

הטמעת חשיבה מגדרית בגיבוש מדיניות ובקבלת החלטות במצבי חירום

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם :

בהמשך להמלצות הצוות המייעץ למטה לביטחון לאומי (להלן – המל"ל) מחודש יוני 2022 בנושא הטמעת חשיבה מגדרית בעת גיבוש המלצות למדיניות לאומית על ידי המל"ל במצבי חירום שונים (להלן – ההמלצות):

1. הממשלה רואה חשיבות רבה בחתירה לשוויון מגדרי בכל תחומי החיים ובעשייה הממשלתית בפרט, ומתוך כך מאמצת את העיקרון העולה מההמלצות שלפיו יש להטמיע חשיבה מגדרית בעשייה הממשלתית במצבי חירום ולשאוף לשוויון מגדרי בגופים מקבלי ההחלטות במצבי חירום.
2. להטיל על מנכ"לית משרד ראש הממשלה ועל מנהלת הרשות לקידום מעמד האישה במשרד לשוויון חברתי לבחון את ההמלצות ולהביא בפני הממשלה בתוך 180 ימים ממועד קבלת החלטה זו הצעה שמוסכמת על ראש המל"ל לתכנית יישומית שתכלול צעדים מוסכמים לביצוע ביחס להמלצות.

דברי הסבר

כללי

בחודש יוני 2022 פורסם דו"ח הצוות המייעץ למטה לביטחון לאומי (להלן – המל"ל) בנושא הטמעת חשיבה מגדרית (**Gender Mainstreaming**) בעת גיבוש המלצות למדיניות לאומית על ידי המל"ל במצבי חירום שונים (להלן: "הדו"ח" ו"הצוות" בהתאמה). הדוח מצורף כנספח להצעת החלטה זו.

הצוות מונה ביום 22.4.2021 על ידי ראש המל"ל דאז, מאיר בן שבת, וזאת על רקע החלטת ממשלת ישראל מס' 2331 מיום 14.12.2014 בנושא קידום שוויון מגדרי והטמעת חשיבה מגדרית, במטרה לחתור לשוויון מגדרי בכל תחומי החיים ולהטמיע חשיבה מגדרית בעשייה הממשלתית לרבות בתהליכי תכנון, תקצוב וקביעת מדיניות. הצורך בעבודת הצוות התחדד נוכח השלכות משבר הקורונה על אוכלוסיית הנשים ככלל, ובישראל בפרט, ובשים לב לפסיקת בית המשפט העליון בבג"ץ בגץ 2541/20 עמותת איתן משפטניות למען צדק חברתי נ' ראש הממשלה (26.5.20), אשר קבעה בין היתר כי "בהינתן שהמל"ל קיבל על עצמו לתכלל את הפעילות בימי קורונה בכל תחומי החיים, מטבע הדברים התמונה אינה יכולה להיות שלמה ללא ייצוג הולם לנשים."

מהדו"ח עולים נתונים מטרידים המעידים על פגיעה לא פרופורציונאלית ומובהקת באוכלוסיית הנשים בעת חירום ועל פערים משמעותיים בייצוגן במוקדי קבלת ההחלטות.

הדברים האמורים באו לידי ביטוי בישראל באופן מובהק במשבר הקורונה¹. כך, מעלה הדו"ח, כי נשים נפגעו במידה רבה יותר בהשוואה לפגיעה שחוו גברים במצבי חירום, ובכלל זה בין היתר, פגיעה כלכלית משמעותית יותר; האלימות כלפיהן בפרט בתוך המשפחה גברה²; ולאור ריבוי הלחצים ועומס האחריות המוטלת על נשים מתוקף תפקידיהן הרבים- הן כעובדות חיוניות במשק והן כמטפלות עיקריות בסביבה המשפחתית- הן סבלו מתחושות מצוקה, חרדה ולחץ ודיווחו על כך בסקרים יותר מגברים³. פגיעות אלה מתעצמות בהצטלבות מיקומי שוליים, כאשר נשים ממגזרים ייחודיים נמצאות במצוקה רבה יותר.

הדו"ח מדגיש כי העדר החשיבה המגדרית במצבי חירום אינו פוגע רק באוכלוסיית הנשים, אלא כפועל יוצא נפגעת האוכלוסייה בכללותה – נשים, גברים וילדים כאחד, באופן המעמיד

¹ ר' למשל, בעמ' 14-19 לדו"ח הצוות. ר' גם דפנה הקר, "אתגרי הקורונה בעדשה מגדרית" התפרצות, (1 במרץ 2020), עמ' 2-1. כמו כן, נמצא כי אלימות נגד נשים מתעצמת עקב אירועי אקלים קיצוניים, ר' קריגל, לעיל ה"ש 24; ר' למשל את דו"חות מרכז אדווה, "השלכות הקורונה על נשים", ו"דיווח זרוע העבודה לכנסת על פיטורי נשים", חדשות הכנסת (26.01.2022).

² ר' בעניין זה נתונים המפורסמים באתר "יודעת" – מרכז ידע בנושא נשים ומגדר בדבר "ריכוז נתונים מספר התיקים של עבירות מין במשפחה שנפתחו במשטרת ישראל במהלך חודשי הקורונה (שנת 2020), לפי סוג העבירה והחודש", וכן נתונים בדבר "מספר הפניות בנושא אלימות במשפחה שהגיעו למוקד 118 של משרד העבודה והרווחה מדי חודש. (2020) "

³ ר' מחקרם של שאול קמחי, הדס מרציאנו, יוחנן אשל, ברוריה עדיני, "חוסן בימי הקורונה: דו"ח מחקר", המרכז לחקר הדחק והחוסן במכללה האקדמית תל חי ואוניברסיטת ת"א (2020), ממנו עולה כי נשים דיווחו על יותר תחושת סכנה במהלך משבר הקורונה. בנוסף ר' מחקרם של מאיר אלרן ושמואל אבן, "החוסן הלאומי בישראל בצל הקורונה: משמעויות מסקר הלמ"ס, INSS, מבט על, גיליון 1318 (13 במאי 2020), ממנו עולה כי יותר נשים (39.6%) דיווחו על תחושות לחץ וחרדה במשבר הקורונה מאשר גברים (28.9%).

את חוסנה של מדינת ישראל לעמוד במצבי חרום בסכנה נוכח האתגרים הצפויים לנו בעתיד.

אל מול נתונים אלה, עולה מהדו"ח כי במדינת ישראל אין חשיבה, מודעות והסתכלות מגדרית בתהליכי קבלת החלטות בחירום. היבטים מגדריים בחירום אינם מגיעים לדיון הדרג המדיני (או בתהליך ההכנה לקראת דיונים אלו), אינם משוקללים בתהליך קבלת ההחלטות ולא ניתן להם כמעט משקל בהחלטות עצמן. כיום הסוגיה המגדרית כלל אינה מובאת לשולחן הדיונים בשגרה ובחירום. הנושא אינו מטופל בעיקר משום שעד כה לא יוחסה לו חשיבות; התשתית העובדתית לקבלת החלטות בחירום אינה כוללת איסוף וניתוח נתונים תוך רגישות מגדרית (ומגזרית); בניית החלופות למדיניות אינו כולל ניתוח מגדרי של הפתרונות התברתיים-כלכליים למשבר; לאחר שההחלטות מתקבלות, אין מעקב או בקרה אחר החלטות הדרג המדיני בראייה מגדרית או ניתוח - בזמן אמת או בדיעבד - אודות השפעת ההחלטות שנתקבלו על גברים ונשים באופן מובחן בראייה מגדרית.

בהמשך למסקנות אלו, כולל הדו"ח המלצות קונקרטיות, ובהן המלצות הנוגעות לקביעת ייצוג הולם לנשים במוקדי קבלת ההחלטות במצבי חירום, מתן כלים להטמעת חשיבה מגדרית בגיבוש מדיניות בחירום, המלצות הנוגעות ליצירת תשתית בשגרה להטמעת החשיבה המגדרית בחירום, בין היתר, על ידי הכשרת בעלי תפקידים ועוד.

ההצעה דלעיל מבקשת לאמץ את העיקרון העולה מההמלצות שלפיו יש להטמיע חשיבה מגדרית בעשייה הממשלתית במצבי חירום ולשאוף לשוויון מגדרי בגופים מקבלי ההחלטות במצבי חירום. עוד מוצע להטיל על מנכ"לית משרד ראש הממשלה ועל מנהלת הרשות לקידום מעמד האישה במשרד לשוויון חברתי לבחון את ההמלצות ולהביא בפני הממשלה בתוך 180 ימים הצעה שמוסכמת על ראש המל"ל לתכנית יישומית שתכלול צעדים מוסכמים לביצוע ביחס להמלצות.

מובהר כי אין בתחלטה זו כדי לאמץ את ההמלצות או לאשרן.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי.

תקציב

לא רלוונטי

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה מס' 2331 מיום 14.12.2014

החלטת ממשלה מס' 3664 מיום 11.3.2018

עמדת היועצים המשפטיים של המשרדים יוזמי ההצעה

מצורפת חוות דעת.

סיווגים

סיווג ראשי : 03 תהליך ;
תחום פעולה עיקרי : 02 חברה וכלכלה ;

מגישים:
ראש הממשלה
השרה לשוויון חברתי

ה' באלול התשפ"ב
01 בספטמבר 2022

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה:

הטמעת חשיבה מגדרית בגיבוש מדיניות ובקבלת החלטות במצבי חירום.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

ביום 22.4.2021 מינה ראש המטה לביטחון לאומי (להלן – המלי"ל) צוות מייעץ בנושא הטמעת חשיבה מגדרית בעת גיבוש המלצות למדיניות לאומית על ידי המלי"ל במצבי חירום שונים (להלן – הצוות). המלצות הצוות פורסמו בחודש יוני 2022 (להלן – ההמלצות).

בהצעת ההחלטה מוצע לאמץ את העיקרון העולה מההמלצות שלפיו יש להטמיע חשיבה מגדרית בעשייה הממשלתית במצבי חירום ולשאוף לשוויון מגדרי בגופים מקבלי ההחלטות במצבי חירום.

עוד מוצע להטיל על מנכ"לית משרד ראש הממשלה ועל מנהלת הרשות לקידום מעמד האישה במשרד לשוויון חברתי לבחון את ההמלצות ולהביא בפני הממשלה בתוך 180 יום ממועד קבלת ההחלטה הצעה שמוסכמת על ראש המלי"ל לתכנית יישומית שתכלול צעדים מוסכמים לביצוע ביחס להמלצות.

בדברי ההסבר מובחר כי אין בהחלטה כדי לאמץ את ההמלצות או לאשרן.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

הצעת החלטה זו מובאת לאישור הממשלה בשעה שזו מכהנת כממשלה יוצאת זאת לאחר שהתקבל בכנסת חוק התפזרות הכנסת העשרים וארבע ומימון מפלגות, התשפ"ב-2022. בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון והנחיות היועצת המשפטית לממשלה קבלת החלטות בעת הזו מחייבת איזון בין חובת האיפוק בעשייה של הממשלה היוצאת לבין הצורך בעשייה ובשמירה על רציפות הפעילות הממשלתית. בהתאם לפסיקה, מתחם הסבירות לעניין זה נבחן בשים לב למאפייניה של הסמכות הקונקרטית המופעלת ובהתחשב באיזון הנדרש בין הצורך בעשייה לבין הדרישה לנהוג באיפוק בהפעלת הסמכויות לגבי כל אותם עניינים שאין כורח ודחיפות מיוחדת לפעול בהם בתקופה זו.

עניינה של הצעת ההחלטה הוא היערכות למצבי חירום (ביטחוניים, פנדמיה, אקלימים ואחרים) שעלולים להתרחש בכל עת ללא התראה מוקדמת, ובפרט מצבי חירום ביטחוניים המלווים את מדינת ישראל באופן תכוף. כעולה מההמלצות, אם הממשלה לא תדע להפיק לקחים ולהיערך מוקדם ככל הניתן באופן המשקלל היבטים מגדריים בעתות חירום, עלול הדבר להשליך על אוכלוסיית הנשים באירוע הבא, ועל החוסן הלאומי והיכולת להתמודד בהיבטים אלו מול מצבי חירום עתידיים.

הצוות מונה בחודש אפריל 2021 ועבודת המטה החלה אפוא זמן רב קודם להחלטה על הקדמת הבחירות. בהמלצות הצוות מתוארת עבודה מקצועית שכללה סקירה משווה, ראיונות עם ממלאי תפקידים בכירים, התייחסות לספרות ומחקרים ועוד.

בנוסף, המדובר בהצעת החלטה להנעת תהליך עבודה שמטרתו קידום קבלת החלטות באופן מיטבי במצבי חירום, כאשר התוצרים יובאו לאישור הממשלה הבאה, כך שהחלטה לא תביא לקביעת עובדות מוגמרות. כמו כן מדובר בנושא שאינו שנוי במחלוקת ציבורית, כאשר החלטות בנושא קידום שוויון מגדרי, ובפרט בנושא הטמעת חשיבה מגדרית, התקבלו גם בממשלות עבר.

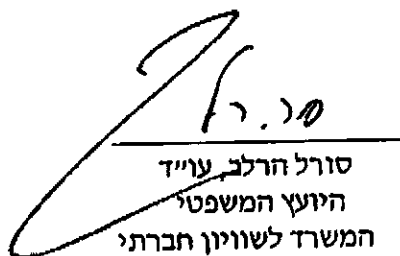
בשים לב לכל האמור לעיל ולכך שאין מדובר בכבילה של סדרי עדיפויות הממשלה הבאה, קבלת ההחלטה נמצאת במתחם הסבירות הנתון לממשלה גם בעת הזו.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שההצעה נוגעת להם:

הצעת ההחלטה הופצה ליועצים המשפטיים הרלוונטיים.

עמדת היועצים המשפטיים של המשרדים שהשרים העומדים בראשם מגישים את ההצעה:

אנו מאשרים כי אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.


סורלי הרלב, עו"ד
היועץ המשפטי
המשרד לשוויון חברתי


שלומית ברנע פרגו, עו"ד
היועצת המשפטית
משרד ראש הממשלה



הוועדה המייעצת למטה לביטחון לאומי

**הטמעת חשיבה
מגדרית בעת גיבוש
המלצות למדיניות
לאומית על ידי
המל"ל במצבי
חירום שונים**

דין וחשבון

סיוון התשפ"ב, יוני 2022



הוועדה המייעצת למטה לביטחון לאומי

**הטמעת חשיבה
מגדרית בעת גיבוש
המלצות למדיניות
לאומית על ידי
המל"ל במצבי
חירום שונים**

דין וחשבון

סיוון התשפ"ב, יוני 2022

תכן עניינים

- א. מבוא 4
- ב. הטמעת חשיבה מגדרית ומצבי חירום שונים בישראל 7
- סקירה משווה: עקרונות המסייעים למדיניות שונות להטמעת חשיבה מגדרית
במצבי חירום שונים 10
- מצבי חירום שונים בישראל - רקע נורמטיבי 13
- ג. הבעיה והערכת חומרתה ע"י נושאי תפקידים בכירים בתחומי החוץ והביטחון בישראל 14
- ד. אפיון האוכלוסיות הנפגעות מהעדר חשיבה מגדרית בחירום (הצטלבות מיקומי שוליים) 16
- ה. ניתוח סביבת העבודה בה מתקבלות החלטות במצבי חירום שונים בישראל 20
- ו. צמצום פערי הייצוג של נשים במוקדי קבלת החלטות ובפרט הגדלת מספר השרות
בוועדות המרכזיות הפועלות בחירום 26
- ז. סיכום ומסקנות 32
- ח. המלצות הוועדה 36
- ט. נספחים 42

א. מבוא

1. ביום 22.4.2021 מינה ראש המטה לביטחון לאומי, מר מאיר בן שבת, ועדה ציבורית מייעצת לבחינת הסוגיה של הטמעת החשיבה המגדרית (Gender Mainstreaming) בעת גיבוש המלצות למדיניות לאומית ע"י המל"ל במצבי חירום שונים.
2. תחומי העיסוק של הוועדה הוגדרו בכתב המינוי כדלקמן:

"בהתאם לאחריות המל"ל כגוף המטה של ראש הממשלה והממשלה בענייני החוץ והביטחון של ישראל, ובשים לב להחלטת ממשלה מס' 2331 מיום 14.12.2014 בעניין קידום שוויון מגדרי והטמעת חשיבה מגדרית בעשייה הממשלתית (לרבות בהליכי תכנון, תקצוב וקביעת מדיניות), הנכם מתמנים בזאת לחברים בצוות המייעץ למל"ל לעניין: הטמעת חשיבה מגדרית בעת גיבוש המלצות למדיניות לאומית על ידי המל"ל במצבי חירום שונים.

הצוות יגבש מסד ידע והמלצות תשתיות אשר ישמשו כקווים מנחים וימליץ על כלים לבקרה ומעקב אחר יישום המלצות הצוות."
3. השאלות אשר הונחו לפתחה של הוועדה המייעצת היו כדלקמן:
 - א. האם ובאיזה אופן נלקחים בחשבון היבטים מגדריים במסגרת גיבוש המדיניות הלאומית במצבי חירום שונים בישראל?
 - ב. ככל שישנם פערים, מהן הסיבות לכך, מיהן האוכלוסיות שנפגעות מכך ומה ההשלכות של חסך זה על חוסנה ובטחונה של מדינת ישראל?
 - ג. האם יש המלצות תשתיות שישומן יכול לשפר את תהליך גיבוש המדיניות הלאומית במצבי חירום שונים, כך שיהיה יותר רגיש מגדרית, וקשוב יותר לצרכים הנבדלים של נשים וגברים?
4. כרקע לשאלות אלו, נדרשה הוועדה לשאלה מה בין המטה לביטחון לאומי לבין הסוגיה של הטמעת חשיבה מגדרית בחירום.
5. בהתאם לחוק המטה לביטחון לאומי התשס"ח-2008, המטה לביטחון לאומי הוא גוף המטה של ראש הממשלה ושל הממשלה בענייני החוץ והביטחון של ישראל.¹ המל"ל כפוף ישירות לראש הממשלה ומונחה על ידו ואחראי, בין היתר, לרכז את עבודת המטה של הממשלה, של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ושל כל ועדת שרים אחרת, בענייני החוץ והביטחון.
6. מיקומו של המטה לביטחון לאומי במשרד ראש הממשלה, קרבתו הרבה לראש הממשלה, התחזקותו בשנים האחרונות והיותו גוף מטה המיומן בתכנון מדיניות לאומית בעבור ראש הממשלה, מאפשרת לראש הממשלה להסתייע בו, מעת לעת, במסגרת תהליך גיבוש מדיניות וקבלת החלטות שלו ושל הדרג המדיני באירועי חירום שונים.
7. מציאות זו מטילה על המל"ל את אחריות לוודא כי תהליך קבלת ההחלטות של ראש

1. עוזי ארד ולימור בן הר, מאבק להקמתה של המועצה לביטחון לאומי וביסוסה בצמרת (2016) עמ' 19-20. המל"ל הוקם בישראל במרץ 1999 על בסיס החלטה מספר 4889 של הממשלה ה-27 בנושא "הקמת מועצה לביטחון לאומי" (07.03.1999) וכוונה בראשית דרכו "המועצה לביטחון לאומי". בשנת 2008, כחלק מחקיקת חוק המל"ל והסדרת סמכויותיו ותחומי אחריותו של הארגון הוחלט כי שמו ייקרא המטה לביטחון לאומי.

הממשלה והממשלה בחירום ייתן מענה שלם ומיטבי לכלל האוכלוסייה בישראל,² ובכלל זה שההחלטות שתתקבלנה על ידי הדרג המדיני באירועי חירום שונים תיקחנה בחשבון גם את הצרכים הנבדלים של גברים ונשים בישראל, ושהמדיניות שתגובש בפורומים המתאימים תאופיין ברגישות מגדריות נאותה.³

8. אחריות זו מתחדדת נוכח השלכות משבר הקורונה על אוכלוסיית הנשים. מחקרים בישראל ובעולם מעידים על פגיעה לא פרופורציונאלית ומובהקת באוכלוסיית הנשים, ועל פערים משמעותיים בייצוגן במוקדי קבלת החלטות.⁴

9. פסיקת בג"ץ אף היא ציינה את האחריות המוטלת על המל"ל בקבעה בבג"ץ 2541/20 עמותת איתן משפטניות למען צדק חברתי נ' ראש הממשלה כדלקמן:⁵

"אמנם, אין להתעלם מהנסיבות החריגות שבהן נדרש המל"ל לפעול, עם פרוץ מצב חירום חריג שטרם ידענו כמותו, מצב שהצריך נקיטת צעדים דרסטיים ודינמיים. עם זאת, דווקא בצוק העיתים ודווקא מאחר שהמל"ל נטל על עצמו את ההובלה בימי הקורונה, קשה להלום מצב של היעדר ייצוג הולם לנשים. זאת, לא רק בשל כללי הייצוג ההולם ולא רק בשל שיקולים מגדריים, חשובים כשלעצמם. שיקולים של שכל ישר והגיון מנחים זאת אף הם. בהינתן שהמל"ל קיבל על עצמו לתכלול את הפעילות בימי קורונה בכל תחומי החיים, מטבע הדברים התמונה אינה יכולה להיות שלמה ללא ייצוג הולם לנשים. ... המדינה מכירה בחשיבותם של כללי הייצוג ההולם והמל"ל נוקט צעדים לשם עמידה בהם."⁶

10. נוכח האמור לעיל ומתוך הכרה בחשיבות הנושא, יזם צוות פנימי במל"ל, הכולל את גב' מיכל יניב, גב' אפרת מיניביצקי טיין, גב' מרב למברגר ועו"ד גיל אבראל, המלצה לראש המל"ל להקמת ועדה ציבורית מייעצת לראש המל"ל בנושא חשיבה מגדרית בעת גיבוש המלצות למדיניות לאומית על ידי המל"ל במצבי חירום שונים. בהמשך הוביל צוות זה את תהליך אפיון הוועדה המייעצת, דאג להקמתה בפועל ולאחר מכן שימש כוועדת היגוי של הוועדה מטעם המטה לביטחון לאומי. לראשות הוועדה מונתה מנכ"לית האוניברסיטה הפתוחה, גב' רות שהם והרכבה מונה 13 חברות ו-5 חברים. במסגרת הליכי מינוי הועדה ניתן משקל מיוחד להרכבה

2. בדו"ח מבקר המדינה צוין כי בהתאם להחלטת ראש הממשלה המל"ל ריכז את משבר הקורונה החל מפברואר 2020 ובמסגרת פעילות זו, המל"ל ריכז עבור ראש הממשלה, הממשלה וועדות השרים שהוקמו במהלך המשבר את תמונת המצב בנוגע למגיפה, ביצע עבודות מטה שונות במסגרת ניהול המשבר והביא לראש הממשלה ולממשלה המלצות בנוגע להתמודדות עם היקפי התחלואה ולפעולות הנדרשות כדי לצמצמה. כמו כן, המל"ל הפעיל את המרכז לניהול משברים שריכז תמונת את מצב הנוגעת למשבר הקורונה. ר' [מבקר המדינה, דו"ח ביקורת מיוחד: התמודדות מדינת ישראל עם משבר הקורונה, "ניהול משבר הקורונה ברמה הלאומית - תהליכי קבלת החלטות ומימוש" \(התשפ"א-2021\), עמ' 17 \(להלן: "דו"ח מבקר המדינה בנושא הקורונה"\).](#)

3. בדו"ח מבקר המדינה בנושא הקורונה צוין כי במהלך שני גלי התחלואה הראשונים הממשלה לא התייחסה באופן מספק למשמעויות הנגזרות מההגבלות שהטילה, וכי לאחר שקבינט הקורונה והממשלה קבעו את תחזית התחלואה שתשמש הנחת עבודה לקראת גל התחלואה השני, הם הנחו על היערכות מערכת הבריאות בלבד, בלי שבתו את המשמעויות הנגזרות על תחומים נוספים כגון חינוך, תעסוקה, כלכלה, תחבורה ותרבות, ובלי שהנחו את המשרדים השונים להיערך בהתאם לכך. כל זאת למרות ההשפעה הניכרת שהייתה לתחלואה בגל הראשון על כלל התחומים, בדגש על מערכת החינוך והמשק (דו"ח מבקר המדינה בנושא הקורונה, לעיל ה"ש 2, עמ' 38 לדו"ח).

4. ר' דבריו של מזכ"ל האו"ם בנייר מדיניות מיוחד שהוציא במהלך משבר הקורונה, לפיו הנתונים והדיווחים בכל העולם הצביעו על פגיעה משמעותית בנשים, נערות וילדות בעקבות פרוץ המגיפה, בין היתר בעקבות עליה חדה באלימות במשפחה, מגמת פיטורין נרחבת של נשים ונתוני אבטלה גבוהים משמעותית מגברים, היותן רוב בקרב המועסקות בשירותים חיוניים, במקצועות טיפוליים ובמערכת החינוך שלא מתוגמלים דיים. נתונים אלו הכבידו על העול החברתי שנשאו נשים, זאת בנוסף להיותן גם מי שנושאות בנטל הטיפול בבני ובנות המשפחה. למרבה הצער, השלכות משבר הקורונה עודן מגבירות את חוסר השוויון הקיים בין גברים לנשים גם בעת שגרה בארץ ובעולם. ר' [U.N., "Secretary-General, Policy Brief: The Impact of COVID-19 on Women" \(2020\), בעניין זה ר' גם Washington, \(2020\); World Bank Group, "Gender Dimensions of the COVID-19 Pandemic" \(English\) \(2020\); OECD Policy Responses to Coronavirus "Women at the core of the fight" \(2020\) against COVID-19 crisis D.C. \(2020\) וכן "מאחורי המספרים: השלכות מגפת הקורונה על נשים וגברים בישראל" מרכז אדוה, יודעת ומכון ון-לייר \(מרץ 2021\). פירוט על מאפייני הפגיעה הלא פרופורציונאלית באוכלוסיית הנשים מופיעה בהמשך הדו"ח.](#)

5. בג"ץ 20/2541 עמותת איתן, משפטניות למען צדק חברתי נ' ראש הממשלה (נבו 25.5.2020) (להלן: "עניין עמותת איתן").

6. דברי כבוד השופט עמית בפסקה 7 לפסק הדין בעניין עמותת איתן, לעיל ה"ש 4. סוף דבר, העתירה נמחקה.

במטרה ליתן ביטוי הולם לייצוג של נשים וגברים ממגוון קבוצות האוכלוסיה.⁷

11. כל חברות וחברי הוועדה הינם מומחים ומומחיות בתחומים שונים הנוגעים לתחומי העיסוק של הוועדה. לוועדה מונו חברות וחברים מקרב האוכלוסייה החרדית, הערבית, הבדואית, הדרוזית ומקרב האוכלוסייה האתיופית, לצד חברות וחברים מהמגזר העסקי, מהאקדמיה, מהרשות לקידום מעמד האישה, ממשרדי הממשלה השונים, מהרשות המקומית, וכן חברים וחברות מהחברה האזרחית הנושאים בתפקידים בכירים בעמותות מהמגזר השלישי.

12. להלן שמות חברות וחברי הוועדה:

שם	תפקיד בוועדה	תפקידים נוספים
גב' רות שוהם	יושבת ראש	מנכ"לית האוניברסיטה הפתוחה
עו"ד נור אלעטאונה אבו-ג'אנים	חברת ועדה	סנגורית בסנגוריה הציבורית (מחוז דרום) במשרד המשפטים
ד"ר כוכב אלקיים לוי	חברת ועדה	ר' מכון דבורה למחקר וחדשנות ועמיתת מכון הרטמן ומנחה אקדמית של הוועדה
גב' גל גלבוע	חברת ועדה	ראש חטיבת תורה ותרגילים ברשות החירום הלאומית במשרד הביטחון
מר אחסן הנו	חבר ועדה	מנכ"ל ארגון 'אלפנאר' לקידום תעסוקת ערבים
פרופ' שלמה חסון	חבר ועדה	ראש מרכז שאשא למחקרים אסטרטגיים באוני' העברית
ד"ר מיכל טביביאן מזרחי וגב' סוניה פרץ	חברות ועדה	לשעבר סמנכ"לית אסטרטגיה ותכנון במשרד החינוך סמנכ"לית ומנהלת אגף בכיר כ"א בהוראה במשרד החינוך
גב' מיכל יניב	חברת ועדה	ראש מחלקת תודעה וקשרי חוץ במטה לביטחון לאומי
גב' אוה מדז'בוב וגב' ענבר חן-מאירי איילת רזין בית-אור	חברות ועדה (נציגות הרשות לקידום מעמד האישה)	מנכ"לית הרשות לקידום מעמד האישה (עד מרץ 2022) ויועצת בכירה למנכ"לית הרשות לקידום מעמד האישה (עד מרץ 2022) מנכ"לית הרשות לקידום מעמד האישה (ממרץ 2022)
מר איתן מדמון	חבר ועדה	מנכ"ל איגוד הבנקים
מר מולוגטה מהרי	חבר ועדה	מנהל תחום ייצוג הולם באגף לשוויון מגדרי בנציבות שירות המדינה
גב' תניה מורקס	חברת ועדה	מנכ"לית פורום דבורה
גב' שרון מלמד	חברת ועדה	ראש מנהל השירותים החברתיים בעיריית ת"א-יפו
ד"ר דליה פדילה	חברת ועדה	מייסדת ומנהלת קיוסקולס לפיתוח וקידום חינוך; מנכ"לית "עתידינא" לקידום השתלבות מוצלחת של אזרחים ערבים בישראל
גב' איריס פלורנטין	חברת ועדה	ראש מנהל שירותים חברתיים ואישיים במשרד הרווחה
ד"ר משה פרחי	חבר ועדה	ראש החוג לעבודה סוציאלית ומייסד מסלול לימודי לחץ, טראומה וחוסן במכללה האקדמית תל-חי, מפתח מודל מעשה להגשת עזרה ראשונה נפשית במצבי חירום ואסון.
גב' מירי רוזן	חברת ועדה	מנכ"לית ומייסדת עמותת "לשמה" המקדמת עשייה ציבורית של נשים חרדיות בכירות
גב' אפרת מיניביצקי טיין	מנהלת הוועדה	ראש מחלקת קשרי חוץ וארגונים בין לאומיים במטה לביטחון לאומי והממונה על השוויון המגדרי במל"ל
עו"ד גיל אבראל	יועמ"ש הוועדה	ראש האגף המשפטי במטה לביטחון לאומי
גב' מרב למברגר	עוזרת מחקר לצוות הוועדה	מתמחה באגף המשפטי במטה לביטחון לאומי

7. המל"ל מבקש להודות לחברת הוועדה והמנחה האקדמית שלה, ד"ר כוכב לוי-אלקיים, על הסיוע בהכנת הדו"ח ועריכתו. הנחיית היועצת המשפטית לממשלה מס' 1.1503 בנושא מינוי והרכב ועדות ציבוריות מייעצות, ר' הנחיית היועצת המשפטית לממשלה מס' 1.1502 בנושא ייצוג הולם למגזרים מסוימים.

