

מבקר המדינה | דוח על הביקורת בשלטון המקומי | התשפ"ד-2024



ביקורת חברתית

# קידום השוויון המגדרי בשלטון המקומי





## קידום השוויון המגדרי בשלטון המקומי

### רקע

עקרון השוויון המגדרי, האוסר על הפליה בין אישה לגבר, הוא אחד מנדבכיו של עקרון השוויון שהוכר כעקרון-על במשפט הישראלי, ופגיעה בו עשויה להיחשב פגיעה חוקתית בכבוד האדם. מימוש עיקרון זה קשור באופן הדוק לחוסנה הדמוקרטי של הרשות המקומית. החשיבות שבהבטחתו של השוויון המגדרי בכלל מישורי החיים, ובפרט במוקדי קבלת ההחלטות, רבה במיוחד בעיתות משבר לאומי ובעיתות חירום, שכן בהן עלולים להעמיק עוד יותר הפערים הקיימים ממילא בעמדות כוח שבהן נשים וגברים נמצאים, ונשים גם עלולות להיחשף לפגיעה קשה יותר בביטחונן האישי ובתנאי העסקתן. הרשויות המקומיות - כמעסיקות וכרשויות שלטוניות - נושאות בעיקר האחריות לקידום השוויון המגדרי בקרב עובדיהן ולהטמעת החשיבה המגדרית בתהליכי קבלת ההחלטות בתחומים הנוגעים לתושביהן. לפי החוק, את הפעולות שהרשות המקומית נוקטת לקידום השוויון המגדרי אמורה ללוות היועצת לקידום מעמד האישה המכהנת באותה הרשות (היועצת). בין היתר, על היועצת להיות מעורבת בהתוויית מדיניות הרשות המקומית, לקדם בחינה של ההשלכות המגדריות של החלטותיה וכן לאסוף מידע ונתונים הנוגעים לתחומי הפעולה של תפקידה. לצד הרשויות המקומיות נושאים באחריות לקידום השוויון המגדרי בשלטון המקומי גם גופי האסדרה השלטוניים: מינהל השלטון המקומי במשרד הפנים, הרשות לקידום מעמד האישה<sup>1</sup> ונציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה. כל אלה אחראים להבטיח, כל אחד בתחומו, כי גופי השלטון המקומי פועלים כמחויב בדין ובאופן המיטבי לקידום השוויון המגדרי. 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.

1 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: קידום מעמד האישה ובכלל זה את האחריות על הרשות לקידום מעמד האישה. בהחלטת ממשלה מס' 1316 (21.1.24) הוחלט על ביטול החלטה מס' 433 תוך החזרת שטח הפעולה: קידום מעמד האישה ובכלל זה את האחריות על הרשות לקידום מעמד האישה למשרד לשוויון חברתי ושינוי שמו ל"משרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה".



נתוני מפתח

**83 מתוך 146**

דירוגה של מדינת ישראל במדד הפער המגדרי העולמי בשנת 2023, ירידה של 23 מקומות ביחס לדירוג שלה בשנת 2022 במקום ה-60 (המדינה המדורגת במקום ה-1 היא הקרובה ביותר להשגת שוויון מגדרי)<sup>2</sup>

**כ-69%**

שיעור השכר הממוצע לחודש של העובדות ביחס לעובדים (שכר ברוטו למס) בכלל גופי השלטון המקומי, לשנת 2021

**כ-20% בלבד**

שיעור הנשים מקרב נבחרי הציבור בכלל הרשויות המקומיות (724 מתוך 3,647), לאחר הבחירות לרשויות המקומיות בשנת 2024

**כ-45% בלבד**

שיעור התאגידים העירוניים שבהם ניתן ייצוג הולם לבני שני המינים בקרב כל חברי הגוף המנהל, כולל נבחרי הציבור, בהתייחס למינויים שנעשו בין ינואר 2022 ועד יוני 2023

**כ-74%**

שיעור הנשים מקרב עובדי הרשויות המקומיות (כ-123,000 מתוך כ-166,000), נכון לשנת 2020

**כ-26% בלבד**

שיעור הנשים מקרב בעלי התפקידים הבכירים ברשויות המקומיות (379 מתוך 1,431), נכון לשנת 2022

**24 מתוך 257**

מספר הרשויות המקומיות שבהן לא כיהנה יועצת לקידום מעמד האישה (כ-9%), נכון לספטמבר 2023<sup>3</sup>

**כ-80%**

שיעור היועצות לקידום מעמד האישה שהיקף משרתן בתפקידן כיועצות לא הוגדר (148 מתוך 184), לפי תשובותיהן על השאלונים

פעולות הביקורת

בחודשים מאי עד נובמבר 2023 בדק משרד מבקר המדינה את פעולותיהם של הרשויות המקומיות ושל גופי האסדרה השלטוניים לקידום השוויון המגדרי ולהטמעת החשיבה המגדרית בשלטון המקומי. ממצאי הביקורת מתבססים על בדיקת עומק שנעשתה בעיריות **באר שבע, בית שמש, כפר סבא, נהרייה ורהט**, במועצה המקומית **גן יבנה** ובמועצה האזורית **גזר** (הרשויות שנבדקו) וכן על בדיקה שנעשתה במינהל השלטון המקומי במשרד הפנים, ברשות לקידום מעמד האישה, בנציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה ואצל הממונה על השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר. בדיקת העומק כללה בחינה של יישום הוראות

2 המדד מדרג את המדינות לפי מידת הקרבה שלהן להשגת שוויון מגדרי ולא לפי מידת קיומו של שוויון מגדרי.  
3 בבדיקה לא נכללו המועצות המקומיות שער שומרון וצור הדסה.



