

## כלים לצמצום פערי שכר מגדריים: מבט-על

מסמך זה נכתב לבקשת חה"כ עאידה תומא סלימאן, ומוציג בו כלים לצמצום פערי שכר מגדריים הנמצאים בשימוש בכמה מדינות. יודגש כי לא מדובר בסקירה מעמיקה של כל אחד מהכלים הללו, אלא במבט על סל הכלים הקיים.

### 1. רקע

כפי שמוסבר ביתר הרחבה במסמך קודם של המרכז המחקר והמידע של הכנסת, פערי שכר בין גברים לנשים נובעים מכמה סיבות, ובהן דפוסי העסקה שונים של גברים ושל נשים.<sup>1</sup> בין היתר, אפשר לדבר על סגרגציה מגדרית של שוק העבודה (הבדלים בסוגי המקצועות והתפקידים שגברים ונשים משתלבים בהם), על פערים בין גברים לנשים בהיררכיה הארגונית במקומות העבודה (ככלל, שיעור הנשים קטן עם העלייה בדרגות) ועל פערים בהיקף העבודה של גברים ונשים (ככלל, נשים עובדות בהיקפי משרה קטנים יותר מגברים). אשר למצב בישראל, מחקר שפרסם בשנת 2015 אגף הכלכלן הראשי (כיום אגף הכלכלנית הראשית) במשרד האוצר קבע שהיקף התעסוקה וההשתייכות הענפית אחראים לכ-90% מפער השכר בין נשים וגברים, וכ-10% מהפער נותרו ללא הסבר.<sup>2</sup> על פי המחקר, שארית בלתי מוסברת זו עשויה להיות תוצאה של כל מיני משתנים שאינם בידי ביטוי באמידה אקונומטרית, ואין לשלול את האפשרות שהיא תוצאה של אפליה מגדרית בשוק העבודה, אם דרך מתן שכר נמוך יותר לאישה בשל היותה אישה ואם דרך קידום איטי יותר לנשים לעומת גברים.<sup>3</sup>

מהאמור לעיל נראה כי **חלק משמעותי מפערי השכר המגדריים נובע מהבדלים במאפייני התעסוקה, אשר משליכים בסופו של דבר על רמת ההשתכרות של נשים לעומת גברים:** נשים נוטות לעבוד פחות שעות ובענפי תעסוקה שבהם השכר הוא נמוך יותר, והן גם נמצאות פחות בדרגים הניהוליים. עם זאת, עדיין ייתכנו מצבים שבהם פער השכר נובע ישירות מאפליה

<sup>1</sup> אורלי אלמגור לוטן, [פילוח מגדרי של נתוני שכר בחברות פרטיות: מבט משווה](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 29 ביולי 2020, עמ' 3.

<sup>2</sup> אסף גבע, [על פערי השכר בין גברים לנשים](#), אגף הכלכלן הראשי, משרד האוצר, אוקטובר 2015, עמ' 1-2. מסקנות מחקר זה מובאות גם אצל אורלי אלמגור לוטן, [פילוח מגדרי של נתוני שכר בחברות פרטיות: מבט משווה](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 29 ביולי 2020, עמ' 3-4.

<sup>3</sup> שם, עמ' 1.

על רקע מגדרי, כלומר מצבים שבהם אישה מקבלת שכר נמוך יותר מזה שגבר מקבל בעבור אותה עבודה באותם תנאים (היקף שעות עבודה וכו').

## 2. סל הכלים לצמצום פערי שכר מגדריים

בהתאם למיפוי הגורמים לפערי שכר מגדריים, אפשר לחלק לשניים את הכלים לצמצום פערי השכר: כלים שנועדו לתת מענה להבדלים במאפייני התעסוקה שצוינו לעיל וכלים הנוגעים ישירות לשכר עצמו.

ביולי 2021 פרסם מכון ברוקדייל מחקר מקיף בנושא פערי שכר מגדריים, שנכתב בעבור זרוע העבודה (כיום במשרד הכלכלה).<sup>4</sup> המחקר סקר בצורה מפורטת את הכלים, את השימוש בהם בעולם ואת מידת השפעתם, ועולה ממנו שבפועל רוב הכלים הקיימים מיועדים לתת מענה להבדלים מגדריים במאפייני התעסוקה שצוינו לעיל, קרי הבדלים מגדריים בתחומים כמו השכלה והכשרה, היקף משרה, בחירת ענף תעסוקה וייצוג בתפקידי ניהול. כלי מדיניות אלה מוכרים בהקשר של שילוב וקידום נשים בשוק התעסוקה באופן כללי יותר, ובהם כלים המתמקדים במשפחה (כגון חופשת הורות, הנגשת מסגרות לילדים בגיל הרך והסדרים לעבודה גמישה), כלים המתמקדים במעסיקים (כגון חובת ייצוג הולם, תמריצים ושינויים בתרבות הארגונית) וכלים המתמקדים בפרט (כגון סיוע בשילוב בתעסוקה, הכשרות מקצועיות והטבות מס).<sup>5</sup> כפי צוין במחקר של ברוקדייל, חלק מהכלים האלה נמצאים כיום בשימוש במדינת ישראל, למשל זכאות לחופשת הורות, חובות ייצוג הולם במגזר הציבורי, תמריצים להגדלת שיעור הנשים בתחומים מסוימים ועוד.

