה להגדלת שיעור ייצוגן של הנשים. וכך תיארה שפירא-ליבאי את מהלך העניינים:¹⁹

ניסחתי את ההצעה; פרס חתם והביא אותה לקבינט לאישור. בישיבת הקבינט הרציתי בהרחבה – על החוק הבין-לאומי, על זכויות האדם ועל הפליה. אני חושבת שהם לא הבינו באמת את ההשתמעויות של הצעתי. המפלגה הליברלית (שהיתה אז חלק מהקואליציה) טענה: מה אם אין נשים מתאימות למשרות הבכירות? הבאתי שמות של הנשים – כל העניין עבר בעור שיניי.

ההודעה הרשמית לעיתונות (שהוכנה עליידי היועצת למעמד האשה) נתנה לגיטימציה להחלטת הממשלה על יסוד שלושה נימוקים. ראשית, זה היה צעד לקראת יישום ההמלצות של ועדת נמיר. ניסוח ההצעה כהחלטה שהעיקרון המנחה שלה כבר התקבל עליידי הממשלה הגביר את הלגיטימיות שלה. שנית, ההחלטה התבססה על עיקרון של צדק חברתי ושוויון הזדמנויות. ההודעה ציינה כי הנשים מהוות 51% מכלל עובדי המדינה, אך רק כ-15% מבין בעלי המשכורות הבכירות ו-2% בלבד מהדירקטורים במועצות המנהלים של חברות ממשלתיות. השיעור הסטטיסטי הנמוך של 2% או 5% התגבש כסמל לאי-הצדק במצבן של הנשים, ובמשתמע נבע ממנו הצורך לתקן את המצב. שלישית, החלטת הממשלה קבעה כי לנוכח ההון האנושי הניכר שלהן, יש לנשים יכולת, שטרם הגיעה לידי מימוש, לתרום תרומה חשובה לשירות המדינה בכל המישורים. אזכור זה של ההון האנושי של הנשים – השכלתן וכישוריהן המקצועיים – היה נושא חדש ברטוריקה המצדיקה את התביעה להגביר את ייצוג הנשים. הדיו של נושא זה בקעו ועלו עם הדגשת הצורך להנהיג רציונליות רבה יותר בבירוקרטיית הציבורית ולהשתית את הקידום בעבודה על סגולות אישיות וכישורים מקצועיים. ואומנם, בעקבות החלטת הממשלה מונו בכל אחד ממשרדי השרים יועצות מתנדבות לטיפול במעמד העובדות. אף-על-פי-כן, שיעורן של הדירקטוריות במועצות המנהלים של החברות הממשלתיות עמד בעינו.

למונח "העדפה מתקנת" אין זכר בהמלצה של ועדת ראש הממשלה למעמד האשה ואף לא בהחלטת הממשלה משנת 1985. המונח הופיע לראשונה בדו"ח ועדת קוברסקי,

19 בשיחה אישית (1995).

שמונתה בשנת 1986 על-ידי ראש הממשלה ושר האוצר על-מנת "לבחון את השירות הממשלתי והגופים הנתמכים על-ידי הממשלה במטרה לשפר את איכות השירותים הניתנים על-ידי המדינה ולקדם את מטרות המדינה" (ועדת קוברסקי, 3, 1989). אחת משבע ועדות-המשנה של ועדה זו הוסמכה לעסוק במעמדן של שתי "אוכלוסיות מיוחדות": נשים ומיעוטים, כלומר ערביי ישראל. הנשים היו כ-50% מכלל המועסקים בשירות המדינה, הערבים פחות מ-5%, ומספרן של הנשים הערביות היה קטן עוד יותר. אחדות מהנשים היהודיות שנבחרו לשמש בוועדה²⁰ התנגדו ליצירת זיקה בין נשים לערבים על יסוד הטענה שהנשים אינן בגדר מיעוט. כתוצאה מכך מונו שתי ועדות-משנה נפרדות, האחת לטיפול בנשים והאחרת לטיפול בערבים.²¹

הסקמה המושגית נשים/מיעוטים אינה מקצה מקום נפרד לאלה המשתייכים לשתיהן הקטגוריות גם יחד. אנשים אלה אינם זוכים בתשומת-לב ונגררים למצב של "בלתי-נראות" כפולה (hooks, 1981). כפי שציינה ספלמן (Spelman, 1988), "ניתן להתייחס למגדר באופן שמשטש את הגזע והמעמד של נשים הנהנות מזכויות מיוחדות... ב'זמן, המגדר מקשה עלינו להתייחס אל נשים שאינן משתייכות לגזע ומעמד מסוימים כאל 'נשים'". התביעה למתן ייצוג רב יותר לנשים מחפה על הסבירות הגבוהה שהנהנות מייצוג זה הן נשים יהודיות בנות המעמד הבינוני מארצות המערב (אירופה וארצות-הברית), ולא נשים יהודיות שמוצאן מהמזרח-התיכון ומצפון-אפריקה או נשים ערביות.

בניגוד לוועדת-המשנה למעמד המיעוטים, שהתנגדה במפורש לשימוש בהעדפה מתקנת, טענה ועדת-המשנה למעמד האשה בשירות המדינה כי יש צורך בהעדפה מתקנת זאת כדי לפצות את הנשים על מצב מתמשך של הפליה הניזונה מתפיסות כוללניות סטריאוטיפיות, שבעטיה הנשים מוצבות בנקודת-פתיחה נחותה, **המקשה עליהן בתחרות**. ועדת-המשנה קראה להכיר בנשים כבאוכלוסייה הטעונה טיפוח בנושאי הכשרה וקידום "בדומה [לזכויות הניתנות] לחיילים משוחררים, לעולים חדשים ולקצינים בכירים", וחזרה ואישרה את החלטת הממשלה משנת 1985 להכליל נשים במועצות המנהלים של חברות ממשלתיות (ועדת קוברסקי, 1989,

20 נאמר לי על-ידי יהודית היבנר, חברה מובילה בתא הנשים של המפד"ל, שנבחרה ליושבת-ראש ועדת-המשנה למעמד האשה.

21 להבדיל מארגוני הנשים בארצות-הברית, לא התאגדו ארגוני הנשים בישראל עם קבוצות מדוכאות אחרות תוך כדי חציית הגבולות המגדריים. מגמה זו אפשרה לארגוני הנשים של הזרם המרכזי לכלול נשים יהודיות בעלות השקפות פוליטיות ימניות ושמאלניות כאחת ביחס לסוגיות השלום, וזאת על-סמך המכנה המשותף שלהן כנשים. ארגוני הנשים כוללים חברות ערביות ומשרתים את הנשים הערביות כנשים, בפרשם את חסותם על שירותים כגון הטיפול בילד והכשרה מקצועית. הדרתם של **בסיסים דכאניים** אחרים אף תמכה בהגמוניה של המנהיגות המסורתית, שסימני ההיכר שלה הם השתייכות למעמד הבינוני, השכלה גבוהה ומוצא אירופי-אמריקאי.

270). הרטוריקה של הוועדה, בהתאם למסורת של שיח האזרחות הרפובליקאי (Shafir and Peled, 1998), "קידשה" את הנשים (היהודיות), ביוצרה זיקה בין לבין קבוצות (יהודיות) אחרות המזוהות עם המפעל הציוני.²²

הדחיפה לחקיקת העדפה מתקנת

הפוליטיקה של הנשים בישראל מתנהלת כ"פוליטיקה של התאגדות" (politics of associationalism) במינוחה של קצנשטיין (Katzenstein, 1990), ולא כפוליטיקה של הרחוב. ההתאגדויות החזקות ביותר פעלו במוסדות שהיו בשליטה גברית, כגון הצבא, המפלגות וההסתדרות, ובהם חלשו הגברים על המשאבים ועל ערוצי ההנהגה. הקמתה של שדולת הנשים בישראל, בשנת 1984, "חוללה מהפכה בזירת ההתאגדויות של הנשים" (Yishai, 1997, 71). בהנהגתה הכריזמטית של אליס שלוי היתה השדולה לארגון הנשים הראשון ששם לו למטרה להתמקד בכוח הפוליטי של הנשים. רוב החברות המובילות בארגון היו אקדמאיות פמיניסטיות בעלות פרופיל גבוה וקשרים עם הממסד הפוליטי, בעיקר (אך לא רק) עם השמאל. כמו־כן, בזכות הסיוע הכספי מטעם הקרן החדשה לישראל, שמושבה בארצות־הברית, זכתה שדולת הנשים בישראל באוטונומיה יחסית, להבדיל מארגוני הנשים הגדולים בישראל הסמוכים לשולחן של המפלגות או תלויים בכספי הממשלה. לפיכך היה בכוחה לנקוט סדר־יום משלה וליצור התקשרויות עם אותן מפלגות שגילו נכונות לקדמו.

שדולת הנשים בישראל יצרה פורום פוליטי שקישר בין פוליטיקאיות לבין מאגר של נשים ממפלגות שונות המצויות בעמדה שאפשרה להן להיכנס לפוליטיקה אלקטורלית. כפי שציינה ישי (Yishai, 1997): "הצעד הראשון היה להפעיל לחץ על המנהיגים העתידיים של ממשלת האחדות הלאומית [1984–1988] להכללת נשים בקבינט ולזרז את יישומו של דו"ח הוועדה למעמד האשה." ארבע נשים שנבחרו לראשונה לכנסת בשנת 1992 היו חברות הפורום הפוליטי של שדולת הנשים בישראל, וכמעט כל חברות־הכנסת האחרות השתתפו בפעילות הפורום, לרבות יעל דיין, יושבת־ראש ועדת הכנסת למעמד האשה.²³

בשנת 1987 הועבר בכנסת התיקון לחוק החברות (1983), שקבע כי בדיקטוריון של כל חברה הנסחרת בבורסה ישמשו שני דירקטורים כנציגי הציבור הרחב. התיקון הזניק את שדולת הנשים לפעולה, בראותה בו הזדמנות להצבת נשים רבות יותר בעמדות־כוח.

22 תודתי על תובנה זה נתונה לסוזן סרד.

23 רוב חברות־הכנסת כיהנו כחברות בוועדת הכנסת למעמד האשה, שהוקמה במידה רבה כתוצאה מלחצה של חברת־הכנסת יעל דיין על מפלגת העבודה. הוועדה קיבלה הכרה רשמית בשנת 1992 כוועדה מתמדת של הכנסת.

בשיתוף עם ארגוני נשים אחרים, שחברותיהם היו מועמדות בכוח לאיוש התפקיד החדש שנפתח לפני הציבור, אימצה שדולת הנשים אסטרטגיה משולשת לקידום נשים למועצות המנהלים. האסטרטגיה הראשונה היתה יצירת מאגר של מועמדות, וזאת במטרה להפריך את הטענה שאין נשים בעלות כישורים מתאימים המוכנות לכהן כדירקטוריות.²⁴ שדולת הנשים בישראל, בשיתוף עם ה־Association of Women Executives ותא החברות של מפלגת העבודה, אספה את שמותיהן של נשות־מקצוע מיומנות המכהנות בתפקידי ניהול בכירים, הודיעה להן על ההזדמנות החדשה לשמש כדירקטוריות והאיצה בהן להגיש את מועמדותן למשרות אלה ולמסור את קורות־החיים שלהן לשדולה לשם הפצה.²⁵ קורות־החיים הוכנסו למחשב על־ידי פורום המנהלות הבכירות (המסונף למרכז הישראלי לניהול) בשיתוף עם ארגוני נשים אחרים, וכך נוצר מסד נתונים כלל־ארצי של מאות נשים שגילו נכונות לשמש כדירקטוריות.