הדין על ידי הרשויות המקומיות הללו בכל הנוגע לפערי השכר המגדריים בקרב עובדיהן; ניתוח של פערי השכר המגדריים ושל הגורמים המשפיעים עליהם, שנעשה בסיוע של יועץ כלכלי חיצוני; בדיקת הייצוג 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 מקומיות על שאלונים בנושא יישום הוראות חוק שכר שווה לעובדת ולעובד, התשנ"ו-1996, וכן בנושא מעמדה ותפקודה של היועצות 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 2022 וכן לפי סיווגן של הרשויות המקומיות על פי נתוני משרד הפנים.

## תמונת המצב העולה מן הביקורת



**ההיבט הנורמטיבי** - הועלה 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 של ההסדרים שהוחלו על גופי השלטון המקומי וכן בכל הנוגע לאיסוף של מידע ונתונים סטטיסטיים בהתפלגות מגדרית ולניתוחם לצורך ניתוח מגדרי של תקציבי הגופים הללו.



**בחינה עצמית של פערי השכר המגדריים** - בשנת 2023 דורגה מדינת ישראל במדד הפער המגדרי העולמי 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 מדירוג הנמוך בקטגוריה הבוחנת את מידת אי-השוויון המגדרי במדינה בתחומי הכלכלה, ובפרט בהיבטים של פערי השכר המגדריים. כך, בין היתר, בשנת 2022 עמד השכר הממוצע לחודש של העובדות ביחס לעובדים (שכר ברוטו למס) בכלל גופי השלטון המקומי על כ-69%. על אף פערי השכר המגדריים הניכרים בקרב עובדי הרשויות המקומיות, מהתשובות על השאלונים עלה כי כ-48% מהרשויות המקומיות שהשיבו בעניין זה (92 מתוך 194), ובהן עיריית **רהט**, לא ערכו דוחות פנימיים על פערי השכר המגדריים בהן לפי חוק שכר שווה לאף אחת מהשנים 2021 ו-2022. הביקורת העלתה עוד כי הרוב הגדול של הרשויות המקומיות שדוחותיהן הפנימיים נבדקו (49 מתוך 60), ובהן העירויות **באר שבע**, **בית שמש** ו**נהרייה** והמועצה



המקומית **גן יבנה**, לא פעלו ליישום הוראות החוק והנחיות נציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה לעניין עריכת הדוח הפנימי במלואו, וכי רובן המוחלט לא יישם את המלצות הנציבות בנוגע לאופן עריכתו של הדוח הפנימי ובנוגע לנתונים שיוצגו בו.

**בקרה על קיום חובותיהם של מעסיקים לפי חוק שכר שווה ואכיפתן** - נמצא כי מאז הוחלה בחוק על מעסיקים מסוימים, ובהם גופי השלטון המקומי, החובה לערוך דוח פנימי על פערי השכר המגדריים ומאז פורסמו הנחיות הנציבות בנוגע לאופן עריכתו של הדוח הפנימי, למסירת ההודעה לעובדים ולפרסום הדוח הפומבי בהתבסס עליו, לא נעשתה בקרה שיטתית בידי נציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה או בידי גוף מאסדר אחר על קיום הוראות החוק וההנחיות האמורות. עוד נמצא כי לא ננקטו באופן שיטתי וסדור פעולות אכיפה כלפי מעסיקים שלא קיימו את חובותיהם בנושאים אלו, זאת אף שממצאי הביקורת הצביעו על כך שכ-48% מהרשויות המקומיות שהשיבו על השאלונים (92 מתוך 194) לא ערכו דוח פנימי על פערי השכר המגדריים בקרב עובדיהן לאף אחת מהשנים 2021 ו-2022 ואף שמבין הרשויות המקומיות שערכו דוח פנימי על פערי השכר המגדריים לשנת 2022 כ-23% (22 מתוך 97) לא מסרו הודעה לעובדיהן בדבר הפערים שהעלה הניתוח לשנה זו.

**פערי השכר המגדריים ברשויות המקומיות שנבדקו** - ניתוח של פערי השכר המגדריים שעשה משרד מבקר המדינה בסיוע של יועץ כלכלי חיצוני העלה פער בין השכר הממוצע ברוטו לעובד ובין השכר הממוצע ברוטו לעובדת של כ-24% (18.7 ש"ח לשעה) בעיריית **באר שבע**; של כ-20% (12 ש"ח לשעה) בעיריית **בית שמש**; של כ-22% (14.9 ש"ח לשעה) במועצה האזורית **גזר**; של כ-42% (33.9 ש"ח לשעה) במועצה המקומית **גן יבנה**; של כ-23% (13.6 ש"ח לשעה) בעיריית **נהרייה**; של כ-14% (9.8 ש"ח לשעה) בעיריית **כפר סבא**; ושל כ-38% (26.3 ש"ח לשעה) בעיריית **רהט**. הניתוח העלה עוד כי את הפערים הללו אפשר להסביר בתופעות שאינן ייחודיות לשלטון המקומי, ובכללן ריכוזיות-היתר של נשים 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 פערי השכר קשורים גם במאפיינים תעסוקתיים (תשלום עבור שעות כוננות, שעות נוספות, עבודה נוספת או החזקת רכב).

