



שוות ערך

לקידום שכר שווה  
EQUAL PAY مساویات



תמונת  
מצב

# פערי שכר מגדריים בישראל

נוגה דגן-בוזגלו, יעל חסון ואריאן אופיר  
מאי 2014





## תוכנית "שוות ערך"

תוכנית "שוות ערך" היא פרויקט תלת-שנתי במימון האיחוד האירופי, במסגרתו משתפים פעולה הארגונים שדולת הנשים, שתיל, מרכז אדוה, ונציבות שוויון הזדמנויות בעבודה במשרד הכלכלה. מטרת התוכנית לפעול למיגור פערי שכר מגדריים על ידי מחקר ועיבוד נתוני שכר, פיתוח ידע וכלים לפעולה לתיקון הפערים עבור עובדות ומעסיקים במגזר הפרטי והציבורי, העלאת מודעות ציבורית לבעיה והנעת מקבלי החלטות לשינוי מדיניות ולפעילות אקטיבית ואפקטיבית יותר של המדינה.

**מחקר זה הוא חלק מפרויקט "שוות ערך - לקידום שכר שווה".**

פירסום זה הופק בסיוע האיחוד האירופי. האחריות הבלעדית על תוכניו של פירסום זה נתונה בידי הארגונים השותפים לפרויקט "שוות ערך" ואין להתייחס אליהם בשום אופן כמשקפים את העמדות של האיחוד האירופי.



project funded  
by the European Union



הדיון הציבורי בישראל בעניין פערי השכר המגדריים הוא מצומצם. מדי שנה, בעיקר סמוך למועד "יום האשה הבינלאומי", מתפרסמות כתבות העוסקות בפערי השכר בין נשים לגברים. כמו כן הדו"ח השנתי של הממונה על השכר באוצר, העוסק בשכר במגזר הציבורי ומציג ניתוח מגדרי חלקי, זוכה לסיקור תקשורתי. הנתונים המובאים במסמך זה, כמו גם נתונים אחרים שהתפרסמו בנושא פערי השכר המגדריים, משקפים את העובדה כי פערי השכר בין נשים לגברים הם תופעה המבוססת על אפליה מבנית ואינם בגדר מקרים נקודתיים. בעוד שהפערים בשכר החודשי בין המינים נובעים בחלקם מכך שנשים עובדות פחות שעות בממוצע מגברים, הרי שפערי השכר לשעה מצביעים על שתי תופעות. תופעה אחת היא, בידול תעסוקתי. הכוונה לכך שנשים וגברים מרוכזים בעיסוקים שונים, הנובעים בין היתר מדפוסי השכלה שונים, כאשר רמות השכר בעיסוקים בהם מרוכזות נשים הן נמוכות יותר.

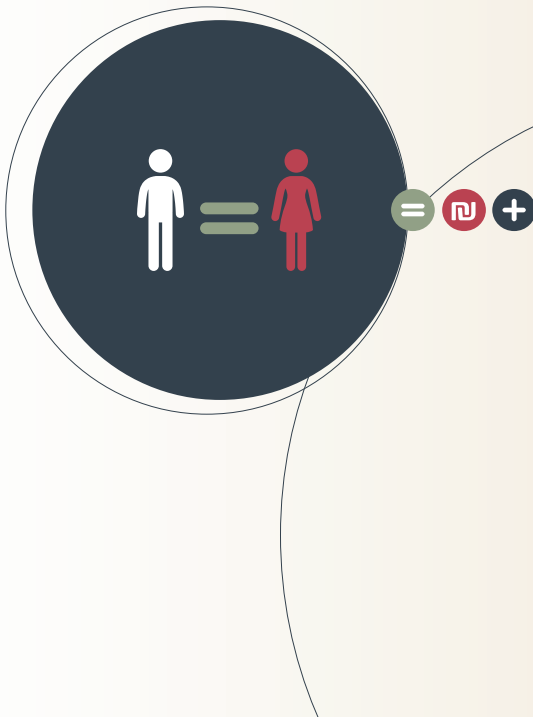
התופעה השנייה, מתבטאת באפליה גרידא, הנובעת משורת גורמים אשר הבולטים שבהם: חלוקת העבודה המגדרית בבית והשפעתה על מיקומן של נשים בשוק העבודה; דעות קדומות של מעסיקים לגבי יכולתן ונכונותן המקצועית של נשים לעבוד; נורמות תעסוקתיות המקבעות את אי השוויון המגדרי כגון הערכת תפוקה על פי מספר שעות העבודה; כוח מיקוח נמוך יותר של נשים ונטייתן להעדיף בטחון תעסוקתי על פני שכר גבוה.

מעבר לחקיקה בסיסית, שכפי שנראה תועלתה כאמצעי לצמצום פערי השכר הינה מוגבלת, לא ננקטה בישראל עד כה מדיניות תעסוקתית אשר נועדה לצמצם את פערי השכר בין המינים. זאת בניגוד למדיניות ארוכת השנים שתכליתה הרחבת שיעורי התעסוקה של נשים ומאמצי חקיקה שהתמקדו בייצוג הולם שלהן, בעיקר במגזר הציבורי.

יתרה מכך, המשק הישראלי מאופיין בהיעדר שקיפות לגבי עצם קיום הפערים. הממונה על השכר במשרד האוצר כולל בדו"ח השנתי שלו פרק על אודות פערי שכר מגדריים, המאפשר בחינה של המצב בשירות הציבורי, אולם הניתוח עדין אינו רחב דיו.

במגזר הפרטי - רווחת הנורמה של איסור על עובדים לגלות מהו שכרם. נורמה זו מקשה על עצם הנראות של פערי שכר, כמו גם על עובדות המבקשות לבדוק את מצבן בהשוואה לעמיתיהן הגברים. חלחול התפיסה של "אחריות תאגידית" לחברות פרטיות בישראל בעשור האחרון לא תרם לחשיפת פערי השכר המגדריים. מדדים שפותחו למדידת אחריות חברות, כגון מדד "מעלה", מפרסמים נתונים מגדריים מסוימים כמו שיעור הנשים בדירקטוריונים של החברות וכוללים התייחסות מצומצמת בלבד לנושא פערי השכר המגדריים. גם דו"חות אחריות תאגידית, שמפרסמות חלק מהחברות בישראל, מתייחסים מעת לעת למעמד הנשים בחברה. עם זאת, הנתונים מצומצמים ביותר וכוללים רק באופן חלקי השוואה של שכר נשים וגברים בארגון. יתרה מכך, ניסיון פרויקט "שוות ערך" לקדם חקיקה שתחייב את כלל המעסיקים במשק לאסוף נתונים על אודות פערי שכר מגדריים נתקל בהתנגדות של חלק מנציגי המעסיקים הפרטיים במשק, ואף של משרד הכלכלה.

מטרתו של מסמך זה היא להציג את מצב פערי השכר בין נשים וגברים בישראל וכן לסקור את הכלים המשפטיים הקיימים שנועדו לצמצום. מסמך נפרד שיפורסם בהמשך יעסוק בהמלצות לקידום מדיניות לצמצום פערי השכר המגדריים, על בסיס הניסיון שהצטבר בעולם.



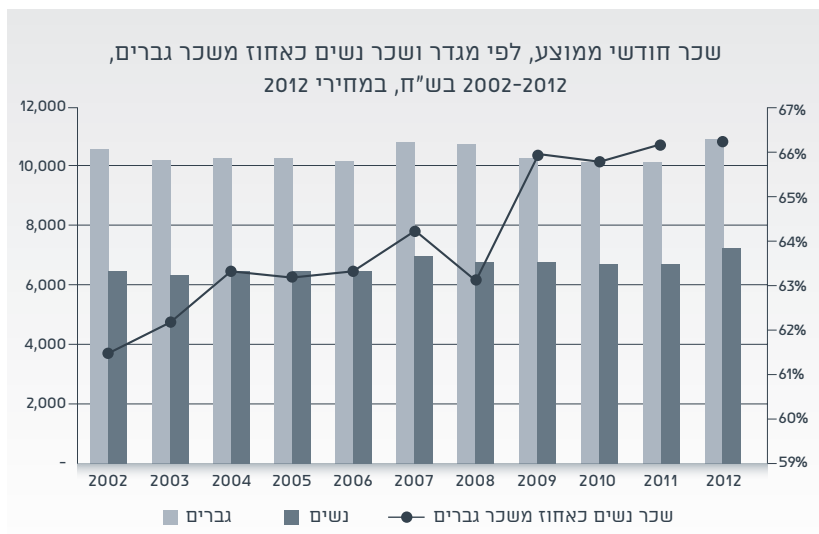
# היבטים שונים של פער השכר המגדרי

## חלק א

### א | נתונים כלליים: פערי שכר לחודש ולשעת עבודה

#### פערי שכר לחודש: שכר הנשים במוצע עומד על 66% משכר הגברים

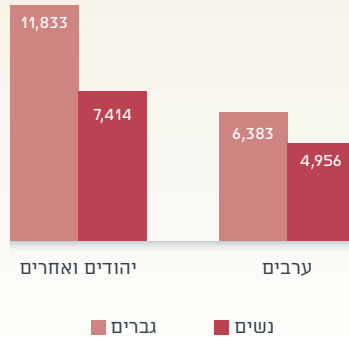
הפער המגדרי בשכר גבוה במיוחד בשכר החודשי: שכרה הממוצע של אישה בשנת 2012 עמד על 66% משכרו של גבר. על פני העשור האחרון ובהשוואה לשנת 2002, ניתן לומר שהפער הצטמצם בכ-5%.



מקור | עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, סקרי הכנסות, שנים שונות. הנתון לשנת 2012 התקבל מגן צריכה וכספים בלמ"ס.

שכרה הממוצע של אישה יהודיה עומד על כ-63% משכרו של גבר יהודי. בקרב הערבים - שכרה הממוצע לחודש של אישה ערבייה עומד על כ-78% משכרו של גבר ערבי.

