



מבקר המדינה

דוח על הביקורת בשלטון המקומי

קידום השוויון המגדרי בשלטון המקומי

תמוז התשפ"ד | יולי 2024



קידום השוויון המגדרי בשלטון המקומי

מבוא

התפקיד הדמוקרטי של הרשות המקומית עומד בליבת עשייתה. הן בתחומים שבהם ניתן לרשות המקומית מרחב פעולה רב יחסית והן בתחומים שבהם מרחב פעולתה מוגבל, והיא משמשת מעין זרועו הארוכה של השלטון המרכזי¹ - הרשות המקומית קרובה יותר לתושבים ולכן גם נגישה יותר אליהם ואל רצונותיהם וציפיותיהם. פריסתן הרחבה ורבת-הזרועות של הרשויות המקומיות מאפשרת להן לייצג פרטים וקהילות בעיצוב המדיניות המקומית ובפני המדינה ומוסדותיה, זאת באמצעות הדרג הפוליטי - נבחרי הציבור והעומד בראש הרשות, המופקדים על התוויית המדיניות, ובאמצעות הדרג הפקידותי האמון על הוצאתה של המדיניות שהותוותה לפועל².

הרשות המקומית מייצגת את התושבים המתגוררים בתחומה בשני מובנים מרכזיים: במובן המספרי-תיאורי (Descriptive representation) - הנבחן על בסיס מאפייני הנציג, כגון השתייכותו הדתית או המגדר שלו, ובמובן המהותי (Substantive representation) - הנבחן על בסיס עמדותיו של הנציג ופעולותיו³. מימוש עקרון הייצוגיות במובניו השונים משמש, בין היתר, מדד לקיומו של שוויון מגדרי⁴. בהקשר זה, במובן המספרי נבחן שיעורן של הנשים מתוך קבוצה מסוימת בארגון, בתפקיד או במעמד כלשהו⁵, ובמובן המהותי נבחנת מידת הטמעתה של חשיבה מגדרית (Gender mainstreaming), היינו הבטחת הכללתן של נקודות מבט מגדריות בתהליכי קבלת ההחלטות⁶. יוצא מכך כי בדמוקרטיה המקומית מימוש עקרון השוויון המגדרי, כנגזרת של עקרון הייצוגיות במובניו השונים, קשור באופן הדוק לחוסנה הדמוקרטי של הרשות המקומית⁷.

תוקפו המחייב של עקרון השוויון המגדרי, האוסר על הפליה בין אישה לגבר, מעוגן בחוק שיווי זכויות האישה, התשי"א-1951 (להלן - חוק שיווי זכויות האישה). עיקרון זה הוא אחד מנדבכיו של עקרון השוויון, עיקרון שהוכר כעקרון-על במשפט הישראלי, ופגיעה בו עשויה להיחשב פגיעה

1 נחום בן-אליא, **הדור הרביעי - שלטון מקומי חדש לישראל** (2004), עמ' 118; ישי בלנק, "מקומו של ה"מקומי": משפט השלטון המקומי, ביזור ואי-שוויון מרחבי בישראל", **משפטים**, לד, מס' 2 (התשס"ד), עמ' 197 (להלן - בלנק); יגיל לוי ואתי שריג, "פתח דבר", בתוך: יגיל לוי ואתי שריג (עורכים), **השלטון המקומי - בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק** (כרך א') (2014), עמ' 3 - 16.

2 נזר מנוחין, "השלטון המקומי בעולם בן-זמננו", בתוך: יגיל לוי ואתי שריג (עורכים), **השלטון המקומי - בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק** (כרך א') (2014), עמ' 234, 236 ו-245 (להלן - מנוחין). ראו גם: עמ"מ 6525/17 זלכלל בע"מ נ' המועצה האזורית עמק יזרעאל, פסקה 20 לפסק הדין (פורסם במאגר ממוחשב, 8.11.18).

3 Susan Franceschet and Jennifer M. Piscopo, "Gender Quotas and Women's Substantive Representation: Lessons from Argentina", **Politics & Gender**, 4 (2008), 393, p. 396 - 397 (להלן Franceschet & Piscopo); עופר קניג ורחן פרידברג, "האם הכנסת משקפת את החברה הישראלית? תמורות בפערי ייצוגיות, 1977 - 2019", **עיונים**, 247 33 (2020), עמ' 249.

4 ענת גופן ועודד סטקלוב, "השפעת ייצוג נשי בכיר בשלטון המקומי על תקצוב חברתי", **מחקרי רגולציה ז** 315 (2023).

5 טענה רווחת בהקשר זה היא כי יש הבדלים מהותיים בין ניסיון החיים של גברים לזה של נשים, ובעקבות כך הם נבדלים זה מזה גם בתפיסות, בסדרי העדיפויות ובדפוסי ההתנהגות, וכי אלה צפויים להשפיע גם על התנהלותם במוקדי קבלת ההחלטות. ראו: אסף שפירא, עופר קניג, חן פרידברג ורעות איצקוביץ-מלכה, "ייצוג נשים בפוליטיקה - ישראל במבט השוואתי", **מחקר מדיניות** 99 (אוגוסט 2013) (להלן - שפירא, קניג, פרידברג ואיצקוביץ-מלכה). מנגד, יש הטוענים כי הבחירה בנציג המשתייך לקבוצה חברתית מסוימת אינה תנאי הכרחי או מספיק להבטחת האינטרסים של אותה קבוצה (ראו הטקסט שליד הערה 181 להלן).

6 Office of the Special Advisor on Gender Issues and Advancement of Women (OSAGI), (2001) *Gender Mainstreaming - Strategy for Promoting Gender Equality* (Rev.). פנינה שטינברג, **מקידום נשים להטמעת חשיבה מגדרית - תמורות בתפקיד הממונה על קידום מעמד האישה במשרד הממשלה** (2012), עמ' 46 - 47 (להלן - שטינברג).

7 ראו: OECD, "Build, Reinforce and Protect: Democratic Resilience in an Era of Multiple Crises," in: *Government at a Glance* (2023), pp. 13 - 51. מימוש חלקי של התפקיד הדמוקרטי של הרשות המקומית משמעו גירעון דמוקרטי (Democratic deficit). גירעון כזה עלול לפגום במשילות, ביכולת למשול, ביכולת להנהיג וביכולת לנהל. ראו: מנוחין, לעיל הערה 2, עמ' 245 - 246.



חוקתית בכבוד האדם⁸. זוהי אבן יסוד להבטחת כלכלה משגשגת ובת-קיימה⁹, לחיזוק החוסן הלאומי והעירוני¹⁰ ולהבטחת רווחתם ואיכות חייהם של הדורות הנוכחיים והעתידיים. בשל כך הכיר האו"ם בקידומו של השוויון המגדרי כאחד מיעדי הפיתוח הבר-קיימה (The Sustainable Development Goals - SDG's)¹¹.

החשיבות שבהבטחת שוויון מגדרי בכלל מישורי החיים, ובפרט במוקדי קבלת ההחלטות, רבה במיוחד בעיתות משבר לאומי ובעיתות חירום. מחקרים קושרים בין מידת קיומו של שוויון מגדרי בשוק העבודה וייצוג הולם של נשים בתפקידים בכירים ובין יכולתן של מדינות להתמודד בהצלחה עם אתגרים חברתיים-כלכליים ולספק מענה מיטבי לצורכיהם של כלל תושביהן. בעיתות משבר וחירום עלולים להעמיק עוד יותר הפערים הקיימים בעמדות כוח שבהן נמצאים נשים וגברים ובעיתות אלו נשים גם עלולות להיחשף לפגיעה קשה יותר בביטחונן האישי ובתנאי העסקתן¹². על כך יש להוסיף כי לאורך השנים הוכרה גם החשיבות שבהכללת נקודות מבטן הייחודית של נשים על מלחמות ועימותים באזורי סכסוך, לנוכח יכולתן הממשית לתרום לפתרונם של סכסוכים אלימים במדינותיהן¹³.

הרשויות המקומיות - כמעסיקות וכרשויות שלטוניות - נושאות בעיקר האחריות לקידום השוויון המגדרי בקרב עובדיהן ולהטמעת החשיבה המגדרית בתהליכי קבלת ההחלטות בתחומים הנוגעים לתושביהן, ובכלל זה בתחומי החינוך, הרווחה, התרבות והתשתיות. מתוקף סמכויותיהן הרחבות, הרשויות נושאות באחריות, בהיבטים מסוימים ובכפוף להוראות הדין, לקידום השוויון המגדרי

⁸ יצחק זמיר ומשה סובול, "השוויון בפני החוק", **משפט וממשל**, ה' 165 (התש"ס), עמ' 213 (להלן - זמיר וסובול); בג"ץ 453/94 **שדולת הנשים בישראל נ' ממשלת ישראל**, פ"ד מח(5) 501, 529 (פורסם במאגר ממוחשב (1.11.94) (להלן - עניין שדולת הנשים)).

⁹ *The OECD, Closing the Gender Gap - Act Now* (2012), p. 24 (להלן - [2012] OECD).
¹⁰ המונח "החוסן העירוני" משמעו יכולתה של המערכת העירונית לחזור לתפקודה הקודם לאחר התרחשות אירועי קיצון, כתלות בין היתר במידת הפגיעות של האוכלוסייה ובפיזור הנזקים וההפסדים בה. ראו לעניין זה: Lawrence J. Vale, Shomon Shamsuddin, Annemarie Gray, and Kassie Bertumen, "What Affordable Housing Should Afford - Housing for Resilient Cities", *Cityscape: A Journal of Policy Development and Research*, 16 (2014), pp. 21 - 49. עמ' 225.

¹¹ כחלק מ"אג'נדה 2030 לפיתוח בר-קיימה", שאימצו בשנת 2015 כל המדינות החברות באו"ם, נקבעה תוכנית פעולה עבור כל מדינות העולם לקידום צמיחה ושגשוג לצד שמירה על כדור הארץ, ובה 17 יעדים לפיתוח בר-קיימה. התוכנית מתווה את הדרך לצמיחה כלכלית ולמיגור העוני, ובתוך כך כוללת סוגיות בתחומים של חינוך, בריאות, ביטחון סוציאלי, תעסוקה, שינוי אקלים ושמירה על הסביבה. יעדי הפיתוח בר-קיימה באתר האו"ם: www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/ (כניסה אחרונה: 28.12.23).

¹² Andrea S. Aldrich and Nicholas J. Lotito, "Pandemic Performance: Women Leaders in the COVID-19 Crisis", *Politics & Gender*, 16, no. 4 (2020), p. 960; Daniela Beltrame and María del Pilar Medina, *Towards Gender Equality and Women's Leadership for Resilience to Disaster Risks in Latin America and the Caribbean* (2021), p. 20 (להלן - Beltrame & Medina); שי אוקסנברג, **נשים בצל הקורונה: השפעתם של משברים על שוויון מגדרי** (שדולת הנשים בישראל, אפריל 2020); נויה רימלט ואריאן רנן-ברזילי, "נשים וגברים בימי קורונה: אי-שוויון מגדרי בעת משבר", **משפט וממשל**, כד (התשפ"ב), עמ' 332 (להלן - רימלט ורנן-ברזילי); הוועדה המייעצת למטה לביטחון לאומי, **הטמעת חשיבה מגדרית בעת גיבוש המלצות למדיניות לאומית על ידי המל"ל המצבי חירום שונים: דין וחשבון** (יוני 2022), עמ' 5, ליד הערת שוליים 4 וכן עמ' 18 - 19 (להלן - דין וחשבון הוועדה המייעצת למטה לביטחון לאומי). ראו גם: משרד מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2021), "ההתמודדות עם תופעת האלימות בין בני זוג", עמ' 444. החשיבות שבהבטחת הכללתן של דעות מגוונות, ובהן נקודות המבט המגדריות, בתהליכי קבלת החלטות, ובפרט בעיתות חירום, באה לידי ביטוי בין היתר בהנחיות נציב שירות המדינה מס' 03.23 בנושא "ייצוג המגוון הישראלי במוקדי קבלת החלטות בתקופת משבר" (2.4.22).

¹³ יופי תירוש וענת טהון אשכנזי, "ייצוג הולם של מגוון נשים בגופים לעיצוב מדיניות לאומית: בעקבות תיקון מס' 4 לחוק שיווי זכויות האישה והחלטה 1325 של מועצת הביטחון", **משפט וממשל**, טו (התשע"ג), עמ' 171 (להלן - תירוש וטהון אשכנזי).



גם בקרב גופי השלטון המקומי האחרים¹⁴ - התאגידים העירוניים¹⁵ ואיגודי הערים¹⁶ המשויכים אליהן, הוועדים המקומיים¹⁷, הוועדות לתכנון ולבנייה והאשכולות האזוריים¹⁸ שאליהם הן משתייכות. לפי החוק, את הפעולות שהרשות המקומית נוקטת לקידום השוויון המגדרי אמורה ללוות היועצת לקידום מעמד האישה המכהנת באותה הרשות¹⁹ (להלן - היועצת). בין יתר תפקידיה של היועצת, עליה להיות מעורבת בהתוויית מדיניות הרשות המקומית, לקדם בחינה של ההשלכות המגדריות של החלטותיה ולהגיש חוות דעת בנוגע להשלכות האמורות וכן לאסוף מידע ונתונים הנוגעים לתחומי הפעולה של תפקידה.

לצד הרשויות המקומיות נושאים באחריות לקידום השוויון המגדרי בשלטון המקומי גם גופי האסדרה השלטוניים (להלן יחדיו - גופי האסדרה השלטוניים): מינהל השלטון המקומי במשרד הפנים, הרשות לקידום מעמד האישה²⁰ ונציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה (להלן גם - הנציבות). אלה אחראים להבטיח, כל אחד בתחומו, כי גופי השלטון המקומי פועלים כמחויב בדין ובאופן המיטיב לקידום השוויון המגדרי. לצורך כך, בין היתר, עליהם להבהיר את החובות החלות על גופי השלטון המקומי ולפרש אותן, באמצעות הנחיות וחוזרים²¹ וכן לוודא שהוראות הדין והנחיותיהם בנושאים אלו מקוימות²².

14 מפת השלטון המקומי כוללת גם מועצות דתיות ותאגידי מים וביוב שאינם נכללים בדוח ביקורת זה. על הגופים הללו, שהם גופים סטטוטוריים, חלות, בחלק מנושאי הביקורת, מערכות נורמטיביות שונות המבחינות אותם מיתר גופי השלטון המקומי, ובאסדרה של פעילותם מעורבים גופי אסדרה אחרים (המשרד לשירותי דת ורשות המים).

15 תאגיד עירוני הוא חברה, עמותה, אגודה שיתופית או אגודה אחרת שהרשות המקומית ייסדה למטרה שהיא בגדר סמכויותיה על פי הדין. על התאגיד העירוני חלים דינים הנוגעים למנגנוני הפיקוח על הפעילויות שבהן התאגיד מסייע לרשות המקומית, לאופן השימוש בתקציבים ובתמיכות ולאופן מילוי תפקידים של נציגי הרשות המקומית בגוף המנהל של התאגיד. ראו גם להלן תת-הפרק "הגופים המנהלים של התאגידים העירוניים".

16 איגוד ערים הוא התאגדות של רשויות מקומיות מכוח חוק איגודי ערים, התש"ו-1955 שמטרתה לקדם מטרות משותפות של הרשויות המקומיות החברות באיגוד. האיגוד מספק בדרך כלל שירותים תפעוליים ומקצועיים לחברות בו וכן לרוכשי שירותים במרחב האיגוד.

17 סעיף 90 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958 (להלן - צו המועצות האזוריות) קובע כי כל יישוב בתחום המועצה האזורית ינוהל על ידי ועד מקומי. לפי סעיף 3 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981, נמנה הוועד המקומי בהגדרת "רשות מקומית". הוועד המקומי הוא גוף משפטי נפרד המשמש רובד תחתון של מערכת השלטון המקומי במועצות האזוריות, ובמידה רבה הוא כפוף לפיקוחה של המועצה האזורית שבתחומה הוא מצוי ולהחלטותיה (ראו: דודו קוכמן, "יחסי גומלין בין הוועד המקומי למועצה האזורית", בתוך: אורית דגני דיניסמן (עורכת), **ניהול היישוב הכפרי: אסופת מאמרים** [אפריל 2016], עמ' 35 - 37). לפי סעיף 132ב לצו המועצות האזוריות, מינוי של עובד לוועד המקומי מותנה באישורה של המועצה האזורית וכפוף לקיומו של תקציב מאושר ולמגבלות שקבע הממונה על המחוז על מספר העובדים שימונו לוועד המקומי.

18 אשכול אזורי הוא איגוד ערים מיוחד המבוסס על התאגדות וולונטרית של רשויות סמוכות בעלות מאפיינים הטרוגניים החוברות יחד לשותפות המכוונת לקידום צמיחה כלכלית-חברתית בראייה אזורית כדי לקדם את איכות חייהם של התושבים באזור. הקמתם של אשכולות אזוריים מוסדרת בפרק א' לחוק איגודי ערים. ראו: הדס ברזילי, **מדריך הפעלה - העמקת שותפויות באשכולות - כמנוף לצמיחה מכלילה** (2020).

19 סעיף 2(א) לחוק היועצות.

20 המשרד לקידום מעמד האישה הוקם במהלך הביקורת מכוח החלטת ממשלה מס' 433 (2.4.23), שבה הוחלט גם להעביר אליו מהמשרד לשוויון חברתי את שטח הפעולה בנושא קידום מעמד האישה, ובכלל זה את האחריות על הרשות לקידום מעמד האישה. בהחלטת ממשלה מס' 1316 (21.1.24) הוחלט לבטל החלטת ממשלה מס' 433 ועל החזרת שטח הפעולה בנושא קידום מעמד האישה, ובכלל זה האחריות על הרשות לקידום מעמד האישה, למשרד לשוויון חברתי. כן הוחלט לשנות את שמו ל"משרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה".

21 לכל רשות מינהלית יש סמכות טבועה להתוות הנחיות בכל תחום שבו הוענקו לה סמכויות פעולה. הסמכות לקבוע הנחיות קיימת גם במקום שהרשות המינהלית מוסמכת מפורשות בדין להתקין תקנות בנושא מסוים. ראו: יואב דותן, **הנחיות מינהליות** (התשנ"ו), עמ' 109 - 111 ו-461.

22 בהוראות דין שונות נעשה שימוש לסירוגין במונחים "מין" ו"מגדר" בהקשרים שונים הנוגעים לקידום השוויון המגדרי או השוויון בין המינים. האקדמיה ללשון העברית לא קבעה את גבולות השימוש והמשמעות של כל אחד מהמונחים הללו, אך ההבחנה המקובלת היום היא כי "מין" מציין היבט פיזיולוגי ואילו "מגדר" מציין הבחנות בין גברים לנשים המבוססות על תפיסות חברתיות-תרבותיות שאינן קשורות בהכרח למין הביולוגי. לאור הבחנה זו, בדוח זה ככלל ייעשה שימוש במונח "מגדר" לציון ההבחנות בין גברים לנשים. ראו: 1 - 2, United Nations, *Integrating a Gender Perspective into Statistic* (2006), p. (להלן - United Nations). ההבחנה הנהוגה בעת השימוש במונח "מגדר" היא הבחנה בינרית (בין גברים לנשים). אומנם קיימות זהויות מגדריות נוספות, אך דוח זה לא יעסוק בהן.



לקידום השוויון המגדרי ולהטמעת החשיבה המגדרית חשיבות רבה הן בהיבטים הנוגעים לעובדי הרשויות המקומיות ולעובדי יתר גופי השלטון המקומי (היבטים פנים-ארגוניים) והן בהיבטים הנוגעים לתושבי הרשויות המקומיות (היבטים חוץ-ארגוניים). דוח זה יתמקד בעיקר בהיבטים פנים-ארגוניים של נושא זה.

פעולות הביקורת

בחודשים מאי עד נובמבר 2023 (להלן - מועד סיום הביקורת) בדק משרד מבקר המדינה את פעולותיהם של הרשויות המקומיות ושל גופי האסדרה השלטוניים לקידום השוויון המגדרי ולהטמעת החשיבה המגדרית בשלטון המקומי²³. ממצאי הביקורת מתבססים על בדיקת עומק שנעשתה בעיריות באר שבע, בית שמש, כפר סבא, נהרייה ורהט, במועצה המקומית גן יבנה ובמועצה האזורית גזר, וכן על בדיקה שנעשתה במינהל השלטון המקומי במשרד הפנים, הרשות לקידום מעמד האישה, נציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה והממונה על השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר (להלן - הממונה על השכר). בדיקת העומק כללה בחינה של יישום הוראות הדין על ידי רשויות אלו בכל הנוגע לפערי השכר המגדריים בקרב עובדיהן; ניתוח של פערי השכר המגדריים ושל הגורמים המשפיעים עליהם, שנעשה בסיוע של יועץ כלכלי חיצוני; ייצוג של בני שני המינים בקרב נבחרי הציבור, דרג הניהול הבכיר וחברי הגופים המנהלים של התאגידים העירוניים; וכן בחינה של יישום הוראות הדין שנועדו לקדם שוויון מגדרי בהליכי הרכש וההתקשרויות של הרשויות המקומיות. כמו כן התייחסה בדיקת העומק להליכי המינוי, לתנאי ההעסקה ולתחומי הפעילות העיקריים של היועצות לקידום מעמד האישה המכהנות ברשויות הללו.

ממצאי הביקורת מתבססים גם על תשובות שנתנו 194 רשויות מקומיות²⁴ על שאלונים בנושא יישום הוראות חוק שכר שווה לעובדת ולעובד, התשנ"ו-1996 (להלן - חוק שכר שווה), וכן בנושא מעמדה ותפקודה של היועצת לקידום מעמד האישה ברשויות המקומיות. כמו כן, בחלק מהנושאים ממצאי הביקורת מתבססים על נתונים שנאספו על כלל גופי השלטון המקומי. ניתוח הנתונים כלל גם בחינה של התפלגות ממצאי הביקורת לפי מאפייניהן השונים של הרשויות המקומיות על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לסוף שנת 2022²⁵ וכן לפי סיווגן של הרשויות המקומיות על פי נתוני משרד הפנים.

²³ משרד מבקר המדינה בחן לאורך השנים היבטים שונים של הנושא בגופים ציבוריים אחרים ובמשק בכללותו, ראו: מבקר המדינה, דוח שנתי 2005 (2005), "האקדמיה הלאומית למדעים", עמ' 884 - 885; דוח שנתי 2011 (2011), "ועדות איתור בשירות הציבורי", עמ' 61 - 62; ייצוג נשים בתפקידים הבכירים בשירות הציבורי (2014) (להלן - דוח הביקורת בנושא ייצוג נשים בתפקידים הבכירים); דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2017), "דירקטוריונים של תאגידים עירוניים", עמ' 14 - 16, 34 - 37 (להלן - דוח הביקורת בנושא דירקטוריונים של תאגידים עירוניים); דוח שנתי 2020 (2020), "פעולות המדינה להגדלת מספר העובדים בתעשיית ההיי-טק", עמ' 443 - 445, 485 - 495; דוח שנתי 2021 (2021), "העסקה מכילה של מגוון אוכלוסיות בשירות המדינה", עמ' 560 - 572; דוח מבקר המדינה (פברואר 2023), "ייצוג אוכלוסיות שונות בחברות ממשלתיות-ביטחוניות", עמ' 762 - 768; דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2023), "המבקר ברשות המקומית - תפקידו והתנהלותו - ביקורת מעקב", עמ' 1528 - 1531 (להלן - דוח ביקורת המעקב בנושא המבקר ברשות המקומית); דוח מבקר המדינה (ינואר 2024), "הפיקוח והבקרה על החברות הממשלתיות", עמ' 76 - 87.

²⁴ השאלונים נשלחו ל-257 רשויות מקומיות, מהן 23 רשויות קיבלו שאלון עומק ושבע הרשויות המקומיות שנכללו בביקורת העומק קיבלו שאלון עומק מפורט. 25 רשויות מקומיות בהן לא כיהנה יועצת במועד משלוח השאלון קיבלו שאלון מותאם עבורן. על השאלונים השיבו 184 יועצות לקידום מעמד האישה ורשויות מקומיות שאין מכהנת בהן יועצת השיבו על השאלונים באמצעות נציג אחר מטעמן. לשם הנוחות, היועצות והנציגים האחרים מטעם הרשויות המקומיות שהשיבו על השאלונים יכוננו יחדיו "היועצות". במהלך הביקורת, ובטרם נשלחו השאלונים ליועצות לקידום מעמד האישה, היועצת לקידום מעמד האישה בעיריית נהרייה יצאה לחל"ת בשל כוונתה להתמודד בבחירות לרשויות המקומיות על מושב במועצת העיר. מסיבה זו, עיריית נהרייה לא מילאה את השאלון שנשלח אליה. למועצות המקומיות צור הדסה ושער שומרון שהוקמו בשנים 2022 ו-2023, בהתאמה, לא נשלחו שאלונים.

²⁵ בדוח זה תיחשב רשות באשכול חברתי-כלכלי נמוך לרשות באשכולות 1 - 3 (74 רשויות שבהן כ-2.8 מיליון תושבים ושיעורם כ-29% מכלל האוכלוסייה); רשות פריפריאלית תיחשב רשות באשכולות פריפריאליות 1 - 4 (124 רשויות שבהן כ-1.9 מיליון תושבים ושיעורם כ-20% מכלל האוכלוסייה); כרשות קטנה תיחשב רשות שבתחומה פחות מ-20,000 תושבים (142 רשויות שבהן מתגוררים כ-1.3 מיליון תושבים ושיעורם כ-14% מכלל האוכלוסייה); רשות שאינה איתנה או יציבה היא רשות המסווגת כנתונה בתוכנית הבראה, בהמראה, בהתייעלות או בסיווג ביניים לפי נוהל משרד הפנים לסיווג הרשויות המקומיות (יולי 2021) (165



להלן יוצגו נתונים כלליים על הרשויות המקומיות שנכללו בביקורת העומק:

לוח 1: הרשויות המקומיות שנבדקו - נתונים כלליים, נכון למועד סיום הביקורת

מספר התושבים	עיריית באר שבע	עיריית בית שמש	המועצה האזורית גזר	המועצה המקומית גן יבנה	עיריית כפר סבא	עיריית נהרייה	עיריית רהט
79,064	214,162	154,694	27,730	24,574	101,556	63,947	79,064
האשכול החברתי-כלכלי	5	2	8	7	8	6	1
אשכול הפריפריאליות	5	6	6	6	8	4	4
סיווג הרשות המקומית	איתנה	ביניים	איתנה	יציבה	איתנה	הבראה	ביניים
ביצוע ההכנסות (באלפי ש"ח)	2,211,319	748,816	235,596	135,091	989,540	575,333	464,004
ביצוע ההוצאות (באלפי ש"ח)	2,211,006	767,458	233,754	134,702	986,109	574,867	464,300
העודף (או הגירעון) השוטף (באלפי ש"ח)	313	(18,642)	1,842	389	3,431	466	(296)
העודף (או הגירעון) המצטבר (באלפי ש"ח)	(154,513)	(72,322)	18,410	(5,432)	20,016	(42,571)	8,345
שיעור הגירעון המצטבר	7.9%	10.6%	-	4.3%	-	8.1%	-

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס) והדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות לשנת 2022, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מספר התושבים - הנתון לקוח מתוך "הרשויות המקומיות - קובץ נתונים לעיבוד - 2022" שהכינה הלמ"ס. **האשכול החברתי-כלכלי** - הלמ"ס מדרגת את הרשויות המקומיות בסולם של עשר דרגות (אשכולות) לפי המצב החברתי-כלכלי של האוכלוסייה המתגוררת בתחום שיפוטן. אשכול 10 מעיד על הרמה החברתית-כלכלית הגבוהה ביותר. מוצג הנתון שהיה מעודכן במועד סיום הביקורת המתייחס לשנת 2019.

אשכול הפריפריאליות - הלמ"ס מדרגת את הרשויות המקומיות בסולם של עשר דרגות (אשכולות), לפי מקומן הגיאוגרפי ביחס לריכוזי האוכלוסייה, על פי שקלול של שני מרכיבים: נגישות פוטנציאלית לכלל היישובים וקרבה לגבול מחוז תל אביב. אשכול 10 מעיד על היישוב המרכזי ביותר, ואשכול 1 - על היישוב הפריפריאלי ביותר. מוצג הנתון שהיה מעודכן במועד סיום הביקורת המתייחס לשנת 2020.

סיווג הרשות המקומית - משרד הפנים מסווג את הרשויות המקומיות על פי קריטריונים המשקפים את מצבן הכספי ופעולותיהן הכלכליות והמשקיות, כגון שיעור גירעון שוטף או מצטבר, זכאות למענק איזון, מתן הנחות ומחיקת חובות. על פי הקריטריונים הללו מחולקות הרשויות לשש קבוצות: (1) איתנות (2) יציבות (3) בהמראה (4) בתוכנית הבראה (5) בתוכנית התייעלות (6) במצב ביניים. מוצג הנתון שהיה מעודכן במועד סיום הביקורת.

ביצוע ההכנסות או ביצוע ההוצאות - ביצוע ההכנסות או ההוצאות בתקציב הרגיל. הנתון לקוח מתוך הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות המתייחסים לסוף שנת 2022.

העודף (או הגירעון) השוטף או העודף (או הגירעון) המצטבר - העודף (ובסוגריים - הגירעון) השוטף או העודף (ובסוגריים - הגירעון) המצטבר בתקציב הרגיל. הנתון לקוח מתוך הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות המתייחסים לסוף שנת 2022.

רשויות שבהן מתגוררים 4.9 מיליון תושבים ושיעורם כ-51% מכלל האוכלוסייה; רשות לא-יהודית היא רשות שמבין התושבים המתגוררים בתחומה רובם אינם יהודיים (85 רשויות מקומיות שבהן כ-1.9 מיליון תושבים ושיעורם כ-20% מכלל האוכלוסייה); רשות חרדית היא רשות שבתחומה רוב התושבים הם חרדים (7 רשויות מקומיות שבהן כ-440,000 תושבים ושיעורם כ-5% מכלל האוכלוסייה); העיריות אלעד, ביתר עילית, בני ברק ומודיעין עילית והמועצות המקומיות עמנואל, קריית יערים ורכסים).



שיעור הגירעון המצטבר - כהגדרתו בסעיף 140 לפקודת העיריות [נוסח חדש] ובסעיף 35 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש]. הנתון לקוח מתוך הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות המתייחסים לסוף שנת 2022.

ההיבט הנורמטיבי

כעולה מדברי ההסבר להצעת חוק שיווי זכויות האישה, מחויבותה של מדינת ישראל לכינונו של שוויון מלא בין המינים עוגנה במגילת העצמאות, עם הקמת המדינה²⁶. במהלך השנים שלאחר מכן נחקקו חוקים שנתנו תוקף לעקרון השוויון המגדרי כנורמה מחייבת בתחומים שונים של חיי הפרט והכלל, ובראשם חוק שיווי זכויות האישה, שכונה בפסיקה "חוק אידיאולוגי, מהפכני, משנה-סדרי-חברה" ושנועד להבטיח לנשים מעמד שווה בעיני החוק מכל בחינה משפטית²⁷.

ההסדרים המשפטיים שנועדו לקדם שוויון מגדרי במישורי החיים השונים התמקדו בתחילה בעיקר באיסור על הפליה²⁸ ובהבטחת ייצוג הולם במובן המספרי באמצעות מדיניות של העדפה מתקנת (Affirmative action)²⁹. ביסודה של מדיניות זו עומדת ההנחה כי עצם השתלבותן של נשים במישורי החיים השונים תבטיח, בסופו של דבר, את צמצום הפערים, גם בלי להביא לשיווי מבני ותודעתי מעמיק³⁰. בשלטון המקומי הסדרים אלה כוללים את חובת הייצוג ההולם בסוגי המשרות ובדירוגים השונים בקרב העובדים³¹, בקרב חברי הגופים המנהלים של התאגידים העירוניים, למעט חברי המכהנים בגופים הללו בתוקף היותם נבחרים ציבור³², ובקרב חברי ועדות המכרזים והמינויים של גופי השלטון המקומיים³³. נוסף על כך, במטרה לקדם ולעודד ייצוג הולם בקרב נבחרים הציבור ברשויות המקומיות נקבע הסדר בדין המתנה תוספת מימון בייצוג לנשים בסיעה או

26 לסקירה מפורטת של מערכת הנורמות בשירות הציבורי ראו דוח הביקורת בנושא ייצוג נשים בתפקידים הבכירים, לעיל הערה 23, עמ' 27 - 31; כן ראו: זמיר וסובול, לעיל הערה 8, 169.

27 דברי ההסבר להצעת חוק שיווי זכויות האישה (תיקון מס' 2), התשנ"ט-1999, הצעות חוק 2801, ט' בשבט התשנ"ט, 26.1.99, עמ' 371 (להלן - דברי ההסבר לתיקון מס' 2 להצעת חוק שיווי זכויות האישה); בג"ץ 202/57 סידס נ' הנשיא וחברי בית-הדין הרבני הגדול אח', פ"ד יב 1528, 1537 (פורסם במאגר ממוחשב, 24.11.58); בג"ץ 1000/92 חוה בבלי נ' בית הדין הרבני הגדול פ"ד מח(2) 221 (פורסם במאגר ממוחשב, 7.2.94), פס" 18 לפסק דינו של המשנה לנשיא א' ברק.

28 לדוגמה, סעיף 6 לחוק שיווי זכויות האישה; סעיף 2 לחוק שכר שווה; חוק גיל פרישה שווה לעובדת ולעובד, התשמ"ז-1987 (בוטל בשנת 2004).

29 שטינברג, לעיל הערה 6, עמ' 68; מיכל פרנקל, לקראת יישום החוק לעידוד של שילוב וקידום של נשים בעבודה ושל התאמת מקומות עבודה לנשים (2008): רקע והיבטים השוואתיים (אפריל 2010), עמ' 5 - 6 (להלן - פרנקל).

30 פרנקל, לעיל הערה 29, עמ' 5 - 6; פרנסס רדאי, "על העדפה מתקנת", משפט וממשל ג (התשנ"ה), עמ' 145 - 149 ו-742.

31 סעיף 6 לחוק שיווי זכויות האישה, כפי שהוסף לחוק בשנת 2000. לפי החוק, "גוף ציבורי" כולל, בין היתר, רשות מקומית; חברה עירונית (חברה שיותר ממחצית כוח ההצבעה או הזכות למנות יותר ממחצית מספר הדיקטטורים שלה הם בידי רשות מקומית או בידי רשות מקומית יחד עם המדינה או עם חברה עירונית אחרת או חברת בת עירונית, כאמור בסעיף 21 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 [להלן - חוק יסודות התקציב]); ותאגיד או גוף ציבורי אחר שהוקם בחוק. קודם לכן, התקבלו החלטות ממשלה שנועדו לקדם ייצוג הולם, בין היתר במוסדות השלטון המקומי: החלטת ממשלה מס' 2084 בנושא "אימוץ המלצות הוועדה לבחינה מגדרית של תקציב המדינה בישראל" (28.4.85) (להלן - החלטת ממשלה מס' 2084). יצוין כי סעיף 15א(א) לחוק שירות המדינה (מינויים), התשנ"ט-1959 (להלן - חוק המינויים), הקובע את חובת הייצוג ההולם בשירות המדינה, הוחל גם על הרשויות המקומיות בהחלטת הממשלה 2434 בנושא "חוק שירות המדינה (מינויים) - ייצוג הולם של שני המינים במועצות המקומיות" (10.8.97).

32 סעיף 6 לחוק שיווי זכויות האישה המתייחס לחברות עירוניות, סעיף 249א(3) לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות) המתייחס לתאגידים עירוניים שהוחל גם על מועצות מקומיות ומועצות אזוריות לפי סעיף 13 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] (להלן - פקודת המועצות המקומיות) וסעיף 249ב(ב)א(1) לפקודת העיריות המתייחס לחברות עירוניות מיוחדות שהוחל גם על מועצות מקומיות ומועצות אזוריות לפי סעיף 34 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] (להלן - פקודת המועצות המקומיות).

33 החובה הכללית הוחלה מכוח סעיף 6 לחוק שיווי זכויות האישה. לצד החובה הכללית הוחלה חובת הייצוג ההולם בקרב חברי ועדת הבחינה במכרזים לקבלת עובדים על הרשויות המקומיות, ולמעט ועדת בחינה למינוי עובדים בכירים ברשות המקומית, לפי תקנות 23(ט) - (י) לתקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים ברשויות המקומיות), התש"ס-1979, החלות על עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות (להלן - תקנות העיריות [מכרזים לקבלת עובדים]).



ברשימה שהתמודדו בבחירות לעיריות או למועצות מקומיות³⁴. כן נקבע בדין הסדר המעניק עדיפות לעסקים בשליטת נשים במכרזים שהרשויות המקומיות מפרסמות, זאת במטרה לעודד מעורבות של נשים בעסקים ולקדם את תרומתן לחיי הכלכלה בישראל³⁵.

מדיניות ההעדפה המתקנת אומנם תרמה לצמצום הפערים המגדריים, אך השפעותיה וכוחה להתמודד עם דפוסי פעולה היוצרים אי-שוויון מגדרי היו מוגבלים³⁶. על רקע זאת החל להתפתח שיח המניח ביסודו כי כדי להביא לשינוי תפיסתי ותרבותי מהותי, יש להוסיף על ההסדרים הקיימים מנגנונים להטמעת חשיבה מגדרית³⁷. מדיניות זו, בשונה ממדיניות ההעדפה המתקנת, מתמקדת בהתחקות אחר הסיבות והגורמים להיווצרותם של הפערים המגדריים ובהעלאת המודעות להם במטרה להוביל לשינוי מהותי בדפוסי הפעולה ובתרבות הארגונית, וכך להביא לצמצום הפערים³⁸. מדיניות זו מתבטאת, בין היתר, בהסדרים המחייבים בחינה של השלכות מגדריות בתהליכי התוויית מדיניות, בקבלת החלטות ובהקצאת תקציב³⁹, וכן בהסדרים המחייבים איסוף, ניתוח ועיבוד של נתונים ומידע מסוימים בהתפלגות מגדרית⁴⁰.

מתוקף היותם של גופי השלטון המקומי גופים ציבוריים, הוחלו עליהם הסדרים כלליים שעניינם התחקות אחר הגורמים להיווצרותם של הפערים המגדריים והובלת שינוי מהותי בדפוסי הפעולה הארגוניים, ובעיקרם החובה לנתח פערי שכר מגדריים⁴¹ והחובה לכלול התייחסות למגדר בדיווחיהם או בפרסומיהם על שכרם של עובדיהם⁴² ובפרסומיהם הכלליים הנוגעים ליחידים והמשמשים גם למטרות סטטיסטיות⁴³. הסדר כללי אחר שהוחל על גופי השלטון המקומי הוא האפשרות להעניק להם אותות הכרה המיועדים למעסיקים - פרטיים וציבוריים - המקדמים שוויון תעסוקתי והפועלים ליצירת סביבת עבודה המעודדת שילוב וקידום נשים ואיזון בין הבית

34 סעיף 7(א)3 לחוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), התשנ"ג-1993.

35 סעיף 22(ה1) לתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987 (להלן - תקנות העיריות [מכרזים]), סעיף 22(ה1) לתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות, התש"א-1950 וסעיף 22(ה1) לתוספת השנייה לצו המועצות המקומיות (מועצות אזורים), התשי"ח-1958.

36 פרנקל, לעיל הערה 29, עמ' 7. נוסף על כך, נטען כנגד מדיניות של העדפה מתקנת כי היא עלולה לעורר קשיים נוספים, ובין היתר לחזק את תחושת הנחיתות בקרב האוכלוסיות הזכאיות לה וכן להוביל ליצירתה של "תקרת זכוכית", כך שהזכאים לה יועסקו רק באפיק העסקה זה ולא כחלק ממדיניות ההעסקה הרגילה. ראו בעניין זה: הילי מודריק - אבן חן, "העדפה מתקנת בישראל: הגדרת מדיניות והמלצות חקיקה" (נייר עמדה מס' 24) (2000), עמ' 9 - 15; רון חרמון, חגי פורת, יובל פלדמן ותמר קריכלי-כץ, "מחקר מדיניות 121: אפליה תעסוקתית בישראל" (2018), עמ' 77 (להלן - חרמון, פורת, פלדמן וקריכלי-כץ).

37 שטינברג, לעיל הערה 6, עמ' 68.

38 פרנקל, לעיל הערה 29, עמ' 7. מדיניות זו עוגנה לראשונה בהחלטת ממשלה מס' 2331 בנושא "קידום שוויון מגדרי והטמעת חשיבה מגדרית" (14.12.14) (להלן - החלטת ממשלה מס' 2331).

39 לדוגמה, סעיף 26 לחוק שיווי זכויות האישה הקובע כי על הרשות לקידום מעמד האישה להגיש חוות דעת בדבר השלכות המגדריות של הצעות חוק או חקיקת משנה וכן הצעות תקציב שלהן השלכות על השוויון בין נשים וגברים. יצוין כי הוועדה המייעצת למטה לביטחון לאומי המליצה על שימוש במקוון שפותח, בהובלתה של ד"ר כוכב אלקיים לוי, ככלי לגיבוש מדיניות רגישת מגדר בחירום ושאותו ניתן ליישם גם בשגרה לצורך הטמעת חשיבה מגדרית בתהליכי קבלת החלטות ובקביעת מדיניות (ראו נספח ב'). בדוח זה המונח "מקוון" מתייחס לכלי המכוון את הבוחנים בקביעת הציון (כלומר, שיטת קביעת הציון), וזאת בשונה מהמונח "מקוון" ("אינדיקטור", בלועזית) המתיחס לכלי שתפקידו לספק מידע מספרי או כמותי בנושא מסוים (למשל, הציון בפועל).

40 לדוגמה, סעיף 36 לחוק שיווי זכויות האישה הקובע כי גוף ציבורי כהגדרתו בחוק, העורך דרך קבע איסוף ועיבוד של מידע הנוגע ליחידים, ובנסיבות מסוימות גם בעניינים שלהם השלכות מגדריות, גם אם אינם נוגעים ליחידים, ומפרסמו לציבור במסגרת פרסום כללי שנועד לשמש גם למטרות סטטיסטיות, יכלול בפעולותיו כאמור התייחסות למגדר, אלא אם סבר השר או הגורם הממונה כי יש טעמים המצדיקים שלא לעשות כן בנוגע למידע מסוג מסוים.

41 לפי סעיף 33א לחוק יסודות התקציב וסעיף 6 לחוק שכר שווה. החובה שהוחלה על משרדי הממשלה לעשות ניתוח מגדרי של התקציב לפי החלטת ממשלה מס' 2084, לא הוחלה במפורש על הרשויות המקומיות, אך נוכח חובתו של משרד הפנים, שחלק ניכר מתקציבו מופנה לרשויות המקומיות, לעשות ניתוח מגדרי של התקציב, יש חשיבות גם לניתוח מגדרי של תקציב הרשויות המקומיות. ראו להלן בתת-הפרק "ניתוח מגדרי של תקציב הרשות המקומית".

42 לפי סעיף 6 לחוק שכר שווה.

43 סעיף 36 לחוק שיווי זכויות האישה.



לעבודה⁴⁴. לצד ההסדרים הכלליים נחקק חוק הרשויות המקומיות (יועצת לקידום מעמד האישה), התש"ס-2000, שעל פיו כל רשות מקומית מחויבת למנות יועצת לקידום מעמד האישה. בין יתר תפקידיה של היועצת, עליה לקדם בחינה של ההשלכות המגדריות של החלטות הרשות המקומית, להגיש חוות דעת בנוגע להשלכות האמורות ולאסוף מידע ונתונים הנוגעים לתחומי הפעולה של תפקידיה, בכלל זה בכל הנוגע לשכר ולתעסוקה.

הועלה כי ההסדרים החלים על גופי השלטון המקומי ומבטאים העדפה מתקנת אינם כוללים, בין השאר, התייחסות מפורשת לצורות העסקה שונות ולקידום בעבודה⁴⁵; הטלת חובה על המעסיק לנקוט באופן יזום פעולות כדי לעודד ייצוג הולם⁴⁶; חובה לקבוע יעדים מדידים לניטור פערים מגדריים באיוש משרות או בקידום בעבודה; חובה להכין תוכנית יעדים שנתית ולעקוב אחר יישומה; חובה לדווח על פעולות שננקטו לקידום ייצוג הולם לכלל גופי האסדרה השלטוניים הרלוונטיים⁴⁷; קביעה מפורשת בדבר תחומי האחריות של כלל גופי האסדרה השלטוניים הרלוונטיים⁴⁸. נוסף על כך, גם ההסדרים הכלליים והפרטניים שהוחלו על גופי השלטון המקומי, הסדרים המבטאים מדיניות של הטמעת חשיבה מגדרית, אינם כוללים במפורש את החובה לנתח את התקציב מנקודת מבט מגדרית⁴⁹. כנגזרת מכך הם אינם כוללים את ההכרח לאסוף ולנתח באופן שיטתי מידע ונתונים סטטיסטיים בהתפלגות מגדרית - נתונים שאינם נוגעים ליחידים ושאינם מיועדים לפרסום - כבסיס להתוויית מדיניות ולקבלת החלטות בכלל ובנושאים הנוגעים לקידום שוויון מגדרי בפרט. ההבדלים העיקריים בהסדרים מובאים בתרשים 1 להלן.

44 אותות ההכרה מוענקים לפי החוק לעידוד של שילוב וקידום של נשים בעבודה ושל התאמת מקומות עבודה לנשים, התשס"ח-2008, ותקנות לעידוד של שילוב וקידום של נשים בעבודה ושל התאמת מקומות עבודה לנשים, התשע"ד-2013 (להלן - חוק לעידוד של שילוב וקידום של נשים בעבודה ותקנותיו). נוסף על כך, אפשר להעניק מכוח החוק מענקים כספיים למעסיקים פרטיים אך לא למעסיקים ציבוריים. ראו להלן גם בתת-הפרק "מחוננים (אינדיקטורים) לבחינת השוויון המגדרי".

45 לפי סעיף 15א(ג) לחוק המינויים, חובת הייצוג ההולם תחול על כל דרכי הקבלה לעבודה והקידום בעבודה, לרבות מינוי בדרך מכרז, העסקה שלא במכרז ומינוי בפועל. לצד זאת מוסמך נציב שירות המדינה להורות כי לא יובאו במניין עובדים בתפקידים מסוימים במשרד, ביחידת סמך או בדירוג, שעליהם יורה, בשל מאפיינים ייחודיים שבאופיו ובמהותו של התפקיד, הנכללים בתיאור התפקיד (סעיף 15א(ח2) לחוק המינויים). משרד מבקר המדינה התייחס בעבר לכך שמינויים המתירים שיקול דעת רחב יותר לגורם הממנה, ובכלל זה מינויים למשרות אמון, עשויים לאפשר לקדם את השוויון המגדרי והייצוג ההולם. ראו: דוח הביקורת בנושא ייצוג נשים בתפקידים הבכירים, לעיל הערה 23, עמ' 35.

46 במשרדי ממשלה וביחידות סמך: לפי סעיף 15א(ב1) לחוק המינויים, המשרד או יחידות הסמך הנוגעים בדבר ינקטו אמצעים הנדרשים בנסיבות העניין אשר יש בהם כדי לאפשר ולעודד ייצוג הולם; בחברות ממשלתיות: לפי סעיף 18א לחוק החברות הממשלתיות, התשל"א-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות), עד השנת ביטוי הולם לייצוג, ימונו, ככל האפשר בנסיבות העניין, דירקטורים בני המין שאינו מיוצג באופן הולם באותה עת בדירקטוריון החברה. נוסף על כך נקבעה חובה לפעול לאיתור מועמדות לשם הבטחת ייצוג הולם של נשים בחברה (סעיף 14ב) לחוזר מנהל רשות החברות הממשלתיות מס' 7-1-2017 בנושא "ייצוג הולם בתפקידי ניהול בחברות ממשלתיות" (8.1.17) (להלן - חוזר מנהל רשות החברות הממשלתיות מס' 7-1-2017).

47 במשרדי ממשלה וביחידות סמך: לפי סעיפים 15א(ד) - (ו) לחוק המינויים, על נציב שירות המדינה להגיש לממשלה מדי שנה המלצות בדבר היעדים שעל הממשלה לקבוע בנוגע לקידום ייצוג הולם בקרב העובדים בשירות המדינה, ועל משרדי הממשלה ויחידות הסמך הממשלתיות להגיש לנציב, מדי שנה, דין וחשבון על ביצוע חובתן לקידום ייצוג הולם, ובו לפרט, בין השאר, נתונים בנוגע לייצוגם של בני שני המינים. בחברות ממשלתיות: יעד הייצוג ההולם בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות נקבע בהחלטת ממשלה 1362 בנושא "ייצוג הולם לנשים בדירקטוריונים של החברות הממשלתיות" (11.3.07) (להלן - החלטת ממשלה 1362) ויעד הייצוג להעסקה של נשים בתפקידים בכירים נקבע בחוזר מנהל רשות החברות הממשלתיות מס' 7-1-2017. נוסף על כך נקבעה החובה להכין תוכנית יעדים תלת-שנתית, וכן להגיש דין וחשבון שנתי לרשות החברות הממשלתית שיקלו, בין היתר, נתונים בדבר עמידה בתוכנית היעדים, ואלה יפורסמו מדי שנה גם באתר המרשתת של רשות החברות הממשלתיות (סעיפים 3(א) ו-16 לחוזר מנהל רשות החברות הממשלתיות מס' 7-1-2017 וסעיף 9.1 לחוזר מנהל רשות החברות הממשלתיות מס' 1-10-2020 בנושא "חוזר דיווחים שוטפים - ריכוז" (8.1.20)).

48 במשרדי ממשלה וביחידות סמך: לפי סעיף 15א(ז) לחוק המינויים נציב שירות המדינה יגיש לממשלה ולוועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, מדי שנה, דין וחשבון בנוגע לפעולות שננקטו לפי סעיף זה באותה שנה ונתונים בנוגע לייצוג הולם בשירות המדינה.

49 ראו להלן בתת-הפרק "ניתוח מגדרי של תקציב הרשות המקומית".



תרשים 1: ההסדרים הכלליים והפרטניים שהוחלו ושלא הוחלו על גופי השלטון המקומי*



* ההסדרים הכלליים נקבעו בחוק שיווי זכויות האישה, בחוק שכר שווה ובחוק לעידוד של שילוב וקידום של נשים בעבודה ותקנותיו. ההסדרים הספציפיים נקבעו במשרדי הממשלה וביחידות הסמך הממשלתיות - בסעיף 15א לחוק המינויים ובהחלטת ממשלה 2084; בחברות הממשלתיות - בסעיף 18א לחוק החברות הממשלתיות, בהחלטות ממשלה 1362 ו-2084 ובחוזרי מנהל רשות החברות הממשלתיות; בגופי השלטון המקומי - בפקודת העיריות ובפקודת המועצות המקומיות, בצו המועצות המקומיות ובצו המועצות האזוריות, בתקנות העיריות (נציגי העירייה), בתקנות העיריות (מכרזים), בתקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), בחוק היועצות ובחוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), התשנ"ג-1993.

** מינוי בדרך של מכרז, העסקה שלא במכרז או מינוי בפועל, ולצד זאת אפשרות להחרגה של תפקידים מסוימים בשל מאפיינים ייחודיים שבאופיו ומהותו של התפקיד, הנכללים בתיאור העיסוק של התפקיד.

יוצא מן האמור כי ההסדרים הכלליים והפרטניים לקידום השוויון המגדרי בגופי השלטון המקומי שהבשילו לכדי חקיקה או הוראות רגולטוריות הם מצומצמים בהיקפם, בין היתר בהשוואה להסדרים כאמור לקידום השוויון המגדרי במשרדי הממשלה, ביחידות הסמך הממשלתיות ובחברות הממשלתיות. הדבר נכון בפרט בכל הנוגע למנגנוני הניטור, הפיקוח והאכיפה שהוחלו על גופי השלטון המקומי בנושא ההסדרים וכן בכל הנוגע לאיסוף של מידע ונתונים סטטיסטיים בהתפלגות מגדרית ולניתוחם לצורך ניתוח מגדרי של תקציבי הגופים הללו.

על כך יש להוסיף כי ההסדרים לקידום השוויון המגדרי בגופי השלטון המקומי שהבשילו לכדי חקיקה או הוראות רגולטוריות מצומצמים בהיקפם גם בהשוואה להסדרים מאוחרים יותר שהוחלו על גופי השלטון המקומי בעניין של ייצוג הולם ליוצאי אתיופיה ולבני העדה הדרוזית.

כך, בנוגע לאוכלוסיות גיוון אלו הוחלה בדין על הרשויות המקומיות חובת דיווח לשר הפנים, בין השאר על פעולות שננקטו ועל נתונים בנוגע לייצוג של עובדיהן. על שר הפנים להגיש, לפי הדין, דין וחשבון שנתי בדבר קיום חובת הייצוג ההולם של אוכלוסיות גיוון אלו לממשלה, לנציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה ולוועדות הכנסת הנוגעות בדבר⁵⁰.

יצוין כי במסגרת הצעה לתיקון פקודת העיריות שנועדה להרחיב את חובת הייצוג ההולם גם לחברה החרדית ולחברה הערבית, הוצע להרחיב את ההסדר הקיים גם לנושא הייצוג של בני שני המינים ולהחיל עליו את כל יתר הוראות הדין הפרטניות בעניין הייצוג ההולם (להלן - הצעת החוק להרחבת הייצוג ההולם)⁵¹.

⁵⁰ סעיפים 173ב(ה) ו-173ב(ו) לפקודת העיריות שהוחלו גם על מועצות מקומיות ומועצות אזוריות לפי סעיף 34 לפקודת המועצות המקומיות.

⁵¹ סעיף 2 להצעת חוק להרחבת הייצוג ההולם של קבוצות שונות בתאגידים ציבוריים וברשויות מקומיות (תיקוני חקיקה), התשפ"ג-2023, הצעות חוק הכנסת - 969 (כ"א בתמוז התשפ"ג, 10.7.23), עמ' 114. במסגרת סעיף 2 להצעת החוק נקבע גם יעד הייצוג ההולם של בני שני המינים, וכן החובה להכין ולפרסם תוכנית שנתית לקידום הייצוג ההולם.



ואולם, עד מועד סיום הביקורת לא הבשילה הצעת החוק להרחבת הייצוג ההולם לכדי חקיקה מחייבת.

הוראות הדין הנוגעות לחובות הדיווח, כמו גם למנגנוני הפיקוח והאכיפה עליהן, נועדו להבטיח בקרה מועילה על יישום הוראות הדין ולהעביר חלק מנטל אכיפתן לכתפיהם של גופי האסדרה השלטוניים. בהיעדרם של מנגנונים כאלה נותר נטל אכיפת הוראות הדין, ועימו העלויות ומשאבי הזמן הכרוכים בכך, על כתפיהן של הנשים - הנפגעות הישירות מהפרת הוראות הדין. במצב דברים זה, ובלי שנלווים להסדרים הקבועים בדין מנגנוני דיווח, בקרה ואכיפה שיטתיים, עלולות הוראות הדין להיות בגדר קביעות נורמטיביות כלליות-הצהרתיות. במצב עניינים כזה גובר החשש כי הן לא יקוימו כלל או שיקוימו באופן חלקי, וממילא לא יאכפו, וכי התכלית העומדת בבסיסן - קידום השוויון המגדרי בשלטון המקומי - לא תמומש⁵².

מומלץ לכלל גופי האסדרה השלטוניים הרלוונטיים, ובהם הרשות לקידום מעמד האישה, משרד הפנים ונציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה, לפעול להרחבת מנגנוני הניטור, הפיקוח והאכיפה ולהתאימם להסדרים מקבילים שהוחלו על השירות הציבורי או להסדרים הנוגעים לאוכלוסיות גיוון אחרות ברשויות המקומיות. כן מומלץ לפעול להגברת מחויבותם של כלל הגופים הללו לקידום השוויון המגדרי בשלטון המקומי. בכלל זה מומלץ להסדיר בדין או בהוראות רגולטוריות את חובתם של גופי השלטון המקומי לקבוע יעדים מדידים לניטור פערים מגדריים באיוש משרות או בקידום בעבודה; להכין תוכנית יעדים שנתית ולעקוב אחר יישומה; לדווח על פעולות שננקטו לקידום ייצוג הולם לכלל גופי האסדרה השלטוניים הרלוונטיים, כל אחד בתחומו; וכן לעשות ניתוח מגדרי של התקציב.

משרד הפנים מסר בתשובתו ממאי 2024 כי הוא ישתף פעולה ככל שיידרש.

נציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה מסרה בתשובתה ממאי 2024 כי היא תומכת בהרחבת מנגנוני הניטור, הפיקוח והאכיפה בגופי השלטון המקומי ובהתאמתם לאלו הנוהגים בהסדרים מקבילים שהוחלו על השירות הציבורי או הנוגעים לאוכלוסיות גיוון אחרות ברשויות המקומיות. כן היא ציינה כי היא רואה בכך מטרה ראויה וחשובה.

סמכויות הפיקוח, הבקרה והאכיפה של גופי האסדרה השלטוניים

סמכויות הפיקוח והבקרה, חלקן בליווי סמכויות אכיפה, על קיום הוראות הדין בעניינים הנוגעים לקידום השוויון המגדרי והטמעת החשיבה המגדרית בשלטון המקומי, מסורות לכמה גופי אסדרה שלטוניים עיקריים: משרד הפנים, האמון על הבקרה ופיתוח ההון האנושי ברשויות המקומיות; הרשות לקידום מעמד האישה, האמונה על קידום השוויון המגדרי, וכחלק מכך עליה בין היתר ליעץ ולהביא לתיאום בין הגופים העוסקים בנושא וכן לקיים מעקב ובקרה על פעילותם⁵³; וכן נציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה, האמונה על האכיפה של דיני השוויון בעבודה במישור האזרחי, ולצורך כך מוסמכת בין היתר לנקוט פעולות למימוש הזכויות המעוגנות בדינים אלו.

חלוקת הסמכויות בין גופי האסדרה, לפי תחומי הפעילות העיקריים והוראות הדין שבהן הן מוסדרות, מובאת בלוח 2 להלן.

⁵² ראו והשוו: יופי תירוש, "ייצוג הולם לבני שני המינים בשירות המדינה", משפטים 183 (1998), עמ' 194 - 195 (להלן - תירוש).

⁵³ סעיפים 1, 5 ו-8 לחוק הרשות לקידום מעמד האישה, התשנ"ח-1998 (להלן - חוק הרשות לקידום מעמד האישה).



לוח 2: חלוקת סמכויות הפיקוח, הבקרה, האכיפה וההנעה לפעולה בין גופי האסדרה, לפי תחומי האסדרה העיקריים והוראות הדין שבהן הן מוסדרות

חוק שיווי זכויות האישה	משרד הפנים	הרשות לקידום מעמד האישה	נציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה
	5 3 1	5 3	6 5 3 1
חוק שכר שווה	2		6 2
תקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים)	1		
תקנות וצווים המסדירים את הליכי הרכש המקומיים	4		
חוק היועצות	6 5	6 5	
חוק מימון בחירות	3		
חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה	2		2 1
חוק לעידוד של שילוב וקידום של נשים בעבודה			2 1
חוק הרשות לקידום מעמד האישה		6 5	

- 1 קבלה או קידום בעבודה
- 2 שכר ותנאי העסקה נלווים
- 3 ייצוג במוקדי קבלת ההחלטות
- 4 תהליכי רכש והתקשרויות
- 5 הטמעת חשיבה מגדדית בתהליכי קבלת ההחלטות
- 6 איסוף מידע ונתונים ופרסומם בהתפלגות מגדדית

מהנתונים המובאים בלוח 2 עולה כי כל אחד מגופי האסדרה השלטוניים מופקד על תחומי פעילות שונים, וכי יש חפיפה מסוימת בסמכויות המסורות להם בכל הקשור לפיקוח ולאכיפה של קיום הוראות הדין בנושא השוויון המגדרי בגופי השלטון המקומי. כך, לדוגמה, משרד הפנים הוא הממונה על ביצועו של חוק היועצות⁵⁴, אך החוק מוסר סמכויות פיקוח ובקרה מסוימות גם לרשות לקידום מעמד האישה⁵⁵. באופן דומה, נציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה ממונה על מימוש הזכויות לפי חוק שכר שווה ומחזיקה בסמכויות פיקוח ואכיפה לשם כך⁵⁶, אך סמכויות פיקוח ובקרה הנוגעות לשכרם של עובדי השלטון המקומי מסורות גם למשרד הפנים. יצוין כי סמכויות פיקוח ובקרה הנוגעות לשכרם של עובדי השלטון המקומי העשויות להשליך בעקיפין על השוויון המגדרי בשכרם מסורות גם לממונה על השכר, כמי שאמון על קביעת מדיניות השכר ואכיפתה בשירות הציבורי⁵⁷.

אף שחשוב כי כלל גופי האסדרה יעבדו בשיתוף פעולה ובתיאום זה עם זה, עלה כי הם אינם פועלים בתיאום ביניהם ואף אינם מכירים באופן מספק את תחומי הפעילות של גופי האסדרה האחרים. כך גם עלה כי הם אינם משתפים פעולה באיסוף נתונים ומידע ובשיתוף מידע בתחומים שבהם קיימות נקודות השקה בפעילותם, לדוגמה בפעולות ניטור, פיקוח ואכיפה על קיום הוראות חוק שכר שווה ועל קיום הוראות חוק היועצות.

יצוין כי היעדר התיאום בין עבודתה של הרשות לקידום מעמד האישה לעבודתו של משרד הפנים עלה בעבר במחקרים ובדוחות על קידום השוויון המגדרי בשלטון המקומי, ובפרט בהקשר של תפקידן של היועצות לקידום מעמד האישה⁵⁸.

54 סעיף 8 לחוק היועצות.

55 סעיפים 2(ב), 3(ב), 4(ד) - (ה) ו-6(ב) לחוק היועצות.

56 סעיף 18ח לחוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988 (להלן - חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה).

57 סעיף 33א לחוק יסודות התקציב וסעיף 6ב(ו) לחוק שכר שווה.

58 אורלי אלמגור-לוטן, "ייצוג הולם לנשים: חקיקה אל מול המציאות" (2011), עמ' 9 - 10; ד"ר אילה אליהו, "היועצות לקידום מעמד האישה ברשויות המקומיות" (2019), עמ' 11 (להלן - אליהו); עודד סטקלוב, "כלים לקידום שוויון מגדרי ברשויות המקומיות" (מאי 2021), עמ' 37 (להלן - סטקלוב).



מומלץ לרשות לקידום מעמד האישה, הנושאת באחריות לפי הדין לתיאום בין הגופים העוסקים בנושא וכן לקיום מעקב ובקרה על פעילותם, וכן לגופי האסדרה השלטוניים האחרים שמסורות להם סמכויות פיקוח, בקרה ואכיפה בתחומים הנוגעים לקידום השוויון המגדרי - משרד הפנים ונציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה - כי יגבשו מתווה עבודה משותף שיאפשר להם לקדם את נושא השוויון המגדרי בשלטון המקומי בתחומי סמכויותיהם - המקבילות, החופפות או המשיקות - באופן המיטבי. בתוך כך מומלץ לבחון כיצד ניתן לשלב במתווה העבודה המשותף את הממונה על השכר, בין היתר לצורך היועצות והסתייעות בידע ובמומחיות שלו בכל הנוגע לשכרם ותנאי העסקתם של עובדי השלטון המקומי.

הרשות לקידום מעמד האישה מסרה בתשובתה ממאי 2024 ובתשובתה הנוספת מיוני 2024 כי היא נכונה להגביר את מעורבותה וליטול על עצמה אחריות נוספת בכל הקשור לקידום הנושא, אך הדבר מחייב העמדת כוח אדם ומשאבים תקציביים מספקים. בהתייחס לפעולותיה הנוגעות ליועצות לקידום מעמד האישה, הרשות מסרה כי היא תמשיך לפעול בשיתוף פעולה עם הגופים הרלוונטיים, ובהם משרד הפנים, ולרבות באמצעות גיבוש מתווה עבודה משותף בנושא.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הוא ישתף פעולה ככל שיידרש.

נציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה מסרה בתשובתה כי היא תמשיך לסייע בקידום השוויון המגדרי, כפי שעשתה לאורך השנים, באמצעות שיתופי פעולה עם יתר הגופים העוסקים בתחום, לרבות באמצעות גיבוש מתווה עבודה משותף, כמוצע בדוח הביקורת.

הפערים המגדריים בשלטון המקומי

נכון למועד סיום הביקורת כללה מפת השלטון המקומי כ-1,800 גופים⁵⁹, ובהם 259 רשויות מקומיות, 31 ועדות מרחביות לתכנון ולבנייה (להלן - הוועדות המרחביות)⁶⁰, כ-60 איגודי ערים ואשכולות אזוריים, כ-650 תאגידי עירוניים וכ-800 ועדים מקומיים. לפי נתוני הממונה על השכר, שיעורם של עובדי השלטון המקומי מהמועסקים במגזר הציבורי בשנת 2020 היה כ-26% (כ-192,000 מתוך כ-750,000 עובדים), שהם כ-5% מכוח העבודה במשק (כ-192,000 מתוך כ-4 מיליון)⁶¹. כ-87% מעובדי השלטון המקומי (כ-166,000) היו עובדי הרשויות המקומיות, ומהם כ-74% (כ-123,000) היו נשים; כ-3% מעובדי הרשויות המקומיות (כ-5,600) היו עובדים בדרג הניהול הבכיר⁶².

אומדן הוצאות שכרם של העובדות והעובדים בשלטון המקומי היה בשנת 2020 כ-26 מיליארדי ש"ח. חלקם הגדול הוצאו על שכרם של עובדי ועובדות הרשויות המקומיות. סך הוצאות הרשויות המקומיות על שכרם של עובדיהן היה בשנת 2020 כשליש מתקציבן (כ-23 מתוך כ-75 מיליארדי ש"ח). זאת בדומה לשיעורו המשוער של תקציב הרכש וההתקשרויות של הרשויות המקומיות, ובתוך זה התקשרויותיהן לרכישת שירותי כוח אדם, מתקציבן לשנת 2020 (כ-24 מתוך כ-75 מיליארדי ש"ח)⁶³.

⁵⁹ הנתונים אינם כוללים תאגידי עירוניים שאינם חברות עירוניות ולכן אינם מחויבים בדיווח לדווח על שכר עובדיהם לממונה על השכר.

⁶⁰ ועדה מרחבית לתכנון ולבנייה (להלן - ועדה מרחבית) היא ועדה הפועלת במרחב תכנון מקומי שבתחומו נמצאת יותר מרשות מקומית אחת, ראו: סעיף 19 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה). בשונה מהוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה, העובדים בוועדות המרחביות אינם עובדי הרשויות המקומיות. על כן, על הוועדות המרחביות חלה חובת דיווח נפרדת מזו המוטלת על הרשויות המקומיות בנוגע לתנאי העסקתם של עובדיהן.

⁶¹ נתוני הממונה על השכר אינם כוללים את עובדי הוועדים המקומיים. הנתונים על כוח העבודה במשק לקוחים מסקר כוח האדם של הלמ"ס לשנת 2020. "כוח העבודה" כולל את מי שמלאו להם 15 שנה או יותר והם מועסקים או בלתי מועסקים (מחפשי עבודה באופן פעיל). במועסקים בכוח העבודה נכללים מי שעבדו בישראל או בחו"ל מטעם מוסד או חברה ישראלים בעבודה כלשהי שעה אחת לפחות בשבוע הקובע (השבוע המסתיים בשבת שלפני הפקידה בסקר) תמורת שכר, רווח או תמורה.

⁶² עובדים בתפקידים סטטוטוריים או עובדים המועסקים בחוזים אישיים. ראו להלן בתת-הפרק "בחינת השפעת שימור השכר על פערי השכר המגדריים" וכן בתת-הפרק "שדרת הניהול של הרשות המקומית".

⁶³ בחישוב נכללו ההוצאות בסעיף "כלליות" (למעט מימון) ובסעיף "פעולות".



משרד מבקר המדינה בדק אם יש פערים מגדריים בתנאי העסקתם של העובדות והעובדים ברשויות המקומיות, את הגיוון המגדרי במוקדי קבלת ההחלטות בגופי השלטון המקומי וכן היבטים מסוימים של קידום השוויון המגדרי בהליכי הרכש וההתקשרויות של הרשויות המקומיות. נוסף על כך נבדקו הפעולות שנקטו גופי השלטון המקומי וגופי האסדרה השלטוניים לקידום השוויון המגדרי בנושאים הללו. להלן יפורטו הממצאים שהעלתה הביקורת בנושאים האמורים.

שכרם של עובדי השלטון המקומי

שוויון מגדרי בשוק העבודה הוא מבין ביטויי העיקריים של העיקרון הכללי של שוויון בין המינים, זאת לנוכח מרכזיותה של העבודה לחיי האדם - הוא מעביר בה חלק ניכר מזמנו, היא מאפיין מרכזי בהגדרתו העצמית ובוהותו, והשתכרותו המופקת באמצעותה משפיעה במישורין על איכות חייו⁶⁴. להבטחת השוויון המגדרי בשוק העבודה חשיבות רבה לא רק ברמת הפרט אלא גם ברמת הקהילה: בהיבט חברתי - בשל הקשר בין מימוש אופייה הדמוקרטי של המדינה וצמצום פערים חברתיים ובין יציבות ולכידות חברתית, ובהיבט המקרו-כלכלי - כיוון שהיא מייעלת את הקצאת המשאבים והכישורים ומגדילה את הפיריון לעובד ולמשק בכללותו, וכל אלה משפיעים לחיוב על הצמיחה הכלכלית במשק⁶⁵. על כך יש להוסיף כי לשוויון מגדרי בשוק העבודה חשיבות יתרה גם לנוכח ההדדיות שבין עמדת הכוח הכלכלית של נשים בשוק העבודה ובין יחסי הכוחות במרחב הפרטי, הביטחון האישי והאוטונומיה הכלכלית והגופנית של נשים⁶⁶.

אחת מצורותיו המוכרות של אי-שוויון בין המינים בשוק העבודה היא תופעת פערי השכר המגדריים⁶⁷. נודעות לה כמה סיבות עיקריות, ובכללן הפליה מגדרית בהיבטים כגון קבלה לעבודה לתפקידים מסוימים, קביעת גובה השכר, תנאים נלווים ותנאי פרישה⁶⁸ וכן קידום מקצועי⁶⁹; פערים מגדריים במספר שעות העבודה והעסקה בחלקיות משרה, הנובעים מחלוקה מגדרית במרחב הפרטי בכל הקשור לנטל הטיפול בילדים⁷⁰; בידול תעסוקתי (סגרגציה תעסוקתית), שמשמעו ריכוז של נשים בעיסוקים הנחשבים "נשיים" (כדוגמת מקצועות החינוך, הטיפול והרווחה, הקרויים לעיתים מקצועות "צווארון רוד"), ושלהם נלוות יוקרה ורמת השתכרות נמוכות מאלה הנלוות לעיסוקים אחרים⁷¹.

64 ע"ע (ארצי) 49264-04-14 עיריית ירושלים נ' גלית קידר, פס' 34 לפסק הדין (פורסם במאגר ממוחשב, 28.12.16) (להלן - עניין קידר).

65 International Monetary Fund (IMF), "Women, Work, and the Economy - Macroeconomic Gains from Gender Equity" (2013), p. 4 (להלן - IMF [2013]); OECD (2021), לעיל הערה 9, עמ' 25 ו-29; משרד הכלכלה והתעשייה, "קידום נשים בתעשייה, ביזמות ובעסקים" (2019), עמ' 32 - 42 (להלן - קידום נשים בתעשייה).

66 רימלט ורנן-ברזילי, לעיל הערה 12, עמ' 335.

67 בג"ץ 1758/11 גורן נ' הום סנטר (עשה זאת בעצמך) בע"מ, פס' 18 לפסק הדין (פורסם במאגר ממוחשב, 17.5.12) (להלן - עניין גורן).

68 את התופעה של התקבעות של עובדים, לרוב בקבוצות מיעוט, במשרות בדרגים הנמוכים, ללא יכולת קידום בתפקיד או בשכר, יש המכנים "אפקט הרצפה הדביקה". ראו: יפית אלפנדרי, "פערי שכר מגדריים בקרב מנהלים" (נייר עבודה מס' 116) (אוגוסט 2021), עמ' 17 - 18 (להלן - אלפנדרי); Gabriele Ciminelli, Cyrille Schweltnus, and Balazs Stadler, "Sticky Floors of Glass Ceilings? The Role of Human Capital, Working Time Flexibility and Discrimination in the Gender Wage Gap" (OECD - Economics Department Working Papers No. 1668) (2021), p. 7.

69 את התופעה של הפליה בקידום של נשים לתפקידים בכירים יש המכנים אפקט "תקרת הזכוכית". ראו: חרמון, פורת, פלדמן וקריכלי-כץ, לעיל הערה 36, עמ' 27. ראו גם: טל תמיר, "בין משפט לחברה: שדולת הנשים בישראל", משפט, חברה ותרבות, 259 (2010), עמ' 265. כך ראו להלן תת-הפרק "גיוון מגדרי במוקדי קבלת ההחלטות".

70 אריאן רנן-ברזילי, "הורים א/עובדים: רב-ממדיות והפמיניזם החברתי של מעמד הפועלות - תשתית תיאורטית לשילוב משפחה ועבודה בישראל", עיוני משפט 307 (2012) (להלן - רנן-ברזילי [2012]).

71 עניין קידר, לעיל הערה 64, פס' 42 לפסק הדין; נויה רימלט, "בין סגרגציה לאינטגרציה: קריאה לחשיבה פמיניסטית מחודשת על שוויון ומגדר בשוק העבודה", מחקרי משפט כ"ד 299 (2008) (להלן - רימלט [2008]); ד"ר חוה שחור-לנדאו, "שוויון האשה העובדת במשפט הקהילייה האירופית והלקח לישראל", משפטים יג 457 (התשמ"ד). התופעה של בידול תעסוקתי מכונה גם "בידול אופקי", וזאת בשונה מתופעת



בשנת 2023 דורגה מדינת ישראל במדד הפער המגדרי העולמי⁷² במקום ה-83 מתוך 146 מדינות, ירידה של 23 מקומות מהדירוג שלה בשנת 2022 (במקום ה-60) (המדינה המדורגת במקום ה-1 היא הקרובה ביותר להשגת שוויון מגדרי). הדירוג הנמוך של ישראל במדד נבע בין היתר מדירוגה הנמוך בקטגוריה הבוחנת את מידת אי-השוויון המגדרי במדינה בתחומי הכלכלה, ובפרט בהיבטים של פערי השכר המגדריים ושל ייצוג נשים בתפקידי ניהול בדרגי הביניים ובתפקידים בכירים (Economic participation and opportunity). נכון למועד סיום הביקורת הייתה מדינת ישראל מדורגת במקום האחד לפני האחרון מבין מדינות ה-OECD בפערי השכר המגדריים⁷³. פערי השכר המגדריים ברוב ענפי המשק הישראלי, ובכלל זה במגזר הציבורי וברשויות המקומיות, נותרו ללא שינוי של ממש בשנים האחרונות⁷⁴, כך שהסבר אפשרי לדירוגה הנמוך של ישראל הוא הצלחתן היחסית של מדינות אחרות להביא לצמצום פערי השכר המגדריים בתחומן⁷⁵. דירוג מדינת ישראל יחסית למדינות ה-OECD מוצג בתרשים 2 להלן.

"הבידול האנכי" המתייחסת לשיעורן הנמוך יותר של הנשים בדרגים הבכירים בארגון. ראו: OECD Employment, "Labour and Social Affairs Policy Briefs - Can Pay Transparency Tools Lose the Gender Wage Gap? Key Findings from Pay Transparency Tools to Close the Gender Wage Gap" (2021), p. 9 (להלן - OECD - [2021] Gap).

מדד הפער המגדרי (Gender Gap Index) הוא מדד השוואתי בין-לאומי שהפורום הכלכלי העולמי מפרסם בכל שנה, ובו הוא בוחן את מידת השוויון המגדרי בתחומים כלכלה, חינוך, פוליטיקה, בריאות וביטחון אישי. ראו: World Economic Forum, "Global Gender Gap Report 2023 - Insight Report" (June 2023), p. 11. המדד מדרג את המדינות לפי מידת הקרבה שלהן להשגת שוויון מגדרי ולא לפי מידת קיומו של שוויון מגדרי.

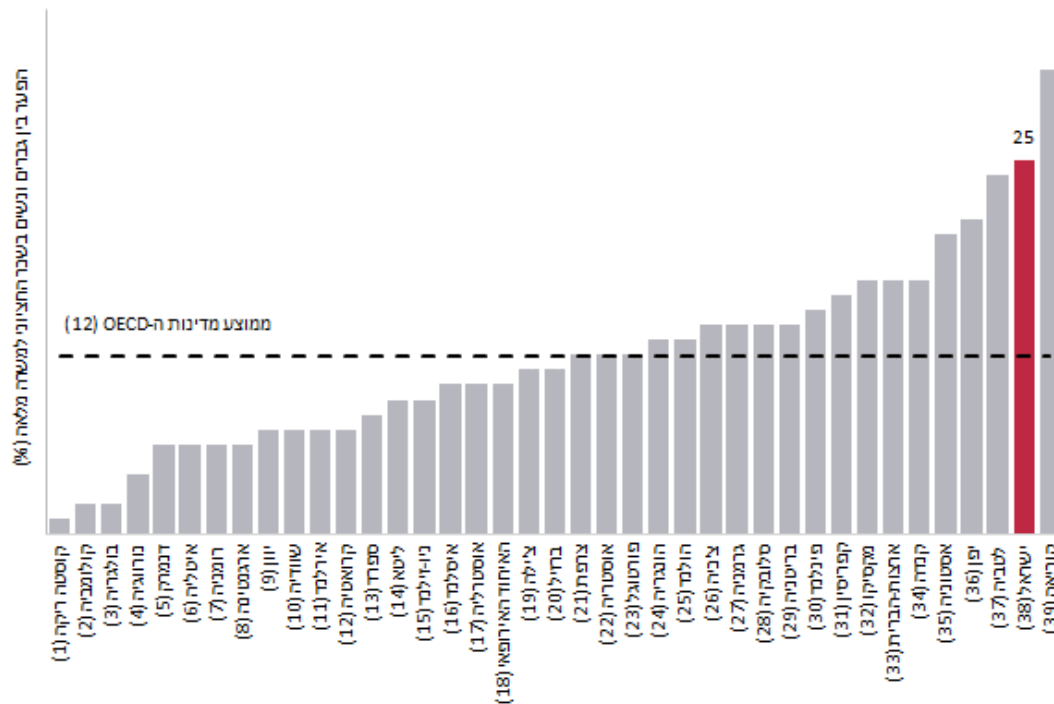
המדד מציג את הפער בשכר החציוני בין גברים לנשים המועסקים במשרה מלאה ובקרב עצמאים. ראו: OECD, "Gender Wage Gap (Indicator)" (2023), doi: 10.1787/7cee77aa-en (Accessed on 01 November 2023).

בקרב העובדים שאינם בעלי השכלה אקדמית, הפער בשכרן של נשים בהשוואה לשכרם של גברים היה כ-39% בשנת 2015, לעומת כ-37% בשנת 2020; בקרב העובדים בעלי ההשכלה האקדמית היה הפער בשכר כ-31% בשנת 2015, לעומת כ-29% בשנת 2020. ראו: "מדד הגיוון: ייצוג ושכר בשוק העבודה הפרטי והציבורי - השוואה רב שנתית" (מהדורה שישית, מאי 2022), עמ' 18 - 19. מדד הגיוון מפרסם בכל שנה, החל משנת 2016, והוא פותח על ידי נציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה, הגב' יפית אלפנדרי והגב' אילה גינת מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ופרופ' אלכסנדרה קלב מהחוג לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה באוניברסיטת תל-אביב.

בהקשר זה ראו: OECD Family Database, "LMF1.5: Gender Pay Gaps for Full-Time Workers and Earnings Differentials by Educational Attainment Definitions and Methodology" (2021), pp. 1 - 2.



תרשים 2: דירוג מדינת ישראל יחסית למדינות ה-OECD במדד פערי השכר המגדריים נכון למועד סיום הביקורת בנובמבר 2023



על פי נתוני מדד פערי השכר המגדריים (Gender Wage Gap) של ה-OECD, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

עקרון הזכאות לשכר שווה בין המינים הוא "עקרון יסוד אוניברסלי"⁷⁶. בדין הישראלי מעוגן עיקרון זה בכמה הוראות דין, שהעיקרית שבהן היא חוק שכר שווה⁷⁷. תפיסת השוויון העומדת בבסיס הוראות הדין השונות המעגנות את עקרון השוויון בין המינים בשוק העבודה, ובהן הוראות חוק שכר שווה, נועדה להיאבק לא רק בהפליה מכוונת וגלויה לעין אלא גם בהפליה עקיפה ונסתרת, כזאת המבוססת על תבניות ודפוסי חשיבה מושרשים, ושהשלכותיה מתבטאות ב"תוצאה הסופית, כפי שהיא מצטיירת במציאות החברתית"⁷⁸. ואולם, ייחודו של חוק שכר שווה מיתר הוראות הדין הוא בכך שלצד הבטחת הזכות לשוויון ברמת הפרט, הוא נועד להתמודד גם עם פערים מגדריים מבניים כלל-משקיים, ובכללם תופעת הבידול התעסוקתי⁷⁹.

76 העקרון עוגן לראשונה באמנת ארגון העבודה הבין-לאומי מס' 100 משנת 1951 שאותה אשררה מדינת ישראל ב-9.6.65 (אמנה בדבר שכר עבודה שווה לגברים ונשים עובדים בעד עבודה שערכה שווה, כ"א 559, כרך 15, עמ' 445).

77 חוק שכר שווה וחוק שוויון ההזדמנויות בעבודה. יצוין כי חוק שכר שווה נחקק לראשונה בשנת 1964 ונחקק מחדש בשנת 1996 תוך הרחבת בסיס הזכאות להשוואת השכר. ראו: ע"ע (ארצי) 114/09 **קומברס בע"מ נ' אירית בן משה**, פס' 10 לפסק הדין (פורסם במאגר משפטי, 27.1.10) (להלן - עניין קומברס). הוראות חוק נוספות המעגנות את העקרון הכללי של השוויון בין המינים בשוק העבודה הן חוק עבודת נשים, התשי"ד-1954, החוק למניעת הטרדה מינית, התשנ"ח-1998, וחוק שיווי זכויות האישה.

78 בג"ץ 104-87 **ד"ר נעמי נבו נ' בית הדין הארצי לעבודה** (פורסם במאגר ממוחשב, 22.10.90); עניין קידר, לעיל הערה 64, פס' 35, 43 ו-54 לפסק הדין. ראו גם: משה כהן-אליה, "על היסוד הנפשי שבבסיס איסור ההפליה בפסיקת בית-המשפט העליון: כוונה? תוצאה? אדישות?" **משפט וממשל**, יז 147 (תשע"ו).

79 ראו: דברי ההסבר להצעת חוק שכר שווה לעובד ולעובדת בעד עבודה שווה ערך, הצ"ח 2377, התשנ"ה-1995 (27.2.95), עמ' 373. כן ראו: שרון רבין-מרגלית, "ההסבר (התירוץ) השוקי לפערי שכר מגדריים: בעקבות פסק דין הומסנטרס (עשה זאת בעצמך) בע"מ נ' אורית גורן", **הפרקליט נ**, מס' 501 (התש"ע), עמ' 539 - 540 ועמ' 543; עניין קידר, לעיל הערה 64, פס' 40, 46, 51 ו-55 לפסק הדין; ע"ע (ארצי) 17-05-1809 **מדינת ישראל נ' אתי אלאשולי**, פס' 38 ו-45 לפסק הדין (פורסם במאגר ממוחשב, 15.8.19) (להלן - עניין אלאשולי).



קיומם של פערי שכר מגדריים טעון, לפי חוק שכר שווה, הוכחה של כמה תנאים מצטברים המתייחסים למעסיק, למקום העבודה ולאופי העבודה: על העובדת והעובד שבין שכרם נעשית ההשוואה להיות מועסקים "אצל אותו מעסיק", עליהם לעבוד "באותו מקום עבודה", וכן עליהם לבצע את "אותה עבודה", עבודה "שווה בעיקרה" או עבודה "שוות ערך" - הגדרה מרחיבה שנועדה להתמודד עם תופעת הבידול התעסוקתי⁸⁰. מתוך ההבנה שההגדרה המרחיבה "עבודה שוות ערך" - הגדרה המחייבת בחינה "מדוקדקת ומקצועית"⁸¹ - עלולה לעורר קושי, נקבע בחוק כי בגדריה של תובענה שהוגשה לפי חוק שכר שווה יהיה אפשר למנות מומחה לניתוח עיסוקים שיחווה את דעתו בשאלת אופי העבודה⁸². נוסף על כך, על מנת להתמודד עם תופעת פערי השכר הנובעים מתשלום תוספות אישיות שאינן מתחייבות "מאופייה או ממהותה של העבודה"⁸³, נקבעה בחוק הגדרה מרחיבה גם לעניין ה"שכר", כך שזו כוללת "כל גמול אחר, שנותן מעסיק לעובד או עבורו בקשר לעבודתו"⁸⁴. התנאים המצטברים להוכחת קיומם של פערי שכר מגדריים מוצגים בתרשים 3 להלן.

תרשים 3: התנאים המצטברים להוכחת קיומם של פערי שכר מגדריים לפי הוראותיו של חוק שכר שווה



על פי סעיפים 2, 3 ו-6(א) לחוק שכר שווה.

עיקר הנטל לפי חוק שכר שווה לנקוט פעולות לצמצום פערי השכר המגדריים הוטל בראשית הדרך על הנשים - באמצעות איתור יזום מצידן של פערי שכר ונקיטת הליכים משפטיים כנגד מעסיקהן⁸⁵. אלא שלאורך השנים שעברו למן חקיקתו, ננקטו מכוח החוק הליכים משפטיים

⁸⁰ לפי סעיף 3 לחוק שכר שווה, "יראו עבודה כשוות ערך לחברתה, אף אם הן אינן אותן עבודות או עבודות השוות בעיקרן זו לזו, אם הן בעלות משקל שווה, בין היתר מבחינת התנאים הסביבתיים שבהם הן מבוצעות". ראו: רויטל טרנר, "הקץ לאפליה מגדרית בשכר: רפורמה מוצעת לחוק שכר שווה לעובדת ולעובד", בתוך: יצחק אליאסוף ואחרים (עורכים), **ספר סטיב אדלר** (2016), עמ' 392 (להלן - טרנר).

⁸¹ ע"ע (ארצי) 222/06 **שושנה כרם נ' מדינת ישראל**, פס' 23 לפסק הדין (פורסם במאגר ממוחשב, 26.7.07); עניין קומברס, לעיל הערה 77, פס' 12 לפסק הדין.

⁸² סעיף 5 לחוק שכר שווה. ראו גם: עניין אלאשוילי, לעיל הערה 79, פס' 41 לפסק הדין.

⁸³ לפי סעיף 6(א) לחוק שכר שווה, בנסיבות מסוימות, המנויות בו, עשויה להיות הצדקה לשלם שכר שונה לעובדת ולעובד, שלא בשל מינם השונה. בפסיקה נקבע כי הוכחת שיקולים אחרים שאינם מנויים בסעיף מחייבת כי השיקולים האחרים יצביעו על כך שההפרשים בשכר מתחייבים "מאופיה או ממהותה של העבודה הנדונה" וכי הפער המוצדק יהיה מידתי. ראו: עניין גורן, לעיל הערה 67, פס' 15 ו-23 לפסק הדין וכן עניין קידר, לעיל הערה 64, פס' 51 לפסק הדין.

⁸⁴ דברי ההסבר להצעת חוק שכר שווה לעובד ולעובדת בעד עבודה שוות ערך, הצ"ח 2377, התשנ"ה-1995 (27.2.95), עמ' 373. הטבה הניתנת לעובד בהקשר של הולדה או הורות אינה מובאת בחשבון לעניין זה (סעיף 13 לחוק שכר שווה). בפסיקה נקבע כי בגדרו של "גמול אחר" עשויות להיכלל גם תוספות ייחודיות המשולמות לעובדים מכוח הסכמים מקומיים שהוכשרו במסגרת ההסכם הקיבוצי הכללי שנחתם בשנת 1999 בין הסתדרות העובדים ובין מרכז השלטון המקומי ומעסיקים אחרים. ראו: עניין קידר, לעיל הערה 64, פס' 44 ופס' 69 - 86 לפסק הדין; עניין אלאשוילי, לעיל הערה 79, פס' 59 לפסק הדין.

⁸⁵ בפסיקה נקבע כי משהוכחה עילת התביעה לפי חוק שכר שווה, עשוי בנסיבות מסוימות לעבור הנטל לסתור את טענת ההפליה אל כתפי המעסיק, ואם לא יעמוד בנטל, תקום לעובדת עילה גם לפי חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה. במקרה זה עשויה העובדת להיות זכאית הן להשוואת שכרה והן לפיצוי ללא הוכחת נזק. ראו: עניין גורן, לעיל הערה 67; טרנר, לעיל הערה 80, עמ' 377.



מעטים⁸⁶. בעקבות זאת התווסף בשנת 2020 הסדר "מניעת-אקטיביזם" המבוסס על בדיקה עצמית-פנימית של פערי השכר המגדריים ועל מתן פומביות לעיקרי הממצאים. הסדר זה הטיל את הנטל לאתר באופן יזום פערי שכר מגדריים לשם הבטחת הזכות לשכר שווה גם על כתפי המעסיק.

להלן יפורטו ממצאי הביקורת על יישום ההסדרים המעוגנים בחוק שכר שווה שהוחלו על מעסיקים הנמנים עם גופי השלטון המקומי ועל אכיפתם.

בחינה עצמית של פערי השכר המגדריים

מחויבותם של מעסיקים מסוימים לאתר באופן יזום פערי שכר מגדריים בקרב עובדיהם מעוגנת בסעיף 6 לחוק שכר שווה. על פי חוק זה, על מעסיקים מסוימים לערוך מדי שנה דוח פנימי, על בסיס נתונים שאספו, ובו לפרט את שכרם הממוצע של עובדיהם, ובכלל זה את פערי השכר הממוצעים בין גברים לנשים באחוזים בכל קבוצת עובדים במקום העבודה (להלן - הדוח הפנימי על פערי השכר המגדריים או הדוח הפנימי). בהתאם לחוק, על הדוח הפנימי לכלול התפלגות של חלוקת העובדים במקום העבודה לקבוצות לפי סוגי עובדים, סוגי משרות או סוגי דירוגים, בהתאם לסוג מקום העבודה ולאופייה (להלן - פילוח העובדים). בחוק הובהר כי על איסוף המידע ועיבודו לשם הכנת הדוח הפנימי להיעשות באופן המצמצם את הפגיעה בפרטיות ואת סיכוני אבטחת המידע⁸⁷.

לשם הבהרת החובות החלות על מעסיקים הנדרשים לערוך דוח פנימי, פרסמה בשנת 2021 נציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה הנחיות מפורטות בנוגע לאופן יישום ההסדר הקבוע בחוק בעניין זה (להלן - הנחיות הנציבות)⁸⁸. בהמשך, בעקבות תובנות שעלו בעניין יישום ההסדר, פרסמה הנציבות הנחיות מעודכנות⁸⁹ (להלן - העדכון להנחיות). בעדכון להנחיות המליצה הנציבות כי המעסיקים ימלאו את חובותיהם על פי ההסדר עד תחילתו של חודש יוני בכל שנה⁹⁰.

עריכת הדוח הפנימי מדי שנה בשנה

הנחיות הנציבות מתייחסות, בין היתר, להיקף תחולת ההסדר על מעסיקים מסוימים ומבהירות כי החובה חלה על גופים ציבוריים שחלות עליהם חובות פרסום מסוימות בנושאי שכר⁹¹, וכן על גופים פרטיים או ציבוריים אחרים המעסיקים יותר מ-518 עובדים⁹². במכתב ששלח במאי 2022 מנהל מינהל השלטון המקומי במשרד הפנים, לבקשתה של הנציבות, לגופי השלטון המקומי,

⁸⁶ עניין קידר, לעיל הערה 64, פס' 54 לפסק הדין. על הקושי לברר את מידת השפעתם של דיני איסור ההפליה על שוק העבודה ראו: גיא מונדלק, "האם דיני איסור האפליה בעבודה יעושים את העבודה?" בתוך: דפנה הקר ונטע זיו (עורכות), **האם המשפט חשוב?** (2010), עמ' 233; טרנר, לעיל הערה 80, עמ' 394; רימלט (2018), לעיל הערה 71; שרון רבין מרגליות, "שלושה דורות של אפליה תעסוקתית: הישגים ומגבלות של המאבק לקידום שוויון תעסוקתי", **עבודה, חברה ומשפט**, טו 7 (2018). ראו גם: OECD (2021), לעיל הערה 71, עמ' 5.

⁸⁷ סעיף 6(ב) לחוק שכר שווה.

⁸⁸ נציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה, "הנחיות למעסיקים בעקבות תיקון מס' 6 לחוק שכר שווה לעובדת ולעובד, התשנ"ו-1996" (13.5.21).

⁸⁹ בין היתר הובהרה ופורטה ההמלצה להציג בדוח הפנימי את השכר הברוטו החציוני ואת ההצדקה לכך (סעיף 5.1.1 להנחיות הנציבות המעודכנות); נוספה המלצה כי ההודעה על פערי השכר המגדריים תימסר כהודעה נפרדת ולא על גבי תלוש השכר (סעיף 5.2.3 להנחיות הנציבות המעודכנות); נוספה המלצה להציג בדוח הפומבי בנפרד התפלגות מגדרית בקרב המשתכרים הגבוהים ביותר (סעיף 5.3.4 להנחיות הנציבות המעודכנות); נוספו המלצות למעסיק שניתוח פערי השכר שערך בקרב עובדיו העלה פערי שכר מגדריים (סעיף 6 להנחיות הנציבות המעודכנות).

⁹⁰ סעיף 4.7.3 להנחיות הנציבות המעודכנות. נוסח התיקון לחוק לא הבהיר באיזה מועד יידרשו המעסיקים לקיים את חובותיהם על פיו, להוציא בשנת כניסתו לראשונה לתוקף של התיקון לחוק (סעיף 6(ב) לחוק שכר שווה לעובדת ולעובד [תיקון מס' 6], התש"ף-2020, ספר החוקים 2846 [ה' באלול התש"ף, 25.8.20], עמ' 424).

⁹¹ לפי סעיף 33א לחוק יסודות התקציב; סעיף 36(ב) לחוק העמותות, התש"ס-1980; סעיף 21 לתקנות ניירות ערך (דוחות תקופתיים ומידיים), התש"ל-1970; סעיף 11(5) לכללי תאגידי מים וביוב (דוחות תקופתיים ומידיים), התש"ע-2010 (כמפורט בתוספת הראשונה לחוק שכר שווה).

⁹² סעיף 2.1 להנחיות הנציבות המעודכנות.



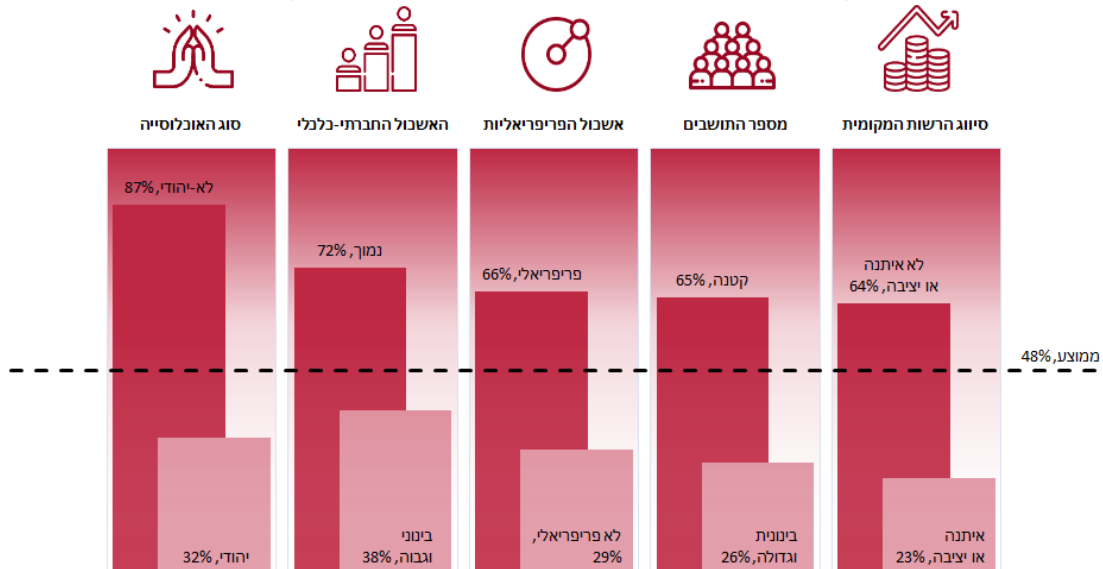
להוציא התאגידים העירוניים והוועדים המקומיים, הובהר כי החובה חלה, ללא סייג, על כלל הרשויות המקומיות, איגודי הערים והאשכולות האזוריים, וכן על הוועדות המרחביות לתכנון ולבנייה.

על אף החובה הקבועה בחוק שכר שווה לערוך מדי שנה בשנה דוח פנימי על פערי השכר המגדריים, מבין הרשויות המקומיות שנכללו בביקורת העומק עלה כי עיריית רהט לא ערכה דוח פנימי לאף אחת מהשנים 2021 ו-2022, ואילו העיריות באר שבע, בית שמש, כפר סבא ונהרייה, המועצה המקומית גן יבנה והמועצה האזורית גזר ערכו דוחות פנימיים לשנים האמורות.

נוסף על כך, מהתשובות על השאלונים עלה כי כ-48% (92 מתוך 194) מבין הרשויות המקומיות שהיועצות המכהנות בהן או נציג אחר שלהן השיבו בעניין זה לא ערכו דוחות פנימיים לאף אחת מהשנים 2021 ו-2022.

מהתשובות על השאלונים עלה עוד כי שיעור הרשויות המקומיות שלא ערכו דוחות פנימיים לאף אחת מהשנים האמורות היה גבוה יותר בקרב הרשויות המקומיות הלא-יהודיות (כ-87%), בקרב רשויות המשויכות לאשכול חברתי-כלכלי נמוך (כ-72%), בקרב רשויות שהן פריפריאליות (כ-66%), בקרב רשויות קטנות (כ-65%) ובקרב רשויות שאינן איתנות או יציבות (כ-64%). הנתונים מוצגים בתרשים 4 להלן.

תרשים 4: שיעור הרשויות המקומיות שלא ערכו דוחות פנימיים לאף אחת מהשנים 2021 ו-2022, לפי מאפיינים עיקריים



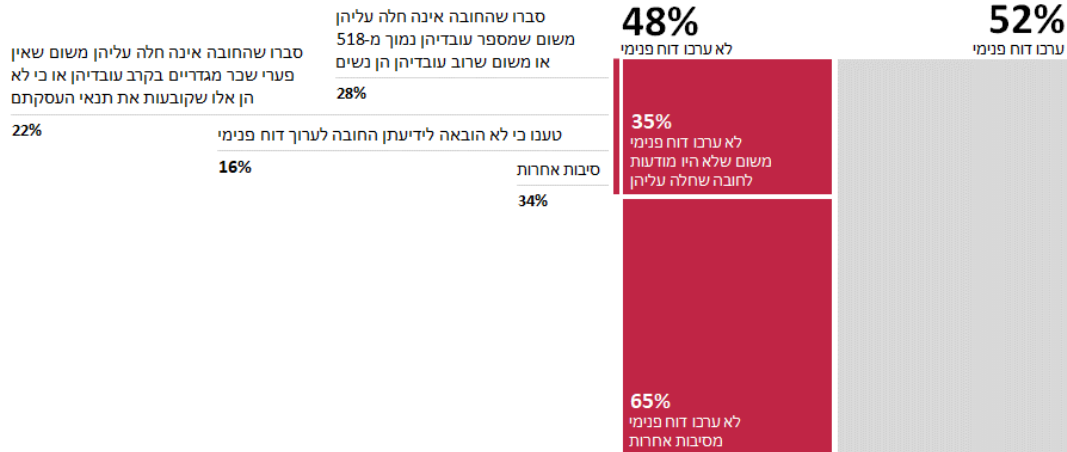
על פי תשובות על השאלונים שנשלחו ליועצות לקידום מעמד האישה, נתוני משרד הפנים על סיווג הרשויות כפי הידוע נכון למועד סיום הביקורת ונתוני הלמ"ס לשנת 2022, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתשובותיהן על השאלונים של היועצות המכהנות ברשויות מקומיות שלא ערכו דוחות פנימיים לאף אחת מהשנים כאמור עלה כי כשליש מהן (32 מתוך 92) סברו בטעות, לטענתן, כי החובה אינה חלה עליהן. כך, בתשובותיהן ציינו כ-28% מהיועצות ברשויות הללו (9 מתוך 32) כי הרשויות המקומיות שהן מכהנות בהן לא ערכו דוח פנימי בין היתר משום שמספר עובדיהן נמוך מ-518 או משום שרוב עובדיהן הם נשים; כ-22% מהיועצות הללו הסבירו מדוע הרשויות המקומיות שהן מכהנות בהן לא ערכו דוח פנימי בטענה שאין פערי שכר מגדריים בין עובדיהן. יש לציין כי הן טענו כך אף כי הן לא ערכו דוח פנימי כדין, ולפיכך נראה כי אין בידיהן נתונים היכולים לבסס סברה זו. אחרות טענו כי לא הן קובעות את תנאי העסקתם של עובדיהן (7 מתוך 32, כ-22%). יועצות אחרות ציינו כי לא הובאה לידיעת הרשויות המקומיות שהן מכהנות בהן החובה לערוך דוח פנימי (5 מתוך 32, כ-16%).



על כך יש להוסיף כי אף שלפי הדין, נושא תנאי התעסוקה והשכר של הנשים נמנה עם תחומי העיסוק של היועצות לקידום מעמד האישה⁹³, מתשובותיהן של כ-45% מהן (38 מתוך 84)⁹⁴ עלה כי הן לא יודעות מדוע הרשות המקומית שבה הן מכהנות לא ערכה דוח פנימי כמחויב בדין. שיעור הרשויות המקומיות שלא ערכו דוח פנימי לשנים 2021 ו-2022 והטעמים העיקריים שהוצגו לכך מוצגים בתרשים 5 להלן.

תרשים 5 : הטעמים העיקריים שהציגו הרשויות המקומיות לכך שלא נערך דוח פנימי לאף אחת מהשנים 2021 ו-2022



על פי תשובות היועצות לקידום מעמד האישה על השאלונים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים המובאים בתרשים 5 לעיל עולה כי כשליש מהרשויות המקומיות שלא ערכו דוח פנימי לשנים 2021 ו-2022 (32 מתוך 92) סברו בטעות, לטענתן, כי לא חלה עליהן החובה לערוך מדי שנה בשנה דוח פנימי על פערי השכר המגדריים בין עובדיהן.

על כלל הרשויות המקומיות, ובהן עיריית רהט, להקפיד על עריכת דוח פנימי בכל שנה בדבר פערי השכר המגדריים בין עובדיהן, בהתאם לנדרש על פי החוק ולהנחיות הנציבות. מומלץ כי בכל הרשויות המקומיות ישולבו בתהליך איסוף הנתונים ועריכת הדוח הפנימי גם היועצות לקידום מעמד האישה, שכן נושא זה מצוי בליבת עיסוקן.

