מדיניות לצמצום פערי שכר מגדריים >

מבט בינלאומי

// נוגה דגן-בוזגלו ויעל חסון

AdvaCenter مركز أدفا
מרכז אדוה
מידע על שוויון וצדק חברתי בישראל

שוות ערך
לקידום שכר שווה
EQUAL PAY مساويات

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.

This project is funded by the European Union

תוכן עניינים //

מבוא 5

פרק א'

קידום השקיפות- חשיפת פערי השכר לפי מגדר 7
א.1. התפתחות החקיקה: מאי-שוויון אינדיבידואלי לאי-שוויון קבוצתי 7
א.2. מחשבון (סימולאטור) שכר- כלי וולונטרי לבדיקת פערי שכר בחברות פרטיות 10
א.3. קמפיינים, פרסים ותגיות 11

פרק ב'

מאמצים לגרום למעסיקים לפעול לצמצום אי השוויון המגדרי בשכר 13
ב.1 חיוב מעסיקים לפעול לצמצום פערי השכר בחקיקה 13
ב.2. הקמת גופים ממשלתיים ייעודיים לניתור פערי שכר 16
ב.3. התמודדות עם פערי השכר המגדריים באמצעות הסכמים קיבוציים והתגייסות איגודי עובדים לנושא 17
ב.4. שינוי נורמות תעסוקתיות 19
ב.5 צמצום פערי השכר ברמות שכר נמוכות 23
ב.6. מכסות כאמצעי לקידום נשים לתפקידים בכירים (quotas) 23

פרק ג'

הטבות לטיפול בילדים ופערי שכר 25
ג.1. מעבר ממודל "המפרנס וחצי" למודל "שני מפרנסים - שני מטפלים" 25
ג.2. חופשת הורות (לידה) לאבות 26
ג.3. עלויות הטיפול בילדים לאחר חופשת הלידה 28
ג.4. הטבות מס בגין הוצאות על ילדים 32

פרק ד'

פעולות לצמצום הבידול התעסוקתי בין נשים לגברים (דה-סגרגציה) ולשינוי סטריאוטיפים מגדריים המשפיעים על שכר 33
ד.1. גיוס יזום של נשים למקצועות גבריים וגברים למקצועות נשיים 33
ד.2. הכשרה מקצועית 36
ד.3. חינוך לשינוי סטריאוטיפים מגדריים בתחום התעסוקה 36

פרק ה'

סיכום והמלצות לפעולות לצמצום פערי השכר המגדריים בישראל 38

מקורות 41

מבוא //

מאז אמצע המאה ה-20, גברה המודעות לחשיבות השתתפותן של נשים בשוק העבודה ובעקבות זאת התמקדה המדיניות בעיקר ביכולת של נשים לשלב בין טיפול בילדים ובבית לבין עבודה בשכר. מדיניות זו התבססה על מודל ה"מפרנס וחצי" לפיו המפרנס העיקרי במשק הבית הוא הגבר ונשים נתפסות כמפרנסות משניות וכמטפלות עיקריות בילדים. הצורך הכלכלי בהעלאת שיעורי ההשתתפות של נשים בשוק העבודה בשכר הביא לפיתוח שורה של אמצעים שיקלו על נשים לשלב בין עבודת הבית לעבודה בשכר: מסגרות לטיפול בילדים, הטבות מס לאמהות עובדות, חופשות לידה בתשלום לאמהות עובדות וחקיקת מגן לשמירה על זכויות נשים בעבודה.

מדיניות זו הגבירה את הבידול התעסוקתי בין נשים לגברים וחיזקה את המגמה לפיה נשים במרבית המדינות מרוכזות במגזר הציבורי, במשלחי יד טיפוליים ובשירותים כדוגמת הוראה, פקידות, מקצועות הטיפול ומכירות וכן את ריבוי תעסוקת נשים במשרות חלקיות. ריכוזן של נשים במקצועות ובמשרות שנח לשלבם עם גידול ילדים יחד עם תפיסתן כמפרנסות משניות, יצרו לגיטימציה לכך שנשים מרוויחות שכר נמוך יותר. מסלולי התעסוקה השונים ושעות העבודה הקצרות יותר של חלק גדול מהנשים העובדות תרמו לכך שפערי השכר המגדריים לא נבדקו לעומק ולא נתפסו כאפליה או כפגיעה בשוויון.

בעשור האחרון התגבשה מודעות לכך שאותה מדיניות שאפשרה שיעורים גבוהים של תעסוקת נשים יצרה מסלולי תעסוקה נשיים ומיסדה את פערי השכר בין נשים לגברים. בהתאם החלו מאמצים של ארגונים בינלאומיים כגון האיחוד האירופי וה-OECD (הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי) להתמודד עם הבידול התעסוקתי של נשים ועם פערי השכר המגדריים. הדבר דרש בדיקה מעמיקה של פערי שכר מגדריים לחודש ולשעה, במגזר הציבורי ובמגזר הפרטי, בענפי תעסוקה שונים ולפי משלחי יד. בנוסף, החלה בחינה ביקורתית של השפעתם של כלים שפותחו לעידוד תעסוקת נשים על אופני השתלבותן בשוק העבודה ועל רמות השכר שלהן. כתוצאה מכך, החלה מתגבשת התובנה שיש לעבור ממודל "המפרנס וחצי" למודל של "שני מפרנסים- שני מטפלים" לפיו המדיניות התעסוקתית צריכה לתמוך בשילוב שני ההורים הן בשוק העבודה והן בעבודות הבית והטיפול. בהתאם, פותחו אסטרטגיות להתמודדות עם חלוקת העבודה המגדרית, לדוגמא: יוזמות לדה-סגרגציה תעסוקתית באמצעות שילוב נשים במקצועות גבריים ובמידה מועטה יותר גם להיפך – שילוב גברים במקצועות נשיים; תמריצים לגברים לקחת חלק פעיל יותר בגידול הילדים; תכניות חינוכיות להתמודדות עם סטריאוטיפים מגדריים ועם בחירות מקצועיות של בנות ובנים החל מגיל בית הספר.

מיגור פערי השכר המגדריים נוגע בשורשי חלוקת העבודה המגדרית בבית ובשוק העבודה, לפיכך מדובר בתהליך מקיף וארוך טווח. הניסיון שנצבר בעשור האחרון בהתמודדות עם פערי השכר המגדריים מצביע על כך שהדבר דורש גיוס ושיתוף של כל המגזרים המעורבים בשוק העבודה -

המדינה, ארגוני עובדים ומעסיקים וארגוני חברה אזרחית. כן נדרשת מדיניות הכוללת אמצעים מגוונים ומתייחסת לשוק העבודה, לחלוקת העבודה המגדרית בבית, לדפוסי רכישת השכלה ולהכשרה מקצועית.

במסמך זה נסקור את הצעדים העיקריים שנקטו מדינות שונות לצמצום פערי השכר המגדריים ואת הלקחים שניתן ללמוד מהנעשה בתחום בעשור האחרון. החל משנות ה-2000 פועלים האיחוד האירופי וה-OECD בנושא צמצום פערי השכר, שני הארגונים הציבו את הנושא כיעד של המדינות החברות בהם. מרביתן של מדינות אלה, הקימו גופים העוסקים בפערי השכר כחלק ממנגנון המדינה. הממצאים המוצגים במסמך נסמכים ברובם על דיווחי המדינות לשני הארגונים אודות הצעדים שנקטו. בנוסף נעזרנו במחקרים שנערכו במדינות שונות בנושא.

למרות העיסוק רב השנים באי השוויון המגדרי, פיתוח מדיניות המכוונת באופן ישיר לצמצום פערי השכר לפי מגדר נמצא בראשיתו. משום כך קשה להציג תוצאות חד משמעיות ועקביות של צעדים כאלה או אחרים שננקטו במדינות שונות. ממצאי מחקרי המעקב וההערכה של יעילות המדיניות הם ראשוניים. יחד עם זאת, ניתן להצביע על כיווני פעולה שנותנים מענה לגורמים לפערי השכר המגדריים כמו גם, על הצלחות חלקיות של אסטרטגיות פעולה שונות.