שכר חודשי ממוצע, לפי לאום ומגדר, 2012  
בש"ח, במחירי 2012



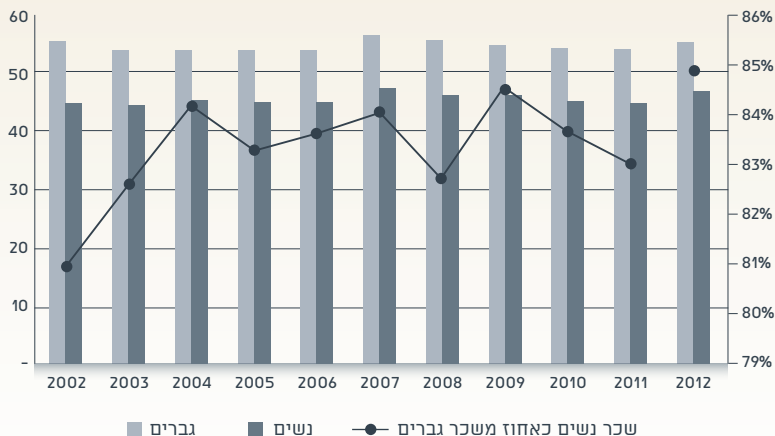
מקור: עיבוד של מרכז אדוה לנתוני סקר הוצאות משק הבית 2012 של הלמ"ס.

### פערי שכר לשעת עבודה: שכר הנשים בממוצע עומד על כ-85% משכר הגברים

אחד הגורמים המשפיעים על פערי השכר המגדריים הוא העובדה שנשים, בממוצע, עובדות פחות שעות מגברים<sup>1</sup>. עם זאת, גם בבחינת השכר לשעה, נשים מרוויחות פחות מגברים. שכרן הממוצע של נשים לשעת עבודה עמד בשנת 2012 על כ-85% משכרם של הגברים. פער זה הצטמצם במהלך העשור האחרון בכ-4%.

1 על פי נתוני הלמ"ס 66.7% מהמועסקות עבדו במשרה מלאה (35 שעות או יותר בשבוע) בהשוואה ל-86.6% מהמועסקים. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה 4 במרס 2014

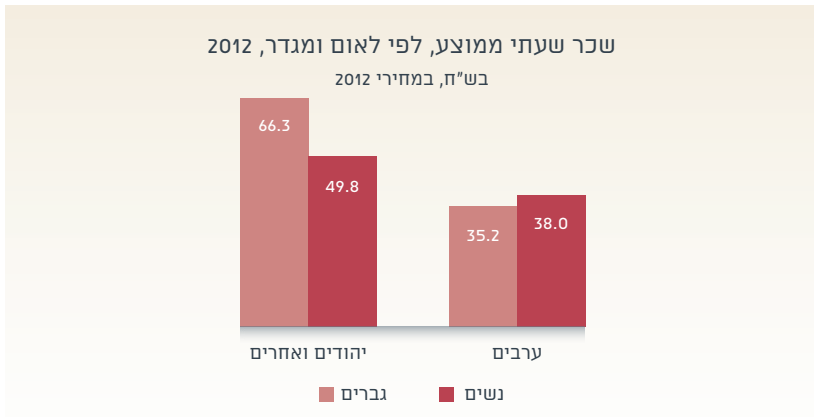
שכר ממוצע לשעה, לפי מגדר ושכר נשים כאחוז משכר גברים, 2002-2012  
בש"ח, במחירי 2012



מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, סקרי הכנסות, שנים שונות. הנתון לשנת 2012 התקבל מגף צריכה וכספים בלמ"ס.

השכר הממוצע לשעה של שכירים ושכירות יהודים גבוה משכרם של שכירים ושכירות ערבים בישראל. פער השכר בין שתי הקבוצות גדול יותר בקרב הגברים מאשר בקרב הנשים.

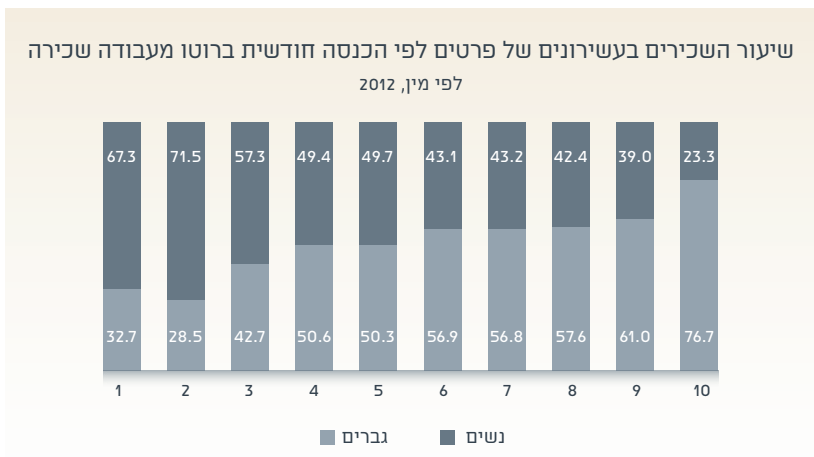
הנתון המעניין הוא ששכרן לשעה של נשים ערביות גבוה משכרם לשעה של גברים ערבים. זאת כאשר שכרם החודשי של הגברים יותר (ר' תרשים בעמ' 6). סביר להניח כי הסיבה לכך נעוצה במאפייני התעסוקה של נשים ערביות. שיעורי ההשתתפות של נשים ערביות בכוח העבודה נמוכים: כ-27% ושעורי התעסוקה שלהן עמדו ב-2012 על כ-23% (הלמ"ס, 2013). יש גם לציין כי מרבית הנשים הערביות שמצליחות להשתלב בשוק העבודה הן בעלות השכלה אקדמית ולכן שכרן לשעה גבוה יחסית. יחד עם זאת מחצית מהנשים הערביות המועסקות עובדות במשרות חלקיות (שם) ולכן שכרן החודשי עדיין נמוך בממוצע משכר הגברים.



מקור: עיבוד של מרכז אדוה לנתוני סקר הוצאות משק הבית 2012 של הלמ"ס.

### ייצוג יתר לנשים בעשירוני השכר הנמוכים

מבט כללי על עשירוני השכר מגלה כי שיעור הנשים יורד עם העלייה בעשירוני השכר ואילו שיעורם של הגברים עולה. נשים מהוות 67.3% מקרב השכירים בעשירון התחתון, המשתכרים בממוצע 1,317 ₪ לחודש. לעומת זאת, נשים מהוות כרבע (23.3%) מהשכירים בעשירון העליון המשתכרים בממוצע 15,413 ₪ לחודש.

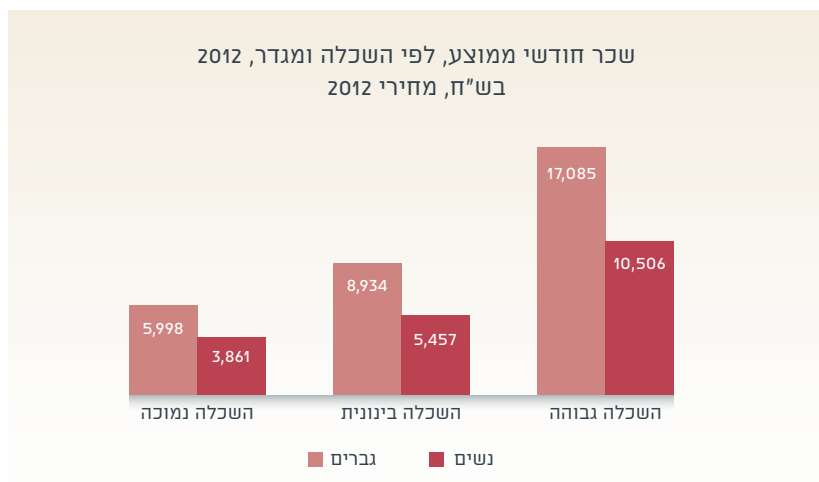


מקור | נתוני הלמ"ס, הודעה לעיתונות הכנסות של שכירים מסקר הוצאות משק הבית 2012, 5.11.2013.



## ב | השכלה ופערי שכר מגדריים: פערי שכר גדולים גם בקרב אקדמאים

פערי שכר בין נשים וגברים קיימים בכל רמות ההשכלה. בשנת 2012 עמד שכרן הממוצע החודשי של נשים בעלות תואר אקדמי על כ-61% משכרם של גברים בעלי תואר אקדמי. פער דומה קיים בין נשים וגברים בעלי השכלה בינונית. בקרב בעלי השכלה נמוכה עמד שכרן החודשי הממוצע של נשים על כ-64% משכרם של הגברים.



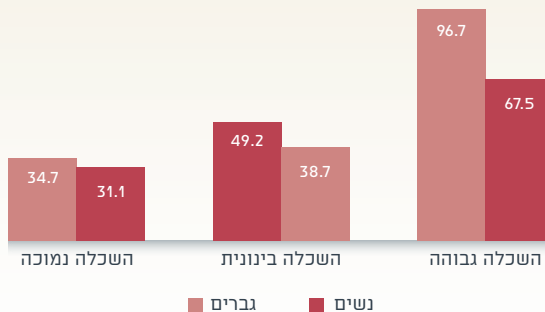
**הערה** | השכלה נמוכה- עד 12 שנות לימוד; השכלה בינונית- תעודת בגרות ועל תיכוני; השכלה גבוהה- תואר אקדמי  
**מקור** | עיבוד של מרכז אדוה לנתוני סקר הוצאות משק הבית 2012 של הלמ"ס.

מבחינת שכר לשעה, פערי השכר המגדריים גדלים ככל שרמת ההשכלה עולה. הפערים הגדולים ביותר קיימים בקרב בעלי השכלה אקדמית. שכר נשים בעלות השכלה גבוהה עומד על 70% משכר הגברים בעלי ההשכלה הגבוהה; ברמת השכלה בינונית, עמד שכר הנשים על כ-79% משכר הגברים ואילו בקרב בעלי השכלה נמוכה, עומד שכר הנשים על כ-90% משכר הגברים.