עיריית רהט מסרה בתשובתה מיוני 2024 כי היא תפעל לעריכת ניתוח מגדרי של שכרם של עובדיה, וכי הוא ייבדק וינתח בידי מנהל כוח האדם בעירייה.

לנוכח שיעורן הגבוה של הרשויות המקומיות שלא ערכו דוח פנימי על פערי השכר המגדריים בין עובדיהן (כמחציתן), ובהן הרשויות המקומיות שלא היו מודעות לכך שחלה עליהן חובה לערוך דוח פנימי (כשליש מקרב מי שלא ערכו דוח פנימי), מומלץ לנציבות לקיים פעולות הדרכה והסברה להעלאת המודעות בקרב הרשויות המקומיות לחובות החלות עליהן בדין ובהנחיות הנציבות. כן מומלץ לנציבות לגבש, בהתייעצות עם גופי האסדרה האחרים, מתווה סדור לבקרה ולאכיפה של קיום החובות לפי חוק שכר שווה ואת ההנחיות שפרסמה בנושא⁹⁵.

⁹³ סעיף 3א(ב)(7) לחוק היועצות. לפי סעיף זה, בתפקידיה על היועצת לקידום מעמד האישה נכללים, בין היתר, איסוף מידע ונתונים הנוגעים לתחומי הפעולה של התפקיד, לרבות בכל הנוגע לתנאי התעסוקה והשכר של נשים.

⁹⁴ הנתון מתייחס לרשויות מקומיות שלא נערך בהן דוח פנימי ושכיהנה בהן יועצת לקידום מעמד האישה במועד המענה לשאלונים (84 מתוך 92).

⁹⁵ להרחבה בעניין זה ראו להלן תת-הפרק "בקרה על קיום חובותיהם של מעסיקים לפי חוק שכר שווה ואכיפתן".



הנתונים שיש להציג בדוח הפנימי

החוק קובע בפירוט את מכלול הנתונים בהתפלגות מגדרית שעל המעסיק לכלול בדוח הפנימי: פילוח העובדים במקום העבודה, כינויה של כל קבוצת עובדים וסוגי העובדים, המשורות או הזירוגים שנכללו בה; השכר הממוצע של העובדים המועסקים בחלוקה לפי פילוח ופירוט של שיעור פערי השכר בכל קבוצת עובדים; נתונים בדבר השכר הממוצע של העובדים בחלוקה לקטגוריות העסקה במשרה מלאה והעסקה במשרה חלקית, לרבות שיעור חלקיות המשרה, ותוך פירוט של שיעור פערי השכר בכל היקף משרה; נתונים בדבר שיעור העובדים ששכרם נמוך מהשכר הממוצע במקום העבודה; נתונים בדבר שיעור העובדים שמשולמת להם השלמה לשכר המינימום⁹⁶. הנתונים שעל המעסיק לכלול בדוח הפנימי על פי החוק מוצגים בתרשים 6 להלן.

תרשים 6: הנתונים שעל מעסיקים לכלול בדוח הפנימי בהיבט ההתפלגות המגדרית*



* לפי סעיפים 2, 6ב(א)-(ב) והתוספת השנייה לחוק שכר שווה.

הנחיות הנציבות כוללות **הבהרות** בנוגע לאופן ניתוח הנתונים ולדרך הצגתם בדוח הפנימי (להלן - ההנחיות המחייבות של הנציבות), ובכלל זה: רכיבי השכר שיש לכלול בדיווח; אופן חישוב חלקיות המשרה של העובדים; אופן חישוב השכר הממוצע למקום העבודה ובחלוקה לפי קבוצות; פילוחים שאפשר לכלול בדוח לפי קבוצות עובדים; אופן הצגת הנתונים עבור עובדים של קבלן כוח אדם או של קבלן שירותים⁹⁷ (להלן - עובדי קבלן), ככל שהמעסיק בחר לכלול נתונים אלו בדוח; והאופן שיצוינו קיומם של פערי שכר בדוח.

נוסף על כך כלולות בהנחיות **המלצות**, ובכלל זה בנוגע לרמות השכר שייכללו בדיווח⁹⁸; כמות הפילוחים וסוגי הפילוחים לקבוצות עובדים שמומלץ לכלול בדוח⁹⁹; הצגת השכר החצויני במקום העבודה לפי קבוצות עובדים; הצגת מספר העובדים והעובדות במקום העבודה; המלצה לכלול הסבר במקרים שאי אפשר לבחון את פערי השכר בקבוצת עובדים מסוימת משום שאין בה ייצוג לבני שני המינים או שבשל מיעוט העובדים בקבוצה עלולה להיפגע פרטיותם¹⁰⁰. נוסף על כך, להנחיות הנציבות צורפה תבנית מוצעת לעריכת הדוח הפנימי לשימוש המעסיקים, אך הובהר כי אין הכרח לערוך את הדוח הפנימי לפיה (להלן - תבנית הדוח).

⁹⁶ לפי סעיפים 2, 6ב(א)-(ב) והתוספת השנייה לחוק שכר שווה.

⁹⁷ כהגדרתם בסעיף 1 לחוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, התשנ"ו-1996, ובסעיף 2 לחוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, התשע"ב-2011.

⁹⁸ השכר ברוטו למס הכנסה, לרבות "גמול אחר" כהגדרתו בחוק שכר שווה (ראו הערה 84 לעיל); רכיבי השכר הקובע לפיצויי פיטורים כוללים את שכר היסוד, תוספת הוותק, "תוספת יוקר המחיה" ו"תוספת משפחה", לפי סעיף 1 לתקנות פיצויי פיטורים (חישוב הפיצויים, והתפטרות שרואים אותה כפיטורים), התשכ"ד-1964; וכן השכר ברוטו למס הכנסה, בתוספת הפקדות המעסיק לתגמולים (לקופות גמל, ביטוח מנהלים ואובדן כושר עבודה), הפקדות המעסיק השוטפות על חשבון פיצויי פיטורים והפקדות לקרן השתלמות מתחת לתקרת המס (סעיף 3.3 להנחיות הנציבות המעודכנות).

⁹⁹ לדוגמה, פילוח נפרד לעובדים זמניים ולעובדים קבועים; פילוח נפרד לעובדים שעתיים ולעובדים לפי משכורת חודשית; פילוח לפי סוגי משרות (מנהל, מזכיר, מהנדס וכיוצא באלה); או פילוח לפי דירוג מקצועי או מינהלי (סעיף 3.9 להנחיות הנציבות המעודכנות).

¹⁰⁰ הנציבות ממליצה בהנחיותיה לכלול דוח שיפורסם לציבור על פערי השכר המגדריים נתונים על מקבלי השכר הגבוה לפי התפלגות מגדרית (20% המשתכרים הגבוהים ביותר) (סעיף 5.3.4 להנחיות הנציבות המעודכנות). עם זאת, ההנחיות אינן כוללות המלצה לכלול נתונים אלו בדוח הפנימי.



בבדיקת הדוחות הפנימיים לשנת 2022 שהעבירו 60 רשויות מקומיות נמצא כי בכ-70% מהדוחות (42 מהם) לא הוצג השכר החודשי הממוצע של עובדים המועסקים במשרה חלקית בנפרד משכרם של עובדים המועסקים במשרה מלאה; בכ-68% מהדוחות (41 מהם) לא הוצגה חלקיות ההעסקה הממוצעת; בכ-23% מהדוחות (14 מהם) לא צוין אם יש פער בשכר או שלא צוין שיעורו, לפי העניין; בכ-12% מהדוחות (7 מהם) לא הוצג שיעור העובדים ששכרם נמוך מהשכר הממוצע במקום העבודה; בכ-8% מהדוחות (5 מהם) לא הוצג שיעור העובדים שמשולמת להם השלמה לשכר מינימום. כמו כן נמצא כי בשניים מהדוחות כלל לא נעשה פילוח לקבוצות, והנתונים על פערי השכר הוצגו באופן מאוחד עבור כל עובדי הרשות המקומית. יצוין כי כל הרשויות המקומיות שערכו את הדוח בהלימה מלאה להנחיות הנציבות עשו שימוש בתבנית הדוח.

משרד מבקר המדינה בדק גם את המידה שיושמו המלצות הנציבות שנכללו בהנחיות. הבדיקה העלתה כי אף אחד מבין הדוחות הפנימיים לשנת 2022 שהעבירו הרשויות המקומיות לא כלל התפלגות של העובדים לפי המדרג ההיררכי ברשות המקומית; ברוב המוחלט של הדוחות לא הוצג בהתפלגות מגדרית השכר ברוטו החציוני לעובדים המועסקים במשרה מלאה או שלא הוצגו הסברים לפערים שנמצאו (59 ו-57 מהם, בהתאמה). אף אחד מהדוחות גם לא כלל נתונים על פערי השכר עבור עובדי קבלן, וזאת אף ששיעור הנשים מקרב עובדי הקבלן גבוה יחסית¹⁰¹, וכך גם היקפי ההעסקה של עובדי קבלן על ידי גופי השלטון המקומי ושיעור העסקתם של עובדים אלה במשלחי יד הנחשבים "נשיים"¹⁰².

נוסף על האמור עלה כי למרות המלצתה של הנציבות בהנחיותיה, אף אחד מבין הדוחות הפנימיים שנבדקו לא הציג כמה פילוחים, וכי בכל הדוחות הוצג פילוח אחד לפי סוג התפקיד או לפי דירוג מקצועי או מינהלי. הדוחות נערכו כך אף כי חלק מקבוצות העובדים שהוצגו בדוחות כללו סוגי תפקידים או דירוגים המאופיינים בבידול תעסוקתי, כלומר כללו ייצוג לאחד המינים, ולכן לא אפשרו בחינה בהתפלגות מגדרית של שכרם של העובדים בקבוצות אלו¹⁰³. יצוין כי בחינה מעמיקה והפקת תובנות בנוגע לקיומם של פערי שכר מגדריים מחייבת השוואה רוחבית בין עיסוקים "נשיים" ובין עיסוקים "גבריים", ולצורך כך יש לבחון, בין היתר, אם עבודות השונות זו מזו בתוכן דומות מבחינת ערכן או חשיבותן, ועל כן צריכות להיות מתוגמלות במידה שווה¹⁰⁴.

מבדיקת הדוחות הפנימיים עלה עוד כי אף אחת מבין הרשויות המקומיות לא כללה בדוח שערכה ניתוח נפרד של רכיבי השכר לצורך בחינת הגורמים האפשריים המשפיעים על פערי השכר, כדוגמת תשלום עבור שעות נוספות, כונוניות, החזקת רכב או תוספות אישיות אחרות¹⁰⁵, ובכלל זה בשל

101 לפי נתוני הלמ"ס לשנת 2021, כ-63% מכלל העובדים מקבלי השכר מחברות כוח אדם בשנה זו היו נשים (10,200 מתוך 16,100 עובדים).

102 כ-3,600 מבין כ-10,000 (כ-36%) עובדי קבלן שהועסקו על ידי הגופים הציבוריים ומשרדי הממשלה בשנת 2019 הועסקו על ידי גופי השלטון המקומי. הקבוצה הגדולה ביותר מקרב העובדים הועסקה בתפקיד "משגיח בחינות" (כ-16.6% מהעובדים). נוסף על כך, כ-22.1% מהעובדים הועסקו בעבודות מזכירות, מיון ותיקוף או מזכירות רפואית. ראו: אגף השכר והסכמי עבודה, "דין וחשבון על הוצאות השכר של הגופים הציבוריים ומשרדי הממשלה לעובדי קבלן כוח-אדם לשנת 2019" (יוני 2021). יצוין כי בדוח שפורסם בשנת 2022 לא נכללו נתונים על סוגי התפקידים שעובדים אלו ממלאים, זאת על אף החובה בדין לעשות כן. ראו: אגף השכר והסכמי עבודה, "דין וחשבון על הוצאות השכר בגופים הציבוריים ומשרדי הממשלה לעובדי קבלן כוח-אדם לשנת 2020" (2022). ראו גם: נוגה דגן-בוזגלו ויעל חסון, "ניתוח מגדרי של דו"ח הממונה על השכר במשרד האוצר לשנת 2013" (דצמבר 2014), עמ' 10.

103 כדוגמת דירוגי העובדים הסוציאליים וסייעות גני ילדים.

104 זאת גם כמתחייב מההגדרה המרחיבה ל"עבודה שוות ערך" בחוק שכר שווה. ראו: טרנר, לעיל הערה 80, עמ' 403 - 405.

105 בעניין זה ראו גם: עניין קידר, לעיל הערה 64, פס' 58 לפסק הדין.



הענקת דרגה אישית¹⁰⁶ או שימור שכרו של העובד או העובדת¹⁰⁷. יצוין כי אומנם בהנחיות הנציבות מוזכרת ההגדרה המרחיבה ל"שכר"¹⁰⁸, אך הן אינן כוללות הבהרות מספקות בעניין זה. בין היתר, הן אינן מתייחסות לדרך שיש להציג את הנתונים כדי שיהיה אפשר לאתר פערי שכר מגדריים הנובעים מתשלום תוספות אישיות שאינן נובעות מ"אופייה או ממהותה של העבודה"¹⁰⁹.

מבין הרשויות המקומיות שנכללו בביקורת העומק עלה כי העיריות באר שבע, בית שמש ונהרייה והמועצה המקומית גן יבנה לא ערכו את הדוחות הפנימיים שלהן בהלימה מלאה להוראות חוק שכר שווה ולהנחיות המחייבות של הנציבות וכן לא יישמו את מרבית המלצותיה של הנציבות שנכללו בהנחיות. מנגד עלה כי עיריית כפר סבא והמועצה האזורית גזר ערכו את הדוחות הפנימיים בהלימה מלאה להוראות הדין ולהנחיות המחייבות של הנציבות, אם כי לא יישמו את מרבית המלצות הנציבות שנכללו בהנחיות.

עיקרי הממצאים על יישום הנחיות הנציבות והמלצותיה בכלל הרשויות המקומיות וברשויות המקומיות שנכללו בביקורת העומק מוצגים בלוח 3 ובלוח 4 להלן.

106 הרשויות המקומיות רשאיות להעניק דרגה אישית לעובדים המועסקים על פי ההסכמים הקיבוציים או בחוזה אישי דירוגי, ובלבד שהעובד שוהה ארבע שנים לפחות בדרגת השכר התקנית של מתח הדרגות, ובהתבסס על חוות דעת תקופתיות או על תבחנים ברורים לעניין הישגיו והצטיינותו בעבודתו. ראו: אגף השכר והסכמי עבודה, "אוגדן כללי - העסקת עובדים בחוזים אישיים ברשויות המקומיות" (28.2.21), עמ' 14. ראו גם: ס"ע (ת"א) 47003-12-11 שרה אלחנני נ' מדינת ישראל הרשות הממשלתית למים וביוב, פס' 73 - 78 לפסי הדין (פורסם במאגר ממוחשב, 17.6.13).

107 ראו להלן בתת-הפרק "בחנינת השפעת שימור השכר על פערי השכר המגדריים".

108 סעיף 3.2 להנחיות הנציבות.

109 ראו הערות 83 ו-84 לעיל. על החשיבות שבהבנת הגורמים לפער לשם התמודדות עימם ראו גם דברים שנאמרו במהלך הדיון בהצעה לתיקון החוק: פרוטוקול מס' 38 משיבת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות בנושא "הצעת חוק שכר שווה לעובדת ולעובד (תיקון - חובת פרסום דוח שנתי)", התש"ף-2020" (3.8.20), עמ' 3 - 4. כן ראו את המדדים המוצעים לניתוח נתוני השכר במדריך שפרסמה הנציבות לפני שהתווספה להוראות הדין החובה החוקית לערוך דוח פנימי: נציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה, "קידום שכר שווה לנשים וגברים במקום העבודה: מדריך למעסיקה" (2015), עמ' 16 (להלן - נציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה [2015]).



לוח 3: שיעור הרשויות המקומיות שיישמו את הוראות החוק, את ההנחיות המחייבות ואת המלצות הנציבות בעת עריכת הדוחות הפנימיים על פערי השכר המגדריים בקרב עובדיהן לשנת 2022

מידת היישום	פירוט ההנחיה או המלצה
(58 מתוך 60) ✓	הוצגה התפלגות השכר בחלוקה לקבוצות
(56 מתוך 60) ✓	הוצגה התפלגות השכר לפי שלוש רמות שכר
(55 מתוך 60) ✓	הוצגו נתונים על עובדים שמשולמת להם השלמה לשכר מינימום
(54 מתוך 60) ✓	הוצגו נתונים על עובדים ששכרם נמוך מהשכר הממוצע במקום העבודה
(46 מתוך 60) ⚠	צוין אם קיים פער בשכר ואת שיעורו
(19 מתוך 60) ⚠	הוצגה התפלגות העובדים לפי היקף העסקתם
(18 מתוך 60) ⚠	הוצגה התפלגות השכר לפי היקף ההעסקה של העובדים
(11 מתוך 60) ⚠	נעשה שימוש בתבנית לדוגמה שצורפה להנחיות הנציבות
(3 מתוך 60) ✗	הוצגו הסברים לפערים שהועלו בדוח
(1 מתוך 60) ✗	הוצג השכר ברוטו החיצוני לעובדים במשרה מלאה
(0 מתוך 60) ✗	הוצג פילוח לפי המדדג ההיררכי ברשות המקומית
(0 מתוך 60) ✗	הנתונים הוצגו לפי יותר מפילוח אחד
(0 מתוך 60) ✗	הוצגו נתונים על פערי השכר עבור עובדי קבלן
(0 מתוך 60) ✗	הדוח כלל ניתוח של רכיבי השכר ולא רק של "השורה התחתונה"
(11 מתוך 60) ⚠	שיעור הרשויות שערכו את הדוח הפנימי בהלימה מלאה להנחיות הנציבות

- דרישות מחייבות על פי הדין או על פי הנחיות הנציבות
- יישום מלא או כמעט מלא (85% ומעלה) ✓
- יישום חלקי (6% - 84%) ⚠
- יישום מזערי או כלל לא יושם (5% ומטה) ✗

על פי הנתונים שהוצגו בדוחות הפנימיים לשנת 2022 של רשויות מקומיות מסוימות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

לוח 4: יישום הוראות הדין והנחיות והמלצות הנציבות בעת עריכת הדוחות הפנימיים על פערי השכר המגדריים בקרב עובדיהן של הרשויות המקומיות שנכללו בביקורת העומק לשנת 2022

שם הרשות	סה"כ העובדים	שיעור העובדות	סך הקבוצות שנכללו בפילוח	קבוצות הכוללות רק עובדות או רק עובדים	מידת יישום הנחיות הנציבות	התפלגות העובדים לפי היקף העסקתם	העובדים ששכרם נמוך מהשכר הממוצע במקום העבודה	הוצגו הסברים לפערים
באר שבע	4,621	80%	27	7	⚠	✗	✓	✓
בית שמש	2,170	73%	22	9	⚠	✗	✗	✗
גזר	464	85%	34	26	✓	✓	✓	✗
גן יבנה	406	83%	15	8	⚠	✗	✓	✗
כפר סבא	3,946	74%	19	2	✓	✓	✓	✗
נהרייה	1,124	75%	20	7	⚠	✗	✓	✗
הט	-	-	-	-	●	●	●	●

- יישום מלא ✓
- יישום חלקי ⚠
- כלל לא יושם ✗
- לא נערך דוח פנימי ●

על פי תשובות היועצות לקידום מעמד האישה על השאלונים והנתונים שהוצגו בדוחות הפנימיים לשנת 2022 של הרשויות המקומיות שנכללו בביקורת העומק, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

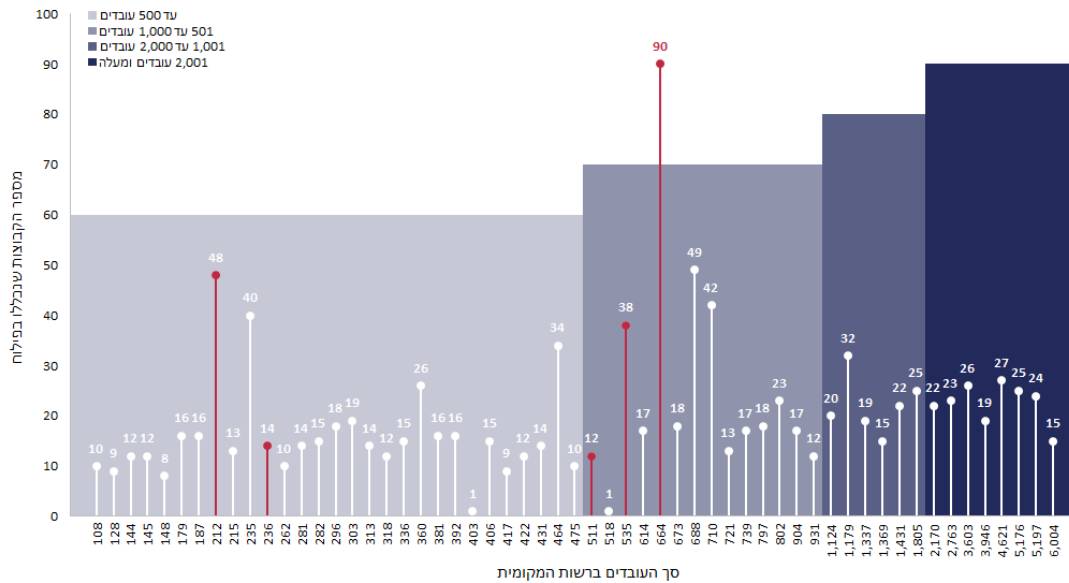
מהנתונים המובאים בלוח 3 לעיל עולה כי הרוב הגדול של הרשויות המקומיות (49 מתוך 60) לא פעלו ליישום הוראות הדין והנחיות הנציבות במלואן וכי רובן המוחלט לא יישם את המלצות הנציבות בנוגע לאופן עריכתו של הדוח הפנימי ובנוגע לנתונים שיוצגו בו. על אף החשיבות שבעריכת הדוחות הפנימיים לפי כמה פילוחים, בין היתר על מנת לקדם את צמצום פערי השכר המגדריים המבניים הכלל-משקיים, פערים הנובעים בין היתר מתופעת הבידול התעסוקתי



האופקי והאנכי ומתשלום תוספות שכר שונות, אף אחת מבין הרשויות המקומיות שדוחותיהן נבדקו לא כללה בדוח הפנימי יותר מפילוח אחד¹¹⁰.

בחינת הדוחות הפנימיים והפילוח לקבוצות שמוצג בהם העלתה עוד כי ניכרת שונות בין הרשויות המקומיות בגודלן של קבוצות העובדים שהן הציגו בדוחות הפנימיים, גם אם הן מעסיקות מספר דומה של עובדים. כך, לדוגמה, רשות מקומית א', המעסיקה לפי הדוח הפנימי שלה 511 עובדים, בחרה לחלק אותם ל-11 קבוצות, ואילו רשות מקומית ב', המעסיקה 535 עובדים, בחרה לחלק אותם ל-38 קבוצות; רשות מקומית ג', המעסיקה 212 עובדים, בחרה לחלק אותם ל-48 קבוצות, ואילו רשות מקומית ד', המעסיקה 236 עובדים, בחרה לחלק אותם ל-14 קבוצות; רשות מקומית ה', המעסיקה 664 עובדים, בחרה לחלק אותם ל-90 קבוצות. השונות הרבה באופן שרשויות מקומיות מסוימות בחרו להציג את הנתונים עלולה להעלות ספק בנוגע לאמינות הניתוח ולפערי השכר המגדריים שהועלו בניתוח שעשו חלק מהן. על כך יש להוסיף כי ברשויות מקומיות מסוימות חולקו העובדים לקבוצות באופן שהוביל לכך שחלק מהקבוצות כללו כמה עובדים יחידים, לעיתים עובד אחד בלבד, ולכן לא היה אפשר להשוות את שכרו של אותו העובד. מספר הקבוצות שנכללו בפילוח של הרשויות המקומיות השונות ומספר העובדים המועסקים באותן הרשויות מוצגים בתרשים 7 להלן.

תרשים 7: מספר הקבוצות שנכללו בפילוח של רשויות מקומיות שונות בדוחות הפנימיים לשנת 2022 ומספר העובדים המועסקים באותן רשויות



על פי הנתונים שהוצגו בדוחות הפנימיים לשנת 2022 של רשויות מקומיות מסוימות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

הביקורת העלתה עוד כי רשויות מקומיות שהכירו בצורך להעמיק בניתוח הנתונים המוצגים בדוח הפנימי על מנת שישקף מהימנה את תמונת המצב של פערי השכר המגדריים בקרב עובדיהן העידו על מורכבות התהליך ועל משך הזמן הארוך הנדרש לצורך כך. כך גם עלה כי מערכות השכר הממוחשבות של הרשויות המקומיות אינן תומכות בהכרח בשליפה של מידע ושל נתונים הנחוצים לבחינה מעמיקה ומועילה של פערי השכר המגדריים ושל הגורמים להם. עוד יש להניח כי פערים בין רשויות, מבחינת המשאבים העומדים לרשותן וסדרי העדיפויות בניהולם, עלולים להשפיע גם על אופן התמודדותן עם המורכבות הרבה הכרוכה בעריכת הדוחות הפנימיים¹¹¹.

¹¹⁰ על החשיבות והחיוניות שבהצגת הנתונים בפילוחים שונים על מנת להביא לחשיפת פערי השכר המגדריים ראו גם: OECD (2021), לעיל הערה 71, עמ' 7.

¹¹¹ זאת בדומה להשפעה של פערים אלו על איכות השירותים שהרשויות המקומיות מספקות לתושביהן. ראו לדוגמה: נחום בן-אליה, מעבר לניהול אסטרטגי בשלטון המקומי (1996), עמ' 12; בלנק, הערה 1 לעיל, עמ' 237 - 238; אבי בן בסט ומומי דהן, המשבר ברשויות המקומיות - יעילות מול ייצוגיות (2008).



על כלל הרשויות המקומיות, ובהן העיריות באר שבע, בית שמש ונהרייה והמועצה המקומית גן יבנה, להקפיד לערוך את הדוח הפנימי שלהן בהלימה להוראות הדין ולהנחיותיה המחייבות של הנציבות. כמו כן, עליהן לערוך את הדוח הפנימי בהלימה למאפייניהן הייחודיים באופן שיקדם באופן מועיל ומיטבי את מימוש כלל תכליותיו של חוק שכר שווה.

עיריית באר שבע מסרה בתשובתה ממאי 2024 ובתשובתה המשלימה מיוני 2024 כי החברה שמספקת לעירייה שירותי תוכנה בתחום השכר ביצעה את ההתאמות הנדרשות בתצורת הדוח לאור המלצות הביקורת. עיריית נהרייה מסרה בתשובתה ממאי 2024 כי היא מקבלת את ההמלצה וכי החל משנת 2024 ייערכו הדוחות הפנימיים שלה בהלימה להוראות הדין.

עוד מומלץ כי נציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה, בהיוועצות עם הממונה על השכר, משרד הפנים, מרכז השלטון המקומי בישראל (להלן - מרכז השלטון המקומי) ומרכז השלטון האזורי, תבחן כיצד אפשר להבטיח כי בידי כלל הרשויות המקומיות יהיו כלים מספקים ומועילים לעריכת הדוח הפנימי וכי הנתונים שיוצגו בו ישקפו באופן מיטבי את תמונת המצב ברשות המקומית בכל הנוגע לפערי השכר המגדריים בקרב עובדיה. בתוך כך, ראוי כי יבחן הצורך להתאים את הנחיות הנציבות להגדרות המרחיבות של חוק שכר שווה בעניין עבודה "שוות ערך" ו"שכר", ובהתאם לכך להנחות את המעסיקים לכלול בדוח הפנימי פילוחים מסוימים, לדוגמה, לפי המדרג היררכי, סוגי התפקידים, ותק והשכלה אקדמית. כן ראוי להנחותם להציג בו בנפרד את רכיבי השכר, ובהם שעות נוספות, כונוניות, החזקת רכב ותוספות אישיות אחרות¹¹², זאת על מנת לנטרל ככל האפשר מאפיינים אישיים של העובד ולהתמקד בהשפעת המגדר על השכר¹¹³.

מרכז השלטון המקומי מסר בתשובתו ממאי 2024 כי הוא תומך בהמלצת הביקורת.

על כך יש להוסיף כי לנוכח שיעורן הגבוה יחסית של נשים המועסקות מקרב עובדי הקבלן, היקפי העסקה הגבוהים של עובדי קבלן על ידי גופי השלטון המקומי וכן שיעור העסקתם הגבוה של עובדים אלה במשלחי יד הנחשבים "נשיים" - ניכרת החשיבות הרבה של בחינה בהתפלגות מגדרית של שכרם של העובדים הללו והכללתה בדוחותיהם הפנימיים של גופי השלטון המקומי בכובעם כמזמיני השירותים.

נציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה מסרה בתשובתה כי אומנם הוראותיו של חוק שכר שווה לא הוחלו מפורשות על מעסיק בכובעו כמזמין השירותים, אולם בפסיקת בתי הדין לעבודה נקבע זה מכבר כי חובת השוויון ואיסור ההפליה חלים גם עליו. על פי הנחיותיה, מזמין שירותים המעוניין בכך יוכל להציג באופן יזום בדוח הפנימי גם את פערי השכר בקרב עובדי הקבלן שהוא מעסיק, ובלבד שהפילוח יוצג בדוח בנפרד.

מומלץ כי הנציבות, בהיוועצות עם הממונה על השכר ומשרד הפנים, תבהיר בהנחיותיה את החובות שהדין והפסיקה מחילים על מעסיק בכובעו כמזמין השירותים ובתוך כך תנחה את הרשויות המקומיות או תמליץ להן באופן ברור לכלול בדוח הפנימי התייחסות גם לעובדי הקבלן שהן מעסיקות בחצריהן.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הנושא יבחן בעתיד בידי הגורמים הרלוונטיים תוך התחשבות בהערות הביקורת.

¹¹² במחקר נעשה לרוב שימוש ברגרסיית OLS ובפירוק Oaxaca-Blinder לבחינת פערי השכר המגדריים, תוך הבחנה בין רכיבים "מוסברים" ובין רכיבים "בלתי מוסברים". הרכיבים ה"מוסברים" כוללים מאפיינים אישיים כגון גיל, מצב משפחתי, מגזר, לאום (ותיקים מול עולים חדשים), השכלה אקדמית, משלח יד וכיוצא באלה. ראו: אסף גבע, "על פערי השכר בין גברים לנשים" (2015); הדר פוקס, "פערים מגדריים בשוק העבודה: שכר וקיטוב תעסוקתי", בתוך: אבי וייס (עורך), דוח מצב המדינה - חברה, כלכלה ומדיניות 2016 (2016), עמ' 64; אלפנדרי, לעיל הערה 68.

¹¹³ לעניין החינוניות וההכרח בבחינת השפעת התוספות האישיות על פערי השכר המגדריים ראו להלן בתת-הפרק "בחינת השפעת שימור השכר על פערי השכר המגדריים". יצוין כי קרוב לשני שלישים מהדוחות הפנימיים שנבדקו (36 מתוך 58) כללו התייחסות לוותק הממוצע בחלוקה לקבוצות העובדים ובהתפלגות מגדרית. ואולם בלי להציג פילוחים נוספים לפי דרגות או לפי מדרג היררכי, אי אפשר להפיק תובנות של ממש מהנתון על הוותק.



קביעת תוכנית פעולה לצמצום פערי השכר

כחלק מהעדכון להנחיותיה של הנציבות, התווספה, בין היתר, המלצה למעסיקים שעליהם חלה החובה לערוך דוח פנימי, להמשיך לבחון את הנתונים שנאספו לצורך עריכתו של הדוח הפנימי על מנת לנסות ולאתר את הסיבות לפערים שהועלו. בהתבסס על הנתונים ועל הניתוח שנעשה, המליצה הנציבות למעסיקים לגבש תוכנית פעולה רב-שנתית לצמצום פערי השכר במקום העבודה, אם קיימים פערים כאמור, וכן ליישם תהליך של שינוי הדרגתי ומותאם לצמצום הפערים - הן פערים בשכר העבודה והן פערים מגדריים - בייצוג בתפקידים או בדרגים מסוימים במקום העבודה (להלן - תוכנית הפעולה לצמצום פערי השכר המגדריים או תוכנית הפעולה)¹¹⁴.

על פי ההנחיות המעודכנות, כחלק מגיבוש תוכנית הפעולה המליצה הנציבות לקבוע יעדים מדידים לתוצאות הרצויות¹¹⁵ ויעדי ביניים למהלך יישום התוכנית (כגון מינוי צוות מלווה ופיתוח נורמות ארגוניות לצמצום הפערים); להגדיר את הפעולות שיידרשו וסדרי עדיפויות, תוך מתן קדימות לצמצום פערים שהם בניגוד לדין; להעריך את העלויות הכרוכות ביישום התוכנית ולהקצות תקציב בהתאם. עוד הומלץ שהנהלתו הבכירה של הארגון תהיה מעורבת ישירות במהלכים לצמצום פערי השכר המגדריים וכן כי הארגון יערוך הסברה בקרב עובדיו ובקרב בעלי עניין בו¹¹⁶. עם זאת, ההמלצה אינה כוללת התייחסות לבעל התפקיד בארגון שעליו טוטל האחריות לקבוע את תוכנית הפעולה כאמור. הרכיבים שעל המעסיקים לכלול בתוכנית הפעולה על פי הנחיות הנציבות מוצגים בתרשים 8 להלן.

תרשים 8: הרכיבים שעל המעסיקים לכלול בתוכנית הפעולה לצמצום פערי השכר המגדריים, על פי הנחיות הנציבות



מהתשובות על השאלונים עלה כי רובן המוחלט של הרשויות שערכו דוח פנימי לשנת 2022 ושדוחותיהן העלו פערים מגדריים בשכרם של עובדיהן (88 מתוך 95) לא קבעו תוכנית פעולה לצמצום הפערים, כפי שהמליצה הנציבות בהנחיותיה המעודכנות. אף אחת מהרשויות המקומיות שנכללו בביקורת העומק וערכו דוח פנימי לשנת 2022 - העיריות באר שבע, בית שמש, כפר סבא ונהרייה, המועצה המקומית גן יבנה והמועצה האזורית גזר - לא קבעה תוכנית פעולה כאמור, וממילא לא נקטה פעולות יזומות בהתבסס על הנתונים שנאספו לקידום שוויון מגדרי בקרב עובדיה.

כמחצית מהיועצות שהשיבו בנושא האמור (43 מתוך 88) ציינו כי הרשות המקומית שהן מכהנות בה לא קבעה תוכנית פעולה כאמור בין משום שניתוח פערי השכר בקרב עובדיה לא העלה פערים משמעותיים או שלא העלה פערים כלל (25 מהן) ובין משום שתנאי העסקתם של עובדי הרשות

¹¹⁴ על החשיבות שבקביעת תוכנית פעולה לצמצום פערי השכר המגדריים ובאכיפתה, כחלק בלתי נפרד מניתוח פערי השכר המגדריים, ראו: OECD (2021), לעיל הערה 71, עמ' 10.

¹¹⁵ כגון שינוי בשיעור הנשים ובשיעור הגברים המועסקים בארגון; שינוי בשיעור הנשים המועסקות בתפקידים בכירים; שינוי בשיעור הנשים שעברו הכשרה מקצועית לפי מגדר; שינוי בפער השכר המגדרי הכללי (שכר ממוצע או חציוני לעובד); שינוי בפער השכר המגדרי במחלקה, אגף או דירוג מסוים בארגון; וכיוצא באלה. ראו: נציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה, לעיל הערה 109, עמ' 14.

¹¹⁶ סעיף 6 להנחיות הנציבות המעודכנות.



אינם נקבעים על ידה אלא בהסכמי עבודה קיבוציים (18 מהן)¹¹⁷. טענות אלו נשמעו אף כי ברוב הגדול של הדוחות הפנימיים שנבדקו ושהוצג בהם הפער הממוצע בשכרם של העובדים (28 מתוך 36) הוצג פער שכר מגדרי משמעותי בקבוצות עובדים מסוימות או בממוצע השכר לכלל העובדים בהתפלגות מגדרית¹¹⁸. עוד עלה מהתשובות על השאלונים כי באחת הרשויות המקומיות לא נקבעה תוכנית פעולה משום שלפי היועצת לקידום מעמד האישה המכהנת באותה רשות, פערי השכר שנמצאו נובעים משיעורן הנמוך של נשים המועסקות במשרות הבכירות¹¹⁹.

עיריית כפר סבא מסרה בתשובתה מאפריל 2024 כי ממצאי הדוח הפנימי ייבחנו על ידי גורם מקצועי וכי ככל שיימצאו פערי שכר מגדריים, העירייה תגבש תוכנית פעולה לצמצומם. העירייה ציינה עוד כי יכולתה להשפיע על תנאי השכר מוגבלת שכן לרוב הם נקבעים בהסכמי עבודה קיבוציים. גם עיריית באר שבע מסרה בתשובתה כי תנאי שכרם של עובדיה נקבעים ומשולמים לפי הסכמים קיבוציים וללא הבחנה בין גברים ונשים, והוסיפה כי כפי שעולה מהביקורת, ככל שיש פערים מגדריים בשכרם של עובדיה, התצורה הנוכחית של הדוח הפנימי אינה מאפשרת לזהותם. המועצה המקומית גן יבנה מסרה בתשובתה כי משתנאי שכרם של כל עובדיה נקבעים בהסכמים קיבוציים, היא סבורה שאין ביכולתה לקבוע תוכנית מתאימה לצמצום פערי השכר המגדריים בקרבם.

מומלץ לכלל הרשויות המקומיות, ובהן העיריות באר שבע, בית שמש, כפר סבא ונהרייה, המועצה המקומית גן יבנה והמועצה האזורית גזר, לנוכח ממצאי הניתוח הראשוניים המובאים בהמשך דוח זה ומצביעים על פערי שכר מגדריים בקרב עובדיהן¹²⁰, לפעול בהתאם להמלצותיה המעודכנות של הנציבות. כן מומלץ כי הן יגבשו, במעורבות הנהלתה הבכירה של הרשות המקומית, תוכנית פעולה רב-שנתית ומבוססת יעדים תוצאתיים מדידים ויעדי ביניים ליישום התוכנית על בסיס הנתונים שאספו לצורך עריכת הדוח הפנימי. פעולה כזאת תוכל להביא לצמצום פערי השכר המגדריים בקרב עובדיהן של הרשויות המקומיות, ככל שהפערים נובעים מגורמים המצויים בשיקול דעתן, ובכלל זה רמת הבכירות של התפקיד (קידום בתפקיד) וכן שעות נוספות, כונויות, החזקת רכב ותוספות אישיות אחרות.

מרכז השלטון המקומי מסר בתשובתו כי המלצת הנציבות אינה בגדר חובה רגולטורית וכי בהיעדר משאבים ותקציבים מתאימים, היא אינה ישימה למרבית הרשויות המקומיות. כדי לעודד רשויות מקומיות לפעול בהתאם להמלצות, הוא סבור כי על נציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה, הרשות לקידום מעמד האישה ומשרד הפנים להקצות משאבים ותקציבים מתאימים.

ממצאי הביקורת, ובכללם ממצאי הניתוח הראשוניים המובאים בהמשך דוח זה על פערי השכר המגדריים ברשויות המקומיות שנכללו בביקורת העומק, מצביעים על כך שאפשר למצוא הסבר לפערים אלה גם בשיעורם של נשים וגברים הממלאים את התפקידים השונים ובתנאי השכר הנלווים לכל תפקיד כפי שנקבעו בהסכמים הקיבוציים, שהצדדים להם הם המעסיק וארגון העובדים היציג. תנאי השכר הנקבעים בהסכמים הללו ככלל אינם יכולים לחרוג ממדיניות השכר שקובע הממונה על השכר בשירות המדינה בכובעו כמעסיק.

מומלץ לכלל הגורמים המעורבים בגיבוש ההסכמים הקיבוציים בשלטון המקומי, ובכללם מרכז השלטון המקומי ומרכז השלטון האזורי, בהיוועצות עם הממונה על השכר, כי בעת גיבוש הסכמים קיבוציים ייבחנו השלכותיהם על השוויון המגדרי בשכר, ולדוגמה ייבחנו בחתך מגדרי מבנה התגמולים הנלווים למשלחי יד ולתפקידים מסוימים וייבדק אם הפערים, אם קיימים,

¹¹⁷ "הסכם קיבוצי" או "הסכם עבודה קיבוצי" הוא הסכם בין מעסיק או ארגון מעבידים ובין ארגון עובדים שנעשה והוגש לרישום לפי חוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957, בענייני קבלת אדם לעבודה או סיום עבודתו, תנאי עבודה, יחסי עבודה וזכויות וחובות של הארגונים בעלי ההסכם, או בחלק מעניינים אלה.

¹¹⁸ ממוצע השכר ברטו. פער משמעותי לעניין זה הוא פער של 20% או יותר בשכר לטובת גברים; הפער הממוצע בדוחות שנבדקו היה כ-29% לטובת גברים.

¹¹⁹ ראו להלן תת-הפרק "שדרת הניהול של הרשות המקומית".

¹²⁰ ראו להלן תת-הפרק "פערי השכר המגדריים ברשויות המקומיות שנכללו בביקורת העומק".



מתחייבים מאופיים או ממהותם של תפקידם אלה¹²¹. כן מומלץ לבחון בהקשר זה את הרחבת הסדרים המעודדים העסקה גמישה והרחבת התמריצים להשתתפות מאוזנת מגדרית בהסדרי הורות שונים במקומות העבודה¹²².

הממונה על השכר מסר בתשובתו הנוספת מיוני 2024 כי הוא רואה חשיבות רבה בצמצום פערים מגדריים ופועל לכך שמדיניות השכר במגזר הציבורי, שעל קביעתה הוא אמון, תאפשר לגופים הציבוריים, ובהם גופי השלטון המקומי, לקיים את חובותיהם בנושא זה. הוא הוסיף כי הוא אינו מתנגד לכך שתקוים עמו היוועצות בהיבטים שונים הנוגעים לנושא פערי השכר המגדריים גם אם אינם בתחום טיפולו אך שבהם ניתן יהיה להסתייע בידע ובמומחיות אשר מצויים בידו.

בחינת השפעת שימור השכר על פערי השכר המגדריים

חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב), מעגן את סמכויות שר האוצר לפקח על תנאי העבודה בגופים מתוקצבים או בגופים נתמכים כהגדרתם בחוק¹²³ (להלן - גופים ציבוריים) ולאכוף את החוק בעניינם. בין היתר החוק אוסר על הגופים הציבוריים להסכים לשינויים בתנאי העבודה או להנהיג שינויים כאלה אלא בהתאם למה שהוסכם או הונהג בנוגע לכלל עובדי המדינה או באישורו של שר האוצר¹²⁴. את סמכויותיו בעניינים אלה האציל שר האוצר על הממונה על השכר.

הוראה זו, האוסרת על הגופים הציבוריים, ובכללם על הרשויות המקומיות, להסכים או להנהיג שינויים בשכר, בתנאי הפרישה או בגמלאות או בהטבות כספיות אחרות הקשורות לעבודה בניגוד למה שהוסכם או הונהג בשירות המדינה אלא באישור הממונה על השכר, נועדה להשיג ריסון תקציבי, וכן, בין היתר, לקדם מדיניות שכר אחידה ובתוך כך גם שוויון בשכר המשולם בגופים הציבוריים¹²⁵. המצבים המסוימים העשויים להצדיק שינויים בתנאי העבודה המאושרים לתפקיד מסוים עשויים לכלול, בין היתר, קליטת עובד בשכר הגבוה מהשכר המאושר לתפקיד שאליו נקלט, זאת על מנת לצמצם את הפגיעה בו בעת העברתו מתפקידו בשל צורך רפואי או במסגרת שינויים מבניים בארגון חלף פיטוריו. מצב אפשרי אחר הוא קליטת עובד מחוץ לארגון שניכר פער של ממש בין שכרו בתפקיד הקודם ובין השכר המאושר לתפקיד שאליו נקלט, והפער עלול להוות חסם בפני קליטתו (להלן גם - שימור שכר). עם זאת, בית הדין הארצי לעבודה קבע כי שימור שכרו של עובד, גם אם בנסיבות מוצדקות, עלול לשמר בד בבד פערים מגדריים בשוק העבודה שהם תוצאה של הפליה אסורה, ושימור פערים כאמור הוא הפליה בניגוד לחוק¹²⁶.

בעקבות קביעתו של בית הדין הארצי לעבודה פרסם ביולי 2020 סגן הממונה על השכר הנחיות המתחייבות לאפשרות לשמר את שכרו של עובד בחוזה אישי בשלטון המקומי¹²⁷ בכפוף להוראותיו

121 ראו עוד בהקשר זה: נוגה דגן-בוזגלו ויעל חסון, **מדיניות לצמצום פערי שכר מגדריים: מבט בינלאומי** (2014), עמ' 17 - 19.

122 ראו בהקשר זה את ההמלצה במחקר שפרסם הממונה על השכר ביוני 2024: עלמה רותם וטל בן שלום, **"פערי שכר בין גברים לנשים במשרדי הממשלה"** (יוני 2024), עמ' 68.

123 סעיפים 21 ו-32 לחוק יסודות התקציב. "גוף מתוקצב" - תאגיד, רשות מקומית, מועצה דתית, בנק ישראל, חברה ממשלתית וחברה עירונית; "גוף נתמך" - תאגיד שהממשלה משתתפת בתקציבו במישרין או בעקיפין, ושר האוצר קבע בנוגע לו בהודעה ברשומות כי הוא גוף נתמך לעניין החוק.

124 סעיף 29(א) לחוק יסודות התקציב. שר האוצר מוסמך על פי החוק לנקוט פעולות כנגד גוף ציבורי שפעל שלא לפי החוק, ובכלל זה להודיע לו, לאחר בירור ושימוע, על ביטול ההסכם או הסעיף החורג ולחייב אותו להפסיק את תשלום החריגה. כמו כן הוא רשאי להחליט אם לחייב את הגוף הציבורי לתבוע מעובדיו להשיב לו כספים ואף לקבוע את היקף ההשבה (סעיף 29 לחוק יסודות התקציב).

125 ראו לעניין זה: רע"א 2920/90 **קופת חולים של ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ ישראל נ' מדינת ישראל**, מוז' (1) 397, 408 (פורסם במאגר ממוחשב, 4.3.91); ע"ע (ארצי) 1420/04 **מדינת ישראל נ' אירית אורון**, פס' 19 לפסק הדין (פורסם במאגר ממוחשב, 2.1.06); עניין קידר, לעיל הערה 64, פס' 68 לפסק הדין. עניין אלאשוילי, לעיל הערה 79, פס' 46 ו-50 לפסק הדין.

127 על פי האמור בהנחיות, עובד המועסק בחוזה אישי הוא בעל תפקיד המועסק בחוזה אישי, ובכלל זה נושאי משרה סטטוטורית, וכן עובד המועסק בחוזה בכירים בתפקיד ניהולי מרמת מנהל מחלקה ומעלה, עובד המועסק במשרת אמון ועובד המועסק בהסכם העסקה אישי דירוגי. על עובדים המועסקים לפי הסכמים קיבוציים יחולו ההוראות הרלוונטיות בהסכמים אלה.



של חוק שכר שווה¹²⁸. לפי ההנחיות, שימור שכרו של העובד מותנה, בין היתר, בצירוף הצהרה החתומה על ידי היועץ המשפטי והגורם הבכיר ביותר ברשות המקומית בתחום ההון האנושי, שלפיה הרשות בדקה ומצאה כי הוראות הפסיקה או הדין, ובפרט הוראותיו של חוק שכר שווה, אינן מונעות קליטה של העובד תוך שימור שכרו¹²⁹.

בהנחיות עוגנו גם סמכויות האכיפה של הממונה על השכר במקרים שהתברר כי הועברו "נתונים שגויים" לצורך קליטתו של עובד תוך שימור שכרו. נוסף על כך ההנחיות כוללות המלצה לרשויות המקומיות לאסוף ולנטר מפעם לפעם נתונים (לפי סוגי עובדים, סוגי משרות או סוגי דירוגים) בנושא מידת ההשפעה של שימור השכר על פערי השכר המגדריים בקרב עובדיהן. המלצה זו הובאה ברוח פסיקתו של בית הדין הארצי לעבודה, והיא נועדה להבטיח כי לא ייעשה "שימוש יתר בלתי זהיר בהסדר, כך שלא מדעת פערי השכר המגדריים" [ועמקו"¹³⁰.

הנחיות סגן הממונה על השכר מיולי 2020 המתייחסות לאפשרות לשמר את שכרו של עובד בחוזה אישי פורסמו בטרם עוגנה בחוק שכר שווה החובה לערוך דוח פנימי על פערי השכר המגדריים. אף כי הנחיות אלו כוללות המלצה לאמץ מנגנון בדיקה עצמית המרחיב במובן מסוים את המנגנון הקבוע בחוק שכר שווה, מנגנון זה אינו נזכר בהנחיותיה של נציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה שפורסמו מאוחר יותר ושנועדו להבהיר את החובות החלות על מעסיקים כשהם נדרשים לערוך דוח פנימי.

החל מדצמבר 2022, בקשות לאישור קליטת עובדים בחוזים אישיים מוגשות למשרד הפנים באמצעות מערכת רות"ם, מערכת ממוחשבת לריכוז תהליכים מוניציפליים ולניהולם. הבקשות נבדקות באגף בכיר בקרת ההון האנושי, ואם הוגשה בקשה לשימור שכרו של העובד, נבדק בין היתר אם צורפה לה הצהרה כי אין מניעה לפי הוראות הפסיקה או הדין לקלוט את העובד בתנאי השכר המבוקשים.

הביקורת העלתה כי מערכת רות"ם, המשמשת לריכוז תהליכים מוניציפליים ולניהולם, מתעדת באופן פרטני את הבקשות המוגשות באמצעותה, ואי אפשר לשלוף ממנה נתונים סטטיסטיים, ובכלל זה נתונים בהתפלגות מגדרית על בקשות שצורפה להן הצהרה כנדרש.

מהתשובות על השאלונים עלה כי מבין הרשויות המקומיות שנשאלו בנושא זה, רובן (13 מתוך 21) הגישו בקשה (אחת לפחות) לקלוט עובד או עובדת בחוזה אישי ברמת שכר הגבוהה מרמת השכר התחילית לתפקיד שאליו נקלט מאז פורסמו הנחיות סגן הממונה על השכר (יולי 2020). עם זאת, כמחציתן (7 מתוך 13) לא ערכו בדיקה בנוגע למידת ההשפעה של שימור השכר על פערי השכר המגדריים בקרב עובדיהן, כמומלץ בהנחיות, ומבין הרשויות המקומיות האמורות, מחצית (3 מתוך 6) גם לא ערכו דוח פנימי על פערי השכר ברשות, כמחויב בחוק שכר שווה.

ניטור מפעם לפעם של הנתונים בנוגע למידת ההשפעה של מנגנון שימור השכר ברשות המקומית על פערי השכר המגדריים בקרב עובדיה, כמו גם בקרה על ביצוע הבדיקה ועל איכותה, מצריכים ידע ומומחיות ייחודיים, ומטבע הדברים גם הקצאת משאבים מתאימה. עם זאת, הועלה כי אין בידי הרשויות המקומיות או גופי האסדרה השלטוניים כלים מתאימים לצורך כך.

מומלץ לנציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה לכלול בהנחיותיה הבהרה בעניין הצורך לבחון את מידת ההשפעה של שימור השכר, ובפרט כאשר משולמות תוספות אישיות לצורך כך, על פערי

128 הנחיות סגן הממונה על השכר, "קליטת עובדים בחוזים אישיים בשכר מעבר לשכר התחילי בשלטון המקומי" (29.7.20).

129 נוסף על כך, לפי ההנחיות, קליטתו של עובד בשכר הגבוה מרמת השכר התחילית לתפקיד שאליו נקלט, ולכל היותר עד רמת השכר המרבית המאושרת לתפקיד, תתאפשר אם נקלט לתפקידו מייד עם סיום העסקתו במקום עבודתו הקודם או בתפקידו הקודם (ההנחיות מתייחסות לניוד או מעבר לתפקיד בכיר יותר לאחר זכייה במכרז כדין כ"קליטה חדשה"); שכרו הפנסיוני במקום עבודתו הקודם או בתפקידו הקודם היה גבוה מרמת השכר התחילית. כן נקבע כי כלל המועמדים לתפקיד יידועו, בשלב בהליך שבו נדון השכר, בדבר האפשרות והתנאים לקלוט עובדים בשכר הגבוה מרמת השכר התחילית.

130 עניין אלאשילי, לעיל הערה 79, פסי' 51 לפסק הדין.



השכר המגדריים. כן מומלץ כי תנחה בעניין האופן שעל הרשויות המקומיות לבצע את הבדיקה, בשים לב לידע ולמומחיות הייחודיים הנדרשים וכן להקצאת המשאבים המתאימים הנדרשים לצורך כך.

נציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה מסרה בתשובתה כי כשתעדכן את הנחיותיה היא תשקול להדגיש כי במסגרת הנתונים הנוספים שמעסיק רשאי לפרט בדוח הפנימי כהסברים, לשיטתו, לפערי השכר המגדריים בקבוצה שהעובד משתייך אליה, תובא התייחסות גם להשפעה של מנגנון שימור השכר על פערי השכר המגדריים.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הנושא ייבחן בעתיד בידי הגורמים הרלוונטיים תוך התחשבות בהערות הביקורת.

פערי השכר המגדריים ברשויות המקומיות שנכללו בביקורת העומק

כחלק מהביקורת שעשה משרד מבקר המדינה ברשויות המקומיות שנכללו בביקורת העומק, בין היתר נבדקו, בסיוע יועץ כלכלי חיצוני, פערי השכר המגדריים בין העובדות לעובדים ברשויות הללו. לצורך כך התבקשו רשויות אלו להעביר נתונים על מאפייניהם האישיים של עובדיהן (כגון מגדר, גיל ומספר הילדים) ועל מאפייניהם התעסוקתיים (כגון דירוג מקצועי, ותק מקצועי וכן נתונים על מרכיבי השכר, ובהם תשלום עבור שעות נוספות, עבודה נוספת, שעות כוננות והחזקת רכב [להלן - מרכיבי השכר]).

במהלך איסוף הנתונים הסטטיסטיים לצורך הניתוח של פערי השכר המגדריים הועלה כי מערכות השכר של הרשויות שנבדקו אינן תומכות בשליפה של הנתונים החיוניים לניתוח כדוח אחוד. מסיבה זו, הרשויות העבירו את הנתונים שהתבקשו בכמה דוחות נפרדים¹³¹, ונתונים אלו הוצלבו לצורך יצירת מסד נתונים אחד. בחלק מהמקרים, לאחר הצלבת הנתונים עלה כי נתונים מסוימים החיוניים לניתוח חסרים עבור חלק מהעובדים, ולכן אלו לא נכללו בו. במקרים אחרים, שבהם הרשויות המקומיות עצמן ערכו את הצלבת הנתונים לפני העברתם, נמצאו פערים שהעלו קושי להסתמך על נתונים אלה בניתוח, ובעקבות זאת התבקשו הרשויות הללו להעביר דוחות נוספים לצורך בקרה וטיוב מסד הנתונים. בשל התארכות העברת הנתונים מעיריית באר שבע, ולנוכח קשיים שהתעוררו בהאחדת הנתונים ובטיובם, לא כלל הניתוח של רשות זו התייחסות לתרומתם של מרכיבי השכר לפערי השכר המגדריים. מאותה סיבה, בעיריית כפר סבא ובמועצה האזורית גזר נעשה הניתוח רק עבור חלק מהמשתתפים.

עם השלמת האחדת הנתונים וטיובם נעשתה בדיקה של פערי השכר המגדריים בשכר ברוטו לשעה, ולאחריה נבחנו המשתתפים המסבירים באופן הסטטיסטי המובהק ביותר את הפערים שנמצאו¹³². הבחינה נעשתה באמצעות הרצת רגרסיות ליניאריות מרובות שונות עם משתנים שונים, כאלה המתייחסים למאפיינים אישיים ותעסוקתיים של העובדים. פירוט המשתתפים שנבדקו ומובהקות הקשר הסטטיסטי שנמצא בינם ובין שכר העובדים מובאים בלוח 5 להלן¹³³.

¹³¹ בחלק מהמקרים שניים או שלושה דוחות, ובחלק מהמקרים יותר מעשרה (עבור כל מרכיבי שכר הועבר דוח נפרד).

¹³² ממוצע השכר ברוטו לשעה, מתוקנן למשרה מלאה. שכר ברוטו חושב כסכום של (1) שכר הבסיס (שכר משולב ותוספת שכר ללא שעות נוספות והפחתת שעות עבודה) מתוקנן למשרה מלאה (שכר הבסיס לחלק לחלקיות משרה); (2) מרכיבי השכר שאינם מושפעים מחלקיות המשרה (שכר עבור עבודה נוספת, החזרי הוצאות, תשלומים שנתיים, שוים, שכר בגין שעות נוספות ושכר שהופחת בגין חוסר שעות או ימים) לחלק למספר שעות עבודה תקניות (ברשויות שלא העבירו את הנתון הגולמי על שעות העבודה התקניות, נתון זה חושב לפי שכר הבסיס מתוקנן למשרה מלאה לחלק לערך לשעת עבודה).

¹³³ יצוין כי בניתוח לא נכללו המשתתפים השכלה וסוג האוכלוסייה בשל המורכבות והקושי שעלו באיסוף נתונים מדויקים ומלאים מכלל הרשויות המקומיות בנושאים אלו. בניתוח לא נכלל גם המשתתף מצב משפחתי משום שבדיקות ראשוניות שנעשו בחלק מהרשויות המקומיות הצביעו על כך שאין קשר סטטיסטי מובהק בין משתנה זה ובין השכר.



לוח 5: פירוט המשתנים המתייחסים למאפיינים האישיים והתעסוקתיים של העובדים ברשויות שנבדקו ומובהקות הקשר הסטטיסטי שנמצא בינם ובין שכרם

המשתנה שנבדק	באר שבע	בית שמש	גזר	גן יבנה	כפר סבא	נהרייה	רהט
מגדר	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
דירוג מקצועי (1)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
גיל	✗	✗	—	✗	—	✗	✗
מספר הילדים	✗	✗	—	✗	—	✗	✗
שנות הוותק (2)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
אופן העסקה (3)	—	✗	—	✗	—	—	—
מענקים	—	✗	—	✗	—	✗	✗
תמריצים	—	✗	—	✗	—	✗	✗
שעות כוננות (4)	—	✓	—	✗	✓	✓	✓
עבודה נוספת (5)	—	✗	—	✓	✗	!	✓
שעות נוספות (6)	—	✓	—	✗	✓	✓	✗
החזקת רכב (7)	—	✓	—	✗	✓	✓	✓

- ✓ נמצאה מובהקות סטטיסטית (קשר סטטיסטי מובהק) בין המשתנה לשכרו של העובד
- ✗ לא נמצאה מובהקות סטטיסטית בין המשתנה לשכרו של העובד
- ! לא נמצאה מובהקות סטטיסטית בין המשתנה לשכרו של העובד, אלא בשילוב עם משתנים נוספים שנבדקו
- משתנה זה לא נכלל בבדיקה

על פי נתונים על המאפיינים האישיים של עובדי הרשויות המקומיות שנכללו בביקורת העומק, על המאפיינים התעסוקתיים שלהם ועל שכרם לשנת 2022, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

- (1) הדירוג המקצועי שהעובד משתייך אליו, ובכלל זה רמת הבכירות של התפקיד.
- (2) שנות הוותק של העובד שלפיהן נקבע מרכיב הוותק בשכר.
- (3) עובדים שעתיים, עובדים חודשיים, עובדים קבועים או עובדים המועסקים בחוזה מיוחד. בעיריית נהרייה לא נבחן המשתנה אופן העסקה משום שלא הועברו נתונים המתייחסים לאופן העסקה; בעיריית כפר סבא ורהט ובמועצה האזורית גזר לא נבחן המשתנה אופן העסקה משום שהנתונים שהועברו כללו הבחנה בין עובדים שעתיים לעובדים שאינם שעתיים ללא ציון אופן העסקתם (חוזה קבוע, חודשי או מיוחד).
- (4) תשלום עבור שעות כוננות, לרבות תשלום עבור קריאות פתע.
- (5) שכר המשולם עבור עבודה נוספת, שאינה חלק מהעבודה הרגילה, ובכלל זה שכר עבודה במילוי מקום עבור החלפת גננת או תשלום לסייעות עבור עבודה בקייטנה בתקופת החופש הגדול. במועצה האזורית גזר לא נבחן המשתנה עבודה נוספת משום שהנתונים שהועברו לא היו מלאים.
- (6) תשלום עבור שעות נוספות ששיעורן לפחות 5% משכר הבסיס ששולם לעובד (שכר בסיס לא מתוקן למשרה מלאה).
- (7) תשלום המשולם לעובד עבור החזקת רכב, ביטוח רכב ותוספת נהיגה עצמית או רכב צמוד שעבורו נזקף בשכרו של העובד שווי שימוש לצורכי מס.

ריכוז הנתונים על הרשויות המקומיות שנבדקו, הפערים המגדריים שנמצאו בשכרם של עובדיהן ותרומתם של המשתנים המתייחסים לשנות הוותק, לדירוג המקצועי ולמרכיבי השכר שנבדקו (תשלום עבור שעות כוננות, שעות נוספות, עבודה נוספת והחזקת רכב) לפערים האמורים מובאים בלוח 6 ובתרשים 9 להלן¹³⁴.

¹³⁴ בעיריית רהט, מרכיבי השכר שנבדקו כללו תשלום עבור שעות כוננות ושעות נוספות בלבד, שכן לא נמצאה מובהקות סטטיסטית בעת הוספת המשתנה של החזקת רכב והמשתנה של עבודה נוספת לרגרסיה.



לוח 6: ריכוז הנתונים על הרשויות המקומיות שנבדקו

החט	נהרייה	כפר סבא	ג'יבנה	גור*	בית שמש	באר שבע	נתונים כללים על שבר העובדות והעובדים ברשויות המקומיות שנבדקו
1,658	1,484	2,686	315	386	1,511	3,905	מספר העובדים והעובדות
79%	81%	76%	92%	85%	75%	82%	שיעור העובדות מכלל העובדים (גברים ונשים)
76%	81%	73%	80%	62%	82%	76%	שיעור העובדות המחוייכות פחות מהשכר הממוצע ברשות מכלל העובדות הנשים
60%	55%	54%	53%	51%	53%	55%	שיעור העובדות המחוייכות פחות מהשכר החצוני ברשות מכלל העובדות הנשים
29%	44%	58%	33%	22%	59%	46%	שיעור העובדים המחוייכים פחות מהשכר הממוצע ברשות מכלל העובדים הגברים
15%	30%	37%	17%	15%	37%	25%	שיעור העובדים המחוייכים פחות מהשכר החצוני ברשות מכלל העובדים הגברים
49	47	64	49	55	53	62	שכר בחטו ממוצע (בש"ח, לשעה)
70.1	58.1	71.5	80.3	68.8	59.9	77.9	כלל העובדים (גברים ונשים)
43.9	44.4	61.7	46.4	53.9	47.8	59.2	עובדים גברים
(26.3)	(13.6)	(9.8)	(33.9)	(14.9)	(12.0)	(18.7)	עובדות נשים
38%	23%	14%	42%	22%	20%	24%	פער בשכר בחטו לטובת עובדים גברים
							פער בשכר בחטו לטובת עובדים גברים (% מהשכר הממוצע של הגברים)
7.7	9.1	9.3	8.9	10.8	7.6	10.2	תרומת ההבדלים בשנות הוותק לפני השכר (בש"ח, לשעה)
5.9	8.8	9.1	9.1	10.1	7.6	9.3	ממוצע שנות ותק לכלל העובדים
14.6	10.2	9.3	6.7	16.5	7.6	14.3	ממוצע שנות ותק לעובדות נשים
(16.9)	(12.9)	(10.1)	(35.5)	(9.7)	(12.0)	(9.8)	ממוצע שנות ותק לעובדים גברים
9.4	0.8	(0.3)	(1.6)	5.3	0.0	8.9	פער בשכר באותן שנות ותק לטובת עובדים גברים
36%	6%	(3%)	(5%)	35%	0%	48%	תרומת ההבדל בשנות הוותק לפני השכר**
							תרומת ההבדל בשנות הוותק לפני השכר (% מהפער בשכר)
80%	92%	69%	90%	77%	85%	82%	תרומת ההבדלים בדירוג המקצועי, באותן שנות ותק, לפני השכר (בש"ח, לשעה)***
36%	83%	61%	58%	51%	82%	66%	שיעור העובדות המועסקות בדירוגים עם שכר נמוך מכלל העובדות הנשים
10%	28%	59%	42%	64%	51%	57%	שיעור העובדים המועסקים בדירוגים עם שכר נמוך מכלל העובדים הגברים
0.2%	1%	2%	0.7%	6%	3%	2%	שיעור התפקידים בדירוגים עם שכר גבוה (דרג ניהולי) המאווישים על ידי נשים
4%	6%	5%	29%	19%	11%	5%	שיעור העובדות בדירוגים עם שכר גבוה (דרג ניהולי) מכלל העובדות הנשים
(7.1)	(7.4)	(5.2)	(5.9)	ל"ג	(8.8)	(4.0)	שיעור העובדים הגברים בדירוגים עם שכר גבוה (דרג ניהולי) מכלל העובדים הגברים
							פער בשכר באותן שנות ותק ובאותו הדירוג המקצועי לטובת עובדים גברים



9.8	5.5	4.8	29.8	לי"ג	3.2	5.8	תרומת ההבדל בדירוג המקצועי לפערי השכר
37%	40%	49%	88%	לי"ג	27%	21%	תרומת ההבדל בדירוג המקצועי לפערי השכר (% מהפער בשכר)

הט	נהייה	כפר סבא	ג'יבנה	גור	בית שמש	באר שבע	תרומת ההבדלים במרכיבי השכר שבנדקו, באותן שנות ותק ובאותו הדירוג מקצועי, לפערי השכר (בש"ח, לשעה)
(4.6)	(1.5)	(2.8)	א"פ	(7.7)	(3.4)	לי"ג	פער באותן שנות ותק ובאותו הדירוג המקצועי תוך נטולת ההבדלים במרכיבי השכר שבנדקו
2.5	5.9	2.5	א"פ	2.0	5.3	לי"ג	תרומת ההבדל במרכיבי השכר לפערי השכר
10%	43%	25%	א"פ	13%	44%	לי"ג	תרומת ההבדל במרכיבי השכר לפערי השכר (% מהפער בשכר)

הפער הלא מוסבר בשכר (בש"ח, לשעה) **לי"ג (3.4)**

הפער הלא מוסבר בשכר (% מפער השכר) **לי"ג 28%**

הפער הלא מוסבר בשכר (% מהשכר ברוטו הממוצע, בש"ח, לשעה) **לי"ג 7%**

על פי נתונים על המאפיינים האישיים של עובדי הרשויות המקומיות שנכללו בביקורת העומק, על המאפיינים התעסוקתיים שלהם ועל שכרם לשנת 2022, בניכוד משרד מבקר המדינה. * הנתונים המוצגים עבור המועצה האזורית גור מתייחסים לעובדים המועסקים בדירוג המיונהלי בלבד (כ-67% מכלל העובדים המועסקים ברשות זו), למעט הנתונים הכלליים על שכרם של העובדים. דירוג מיונהלי כולל עובדים המועסקים במיונהל ובאמצעות נבעלי מקצועות שאינם מדורגים בדירוג מקצועי.

** נתון שלילי (מוצג בסוגריים) משמעו שהמשתנה שבנדק מקטין את פערי השכר.

*** ההגדרה משתנה בהתאם לתפקידים ברשות המקומית הנבדקת ולשכר הנלווה לתפקיד.

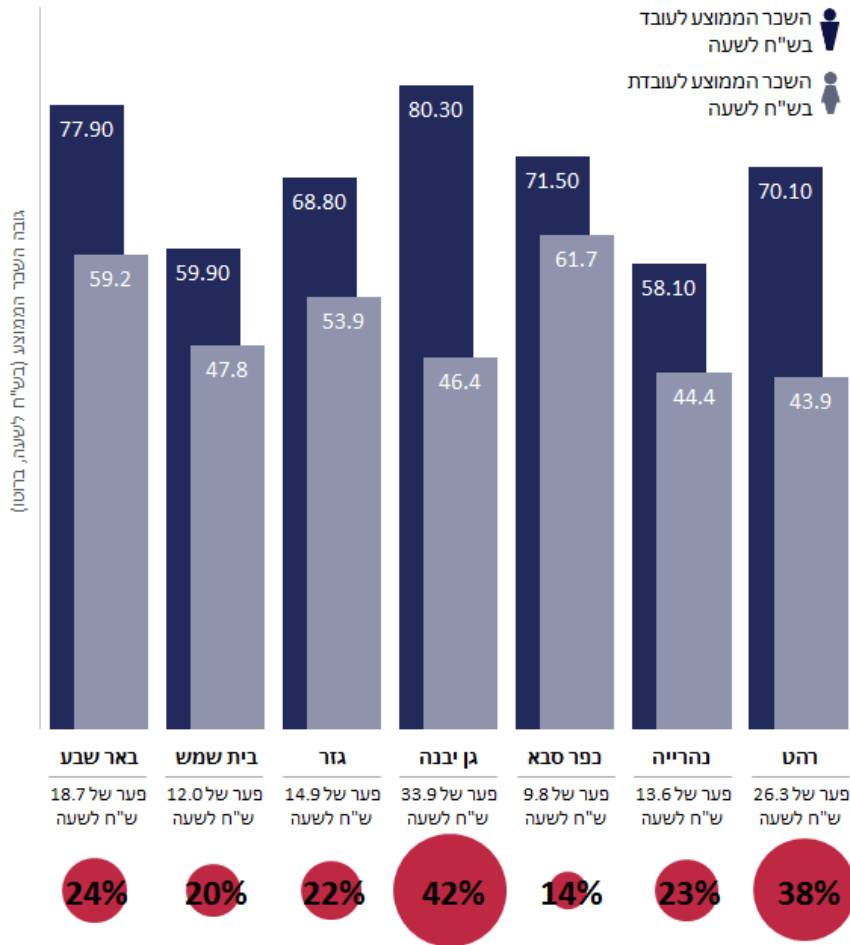
א"פ (אין פער) - לא נמצאה מובהקות סטטיסטית במשתנה המגדר, כלומר לא נמצאו פערי שכר לא מוסברים.

לי"מ (לא מובהק) - לא נמצאה מובהקות בין המשתנה לשכר העובד, ללא קשר למגדר.

לי"ג (לא נבדק) - לא נעשה ניתוח על משתנה זה.



תרשים 9: פערי השכר המגדריים שנמצאו ברשויות המקומיות שנבדקו*



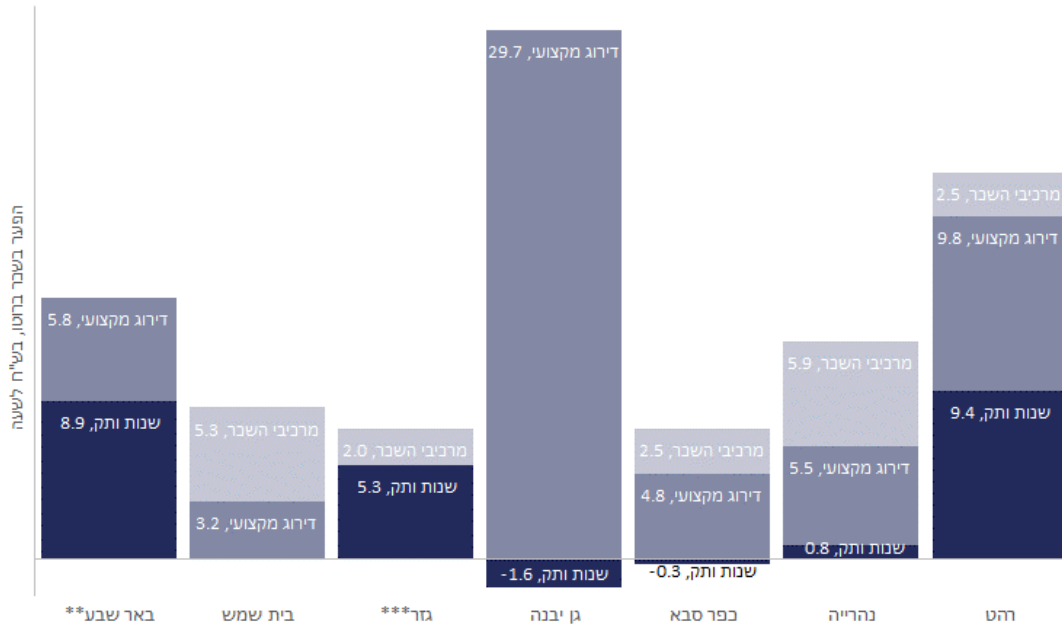
על פי נתונים על המאפיינים האישיים של עובדי הרשויות המקומיות שנכללו בביקורת העומק, על המאפיינים התעסוקתיים שלהם ועל שכרם לשנת 2022, בעיבוד משרד מבקר המדינה. * הנתונים המוצגים עבור המועצה האזורית גזר מתייחסים לעובדים המועסקים בדירוג המינהלי בלבד.

מניתוח הנתונים עלה כי בכלל הרשויות המקומיות שנבדקו נמצא פער בין השכר הממוצע ברוטו לעובד ובין השכר הממוצע ברוטו לעובדת: בעיריית באר שבע נמצא פער של 24% (18.7 ש"ח לשעה); בעיריית בית שמש נמצא פער של כ-20% (12 ש"ח לשעה); במועצה האזורית גזר נמצא פער של 22% (14.9 ש"ח לשעה); בעיריית כפר סבא נמצא פער של 14% (9.8 ש"ח לשעה); בעיריית נהרייה נמצא פער של כ-23% (13.6 ש"ח לשעה); בעיריית רהט נמצא פער של כ-38% (26.3 ש"ח לשעה). במועצה המקומית גן יבנה, שבה שכר העובדים הגברים הוא הגבוה ביותר (80.3 ש"ח לשעה), נמצא הפער הגדול ביותר - כ-42% (33.9 ש"ח לשעה).

ריכוז הנתונים על התרומה של מרכיבי הוותק, הדירוג המקצועי ומרכיבי השכר שנבדקו (תשלום עבור שעות כוונות, שעות נוספות, עבודה נוספת והחזקת רכב) לפערי השכר המגדריים מובא בתרשים 10 להלן. שיעור הנשים מקרב כלל עובדי הרשות המקומית ושיעור התפקידים בדירוגים עם שכר גבוה המאווישים על ידי נשים מקרב כלל התפקידים בדירוגים עם שכר גבוה המאווישים ברשות המקומית מוצגים בתרשים 11 להלן.

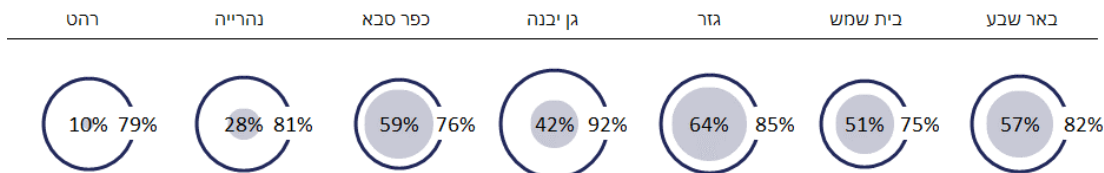


תרשים 10 : תרומת ההבדלים בשנות הוותק, בדירוג המקצועי ובמרכיבי השכר שנבדקו לפערי השכר המגדריים בשכרם של עובדי הרשויות המקומיות שנבדקו*



על פי נתונים על המאפיינים האישיים של עובדי הרשויות המקומיות שנכללו בביקורת העומק, על המאפיינים התעסוקתיים שלהם ועל שכרם לשנת 2022, בעיבוד משרד מבקר המדינה. * נתון שלילי משמעו שהמשתנה שנבדק מקטין את פערי השכר. ** בשל התארכות העברת הנתונים מעיריית באר שבע, ולנוכח קשיים שהתעוררו בהאחדת הנתונים ובטיובם, לא כלל הניתוח של רשות מקומית זו התייחסות לתרומתם של מרכיבי השכר לפערי השכר המגדריים. *** הנתונים בנוגע למועצה האזורית גזר מתייחסים לעובדים בדירוג המינהלי בלבד.

תרשים 11 : שיעור הנשים מקרב כלל עובדי הרשות המקומית ושיעור התפקידים בדירוגים עם שכר גבוה המאושים על ידי נשים מקרב כלל התפקידים בדירוגים עם שכר גבוה*



על פי נתונים על המאפיינים האישיים של עובדי הרשויות המקומיות שנכללו בביקורת העומק, על המאפיינים התעסוקתיים שלהם ועל שכרם לשנת 2022, בעיבוד משרד מבקר המדינה. * המעגל החיצוני מייצג את שיעור העובדות מכלל עובדי הרשות המקומית, והמעגל הפנימי מייצג את שיעור התפקידים בדירוגים עם שכר גבוה המאושים על ידי נשים.

מהנתונים המובאים בלוח 6 ובתרשים 10 עלה כי במועצה המקומית **גן יבנה**, שבה כ-90% מהעובדות מועסקות בדירוגים עם שכר נמוך (לעומת כ-58% מהעובדים) וכ-0.7% מהעובדות מועסקות בדירוגים עם שכר גבוה (לעומת כ-29% מהעובדים), המרכיב של הדירוג המקצועי ורמת הבכירות של התפקיד, באותן שנות ותק, מסביר כ-88% מהפער בשכר בין גברים לנשים (29.7 ש"ח מפער של 33.9 ש"ח). מרכיב זה מסביר גם כ-27% מהפער בשכר בעיריית **בית שמש** (3.2 ש"ח מפער של 12 ש"ח), כ-40% מהפער בשכר בעיריית **נהרייה** (5.5 ש"ח מפער של 13.6 ש"ח) וכ-37% מהפער בשכר בעיריית **הט** (9.8 ש"ח מפער של 26.3 ש"ח). בעיריית **הט**, שבה הוותק הממוצע בקרב העובדים הגברים הוא פי שניים וחצי משל העובדות (14.6 שנים ו-5.9 שנים, בהתאמה), נמצא גם כי מרכיב הוותק מסביר כ-36% מהפער בשכר (9.6 ש"ח מפער של 26.3 ש"ח). מרכיב הוותק מסביר גם כ-48% מהפער בשכר בעיריית **באר שבע** (8.9 ש"ח מפער של 18.7 ש"ח) וכ-35% מהפער בשכר במועצה האזורית **גזר** (5.3 ש"ח מפער של 14.9 ש"ח). מנגד, בעיריית **בית שמש**, שבה הוותק



הממוצע של גברים ונשים זהה (7.6 שנים), לא נמצא כי מרכיב הוותק מסביר את פערי השכר בין גברים לנשים. בעיריית **כפר סבא** ובמועצה המקומית **גן יבנה**, שבהן הוותק הממוצע של העובדות גבוה מהוותק הממוצע של העובדים הגברים, נמצא כי מרכיב הוותק מקטין את הפער בשכר בין גברים לנשים.

נוסף על כך עלה כי מרכיבי השכר מסבירים כ-44% מהפער בשכר בעיריית **בית שמש** (5.3 ש"ח), כ-13% מהפער בשכר במועצה האזורית **גזר** (2 ש"ח), כ-25% מהפער בשכר בעיריית **כפר סבא** (2.5 ש"ח לשעה), כ-43% מהפער בשכר בעיריית **נהרייה** (5.9 ש"ח) וכ-10% מהפער בשכר בעיריית **רהט** (2.5 ש"ח). אומנם במועצה המקומית **גן יבנה** נמצא קשר סטטיסטי מובהק בין מרכיבי השכר לפערי השכר, אך לא נמצא קשר סטטיסטי מובהק בין מרכיבי השכר, שכר העובדים והמגדר שלהם. ריכוז הממצאים על תרומתם של מרכיבי השכר שנבדקו, באותן שנות ותק ובאותו הדירוג המקצועי, לפערי השכר המגדריים, מובא בלוח 7 ובתרישים 9 להלן.



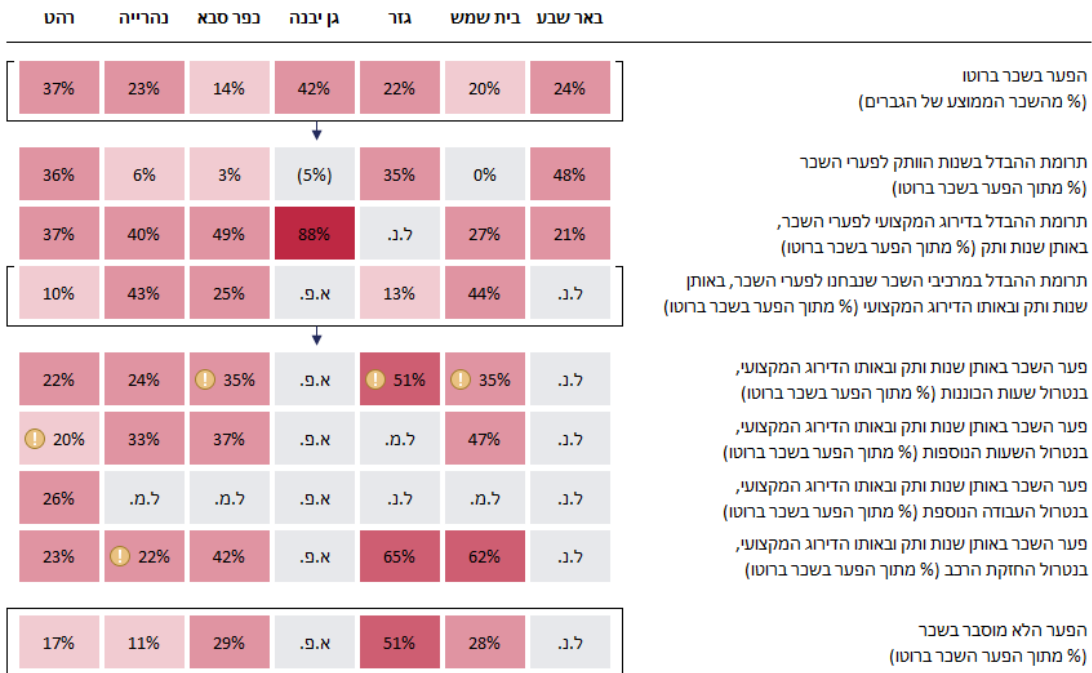
לוח 7: ריכוז הנתונים על מובהקות הקשר הסטטיסטי שנמצא בין מרכיבי השכר שנבדקו באותן שנות ותק ובאותו הדירוג המקצועי ובין פערי השכר המגדריים*

הבדלים בשכר הנובעים מתשלום עבור שעות הכוננות ותורמים לפערי השכר	באר שבע	בית שמש	מר	גן יבנה	כפר סבא	נהריה	הרטה
שיעור העובדות המקבלות תשלום עבור שעות כוננות מכלל העובדות הנשים	ל"ב	11%	16%	29%	7%	6%	1%
שיעור העובדים המקבלים תשלום עבור שעות כוננות מכלל העובדים הגברים	ל"ב	39%	48%	14%	18%	31%	15%
פערי השכר באותן שנות ותק ובאותו הדירוג המקצועי. תוך נטוהל ההבדלים בשעות הכוננות (בש"ח, לשעה)	ל"ב	(4.2)	(7.7)	א"פ	(3.4)	(3.3)	(6.0)
הבדלים בשכר הנובעים מתשלום עבור השעות הנוספות ותורמים לפערי השכר							
שיעור העובדות המקבלות תשלום עבור שעות נוספות מכלל העובדות הנשים	ל"ב	26%	25%	8%	8%	10%	10%
שיעור העובדים המקבלים תשלום עבור שעות נוספות מכלל העובדים הגברים	ל"ב	57%	96%	21%	25%	41%	41%
פערי השכר באותן שנות ותק ובאותו הדירוג המקצועי. תוך נטוהל ההבדלים בשעות הנוספות (בש"ח, לשעה)	ל"ב	(5.7)	ל"מ	א"פ	(3.6)	(4.5)	(5.4)
הבדלים בשכר הנובעים מתשלום עבור עבודה נוספת ותורמים לפערי השכר							
שיעור העובדות המקבלות תשלום עבור עבודה נוספת מכלל העובדות הנשים	ל"ב	ל"מ	ל"ב	א"פ	16%	57%	29%
שיעור העובדים המקבלים תשלום עבור עבודה נוספת מכלל העובדים הגברים	ל"ב	ל"מ	ל"ב	א"פ	23%	4%	22%
פערי השכר באותן שנות ותק ובאותו הדירוג המקצועי. תוך נטוהל ההבדלים בעבודה הנוספת (בש"ח, לשעה)	ל"ב	ל"מ	ל"ב	א"פ	ל"מ	א"פ	(7.0)
הבדלים בשכר הנובעים מתשלום עבור החזקת רכב ותורמים לפערי השכר							
שיעור העובדות המקבלות תשלום בגין החזקת רכב מכלל העובדות הנשים	ל"ב	14%	14%	16%	23%	3%	6%
שיעור העובדים המקבלים תשלום בגין החזקת רכב מכלל העובדים הגברים	ל"ב	24%	19%	42%	35%	39%	29%
פערי השכר באותן שנות ותק ובאותו הדירוג המקצועי. תוך נטוהל ההבדלים בשיעורי החזקת רכב (בש"ח, לשעה)	ל"ב	(7.5)	(9.7)	א"פ	(4.1)	(3.0)	(6.1)

על פי נתונים על המאפיינים האישיים של עובדי הרשויות המקומיות שנכללו בביקורת העומק, על המאפיינים התעסוקתיים שלהם ועל שכרם ולענת לשנת 2022, בעיבוד משרד מבקר המדינה:
 * הנתונים בנוגע למועצה האזורית גזר מתייחסים לעובדים בדירוג המינהלי בלבד.
 א"פ (אין פער) - לא נמצאה מובהקות סטטיסטית במשתנה המגדר, כלומר לא נמצאו פערי שכר לא מוסברים.
 ל"מ (לא מובהק) - לא נמצאה מובהקות בין המשתנה לשכר חובד, ללא קשר למגדר.
 ל"ב (לא נבדק) - לא נעשה ניתוח על משתנה זה.



תרשים 12: סיכום הממצאים שעלו בבחינת פערי השכר המגדריים ברשויות המקומיות שנכללו בביקורת העומק*



פער גבוה מאוד (86% ומעלה)
 פער גבוה (51% עד 85%)
 פער בינוני (21% עד 50%)
 פער נמוך (עד 20%)
 המשתנה לא נכלל בבדיקה או מקטין את הפער או שלא נמצאה מובהקות סטטיסטית בין המשנתה לשכר העובדים או בין שכר העובדים והמגדר המשתנה המסביר באופן הטוב ביותר את פערי השכר שנמצאו, באותן שנות ותק ובאותו הדירוג המקצועי

על פי נתונים על המאפיינים האישיים של עובדי הרשויות המקומיות שנכללו בביקורת העומק, על המאפיינים התעסוקתיים שלהם ועל שכרם לשנת 2022, בעיבוד משרד מבקר המדינה. * עוצמת הצבע מייצגת את השונות בין הרשויות המקומיות מבחינת פערי השכר שנמצאו ואת התרומה של המשנתים השונים שנבדקו לפערים האמורים; בהתייחס למשתנים המתמייחים למרכיבי השכר (שעות הכוננות, השעות הנוספות, העבודה הנוספת והחזקת הרכב), ככל שהפער הנוטר קטן יותר, כך המשתנה שנבדק מסביר באופן טוב יותר את פערי השכר שנמצאו. נתון שלילי (בסוגריים) משמעו שהמשתנה שנבדק מקטין את פערי השכר. הנתונים המוצגים עבור המועצה האזורית גזר מתייחסים לעובדים המועסקים בדירוג המינהלי בלבד. אי"פ (אין פער) - לא נמצאה מובהקות סטטיסטית במשתנה המגדר, כלומר שלא נמצאו פערי שכר לא מוסברים. ל"מ (לא מובהק) - לא נמצאה מובהקות בין המשנתה לשכר העובד, ללא קשר למגדר. ל"ג (לא נבדק) - לא נעשה ניתוח על משתנה זה.

מניתוח הנתונים עלה כי בעיריות **בית שמש וכפר סבא**, מרכיב שעות הכוננות מסביר באופן הטוב ביותר את פערי השכר המגדריים בין עובדים באותן שנות ותק ובאותו הדירוג המקצועי (לאחר נטרול מרכיב זה נותר פער בשכר של 5.2 ש"ח ו-3.4, בהתאמה), בעיריית **נהרייה**, מרכיבי החזקת רכב ושעות הכוננות מסבירים באופן הטוב ביותר את פערי השכר המגדריים בין עובדים באותן שנות ותק ובאותו הדירוג המקצועי (לאחר נטרול מרכיבים אלו נותר פער בשכר של 3 ש"ח ו-3.3 ש"ח, בהתאמה), ובעיריית **רהט**, מרכיב השעות הנוספות מסביר באופן הטוב ביותר את פערי השכר המגדריים בין עובדים באותן שנות ותק ובאותו הדירוג המקצועי (לאחר נטרול מרכיב זה נותר פער בשכר של 5.3 ש"ח). במועצה האזורית **גזר**, מרכיב שעות הכוננות מסביר באופן הטוב ביותר את פערי השכר המגדריים בין עובדים באותן שנות ותק ובאותו דירוג מינהלי (לאחר נטרול מרכיב זה נותר פער בשכר של 7.7 ש"ח).

עוד עלה כי בהשוואה בין גברים לנשים בשכר ברוטו לשעה, בלי להתחשב בתוספות השכר הנובעות משונות בין העובדים במאפיינים אישיים (שנות ותק, דירוג מקצועי ורמת הבכירות של התפקיד) או במאפיינים תעסוקתיים (תשלום עבור שעות כוננות, שעות נוספות או החזקת רכב), נותר פער בלתי מוסבר של כ-28% בעיריית **בית שמש** (3.4 ש"ח מפער של 12 ש"ח), כ-17% בעיריית **רהט**



4.6 ש"ח מפער של 26.3 ש"ח), כ-11% בעיריית נהרייה (1.5 ש"ח מפער של 13.6 ש"ח), כ-29% בעיריית כפר סבא (2.8 ש"ח מפער של 9.8 ש"ח) וכ-47% במועצה האזורית גזר (7 ש"ח מפער של 14.9 ש"ח).

יוצא מן האמור כי את פערי השכר המגדריים בין עובדי הרשויות המקומיות שנבדקו (כ-24% בעיריית באר שבע, כ-20% בעיריית בית שמש, כ-22% במועצה האזורית גזר, כ-14% בעיריית כפר סבא, כ-23% בעיריית נהרייה, כ-38% בעיריית רהט וכ-42% במועצה המקומית גן יבנה) אפשר להסביר, בין היתר, בתופעות מבניות כלל-משקיות שאינן ייחודיות לשלטון המקומי, ובכללן ריכוזיות-היתר של הנשים בענפים מסוימים שנלווים להם יוקרה ושכר נמוכים וכן שיעורן הנמוך מקרב בעלי התפקידים בדרג הניהול הבכיר (המרכיב של הדירוג המקצועי ורמת הבכירות של התפקיד). לצד זאת נמצא כי בעיריות בית שמש, רהט, נהרייה וכפר סבא, במועצה המקומית גן יבנה ובמועצה האזורית גזר - שבהן התייחסה הבדיקה גם למאפיינים תעסוקתיים (תשלום עבור שעות כוונות, שעות נוספות, עבודה נוספת או החזקת רכב) - נמצא קשר בין המאפיינים התעסוקתיים שנבדקו ובין פערי השכר. השונות הרבה בין הרשויות המקומיות במידת התרומה של כל אחד ממרכיבי השכר שנבדקו לפערי השכר המגדריים עשויה להצביע על מידת שיקול הדעת הנתונה לרשויות המקומיות ולחיוניות שבהמשך ההעמקה לבחינת הסיבות לפערים המגדריים בשכר והדרכים לצמצמם.

עיריית נהרייה מסרה בתשובתה כי היא פועלת להמשך העמקת הבחינה של פערי השכר המגדריים בין עובדיה ושל הגורמים לכך, וכי יופקו הלקחים המתאימים בשנת העבודה הקרובה. המועצה המקומית גן יבנה מסרה בתשובתה כי תנאי שכרם של עובדיה נקבעים בהסכמים קיבוציים, אך אפשר להצביע על פער מגדרי ברכיב השכר של השעות הנוספות.

עיריית רהט מסרה בתשובתה כי בחינת פערי השכר בקרב עובדיה, שרובם המכריע הם תושבי העיר, צריכה להיעשות בשים לב למאפייניהם הדמוגרפיים, החברתיים והתרבותיים. לפי האמור בתשובה, לנוכח הרכבה הדמוגרפית של אוכלוסיית העיר ושיעורם הגדול של בני 18 ומטה מקרב כלל תושבי העיר אשר להם נדרשת מערכת החינוך בעיר לתת מענה - שיעור ניכר מקרב עובדי העירייה מועסקים בתפקידי תומכי חינוך¹³⁵, תפקיד שמאויש בעירייה ברובו המוחלט על ידי נשים, לעיתים בחלקיות משרה; שנלווה לו שכר נמוך; שאפשרויות הקידום המקצועי שהוא מציע מוגבלות; ושמואפיין בתחלופה גבוהה (וכפועל יוצא העובדים בתפקידים אלו הם בעלי ותק נמוך). לצד האמור צוין כי בעשור האחרון, על רקע הגידול בשיעור השתתפותן של נשים באקדמיה, חל גידול גם בשיעור העסקתן בעירייה בתפקידי ניהול של בתי ספר בעיר ובתפקידי ניהול בדרג הביניים (ובהם מנהלת הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, מנהלת מחלקת רישוי בנייה והמשנה ליועץ המשפטי המשמשת כתובעת העירונית). אשר להשפעתו של רכיב השעות הנוספות על פערי השכר המגדריים נמסר בתשובה כי לנוכח מצבה הכספית של העירייה הורה החשב המלווה שלא לאשר עבודה בשעות נוספות, למעט עבור עובדים הממלאים תפקידים בחירום (כגון עובדי תאורה או תשתיות) או בתחום הפיקוח - תפקידים שככלל אינם מאוישים בעירייה בידי נשים.

עיריית באר שבע מסרה בתשובתה הנוספת כי הממצאים שהעלתה הביקורת בניתוח שביצעה בנוגע לפערי השכר המגדריים בקרב עובדי הרשויות המקומיות לא כללו משתנים שייתכן שהיה בהם כדי להסביר את פערי השכר. כך, לפי התשובה, משתנה ההשכלה לא נכלל בניתוח, הגם שנמצא במחקר מתאם חיובי בין מספר שנות הלימוד ובין השכר¹³⁶, ובעוד שקיים פער ניכר בין שיעורם של הגברים והנשים שהם בעלי השכלה אקדמית המועסקים בעירייה (43.5% ו-25.9%, בהתאמה). כן, על פי התשובה, הניתוח לא כלל משתנים שונים נוספים: משתנה המתייחס לשינויים שחלו באופן קביעת שכרם של עובדים המועסקים בחוזים אישיים; משתנה המתייחס לתוספות ייחודיות המשולמות לעובדים מכוח הסכמים מקומיים שהוכשרו במסגרת ההסכם הקיבוצי הכללי שנחתם בשנת 1999;

¹³⁵ עוזרות גננות בגני ילדים, סיעות תגבור בכיתות החינוך המיוחד, מלוות צמודות לתלמידים בעלי קשיים או צרכים מיוחדים וכיוצא באלה.

¹³⁶ לפי התשובה, ברשויות מקומיות ההשפעה של משתנה ההשכלה על גובה השכר עשויה להתבטא גם בקצב הקידום בדרגות או ברכיב השכר של גמול השתלמות.



וכן משתנה המתייחס למיקומם של העובדים במדרג ההיררכי של הרשות המקומית - להבדיל מדירוגם המקצועי. עוד מסרה העירייה בתשובתה כי בכוונתה להתקשר עם יועץ חיצוני לטובת בדיקת הממצאים שהעלתה הביקורת.

לנוכח ממצאי הניתוח הראשוניים המובאים לעיל, מומלץ לעיריות באר שבע, בית שמש, כפר סבא, נהרייה ורהט, למועצה המקומית גן יבנה ולמועצה האזורית גזר להמשיך להעמיק בבחינת פערי השכר המגדריים בקרב עובדיהן והגורמים להם - בפרט בכל הנוגע לחלק בפרט שאינו מוסבר באמצעות המשתנים שנכללו בבדיקה. בכלל זה מומלץ לבחון את מאפייניהם האישיים של עובדיהן ואת מאפייניהם התעסוקתיים הייחודיים. עוד מומלץ כי בהתבסס על הממצאים שיועלו, תיקבע בכל אחת מהרשויות הללו תוכנית פעולה רב-שנתית לצמצום פערי השכר בין עובדיה ויישום תהליך של שינוי הדרגתי ומוותאם לצמצום. יש לעשות זאת בשים לב, בין היתר, לכך שבעוד שחלק מהתופעות המסבירות את פערי השכר המגדריים הן נחלתו של שוק העבודה בכללותו, שיעורן הגבוה של הנשים מקרב עובדי השלטון המקומי, שיעור שנותר ללא שינוי של ממש בעשור האחרון - לצד תופעות הבידול התעסוקתי (האופקי והאנכי¹³⁷) - עלולים להוביל לשימור הפערים הקיימים¹³⁸.

על מנת להבטיח כי בידי הרשויות המקומיות גישה לנתונים החיוניים לניתוח מהימן של פערי השכר המגדריים, מומלץ לעיריות באר שבע, בית שמש, כפר סבא, נהרייה ורהט, למועצה המקומית גן יבנה ולמועצה האזורית גזר לפעול להתאמת מערכות השכר שלהן באופן שיאפשר לשלוף את הנתונים באופן שלם ואחוד. התאמת המערכות תבטיח כי עומדים לרשות הכלים החיוניים לבחינה מעמיקה ומועילה של פערי שכר מגדריים (או אחרים) בין עובדיהן ושל הגורמים להם, בין היתר גם כחלק מחובתן החוקית לערוך דוח פנימי על פערים אלו.

עיריית באר שבע מסרה בתשובתה כי בכוונתה לפרסם מכרז לרכישת שירותי תוכנה אחודים או כאלה שיש להם ממשקים אוטומטיים בתחומי השכר, הנוכחות ומשאבי האנוש, כך שהיא תוכל לשלוף את הנתונים בתחומים הללו באופן אחוד ושלם.

עיריית רהט מסרה בתשובתה כי פיתוח מערכות מחשוב וכן איסוף וניתוח נתונים מחייבים כוח אדם מקצועי ומיומן, וכי לנוכח מצבה הכספי אין באפשרותה ליישם את ההמלצות באופן רחב וגורף, אך היא תפעל לעריכת דוח בהתפלגות מגדרית על שכרם של עובדיה.

שקיפות בנתונים על פערי השכר המגדריים ברשויות המקומיות

הקשיים הכרוכים בהוכחתם של פערים מגדריים בשוק העבודה - ובמיוחד פערים הנובעים מהפליה עקיפה ונסתרת - עלולים להיות מכשול לפני יישומם של עקרונות השוויון בעבודה בפרט ולפני קידום שוויון מגדרי בכלל¹³⁹. בין היתר, קשיים אלו נובעים מקיומם של פערי מידע בין העובדת ובין המעסיק. על מנת להתמודד עם קשיים מסוג זה נקבעו בדין לאורך השנים כמה הסדרים שנועדו להקל את הגישה למידע על פערי השכר המגדריים¹⁴⁰.

עם חקיקתו לראשונה בשנת 1996, כלל חוק שכר שווה הסדר מצומצם שלפיו המעסיק חויב למסור לעובדיו, אם דרשו זאת, מידע בדבר רמות השכר בארגון לפי סוגי עובדים, סוגי משרות או סוגי

137 ראו הערת שוליים 71 לעיל.

138 כך לדוגמה, דוח משנת 2011 של הסוכנות הבין-לאומית לעבודה (International Labour Organization) העריך כי אם לא יינקטו צעדים לצמצום פערי השכר המגדריים, הם יצומצמו רק בעוד כ-70 שנה. ראו: "A New Era of Social Justice (Report I[A])", International Labour Conference, 100th Session, Geneva (2011), p. 15.

139 חרמון, פורת, פלדמן וקריכלי-כץ, לעיל הערה 36, עמ' 77.




140 אריאן רנן-ברזילי, "בין שוק לרגולציה בעקבות בג"ץ גורן - שכר שווה, שוויון הזדמנויות ומחויבות משפחתית", מחקרי משפט, לא 343 (התשע"ז 2017), עמ' 346 (להלן - רנן-ברזילי [2017]); עניין אלאשוילי, לעיל הערה 79, פסי' 42 ו-50 לפסק הדין.



דירוגים, ובלבד שהמידע יימסר במידה הדרושה לעניין וכי לא יהיה במסירת המידע משום הפרה של כל דין אחר (סעיף 7 לחוק)¹⁴¹. עם תיקון החוק בשנת 2014, הועבר באופן חלקי הנטל לפעול לאיתור פערי השכר המגדריים גם לכתפיו של המעסיק. כך נקבע בחוק כי מי שמחויב בדין לפרסם מידע או לדווח על שכרם של עובדים ושל נושאי משרה יכלול בפרסום או בדיווח התייחסות למגדר (סעיף 6א לחוק). חובה זו הוחלה גם על הרשויות המקומיות ועל גופי השלטון המקומי, והם מחויבים לדווח לממונה על השכר, מדי שנה, על תנאי העסקתם של עובדיהם¹⁴². בעקבות זאת, הממונה על השכר מפרסם לציבור מדי שנה בשנה דין וחשבון בהתבסס על הנתונים שדווחו, בהתפלגות מגדרית.

בשנת 2020, בד בבד עם קביעת החובה על מעסיקים מסוימים לערוך דוח פנימי מדי שנה בשנה, הורחבה חובת השקיפות עוד יותר והוחלה על אותם המעסיקים החובה למסור לעובדיהם הודעה על פערי השכר שנמצאו בדוח הפנימי (סעיף 6ב(ג) לחוק) וכן החובה לפרסם דוח פומבי על פערי השכר המגדריים בהתבסס על הדוח הפנימי שערכו (סעיף 6ב(ד) לחוק). ההסדרים שנקבעו בדין להגברת השקיפות בנתונים שעניינם פערי השכר המגדריים מובאים בתרשים 13 להלן.

תרשים 13: ההסדרים שנקבעו בדין להגברת השקיפות בנתונים שעניינם פערי השכר המגדריים

			
2020	2020	2014	1996
פרסום פומבי מדי שנה על פערי השכר המגדריים	מסירת הודעה מדי שנה לעובדות ולעובדים על פערי השכר המגדריים	פרסום פומבי בנושאי שכר בהתפלגות מגדרית	מסירת מידע על פי דרישת העובד או העובדת

מסירת הודעה לעובדים על פערי השכר המגדריים

לפי החוק, לאחר עריכת הדוח הפנימי ובהתבסס עליו, על המעסיק למסור לעובדיו הודעה בדבר הקבוצה שהם משתייכים אליה בפילוח העובדים, סוגי המשרות שנכללו באותה הקבוצה וכן שיעור פערי השכר שנמצאו באותה הקבוצה. בהנחיותיה הבהירה הנציבות כי המעסיקים רשאים לכלול בהודעה הסברים לפערים שנמצאו, לפי העניין.

על מנת להגביר את המודעות של העובדים לתוכן ההודעה ולקיומם או להיעדרם של פערי שכר מגדריים בקבוצת העובדים שאליה הם משתייכים, המליצה הנציבות בעדכון להנחיותיה כי ההודעה תימסר להם במסמך נפרד מתלוש השכר. נוסף על כך הובהר בהנחיות כי אומנם העובדים אינם רשאים לוותר על הזכות כי תימסר להם הודעה כמחויב בדין, אולם המעסיק רשאי להעמיד את המידע לידיעת עובדיו באופן מקוון, ובלבד שעובדיו הביעו הסכמה לכך בכתב¹⁴³.