את האסטרטגיות לצמצום פערי השכר חילקנו לארבע קטגוריות:

הקטגוריה הראשונה כוללת צעדים לחשיפת פערי השכר לפי מגדר והכרה בהם כבעיה חברתית. בתחום זה חלה התקדמות רבה מבחינת היקף איסוף הנתונים ופרסומם לציבור, חקיקה המחייבת פילוח נתוני שכר לפי מגדר או כזו היוצרת תמריצים לכך ואמצעיים וולונטריים כגון מחשבוני שכר שפותחו עבור עסקים.

הקטגוריה השנייה עוסקת במאמצים לגרום לשותפים ליחסי העבודה - עובדים, מעסיקים וארגוניהם- לנקוט פעולות לצמצום פערי השכר. מדובר ביוזמות לשינוי נורמות תעסוקתיות כגון שעות עבודה גמישות ויצירת מנגנונים שיבטיחו שפער השכר המגדרי נלקח בחשבון בעת חתימה על הסכמים קיבוציים ובגיוס נשים וגברים לתפקידים שונים. האסטרטגיות המרכזיות הן חיוב מעסיקים בחקיקה לנקוט צעדים לצמצום פערים, פיתוח והפצה של תכניות וולונטריות למעסיקים המעוניינים לפעול בנושא, פעילות איגודי עובדים והסדרת פערי השכר בהסכמים קיבוציים.

הקטגוריה השלישית מתייחסת להתאמת ההטבות המשפחתיות הקיימות במסגרת מדינת הרווחה - שמרביתן פותחו באופן היסטורי עבור אמהות על מנת לתמרץ אותן לצאת לעבודה - לשני ההורים. זאת בכדי לשנות את חלוקת העבודה המגדרית הן בבית והן בשוק העבודה. נתייחס לחופשות לידה, מסגרות לטיפול בילדים, תמיכות כספיות למשפחה והטבות מס. כיוון הפעולה בשנים האחרונות הוא עידוד מדיניות שמאפשרת איזון בית-עבודה לשני ההורים ותמרוץ אבות לקחת חלק בטיפול בילדים.

הקטגוריה הרביעית כוללת מאמצים לצמצום הבידול התעסוקתי הקיים בשוק העבודה ומהווה גורם מרכזי לפערי שכר. מאמצים אלה מכוונים לשינוי הסטריאוטיפים המגדריים והבחירות התעסוקתיות של נשים וגברים החל מגיל בית הספר, לקידום יוזמות לגיוס נשים למשלחי יד גבריים ולהיפך, למתן הכשרה מקצועית המעודדת זאת ולשבירת תקרת הזכוכית, דהיינו - קידום נשים לעמדות בכירות.

פרק א //

קידום השקיפות – חשיפת פערי השכר לפי מגדר

פערי שכר בין נשים לגברים מאפיינים את שוק העבודה בכל מדינות העולם: בשכר החודשי הממוצע והחציוני, בשכר לשעה של נשים וגברים, בין משלחי יד גבריים ונשיים ובין גברים ונשים העוסקים באותה עבודה ממש.

מנתוני ה-OECD לשנת 2011 עולה, כי פער השכר המגדרי למשרה חודשית מלאה עמד על כ-15% בממוצע בארצות הארגון ועל כ-21% בישראל. נתוני הנציבות הכלכלית האירופית לאותה שנה הבוחנים את פער השכר הממוצע לשעה בין גברים לנשים מצביעים על פער של 17% בישראל[1]. ישראל מצויה בתווך בין מדינות בהן הפער גבוה מ-20% כגון גרמניה, אוסטריה ואירלנד, לבין מדינות בהן הפער נמוך מ-10% כגון סלובניה, פולין ולוקסמבורג[2].

פרסום נתוני שכר לפי מגדר הוא המלצה מרכזית בדו"חות ה-OECD והאיחוד האירופי בנושא (European Commission, 2011; OECD, 2012). זאת מאחר וקידום שקיפות בנתוני שכר מהווה תשתית לגיבוש מדיניות לצמצום פערי השכר ולאכיפת החקיקה בנושא שכר שווה ואיסור אפליה.

א.1. התפתחות החקיקה: מאי-שוויון אינדיבידואלי לאי-שוויון קבוצתי

העיקרון של שכר שווה לעבודה שווה או שוות ערך כמו גם איסור אפליה על רקע מגדרי בעבודה בכלל ובשכר בפרט, מעוגנים באמנות בין-לאומיות כבר משנת 1957. בהתאם, ברוב ארצות ה-OECD קיימת זה שנים רבות חקיקה האוסרת אפליה על רקע מין בעבודה אולם חקיקה זו לא הביאה לצמצום פערי השכר המגדריים כתופעה רחבה. זאת בשל העובדה שהחקיקה מבוססת על מודל אינדיבידואלי של הפרת חובת השוויון. החוקים העוסקים בשכר שווה התבססו 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 עבודתה. החוקים אינם מפרטים מהי עבודה דומה או שוות ערך וההליך המשפטי כרוך בניתוח עיסוקים. הסעדים שהחקיקה מקנה, גם הם בעיקר אינדיבידואלים- פיצויים לצד הנפגע מבלי שהמעסיק יידרש לבחינה רחבה יותר של אפליה במקום העבודה. במרבית המדינות סעדים אלה לא היוו כלי חינוכי והרתעתי כנגד אפליית נשים ולכן לא הביאו לשינוי ההתנהגות של מעסיקים בנושא (European Commission, 2010; דגן-בוזגלו וחסון, 2014).

בעשור האחרון החלה מתבססת התובנה שאי השוויון בשכר בין נשים לגברים הוא בעיה קבוצתית ולפיכך, נחוצה חקיקה שתכיר בהיבט הקבוצתי של פערי השכר ולא תסווג אותו כמקרה אינדיבידואלי של אי-שוויון. לצד חיזוק יכולתן של נשים להגיש תביעות במסגרת החקיקה הקיימת, החלה להתפתח חקיקה המתמקדת בפעולה קולקטיבית: חיוב מעסיקים במגזר הציבורי והפרטי לבחון

---

[1] data extracted on 11 Sep 2014 10:13 UTC (GMT) from OECD.Stat

[2] UNECE Statistical Data Base, September 2014
http://w3.unece.org/pxweb/dialog/varval.asp?ma=017_GE_GPG2_r&path=../database/STAT/30-GE/03-WorkAndeconomy/&lang=1&ti=Gender+pay+gap

ולפרסם נתונים אודות פערי שכר מגדריים וכן לנקוט צעדים לצמצום פערי השכר (OECD, 2012).
ב-2006 פרסם האיחוד האירופי צו (דירקטיבה) למדינות האיחוד בנושא שכר שווה ומאז החל לפרסם הנחיות ליישום הצו ולצמצום פערי השכר המגדריים (Directive 2006/54EC 3/12/2006).

הרובד הבסיסי בחקיקה החדשה עוסק בשקיפות ומתמקד בחובת מעסיקים לאסוף נתונים או לערוך סקרים בדבר פערי שכר מגדריים ולדווח על כך לגופים העוסקים בכך ו/או לאיגודי עובדים. חובת איסוף נתונים ודיווח קיימת בשבדיה, פינלנד, דנמרק, קנדה, בלגיה, צרפת, אוסטריה, אוסטרליה, אסטוניה ולוקסמבורג. בדרך כלל חלה חובת דיווח על מעסיקים בינוניים וגדולים המעסיקים 100 עובדים ומעלה.[3]

להלן כמה מודלים של חקיקה בנושא:

באוסטרליה

חקיקה מ-2012 מחייבת מעסיקים בחברות בנות מאה עובדים ומעלה לבדוק פערי שכר ולדווח על כך. הדיווח נעשה לפי מערך אינדיקאטורים שהכינה נציבות שוויון מגדרי בעבודה. מערך האינדיקאטורים פשוט וקל לביצוע: שכרם של נשים וגברים לפי היקף וסוג משרות ולפי קטגוריות עיסוק. המתכונת האחידה של הדיווח מקלה על מעסיקים במילוי הדו"ח וכן יוצרת תשתית המאפשרת השוואה בין חברות ובין מגזרים במשק. דו"חות המעסיקים מתפרסמים באתר הנציבות, אולם ללא נתוני שכר עליהם חלה הגנת פרטיות. על בסיס זה עורכת הנציבות מחקרים, מפרסמת נתונים ודפי מידע וכן מפיקה דו"חות שנתיים אודות פערי השכר. הדוחות מוגשים לפרלמנט והם נגישים לציבור באמצעות אתר האינטרנט של הנציבות.[4]