יתכן כי והסיבה לפער זה נעוצה בתחומי הלימוד שבהם בוחרות נשים, בהשוואה לתחומים בהם בוחרים גברים. בחירה זו היא תוצאה לסוציאליזציה מגדרית המשפיעה על בחירת תחומי ההשכלה; וזו מנציחה בתורה את הפרדת משלחי היד בין נשים וגברים (KRAUS, 2002). כך למשל, לנשים יש ייצוג יתר בתחומי החינוך ומקצועות העזר הרפואיים - וייצוג חסר בתחומים כגון הנדסה, מתמטיקה ומדעי המחשב (גולדשמיט, 2012). התחומים שאותם גברים נוטים ללמוד הם אלו שהתגמול הכספי בעבורם הוא גבוה יותר יחסית לתחומים ה"נשיים".

### שכר שעתי ממוצע, לפי השכלה ומגדר, 2012

בש"ח, מחירי 2012

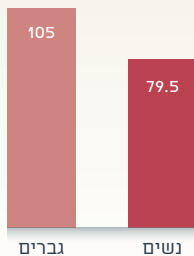


**הערה** | השכלה נמוכה- עד 12 שנות לימוד; השכלה בינונית- תעודת בגרות ועל תיכוני; השכלה גבוהה- תואר אקדמי  
**מקור** | עיבוד של מרכז אדוה לנתוני סקר הוצאות משק הבית 2012 של הלמ"ס.

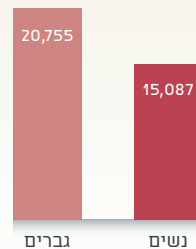
## ג | נשים משתכרות פחות מגברים גם בעמדות ניהול

קיימים פערי שכר משמעותיים גם בין נשים לגברים העוסקים בתפקידי ניהול. השכר החודשי הממוצע של מנהלות עומד על כ-73% משכרם של מנהלים. חלק מפערי השכר ניתן לייחס לכך שנשים מרוכזות בשירותים הציבוריים שם שכר המנהלים נמוך ביחס למגזר הפרטי וכן לעובדה שגברים מהווים רב בדרגות ניהול בכירות. יתרת הפער נובעת מאפליה הנוצרת בדעות קדומות של מעסיקים ובסטריאוטיפים מגדריים.

שכר שעתי ממוצע עבור מנהלים ומנהלות, לפי מגדר, 2012  
בש"ח, במחירי 2012



שכר חודשי ממוצע עבור מנהלים ומנהלות, לפי מגדר, 2012  
בש"ח, במחירי 2012



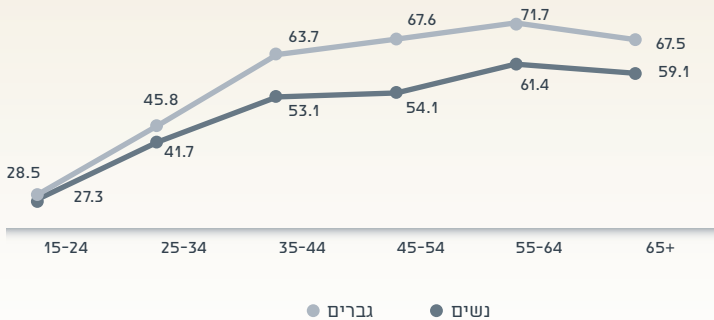
**מקור** | עיבוד של מרכז אדוה לנתוני סקר הוצאות משק הבית 2012 של הלמ"ס.  
**הערה** | הנתונים מתייחסים לגילאי העבודה העיקריים- שכירים ושכירות בגילאי 25-59.

פערי השכר לשעה בין מנהלים ומנהלות קטנים מעט יותר, אך הם עדין משמעותיים. שכרן השעתי של מנהלות עומד על כ-76% משכרם של מנהלים.

## ד | פערי שכר לפי גיל

בניתוח על פי קבוצות גיל, קיימים פערי שכר מגדריים לטובת הגברים בכל קבוצות הגיל. הפער הגדול ביותר בשכר הממוצע לשעת עבודה קיים בקבוצת הגיל 54-45 והוא עומד על כ-20%. הפער הקטן ביותר הוא כ-4% וקיים בקבוצת הגיל 15-24. (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2013).

שכר שעתי ממוצע, לפי קבוצות גיל ומין, 2012



מקור | נתוני הלמ"ס, הודעה לעיתונות הכנסות של שכירים מסקר הוצאות משק הבית 2012, 5.11.2013.



## ה | ישראל והעולם: השוואה בינלאומית

על פי נתוני הנציבות הכלכלית האירופית לשנת 2011, בהשוואה בינלאומית של הפער המגדרי לשעת עבודה - ניצבת ישראל בתווך בין מדינות שבהן הפער גדול מ-20% (כדוגמת אירלנד, אוסטריה וגרמניה) ובין מדינות שבהן הפער נמוך מ-10% (איטליה, סלובניה, פולין ותורכיה) (סבירסקי, קונור-אטיאס ואופיר, 2014).

פערי שכר לשעה בין גברים לנשים, ארצות נבחרות, 2011, באחוזים

מדינה	הפער בין שכר השעתי של נשים לשכר השעתי של גברים, 2011	מדינה	הפער בין שכר השעתי של נשים לשכר השעתי של גברים, 2011
שוודיה	15.8	אסטוניה	27.3
צרפת	14.7	איסלנד (2008)	24.5
אירלנד (2010)	13.9	אוסטריה	23.7
קנדה	13.7	גרמניה	22.2
לטביה	13.6	יוון (2008)	22.0
בולגריה	13.0	צ'כיה	21.0
פורטוגל	12.5	סלובקיה	20.5
מלטה	12.9	בריטניה	20.1
רומניה	12.1	פינלנד	18.2
ליטא	11.9	הונגריה	18.0
ארצות הברית	10.6	הולנד	17.9
בלגיה	10.2	שוויץ	17.9
לוקסמבורג	8.7	<b>ישראל</b>	<b>17.0</b>
איטליה	5.8	קפריסין	16.4
פולין	4.5	דנמרק	16.4
טורקיה (2010)	3.8	ספרד	16.2
סלובניה	2.3	נורווגיה	15.9

הערה | הנתון לישראל חושב מתוך נתוני הלמ"ס.

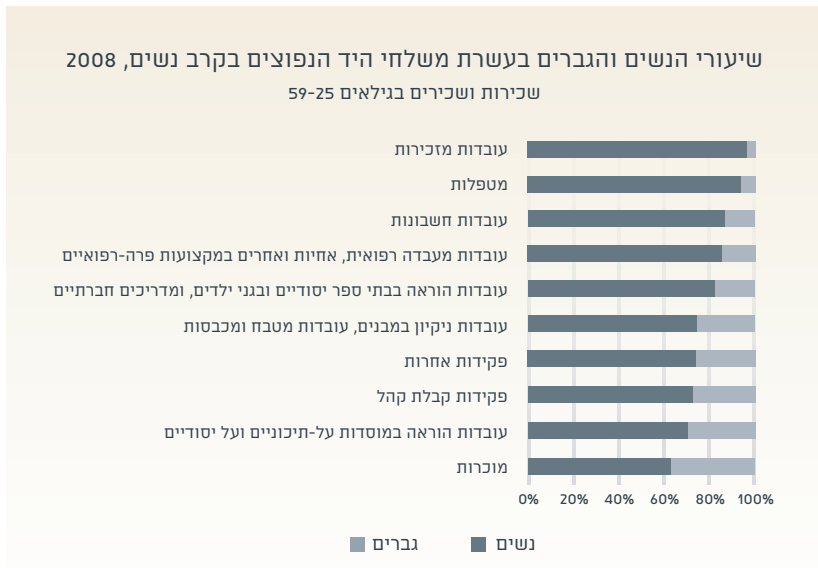
מקור | UNECE STATISTICAL DATABASE, DECEMBER 2013

HTTP://W3.UNECE.ORG/PXWEB/DIALOG/SAVESHOW.ASP?LANG=1

## 1 | בידול תעסוקתי ופערי שכר מגדריים

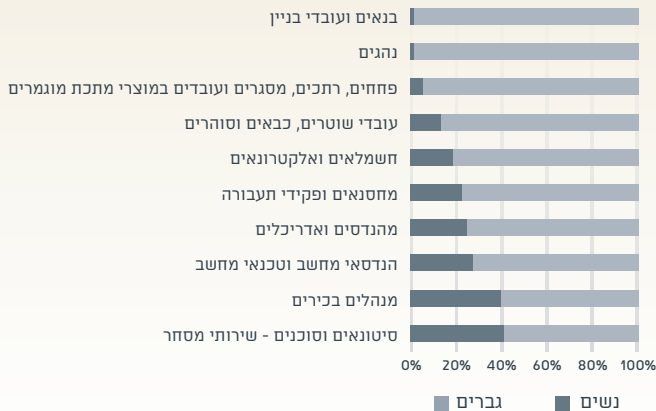
פערי שכר מגדריים בשוק העבודה נובעים במידה רבה מבידול תעסוקתי, כלומר מן העובדה שנשים מתרכזות בענפים ובמשלחי-יד נבדלים מאלה של גברים. משלחי-יד בהם מרוכזות נשים מאופיינים במעמד, תנאים ושכר נמוכים יותר. התגמול הפחות מבוסס מצדו על הערכה שונה של "שווי" משלחי היד הנשיים והגבריים למשק (חסון ודגן-בוזגלו, 2013).

בדומה לשוקי עבודה בארצות אחרות, גם שוק העבודה בישראל מאופיין בבידול מגדרי: נשים וגברים מתרכזים במשלחי יד שונים. זאת ועוד, נשים מרוכזות במספר קטן יחסית של עיסוקים: ב-2008, כ-60% מהנשים השכירות התרכזו בעשרה משלחי-יד עיקריים, בהשוואה לכ-42% מהגברים שהתרכזו בעשרה משלחי יד עיקריים. העיסוקים העיקריים של נשים היו הוראה, אדמיניסטרציה וטיפול. גברים התרכזו בעיקר במקצועות טכניים, הנדסה, ניהול ועבודת כפיים (שם).