האסטרטגיה השנייה נועדה להשפיע על "שומרי־סף" חשובים של משרות במועצות מנהלים. שדולת הנשים ניהלה מסע של פניות בכתב אל שרים, חברות ממשלתיות ומוסדות ציבור גדולים, כגון הבנקים הגדולים שעברו לשליטת הממשלה בעקבות משבר המניות בשנת 1983 ומינו דירקטורים חדשים בשלהי שנות השמונים. המכתבים ששיגרה השדולה הציבו על התתייצוג של הנשים במועצות המנהלים, והדגישו כי השתתפותן של הנשים בהנהלה תגביר "כישרון מקצועי שבכוחו לשרת היטב את כלכלת המדינה" (ארכיון שדולת הנשים, 1985–1995).²⁶ שתי האסטרטגיות לא הועילו לקידום המטרה. המכתבים נותרו ללא מענה או זכו בתשובות מנומסות אך מתחמקות. שדולת הנשים חסרה את הכוח שהיה יכול לאלץ את החברות לטפל בעניין בכובד־ראש.

אחרי הבחירות של שנת 1988, שהחזירו לשלטון את מפלגת הליכוד, החליטה שדולת הנשים כי הגיעה השעה לנקוט אסטרטגיה שלישית: אפיק החקיקה. המרכז המשפטי של השדולה, שנוסד בשנת 1988, ניסח הצעות־חוק והשקיע מאמצי שתדלנות למען התקבלותן. בנושא ההעדפה המתקנת מצאה השדולה בעל־ברית במפ"ם. מפ"ם (וכן ר"צ, המפלגה לזכויות האזרח בראשותה של שולמית אלוני, שיסדה אותה) פרשה אז מהקואליציה של העבודה ופעלה כמפלגה אוטונומית.

-
- 24 נעמ"ת, ארגון הנשים הוותיק והגדול ביותר, המסונף למפלגת העבודה, יזמה בשנת 1992 קורס הכשרה – היחיד במינו בישראל – בהשתתפותן של יותר משישים נשים שהיו עתידות לשמש כדירקטוריות. בעת ההיא לא התקיימו קורסים להכשרת גברים כדירקטורים.
- 25 בארכיון של שדולת הנשים בישראל (1985–1995) מצאתי תכתובת בין נשים מארגונים אלה, בצירוף רשימות של נשות־מקצוע בולטות שהמכתב האחיד היה אמור להישלח אליהן.
- 26 לא מצאתי תיעוד על מספר החברות המסחריות שאליהן נשלח המכתב מיום 5 בינואר 1987 בחתימתה של פרופסור אליס שלוי, יושבת־ראש שדולת הנשים בישראל.

נוסף על מחויבותה האידיאולוגית של מפ"ם לשוויון חברתי, היה לה אינטרס פוליטי להיאבק על זכויות הנשים ולכונן יחסי עבודה הדוקים עם שדולת הנשים. המפלגה שאבה את רוב התמיכה האלקטורלית שלה מיהודים ממוצא אשכנזי, במיוחד מנשים משכילות שגילו אהדה למטרותיה הליברליות של התנועה הפמיניסטית. תא הנשים במפ"ם היה מאורגן היטב ופעל באופן אסטרטגי "להבטיח ייצוג" בכל גופי המפלגה (צבי, 1999). בשנת 1989 הגיש חברה הכנסת יאיר צבן ממפ"ם הצעת חוק שנוסחה על-ידי עורכי הדין של השדולה. לפי ההצעה, אחד משני הדירקטורים המייצגים את הציבור הרחב בחברות הנסחרות בבורסה חייב להיות אשה. בשנת 1991 הגיש צבן הצעת חוק שנייה המתייחסת למועצת המנהלים של חברות ממשלתיות: "לא יתמנו דירקטורים בני מין אחד בחברה ממשלתית אלא אם כן בעת מינוים מכהן בדירקטוריון לפחות דירקטור מהמין האחר". ההצעה הראשונה, המתייחסת למגזר הפרטי, נקטלה בדיוני הוועידה. היא הוגשה שוב והתקבלה כעבור עשור, בשנת 1998. ההצעה השנייה, המתייחסת לחברות ממשלתיות, הובאה לפני הכנסת לקריאה טרומית ב-22 בינואר 1992 ועברה (שלושה עשר בעד וללא מתנגדים), אך גוועה במהלך הדיונים של ועדת חוקה, חוק ומשפט.

בסעיף הבא אתחקה אחר המסלול שעברה ההצעה להעדפה מתקנת בזירת החקיקה, ואדגיש את המכשולים שנערמו בדרכה ואת הטקטיקות שבהן השתמשו עלימנת לעוקפם. בהמשך אתמקד בוויכוח על ההעדפה המתקנת, ואבליט את הפוליטיקה של הזהות המגדרית.

כניסתה של ההעדפה המתקנת לזירת החקיקה

הכנסת השלוש-עשרה (1992–1996) הסתמנה כשעת-כושר לחקיקה המקדמת שוויון מגדרי. בעקבות הבחירות בשנת 1992 הצטרפה לקואליציה של העבודה מפלגה חדשה (מר"צ), שנוצרה כתוצאה מהאיחוד של מפ"ם ור"צ, והמכוננת הפוליטית שלה היתה שמאלה מהמרכז. בשנת 1992 זקפה מר"צ לזכותה את שיעור הנשים הגבוה ביותר המכהנות במוסדות המפלגה יחסית למפלגות האחרות (Yishai, 1997, 48). אימוצה של שיטת הפריימריס לבחירת מועמדי המפלגה (בשנת 1989) העביר את הכוח מהוועדה המרכזית אל חברי המפלגה הרשומים, שכללו מיעוט משמעותי של נשים. משפחתה תלותם של הפוליטיקאים בוועדה המרכזית, ניתנה הזדמנות לגברים ולנשים גם יחד לגייס תמיכה פוליטית במועמדותם בהתאם לכושר המיקוח שלהם. קידום חקיקה למען נשים (בתנאי שהדבר לא היה כרוך בהוצאות תקציביות) קיבל צביון של "תקינות פוליטית".

חברה הכנסת אברהם בורג, שנבחר מחדש מטעם מפלגת העבודה, העלה מחדש (ביולי 1992) את הצעת החוק שהגיש צבן בכנסת הקודמת. בקריאה הטרומית (27 בינואר 1993), תמך שר המשפטים דוד ליבאי, בשם הממשלה, בעיקרון של ההעדפה המתקנת, אך הביע הסתייגויות מסוימות:

על־פי המוצע, די במינוי של אישה אחת בלבד בדירקטוריון של חברה ממשלתית, ... לנו נראה שבכך אנחנו עלולים להחטיא את המטרה של מתן ייצוג הולם לנשים בחברה הישראלית... הגישה המקובלת היום בעולם לגבי שוויון בין המינים בחברה היא, שלא די במתן הזדמנות שווה, אלא יש לפעול באופן פעיל לקראת שוויון בתוצאה...
קשה לנו לקבל את נוסח ההצעה. ומשום כך החליטה הממשלה להתנגד להצעת חוק זו בנוסחה הנוכחי. (דברי הכנסת, 1993א, 2878).

הכנסת הצביעה (שנים־עשר לעומת אחד) להעביר את הצעת־החוק לוועדת חוקה, חוק ומשפט. היועצים המשפטיים שסייעו לוועדה מילאו תפקיד מכשירני (אינסטרומנטלי) בעיצוב החקיקה של הצעה זו.

רבות מעורכות־הדין והיועצות המשפטיות בלשכות השרים ובמשרדי הממשלה לא הרגישו בנוח עם הרעיון של העדפה מתקנת לנשים. הן לא רצו שידביקו להן זהות מגדרית או יכתירו אותן כ"מקופחות". הקריירות המצליחות שלהן היוו הוכחה כי לא היו זקוקות לסיוע של העדפה ממוסדת. אולם מספר קטן של פמיניסטיות בקרב עורכות־הדין, כגון כרמל שלו, שרכשה את השכלתה האקדמית בארצות־הברית ושימשה כממונה על החקיקה במשרד המשפטים,²⁷ צידדו בהעדפה מתקנת. שלו סייעה לדוידה לחמן־מסר, היועצת המשפטית של משרד המשפטים, בניסוח החקיקה של ההעדפה המתקנת, בתרמה את "סעיף הייצוג ההולם". היא גם השפיעה על לחמן־מסר לשנות את התייחסותה לסוגיית המגדר.²⁸ כפי שהודתה לחמן־מסר לפני ועדת חוקה ומשפט (פרוטוקול מיום 17 בפברואר 1993, עמ' 32):

כשההצעה שלכם הגיעה לראשונה לשר המשפטים, גם אז אני טיפלתי בה והתנגדתי לה מתוך טעמים דומים לטעמיו של חבר־הכנסת מרידור, ואף ראיתי בה פגיעה במעמדי כאשה. מאז זרמו מים [רבים] בנהר, ונוכחתי לדעת שהעמדות הנאורות והליברליות שאנחנו נוקטים מזה שנים רבות, של אי־התערבות מתוך רצון שהטעמים העניינים הם שידריכו, כולן יפות בתיאוריה, אבל הן רחוקות כברת דרך מהמעשה. כל עוד גברים הם אלה שממנים, גברים ימנו גברים. ההסתברות שגברים שממנים דירקטורים בחברות ממשלתיות ימנו נשים – תלויה בחריגים, כמו שראינו במשרד המשפטים.

לניסוח החדש של החוק נודעה חשיבות בתהליך המכונה "הפוליטיקה הדיסקורסיבית" ו"הקניית

27 שלו למדה בהדרכתה של המשפטנית הפמיניסטית קתרין מקינון (Katharine MacKinnon).

28 דוידה לחמן־מסר סיפרה לי שהיא דנה בעניין עם כרמל שלו, "הדמות המובילה בנושא אצלנו" (תקשורת אישית, 1995). קיבלתי אישור על כך מפי שלו עצמה בשיחה אישית, יולי 1999.

משמעות" (Katzenstein, 1987, 35). אומצו בהקפדה ניסוחים ניטרליים בבחינה מגדרית, ולכן נעשה שימוש במונח "ייצוג הולם", ובמקום "אשה" נכתב "המין הבלתי מיוצג". ניסוחים אלה היסוו את "ההפליה הנגדית" והעטו על החוק הילה של הגינות המשוללת משוא-פנים. אף-על-פי-כן, ידעו כולם שהחוק נועד לנשים, וחברי-הכנסת שביקשו להטיל דופי בהעדפה מתקנת התייחסו אליה בתור "סעיף הנשים" (ראו דברי הכנסת, 1993ב).