באוסטריה

החקיקה כוללת שלושה אמצעים: חובת כתיבת דו"ח מעסיקים אודות פערי שכר ופרסומו בקרב עובדי החברה; חיוב מעסיקים המפרסמים מודעות "דרושים" לציין את השכר המינימאלי עבור אותה משרה כפי שנקבע בהסכמים הקיבוציים ואת השכר המוצע בפועל; הוספת סמכות לממונה

[3] בבלגיה חלה חובת דיווח גם על חברות שבהן 50 עובדים ומעלה, ובשבדיה על חברות שבהן 25 עובדים ומעלה.
[4] לדו"חות הנציבות האוסטרלית ר' https://www.wgea.gov.au/public-reports-0 ‘ 4. למתכונת הדיווח באוסטרליה ר' https://www.wgea.gov.au/sites/default/files/2014-03-04-Gender_Pay_Gap_factsheet_website.pdf

על תביעות אפליה בשכר לדרוש מהמוסד לביטוח לאומי נתונים אודות שכר בחברות בעניינן הוגשה תלונה (European Commission, 2011).

בבלגיה

חקיקה מ-2012 מחייבת חברות לפרסם נתוני שכר לפי מגדר במאזנים השנתיים שלהן, המאזנים נגישים לציבור. בנוסף, חברות המעסיקות מעל ל-50 עובדים נדרשות מדי שנתיים לערוך ניתוח של מבנה השכר של נשים וגברים בחברה, וכן לפעול לצמצומו (European Commission, 2013)

במחוז אונטריו שבקנדה

המשרד לשוויון בשכר יוזם בדיקות שכר אצל מעסיקים בענפים שונים. החוק הקנדי לשכר שווה מסמיך את המשרד לשכר שווה לדרוש נתוני שכר מחברות המספקות שירותים לסקטור הציבורי או מתוקצבות על ידו. המשרד מקבל נתונים מחברות ומנתח אותם וכן עורך סקרים בענפים בהם הציות נמוך כגון ענף הקמעונות והמלונאות (Ontario, The pay equality office, 2012).

באנגליה

חלופה אחרת לקידום שקיפות נתוני שכר הינה איסור על מעסיקים למנוע מעובדים לגלות את שכרם והגנה על עובדים שחושפים את שכרם מהתנכלות או פיטורין. כך למשל באנגליה לא קיימת חובת איסוף נתונים ודיווח, אך ישנה חקיקה המקדמת שקיפות שכר ומתמקדת בחופש המידע של העובדים. פקודת העבודה מ-2010 מאפשרת לעובדים לדון בחופשיות עם עובדים אחרים בתנאי שכרם גם אם קיימת תניה חוזית האוסרת זאת (OECD, 2012).

בארצות הברית

פורסמה באפריל 2014 פקודה נשיאותית המחייבת קבלני משנה העובדים עם הממשלה, להנפיק דו"חות אודות פערי שכר מגדריים. כן פורסם תזכיר חוק מטעם הנשיא המקנה הגנה לעובדים שמוסרים מידע אודות שכרם לעובדים אחרים. לפקודה תחולה רחבה שכן על פי הערכות, קבלנים המספקים שירותים לממשלה מעסיקים כ-20% מהעובדים בארה"ב (www.whitehouse.gov/the-press-office). נציין שחוק העבודה הפדראלי אוסר על מעסיקים לכלול בחוזי עבודה סעיפים המונעים מעובדים לגלות את שכרם לעובדים אחרים, אולם החוק אינו נאכף ומעסיקים אינם מצייתים לו. זאת, בין היתר, משום שמרבית חקיקת העבודה והחוזים אינה פדראלית והיא משתנה ממדינה למדינה. אולם, בשש מדינות בארה"ב הורחבה החקיקה כך שהיא גם אוסרת על מעסיקים ושליחים מטעמם לפעול נגד עובדים המשתפים עובדים אחרים בתנאי שכרם. לפי מחקר שנערך בנושא, באותן שש מדינות חל צמצום בפערי השכר לאחר חקיקת החוקים (Kim, 2013).

בישראל

לא קיימת חקיקה המחייבת שקיפות בנושא פערי שכר מגדריים. פילוח של נתוני שכר לפי מגדר נעשה רק במגזר הציבורי. הממונה על השכר במשרד האוצר מפרסם דוח שנתי על השכר במגזר

---

[5] חוק שכר שווה לעובדת ולעובד (תיקון מס' 3) (איסוף, עיבוד ופרסום של נתונים מגדריים) התשע"ד- 2014 .
התיקון הוא יוזמה משותפת של פרויקט "שוות ערך" ועליזה לביא, יו"ר הועדה לקידום מעמד האשה ושוויון מגדרי בכנסת.

הציבורי ובו מוצגים גם נתונים מגדריים. יש לציין כי בשנים האחרונות התרחבה מתכונת הדיווח אודות פערי שכר מגדריים בדו"ח זה.

בשנת 2014 נעשה צעד ראשון להרחבת חובת הדיווח אודות פערי שכר מגדריים - תיקון חוק שכר שווה לעובדת ולעובד הקובע כי גופים שחלה עליהם חובה לפרסם מידע או לדווח על שכר עובדים ונושאי משרה, חייבים לכלול התייחסות בפרסום או בדיווח לנתונים לפי מגדר[5]. התיקון מתייחס לחברות ציבוריות, עמותות, תאגידי מים וביוב וגופים ציבוריים נוספים שמוטלת עליהם חובת דיווח. בנוסף מחיל התיקון חובה מורחבת של איסוף ופרסום נתונים לפי מגדר על חברות ממשלתיות.

הניסיון לקדם חקיקה שתחייב בדיקה של נתוני שכר לפי מגדר וחובת דיווח על כך לכלל המעסיקים במשק, לא צלח עד כה.

א.2. מחשבון (סימולאטור) שכר- כלי וולונטרי לבדיקת פערי שכר בחברות פרטיות

כפי שראינו, לא בכל המדינות קיימת נכונות לחייב מעסיקים בפילוח נתוני שכר לפי מגדר. בחלק מהמדינות ישנה התנגדות של המגזר העסקי לחקיקה כזו, בעיקר בשל הנטל הבירוקראטי שהיא מטילה על מעסיקים וכחלק מהחשש הכללי של עסקים מרגולציה ממשלתית[6]. כלי חשוב שפותח במרכז אירופה לאיתור פערי שכר הוא מחשבון שכר. מחשבון השכר הוא דוגמא לדרך בה מדינות יכולות לתמוך ולקדם עיסוק בפערי השכר המגדריים במגזר העסקי באופן וולונטרי.

המחשבון הוא כלי המאפשר למעסיקים להזין נתוני שכר הקיימים ממילא ולקבל מידע אודות פערי שכר לפי מגדר. המידע ניתן לפילוח על פי חתכים שונים: סוגי וחלקיות משרות, ותק בעבודה,

---

[6] ר' למשל תכנית החברה הבריטית סי.בי.אי לגיוון תעסוקתי לצד ההתנגדות לרגולציה בנושא, באתר החברה: /http://www.cbi.org.uk/media-centre/press-releases/2014/06/we-need-a-uk-target-on-reducing-gender-pay-gap-cbi

עיסוקים, השכלה, מיומנויות ונתוני שכר לחודש ולשעה.

שוויץ היתה המדינה הראשונה שבה פותח המחשבון "LOGIB" - המותאם לחברות המעסיקות 50 עובדים ומעלה, גרסאות שלו אומצו אחר כך בגרמניה ובלוקסמבורג. מחשבונים דומים פותחו גם באוסטרליה וניו-זילנד. בנוסף, לבדיקת פערי השכר באמצעות המחשבון, חברות המעוניינות בכך יכולות לפנות ולקבל ייעוץ וליווי בתהליכי עומק לצורך ניתוח הפערים ולבניית תכניות לצמצומם.