**תוספת מימון לקידום הייצוג ההולם בקרב נבחרי הציבור** - מניתוח הנתונים על תוצאות הבחירות לרשויות המקומיות בשנת 2024 עלה כי בראש כ-6% מהרשויות המקומיות בלבד (15 מתוך 257) עמדו נשים. אף כי חלה עלייה מסוימת בשיעור הנשים העומדות בראש רשות מקומית, שיעורן נותר נמוך, וזאת גם בהשוואה למדינות דמוקרטיות אחרות. כמו כן, לפי הנתונים על תוצאות הבחירות לרשויות המקומיות בשנת 2024, שיעורן של הנשים מקרב חברי מועצת הרשות המקומית היה כ-19% בעיריות 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 2008. בכשליש מהרשויות שנבדקו (83 מתוך 238) לא נבחרה אף אישה לכהן במועצת הרשות המקומית. על כך יש להוסיף כי מהנתונים על תוצאות הבחירות לרשויות המקומיות בשנת 2024 ועל רשימות או סיעות שנמצאו זכאיות לקבלת תוספת המימון לאחר הבחירות לרשויות המקומיות בשנת 2018 עלה כי ההסדר שנועד לקדם ייצוג הולם בקרב נבחרי 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% מהסיעות) ובעיריות ובמועצות מקומיות במדד חברתי-כלכלי נמוך (עד כ-7% מהסיעות ברשויות המשתייכות לאשכול 3, עד כ-5% מהסיעות ברשויות המשתייכות לאשכול 2 ובאף אחת מהסיעות ברשויות המשתייכות לאשכול 1), וכי הוא לא מומש כלל בעיריות ובמועצות מקומיות חרדיות - שבהן שיעור הייצוג לנשים נמוך, וקיים צורך רב יותר לקדם בהן באופן יזום הסדרים להעלאת שיעור הייצוג לנשים. עוד הועלה כי מידת המועילות של ההסדר בקידום השוויון המגדרי בקרב נבחרי 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.

**שדרת הניהול של הרשות המקומית** - אף ששיעורן של הנשים מקרב כלל עובדי הרשות המקומית הוא כ-74%, שיעורן מקרב בעלי התפקידים הבכירים הוא כ-26%. שיעור נמוך כאמור ניכר במיוחד ברשויות המשתייכות למדד חברתי-כלכלי נמוך (כ-10%), ברשויות פריפריאליות (כ-21%), ברשויות לא-יהודיות (כ-8%) או ברשויות שהן בתוכניות הבראה או התייעלות או שמונה להן חשב מלווה (כ-12%). בקרב לשליש מהרשויות המקומיות (72 מתוך 252) לא מכהנות כלל נשים בדרג הניהול הבכיר, ובהן עיריית רהט, ובשיעור דומה של הרשויות המקומיות (67 מהן) מכהנת אישה אחת בדרג הניהול הבכיר, ובהן עיריית נהרייה. נוסף על כך העלתה הביקורת 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 (עד 10%).

**פעולות משרד הפנים לקידום השוויון המגדרי בשדרת הניהול של הרשות המקומית** - הביקורת העלתה כי משרד הפנים לא פעל ליישום ההמלצות של הוועדה לקידום נשים בשלטון המקומי משנת 2018 ושל צוות המדיניות שהקים בנושא "איתור, גיוס וקידום נשים לתפקידי ניהול בכירים ברשויות המקומיות" 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, ולרבות איתור יזום של מועמדות לתפקידים או למשרות שבהם נמצא תת-ייצוג משמעותי. משרד הפנים גם לא קבע מתווה לפיקוח ולבקרה על קיום הוראות הדין, ובכלל זה לא קבע חובות דיווח שיאפשרו לו לקיים מעקב ובקרה מועילים על מידת קידום השוויון המגדרי בדרג ניהול הביניים ובדרג הניהול הבכיר ברשות המקומית.

**הגופים המנהלים של התאגידים העירוניים** - הביקורת העלתה כי חובת הייצוג ההולם בקרב נציגי הרשות המקומית שאינם חברי המועצה עוררה שאלת פרשנות באשר לאופן מימוש חובת הייצוג ההולם הקבועה בחוק במקרים שבהם מתבקש למנות נשים בשיעור הגבוה ממחצית מחברי הגוף המנהל, ללא נבחרי הציבור. אף כי הלשכה המשפטית במשרד הפנים פנתה לאגף ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים לקבלת עמדתו בעניין, במועד סיום הביקורת אגף ייעוץ וחקיקה טרם השלים את גיבוש עמדתו, מאחר שהסוגיה מעלה שאלות רוחביות שנדרש לתת את הדעת גם עליהן. הביקורת העלתה עוד 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 נבחרי ציבור ולנוכח שיעורן הנמוך של הנשים מקרב נבחרי הציבור, שיעורם של התאגידים



שבהם ניתן ייצוג שוויוני מקרב כלל החברים הללו נותר נמוך (כ-45%). מניתוח הנתונים על ההתפלגות המגדרית בקרב חברי הגוף המנהל של תאגידים עירוניים המשויכים לרשויות שנבדקו, נמצא 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** וב**חברה 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.

**הליכי הרכש וההתקשרויות של הרשויות המקומיות** - הביקורת העלתה כי בתקופה שבין ינואר 2022 ועד יוני 2023 בכלל הרשויות המקומיות שנבדקו לא נדרש שימוש בהסדר הקבוע בחוק המקנה עדיפות לעסק בשליטת אישה בהליכי הרכש וההתקשרויות של הרשויות המקומיות. 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. 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 בחוק. ממילא הרשויות המקומיות אינן מנהלות מעקב אחר ההשפעה של ההסדר על מספר ההצעות של עסק בשליטת אישה המתמודדות או הנבחרות כזוכות במכרזים או על היקף ההתקשרויות שלהן עם עסקים בשליטת אישה.

**איסוף ופרסום של נתונים סטטיסטיים בהתפלגות מגדרית** - על אף החשיבות שבאיסוף ובניהול של נתונים בהתפלגות מגדרית - זאת גם אם לא הוחלה בדין החובה לעשות כן - הרשויות המקומיות וגופי האסדרה השלטוניים אינם מקפידים על איסוף, איגום וניהול הנתונים בהתפלגות מגדרית וממילא על שמירת עדכניותם, וכן אינם נוהגים לפרסמם לציבור באתרי המרשתת שלהם. נוסף על כך הועלה כי הרשויות המקומיות שנבדקו מחזיקות במידע גולמי על הליכי הגיוס והאיוש של התפקידים הבכירים או על הליכי הרכש וההתקשרויות המקומיים, הכולל גם התייחסות למגדר. עם זאת, הן אינן עושות שימוש במידע, אינן מעבדות אותו וממילא אינן מנתחות אותו על מנת שניתן יהיה להפיק ממנו תובנות על הפערים המגדריים בתחומי הפעילות השונים של הרשות המקומית.