הערה | מסודר בסדר יורד לפי אחוז הנשים במשלח. מקור | עיבוד של מרכז אדוה, מתוך מפקד האוכלוסין של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2008

שיעורי הנשים והגברים בעשרת משלחי היד הנפוצים בקרב גברים, 2008  
שכירות ושכירים בגילאים 25-59



**הערה** | מסודר בסדר יורד לפי אחוז הנשים במשלח. **מקור** | עיבוד של מרכז אדוה, מתוך מפקד האוכלוסין של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2008

נתוני השכר בחלק זה של המסמך מתבססים על ניתוח ממצאי מפקד האוכלוסין שערכה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ב-2008. נתוני המפקד הם הנתונים המפורטים ביותר אודות שכר של נשים וגברים במשלחי יד שונים. הנתונים על פערי השכר יוצגו בחלק זה לפי השכר החציוני ולא השכר הממוצע על מנת לשקף טוב יותר את פיזור השכר בקרב נשים וגברים.

בדיקת פערי השכר במשרות מלאות בעיסוקים השונים העלתה כי נשים משתכרות פחות מגברים בכל משלחי היד – הן בעשרת משלחי היד הנפוצים בקרב נשים והן בעשרת משלחי היד הנפוצים בקרב גברים (חסון ודגן-בוזגלו, 2013).

נשים המועסקות במשלחי-יד גבריים מרוויחות שכר גבוה יותר מנשים המועסקות במשלחי-יד נשיים. טווח השכר החציוני של נשים במשלחי-יד נשיים נע מ-4,300 ₪ לחודש (עובדות ניקיון, מטבח ומכבסות) ל-9,200 ₪ לחודש (עובדי מעבדה רפואית, אחיות ועובדים במקצועות פרא-רפואיים). טווח השכר החציוני של נשים במקצועות הגבריים נע מ-5,000 ₪ לשוטרות, כבאיות וסוהרות ל-12,900 ₪ לחודש להנדסאיות וטכנאיות מחשבים (שם).

שכר חציוני חודשי של גברים ונשים בעשרת משלחי היד הנפוצים בקרב נשים, 2008  
שכירים/ות במשרה מלאה<sup>1</sup> בגילאי 25-59, בש"ח, במחירים שוטפים

משלח-יד	חציון גברים	חציון נשים	יחס חציון
עובדים/ות הוראה בבתי ספר יסודיים ובגני ילדים, מדריכים/ות חברתיים/ות <sup>2</sup>	8,100	7,100	88%
מטפלים/ות	6,300	4,400	70%
עובדי/ות מזכירות	8,000	6,400	80%
עובדי/ות ניקיון, עובדי/ות מטבח ומכבסות	5,100	4,300	84%
מנהלי/ות חשבונות	11,000	7,400	67%
פקידי/ות השמה ומשרד	9,700	6,900	71%
מוכרים/ות	5,800	4,600	79%
עובדי/ות הוראה במוסדות על-תיכוניים ועל-יסודיים <sup>3</sup>	10,200	9,100	89%
עובדי/ות מעבדה רפואית, אחיות ועובדים/ות במקצועות פרה-רפואיים	10,100	9,200	91%
פקידי/ות קבלת קהל	8,300	6,200	75%

**הערות:**

1. משרה מלאה – מ-35 שעות שבועיות ומעלה; משרה חלקית – עד 34 שעות שבועיות.
  2. עבור המועסקים/ות כעובדי/ות הוראה בבתי ספר יסודיים משרה מלאה נחשבת מ-30 שעות שבועיות ומעלה.
  3. עבור המועסקים כעובדי/ות הוראה בבתי ספר על יסודיים משרה מלאה נחשבת מ-20 שעות שבועיות ומעלה.
- מקור** | עיבוד של מרכז אדוה, מתוך הלמ"ס, מפקד האוכלוסין והדירור לשנת 2008.

גברים מרוויחים יותר בכל סוגי משלחי היד - גבריים ונשיים. שכרם החציוני החודשי של גברים במשלחי היד הנשיים נע בין 5,100 ש"ח לעובדי ניקיון, עובדי מטבח ומכבסה ל-11,000 ש"ח למנהלי חשבונות. שכרם החציוני החודשי של גברים במשלחי-יד גבריים נע בין 5,500 ש"ח לשוטרים, כבאים וסוהרים לבין 18,900 ש"ח למהנדסים ואדריכלים (ש"ח).



שכר חציוני חודשי של גברים ונשים בעשרת משלחי היד הנפוצים בקרב גברים, 2008  
שכירים/ות במשרה מלאה בגילאי 25-59, בש"ח, במחירים שוטפים

משלח-יד	גברים	חציון נשים	יחס חציון
1	6,800	(5,600)	--
2	18,900	11,300	60%
3	17,700	12,200	69%
4	8,000	5,500	69%
5	14,700	12,900	88%
6	5,500	5,000	91%
7	7,500	(5,500)	--
8	9,600	7,400	77%
9	7,500	6,300	84%
10	4,700	(7,500)	--

**הערות:**

1. משרה מלאה מ-35 שעות שבועיות ומעלה
  2. קיימת שכיחות נמוכה של נשים במשלחי היד: נהגים, בנאים ועובדי בניין, פחחים רתכים ומסגרים ולכן ישנה אפשרות של טעות דגימה.
  3. מנהלים-מנהלי ייצור, מנהלי כוח אדם, גזברים, מנהלי מטבע חוץ וניירות ערך, מנהלי פרסום, מנהלים בתחום המחשוב והאבטחה, מנהל מרכז קהילתי, שירותי רווחה, מנהלי אגף תרבות חברה ונוער (לפירוט מלא ר' הלמ"ס, הסיווג האחיד של משלחי היד 1994).
- מקור | עיבוד של מרכז אדוה, מתוך הלמ"ס, מפקד האוכלוסין והדירור לשנת 2008.



## ז | נתונים חסרים

על מנת להבין טוב יותר את הגורמים לפערי השכר המגדריים דרושים נתונים נוספים אשר אינם נאספים בישראל או שהם נאספים באופן חלקי. מדובר בנתונים לגבי מסלולי תעסוקה והשפעת חלוקת העבודה בבית ובמשפחה על השכר והגמלאות.

**1. נתוני שכר של אמהות עובדות ואבות עובדים** - על פי גילאי הילדים, מספר הילדים וחלקיות משרה<sup>2</sup>

**2. סקרי תקצוב זמן** - סקר תקצוב זמן נערך בישראל פעם אחת ויחידה על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשנת 1992. סקרי תקצוב זמן מבקשים מהנשאלות (ומהנשאלים) לדווח באופן מפורט על עיסוקיהן ופעילויותיהן בתקופה מוגדרת. סקרים אלה משמשים בין היתר לצורך תיעוד כמות הזמן שנשים מקדישות לעבודה ללא שכר (גרוס וסבירסקי, 2002). יתרונותיהם של סקרי תקצוב זמן:

- בפילוח הממצאים - באיזו מידה נשים/גברים עוסקים בעבודות בשכר/ללא שכר

- בהבנת התרומה וקידום החישוב של הערך הכלכלי של עבודה ללא שכר
- בתרומה להבנה כיצד פוגעת העבודה ללא שכר בנשים
- בהכרה בעבודות הטיפול ובמציאת דרכים לפיצוי העוסקות בהן

**3. נתוני שכר לפי קידום וותק** - נתונים אלה עשויים להבליט את השאלה אם נשים מקודמות פחות ואם הבדלי הוותק מסבירים את פערי השכר<sup>3</sup>

**4. נתונים על רצף תעסוקתי** - כניסות לשוק העבודה ויציאות ממנו והשפעותיהן על שכר נשים וגברים

**5. נתונים על הכנסות מפנסיה של נשים וגברים** - מפערי השכר המגדריים בתקופת העבודה נובעים בהכרח גם פערים משמעותיים בהכנסות של נשים וגברים לאחר פרישתם ממעגל העבודה. איסוף נתונים לגבי הפנסיה נעשה בסקר הוצאות המשפחה של הלמ"ס אולם הנתונים מבוססים על מדגם קטן מאוד ולכן מהימנותם נמוכה.

2 נתונים אלה נאספים בקבצים נפרדים על ידי הלמ"ס אך אינם נגישים לחוקרים ולציבור. מחקר חלוצי בנושא שנועשה על ידי דוברין על בסיס הסקר החברתי של הלמ"ס משנת 2008 מצביע על כך שנשים מקודמות פחות מגברים בעיקר משום בשל מאפייני העבודה הדורשת שעות ארוכות יותר כתנאי לקידום. (דוברין נורית. ינואר 2012). ניתוח גורמים לקידום במקום העבודה ההיבט המגדרי. נייר עבודה מס' 65. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

## אמצעים משפטיים לצמצום פערי השכר

### חלק ב



במשך שנים הכלים המשפטיים המרכזיים שעמדו בפני עובדות שנתקלו בפערי שכר היו חוק שכר שווה לעובדת ולעובד וחוק שוויון הזדמנויות בעבודה. פעולה משפטית על פי חוקים אלה הציבה קשיים לא מעטים בפני התובעות משום שהיא מבוססת על תביעות אקטיביות של עובדות אינדיבידואליות שעליהן נטל הוכחה לא פשוט-הדרישה להוכיח פערי שכר בינן לבין עובדים גברים בעבודה שווה או דומה. קשיים אלה הביאו לכך שמעט מאוד תביעות הוגשו ורק קומץ מהן התקבלו על ידי בתי המשפט.

במצב זה, חרף המחקרים המצביעים על העובדה שפערי שכר על רקע מגדרי הינם תופעה נפוצה, ההליך המשפטי כמעט ולא סייע למיגורם.