ב. הטמעת חשיבה מגדרית ומצבי חירום שונים בישראל

13. פרק זה מציג את התשתית האקדמית למונח הטמעת חשיבה מגדרית, מכרט אודות מספר קווים מנחים לטיפול חשיבה מגדרית בחירום שמופו על ידי מדינות שונות בעולם (כחלק מסקירה השוואתית שביצעה הוועדה) ולבסוף סוקר בקצרה את המצב הנורמטיבי למצבי חירום שונים בישראל.

14. בתאריך 14.12.2014 קיבלה ממשלת ישראל את החלטת ממשלה 2331 בנושא קידום שוויון מגדרי והטמעת חשיבה מגדרית, במטרה לחתור לשוויון מגדרי בכל תחומי החיים ולהטמיע חשיבה מגדרית בעשייה הממשלתית לרבות בתהליכי תכנון, תקצוב וקביעת מדיניות.⁸

15. כחלק מהחלטה זו הגדירה ממשלת ישראל את המונח הטמעת חשיבה מגדרית (Gender Mainstreaming) באופן הבא:

"אמצעי לקידום שוויון מגדרי, שעיקרו קביעת מדיניות, תוך הכרה בצרכים הנבדלים של נשים וגברים ובהשפעות השונות שעשויות להיות למדיניות עליהם, ופיתוח מענים מותאמים לצרכים אלו".⁹

16. הספרות בתחום המגדר מפנה להגדרה המקובלת למונח חשיבה מגדרית שניתנה במועצת האיחוד האירופי על-ידי פרופ' מיקה ורלו, באופן הבא:

"ארגון מחדש, שיפור, פיתוח והערכה של תהליכי מדיניות בדרך המבטיחה שהשחקנים המעורבים בדרך כלל בקביעת מדיניות ישלבו את פרספקטיבת השוויון המגדרי בכל מהלכי המדיניות בכל הרמות ובכל השלבים".¹⁰

17. הטמעת חשיבה מגדרית אומצה על ידי מדינות וגופים בינלאומיים רבים¹¹ כאסטרטגיה להשגת שוויון מגדרי מתוך הכרה בצרכיהם השונים של גברים ונשים ובפערים הממשיכים להתקיים בין המינים בין היתר, בייצוג של נשים במוקדי קבלת החלטות ובצמתי השפעה מרכזיים, בשכר ובמדדים חברתיים, תרבותיים, בריאותיים וכלכליים נוספים.¹² לאור זאת, ארגון ה-OECD¹³ הכיר בפוטנציאל החברתי הגלום בקידום נשים וקבע כי ביכולתה של הטמעת חשיבה מגדרית לקדם את "הכלכלה, התחרות והצמיחה".¹⁴ מחקרים רבים שנעשו בשנים האחרונות מלמדים על החשיבות הרבה שיש לשוויון מגדרי כנדבך קריטי לחיזוק החוסן החברתי-כלכלי ולשגשוג בר-קיימא.¹⁵

18. גופים בינלאומיים אף יצרו מנגנונים שונים המכוונים להכשרה, איסוף נתונים, ניטור וצמצום

8. החלטה 2331 של הממשלה ה-33 בנושא "קידום שוויון מגדרי והטמעת חשיבה מגדרית" (14.12.2021). ההחלטה אומצה על ידי הממשלה כחודשיים לאחר החלטה מספר 2084 של הממשלה ה-33 בנושא "אימוץ המלצות הוועדה לבחינה מגדרית של תקציב המדינה בישראל" (07.10.2014). בהמשך, התקבלה גם החלטה מספר 3664 של הממשלה ה-33 בנושא "קידום שוויון מגדרי והטמעת חשיבה מגדרית בתחומים שונים" (11.03.2018).

9. שם.

10. and Mieke Verloo, Council of Europe 1998, 15 and Verloo, M. M. T., Mainstreaming Gender Equality in Europe: A Critical Frame Analysis Approach, The Greek Review of Social Research, 117, B (2005), 11-34 and Emanuela Lombardo, Petra Meier & Mieke Verloo, Policymaking from a Gender + Equality Perspective, Journal of Women, Politics & Policy, 38:1, 1-19.

11. UN Women, Beijing, China - September 1995 Action for Equality, Development and Peace, Platform for Action (1995).

12. "דו"ח הוועדה לבחינה מגדרית של תקציב המדינה בישראל" (נובמבר 2014), עמ' 7 (להלן: "דו"ח הוועדה לבחינה מגדרית").

13. Jacqui True, Mainstreaming Gender in Global Public Policy, International Feminist Journal of Politics 5(3) (2003), 368-96.

14. "דו"ח הוועדה לבחינה מגדרית, לעיל ה"ש 12, עמ' 8.

15. ר' לעניין זה, לדוגמא 42 Mich. J. International Law (להלן: "אלקיים-לוי") ושי אוקסנברג, "נשים בצל הקורונה: השפעתם של משברים על שוויון מגדרי", שדולת הנשים בישראל (אפריל 2020) (להלן: "דו"ח שדולת הנשים").

פערים, ודרישה לחשיבה מגדרית והטמעתה בתהליכי קבלת ההחלטות.¹⁶ כמו כן, בזירה הבינלאומית מופנית תשומת לב רבה לסוגיות מבניות הדורשות בחינה לאיתור אפליה סיסטמית ולזיהוי בעיות מערכתיות על מנת לטייב את המערכת או התהליכים מיסודם.¹⁷

19. לפיכך, נקודת המוצא של הוועדה בדו"ח זה הינה כי הטמעת חשיבה ותפיסה ביטחונית מודעת מגדר בתהליכי קבלת ההחלטות בישראל מחייבת תרבות ארגונית רגישת מגדר. עוד טרם ננתח את ייחודה של תפיסה מגדרית במצבי חירום, יצוין כי משמעותה הבסיסית והעקרונית של תפיסה מודעת מגדר בעת גיבוש מדיניות לאומית היא כי בשלבים השונים של תכנון המדיניות:

א. ייאסף מידע בחתך מגדרי;

ב. האתגרים ינותחו, וחלופות למדיניות יעוצבו בשים לב לצרכים המובחנים של נשים וגברים;

ג. תינתן הדעת לשאלת הייצוג ההולם של נשים בעת תכנון המדיניות;

ד. תיבחן השאלה כיצד מושפע בטחונה וחוסנה של מדינת ישראל מהפערים הקיימים;

ה. ולבסוף יבוצע מעקב אחר ההחלטות שהתקבלו בשים לב לסוגיה המגדרית, ובמסגרת זו ייבחן האם המענים שגובשו מתאימים לצרכים השונים של נשים וגברים וכן לצרכיהן של נשים מקבוצות אוכלוסייה שונות.¹⁸

20. מטרת השאלות הללו הינה, למעשה, זיהוי פערים, איתור השלכות כוגעניות או מכלות, ביצוע ייצוג, הכרה ומתן משקל להשפעות חורגות ולנקודת המבט של נשים על ההחלטות המתקבלות בעת גיבוש מדיניות ברמה הלאומית.¹⁹ האפקטיביות של הגישה טבועה בדרישה המודעת והגלויה המופנית אל החברה ותובעת ממנה לקחת אחריות ולהשתנות.²⁰

21. וכך, למשל, לפני נקיטת מדיניות כלשהי, על הממשלה לוודא שנבדקו השפעותיה על נשים ועל גברים, וכי על הגורמים המוסמכים לקדם במסגרת הליכי החקיקה וקביעת המדיניות את הפרספקטיבה המגדרית,²¹ ולוודא שכל הנתונים הרלוונטיים ייאספו בראיה רגישת מגדר (מין וגיל) ובמידת האפשר בראיה רגישת מגדר, באופן שישקף את ההבדלים בין הנשים והגברים ובין קבוצות נשים שונות בסוגיות חברתיות למיניהן.²²

16. שם.

17. ר' אלקיים-לוי, לעיל ה"ש 15.

18. שם. בנוסף ר' **מדד מגדר**, חנה הרצוג, מפתח 2021 / 16 (להלן: "מדד מגדר"). בנוסף ר' החלק העוסק בהטמעת חשיבה מגדרית במאמר **לתוך הזרם המרכזי: הטמעת חשיבה מגדרית במדיניות הכלכלית**, יעל חסון, ולריה סייגלישפר, בתוך "קפיטליזם ומגדר – סוגיות פמיניסטיות בתרבות השוק (בעריכת רונה ברייר-גארב, דנה אולמרט, ארנה קזין ויופי תירוש, 2017).

19. הדס בן אליהו וזאב לרר "המדריך ליעוץ והתערבות מגדרית בארגונים" מכון ון ליר, שוות (2018) Henrich Boll Stiftung, עמ' 71.

20. ר' **מדד מגדר**, לעיל ה"ש 18, לכיו הטמעת חשיבה מגדרית זוהי דרישה מהזרם המרכזי של החברה והתרבות (ומכאן המושג "Gender Mainstreaming") לחשוף את הנחות היסוד המגדריות שלו ולשנות אותן. זוהי אסטרטגיה המתמקדת בשינוי התפיסה ביחס למבני העומק החברתיים, המוצגים כאוניברסליים, אך בהתעלמותם מהפרספקטיבה המגדרית הם אינם מאפשרים שוויון הזדמנויות לנשים ולגברים. הטמעת חשיבה מגדרית אין משמעותה הוספת "מרכיב של נשים" או "מרכיב של שוויון מגדרי" למערכת הקיימת; משמעותה היא שינוי על ידי הכללה של ניסיון חייהן של הנשים, הידע שלהן, ואינטרסים שונים של נשים וגברים כחלק בלתי נפרד מהידע הבונה סדר יום ומדיניות חברתית. לכן זו אסטרטגיה ליצירת הסדרים שיאפשרו שינוי של מערכות חברתיות והפיכתן לנגישות ורגישות למיקומים שונים ולמגוון אוכלוסיות. התביעה לידע אחר יוצרת לא רק מציאות חברתית אחרת, אלא גם מציאות פוליטית אחרת. ר' גם דו"ח הוועדה לבחינה מגדרית, לעיל ה"ש 12, עמ' 7.

21. דו"ח הוועדה לבחינה מגדרית, לעיל ה"ש 12, עמ' 8.

22. שם.

22. אסטרטגיית הטמעת חשיבה מגדרית פועלת במספר מישורים:
- א. במישור המעשי - האסטרטגיה מבקשת לחשוף הסדרים שאינם שוויוניים ומגנונים שחוסמים, מכלים ופוגעים בנשים.
 - ב. במישור התודעתי - האסטרטגיה מבקשת לחולל שינוי תפיסתי ביחס למבני העומק החברתיים שאינם לוקחים בחשבון את האופן בו הנחות על חלוקת תפקידים מגדרית והסדרים חברתיים שנובעים מאותה החלוקה אינם מאפשרת השגת צדק מגדרי.
 - ג. במישור התרבותי - האסטרטגיה מבקשת לחולל שינוי מהותי של תהליכים ומבנים קיימים.²³
23. בהקשר זה, דו"ח הוועדה לבחינה מגדרית של תקציב המדינה בישראל (ועדת מבורך) ציין עשרה עקרונות מנחים לאסטרטגיה של הטמעת חשיבה מגדרית:
- א. אסטרטגיה של חשיבה מגדרית היא לא מדיניות כלפי נשים אלא מדיניות שינוי חברתי שבהכללת הנשים כחלק מהתכנון וההקצעה פועל לטובת כלל החברה.
 - ב. הטמעת חשיבה מגדרית אין משמעותה הוספת מרכיב של נשים למערכת הקיימת. היא הולכת מעבר לתביעה של הגדלת השתתפות נשים, ומבקשת להביא מבט אחר על ההסדרים החברתיים.
 - ג. הדגש בהטמעת החשיבה המגדרית אינו מושם על גברים או על נשים כיחידים, אלא על תהליכים ומבנים. שלא כמו האסטרטגיות שקדמו לה להשגת שוויון בין המינים, הטמעת החשיבה המגדרית אינה מתמקדת בצורכיהם של יחידים או של קבוצות מיוחדות.
 - ד. האחריות ליישום אסטרטגיה של הטמעת חשיבה מגדרית היא כלל מערכתית ומכוונת לדרגים הגבוהים של מקבלי ההחלטות המבצעים בכל מערכת נתונה.
 - ה. יש צורך ביצירת מנגנונים מתאימים למעקב אחר הצרכים והשינויים בצרכים.
 - ו. אימוץ הטמעת חשיבה מגדרית דורש זיהוי ראשוני ואבחון של בעיות, סוגיות, צרכים וקשיים מגדריים.
 - ז. לא ניתן להניח שסוגיות ובעיות הן ניטרליות מבחינה מגדרית.
 - ח. ניתוח מגדרי נדרש לכל תהליך של תכנון, קבלת החלטות והקצעת משאבים.
 - ט. הכשרה לחשיבה מגדרית של כל המערך המנהלי, תכנוני וביצועי תוך דגש על דרגות גבוהות של מקבלי החלטות.
 - י. נדרשת הכרה בערך של צדק מגדרי, ומכאן בצורך להקצות משאבים מתאימים להטמעה של התפיסה והפיכתה לכדי פרקטיקה.

23. ר' ה"ש 17 באלקיים-לוי, לעיל ה"ש 15, ור' גם דו"ח הוועדה לבחינה מגדרית, לעיל ה"ש 12, עמ' 7.

סקירה משווה: עקרונות המסייעים למדיניות שונות להטמיע חשיבה מגדרית במצבי חירום שונים

24. צוות משנה של הוועדה ביצע מחקר משווה במטרה לאתר עקרונות (guidelines) המסייעים למדיניות שונות בעולם להטמיע חשיבה מגדרית בחרום. הצוות אסף נתונים, קיים ראיונות עם מומחים ומומחיות, גופים מקבילים (לרבות שיח עם הבית הלבן ונציגי ממשלות במדינות שונות).

25. מהסקירה המשווה עולה כי ברוב מדינות העולם טרם הצליחו לפתח מנגנוני הטמעת חשיבה מגדרית אפקטיביים בחרום. בהתאם לתמונת מצב זו, התרשמות הוועדה היא כי הפן המגדרי אינו דומיננטי, בלשון המעטה, בחלק ניכר מתוכניות ההיערכות הלאומיות לחירום שנבדקו על ידי הצוות.²⁴

26. יחד עם זאת, מהסקירה ההשוואתית ניתן לציין שלוש מדינות הבולטות לחיוב בהטמעת חשיבה מגדרית בחירום- שוודיה, קנדה וגרמניה. להלן כמה מן העקרונות המנחים הנהוגים במדינות אלו:
א. שוודיה -

1. שוודיה הקימה סוכנות להטמעת חשיבה מגדרית ותומכת ב- 58 סוכנויות ממשלתיות לשילוב נקודת מבט מגדרית בכל פעולותיהן, כולל גם בסוכנות החירום השוודית.²⁵

2. סוכנות החירום האזרחית השוודית,²⁶ אשר אחראית לסייע לחברה השוודית להתכונן ולהגיב למצבי חירום שונים (הנוגעים בהגנה אזרחית, בטיחות הציבור, ניהול מצבי חירום והגנה על אזרחים, לפני, במהלך ואחרי חירום או משבר), פיתחה מענה מקיף לנשים ולהטמעת חשיבה מגדרית. חשיבה מגדרית וצרכי מגדר שונים מופיעים בכלל הפעולות של הסוכנות כחלק אינטגרלי של כל פעילות ומשימה.

3. הסוכנות אף כתבה מדריך לשוויון מגדרי עבור המשתתפים במשימותיה ובכל ההדרכות שהיא מקיימת.²⁷

ב. קנדה -

משיח שהתקיים בין הוועדה לבין גורמי ממשל בקנדה העוסקים, בין היתר, בגיבוש מדיניות בנושאי ביטחון לאומי, משברים אזרחיים ומצבי חירום שונים והקשרי חרום עולה המידע הבא:

1. קנדה בולטת בפיתוח מענה מעמיק לאתגרים מגדריים וחשיבה מגדרית בחרום. המשרד לביטחון ציבורי הקנדי,²⁸ עושה שימוש בניתוח והטמעת חשיבה מגדרית בכל רמות התכנון, תקצוב וביצוע של עבודת הממשלה ומשרדי הממשלה.

2. אחד המכשירים המרכזיים להטמעת חשיבה מגדרית בשגרה, וכן מצבי חירום, הינו

24. ראו גם מחקרה של קריגל אשר הצביעה על הפערים בראיה מגדרית בתוכנית היערכות לאומית. ר' קרני קריגל, "היערכות ישראל לשינוי אלקים: מיפוי אוכלוסיות פגיעות", עבור מנהלת היערכות לשינוי אלקים במשרד להגנת הסביבה (מאי 2020) (להלן: "קריגל").

25. The Swedish Gender Equality Agency.

26. Swedish Civil Contingencies Agency.

27. J. Molin, [MSB Gender Equality Toolkit: Practical Advice for International Operations](#), Swedish Civil Contingencies Agency, Karlstad.

28. Public Safety Canada.

באמצעות תהליך אנליטי בשם Gender Based Analysis+. מדובר בשיטה להערכת שוויון או אי-שוויון ממשלתי-מערכתי, שמטרתו, בין היתר, לאסוף נתונים ולהעריך כיצד קבוצות מגוונות של נשים, גברים וקבוצות אוכלוסייה ייחודיות עשויות להיות מושפעת מהמדיניות הממשלתיות.

3. ה"פלוס" ב-GBA+ נוגע לנתונים אודות ומענה רגיש להבדלים בין המינים, הבדלים הסוציו-תרבותיים (והמגדריים), וכן למאפייני רקע אתני, דתי, גיל ומוגבלות נפשית או פיזית, וכיצד האינטראקציה בין גורמים אלו משפיעה על האופן שבו גברים ונשים עשויים להיות מושפעים מהמדיניות הממשלתית.

ב. גרמניה -

גרמניה קידמה מספר תוכניות פעולה ליישום החלטת מועצת הבטחון 1325, "נשים, שלום וביטחון"²⁹, המייצרות אסטרטגיה עבור מדיניות הממשלה הגרמנית בתחום הנשים, השלום והביטחון, בשגרה ובחירום שציקרן:

1. השתתפות של נשים בפעולות הגנה ותמיכה וכן בסיוע הומניטרי, ניהול המשברים וניהול תוכניות השיקום;

2. הבטחת שוויון בהשתתפות נשים בתהליכים לאומיים ובינלאומיים הקשורים לחרום ולטיפול במשברים;

3. הכשרות לאנשי ביטחון, סגל ממשלתי וחברה אזרחית בנושאים רלוונטיים לחרום ובדגש מגדרי;

4. תמיכה בארגונים הנותנים סיוע בתכנון תהליכי מניעה, התמודדות וסיוע לנפגעים ולנפגעות באופן רגיש מגדרי, לאחר מקרי משבר לאומיים ואזוריים, בהיבטים כלכליים, משפטיים ושיקומיים;

5. תמיכה בארגוני נשים: תמיכה תקציבית בפעילות בייחוד בזו העשויה להיות רלוונטית לפיתוח מענים בחרום.

27. מעבר לסקירה אודות המתרחש בשוודיה, קנדה וגרמניה, להלן מספר עקרונות שמופו על ידי מדינות נוספות כקווים מנחים לטיפול החשיבה המגדרית במצבי חירום שונים:

א. הפרקטיקה הבינ"ל מציינת לחיוב שיתופי פעולה בין מגזריים ככלי מסייע לטיפול חשיבה מגדרית בחירום. מספר מדינות פעלו לקדמם מתוך הבנה שגורמים בשטח וארגוני החברה האזרחית יכולים להשלים את פעילות הממשלה, עובדים מול אוכלוסיות פגיעות בשגרה וכן מודעים לצרכים של הקהלים השונים בצורה מעמיקה יותר.

ב. מדינות רבות עמדו על הצורך לייצר את שיתופי הפעולה עם החברה האזרחית כבר בשגרה ולתקצב פעילויות רלוונטיות. מעבר לערך המוסף של פעילויות אלו בשגרה, המהלך עשוי להיות חיוני ולהניב תועלת בשעת חרום.

ג. מדינות רבות עמדו על החשיבות של עידוד מחקרים אודות לקחים מאירועי חרום קודמים בדגש על לימוד ההשלכות המגדריות ואופן הפגיעה של המשבר על אוכלוסיית הנשים. זאת, כחלק מפרקטיקה כוללת יותר של הקצאת משאבים למחקר ופיתוח בתחום

²⁹. [UN Security Council, Resolution 1325 \(2000\)](#).

הטמעת חשיבה מגדרית בחרום;

- ד. מדינות רבות עומדות על הצורך (והחובה) לאסוף מידע שיטתי בשגרה ובחרום בחתך מגדרי על מנת לקבוע מדיניות מושכלת ומותאמת למצב בשטח.
- ה. מעבר לשלב עיצוב המדיניות הלאומית במהלך המשבר, חשוב להקדיש תשומת לב לצרכים הנבדלים של גברים ונשים במהלך בניית "תוכנית היציאה" מהמשבר. במסגרת זו, כחלק מטיוב החשיבה המגדרית יש לבחון באופן אקטיבי האם נדרש בתוכניות היציאה מהמשבר להגדיל את המימון להיבטים הרלוונטיים לאוכלוסיית הנשים (אוכלוסיית הנשים נפגעת באופן קשה יותר מאוכלוסיית הגברים בעתות משבר, ולחלק גדול מהן קשה יותר "לחזור לשגרה" מגברים נוכח פערים מובנים המתקיימים בין נשים וגברים בעתות שגרה).
- ו. מדינות רבות עמדו על החשיבות לקיים הדרכות והכשרות בעת שגרה (פנים מדינתיות, עבור משרדי ממשלה, גופי הביטחון, עמותות בחברה האזרחית ושיתופי פעולה בינ"ל) לצד פיתוח הכשרות ייחודיות להטמעת חשיבה מגדרית לגורמים העוסקים בחרום.
- ז. נקיטת פעולות לסגירת פערי ייצוג נשים בגופי חרום כבר בתקופות שגרה בגופים לאומיים ובינלאומיים, תוך מיקוד השקעות בחינוך ובמחקר על מנת להבטיח קידום של נשים בעשורים הקרובים.
- ח. לבסוף, מדינות רבות מציינות את הצורך ביצירת שיתופי פעולה בינלאומיים, מחקר ומעקב אחר ההתקדמות בנושאי שוויון מגדרי, בהקשר להתחייבויות לייעדי האו"ם לפיתוח בר-קיימא ובמיזמים הרלוונטיים ליישום בחרום, כחלק מפעילויות שיכולות להוביל לטיוב חשיבה מגדרית במצבי חירום שונים.³⁰

30. המלצות נוספות שעלו בסקירה ההשוואתית כללו, בין היתר, פיתוח תוכניות ומענים להתמודדות עם העלייה החדה במקרי אלימות במשפחה שנצפתה בקורונה, באירועי קיצון אקלימיים ובאסונות רבים בעולם, באופן שיכלול מענה יותר תקיף לאלימות בהיבטי הגנה, מניעה ואכיפה; חיזוק התשתית הטיפול הסוציאלי במצבי חרום, וגישת לטיפול איכותי במחיר נגיש, כולל טיפול בילדים ובנוער, והשקעה ציבורית מוגברת על מנת להתמודד עם התגמול הנמוך במקצועות אלה המוחזקים לרוב על ידי נשים; נקיטת פעולות להסרת חסמים, לשימור חוקי מגן ויצירת הזדמנויות למשרות ומימון לנשים, כולל התאמת מדיניות לתמיכה במיזמים עסקיים ואחרים, קטנים ולבסוף, נקיטת פעולות לטיפול בפער המגדרי הדיגיטלי במגזרים שונים, בייחוד במצבי חרום, על ידי תמיכה ביוזמות המספקות לנשים ונערות עם אינטרנט וסלולרי במחיר נגיש, אמין ובטוח.

מצבי חירום שונים בישראל – רקע נורמטיבי:

28. במדינת ישראל מתקיים מצב חירום באופן רציף מהכרזת המדינה במאי 1948 מכוח פקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948. הכנסת מאריכה את מצב החירום בעיקר משום שתחולתם של חלק מהחוקים ומהצווים השונים עדיין תלויים במצב החירום.
29. כמו כן, החקיקה הישראלית מתייחסת למצבי חירום שונים במספר חוקים, וביניהם: הכרזה על "מצב מיוחד בעורף" או קיומה של "שעת התקפה" כהגדרתם בחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951; הכרזה על "אירוע חירום אזרחי" כהגדרתו בפקודת המשטרה, התשל"א-1971; הכרזה על "אירוע פגיעה במים" כהגדרתו בחוק המים, התשי"ט-1951; והכרזה על "סכנה חמורה מרחפת על בריאות העם" כהגדרתה בפקודת בריאות העם-1940.
30. בנוסף, בהתאם לפקודת המשטרה [נוסח חדש], תשל"א-1971, רשאי שר לביטחון פנים להכריז על אירוע חירום אזרחי במדינה כולה או בשטח מסוים, באם שוכנע כי קיימת סבירות גבוהה שיתרחש אירוע חירום אזרחי או כי מתרחש אירוע חירום אזרחי.
31. אירוע שכזה מוגדר בחקיקה כאירוע אשר גורם לפגיעה חמורה בשלום הציבור, בביטחון הנפש או ברכוש המתייחס לציבור גדול או לשטח גדול, או אירוע שיש בו חשש לפגיעה כאמור, לרבות מחמת פגע טבע, מפגע סביבתי, אירוע חומרים מסוכנים, אירוע כימי או ביולוגי, אירוע קרינה רדיולוגי, תאונה או פעילות חבלנית עוינת.
32. עם פרוץ מגיפת הקורונה, נחקק חוק המעניק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), תש"ף-2020, ותוקן מספר פעמים במהלך המשבר. בהתאם לחוק זה (נכון ליום כתיבת הדו"ח), רשאית הממשלה לבצע הכרזות על מצבי חירום שונים. כך לדוגמא, רשאית היא להכריז על מצב בריאותי מיוחד בשל נגיף הקורונה, באם היא שוכנעה כי יש סיכון ממשי להתפשטות נגיף הקורונה ולפגיעה משמעותית בבריאות הציבור, ובשל כך מתחייבת לנקוט פעולות מכוח הסמכויות הקבועות בחוק כדי לצמצם את התפשטות הנגיף ואת הפגיעה בבריאות הציבור.
33. בנוסף, הממשלה רשאית להכריז על מצב חירום בשל נגיף הקורונה באם היא שוכנעה כי יש מגמת עלייה ניכרת בתחלואה בנגיף הקורונה וסיכון ממשי לפגיעה משמעותית בבריאות הציבור או שיש סיכון ממשי להתפשטות רחבה של נגיף הקורונה ולפגיעה חמורה בבריאות הציבור, המחייבים לנקוט פעולות כמפורט בהוראות החוק או לנקוט באופן תכוף פעולות מכוח הסמכויות הקבועות בו כדי לצמצם את התפשטות הנגיף ואת הפגיעה בבריאות הציבור. בתקופת תוקפה של הכרזה על מצב חירום בשל נגיף הקורונה רשאית הממשלה להתקין תקנות בנושאים שונים (כאמור בחקיקה) באם שוכנעה היא כי הדבר דרוש לשם מניעת הדבקה בנגיף הקורונה בקרב הציבור וצמצום התפשטותו, צמצום היקף התחלואה או הגנה על אוכלוסיות בסיכון.
34. כמו כן, חוק יסוד: הממשלה קובע כי במצב חירום הממשלה רשאית להתקין תקנות שעת חירום (להלן: "תקש"ח") כדי להגן על המדינה וביטחון הציבור. כוחן של התקש"ח הוא רב, שכן נקבע כי בכוחן לשנות כל חוק, להפקיע זמנית את תוקפו או לקבוע בו תנאים. כדי להגביל זאת, תוקפן של התקנות לשעת חירום נפקע לאחר שלושה חודשים, אלא אם הוארך תוקפן בחוק.

הטמעת חשיבה מגדרית בתהליכי קבלת ההחלטות במצבי חירום שונים - חומרת הבעיה, מי נפגע ממנה ומהן הסיבות להיווצרותה

ג. הבעיה והערכת חומרתה ע"י נושאי תפקידים בכירים בתחומי החוץ והביטחון בישראל

35. על מנת לעמוד על הקושי בהטמעת חשיבה מגדרית בחירום ולהעריך את חומרת הבעיה ראיין צוות משנה, בראשות גב' מיכל יניב, שורה של אנשים במערכת הישראלית שמילאו תפקידים בכירים בתחומי החוץ והביטחון של מדינת ישראל. חלק גדול מבעלי התפקידים הבכירים שרואיינו נטלו חלק ישיר ומשמעותי בתהליכי קבלת ההחלטות באירועי חירום שונים בעשרים השנים האחרונות.

36. במסגרת השיח, נשאלו הבכירים לחוויותיהם האישיות מתוך "חדר הדיונים" והתובנות שלהם מתהליכי קבלת ההחלטות בחירום במדינת ישראל. באופן פרטני, נשאלו הבכירים האם להערכתם קיימת בעיה של העדר חשיבה מגדרית בתהליכי קבלת החלטות במצבי חירום שונים.

37. מהשיח עם בעלי התפקידים הבכירים בישראל בתחומי הביטחון והחוץ עולה התובנה המרכזית הבאה:

א. במדינת ישראל אין חשיבה, מודעות והסתכלות מגדרית בתהליכי קבלת החלטות בחירום. היבטים מגדריים בחירום לא מגיעים לדיון של הדרג המדיני (או בתהליך ההכנה לקראת דיונים אלו), לא משוקללים בתהליך קבלת ההחלטות ולא ניתן להם כמעט משקל בהחלטות עצמן. כיום אין מי שמניח את הסוגייה המגדרית על השולחן ודורש להתייחס אליה בחירום. הנושא לא מטופל בעיקר משום שעד כה לא יוחסה לו חשיבות.

ב. התשתית העובדתית לקבלת החלטות בחירום אינה כוללת איסוף וניתוח נתונים תוך רגישות מגדרית (ומגזרית).

ג. בניית החלופות למדיניות אינו כולל ניתוח מגדרי של הפתרונות החברתיים-כלכליים למשבר.

ד. לאחר שההחלטות מתקבלות, אין מעקב או בקרה אחר החלטות הדרג המדיני בראייה מגדרית או ניתוח - בזמן אמת או בדיעבד - אודות השפעת ההחלטות שנתקבלו על גברים ונשים באופן מובחן בראייה מגדרית.

