



# היבטים בייצוג נשים בשירות המדינה

כתיבה: ד"ר נלי כפיר | אישור: אורלי אלמגור לוטן

תאריך: כ"א באייר תשפ"ב, 22 במאי 2022

סקירה

## תוכן העניינים

---

1.....	מבוא ותמצית.....	
3.....	ייצוג נשים במשרות בכירות בשירות המדינה.....	1.
6.....	נתונים על פערי שכר מגדריים במשרדי הממשלה.....	2.
11 .....	נתונים נבחרים על ייצוג נשים מקבוצות אוכלוסייה שונות הזכאיות לייצוג הולם .....	3.

## מבוא ותמצית

מסמך זה נכתב בעבור הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי, בראשות חברת הכנסת עאידה תומא סלימאן, לקראת דיון בנושא קידום נשים ופערי שכר מגדריים בשירות המדינה. במסמך מוצג הנושא מכמה בחינות: ייצוג נשים במשרות בכירות בשירות המדינה, פערי שכר מגדריים במשרדי הממשלה וייצוג בשירות המדינה של נשים מקבוצות אוכלוסייה שונות.

בשירות המדינה מועסקים כ-80,000 עובדים ועובדות בכ-100 יחידות, ובהן משרדי הממשלה, מערכת החינוך הממשלתית ומערכת הבריאות הממשלתית. **62% מעובדים אלו הם נשים**.<sup>1</sup> במרץ 2022 פרסמה נציבות שירות המדינה את דוח "שוויון מגדרי בשירות המדינה" לשנת 2021, ובו נתונים שונים. חלק מהמידע המוצג במסמך הנוכחי מבוסס על נתונים שנלקחו מדוח זה. עם זאת, בדוח השוויון המגדרי חסרים נתונים שונים שהיו מאפשרים לקבל תמונה מלאה יותר על הנושא; חלק מהנתונים הוצגו בדוחות קודמים של נציבות שירות המדינה. כדי להשלים את התמונה, במסמך הנוכחי נכללו נתונים משני מקורות מרכזיים נוספים: 1. דוח הממונה על השכר באוצר, אשר נוסף על נתוני שכר של גברים ונשים במשרדי הממשלה, אפשר ללמוד ממנו על התפקידים שבהם הם מועסקים ועל רמת הבכירות שלהם; 2. דוח הגיוון התעסוקתי של נציבות שירות המדינה, שנכללים בו נתונים בפילוח מגדרי על קבוצות האוכלוסייה הזכאיות לייצוג הולם מכוח חוק שירות המדינה מינויים, תשי"ט-1959. בחלק מהמקרים שבהם לא מצאנו מידע משלים, הדבר צוין במסמך.

### חובת הייצוג ההולם במגזר הציבורי

- בסעיף 15א(א) **לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959**, נקבע כי "בקרב העובדים בשירות המדינה, בכלל הדרגות והמקצועות, **בכל משרד ובכל יחידת סמך, יינתן ביטוי הולם, בנסיבות העניין, לייצוגם של בני שני המינים**, של אנשים עם מוגבלות, של בני האוכלוסייה הערבית, לרבות הדרוזית והצ'רקסית, של מי שהוא או שאחד מהוריו נולדו באתיופיה, של בני האוכלוסייה החרדית ושל עולים חדשים". ובסעיף 17ב צויין כי "הממשלה תפעל לקידום ייצוג הולם בקרב העובדים בשירות המדינה בהתאם ליעדים שתקבע, ולשם כך, בין השאר, המשרד או יחידות הסמך הנוגעים בדבר, וכן נציב שירות המדינה, כל אחד בתחומו, ינקטו אמצעים הנדרשים בנסיבות העניין, אשר יש בהם כדי לאפשר ולעודד ייצוג הולם".
- בסעיף 6 **לחוק שיווי זכויות האשה, התשי"א-1951**, נקבע כי "**בגוף ציבורי ובוועדות המכרזים והמינויים של גוף ציבורי, יינתן ביטוי הולם בנסיבות העניין, לייצוגן של נשים בסוגי המשרות ובדירוגים השונים בקרב העובדים, ההנהלה, הדירקטוריון והמועצה**, ובלבד שאם לצורך ביצוע הוראה זו נדרשת העדפת אישה, תינתן העדפה כאמור אם המועמדים בני שני המינים הם בעלי כישורים דומים". בסעיף החוק מוטלת על הגוף הממנה ועדה או צוות חובה לדווח בכתב לרשות לקידום מעמד האישה, והרשות רשאית לפנות לגורם הממנה בעקבות דיווח זה, אם סברה כי במינוי לא ניתן לייצוג הולם כמתחייב בחוק.

<sup>1</sup> נציבות שירות המדינה, **דוח שוויון מגדרי בשירות המדינה 2021**, 8 במרץ 2022, עמ' 14; אגף השכר והסכמי עבודה, משרד האוצר, **דין וחשבון על הוצאות השכר במשרדי ממשלה לשנים 2020-2021**, אפריל 2022, עמ' 9.

• על פי [הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 1.1503](#) (עדכון אחרון: מאי 2020), קבע בית המשפט כי "בהיעדר נסיבות מוכחות המצדיקות מתן משקל יתר לבני אחד המינים, יש לפרש 'ביטוי הולם' כמחייב מתן ייצוג שווה לנשים ולגברים". בהנחיה נסקרות הוראות החוק הרלוונטיות לעניין חובת ייצוג הולם של מגזרים מסוימים מקרב החברה הישראלית בשירות המדינה ונקבע כי נוסף על מניעת אפליה, יש לנקוט פעולות להשגת השוויון: **"עקרון השוויון הוא עקרון יסוד במשפט הישראלי. עיקרון זה אינו מתמצה באיסור אפליה, אלא מטיל חובה לנקוט, במקרה הצורך, בפעולה אקטיבית להשגת שוויון מהותי"**.

בהמשך להוראות שהובאו לעיל התקבלו כמה החלטות ממשלה שמטרתן לקדם ייצוג הולם לנשים בשירות המדינה. חלקן יוצגו בקצרה בפרק 1 בסקירה.

### במסמך התמקדנו בשלושה היבטים הקשורים לייצוג נשים בשירות המדינה:

• **ייצוג נשים במשרות בכירות בשירות המדינה:** מדוח שוויון מגדרי בשירות המדינה עולה כי 45% מהעובדים והעובדות בסגל הבכיר בשירות המדינה הם נשים. וכאמור, שיעורן בקרב כלל העובדים הוא 62%. ככל שעולים ברמות הבכירות בתוך הסגל הבכיר אחוז הנשים יורד, והחל מדרגה 4 (דרגת האמצע של הסגל הבכיר) שיעור הנשים יורד מתחת ל-50%, שהוא היעד הרחבי לייצוג נשים במשרות הבכירות שעליו החליטה הממשלה. בדוח אין נתונים על ייצוג נשים במרכזי בכירים וועדות איתור, וכן על ייצוגן במשרות ברמות הבכירות ביותר לפי תפקידים (למשל, על נשים המשמשות מנכ"ליות).