אשר לכלי מדיניות הנוגעים ישירות לשכר, אפשר להצביע על מספר קטן יותר של דוגמאות. הנפוצה שבהן היא חקיקה לאיסור אפליה, כלומר חוקים המחייבים מתן שכר שווה לעובדים ולעובדות בעבור אותה עבודה.<sup>6</sup> חוקים כאלה קיימים בכמה מדינות. בישראל, חוק שכר שווה לעובדת ולעובד, תשנ"ו-1996, קובע כי עובדת ועובד המועסקים אצל אותו מעסיק באותו מקום עבודה זכאים לשכר שווה בעד אותה עבודה, עבודה שווה בעיקרה או עבודה שוות ערך. במקרה של הפרת הזכות של עובדת או עובד לקבל שכר שווה בעבור עבודתם, הם יכולים לתבוע את המעסיק (לבדם או בסיוע נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה או ארגון עובדים יציג). עם זאת, בהיעדר תביעות עובדים, אין כיום בחוק הישראלי סנקציות נגד מעסיקים אשר קיימים אצלם פערי שכר.

בנוסף לחקיקה האוסרת הפליה בשכר, כלי המדיניות המרכזי המתייחס ישירות לשכר עצמו הוא **קידום שקיפות בשכר**; מדובר בהסדרים שנועדו לקדם איסוף וניתוח של נתוני שכר בצורה

<sup>4</sup> תרצה וילנר, אלישע בן-מאיר וסמדר סומך, [פערי שכר מגדריים: גורמים וכלי המדיניות לצמצומם](#), מכון מאירס ג'וינט ברוקדייל, יולי 2021.

<sup>5</sup> שם, עמ' 23-45.

<sup>6</sup> שם, עמ' 37; אורלי אלמגור לוטן, [פילוח מגדרי של נתוני שכר בחברות פרטיות: מבט משווה](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 29 ביולי 2020, עמ' 4.

מגדרית לצד חשיפת המידע לעובדים ולציבור הרחב. בישראל אושר באוגוסט 2020 תיקון מס' 6 לחוק שכר שווה, אשר מחייב כל מעסיק שמעסיק למעלה מ- 518 עובדים להפיק מדי שנה שני דוחות, אחד פנימי ואחד פומבי, המפרטים את פערי השכר במקום העבודה בין גברים לנשים, וכן למסור הודעה לעובד בדבר פערי השכר הקיימים בקבוצת העובדים שאליה הוא משתייך.<sup>7</sup> מעבר לדוגמאות אלה של חקיקה נגד אפליה ולמען שקיפות בשכר, לא מצאנו במהלך העבודה על מסמך זה או במחקר של ברוקדייל דוגמאות נוספות לכלי מדיניות שנועדו להשפיע ישירות על שכרן של נשים (כמו למשל תוספות שכר ייעודיות לנשים).

מסמך קודם של מרכז המחקר והמידע של הכנסת שפורסם טרם התיקון האמור לחוק סקר הסדרים הנוגעים לשקיפות נתוני שכר בכמה מדינות.<sup>8</sup> כפי שנכתב בו, איסוף נתוני השכר יכול לגלות הטיות מגדריות או אפליה על רקע מגדרי, וכן לתרום להעלאת המודעות ולהבנה טובה יותר של הסיבות לפערי שכר מגדריים. כמו כן, הבאת המידע לידי השחקנים הרלוונטיים יכולה להניע אותם לפעול לצמצום הפערים, כל אחד בתחומו. עם זאת, יש חסמים אשר מונעים יישום מוצלח של מנגנונים כאלה, ובפרט נורמות של חשאיות בכל הנוגע לשכר וחוסר מודעות של העובדים והמעסיקים לדרישות בעניין שקיפות ולסיבות שמאחוריהן. אם כן, **גורם חשוב ביישום מוצלח של חובה כזו הוא קיומם של מנגנוני בקרה ואכיפה של הדרישה לצד הגברת המודעות.** חוק שכר שווה, העוסק בשקיפות בשכר בישראל – לרבות החובה לפרסם את המידע, שנוספה במסגרת תיקון מס' 6 לחוק – אינו כולל כלים לבקרה ולפיקוח, מלבד זכות התביעה של העובד או מי מטעמו והאפשרות לפסוק פיצויים ללא הוכחת נזק. הדבר בא לידי ביטוי גם בדברי ההסבר לתיקון מס' 6, שלפיהם "המודל המוצע מסתמך בעיקרו על רגולציה עצמית".<sup>9</sup> עוד נכתב שם ש"בשלב זה הצעת החוק אינה כוללת סנקציה כספית או אחרת על מעסיקים שיציגו פערי שכר מגדריים בארגון".