**ניתוח מגדרי של תקציב הרשות המקומית** - הניתוח המגדרי של התקציב או התקצוב המגדרי (Gender Budgeting) הוא מקרה פרטי של איסוף וניתוח של נתונים סטטיסטיים בהתפלגות מגדרית. הוא מניח ביסודו כי התקציב הוא ביטוי של המדיניות וסדרי העדיפויות, וכי הכללתן של נקודות מבט מגדריות בהליך התקצוב תאפשר לקובעי המדיניות להקצות אותו באופן מושכל יותר ובהלימה לצורכיהם השונים של גברים ונשים.

**החובה לעשות ניתוח מגדרי של התקציב והכלים העומדים לרשות הרשויות המקומיות לצורך כך** - החל משנת 2014 מחויבים כלל משרדי הממשלה ויחידות הסמך הממשלתיות מכוח החלטת ממשלה 2084 לעשות ניתוח מגדרי של תקציביהן, באופן מדורג ולפי מדרך מקצועי שפורסם לצורך כך. 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 במסגרת הניטור והבקרה שעליהם אמונות היועצות לקידום מעמד האישה. נמצא עוד כי אין בידי היועצות לקידום מעמד





האישה כלים מספקים לצורך עריכת ניתוח מגדרי של התקציב, על אף חשיבותו הרבה של הנושא בכלל ועל אף החשיבות שרובן הגדול של היועצות שנשאלו על כך מייחסות לנושא בפרט.

• **ניתוח מגדרי של תקציב הרשויות המקומיות בתחום הספורט** - לנוכח ההיקף הכספי הרב של התמיכות שמעניקות הרשויות המקומיות - בכסף ובשווה כסף בתחום הספורט (כ-38% מכלל כספי התמיכות שהעניקו הרשויות המקומיות בשנת 2022) - וכן לנוכח הפערים המגדריים המאפיינים את התחום (בשנת 2022 כ-23% מכלל הספורטאים הפעילים בישראל היו נשים<sup>4</sup>), חשוב לבחון בבחינה מגדרית את הקצאת התקציב העירוני בתחום זה. הועלה כי מבין הרשויות המקומיות שנבדקו, העיריות **באר שבע וכפר סבא** והמועצה המקומית **גן יבנה** קבעו בתבחינים להענקת תמיכות בתחום הספורט הסדר העדפה מתקנת לנשים. עם זאת, מעיון בפרוטוקולי הדיונים של ועדת התמיכות של הרשויות המקומיות הללו או מפרסום אופן הענקת התמיכות באתרי המרשתת שלהן לא נמצא כי נבחנה השפעתו של ההסדר שנקבע על ההתפלגות המגדרית של התמיכות. 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 התמיכות. עיריית **רהט** לא העניקה תמיכות בשנים 2021 - 2022 וממילא לא פרסמה תבחינים לצורך כך.

📌 **מינוי היועצת וכשירותה המקצועית** - מניתוח הנתונים שנאספו בביקורת עלה כי בכל אחת מהשנים 2015 - 2023 בממוצע לא כיהנה יועצת ב-20 מתוך 257 מהרשויות המקומיות (כ-8% מהן). נוסף על כך, ב-13 רשויות מקומיות לא כיהנה יועצת במצטבר ארבע שנים בשנים הללו. נכון לספטמבר 2023 נמצא כי 24 מתוך 257 רשויות מקומיות (כ-9% מהן) לא מינו יועצת, וב-12 מהן לא כיהנה יועצת לפחות שנתיים ברציפות. 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 למועד זה. בעיריית **כפר קרע** לא כיהנה יועצת לקידום מעמד האישה נכון לספטמבר 2023, ובשנתיים שקדמו למועד זה כיהנו לסירוגין שתי יועצות. אף כי במועצות המקומיות **אכסאל ודיר חנא** ובמועצה האזורית **זבולון** לא מכהנת יועצת כמחויב בחוק לפחות ארבע שנים ועד תשע שנים, ואף כי חובה על משרד הפנים לפי החוק למנות יועצת לאחר שהורה לרשות המקומית למנותה והיא לא עשתה כן, הביקורת העלתה כי משרד הפנים לא קיים חובה זו וגם לא עושה שימוש בכלים אחרים מתונים יותר לעודד רשויות מקומיות לאייש את משרת היועצת בסמוך ככל הניתן למועד שבו התפנתה המשרה. נוסף על האמור נמצא כי אף שברוב הגדול של הרשויות המקומיות משרת היועצת מאוישת, בהיעדר תפיסת הפעלה 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.

4 ההגדרה של "ספורטאי פעיל" מתייחסת להשתתפות במספר מזערי של תחרויות וסף עליון של שנת לידה, הנקבעים כתלות בענף הספורט.