בשנים האחרונות התפתחה תובנה של העוסקות בנושא בדבר נחיצותה של רפורמה משפטית שתכיר בהיבט הקבוצתי של הפער בשכר ולא תסווג אותו כמקרה אינדיבידואלי של אי-שוויון. צעד שכבר נעשה בכיוון זה הוא הרחבת חובת האיסוף והפרסום של נתונים אודות פערי שכר מגדריים על ידי מעסיקים. חשיפת פערי השכר היא צעד ראשון וחיוני להתמודדות עם התופעה בכך שהיא מסיטה את הזרקור ממקרים פרטיים לתופעה חברתית ומספקת מידע שיאפשר הן לעובדות והן למעסיקים לפעול למיגור הפערים. עם זאת, במגזר הפרטי במשק עדיין קיימת התנגדות לחקיקה שתחייב את כלל המעסיקים במשק בחשיפת פערי שכר מגדריים. למרבה הצער חברות פרטיות אינן עושות זאת על דעת עצמן- גם חברות המפרסמות דו"חות אחריות תאגידיית כמעט אינן כוללות בהם נתוני שכר המאפשרים להשוות בין שכר נשים וגברים בארגון. במצב הנוכחי, השקיפות היא עדיין בעיה מרכזית שכן היא מקודמת במגזר הציבורי בלבד וגם בו באופן חלקי.



## א | חקיקה ופסיקה בנושא פערי שכר מגדריים - המודל האינדיבידואלי של אי-שוויון

בספר החוקים בישראל קיימים שני חוקים העוסקים בשוויון בשכר בין נשים וגברים, חוק נוסף העוסק בשוויון בין המינים באופן כללי וכן שני תיקוני חקיקה הנוגעים לפערי שכר.

### חוק שכר שווה לעובדת ולעובד תשנ"ו-1996

זהו החוק המרכזי העוסק בחובה לשלם שכר שווה לעובדות ולעובדים. החוק קובע כי עובדת ועובד המועסקים אצל אותו מעביד באותו מקום עבודה, זכאים לשכר שווה בעבור אותה עבודה, עבודה שווה בעיקרה או עבודה שוות ערך. החוק מתייחס לשכר ולכל גמול אחר שניתן לעובד בקשר לעבודתו וטובת הנאה, תוספת, קצובה, מענק, כיסוי הוצאות ועוד, בכסף או בשווה כסף. חוק זה מחליף חוק ישן יותר מ-1964.

תיקון החוק בשנת 1996 משקף מעבר מתפיסה צרה של שוויון- שכר שווה עבור עבודה שווה, לתפיסה רחבה יותר- שכר שווה עבור עבודה שוות ערך. התפיסה הרחבה מתייחסת לתופעה של בידול תעסוקתי, העובדה שנשים וגברים מועסקים בדרך כלל בתפקידים או משלחי יד שונים. לא זו בלבד אלא שבמקצועות בהם רב המועסקים הן נשים רמות השכר נמוכות יותר (חסון ודגן-בוזגלו, 2013). לפי תפיסה זו השוני בין המאפיינים התעסוקתיים של נשים וגברים, אינו מבטל את זכותן של הנשים לשכר שווה.

בנוסף, התיקון לחוק משנת 1996 כלל דרישת שוויון לגבי כל גמול כספי שניתן עבור העבודה ולא רק שכר. סעיף 7 לחוק החדש קבע את זכותו של עובד לקבל מידע מהמעסיק לגבי פערי שכר. הסעיף פורש בפסיקה כך שחובת מסירת המידע קמה עוד לפני הגשת תביעה לבית הדין לעבודה, על פי דרישת העובדת. (ע"ב י-ם) 1551/00 רוני אלוני-אורט, פסק דין מיום 20.3.2001).

שינוי נוסף שעבר החוק הוא שינוי תקופת ההתיישנות לתביעות. בעקבות פסק הדין בעניין אורית גורן ו' בהמשך, תוקן ב-2012 סעיף 7א לחוק ותיקון מס' 2 התשע"ב 2012. התיקון האריך את תקופת ההתיישנות החלה על תביעות לפי חוק זה משנתיים לחמש שנים. התיקון נועד להקל על הגשת תביעות אך עד כה לא הביא לשינוי של ממש בשיעור התביעות.

נטל הוכחת התביעה לפי החוק נחלק בין העובדת/ת והמעביד/ה. נטל ההוכחה הראשוני מוטל על התובעת. עליה להוכיח שמתקיימים תנאי סעיף 2 לחוק, לפיו התובעת והעובד שלגביה היא דורשת השוואת שכר אכן מועסקים אצל אותו מעביד, באותו מקום עבודה

ומבצעים אותה עבודה, עבודה שווה בעיקרה או עבודות שוות ערך. משהוכיחה התובעת את קיומם של התנאים המצטברים בסעיף 2 יכול המעביד לטעון לקיום אחד החריגים הקבועים בסעיף 6 (א) לחוק - אופייה או מהותה של העבודה מצדיקים שוני, ועליו נטל ההוכחה (סעיף 6 (ב)). מודל השוויון של חוק שכר שווה הוא מודל תוצאתי מובהק. החוק אינו בוחן את תהליך קבלת ההחלטות של המעסיק בקביעת השכר (רבין-מרגליות, 2010).

**הסעד שמקנה החוק מצומצם.** חוק שכר שווה לעובדת ולעובד קובע כי שני עובדים המועסקים בתפקיד זהה באותו מקום עבודה זכאים לשכר שווה, לפיכך, במידה ועובדת השתכרה שכר נמוך יותר מעמיתם לעבודה, הם זכאים להפרשי השכר.

ב-2013 ניסו הארגונים הפועלים במסגרת פרויקט "שוות ערך", לקדם תיקון נוסף להצעת החוק. הוצע לתקן את סעיף 4 לחוק כך שבית משפט יוכל לפסוק פיצוי בגין נזק לא ממוני. בנוסח דומה לזה המופיע בחוק שוויון הזדמנויות בעבודה, זאת מעצם הפגיעה בכבודה ובמעמדה המקצועי של העובדת נוכח אפלייתה.

כמו כן הוצע לתקן את סעיף 7 לחוק העוסק בחובת המעסיק לספק לעובדת מידע על פערי השכר בארגון כך שיוכל והמידע יידרש גם על ידי ארגון עובדים יציג שבו בחר העובד או על ידי ארגון העוסק בזכויות נשים. בהסכמת העובד/ת.

הצעת חוק שכר שווה לעובדת ולעובד ותיקון - פיצויים בשל נזק שאינו ממוני ונגישות למידע מהמעסיק. התשע"ג-2013. הוגשה בכנסת ה-19 ועברה בקריאה טרומית. לאחר מכן הועברה הצעת החוק לדין בועדת העבודה והרווחה של הכנסת אשר טרם אישרה נוסח סופי.

## חוק שוויון הזדמנויות בעבודה תשמ"ח-1988

לצד חוק שכר שווה לעובדת ולעובד, נחקק מאוחר יותר חוק שוויון הזדמנויות בעבודה, תשמ"ח-1988. חוק זה נועד למנוע אפליה בין עובדים ודורשי עבודה מחמת גיל, מין, מעמד אישי, דת, גזע, מוצא, לאום, השקפה פוליטית, שייכות למפלגה, שירות מילואים, הריון ועוד. החוק עוסק במניעת אפליה בצורה מקיפה, החל מאפליה כלפי דורשי עבודה, דרך אפליה בתנאי העסקה ושכר וכלה בפיטורי עובדים.

מודל השוויון המרכזי בחוק שוויון הזדמנויות בעבודה הוא מודל "היחס השונה" המעוגן בסעיף 2(א) לחוק. סעיף זה קובע כי "לא יפלה מעביד בין עובדיו או בין דורשי עבודה מחמת מינם... בתנאי עבודה". בהקשר של הזכות לשכר שווה, המשמעות היא שאסור למעביד להפלות בין עובדים על בסיס מין בכל הנוגע לשכרם. מודל זה מחייב את התובעת להציג ראשית ראייה לאפליה.

## קושי להוכיח קשר סיבתי בין אי השוויון למין העובד/ת

מבחינת נשים המעוניינות לתבוע בעילת אפליה בנוגע לשכרן, חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה מציב קושי. החוק מחייב הוכחה של קשר סיבתי בין מין העובדת לפערי השכר. כלומר: העובדת הופלתה בשל היותה אישה. מבחינה זו, נטל ההוכחה קשה יותר מאשר זה הקבוע בחוק שכר שווה לעובד ולעובדת.

הצורך להוכיח קשר סיבתי הוא משוכה שקשה לעבור. זאת במיוחד נוכח פרשנותו על ידי בתי המשפט. כך, בכמה תביעות שנדונו, עצם העובדה שבנוסף לאשה היו גם גברים - או אפילו רק גבר אחד - שקיבלו שכר נמוך יותר בדומה לתובעת, שוללת לדעת בתי המשפט את טענת האפליה. בפרשת טורג'מן בה טענה התובעת לפערי שכר בשל דרגה נמוכה יותר מזו של עמיתיה בתפקידים מקבילים, קבע בית הדין לעבודה כי עצם העובדה שנמצאו שני גברים בדרגה דומה לזו של התובעת, שוללת טענת אפליה. במקרה אחר - בן משה, דובר במנהלת פרויקטים במחלקת שיווק שהיא ואישה נוספת היו היחידות במחלקה שלא הוקצו להן אופציות. בית הדין הרחיב את קבוצת ההשוואה הרלוונטית לשלוש מחלקות השיווק. לאחר הרחבה זו נמצאו כמה גברים שלא קבלו אופציות ובכך נדחתה טענת האפליה נעב (תל אביב - יפו) 8860/06 עו"ד תמר טורג'מן נ' רשות שדות התעופה, פסק דין מיום 12.2.2009; ע"ע 114/09 קומברס בע"מ נ' אירית בן - משה, פסק דין מיום 27.1.10).

