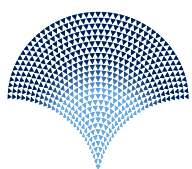


דו"ח מעקב

קידום ייצוג הולם לנשים בשירות המדינה
על בסיס החלטת ממשלה 454 מאוקטובר 2020

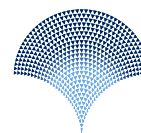
מאי 2021



CECI

Citizens' Empowerment Center in Israel
A Government that works. For us.

המרכז להעצמת האזרח
ממשל שעובד. בשבילנו.



אודות המרכז להעצמת האזרח CECI

המרכז 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 ולהוביל 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 שיוב עבודת הממשל בישראל ולהגביר את ההיכרות והמעורבות האזרחית בתחומי העשייה של המגזר הציבורי.

דו"ח מעקב

קידום ייצוג הולם לנשים בשירות המדינה
על בסיס החלטת ממשלה 454 מאוקטובר 2020

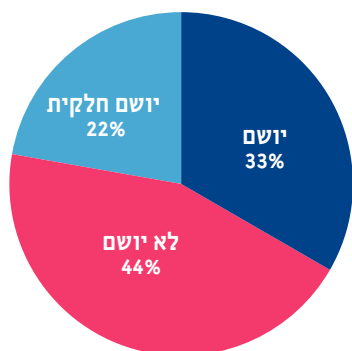
מאי 2021

הדוח נכתב על ידי סופי קדישב בהנחיית אוריה גפן קליין, מנהלת תכנית ה"מוניטור"
במרכז להעצמת האזרח

תוכן העניינים

3	תקציר מנהלות
4	טבלה מסכמת
5	רקע
6	פירוט מרכיבי ההחלטה וסטטוס יישומם
9	סיכום ומסקנות

תקציר מנהלות



■ יושם ■ יושם חלקית ■ לא יושם

שוויון מגדרי בשוק התעסוקה בכלל ובשירות המדינה בפרט מוגדר כמשימה לאומית אשר תוצאותיה ישפיעו על פני המדינה כולה, הן בפן התעסוקתי והן בפן המשפחתי והאישי¹. על אף שמשרדי הממשלה אמורים להוות דוגמה למגזר הפרטי ולמגזר העסקי ולמרות ש-62% מהמועסקים במגזר הציבורי הן נשים, רק 44% מהתפקידים בסגל הבכיר מאוישים ע"י נשים ו-24% בלבד מהתפקידים ברמת הבכירות הגבוהה ביותר.

החלטה 454 לקידום ייצוג הולם של נשים בשירות המדינה ממשיכה סדרה של החלטות שמטרתן לצמצם את אי השוויון בין נשים וגברים בשוק התעסוקה ומבקשת לאשר צעדים שונים במטרה להמשיך ולחתור להשגתו של היעד – 50% ייצוג של נשים במוקדי קבלת ההחלטות. הדו"ח עוקב אחר יישום סעיפי ההחלטה, במטרה לתאר תמונת ביצוע עדכנית ומפורטת בחלוף 8 חודשים מקבלתה. התמונה שעולה מהדו"ח היא שיישום ההחלטה לוקה בחסר; בתוך כך, מתוך 9 סעיפים יישומיים בהחלטה, 4 סעיפים לא יושמו (44%), 2 סעיפים יושמו חלקית בלבד (22%) ו-3 סעיפים יושמו במלואם (33%).

מניתוח ממצאי הדוח עולים המאפשרים הבאים:

מנגנון דיווח – ההחלטה מעגנת מנגנון דיווח על ייצוג נשים בתפקידי הסגל הבכיר ובעודות הבוחנים וועדות האיתור בשירות המדינה. ניכר כי עיגון מנגנון הדיווח, גם בהחלטות קודמות, מקדם את יישום ההחלטה.



מדרי תוצאה – היעד המוגדר ברור ועקבי – 50% ייצוג של נשים במוקד קבלת ההחלטות. משרדי הממשלה נמדדים גם הם כל אחד על ייצוג הנשים בתפקידים הבכירים ונתוני העמידה בייצוג ההולם מפורסמים לציבור.