**תגמול כספי ליועצת הממלאות תפקיד נוסף ברשות המקומית - התגמול הכספי** שניתן ליועצות הממלאות תפקיד נוסף ברשות המקומית אינו אחיד ותלוי באופן שבו הן מועסקות בתפקידן האחר. כך, בעוד שגובה התגמול הכספי החודשי (ברוטו) שתקבל יועצת המועסקת בדירוג חינוך, נוער, חברה וקהילה קבוע ועומד על 700 ש"ח, גובה התגמול שתקבל יועצת המועסקת בחוזה אישי יעמוד על כ-2.5% משכר הבכירים שבו היא מועסקת - בין 571 ועד 1,038 ש"ח (נכון לנובמבר 2023), כתלות במספר התושבים המתגוררים בתחומה של הרשות המקומית. נוסף על כך נמצא כי המנגנונים שנקבעו למתן תגמול כספי ליועצות אינם שלמים ואינם מאפשרים מתן תגמול כספי ליועצות המועסקות בדירוגים מסוימים או באופני העסקה מסוימים, כך שישנן יועצות שאינן מקבלות תגמול כספי עבור המשימות הנוספות המוטלות עליהן מתוקף תפקידן כיועצות. על כך יש להוסיף כי אף שהחובה למנות יועצת לקידום מעמד האישה חלה על כלל הרשויות המקומיות, ההסדר שנקבע לצורך מתן תגמול כספי ליועצת המשמשת בתפקיד זה נוסף על תפקיד אחר ברשות לא הוחל על רשויות מקומיות המצויות בתוכנית הבראה או בתוכנית התייעלות ושבהן מועסקת היועצת בתפקידה האחר בחוזה אישי.

**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 העבודה של היועצת, אך היקף משרה מזערי להעסקתה לא נקבע, גם לא בחוזרי מנכ"ל משרד הפנים. מהתשובות על השאלונים עלה כי היקף המשרה של כ-80% מהיועצות שהשיבו (148 מתוך 184) לא הוגדר כלל. עוד עלה מהתשובות 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. במצב דברים זה עולה חשש בנוגע ליכולתה של היועצת להקדיש זמן הולם למשימותיה ולממש את מלוא ההזדמנויות המגולמות בתפקיד.



**פעולות חינוך והסברה לקידום השוויון המגדרי בקרב נבחרי הציבור -** בשנים 2018 ו-2023, לקראת הבחירות לרשויות המקומיות, הרשות לקידום מעמד האישה נקטה פעולות חינוך והסברה להעלאת המודעות לייצוגן החסר של נשים במוקדי קבלת החלטות וכן יזמה בשנת 2023 תוכנית לקידום ולהכשרה של נשים לתפקידי מנהיגות ביזרה הציבורית.

**פעולות משרד הפנים לקידום השוויון המגדרי בשדרת הניהול -** משרד הפנים קבע מחוון המתייחס לשיעור הייצוג של בני שני המינים בקרב המשרות הסטטוטוריות כחלק ממדד ההון האנושי, המשמש לדירוג הרשויות המקומיות לפי רמת תפקודן בתחום ההון האנושי ועל בסיסו מוצעות להן סמכויות בתחום זה. כמו כן המשרד החל באיסוף נתונים על שיעורן של הנשים בקרב התפקידים הבכירים.



**מעקב ובקרה על קיום חובת הייצוג ההולם בגופים המנהלים של התאגידים העירוניים** - הוועדה לבדיקת כשירותם והתאמתם של מועמדים לכהונה מטעם רשות מקומית בגוף המנהל של תאגיד עירוני מנהלת רישום מפורט ומוקפד בהחלטותיה של הרכב הגוף המנהל בתאגיד העירוני, בהתפלגות מגדרית, המסייע בבקרה על קיום חובת הייצוג ההולם לבני שני המינים, נכון למועד ההחלטה.

#### מחוננים (אינדיקטורים) לבחינת השוויון המגדרי

- 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 ייצוג נשים במוקדי קבלת ההחלטות, והן בהיבטים חוץ-ארגוניים הנוגעים לתושבי הרשות המקומית - ובכלל זה בתחומי החינוך, הפנאי ושוק העבודה.

- במהלך הביקורת החלה הלמ"ס, בשיתוף הרשות לקידום מעמד האישה, לפעול לגיבוש של מערכת מחוננים שיוכלו לתאר בהתפלגות מגדרית וברמת הרשות המקומית, פערים מגדריים בתחומי החיים השונים, ובכלל זה בשוק העבודה; בתחומי החינוך, הרווחה, הבריאות והפנאי; בתחומי הדיור, הדמוגרפיה והתחבורה; וכן בהיבטים של חוסן ופעילות ציבורית. מחוננים אלו יוכלו גם להשתלב בפרסומים עיתיים של הלמ"ס על הרשויות המקומיות, וכך יוכלו לשמש לצורך בחינת ההשלכות המגדריות של החלטותיהן של הרשויות בתחומי הפעילות השונים; ככלי השוואתי לבחינת תופעות ייחודיות של אי-שוויון מגדרי ברשויות או הצלחתן בצמצום פערים מגדריים; וכן ככלי תומך החלטה עבור גופי האסדרה השלטוניים, בין היתר לעניין החלטות בנושאים של ביזור סמכויות או תקצוב.

**ניתוח מגדרי של תקציב הרשויות המקומיות בתחום הספורט** - במהלך שנת 2015 זימו וערכו עיריית **בת ים** והמועצה האזורית **מטה אשר**, בהובלתן של היועצות לקידום מעמד האישה שכיהנו בהן ובליויי מקצועי של עמותת פרטית, ניתוח מגדרי של תקציביהן בתחום הספורט.

## עיקרי המלצות הביקורת

על כלל הרשויות המקומיות, ובהן עיריית **רהט**, להקפיד על עריכת דוח פנימי בכל שנה בדבר פערי השכר המגדריים בקרב עובדיהן בהתאם לנדרש על פי החוק והנחיות הנציבות. על כלל הרשויות המקומיות, ובהן העיריות **באר שבע**, **בית שמש** ו**נהרייה** והמועצה המקומית **גן יבנה**, להקפיד לערוך את הדוח הפנימי שלהן בהלימה להוראות החוק ולהנחיותיה המחייבות של הנציבות.

