



המרכז הישראלי  
להעצמת האזרח (ע"ר)

C I T I Z E N S '   
E M P O W E R M E N T   
C E N T E R I N I S R A E L

**דו"ח מעקב:**

**יישום החלטת הממשלה לקידום ושילוב  
נשים בשירות המדינה**

על בסיס החלטת ממשלה 1697 מיום 8.6.2014 –  
אימוץ המלצות הוועדה לקידום נשים בשירות המדינה

אוקטובר 2015



## אודות המרכז להעצמת האזרח

המרכז הישראלי להעצמת האזרח הינו עמותה הפועלת בתחומי הממשל, ועוסקת באפקטיביות המגזר הציבורי ויכולות הביצוע של הרשות המבצעת. המרכז מתמקד בתהליכי יישום מדיניות, ובהיבטים שונים הקשורים לתפקוד הממשל ויכולתו לממש ולהביל שינויים לטובת הציבור. במסגרת זו, מפעיל המרכז את מיזם "המוניטור", הכולל מעקב וניטור אזרחי אחר יישום החלטות ממשלה וחוקי כנסת והנגשתם לציבור. "המוניטור" מסייע בהבנת תהליכי ממשל ויישום מדיניות באמצעות יצירת תשתית ידע רחבה, אמפירית ואינטגרטיבית של תהליכי יישום ההחלטות. מטרת "המוניטור" היא לקדם את טיוב עבודת הממשל בישראל ולהגביר את ההיכרות והמעורבות האזרחית בתחומי העשייה של המגזר הציבורי.

**דו"ח מעקב:**  
**יישום החלטת הממשלה לקידום ושילוב**  
**נשים בשירות המדינה**

על בסיס החלטת ממשלה 1697 מיום 8.6.2014 –  
אימוץ המלצות הוועדה לקידום נשים בשירות המדינה

דו"ח המעקב נכתב במסגרת פרויקט "המוניטור" של המרכז להעצמת האזרח  
המבצע ניטור ומעקב אחר יישום החלטות ממשלה.

אוקטובר 2015

הדו"ח נכתב ע"י שלי וקסלמן, תחקירנית בפרויקט המוניטור  
ובהנחיית נועה רוזנפלד, מנהלת תחום ממשל במרכז להעצמת האזרח.



## הקדמה

מיום הקמתה, חרטה מדינת ישראל על דגלה את נושא השוויון בין המינים ופעלה להסדרתו. חוקים רבים נחקקו לאורך השנים על-מנת לעגן את זכויותיהן של הנשים, להגן ולעגן שוויון מגדרי, בעיקר בשוק העבודה. הלכות משפטיות ביססו את איסור האפליה בין המינים ורשות סטטוטורית לקידום מעמד האישה הוקמה במשרד ראש הממשלה בעקבות הצטרפותה של מדינת ישראל לאמנה הבינלאומית לביטול אפליית נשים לדורותיה.

חרף התשתית החוקתית והמשפטית העשירה, תמונת המציאות איננה משביעת רצון, בעיקר בכל הקשור בהשתלבות נשים בשוק העבודה. עולם התעסוקה משמר עדיין רמות גבוהות של אי-שוויון, המתבטאות, בין היתר, בפערי השכר שבין גברים ונשים, באי קידום נשים למשרות ניהול בכירות ובהעדר תנאי עבודה התומכים באימהות, הן במגזר הציבורי והן במגזר הפרטי.

אחד המוקדים המרכזיים לבחינת אי-השוויון התעסוקתי בין נשים לגברים הינו שירות המדינה. בקרב עובדי שירות המדינה ניתן להבחין בשיעור הולך ויורד של נשים ככל שעולה בכירות המשרה, וכן בפערי שכר ממוצע בין גברים לבין נשים, וזאת חרף הסדרים שנקבעו במטרה לשפר את שכרן וקידומן של נשים. בנוסף לכך, קיים בידול תעסוקתי ביחס לחלק מהמקצועות בהם מועסקים גברים ונשים.

מתוך כ-70,000 עובדי שירות המדינה, שיעור הנשים עומד על 64%, אך ככל שעולה בכירות התפקיד הולך מספר הנשים ויורד. על פי נתוני הנציבות בשנת 2012 רק 32% מהסגל הבכיר בשירות המדינה הן נשים. בשנת 2014 עמד שיעורן על 38%, אמנם מדובר בעלייה, אך המספרים עדיין רחוקים מייצוג מגדרי הולם. דוגמא נוספת היא מבתי החולים הממשלתיים, בהן מכהנות רק 3 נשים כמנהלות, מכלל בתי החולים, ובהנהלות הבכירות רק ישנן רק 20% נשים.

על רקע פערים אלו ובמסגרת הרפורמה בניהול ההון האנושי בשירות המדינה, הוקמה ביולי 2013 ועדת שטאובר. הועדה התבקשה לבחון את מעמדן של נשים בשירות המדינה, קידומן, תנאי עבודתן ושכרן ולהגיש את מסקנותיה לממשלה. עם סיום עבודתה בחודש יוני 2014, הגישה הועדה לממשלה ה-33 דו"ח מפורט. הממשלה אימצה את המלצות הוועדה ואת המתווה שהוצע ליישומן.

על רקע חשיבותה של ההחלטה לשם השגת שוויון מגדרי, ומתוך ההבנה כי יישומה הינו אינטרס ציבורי רב משמעות, הוחלט במרכז להעצמת האזרח, להכליל את החלטת הממשלה המאמצת את המלצות ועדת שטאובר במסגרת מיזם ה"מוניטור", המבצע מעקב ובקרה אזרחית לתהליכי יישום מדיניות מצד הממשל.

תוצרי המעקב המפורטים בדו"ח הינם פרי מעקב אזרחי ואינם מהווים מסמך רשמי מצד הממשלה. תוצרים אלו נכתבו לאחר עבודת בדיקה מעמיקה ומקיפה, הכוללת שיחות רבות עם בכירים ואנשי מקצוע בממשל, קבלת מידע ומסמכים מצד הממשלה, איסוף חומרים גלויים המפורסמים לציבור וכן סיוע במידע מצד גורמים חוץ ממשלתיים במגזר השלישי ובאקדמיה.