• **פערי שכר מגדריים במשרדי ממשלה:** בדוח השוויון המגדרי לא נכללים נתונים על פערי שכר בין גברים לנשים בשירות המדינה (נתונים שדווקא פורסמו בחלק מדוחות השוויון המגדרי הקודמים). לפי דוח הממונה על השכר באוצר על נתוני שכר במשרדי ממשלה, בשנת 2021 שכר הבסיס הממוצע של הנשים במשרדי הממשלה היה כ-84% משכר הבסיס הממוצע של הגברים; השכר המשולב הממוצע (שמורכב משכר הבסיס והתוספות השונות הנלוות לו) של הנשים במשרדי הממשלה היה כ-83% מהשכר המשולב הממוצע של הגברים. מלבד הפער ברכיב העבודה הנוספת, שהצטמצם בין השנים 2019 ל-2021, הפערים המגדריים בשאר רכיבי השכר המשולב (שכר בסיס, החזר הוצאות, תשלומים אחרים, הפרשים) נשארו דומים יחסית. מנתוני האוצר גם עולה כי לראשונה זה עשור נראית ירידה קלה במגמת צמצום הפערים, הנובעת בין היתר מרכיבי שכר שהושפעו ממגפת הקורונה. כמו כן, עולה מהדוח כי רוב התפקידים במשרדי הממשלה שבהם רמת השכר גבוהה יותר מאוישים על ידי גברים; בתוך כך, רק 19% מהעובדים המועסקים בדירוג מנכ"ל הם נשים.

• **נתונים על ייצוג נשים מקבוצות אוכלוסייה שונות הזכאיות לייצוג הולם: בדוח השוויון המגדרי אין נתונים על נשים מקבוצות אוכלוסייה שונות.** בדוח הגיוון התעסוקתי של האגף לגיוון תעסוקתי בנציבות שירות המדינה נכללים גם נתונים על ייצוג נשים בקרב קבוצות האוכלוסייה הזכאיות לייצוג הולם בשירות המדינה מכוח חוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959: ערביות, יוצאות אתיופיה, חרדיות, נשים עם מוגבלות, עולות חדשות. מהדוח עולה כי נשים הן רוב בקרב העובדים בכל הקבוצות הללו, למעט בקרב העובדים הערבים בשירות המדינה, ששם שיעורן הוא 43%. זאת ועוד, עולה כי למעט הקבוצה של אנשים עם מוגבלות, בכל יתר קבוצות הגיוון, שיעור העובדים בכל קבוצה שהם בדרג בכיר נמוך משיעור הבכירים

בקרב כלל העובדים בשירות המדינה, הן בקרב הגברים והן בקרב הנשים. כמו כן, ברוב קבוצות הגיוון, שיעור הנשים בתפקידים בכירים נמוך משיעור הגברים בתפקידים אלה. שתי המגמות הללו מצביעות על מה שנראה כמו "קנס כפול" בכל הנוגע להשתלבות של נשים ערביות, חרדיות ויוצאות אתיופיה בתפקידים בכירים בשירות המדינה.

## 1. ייצוג נשים במשרות בכירות בשירות המדינה<sup>2</sup>

נשים הן 62% מכלל עובדי המדינה, אך כפי שיוצג להלן, שיעורן בקרב הבכירים בשירות המדינה הוא נמוך יותר. **לפי דוח השוויון המגדרי של נציבות שירות המדינה לשנת 2021, 45% מהעובדים והעובדות בסגל הבכיר בשירות המדינה הם נשים.**<sup>3</sup> מאז שנת 2015 נתון זה עולה מדי שנה בכחצי נקודת האחוז עד נקודת האחוז.<sup>4</sup>

בשנת 2021, מתוך כל עובדי הסגל הבכיר בשירות המדינה, 45% הם נשים. ככל שעולים ברמות הבכירות בתוך הדרג של הסגל הבכיר – אחוז הנשים יורד.

בדוח השוויון המגדרי נמדד ייצוג הנשים לפי שיעורן בקרב עובדי המדינה בכל אחד מארבעת הדרגים: בכיר, תיכון, מירב ומסד. לדוגמה, כפי שכבר צוין לעיל: מתוך כל עובדי הסגל הבכיר בשירות המדינה, 45% הם נשים. **חסרה בדוח תמונה של התפלגות כל אחת מקבוצות המגדר בין הדרגים השונים**, קרי, שיעור הנשים בכל אחד מהדרגים מתוך סך הנשים בשירות המדינה, לעומת נתון מקביל אצל הגברים. נתונים אלו הוצגו בדוח לשוויון מגדרי בשירות המדינה לשנים 2019-2015.<sup>5</sup> דוגמה לנתון כזה שהובא בדוח לשנים 2019-2015: מתוך כל הנשים בשירות המדינה בשנת 2019, 2% היו בסגל הבכיר לעומת נתון של 4% מתוך כל הגברים בשירות המדינה שהיו בסגל הבכיר.

**בשתי החלטות ממשלה אחרונות שעסקו בייצוג הולם לנשים בשירות המדינה נקבע יעד של 50% נשים בניהול הבכיר בשירות המדינה, וראו להלן במסגרת.**<sup>6</sup> מהנתון שהוצג לעיל

<sup>2</sup> למעט אם מצוין אחרת, חלק זה מבוסס על נתוני נציבות שירות המדינה, [דוח שוויון מגדרי בשירות המדינה 2021](#), 8 במרץ 2022.

<sup>3</sup> לפי דירוג שירות המדינה (דש"מ), יש ארבעה מדרגים של משרות, המשקפים את רמת מיקום המשרה בהייררכייה הארגונית: **סגל מסד**: דרגה 39 ומטה בדירוג המח"ר והדרגות המקבילות בדירוגים האחרים; **סגל מרב**: דרגות 40/41 בדירוג המח"ר והדרגות המקבילות בדירוגים האחרים; **סגל תיכון**: דרגות 42/43 בדירוג המח"ר והדרגות המקבילות בדירוגים האחרים; **סגל בכיר**: דרגה 44 ומעלה בדירוג המח"ר והדרגות המקבילות בדירוגים האחרים. דרגות אלו מכונות לעיתים במסמכים אחרים של נציבות שירות המדינה גם: דרג כניסה, דרג מקצועי, דרג ניהול ביניים ודרג ניהול בכיר. נציבות שירות המדינה, [דוח בקרה מסכם קידום שוויון מגדרי שנת 2015](#), [דצמבר 2016](#), עמ' 13.

<sup>4</sup> נציבות שירות המדינה, [דוח שוויון מגדרי בשירות המדינה 2020](#), עמ' 4, נציבות שירות המדינה, [דוח שוויון מגדרי בשירות המדינה 2019-2015](#), עמ' 23, מרץ 2020.

<sup>5</sup> נציבות שירות המדינה, [דוח שוויון מגדרי בשירות המדינה 2019-2015](#), מרץ 2020, עמ' 24, עמ' 26.

<sup>6</sup> [ועדת שטאובר](#) המליצה ביוני 2014 על יעד ממשלתי של 50% נשים בתפקידים בכירים בשירות המדינה, והממשלה ה-33 קיבלה ב-8 ביוני את החלטה מס' 1697, [קידום ושילוב נשים בשירות המדינה](#), המאמצת את המלצות הוועדה. נציבות שירות המדינה מסרה בתשובה למרכז המחקר והמידע של הכנסת בחודש מאי 2019 כי יעד הייצוג הולם הרוחבי הוא 50% ייצוג לנשים במשרות הסגל הבכיר בשירות המדינה וכי הנציבות קובעת יעדים דיפרנציאליים לייצוג הולם לכל משרד בהתאם למאפייניו. עדו אבגר, [ייצוג נשים במגזר הציבורי](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 13 באוגוסט, 2019, עמ' 5; החלטת ממשלה מס' 454 של הממשלה ה-35 על [קידום ייצוג הולם של נשים בשירות המדינה ואצילת סמכות הממשלה](#), 18 באוקטובר 2020 (בהמשך להחלטה 1697 שלעיל) קבעה צעדים להשגת היעד של 50% לפחות ייצוג הולם של נשים בתפקידים בכירים.