מבנה הסעיפים, חלוקת עבודה ברורה – מבנה הסעיפים בהחלטה סדור וחלוקת האחריות הייתה ברורה בין כלל הגורמים.



מניתוח ממצאי הדוח עולים החסמים הבאים:

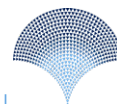
שיתוף פעולה בין משרדי – לפי ההחלטה, נדרשת עבודה משותפת והסכמה של מספר משרדים שונים. ניתן לראות כי על אף שהוקם צוות בין משרדי, לא הושגו הסכמות בנוגע לגיבוש ההמלצות, דבר המהווה גורם מעכב ביישום ההחלטה.












פורס מזיז – על פי תגובתו של המשרד לשוויון חברתי, הבחירות הרביעיות ואי הקמת ממשלה היה גורם מעכב ביישום של ההחלטה.



1. דברי הסבר להחלטת ממשלה 454.



טבלה מסכמת

מס'	מה הוחלט?	מה קורה עם זה?	סטטוס
א.	נשים בתפקידים בכירים במשרדי הממשלה בשיעור של 50% לפחות	נכון ל-2019, נשים מהוות 44% מהסגל הבכיר בשירות המדינה.	 יושם חלקית
1.א.	חובת דיווח של המשרדים השונים לגבי שיעור הנשים בסגל הבכיר	מועבר דיווח מדי שנה.	 יושם
2.א.	ייעוד משרות עבור נשים בכלל הדרגות כולל בסגל הבכיר המוביל בשירות המדינה.	אין משרות המיועדות לנשים.	 לא יושם
3.א.	הקמת צוות וגיבוש המלצות לייעוד משרות רלוונטיות לנשים.	הוקם צוות אך הצוות לא הגיע להסכמות.	 לא יושם
ב.	דיווח על ייצוג נשים בועדות בוחנים וועדות איתור מדי שנה ב-1 במרץ.	לא הועבר דיווח ב-2021.	 לא יושם
1.ג.	הקמת מאגר נשים לקידום מועמדות לתפקידים בכירים.	הוקם מאגר נשים לקידום מועמדות לתפקידים בכירים.	 יושם
2.ג.	קידום גיוון המאגר	לא התבצעו צעדים מיוחדים על מנת לגוון את המאגר.	 לא יושם
3.ג.	עדכון המאגר	המאגר מתעדכן באופן שוטף.	 יושם
4.ג.	בחינת אפשרות שימוש במאגר לטובת פרסום וחשיפה של מכרזי בכירים	נערכו דיונים אך לא הושגה החלטה.	 יושם חלקית

רקע

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 ולקדם שוויון מגדרי, בעיקר בשוק העבודה. הלכות משפטיות ביססו את האיסור על אפליה 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 אינה משביעת רצון, בעיקר בכל הקשור בהשתלבות נשים בשוק העבודה. עולם התעסוקה מאופיין עדיין ברמות גבוהות של אי-שוויון, המתבטאות, בין היתר, בפערי השכר שבין גברים ונשים, בחוסר קידום נשים למשרות ניהול בכירות ובהעדר תנאי עבודה התומכים באימהות, הן במגזר הציבורי והן במגזר הפרטי.²

אי-השוויון המגדרי בשוק התעסוקה בא לידי ביטוי בשנה האחרונה ביתר שאת במשבר הקורונה, נשים הגישו תביעות לדמי אבטלה בשיעור גבוה ב-12% מגברים. יתר על כן, ב-18 מתוך 19 ענפי תעסוקה, נשים איבדו את עבודתן בשיעור לא פרופורציונאלי לחלקן בכלל העובדים באותו ענף. על אף שמרבית העובדים יחזרו לעבודתם מהחל"ת, ניסיון העבר מלמד כי נשים שאיבדו את עבודתן בתקופה של משבר כלכלי נטו לחוות ירידה מתמשכת בשכר. ניתן לשער כי סגירתן של מסגרות החינוך תרמו לשיעור הגבוה של נשים שנאלצו לעזוב את מקום עבודתן.³