אנו מגישים דו"ח זה כשירות לממשל ולציבור כאחד, במטרה להגביר את העיסוק הציבורי ביישום החלטות ממשלה, לייצר "זרקורים" על תחומים ונושאים מרכזיים המחייבים בדיקה, לדחוף לקידום משימות ופעולות מרכזיות הזקוקות לזירוז ובכך – להעמיד סיוע אזרחי לטובת קידום ומימוש החלטות הממשלה לטובת הציבור כולו.



## דו"ח ועדת שטאובר – קידום ושילוב נשים בשירות המדינה

ביוני 2013 דנה הממשלה ברפורמה המתוכננת בניהול ההון האנושי בשירות המדינה, ועיגנה את קידום הרפורמה בהחלטת ממשלה (418). על פי בקשת יו"ר ועדת השרים לקידום מעמד האישה דאז, שרת התרבות והספורט, ח"כ לימור לבנת, נקבע באותה החלטת ממשלה כי מעמדן של נשים בשירות המדינה, קידומן, תנאי עבודתן ושכרן ייבחנו בידי צוות ממשלתי. בהתאם להחלטה זו מינה נציב שירות המדינה, מר משה דיין, את הוועדה לקידום נשים בשירות המדינה, בראשות הגב' דלית שטאובר. עם סיום עבודתה, בחודש יוני 2014, דו"ח הוועדה הוגש לממשלה ה-33, וזו אימצה את המלצותיה ואת המתווה שהוצע ליישומן בהחלטת ממשלה שמספרה 1697.

המלצות הוועדה עסקו בשורה רחבה של נושאים. בין המלצות העיקריות, ניתן למנות תכנית חומש לייצוג הולם של נשים הקובעת יעדים דיפרנציאליים לכל משרד ממשלתי, קביעת דרכי איתור אקטיביות לנשים המתאימות להיכלל בסגל בכיר באמצעות הקמת מאגרים, הגברת השקיפות על הקצאת רכיבי שכר משתנים, איזון "חיים-עבודה" באמצעות פיילוט לשעות עבודה מהבית וכן באמצעות הקמת קייטנות לילדי העובדים. המלצות כללו גם את פורמט חדש של "אות המעסיק המתקדם" שמטרתו לתמרץ את המשרדים לעמוד ביעדים שהוגדרו. ובנוסף, לראשונה, הוחלט על יצירת סנקציות למשרדים שלא יעמדו ביעדי הייצוג ההולם.

הייחודיות במסקנות ועדת שטאובר נובעת מכך שההמלצות מהוות תכנית עבודה מפורטת ומעשית, המציבה יעדים ברי-השגה ולוחות זמנים ברורים. בדרך זו מכוון הדו"ח להגיע אל היעד של קידום נשים לדרגות בכירות בשירות המדינה וייצוגן ההולם והשוויוני, תוך שנים ספורות.

בהחלטת הממשלה נקבע כי ועדת ההיגוי לרפורמה בניהול ההון האנושי בשירות המדינה, שהוקמה מתוקף החלטה 418, תלווה את יישום ההמלצות המפורטות בדו"ח שטאובר. כך הפכה התכנית לקידום נשים בשירות המדינה לחלק בלתי נפרד מהרפורמה הכוללת בשירות המדינה. כך, למשל, הנחיות נציב שירות המדינה לתכנון בתחום ההון האנושי לקראת גיבוש תכנית עבודה לשנת 2015, כללו פרק שלם שהתייחס לנושא קידום נשים, תוך הצבת יעדים וקביעת לוחות זמנים שעל כל המשרדים ויחידות סמך לעמוד בהם.

כחלק ממתווה היישום של החלטת הממשלה, התקבלה החלטת ממשלה נוספת (2043) בתאריך 7.10.14. החלטת ממשלה זו, תחת הכותרת "קידום נשים ושילובן בשירות המדינה", העמידה לצורך מימוש מתווה היישום תקציב תוספתי בסכום של 2.75 מיליון ₪.

## פירוט סעיפי החלטת הממשלה וסטטוס יישומן

### 1 תכנית חומש לייצוג הולם של נשים בתפקידים בכירים

ההמלצה הראשונה בדו"ח שטאובר עוסקת בקביעת מדיניות שוויון מגדרי. במסגרת עבודתה, בחנה הועדה מה נעשה במדינות העולם כדי לקדם תעסוקת נשים. הנתונים הצביעו על כך שהמדינות המתקדמות ביותר בתחום קידום נשים בשירות המדינה הן אלה שקבעו מדיניות ממשלתית, המבוצעת באחריות הממשלה, והיא גם זו המפקחת על הביצועים. מכאן נובעת ההמלצה לפיה על הנציבות להגיש לממשלה הצעת החלטה הכוללת תכנית חומש לייצוג הולם של נשים בתפקידים בכירים. על התכנית לכלול יעדים לייצוג הולם, שיותאמו למאפיינים השונים של כל משרד ויחידת סמך. מטרת העל של התכנית היא להגיע ליעד ממשלתי של 50% ייצוג נשי בתפקידים בכירים בשירות המדינה. על פי המתווה שאומץ בהחלטת הממשלה, המועד הנדרש לגיבוש התכנית והיעדים הנגזרים ממנה, ואישורה בממשלה הוא אוקטובר 2014. עוד נקבע, כי השרים יהיו אמונים על יישום היעדים הקבועים בהחלטות הממשלה ובהוראות הנציב בדבר ייצוג הולם במשרדיהם וביחידות הסמך הכפופות להם. בכל שנה, בישיבת הממשלה הסמוכה ליום האישה הבין-לאומי (8/3), ידווח כל שר בתיאום עם הנציב על עמידת משרדו ביעדים ועל הפעולות שננקטו לקידום נשים במשרד.