מומלץ לנציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה, בהתייעצות עם גופי האסדרה האחרים - ובהם משרד הפנים והרשות לקידום מעמד האישה, וכן עם הממונה על השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר, לגבש מתווה סדור לבקרה ולאכיפה של קיום החובות לפי חוק שכר שווה, ובתוך כך להבהיר בידי מי האחריות לנקוט פעולות בקרה ואכיפה בהתאם למתווה שגיובש. נוסף על כך, מומלץ לנציבות כי במתווה האמור תיכלל התייחסות לפעולות ההסברה



וההדרכה שיינקטו בידי הנציבות ויתר גופי האסדרה, לפי העניין, להעלאת המודעות בקרב הרשויות המקומיות וגופי השלטון המקומי בכללותו לחובות החלות עליהם בדיון.

לנוכח ממצאי הניתוח הראשוניים שעשה משרד מבקר המדינה, מומלץ לעיריות **באר שבע, בית שמש, כפר סבא, נהרייה ורהט**, למועצה המקומית **גן יבנה** ולמועצה האזורית **גזר** להמשיך ולהעמיק בבחינת פערי השכר המגדריים בקרב עובדיהן ובבחינת הגורמים להם. עוד מומלץ כי בהתבסס על הממצאים שיועלו תיקבע בכל אחת מהרשויות הללו תוכנית פעולה רב-שנתית לצמצום פערי השכר בקרב עובדיה, ויושם תהליך של שינוי הדרגתי ומותאם לצמצומם.



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 הייצוג ההולם בהרכב מליאותיהן של הרשויות המקומיות, זאת גם בהסתמך על תוצאות הבחירות לרשויות המקומיות בשנת 2024 ולקראת מערכת הבחירות הבאה. 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 לבחון, בשיתוף הרשות לקידום מעמד האישה, את הצורך בעריכת שינויים והתאמות בהסדר הקיים או בקביעת הסדרים משלימים או חלופיים שאינם מותנים בזכאות הכללית למימון ממלכתי.



על כלל הרשויות המקומיות, ובהן העיריות **באר שבע, בית שמש, נהרייה ורהט** והמועצה המקומית **גן יבנה**, לנקוט את כל האמצעים העומדים לרשותן לקידום גיוון מגדרי בקרב מקבלי ההחלטות הבכירים ולהגברת מעורבותן של נשים בהתוויית המדיניות ובתהליכי קבלת ההחלטות ברשות המקומית. מומלץ כי הפעולות שיינקטו הרשויות המקומיות ייקבעו בהתבסס על מדיניות ברורה ובת יישום שהן יקבעו, על פי מאפייניהן הייחודיים ובהלימה להרכב המגדרי של עובדיהן, בהתייחס לשיעורן של הנשים מקרב כלל עובדי הרשות המקומית ולשיעורן של הנשים מקרב הדרג הבכיר.



מומלץ למשרד הפנים לגבש, בשיתוף יתר גופי האסדרה השלטוניים, מתווה לנקיטת פעולות יזומות נוספות לקידום השוויון המגדרי ולצמצום הפערים המגדריים בשדרת הניהול של הרשות המקומית, בפרט ברשויות מקומיות שאינן מדורגות במדד ההון האנושי. מומלץ כי מתווה זה יכלול מנגנונים מפורטים לניטור, לפיקוח ולבקרה, לפי העניין, לצורך בחינת מועילותן ומידת תרומתן של הפעולות שיינקטו - מצד משרד הפנים ומצד הרשויות המקומיות - לקידום השוויון המגדרי.



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 המיטבי. 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 המשוויכים לרשות המקומית שמטעמה מתבקש המינוי. על העיריות **באר שבע, כפר סבא ורהט** להקפיד על קיום חובת הייצוג ההולם של בני שני המינים בקרב חברי הגופים המנהלים של התאגידים העירוניים המשוויכים אליהן.

מומלץ למשרד הפנים לבחון, בשיתוף הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים והרשות לקידום מעמד האישה, את הצורך באימוץ של הסדרים משלימים לקידום השוויון המגדרי בהליכי ההתקשרויות והרכש המקומיים המתייחסים לאתגרים ולחסמים הייחודיים לעסקים בשליטת נשים. מומלץ כי משרד הפנים יקבע יעד ברור להשתתפות וזכייה של עסקים בשליטת נשים בהליכי התקשרויות ורכש בשלטון המקומי, הן בהתייחס לשיעור העסקים והן בהתייחס להיקף הכספי של ההתקשרויות. נוסף על כך מומלץ כי משרד הפנים יסדיר מנגנוני בקרה ומעקב לבחינת מועילות ההסדרים בהשגת המטרות שלשמן נקבעו, ובכלל זה חובת איסוף וניהול של נתונים בנושא באופן שיטתי ופרסומם לציבור.



מומלץ לעיריות **באר שבע, בית שמש, כפר סבא, נהרייה ורהט**, למועצה המקומית **גן יבנה**, למועצה האזורית **גזר** ולכלל גופי האסדרה השלטוניים להקפיד על איסוף וניהול של נתונים סטטיסטיים הנוגעים ליחידים בהתפלגות מגדרית, ובתוך כך לוודא כי מערכות המידע המשמשות אותם תומכות באיסוף וניהול של הנתונים כאמור ובשמירה על עדכניותם. מומלץ כי הרשות לקידום מעמד האישה, בהיועצות עם יתר גופי האסדרה השלטוניים, תעגן בהנחיות את היקף החובות החלות בעניין איסוף וניהול של הנתונים הסטטיסטיים בהתפלגות מגדרית - בזיקה לחובות החלות על הגופים השונים ולמחויבותם לקידום השוויון המגדרי וכן תעגן דרכים אחידות או חלופיות לעמידה בדרישה זו.