המונח "הולם", שבו השתמשו בניסוח החוק בדומה למונח "שווה", מורה על משמעות גשית חיובית ומקפל בתוכו הגדרות רבות. הוא גם מעורר פחות רתיעה מהמונח "שוויון", שיש בו משום איום על הסדרי כוח הקיימים בפועל או מציון מכסה קבועה כלשהי שעלולה להיחשב גבוהה מדי או נמוכה מדי.²⁹ הואיל והמונח "ייצוג הולם" לא הגדיר את ההעדפה מבחינה מספרית, נפתחה הדרך לפרשנות משפטית בעתיד.

ועדת חוקה, חוק ומשפט, שחבריה נמנו עם מפלגות שונות, ובראשה עמד חבר מר"צ, מפלגה שהיתה אז שותפה בקואליציה, היתה מפולגת בסוגייה של ייצוג הנשים. הפילוג הסתמן בעיקר לפי קווים מפלגתיים: חברי הליכוד והמפלגות הדתיות תמכו, ולו גם באירצון, בהצעה להכליל את המחצית ההצהרתית של סעיף 18א(א), הנותנת ביטוי לעיקרון של מתן ייצוג הולם לבני שני המינים (בתנאי שכישוריהן של הנשים אינם נופלים משל הגברים), אך התנגדו להעדפה מתקנת. לעומתם, רוב החברים בקואליציה של העבודה, ובכללם יושב-ראש הוועדה, חבריה הכנסת דדי צוקר, היו בעד הכללת סעיף 18א(א) המורה לשרים לתת העדפה לנשים.³⁰

נחישותו של חבריה הכנסת דדי צוקר היתה הגורם העיקרי בהשגת אישור הכנסת לסעיף ההעדפה המתקנת. הוא ציפה שהסעיף יעבור בכנסת בקריאה ראשונה,³¹ ודחה את ההתנגדות מצד רוב חברי הוועדה בטענה שהעדפה מתקנת היא סוגיה עקרונית, ולכן מן הראוי להביא לדיון במליאת הכנסת את שתי הגרסות של הצעת התיקון. בתשובה לדבריה של עורכת-הדין

29 חברות-הכנסת צידדו בקביעת מכסה, אך היו חלוקות בדעתן לגבי גובה המכסה. ההצעות נעו בין 40% ל-25% של כל אחד משני המינים.

30 כאשר שאלתי את דדי צוקר (ראיון אישי, 30 באוגוסט 1999) מדוע גילה מחויבות כה רבה להעברת הסעיף של העדפה מתקנת, הוא הסביר: "אני תוצר של שנות השישים. הייתי מעורב בתנועות השחרור." לאחר מכן הוסיף: "אז [בשנת 1992] לא היה קשה להציע חקיקה לקידום שוויון מגדרי; היה בכך משום טעם לשבח. זה זיכה אותי במידה רבה של פופולריות במפלגה שלי; הן [חברות המפלגה] אהבו אותי בשל כך."

31 בריאיון אישי (אוגוסט 1999) מסר לי דדי צוקר כי אז היה משוכנע שאם תגיע הצעת-החוק לכנסת, היא תעבור. אולם בריאיון שנערך שבועות אחדים לאחר שהחוק כבר עבר בכנסת, הוא צוטט כאומר שלא האמין שיצליח בהעברת החוק.

לחמן־מסר, כי "אין לנו מסורת להגיש שתי גרסאות בקריאה הראשונה", אמר דדי צוקר: "ננהיג מסורת כזאת." (פרוטוקול 52, 17.02.1993, עמ' 38).

למרות הסתייגויותיהם של חברי־כנסת מכל המחנות הפוליטיים, עברה הצעת־החוק במליאה בקריאה ראשונה (שלושה־עשר בעד, ללא מתנגדים) והוחזרה לוועדה לשם עיבוד מחדש. הוויכוח בוועדת חוקה, חוק ומשפט נמשך במהלך ההכנות לקריאות השנייה והשלישית. רוב החברים הצביעו שוב בעד הגבלת ההצעה למחצית ההצהרתית של סעיף 1א(א) (פרוטוקול, 10.3.93, עמ' 18). משהובסו שני חברי־הכנסת ממר"צ (צוקר ואורון), הם ניצלו את הזכות המוקנית להם בחוק והציגו לפני הכנסת את סעיף ההעדפה המתקנת כהסתייגות לתיקון המוצע. ההסתייגות עברה בכנסת (שלושים ואחד בעד, שלושה נגד, אחד נמנע) והוכללה בתיקון הכללי לחוק החברות הממשלתיות.

פוליטיקה של זהות והוויכוח על העדפה מתקנת

ניתן לראות בוויכוח על העדפה מתקנת דוגמה למה שמכונה בפיה של קצנשטיין (Katzenstein, 1987, 35) "פוליטיקה דיסקורסיבית" ו"הקניית משמעות". הכוונה לפוליטיקה "המבקשת לפרש ולנסח מחדש, וכן לשקול מחדש ולשכתב, את הנורמות והפרקטיקות של החברה ושל המדינה" (עמ' 35). אני משתמשת במינוח זה בהתייחס לאופן שבו קבוצות בעלות־עניין מתחרות מנסות לקבוע את משמעותה של הזהות המגדרית בזירת המדינה לפי הפרשנות וההגדרה שלהן. קצנשטיין (Katzenstein, 1990, 37) ציינה שבדומה לגזע ומעמד, גם המגדר זכה ב"הבנות שונות ומרובות" מצד מוסדות החברה. הניתוח להלן ממחיש כיצד ההבנות הללו באות לידי ביטוי כאשר מדובר בהעדפה מתקנת לנשים. בהקדמה לחקיקה שהציע חברי־הכנסת צבן, ואחריו חברי־הכנסת בורג, הובהר ההיגיון שביסוד החוק כדלקמן:

לדירקטוריון סמכויות רבות ויכולת השפעה של עיצוב מדיניותה של חברה, וכך גם על קידומן של נשים המועסקות בה... יש מקום רב לקידומן של נשים לדירקטוריות בחברות אלו, חברות אשר מעמדן המיוחד, כנאמנות על נכסי הציבור ואחראיות להשגת מטרות לאומיות, הופך את הפיקוח עליהן לעניין שאין לסבול בו הפליה כלשהי, ובכלל זה אפליית נשים... לשיעור נמוך זה [שלושים וחמש נשים מבין שבע מאות ארבעים ואחד דירקטורים במאה ושישים חברות ממשלתיות] של כ־5% נשים אין שום הצדקה, במיוחד אם מביאים בחשבון את ההתקדמות שחלה לאחרונה בהשתלבותן של נשים במערכות שונות, ככלכלניות, משפטניות או מנהלות. מגמת החוק הינה להשיג שיתופן של נשים רבות ככל האפשר בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות.

המוטיב של היעדר הצדקה לייצוג המועט של הנשים, לעומת תרומתן לניהול מנגנון המדינה, חוזר פעמים רבות בדיוני הכנסת.

מוטיב שני שהדגישו הגברים שתמכו בחוק היה הצגת יתרונותיו: התהליך יהיה הדרגתי; החוק פרגמטי, ולא דוגמטי, ומספק סעיפי מילוט על־מנת לא לערער את האינטרס הכלכלי; החוק מוגבל למגזר הממשלתי ולנשים בעלות כישורים. הואיל וחברות ממשלתיות הן נכס ציבורי, הממשלה חייבת להבטיח שהן לא יפלו בין העובדים. לעומת זאת, אין לממשלה זכות להתערב בתפקודיהן של חברות פרטיות או חברות שהשליטה בהן נמצאת בידי בעלי מניות (אלה דבריו המפורשים של ח"כ בורג; ראו דברי הכנסת, 1993, ב, 3494), הגם שחברות אלה מקבלות מהממשלה הטבות רבות ושונות.

מוטיב שלישי היה שלנוכח ריבוי נשים בעלות כישורים מתאימים ויכולת־כוח לתרום את תרומתן לחברה, הדרתן ממועצות המנהלים אינה צודקת. ההעדפה המתקנת דרושה לא מפני שהנשים כקבוצה מודרות מתחום זה, אלא מפני שמגיע להן להיכלל בו על־פי כישוריהן. מכל מקום, במקרה של ניגוד אינטרסים בין טובתה של החברה להעדפה המתקנת, הוסכם שטובת החברה קודמת.

שאלת הלגיטימיות של הקטיגוריה "נשים" לא הועלתה לדיון, ואיש גם לא נתן את הדעת על השאלה אם יש להחיל את ההעדפה המתקנת על כל הנשים שיש להן כישורים מתאימים, ללא תלות במוצא אתני או דתי. כולם שילמו מס־שפתיים לנורמה של שוויון מגדרי והודו בקיומו של מאגר כשרונות הנובע ממכלול הנשים הכשירות לשמש כדירקטוריות. אלה שהביעו את תמיכתם בהעדפה המתקנת באו מגוש "העבודה". טיעונם העיקרי היה שבתנאים של הפליה מגדרית רווחת והטיה מושרשת עמוקות לטובת הגברים, רק העדפה מתקנת עשויה להביא לידי מינוין של נשים לדירקטוריות. כפי שהסביר צבן (דברי הכנסת, 1992א) לכנסת:

אנחנו מכירים מחוקקים ופוליטיקאים – גברים בדרך־כלל, כפי שאנחנו יודעים – שהם בחלקם, לא כולם, לעתים אפילו ברובם, מוכנים להעניק מעמד שווה יותר לנשים בתחומים סוציאליים שונים, בכל הנוגע לזכויות סוציאליות שונות, והרבה פחות בכל הנוגע לחלוקת העוגה הפוליטית עצמה, העוגה השלטונית והקרבה למנופי הכוח הפוליטיים.

כדבריה של חברת־הכנסת נעמי חזן (מר"צ): "הבעיה איננה כישורים. הבעיה היא חוסר רגישות למחסומים מבניים." (דברי הכנסת, 1993, ב, 3489)

תמיכתן של חברות־הכנסת בתיקון חצתה קווים מפלגתיים. חמש חברות־הכנסת, ממפלגות הימין והשמאל כאחת, קידמו אומנם בברכה את ההצעה בקריאה הראשונה והחמיאו לחברי־הכנסת שהציעו אותה, אך הן דרשו שהחוק יציין מכסות.³² חברת־הכנסת ענת מאור (מר"צ) הדגישה שמדינת־ישראל מפגרת בעניין זה בעשר שנים אחרי אירופה, בעניין זה ודרוש

32 כשחברת־הכנסת רון נחמן מהליכוד (דברי הכנסת, 1993, ג, 4059) העיר: "אדוני שר המשפטים, בוודאי

זינוק קדימה, ולא צעדים מצטברים. היא סברה ש־40% הם מכסה הוגנת, אך היתה מוכנה להתפשר על שליש כמידת־ביניים. חברת־הכנסת נעמי בלומנטל (ליכוד) הסכימה לדעתה של מאור, וחברת־הכנסת נעמי חזן (מר"צ) אמרה כי בהתחשב בכישוריהן של נשים, מכסת מינימום של 40% הינה הוגנת. להבדיל מהגברים, שהגבילו את התיקון לתחום המצומצם של החברות הממשלתיות, טענו הנשים שיש להרחיב את ההעדפה המתקנת ולהחילה גם על תחומים רבים אחרים. אולם דומה שבעקבות הקריאה הראשונה נסוגו הנשים מהתביעה למכסות: אף לא אחת מהן העלתה הסתייגות בנידון.