### סטטוס

הנציבות גיבשה יעדים דיפרנציאליים לייצוג הולם של נשים בתפקידים בכירים, אשר הועברו למשרדים וליחידות הסמך. כמו כן, נכתבו למשרדים הנחיות מפורטות לתכנון אסטרטגי, הכוללות פרק בנושא קידום שוויון מגדרי וייצוג נשים בתפקידים בכירים. המעקב אחר יעדים אלו מתקיים על ידי האגף לשוויון מגדרי בנציבות שירות המדינה. יעדים אלו הינם חלק מתכנית החומש, אשר גובשה על ידי הנציבות כמתחייב מהחלטת הממשלה, לצורך אישורה ומתן תוקף ממשי לעקרונותיה באמצעות החלטת ממשלה. בפועל, תכנית זו עברה לחוות דעת הייעוץ המשפטי של נציבות שירות המדינה רק בדצמבר 2014, ומאז לא קודמה לכדי החלטת ממשלה. בשורה התחתונה, לצד העבודה המתקדמת בתחום יעדי הייצוג ההולם, תכנית החומש לא הוגשה לממשלה וקיימת חריגה של למעלה משנה בלוח הזמנים בנושא זה.

יום האישה הבינ"ל האחרון חל בחודש מרץ 2015, לאחר פיזור הממשלה ה-33 ובמועד סמוך מאוד לבחירות הכלליות האחרונות. בשל כך, לא יושמה חובת הדיווח על עמידה ביעדים שנקבעו בתכנית החומש בישיבת ממשלה. במקביל, קודם תהליך פנים ממשלתי לפיו נדרשו משרדי הממשלה ויחידת הסמך לדווח לנציבות שירות המדינה על עמידתם ביעדים, ואי עמידה ביעדים תחייב את המשרד או את יחידת הסמך בפנייה לוועדת החריגים אשר הוקמה בהחלטת ממשלה מס' 2014 (13.5.13), על מנת לאשר את המשך תהליכי גיוס העובדים.

על אף ההליך הפנים ממשלתי, אי הצגת הנתונים בישיבת ממשלה פוגעת בהפיכת ההליך לפומבי ובעיסוק של שרי הממשלה בסוגית הייצוג ההולם.

### 2 הכשרה בנושא שוויון הזדמנויות

המלצה נוספת, שאושרה במסגרת החלטת הממשלה, קובעת כי אחת לשנתיים תקיים נציבות שירות המדינה הכשרה בנושא שוויון הזדמנויות לכלל הסמנכ"לים הבכירים למונהל ומשאבי אנוש במשרדי הממשלה וביחידות הסמך, כחלק מתכנית ההכשרות הכללית ממשלתית לסגל הבכיר. הכשרה זו תבצע בהתייעצות עם נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה ועם הרשות לקידום מעמד האישה.



המלצה זו נובעת מתוך עבודת ועדת שטאובר, שכללה בחינת המצב בעולם וניתוח תכניות ופעולות שקידמו הצלחות. כך, למשל, הדו"ח מציין כי מחקר שנערך בקרב 14 מדינות החברות ב-OECD<sup>1</sup> מראה כי קביעת מדיניות ברורה, עקבית ומקיפה, הכוללת יעדים ודרכי בקרה מביאה לתוצאות הטובות ביותר.

## סטטוס

ההחלטה קובעת כי ההכשרה תתקיים אחת לשנתיים, החל משנת 2015. החלטה זו יושמה. בתאריך 12.3.15 התקיים כנס סמנכ"לים למנהל ומשאבי אנוש במשרדי הממשלה ויחידות הסמך בנושא ייצוג הולם. כמו כן, נקבע שהנושא ישולב במסגרת תכניות ההדרכה לסמנכ"לים ולמנהלים בשירות המדינה.

בנוסף, הוחלט על הכשרה למנכ"לים ולשרים. לצורך האמור הוכנה ערכת הדרכה, הכוללת סרטון, חוברת ומצגת – אשר נמצאים בשלבי סיום. הוצאתם לפועל התעכבה בשל העדר תקציב מדינה וצורך לפנות לוועדת חריגים בראשות החשבת הכללית באוצר על מנת לאשר את הפקתם.

### 3 בחינה מגדרית של התקשי"ר

תקנון שירות המדינה הינו קובץ הוראות וכללים המסדיר את ניהולו של שירות המדינה בתחום משאבי האנוש ומפרט את זכויותיהם וחובותיהם של עובדי המדינה. אחת מהמלצות הועדה שאומצה בהחלטת הממשלה מורה על בחינה מגדרית של התקשי"ר ושל הנחיות הנציב. בחינה זו תיעשה לגבי כל ההוראות הרלוונטיות ותימשך עד שלוש שנים. הגורם האחראי הוא נציב שירות המדינה, ותאריך הסיום המיועד הוא עד סוף שנת 2017.

## סטטוס

ברבעון האחרון של שנת 2014 החלה הנציבות בהליכי התקשרות עם גורם חיצוני לביצוע הבחינה. בשל היעדר תקציב מדינה לא ניתן היה להמשיך בהליכי ההתקשרות במועד זה. במהלך שנת 2015, לאחר דיונים מול ועדת החריגים במשרד האוצר, התקבל אישור לביצוע של התקשרות עם יועץ חיצוני לצורך ביצוע הבחינה המגדרית. הליכי ההתקשרות הסתיימו בסוף רבעון השלישי של שנת 2015. תהליך הבחינה המגדרית עצמו צפוי להתחיל ברבעון הרביעי 2015 והתוצאות ממנו צפויות להינתן ברבעון האחרון של 2016, ובתחילת שנת 2017 צפוי להתחיל תהליך גיבוש המלצות לתיקון התקשי"ר והנחיות הנציב. כמו כן, ברבעון הראשון של שנת 2016 צפוי לצאת נוהל או הנחייה בשיתוף הלשכה המשפטית לבחינה מגדרית של תיקוני תקשי"ר והנחיות נציב עתידיים, במטרה לבצע בחינה מגדרית שוטפת של התקשי"ר והנחיות הנציב. ניכר כי תהליכי הבחינה המגדרית של התקשי"ר יצאו לדרך ועומדים בלוחות הזמנים.