בגרמניה מופעל המחשבון על ידי המשרד למשפחה, אזרחים ותיקים, נשים ונוער, בסבסוד ממשלתי. הוא כולל תכנת שכר אינטרנטית שחברות יכולות למלא בעצמן באופן אנונימי ולהפיק דו"ח פערי שכר, וכן חבילת ייעוץ חינמית לניתוח מעמיק יותר ולגיבוש אסטרטגיות לצמצום פערי השכר. חברות שקיבלו ייעוץ יכולות לקבל תג המעיד על כך. לאחר תקופת ניסיון החל המחשבון לפעול בקיץ 2010. נכון לשנת 2013 כ-3000 מעסיקים הורידו מהאתר את המחשבון; כ-200 מעסיקים השלימו תהליכי עומק הכוללים ליווי של המשרד בגיבוש דרכי התמודדות עם פערי השכר וכ-180 מעסיקים קבלו 'תו תקן' המסמל שוויון בשכר (www.logib-d.de).

הניסיון הגרמני מלמד שכדי שמחשבון השכר יתפוס תאוצה ויהפוך כלי שימושי, הפעלתו צריכה להיות מלווה בפעולות להפצתו בקרב מעסיקים והיא אפשרית כאשר קיימת מודעות ציבורית לנושא פערי השכר המגדריים. ככלי וולונטרי המחשבון הגרמני זכה להצלחה יחסית, אולם כפי שמציינים מבקריו עדיין מדובר בשיעור היענות מצומצם שלא יכול להחליף חובת דיווח החלה על כלל המעסיקים (European Commission, 2011). ביקורת נוספת מתייחסת למורכבות בהפעלתו של המחשבון ולצורך בהנחיה לשם כך. זאת בהשוואה למודל הדיווח הפשוט שפותח במדינות כמו אוסטרליה ואוסטריה - דו"ח שכל חברה יכולה למלא בעצמה בקלות (שם). כמו כן דרושה נכונות ממשלתית להשקיע בהתאמת המחשבון והפעלת הייעוץ הנלווה. בגרמניה הממשלה השקיעה 1.5 מיליון אירו בפעולות אלו.

בשוויץ, בה קיימת חקיקה המתנה התקשרות במכרזי ממשלה בתשלום שכר שווה לנשים וגברים, משמש מחשבון השכר לבדיקת פערי השכר המגדריים בקרב חברות הניגשות למכרזים.

בישראל במסגרת פרויקט "שוות ערך" פותח מחשבון שכר המותאם לשוק העבודה המקומי. בדומה למחשבונים שפותחו בארצות אחרות, המחשבון נועד לסייע לארגונים לבחון בעצמם את פערי השכר המגדריים באמצעות ניתוח של נתונים הזמינים להם ממילא במערכות השכר וכוח האדם, ותוך שמירה על אנונימיות.

א.3. קמפיינים, פרסים ותגיות

במרבית מדינות אירופה מתקיימים קמפיינים ציבוריים בנושא הזכות לשכר שווה שנערכים על ידי ממשלות או איגודי עובדים ומעסיקים. במסגרת זו במדינות רבות נקבע "יום שכר שווה" המוקדש לנושא. הקמפיינים כוללים הופעות בתקשורת, כנסים והסברה.

בישראל הושק לראשונה "יום שכר שווה" באפריל 2013 ביוזמת פרויקט שוות ערך ובשיתוף עם הוועדה לקידום מעמד האישה.

אמצעי נוסף לעידוד מעסיקים במגזר הפרטי לפעול לצמצום פערי השכר הוא חלוקת פרסים או תגיות לחברות המקדמות שוויון מגדרי כפי שנעשה למשל בשוויץ, גרמניה, צרפת, ספרד, הונגריה ואוסטרליה. מדובר בלוגו המעיד על כך שהחברה פועלת לצמצום פערי השכר או בפרסים המחולקים למעסיקים שעושים מאמצים להשוואת מקומן של נשים בחברה (European Commission, 2013). פרסים ותגיות עשויים להועיל מעצם ההכרה בכך ששוויון מגדרי הוא יעד ציבורי ראוי להערכה בסביבה עסקית. עם זאת, חשוב שהדבר יעשה על סמך בדיקה חיצונית של פערי השכר, למשל באמצעות מחשבוני השכר שפותחו לשם כך. זאת משום שכאשר מדובר בדיווח עצמי של חברות שאינו מבוקר, יש חשש שהדיווח יהיה מוטה ויעשה למטרות יחסי ציבור ללא מאמץ אמיתי לפעול בנושא.

אמצעי נוסף לחשיפת פערי שכר מגדריים הוא דיווחים במסגרת דו"חות ומדדים של אחריות תאגידית.

מסגרת אחת לכך היא ה-GRI (Global Responsibility Initiative), יוזמה המנסה לקדם דיווחים של אחריות חברתית וסביבתית של תאגידים לפי מודל אחיד. ה-GRI כולל שורה של מדדים בעניין שוויון מגדרי ובכלל זאת פערי שכר לפי מגדר. מדובר במתכונת דיווח מפורטת ומעמיקה, שאומצה עד כה על ידי כמה אלפי תאגידים ברחבי העולם.[7]

בישראל, בשנים האחרונות החלה לחלחל התפיסה העסקית של "אחריות תאגידית" לפיה לתאגידים יש אחריות חברתית, בין היתר ביחס לתנאי העסקה של עובדיהם. עם זאת, חברות ישראליות לא נוהגות לכלול פילוח שכר לפי מגדר בדו"חות האחריות התאגידית שחלקן מפיקות. לאחרונה דירוג מעלה, שהוא כלי וולונטרי לדירוג חברות בנושא אחריות תאגידית, החל לשלב מספר מדדים של פערי שכר לפי מגדר ולבדוק מדיניות תעסוקתית המאפשרת איזון בית-עבודה. הדירוג מסתמך על דיווח עצמי של חברות וללא בדיקה חיצונית של אופן חישוב פערי השכר. בהתאם, תוצאות הדיווח הצביעו על פערים קטנים בהרבה מהממוצע במשק של שכר לפי מגדר (מעלה 2013 http://maalaranking.secured.co.il/). מחשבון פערי השכר הישראלי יכול לשמש כבסיס לניתוחי שכר וולונטריים מהסוג של דירוג מעלה וכן כלי ליצירת תמריצים למעסיקים לפעול לחשיפה ולצמצום של פערי השכר, כפי שנעשה בשוויץ.

7 עוד על היוזמה, היקף הדיווח ועקרונותיו באתר הארגון: https://www.globalreporting.org/Pages/default.aspx

פרק ב //

מאמצים לגרום למעסיקים לפעול לצמצום אי השוויון המגדרי בשכר

קביעת רמות שכר של יחידים וקבוצות נתונה בפועל בידי מעסיקים, במגזר הציבורי ובמגזר הפרטי. מדובר בהחלטות כלליות של תאגידים ומשרדי ממשלה וכן בהחלטות יום יומיות שמתקבלות על ידי אחראים על כח אדם ומנהלים בארגון. מנגנון חשוב נוסף המשפיע על שכר גברים ונשים הם הסכמים קיבוציים. בעניין זה, לפעולות ארגוני עובדים בנושא פער השכר המגדרי תפקיד מרכזי בשינוי אי השוויון בשכר.

בחלק זה נעסוק בפעולות ישירות שנוקטות מדינות ונוקטים ארגוני עובדים לצמצום פערי השכר בין נשים לגברים. פעולות אלה כוללות: חקיקה המחייבת מעסיקים לפעול לצמצום הפערים או מתנה התקשרויות בפעולה כזו; הקמת גופים מדינתיים העוסקים בצמצום פערי השכר; התייחסות לפערי השכר המגדריים במשא ומתן לחתימת הסכמים קיבוציים; נקיטת העדפה מתקנת על ידי ארגוני עובדים ועל ידי המדינה כדי להעלות את שכרן של נשים; שינוי נורמות תעסוקתיות.

ב.1 חיוב מעסיקים לפעול לצמצום פערי השכר באמצעות חקיקה

חובת הדיווח היא נדבך חשוב והכרחי בקידום השקיפות בנושא פערי השכר המגדריים וכן בהעלאת הבעיה על סדר היום הציבורי, אולם כשלעצמה היא אינה מביאה לצמצומם. הרובד השני של החקיקה מתמקד בחיוב מעסיקים לנקוט פעולות לצמצום פערי השכר בעסקיהם. במדינות כמו שבדיה, פינלנד, נורבגיה, צרפת, ספרד, אוסטרליה ובלגיה ובמחוזות אונטריו וקוויבק בקנדה, מעסיקים לא רק מדווחים על פערי שכר אלא גם נדרשים לגבש ולהפעיל תכניות לצמצום הפערים בארגון.