בפרשת אורית גורן והום סנטרס, התקבלה טענתה של התובעת להפרשי שכר ביחס לעובד בתפקיד זהה. עם זאת, בית הדין הארצי לעבודה (ודעת הרוב) שלל את טענת האפליה וקיבל את גרסת הום סנטרס לפיה גובה השכר נקבע במשא ומתן אישי וללא קשר למין העובד (עע (ארצי) 1156/04 הום סנטר (עשה זאת בעצמך) בע"מ נ' אורית גורן, פסק דין מיום 20.11.2007).

הדין הגיע לבג"צ בסיוע שדולת הנשים ובפסיקת בג"צ נקבע כי בנסיבות מסוימות, כאשר הוכחה תביעה לפערי שכר לפי חוק שכר שווה לעובדת ולעובד יעבור נטל ההוכחה למעסיק להראות שלא התקיימה אפליה לפי חוק שוויון הזדמנויות בעבודה בג"צ 1758/11 אורית גורן נ' הום סנטר (עשה זאת בעצמך) בע"מ, פסק דין מיום 17.5.12). קביעה זו עשויה לסייע בידי תובעות בעתיד לזכות בפיצוי בגין אפליה, ולא רק בהפרשי שכר.

## בשתי פרשות שנדונו בבתי הדין לעבודה בעשור האחרון הנוגעות לתנאי שכר של קבוצות של עובדות ועובדים התקבלה טענת אפליה.

במקרה אחד דובר בהסכם פרישה מוקדמת בשירותי בריאות כללית ובו התבססו הפיצויים על גיל פרישה שונה לנשים ולגברים. שאלת האפליה בהסכם הגיעה לבג"צ אשר קבע ב-2002 כי תכנית הפרישה אכן לוקה באפליה. זאת משום שהתכנית יצרה שני מסלולי פרישה נפרדים - האחד לגברים והאחד לנשים, על בסיס ההנחה שעובדות תפרשנה בגיל 60 ולא תנצלנה את זכותן לעבוד עד גיל 65. על סמך קביעת בג"צ בתי הדין האזוריים לעבודה פסקו לתובעות שיצאו לפרישה מוקדמת במסגרת ההסכם פיצויים שהשוו את תנאי פרישתן לאלו של העובדים הגברים. בשל התיישנות לא נדונו בתביעות אלה טענות אפליה לפי חוק שוויון הזדמנויות בעבודה<sup>4</sup>.

בפרשה השניה דובר על השוואת זכויות גברים לזכויותיהן של נשים. בכמה מקרים תבעו מורים שהם אבות לילדים קטנים זכויות להטבות הוריות המוענקות לאמהות עובדות כגון קיצור שבוע העבודה, "תוספת מעונות" ו"תוספת אם". בתי הדין לעבודה קבעו כי מדובר בזכות הורית שאינה מיועדת לאישה דווקא והיא חלה על אבות בהתקיים שני תנאים: במקום עבודתו של העובד העובדות זכאיות לזכות זו ובת הזוג של העובד עובדת גם היא<sup>5</sup>.

## הקלת נטל ההוכחה לפי חוק שוויון הזדמנויות בעבודה

נוכח הקשיים בהוכחת אפליה לפי חוק שוויון הזדמנויות בעבודה ביולי 2010 (ותיקון 15), תוקן סעיף 9 לחוק כך שמספיק שהתובע/ת ימציאו ראשית ראייה לכך שהמעביד דרש מהעובד/ת מידע בנושא שהאפליה עשויה בו, יעבור נטל ההוכחה למעביד. בפרשת אלחנני, נהג בית הדין לפי התיקון לגבי קביעת דרגה ושכר בהסתמכו על ראיות נסיבתיות שלאחר הצגתן על ידי התובעת העבירו את נטל ההוכחה למעביד<sup>6</sup>.

החשיבות של הקלת נטל ההוכחה לגבי אפליה נובעת מהיתרון בתביעה לפי חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה בהשוואה לתביעה לפי חוק שכר שווה. חוק שוויון הזדמנויות בעבודה מאפשר לבית המשפט להטיל סנקציות על מעסיקים אשר משלמים שכר שונה בעבור עבודה שווה מטעמים של אפליה פסולה. הסנקציות כוללות פיצוי כספי ללא הוכחת נזק ממון שנגרם לתובעת/ת וכן צו עשה למעסיק לתיקון המצב.

4. בב"צ 6845/00 - איתנה ניב ואח' נ' בית הדין הארצי לעבודה, פסק דין מ-9.10.2002, פ"ד נו" 6; עב(נצרת) 2598/03 סופיה שטרן נ' שירותי בריאות כללית, פסק דין מיום 23.2.2009. עב(תא) 10222/02 לאה פס נ' שרותי בריאות כללית, פסק דין מיום 24.7.2008.  
5. עב(חיפה) 570/5 שלמה לוי נ' מדינת ישראל - משרד החינוך פסק דין מיום 8.9.2008; עב(באר-שבע) 300301/97 אברהם סעדון נ' מדינת ישראל, פסק דין מיום 30.09.2001.  
6. ס"ע (תל אביב) 4700-12-11 שרה אלחנני נ' מדינת ישראל - הרשות הממשלתית למים וביוב, פסק דין מיום 17.6.13.

## מגבלות חוק שכר שווה וחוק שוויון הזדמנויות ככלי לצמצום פערי שכר מגדריים - מודל אינדיבידואלי של הפרת חובת השוויון

בעת כתיבת מסמך זה ניתן לומר שחוק שכר שווה לעובדת ולעובד וחוק שוויון הזדמנויות בעבודה לא השיגו את המטרה של צמצום פערי השכר. מספר התביעות שהוגשו עד כה שעניינן פערי שכר בין נשים לגברים מצומצם מאד. ניתן למנות כמה סיבות לכך:

ראשית, שני החוקים העוסקים בנושא מבוססים על "מודל הגשת התביעה" שבו על העובדת הבודדת מוטלת האחריות לגלות את פערי השכר, להביא את עניינה לבית המשפט וכן לעמוד בנטל הראייה שהיא מבצעת עבודה דומה או זהה לעבודתו של גבר אחר במקום העבודה. חוק שכר שווה לעובדת ולעובד אינו מטיל חבות על מעבידים בנושא פערי שכר למעט החובה לספק לעובדת מידע כאשר היא דורשת זאת במסגרת הכנה או בירור האפשרות להגיש תביעה בנושא. המעביד לא נדרש לפעולה כלשהי עד לרגע בו קבע בית המשפט כי נעברה עבירה על החוק (טרנר, 2013)

שנית, הסעד המצומצם בחוק שכר שווה אינו מהווה כלי חינוכי והתרתית כנגד אפליית נשים ולכן לא הביא עד כה לשינוי ההתנהגות של מעסיקים בנושא. (בג"צ 1758/11 אורית גורן נ' הום סנטר (עשה זאת בעצמך) בע"מ, פסק דין מיום 17.5.12).

שלישית, על אף שהתיקון לחוק שכר שווה לעובד ולעובדת החיל תפיסה רחבה יותר של שוויון- הזכות לשכר שווה תמורת עבודה שוות ערך, הרי שבתי הדין מהססים לקבוע שעבודות שאינן זהות או שוות בעיקרן הן בכל זאת שוות ערך (רביין-מרגליות, 2010)? וממעטים למנות מנתח/ת עיסוקים כדי לבחון זאת כפי שמאפשר החוק.

לבסוף, שני החוקים אינם מאפשרים שינוי התנאים המבניים המביאים לפערי השכר המגדריים. זאת משום שהם מבוססים על מודל אינדיבידואלי של הפרת חובת השוויון ואינם מתייחסים להיבט העיקרי של הבעיה - העובדה שאי שוויון בשכר בין נשים לגברים הוא בעיה קבוצתית.

כפי שמציינת רביין-מרגליות (2010), יישומו של חוק שכר שווה לעובד ולעובדת מוגבל לאותו מעביד ובאותו מקום עבודה, בעוד הבידול התעסוקתי בין נשים לגברים מתקיים בדרך כלל בין מעבידים שונים. מודל היחס השונה בחוק שוויון הזדמנויות בעבודה מתמקד בשאלה כיצד התקבלו החלטות על ידי מעביד מסוים. הוא בוחן האם אותו מעביד הביא בחשבון את מין העובד כאשר נקבעו תנאי העבודה. הוא אינו עוסק בשאלה האם פערי השכר הם תולדה של גורמים חיצוניים למעביד ולעובד שהגיש את התביעה.

7 לדוגמה: בפרשת סימי נידם (ע"ב (באר שבע) 1576/99 סימי נידם נ' ראלי חשמל ואלקטרוניקה בע"מ, פסק דין מיום 5.11.2012) סירב בית הדין לעבודה להכיר במכירת חשמל קטנים כעבודה שוות ערך למכירת מוצרי חשמל גדולים, וזאת בהסתמך על חוות דעתו של מנתח עיסוקים. אם במקרה זה, בו דובר על עבודות שיש להן בסיס משותף רחב, נקבע כי העבודות דורשות ידע, מיומנות, וכישורים שונים, לא נראה כי בעתיד הקרוב ימחר בית הדין להכיר בעבודות שונות, כגון אחיות מקצועיות וטכנאים בבתי חולים כעבודות שוות ערך.



גורמים שתורמים ברמת המאקרו לפערי שכר בין נשים וגברים.