### 4 "אות המעסיק המתקדם"

מיזם "אות המעסיק המתקדם" מתקיים מדי שנה מאז שנת 2004 בשיתוף פעולה של נציבות שירות המדינה, התאחדות התעשיינים, שדולת הנשים בישראל ופורום מנהלות בתעשייה. האות ניתן למעסיקים המקדמים נשים לעמדות ניהול ויוצרים אקלים ארגוני ידידותי לנשים, במטרה להגביר את המודעות הציבורית לחשיבות במימוש הפוטנציאל המקצועי של נשים בעבודה, ואת המודעות לערכן כהון אנושי. זאת ועוד, האות מהווה תמריץ חיובי לטובת עמידה ביעדים שהוגדרו לכל משרד ויחידת סמך.



החלטת הממשלה אימצה את המלצת הוועדה לכרוך את מיזם האות עם היעדים הפרטניים לקידום נשים בשירות המדינה, והמליצה להעניק את האות למנהל משרד או יחידת סמך, שקידם את הארגון להשגת היעדים שנקבעו לו. ההחלטה קבעה כי האות יוענק מדי שנה בישיבת הממשלה הסמוכה ליום האישה הבינ"ל שחל בשמיני למרץ.

## סטטוס

בחודש פברואר 2015 שלחו המשרדים ויחידות הסמך לאגף לשוויון מגדרי בנציבות שירות המדינה את הנתונים הנדרשים לשם בחירת המשרד הזוכה באות המעסיק המתקדם. אך למרות איסוף וקבלת הנתונים ע"י הנציבות, לא הוענק האות במסגרת ישיבת ממשלה, בשל הסמיכות מועד הבחירות הכלליות במרץ 2015. על רקע זה הוחלט לדחות את הענקת האות לאחר הקמת ממשלה חדשה. הוקמה ועדת שיפוט בראשות השופטת נילי ארד, וזו צפויה להתכנס ולקבוע את הזוכים בפרס במהלך הרבעון האחרון של שנת 2015.

### 5 יעד של 50% לייצוג נשים בעתודות ניהוליות

הפרק השני בהמלצות הוועדה דן בשילוב נשים בסגל הבכיר. על אף שנשים מהוות 65% מכלל עובדי המדינה, אין ייצוג הולם לנשים בעמדות הבכירות. לכן, ההמלצה בעניין, שעוגנה בהחלטת הממשלה, קבעה כי על נציב שירות המדינה לקבוע יעד של 50% לייצוג נשים בעתודות ניהוליות – סגל בכיר, סגל ביניים, ובכל תכניות המצטיינים שמאפשרות כניסה לשירות המדינה. מועד הסיום שנקבע היה יוני 2014. יעדי הייצוג ההולם של כל משרד ומשרד ידווחו באופן שוטף בתוכניות העבודה השנתיות של משרדי הממשלה.

## סטטוס

החלטה זו יושמה. בחודש אוגוסט 2014 נציב שירות המדינה פרסם הנחיה כאמור. בנוסף, בהתאם להנחיות הנציב לתכנון ההון האנושי לשנת 2015, משרד או יחידת סמך שלא יעמדו ביעדי הייצוג ההולם יידרשו לפנות לוועדת החריגים אשר הוקמה בהחלטת ממשלה מס' 2014 (13.5.13), על מנת לאשר את המשך תהליכי גיוס העובדים. הוראה זו בעלת משמעות, משום שזו הפעם הראשונה שקיימת מעין סנקציה על אי-עמידה ביעדי ייצוג הולם.

בנוגע לפרסום היעדים במסגרת תוכניות העבודה, הדבר לא קרה, משום שהממשלה לא פרסמה ספר תוכניות עבודה לשנת 2015 על רקע חילופי הממשלות והעדר תקציב לשנת 2015. הנתונים דווחו ע"י המשרדים לאגף לשוויון מגדרי בנציבות שירות המדינה אך לא קיבלו פומבי.

### 6 קביעת דרכי איתור אקטיביות

הדו"ח קבע כי הנציב יקבע דרכי איתור אקטיביות לאיתור נשים המתאימות להיכלל בסגל הבכיר בשירות המדינה המתמנה באמצעות ועדות איתור, ובכלל זה לנקוט בפעילות יזומה לעידודן להגשת מועמדות. לצורך מטרה זו, נקבע בהחלטת הממשלה כי על הנציבות לגבש רשת של בכירים ובכירות בשירות המדינה ובכלל החברה והמשק, אשר יתבקשו להמליץ לוועדות איתור על מועמדות מתאימות לדרישות התפקידים הרלוונטיים. מהלך זה יכול להתקיים באמצעות הפצת קול קורא בדבר התפקיד המוצע לרשת בכירים ובכירות, כדי לעורר את המודעות ולעודד יותר נשים לגשת למכרזים. במקביל, נדרש לבצע תיקון תקש"ר בהתאם. מועד הביצוע המתוכנן להחלטה זו היה יוני 2015.



## סטטוס

לאחר בחינת יישומית של ההמלצה ושלבי ההתארגנות הנחוצים לביצועה, הוחלט בנציבות לעדכן את לוחות הזמנים ולקבוע כי מועד הסיום העדכני הוא הרבעון השלישי לשנת 2015. נכון להיום יצאה הנחיית נציב חלקית בנושא נוהל עבודת הועדה לאיתור מועמדים. סעיף 5 להנחיה דן בחובת ייצוג הולם. סעיף קטן ג' מתייחס לנושא חובת איתור אקטיבי וקובע כי יש להעביר מידע על כל משרה פנויה שבהליך ועדת איתור ל"גורמי קשר" כמו הרשות לקידום מעמד האישה במשרד רה"מ, ממונה על קידום נשים בנציבות שירות המדינה ועוד. זאת במטרה שגורמים אלה יפנו מועמדים פוטנציאליים מן הקבוצות הזכאיות, להגשת מועמדות. הדבר אכן מבוצע ומשרות מופצות ע"י האגף לשוויון מגדרי אל הממונות על השוויון המגדרי בשירות המדינה וברשויות הסטטוטוריות.