על פי תשובת נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה במשרד הכלכלה והתעשייה, בבדיקה שבוצעה לאחרונה אותרו באתרי האינטרנט של חברות בישראל כ-160 דוחות פומביים לשנת 2022 – פחות משליש ממספר החברות המחויבות בפרסום דוחות אלה.<sup>10</sup> כמו כן, היות שבין החברות שפרסמו את הדוחות יש ככל הנראה גם כאלה שאינן מחויבות לפי חוק להכין דוחות שכר, כלומר חברות עם 518 עובדים או פחות, הרי שבפועל שיעור החברות המחויבות בכך אשר פרסמו דוח פומבי הוא אפילו נמוך יותר.

<sup>7</sup> כמו כן, סעיף 7 לחוק שכר שווה קבע, עוד לפני תיקון מס' 6, שלעובד זכות לדרוש ממעסיקו מידע בדבר רמות שכר של עובדים המועסקים אצלו לפי סוגי עובדים, סוגי משרות או סוגי דירוגים.

<sup>8</sup> אורלי אלמגור לוטן, [פילוח מגדרי של נתוני שכר בחברות פרטיות: מבט משווה](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 29 ביולי 2020, עמ' 1.  
<sup>9</sup> דברי ההסבר ל**הצעת חוק שכר שווה לעובדת ולעובד (תיקון – חובת פרסום דוח שנתי), התש"ף-2020** (661/23/9), של חברת הכנסת חוה אתי עטייה, נוסח לדיון מוקדם.

<sup>10</sup> אסתי לוטבק קופל, נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה, משרד הכלכלה והתעשייה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 20 בדצמבר 2022.

עוד נמסר מהנציבות שהם בוחנים אפשרות להעמיד לרשות המעסיקים פלטפורמה מקוונת לפרסום דוחותיהם, אך הדבר דורש גם תיקוני חקיקה.

בנוסף לבדיקה של הנציבות, חברת צבירן, חברה פרטית העוסקת בנתוני שכר והטבות, הכינה לאחרונה מסמך אשר ניתח את הדוחות הפומביים שפורסמו על ידי כ-160 חברות.<sup>11</sup> על פי המידע במסמך, מבין החברות שפרסמו דוח פומבי, כ-56% הן חברות המעסיקות מעל 800 עובדים, כ-20% מעסיקות 200-800 עובדים, וכ-24% מעסיקות עד 200 עובדים (כזכור, רק חברות עם מעל 518 עובדים מחויבות בכך). כמו כן, כותבי המסמך מצאו שיש שונות לא מבוטלת בין הדוחות באופן שבו החברות בחרו לפלח את העובדים והעובדות לקבוצות, מה שמקשה על השוואה בין חברות ובין ענפי תעסוקה.

בהקשר של חובת השקיפות נזכיר גם **דירקטיבה שהוצעה על ידי הנציבות האירופית במרץ 2021 "חיזוק יישום העיקרון של שכר שווה לגברים ונשים בעבור עבודה שווה או עבודה שוות ערך על ידי שקיפות בשכר ומנגנוני אכיפה"**.<sup>12</sup> הדירקטיבה טרם אושרה על ידי הפרלמנט האירופי, אבל אם היא תאושר היא תחייב את המדינות החברות באיחוד לאמץ כלי מדיניות מסוימים בכל הקשור לשקיפות בשכר, שמטרתם לתת בין היתר מענה לחלק מהחסמים שהוזכרו לעיל. **על פי הנחיות הדירקטיבה המוצעת, על המדינות לחייב כל מעסיק ליידיע את עובדיו בדבר זכותם לקבל את המידע הנדרש כדי לקבוע אם הם משתכרים שכר שווה לעובדים המקבילים להם**.<sup>13</sup> כמו כן, המדינות יידרשו לחייב כל מעסיק של לפחות 250 עובדים לפרסם לציבור מידע על פערי שכר מגדריים בארגון, הן לגבי שכר הבסיס והן לגבי מרכיבי שכר נוספים.<sup>14</sup> מעבר לצעדים אלה, אשר דומים לקיים כבר בישראל, הדירקטיבה המוצעת כוללת עוד כמה צעדים שעל המדינות לנקוט: (1) מול המעסיקים – על המדינות לוודא שמעסיקים חושפים בפני עובדים טרם כניסתם למשרה מסוימת את טווח השכר הצפוי מבלי שהעובדים ידרשו לבקש זאת, ובכך לאפשר להם לנהל משא ומתן הוגן לגבי שכרם.<sup>15</sup> כמו כן, על מעסיקים להנגיש לעובדים תיאור של התנאים אשר ישפיעו על שכרם ומסלול התקדמותם. מעבר לכך,