מהתשובות על השאלונים עלה כי מבין הרשויות המקומיות שערכו דוח פנימי על פערי השכר המגדריים בקרב עובדיהן עבור שנת 2022, כ-23% (22 מתוך 97) לא מסרו הודעה לעובדיהן בדבר

¹⁴¹ עם השיקולים שהוזכרו בפסיקה בהקשר של מסירת מידע על רמות השכר מצד המעסיק נמנים המידה שעומדים לפני המבקש אמצעים חלופיים להוכחת טענותיו; מידת נגישותו למידע הדרוש להוכחת תביעתו; מהות ההפליה שבה מדובר והמידה שהיא עומדת בניגוד לערכי יסוד; המקור הנורמטיבי האוסר את ההפליה שבה מדובר, ככל שקיים כזה; מידת הפגיעה בפרטיותם של צדדים שלישיים בעקבות היענות לבקשה; סוג המעסיק שבו מדובר ובאיזו מידה מוטלת עליו חובה למסור מידע לפי דין. ראו: בר"ע (ארצי) 26271-12-14 מרינה רובנוב נ' כלל חברה לביטוח בע"מ, פס' 6 להחלטת בית הדין הארצי לעבודה (פורסם במאגר ממוחשב, 15.1.15).

¹⁴² סעיף 33א לחוק יסודות התקציב.

¹⁴³ סעיף 5.2 להנחיות הנציבות המעודכנות.



פערי השכר המגדריים שהעלה הניתוח בשנה זו. עוד עלה כי מבין הרשויות שמסרו הודעה לעובדיהן, כחמישית (16 מתוך 75) לא צירפו את ההודעה כמסמך נפרד אלא מסרו אותה על גבי תלוש השכר, וזאת על אף המלצת הנציבות.

מבדיקת עותקים של ההודעות שנשלחו לשנים 2021 או 2022 מ-52 רשויות מקומיות עלה כי הרוב המוחלט שלהן (49 מהן) לא צירפו הסברים לפערי השכר שצוינו בהודעה, וכי אף אחת מהן לא פירטה מידע הכרחי בנוגע לקבוצת העובדים שהעובד או העובדת משתייכת אליה, ובכלל זה לשיעור העובדים המשתייכים לקבוצה מכלל עובדי הרשות המקומית וכן להתפלגות המגדרית הפנימית בקבוצה. נוסף על כך, בכמחצית (18 מתוך 37) מהרשויות המקומיות שצירפו עותק מההודעה ששלחו לשנים האמורות וכן את הדוחות הפנימיים שערכו לאותן השנים¹⁴⁴, עובדות או עובדים בדירוגים המאופיינים בבידול תעסוקתי¹⁴⁵ קיבלו הודעה שבה מצוינים פערי השכר בקבוצת העובדים שאליה הם משתייכים, לעיתים פער משמעותי¹⁴⁶, וזאת ללא הסבר נוסף ובאופן העלול לייצר רושם שגוי בנוגע לקיומם של פערי שכר מגדריים בקרב עובדי הרשות המקומית או להיעדרם. כן נמצא כי עובדת באחת הרשויות המקומיות שקבוצת העובדים שהיא השתייכה אליה כללה רק אותה, קיבלה הודעה גנרית על כך שבקבוצה שאליה היא משתייכת יש פערי שכר בשיעור של 100% לטובת נשים, ללא כל הסבר נלווה על כך שהנתון אינו מייצג בפועל השוואה לשכרם של עובדים אחרים¹⁴⁷.

יצוין כי בשנת 2022, שאז לראשונה נמסרו לפי חוק שכר שווה הודעות לעובדים בדבר פערי השכר המגדריים, התקבלו בנציבות 259 פניות בנושא הפליה מגדרית לעומת 46 פניות שהתקבלו בנושא בשנת 2021 - עלייה של כ-500%. את העלייה ייחסה הנציבות להרחבת ההסדר בחוק שכר שווה¹⁴⁸. מכלל הפניות שהתקבלו בנציבות בשנת 2022 בנושא הפליה מגדרית, כ-21% (54 מתוך 259) היו פניות של עובדות או של עובדי הרשויות המקומיות בנושאים הנוגעים לפערי שכר מגדריים בארגון. מהן, הרוב הגדול של הפניות (47 מתוך 54) היו לצורך קבלת מידע או ייעוץ משפטי בעקבות מסירת ההודעה על פערי השכר המגדריים.

על כלל הרשויות המקומיות להקפיד למסור הודעה לעובדיהן בהתבסס על הדוח הפנימי בהתאם לנדרש על פי החוק ועל פי המלצות הנציבות. יש לעשות כן לנוכח החשיבות שבמסירת ההודעה ותרומתה להנגשת המידע ולהעלאת המודעות לנושא בקרב העובדים ובלי לגרוע מחובתן של הרשויות המקומיות לנקוט באופן יזום פעולות לצמצום הפערים המגדריים שהעלה הדוח הפנימי. על כך יש להוסיף כי במקרים שקבוצות עובדים מסוימות מאופיינות בבידול תעסוקתי או כוללות כמה עובדים יחידים, ובפרט כאשר נמצא בקבוצות אלו פער מגדרי משמעותי בשכר, מן הראוי שיצורפו הסברים להודעה באופן שימנע קבלת רושם שגוי בעניין קיומם או היעדרם של פערי שכר מגדריים בין העובדים המשתייכים לקבוצות אלו.

עוד מומלץ כי נציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה, בהיוועצות עם משרד הפנים, תבחן את הצורך להנחות את הרשויות המקומיות לכלול בהודעה מידע חיוני נוסף לצורך הגברת השקיפות והנגשת המידע לעובדים, ובכלל זה את שיעור העובדים בקבוצה מכלל עובדי הרשות המקומית וכן את ההתפלגות המגדרית הפנימית בקבוצה.

נציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה מסרה בתשובתה כי בנושאים שאינם מעוגנים בחוק, הנחיותיה הן בגדר המלצה בלבד, אך היא תשקול בתיאום עם הממונה על השכר ומשרד הפנים להוציא הנחיות ייעודיות ופרטניות בנושא האמור לרשויות המקומיות.

144 הנתונים מוצגים בנוגע לרשויות מקומיות שצירפו עותק מההודעה שנשלחה לעובדים וכן דוח פנימי על פערי השכר לאותה השנה שההודעה מתייחסת אליה.

145 לצורך דוח זה קבוצות עובדים נחשבו מאופיינות בבידול תעסוקתי אם שיעורם של הנשים או של הגברים מכלל העובדים המשתייכים לקבוצה עולה על 20% מכלל חבריה.

146 לעניין זה, פער משמעותי הוא פער של לפחות 20% בשכר ברוטו למס לטובת הגברים או לטובת הנשים.

147 לעניין החלוקה לקבוצות ומספר העובדים בהן ראו את-הפרק "הנתונים שיש להציג בדוח הפנימי".

148 דוח נציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה (2022), עמ' 11, 14 ו-22.



משרד הפנים מסר בתשובתו כי הנושא ייבחן בעתיד בידי הגורמים הרלוונטיים תוך התחשבות בהערות הביקורת.

פרסום דוח פומבי על פערי השכר המגדריים

לצד החובה למסור הודעה לעובדים על קיומם או על היעדרם של פערי שכר מגדריים, בהתבסס על הדוח הפנימי, הוחלה בחוק חובה על המעסיקים לפרסם לציבור מדי שנה בשנה דין וחשבון פומבי בדבר פערי השכר בין עובדיהם בהתפלגות מגדרית (להלן - הדוח הפומבי). על המעסיק לפרסם את הדוח הפומבי, בין היתר, באתר המרשתת שלו¹⁴⁹. מעבר לתרומתו להגברת השקיפות בנתונים, לפרסום הדוח הפומבי חשיבות גם לעניין הבקרה הפנימית והחיצונית על איסוף, ניהול וניתוח נתוני השכר של העובדים לצורך קיום החובה בחוק בדבר עריכת הדוח הפנימי¹⁵⁰. הפרסום אף נועד להביא את המידע לידי גורמים שביכולתם לפעול לצמצום פערי השכר¹⁵¹.

החוק קובע את מכלול הנתונים בהתפלגות מגדרית שעל המעסיק לכלול בדוח הפומבי, והכול בלי לגלות את כינוייהן של קבוצות העובדים ובלי לחשוף את זהותם: שיעור הפער בין העובדים בשכר הממוצע, בחלוקה לקבוצות; שיעור הפער בשכר הממוצע, בחלוקה להעסקה במשרה מלאה ולמשרה חלקית, לרבות שיעור חלקיות המשרה; שיעור העובדים ששכרם נמוך מהשכר הממוצע במקום העבודה; שיעור העובדים שמשולמת להם השלמה לשכר מינימום. לפי החוק, המעסיק רשאי לכלול בדוח הפומבי נתונים נוספים העשויים להסביר את פערי השכר בכל קבוצת עובדים, ובלבד שיוצגו בנפרד ובלי לחשוף את זהות העובדים. בהנחיותיה המליצה עוד הנציבות כי בדוח הפומבי יציג המעסיק בנפרד ובהתפלגות מגדרית את 20% המשתכרים הגבוהים ביותר¹⁵².

על פי הקבוע בדיון, פרסום הדוח הפומבי עבור גופים המחויבים בדיון לדווח לממונה על השכר על תנאי העסקתם של עובדיהם, ובהם הרשויות המקומיות, הוועדות המרחביות לתכנון ולבנייה, איגודי הערים, האשכולות האזוריים והחברות העירוניות - יכול שיעשה בידי הממונה על השכר, ובלבד שהגוף המדווח העביר את המידע באופן ובמועדים שקבע הממונה על השכר לצורך כך.

1. גופי השלטון המקומי שנתוניהם מוצגים בדוח הפומבי: בדצמבר 2022 פרסם לראשונה הממונה על השכר דוח לפי חוק שכר שווה בנושא פערי שכר מגדריים בגופים הציבוריים, ובהם הרשויות המקומיות וגופי שלטון מקומי אחרים, לשנת 2021¹⁵³.

הביקורת העלתה כי הדוח שפרסם הממונה על השכר לא כלל את נתוניהן של המועצות המקומיות **ג'יסר א-זרקא וטובא-זנגרייה** משום שהן לא השלימו את הליך דיווח הנתונים באופן או במועד הנדרשים וכן את נתוניהן של המועצה המקומית **דיר חנא** בשל תקלה טכנית בנתונים שהועברו על ידה¹⁵⁴. עוד נמצא כי מבין יתר גופי השלטון המקומי שנתוניהם אמורים היו להיכלל בפרסום הפומבי של הממונה על השכר, לא נכללו נתוניהן של כ-16% מהוועדות המרחביות (5 מתוך 31); כ-66% מהחברות העירוניות (154 מתוך 235) וכן כ-45% מאיגודי הערים (10 מתוך 22). בפרסום לא נכללו גם נתוניהם של אף אחד מבין האשכולות האזוריים שהיו פעילים בשנה שאליה התייחס הפרסום.

149 סעיף 6ב(ד)-(ו) לחוק שכר שווה וסעיף 5.3 להנחיות הנציבות המעודכנות.
150 פרוטוקול הישיבה החמישים-ושתיים של הכנסת העשרים-ושלוש בנושא "הצעת חוק שכר שווה לעובדת ולעובד (תיקון - חובת פרסום דוח שנתי), התש"ף-2000" (8.7.2000), עמ' 82; פרוטוקול מס' 53 מיישבת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות בנושא "הצעת חוק שכר שווה לעובדת ולעובד (תיקון מס' 6) (חובת פרסום דוח שנתי), התש"ף-2020, של ח"כ חוה אתי עטייה" (23.8.2000), עמ' 34.
151 דברי ההסבר להצעת חוק שכר שווה לעובדת ולעובד (תיקון מס' 6) (חובת פרסום דוח שנתי), התש"ף-2020, ה"ח הכנסת - 846, י"ד בא התש"ף, 4.8.2020.
152 סעיף 5.3.4 להנחיות הנציבות המעודכנות.
153 נכון למועד סיום הביקורת בנובמבר 2023, לא פרסם דוח פומבי לשנת 2022.
154 נספח א' לדיווח לפי חוק שכר שווה על פערי שכר מגדריים בגופים הציבוריים לשנת 2021 (דצמבר 2022).



א. פרסום דוח פומבי עבור גופים שנתונים להם לא הוצגו בדוח הפומבי שפרסם הממונה על השכר: כעולה מהוראות חוק שכר שווה, מקום שלא הועברו הנתונים והמידע לממונה על השכר באופן ובמועדים שהוא קבע לצורך כך, נותרת החובה לפרסם את הדוח הפומבי על כתפי המעסיקים.

על אף האמור, מבדיקת אתרי המרשתת של המועצות המקומיות ג'יסר א-זרקא, דיר חנא וטובא-זנגרייה, של הוועדות המרחביות ושל האשכולות האזוריים שנתונים להם לא נכללו בדיווח של הממונה על השכר, עלה כי גם שם לא פורסם הדוח הפומבי, כמחויב כאמור בנסיבות אלה.

המועצה המקומית ג'יסר א-זרקא מסרה בתשובתה ממאי 2024 כי הנתונים שהיה עליה להעביר לממונה על השכר הוכנו במועד אך בשל טעות משרדית הם לא אושרו, ולכן לא הוצגו במועד, וכי התקלה טופלה בסמוך למועד מתן התשובה.

על כלל גופי השלטון המקומי, ובהם הרשויות המקומיות, הוועדות המרחביות, החברות העירוניות, איגודי הערים והאשכולות האזוריים, להקפיד לדווח לממונה על השכר את הנתונים בדבר תנאי העסקתם של עובדיהם כמחויב בדיון, ובתוך כך מומלץ כי ידווחו גם את נתוני השכר לפי חוק שכר שווה על מנת שיפורסמו כחלק מהפרסום הפומבי של הממונה על השכר בנושא פערי השכר המגדריים לפי חוק שכר שווה. על גופים שלא דיווחו לממונה על השכר את נתוני השכר לפי חוק שכר שווה מכל סיבה שהיא, ובהם המועצות המקומיות ג'יסר א-זרקא, דיר חנא וטובא-זנגרייה, האשכולות האזוריים וכן ועדות מרחביות ואיגודי ערים וחברות עירוניות מסוימים, ועל כן נתונים לא נכללו בפרסום הפומבי שלו, לפרסם באתר המרשתת שלהם את הדוח הפומבי, כמחויב בחוק.

הממונה על השכר מסר בתשובתו כי חוק שכר שווה אינו מחיל חובה מפורשת על הגופים להעביר נתונים לצורך פרסום הדוח הפומבי על ידו וכי הוא גם אינו מחיל חובה מפורשת על הממונה על השכר לפרסם את הנתונים הללו. לפי התשובה, ממילא החוק אינו מקנה לממונה על השכר סמכויות אכיפה מקום שהנתונים לא הועברו.

בעצם פרסום דוח פומבי על פערי השכר המגדריים בקרב עובדיהם של גופי השלטון המקומי יש משום תרומה להגברת השקיפות בנתונים, בין היתר על מנת שיובאו לידיעת הגורמים היכולים לפעול לצמצום פערי השכר, וכן לבקרה על קיום החובה בחוק בדבר עריכת הדוח הפנימי. עם זאת, פרסום פומבי כאמור הנעשה בידי הממונה על השכר ובמיוחד עבור כלל גופי השלטון המקומי יש בו כדי לתרום ביתר שאת למטרות הללו, בפרט משום שמתכונת פרסום זו מאפשרת גם בחינה רוחבית-השוואתית של הנתונים.

מומלץ לנציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה להנחות את גופי השלטון המקומי לדווח לממונה על השכר על תנאי העסקתם של עובדיהם לפי חוק שכר שווה לצורך פרסום הדוח הפומבי על ידו. כן מומלץ לממונה על השכר כי יפרסם דרך קבע את הדוח הפומבי על פערי השכר המגדריים בקרב עובדיהם של הגופים שהעבירו אליו את דיווחיהם כנדרש.

הממונה על השכר מסר בתשובתו הנוספת כי דוחותיו, הכוללים גם את הדיווחים שהועברו אליו לפי חוק שכר שווה, מפורסמים דרך קבע באתר המרשתת שלו. עם זאת, הוא ציין כי לעיתים חל עיכוב בפרסום הדוחות בשל הקשיים והעבודה הרבה הכרוכים באיסוף הנתונים הנדרשים ובגיבוש הדוחות.

ב. גופים שלא התבקשו להעביר דיווח לממונה על השכר: הביקורת העלתה כי מבין החברות העירוניות שנתונין לא נכללו בדוח הממונה על השכר, רובן הגדול (121 מתוך 154) לא נזכרו בדוח כלל וגם לא הובאה בו התייחסות לסיבה שבגינה נתונין לא הובאו בו. הסיבה לכך, בין היתר, היא שאין בידי הממונה על השכר מידע מלא



בדבר החברות העירוניות הפעילות והרשאיות לדווח לו לפי חוק שכר שווה נתונים בדבר נתאי העסקתם של עובדיהן לצורך פרסום הדוח הפומבי על ידו.

כבר בשנת 2014 העיר משרד מבקר המדינה לממונה על השכר על כך שחסרים בידי נתוני יסוד על החברות העירוניות והמליץ כי משרד הפנים ימסור לו את המידע הדרוש לו לצורך נקיטת פעולות בקרה על חובות הדיווח החלות עליהן ועל אכיפתן לפי חוק יסודות התקציב¹⁵⁵. עוד נמצא כי מידע עדכני כאמור לא הועבר ממשרד הפנים לממונה על השכר, וכי הממונה על השכר גם לא פנה למשרד הפנים לצורך קבלת המידע, ועל כן הממונה על השכר אינו מחזיק במידע הדרוש לו לאכיפת חובות הדיווח כלפיו מצד החברות העירוניות.

מומלץ לממונה על השכר לגבש, בשיתוף משרד הפנים, מתווה עבודה משותף להעברת המידע המלא והעדכני, ובכללו מידע על החברות העירוניות, מידע הדרוש לממונה על השכר, בין היתר לצורך בקרה ואכיפה של חובות הדיווח כלפיו. בהתבסס על מידע זה מומלץ לממונה על השכר לפעול לאכיפת חובות הדיווח מצד כלל גופי השלטון המקומי כלפיו. נוסף על כך מומלץ לממונה על השכר לבחון את האפשרות לכלול את המידע על הוועדים המקומיים בדוחותיו.

הממונה על השכר מסר בתשובתו כי המשימות של איתור כלל הגופים המחויבים בדיווח לפי הדין והרחבת אוכלוסיית הדיווח נמנות עם היעדים של הצוות האמון על עיבוד דוח הממונה על השכר והפקתו. כן נמסר כי בשנים האחרונות חלה עלייה ניכרת בהיקף הדיווחים. לצורך אכיפת חובות הדיווח מתקיים מדי שנה תהליך מובנה וסדור שבמסגרתו נשלחות לגופים דרישות הנתונים, ובהמשך, לפי העניין, נשלחות תזכורות והודעות התראה הכוללות הבהרה של השלכות אי-הדיווח. עוד נמסר בתשובה כי בעקבות המלצת הביקורת פנה הממונה על השכר למשרד הפנים בבקשה לגבש מנגנון משותף אשר יבטיח שהממונה על השכר יעודכן בנוגע להקמת גופים חדשים המצויים תחת פיקוחו לפי החוק. נוסף על כך נמסר בתשובה כי תיערך בחינה פנימית לעניין הכללת המידע על הוועדים המקומיים בדוחות הממונה על השכר, בין היתר בשים לב להיקף הגופים שבהם מדובר, למשאבים הנדרשים לכך ולמצבת כוח האדם האמון על הטיפול בנושא זה.

2. **הנתונים המוצגים בדוח הפומבי:** הדוח הפומבי שפרסם הממונה על השכר כלל נתונים על שיעור פערי השכר המגדריים בגופים הציבוריים, ובהם הרשויות המקומיות ויתר גופי השלטון המקומי, בפילוח אחד המתייחס לדירוג המקצועי או המינהלי.

בידי הממונה על השכר יש מידע רב על מאפייני ההעסקה של עובדי הגופים הציבוריים בכלל, ובפרט על אלו של עובדי השלטון המקומי, לאורך השנים. נוסף על כך, בידי ידע ומומחיות שאינם קיימים בהכרח בידי גופי השלטון המקומי, וכן יכולת לבצע בחינה רוחבית-השוואתית, לרבות של מגמות על פני זמן, של מאפייני ההעסקה של העובדים. לכל אלה עשויה להיות תרומה ממשית לבחינת קיומם של פערי שכר ולאיתור וזיהוי הגורמים האפשריים להם.

עוד יש להוסיף כי גורמים שונים עשויים להשפיע על פערי השכר המגדריים, גם אם לא במכוון. חלקם נוגעים לרכיבי השכר הנתונים לשיקול דעתם של גופי השלטון המקומי כמעסיקים, אך בהם יש גם גורמים הנקבעים בהסכמי העבודה הקיבוציים שאושרו בידי הממונה על השכר.

הביקורת העלתה כי בדומה לדוחות הפנימיים שנערכו על ידי הרשויות המקומיות, לרוב הצביע גם הדוח הפומבי על כך שיש פערי שכר לטובת הגברים, לעיתים פערים משמעותיים (השכר הממוצע לחודש של העובדות יחסית לעובדים [שכר ברוטו למס] בכלל גופי השלטון המקומי היה כ-69%), אולם לא נכללו בו ביאורים שהיה בהם כדי לתרום להבנת הסיבות

מבקר המדינה, דוח שנתי 164 (2014), "פיקוח ובקרה על השכר במגזר הציבורי", עמ' 316.



לקיומם של הפערים¹⁵⁶. הדוח גם לא כלל מסקנות או ממצאים, מעבר לקיומם של פערי השכר המגדריים או להיעדרם, כפי שמתחייב בחוק. ביאורים כאלה היו יכולים לשמש בסיס לתוכנית פעולה לצמצום פערי השכר המגדריים שנמצאו, וכך לתרום לקידום השוויון המגדרי בגופים אלו. להבדיל, הדוח הפומבי שפרסם הממונה על השכר בנושא פערי השכר המגדריים בשירות המדינה לווה בניתוח נפרד ומפורט של הגורמים האפשריים לפערי השכר, ובין היתר בפילוח לפי המקצוע, הדרגות ורמת הבכירות וכן לפי רובדי השכר (כגון עבודה בשעות נוספות וניצול ימי מחלה)¹⁵⁷.

עוד נמצא כי על אף המלצתה של הנציבות בהנחיותיה, הדוח הפומבי שפרסם הממונה על השכר לא הציג בהתפלגות מגדרית את 20% המשתכרים הגבוהים ביותר בגופים שנתונייהם הוצגו בפרסום.

מומלץ לממונה על השכר, בהיוועצות עם יחידת המחקר שלו וכן עם נציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה ועם משרד הפנים, לבחון מהי המתכונת המועילה ביותר לפרסום פומבי של פערי השכר המגדריים, ולנצל את הידע ואת המומחיות של הממונה על השכר בנושאי השכר ותנאי העסקה של עובדי השלטון המקומי. בחינה כזאת תוכל להבטיח את הגשמת תכליותיו של חוק שכר שווה באופן המיטבי וכן להעמיק בבחינת הגורמים לפער - בין שהם נוגעים לרכיבי שכר המשולמים מכוח הסכמים קיבוציים ובין שהם נוגעים לרכיבי שכר המצויים בשיקול הדעת של הרשות המקומית. עוד מומלץ לממונה על השכר כי הדוח הפומבי יכלול התפלגות מגדרית של 20% המשתכרים הגבוהים, כפי שהמליצה הנציבות בהנחיותיה.

הממונה על השכר מסר בתשובתו כי הוא ער לכך שחלק מרכיבי השכר נקבעים בהסכמים קיבוציים שאושרו על ידו, אך הוא סבור שממצאי הביקורת מצביעים על כך שפערי השכר המגדריים נובעים בעיקרם מרכיבי שכר שאינם משולמים מכוח הסכמים קיבוציים. עוד נמסר בתשובה כי הנתונים הכלולים בדוח אופיינו בהתאם למחויב בחוק ובעבודה משותפת של הצוותים השונים באגף השכר, ובהם צוות אנליטיקה, צוות אסטרטגיה, יחידת האכיפה והלשכה המשפטית. לפי התשובה, הפילוחים הנוספים שאליהם הערות הביקורת מתייחסות הינם מעבר למחויב בחוק.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הנושא ייבחן בעתיד בידי הגורמים הרלוונטיים תוך התחשבות בהערות הביקורת.

מומלץ לנציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה לכלול בהנחיותיה ובהמלצותיה התייחסות נפרדת לנתונים ולפילוחים שייכללו בדוח הפומבי שמפרסם הממונה על השכר - שיהיה בהם גם לתרום להעמקת הבחינה של הגורמים לפערי השכר ולבחינה רוחבית-השוואתית, לרבות של מגמות על פני זמן ושל מאפייני העסקה של עובדים תחת מעסיקים שונים.

3. פרסום הדוח הפומבי באתרי המרשתת של הרשויות המקומיות: אף כי לפי לשון החוק, הפרסום הפומבי יכול שיעשה על ידי הממונה על השכר, פרסום הדוח, ולכל הפחות הפניה לפרסום של הממונה על השכר, גם באתרי המרשתת של הרשויות המקומיות, יוכל לסייע בהגברת השקיפות והנגישות של המידע לעובדים ולציבור בכללותו.

מבדיקה של אתרי המרשתת של הרשויות המקומיות עלה כי רובן הגדול (233 מתוך 255)¹⁵⁸ אינן מפרסמות באתרי המרשתת שלהן נתונים על פערי השכר המגדריים בין עובדיהן וגם

156 אגף השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר, "דיווח על פערי שכר מגדריים בגופים הציבוריים לשנת 2021 בהתאם לחוק שכר שווה לעובדת ולעובד, התשנ"ו-1996" (2022), עמ' 6.

157 "מקבץ נתונים מגדריים מדוחות הממונה על השכר 2019 - 2021" (מאי 2022).

158 הבדיקה אינה כוללת את אתרי המרשתת של המועצה המקומית בסמת טבעון ושל המועצה האזורית בוסתן אל-מרג' שלא הפעילו אתר מרשתת במועד הבדיקה. כמו כן הבדיקה אינה כוללת את המועצות המקומיות זמר וטובא-זנגרייה שבמועד הבדיקה אתר המרשתת שהפעילו לא היה תקין ולכן לא ניתן היה לבצע בו



אינן מפנות לפרסום של הממונה על השכר. מבין הרשויות המקומיות שנמצא כי הן מפרסמות נתונים על פערי השכר המגדריים בין עובדיהן, קרוב למחצית (10 מתוך 22) מפרסמות את הפער הממוצע בשכר ללא פילוח לקבוצות עובדים, והנתונים שהן מפרסמות אינם בהכרח הנתונים העדכניים ביותר הקיימים. קרוב לשליש מהן (7 מתוך 22) מפרסמות את הדוח הפנימי במלואו ושתיים מהן מפנות באתר המרשתת שלהן לפרסום הפומבי של הממונה על השכר. לצד זאת נמצא כי יש רשויות מקומיות שכלל אינן מודעות לפרסום הפומבי של הממונה על השכר. מהן יש רשויות מקומיות שלא ערכו בעצמן דוח פנימי ואינן מודעות לכך שהדוח הפומבי שפרסם הממונה על השכר העלה פערי שכר מגדריים בין עובדיהן.

מומלץ לנציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה לבחון את הצורך לחייב גם את הרשויות המקומיות לפרסם באתרי המרשתת שלהן את הדוח הפומבי שעורך הממונה על השכר - ולכל הפחות להפנות לפרסום שלו, זאת על מנת להגביר את השקיפות והנגישות של המידע, לרבות לרשויות המקומיות עצמן.

נציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה מסרה בתשובתה כי היא מסכימה שפרסום רחב יותר של הדוח הפומבי, בין היתר באתרי המרשתת של הרשויות המקומיות, יוכל לסייע בהגברת השקיפות והנגישות של המידע המוצג בו לעובדים ולציבור בכללותו. עוד ציינה כי היא תשקול, בתיאום עם הממונה על השכר ועם משרד הפנים, להוציא הנחיות ייעודיות ופרטניות בנושא זה לרשויות המקומיות. אף על פי כן היא הוסיפה כי מעמדן של הנחיות אלו, כל עוד אינן מעוגנות בחוק, הן בגדר המלצה בלבד.

4. פרסום נתונים על עובדי הקבלן בגופי השלטון המקומי: החובה לערוך דוח פנימי או לפרסם דוח פומבי על פערי השכר המגדריים בין עובדיהם של גופי השלטון המקומי לא הוחלה במפורש על העובדים המועסקים באמצעות קבלני כוח אדם¹⁵⁹. לצד האמור, הוחלה בחוק יסודות התקציב חובת דיווח לכנסת על נתוני השכר של העובדים האמורים בגופים הציבוריים, במשרדי הממשלה וביחידות הסמך הממשלתיות¹⁶⁰.

לפי חוק יסודות התקציב, בדיווח על עובדי קבלן כוח אדם יש לכלול את מספר העובדים, את תנאי העסקתם ואת היקף המשרות שבהן הם מועסקים; את סוגי התפקידים שהם ממלאים; את מספר העובדים ששכרם נמוך מהשכר הממוצע במשק ואת שיעורם מקרב כלל עובדי הקבלן בגוף המדווח; וכן את מספר העובדים המקבלים השלמה לשכר מינימום מכוח הסכם או הסדר ואת שיעורם מקרב כלל עובדי הקבלן בגוף המדווח. נתונים אלו, המדווחים לפי חוק יסודות התקציב, מפורסמים על ידי הממונה על השכר במרשתת. לפי חוק שיווי זכויות האישה, פרסום נתונים יכלול התייחסות למגדר אם הוא נועד לשמש גם למטרות סטטיסטיות¹⁶¹.

חיפוש. יצוין כי מדד שקיפות אתרי המרשתת של הרשויות המקומיות של עמותת שקיפות בין-לאומית ישראל - שבי"ל, המתייחס לעמידתן של הרשויות המקומיות בהוראות הדין בכל הקשור לפרסום מידע באתרי המרשתת שלהן, כולל התייחסות בין היתר גם לפרסום הנתונים על שכר הממוצע של העובדים בהתפלגות מגדרית (להלן - מדד השקיפות). לפי הממצאים שנאספו לצורך דירוג הרשויות במדד השקיפות לשנת 2022 מספר הרשויות המקומיות המפרסמות את הנתונים הללו היה גבוה מכפי שנמצא בביקורת (36 רשויות). ייתכן כי הסיבה לכך היא היעדר האחידות בין הרשויות המקומיות באופן פרסום הנתונים: ישנן רשויות מקומיות המפרסמות את הנתונים בעמוד הייעודי של יחידת ההון האנושי, חלקן מפרסמות את הנתונים בעמוד ייעודי המרכזי נתונים ודוחות על הרשות המקומית וישנן רשויות שהנתונים שפורסמו אותרו רק באמצעות עריכת חיפוש כללי באתר המרשתת שלהן.

עם זאת, לפי החוק, קבלני כוח האדם עצמם עשויים להידרש לערוך דוח פנימי ולפרסם דוח פומבי אם הם מעסיקים יותר מ-518 עובדים. 159

סעיף 33א(ג1) לחוק יסודות התקציב. לפי החוק, הוראות אלו אינן חלות בנוגע לעובד של קבלן כוח אדם המועסק בתפקידי מחשוב ובנוגע לעובד של קבלן כוח אדם המועסק לתקופה שאינה עולה על חודשיים. 160

סעיף 36 לחוק שיווי זכויות האישה. להרחבה בנושא זה ראו להלן בתת-הפרק "איסוף ופרסום נתונים סטטיסטיים בהתפלגות מגדרית". יצוין כי כעולה מהדיון בנוסח הצעת החוק בוועדה לקידום מעמד האישה, החובה חלה גם מקום שהפרסום הוא "כללי", ואינו בהכרח "למטרות סטטיסטיות", בכפוף לסייג הקבוע בחוק המאפשר בנסיבות מסוימות שלא לפרסם מידע כאמור בהתפלגות מגדרית. ראו דבריה של היועצת המשפטית לוועדה בעמ' 15 לפרוטוקול מס' 131 משיבת הוועדה לקידום מעמד האישה (20.5.2008). 161



הביקורת העלתה כי הדיווחים שהממונה על השכר מפרסם בנושא עובדי קבלן כוח אדם אינם כוללים התייחסות למגדר. כאמור, נתונים אלה גם אינם נכללים בדוחות הפנימיים של הרשויות המקומיות או בדוח הפומבי שהממונה על השכר מפרסם¹⁶², זאת על אף שיעורן הגבוה יחסית של הנשים המועסקות מקרב עובדי הקבלן (כ-63% מהם), היקפי ההעסקה הגבוהים של עובדי הקבלן על ידי גופי השלטון המקומי מכלל עובדי הקבלן המועסקים על ידי הגופים הציבוריים ומשרדי הממשלה (כ-36% מהם) וכן השיעור הגבוה מקרב עובדים אלה במשלחי יד הנחשבים "נשיים" (כ-40% מהם)¹⁶³.

ההסדר הקבוע בחוק יסודות התקציב, ולפיו נתוני השכר של העובדים המועסקים באמצעות קבלני כוח אדם מדווחים לממונה על השכר, ושהמשך מפורסמים על ידו, אינו מונע את פרסומם גם לצורך מטרת סטטיסטיות כמשמעותן בחוק שיווי זכויות האישה - ואף קיימת חשיבות ציבורית שהם ישמשו לצורך כך.

מומלץ לממונה על השכר כי הוא יכלול התייחסות למגדר בפרסום הנתונים הנוגעים ליחידים ויכולים לשמש גם למטרות סטטיסטיות, ובפרט נתוני השכר של העובדים המועסקים באמצעות קבלני כוח אדם.

הממונה על השכר מסר בתשובותיו כי הפרסום שנעשה על ידו הוא לצורך קיום מטרות חוק יסודות התקציב, שאינן כוללות מטרות סטטיסטיות, ולכן אין חובה לכלול בפרסום זה התייחסות למגדר. עם זאת, לאור החשיבות הרבה שאגף השכר במשרד האוצר מייחס לצמצום פערי שכר מגדריים, הוא מסר בתשובתו כי הוא בוחן את היתכנות הפרסום בהתפלגות מגדרית של הנתונים המפורטים בסעיפים 33א(1ג) ו-1(א) - (ב) לחוק יסודות התקציב לגבי עובדי קבלני כוח אדם. לשם כך, הוא פנה למדגם של גופים ציבוריים במטרה לבחון את ההיתכנות והנכונות שלהם להעביר את הנתונים הללו בחתך מגדרי. טרם התקבלה תשובת כלל הגופים אליהם נערכה פניה, ואילו הגופים ששלחו מענה השיבו כי עליהם לבדוק עניין זה עם קבלני כוח האדם. לצד זאת הממונה על השכר הוסיף בתשובתו כי שיקול דעתו לעניין דרישת נתונים המתייחסים לעובדי קבלני כוח אדם המועסקים אצל הגופים הציבוריים מצומצם מזה הנתון לו לעניין עובדי הגופים הציבוריים עצמם, וכן כי ההסדר המעודד מעסיקים להעביר נתוני שכר בהתפלגות מגדרית לצורך פרסומם על ידו כדוח פומבי לא הוחל לעניין עובדי קבלני כוח אדם המועסקים אצל הגופים הציבוריים. משכך יכולתו של הממונה על השכר לפרסם את הנתונים לעניין עובדי קבלני כוח אדם מותנית במידת ההיענות של הגופים הציבוריים לבקשת הנתונים בחתך מגדרי ובשיתוף הפעולה לה יזכו מצד קבלני כוח האדם.

בקרה על קיום חובותיהם של מעסיקים לפי חוק שכר שווה ואכיפתן

סמכויות הביצוע והאכיפה במישור האזרחי בחוק שכר שווה, כבכל יתר חוקי השוויון בעבודה, מסורות לנציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה. מתוקף סמכויות אלו הנציבות מוסמכת, בין היתר, לטפל בפניות של עובדים בגין הפליה בעבודה, מצד מעסיקים פרטיים או ציבוריים, ובכלל זה לנהל בירור ולהחליט על דרך הפעולה המתאימה בעניין המובא לפניה. עוד היא מוסמכת לנקוט הליכים משפטיים בשם הפונה או בשמה¹⁶⁴. לצד סמכויותיה הכלליות, הנציבות מוסמכת - באמצעות הנציב או הנציבה הארציים, הנציבים האזוריים או עובדי הנציבות שהוסמכו לכך - להורות למעסיק למסור את הדוח הפנימי שערך לשנה פלונית וכן את הנתונים שעל בסיסם ערך אותו¹⁶⁵.

162 ראו לעיל בתת-הפרק "הנתונים שיש להציג בדוח הפנימי".

163 הנתונים על היקף העסקתם של עובדי הקבלן על ידי גופי השלטון המקומי ועל שיעור העסקתם במשלחי יד הנחשבים "נשיים" מתייחס לשנת 2019. ראו לעיל הערות 101 ו-102.

164 למעט אם הפנייה נוגעת לטענת הפליה כנגד גוף ממשלתי, שאז אין הנציבות רשאית לנקוט הליכים משפטיים בשמה.

165 סעיף 18א(1) לחוק שוויון ההזדמנויות בעבודה. נוסף על כך יש הוראה כללית המסמיכה את הנציבים האזוריים או את עובדי הנציבות שהוסמכו לכך להורות בצו למעסיק למסור נתונים בנוגע לקיום חובה



הביקורת העלתה כי הנציבות עשתה שימוש בסמכותה להורות לשלוש רשויות מקומיות למסור את הדוח הפנימי שערכו לשנה פלונית בעקבות פניות פרטניות שהוגשו אליה לפי חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה. עם זאת, מספר הפניות שהתקבלו ומאפייניהן של המתלוננות (פניות בנוגע לעשירות מהרשויות המקומיות, רובן המוחלט מהמגזר היהודי) אין בהם בהכרח כדי לאפשר קבלת תמונה מלאה על כלל הרשויות המקומיות ועל כלל המגזרים באוכלוסייה¹⁶⁶.

נמצא כי מאז הוחלה בחוק החובה לערוך דוח פנימי ופורסמו הנחיות הנציבות בנוגע לאופן עריכתו של הדוח הפנימי, למסירת ההודעה לעובדים ולפרסום הדוח הפומבי בהתבסס עליו, לא נעשתה בקרה שיטתית, בידי הנציבות או בידי גוף מאסדר אחר, על קיום הוראות החוק והנחיות האמורות.

כך גם נמצא כי לא ננקטו באופן שיטתי וסדור, בידי הנציבות או בידי גוף מאסדר אחר, פעולות אכיפה כלפי מעסיקים שלא קיימו את חובותיהם בנושאים אלו, זאת על אף החיוניות של פעולות אלו להבטחת מימושו המיטבי של תכליות ההסדרים הקבועים בחוק¹⁶⁷.

מומלץ לנציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה, בהתייעצות עם גופי האסדרה האחרים, ובהם משרד הפנים והרשות לקידום מעמד האישה, וכן עם הממונה על השכר, לגבש מתווה סדור לבקרה על קיום החובות לפי חוק שכר שווה וכן של הנחיות וההמלצות שפורסמו בנושא של סגן הממונה על השכר¹⁶⁸ ושל הנציבות, ולאכיפתן. בתוך כך מומלץ שתבהיר בידי מי האחריות לנקוט פעולות בקרה ואכיפה בהתאם למתווה שיגובש. בהקשר זה מומלץ לבחון את האפשרות כי הבקרה על קיום הוראות הדין על ידי הרשויות המקומיות, ובתוך כך גם על קיום הנחיות לעניין שימור שכרם של עובדים המועסקים בחוזים אישיים, תיעשה כחלק מבדיקתם של רואי החשבון החיצוניים מטעם משרד הפנים בנושאי שכר ומשאבי אנוש¹⁶⁹.

הרשות לקידום מעמד האישה מסרה בתשובתה הנוספת כי היא רואה בחיוב את מעורבותה המקצועית ביישום ההמלצה בכפוף למשאבים העומדים לרשותה, וכי היא סבורה שליישום ההמלצה תהיה תרומה גם לעבודתן של היועצות לקידום מעמד האישה.

נוסף על כך, לנוכח שיעורן הגבוה של הרשויות המקומיות שלא היו מודעות לחובה שחלה עליהן לערוך דוח פנימי (כשליש מהן), ולנוכח הנתון שלפיו רובן המוחלט של הרשויות לא גיבשו תוכנית פעולה אף כי הדוחות הפנימיים שערכו העלו פערי שכר מגדריים משמעותיים, מומלץ לנציבות לכלול במתווה האמור התייחסות לפעולות ההסברה וההדרכה שיינקטו בידי הנציבות ויתר גופי האסדרה, לפי העניין, להעלאת המודעות בקרב הרשויות המקומיות וגופי השלטון המקומי בכללותו לחובות החלות עליהם בדין¹⁷⁰.

נציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה מסרה בתשובתה כי היא מקבלת את ההמלצה לפעול בהתייעצות עם גופי האסדרה האחרים לגיבוש מתווה סדור לבקרה על קיום החובות לפי חוק שכר שווה ולאכיפתם, ובתוך כך להבהיר כי האחריות לנקוט פעולות בקרה ואכיפה בהתאם למתווה שיגובש מוטלת על משרד הפנים.

מחובותיו על פי חקיקת השוויון בעבודה, ובכלל זה בנוגע להוראותיו של חוק שכר שווה (סעיף 18א(א)) והתוספת לחוק שוויון ההזדמנויות בעבודה).

166 בשנת 2022 התקבלו בנציבות פניות פרטניות בנושאים הקשורים לפערי שכר מגדריים ב-24 רשויות מקומיות, רובן פניות של מתלוננות המועסקות ברשויות מקומיות מהמגזר היהודי (22 מתוך 24 הרשויות המקומיות). ראו: דוח נציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה (2022), עמ' 11 ו-22.

167 OECD (2021), לעיל הערה 71, עמ' 3.

168 בדומה לבקרה התקופתית בחדש מגדרי שאמורה לעשות נציבות שירות המדינה במקרים של שימור שכר במעבר תפקידים בתוך שירות המדינה. ראו: סעיף יב' להנחיה מס' 2.2 של נציב שירות המדינה בנושא "נוהל שימור זכויות לעובד העובר מתפקידו" (עדכון אחרון: 10.8.2017).

169 משרד הפנים - אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות, הנחיות מקצועיות לרואה החשבון: ביקורת חשבונות ברשויות המקומיות לשנת 2022 (הספר הירוק), עמ' 165.

170 ראו במסגרת פרסום זו את הדוח בנושא "פעילות הרשויות המקומיות לשילוב ולהכללה של יוצאי אתיופיה בחברה".



מומלץ למשרד הכלכלה והתעסוקה, שהשר העומד בראשו ממונה על ביצועו של חוק שכר שווה ונתונה לו הסמכות להתקין תקנות בכל הנוגע לביצועו¹⁷¹, לשקול את הצורך להתקין תקנות שבהן יעוגנו המתכונת המחייבת לעריכת הדוח הפנימי ויתר הנושאים הנוגעים לביצועו של החוק המוסדרים בהנחיות הנציבות כדי להבטיח את יישומן.



ההסדרים שעוגנו בדין לאורך השנים הובילו להגברה מסוימת של השקיפות בכל הקשור לפערי השכר המגדריים. ואולם בהיעדר כלים מקצועיים בידי המעסיקים ובהיעדר תשתית ידע ארגונית מספקת בנושא, הסדרים אלו עלולים שלא לממש את תכליתם.

התופעות הייחודיות המאפיינות את השלטון המקומי - שיעורן הגבוה של הנשים מקרב עובדי לצד תופעות של בידול תעסוקתי - מחייבות אפוא לנקוט צעדים יזומים נוספים לצמצום הפערים. חובה זו מוטלת הן על גופי השלטון המקומי והן על גופי האסדרה השלטוניים, בהיוועצות עם הממונה על השכר, כחלק ממהלך משותף ומתואם. כך גם ניכרת החשיבות שבהבהרת היקף החובות ותכולת החובות שהוחלו בחוק על גופי השלטון המקומי בכל הנוגע לנתונים שיש להציג בדוח הפנימי ומתן פומביות לפערים המגדריים שהועלו בו, וכן בהקפדה על אכיפתן, זאת על מנת להבטיח כי נטל האכיפה לא ייוותר על כתפיהן של הנשים, בניגוד לתכליתיהן הברורות של ההסדרים שנקבעו בחוק. עוד מן הראוי כי כחלק בלתי נפרד מהצעדים הנוספים הללו ייקבעו יעדים מדידים לצמצום הפערים וכן לוחות זמנים מוגדרים לעמידה בהם. פעולה כזאת תהיה גם בהלימה ליעד הכללי של העלאת שכרן החדשי הנומינלי של נשים, יעד שנקבע על ידי הוועדה לקידום תחום התעסוקה בישראל לקראת שנת 2030¹⁷².

גיוון מגדרי במוקדי קבלת ההחלטות

בעשורים האחרונים ניכר צמצום בפער בשיעור השתתפותן של הנשים בשוק העבודה בישראל¹⁷³. ואולם, בישראל, כמו גם בעולם, שיעור הנשים בדרגים הבכירים נמוך יותר¹⁷⁴. נוסף על כך, גם מקום שנשים מתמנות לתפקידים בכירים - לא יהיו אלה בהכרח תפקידי הליבה בארגון, תפקידים שיש בהם כדי ליצור הזדמנויות קידום נוספות ולהגביר את היקף סמכויותיהן של הנשים בארגון ואת מידת השפעתן בו¹⁷⁵. אך בעוד שמדינת ישראל מדורגת במקום גבוה יחסית למדינות אחרות בממדד הפער המגדרי העולמי בכל הקשור לשיעור ההשתתפות של נשים בשוק העבודה (במקום ה-16 מתוך 146 מדינות), בכל הקשור לייצוגן בדרגים הבכירים בשוק העבודה, דירוגה נמוך יחסית (במקום ה-96 מתוך 146 מדינות) (המדינה המדורגת במקום ה-1 היא הקרובה ביותר להשגת שוויון מגדרי).

171 לפי סעיף 15(א) לחוק שכר שווה.

172 הוועדה לקידום תחום התעסוקה לקראת שנת 2030 הוקמה בשנת 2017 במטרה "לגבש המלצות מדיניות והמלצות ישימות שמטרתן הגדלת היקפי התעסוקה בקרב אוכלוסיות הנמצאות בתת ייצוג בשוק העבודה וקידומן, שיפור רמת המיומנויות והכישורים של העובדים ומידת התאמתם לצרכי המשק וחיזוק היערכות הממשלה לשוק העבודה העתידי". הוועדה המליצה, בין היתר, לקבוע יעד של עלייה בשיעור של 2.6% לשנה בשכר החדשי הנומינלי של נשים. ראו: דוח הוועדה לקידום תחום התעסוקה לקראת שנת 2030: דוח מסכם (אוגוסט 2020), עמ' 38 - 39 ועמ' 71 - 72. המלצות הוועדה אומצו בהחלטת ממשלה מס' 198 בנושא "התכנית הכלכלית לשנים 2021 - 2022" (1.8.2021).

173 לפי נתוני סקר כוח האדם של הלמ"ס בנושא המשתתפים בשוק העבודה, בשנים 2011 ו-2021 היה שיעורן של הנשים בגילי העבודה העיקריים (25 עד 54 שנים) שהשתתפו בשוק העבודה כ-71% וכ-79%, בהתאמה, לעומת כ-83% וכ-84%, בהתאמה, בקרב הגברים.

174 בענפים מסוימים שיעורן של הנשים מקרב כלל העובדים גבוה, ומקרב בעלי התפקידים בדרגים הבכירים נמוך. תופעה זו מכונה "תופעת המספרים" (Scissors effect). ביטוי זה משמש, לדוגמה, לתיאור תופעה המתרחשת באקדמיה: בקרב הסטודנטים יש רוב לנשים, אך עם ההתקדמות במסלול הקריירה האקדמית, יורד שיעורן. ראו: "דוח הוועדה האקדמית של המועצה לקידום נשים במדע" (2018), עמ' 5 (להלן - דוח הוועדה האקדמית).

175 כך, לדוגמה, נמצא בחברות הממשלתיות. ראו: סעיף 6 לחוזר מנהל רשות החברות הממשלתיות מס' 2017-7-1. ראו והשוו גם: רימלט, לעיל הערה 71, עמ' 334 - 335.



את החסמים המבניים בפני התקדמותן של נשים למשרות בכירות בארגון נהוג לכנות "תקרת הזכוכית", מונח המבטא את המרכיב הנסתר בהפליה. הפליה מסוג זה עשויה לנבוע מדעות קדומות, כאלה שאינן מבוססות על נתונים בנוגע ליכולותיו של המועמד¹⁷⁶, תרבות ארגונית המייצרת אי-שוויון או תפיסות חברתיות בנוגע למקומה של האישה בשוק העבודה¹⁷⁷.

כדי לקדם שוויון מהותי בין גברים ונשים בכלל סוגי המשרות והדירוגים, עוגנה בחוק שיווי זכויות האישה, בין היתר, חובת מתן ייצוג הולם לנשים בגופים ציבוריים, ובכלל זה בגופי השלטון המקומי¹⁷⁸. חובת מתן הייצוג ההולם לנשים פורשה כמחייבת לבחון את הייצוג לעומקו ולרוחבו של השירות הציבורי: הן את בדיקת שיעורי הייצוג בין המינים בגוף מסוים או ביחידה מסוימת (חיתוך אנכי) והן את שיעור הנשים בדרגה ובדירוג מקצועי מסוימים בכלל היחידות והגופים (חיתוך אופקי)¹⁷⁹. מלבד החובה המעוגנת בחוק בדבר מתן ייצוג הולם לנשים, מחקרים הצביעו על כך שהבטחת ייצוג שוויוני מבחינה מגדרית במוקדי קבלת ההחלטות וגיוון מגדרי בקרב מקבלי ההחלטות הבכירים עשויים לתרום לחיזוק הממשל התאגידי, לביצועי הארגון ולקבלת החלטות שקולה¹⁸⁰. יתרונות אלה חשובים במיוחד לרשויות מקומיות המצויות בגירעון תקציבי או המתמודדות עם קשיים ניהוליים או ארגוניים.

ואולם, על אף החשיבות הרבה הטמונה בעיגון חובת הייצוג ההולם בחוק ובעצם הגדלת הייצוג לנשים בדרגי הניהול הבכירים, אין בהם בהכרח כדי להבטיח את הכללת נקודת מבטן של הנשים במוקדי קבלת ההחלטות. יש הטוענים כי תנאי הכרחי, הגם שאינו עומד לבדו, להבטחת יכולת השפעה ממשית של נשים על תהליכי קבלת ההחלטות ועל התרבות הארגונית, הוא, בין היתר, קיומו של ייצוג משמעותי ("מסה קריטית") - גם אם לא רוב - לנשים בארגון. במחקר נמצא עוד כי אחד התנאים להתהוותה של "מסה קריטית" עשוי להיות מתן ייצוג לנשים ממגוון של זהויות, עמדות ואינטרסים - ובהקשר הפוליטי: פעולה משותפת של נשים מסיעות שונות¹⁸¹.

חובת הייצוג ההולם הקבועה בחוק מתפרשת לא רק על בעלי התפקידים בגופים הציבוריים, כי אם גם על חברי הגופים האמונים על בחירתם - ועדות המכרזים והמינויים של הגופים הציבוריים.

176 הפליה הנובעת ממחסור במידע על המועמד נקראת גם הפליה סטטיסטית משום שהמעסיק נמנע מלאתר מידע על המועמד ומתבסס בהחלטתו על נתונים ממוצעים של קבוצת השיוך שלו כאומדן ליכולותיו.

177 משה כהן-אליה, "שלוש הסתייגויות ממפעל ההרחבה של איסורי ההפליה בחקיקת העבודה בישראל", **עבודה חברה ומשפט**, יא 195 (2005), עמ' 200; עודד סטקלוב וניב ריינגוורץ, "השפעת ייצוג נשי על תפקוד מועצת הרשות המקומית - תחומי החינוך והרווחה כמקרה בוחן" (מאי 2015), עמ' 11 - 12 (להלן - סטקלוב וריינגוורץ).

178 סעיף 66 לחוק שיווי זכויות האישה וכן סעיף 15א(א) לחוק המינויים שהוחל גם על הרשויות המקומיות בהחלטת הממשלה 2434 בנושא "חוק שירות המדינה (מינויים) - ייצוג הולם של שני המינים במועצות המקומיות" (10.8.97) (להלן - החלטת ממשלה 2434). אף כי חובת הייצוג ההולם נוסחה באופן כללי, מתוך כוונה להותיר גמישות ביישום ההסדר, היא נועדה בעיקרה להתמודד עם שיעורן הנמוך של נשים בדרגים הבכירים, ופחות עם תופעת הבידול התעסוקתי. ראו: תירוש, לעיל הערה 52, עמ' 195 - 199.

179 בג"ץ 5755/08 **יעל ארן נ' ממשלת ישראל**, פס' 8 לפסק דינו של השופט א' לוי (פורסם במאגר ממוחשב, 20.4.09) (להלן - עניין ארן). ראו והשוו גם: תירוש, לעיל הערה 52, עמ' 195.

180 IMF, לעיל הערה 65, עמ' 4; Marcus Noland, Tyler Moran, and Barbara Kotschwar, "Is Gender Diversity Profitable? Evidence from a Global Survey" Working Papers, 16, no. 3 (2016), p. 7 - 8; Georges Desvaux, Sandrine Devillard, and Sandra Sancier-Sultan, "Woman at the Top of Corporations - Making it Happen", *Woman Matter* (2010), p. 7. ראו גם: חוזר מנהל רשות החברות הממשלתיות מס' 1-7-2017. גיוון בכלל, וגיוון מגדרי בפרט, במוקדי קבלת ההחלטות נחשב גם אמצעי להגברת היצריות והחדשנות בארגון. ראו: המרכז לחקר מוגבלויות ותעסוקת אוכלוסיות מיוחדות, "קידום העסקה מגוונת בישראל" (2014), עמ' 13.

181 Franceschet & Piscopo, לעיל הערה 3, עמ' 398 - 401; תירוש וטהון אשכנזי, לעיל הערה 13, עמ' 209 - 211. ראו והשוו גם: עניין שדולת הנשים, לעיל הערה 8, עמ' 541; תירוש, לעיל הערה 52, עמ' 203. לטיעונים כנגד תאוריית "המסה הקריטית" ראו לדוגמה: Sandra Grey, "Number and Beyond - The Relevance of Critical Mass in Gender Research", *Politics & Gender*, 2 (2006), pp. 491 - 530. מתן ייצוג שאינו משמעותי עלול להוביל לתופעת הסמליות (Tokenism). זוהי פרקטיקה חברתית שמטרתה הכלה סמלית של קבוצות אוכלוסייה מודרות, לרוב אוכלוסיות של מיעוטים, במטרה להציג למראית עין תפיסה של גיוון והכלה חברתית. ראו: דין וחשבון הוועדה לקידום נשים בשלטון המקומי (2018), דעת המיעוט של מר איתי פולומבו וייסמן, חבר הוועדה, עמ' 31 (להלן - דין וחשבון הוועדה הציבורית).



בשלטון המקומי היא כוללת גם את חברי הגופים המנהלים בתאגידים העירוניים המשוויכים אליהם¹⁸². אף כי חובת הייצוג ההולם לא הוחלה על נציגים המכהנים בגוף בתוקף היותם נבחרים ציבוריים¹⁸³, נקבע בדין הסדר אחר שנועד לקדם ייצוג הולם לבני שני המינים גם בקרב נבחרים הציבור - תוספת מימון ממלכתי לרשימות ולסיעות שהתמודדו בבחירות לרשויות המקומיות ושלפחות שליש מבין חברי המועצה שנבחרו ומכהנים מטעמן הם נשים.

לאורך השנים, בין היתר על רקע פעולות שנקטו לקידום השוויון המגדרי בשירות המדינה¹⁸⁴, פעל משרד הפנים להקמתה של הוועדה לקידום נשים בשלטון המקומי (להלן - הוועדה הציבורית)¹⁸⁵. כמו כן, כחלק ממהלך נרחב יותר לבחינת המדיניות בנושא בקרת ההון האנושי ברשויות המקומיות, הוקם גם צוות מדיניות בנושא "איתור, גיוס וקידום נשים לתפקידי ניהול בכירים ברשויות המקומיות" (להלן - צוות המדיניות)¹⁸⁶. הוועדה הציבורית וצוות המדיניות הצביעו על פערים ניכרים בייצוגן של נשים בדרג הנבחר וברג הניהול הבכיר ברשויות המקומיות ובתאגידים העירוניים, ובעקבות זאת המליצו על מישורי פעולה שונים על מנת להביא לצמצום.

להלן יוצגו ממצאי הביקורת בכל הנוגע לקידום הגיוון המגדרי במוקדי קבלת ההחלטות:

הדרג הפוליטי ברשות המקומית

מעבר לחשיבות הערכית והעקרונית הטמונה בהבטחת ייצוג שוויוני לבני שני המינים במרחב הפוליטי, יש הטוענים כי הכללת נקודת מבטן של נשים במרחב זה חשובה גם משום שאופי הפעילות הפוליטית של הנשים, תפיסותיהן וסדרי העדיפויות שלהן שונים מאלה של הגברים¹⁸⁷. תפקידן המרכזי של הרשויות המקומיות בהספקת שירותים מקומיים וממלכתיים לתושביהן והשפעתן המכרעת על חיי היומיום של התושבים המתגוררים בתחומיהן הופכים את הזירה הפוליטית המקומית למשמעותית במיוחד, וזאת גם משום שפעילות במרחב הפוליטי המקומי עשויה לסלול את הדרך לפוליטיקה הארצית ולקריירה פרלמנטרית¹⁸⁸.

בין יתר הגורמים שנהוג לקשור לשיעור ההשתתפות הנמוך של נשים בפוליטיקה, ובפרט בפוליטיקה המקומית, יש גורמים תרבותיים-חברתיים הנוגעים לתפיסות האזרחים בכל הקשור לשאלה אם ראוי שנשים ישתתפו השתתפות פעילה בחיים הפוליטיים הציבוריים. גם שיעור השתתפותן של הנשים בשוק העבודה ורמת השכלתן עשויים להשפיע על שיעור השתתפותן בפוליטיקה: נשים משכילות ועצמאיות מבחינה כלכלית צפויות להרגיש בטוחות יותר ביכולתן להצליח בפוליטיקה, וביטחון זה עשוי לדרבן אותן להתמודד על מקום בכנסת ישראל¹⁸⁹.

182 חובת הייצוג ההולם בתאגידים עירוניים, חובה הקבועה בסעיף 6 לחוק שיווי זכויות האישה, מתייחסת לתאגידים עירוניים שהם חברות עירוניות בלבד, אך הוחלה בנפרד חובת ייצוג הולם גם על יתר התאגידים העירוניים. ראו תת-הפרק "הגופים המנהלים של התאגידים העירוניים".

183 סעיף 6ג(ב) לחוק שיווי זכויות האישה.

184 בין היתר בעקבות החלטת ממשלה מס' 481 בנושא "דוח הוועדה לשיפור ניהול ההון האנושי בשירות המדינה" (30.6.13).

185 הוועדה הציבורית הוקמה באפריל 2016, והיא הגישה את המלצותיה במרץ 2018. המלצותיה של הוועדה הציבורית אומצו בכל הנוגע לשדרת הניהול של הרשות המקומית אך לא אומצו ההמלצות הנוגעות לנבחרים הציבור. ראו: עדו אבגר, "ייצוג נשים בשלטון המקומי: עדכון וניתוח נתוני בחירות 2018" (2022), עמ' 20 - 21 (להלן - אבגר [2022]).

186 הצוות פעל במסגרת פרויקט "נקודת ראות" של משרד הפנים, בהובלת אגף בכיר בקרת ההון האנושי ברשויות המקומיות ואגף בכיר לתכנון המדיניות במשרד הפנים. הפרויקט נועד לקדם מדיניות עדכנית ויעילה לניהול ההון האנושי ברשויות המקומיות. ראו: משרד הפנים, "נקודת ראות - שלב ב'" (יולי 2021), עמ' 36 (להלן - משרד הפנים [2021]).

187 שפירא, קניג, פרידברג ואיצקוביץ'-מלכה, לעיל הערה 5, עמ' 19 - 23.

188 נכון לינואר 2018, קרוב לכשליש מחברי הכנסת (39 מתוך 120 חברי כנסת) כיהנו בעבר כנבחרים ציבור ברשויות המקומיות. ראו: אסף שפירא ועופר קניג, "ייצוג נשים ברשויות המקומיות" (2018); עופר קניג, "נתיבי הקריירה של חברי הכנסת", פרלמנט, 80 (2018).

189 שפירא, קניג, פרידברג ואיצקוביץ'-מלכה, לעיל הערה 5, עמ' 41 - 43.



על כך יש להוסיף כי גם לשיטת הבחירות ולאפשרות להציג רשימה מגוונת של מועמדים (שיטת בחירות רשימתית) - על פני בחירה במועמד יחיד (בחירות אישיות) - עשויה להיות השפעה על שיעור ההשתתפות של נשים בפוליטיקה. בחירות אישיות מעצימות את ההסתמכות של המועמדים על משאבים, כדוגמת קשרים ארגוניים, אמצעים כלכליים וחשיפה תקשורתית - ואלה עלולים להיות נגישים יותר לגברים. כמו כן, בבחירות אישיות מועמדים מכהנים עשויים ליהנות מיתרון ניכר על פני מועמדים אחרים (Incumbency advantage)¹⁹⁰. בחירות רשימתיות, להבדיל, עשויות ליצור תנאים תחרותיים יותר וכן לעודד את "תופעת ההידבקות" (Contagion): ייצוג גבוה לנשים ברשימה אחת עשוי להביא לעלייה בשיעור ייצוגן גם ברשימות אחרות. יצוין עוד כי לגודלה של הרשימה עשויה להיות השפעה גם על מידת הייצוג של הנשים, וככל שהרשימה גדולה יותר, גדל הסיכוי שנשים ייצוגו ייצוג משמעותי - באופן יחסי וגם במספרים מוחלטים¹⁹¹.

להלן יוצגו ממצאי הביקורת בכל הנוגע לייצוגן של נשים בקרב נבחרי הציבור ברשויות המקומיות וכן ליישום ההסדר שנקבע בחוק כדי לקדם את הייצוג של בני שני המינים בפוליטיקה המקומית.

רשויות מקומיות שבראשן עומדות נשים

ראש הרשות המקומית נבחר בבחירה ישירה בידי הציבור, והוא משמש הן ראש המדרג הניהולי של הרשות שבראשה הוא עומד והן מייצגה הבכיר של הרשות לפני מוסדות השלטון המרכזי. הוראות הדין מעניקות לו עוצמה ניהולית וציבורית רבה ומטילות עליו את האחריות לכך שהתנהלותה של הרשות תהיה תקינה ושיבוצעו כהלכה החלטותיה של מועצת הרשות המקומית¹⁹².

מניתוח הנתונים על ההתפלגות המגדרית בקרב ראשי וראשות הרשויות המקומיות עלה כי נכון לנובמבר 2023, בראש כ-5% מהרשויות המקומיות (14 מתוך 257)¹⁹³ עמדו נשים - פי שלושה משיעורן לאחר הבחירות לרשויות המקומיות שהתקיימו בשנת 2013¹⁹⁴. לאחר הבחירות לרשויות המקומיות בשנת 2024 היה שיעורן של הרשויות המקומיות שבראשן עמדו נשים דומה (15 מתוך 257)¹⁹⁵. אף כי חלה עלייה מסוימת בשיעור הנשים מקרב העומדים בראש רשות מקומית, שיעורן נותר נמוך, וזאת גם בהשוואה למדינות דמוקרטיות אחרות¹⁹⁶.

מניתוח הנתונים על ההתפלגות המגדרית בקרב המועמדות והמועמדים לעמוד בראש רשות מקומית עלה עוד כי הפער בייצוג מתבטא גם בשיעור נמוך יותר של נשים שנבחרו לעמוד בראש רשות מכלל הנשים שהתמודדו לתפקיד זה בהשוואה לשיעור זה בקרב הגברים: 72 מתוך 856 המתמודדים לעמוד בראש רשות בבחירות לרשויות המקומיות בשנת 2018 היו נשים (כ-8%) וכ-19% מהן נבחרו לעמוד בראש רשות (14 מתוך 72). להבדיל, כ-31% מכלל הגברים שהתמודדו

¹⁹⁰ Scott Ashworth and Ethan Bueno de Mesquita, "Electoral Selection, Strategic Challenger Entry, and the Incumbency Advantage", *Journal of Politics*, 70, no. 4 (2008), pp. 1006 - 1025.

¹⁹¹ שפירא, קניג, פרידברג ואיצקוביץ-מלכה, לעיל הערה 5, עמ' 44 - 45; עדו אבגר, "ייצוג נשים בשלטון המקומי - ריכוז נתונים לאחר הבחירות המקומיות 2018" (2019), עמ' 12 ו-15.

¹⁹² סעיפים 126(א), ו-140 לפקודת העיריות; שלום זינגר, **דיני שלטון מקומי - הווה ועתיד** (2013), עמ' 327 (להלן - זינגר).

¹⁹³ בספירת הרשויות המקומיות לא נכללו מועצות מקומיות-תעשייתיות (נאות חובב ומגדל תפן) שהעומד בראשן אינו נבחר בהליך דמוקרטי.

¹⁹⁴ ראו: רינת בניטה ושלי מזרחי סימון, "ייצוג הולם לנשים בשלטון המקומי - תמונת מצב בישראל ומבט משווה" (2018), עמ' 11 (להלן - בניטה ומזרחי סימון).

¹⁹⁵ מהן 14 נבחרו מחדש או בפעם הראשונה בבחירות לרשויות המקומיות בשנת 2024, ואחת המשיכה לכהן בתפקידה לאחר שנבחרה בבחירות חוזרות שהתקיימו בשנת 2020 (ראשת המועצה המקומית תל מונד).

¹⁹⁶ נכון לשנת 2019, שיעורן של הנשים מקרב העומדים בראש רשות מקומית היה בממוצע בכלל מדינות אירופה כ-15%. ראו: Sandra Ceciari, "Women in Politics - Local and European Trends", *The Council of European Municipalities and Regions (CEMR)* (2019), pp. 23 - 25. (להלן - Ceciari).



לתפקיד ראש רשות נבחרו לתפקיד (241 מתוך 784). בבחירות לרשויות המקומיות בשנת 2024 חלה עלייה מסוימת בשיעורן של הנשים שהתמודדו לתפקיד ראש הרשות אך לא בשיעורן של הנשים שנבחרו לעמוד בראש רשות מתוך כלל המתמודדות: 78 מתוך 794 המתמודדים לעמוד בראש רשות היו נשים (כ-10%), וכ-18% מכלל הנשים שהתמודדו לתפקיד זה נבחרו לו (14 מתוך 78). להבדיל, כ-32% מכלל הגברים שהתמודדו לתפקיד זה נבחרו לעמוד בראש רשות (228 מתוך 716)¹⁹⁷.

ריכוז מאפייניהן של הרשויות המקומיות שבראשן עמדה או עומדת אישה בשנים 2014 - 2024 מובאים בלוח 8 להלן.

לוח 8 : ריכוז מאפייני הרשויות המקומיות שבראשן עמדה או עומדת אישה
בשנים 2014 - 2024*

תקופת הכהונה	רמת חרדיות	סיווג הרשות	אשכול הפריפריאליות	האשכול החברתי-כלכלי	מגזר האוכלוסייה	המעמד המוניציפלי	
2015 - היום	לא חרדית	ביניים	מרכזי	בינוני	יהודי	עירייה	אור יהודה
2024 - היום	לא חרדית	הבראה	מרכזי	גבוה	יהודי	מועצה מקומית	אורנית
2018 - 2024	מעורבת	ביניים	מרכזי	נמוך	יהודי	עירייה	בית שמש
2009 - 2018	לא חרדית	איתנה	פריפריאלי	בינוני	יהודי	מועצה אזורית	בני שמעון
2018 - היום	לא חרדית	איתנה	מרכזי	גבוה	יהודי	מועצה אזורית	גזר
2024 - היום	לא חרדית	איתנה	מרכזי	גבוה	יהודי	מועצה אזורית	גן רווה
2013 - היום	מעורבת	יציבה	מרכזי	גבוה	יהודי	עירייה	גני תקווה
2018 - היום	לא חרדית	איתנה	מרכזי	גבוה	יהודי	מועצה אזורית	דרום השרון
2018 - 2024	מעורבת	איתנה	מרכזי	בינוני	יהודי	עירייה	חיפה
2013 - 2024	לא חרדית	איתנה	מרכזי	בינוני	יהודי	עירייה	יהוד-מונטסון
2011 - 2018	לא חרדית	יציבה	בינוני	גבוה	יהודי	מועצה אזורית	יואב
2018 - היום	מעורבת	יציבה	פריפריאלי	בינוני	יהודי	מועצה מקומית	ירוחם
2024 - היום	לא חרדית	יציבה	מרכזי	גבוה	יהודי	מועצה מקומית	כוכב יאיר
2018 - 2024	לא חרדית	יציבה	מרכזי	בינוני	יהודי	עירייה	כפר יונה
1998 - היום	מעורבת	ביניים	מרכזי	בינוני	יהודי	עירייה	נתניה
2018 - היום	לא חרדית	יציבה	מרכזי	גבוה	יהודי	מועצה אזורית	עמק חפר
2024 - היום	לא חרדית	יציבה	פריפריאלי	גבוה	יהודי	מועצה אזורית	עמק זרעאל
2018 - 2024	לא חרדית	יציבה	מרכזי	בינוני	יהודי	מועצה מקומית	פרדס חנה-כרכור
2018 - היום	לא חרדית	יציבה	מרכזי	גבוה	יהודי	מועצה מקומית	קדימה-צוקן
2024 - היום	לא חרדית	יציבה	מרכזי	גבוה	יהודי	עירייה	קריית אונג
2024 - היום	לא חרדית	יציבה	מרכזי	גבוה	יהודי	מועצה מקומית	שוהם
2020 - היום	לא חרדית	ביניים	מרכזי	גבוה	יהודי	מועצה מקומית	תל מונד

○ לא מכהנת כיום

על פי הנתונים על ראשות הרשויות המכהנות לאחר הבחירות לרשויות המקומיות בשנת 2024, נתוני משרד הפנים על סיווג הרשויות, כפי הידוע נכון למועד סיום הביקורת, ונתוני הלמ"ס לשנת 2022, בעיבוד משרד מבקר המדינה. * כהונתה של ראשת המועצה האזורית יואב הסתיימה כיוון שהיא נבחרה לכהן כחברת כנסת; ראשת עיריית אור יהודה נבחרה לתפקידה בבחירות מיוחדות שהתקיימו לראשות העיר בשנת 2015; ראשת המועצה המקומית תל מונד נבחרה לתפקידה בבחירות סבב ב' שהתקיימו לראשות העיר בשנת 2020, ולא נערכו בחירות נוספות בשנת 2024; ראשת המועצה האזורית גזר הייתה המתמודדת היחידה בבחירות בשנת 2024 והוכרזה כזוכה ללא הצבעה. במועצה המקומית ירוחם נבחרה לעמוד בראש המועצה לאחר בחירות 2024 מועמדת אחרת מזו שעמדה בראש המועצה לאחר הבחירות בשנת 2018.



מהנתונים המובאים בלוח 8 עולה כי מבין 22 הרשויות המקומיות שבראשן עמדה אישה בשנים 2014 - 2024 (כולה או חלקה), כולן משתייכות למגזר היהודי ואינן חרדיות¹⁹⁸, רובן מסווגות על ידי משרד הפנים כאיתנות או יציבות (17 מהן), רובן המוחלט אינן פריפריאליות (19 מהן), ורובן המוחלט משויכות לאשכול חברתי-כלכלי בינוני או גבוה (21 מהן)¹⁹⁹. על כך יש להוסיף כי בחינה משולבת של שניים מהמאפיינים של הרשויות המקומיות שבראשן עמדה או עומדת אישה בשנים 2014 - 2024 העלתה עוד כי בכ-31% מהרשויות המקומיות המשתייכות לאשכול חברתי-כלכלי גבוה ושהן מרכזיות (11 מתוך 35) עמדה או עומדת אישה בתקופה האמורה - פי שישה משיעור זה בקרב כלל הרשויות המקומיות (כ-5%).

לשיעור הנמוך של נשים העומדות בראש רשות מקומית משמעות לא רק לעניין ניהולה של הרשות המקומית אלא גם בהיבטים רחבים יותר, בין היתר משום שראשי הרשויות ממלאים מתוקף תפקידים גם תפקידים נוספים. כך, לדוגמה, ראש הרשות מכהן, מתוקף תפקידו, גם בתפקיד יושב ראש הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה וועדת המשנה שלה, להוציא מקרים שהוא ויתר על התפקיד או שנמנע ממנו למלא אותו, ואז על מועצת הרשות המקומית למנות לתפקיד יושב ראש הוועדה את אחד מסגניו של ראש הרשות²⁰⁰.

באופן דומה, ראשי רשויות מקומיות המשתייכות לאשכולות אזוריים עשויים לכהן, מתוקף תפקידם, גם כיושבי ראש האשכול האזורי. כך נמצא, בין היתר, כי אף שיש כמה רשויות מקומיות שבראשן עומדת אישה והן משויכות לאחד מבין 12 האשכולות האזוריים, אף אחת מבין ראשות הרשויות לא כיהנה מתוקף תפקידה, במועד סיום הביקורת בנובמבר 2023, כיושבת ראש של אשכול אזורי. לצד זאת נמצא כי במועד סיום הביקורת, כמחצית ממנהלי האשכולות היו נשים (5 מתוך 12).

מומלץ למשרד הפנים לבחון ולמפות את החסמים הייחודיים העומדים לפני נשים מלהתמודד, וממילא לכהן, כראשות רשויות, בפרט ברשויות מקומיות המשויכות לאשכול חברתי-כלכלי נמוך, פריפריאליות, חרדיות, לא-יהודיות או שאינן איתנות או יציבות. בחינה כזאת תאפשר להתאים את ההסדרים הקיימים או לעגן הסדרים משלימים כדי לקדם הכללה של נקודות מבט מגדריות במוקדי קבלת ההחלטות בשלטון המקומי, בשים לב לרגישויות הנדרשות לאור תפקידה הדמוקרטי של הרשות המקומית.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הנושא ייבחן בעתיד בידי הגורמים הרלוונטיים תוך התחשבות בהערות הביקורת.

חברי מועצת הרשות המקומית

נבחרו הציבור החברים במועצת הרשות המקומית נדרשים למלא תפקיד מרכזי בהתוויית מדיניות הרשות המקומית, לצד העומד בראשה, בהוצאתה לפועל וכן בפיקוח על התנהלותה של הרשות. כך הם אמורים למלא את ייעודם בייצוג ציבור בוחריהם והעדפותיהם²⁰¹. בין היתר נתונות להם

198 לעניין רשימת הרשויות המקומיות החרדיות נכון למועד סיום הביקורת, ראו הערת שוליים 25 לעיל.
199 יצוין כי ניתוח הנתונים על תוצאות הבחירות לרשויות המקומיות בשנת 2013 העלה כי יש מתאם חיובי בין האשכול החברתי-כלכלי שאליו הרשות המקומית משויכת ובין שיעור הנשים שהתמודדו בבחירות לראשות הרשות. ראו: בניטה ומזרחי סימון, לעיל הערה 194, עמ' 11.

200 סעיפים 18(א) ו-18(ה)(1) לחוק התכנון והבנייה. במקרים מסוימים, ראש הרשות מכהן מתוקף תפקידו גם כיושב ראש הוועדה המרחבית. ראו להלן תת-הפרק "מינוי יושב ראש הוועדה המרחבית לתכנון ולבנייה". על החשיבות שבהכללתן של נקודות מבט מגדריות בתהליכי התכנון ראו: עמליה רימלט, "כשלים בהטמעת צרכים מגדריים בניידות ובנגישות בתכנון מקומי בישראל - המקרה של יקנעם עילית ודבוריה", בתוך: אסתר סיוון וטובי פנסטר (עורכות), איזה מין מרחב? תכנון מרחבי מנקודת מבט מגדרית (2006), עמ' 61-79.

201 זינגר, לעיל הערה 192, עמ' 327. תפקידי הפיקוח והבקרה של מועצת הרשות המקומית כוללים בין היתר את הפיקוח על ניהול המקרקעין ועל הקמת התאגידים העירוניים וכן את הדיון בדוחות הביקורת השנתיים שמבקר הרשות המקומית מגיש. ראו: אתי שריג, "יחסי הכוחות בשלטון המקומי", בתוך: איתי בארי וערן



סמכויות חקיקה וסמכויות ביצוע מסוימות הנוגעות למדיניות שקבע ראש הרשות, ובכלל זה אישור התקציב וכן אישור מינויים או סיום העסקתם של בעלי תפקידים מסוימים²⁰².

מתוקף תפקידם, חברי מועצת הרשות המקומית חברים בוועדות הרשות והחובה של הרשות המקומית, ועדות שהן זירת העבודה הציבורית-מקצועית של נבחר הציבור. משכך, שיעור נמוך של נשים בין חברי מועצת המקומית עשוי להשפיע גם על שיעורן בין חברי ועדותיה²⁰³. נוסף על הנתון שלפיו שיעור הנשים מקרב חברי הוועדות נמוך, בעבר נמצא כי בוועדות העוסקות בנושאים הנחשבים "גבריים" יותר, כגון ועדת הכספים וועדת ההנהלה, שיעור הנשים נמוך באופן יחסי יותר מאשר בוועדות העוסקות בנושאים הנחשבים "נשיים", כגון חינוך, בריאות ורווחה²⁰⁴.

נבחר הציבור ממלאים את תפקידם, נוסף על עבודתם הקבועה, ללא שכר ובלי שמתקיימים יחסי עבודה בינם ובין הרשות המקומית²⁰⁵. מצב דברים זה מייצר חסמים ייחודיים לנשים מלמלא תפקיד זה, בין היתר בשל היעדר אסדרה הנוגעת למימוש זכויות הוריות, כגון חופשת הורות, וכן מפני שנבחר הציבור נדרשים למלא את התפקיד בשעות שאינן שגרתיות, לצד מחויבותם לעבודה ולמשפחה²⁰⁶. נשים מהחברה החרדית ומהחברה הלא-יהודית עלולות להיתקל בקשיים ייחודיים בהקשר זה, בין היתר בשל תפיסות חברתיות-תרבותיות מושרשות²⁰⁷.

לפי הנתונים על תוצאות הבחירות ברשויות המקומיות בשנת 2024, שיעורן של הנשים מקרב חברי מועצת הרשות המקומית היה כ-19% בעירויות ובמועצות מקומיות (493 מתוך 2,655) וכ-23% במועצות אזוריות (231 מתוך 992). שיעורן של הנשים מקרב חברי המועצה בכלל סוגי הרשויות המקומיות היה כ-20% (724 מתוך 3,647), לעומת כ-18% בשנת 2018, כ-13% בשנת 2013 וכ-11% בשנת 2008²⁰⁸. בכשליש מהרשויות (83 מתוך 238) לא נבחרה אף אישה לכהן

- רוזן (עורכים), דמוקרטיה מקומית בישראל - ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית (כרך ראשון, 2015), עמ' 215 (להלן - שריג).
- שריג, לעיל הערה 201, עמ' 215. 202
- כאשר שיעורן של הנשים מקרב חברי המועצה נמוך, קטנה ההיתכנות לכך שבכל ועדות המועצה ייוצגו נשים. נוסף על כך, מפני שהרכב ועדות הרשות המקומית נקבע בהתאם ליחסי הכוחות במועצת הרשות המקומית, גודל הסיעה שאליה נבחרת הציבור משתייכת משפיע על ההיתכנות שהיא תיכלל בהרכבן של הוועדות ועל מידת השפעתה בוועדות שהיא חברה בהן (סעיף 150א לפקודת העירויות, סעיף 125 לצו המועצות המקומיות וסעיף 42 לצו המועצות האזוריות). 203
- דין וחשבון הוועדה הציבורית, לעיל הערה 181, עמ' 17. כך גם נמצא בבחינת מאפייני השתתפותן של נשים בפוליטיקה הארצית: שפירא, קניג, פרידברג ואיצקוביץ'-מלכה, לעיל הערה 5, עמ' 29 - 30. ראו גם: מוהנד בירקדאר, "חוויותיהן של נשים ערביות שמשמשות כחברות מועצה ברשויות המקומיות בישראל" (2020), עמ' 18 - 19 לנוסח המתורגם (להלן - בירקדאר). חלק מחברי מועצת הרשות המקומית משמשים מתוקף תפקידם גם כחברים בגופים המנהלים של התאגידים העירוניים. ראו להלן בתת-הפרק "הגופים המנהלים של התאגידים העירוניים". 204
- מתוך כל חברי המועצה, זכאים לקבל שכר רק ראש הרשות וסגניו, בהתאם למספר התושבים המתגוררים בתחומה של הרשות המקומית ולפי המדרג הקבוע בסעיף 1א15 לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975. על פי שינויים שחלו בחקיקה לעניין הענקת תגמול כספי לחברי המועצה וחוזרי המנכ"ל, לא זו בלבד שהרשויות המקומיות אינן מחויבות להעניק תגמול כספי לחברי המועצה, אלא שהדבר נאסר עליהן. ראו: אריאל פינקלשטיין ואביטל פרידמן, "מתן תגמול כספי לחברי מועצות ברשויות המקומיות" (יולי 2021), עמ' 7 ו-22 (להלן פינקלשטיין ופרידמן). 205
- התכנית להטמעת שוויון מגדרי ברשויות המקומיות, "פרויקטים של מועצת נשים נתניה 2014 - 2015" (2015), עמ' 9 (להלן - פרויקטים של מועצת נשים נתניה); פינקלשטיין ופרידמן, לעיל הערה 205, עמ' 29 - 31; ענת טהון-אשכנזי ואסף שפירא, "המלצות לחיזוק ייצוג נשים ברשויות המקומיות לקראת הבחירות באוקטובר 2023" (14.5.23); חיים בלייך, "שביעות רצון מהעבודה בישראל" (נייר מדיניות מס' 07.2023) (2023), עמ' 19 - 21. על האתגרים העומדים לפני נשים בשילוב בין העבודה ובין המשפחה ראו: רנן-ברזילי (2012), לעיל הערה 70, וכן רנן-ברזילי (2017), לעיל הערה 140. 206
- אורלי צרפתי, "מנשים שקופות לנשים נוכחות: מאבקן של נשים חרדיות על ייצוגן בכנסת ה-20", מגזר 4 (2015); בירקדאר, לעיל הערה 204, עמ' 18 - 19 לנוסח המתורגם. נשים מהמגזר הלא-יהודי עלולות להיתקל, נוסף על קשיים אלה, גם בקשיים הנובעים מהליך הבחירות המקדימות בחמולות ומהחלטותיהם של ראשי החמולה. ראו: אריק רודניצקי, "הבחירות המקומיות 2008 ביישוב הערבי והדרוזי - תוצאות ומגמות", בתוך: אפרים לביא ואריק קודניצקי (עורכים), פוליטיקה, בחירות ושלטון מקומי ביישוב הערבי והדרוזי בישראל (2010), עמ' 31 - 33. ראו גם: פ"ה (חיפה) 59915-01-13 סלוא כנעאן נ' עיריית טמרה, פס" 26 - 27 לפסק הדין (פורסם במאגר ממוחשב, 28.7.16) (להלן - עניין כנעאן). 207
- הנתון המתייחס לשנת 2013 לקוח מדין וחשבון הוועדה הציבורית, לעיל הערה 181, עמ' 15. 208



במועצת הרשות המקומית. עוד עלה מהנתונים כי שיעורן של הנשים מקרב חברי מועצת הרשות המקומית היה נמוך יותר ברשויות המשתייכות לאשכול חברתי-כלכלי נמוך (כ-4%)²⁰⁹, פריפריאליות (כ-13%), מהמגזר הלא-יהודי (כ-2%) או שאינן איתנות או יציבות (כ-13%). ברשויות המקומיות החרדיות שנבדקו נמצא כי לא נבחרה אף לא אישה אחת לכהן במועצת הרשות המקומית.

עיקרי הנתונים על שיעור הנשים מקרב נבחרי הציבור ועל שיעור הרשויות המקומיות שמכהנת בהן לפחות אישה אחת מקרב נבחרי הציבור, לפי מאפיינים מסוימים, מובאים בתרשים 14 להלן.

תרשים 14: שיעור הנשים מקרב נבחרי הציבור ושיעור הרשויות המקומיות שמכהנת בהן לפחות אישה אחת מקרב נבחרי הציבור לאחר הבחירות לרשויות המקומיות בשנת 2024, לפי מאפיינים מסוימים

רשויות באשכול חברתי-כלכלי נמוך	רשויות פריפריאליות	רשויות מהמגזר הלא-יהודי	רשויות חרדיות	רשויות שאינן איתנות או שאינן יציבות	כלל ארצי	
4%	13%	2%	0%	13%	20%	שיעור הנשים מקרב נבחרי הציבור
25%	49%	17%	0%	49%	65%	שיעור הרשויות בהן מכהנת לפחות אישה אחת

על פי נתונים על תוצאות הבחירות לרשויות המקומיות בשנת 2024, נתוני משרד הפנים על סיווג הרשויות כפי הידוע נכון למועד סיום הביקורת, ונתוני הלמ"ס לשנת 2022, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

לכך יש להוסיף כי מניתוח הנתונים על ההתפלגות המגדרית בקרב כלל המועמדות והמועמדים בבחירות לרשויות המקומיות בשנת 2024 עלה כי הפער בייצוג מתבטא גם בשיעור נמוך יותר של נשים בקרב המתמודדים בבחירות לרשויות המקומיות²¹⁰: 4,584 מתוך 19,401 המתמודדים בבחירות היו נשים (כ-24%). עם זאת, יש לציין כי שיעורן של הנשים שהתמודדו בבחירות ונבחרו למליאת הרשות המקומית היה קרוב לשיעור זה בקרב הגברים: כ-16% מתוך כלל הנשים שהתמודדו ונבחרו (724 מתוך 4,584), לעומת כ-20% מתוך כלל הגברים שהתמודדו ונבחרו (2,923 מתוך 14,817).

יוצא מכך כי על אף העלייה היחסית בשיעור הנשים מקרב נבחרי הציבור ברשויות המקומיות בעשור האחרון, שיעורן הממוצע נותר נמוך (כ-20%) - וזאת גם בהשוואה לשיעור הנשים מקרב נבחרי הציבור ברשויות המקומיות במדינות דמוקרטיות אחרות (כ-29%)²¹¹.

ניתוח הנתונים העלה עוד כי לאחר הבחירות בשנת 2024, בכרבע מהרשויות המקומיות שנבדקו (54 מתוך 238), לפחות שליש מנבחרי הציבור היו נשים, וכי שיעור הסיעות שלפחות שליש מנבחריהן היו נשים היה כ-23% (283 מתוך 1,217)²¹². לצד זאת נמצא כי מבין הרשויות המקומיות שניתן בהן ייצוג מסוים לנשים במועצת הרשות המקומית (155 מתוך 238), בכרבע (36 מתוך 155) היו הנשים 15% או פחות מכך מחברי מליאת הרשות, ובכשביעית (22 מתוך 155) נבחרה אישה אחת בלבד לכהן במליאת הרשות.

²⁰⁹ צוין כי ניתוח הנתונים על תוצאות הבחירות לרשויות המקומיות בשנת 2013 העלה כי יש מתאם חיובי בין האשכול החברתי-כלכלי שהרשות המקומית משויכת אליו ובין שכיחות הייצוג של נשים מקרב חברי מועצת הרשות. ראו: בניטה ומזרחי סימון, לעיל הערה 194, עמ' 9.

²¹⁰ הנתון מתייחס לכלל המועמדים והנבחרים, לרבות המועמדים והנבחרים לעמוד בראש רשות מקומית.
²¹¹ הנתון מתייחס לשיעורן הממוצע של הנשים מקרב נבחרי הציבור בכלל מדינות אירופה נכון לשנת 2019. ראו: Ceciarini, לעיל הערה 196, עמ' 23 - 25.

²¹² הנתון על שיעור הסיעות שלפחות שליש מנבחריהן היו נשים מתייחס לסיעות בעיריות ובמועצות מקומיות, ללא מועצות אזוריות.



ממצאי הביקורת מצביעים על היעדר ייצוג או על שיעור ייצוג נמוך לנשים בקרב נבחרי הציבור. הדבר נכון בפרט לרשויות המשתייכות לאשכול חברתי-כלכלי נמוך ומהמגזר הלא-יהודי - בשיעור לא מבוטל מהן ניתן ייצוג מזערי לנשים (עד 15% מקרב חברי מליאת הרשות המקומית).

יצוין כי נשים המכהנות כנבחרות ציבור ברשויות מקומיות מסוימות העידו בעבר, בין היתר, על הצורך שלהן במעטפת מקצועית חיצונית לנוכח האתגרים הייחודיים שעמם הן מתמודדות, ובכלל זה מפני שרוב החברים בסיעה שאליה הן משתייכות או רוב נבחרי הציבור ברשות המקומית הם גברים, ובפרט אם הן או סיעתן נמנות עם האופוזיציה. לצד זאת, הן מתמודדות עם קשיים כגון היעדר אסדרה הנוגעת למימוש זכויות הוריות, כגון חופשת הורות, וכן שעות העבודה הלא שגרתיות המתחייבות מאופי התפקיד²¹³.

על כן יש להוסיף כי אף שחיוני להבטיח את הכללתן של נקודות מבט מגדריות בהתוויית מדיניות הרשות המקומית ובתהליכי קבלת ההחלטות שלה, גם בהיעדר שוויון מגדרי מספרי בייצוג, הביקורת העלתה כי בתוכניות ההכשרה שמשרד הפנים מקיים עבור נבחרי ציבור, אין משולבים תכנים העוסקים בהטמעת חשיבה מגדרית בתהליכי קבלת ההחלטות.

מומלץ למשרד הפנים לבחון את הצורך לשלב בתוכניות ההכשרה המיועדות לנבחרי הציבור תכנים העוסקים בחשיבות שבהכללתן של נקודות מבט מגדריות בתהליכי התוויית מדיניות הרשות המקומית ובתהליכי קבלת ההחלטות שלה. כן מומלץ לעסוק באופנים שאפשר לעשות זאת, על מנת להבטיח קידום של שוויון מגדרי, ובפרט ברשויות מקומיות שלא ניתן בהן ייצוג הולם או שלא ניתן ייצוג כלל לנשים בקרב נבחרי הציבור²¹⁴. כך לדוגמה, באמצעות אימוץ מִכּוּן שימשם ככלי להטמעת חשיבה מגדרית בתהליכי קבלת ההחלטות, כך שבעת בחינת חלופות והמלצות ייבחנו השפעתן על נשים וגברים (ראו נספח ב').

עוד מומלץ למשרד הפנים לבחון ולמפות את החסמים הייחודיים העומדים לפני נשים מלהתמודד, וממילא לכהן, כנבחרות ציבור, ואת הצורך בהתאמת ההסדרים הקיימים או בעיגון של הסדרים משלימים, בין היתר בכל הנוגע למימוש זכויות הוריות ולפעילות במקום העבודה בשעות שאינן שגרתיות, פעילות המתחייבת מאופי התפקיד, זאת כדי לקדם את ייצוגן של נשים בתפקיד זה ואת הכללתן של נקודות מבט מגדריות במוקדי קבלת ההחלטות בשלטון המקומי. בתוך כך מומלץ למשרד הפנים לבחון את הצורך בהתאמת תוכניות ההכשרה המיועדות לנבחרי הציבור כדי לתת מענה למאפייני העשייה של הנשים המכהנות בתפקיד זה ולאתגרים הייחודיים העומדים לפניהן.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הנושא ייבחן בעתיד בידי הגורמים הרלוונטיים תוך התחשבות בהערות הביקורת.

תוספת מימון לקידום הייצוג ההולם בקרב נבחרי הציבור

התנאים וההליכים למתן מימון ממלכתי לסיעות ולמועמדים בבחירות לרשויות המקומיות מוסדרים בחוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), התשנ"ג-1993 (להלן - חוק המימון). מתן המימון כפוף לעמידה בתנאים פורמליים, ובהם מסירת חשבונותיהם ודוחותיהם הכספיים של הסיעות ושל המועמדים לביקורת של מבקר המדינה. על פי הוראות החוק, עיקר סכום המימון הממלכתי (85%) ניתן לסיעות או למועמדים הזכאים לכך לאחר פרסום תוצאות הבחירות, והיתרה (15%) - לאחר מסירת דוח מבקר המדינה בדבר תוצאות ביקורת החשבונות של הסיעות

²¹³ הדברים עלו בראיונות עומק שנערכו במסגרת פרויקט בהשתתפות עיריית נתניה (ראו: פרויקטים של מועצת נשים נתניה, לעיל הערה 204, עמ' 9), וכן במחקר של עמותה פרטית העוסקת בקידום השוויון המגדרי בקרב האוכלוסייה הערבית (ראו: בירקדאר, לעיל הערה 204, עמ' 18 - 19, הנוסח המתורגם).

²¹⁴ הוועדה הציבורית כללה בין המלצותיה המלצה דומה לעניין ההכשרות המיועדות לדרג הניהול ברשות המקומית. ראו: דין וחשבון הוועדה הציבורית, לעיל הערה 181, עמ' 27.



והמועמדים שהשתתפו בבחירות לרשויות המקומיות ליושב ראש הכנסת, ובתנאי שדוח ביקורת החשבונות בעניינם של הסיעות או המועמדים היה חיובי²¹⁵.

למערכת המימון הממלכתית לסיעות ולמועמדים בבחירות - הארציות והמקומיות - חשיבות רבה במשטר הדמוקרטי, בין היתר בשל תרומתה להבטחת השוויון במימוש הזכות להיבחר²¹⁶. במטרה לקדם ולעודד שוויון מגדרי בקרב נבחרי הציבור ברשויות המקומיות, נוספה בשנת 2014 הוראה לחוק המימון המתנה תוספת מימון בייצוג לנשים בסיעה או ברשימה המתמודדות בבחירות לעיריות או למועצות מקומיות²¹⁷. על פי נוסחו המקורי של התיקון לחוק, סיעה או רשימה תהיה זכאית למימון בשיעור של 115% מסכום המימון הקבוע בחוק אם במועד הגשת דוח מבקר המדינה בדבר תוצאות ביקורת החשבונות של הסיעה או הרשימה, לפחות שליש מבין חברי המועצה שנבחרו ומכהנים מטעמה הם נשים²¹⁸ (להלן - ההסדר המתנה תוספת מימון בייצוג לנשים). במהלך הביקורת תוקן ההסדר ונקבע בו, לעניין המועד לבחינת הזכאות לתוספת המימון, כי הזכאות תיבחן בחלוף שבעה חודשים מיום הבחירות²¹⁹.

ההסדר המתנה תוספת מימון בייצוג לנשים נועד לקדם שוויון מגדרי בקרב נבחרי הציבור, ככל הניתן בלי להתערב בהליך הבחירה הדמוקרטי, וזהו יתרונו בהשוואה למנגנונים אובליגטוריים (כופים), כגון קביעת מכסות ייצוג. עם זאת, הסדר מעין זה עלול להוביל לכך שלכל היותר ייכללו בסיעות נשים בשיעור המזערי הנדרש לשם קבלת תוספת המימון, וכן הוא אינו מבטיח כי בקרב כלל נבחרי הציבור המכהנים במועצת הרשות המקומית לא יינתן ייצוג סמלי בלבד לנשים²²⁰. על כך יש להוסיף כי מידת יעילותו ומועילותו של ההסדר תלויה במידה רבה גם בנקיטת צעדים תומכים ביישום, ובכלל זה בבחינת הצורך לבצע התאמות בדפוסי ההתנהלות הנהוגים במועצה²²¹.

1. מעקב משרד הפנים אחר שינויים בהרכב המועצה: ניהול מסד נתונים עדכני ומלא על הרכב מליאותיהן של הרשויות המקומיות, ובכלל זה על ההתפלגות המגדרית בקרב חבריהן, הכרחית על מנת לאפשר בקרה על מועילות ההסדר המתנה תוספת מימון בייצוג לנשים ועל מידת תרומתו לקידום הייצוג ההולם בקרב נבחרי הציבור. נתונים אלה חיוניים, בין היתר, גם לצורך בקרה על כך שמספר חברי המועצה המכהנים בפועל תואם את מספר

215 סעיפים 7(ב), 23(א) ו-23(ג) לחוק המימון. ראו: מבקר המדינה, **דוח על תוצאות ביקורת חשבונות סיעות ורשימות שהשתתפו בבחירות לרשויות המקומיות ומועמדים שהשתתפו בבחירות לראשי מועצות אזוריות באוקטובר 2018** (2020), עמ' 9 (להלן - דוח על תוצאות ביקורת החשבונות לאחר הבחירות לרשויות המקומיות בשנת 2018). מבקר המדינה עשוי לקבוע כי הדוח אינו חיובי אם הסיעות והמועמדים לא ניהלו מערכת חשבונות בהתאם להנחיות מבקר המדינה; אם הוצאות הבחירות שלהם חרגו מגבולות התקרה שנקבעה בחוק; אם ההכנסות שקיבלו חרגו מגבולות שנקבעו בחוק. סיעה או מועמד שלא מסרו את חשבונותיהם ואת הדוח הכספי שלהם למבקר המדינה יידרשו להשיב לאוצר המדינה את כספי המימון שכבר שולמו להם.

216 ראו והשוו: אסף שפירא, "שוויון במימון בחירות" (פברואר 2021), עמ' 13. יצוין כי מערכת המימון הממלכתית עשויה לתרום גם לצמצום תלותם של המועמדים במקורות מימון פרטיים, להתמודדות עם התופעה של שחיתות פנים-מפלגתית באמצעות מניעת השימוש במקורות מימון אלה לצרכים אישיים וכן להבטחת שקיפות בהתנהלותם הכספית של המועמדים, בעיקר בכל הקשור למקורות המימון הפרטיים.

217 דברי ההסבר להצעת חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות) (תיקון מס' 12) (עידוד ייצוג הולם לנשים), הצ"ח הכנסת 541, התשע"ד-2014 (24.2.14), עמ' 75. "רשימה" מוגדרת בדין כרשימת מועמדים בבחירות למועצת הרשות המקומית, למעט למועצה אזורית, שאינה סיעה (סעיף 1 לחוק המימון).

218 סעיף 7(א)(3) לחוק המימון. "סיעה" היא רשימה שנבחרה בבחירות למועצת הרשות המקומית. הוראה זו לא הוחלה על מועצות אזוריות, שבהן שיטת חישוב המימון שונה. יצוין כי בסמוך לאחר התיקון לחוק, נדחתה עתירה כנגד עצם מימון הוצאות בחירות לסיעות ולרשימות שאינן מאפשרות לנשים להימנות עם חברותיהן. ראו: בג"ץ 7717/13 **רות קוליאן נ' שר האוצר** (פורסם במאגר ממוחשב, 2.10.14).

219 התיקון נעשה בעקבות המלצתו של מבקר המדינה. ראו: דוח על תוצאות ביקורת החשבונות לאחר הבחירות לרשויות המקומיות בשנת 2018, לעיל הערה 215, עמ' 26.

220 לדוגמה, אם הרשימה או הסיעה ששולמה להן תוספת המימון היא רשימה או סיעה שנבחרה לכהן מטעמה חברת מועצה אחת - והיא בלבד (סיעת יחיד), ויתר חברי מליאת מועצת הרשות המקומית הם גברים. ראו גם: Franceschet & Piscopo, הערה 3 לעיל, עמ' 398 - 401; Esteve-Volart, Berta and Bagues, Manuel F., Are Women Pawns in the Political Game? Evidence from Elections to the Spanish Senate, **Journal of Public Economics** 96(3) (2012), p. 4.

221 ראו לעיל תת-הפרק "חברי מועצת הרשות המקומית".



החברים שרשאים לכהן בה לפי הוראות הדין²²² - וכפועל יוצא מכך על הייצוג האפקטיבי של תושבי הרשות המקומית בהליך הדמוקרטי העירוני²²³.

הנתונים על תוצאות הבחירות ברשויות המקומיות מנוהלים במשרד הפנים בשתי מערכות ממוחשבות נפרדות: האחת מתעדת את תוצאות הבחירות ואת הזכאות והתשלום בפועל של המימון הממלכתי (מערכת אביב), והאחרת את השינויים שחלו בהרכב מליאותיהן של הרשויות המקומיות לאחר סיום הבחירות (מערכת זוית מקומית).

הביקורת העלתה כי עדכון שינויים במערכת זוית מקומית בנוגע להרכב מועצת הרשות המקומית, בעקבות התפטרות או שינויים הנובעים מהסכמים קואליציוניים שנחתמו לאחר הבחירות בין סיעות המועצה, נעשה באופן ידני על ידי רפרנט באגף בכיר בחירות ברשויות המקומיות על פי אסמכתאות בכתב שהרשויות המקומיות מעבירות. ואולם, הרשויות אינן מחויבות לדווח על שינויים בהרכב מליאותיהן, וכך רובן הגדול אינן מדווחות על שינויים אלו למשרד הפנים, וממילא אין הוא מעדכן את נתונים אלה במערכת האמורה.

נוסף על כך נמצא כי אומנם לצורך קביעת הזכאות לתוספת המימון, הרשויות המקומיות מעבירות רשימות של חברי המועצה שנבחרו ומכהנים מטעמן של הרשימות או הסיעות שהתמודדו בבחירות, בהתפלגות מגדרית, אך משרד הפנים אינו נוהג לבחון את הרשימות שהוגשו לו אל מול הנתונים על תוצאות הבחירות, וממילא הוא אינו מעדכן את הנתונים האלו, ככל שחלו שינויים בהם, במערכת זוית מקומית.

עוד הועלה כי אף שמערכת אביב מתעדת את הזכאות למימון הממלכתי ואת התשלום בפועל, ובכללו את תוספת המימון המותנית בייצוג לנשים, אי אפשר לשלוף מתוכה נתונים סטטיסטיים על הרשימות והסיעות שקיבלו בפועל את תוספת המימון.

בהיעדר נתונים עדכניים על ההתפלגות המגדרית בקרב חברי מליאותיהן של הרשויות המקומיות ועל תוספת המימון ששולמה בפועל, אין בידי משרד הפנים יכולת מספקת לקיים בקרה על מועילות ההסדר ועל מידת תרומתו לקידום ייצוג הולם בקרב נבחרים הציבור.

מומלץ למשרד הפנים לנהל באופן שיטתי ושוטף - על פי נוהל עבודה מסודר - מסד נתונים ממוחשב בנוגע להרכב מליאותיהן של כלל הרשויות המקומיות, זאת כדי לאפשר בקרה על מועילות תשלום תוספת המימון ועל מנת להבטיח ככל האפשר שימומשו תכליותיו של ההסדר. לשם הבטחת עדכניות הנתונים המנוהלים על ידו, מומלץ עוד כי משרד הפנים יבחן את הצורך להסדיר חובת דיווח של הרשויות המקומיות בעקבות שינויים בהרכב מליאותיהן לאחר סיום הבחירות, ויציב לצידה מנגנוני בקרה ואכיפה. כן מומלץ כי יפעל להתאמת מערכות המידע שלו באופן שיאפשר שליפה של הנתונים על התשלום בפועל של תוספת המימון.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הנושא ייבחן בעתיד בידי הגורמים הרלוונטיים תוך התחשבות בהערות הביקורת.