הנחייה זו, והפעולות הנגזרות ממנה, מהוות יישום חלקי בלבד של החלטת הממשלה, משום שהן חסרות שני אספקטים חשובים של ההמלצה: ראשית, הקמת רשת של בכירים ובכירות שיוכלו להמליץ לוועדות האיתור על מועמדות מתאימות. שנית, אין בה פנייה לכלל החברה והמשק לצורך קבלת המלצות על מועמדות מתאימות, ולא רק לבכירים מתוך שירות המדינה.

החשיבה על דרכי הפצה ייחודיות משולבות ותלויות בשני תהליכים נוספים שמתנהלים בנציבות: הראשון הוא צוותי החשיבה של צוותי "עץ הדעת" – מנגנון הפיתוח והחשיבה שמלווה את יישום הרפורמה בהון אנושי, וטרם הבשיל לכדי גיבוש מדיניות בנושא. השני הינו התקשרות עם ספק חיצוני לבחינת אפקטיביות דרכי הפצה ואיתור נשים. בשל היעדר תקציב מדינה לא ניתן היה להמשיך בהליכי ההתקשרות. לאחר אישור ועדת החריגים במשרד האוצר, התקבל אישור לביצוע התקשרות עם יועץ חיצוני אך גם זו טרם הושלמה.

### ייצוג שווה לשני המינים בוועדות איתור באמצעות מאגר נשים בכירות

7

על בסיס המלצת הדו"ח נקבע כי בין חברי ועדות איתור יינתן ייצוג שווה לבני שני המינים, תוך אפשרות לסטייה של חבר אחד כשמספר חברי הועדה הוא אי-זוגי. לשם כך, קבעה החלטת הממשלה כי על הנציבות לגבש מאגר של נשים בכירות בשירות המדינה במגוון תחומים, לרבות נשים שסיימו את תפקידן בהצלחה בשירות המדינה.

## סטטוס

לאחר בחינת יישומית של ההמלצה ושלבי ההתארגנות הנחוצים לביצועה הוחלט בנציבות לעדכן את לוחות הזמנים ומועד הסיום העדכני הוא הרבעון השלישי לשנת 2015. נכון להיום יצאה הנחיית נציב חלקית בנושא נוהל עבודת הועדה לאיתור מועמדים. סעיף 5 להנחיה דן בחובת ייצוג הולם. סעיף קטן ב' קובע ייצוג שווה לבני שני המינים בוועדות האיתור.

כמו כן, הוקם מאגר נשים בכירות מתוך שירות המדינה ברבעון הראשון של שנת 2015, וכן הוכן קול קורא לאיתור נשים מחוץ לשירות המדינה אשר ישמשו מועמדות לתפקיד חברת ועדת איתור, אשר עתיד להתפרסם ברבעון האחרון של 2015. המאגר אינו פומבי ולכן לא ברור מה גודלו, ומה מידת השימוש בו בפועל ע"י המשרדים על מנת לקדם את העלאת ייצוגן של נשים בוועדות בוחנים ואיתור.

## 8 רישות חברתי

במהלך עבודתה, ועדת שטאובר כינסה שתי קבוצות מיקוד בקרב עובדות שירות המדינה, וזאת כדי לבחון את החסמים כפי שהם נתפסים על ידי העובדות עצמן. אחד החסמים שעלו בקבוצות המיקוד היו סביבת עבודה גברית, היעדר מודלים של מנהיגות נשית בקרב עובדות המדינה והיעדר רישות חברתי של נשים. מכך נובעת ההמלצה להקים פורום למנהלות בדרגות הביניים ולמנהלות בדרג הבכיר מכלל משרדי הממשלה ע"י הנציבות. הפורום ישמש לרישות חברתי ולקידום דיון בסוגיות הנוגעות לקידומן של נשים בשירות המדינה. לפי לוח הזמנים שנקבע במתווה החלטת הממשלה, מפגש ראשון של הפורום תוכנן ליוני 2015, ומפגשים עתיים אחת לתקופה.

### סטטוס

הוחלט להקים פורום המבוסס על פעילות אינטרנטית, אך בשל העדר תקציב לשנת 2015 טרם החלו תהליכי ההתקשרות עם חברה חיצונית על מנת לקיים תהליכי רישות בפועל וצפויה חריגה ניכרת מלוחות הזמנים.

## 9 הגברת מועמדות של נשים במכרזים

החלק השלישי של המלצות הועדה נוגע לנושא המכרזים. המלצה 3.1 כוללת שני חלקים:

- א. קביעת דרכי הפצה ייעודיות ליידוע על פרסום מכרזים מתוך מטרה להגיע לקהלי יעד פוטנציאליים של מועמדות איכותיות. מועד סיום מתוכנן ספטמבר 2014.
- ב. יצירת מאגר נשים היכולות לשמש כחברות בוועדות מכרזים. מועד סיום מתוכנן מרץ 2015.

### סטטוס

לאחר בחינה יישומית של ההמלצה ושלבי ההתארגנות הנחוצים לביצועה הוחלט לעדכן את לוחות הזמנים:

- א. נושא דרכי הפצה הייחודיות שולב במסגרת צוותי "עץ הדעת" – מנגנון הפיתוח והחשיבה שמלווה את יישום הרפורמה בהון אנושי, אך טרם גובשה מדיניות בהתאם לעבודת הצוות. גם כאן ישנו רצון להתקשר עם ספק חיצוני לבחינת האפקטיביות במשולב עם דרכי הפצה ואיתור נשים. בשל היעדר תקציב מדינה התעכבו תהליכי ההתקשרות. לאחר אישור ועדת החריגים במשרד האוצר, התקבל אישור לביצוע התקשרות עם יועץ חיצוני אך גם זו טרם הושלמה.
- ב. שני התהליכים הללו לא עומדים בלוחות הזמנים שנקבעו ונכון להיום לא מופעלות עדיין דרכי הפצה ייחודיות לנשים.
- ב. קיים מאגר נשים מתוך שירות המדינה החל מהרבעון הראשון של שנת 2015, ברבעון האחרון של שנת 2015, עתיד לצאת קול קורא למאגר למועמדות חיצוניות לשירות המדינה.