38. במצב דברים זה, נתבקשו בעלי התפקידים בתחומי החוץ והביטחון להעריך, על סמך ניסיונם, כמה גדול האתגר של טיוב החשיבה המגדרית בישראל במצבי חירום שונים. מתשובותיהם עולה כי הפער, בין המקום בו מצוי היום הדרג המדיני והפקידות הבכירה התומכת אותו לבין המצב הרצוי, גדול מאד. לאור ניסיונם, נראה כי סגירת הפער בין המצוי לרצוי מהווה אתגר משמעותי ביותר. למעשה צריך להתחיל כמעט מנקודת האפס.

39. חלק גדול מהבכירים סבור כיום, בראייה לאחור, כי מדובר בבעיה רצינית ויש לתת עליה את הדעת ולעשות משהו בעניין. חלק קטן מאד מבכירים שרואיינו סבורים כי זוהי בעיה שאין לה פתרון, וכי למדינת ישראל יש הרבה בעיות חמורות ומיידיות יותר לפתור בחירום (ובשגרה) ולא ראו צורך לעסוק בהשלכותיה.

40. כל המרואיינים שללו על הסף את הרעיון לפיו העדר חשיבה מגדרית בחירום נובע ממדיניות מכוונת, או מתפיסה שלילית ביחס לצורך לקחת בחשבון את השלכות המשבר על נשים או לנושא המגדרי בכללותו. לדעת המרואיינים, הסיבה המרכזית לכך שאין חשיבה מגדרית בחירום נובעת מהעדר כמעט מוחלט של קשב ומודעות של הדרג המדיני והפקידות הבכירה המלווה אותו לנושא המגדרי.

41. לדעת המרואיינים, הסיבה לכך נובעת ממאפייני העיסוק בחירום אשר דורשים קבלת החלטות מהירות ולעיתים קרובות בתנאי חוסר ודאות גדולים. לשיטתם, הדרג המדיני מפנה, קודם כל, את הקשב לטיפול בסוגיות הדחופות המחייבות מענה מיידי, ולא בקידום פתרונות מורכבים שמכירים בצרכים הנבדלים של נשים וגברים.

42. לדעת המרואיינים, סיבה נוספת להעדר חשיבה מגדרית בחירום נובעת, לטענתם, מכך שכמעט כל תרחישי חירום – הביטחוניים והאזרחיים – מטופלים ע"י הדרג המדיני והפקידות הבכירה בראיה ביטחונית, אשר לכשעצמה נעדרת חשיבה מגדרית מספקת וכן נעדרת העדר ייצוג הולם של נשים בתהליך עיצוב המדיניות.

43. לדעת חלק גדול מהמרואיינים, יתכן והקשב והמודעות של הדרג המדיני והפקידות הבכירה לנושא המגדרי בחירום ישתפר במידה וישולבו יותר נשים בתהליך קבלת ההחלטות בחירום – ככל שהן תשמענה בפועל את עמדתן וככל שעמדתן תשפיע בפועל על החלטות הדרג המדיני. בנוסף סברו המרואיינים כי קיימת חשיבות להיערכות בשלבי ה"שגרה" באופן שיאפשר פיתוח כלים ומתן מענה מהיר לאתגרים ולטיפול בסוגיות הללו גם בחרום. יצוין כי חלק קטן מאוד מהמרואיינים סברו כי במתח שבין ייצוג הנשים לבין יעילות הדיונים נכון לתעדף את היעילות על חשבון הייצוגיות (וכי שילוב יותר נשים בתהליך קבלת ההחלטות בעת חירום וזימונם רק בשל הצורך בייצוג הולם לנשים עלול לפגוע ביעילות ובמהירות תהליך קבלת ההחלטות).

ד. אפיון האוכלוסיות הנפגעות מהעדר חשיבה מגדרית בחירום (הצטלבות מיקומי שוליים)

44. בהתאם לספרות המקובלת בתחום ההיערכות והטיפול במצבי משבר שונים, מצבי חרום מעצימים פערים הקיימים בעתות שגרה. בהתאם לכך, פעל צוות נוסף של הוועדה למיפוי האוכלוסיות הנפגעות כתוצאה מהעדר חשיבה מגדרית במצבי חירום שונים באמצעות מתודולוגיית אפיון אוכלוסיות.

45. באופן פרטני, בחן הצוות כיצד מצב החרום במשבר הקורונה השפיע על אוכלוסיות שונות של נשים בישראל. במהלך תהליך האפיון קיים תת צוות של הוועדה מספר קבוצות מיקוד מגזריות (לרבות המגזר הערבי, הבדואי, הדרוזי והחרדי) ועמד בקשר עם ארגוני חברה אזרחית, וכן התמקד בקבוצות של נשים בעלות מוגבלויות או אימהות לילדים בעלי מוגבלויות; נשים ממעמד חברתי-כלכלי-נמוך; ונשים ממעמד חברתי-כלכלי בינוני-גבוה. להשלמת התמונה המלאה, נכגשה הוועדה גם עם נציגות מהרשויות המקומיות (היועצות לקידום מעמד האישה) ועם נציבות זכויות אנשים עם מוגבלויות.

46. קבוצות המיקוד נוהלו על ידי אחד או יותר מחברי הוועדה, ובמסגרתן נבחנו השאלות הבאות: מהם המאפיינים הייחודיים של הקבוצה; אילו אתגרים ייחודיים היו לה בתקופות חירום (ביטחוניות או אזרחיות) ומהם הגורמים לכך; מי הגורמים שייצגו את הקבוצה בתקופות חירום שונות; מהם המענים שניתנו בתקופת החירום במהלך משבר הקורונה ומהם המענים הנוספים הנדרשים בעת חירום.

47. לאחר קיום קבוצות המיקוד, כל מוביל/ת דיון מטעם הוועדה כינסו את הממצאים במסמך המפרט את התשובות השונות והתובנות העולות מתוכן. עיקר הממצאים מפורטים בנספח לדו"ח הוועדה.

48. נתונים רבים שנאספו על ידי גופים ממשלתיים, חוקרים באקדמיה וארגונים לא ממשלתיים העלו כי משבר הקורונה פגע בצורה חריפה יותר באוכלוסיית הנשים בישראל.³¹ ממצאי הוועדה שנאספו באמצעות מתודולוגיית אפיון אוכלוסיות ושיח עם ארגוני חברה אזרחית תואמים את תמונת המצב העולה מהספרות האקדמית ביחס לפגיעה הבלתי פרופורציונאלית באוכלוסיית הנשים במשבר הקורונה בישראל.³²

31. מיכל אגמון-רון, "נשים ומגפת הקורונה: מבט מגדרי על המשבר הכלכלי-חברתי והזדמנות לשינוי", משפט וממשל כ"ד 2021, עמ' 1-2 (להלן: "אגמון-רון"). להרחבה אודות פגיעת משבר הקורונה בנשים, ר' "יעדי האו"ם לפיתוח בר קיימא בראי משבר הקורונה: דו"ח של ארגוני חברה אזרחית בישראל" איתן מעכי, מנהיגות אזרחית, מרכז השל לקיימות (2020-2021) Henrich Boll Stiftung; דו"ח שדולת הנשים, לעיל הש" 15, וליאורה בוורס "משבר הקורונה והשפעתו על נשים בשוק העבודה: נזק בלתי הפיך או ירידה לצורך עלייה?" מרכז טאוב (יוני, 2020).

32. החוקרת ד"ר יעל חסון, הדס בן-אליה וד"ר הגר צמרת הציעו במחקרם **מאחורי המספרים: סטנדרט בינלאומי להתמודדות רגשית-מגדר עם משבר הקורונה** (תמונת מצב 2 אוקטובר 2020) דגשים להתאמה של התחומים והמדדים להקשר הישראלי, ועיקריו להלן: אלימות מגדרית - נשים חשופות יותר לאלימות מסוגים שונים בתוך המשפחה - פיזית, כלכלית ומינית. מגיפת הקורונה, שחייבה הסתגרות לזמנים ממושכים והגבלות על התנועה, העלתה את הסיכון לנשים בתוך בתיהן. אלימות בין בני זוג - למשל ביולי 2020 חלה עליה של 15% במספר הבקשות להוצאת צווי הגנה בהשוואה ליולי 2019; רצח מכוון של נשים: במהלך החודשים מרץ-אוגוסט 2020 נרצחו 14 נשים על ידי בני זוג או בני משפחה; תעסוקה ופרנסה - נשים עובדות יותר מגברים במשרות חלקיות ובהסדרי תעסוקה פוגעניים, יש להן ייצוג יתר בקרב מקבלי/ות שכר נמוך והן מרוויחות בממוצע שכר נמוך יותר מאשר גברים. פערים אלו מתרחבים בזמן משבר. יכולתן של נשים להתפרנס נפגעת, יותר משל גברים, מסגירת מסגרות החינוך, והן חשופות לפגיעה בזכויותיהן בעבודה; נשים בשולי הכלכלה - קיים אי שוויון מגדרי משמעותי בנגישות של נשים וגברים לתעסוקה הוגנת ויציבה וההטבות והביטחון שבצידיה. ברחבי העולם, היקף הנשים המועסקות בתעסוקה מעורערת ובכלכלה הבלתי פורמלית גבוה מהיקף הגברים. בנוסף, בכל העולם, נשים עוסקות יותר מגברים בעבודה ללא שכר. ייצוג יתר של נשים בכלכלה הבלתי פורמלית בכלל זה עובדות במשק בית - בניקיון ובטיפול בילדים, חסרות מעמד, מבקשות מקלט, עובדות בזנות, ועוד ולכן אבדן הכנסה מסכן אותן בהידרדרות נוספת ולמצבי קיצון כגון אובדן קורת גג ורעב; טיפול בבית ובמשפחה: בימים שבשגרה נשים עוסקות הרבה יותר מגברים בעבודה ללא שכר במסגרת עבודות הבית והטיפול בבני/ות המשפחה. בחודש יוני 2020, חלקן היחסי של נשים בעבודות הבית עמד על 61%

49. מהנתונים שהונחו בפני הוועדה עולה כי הפגיעה באוכלוסיית הנשים בישראל הייתה קשה באופייה (כלכלית, מקצועית, פיזית ונפשית)³³ ונרחבת בהיקפה:³⁴ בעובדות חיוניות, בסייעות, בגננות, במורות, במנהלות, ברופאות, באחיות, בסייעות, בעובדות סוציאליות, בפסיכולוגיות, בילדות, בנערות, במבוגרות, באזרחיות ותיקות, בעצמאיות, בשכירות, בבעלות עסקים קטנים ובינוניים, במעמד סוציו אקונומי נמוך, בנשים מתחת לקו העוני, בנשים בטיפול פוריות, בהיריון או לאחר לידה, באימהות לילדים עם מוגבלויות, באימהות חד הוריות, בנערות בסיכון, בנשים שסבלו מעליה בהיקף האלימות במשפחה, באלו המתגוררות במרכז ובפריפריה, בחרדיות, בערביות, בבדואיות, בדרוזיות, בניצולות שואה - כולן בין הנפגעות, כשהרשימה שהובאה היא חלקית בלבד.

50. ואולם לא רק נשים נפגעות אלא כפועל יוצא נפגעת האוכלוסייה בכללותה - נשים, גברים וילדים כאחד, באופן המעמיד את חוסנה של מדינת ישראל לעמוד במצבי חירום בסכנה נוכח האתגרים הצפויים לנו בעתיד.

51. יתרה מכך, הספרות האקדמית מראה נקודת מוצא פגיעה יותר של נשים כגון על רקע מוצא אתני, מעמד חברתי-כלכלי ומוצא לאומי. צירי שייכות חברתיים ותרבותיים סביב מעמד חברתי-כלכלי, מגדר ומוצא לאומי ואתני אשר שלובים אלה באלה, הם בעלי השפעה מצטברת של פגיעות,³⁵ אשר גוברת בייחוד במהלך מצבי חירום. תופעה זו מכונה במחקר "הצטלבות מיקומי שוליים", ומתארת קבוצות "הסובלות מריבוי של מצבי מצוקה",³⁶ כאשר

ובעבודות הטיפול על 64%; עוני ודיוור - הסיכונים לאנשים בעוני בתקופת הקורונה גבוהים יותר, לרבות חוסר יכולת לרכוש מלאי של מוצרים חיוניים ותורפות, יכולת פחותה להישאר בסגר בבית, נגישות מצומצמת יותר לשירותים רפואיים ונשים עניות מגברים. יש לתת דגש על שיעורי העוני הגבוהים בחברה הערבית. כמו כן, נשים מהוות כ-54% מכלל אוכלוסיית העניים בישראל ונסמכות יותר על מערכת הביטחון הסוציאלית. נשים מהוות כ-60% מהזכאים להבטחת הכנסה. נשים מהוות 62.5% ממקבלי/ות הסיוע בשכר דירה. חלקן של אימהות חד-הוריות בקרב כלל דיירי הדוור הציבורי גבוה במיוחד ועומד על כ-47.18%. בעקבות משבר הקורונה, עלה ב-11% מספר הזכאים הממתינים לדוור ציבורי; אימהות חד-הוריות: נשים בראש משפחות חד-הוריות הן בסיכון גבוה יותר לעוני משום שיש פחות הכנסות למשק הבית, בהשוואה לגברים. מחקר ראשוני שנערך בקרב 104 אימהות חד הוריות בתקופת הסגר הראשון (מרץ-אפריל), מעלה כי הסגר מחמיר את מצבן: כשליש מהן דיווחו במהלך הסגר כי ויתרו על אוכל בגלל קשיים כלכליים (בהשוואה ל-5.16% לפני הסגר). כ-37% הביעו חשש גדול או גדול מאוד שלא יוכלו לחזור לעבודה וכמעט מחצית דיווחו על תחושת בדידות; זיקנה והאוכלוסייה המבוגרת - כשליש מהנשים בגיל 65 ומעלה חיות לבד, לעומת 12% בלבד בקרב הגברים. בחודש יולי 2020 קיבלו כ-565 אלף נשים קצבת זקנה, והן מהוות 60% מכלל מקבלי הקצבה ו-64% ממקבלי/ות הקצבה המקבלי/ות השלמת הכנסה. ההכנסה הממוצעת מפנסיה של נשים נמוכה משל גברים בכ-38.25%, ולנשים תלות גדולה יותר בתחבורה ציבורית בגישה לטיפול ושירותים נוספים; צוותים רפואיים - נשים מהוות רוב בקרב עובדי/ות המערכות הציבוריות החיוניות להתמודדות היומיומית עם מגפת הקורונה והשלכותיה. כך, רוב מי שעומדים בחזית הטיפול בקורונה הן נשים חלק ניכר מהעובדות החיוניות ביותר הן גם אלו ששכרן הוא נמוך מאוד ותפקידיהן מאופיינים בחלקיות משרה. נשים מהוות 72% מעובדי/ות מערכת הבריאות ומהוות רוב בקרב העובדים/ות החיוניים המצויים בחשיפה גבוהה לנגיף - שיעורי הנשים גבוהים בתפקידים טיפוליים "בסיכון גבוה" להדבקה הנובע מקרבה גבוהה לחולים - אחיות (87%) עובדות כרה-רפואיות (89%), מרפאות בעיסוק (96%), פיזיותרפיסטיות (75%), עו"סיות (90%); ביטוח ושירותי בריאות -לנשים ונערות יש צרכים בריאותיים ייחודיים. הנגישות לשירותי בריאות (תרופות וטיפולים) של אוכלוסיות מסוימות היא מוגבלת, בין היתר עניות ועניים, חסרות וחסרי מעמד ומהגרות עבודה; חינוך והשכלה - נשים מהוות 76% מאנשי ההוראה. עליהן יש להוסיף את המטפלות בילדים - במעונות ובמשפחתונים ואת הסייעות בגנים, בצהרונים ובחינוך המיוחד - רובן ככולן נשים הנאנקות מזה שנים על שיפור תנאי ההעסקה והשכר שלהן. על נשות טיפול והוראה שהן גם אימהות לילדים בגילאי הגן ובית הספר מוטל נטל כפול - הן חיוניות להוראה מרחוק ובמקביל לתמיכה וסיוע לילדות/ים שלהן. לשיבושים במערכת החינוך השפעה מיידית על תעסוקת אימהות שנאלצות לוותר או לצמצם את עבודתן בשכר על מנת לטפל בילדים ולתמוך בלימדה ברחוק; שירותי בריאות בתחום של הריון ולידה בתקופת של משבר בריאותי, הגישה לשירותי בריאות בהקשרים של הריון ולידה מצטמצמת עקב המחסור במשאבים במערכת הבריאות, מגבלות תנועה ומחסור במשאבים בקרב המטופלות. בהקשר זה, ארגון האו"ם לנשים UNWOMEN פרסם המלצה למדדים כמותיים ב-10 תחומי מדיניות שבהם מדינות צריכות להטמיע נקודת מבט מגדרית ולתת מענה לצרכים הייחודיים של נשים, בדגש על נשים מקבוצות חברתיות שונות, ר' UN WOMEN, COVID-19: Emerging gender data and why it matters, (2020).

33. ר' למשל את דו"חות מרכז אדווה, "השלכות הקורונה על נשים", ו"דיווח זרוע העבודה לכנסת על פיתורי נשים", חדשות הכנסת (26.01.2022).

34. דפנה הקר, "אתגרי הקורונה בעדשה מגדרית" התפרצות, (1 במרץ 2020), עמ' 1-2. כמו כן, נמצא כי אלימות נגד נשים מתעצמת עקב אירועי אקלים קיצוניים, ר' קריגל, לעיל ה"ש 24.

35. ר' קריגל, לעיל ה"ש 24.

36. מיכל קרומר נבו ומיכל קומס, "הצטלבות מיקומי שוליים: מסגרת מושגית לפרקטיקה של עבודה סוציאלית פמיניסטית עם נערות", חברה ורווחה לב/3 (2012).

מצוקה זו גוברת כאמור במהלך משברים.³⁷

52. להלן עיקר מסקנות עבודת תת הצוות לאפיון האוכלוסיות הנפגעות:

א. נשים פגיעות יותר במצבי חירום וכגיעות זו מתעצמת בהצטלבות מיקומי שוליים: נשים נפגעות יותר באופן לא פרופורציונאלי בהשוואה לפגיעה שחווים גברים במהלך מצבי חירום. בין היתר, נשים נפגעות כלכלית משמעותית יותר מגברים; האלימות כלפיהן בייחוד בתוך המשפחה גוברת;³⁸ ולאור ריבוי הלחצים ועומס האחריות המוטלת על נשים מתוקף תפקידיהן הרבים הן סובלות מתחושות מצוקה, חרדה ולחץ ומדווחות על כך בסקרים יותר מגברים.³⁹ פגיעות אלה מתעצמות בהצטלבות מיקומי שוליים, כאשר נשים ממגזרים ייחודיים נמצאות במצוקה רבה יותר, שמתבטאת במצוקה רגשית במצבי חירום,⁴⁰ עלייה חדה יותר באלימות בתוך המשפחה,⁴¹ וכגיעה כלכלית משמעותית.⁴² כתוצאה מכך, הן זקוקות לתמיכה רבה יותר בחירום. כמו כן, הפגיעה המוגברת בהן פוגעת באופן ישיר בחוסן התא המשפחתי ומשפיעה על החוסן החברתי-לאומי בעתות משבר.

ב. נשים מאוכלוסיות ייחודיות, זקוקות למענים המותאמים למאפייניהם הייחודיים: למשל, יכולתן של נשים ממעמד חברתי-כלכלי נמוך להתרגל ולהתאים עצמן למציאות החדשה קטנה

37. ר' מחקרה של אורלי בנימין "קפיטליזם, מיקומים מוצלבים ומדיניות הרווחה", הטוענת כי הפרספקטיבה של מיקומים מוצלבים מבהירה עד כמה חשוב להימנע מלהתייחס לנשים כקטגוריה אחת שאפיונה דומים וידועים מראש. חוקרות המאמצות פרספקטיבה זו טוענות כי צירי הדיכוי המעמדיים והאתנו-לאומיים או הגזעיים מתלכדים עם פגיעויות מגדריות כך שנוצרת אזרחות חברתית מובחנת. לדוגמה, רמת הנגישות להזדמנויות ולשירותים לנשים במרכז הארץ מובחנת משמעותית מזו המאפיינת את החיים בכפרים, שם אזרחות חברתית משמעותית נגישות מוגבלת מאוד להזדמנויות ולשירותים. חוקרות העוסקות בנשים ערביות, דרוזיות ובדואיות בישראל ממחישות התלכדות זו באופן עקבי. בתוך קפיטליזם ומגדר - סוגיות פמיניסטיות בתרבות השוק, בעריכת רונה ברייר-גארב, דנה אולמרט, ארנה קזין ויופי תירוש (2017), עמ' 49.

38. ר' בעניין זה נתונים המפורסמים באתר "יודעת - מרכז ידע בנושא נשים ומגדר" בדבר "ריכוז נתונים מספר התיקים של עבירות מין במשפחה שנפתחו במשטרת ישראל במהלך חודשי הקורונה (שנת 2020). לפי סוג העבירה והחודש", וכן נתונים בדבר "מספר הפניות בנושא אלימות במשפחה שהגיעו למוקד 118 של משרד העבודה והרווחה מדי חודש" (2020).

39. ר' מחקרה של שאול קמחי, הדס מרציאנו, יוחנן אשל, ברוריה עדיני, "חוסן בימי הקורונה: דו"ח מחקר", המרכז לחקר הדחק והחוסן במכללה האקדמית תל חי ואוניברסיטת ת"א (2020), ממנו עולה כי נשים דיווחו על יותר תחושת סכנה במהלך משבר הקורונה. בנוסף ר' מחקרה של מאיר אלון ושמאל אבן, "החוסן הלאומי בישראל בצל הקורונה: משמעויות מסקר הלמ"ס", INSS, מבט על, גיליון 1318 (13 במאי 2020), ממנו עולה כי יותר נשים (39.6%) דיווחו על תחושות לחץ וחרדה במשבר הקורונה מאשר גברים (28.9%).

40. Moshe Farchi, et al., *The SIX Cs model for Immediate Cognitive Psychological First Aid: From Helplessness to Active Efficient Coping*, International Journal of Emergency Mental Health and Human Resilience 20.2 (2018): 1-12. This paper presents the SIX Cs model, a psychological first aid approach - immediate cognitive-functional psychological first aid - for the global nonprofessional community as well as for first responders. The model addresses the need to standardize interventions during an Acute Stress Reaction and intends to help shift the person from helplessness & passiveness into active effective functioning, within minutes, in the immediate aftermath of a perceived traumatic event.

41. ר' הנתונים המופיעים במדד האלימות של ויצו לשנים 2019-2020, לפיו בקורונה נרשמה עליה של פי 3 בפניות נשים למוקדי הסיוע על רקע אלימות וכו' גידול של 240% במספר התיקים שנפתחו ממרץ עד אוקטובר מדי שבוע במחלקות לשירותים חברתיים ברחבי הארץ. בנוסף, במקלט החירום הארצי שהקימה ויצו בשיתוף משרד הרווחה בשל הקורונה נקלטו 147 נשים ו-212 ילדים - פי 3 מהתפוסה השנתית של מקלט אחד. על פי נתוני ויצו בדו"ח, בתקופת הקורונה הראשונה נחקרו 3,027 תיקי אלימות במשטרה - פי 5 ממספר התיקים בתקופה המקבילה אשתקד. הנתון הבולט שעולה מהדו"ח הוא הגידול הדרמטי בהיקף מקרי האלימות שחלו מתחילת חודש מרץ 2020 בעקבות התפשטות מגפת הקורונה. בשנת 2020 נרצחו בישראל 20 נשים, 18 מהן במהלך המשבר הקורונה, חלה עליה של 300% בפניות לגורמי הסיוע ו-350% במספר המטופלים במרכזים למניעה ולטיפול באלימות במשפחה. ע"פ ההערכות ויצו עשרות אלפי נשים נוספות שאינן מוכרות לשירותי הרווחה או האכיפה נפגעו מאלימות בתקופה זו בשל האילוף לחיות בסגר עם בן זוג אלים, לעיתים ללא כל גישה לשירותי הייעוץ והסיוע. וכן ר' מחקרה של דודי ריבקיין, טל ארזי, יניב אוון, דנה ברנדר, שקד לובוצקי-גטה, מעיין סרבר, ליה מורן-גלעד, "אלימות נגד נשים במערכת יחסים זוגית בעת משבר הקורונה: סקירה בין-לאומית", מכון ברוקדייל (2020).

42. ר' ליאורה באוורס, "משבר הקורונה והשפעתו על נשים בשוק העבודה: נזק בלתי הפיך או ירידה לצורך עלייה?", מרכז טאוב (יוני 2020). מחקר זה בוחן את ההשפעה של המשבר מנקודת מבט מגדרית, ומראה כי השיתוק הכלכלי הביא לאבטלה של נשים בשיעור גבוה יותר מאשר גברים: אף על פי שנשים הן מעט פחות מ-50% מכלל המועסקים במשק, 56% מהתביעות לדמי אבטלה שהוגשו בין 1 במרץ ל-10 במאי 2020 הוגשו על ידי נשים. כמו כן מהנתונים שהובאו במאמרה של קרנית פלוג, דפנה אבירם ניצן וירדן קידר, "השפעת משבר הקורונה עצמאים - שכירים", המכון הישראלי לדמוקרטיה (מאי 2020) עולה כי בקרב השכירים, שיעור הנשים שהוצאו לחופשה או פוטרו נמצא גבוה יותר בהשוואה לגברים - 48% מהנשים השכירות, לעומת 32% מהגברים. מרבית הפער נובע מיציאה לחופשה ללא תשלום (חל"ת) - 37% מהנשים דיווחו כי יצאו לחל"ת לעומת 24% מהגברים.

משמעותית בשל חוסר משמעותי במשאבים וקושי במיצוי זכויות. לעומתן אלו המשתייכים לאוכלוסיות מצליחים למשל לרכוש שירותים ועזרה שמיתנו את השפעת המשבר. מעבר לפגיעה הכללית של נשים באוכלוסייה, לאוכלוסיות ומגזרים שונים יש מאפיינים שונים כאשר המאפיינים הייחודיים של אוכלוסיות שונות מוסיפים אף הן למורכבות הכוללת בזמן חירום. לכן, נכון להתאים עבורן מענים במצבי חירום, כמו הגנה יתרה על חקיקת מגן בשעת חירום, מענקי תמיכה, הנגשת שירותים לביתן, לצד הסברה נגישה ומותאמת. יצוין, כי באוכלוסיות ייחודיות, מרכיבים אלה מלכתחילה חלשים יותר, ועל כן מערך התמיכה בעת משבר בעייתי יותר.

ג. חוסר ייצוג ופערי מידע: חוסר הייצוג של נשים ניכר באופן משמעותי במצבי חירום. גופי החרום הינם ברובם גופים ביטחוניים בהם קיים ייצוג נמוך של נשים והם אינם מורגלים באיסוף מידע בחתך מגדרי. עקב כך, נוצרו פערים רבים בייצוג וביכולתם לקבל החלטות המתחשבות בהשלכות המצב על נשים. נשים רבות המשתייכות לקבוצות אוכלוסייה שונות לא מרגישות שיש גופים וארגונים שמייצגים אותם בפני הגורמים הרלוונטיים במצבי חירום. כמו כן, עלה בהקשר זה כי ארגוני החברה האזרחית יכולים להוות עזר ומקור תמיכה משמעותית בחירום.

ד. לנשים יש תפקיד ייחודי ואף קריטי במצבי חירום בשמירה על החוסן החברתי: מסיבות שונות (בין היתר תרבותיות), לנשים תפקיד משמעותי בשמירה על החוסן החברתי בהיבטים שונים, וביניהם ביטחון פיזי, מצב בריאותי והחוסן נפשי שלהן ושל התא המשפחתי בכללותו. עם זאת, בתקופות חירום מצופה מנשים להמשיך לתפקד כבימי שגרה, תוך דאגה למשפחה ולפרנסה, אך ללא מתן תמיכה חיצונית מספקת באופן הנדרש להן.⁴³

43. ר' מחקרה של הדס בן אליהו, "השלכות מגדריות של מגיפת הקורונה", מכון ון ליר (אוקטובר 2020). לפיו מדינות ברחבי העולם מכירות בכך שהמשבר שנוצר בעטייה של מגיפת הקורונה הוא משבר ממוגרד, שהשפעותיו על נשים וגברים שונות. יתר על כן, זהו משבר טיפולי, שכן המגפה ממחישה את התלות של החברה כולה בעבודת הטיפול שנעשית בעיקרה על ידי נשים, בהיותן רוב המועסקות בשירותים החיוניים להתמודדות עם המגפה והשלכותיה החברתיות והכלכליות, ובהיותן מי שנושאות בעיקר העבודה השקופה - עבודה שאינה בשכר בתחזוקת הבית ובטיפול בבני ובנות המשפחה. ר' עוד שווין מגדרי בימי קורונה, דניאלה שרביט, מכון ואן ליר (דצמבר 2020) לפיו הנתונים מראים כי בתקופות הסגר בישראל בוצעו עבודות הבית ב-60% מהמקרים בידי נשים לעומת 40% בידי גברים, וטיפול בילדים ובני משפחה בוצע ב-63% מהמקרים בידי נשים לעומת 37% בידי גברים וכי המצב בעולם - בריטניה, גרמניה, ארה"ב - דומה.

ה. ניתוח סביבת העבודה בה מתקבלות החלטות במצבי חירום שונים בישראל

53. מכלל המידע שהונח בפני הוועדה עולה כי העדר הטמעת חשיבה מגדרית בחירום במדינת ישראל נובע, בראש ובראשונה, מהעדר מודעות וקשב לנושא המגדרי. כתוצאה מכך, סביבת העבודה הממשלתית, האחראית על עיצוב המדיניות הלאומית בחרום, לוקה ב"נקודת עיוורון" (blind spot)⁴⁴ מגדרית⁴⁵.