2. השפעת תשלום תוספת המימון על הרכב המועצה: חשוב לבחון את השפעתו של ההסדר על הרכב המועצה ואת מועילותו בקידום השוויון המגדרי הן בהסתכלות רוחבית והן בהסתכלות פרטנית. בהסתכלות הרוחבית, חשוב לבחון את מידת התרומה של תשלום תוספת המימון להגדלת שיעור הייצוג של נשים בקרב חברי המועצה ברשויות מקומיות

²²² בעיריות ובמועצות מקומיות שר הפנים מפרסם צו שבו נקבע המספר המחייב של חברי המועצה, לפי מפתח אחיד הקבוע בדין (לפי סעיף 19 לפקודת העיריות וסעיף 6 לצו המועצות המקומיות). במועצות אזוריות נקבע הסדר אחר לעניין קביעת מספר חברי המועצה הרשאים לכהן, הסדר שאינו כרוך בפרסום צו בידי שר הפנים.

²²³ בג"ץ 4886/06 עיריית באר שבע נ' משרד הפנים, פס' (ה) 6 לפסק הדין (פורסם במאגר ממוחשב, 14.1.07); בג"ץ 7181/08 רון לוינטל ואח' נ' שר הפנים ואח', פס' 2 לפסק דינה של השופטת חיות (פורסם במאגר ממוחשב, 10.11.08).



שאות או יותר מסיעותיהן קיבלה את תוספת המימון בהשוואה לרשויות אחרות שבהן אף אחת מבין הסיעות לא קיבלה את התוספת. נוסף על כך, חשוב לבחון חסמים שייתכן שמנעו מסיעות מסוימות לעמוד בתנאי הזכאות לתשלום תוספת המימון. בהסתכלות הפרטנית, חשוב לבחון את ההשפעה של ההסדר על מידת הייצוג ההולם ברשויות המקומיות שאחת או יותר מסיעותיהן קיבלה את תוספת המימון, הן בהיבט של משך זמן ההשפעה והן בהיבט של הבטחת ייצוג הולם משמעותי, ולא רק סמלי, בהרכב המועצה.

בחינה של המידה שההסדר שנקבע בחוק מימש את תכליותיו והבטחת מימון מחייבת להפעיל מנגנוני פיקוח ובקרה סדורים. ואולם, הביקורת העלתה כי משרד הפנים לא בחן את השפעתו של ההסדר על שיעור הייצוג של נשים בקרב חברי מליאותיהן של הרשויות המקומיות לאחר סיום הבחירות לרשויות המקומיות בשנת 2018.

בשנת 2022 פרסם מרכז המחקר והמידע של הכנסת נתונים על רשימות או סיעות שנמצאו זכאיות לקבל את תוספת המימון²²⁴. מהפרסום עלה כי מתוך 1,226 הסיעות שהתמודדו בבחירות לרשויות המקומיות בשנת 2018 וזכו במושב אחד לפחות במועצת הרשות, כ-20% (245 סיעות) נמצאו זכאיות לתוספת המימון מבחינת שיעור נבחרות הציבור שנבחרו לכהן מטעמן במועצה (נכון למועד סיום הבחירות בשנת 2013 היה שיעור הסיעות שלפחות שליש מנבחריהן היו נשים, כ-17%)²²⁵. עוד עלה מהפרסום כי שיעור זה היה נמוך יותר ברשויות המשתייכות למדד חברתי-כלכלי נמוך: ברשויות המשתייכות לאשכול 1 אף סיעה לא נמצאה זכאית לתוספת המימון, ברשויות המשתייכות לאשכול 2 נמצאו כ-2% מהסיעות זכאיות לתוספת המימון, וברשויות המשתייכות לאשכול 3 נמצאו כ-5% מהסיעות זכאיות לתוספת המימון. ברשויות לא-יהודיות נמצאו כ-2% מהסיעות זכאיות לתוספת המימון, וברשויות חרדיות אף סיעה לא נמצאה זכאית לתוספת המימון. סכום הזכאות הכולל לפי הפרסום היה כ-19 מיליון ש"ח, ובממוצע כ-77,500 ש"ח לכל רשימה או סיעה.

מניתוח הנתונים על תוצאות הבחירות לרשויות המקומיות בשנת 2024 עלה כי נכון למועד סיום הבחירות, חלה עלייה מסוימת בשיעורן של הסיעות שעמדו בתנאי הזכאות לקבלת תוספת המימון: מתוך 1,217 הסיעות שהתמודדו בבחירות וזכו במושב אחד לפחות במועצת הרשות, כ-23% (283 סיעות) עמדו בתנאי הזכאות לקבלת תוספת המימון מבחינת שיעור נבחרות הציבור שנבחרו לכהן מטעמן במועצה. עם זאת, ברשויות מקומיות המשתייכות למדד חברתי-כלכלי נמוך, שיעור זה נותר נמוך: ברשויות המשתייכות לאשכול 1, אף אחת מהסיעות לא עמדה בתנאי הזכאות (0 מתוך 42), ברשויות המשתייכות לאשכול 2 עמדו כ-5% מהסיעות בתנאי הזכאות (8 מתוך 158), וברשויות המשתייכות לאשכול 3 עמדו כ-7% מהסיעות בתנאי הזכאות (16 מתוך 228). ברשויות לא-יהודיות עמדו כ-2% מהסיעות בתנאי הזכאות (12 מתוך 543), וברשויות החרדיות אף אחת מהסיעות לא עמדה בתנאי הזכאות (0 מתוך 25).

יוצא מכך כי ההסדר שנועד לקדם ייצוג הולם בקרב נבחרת הציבור בעיריות ובמועצות המקומיות השפיע בהיקף מוגבל (עד כ-23% מהסיעות היו זכאיות לקבל את תוספת המימון). נוסף על כך, ניכר כי ההסדר מומש באופן מזערי בעיריות ובמועצות המקומיות מהמגזר הלא-יהודי (כ-2% מהן) ובעיריות ובמועצות מקומיות במדד חברתי-כלכלי נמוך (עד כ-7% מהן), ולא מומש כלל בעיריות ובמועצות מקומיות חרדיות - שבהן שיעור הייצוג לנשים נמוך, וקיים צורך רב יותר לקדם בהן באופן יזום הסדרים להעלאת שיעור הייצוג לנשים.

נוסף על האמור, בחינת הנתונים על תוצאות הבחירות לרשויות המקומיות בשנת 2018, שהופקו ממערכת אביב, נתונים שהתקבלו ממשרד הפנים בנוגע לזכאות לתוספת המימון,

ראו: אבגר, לעיל הערה 185.

224

במועד תשלום תוספת המימון לאחר הבחירות לרשויות המקומיות בשנת 2018, נבחנה הזכאות לתשלום תוספת המימון במועד הגשת דוח מבקר המדינה בדבר תוצאות ביקורת החשבונות של הסיעה, לפי ההסדר המקורי בחוק שקדם לתיקון (להלן - המועד הקובע). לצורך קבלת תוספת המימון בפועל היה על הרשויות המקומיות להעביר למשרד הפנים אישור בדבר הרכבן של הסיעות המרכיבות את המועצה מבחינה מגדרית. ראו: אבגר, לעיל הערה 185.

225



ונתונים עדכניים מאתרי המרשתת של הרשויות המקומיות על הרכב מליאותיהן נכון לאוגוסט 2023, העלתה כי אין בהסדר הקיים בהכרח כדי להבטיח ייצוג משמעותי ולאורך זמן של נשים מקרב חברי סיעתן או מקרב כלל חברי המועצה. כך הועלה כי יש סיעות או רשימות שנמצא כי הן עמדו בתנאי הזכאות לקבלת תוספת המימון במועד הקובע, אך נכון לאוגוסט 2023 לא עמדו עוד בתנאי הזכאות, זאת בעקבות שינויים בהרכב הסיעה. כן נמצא כי ברשויות מקומיות מסוימות הרשימה או הסיעה שנמצאה זכאית לתוספת המימון מיוצגת באופן סמלי בלבד במועצה, ובכלל זה רשימה או סיעה שנבחרה לכהן מטעמה נבחרת ציבור אחת, והיא בלבד (סיעת יחיד).

הועלה עוד כי אף שלפי החוק הזכאות לקבלת תוספת המימון נקבעת לפי שיעור הייצוג של נשים ברשימה או בסיעה במועד הקובע, במקרים שהרשימה או הסיעה לא נמצאו כלל זכאיות לקבלת המימון הממלכתי או שהן לא נמצאו זכאיות לקבלת המימון במלואו, ממילא הן לא היו זכאיות לתוספת המימון המותנית בייצוג נשים²²⁶. גם רשימות או סיעות עצמאיות (שאינן רשימות-בת או סיעות-בת) שעמדו בתנאי הזכאות במועד הקובע לעניין שיעור חברות המועצה שנבחרו לכהן מטעמן, עשויות שלא לקבל את תוספת המימון, בין היתר משום שגובה הוצאותיהן בפועל היה נמוך מסכום המימון שלו היו זכאיות²²⁷.

עיקרי הקשיים הכרוכים ביישום ההסדר המתנה תוספת מימון בייצוג לנשים מוצגים בתרשים 15 להלן.

תרשים 15: קשיים וחסימים אפשריים במימוש תכליותיו של ההסדר המתנה תוספת מימון בייצוג לנשים



יוצא מן האמור כי מידת המועילות של ההסדר בקידום השוויון המגדרי בקרב נבחרת הציבור עשויה להיות מוגבלת הן בהיבט של השפעתו לאורך זמן בתוך תקופת כהונתה של המועצה; הן בהיבט של הבטחת ייצוג משמעותי, ולא סמלי בלבד, בהרכב המועצה, בפרט כאשר המימון ניתן לרשימות או לסיעות שנבחרה לכהן מטעמן חברת מועצה אחת - והיא בלבד (סיעת יחיד); הן בהיבט של עצם מימוש ההסדר וקבלת תוספת המימון על פיו; והן בהיבט של סוגי הרשויות המקומיות שבהן הוא ממומש.

מומלץ למשרד הפנים, בשיתוף עם הרשות לקידום מעמד האישה, לגבש מתווה עבודה לבחינת מועילות ההסדר המתנה תוספת מימון לרשימות ולסיעות המתמודדות בבחירות לרשויות המקומיות בייצוג לנשים ולבחינת מידת תרומתו לקידום ייצוג הולם בהרכב מליאותיהן של הרשויות המקומיות. זאת גם בהסתמך על תוצאות הבחירות לרשויות המקומיות בשנת 2024 ולקראת מערכת הבחירות הבאה.

הרשות לקידום מעמד האישה מסרה בתשובתה הנוספת כי החל משנת 2018 היא פועלת להעלאת שיעורן של נשים המתמודדות בבחירות לרשויות המקומיות ולהעלאת שיעורן של

²²⁶ רשימה או סיעה לא תימצא זכאית לקבלת המימון הממלכתי, ובכללו תוספת המימון, בין היתר אם נמצא כי פעלה בניגוד להוראות הדין או לא ניהלה את חשבונותיה לפי ההנחיות.

²²⁷ כאשר סך הוצאות הבחירות של סיעה או של מועמד קטן מסכום המימון הממלכתי המגיע להם, הם יהיו זכאים לקבל השלמה עד גובה ההוצאות שהוצאו בפועל, ולא מעבר לכך, זאת למעט סיעות-אם וסיעות-הבת שלהן (סעיף 7ג) לחוק המימון).



נשים בקרב נבחרי הציבור וכי יישום ההמלצה חיוני לקידום הנושא. עוד הוסיפה כי היא רואה בחיוב את מעורבותה המקצועית ואת שיתוף הפעולה בינה ובין משרד הפנים לצורך יישום ההמלצה, בכפוף למשאבים העומדים לרשותה.

לנוכח הקשיים האפשריים בהבטחת מועילותו של ההסדר הקיים והממצאים החלקיים המצביעים על שינוי מוגבל בשיעור הייצוג של נשים בקרב נבחרי הציבור בין תוצאות הבחירות לשנים 2013, 2018 ו-2024 (כ-13%, כ-18% וכ-20%, בהתאמה), מומלץ למשרד הפנים, בשיתוף עם הרשות לקידום מעמד האישה, לבחון את הצורך לערוך שינויים והתאמות בהסדר הקיים או לקבוע הסדרים משלימים או חלופיים, כאלה שאינם מותנים בזכאות הכללית למימון ממלכתי. בכלל זה מומלץ לבחון את הצורך לקבוע תוספת מימון או תמריץ כספי אחר, ולתת אותם בפעילות, זאת כדי לעודד כהונה של נבחרות ציבור למשך פרקי זמן משמעותיים. כן מומלץ לתת אותם באופן מדורג - לפי שיעור הנשים או מיקומן ברשימה, בדומה להמלצתה של הוועדה הציבורית²²⁸. בתוך כך מומלץ כי ייבחן הצורך להרחיב את ההסדר הקיים או לקבוע הסדרים משלימים או חלופיים ולהתאימם למועצות אזוריות, זאת מפני שגם בהן ניתן ייצוג בשיעור נמוך לנשים - הן בקרב ראשי הרשויות (כ-7%) והן בקרב נבחרי הציבור (כ-23%).

הרשות לקידום מעמד האישה מסרה בתשובתה הנוספת כי היא מברכת על ההמלצה והיא תשמח לשתף פעולה בהיבט המקצועי לצורך קידום הנושא המצוי בסמכותו של משרד הפנים.

עוד מומלץ לבחון שימוש בכלים אחרים, ובכלל זה הקמת קרן ייעודית לסיוע במימון עלויות התמודדות של נשים בבחירות לרשויות המקומיות, כפי שהמליצה הוועדה הציבורית²²⁹.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הנושאים האמורים ייבחנו בעתיד בידי הגורמים הרלוונטיים תוך התחשבות בהערות הביקורת.

3. פעולות משלימות לקידום השוויון המגדרי בקרב נבחרי הציבור:

בשנת 2018 ערכה הרשות לקידום מעמד האישה סקר לקראת הבחירות לרשויות המקומיות שהתקיימו באותה השנה. ממצאי הסקר הצביעו על כך שרוב הציבור (כ-59%) סבור כי יש חשיבות רבה או רבה מאוד להבטחת ייצוג שוויוני לנשים בקרב נבחרי הציבור וכי קרוב למחצית מהציבור סבור שלא ניתן לנשים ייצוג מספק בקרב נבחרי הציבור. נוסף על כך, מהתשובות לסקר עלה כי כשני שלישים מהציבור לא יצביעו לסיעה או לרשימה המתמודדת בבחירות לרשויות המקומיות שאינה כוללת ייצוג לנשים. לצד זאת נמצא כי רוב הציבור (כ-67%) אינו יודע כמה נשים מכהנות כנבחרות ציבור ברשויות המקומיות.

ממצאי הסקר עשויים להצביע על כך שבקרב הציבור, בכללותו, חסרה מודעות בנוגע להיקף הפערים המגדריים בייצוג הנשים בקרב נבחרי הציבור, אך גם כי הציבור מכיר בחשיבות הייצוג השוויוני לבני שני המינים.

הרשות לקידום מעמד האישה מסרה בתשובתה כי בשנים 2018 ו-2023 היא יצאה בקמפינים לקראת הבחירות לרשויות המקומיות להעלאת המודעות לייצוג החסר של נשים במוקדי קבלת ההחלטות בשלטון המקומי. נוסף על כך היא ציינה כי בשנת 2023 השתתפו 12 רשויות מקומיות המשתייכות לאשכול חברתי-כלכלי 1 בתוכנית "קדימה אחרייך" שיזמה הרשות ושנועדה לקדם ולהכשיר נשים ממגוון קבוצות אוכלוסייה לתפקידי מנהיגות בזירה הציבורית. מתוך כ-300 הנשים שהשתתפו בתוכנית, בודדות אכן התמודדו בבחירות לרשויות המקומיות בשנת 2024.

228 ענת טהון אשכנזי ואסף שפירא, "ייצוג שוויוני לנשים ברשויות הכרחי לחיזוק השלטון המקומי" (28.5.23); הצעת חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות) (תיקון - עידוד התמודדות נשים לראשות רשות מקומית או מועצה אזורית), התשפ"ג-2023; דין וחשבון הוועדה הציבורית, לעיל הערה 181, עמ' 22 - 23.

229 ראו: דין וחשבון הוועדה הציבורית, לעיל הערה 181, עמ' 22.



משרד מבקר המדינה מציין את הרשות לקידום מעמד האישה על הפעולות שנקטה להעלאת המודעות בקרב נשים לייצוגן החסר במוקדי קבלת ההחלטות ועל היוזמה לקידום ולהכשרה של נשים לתפקידי מנהיגות בזירה הציבורית. לצד זאת, מומלץ כי הרשות לקידום מעמד האישה תנקוט פעולות להעלאת המודעות בקרב כלל הציבור בנושאים הללו ותפעל לעודד את כלל המצביעים - גברים ונשים - לממש את זכותם הדמוקרטית ולהצביע בבחירות מתוך היכרות עמוקה עם הרשימות העומדות להצבעה ובין היתר גם עם הרכבן המגדרי²³⁰. זאת תוך התמקדות ברשויות מקומיות המשתייכות למדד חברתי-כלכלי נמוך, חרדיות ומהמגזר הלא-יהודי, שבהן שיעור הייצוג לנשים בקרב נבחרי הציבור נמוך יותר.

הרשות לקידום מעמד האישה מסרה בתשובתה הנוספת כי ככל שיועמדו לרשותה משאבים היא תוכל לפעול להרחבת הפעילות לכלל המגזרים והציבור הרחב.

שדרת הניהול של הרשות המקומית

ככלל, הדרג הפקידותי-מקצועי ברשות המקומית אינו עוסק בעיצוב המדיניות אלא מופקד על הוצאתה לפועל²³¹. עם זאת, כתלות במיקומם של העובדים במדרג הניהולי-ההיררכי, כך עשויה לגבור מעורבותם גם בהתוויית מדיניות ובהשפעה על תהליכי קבלת ההחלטות ברשות המקומית²³². לפיכך, הבטחת הגיוון המגדרי בקרב מקבלי ההחלטות ברשות המקומית, ובפרט בקרב בעלי התפקידים הבכירים, עשויה לתרום לקידום השוויון המגדרי לא רק בהיבט המספרי, אלא במקרים מסוימים גם בהיבט המהותי, כלומר בהכללת נקודות מבט מגוונות ומגדריות בקביעת מטרותיה של הרשות המקומית ויעדיה ובעיצוב מדיניותה, וכך לתרום גם לביצועיה ולאיכות תהליכי קבלת ההחלטות שלה.

דרג הניהול הבכיר ברשות המקומית

על בעלי התפקידים הבכירים ברשות המקומית מנויים מנהלה הכללי של הרשות המקומית, המייצג לראש הרשות בגיבוש התנהלות הרשות והתכנון האסטרטגי שלה, בהצבת מטרות ויעדים בכל תחומי החיים ברשות ובעריכת תוכניות רב-שנתיות²³³; הגזבר, האחראי על ניהול ענייניה הכספיים של הרשות ועל הכנת תקציבה; מהנדס הרשות, המשמש בעל הסמכות המקצועית בתחומי התכנון העירוני, הרישוי והפיקוח והבינוי הציבורי²³⁴; הוטרנר העירוני, האחראי על ניהול השירות הוטרנרי העירוני ועל הפעלת סמכויות פיקוח ואכיפה על בעלי החיים ועל המזון מן החי²³⁵; היועץ המשפטי, המעניק ליווי משפטי לפעילותה של הרשות ובאחריותו להבטיח את חוקיותה של פעילות הרשות המקומית ואת תקינותה²³⁶; מנהל מחלקת החינוך, המופקד על ענייני החינוך ברשות המקומית; מבקר הרשות, האחראי לבדוק אם פעולותיה של הרשות נעשו כדין ותוך שמירה על טוהר המידות ועל עקרונות היעילות והחיסכון (להלן - בעלי התפקידים הבכירים)²³⁷.

230 על החשיבות שבפעולה במישור החברתי-חינוכי בנושאים של קידום השוויון ראו: חרמון, פורת, פלדמן וקריכלי-כץ, לעיל הערה 36, עמ' 23 - 24. ראו והשוו גם: יצחק זמיר, "שוויון זכויות כלפי ערבים בישראל", **משפט וממשל**, ט 11 (התשס"ו), עמ' 14.

231 ראו: זינגר, לעיל הערה 192, עמ' 344 ו-378.

232 שריג, לעיל הערה 201, עמ' 212 - 213 ועמ' 218; סטקלוב וריינגוורץ, לעיל הערה 177, עמ' 44 - 45.

233 שריג, לעיל הערה 201, עמ' 218.

234 סעיף 20(ב) לחוק התכנון והבנייה קובע כי במקרים שמרחב התכנון של הרשות המקומית הוא חלק ממרחב תכנון מקומי הכולל רשויות מקומיות נוספות, סמכויות אלה נתונות למהנדס הוועדה המרחבית לתכנון ולבנייה.

235 ראו גם: מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2023), "השירות הוטרנרי ברשויות המקומיות - הפיקוח על בשר ומוצריו", עמ' 797 - 885.

236 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 10/2004 בנושא "ניסיונות לפגיעה במעמדם של היועצים המשפטיים ברשויות" (25.10.04). ראו גם: מבקר המדינה, **דוח ביקורת שנתי 71א** (2020), "המבקר, הגזבר והיועץ המשפטי ברשות המקומית - תפקידם והתנהלותם", עמ' 446 - 468.

237 על פי רשימת המשרות המופיעה בתוספת החמישית לפקודת העיריות. ההוראות בעניין מינוי בעלי תפקידים למשרות בכירות הוחלו גם על המועצות המקומיות ועל המועצות האזוריות מכוח סעיף 34 לפקודת המועצות המקומיות. יצוין כי משרד מבקר המדינה בחן בעבר היבטים מסוימים של נושא הגיוון המגדרי



1. מניתוח הנתונים על ההתפלגות המגדרית בקרב בעלי תפקידים בכירים מסוימים בשנת 2022²³⁸ עלה כי מקרב המנכ"לים היה שיעור הנשים כ-21% (49 מתוך 232), ומשך כהונתן הממוצע היה כשש שנים (לעומת כשמונה שנים אצל גברים); מקרב הגזברים היה שיעור הנשים כ-21% (53 מתוך 250), ומשך כהונתן הממוצע היה כשבע שנים (לעומת כ-11 שנים אצל גברים); מקרב המבקרים היה שיעור הנשים כ-23% (52 מתוך 228), ומשך כהונתן הממוצע היה כשמונה שנים (לעומת כ-12 שנים אצל גברים); מקרב מהנדסי הרשויות המקומיות היה שיעור הנשים כ-21% (52 מתוך 243), ומשך כהונתן הממוצע היה כחמש שנים (לעומת כשמונה שנים אצל גברים).

עוד עלה מניתוח הנתונים כי בקרב היועצים המשפטיים היה שיעור הנשים כ-24% (59 מתוך 241), ומקרב היועצים החיצוניים היה שיעורן של הנשים נמוך עוד יותר (כ-14%). משך כהונה הממוצע של גברים ונשים בתפקיד זה היה דומה (שמונה שנים ותשע שנים, בהתאמה). להבדיל, בקרב מנהלי מחלקות החינוך היו שיעורי הנשים והגברים שניהם בתפקיד דומים (48% ו-52%, בהתאמה). ואולם, משך כהונה של נשים בתפקיד היה נמוך משל גברים (חמש שנים ו-11 שנים, בהתאמה). נוסף על כך עלה כי בקרב לשליש מהרשויות המקומיות (72 מתוך 252)²³⁹ לא מכהנות כלל נשים בדרג הניהול הבכיר, וכי בשיעור דומה מהרשויות המקומיות (67 מהן) מכהנת אישה אחת בדרג הניהול הבכיר.

אם כן, נכון לשנת 2022 היה שיעור הנשים בכלל התפקידים הבכירים שנבדקו (כ-26%) נמוך משיעורם של הגברים בתפקידים הללו, ומשך כהונתן הממוצע בכלל התפקידים הבכירים שנבדקו היה קצר (שש שנים) ממשך כהונתם הממוצע של הגברים באותן המשרות (עשר שנים).

ריכוז הממצאים שעלו בנושא ההתפלגות המגדרית בקרב בעלי תפקידים בכירים מסוימים מוצג בתרשים 16 להלן.

בקרב המבקרים ברשויות המקומיות. ראו: דוח ביקורת המעקב בנושא המבקר ברשות המקומית, לעיל הערה 23, עמ' 1528 - 1531.

238 הנתונים נלקחו מהדיווח של הרשויות המקומיות על איוש משרות המנכ"ל, הגזבר, המבקר, המהנדס, היועץ המשפטי ומנהל מחלקת החינוך בשנת 2022 לצורך דירוגן במדד ההון האנושי לשנת 2023 (הרשויות המקומיות אינן מתבקשות לדווח על איוש משרת הוטרנר העירוני לצורך דירוגן במדד). מדד זה משמש את משרד הפנים לדירוג הרשויות המקומיות לפי רמת תפקודן בתחום ההון האנושי, ועל בסיסו הוא מאציל להן סמכויות בתחום זה. ראו: אגף בכיר בקרת ההון האנושי במשרד הפנים, "האצלת סמכויות במסגרת מדד הון אנושי" (פברואר 2022). הנתונים אינם כוללים חמש רשויות מקומיות שלא העבירו דיווח על איוש המשרות הסטטוטוריות וכן אינם כוללים את נתונין של המועצות המקומיות צור הדסה ושער שומרון. לצורך החישוב נבדקו סך הרשויות המקומיות שבהן אויש תפקיד מסוים בידי אישה מתוך כלל הרשויות המקומיות שבהן אויש תפקיד זה לפי הדיווח שהועבר.

239 הנתונים אינם כוללים חמש רשויות מקומיות שלא העבירו דיווח על איוש המשרות הסטטוטוריות וכן אינם כוללים את נתונין של המועצות המקומיות צור הדסה ושער שומרון.



תרשים 16: שיעור הנשים מקרב בעלי התפקידים הבכירים ברשויות המקומיות, לפי מאפיינים מסוימים*

רשויות חרדיות	רשויות בתוכניות הבראה או התייעלות או שמונה להן חשב מלווה	רשויות מהמגזר הלא-יהודי	רשויות פריפריאליות	רשויות באשכול חברתי-כלכלי נמוך	כלל ארצי	
0%	9%	9%	24%	7%	21%	מנכ"לים
0%	10%	8%	24%	4%	21%	גזברים
17%	12%	5%	12%	8%	21%	מהנדסים
43%	10%	3%	16%	13%	23%	מבקרי רשויות
20%	7%	3%	15%	6%	24%	יועצים משפטיים
33%	7%	3%	10%	5%	14%	יועצים משפטיים חיצוניים
43%	23%	20%	36%	22%	48%	מנהלי מחלקות חינוך
21%	12%	8%	21%	10%	26%	מוצע לכלל בעלי התפקידים

על פי נתונים שהעבירו הרשויות המקומיות למשרד הפנים לצורך דירוגן במדד ההון האנושי לשנת 2023, נתוני משרד הפנים על סיווג הרשויות כפי הידוע נכון למועד סיום הביקורת, ונתוני הלמ"ס לשנת 2022, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* גון הצבע מייצג את שיעורן של הנשים מקרב בעלי התפקידים הבכירים. התאים הצבועים באדום מייצגים שיעור ייצוג של עד 33% (כולל), והתאים בירוק מייצגים שיעור ייצוג גבוה מ-33%.

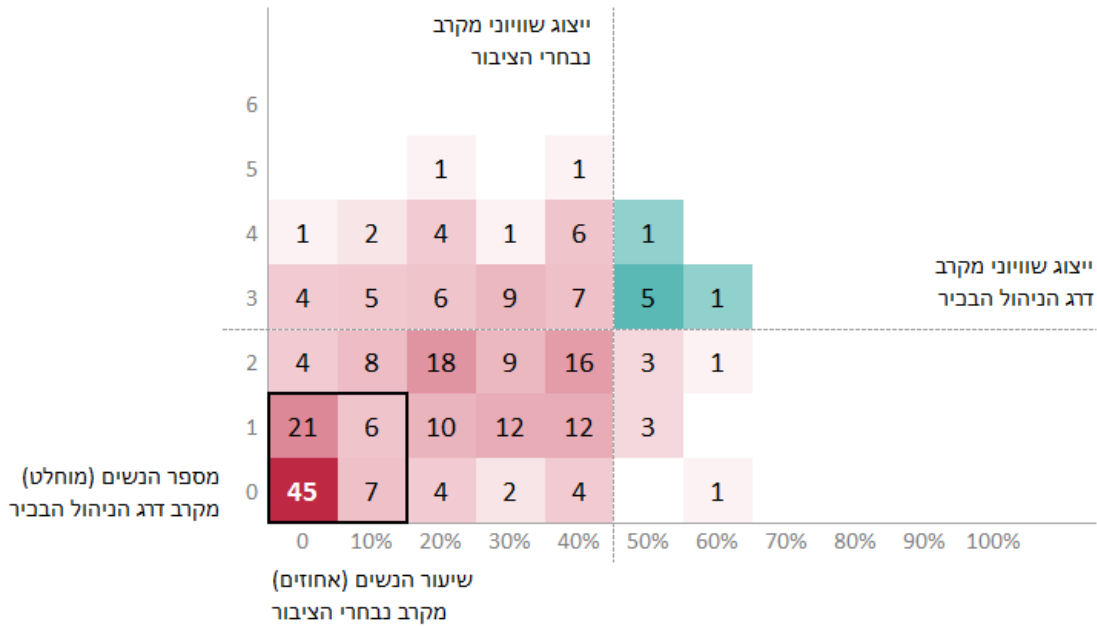
יוצא מכך כי אף ששיעורן של הנשים מקרב כלל עובדי הרשויות המקומיות הוא כ-74%, שיעורן מקרב בעלי התפקידים הבכירים הוא כ-26%²⁴⁰. שיעורן הנמוך של הנשים בתפקידים הבכירים ניכר במיוחד ברשויות המשתייכות למדד חברתי-כלכלי נמוך (כ-10%), פריפריאליות (כ-21%), לא-יהודיות (כ-8%) או שהן בתוכניות הבראה או התייעלות או שמונה להן חשב מלווה (כ-12%). כן נמצא כי ברשויות מקומיות חרדיות, שיעורן של הנשים דומה לשיעורן ברשויות מקומיות פריפריאליות (כ-21%), זאת אף כי ברשויות הללו לא מכהנות כלל נשים כמנכ"ליות או גזבריות, כך שמקרב בעלי התפקידים הבכירים האחרים, שיעור הייצוג ברשויות החרדיות דומה למוצע הכלל-ארצי (כ-31% וכ-29%, בהתאמה).

בחינה משולבת של שיעור ייצוגן של נשים מקרב בעלי התפקידים הבכירים ושל שיעור ייצוגן מקרב נבחר הציבור העלתה כי בחמישית מהרשויות המקומיות (45 מתוך 240)²⁴¹ לא מכהנות נשים כלל כנבחרות ציבור או בדרג הניהול הבכיר. בחמש רשויות מקומיות ניתן ייצוג שוויוני לנשים מקרב נבחר הציבור ומקרב דרג הניהול הבכיר. הנתונים מוצגים בתרשים 17 להלן.

240 ממצא דומה עלה בדין וחשבון הוועדה הציבורית, לעיל הערה 181, עמ' 18.
 241 הנתונים אינם כוללים 19 רשויות מקומיות שלא העבירו דיווח על איוש המשרות הסטטוטוריות או שלא היו קיימים לגביהן נתונים על תוצאות הבחירות לרשויות המקומיות בשנת 2018.



תרשים 17: התפלגות הרשויות המקומיות לפי שיעור הנשים המכהנות בהן כנבחרות ציבור או בדרג הניהול הבכיר*



על פי הנתונים על תוצאות הבחירות לרשויות המקומיות בשנת 2018 והנתונים על איוש המשרות הסטטוטוריות בשנת 2022 שהעבירו הרשויות המקומיות לצורך דירוגן במדד ההון האנושי, בעיבוד משרד מבקר המדינה. * גון הצבע מייצג את שיעורן של הרשויות המקומיות בכל מדרגת ייצוג. התאים הצבועים באדום מייצגים ייצוג בחסר לנשים, והתאים בירוק מייצגים ייצוג שוויוני יחסית לחלקן של הנשים באוכלוסייה או יחסית לשיעורן הממוצע מקרב כלל עובדי הרשויות המקומיות.

מהנתונים המוצגים בתרשים 17 לעיל עולה כי בכשליש מהרשויות המקומיות (79 מתוך 240) לא ניתן כלל ייצוג לנשים בקרב בעלי התפקידים הבכירים ובקרב נבחרי הציבור או שניתן להן ייצוג סמלי בלבד בקרב בעלי התפקידים הללו.

ניתוח הנתונים על ההתפלגות המגדרית בקרב בעלי התפקידים ברשויות המקומיות שנכללו בביקורת העומק העלה כי בעיריות באר שבע, בית שמש, כפר סבא, נהרייה ורהט ובמועצה המקומית גן יבנה לא ניתן ייצוג שוויוני לנשים בקרב בעלי התפקידים הבכירים ותפקידים נוספים בקרב דרג הניהול הבכיר²⁴². בעיריית רהט אף אחד מבין התפקידים הבכירים אינו מאויש בידי אישה. הנתונים על ההתפלגות המגדרית בקרב ראשי הרשויות וסגניהם, בעלי התפקידים הבכירים ותפקידים נוספים בקרב דרג הניהול הבכיר ברשויות המקומיות שנכללו בביקורת העומק, מוצגים בלוח 9 להלן.

²⁴² נבדקו תפקידים הנמנים עם דרג הניהול הבכיר שהיו קיימים בכלל הרשויות המקומיות שנכללו בביקורת העומק ושהיו מאוישים במועד סיום הביקורת בנובמבר 2023.



לוח 9: ההתפלגות המגדרית בקרב ראש הרשות וסגניו, בעלי התפקידים הבכירים ותפקידים נוספים בקרב דרג הניהול הבכיר ברשויות המקומיות שנכללו בביקורת העומק, נכון למועד סיום הביקורת בנובמבר 2023*

שם התפקיד	באר שבע	בית שמש	גדר	גן יבנה	כפר סבא	נהריה	הט
ראש הרשות	○	●	●	○	○	○	○
סגן ראש הרשות	●	●	○	○	○	○	○
מנכ"ל הרשות	●	○	○	○	○	○	○
גבר הרשות	○	○	○	○	○	○	○
מבקר הרשות	○	○	○	○	○	○	○
יועץ משפטי	○	○	○	○	○	○	○
וטרינר עירוני	○	○	○	○	○	○	○
מהנדס עירוני	○	○	○	○	○	○	○
מנהל מחלקת חינוך	○	○	○	○	○	○	○
מנהל המחלקה לשיחות חברתיים	○	○	○	○	○	○	○
מנהל יחידת ההון האנושי	○	○	○	○	○	○	○
שיעור הנשים בתפקידים הבכירים בלבד	29%	29%	43%	29%	29%	14%	0%
שיעור הנשים מכלל התפקידים המוצגים*	27%	45%	55%	36%	36%	27%	0%
שיעור העובדות מכלל העובדים	80%	73%	85%	83%	74%	75%	78%

○ גבר
 ● אישה
 ● בני שני המינים
 ▢ נבחר ציבור, שאינו נמנה על עובדי הרשות המקומית
 ▢ תפקיד בכיר

על פי נתונים שהעבירו הרשויות המקומיות שנכללו בביקורת העומק במהלך הביקורת על תפקידי עובדיהן נכון לשנת 2022 ונתונים מתוך הדוחות הפנימיים על פערי השכר המגדריים לשנת 2022, בעיבוד משרד מבקר המדינה. * לרבות נבחרי הציבור, שאינם נמנים על עובדי הרשות המקומית.

המועצה המקומית גן יבנה מסרה בתשובתה כי לעיתים קרובות, במכרזים לאיוש המשרות הבכירות, רוב המועמדים הם גברים. היא הוסיפה כי כל מועמד מוערך לפי יכולותיו ולפי התאמתו לתפקיד.

על כלל הרשויות המקומיות, ובהן העיריות באר שבע, בית שמש, כפר סבא, נהריה ורהט והמועצה המקומית גן יבנה, לנקוט את כל האמצעים העומדים לרשותן לקידום גיוון מגדרי בקרב בעלי התפקידים הבכירים ולהגברת מעורבותן של נשים בהתוויית המדיניות ובתהליכי קבלת ההחלטות ברשות. עליהן לעשות זאת תוך הקפדה על יישום הוראות הדין בכל הנוגע לחובת הייצוג ההולם בהרכב ועדת הבחינה ובסוגי המשרות ובדירוגים השונים - תוך מתן עדיפות למינוי נשים לצורך כך אם המועמדים בני שני המינים הם בעלי כישורים דומים²⁴³; באמצעות איתור פעיל של מועמדות, לפי נסיבות העניין; קיום הכשרות לעובדות הרשות המקומית המעוניינות להתקדם בתפקידן; וכן בחינת החסמים הפנים-ארגוניים המונעים מנשים לכהן בתפקידים הבכירים ונקיטת פעולות מתאימות להתמודדות עם חסמים אלה.

עוד מומלץ כי הרשויות המקומיות יבחרו כיצד לפעול לקידום הגיוון המגדרי בקרב בעלי התפקידים הבכירים בהתבסס על מדיניות ברורה ובת-יישום שהן יקבעו, על פי מאפייניהן הייחודיים ובהלימה להרכב המגדרי של עובדיהן. הן יכולות לעשות כן כחלק מתוכנית

סעיף 66 לחוק שיווי זכויות האישה וכן סעיף 15א(א) לחוק המינימיים שהוחל גם על הרשויות המקומיות בהחלטת הממשלה 2434. לעניין הרכב ועדות הבחירה ראו להלן בתת-הפרק בנושא "נציג שר הפנים בוועדה לבחירת העובדים הבכירים".



הפעולה לצמצום פערי השכר שעליהן לקבוע בהתבסס על הדוח הפנימי, ובה יעדים תוצאתיים מדידים ויעדי ביניים, בין היתר בהתייחס לשיעורן של הנשים מקרב כלל עובדי הרשות המקומית ולשיעורן מקרב הדרג הבכיר²⁴⁴.

עיריית כפר סבא מסרה בתשובתה כי היא מאמצת את ההמלצות לעניין גיוון מגדרי בקרב בעלי התפקידים הבכירים. עיריית נהרייה מסרה בתשובתה כי היא נוקטת את כל האמצעים העומדים לרשותה בכל הקשור לקידום גיוון מגדרי בקרב מקבלי החלטות הבכירים וכי בשנת התקציב הנוכחית היא פועלת לאייש משרות של מנהלי אגפים בעירייה בידי נשים.

עיריית באר שבע מסרה בתשובתה כי היא פועלת לקידום הגיוון המגדרי בקרב התפקידים הבכירים במגבלות הדין, ובתוך כך מקפידה על מתן ייצוג לנשים בהרכב ועדת הבחינה ועל מתן עדיפות לנשים בהתאם להוראות הדין. עוד מסרה כי לצד שני תפקידים בכירים המאווישים בידי נשים, ובהם משרת המנכ"לית, משרות נוספות בעירייה הנמנות עם דרג הניהול הבכיר מאוישות בידי נשים, ובהן מנהלת אגף רישוי עסקים, מנהלת אגף נכסים ומנהלת האגף לתכנון אסטרטגי. לשם קידום הנושא קיימה העירייה הכשרה עבור עובדותיה בנושא איזון בית-קריירה, וכן קיימה סדנאות והכשרות - שיועדו גם לתושבות העיר - בנושא גיבוש תוכנית למימוש עצמי, קידום תעסוקתי ומנהיגות. העירייה הוסיפה כי אם יתאפשר לה לייעד משרות בכירות לנשים יהיה בכך כדי להקל באופן משמעותי על קידום ייצוגן במשרות אלו.

2. איסוף נתונים על הליכי איוש המשרות לתפקידים הבכירים ועיבודם תוך התייחסות למגדר מאפשר לאמוד את הפערים המגדריים הקיימים, לכמתם ולהעלות את המודעות להם. כן יש בו כדי לשמש כלי עבודה להתחקות אחר הסיבות והגורמים להיווצרותם של הפערים ובסיס לקביעת מדיניות ותוכניות להמשך ההתמודדות עימם²⁴⁵.

הבדיקה שנעשתה ברשויות שנכללו בביקורת העומק העלתה כי אף שלא ניתן ייצוג שוויוני לנשים בקרב בעלי התפקידים הבכירים בעיריות באר שבע (29%) ורהט (0%), הן אינן נוהגות לנהל באופן שיטתי וסדור נתונים סטטיסטיים בהתפלגות מגדרית על הליכי איוש המשרות, לרבות נתונים על הגשת מועמדות למכרזים, העומדים בתנאי הסף, וכן הרכב ועדות הבחירה²⁴⁶. נוסף על כך נמצא כי לאור הנחיות הרשות להגנת הפרטיות, עיריית באר שבע שומרת תיעוד של המידע הגולמי על הליכי הגיוס במשך כשלושה חודשים בלבד, "באופן התואם את הצרכים המיידיים של הליכי הגיוס". משכך, בחלוף פרק הזמן האמור, אין עוד בידי אותה הרשות כל מידע על הליכי הגיוס, לרבות נתונים סטטיסטיים.

יצוין כי במענה לביקורת, באוגוסט 2023, ציין מנהל יחידת ההון האנושי בעיריית רהט כי בכונתו להטמיע רכיב מגדר במערכת הממוחשבת שהעירייה צפויה להטמיע בזמן הקרוב ביחידה, זאת על מנת שיהיה אפשר לתעד ולשלוח נתונים מתוך המערכת בהתפלגות מגדרית.

לצורך בקרה מועילה על קידום השוויון המגדרי בקרב העובדות והעובדים ברשויות המקומיות, ובפרט בדרג הניהול הבכיר, מומלץ לכלל הרשויות המקומיות, ובהן העיריות באר שבע ורהט, לנהל באופן שיטתי וסדור נתונים סטטיסטיים בהתפלגות מגדרית על הליכי הגיוס ואיוש המשרות. בין השאר יש לנהל כך נתונים על הגשת המועמדות למכרזים, על העומדים בתנאי הסף, על המועמד הזוכה ועל הרכב ועדות הבחירה.

עיריית באר שבע מסרה בתשובתה כי בכפוף למשאבים העומדים לרשותה ולאילווצים אחרים, היא פועלת לתת מענה בנושא זה במסגרת מכרז שבכוונתה לפרסם לרכישת שירותי תוכנה בתחומי השכר, הנוכחות ומשאבי האנוש.

244 ראו לעיל תת-הפרק "קביעת תוכנית פעולה לצמצום פערי השכר".

245 ראו להלן בתת-הפרק "ניטור, איסוף, עיבוד וניתוח נתונים בהתפלגות מגדרית".

246 בעקבות פרוץ מלחמת חרבות ברזל, הבדיקה בנושא זה לא הושלמה בעיריית נהרייה ובמועצה המקומית גן יבנה.



עיריית רהט מסרה בתשובתה כי לנוכח מצבה הכספי אין באפשרותה ליישם את ההמלצות, שכן הן מחייבות פיתוח מערכות מחשוב והקצאת כוח אדם מקצועי ומיומן באופן רחב וגורף.

פעולות משרד הפנים לקידום השוויון המגדרי בשדרת הניהול

הקצאת תקן ייעודי לקידום הגיוון התעסוקתי בשלטון המקומי

אגף בכיר בקרת ההון האנושי במשרד הפנים מקביל בחלק ניכר מתחומי אחריותו וסמכויותיו לנציבות שירות המדינה, על כלל אגפיה ויחידותיה. הנציבות מופקדת על ניהול ההון האנושי בשירות המדינה, ובכלל זה במשרדי הממשלה, ביחידות הסמך שלהם ובבתי החולים הממשלתיים. מתוקף תפקידה אחראית נציבות שירות המדינה, בין היתר, להתוות מדיניות ולפעול באופן יזום לקידום הייצוג ההולם בשירות המדינה. לצורך כך הוקצה תקן ייעודי באגף בכיר לתכנון אסטרטגי ומדיניות. בעוד שנציבות שירות המדינה מופקדת על כ-90,000 עובדי המדינה, מופקד אגף בכיר בקרת ההון האנושי על כ-192,000 עובדים בכלל גופי השלטון המקומי, אך לא הוקצה בו תקן ייעודי לעיסוק בגיוון התעסוקתי בכלל, ובשוויון המגדרי בפרט.

הביקורת העלתה כי האחראיות לבצע בקרה בנושא קידום השוויון המגדרי ברשויות המקומיות, ובכלל זה בנושאים הנוגעים לגיוון תעסוקתי בשלטון המקומי, הוטלה על אחד מעובדי אגף בקרת ההון האנושי, נוסף על תפקידו האחר. עולה החשש כי במצב עניינים זה, הוא לא יוכל להקדיש את משאבי הזמן הנדרשים לקידום הנושא.

לנוכח סמכויותיו ואחריותו של משרד הפנים בכל הקשור לקידום השוויון המגדרי בקרב העובדים והעובדות בשלטון המקומי, מומלץ לו לבחון כיצד אפשר להבטיח כי בעלי התפקידים המופקדים על קידום הנושא יוכלו להקדיש זמן מספק ומיטבי לצורך כך.

ניהול הנתונים על כוח האדם המוניציפלי בידי משרד הפנים

משרד הפנים אוסף ומנתח באופן שיטתי נתונים על ההון האנושי המועסק ברשויות מקומיות באמצעות דוח מצבת כוח אדם ושכר (להלן - דוח מצבת כוח האדם). את הדוח נדרשות הרשויות המקומיות להגיש על בסיס שנתי בפורמט Excel, ולהתייחס בו לקבוצות מסוימות של עובדים, ובכלל זה לעובדים המועסקים במשרות שחלה חובה חוקית לאייש אותן. בהתבסס על הדוחות שהרשויות המקומיות מגישות, משרד הפנים מנהל את מאגר נתוני כוח האדם המוניציפלי, מאגר המשמש, בין היתר, כלי עזר לקבלת החלטות מבוססות נתונים על פיתוח ההון האנושי ברשויות המקומיות²⁴⁷. השימושים העיקריים המחייבים ניהול של מאגר נתונים עדכני ומהימן על כוח האדם המוניציפלי ברשויות המקומיות מוצגים בתרשים 18 להלן.

תרשים 18: השימושים העיקריים המחייבים ניהול מאגר נתונים עדכני ומהימן

על כוח האדם המוניציפלי ברשויות המקומיות



כלי תומך החלטה
בנושאים הנוגעים
לפיתוח ההון האנושי



כלי תומך החלטה
בנוגע לביזור סמכויות
בתחום ההון האנושי



בקרה על עמידה בקיום
הוראות הדין הנוגעות
לייצוג הולם



בקרה על איוש משרות
שחובה על פי דין
לאייש אותן



בקרה על העסקה של
עובדים בכמה רשויות
מקומיות בו-בזמן

הביקורת העלתה כי למשרד הפנים אין סמכויות אכיפה כלפי רשויות מקומיות שאינן מדווחות כלל או שמדווחות דיווחים חלקיים באמצעות דוח מצבת כוח האדם, ובשל כך הנתונים המוצגים במערכת אינם מלאים. בעקבות שינויים בתקינת כוח האדם באגף בכיר פיתוח ההון האנושי,

אגף בכיר פיתוח ההון האנושי במשרד הפנים, "ההון האנושי בשלטון המקומי - תמונת מצב: דרגי הביניים ברשויות המקומיות" (אוגוסט 2020) (להלן - משרד הפנים [2020]).



האגף האחראי על תפעול המערכת, לא נאספו במערכת נתונים מאז שנת 2020, וממילא לא עודכנו הנתונים הקיימים; המערכת אינה תומכת בייצוא הנתונים לגורמים חיצוניים, ובהם משרד מבקר המדינה. על כך יש להוסיף כי משרד מבקר המדינה העיר בעבר למשרד הפנים על מורכבות הליך הדיווח במערכת, ובעקבות זאת מסר משרד הפנים כי המערכת עומדת בפני שינוי ותוחלף במערכת ידידותית יותר למשתמשים. ואולם, נכון למועד סיום הביקורת, בנובמבר 2023, מהלך זה לא הושלם.²⁴⁸

נוסף על הנתונים הנאספים באמצעות דוח מצבת כוח האדם, אגף בכיר בקרת ההון האנושי במשרד הפנים אוסף, בנפרד, נתונים על איוש משרות סטטוטוריות מסוימות²⁴⁹, זאת לצורך דירוג הרשויות המקומיות במדד ההון האנושי.

הביקורת העלתה כי הנתונים שאגף בכיר בקרת ההון האנושי אוסף מדי שנה מתבססים על דיווחיהן העצמיים והידניים של הרשויות המקומיות. דיווחים אלה כוללים את שמו של העובד, המגדר שלו, כתובת דואר אלקטרוני וטלפון, נכון למועד הדיווח. אין בידי האגף כלי בקרה מועילים על שלמות הנתונים שדווחו או על מידת עדכניותם לאורך זמן.

היעדרו של בסיס נתונים מלא ועדכני על כוח האדם המוניציפלי ברשויות המקומיות מעורר ספק בנוגע ליכולתם של אגפיו האמונים על בקרה ופיתוח ההון האנושי לממש את ייעודם, ובפרט הוא אינו מאפשר למשרד הפנים לקיים בקרה על קיום חובת הייצוג ההולם לבני שני המינים.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הוא אינו המעסיק של העובדים ברשויות המקומיות, וכי אין ממשקים ממוחשבים בין מערכות המחשוב שלו ובין המערכות הממוחשבות לניהול כוח האדם של הרשויות המקומיות.

על משרד הפנים לפעול להעמדת מערכת ממוחשבת המותאמת לצורכיהם של אגפיו - ככל האפשר מערכת שיהיה ממשק ישיר בינה ובין מערכות המחשוב של הרשויות המקומיות²⁵⁰ - זאת כדי להבטיח שיוכלו למלא את תפקידם ביעילות ובאופן מיטבי. בתוך כך מומלץ כי המערכת שתועמד לרשות אגפי משרד הפנים תבטיח את שלמות הנתונים ועדכניותם ותכלול מנגנוני בקרה מועילים ושיטתיים על מהימנותם, ככל שהם אינם נשלפים באופן ממוכן ממערכות המחשוב של הרשויות המקומיות.

דירוג הרשויות המקומיות במדד ההון האנושי

מדד ההון האנושי משמש את משרד הפנים לדירוג הרשויות המקומיות לפי רמת תפקודן בתחום ההון האנושי, ועל בסיסו הוא מאציל להן סמכויות בתחום זה. על פי המחוננים שנקבעו, בין היתר בעקבות המלצותיו של צוות המדיניות, ניתנת תוספת בניקוד לרשויות מקומיות העומדות בשיעור הייצוג ההולם לבני שני המינים באיוש שש מבין המשרות הסטטוטוריות ברשות המקומית (המנכ"ל, הגזבר, המבקר, היועץ המשפטי, מהנדס הרשות ומנהל מחלקת החינוך). בחינה משולבת של ההתפלגות המגדרית בקרב מאישי המשרות הסטטוטוריות לפי הדירוג במדד ההון האנושי של כלל הרשויות המקומיות ושל ההתפלגות המגדרית בקרב המשרות הסטטוטוריות ברשויות המקומיות שנכללו בביקורת העומק ודירוגן במדד ההון האנושי מוצגים בתרשים 19 ובלוח 10 להלן.

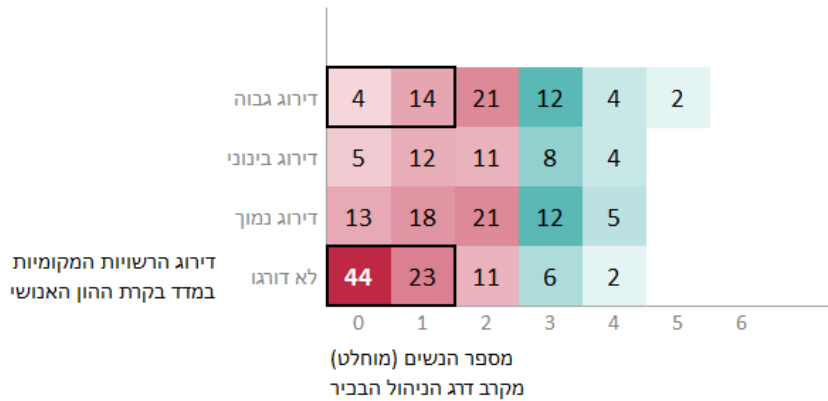
²⁴⁸ מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי (2022), "ממשקי העבודה בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי והשימוש בדיגיטציה", עמ' 1408 - 1422 (להלן - דוח ביקורת בנושא ממשקי העבודה בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי).

²⁴⁹ הרשויות המקומיות נדרשות לדווח על איוש תפקיד המנכ"ל, הגזבר, המהנדס, המבקר, היועץ המשפטי, מנהל אגף החינוך והיועצת לקידום מעמד האישה. אף כי לא כל הרשויות המקומיות מדווחות במדד, כולן נדרשות להעביר למשרד הפנים דיווח בכל הנושאים הנבדקים בו.

²⁵⁰ כפי שהמליץ משרד מבקר המדינה בעבר: דוח ביקורת בנושא ממשקי העבודה בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי, לעיל הערה 248, עמ' 1382 - 1384.



תרשים 19 : מספר הרשויות המקומיות בכל דירוג במדד ההון האנושי ומספר הנשים המכהנות בהן בתפקידים סטטוטוריים*



על פי דיווח הרשויות המקומיות על איוש המשרות הסטטוטוריות לצורך דירוגן במדד ההון האנושי לשנת 2023, בעיבוד משרד מבקר המדינה. * גון הצבע מייצג את שיעור הרשויות המקומיות הכלולות בכל מדרגת ייצוג. התאים הצבועים באדום מייצגים ייצוג בחסר לנשים, והתאים בירוק מייצגים ייצוג שוויוני יחסית לחלקן של הנשים באוכלוסייה או יחסית לשיעורן הממוצע מקרב כלל עובדי הרשויות המקומיות.

לוח 10 : ההתפלגות המגדרית בקרב מאיישי המשרות הסטטוטוריות ברשויות המקומיות שנכללו בביקורת העומק ודירוגן במדד ההון האנושי*

הט	נהרייה	כפר סבא	גן יבנה	גדר	בית שמש	באר שבע	
0%	17%	33%	33%	50%	33%	33%	שיעור הנשים במשרות הבכירות
✘	✘	▲	▲	▲	▼	▲	דירוג הרשות במדד בקרת ההון האנושי
לא דורגה	לא דורגה	גבוה	גבוה	גבוה	נמוך	גבוה	

על פי דיווח הרשויות המקומיות בנוגע לאיוש משרת המנכ"ל, הגזבר, המהנדס, המבקר, היועץ המשפטי ומנהל מחלקת החינוך בשנת 2022 לצורך דירוגן במדד ההון האנושי לשנת 2023, בעיבוד משרד מבקר המדינה. * צבע העיגול מייצג את שיעור הנשים במשרות הבכירות - עד שליש, שליש ומחצית המשרות מיוצגים על ידי הצבעים אדום, צהוב או ירוק, בהתאמה.

מהנתונים המוצגים בתרשים 19 ובלוח 10 לעיל עולה כי בכ-27% מכלל הרשויות המקומיות (67 מתוך 252)²⁵¹ לא מכהנות כלל נשים במשרות הבכירות או שמכהנות בהן אישה אחת במשרה כזאת, והן לא דורגו במדד ההון האנושי לשנת 2023, בהן העיריית נהרייה ורהט. נוסף על כך, כמחצית הרשויות המקומיות שלא מכהנות בהן כלל נשים במשרות הבכירות או שמכהנות בהן אישה אחת במשרה זו לא דורגו במדד ההון האנושי לשנת 2023 (67 מתוך 133). כן עולה מהנתונים כי בכשליש מהרשויות המקומיות שדורגו בדירוג הגבוה במדד ההון האנושי (18 מתוך 57), לא מכהנות כלל נשים במשרות הבכירות או שמכהנות בהן אישה אחת במשרה כזאת.

נמצא כי צוות המדיניות המליץ לכלול התייחסות במחווניים גם למגמות בשיעור העסקת נשים בתפקידים הבכירים ולמידת צמצום הפער בייצוגן במשרות הבכירות²⁵². אף כי משרד הפנים החל בשנת 2021 לאסוף מדי שנה בשנה נתונים על שיעור העסקתן של נשים, ובכלל זה בתפקידים הבכירים, זאת כחלק מאיסוף הנתונים לצורך דירוג הרשויות המקומיות במדד ההון האנושי, לא הוחלה על הרשויות חובה להעביר נתונים אלו וגם לא נכללו במדד תבחיניים או מחווניים בנושא זה²⁵³.

251 הנתונים אינם כוללים חמש רשויות מקומיות שלא העבירו דיווח על איוש המשרות הסטטוטוריות, וכן אינם כוללים את נתונין של המועצות המקומיות צור הדסה ושער שומרון.
252 משרד הפנים (2021), לעיל הערה 186, עמ' 58.
253 בדוח זה ייעשה שימוש במונח "תבחין" בהתייחס לאמת מידה או קריטריון בינרי (בעל שני ערכים אפשריים) המשמשים לבחינת עמידה בתנאי מסוים.



משרד מבקר המדינה מציין את משרד הפנים על החלטתו לכלול מחוון המתייחס לשיעור הייצוג מקרב בני שני המינים במשרות הסטטוטוריות כחלק ממדד ההון האנושי, וכן על המהלך שהחל לאיסוף נתונים על שיעורן של הנשים המכהנות בתפקידים הבכירים. מומלץ למשרד הפנים לבחון באילו דרכים אפשר להגביר את מידת השפעתו של מדד ההון האנושי, במתכונתו הקיימת, על מידת מחויבותן של הרשויות המקומיות לקידום השוויון המגדרי. חשוב לעשות כן לנוכח שיעורן הגבוה יחסית של רשויות מקומיות שאין מכהנות בהן כלל נשים בתפקידים בכירים או שמכהנות בהן אישה אחת בתפקידים הללו אך הן דורגו בדירוג הגבוה במדד ההון האנושי (כשליש מהן). בכלל זה מומלץ כי תיבחן האפשרות לכלול התייחסות בתבחינים והמחווונים למגמות לאורך זמן ולמידת צמצום הפערים המגדריים, כפי שהמליץ צוות המדיניות.

נציג שר הפנים בוועדה לבחירת העובדים הבכירים

העובדים הבכירים ברשות המקומית נבחרים בהליך ייעודי, באמצעות ועדת מכרזים לבחירת עובדים בכירים (להלן - הוועדה לבחירת העובדים הבכירים)²⁵⁴. החלטתה של הוועדה טעונה את אישור מועצת הרשות המקומית או ראש הרשות, לפי העניין. לפי הדין, יושב ראש הוועדה הוא ראש הרשות או סגנו, ונוסף להם חברים בה שני חברי מועצה שהמועצה בחרה, אשר לפחות אחד מהם נציג סיעה שאינה מיוצגת בוועדת ההנהלה, ואם כל הסיעות מיוצגות בוועדת ההנהלה, חבר מועצה שאינו חבר בוועדת ההנהלה. כן חברים בוועדה מנהלה הכללי של הרשות המקומית - ובהליך בדיקת כשירותו והתאמתו של מועמד למשרה זו - יחליפו היועץ המשפטי לעירייה, ונציג שימנה שר הפנים, שהוא בעל תפקיד מקביל ברשות מקומית אחרת לתפקיד הנדון במכרז²⁵⁵.

הרכבה של ועדת הבחירה, ובתוך כך מגוון קבוצות האוכלוסייה שחבריה מייצגים, עשוי להשפיע על זהות המועמדים שחברי הוועדה ייטו להעדיף בבחירתם. כך, יש הטוענים כי לבני אדם יש נטייה טבעית להעדיף אנשים המשתייכים לקבוצות שהם עצמם משתייכים אליהן (In-group), ולנקוט - אף שלא במודע - עמדה מפלה כלפי קבוצות אחרות (Out-group)²⁵⁶. מסיבה זו, בין היתר, עוגנה בחוק חובת הייצוג ההולם לא רק בהתייחס לאיוש המשרות בגופים הציבוריים בכלל סוגי המשרות והדירוגים אלא גם בהתייחס להרכבן של ועדות הבחירה או ועדות המכרזים שבהן מתקבלות ההחלטות בנוגע לאיוש המשרות הללו²⁵⁷.

אומנם חובת מתן הייצוג ההולם בהרכב ועדות הבחירה והמכרזים נועדה כשלעצמה להבטיח מתן הזדמנות שווה לבני שני המינים בהליך הבחירה, וכך לקדם ייצוג הולם באיוש המשרות בגופים הציבוריים, אולם לצד זאת תכליתה גם להבטיח את עצם מעורבותן של הנשים בתהליכי קבלת ההחלטות. על כן נקבע בפסיקה כי גם מקום שכל המועמדות לאיוש משרה מסוימת הן נשים, אין בכך כדי לגרוע מחובת הייצוג ההולם בהרכב ועדת הבחירה²⁵⁸.

נמצא כי בעקבות המלצותיו של צוות המדיניות, בבחירת נציג שר הפנים לוועדה לבחירת העובדים הבכירים ניתנת עדיפות למינוי נשים²⁵⁹, אולם מדינות זו לא עוגנה בהנחיות משרד הפנים או בחוזרי המנכ"ל.

254 הוועדה פועלת לפי סעיף 169ב לפקודת העיריות, שהוחל גם על מועצות מקומיות ומועצות אזוריות (למעט לעניין מינוי המנהל הכללי) מכוח סעיף 23(ט) לתקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים). הרכבה של ועדת המכרזים למינוי המנהל הכללי במועצה מקומית ובמועצה אזורית, שגם הוא כהרכב הקבוע בפקודת העיריות, קבוע בסעיף 139(ו) לצו המועצות המקומיות ובסעיף 57(א5) לצו המועצות האזוריות.

255 סעיף 169ב(ב) ו-(ג) לפקודת העיריות.

256 חרמון, פורת, פלדמן וקריכלי-כץ, לעיל הערה 36, עמ' 74.

257 סעיף 6(א) לחוק שיווי זכויות האישה. החובה לקדם שוויון מגדרי בהרכב ועדות המכרזים והוועדות המקצועיות נקבעה לראשונה בהחלטת ממשלה מס' 548 בנושא "שוויון הזדמנויות לנשים בשירות המדינה וברשויות הכפופות למשרדי הממשלה" (28.4.85).

258 ע"ע 37080-05-17 גאנן ח'ורי ג'יריס נ' מדינת ישראל ואח', פס' 12 לפסק הדין (פורסם במאגר ממוחשב, 20.2.18).

259 כפי שעלה בדוח ביקורת המעקב בנושא המבקר ברשות המקומית, לעיל הערה 23.



עוד נמצא כי לנוכח שיעורן הנמוך באופן יחסי של הנשים מקרב בעלי התפקידים הבכירים (כ-26%), מקרב ראשי הרשויות (כ-6%) ומקרב נבחרי הציבור (כ-20%), יש לרשויות המקומיות קושי מובנה להבטיח כי בהרכב הוועדה לבחירתם של העובדים הבכירים יינתן ייצוג משמעותי - ולא רק סמלי - לנשים²⁶⁰.

כך, בבדיקה שעשה צוות המדיניות בשנת 2021 בהתייחס להרכבן של ועדות הבחירה לתפקידים בכירים נמצא כי ביותר ממחצית הוועדות שהרכבן נבדק (כ-60% מהן) ניתן ייצוג גבוה יותר לגברים²⁶¹.

לצד האמור יש לציין כי מחקרים הצביעו על כך שנוכחותן של נשים בוועדות הבחירה אינה מבטיחה כשלעצמה שלא יינקטו אף מצידן של הנשים עצמן, שלא במודע, עמדות מפלות או סטראוטיפיות כלפי מועמדות שעניינן מובא לפנייהן²⁶². משום כך, מעבר להבטחת הייצוג ההולם בהרכבה של הוועדה לבחירת העובדים הבכירים, חשוב להעלות את המודעות של חברי ועדת הבחינה, המכהנים מתוקף תפקידם בוועדה, לחובה החוקית לקדם שוויון מגדרי, בין היתר בקרב בעלי התפקידים הבכירים, כמו גם לתרומה שעשויה להיות לגיוון מגדרי בקרב מקבלי ההחלטות להתנהלותה של הרשות המקומית.

שלא בהתאם להמלצתו של צוות המדיניות²⁶³, נמצא כי בהכשרות או בהשתלמויות שמשרד הפנים מעביר לבעלי התפקידים הבכירים, אין נכללים תכנים המתייחסים לנושאים הנוגעים לשיקולים של שוויון, ובפרט שוויון מגדרי, בהליכי הבחירה. נוסף על כך נמצא כי הנחיות משרד הפנים לעניין בחירת נציג השר וכן לעניין עבודתה של הוועדה אינם מתייחסים לנושא זה, ובפרט לכך שבעת ההחלטה על הוועדה להידרש גם לנושא הייצוג ההולם.

על כך יש להוסיף כי אומנם משרד הפנים מחזיק במידע גולמי על הרכבן של ועדות הבחירה של בעלי התפקידים הבכירים, אך הוא אינו מנהל מסד נתונים סטטיסטיים בנושא זה. משכך, לא מתאפשרת בקרה - פנימית או חיצונית - על הרכבן של ועדות הבחירה ועל המידה שבה תורמת העדיפות הניתנת לנשים בבחירת נציג שר הפנים לוועדות לקידום הייצוג השוויוני בהרכבן.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הוא פועל ככל האפשר לכך שתמונה אישה כנציגה מטעמו בוועדה לבחירת העובדים הבכירים, אך היצע הנציגים נמוך, ובבחירה יש להתחשב בשיקולים נוספים, ובכללם - נגישותו של הנציג, התאמתו והעומס המוטל עליו בתוקף היותו בעל תפקיד בכיר ברשות מקומית אחרת. עוד הוסיף כי הוא סבור שאין זה מתפקידו לאסוף נתונים על הרכב הוועדות.

מומלץ למשרד הפנים כי יעגן בהנחיות או בחוזר מנכ"ל את מחויבותו לתת עדיפות למינוי נשים כנציגות שר הפנים בוועדה לבחירת העובדים הבכירים, בנסיבות המצדיקות זאת. על מנת להבטיח כי הוראות החוק מקוימות בכל הקשור לחובת הייצוג ההולם בהרכב ועדות הבחירה - ועדות ששר הפנים מיוצג בהן - כמו גם לשם בחינת ההשפעה של מתן העדיפות על קידום הייצוג השוויוני בוועדות, מומלץ כי משרד הפנים יגבש מתווה לאיסוף שיטתי וסדור של נתונים סטטיסטיים על הרכבי הוועדות וכן על המגדר של המועמדים שנבחרו בידי ועדות אלו.

260 משרד מבקר המדינה העיר בעניין זה גם בהקשר של ועדות הבחינה לשירות הציבורי. ראו: דוח הביקורת בנושא ייצוג נשים בתפקידים הבכירים, לעיל הערה 23, עמ' 56.

261 משרד הפנים (2021), לעיל הערה 186, עמ' 50.

262 Manuel F. Bagues and Berta Esteve-Volart, "Can Gender Parity Break the Glass Ceiling? Evidence from a Repeated Randomized Experiment", *Review of Economic Studies*, 77 (2010), 1301 - 1328. בהקשר זה יש לציין עוד כי בסקר שערך משרד הפנים בשנת 2021 במסגרת עבודתו של צוות המדיניות, עלה כי רוב המשיבות על הסקר שהתמודדו במכרז לתפקיד בכיר יותר, ציינו שלהערכתן לא נבחרו לתפקיד בשל "העדפה מוקדמת למועמד מסוים". ראו: משרד הפנים (2021), לעיל הערה 186, עמ' 44.

263 משרד הפנים (2021), לעיל הערה 186, עמ' 65. המלצה דומה נכללה בדוח הוועדה לקידום נשים בשירות המדינה (2014), עמ' 44 (סעיף 3.2) (להלן - דוח הוועדה לקידום נשים בשירות המדינה).



נוסף על כך, מומלץ למשרד הפנים לפעול לכך כי בהכשרות של בעלי התפקידים הבכירים הרלוונטיים, שעליהן אחראי אגף בכיר פיתוח ההון האנושי במשרד הפנים, יושם דגש על מחויבותם של חברי הוועדה לחובת הייצוג ההולם בכלל, ולחובת הייצוג של בני שני המינים בפרט²⁶⁴. מומלץ עוד כי מחויבות זו תעוגן גם בהנחיותיו של משרד הפנים לרשויות המקומיות בנוגע לאופן קבלת ההחלטות של הוועדה ולשיקולים שעליה לשקול ושיירשמו בתמצית בפרוטוקול הדיון.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי המחויבות לגיוון מגדרי בהליכים לקליטת עובדים נוגעת לתחומי האחריות של מנהלי יחידות ההון האנושי ברשויות המקומיות, ועל כן נושא זה הוטמע בהכשרות המחייבות של בעלי תפקידים אלו.

משרד מבקר המדינה מציין את העובדה שנושא הגיוון המגדרי הוטמע בהכשרות המחייבות של מנהלי יחידות ההון האנושי. בצד זאת, מומלץ שתכנים אלה יוטמעו גם בהכשרותיהם של בעלי התפקידים הבכירים ברשות המקומית, בעלי תפקידים שבשונה ממנהלי יחידות ההון האנושי, משמשים בפועל ומתוקף תפקידם חברים מן המניין או משקיפים בוועדות הבחירה. הכללת הנושא בהכשרותיהם תהיה חלק ממכלול של תכנים העוסקים בחשיבות שבהכללתן של נקודות מבט מגוונות ומגדריות בתהליכי התוויית המדיניות וקבלת ההחלטות, והדבר יתאם להמלצות הוועדה הציבורית וצוות המדיניות²⁶⁵.

תוכנית "צוערים לשלטון המקומי"

התוכנית "צוערים לשלטון המקומי" היא מיזם משותף בהובלת משרד הפנים ועמותות פרטיות²⁶⁶ שתכליתו לפתח את ההון האנושי ולייצר עתודה ניהולית לשלטון המקומי, תוך התמקדות בפריפריה. במסגרת התוכנית מוצעים כמה מסלולים בתחומי המינהל, החינוך והתכנון העירוני, והם כוללים לימודים אקדמיים לצד הכשרה מעשית. בתום תקופת הלימודים וההכשרה הבוגרים והבוגרות נקלטים בתקנים ייעודיים ברשויות מקומיות נבחרות הממוקמות בפריפריה לתקופה של ארבע שנים. לאחר מכן חלקם עשויים להיקלט בתקן רשותי בהליך מכרזי או במשרת אמן²⁶⁷.

הביקורת העלתה כי בעוד ששיעורן של הנשים מכלל המשתתפים בתוכנית (החל משנת 2018 ונכון ליולי 2023) היה כ-50% (123 מתוך 245), ושיעורן מקרב בוגרי התוכנית היה כ-58% (221 מתוך 382), שיעורן מקרב הבוגרים שנקלטו בתקן רשותי היה כ-41%.

יוצא מכך כי על אף חשיבותה של התוכנית והפוטנציאל הגלום בה לקידום השוויון המגדרי בשדרת הניהול של השלטון המקומי, שיעורן של הנשים הנקלטות בתקן רשותי בסיום התוכנית נמוך בהשוואה לשיעורם של הגברים.

מומלץ למשרד הפנים לבחון מהן הסיבות לכך ששיעור נמוך יחסית מקרב הנשים נקלטות בתקן רשותי בסיום התוכנית על אף שיעוריהן בקרב המשתתפים והבוגרים, ואת הדרכים למימוש הפוטנציאל הגלום בתוכנית לקידום השוויון המגדרי בשדרת הניהול של השלטון המקומי.

264 בדומה להחלטת הממשלה לקיים השתלמות חובה לחברי ועדות המכרזים במשרדי הממשלה בנושא ייצוג הולם. ראו: החלטת ממשלה מס' 1552 בנושא "השתלמות לחברי ועדות מכרזים" (7.3.02).

265 ראו להלן תת-הפרק "קידום השוויון המגדרי בדרג ניהול הביניים".

266 התוכנית פועלת בשיתוף עמותת "ידידים" ועמותת "שותפויות אדמונד דה רוטשילד".

267 מתוך אתר המרשתת של משרד הפנים:

www.gov.il/he/departments/guides/reserve-local-government (כניסה אחרונה: 3.12.23); מתוך אתר המרשתת של תוכנית הצוערים לשלטון המקומי:

<https://zoarim.co.il/> (כניסה אחרונה: 3.12.23).



ניסוח מכרזים לאיוש משרות מוניציפליות ופרסומם

1. **ניסוח המכרזים לאיוש המשרות:** לפי האקדמיה ללשון עברית, צורת הזכר בעברית היא גם הצורה הסתמית, הלא מסומנת, ועל כן "צורת הזכר יפה גם לנקבות, מה שאין כן צורת הנקבה"²⁶⁸. למרות זאת²⁶⁹, בחוק הוחלה חובה מפורשת על כלל המעסיקים המפרסמים מודעה בדבר הצעת עבודה לפרסמה "בלשון זכר ובלשון נקבה, בין ביחיד ובין ברבים"²⁷⁰.

הקביעה כי יש לנסח מודעה בדבר הצעת עבודה בלשון שוויונית מבחינה מגדרית חשובה במיוחד לנוכח תופעת הבידול התעסוקתי המאפיינת את שוק העבודה בכלל, ואת השלטון המקומי בפרט. ניסוח של מודעות לאיוש תפקידים המאופיינים בבידול תעסוקתי בצורה הסתמית, הלא מסומנת, של הזכר היחיד, עלול, גם אם לא במכוון, להוביל להטיה בהליכי הגיוס לתפקיד ולכך שנשים יבחרו שלא להגיש את מועמדותן גם אם הן עומדות בתנאי הכשירות, ולהפך²⁷¹, למשל מתוך תחושה כי המודעה אינה פונה אליהן או מתוך חשש כי הן אינן מתאימות למשרה, ולכן סיכוייהן לזכות בה נמוכים יותר משל גברים²⁷². מעבר לחובה החוקית לנסח הצעות עבודה בלשון שוויונית מבחינה מגדרית, שימוש בלשון זו או בלשון ניטרלית מבחינה מגדרית בכלל פרסומיה של הרשות המקומית - בין אם הם פונים לעובדיה ובין אם הם פונים לתושביה - חשובה ליצירת תרבות ארגונית המקדמת שוויון מגדרי, ומסיבה זו נכללה התייחסות לנושא זה גם בין המלצותיו של צוות המדיניות²⁷³.

הביקורת העלתה כי כלל התפקידים המופיעים בקובץ תיאורי התפקידים בגופי השלטון המקומי שפרסם משרד הפנים, קובץ המחייב את הרשויות המקומיות בניסוח המכרזים ובפרסומם, מנוסחים בלשון זכר. נוסף על כך נמצא כי במסמך ההנחיות הנלווה לקובץ תיאורי התפקידים מצוין כי תיאורי התפקידים מנוסחים בלשון זכר מטעמי נוחות בלבד, אך הם מיועדים לנשים וגברים כאחד, וגם בנוסחי המכרזים המחייבים שמשרד הפנים מפרסם נכללת הבהרה זו²⁷⁴.

משרד מבקר המדינה בדק את נוסחי 120 מכרזים לתפקידים בדרג ניהול הביניים ובדרג הניהול הבכיר שפרסמו הרשויות המקומיות שנכללו בביקורת העומק. הבדיקה העלתה כי כותרתו של מכרז שפרסמה המועצה המקומית **גן יבנה** לאיוש משרת ניהול המוקד העירוני נוסחה בלשון זכר בלבד ("מנהל המוקד העירוני"), ואילו עיריית **רהט** ניסחה כותרת מכרז לתפקיד זה בלשון הפונה לשני המינים ("מנהל/ת המוקד העירוני"), בעוד שכותרותיהם של מכרזים אחרים שפרסמה העירייה נוסחו בלשון זכר בלבד. נמצא כי גם עיריית **בית שמש** פרסמה מכרזים שכותרתם נוסחה, ברובם המוחלט של המקרים, בלשון זכר בלבד, אחד מהם נוסח בלשון הפונה לשני המינים ("מנהל/ת מחלקת הגיל הרך") ושניים מהם נוסחו בלשון נקבה בלבד

²⁶⁸ "איך פונים לקבוצה שרובה נשים" (עדכון אחרון: 21.6.20) באתר האקדמיה ללשון עברית. האקדמיה ללשון העברית (להלן - האקדמיה) היא הגוף הרשמי המוסמך לקבל החלטות הקשורות לשפה, והחלטותיה מחייבות את מוסדות הממשלה, מוסדות חינוך ומדע ורשויות מקומיות (סעיף 10 לחוק המוסד העליון ללשון העברית, התשי"ג-1953).

²⁶⁹ פרוטוקול מס' 378 משיבת ועדת העבודה והרווחה (17.11.87), עמ' 8.
²⁷⁰ לפי סעיף 8 לחוק שוויון הזדמנויות בעבודה. פרסום שלא על פי הסעיף האמור ייחשב עבירה מינהלית לפי תקנות העבירות המינהליות (קנס מינהלי - איסור פרסום מודעה מפלה בדבר הצעת עבודה), התשס"ב-2002.
²⁷¹ ראו והשוו: P. Marise Born, "The Impact of the Wording of Employment Advertisements on Students' Inclination to Apply for a Job", *The Journal of Social Psychology*, 150, no. 5, pp. 485 - 502; Shenggang Hu, "Balancing Gender Bias in Job Advertisements With Text-Level Bias Mitigation", *Front. Big Data*, 5 (2022), pp. 1 - 10.

²⁷² ראו והשוו: תמר קריכלי-כץ וטלי רגב, "האם השפה העברית מכשילה נשים? ממצאים מחמישה ניסויים", **סוציולוגיה ישראלית**, כב, מס' 1, 80 (התשפ"א-2021), עמ' 82.

²⁷³ משרד הפנים (2021), לעיל הערה 186, עמ' 54.

²⁷⁴ אגף בכיר בקרת ההון האנושי ברשויות המקומיות, "הנחיות בדבר אוגודן תיאורי התפקידים בשלטון המקומי" (7.3.21). החובה לכלול "הבהרה מגדרית" כאמור קבועה גם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 1/12 בנושא "פרסום מכרזים ברשויות המקומיות בהתאם לחוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1998" (31.1.12).



"מנהלת מדור תביעות ביטוח לאומי וחשבת שכר"; "מנהלת מדור בקרת נתוני שכר, דוחות והחזרי הוצאות וחשבת שכר". מבין כותרותיהם של המכרזים שפרסמו עיריית **כפר סבא** והמועצה האזורית **גזר**, נמצא כי רובם המוחלט נוסחו בלשון שפונה לשני המינים. לצד האמור יצוין כי מבדיקת כותרותיהם של מכרזים שפרסמו עיריות **באר שבע** ו**נהרייה** נמצא כי כולם מנוסחים בלשון הפונה לשני המינים. פירוט ממצאי הבדיקה מוצגים בלוח 11 להלן.

לוח 11: פירוט ממצאי הבדיקה של נוסחי המכרזים שפרסמו הרשויות המקומיות שנכללו בביקורת העומק לאיוש משרות בדרג ניהול הביניים ובדרג הניהול הבכיר*

הרשות	סך המכרזים שנבדקו	מכרזים שנוסחו בלשון הפונה לשני המינים		מכרזים שנוסחו בלשון נקבה		תקופת הזמן שנבדקה*
		בלשון המינים	זכר יחיד	יחיד	בלשון נקבה	
באר שבע	7	7	0	0	0	יוני עד אוגוסט 2023 (3 חודשים)
בית שמש	30	1	27	2	0	ינואר עד דצמבר 2023 (12 חודשים)
גזר	28	27	1	0	0	ינואר 2020 עד ספטמבר 2023 (45 חודשים)
גן יבנה	4	3	1	0	0	ינואר 2021 עד יולי 2023 (31 חודשים)
כפר סבא	27	26	1	0	0	ינואר 2022 עד אוגוסט 2023 (20 חודשים)
נהרייה	9	9	0	0	0	ינואר 2022 עד דצמבר 2023 (12 חודשים)
רהט	15	8	7	0	0	ינואר 2020 עד אוגוסט 2023 (44 חודשים)

▶ נמצאו מכרזים שנוסחו בלשון זכר יחיד או בלשון נקבה יחיד

* עבור העיריות בית שמש ונהרייה נבדקו מכרזים שפורסמו באתר המרשתת שלהן; עבור יתר הרשויות המקומיות נבדקו המכרזים שהן העבירו במהלך הביקורת.

בחינת לשון המכרזים שפרסמו הרשויות המקומיות שנכללו בביקורת העומק העלתה כי ככלל, אין אחידות בין הרשויות המקומיות בניסוח המכרזים. כך נמצא כי עיריית בית שמש נוהגת לפרסם את מכרזיה בלשון זכר יחיד, לרבות תיאור התפקיד וכותרתו של המכרז. העיריות באר שבע, כפר סבא, נהרייה ורהט, המועצה המקומית גן יבנה והמועצה האזורית גזר נוהגות לנסח את מכרזיהן באופן הפונה לשני המינים - באמצעות שימוש בלכסן או נקודה או באמצעות ניסוח שהוא ניטרלי מבחינה מגדרית. לצד זאת נמצאו מכרזים שפרסמה עיריית בית שמש בלשון יחיד נקבה לתפקידים העשויים להיתפס כ"נשיים". בדומה לכך, נמצאו מכרזים שפרסמו עיריות כפר סבא ורהט, המועצה המקומית גן יבנה והמועצה האזורית גזר בלשון יחיד זכר, לרוב לתפקידים העשויים להיתפס כ"גבריים". יצוין כי ממצאים דומים עלו גם מבדיקת מכרזים שפרסמו רשויות מקומיות אחרות, כאלה שלא נכללו בביקורת העומק.

משרד מבקר המדינה מציין את עיריות באר שבע ונהרייה על הקפדתן על ניסוח המכרזים בלשון הפונה לשני המינים. על העיריות בית שמש ורהט לנסח את מכרזיהן בהלימה להוראותיו של חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה ולהקפיד כי נוסח המכרז יפנה לבני שני המינים, על פי הנחיות האקדמיה ללשון העברית. הדבר נכון בפרט בניסוח מכרזים לאיוש תפקידים בכירים, לנוכח שיעורן הנמוך יותר של נשים המכהנות בתפקידים כאלה, ולתפקידים המאופיינים בבידול תעסוקתי, לנוכח התרומה האפשרית של אופן הניסוח להגברת נכונותן של נשים להגיש מועמדות לתפקידים הללו.

המועצה המקומית גן יבנה מסרה בתשובתה ובתשובתה הנוספת מיוני 2024 כי ההמלצה תיושם במכרזיה הבאים. עיריית רהט מסרה בתשובתה כי בשים לב להערות הביקורת היא תשנה את נוסחי המכרזים באופן שיפנו לבני שני המינים.

מומלץ לנציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה, בהיוועצות עם משרד המשפטים והאקדמיה ללשון העברית, להבהיר בהנחיות ברורות לכלל המעסיקים, ובפרט לרשויות המקומיות, ליתר גופי השלטון המקומי ולגופי האסדרה השלטוניים, כי לפי החוק מודעה בדבר הצעת עבודה תצוין "בלשון זכר ובלשון נקבה, בין ביחיד ובין ברבים", וכי ההבהרה המגדרית שנהוג להוסיף לצד שימוש בלשון זכר בפרסום מודעות אינה עומדת בהוראות החוק. בשל המורכבות הכרוכה בניסוח מודעות על משרות פנויות, מומלץ כי ההנחיה תכלול גם התייחסות לאופן



שאפשר לנסח מודעות כדי שיעלו בקנה אחד עם לשון החוק ותכליתו, ובכלל זה הכפלת צורות בכותרת המכרז (כגון "מנהל או מנהלת") וכן שימוש בגוף המודעה בצורות נטולות מגדר דקדוקי (כגון "יש לכתוב" ו"אפשר לציין")²⁷⁵. דוגמאות ממודעות הדרושים של האקדמיה עצמה מצורפות כנספח א' לדוח.

נציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה מסרה בתשובתה כי בעבר פעלה לבחינה פנים-ממשלתית של הנושא בשיתוף עם אגף ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, אך המהלך לא הושלם. היא הוסיפה כי היא מסכימה שיש מקום לפרסם הנחיות ברורות בנושא בהתייעצות עם האקדמיה ללשון העברית.

2. פרסום המכרזים במרשתת: החל משנת 2021 משרד הפנים מעמיד לרשות הרשויות המקומיות מערכת ממוחשבת לצורך פרסום מכרזיהן (מערכת נמ"ר), זאת כדי להגביר את השקיפות במכרזים ואת מידת החשיפה של הציבור להם²⁷⁶. המערכת מאפשרת למשתמש לבצע חיפוש לפי מילות מפתח שונות, ובהן שם המשרה.

הביקורת העלתה כי מערכת נמ"ר מציגה את שמות כלל התפקידים בלשון זכר יחיד ("מנהל מחלקה", "מנהל אגף", "עובד סוציאלי", "גנן" ו"סייע"), וזאת אף בלי לכלול הבהרה מגדרית כי המשרות פונות לגברים ולנשים כאחד. המחשה לאופן פרסום שמות המשרות במערכת נמ"ר מובאת בתמונה 1 להלן.

תמונה 1: רשימת מכרזים מתוך מערכת נמ"ר של משרד הפנים, מרץ 2024

משרד הפנים		משרד הפנים	
אגף בכיר בקרת הון אנושי		אגף בכיר בקרת הון אנושי	
ברשות המקומית		ברשות המקומית	
אודות מערכת נמ"ר • שאלות נמצאות • שכר ברשויות המקומיות • חוקים ותקנות			
רשימת מכרזים			
חיפוש לפי משרה או מספר משרה			
מחוז	רשות	משרה	תחום מקצועי
רמת השכלה			
חיפה	חיפה	עובד סוציאלי	רווחה
חיפה	חיפה	עובד נוער וצעירים במצוקה	רווחה
חיפה	חיפה	מדריך נוער רשותי	נוער חרבות וספורט
דרום	דרום	עובד אחזקה	ניהול כללי
תל-אביב	תל-אביב	סייע כיתתי בחינוך המיוחד	חינוך
תל-אביב	תל-אביב	מנהל יחידת ניל הרך	חינוך
תל-אביב	תל-אביב	מנהל יישובי לסאבך באלמוות	תוכניות לאומיות
תל-אביב	תל-אביב	מנהל יחידת ניהול ההון האנושי	משאבי אנוש
דרום	דרום	מנהל יחידת לפיתוח כלכלי ומיזמי משאבים ברשות	כספים
מרכז	מרכז	מנהל יחידת ניהול ההון האנושי	משאבי אנוש

המקור: צילום מסך מתוך אתר המרשתת של מערכת נמ"ר, 6.3.24, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

275 ראו לדוגמה: "פנייה המיועדת לגבר וגם לאישה" (עדכון אחרון: 9.8.17) וכן "על כתיבה שוויונית" (15.3.21) באתר האקדמיה (כניסה אחרונה: 5.12.23). יצוין כי בשנים האחרונות מפורסמים מדריכים שונים בנושא. ראו לדוגמה: דפנה איזנרייך, "לכתוב לכולם: המדריך לכתיבה שוויונית וניטרלית-מגדרית" (2020).

276 יצוין כי הוועדה הציבורית המליצה, בין היתר, להקים אתר מרשתת ייעודי לפרסום מכרזי כוח אדם ברשויות המקומיות. ראו: דין וחשבון הוועדה הציבורית, לעיל הערה 181, עמ' 25.



על משרד הפנים לנסח את שמות המשרות במערכת נמ"ר באופן הפונה לבני שני המינים, כפי שמחייב חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה.

קידום השוויון המגדרי בדרג ניהול הביניים

דרג ניהול הביניים ברשות המקומית, שעומו נמנים מנהלי המחלקות (ברובד הנמוך) ומנהלי האגפים (ברובד הגבוה), אמון על הוצאתה לפועל של מדיניות הרשות, כפי שנקבעה בידי נבחרי הציבור והנהלתה הבכירה. לפיכך הוא ציר ניהול מרכזי ברשות²⁷⁷. לייצוג נשים בדרג ניהול הביניים חשיבות רבה כיוון שמילוי תפקידים בדרג זה עשוי ליצור אפשרויות קידום לתפקידים בדרג הבכיר. במובן זה, דרג ניהול הביניים משמש "צינור קריירה" (Career pipeline)²⁷⁸.

לפי ניתוח שעשה בשנת 2018 אגף בכיר פיתוח ההון האנושי במשרד הפנים²⁷⁹, ההיקף המצומצם יחסית של דרג ניהול הביניים וקצב התחלופה הנמוך יחסית בדרג זה אינו מאפשר בהכרח לממש את הפוטנציאל הגלום בו לקידום השוויון המגדרי.

כך נמצא כי רוב המנהלים בדרגי הביניים (מנהלי אגף ומנהלי מחלקות) הם מנהלי מחלקות (כ-2,200 מתוך כ-3,000). מרבית המנהלים הללו מועסקים ברשויות מקומיות מהמגזר היהודי. שיעור התחלופה של מנהלים בדרגי הביניים המועסקים בחוזים אישיים היה כ-7% בשנה (כ-200 מתוך כ-3,000 מנהלים מכהנים), וברשויות מהמגזר הלא-יהודי היה שיעור זה נמוך יותר (כ-1.4% בשנה). ברשויות הללו נמצא גם שיעור גבוה של עובדים ותיקים (כ-56% מהמנהלים בדרגי הביניים הועסקו יותר מעשר שנים באותו התפקיד), וזאת בהשוואה לשיעורם ברשויות מהמגזר היהודי ובשירות המדינה²⁸⁰.

עוד העלה הניתוח כי בהסתכלות רוחבית, בקרב מנהלי האגפים היה שיעורן של הנשים שכיחונ בתפקיד (כ-31%) נמוך משיעורן מקרב כלל העובדים (כ-74%), ואילו בקרב מנהלי המחלקות היה שיעורם של הנשים והגברים זהה (כ-50%)²⁸¹, אך הוא נותר נמוך משיעורן מקרב כלל העובדים.

בשנת 2021, במסגרת עבודתו של צוות המדיניות, ערך משרד פנים סקר בקרב 476 עובדות המועסקות ב-27 רשויות מקומיות, ובו נשאלו העובדות על החסמים העומדים לפניהן כשהן מתמודדות במכרזים לתפקידים ברובד הגבוה של דרג ניהול הביניים (מנהלי ומנהלות אגפים ומעלה) ולדרג הניהול הבכיר. המשיבות על הסקר ציינו היעדר תמיכה ארגונית כאחת הסיבות העיקריות לכך שהן אינן מגישות מועמדות למכרזים, וכמחצית מהן ציינו כי עידוד מצד הרשות המקומית להתמודד יסייע להן בכך²⁸².

בהתבסס על ממצאי הסקר, צוות המדיניות המליץ, בין היתר, לקדם ברשויות המקומיות תרבות-ארגונית המקדמת שוויון מגדרי; לקבוע יעדים ברורים, מדידים ותחומים בזמן לאיוש משרות ניהול בכירות בידי נשים ולכלול אותם בתוכנית האסטרטגית הרב-שנתית של הרשויות המקומיות ובתוכניות העבודה השנתיות הנגזרות ממנה; לפתח עתודה ניהולית לנשים; לשפר את תהליכי המיון, להגביר את השקיפות ולהעביר את המידע בנוגע למשרות ניהול המיועדות לאיוש. נוסף על אלה התייחס צוות המדיניות בהמלצותיו לכלים נוספים לקידום השוויון המגדרי בשדרת הניהול

277 משרד הפנים (2020), לעיל הערה 247, עמ' 3.

278 עם זאת, מחקרים הראו שהגדלת מספר הנשים בדרג ניהול הביניים אינה בהכרח מספיקה להגדלת מספרן בדרג הניהול הבכיר. ראו: דוח הוועדה האקדמית, לעיל הערה 174, עמ' 37; משרד הפנים (2020), לעיל הערה 247.

279 הניתוח התבסס על נתוני דוחות מצבת כוח אדם והשכר נכון לדצמבר 2018 מכ-190 רשויות מקומיות.

280 משרד הפנים (2020), לעיל הערה 247, עמ' 5.

281 משרד הפנים (2020), לעיל הערה 247, עמ' 6.

282 משרד הפנים (2021), לעיל הערה 186, עמ' 44 ו-50.



של הרשות המקומית, בין היתר להעניק פרס הצטיינות על הישגי הרשויות המקומיות בקידום הנושא ולממן תוכניות הכשרה ייעודיות²⁸³.

חלק מן ההמלצות הללו וכן המלצות נוספות נכללו גם בין המלצותיה של הוועדה הציבורית. כך, לצד המלצות לממן תוכניות הכשרה וחניכה ייעודיות ולקדם סביבת עבודה תומכת-משפחה, התייחסה הוועדה הציבורית בהמלצותיה גם להקמת מאגר מועמדות לתפקידים בכירים, בדומה למאגר המועמדות שיש להקים לפי חוק שיווי זכויות האישה²⁸⁴, ולשילוב בתוכניות ההכשרה המיועדות לעובדים הבכירים תכנים העוסקים בחשיבות שבהכללתן של נקודות מבט מגוונות ומגדריות בתהליכי התוויית המדיניות וקבלת ההחלטות²⁸⁵.

נמצא כי משרד הפנים לא פעל ליישום ההמלצות האמורות של הוועדה הציבורית משנת 2018 ושל צוות המדיניות משנת 2021, ובכלל זה לא פרסם הנחיות לרשויות המקומיות בדבר הצורך לגבש מדיניות פנים-רשותית לקידום הייצוג ההולם לבני שני המינים, בפרט בדרג ניהול הביניים ובדרג הניהול הבכיר, לרבות איתור יזום של מועמדות לתפקידים או למשרות מסוימים שבהם נמצא תת-ייצוג משמעותי של נשים. משרד הפנים גם לא קבע מתווה לפיקוח על קיום הוראות החוק ולבקרה עליו, ובכלל זה לא קבע חובות דיווח שיאפשרו לו לקיים מעקב ובקרה מועילים על מידת קידום השוויון המגדרי בקרב בעלי התפקידים בדרג ניהול הביניים ובדרג הניהול הבכיר ברשות המקומית.

מומלץ למשרד הפנים, בשיתוף עם יתר גופי האסדרה השלטוניים, לגבש מתווה לנקיטת פעולות יזומות נוספות לקידום השוויון המגדרי ולצמצום הפערים המגדריים בשדרת הניהול של הרשות המקומית, ובפרט ברשויות מקומיות שאינן מדורגות במדד ההון האנושי²⁸⁶, בין היתר פעולות ברוח המלצותיהם של הוועדה הציבורית ושל צוות המדיניות. מומלץ כי מתווה זה יכלול מנגנונים מפורטים לניטור, לפיקוח ולבקרה, לפי העניין, לצורך בחינת מועילותן של הפעולות שיינקטו - מצד משרד הפנים ומצדן של הרשויות המקומיות - לקידום השוויון המגדרי.

מרכז השלטון המקומי מסר בתשובתו כי משהמלצה זו מתייחסת גם לרשויות מקומיות המשתייכות לאשכול חברתי-כלכלי נמוך, עליה להיות מגובה מבחינה תקציבית.

בעלי תפקידים בכירים המתמנים בידי משרד הפנים

במקרים מסוימים מסורה לשר הפנים הסמכות למנות בעלי תפקידים בכירים ברשות המקומית, בין מתוקף סמכויות הפיקוח שניתנו לו על הרשויות המקומיות לצורך הבטחת התנהלותן התקינה ובין במקרים שנדרשת מעורבותו כגורם מאסדר במסגרת שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות.

מינוי יושב ראש וחברי ועדה ממונה ("קרואה") ומועצה ראשונה

בנסיבות מסוימות, אם גופים וממלאי תפקידים נבחרים ברשויות המקומיות אינם ממלאים כראוי את המוטל עליהם על פי דין, מוקנית לשר הפנים הסמכות לנקוט צעדים נגדם. בין היתר מוקנית לו הזכות לפזר את מועצת הרשות המקומית, להעביר מכהונה את העומד בראשה - אף שנבחרו בבחירות דמוקרטיות - ולמנות תחתיהם ממונים מטעם השלטון המרכזי (הידועים בכינוי "ועדה קרואה")²⁸⁷. לצד זאת, לשר הפנים מסורה הסמכות למנות את חברי המועצה גם בעת כינונה של

²⁸³ בדומה להכשרות שהוחלט לקיים למנהלי משרדי הממשלה ולבעלי תפקידים אחרים במשרדי הממשלה במסגרת החלטת ממשלה מס' 2331.

²⁸⁴ לפי סעיף 1ג6 לחוק שיווי זכויות האישה.

²⁸⁵ דין וחשבון הוועדה הציבורית, לעיל הערה 181, עמ' 25 - 26.

²⁸⁶ ראו לעיל תת-הפרק "דירוג הרשויות המקומיות במדד ההון האנושי".

²⁸⁷ לפי סעיפים 143, 143א או 206 לפקודת העיריות ולפי סעיפים 38 ו-38א לפקודת המועצות המקומיות; ראו בעניין זה: מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2008), "פיזור מועצות נבחרות ומינוי ועדות קרואות בשלטון המקומי", עמ' 67 - 143 (להלן - דוח הביקורת בנושא פיזור מועצות נבחרות); בג"ץ 5119/23



מועצה מקומית או מועצה אזורית חדשה. כך, לפי הוראות החוק, את חברי המועצה הראשונה ימנה שר הפנים, והם ימשיכו בכהונתם עד בחירת ראש המועצה וחבריה לפי חוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965²⁸⁸ (להלן גם - מועצה ממונה ראשונה).

במהלך הביקורת וקודם לבחירות לרשויות המקומיות בשנת 2024, כיהנו ועדות קרואות בעיריית **טבריה** ובמועצה המקומית **מסעדה**; במועצות המקומיות **אבו גוש**, **בית אריה-עופרים** ו**ורכא** כיהנו ועדות קרואות למילוי תפקידי המועצה בלבד²⁸⁹; במועצות המקומיות **צור הדסה** ו**שער שומרון** כיהנו, נכון למועד סיום הביקורת, מועצות ממונות ראשונות; ובראש המועצות המקומיות-תעשייתיות **נאות חובב ומגדל תפן** עמדו נציגי שר הפנים²⁹⁰.

1. הרכב הוועדה לבחירת יושב ראש הוועדה הקרואה וחבריה: כשירותם של מועמדים והתאמתם לכהן כיושבי ראש הוועדות הקרואות, כחבריהן וכיושבי ראש המועצות הממונות הראשונות וחבריהן נבחנת בידי ועדה ששר הפנים ממנה לצורך כך (להלן - הוועדה לבדיקת מינויים בוועדות הקרואות). בראש הוועדה עומד מנהל המינהל לשלטון המקומי במשרד הפנים, וחברים בה מתוקף תפקידם היועץ המשפטי וראש האגף לכוח אדם ושכר במשרד הפנים²⁹¹. כמו כן, הנוהל מורה כי בוועדה יכהן נציג ציבור שלו היכרות עם השלטון המקומי אך הוא אינו מעורב פוליטית או מזוהה מהבחינה הזאת²⁹². יצוין כי בנוהל לא הוסדרה האפשרות כי נציגים מטעמם של חברים בוועדה מתוקף תפקידם יוכלו להחליפם כחברים בוועדה.

בוועדה לבדיקת מינויים בוועדות קרואות חבר נציג ציבור, והיא "ועדה ציבורית" כהגדרתה בסעיף 1ג6 לחוק שיווי זכויות האישה. ככזאת, בקביעת הרכבה חלה החובה ליתן ביטוי הולם, בנסיבות העניין, לייצוג נשים ממגוון קבוצות האוכלוסייה²⁹³. על מנת לאפשר מעקב יעיל אחר ביצועה ואכיפתה של חובת הייצוג ההולם, על הגורם הממנה את הוועדה - שר הפנים - לדווח לרשות לקידום מעמד האישה על המינוי עוד בטרם החלה הוועדה בפעולתה, ועל הרשות לרכז את הנתונים ולהגיש דין וחשבון שנתי לוועדה לקידום מעמד האישה של הכנסת²⁹⁴.

חובת הייצוג ההולם הקבועה בחוק מטילה על הגוף הממנה חובה לפעול באופן יזום ופעיל, ולנקוט אמצעים סבירים לאיתור מועמדות מתאימות ולמינוי²⁹⁵. הגוף הממנה משוחרר

התנועה לטוהר המידות נ' הכנסת, פס' 2 לפסק הדין (פורסם במאגר ממוחשב, 30.7.23) (להלן - עניין התנועה לטוהר המידות).

לפי סעיף 3 לצו המועצות המקומיות ולפי סעיף 5 לצו המועצות האזוריות. 288

במועצה המקומית ירכא מינה שר הפנים בדצמבר 2019 ועדה קרואה, ובתוך כך הופסקה כהונתו של ראש המועצה הנבחר, משלא אושר תקציב המועצה. ביולי 2021, בעקבות עתירה שהגיש ראש המועצה הנבחר בוטלה החלטת שר הפנים לסיים את כהונתו והוא הושב לכהונתו, לצד הוועדה שמונתה למלא את תפקידי המועצה. ראו: בג"ץ 8286/19 **והיב חביש נ' שר הפנים ואח'** (פורסם במאגר ממוחשב, 26.7.21). 289

לפי סעיף 2א(ב)(3)א(א) לפקודת המועצות המקומיות, במועצות מקומיות-תעשייתיות ממונה יושב ראש המועצה בידי שר הפנים. 290

היום מכונה תפקיד זה "מנהל אגף בכיר בקרת ההון האנושי ברשויות המקומיות". 291

"נוהל וקריטריונים למינוי יושבי ראש וחברי ועדות קרואות ולמינוי חברים במועצה ראשונה, לרבות המיועדים להיות ראש המועצה הראשונה וסגנו" (נוסח מתוקן מיום 4.2.08) (להלן - נוהל הוועדה לבדיקת מינויים בוועדות הקרואות). 292

החובה חלה גם על ועדת בדיקה ממשלתית, ועדת חקירה וכן ועדה או גוף אחר שהוקם לשם עיצוב מדיניות לאומית בכל נושא, לרבות בנושאי חוץ או ביטחון, או לשם מניעה, ניהול או פתרון של סכסוך מדיני או בין-לאומי, לרבות ניהול משא ומתן, ובכלל זה לקראת חתימה על הסכם ביניים או על חוזה שלום. 293

סעיף 1ג6(ג) לחוק שיווי זכויות האישה; הצעת חוק שיווי זכויות האישה (תיקון מס' 4) (ייצוג הולם בעיצוב מדיניות לאומית), הצ"ח הכנסת 151, התשס"ה-2005 (17.5.05). 294

עניין ארן, לעיל הערה 179, פסקה 6 לפסק דינו של השופט א' לוי ופסקה 2 לפסק דינו של השופט י' דנציגר; בג"ץ 5660/10 **עמותת איתך - משפטניות למען צדק ואח' נ' מדינת ישראל**, פס' 14 לפסק הדין (פורסם במאגר ממוחשב, 22.8.10) (להלן - עניין עמותת איתך). כדי לקדם את מימוש חובת הייצוג ההולם הקבועה בסעיף 1ג6 לחוק שיווי זכויות האישה נקבע בחוק כי על הרשות לקידום מעמד האישה להקים מאגר מועמדות להתמנות לוועדות ולצוותים. קול קורא להגשת בקשה להיכלל במאגר פורסם לראשונה בתחילת שנת 2020. 295



מקיום החובה במקרים חריגים בלבד, שבהם קיום החובה איננו אפשרי, לדוגמה אם אין נמצא מועמדת העומדת בתנאי הכשירות ההכרחיים לאישו של תפקיד מסוים²⁹⁶.