עולה כי שיעור הנשים בקרב העובדים המוגדרים בכירים (45%, כאמור) מתקרב ליעד הייצוג של 50% שנקבע בהחלטת הממשלה. אך מבחינה מפורטת יותר של ייצוג הנשים בדרגות שונות של בכירות אפשר ללמוד על שונות בעניין זה; בחלוקה לרמות בכירות בסגל הבכיר מ-7 (הכי פחות בכירה) עד 1 (הבכירה ביותר): בכל אחת מהרמות 7 עד 5 אחוז הנשים הוא יותר מ-50%; מרמה 4 מתחילה ירידה בייצוג הנשים, מ-46.7% ברמה 4 ועד 30.5% ברמה 1. **מנתונים אלו עולה כי ככל שעולים ברמות הבכירות של הסגל הבכיר, אחוז הנשים יורד, והחל מדרגה 4 (דרגת האמצע של הסגל הבכיר) שיעור הנשים יורד מתחת ליעד של 50%.**

בדוח השוויון המגדרי מוצג כאמור אחוז הנשים בתוך הסגל הבכיר לפי רמות בכירות (1-7), אך **חסר נתון על ייצוג מגדרי ברמות הבכירות ביותר לפי תפקידים: נשים בתפקידים שהם בדירוג מנכ"ל/ית, מוקבלת/ת מנכ"ל/ית ומוקבלת/ת שופט.** לפי נתונים שהוצגו בעניין זה בדוח לשוויון מגדרי בשירות המדינה לשנים 2015-2019, 8% מהתפקידים בדירוג מנכ"ל/ית אוישו על ידי נשים ו-20% מהתפקידים בדירוג מוקבלת/ת מנכ"ל/ית אוישו על ידי נשים.<sup>7</sup>

לפי נתוני דוח השוויון המגדרי לשנת 2021, נשים הן כ-55% מתוך כלל הניגשים והניגשות למכרזים למשרות בשירות המדינה ו-56% מתוך כלל הזוכים והזוכות במכרזים. בדוח האחרון של הנציבות לא נכלל נתון שהוצג בדוח השוויון המגדרי לשנים 2015-2019 – על **אחוז הזכות בפילוח לפי סוגי מכרזים, ובפרט נתון על מכרזי בכירים וועדות איתור למשרות הבכירות ביותר.**<sup>8</sup> **נציין כי נתון זה הוצג בדוח לשוויון מגדרי בשירות המדינה לשנים 2015-2019.**<sup>9</sup> בשנים שנסקרו בדוח, שיעור הנשים המתמודדות במכרזי ועדות איתור מכלל המתמודדים היה 28%, ואילו שיעור הזכות מכלל הזוכים במכרזי ועדות איתור היה מעט גבוה יותר – 33%. לאור הנתונים, נראה שהחסם העיקרי העומד בפני נשים הוא בגישה למכרז ובהתמודדות ולא בהיבחרות. כמו כן, כותבי הדוח מצביעים על כך שבין השנים 2015 ל-2018 חלה עלייה בשיעור המועמדות במכרזי ועדות איתור.

עוד נתון שחסר בדוח האחרון והוצג בדוח לשוויון מגדרי בשירות המדינה לשנים 2015-2019 קשור ל**ייצוג מגדרי במשרות בכירות במערכות הארגוניות:** מערכת משרדי הממשלה ויחידות הסמך ומערכת הבריאות.

<sup>7</sup> נציבות שירות המדינה, [דוח שוויון מגדרי בשירות המדינה 2015-2019](#), מרץ 2020, עמ' 25.

<sup>8</sup> בהמלצות דוח וועדת שטאובר, אשר אומצו בהחלטות ממשלה מס' 1697 ומס' 454, יש התייחסות לנושא **קביעת פעולות יזומות על ידי הנציב לאיתור נשים המתאימות להיכלל בסגל הבכיר, ובכלל זה קיום ועדות איתור**, פעולות הגעה למועמדות פוטנציאליות ולנקיטת פעילות יזומה לעידודן להגשת מועמדות. כמו כן, הוועדה המליצה כי בקרב חברי ועדות איתור יינתן ייצוג שווה לבני שני המינים, ולשם כך תגבש הנציבות מאגר של נשים בכירות בשירות המדינה. כמו כן, יהיה תיעוד של הצעדים שנקטו כדי להעלות את מספר המועמדות לתפקיד ותיעוד של תוצאותיהם. נציבות שירות המדינה, [דוח הוועדה לקידום נשים בשירות המדינה \(ועדת שטאובר\)](#), יוני 2014, עמ' 43.

<sup>9</sup> נציבות שירות המדינה, [דוח שוויון מגדרי בשירות המדינה 2015-2019](#), מרץ 2020, עמ' 42-44.

### החלטות ממשלה בנושא ייצוג הולם לנשים בשירות המדינה

הוועדה לקידום נשים בשירות המדינה בראשות מנכ"לית משרד החינוך דאז דלית שטאובר (להלן: ועדת שטאובר) הוקמה ביולי 2013 בעקבות החלטת ממשלה מס' 481, מיוני 2013, בנושא שיפור ההון האנושי בשירות המדינה.<sup>10</sup> ועדת שטאובר המליצה ביוני 2014 על יעד ממשלתי של 50% ייצוג נשים בעתודות ניהוליות – סגל בכיר, סגל ביניים, ובכל תוכניות המצטיינים שמאפשרות כניסה לשירות המדינה.<sup>11</sup> ב-8 ביוני 2014 קיבלה הממשלה השלושים-ושלוש את החלטה מס' 1697, קידום ושילוב נשים בשירות המדינה, שבה אומצו המלצות הוועדה.<sup>12</sup>

בתשובה שמסרה למרכז המחקר והמידע של הכנסת בחודש מאי 2019 ציינה נציבות שירות המדינה כי יעד הייצוג ההולם הרוחבי (הדגש שלנו) הוא 50% ייצוג לנשים במשרות הסגל הבכיר בשירות המדינה וכי **הנציבות קובעת יעדים דיפרנציאליים לייצוג הולם לכל משרד לפי מאפייניו.**<sup>13</sup> **לא מצאנו מידע לגבי היעדים הדיפרנציאליים שנקבעו ליחידות השונות והעקרונות המנחים לקביעתם, ונשאלת השאלה כיצד הם נקבעים ועל בסיס מה.**

בהחלטת ממשלה מס' 454 של הממשלה השלושים-וחמש על קידום ייצוג הולם של נשים בשירות המדינה ואצילת סמכות הממשלה, מ-18 באוקטובר 2020 (בהמשך להחלטה מס' 1697 שלעיל), נקבעו צעדים להשגת היעד של לפחות 50% ייצוג של נשים בתפקידים בכירים המובאים כאן בתמצית.<sup>14</sup>

**א. התקדמות שיטתית לייצוג הולם של 50% נשים בסגל בכיר, לרבות סגל בכיר מוביל:**  
 1. חובת דיווח של שרים על אודות שיעורן של נשים במשרות הסגל הבכיר-המוביל.  
 2. נציב שירות המדינה יבחן את האפשרות ליעד משרות עבור נשים בכלל הדרגות, כולל בסגל הבכיר המוביל בשירות המדינה. צוות משותף של השרה לשוויון חברתי, שר ההשכלה הגבוהה, נציב שירות המדינה ומנהלת הרשות לקידום מעמד האישה יגבש המלצות בנוגע לשיקולים ולתבחינים לייעוד המשרות הרלוונטיות.

**ב. ועדות בוחנים וועדות איתור:** עד ל-1 במרץ של כל שנה קלנדרית, נציב שירות המדינה ידווח לממשלה על יישום ההנחיות בדבר ביטוי הולם לייצוגן של נשים בוועדות הבוחנים בסגל הבכיר

<sup>10</sup> החלטת ממשלה מס' 481 של הממשלה ה-33, [דוח הוועדה לשיפור ניהול הון אנושי בשירות המדינה](#), 30 ביוני 2013.