ההתנגדות לחקיקה המוצעת היתה שזורה בשני שיחים שונים ומנוגדים: השיח הרציונלי ושיח ההגינות. לעיתים עברו חברי־הכנסת מן השיח אחד למשנהו על־מנת לחזק את עמדתם. השימוש בשיח הרציונלי נעשה על־ידי חברי הליכוד בראשותו של חברת־הכנסת מרידור, ליברל־דמוקרט ושר המשפטים בממשלה הקודמת. מרידור עמד על כך שהעדפה מתקנת נוגדת את כוונת התיקון, שכן זה נועד להבטיח שרק המתאימים ביותר למשרה ימונו לדירקטורים. לטעמו של מרידור, העדפה מתקנת תאפשר בחירת מועמדת כשירה פחות לתפקיד רק בשל היותה אשה. חברת־הכנסת יצחק לוי ממפד"ל (דברי הכנסת, 1993ב, 3495) תיאר באופן דרמטי את הנזק שעלול להיגרם אם תינתן העדפה לאשה, הנופלת מטבע הדברים בכישוריה מהגבר: "כדאי שניקח מחלקה בבית־חולים, ונניח שאנחנו זקוקים שם לחמישה רופאים. האם היה עולה על הדעת שמישהו יגיד: מתוך חמשת הרופאים צריכות להיות שתי נשים? בשום פנים ואופן לא." אליבא דלוי, העדפה מתקנת היא דבר שלא יעלה על הדעת.

מרידור התעקש כי נשים כשירות באמת אינן זקוקות להעדפה מתקנת: הן ייבחרו לפי ערכן. הראיה לכך היא מספרן הגדול של הנשים המועסקות בעמדות בכירות במשרד המשפטים. עד כה לא צורפו נשים למועצות המנהלים של חברות ממשלתיות משום שהדירקטורים נבחרו מקרב הוועדות המרכזיות של המפלגות, שכולן על טוהרת המין הגברי. אולם מעתה, החוק החדש אמור לבטל נוהג זה, ואז דבר לא יעמוד בדרכן של הנשים למינוי הנכסף.

הטענה השנייה נגד חוק ההעדפה המתקנת התייחסה לעובדה שהוא מיטיב עם הנשים בלבד חרף העובדה שמצוייה באוכלוסייה קבוצות אחרות הסובלות אף הן מהפליה, ואף במידה רבה יותר. ההנחה הסמויה היתה שאותן קבוצות, או מגזרים, כוללות גברים בלבד. טענה זו הושמעה מפי חברת־הכנסת הדרוזי בשמם של ה"מיעוטים", אך חברים מהליכוד השתמשו בה בלהט כדי להטיל דופי בחוק. מרידור ביטא נקודת־מבט זו בצורה המשכנעת ביותר (דברי הכנסת 1993ב: 4056):

תסכים אתי, שכאשר עושים קוֹטטה ואומרים: מכסה של נשים, זה דבר מעליב ופוגע, "קראה לעברו לימור לבנת (הליכוד): "אתה נעלב בשמי? ... אני לא נעלבת."

אם רוצים לתקן, אני באמת חושב שלחבר הכנסת אסעד אסעד ולחברים אחרים יש טענה לא מבוטלת. יש קבוצות נוספות באוכלוסייה שאינן מיוצגות כראוי בקרב הדירקטורים. הוא הזכיר את המיעוטים, אני חושב שהוא צודק. אני יכול לומר, שגם בני עיירות פיתוח אינם מיוצגים במספר ראוי. אני חושב שגם זה נכון. אני חושב שקבוצות אוכלוסייה לפי עדות, לפי ארצות מוצא, אולי לא מיוצגות בצורה ראויה. האם הנשים הן המקופחות העיקריות? האם בין המיעוטים והנשים יכול מישהו לומר לי מי מקופח יותר? תסלחו לי על השאלה. לכן אני מציע לכם שלא להיכנס לשיטה הזאת. שאנחנו נקבע משבצות. יכולים לומר שמוכרח להיות מישהו מהגליל. הייתכן שלא יהיה מישהו מהגליל? ובוודאי מישהו מהנגב. ובוודאי צריכות להיות כך וכך נשים, בוודאי צריכים להיות בני מיעוטים. אולי דרוזים לחוד, צ'רקסים לחוד, מוסלמים, נוצרים, בדואים; לאן נגיע? בסוף לא יהיה מינוי ענייני. יהיה מינוי לפי משבצות, ונמצאנו משיגים מטרה הפוכה מזו שרצינו בעיקרו של החוק: למנות מינוי ענייני.

טענה זו הגדירה את הנשים כקבוצה אחת מני רבות שאינן מיוצגות כראוי בקרב הדירקטוריונים, ולא כקבוצה שונה מבחינה מהותית. יש לציין שדרישתו של חבר הכנסת הדרוזי להכליל את המיעוטים בחוק ההעדפה המתקנת הוצגה במסגרת השיח המקובל בדבר היחסים הרצויים בין יהודים לערבים במדינת ישראל. הוא לא הזכיר כלל את עניין הצדק או ההגינות, אלא רמז על חיזוק הנאמנות וטיפוח דו־קיום בשלום:

אני הייתי מציע תיקון לחוק. אתה אמרת כאן, שצריך להביא בחשבון גם את הנשים במינוי דירקטורים. 18% מאוכלוסיית מדינת ישראל הם בני מיעוטים. מתוך 3,000 חברי דירקטוריונים, או 2,500, למיטב ידיעתי יש בודדים בלבד, אחד או שניים, שהם מבני המיעוטים. הכישורים שאתה מניח כאן מצויים אצל רבים מבני המיעוטים, שהם מוכשרים ויכולים להיות חברי דירקטוריונים טובים וישרתו את המדינה. **אולי זה [יותר דירקטורים ערבים במועצות המנהלים] גם יביא לשילוב ולאינטגרציה בתוך המדינה.** (ההדגשות שלי – ד' י')

לטענתם של חברי הכנסת בוחבוט, דובר ה"שכונות", ורביץ, ממפלגת דגל התורה, הסוגיה העיקרית מבחינתן של קבוצות בעלי-עניין אחרות שלא נכללו בחוק לא היתה שהחוק חל אך ורק על נשים, אלא שהוא התנה את המינוי בהשכלה אקדמית. דרישה זו כשלעצמה הדירה את ציבור הבוחרים המיוצג על-ידי שני חברי הכנסת אלה: רק מעטים מבני המעמדות הנמוכים מצליחים להגיע לאוניברסיטות, ואילו החרדים מנועים מכך בכלל. חברי הכנסת בוחבוט ורביץ ערערו על הלגיטימיות של הדרישה האקדמית, והציעו דרישות חלופיות, המביאות בחשבון

מסגרות אחרות המקנות ידע רלוונטי וניסיון.³³ חברי־כנסת אחרים, לעומת זאת, התנגדו למה שנראה בעיניהם כניסיון להוריד את רמת הכישורים.

בניגוד לטענות אלה גרסו התומכים בהעדפה מתקנת כי הקטיגוריה "נשים" שונה מכל יתר ההבחנות משום שהנשים מהוות את רוב האוכלוסייה. כך, למשל, התרעמה חברת־הכנסת לימור לבנת (ליכוד) על שהתכחשו להבדל זה:

איך אתה עושה השוואה כזאת? חצי מהאוכלוסייה הוא הנשים. האם זה כמו מגזרים אחרים, חשובים ככל שיהיו? איך אתה יכול לעשות השוואה כזאת? חצי מהציבור בארץ הוא פסול? (דברי הכנסת, 1993ב, 3502)

הד לטענה זו נשמע גם בדבריו של חבר־הכנסת אורון (דברי הכנסת, 1993ג, 4063): "מדובר במחצית האוכלוסייה. יש בה בעלי כל העמדות, כל הגישות, כל העדות, כל הרמות, כל דרגות ההשכלה, והיא בעצם צילום של האוכלוסייה כולה." כאשר העיר חבר־הכנסת יהלום (מפד"ל) בעוקצנות מספסלי הכנסת (דברי הכנסת, 1993ג, 4064): "בינינו לבין עצמנו, אתה יודע שהקריטריונים שיש כאן – הם אפסיים כמעט כשמדובר בנשים ערביות ודרוזיות. זאת אומרת שבמשבצת הנשים, אם תתקבל עמדתך שום אשה דרוזית או ערבית לא תתקבל," ענה לו חבר־הכנסת אורון שהוא אישית מכיר שלושים וחמש נשים דרוזיות וערביות שיוכלו להכפיל את מספר הדירקטוריות.

התוצאה נקבעה לבסוף על־ידי שילוב בין האינטרסים של הקואליציה השלטת בכנסת, שנתמכה על־ידי מגזרים אחרים, כגון קבוצות המיעוט, שקיוו שציבור בוחריהם יצא נשכר מנקיטת מדיניות של העדפה מתקנת.

יישום של החוק הלכה למעשה

העברת החוק בכנסת לא הביאה לידי יישומו בשטח. שרי הממשלה המשיכו למנות גברים למועצות מנהלים חשוכות דירקטוריות. הסמכות למנות דירקטורים השתרשה זה מכבר כזכות פוליטית חשובה ששכרה בצדה, והשרים לא היו מוכנים לוותר עליה. הביטוי "ככל שניתן בנסיבות הענין", שנכלל בחוק, סיפק סעיף מילוט שנוצל על־ידי השרים על־מנת להמשיך למנות גברים כדרכם מאז ומעולם. יתר על־כן, השרים לא היו כפופים לאילווציה של הוועדה לבדיקת מינויים שהיתה אמורה לפקח על אכיפת החוק, שכן הפיקוח על ייצוג הנשים במועצות

33 באוקטובר 2001, כעבור עשור שנים בקירוב, הסכימה ועדת השרים, בתגובה על לחץ מהמפלגות הדתיות, להכיר בהסמכה לרבנות כשוות־ערך לתואר אקדמי לצורך מינוי לכהונת דירקטור. החלטת הממשלה היתה טעונה אישור הכנסת.

המנהלים לא נכלל בתחום סמכותה. יושב־ראש הוועדה, השופט בדימוס בן דרור, אכן הודיע לשרים על הצורך להפעיל העדפה מתקנת, אך לא היתה לו סמכות לפסול את מינויו של גבר לדירקטוריון שאינו כולל נשים.

לחץ נוסף הופעל על השרים כאשר במאי 1993, חודשיים לאחר חקיקתו של התיקון בדבר ההעדפה המתקנת, הקים שר התכנון והכלכלה שמעון שטרית, יושב־ראש ועדת השרים לענייני תיאום ומנהל, את הוועדה לקידומן ושילובן של נשים בשירות המדינה. לוועדה ניתן ייפוי־כוח ליישם את המלצות ועדת קוברסקי (1989) לגבי עובדות המדינה. במילים אחרות, ועדה זו נתפסה כוועדת פעולה שהיתה אמורה לחולל שינוי. אך לא היה לוועדה החדשה תקציב, פרט לכיסוי ההוצאות של ישיבותיה, והיא שימשה למעשה על־התאנה של שטרית.