נמצא כי נכון למועד סיום הביקורת, כל חברי הוועדה לבדיקת מינויים בוועדות הקרואות המכהנים מתוקף תפקידם היו גברים. עוד נמצא כי נציג הציבור האחרון שמונה לוועדה היה גבר, אולם מזה כמה שנים ונכון למועד סיום הביקורת לא היה מינוי בתוקף לנציג הציבור בוועדה. נוסף על כך, בכ-38% מהמינויים שנדונו לפני הוועדה לבדיקת מינויים בוועדות הקרואות בשנים 2017 - 2023 (12 מתוך 32), לא ניתן כלל ייצוג לנשים בהרכב הוועדה²⁹⁷.

נמצא עוד כי בעקבות הערותיו של בית המשפט העליון כשדן בעתירות שהוגשו אליו בנוגע להרכבם של ועדות ציבוריות או צוותים שהוקמו לשם עיצוב מדיניות לאומית²⁹⁸, פעלה הרשות לקידום מעמד האישה לגיבוש נוהל מסודר שנועד לבטא את כללי היישום הראויים של עקרונות הדין. ואולם, בביקורת עלה כי הנוהל לא פורסם לציבור.

בשים לב לכך שאי אפשר להבטיח ייצוג הולם לנשים בוועדה מקרב המכהנים בה מתוקף תפקידם, מומלץ כי בכל הנוגע לחבר הוועדה הבא מקרב הציבור ושלשר הפנים מסור שיקול דעת בבחירתו, יפעל שר הפנים ככל האפשר לכך שתכהן בתפקיד זה אישה. עוד מומלץ למשרד הפנים להסדיר בנוהל את האפשרות להחליף חברים המכהנים בוועדה מתוקף תפקידם בנציגים מטעמם, ובתוך כך לעגן את החובה להביא במכלול השיקולים בבחירת הנציג את השיקול לפעול לעמידה בחובת מתן ייצוג הולם לנשים בהרכב הוועדה.

עוד מומלץ לרשות לקידום מעמד האישה כי תפעל בהיוועצות עם משרד המשפטים לפרסם נוהל עדכני ולהתייחס בו למקרים שאין כלל ייצוג לנשים בוועדות מקרב החברים בהן מתוקף תפקידם. במקרים אלו נודעת חשיבות יתרה לפעולה שמטרתה כי הנציגים באותן ועדות, שלגורם הממנה מסור שיקול דעת בבחירתם, יהיו נשים. עוד מומלץ לבחון את הצורך לפרסם את הרכבי הוועדות המדווחות לרשות לקידום מעמד האישה באתרי המרשתת של הגופים הממנים או במרוכז בידי הרשות לקידום מעמד האישה, זאת על מנת להגביר את השקיפות ולאפשר בקרה ציבורית על קיום חובת הייצוג הולם.

2. הרכב הוועדות הקרואות והמועצות הממונות הראשונות: לפי הנוהל שנקבע בעניין זה, על דעתו של היועץ המשפטי לממשלה, על מועמד לכהן כיושב ראש ועדה קרואה או מועצה ממונה ראשונה להיות בעל ניסיון בתחומי השלטון המקומי או בעל ניסיון ניהולי של חמש שנים לפחות, ועל מועמד לכהונה בתפקיד חבר ועדה להחזיק בניסיון כאמור של שלוש שנים לפחות²⁹⁹. יוצא מכך, כי אדם שלא מילא קודם לכן תפקיד כנבחר ציבור ברשות מקומית יוכל לרכוש ידע וניסיון מקצועיים בתפקידו כיושב ראש או כחבר ועדה קרואה או מועצה ממונה ראשונה. ניסיון זה עשוי להשפיע על סיכוייו להיבחר בבחירות בעתיד. הדבר נכון

²⁹⁶ עניין שדולת הנשים לעיל הערה 8, עמ' 519; עניין עמותת איתך, לעיל הערה 295, פס' 14 לפסק הדין.

²⁹⁷ הנתון מתייחס למינויים שנעשו בעיריית טבריה, במועצות המקומיות אבו גוש, בית אריה-עופרים, ירכא, מסעדה, צור הדסה ושער שומרון ובמועצות המקומיות-תעשייתיות נאות חובב ומגדל תפן. יצוין כי הנתון אינו מתייחס למינויים שנעשו בתקופה זו ושלא נדונו לפני הוועדה מפני שנעשו בתקופת בחירות.

²⁹⁸ בג"ץ 2475/09 עמותת איתך משפטניות למען צדק חברתי נ' שר הפנים (פורסם במאגר ממוחשב, 21.1.10); עניין עמותת איתך, לעיל הערה 295, פס' 25 לפסק הדין.

²⁹⁹ לפי נוהל הוועדה לבדיקת מינויים בוועדות הקרואות, ניסיון בתחום השלטון המקומי ייחשב כהונה בתפקיד ראש הרשות או סגנו, ולעניין מועמד לתפקיד חבר הוועדה - גם כהונה בתפקיד חבר מועצה, בשים לב לאופי התפקיד שמילא; מילוי תפקיד בדרגת מנהל אגף ומעלה בגופי השלטון המקומי (כגון רשויות מקומיות, איגודי ערים או תאגידים עירוניים); מילוי תפקיד בכיר בשירות המדינה, ובלבד שהתפקיד כלל עיסוק במישרין בתחומי השלטון המקומי. כניסיון ניהולי ייחשב מילוי תפקיד בכיר בגוף ציבורי, עסקי או ביטחוני, בשים לב לגודלו של אותו הגוף ולהיקף פעילותו אל מול גודלה של הרשות המקומית שהוא מועמד לכהן בה כיושב ראש הוועדה הקרואה (סעיפים 1(1) - (2) ו-4 לנוהל).



במיוחד אם בעל תפקיד זה מתמודד בבחירות לרשות המקומית שבה כיהן כיושב ראש הוועדה הממונה או כחבר בה, בכפוף למגבלות הקבועות בדין לעניין זה³⁰⁰.

יושב ראש הוועדה הקרואה או המועצה הממונה הראשונה וחבריהן אינם נבחרים ציבור, ועל כן חובת הייצוג ההולם חלה על הליך הבחירה בהם. למרות זאת נמצא כי באף אחת מבין שש הרשויות המקומיות שכינה בהן ועדה קרואה (שאינה ועדה למילוי תפקידי המועצה בלבד) או מועצה ממונה ראשונה במהלך הביקורת וקודם לבחירות לרשויות המקומיות בשנת 2024, לא כיהנה אישה כיושבת ראש הוועדה. עוד נמצא כי בעיריית טבריה כיהנו שתי נשים מתוך שבעת חברי הוועדה, ובמועצה המקומית מסעדה לא כיהנו כלל נשים מקרב חברי הוועדה הקרואה. ההתפלגות המגדרית בקרב יושבי ראש הוועדות וחבריהן מובאים בלוח 12 להלן.

לוח 12: ההתפלגות המגדרית בקרב יושבי ראש הוועדות הקרואות והמועצות הממונות הראשונות וחבריהן, במהלך הביקורת וקודם לבחירות לרשויות המקומיות בשנת 2024*

ההתפלגות המגדרית בקרב חברי הוועדה, ללא היו"ר	מגדר היו"ר	שיעור הנשים מקרב חברי הוועדה, ללא היו"ר	שיעור הנשים מקרב חברי הוועדה, כולל היו"ר	סה"כ חברי ועדה, כולל היו"ר	שם
●○○○	○	33%	25%	4	אבו גוש
●○○○	○	50%	33%	3	בית אריה-עופרים
●●○○○○○○	○	29%	25%	8	טבריה
●●○○○○	○	40%	33%	6	ירכא
○○○○○○	○	ל"נ	ל"נ	ל"נ	מגדל תפן
○○○○○○	○	0%	0%	5	מסעדה
●●○○○○	○	50%	40%	5	צור הדסה
○○○○○○	○	ל"נ	ל"נ	ל"נ	נאות חובב
●○○	○	50%	33%	3	שער שומרון

○ התפקיד מאויש בידי גבר
 ● התפקיד מאויש בידי אישה
 ▲ ועדה למילוי תפקידי המועצה בלבד
 ▲ ועדה ממונה ראשונה
 ▲ מועצה מקומית-תעשייתית (מינוי יו"ר הוועדה בלבד)

על פי נתונים על מינוי יושבי ראש הוועדות הקרואות והמועצות הממונות הראשונות וחבריהן מתוך כתבי המינוי של שר הפנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* במועצות מקומיות תעשייתיות, שבהן מתמנה רק יו"ר הוועדה בידי שר הפנים, לא נבדקו שיעורן של הנשים מקרב חברי הוועדה (ל"נ). נתון המסומן באדום מתייחס לשיעור נשים הנמוך משליש.

יצוין כי בדוח ביקורת משנת 2009 העיר משרד מבקר המדינה למשרד הפנים על כך שאינו מקפיד על קיום חובת הייצוג ההולם בקרב יושבי ראש הוועדות הקרואות וחבריהן³⁰¹.

המועצה המקומית **שער שומרון** מסרה בתשובתה ממאי 2024 כי בבחירות לרשויות המקומיות בשנת 2024 נבחר אחד מבין שני חברי המועצה הממונה הראשונה לעמוד בראש מועצה מקומית אחרת. נכון למועד התשובה, לצד יושב ראש המועצה הממונה הראשונה של שער שומרון מכהנות שתי נשים כחברות מועצה.

המועצה המקומית-תעשייתית **מגדל תפן** מסרה בתשובתה ממאי 2024 כי בשנים שקדמו לביקורת עמדה בראש המועצה אישה, וכמו כן במהלך שנת 2024 מונתה אישה לחברת מועצה

300 מגבלות לעניין התמודדותם של חברי ועדה קרואה או מועצה ממונה ראשונה והעומד בראשן נקבעו בחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965. החל משנת 2008 קבע החוק כי חברי ועדה ממונה או יושב ראש אותה ועדה לא יהיו רשאים להציג את מועמדותם לבחירה ברשות המקומית שהם מכהנים בה בבחירות הנערכות באותה רשות מקומית לראשונה לאחר מינוים (חוק הרשויות המקומיות [בחירות] [תיקון מס' 39], התשס"ט-2008, ס"ח התשס"ט 2191 [16.11.08], עמ' 94). במהלך הביקורת תוקן החוק ובוטלה המגבלה האמורה (חוק הרשויות המקומיות [בחירות] [תיקון מס' 53], התשפ"ג-2023, ס"ח התשפ"ג 3057 [6.7.23], עמ' 516). ראו בעניין זה: עניין התנועה לטוהר המידות, לעיל הערה 287, פס' 24 לפסק הדין.

301 דוח הביקורת בנושא פיזור מועצות נבחרות, לעיל הערה 287, עמ' 99.



באישור מליאתה. המועצה הוסיפה כי היא מייחסת חשיבות רבה לקידום השוויון המגדרי ולהטמעת החשיבה המגדרית וכי ככל שהדבר תלוי בה, היא תעשה כל מאמץ לקידום הנושא. המועצה המקומית **מסעדה** מסרה בתשובתה ממאי 2024 כי בשנת 2018 כיהנה אישה כחברת הוועדה הקרואה. לפי התשובה, החל משנת 2019 פנה יו"ר הוועדה הקרואה דאז למשרד הפנים בבקשה להגדיל את מספר חברי הוועדה והציע לצורך כך מועמדים מתאימים, ובהם נשים, אולם משרד הפנים לא נענה לבקשה. עוד צוין כי מאז הבחירות לרשויות המקומיות בשנת 2024 מכהנת במועצה המקומית מסעדה מועצה נבחרת.

על משרד הפנים לפעול באופן יזום, כפי שנקבע בפסיקה, לאיתור נשים הכשירות לכהן בראש הוועדות הקרואות והמועצות הממונות הראשונות וכחברותיהן, לרבות באמצעות הקמת מאגר מועמדות הכשירות לכהן בתפקידים אלה.

מינוי חשבים מלווים

החשבים המלווים משמשים ידו הארוכה של משרד הפנים במטרה להביא להבראתן של רשויות מקומיות המצויות בגירעון או במשבר ניהולי, כספי או ארגוני³⁰². מתוקף תפקידם הם אמונים על שמירת הקופה הציבורית, ולצורך כך ניתנו להם סמכויות נרחבות, ובין היתר זכות "חתימה שלישית" על כל התחייבות כספית מטעם הרשות, נוסף על חתימותיהם של ראש הרשות ושל הגזבר³⁰³. את החשבים המלווים ממנה משרד הפנים, ושכרם משולם מתקציבו³⁰⁴.

לצורך הליך בחירת חשבים מלווים הקים משרד הפנים, על פי נוהל שקבע לצורך כך (להלן - נוהל מאגר ומינוי חשבים מלווים), מאגר של מועמדים הכשירים להתמנות לחשבים מלווים ברשויות המקומיות³⁰⁵. את המועמדים להיכלל במאגר ממיינת ועדה שהקים משרד הפנים, ובה חברים מנהל המינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים - המשמש יושב ראש הוועדה, מנהל אגף בכיר לבקרה, תקצוב ופיתוח ברשויות מקומיות ומנהלת אגף חשבים מלווים ומינויים. צוות מקצועי שחברים בו מנהל המינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים, הממונה על המחוז שבתחומו נכללת הרשות המקומית שנדרש לה מינוי חשב מלווה ומנהלת אגף חשבים מלווים ומינויים, מאתר מועמד מתוך המאגר, ומנכ"ל משרד הפנים מאשר את המינוי³⁰⁶.

נמצא כי בנוהל מאגר ומינוי חשבים מלווים אין התייחסות לחובת הייצוג ההולם לבני שני המינים, בין בהליך מיון המועמדים להיכלל במאגר ובין בהליך איתור המועמד מתוך המאגר.

בעבר בדק משרד הפנים את ההתפלגות המגדרית בהרכב המאגר וכן בקרב החשבים המלווים המכהנים. נמצא כי נכון לפברואר 2020 היו רשומים במאגר 156 מועמדים ועשר מועמדות, ומהם הועסקו ב-79 רשויות מקומיות ובשתי חברות כלכליות 49 חשבים מלווים ושלוש חשבות. משרד מבקר המדינה המליץ אז למשרד הפנים, בין היתר, לבחון את האפשרות להגדיל את ייצוג הנשים במאגר ובקרב החשבים המכהנים³⁰⁷.

302 סעיף 142ב לפקודת העיריות שהוחל גם על המועצות המקומיות והמועצות האזוריות מכוח סעיף 34א לפקודת המועצות המקומיות. דברי ההסבר להצעת חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 (תיקוני חקיקה), הצ"ח הממשלה 64, התשס"ד-2003 (3.11.03), עמ' 55; עת"מ (תל אביב-יפו) 1762/04 יורם חכם נ' עיריית לוד, פסי' 28 לפסק הדין (פורסם במאגר ממוחשב, 21.8.05).

303 סעיף 142ג לפקודת העיריות.

304 סעיף 142ב(ג) לפקודת העיריות.

305 סעיף ב' לנוהל מאגר ומינוי חשבים מלווים. על פי הנוהל, על המועמדינים להיכלל במאגר להיות בעלי ניסיון קודם בתפקיד גזבר או מנכ"ל ברשות מקומית שיש בה יותר מ-50,000 תושבים, ניסיון של חמש שנים לפחות, ובלבד שלא חלפו יותר משבע שנים מיום סיום העיסוק כאמור, או בעלי תואר אקדמי בכלכלה או במינהל עסקים, או בעלי רישיון לראיית חשבון ונוסף על כך בעלי ניסיון של חמש שנים לפחות בנושאים כספיים ותקציביים בתחומי השלטון המקומי, ובלבד שלא חלפו יותר משבע שנים מאז סיום העיסוק כאמור.

306 סעיפים ג' וד' לנוהל מאגר ומינוי חשבים מלווים.

307 משרד מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2021), "העסקת חשבים מלווים ברשויות המקומיות", עמ' 261 - 263 (להלן - דוח הביקורת בנושא העסקת חשבים מלווים).



נמצא כי נכון למועד סיום הביקורת בנובמבר 2023, כיהנו 44 חשבים מלווים ב-67 רשויות מקומיות וחברה כלכלית אחת. מניתוח הנתונים על ההתפלגות המגדרית בקרב החשבים המלווים הללו נמצא כי רק כ-9% מהם הן נשים (4 מתוך 44).

משרד מבקר המדינה שב וממליץ למשרד הפנים לבחון אילו חסמים עומדים לפני נשים בדרכן להיכלל במאגר החשבים המלווים. לנוכח החובה הקבועה בחוק שיווי זכויות האישה לתת ביטוי הולם לבני שני המינים בגופים הציבוריים, על משרד הפנים לפעול באופן יזום לאיתור נשים המתאימות להיכלל במאגר.

נוסף על כך, מומלץ כי הנוהל המשמש לניהול המאגר ולאיתור מועמדים מתוכו יכלול התייחסות לשיקול זה. יצוין כי לשיקול בדבר חובת הייצוג ההולם בהליך האיתור של חשבים מלווים מתוך המאגר חשיבות רבה במיוחד לנוכח ממצאי הביקורת שלפיהם ברשויות המצויות בתוכנית הבראה או בהתייעלות או שמונה להן חשב מלווה, שיעור הנשים המכהנות בתפקידים הבכירים נמוך אף יותר (כ-12% לעומת כ-26% בכלל הרשויות המקומיות)³⁰⁸.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי בימים אלה הוא בוחן את הנוהל המשמש לניהול המאגר, וכי במסגרת זו יובאו בחשבון הערות הביקורת.

מינוי יושב ראש הוועדה המרחבית לתכנון ולבנייה

ככלל במרחב תכנון מקומי הכולל תחום של רשות מקומית אחת בלבד, ראש הרשות המקומית מתוקף תפקידו ממלא גם את תפקיד יושב ראש הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה³⁰⁹. במרחב תכנון מקומי הכולל יותר מרשות מקומית אחת (להלן - ועדה מרחבית), שר הפנים ממנה יושב ראש לוועדה מקרב עובדי המדינה או שלא מקרבם, בכפוף לכמה חריגים³¹⁰.

מניתוח נתוני מינהל התכנון נכון לספטמבר 2023 עלה כי שיעור הנשים מקרב יושבי ראש 131 ועדות מקומיות ומרחביות לתכנון ולבנייה הוא 11% (15 מתוך 131) ואילו בקרב יושבי ראש הוועדות המרחביות שיעורן מעט גבוה יותר (כ-17%). נוסף על כך נמצא כי ברוב המוחלט של הוועדות המרחביות (23 מתוך 24) מינה שר הפנים את יושבי ראש הוועדות.

במקרים ששר הפנים בוחר את יושבי ראש הוועדות המרחביות, על מנת לקיים את חובת הייצוג ההולם הקבועה בדין, מומלץ לשר הפנים לבחון את שיעורן של הנשים הן מקרב יושבי ראש הוועדה והן מקרב חבריה, ולהתחשב, בין היתר, בשיקול זה בבחירת המועמדים.

הגופים המנהלים של התאגידים העירוניים

תאגיד עירוני הוא כלי בידי הרשות המקומית לביצוע המשימות המוטלות עליה במסגרת סמכויותיה³¹¹. התאגידים העירוניים יכול שיהיו חברה, עמותה, אגודה שיתופית או אגודה אחרת, והם נבדלים זה מזה, בין היתר במטרות שלשמן הוקמו, באופי פעילותם ובמחזורם הכספי. הם פועלים, על פי רוב, בתחומים כמו פיתוח עירוני, הקמת תשתיות, אחזקה ופיתוח של נכסי הרשות, הוצאה לפועל של יוזמות כלכליות ומתן שירותים בתחומי החינוך, התרבות והספורט. אף כי

308 ראו לעיל תת-הפרק "דרג הניהול הבכיר ברשות המקומית".

309 ראו לעיל תת-הפרק "רשויות מקומיות שבראשן עומדות נשים".

310 סעיפים 19(א) ו-19(א1) לחוק התכנון והבנייה.

311 סמכות הרשות המקומית להקים תאגיד נקבעה בסעיף 249(30) לפקודת העיריות, והוא הוחל גם על המועצות המקומיות והמועצות האזוריות מכוח סעיף 34 לפקודת המועצות המקומיות. לעניין מועצות מקומיות ומועצות אזוריות, הסמכות כפופה ל"אישור שר הפנים ובתנאים שהוא קבע" לפי סעיף 146א(א) לצו המועצות המקומיות וסעיף 63(א1) לצו המועצות האזוריות.



התאגיד העירוני עשוי לשמש כזרועה הביצועית של הרשות המקומית, בידיה גם הסמכות לבצע כל תפקיד מתפקידיה בד בבד לצד התאגיד העירוני³¹².

האסדרה השוטפת של התנהלותם של התאגידים העירוניים וכן הפיקוח והבקרה עליהם מצויה בסמכותו של אגף בכיר תאגידים במשרד הפנים (להלן - אגף תאגידים). לפי נתוני אגף תאגידים, נכון ליוני 2022 פעלו כ-650 תאגידים עירוניים שהשתייכו לכ-215 רשויות מקומיות. בכמחציתם (כ-340 מהם) החזיקה הרשות המקומית בכל הון המניות (להלן - תאגיד עירוני בבעלות מלאה)³¹³. היקף הכנסותיהם השנתי הכולל של התאגידים העירוניים בבעלות מלאה היה כ-70% מהיקף הכנסותיהם השנתי של כלל התאגידים העירוניים (כ-12.1 מתוך כ-17.3 מיליארד ש"ח)³¹⁴.

הגוף המנהל של התאגיד העירוני אחראי להתוות את מדיניות התאגיד ולפקח על תפקודו של המנהל הכללי של התאגיד ופעולותיו, בין היתר באמצעות קביעת תוכניות הפעולה של התאגיד, עקרונות למימון ולקביעת סדרי עדיפויות ובדיקת מצבו הכספי של התאגיד³¹⁵. את מינוי נציגי הרשות המקומית בגוף המנהל של התאגיד תעשה, לפי הדין, מועצת הרשות³¹⁶. על הרשות למנות את נציגיה לגוף המנהל של התאגיד העירוני כך ששליש מהם יהיו מקרב חברי מועצת הרשות, שלישי יהיו מקרב עובדיה ושלישי יהיו מקרב הציבור³¹⁷. מינוי נציגי הרשות הבאים מקרב עובדי הרשות ומקרב הציבור חייב בקבלת אישור הוועדה לבדיקת כשירותם והתאמתם של מועמדים לכהונה מטעם רשות מקומית בגוף המנהל של תאגיד עירוני הפועלת תחת אגף תאגידים (להלן - הוועדה לבדיקת מינויים או הוועדה)³¹⁸.

לנוכח מאפייני העשייה של חברי הגופים המנהלים של התאגידים, שעיקר עיסוקם הוא בפיקוח ובהתוויית מדיניות, מחקרים מייחסים חשיבות רבה להבטחת גיוון מגדרי בהרכבם, זאת בשל התרומה האפשרית הן לתפקודו של הגוף המנהל של התאגיד ולחזיון הממשל התאגידי והן לשיפור ביצועיו של התאגיד עצמו³¹⁹. ביטוי לחשיבות המיוחסת להבטחת גיוון מגדרי בקרב חברי הגוף המנהל עולה גם מהוראות החוק המעגנות את החובה כי בקרב נציגי הרשות המקומית בגוף המנהל של התאגיד העירוני, שאינם באים מקרב חברי המועצה, יינתן ייצוג הולם לבני שני המינים, ככל

- 312 יוסף גרוס, **דירקטורים ונושאי משרה בחברה** (1989), עמ' 544 ו-546.
- 313 תאגידים שבהם לרשות המקומית פחות ממחצית ההון או כוח ההצבעה מכונים לעיתים "תאגידים מעין עירוניים".
- 314 הנתונים מתבססים על הדיווח האחרון של התאגידים העירוניים לאגף תאגידים נכון ליוני 2021 (עבור השנים 2016 - 2020).
- 315 ראו: סעיף 92(א) לחוק החברות, התשנ"ט-1999, וכן רשות התאגידים, "הנחיות להתנהלות עמותות בהתאם לחוק העמותות, התש"ס-1980" (עדכון אחרון: מרץ 2017), עמ' 14 - 15. לעניין תפקידיו של הדירקטוריון בחברות העירוניות ראו גם: דוח הביקורת בנושא דירקטוריונים של תאגידים עירוניים, לעיל הערה 23, עמ' 14 - 16, 34 - 37.
- 316 סעיף 2(א) לתקנות העירוניות (נציגי העירייה בתאגיד עירוני), התשס"ו-2006 (להלן - תקנות העירוניות) [נציגי העירייה]. בחברה עירונית - חברי הדירקטוריון; בעמותה או אגודה שיתופית עירונית - חברי הוועד המנהל. התקנות חלות על המועצות המקומיות מכוח סעיף 146א(ד) לצו המועצות המקומיות ועל המועצות האזוריות מכוח סעיף 63(א)(11)(ד) לצו המועצות האזוריות.
- 317 סעיף 2(ב) לתקנות העירוניות (נציגי העירייה). במקרים מסוימים רשאי שר הפנים לאשר חריגה מכלל זה, ובלבד ששיעורם של הנציגים מקרב חברי המועצה או הנציגים מקרב הציבור לא יעלה על מחצית מחברי הגוף המנהל של התאגיד העירוני (סעיף 2(ג) לתקנות העירוניות) [נציגי העירייה]. בחברות עירוניות מיוחדות, כהגדרתן בסעיף 249 לפקודת העירוניות, שהוחל גם על המועצות המקומיות והמועצות האזוריות מכוח סעיף 34 א לפקודת המועצות המקומיות, נציגי הרשות המקומית יבואו מקרב עובדי הרשות המקומית או מקרב הציבור, ובלבד שאינם חברי מועצה.
- 318 סעיף 2(ד) לתקנות העירוניות (נציגי העירייה). בחוזר מנכ"ל משרד הפנים הובהר כי מינוי נציגים מקרב עובדי הרשות המקומית ומקרב הציבור חייב באישור הוועדה לבדיקת מינויים. ראו: סעיף 3 לחוזר מנכ"ל משרד הפנים 3/2008 בנושא "בדיקת כשירותם והתאמתם של מועמדים לכהונה מטעם רשות מקומית בגוף המנהל של תאגיד עירוני" (15.4.08).
- 319 Mariateresa Torchia, Andrea Calabrò, Morten Huse, and Marina Brogi, "Critical Mass Theory and Women Directors' Contribution to Board Strategic Tasks, Corporate Board", **Role, Duties & Composition**, 6, no. 3 (2010); Ángeles López-Cabarcos, Marcos Vizcaíno-González, and M. Luisa López-Pérez, "Gender Diversity on Boards - Determinants that Underlie the Proposals for Female Directors", **Technological Forecasting and Social Change**, 190 (2023)



האפשר בנסיבות העניין. עוד קובע החוק כי לפני שמועצת הרשות המקומית בוחרת את נציגיה לגוף המנהל של התאגיד העירוני, תונח לפניו חוות דעתו של היועץ המשפטי של הרשות בדבר קיום חובת הייצוג ההולם בקרב נציגי הרשות המקומית שאינם מקרב חברי המועצה³²⁰.

הרכב הוועדה לבדיקת מינויים

הוועדה לבדיקת מינויים פועלת מכוח תקנות העיריות (נציגי העירייה בתאגיד עירוני), התשס"ו-2006 (להלן - תקנות העיריות [נציגי העירייה]). תקנות אלה הוחלו גם על מועצות מקומיות ואזוריות³²¹. תפקידה של ועדה זו לבחון אם מתקיימים במועמדים תנאי הכשירות ואם אין הם פסולים לכהונה וכן לייעץ בדבר מידת התאמתם לתפקיד, בין השאר בהתחשב בצרכיו המיוחדים של התאגיד, הרכב הגוף המנהל שלו בעת המינוי ויכולתו של המועמד להקדיש את הזמן הראוי לתפקיד שהוא מיועד לו³²².

בוועדה לבדיקת מינויים מכהנים שני חברים קבועים - נציגי שר הפנים, המשמש יושב ראש הוועדה, ונציג ציבור שימנה יושב הראש, מתוך רשימה של אנשי ציבור שהגיש שר הפנים³²³. לצידם מכהן מנכ"ל או מזכיר הרשות המקומית שמטעמה מבוקש המינוי³²⁴. המניין החוקי לשיבות הוועדה הוא יושב הראש וחבר נוסף³²⁵. בדומה לוועדה לבדיקת מינויים בוועדות קרואות, כך גם הוועדה לבדיקת מינויים בתאגידים העירוניים היא "ועדת ציבורית", כהגדרתה בחוק שיווי זכויות האישה. ככזאת, בקביעת הרכב הוועדה, חלה החובה על הגורם הממנה את נציג הציבור ליתן ביטוי הולם, בנסיבות העניין, לייצוגן של נשים ממגוון קבוצות האוכלוסייה³²⁶.

בביקורת עלה כי בחמש השנים שקדמו למועד עריכת הביקורת (אוקטובר 2018 עד אוקטובר 2023) לא כיהנה בוועדה לבדיקת מינויים אישה כחברה קבועה - כנציגת השר או כנציגת ציבור. עוד העלתה הביקורת כי בתקופה שמינואר 2022 עד יוני 2023, בכרבע (94 מתוך 355) מהחלטות הוועדה לבדיקת מינויים כלל הרכבה בפועל מנכ"ל או מזכיר של הרשות המקומית שמטעמה התבקש המינוי, לצד החברים הקבועים בוועדה, וכי בשיעור מזערי מההחלטות (13 מתוך 355) נכללה אישה בהרכב הוועדה לבדיקת מינויים כנציגת הרשות המקומית שמטעמה התבקש המינוי. הממצאים על קיום חובת הייצוג ההולם בהרכב הוועדה מובאים בתרשים 20 להלן.

320 סעיף 249א(3) לפקודת העיריות שהוחל גם על המועצות המקומיות והמועצות האזוריות מכוח סעיף 13ג לפקודת המועצות המקומיות. חובת הייצוג ההולם בקרב חברי הגוף המנהל, תוך חחרגת חברים המכהנים בגוף בתוקף היותם נבחר ציבור, הוחלה גם מכוח ההסדר הכללי בדבר חובת ייצוג הולם הקבוע בסעיף 6 לחוק שיווי זכויות האישה. הוראה דומה הוחלה גם על תאגידים עירוניים מיוחדים (סעיף 249ב(1)א) לפקודת העיריות, וההוראה הוחלה גם על מועצות מקומיות ואזוריות מכוח סעיף 34א לפקודת המועצות המקומיות). מבקר המדינה עסק בדוחותיו בעבר בקיום חובת הייצוג ההולם בקרב חברי הגופים המנהלים של התאגידים העירוניים: מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011 - 2012** (2013), "אסדרת התאגידים העירוניים בשלטון המקומי והפיקוח עליהם", עמ' 81; דוח הביקורת בנושא דירקטוריונים של תאגידים עירוניים, לעיל הערה 23, עמ' 24 - 25.

321 סעיף 5 לתקנות העיריות (נציגי העירייה).

322 סעיף 5(ג) לתקנות העיריות (נציגי העירייה).

323 סעיף 5(א)(1) - (2) לתקנות העיריות (נציגי העירייה).

324 סעיף 5(א)(3) לתקנות העיריות (נציגי העירייה).

325 סעיף 5(ב) לתקנות העיריות (נציגי העירייה).

326 ראו לעיל תת-הפרק "מינוי יושב ראש וחברי ועדה ממונה" (קרואה").



תרשים 20: התפלגות מגדרית בקרב החברים הקבועים בוועדה לבדיקת מינויים ושיעור החלטות שבהן הרכב הוועדה כלל גם את נציג הרשות המקומית שמטעמה התבקש המינוי, לפי מגדר, בתקופה שמינואר 2022 עד יוני 2023



על פי נתונים מתוך הפרוטוקולים של הוועדה לבדיקת מינויים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

יוצא מן האמור כי ברוב המוחלט של החלטות הוועדה לבדיקת מינויים (כ-96% מהן), לא ניתן ייצוג הולם לבני שני המינים בהרכב הוועדה.

כדי למנוע ככל האפשר את התכנסות הוועדה בלי שניתן בהרכבה ייצוג הולם לבני שני המינים, מומלץ כי משרד הפנים יפעל להבטיח ייצוג הולם בקרב החברים הקבועים של הוועדה לבדיקת מינויים. הדבר מומלץ לנוכח מיעוט המקרים שבהם כולל הרכב הוועדה נציג של הרשות המקומית שמטעמה התבקש המינוי ולנוכח שיעור הנמוך של הרשויות המקומיות שבהן מכהנת אישה בתפקיד מנכ"לית הרשות (כ-21%).

מעקב ובקרה על קיום חובת הייצוג ההולם בגוף המנהל של התאגיד

ניהול מסד נתונים עדכני ומלא על הרכב הגופים המנהלים של התאגידים העירוניים, ובכלל זה על התפלגותם המגדרית של החברים המכהנים בהם, הכרחי על מנת לאפשר מעקב אחר ההשלכות של שינויים בהרכבו של הגוף המנהל של התאגיד, לאחר שהמינויים הטעונים את אישורה של הוועדה אושרו, על קיום החובות הקבועות בדין בנוגע להרכבו של הגוף המנהל של התאגיד³²⁷. שינויים בהרכב הגופים המנהלים של התאגידים העירוניים עשויים להשפיע גם על מידת עמידתן של הרשויות המקומיות שאליהן משויכים תאגידים עירוניים אלה בתבחינים שקבע משרד הפנים במסגרת בחינת תקינות התנהלותן של רשויות מקומיות לצורך ביזור הסמכויות לרשויות אלו³²⁸.

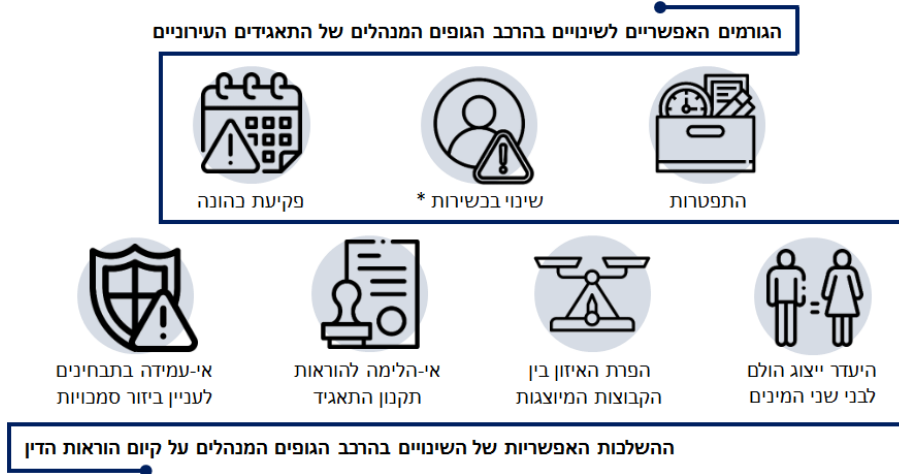
³²⁷ נוסף על חובת הייצוג ההולם של בני שני המינים, בדין נקבעו חובות ומגבלות נוספות לעניין הרכב הגוף המנהל, ובכלל זה לחלקם היחסי של חברי הגוף המנהל מקרב חברי המועצה, עובדי הרשות ונציגי הציבור; חובת הלימה בין מספר החברים המכהנים בפועל ובין המספר המרבי הקבוע בתקנון התאגיד; לעמידה במגבלה הקבועה בדין בהתייחס למספר התאגידים העירוניים שנציג מקרב הציבור רשאי לכהן בגוף המנהל שלהם בו-זמנית (סעיף 4(ב) לתקנות העיריות [נציגי העירייה]). יצוין כי משרד מבקר המדינה המליץ לבצע בקרה גם על שיעור ייצוגם של יוצאי אתיופיה בקרב חברי הגופים המנהלים של תאגידים עירוניים. ראו במסגרת פרסום זו את הדוח בנושא "פעילות הרשויות המקומיות לשילוב ולהכללה של יוצאי אתיופיה בחברה". לשיקולים נוספים בדבר החשיבות הנודעת לניהול מסודר ומאורגן של מידע המצוי בידי הרשות הציבורית ראו: ע"מ 6616/21 רם כהן נ' הממונה על יישום חוק חופש המידע במשרד האוצר, פס' 17 לפסק הדין (פורסם במאגר ממוחשב, 13.7.23).

³²⁸ לפי הדין, התנאים להכרזה על רשות מקומית כ"רשות איתנה" כוללים, בין היתר, התייחסות לבחינת תקינות התנהלותם של התאגידים העירוניים המשויכים אליה (סעיף 232א(ג1) לפקודת העיריות שהוחל על מועצות מקומיות ומועצות אזוריות מכוח סעיף 34 לפקודת המועצות המקומיות). משרד הפנים קבע כי לצורך בחינת תקינות התנהלותם של התאגידים העירוניים לעניין זה, ייבחן בין היתר אם התקבל אישור הוועדה לבדיקת מינויים של כל חברי הגוף המנהל של התאגיד או שהתהליך לקבלת אישור נמצא בשלבים מתקדמים (המינהל לשלטון המקומי, "רשויות איתנות - תהליך עדכון רשימת הרשויות המקומיות האיתנות" (14.2.22)). יצוין כי הכרזה על רשות מקומית כאיתנה פוטרת אותה מחלק מהדרישות הקיימות בדין ומחייבות רשויות מקומיות באופן הרגיל, ובהן הדרישה לקבל אישורים ממשרד הפנים לפעולות כגון העברת תקציב, חתימה על חוזים למתן זיכיון, ביצוע פעולות במקרקעין, מחיקת חובות והתקשרות עם עובדים בתחום אישי. ראו: משרד מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי (2023), "ביקורת פיננסית ברשויות מקומיות איתנות", עמ' 189 - 201.



הגורמים האפשריים לשינויים בהרכב הגופים המנהלים של התאגידים העירוניים וההשלכות האפשריות של שינויים אלו מוצגים בתרשים 21 להלן.

תרשים 21: הגורמים האפשריים לשינויים בהרכב הגופים המנהלים של התאגידים העירוניים, בלי שאלה מובאים בהכרח לידיעתה או לאישורה של הוועדה לבדיקת מינויים וההשלכות האפשריות של שינויים אלו על קיום הוראות הדין



* בעקבות סיום העסקה של עובד הרשות המקומית המכהן בגוף המנהל בתוקף תפקידו או בעקבות פרישה של חבר מועצה או תחלופה בקרב חברי המועצה במסגרת הסכמים קואליציוניים.

הביקורת העלתה כי בהחלטות הוועדה לבדיקת מינויים, החלטות הנרשמות בידי מרכזת הוועדה, מצוין הרכבו המלא של הגוף המנהל של כל תאגיד עירוני שמינוי בו מובא לאישורה של הוועדה, בהתפלגות מגדרית, לרבות חברים מקרב חברי המועצה, נכון למועד הגשת הבקשה למינוי מטעמה של הרשות המקומית. עם זאת, נמצא כי אגף תאגידים אינו מנהל באופן שיטתי וממוחשב מסד נתונים עדכני ומלא על הרכב הגופים המנהלים של התאגידים העירוניים, ובכלל זה על התפלגותם המגדרית של החברים המכהנים בהם. כמו כן, אין בידו נתונים עדכניים על תחלופה של חברי הגוף המנהל הבאים מקרב חברי המועצה, חברים שמינויים אינו טעון את אישור הוועדה, כמו גם על פקיעת כהונתם או הפסקת כהונתם³²⁹ של יתר החברים, חברים שמינויים טעון את אישור הוועדה.

משרד מבקר המדינה מציין את ההקפדה של הוועדה לבדיקת מינויים על רישום מפורט של הרכב הגוף המנהל בתאגיד העירוני, בהתפלגות מגדרית. רישום זה מסייע בבקרה על קיום חובת הייצוג ההולם לבני שני המינים, נכון למועד ההחלטה. לצד זה, מומלץ לאגף תאגידים לנהל באופן שיטתי ושוטף מסד נתונים ממוחשב בנוגע להרכב הגופים המנהלים בתאגידים העירוניים, לרבות חברים הבאים מקרב חברי המועצה שמינויים אינו טעון את אישורה של הוועדה, זאת כדי לאפשר בקרה שוטפת, פנימית וחיצונית, על קיום כלל החובות הקבועות בדין בנוגע להרכבם של הגופים המנהלים של התאגידים העירוניים. מומלץ שמסד הנתונים יאגם נתונים עדכניים גם על בעלי התפקידים בתאגידים העירוניים, ולכל הפחות על בעלי התפקידים הבכירים בהם. נכון למועד סיום הביקורת, נתונים אלה אינם מנוהלים באופן ממוחשב.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הוא בוחן אפשרות להקים מערכת ממוחשבת שאליה יזינו הרשויות המקומיות נתונים עדכניים על הרכב הגופים המנהלים של התאגידים העירוניים המשוויכים אליהן על מנת שהמשרד יוכל לנהל מעקב שוטף בנושא זה. נוסף על כך תיבחן האפשרות להקים מערכת ממוחשבת ייעודית ולהפנות משאבי כוח אדם מתאימים לצורך ניהול הנתונים על בעלי התפקידים בתאגידים העירוניים.

לדוגמה, בעקבות התפטרות של נציג הרשות או בעקבות סיום העסקתו ברשות המקומית.



על מנת להבטיח את עדכניות הנתונים שמשרד הפנים מנהל, מומלץ עוד כי הוא יבהיר את כללי חובת הדיווח החלה על הרשויות המקומיות בעקבות התפטרות או שינויים בכשירות בקרב חברי הגוף המנהל של התאגידים העירוניים המשויכים להן, לאחר שהוועדה אישרה את מינויים, גם אם טרם הובאו לאישורה של הוועדה מועמדים אחרים תחתם. כן מומלץ שיבהיר את כללי חובת הדיווח לעניין תחלופה של נציגי הרשות המקומית הבאים מקרב חברי המועצה. לצד זאת מומלץ כי משרד הפנים יבהיר את האופן שיעבירו אליו הרשויות המקומיות את הדיווח.

קיום חובת הייצוג ההולם בגוף המנהל של התאגיד העירוני

חובת מתן הייצוג ההולם לבני שני המינים מקרב חברי הגוף המנהל של התאגיד פורשה בפסיקה כמחייבת מתן ייצוג יחסי לבני שני המינים, לפי אופיו של התאגיד שבו מתבקש המינוי, מטרותיו וצרכיו הייחודיים ולפי ההתפלגות של המועמדים המצויים, מבני שני המינים, הכשירים לכהן בו. עוד נקבע כי חובה זו אין משמעה קביעת מכסות שוות או קביעת מכסות כלשהן לייצוגם של גברים ונשים, אך כי בהיעדר נסיבות המצדיקות מתן משקל יתר לאחד מבין המינים, יש לפרש את המונח "ביטוי הולם" כמחייב מתן ייצוג שווה לגברים ולנשים³³⁰.

לצורך הבחינה אם מתקיימת חובת הייצוג ההולם בגופים המנהלים של התאגידים העירוניים, ובהיעדר מסד נתונים ממוחשב ועדכני, בדק משרד מבקר המדינה 355 החלטות של הוועדה לבדיקת מינויים שהתקבלו מינואר 2022 עד יוני 2023. ההחלטות מתייחסות למינוי חברי הגוף המנהל ב-218 תאגידים עירוניים המשויכים ל-90 רשויות מקומיות³³¹, כ-73% מהם (163 מתוך 218) היו תאגידים עירוניים בבעלות מלאה. היקף ההכנסות השנתית הכולל של התאגידים שנבדקו היה כ-10.8 מיליארדי ש"ח, לפי נתוני אגף תאגידים, נכון ליוני 2022.

1. מתן ייצוג הולם לבני שני המינים בגוף המנהל של התאגיד: ניתוח

הנתונים על ההתפלגות המגדרית בקרב חברי הגוף המנהל שאינם מקרב חברי המועצה העלה כי בכשני שלישים (141 מתוך 218) מהתאגידים העירוניים שבגוף המנהל שלהם מכהנים לפחות שני חברים, שאינם חברי מועצה, ומינויים אושר בוועדה לבדיקת מינויים, ניתן ייצוג הולם לבני שני המינים³³². בכ-6% (13 מתוך 218) מהתאגידים העירוניים נמצא כי ניתן ייצוג בחסר לנשים, רובם (8 מתוך 13) תאגידים עירוניים הפועלים בתחומי התשתיות והפיתוח הכלכלי. בכשליש (64 מתוך 218) מהתאגידים העירוניים נמצא כי ניתן ייצוג ביתר לנשים, רובם (45 מתוך 64) תאגידים עירוניים הפועלים בתחומי החינוך, הרווחה והפנאי.

לעומת זאת, ניתוח הנתונים על ההתפלגות המגדרית בקרב כלל חברי הגוף המנהל, לרבות חברי המועצה העלה כי בקרוב למחצית (97 מתוך 218) מהתאגידים העירוניים שבגוף המנהל שלהם מכהנים לפחות שני חברים ומינויים אושר בוועדה לבדיקת מינויים, ניתן ייצוג בחסר לנשים. מהם, הרוב (52 מתוך 97) היו תאגידים עירוניים הפועלים בתחומי התשתיות והפיתוח הכלכלי. היקף הכנסותיהם השנתית הכולל של תאגידים אלה, לפי נתוני אגף תאגידים נכון ליוני 2022, היה כ-5 מיליארדי ש"ח. נוסף על כך, עלה כי בכמחצית (107 מתוך 218) מהתאגידים העירוניים, כל נציגי הרשות המקומית מקרב חברי המועצה היו גברים, וזאת אף שבכ-41% מהן (44 מתוך 107) היה שיעור הנשים שכיחנו כחברות מועצה ברשות המקומית שמטעמה התבקש המינוי גבוה מ-20%³³³.

330 ראו והשוו: עניין שדולת הנשים, לעיל הערה 8, עמ' 542 - 543, שם נדונה חובת הייצוג ההולם בקרב חברי הגוף המנהל של תאגידים ממשלתיים לפי סעיף 18 לחוק החברות הממשלתיות.

331 לא נכללו בבדיקה חמישה תאגידים עירוניים שבגוף המנהל שלהם מכהנים פחות משני חברים. מבין 218 התאגידים העירוניים, תשעה הם תאגידים משותפים המשויכים, כל אחד, לכמה רשויות מקומיות.

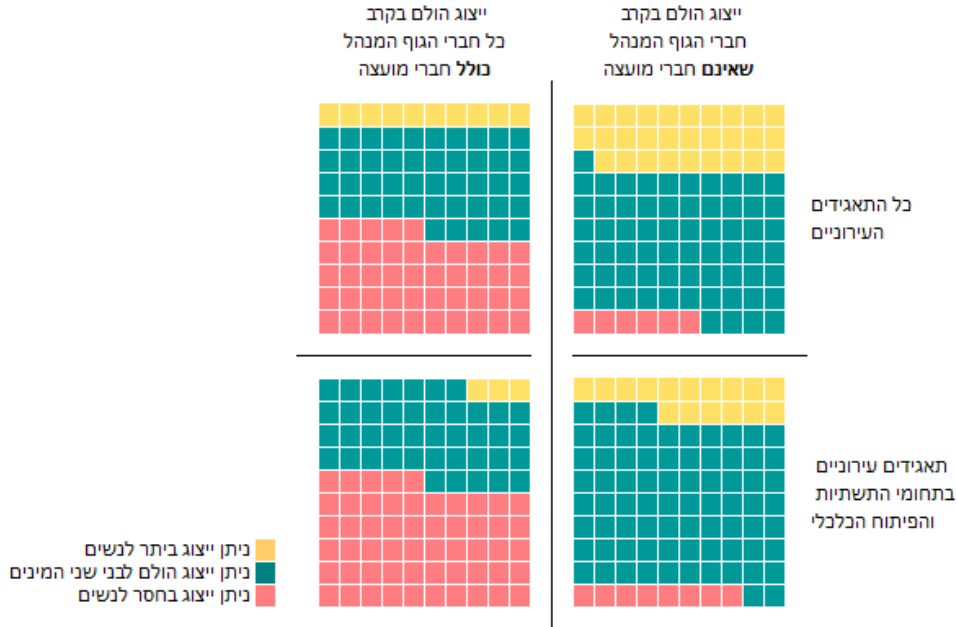
332 לעניין זה, ייצוג הולם הוא שיעור שווה של נשים וגברים בקרב חברי הגוף המנהל שאינם חברי מועצה או שיעור שווה בקירוב, אם לא כל חברי הגוף המנהל מונו או אם מספר החברים המכהנים הוא אי-זוגי (לדוגמה אישה אחת ושני גברים או חמש נשים וארבעה גברים). נספרו חברי הוועד המנהל של התאגיד העירוני שכהונתם בתוקף בלבד.

333 לפי תוצאות הבחירות לרשויות המקומיות בשנת 2018.



הנתונים על קיום חובת הייצוג ההולם בקרב חברי הגופים המנהלים של התאגידים שאינם חברי מועצה, בקרב כלל חברי הגופים המנהלים, ובקרב חברי הגופים המנהלים בתאגידים עירוניים בתחומי התשתיות והפיתוח הכלכלי מובאים בתרשים 22 להלן.

תרשים 22: שיעור התאגידים העירוניים לפי מידת קיום חובת הייצוג ההולם בקרב חברי הגופים המנהלים שלהם שאינם חברי מועצה ובקרב כלל חברי הגופים המנהלים בכלל התאגידים העירוניים ובתאגידים עירוניים בתחומי התשתיות והפיתוח הכלכלי*



על פי נתונים על הרכב הגופים המנהלים של תאגידים עירוניים, מתוך החלטות הוועדה לבדיקת מינויים מינואר 2022 עד יוני 2023, בעיבוד משרד מבקר המדינה. * במניין החברים לא הובאו מועמדים לכהונה שטרם הובאו לפני הוועדה או שהיא לא אישרה את מינוים.

יוצא מן האמור כי שיעור התאגידים העירוניים שבהם ניתן ייצוג הולם לבני שני המינים בקרב חברי הגופים המנהלים שאינם חברי מועצה ושעליהם הוחלה במישרין בדין חובת הייצוג ההולם (כ-65% מהם) גבוה משיעור התאגידים העירוניים שבהם ניתן ייצוג הולם לבני שני המינים בקרב כלל חברי הגופים המנהלים, כולל חברי המועצה (כ-45% מהם), וכי הפער גדול עוד יותר בקרב תאגידים עירוניים העוסקים בתחומי התשתיות והפיתוח הכלכלי (כ-76% וכ-42%, בהתאמה).

ניתוח הנתונים על ההתפלגות המגדרית בקרב חברי הגוף המנהל של תאגידים עירוניים המשויכים לרשויות שנכללו בביקורת העומק העלה כי לרוב ניתן ייצוג הולם לבני שני המינים בקרב חברי הגוף המנהל שאינם מבין חברי המועצה. לצד האמור, נמצא כי בחברה הכלכלית לפיתוח כפר סבא בע"מ ובחברה הכלכלית רהט בע"מ ניתן ייצוג בחסר לנשים בקרב כל חברי הגוף המנהל, כולל חברי המועצה, ואילו בחברת בית יציב ב.ש בע"מ (באר שבע) ניתן ייצוג ביתר לנשים בקרב כל חברי הגוף המנהל, כולל חברי המועצה. ההתפלגות המגדרית בקרב חברי הגופים המנהלים בתאגידים העירוניים מוצגת בלוח 13 להלן.



לוח 13 : ההתפלגות המגדרית בקרב חברי הגופים המנהלים בתאגידים העירוניים המשויכים לרשויות המקומיות שנכללו בביקורת העומק*

שם התאגיד העירוני (הרשות המקומית המשויכת)	תחום העיסוק העיקרי	שיעור חברים מ"מ" (3 מתוך 6)	שיעור חברים מ"מ" (4 מתוך 9)	שיעור חברים מ"מ" (5 מתוך 14)
החברה הכלכלית לנהריה בע"מ (נהריה)	תשתיות ופיתוח כלכלי	50% (3 מתוך 6)	44% (4 מתוך 9)	43% (6 מתוך 14)
החברה הכלכלית לפיתוח כפר סבא בע"מ (כפר סבא)	תשתיות ופיתוח כלכלי	44% (4 מתוך 9)	40% (2 מתוך 5)	25% (2 מתוך 8)
החברה הכלכלית רהט בע"מ (רהט)	חינוך, תרבות, רווחה ופנאי	33% (2 מתוך 6)	75% (3 מתוך 4)	67% (4 מתוך 6)
החברה העירונית לתרבות הפנאי בכפר סבא בע"מ (חל"צ) (כפר סבא)	חינוך, תרבות, רווחה ופנאי	33% (2 מתוך 6)	75% (3 מתוך 4)	67% (4 מתוך 6)
חברת בית יציב ב.ש בע"מ (חל"צ) (באר שבע)	תשתיות ופיתוח כלכלי	50% (5 מתוך 10)	53% (8 מתוך 15)	56% (5 מתוך 9)
יעדים - החברה העירונית לפיתוח עסקי באר שבע בע"מ (באר שבע)	חינוך, תרבות, רווחה ופנאי	50% (3 מתוך 6)	50% (3 מתוך 6)	56% (5 מתוך 9)
כיוונים - חברה לתרבות ופנאי באר שבע בע"מ (באר שבע)	תשתיות ופיתוח כלכלי	50% (3 מתוך 6)	50% (1 מתוך 2)	33% (1 מתוך 3)
גב (באר שבע) הי-טק בע"מ (באר שבע)	תשתיות ופיתוח כלכלי	50% (3 מתוך 6)	50% (1 מתוך 2)	33% (1 מתוך 3)

✓ ניתן ייצוג הולם לבני שני המינים
 ● ניתן ייצוג ביתר לנשים
 ✗ ניתן ייצוג בחסר לנשים

על פי נתונים על הרכב הגופים המנהלים של תאגידים עירוניים, מתוך החלטות הוועדה לבדיקת מינויים, מינואר 2022 עד יוני 2023, בעיבוד משרד מבקר המדינה. *במניין החברים לא הובאו מועמדים לכהונה שטרם הובא עניינם לפני הוועדה או שהיא לא אישרה את מינוים.

יוצא מן האמור כי בבחינת חברי הגופים המנהלים שאינם באים מתוך חברי המועצה, ברוב התאגידים העירוניים (כ-65% מהם) ניתן ייצוג שוויוני לבני שני המינים. עם זאת, בהיות שליש מחברי הגופים המנהלים נבחרו ציבור ולנוכח שיעורן הנמוך של הנשים מקרב נבחרו הציבור, כפי שהעלתה הביקורת, שיעורם של התאגידים שבהם ניתן ייצוג שוויוני מקרב כלל החברים הללו נותר נמוך (כ-45%).

על כלל הרשויות המקומיות, ובהן העיריות באר שבע, כפר סבא ורהט, להקפיד על קיום חובת הייצוג ההולם לבני שני המינים בקרב חברי הגופים המנהלים של התאגידים העירוניים המשויכים אליהן. נוסף על כך, ככל ששיעור הנשים מקרב חברי מועצת הרשות המקומית מאפשר זאת, מן הראוי כי יינתן להן ייצוג הולם גם בקרב חברי הגופים המנהלים הנמנים על חברי המועצה.

עיריית כפר סבא מסרה בתשובתה כי היא פועלת לקיום חובת הייצוג ההולם בקרב חברי וחברות הגופים המנהלים של התאגידים העירוניים המשויכים אליה. עיריית באר שבע מסרה בתשובתה כי בעבר קיימה קורסים להכשרת דירקטוריות עבור עובדות העירייה ותושבות העיר, וכי בכל התאגידים העירוניים המשויכים אליה מחצית או יותר מחברי הגוף המנהל הן נשים. בתשובתה הנוספת מסרה עיריית באר שבע כי הוועדה לבדיקת מינויים הנחתה אותה לפעול לייצוג שוויוני של בני שני המינים לנוכח הייצוג הגבוה יותר של נשים בחלק מהתאגידים העירוניים. עיריית רהט מסרה בתשובתה כי ייצוג החסר של הנשים בגוף המנהל של התאגיד המשויך אליה נובע מהיעדר ייצוג לנשים בקרב חברי המועצה בשל המאפיינים החברתיים והתרבותיים של תושבי העיר, וכי היא פועלת ככל יכולתה להעלות שיעורן של הנשים בקרב עובדי הרשות המקומית ונציגי הציבור כדי לאזן את הרכבו של הגוף המנהל.

2. **אופן הבחינה של מתן הייצוג ההולם בגוף המנהל של התאגיד : כחלק בלתי נפרד מהליך בחינת כשירותם של מועמדים לכהונה כחברי הגוף המנהל של תאגידים עירוניים, הוועדה לבדיקת מינויים בוחנת אם לאחר אישורם של המינויים המבוקשים יהיה ייצוג הולם כדין לבני שני המינים בקרב חברי הגוף המנהל.**

הביקורת העלתה כי הוועדה לבדיקת מינויים מקפידה לציין בכל החלטותיה אם בהרכב הגוף המנהל של התאגיד העירוני הנדון לפנייה ניתן ייצוג הולם כדין, ואף עשויה מטעם זה, בנסיבות מסוימות, שלא לאשר מינויים או בקשות להארכת כהונה. כך נמצא כי מינואר 2022 עד יוני 2023 לא אישרה הוועדה מינויים או הארכות כהונה של חברי גופים מנהלים בארבעה תאגידים עירוניים מן הטעם שלא ניתן ייצוג הולם לבני שני המינים בהרכב הגוף המנהל, וכי



ארבע רשויות מקומיות נוספות משכו את בקשות המינוי מטעמן נוכח הערות הוועדה בעניין זה.

בהמשך לכך הועלה כי חובת הייצוג ההולם בקרב נציגי הרשות המקומית שאינם חברי המועצה עוררה שאלת פרשנות בנוגע לאופן מימוש חובת הייצוג ההולם הקבועה בחוק במקרים שבהם מתבקש למנות נשים בשיעור הגבוה ממחצית מחברי הגוף המנהל, ללא נבחרי הציבור. נמצא כי הלשכה המשפטית במשרד הפנים פנתה לאגף ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים לקבלת עמדתו בעניין, אולם במועד סיום הביקורת אגף ייעוץ וחקיקה טרם השלים את גיבוש עמדתו, מאחר שהסוגיה מעלה שאלות רוחביות שנדרש לתת את הדעת גם עליהן.

עוד הועלה כי יש רשויות מקומיות הסבורות כי את קיום חובת הייצוג ההולם יש לבחון בקרב כלל התאגידים העירוניים המשויכים לרשות המקומית. כלומר, אם בקרב חברי הגופים המנהלים שאינם חברי מועצה בכלל התאגידים העירוניים ניתן ייצוג הולם לבני שני המינים, גם אם בבחינת כל תאגיד בפני עצמו ניתן ייצוג בחסר או ביתר לנשים, הרי שהרשות המקומית מקיימת את חובת הייצוג ההולם הקבועה בדין.

מומלץ כי אגף ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים ישלים את גיבוש עמדתו בנוגע לאופן מימוש חובת הייצוג ההולם הקבועה בחוק ובתוך כך יבחן, בשיתוף משרד הפנים, את הצורך בתיקון ההסדר הקיים בכדי להבטיח את קידום השוויון המגדרי בהרכב הגופים המנהלים של התאגידים העירוניים - ובכלל הגופים שהוחלה עליהם חובת הייצוג ההולם - באופן המיטבי³³⁴. זאת גם לנוכח השיעור הגבוה יותר של תאגידים עירוניים שבהם לא ניתן ייצוג שוויוני בקרב כלל חברי הגופים המנהלים, כולל חברי המועצה (כ-45% מהם). במסגרת גיבוש העמדה ובחינת הצורך בתיקון ההסדר הקיים מומלץ כי אגף ייעוץ וחקיקה ומשרד הפנים ייתנו את דעתם גם לצורך להבהיר כי על בחינת הייצוג ההולם להיעשות תוך בחינת כל תאגיד עירוני בפני עצמו - ולא על כלל התאגידים העירוניים המשויכים לרשות המקומית שמטעמה מתבקש המינוי.



ממצאי הביקורת מצביעים על פערים בייצוג של בני שני המינים במוקדי קבלת ההחלטות בשלטון המקומי, ובכלל זה על שיעור נמוך של נשים בקרב נבחרי הציבור (כ-20%), בקרב דרג הניהול הבכיר (כ-26%), בקרב בעלי תפקידים בכירים שמשרד הפנים ממנה (לדוגמה, באף אחת משש הרשויות המקומיות שכינה בהן ועדה קרואה או מועצה ממונה ראשונה במהלך הביקורת לא כיהנה אישה כיושבת ראש הוועדה) וכן בקרב חברי הגופים המנהלים של התאגידים העירוניים (כ-45% מהתאגידים לא ניתן ייצוג שוויוני בקרב חברי הגופים המנהלים, כולל חברי המועצה). ניתוח הנתונים העלה עוד כי לעיתים פערים אלו עמוקים עוד יותר ברשויות מקומיות המשתייכות למדד חברתי-כלכלי נמוך, ברשויות פריפריאליות, חרדיות, מהמגזר הלא-יהודי וברשויות שאינן איתנות או יציבות.

בעשור האחרון נקט משרד הפנים פעולות מסוימות לקידום השוויון המגדרי בשלטון המקומי, חלקן כחלק מיישום המלצותיהם של הוועדה הציבורית וצוות המדיניות. אלא שהביקורת העלתה כי המלצות אחרות שהובאו לפני משרד הפנים לא יושמו, ובכללן שילוב של תכנים העוסקים בחשיבות שבהכללתן של נקודות מבט מגוונות ומגדריות בתהליכי התוויית המדיניות וקבלת ההחלטות בתוכניות הכשרה המיועדות לעובדים הבכירים. כן לא יושמה ההמלצה לקבוע יעדים ברורים, מדידים ותחומים בזמן לאיוש משרות ניהול בכירות בידי נשים. הביקורת העלתה עוד כי משרד הפנים לא הקפיד לנטר את השינויים שהתרחשו בעקבות הפעולות שנקט ואת מידת

³³⁴ צוין כי הוועדה הציבורית המליצה על כך שהבחינה תיעשה בקרב כלל חברי הגוף המנהל, לרבות חברי המועצה, אך ציינה בהמלצותיה כי שינוי זה מצריך תיקון חקיקה. ראו: דין וחשבון הוועדה הציבורית, לעיל הערה 181, עמ' 24.



תרומתן של פעולות אלה לצמצום הפערים המגדריים. כן הוא לא קיים פעולות פיקוח ובקרה מספקות על קיום החובות הקבועות בדין בנושאים אלו מצד הרשויות המקומיות ויתר גופי השלטון המקומי.

לנוכח הפעולות המעטות שננקטו והיקפן המצומצם, נטל אכיפתן של הוראות הדין נותר במידה רבה על כתפיהן של הנשים - הנפגעות העיקריות מייצוגן החסר במוקדי קבלת ההחלטות בשלטון המקומי, זאת על אף הקשר ההדוק בין הבטחת הייצוג השוויוני במוקדי קבלת ההחלטות ובין חוסנה הדמוקרטי של הרשות המקומית ואיכות תהליכי קבלת ההחלטות שלה. מן הראוי כי משרד הפנים ינקוט פעולות יזומות נוספות לקידום השוויון המגדרי במוקדי קבלת ההחלטות בשלטון המקומי, ובכלל זה יאסדר את חובתן של הרשויות המקומיות ושל יתר גופי השלטון המקומי לפעול באופן יזום לקידום השוויון המגדרי. פעולות אלה תחילתן באיסוף נתונים סטטיסטיים על ייצוג נשים וגברים בכלל המשרות והדירוגים, עבור בגיבוש תוכנית אסטרטגית לקידום השוויון המגדרי ותוכניות עבודה רב-שנתיות ושנתיות, הכוללות יעדים תוצאתיים מדידים ויעדי ביניים, וכלה בפרסום פומבי ועיתי של היעדים שהוגדרו ופירוט בדבר מידת העמידה בהם.

הליכי הרכש וההתקשרויות של הרשויות המקומיות

1. לצד ההסדרים בדין המקדמים שוויון מגדרי בהקשר של העסקת עובדים ומינויים בשירות הציבורי קבע המחוקק הסדר שמטרתו לקדם שוויון מגדרי גם בהליכי ההתקשרויות והרכש של הרשויות המקומיות³³⁵. לפי הסדר זה אם בשקלול תוצאות ההצעות שהוגשו למכרז, שתי הצעות או יותר קיבלו תוצאה משוקללת זהה, שהיא הגבוהה ביותר, ואחת מהן היא הצעה של עסק בשליטת אישה, הצעה זו תזכה בעדיפות במכרז, ובלבד שצורפו לה תצהיר ואישור כנדרש בדין³³⁶.

הסדר זה מגלם את האפשרות לרתום את היקפם הכספי הנרחב של הליכי ההתקשרויות והרכש הציבוריים לקידום מטרות חברתיות לצד שמירה על עקרונות השוויון, השקיפות והיעילות הכלכלית שעליהם מושתתים דיני המכרזים. עם זאת, ההסדר מתייחס למקרים נדירים יחסית, שבהם תוצאות ההצעות שהוגשו שקולות וגם אחת מן ההצעות הוגשה בידי עסק בשליטת אישה³³⁷. ההסדר גם אינו קובע יעד כמותי לבחירה בהצעות של עסקים שבשליטת נשים בהליכי ההתקשרויות ורכש ציבוריים ואינו קובע מנגנון בקרה לבחינת מועילותו.

כך, הביקורת העלתה כי מינואר 2022 עד יוני 2023 בכלל הרשויות שנעשתה בהן בדיקת העומק לא נדרש שימוש בהסדר הקבוע בדין המקנה עדיפות לעסק בשליטת אישה. הסיבות

335 הסדר זהה הוחל על מכרזים בשלטון המרכזי והמקומי. בדברי ההסבר להצעת חוק חובת המכרזים (תיקון מס' 15) (עידוד נשים בעסקים) נכתב כי מטרתו היא "לעודד מעורבותן של נשים בעסקים וקידום תרומתן לחיי הכלכלה בישראל". ראו: הצעת חוק חובת המכרזים (תיקון מס' 16) (עידוד נשים בעסקים), הצ"ח 3188, התשס"ב-2002 (24.7.02), עמ' 959. ההסדר הוחל על גופי השלטון המקומי בתיקון משנת 2016 לתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987, ק"ת התשע"ו מס' 7679 (30.6.16), עמ' 1464.

336 בשלטון המרכזי: סעיף 22 לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים); בשלטון המקומי: סעיף 22(ה1) לתקנות העיריות (מכרזים); סעיף 22(ה1) לתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות; סעיף 22(ה1) לתוספת השנייה לצו המועצות האזוריות. בתיקון מס' 14 לחוק חובת המכרזים הוחלו על התאגידים העירוניים דיני המכרזים של השלטון המרכזי, אולם נקבע כי התיקון ייכנס לתוקף בתוך 30 ימים מיום פרסום תקנות לעניין עסקאות של תאגיד מקומי, ותקנות אלו טרם אושרו נכון למועד סיום הביקורת. החוק מגדיר "עסק בשליטת אישה" כעסק שאישה מחזיקה בשליטה בו, ויש לה, לבד או עם נשים אחרות, את היכולת לכוון את פעילותו, ובלבד שאם מכהן בעסק נושא משרה שאינו אישה, הוא אינו קרוב של המחזיקה בשליטה, ואם שליש מהדירקטורים אינם נשים, אין הם קרובים של המחזיקה בשליטה.

337 ראו: דפנה ברק-ארוז, **משפט מינהלי - משפט מינהלי כלכלי** כרך ג' (2010), עמ' 140 (להלן - ברק-ארוז); נוגה דגן-בוזגלו, "רכש ציבורי מקומי - איפה הנשים?" (2017), עמ' 8 (להלן - דגן-בוזגלו). יצוין כי טענות שונות הועלו כנגד שילוב של מטרות חברתיות בהליכי הרכש הציבוריים, ובכלל זה הטענה כי הוא גורם בירוקרטיה עודפת בהליכי הרכש, מרחיב את שיקול הדעת של עורך המכרז ומצמצם את השקיפות, ואף פותח פתח לשחיתות ויוצר תמריץ להצגת מצגים לא נכונים. ראו: אורן שבת, **העתירה המינהלית והסעדים במכרזים ציבוריים: תיאוריה ופרקטיקה** (2017), עמ' 75.



היו שלא הוגשו כלל הצעות למכרז שכללו תצהיר ואישור בדבר עסק בשליטת אישה, לא התקבלו שתי הצעות (או יותר) שקיבלו את הציון המשוקלל הגבוה ביותר ואחת מהן הייתה של עסק בשליטת אישה או שההצעה שקיבלה את הציון המשוקלל הגבוה ביותר ממילא הייתה הצעה של עסק בשליטת אישה. נוסף על כך עלה כי בעיריות באר שבע, בית שמש, כפר סבא, נהרייה ורהט ובמועצה המקומית גן יבנה לא הוגשו כלל בתקופה האמורה הצעות למכרז שצורפו להן תצהיר ואישור בדבר עסק בשליטת אישה. ריכוז הממצאים בנושא זה מובא בלוח 14 להלן.

לוח 14: הצעות של מתמודדים או זוכים שצורפו להן תצהיר ואישור כנדרש בדין בדבר עסק בשליטת אישה, שהוגשו במכרזים שפרסמו הרשויות המקומיות שנכללו בביקורת העומק, ינואר 2022 עד יוני 2023

הרשות המקומית	מכרזים שפורסמו	מכרזים שהוגשו בהם הצעות של עסק בשליטת אישה*	הצעה של עסק בשליטת אישה	מכרזים שנבחרה בהם כזונה	מכרזים שניתנה בהם עדיפות לעסק בשליטת אישה לפי ההסדר בדין	ביצוע הוצאות על רכש והתקשרויות לשנת 2021**
באר שבע	79	×	×	×	×	כ-650 אלפי ש"ח
בית שמש	47	×	×	×	×	כ-240 אלפי ש"ח
גזר	55	6 (11%)	4 (7%)	×	×	כ-100 אלפי ש"ח
גן יבנה	30	×	×	×	×	כ-50 אלפי ש"ח
כפר סבא	55	×	×	×	×	כ-310 אלפי ש"ח
נהרייה	89	×	×	×	×	כ-185 אלפי ש"ח
רהט	17	×	×	×	×	כ-120 אלפי ש"ח

* הצעות שצורפו להן הצהרה ואישור בדבר עסק בשליטת אישה.

** לצורך חישוב משוער של ביצוע ההוצאות של הרשויות המקומיות על רכש והתקשרויות הובאו בחשבון ביצוע הוצאות הרשויות המקומיות לשנת 2021 על אחזקה ומנהל (למעט הוצאות מימון), הוצאות תפעול והוצאות חד-פעמיות, מתוך הדוחות הכספיים שלהן לשנה זו.

עוד העלתה הביקורת כי הרשויות המקומיות אינן אוספות ומנהלות באופן ממוחשב ושיטתי נתונים סטטיסטיים על מאפייני הבעלות של המתמודדים במכרזים שהן מפרסמות או של הזוכים בהם, וחלקן גם אינן אוספות נתונים על המקרים שבהם הוגשה הצהרה על עסק בשליטת אישה לצורך מתן עדיפות על פי ההסדר הקבוע בדין³³⁸. ממילא הרשויות המקומיות הללו אינן מנהלות מעקב אחר ההשפעה של ההסדר על מספר ההצעות שהגישו עסקים בשליטת נשים או הנבחרות כזוכות בהם ואף לא על היקף ההתקשרויות שלהן עם עסקים כאלו.

משרד מבקר המדינה ממליץ לכל הרשויות המקומיות, ובכלל זה לעיריות באר שבע, בית שמש, כפר סבא, נהרייה ורהט, למועצה המקומית גן יבנה ולמועצה האזורית גזר לאסוף נתונים על מאפייני הבעלות של העסקים המתמודדים במכרזים שהן מפרסמות ושל הזוכים בהם ולנהל אותם באופן ממוחשב ושיטתי. עליהן לעשות כן בין אם ההצהרה על עסק בשליטת אישה הוגשה לצורך מתן עדיפות על פי ההסדר הקבוע בדין ובין אם לאו, ולרבות במקרים שלא עמדו בתנאי הסף. מומלץ כי נתונים אלו ישמשו את הרשויות המקומיות לניטור היקף השתתפותם של עסקים בשליטת נשים במכרזים שהן מפרסמות - הן בהתייחס למספר העסקים והן בהתייחס להיקף הכספי של ההתקשרויות - וכן לבחינת החסמים הייחודיים העומדים בפני עסקים אלו מפני התמודדות או זכייה במכרזים³³⁹.

המועצה המקומית גן יבנה מסרה בתשובתה כי היא מקבלת את הערת הביקורת, וכי היא תחל לתעד את המקרים שבהם יוגשו הצעות בידי עסק בשליטת אישה במכרזים שהיא תפרסם. העיריות נהרייה ורהט מסרו בתשובותיהן כי הן יפעלו לשלב במכרזיהן התייחסות לאפשרות

338 כדי להעביר את התייחסותן לנושא הגשת הצעות שצורפה להן הצהרה על עסק בשליטת אישה, נדרשו חלק מהרשויות המקומיות לעבור על סיכומי ההחלטות שהתקבלו בכל מכרז.

339 נתונים אלו הכרחיים גם על מנת לאפשר עריכה של ניתוח מגדרי של התקציב, ניתוח המתמקד בחשיפת פערים מגדריים בחלוקת המשאבים ומשמש בסיס לקביעת יעדים לצמצום. ראו להלן תת-הפרק "ניתוח מגדרי של תקציב הרשות המקומית".



העומדת לרשות המועמדים במכרז לצרף להצעותיהם הצהרה על עסק בשליטת אישה לצורך מתן עדיפות על פי ההסדר הקבוע בדין. עיריית רהט הוסיפה כי היא תצרף למכרזיה טופס הצהרה על עסק בשליטת אישה. בעניין איסוף נתונים ממוחשב ושיטתי הבהירה העירייה כי בהיעדר כוח אדם ומשאבים כספיים אין באפשרותה לאסוף נתונים כאמור ולקיים מעקב על זהותם של המתמודדים והזוכים במכרז בהיקף נרחב כהמלצת הביקורת, אך ציינה כי תבחן את האפשרות לעשות זאת בהיקף מצומצם יותר.

עיריית כפר סבא מסרה בתשובתה כי היא פועלת על פי הדין ותפעל לתת עדיפות להצעות שיוגשו בידי עסקים בשליטת נשים אם יוגשו כאלה. עיריית באר שבע מסרה בתשובתה כי היא אוספת נתונים על המקרים שהוגשה הצהרה על עסק בשליטת אישה לצורך מתן עדיפות על פי ההסדר הקבוע בדין.

מרכז השלטון המקומי מסר בתשובתו כי לא חלה חובה חוקית על הרשויות המקומיות לנהל נתונים סטטיסטיים כהמלצת הביקורת, באופן ממוחשב או באופן אחר, אך הוא לא יתנגד להנחות אותן בנושא זה, ובלבד שאם יישום ההנחיות יהיה כרוך בעלויות הרשויות ישופו בגינן באופן מלא.

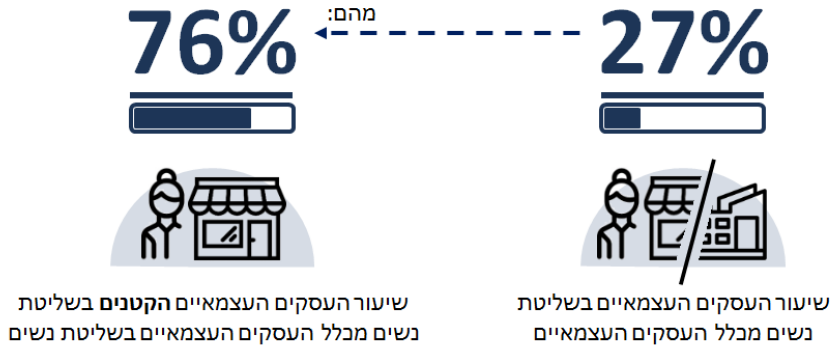
2. רובם המוחלט של העסקים הפעילים בישראל הם עסקים קטנים ובינוניים המעסיקים עד 100 עובדים, וחלקם הגדול הם עסקים עצמאיים³⁴⁰. נתונים בהתפלגות מגדרית על עסקים בישראל קיימים לגבי עסקים עצמאיים בלבד. לפי נתוני הלמ"ס, כ-27% (כ-121,400 מתוך כ-443,200) מהעסקים העצמאיים הפעילים בשנת 2021 היו עסקים בשליטת נשים. רוב העסקים האלה היו עסקים קטנים שהעסיקו עד 20 עובדים (כ-76%)³⁴¹. הנתונים מובאים בתרשים 23 להלן.

340 בשנת 2020 היו בישראל כ-625,000 עסקים פעילים, מהם כ-99.76% (כ-623,000) העסיקו עד 100 עובדים. כ-66% מהעסקים הפעילים בשנה זו היו עסקים עצמאיים. עסק של עצמאי הוא עסק שמספר הזיהוי שלו זהה למספר תעודת הזהות של בעל העסק. ראו: "דוח תקופתי - מצב העסקים הקטנים והבינוניים בישראל - 2021" (דצמבר 2021), עמ' 36. יצוין כי מבקר המדינה העיר בדוחות קודמים על כך שאין הגדרות אחידות בדין ל"עסק קטן" ול"עסק בינוני" והמליץ לסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים לפעול להחלת הגדרות אחידות על כל הגופים והתכניות המסייעים לעסקים קטנים ובינוניים. הדבר יאפשר איסוף מידע מרוכז על עסקים קטנים ובינוניים ותכנון של מדיניות ממשלתית ברורה בנושא. ראו: מבקר המדינה, **דוח שנתי 2015** (2011), "סיוע לעסקים קטנים ובינוניים", עמ' 1225 - 1226; מבקר המדינה, **דוח שנתי 2015** (2015), "הטיפול בעסקים קטנים ובינוניים", עמ' 370 (להלן - דוח ביקורת בנושא הטיפול בעסקים קטנים ובינוניים).

341 הלמ"ס מציג נתונים על גודל העסקים העצמאיים בהתפלגות לפי מספר העובדים המועסקים בהם אך לא לפי מחזור העסקאות השנתי שלהם, ולכן הנתונים בנוגע לעסקים קטנים מתוך נתוני הלמ"ס מתייחסים לעסקים המעסיקים עד 20 עובדים. על הגורמים התורמים לכך ששיעור גבוה יותר מהעסקים הנמצאים בשליטת נשים הם עסקים קטנים ראו: משרד הכלכלה והתעשייה, הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים, "יזמות נשים בישראל" (2018); קידום נשים בתעשייה, לעיל הערה 65, עמ' 32 - 42.



תרשים 23: שיעור העסקים העצמאיים שבשליטת נשים מכלל העסקים העצמאיים ושיעור העסקים העצמאיים הקטנים שבשליטת נשים מכלל העסקים העצמאיים שבשליטת נשים, 2021



על פי נתוני הלמ"ס על עסקים עצמאיים פעילים בשנת 2021, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

העסקים הקטנים והבינוניים הם מקור תעסוקה, והם תורמים לצמיחה ולתחרותיות. נודעת חשיבות רבה לשילובם בפעילות הכלכלית של המשק, ובפרט בהליכי ההתקשרויות והרכש הציבוריים³⁴². כדי לעודד שילוב של עסקים קטנים ובינוניים במכרזים ממשלתיים, התווספו לחוק חובת המכרזים הסדרים שונים, ובכלל זה נוספו תנאים מיוחדים הנוגעים לוותק ולניסיון הדורשים הנמקה מיוחדת³⁴³; נקבע פטור מתשלום על השתתפות במכרזים בהיקפי התקשרות נמוכים³⁴⁴; הוחלה חובה על עורך המכרז לבחון בכל התקשרות אם אפשר לבצע באמצעות עסק קטן או בינוני³⁴⁵ בלי שיהיה בכך כדי לפגוע במוצר, בעבודה או בשירות המבוקשים, ואם הדבר אפשרי - עליו לפעול לקביעת התאמות בתנאי המכרז או ההתקשרות בהתאם³⁴⁶. על מנת לאפשר מעקב אחר יישום הוראות החוק, נקבעה חובת פרסום של נתונים על שילוב עסקים קטנים ובינוניים בהתקשרויות ממשלתיות³⁴⁷.

ההסדרים המקדמים עידוד ושילוב של עסקים קטנים ובינוניים במכרזים הממשלתיים עשויים להיות נדבך חשוב נוסף בקידום שוויון מגדרי בהליכי התקשרויות ורכש מקומיים. הדבר נכון במיוחד לנוכח שיעורם הגבוה של עסקים עצמאיים בשליטת נשים שהם עסקים קטנים ולנוכח היקפם הכספי המצומצם יותר של הליכי הרכש וההתקשרויות של הרשויות המקומיות העשויים להתאים יותר לעסקים אלו³⁴⁸. עם זאת, הסדרים אלו, החלים במכרזים הממשלתיים, לא הוחלו על הליכי הרכש וההתקשרויות של הרשויות המקומיות.

342 דוח הוועדה לבחינת חסמים של עסקים קטנים ובינוניים ברכש הממשלתי (2005), עמ' 5. בהמלצותיה ציינה הוועדה כי ראוי להרחיב את תחולת המלצותיה גם לגופים אחרים, ובכללם גופי השלטון המקומי. לפי נתוני 2020, רוב המועסקים במגזר העסקי בישראל הועסקו בעסקים קטנים ובינוניים (כ-1.78 מתוך כ-2.94 מיליון מועסקים), ותרומתם של העסקים הקטנים והבינוניים לתוצר העסקי הייתה כ-55% מהתוצר. ראו: "דוח תקופתי - מצב העסקים הקטנים והבינוניים בישראל - 2021" (דצמבר 2021), עמ' 6.

343 סעיף 2א(ג) לחוק חובת המכרזים; הצעת חוק חובת המכרזים (תיקון מס' 20) (חובת שיתוף עסקים קטנים ובינוניים), הצ"ח הכנסת 188, התשס"ח-2007 (11.12.07).

344 סעיף 2א(א1) לחוק חובת המכרזים; הצעת חוק חובת המכרזים (תיקון מס' 26) (עידוד עסקים קטנים ובינוניים), הצ"ח הכנסת 645, התשע"ו-2016 (28.6.16).

345 ההוראות הוחלו על עסק המעסיק עד 100 עובדים או שמחזור העסקאות השנתי שלו אינו עולה על 100 מיליון שקלים חדשים, שהוא עוסק פטור, עוסק מורשה או מוסד כספי, כהגדרתם בחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975, למעט תאגיד שבידי רשות מקומית לפחות מחצית מההון או מחצית מכוח ההצבעה בו, וחברה כהגדרתה בחוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001 (סעיף 1 לחוק חובת המכרזים).

346 סעיף 2ג(א) לחוק חובת המכרזים.

347 סעיף 2ג(ג) לחוק חובת המכרזים.

348 ראו: נוגה דגן-בוזגלו, "עסק משלה: עידוד עסקים קטנים בבעלות נשים בישראל ובמדינות המפותחות, מה עשה ומה נדרש עוד לעשות" (2016), עמ' 33 - 34; דגן-בוזגלו, לעיל הערה 337, עמ' 12 - 13.



גם משרד מבקר המדינה המליץ בעבר לסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים³⁴⁹ לשקול, בשיתוף משרד הפנים כמאסדר של הרשויות המקומיות, לקבוע כללים שוויוניים לקידום שילובם של עסקים קטנים ובינוניים במכרזי הרשויות המקומיות בלי לפגוע בשאיפתן לפעול ביעילות ובחיסכון³⁵⁰.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים, בשיתוף עם הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים, מרכז השלטון המקומי ומרכז השלטון האזורי, לבחון את האפשרות להחיל את ההסדר הקובע התאמות לעסקים קטנים בהתקשרויות ממשלתיות גם על התקשרויות בשלטון המקומי. המלצה זו נועדה לעבות את ההסדר הקיים לשם קידום של שוויון מגדרי בהליכי הרכש וההתקשרויות בשלטון המקומי, בין היתר מפני שלרוב העסקים שבשליטת אישה הם עסקים קטנים.

מרכז השלטון המקומי מסר בתשובתו כי בימים אלה הוא מקיים שיח עם משרד הפנים ועם הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים לבחינת הסדר מותאם לצורכי הרשויות המקומיות בהקלה על התמודדות של עסקים קטנים ובינוניים במכרזיהן, וזאת ללא קשר להיבט המגדרי.

3. החל משנת 2019 מפרסמת הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים את "מדד עשיית עסקים ברשויות", הבוחן את רמת ה"ידידותיות" של הרשויות המקומיות בישראל לעסקים קטנים ובינוניים. המדד נועד לעודד את הרשויות המקומיות, לנוכח יחסי הגומלין ההדוקים שבינן ובין העסקים הקטנים והבינוניים הפועלים בשטחן³⁵¹, לסייע לעסקים ולשפר את מידת האטרקטיביות שלהן עבורם. המדד בוחן רשויות מקומיות שבהן פועלים עסקים רבים³⁵² על פי ארבעה מרכיבים: שביעות רצון של העסקים, נגישות למכרזים שמפרסמות הרשויות המקומיות, גובה הארנונה ונגישות למידע באתרי המרשתת של הרשויות המקומיות³⁵³.

הביקורת העלתה כי המדד שמפרסמת הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים אינו מתייחס להתפלגות מגדרית של העסקים, זאת אף שפרסום כזה עשוי לתרום לאיתור ולזיהוי חסמים ואתגרים ייחודיים לעסקים שבשליטת נשים ולאיתור ולזיהוי התחומים שהרשויות המקומיות יכולות לסייע בהם באופן ייחודי לעסקים שבשליטת נשים הפועלים בשטחן.

הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים מסרה בתשובתה ממאי 2024 כי מדד עשיית עסקים ברשויות המקומיות משמש לבחינה השוואתית של הרשויות המקומיות לפי מאפייניהן, וכי

349 הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים במשרד הכלכלה הוקמה על מנת לסייע לעסקים הקטנים והבינוניים להתנהל בשוק העסקי, שבו הם מתחרים בעסקים גדולים, שאיתנותם הפיננסית גדולה יותר והיכולים להתמודד עם קשיים בירוקרטיים ואחרים.

350 דוח ביקורת בנושא הטיפול בעסקים קטנים ובינוניים, לעיל הערה 340, עמ' 366. יצוין כי בעבר ננקטו צעדים אחרים לקידום השתתפותן של נשים במכרזי רכש ממשלתיים. בין היתר נערכה סדנה לבעלות עסקים שנועדה להקנות להן ידע, שיטות וכלים לקראת השתתפות במכרזי רכש ממשלתיים.

351 הרשות המקומית קובעת את המדיניות בכל הנוגע לרישוי, לגביית מיסים ולסביבה הפיזית שהעסקים פועלים בה, ואילו תשלומי המיסים של העסקים הם מקור מימון חשוב עבור הרשות. נוסף על כך, הרשות המקומית רוכשת שירותים מעסקים, ובהם עסקים הפועלים בשטחה, במגוון רחב של תחומים. היא עושה כן באמצעות מכרזים שהיא מפרסמת או בהתקשרויות חוזיות אחרות. ראו: "מדד עשיית עסקים ברשויות לשנת 2021" (ינואר 2022).

352 המדד לשנת 2021 כלל 75 רשויות מקומיות, בחלוקה לשלוש קבוצות גודל.

353 מרכיב שביעות הרצון של מעסיקים מתייחס לקידום עסקים, לשוויוניות בביקוח ובאכיפה, לגביית תשלומים ולשילוט ושירותים שהרשות מעניקה לעסקים; מרכיב הנגישות למכרזים מתייחס לשקיפות בפרסום מכרזי הרשויות המקומיות ולהיקף העלויות הכרוכות בהשתתפות במכרזיהן; מרכיב גובה הארנונה מתייחס לדירוג הרשות הנבדקת בגובה הארנונה העסקית (למ"ר) יחסית לממוצע גובה הארנונה העסקית בכל הרשויות הנמדדות; מרכיב נגישות המידע מתייחס להיקף המידע המפורסם באתרי המרשתת (האינטרנט) של הרשויות הנבדקות, למידה שהוא שימושי ואיכותי, לפעולות המקוונות שאפשר לבצע באתר המרשתת של הרשות, למידה שנוח למצוא את האתר ולהבין אותו, וכן לאופן שהרשות מסבירה ומנגישה מידע באמצעות אתר המרשתת שלה למי שמעוניינים לפתוח עסקים חדשים בשטחה, ובעיקר לעסקים טעוני רישוי.



ניתוח סטטיסטי מהימן של מאפייני העסקים הנכללים במדד, בהתייחס גם להיבט המגדרי, יחייב את הגדלת מספר העסקים שייכללו בבדיקה.

משרד מבקר המדינה ממליץ לסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים לפעול, בשיתוף הרשות לקידום מעמד האישה, לשילוב של מחוונים מגדריים בניתוחים הסטטיסטיים שהוא עושה על יחסן של הרשויות המקומיות לעסקים קטנים ובינוניים הפועלים בשטחן, בין בדרך של התאמת התבחינים הכלולים במדד הקיים ובין בדרכים אחרות. שילוב כזה יאפשר לגופי השלטון המרכזי והמקומי להשתמש במדד זה לקידום נושא השוויון המגדרי בעסקים.

הרשות לקידום מעמד האישה מסרה בתשובתה הנוספת כי היא תפעל לשיתוף פעולה עם יתר הגורמים הרלוונטיים, ככל שהדבר יתאפשר, וכי היא תיבחן את הנושא גם כחלק מהתהליך של גיבוש מדד שוויון מגדרי ברשויות המקומיות שהיא מעורבת בו³⁵⁴.

לנוכח הממצאים המצביעים על כך שהסדר הקיים, המקנה עדיפות לעסק בשליטת אישה, עלול שלא לממש את הפוטנציאל הגלום בו לקידום שוויון מגדרי בהליכי התקשוריות ורכש בשלטון המקומי, משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לבחון, בשיתוף הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים והרשות לקידום מעמד האישה, את הצורך באימוץ הסדרים משלימים לקידום השוויון המגדרי בהליכי התקשוריות ורכש בשלטון המקומי, הסדרים שיתייחסו לאתגרים ולחסמים הייחודיים העומדים בפני עסקים בשליטת נשים. עוד מומלץ לשקול להרחיב את תחולת ההסדרים גם להתקשוריות בפטור ממכרז, כפי שכבר המליץ משרד מבקר המדינה בדוח ביקורת משנת 2022³⁵⁵.

על מנת להבטיח את מועילות ההסדר בקידום שוויון מגדרי מומלץ כי משרד הפנים יקבע יעד ברור להשתתפות של עסקים בשליטת נשים בהליכי התקשוריות ורכש בשלטון המקומי ולזכייה בהם, הן בהתייחס לשיעור העסקים והן בהתייחס להיקף הכספי של ההתקשוריות³⁵⁶. נוסף על כך מומלץ כי משרד הפנים יסדיר מנגנוני בקרה ומעקב לבחינת מועילות ההסדרים בהשגת מטרתיהם, ובכלל זה חובת איסוף וניהול של נתונים בנושא באופן שיטתי ופרסומם לציבור³⁵⁷.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי במסגרת תוכנית הדגל שלו לשנת 2024 הוא מקדם הפעלה של מערכת מקוונת לפרסום ולניהול של מכרזי רכש לשימוש הרשויות המקומיות, תוך הנגשה לציבור של המידע על המכרזים שיפורסמו ותוצאותיהם. בתוך כך יינתן מענה בהקשר זה גם לנתונים על מימוש ההסדר המקנה עדיפות לעסק בשליטת אישה.

מרכז השלטון המקומי מסר בתשובתו הנוספת מיוני 2024 כי קביעת יעדים לעניין שיעור העסקים בשליטת נשים או ההיקפים הכספיים של ההתקשוריות עימם אינה יכולה להיעשות מבלי להידרש למשמעויות התקציביות שעשויות להיות לכך על הרשויות המקומיות כמו גם לצורכיהן של הרשויות בפרק הזמן שבו עליהן לעמוד ביעד ובמענים שעסקים בשליטת נשים יכולים לתת לצרכים אלה.

354 ראו לעיל תת-הפרק "מחוונים (אינדיקטורים) לבחינת השוויון המגדרי".

355 בעבר העיר משרד מבקר המדינה על כך שההסדר בדין המקנה עדיפות לעסק בשליטת אישה לא הוחל על התקשוריות בפטור ממכרז שעליהם חלים דיני השלטון המקומי. לכן המליץ למשרד הפנים לשקול להחיל את הסדר זה, לצד הסדרים אחרים שנועדו לקדם תכליות חברתיות, גם על התקשוריות בפטור ממכרז. משרד הפנים השיב כי ההסדר לא הוחל על התקשוריות בפטור ממכרז של השלטון המרכזי, וכי החלתו על התקשוריות של השלטון המקומי תיצור שונות בדינים החלים. מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי (2022), "התקשוריות הרשויות המקומיות בפטור ממכרז", עמ' 510 - 511.

356 בעניין זה ראו גם את ההתייחסות לחשיבות שבניתוח מגדרי של התקשוריות שהרשויות המקומיות הן צד להן בתת-הפרק "ניתוח מגדרי של תקציב הרשות המקומית".

357 יצוין כי בעבר המליץ משרד מבקר המדינה למשרד הפנים לבחון את הצורך לפרסם הנחיות לצורך הגברת השקיפות באתרי המרשתי של הרשויות המקומיות, בין היתר לעניין ההתקשוריות שהן מבצעות, לנוכח פערי השקיפות בין משרדי הממשלה לרשויות המקומיות, וכן על מנת לאפשר ביקורת ציבורית על התנהלותן. ראו: מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2021), "החוסר הפיננסי של הרשויות המקומיות", 239 - 240.



ניטור, איסוף, עיבוד וניתוח נתונים בהתפלגות מגדרית

אחד מביטוייה המרכזיים של המדיניות להטמעת חשיבה מגדרית הוא המחויבות לניטור, איסוף, עיבוד וניתוח של נתונים סטטיסטיים, באופן שיש בו התייחסות לפי מגדר, על צורכיהם בכוח של נשים וגברים ועל המענים הניתנים להם הלכה למעשה בכל תחומי החיים³⁵⁸. איסוף הנתונים ועיבודם באופן שיש בו התייחסות למגדר מאפשרים לאמוד את הפערים המגדריים הקיימים, לכמתם ולהעלות את המודעות להם; לבחון את מועילות ההסדרים הקיימים לקידום השוויון המגדרי ולצמצום הפערים; לסייע בידי גופי האסדרה השלטוניים בפיקוח ובאכיפה של קיום החובות בדין שנועדו לקדם את השוויון המגדרי; וכן לשמש כלי עבודה להתחקות אחר הסיבות והגורמים להיווצרותם של הפערים ובסיס לקביעת מדיניות ותוכניות להמשך ההתמודדות עימם³⁵⁹.

לצד האמור, חשיבות רבה מיוחסת לכך שהשיטה שתשמש לאיסוף הנתונים תתבסס על סיווגים והגדרות שיוכלו לשקף כראוי את ההבדלים בין נשים לגברים וכן על הגדרות ותקנים בין-לאומיים מקובלים. כמו כן, חשוב להתמודד עם תופעות כגון היעדר נתונים מינהליים בתחומים מסוימים, בין היתר בשל תת-דיווח (לדוגמה, בהקשר של אלימות כלפי נשים ותרומתן הלא-פורמלית של נשים לכלכלה)³⁶⁰. בהקשר של אי-שוויון מגדרי תורמים לכך גם מאפייני העקיפים והנסתרים של אי-השוויון, תופעה המבוססת על תבניות ודפוסי חשיבה מושרשים, ואלה עשויים להשפיע על התפיסה של אנשים בנוגע לקיומה של הפליה או להיעדרה³⁶¹.

איסוף ופרסום נתונים סטטיסטיים בהתפלגות מגדרית

מעבר לחשיבות העקרונית שבאיסוף נתונים סטטיסטיים בהתפלגות מגדרית, בנסיבות מסוימות איסוף הנתונים על יחידים בהתפלגות מגדרית מחויב גם על פי הדין. כך נקבע בחוק כי גופים ציבוריים, ובהם גופי האסדרה השלטוניים והרשויות המקומיות, מחויבים לכלול התייחסות למגדר בפרסומיהם הכלליים הנוגעים ליחידים ושנועדו לשמש גם למטרות סטטיסטיות, למעט אם הגוף הממונה עליהם קבע שיש טעמים המצדיקים שלא לעשות זאת³⁶².

על כך יש להוסיף כי איסוף וניהול של נתונים בהתפלגות מגדרית הם תנאי מקדמי לכך שנתונים אלו יפורסמו לציבור. כך, מקום שהגופים הציבוריים אינם אוספים ומנהלים נתונים בהתפלגות מגדרית, ממילא אין באפשרותם לפרסם נתונים אלו לציבור - בין אם הוחלה בדין חובה לפרסם ובין אם לאו.

בחנית ההסדרים הפרטניים שהוחלו על גופי האסדרה השלטוניים ועל גופי השלטון המקומי בנושא השוויון המגדרי העלתה כי אומנם בנושאים מסוימים חויבו בחוק גופים אלו לפרסם באופן יזום

³⁵⁸ United Nations, *The World's Women 2005 - Progress in Statistics* (2006), p. 1; ברברה סבירסקי, "למה חשוב לאסוף נתונים לפי מגדר? המקרה של משרד התמ"ת" (2011), עמ' 2 (להלן - סבירסקי); OECD (2012), לעיל הערה 9, עמ' 42 - 44.

³⁵⁹ סבירסקי, לעיל הערה 358, עמ' 3 ו-18; הצעת חוק לתיקון פקודת הסטטיסטיקה (מס' 2) (עריכת פעולות סטטיסטיות לפי מין), הצ"ח הכנסת 220, התשס"ח-2008 (24.3.08), עמ' 250; דוח הוועדה האקדמית, לעיל הערה 174, עמ' 7 - 8 ועמ' 44 - 47.

³⁶⁰ United Nations, לעיל הערה 22, עמ' 1 - 2. נתונים מינהליים הם נתונים הנאספים שלא למטרות סטטיסטיות, וזאת בשונה לדוגמה מנתונים הנאספים בסקרים למטרה מוגדרת. ראו בהקשר זה: S. Yitzhaki, "Pros and Cons for using Administrative Records in Statistical Bureaus", United Nations Economic Commission for Europe, Conference of European Statisticians, Geneva (2007).

³⁶¹ חרמון, פורת, פלדמן וקריכלי-כץ, לעיל הערה 36, עמ' 39.

³⁶² סעיף 36 לחוק שיווי זכויות האישה. החובה עוגנה בחוק על רקע ההכרה הבין-לאומית בחשיבות שבאיסוף נתונים סטטיסטיים בהתייחסות למגדר, כפי שזו באה לידי ביטוי בין היתר בוועידה העולמית לנשים שהתקיימה בשנת 1995 בבייג'ינג ("Report of the Fourth World Conference on Women", Beijing,) (September, chap. I, resolution 1, annex II, para. 206 [a]).



נתונים על יחידים בהתפלגות מגדרית, ובראש ובראשונה נתונים על תנאי ההעסקה של העובדים ועל שכרם, אולם במרבית התחומים שבהם קיימים הסדרים שנועדו לקדם שוויון מגדרי לא חלה חובה לפרסם נתונים סטטיסטיים רלוונטיים. היעדר חובה כזאת קיים על אף החשיבות הרבה שבפרסום לקידום השוויון המגדרי בכלל ולהגברת המחויבות של הרשויות המקומיות לקידום הנושא בפרט.

על אף החשיבות שבאיסוף ובניהול של נתונים בהתפלגות מגדרית וזאת גם אם הדין אינו מחייב לעשות כן, הרשויות המקומיות וגופי האסדרה השלטוניים אינם מקפדים על איסוף נתונים בהתפלגות מגדרית, איגומם וניהולם, וממילא על שמירת עדכניותם³⁶³ וכן אינם נוהגים לפרסמם לציבור באתרי המרשתת שלהם.

כך למשל נמצא כי משרד הפנים אינו מנהל מסד נתונים סטטיסטיים עדכני ובהתפלגות מגדרית, בין היתר על נבחרי הציבור המכהנים; על בעלי התפקידים הבכירים ועל מנהלים בדרג ניהול הביניים ברשויות המקומיות; על הנקלטים בתקן רשותי מקרב בוגרי תוכנית הצוערים של משרד הפנים; על החברים בגופים המנהלים של התאגידים העירוניים; על בעלי התפקידים הבכירים בתאגידים העירוניים; על יושבי ראש הוועדות לתכנון ולבנייה; על עובדים המועסקים בחוזה אישי, ובפרט על עובדים שכשאושרה העסקתם התבקש לשמור את שכרם. נוסף על כך נמצא כי הרשויות המקומיות אינן מנהלות נתונים סטטיסטיים בהתפלגות מגדרית, בין היתר על הליכי הגיוס והאיוש של התפקידים הבכירים וכן על עסקים בשליטת אישה המתמודדים בהליכי הרכש וההתקשרויות שהרשויות המקומיות מנהלות.

הביקורת העלתה עוד כי הרשויות המקומיות שנכללו בביקורת העומק מחזיקות במידע גולמי על הליכי הגיוס לתפקידים הבכירים ועל איושם או על הליכי הרכש וההתקשרויות של הרשויות מקומיות, מידע הכולל גם התייחסות למגדר. עם זאת, הן אינן עושות שימוש במידע, אינן מעבדות אותו וממילא אינן מנתחות אותו על מנת שיהיה אפשר להפיק ממנו תובנות על הפערים המגדריים בתחומי פעילות שונים של הרשות המקומית. נוסף על כך, מפני שהמידע הגולמי אינו מתורגם לנתונים סטטיסטיים, מגבלות שהוחלו במישור הגנת הפרטיות ואבטחת המידע על שמירת המידע הגולמי עלולות למנוע מהרשויות המקומיות את הגישה למידע לאורך זמן³⁶⁴.

יצוין עוד כי הוועדה הציבורית המליצה שמשרד הפנים יפרסם נתונים בהתפלגות מגדרית על איוש תפקידים בכירים ברשויות המקומיות ובתאגידים העירוניים, בין היתר בהתבסס על נתונים שיעבירו הרשויות המקומיות, וכן שיפרסם בהתפלגות מגדרית נתונים על מינויים, בין היתר על אלו שביצעו שר הפנים ומנכ"ל משרדו³⁶⁵. ואולם, נמצא כי המלצות אלו לא יושמו.

מרכז השלטון המקומי מסר בתשובתו ממאי 2024 כי משלא הוחלה על הרשויות המקומיות החובה לנהל נתונים סטטיסטיים בהתפלגות מגדרית, הוא סבור כי לא נפל פגם בהתנהלותן.

מומלץ לעיריות באר שבע, בית שמש, כפר סבא, נהרייה ורהט, למועצה המקומית גן יבנה, למועצה האזורית גזר, ולכלל גופי האסדרה השלטוניים, ובהם משרד הפנים, להקפיד על איסוף וניהול של נתונים סטטיסטיים הנוגעים ליחידים בהתפלגות מגדרית, ובתוך כך לוודא כי מערכות המידע המשמשות אותם תומכות באיסוף ובניהול של הנתונים כאמור ובשמירה על עדכניותם.

³⁶³ משרד מבקר המדינה העיר בעבר על האופן שמשרד הפנים מנהל נתונים בנושאים שונים הנוגעים לתפקידי האסדרה המוטלים עליו. ראו: דוח הביקורת בנושא העסקת חשבים מלווים, לעיל הערה 307, עמ' 265 - 268; דוח ביקורת המעקב בנושא המבקר ברשות המקומית, לעיל הערה 23, עמ' 1588 - 1591. כן ראו במסגרת פרסום זו את הדוח בנושא "פעילות הרשויות המקומיות לשילוב ולהכללה של יוצאי אתיופיה בחברה".

³⁶⁴ ראו תת-הפרק "דרג הניהול הבכיר ברשות המקומית" ותת-הפרק "הליכי הרכש וההתקשרויות של הרשויות המקומיות".