## 10 הכשרה בנושא ייצוג הולם ושוויון מגדרי

הדו"ח קבע כי במסגרת ההכשרה שתינתן לחברי וחברות ועדות איתור, ועדות בוחנים ומרכזי הערכה ברפורמה בשירות המדינה, תשולב הכשרה בנושא ייצוג הולם ושוויון מגדרי וכן ישתתפו בהרצאות ריענון בנושאים אלה. תוכן ההרצאות וההכשרות יעשו בהתייעצות עם נציבות שוויון הזדמנויות



בעבודה והרשות לקידום מעמד האישה. הביצוע תוכנן ליולי 2015, במסגרת הכשרת חברי ועדות אלה במסגרת הרפורמה בהון אנושי בשירות המדינה.

## סטטוס

מאחר וכמות המשתתפים הפוטנציאליים בהדרכות אלה עומד על עשרות אלפים, גובש מתווה הכולל הכשרה באופן לא פרונטאלי שכולל לומדות, חומר כתוב וסרטון. בימים אלו נעשית עבודת הכנה ומפגשים עם מומחי תוכן לצורך כתיבת תכנים ללומדה ולחומר הכתוב. במקביל פורסם מכרז הדרכה, שיאפשר התקשרות עם גורם חיצוני להכנת הלומדה. נכון להיום, היישום מתעכב בשל היעדר תקציב מדינה. מועד הסיום הצפוי הוא אמצע שנת 2016.

## 11 העדפה מתקנת בוועדות בוחנים

נקבע כי נציבות שירות המדינה תפרסם הנחיות נוספות ליישום העדפה מתקנת בוועדות בוחנים, המפרטות בין היתר את הפרמטרים לבחינה בהקשר של כישורים דומים. הנחיות אלו יגובשו בהתייעצות עם נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה. מועד הסיום שנקבע בדו"ח, ואושר החלטת הממשלה היה מרץ 2015.

## סטטוס

הנושא שולב במסגרת צוותי "עץ הדעת" – מנגנון הפיתוח והחשיבה שמלווה את יישום הרפורמה בהון אנושי, כתת-צוות של הצוות הדין בנושא הייצוג ההולם לכלל האוכלוסיות הרלוונטיות, בראשותה של מנהלת האגף לשוויון מגדרי. צוות זה מתוכנן להציג את עבודתו לנציב שירות המדינה במהלך הרבעון האחרון של שנת 2015. משכך גם שונו לוחות הזמנים המקוריים. תת-הצוות גיבש מתווה ראשוני, ומתוכנן לסיים את עבודתו. בשורה התחתונה, מתקיים תהליך לגיבוש ההנחיות, אך אלה טרם פורסמו וקיימת חריגה מלוחות הזמנים המתוכננים.

## 12 הקצאת רכיבי שכר משתנים

מנתונים שעלו בפני הועדה עלה כי קיימים פערי שכר משמעותיים בין גברים ונשים בשירות המדינה. כך, למשל, בשנת 2012 שכרן של נשים היווה 79% משכרם של גברים בשירות המדינה. נתונים דומים נרשמו גם בשנת 2011. הגורם העיקרי לפערים הללו הוא הקצאה לא שוויונית של רכיבי שכר משתנים, כמו החזר הוצאות חודשי, כונוניות ושעות נוספות.

החלק הרביעי של המלצות הועדה מתייחס לסוגיה זו, ומבקש לקבוע דרכים להגביר את השקיפות של הקצאת רכיבי השכר המשתנים. לצורך כך נקבע כי על כל מנכ"ל של משרד ממשלתי או יחידת סמך לקבוע ולפרסם הנחיות להקצאת רכיבי שכר משתנים (כגון: כונוניות, שעות נוספות, תקני רכב ועוד) ולביטול אפליה מובנית בהקצאות או בהיעדר הקצאות לקבוצות מסוימות על בסיס גורף, בכל שנה בחודש נובמבר. הפרסום הראשון של המשרדים היה אמור להיעשות בנובמבר 2014.

## סטטוס

בספטמבר 2014 יצאה הנחיה למשרדי הממשלה להקים ועדה מיוחדת, בכל אחד מהמשרדים הממשלתיים, לשם פרסום קריטריונים להקצאת רכיבי שכר משתנים. אגף שוויון מגדרי בנציבות מקבל דיווחים

מהסמנכ"לים למנהל ומשאבי אנוש בכל משרד לגביי יישום הנושא. דיווחים אלו לא גובשו לכדי פרסום סופי מצד המשרדים, ואלה לא שוקפו לציבור.

### 13 פיילוט שעות עבודה מהבית

אחת ההמלצות המרכזיות שאומצו בהחלטת הממשלה נגעה במתן אפשרות לעבודה מחוץ למשרד עבור בעלי תפקידים עתירי הכנה וכתובה לעובדים ב"משרת הורה", במטרה להגיע לאיזון "משפחה – עבודה" טוב יותר. במסגרת זו, מכסת שעות העבודה מהבית תהיה חלק ממכסת השעות הנוספות המוקצות לעובד. לצורך יישום החלטה זו הוחלט כי נציבות שירות המדינה תגיש הצעה מפורטת לביצוע פיילוט לגבי שעות עבודה מהבית כאמור לעיל, בשיתוף הממונה על השכר, אגף תקציבים ומשרד ראש הממשלה. ההצעה תכלול את אוכלוסיית הזכאים בכפוף לרשימת תפקידים ודירוגים מקצועיים, ואת דרכי יישומה; תכלול פתרונות לדרכי דיווח ובכלל זה בניית מערכות טכנולוגיות של שעון נוכחות ועבודה, המאפשרות כתיבת מסמכים ועבודה על דואר אלקטרוני משרדי בלבד, שיאפשרו פיקוח ובקרה הולמים על העבודה הנעשית בבית. הפיילוט יכלול מדדים כמותיים ואיכותיים לבחינת הצלחתו. המועד להגשת הצעת הפיילוט נקבע לאוקטובר 2014.