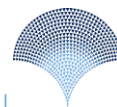
מדיניות קודמת

בשנת 2013 הוקמה ועדת שטאובר⁴ שעסקה בפערים בין גברים ונשים במגזר הציבורי, וזאת בעקבות פרסום שהראה כי רק 31% מהתפקידים הבכירים במשרדים הממשלתיים מאוישים על ידי נשים, על אף שנשים מהוות 51% מסך האוכלוסייה בישראל, ואוחזות ב-64% מהתפקידים במגזר הציבורי. ביוני 2014 הועדה הגישה דו"ח מפורט לממשלה. הממשלה אימצה את המלצות הוועדה ואת המתווה שהוצע ליישומן ובאותו החודש הועברה החלטה מספר 1697⁵ "קידום נשים בשירות המדינה". החלטה זו היא נגזרת של החלטות 481⁶ ו-3993⁷ בנושא שיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה ומיצוי פוטנציאל ההון האנושי בשירות המדינה שהתקבלו ב-2011 וב-2013.

החלטה 454

על אף ההחלטות הקודמות, לא לא הושג היעד של אחוז הנשים המכהנות במשרות ניהול בכיר במגזר הציבורי. על כן, באוקטובר 2020 הועברה החלטה מספר 454 לעניין "קידום ייצוג הולם לנשים בשירות המדינה ואצילת סמכות הממשלה". החלטה קבעה כי יש להמשיך ולחתור לעבר היעד שהוגדר ב-2014 – ייצוג הולם של נשים בתפקידים בכירים בשיעור של 50% לפחות, באמצעות צעדים שונים כגון: חובת דיווח אודות שיעורן של נשים במשרות הסגל הבכיר-מוביל ואודות יישום ההנחיות בדבר ביטוי הולם בנסיבות העניין לייצוגן של נשים בוועדות הבחנים, ייעוד משרות עבור נשים בכלל הדרגות והמשך הפעלת מאגר נשים לקידום מועמדות לתפקידים בכירים.

2. וקסלמן ש. (2015), "יישום החלטת הממשלה לקידום ושילוב נשים בשירות המדינה", המרכז הישראלי להעצמת האזרח.
3. בורס ל. (2020), "משבר הקורונה והשפעתו על נשים בשוק העבודה: נזק בלתי הפיך או ירידה לצורך עלייה?", מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
4. הנחיות ליישום החלטת ממשלה בעניין דו"ח ועדת שטאובר לקידום נשים בשירות המדינה
5. החלטת ממשלה מספר 1697: https://www.gov.il/he/departments/policies/2014_dec1697
6. החלטת ממשלה מספר 481: https://www.gov.il/he/departments/policies/2013_des481
7. החלטת ממשלה מספר 3993: https://www.gov.il/he/departments/policies/2011_des3993



פירוט מרכיבי ההחלטה וסטטוס יישומם

א. ייצוג נשים בסגל הבכיר

ההחלטה קבעה יעד להתקדמות שיטתית אל עבר ייצוג הולם של נשים בשיעור של לפחות 50% במשרות הסגל הבכיר, לרבות בסגל הבכיר המוביל, שעליהן חלה החלטת הממשלה מס' 2464. מדובר בתפקידים הכפופים ישירות לדרגת מנכ"ל או מקבילים לה.

סטטוס: יושם חלקית

לפי דו"ח השוויון המגדרי בשירות המדינה שפירסמה נציבות שירות המדינה במאי 2020, נכון ל-2019, נשים מהוות 44% מהסגל הבכיר בשירות המדינה (עלייה של 1% מ-2018). עם זאת, ניתן לראות כי ככל שעולים בהיררכיה של מדרג שירות המדינה ייצוג הנשים יורד. ייצוג הנשים ברמה 1, רמת הבכירות הגבוהה ביותר, הינו הנמוך ביותר ומהווה 24%⁸.

לשם השגת היעד של ייצוג נשים בסגל הבכיר קבעה ההחלטה כי יש לבצע מספר פעולות:

א.1. חובת דיווח

ההחלטה קבעה כי חובת הדיווח של שרים לפי סעיף 1.2 להמלצות דו"ח ועדת שטאובר שהמלצותיו אומצו בהחלטה 1697 תכלול דיווח אודות שיעורן של נשים במשרות הסגל הבכיר-מוביל.