³⁶⁵ דין וחשבון הוועדה הציבורית, לעיל הערה 181, עמ' 20 - 21 ו-30. בין היתר המליצה הוועדה כי משרד הפנים יפרסם נתונים בהתפלגות מגדרית על חברי הגופים המנהלים של התאגידים העירוניים ועל בעלי התפקידים בהם; על נבחרי הציבור וחברי הוועדות העירוניות, בהתבסס על נתונים שיועברו מהרשויות המקומיות; וכן על בעלי התפקידים הבכירים ברשויות המקומיות.



עיריית באר שבע מסרה בתשובתה כי היא בוחנת את האפשרות להתאים את מערכות המחשוב שלה לניהול נתונים סטטיסטיים בכל הנוגע להליכי הגיוס והאיוש של התפקידים הבכירים. אשר להליכי הרכש וההתקשרות נמסר כי מידע סטטיסטי על הליכים אלה מנוהל במינהל הכספים בעירייה וכן באמצעות מערכת ממוחשבת וכי ההיבט המגדרי נבחן בכל מרכז או התקשרות. עיריית כפר סבא מסרה בתשובתה כי היא פועלת כמיטב יכולתה לאסוף נתונים על הארגון ועל התושבים והתושבות.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הוא אוסף ומנהל נתונים מסוימים במסגרת מדד ההון האנושי והוסיף כי לצורך התאמת מערכות המחשוב שלו לאיסוף נתונים, כמוצע, נדרש פיתוח טכנולוגי.

מרכז השלטון האזורי בישראל מסר בתשובתו ממאי 2024 כי לנוכח חשיבות הנושא הוא הובא לבחינת הגורמים האמונים עליו במרכז לצורך גיבוש המלצה למועצות האזוריות בדבר איסוף ופרסום של נתונים סטטיסטיים בהתפלגות מגדרית.

מומלץ כי הרשות לקידום מעמד האישה, בהיוועצות עם יתר גופי האסדרה השלטוניים, תעגן בהנחיות את הדרישה בדבר איסוף וניהול של הנתונים הסטטיסטיים בהתפלגות מגדרית - בזיקה לחובות החלות על הגופים השונים ולמחויבותם לקידום השוויון המגדרי. כן מוצע להציע דרכים אחידות או חלופיות לעמידה בדרישה זו. כך לדוגמה מומלץ להבהיר כי על הרשויות המקומיות, המחויבות לקדם שוויון מגדרי בקרב עובדיהן, לתעד באופן סטטיסטי ובהתפלגות מגדרית את הליכי איוש המשרות, בפרט במשרות הבכירות, לצורך שיקוף המצב הקיים וכבסיס לקביעת תוכנית פעולה לקידום הייצוג ההולם בכלל סוגי המשרות והדירוגים. כך גם מומלץ שתובהר בהנחיות האמורות מחויבותם של גופי האסדרה השלטוניים ושל הרשויות המקומיות להתאים את המערכות הממוחשבות שלהם לצורך איסוף ואיגום של הנתונים המנוהלים באמצעותן והנוגעים ליחידים בהתפלגות מגדרית³⁶⁶.

עוד מומלץ לרשות לקידום מעמד האישה, בהיוועצות עם יתר גופי האסדרה השלטוניים, לאסדר את חובת הפרסום של נתונים נוספים בהתפלגות מגדרית, ובפרט בנושאים שבנוגע להם נקבעו הסדרים שנועדו לקדם את השוויון המגדרי, לדוגמה חובת הייצוג ההולם ומתן עדיפות לעסק בשליטת אישה בהליכי הרכש וההתקשרויות של הרשויות המקומיות. בתוך כך מומלץ לרשות לקידום מעמד האישה לפעול לעיגון מחויבותם של יתר גופי האסדרה השלטוניים - מינהל השלטון המקומי במשרד הפנים ונציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה - לפרסם באופן מרוכז את הנתונים האמורים לשם הגברת השקיפות שלהם וכדי לאפשר בחינה שוואתית שלהם.

נציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה מסרה בתשובתה כי היא מייחסת חשיבות לפרסום נתונים על הליכי הרכש וההתקשרויות של הרשויות המקומיות בהתפלגות מגדרית, וכי היא תשמח לסייע לרשות לקידום מעמד האישה לעגן את חובותיהן של הרשויות המקומיות בנושא זה.

מחויבות (אינדיקטורים) לבחינת השוויון המגדרי

בחינת תופעות הקשורות בפערים מגדריים ובמידת העמידה ביעדים של תוכנית או מדיניות שנועדו לקדם את צמצום מחייבת, נוסף על איסוף וניהול של נתונים סטטיסטיים בהתפלגות מגדרית וכן פרסום במקרים מסוימים, את הצגתם לא רק כיחידות מידה מוחלטות אלא גם כערכים יחסיים (להלן - מחויבות). כך, לדוגמה, מומלץ להציג את שיעור הנשים המכהנות כנבחרות ציבור מקרב כלל נבחרות הציבור ולא רק את מספרן המוחלט³⁶⁷. באמצעות מערכת של מחויבות (להלן גם - מדד), אפשר לנטר לאורך זמן מגמות הקשורות במישרין או בעקיפין לנושא השוויון המגדרי וכן לבחון

³⁶⁶ יצוין כי אחד היעדים שנקבעו בתוכנית העבודה לשנת 2023 של הרשות לקידום מעמד האישה הוא הטמעת רכיב המגדר במערכות מידע ברשויות המקומיות ובשירות הציבורי. ראו: "עיקרי תוכניות העבודה לשנת 2023 של משרדי הממשלה ויחידות הסמך" (תמוז התשפ"ג), עמ' 294.

³⁶⁷ The European Institute for Gender Equality (EIGE), *Gender Statistics and Indicators* (2019), p. 7.



את התפקוד או את התוצרים של פעילות מסוימת ואת מידת הצלחתה לצמצם את הפערים ולקדם שוויון מגדרי. כוחו של המדד עולה אם לצידו מוצגים יעדים מדידים שנקבעו לצורך כך. כמו כן, בהתבסס על מדד - ולא רק על מחוון יחיד - אפשר להציג באופן מדויק ומקיף יותר את התופעה וכן לסייע לבחון את ההשפעה של כל אחד מבין המחוונים היחידים הכלולים במערכת על התופעה בכללותה³⁶⁸.

1. מדדים בין-לאומיים ולאומיים בנושא שוויון מגדרי: בעשורים האחרונים עסקו גופים רבים - בישראל ובעולם - בפיתוח מערכות של מחוונים שנועדו לשקף ולבחון לאורך זמן תופעות הקשורות - במישרין או בעקיפין - לנושא השוויון המגדרי³⁶⁹. כך לדוגמה, החל משנת 2006 הפורום הכלכלי העולמי מפרסם את מדד הפער המגדרי העולמי (Gender Gap Index)³⁷⁰. מדד זה מציג השוואה בין מדינות שונות בעולם, ובהן מדינת ישראל, בכל הקשור לקיומם של פערים מגדריים בתחומי הכלכלה, החינוך, הפוליטיקה, הבריאות והביטחון האישי, וכן מאפשר לבחון את השינויים בהם לאורך הזמן. מערכת המחוונים שעליה מדד הפער המגדרי העולמי מבוסס כוללת, בין היתר, מחוון שארגון ה-OECD מפרסם ובו השוואה בין-לאומית של פערי השכר המגדריים (Gender wage gap)³⁷¹. נוסף על כך פותחו מדדים נוספים, ובהם מדד האו"ם לפיתוח מגדרי (Gender Development Index - GDI), הבוחן פערים מגדריים בתחומי הבריאות והפריון, ההשכלה והכלכלה; מדד האו"ם לעוצמה מגדרית (Gender Empowerment Measure - GEM), הבוחן פערים מגדריים במוקדי קבלת ההחלטות; מדד אי-השוויון המגדרי של הארגון Social Watch (Gender Equity Index - GEI); וכן מדד מוסדות חברתיים ומגדר של ארגון ה-OECD (Social Institutions and Gender Index - SIGI), המיועד לבחון פערים ייחודיים המאפיינים את מדינות העולם השלישי. נוסף על כך, בין המדדים המשמשים לבחינת מידת העמידה ביעדי הפיתוח הבר-קיימה של האו"ם נמצא גם מדד המתייחס לשוויון מגדרי³⁷².

לצד המדדים הבין-לאומיים, פותחו בישראל מדדים שנועדו לכמת תופעות של פערים מגדריים בתחומים שונים תוך מתן ביטוי לייחודיותה של החברה הישראלית, ובכללם מדד המגדר, העוקב אחר התפתחות אי-השוויון בישראל בתחומי ההשכלה, הכלכלה, הפנאי, הבריאות והביטחון האישי³⁷³ וכן מדד הגיוון, הבוחן את שוויוניות השכר ואת שוויוניות הייצוג של קבוצות אוכלוסייה שונות בישראל בשוק העבודה, ובכללן אוכלוסיית הנשים³⁷⁴.

³⁶⁸ World Bank, *World Development Indicators* (2008); הגר צמרת קרצ'ר, **מדד המגדר - אי-שוויון מגדרי בישראל** (2014), עמ' 13 - 14 (להלן - צמרת קרצ'ר).

³⁶⁹ לסקירה מפורטת של המדדים ראו: צמרת קרצ'ר, לעיל הערה 368, נספח א'.

³⁷⁰ ראו הערה 72 לעיל. נוסף על כך, ארגונים נוספים פיתחו מערכות מחוונים המתייחסות לפערים מגדריים בהשוואה בין-לאומית בתחומי הכלכלה, הפוליטיקה, החינוך והבריאות. ראו לדוגמה את מדד המגדר העולמי (The Global Gender Gap Index) וכן את מדד המגדר של הארגון Equal Measures 2030.

³⁷¹ ראו הערה 73 לעיל. נוסף על כך יש מחוון המתייחס לפערי השכר המגדריים במדינות המשתייכות לאיחוד האירופי. המחוון מתפרסם במאגר הנתונים הסטטיסטיים של האיחוד האירופי (Eurostat - Statistics Explained).

³⁷² ראו הערה 11 לעיל.

³⁷³ את "מדד המגדר" מפרסם בכל שנה, החל משנת 2013, מרכז הידע "שוות - לקידום נשים בזירה הציבורית" במכון ון ליר בירושלים. מרכז הידע הוקם במסגרת קול קורא שפרסם משרד החדשנות, המדע והטכנולוגיה בשנת 2016.

³⁷⁴ ראו הערה 74 לעיל. במהלך השנים פותחו ופורסמו מדדים נוספים, לדוגמה: מדד הבוחן את החוסן הכלכלי של נשים, שפותח ביוזמת המרכז הבינתחומי הרצלייה; מדד פערי השכר המגדריים בישראל, שפורסם במסגרת הפרויקט "שוות ערך - לקידום שכר שווה" שהתקיים בשיתוף פעולה בין שדולת הנשים, שתיל, מרכז אדוה ונציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה ובמימון האיחוד האירופי; וכן מדד המגדר בשלטון המקומי, שפורסם באתר המרשתת של עמותת כ"ן למנהיגות נשים, והוא כולל נתונים השוואתיים לשנים 2017 ו-2019 על שיעור הנשים מקרב נבחרי הציבור; בעלי התפקידים הסטטוטוריים; חברי הגופים המנהלים של התאגידים העירוניים; וכן מנהלי התאגידים העירוניים. נוסף על כך, בכל שנה הלמ"ס מפרסמת "לקט נתונים לרגל יום האישה הבין-לאומי", ובו מחוונים בתחומי חיים שונים בהתייחס לכלל תושבות ותושבי מדינת ישראל.



עצם פרסומם של המדדים הבין-לאומיים (ובהם מדד הפער המגדרי העולמי ומדד פערי השכר המגדריים) לצד מדדים לאומיים (ובהם מדד המגדר ומדד הגיוון) תורם כשלעצמו להגברת השקיפות ומסייע לבחון את מידת הצלחתן של פעולות שנקטו לצמצום הפערים המגדריים. מעבר לכך, כאשר המדדים בוחנים תופעות בגופים או בארגונים מסוגים מסוימים, הם יכולים לשמש - מעצם פרסומם או בשילוב של תמריצים נוספים, דוגמת תוספת מימון או הענקת אותות הוקרה - גם אמצעי לעידוד אותם גופים לנקוט פעולות יזומות נוספות לשם צמצום הפערים המגדריים שנמצאו בהם. פעולות אלה עשויות גם להיות בסיס לתוכנית אסטרטגית ולתוכניות עבודה הכוללות סדרי עדיפויות ויעדים שנתיים ורב-שנתיים לצמצום הפערים וכן תשתית ידע אגרגטיבית וזמינה החיונית לבחינת ההשלכות המגדריות כחלק מתהליכי קבלת ההחלטות בארגון - בעת שגרה, ולא פחות חשוב מכך - בעיתות חירום.³⁷⁵

כך לדוגמה, הסדר הבוחן תופעות בגופים או בארגונים מסוימים קבוע בחוק לעידוד של שילוב וקידום של נשים בעבודה ושל התאמת מקומות עבודה לנשים, התשס"ח-2008. לפי חוק זה אפשר להעניק מענקים כספיים למעסיקים פרטיים ואותות הכרה למעסיקים פרטיים או ציבוריים, ובהם גופי השלטון המקומי, המקדמים שוויון מגדרי בקרב עובדיהם.³⁷⁶ עם זאת, נמצא כי לצורך יישום ההסדר הקבוע בחוק נקבעו קטגוריות-משנה לפי מספר העובדים המועסקים אך לא לפי סוג המעסיקים. וכך, מעסיקים ציבוריים מסוגים שונים, העומדים בפני אתגרים וחסמים ייחודיים, מתמודדים בקטגוריה זהה על קבלת אות ההכרה.³⁷⁷ לצד הסדר זה פותחו מדדים אחרים - ביוזמות ציבוריות או פרטיות - הבוחנים תופעות בגופים או בארגונים מסוימים.³⁷⁸

המדדים הבין-לאומיים והלאומיים הקיימים, לרבות אלו הבוחנים תופעות בגופים או בארגונים מסוימים, מתמקדים בתופעות מסוימות של אי-שוויון מגדרי, ובעיקר בפערים בשוק העבודה, בהיבטים של ייצוג, בפערי שכר ובמדיניות תומכת-משפחה. ואולם המדדים הקיימים אינם מתייחסים למאפייניהם הייחודיים של גופי השלטון המקומי ולאתגרים הייחודיים העומדים לפתחם בכל הנוגע לקידום השוויון המגדרי. לפיכך, ממילא הם אינם מאפשרים לבחון באופן השוואתי ובהסתכלות כוללת תופעות ייחודיות של אי-שוויון מגדרי בגופים אלו, למשל את "תופעת המספרים", תופעה המתבטאת בשיעור גבוה של עובדות מקרב כלל העובדים בדירוגים הנמוכים, תפקידים שלהם גם נלווה שכר נמוך יותר, ושיעור נמוך של עובדות מקרב כלל העובדים בדירוגים הבכירים.³⁷⁹

יצוין כי במהלך השנים האחרונות פעלה היועצת לקידום מעמד האישה בעיריית כפר סבא לגיבוש מדד מגדר עירוני עבור העירייה. המדד נועד לתאר את הפערים המגדריים הן בהיבטים פנים-ארגוניים הנוגעים לעובדי הרשות המקומית, ובכלל זה לייצוג נשים במוקדי קבלת ההחלטות, והן בהיבטים חוץ-ארגוניים הנוגעים לתושבי הרשות המקומית - ובכלל זה בתחומי

The European Institute for Gender Equality (EIGE), *Gender statistics and Indicators* (2019), 375
Beltrame & Medina, לעיל הערה 12, עמ' 20.

אמות המידה להענקת אותות ההכרה והמענקים כוללות, בין היתר, קיומה של מדיניות רשמית וכתובה לקידום שוויון מגדרי, בחינת שיעור פערי השכר בארגון, הליכי גיוס וקידום נשים וכן הפעלת תוכניות ייחודיות בנושא (סעיף 4 לתקנות לעידוד של שילוב וקידום של נשים בעבודה). 376

אות ההכרה לשנת 2022 בקטגוריה של מעסיק ציבורי המוביל בקידום נשים ושוויון הזדמנויות בתעסוקה הוענק למכללה האקדמית עמק יזרעאל. יצוין כי מתוך התשובות על השאלונים עלה כי בשנת 2022 רשויות מקומיות מעטות הגישו מועמדות לקבלת אות ההכרה, לפי החוק. 377

כך, לדוגמה, מדד קו המשווה להוגנות מגדרית במערכת האקדמית מדרג את המוסדות האקדמיים על פי מידת עמידתם ביעדים השנתיים שהם הגדירו מראש בנושא מגדר (ראו: החלטת הוועדה לתכנון ולתקצוב המועצה להשכלה גבוהה [24.8.20]). נוסף על כך פותחו מדדים המתייחסים באופן מובחן לחברות ציבוריות, כגון מדד השוויון המגדרי של בלומברג (Bloomberg Gender-Equality Index - GEI), המדרג את החברות הציבוריות על פי מידת השקיפות בדיווח שלהן בנוגע למדיניותן בנושא מגדר, ויש ששילבו במדדים קיימים מחוונים המתייחסים לנושא השוויון המגדרי (כדוגמת דירוג מדד ת"א-מעלה [מדד ESG], המדרג מניות של חברות ציבוריות מבחינת האחזיות התאגידית שלהן, ומתייחס, בין היתר, למידת הגיוון של הצוות בתוך הארגון בכל דרגי החברה). 378

ראו הערה 174 לעיל. 379



החינוך, הפנאי ושוק העבודה. הביקורת העלתה כי גיבוש המדד ושמירה על עדכניותו לאורך זמן כרוכים באיסוף שיטתי של נתונים מאגפיה השונים של הרשות המקומית וכן של נתונים שחלקם מצויים בידי גופים ממשלתיים חיצוניים; מחייבים כי מערכות המידע הרשותיות יתמכו במלואן באיסוף הנתונים ובהנגשתם במבנה מתאים; מחייבים הירתמות של הנהלת הרשות המקומית ושל העומד בראשה וגילוי של מחויבות מצידם לקידום הנושא. נוסף על כך, גיבוש מדד עירוני מחייב ידע מגדרי וסטטיסטי הן לצורך בחירת המחוונים שייכללו במדד והן לצורך ניתוח הנתונים, והיעדרו של מדד אחר כמקור להשוואה הוא אתגר משמעותי נוסף. עם זאת, יש לציין כי מאז שפורסם לראשונה המדד, בשנת 2019, טרם הושלמה העבודה על עדכנו, ולא פורסם מדד עירוני מעודכן נכון למועד סיום הביקורת בנובמבר 2023.

עוד יצוין כי במהלך הביקורת החלה הלמ"ס, בשיתוף עם הרשות לקידום מעמד האישה, לפעול לאיסוף נתונים סטטיסטיים לצורך גיבוש של מערכת מחוונים שיוכלו לתאר בהתפלגות מגדרית וברמת הרשות המקומית - ולא רק ברמה הלאומית - פערים מגדריים בתחומי החיים השונים - בהיבטים פנים-ארגוניים ובהיבטים חוץ-ארגוניים, ובכלל זה: בשוק העבודה; בתחומי החינוך, הרווחה, הבריאות והפנאי; בתחומי הדיור, הדמוגרפיה והתחבורה; וכן בהיבטים של חוסן ופעילות ציבורית. מחוונים אלו יוכלו גם להשתלב בפרסומים עיתיים של הלמ"ס על הרשויות המקומיות, וכך יוכלו לשמש לצורך בחינת ההשלכות המגדריות של החלטותיהן של הרשויות המקומיות בתחומי הפעילות השונים; כן הם יוכלו לשמש כלי השוואתי לבחינת תופעות ייחודיות של אי-שוויון מגדרי ברשויות או לבחינת הצלחתן לצמצם פערים מגדריים; וכן כלי תומך החלטה עבור גופי האסדרה השלטוניים, בין היתר לעניין החלטות בנושאים של ביזור סמכויות או תקצוב. כחלק מגיבוש מערכת המחוונים, השאיפה היא גם ליצור מחוון מסכם (ציון מספר) שיאפשר השוואה מהירה בין הרשויות המקומיות בעוצמת הפערים המגדריים המאפיינים אותן בכלל המחוונים הכלולים במערכת. כחלק ממהלך זה, ולצורך בחירת הנושאים והמחוונים שייכללו במערכת, מתוכננים להתקיים בין היתר שולחנות עגולים בהשתתפות אנשי אקדמיה, נציגי השלטון המקומי ואנשי מקצוע ממשרדי הממשלה הרלוונטיים.

להלן יוצגו מחוונים מגדריים נבחרים על הרשויות המקומיות שנכללו בביקורת העומק. מחוונים אלה מתבססים על נתונים סטטיסטיים בהתפלגות מגדרית שאספה הלמ"ס כחלק מהמהלך שהיא החלה להוביל במהלך הביקורת:



לוח 15: הפערים בין גברים לנשים במחוזונים נבחרים בנושאי רווחה, השכלה, שכר ותעסוקה ברשויות המקומיות שנכללו בביקורת העומק, נכון למועד סיום הביקורת*

המחוז (האידיקטור)	באר שבע	בית שמש	גן יבנה	גזר	כפר סבא	נהרייה	רהט	השעור הכלל-ארצי
רווחה ואוכלוסיות בסיכון (2021) ⁽¹⁾								
פניות על רקע התמכרות	70%	(...)	א"פ	א"פ	(...)	(...)	(...)	80%
פניות על רקע אלימות	64%	61%	30%	28%	48%	...	118%	100%
מצב ההשכלה של ילדים ונוער (2021/2022)								
תלמידים נושרים ⁽²⁾	62%	56%	(...)	(...)	28%	49%	69%	47%
זכאים לתעודת בגרות ⁽³⁾	8%	42%	4%	10%	6%	14%	45%	14%
זכאים לתעודת בגרות שעומדים בדרישות סף ⁽⁴⁾	8%	46%	7%	15%	8%	12%	95%	15%
זכאים לתעודת בגרות מוגברת במקצועות ה-STEM ⁽⁵⁾	13%	55%	10%	25%	8%	15%	219%	9%
מצב ההשכלה הגבוהה (2021) ⁽⁶⁾								
בעלי תואר ראשון	51%	100%	47%	28%	30%	51%	186%	39%
בעלי תואר שני	58%	39%	58%	50%	43%	46%	19%	40%
בעלי תואר שלישי	28%	50%	50%	11%	17%	א"פ	100%	א"פ
שכר ותעסוקה (שנת 2021)								
פערי השכר המגדריים ⁽⁷⁾	32%	34%	38%	43%	39%	35%	37%	34%

● הפער הוא לטובת נשים - במחוזון שלילי: בקרב הנשים התופעה מצומצמת יותר; במחוזון חיובי: בקרב הנשים התופעה רחבה יותר
 ● הפער הוא לרעת נשים - במחוזון שלילי: בקרב הנשים התופעה רחבה יותר; במחוזון חיובי: בקרב הנשים התופעה מצומצמת יותר
 □ אין פער בהיקף התופעה בין גברים לנשים (א"פ)
 ... בשל מיעוט מקרים בקרב נשים או בקרב גברים, אי אפשר לציין במדויק את שיעור הפער

על פי נתוני הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה. * המחוזונים מתייחסים לנושאים שלהם השפעה ברורה על השוויון המגדרי. הפער מחושב כהפרש (בסוגריים - הפרש שלילי) בין גברים לנשים בהיקף התופעה בנושא שנבדק כשיעור מהיקף התופעה בקרב הגברים. ⁽¹⁾ פניות על רקע התמכרות או אלימות - מי שרשומים במחלקה לשירותים חברתיים ברשות המקומית כזקוקים לטיפול בתחום ההתמכרות או בתחום האלימות. ⁽²⁾ תלמידים נושרים - שיעור תלמידי כיתות ז' עד י"ב שנשרו מהלימודים לפי הרשות המקומית שהם מתגוררים בה. ⁽³⁾ זכאים לתעודת בגרות - תלמידים שעמדו בבחינות בגרות אינטרניות וצברו לפחות 20 יחידות לימוד במקצועות הנדרשים. שיעור זה מחושב מכלל תלמידי כיתות י"ב. ⁽⁴⁾ זכאים לתעודת בגרות שעומדים בדרישות סף - שיעור הזכאים לתעודת בגרות שעמדו בדרישות הסף של האוניברסיטאות מסך כל תלמידי כיתות י"ב. ⁽⁵⁾ תעודת בגרות מוגברת במקצועות ה-STEM - מקצועות ה-STEM כוללים מתמטיקה, פיזיקה, כימיה, לימודי המחשב, ביולוגיה, אלקטרוניקה, מערכות אלקטרוניות וביוטכנולוגיה. ⁽⁶⁾ בעלי תואר ראשון, שני או שלישי - תואר אקדמי הוא תואר שמוסד להשכלה גבוהה מעניק. תואר ראשון ניתן בלימודים המיועדים לפתח מיומנויות אקדמיות בסיסיות; תואר שני ניתן בלימודים המיועדים לפתח מיומנויות אקדמיות מתקדמות; תואר שלישי ניתן בלימודים שעיקרם מחקר. ⁽⁷⁾ פערי השכר המגדריים - פערים המתייחסים להבדלים בשכר בין גברים לנשים, כלומר להכנסה הממוצעת של נשים מעבודה יחסית להכנסה הממוצעת של גברים מעבודה. הפער מחושב כשיעור ההפרש בין ההכנסות הממוצעות של גברים ובין ההכנסות הממוצעות של נשים.

הנתונים המובאים בלוח 15 לעיל מצביעים על פערים מגדריים בנושאי רווחה, השכלה, שכר ותעסוקה בקרב תושביהן של העיריות באר שבע, בית שמש, כפר סבא, נהרייה ורהט, המועצה המקומית גן יבנה והמועצה האזורית גזר. לצד זאת ניכר מהנתונים כי קיימת שונות בין הרשויות המקומיות הללו בבחינת הנושאים שיש בהם פער וכן בשיעורו. כך, לדוגמה, בכלל הרשויות המקומיות נמצא כי שיעור הנשירה מבתי הספר בקרב התלמידות נמוך משיעור זה בקרב התלמידים, אולם בעוד שבעיריית כפר סבא הפער הוא כ-28%, בעיריות באר שבע ורהט הפער כפול (כ-69% וכ-62%, בהתאמה). כמו כן, בעוד ששיעורן של התלמידות הזכאיות לתעודת בגרות מוגברת במקצועות ה-STEM גבוה משיעורן של התלמידים בעיריות בית שמש (פער של כ-55%) ורהט (פער של כ-219%) ובמועצה האזורית גזר (פער של כ-25%), שיעורן של התלמידות כאמור נמוך מזה של התלמידים בעיריות באר שבע (פער של כ-13%), כפר סבא (פער של כ-8%) ונהרייה (פער של כ-15%) וכן במועצה המקומית גן יבנה (פער של כ-10%). בכך יש כדי להצביע על החשיבות עבור כלל הרשויות



המקומיות, ובכללן העיריות באר שבע, בית שמש, כפר סבא, נהרייה ורהט, המועצה המקומית גן יבנה והמועצה האזורית גזר, לבחון בהתפלגות מגדרית נתונים המתארים תופעות שונות הנוגעות לתושביהן. בחינה כזאת תאפשר לרשויות הללו לגבש את מדיניותן, להקצות את תקציביהן ולקבל את החלטותיהן בנושאים השונים המצויים בתחומי סמכותן בהלימה מיטבית לצורכיהם השונים של גברים ונשים המתגוררים בתחומן ולמאפייניהם.

עיריית כפר סבא מסרה בתשובתה כי היא מיישמת גישת מדידה ובקרה ונוקטת במדיניות של העדפה מתקנת לעידוד הרשמה של נערות למקצועות ה-STEM, וכי בעקבות זאת היא מבחינה בשיפור בנושא זה. עיריית באר שבע מסרה בתשובתיה כי בכל הקשור לשיעורן של התלמידות הזכאיות לתעודת בגרות מוגברת במקצועות ה-STEM, נכון להשוות אותה לרשויות מקומיות הדומות לה במאפייניהן הדמוגרפיים, וכי היא סבורה שהפער המוצג (13%) נמוך יחסית. לצד זאת ציינה כי כחלק מתוכנית "אקוסיסטם STEM" העירונית (מצוינות מדעית טכנולוגית)³⁸⁰, מינהל החינוך בעירייה משקיע משאבים לקידום מקצועות אלו לכל אורך הרצף החינוכי, החל מהגיל הרך ועד שוק התעסוקה, בפרט בקרב נערות ונשים, וכי העירייה תמשיך לפעול לצמצום הפערים המגדריים בתחום זה. אשר לפער המגדרי בשיעור נשירת תלמידים ציינה העירייה כי הסיבות לכך מגוונות וכי היא פועלת לצמצום התופעה גם בקרב ילדים ונערים. העירייה הוסיפה כי היא מייחסת חשיבות רבה לבניית מסד נתונים עירוני שיכלול התייחסות גם להיבט המגדרי, וכי תפעל לקידום הנושא, כחלק מתוכנית-אב למחשוב, בכפוף למשאבים העומדים לרשותה ולאילוצים אחרים. עיריית רהט מסרה בתשובתה כי כחלק מתהליך ארגוני פנימי המתוכנן בעירייה תיבחן ההיתכנות התקציבית והמקצועית לגיבוש מדדים לבחינת הפערים המגדריים ברשות.

משרד מבקר המדינה מציין את התהליך שעיריית כפר סבא החלה לקדם לגיבוש מדד מגדר עירוני, בהובלתה של היועצת לקידום מעמד האישה, וכן את המהלך שמובילה הלמ"ס לגיבוש מערכת מחוונים מגדריים בשלטון המקומי.

מומלץ לגופי האסדרה השלטוניים, ובראשם הרשות לקידום מעמד האישה, להמשיך לפעול בשיתוף ובתיאום עם הלמ"ס לשם השלמת גיבוש מערכת המחווים ויצירת מחוון מסכם, לפרסום לציבור ולעדכנם מפעם לפעם. פרסום זה יוכל לשמש הן את הרשויות המקומיות והיועצות לקידום מעמד האישה המכהנות בהן בעת גיבוש תוכניות אסטרטגיות ותוכניות פעולה לצמצום הפערים המגדריים ולצורך בחינת השלכות המגדריות של החלטות מדיניות שהן מקבלות והן את גופי האסדרה השלטוניים לשם בחינה של מידת הצלחתם של ההסדרים הקיימים בצמצום הפערים המגדריים.

עוד מומלץ לגופי האסדרה השלטוניים, ובראשם הרשות לקידום מעמד האישה, לפעול לכך שלצד המדד כאמור יוגדרו יעדים כלליים ברורים ומדידים - שנתיים ורב-שנתיים - לצמצום הפערים המגדריים בגופי השלטון המקומי. כן מומלץ לקבוע מועדים מדורגים ומוגדרים להשגתם, לרבות מנגנוני בחינה ותיקוף עיתיים של היעדים שהוגדרו, זאת כחלק מתוכנית אסטרטגית לאומית לקידום השוויון המגדרי בשלטון המקומי.

הרשות לקידום מעמד האישה מסרה בתשובתה כי המהלך לגיבוש מדד השוויון המגדרי ברשויות המקומיות בשיתוף פעולה מקצועי עם הלמ"ס נועד לסייע בידי הרשויות המקומיות והיועצות לקידום מעמד האישה בזיהוי הפערים והפעולות שיש לנקוט לצמצומם.

נציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה מסרה בתשובתה כי היא תומכת בהמלצה ומזמינה את הרשות לקידום מעמד האישה להתייעץ עימה, בפרט לנוכח הניסיון שצברה לאורך השנים במסגרת העבודה על מדד הגיוון³⁸¹.

לפי התשובה, במסגרת התוכנית נערך סקר שכלל התייחסות גם למגדר ונושא המגדר נקבע בתוכנית כאחד המנופים לפעולה, היינו מוקד התערבות שיצירת שינוי בו תביא לתוצאה ניכרת ביחס להשגת המטרה.

ראו הערה 74 לעיל.

380

381



2. **שילוב של נושא השוויון המגדרי במדדים בנושאים אחרים:** אף כי לא פותח מדד לאומי לתיאור תופעות של פערים מגדריים המאפיינות את השלטון המקומי, יש מדדים לאומיים אחרים שפותחו לאורך השנים, המתארים תופעות אחרות המאפיינות את השלטון המקומי - הן בהיבטים פנים-ארגוניים, הנוגעים להתנהלותן הכספית והניהולית, והן בהיבטים חוץ-ארגוניים, הנוגעים לתושביהן, ולדוגמה: (א) המדד החברתי-הכלכלי, המתאר את מצבם הכלכלי-חברתי של התושבים; (ב) מדדי איכות חיים, קיימות וחוסן לאומי בערים הגדולות³⁸²; (ג) מדד הנגישות העירוני, המתאר את מידת השתתפותם של אנשים עם מוגבלות בישראל בהיבטים שונים של המרקם החברתי העירוני והשתלבותם בו³⁸³; (ד) מדד עשיית עסקים ברשויות המקומיות, שנועד לסייע לעסקים ולשפר את מידת האטרקטיביות של הרשויות המקומיות עבורם³⁸⁴; (ה) סיווג הרשויות המקומיות לפי משרד הפנים, מדד המשמש אותו כדי להחליט אם לתת לרשויות מקומיות הקלות בחובות הדיווח החלות עליהן וכן לצורך החלטה על ביזור סמכויות בתחומי פעילות מסוימים שלהן³⁸⁵; (ו) מדד ההון האנושי, המשמש לצורך החלטה על האצלת סמכויות לרשויות המקומיות בנושא זה³⁸⁶. מדדים אלו ואחרים משמשים כלי תומך החלטה בהיבטים שונים הנוגעים לאסדרת הפעילות של גופי השלטון המקומי, ובין היתר לצורך הקצאת תקציב מדורג והחלטה על ביזור סמכויות. התייחסות לשילוב מחוונים מגדריים הללו או להיעדר שילוב מובאת בלוח 16 להלן.

לוח 16: שילוב של מחוונים מגדריים במדדים לאומיים מסוימים המתארים תופעות המאפיינות את השלטון המקומי

שם המדד	שילוב תבחינים בנושאים מגדריים
המדד החברתי-כלכלי	חלקי * (⚠️)
מדדי איכות חיים, קיימות וחוסן לאומי	חלקי ** (⚠️)
מדד הנגישות העירוני	כלל לא (❌)
מדד עשיית עסקים ברשויות המקומיות	כלל לא (❌)
סיווג הרשויות המקומיות לפי משרד הפנים	כלל לא (❌)
מדד ההון האנושי	חלקי *** (⚠️)

* המדד כולל במשתנה "תעסוקה וגמלאות" מחוון המתייחס לשיעור הנשים בנות 25 - 54 שאינן בכוח העבודה האזרחי.

** המדדים מציגים את תמונת המצב בערים הגדולות (100,000 תושבים ויותר), והם כוללים הצגה בהתפלגות מגדרית באחד המחוונים בנושא הבריאות וכן את היחס בין הנשים לגברים בתפקידי ניהול במגזר הציבורי.

*** המדד כולל מחוון המתייחס לשיעור הייצוג של נשים במשרות הסטטוטוריות.

יוצא מן האמור כי המדדים המתארים תופעות המאפיינות את השלטון המקומי (המדד החברתי-כלכלי; מדדי איכות חיים, קיימות וחוסן לאומי; מדד הנגישות העירוני; מדד עשיית עסקים ברשויות המקומיות; סיווג הרשויות המקומיות לפי משרד הפנים; ומדד ההון האנושי) כוללים התייחסות חלקית או שאינם כוללים כלל התייחסות להיבטים מגדריים, גם כאשר ניתן לשלבם במחוונים הללו. זאת, על אף שלמדד תפקיד חשוב בהגדרת זהותו של האדם, בדומה למצבו החברתי או הכלכלי, וכן שייתכן קשר בין הפערים המגדריים במדדי

382 הלמ"ס מפרסמת מדדי איכות חיים, קיימות וחוסן לאומי בהמשך להחלטת הממשלה מס' 2494 בנושא "מדדי איכות חיים, קיימות וחוסן לאומי" (אפריל 2015). המדדים בוחנים את מצב איכות החיים בעבר ובהווה ברמה הלאומית ומציגים את תמונת המצב ואת המגמה במדדים הזמינים ברמה האזורית לפי מחוזות ובערים הגדולות, שמתגוררים בהן 100,000 תושבים או יותר (בשנת 2022 נכללו בקטגוריה זו 18 ערים).

383 מדד הנגישות העירוני הוא מיזם משותף מיסודן של הקרן המשפחתית ע"ש תד אריסון וקרן משפחת רודרמן, בשותפות עם נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות במשרד המשפטים וגיוינט ישראל. המדד זמין בכתובת: <http://www.negishut.com> (כניסה אחרונה: 28.11.23).

384 ראו לעיל תת-הפרק "הליכי הרכש וההתקשרויות של הרשויות המקומיות".

385 משרד הפנים, "נוהל לסיווג הרשויות המקומיות" (15.7.21) (להלן - נוהל לסיווג הרשויות המקומיות).

386 ראו לעיל תת-הפרק "דירוג הרשויות המקומיות במדד ההון האנושי".



קבלת ההחלטות ובשכרם של העובדים ובין החוסן הדמוקרטי של הרשות המקומית וכן לאיכות תהליכי קבלת ההחלטות שלה.

מומלץ ללמ"ס ולגופי האסדרה השלטוניים לבחון את הצורך ואת האפשרות לשלב מחוונים מגדריים במדדים הקיימים, זאת בכפוף להיבטים מתודולוגיים-סטטיסטיים של מגבלת איסוף הנתונים ומקורותיהם. הדבר יסייע בהטמעת החשיבה המגדרית באופן עמוק ומשמעותי, בין היתר בתהליכי תכנון ותקצוב ובהחלטות על ביזור והאצלת סמכויות, וכך יתרום לקידום השוויון המגדרי ולצמצום הפערים המגדריים בשלטון המקומי.

הלמ"ס מסרה בתשובתה ממאי 2024 כי המדד החברתי-כלכלי, שגובש בהתייעצות עם מומחים, אינו מתאים במתכונתו הנוכחית לשקף שוני מגדרי באוכלוסיית הרשות וכי הנושא מורכב ודורש חשיבה משמעותית. עוד הוסיפה בתשובתה כי בשנת 2024 היא החלה להפיק מדדים נוספים הנוגעים לרשויות המקומיות בהתפלגות מגדרית וכי מדדים אלו יפורסמו באתר המרשתת שלה באופן שוטף כחלק מהפרסום השנתי שלה על הרשויות המקומיות.

ניתוח מגדרי של תקציב הרשות המקומית

1. **החובה לעשות ניתוח מגדרי של התקציב:** הניתוח המגדרי של התקציב או התקצוב המגדרי (Gender budgeting) הוא מקרה פרטי של איסוף וניתוח של נתונים סטטיסטיים בהתפלגות מגדרית. ייחודו של הניתוח המגדרי של התקציב הוא בהיותו כלי לקביעת מדיניות מקרו-כלכלית - הוא מתמקד בחשיפת פערים מגדריים בחלוקת המשאבים ומשמש בסיס לקביעת יעדים לצמצום³⁸⁷. כמו כן, הוא מניח ביסודו כי התקציב הוא ביטוי של המדיניות ושל סדרי העדיפויות וכי הכללתן של נקודות מבט מגדריות בהליך התקצוב תאפשר לקובעי המדיניות להקצות אותו באופן מושכל יותר ובהלימה לצורכיהם השונים של גברים ושל נשים³⁸⁸.

החל משנת 2014 כלל משרדי הממשלה ויחידות הסמך הממשלתיות מחויבים לעשות ניתוח מגדרי של תקציביהן, באופן מדורג ולפי מדריך מקצועי שפורסם לצורך כך³⁸⁹. עם זאת, נכון למועד סיום הביקורת בנובמבר 2023, החובה לעשות ניתוח מגדרי של התקציב לא הוחלה במישרין על הרשויות המקומיות, הגם שיש לו משמעות יתרה לניטור ולבקרה שעליהם אמונות היועצות לקידום מעמד האישה.

אף כי החובה לערוך ניתוח מגדרי של התקציב לא הוחלה במישרין על הרשויות המקומיות, בדיון שהתקיים בשנת 2020 לפני הוועדה לקידום מעמד האישה והשוויון המגדרי של הכנסת (להלן - הוועדה לקידום מעמד האישה של הכנסת) בנוגע לחובתם של משרדי הממשלה, ובהם משרד הפנים, לעשות ניתוח מגדרי של התקציב, נאמר כי ראוי שגם הרשויות המקומיות, המקבלות חלק ניכר מתקציב משרד הפנים, יעשו ניתוח מגדרי של תקציביהן. לצורך כך הוחלט, בין היתר, כי ייעשה פיילוט בנושא בעשר רשויות מקומיות מסוגים שונים וכי יוקצה עבורו תקציב ייעודי³⁹⁰.

387 יעל חסון, "תקציבי הרשות המקומית: ניתוח מגדרי" (פברואר 2013), עמ' 4.

388 אילנית בר, "בחינה מגדרית של תקציב המדינה - יישום ודרכי התקדמות" (2016), עמ' 1 (להלן - בר).

389 החלטת ממשלה מס' 2084. ההחלטה התקבלה על רקע המלצותיה של הוועדה לבחינה מגדרית של תקציב המדינה בישראל מאותה השנה. נוסף על כך חויבו כל משרדי הממשלה ויחידות הסמך הממשלתיות להגיש דין וחשבון הכולל התייחסות מפורטת להיבטים מגדריים של תקציביהם, למדיניותם וליעדיהם בנוגע לחלוקתם מבחינה מגדרית. על הרשות לקידום מעמד האישה הוטלה האחריות לרכז את הדיווחים השנתיים ולפרסמם באתר המרשתת שלה. נוסף על כך, החלטת הממשלה מטילה על אגף החשב הכללי לפרסם מידע בהתפלגות מגדרית על ערבויות שהמדינה מעניקה לגופים שונים ועל התקשוריות שהמדינה היא צד בהן.

390 בר, לעיל הערה 388, עמ' 7 - 8; פרוטוקול משיבת הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון המגדרי של הכנסת בנושא "ניתוח מגדרי של הצעת תקציב המדינה לשנים 2020 - 2021" (15.11.21).



גם הוועדה הציבורית התייחסה בהמלצותיה להחלת החובה לערוך ניתוח מגדרי של תקציביהן של הרשויות המקומיות. בהתאם לכך המליצה הוועדה, בין היתר, לגבש תבנית לעריכת ניתוח מגדרי וכן לקיים פיילוט ברשויות מקומיות שאינן איתנות בהובלתו של משרד הפנים ותוך הקצאת תקציב ייעודי, לרשויות מסוימות, עבור ליווי מקצועי חיצוני³⁹¹.

נמצא כי נכון למועד סיום הביקורת, בחלוף כשנתיים ממועד הדיון בוועדה לקידום מעמד האישה של הכנסת, משרד הפנים לא החל בפיילוט ברשויות המקומיות לצורך ניתוח מגדרי של תקציביהן, כפי שסוכם והוחלט בוועדה וכפי שגם המליצה הוועדה הציבורית.

מומלץ כי משרד הפנים יקדם, בשיתוף עם הרשות לקידום מעמד האישה, עריכת פיילוט בכמה רשויות מקומיות לצורך ניתוח מגדרי של תקציביהן, כפי שהוחלט בדיון הוועדה לקידום מעמד האישה של הכנסת וכפי שהמליצה הוועדה הציבורית, ובהתאם לתוצאות הפיילוט יבחנו הצורך במתן הנחיות בנושא.

הרשות לקידום מעמד האישה מסרה בתשובותיה כי לא עלה בידה בעבר לערוך ניתוח מגדרי של תקציב הרשויות המקומיות בהיעדר תקציב ומשאבים לכך, וכי היא מברכת על ההמלצה למשרד הפנים לערוך פיילוט בנושא. עוד הוסיפה כי היא תשמח לתרום לצורך כך מניסיונה בעבודה מול היועצות לקידום מעמד האישה וציינה כי היא רואה בהן סוכנות שינוי, ועל כן ראוי שהן אלו שיובילו את פיילוט זה. עם זאת היא מסרה כי לא תוכל להתחייב בעת הזו למעורבותה ביישום ההמלצה בהיעדר משאבים מתאימים.

2. האתגרים הכרוכים בניתוח מגדרי של התקציב: ניתוח מגדרי של תקציב הרשויות המקומיות מחייב גישה לנתונים על השירותים שהרשות המקומית מספקת וזאת לצורך בחירת השירות שהניתוח יתמקד בו; נתונים על מקבלי השירות והקצאת המשאבים לאספקתו, תוך התייחסות למגדר; נתונים על הצרכים של תושבי הרשות המקומית, לרבות מי שאינם נמנים עם מקבלי השירות הנבחר, ועל הפערים שבין הזקוקים לשירות ובין מקבלי השירות בפועל, בין היתר לצורך איתור החסמים העומדים לפני מי שזקוקים לשירות אך אינם מקבלים אותו. נוסף על כך, על מנת להבטיח כי יינקטו פעולות לצמצום הפערים שהעלה הניתוח ועמידה ביעדים מדידים שייקבעו לצורך כך, חיוני כי יינקטו פעולות בקרה במעורבות הדרג הניהולי הבכיר של הרשות המקומית³⁹². העקרונות העיקריים לעריכת ניתוח מגדרי של תקציבי הרשויות המקומיות מוצגים בתרשים 24 להלן.

תרשים 24: העקרונות העיקריים לביצוע ניתוח מגדרי של תקציבי הרשויות המקומיות



על פי המדריך לניתוח מגדרי של תקציבי הרשות המקומית שפרסם מרכז אדוה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

אף כי לא הוחלה חובה על הרשויות המקומיות לערוך ניתוח מגדרי של התקציב, נושא זה שלוב ביתר תחומי האחריות של היועצת לקידום מעמד האישה, המופקדת, בין היתר, על איסוף מידע ונתונים ועל בחינת ההשלכות של החלטותיה של הרשות המקומית על השוויון המגדרי³⁹³.

391

דין וחשבון הוועדה הציבורית, לעיל הערה 181, עמ' 29.

392

יעל חסון, מדריך לניתוח מגדרי של תקציבי הרשות המקומית (פברואר 2013).

393

סעיפים 3א(ב), 3(ב) ו-3א(ב)(7) לחוק היועצות.



נמצא כי במהלך העשור האחרון יזמו כמה רשויות מקומיות, בהובלתן של היועצות לקידום מעמד האישה שניהנו בהן ובליווי מקצועי של עמותות פרטיות, ניתוח מגדרי של תקציביהן. הניתוח שנעשה העלה פערים מגדריים, בין היתר בשכר ובתנאים הנלווים בקרב עובדי הרשויות המקומיות; בשיעור ההשתתפות של ילדים וילדות בענפי ספורט מסוימים ובשיעור השתתפותה של הרשות המקומית בתקציב הפעילויות; בהקצאת מתקני ספורט לגברים ולנשים; וכן בשיעור הגברים והנשים העוסקים באימון בענפי הספורט השונים³⁹⁴.

לצד זאת נמצא כי הניתוח לא נעשה באופן אחיד, וכי הוא התמקד בתחומים מצומצמים ופשוטים יחסית לניתוח. כך, למשל, נמצא כי אומנם הניתוח שבחן פערים מגדריים באספקת השירותים העירוניים התייחס ככלל למקבלי השירות בהתפלגות לפי מגדר, אך לא תמיד התייחס להקצאת התקציב עבור אספקת השירותים. חלק מהניתוחים גם לא כללו תובנות על הגורמים האפשריים לפערים שנמצאו או שהתבוננו שהובאו בניתוח לא התבססו על נתונים סטטיסטיים מתאימים. מבדיקה שנעשתה מול אחת הרשויות המקומיות עלה עוד כי לא ננקטו פעולות להרחבת הניתוח לתחומי פעילות אחרים של הרשות המקומית. מעבר לכך עלה כי בסיום הליך הניתוח וקביעת תוכנית הפעולה, הרשויות המקומיות עלולות להיתקל בקשיים להוציא לפועל את התוכנית ללא ליווי מקצועי צמוד.

על כך יש להוסיף כי עריכת ניתוח מגדרי על אספקת שירותים עירוניים באמצעות נותני שירותים חיצוניים מעוררת קושי ייחודי משום שהיא מחייבת איסוף וניתוח של נתונים על בעלי השליטה בקרב נותני השירותים ועל ההיקפים הכספיים של ההתקשרויות עימם, בהתפלגות מגדרית; על ההתפלגות המגדרית בקרב עובדיהם של נותני השירותים ועל שכרם; על מקבלי השירותים וההיקף הכספי של השירותים שניתנו להם, בהתפלגות מגדרית. על מנת להבטיח כי נתונים אלה יעמדו לרשותה של הרשות המקומית, עליה לכלול בהסכמי ההתקשרות הוראה המחייבת את נותני השירותים למסור נתונים אלו בהתפלגות מגדרית.

מהתשובות על השאלונים עלה כי רובן המוחלט של היועצות שהתבקשו להשיב בנושא זה (19 מתוך 21) לא עסקו במסגרת תפקידן בניתוח מגדרי של התקציב ברשויות המקומיות שהן מכהנות בהן³⁹⁵, ואילו שתי היועצות שעסקו בנושא עברו הכשרה מקצועית או עשו זאת בליווי מקצועי. הרוב הגדול של היועצות (17 מתוך 21) ציינו כי אין בידיהן כלים מספקים לעסוק בנושא זה, ומהתשובות על השאלונים של כרבע מהן (5 מתוך 21) עלה שהן אינן יודעות מהו ניתוח מגדרי של התקציב. כשליש מהיועצות ציינו כי לצורך עריכת הניתוח הן זקוקות לייעוץ מקצועי או להכשרות מקצועיות (7 מתוך 21), ושתיים מהן ציינו כי חסרים להן תקציב או משאבי זמן.

מהתשובות על השאלונים עלה עוד כי הרוב הגדול של היועצות שהשיבו (16 מתוך 21) סבורות שעריכת ניתוח מגדרי של התקציב חשובה במידה רבה או רבה מאוד. מבין היועצות שהשיבו שעריכת ניתוח מגדרי של התקציב אינה חשובה כלל או חשובה במידה מועטה או בינונית - אף אחת מהן לא עסקה בניתוח מגדרי של התקציב במסגרת תפקידה, ומהתשובות על השאלונים של שתיים מהן עלה כי הן אינן יודעות מהו ניתוח מגדרי של התקציב.

יצוין כי מסקר שערך משרד הפנים עלה כי היעדר תמיכה מצד הנהלת הרשות והיעדר פניות מספקת לעסוק בנושא מורכב זה עלולים גם הם להביא להימנעות היועצות מעיסוק בו³⁹⁶.

394 לדוגמה: "פרויקטים של בוגרות קורס 'מגדר ותקציב ברשויות המקומיות' - באר שבע" (2011); התוכנית לשוויון מגדרי ברשויות המקומיות, "ניתוח מגדרי של תקציב עיריית בת ים - היבטים נבחרים" (2015), עמ' 5 - 7; יעל חסון וולריה סייגלשיפר, "ניתוח מגדרי של תקציב פעילויות הספורט במועצה האזורית מטה אשר" (יוני 2015); "עיר שווה - התכנית לקידום שוויון מגדרי בעיר תל אביב-יפו" (2022).

395 אחת היועצות השיבה כי עסקה בניתוח מגדרי של התקציב, אך הפירוט שהעבירה למעשה אינו ניתוח מגדרי של התקציב, ועל כן היא נספרה כמי שלא עסקה בניתוח מגדרי של התקציב.

396 טטקלוב, לעיל הערה 58, עמ' 29.



ממצאי הביקורת מצביעים על כך שאין בידי היועצות לקידום מעמד האישה כלים מספקים לצורך עריכת ניתוח מגדרי של התקציב, זאת על אף חשיבותו הרבה של הנושא בכלל ועל אף החשיבות שרובן הגדול של היועצות שנשאלו על כך מייחסות לנושא בפרט.

מומלץ לרשות לקידום מעמד האישה, בשיתוף עם משרד הפנים, לבחון כיצד אפשר להקנות לבעלי התפקידים הרלוונטיים ברשויות המקומיות, ובכללם הגזברים, מנהלי יחידות ההון האנושי והיועצות לקידום מעמד האישה, כלים מקצועיים ומשאבים מספקים, לרבות תקציב ייעודי וגישה הולמת לנתונים ומידע, לצורך עריכת ניתוח מגדרי של התקציב באופן מיטבי ומועיל.

עיריית בת ים מסרה בתשובתה ממאי 2024 כי עשתה בעבר ניתוח מגדרי של התקציב בליווי של צוות מקצועי חיצוני ובמימון מלא של מקורות חיצוניים. לפי התשובה, מהלך זה לא היה מתאפשר בהיעדר תמיכה מצד הנהלת העירייה, שהכירה בחשיבות הנושא והייתה נכונה לערוך שינויים בתקציבה בעקבותיו ובהיעדר ידע מקצועי ומשאבים הולמים. לצד זאת צוין כי יש מקום גם להנחיית ממשלה בנושא לראשי הרשויות המקומיות. בכל הנוגע לניתוח מגדרי על אספקת שירותים עירוניים באמצעות נותני שירותים חיצוניים, העירייה ציינה כי היא אומנם השלימה, בסיוע מתנדבות, את איסוף הנתונים הדרושים לצורך עריכת הניתוח, אך לא עלה בידיה להשלימו בהיעדר ידע מקצועי ומשאבים מספקים.

עיריית תל אביב-יפו מסרה בתשובתה ממאי 2024 כי ניתוח מגדרי של תקציבה נעשה כחלק ממהלך רחב ומקיף שנועד להתוות מדיניות סדורה לצורך הטמעתה של חשיבה מגדרית בתהליכי קבלת ההחלטות של העירייה ויחידותיה (תוכנית "עיר שווה"). בכל אחד מהתחומים שנכללו בתוכנית³⁹⁷ מופו החסמים העומדים לפני ילדות, נערות ונשים בבואן להשתתף בפעילויות העירוניות ובייצוגן במוקדי קבלת ההחלטות ואופן הקצאת המשאבים העירוניים בתחום. לצד זאת נקבעו כיווני פעולה לקידום השוויון המגדרי לצורך הטמעתם בתוכניות העבודה של היחידות העירוניות. התוכנית גובשה בליווי יועצות חיצוניות ובהתבסס על עבודת מחקר מקיפה והליכי שיתוף ציבור, והיא מבטאת את החשיבות שהעירייה והנהלתה הבכירה מייחסות לקידום השוויון המגדרי. עוד נמסר בתשובה כי מעבר לאמור הוטמע רכיב מגדרי בכלל הסקרים והמחקרים העירוניים שעורך המרכז למחקר כלכלי-חברתי של העירייה, וכי בכל שנה המרכז מפרסם דוח על "נשים בתל אביב-יפו בראי המספרים".

מרכז השלטון המקומי מסר בתשובתו כי על מנת שהרשויות המקומיות יוכלו לערוך ניתוח מגדרי של תקציביהן, יש להקצות להן כלים ומשאבים מתאימים וללוות אותם בהנחיות ברורות ומחייבות בנושא.

הרשות לקידום מעמד האישה מסרה בתשובתה כי היא רואה חשיבות רבה בהכשרה ובהקניית כלים לצורך עריכת ניתוח מגדרי של תקציב הרשויות המקומיות, וכי היא אף כללה פעילות בנושא זה במסגרת "קול קורא" שפרסמה בעבר. עוד הוסיפה כי היא תפעל לבחינה משותפת עם משרד הפנים כיצד אפשר להקנות לבעלי התפקידים הרלוונטיים ברשויות המקומיות כלים מקצועיים לאיסוף נתונים בהתפלגות מגדרית ולעריכת ניתוח מגדרי של תקציביהן.

מרכז השלטון האזורי בישראל מסר בתשובתו ממאי 2024 כי הנושא הובא לבחינת הגורמים האמונים עליו במרכז לצורך גיבוש המלצה למועצות האזוריות בדבר עריכת ניתוח מגדרי של תקציביהן על פי מדריך מקצועי.

3. ניתוח מגדרי של תקציב הרשות המקומית בתחומי הספורט: תחום הספורט בישראל מתאפיין בפערים מגדריים ניכרים. כך, בשנת 2022 היו כ-133,500

³⁹⁷ לפי התשובה, התוכנית עוסקת במגוון תחומים: מרחב ציבורי ומוסדות קהילה; תחבורה; סביבה וקיימות; חינוך; ספורט; תרבות ואמנות; תעסוקה והזדמנויות כלכליות; ייצוג שווה לנשים בהנהלה הבכירה ובמוקדי קבלת ההחלטות בעירייה ובמוסדותיה; וביטחון אישי.



ספורטאים פעילים בישראל, מהם כ-23% היו נשים (לעומת כ-22% בשנת 2021)³⁹⁸. אך לצד שיעורן הנמוך של הנשים מכלל הספורטאים הפעילים בישראל, ענפי ספורט מסוימים התאפיינו בשנה זו בריכוז גבוה של נשים מכלל הספורטאים, ובפרט ענפי התעמלות המכשירים והטרמפולינה (כ-93% מהם), ההחלקה על הקרח (כ-84% מהם) והגלגליות האומנותיות (כ-75% מהם). בענף הכדורסל, שבו היה מספרן המוחלט של הנשים מכלל הספורטאים הפעילים הגבוה ביותר (כ-6,500 נשים), היה שיעורן מכלל הספורטאים כ-20% בלבד³⁹⁹.

מימון הרשויות המקומיות בתחום הספורט נעשה, בין היתר, בדרך של הענקת תמיכות כספיות. חלק מהרשויות המקומיות מעניקות, לצד התמיכות הכספיות או חף התמיכות הללו, תמיכות בשווה כסף. תמיכות אלה מתבטאות, בין היתר, בהקצאת מתקני ספורט עירוניים במימון עירוני חלקי או מלא⁴⁰⁰. בשנת 2022 העניקו הרשויות המקומיות תמיכות בתחום הספורט בסך של כ-262 מיליוני ש"ח (כ-38% מכלל כספי התמיכות שהעניקו הרשויות המקומיות בשנה זו)⁴⁰¹.

המסגרת הנורמטיבית לעניין הענקת תמיכות קבועה ב"נוהל תמיכות במוסדות ציבור על ידי הרשויות המקומיות" שמשדר הפנים פרסם בשנת 2006 (להלן - נוהל התמיכות)⁴⁰². על פי נוהל התמיכות, בין שהתמיכה מוענקת בכסף ובין שהיא מוענקת בשווה כסף, עליה להינתן לפי תבחינים ענייניים ושוויוניים שנקבעו מבעוד מועד ותוך התחשבות בצרכי כלל תושבי הרשות המקומית⁴⁰³. עוד קובע הנוהל כי באתר המרשתת של הרשות המקומית יפורסמו התבחינים האמורים, לאחר שאושרו במליאת המועצה, ובהמשך - גם החלטות ועדת התמיכות הרשותית בדבר אופן הענקת התמיכות "בציון שמות מוסדות הציבור והתמיכה, שאושרה לכל מוסד, כשהן ממוינות לפי התבחינים השונים לתמיכה"⁴⁰⁴.

א. לנוכח ההיקף הכספי הרב של התמיכות שהרשויות המקומיות מעניקות - בכסף ובשווה כסף בתחום הספורט - וכן לנוכח הפערים המגדריים המאפיינים את התחום, חשוב לבחון בבחינה מגדרית את הקצאת התקציב העירוני בתחום זה. ואכן, הועלה כי במהלך שנת 2015 ערכו עיריית **בת ים** והמועצה האזורית **מטה אשר**, בהובלתן של היועצות לקידום מעמד האישה שכיהנו בהן ובליווי מקצועי של עמותת פרטית, ניתוח מגדרי של תקציביהן בתחום הספורט.

398 מתוך "לקט נתונים לרגל יום האישה הבין-לאומי 2024" שהכינה הלמ"ס. הנתונים על ספורטאים פעילים התקבלו ממניהל הספורט במשרד התרבות והספורט. המונח "ספורטאי פעיל" מתייחס להשתתפות במספר מזערי של תחרויות ולסף עליון של שנת לידה. תבחינים אלה נקבעים כתלות בענף הספורט.

399 הנתונים על הספורטאים הפעילים כוללים גם ספורטאים בענפי החשיבה שאינם מחייבים בהכרח פעילות גופנית-מוטורית (כגון ברידג', שחמט ודמקה).

400 משרד מבקר המדינה בחן לאורך השנים היבטים שונים של הנושא. ראו לדוגמה: מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי** (1992), "מתן תמיכות על-ידי רשויות מקומיות לאגודות ספורט", עמ' 64 - 96; **דוח על הביקורת בשלטון המקומי** (2011), "מינהל כספי והתקשרויות - המועצה המקומית עראבה", עמ' 773 - 788; **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011 - 2012** (2012), "ניהול פרויקט האצטדיון העירוני, פיתוח כבישים, רישוי עסקים ומתן תמיכות - עיריית סחינין", עמ' 263 - 292; **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2014), "מתן תמיכות למוסדות על ידי עיריית פתח תקווה", עמ' 570 - 587; **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2016), "קריית גת", עמ' 859 - 911; **דוח על הביקורת בשלטון המקומי** (2018), "גבעת שמואל", עמ' 257 - 304; **דוח על הביקורת בשלטון המקומי** (2023), "ספורט עממי ברשויות המקומיות - תכנון והשקעה", עמ' 889 - 1013.

401 לפי נתוני הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות לשנת 2022. הנתון מתייחס ל-249 רשויות מקומיות שהיו קיימים בנוגע להן נתונים נכון למרץ 2024.

402 חוזר מיוחד של מנכ"ל משרד הפנים מס' 4/2006 בנושא "נוהל תמיכות במוסדות ציבור על ידי הרשויות המקומיות" (23.8.06). על מעמדו הנורמטיבי של הנוהל ראו: בג"ץ 10285-04 **עמותת מועדון כדורסל נשים עירוני חיפה מוצקין נ' עיריית חיפה**, פס' 3 לפסק הדין (פורסם במאגר ממוחשב, 19.7.05).

403 סעיף 8.5 לנוהל התמיכות. ראו גם: עמ"מ 343/09 **הבית הפתוח בירושלים לגאווה וסובלנות נ' עיריית ירושלים**, פס' 36 לפסק הדין (פורסם במאגר ממוחשב, 14.9.10).

404 סעיפים 8.8 ו-19.3 לנוהל התמיכות. לפי הנוהל, בוועדה יהיו חברים מנכ"ל הרשות המקומית או נציגו מקרב עובדיה הבכירים של הרשות, וכן הגזבר והיועץ המשפטי של הרשות או נציגיהם.



הניתוח שערכה המועצה האזורית **מטה אשר** הצביע על שיעור נמוך של נערות ונשים מקרב המשתתפים בפעילויות ספורט שזכות למימון ציבורי (כ-33.5% מכלל המשתתפים) ועל שיעור נמוך עוד יותר של מימון ציבורי הניתן לפעילויות ספורט לנערות ולנשים מכלל המימון הציבורי הניתן לפעילויות ספורט במועצה (כ-31% מכלל המימון). הניתוח העלה עוד כי לענפי הספורט במועצה המאופיינים בריכוז גבוה של נערות ונשים ניתן מימון ציבורי בהיקף קטן או שכלל לא ניתן להם מימון ציבורי⁴⁰⁵. בעיריית **בת ים**, שבאותה השנה לא העניקה תמיכות כספיות בתחום הספורט, נבחנה הקצאת מתקני הספורט העירוניים לספורטאים ולספורטאיות. הניתוח העלה כי המימון העירוני החודשי שניתן לגברים בדרך של הקצאת מתקני ספורט עירוניים היה כפול מהמימון שניתן לנשים (כ-86,628 ש"ח וכ-40,800, בהתאמה)⁴⁰⁶.

על אף הפערים שהעלה הניתוח המגדרי שערכו המועצה האזורית **מטה אשר** ועיריית **בת ים** בתחום הספורט, לא נמצא כי מאז שנת 2015 הן ערכו ניתוח מגדרי נוסף של התקציב בתחום זה. נוסף על כך, ואף כי עיריית **בת ים** קבעה בתבחינים להענקת תמיכות בתחום הספורט הסדר העדפה מתקנת לנשים, מעיון בפרוטוקולי ועדת התמיכות שלה לא נמצא כי נבחנה השפעתו של ההסדר על ההתפלגות המגדרית של התמיכות. כן נמצא כי העירייה אינה מפרסמת באתר המרשתת שלה במרוכז ובהתפלגות מגדרית את אופן הענקת התמיכות. המועצה האזורית **מטה אשר**, לעומת זאת, לא קבעה כלל בתבחינים הסדר העדפה מתקנת או מנגנון אחר לקידום השוויון המגדרי בהענקת התמיכות, והיא גם אינה מפרסמת באתר המרשתת שלה את אופן הענקת התמיכות בהתפלגות מגדרית.

עיריית **בת ים** מסרה בתשובתה ממאי 2024 כי בעקבות ממצאי הניתוח המגדרי של התקציב העירוני שערכה בשנים 2014 - 2017, הוקמה, בין היתר, ועדה מקצועית, וזו המליצה על תוכנית פעולה לקידום השוויון המגדרי בתחום הספורט. מאז פעלה העירייה לקידום הנושא, בין היתר במסגרת ארגון אירועי ספורט ייחודיים לנשים, מתן תמריצים כספיים, קיום הרצאות במרכזים הקהילתיים והקמת ליגות ספורט לנשים. נוסף על כך, החל משנת 2016 העירייה שותפה לתוכנית הלאומית לקידום ספורט הנשים בישראל (להלן - תוכנית "אתנה")⁴⁰⁷, ובעקבות זאת, לפי התשובה, חל גידול ניכר במספר הילדות והנערות המשתתפות בענפי הכדורגל, הכדורסל, הג'ודו והשחייה. כן חל גידול, לפי התשובה, במספר הילדות והנערות הרשומות לאיגודי הספורט בענפים אלו. העירייה הוסיפה כי ניתוח מגדרי של התקציב העירוני, ובכלל זה בתחום הספורט, מחייב ידע מקצועי והעמדת משאבים הולמים. לצד האמור, היא ציינה כי הפערים המגדריים בתחום הספורט הם בעיקרם תוצר של חינוך ושל הבניות חברתיות המביאים לשיעור השתתפות נמוך יותר של ילדות, נערות ונשים בענפי הספורט מאשר של ילדים, נערים וגברים, ובהלימה לכך עולה דרישה להקצאה מצומצמת יותר של תמיכות כספיות ושל מתקני ספורט עירוניים. על כן, קידום הנושא מחייב, לצד בחינה מגדרית של התקציב, גם בחינה מעמיקה של הגורמים לפערים ונקיטת פעולות לשינוי התודעה החברתית, בכלל זאת בקרב מורים לחינוך גופני ומאמני ספורט.

המועצה האזורית **מטה אשר** מסרה בתשובתה ממאי 2024 כי בשנים שחלפו מאז ערכה את הניתוח המגדרי של התקציב בתחום הספורט, בשנת 2015, המועצה נקטה מהלכים שונים לעידוד ספורט הנשים במועצה ולקידומו, ובכלל זה היא החלה לסבסד השתתפות של ילדות בקבוצות הכדורגל והכדורעף וכן הצטרפה לתוכנית "אתנה". עוד ציינה כי

405 יעל חסון וולריה סייגלשיפר, "ניתוח מגדרי של תקציבי פעילויות הספורט במועצה האזורית **מטה אשר**" (יוני 2015).

406 התוכנית לשוויון מגדרי ברשויות המקומיות, "ניתוח מגדרי של תקציב עיריית **בת ים** - היבטים נבחרים" (2015), עמ' 5 - 7.

407 תוכנית "אתנה" נועדה להרחיב את תשתיות ספורט הנשים ברשויות המקומיות ואת ההזדמנויות לגייס ילדות לענפי הספורט השונים ולשמרן בהם החל מגילי בית הספר היסודי. במסגרת התוכנית ניתנת תמיכה כספית לרשויות מקומיות נבחרות לצורך ביצוע פרויקטים ייחודיים לקידום מטרות אלו. אתר המרשתת של התוכנית (כניסה אחרונה : 19.5.24) : www.athenawomen.org.il



לנושא השוויון המגדרי בכללותו ניתן משקל רב בתוכניות העבודה השנתיות של המועצה ובתקציבה השוטף. המועצה הוסיפה כי התבחינים שקבעה להענקת תמיכות בתחום הספורט נועדו לעודד ספורט תחרותי, ללא הבחנה בין גברים לנשים, וכי המועצה תוכל להקצות תקציב גם לקבוצת נשים תחרותית ככל שתוקם ותפעל כזו בתחומי המועצה.

משרד מבקר המדינה מציין את המועצה האזורית מטה אשר ועיריית בת ים על כך שפעלו ביוזמתן לעריכת ניתוח מגדרי של תקציביהן בתחום הספורט. עם זאת, משהעלה הניתוח המגדרי פערים באופן הקצאת התמיכות על ידי הרשויות הללו - ובפרט מקום שנקטו פעולות לצמצום הפערים בעקבות זאת - מומלץ להן לחזור ולבחון בחלוף הזמן אם הפערים המגדריים בהקצאת המימון הציבורי או מתקני הספורט העירוניים שהעלה הניתוח שעשו בעבר אכן הצטמצמו. הדבר נכון במיוחד לנוכח הפעולות שנקטו בשנים שחלפו מאז נעשה הניתוח המגדרי לראשונה לשם הגדלת שיעור הילדות, הנערות והנשים המשתתפות בענפי הספורט השונים והשפעתו האפשרית של הגידול בשיעור זה על היקף הדרישה להקצאת מימון ציבורי ומתקני ספורט עירוניים לקבוצות ספורט נשים.

ב. הועלה עוד כי מאז שנת 2001 נוהלו כמה הליכים בערכאות המשפטיות כנגד האופן שרשויות מקומיות מעניקות תמיכות למוסדות ציבור הפועלים בתחום הספורט⁴⁰⁸. כך, בין היתר, בשנת 2018 הוגשה עתירה מינהלית כנגד עיריית באר שבע בטענה כי התבחינים שקבעה להענקת תמיכות כספיות בתחום הספורט מביאים למתן העדפה בתקצוב לקבוצת כדורגל הגברים על פני קבוצת הנשים⁴⁰⁹. בית המשפט קיבל את העתירה וקבע כי "התבחינים הקיימים אינם מתחשבים, על פני הדברים, בצרכים השונים של כלל האוכלוסייה, והם אינם מקיימים אפוא, את החובה לנהוג בשוויון, במובן המהותי". בהתאם לכך נקבע כי על העירייה לשנות את מבחני התמיכה "באופן שתינתן העדפה מתקנת לנשים במסגרת שיטת הניקוד" וכי "הוראה זו תעמוד בתוקף [...] כל עוד לא יחול שינוי נסיבות מהותי ויסודי, אשר יצדיק שינויה"⁴¹⁰.

אומנם הביקורת העלתה כי עיריית באר שבע פעלה לעדכן את התבחינים ולקבוע הסדר העדפה מתקנת לנשים, כפי שהורה בית המשפט בשנת 2019, אולם מעיון בפרוטוקולי ועדת התמיכות לא נמצא כי נבחנת השפעתו של ההסדר על ההתפלגות המגדרית של התמיכות. זאת על אף החיוניות שבכך להערכת מועילותו של ההסדר לקידום השוויון המגדרי בבחינת יכולתו להבטיח תוצאה שוויונית⁴¹¹ ועדכנו בהתאם לשם צמצום הפערים המגדריים המאפיינים את התחום או לבחינת המשך נחיצותו. כך גם הפרסום המרוכז באתר המרשתת של העירייה של אופן הענקת התמיכות, בכלל זה בתחום הספורט, לא נעשה בהתפלגות מגדרית והוא גם אינו מציג באופן מובחן תמיכות בשווה כסף, זאת אף שהצגתן הכרחית לבחינה מדויקת ושלמה של התפלגות התמיכות שהעירייה מעניקה⁴¹².

408 בג"ץ 5325/01 עמותת ל.כ.ן. לקידום כדורסל נשים נ. המועצה המקומית רמת השרון (פורסם במאגר ממוחשב, 2.6.04); עת"מ 2092/04 עמותת אליצור ראשון לציון כדורעף נ. עיריית ראשון לציון (פורסם במאגר ממוחשב, 20.4.05); בג"ץ 10285/04 עמותת מועדון כדורסל נשים עירוני חיפה מוצקין נ. עיריית חיפה (פורסם במאגר ממוחשב, 19.7.05); עת"מ 2391-05 אגודת מכבי כפר סבא נ. עיריית כפר סבא (פורסם במאגר ממוחשב, 16.7.06); עת"מ 1882/06 עמותת כדורסל נשים הפועל פתח תקווה נ. עיריית פתח תקווה (פורסם במאגר ממוחשב, 3.12.07); עת"מ 13967-08-12 אליצור חולון נ. עיריית חולון (פורסם במאגר ממוחשב, 8.11.12).

409 עת"מ 23013-10-18 העמותה לקידום כדורגל נשים בבאר שבע נ. עיריית באר שבע (פורסם במאגר ממוחשב, 5.9.19) (להלן - עניין העמותה לקידום כדורגל נשים בבאר שבע). יצוין כי לעתירה זו קדם הליך משפטי אחר (בג"ץ 10236/07) וכי אותו הליך הסתיים בהסכם פשרה.

410 עניין העמותה לקידום כדורגל נשים בבאר שבע, לעיל הערה 409, פס' 12 לפסק הדין.

411 ראו: ברק-ארו, לעיל הערה 337, עמ' 362 - 363.

412 יצוין כי משרד מבקר המדינה התייחס בעבר לפערים מגדריים בהקצאת מגרשי כדורגל לנשים, ראו: מבקר המדינה, דוח מבקר המדינה - מאי 2023, "הקמת מתקני ספורט, תחזוקתם והפעלתם", עמ' 1712 - 1716.



מבין יתר הרשויות המקומיות שנכללו בביקורת העומק, הועלה כי גם עיריית כפר סבא והמועצה המקומית גן יבנה קבעו בתבחינים להענקת תמיכות בתחום הספורט הסדר העדפה מתקנת לנשים. ואולם, מעיון בפרוטוקולי הדיונים של ועדת התמיכות של עיריית כפר סבא לא נמצא כי נבחנה השפעתו של ההסדר שנקבע על ההתפלגות המגדרית של התמיכות. גם הפרסום המרוכז באתר המרשתת של העירייה בנוגע לאופן הענקת התמיכות, ובכלל זה בתחום הספורט, לא נעשה בהתפלגות מגדרית. כך גם המועצה המקומית גן יבנה אינה מפרסמת באתר המרשתת שלה את אופן הענקת התמיכות בהתפלגות מגדרית. אשר לעיריות בית שמש ונהרייה והמועצה האזורית גזר, נמצא כי הן לא קבעו כלל בתבחינים הסדר העדפה מתקנת או מנגנון אחר לקידום השוויון המגדרי בהענקת התמיכות⁴¹³. עיריית רהט לא העניקה תמיכות בשנים 2021 - 2022, וממילא לא פרסמה תבחינים לצורך כך.

מומלץ לעיריות באר שבע, בית שמש, כפר סבא ונהרייה, למועצה המקומית גן יבנה ולמועצה האזורית גזר - וכן לעיריית רהט, ככל שתחל בעתיד להעניק תמיכות - כי יקפידו לבחון מדי שנה בשנה את השפעת התבחינים להענקת תמיכות בתחום הספורט על ההתפלגות המגדרית של התמיכות - בקרב מקבלי התמיכות בכלל ובקרב ענפי ספורט שונים בפרט. בהתאם לכך מומלץ שיבחנו את הצורך לקבוע הסדר לקידום השוויון המגדרי או לעדכן את ההסדר הקיים. עוד מומלץ לכלול בבחינה את כלל סוגי התמיכות שהוענקו - בכסף או בשווה כסף - על מנת לאפשר בחינה מדויקת ושלמה של התפלגות התמיכות, וכן מומלץ כי הממצאים יפורסמו מידי שנה בשנה באתרי המרשתת של הרשויות המקומיות. מקום שלא הוענקו תמיכות בשנה מסוימת לספורט נשי מומלץ כי הדבר יצוין בפרסום האמור באופן מפורש.

עיריית כפר סבא מסרה בתשובתה כי היא תבחן את השפעתו של ההסדר שקבעה על ההתפלגות המגדרית של כספי התמיכות. עיריית באר שבע מסרה בתשובתה כי ההסדרים שקבעה לקידום השוויון המגדרי בהענקת תמיכות בתחום הספורט - הן בבחינת שיעור התמיכה והן בבחינת רף התמיכה המרבי - הובילו לגידול ניכר בסכומי התמיכות המוענקים לספורט נשים וכי כמומלץ היא פועלת לפרסום הנתונים על כך באתר המרשתת שלה. עיריית נהרייה מסרה בתשובתה כי היא תפעל לכך שהחל משנת התקציב הנוכחית, ישולב הסדר לקידום השוויון המגדרי בתבחינים להענקת תמיכות.

המועצה המקומית גן יבנה מסרה בתשובתה הנוספת כי היא אומנם קבעה בתבחינים להענקת תמיכות בתחום הספורט הסדר העדפה מתקנת לנשים, אולם משלא התקבלו בקשות לתמיכה בספורט נשים ממילא לא היה מקום לפרסם את אופן הענקת התמיכות כאמור בהתפלגות מגדרית.

על מנת להגביר את מחויבותן של הרשויות המקומיות לקידום השוויון המגדרי בהענקת תמיכות בתחום הספורט ולנוכח הפערים המגדריים המאפיינים תחום זה, מומלץ למשרד הפנים להנחות את כלל הרשויות המקומיות לבחון ולפרסם בסיומה של כל שנת תקציב את ההתפלגות המגדרית של התמיכות - בכסף ובשווה כסף - שהעניקו למוסדות הציבור הפועלים בתחומן. על בסיס מידע זה תוכלנה הרשויות המקומיות לבחון את הצורך בקביעת הסדרים לקידום השוויון המגדרי וכן את מועילותם והמשך נחיצותם לאורך זמן. בפרסום המידע כאמור במרשתת יהיה גם כדי להגביר את השקיפות בהתנהלותן של הרשויות המקומיות ולעודד ביקורת ציבורית על החלטותיהן⁴¹⁴.

בין היתר המליץ משרד מבקר המדינה בדוח זה למשרד הספורט כי יפעל ליישום התחייבותן של הרשויות המקומיות להעמיד את מגרשי הכדורגל שנבנו במימונו לרשות אגודות ספורט ומועדוני ספורט תוך ייצוג הולם והעדפה לספורט של ילדות, נערות ונשים.

מעיון בפרוטוקולי ועדת התמיכות של עיריית נהרייה עלה כי במכלול השיקולים של הוועדה מובא בחשבון נושא קידום השוויון המגדרי, אך לא ניתן לשיקול זה ביטוי מפורש בתבחינים להענקת תמיכות.

ז' סגל, הזכות לדעת באור חוק חופש המידע (התש"ס), עמ' 36 - 39 (להלן - סגל).

413

414



היועצת לקידום מעמד האישה - מעמדה ותפקידיה

החובה המעוגנת בחוק הרשויות המקומיות (יועצת לקידום מעמד האישה), התש"ס-2000 (להלן - חוק היועצות או החוק), למנות יועצת לקידום מעמד האישה בכל רשות מקומית היא מבין הביטויים המרכזיים להכרה בחיוניות שבהטמעה של החשיבה המגדרית בתחומי הפעילות השונים של הרשות המקומית, בבחינת ההשלכות המגדריות של החלטותיה וכן בהקצאת משאבים הולמים לשם כך.⁴¹⁵ תחומי האחריות של היועצת, המופקדת על קידום השוויון המגדרי בקרב עובדי הרשות ותושביה, מקיפים את כל מישורי הפעילות של הרשות המקומית ומחייבים את מעורבותה בהתוויית מדיניות הרשות ובתהליכי קבלת החלטות שלה. לשם מילוי תפקידיה, על היועצת גם לפקח על ביצוע המדיניות ועל קיום הוראות הדין שבתחומי אחריותה.

לצד החשיבות שבעצם העיגון בדין של החובה למנות יועצת לקידום מעמד האישה, מילוי התפקיד באופן מיטבי מחייב כי תמונה לו מי שמחזיקה ככל האפשר בידע קודם ובכישורים בתחומי הפעולה של התפקיד, כי לאחר המינוי יתאפשר ליועצת להמשיך לרכוש מיומנויות וכלים מקצועיים חיוניים וכן כי יועמדו לרשותה תשתיות של ידע ארגוני ומשאבים מספקים⁴¹⁶. מאפייני העשייה הייחודיים של היועצת, עשייה הכוללת ריבוי של משימות במישורי פעולה מגוונים, מחייבים גם כי יינתנו לה הנחיה וליווי מקצועיים כדי לסייע לה בקביעת סדרי העדיפויות המתחייבים בעבודתה.

קידום של שוויון מגדרי ברשות המקומית עשוי לחייב שינויים עמוקים ומהותיים בתרבות הארגונית ובדפוסי ההתנהלות בה⁴¹⁷, שינויים שאותם אמורה להוביל היועצת לקידום מעמד האישה. מילוי התפקיד באופן מיטבי מחייב תמיכה מצד הנהלת הרשות המקומית והעומד בראשה וכן מיצוב של מעמד היועצת כגורם מרכזי ומשפיע על מנת להבטיח מעורבות משמעותית שלה בתהליכי קבלת החלטות וכן רתימה של שותפים מקרב העובדות והעובדים ברשות המקומית, מקרב הדרגים הבכירים והנהלת הרשות המקומית (שותפויות פנים-ארגוניות) ומקרב תושבות ותושבי הרשות המקומית וארגונים מקומיים וארציים - פרטיים וממשלתיים - הפועלים בתחומי הפעולה של התפקיד (שותפויות חוץ-ארגוניות). להלן יפורטו ממצאי הביקורת בנושאים אלו.

מינוי היועצת וכשירותה המקצועית

איוש משרת היועצת לקידום מעמד האישה

על כלל הרשויות המקומיות חלה חובה למנות יועצת לקידום מעמד האישה⁴¹⁸.

מניתוח הנתונים שנאספו בביקורת עלה כי בכל אחת מהשנים 2015 - 2023 לא כיהנה יועצת ב-20 מתוך 257 מהרשויות המקומיות (כ-8% מהן) בממוצע. נוסף על כך, ב-13 רשויות מקומיות לא כיהנה יועצת ארבע שנים במצטבר בשנים 2015 - 2023. נכון לספטמבר 2023 נמצא כי ב-24 מתוך 257 רשויות מקומיות (כ-9% מהן) אין מכהנת יועצת, וב-12 מהן לא כיהנה יועצת לפחות שנתיים ברציפות⁴¹⁹. הנתונים מוצגים בלוח 17 להלן.

⁴¹⁵ החוק, שאושר בשנת 2000, תוקן בשנת 2008 במסגרת חוק הרשויות המקומיות (יועצת לענייני מעמד האישה) (תיקון), הצי"ח 2165, התשס"ח-2008 (10.7.08), עמ' 628 (להלן - התיקון לחוק היועצות), כדי לחזק את מעמדה של היועצות שמונו מכוחו ולאור הניסיון שהצטבר מאז חקיקתו לראשונה. ראו: דברי ההסבר להצעת חוק הרשויות המקומיות (יועצת לענייני מעמד האישה) (תיקון), הצי"ח הכנסת 212, התשס"ח-2008 (5.3.08), עמ' 220 (להלן - דברי ההסבר להצעה לתיקון חוק היועצות).

⁴¹⁶ הדס בן אריה וזאב לרר, "המדריך ליעוץ והתערבות מגדרית בארגונים" (2018), עמ' 10 (להלן - בן אריה ולרר).

⁴¹⁷ פרנקל, לעיל הערה 29, עמ' 7; בן אריה ולרר, לעיל הערה 416.

⁴¹⁸ סעיף 2(א) לחוק היועצות.

⁴¹⁹ בבדיקה לא נכללו המועצות המקומיות שער שומרון וצור הדסה.



לוח 17 : הרשויות המקומיות שלא אוישה בהן משרת היועצת לפחות שנתיים ברציפות נכון לספטמבר 2023 או לפחות ארבע שנים במצטבר משנת 2015 עד ספטמבר 2023

סך השנים שלא כיהנה בהן יועצת ברשות ***	ציון במדד ההון האנושי לשנת 2023										נשים במשרות בכירות **	פערי שכר מגדריים *	מגזר	הרשות המקומית
	2023	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014				
8	X	X	X	X	✓	X	X	X	X	X	0	69%	לא-יהודי	אכסאל
2	X	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	1	69%	לא-יהודי	בסמת טבעון
6	X	X	X	✓	X	X	✓	✓	X	X	1	82%	לא-יהודי	ג'דידה-מכר
5	✓	✓	X	X	X	X	✓	✓	X	X	1	79%	לא-יהודי	ג'וליס
4	✓	✓	✓	!	X	X	✓	✓	X	X	0	73%	לא-יהודי	ג'יסר א-זרקא
1.5	X	!	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	4	92%	יהודי	גן רוזה
6	✓	✓	✓	X	X	X	X	X	X	X	0	62%	לא-יהודי	דבוריה
9	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	0	67%	לא-יהודי	דיר חנא
4	X	X	X	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	3	81%	יהודי	זבולון
5	✓	✓	✓	✓	X	X	X	X	X	X	1	77%	יהודי	טבריה
3	X	X	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	0	69%	לא-יהודי	טובא-זנגרייה
3	X	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	0	76%	לא-יהודי	טמרה
4	✓	✓	!	X	X	X	✓	✓	X	X	0	63%	לא-יהודי	כפר קאסם
****	!	!	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	1	66%	לא-יהודי	כפר קרע
2	X	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	2	75%	לא-יהודי	מסעדה
2	X	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	1	87%	לא-יהודי	נצרת
5	✓	✓	✓	✓	X	X	X	X	X	X	0	58%	לא-יהודי	ר'גר
5	✓	✓	✓	✓	X	X	X	X	X	X	0	67%	לא-יהודי	עספיא
3.5	X	!	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	X	1	77%	לא-יהודי	פסוטה
2	X	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	0	76%	לא-יהודי	פקיעין (בוקיעה)
4	✓	✓	✓	✓	X	X	X	X	✓	✓	0	68%	לא-יהודי	רהט
4	✓	✓	X	X	X	X	✓	✓	✓	✓	0	67%	יהודי	שומרון

✓ משרת היועצת הייתה מאוישת
X משרת היועצת לא הייתה מאוישת
! משרת היועצת אוישה לסירוגין (בחלק מהתקופה)
! משרת היועצת אינה מאוישת נכון לספטמבר 2023

על פי ממצאי רואי החשבון החיצוניים לשנים 2015 - 2021, נתונים שהועברו על ידי הרשויות המקומיות למשרד הפנים לצורך דירוגן במדד ההון האנושי לשנים 2022 ו-2023, הדיווח של הממונה על השכר על פערי השכר המגדריים בגופים הציבוריים לשנת 2021, נתוני הלמ"ס לשנת 2022 והתשובות על השאלונים, בעיבוד משרד מבקר המדינה. * ממוצע שכרן של הנשים ברשות המקומית כשיעור משכרם הממוצע של הגברים, ללא קשר לתפקיד או לדירוג המקצועי שבו הם מועסקים לפי נתוני הממונה על השכר לשנת 2021. באדום מסומנות הרשויות המקומיות שפערי השכר בהן גבוהים מהממוצע הכלל-ארצי (ממוצע שכרן [ברוטו] של הנשים כשיעור משכרם הממוצע של הגברים שווה או נמוך מ-69%). ** לפי דיווח הרשויות המקומיות לצורך דירוגן במדד ההון האנושי לשנת 2023, על איוש משרת המנכ"ל, הגובר, המהנדס, המבקר, היועץ המשפטי ומנהל מחלקת החינוך. *** בהתייחס לרשויות מקומיות שלא כיהנה בהן יועצת עוד לפני שנת 2015 - הנתון מתייחס לתקופה המצטברת שבמהלכה לא כיהנה יועצת ברשות. **** בעיריית כפר קרע כיהנו שתי יועצות לקידום מעמד האישה לסירוגין בשנים 2022 - 2023, ובמצטבר בשנים הללו לא אוישה משרת היועצת בעירייה לתקופה של כעשרה חודשים.

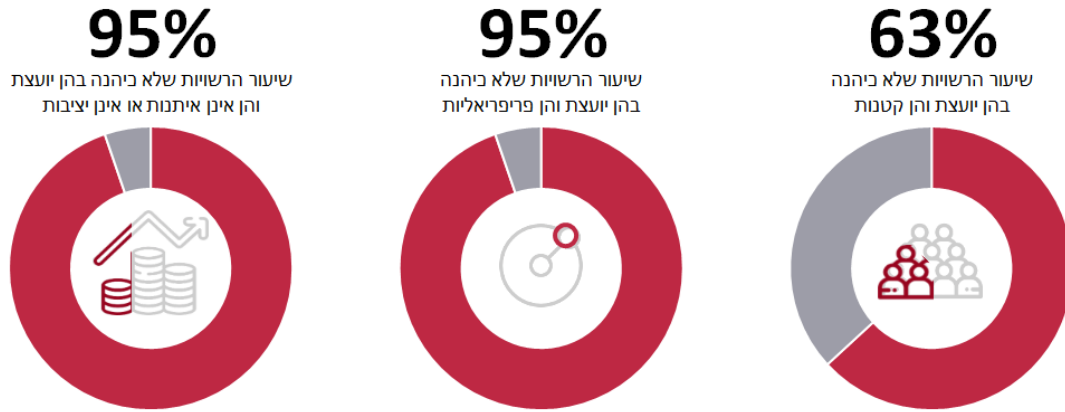
מהנתונים המוצגים בלוח 17 לעיל עולה כי בעיריות טמרה ונצרת, במועצות המקומיות אכסאל, בסמת טבעון, ג'דידה-מכר, דיר חנא, טובא-זנגרייה, מסעדה, פסוטה ופקיעין (בוקיעה) ובמועצה האזורית זבולון לא כיהנה יועצת בספטמבר 2023 ובשנתיים שקדמו לו. בעיריית כפר קרע לא כיהנה יועצת לקידום מעמד האישה נכון לספטמבר 2023, ובשנתיים שקדמו למועד זה כיהנו לסירוגין שתי יועצות.

ניתוח הנתונים העלה עוד כי רוב הרשויות המקומיות שלא אוישה בהן משרת היועצת לפחות שנתיים ברציפות נכון לספטמבר 2023 או לפחות ארבע שנים במצטבר משנת 2015 עד ספטמבר



2023, קטנות (כ-63% מהן), פריפריאליות (כ-90% מהן) או שאינן איתנות או אינן יציבות (כ-90% מהן). הנתונים מובאים בתרשים 25 להלן.

תרשים 25: שיעורן של הרשויות המקומיות שבהן לא אוישה משרת היועצת לפחות שנתיים ברציפות נכון לספטמבר 2023 או לפחות ארבע שנים במצטבר משנת 2015 עד ספטמבר 2023, לפי מאפיינים מסוימים



על פי התשובות על שאלונים ונתונים שנאספו במהלך הביקורת, סיווג הרשויות המקומיות לפי משרד הפנים נכון למועד סיום הביקורת ונתוני הלמ"ס לשנת 2022, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתשובות על השאלונים עלה עוד כי ברשויות מקומיות שבהן לא כיהנה יועצת בספטמבר 2023, הרשות המקומית ככלל גם לא הקצתה תקציב לקידום השוויון המגדרי. כך נמצא כי בשנת 2023, אף אחת מבין הרשויות המקומיות שבהן לא אוישה משרת היועצת ואשר השיבו על השאלון (תשע רשויות) גם לא הקצתה תקציב לטובת הנושא.

על כלל הרשויות המקומיות להקפיד על רציפות באיוש משרת היועצת, כנדרש בחוק ולנוכח החיוניות שבאיוש המשרה לקידום הנושאים שבתחומי אחריותה. על העיריות טמרה, כפר קרע ונצרת, המועצות המקומיות אכסאל, בסמת טבעון, ג'דידה-מכר, דיר חנא, טובא-זנגרייה, מסעדה, פסוטה ופקיעין (בוקייעה) והמועצה האזורית זבולון לאייש את משרת היועצת, כמחויב בחוק, וכן להעמיד מקור תקציבי לתשלום השכר או הגמול הכספי בגין איוש המשרה.

המועצות המקומיות עספיא ור'ג'ר מסרו בתשובותיהן ממאי 2024 ומאפריל 2024 כי משרת היועצת לקידום מעמד האישה מאוישת ברציפות מזה כמה שנים. המועצה המקומית ר'ג'ר הוסיפה כי שיעורן הנמוך של הנשים מקרב כלל עובדי המועצה בכלל ומקרב הדרג הבכיר בפרט נובע ממאפייניה התרבותיים של אוכלוסיית המועצה ומהקושי לגייס עובדות מחוץ למועצה בשל מיקומה המרוחק וההכרזה עליה כאזור צבאי סגור. המועצה ציינה כי היא תפעל ככל שביכולתה לקלוט עובדות חדשות למועצה, ובפרט למשרות בדרגים הבכירים. המועצה המקומית ג'דידה-מכר מסרה בתשובתה ממאי 2024 כי איישה את משרת היועצת בסמוך לפני מתן התשובה.

עיריית כפר קרע והמועצה המקומית מסעדה מסרו בתשובותיהן ממאי 2024 כי ההליך המכרזי שפרסמו זה מכבר לאיוש המשרה מצוי בימים אלה בשלבי הסופיים. המועצות המקומיות ג'יסר א-זרקא ופסוטה מסרו בתשובותיהן ממאי 2024 כי במכרזים שפרסמו לאיוש המשרה, לאחר שזו התפתחה, לא ניגשו מועמדות או שנמצא כי המועמדות לא עמדו בתנאי הסף וכי נכון למועד התשובה טרם חלף המועד האחרון להגשת מועמדות במכרז האחרון שפרסמו.

המועצה האזורית זבולון מסרה בתשובתה מאפריל 2024 כי פרסמה מכרז לאיוש משרת היועצת כשנה לפני מועד תשובתה, אך אף אחת מהמועמדות שניגשו למכרז לא נמצאה מתאימה. בהמשך לא התאפשר למועצה לפרסם מכרז נוסף בשל המגבלות שהוחלו בתקופת הבחירות לרשויות המקומיות, אך היא מחויבת לנושא ונערכת לפרסום המכרז בחודשים הקרובים. המועצה



המקומית ג'וליס מסרה בתשובתה ממאי 2024 כי בעקבות עתירה שהוגשה כנגד מינוי היועצת, המינוי בוטל, והתפקיד הוטל באופן זמני על עובדת אחרת במועצה עד שיפורסם מכרז נוסף בהקדם האפשרי. המועצה המקומית גן רווה מסרה בתשובתה ממאי 2024 כי בשל טעות, התפקיד לא אויש לאחר פטירתה בשנת 2022 של העובדת שכיחנה בו וכי המועצה פועלת בימים אלה לאיוש המשרה. גם המועצה המקומית טובא-זנגרייה מסרה בתשובתה ממאי 2024 כי היא פועלת לפרסום מכרז לאיוש המשרה.

המועצה המקומית אכסאל מסרה בתשובתה ממאי 2024 כי לכשיאשר משרד הפנים את הצעת תקציב המועצה לשנת הכספים הנוכחית, שיועד בה תקציב מתאים לאיוש משרת היועצת, המועצה תפרסם מכרז לאיוש המשרה.

כשירותה של היועצת למילוי תפקידה

לפי הוראות החוק, על היועצת לקידום מעמד האישה להיות בעלת השכלה אקדמית וניסיון מקצועי או מעשי מוכח של שלוש שנים לפחות בתפקיד ניהולי או ציבורי או בעיסוק בתחומים הנוגעים למעמד האישה⁴²⁰.

אף כי החוק קובע תנאי כשירות חלופיים לעניין ניסיונה המקצועי של היועצת, לנוכח האתגרים והמורכבות הכרוכים במילוי התפקיד, יש להניח כי היכרות קודמת של היועצת עם תחומי העיסוק של התפקיד, יש בה כדי לתרום לכך שהיועצת תמלא את תפקידה באופן המיטבי.

מהתשובות על השאלונים עלה כי כ-4% מהיועצות שהשיבו (8 מתוך 184) לא היו בעלות השכלה אקדמית בטרם מונו לתפקיד, מהן שתיים מונו ללא מכרז כמחויב בדין (היועצות המכהנות במועצה המקומית רכסים ובמועצה האזורית הר חברון)⁴²¹. נוסף על כך עלה כי כ-35% מהן (64 מתוך 184) לא היו בעלות ניסיון מקצועי או מעשי של שלוש שנים לפחות בתחומים הנוגעים למעמד האישה, מתוכן כשליש (20 מתוך 64) מונו ללא מכרז כמחויב בדין.

על כלל הרשויות המקומיות להקפיד על כך שהיועצות לקידום מעמד האישה הנבחרות לתפקיד עומדות בתנאי הכשירות המחויבים בחוק. כמו כן מומלץ לרשויות המקומיות לפעול ככל האפשר לאתר את המועמדות המתאימות ביותר לתפקיד, ובפרט כאלו שהן בעלות ניסיון מקצועי קודם בתחומי העיסוק של התפקיד.

המועצה המקומית רכסים מסרה בתשובתה ממאי 2024 כי היא תפעל לאיוש המשרה בהתאם להוראות הדין.

הליך מינוי היועצת

לפי הוראות החוק, מינוי יועצת לקידום מעמד האישה ייעשה במכרז, ולאחריו יוצג המינוי לפני מועצת הרשות המקומית⁴²². חוזר מנכ"ל משרד הפנים מבהיר כי ככלל תיבחר היועצת בהליך מכרזי פנימי - ובמקום שלא עלה בידי הרשות המקומית לאייש את המשרה בדרך זו, יהיה עליה

⁴²⁰ סעיף 3(א) לחוק היועצות. ההוראות בדבר כשירות היועצת והכשרתה הוחלו גם על יועצות שמונו טרם התיקון לחוק, בחלוף ארבע שנים מיום כניסתו לתוקף של התיקון (סעיף 12 לתיקון לחוק היועצות). קודם לתיקון, השכלה אקדמית וניסיון מקצועי (רק בתחומים הנוגעים למעמד האישה) נקבעו כדרישות חלופיות. ראו: סעיף 3 לחוק הרשויות המקומיות (יועצת לענייני מעמד האישה), התש"ס-2000, ס"ח התש"ס מס' 1751 (13.8.00), עמ' 278.

⁴²¹ ראו להלן בתת-הפרק "הליך מינוי היועצת". הנתון על יועצות שמונו ללא מכרז מתייחס ליועצות שמונו לאחר התיקון לחוק היועצות.

⁴²² סעיף 2(ב) לחוק היועצות וסעיף 1 לחוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 3/2020 בנושא "יועצת לקידום מעמד האישה" (8.3.20) (להלן - חוזר 3/2020). הצגת המינוי לפני מועצת הרשות המקומית נועדה לתת לו הכרה ציבורית ולבטא את החשיבות שבתפקיד. ראו: דברי ההסבר להצעה לתיקון חוק היועצות; פרוטוקול מס' 106 של הוועדה לקידום מעמד האישה (6.2.08), עמ' 2.



לפרסם מכרז פומבי לאיוש המשרה⁴²³. על אף האמור, במקרים מסוימים וחריגים, הדין מאפשר לאייש את המשרה באופן זמני וללא צורך במכרז, לתקופה של עד שנה, אם התפנתה המשרה באופן זמני, או לתקופה של עד שלושה חודשים אם התפנתה המשרה באופן קבוע⁴²⁴.

איוש משרות כוח אדם בדרך של מכרז נועד להבטיח כי הבחירה תיעשה על יסוד שיקולים ענייניים בלבד ועל בסיס כישורים והתאמה לתפקיד, תוך מתן הזדמנות שווה להיבחר לכל מי שעומד בתנאי המכרז. בחירה בדרך זו, דרך הנגזרת משיקולים ענייניים ומעקרון השוויון, נועדה להוביל לתוצאה צודקת והוגנת, ויש בה אף כדי לחזק את אמון הציבור ברשות⁴²⁵. מעבר לחשיבות הציבורית האמורה, להליך המינורי משמעות גם לעניין זכויותיו וחובותיו של העובד, ובין היתר בעת סיום העסקתו⁴²⁶. כך, מינוי שלא בדרך של מכרז עלול ליצור תלות בין העובד ובין הגורם שמינה אותו ולפיכך לפגוע בעצמאותו המקצועית של העובד. מינוי שלא בדרך זו מגביר גם את החשש כי העובד יועבר מתפקידו מסיבות שאינן ענייניות, לדוגמה בעקבות תחלופה של בעלי תפקידים בכירים ברשות המקומית, ובכללם הגורם שמינה אותו, וכך תיגרם פגיעה ברציפות באיוש התפקיד⁴²⁷.

על אף החובה הקבועה בחוק, מהתשובות על השאלונים עלה כי כ-19% מהיועצות שהשיבו (32 מתוך 170) נבחרו לתפקיד בלי שנערך מכרז פנימי או פומבי⁴²⁸: 11 מהן מונו באישור מליאת מועצת הרשות המקומית; 8 מהן מונו באישור ראש המועצה או מנכ"ל המועצה; 3 מהן מכהנות בתפקיד במילוי מקום; והיתר (10 מהן) לא פירטו כיצד מונו לתפקיד. בין היתר נמצא כי בעיריית רהט ובמועצה המקומית גן יבנה מונו היועצות לקידום מעמד האישה ללא מכרז.

עוד נמצא כי במועצה המקומית מזכרת בתיה היועצת אינה מועסקת כעובדת הרשות אלא ממלאת את התפקיד בהתנדבות וללא שכר. במועצה המקומית שלומי ובמועצה האזורית אלונה היועצות לקידום מעמד האישה הן גם חברות מועצת הרשות המקומית.

יצוין כי יועצות לקידום מעמד האישה המועסקות בתפקיד אחר ברשות המקומית נוסף על תפקידן כיועצות, זכאיות לתגמול כספי נוסף בכפוף לכך שהן מונו לתפקידן בהליך מכרזי כדן. מהתשובות על השאלונים עלה כי מבין היועצות שהשיבו שלא נבחרו לתפקידן בהליך מכרזי כדן, רובן (22 מתוך 40) ממלאות תפקיד אחר ברשות המקומית, ואילו היו נבחרות לתפקידן כיועצות בהליך מכרזי כדן, היו זכאיות לתגמול הכספי הנוסף האמור.

423 סעיפים 1, 3 ו-4 לחוזר 3/2020. בשונה מהליך מכרז פומבי, שאליו רשאי להגיש מועמדות כל אדם העומד בתנאי הכשירות שנקבעו למשרה, בהליך מכרז פנימי רשאי להגיש מועמדות מי שנוסף על האמור, היה עובד הרשות המקומית במועד פרסום המכרז הפנימי, והתמנה לתפקידו כדן. ראו: ע"ע (ארצי) 493/08 מינהל מוקרעי ישראל נ' עו"ד יואל מורה, פסי' 11 לפסק דינו של הנשיא ס' אדלר (פורסם במאגר ממוחשב, 9.2.11); נציבות שירות המדינה, "מסמך מדיניות בנושא מכרזים פנימיים ובין-משרדיים" (מאי 2015), עמ' 7 - 8.

424 סעיפים 2(ב)(7) ו-2(ב)(8) לתקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים) וכן סעיף א' לחוזר מנכ"ל משרד הפנים 3/2008 בנושא "הנחיות בנושא ניהול עובדים" (15.4.08), חוזר מנכ"ל משרד הפנים 3/2011 בנושא "העסקת ממלא מקום ברשויות המקומיות" (11.5.11) (להלן - חוזר 3/2011); חוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2011 בנושא "מילוי מקום ברשויות המקומיות - הבהרות לחוזר המנכ"ל 3/2011" (21.8.11). מנכ"ל הרשות המקומית רשאי, בנסיבות מסוימות, להתיר את העסקתו של עובד הממלא מקום בתפקיד שהתפנה באופן זמני לתקופה נוספת של עד שנה, ושל עובד הממלא מקום בתפקיד שהתפנה באופן קבוע - לתקופה נוספת של עד שלושה חודשים. איוש משרה באופן זמני מעבר לתקופות האמורות יתאפשר במקרים חריגים בלבד ובאישור משרד הפנים (חוזר 3/2011). על הקשיים שהמינוי הזמני מעורר ראו, בין היתר: מבקר המדינה, דוח שנתי 188 - 187; נציבות שירות המדינה - מינוי עובדים בכירים בשירות המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2019), "המועצות המקומיות הדרוזיות ברמת הגולן", עמ' 270 - 274 (להלן - דוח הביקורת בנושא המועצות המקומיות הדרוזיות).