מומלץ כי משרד הפנים יקדם, בשיתוף הרשות לקידום מעמד האישה, ביצוע פיילוט בכמה רשויות מקומיות לצורך ניתוח מגדרי של תקציביהן, וכי בהתאם לתוצאות הפיילוט יבחן את הצורך במתן הנחיות בנושא. עוד מומלץ לרשות לקידום מעמד האישה לבחון, בשיתוף משרד הפנים, כיצד ניתן 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 ולמידע, לצורך עריכת ניתוח מגדרי של התקציב באופן מיטבי ומועיל. מומלץ לעיריות **באר שבע, בית שמש, כפר סבא ונהרייה**, למועצה המקומית **גן יבנה** ולמועצה האזורית **גזר** - וכן לעיריית **רהט**, אם היא תחל 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 הספורט השונים בפרט - ובהתאם לכך את הצורך בקביעת הסדר לקידום השוויון המגדרי או עדכון ההסדר הקיים. 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 כלל הרשויות המקומיות להקפיד על רציפות באיוש משרת היועצת כנדרש בחוק, לנוכח חיוניות איוש 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 (בוקיעה)** והמועצה האזורית **זבולון** לאייש את משרת היועצת כמחויב בחוק וכן להעמיד מקור תקציבי לתשלום השכר או הגמול הכספי





בגין איוש המשרה. על שר הפנים לפעול בהתאם לחובתו בחוק ולהורות למועצות המקומיות **אכסאל ודיר חנא** ולמועצה האזורית **זבולון**, שלא מינו יועצת כמחויב בחוק לפחות ארבע שנים ועד תשע שנים, למנות יועצת ללא דיחוי. במקום שלא מונתה יועצת על אף הוראתו של שר הפנים, עליו לפעול למינוי יועצת בהתאם למנגנון הקבוע בחוק. לצד האמור, מומלץ כי משרד הפנים יבחן שימוש בכלים נוספים, מתונים יותר, לעודד רשויות מקומיות לאייש את משרת היועצת בסמוך ככל הניתן למועד שבו התפנתה המשרה. עוד מומלץ למשרד הפנים להשלים ולעדכן, בשיתוף הרשות לקידום מעמד האישה, את גיבוש תפיסת תפקיד היועצת לקידום מעמד האישה, כחלק מתיאור תפקיד היועצת שמפרסם משרד הפנים, כך שתכלול התייחסות למכלול ההיבטים הנוגעים למילוי התפקיד.

מומלץ כי משרד הפנים יקבע בהנחיות או בחוזר מנכ"ל את היקפי ההעסקה המזעריים המחייבים בהעסקתן של היועצות לקידום מעמד האישה, בהתחשב במספר התושבים ובמספר היישובים שבתחום הרשות המקומית. כמו כן, מומלץ למשרד הפנים לבחון את הצורך להנחות את הרשויות המקומיות בדבר השיקולים שעליהן לשקול, אם החליטו למנות את היועצת מקרב עובדות העירייה, ובכלל זה את היקף הזמן הדרוש לביצוע המשימות הכרוכות במילוי תפקיד היועצת לצד התפקיד האחר וכן סוג התפקיד האחר והמחויבות הכרוכה בו כלפי עובדי הרשות המקומית ואם תפקיד זה עלול להעמיד את היועצת במצב של ניגוד עניינים שימנע ממנה למלא את שני התפקידים שהוטלו עליה באופן מלא ומיטבי. על משרד הפנים והרשות לקידום מעמד האישה להסדיר את חלוקת האחריות ביניהם בנוגע להנחיית הרשויות המקומיות בנושאים הנוגעים לתנאי העסקתה של היועצת וכן בנוגע לבקרה על קיום ההנחיות הללו.

מומלץ לממונה על השכר לבחון, בשיתוף משרד הפנים והרשות לקידום מעמד האישה, כיצד ניתן להבטיח את עצם מתן התגמול הכספי אשר לו זכאיות לפי החוק היועצות לקידום מעמד האישה, ללא קשר לאופן העסקתן, וכן כי גובה התגמול ישקף באופן הולם וראוי את המשימות הנוספות המוטלות עליהן מתוקף תפקידן כיועצות. עוד מומלץ לו לבחון עד כמה המנגנונים שנקבעו להסדרת תשלום התגמול הכספי ליועצות מספקים מענה מלא ומיטבי לכלל צורות ואופני ההעסקה של היועצות ברשויות המקומיות.



**הפערים בין גברים לנשים במחוזים נבחרים בנושאי הרווחה, ההשכלה, השכר והתעסוקה ברשויות המקומיות שנבדקו, נכון למועד סיום הביקורת\***

השיעור הכלל-ארצי	הת	ההייה	נפר סנא	גזר	גן יבנה	בית שמש	באר שבע	המחוז (האינדיקטור)
רווחה ואוכלוסיות בסיכון (2021) <sup>(1)</sup>								
● (80%)	● (...)	● (...)	● (...)	● (...)	● (...)	● (...)	● (70%)	פניות על רקע התמכרות
● 100%	● 118%	● ...	● 48%	● 28%	● 30%	● 61%	● 64%	פניות על רקע אלימות
מצב ההשכלה של ילדים ונוער (2021/2022)								
● (47%)	● (69%)	● (49%)	● (28%)	● (...)	● (...)	● (56%)	● (62%)	תלמידים נושרים <sup>(2)</sup>
● 14%	● 45%	● 14%	● 6%	● 10%	● 4%	● 42%	● 8%	זכאים לתעודת בגרות <sup>(3)</sup>
● 15%	● 95%	● 12%	● 8%	● 15%	● 7%	● 46%	● 8%	זכאים לתעודת בגרות שעומדים בדרישות סף <sup>(4)</sup>
● 9%	● 219%	● (15%)	● (8%)	● 25%	● (10%)	● 55%	● (13%)	זכאים לתעודת בגרות מוגברת במקצועות ה-STEM <sup>(5)</sup>
מצב ההשכלה הגבוהה (2021) <sup>(6)</sup>								
● 39%	● 186%	● 51%	● 30%	● 28%	● 47%	● 100%	● 51%	בעלי תואר ראשון
● 40%	● (19%)	● 46%	● 43%	● 50%	● 58%	● 39%	● 58%	בעלי תואר שני
● א"פ	● (100%)	● א"פ	● 17%	● 11%	● 50%	● (50%)	● (28%)	בעלי תואר שלישי
שכר ותעסוקה (שנת 2021)								
● (34%)	● (37%)	● (35%)	● (39%)	● (43%)	● (38%)	● (34%)	● (32%)	פערי השכר המגדריים <sup>(7)</sup>