קושי מרכזי בחיוב מעסיקים בפעולה מתקנת הוא הצורך בגיבוש מערך אכיפה יעיל, זאת ניתן ללמוד מהמקרה השבדי. בשבדיה קיימת חקיקה ותיקה יחסית המחייבת מעסיקים לנקוט צעדים לצמצום פערי השכר המגדריים. לפי החוק השבדי, מעסיקים שלהם 25 עובדים ומעלה נדרשים לבצע כמה פעולות: לערוך סקר בנושא פערי שכר מדי שלוש שנים; להכין תכנית לצמצום פערים מגדריים הכוללת יעדים ולוח זמנים ליישומם; לערוך התאמות שכר; למנות ממונה לנושא צמצום פערי שכר מגדריים ולדווח על כך לנציבות שוויון הזדמנויות בעבודה. אולם גם בשבדיה, בה קיימת מודעות חברתית בדבר הצורך בצמצום פערי השכר, קיים קושי באכיפה.

בשנים 2006-2008 ניהלה נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה בשבדיה קמפיין פיקוח בשם "פרויקט מיליון הבדיקות" במסגרתו תושאלו כ-600 מעסיקים וכ-750 אלף עובדים. 85% מהמעסיקים

שהשתתפו היו חברות פרטיות. כל המעסיקים נדרשו להגיש לנציבות את הסקרים התקופתיים שלהם. במהלך הקמפיין הסתבר שמעסיקים אינם מצייתים לחקיקה כך שמרבית הדוחות חלקיים ובלתי מספקים. כחלק מקמפיין האכיפה מעסיקים קבלו הדרכה מהנציבות ונדרשו לשפר את הדיווח. קמפיין האכיפה הניב תוצאות: כ-60% מהמעסיקים שנבדקו הכניסו תיקוני שכר, כשליש נקטו בצעדים נוספים לצמצום פערי שכר כדוגמת גיוס נשים, קידום נשים לעמדות בכירות, הכשרה מקצועית לנשים וכד'. עם זאת, הפרויקט המחיש עד כמה קשה לאכוף את החקיקה וכי נדרשות פעולות אכיפה תקופתיות כדי להפוך את החוק לכלי יעיל לצמצום פערים (European Commission, 2010).

פתרון חלקי לקשיי האכיפה הוא הטלת סנקציות על מעסיקים באמצעות מניעת התקשרויות ומכרזים. פתרון זה רלוונטי לחברות המספקות שירותים למגזר הציבורי. כך למשל באוסטרליה ובשוויץ שוויון מגדרי בשכר נקבע כקריטריון להשתתפות במכרזים ממשלתיים. חוק הרכש השוויצרי מחייב חברות המתקשרות עם הממשלה לעמוד בקריטריון של תשלום שכר שווה לנשים וגברים. כאמור, המשרד לשוויון מגדרי פיתח מחשבון באמצעותו הוא עורך בדיקות לחברות הניגשות למכרזים. כאשר המדד מצביע על פער מגדרי בשכר המשרד רשאי להטיל סנקציות כגון קנס, ביטול החוזה או הוצאה מהמכרז. באוסטרליה, חברות אשר לא מצייתות לחובת הבדיקה והדיווח על פער מגדרי בשכר (שעוגנה בחוק ב-2012) מנועות מהשתתפות במכרזים ממשלתיים ואינן זכאיות לקבל תמיכות ממשלתיות.

גם בארצות הברית, משרדי הממשלה וקבלני משנה של הממשלה נדרשים לנקוט צעדים של העדפה מתקנת לרבות ניתוח מצבת העובדים לפי מגדר (ומשתנים נוספים כמו גזע וגיל), הכנת תכניות לתיקון חוסר איזון מגדרי הכוללות אפליה מתקנת בגיוס וקידום נשים (Swiss Institute of Comparative Law, 2013).

בישראל, כמו ברב המדינות, ישנה חקיקה המחייבת תשלום שכר שווה ואיסור אפליה, אולם אין כל חוק או נוהל המחייב מעסיקים במגזר הציבורי או הפרטי לפעול לצמצום פערי שכר מגדריים. גם החקיקה הקיימת במגזר הציבורי לגבי ייצוג הולם לנשים, אינה נאכפת. כמו כן, לא קיימת בישראל חקיקה הקושרת בין שכר שווה לנשים וגברים ובין השתתפות במכרזים ממשלתיים או קבלת תמיכות מהמדינה.

חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, קובע כי על הממשלה להבטיח ייצוג הולם לנשים בכל הדרגות והמקצועות, בכל משרד ובכל יחידת סמך, וכי על נציבות שירות המדינה לפעול להשגת יעד זה באמצעים שונים, בכללם העדפה מתקנת. חשוב לציין כי נשים מהוות רב מקרב העובדים בשירות המדינה (64%), אולם הן מיעוט מקרב העובדים המכהנים בתפקידים בכירים ובדרגות גבוהות וזהו אחד הגורמים המרכזיים לפערי שכר מגדריים (משרד האוצר, 2013). יישום החוק הקיים יכול היה לשמש כלי מרכזי לצמצום פערי השכר המגדריים בגופים הציבוריים. אולם, כפי שקבע מבקר המדינה: "ממשלות ישראל לדורותיהן לא פעלו ליישום חובת הייצוג ההולם: הן לא גיבשו מדיניות לאומית ברורה ומוצהרת בנושא ולא קבעו יעדים לייצוג הולם של שני המינים בשירות המדינה; הן לא קבעו דרכים לעודד השגת ייצוג הולם ולא קבעו מנגנונים לאכיפת דרישות

החוק. אף שבסמכות ראש הממשלה להתקין תקנות לחוק שירות המדינה (מינויים) הדבר לא נעשה" (מבקר המדינה, 2014).

בשנה האחרונה התכנסה ועדה לקידום נשים בשירות המדינה (ועדת שטאובר) ופרסמה דו"ח ובו המלצות לשורה של אמצעים שיעמידו את שיעור הנשים בסגל הבכיר בשירות המדינה על 50%. המלצות הוועדה מתייחסות להסרת החסמים המונעים קידום נשים, למדיניות תעסוקתית המאפשרת איזון בין הבית לעבודה ולצורך בהעדפה מתקנת. הוועדה ממליצה על תכנית חומש שתכלול גיוס אקטיבי של נשים למשרות בכירות, העדפה מתקנת, שינויים בתהליכי מיון ומדידה, גמישות בשעות העבודה וקידום מעונות יום במתחם משרדי הממשלה (נציבות שירות המדינה, 2014 א'). המלצות הוועדה אושרו על ידי הממשלה[8] ובספטמבר האחרון (2014) פרסם נציב שירות המדינה שורה של כללים להגברת השקיפות בהקצאה ובניצול של רכיבי שכר משתנים (כוננויות, שעות נוספות ותקני רכב) ולהקצאתם מחדש (נציבות שירות המדינה, 2014 ב'). כאמור, פערי השכר בשירות המדינה נובעים בחלקם מפערים בתגמולים המשולמים עבור רכיבים אלה.

יישום חוק שירות המדינה מנויים ויישום המלצות ועדת שטאובר יכול להביא למפנה בייצוג של נשים בעמדות בכירות ולצמצם את פערי השכר המגדריים בגופים הציבוריים. כל מה שנדרש הוא נכונות להוציא לפועל מדיניות זו.

[8] החלטה 1697 מיום 8.6.2014.

ב.2. הקמת גופים ממשלתיים ייעודיים לניתור פערי שכר

נוכח הקשיים במעקב אחר פערי השכר ובאכיפת החקיקה בנושא שוויון שכר לפי מגדר, ממליץ ארגון ה-OECD על הקמת גופים מתוקצבים שיעסקו בנושא פערי השכר המגדריים, שיהיו בעלי סמכות לדרוש ולקבל מידע ויכולת איסוף נתונים.