הוועדה התנהלה בראשותה של פרופסורית נודעת למשפטים, רות בן־ישראל, ונמנו עימה נשים בולטות, כארבעים במספר, כולל חברות בארגוני הנשים, עובדות מדינה בתפקידי מנהל וגברים אחדים, כולם מתנדבים. הוועדה יצרה מעין רשת בלתי־פורמלית של קשרים עם פמיניסטיות בשירות המדינה ועם ארגוני נשים וולונטריים למיניהם. העמדה הציבורית של יושב־ראש הוועדה והחסות הממשלתית היו לעזר רב בהשגת מידע חיוני הדרוש לשם נקיטת יזמה, כגון ההרכב המגדרי של מועצות מנהלים, מועדי תום הכהונה של הדירקטורים והמשרות הפנויות שניתן לאיישן בדירקטורים חדשים. כל המידע הזה לא היה נגיש לציבור.

עבודתה של הוועדה התחלקה בין ארבע ועדות־משנה, ששתיים מהן לא הצליחו כלל להגיע לפעולה. מטרתה של ועדת־המשנה לקידומן ושילובן של נשים במנהל ובמועצות המנהלים של המגזר הממשלתי, שאני עמדתי בראשה, היתה להניע את השרים למנות נשים לדירקטוריונים בעדיפות עליונה. ועדת־המשנה הכינה את הדו"ח המפורט הראשון על התפלגותן של נשים במועצות המנהלים של חברות ממשלתיות, ותייעדה את מחדלם של השרים במינוי נשים כאמור בחוק. כמו־כן ניהלה ועדת־המשנה את מסע הפניות בכתב לשרים, בהזכרה להם את חובתם למנות נשים למשרות הפנויות, תוך שהיא מציינת אותם בשמות ובביאורים של נשים שהינן מועמדות־בכוח לשיקולם של שומרי־הסף במערכת. כל המאמצים האלה לא נשאו פרי, והשרים המשיכו למנות גברים כדרכם עד אשר שדולת הנשים עתרה לבית־המשפט העליון.

הנשים פונות לבית־המשפט העליון

בדצמבר 1993 אישר הקבינט את מינויו של מועמד מטעם שר התחבורה לדירקטוריון של רשות הנמלים והרכבות ואת מינוים של מועמדים מטעם שר התעשייה והמסחר לדירקטורים של בתי־הזיקוק. בשני הדירקטוריונים הללו לא כיהנו נשים. בינואר 1994 הגישה שדולת הנשים שתי עתירות לבית־המשפט העליון בדרישה שהממשלה והשרים הרלוונטיים יסבירו מדוע לא מינו נשים דירקטוריות. השדולה צירפה לעתירות דו"ח מטעם ועדת בן־ישראל המתעד את מחדלם של השרים במינוי נשים בהתאם לחוק. עדות תומכת נכללה בדו"חות של ועדת־המשנה

לקידומן ושילובן של נשים במנהל ובמועצות מנהלים של המגזר הממשלתי (ארכיון שדולת הנשים, 1985–1995). ב־1 בנובמבר 1994 הורה בית־המשפט העליון לשרים הרלוונטיים לפתוח מחדש את הליכי המינוי ולמלא אחר דרישות החוק באמצעות מאמץ רציני יותר למצוא נשים מועמדות המתאימות למשרה (בג"ץ 1994).³⁴

פסק־הדין אישר את חוקיותה של ההעדפה המתקנת וסיפק את ההצדקה המוסרית להפעלתה (רדאי, 1995).³⁵ הוא גם היווה מסר לשרי הממשלה שאין הם יכולים עוד להתעלם מהחוק כפי שעשו קודם־לכן. בית־המשפט העליון הזהיר מפני שימוש שלא בתום־לב בסייג "ככל הניתן בנסיבות העניין", והורה לשרים להחילו בצמצום. מה שבית־המשפט יקבל כייצוג "הולם", אם תתעורר שאלה בנידון, יהיה תלוי בדרישות המשרה ובמינותן של נשים מתאימות (בג"ץ 1994, 527–528). עד לאותו יום (ינואר 2003) לא עמד פירושו של המונח "הולם" למבחן בבית־המשפט.

העמדה התקיפה שנקט בית־המשפט העליון הפתיעה את רוב האנשים שראיינתי. כך, לדוגמה, עורכת־דין לחמן־מסר, שהיה לה תפקיד חיוני בניסוחו של סעיף ההעדפה המתקנת, אמרה לי: "הם הגזימו". כלומר, היא האמינה שבבטלו את המינויים שכבר נעשו, במקום להזהיר את השרים שעליהם למנות נשים להבא, נקט בית־המשפט עמדה אגרסיבית הרבה יותר משהתבקש. לעמדה התקיפה שנקט בית־המשפט העליון היתה השפעה מיידית כמעט על המינויים

34 המקרה הבא, המאוזכר בפסק־הדין, חושף את האופן שבו "חינך" השופט את עורכי־הדין המייצגים את שדולת הנשים בישראל לדאוג לענייניהן של הנשים. השופט שאל את עורכי־הדין אם דרשו שתינתן עדיפות לנשים רק במקרים שבהם היו לנשים אותם כישורים כמו לגברים המועמדים, או שמא היה די בכך שלנשים יש כישורים הולמים. עורכי־הדין, שחששו כפי הנראה להפחית בערך הישגיהן של הנשים שיתמנו כתוצאה מן ההעדפה המתקנת, עמדו על כך שיש להעדיף את הנשים רק כאשר כישוריהן זהים לאלה של המועמדים ממין זכר. השופט השיב שהוא יאמץ מבחן גמיש יותר, המנתח את מידת הרלוונטיות של היתרון היחסי של המועמדים לעומת המועמדות, וזאת לנוכח מרכזיותו של עקרון ההעדפה המתקנת. "כך, למשל, אם יתרונו של מועמד, על פני מועמדת מתחרה, נובע מהיותו בעל ניסיון מעשי עשיר במיוחד בכהונה בדירקטוריונים שונים, נוטה הייתי להכשיר את ההתחשבות בניסיונו של המועמד, כבשיקול המצדיק את העדפתו, רק אם היה מוכח כי, בנסיבות העניין, ניסיונו העשיר של המועמד מהווה שיקול רלוונטי בעל משקל מיוחד; כגון, שבהרכב הקיים של הדירקטוריון מכהנים דירקטורים מנוסים מעטים." (בג"צ 1994, סעיף 28). בעתיד, בכל מקרה שלא ניתנה העדפה למועמדת, נטל ההוכחה להיעדר אשה מתאימה, לאחר שנעשה מאמץ סביר לאתרה, יחול על השר הממנה.

35 לדעת גלב (Gelb, 1989, 401), נכונותם וכוחם של בתי־המשפט בארצות־הברית לקיים את ההפליה המתקנת, בניגוד לבתי־המשפט בבריטניה הגדולה ובשוודיה, שם אין הדבר כך, היו גורם חשוב בהגברת האפקטיביות של מנגנון ההזדמנות השווה בארצות־הברית.

לחברות ממשלתיות. ועדת בן דרור עמדה על המשמר ודחתה מינויים של גברים לדירקטוריונים שנשים לא כיהנו בהם כלל. יועצי השרים פנו לנשים שהיו קשורות בקשרי עבודה עם אותם שרים, או לנשים שנמצאו למיטב ידיעתם בעמדה אסטרטגית שאפשרה להן להמליץ על נשים אחרות כראויות להגיש את מועמדותן, או ליועצת למעמד האשה, שסיפקה להם רשימת שמות. נשים רבות מבעבר יזמו מגע עם שרים, בין במישרין ובין דרך "חברים" או "חברים של חברים", על־מנת לדרוש מינויים. מחקר על דירקטורים בחברות ממשלתיות (מרקוביץ', 1998) מצא שלאחר שהתקבל החוק, היתה סבירות רבה יותר שנשים שמונו לדירקטוריונים יעידו על עצמן כי הן שיזמו את המגעים לקבלת המשרה. משעה שמינוי נשים נעשה לאפשרות אמיתית, נשים רבות יותר וחלו ראות עצמן כמועמדות־בכוח. לדוגמה, אשה שזה אך מונתה לכהן כדירקטורית נשאלה על־ידי כתבת מדוע לא חשבה בכיוון זה לפני פסק־הדין, והיא ענתה לה: "זה היה הרחק מעבר לחלומות שלי כאישה; אני לא אחת שלא נלחמת, אבל דירקטוריון היה תמיד מחוץ לתחום. זה היה בשבילי כמו לחשוב על [השתתפות ב] תחרות יופי." (צוטט אצל לורי, 1995, 2). פסק־הדין של בג"ץ אפשר לנשים לדמיין את מה שהיה עד אז בבחינת בל יעלה על הדעת.

השפעת החקיקה למען העדפה מתקנת

עד כמה הצליחה ההעדפה המתקנת לפעול כאסטרטגיה לייצוג נשים בעמדות השפעה? אם נשפוט לפי העלייה בשיעור הדירקטוריות במועצות המנהלים של חברות ממשלתיות, מסתבר שההעדפה המתקנת נחלה הצלחה ניכרת. בין השנים 1993 ל־1998 גדל שיעור הדירקטוריות מכ־7% לכ־40%, ושיעור החברות הממשלתיות ללא נשים דירקטוריות במועצת המנהלים ירד מ־69% בשנת 1993 ל־21.5% בשנת 1997 (דו"ח מבקר המדינה, 1998; יזרעאלי והלל, 2000). בשנת 1997 גדל מספר הדירקטוריות ב־64% מהחברות שדירקטוריות אחת לפחות כיהנה בהן בשנת 1993, נותר כשהיה ב־28% מאותן חברות ופחת ב־2.5% מהן. החברות במועצת מנהלים נתנה למאות אחדות של נשים הזדמנות לרכוש ניסיון במשרות בעלות מיצב (סטטוס) גבוה. היא זיכתה אותן בגישה למידע אסטרטגי ולרשתות חברתיות עשירות משאבים, והעלתה את הסבירות שהן יתמנו למועצות מנהלים נוספות.³⁶ השרים המשיכו לקיים את הנוהג של מינויים פוליטיים למועצות המנהלים (וספגו על כך ביקורת מצד מבקר המדינה (1998: 39), שראה בכך תופעה פסולה, אך מאז כללו מינויים אלה גם נשים.

36 במחקר על דירקטוריות בניו־זילנד מצאה מקגרגור (McGregor, 1997) כי עם הצטרפותה של אשה למועצת המנהלים והתאקלמותה במסגרת זו, עלתה הסבירות שהיא תוזמן לשמש בדירקטוריונים נוספים.