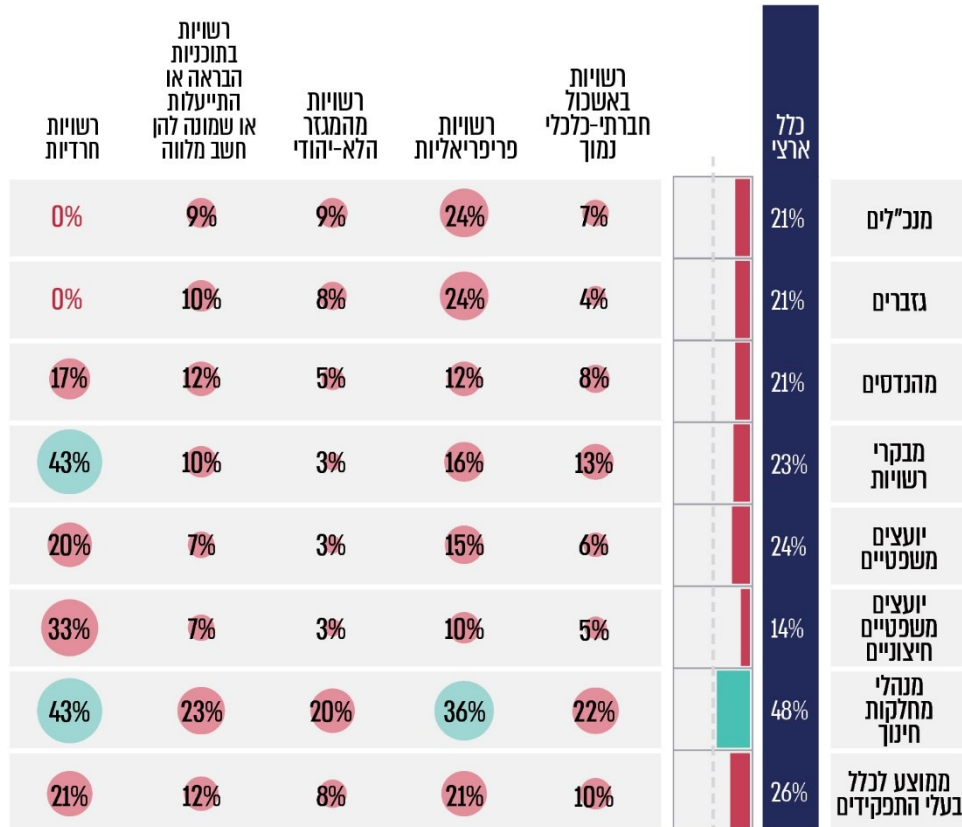
● הפער הוא לטובת נשים - במחוזן שלילי: בקרב הנשים התופעה מצומצמת יותר; במחוזן חיובי: בקרב הנשים התופעה רחבה יותר  
 ● הפער הוא לרעת נשים - במחוזן שלילי: בקרב הנשים התופעה רחבה יותר; במחוזן חיובי: בקרב הנשים התופעה מצומצמת יותר  
 = אין פער בהיקף התופעה בין גברים לנשים (א"פ)  
 ... בשל מיעוט מקרים בקרב נשים או בקרב גברים, אי אפשר לציין במדויק את שיעור הפער

על פי נתוני הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

- \* המחוזים 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.



**שיעור הנשים מקרב בעלי התפקידים הבכירים ברשויות המקומיות, לפי מאפיינים מסוימים\***



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 של מעל ל-33%.





## ציטוטים מתוך התשובות על השאלונים של היועצות לקידום מעמד האישה בנושא תנאי העסקתן ותחומי האחריות שלהן

"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)

"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"

"למרבה הציניות, 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 החלטות"

"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"



## סיכום

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. על רקע דברים אלה, ועל רקע דירוגה של ישראל במדד הפער המגדרי העולמי (במקום ה-83 מתוך 146 מדינות; המדינה המדורגת במקום ה-1 היא הקרובה ביותר להשגת שוויון מגדרי), גוברת החשיבות בנקיטת פעולות יזומות לקידום השוויון המגדרי ולצמצום הפערים המגדריים בגופים אלו.

מומלץ כי גופי השלטון המקומי, ובהם הרשויות המקומיות, יפעלו לגיבוש תוכנית אסטרטגית לצמצום הפערים המגדריים בקרב עובדיהן, 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 הרשות לקידום מעמד האישה ואיגוד היועצות, ישלימו את גיבוש תפיסת התפקיד של היועצות ויבחנו את הדרכים שבהן ניתן יהיה להבטיח את התקיימם של התנאים המוקדמים למילוי תפקידן באופן המיטבי.

כמו כן, 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 יפעלו במשותף לקביעת יעדים לאומיים לצמצום הפערים המגדריים ולגיבוש מתווה פעולה סדור ושיטתי לבקרה ולאכיפה על עמידה ביעדים אלו.