54. ישנן ארבע סיבות להעדר הקשב והמודעות לנושא המגדרי בחירום:

א) קבלת החלטות בדוחק זמן ובתנאי אי וודאות גדולים

55. בדומה למדינות רבות בעולם, תהליך קבלת ההחלטות במצבי חירום שונים⁴⁶ בישראל נעשה ע"י הדרג המדיני בתנאי אי וודאות ובדוחק זמן, כאשר קצב האירועים המהיר קובע לא פעם את סדר הטיפול בבעיות.⁴⁷

56. עמד על כך היועץ לביטחון לאומי ור' המל"ל, מר מאיר בן שבת, בנאומו לתקשורת בראשית הגל הראשון של משבר הקורונה:

"השאלה המנקרת מבין כולן בימים אלה היא מתי ואיך זה ייגמר, ומתי נוכל לחזור לשגרה יציבה. הקצב המהיר של ההתרחשויות, אי הוודאות לגבי התמשכות המגפה והשלכותיה מכבידים מאוד ומייצרים ציפייה מובנת לבהירות וליציבות. לצערי, קשה לספק תשובה חדה ומבוססת לשאלה הזו... במערכה הזו שאנו בעיצומה, לא רק שקשה לחזות את העתיד - תמונת ההווה אינה ידועה.. את הציון על ההתנהגות שלנו היום נקבל רק בעוד שבועיים. אם צדקנו, מה טוב. אך אם טעינו, נדע זאת באיחור. מחיר הטעות עלול להיות בלתי נסבל, גם להשתהות יש מחירים. הממשלה וראש הממשלה נדרשו להחלטות קשות בקצב מהיר, קיבלו וימשיכו לקבל אותן."⁴⁸

57. במציאות משברית זו,⁴⁹ הנושאים הדחופים קובעים את סדר היום ומקבלים קדימות בטיפול⁵⁰, כאשר קברניטי המדינה מעוניינים - בראש ובראשונה - לייצב את המצב ולמנוע הידרדרות נוספת. זאת על חשבון הניתוח השיטתי שמתייחס להכרה בצרכים נבדלים של נשים וגברים

44. Irene Scopelliti, Carey K. Morewedge, Erin McCormick, H. Lauren Min, Sophie Lebrecht and Karim S. Kassam [Bias blind spot: Structure, measurement, and consequences](#) Management Science 61.10 (24.05.2015), 2468-2486.

45. להדגמה אודות המינוח בהקשר קבלת החלטות במהלך משבר הקורונה ר' לדוגמה מאמרן של Manisha Dutta, Drishti Agrwal, מל. Sivakami, [The "Invisible" Among the Marginalized: Do gender and Intersectionality Respond?](#) Indian Journal of Medical Ethics (August 2020).

46. בספרות האקדמית מתואר כי על מנת לבצע היערכות מיטבית לקראת עיתות משבר ומצבי חירום, יש להידרש לשלושת השלבים הבאים: שלב המידה: הכשרה ולמידה לפני הופעת המשברים. בשלב זה יש חשיבות לאיסוף נתונים ולהכשרת צוותים המסוגלים להעריך סיכונים ולהתמודד עם אי וודאות ובמקרה הצורך להתריע על אפשרות להתרחשות משברים; שלב התכנון: בהיערכות לקראת משברים נדרש פיתוח תכנית התמודדות עם מכלול סיכונים (All-hazards-approach), המאבחנת ומונעת את הסיכון, מסייעת להתגונן מפניו כאשר הוא פורץ ולהשתקם ממנו לאחר מכן, ואחרון - שלב הניהול: היערכות בינארגונית המתגברת על הפיצול המוסדי בין משרדים ובין הדרגים המקצועיים באמצעות קידום שיתוף פעולה בין ארגוני, תהליכים של למידה הדדית וביזור. הוועדה מבקשת להודות לפרופ' שלמה חסון על סיועו לגיבוש המחקר האקדמי בנושא זה.

47. "המדריך לניהול סיכונים ברגולציה ובמדיניות ציבורית", משרד ראש הממשלה (יוני 2018), עמ' 91 (להלן: "מדריך לניהול סיכונים") מציין כי הקושי המרכזי בעת ניהול משבר הוא "שהמערכת נדרשת לפעול מהר, בתנאי לחץ ואי וודאות". בהתאם למדריך זה הדרך להתמודדות עם הקושי היא להגיע למשבר ברמת מוכנות גבוהה ככל האפשר מראש, כך שיהיה ברור מה צורת הפעולה המיטבית וכל המשאבים הנדרשים יהיו מוכנים לשם כך. כאשר יש הנחיות ברורות עבור כל בעלי התפקידים וכל הצידוד והמשאבים מוכנים מראש, בעת המשבר הם יהיו פנויים לביצוע, וכך פוחתת הסכנה לטעויות בהפעלת שיקול דעת.

48. [דברי היועץ לביטחון לאומי וראש המל"ל מאיר בן-שבת בהצהרה לתקשורת בעקבות נגיף הקורונה](#), חדשות משרד ראש הממשלה, (25 במרץ 2020).

49. מצגתם של פרופ' שלמה חסון ורפי רודניק, ["משבר הקורונה: חשיבה והיערכות אסטרטגית"](#), מרכז שאשא למחקרים אסטרטגיים, האוניברסיטה העברית (מרץ 2020).

50. ["דו"ח בחינת איוונים בשעת משבר לאומי"](#), האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים (9 בפברואר 2021).

ובהשפעות השונות שעשויות להיות להחלטות המתקבלות.

58. כך לדוגמא, בראשית משבר הקורונה העדיפו מדינות רבות, וביניהם גם ישראל, לקדם פתרונות חלקיים ומהירים ליישום, ולהחילם באופן אחיד על כלל האוכלוסייה, תחת עיקרון היסוד כי "עדיף מהר גם אם לא שלם מאשר שלם אך לא מהר".⁵¹ יצוין כי ניהול משבר רפואי בדרך זו אופייני למדינות רבות.

59. חסרונותיה של שיטה זו ברורים: ההתעסקות בדחוף מקשה על מקבלי החלטות לנתח את המשבר באופן שלם ושיטתי. היא אינה מאפשרת קיום דיון בחלופות למדיניות המנתחות לעומק את בעיות השורש בחברה, או להתמודד עם האתגרים המהותיים יותר בניהול המשבר. כתוצאה מכך, העיסוק הסדור והשיטתי בפתרונות מורכבים ומלאים יותר נדחה לשלב מאוחר יותר במשבר, ובחלק גדול מהמקרים לא מקודם בסופו של דבר. ולענייננו – תנאים אלו לא מאפשרים לקדם חשיבה המתחשבת בשונות הקיימת באוכלוסייה האזרחית או מענים קונקרטיים המותאמים לצרכים הנבדלים בין גברים ונשים. לסיכום, האתגר שהגיע לפתחנו הוא כי במציאות זו קיים קושי משמעותי לשלב חשיבה מגדרית אפקטיבית בתהליך קבלת ההחלטות ונדרשת היערכות רבה בשגרה וכלים מותאמים לקבלת החלטות בחרום.

(ב) טיפול בתרחישי חירום אזרחיים בראייה ביטחונית:

60. השיח בחירום בישראל (לרבות הטיפול במצבי חירום אזרחיים) נשען באופן מסורתי על הליכי חשיבה ביטחונית. דבר זה משפיע באופן טבעי על אופי ניהול והנהגת המשבר על ידי הדרג המדיני, על החלופות שנבחנות על ידו, על בעלי התפקידים שלוקחים בו חלק ועל ההחלטות שמתקבלות במסגרתו.

61. לצד זאת, הגופים הלאומיים וארגוני החברה האזרחית העוסקים בקידום מעמד האישה ופועלים לקידום חשיבה מגדרית, נעדרים מומחיות לגבי מצבי חירום ורובם המוחלט אינם שותפים בוועדות ובגופי הביטחון והחרום ובנוסף, אינם בקיאים בתהליכי קבלת ההחלטות ברמה הלאומית בחירום. כך, נוצר מעין נתק, הקיים בשגרה ובחרום, משני כיווני המתרחש המשפיע על הטמעת חשיבה מגדרית.

62. גם כאשר מתרחש בישראל משבר חירום בעל אופי אזרחי, (מגיפה, פגעי טבע ונזקי אקלים שונים) נוטה הדרג המדיני להתייחס לטיפול בחירום האזרחי במשקפיים ותפיסה ביטחונית, שמצידה נעדרת ראייה מגדרית ואינה מתיימרת למקם בראש התור את חשיבות ההטמעה המגדרית בעת ניהול אירועי חירום שונים.⁵²

51. מתוך נאום היועץ לביטחון לאומי ור' המל"ל, מאיר בן שבת, בטקס הוקרה לאנשי מערכת הבריאות על תרומתם למאבק בקורונה, (6 ביוני 2021). לדברי היועץ לביטחון לאומי ור' המל"ל דאז, בן שבת, הדברים הללו נכונים על אחת כמה וכמה בניהול מגיפה, שבה תמונת ההווה משקפת את העבר והנסתר רב על הגלוי.

52. סטיורט כהן, "דפוסי פעילות צבאית במלחמה נגד נגיף קורונה", המכון הישראלי לדמוקרטיה (אפריל, 2020). יצוין כי מדובר באתגר שאינו מיוחד לישראל, וגם מדינות אחרות נוהגות לפנות לגורמי הביטחון לשם טיפול במשברי חירום, ר' מחקרו של יורם פרי "מעורבות צה"ל במגפת הקורונה עד כמה מדוע גויס צה"ל להילחם בקורונה? מבט רטרוספקטיבי על התפשטות התפקידים של הצבא בישראל", בתוך ספרם של מאיר אלרן, עמיחי כהן, כרמית פדן, עידית שפרן גיטלמן, "יחסי חברה-צבא בישראל בצל הקורונה: תובנות מהגל הראשון", פרסום מיוחד של המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS) והמכון הישראלי לדמוקרטיה (ספטמבר, 2020). במקביל לכך, קיים חשש מפני הנטייה לפעול להפקדת הניהול של המשבר באופן אוטומטי בידי הגורמים הביטחוניים, מתוך תפיסה כי גורמי הביטחון הם אלו המחזיקים בכלים ובמומחיות הנדרשת לטיפול בנושא האזרחי, נוכח ניסיונם בניהול משברי חירום ביטחוניים. ר' מחקרו של עמיחי כהן ועידית שפרן גיטלמן "ביטחוניזציה בחסות הקורונה", המכון הישראלי לדמוקרטיה (אפריל, 2020), וכן C. Dunlap, Why militarizing the coronavirus response is a bad idea...for now anyway, Lawfire, (March 2020).

ג) התעלמות מלקחים של משברים בריאותיים קודמים - בהן אוכלוסיית הנשים נפגעה בצורה חמורה יותר מאוכלוסיית הגברים

63. בעשרים השנה האחרונות סבל העולם ממספר משברים בריאותיים. אחד הלקחים החוזרים בסיום כל משבר הוא כי אוכלוסיית הנשים נפגעה באופן משמעותי יותר מאוכלוסיית הגברים. הדבר נכון לא רק במשברים בריאותיים אלא גם במהלך אסונות טבע ואירועי קיצון אקלימיים.⁵³

64. כך למשל, אוכלוסיית הנשים נפגעה בצורה קשה יותר מגברים בהתפרצות של זני שפעת העופות H1N1 ו-H5N1, בהתפרצות של נגיף ה-SARS באסיה ובעיקר בהתפרצות של משבר נגיף EBOLA במערב ומרכז אפריקה, בהתפרצות של נגיף ה-ZIKA בדרום ומרכז אמריקה, ובמשבר העולמי של התפרצות נגיף ה-CORONA, הפגיעה בנשים הייתה קשה ומשמעותית גבוהה יותר משל גברים.⁵⁴

65. על אף שהלקח ממשברים אלו הודגש על ידי המומחים בסוף כל מגיפה או משבר בריאותי, ואף הובא לידיעת מנהיגי העולם ברמה הבינלאומית על ידי האו"ם,⁵⁵ בפועל הלקח מאותם משברים אינו מיושם. כל עוד מנהיגים בישראל וגם מנהיגי העולם נמנעים מליישם את הלקחים ביחס להשפעה השלילית על אוכלוסיית הנשים, שהיו במהלך אירועי קיצון אקלימיים כמו גם בעת שפעת העופות, הסארס, האבולה, הזיקה ועכשיו הקורונה, אוכלוסיית הנשים תמשיך ותשלם גם בעתיד את אותם המחירים ששילמה בעבר.

ד) תת ייצוג לנשים בפורומים בהם נידונות ומתקבלות החלטות במצבי חירום ברמה הלאומית (ובפרט מספר נמוך של שרות בוועדות השרים):

66. תת ייצוג של נשים קיים בשורה של גופי קבלת החלטות בחרום - החל מוועדות השרים הפועלות בחרום, עובר בממשלה, ברשויות ובגופים ביטחוניים, וכלה בגופים אזרחיים ואקדמיים העוסקים בחירום ובקרב ארגוני החברה האזרחית העוסקים בנושאי ביטחון וחרום.

67. מאחר ועבודת הוועדה עוסקת בעיקר בגיבוש מדיניות לאומית בחירום, פנתה הוועדה לבחון את שאלת הייצוג בפורומים הלאומיים המרכזיים בהם מתעצבת המדיניות ומתקבלות ההחלטות במצבי חירום שונים (בממשלה עצמה וכן בוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי

⁵³ [Achieving Gender Equality and the Empowerment of All Women and Girls in the Context of Climate Change, Environmental and Disaster Risk Reduction Policies and Programmes Economic and Social Council, UN \(29.03.22\)](#) (להלן: "דו"ח האו"ם, מרץ 2022); [equality and the empowerment of all women and girls in the context of climate change, environmental and disaster risk reduction policies and programmes - Report of the Expert Group](#), UN women (November 2021).

⁵⁴ שם.

⁵⁵ Julia Smith, [Overcoming the 'Tyranny of the Urgent': Integrating Gender into Disease Outbreak Preparedness and Response](#), Gender & Development 27.2 (2019), 355-369 (hereinafter: Smith), noting that in order to respond to the threat of future epidemics, a High Level Panel on the Global Response to Health Crises was set up by the United Nations (UN) Secretary-General in April 2015 to draw together the lessons to be taken from the Ebola response, and propose recommendations aiming to strengthen national and international systems to prevent and respond effectively to future health crises. The High-Level Panel's final report, published in 2017, included the recommendation, 'Focusing attention on the gender dimensions of global health crises' (Global Health Crises Task Force (GHCTF) 2017, 16). The High-Level Panel noted the need to incorporate gender analysis into responses, as well as recognize the critical role played by women in responding to health emergencies. It further stated that 'policy-makers and outbreak responders need to pay attention to gender-related roles and social and cultural practices'. Also see Reference Group for Gender in Humanitarian Action (2015) [Humanitarian Crisis in West Africa \(Ebola\) Gender Alert](#) (February 2015); also see Inter-Agency Standing Committee and Global Health Crises Task Force (GHCTF) [Final Report](#), Geneva: United Nations (2017).

יצוין כי בספרות האקדמית יש ביקורת רבה על כך שהמוסדות הבינ"ל וארגון הבריאות העולמית אינם מקיימים את חובתם להבליט את הנושא בפרסומיהם. לדוגמה, Harman, Sophie, [Ebola, Gender and Conspicuously Invisible Women in Global Health Governance](#), Third, World Quarterly 37.3 (2016): 524-541 and Smith.

בוועדת השרים לענייני קורונה), וכן ברשות המחוקקת אשר מפקחת באמצעות וועדותיה על עבודת הממשלה.

68. תמונת הנתונים: מנתונים שנאספו על ידי הוועדה עולה כי קיים תת ייצוג מובהק לנבחרות ציבור ביחס לשיעורן באוכלוסייה.

69. העדר ייצוג הולם לשרות בממשלה: בממשלה ה-36 יש 9 שרות ו 19 שרים - שיפור משמעותי ביחס למצב בעבר ובהחלט יש לברך על כך. עם זאת, מעיון בנתונים עולה כי קיים תת ייצוג לשרות בממשלה ביחס לשיעורן באוכלוסייה. להלן פילוח הנתונים מהממשלה הראשונה ועד הממשלה ה-36 (הרחבה אודות הנתונים ניתן למצא בנספח א'):

ייצוג שרות בממשלות ישראל (1948 - 2022)	
מספר הממשלה	מספר השרות המכהנות בממשלה
13, 18, 19, 21, 24	אכס שרות בממשלה
1 עד 14 עד 17, 20, 22, 27, 28	שרה אחת בממשלה
25, 26, 31, 32	שתי שרות בממשלה
29, 30, 34	שלוש שרות בממשלה
33	ארבע שרות בממשלה
35	שמונה שרות בממשלה
36	תשע שרות בממשלה

מקור: כנסת ישראל

70. ייצוג שרות בוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי: מהנתונים עולה כי קיים תת ייצוג לשרות בוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ביחס לשיעורן באוכלוסייה. להלן פילוח הנתונים החל מ-1999 ועד 2022 (הרחבה אודות הנתונים ניתן למצא בנספח א'):

מספר השרות בוועדות השרים לענייני ביטחון לאומי (1999 - 2022)	
מספר הממשלה	מספר השרות המכהנות כחברות בוועדה
28, 29, 32, 33	אכס שרות בוועדה
29, 30, 31, 34, 35	שרה אחת בוועדה
35	שתי שרות בוועדה
36	שלוש שרות בוועדה

מקור: מזכירות הממשלה

71. ייצוג שרות בוועדת השרים לענייני קורונה: משבר הקורונה נוהל על ידי הממשלה בין היתר, באמצעות ועדת השרים לעניין התמודדות עם משבר הקורונה והשלכותיו.⁵⁶ מהנתונים עולה כי בוועדה קיים תת ייצוג לשרות בוועדה לענייני קורונה ביחס לשיעורן באוכלוסייה. להלן פילוח הנתונים בהקשר לממשלה ה-35 וה-36 (הרחבה אודות הנתונים ניתן למצא בנספח א'):

56. חוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), תש"ף-2020.

ייצוג שרות בוועדות השרים לענייני קורונה (2021-2022)	
מספר הממשלה	מספר השרות המכהנות כחברות בוועדה
35	אפס שרות בוועדה
35	שרה אחת בוועדה
35	שתי שרות בוועדה
36	שלוש שרות בוועדה

מקור: מזכירות הממשלה

72. ייצוג נבחרות ציבור בכנסת: במסגרת תפקידיה כרשות מחוקקת, מבצעת הכנסת פיקוח פרלמנטרי על עבודת הממשלה בשגרה, וביתר שאת בשעת חירום. מהנתונים עולה כי קיים תת ייצוג לחברות כנסת ברשות המחוקקת לאומי ביחס לשיעורן באוכלוסייה. המדד הבינ"ל של ה-Inter Parliamentary Union 2022 מדרג את ישראל, נכון לראשית 2022, במקום ה-61 בייצוג נשים בפרלמנט מתוך קרוב ל-190 מדינות עם 36 נשים מתוך 120 חברים וחברות כנסת (30%),⁵⁷ ואילו מדד ה-Global Gender Gap Index 2021 של ארגון ה-World Economic Forum מדרג את ישראל במקום ה-65 מתוך 153 מדינות במסגרת Political Empowerment⁵⁸ (הרחבה אודות הנתונים ניתן למצא בנספח א').

73. לסיכום פרק זה, ניכר כי סביבת העבודה בה מקבל הדרג המדיני החלטות במצבי חירום שונים מאופיינת בתנאי אי וודאות גבוהים ובדוחק זמן, כאשר נושאים דחופים מטופלים ראשית, ודוחקים לאחור את הטיפול הסדור והשיטתי. מן הצד השני, ארגוני החברה האזרחית והגופים הלאומיים אשר עוסקים בהטמעת חשיבה מגדרית, נעדרי מומחיות לגבי מצבי חירום וכן אינם בקיאים בתהליכי קבלת ההחלטות במצבים אלו. מציאות זו מקשה על הדרג המדיני והפקידות הבכירה להתמקד בצרכים הנבדלים של נשים וגברים באירועי חירום אזרחיים, להבין את השפעות השונות שעשויות להיות לקביעת המדיניות על אוכלוסיות שונות, ולפתח חלופות למדיניות ומענים מותאמים לצרכים אלו.

74. בנוסף, גם כאשר מדובר במשבר חירום אזרחי, תהליכי קבלת ההחלטות עדיין מושפעים מהנטייה - לעיתים בתת מודע ולעיתים באופן מודע - להתייחס למשבר במאפייני חירום ביטחוני.

75. עוד עולה כי מצבי החירום השונים בישראל מנוהלים על ידי הדרג המדיני (וגם מפוקח פרלמנטרית על ידי הרשות המחוקקת) בסביבת עבודה בה קיים רוב מובהק של גברים. מהנתונים עולה בבירור כי בוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, בוועדת השרים לענייני התמודדות עם משבר הקורונה, בממשלה וגם בכנסת נבחרות הציבור נמצאות לאורך שנים בתת ייצוג ביחס לשיעור הנשים באוכלוסייה.

⁵⁷ Monthly ranking of women in national parliaments, Inter Parliamentary Union (updated January 2022). בהקשר זה יצוין כי מניתוח עשרים המדינות המובילות בייצוג נשים בפרלמנט עולה כי נכון לתחילת 2022 ב-5 מדינות בעולם ייצוג הנשים בבית המחוקקים גבוה יותר משיעור הגברים או ששיעור הנשים והגברים במשכן זהה. (רואנדה, קובה, ניקרגואה, מקסיקו ואיחוד האמירויות). ב-10 מדינות הבאות, ייצוג הנשים בפרלמנט כמעט זהה לגברים (בין 45% ל-50%) (ניו זילנד, איסלנד, גרנאדה, דרום אפריקה, אנדורה, בוליביה, שוודיה, קוסטה ריקה, פינלנד, נורבגיה) וביתר המדינות אשר הרכיבו את רשימת עשרים המדינות המובילות, ייצוג הנשים בפרלמנט הוא בין 40% ל-45%.

⁵⁸ Global Gender Gap Report, World Economic Forum (March 2021), page 19.

הטמעת חשיבה מגדרית בעתות חרום - הצורך באימוץ תפיסה ייחודית בנושא "חשיבה רגישת מגדר בחרום"

76. לאור כל האמור לעיל, מוצע לגבש תפיסה אינטגרטיבית המבקשת להדגיש כי במצבי חירום נדרשת היערכות ייחודית בראיה מגדרית. במציאות ייחודית ודינאמית זו, מוצע לאמץ את המושג "חשיבה רגישת מגדר בחרום" באופן שיכיר במאפייני סביבת העבודה בה מתקבלות החלטות בעתות חרום.

77. מאפיינים אלו, שפורטו בהרחבה בפרק זה, הביאו את חברי הוועדה לבחינה והמלצה של מספר מענים: פיתוח מכוון תמציתי על מנת שישמש ככלי לגיבוש מדיניות רגישת מגדר בחרום ולצד זאת המלצה בהקשר להעלאת שיעור הייצוג של השרות המכהנות בוועדות השרים בהן מתקבלות החלטות במצבי חירום שונים. מעבר לשני מענים מרכזיים אלו, מציעה הוועדה למקד מאמץ בצורך באיסוף מידע ובהכשרות בשגרה ובחרום; הקמת מנגנונים לביצוע מעקב אחר הטמעת חשיבה מגדרית בשגרה ובחרום; טיוב עבודת המטה בחירום ופיתוח כלים נוספים לקבלת החלטות מהירה, ממוקדת ורגישה מגדרית.

78. לצד גיבוש המכוון המגדרי שישמש ככלי לגיבוש מדיניות רגישת מגדר בחרום, ביקשה הוועדה לייחד חלק לניתוח סוגיית תת הייצוג של נשים במוקדי קבלת החלטות בחרום. מדובר בנושא ששב ועלה בכל צוותי הוועדה, כאשר פערי הייצוג ניכרים באופן בולט בכל פורום שרים המתכנס בחרום. הואיל והוועדה נתבקשה לגבש המלצות תשתיות שיישומן יסייע בטיוב החשיבה המגדרית. הפרק הבא ינתח את סוגיית פערי הייצוג של נשים במוקדי קבלת ההחלטות ברמה הלאומית.

1. צמצום פערי הייצוג של נשים במוקדי קבלת החלטות ובפרט הגדלת מספר השרות בוועדות המרכזיות הפועלות בחירום

79. מהראיונות שערכה הוועדה עם גורמים בכירים בתחומי החוץ והביטחון אשר ישבו בצמתי ההחלטות באירועי חירום שונים במדינת ישראל בעשרים שנה האחרונות עולה כי הרגישות המגדרית של הדרג המדיני והפקידות הבכירה בתהליך קבלת ההחלטות בעת חירום כמעט ואינה קיימת.

80. בנוסף לכך, מתמונת הנתונים בפרק הקודם עולה כי מצבי החירום השונים בישראל קיים תת ייצוג של נשים במוקדי קבלת ההחלטות ברמה הלאומית בחירום, ובפרט בוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, בוועדת השרים לעניין התמודדות עם משבר הקורונה, בממשלה וגם בכנסת. מצב זה מצדיק פעולות ומהלכים לצמצום הפערים כבר בשגרה.⁵⁹

81. בהתאם למנדט הוועדה, נדרשו חברי הוועדה לבחון ולהציע המלצות תשתיות שישומן יכול לשפר את תהליך גיבוש המדיניות הלאומית במצבי חירום שונים על ידי הדרג המדיני, ביחס למצב היום.

82. אל מול מציאות זו, הוועדה סבורה כי יש לפעול לצמצום פערי הייצוג של נשים במוקדי קבלת החלטות בחירום ובפרט להגדיל את מספר השרות בוועדות השרים בהן מתקבלות ההחלטות בחירום בישראל. פעולה זו יכולה להוביל לשיפור משמעותי במצב, בייחוד ביחס למצב היום, כך שתהליך קבלת ההחלטות במצבי חירום שונים ברמה הלאומית יהיה רגיש יותר מבחינה מגדרית, וקשוב יותר לצרכים הנבדלים של גברים ונשים.

83. לשם גיבוש עמדתה, בחנה הוועדה את הספרות המקצועית הבינ"ל והישראלית, ומצאה כי מעבר לחשיבות הערכית הברורה בייצוג של נשים, מהמחקר עולה כי לנבחרות ציבור במדינות שונות בעולם יש מודעות ורגישות מגדרית גבוהה יותר מנבחרת ציבור גברים, והן ככלל פועלות לקדם את הטיפול בסוגיות המשפיעות על נשים בחברה באופן שהוא חיוני למענה בחירום. כמו כן, מחקרים בארץ מראים כי לנבחרות ציבור בישראל יש מודעות ורגישות מגדרית גבוהה יותר מנבחרת ציבור גברים, ושנבחרות ציבור בישראל פועלות לקדם את הטיפול בסוגיות המשפיעות על נשים בחברה יותר מעמיתיהם נבחרת הציבור.

84. לאחר בחינה מקצועית מעמיקה של הנושא, שעיקריה יפורטו להלן, ובשים לב לתשתית העובדתית והמחקרית הענפה הקיימת ביחס לשאלות אלו בספרות האקדמית הבינ"ל והישראלית, סבורים חברי וחברות הוועדה כי קיים בסיס איתן להמלצה לפיה הגדלת מספר השרות במוקדי קבלת ההחלטות ברמה הלאומית במצבי חירום שונים (ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי וועדת השרים לענייני קורונה) יכולה להוביל לשיפור ניכר במצב, בייחוד ביחס למצב היום.

59. הפערים בתחום השוויון המגדרי מהותיים כך שגם כאשר נצליח להבטיח ייצוג מאוזן ושוויוני של נשים, ייקח שנים רבות להתגבר על פערי אי השוויון הפוליטיים, הכלכליים, התרבותיים והחברתיים. על פי נתונים של הפורום הכלכלי העולמי טרום משבר הקורונה, בקצב הנוכחי בו נסגרים הפערים המגדריים, שוויון מגדרי יתקיים רק בשנת 2186, כלומר עוד למעלה מ-160 שנה: Deepa Mahajan, Olivia White, Anu Madgavkar, and Mekala Krishnan, [Don't Let the Pandemic Set Back Gender Equality](#), Harvard Business Review, (September 2021).

להלן פירוט הממצאים והמסקנות התומכים בהמלצתנו:

85. מדינת ישראל פועלת מיום הקמתה ועד ימינו לכינונו של שוויון מלא בין המינים על ידי חקיקה, פסיקה ומהלכים רחבי היקף ברמה הלאומית והמוניציפאלית. שוויון מגדרי הוא אינטרס חברתי ראשון במעלה ותנאי הכרחי לקיומה של חברה ישראלית דמוקרטית, לצמצום פערים חברתיים וכלכליים ולחוסנה של מדינת ישראל בשעת חרום ובשגרה.

86. הספרות האקדמית מבחינה בין הייצוג התיאורי, המתמקד באחוז הייצוג המגדרי בין גברים ונשים, לייצוג מהותי, ובחנה בכלים שונים האם הגדלת הייצוג של נשים משפיע באופן מהותי על תחומי העיסוק והרגישות המגדרית של אותן הנשים, בפורומים הלאומיים בהם הן מכהנות.

87. בהתאם לספרות האקדמית, עולה כי לנשים בפרלמנטים שונים בעולם ישנה מודעות וקשב גבוה יותר לנושאים בעלי רגישות מגדרית מאשר לגברים, והמחוקקות אף פועלות יותר מעמיתיהם הגברים לשם קידום נושאים בעלי רגישות מגדרית המשפיעות על נשים בחברה.⁶⁰ חלק מהמחוקקות אף צפויות לקדם חקיקה המאופיינת ברגישות מגדרית מוגברת בראש סדר העדיפויות הפרלמנטרי שלהן (Dodson and Carroll, 1991; Thomas, 1994; Burrell, 1997; Stewart, 2001).⁶¹

88. מחקרים בספרות הבינ"ל מראים כי נבחרות ציבור מקדמות תפיסות ואינטרסים בסיסיים המשותפים לכלל הנשים. אלו קשורים לאפליה ארוכת השנים ובמענה לפערים במצבן של הנשים בחברה – כולל המאבק באפליית נשים בשוק העבודה, בכלכלה, בפוליטיקה, בתרבות, בסבסוד טיפול בילדים, במאבק בהטרדות מיניות, אלימות במשפחה וכדומה (Phillips, 1995; Lovenduski and Norris, 2003; Wangnerud, 2009). בין הנושאים שניתן לסווג כסוגיות בעלות רגישות מגדרית מוגברת ניתן למנות קידום של מדיניות וחקיקה התומכת בנשים, בילדים ובמשפחות (Thomas, 1994), חקיקה הנוגעת לזכויות פריון, הפלות, בריאות האישה וחינוך לילדים, וכן חקיקה הנוגעת לנושאים אחרים, כלליים יותר, דוגמת תחבורה, מדיניות חוץ וכלכלה (Norris, 1996).⁶²

89. כך לדוגמא, מחקר בארה"ב העלה כי בבתי המחוקקים של שתיים עשר מדינות,⁶³ מחוקקות יזמו יותר חקיקה בעניינים שיש בהם רגישות מגדרית גבוהה ממחוקקים גברים, והיו יותר קשובות לנושאים שרלוונטיים ומשפיעים על אוכלוסיית הנשים, בעיקר בתחומים הקשורים חינוך, משפחה, בריאות, רווחה, ילדים, הפלות ואלימות מגדרית.⁶⁴ (Saint- Germain, 1989). בנוסף, המחוקקות שנדגמו במדינות אלו בחרו לציין את פעילותן בנושאים המשפיעים על אוכלוסיית הנשים "כהישגים" אשר הביעו להן גאווה וסיפוק מקצועי רב, בעוד שמחוקקים

60. אסף שפירא, עופר קניג, חן פרידברג, רעות איצקוביץ-מלכה "ייצוג נשים בפוליטיקה: ישראל במבט השוואתי", מחקר מדיניות 99, המכון הישראלי לדמוקרטיה (אוגוסט 2013), עמ' 20 (להלן: "שפירא, איצקוביץ-מלכה, ייצוג נשים בפוליטיקה ישראל במבט השוואתי").