425 בג"ץ 3751/03 אילן נ' עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד נט(3) 817 (2005), עמ' 827 - 828 (פורסם במאגר ממוחשב, 22.12.04).

426 ע"א (ארצי) 493/08 מדינת ישראל נ' יואל מורה, פסי' 7 לפסק דינו של הנשיא ס' אדלר (פורסם במאגר ממוחשב, 9.2.11). על ההשלכות האפשריות של מינוי יועצת לקידום מעמד האישה ללא הליך מכרזי כדן ראו גם: ע"ע (ארצי) 11-20-38994-11 ריא שמא נ' מועצה מקומית יאנוח-ג'ת, פסי' 65 לפסק הדין (31.8.22).

427 ראו בהקשר זה: דב"ע (ארצי) נה/107-3 המועצה המקומית ירוחם נ' פנחס נבון, פסי' 15 לפסק הדין (פורסם במאגר ממוחשב, 25.6.96).

428 הנתון מתייחס ליועצות שמונו לאחר התיקון לחוק היועצות. מהתשובות על השאלונים עלה כי שמונה יועצות נוספות מונו ללא מכרז בטרם התיקון לחוק. משרד מבקר המדינה בדק נושא זה בעבר במועצות המקומיות הדרוזיות ברמת הגולן. ראו: דוח הביקורת בנושא המועצות המקומיות הדרוזיות, לעיל הערה 424, עמ' 268 - 269.



המועצה המקומית שלומי מסרה בתשובתה ממאי 2024 כי היא תפעל להסדרת איוש משרת היועצת בהליך מרכזי פנימי עם חזרתם למועצה של תושבי המועצה המפונים ועובדיה במועד שתורה להם המדינה.

המועצות המקומיות אלונה ומזכרת בתיה מסרו בתשובותיהן ממאי 2024 כי אין באפשרותן להעסיק יועצת בשכר כיוון שמקורותיהן התקציביים מצומצמים, והדבר מקשה עליהן לשמור על איזון תקציבי. כן הן מסרו כי חברות המועצה המשמשות כיועצות בהתנדבות השתתפו בהשתלמויות ובהכשרות מקצועיות וממלאות את התפקיד באופן פעיל.

על עיריית רהט והמועצה המקומית גן יבנה להסדיר את איוש משרת היועצת לקידום מעמד האישה בהליך מרכזי, כמחויב בחוק ובחוזרי המנכ"ל. על המועצות המקומיות מזכרת בתיה ושלומי והמועצה האזורית אלונה להסדיר את איוש התפקיד בהתאם להליך המחייב ולתנאי הכשירות וההעסקה שנקבעו בחוק על מנת להבטיח את מעמדה של היועצת לקידום מעמד האישה ולבסס את עצמאותה המקצועית, כל זאת בלי לגרוע מדרכי הפעולה האחרות העומדות לרשות נבחרות הציבור ופעילות חברתיות ברשות המקומית לפעול לקידום השוויון המגדרי ברשות, ובכלל זה באמצעות מועצת הרשות המקומית וועדותיה.

עיריית רהט מסרה בתשובתה כי בכוונתה לפרסם מכרז פנימי לאיוש משרת היועצת במהלך יוני 2024.

החובה למנות יועצת לקידום מעמד האישה - בקרה ואכיפה

1. בקרה על קיום החובה למנות יועצת: לפי החוק, על הרשות המקומית חלה החובה להודיע על מינוי היועצת ולמסור עותק מכתב המינוי לשר הפנים ולרשות לקידום מעמד האישה⁴²⁹. נוסף על כך, הרשות המקומית מחויבת למסור לרשות לקידום מעמד האישה הודעה על כוונתה להעביר יועצת מתפקידה⁴³⁰. בחוזר מנכ"ל משרד הפנים נקבע כי אם חדלה יועצת לכהן בתפקידה - בין אם ביוזמתה ובין אם ביוזמת הרשות המקומית - על הרשות למסור הודעה על כך בכתב לאגף בכיר בקרת ההון האנושי במשרד הפנים ולרשות לקידום מעמד האישה בתוך זמן סביר ולא יאוחר מחודש לאחר סיום כהונתה⁴³¹.

אף כי על הרשות המקומית חלה חובה בחוק ובהנחיות משרד הפנים למסור הודעה על מינויה של יועצת ועל סיום כהונתה, נמצא כי אין בידי משרד הפנים והרשות לקידום מעמד האישה נתונים עדכניים על איוש משרת היועצת בכלל הרשויות המקומיות.

עוד נמצא כי אגף בכיר בקרת ההון האנושי והרשות לקידום מעמד האישה מנהלים, כל אחד בנפרד, מסד נתונים על איוש משרת היועצת לקידום מעמד האישה: הנתונים המצויים בידי הרשות לקידום מעמד האישה נאספים באמצעות מערך דיווחים ממוכן, והם אמורים לשקף את תמונת המצב העדכנית בכל הקשור לאיוש המשרה על סמך ההודעות שהרשויות המקומיות מחויבות למסור לרשות לקידום מעמד האישה על מינוי היועצת ועל סיום כהונתה. נתונים אלה כוללים התייחסות גם לאופן מינויה של היועצת ולהתאמתו לדין. מסד הנתונים הקיים בידי אגף בכיר בקרת ההון האנושי אינו עדכני. הוא מתבסס על דיווחיהן בדיעבד של הרשויות המקומיות לצורך דירוגן במדד ההון האנושי, והוא אינו כולל התייחסות לאופן המינוי. אף כי

429 סעיף 2(ב) לחוק היועצות. החובה להעביר הודעה בעת מינוי היועצת הן למשרד הפנים והן לרשות לקידום מעמד האישה הובהרה גם בחוזר 3/2020. יצוין כי הליך איוש משרת יועצת לקידום מעמד האישה, בשונה מהליך איוש משרות בכירות אחרות ברשות המקומית, נעשה ללא מעורבות משרד הפנים ואינו טעון את אישורו.

430 סעיף 6(ב) לחוק היועצות. על ההודעה לכלול גם את מועד ישיבת מליאת מועצת הרשות המקומית שבה תידון העברתה של היועצת מתפקידה, ועליה להימסר לרשות לקידום מעמד האישה לא יאוחר מ-48 שעות בטרם הישיבה.

431 סעיף 9 לחוזר 3/2020.



בידי הרשות לקידום מעמד האישה נתונים עדכניים ומלאים יותר, היא אינה מעבירה את הנתונים שהיא אוספת למשרד הפנים.

הביקורת העלתה כי אף שהסמכות לאכוף את חובת המינוי של היועצת לקידום מעמד האישה מסורה למשרד הפנים, ועליו להפעילה בתוך שלושה חודשים מהיום שהתפתחה משרת היועצת ולא אוישה מחדש, אין בידי נתונים עדכניים על איוש משרת היועצת. נוסף על כך עלה כי הנתונים שבידי משרד הפנים מסתמכים על דיווח עצמי של הרשויות המקומיות ושאינו הוא מבצע עליהם בקרה⁴³². כך נמצא בין היתר כי אחת הרשויות המקומיות דיווחה למשרד הפנים כי איישה את משרת היועצת ואף ציינה בדיווח שהעבירה את שמה של היועצת המכהנת ואת פרטי ההתקשרות עימה, אולם נמצא כי היא לא מילאה תפקיד זה בפועל⁴³³.

הביקורת העלתה עוד כי גם הנתונים המצויים בידי הרשות לקידום מעמד האישה אינם עדכניים. כך נמצא כי יש רשויות מקומיות שמשרת היועצת אינה מאוישת בהן, לפי הנתונים שנאספו בביקורת, אך לפי נתוני הרשות לקידום מעמד האישה מכהנת בהן יועצת (19 רשויות מקומיות). כן יש רשויות מקומיות שלפי נתוני הרשות לקידום מעמד האישה אין מכהנת בהן יועצת, אך הביקורת העלתה כי המשרה מאוישת בהן (שבע רשויות מקומיות).

יצוין כי מניתוח הנתונים על איוש משרת היועצת לקידום מעמד האישה בשנים 2021 - 2023 עלה כי יש תחלופה גבוהה בקרב היועצות: בשנים 2021 ו-2022 התחלפו היועצות לקידום מעמד האישה בכ-25% מהרשויות המקומיות (65 מהן), ובשנים 2022 ו-2023 התחלפו היועצות לקידום מעמד האישה בכ-14% מהרשויות המקומיות (37 מהן). התחלופה הגבוהה של היועצות מקשה עוד יותר לנהל נתונים עדכניים על איוש משרתן.

על כלל הרשויות המקומיות להקפיד כי לאחר שיועצת חדשה ממונה או בסיום כהונתה - בין אם ביוזמתה ובין אם ביוזמת הרשות המקומית - תימסר הודעה על כך לרשות לקידום מעמד האישה ולמשרד הפנים בתוך זמן סביר ובהתאם להוראות הדין ולחוזר המנכ"ל.

מומלץ למשרד הפנים ולרשות לקידום מעמד האישה לפעול להגברת שיתוף הפעולה ביניהם על מנת למנוע כפילות בעבודתם ולייעל אותה. בתוך כך מומלץ כי יבחנו כיצד אפשר למנוע את כפל הדיווחים המוטלים על הרשויות המקומיות - למשרד הפנים ולרשות לקידום מעמד האישה - בעת מינוי יועצת ולאחר שסיימה לכהן בתפקידה, וכן את הדרכים להבטיח באופן מיטבי את עדכניות הנתונים ואת מהימנותם.

נוסף על כך מומלץ כי הדיווחים שיידרשו להעביר הרשויות המקומיות על איוש משרת היועצת יכללו התייחסות גם לתנאי העסקתה המחויבים על פי הדין או חוזרי המנכ"ל, ובכלל זה: אופן איוש המשרה, הדירוג והדרגה הצמודים למשרתה, התגמול הכספי הניתן לה והיקף משרתה⁴³⁴. דיווח כזה יאפשר לגופי האסדרה להשתמש במסד הנתונים שינהלו לשם בקרה מועילה על קיום הוראות הדין גם בנושאים אלו, נושאים החיוניים להבטחת מילוי תפקידה באופן המיטבי. הרחבת הפירוט שיידרשו הרשויות המקומיות לכלול בדיווחיהן עשויה לתרום גם לאמינות הדיווחים שיועברו לגופי האסדרה השלטוניים.

ראו לעיל גם בתת-הפרק "ניהול הנתונים על כוח האדם המוניציפלי בידי משרד הפנים".

432

יצוין כי כחלק מהביקורת החיצונית שנעשת מטעם משרד הפנים על הרשויות המקומיות בידי רואי החשבון החיצוניים, אמורים להיאסף נתונים, בין היתר, על איוש המשרות הסטטוטוריות ועל היקף העסקתם של בעלי התפקידים במשרות אלו, ובהן משרת היועצת לקידום מעמד האישה (משרד הפנים, אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות, "הנחיות מקצועיות לרואה החשבון: ביקורת חשבונות ברשויות המקומיות לשנת 2022 [הספר הירוק]", עמ' 163). עם זאת, הנתונים הללו אינם נאספים לכדי מסד נתונים מרכזי, וממילא אינם עומדים לרשות אגף בקרת ההון האנושי.

433

במחקר שנעשה עבור אגף בכיר בקרת ההון האנושי על תפקוד היועצות לקידום מעמד האישה ברשויות המקומיות הומלץ לכלול את בדיקת תנאי העסקתה של היועצת ואם הם עומדים בהוראות הדין בבדיקה שרואי החשבון החיצוניים מטעם משרד הפנים עושים. ראו: סטקלוב, לעיל הערה 58, עמ' 33.

434



משרד הפנים מסר בתשובתו כי הוא פועל בשיתוף עם הרשות לקידום מעמד האישה לטיוב מנגנון הדיווח.

הרשות לקידום מעמד האישה מסרה בתשובתה הנוספת כי היא אינה רואה מניעה שהמידע על מינוי היועצות ינוהל בתיאום בינה ובין משרד הפנים. עוד הוסיפה כי היא סבורה שהדבר יסייע לאכיפת החובה לפי החוק למנות יועצת וכן יסייע להבטחת הכשרתה של היועצת כנדרש.

2. **אכיפת החובה למנות יועצת:** בחוק נקבע כי מקום שלא מינתה הרשות המקומית יועצת לקידום מעמד האישה או שהיועצת חדלה מלמלא את תפקידה דרך קבע, על הרשות המקומית לפעול ללא דיחוי למינוי יועצת חדשה⁴³⁵. במקום שלא פעלה הרשות המקומית למינוי היועצת בתוך שלושה חודשים מיום שהיועצת הקודמת חדלה למלא את תפקידה, על שר הפנים להורות לאותה הרשות למנות יועצת לקידום מעמד האישה בתוך שלושה חודשים. אם על אף הוראתו של שר הפנים, לא מונתה יועצת לרשות המקומית, על שר הפנים למנות בלא דיחוי יועצת לקידום מעמד האישה אשר מתקיימים בה תנאי הכשירות הקבועים בדין, והיא תכהן בתפקידה עד אשר תמנה הרשות המקומית יועצת כנדרש⁴³⁶.

אף כי במועצות המקומיות אכסאל ודיר חנא ובמועצה האזורית זבולון לא מכהנת יועצת כמחויב בדין לפחות ארבע שנים ועד תשע שנים (ראו לוח 17 לעיל), ואף כי החוק מחייב את משרד הפנים למנות יועצת לאחר שהורה לרשות המקומית למנותה והיא לא עשתה כן, הביקורת העלתה כי משרד הפנים לא קיים חובה זו.

נמצא כי משרד הפנים פועל לקידום איוש משרת היועצת לקידום מעמד האישה, בדומה למשרות סטטוטוריות אחרות שאינן מאוישות כמחויב בדין, בין היתר באמצעות תבחנינים שקבע לדירוג הרשויות המקומיות לפי רמת תפקודן בתחום ההון האנושי ושעל בסיסו מואצלות להן סמכויות בתחום זה. על פי התבחנינים שקבע משרד הפנים, ברשויות שלא אוישו בהן המשרות הסטטוטוריות, ובהן משרת היועצת, יינתן לרשות ניקוד נמוך יותר בתבחין (משקלו של תבחין זה הוא 20% מהניקוד הכולל). אם לא אוישה משרת היועצת יותר מארבעה חודשים רצופים, לא תתאפשר כלל האצלת סמכויות בתחום ההון האנושי.

הביקורת העלתה כי יותר ממחצית מהרשויות המקומיות שבהן לא כיהנה יועצת נכון לספטמבר 2023 (16 מתוך 24) הן רשויות שאינן מדורגות במדד ההון האנושי. על כן הרשויות הללו ממילא אינן מועמדות לאצילת סמכויות בתחום ההון האנושי (ראו לוח 17 לעיל)⁴³⁷.

עוד העלתה הביקורת כי הדיווח שמעבירות הרשויות המקומיות למשרד הפנים לצורך דירוג במדד ההון האנושי אינו כולל התייחסות לאופן איוש המשרה. בהיעדר נתונים בידי משרד הפנים בנושא זה, גם אם משרת היועצת לא אוישה בהליך מכרזי כדין, ניתן לרשות המקומית ניקוד מלא בתבחין המתייחס לאיוש המשרה במדד ההון האנושי.

כך נמצא כי תשע רשויות מקומיות דורגו במדד ההון האנושי בדירוג גבוה המאפשר להאציל להן סמכויות בתחום ההון האנושי אף כי היועצת לקידום מעמד האישה באותן רשויות מונתה ללא מכרז כדין.

הרשות לקידום מעמד האישה מסרה בתשובתה כי היא עושה מאמצים רבים על מנת להבטיח כי בכלל הרשויות המקומיות תמונה יועצת כמחויב בחוק, אך פעילותה מוגבלת בהיעדר עיגון מפורש בחוק של סמכויותיה בנושא זה.

על שר הפנים לפעול בהתאם לחובתו בחוק ולהורות למועצות המקומיות אכסאל ודיר חנא ולמועצה האזורית זבולון, שלא מינו יועצת כמחויב בדין במשך תקופה של ארבע עד תשע

435 סעיפים 2(ב3) ו-7 לחוק היועצות.

436 סעיף 2(ג) לחוק היועצות.

437 אגף בכיר בקרת ההון האנושי במשרד הפנים, "האצלת סמכויות במסגרת מדד הון אנושי" (פברואר 2022).



שנים (ראו לוח 17 לעיל), למנות יועצת ללא דיחוי. במקום שלא מונתה יועצת על אף הוראתו של שר הפנים, עליו למנות יועצת בהתאם למנגנון הקבוע בחוק. לצד האמור, מומלץ כי משרד הפנים יבחן את האפשרות להשתמש בכלים נוספים מתונים יותר כדי לעודד רשויות מקומיות לאייש את משרת היועצת בסמוך ככל האפשר למועד שהתפנתה המשרה⁴³⁸.

כמו כן, מומלץ למשרד הפנים כי בעת מתן הניקוד לרשויות המקומיות בתבחין המתייחס לאיוש משרת היועצת לקידום מעמד האישה, ייבחן, בין היתר, אופן איוש המשרה, וכי לא יינתן ניקוד מלא או שלא יינתן ניקוד כלל לרשויות מקומיות שאיישו את המשרה שלא כדין.

תנאי העסקתה של היועצת והמשאבים העומדים לרשותה

היקף משרתה של היועצת

בחוק נקבע כי היקף משרתה של היועצת לקידום מעמד האישה ייקבע בהתחשב, בין היתר, במספר התושבים ובמספר היישובים שבתחום הרשות המקומית, שכן אלה המשתנים העיקריים המשפיעים על היקף עבודתה, אך לא נקבע היקף משרה מזערי להעסקתה⁴³⁹. אומנם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים נקבע היקף ההעסקה המרבי של היועצת, אם מונתה במכרז פומבי, בהתחשב במספר התושבים, אך גם בו לא נקבע היקף משרתה המזערי. לצד זאת נקבע כי העסקת היועצת בהיקף העסקה הגבוה מהיקף ההעסקה המרבי מותנה באישור אגף בכיר בקרת ההון האנושי במשרד הפנים. היקפי ההעסקה המרביים שקבע משרד הפנים בהתייחס ליועצות שמונו בהליך מכרזי פומבי ומספר הרשויות המקומיות הכלולות בכל מדרגה מובאים בתרשים 26 להלן.

תרשים 26: היקפי ההעסקה המרביים של יועצות לקידום מעמד האישה שמונו בהליך מכרזי פומבי ומספר הרשויות המקומיות הכלולות בכל מדרגה*

מספר הרשויות	מספר התושבים	היקף ההעסקה המרבי
3	שלוש הערים הגדולות	100%
15	מעל 100,000	75%
116	100,000 עד 15,000	50%
121	עד 15,000	25%

על פי חוזר מנכ"ל משרד הפנים ונתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2022, בעיבוד משרד מבקר המדינה. * הנתונים מתייחסים להיקפי ההעסקה המרביים ולא להיקפי ההעסקה בפועל. הנתונים אינם כוללים את המועצות המקומיות צור הדסה ושער שומרון וכן את המועצות המקומיות-תעשייתיות נאות חובב ומגדל תפן.

מהתשובות על השאלונים עלה כי היקף המשרה של כ-80% מהיועצות שהשיבו (148 מתוך 184) לא הוגדר כלל. נוסף על כך עלה מהתשובות כי היקף משרותיהן של כ-25% מהיועצות שהיקף

⁴³⁸ במחקר שנעשה עבור אגף בכיר בקרת ההון האנושי על תפקוד היועצות לקידום מעמד האישה ברשויות המקומיות הומלץ, בין היתר, לקבוע את מינוי היועצת לקידום מעמד האישה כתנאי מקדמי להיכללות בתוכנית המראה וכי ברשויות מקומיות הנכללות בתוכנית הבראה, מינוי היועצת ייקבע כאחת מאבני הדרך בתוכנית. ראו: סטקלוב, לעיל הערה 58, עמ' 33.

⁴³⁹ סעיף 2(ב1) לחוק היועצות; דברי ההסבר להצעה לתיקון חוק היועצות.



משרתן הוגדר (9 מתוך 36) היה נמוך מהיקף המשרה המרבי שנקבע בחוזר המנכ"ל, וכי היקף משרתן של כחמישית מהן (7 מתוך 36) היה גבוה מהיקף המשרה המרבי שנקבע כאמור.

מומלץ כי משרד הפנים יקבע בהנחיות או בחוזר מנכ"ל את היקפי ההעסקה המזעריים המחייבים בהעסקתן של היועצות לקידום מעמד האישה - בין אם המינוי נעשה במכרז פנימי ובין אם נעשה במכרז פומבי - בהתחשב, בין היתר, במספר התושבים ובמספר היישובים שבתחום הרשות המקומית, זאת על מנת להבטיח כי היועצות יקדישו זמן הולם לקידום הפעולות שבתחום אחריותן ויוכלו למלא את תפקידן באופן המיטבי.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הוא מנחה את הרשויות המקומיות בנושאים הנוגעים לניהול ההון האנושי (ובכלל זה בעניין היקפי העסקה ותנאים לקליטת עובדים), אך הוא אינו מבצע בקרה על קיום הנחיותיו.

בהיעדר בקרה ואכיפה על קיום היבטים מהותיים ויסודיים הנוגעים לתנאי העסקתה של היועצת לקידום מעמד האישה, ובפרט על היקף העסקתה המזערי, עלול הדבר להוביל לריקון מתוכן של התפקיד ולכך שהחובה החוקית שלפיה בכל רשות תכהן יועצת אשר תמלא את תפקידיה הסטטוטוריים לא תקיים הלכה למעשה.

על משרד הפנים, האמון על בקרת ההון האנושי בשלטון המקומי⁴⁴⁰ וכן על ביצועו של חוק היועצות, ועל הרשות לקידום מעמד האישה, האחראית לקיים מעקב ובקרה על פעילות הגופים העוסקים בקידום השוויון המגדרי, להסדיר את חלוקת האחריות ביניהם בנוגע להנחיית הרשויות המקומיות בנושאים הנוגעים לתנאי העסקתה של היועצת וכן בנוגע לבקרה על קיום ההנחיות הללו. פעולות אלו הכרחיות על מנת להבטיח כי הוראות הדין מקוימות הלכה למעשה וכי תכליותיהן מושגות.

הרשות לקידום מעמד האישה מסרה בתשובתה הנוספת כי לפי החוק לא מסורה לה הסמכות להנחות את הרשויות המקומיות בנושאים הנוגעים לתנאי העסקתה של היועצת. עם זאת, היא רואה חשיבות במתן הנחיות בנושא והיא נאותה לשתף פעולה עם משרד הפנים בכל הקשור ליועצות לקידום מעמד האישה ותפקודן.

יועצת הממלאת תפקיד נוסף ברשות המקומית

לפי החוק, הרשות המקומית רשאית, אך לא חייבת, למנות את היועצת לקידום מעמד האישה מקרב עובדות הרשות המקומית⁴⁴¹. בעוד שהחוק מתיר שיקול דעת לרשות המקומית, בחוזר המנכ"ל ניתנה עדיפות למינוי היועצת בדרך של הטלת התפקיד על עובדת הרשות המקומית הממלאת תפקיד אחר, ובלבד שאינה מועסקת בתפקידה האחר במילוי מקום, בתפקיד שבמהותו הוא תפקיד זמני או במשרת אמון. מקום שלא עלה בידי הרשות המקומית למנות יועצת מקרב עובדותיה, עליה לפרסם מכרז פומבי לאיוש המשרה⁴⁴².

האפשרות המוקנית בחוק למנות את היועצת מקרב עובדות הרשות המקומית, נוסף על תפקיד אחר שהיא ממלאת, נועדה להקל על הרשויות המקומיות שתקציבן אינו מאפשר להן הוספת משרות⁴⁴³. ואולם, במצב דברים זה עלול גם להתעורר חשש בנוגע ליכולתה של היועצת להקדיש זמן הולם למשימותיה ולממש את מלוא ההזדמנויות המגולמות בתפקיד. על כן, וכדי להבטיח שהתפקיד ימלא באופן המיטבי, זאת לנוכח חשיבותו ומאפייני העשייה הייחודיים שלו, המקיפים את כל מישורי הפעילות של הרשות, מן הראוי כי בקביעת היקף משרתה של יועצת הממלאת

440 להרחבה על חזונו של אגף בכיר בקרת ההון האנושי ברשויות המקומיות במשרד הפנים ראו: משרד הפנים, תורת בקרת ההון האנושי ברשויות המקומיות (דצמבר 2020).

441 סעיף 2(א) לחוק היועצות.

442 סעיפים 1 ו-3 לחוזר 3/2020.

443 דברי ההסבר להצעת חוק הרשויות המקומיות (יועצת לענייני מעמד האישה), הצ"ח 2898, התש"ס-2000 (11.7.00), עמ' 484 (להלן - דברי ההסבר להצעת חוק היועצות).



תפקיד נוסף ברשות המקומית תינתן הדעת ליכולתה למלא את התפקידים בו-זמנית ולעמוד במשימות הכרוכות בהם, זאת תוך איזון בין שיקול זה ובין שיקולי תקציב ושיקולים רלוונטיים אחרים.

מהתשובות על השאלונים עלה כי הרוב המוחלט של היועצות שהשיבו (169 מתוך 184) ממלאות תפקיד נוסף ברשות המקומית, מהן כ-36% (61 מתוך 169) משמשות בתפקידן הנוסף כמנהלות מחלקה או כמנהלות אגף ברשות המקומית. כמחצית מהן (29 מתוך 61) משמשות כמנהלות באגף לשירותים חברתיים אישיים - כמנהלות יחידה, מחלקה או אגף. במועצה המקומית קצרין היועצת לקידום מעמד האישה משמשת בתפקידה הנוסף כמנכ"לית הרשות המקומית. יצוין עוד כי מבין היועצות לקידום מעמד האישה המכהנות ברשויות המקומיות שנכללו בביקורת העומק - כולן ממלאות תפקיד נוסף ברשות המקומית. הנתונים על תפקידיהן הנוספים של היועצות המכהנות ברשויות המקומיות שנכללו בביקורת העומק מובאים בלוח 18 להלן.

לוח 18: תפקידיהן הנוספים של היועצות לקידום מעמד האישה המכהנות ברשויות המקומיות שנכללו בביקורת העומק, נכון לנובמבר 2023

היקף העסקה	היקף העסקה	היקף העסקה	תיאור התפקיד הנוסף והיחידה המקצועית	הרשות
100%	ב-100%	ב-100%	מנהלת מחלקה, אגף מנהל, לוגיסטיקה וחירום	באר שבע
100%	ב-100%	ב-100%	מנהלת פרויקטים חברתיים, לשכת סגני ראש העיר	בית שמש
100%	ב-100%	ב-100%	מנהלת מדור, מדור ספורט	גזר
100%	ב-100%	ב-100%	מנהלת מחלקה, מחלקת משאבי אנוש	גן יבנה
30%	ב-70%	ב-75%	יועצת ראש העיר לשיתוף הציבור	כפר סבא
100%	ב-100%	ב-50%	מנהלת דיווחים והזמנות, אגף הנדסה	רהט

על פי תשובות היועצות לקידום מעמד האישה על השאלונים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

לצורך העמקת הבדיקה בנושא זה התבקשו חלק מהיועצות להשיב על שאלות נוספות בנוגע לתפקידיהן הנוספים. מהתשובות עלה כי רוב היועצות שהשיבו והן ממלאות תפקיד נוסף ברשות המקומית מועסקות בתפקיד הנוסף במשרה מלאה (13 מתוך 19). מהן, שתיים השיבו כי אף שהן מועסקות בתפקיד הנוסף במשרה מלאה, לא ניתן להן אישור לעבודה בשעות נוספות.

נוסף על כך, כמחצית מהן (10 מתוך 19) השיבו שהן כלל אינן מצליחות להקדיש את הזמן הנדרש למילוי התפקיד או שהן מצליחות להקדיש את הזמן במידה מועטה או בינונית. רוב היועצות שהשיבו שהן מצליחות להקדיש את הזמן הנדרש למילוי התפקיד במידה רבה או רבה מאוד מועסקות בתפקיד הנוסף ברשות המקומית במשרה מלאה (חמש מתוך תשע).

במקרים שהיועצות לקידום מעמד האישה מועסקות בתפקידה האחר במשרה מלאה, העסקתה בשני התפקידים בו-זמנית משמעה כי היא עשויה להידרש לעבוד בשעות נוספות באופן קבוע על מנת שתוכל לבצע את משימותיה כראוי. דיני העבודה אינם מונעים ככלל העסקה של עובדים בשעות נוספות, בגבולות ההיתר הכלל-משקי להעסקת עובדים בשעות נוספות⁴⁴⁴, באופן קבוע. אין אפוא מניעה בדין כי עובדת הרשות המקומית המועסקת במשרה מלאה בתפקידה האחר תמלא נוסף על כך גם את תפקיד היועצת במסגרת שעות נוספות כאמור. עם זאת, העסקה בשעות נוספות באופן קבוע, בין היתר כתלות בהיקף השעות הנוספות הנדרשות למילוי מכלול המשימות המוטלות על היועצת מתוקף כל תפקידיה, עשויה שלא להיות משתלמת מן הבחינה הכלכלית בהשוואה להעסקת עובדת נוספת בחלקיות משרה וכן עשויה להיות מנוגדת לתקנת הציבור. נוסף על כך, מקום שבשל כפל המשרות והיקפן אין בידי העובדת למלא את תפקידיה כראוי, יכול שהדבר עומד בניגוד לכללי המשפט המינהלי ולחובת האמון של הרשות המקומית שלפיה עליה להבטיח כי

⁴⁴⁴ לפי היתר כללי של שר העבודה שפורסם ב-19.3.18, מספר השעות הנוספות המותרות ליום עבודה הוא ההפרש שבין 12 שעות למספר שעות העבודה הרגילות, ובתנאי שהעובד לא יעסק יותר מ-16 שעות נוספות לשבוע. עד 2018 חל היתר כללי משנת 1973 שקבע שאפשר להעסיק עובדים עד ארבע שעות נוספות ביום ו-12 שעות בשבוע.



עובדיה יעמדו במשימותיהם ברמה תפקודית ומקצועית גבוהה. אם לנוכח תנאי העסקתה אין בידיה לבצע את משימותיה כנדרש, עשוי הדבר לחתור אף תחת תכלית מינויה.

עוד יצוין כי מבין היועצות שהתבקשו להתייחס לקשיים העיקריים שהן נתקלות בהם במילוי תפקידן, כשליש (7 מתוך 21) ציינו בין הקשיים הללו את האתגר הכרוך במילוי תפקיד אחר, נוסף על תפקידן כיועצות. גם יועצות שלא נשאלו על כך במישרין התייחסו בתשובותיהן לאתגר הכרוך במילוי תפקיד נוסף. להלן יוצגו ציטוטים מתוך התשובות על השאלונים:

"כמי שמבצעת שני תפקידים, הקושי הינו מתן זמן ראוי לשני התפקידים ועבודת העומק אשר נפגעת עקב **חוסר בזמן**"

(יועצת המשמשת בתפקידה האחר כמנהלת מדור)

"תפקיד היועצת **לא אמור לשמש כתעסוקה חלקית/צדדית**"

(יועצת המשמשת בתפקידה האחר כמנהלת משאבי אנוש ומינהל)

"העומס של עבודתי העיקרית **מונע ממני למלא את תפקיד היועצת** כראוי"

"מנהלת משאבי אנוש לא יכולה להיות גם יועצת, **זה פשוט יותר מידי**.

אין פניות לביצוע התפקיד"

(יועצת המשמשת בתפקידה האחר כמנהלת משאבי אנוש)

התפקיד אינו בעל אחוזי משרה מחייבים וברוב המקרים מוסיפים למשרה קיימת

ולכן **מקשה בטיפול היומיומי** בעבודת היועצת"

"חייבים בעיניי תקן מסודר לתפקיד. באופן אישי, **אין לי מספיק זמן**"

(יועצת המשמשת בתפקידה האחר כמנהלת האגף לשירותים חברתיים)

מומלץ לרשויות המקומיות כי בד בבד עם הטלת תפקיד היועצת לקידום מעמד האישה על עובדת הממלאת תפקיד נוסף ברשות המקומית, יובטח כי תנאי העסקתה והמשאבים שיועמדו לרשותה, ובכלל זה האפשרות להיעזר בעובדים קבועים וביועצים חיצוניים, יוכלו לאפשר לה להקדיש זמן הולם למילוי כל המשימות המוטלות עליה באופן המיטבי.

עיריית רהט מסרה בתשובתה כי במסגרת ההליך המכרזי שהיא תפרסם לאיוש משרת היועצת במהלך יוני 2024 ייקבע גם היקף משרתה בהתחשב בעובדת שתיבחר לתפקיד והתפקיד הנוסף שהיא ממלאת ברשות המקומית. עוד נמסר כי לנוכח מצבה הכספי של העירייה, החשב המלווה אינו מאשר תשלום עבור עבודה בשעות נוספות, אלא עבור עובדים המועסקים בתפקידי פיקוח או חירום, אך הובהר כי יינתן ליועצת תשלום כאמור עבור פעילות מעבר לשעות העבודה הרגילות, לדוגמה עבור השתתפות בישיבות המועצה המתקיימות בשעות הערב.

כמו כן, מומלץ למשרד הפנים לבחון אם יש צורך להנחות את הרשויות המקומיות בנוגע לשיקולים שעליהן לשקול ככל שהחליטו למנות את היועצת מקרב עובדות העירייה, ובכלל זה היקף הזמן הדרוש לביצוע המשימות הכרוכות במילוי תפקיד היועצת לצד התפקיד האחר, האפשרות והיכולת להקדיש זמן הולם למילוי המשימות בכלל התפקידים שהוטלו על העובדת בו-זמנית והיכולת להסדיר מתן תגמול כספי הולם ליועצת עבור מילוי התפקידים זה לצד זה⁴⁴⁵.

כך גם מן הראוי שהרשויות המקומיות ינחו את עובדות הרשות המקומית השוקלות להגיש מועמדות לתפקיד היועצת לקידום מעמד האישה ברשות שבה הן מכהנות כי יעשו זאת בשים לב, בין היתר, למשמעות הנודעת למילוי התפקיד נוסף על התפקיד האחר שבו הן מכהנות, ובכלל זה למשימות הנוספות שיידרשו לבצע במסגרת תפקיד היועצת לקידום מעמד האישה, בין היתר מבחינת הזמן והמשאבים שהרשות המקומית מתחייבת להעמיד לרשותן ומבחינת המחויבות שלהן כלפי קבוצות עובדים מסוימות במסגרת תפקידיהן השונים, אם יבחרו לשמש גם בתפקיד היועצת לקידום מעמד האישה באותה הרשות.

⁴⁴⁵ לעניין התגמול הכספי ליועצת הממלאת תפקיד נוסף ברשות המקומית ראו להלן תת-הפרק "תגמול כספי ליועצת הממלאת תפקיד נוסף ברשות המקומית".



תגמול כספי ליועצת הממלאת תפקיד נוסף ברשות המקומית

1. **גובה התגמול הכספי:** לפי החוק, הדרגות הצמודות למשרת היועצת לקידום מעמד האישה יהיו מקבילות, לכל הפחות, לדרגות הצמודות כדין למשרת מנהל או מנהלת מחלקה ברשות המקומית שבה מועסקת היועצת. אם היועצת ממלאת תפקיד נוסף ברשות המקומית (נע"ת), הדרגה הצמודה למשרתה תהיה מקבילה לדרגת מנהל או מנהלת מחלקה ברשות המקומית שבה היא מועסקת או שתהיה דרגה אחת מעל הדרגה שהייתה צמודה למשרתה בטרם מונתה כיועצת - לפי הגבוהה מבין השתיים⁴⁴⁶. זכאות היועצת לתוספת הדרגות האמורות תעמוד לפי החוק גם לאחר סיום כהונתה, ובלבד שכיחנה בתפקיד זה לפחות חמש שנים⁴⁴⁷.

תוספת הדרגה המוענקת לפי החוק מתבטאת בתוספת כספית מסוימת לשכרה של היועצת - וכך היא מהווה מעין תגמול כספי לכך שהיא ממלאת כמה תפקידים בה-בעת.

במרץ 2020 פרסמו הממונה על השכר ואגף בכיר בקרת ההון האנושי חוזר משותף, ובו נקבעו המנגנונים להענקת התגמול הכספי ליועצות במקרים מיוחדים בהתאם לאופן העסקתן בתפקידן האחר, ובלבד שהתמנו לתפקידן כיועצות בהליך מכרזי כדין (להלן - החוזר בעניין התגמול הכספי)⁴⁴⁸: יועצת המועסקת בדירוג חינוך, נוער, חברה וקהילה תהיה זכאית לפי ההסדר לתוספת שקלית חודשית בסך 700 ש"ח; יועצת שבתפקידה האחר אין "דרגות" אך יש "רמות גמול", ובכלל זה דירוג העובדים הסוציאליים, תהיה זכאית לקבל "רמת גמול" נוספת; יועצת שבתפקידה האחר מועסקת בחוזה אישי, והסכם העסקתה מאפשר לה לקבל תשלום עבור עבודה בשעות נוספות, תהיה זכאית לתוספת בשיעור של 2.5% משכר הבכירים שלפיו מחושב שכרה; יועצת המועסקת בתפקידה האחר בחוזה אישי דירוגי תהיה זכאית לתוספת דרגה כל עוד היא מכהנת בשני התפקידים בו-זמנית. המנגנונים שנקבעו בדיון ובחוזר המשותף למתן תגמול כספי ליועצת מובאים בתרשים 27 להלן.

תרשים 27: המנגנונים למתן תגמול כספי ליועצת הממלאת תפקיד נוסף ברשות המקומית*

דירוג-דרגה או חוזה אישי דירוגי	דירוג חינוך, נוער, חברה וקהילה	תפקיד עם "רמות גמול" (דירוג העובדים הסוציאליים)	חוזה אישי המאפשר תשלום עבור שעות נוספות
תוספת דרגה	תוספת שקלית (ברוטו) בסך של 700 ש"ח	רמת גמול נוספת	תוספת של 2.5% משכר הבכירים

לפי סעיף 2(ב2) לחוק היועצות ולפי החוזר המשותף של הממונה על השכר ואגף בכיר בקרת ההון האנושי במשרד הפנים בנושא "תגמול כספי בגין מינוי יועצות לקידום מעמד האישה" (1.3.20).

* התגמול הכספי מתייחס לתוספת לשכר החודשי. מתן התגמול מותנה בין היתר בכך שהיועצת התמנתה לתפקיד בהליך מכרזי כדין. יועצת המשמשת גם בתפקיד הממונה על מניעת הטרדות מיניות תהיה זכאית לתגמול הכספי עבור אחד התפקידים בלבד.

יוצא מן האמור כי התגמול הכספי שניתן ליועצות הממלאות תפקיד נוסף ברשות המקומית אינו אחיד ותלוי באופן שהן מועסקות בתפקידן האחר. בעוד שגובה התגמול הכספי הניתן ליועצות המועסקות בחוזה אישי המאפשר תשלום עבור שעות נוספות מבטא את השונות

446 סעיף 2(ב2) לחוק היועצות וכן חוזר מנכ"ל משרד הפנים 8/2009 בנושא "יועצת לקידום מעמד האישה" (30.12.09) (להלן - חוזר 8/2009). לפי החוק, אם חדלה היועצת למלא את תפקידה דרך קבע, דרגתה לא תופחת, ובלבד שכיחנה כיועצת חמש שנים לפחות (סעיף 2(ב3) לחוק היועצות).

447 סעיף 2(ב2) לחוק היועצות.

448 החוזר המשותף של הממונה על השכר ואגף בכיר בקרת ההון האנושי במשרד הפנים בנושא "תגמול כספי בגין מינוי יועצות לקידום מעמד האישה" (1.3.20); החוזר המשותף של הממונה על השכר ואגף בכיר בקרת ההון האנושי במשרד הפנים בנושא "תגמול כספי בגין מינוי אחראי על מניעת הטרדה מינית ויועצת לקידום מעמד האישה - הבהרה" (1.10.20).



בגודלה של הרשות המקומית - מבחינת מספר התושבים המתגוררים בה⁴⁴⁹ - התגמול הכספי ליועצות שאינן מועסקות באופן זה אינו משקף את היקף הפעילות ואת המשימות הנדרשות. השונות בגובה התגמול הכספי כתלות בתפקיד הנוסף שהיועצות ממלאות מודגמת בתרשים 28 להלן.

תרשים 28: גובה התגמול הכספי החודשי (ברוטו) שתקבל היועצות לפי אופן העסקתה ברשות המקומית

חוזה אישי המאפשר תשלום עבור שעות נוספות**	דירוג חינוך, נוער, חברה וקהילה	דירוג-דרגה*
עד 571 עד 1,038 ש"ח	700 ש"ח	254 ש"ח

* יועצת המועסקת בתפקידה האחר בדירוג מח"ר והועלתה מדרגה 40 לדרגה 41 בעקבות המינוי.
** מתייחס לעובדים ששכרם צמוד למדד המחירים והם מועסקים לפי חוזה בכירים החל מיום 1.1.03; טווח התוספת משתנה לפי מספר התושבים המתגוררים בתחומה של הרשות המקומית.

על כך יש להוסיף כי מבנה השכר בשלטון המקומי מביא לשחיקה בשכר עם העלייה בדרגות - ככל שהדרגה נמוכה יותר, התגמול הכספי מתבטא בתוספת שקלית גבוהה יותר, והתוספת פוחתת ככל שהדרגה הצמודה לתפקידה האחר של היועצת גבוהה יותר. מבנה שכר זה מביא לתוספת שונה מהתוספת השקלית הניתנת ליועצות המועסקות בתפקידן האחר בדירוג חינוך, נוער, חברה וקהילה, תוספת המתבטאת בתגמול אחיד לכלל היועצות, ללא קשר לרמת בכירותן⁴⁵⁰.

להבדיל מזכאות היועצת לפי החוק לתוספת דרגה אחת המבטאת מעין תגמול כספי עבור מילוי כמה תפקידים בו-זמנית על ידה, במקרים שהדרגה הצמודה לתפקיד האחר שהיועצת ממלאת אינה מקבילה לכל הפחות לדרגה הצמודה למשרת מנהל או מנהלת מחלקה יכול שהיועצת תהיה זכאית לפי החוק לתוספת של יותר מדרגה אחת. אף כי הוראות החוק בנושאים הללו משיקות זו לזו, נמצא כי החוזר בעניין התגמול הכספי אינו מתייחס למקרים שהיועצת זכאית לתוספת של יותר מדרגה אחת והוא גם אינו מתייחס להמשך זכאותה של היועצת, לפי החוק, לתוספת הדרגות האמורות גם לאחר סיום כהונתה.

מומלץ לממונה על השכר לבחון, בשיתוף משרד הפנים והרשות לקידום מעמד האישה, כיצד אפשר להבטיח שהיועצות לקידום מעמד האישה יקבלו את התגמול הכספי שהן זכאיות לו לפי החוק ללא קשר לאופן העסקתן וכן כי גובה התגמול ישקף באופן הולם וראוי את המשימות הנוספות המוטלות עליהן מתוקף תפקידן כיועצות. בכלל זה מומלץ לבחון כיצד התגמול הכספי יוכל לשקף את מאפייניה של הרשות המקומית מבחינת מספר העובדים בה, מספר התושבים המתגוררים בתחומה ומספר היישובים המצויים בשטחה, זאת על מנת ליצור מתאם גבוה ככל האפשר בין גובה התגמול להיקף המשימות המוטלות על היועצת. כן מומלץ לעדכן את החוזר בעניין התגמול הכספי ולהתייחס בו גם למקרים שהיועצת זכאית לתוספת של יותר מדרגה אחת וכן להמשך זכאותה לפי החוק לתוספת הדרגות גם לאחר סיום כהונתה.

הממונה על השכר מסר בתשובתו כי בימים אלה הוא מקיים עבודת מטה בשיתוף נציבות שירות המדינה בנוגע לתגמול שממונות על השוויון המגדרי בשירות המדינה זכאיות לו. בהלימה למודל שיוחל בשירות המדינה, ייבחן מחדש מנגנון התגמול הכספי גם בהקשר של היועצות לקידום מעמד האישה ברשויות המקומיות.

449 התוספת המשולמת ליועצת המועסקת בחוזה אישי נקבעת כשיעור משכר הבכירים שלפיו מחושב שכרה. שכר זה משתנה לפי מספר התושבים המתגוררים בתחומה של הרשות המקומית.

450 "מקבץ נתונים מגדריים מדווחות הממונה על השכר 2019 - 2021" (מאי 2022), עמ' 14.



הרשות לקידום מעמד האישה מסרה בתשובתה כי היא רואה חשיבות רבה במעורבותה בהליך לבחינת מנגנון התגמול הכספי ליועצות בשיתוף עם הממונה על השכר ומשרד הפנים, כמוצע, לאור היכרותה רבת-השנים עם האתגרים הכרוכים במיצוב תפקיד היועצות.

2. דירוגים והסכמי העסקה שבהם לא ניתן תגמול כספי: קיים מנעד רחב של תפקידים נוספים שממלאות היועצות לקידום מעמד האישה - ביחידות ובאגפים שונים וברמות בכירות משתנות. מהתשובות על השאלונים עלה כי כרבע מבין היועצות שהשיבו ומועסקות בתפקיד נוסף (41 מתוך 169) מועסקות בדירוג מח"ר; שיעור זהה של יועצות מועסקות בחוזה אישי (41 מתוך 169), וכמחצית מהן מועסקות בחוזה אישי שאינו כולל תמורה עבור שעות נוספות (22 מתוך 41); כשביעית מהיועצות מועסקות בדירוג העובדים הסוציאליים (28 מתוך 169) או בדירוג חינוך, נוער, חברה וקהילה (22 מתוך 169); שתי יועצות מועסקות בדירוג מנהלי מחלקות חינוך; והיתר מועסקות בדירוגים או באופני העסקה אחרים.

נמצא כי המנגנונים שנקבעו למתן תגמול כספי ליועצות לקידום מעמד האישה אינם נותנים מענה לזכאות לפי החוק לקבלת תגמול כספי, בין היתר ליועצות המועסקות בדירוג מנהלי מחלקות חינוך וכן ליועצות המועסקות בחוזה אישי שאינו מאפשר תשלום עבור שעות נוספות. כך נמצא כי בכ-14% רשויות מקומיות (24 מתוך 169) שהיועצות ממלאות בהן תפקידים נוספים הנמנים עם דרג ניהול הביניים, היועצות הללו אינן מקבלות תגמול כספי עבור המשימות הנוספות המוטלות עליהן מתוקף תפקידן כיועצות.

מומלץ לממונה על השכר לבחון, בשיתוף משרד הפנים והרשות לקידום מעמד האישה, עד כמה המנגנונים שנקבעו להסדרת תשלום התגמול הכספי ליועצות מספקים מענה מלא ומיטבי לכלל הצורות והאופנים של העסקת היועצות ברשויות המקומיות. בתוך כך יש להבטיח כי כלל היועצות לקידום מעמד האישה מקבלות תגמול כספי עבור התפקיד הנוסף שהוטל עליהן, ובכלל זה יועצות המועסקות בתפקידן הנוסף בדירוג מנהלי מחלקות חינוך ויועצות המועסקות בתפקידן הנוסף בחוזה אישי שאינו מאפשר תשלום עבור שעות נוספות.

הממונה על השכר ומרכז השלטון המקומי מסרו בתשובותיהם כי לאחר שבחנו את הנושא במשותף, גובש מנגנון להחלת התגמול הכספי גם על יועצות לקידום מעמד האישה המועסקות בדירוג מנהלי מחלקות חינוך, והוראות בנושא זה הופצו לרשויות המקומיות בסמוך לפני מתן התשובה⁴⁵¹. אשר למתן תגמול כספי ליועצות המועסקות בחוזה אישי שאינו מאפשר תשלום עבור שעות נוספות ("חוזה גלובלי"), הממונה על השכר מסר כי הנושא ייבחן כחלק מבחינה כוללת של מנגנון התגמול הכספי ליועצות למול המודל החדש שיוחל בשירות המדינה.

3. מימוש הזכאות לקבלת התגמול הכספי: על מנת להבטיח כי ישולם ליועצות לקידום מעמד האישה התגמול הכספי שהיא זכאית לו, עליה להיות מודעת לזכאותה, ובכלל זה לאופן העסקתה (אם בדירוג-דרגה, בחוזה אישי או באופן אחר) ולתגמול הכספי שהיא זכאית לו (תוספת דרגה, תוספת שקלית או תגמול כספי אחר). בנוסף על כך נדרש כי הרשות המקומית תהיה מודעת להסדר שנקבע לעניין תשלום התגמול הכספי ותסדיר את התשלום בהתאם למנגנוני האישור המקובלים ברשות המקומית לעניין זה.

בתשובותיהן על השאלונים ישנן יועצות שטענו שהן אינן יודעות אילו דירוג ודרגה צמודים לתפקידן האחר ולאיזה תגמול כספי הן זכאיות או שהן אינן יודעות אם הן אכן מקבלות את התגמול הכספי בהתאם למנגנונים שנקבעו בדיון ובחוזר בעניין התגמול הכספי. חלק מהיועצות שנמצא שמקבלות את התגמול הכספי ולא ידעו על כך, הניחו שאת תפקידן כיועצות הן ממלאות בהתנדבות וללא שכר נוסף.

⁴⁵¹ אגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר, "תגמול כספי למנהלת מחלקת חינוך שהתמנתה בנוסף לתפקידה לתפקיד יועצת לקידום מעמד האישה" (20.5.24).



נמצא עוד כי אף שהחוזר בעניין התגמול הכספי פורסם עוד בשנת 2020, תיאור התפקיד של היועצת שמשרד הפנים פרסם מאוחר יותר, בשנת 2021, והוא מחייב את הרשויות המקומיות בניסוח מכרזים לאיוש משרה זו ובפרסומם, לא התייחס לנושא התגמול הכספי.

מומלץ למשרד הפנים לבחון באילו אופנים יוכלו היועצות הממלאות תפקיד נוסף ברשות המקומית, קודם למינוי או בסמוך לאחריו, לקבל את המידע המלא על הזכויות המגיעות להן. בין היתר מומלץ לשקול לכלול בתיאור התפקיד של היועצת התייחסות לכך שהדרגות הצמודות למשרתה יהיו מקבילות, לכל הפחות, לדרגות הצמודות כדין למשרת מנהל או מנהלת מחלקה ברשות המקומית שהיא מועסקת בה ולתגמול הכספי שיינתן ליועצת הממלאת תפקיד נוסף ברשות המקומית. כן מומלץ למסור ליועצות מידע בנושא זה במסגרת ההכשרה המחייבת ליועצות או בימי עיון מקצועיים המיועדים עבורן.

4. מתן תגמול כספי ברשויות המצויות בתוכנית הבראה או התייעלות: תוכנית הבראה או תוכנית התייעלות הן תוכניות התערבות ממשלתיות המיועדות להביא לייעול ולאיוון של תקציבה של רשות מקומית המצויה במשבר כספי, משבר העלול להתבטא, בין היתר, בגירעונות כספיים וביכולת מוגבלת לשלם את שכרם של עובדיה ולספק שירותים לתושביה.⁴⁵²

ממצאי הביקורת העלו כי כ-42% (10 מתוך 24) מבין הרשויות המקומיות שבהן לא מכהנת יועצת מצויות בתוכנית הבראה או בתוכנית התייעלות. זאת על אף שדווקא ברשויות אלו נמצא שיעור גבוה יותר של פערים מגדריים בהשוואה לשיעורם בכלל הרשויות, בין היתר בכל הנוגע לשיעורן הממוצע של הנשים מקרב נבחרי הציבור (כ-13% לעומת כ-20%) ולשיעורן הממוצע מקרב בעלי התפקידים הבכירים (כ-12% לעומת כ-26%).⁴⁵³ כן נמצא כי מקוימת בהן בשיעור נמוך יותר מאשר בכלל הרשויות החובה הקבועה כדין לעניין עריכת דוח פנימי על פערי השכר המגדריים (כ-36% לעומת כ-52%).

עוד הועלה כי אף שהחובה למנות יועצת לקידום מעמד האישה חלה על כלל הרשויות המקומיות, והזכאות לתוספת הדרגה קבועה בחוק, ההסדר שנקבע לצורך מתן תגמול כספי ליועצת המשמשת בתפקיד זה נוסף על תפקיד אחר ברשות המקומית לא הוחל על רשויות מקומיות המצויות בתוכנית הבראה או בתוכנית התייעלות שבהן מועסקת היועצת בתפקידה האחר בחוזה אישי.⁴⁵⁴ על פי ההסדר שנקבע, ברשויות אלו יתאפשר לתת תגמול כספי נוסף שמשמעו תוספת בשיעור של 2.5% משכר הבכירים שהיועצת מקבלת, באישור מיוחד של משרד הפנים ובמקרים חריגים בלבד.⁴⁵⁵

יש להניח כי שיעורן הנמוך של הרשויות המקומיות שבהן לא מכהנת יועצת והן מצויות בתוכנית הבראה או התייעלות (כ-42%) נובע, בין היתר, מקושי רב יותר של רשויות אלו להעמיד מקור תקציבי לתשלום שכרם של עובדיהן, ובכללו שכרן של היועצות או התגמול הכספי בגין איוש המשרה.

452 ראו: נוהל לסיווג הרשויות המקומיות, לעיל הערה 385; מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי (2023), "תוכניות הבראה ברשויות מקומיות", עמ' 23 - 110.

453 בחישוב נכללים כלל בעלי התפקידים הבכירים ברשות המקומית, למעט הוטרניר העירוני.

454 ראו הערה 127 לעיל. יצוין כי בחוזר שפורסם יש טעות במספור הסעיפים באופן היוצר אי-בהירות בנוגע להיקף תחולתו של הסעיף על רשויות מקומיות המצויות בתוכנית הבראה או בתוכנית התייעלות שהיועצת מועסקת בהן שלא בחוזה אישי.

455 סעיף ד' לחוזר משותף של הממונה על השכר ואגף בכיר בקרת ההון האנושי במשרד הפנים בנושא "תגמול כספי בגין מינוי יועצות לקידום מעמד האישה" (1.3.00). בביקורת שעשה משרד מבקר המדינה בנושא בעבר עלה כי משרד הפנים סירב לאשר מתן תגמול כספי נוסף לצורך איוש משרת היועצת לקידום מעמד האישה ברשות מקומית שהייתה מצויה בתוכנית הבראה. משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים על כך שהדבר אינו תקין. ראו: מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2016), "עיריית בית שאן", עמ' 806 - 807.



נוכח החובה בחוק למנות יועצת לקידום מעמד האישה בכלל הרשויות המקומיות, על משרד הפנים לוודא כי רשויות מקומיות המצויות בתוכנית הבראה או בתוכנית התייעלות מתחייבות במסגרת ההסדר שנחתם עימן לאייש את משרת היועצת כמחויב בחוק וכי במסגרת ההסדר האמור יועמד מקור תקציבי לתשלום השכר או התגמול הכספי בגין איוש המשרה, ללא קשר לאופן העסקתה של היועצת בתפקידה האחר. כמו כן, מומלץ למשרד הפנים לבחון את הדרכים שבהן הוא יוכל להבטיח כי ברשויות המצויות בתוכנית כאמור - שנראה כי יש בהן אף צורך רב יותר מאשר ברשויות שהן איתנות או יציבות - תאויש המשרה.

תפקידים נוספים שיש מניעה כי היועצת תכהן בהם

1. מגבלות לעניין התפקיד האחר שממלאת היועצת: הדין הישראלי אוסר על עובד ציבור להימצא במצב שייתכן שיהיה נתון בניגוד עניינים בעבודתו הציבורית, מצב שבו עניין שעליו הוא מופקד בתפקידו הציבורי עלול להתנגש בעניין אחר שלו (ניגוד עניינים אישי או אישי-פרטי) או בתפקיד אחר שהוא ממלא (ניגוד עניינים מוסדי או אישי-ציבורי). ניגוד עניינים מוסדי מתקיים אם אדם הממלא כמה תפקידים ציבוריים שם דגש בתפקידו האחד על אינטרסים או שיקולים הרלוונטיים לתפקידו האחר. מלבד זאת, יש חשש שגם אם עובד הציבור עצמו אינו מושפע מאינטרסים או שיקולים אחרים, די בכך שיש לו אינטרס אחר כדי לערער את אמון הציבור בכך שהוא פועל באופן ענייני, הגון וחסר פניות.⁴⁵⁶

בתפקידה הסטטוטורי היועצת לקידום מעמד האישה מחויבת, בין היתר, לקדם את עניינין של עובדות הרשות המקומית. מסיבה זו, מילוי תפקיד היועצת לצד תפקיד אחר ברשות המקומית עלול, בנסיבות מסוימות, להציב אותה בניגוד עניינים מוסדי בין תפקידה כיועצת ובין תפקידה האחר, לדוגמה אם תפקידה האחר יוצר אצלה מחויבות לכלל עובדי הרשות המקומית או לקבוצה מסוימת של עובדים שאינה כוללת את כל עובדות הרשות. בהתאם לכך נקבע בתקנון שירות המדינה (התקשי"ר) בנוגע לממונות על קידום מעמד האישה בשירות המדינה, כי לא יתאפשר להטיל את התפקיד על עובד או עובדת אם בין תפקידים הקבוע ובין תפקיד הממונה עלול להתעורר ניגוד עניינים, וכדוגמה לכך צוינו ניהול מחלקת משאבי האנוש או חברות בוועד העובדים - תפקידים היוצרים מחויבות של בעל התפקיד לקידום עניינים של כלל עובדי הרשות המקומית.⁴⁵⁷ מילוי תפקיד היועצת לצד הטיפול במניעת הטרדות מיניות, אף כי אלה כרוכים זה בזה, עלול אף הוא לעורר קושי, אולם לא נקבע בעניין זה איסור מפורש.⁴⁵⁸

מהתשובות לשאלונים עלה כי מבין היועצות שהתבקשו להשיב בנושא זה וממלאות תפקיד נוסף ברשות המקומית, כ-42% (8 מתוך 19) משמשות בתפקידן הנוסף כממונות על מניעת הטרדות מיניות (5 מהן) או שהן עובדות בתפקידן הנוסף ביחידת ההון האנושי ברשות המקומית (2 מהן); יועצת נוספת השיבה כי נוסף על תפקידה כיועצת היא ממלאת תפקיד ביחידת ההון האנושי ברשות מקומית וכן משמשת הממונה על מניעת ההטרדות המיניות. אחת מהיועצות שהשיבו כי הן משמשות בתפקידן כממונות על מניעת הטרדות מיניות ציינה כי היא חברה גם בוועד העובדים ברשות המקומית שבה היא מועסקת.

456 בג"ץ 531/79 סיעת "הליכוד" בעיריית פתח תקווה נ' מועצת עיריית פתח תקווה, פ"ד לד (2) 566 (פורסם במאגר ממוחשב, 1.9.79); הנחיה מס' 1.1555 של היועץ המשפטי לממשלה בנושא "עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים בשירות הציבורי" (עדכון אחרון: דצמבר 2021); יצחק זמיר, **הסמכות המינהלית** (כרך א - המינהל הציבורי, מהדורה שנייה מורחבת, 2010), עמ' 576 - 589; טנה שפניץ, **ניגוד עניינים במגזר הציבורי למעשה ולהלכה** (2013), עמ' 36. ראו גם: מבקר המדינה, **דוח שנתי 2017** (2007), "כללים והסדרים למניעת ניגוד עניינים ואכיפתם", עמ' 27 - 38; **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2017** (2017), "המועצה האזורית מטה בנימין, היבטים בהתנהלות המועצה", עמ' 729.

457 סעיף 03.273(ה) לתקנון שירות המדינה (תקשי"ר).

458 ראו התייחסות לנושא זה בהקשר של התפקיד המקביל במשרדי הממשלה: דוח הוועדה לקידום נשים בשירות המדינה, לעיל הערה 263, עמ' 48 (סעיף 7.2). מנגד, במחקר שערך משרד הפנים עלה כי עשויים להיות גם יתרונות לכריכת תפקידים אלו זה בזה. ראו: סטקלוב, לעיל הערה 58, עמ' 30.



יוצא מכך כי מבין היועצות שהתבקשו להשיב בנושא זה וממלאות תפקיד נוסף ברשות המקומית, קרוב למחצית (כ-42%) ממלאות תפקיד נוסף ברשות המקומית העלול להציב אותן בניגוד עניינים מוסדי בין תפקידן כיועצות ובין תפקידן האחר. אף כי חוזר מנכ"ל משרד הפנים מקנה כאמור עדיפות למינוי היועצת בדרך של הטלת התפקיד על עובדת הרשות המקומית הממלאת תפקיד אחר, וכך מגביר את החשש להימצאותה בניגוד עניינים מוסדי, הרשות לקידום מעמד האישה או משרד הפנים לא קבעו הנחיות או מגבלות בהתייחס למקרים אלו.

מומלץ למשרד הפנים, בהיועצות עם הרשות לקידום מעמד האישה, לבחון אם מילוי תפקיד היועצת לצד תפקידים מסוימים - ובפרט תפקידים ביחידת ההון האנושי ברשות המקומית, תפקיד הממונה על מניעת הטרדות מיניות או חברות בוועד העובדים של הרשות - לא עלול להעמיד את היועצת במצב תדיר של ניגוד עניינים מוסדי, מצב שיחייב אותה למשוך ידיה מעיסוק מלא בשני התפקידים ויפגע ביכולת שלה למלא אותם באופן המיטבי. עוד מומלץ להנחות את היועצות לקידום מעמד האישה לתת את הדעת לאפשרות של הימצאות בניגוד עניינים מוסדי בנסיבות מסוימות, אם הן ממלאות תפקיד אחר ברשות המקומית נוסף על תפקידן כיועצות.

2. מגבלות לעניין אופן העסקתה של היועצת בתפקידה האחר: לצד המגבלות הכלליות הקבועות בדין בנוגע לתפקידים שעשויה להיות מניעה שהיועצת תכהן בהם בתפקידה האחר, חוזר המנכ"ל קובע כי אי אפשר להטיל את תפקיד היועצת על עובדת הרשות המקומית המועסקת בתפקידה האחר במילוי מקום או בתפקיד שבמהותו הוא תפקיד זמני - אופני העסקה המתאפיינים בארעיות העלולים לפגום בעצמאותה המקצועית של היועצת וליצור תלות בינה ובין העובד שמינה אותה⁴⁵⁹.

חוזר המנכ"ל קובע עוד כי את תפקיד היועצת אי אפשר להטיל על עובדת המועסקת בתפקידה האחר במשרת אמון⁴⁶⁰, שאז העסקתה בתפקידה האחר מסתיימת עם סיום כהונתו של העובד שמינה אותה בעקבות הבחירות לרשויות המקומיות, התפטרות אישית או מכל סיבה אחרת. זאת באופן שאינו עולה בקנה אחד עם ההסדר המפורש שנקבע בחוק לעניין העברתה של יועצת מתפקידה⁴⁶¹. מעבר למאפיין הארעי של אופן העסקה זה, הטלת תפקיד היועצת בנסיבות אלו מעוררת קושי מיוחד שכן חוזר המנכ"ל מבהיר כי ככלל, היועצת תיבחר בהליך מכרזי פנימי, ואילו עובד במשרת אמון אינו רשאי להתמודד במכרזים פנימיים ברשות המקומית שבה הוא מועסק. יתרה מזאת, על עובד במשרת אמון חל איסור ליתן הוראות או הנחיות לעובדי הרשות או להתערב בעבודת הגורמים המקצועיים, למעט עובדים אחרים במשרת אמון המועסקים תחתיו. כך גם העסקתו של עובד במשרת אמון בחוזה אישי אינה מאפשרת תשלום עבור שעות נוספות⁴⁶², ועל כן יועצות המועסקות בתפקידן האחר במשרת אמון אינן מקבלות כל תגמול כספי עבור המשימות המוטלות עליהן מתוקף תפקידן כיועצות⁴⁶³.

459 סעיף 3 לחוזר 3/2020.

460 משרות האמון ברשויות המקומיות מנויות בסעיף 2(ב)(3) לתקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), והן כוללות את התפקידים האלה: מנהלת לשכה לראשת רשות מקומית; עוזרת לראש רשות מקומית; נהגת של ראש רשות מקומית; מנהלת לשכה לסגנית ראשת רשות מקומית בשכר; עוזרת של סגנית ראשת רשות מקומית בשכר; מנהלת לשכה או עוזרת למנהלת כללית.

461 לפי סעיף 6(א) לחוק היועצות, לא תועבר מתפקידה יועצת אלא לפי החלטת מועצת הרשות המקומית, לאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי המועצה שדבר העברתה מהתפקיד יידון באותה ישיבה ולאחר שניתנה לה הזדמנות לטעון את טענותיה לפני המועצה. ראו גם: עניין כנעאן, לעיל הערה 207, פס' 40 לפסק הדין.

462 חוזר מנכ"ל משרד הפנים מיוחד מס' 1/2011 בנושא "חוזים אישיים להעסקת נושאי משרה ותפקידי אמון ברשויות מקומיות שנחתמו לאחר ה-1.1.2010" (15.2.11); חוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2019 בנושא "הנחיות בדבר העסקת עובדים במשרות אמון בחוזה אישי בשלטון המקומי" (10.1.19); סעיפים 9 - 11 וסעיף 22 לחוזר משותף למשרד הפנים והממונה על השכר במשרד האוצר בנושא "העסקת עובדים במשרות אמון בשלטון המקומי" (10.12.18).

463 ראו לעיל תת-הפרק "תגמול כספי ליועצת הממלאת תפקיד נוסף ברשות המקומית".



הביקורת העלתה כי אף שחל איסור מפורש לפי חוזר המנכ"ל למנות יועצת לקידום מעמד האישה המועסקת בתפקידה הנוסף במשרת אמון, בעיריית יבנה ובמועצה המקומית קצרין היועצת מועסקת בתפקידה האחר במשרת אמון.

המועצה המקומית קצרין מסרה בתשובתה ממאי 2024 כי היא החלה לפעול להסדרת איוש משרת היועצת לקידום מעמד האישה כנדרש. עיריית יבנה מסרה בתשובתה ממאי 2024 כי היועצת לקידום מעמד האישה משמשת בתפקיד זה כשמונה שנים וכי הוא הוטל עליה נוסף על תפקידה כעוזרת המנכ"ל ומנהלת לשכתו בלי שהיא מקבלת על כך תמורה נוספת, וזאת מטעמי יעילות וחיסכון. העירייה הוסיפה כי היועצת ממלאת את כל תפקידיה במסירות ובנאמנות ועל הצד הטוב ביותר, וכי ככל שלא יתאפשר המשך העסקתה באופן זה, תידרש העירייה לקלוט עובדת חדשה בתקן, על כל המשתמע מכך.

על כלל הרשויות המקומיות, ובהן עיריית יבנה והמועצה המקומית קצרין, להקפיד למנות יועצות על פי חוזר המנכ"ל ולא למנות לתפקיד יועצת שתפקידה האחר הוא במילוי מקום, בתפקיד שבמהותו הוא תפקיד זמני או תפקיד במשרת אמון. הקפדה כזאת נועדה להבטיח את מעמדן של היועצות ולבסס את עצמאותן המקצועית וכן להבטיח כי יינתן להן תגמול כספי עבור המשימות המוטלות עליהן מתוקף תפקידן.

רמת הבכירות וכפיפות מקצועית ומינהלית של היועצת

לפי החוק, היועצת לקידום מעמד האישה תהיה כפופה במישרין לראש הרשות המקומית⁴⁶⁴. הכפפות של היועצת לבעל התפקיד הבכיר ביותר ברשות המקומית - בשונה מבעל תפקיד אחר ברשות, ובכלל זה הממונה על היועצת בתפקידה האחר - נועדה להבטיח את עצמאותה בתפקידה ולמצב את מעמדה ברשות המקומית כגורם מרכזי ומשפיע על מנת להבטיח מעורבות משמעותית שלה בהתוויית מדיניות הרשות ובתהליכי קבלת ההחלטות שלה⁴⁶⁵.

מהתשובות על השאלונים עלה כי מבין היועצות שהשיבו, כ-16% (29 מתוך 184) אינן כפופות במילוי תפקידן כיועצות לראש הרשות המקומית. מקרב היועצות הללו, רובן ציינו כי הן כפופות למנכ"ל הרשות המקומית (18 מתוך 29), וכשליש מהן (9 מהן) ציינו כי הן כפופות לממונה בתפקידן האחר. עוד נמצא כי היועצת לקידום מעמד האישה בעיריית בית שמש כפופה לסגנית ראשת העיר, והיועצת לקידום מעמד האישה במועצה המקומית גן יבנה כפופה למנכ"ל המועצה.

מהתשובות על השאלונים עלה עוד כי בחלק מהרשויות המקומיות (21 מהן), הרוב רשויות קטנות (15 מתוך 21), מועסקות היועצות לקידום מעמד האישה בתפקידן האחר בדירוגים נמוכים - כמזכירות או כמנהלות לשכה, דבר העלול לפגוע במעמדן המקצועי בתפקידן כיועצות⁴⁶⁶.

על כך יש להוסיף כי בתיאור תפקיד הממונה על השוויון המגדרי במשרדי הממשלה, כמו גם בתיאורי התפקידים של הממונה על העסקת אנשים עם מוגבלות ברשות המקומית ושל מנהל יחידת הגיוון התעסוקתי ברשות המקומית, שהם בעלי מאפייני עשייה דומים ושמאפשר לפי הדין להטילם על עובדי הרשויות המקומיות נוסף על תפקידם האחר, נקבעו הוראות שנועדו להבטיח את רמת בכירותם המזערית של העובדים בתפקידם האחר.

על כלל הרשויות המקומיות, ובהן עיריית בית שמש והמועצה המקומית גן יבנה, להקפיד כי היועצות לקידום מעמד האישה יהיו כפופות בתפקידן כיועצות לעומד בראש הרשות המקומית, כמחויב בדין, על מנת לאפשר להן למלא את תפקידן באופן המיטבי. נוסף על כך, מומלץ כי רשויות מקומיות שבהן מועסקות היועצות לקידום מעמד האישה בתפקידן האחר בדירוגים נמוכים יבחנו אם אין בכך כדי לפגוע במעמדן של היועצות וביכולתן למלא את תפקידן.

464 סעיף 4(א) לחוק היועצות.

465 פרוטוקול מס' 64 משיבת הוועדה המשותפת של הוועדה לקידום מעמד האישה וועדת הפנים ואיכות הסביבה (17.5.00), עמ' 3 ו-33.

466 סטקלוב, לעיל הערה 58, עמ' 17 - 18.



השתתפות בהכשרות מקצועיות

1. **הכשרה מקצועית מחייבת בתחומי הפעולה של התפקיד:** לפי החוק, בתוך זמן סביר מתחילת כהונתה של היועצת לקידום מעמד האישה, עליה לקבל הכשרה מקצועית בתחומי הפעולה של התפקיד בהתאם לתוכנית הכשרה שהרשות לקידום מעמד האישה תאשר ותהיה אחראית לביצועה⁴⁶⁷ (להלן - הכשרה מקצועית מחייבת). בתיאור תפקיד היועצת שפורסם בשנת 2021 נקבע לראשונה כי על היועצות להשתתף בהכשרה המקצועית המחייבת לא יאוחר משנתיים מיום מינוין או במועד ההכשרה הראשון שיתקיים לאחר המינוי, לפי המאוחר מביניהם. עוד נקבע כי יועצת שלא תסיים בהצלחה הכשרה כאמור - תישלל זכאותה לדרגה נוספת.

יכולתה של היועצת למלא את תפקידה באופן המיטבי ולמצות את כושרה המקצועי מבוססת במידה רבה על רמתה המקצועית וכן על הידע והכלים המעשיים שהוקנו לה למילוי תפקידה. מעבר לחשיבות הכללית הטמונה בהכשרה מקצועית לשם מילוי התפקיד, ביצוע ההכשרה בסמיכות ככל האפשר למועד מינויה של היועצת חשוב במיוחד, שכן הדין אינו מחייב ניסיון קודם בתחומי העיסוק של התפקיד. כך, ממצאי הביקורת העלו כי רק כשליש מהיועצות שהשיבו על השאלונים (64 מתוך 184) לא היו בעת מינוין בעלות ניסיון מקצועי קודם כאמור.

מהתשובות על השאלונים עלה כי מבין היועצות המכהנות יותר משנתיים בתפקיד, כ-25% (31 מתוך 123) לא השתתפו מעולם בהכשרה מקצועית מקיפה בתחומי התפקיד שנמשכה יותר מיום אחד. קרוב למחצית מהיועצות הללו (14 מתוך 31) גם לא היו בעלות ניסיון מקצועי קודם בתחומי התפקיד, ובהן היועצת לקידום מעמד האישה במועצה המקומית גן יבנה. עוד עלה מהתשובות כי הרוב הגדול של היועצות לא השתתפו בהכשרה מקיפה כאמור בשל אילוצי זמן או תקציב (13 מתוך 31) או משום שלא הוצע להן להשתתף בהכשרה כזו (7 מתוך 31). כמו כן עלה מהתשובות כי כ-14% מהיועצות (17 מתוך 123) השתתפו בהכשרה מקצועית מקיפה כאמור, אך לא בתוך שנתיים ממועד מינוין⁴⁶⁸.

הביקורת העלתה כי בעבר השתלמויות והכשרות מקצועיות ליועצות, ובכללן הכשרות מקצועיות מקיפות, התקיימו ביוזמת איגוד היועצות לקידום מעמד האישה ברשויות המקומיות (להלן - איגוד היועצות) ומרכז השלטון המקומי. הרשות לקידום מעמד האישה לא אישרה את תוכני ההשתלמויות וההכשרות ולא הייתה מעורבת בביצוען. בשנים האחרונות החלה גם הרשות לקידום מעמד האישה לקיים השתלמויות והכשרות מקצועיות ליועצות במקביל להשתלמויות ולהכשרות שמקיים האיגוד.

עוד נמצא כי הוועדה הציבורית המליצה כי משרד הפנים יפעל לפיתוח הכשרות מחייבות ליועצות לקידום מעמד האישה, בשיתוף הרשות לקידום האישה ובאמצעות מערך ההדרכה והפיתוח ברשויות המקומיות (המפע"מים)⁴⁶⁹. עם זאת ההמלצה לא יושמה, ובשנת 2021 קיימה הרשות לקידום מעמד האישה הכשרה מקצועית מחייבת ללא מעורבות משרד הפנים.

על כלל הרשויות המקומיות, ובהן המועצה המקומית גן יבנה, לנקוט צעדים מבעוד מועד על מנת שיתאפשר ליועצות לקידום מעמד האישה המכהנות בהן להשתתף בהכשרה המקצועית נדרש בחוק ובסמוך ככל האפשר למועד מינוין, ולכל המאוחר בתוך שנתיים מהמועד האמור, ככל שהדבר תלוי ברשויות.

איגוד היועצות מסר בתשובתו ממאי 2024 כי לאורך השנים הוא קיבל על עצמו את ביצוע ההכשרות המקצועיות ליועצות, אף שהאחריות בנושא זה אינה מסורה לו בחוק. ההכשרות המקצועיות וההשתלמויות שהוא מקיים נעשות בשיתוף מרכז השלטון המקומי, משמשות

467 סעיף 3(ב) לחוק היועצות.

468 לצורך השאלון התבקשו היועצות להתייחס להשתתפות בהכשרה מקצועית מקיפה בפרק זמן של עד שנתיים ממועד מינוין.

469 דין וחשבון הוועדה הציבורית, לעיל הערה 181, עמ' 28.



כמעטפת משלימה מעבר למחויב בחוק ומקנות למשתתפות בהן גמול השתלמות. האיגוד הוסיף כי מיעוט המשתתפות בהכשרות המקצועיות נובע, בין היתר, מכך שמרביתן משמשות בתפקיד נוסף ברשות המקומית, והשתתפותן בהכשרות עשויה להיות מותנית גם באישורו של המנהל הישיר שלהן בתפקיד האחר או שהן משתתפות בהכשרות או השתלמויות במסגרת תפקידן האחר ולא נותרות להן שעות השתלמות מספקות עבור תפקידן כיועצות.

על הרשות לקידום מעמד האישה, כאחראית לפי החוק על ביצועה של תוכנית ההכשרה המקצועית המחייבת⁴⁷⁰, בשיתוף כלל הגורמים הרלוונטיים, ובהם משרד הפנים ואיגוד היועצות לקידום מעמד האישה, למפות את היועצות לקידום מעמד האישה המכהנות בתפקיד פרק זמן העולה על שנתיים אך מעולם לא השתתפו בהכשרה מקצועית מחייבת, בניגוד לחוק, ולזמן להשתתף בהכשרה כאמור. פעולה זו נועדה להבטיח כי כלל היועצות יוכשרו באופן הולם וכמחויב בחוק ויוכלו למלא את תפקידן באופן המקצועי והמיטבי ברשויות המקומיות שהן מכהנות בהן. כן מומלץ למשרד הפנים ולרשות לקידום מעמד האישה לבחון את הצורך להתנות את המשך כהונתה של היועצת בהשתתפות בהכשרה המקצועית המחייבת, כפי שנקבע בהקשר של התפקיד המקביל במשרדי הממשלה.

עוד מומלץ כי הרשות לקידום מעמד האישה, בשיתוף כלל הגורמים הרלוונטיים, ובהם משרד הפנים, איגוד היועצות לקידום מעמד האישה ומרכז השלטון המקומי, תבחן איזה מתווה הוא המתאים ביותר לקיום ההכשרה המקצועית המחייבת על מנת להבטיח את השתתפותן של היועצות בה בסמוך ככל האפשר לאחר מינון ולהבטיח כי ההכשרה תשולב כראוי במערך ההכשרות הכולל של יתר בעלי התפקידים בשלטון המקומי. עוד מומלץ כי במתכונתה של ההכשרה המקצועית המחייבת ובקביעת תדירותה יובא בחשבון קצב תחלופת היועצות, וכי מתכונת ההכשרה תותאם לתנאים החלופיים הקבועים בחוק כדי שגם יועצת ללא רקע קודם בנושא תקבל כלים מקיפים וחיוניים למילוי התפקיד באופן המיטבי.

הרשות לקידום מעמד האישה מסרה בתשובתה הנוספת כי היא מקיימת הכשרות כמחויב בחוק ופועלת בעקביות לתיאום בביצוע ההכשרות אל מול איגוד היועצות. עוד מסרה כי אין בידה סמכויות אכיפה במקרים בהם יועצות אינן משתתפות בהכשרות המחייבות וכי היא מסכימה שיש מקום לחשיבה משותפת וגיבוש מנגנון מסייע בנושא.

מרכז השלטון המקומי מסר בתשובתו הנוספת כי הוא ישמח להיות שותף לביצוע ההכשרות במסגרת המינהל ללימודים מוניציפליים.

2. השתתפות בהכשרות מקצועיות שאינן מחייבות: מלבד החשיבות הרבה שבקיום הכשרה מקצועית מחייבת בסמוך לאחר מינוי היועצת, יש חשיבות לא פחותה לשמירת הכשירות המקצועית שלה, להקניית כלים מקצועיים - במנעד רחב ובהתאמה לצרכים המשתנים - הדרושים ליועצת למילוי תפקידה באופן המיטבי וכן להנחלת תפיסת התפקיד של גופי האסדרה השלטוניים ליועצות. על כך יש להוסיף כי ההשתתפות בהכשרות המקצועיות, לצד יועצות נוספות, מזמנת שיתוף בידע ובניסיון מקצועיים ולמידה משותפת.

במהלך השנים 2022 ו-2023 קיימה הרשות לקידום מעמד האישה כמה ימי עיון וימי השתלמויות ליועצות לקידום מעמד האישה, חלקם בשיתוף מרכז השלטון המקומי ואיגוד היועצות. לצד ההכשרות וההשתלמויות הללו מקיים גם איגוד היועצות ימי השתלמויות והכשרות וכן את כנס היועצות השנתי, בשיתוף מרכז השלטון המקומי, בין היתר במסגרת הקמפוס האקדמי ללימודים מוניציפליים (Univercity)⁴⁷¹.

470 סעיף 3(ב) לחוק היועצות.

471 כנס בן שלושה ימים (כולל לינה) המשלב תכנים מקצועיים, העשרה ולמידת עמיתות. בשנת 2023 התקיים הכנס בשיתוף פעולה מקצועי עם הרשות לקידום מעמד האישה, אך היא לא השתתפה במימונו.



מבין היועצות לקידום מעמד האישה המכהנות ברשויות המקומיות שנכללו בביקורת העומק, מעטות השתתפו בהשתלמויות שקיימה הרשות לקידום מעמד האישה או שקיים איגוד היועצות בשיתוף מרכז השלטון המקומי. פירוט ההכשרות וההשתלמויות שהשתתפו בהן היועצות הללו בשנים 2022 ו-2023 מוצג בלוח 19 להלן.

לוח 19 : פירוט ההכשרות וההשתלמויות שבהן השתתפו היועצות לקידום מעמד האישה המכהנות ברשויות המקומיות שנכללו בביקורת העומק לצד היקף העסקתן בתפקידן כיועצות ובתפקידן הנוסף ברשות המקומית, 2022 - 2023

היקף העסקתה של היועצת	היקף העסקתה של היועצת בתפקיד הנוסף	באר שבע לא הוגדר	בית שמש לא הוגדר	גזר לא הוגדר	גן יבנה לא הוגדר	כפר סבא 70%	הט לא הוגדר
100%	100%	100%	100%	100%	100%	30%	100%
מושג ההכשרה או ההשתלמות	כלים פרקטיים לעבודת היועצת בסביבה דינמית	✓	✓	✗	✗	✓	✗
זמנות, ניהול והובלה בעבודת היועצת	זמנות, ניהול והובלה בעבודת היועצת	✓	✓	✗	✗	✗	✗
חשיבה וניהול מודע מגדר במצבי חירום	חשיבה וניהול מודע מגדר במצבי חירום	✓	✗	✗	✗	✓	✗
כנס בסימן הרחבת השילוב והגיוון המגדרי	כנס בסימן הרחבת השילוב והגיוון המגדרי	✓	✗	✗	✗	✓	✗
מפגש ייעודי ליועצות מהחברה הערבית	מפגש ייעודי ליועצות מהחברה הערבית	ל.ר.	ל.ר.	ל.ר.	ל.ר.	ל.ר.	ל.ר.
סה"כ הכשרות והשתלמויות	סה"כ הכשרות והשתלמויות	4	2	0	0	3	0

✓ השתתפה
 ✗ לא השתתפה
 ● ימי עיון, הכשרות או השתלמויות שקיימה הרשות לקידום מעמד האישה
 ● ימי עיון, הכשרות או השתלמויות שקיים איגוד היועצות לקידום מעמד האישה
 על פי תשובות היועצות לקידום מעמד האישה על השאלונים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים עולה כי היועצות לקידום מעמד האישה בעיריית רהט, במועצה המקומית גן יבנה ובמועצה האזורית גזר לא השתתפו בהשתלמות או בהכשרה מקצועית כלשהי במהלך השנים 2022 - 2023.

מומלץ לכלל הרשויות המקומיות, ובהן עיריית רהט, המועצה המקומית גן יבנה והמועצה האזורית גזר, להקפיד על כך שהיועצות לקידום מעמד האישה המכהנות בהן ישתתפו באופן שוטף בהכשרות ובהשתלמויות מקצועיות על מנת להבטיח את רמתן המקצועית ולשמר אותה וכן להקנות להן את הכלים החיוניים להבטחת מילוי תפקידן באופן המיטבי.

עיריית כפר סבא והמועצה המקומית גן יבנה מסרו בתשובותיהן כי יפעלו לשילובן של היועצות לקידום מעמד האישה בהכשרות המקצועיות הרלוונטיות.

עיריית רהט מסרה בתשובתה כי השתתפותה של היועצת בהכשרות המקצועיות נעשית בהתאם לדרישות המחייבות של התפקיד ובכפוף ליכולותיה התקציביות של העירייה.

איגוד היועצות מסר בתשובתו כי גורמים פרטיים נוספים מקיימים הכשרות מקצועיות ליועצות, לעיתים במקביל להשתלמויות או להכשרות מקצועיות שהוא מקיים, בייחוד עבור יועצות מהמגזר הלא-יהודי, באמצעות כספי תרומות שהם מגייסים, וכי תוכני ההכשרות אינם מתואמים עימו.

מומלץ לרשות לקידום מעמד האישה, בשיתוף ובהיוועצות עם כלל הגורמים הרלוונטיים, בהם איגוד היועצות, לגבש תפיסת הכשרה אחידה וכוללת לשמירת הכשירות המקצועית של היועצות לקידום מעמד האישה, תוך התייחסות להבטחת יעילות ומועילות הלמידה ובחינת הדרכים להבטיח את השתתפותן של היועצות בהכשרות, ובכלל זה באמצעות כלים דיגיטליים⁴⁷². כחלק

472 ראו לדוגמה: מבקר המדינה, דוח שנתי 2019 (2019), "מערך ההדרכה בשירות המדינה", עמ' 392 - 393; דוח מבקר המדינה - מאי 2023, "מערך ההדרכה בשירות המדינה - ביקורת מעקב", עמ' 586 - 587.



מכך מומלץ להידרש לצורך בתיאום מקצועי אל מול גורמים נוספים הפועלים בתחום לתיאום מקצועי בתוכני ההכשרות ובמועדיהן.

היעזרות בעובדים וביועצים חיצוניים והקצאת תקציב ייעודי

1. היעזרות בעובדים קבועים וביועצים מקצועיים: היעזרות היועצת בעובדים קבועים - ייעודיים או שלא ייעודיים - לצורך מילוי תפקידה עשויה לתרום לחיזוק מעמדה, לסייע לה במילוי משימותיה וכן לסייע בשמירה על בסיס הידע והניסיון הנצברים במילוי התפקיד. החשיבות שבהיעזרות בעובדים קבועים רבה במיוחד לנוכח שיעורן הגבוה של היועצות הממלאות את תפקידן נוסף על תפקיד אחר ברשות המקומית; נוכח הקושי במילוי תפקידן, כפי שעלה מהתשובות על השאלונים; וכן בשל החיוניות שבהטמעת החשיבה המגדרית בכלל תחומי הפעילות של הרשות המקומית. בשל כל אלה, בין היתר, נקבע בדין כי היועצת רשאית להיות מיוצגת בישיבותיה של מועצת הרשות המקומית וועדותיה באמצעות עובד הרשות שהיא הסמיכה לכך⁴⁷³. לצד זאת, חשוב לאפשר ליועצת לעשות שימוש בתקציב המוקצה עבורה גם לצורך רכישת שירותי ייעוץ חיצוניים בעת הצורך, נוסף על היעזרות בעובדים קבועים או כחלופה לכך, בין היתר כדי שהיועצת תוכל להסתייע ביועצים בנושאים מורכבים המצריכים ידע ומומחיות מיוחדים.

מהתשובות על השאלונים עלה כי כשליש מהיועצות שהתבקשו להשיב בנושא זה (7 מתוך 21) לא נעזרו במהלך שלוש השנים שקדמו למילוי השאלון בעובדים קבועים במסגרת עבודתן, ובהן היועצת בעיריית בית שמש. רוב היועצות שהשיבו כי הן נעזרו בעובדים קבועים (8 מתוך 14) התייחסו לעובדים קבועים לא ייעודיים שאינם עובדים בכפיפות ליועצת, או שהם כפופים לה במסגרת תפקידה האחר ברשות המקומית.

עוד עלה מהתשובות על השאלונים כי רוב היועצות שהתבקשו להשיב בנושא (13 מתוך 21) לא נעזרו במהלך שלוש השנים שקדמו למילוי השאלון ביועצים חיצוניים, ובהן היועצות בעיריות בית שמש ורהט, במועצה המקומית גן יבנה ובמועצה האזורית גזר. נוסף על כך, רוב היועצות שהשיבו שהן נעזרו ביועצים חיצוניים בעבודתן (7 מתוך 8) מסרו כי הייעוץ שניתן להן לא היה מתמשך אלא יועד לצורך חד-פעמי וממוקד, לדוגמה במסגרת כנס, סדנה או קורס מקצועי. אחת היועצות ציינה כי הייעוץ ניתן לצורך בניית תוכנית אסטרטגית ברשות המקומית לקידום השוויון המגדרי.

מומלץ לכלל הרשויות המקומיות, ובהן העיריות בית שמש ורהט, המועצות המקומיות גן יבנה והמועצה האזורית גזר, לוודא כי ליועצות לקידום מעמד האישה המכהנות בהן ניתן הסיוע הדרוש להן - מצד עובדים קבועים, ייעודיים או שאינם ייעודיים, או באמצעות יועצים חיצוניים מקצועיים - על מנת להבטיח שיוכלו למלא את תפקידן באופן המיטיב.

2. תקציב ייעודי עבור היועצת: תקציבה המאושר של הרשות המקומית נועד לעגן באופן מחייב את סמכויותיה להוציא הוצאות בכל אחד מהסעיפים המנויים בתקציב, אך הוא גם ביטוי לאופן תפקודה ולסדרי העדיפויות שעל פיהם היא פועלת⁴⁷⁴.

⁴⁷³ סעיף 5(ב) לחוק היועצות. כן ראו: פרוטוקול מס' 110 משיבת הוועדה לקידום מעמד האישה (20.2.08), עמ' 10 - 11.

⁴⁷⁴ זינגר, לעיל הערה 192, עמ' 152 - 153.



לפי החוק, על הרשות המקומית לייחד בתקציבה סעיף נפרד למימון פעילות היועצת לקידום מעמד האישה⁴⁷⁵. ואולם, משלא נקבע בחוק השיעור המזערי לתקציב הפעילות האמור - בין כחלק יחסי מתקציב הרשות המקומית ובין כסכום קבוע ומוחלט - ניכר כי עיקר תרומתו של ההסדר בחוק הוא הגברת השקיפות בכל הנוגע להיקף התקציב המוקצה ליועצת⁴⁷⁶.

ראוי לציין, לצד האמור, כי הירתמותם של בעלי תפקידים ברשות המקומית לקידום השוויון המגדרי ונכונות מצידם להקצות תקציבים לטובת הנושא מתוך תקציביהן של יחידות, מחלקות או אגפים מקצועיים עשויה להפחית מהחיוניות שבהקצאת תקציב ייעודי ליועצת. מידת החשיבות שבהקצאת תקציב ייעודי תלויה במעמדה של היועצת, במידת עצמאותה ובמידה שהיא מצליחה לבסס שיתופי פעולה משמעותיים עם בעלי תפקידים ברשות המקומית. לכך יש להוסיף כי כאשר היועצת נשענת על תקציביהם של יחידות, מחלקות או אגפים מקצועיים, קשה יותר לאמוד את היקף התקציב הכולל המוקצה ברשות המקומית לטובת מילוי תפקידה של היועצת ולקידום השוויון המגדרי ברשות.

מבין היועצות שהתבקשו להתייחס לקשיים העיקריים שהן נתקלות בהם במילוי תפקידן, כשליש (7 מתוך 21) ציינו בין השאר את היעדרו של תקציב ייעודי למילוי התפקיד. גם יועצות שלא נשאלו על כך במישרין התייחסו להיעדרו של תקציב ייעודי כחסם למילוי תפקידן באופן מיטבי. להלן יוצגו ציטוטים מתוך התשובות על השאלונים:

"יש צורך בתמיכה ממשלתית תקציבית ומקצועית סדורה ולאורך זמן"
"יש הרבה יוזמות שאפשר עוד להוציאן לפועל אך צריך סיוע כלכלי"

"אנו עובדות מול תקציבי רשות דלים."

מן הסתם המועצה לא ממומנת בנושא זה על ידי הגופים הממשלתיים והתוצאה היא

שלא כל רשות מסוגלת ויכולה לממן את פעולות היועצת"

"היועצת מתמודדת עם קשיים תקציביים וזה מעכב ואף משתק"

את הפעילות שלשמה הינה נמצאת בתפקיד זה"

יוצא מכך כי היעדרו של תקציב מספק עלול במקרים מסוימים לפגוע במעמדה של היועצת, בעצמאותה או ביכולתה לקדם את הנושאים שבתחומי אחריותה, וכך למנוע ממנה למלא את תפקידה באופן המיטבי. ואולם, ללא קביעת השיעור המזערי לתקציב פעילות היועצת, רשויות מקומיות המתמודדות עם משברים כספיים או ניהוליים עלולות שלא להקצות לפעילות היועצות מימון מספק. יש לציין כי ממצאי הביקורת העלו שברשויות אלו הפערים המגדריים - הן בתנאי העסקתם של העובדים והן בשיעור ייצוגן של הנשים מקרב מקבלי קבלת החלטות - לרוב עמוקים יותר.

משרד מבקר המדינה בדק את היקף התקציב הייעודי שהוקצה ליועצות לקידום מעמד האישה המכהנות ברשויות המקומיות שנכללו בביקורת העומק. עיקרי הפערים המגדריים שהעלתה הביקורת ברשויות הללו והתקציב שהוקצה לפעילות היועצת המכהנת בהן לשנת 2022 מובאים בתרשים 29 להלן.

475 סעיף 10ב לתוספת הרביעית לפקודת העיריות שהוחל גם על מועצות מקומיות ומועצות אזוריות מכוח סעיף 34 לפקודת המועצות המקומיות.

476 דברי החסבר להצעה לתיקון חוק היועצות.



תרשים 29: עיקרי הפערים המגדריים שהעלתה הביקורת ברשויות העומק והתקציב הייעודי שהוקצה לפעילות היועצת המכהנת בהן לשנת 2022*

הרשות המקומית	מספר התושבים (אלפים)	שיעור פערי השכר המגדריים	שיעור הנשים מקרב נבחרי הציבור	שיעור הנשים במשרות הבכירות	התקציב הייעודי לתושב לשנת 2022	שיעור התקציב הייעודי הרשות
באר שבע	214	21%	37%	33%	0.6 ש"ח	0.006% כ-126 אלפי ש"ח מתוך כ-2.2 מיליארדי ש"ח
בית שמש	155	20%	10%	33%	0 ש"ח	0% כ-0 אלפי ש"ח מתוך כ-767 מיליוני ש"ח
גדר	28	28%	31%	50%	2 ש"ח	0.023% כ-54 אלפי ש"ח מתוך כ-234 מיליוני ש"ח
גן יבנה	25	34%	31%	33%	0.8 ש"ח	0.015% כ-20 אלפי ש"ח מתוך כ-135 מיליוני ש"ח
כפר סבא	102	15%	33%	33%	3.7 ש"ח	0.038% כ-375 אלפי ש"ח מתוך כ-986 מיליוני ש"ח
רהט	79	32%	0%	0%	0.1 ש"ח	0.002% כ-8 אלפי ש"ח מתוך כ-464 מיליוני ש"ח

על פי התשובות של היועצות לקידום מעמד האישה לשאלונים, הדיווח של הממונה על השכר בנושא פערי השכר המגדריים בגופים הציבוריים לשנת 2021, נתוני הלמ"ס לשנת 2022 ונתונים מתוך הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות לשנת 2022, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* בהתייחס לשיעורן של הנשים מקרב נבחרי הציבור או שיעורן מקרב בעלי התפקידים הבכירים - גודל העיגול וצבעו מייצגים את שיעור הנשים, כאשר התאים הצבועים באדום מייצגים שיעור ייצוג של פחות מ-50% והתאים בירוק מייצגים שיעור ייצוג שוויוני של 50%; בהתייחס לשיעור פערי השכר המגדריים - גודל העיגול וצבעו מייצגים את שיעור הפער, כאשר ככל שהפער גדול יותר כך העיגול גדול יותר וגוון הצבע חזק יותר.

נמצא כי בין הרשויות המקומיות שנכללו בביקורת העומק יש שונות גבוהה בתקציב הייעודי שהוקצה לפעילות היועצות, וזאת ללא קשר להיקף פעילותן של הרשויות המקומיות שהן מכהנות בהן - בין מבחינת מספר עובדיהן ובין מבחינת מספר התושבים המתגוררים בתחומן - כמו גם להיקפם של הפערים המגדריים ברשויות אלו, כפי שנמצאו בביקורת. כך, בעיריית כפר סבא, שבתחומה מתגוררים כ-100,000 תושבים, תקציב היועצת לשנת 2022 היה כ-375,000 ש"ח, ואילו בעיריית באר שבע, שבתחומה מתגוררים יותר מ-200,000 תושבים, תקציב היועצת לשנה זו היה כ-126,000 ש"ח. בעיריית בית שמש, שבתחומה מתגוררים כ-142,000 תושבים, לא הוקצה כלל תקציב ליועצת בשנה האמורה.

עיריית באר שבע מסרה בתשובותיה כי שיתופי הפעולה שהיועצת לקידום מעמד האישה מקיימת מאפשרים לה להרחיב באופן משמעותי את היקף פעילותה לטובת קידום הנושאים שבתחומי אחריותה ולהגדיל במידה ניכרת את התקציב העומד לרשותה, הגם שהם אינם מתבטאים בתקציב הייעודי שמוקצה לה. לפי התשובה, בין השאר היועצת מקיימת שיתופי פעולה עם אגפי העירייה בתחומי החינוך, הרשות לביטחון קהילתי ומינהל ההון האנושי ועם גורמים חיצוניים נוספים, בהם תאגידים עירוניים המשויכים לעירייה, עמותות פרטיות ומוסדות להשכלה גבוהה, וכן מגישה בקשות לקבלת תמיכה כספית במסגרת קולות קוראים שגופים ממשלתיים או ציבוריים מפרסמים.

עיריית רהט מסרה בתשובתה כי לנוכח מצבה הכספי ייתכן שגם התקציב המועט שהוקצה ליועצת בעבר לא יוקצה לה עוד, אך ניתן יהיה להרחיב את היקף הפעילות אם יתקבלו תקציבים ממקורות חיצוניים לצורך כך.



מומלץ למשרד הפנים ולרשות לקידום מעמד האישה לבחון, בשיתוף כלל הגורמים הרלוונטיים ובהם איגוד היועצות, את הצורך בקביעת השיעור המזערי לתקציב פעילות היועצת - בין כחלק יחסי מתקציב הרשות המקומית ובין כסכום מוחלט - לנוכח החשיבות שבחזוק מעמדה של היועצת ובהבטחת עצמאותה במילוי תפקידה, ובשים לב לשונות בין הרשויות ולפערים הבולטים בין הצרכים, כפי שהם עולים בין היתר מהמחוזיים המגדריים הנבחרים המוצגים בדוח (ראו לוח 15 לעיל), ובין התקציבים המוקצים בפועל.

איגוד היועצות מסר בתשובתו כי קידום התיקון לחוק היועצות מצוי בליבת עשייתו, ובתוך כך קביעת מפתח ברור להקצאת תקציב לפעילות היועצות. עוד הוסיף כי בהיעדרו של מפתח להקצאת התקציב, יש יועצות שכלל לא מוקצה להן תקציב או שהתקציב המוקצה להן אינו משקף את צורכי הרשות המקומית.

3. גיוס מקורות תקציביים חיצוניים: לצד מקורות המימון הפנים-רשותיים העשויים לעמוד לרשות היועצת לקידום מעמד האישה - בין כתקציב ייעודי ובין כחלק מתקציביהם של מחלקות או אגפים ברשות המקומית - עומדות לרשותה אפשרויות מסוימות לגיוס מקורות תקציביים חיצוניים. היכולת לגייס מקורות תקציביים חיצוניים עשויה להיות חיונית במיוחד עבור יועצות לקידום מעמד האישה המכהנות ברשויות מקומיות המתמודדות עם אתגרים כספיים או ניהוליים משמעותיים.

אחת האפשרויות לגייס מקורות תקציביים חיצוניים היא הגשת בקשה לקבלת תמיכה כספית במסגרת קול קורא שפרסמו גופים ממשלתיים או ציבוריים, בכפוף לעמידה בתנאים שהם קבעו. שלב ההגשה של הבקשה לקבלת תמיכה במסגרת קול קורא כולל, בין היתר, איסוף של הנתונים על פי דרישות הגורם המפרסם, גיבוש ההצעה והגשתה - לעיתים באופן מקוון ולעיתים גם באופנים אחרים.

הביקורת העלתה כי מילוי הבקשות לתמיכה שהרשויות המקומיות מגישות כמענה לקולות קוראים כרוך בהשקעת זמן רב לשם איסוף נתונים, ובכללם מידע שכבר היה בידי הגוף שפרסם את הקול הקורא.

לעיתים ניתן מימון מלא עבור הפעילות במסגרת הקול הקורא ולעיתים כספי התמיכה מתקבלים בשיטת המימון התואם (Matching), שלפיה הרשות המקומית מחויבת להשתתף בחלק מסוים ממימון הפעילות שלשמה ניתנה התמיכה. אלא שיכולתה של היועצת לקבל תמיכה כספית, בין אם במימון מלא ובין אם בשיטת המימון התואם, תלויה במידה רבה בפניות ובזמינותה לעסוק בהגשת הבקשה במסגרת הקול הקורא כיוון שהגשת הבקשה לקבלת התמיכה הכספית עשויה להיות כרוכה בנטל בירוקרטי רב, ובין היתר לחייב איסוף של נתונים רבים והעברת השלמות והבהרות לגורם המפרסם. נוסף על כך, הרשות המקומית עלולה להיות בקשיים ובחסמים בהמשך הדרך, גם בקבלת כספי התמיכה⁴⁷⁷.

הביקורת העלתה כי במהלך השנים 2016 - 2023 פורסמו כמה קולות קוראים בנושאים המצויים בתחומי אחריותן של היועצות. המרכזי שבהם פורסם בשנת 2016 על ידי הרשות לקידום מעמד האישה, ועניינו הפעלת תוכנית שמטרתה "לקדם שוויון מגדרי, להטמיע חשיבה מגדרית, להעצים את אוכלוסיית הנשים בתחומי הרשות המקומית וכן לסייע בידי היועצות לקידום מעמד האישה ברשויות המקומיות למלא את תפקידן"⁴⁷⁸. במסגרת הליך הקול הקורא הוזמנו הרשויות המקומיות לקיים פעילויות מתוך "סל פעילויות" מוצע, המופנה בחלקו לתושבי הרשות המקומית ובחלקו לעובדיה, ואשר ימומנו בשיטת המימון התואם.

⁴⁷⁷ זאת בין היתר מפני שהימשכות ההליכים לאישור הבקשה עלולה לגרום חוסר ודאות מהבחינה התקציבית, ובגינו הרשויות המקומיות עלולות להתקשות לתכנן פעולות כלכליות משמעותיות. ראו: דוח ביקורת בנושא ממשקי העבודה בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי, לעיל הערה 248, עמ' 1382 - 1384.

⁴⁷⁸ הרשות לקידום מעמד האישה, "קול קורא לקידום שוויון מגדרי וחשיבה מגדרית ולהעצמת נשים ברשויות המקומיות" (2018). זמין בקישור: www.gov.il/he/pages/advancement_public_appeal (כניסה אחרונה: 19.6.24). פרסום הקול הקורא נעשה כחלק מיישום החלטת ממשלה מס' 2331.