<sup>11</sup> נציבות שירות המדינה, [דוח הוועדה לקידום נשים בשירות המדינה \(ועדת שטאובר\)](#), יוני 2014, עמ' 43.

<sup>12</sup> החלטת ממשלה מס' 1697 של הממשלה ה-33, [קידום ושילוב נשים בשירות המדינה](#), 8 ביוני 2014.

<sup>13</sup> עדו אבגר, [ייצוג נשים במגזר הציבורי](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 13 באוגוסט 2019, עמ' 5.

<sup>14</sup> החלטת ממשלה מס' 454 של הממשלה ה-35, [קידום ייצוג הולם של נשים בשירות המדינה ואצילת סמכות הממשלה](#), 18 באוקטובר 2020 (בהמשך להחלטה מס' 1697 שלעיל).

בהחלטות הממשלה  
 מס' 1697 ומס' 454  
 נקבע יעד של 50%  
 לייצוג לנשים  
 במשרות הסגל הבכיר  
 בשירות המדינה.

ובוועדות האיתור בשירות המדינה ביחס לשנה הקלנדרית הקודמת. בדיווח תהיה התייחסות, בין היתר, למספר הוועדות שהתכנסו בחריגה מחובת מתן ביטוי הולם.

**ג. מאגר נשים לקידום מועמדות לתפקידים בכירים:** 1. הרשות לקידום מעמד האישה הקימה מאגר לקידום נשים מומחיות, כדי לקדם ייצוג הולם ולהגדיל את שיעורן של נשים בעלות כישורים רלוונטיים באיוש תפקידים ומשרות בכירות. 2. על השרה לשווין חברתי, שרת העלייה והקליטה ושרת התפוצות, יחד עם מנהלת הרשות, לפעול לקידום גיוון המאגר גם בקשר לכלל האוכלוסיות הזכאיות לייצוג הולם על פי דין. 3. על הרשות לעדכן את המאגר מעת לעת. 4. על הרשות, בתיאום עם נציבות שירות המדינה, לבחון את האפשרות להשתמש במאגר לטובת פרסום וחשיפה של מכרזי בכירים וועדות איתור בשירות המדינה, כפוף למדיניותה של נציבות שירות המדינה.

במערכת המעקב אחר יישום החלטות ממשלה מוצג מידע על שתי משימות הנכללות בהחלטה מס' 454:<sup>15</sup>

בנוגע למשימה לגבש המלצות לייעוד משרות עבור נשים, נכתב במערכת כי מועד היעד לביצוע המשימה הוא 31 בדצמבר 2021 וכי טרם נמסר דיווח על יישומה.

בעניין המשימה לדווח לממשלה על יישום ההנחיות בדבר ביטוי הולם לייצוגן של נשים בוועדות הבחונים בסגל הבכיר ובוועדות האיתור בשירות המדינה ביחס לשנה הקלנדרית הקודמת, צוין במערכת הדיווח כי מועד היעד לביצוע הוא 31 בדצמבר 2022; כלומר במועד כתיבת מסמך זה, טרם הגיע מועד היעד לביצוע.

## 2. נתונים על פערי שכר מגדריים במשרדי הממשלה<sup>16</sup>

ייצוג נשים בתפקידים בכירים, שנסקר בפרק 1, משפיע גם על פערי השכר המגדריים. בדוח לשוויון מגדרי של נציבות שירות המדינה לשנת 2020 פורסמו נתונים על פערי שכר מגדריים מתוך דוח הממונה על השכר באוצר.<sup>17</sup> בשל היעדר הנתונים הללו מהדוח לשוויון מגדרי לשנת 2021, בחלק זה מוצגים נתונים מתוך דוח הממונה על השכר באוצר לאותה השנה. נוסף על נתונים על שכרם של גברים ונשים, פערי השכר והמקור לפערים (על בסיס רכיבי השכר), מדוח הממונה על השכר באוצר אפשר גם ללמוד על ייצוג נשים בדירוגים שונים (המשקפים תפקידים שונים) וברמות בכירות שונות.

<sup>15</sup> משרד ראש הממשלה, [משימות החלטת ממשלה 454 של הממשלה ה-35](#).

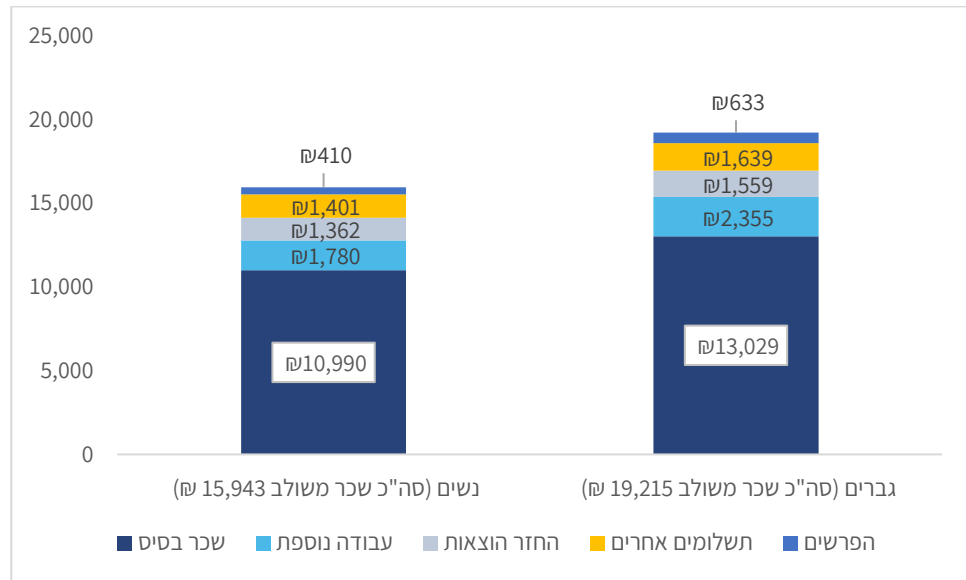
<sup>16</sup> אגף השכר והסכמי עבודה, משרד האוצר, [דין וחשבון על הוצאות השכר במשרדי ממשלה לשנים 2020-2021](#), אפריל 2022, עמ' 49-53, עמ' 166.

<sup>17</sup> נציבות שירות המדינה, [דוח שוויון מגדרי 2020](#), עמ' 25.



טרם הצגת הנתונים נציין כי השכר בשירות המדינה מורכב משכר בסיס ומתוספות שונות: החזר הוצאות, תשלומים אחרים והפרשים. כל רכיבי השכר יחד נקראים "שכר משולב". בתרשים 1 שלהלן מוצגים נתוני השכר הממוצע לשנת 2021 לעובד, בפילוח לפי רכיבי השכר ומגדר.

**תרשים 1 פילוח השכר הממוצע לעובד, לפי רבדים ומגדר, משרדי ממשלה, 2021<sup>18</sup>**



בשנת 2021 השכר המשולב הממוצע של הנשים במשרדי הממשלה היה כ-83% מהשכר המשולב הממוצע של הגברים; שכר הבסיס הממוצע של הנשים היה 84% משכר הבסיס הממוצע של הגברים.

מנתוני תרשים 1 עולה כי בשנת 2021 השכר המשולב הממוצע של הנשים במשרדי הממשלה היה כ-83% מהשכר המשולב הממוצע של הגברים - פער המתבטא בכ-3,272 ש"ח בסך הכול בשכר המשולב הכולל את הרכיבים השונים. שכר הבסיס הממוצע של הנשים היה 84% משכר הבסיס הממוצע של הגברים.