61. שפירא, איצקוביץ-מלכה, ייצוג נשים בפוליטיקה ישראל במבט השוואתי, לעיל ה"ש 60, עמ' 19.

62. לדוגמאות אחרות הנוגעות לקידום חקיקה שנועדה להפחית אפליה נגד נשים או לשפר את מצבן החברתי-כלכלי ר' Kathleen A. Bratton, The Effect of Legislative Diversity on Agenda Setting: Evidence from Six State Legislatures, American Politics Research 30(2) (2002), 115-142..; לפעילות בוועדות שעוסקות במפורש בעניינים המשפיעים על אוכלוסיית הנשים או במקומות שבהם מתקיים אי-שוויון מופגן בין נשים לגברים, דוגמת המשפחה או מקום העבודה ר' Leslie A. Schwindt-Bayer, Still Supermadres?: Gender and the Policy Priorities of Latin American Legislators, American Journal of Political Science 50 (3) (2005), 570-585.

63. המדינות הן: Arizona, California, Georgia, Illinois, Iowa, Mississippi, Nebraska, North Carolina, Pennsylvania, South Dakota, Vermont, and Washington.

64. שפירא, איצקוביץ-מלכה, ייצוג נשים בפוליטיקה ישראל במבט השוואתי, לעיל ה"ש 60, עמ' 53.

גברים ציינו כ"הישגים" נושאים הנוגעים למסחר וכלכלה שקודמו על ידם.⁶⁵ מחקר דומה ביחס למחוקקות במדינות בדרום אמריקה (ארגנטינה, הונדורס) הגיע אף הוא למסקנות הדומות למחקרים בארה"ב.⁶⁶ בנוסף, מחקר אודות נבחרות ציבור בשוודיה, ונבחרות ציבור בבלגיה הראה כי נשים בפרלמנטים אלו גילו מודעות גבוהה יותר מגברים לסוגיות מגדריות, קידמו נושאים אלו בעדיפות גבוהה יותר והקדישו לכך יותר זמן.⁶⁷ למותר לציין כי מחקרים אודות פעילות מחוקקות באנגליה, בנורבגיה ובפינלנד הגיעו אף הם למסקנות דומות.⁶⁸

90. ניתן לראות מהספרות הבינ"ל כי לנשים בפרלמנטים שונים בעולם יש מודעות וקשב גבוה יותר לנושאים בעלי רגישות מגדרית מאשר לגברים. בנוסף, הן פועלות יותר מעמיתיהם הגברים לשם קידום נושאים בעלי רגישות מגדרית המשפיעות על נשים בחברה.

91. בשלב שני, בחנו חברי וחברות הוועדה האם מסקנה זו נכונה גם להתנהלות של נבחרות חירום במצבי חירום אזרחיים (ולא רק בשגרה) והגיעו למסקנה כי גם התשובה לשאלה זו חיובית. להלן הפירוט:

92. מחקר שנערך על ידי חוקרים מבית הספר למדע המדינה באוניברסיטת ייל בחן את השאלה האם ייצוג נשים במוקדי כוח פוליטיים במדינות שונות בעולם השפיע על ההחלטות שהתקבלו במהלך משבר הקורונה. במסגרת המחקר נבחן תהליך קבלת ההחלטות של מדינות שונות תוך התמקדות בשלושה סוגים של החלטות בעקבות התגברות התחלואה: החלטה להטיל סגר, החלטה לסגור את בתי הספר והנגשת מידע רלוונטי לציבור באמצעות קמפיין תקשורתי.⁶⁹

93. בהתאם למסקנות המחקר, מדינות בהן שיעור ייצוג הנשים בפרלמנט היה גבוה התאפיינו בגיבוש מדיניות שפגיעתה בנשים הייתה פחותה משמעותית. כך למשל קודמה מדיניות שניסתה להימנע ככל הניתן מסגירת בתי הספר בזמן משבר הקורונה.⁷⁰ על כל עלייה באחוז בשיעור הנשים בבית המחוקקים, הסיכון לסגירת בתי הספר ירד ב-0.98%.

65. בנוסף, מחקר בארה"ב העלה כי בבית המחוקקים של אריזונה, מחוקקות יזמו יותר חקיקה בעניינים שיש בהם רגישות מגדרית גבוהה ממחוקקים גברים, והיו יותר קשובות לנושאים שרלוונטיים ומשפיעים על אוכלוסיית הנשים, בעיקר בתחומים הקשורים חינוך, משפחה, בריאות, רווחה, ילדים, הפלות ויחסי מין (Saint-Germain, 1989). שפירא, איצקוביץ-מלכה, ייצוג נשים בפוליטיקה ישראל במבט השוואתי, לעיל ה"ש 60, עמ' 53.

66. Mark P Jones, [Legislator gender and legislator policy priorities in the Argentine Chamber of Deputies and the United States House of Representatives](#), Policy Studies Journal 25.4 (1997): 613-629.

67. במחקר אודות הפרלמנט בשוודיה עלה שלמרות הבולטות של השיוך המפלגתי, להבדלים המגדריים בין נשים וגברים יש השפעה על תפיסות ועל ההתנהגות של המחוקקים בבית המחוקקים. Lena Wangnerud, Testing the Politics of Presence: Women's Representation in the Swedish Riksdag, Scandinavian Political Studies 23 (1) (2000): 67-91. באופן דומה, מחקר אודות פעילות מחוקקות בפרלמנט הבלגי לאורך 70 שנה הראה כי נשים בפרלמנט גילו מודעות גבוהה יותר מגברים לסוגיות מגדריות. קידמו נושאים אלו בעדיפות גבוהה יותר והקדישו לכך יותר זמן. ראה גם Karen Celis, [Substantive representation of women: the representation of women's interests and the impact of descriptive representation in the Belgian parliament \(1900-1979\)](#) Journal of Women, Politics & Policy 28.2 (2007): 85-114.

68. מחקר באנגליה בחן הסוגייה באופן מעט שונה, על ידי מדידת פעילותם הפרלמנטרית של נשים וגברים, באמצעות ניתוח התוכן של נאומים שנישאו בשנים 1999-2003 במליאת האספה הלאומית. המחקר מצא כי מחוקקות נוטות יותר להתייחס בנאומיהן לנושאים בעלי רגישות מגדרית, או לנושאים שמקדמים שוויון בין המינים, יוזמות יותר דיונים בנושאים בעלי רגישות מגדרית, ואף משתתפות יותר בדיונים כאלה מגברים. Evidence from UK's Devolution Programme, Political Studies 54 (4) 2006: 691-714. בדומה לכך, מחקר בנורבגיה ובפינלנד שבחן שאילות פרלמנטריות מצא כי נשים מחוקקות נוטות להעלות שאילות רבות יותר מגברים בנושאים בעלי רגישות מגדרית. Torild Skard and Elina Haavio-Mannila, Women in Parliament, in: Elina Haavio-Mannila et al. (eds.) Unfinished Democracy: Women in Nordic Politics, Oxford: Pergamon Pres, 1985.

69. Andrea S. Aldrich, and Nicholas J. Lotito, Pandemic Performance: Women Leaders in the Covid-19 Crisis, Politics & Gender 16.4 (2020): 960-967. בנוסף לכך ראה גם נויה רימלט ואדיאן רנן ברזילי "נשים וגברים בימי קורונה: אי-שוויון מגדרי בעת משבר", משפט וממשל כד (2021).

70. Kate Power, [The COVID-19 Pandemic has Increased the Care Burden of Women and Families](#), Sustainability: Science, Practice and Policy 16.1 (2020): 67-73.

94. בהתאם לספרות המחקרית, הדאגה מסגירת בתי הספר מטרידה יותר מחוקקות נשים מגברים, בשל הנטל והאחריות הגדולה יותר לגידול הילדים⁷¹ ולטיפול במשפחה,⁷² ומהחשש שהנטל ייפול על הנשים באוכלוסייה.⁷³ ובעקיפין, ההשפעה השלילית הגדולה יותר שנמצאה על אפשרויות תעסוקה ופרנסה של נשים,⁷⁴ מאשר על התעסוקה של הגברים במשק.⁷⁵ בישראל למשל, בתקופת הקורונה שיעורי האבטלה של נשים עלו משמעותית על אלו של גברים.
95. מחקר נוסף בחן את הרגישות והמודעות המגדרית של חברי וחברות פרלמנט בארבע מדינות שונות באפריקה, במסגרת הטיפול במשבר הקורונה.⁷⁶ באופן פרטני בחן המחקר באיזו מידה דאגו מחוקקות ומחוקקים לקדם את השיח המגדרי בסוגיות מוכוונות מגדר (Gendered Effects) הנוגעות לפגיעה בנשים ובילדות כתוצאה מהמגיפה.
96. במסגרת זו נותחו פרוטוקולי הדיונים שעסקו בניהול המגיפה בפרלמנטים הבאים: דרום אפריקה (42.7% נשים בפרלמנט) זימבבואה (31.9% נשים בפרלמנט) זמביה (18% נשים בפרלמנט) ובוצוואנה (9% נשים בפרלמנט). מהנתונים הטקסטואליים של המחקר עולה כי במהלך משבר הקורונה, התנאים הטובים ביותר לקידום סוגיות בעלות רגישות מגדרית היו בפרלמנטים בעלי משטר דמוקרטי, בהם אחוז הייצוג של נשים היה גבוה.
97. עוד עולה מהנתונים כי בפרלמנטים עם ייצוג גבוה של הנשים (לדוגמא, דרום אפריקה, וזימבבואה) המחוקקות גילו רגישות ומודעות מגדרית גבוהה יותר מהגברים ביחס לסוגיות המשפיעות על אוכלוסיית הנשים, בדגש על פגיעה אפשרית בנשים ובילדות. בדומה למחקרים אחרים בספרות הבינ"ל, המחוקקות במדינות אלו אף קידמו את השיח המגדרי בפרלמנט במהלך משבר הקורונה יותר מעמיתיהם המחוקקים. היחס בין מחוקקים למחוקקות בנושא קידום השיח המגדרי בפרלמנט בדרום אפריקה עמד על 55% מחוקקות ו-45% מחוקקים, ובזימבבואה על 89% מחוקקות ו-11% מחוקקים).
98. לסיכום, מעבר לדרישה החוקית בישראל בדבר ייצוג הולם של נשים במוקדי קבלת החלטות, מן הספרות האקדמית הבינ"ל עולה כי הן בשגרה והן בחירום, לנבחרות ציבור יש מודעות ורגישות מגדרית גבוהה יותר מגברים באופן המשפיע לחיוב על אוכלוסיית הנשים ועל איתנותה במצבי חירום. בהינתן האפשרות לכך, ייצוג הולם קשור קשר הדוק באפשרות של נשים נבחרות ציבור לקדם יותר מגברים את הטיפול בסוגיות המשפיעות על אוכלוסיית הנשים בחברה.

71. Sue Thomas and Susan Welch, [The impact of gender on activities and priorities of state legislators](#), Western Political Quarterly 44.2 (1991): 445-456.

72. Jessica C. Smith, [Where are the women? Descriptive representation and covid-19 in UK Daily Press Briefings](#), Politics & Gender 16.4 (2020): 991-1000.

73. ר' מחקרה של יערה מן, ["נשוב עם צאת הלבנה: אימהות ואבות בשוק העבודה הישראלי"](#), שדולת הנשים בישראל (2019), לפיו התפיסה הרואה בהורות מעורבת ופעילה, בפרט של אימהות, בסיס להתפתחות מיטבית של ילדים/ות, לצד שוק עבודה תובעני ותחרותי, מציבים אמהות ואבות במתח תמידי ובתחושה שאינם מצליחים לקיים מעורבות מלאה בשני התחומים. בהתאם למחקר, מכיוון שברוב המשפחות נשים הן עדיין האחראיות העיקריות על עבודות הטיפול ומשק הבית, זוהי אחת הסיבות העיקריות לנטייתן של נשים לבחור מראש במקצועות ובתפקידים אשר מאפשרים גמישות גדולה יותר ושעות עבודה מועטות יותר, או לבחור בשינוי תעסוקתי או בהפחתה של שעות העבודה לאחר הפיכתן לאימהות - תופעה שאינה נפוצה בקרב גברים ועלולה לשאת מחירים כלכליים משמעותיים.

74. ר' דו"ח שדולת הנשים, לעיל ה"ש 15.

75. שם.

76. Janna Cederquist, [Are the Interests of Women Included in Times of Crisis: A Comparative Study of the Substantive Representation of Women During the COVID-19 Pandemic in the Southern African Region](#), uppsala university (2021).

99. מסקנה זו נכונה גם ביחס לנבחרות ציבור במדינת ישראל. מחקר ישראלי שפורסם על ידי המכון הישראלי לדמוקרטיה בנושא ייצוג נשים בפוליטיקה: ישראל במבט השוואתי (מאת אסף שפירא, עופר קניג, חן פרידברג, רעות איצקוביץ'-מלכה) בדק את מאפייני הייצוג המהותי של נשים בישראל על ידי ניתוח דפוסי הפעולה של מחוקקות בכנסות ה-17 וה-18.

100. המחקר בחן בצורה אמפירית האם בדומה למצב בעולם, גם המחוקקות והמחוקקים בכנסת ישראל נבדלים בדפוסי הפעילות הפרלמנטרית שלהם, והאם המחוקקות בכנסת מודעות ורגישות יותר לנושאים מגדריים ועוסקות יותר מעמיתיהם הגברים בנושאים שתכליתם שמירה על האינטרסים של נשים בחברה וקידומם.

101. מניתוח של הצעות החוק הפרטיות שהוגשו על ידי חברות וחברי כנסת בכנסת ה-17 וה-18 עולה⁷⁷ כי בדומה למצב בעולם, גם לנבחרות ציבור בישראל ישנה מודעות ורגישות גבוהה יותר מנבחרי ציבור גברים לנושאים מגדריים המשליכים בצורה משמעותית על אוכלוסיית הנשים בישראל, וכי חברות הכנסת בישראל יוזמות ומקדמות חקיקה פרטית בנושאים בעלי רגישות מגדרית מוגברת, וזאת במידה רבה יותר מאשר עמיתיהם חברי הכנסת.⁷⁸ מחקר נוסף של ד"ר רעות איצקוביץ'-מלכה וחן פרידברג אשר אגב העיסוק בשאלת הייצוג המהותי של נשים בפרלמנט הישראלי התמקד במאפייני הפעילות הפרלמנטרית הביטחונית של מחוקקות ישראליות בכנסת ישראל⁷⁹ חיוק אף הוא את ממצאים אלו.⁸⁰

77. כדי שדפוסי הפעילות הפרלמנטרית של חברות הכנסת יהיו בני השוואה לדפוסים של חברי הכנסת, יצרו החוקרים עבור קבוצת חברות הכנסת קבוצת ביקורת שהורכבה מגברים חברי כנסת והייתה זהה בגודלה לקבוצת הנשים. בנוסף, כדי ליצור זהות רבה ככל האפשר בין קבוצת המחוקקות לקבוצת המחוקקים ולמזער השפעה של משתנים מתערבים התאימו החוקרים לכל חברת כנסת חבר כנסת הדומה לה בשיוך המפלגתי, בוותק ובתפקיד בבית המחוקקים. תוצאות המחקר אינן כוללות התייחסות לחברי וחברות כנסת שכינה כשרים או כשרות או כסגני שרים בנקודת הזמן הנבחרת, משום שהמחקר בוחן פעילות פרלמנטרית, כלומר פעילות שלחברי ממשלה אסור לעסוק בה (כגון הגשת שאילתות והצעות חוק פרטיות מרבית המשתנים המתעבים שנוכחים בספרות כמשתנים שעשויים להשפיע על ההבדלים בפעילות הפרלמנטרית של מחוקקים נוטרלו מבעוד מועד). האופן שבו בנוי המחקר מאפשר, אם כן, להניח שהסיבה העיקרית להבדלים שייכתן שנמצא בין דפוסי הפעילות הפרלמנטרית של נשים לבין הפעילות של גברים מקורה במגדר השונה ולא במשתנים אחרים.

78. ניתוח הצעות החוק הפרטיות שהוגשו על ידי חברות הכנסת ה-18 וחברי קבוצת הביקורת הגברית בכנסת זו, נכון לינואר 2012, מצביע על הבדלים ברורים בין נשים לגברים בנושאים שבהם עסקו הצעות החוק. ההבדל הגדול ביותר נמצא בקטגוריה הראשונה – המורכבת מנושאי חקיקה בעלי רגישות מגדרית מוגברת. בתחום זה תרמו חברות הכנסת 84% מנפח החקיקה (36 הצעות מתוך 43) ואילו חברי הכנסת תרמו לו 16% בלבד. דוגמאות להצעות חוק הנכללות בקטגוריה זו הן: חוק מתן ייצוג הולם לנשים בוועדות למינוי נושאי משרה שיפוטית, חוק גיל הפרישה (תיקון: גיל הפרישה לנשים), חוק הרשות לקידום מעמד האישה (תיקון: מניעת הדרת נשים מהמרחב הציבורי) וחוק הביטוח הלאומי (תיקון: שינוי תקופת אכשרה לקבלת דמי לידה לסטודנטיות). גם בשלוש קטגוריות נוספות – ילדים ומשפחה, חינוך ותרבות ובריאות – ניכרים הבדלים משמעותיים בין נשים לגברים. בכל השלוש היו הצעות החוק של חברות הכנסת רוב רובה של הפעילות החקיקתית בתחום. כך, בנושא ילדים ומשפחה תרמו חברות הכנסת ה-18 70% מהצעות החוק (29 הצעות מתוך 41) בנושא חינוך ותרבות 57% מהצעות החוק (43 מתוך 67) ובנושא בריאות הן תרמו 67% מההצעות (28 מתוך 44). בקטגוריה הרווחה, חברות הכנסת הגישו 51 הצעות חוק העוסקות בנושא, והגברים הגישו 44 הצעות. במילים אחרות, הנשים תרמו 54% מהצעות החוק בנושא זה, ואילו הגברים 46% מההצעות. אפשר לראות כי בכל חמש הקטגוריות בהן ישנה רגישות מגדרית מוגברת והשפעה גדולה יותר על ציבור הנשים (נשים, ילדים ומשפחה, חינוך ותרבות, בריאות ורווחה) – תרמו נשים חלק גדול יותר מהצעות החוק בהשוואה לגברים. בסך הכול הצעות החוק של חברות הכנסת היוו 64% מכלל הצעות החוק בנושאים אלו, ואילו הצעות החוק של חברי הכנסת – 36% מהצעות החוק בנושאים אלו. כאשר בוחנים את הנושאים בקבוצה השנייה, לאמור בנושאים שאינם בהכרח בעלי רגישות מגדרית מוגברת – כלכלה, חקלאות, נושאים פיסקליים והקטגוריה "אחר" – התמונה מתהפכת לגמרי: בנושאים אלו הנשים תרמו 41% בלבד מנפח החקיקה, ואילו הגברים תרמו 59%. הבדלים אלו נמצאו מובהקים מבחינה סטטיסטית. בחינה של הצעות החוק פרטיות שהגישו נשים וגברים בכנסת ה-17 מעלה תמונה דומה, אם כי מובהקת פחות, של הבדלים בדפוסי הפעילות הפרלמנטרית בין המינים (בחינה של נושאי החקיקה בעלי רגישות מגדרית מוגברת מעלה כי, ככלל, חברות הכנסת הגישו 109 הצעות חוק לעומת 45 בלבד שהגישו חברי הכנסת. כלומר, נשים תרמו 71% לנפח הצעות החוק בתחומים אלו לעומת גברים שתורמו רק 29%).

79. Reut Itzkovitch-Malka, and Chen Friedberg, [Gendering security: The Substantive Representation of Women in the Israeli Parliament](#), European Journal of Women's Studies 25.4 (2018): 419-439. For more general discussion see Itzkovitch-Malka, Reut, [Gender in Israel](#), in The Oxford Handbook of Israeli Politics and Society (2020): 211.

80. ניתוח החקיקה שאומצה בשלוש קריאות מצביע על כך שבשתי הכנסות שנבדקו הצליחו נשים להעביר חקיקה רבה יותר בתחומים בעלי רגישות מגדרית מוגברת, בהשוואה לתחומים שאינם בהכרח בעלי רגישות מגדרית מוגברת. פירוש הדבר הוא שחברות הכנסת אמנם מגישות הצעות חוק רבות במגוון רחב של תחומים, לרבות בתחומים שאינם רגישים מגדרית, אבל הצעות החוק שהן בוחרות לקדם עוסקות ברובן בתחומים שיש להם השפעה ורלוונטיות גדולה יותר לאוכלוסיית הנשים. כך לדוגמה, מבט על כלל החקיקה שהתקבלה על ידי נשים וגברים בכנסת ה-17 בחלוקה לנושאים בעלי רגישות מגדרית מוגברת לעומת נושאים שאינם בהכרח בעלי

לסיכום פרק זה:

102. מעבר לדרישה החוקית בישראל בדבר ייצוג הולם של נשים במוקדי קבלת החלטות, מהספרות האקדמית הבינ"ל עולה כי לנבחרות ציבור במדינות רבות יש מודעות ורגישות מגדרית גבוהה יותר מגברים, הן בשגרה והן בחירום. בהינתן האפשרות לכך, הן פועלות לקדם את הטיפול בסוגיות המשפיעות על אוכלוסיית הנשים בחברה באופן המפחית את ההשלכות של המשבר על נשים ובאופן המאפשר הקטנת פערם וחזוק החוסן החברתי בחורם.

103. מחקרים בישראל עולים בקנה אחד עם המסקנות מהספרות האקדמית הבינ"ל: נבחרות ציבור בישראל מגלות מודעות ורגישות מגדרית גבוהה יותר מעמיתיהם נבכרי הציבור הגברים ומקדמות את הטיפול בסוגיות המשליכות על אוכלוסיות הנשים, יותר מעמיתיהם נבכרי הציבור הגברים.

104. לדעת חברות וחברי הוועדה יש למקד מאמץ ממשלתי על מנת לצמצם את תת הייצוג של נשים במוקדי קבלת ההחלטות בחורם, ובפרט לפעול על מנת להגדיל את הייצוג של השרות במוקדי קבלת ההחלטות הלאומיים (כגון ועדת שרים לענייני ביטחון לאומי וועדת השרים לענייני קורונה), וזאת באמצעות קידום חקיקה ייעודית בנושא זה.

רגישות מגדרית מוגברת, מראה כי ישנם הבדלים מובהקים בדפוסי החקיקה בין חברות הכנסת לבין עמיתיהם חברי הכנסת: חברות הכנסת תרמו 64% מהחקיקה בנושאים בעלי רגישות מגדרית מוגברת, ואילו גברים תרמו 36% מחקיקה זו בלבד. התמונה מתהפכת כאשר בוחנים את הנושאים בהן אין בהכרח רגישות מגדרית מוגברת, שבהם תרמו חברות הכנסת 40% בלבד מסך החקיקה לעומת 60% של חברי הכנסת. לעומת זאת, חברי הכנסת הגברים יוזמים ומקדמים יותר הצעות חוק פרטיות מאשר חברות הכנסת כאשר מדובר בחקיקה פרטית בנושאים שאינם בהכרח בעלי רגישות מגדרית מוגברת. סקירת מאפייני החקיקה של חברות כנסת ביחס לחקיקה שעברה בקריאה שלישית הראתה, ככלל, תמונה דומה.

ז. סיכום ומסקנות

105. בשנת 2022 חיות בישראל מעל ל-5.4 מיליון נשים. הנחת היסוד של הוועדה היא שהחלטות הדרג המדיני בשגרה וגם בחירום חייבות להתקבל ברגישות מגדרית נאותה, תוך ייצוג הולם לשני המינים, הכרה בצרכים הנבדלים של נשים וגברים מאוכלוסיות ומגזרים שונים ופיתוח מענים ייעודיים המותאמים לצרכים אלו. יישום עקבי של הכרה זו בוועדות השרים בהן מתקבלות ההחלטות בחירום ובגופים המסייעים לקבלת החלטות אלו, יתרום באופן ישיר לתחושת הביטחון והחוסן האישי של אזרחי המדינה ובכך יתרום לקידום החוסן הלאומי.

106. המטה לביטחון לאומי מכיר בחשיבות הצורך לשלב את הנושא המגדרי בתהליך קבלת ההחלטות ברמה הלאומית, וטוב עשה כאשר מינה ועדה ציבורית מייעצת אשר בחנה באופן עצמאי ובלתי תלוי האם קיימת רגישות וחשיבה מגדרית נאותה בתהליך קבלת ההחלטות במצבי חירום שונים, וכיצד לקדם חשיבה מגדרית נאותה יותר שתצמצם ואף תמנע את הפגיעה באוכלוסיית הנשים בעתות משבר בעתיד.

107. אבן היסוד למעמדן השוויוני של נשים בחברה הישראלית הונחה במסמך המכונן של מדינת ישראל – מגילת העצמאות, שם נקבע כי 'מדינת ישראל תקיים שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה בלי הבדלי דת, גזע ומין'. עקרון יסוד זה עוגן בחקיקה ובפסיקה ובמדיניותה של ישראל מאז ועד היום. בשנת 1949 קבעה הכנסת הראשונה כי בקווי היסוד לפעולתה 'יקוים שוויון מלא וגמור של האישה – שוויון בזכויות ובחובות, בחיי המדינה, החברה והמשק ובכל מערכת החוקים', ובשנת 1951, נחקק חוק שווי זכויות האישה ברוח עקרונות המגילה. חוק זה נועד להבטיח שוויון זכויות לנשים וקובע כי לכל אישה ואיש זכות שווה לקיום בכבוד, ובכלל זה לשוויון במשפט, בעבודה, בחינוך, בהשכלה, בבריאות, בדיוור וברווחה החברתית – תוך שהזכות לייצוג הולם מפורטת באופן רחב ביותר ומובטחת כזכות מרכזית ומכוננת. במרוצת השנים אף נחקקו חוקים נוספים במטרה לקדם את השוויון בין המינים ונתקבלו פסיקות תקדימיות והחלטות ממשלה על מנת להבטיח את יישומו של עקרון יסוד זה.

108. ממידע שהונח בפני הוועדה על ידי בעלי תפקידים שמילאו תפקידים בכירים בתחומי החוץ והביטחון בישראל, ושיתפו את הוועדה מניסיונם מתוך "חדרי הדיונים", עולה כי אין חשיבה מגדרית בתהליכי קבלת החלטות ברמה הלאומית במצבי חירום שונים. התשתית העובדתית לקבלת החלטות אינה כוללת איסוף וניתוח של הנתונים בראייה מגדרית. בניית החלופות אינה כוללת ניתוח מגדרי ולא ניתן כמעט משקל להיבטי מגדר בהחלטות עצמן.

109. בנוסף, לא מתקיים מעקב אחר החלטות בראייה מגדרית או ניתוח – בזמן אמת או לאחר מכן – מדוע חלק מההחלטות שהתקבלו פוגעות יותר באוכלוסיות הנשים. גם אין התייחסות מובחנת למקרים שבהן הפגיעה בנשים מתעצמת בשל הצטלבות מיקומי שוליים (כתוצאה מהשתייכות צולבת של נשים לקבוצות פגיעות נוספות, המעצימות את הפגיעה, החרדה והלחץ במצבי חירום). לבסוף, החלטות המתקבלות בוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי או בוועדת השרים לענייני קורונה במצבי חירום שונים נעשות בהעדר ייצוג הולם של נשים בחדרי הדיונים. מכל האמור לעיל ניכר, שעל אף שמדובר בנושא המשפיע על חמישים אחוז מהאוכלוסייה, אין מי שמניח את הסוגייה המגדרית על שולחן הדיונים או דורש להתייחס אליה. לדעת הוועדה מדובר בתיאור קשה של המציאות.

110. העדר קשב ומודעות לנושא המגדרי בתהליך קבלת ההחלטות בחירום מוביל לפגיעה קשה ובלתי פרופורציונלית בציבור הנשים בישראל. בהתאם לספרות המחקרית שהובאה בהרחבה בדו"ח זה, משבר הקורונה פגע בצורה חריפה יותר באוכלוסיית הנשים בישראל. הפגיעה קשה באופייה (כלכלית, מקצועית, פיזית ונפשית) ונרחבת בהיקפה: בעובדות חיוניות, בסייעות, בגננות, במורות, במנהלות, ברופאות, באחיות, בסייעות, בעובדות סוציאליות, בפסיכולוגיות, בילדות, בנערות, במבוגרות, באזרחיות ותיקות, בעצמאיות, בשכירות, בבעלות עסקים קטנים ובינוניים, במעמד סוציו אקונומי נמוך, בנשים מתחת לקו העוני, בנשים בטיפול פוריות, בהריון ולאחר לידה, באימהות לילדים עם מוגבלויות, באימהות חד הוריות, בנערות בסיכון, בנשים שסבלו מעליה בהיקף האלימות במשפחה, באלו המתגוררות במרכז ובפריפריה, בחרדיות, בערביות, בבדואיות, בדרוזיות, בניצולות שואה - כולן בין הנפגעות, כשהרשימה שהובאה לעיל היא חלקית בלבד. ואולם לא רק נשים נפגעות אלא כפועל יוצא נפגעת האוכלוסייה בכללותה - נשים, גברים וילדים כאחד, באופן המעמיד את חוסנה של מדינת ישראל לעמוד במצבי חירום בסכנה נוכח האתגרים הצפויים לנו בעתיד.

111. מהמידע שהונח בפני הוועדה עולה עוד כי גם במדינות אחרות בעולם העדר חשיבה מגדרית נאותה בחירום, לרבות במסגרת טיפול במגיפות, הובילה לפגיעה קשה ובלתי פרופורציונלית באוכלוסיית הנשים. הוועדה מפנה את הדרג המדיני בישראל למחקרים ממדינות רבות בעולם ומוסדות בינ"ל, המצביעים על כך שנשים נפגעו יותר מגברים בכל המשברים הבריאותיים, אסונות הטבע ואירועי הקיצון האקלימיים בעשורים האחרונים.⁸¹ כך לדוגמה נשים נפגעו יותר מגברים מהשלכותיו של משבר נגיף הסארס (באסיה), מהשלכות משבר האבולה (באפריקה) מהשלכות משבר נגיף הזיקה (בדרום אמריקה) ולאחרונה, מהשלכות משבר נגיף הקורונה. בכל אותם המשברים שצוינו לעיל, הלקח בדבר הצורך לשלב חשיבה מגדרית בתהליך עיצוב המדיניות ולקדם ייצוג מאוזן של נשים לא יושם על ידי מקבלי ההחלטות. מדובר בכשל עולמי, בעל מאפיינים חוזרים וכתוצאה מאי יישום לקחי העבר, אוכלוסיית הנשים מוצאת עצמה נפגעת שוב ושוב באופן בלתי פרופורציונלי (כשרק שם המשבר השתנה).