טרנר (2013) ורבין-מרגליות (2010) מצביעות על הצורך לפנות לתפיסה קבוצתית של הזכות לשוויון - הסטת הדגש מהפרט אל הקבוצה. בתפיסה הקבוצתית נכללת התייחסות להסברים מערכתיים לכך ששכרן של נשים בממוצע נמוך יותר משכרם של גברים, ולשאלה האם ההסברים הללו רלוונטיים לתביעה שמתנהלת על אפליה בשכר. לדוגמא, גורם המשפיע על פערי שכר בין המינים הוא בידול תעסוקתי. הגישה הקבוצתית לזכות לשוויון תנסה לצמצם את השפעתו של בידול תעסוקתי על שיעורי השכר של עובדים. התובנה כאן היא שמקצוע שהוא נשי הוא מקצוע שהשכר הממוצע בו נמוך יותר, ותופעה זו מהווה אפליה קבוצתית. המודל האישי לא יכול להכיל את הטענה שבידול תעסוקתי מהווה אפליה מחמת מין, כי הסיבה בגללה האישה המבצעת תפקיד נשי משתכרת פחות מגבר המבצע תפקיד גברי אינה מינה, אלא התפקיד השונה. בהצעתה לרפורמה בחוק שכר שווה לעובדת ולעובד מצביעה טרנר על כך שמודל המבוסס על אי שוויון קבוצתי ועל מניעתו מחייב נקיטת פעולה אקטיבית (2013) של מעסיקים לבחינת פערי שכר מגדריים במקום העבודה ולתיקונם. מודל זה שונה מהמודל הקיים בחקיקה בכך שאינו מבוסס על אשמה ועל הפרת זכות אישית אלא על פעולה רחבה. הוא מגייס לצורך יצירת השינוי החברתי את כלל הגורמים במקום העבודה במקום להסתמך על עימות עובדת-מעביד. כמו כן הוא מכיר בפערי הכוחות בין העובדת הבודדה לבין המעביד ועל הקשיים הניצבים בפני התובעת/ת בניהול הליך משפטי (עלויות גבוהות, נטל ההוכחה, חשיפה, הסתכנות באובדן מקום העבודה) ורבין (מרגליות 2010; טרנר 2013).

## ב. חקיקה ופסיקה המבוססות על ההיבט הקבוצתי של פערי שכר

שני תיקוני חקיקה ופסק דין מהשנים האחרונות מיישמים את המודל של חקיקה המתייחסת להיבט הקבוצתי של פערי השכר המגדריים.

### חוק שיווי זכויות האישה התשי"א - 1951 - תיקון 7 לחוק משנת 2008

חוק שיווי זכויות האישה עוסק באופן רחב וכללי בזכותן של נשים לשוויון בפני החוק בנושאים שונים. תיקון 7 לחוק, שקודם בין היתר על ידי פורום נשים לתקציב הוגן במרכז אדוה, קובע חובת איסוף, עיבוד ופרסום של מידע לפי מין על ידי גופים ציבוריים העוסקים באיסוף ועיבוד מידע המתפרסם לציבור. התיקון מתייחס למשרדי ממשלה, יחידות סמך של משרדי ממשלה, רשויות מקומיות ותאגידים סטטוטוריים (סעיף 36 לחוק).

החוק אינו עוסק רק בפערי שכר או בשוק העבודה אלא חל גם על נתונים בתחום זה. התיקון פורץ דרך במובן זה שהוא מתבסס על המודל האקטיבי - קבוצתי בכך שהוא מחייב חשיפת נתונים מגדריים.

## **חוק שכר שווה לעובדת ולעובד (תיקון מס' 3) (איסוף, עיבוד ופרסום של נתונים מגדריים) התשע"ד - 2014**

במרץ 2014 התקבלו לראשונה תיקוני חקיקה בנושא פער השכר בין נשים לגברים המבוססים על המודל הקבוצתי של פערי שכר, ביוזמת פרויקט "שוות ערך".

הצעת החוק שהוגשה על ידי ח"כ עליזה לביא ואחרים נועדה קודם כל להתמודד עם בעיית הנגישות למידע אודות פערי שכר מגדריים וכן עם הנהוג הרווח כיום בשוק העבודה לאסור על עובדים לגלות את שכרם. הצעת החוק המקורית שהכינו חברות פרויקט "שוות ערך" כללה חובת איסוף נתוני שכר לפי מגדר ודיון בהם והיא חלה על כלל המעבידים במשק המעסיקים מאה עובדים ומעלה. כן כללה ההצעה חובת מסירת מידע לעובד/ת על פי דרישתם בכפוף למזעור הפגיעה בפרטיות וחובה לשקול את סוגיית פערי השכר המגדריים בעת קביעת תגמול לנושאי משרה בחברה. לבסוף, הוצע לתקן את חוק שוויון הזדמנויות בעבודה כך שמעבידים לא יוכלו לאסור על עובדים לגלות לעובדים אחרים את תנאי שכרם ועבודתם.

הצעה זו עוררה התנגדות של משרד הכלכלה וכן של נציגי המעבידים במגזר הפרטי והחוק שהתקבל, הקובע חובת פילוח מגדרי ופרסום של נתוני שכר רק על גופים ציבוריים שממילא מפרסמים נתוני שכר, הוא גרסה מצומצמת ומרוככת יותר. לפיכך בשלב זה מדינת ישראל טרם הצטרפה לשורה של מדינות המטילות על מעסיקים חובת איסוף נתונים אודות פערי שכר מגדריים ועריכת בדיקות בנושא<sup>8</sup>.

נציין שכיום מרבית החברות במגזר הפרטי אינן מפרסמות נתוני שכר מגדריים. גם חברות שמפרסמות דו"חות אחריות תאגידית מציגות לרב מידע מצומצם שאינו כולל נתוני שכר<sup>9</sup>.

### **החוק שהתקבל לבסוף כולל שני תיקונים:**

הוספת סעיף 6א לחוק שכר שווה לעובדת ולעובד. הסעיף קובע כי גוף שחלה עליו חובה לפרסם מידע או לדווח על שכר עובדים ונושאי משרה, חייב לכלול בפרסום או בדיווח האמור התייחסות לפי מין. התיקון חל על חברות ציבוריות ועמותות המחויבות לדווח אודות חמשת בעלי השכר הגבוה בקרבן ועל גופים ציבוריים החייבים בדיווח נתוני שכר לממונה על השכר במשרד האוצר.

8 שבדיה ופינלנד מעסיקים נדרשים לערוך סקרי שכר, באסטוניה ופינלנד מעסיקים מחויבים לאסוף נתוני שכר לפי מגדר, בבלגיה, דנמרק, צרפת, איטליה, לוקסמבורג ואוסטריה מעסיקים נדרשים להעביר לארגוני עובדים דו"חות תקופתיים הכוללים שכר לפי מגדר. [הכנסת, מרכז המחקר והמידע 11 בפברואר 2014]. בארה"ב נחקק רק לאחרונה חוק ברוח הצעת החוק שנדחתה בישראל, החוק המחייב קבלת מידע משנה העובדים עם הממשלה להנפיק דו"חות אודות פערי שכר מגדריים וכן אוסר עליהם למנוע מעובדים לגלות את שכרם לעובדים אחרים.

9 יוצא דופן הוא דו"ח חברת שטראוס משנת 2012 הכולל השוואת שכר נשים וגברים בדרגות שונות.

תיקון סעיף 6 לחוק שיווי זכויות האשה התשי"א-1951 המעגן בחוק את החובה לאסוף, לעבד ולפרסם מידע לפי מין העובדים כך שיחול גם על חברות ממשלתיות.

### **חיוב מעביד על ידי בית המשפט לבצע בדיקה של פערי שכר מגדריים**

תקדים חשוב נקבע לאחרונה בבית הדין האזורי לעבודה בירושלים, בתביעה שהגישו עובדות העירייה בסיוע שדולת הנשים ונציבות שוויון הזדמנויות בעבודה. לראשונה חייב בית המשפט מעביד שנתגלו אצלו פערי שכר מגדריים לערוך בדיקה מקיפה, של פערי השכר. בפרשה זו דובר בשתי עובדות אשר הועסקו כאחראיות כח אדם באגף תברואה בעיריית ירושלים. תביעתן עסקה בכך שגברים המועסקים באותו תפקיד נהנו מתוספות שכר שהוענקו לעובדי מוסך ותחבורה בעוד הן לא היו זכאיות לתוספות אלה, על אף שהן מבצעות עבודה דומה. בית הדין קיבל את תביעתן וקבע כי עיריית ירושלים תשלם לכל אחת מהנשים הפרשי שכר בשווי של עשרות אלפי שקלים. זאת בגין פערי שכר בלתי מוצדקים של שתי דרגות ותוספות שכר שקיבלו הגברים בלבד. בית הדין הכיר בהטיה המגדרית בהחלת הסכמים קיבוציים של עובדי המוסך על הגברים בלבד, על אף שהגברים ביצעו תפקיד מנהלתי בדומה לזה של הנשים. פריצת הדרך המשמעותית בפרשה היא העובדה שהתקבלה גם תביעת נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה במחוז ירושלים להורות לעיריית ירושלים לבצע מחקר לגבי פערי שכר בין נשים לגברים בעירייה שיכלול המלצות לצעדים לצמצום פערי השכר (ס"ע 22000-08-10, גלית קידר ואח' נ' עיריית ירושלים, פסק דין מיום 12.3.2014).

### **הסכם לעידוד שוויון הזדמנויות לנשים בעבודה**

תביעה נוספת שניהלה נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה הסתיימה בהסכם ראשון מסוגו בין הנציבות לבין החברה הנתבעת לעידוד שוויון הזדמנויות לנשים בחברה.

מדובר בתביעה שהוגשה כנגד חברת התקשורת אולפני הבירה בע"מ בגין פערי שכר בין נשים לגברים שהועסקו בחברה ובגין אפליית אמהות עובדות. זאת בשל העובדה שבמהלך 8 שנים (2003-2010) התקבלו לעבודה בחטיבת החדשות של החברה 2 אימהות בלבד מתוך 131 עובדים שהתקבלו לעבודה בחטיבה בשנים אלה. בנוסף, בשנים אלה חלה ירידה של 76% בשיעור הנשים המועסקות בחטיבת החדשות בחברה.

לפי הסכם הפשרה שנחתם בין הצדדים התחייבה החברה לפעול ליצירת שוויון הזדמנויות לנשים ובפרט לאמהות לילדים קטנים המועסקות בחברה. זאת באמצעות מינוי אחראית לקידום שוויון ההזדמנויות, הכשרת מנהלים בחברה, עריכת בדיקה שנתית של פערי השכר המגדריים ועוד.

## מקורות

בג"צ 1758/11 אורית גורן נ' הום סנטר (עשה זאת בעצמך) בע"מ, פסק דין מיום 17.5.2012.