#### סטטוס

לאחר משא ומתן ממושך מול משרד האוצר, הגיעו לכדי הסכמה עקרונית להתחיל בפיילוט בתפקידים "עתירי ידע" – דהיינו, תפקידים שדורשים עבודות כתיבה ועבודה על מחשב. המו"מ הממושך הוביל לעיכוב בלוחות הזמנים שנקבעו במקור. בהמשך, גובשו קריטריונים וכיום מתבצע שלב מיפוי הנתונים מ"משרדי נחשון" – משרדים ויחידות סמך המצויים בהליך רפורמה מול נציבות שירות המדינה. הפיילוט, המתוכנן לשלוש שנים, היה צפוי להתחיל בסוף שנת 2015 – טרם יצא לדרכו.

### 14 קייטנות לילדי עובדים

ההמלצה בדו"ח שטאובר קבעה כי עד חודש מרץ 2015 תיעשה בחינה ע"י הנציבות והחשבת הכללית בדבר הדרך היעילה להעניק מסגרות פעילות לילדי העובדים בגילאי 3-10 במהלך חופשת הקיץ. נקבע כי ייבחנו אפשרויות של הפעלת קייטנות באזורים בהם יש ריכוז של עובדי מדינה ו/או הרחבת הסבסוד לקייטנות קיץ לילדי העובדים.

#### סטטוס

על אף שבוצעה בדיקת היתכנות במספר משרדי ממשלה בקריית הממשלה בירושלים ההמלצה לא יושמה. אגף הדרכה, השכלה ורווחה בנציבות שירות המדינה אחראי לנושא זה, והאגף לשוויון מגדרי בשירות המדינה פועל עמו. לאור הבדיקה נראה כי יש מספר ילדים גבוה המאפשר פתיחת קייטנה משותפת, אך רק בשנת 2016 תיבחן האפשרות להפעיל קייטנה כזו למקבץ משרדי ממשלה.

### 15 הממונות על מעמד האישה במשרדי הממשלה

דו"ח נקבע כי לצורך יישום מדיניות השוויון המגדרי במשרדי הממשלה השונים, יש להעניק לממונות על מעמד האישה תיאור תפקיד מוגדר הכולל את תחומי אחריותן, סמכויותיהן והכלים העומדים לרשותן.



## סטטוס

ההמלצה יושמה. לאחר עבודת מטה, באוקטובר 2014 יצא חוזר נציב מפורט בנושא. שם התפקיד שונה מ"ממונה על מעמד האישה" ל"ממונה על שוויון מגדרי ויועץ/ת המנכ"ל לקידום נשים", נקבעו תחומי אחריות וסמכות, וכן שונתה דרך מינוי הממונה. שני קורסי ההסמכה לממונות על השוויון המגדרי שהחלו בסמוך לאחר פרסום החוזר והסתיימו ברבעון השלישי של שנת 2015 – נערכו בהתאם לתיאור התפקיד החדש.

### 16 הפרדת הממונות על הטרדות מיניות במשרד מתפקיד הממונות לקידום מעמד האישה

לדעת רוב חברי הועדה, המצב הקיים, שבו תפקיד הממונות על שוויון מגדרי והטיפול בהטרדה מינית כרוכים זה בזה, עשוי להוות חרב פיפיות. אי לכך המליצה הועדה לנציב למנות גורם מקצועי בכיר, חוץ משרדי, אשר ייבחן את המשמעויות וההשלכות של הפרדת תפקיד זה מתפקיד הממונות על קידום נשים, ויגיש את המלצותיו לנציב שירות המדינה עד סוף שנת 2014.

## סטטוס

עד כה לא גובשו המלצות כמתוכנן. ההחלטה למנות גוף ייעוץ וסיוע חיצוני לטובת גיבוש ההמלצות נתקל בחסם תקציבי לטובת מימון ההתקשרות, וזאת בשל העדר תקציב לשנת 2015. במהלך שנת 2015, לאחר מאמצים מול ועדת החריגים במשרד האוצר, התקבל אישור לביצוע של התקשרות עם יועץ חיצוני לצורך ביצוע הבדיקה. התקשרות זו טרם הושלמה.

## טבלה מסכמת – סטטוס ביצוע המלצות מרכזיות בדו"ח ביחס ללוח הזמנים המקורי

מרכיבי ההחלטה	זמן לביצוע על פי החלטת הממשלה	ביצוע בפועל
1. א. העברת תכנית חומש בהחלטת ממשלה ב. גיבוש יעדים דיפרנציאליים למשרדים	אוקטובר 2014	<input checked="" type="checkbox"/>
	אוקטובר 2014	<input checked="" type="checkbox"/>
2. הכשרה בנושא שוויון הזדמנויות	2015 ואילך	<input checked="" type="checkbox"/>
3. בחינה מגדרית של התקש"ר	עד סוף 2017	<input checked="" type="checkbox"/>
4. אות המעסיק המתקדם	מדי שנה בחודש מרץ	<input checked="" type="checkbox"/>
5. הנחייה ל-50% לייצוג נשים בעתודות ניהוליות	יוני 2014	<input checked="" type="checkbox"/>
6. קביעת דרכי איתור אקטיביות	יוני 2015	<input checked="" type="checkbox"/>
7. ייצוג שווה לשני המינים בוועדות איתור	מרץ 2015	<input checked="" type="checkbox"/>
8. פורום מנהלות – רישות חברתי	יוני 2015	<input checked="" type="checkbox"/>
9. א. דרכי הפצה למכרזים ב. הקמת מאגר נשים כחברות בוועדת איתור	ספטמבר 2014	<input checked="" type="checkbox"/>
	מרץ 2015	<input checked="" type="checkbox"/>
10. הכשרה בנושא ייצוג הולם	יולי 2015	<input checked="" type="checkbox"/>
11. העדפה מתקנת בוועדות בוחנים	מרץ 2015	<input checked="" type="checkbox"/>
12. הקצאת רכיבי שכר משתנים	ספטמבר 2014	<input checked="" type="checkbox"/>
13. פיילוט שעות עבודה מהבית	אוקטובר 2014	<input checked="" type="checkbox"/>
14. קייטנות לילדי עובדים	מרץ 2015	<input checked="" type="checkbox"/>
15. תיאור תפקיד הממונה על מעמד האישה	פברואר 2015	<input checked="" type="checkbox"/>
16. הפרדת הממונות על הטרדות מיניות במשרד מתפקיד הממונות לקידום מעמד האישה	עד סוף שנת 2014	<input checked="" type="checkbox"/>