112. נוכח מציאות מדאיגה זו, עמדת הוועדה היא כי בהעדר שינוי משמעותי בתהליך קבלת ההחלטות של הדרג המדיני בישראל, צפוי שגם במשבר החירום הבא, כמו למשל במשבר הקורונה, ציבור הנשים בישראל יהיה פגיע ביותר במהלך המשבר וצפוי שיחווה קושי בחזרה לתפקוד נורמטיבי בסיום המשבר. אל מול תרחיש זה - שהוא בחזקת "הכתובת שעל הקיר" במשבר הבא - יש לקרוא את דו"ח הוועדה ואת המלצותיו.

113. מהמידע שהונח בפני הוועדה עולה כי הסיבה המרכזית להעדר חשיבה מגדרית בחירום בישראל נובעת מחוסר קשב ומודעות של הדרג המדיני והפקידות הבכירה לנושא ולחשיבותו. הוועדה מיפתה ארבע סיבות מרכזיות להעדר קשב מגדרי בחירום:

ראשית - החלטות הדרג המדיני בחירום מתקבלות בתנאי אי וודאות גבוהים ובדוחק זמן, כשהעיסוק בדחוף מקבל קדימות על חשבון הניתוח השיטתי והשלם, בדרך שאינה מאפשרת ניתוח עומק של בעיות השורש בחברה, או התמודדות עם האתגרים המהותיים יותר בניהול המשבר. מציאות זו, לצד תנאי דוחק, חוסר בנתונים, מודעות והיערכות לנושא בשגרה, גורמת להתעלמות מהיבטים מבניים של האוכלוסייה, מהכרה בצרכים הנבדלים של נשים

81. דו"ח האו"ם, מרץ 2022, לעיל ה"ש 53.

וגברים בעת חירום, ובהשפעות השונות שעשויות להיות למדיניות עליהם והיא מקשה על הטמעת חשיבה מגדרית או על פיתוח תרבות רגישת מגדר בחירום.

שנית - במקרים רבים, עדיין יש נטייה מסורתית להסתכל גם על מצבי חירום אזוריים בראיה ביטחונית, שמצידה אינה מצטיינת בהטמעת חשיבה מגדרית בתהליך קבלת ההחלטות בחירום, ואינה מתאפיינת בייצוג הולם של נשים במוקדי קבלת ההחלטות.

שלישית - ישנה התעלמות חוזרת מלקחים של משברים בריאותיים קודמים - בהן אוכלוסיית הנשים נפגעה בצורה חמורה יותר מאוכלוסיית הגברים. הדבר נכון גם ביחס לאסונות טבע ואירועי קיצון אקלימיים.

רביעית - בחדרי הדיונים בהם נידונות ומתקבלות ההחלטות בחירום ברמה הלאומית קיים תת ייצוג לנשים ביחס לשיעורן באוכלוסייה באופן שמחריף יותר על רקע תנאי אי הייצוג של נשים בשגרה. מנתונים שהונחו בפני הוועדה עולה כי לאורך שנים רבות, לדוגמא, מספר השרות שכיחנו בוועדות השרים בהם מנוהל החירום ברמה הלאומית, כגון וועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ובהמשך גם קבינט הקורונה, היה נמוך במיוחד.

114. במקביל למידע על העדר ייצוג הולם לשרות במוקדי קבלת ההחלטות בחירום, הוצגו בפני הוועדה מחקרים רבים ומבוססים, המצביעים על כך שלנשים בפרלמנטים שונים בעולם יש מודעות וקשב גבוה יותר לנושאים בעלי רגישות מגדרית מאשר לגברים, והן אף מקדמות יותר מעמיתיהם הגברים נושאים המשפיעים על אוכלוסיית הנשים בחברה. הדבר נכון גם בשגרה וגם במצבי חירום (לרבות במצבי חירום רפואיים, כגון מגיפה). מחקרים שנעשו בישראל הגיעו למסקנה זוה - לפיה גם נבחרות ציבור במדינת ישראל מגלות מודעות ורגישות מגדרית גבוהה יותר מעמיתיהם נבחרות הציבור הגברים, ומקדמות את הטיפול בסוגיות המשליכות על אוכלוסיות הנשים יותר מעמיתיהם הגברים.

115. לדעת הוועדה, במדינה כמו ישראל, המתמודדת באופן תדיר עם מצבי חירום שונים, אין הדעת סובלת שהעדר המודעות והקשב לנושא המגדרי והעדר ייצוג הולם לשרות בוועדות בהן מתקבלות ההחלטות בחירום יובילו להמשך הפגיעה הבלתי פרופורציונאלית בחמישים אחוז מאוכלוסיית המדינה. השלמה עם מציאות זו מהווה השלמה עם ליקוי משמעותי בתהליך קבלת ההחלטות ברמה הלאומית.

116. לעניין סוגיית העדר הקשב לנושא המגדרי בחירום, הוועדה מצאה לנכון לצטט בדברי הסיכום את דבריה של השופטת ד"ר מיכל אגמון - גונן במאמרה "נשים ומגיפת הקורונה: מבט מגדרי על המשבר הכלכלי- חברתי והזדמנות לשינוי":

"יש שיטענו כי דחיפות הטיפול במשבר אינה מאפשרת קבלת נתונים על פי מין ואף לא התייחסות להיבטים מגדריים. המגמה כיום ביחס לחקיקת חירום הינה לאפשר לרשות המבצעת להתקין תקנות חירום בזריזות האפשרית...וזאת במטרה לתת מענה מהיר ככל האפשר למצב החירום המשתנה. ניתן לטעון כי בשעת חירום אין להטיל עול נוסף על הממשלה או הכנסת.

אני סבורה כי אין לקבל טיעונים אלו...[עובדה היא כי] בעת המשבר השכילו מקבלי ההחלטות לערוך פילוח והבחנות, אם כי לא על בסיס מגדר. כך למשל כאשר דנו במתן מענקים, ניתנו נתונים המבחינים בין עצמאים לשכירים, בין עסקים גדולים וקטנים ואפילו לפי גילאים והדבר הביא בחלק מן המקרים לשונות בפתרונות, במענקים ובתמריצים. אם כן, גם בעת משבר ניתן לעשות הבחנות על פי פילוח

נתונים. מרבית המערכות היום ממוחשבות ואפשר לקבל נתונים בפילוחים שונים... כך שאין קושי ממשי להציג נתונים אלו. אני סבורה כי הטענה שלפיה המשבר אינו הזמן המתאים לקבלת נתונים על בסיס מגדר נובעת מהעדר החשיבות שמייחסים מקבלי ההחלטות לנושא זה.⁸²

117. הוועדה סבורה כי נדרש שינוי תשתיתי באופן שבו מתעצבת המדיניות ומתקבלות החלטות בוועדות השרים בחירום. על יסוד נתונים אלו ממליצה הוועדה לקדם תפיסה ייחודית להטמעת חשיבה מגדרית בעתות חרום ("חשיבה רגישת מגדר בחרום"). הוועדה מקווה שאימוץ המלצותיה שיפורטו להלן יסייע להביא לשיפור בנושא, בוודאי ביחס למצב הנוכחי, כך תהליך קבלת ההחלטות במצבי חירום עתידיים יהיה יותר רגיש מגדרית ויותר קשוב לצרכים הנבדלים של גברים ונשים ובאופן שייטיב עם חוסנה החברתי של מדינת ישראל בחירום.

82. מיכל אגמון-גונן, לעיל ה"ש 31.

ח. המלצות הוועדה

המלצה מס' 1: ייצוג הולם לשרות בוועדות השרים הרלוונטיות

118. הוועדה ממליצה להסדיר בחקיקה את הייצוג ההולם לנשים במוקדי קבלת ההחלטות ברמה הלאומית, ולהעלות את מספר השרות החברות בוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי וכן בוועדת השרים לענייני קורונה. בשלב הראשון, מוצע שייצוגן בכל אחת מהוועדות הללו לא יפחת מ-33 אחוזים. השלמת חקיקה זו בעת הנוכחית תהווה מקפצת ביניים אשר ממנה ניתן יהיה לקדם באופן מעשי יותר את היכולת להגשים את היעד לייצוג הולם של הגעה לשווין מגדרי מלא וייצוג מאוזן בין השרות והשרים בוועדות השרים.

119. הוועדה ממליצה לתקן את סעיף 6(א) לחוק הממשלה, תשס"א-2001 כך שלאחר המילים "חברי הממשלה" יבוא: "בהרכב ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי יינתן ביטוי הולם לייצוגם של שני המינים; ובלבד שייצוג אחד המינים כאמור לא יפחת מ-33 אחוזים."

120. בנוסף הוועדה ממליצה לתקן את סעיף 46 לחוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), תש"ף-2020 כאשר לאחר סעיף ג' יבוא סעיף ד' כדלקמן: "בהרכב ועדת השרים כאמור בסעיף זה יינתן ביטוי הולם לייצוגם של שני המינים; ובלבד שייצוג אחד המינים כאמור לא יפחת מ-33 אחוזים."

121. הוועדה ממליצה לפרסם, תוך 30 יום מיום הגשת הדו"ח, תזכיר חוק המתקן את שיעור הייצוג ההולם של נשים בוועדות השרים העוסקות במצבי חירום שונים, בהתאם לנוסח החקיקה שהוצע על ידה בדו"ח זה.

122. יישום המלצה זו, המבוססת על מחקרים ממדינות רבות בעולם ומישראל שתוארו בהרחבה בדו"ח הוועדה, תשפר את הקשב לנושא המגדרי בוועדות השרים הללו (בוודאי ביחס למצב הנוכחי שתואר בדו"ח הוועדה), תסייע לקידום החלטות מדיניות עם רגישות גבוהה יותר לסוגיית המגדר ולהכרה בצרכים הנבדלים של הגברים והנשים בחירום, ובכך תתרום למניעת הפגיעה הבלתי פרופורציונאלית באוכלוסיית הנשים במצבי חירום שונים.

המלצה מס' 2: שיפור עבודת המטה הבין משרדית בחירום טרם הבאת נושאים לדיון בוועדות השרים השונות באמצעות המכוון להטמעת חשיבה מגדרית בחרום

123. תהליך הטמעת חשיבה מגדרית בחירום מתחיל בדיוני ההכנה המתקיימים במשרדים השונים בטרם מובאות ההחלטות לדיון והכרעה של הדרג המדיני בוועדת השרים הרלוונטיות או בממשלה. דיונים אלו מרוכזים על ידי גורמי מקצוע בכירים, בראשות מנכ"ליות ומנכ"לי המשרדים.

124. לנוכח סביבת העבודה הייחודית בה מתקבלות החלטות במצבי חירום, לרבות קבלת החלטות בדוחק זמן ובתנאי אי וודאות גדולים, הוועדה ממליצה לשפר את אופן קבלת ההחלטות בעתות חירום באמצעות יישום תהליך עבודת המטה כמפורט להלן:

125. בעתות חרום תוטל על המנהלות והמנהלים הכללים של משרדי הממשלה ויחידות הסמך האחריות לכך שבדיוני ההכנה המתקיימים בראשותם, כהכנה לדיוני הדרג המדיני בוועדות השרים השונות, יגובשו חלופות והמלצות תוך הכרה והתחשבות נאותה בצרכים הנבדלים של גברים ונשים. כמו כן, הוועדה ממליצה כי תוטל עליהם האחריות לוודא כי המענים

המקצועיים השונים המוצעים על ידי משרדם בעת חירום יהיו מותאמים מראש לצרכים הנבדלים של גברים ונשים, ומוצגים בדרך זו לשרות ולשרים העומדים בראש המשרד ואחר מכן לשרות ולשרים בישיבות בוועדות השרים השונות.

126. לצורך כך, פיתחה הוועדה בהובלת ד"ר כוכב אלקיים לוי מכוון תמציתי וברור שישמש ככלי להטמעת חשיבה מגדרית בחרום שניתן להתחיל וליישם בשגרה. מטרת המכוון היא לסייע למקבלי ומקבלות החלטות בדרגים הבכירים ביותר ולאלו הפועלים תחתם להטמיע בצורה טובה יותר חשיבה מגדרית בעת גיבוש המלצות בעת חירום. במהלך הליך גיבוש החלופות וההמלצות, מנכ"לי משרדי הממשלה השונים יעבירו את התייחסותם לאופן בו המדיניות משפיעה על נשים וגברים והאם ניתן מענה לצרכים השונים של נשים וגברים, באמצעות ההתייחסות למכוון הטעמת חשיבה מגדרית, ובאופן אשר יבחן את השפעת המדיניות על נשים מאוכלוסיות שונות בחברה; את מגוון הייצוג בצוותי קבלת ההחלטות ובפורומים השונים; את המענים המוצעים למצבי סיכון שונים; את אמצעי הבקרה על נזקי המשבר; ואת תכנית היציאה מהמשבר והתאמתה לנשים וגברים מאוכלוסיות שונות בחברה.

מכוון להטמעת חשיבה מגדרית במהלך גיבוש המלצות וחלופות במצבי חירום:

1. השלכות המדיניות המתגבשת בצוותי קבלת החלטות ובפורומים השונים:

א. כיצד המדיניות השפיעה ו/או צפויה להשפיע על נשים?

1. נשים צעירות ?
2. נשים בוגרות?
3. נשים בגיל השלישי?
4. נשים במעמד סוציו אקונומי נמוך?
5. נשים מהפריפריה?
6. נשים ממגזרים שונים (נשים חרדיות, ערביות וכו')?
7. נשים בעלות מוגבלות או אמהות לילדים בעלי מוגבלות?

ב. כיצד המדיניות השפיעה ו/או צפויה להשפיע על גברים?

1. גברים צעירים ?
2. גברים בוגרים?
3. גברים בגיל השלישי ?
4. גברים במעמד סוציו אקונומי נמוך?
5. גברים מהפריפריה?
6. גברים ממגזרים שונים (גברים חרדים, ערבים וכו')?
7. גברים בעלי מוגבלות או אבות לילדים בעלי מוגבלות?

2. מגוון הייצוג בצוותי קבלת ההחלטות ובפורומים השונים:
 - א. מה היה הייצוג המגדרי בפורומים שהתכנסו לגבש את המדיניות?
 - ב. האם התבצע דיון או הליך שיתופי ציבור עם גורמי חברה אזרחית במהלך גיבוש המדיניות?
 - ג. מה היה הייצוג המגדרי (מגזר חרדי, ערבי, וכו') בפורומים שהתכנסו לגיבוש המדיניות?
 3. המענים המוצעים למצבי סיכון שונים:
 - א. האם נבחנה השפעת המדיניות על נשים עם כמה מצבי סיכון (למשל מעמד סוציו אקונומי נמוך, בעלות מוגבלות או אמהות לילדים בעלי מוגבלות, מיקום בפריפריה ועוד)?
 - ב. האם נבחנה השפעת המדיניות על תחולת חוקי מגן ואמצעי ההגנה הקיימים (כמו האיסור לפטר נשים בהריון)?
 - ג. האם במסגרת גיבוש המדיניות נבחנו מענים לעלייה החדה באלימות נגד נשים?
 4. אמצעי הבקרה על נזקי המשבר:
 - א. האם נקבעה תכנית בקרה על השפעת המדיניות על אוכלוסיות שונות?
 - ב. אם כן, מי הגורם המתכלל?
 - ג. אם כן, האם הבקרה צפויה להתפרסם?
 5. תוכניות יציאה מהמשבר והתאמתן לנשים וגברים מקבוצות שונות באוכלוסייה:
 - א. האם במסגרת גיבוש המדיניות נערכה עבודת מטה על תכנית יציאה מהמשבר?
 - ב. אם כן, האם יש התייחסות למענים שונים לנשים?
 - ג. אם כן, האם יש התייחסות למענים שונים לאוכלוסיות שונות?
127. הוועדה ממליצה כי על מנכ"לי המשרדים להסתייע בממונות על השוויון המגדרי וכן בממונות ובממונים על מצבי החרום במשרד, בשיתוף עם ארגוני חברה אזרחית רלוונטיים, בעת גיבוש המלצות העוברות לדיון והכרעת הדרג המדיני בוועדות השרים. כמו כן, בדומה להמלצת הצוות הבין-משרדי בראשות הרשות לקידום מעמד האישה, הוועדה ממליצה להסדיר בחקיקה או באמצעות החלטת ממשלה את מעמד הממונות על השוויון המגדרי במשרדים ובגופים על ידי קביעת תקן ייעודי ולא "נוסף על תפקיד", הקצאת משאבים והכשרות מתאימות, ובכלל זאת בתחומים הנוגעים להטמעת חשיבה מגדרית בתכניות היערכות למצבי חירום. חיזוק הממונות בשגרה יאפשר יצירת תשתית משרדית להטמעת חשיבה מגדרית גם בעתות חירום.
128. הוועדה ממליצה לקחת בחשבון שתפקידו של השלטון המקומי בחיזוק החוסן הלאומי בעתות חרום הינו מרכזי. לפיכך, מוצע להטמיע את המכוון ברמה המוניציפאלית ולאמצו על ידי השלטון המקומי והרשויות המקומיות לשם שיפור וטיוב המענה לאזרחים ואזרחיות המדינה. כמו כן, באופן דומה לאמור בסעיף 127, יש להסדיר את תפקיד היועצות לשוויון מגדרי ברשויות המקומיות.

129. הוועדה ממליצה להטיל על הוועדה המייעצת לראש המל"ל האחריות לגיבוש מדריך להטמעת חשיבה מגדרית בעת קבלת החלטות מדיניות במצבי חירום אשר יתייחס לכל איום ייחוס בנפרד ולכלל המנגנונים העוסקים בחירום. המדריך יגובש על ידי הוועדה המייעצת לר' המל"ל, יחד עם רשות החירום הלאומית והרשות לקידום מעמד האישה. הוועדה רואה חשיבות רבה בשילוב ארגוני חברה אזרחית העוסקים בתחומים שונים בכתיבת המדריך.

המלצה מס' 3: קיום הכשרות ייעודיות להטמעת חשיבה מגדרית בחירום

130. לנוכח סביבת העבודה הייחודית בה מתקבלות החלטות במצבי חירום, לרבות טיפול בתרחישי חירום אזרחיים בראייה ביטחונית, הוועדה ממליצה לשפר את הטמעת החשיבה המגדרית בחירום כמפורט להלן:

131. הוועדה ממליצה כי הרשות לקידום מעמד האישה, יחד עם נציבות שירות המדינה, בשיתוף רשות החירום הלאומית וכן בשיתוף ארגוני חברה אזרחית רלוונטיים, יבצעו, אחת לשנה לפחות, הכשרה ייעודית לעובדים בדרג בכיר הממונים על פעילות במצבי חירום במשרדי הממשלה ובגופי הביטחון בנושא הטמעת חשיבה מגדרית בשגרה ובחירום, במטרה להגביר את המודעות לחשיבות הנושא ולהעניק כלים יישומיים לצד השימוש במדריך הממשלתי. בהכשרה זו ייקחו חלק גם הממונות על השויון המגדרי במשרדי הממשלה ויחידות הסמך השונות.

132. הוועדה ממליצה כי רשות החירום הלאומית תכין ותוציא לפועל יחד עם הרשות לקידום מעמד האישה הכשרות ייעודיות בנושא הטמעת חשיבה מגדרית המותאמות למצבי חירום שונים, תוך שימוש ביכולות ובכלים העומדים לרשותה בנושא.

המלצה מס' 4: הכנת דו"ח נתונים שנתי על ההשפעה הייחודית של מצבי החירום על אוכלוסיית הנשים ממגזרים שונים

133. הוועדה ממליצה כי הרשות למעמד האישה ומשרדי הממשלה, יחד עם הוועדה המייעצת של המל"ל, יאספו ויפרסמו בשגרה ובמהלך מצבי חירום שונים (כהגדרתם בתקנון עבודת הממשלה ה-36) דו"ח נתונים המשקף את ההשפעה הייחודית של מצבי החירום על אוכלוסיית הנשים ממגזרים שונים, לרבות כתוצאה מהשתייכות צולבת לקבוצות פגיעות נוספות, לרבות בחינת ההתייחסות של הדרג המדיני בוועדות השרים השונות להטמעת חשיבה מגדרית במסגרת גיבוש המדיניות להתמודדות עם מצבי חירום השונים.

המלצה מס' 5: התייחסות להשלכות המגדריות של אירועי חירום שונים בהערכת המצב השנתית של המל"ל

134. הוועדה ממליצה כי במקרים בהם התרחשו במדינת ישראל אירועים המוגדרים כמצבי חירום לאומי (לסוגיו השונים), יכלול המטה לביטחון לאומי בהערכת המצב השנתית של המצב המדיני-ביטחוני התייחסות לנושא ההשלכות המגדריות של המשבר על אוכלוסיות שונות בחתך מגדרי ומגזרי (אשר תוגש בהתאם לסעיף 2(א)6 לחוק המל"ל לוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי).

המלצה מס' 6: ועדת השרים לענייני שוויון מגדרי

135. הוועדה ממליצה לוודא כי ועדת השרים לענייני שוויון מגדרי אשר הוקמה בהחלטת ממשלה מס' 461 מיום 5.10.2021 תמשיך לפעול בממשלות ישראל בעתיד, וזאת באמצעות תיקון

חוק הממשלה, תשס"א-2001 כך שלאחר סעיף 6(ב) יבוא סעיף 7 להלן: "בממשלה תפעל ועדת שרים לענייני שוויון מגדרי, שהרכבה יינתן ביטוי הולם לייצוגם של שני המינים באופן שוויוני ככל הניתן".

136. הוועדה ממליצה להסדיר באמצעות נוהל את קשרי הגומלין בין וועדת השרים לענייני שוויון מגדרי לבין ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי וועדת השרים לענייני קורונה, לרבות האפשרות לקיום ישיבות משותפות בשגרה ובחירום.

המלצה מס' 7: זימון מנכ"לית הרשות לקידום מעמד האישה לוועדות השרים בעת חירום:

137. הוועדה ממליצה לתקן את רשימת המוזמנים הקבועים בהחלטת ממשלה מס' 2 מיום 16.6.2021 בנושא ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ואת רשימת המוזמנים הקבועים בהחלטת ממשלה מס' 15 מיום 23.6.2021. בנושא ועדת שרים לעניין התמודדות עם משבר הקורונה והשלכותיו, ולקבוע שבאחריות ראש הממשלה לזמן את מנכ"לית הרשות לקידום מעמד האישה באופן קבוע לדיוני ועדות אלו כאשר הדרג המדיני נדרש לדון במצבי חירום שונים.

המלצה מס' 8: מעקב אחר יישום המלצות הדו"ח

138. הוועדה ממליצה כי הוועדה המייעצת למל"ל תוגדר כוועדה מייעצת קבועה אשר תגבש מידי שנה דו"ח שיוגש לראש המטה לביטחון לאומי, ואשר יכלול, בין היתר, מעקב אחר יישום המלצות דו"ח זה וכן המלצות נוספות בנושא הטמעת חשיבה מגדרית בעת גיבוש המלצות למדיניות לאומית ע"י המל"ל במצבי חירום שונים, ובנושאים המשיקים לו, ככל שתמצא הוועדה לנכון.

139. הוועדה ממליצה כי דיווח על סטטוס יישום המלצות הוועדה יועבר לראש הממשלה, לחברות וחברי ועדת השרים לביטחון לאומי, ועדת השרים לענייני קורונה וועדת השרים לשוויון מגדרי, לשרות ושרי הממשלה, ליו"ר ועדת החוץ והביטחון בכנסת וליו"ר הוועדה לקידום מעמד האישה ולשויון מגדרי בכנסת ויעודכן, במידת הצורך, מידי שנה.

המלצה מס' 9: פרסום הדו"ח

140. הוועדה ממליצה להעביר עותק מהדו"ח הסופי של הוועדה לידי יו"ר ועדת החוץ והביטחון בכנסת, לידי יו"ר הוועדה לקידום מעמד האישה ולשויון מגדרי בכנסת וכן לראשת ועדת השרים לשוויון מגדרי, על מנת שאלו ישקלו לדון בהמלצות הדו"ח ככל שימצאו לנכון לעשות כן, ולבצע מעקב אחר יישום המלצותיו.

141. הוועדה ממליצה להעביר את דו"ח הוועדה לחברי הממשלה, מנכ"לי המשרדים, ראשי הגופים הביטחוניים ויחידות הסמך הממשלתיות, יו"ר הכנסת וחברי וחברות המשכן, לשכת נשיא המדינה ומרכז השלטון המקומי.

142. הוועדה ממליצה כי המל"ל ידאג לתרגום הדו"ח לאנגלית ולפרסם את הדו"ח בעברית ובאנגלית באתר משרד ראש הממשלה ואתר המטה לביטחון לאומי.

143. הוועדה ממליצה כי המטה לביטחון לאומי, בתיאום עם משרד החוץ והמשפטים, יעשה שימוש בדו"ח במסגרת קשרי החוץ של המדינה (ולהציגו בפני פורומים ומוסדות בינ"ל, כנסים בארץ ובחו"ל, קשרים עם ממשלות זרות, מנהיגות ומנהיגים, סגל דיפלומטי וכו') במסגרת זו מומלץ גם לפרסם את הדו"ח בעברית ואנגלית באתר משרד החוץ.

המלצה מס' 10: אימוץ הדו"ח והמלצותיו על ידי הממשלה

144. הוועדה ממליצה לאמץ את דו"ח הוועדה והמלצותיו על ידי הממשלה, וכן כי הדו"ח יובא לדיון בפני וועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, ועדת השרים לענייני קורונה וועדת השרים הנוכחית לענייני שוויון מגדרי, תוך 30 יום מפרסום הדו"ח.

145. הוועדה ממליצה לאשר בישיבת הממשלה את נוסח המחליטים הבא:

מ ח ל י ט י ם

1. לאמץ את דו"ח והמלצות הוועדה המייעצת למל"ל בנושא הטמעת חשיבה מגדרית בעת גיבוש המלצות למדיניות לאומית ע"י המל"ל במצבי חירום שונים שמונתה ביום 22.4.21 על ידי היועץ לביטחון לאומי ור' המל"ל (הדו"ח מצורף להחלטה זו)
2. להטיל על היועץ לביטחון לאומי וראש המל"ל, בסיוע הוועדה המייעצת למל"ל, להכין תכנית ליישום המלצות הוועדה ולעדכן את הממשלה בתוך 30 יום על סטטוס יישום המלצות הוועדה.

מוגש על ידי ראש הממשלה

נספח א': נתונים אודות ייצוג נשים

1. ייצוג שרות בממשלה:

הממשלה	סה"כ	מספר השרות	מספר השרים	אחוז שרות	המשרד בו כיהנו השרות
1	12	1	11	8.33%	עבודה
2	13	1	12	7.69%	עבודה
3	13	1	12	7.69%	עבודה
4	16	1	15	6.25%	עבודה
5	16	1	15	6.25%	עבודה
6	12	1	11	8.33%	עבודה
7	16	1	15	6.25%	עבודה
8	16	1	15	6.25%	חוץ
9	16	1	15	6.25%	חוץ
10	16	1	15	6.25%	חוץ
11	15	1	14	6.67%	חוץ
12	16	1	15	6.25%	חוץ
13	18	0	18	0.00%	ללא
14	22	1	21	4.55%	רה"מ
15	24	1	23	4.17%	רה"מ
16	22	1	21	4.55%	רה"מ
17	19	1	18	5.26%	בלי תיק
18	13	0	13	0.00%	ללא
19	17	0	17	0.00%	בלי תיק
20	20	1	19	5.00%	בלי תיק
21	25	0	25	0.00%	ללא
22	25	1	24	4.00%	בריאות
23	26	0	26	0.00%	ללא
24	19	0	19	0.00%	ללא
25	17	2	15	11.76%	איכות סביבה, חינוך
26	21	2	19	9.52%	עבודה, תקשורת + מדע ואומנויות
27	18	1	17	5.56%	תקשורת
28	18	1	17	5.56%	איכות הסביבה
29	26	3	23	11.54%	שת"פ אזורי, תעשייה, חינוך
30	24	3	21	12.50%	איכות סביבה, חינוך, קליטה
31	25	2	23	8.00%	חוץ, חינוך
32	30	2	28	6.67%	תרבות וספורט, קליטה
33	22	4	18	18.18%	משפטים, תרבות, בריאות קליטה

הממשלה	סה"כ	מספר השרות	מספר השרים	אחוז שרות	המשרד בו כיהנו השרות
34	21	3	18	14.29%	משפטים, תרבות, שיוון חברתי
35	34	8	26	23.53%	הגנת סביבה, התיישבות, תפוצות, שוויון חברתי, קידום קהילתי, עניינים אסטרטגיים/תיירות, תחבורה, עליה וקליטה
36	28	9	19	32.14%	חינוך, כלכלה, מדע, אנרגיה, תחבורה, פנים, שוויון חברתי, עליה קליטה, הגנת הסביבה

2. ייצוג שרות בוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (הקבינט מדיני ביטחוני)

א. וועדת השרים לענייני ביטחון לאומי הינה וועדת שרים סטטוטורית הפועלת בהתאם לסעיף 6 לחוק הממשלה, תשס"א-2001. בהתאם לכך, אין אפשרות להגיש ערר על החלטותיה בפני הממשלה. אף שהחלטותיה אינן מקבלות תוקף של החלטות ממשלה, תוקפן מחייב כתוקף החלטת ממשלה.

ב. ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי מורכבת מראש הממשלה - יושב ראש, ממלא מקום ראש הממשלה אם מונה, שר הביטחון, שר המשפטים, שר החוץ, השר לביטחון הפנים ושר האוצר.⁸³

ג. בהתאם לחקיקה, הממשלה רשאית, לפי הצעת ראש הממשלה, להוסיף חברים לוועדה, ובלבד שמספר חברי הוועדה לא יעלה על מחצית מספרם של חברי הממשלה.