בג"צ 6845/00 איתנה ניב ואח' נ' בית הדין הארצי לעבודה, פסק דין מיום 2002.10.10.

בנדלק, ז"ק, 2013. "מומצעי שכר והכנסה לפי יישוב ולפי משתנים כלכליים שונים". סקרים תקופתיים 249. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון.

גולדשמיט, רועי. 2012. נתונים על נשים באקדמיה. הכנסת, מרכז מחקר ומידע.

גרוס, גוסלין וברברה סבירסקי. 2002. סקרי תקצוב זמן ושוויון בין-מגדרי. תל-אביב: מרכז אדוה.

דוברין נורית. ינואר 2012. ניתוח גורמים לקידום במקום העבודה ההיבט המגדרי. נייר עבודה מס' 65. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 11 לפברואר 2014. דרכים לצמצום פערי שכר בין גברים לנשים בכמה מדינות באיחוד האירופי. ירושלים.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. 2013. "הכנסות של שכירים מסקר הוצאות משק הבית 2012". הודעה לעיתונות 5.11.2013.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. 2013. שנתון סטטיסטי לשנת 2012.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. 2014. "לקט נתונים לרגל יום האישה הבין-לאומי 2014". הודעה לתקשורת. 4.3.2014.

חסון, יעל ונוגה דגן-בוזגלו. 2013. בידול תעסוקתי ופערי שכר בין נשים לגברים. תל אביב: מרכז אדוה. [HTTP://ADVA.ORG/UPLOADED/OCCUPATIONAL%20SEGREGATION.PDF](http://ADVA.ORG/UPLOADED/OCCUPATIONAL%20SEGREGATION.PDF)

טרנר, רוטל. 2013. "הקץ לאפליה מגדרית בשכר: רפורמה מוצעת לחוק שכר שווה לעובדת ולעובד". [HTTP://LAW.HUJI.AC.IL/UPLOAD/PAY-EQUITY-REVITAL-TURNER.PDF](http://LAW.HUJI.AC.IL/UPLOAD/PAY-EQUITY-REVITAL-TURNER.PDF)

משרד האוצר, מינהל הכנסות המדינה. 2013. דו"ח שנתי 2010-2012.

סבירסקי, שלמה, אתי קונור-אטיאס ואריאן אופיר. 2014. תמונת מצב חברתית 2013. תל-אביב: מרכז אדוה. [HTTP://ADVA.ORG/UPLOADED/SOCIAL\\_2013\\_HEB-1.PDF](http://ADVA.ORG/UPLOADED/SOCIAL_2013_HEB-1.PDF)

ס"ע 22000-08-10 גלית קידר ואח' נ' עיריית ירושלים, פסק דין מיום 12.3.2014.

ס"ע (תל אביב) 11-12-11-4700 שרה אלחנני נ' מדינת ישראל- הרשות הממשלתית למים וביוב, פסק דין מיום 17.6.2013.

עב (תל אביב-יפו) 8860/06 עו"ד תמר טורג'מן נ' רשות שדות התעופה, פסק דין מיום 12.2.2009.

עב (באר-שבע) 300301/97 אברהם סעדון נ' מדינת ישראל, פסק דין מיום 30.09.2001.

עב (חיפה) 570/5 שלמה לוי נ' מדינת ישראל - משרד החינוך פסק דין מיום 8.9.2008.

עב (י-ם) 1551/00 רוני אלוני נ' אורט מכללות ובתי ספר למדעים ולטכנולוגיה מתקדמת, פסק דין מיום 20.3.2001.

עב (נצרת) 2598/03 סופיה שטרן נ' שירותי בריאות כללית, פסק דין מיום 23.2.2009.

עב (תא) 10222/02 לאה פס נ' שרותי בריאות כללית, פסק דין מיום 24.7.2008.

עע (ארצי) 1156/04 הום סנטר (עשה זאת בעצמך) בע"מ נ' אורית גורן, פסק דין מיום 20.11.2007.

עע 114/09 קומברס בע"מ נ' אירית בן-משה, פסק דין מיום 27.1.2010.

רבין-מרגליות שרון. 2010. "ההסבר (תירוץ) השוקי לפערי שכר מגדריים: בעקבות פסק דין הומנסטרס (עשה זאת בעצמך) נ' אורית גורן". הפרקליט, נ' תש, 447-494.

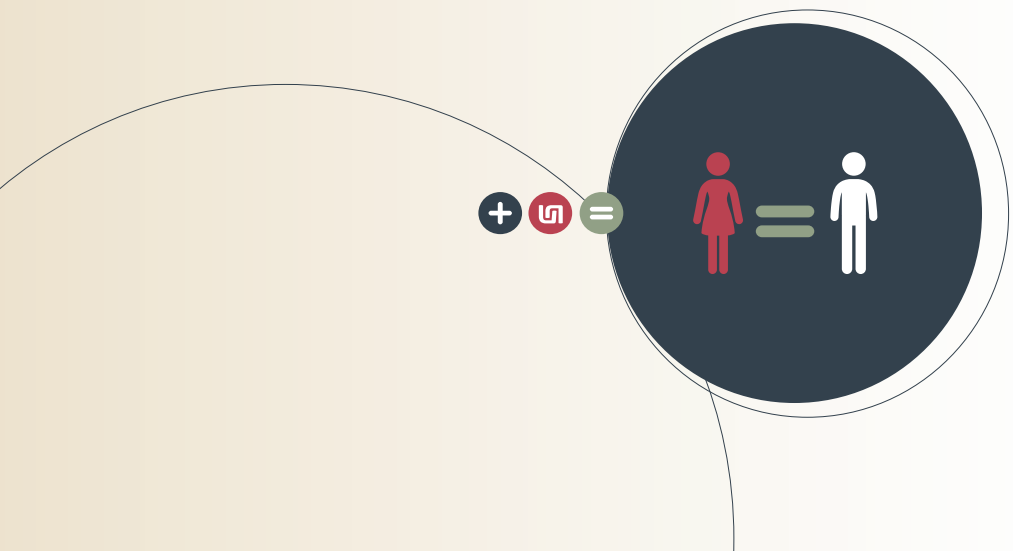
רבין-מרגליות שרון. 2013. "לא שוות פחות". עורך הדין. (אוקטובר), 114-117.

KRAUS, VERED. 2002. SECONDARY BRADWINNERS:  
ISRAELI WOMEN IN THE LABOR FORCE. WESTPORT, CONN.: PRAEGER

Moreover, the Israeli economy is characterized by the absence of transparency regarding the very existence of pay gaps. It was only two years ago that the Director of Salaries at the Civil Service Commission of the Ministry of Finance included a chapter on gender pay gaps in its annual report, providing an opportunity to examine the situation in the public sector.

In the private sector, the norm is secrecy about pay, which obviates transparency and constitutes an obstacle for women interested in comparing their salaries with those of their male colleagues. The idea of "corporate responsibility" that trickled down to private corporations in Israel over the last decade did not contribute to the transparency of gender pay gaps. Measures developed for corporate responsibility, like the Maaleh Index, published certain gender figures, like the proportion of women on Boards of Directors. Still, the figures available are very limited and do not include comparisons between women's and men's salaries in the company. Moreover, the efforts of the project, "Equal Pay: Equalizing Wages in Israel's Workforce" to advance legislation requiring all employers to gather figures on gender salary gaps ran into considerable opposition from representatives of private employers.

The purpose of this report is to demonstrate the present situation with regard to gender salary gaps in Israel, as well as to review the existing legal structures designed to reduce them. A separate report will focus on recommendations for advancing policies for the reduction of gender pay gaps.



 >> INTRO

There is little public debate in Israel around the issue of gender pay gaps. Exceptional is international women's day, which is the occasion for feature articles about gender pay gaps. Likewise, the annual report of the Director of Salaries at the Ministry of Finance, published at the end of the year with, for the last two years, a partial gender analysis, receives some media coverage.

The figures presented in this report, like others published on the subject of gender pay gaps, reflect the fact that gender pay gaps constitute structural rather than isolated instances of discrimination. While monthly pay gaps between men and women stem partially from the fact that, on average, women work fewer hours than men, hourly pay gaps point to two additional phenomena. One is occupational segregation – the fact that women and men are concentrated in different occupations, among other reasons due to their pursuing different disciplines, together with the existence of lower pay levels for occupations in which women are concentrated.

The other phenomenon is discrimination per se, which can be attributed to a number of factors, among them: the gender division of labor within the home and its implications for women's position in the labor market; employers' prejudices with regard to women's abilities and readiness to work; employment norms that perpetuate gender inequality, like evaluating productivity by the length of the working day; and women's lower bargaining power and their tendency to prefer employment security over high remuneration.

Beyond basic legislation, whose effectiveness as a means of reducing gender pay gaps is limited, no employment policies have been made in Israel with the purpose of reducing gender pay gaps. This is in contrast to long-standing policies designed to increase women's labor market participation and legislation focusing on fair representation, mainly in the public sector.

## THE PROJECT "EQUAL PAY"



Equalizing Wages in Israel's Work force, is a joint venture of the Israel Women's Network, Shatil, Adva Center, and the Equal Opportunities in Employment Commission of the Israel Ministry of the Economy. The project is funded by the European Union. It works to abolish gender pay gaps through research, pay analysis, and the development of knowledge and tools for narrowing pay gaps in both the private and the public sectors. The project also works to raise public awareness of the problem of gender pay gaps and to convince decision makers to work for change.



project funded  
by the European Union

The report was produced with the assistance of the European Union  
([http://europa.eu/index\\_en.htm](http://europa.eu/index_en.htm))

The sole responsibility for its contents rests with the project partners and should in no way be construed as reflecting the position of the European Union.



שוות ערך

לקידום שכר שווה  
مساویات EQUAL PAY



GENDER  
REPORT

# GENDER SALARY GAPS IN ISRAEL

Noga Dagan-Buzaglo, Yael Hasson and Ariane Ophir  
May 2014