סטטוס: יושם

לפי נציבות שירות המדינה, דיווח הנציב לוועדת השרים לקידום מעמד האישה באשר לשיעורן של נשים במשרות הסגל-הבכיר מוביל מוגש מדי שנה ביום האישה, בתאריך הלועזי (8.3). בהתאם לכך, המידע על שנת 2020 הוגש לוועדת השרים ב-8.3.21⁹.

א.2. ייעוד משרות

ההחלטה קבעה כי נציב שירות המדינה יבחן לייעוד משרות עבור נשים בכלל הדרגות כולל בסגל הבכיר המוביל בשירות המדינה. ייעוד המשרות ייעשה בכפוף להוראות ביצוע כפי שיקבע נציב שירות המדינה, אשר יתעדכנו מעת לעת.

סטטוס: לא יושם

לפי נציבות שירות המדינה, נעשה תהליך בשיתוף עם הרשות לקידום מעמד האישה ועם השרים זאב אלקין ומירב כהן, אך עד כה לא היו הסכמות ועל כן לא נכתבו הוראות לביצוע בנושא. אי לכך, נכון להיום, אין משרות המיועדות לנשים.¹⁰

א.3. הקמת צוות וגיבוש המלצות לייעוד משרות רלוונטיות

ההחלטה קבעה כי על צוות משותף של השרה לשוויון חברתי, שר ההשכלה הגבוהה, נציב שירות המדינה ומנהלת הרשות לקידום מעמד האישה לגבש המלצות באשר לשיקולים ולתבחינים לייעוד המשרות הרלוונטיות.

ככל שלא תהיה הסכמה בצוות, יובא הנושא שוב לדיון בממשלה.

8. דוח השוויון המגדרי בשירות המדינה 2015-2019, נציבות שירות המדינה. 20.5.2020.

9. <https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/report-gender-equality-2015-2019>

10. מענה נציבות שירות המדינה לפניית המרכז להעצמת האזרח מתאריך 26.5.21.

11. מענה נציבות שירות המדינה לפניית המרכז להעצמת האזרח מתאריך 26.4.21.

סטטוס: לא יושם

הצוות המשותף אכן הוקם והתכנס 3 פעמים במהלך 2020. הצוות כאמור לא הגיע להסכמות ובשל כך לא גובשו המלצות באשר לשיקולים ולתבחינים לייעוד משרות לנשים.¹¹ הנושא לא הובא לדיון מחדש בממשלה.

ב. ייצוג נשים בוועדות בוחנים וועדות איתור

ההחלטה קבעה כי עד ל-1 במרץ של כל שנה קלנדרית, נציב שירות המדינה ידווח לממשלה אודות יישום ההנחיות בדבר ביטוי הולם בנסיבות העניין לייצוגן של נשים בוועדות הבוחנים בסגל הבכיר ובוועדות האיתור בשירות המדינה ביחס לשנה הקלנדרית הקודמת.

סטטוס: לא יושם

לפי נציבות שירות המדינה, לא הועבר דיווח לממשלה על ייצוג נשים בוועדות הבוחנים בשנת 2021.¹²

ג.1. הקמת מאגר נשים לקידום מועמדות לתפקידים בכירים

בהחלטה, הממשלה הכירה בכך שהרשות לקידום מעמד האישה (להלן – הרשות) הקימה מאגר הכולל פרטים של נשים, בהסכמתן, לשימושם של משרדי הממשלה ויחידות הסמך. המאגר נועד לקידום מועמדות של נשים לתפקידים בכירים ולשמש מומחיות במטרה לעודד ייצוג הולם ולהגדיל את שיעורן של נשים בעלות כישורים רלוונטיים באיוש תפקידים ומשרות בכירות בוועדות ציבוריות בפורומים שונים (לרבות אמצעי התקשורת וכו').

ג.2. גיוון מאגר נשים לקידום מועמדות לתפקידים בכירים

ההחלטה קבעה כי על השרה לשוויון חברתי, שרת העלייה והקליטה ושרת התפוצות, ביחד עם מנהלת הרשות לקידום מעמד האישה, לפעול לקידום גיוון המאגר גם בהקשר לכלל האוכלוסיות הזכאיות לייצוג הולם על פי דין.