כמו כן, מנתוני התרשים עולה כי שכר הנשים עבור עבודה נוספת היה כ-76% מזה של הגברים (כלומר הפער המגדרי ברכיב זה הוא 24%). על פי נתוני דוח השכר של האוצר, הפער המגדרי ברכיב העבודה הנוספת הצטמצם מאז 2019: באותה שנה הפער היה 31%, וב-2020 הפער היה 27%. ייתכן ששינוי זה הושפע גם מהרחבת הזכאות לעבודה במשרת הורות

<sup>18</sup> התרשים לקוח מהדוח של הממונה על השכר במשרד האוצר: אגף השכר והסכמי עבודה, משרד האוצר, [דין וחשבון על הוצאות השכר במשרדי ממשלה לשנים 2021-2020](#), אפריל 2022, עמ' 49.

בשירות המדינה, וכן מהסדרים לעבודה מהבית שהוכנסו בזמן תקופת הקורונה.<sup>19</sup> נציין כי גובה התשלום שניתן לעובדים בגין ביצוע עבודה נוספת קשור הן להיקף השעות שבעבורן ניתן התשלום (קרי, היקף השעות הנוספות שעבדו או מכסת הכונוניות הניתנת להם) והן לגובה שכר הבסיס שלהם, אשר משפיע על ערך השעה שלהם (ומכאן גם על תשלומים הנגזרים מערך השעה, כגון שעות נוספות או כונוניות).

על פי דוח נתוני השכר של האוצר, **להבדיל מהפער ברכיב העבודה הנוספת שהצטמצם, הפערים המגדריים בשאר רכיבי השכר המשולב** (שכר בסיס, החזר הוצאות, תשלומים אחרים, הפרשים) **נותרו דומים יחסית בין השנים 2019 ל-2021**. חשוב להדגיש כי נתונים אלה מתייחסים לשכר ממוצע של עובדים, ומטבע הדברים יש ביניהם הבדלים בשורת מאפיינים המשפיעים על השכר, ובהם הדירוג שבו הם מועסקים, הדרגה והוותק שלהם.

בדוח השכר של האוצר נבדקו פערי השכר בין נשים לגברים הן בשכר למשרה והן בשכר לעובד לשנים 2012-2021.<sup>20</sup> **בנתונים שבדוח אפשר לראות כי הפערים הצטמצמו** הן בשכר למשרה והן בשכר לעובד – נתון שלפי מחברי הדוח יכול להעיד על כך **שפערים מגדריים הנובעים מהיקף משרה הולכים וקטנים**. עם זאת, הכותבים מציינים כי לראשונה זה עשור נראית ירידה קלה במגמת צמצום הפערים, הנובעת בין היתר מרכיבי שכר שהושפעו ממגפת הקורונה.

בדוח מפורטים גם פערים בין גברים לנשים בהקשר של סוגי המקצועות שהם מועסקים בהם, הבאים לידי ביטוי במה שמכונה דירוגים. בתרשימים 2 ו-3 שלהלן אפשר לראות את ההתפלגות המגדרית בסוגי דירוגים שונים במשרדי ממשלה, וכן את השכר הממוצע בכל דירוג. הדירוגים מסודרים לפי סדר עולה של השכר בהם, מימין לשמאל. משום שחלק לא מבוטל מן הדירוגים שמוצגים בדוח הממונה על השכר באוצר הם דירוגים משפטיים המאופיינים בשכר גבוה יותר, נציג את נתוני דירוגים אלו בנפרד; בתרשים 2 מוצגים רק דירוגים שאינם משפטיים ובתרשים 3 מוצגים רק דירוגים משפטיים.

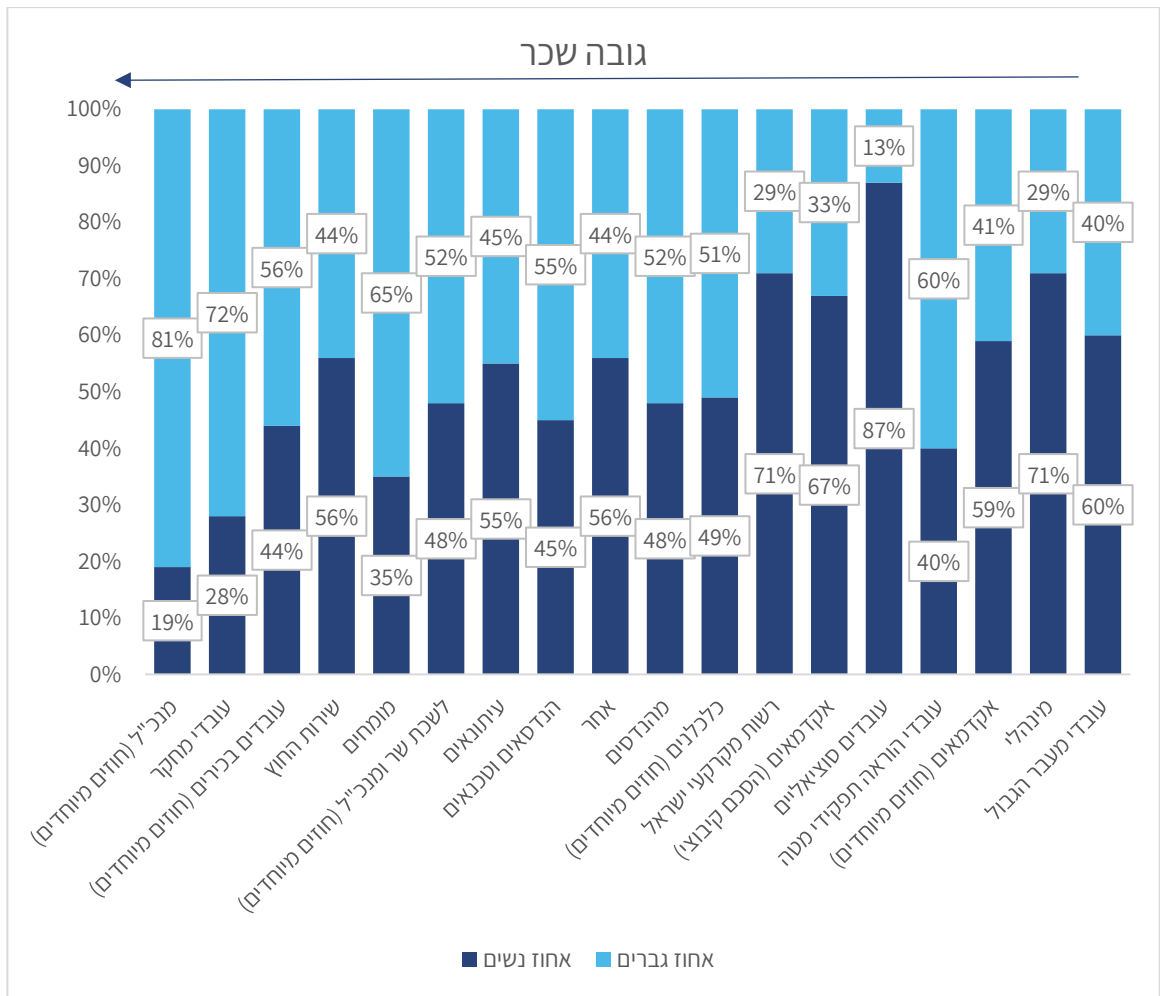
להבדיל מהפער  
ברכיב העבודה  
הנוספת שהצטמצם  
בשלוש השנים  
האחרונות, הפערים  
המגדריים בשאר  
רכיבי השכר המשולב  
(שכר בסיס, החזר  
הוצאות, תשלומים  
אחרים, הפרשים)  
נותרו דומים יחסית  
בין השנים 2019 ל-  
2021.

הפערים המגדריים  
הצטמצמו הן בשכר  
למשרה והן בשכר  
לעובד, וייתכן כי  
פערים מגדריים  
הנובעים מהיקף  
משרה הולכים  
וקטנים. עם זאת,  
בשל הקורונה נראית  
ירידה קלה במגמת  
צמצום הפערים.