ד. בהתאם להחלטת ממשלה מס' 2 מיום 16.6.2021 הוגדרו סמכויות וועדת השרים לענייני ביטחון לאומי כדלקמן:⁸⁴

1. ענייני הביטחון הלאומי של מדינת ישראל, כולל החלטה על יציאה למלחמה או על נקיטת פעולה צבאית משמעותית.⁸⁵
2. מערכת הביטחון ומדיניותה.
3. יחסי החוץ של מדינת ישראל ומדיניות החוץ שלה.
4. אישור תוכניות פיתוח והצטיידות של מערכת הביטחון וגופי המודיעין
5. כל נושא אחר שראש הממשלה קבע שנסיבותיו מצדיקות שיידון בוועדת שרים זו.⁸⁶

83. סעיף 6 לחוק הממשלה, תשס"א-2001.

84. החלטת ממשלה מס' 2 מתאריך 16.6.2021 בנושא ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (הקבינט המדיני-ביטחוני).

85. בהתאם להוראות סעיף 40 לחוק-יסוד: הממשלה, סעיף 6(ב) לחוק הממשלה, התשס"א-2001 וסעיף 1 להחלטה 3840 של הממשלה ה-34 בעניין "אצילת סמכות הממשלה לפי סעיף 40(א) לחוק-יסוד: הממשלה לוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ותיקון החלטת ממשלה" (27.5.2018), לקבל החלטה על מלחמה או על נקיטת פעולה צבאית משמעותית שעלולה להוביל, ברמת הסתברות קרובה לוודאי, למלחמה. ועדת השרים תפעיל את סמכותה בעניין זה רק אם מצא ראש הממשלה כי הפעלת הסמכות בידי הקבינט, במקום הממשלה, נדרשת, בנסיבות העניין, בשל טעמים של ביטחון המדינה או יחסי החוץ שלה, לרבות טעמי סודיות הכרוכים בהם.

86. עוד נקבע בהחלטת הממשלה כי לוועדה יוזמנו באופן קבוע ראש המטה לביטחון לאומי, היועצת המשפטית לממשלה או נציגתה, המזכיר הצבאי של ראש הממשלה, המזכיר הצבאי של שר הביטחון וראש אגף האחראי על דיוני ועדת השרים במל"ל.

ה. להלן הנתונים:

שיעור ייצוג השרות בוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי: 1999-2022							
מס' ממשלה	מס' החלטת ממשלה	תאריך	מספר שרות	שם ותפקיד השרה	מינוי לקבינט בשל כהונה בתפקיד סטטוטורי	סך חברי הקבינט	שיעור הנשים בקבינט המדיני-ביטחוני
28	59	08.08.99	0	X	X	10	0%
29	6	13.02.01	0	X	X	כ-10	0%
29	1716	21.04.02	1	שרת התעשייה והמסחר (דליה איציק)	X	13	8%
30	20	09.03.03	1	שרת החינוך, התרבות והספורט (לימור לבנת)	X	10	10%
30	3065	16.01.05	1	שרת המשפטים ושרת החוץ (ציפי לבני)	2	7	14%
31	20	14.05.06	1	מ"מ רה"מ ושרת החוץ (ציפי לבני)	1	12	8%
32	9	05.04.09	0	X	X	14	0%
33	4	18.03.13	0	X	X	8	0%
34	41	31.05.15	1	שרת המשפטים (איילת שקד)	1	10	10%
34	1477	01.06.16	1	שרת המשפטים (איילת שקד)	1	12	8%
34	2691	29.05.17	1	שרת המשפטים (איילת שקד)	1	14	7%
35	12	24.05.20	2	השרה לנושאים אסטרטגיים (אורית פרקש הכהן) ושרת התחבורה (מירי רגב)	X	16	12%
35	957	18.04.21	1	השרה לנושאים אסטרטגיים (אורית פרקש הכהן) ושרת התחבורה (מירי רגב) - כיהנו לסירוגין עם השר יואב גלנט	X	15	12%
36	2	16.06.21	3	שרת התחבורה (מרב מיכאלי), שרת החינוך (יפעת שאשא ביטון) ושרת הפנים (איילת שקד)	X	12	25%

מקור: מזכירות הממשלה

3. ייצוג שרות בוועדת השרים לענייני קורונה

א. משבר הקורונה מנוהל על ידי הממשלה, בין היתר, באמצעות ועדת השרים לענייני התמודדות עם משבר הקורונה והשלכותיו, אשר ממונה בהתאם לסעיף 46 לחוק הסמכויות המיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה.⁸⁷

ב. ועדת השרים זו מוסמכת לפעול בהתאם לסמכויות ולנושאים שונים שהוסדרו בחוק.

ג. עוד קובע החוק בעניין זה כי בתקופת תוקפה של הכרזה על מצב בריאותי מיוחד יהיו חברים בוועדה חמישה שרים לפחות ובהם ראש הממשלה ושר הבריאות, ובתקופת תוקפה של הכרזה על מצב חירום בשל נגיף הקורונה יהיו חברים בוועדה שבעה שרים לפחות ובהם ראש הממשלה, שר הבריאות ושר האוצר.

ד. בנוסף, בהתאם להחלטת ממשלה מס' 15 מיום 23.6.2021 הוגדרו סמכויות ועדת שרים לענייני התמודדות עם משבר הקורונה והשלכותיו כדלקמן:⁸⁸ תיאום בין כלל הגורמים הממשלתיים העוסקים במשבר, ריכוז אסטרטגיית היציאה מן המשבר והסרת חסמים להתמודדות עם מיתון כלכלי, היערכות לקראת התפרצות חוזרת, והתקנת תקנות בהתאם לסמכויות על פי חוק.⁸⁹ עוד נקבע בהחלטה כי לוועדה יזומנו באופן קבוע ראש המטה לביטחון לאומי ומנכ"ל משרד רה"מ, האוצר והבריאות, וכן היועצת המשפטית לממשלה או נציגה. למרות חשיבותה, ניתן לראות כי קיים תת ייצוג בוועדה מיום הקמתה. להלן הנתונים בדבר ייצוג שרות בוועדת השרים לענייני התמודדות עם משבר הקורונה והשלכותיו:

שיעור ייצוג השרות בוועדות השרים לענייני קורונה							
מס' ממשלה	מס' החלטת ממשלה	תאריך	מספר שרות	מספר שרים	שמות השרות והתפקידים	נושא ההחלטה	שיעור הנשים בקבינט הקורונה
35	13	24.05.20	2	14	השרה לשוויון חברתי (מירב כהן); שרת התחבורה והבטיחות בדרכים (מירי רגב)	מינוי קבינט קורונה	14.29%
35	119	21.06.20	2	16	השרה לשוויון חברתי (מירב כהן); שרת התחבורה והבטיחות בדרכים (מירי רגב)	לצדף את השרים יעקב ליצמן ואבי ניסנקורן כחברים	12.50%
35	172	03.07.20	0	8	0	מינוי צוות שרים מצומצם בנושא הקורונה	0%

87. חוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), תש"ף-2020.

88. החלטה מספר 15 של הממשלה ה-36 בנושא "ועדת השרים לענייני התמודדות עם משבר הקורונה והשלכותיו" (23.06.2021).

89. ועדת השרים תשמש מסגרת תיאום עליונה בין כלל הגורמים הממשלתיים העוסקים בטיפול במשבר הקורונה על מנת לטייב את פעולותיה של הממשלה בכל הנוגע להשלכות המשבר על התחום הבריאותי, החברתי והכלכלי; ועדת השרים תרכז את אסטרטגיית היציאה של מדינת ישראל ממשבר זה בהיבטים השונים, ובכלל זה מתן מענה בסוגיות של תעסוקה, תמיכה כלכלית למגזר העסקי, העצמאים והמגזר השלישי, הסרת חסמים ופעולות נוספות להתמודדות עם המיתון שאליו נקלע המשק הישראלי; ועדת השרים תעסוק בהיערכות לקראת התפרצות חוזרת של נגיף הקורונה, לרבות גיבוש תוכנית להתמודדות עם התפרצות זו, ככל שתהיה; ועדת השרים תהיה מוסמכת להתקין תקנות ולהכריז הכרזות בנושאים שונים, בהתאם לסמכויות המוקנות לה על פי החוק.

שיעור ייצוג השרות בוועדות השרים לענייני קורונה							
מס' ממסלה	מס' החלטת ממשלה	תאריך	מספר שרות	מספר שרים	שמות השרות והתפקידים	נושא ההחלטה	שיעור הנשים בקבינט הקורונה
35	264	26.07.20	0	10	0	מינוי מחדש של קבינט הקורונה	0%
35	311	10.08.20	1	12	השרה לשוויון חברתי (מירב כהן)	השרים יעקב ליצמן ומירב כהן ישמשו חברים במקום משקיפים	8%
35	413	29.09.20	2	12	השרה לשוויון חברתי (מירב כהן); שרת התחבורה והבטיחות בדרכים (מירב רגב)	השרה מירב רגב במקום השר יעקב ליצמן	16.67%
36	15	23.06.21	3	12	שרת הכלכלה והתעשייה; השרה איילת שקד (פנים); השרה יפעת שאשא ביטון (חינוך)	מינוי קבינט קורונה	25%

מקור: מזכירות הממשלה

ה. לעניין הרכביו השונים של קבינט הקורונה בממשלה ה-35 יצוין כי בעת הקמתו, הנשים החברות בקבינט היוו פחות מרבע מחבריו⁹⁰ ולאחר מינויו מחדש לא נכללה בקבינט אף לא שרה אחת.⁹¹ לאחר לחץ ציבורי, צורפה שרה אחת בלבד לקבינט, תוך הגדלת מספר השרים החברים בקבינט.⁹²

ו. לנוכח המשך תת-הייצוג הנשי בקבינט הקורונה, עתרה לשכת עורכי הדין כנגד הממשלה לבג"ץ בשאלת שיעור הייצוג הנשי בוועדה זו.⁹³ בזמן הגשת העתירה מונתה שרה נוספת לקבינט הקורונה, דבר שהעמיד את ייצוג הנשים בוועדה על שיעור יחסי דומה לחלקן היחסי של השרות באותה הממשלה.

ז. במסגרת ניהול ההליך המשפטי, הגיעו לשכת עורכי הדין והמדינה להסכמות להן ניתן תוקף של פסק דין, במסגרתן ציינה המדינה בפני בית המשפט כי "ממשלת ישראל מכירה בחשיבות השתתפותן של נשים בעשייה הציבורית, בקביעת מדיניות ובקבלת ההחלטות הציבוריות, זאת הן מטעמים ערכיים מובנים ובכלל זה עקרון השוויון והן מהטעם שגיוון וריבוי דעות תורמים להעשרת השיח והעשייה הציבורית. עוד הסכימה הממשלה כי 'בכוונתה לעשות מאמץ לשמור על ייצוג הולם בוועדת השרים לענייני הקורונה'."

⁹⁰ 12.5% ביום הקמתו, ולאחר כחודש 14.29%. ר' החלטה מספר 13 של הממשלה ה-35 בנושא "ועדת השרים לענייני התמודדות עם משבר הקורונה והשלכותיו" (24.05.2020); החלטה מספר 119 של הממשלה ה-35 בנושא "צירוף חברים לוועדת השרים לענייני התמודדות עם משבר הקורונה והשלכותיו" (21.06.2020).

⁹¹ החלטה מספר 264 של הממשלה ה-35 בנושא "הקמתה מחדש של ועדת השרים לענייני ההתמודדות עם משבר הקורונה והשלכותיו" (26.07.2020).

⁹² החלטה מספר 311 של הממשלה ה-35 בנושא "שינוי בהרכב ועדת השרים לענייני התמודדות עם משבר הקורונה והשלכותיו" (10.08.2020).

⁹³ בג"ץ 6313/20 לשכת עורכי הדין בישראל נ. ממשלת ישראל (נבו) (17.02.2020), ר' אגמון-רונן, לעיל ה"ש 21, עמ' 31.

4. ייצוג שרות בוועדת השרים לענייני שיוויין מגדרי (הקבינט המגדרי)

א. ועדת השרים לענייני שוויון מגדרי הינה גוף חדש שנועד להאיץ תהליכי קידום שוויון מגדרי ופעילותו מתוחמת לכנסת הנוכחית. הקבינט הוקם כחלק מההסכמים הקואליציוניים לכינון משלת האחדות ה-36.

ב. בהתאם להסכמים אלה, בראשות הוועדה מכהנת יושבת ראש מפלגת העבודה ובין חבריה וחברותיה נמצאת גם השרה לשוויון חברתי. סוכם כי הוועדה תפעל לתיאום פעולות הממשלה וליישום הסכמות קווי היסוד בדבר יצירת שוויון מלא בין נשים ובין גברים.

ג. בהמשך לכך, בהחלטת ממשלה מס' 461 מיום 5.10.2021 הוגדרו סמכויות ועדת שרים לשוויון מגדרי כדלקמן:

1. קידום החלטות ממשלה הנוגעות לקידום שוויון מגדרי בישראל, לרבות בתחומי התעסוקה, החינוך, התחבורה, הבריאות, הביטחון, תהליכים מדיניים, תכנון והמרחב הציבורי, הרווחה וכיו"ב.

2. קביעת מדיניות הממשלה בתחום השוויון המגדרי לשנים 2022-2025, והטמעת חשיבה מגדרית בקביעת מדיניות ובהחלטות ממשלה.

3. קידום אסטרטגי של מחויבות הממשלה ליישום היעדים העולמיים לפיתוח בר קיימא לשנת 2030 של האו"ם (ה-SDGs), בדגש על יעד 5 - שוויון מגדרי.

4. קידום מדיניות בין-משרדית להגנה לנשים נפגעות אלימות ותקיפה מינית, לרבות צמצום תפוצת כלי הירייה.

5. קידום מדיניות להגנה על נשים מקבוצות מיעוט באוכלוסייה ולשילובן במוקדי קבלת ההחלטות.

6. אחת לשנה דיון בדו"ח תמונת המצב לשוויון מגדרי בממשלה ובמגזר הציבורי, אשר יוכן על ידי הרשות לקידום מעמד האישה ויוגש ע"י הוועדה לראש הממשלה.

7. בהחלטת הממשלה הודגש כי ועדה זו מתמנה לתקופת כהונתה של הממשלה ה-36.

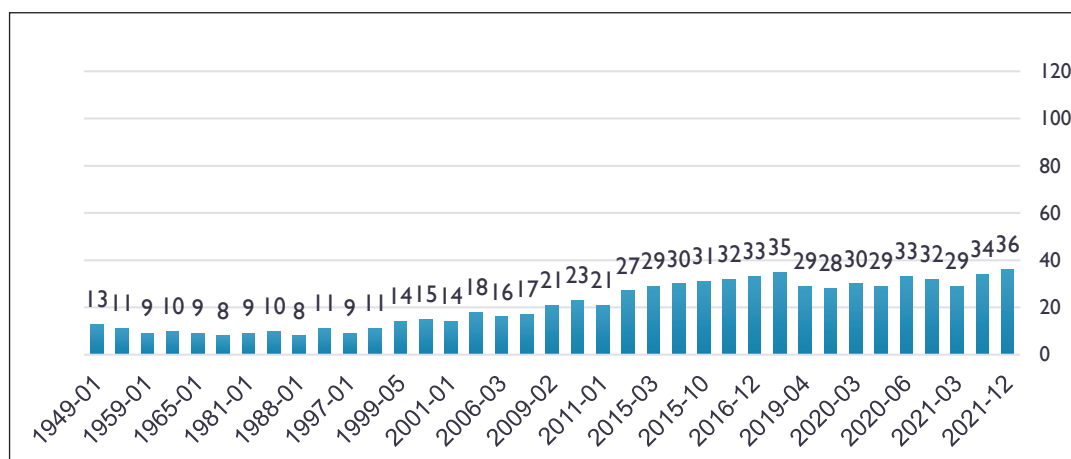
ד. בקבינט ההרכב מאוזן מגדרית. להלן הנתונים בדבר ייצוג שרות בוועדת השרים לשוויון מגדרי:

מס ממשלה	מס' החלטת ממשלה	תאריך	מספר שרות	מספר שרים	שיעור הנשים בקבינט הקורונה	שמות השרות והתפקידים	נושא ההחלטה
36	461	5.10.21	5	6	45.5%	שרת התחבורה - יו"ר (מרב מיכאלי); שרת החינוך (יפעת שאשא ביטון) שרת העליה והקליטה (פנינה תמנו - שטה); השרה לשוויון חברתי (מרב כהן); השרה להגנת הסביבה (תמר זנדברג)	הקמת הוועדה

5. ייצוג נבחרות ציבור במשכן הכנסת

א. ייצוג הנשים המכהנות כחברות בכנסת ישראל עדיין נמוך ביחס לשיעורן באוכלוסייה.

מספר חברות הכנסת בין השנים 1948-2022



מקור: Inter Parliamentary Union (2022)

ב. מהנתונים עולה כי בחמישים השנים הראשונות מאז קום המדינה מספר חברות הכנסת הנבחרות היה יחסית נמוך ונותר כחות או יותר קבוע, מהבחירות לכנסת ה-15 (1999) ועד הבחירות לכנסת ה-20 (2013) ניכרה מגמת גידול משמעותית במספר חברות הכנסת הנבחרות. בארבע מערכות הבחירות האחרונות מספר הנשים שנבחרו לכנסת נותר כחות או יותר דומה. בראשית 2022 פועלות בכנסת ישראל 35 חברות כנסת⁹⁴ (לאמור 30% מכלל חברי וחברות המשכן).

ג. לכאורה היה ניתן לצפות כי ככל ששיעור הנשים בקרב חברי הכנסת יעלה, כפי שאכן קרה בשנים האחרונות, כך יעלה בהתאמה גם שיעור הנשים מקרב בעלי התפקידים בכנסת, אך הנתונים ממחקר של הכנסת בנושא זה מלמדים כי הדבר אינו בהכרח כך.⁹⁵

ד. תת הייצוג של הנשים בכנסת מוצא ביטוי גם במדדים בינ"ל הבוחנים את מידת ההשתתפות של נשים בפרלמנטים ברחבי העולם. בהתאם למדד הבינ"ל של ה-Inter Parliamentary Union נכון לראשית 2022 מדורגת ישראל במקום ה-61 בייצוג נשים בפרלמנט עם 35 נשים מתוך 120 חברים וחברות כנסת (30%).⁹⁶

ה. מדד ה-Global Gender Gap Index 2021 של ארגון ה-World Economic Forum דירג את ישראל במקום ה-65 מתוך 153 מדינות במסגרת Political Empowerment.⁹⁷

⁹⁴ Israel information, Inter Parliamentary Union.

⁹⁵ עידו אבגר ואיתי פילדמן, נשים בכנסת: ריכוז נתונים לאחר הבחירות לכנסת ה-24 ומבט על פרלמנט רגיש מגדר, מרכז המחקר והמידע בכנסת (אפריל 2021). מסמך זה נכתב לקראת השבעת הכנסת ה-24 ומוציג בו נתונים על נשים חברות כנסת, תוך התמקדות בכנסת ה-24. כמו כן מובאים במסמך נתונים על ייצוג חברות הכנסת בין בעלי התפקידים בכנסת, ותיאור המצב בישראל בהשוואה למדינות אחרות. לבסוף, המסמך כולל התייחסות לדיון המתקיים בעולם בנושא "פרלמנט רגיש מגדר" - פרלמנט אשר מאפייניו נותנים מענה לצרכים של נשים וגברים ולאנדרסנים המגוונים שלהם.

⁹⁶ Monthly ranking of women in national parliaments, Inter Parliamentary Union (updated January 2022).

⁹⁷ Global Gender Gap Report, World Economic Forum (March 2021), page 19.

1. מעיון במדד ייצוג הנשים המבוצע על ידי ה-Inter Parliamentary Union עולה כי נכון לתחילת 2022 ב-5 מדינות בעולם ייצוג הנשים בבית המחוקקים גבוה יותר משיעור הגברים או ששיעור הנשים והגברים במשכן זהה. (רואנדה, קובה, ניקרגואה, מקסיקו ואיחוד האמירויות). ב-10 מדינות הבאות, ייצוג הנשים בפרלמנט כמעט זהה לגברים (בין 45% ל-50%) (ניו זילנד, איסלנד, גרנאדה, דרום אפריקה, אנדורה, בוליביה, שוודיה, קוסטה ריקה, פינלנד, נורבגיה) וביתר המדינות אשר הרכיבו את רשימת עשרים המדינות המובילות, ייצוג הנשים בפרלמנט הוא בין 40% ל-45%.

נספח ב': ממצאי אפיון אוכלוסיות

כפי שצוין בפסקאות 44-47 לדו"ח, תת צוות נוסף של הוועדה פעל למיפוי האוכלוסיות הנפגעות כתוצאה מהעדר חשיבה מגדרית במצבי חירום שונים באמצעות מתודולוגיית אפיון אוכלוסיות. תת הצוות בחן כיצד מצב החירום במשבר הקורונה השפיע על אוכלוסיות שונות של נשים בישראל. לשם כך קיים תת הצוות מספר קבוצות מיקוד מגזריות (לרבות המגזר הערבי, הבדואי, הדרוזי והחרדי) וכן עמד בקשר עם ארגוני חברה אזרחית, נפגש עם נציגות מהרשויות המקומיות, היועצות עם הרשות לקידום מעמד האישה ועם נציבות זכויות אנשים עם מוגבלויות. קבוצות המיקוד נוהלו על ידי אחד או יותר מחברי הוועדה, ובמסגרתן נבחנו השאלות הבאות: מהם המאפיינים הייחודיים של הקבוצה; אילו אתגרים ייחודיים היו לה בתקופות חירום (ביטחוניות או אזרחיות) ומהם הגורמים לכך; מי הגורמים שייצגו את הקבוצה בתקופות חירום שונות; מהם המענים שניתנו בתקופת החירום במהלך משבר הקורונה ומהם המענים הנוספים הנדרשים בעת חירום. לאחר קיום קבוצות המיקוד, כל מוביל/ת דיון מטעם תת הצוות הועדה כינס את הממצאים שעלו במסגרת השיח שהתקיים בנושא. להלן עיקרי הרשמים שעלו במסגרת קבוצות המיקוד השונות, כפי שנרשמו על ידי תת הצוות של הוועדה:

1. אפיון נשים בחברה הבדואית

א. מאפיינים כלליים – החברה הבדואית: החברה הבדואית היא חברה מוסלמית בעלת מאפיינים וקודים תרבותיים ייחודיים. בין היתר היא מאופיינת בהרכב משפחתי ייחודי, כאשר לרוב בני המשפחה חיה באותו המתחם. להלן מבחר נתונים מייצגים של האוכלוסייה הבדואית במחוז דרום שהוצגו על ידי הכנסת והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה:⁹⁸

1. נכון לסוף שנת 2019, התגוררו במחוז הדרום 268,867 בדואים, המהווים כ-20% מכלל האוכלוסייה במחוז וכ-14% מכלל האוכלוסייה הערבית בישראל. כ-70% מתגוררים ביישובים מוכרים, והיתר הם בני 22 שבטים המתגוררים מחוץ לאותם היישובים המוכרים. מדובר באוכלוסייה צעירה מאוד, כאשר 98% מתחת לגיל 65 (מחצית ממנה (52%) מתחת לגיל 17, ו-46% בני 18-64).

2. החברה הבדואית סובלת מפערים חברתיים-כלכליים שונים בהשוואה לחברה הישראלית. למשל, שיעורי האבטלה והתעסוקה במגזר הבדואי דומים לנתון הארצי, אך השכר הממוצע של שכיר לחודש עבודה נמוך מזה ברמה הארצית בשיעור של 26% עד 45%. בנוסף, שיעור הזכאים לבגרות במגזר הבדואי נמוך ב-21.6% בהשוואה לשיעור הזכאים בקרב כלל הלומדים.

ב. אתגרים וצרכים ייחודיים של נשים בחברה הבדואית במצבי חירום: במהלך משבר הקורונה החברה הבדואית חוותה אתגרים לא מעטים, ובפרט הנשים הבדואיות. האתגרים התעצמו לנוכח הפערים הכלכליים-חברתיים מהם סובלת החברה הבדואית עוד טרם המשבר. להלן מספר אתגרים מרכזיים שעלו בעת אפיון האוכלוסייה על ידי הוועדה:

1. קושי לשמור על ההגבלות ועל בריאות בני המשפחה: לאור ההרכב המשפחתי, נשים התקשו לבודד את משפחתן הגרעינית כדי לשמור על בריאותם, אך אם אחד מהם חלה בקורונה, וחוו דילמה בין רצון לשמור על ההגבלות ובין הרצון לשמור על המבנה והיחסים המשפחתיים המורחבים. (סוגיית בידודי הנשים בחברה הבדואית אף הגיע לכדי דיון בבג"צ)

98. אורינה אלמסי ואתי וויסבלאי, "אוכלוסיית הבדואים בנגב: מבחר נתונים", הכנסת: מרכז המחקר והמידע" (16.11.20).

2. קושי באיתור מידע אמין ובקבלת חיסונים: ההסברה אודות נגיף הקורונה וההגבלות השונות לא הייתה נגישה מספיק בקרב החברה הבדואית ובפרט בקרב ישובים לא מוכרים. כתוצאה מכך, מידת היישום של הנחיות הממשלה הייתה מוגבלת. כמו כן, לא הייתה נגישות מספקת לקבלת חיסונים, שכן נשים רבות אינן ניידות, לא הייתה תחבורה ציבורית מספקת ולא הייתה נציגות מספקת מטעם שירותי הרפואה ביישובים הבדואים.
3. עליה במקרי אלימות במשפחה ופגיעות מיניות: נמצאה עליה במקרי אלימות כלפי נשים ועליה בפגיעות מיניות בילדים ובילדות החשופים יותר לפוגע בהעדר מסגרת בקורונה.
4. פגיעה בחופש התנועה: חירותן של חלק לא מבוטל מהנשים הבדואיות נלקחה מהן, שכן עם היעדר יציאתן לעבודה לא הייתה יותר הצדקה ליציאתן מהבית. כמו כן, לא הייתה הצדקה לנשים לצאת למקומות אחרים כמו קופת חולים על מנת "להתאוורר מהבית" ולהיפגש עם חברותיהן, ולכן נשארן בביתן ונפגעו גם חברתית.
5. קושי במיצוי שירותים: השירותים הממשלתיים הפרונטליים שעברו לדיגיטליים (כמו סיוע משפטי שירותי ביטוח לאומי) הקשו על הנשים שרבות מהן לא יודעות קרוא וכתוב ולהשתמש באינטרנט על מנת למצוא את זכויותיהן.
6. פגיעה בחינוך ובתעסוקה לילדים: לאור מספר הילדים הגבוה יחסית לצד מעמד כלכלי-חברתי נמוך יחסית, הנשים חוו קושי לספק לילדיהם תשתית טכנולוגית מספקת (כמו מחשבים ותשתית אינטרנטית ברמה גבוהה) על מנת שלא לקטוע את רצף הלימודים שהתקיים מרחוק באופן וירטואלי. כתוצאה מכך, הילדים נותרו בחוסר מעש, והאם נאלצה לטפל בהם באופן אינטנסיבי לצד תפקידיה האחרים. יתרה מזאת, נשים שעובדות כמורות נאלצו לטפל בילדיהם לצד ההוראה באמצעים וירטואליים מרחוק. כתוצאה מכך, נשים רבות לא הצליחו ללמד ונפגעה הוראת הילדים.
7. פגיעה במאמץ להשלמת הרכישה של השכלה הגבוהה: נשים מהחברה הבדואית שלומדות במוסדות להשכלה גבוהה חוות חירות והרחבת אופקים, ובמסגרת זו אף נחשפות לעולם הרחב. ההתכנסות בבית וביטול הלמידה הפרונטלית החזירה אותן למקומן הקודם במשפחה, בהן הן נדרשו לעזור ולבצע מטלות ביתיות לצד עזרה וסיוע בטיפול באחיהם הקטנים. אלה פגעו בהישגיהן הלימודיים. כמו כן, היעדר התשתית הטכנולוגית המספקת לא אפשרה לסטודנטיות לנסות ולהצטרף ללמידה מרחוק. לבסוף, רבות מקרב הסטודנטיות פוטרן ממקום עבודתן, ועל כן הן התקשו לממן את שכר הלימודים. תוצאה מכך רבות נשרו. הסטודנטיות חשו כי לא קיבלו מענה רגשי או כלכלי.
8. מחסור בארגוני חברה אזרחית: בהשוואה לחברה היהודית, בחברה הבדואית פועלים פחות ארגוני חברה אזרחית, אשר סיפקו מענה רגשי וכלכלי.
9. מענה מותאם בעת מצב חירום ביטחוני: בעיקר בקרב תושבי הישובים שאינם מוכרים, בהם אין מרחבים מוגנים והסברה בשפה הערבית חסרה. כמו כן, הטיפול בנפגעי חרדה וטראומה בערבית לוקה בחסר. במקביל, התחזקה תחושת חוסר ביטחון בזמן היציאה מהבית והסביבה הקרובה.

2. אפיון נשים בחברה הדרוזית

א. מאפיינים כלליים - החברה הדרוזית: הדרוזים בישראל הם קבוצה אתנית אשר דוברת ערבית, וזוהי בייחוד בצפון הארץ וברמת הגולן. דתם ייחודית, והיא התפצלה מהאסלאם. להלן מבחר נתונים מייצגים של האוכלוסייה הדרוזית שהוצגו על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה:⁹⁹

1. בסוף שנת 2020 מנתה אוכלוסיית הדרוזים בישראל כ-147,000 נפש, גידול של פי עשרה מקום המדינה. מדובר באוכלוסייה צעירה - בסוף שנת 2019 כרבע מהאוכלוסייה הייתה מתחת גיל 14. בשנת 2018 היה הגיל הממוצע בנישואין ראשונים 25.1 שנים בקרב הנשים הדרוזיות ו-28.7 בקרב הגברים הדרוזים. גיל הנישואין של הנשים הדרוזיות גבוה מהגיל של המוסלמיות ונמוך מהגיל של היהודיות והנוצריות.

2. בדומה לחברה המוסלמית, יש פער גדול בין השתתפות הגברים בכוח העבודה לבין הנשים. בקרב נשים דרוזיות יש הבדלים ניכרים בין קבוצות גיל שונות לעניין שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה. שיעור ההשתתפות הגבוה ביותר, 55.1%, הוא שיעור הנשים הדרוזיות בגילאי 25-34. משלח היד השכיח ביותר לשנת 2015 בקרב הנשים הדרוזיות היה מכירות ומתן שירותים, וכרבע מהנשים הדרוזיות עוסקות במשלח יד אקדמי, בייחוד בתפקידי הוראה וחינוך.

3. שיעור הנשים הדרוזיות הלומדות לתואר ראשון הינו נמוך (64.3%) לעומת השיעור בחברה הערבית (67.15%), אך גבוה לעומת כלל הסטודנטים (58.6%). גם בקרב הסטודנטים לתואר שני השיעור היה נמוך יותר (65.8%) לעומת כלל הערבים (73.1%) אך גבוה לעומת כלל הסטודנטים (63.4%).