נכון לשנת 2012 ברב מדינות הארגון פועלים גופים מסוג זה. תפקידיהם כוללים:

- דיווח לפרלמנט על מצב האי שוויון המגדרי
- מתן חוות דעת מקצועיות לגופים ציבוריים ולממשלה
- עריכת מחקרי מדיניות, הגשת המלצות למשרדי הממשלה
- מעקב אחר יישום חקיקה ויוזמות לצמצום הפער המגדרי
- בחינת ההשפעה של תכניות אלה על מצב אי השוויון המגדרי ומתן ייעוץ למעסיקים.

בחלק מהמדינות משמשים בתפקיד גופים העוסקים באופן כללי בקידום שוויון בשוק העבודה וכחלק מכך גם בנושא השכר. במדינות אחרות הוקמו גופים ייחודיים לעיסוק בנושא שוויון מגדרי ופערי שכר מגדריים. במרבית המדינות לגופים אלה יש סמכות לערוך חקירות, לדרוש נתונים ממעסיקים ולהגיש תביעות, ובחלק מהמדינות גם הסמכות להוציא צווים למעסיקים[9].

כמה דוגמאות לפעולות של אותם גופים כפי שדווחו ל-OECD[10]:

בנורבגיה, הוקמה כבר בשנת 2006 נציבות שכר שווה - גוף ייעודי המתמקד בפערי שכר. הנציבות מורכבת ממומחים ולצידה פועלת ועדה מייעצת הכוללת נציגי עובדים ומעסיקים. ב-2008 הגישה הנציבות דו"ח מקיף אודות פערי השכר במדינה והגורמים לו. פרסום הדו"ח והעיסוק הציבורי בו הביאו לכך שב-2011 גיבשה ממשלת נורבגיה תכנית פעולה לקידום שוויון מגדרי, הכוללת שורה של צעדים לצמצום פערי השכר. הנציבות מלווה את יישום התכנית בתחום פערי השכר. בנוסף, פעולות הנציבות השפיעו על תיקון עיוותי שכר בהסכמים קיבוציים שנחתמו בשנים שלאחר מכן.

באונטריו שבקנדה, פועלת נציבות שכר שווה בעלת סמכויות נרחבות. החוק באונטריו דורש ממעסיקים לזהות ולתקן אפליה מגדרית במדיניות השכר בארגון ואף להתאים את רמות השכר במקצועות נשיים לרמת השכר במקצועות גבריים. נציבות שכר שווה עוקבת אחר יישום החוק, מייעצת לעובדים ולמעסיקים בנושא, מפרסמת מידע ומפעילה בית דין לשכר שווה הפוסק בסכסוכים בנושא חוק שכר שווה.

באוסטרליה, פועלת נציבות לקידום שוויון מגדרי בתעסוקה, המספקת הדרכה למעסיקים לגבי יישום החוק המחייב אותם לאסוף נתונים אודות ההרכב המגדרי של כוח העבודה. לנציבות תפקיד מרכזי באכיפת החוק וביישום נכון שלו. הנציבות עורכת מחקרים בנושא שוויון מגדרי, אוספת ומפרסמת נתונים לציבור, מגישה דו"חות שנתיים לפרלמנט האוסטרלי ומעניקה תו תקן למעסיקים מהמגזר הפרטי המקדמים נשים.

בלוקסמבורג, נציבות שוויון ההזדמנויות בשוק העבודה החלה מקדמת תכנית לשוויון מגדרי

---

[9] לפירוט אודות סמכויות גופים לקידום שוויון מגדרי ושכר שווה במדינות שונות ר' Swiss Institute of Comparative Law, 2013

[10] OECD, 2012 :ch. 3

בחברות פרטיות. החברות הנכנסות לתכנית חותמות על חוזה עם הממשלה ומתחייבות לספק נתונים מקיפים אודות גיוס נשים, נשים בעמדות בכירות, רמות שכר, מדיניות שעות עבודה ועוד. הנציבות מנתחת את המצב בחברות המשתתפות ומגבשת תכנית לשיפור מעמד הנשים בחברה. נכון ל-2010 השתתפו 48 חברות בתכנית, ביניהן אחד הבנקים הגדולים במדינה.

בישראל, הוקמה ב-2008 נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה במשרד הכלכלה. הנציבות משמשת כגוף אכיפה אזרחית של חקיקת השוויון. בכל הנוגע למאבק בפערי שכר מגדריים, לנציבות סמכות לברר תלונות של עובדות מול מעסיקים, להוציא צווים למעסיקים בדרישה לקבלת נתונים, להגיש תביעות בשם העובדת או בשם הנציבות וכן, להגיש חוות דעת משפטיות בתיקים קיימים. כך למשל, לאחרונה קיבל בית הדין האזורי לעבודה בירושלים תביעה של הנציבות כנגד עירית ירושלים וחייב את העירייה לבצע מחקר אודות פערי השכר המגדריים בקרב עובדיה וכן להכין תכנית לתיקונם.

הנציבות אף שותפה בפרויקט "שוות ערך-לשכר שווה" , אשר כולל ארגונים מהחברה האזרחית ופועל לקידום מחקר, העלאת מודעות, חקיקה ופעילות בקרב מעסיקים בנושא שכר שווה.

עם זאת, משאבי הנציבות מוגבלים ביחס לתחומי הפעילות הרחבים שלה ואין בה יחידה ייעודית לנושא פערי השכר המגדריים.

ב.3. התמודדות עם פערי השכר המגדריים באמצעות הסכמים קיבוציים והתגייסות איגודי עובדים לנושא

צמצום פערי שכר מגדריים באמצעות הסכמים קיבוציים יעיל במיוחד במדינות בהן קיימת מסורת של הסדרת שוק העבודה באמצעות הסכמים ושיעור כיסוי רחב של עובדים. גם במדינות אחרות, תנאי העבודה בהסכמים קיבוציים יוצרות נורמות תעסוקתיות המשפיעות על כלל שוק העבודה.

להתמודדות עם פערי השכר המגדריים באמצעות חתימה על הסכמים קיבוציים כמה יתרונות חשובים. ראשית, מדובר במנגנון וולונטרי היוצר מחויבות של הצדדים להסדר שהושג בהסכמה. שנית, לאיגודי עובדים כלים נוחים יותר לאכיפת יחסי עבודה מאשר למדינה. זאת כאשר המהלך מלווה בהכשרת נציגי איגודים מקצועיים בנושא שכר ומגדר. שלישית, הסכמים קיבוציים יוצרים סטנדרטים שוויוניים ושקופים לגבי רמות שכר וקידום כתחליף להסתמכות בלעדית על משא ומתן אישי, הסתמכות הפועלת לרעת נשים.

דרך אחת להתמודד עם פערי השכר בהסכמים קיבוציים מתבססת על הגדרה מחדש של משלחי יד ותפקידים תוך בחינת מבנה התגמולים בחתך מגדרי. כך נעשה למשל בבלגיה בה נחתם הסכם קיבוצי בין-תעשייתי שעניינו שוויון מגדרי בשכר. כחלק מההסכם נעשתה הערכה מחדש של הגדרות משלחי יד ותפקידים בתעשייה. בפורטוגל הוקם מנגנון משותף לארגוני עובדים, ארגוני מעסיקים וארגון העבודה העולמי, שיצרו שיטה להערכת עיסוקים בענפי המלונאות והמסעדנות. כמעט כל המעסיקים נדרשים לאסוף נתונים על תנאי עבודה ושכר העובדים ולהעבירו מדי שנה למשרד העבודה. על פי דרישה, המידע נמסר גם לאיגודים ולוועדי עובדים.

דרך נוספת הינה תיקון פערי שכר בין תפקידים או בין משלחי יד נשיים לגבריים. לדוגמא בפינלנד הוכנסו בהסכמים הקיבוציים החלים על עובדי ממשלה ורשויות מקומיות סעיפים בדבר שוויון מגדרי, הוחלט על תוספת שכר ייעודית לנשים בשיעור של 2% במקצועות בהם שכרן נמוך במיוחד כגון רווחה וטיפול, וכן ניתנה סובסידיה ממשלתית להעלאת שכר לעובדות בכירות ברשויות המקומיות. היחידה לשוויון בין המינים במשרד הרווחה הפיני משתתפת במשא ומתן לחתימת הסכמים קיבוציים בהיבט של שוויון מגדרי בשכר.