<sup>19</sup> שינויים בהנחיות נציבות שירות המדינה בנושאי זכויות הורות ואיזון בית-עבודה פורסמו ביולי 2021. שינויים אלו יושמו במסגרת המלצות ועדת שטאובר, ובהם נכללו: א. שינוי בהגדרת משרת הורה והרחבתה לכל הורה העובד בשירות המדינה לויילד או ילדה עד גיל 12, וכן אפשרות לבצע שעות נוספות והשלמת שעות תקן מהבית. נציבות שירות המדינה, [הודעה מספר פא/18 שעות עבודה להורים המועסקים במשרת הורה לילדים שגילם נמוך מ-12 שנים](#), 8 ביוני 2021; [הנחיית נציב מס' 3.4, ביצוע שעות עבודה נוספות מהבית/מרחוק לעובדים המועסקים במשרת הורה](#), 8 ביוני 2021. ב. [הנחיית נציב 3.3 על עבודה מהבית/מרחוק בשירות המדינה לתקופת השגרה](#), 20 באפריל 2021. השינויים בהנחיות מאפשרים לנשים ולגברים בשירות המדינה, אשר גיל הילד הקטן ביותר שלהם נמוך מגיל 12, וללא תלות בהגדרת הקשר בין ההורים, לבצע שעות נוספות ולהשלים שעות תקן מהבית, בתנאים הקבועים בהנחיה. כמו כן, השינוי מאפשר לנשים ולגברים לעבוד במכסת שעות מסוימת מהבית/מרחוק בעקבות מגפת הקורונה.

<sup>20</sup> אגף השכר והסכמי עבודה, משרד האוצר, [דין וחשבון על הוצאות השכר במשרדי ממשלה לשנים 2020-2021](#), אפריל 2022, עמ' 50.

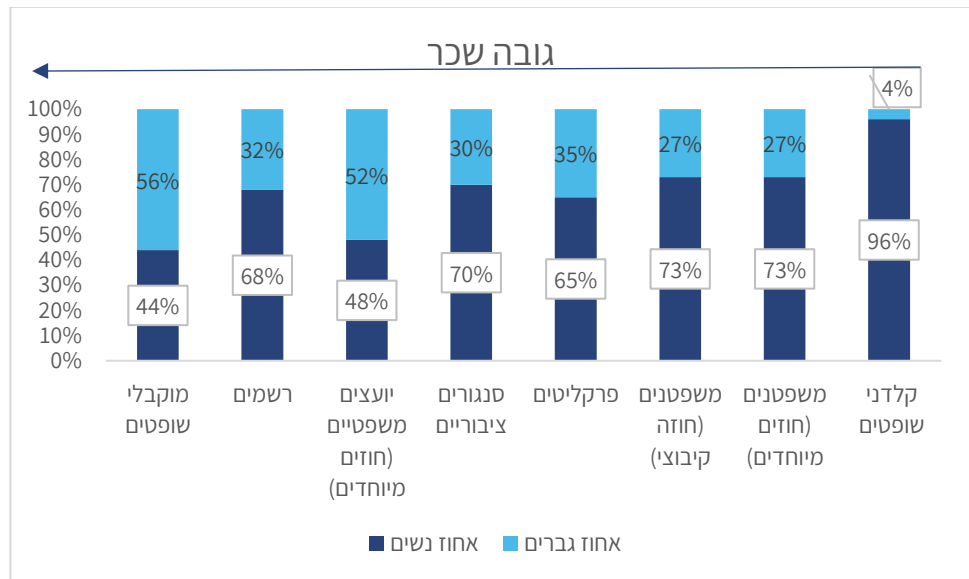
תרשים 2: התפלגות מגדרית לפי דירוגים ושכר - דירוגים שאינם משפטיים - במשרדי הממשלה, 2021<sup>21</sup>



<sup>21</sup> התרשים מבוסס על תרשים בדוח של הממונה על השכר במשרד האוצר: אגף השכר והסכמי עבודה, משרד האוצר, [דין וחשבון על הוצאות השכר במשרדי ממשלה לשנים 2020-2021](#), אפריל 2022, עמ' 52.

**תרשים 3 התפלגות מגדרית לפי דירוגים ושכר - דירוגים משפטיים בלבד - במשרדי הממשלה, 2021<sup>22</sup>**

ככלל, נראה כי התפקידים במשרדי הממשלה שבהם רמת השכר גבוהה יותר מאוישים ברובם על ידי גברים. רק 19% מהמשרות בדירוג מנכ"ל מאוישות על ידי נשים.

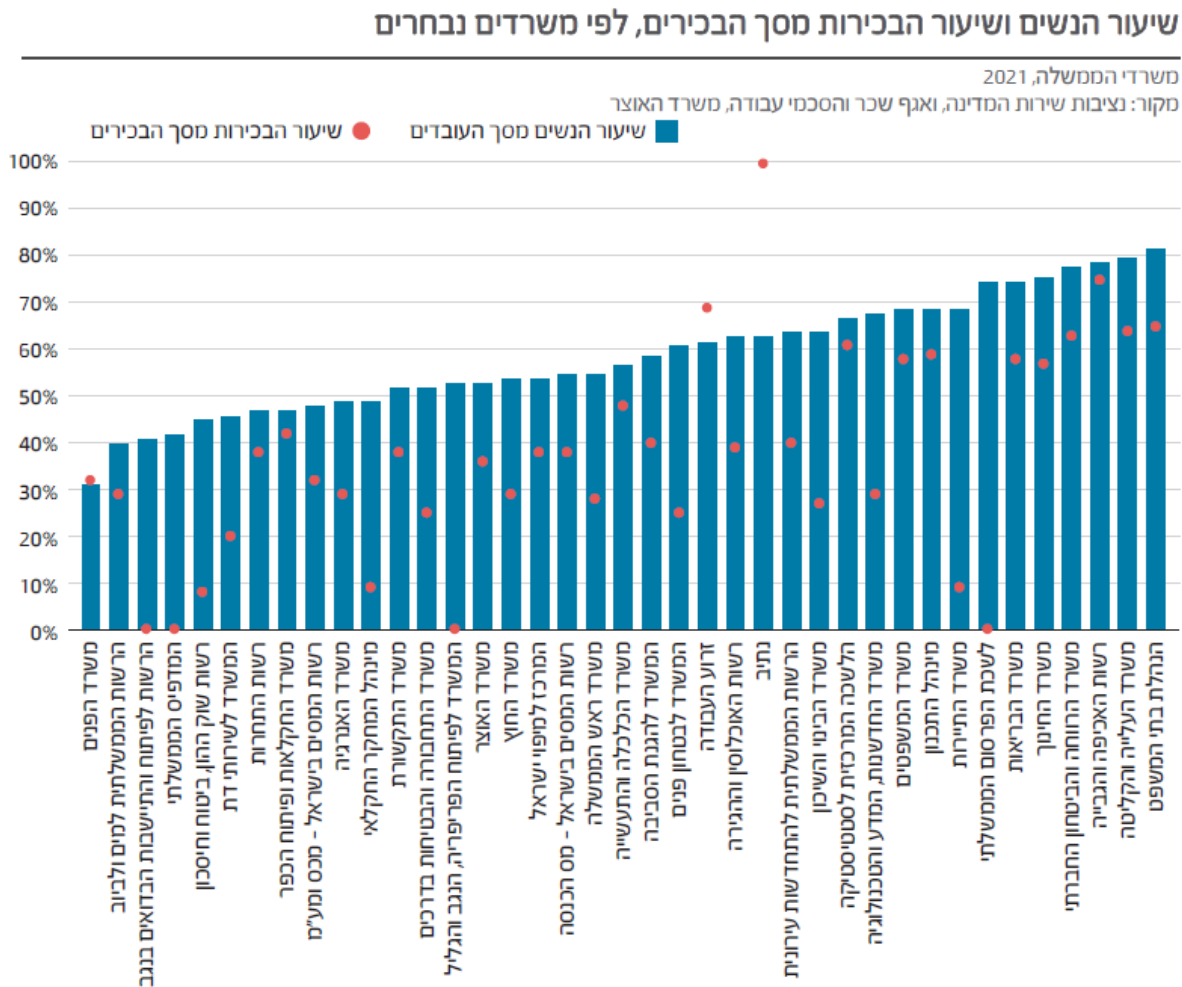


בנתוני התרשימים אפשר לראות כי ככלל, התפקידים במשרדי הממשלה שבהם רמת השכר גבוהה יותר מאוישים ברובם על ידי גברים; בתוך כך, וכפי שעולה מתרשים 2, רק 19% מהמשרות בדירוג מנכ"ל מאוישות על ידי נשים.