מאיך גיסא, אם נשפוט את מדיניות ההעדפה המתקנת על-פי המידה שבה היא פתחה את שערי מועצות המנהלים לאינטרסים של הנשים, ניתן להחשיב את היוזמה ככישלון. כפי שהתרשמתי מהכתבות העיקריות בעיתונות בנושא ומהראיונות עם נשים דירקטוריות, הצלחתה של ההעדפה המתקנת מתבטאת במינוי נשים לדירקטוריונים, ביכולתן להבין את הנעשה במועצת המנהלים ולתרום לעשייה (למצער לא פחות מהגברים) ובהתקבלותן על-ידי הדירקטורים הגברים. בשום מקרה לא מצאתי התייחסות לאשה כמייצגת אינטרסים של נשים בארגון שבו היא מכהנת כדירקטורית. שום עיתונאי לא העלה את השאלה מעולם. במחקר לעומק על דירקטורים בחברות ממשלתיות, דיווחה מרקוביץ' (1998) כי פרט למקרה חריג אחד, טענו הדירקטוריות כי עובדת היותן נשים לא היתה רלוונטית לדיונים במועצת המנהלים. לדעתן, ההבדל היחיד בין לבין עמיתיהן הגברים היה שהן באו מוכנות יותר לישיבות ונטו פחות לדבר בחופשיות כאשר לא היו בקיאות בנושא.³⁷ שאלה אותן המראיינות אם הן העלו אי-פעם נושאים שיש להם נגיעה ישירה בציבור הנשים, הן ענו כי ענייני נשים אינם רלוונטיים לסדר-היום של מועצת המנהלים.

אילו ציפים מבניים ותרבותיים רבי-עוצמה הם שמנעו את הדירקטוריות מהשמעת קולן למען הנשים. הדירקטוריות לא ראו עצמן כמייצגות את האינטרסים של הנשים או כבעלות נקודת-ראות מיוחדת של נשים. הן סברו שזכו במינוי משום שהשתוו לגברים. ההעדפה המתקנת קיבלה לגיטימציה בראש ובראשונה במונחים של שיח הרציונליות החדש, שלפיו ההון האנושי של הנשים (כישוריהן המקצועיים) זיכה אותן במינוי שנשלל מהן עד כה בגין הפליה. לדוגמה, בריאיון שקיימתי עם עורכת-דין לחמן-מסר זמן קצר אחרי חקיקת החוק, היא הצדיקה את הסעיף מן ההיבט של מטרות החקיקה. במקום לבסס את המינוי על שיקול בלתי-רלוונטי, כך אמרה לי, מינוי נשים דירקטוריות יהיה הוכחה להפקעת הפטרונות הפוליטית ולכך שהשרים מקדישים תשומת-לב רבה יותר לכישרון מאשר לפוליטיקה.

הנשים אינן מיוחדות או שונות מהגברים, אלא שהן סובלות מאפליה בגלל הפרוטקציה, שהיא נחלת הגברים. לפיכך, אם הפוליטיקה תישאר בחוץ, הנשים תיכנסנה פנימה. יתרה מזאת, הצטרפותן של הנשים לדירקטוריונים תגיף את השער בפני הפוליטיקה, שכן הנשים הן מחוץ לרשתות הפוליטיות.

מסתבר, אפוא שההעדפה המתקנת לדירקטוריות יצרה פרדוקס: הלגיטימציה לחקיקה שהביאה לידי הכללתן במועצות המנהלים היא שהביאה גם לידי הפקעת האינטרסים של הנשים כסוגיה לגיטימית בסדר-היום של מועצות המנהלים. התרבות של מועדוני הגברים קוסמת לנשים, והנשים שזה עתה נחשפו לה

37 הממצא של יוז (Huse, 1998) לגבי דירקטוריות סקנדינביות היה דומה.

בדירקטוריונים נתונות בלחץ להתנהג כגברים (מבחינה חברתית) ולהוכיח את יכולתן כמנהלות, וכך להראות שאינן שונות באופן משמעותי מהגברים³⁸ (Talmud and Izraeli, 1999). בניהול המגעים לקבלת סטטוס כשוות-מעמד, הדגשת המגדר מאותתת שהאשה "מתחזה", שאינה שייכת כדין למשרה שהיא מתיימרת למלא. אם תדבר בשם הנשים, היא עלולה להיתקל בקשיים ולשלם על כך ביוקר, כפי שמתברר ממה שסיפרו לי שתי דירקטוריות. האחת, עורכת-דין, דיווחה שזמן קצר לאחר שהיא ואשה נוספת, כלכלנית במקצועה, התמנו למועצת המנהלים של בנק מסוים, ציין אחד החברים במועצת המנהלים את העובדה שהבנק זקוק לכלכלנים מיומנים נוספים. אותה כלכלנית הצביעה על ההיצע של כלכלניות מוכשרות, ובתגובה על כך "איש לא לקח את דבריה ברצינות. שנה לאחר-מכן היא סולקה ממועצת המנהלים". דירקטורית אחרת דיווחה על תלונתה של מנהלת בחברה על שלא זכתה לקידום בשל היותה אשה. "אז את פמיניסטית", נענתה הדירקטורית בגיחוך. בשני המקרים הושתקו הנשים והפנימו את הלקח שהפמיניזם לא ישרת אותן היטב במועצת המנהלים, ועד אשר יתבססו במסגרת זו, הוא עלול להיות להן לרועץ.³⁹

אם ברצוננו להעריך את מדיניות ההעדפה המתקנת לפי האופן שבו חדרה השפעתה אל תחומים ציבוריים אחרים ולפי תרומתה לביסוס נורמה חדשה שלפיה שוויון חברתי נקבע על-פי תוצאותיו, נגיע למסקנה שהצלחתה של ההעדפה המתקנת היתה נורמטיבית וסמלית יותר מאשר ממשית. כזכור, בית-המשפט העליון העניק לגיטימציה להעדפה מתקנת ככלי

38 מרקוביץ' (1998) מצאה שרבות מהדירקטוריות פעלו על-סמך התחושה שכשירות ונשיות הן בבחינת הישגים המנוגדים זה לזה. על שכחותה של תפיסה זו אנו למדים ממחקרים שעשו פסיכולוגים חברתיים. קונפליקט זה משתמע ממחקרה של מתיס (Mathis, 1997, 18), שמצאה כי דירקטוריות אמריקאיות רצו לזכות בהכרה "בשל מומחיותן, ולא בשל מינן".

39 אף-על-פי שהן עמדו על כך שהיונן נשים לא היווה גורם רלוונטי במועצת המנהלים, עסקו רבות מהן בשאלות של מגדר במועד ובתור אסטרטגיה (West and Zimmerman, 1993). הן ביקשו לעצב עמדה המאותתת כשירות ונשיות החפה מרמזים מיניים. הן רצו ששימו אליהן לב והיו ערות לכך, פחות או יותר במועד, שהן נתפסות כנשים; אולם הן לא רצו לקבל תשומת-לב כנשים "טיפוסיות", אלא כטיפוס חדש של אשה בעלת יכולת. כדי להשיג מטרה זו, הן הקפידו לא רק על דבריהן, אלא גם על המראה החיצוני שלהן. לדוגמה, דירקטורית אחת אמרה למרקוביץ' (1998): "לעולם אינני הולכת לשיבות של מועצת המנהלים בשיער פזור. אני תמיד דואגת לכך שיהיה אסוף בצורה מסודרת." דירקטורית אחרת סיפרה שהיא לובשת תמידת מכנסים וחולצות עם שרוול ארוך: "אני האישה היחידה במועצת המנהלים. אני תמיד מתלבשת כאשת עסקים, אך אני מקפידה לכסות את רגליי וזרועותיי. אינני לובשת חצאיות. אני לא רוצה שינעצו מבטים ברגליי, בזרועותיי, או בחזה שלי." נשים אחרות הדגישו שהן ראו באטרקטיביות שלהן נכס התורם ליחסי-הגומלין שלהן עם גברים, ושהן נהנו לקבל מחמאות על הופעתן החיצונית.

להשגת שוויון. כך, למשל, נכללה בסעיף 1 בחוק ביטוח בריאות ממלכתי (1994) ובסעיף 1 בחוק זכויות החולים (1996) דרישה ל"ייצוג הולם" לשני המינים בגופים המנהלים אותם. יתר-על-כן, ההעדפה המתקנת הורחבה לשירות הציבורי בשנת 1995. במקום הנחיה, כגון זו שיפתה את כוחם של השרים למנות נשים, ניתן עתה לנציב שירות המדינה שיקול-דעת להחליט אם, מתי ואיזו פעולה דרושה על-מנת להגדיל את מספרן של הנשים במשרות של השירות הציבורי.⁴⁰ הניסוח, המתנה את ביצוע ההנחיה בנסיבות מתאימות, היה תגובת-נגד על הלשון המחייבת של ההנחיה הקודמת. הרבה יותר היה מונח על כך המאזנים באכיפת העדפה מתקנת בשירות הציבורי, ששם הנשים כבר היוו 60% מכלל המועסקים. הנשים היו מיוצגות בשיעור נמוך רק בדרגים הבכירים ביותר – עמדות של סמכות ניכרת ושליטה במשאבים ארגוניים. משעה שקיבלו קביעות, קשה מאוד לסלק את אנשי הפקידות ממשרותיהם. עד היום בחר נציב שירות המדינה לפרש את חובותיו באופן צר.⁴¹ בשנת 1999, ארבע שנים

40 ניתן להשוות את הניסוח של תיקון מס' 7 לחוק שירות המדינה (מינויים), שהתקבל בספטמבר 1995, לניסוח של סעיף ההעדפה המתקנת לדיקטטוריות בתיקון לחוק החברות הממשלתיות. בסעיף 15א, שהוסף כתיקון לחוק המינויים הנ"ל נאמר, בין השאר:

"(א) בקרב העובדים בשירות המדינה ינתן ביטוי הולם, בנסיבות הענין, לייצוגם של בני שני המינים (להלן – ייצוג הולם).

(ב) ראה נציב שירות המדינה כי בקרב העובדים במשרד או ביחידה במשרד, או בסוג משרות, אין ייצוג הולם כאמור, יפעל לקידום הייצוג ההולם, ככל שניתן בנסיבות הענין."

זו גרסה מדוללת של הצעת-החוק המקורית של חברה-הכנסת דדי צוקר, אז יושב-ראש ועדת חוקה, חוק ומשפט, שהובאה לקריאה טרומית. צוקר הציע לחייב העדפה מתקנת בארבע הדרגות העליונות בשירות המדינה.

41 תירוש (1999) טענה באופן משכנע כי נוסח החוק ורוחו סיפקו לנציב סמכויות רחבות של שיקול-דעת בקידום הזדמנות שווה, כולל יישום העדפה מתקנת בגיוס עובדים, במכרזים, בקידום ובהכשרה, וגם בביטול נוהג קיים, כגון מינויים זמניים קודם למכרז, שהקנו יתרון לגברים שהתמנו במסגרת זו. במכתב לפרנסס רדאי (לשעבר ראש המרכז המשפטי של שדולת הנשים), ששימשה כיושבת-ראש ועדת ההיגוי ליישום תיקון 7 לחוק השירות הציבורי, כתב נציב שירות המדינה, שמואל הולנדר, את הדברים הבאים (מובא אצל תירוש, 1999, 237–238): "כעקרון, אני מסכים לדעתך שיש מקום לחפש מועמדים מבין הנשים בשלב המינוי בפועל [עד אשר תאווש המשרה על-ידי מכרז]. יחד עם זאת, יש לציין שמינוי בפועל הוא בסמכות הנהלת המשרד ואין לנציבות שירות המדינה אפשרות לכפות מינוי בפועל בניגוד לרצון המשרד". הואיל ומינויים אלה הקנו למועמד יתרון כאשר וועדת המכרזים התכנסה לדון במועמדים, היה סיכוי רב שהוא יתקבל למשרה. רדאי ראתה זאת כסוגיה חשובה, והמחלוקות בינה לבין הנציב בעניין זה הניעה אותה להתפטר מתפקידה כיושבת-ראש הוועדה.