בנורבגיה, החל משנת 2005, ניתנת העדפה להעלאות שכר לנשים במשא ומתן על חתימת הסכמים קיבוציים במגזר הציבורי. במגזר הפרטי איגודים התגייסו להעלאת השכר בענפים ומשלחי יד בהם שיעורים גבוהים של נשים כמו מלונאות והסעדה. בנוסף, הסוגיה של שכר שווה לנשים הפכה לנושא מרכזי במשא ומתן על חתימת הסכמים קיבוציים בשנת 2010. זאת בעקבות דו"ח מקיף בנושא פערי שכר לפי מגדר שפרסמה נציבות שכר שווה. הדיונים על השכר עוררו שביתות במגזרים בהם מרוכזות נשים, בחלקם הוחלט על העלאות שכר גבוהות יותר לנשים כדי להשוות את שכרן לשכרם של הגברים.

בשבדיה, במסגרת הסכם קיבוצי הוקמה קרן במימון מעסיקים למתן תוספות שכר לנשים המרוכזות ברמות שכר נמוכות. כספי הקרן מופנים למעסיקים שאצלם נמצאו פערי שכר מגדריים גבוהים. גם בפינלנד קיימת קרן דומה במימון ממשלתי.

בצרפת, נחקק ב-2006 חוק המחייב חברות לקיים משא ומתן קיבוצי בנושא שכר שווה לנשים ולגברים, ללא חובה לחתום על הסכם. בעקבות החוק החלו חברות להכניס סעיפי שוויון מגדרי בשכר להסכמים קיבוציים, אם כי עדיין מדובר באחוז קטן מהחברות במדינה.

באוסטריה ובפורטוגל, נעשה ניתוח של כל ההסכמים הקיבוציים מבחינת השלכותיהם על שוויון מגדרי בשכר בטרם אישורם ; באירלנד נחתם הסכם קיבוצי רוחבי שעניינו קידום נשים לתפקידים בכירים (Eurofound, 2010; European Commission, May 2010).

איגודי עובדים רבים ברחבי אירופה התגייסו למען המטרה של צמצום פערי השכר המגדריים והם מובילים פעולות שונות: קמפיינים ציבוריים להעלאת מודעות לנושא; יוזמות לבדיקת פערי השכר בסקטורים מסוימים (שבדיה); פעולות להגדלת השוויון המגדרי בתוך האיגודים; הכשרות לחברי איגודים ונציגי עובדים המלמדות כיצד ניתן לשלב את הנושא במשא ומתן (צרפת, אירלנד, איטליה, סלובקיה אנגליה ובלגיה) ; הפעלת בסיסי נתונים העוסקים בשכר ופערי שכר (דנמרק, גרמניה, אוסטריה); קידום המחקר בנושא פערי שכר מגדריים, כפי שעושה גם ארגון העבודה העולמי ה-ILO (Eurofound, 2010).

כפי שעולה מהדברים, לאיגודים מקצועיים באירופה תפקיד חיוני בחשיפה ובצמצום של פערי שכר בין נשים וגברים. בישראל, תנאי העבודה של כשליש מהעובדים במשק נקבעים בהסכמים קיבוציים, שיעור גבוה יחסית לממוצע במדינות ה-OECD, אם כי נמוך ביחס למדינות סקנדינביה בהן מרבית העובדים מאוגדים (בנק ישראל, 2013). עד כה, איגודי העובדים הותיקים בישראל כלל לא עסקו בסוגיית פערי השכר המגדריים, לא במסגרת משא ומתן על הסכמים קיבוציים

[11] למחקרים בנושא השפעת שעות העבודה ונורמות תעסוקתיות על תעסוקת נשים ר' חסון ודגן בוזגלו 24-22:2013

ולא בניסיון להעלאת מודעות המעסיקים והציבור. עם זאת, לאחרונה הכריז היו"ר הנבחר של הסתדרות העובדים הכללית, ארגון העובדים הגדול בישראל, על אג'נדה הכוללת צמצום פערי שכר בין גברים לנשים (ביאור וקורן, 2014 ,20.5.2014).

ב-2014 הקליניקה לזכויות נשים בעבודה באוניברסיטה העברית גיבשה מודל של הסכם קיבוצי המקדם שוויון מגדרי במקום העבודה. המרכיבים העיקריים שכולל ההסכם הם מיפוי אי השוויון המגדרי, ייצוג נשים בארגון ואמצעים ליצירת איזון בית-עבודה להורים:

הסדרי המיפוי וההטמעה של שוויון מגדרי כוללים מינוי אחראי/ת שוויון שתעסוק בביקורת ובמתן ייעוץ בנושא קידום שוויון מגדרי; ביצוע פילוח מגדרי של תנאי העסקה, ניתוח עיסוקים וכן גיבוש של תכנית לצמצום פערי שכר שיעלו מתוך הניתוח.

הסדרי ייצוג כוללים: ייצוג שווה לנשים בועדות פריטטיות; עמידה ביעד של 40% נשים מועסקות בארגון; קביעת הסדרים לשילוב נשים בכל הדרגים בארגון.

הסדרים המאפשרים איזון בית עבודה כוללים: מתן אפשרות לעובדים ועובדות להגמיש את שעת תחילת העבודה וסיומה; כינון הסדרים המאפשרים ביצוע חלק מהעבודה מהבית; החלת משרות הורה על שני בני הזוג; סיוע בהסעות או מימון נסיעה במונית לנשים העובדות עד שעות מאוחרות; קביעת ישיבות והכשרות מקצועיות רק בשעות בהן פועלות מסגרות לילדים; גמישות במועדי מימוש חופשות להורים עובדים; השתתפות מעסיקים בהוצאות טיפול בילדים של הורים עובדים.

נוכח שיעור הכיסוי של הסכמים קיבוציים ומידת השפעתם על מבנה השכר במשק, יש לקוות שאיגודי העובדים בישראל ירימו את הכפפה ויתחילו לפעול בנושא.

ב.4. שינוי נורמות תעסוקתיות

אחד הגורמים לפערי שכר בין נשים וגברים הן נורמות תעסוקתיות שהתגבשו על בסיס ההנחה כי הגבר הוא המפרנס העיקרי והאישה היא המטפלת העיקרית בילדים. נורמות כגון שעות עבודה ארוכות, זמינות העובד/ת גם מחוץ לשעות העבודה ואי לגיטימציה להיעדרות מהעבודה לצורך טיפול בילדים, מציבות נשים בעמדת נחיתות מבחינת היכולת לעסוק במשלחי יד מסוימים (במיוחד משלחי יד פרופסיונאליים וניהוליים). בנוסף, חוסר היכולת להיות זמינות לעבודה בשכר מסביב לשעון גורם לכך שנשים נתפסות כפחות מחויבות לקריירה ופחות נאמנות למקום העבודה[11].

נורמות אלה מתורגמות לפערי שכר. מחקר שבדק את פערי השכר לפי מגדר בארה"ב על פני עשרים ושבע שנים, מצביע על ירידה בשכר של אמהות לעומת עליה בשכרם של אבות במרבית מדרגות השכר. עוד נמצא כי דווקא נשים בעלות שכר נמוך משלמות "קנס אמהות"[12] גבוה יותר בעוד נשים בעשירון העליון של השכר אינן נפגעות כשהן הופכות לאמהות (Budig, 2014). ממצאים דומים עלו ממחקר מעקב אחר אמהות עובדות בו נמצא כי לכל ילד נוסף השפעה שלילית על שכר האם העובדת (Avellar et. Al, 2003). מחקר ישראלי של הכלכלנים דלית גפני וארז סיניבר הראה שבקרב בעלי השכלה אקדמית, כל ילד מוריד כ-5% מהשכר של אמו, אבל מעלה את השכר

---

[12] הקנס על אמהות הוא המחיר שמשלמות בשכרן. (motherhood penalty)

של אביו בכ- 2.7% (Gafni and Siniver, 2011).