בתרשים 4 שלהלן, הלקוח מדוח הממונה על השכר במשרד האוצר, מוצגים נתונים על שיעור הנשים הבכירות מכלל הבכירים ועל שיעור הנשים מכלל העובדים בכל יחידה.

<sup>22</sup> התרשים מבוסס על תרשים בדוח של הממונה על השכר במשרד האוצר: אגף השכר והסכמי עבודה, משרד האוצר, [דין וחשבון על הוצאות השכר במשרדי ממשלה לשנים 2020-2021](#), אפריל 2022, עמ' 52.

**תרשים 4: שיעור הנשים ושיעור הבכירות מסך הבכירים, לפי משרדי ממשלה נבחרים<sup>23</sup>**



בתרשים 4 אפשר לראות כי ברוב היחידות שיעור הנשים מתוך סך הבכירים נמוך יותר משיעור הנשים מסך העובדים. הפערים הגדולים ביותר בין שיעור הנשים בקרב העובדים לשיעורן בקרב הבכירים נמצאו בלשכת הפרסום הממשלתית, משרד התיירות, משרד הפריפריה הנגב והגליל, המדפיס הממשלתי ומינהל המחקר החקלאי. בשלוש יחידות שיעור הנשים בקרב הבכירים גבוה משיעורן בקרב כלל העובדים – זרוע העבודה, נתיב ומשרד הפנים.

**3. נתונים נבחרים על ייצוג נשים מקבוצות אוכלוסייה שונות הזכאיות לייצוג הולם<sup>24</sup>**

בדוח השוויון המגדרי של נציבות שירות המדינה נכללים נתונים על כלל אוכלוסיית הנשים בשירות המדינה, אך אין הבחנה בין נשים מקבוצות אוכלוסייה שונות. נוסף על כך, אגף גיוון

<sup>23</sup> התרשים לקוח מהדוח של הממונה על השכר במשרד האוצר: אגף השכר והסכמי עבודה, משרד האוצר, [דין וחשבון על הוצאות השכר במשרדי ממשלה לשנים 2020-2021](#), אפריל 2022, עמ' 53.

<sup>24</sup> נציבות שירות המדינה, [דוח גיוון וייצוג בשירות המדינה לשנת תשע"ט-תש"פ 2020](#), מאי 2021. בנתונים בחלק זה לא נכלל דרג הסטודנטים/יות.

תעסוקתי בנציבות שירות המדינה מפרסם נתונים, לרבות בפילוח מגדרי, על הייצוג של קבוצות שונות הזכאיות לייצוג הולם בשירות המדינה מכוח סעיף 15א לחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959: **נשים מהחברה הערבית, יוצאות אתיופיה, נשים בעלות מוגבלויות, נשים חרדיות ונשים שהן עולות חדשות**.<sup>25</sup>

בטבלה 1 שלהלן אפשר לראות את ייצוג הנשים בשירות המדינה לפי השתייכותן לקבוצות אוכלוסייה שונות על פני דרגות בכירות שונות (מהבכיר ביותר – "דרג בכיר", ועד לזוטר ביותר: "דרג כניסה"). אפשר לראות את שיעור הנשים בתוך כל דרגת בכירות מתוך עובדי המדינה בקבוצת האוכלוסייה הרלוונטית להן (למשל, אחוז הנשים הערביות בדרג הבכיר מתוך כלל עובדי המדינה הערבים בדרג הבכיר). הנתונים הם נתוני שנת 2020.

### טבלה 1: שיעור הנשים בכל דרגת בכירות מתוך קבוצת האוכלוסייה הרלוונטית בכל דרגה לעומת שיעור הנשים בכלל העובדים באותה קבוצה (2020)<sup>26</sup>

דרג כניסה	דרג ניהול מקצועי	דרג ביניים	דרג בכיר	כלל העובדים	
66.8%	60.2%	53.3%	44.6%	62%	כלל עובדי מדינה <sup>27</sup>
49%	34%	27%	31%	43%	נשים ערביות
63%	48%	49%	33%	59%	יוצאות אתיופיה
70%	62%	50%	53%	62%	נשים עם מוגבלות
59%	58%	51%	42%	50%	חרדיות
72%	67%	50%	100%	66%	עולות חדשות

בקרב רוב קבוצות הגיוון, ככל שעולים בסולם הדרגות הייצוג של נשים יורד.

כפי שעולה מהטבלה, בכל קבוצות הגיוון, למעט בקרב הערבים בשירות המדינה, נשים הן רוב המועסקים, ובקרב כלל עובדי המדינה נשים הן 62% מהעובדים; בקרב קבוצות הגיוון האחרות שיעורן הוא בין 43% (בקרב העובדים הערבים) ל-66% (בקרב עובדים שהם עולים חדשים). בנוגע לשיעור הנשים בדרגות בכירות שונות – בדרגה הזוטר ביותר, שיעור הנשים באוכלוסייה הכללית של עובדי המדינה הוא 66.8%. וכאמור בחלק הקודם, ככל שעולים בסולם הדרגות הייצוג שלהן יורד. ככלל, מגמה זו נכונה גם אם בוחנים כל קבוצת גיוון בנפרד, למעט כמה מקרים יוצאי דופן. לדוגמה, בקרב העולות החדשות, 100%

<sup>25</sup> ראו נספח ב' בדוח גיוון וייצוג בשירות המדינה – הגדרות האוכלוסיות הזכאיות לייצוג הולם והיעדים לייצוג כל קבוצה על פי חוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959, סעיף 15 א' (חוק שירות המדינה לא קבע יעדים, אלו נקבעו בהחלטות ממשלה). ההגדרות של האוכלוסיות הזכאיות לייצוג הולם הן: **חברה ערבית**: מי שהוא ערבי, לרבות דרוזי או צ'רקסי; **ישראלים יוצאי אתיופיה**: מי שהוא או אחד מהוריו נולדו באתיופיה; **אנשים עם מוגבלות משמעותית**: לפי הגדרת תקנות שירות המדינה (מפורט במסמך); **מגזר חרדי**: המשתייך לאוכלוסייה החרדית, ומי שהוא, ילדו או בן זוגו לומד או למד במוסד חינוך חרדי; **עולים חדשים**: מי שעלה בהיותו בגיר וטרם חלפו 12 שנים מיום עלייתו. נציבות שירות המדינה, **דוח גיוון וייצוג בשירות המדינה לשנת תשע"ט-תש"פ 2020**, מאי 2021, עמ' 76.