האוכלוסיות הזכאיות לייצוג הולם הן אנשים בעלי מוגבלויות, יוצאי אתיופיה, ערבים וחרדים.

סטטוס יישום: לא יושם

מהרשות לקידום מעמד האישה במשרד לשוויון חברתי נמסר כי מתוך 2092 נשים המופיעות במאגר, 6% הן נשים מהחברה הערבית לרבות הדרוזית והצ'רקסית, 3% נשים חרדיות, 2% עולות חדשות, 1% נשים יוצאות אתיופיה ו-1% מהן נשים עם מוגבלות. 87% לא נמנות עם אף אחת מהאוכלוסיות הדורשות ייצוג הולם. מתשובת המשרד עולה כי מלבד קול קורא בעברית ובערבית להגשת בקשות להיכלל במאגר הנשים שפורסם באתר האינטרנט של הרשות, ברשתות החברתיות ובאמצעות סוכני שטח ברשויות המקומיות ובחברה האזרחית, לא נעשו צעדים מיוחדים על מנת לגוון את המאגר הנתון.¹³

ג.3. עדכון המאגר

ההחלטה קבעה כי על הרשות לעדכן את המאגר מעת לעת.

11. מענה נציבות שירות המדינה לפניית המרכז להעצמת האזרח מתאריך 26.4.21.

12. מענה נציבות שירות המדינה לפניית המרכז להעצמת האזרח מתאריך 26.4.21.

13. מענה המשרד לשוויון חברתי לפניית המרכז להעצמת האזרח מתאריך 20.05.21.

סטטוס יישום: יושם

לפי הרשות לקידום מעמד האישה במשרד לשוויון חברתי, בשלב זה המאגר נמצא בהליך פיתוח טכנולוגי שנועד לאפשר עדכון פרטי הנשים הקיימות במאגר, וכן היערכות לקול קורא חדש למאגר, במסגרתו יתווספו תחומי מומחיות נוספים וכן תנאי סף מותאמים שיאפשרו לנשים נוספות להצטרף למאגר.¹⁴

4.ג. בחינת אפשרות שימוש במאגר לטובת פרסום וחשיפה של מרכזי בכירים

ההחלטה קבעה כי על הרשות, בתיאום עם נציבות שירות המדינה, לבחון את האפשרות לעשות שימוש במאגר לטובת פרסום וחשיפה של מרכזי בכירים וועדות איתור בשירות המדינה, בכפוף למדיניותה של נציבות שירות המדינה.

סטטוס יישום: יושם חלקית

מהרשות לקידום מעמד האישה במשרד לשוויון חברתי נמסר כי הרשות קיימה מספר דיונים עם גורמי מקצוע בנציבות שירות המדינה לצורך בחינת האפשרות לעשות שימוש במאגר לטובת פרסום וחשיפה של מרכזי בכירים וועדות איתור בשירות המדינה, אך טרם נקבע מתווה עבודה ליישום ההחלטה היות והנושא לא קודם לאחר ההכרזה על הבחירות לכנסת ה-24.¹⁵

למרות זאת, הרשות הייתה מעורבת בעדכון הנחיית היועץ המשפטי לממשלה לעניין "ייצוג הולם למגזרים מסוימים" שהושלם במאי 2020. בעקבות עדכון זה, הנחיית היועץ מעגנת את הרשות לקידום מעמד האישה כגורם אליו צריך לפנות לצורך קבלת מידע מהמאגר בטרם מינויים לוועדות ציבוריות.¹⁶

כמו כן, ביוזמת הרשות נשלח מכתב מטעם היועץ המשפטי של המשרד לשוויון חברתי לכלל היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה בדבר קיומו של המאגר ויכולתו לסייע למשרדים בעמידה בחובות הייצוג ההולם. ביולי 2020 אף נעשתה פנייה של ראשת הרשות לסמנכ"ליו הון אנושי במשרד הממשלה בקריאה לעשות שימוש במאגר ולקחת חלק בקידום המקצועיות והשוויון המגדרי במגזר הציבורי. עד כה פנו לרשות 22 גורמים מתוך משרדי הממשלה על מנת להסתייע באיתור מועמדות פוטנציאליות מתוך המאגר.¹⁷