ב. מאפיינים ייחודיים - הנשים הדרוזיות: אחד מיסודות האמונה הדרוזית הוא כבוד האישה, המשיך את האישה למשפחה. האוכלוסייה הדתית הדרוזית היא בעלת מאפיינים שמרניים, גם כלפי היחס לנשים. בין היתר, נאסר על נשים דתיות להחזיק ברישיון נהיגה, ועליהן להתלבש בלבוש ארוך המסתיר את גופן ולחבוש מטפחת לבנה גדולה על ראשן. הנשים הצעירות משולבות באקדמיה ובחיי החברה, אך הדור המבוגר והנשים הדתיות והמסורתיות לרוב משמשות כעקרות בית ולא מועסקות.

ג. אתגרים וצרכים ייחודיים של נשים בחברה הדרוזית במצבי חירום: במהלך משבר הקורונה החברה הדרוזית חוותה אתגרים לא מעטים, ובפרט הנשים הדרוזיות. להלן מספר אתגרים מרכזיים שעלו בעת אפיון האוכלוסייה על ידי הועדה:

1. חוסר ביטחון כלכלי: עקב הפיטורים הרבים והיציאה לחל"ת שנבעו כתוצאה מהסגרים שחלו במהלך משבר הקורונה, נשים רבות חשו חוסר ביטחון כלכלי, אשר גבר בייחוד לאור וויתורן של נשים רבות על משרות ותפקידים שונים בשביל המשפחה, בייחוד עבור טיפול בהורים ובסבים וסבתות. התחושה התעצמה בייחוד אם הבעל גם פוטר מעבודתו.
2. פגיעה בחינוך ובתעסוקה לילדים: נשים חוו קושי לספק לילדיהם תשתית טכנולוגית מספקת, או לפחות מינימאלית (כמו מחשבים ותשתית אינטרנטית ברמה גבוהה) על מנת שלא לקטוע את רצף הלימודים שהתקיים מרחוק באופן וירטואלי. כתוצאה מכך,

⁹⁹ "האוכלוסייה הדרוזית בישראל - לקט נתונים לרגל חג הנביא שועיב", הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, (22.04.21).

הילדים נותרו בחוסר מעש, והאם נאלצה לטפל בהם באופן אינטנסיבי לצד תפקידיה האחרים.

3. קושי לשמור על ההגבלות ועל בריאות בני המשפחה: לאור תפקידן המרכזי של נשים בטיפול במשפחה, נשים רבות סיכנו את עצמן בעת מחלתם של בני משפחה לאור הטיפול בהם.

4. קושי במצב חירום ביטחוני: רבים מהגברים הדרוזים משרתים בצה"ל, ולכן בעת מצב חירום ביטחוני רבים מהגברים נעדרים המבית. הנשים נותרות לטפל בבני הבית ובמשק הבית לבדן, תוך דאגה ופחד לשלום החייל. האמונה כי "הכל "מכתוב" מלמעלה" מחזקת את הנשים.

ד. הגורמים המייצגים את הנשים הדרוזיות במצבי חירום: נשים רבות העידו כי להתרשמותם, לא היו גורמים שייצגו את אתגרי הנשים הדרוזיות במוקדי קבלת ההחלטות, והן חוו תת-ייצוג במצבי חירום. מעטות העידו כי המועצה הדתית; ראשי המשפחה הגברים; מחלקת נשים וייצוג מעמד האישה ומועצת נשים מקומית ייצגו אותן במצבי חירום.

ה. המענים שניתנו לנשים דרוזיות במצבי חירום: חלק מהנשים העידו כי:

1. אמונה דתית: יסודות הדת והאמונה בגורל וקריאת אנשי הדת במצבי חירום ביטחוניים "לסבלנות וסובלנות" מחזקים, כמו גם תחושת השייכות למדינה, המשפחתיות בקרב בני המשפחה המצומצמת והמורחבת.

2. מערך רפואי: בזמן התפשטות נגיף הקורונה התקיימו הרצאות תמיכה, ופעילויות שונות על ידי מרפאות וקופות חולים על מנת לעודד בדיקות וחיסונים.

3. סדנאות העשרה: בחלק מהרשויות קידמו סדנאות העשרה וירטואליות (בזום), במטרה לחזק את החוסן האישי והחברתי. אולם, התכניות לא נתנו מענה לנשים חסרות אוריינות דיגיטלית.

4. לקיחת אחריות אישית: נשים העידו כי הן שואבות חוזקות מתוך לקיחת אחריות ועצמאות אישית.

ו. המענים הנדרשים במצבי חירום: נשים העידו כי בכוחם של המענים המתוארים להלן לסייע להן במצבי חירום:

1. העצמה, הדרכה וליווי על אופן ההתמודדות במצבים קשים ומצבי חירום.

2. הרצאות של מומחים להעלאת המודעות לעזרה ראשונה (גם בכך המנטלי), וחיזוק מיומנות להתמודדות עם שריפות.

3. מתן כלים ומיומנויות לחיזוק התא המשפחתי והקמת מערך מתנדבות למען הקהילה.

4. הקמת מסגרות תמיכה ופעילות כנאי בשכונות, בייחוד הפריפריאליות.

5. השתתפות בפורומים שונים בהם מתקבלות ההחלטות המשפיעות על חיי התושבים.

3. אפיון נשים בחברה החרדית

א. מאפיינים כלליים – החברה החרדית: החברה החרדית בישראל היא בעלת דפוסי חיים ותרבות ייחודיים, והיא מורכבת מקהילות הומוגניות, המתגוררות לרוב בריכוזים נבדלים. גיל הנישואין צעיר, מספר הנפשות במשפחה גדול ודירות המגורים הינן יחסית קטנות, דבר שמוביל לצפיפות גבוהה בריכוזי אוכלוסין בחברה החרדית.

ב. להלן מבחר נתונים מייצגים של האוכלוסייה החרדית שהוצגו על ידי המכון הישראלי לדמוקרטיה:¹⁰⁰

1. האוכלוסייה החרדית גדלה בקצב של כ-4% בשנה, וכתוצאה מכך אוכלוסייתה צעירה מאוד כאשר מחצית מאנשיה הם בני פחות מ-16. כיום האוכלוסייה מהווה 12.6% מכלל האוכלוסייה, והיא צפויה להגיע ל-16% מכלל האוכלוסייה בשנת 2030.

2. התא המשפחתי דומיננטי בחברה החרדית. בשנים 2018-2019 היו 85% מהגברים והנשים החרדים מעל גיל 20 נשואים.

3. כ-19% מכלל התלמידים בישראל הם מהמגזר החרדי. 13% בלבד מתלמידי החינוך בפיקוח חרדי זכאים לתעודת בגרות, כאשר שיעור התלמידות הזכאיות (20%) גבוה משמעותית משיעור התלמידים (4%). בנוסף, רק 4% מכלל הסטודנטים בהשכלה גבוהה משתייכים לזרם החרדי, כאשר מרביתן נשים (67.5%).

4. לפי נתוני המוסד לביטוח לאומי לשנת 2018, 42% מהאוכלוסייה החרדית חיים מתחת לקו העוני. מבין הגורמים לכך ניתן למנות את מבנה משק הבית החרדי המאופיין במשפחות גדולות, בשיעור נמוך של גברים עובדים ובשכר נמוך יחסית.

5. בשנת 2019 שיעור החרדים המועסקים היה 52.5% והחרדיות המועסקות היה 76.5%.

6. כשני שלישי (66.2%) מהמגזר החרדי משתמשים באינטרנט.

ג. מאפיינים ייחודיים של נשים חרדיות: בקבוצות שמרניות יותר, בחלוקת העבודה המגדרית-דתית, נשים חרדיות ממלאות תפקיד מרכזי בטיפול במשק הבית, לצד קשיים כלכליים.

ד. אתגרים וצרכים ייחודיים של נשים חרדיות במצבי חירום: במהלך משבר הקורונה החברה החרדית חוותה אתגרים לא מעטים, ובפרט הנשים החרדיות. להלן מספר אתגרים מרכזיים שעלו בעת אפיון האוכלוסייה על ידי הוועדה:

1. קושי בשמירה על ההגבלות ועל תפקוד יום-יומי לאור הצפיפות: כאמור גודל משק הבית החרדי גדול במיוחד, בעוד הבתים קטנים בהשוואה לאוכלוסייה הכללית בישראל. כתוצאה מכך, במהלך ההסתגרות במשבר הקורונה נוצר עומס כבד על משק הבית עד כדי קושי בתפקוד יומיומי.

2. קושי כתוצאה מחלוקת עבודה מגדרית: בקבוצות שמרניות יותר בחלוקת העבודה המגדרית דתית נשים חרדיות ממלאות תפקיד מרכזי בטיפול במשק הבית ובבני המשפחה, בין היתר באמצעות מילוי הצרכים של הילדים (ובפרט בנושאי מערכת הבריאות כמו ביקורים בטיפות חלב ובעניינים הנוגעים למערכת החינוך) ובהכנת הבית לשבתות וחגים. כאשר המסגרת החינוכית והמסגרת המשפחתית המורחבת ואף הקהילה

100. גלעד מלאך ולי כהנר, "שנתון החברה החרדית בישראל", המכון הישראלי לדמוקרטיה (2020).

אינם נוכחים, הנטל שנושאת האישה גבוה במיוחד. הקושי מתגבר כאשר אישה נמצאת לאחר לידה.

3. חוסר ביטחון כלכלי וקשיי תעסוקה: כאמור, משקי בית חרדים רבים, בהלימה לגודל משק הבית, חיים בעוני, ועל כן אין למשקי הבית "שוליים" נוספים. במצבי חירום הקושי הכלכלי מתעצם, לאור הוצאות נוספות וקשיים פוטנציאליים בפרנסה הפוגעים במבנה ההכנסות (כמו סיכוי עולה לפיטורין). לצד זאת, האיזון שנשים חרדיות מצליחות לקיים בשגרה בין תעסוקה (פעמים רבות במקצוע החינוך) לאחזקת משק הבית מופר, ונשים מתקשות במצב חירום לעבוד לצד ניהול משק בית מרובה ילדים אשר לא מצויים במסגרת.

4. קושי למלא צרכים דתיים: הצרכים הייחודיים של נשים חרדיות בהקשר הדתי האינטימי קשורים במצוות טבילה. הנגישות למקווה במצבי חירום שונים יוצרת קושי והמענה הנדרש חייב להיות גם רגיש תרבות ופרטיות.

5. הצטלבות מיקומי שוליים - קשיים לנשים חרדיות מקבוצות ייחודיות: נשים חד הוריות בחברה החרדית מפרנסות לרוב את משק הבית באופן עצמאי, ולכן בתנאי חירום השבתה מתמשכת של שוק העבודה יכולה לעורר קושי גדול ומתח בין צרכי הילדים הגבוה לרוב לצרכי משק הבית. לעומת זאת, הורים לילדים בעלי צרכים מיוחדים היא סוגיה שכיחה הרבה יותר בקרב החברה החרדית. ההתמודדות עם האתגרים הכרוכים בכך קשה יותר בשל הצפיפות הגבוהה והמצב הכלכלי הדחוק של משקי הבית החרדיים.

4. אפיון נשים בעלות מוגבלויות/אמהות לילדים עם מוגבלויות

א. מאפיינים כלליים - בעלי מוגבלויות בישראל: להלן מבחר נתונים מייצגים של אוכלוסיית בעלי מוגבלויות שהוצגו על ידי נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות:¹⁰¹

1. אחד מכל חמישה ישראלים הוא אדם עם מוגבלות כלשהי (כ-20% מהאוכלוסייה), כאשר כשליש מעל גיל 65 וכ-17% מהם ילדים עד גיל 17. לכ-8% מהאוכלוסייה הבוגרת יש מוגבלות חמורה המפריעה מאוד בפעילות יום-יומית. המוגבלות השכיחה ביותר בקרב האנשים עם מוגבלות הינה קושי רב בהליכה (44%).

2. שיעור בעלי המוגבלות גבוה יותר בקרב האוכלוסייה החרדית והערבית.

3. 10% מקרב התלמידים במערכת החינוך הם בעלי מוגבלויות. ל-46% מהאנשים עם מוגבלות בגיל העבודה השכלה תיכונית ומטה ללא תעודת בגרות, לעומת 26% מהאוכלוסייה ללא מוגבלות.

4. טרם משבר הקורונה, 53% מהאנשים עם מוגבלות היו מועסקים, לעומת 80% מהאנשים ללא מוגבלות.

5. 19% מבין האנשים עם מוגבלות חמורה מעידים כי הם כלל אינם מצליחים לכסות את ההוצאות החודשיות, ו-29% מעידים כי ויתרו על תרופות בשל קשיים כלכליים.

6. רק 54% מהאנשים עם מוגבלות בגילאי 65 ומעלה משתמשים באינטרנט.

101. "סיכום פעילות שנתית 2020", נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (אפריל 2021); "אנשים עם מוגבלות בישראל 2020: נתונים סטטיסטיים נבחרים", נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (2020).

7. 34% מהאנשים עם מוגבלות בגילאי עבודה (20-65) ציינו כי הם מרגישים בדידות לעיתים קרובות (לעומת 15% מהאנשים ללא מוגבלות).

ב. מאפיינים ייחודיים של נשים בעלות מוגבלות: 21% מקרב הנשים הן נשים עם מוגבלות, לעומת 19% מהגברים. בגיל העבודה 15% מהנשים הן נשים עם מוגבלות, ומעל גיל 65 47% מהנשים הן נשים עם מוגבלות. בגילאים שמעל 65, שיעור הנשים עם המוגבלות גבוה יותר משיעורם של הגברים עם מוגבלות (עומד על 39%). הסבר אפשרי לכך הוא תוחלת החיים הגבוהה יותר של נשים.

ג. אתגרים וצרכים ייחודיים של נשים בעלות מוגבלות ושל אמהות לילדים בעלי מוגבלויות במצבי חירום: להלן עיקרי אתגרים וצרכים ייחודיים שאופיינו במהלך עבודת השולחן הבין מגזרי בראשות משרד ראש הממשלה שעסק בנושא:¹⁰²

1. קושי בקבלת מידע: חלק ניכר מהמידע החיוני בנוגע לאמצעי התגוננות, מניעת הדבקה, הנחיות חירום ועוד שהשתנה ופורסם מעת לעת במהלך משבר הקורונה לא היה נגיש לאנשים עם מוגבלות. כמו כן, היה צורך בפרסום מידע רלוונטי ספציפי לאנשים עם מוגבלות ולמשפחות. זאת, יחד עם הקושי הכרוך בחיפוש מידע ממקורות שונים שאיר אותם פעמים רבות ללא המידע הנדרש כדי להתמודד עם המציאות אשר השתנתה באופן תדיר.

2. שיתוף אנשים עם מוגבלויות בתהליכי קבלת החלטות: בקביעת מדיניות החירום שננקטה בתחילת משבר הקורונה לא ניתנה הדעת למצבם של אנשים עם מוגבלות ולצורך ולחובה לשתף אנשים עם מוגבלויות בצמתי קבלת החלטות, בעיצוב ובכתיבת הנחיות לעתיד עוד בשלב הדיונים הראשוני. בהמשך הוקמו שני מנגנונים אשר יכולים להוות מודל למענה לסוגייה זו – שולחן עגול בינמגזרי, אשר התקיים במסגרת השולחנות העגולים של משרד רה"מ. השולחן הוביל על ידי הנציבות יחד עם עמותת אנוש, והיווה פלטפורמה להיוועצות נרחבת. מנגנון נוסף היה קביעה בחוק כי כל התקנות שייקבעו לשעת החירום יותקנו, תוך שימת לב לזכויות ולצרכים של אנשים עם מוגבלות ולהוראות חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות. כמו כן, המנגנון הוביל לכך כי הצרכים של אנשים עם מוגבלות יילקחו בחשבון בתהליכי קביעת התקנות וההנחיות.

3. מתן שירותי רווחה וסיוע: רבים מהאוכלוסייה עם מוגבלויות נמצאים בסיכון רפואי, שנדרשת לעזרה בתחום המזון ותמיכה בנושאים שונים במהלך הגבלות על יציאה מהבית במצבי חירום, בייחוד מי שמתגורר לבדו בבית שאינו נגיש או שאין בידיו רכב לנהיגה עצמית. כמו כן, יש להתאים כרויקטים לקידום תעסוקה וקצבאות לעובדים עם מוגבלות, שנפגעו פי 3.8 במשבר הקורונה בהשוואה לשאר האוכלוסייה.

4. התאמות ההנחיות והסיוע לאוכלוסיות ייחודיות: לאוכלוסייה שמתגוררת במערכי דיור מותאמים; לאוכלוסייה שמטופלת במערך בריאות הנפש; לאוכלוסייה עם מוגבלות בעלת סיכון רפואי; לתלמידים עם מוגבלות (בין היתר באמצעות מתן נגישות טכנולוגית וטיפולים מרחוק, סייעות בבתים); למשפחות עם ילדים בעלי מוגבלויות במהלך בידוד (באמצעות סיוע כלכלי, חינוכי ורגשי); ועוד.

¹⁰² "שולחן המשנה לשולחן הבין מגזרי בנושא אנשים עם מוגבלות בעת משבר הקורונה: סיכום ביניים והמלצות לקראת משבר נוסף", משרד רה"מ (יולי, 2020).

ד. הגורמים שייצגו את האתגרים של נשים עם מוגבלות ושל אמהות לילדים עם מוגבלויות במצבי חירום:

1. ארגונים של אנשים עם מוגבלות - העוסקים בזכויות אנשים עם מוגבלות (גברים ונשים).
2. ארגוני הורים - כגון קואליציית ההורים, אופק לילדינו, אלו"ט.
3. ארגוני נשים - כגון ארגון אישה לאישה.
4. פורומים רלוונטיים נוספים - כגון בית איזי שפירא.

ה. מענים נדרשים לנשים עם מוגבלות ושל אמהות לילדים עם מוגבלויות במצבי חירום: נשים בעלות מוגבלות ואמהות לילדים בעלי מוגבלויות חוו אתגרים ייחודיים במהלך משבר הקורונה, ובמצבי חירום אזרחיים וביטחוניים בכלל. להלן עיקרי ההמלצות שעלו בעת אפיון האוכלוסייה על ידי הוועדה:

1. הכשרות: יש לדאוג להכשרות הנוגעות להיכרות עם קבוצת אנשים בעלי מוגבלות והצרכים הייחודיים שלהם לגורמים העוסקים בחירום, ולגורמי האכיפה
2. שיתוף ציבור ומומחים: בהליך קבלת ההחלטות בחירום יש חשיבות רבה בפניה למומחים בעלי היכרות עם המגוון הרחב של אנשים עם מוגבלות, ולא רק עם קבוצה מסוימת לאור השוני הרב בין הקבוצות.
3. תרחישי ייחוס מותאמים: יש חשיבות בהכרה בתרחישי ייחוס אפשריים לאנשים עם מוגבלות במצבי חירום והיערכות בהתאם. למשל על ידי סיוע באופן בו מעבירים בידוד; היערכות לקשיים שעלולים להתעורר בתורים לבדיקות קורונה ובבדיקות עצמן; קשיים בלבוש מסיכות קשיים במעבר מהיר למרחב מוגן במצב לחימה וכדומה.
4. הסברה ייעודית: יש לפתח וליצור הסברה וקמפינים רלוונטיים וייעודיים לציבור האנשים עם מוגבלויות בעת חירום, באופן מותאם ובערוצים מרכזיים. למשל יש להסביר להורים עם ילדים בעלי מוגבלות על האופן בו ניתן לעבור למרחב מוגן בעת מלחמה באמצעות הנגשת מרחב מבחינת ניידות עם כיסא גלגלים, הנחיה להורים להשאיר את הילדים לבושים במהלך הלילה וכדומה.

5. צורך בתיאום בין-משרדי בנושאים ובנהלים שונים הנוגעים לאנשים עם מוגבלות בכלל העניינים הנוגעים לחירום.¹⁰³

1. מענים ייחודיים: יש לדאוג למענים מיוחדים לאוכלוסיות השונות, בין היתר באמצעות:¹⁰⁴

- א. פרסום מידע מונגש: וכן מידע ייעודי, תוך הקצאת המשאבים הנדרשים לכך.
- ב. שיתוף ציבור והיוועצות בעת חירום: יש לקבוע מראש את אמצעי ההיוועצות ושיתוף הציבור בחירום, בין היתר באמצעות שולחנות עגולים; קביעת מצבים בהם יש לקחת בחשבון את צרכי האנשים עם מוגבלות; איסוף מידע שוטף באמצעות התאמת המנגנונים לאיסוף מידע לכלל הציבור, ובפרט לציבור עם מוגבלות; קיום היוועצות בעת קביעת ההנחיות וההוראות לכלל הציבור.

103. שם.

104. שם.

- ג. מערכי דיוור: מיגון המסגרות, ולקשר שוטף עם בני המשפחה, לרבות תיאום ביקורים ויציאות.
- ד. תחום בריאות הנפש: התאמת שירותי תמיכה מרחוק, שירותי קהילה ואשפוז פסיכיאטרי במצבי חירום.
- ה. אוכלוסייה בסיכון רפואי: התאמת הנחיות ייחודיות ושירותים עד הבית (כמו הנגשת אשפוז קורונה בבית).
- ו. מטפלים סיעודיים ובני משפחה הנחשבים למטפלים עיקריים: הנגשת הנחיות במצבי חירום גם עבור אוכלוסיית המטפלים, ומתן מעטפת.

5. אפיון נשים במעמד חברתי-כלכלי נמוך

- א. מאפיינים כלליים – מעמד חברתי-כלכלי נמוך בישראל: להלן מבחר נתונים מייצגים של בני המעמד החברתי-כלכלי הנמוך בישראל, שהוצגו על ידי המוסד לביטוח לאומי:¹⁰⁵
 1. חמישית מאוכלוסיית מדינת ישראל מוגדרת כענייה (1.92 מיליון איש, מתוכם 864 אלף ילדים), כאשר קו העוני עמד על כ-2,811 ש"ח (משמע, הכנסה כוללת הנמוכה מ-5,623 ש"ח למשפחה בת שתי נפשות).
 2. שיעור העניים באוכלוסייה בשנת 2020 ירד בייחוד בקרב קשישים (מ-15.8% ל-13.5%), אך עלה בקרב משפחות שבראשן עומד עצמאי (מ-12.6% ל-13.7%).
 3. האוכלוסיות העניות ביותר הן האוכלוסייה החרדית (42.8% חיים מתחת לקו העוני) והאוכלוסייה הערבית (40% חיים מתחת לקו העוני).
 4. 16.2% מהמשפחות במדינת ישראל חיות באי ביטחון תזונתי.
 5. בירושלים מעל ממחצית הילדים החיים בעיר נמצאים מתחת לקו העוני (52.8%).
- ב. מאפיינים ייחודיים של נשים במעמד חברתי-כלכלי נמוך: לנשים יש ייצוג יתר בכלכלה הבלתי פורמלית, הכוללת עבודה במשק בית, נשים מבקשות מקלט ועוד. להן יש גישה מוגבלת או שאין כלל גישה למערכת הביטחון הסוציאלי, ועל כן אובדן הכנסה מסכן אותן בהידרדרות נוספת ולמצבי קיצון כמו אובדן קורת גג ורעב. ובפרט, נשים בראש משפחות חד-הוריות הן בסיכון גבוה יותר לעוני. בקרב משפחות חד-הוריות (שבראשן 84% מהן עומדות נשים) 26% חיו בעוני טרם משבר הקורונה, ובעקבותיו שיעורן עלה לכ-30%.¹⁰⁶
- ג. אתגרים וצרכים ייחודיים של נשים במעמד חברתי-כלכלי נמוך במהלך מצבי חירום: הסיכונים לנשים בעוני במצבי חירום גבוהים יותר, שכן יש להן יכולת פחותה להישאר בבית ולספוג אובדן ימי עבודה או אובדן עבודה; יש להן נגישות מצומצמת יותר לשירותים רפואיים ולרכישת תרופות;¹⁰⁷ וככלל יש לנשים במעמד חברתי-כלכלי נמוך קושי למצות את זכויותיהן, מה שכאמור עלול להביא לידי הדרדרות שלהן ושל בני משפחתן למצבי קיצון.
- ד. מענים שניתנו לנשים במעמד חברתי-כלכלי נמוך במצבי חירום: משרד הרווחה פועל במצבי חירום (ביטחוניים או אזרחיים) לסייע לנשים לבצע מיצוי זכויות אקטיבי מול הרשויות.

105. "דוח העוני והאי שוויון 2020", המוסד לביטוח לאומי (ינואר 2021).

106. יעל חסון, הדס בן אליהו והגר צמרת "מאחורי המספרים: סטנדרט בינלאומי להתמודדות רגישת מגדר עם משבר הקורונה" מרכז אדוה ומכון ון ליר (14.12.20).

107. שם.

במהלך משבר הקורונה המשרד מנגיש את פעילותו עד לבית הנשים, לאור הסגרים. בנוסף, במצב חירום ביטחוני, משרד הרווחה מתמקד במניעת שחיקה והגברת החוסן האזרחי, באמצעות מתן תקציבים נוספים לרשויות מקומיות לקיום פעילות למען משפחות; תגבור סיוע למשפחות אומנה ועוד.

7. אפיון אוכלוסיית הנשים מנקודת המבט של היועצות לקידום מעמד האישה ברשויות המקומיות

במסגרת עבודת אפיון אוכלוסיות הנשים השונות, הועדה ביקשה לבחון מהי נקודת המבט של היועצות לקידום מעמד האישה ברשויות המקומיות שהיוו את הגורם המוסמך לטפל בבעיות שונות שעולות על ידי נשים תושבות הרשות המקומית במצבי חירום. להלן עיקרי הממצאים:

א. תחומי העיסוק של היועצות בתקופת משבר הקורונה (מצב חירום אזרחי):

1. טיפול בעלייה באלימות במשפחה כלפי נשים במהלך השהות הממושכת בבית במהלך הסגרים.
2. סיוע בקיום שגרה לאור המציאות המשתנה על ידי מתן כלים לתעסוקה מהבית, וארגון סדנאות, הרצאות ופעילויות באמצעות הזום.
3. סיוע בפן הרגשי, תוך התמקדות בניסיון להתגבר על תחושת הבדידות.
4. סיוע לנשים בפן התעסוקתי על ידי ייעוץ לנשים עצמאיות ונשים שפוטרו ממקום עבודתן.
5. קיום פעילויות בנושא העצמת נשים וקידום מעמד האישה.

ב. אתגרים וצרכים ייחודיים לנשים במהלך מצבי חירום (אזרחיים או ביטחוניים): היועצות דיווחו על האתגרים הייחודיים הבאים שנשים חוו במהלך מצבי החירום:

1. פגיעה בביטחון האישי: בשל עלייה במקרה האלימות בתוך המשפחה.
2. אתגרים כלכליים: עקב יציאה לחל"ת או פיטורין המייצרים אי-ודאות תעסוקתית.
3. אתגרים רגשיים: נשים רבות חוו חרדות ולחצים עקב אי הודאות הכלכלית והביטחונית.
4. פגיעה ברציפות תפקודית: לאור הסגרים בהם נסגרו מוסדות החינוך לילדים, וחוסר הודאות לגבי העתיד. נשים התקשו לשמור על שאיפותיהן.
5. סיוע בהיבט הטכנולוגי: במהלך הסגרים נשים רבות, בעיקר מקרב הגיל השלישי, חוו קשיים בתפעול האמצעים הטכנולוגיים הנדרשים לתפקוד יום-יומי כמו שימוש בזום.
6. מענה לילדים שלא נמצאים במסגרות חינוך: בשל סגירת בתי הספר או בשל בידוד.

ג. הגורמים שייצגו את האינטרסים של הנשים ברשויות המקומיות: היועצות דיווחו כי הן ראו עצמן כגורם המייצג נשים ממגזרים שונים בפני הגורמים הרלוונטיים ברשויות. כמו כן, ברשויות בודדות ניתן מענה על ידי גורמים ייעודיים ברשות המקומית (כמו לשכת ראש העיר; היחידה למגדר; מנהלת הקורונה העירונית ועוד).

ד. מענים שניתנו לנשים במהלך מצבי חירום: היועצות דיווחו כי הן דאגו למענים שונים במהלך מצבי החירום כגון קיום מפגשים בזום במגוון תחומים, ייעוץ לנשים עצמאיות ועוד. כמו כן, הרשות המקומית דאגה למענים שונים לאתגרי הנשים, וביניהם:

1. סיוע לנשים שחוו אלימות במשפחה באמצעות שימוש בדירות מעבר, הגברת המודעות ואיוש קו חם על ידי אנשי מקצוע.
 2. מענה לאמהות עובדות חיוניות על ידי ארגון מסגרות לילדיהן.
 3. מתן עזרה כלכלית וחלוקת חבילות מזון.
 4. ארגון פעילויות לחיזוק החוסן החברתי והמורל (כמו אריזת מזון).
- ה. מענים נדרשים לנשים במהלך מצבי חירום: לצד המענים שניתנו, היועצות כי דיווחו כי רצוי שהרשויות המקומיות יחזקו את המענים הניתנים במצבי חירום בתחומים הבאים:
1. ייצוג נשי במוקדי קבלת ההחלטות - ייצוג נשי בוועדות השונות ברשות המקומית, ושילוב נשים במעגלי חשיבה ודיונים. זאת בין היתר על ידי חיזוק שיתוף הפעולה בין היועצות לראש הרשות המקומית וההנהלה.
 2. אימוץ גישה רגישת מגדר בהתמודדות עם המשבר - זאת תוך לקיחה בחשבון של חוסר השוויון והפערים המגדריים בעת ניסוח אסטרטגיית התמודדות ויציאה מהמשבר.
 3. הנגשת מידע וגורמים לקבלת תמיכה - הנגשת מידע מופרט וברור באשר לגורמים אליהם ניתן לפנות לקבלת תמיכה בנושאים השונים שהועלו על ידי נשים, ופתיחת מוקד עירוני שפתוח 24/7.
 4. הקמת מערך תמיכה עירוני - בין היתר על ידי יצירת רשת חברתית תומכת שזמינה לסייע באופן מידי, ומתן תמיכה בתוך המשפחה והתמודדות עם לחצים.
 5. שמירה על שגרה של ילדים ונוער - תוך מתן פתרונות למסגרת חינוכית.
 6. סיוע בשמירה על זכויות נשים עובדות
 7. דיוק מענים באופן מותאם לקהלי יעד שונים - בין היתר על ידי מיתוג ושיווק מותאם אוכלוסייה, ומתן מענים מותאמים מבחינת תרבות (למשל לחברה החרדית יש לדאוג למענים מותאמים הלכתיים).



הוועדה המייעצת למטה לביטחון לאומי