לתוכנית הוקצה תקציב בסך של כ-30 מיליוני ש"ח לתקופה מצטברת של כשלוש שנים, והוא חולק בין הרשויות המקומיות באופן מדורג, לפי מספר התושבים המתגוררים בתחומיהן, סיווגן החברתי-כלכלי ומיקומן הגיאוגרפי. השלמת ההתקשרות במסגרת הליך הקול הקורא הותנתה בכך שברשות המקומית מכהנת יועצת לקידום מעמד האישה. כן נקבע כי היועצת תשמש אשת הקשר מול הרשות לקידום מעמד האישה לעניין התוכנית ותהיה אחראית על ניהולה והוצאתה לפועל מטעם הרשות המקומית.

הביקורת העלתה כי היקף ההתקשרויות שאושרו בפועל בין הרשות לקידום מעמד האישה ובין הרשויות המקומיות היה כמחצית מהתקציב שהוקצה עבור התוכנית (כ-15 מתוך כ-30 מיליוני ש"ח). עוד עלה כי לאחר שהוארכה כמה פעמים ההתקשרות עם הרשויות המקומיות, ללא עלות תקציבית נוספת, נכון למועד סיום הביקורת בנובמבר 2023, נוצלו במצטבר כ-15% מהתקציב (כ-5 מתוך כ-30 מיליוני ש"ח). נוסף על כך, ואף כי אושרה בוועדת המכרזים ההתקשרות עם 145 רשויות מקומיות (מתוך כ-180 רשויות מקומיות שהגישו בקשות במסגרת הקול הקורא), נכון למועד סיום הביקורת ניצלו את התקציב (באופן חלקי או מלא) פחות ממחצית מהרשויות האמורות (כ-70 מהן). שתיים מבין הרשויות המקומיות שנכללו בביקורת העומק הגישו בקשה במסגרת הקול הקורא (העיריות באר שבע ובית שמש) ונחתם עימן הסכם התקשרות, אולם אף אחת מהן לא ניצלה את מלוא התקציב שהוקצה לה במסגרת הקול הקורא: עיריית באר שבע ניצלה כ-72% מהתקציב שהוקצה לה (כ-88,000 מתוך כ-122,000 ש"ח) ועיריית בית שמש ניצלה כ-54% מהתקציב (כ-106,000 מתוך כ-198,000 ש"ח). עיריית רהט הגישה גם היא בקשה במסגרת הקול הקורא (בסך של כ-150,000 ש"ח) אולם לבסוף לא נחתם עימה הסכם התקשרות.

הביקורת העלתה עוד כי בסיומה של שנת הפעילות הראשונה של התוכנית ערכה הרשות לקידום מעמד האישה הליך הפקת לקחים מקיף בעקבות העיכוב הניכר בהוצאתה של התוכנית לפועל והקשיים המשמעותיים שעלו בביצועה (להלן - הליך הפקת הלקחים)⁴⁷⁹. נמצא פער בין נכונותן הראשונית של הרשויות המקומיות להשתתף בתוכנית ובין יכולתן המעשית לממש את התחייבויותיהן הלכה למעשה, וכחלק מכך הצביע הליך הפקת הלקחים על ההשלכות שנובעו למעמדן של היועצות לקידום מעמד האישה ולתנאי העסקתן על יכולתן להוביל פעילויות מסוג זה. לצד זאת פערים טכנולוגיים ומקצועיים עוררו קשיים בהיבט המקצועי והכספי - הן בנוגע להבנת מטרות התוכנית והן בנוגע לעמידה בדרישות הרשות לקידום מעמד האישה להתנהלות ממוחשבת. בהקשר זה הועלתה בהליך הפקת הלקחים האפשרות לאפשר בעתיד לכמה רשויות מקומיות להגיש הצעה משותפת לקבלת התמיכה הכספית על מנת להקל עליהן לעמוד בתנאים המקדמיים להגשת הבקשה וכן כדי להקל עליהן לממש את התחייבויותיהן.

נוסף על כך, כחלק מהליך הפקת הלקחים נבחנה איכות הדיווחים שנמסרו ומידת התאמתן של הפעילויות שהתקיימו לתנאים שהוגדרו בתוכנית. הבדיקה שערכה הרשות לקידום מעמד האישה העלתה כי רשויות מקומיות במדד חברתי-כלכלי נמוך אומנם השתתפו באופן משמעותי בתוכנית, בין היתר בזכות שיעור המימון הגבוה יותר שניתן להן לפי שיטת המימון המדורגת, אך רמת הביצועים שלהן הייתה נמוכה יותר.

אף כי הליך הפקת הלקחים האמור הצביע על החיוניות שבנקיטת פעולות יזומות לביסוס מעמדן של היועצות, לנוכח זיהוי מרכזיותן בהוצאתן לפועל של תוכניות דומות, נמצא כי לא ננקטו פעולות יזומות כאמור מצד הרשות לקידום האישה. היא לא עשתה כן אף כי מאז פורסמו כמה קולות קוראים נוספים בנושאים המצויים בתחומי אחריותה של היועצת ואף שיש יתרון משמעותי בכך שהיא אמורה להוביל את הפעילויות שימומנו במסגרתם.

הביקורת העלתה עוד כי במהלך שנת 2022 פרסם משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי, בשיתוף פעולה מקצועי עם הרשות לקידום מעמד האישה, קול קורא להפעלת "תוכנית

הרשות לקידום מעמד האישה, "קול קורא נשים סיכום שנה א'" (דצמבר 2019).



לקידום מעמד האישה" ברשויות מקומיות הממוקמות בנגב, בגליל או בפריפריה החברתית והמשתייכות לאשכול חברתי-כלכלי 1 עד 4. לפי נתוני המרכז⁴⁸⁰ ונכון לנובמבר 2023, נחתמו במסגרת התוכנית הסכמי התקשרות עם 63 רשויות מקומיות בהיקף כספי של מעט יותר ממחצית מהתקציב שהוקצה לתוכנית (כ-5.5 מתוך כ-10 מיליוני ש"ח). שיעור ניצול התקציב מתוך כלל התקציב שהוקצה במסגרת ההתקשרויות שאושרו היה כ-10% (כ-500,000 ש"ח מתוך כ-5.5 מיליון ש"ח). מבין הרשויות המקומיות שנכללו בביקורת העומק, שתיים מהן עמדו בתנאי הסף להיכלל בתוכנית והגישו בקשה במסגרת הקול הקורא (העיריות בית שמש ורהט) אולם נכון לנובמבר 2023 אף אחת מהן לא ניצלה את התקציב שהוקצה לה.

נוסף על כך, במהלך השנה האמורה הרשות לקידום מעמד האישה פרסמה, במימון של משרד הרווחה והביטחון החברתי (להלן גם - משרד הרווחה), קול קורא להפעלת "תוכנית נאבקות בалиמות נגד נשים", תוכנית לחיזוק החוסן האישי והקהילתי של תושבות ותושבי הרשויות המקומיות בעקבות השפעותיו של משבר הקורונה. לפי נתוני המרכז⁴⁸¹ ונכון לנובמבר 2023, נחתמו במסגרת התוכנית הסכמי התקשרות עם 186 רשויות מקומיות בהיקף כספי של כ-4.6 מיליון ש"ח (מתוך כ-5 מיליון ש"ח שהוקצו לתוכנית), ובהן העיריות באר שבע, בית שמש, כפר סבא ורהט והמועצה המקומית גן יבנה⁴⁸¹. אך לצד זאת נמצא כי כרבע בלבד מהרשויות האמורות (48 מתוך 186) ניצלו באופן חלקי או מלא את התקציב שהוקצה להן וכי שיעור ניצול התקציב מתוך כלל התקציב שהוקצה במסגרת ההתקשרויות שאושרו היה כ-12% (כ-530,000 ש"ח מתוך כ-4.6 מיליון ש"ח). מבין רשויות העומק, נכון לנובמבר 2023, נמצא כי העיריות בית שמש ורהט והמועצה המקומית גן יבנה לא ניצלו כלל את התקציב שהוקצה להן.

ריכוז הנתונים על הגשת הבקשות ועל ניצול התקציב על ידי הרשויות המקומיות שנכללו בביקורת העומק במסגרת הקולות הקוראים שפורסמו בנושאים המצויים בתחומי האחריות של היועצות לקידום מעמד האישה מובאים בלוח 20 להלן.

480 מערכת ארגונית-תשתיתית החובקת את כלל המערך הממשלתי לניהול נכסי המדינה ומשאביה.

481 יצוין כי המועצה האזורית גזר הגישה בקשה במסגרת הקול הקורא, אך היא לא אושרה.



לוח 20: בקשות שהגישו הרשויות המקומיות שנכללו בביקורת העומק במסגרת הקולות הקוראים שפורסמו בשנים 2016 - 2023 בנושאים המצויים בתחומי האחריות של היועצות לקידום מעמד האישה וניצול התקציב על ידן, לפי המידע שנמסר על ידן ולפי נתוני המרכב"ה, נכון לנובמבר 2023*

שנת הפרסום: נושא: המפרסם:	2016 "תוכנית לקידום השוויון המגדרי" הרשות לקידום מעמד האישה	2022 "נאבקות באלימות" הרשות לקידום מעמד האישה	2022 "תוכנית לקידום מעמד האישה" משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי
באר שבע	הוקצו כ-122 אלפי ש"ח נוצלו כ-88 אלפי ש"ח (72%)	הוקצו כ-44 אלפי ש"ח נוצלו כ-40 אלפי ש"ח (כ-93%)*	לא הוגשה בקשה
בית שמש	הוקצו כ-198 אלפי ש"ח נוצלו כ-106 אלפי ש"ח (כ-54%)	הוקצו כ-45 אלפי ש"ח	הוקצו כ-235 אלפי ש"ח
גזר	לא הוגשה בקשה	התבקשו כ-27 אלפי ש"ח לא נחתם הסכם התקשרות	לא הוגשה בקשה
גן יבנה	לא הוגשה בקשה	הוקצו כ-23 אלפי ש"ח	לא הוגשה בקשה
כפר סבא	לא הוגשה בקשה	הוקצו כ-45 אלפי ש"ח נוצלו כ-45 אלפי ש"ח (כ-99%)*	לא הוגשה בקשה
נהרייה	לא הוגשה בקשה	לא הוגשה בקשה	לא הוגשה בקשה
רהט	התבקשו כ-150 אלפי ש"ח לא נחתם הסכם התקשרות	הוקצו כ-36 אלפי ש"ח התקציב לא נוצל	הוקצו כ-135 אלפי ש"ח התקציב לא נוצל

- ⊗ הרשות הגישה בקשה במסגרת הקול הקורא ונחתם עימה הסכם התקשרות, אך היא לא ניצלה כלל את התקציב שהוקצה לה
- הרשות הגישה בקשה במסגרת הקול הקורא אך לא נחתם עימה הסכם התקשרות
- ⊗ הרשות לא הגישה בקשה במסגרת הקול הקורא
- ⓘ הרשות הגישה בקשה במסגרת הקול הקורא ונחתם עימה הסכם התקשרות, אך היא ניצלה באופן חלקי את התקציב שהוקצה לה
- הרשות השיבה שהיא ניצלה את התקציב שהוקצה לה בחלקו או במלואו, בעוד שלפי נתוני המרכב"ה התקציב לא נוצל
- ▬ הרשות לא עמדה בתנאי הסף להגשת בקשה במסגרת הקול הקורא
- התקציב נוצל במלואו או כמעט במלואו (ניצול של 90% ומעלה)

על פי נתונים מתוך מערכת מרכב"ה נכון לנובמבר 2023, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* לפי תשובותיהן של הרשויות הללו הן ניצלו את התקציב שהוקצה להן כמעט במלואו, ואילו לפי נתוני המרכב"ה לא דווח על ניצול התקציב עבורן.

מניתוח הנתונים עלה כי לפי נתוני המרכב"ה ונכון לנובמבר 2023, מבין הרשויות המקומיות שנכללו בביקורת העומק, עיריית נהרייה לא הגישה בקשה במסגרת אף אחד מהקולות הקוראים שפורסמו בשנים 2016 - 2023, ואילו עיריית רהט הגישה בקשות במסגרת כל הקולות הקוראים, אך מסיבות שונות לא הוקצה לה תקציב או שלא עלה בידה לנצל את התקציב שהוקצה לה. אשר לעיריית בית שמש והמועצה המקומית גן יבנה - שלהן הוקצה תקציב במסגרת אחד או יותר מהקולות הקוראים שפורסמו בשנים האמורות - רשויות אלו לא ניצלו את מלוא התקציב שהוקצה להן.

מומלץ לעיריית בית שמש ורהט ולמועצה המקומית גן יבנה לפעול להוציא לפועל את הסכמי ההתקשרות שנחתמו עימן במסגרת הקולות הקוראים ולנצל את כספי התמיכה שהוקצו להן על פיהם באופן המיטבי.

מומלץ לרשות לקידום מעמד האישה ולמשרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי לבחון במסגרת קולות קוראים שהם פרסמו או שהם מתכננים לפרסם בעתיד בנושאים המצויים בתחומי אחריותה של היועצת, אם הופקו לקחים בנוגע למרכזיותה של היועצת בהובלתן של פעילויות המצויות בתחומי אחריותה. כן מומלץ לרשות לקידום מעמד האישה להנחות את כלל הגופים הממשלתיים לערוך בחינה כאמור וכן לבחון אם ננקטו צעדים להתמודדות עם חסמים בירוקרטיים, תקציביים או אחרים העומדים בפני רשויות מקומיות בהגשת הבקשות, ובכלל



זה מתן האפשרות לכמה רשויות מקומיות להגיש הצעה משותפת, כפי שהוצע בהליך הפקת הלקחים.

משרד הרווחה והביטחון החברתי מסר בתשובתו מיוני 2024 כי הוועדה הבין-משרדית לטיפול באלימות במשפחה הפועלת בהובלתו העבירה תקציב לרשות לקידום מעמד האישה לטובת פרסום וביצוע קול קורא "נאבקות באלימות". עוד מסר משרד הרווחה כי לנוכח שיעור הניצול הנמוך של התקציב במסגרת התוכנית לא יתאפשר תקצובה לשנה נוספת אלא לאחר שיועבר לוועדה דוח ביצוע מסכם לשנת 2023, שטרם התקבל נכון למועד התשובה.

משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי מסר בתשובתו מיוני 2024 כי הקול הקורא שפורסם בשנת 2022 היה ראשון מסוגו ונועד לקדם באופן ייעודי את נושא מעמד האישה ברשויות מקומיות הממוקמות בנגב, בגליל ובאזורי הפריפריה החברתית. נכון למועד מתן התשובה כ-80% מהרשויות המקומיות החלו בביצוע ושיעור ניצול התקציב בתוכנית עמד על כ-48²34%, אך לפי התשובה, עיכוב או הגשה חלקית של דרישות התשלום מצד הרשויות המקומיות עלולים לעכב גם את העברת התשלום מצד המשרד, כפי שקורה גם בתוכניות אחרות, ולכן שיעור ניצול התקציב אינו משקף בהכרח את שיעור הביצוע בפועל. לצד זאת צוין כי חלק מהיועצות לקידום מעמד האישה התקשו לנהל את התוכנית באופן המיטבי או לנצל את מלוא התקציב שניתן במסגרתה בהיעדר כלים מקצועיים, בהיעדר ניסיון בניהול תקציבים ממשלתיים או ניסיון מקצועי קודם בתחומי העיסוק של התפקיד והישענות על שיקולים פוליטיים במינוי או בשל עומס המשימות המוטל עליהן בתפקידן האחר ברשות המקומית. על אף זאת, נמסר כי רק יועצות מעטות (12 בלבד) השתתפו בהדרכה מקצועית שנועדה לסייע להן בגיבוש תוכנית העבודה ולהנחות אותן בנוגע להגשת דרישות התשלום. לפי התשובה, קשיים נוספים בביצוע התוכנית, כפי שעלו בין היתר בדיוניה של ועדת ההיגוי שליוותה אותה, נוגעים למגבלות שבהוצאתה לפועל במהלכה של שנת בחירות - ובהמשך קשיים בניצול התקציב בתקופת מלחמת חרבות ברזל וכן תפיסות חברתיות-תרבותיות שהקשו על גיוס משתתפות לתוכנית בחלק מהרשויות המקומיות.

בהתייחס לעיריית רהט נמסר בתשובת משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי כי נכון למועד מתן התשובה היא החלה בביצוע התוכנית ובנוגע לעיריית בית שמש נמסר כי היא חידשה את ביצוע התוכנית לאחר הבחירות לרשויות המקומיות בשנת 2024. בתשובה צוין עוד כי בחודש מרץ 2024 הוחלט שהרשות לקידום מעמד האישה תיצור קשר באופן יזום עם רשויות מקומיות ששיעור הביצוע של התוכנית שלהן נמוך או שהן טרם החלו בביצועה.

עיריית רהט מסרה בתשובתה כי נכון למועד מתן התשובה היא ניצלה את מלוא התקציב שהוקצה לה במסגרת תוכנית "נאבקות באלימות"; בהתייחס לקול הקורא שפרסם משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי היא צופה כי תממש את מלוא התקציב עד סוף שנת 2024. עיריית כפר סבא מסרה בתשובתה כי היא מימנה מתקציבה את הפעילות במסגרת תוכנית "נאבקות באלימות" עד קבלת כספי התמיכה מהרשות לקידום מעמד האישה. עיריית באר שבע מסרה בתשובתה כי במסגרת "התוכנית לקידום השוויון המגדרי" הסתיימה תקופת ההתקשרות עימה בטרם עלה בידה לנצל את מלוא התקציב שהוקצה לה, ולמיטב ידיעתה לא ניתנה לה ארכה נוספת להשלמת ההתקשרות. בהתייחס לתוכנית "נאבקות באלימות" ציינה העירייה כי היא ניצלה כ-93% מהתקציב שהוקצה לה ולא עלה בידה לנצל את היתרה בשל שיטת התקצוב - שיטה שהתבססה על פעילויות מתוקצבות בסכומים נקובים. עיריית באר שבע וכפר סבא הוסיפו בתשובותיהן הנוספות כי במסגרת קול קורא "נאבקות באלימות" הן הגישו את דרישות התשלום בסמוך לאחר הביצוע בפועל אך בשל חסמים בירוקרטיים נוצר עיכוב בקליטת הדיווחים למערכת מרכזייה. אשר לקול הקורא שפרסם משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי, עיריית באר שבע מסרה כי משלא עמדה בתנאי הקול הקורא (השתייכות לאשכול חברתי-כלכלי 1 עד 4) היא לא הייתה זכאית להגיש בקשה לקבלת כספי תמיכה במסגרתו.



עיריית נהרייה מסרה בתשובתה כי במכרז שבכוונתה לפרסם לאיוש משרת היועצת לקידום מעמד האישה יובהר כי באחריותה של היועצת, בין היתר, להגיש בקשות לקבלת תמיכה כספית במסגרת קולות קוראים שגופים ממשלתיים או ציבוריים מפרסמים.

איגוד היועצות מסר בתשובתו כי בשנים האחרונות פורסמו קולות קוראים מעטים בנושאים המצויים בתחומי אחריותן של היועצות לקידום מעמד האישה. עוד הוסיף כי לאחר פרסום הקול הקורא להפעלת "התוכנית לקידום מעמד האישה", קול קורא שיועד לרשויות מקומיות המשתייכות לאשכול חברתי-כלכלי 1 עד 4, הוא פעל ללא הצלחה להרחבת התבחינים מתוך חשש כי היועצות ברשויות אלו יתקשו לממש את התקציבים שיועדו להן במלואם.

תחומי אחריות היועצת וגיבוש תפיסת תפקידה

תחומי האחריות העיקריים של היועצת

לפי החוק, על היועצת לקידום מעמד האישה לפעול בתחום הרשות המקומית - בראש ובראשונה בקרב תושבות ותושבי הרשות המקומית אך גם בקרב עובדותיה ועובדיה, לקידום מעמד האישה והשוויון בין המינים, לביעור ההפליה ולמניעת אלימות נגד נשים⁴⁸³.

1. **מישורי הפעולה העיקריים של היועצת:** הוראות החוק מפרטות את מישורי הפעילות העיקריים שעל היועצת לפעול בהם לשם מילוי תפקידה⁴⁸⁴. בכלל זה עליה להיות מעורבת בשלושה מישורי פעולה עיקריים: (א) במישור התכנון, עליה להיות מעורבת בהתוויית המדיניות של הרשות המקומית, בתיאום עם מועצת הרשות המקומית והעומד בראשה, לשם קידום תחומי הפעולה של התפקיד; לבסס שיתופי פעולה עם אנשים וארגונים הפועלים ברשות המקומית בתחומי הפעולה של התפקיד; וכן לפעול לאיתור צרכים וקבוצות אוכלוסייה בתחומי הפעולה של התפקיד לשם התאמת תוכניות עבורן; (ב) במישור הביצוע, עליה לפעול להרחבה של השירותים הקיימים בתחומי הפעולה של התפקיד ולשיפורם וכן לטיפוח תודעה ציבורית בתחומי הפעולה של התפקיד באמצעות חינוך, הדרכה והסברה; (ג) במישור הניטור והבקרה, עליה לפקח על ביצוע המדיניות ועל הקצאת המשאבים לשם כך; לפעול ליישום הוראות הדין המחייבות מתן ייצוג הולם לבני שני המינים בקרב עובדי הרשות המקומית ובקרב הגופים המנהלים של החברות העירוניות המשויכות אליה; לבחון את ההשלכות המגדריות של החלטות הרשות ולהגיש חוות דעת בנוגע להשלכות אלו; וכן לאסוף מידע ונתונים בתחומי הפעולה של התפקיד, לרבות בנושאי שכר ותעסוקה. מישורי הפעולה העיקריים של היועצת מובאים בתרשים 30 להלן.

תרשים 30: מישורי הפעולה העיקריים של היועצת לקידום מעמד האישה



ניטור ובקרה

פיקוח על ביצוע המדיניות ועל הקצאת המשאבים לשם כך; בחינת ההשלכות המגדריות של החלטות והגשת חוות דעת; וכן איסוף מידע ונתונים



ביצוע

הרחבה ושיפור של השירותים הקיימים; וכן טיפוח תודעה ציבורית באמצעות חינוך, הדרכה והסברה



תכנון

מעורבות בהתוויית המדיניות של הרשות המקומית; ביסוס שיתופי פעולה; וכן איתור צרכים וקבוצות אוכלוסייה

סעיף 3א(א) לחוק היועצות ודברי ההסבר להצעה לתיקון חוק היועצות. ועדת נמיר, שהייתה הראשונה לעסוק בנושא, לא התייחסה לתפקידה של היועצת בהקשר של תושבי הרשות המקומית אלא רק בהקשר של עובדיה. ראו: שטינברג, לעיל הערה 6, עמ' 17.

483

סעיף 3א(ב) לחוק היועצות.

484



מהתשובות על השאלונים עלה כי הרוב הגדול של היועצות (168 מתוך 184) עוסקות במסגרת תפקידן בביסוס שיתופי פעולה עם אנשים פרטיים וארגונים בתחומי הפעולה של התפקיד. נוסף על כך, רוב היועצות עוסקות במסגרת תפקידן באיתור צרכים וקבוצות אוכלוסייה בתחומי הפעולה של התפקיד לשם התאמת תוכניות עבורן (138 מהן); בהרחבה של השירותים הקיימים ובשיפורם (124 מהן); בטיפול התודעה הציבורית (123 מהן); וכן הן מעורבות בהתוויית המדיניות של הרשות המקומית לשם קידום תחומי הפעולה של התפקיד (104 מהן). כמו כן, מתשובותיהן של למעלה משליש מהיועצות (71 מהן) עלה כי הן עוסקות בביסוס שיתופי פעולה בלי שהן מעורבות כלל בהתוויית מדיניות הרשות המקומית בתחומי הפעולה של התפקיד.

יוצא מכך כי יש יועצות המתמקדות בפעילותן ברתימה של גורמים חיצוניים לרשות המקומית לצורך קידום השוויון המגדרי, אך מידת מעורבותן הישירה במישור התכנון ובהתוויית המדיניות בתוך הרשות המקומית מוגבלת יותר.

מהתשובות על השאלונים עלה עוד כי מיעוט מהיועצות עוסקות במסגרת תפקידן בפעולות של ניטור ובקרה: כשני שלישים מהן (121 מתוך 184) אינן עוסקות בפיקוח על ביצוע המדיניות בתחומי הפעולה של התפקיד ועל הקצאת המשאבים לשם כך, ובכלל זה על יישום הוראות הדין המחייבות מתן ייצוג הולם לבני שני המינים. כ-79% מהן (145 מתוך 184) אינן עוסקות בבחינת ההשלכות המגדריות של החלטות הרשות המקומית ובהגשת חוות דעת בנוגע להשלכות אלו. כ-84% מהיועצות (154 מתוך 184) השיבו כי הן אינן אוספות מידע ונתונים הנוגעים לתחומי הפעולה של התפקיד⁴⁸⁵. כמחצית מהיועצות (96 מהן) ציינו כי הן אינן עוסקות באף אחת מפעולות הניטור והבקרה האמורות, בהן היועצות בעיריות באר שבע, בית שמש ורהט, במועצה המקומית גן יבנה ובמועצה האזורית גזר.

עיריית באר שבע מסרה בתשובתה כי היועצת נעזרת בעבודה שהיא מבצעת אל מול אגפי העירייה במחקרים ונתונים סטטיסטיים וכי בכוונתה לקדם בשיתוף עם האגף לתכנון אסטרטגי בעירייה פעולות שיטתיות של ניטור ובקרה בתחומים נבחרים.

מומלץ לרשות לקידום מעמד האישה להנחות את היועצות לקידום מעמד האישה להקפיד לעסוק בכל מישורי הפעילות המחויבים בחוק, זאת כיוון שחינוך לשלב בין כלל מישורי הפעולה להבטחת קידום השוויון המגדרי ומילוי תפקידה של היועצת באופן מועיל ומיטבי. מומלץ להנחות להקפיד בפרט על איסוף מידע ונתונים בתחומי הפעולה של תפקידן. הדבר חשוב לשם כימות של הפערים המגדריים והעלאת המודעות להם וכן ככלי עבודה להתחקות אחר הסיבות והגורמים להיווצרותם, כבסיס לקביעת מדיניות ותוכניות להמשך ההתמודדות עימם ולבחינת מועילות הפעולות שננקטו לצמצום הפערים הללו⁴⁸⁶.

2. סוגי הפעילויות שהיועצות מקדמות: הרשות המקומית משמשת זירה מרכזית לקידום השוויון המגדרי בקרב עובדיה ועובדותיה, שכן תופעות רבות של אי-שוויון מגדרי קשורות בשוק העבודה⁴⁸⁷. לצד זאת, בכובעה כרשות שלטונית וכותנת שירותים, הרשות המקומית יוצרת זירה משמעותית נוספת לקידום השוויון המגדרי בקרב תושבותיה ותושביה, ובפרט בהחלטות הנוגעות לאספקת שירותים ממלכתיים ומקומיים שהיא אמונה עליהם ובהקצאת התקציב עבורם. יוצא מכך כי כדי לקדם את הנושא באופן מועיל ומיטבי בשתי הזירות הללו יש צורך הן במעורבותה של היועצת לקידום מעמד האישה הן בהירתמות הנהלת הרשות המקומית והעומד בראשה ובמחויבות מצידו לקידום הנושא.

⁴⁸⁵ כך עלה גם מסקר שערך משרד הפנים בנושא, ולפיו עיקר הפעילות של היועצות מתבצעת מול הקהילה, והן ממעטות לעסוק בתחומים הנוגעים לקידום מדיניות ולמחקר: סטקלוב, לעיל הערה 58, עמ' 29. הימנעותן של יועצות מסוימות מלעסוק בנושאי שכר עלה גם מתשובותיהן לשאלונים בנוגע לעריכת הדוח הפנימי על פערי השכר המגדריים. ראו לעיל תת-הפרק "עריכת הדוח הפנימי מדי שנה".

⁴⁸⁶ ראו לעיל תת-הפרק "ניטור, איסוף, עיבוד וניתוח נתונים בהתפלגות מגדרית".

⁴⁸⁷ ראו גם: הדס בן אליהו וזאב לרר, "מפרקטיקה מגדרית לפרקטיקה של שוויון - מדריך למשתמשת" (2015), עמ' 9.



מהתשובות על השאלונים עלה כי מבין היועצות שהתבקשו להשיב בנושא זה, רובן המוחלט עוסקות במסגרת תפקידן הן בנושאים פנים-ארגוניים, הנוגעים לעובדות ולעובדי הרשות המקומית (18 מתוך 21), והן בנושאים חוץ-ארגוניים, הנוגעים לתושבות ולתושבי הרשות המקומית (19 מתוך 21). נוסף על כך, כ-62% מהן (13 מתוך 21) השיבו כי הן חשות שביכולתן להשפיע במידה רבה או רבה מאוד על תחומי העיסוק הפנים-ארגוניים של התפקיד. שיעורן של היועצות שהשיבו כי הן חשות שביכולתן להשפיע במידה רבה או רבה מאוד על תחומי העיסוק החוץ-ארגוניים של התפקיד היה דומה - כ-57% (12 מהן).

על אף האמור, נמצא כי בהיבטים פנים-ארגוניים של התפקיד פעילותן של היועצות לקידום מעמד האישה מצטמצמת בעיקרה לנושאים של ייצוג הולם במוקדי קבלת ההחלטות, ובפרט - השתתפות בוועדות כוח אדם ברשות המקומית. כך, מבין היועצות שהתבקשו להשיב בנושא זה, כמחצית (10 מתוך 21) השיבו שהן עוסקות במסגרת תפקידן בנושאים הללו. לעומת זאת, מיעוט מהן עוסקות בנושאים הנוגעים לפערי השכר המגדריים בקרב עובדי הרשות המקומית (3 מתוך 21), בהליכי הרכש וההתקשרויות של הרשויות המקומיות (3 מתוך 21) או בקידום השוויון המגדרי בתאגידים העירוניים (3 מתוך 21).

מעורבותן של היועצות לקידום מעמד האישה בהתוויית מדיניות הרשות המקומית ובתהליכי קבלת ההחלטות שלה - כחלק מההיבטים הפנים-ארגוניים של התפקיד, חיונית גם בהיבטים חוץ-ארגוניים שלו, ובפרט לקידום שוויון מגדרי באספקת השירותים לתושבי הרשות המקומית ובהתאמת המענים והקצאת התקציב לצרכים השונים של גברים ושל נשים. על אף האמור, נמצא כי רוב היועצות שהתבקשו להשיב בנושא זה (16 מתוך 21) אינן עוסקות בהטמעת חשיבה מגדרית במוקדי קבלת ההחלטות ברשות המקומית.

יתר על כן, מתוך תשובות היועצות על הממשקים העיקריים שהן מקיימות עם מחלקות ואגפים בתוך הרשות המקומית עלה כי אומנם כולן מקיימות ממשקי עבודה מסוימים עם מחלקות ואגפים ברשות, אך בעיקר (15 מתוך 21) עם מחלקות ואגפים העוסקים במתן שירותים לתושבים - רווחה וקהילה, חינוך או תרבות ופנאי. שתיים מהיועצות ציינו כי הן מקיימות ממשקי עבודה מסוימים עם יחידת ההון האנושי ברשות.

באופן דומה נמצא כי רוב הפעילויות שהרשויות המקומיות כללו בבקשותיהן לקבלת תמיכה כספית במסגרת הקול הקורא שפרסמה הרשות לקידום מעמד האישה בשנת 2016⁴⁸⁸ יועדו לתושבי הרשות המקומית, ומיעוטן יועדו לעובדי הרשות המקומית: כ-6% מהיקף ההתקשרויות שאושרו במסגרת הקול הקורא יועדו לפעילויות המופנות באופן ייעודי לעובדי הרשויות המקומיות (כ-1 מתוך 15 מיליוני ש"ח)⁴⁸⁹, ושיעור זה היה אף נמוך יותר בבחינת הניצול בפועל של התקציב (כ-1.5% מהתקציב שנוצל בפועל).

מהתשובות על השאלונים עלה עוד כי רובן הגדול של היועצות שהתבקשו להשיב בנושא זה (17 מתוך 21) מקדמות פעילויות הפונות לתושבי הרשות המקומית בנושא האלימות במשפחה. כמחצית או יותר מהיועצות ציינו גם כי הן עוסקות במסגרת תפקידן בפעילויות הפונות לתושבי הרשות המקומית בתחומי החינוך (13 מתוך 21), התרבות (13 מתוך 21) והבריאות (11 מתוך 21). נוסף על כך עלה כי יועצות שונות עוסקות במסגרת תפקידן בתחומי פעילות שונים ברשות המקומית, כך שיש שונות רבה בין הרשויות המקומיות בתחומי הפעילות שהיועצות מתמקדות בהם בעבודתן⁴⁹⁰.

488 ראו לעיל בתת-הפרק "היעזרות בעובדים וביועצים חיצוניים והקצאת תקציב ייעודי".
489 פעילויות אלו כללו: סדנה לגיבוש מדיניות לשוויון מגדרי ברשות המקומית והטמעת המדיניות בעבודת הרשות, לרבות תאגידים עירוניים, מועצות דתיות, מוסדות תרבות, חינוך וספורט; סדנה להטמעת עקרונות תומכי משפחה (למידת הנושא, איסוף נתונים במקומות עבודה והגשת תוכניות יישום למעסיקים); סדנה להפקת חוברת נתונים מגדריים, כמו התפלגות האוכלוסייה לפי גילים ורמת השכלה, נתוני פריון בפילוחי דת, נתוני מקורות התעסוקה, הרגלי בריאות וכיוצא באלה; סדנה לצמצום פערי שכר מגדריים, הכוללת את לימוד הנושא, איסוף נתונים במקומות עבודה והגשת תוכניות יישום למעסיקים; סדנת ניתוח מגדרי של תקציבי הרשות המקומית והטמעת הנושא במחלקות הרשות.

490 ראו גם: אליהו, לעיל הערה 58, עמ' 3.



יוצא מן האמור כי יועצות רבות (19 מתוך 21) מתמקדות בפעילותן בקידום השוויון המגדרי בקרב תושבי הרשות המקומית שהן מכהנות בה, אך חלקן ממעטות לעסוק בנושאים הנוגעים באופן ייחודי לעובדי הרשויות המקומיות, ובכלל זה בנושאי שכר ותנאי העסקה (3 מתוך 21 השיבו שהן עוסקות בנושא זה). נוסף על כך, מעט יועצות (5 מתוך 21) נוהגות לעסוק בהטמעת החשיבה המגדרית במוקדי קבלת החלטות ברשות המקומית אף שהדבר חיוני לקידום השוויון המגדרי בזירות השונות - הן בקרב עובדי הרשות המקומית והן בקרב תושביה - וזאת בייחוד לנוכח שיעורן הנמוך של נשים מקרב בעלי התפקידים הבכירים, כפי שהעלתה הביקורת.

הרשות לקידום מעמד האישה מסרה בתשובתה כי תפיסתה בנוגע לתחומי אחריותה של היועצת ולתפקידיה גובשה לכדי מסמך סדור המפורסם באתר המרשתת שלה⁴⁹¹ וכי תפיסה זו מוסברת ליועצות במסגרת ההכשרות המקצועיות שהרשות מקיימת עבורן.

איגוד היועצות מסר בתשובתו כי המחסום העיקרי העומד בפני היועצות בבואן לקדם תהליכים אסטרטגיים פנים-ארגוניים הוא היעדר תמיכה מצד הנהלת הרשות המקומית, בין היתר בשל אסדרה חסרה בכל הנוגע למעמדן של היועצות ולתנאי העסקתן כמו גם היעדר הקפדה על קיום הוראות הדין בכל הקשור להשתתפות היועצות בישיבות מליאת המועצה וועדותיה.

מומלץ לרשות לקידום מעמד האישה לבחון, בשיתוף משרד הפנים ואיגוד היועצות, את הצורך לכלול בהכשרות שהיא מקיימת ליועצות, ובפרט בהכשרה המקצועית המחייבת, כלים פרקטיים שיסייעו להן להכיר ולמפות את תחומי העיסוק העיקריים במסגרת תפקידן בתוך הרשות המקומית ומחוצה לה. בתוך כך מומלץ לבחון כיצד ניתן לעודד שיח משותף ושיתופי פעולה מקצועיים בין היועצות לקידום מעמד האישה ובין בעלי תפקידים נוספים ברשויות המקומיות, ובין היתר במסגרת ההכשרות המקצועיות שמקיים משרד הפנים או המדריכים המקצועיים שהוא מפרסם לנבחרי הציבור. נוסף על כך, מומלץ כי ייבחן הצורך להנחות באופן מפורט יותר את היועצות בנוגע לתחומים שחיוני יותר לעסוק בהם, בהלימה למאפייניה הייחודיים של הרשות המקומית שבה הן מכהנות, ולהציע תמהיל לשילוב של פעילויות הפונה הן לעובדי הרשות המקומית והן לתושביה.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הוא ישתף פעולה בעניין זה עם הרשות לקידום מעמד האישה ככל שיידרש.

גיבוש תפיסת תפקיד היועצת

לנוכח מאפייניו הייחודיים של תפקיד היועצת, חיוני לגבש תפיסה כוללת שלו על מנת להבטיח את מימוש יעדיו של התפקיד ותכליותיו במארג הארגוני⁴⁹². משכך ראוי כי תפיסה זו תבטא מדיניות מוגדרת בכל הנוגע למטרותיו של התפקיד ולתהליכי העבודה הכרוכים בביצועו; ליעדים ולמדדי ביצוע המתייחסים לתשומות ולתפוקות הנדרשות בעת מילוי התפקיד; למקומו של התפקיד במדרג ההיררכי של הארגון; וכן לתהליכים של בקרה ואיסוף נתונים המתחייבים במסגרת התפקיד.

החיוניות שבגיבוש תפיסה כוללת עבור תפקיד היועצת ניכרת גם לנוכח מרכזיותו של השלטון המקומי בחיזוק החוסן הלאומי בעיתות משבר וחירום - וכפועל יוצא, לנוכח חשיבות תפקידן

⁴⁹¹ הרשות לקידום מעמד האישה, "תפקיד היועצת לקידום מעמד האישה - הגדרת סמכות ותפקיד היועצת לקידום מעמד האישה ברשות המקומית" (עדכון אחרון: 11.7.19).

⁴⁹² ראו והשוו: Gary S. Lynn and Faruk Kalay, "The Effect of Vision and Role Clarity on Team Performance", *Journal of Business, Economics & Finance - JBEF*, 4, no. 3 (2015), p. 476; M. A. Mañas, P. Díaz-Fúnez, V. Pecino, R. López-Liria, D. Padilla, and J. M. Aguilar-Parra, "Consequences of Team Job Demands - Role Ambiguity Climate, Affective Engagement, and Extra-Role Performance", *Front Psychol.*, 8 (Jan 2018), Article 2292.



ומעורבותן של היועצות, בהיערכות למצבי משבר וחירום כמו גם בעת התרחשותם של המצבים הללו. בשים לב לכך, הצורך לגבש את תפיסת תפקיד היועצת, בהיבטים מסוימים, נכלל גם בהמלצותיה של הוועדה הציבורית שמונתה לבחון את הסוגיה של הטמעת החשיבה המגדרית בעת גיבוש המלצות למדיניות לאומית על ידי המטה לביטחון לאומי במצבי חירום שונים⁴⁹³ (להלן - הוועדה המייעצת למטה לביטחון לאומי).

לאורך השנים פרסם מנכ"ל משרד הפנים כמה חוזרי מנכ"ל שנועדו להביא את החובה למנות יועצת לידיעת הרשויות המקומיות וכן להסדיר את נוהל המינוי ולקבוע פרשנות אחידה להוראות הדין המסדירות אותו⁴⁹⁴. נוסף על כך, בעקבות המלצותיה של הוועדה הציבורית פרסם משרד הפנים בשנת 2021 את תיאור התפקיד של היועצת, הכולל את תחומי הפעילות שהיא מופקדת עליהם, את תנאי הכשירות שעליה לעמוד בהם בעת מינויה ואת מאפייני העשייה הייחודיים שלה.

נמצא כי תיאור התפקיד שפרסם משרד הפנים מתבסס כמעט במלואו על הוראות החוק, וכי מעבר לכך הוא אינו מרחיב ומפרט על תפיסת התפקיד, ובפרט בכל הקשור לתשומות ולתפוקות הנדרשות במסגרת התפקיד ולמקומו במדרג ההיררכי של הרשות המקומית.

יצוין כי תפקיד היועצת לקידום מעמד האישה ברשויות המקומיות מקביל במובנים רבים לתפקיד הממונה על השוויון המגדרי ויועץ או יועצת המנכ"ל לקידום נשים במשרדי הממשלה ויחידות הסמך הממשלתיות (להלן - הממונה על השוויון המגדרי במשרדי הממשלה). עם זאת, ועל אף החפיפה הרבה בין התפקידים מבחינת תכליתם, קיימת שונות רבה באופן אסדרתם⁴⁹⁵. השוואה בין אופני האסדרה של תפקיד היועצת לקידום מעמד האישה ברשויות המקומיות ובין התפקיד המקביל במשרדי הממשלה ויחידות הסמך הממשלתיות מובאת בלוח 21 להלן.

493 דין וחשבון הוועדה המייעצת למטה לביטחון לאומי, לעיל הערה 12, עמ' 38.

494 חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 2/2002 בנושא "מינוי יועצת לענייני מעמד האישה" (1.3.02); חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 8/2005 בנושא "יועצת למעמד האישה" (1.12.05); חוזר 8/2009; חוזר 3/2020.

495 יש לציין כי המיקוד בתפקידים עשוי להיות שונה. כך, בעוד שתפקידה של היועצת לקידום מעמד האישה ברשויות המקומיות מתמקד בתושבות ובתושבי הרשות המקומית, המיקוד העיקרי של פעילות הממונות במשרדי הממשלה הוא בעובדי השירות הציבורי.



לוח 21: אופני האסדרה של תפקיד היועצת לקידום מעמד האישה ברשויות המקומיות בהשוואה לתפקיד המקביל במשרדי הממשלה וביחידות הסמך הממשלתיות*

נושא	מידת האסדרה
הכפיפות המינהלית	✓
הכשירות המקצועית לתפקיד	✓
הליך המינוי לתפקיד	✓
חובת העברת דיווחים עיתיים על אופן מילוי התפקיד	✓
הרכב ועדת הבחירה לתפקיד	!
החובה ליידיע על דבר המינוי	!
הכפיפות המקצועית	!
הכשרה מקצועית מחייבת	!
האחריות להעביר את הדיווחים העיתיים על אופן מילוי התפקיד	!
הפסקת המינוי בהיעדר הכשרה מחייבת	✗
מגבלות על מילוי התפקיד לצד תפקידים נוספים	✗
הגבלה על משך הכהונה	✗
תקופת ניסיון מחייבת בתפקיד	✗
החובה להכין ולהגיש תוכנית עבודה שנתית	✗
זכאות למכסה ייעודית של שעות נוספות	✗
היקף המשרה **	○
מעורבות בעיתות משבר וחירום ובהיערכות למצבים הללו	○

אסדרה מלאה ✓

אסדרה חלקית או חסרה !

אין אסדרה כלל ✗

אין אסדרה באף אחד מהתפקידים ○

על פי פרק 03.27 להוראות התקשי"ר בעניין הליך מינויה של הממונה על השוויון המגדרי, כשירותה והמגבלות על כהונתה וכן ההוראות בעניינים אלה הקבועות בחוק היועצות ובחוזרי מנכ"ל משרד הפנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* התפקידים נבדלים זה מזה גם בכותרתם. כך, כותרת התפקיד במשרדי הממשלה וביחידות הסמך הממשלתיות כוללת התייחסות לא רק למעמדה של האישה אלא לשוויון המגדרי בכללותו, ואילו כותרת התפקיד ברשויות המקומיות אינה מתייחסת להקשר הרחב יותר של הנושא⁴⁹⁶.

** היקף המשרה של התפקיד, כתלות בהיקף הפעילות של הגוף מבחינת תקציב או מספר עובדים, לא הוסדר באף אחד מבין התפקידים.

יוצא מן האמור כי בנושאים מסוימים הקשורים ביועצות ברשויות המקומיות אין כלל אסדרה בהוראות הדין וחוזרי מנכ"ל משרד הפנים. בכלל זה, אין מוסדרת כלל החובה לגבש ולהגיש תוכנית עבודה שנתית; האפשרות להפסיק את מינויה של היועצת אם לא השתתפה בהכשרה המקצועית המחייבת או שלא סיימה אותה בהצלחה; המגבלות על מילוי תפקידים מסוימים אחרים במקביל לתפקיד היועצת, בשל החשש לניגוד עניינים; משך הכהונה ותקופת הניסיון במהלכה; הזכאות למכסת שעות נוספות למכסת השעות הנוספות שהיועצת מקבלת מתוקף תפקידה האחר. כך גם הועלה כי אין כלל אסדרה בכל הנוגע לתפקידן ולמעורבותן של היועצות לקידום מעמד האישה בקידום השוויון המגדרי והטמעתה של חשיבה מגדרית בתוכניות היערכות למצבי משבר וחירום ולמעורבותן ולתפקידן של היועצות בעת התרחשותם של המצבים הללו.

נוסף על כך, בנושאים מסוימים האסדרה בכל הנוגע ליועצות ברשויות המקומיות חלקית או חסרה בהשוואה לתפקיד המקביל במשרדי הממשלה. בכלל זה, הוראות הדין וחוזרי המנכ"ל מכפיפים את היועצת לקידום מעמד האישה מבחינה מקצועית לראש הרשות המקומית, ולא לבעלי הידע המקצועי והמומחיות בנושא, כדוגמת הרשות לקידום מעמד האישה; החובה ליידיע בדבר מינוי היועצת אינו מתייחס לעובדי הרשות המקומית אלא למועצת הרשות המקומית בלבד;

⁴⁹⁶ צוין כי גם שמה של הרשות לקידום מעמד האישה לא הותאם להקשר הרחב יותר של הנושא, אף כי בעבר הצהיר ראש הממשלה על כוונתו ליזום תיקון חקיקה שבמסגרתו ייעשה שינוי בשם. ראו: החלטת ממשלה 2331.



חובת הדיווח הוחלה על היועצת אך לא על מנכ"ל הרשות ומנהל יחידת ההון האנושי; וכן לא מובטחת מעורבות של גורם מקצועי בעל מומחיות, כדוגמת נציג הרשות לקידום מעמד האישה, בהליך הבחירה של היועצת.

אף שרוב הגדול של הרשויות המקומיות (כ-91% מהן), משרת היועצת מאוישת, בהיעדר תפיסה שלמה ומלאה לתפקיד, ההיקף וטיב פעילותן של היועצות משתנה בין הרשויות המקומיות כתלות במשאבי התקציב והזמן העומדים לרשותן וכתלות במעמדן ובמידת התמיכה שהן מקבלות מצד הנהלת הרשות המקומית והעומד בראשה. במצב זה עלולה פעילותן של היועצות להתאפיין בחוסר מיקוד ובהיעדר אסטרטגיה כוללת⁴⁹⁷.

ואכן, עלה מתשובותיהן של חלק מהיועצות כי מעמדן מושפע לא רק מהכפירות המקצועית והמינהלית ומהדרגה הצמודה למשרתן, אלא גם מתנאי העסקתן ומהאופן שהתפקיד נתפס על ידי עובדי הרשות המקומית והנהלתה. להלן יוצגו ציטוטים מתוך התשובות על השאלונים:

"למרבה הצנינות, תפקידה של היועצת לקידום מעמד האישה נטול מעמד... היועצת פועלת באפס אחוזי משרה, ומעמדה אינו נלקח ברצינות הראויה לתפקיד רחב סטטוטורי, כפי שהוא מוגדר בחוק... בתהליכים אסטרטגיים שונים... היועצת אינה מוזמנת להשתתף... כי היא אינה נחשבת... פונקציה מקצועית בעיני הנהלת המועצה. על אותו משקל, היועצת אינה מוזמנת למפגשי הכשרה [...] המיועדים למנהלי מחלקות, שכן אינה נחשבת באמת כמנהלת מחלקה, אלא רק כמקבילה לכזו... מאוד מאתגר להטמיע חשיבה מגדרית כשאת אינך נוכחת בשולחנות קבלת ההחלטות"

"ככל שהיועצת אינה מועסקת במשרה המיועדת רק לכך היא אינה מצליחה להגיע לכלל הדברים, ומראש ברגע שתפקיד היועצת אינו נחשב לתפקיד "מטה" ואין מתייחסים אליו כך אלא כאל שולי, הדברים נראים בשטח [בהתאם]"

"הציפייה לשלב תחום כ"כ משמעותי... בנוסף למשרה מלאה בתחום אחר... הינה בלתי ריאלית, פוגענית והתגלמות הפרדוקס של קידום מעמד האישה"

יצוין עוד כי צוות המדיניות סבר שיש מקום לבחינה מוסדרת ומעמיקה של תפקיד היועצת, ובהתאם לכך המליץ לבחון את התפקיד ואת סמכויותיו במסגרת צוות ייעודי שתמנה ועדת ההיגוי לתפקידים סטטוטוריים⁴⁹⁸.

מומלץ למשרד הפנים להשלים, בשיתוף הרשות לקידום מעמד האישה, את גיבוש תפיסת תפקיד היועצת לקידום מעמד האישה ולכלול אותו בתיאור תפקיד היועצת שמשרד הפנים מפרסם. בתיאור התפקיד מומלץ לכלול התייחסות למכלול ההיבטים הנוגעים למילוי התפקיד, ובכלל זה התשומות והתפוקות הנדרשות למילוי התפקיד, הבהרת מקומו של התפקיד במדרג ההיררכי של הרשות המקומית וכן תפקידן ומעורבותן של היועצות בהיערכות למצבי משבר וחירום ולתפקידן ולמעורבותן בעת התרחשותם של המצבים הללו, כפי שהמליצה הוועדה המייעצת למטה לביטחון לאומי.

הרשות לקידום מעמד האישה מסרה בתשובתה כי בעקבות מלחמת חרבות ברזל היא גיבשה מודל עבודה ליועצות בשעת חירום ושיתפה אותו עם ראשי הרשויות המקומיות ועם משרד הפנים. עוד היא מסרה כי המודל יוטמע בתוכנית ההכשרה השנתית של היועצות.

497 בן אריה ולרר, לעיל הערה 416, עמ' 8.

498 משרד הפנים (2021), לעיל הערה 186, עמ' 67.



אופן מילוי תפקיד היועצת

גיבוש תוכנית העבודה השנתית

הוראות הדין וחוזרי המנכ"ל אינם מעגנים את חובתה של היועצת להכין תוכנית עבודה שנתית ואינם מפרטים את הרכיבים החיוניים שעל היועצת לכלול בה, וממילא הם אינם מעגנים את חובתה של היועצת להציג את תוכנית העבודה השנתית לפני העומד בראש הרשות המקומית, מועצת הרשות המקומית או חברי מליאת הרשות המקומית כמו גם לפני גופי האסדרה השלטוניים.

ואולם, הכנת תוכנית עבודה שנתית חיונית לחיזוק עבודתה של היועצת וליצירת בסיס לביצוע תפקידה באופן היעיל, המועיל והמיטבי ביותר. תוכנית עבודה היא כלי עזר בתהליך של חשיבה אסטרטגית, והיא עשויה לסייע בהגדרה, במיקוד ובתיעדוף של יעדי המדיניות העיקריים ושל הפעולות העיקריות שיש לנקוט על מנת להגשימם. כדי שתוכל להשיג את תכליתה, יש חשיבות רבה לכך שהתוכנית תכלול את הפעולות המתוכננות ואת התשומות שיש להקצות לשם כך וכן את השותפים המרכזיים להוצאת הפעולות המתוכננות לפועל. כמו כן, רצוי לכלול מדדי ביצוע ומדדי תוצאה בני מדידה, לרבות את מקור הנתונים שישמשו לצורך כך, כדי להבטיח שהנושא יקודם באופן המיטבי ולחתור לשיפור מתמיד בעמידה ביעדים שהוגדרו. על מנת שמדדי הביצוע ומדדי התוצאה שנקבעו יוכלו לשמש לבחינה תהליכית, כדאי להגדיר מראש ובאופן ברור גם את לוחות הזמנים להשגתם⁴⁹⁹. הרכיבים החיוניים שראוי לכלול בתוכנית העבודה השנתית מובאים בתרשים 31 להלן.

תרשים 31: הרכיבים החיוניים שראוי לכלול בתוכנית העבודה השנתית



מהתשובות על השאלונים עלה כי קרוב לשליש מהיועצות שהתבקשו להשיב בנושא זה (6 מתוך 21) השיבו שהן אינן עובדות לפי תוכנית עבודה שנתית. נוסף על כך, מעיון בתוכניות העבודה השנתיות של יועצות מסוימות עלה כי בהיעדר הנחיות בנושא, חלק מהתוכניות אינן כוללות את הרכיבים החיוניים הנדרשים על מנת להבטיח את תרומתן המיטבית לעבודת היועצת, וחלקן מגדירות את הפעולות המתוכננות ואת לוחות הזמנים לביצוע, אך בלי לפרט את יעדי המדיניות העיקריים, התשומות הנדרשות, מדדי הביצוע או יעדים תוצאתיים בני מדידה. מנגד, יש יועצות שהובילו תהליכים אסטרטגיים ברשות המקומית ובעקבותיהם גובשו תוכניות עבודה שנתיות או רב-שנתיות מפורטות, וכן יש יועצות שתוכנית העבודה שלהן מפורסמת כחלק מתוכנית העבודה מקושרת התקציב של הרשות המקומית, ובהן היועצות לקידום מעמד האישה בעיריית **כפר סבא** ובמועצה האזורית **גזר**.

499 מדדי ביצוע מגדירים את אופן השימוש בתשומות שהוקצו, כמו עריכת סדנאות, התקשרות עם יועצים מקצועיים וכיוצא באלה, בהתאם למועדים שנקבעו. מדדי תוצאה מגדירים את השינוי המצופה. ראו לדוגמה: מדרוך התכנון הממשלתי (גרסה מורחבת 2.0, 2008), עמ' 31 ו-48. יצוין כי משרד הפנים פרסם מדריכים מקצועיים לכתובת תוכניות עבודה לרשויות המקומיות בהובלת הנהלת הרשות המקומית. ראו: אגף בכיר לניהול ההון האנושי ברשויות המקומיות, "מודל תוכנית עבודה אפקטיבית - קווים מנחים לרשויות מקומיות" (2016); אגף בכיר תכנון ופיתוח ההון האנושי ברשויות המקומיות, "מדרוך התכנון לרשויות המקומיות" (ינואר 2020).



משרד מבקר המדינה מציין את עיריית כפר סבא ואת המועצה האזורית גזר על פרסום תוכנית העבודה של היועצת לקידום מעמד האישה כחלק מתוכנית העבודה מקושרת התקציב של הרשות המקומית.

כיוון שתוכנית העבודה השנתית חיונית למילוי תפקיד היועצת באופן המיטבי, מומלץ לרשות לקידום מעמד האישה לעגן בהנחיות את חובתן של היועצות לגבש בכל שנה תוכנית עבודה סדורה וכן להנחות בנוגע לאופן שיש לגבש את התוכנית ולרכיבים שמומלץ לכלול בה. כמו כן, על מנת לחזק את מחויבותה של היועצת לעמוד ביעדים ובמשימות שהגדירה לעצמה בתוכנית ואת מחויבותה של הרשות המקומית לאפשר ליועצת להוציא את הפעולות הכלולות בתוכנית לפועל, מומלץ כי תעוגן בהנחיות גם חובתה של היועצת להציג את התוכנית לפני הנהלת הרשות המקומית והעומד בראשה וכן להעביר עותק ממנה מדי שנה בשנה לרשות לקידום מעמד האישה.

מעורבות בתהליכי קבלת החלטות בנושאים הנוגעים לתחומי פעולתה של היועצת

לפי הוראות החוק חלה חובה לזמן את היועצת לקידום מעמד האישה לכל ישיבותיה של מועצת הרשות המקומית ושל כל ועדה מוועדותיה. נוסף על כך נקבע כי היועצת - או עובד הרשות המקומית שהסמיכה לכך - זכאים להשתתף בישיבות מועצת הרשות המקומית ובישיבות הוועדות שמתקבלות בהן החלטות הנוגעות למצבת כוח האדם ברשות המקומית, לרבות בוועדות מכרזים⁵⁰⁰, אך לא נקבע בחוק או בהנחיות תהליך עבודה סדור ומובנה בהקשר זה כפי שנעשה בנוגע לתפקיד המקביל במשרדי הממשלה⁵⁰¹. עוד נקבע בחוק כי חבר מועצת הרשות המקומית רשאי לפנות ליועצת בבקשה שתחוה את דעתה בנושא העומד על סדר יומה של מועצת הרשות המקומית וכי ליועצת תינתן הזדמנות להביע את עמדתה בעל-פה או בכתב לפני קבלת כל החלטה הנוגעת לתחומי הפעולה של התפקיד, לתושבות הרשות המקומית או לעובדותיה⁵⁰².

החובה לזמן את היועצת לישיבות מועצת הרשות וועדותיה, והזכות המוקנית לה - או למי מטעמה - להשתתף בישיבות הנוגעות למצבת כוח האדם ברשות המקומית כמו גם לחוות ולהביע את דעתה בנושאים הנוגעים לתחומי הפעולה של התפקיד, נועדו להגביר את השפעתה על קבלת החלטות בעניינים הנוגעים לתחומי פעולתה, להבטיח כי תינתן הדעת לנושא השוויון המגדרי בכל עניין שראוי לעשות בו כן ולבטא את האחריות הציבורית המוטלת גם על חברי המועצה ועל בעלי תפקידים אחרים להביא בחשבון בהחלטותיהם שיקולים הנוגעים לנושא זה⁵⁰³.

מהתשובות על השאלונים עלה כי רוב היועצות שהתבקשו להשיב בנושא זה אינן מוזמנות או שהן מוזמנות באופן חלקי לדיוני מועצת הרשות המקומית (11 מתוך 21) ולדיוני ועדותיה (13 מתוך 21). כשליש מהיועצות (7 מתוך 21) ציינו כי אינן מוזמנות כלל לדיוני מועצת הרשות המקומית או לדיוני ועדותיה. לצד האמור, רוב היועצות ציינו כי הן משתתפות באופן מלא או חלקי בדיוני מועצת הרשות המקומית או בדיוני ועדותיה (12 ו-14 מהן, בהתאמה). מיעוטן ציינו כי הן משתתפות בדיונים הללו באופן מלא (חמש מהן).

נוסף על כך, מהתשובות על השאלונים עלה כי רוב היועצות (12 מתוך 21) מוזמנות באופן מלא לדיונים הנוגעים למצבת כוח האדם ברשות המקומית. נוסף על כך, כשני שלישים מהיועצות (14 מתוך 21) השיבו כי הן משתתפות באופן מלא או חלקי בדיונים הנוגעים למצבת כוח האדם ברשות המקומית. מבין חמש היועצות שהשיבו שהן משתתפות באופן מלא או חלקי בדיונים הללו, שלוש ציינו כי הסיבה לכך היא עומס העבודה המוטל עליהן והיתר ציינו כי הן משתתפות בדיונים רק מתוקף תפקידן האחר ברשות המקומית.

500 סעיפים 5(א) ו-5(ב) לחוק היועצות וכן סעיף 1 לחוזר 3/2020.

501 נציבות שירות המדינה, "שילוב ממונות על שוויון מגדרי בתהליכי מיון וגיוס בשירות המדינה" (28.5.17).

502 סעיפים 5(א) ו-5(ג) לחוק היועצות.

503 דברי החסבר להצעת חוק היועצות; דברי החסבר להצעה לתיקון חוק היועצות; עניין כנעאן, לעיל הערה 207, פסי' 25 לפסק הדין.



עוד עלה מהתשובות על השאלונים כי מבין היועצות שהתבקשו להשיב בנושא זה, פחות ממחציתן (9 מתוך 21) התבקשו במהלך שנות כהונתן מצד בעל תפקיד ברשות המקומית לחוות דעה בנושא הנוגע לתפקידן כיועצות, ובכלל זה מצד חברי המועצה או העובדות והעובדים ברשות המקומית. עם זאת, יותר ממחצית מהיועצות (12 מתוך 21) ציינו כי במסגרת תפקידן כיועצות ניתנת להן הזדמנות להביע את עמדתן בעל-פה או בכתב לפני קבלת החלטות הנוגעות לתחומי הפעולה של התפקיד, לתשובות הרשות המקומית או לעובדות הרשות המקומית.

יצוין כי אף שהסדר בחוק מעגן את זכותן של היועצות להיות מוזמנות לדיוני מועצת הרשות המקומית ולדיוניה של כל ועדה מועדוניתה וכן להביע את עמדתן בנושאים הנוגעים לתחומי הפעולה של תפקידן, בהיעדר זכות הצבעה בדיונים אלה ובהיעדר עיגון בחוק של הזכות להשתתף בדיונים אחרים בנושאים הנוגעים לתחומי הפעולה של תפקידן, ובכלל זה בישיבות ההנהלה של הרשות המקומית, נפגעת יכולתן של היועצות להשפיע על החלטות המתקבלות ברשות המקומית בנושאים הללו. על כך יש להוסיף כי מחקר שנערך עבור משרד הפנים העלה כי משלא מוקנית ליועצות יכולת השפעה של ממש בדיוני הוועדות, הן עלולות למעט בשל כך בהשתתפות בדיונים אלה⁵⁰⁴.

עולה מן האמור כי אף שהשתתפות בדיוני מועצת הרשות המקומית וועדותיה חיונית להבטחת מעורבותה של היועצת לקידום מעמד האישה בהתוויית מדיניות הרשות המקומית ובתהליכי קבלת החלטות שלה, יש יועצות לקידום מעמד האישה שאינן משתתפות כלל בדיונים הללו (6 מתוך 21). שיעור גבוה יותר של היועצות משתתפות בדיונים הנוגעים למצבת כוח האדם של הרשות המקומית, אך דיונים אלו נוגעים באופן חלקי לתחומי העיסוק של היועצת.

על כלל הרשויות המקומיות להקפיד לזמן, כמחויב בחוק, את היועצות לקידום מעמד האישה לדיוני מועצת הרשות המקומית ולדיוני כלל ועדותיה. כן מומלץ כי יקפידו לזמנה לכל הישיבות הנוגעות למצבת כוח האדם של הרשות המקומית. כמו כן, על כלל הרשויות המקומיות להקפיד על כך שתינתן ליועצת לקידום מעמד האישה ההזדמנות לחוות את דעתה ולהביע את עמדתה בכל נושא המצוי בתחומי הפעולה של התפקיד, וזאת על מנת לאפשר לה למלא את תפקידה באופן המיטבי ולהבטיח כי תינתן הדעת לנושא השוויון המגדרי בכל עניין שראוי לעשות בו כן.

שיעורן הנמוך יחסית של היועצות שהשיבו כי ניתנה להן הזדמנות להביע את דעתן לפני קבלת החלטות הנוגעות לתחומי הפעולה של התפקיד (כמחצית מהן) עשוי להעיד שהסדר הקיים - הסדר המותיר שיקול דעת רחב למקבלי החלטות בנוגע לנושאים ולתחומי הפעילות שתינתן ליועצות ההזדמנות לחוות את דעתן בהם - אינו מיושם באופן המיטבי.

מומלץ לרשות לקידום מעמד האישה, בשיתוף עם כלל הגורמים הרלוונטיים, ובהם איגוד היועצות ומרכז השלטון המקומי, לבחון את הצורך בהבהרת החובה לקבל את חוות דעתן של היועצות לקידום מעמד האישה בנושאים מסוימים בתחומי הפעולה של תפקידן, ובין היתר בנוגע למועמדים לתפקידים הנמנים עם דרג הניהול הבכיר ברשות המקומית או לתפקידים המאופיינים בבידול תעסוקתי בטרם עניינם מובא לדיון לפני ועדת המכרזים או ועדת הבחירה. בתוך כך מומלץ כי ייבחנו גם הצורך להבנות את תהליך העבודה בהקשר זה, כפי שנעשה בנוגע לתפקיד המקביל במשרדי הממשלה.

מרכז השלטון המקומי מסר בתשובתו הנוספת כי הוא רואה חשיבות בשיתוף של היועצות לקידום מעמד האישה בתהליכי קבלת החלטות, ובבחינת הכלים שיוכלו לשמש להעלאת המודעות לנושא חשוב זה, זאת במסגרת ההסדר הקבוע בחוק.

עיריית רהט מסרה בתשובתה כי היא תבחן את אפשרות השתתפותה של היועצת לקידום מעמד האישה בישיבותיה של ועדת הבחינה לקבלת עובדים, בהתאם להוראות הדין ולהנחיות משרד הפנים.



ממשקי העבודה עם מועצת הנשים ועם הוועדה הרשותית לקידום מעמד האישה

הגברת מעורבות הציבור בתהליכי קבלת ההחלטות וקביעת המדיניות, בכלל זה באמצעות הליכי שיתוף ציבור, נתפסים כמועילים להבנת ההעדפות הציבוריות, לקידום אחריותיות שלטונית, הגינות וצדק, ולבניית אמון ציבורי בשלטון ובהליך הדמוקרטי⁵⁰⁵.

לרוב, ברשויות המקומיות מתקיימים הליכים שיתופיים בכל הנוגע לקידום השוויון המגדרי בתהליכי קבלת ההחלטות וקביעת המדיניות במסגרת מועצת הנשים, שבה חברות נציגות מקרב תושבות הרשות המקומית לצד נבחרות ציבור או עובדות הרשות⁵⁰⁶, או במסגרת ועדה רשותית לקידום מעמד האישה - בהובלה של נבחרות הציבור, ועדה שלה סמכות ייעוץ בלבד, ולא סמכות החלטה (להלן - הוועדה הרשותית)⁵⁰⁷. על קיום הקשר בין מועצת הנשים או הוועדה הרשותית, אם פועלות כאלו ברשות המקומית, ובין הרשות והעומד בראשה - אחראית היועצת לקידום מעמד האישה. על היועצת גם לפעול במשותף עם מועצת הנשים או עם הוועדה הרשותית, בתיאום עם ראש הרשות, בכל הקשור להתוויית המדיניות לקידום מעמד האישה, לביצוע המדיניות ולהקצאת משאבים לשם כך⁵⁰⁸.

מהתשובות על השאלונים עלה כי כמחצית מהיועצות שהתבקשו להשיב בנושא זה (10 מתוך 21), ציינו כי ברשות המקומית שהן מכהנות בה פועלת מועצת נשים או ועדה רשותית לקידום מעמד האישה. אשר לחשיבות ולתרומה של מועצת הנשים, אחת היועצות ציינה כי היא מסייעת לביסוס קשר בלתי אמצעי בין תושבות הרשות ובין הרשות וכן בהעלאת המודעות לנושאים הנוגעים לקידום השוויון המגדרי ולאירועים המתקיימים בנושא זה. בשונה מכך, מהתשובות על השאלונים עלה כי לא בכל שש הרשויות המקומיות שפועלת בהן ועדה רשותית לקידום מעמד האישה ניכרת תרומתה של הוועדה. למשל, עלה מתשובתה של אחת היועצות כי הוועדה "מהולה באינטרסים פוליטיים" וכי יש קושי "לקיימה באופן מקצועי", ויועצת אחרת ציינה כי לטעמה "אין [לוועדה] תרומה רבה".

מומלץ לרשות לקידום מעמד האישה, בהיועצות עם כלל הגורמים הרלוונטיים, ובהם איגוד היועצות, לבחון את הצורך בגיבוש מתווה פעולה אחיד לפעילותן של מועצת הנשים ושל הוועדה הרשותית ברשות המקומית, ובכלל זה בהתייחס למטרות שלשמן הן מוקמות, להרכבן ולתחומי פעילותן. מתווה כזה יוכל לסייע בידי הרשויות המקומיות במימוש ההזדמנויות המגולמות בהליכים שיתופיים אלו לקידום השוויון המגדרי בתהליכי קבלת ההחלטות וקביעת המדיניות, בין היתר בהיבטים הנוגעים לתושבות ולתושבי הרשויות המקומיות.

505 תהילה שוורץ אלטשולר, "מדיניות ממשל פתוח בישראל בעידן הדיגיטלי", מחקר מדיניות, 91 (2012), עמ' 31 - 32; מורן נגיד, "שיתוף הציבור בשלטון המקומי - הניסיון המעשי ולקחייו", מחקר מדיניות, 110 (2015), עמ' 63.

506 מהתשובות לשאלונים עלה כי לרוב, ברשויות המקומיות שפועלות בהן מועצות נשים, חברות במועצה נציגות מקרב תושבות הרשות המקומית (חמש מתוך שש הרשויות המקומיות), ובחלקן חברות במועצה גם נבחרות ציבור (בשתיים מהן) או עובדות הרשות המקומית (באחת מהן).

507 לפי סעיף 1 לחוק היועצות, "מועצת הנשים" היא מועצה, ועדה או גוף אחר הפועלים לקידום מעמד האישה - או המייצגים את מי שפועלים בנושא זה - בתחום הרשות המקומית. אף כי ההגדרה בחוק אינה מבחינה בין מועצת הנשים ובין הוועדה הרשותית לקידום מעמד האישה, בשל השונות בין גופים אלו תיעשה בדוח הבחנה לשונית בין "מועצת הנשים" ובין "הוועדה הרשותית". לעניין מעמדן של ועדות הרשות ראו: זינגר, לעיל הערה 192, עמ' 315.

508 סעיפים 4(ב) ו-4(ג) לחוק היועצות.



דיווח ופרסום מידע על פעילות היועצת ודרכי ההתקשרות עימה

1. הגשת דיווח מדי שנה בשנה על פעילות היועצת: לפי החוק, על היועצת לקידום מעמד האישה לדווח מדי שנה בשנה למועצת הרשות המקומית שהיא מכהנת בה ולרשות לקידום מעמד האישה על פעולותיה, על המדיניות שהיא מיישמת ועל המשאבים העומדים לרשותה. סיכום הדיווחים לרשות לקידום מעמד האישה ועיקרי הממצאים העולים מהם ייכללו בדוח השנתי שהרשות לקידום מעמד האישה מגישה לפי הדין⁵⁰⁹. חובה זו נועדה הן להגביר את מחויבותה של היועצת לתפקיד והן להיות כלי פיקוחי על תפקודה של היועצת ועל הישגיה או על הקשיים והחסמים העומדים בדרכה במילוי תפקידה מצד גופי האסדרה השלטוניים⁵¹⁰.

מהתשובות על השאלונים עלה כי כשני שלישים מבין היועצות לקידום מעמד האישה שנשאלו על כך (14 מתוך 21) לא העבירו דיווח כמחויב בחוק על פעילותן למועצת הרשות המקומית באף אחת מהשנים 2020 - 2022, ובהן היועצות המכהנות בעיריית בית שמש ובמועצה המקומית גן יבנה. שיעורן של היועצות שלא העבירו דיווח לרשות לקידום מעמד האישה באף אחת מהשנים הללו היה נמוך יותר: כמחצית מבין היועצות לקידום מעמד האישה שנשאלו על כך (11 מתוך 21) לא העבירו דיווח כמחויב בדין לרשות לקידום מעמד האישה, ובהן היועצות המכהנות במועצה המקומית גן יבנה ובמועצה האזורית גזר.

הביקורת העלתה כי הרשות לקידום מעמד האישה אינה נוקטת פעולות מספקות כדי להניע יועצות לקידום מעמד האישה שלא הגישו דיווח שנתי על פעילותן, כמחויב בחוק, לעשות זאת. היא אינה עושה כן אף כי להיעדר הדיווח האמור השלכות גם לעניין עמידתה של הרשות לקידום מעמד האישה בחובה שהוחלה עליה בדין לרכז בדוחותיה השנתיים את עיקרי דיווחיהן של היועצות לקידום מעמד האישה ואת הממצאים העיקריים העולים מהם.

כך נמצא כי בשנת 2021 פרסמה הרשות לקידום מעמד האישה דוח מסכם על פעילות היועצות לקידום מעמד האישה ברשויות המקומיות בהתייחס לשנים 2018 - 2019, אך הוא כלל התייחסות לפעילותן של חלק מהיועצות בלבד, זאת כיוון שהתקבל מהן דיווח חלקי⁵¹¹. עוד נמצא כי אף שלפי החוק, על הרשות לקידום מעמד האישה לרכז את עיקרי דיווחיהן של היועצות מדי שנה בשנה ולכלול אותם בדוח השנתי שהיא מגישה על פעולותיה, דוחותיה השנתיים של הרשות לקידום מעמד האישה לשנים 2021 ו-2022 לא כללו את סיכומי הדיווחים ואת עיקרי הממצאים שעלו מתוך דיווחיהן של היועצות⁵¹².

על כלל הרשויות המקומיות והיועצות לקידום מעמד האישה, ובהן היועצות המכהנות בעיריית בית שמש, במועצה המקומית גן יבנה ובמועצה האזורית גזר, להקפיד על העברת דיווח על פעילותן מדי שנה בשנה, כמחויב בחוק, הן למועצת הרשות המקומית והן לרשות לקידום מעמד האישה.

509 סעיפים 4(ד) ו-4(ה) לחוק היועצות. לפי סעיף 21 לחוק הרשות לקידום מעמד האישה, התשנ"ח-1998, על מינהלת הרשות לקידום מעמד האישה להגיש מדי שנה, באמצעות ראש הממשלה, דין וחשבון על פעולותיה לממשלה, לוועדה המייעצת שהוקמה לפי החוק ולכנסת.

510 פרוטוקול מס' 110 משיבת הוועדה לקידום מעמד האישה (20.2.08), עמ' 9.

511 הרשות לקידום מעמד האישה, "דוח פעילות: יועצות לקידום מעמד האישה ברשויות המקומיות 2018 - 2019" (ינואר 2021). יצוין כי הדוח פורסם בהתבסס על ממצאי סקר שערכה הרשות לקידום מעמד האישה ולא על דיווחים יזומים שהעבירו היועצות לקידום מעמד האישה. על הסקר שנשלח השיבו 104 יועצות בשנת 2018 ו-70 יועצות בשנת 2019.

512 הדוח לשנת 2021 כלל ממצאים כלליים שעלו מתוך תשובות של היועצות לסקר שנשלח אליהן, סקר המתייחס בעיקרו לתנאי העסקתן של היועצות, ולא לפעולות שקידמו במסגרת תפקידן, ואילו הדוח לשנת 2022 לא כלל כל התייחסות לדיווחיהן של היועצות אלא לפעילויות שנעשו במסגרת קולות קוראים שפרסמו הרשות לקידום מעמד האישה או גופים ממשלתיים אחרים.



על הרשות לקידום מעמד האישה להקפיד על כך שבדוחותיה השנתיים ייכללו סיכומי הדיווחים ועיקרי הממצאים שעלו מדיווחיהן של היועצות לקידום מעמד האישה, כמחויב בחוק. עוד מומלץ לרשות לקידום מעמד האישה לגבש מתווה בקרה ופיקוח שיטתיים על פעילות היועצות לקידום מעמד האישה, ובכלל זה בקרה על העברת הדיווחים השנתיים, כמחויב בחוק, על מנת להבטיח את קיום חובות הדיווח החלות על היועצות לקידום מעמד האישה ולסייע בהגברת מחויבותן של היועצות למילוי תפקידן באופן המיטבי.

2. פרסום בדבר עיקרי פעולותיה של היועצת: חובתן של הרשויות הציבוריות להתנהל בשקיפות נגזרת מעקרונות היסוד של המשטר הדמוקרטי ומחובת הנאמנות של רשויות אלה כלפי אזרחי המדינה ותושביה⁵¹³. חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, ותקנות חופש המידע, התשנ"ט-1999, שהותקנו מכוחו (להלן יחד - חוק חופש המידע ותקנותיו) קובעים את החובות החלות על הרשות הציבורית בכל הנוגע להעמדת מידע לרשות הציבור. בין היתר נקבע בתקנות כי עליה לפרסם באתר המרשתת שלה דין וחשבון שנתי המתייחס לעיקרי פעילותה בשנה החולפת ולעיקרי הפעולות המתוכננות לשנה הנוכחית⁵¹⁴.

אף כי לא עוגנה בדין החובה להעמיד לעיון הציבור את הדיווחים שעל היועצות להגיש למועצת הרשות המקומית ולרשות לקידום מעמד האישה על פעולותיהן, המדיניות שהן מיישמות והמשאבים העומדים לרשותן, ניכר כי לפרסום חיוניות רבה - הן לשם חיזוק מעמדן של היועצות והגברת מחויבותן לתפקיד והן לשם הגברת מחויבות הרשויות המקומיות לקידום השוויון המגדרי בקרב עובדיהן ותושביהן באופן המיטבי⁵¹⁵.

מבדיקת אתרי המרשתת של הרשויות המקומיות עלה כי רובן המוחלט (254 מתוך 257)⁵¹⁶ לא פרסמו את הדיווחים שהוגשו למועצת הרשות המקומית או לרשות לקידום מעמד האישה על פעילות היועצות וגם לא פרסמו את עיקרי פעילותן של היועצות בשנה החולפת ואת עיקרי הפעולות המתוכננות לשנה הנוכחית, כפי שמורים חוק חופש המידע ותקנותיו, ובהן העיריות בית שמש, נהרייה ורהט, המועצה המקומית גן יבנה והמועצה האזורית גזר. עוד עלה בבדיקה כי מבין הרשויות היחידות שפרסמו את עיקרי פעילותן של היועצות לקידום מעמד האישה המכהנות בהן, ובהן העיריות באר שבע וכפר סבא, הפרסום נעשה באופן שאינו אחיד - מבחינת אופן הפרסום, רמת הפירוט שלו, עדכניותו וסוג המידע שנכלל בו⁵¹⁷.

משרד מבקר המדינה מצוין את הפרסום שעושות עיריית באר שבע ועיריית כפר סבא בדבר עיקרי הפעילות של היועצות לקידום מעמד האישה המכהנות בהן. מומלץ לכלל הרשויות המקומיות, ובהן העיריות בית שמש, נהרייה ורהט, המועצה המקומית גן יבנה והמועצה האזורית גזר, לפעול לפרסום עיתי של עיקרי הפעולות שקיימו היועצות לקידום מעמד האישה ושל עיקרי פעולותיהן העתידיות המתוכננות באתרי המרשתת שלהן. פעולה זו חשובה, בין היתר, לנוכח חשיבות הפרסום ותרומתו האפשרית לחיזוק מעמדן של היועצות והגברת המחויבות של הרשויות המקומיות לקידום השוויון המגדרי.

עיריית באר שבע מסרה בתשובתה כי הדיווח שעל היועצות לקידום מעמד האישה להגיש לרשות לקידום מעמד האישה ולמועצת הרשות המקומית מפורסם במרשתת, וכי העירייה תפעל לפרסום באתר המרשתת שלה גם של תוכניות ופעילויות עתידיות. עיריית רהט מסרה

513 סגל, לעיל הערה 414, עמ' 36.

514 סעיפים 56 ו-66 לתקנות חופש המידע, התשנ"ט-1999 (להלן - תקנות חופש המידע).

515 דוח הוועדה האקדמית, לעיל הערה 174, עמ' 3; המלצה דומה נכללה במחקר שנערך עבור משרד הפנים בנושא היועצות לקידום מעמד האישה. ראו: סטקלוב, לעיל הערה 58, עמ' 34.

516 הבדיקה לא כללה את אתרי המרשתת של המועצות המקומיות צור הדסה ושער שומרון.

517 יצוין כי על פי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן - חוק חופש המידע) ותקנות חופש המידע, על הרשות המקומית לפרסם את המידע במרוכז בדין וחשבון שנתי, אולם באתרי המרשתת של רשויות מקומיות רבות המידע אינו מפורסם במרוכז אלא פזור בין עמודי המרשתת של היחידות המקצועיות השונות. ראו במסגרת פרסום זו את הדוח בנושא "חופש המידע ברשויות המקומיות".



בתשובתה כי תפרסם באתר המרשתת שלה את דוח הפעילות השנתי של היועצת לאחר הכנתו. עיריית נהרייה מסרה בתשובתה כי במסגרת המכרז שבכוונתה לפרסם לאיוש משרת היועצת יובהר כי באחריותה לפרסם את עיקרי פעילותה באתר המרשתת של העירייה. המועצה המקומית גן יבנה מסרה בתשובתה כי תפעל לעדכון אתר המרשתת שלה בהתאם לדין.

3. פרסום פרטי ההתקשרות עם היועצת: לפי חוק חופש המידע ותקנותיו, על הרשות המקומית לפרסם באתר המרשתת שלה את שמות בעלי התפקידים הבכירים, העומדים בראש האגפים, היחידות ויחידות הסמך של הרשות⁵¹⁸, וכן את פרטי ההתקשרות עם בעלי התפקידים ברשות שתפקידם לטפל בפניות הציבור⁵¹⁹.

היועצת לקידום מעמד האישה נמנית לפי הוראות הדין, לכל הפחות, עם דרג ניהול הביניים של הרשות המקומית, וניכר כי חלק בלתי נפרד מתפקידה - כך גם על פי תיאור התפקיד שלה - הוא מתן מענה או סיוע לתושבי הרשות המקומית בנושאים המצויים בתחומי אחריותה. כך גם עלה מהתשובות על השאלונים של היועצות שנשאלו בנושא זה כי רובן הגדול (18 מתוך 21) מטפלות במסגרת תפקידן כיועצות בפניות של תושבות ותושבים.

על אף האמור, נמצא כי כמחצית מהרשויות המקומיות שבמועד סיום הביקורת כיהנה בהן יועצת לקידום מעמד האישה (117 מתוך 232) לא פרסמו באתרי המרשתת שלהן את פרטי ההתקשרות עם היועצת (דואר אלקטרוני, טלפון נייד או טלפון נייד), ובהן עיריית רהט, ומבין הרשויות המקומיות המשתייכות למדד חברתי-כלכלי נמוך, פריפריאליות, מהמגזר הלא-יהודי או שאינן איתנות או שאינן יציבות - שיעור זה היה גבוה יותר (כ-70%, כ-69%, כ-67% ו-77%, בהתאמה)⁵²⁰. מבין הרשויות המקומיות שפרסמו באתר המרשתת שלהן את פרטי ההתקשרות עם היועצות, כ-14% (17 מתוך 123) פרסמו פרטי התקשרות שאינם עדכניים, בהן עיריית בית שמש.

מבדיקת אתרי המרשתת של הרשויות המקומיות עלה עוד כי כשני שלישים מהן (166 מתוך 257) אינן מפעילות עמוד אינטרנט ייעודי עבור היועצת לקידום מעמד האישה לצורך הנגשת המידע על תחומי העיסוק העיקריים שלה, עיקרי פעילותה או פרטי ההתקשרות עימה, והמידע על כך פזור ברחבי אתר המרשתת של הרשות המקומית, ובהן העיריות באר שבע ורהט והמועצה המקומית גן יבנה. הנתונים על פרסום עיקרי פעילותן של היועצות ודרכי ההתקשרות עימן באתרי המרשתת של הרשויות המקומיות שנכללו בביקורת העומק מובאים בלוח 22 להלן.

518 סעיף 5(א) לחוק חופש המידע וסעיף 6(1) לתקנות חופש המידע.

519 סעיף 6(3) לתקנות חופש המידע.

520 יצוין כי מדד השקיפות (ראו לעיל הערה 158) כולל בין היתר התייחסות לפרסום השם ופרטי ההתקשרות עם היועצת לקידום מעמד האישה.



לוח 22: פרסום פרטיהן של היועצות ודרכי ההתקשרות עימן באתרי המרשתת של הרשויות המקומיות שנכללו בביקורת העומק, נכון ליולי 2023

פרסום עיקרי הפעילות	בעמוד האינטרנט הייעודי	עמוד אינטרנט ייעודי	דואר אלקטרוני	טלפון ניח	שם היועצת	
✗	✗	✗	✓	✓	✓	באר שבע
✗	✗	✓	!	!	!	בית שמש
✗	✗	✓	✓	✓	✓	גזר
✗	✗	✗	✗	✗	✗	גן יבנה
✓	✓	✓	✓	✓	✓	כפר סבא
✗	✓	!	!	✗	!	נהרייה
✗	✗	✗	✗	✗	✗	רהט

✓ המידע מופיע באתר המרשתת

✗ המידע אינו מופיע באתר המרשתת

! מופיע מידע באתר המרשתת אך הוא אינו עדכני

על פי מידע שנאסף מתוך אתרי המרשתת של הרשויות המקומיות שנכללו בביקורת העומק, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים המובאים בלוח 22 לעיל עולה כי עיריית כפר סבא מנגישה את מלוא המידע על היועצת באתר המרשתת שלה. לעומת זאת, עיריית באר שבע והמועצה האזורית גזר מנגישות את המידע על דרכי ההתקשרות עם היועצת, אך לא את המידע על תחומי עיסוקה ופעילותה, ואילו העיריות בית שמש ונהרייה מפרסמות בעמוד אינטרנט ייעודי פרטי התקשרות עם היועצת, אך אלה אינם פרטי ההתקשרות העדכניים עימה. עיריית רהט והמועצה המקומית גן יבנה אינן מנגישות כלל את המידע על תחומי העיסוק של היועצת, על עיקרי פעילותה או על דרכי ההתקשרות עימה, כמחויב בדין, ובפרט הן אינן מנגישות זאת לתושבי הרשות המקומית.

על כלל הרשויות המקומיות, ובהן העיריות בית שמש, נהרייה ורהט, המועצה המקומית גן יבנה והמועצה האזורית גזר, להקפיד על כך שבאתרי המרשתת שלהן יפורסמו פרטי ההתקשרות העדכניים עם היועצות לקידום מעמד האישה, כמחויב בחוק חופש המידע ותקנותיו. כמו כן, לשם הנגשת המידע על תחומי העיסוק של היועצת, עיקרי פעילותה ודרכי ההתקשרות עימה באופן המיטבי, מומלץ כי הרשויות המקומיות יפעילו עמוד אינטרנט ייעודי, ובו יפורסם במרוכז המידע האמור.

העיריות נהרייה ורהט מסרו בתשובותיהן כי הן יפעלו לעדכון פרטי ההתקשרות העדכניים עם היועצות באתר המרשתת שלהן לאחר שישלימו את הליך איוש המשרה. עיריית באר שבע מסרה בתשובתה כי מידע על פעילות היועצת מונגש לתושבי העיר באמצעות הרשתות החברתיות, ברשימות תפוצה בדואר אלקטרוני ובעיתונות המקומית, וכי העירייה תפעל לפרסום המידע גם באתר המרשתת שלה ובפורטל השירותים העירוני. המועצה המקומית גן יבנה מסרה בתשובתה כי תפעל לעדכון אתר המרשתת שלה בהתאם לדין.

ממשקי העבודה עם גופי האסדרה השלטוניים

האתגרים הרבים הניצבים לפתחה של היועצת לקידום מעמד האישה, כפי שעולה מהביקורת - בין היתר לעניין תנאי העסקתה והכלים המקצועיים העומדים לרשותה - מגבירים את החשש שהיא לא תוכל למלא את תפקידה באופן המיטבי, ללא מעגלי תמיכה חיצוניים. הדבר מגביר עוד יותר את החשיבות שבחיזוק ובביסוס ממשקי העבודה השוטפים של היועצות עם גופי האסדרה השלטוניים - הרשות לקידום מעמד האישה ומשרד הפנים - וכן בקיום פעולות פיקוח ובקרה מיטביים על פעילותה מצד גופי האסדרה השלטוניים.

מהתשובות על השאלונים עלה כי מבין היועצות שנשאלו בנושא זה (21 יועצות) אף אחת מהן לא פנתה למשרד הפנים בנושאים הנוגעים לתפקידה, ובכלל זה לתנאי העסקתה. לעומת זאת, כמחציתן (10 מתוך 21) ציינו כי פנו לרשות לקידום מעמד האישה, אך מהתשובות עלה כי רובן פנו בנוגע לקולות קוראים שפרסמה הרשות ולא בנושאים הנוגעים לליבת תפקידן.



על כך יש להוסיף כי במחקר שערך משרד הפנים עלה כי היועצות לקידום מעמד האישה אינן מכירות את חלוקת העבודה בין גופי האסדרה השלטוניים, וכי הן עשויות שלא לקבל מענה לפנייתיהן משום שהפנייה לא נעשתה לגורם המתאים. במחקר צוין כי מצב דברים זה עלול ליצור חוסר אמון בין היועצות ובין גופי האסדרה, וכי הדבר מגביר את החשיבות שבהגברת שיתוף הפעולה בין גופי האסדרה ובינם ובין היועצות לקידום מעמד האישה ואיגוד היועצות⁵²¹.

מומלץ לרשות לקידום מעמד האישה לפעול, בשיתוף משרד הפנים ואיגוד היועצות, לחיזוק ממשקי העבודה עם היועצות לקידום מעמד האישה, להנגיש עבורן את המידע בנוגע לחלוקת הסמכויות בין גופי האסדרה השלטוניים ולעודד אותן לפנות אליהם לשם קבלת מידע או תמיכה לפי הצורך, על פי תחומי הסמכויות הרלוונטיים.

סיכום

קידום השוויון המגדרי בשלטון המקומי והטמעתה של חשיבה מגדרית בתהליכי קבלת ההחלטות בידי גופי השלטון המקומי נוגעים לכלל מישורי פעילותם. כמעסיקים, גופי השלטון המקומי מחויבים לקידום השוויון המגדרי בשכרם של עובדיהם ועובדותיהם, בתנאי העסקתם ובקידומם בעבודה. כנותני שירותים, גופי השלטון המקומי מחויבים לקדם שוויון מגדרי ולהבטיח את הכללתן של נקודות מבט מגדריות בתהליכי קבלת ההחלטות הנוגעים לציבור התושבים והתושבות המתגוררים בתחומן, פעולה הבאה לידי ביטוי, בין היתר, באופן הקצאת תקציביהם.

בשנת 2023 הייתה מדינת ישראל מדורגת במדד הפער המגדרי העולמי במקום ה-83 מתוך 146 מדינות, ירידה של 23 מקומות יחסית לדירוג שלה בשנת 2022 (במקום ה-60) (המדינה המדורגת במקום ה-1 היא הקרובה ביותר להשגת שוויון מגדרי). הדירוג הנמוך של ישראל במדד נבע בין היתר מדירוגה הנמוך בקטגוריה הבוחנת את מידת אי-השוויון המגדרי במדינה בתחומי הכלכלה, ובפרט בהיבטים של פערי השכר המגדריים ושל ייצוג נשים בתפקידי ניהול בדרגי הביניים ובתפקידים בכירים (Economic participation and opportunity). נכון למועד סיום הביקורת הייתה מדינת ישראל מדורגת במקום אחד לפני האחרון מבין מדינות ה-OECD בפערי השכר המגדריים. פערי השכר המגדריים ברוב ענפי המשק הישראלי, ובכלל זה במגזר הציבורי וברשויות המקומיות, נותרו ללא שינוי של ממש בשנים האחרונות, כך שהסבר אפשרי לדירוגה הנמוך של ישראל הוא הצלחתן היחסית של מדינות אחרות להביא לצמצום פערי השכר המגדריים בתחומן⁵²².

ממצאי הביקורת מצביעים על עומקם של הפערים המגדריים שעודם קיימים בשכרם של עובדי ועובדות השלטון המקומי (השכר הממוצע לחודש של העובדות ביחס לעובדים עמד על כ-69%), בשיעורן של הנשים מקרב נבחרי הציבור (כ-20%) ומקרב בעלי התפקידים הבכירים ברשויות המקומיות (כ-26%). ניכר כי פערים אלו עמוקים אף יותר לנוכח שיעורן של הנשים מקרב עובדי השלטון המקומי (כ-74%) - ולא רק מקרב כלל האוכלוסייה (כ-50%), והם עמוקים יותר גם ברשויות מקומיות המשתייכות למדד חברתי-כלכלי נמוך, פריפריאליות, לא-יהודיות, חרדיות ורשויות שאינן איתנות או יציבות. מבין הרשויות המקומיות שנכללו בביקורת העומק נמצא כי בעיריות באר שבע, בית שמש, כפר סבא, נהרייה ורהט ובמועצה המקומית גן יבנה לא ניתן ייצוג שוויוני לנשים בקרב בעלי התפקידים הבכירים ובתפקידים נוספים בקרב דרג הניהול הבכיר, וכי בעיריית רהט אף אחד מבין התפקידים הללו אינו מאויש בידי אישה. על רקע דברים אלה ועל רקע דירוגה הנמוך של ישראל במדד הפער המגדרי העולמי, גוברת החשיבות שבנקיטת פעולות יזומות לקידום השוויון המגדרי ולצמצום הפערים המגדריים בגופים אלו.

העיגון בחקיקה של חובתן של הרשויות המקומיות למנות יועצת לקידום מעמד האישה והחובה למנות יועצת חדשה ללא דיחוי עת היועצת האחרונה חדלה מלמלא את תפקידה בדרך קבע,

521 סטקלוב, לעיל הערה 58, עמ' 31.
522 ראו הערות 72 עד 75 לעיל.



מלמדים על חיוניות התפקיד בעיני המחוקק. אלא שבהיעדרה של תפיסה מגובשת של תפקיד היועצת ובהיעדרם של הליכי פיקוח ובקרה סדורים ושיטתיים על החובה למנותה, על הבטחת תנאי העסקה הולמים, על הקניית כלים וידע מקצועיים ועל הקצאת משאבים בהלימה למשימות המוטלות עליה ולסביבה הארגונית שבה היא פועלת - עולה חשש בנוגע ליכולתה של היועצת למלא את תפקידה באופן המיטבי ולקדם את צמצום הפערים המגדריים בשלטון המקומי.

כך, בהיעדרם של תנאים מוקדמים והכרחיים להבטחת תפקודה התקין והמיטבי של היועצת, הביקורת העלתה כי ברשויות מקומיות מסוימות כלל לא אוישה משרת היועצת (כ-9% מהן); היועצת מונתה ללא הליך מכרזי, באופן שהיה עלול לפגוע בעצמאותה ובמעמדה (כ-19% מהן); התפקיד הוטל עליה נוסף על תפקיד אחר שהיא ממלאת ברשות המקומית (כ-92% מהן), לעיתים בלי שניתן לה תגמול כספי הולם עבור התפקיד ובלי שהוקצו לה משאבים ותקציב הולמים; בעבודתה היא אינה מתבססת על תוכנית עבודה או על יעדים ברורים, וכך פעולותיה נעדרות מיקוד ותיעוד ברורים (כ-33% מהן); או שהיא אינה מקבלת תמיכה מהנהלת הרשות המקומית ומהעומד בראשה, וכך לא מובטחת לה עצמאות בעבודתה ואין היא יכולה להיות מעורבת בהתוויית מדיניות הרשות המקומית ובתהליכי קבלת ההחלטות.

מבין הרשויות המקומיות שנכללו בביקורת העומק נמצא כי בעיריית רהט ובמועצה המקומית גן יבנה מונו היועצות ללא הליך מכרזי. בעיריית באר שבע, בית שמש ורהט, במועצה המקומית גן יבנה ובמועצה האזורית גזר התפקיד הוטל על היועצות נוסף על תפקיד אחר שהן ממלאות ברשות המקומית, אך היקף משרתן בתפקידן כיועצות כלל לא הוגדר. נוסף על כך, בעיריית בית שמש לא הוקצה כלל תקציב ייעודי לפעילות היועצת בשנת 2022, ובעיריית רהט הוקצה לפעילות היועצת בשנה זו תקציב ייעודי מזערי.

הביקורת העלתה עוד כי גופי האסדרה השלטוניים - הרשות לקידום מעמד האישה, משרד הפנים ונציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה, כל אחד בתחומו, אינם ממלאים באופן מספק וממצה את תפקידם החיוני בקידום הנושא - החל מהנחיה בהירה וממצה והקניית כלים וידע מקצועי, דרך בקרה ופיקוח על קיום ההסדרים הקבועים בדין וההנחיות שניתנו וכלה בנקיטת פעולות יזומות לקיום ההסדרים האמורים, ובכלל זה נקיטת פעולות אכיפה, בהתאם לסמכויות הנתונות להן. נמצא אומנם כי משרד הפנים כלל מחוון המתייחס לשיעור הייצוג של בני שני המינים בקרב המשרות הסטטוטוריות ברשויות המקומיות כחלק ממדד ההון האנושי, מדד המשמש לצורך החלטה על האצלת סמכויות לרשויות המקומיות בתחום ההון האנושי. אולם פעולה זו, לצד פעולות אחרות שנקט משרד הפנים לקידום השוויון המגדרי בשלטון המקומי, ביטאו בעיקרן מדיניות של העדפה מתקנת ונועדו לקדם ייצוג מספרי לנשים, ובמידה מעטה ביטאו מדיניות של הטמעה של חשיבה מגדרית, על אף חיוניותה בהתמודדות עם דפוסי פעולה המייצרים אי-שוויון מגדרי. לכך יש להוסיף כי המאפיינים הנסתרים של תופעת אי-השוויון המגדרי וחוסר המודעות לגורמים לה מחייבים ניטור סדור ושיטתי של נתונים כדי לבחון את מועילותם של ההסדרים ושל הפעולות הננקטות במסגרתם לצמצום הפערים. עם זאת, גופי האסדרה השלטוניים אינם מקפידים על ניטור התופעה, ולפיכך הם אינם מקיימים פיקוח ובקרה, וממלא אינם מונעים הפרה של ההסדרים הקבועים בדין בנושא השוויון המגדרי.

מומלץ כי גופי השלטון המקומי, ובהם הרשויות המקומיות, יפעלו לגיבוש תוכנית אסטרטגית לצמצום הפערים המגדריים בקרב עובדיהן - בכלל זה בתנאי העסקה ובשיעור הייצוג במוקדי קבלת ההחלטות, שממנה ייגזרו תוכניות עבודה הכוללות יעדים מדידים וכן לוחות זמנים מוגדרים לביצוע, והכול תוך מעורבותן והובלתן של היועצות לקידום מעמד האישה המכהנות בהן. על מנת להבטיח את תפקודן המועיל והמיטבי של היועצות, מן הראוי כי משרד הפנים, בשיתוף עם הרשות לקידום מעמד האישה ואיגוד היועצות, ישלימו את גיבוש תפיסת התפקיד של היועצות לקידום מעמד האישה ויבחנו את הדרכים בהן ניתן יהיה להבטיח את התקיימם של התנאים המוקדמים למילוי תפקידן באופן המיטבי.



עקרון השוויון בין האישה לגבר הוא אבן יסוד בשיטת המשטר הדמוקרטי, עיקרון שהוכר בו עוד במגילת העצמאות⁵²³. על מנת להבטיח את מחויבותן של הרשויות המקומיות לקידום השוויון המגדרי, ולנוכח הקשר ההדוק בין הבטחת הייצוג השוויוני במוקדי קבלת ההחלטות ובין חוסנה הדמוקרטי של הרשות המקומית ואיכות תהליכי קבלת ההחלטות שלה, מומלץ כי גופי האסדרה השלטוניים - הרשות לקידום מעמד האישה, מינהל השלטון המקומי במשרד הפנים ונציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה ובהיוועצות עם הממונה על השכר - יפעלו במשותף לקבוע יעדים לאומיים לצמצום הפערים המגדריים ולגיבוש מתווה פעולה סדור ושיטתי לפיקוח ולבקרה על העמידה ביעדים אלו. מומלץ כי יעשו זאת, בין היתר, באמצעות מערכת מחוונים מגדריים שתאפשר בחינה של תופעות הייחודיות לגופי השלטון המקומי, וכן באמצעות שילוב של תבחינים ומחוונים מגדריים במדדים המשמשים לצורך הקצאת תקציב וביזור או האצלה של סמכויות לגופי השלטון המקומי.

דברי החסבר לתיקון מס' 2 להצעת חוק שיווי זכויות האשה, לעיל הערה 27.



נספח א': דוגמאות ממודעות הדרושים של האקדמיה ללשון העברית

סטודנט או סטודנטית לאיור ולעיצוב גרפי

האקדמיה ללשון העברית מחפשת
סטודנט או סטודנטית לאיור ולעיצוב גרפי

תיאור התפקיד

- איור, עיצוב וטיפול בטקסטים לרשימות (פוסטים) של האקדמיה ברשתות החברתיות
- איורים ועיצובים גרפיים לפי הצורך לאתר האקדמיה ולפרסומים אחרים
- עבודה מהבית, כ-8 שעות בשבוע.

דרישות התפקיד

- לימודי איור או עיצוב גרפי – שנה שנייה ומעלה
- עבודה בתוכנת עיצוב מקצועית
- יצירתיות, חוש הומור ותשומת לב לפרטים
- היכרות עם עולם הרשתות החברתיות – יתרון

קורות חיים יש לשלוח אל האקדמיה

בכתובת:@hebrew-academy.org.il

יש לצרף עבודות לדוגמה.

רק פניות מתאימות ייענן.

מתכנת או מתכנתת Angular

האקדמיה ללשון העברית מחפשת
מתכנת או מתכנתת Angular
לפיתוח ולתחזוקה של יישומי האקדמיה

האקדמיה ללשון העברית היא מוסד לאומי שמופקד על חקר העברית ותקן הלשון.

תיאור התפקיד:

מתכנת או מתכנתת Angular

דרישות התפקיד:

פיתוח ותחזוקת קוד על פי אפיונים שיימסרו, כולל שימוש במסדי נתונים ומימוש הנחיות עיצוב ואבטחת מידע.

ידע וניסיון נדרשים:

השכלה רלוונטית בתחום

ניסיון בפיתוח #C

ניסיון בפיתוח NET CORE

ניסיון בפיתוח מול בסיסי נתונים – יתרון

ניסיון בפיתוח ממשקי WEBAPI בפרוטוקול REST – יתרון

עבודה בסביבת ניהול גרסאות (כגון GIT, bitbucket)

כישורי עיצוב וארכיטקטורה – יתרון

ידיעה טובה של עברית – יתרון.

מקום העבודה בירושלים

משרה מלאה

קורות חיים מפורטים יש לשלוח בדואר אלקטרוני

לכתובת:@hebrew-academy.org.il



נספח ב': מִכּוּן להטמעת חשיבה מגדרית במהלך גיבוש המלצות וחלופות במצבי חירום

1. השלכות המדיניות המתבשלת באותי קבלת החלטות ובפורומים השונים:

- (א) כיצד המדיניות השפיעה 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 אימהות לילדים בעלי מוגבלות?
- (ב) כיצד המדיניות השפיעה 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 באותי קבלת החלטות ובפורומים השונים:

- (1) מה היה הייצוג המגדרי בפורומים שהתכנסו לגבש את המדיניות?
- (2) האם התבצע דיון או הליך שיתוף ציבור עם גורמי חברה אזרחית במהלך גיבוש המדיניות?
- (3) מה היה הייצוג המגדרי (מגזר חרדי, ערבי, וכו') בפורומים שהתכנסו לגיבוש המדיניות?

3. המענים המוצעים למצבי סיכון שונים:

- (1) האם נבחנה השפעת המדיניות על נשים עם כמה מצבי סיכון (למשל מעמד סוציו-אקונומי נמוך, בעלות מוגבלות או אימהות לילדים בעלי מוגבלות, מיקום בפריפריה ועוד)?
- (2) האם נבחנה השפעת המדיניות על תחולת חוקי מגן ואמצעי ההגנה הקיימים (כמו האיסור לפטר נשים בהריון)?
- (3) האם במסגרת גיבוש המדיניות נבחנו מענים לעלייה החדה באלימות נגד נשים?

4. אמצעי הבקרה על מקי המשבר:

- (1) האם נקבעה תכנית בקרה על השפעת המדיניות על אוכלוסיות שונות?
- (2) אם כן, מי הגורם המתכלל?
- (3) אם כן, האם הבקרה צפויה להתפרסם?

5. תוכניות יציאה מהמשבר והתאמתן לנשים וגברים מקבוצות שונות באוכלוסייה:

- (1) האם במסגרת גיבוש המדיניות נערכה עבודת מטה על תכנית יציאה מהמשבר?
- (2) אם כן, האם יש התייחסות למענים שונים לנשים?
- (3) אם כן, האם יש התייחסות למענים שונים לאוכלוסיות שונות?

על פי המלצות הוועדה המייעצת למטה לביטחון לאומי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



משרד מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