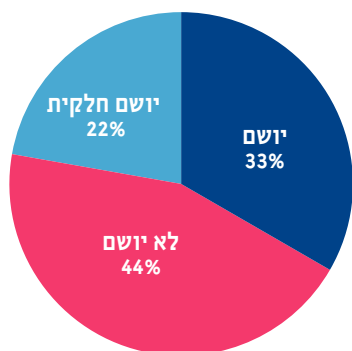
14. מענה המשרד לשוויון חברתי לפניית המרכז להעצמת האזרח מתאריך 20.05.21.

15. מענה המשרד לשוויון חברתי לפניית המרכז להעצמת האזרח מתאריך 20.5.21.

16. ש.ם.

17. ש.ם.

סיכום ומסקנות



■ יושם ■ יושם חלקית ■ לא יושם

שוויון מגדרי בשוק התעסוקה בכלל ובשירות המדינה בפרט מוגדר כמשימה לאומית אשר תוצאותיה ישפיעו על פני המדינה כולה, הן בפן התעסוקתי והן בפן המשפחתי והאישי.¹⁸ על אף שמשרדי הממשלה אמורים להוות דוגמה למגזר הפרטי ולמגזר העסקי ולמרות ש-62% מהמועסקים במגזר הציבורי הן נשים, רק 44% מהתפקידים בסגל הבכיר מאוישים ע"י נשים ו-24% בלבד מהתפקידים ברמת הבכירות הגבוהה ביותר.

החלטה 454 לקידום ייצוג הולם של נשים בשירות המדינה ממשיכה סדרה של החלטות שמטרתן לצמצם את אי השוויון בין נשים וגברים בשוק התעסוקה ומבקשת לאשר צעדים שונים במטרה להמשיך ולחתור להשגתו של היעד – 50% ייצוג של נשים במוקד קבלת ההחלטות. הדו"ח עוקב אחר יישום סעיפי ההחלטה, במטרה לתאר תמונת ביצוע עדכנית ומפורטת בחלוף 8 חודשים מקבלתה. התמונה שעולה מהדו"ח היא שיישום ההחלטה לוקה בחסר; בתוך כך, מתוך 9 סעיפים שישומו בהחלטה, 4 סעיפים לא יושמו (44%), 2 סעיפים יושמו חלקית בלבד (22%) ו-3 סעיפים יושמו במלואם (33%).

מניתוח ממצאי הדוח עולים המאפשרים הבאים:

מנגנון דיווח – ההחלטה מעגנת מנגנון דיווח על ייצוג נשים בתפקידי הסגל הבכיר ובעודות הבוחנים וועדות האיתור בשירות המדינה. ניכר כי עיגון מנגנון הדיווח, גם בהחלטות קודמות, מקדם את יישום ההחלטה.



מדרי תוצאה – היעד המוגדר ברור ועקבי – 50% ייצוג של נשים במוקד קבלת ההחלטות. משרדי הממשלה נמדדים גם הם כל אחד על ייצוג הנשים בתפקידים הבכירים ונתוני העמידה בייצוג ההולם מפורסמים לציבור.



מבנה הסעיפים, חלוקת עבודה ברורה – מבנה הסעיפים בהחלטה סדור וחלוקת האחריות הייתה ברורה בין כלל הגורמים.



מניתוח ממצאי הדוח עולים החסמים הבאים:

שיתוף פעולה בין משרדי – לפי ההחלטה, נדרשת עבודה משותפת והסכמה של מספר משרדים שונים. ניתן לראות כי על אף שהוקם צוות בין משרדי, לא הושגו הסכמות בנוגע לגיבוש ההמלצות, דבר המהווה גורם מעכב ביישום ההחלטה.



פורס מזיז – על פי תגובתו של המשרד לשוויון חברתי, הבחירות הרביעיות ואי הקמת ממשלה היה גורם מעכב ביישום של ההחלטה.



18. דברי הסבר להחלטת ממשלה 454.