## תובנות ומסקנות מדו"ח המעקב

בחינת יישום החלטת הממשלה מעלה תמונה מורכבת, לפיה קיימים סעיפי החלטה שיושמו במלואם, לעומת אחרים המצויים בעיכוב משמעותי. ניתן להבחין באופן כללי כי הסעיפים הקשורים בהוצאת הנחיות/חוזר נציב, הנוגעים לקביעת נהלים ומדיניות קודמו היטב. מנגד, סעיפי החלטה שיישומם דורש עבודה תהליכית ובניית תשתיות חדשות בתוך המשרדים אינם מיושמים כראוי ביחס ללוחות הזמנים המתוכננים, ביניהם יישום קידום פיילוט שעות עבודה מהבית, הקמת מאגרי מועמדות ורשת נשים בכירות וכן פעילות לילדי עובדים בחופשת הקיץ.

### להלן הגורמים שעיכבו או האיצו את תהליכי יישום ההחלטה

#### 1 מטה הרפורמה

בהחלטת הממשלה נקבע כי מטה היישום לרפורמה בניהול ההון האנושי בשירות המדינה תלווה את יישום ההמלצות המפורטות בדו"ח. האגף לשוויון מגדרי בנציבות שירות המדינה הוכפף אירגונית לראש האגף הבכיר לתכנון אסטרטגי ומדיניות במטה יישום הרפורמה וכוח האדם ביחידתה גדל במהלך שנת 2015, וכיום עומד על חמישה אנשים (כולל מנהלת האגף, סטודנט ומזכירה). בדרך זו הפכה התכנית לקידום נשים בשירות המדינה לחלק בלתי נפרד מהרפורמה הכוללת בשירות המדינה. ניכר כי להחלטה זו השפעה חיובית על קידום סעיפי ההחלטה. קיומו של מטה יישום מכוון משימה, אשר מחזיק במנדט ברור ובלוחות זמנים, ולא פחות מכך, מרוח גבית ממשלית וציבורית בכל הקשור לקידום הרפורמה, מייצר את התשתית ההולמת לקידום המלצות רב מערכתיות כגון אלה שהופיעו בדו"ח הועדה.

#### 2 מבנה המלצות הדו"ח

דו"ח הועדה, אשר אומץ כלשונו על ידי החלטת הממשלה, מורכב ממבנה ברור של המלצות ישימות, ומלוחות זמנים ברורים ומובחנים. כתיבת הדו"ח בנוסח ובמבנה אלה, המאפשרת "תרגום" פשוט למכניזם הממשלתי, יצרה קרקע נוחה לעבודה על החלטת הממשלה, הן ברמת המטה והנציבות, והן עבור ההטעמה במשרדי הממשלה. במובן זה, ממלא הדו"ח את תפקידו כזרז תהליכים ומייצר המדיניות, ומניח את האתגר המשמעותי הבא במעקב אחר יישום ההנחיות במשרדים וביחידות הסמך, ויצירת מחויבות מצדם להנעת תהליכי שינוי.

#### 3 תקצוב התכנית

כארבעה חודשים לאחר החלטת הממשלה לאימוץ מסקנות ועדת שטאובר עברה החלטת ממשלה נוספת שמספרה 2043 מיום 7.10.14 – קידום נשים ושילובן בשירות המדינה. בהחלטה נקבע להעמיד לצורך מימוש מתווה היישום תקציב תוספתי בסכום של 2.75 מיליון ₪. תקצוב התכנית מהווה עדות לכוונות הממשלה בדבר יישום התוכנית. למרות האמור, מאחר ותקציב 2015 מתעכב באופן ניכר, הדבר פגע ביישום חלקים ממנה כגון ההמלצה להקים ועדה חיצונית לבחינת הפרדת תפקיד הממונה על הטרדות מיניות מתפקיד הממונה על קידום נשים, וההמלצה לבצע הכשרה בנושא ייצוג הולם ושוויון מגדרי לחברי ועדות המיון השונות.



#### 4 חילופי שלטון ומחויבות דרג מקצועי ופוליטי

המעקב אחר יישום סעיפי ההחלטה מעיד באופן ברור כי חילופי הממשלה הביאו לכך שחלקים מהתוכנית לא יושמו. דו"ח שטאובר הניח מנגנון של "מקלות וגזרים" למשרדים שיעמדו ביעדים של קידום נשים בשירות המדינה. התמריץ של המשרדים לעמידה ביעדים וחלוקת אות המעסיק המצטיין, לא קרו בשנת 2015, בשל חילופי גברי.

#### 5 מחויבות פוליטית

קידום ושילוב נשים בשירות המדינה הינו תהליך ארוך הדורש את רתימת משרדי הממשלה בדרגים המקצועיים והפוליטיים. ההחלטה, שהתקבלה ונדחפה ע"י השרה לימור לבנת, שעמדה בראש הועדה לקידום מעמד האישה בכנסת והעניקה לתכנית את הגיבוי פוליטי הנדרש. העדרה של לבנת מהכנסת הנוכחית מחייב מציאת רתימת השחקנים החדשים להמשך קידום התכנית, בדגש על השרה החדשה לשוויון חברתי, ח"כ גילה גמליאל, שהרשות לקידום מעמד האישה הוכפפה למשרדה. יש לציין כי הרשות עוסקת בקידום נשים באופן כללי, ולא רק בשירות המדינה.