לאחר שהועבר החוק, שיעור הנשים במשרות בכירות בשירות המדינה היה קטן מאשר קודם-לכן (שקד וברקת, 1999).⁴²

בעקבות החלטת בית-המשפט העליון, נכנס המושג "העדפה מתקנת" ל"שיח השוויון הקבוצתי" והקל על קבוצות אחרות באוכלוסייה, כגון ערבים ואנשים עם מוגבלויות, להגיש תביעות קיבוציות לחלוקת משאבים צודקת יותר (Ziv, 1999). אולם תמיכתו של בית-המשפט היתה בעיקר ברמה העקרונית. לדוגמה, האגודה לזכויות האזרח בישראל, יחד עם ארגונים ערביים אחדים, עתרו לבית-המשפט העליון בדרישה למתן ייצוג הולם לאזרחים ערביים במועצת מנהל מקרקעי ישראל, שקודם לעתירה לא היו בה כלל חברים ערביים. ב־10 ביולי 2001 ניסח בית המשפט, בפסיקה תקדימית, את חובתה של המדינה להבטיח ייצוג הולם של אזרחים ערביים בגופים ציבוריים, בפרט בגופים בעלי סמכויות החלטה. שני ערבים מונו למועצה. עם זאת, במקרה אחר, כאשר האגודה לזכויות האזרח עתרה לבית-המשפט העליון בתביעה למתן ייצוג הולם לערבים בוועדת התכנון והבנייה של איזור הצפון – שם הערבים מהווים יותר ממחצית האוכלוסייה אך מיוצגים על-ידי אחד בלבד מבין שבעה-עשר חברי הוועדה – קיבל בית-המשפט את עמדת הממשלה כי אין בשירות המדינה ערבים במשרות בכירות שיכולים לשמש כמועמדים לוועדה, ומטעם זה דחה את העתירה.

בית-המשפט העליון היה התומך העיקרי בהעדפה מתקנת, שהינה להשקפתו, חלק בלתי-נפרד מעקרונ השוויון. בפסק-הדין **שדולת הנשים בישראל נ' שר העבודה והרווחה** (בג"ץ 2671/98), קבע חשין, שופט בית-המשפט העליון, שגם אם אין חוק ספציפי הדורש ייצוג הולם לנשים במוסד לביטוח לאומי, עקרון השוויון שיש להחילו הוא מתן ייצוג הולם לנשים ולגברים בכל הגופים הציבוריים. חרף פסק-הדין של בית-המשפט העליון, המחייב את שר העבודה והרווחה לקיים הליך הולם של חיפוש שקדני במאמץ למצוא מועמדת מתאימה למילוי משרת סמוכ"ל, מסר השר את התפקיד לחבר ממפלגתו.⁴³ האינטרסים הפוליטיים ניצחו.

42 בשנת 1998 הנהיג תיקון לחוק החברות, שהוצע במקורו על-ידי חברה-הכנסת יאיר צבן בשנת 1989, מתכונת מצומצמת של העדפה מתקנת לדירקטורים של חברות הנסחרות בבורסה; החוק היה ישים בתנאי שאין דירקטוריות אחרות במועצת המנהלים. אולם בשנת 1999 נעשה תיקון בחוק שביטל את הדרישה לנציגים מהציבור הרחב ואת סעיף העדפה המתקנת והמיר אותם בנציגים של בעלי המניות שבמיעוט.

43 השר נהג לפי כללי המשחק, ופרסם את המשרה בעיתונות. אולם בית-המשפט לא חייב אותו להעסיק אשה וגם לא דרש ממנו להצדיק את בחירתו או להתיר לפקח על הליך המינוי כדי להבטיח שהוא מתנהל בתום-לב. אחת המועמדות, שהתאימה יותר למשרה מבחינה אובייקטיבית, שקלה להביא את העניין לפני בית-הדין לעבודה, אך לבסוף החליטה לא לעשות כן.

סיכום

מחקר זה על פוליטיקה מגדרית בישראל אורגן סביב כמה פרדוקסים גלויים הכרוכים בחקיקת העדפה מתקנת לנשים דירקטוריות. הניתוח התמקד ביחסי הגומלין בין התנאים החברתיים המשתנים, כפי שעיצבו את הדרך שבה הוצגו אינטרסים, לבין האסטרטגיות שנקטו שחקנים בודדים וקבוצתיים. ההעדפה המתקנת הונהגה על רקע המעבר משיח האזרחות הרפובליקאי, שהדגיש את תרומתן החשובה של הנשים כאימהות והפלה אותן לרעה בתחום הציבורי, אל השיח הליברלי האינדיווידואלי, המכיר בזכויות אזרח אנויוורסליות. בתנאים החדשים של כלכלת שוק ליברלית עלתה חשיבותם של סגולות אישיות והישגים מקצועיים כמשאבים הסוללים את הדרך לעמדות השפעה במגזר הכלכלי, תוך חתירה תחת מעמדה הבלעדי של הנאמנות הפוליטית.

פפאנק (Papanek, 1989) ציינה כי בארצות רבות, הקריאה לקרב נשים לתהליך הפוליטי הציבורי מיצגות אמירה ברורה וציבורית לגבי ערכים פוליטיים חדשים. סוגיית הנשים משמשת גם כסמל וגם כדרך לגיוס תמיכה, ומשטרים שונים משתמשים בעמדותיהם הספציפיות כסימן לסדר היום הפוליטי שלהם. התומכים בשיח הליברלי החדש עיצבו את סעיף ההעדפה המתקנת כדי להתאימו למגמה רחבה יותר של ביטול המינויים הפוליטיים וכדי להביא כשרונות חדשים למאגר הדירקטורים. הכללתה של סוגיית הנשים בתיקון של הליך המינויים הסתמנה כאימות לכך שסגולות אישיות, ולא פוליטיקה, הן שיכריעו את הכף, הואיל ונשים (יהודיות, משכילות וממוצא אירופי) מסמלות את הקבוצה הראויה, בהיותן מתאימות מבחינת כישוריהן וחפות מזיקה פוליטית למינוי.

המחקר העלה כיצד סיפקה המדינה את זירת ההתמודדות שבה הובנה המגדר. ההמלצות שהוגשו, אף שיושמו רק לעיתים רחוקות, היו חשובות להעלאת מודעות הנשים לשוני מגדרי. ועדות המדינה סיפקו לנשים מרחב שבו יכלו להיפגש, ליצור רשתות קשרים, לנסח אסטרטגיות ולשלב את ההעדפה המתקנת בלקסיקון הפוליטי של תביעות הציבור. הוויכוח הציבורי על התיקון לחוק החברות הממשלתיות נתן לנשים הזדמנות ללחוץ להשגת דרישותיהן להיכלל במינויים. האישור שקיבלה ההעדפה המתקנת מצד בית המשפט העליון הכשיר את שימושה כמדיניות חברתית, והעמדה התקיפה שנקט בית המשפט בפרשת הדירקטורים אילצה את השרים לנהוג לפי החוק.

אף אחת מן ההתפתחויות הללו לא היתה מביאה לידי העדפה מתקנת אלמלא פעילותן של נשים באמצעות רשתות קשרים חופפות בתוך סוכנויות המדינה ומוחוץ להן. הקמתה של שדולת הנשים בישראל סיפקה את זירת המפגש ואת הניסיון להעלאת המודעות בקרב נשות מקצוע ואקדמאיות במגזר האזרחי לפוליטיקאיות ולסגל אמפתי, לאוהדים במנגנוני המפלגות ולעובדות המדינה. פעולתה של שדולת הנשים היתה מרכזית בגיוס חברות כנסת לשיתוף פעולה בענייני נשים באופן החוצה קווי מפלגה, וכך הוגברה עוצמת קולן של הנשים

בכנסת. ארגוני נשים האיצו בנשות־מקצוע להציג את מועמדותן, וניהלו משא־ומתן עם "שומרי־סף" בדבר מינוי נשים לדירקטוריות. בסופו של דבר, היו אלה העבודה המוצלחת של המרכז המשפטי של שדולת הנשים והתמיכה של בית־המשפט העליון שהפכו את ההעדפה המתקנת ממדיניות לפרקטיקה.

לגברים בעלי עוצמה היה עניין לתמוך בתהליך זה. המעבר לשיטת הפריימריז במפלגות, הלחץ הפמיניסטי למען ייצוג רב יותר, ועדת הכנסת החדשה למעמד האשה – כל אלה הפכו את הנשים לציבור בוחרים שיש להתחשב בו. הפוליטיקאים הגברים נעשו אפוא פטרונים נחושים של המדיניות החדשה. היא עברה בכנסת הודות למאמצייהם של פוליטיקאים גברים, שראו את היציאה למערכה למתן ייצוג לנשים במועצות המנהלים של חברות ממשלתיות כ"תקינות פוליטית" והיו ממוקמים אסטרטגית כך שיכלו להצליח במהלך זה. מדיניות זו התמסדה גם מפני שההעדפה המתקנת לא הצטיירה כפוגעת בזכויות מוקנות, ועל־כן לא קמו לה עוררים חזקים. השרים הגברים, שעמדו להפסיד מהתיקון, היו מודאגים יותר מצמצום המינויים הפוליטיים. הדרישה למנות נשים היתה לגביהם עניין משני, במיוחד מפני שסעיף המילוט נטע בשרים את הביטחון שהם יוכלו להתחמק מהדרישה למנות נשים אם אכן יחפצו בכך. החלת התיקון הוגבלה לחברות ממשלתיות, שהכהונה בהן היא לתקופה מוגבלת בלבד. נציגיהן של קבוצות בעלי־עניין אחרות ראו בתיקון תקדים שהם יוכלו לנצל לתועלתם. דל הוא הפרי שהניבו מאמצים אלה עד היום. מאות אחדות של נשים שנמצאו ממילא בעמדת יתרון, יצאו נשכרות, אך אין מסתמן עדיין תוצא (אפקט) גלי המתרחב ומקיף את הציבור הרחב של הנשים. מסתבר שבדרך־כלל אין הנשים רואות את תפקידן בקידום האינטרסים של נשים אחרות בארגונים שבהם הן משמשות כדירקטוריות. כפי שציינה פרגוסון (Ferguson, 1993, 2):

התגובות הפמיניסטיות לסוגיית הנשים היו מורכבות ומגוונות. התגובה המוקדמת, הנפוצה עדיין, היא לתבוע מתן כניסה לנשים אל העולם שהגברים שמרו לעצמם על־ידי הטחת הקריאה הרמה "גם אני!" כנגד חומת היוהרה וההדרה. הגם שקיימות עדיין סיבות פוליטיות טובות לסגת לעמדה זו לפעמים, תגובה זאת מתמודדת רק עם פתרונות לסוגיית הנשים, ולא עם התנאים להיווצרותה.