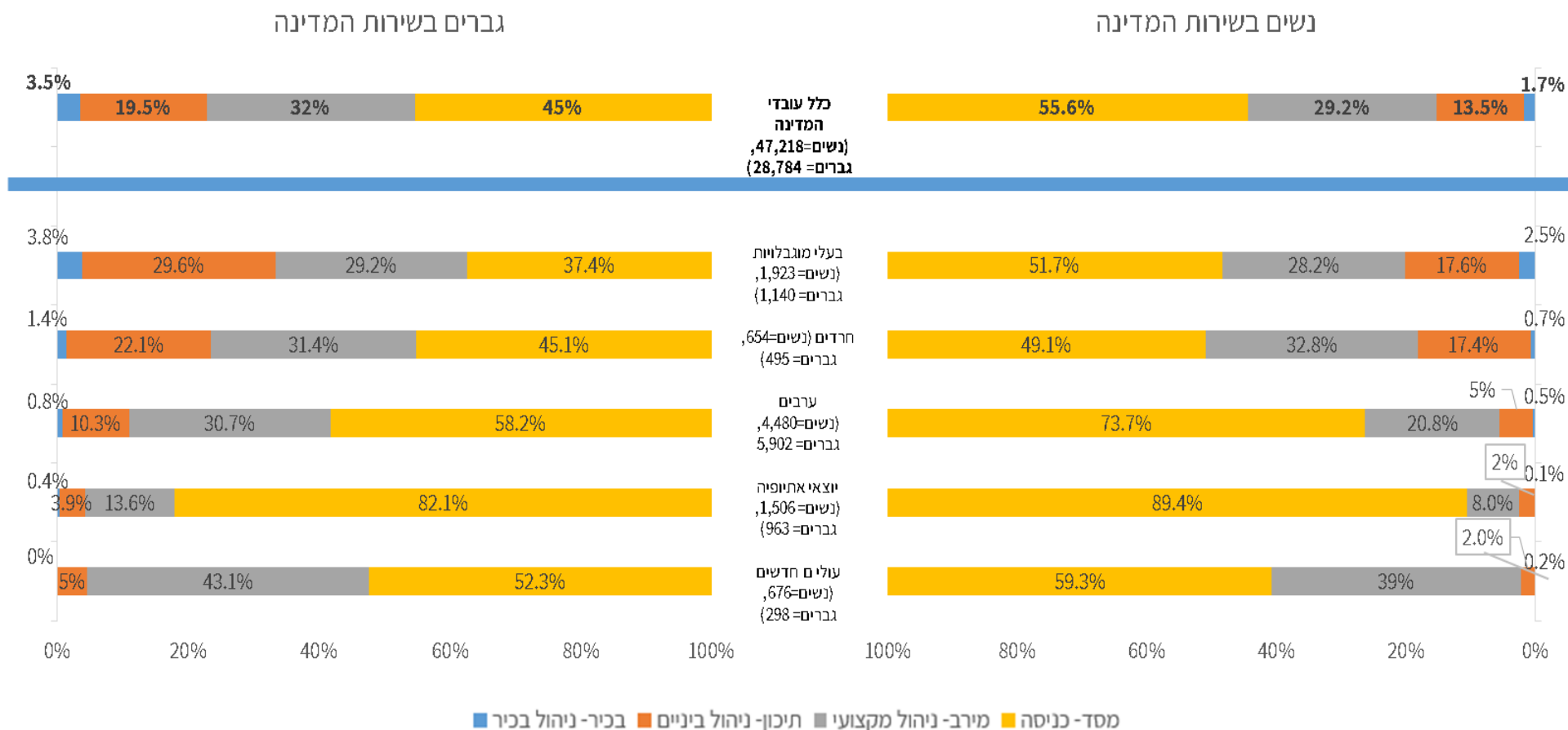
<sup>26</sup> נציבות שירות המדינה, **דוח גיוון וייצוג בשירות המדינה לשנת תשע"ט-תש"פ 2020**, מאי 2021.

<sup>27</sup> נתון משלים זה לקוח ממקור נוסף: נציבות שירות המדינה, **דוח שוויון מגדרי בשירות המדינה 2015-2019**, עמ' 4, מרץ 2020. הנתונים של דוח השוויון המגדרי ודוח הגיוון התעסוקתי מסונכרנים ביניהם, אך ייתכן שוני במועד המדויק של הפקת הנתונים. איאת רחאל, ראש האגף לגיוון תעסוקתי, שיחת טלפון, 11 במאי 2022.

מהעובדים בדרג הבכיר מקבוצה זו הם נשים, אך מדובר על משרה אחת בלבד, וקבוצה זו היא הקטנה ביותר מבחינה מספרית.

בתרשים 5 שלהלן מוצגים נתונים על התפלגות לפי מדרג בשירות המדינה בכל קבוצת גיוון, בקרב עובדי ועובדות מדינה בנפרד. כך לדוגמה, אפשר לראות את התפלגות העובדות הערביות בשירות המדינה על פני מדרג התפקידים – מדרג הכניסה ועד הדרג הבכיר, וכיצד נתון זה עומד בהשוואה לעובדים הערבים בשירות המדינה. יצוין כי קבוצות הגיוון בתרשים מסודרות לפי שיעור הבכירים בכל קבוצה, מהגבוה ביותר למעלה לנמוך ביותר למטה.

תרשים 5: התפלגות עובדי ועובדות מדינה לפי אוכלוסיות גיון ומדרג בשירות המדינה (2020)<sup>28</sup>



<sup>28</sup> הנתון על כלל עובדות ועובדי המדינה בתרשים 3 מבוסס על שני מקורות משלימים [לדוח גיון וייצוג בשירות המדינה לשנת תשע"ט-תש"פ, 2020](#), שניהם נכונים לשנת 2020: נתון על פילוח מגדרי של עובדי מדינה על פי דרגים מנציבות שירות המדינה, [דוח שוויון מגדרי בשירות המדינה 2015-2019](#), עמ' 4, מרץ 2020. וכן נתון על כלל עובדי המדינה לפי מדרגים וקבוצות גיון שהועבר לבקשת מרכז המחקר והמידע של הכנסת מנציבות שירות המדינה, לשכת מנהלת אגף בחינות ומכרזים, 19 במאי 2022. שיחת טלפון עם ראש האגף לגיון תעסוקתי, איאת רחאל, 16 במאי 2022.



כמו בהתפלגות בקרב  
 כלל העובדים  
 והעובדות בשירות  
 המדינה, ברוב  
 קבוצות הגיוון –  
 שיעור הנשים  
 בתפקידים בכירים  
 נמוך משיעור הגברים  
 בתפקידים בכירים.

שתי מגמות עיקריות עולות מנתוני תרשים מס' 5: ראשית, למעט הקבוצה של אנשים עם מוגבלות, בכל שאר קבוצות הגיוון, **שיעור העובדים בכל קבוצה שהם בדרג בכיר נמוך משיעור הבכירים בקרב כלל העובדים בשירות המדינה, הן בקרב הגברים והן בקרב הנשים.** שנית, **ברוב קבוצות הגיוון שיעור הנשים בתפקידים בכירים נמוך משיעור הגברים בתפקידים אלה;** בקרב כלל עובדי ועובדות המדינה, וכן בקרב כל קבוצות הגיוון, מלבד העולות החדשות, אחוז הנשים בדרג הבכיר נמוך פי 1.5 עד פי 2 מאחוז הגברים באותה קבוצת גיוון. לדוגמה, 0.8% מהעובדים הערבים בשירות המדינה הם בדרג הבכיר, לעומת 0.5% מהעובדות הערביות בשירות המדינה. עולות חדשות הן יוצאות דופן בעניין זה, בשל גודלה הקטן יחסית של קבוצת העולים החדשים: בדרג הבכיר יש אישה אחת ואין גברים. **שתי המגמות הללו מצביעות על "קנס כפול" עבור נשים ערביות, חרדיות ויוצאות אתיופיה בכל הקשור להשתלבותן בתפקיד בכיר בשירות המדינה.**