<sup>11</sup> חברת צבירן, "תיקון מס' 6 לחוק שכר שווה לעובד ולעובדת: מבט מסכם על דוחות שהוגשו בשנת 2022". המסמך נמסר למרכז המחקר והמידע של הכנסת על ידי מיכל מילוא ב-2 בינואר 2023.

<sup>12</sup> European Commission, [Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council to Strengthen the Application of the Principle of Equal Pay for Equal Work or Work of Equal Value Between Men and Women Through Pay Transparency and Enforcement Mechanisms](#), 4 March 2021.

הנציבות האירופית היא הרשות המבצעת של האיחוד האירופי, והיא אמונה על ייזום חקיקה ויישום החלטות הפרלמנט האירופי והמועצה האירופית.

<sup>13</sup> שם, סעיף 7.

<sup>14</sup> שם, סעיף 8. כדי להפחית את הנטל הרגולטורי שיוטל על מעסיקים, הדירקטיבה מציעה גם חלופה שבה גוף ממשלתי אוסף מידע מינהלי רלוונטי ממעסיקים (כגון דיווחי מיסים) ומציג את דוחות השכר במקום המעסיק.

<sup>15</sup> European Commission, [Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council to Strengthen the Application of the Principle of Equal Pay for Equal Work or Work of Equal Value between Men and Women Through Pay Transparency and Enforcement Mechanisms](#), 4 March 2021, section 5.

אם דוחות השכר מגלים פערי שכר בין נשים וגברים בקטגוריית עובדים מסוימת, המעסיק יחויב לתת הסבר על כך לכל גורם רלוונטי שיבקש זאת (כגון עובדים, ארגוני עובדים או גופים רגולטוריים), לתקן את המצב, ובמקרים מסוימים לערוך ביקורת שכר רוחבית (pay assessment);<sup>16</sup> (2) הדירקטיבה המוצעת תחייב את המדינות להעביר את נטל ההוכחה מהעובד למעסיק, כלומר במקרה שמעסיק לא קיים את חובות שקיפות השכר, אזי בכל הליך מינהלי או משפטי מוטל עליו להוכיח שאין אפליה מגדרית, מבלי שנדרש מהעובד עצמו להראות זאת;<sup>17</sup> (3) הדירקטיבה המוצעת מורה למדינות לקבוע כללי ענישה בגין הפרה של הזכויות והחובות הקשורות לשוויון בשכר, כולל קנסות בגין הפרה חוזרת ושליטת הטבות המוענקות על ידי המדינה;<sup>18</sup> (4) הדירקטיבה המוצעת מורה למדינות להקים גוף ייעודי (או יחידה ייעודית בתוך גוף קיים) אשר יופקד על יישום הצעדים הקשורים לשקיפות בשכר, איסוף המידע הנדרש כדי לפקח על פערי שכר בשוק התעסוקה ומדידת השפעת הצעדים שננקטו על צמצום הפערים.<sup>19</sup> כמו כן, הגוף יהיה אחראי על איסוף ופרסום המידע והדוחות אשר הופקו על ידי מעסיקים, על פיתוח והטמעה של כלים לזיהוי וטיפול בגורמים לפערי השכר, על דיווח לנציבות האירופית על תלונות ותביעות שהוגשו על ידי עובדים בבתי המשפט ועל הגברת המודעות הציבורית לנושא.

לסיכום, לא מצאנו דוגמאות קונקרטיות לשימוש בכלים הנוגעים בצורה ישירה לשכר מעבר למה שכבר נמצא בשימוש כיום בישראל, קרי איסור אפליה וחובת שקיפות בשכר. כפי שנכתב במסמך קודם של מרכז המחקר המידע של הכנסת בנושא, וכפי שגם עולה מהדירקטיבה המוצעת על ידי הנציבות האירופית, יש חשיבות רבה לפיקוח על יישום ההוראות הרלוונטיות והנגשת המידע לציבור העובדים והעובדות. בהקשר הזה לא מצאנו שיש כיום בישראל מנגנוני בקרה ואכיפה כאלה, ואין לדוגמה מאגר שמרכז את דוחות השכר של החברות.

<sup>16</sup> שם, סעיף 9.

<sup>17</sup> שם, סעיף 16.

<sup>18</sup> שם, סעיף 20.

<sup>19</sup> שם, סעיף 26.