למרות כל זאת, בזכות מיקומן בסביבה הנתונה לשליטה גברית, הנשים הדירקטוריות מהוות מעין קבוצה שניתן להופכה, בנסיבות המתאימות, לקהילה התומכת בחברותיה ובנשים אחרות. גיוסן של הדירקטוריות "למען המטרה" עשוי לדרוש התערבות מצד ארגון פמיניסטי או גוף ממלכתי. באמצעות העלאת מודעות קולקטיבית ניתן לעצב מחדש את השתתפותן של הנשים במועצות המנהלים ולהקנות לה משמעות חדשה – כזאת הכוללת אחריות לקידום ענייני נשים בארגונים הנתונים לפיקוחן הדירקטורי.

מקורות

- בית־המשפט העליון (1994). בג"ץ 453/94, 454/94. שדולת הנשים נגד ממשלת ישראל ואחרים, פס"ד (5) 501.
- בנק ישראל (1998). דו"ח שנתי. ירושלים: המדפיס הממשלתי.
- דברי הכנסת (1992, א, 22 בינואר). מושב שע"ה.
- דברי הכנסת (1992, ב, 26 באוקטובר).
- דברי הכנסת (1993, א, 27 בינואר). מושב נז, חוברת יד, עמ' 2876 ואילך.
- דברי הכנסת (1993, ב, 23 בפברואר). מושב סח, חוברת יח, עמ' 3486 ואילך.
- דברי הכנסת (1993, ג, 16 במרס). מושב עז, חוברת כא, עמ' 4050 ואילך.
- ועדת נמיר (1978). ועדת ראש הממשלה למעמד האשה: דו"ח סופי. ירושלים: משרד ראש הממשלה.
- ועדת קוברסקי (1989). דין וחשבון הועדה הציבורית-מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים הנתמכים מתקציב המדינה, כרך ב, ועדות משנה. ירושלים: מחבר.
- זרחיה צבי (1992, 30 ביוני). "חריש יפרסם הנחיות חדשות לגבי מינוי דירקטורים בחברות הממשלתיות". הארץ, עמ' 4א.
- זרעאלי, דפנה (1993). "מעמד האשה". עמ' 109–140 באנציקלופדיה העברית, כרך ו(2). תל-אביב: ספריית פועלים.
- זרעאלי, דפנה עם הלל, רחל (2000). "ייצוג נשים בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות: מגמות שינוי 1993–1997–2000". דו"ח שלא פורסם, אוניברסיטה בראילן.
- לורי, אביבה (1995). "כל מה שאתה יכול לעשות". הארץ, 1 בספטמבר, מוסף, עמ' 18.
- מבקר המדינה (1989). דו"ח מיוחד על מינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות. ירושלים: מבקר המדינה, עמ' 20.
- מבקר המדינה (1989). דו"ח שנתי, מס' 39. ירושלים: מחבר.
- מבקר המדינה (1990). דו"ח שנתי, מס' 40. ירושלים: מחבר.
- מבקר המדינה (1992). דו"ח שנתי, מס' 42. ירושלים: מחבר.
- מבקר המדינה (1998). דו"ח שנתי, מס' 48. ירושלים: מחבר.
- מרקוביץ, ענת ד' (1998). "ההעדפה המתקנת בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות: כניסת נשים לסביבה גברית", עבודת מ.א. שלא פורסמה, אוניברסיטה בראילן.
- פרוטוקול, ועדת חוקה חוק ומשפט, מס' 52. 1993, 17 בפברואר.
- פרוטוקול, ועדת חוקה חוק ומשפט, מס' 60, 10 במרס, 1993.
- קורן, צבי (1999). חורף. "דרך הנשים במרצ". נוגה (כתב-עת פמיניסטי), 37, 32–34.
- רדאי, פרנסס (1995). "על העדפה מתקנת". משפט וממשל, ג(1), עמ' 145–172.
- שדולת הנשים בישראל (1987). מעמד האשה בישראל: בדיקת המלצות הועדה למעמד האשה — 1978. ירושלים: מחבר.

שדולת הנשים בישראל. ארכיון (1985–1995). "דירקטורים". ירושלים: שדולת הנשים בישראל.
שדולת הנשים בישראל. ידיעון (1989, ינואר). מס' 20.
שקד, רבקה וברקת. ר' (1999). דו"ח על פעילויות היחידה לקידום ושילוב נשים בשירות המדינה. ירושלים:
שירות המדינה.
תירוש, יופי (1999). "ייצוג הולם לבני שני המינים בשירות המדינה: תיקון מס' 7 לחוק שירות המדינה (מינויים),
תשי"ט–1959 – פרשנותו וקווי יסוד ליישומו". משפטים (1), 183–245.

- Aharoni, Yair (1991). *The Israeli Economy: Dreams and Realities*. London: Routledge.
- Azmon, Yael and Izraeli, Dafna N. (1993). "Introduction". In Yael Azmon and Dafna N. Izraeli (Eds.), *Women in Israel*. New Brunswick, NJ: Transaction Press, pp. 1–25.
- Bacchi, Carol Lee (1996). *The Politics of Affirmative Action: Women, Equality and Category Politics*. London: Sage.
- Berkovitch, Nitza (1997). "Motherhood as a National Mission: The Construction of Womanhood in the Legal Discourse in Israel". *Women's Studies International Forum*, 20(5–6), 605–619.
- Berkovitch, Nitza (1999). *From Motherhood to Citizenship: Women's Rights and International Organizations*. Baltimore, MD: John Hopkins University, Press.
- Bernstein, Deborah (1987). *The Struggle for Equality: Urban Women Workers in Prestate Israeli Society*. New York: Praeger.
- Connell, Robert W. (1994). "The State, Gender and Sexual Politics: Theory and Appraisal". In H. Lorraine Radtke and Henderikus J. Stam (Eds.), *Power/Gender: Social Relations in Theory and Practice*. London: Sage, pp. 136–173.
- Ezrahi, Yaron (1997). *Rubber Bullets: Power and Conscience in Modern Israel*. New York: Farrar, Straus & Giroux.
- Ferguson, Kathy (1993) *The Feminist Case against Bureaucracy*. Philadelphia: Temple University Press.
- Frenkel, Michal (1998). "The Making of Professional Management: Social Change, Professionalization and the Adoption of Western Models of Management: Learning from an Israeli Case Study". Working paper 1/98. Tel Aviv: David Horowitz Institute for the Research of Developing Countries, Tel Aviv University.
- Gelb, Joyce (1989). *Feminism and Politics*. Berkeley: University of California Press.
- Herzog, Hanna (1996). "Why So Few? The Political Culture of Gender in Israel". *International Review of Women and Leadership*, 2, 1–18.

- Herzog, Hanna (1999). *Gendering Politics: Women in Israel*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- hooks, Bell (1981). *Ain't I A Woman: Black Women and Feminism*. London: Pluto.
- Huse, Morten (1998). "How Women Directors Challenge Theories of Boards of Directors". Paper presented at the annual meeting of the Academy of Management, San Diego, August 7–12.
- Izraeli, Dafna N. (1981). "The Zionist Women's Movement in Palestine — 1911–1927: A Sociological Analysis". *Signs: Journal of Women in Society and Culture*, 7, 87–114.
- Izraeli, Dafna N. (1991). "Women and Work: From Collective to Career". In Barbara Swirski and Marilyn Safir (Eds.), *Calling the Equality Bluff*. New York: Pergamon Press, pp. 165–178
- Izraeli, Dafna N. (1994). "Outsiders in the Promised Land: Women Managers in Israel". In Nancy J. Adler and Dafna N. Izraeli (Eds.), *Competitive Frontiers: Women Managing in a Global Economy*. Cambridge, MA: Blackwell, pp. 301–324.
- Izraeli, Dafna N. (1997). "Gendering Military Service in the Israel Defense Forces". *Israel Social Science Research*, 12, 129–166.
- Jackson, Robert Max (1998). *Destined for Equality: The Inevitable Rise of Women's Status*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Katzenstein, Mary Fainsod (1987). "Comparing the Feminist Movement of the United States and Western Europe: An Overview", In Mary Fainsod Katzenstein and Carol McClurg Mueller (Eds.), *The Women's Movement of the United States and Western Europe*. Philadelphia: Temple University Press, pp. 3–23.
- Katzenstein, Mary Fainsod (1990). "Feminism Within American institutions: Unobtrusive Mobilization in the 1980s". *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, 16, 27–54.
- Katzenstein, Mary Fainsod (1995). "Discursive Politics and Feminist Activism in the Catholic Church". In Myra Marx Ferree and Patricia Yancey Martin (Eds.), *Feminist Organizations: Harvest of the New Women's Movement*. Philadelphia: Temple University Press, pp. 35–52.
- Keren, Michael (1993). "Economists and Economic Policy Making in Israel: The Politics of Expertise in the Stabilization Program". *Policy Sciences*, 26, 331–343.
- Kochan, Nicholas (1992). "Israel Bidding to Be the Next 'Economic Dragon'". *Multinational Business*, Spring, No. 1, 44(5).

- Lorber, Judith (2000). "Review of R.M. Jackson (1998). *Destined for Equality: The Inevitable Rise of Women's Status*". *Contemporary Sociology*, 29, 719–721.
- Mathis, Mary C. (1997). "Women on Corporate Boards: Two Decades of Research". *International Review of Women and Leadership*, 3, 11–25.
- McGregor, Judy (1997). "Making the Good Woman Visible: The Issue of Profile in New Zealand Corporate Directorship". *International Review of Women and Leadership*, 3, 1–11.
- Papanek, Hanna (1989). "Why Do Regimes Raise 'The Woman Question' If It Creates So Much Trouble?" Discussant's comments for session on "The State and Women," presented at the MIT Seminar on Iran, Afghanistan, and Pakistan, March 20.
- Raday, Frances (1996). "Women in Law in Israel — A Study of the Relationship between Professional Integration and Feminism". *Georgia State University Law Review*, 12, 525.
- Shafir, Gershon, and Peled, Yoav (1998). "Citizenship and Stratification in an Ethnic Democracy". *Ethnic and Racial Studies*, 21, 408–427.
- Shalev, Michael (1992). *Labour and the Political Economy in Israel*. Oxford, England: Oxford University Press.
- Shalev, Michael (1999). "Have Globalization and Liberalization 'Normalized' Israel's Political Economy?" *Israel Affairs*, 5(2–3), 121–155.
- Spelman, Elizabeth V. (1988). *Inessential Woman: Problems of Exclusion in Feminist Thought*. Boston: Beacon Press.
- Swirski, Barbara, and Safir, Marilyn (Eds.) (1991). *Calling the Equality Bluff*. New York: Pergamon Press.
- Talmud, Ilan and Izraeli, Dafna N. (1999). "The Relationship between Gender and Performance — Issues of Concern to Directors: Correlates or Institution?" *Journal of Organizational Behavior*, 20, 459–474.
- West, Candace and Zimmerman, Don (1993). "Doing Gender". *Gender & Society*, 1, 125–151.
- Yishai, Yael (1997). *Between the Flag and the Banner — Women in Israeli Politics*. Albany: State University of New York Press.
- Ziv, Neta (1999). "The Disability Law in Israel and the United States: A Comparative Perspective". *Israel Yearbook of Human Rights*, 28, Tel-Aviv: Tel-Aviv University, 171–202.