נורמות נפוצות ההופכות מקום עבודה לידידותי למשפחה הן: אפשרות למשרות חלקיות, גמישות בשעות עבודה, תשלום מעסיק על ימי מחלת ילד וחופשות לידה, אפשרות לעבודה מרחוק. נורמות נפוצות פחות הן: ימי עבודה מותאמים לימי הלימודים בבתי הספר ומסגרות לילדים בחופשות שמספק המעסיק. לחלק מהאמצעים יש עלויות אך בצידן תועלת כלכלית למעסיק. מעסיקים המנהיגים מדיניות כזו מדווחים על פחות תחלופה של עובדים, שביעות רצון גבוהה יותר, פחות היעדרויות ושיעורים גבוהים יותר של אמהות החוזרות לתפקידיהן הקודמים לאחר חופשת לידה (OECD, 2007).

הסדרי עבודה חלקיים וגמישות בשעות העבודה

במדיניות מסויימות קיימים חוקים המסייעים ליצירת נורמות תעסוקתיות ידידותיות למשפחה. למשל בהולנד, שבה על פי חוק, בכל מקום עבודה בו מועסקים 10 עובדים ומעלה, עובדים יכולים לשנות את שעות העבודה שלהם (OECD, 2007). בנוסף, רוב ההסכמים הקיבוציים שנחתמו בהולנד מאז שנת 2002 כוללים עידוד להצעת משרות חלקיות ואיכותיות. אולם, בעוד שהסדרי העבודה הגמישים והחלקיים מוצעים באופן שוויוני לנשים וגברים במטרה לקדם שוויון, בפועל – נשים מנצלות אותם בשיעורים גבוהים יותר והמחסור הקיים במעונות והסדרי טיפול חלופיים מגביל את שילובן בשוק העבודה (פרנקל, 2011).

גם בשבדיה, על פי חוק, הורים לילדים עד גיל בית ספר רשאים להפחית בשעות עבודתם. במדינות אחרות, כמו אוסטרליה וניו-זילנד, התופעה נפוצה גם ללא חקיקה. באנגליה הונהגה דרך ביניים: החל מ-2003 הורים לילדים עד גיל 6 - זכאים להגיש בקשה מנומקת לעבוד בשעות גמישות. מעביד שמסרב לבקשה צריך לנמק את סירובו. מנגנון זה יוצר דיאלוג בנושא ומעודד ניצול של האפשרות גם מצד עובדים חסרי כוח מיקוח (OECD, 2007). בדיקה שנעשתה בשנת 2004 מצאה שכמיליון הורים המהווים 24% מהעובדים שהם הורים לילדים עד גיל 6, הגישו בקשות כאלה למעסיקיהם, 37% מהאמהות ו-10% מהאבות. 86% מהבקשות אושרו. בקשותיהן של נשים אושרו יותר מאשר בקשותיהם של גברים (Lewis and Campell, 2010).

בצרפת – אורך שבוע העבודה הצרפתי הסטנדרטי עומד על 35 שעות עבודה בלבד. היקף עבודה זה, לכשעצמו מאפשר שילוב מוצלח של בית-עבודה[13] (פרנקל, 2011). בנוסף, מערך מדיניות של איזון משפחה-עבודה, אומץ על ידי החברות הגדולות בצרפת שהתמקדו, בין היתר, בהרחבת זכויות האבות להיעדרות בגין מחלות הילדים, שמירה על זכויותיהן של נשים שיצאו לחופשת לידה וזמני עבודה ידידותיים למשפחה (למשל: לא נקבעות פגישות אחרי שעות מסוימות; עידוד קיום של כנסים באודיו/וידאו ועוד) (European Commission, 2013).

בדנמרק, שבוע העבודה הוא בן 37 שעות ומכוון באופן מוצהר ליצירת גמישות עבור משפחות עובדות כמו גם לשיפור נתוני התעסוקה. בשנת 1995 אומץ בדנמרק הסדר המכונה "בנק שעות" במרבית הסקטורים התעשייתיים במדינה. על פי הסדר זה, עובדים יכולים ליהנות מגמישות בשעות העבודה כל עוד יעבדו בממוצע 37 שעות שבועיות. כך למשל יכולים העובדים להתאים

[13] על אף שזהו הסטנדרט המקובל, ביולי 2008 החלישה אותו הממשלה ברשות סרקוזי כך שיותר מעסיקים יוכלו לקבל היתרים להעסקה למשך שעות עבודה ארוכות יותר תמורת שכר גבוה יותר (פרנקל, 2011).

את מספר שעות העבודה השבועיות לחופשות של ילדיהם. בנוסף, הסכמי העבודה הקיבוציים מקדמים את האפשרות לעבודה מהבית תוך הקפדה על תנאי העסקה והגנה על זכויות העובדים/ות מן הבית. ועוד, החל משנת 2002 החוק מגן על עובדים/ות המבקשים לעבור למשרה חלקית ולא ניתן לפטרם בשל כך (פרנקל, 2011).

בישראל, נפוצה הנורמה של שעות עבודה ארוכות. במגזר הציבורי קיימת מכסת שעות עבודה וכל שעה מעבר לכך מחושבת כשעת עבודה נוספת. לרכיב זה השפעה של ממש על פערי השכר המגדריים בשירות המדינה. במגזר הציבורי הונהגה "משרת אם" ששונתה לפני כשנה ל"משרת הורה" ומאפשרת להורים לילדים עד גיל 8 יום עבודה מקוצר בחצי שעה. בנוסף – יום בשבוע ניתן לצאת מוקדם יותר. במגזר הפרטי, שעות עבודה ארוכות נפוצות במיוחד בענפים הי-טק ופיננסים, שירותים עסקיים ובתעשייה.

חוקי העבודה בישראל קובעים עקרונות לגבי שעות עבודה ומנוחה, היקף שבוע העבודה ועבודה בשעות נוספות, אולם לא קיימים הסדרים מחייבים המתייחסים לצורך לשילוב בין עבודה וטיפול בילדים ולזכות של הורים להגביל את שעות העבודה שלה. צו הרחבה קובע שבוע עבודה בן 43 שעות בכל המשק, אולם מעסיקים יכולים לקבל היתרים להאריכו. כמו כן ניתן להעסיק עובדים בשעות נוספות עד 12 שעות בשבוע, בתשלום נוסף או כחלק מהסדר של שכר כולל ("שכר גלובלי"). במצב עניינים זה, העדר אכיפה של החוקים העוסקים בשעות העבודה מביאים לכך שעובדים מתקשים לסרב לדרישות מעסיקים לעבוד שעות נוספות .

ב-2008 נחקק חוק לעידוד שילוב וקידום של נשים בעבודה ושל התאמת מקומות עבודה לנשים. החוק מעודד מעסיקים להתאים את הגדרות התפקיד, שעות העבודה ונהלי העבודה לנשים ולאמהות, באמצעות מענקים ואותות הכרה משר הכלכלה למעסיקים שיעשו זאת. התקנות מנובמבר 2013 קובעות קריטריונים למעסיקים ולחלוקת המענק פעם בשנה. לחוק לעידוד ושילוב נשים משנת 2008 יש אולי משמעות ציבורית סמלית, אך ספק אם יהווה כלי משמעותי לשינוי הסדרי העבודה הנוהגים. יתרה מכך, החוק מתייחס לנשים ואינו משקף את הצורך לתמרץ גברים לקחת חלק בגידול ילדים.

כפי שעולה מהנעשה במדינות אחרות, גם בישראל נדרשת גמישות רבה יותר בהתאמת שעות העבודה למטלות ההורות, כגון אפשרות לקיצור שעות עבודה, אפשרות לעבודה מהבית, הנהגת בנק שעות, גמישות לגבי שעת התחלת העבודה וסיומה וכיוצא בזה. זאת לצד קידום התפיסה החברתית של איזון-בית עבודה לשני ההורים.

חברות פועלות לצמצום פערי שכר מגדריים

בנק NBP בצרפת הקצה בשנים 2008-2009 סכום של מיליון אירו לשנה להשוואת שכר בין גברים ונשים בתפקידים דומים או ברי השוואה. הפעולה כללה בדיקת פערי שכר לפי תפקיד ותיקונם.

Cloeta Fazer Suklaa, חברה פינית לעיבוד מזון, מצאה שנשים המועסקות בחברה מרוויחות פחות כי עבודתן נחשבת קלה יותר בשל סוג המכונות שהן מפעילות. החברה הנהיגה הכשרה לכל העובדים על כל סוגי המכונות ורוטציה בשימוש בהן, פעולה שאפשרה העלאת שכר לנשים.

Avisia, חברת שירותי ניקיון בלוקסמבורג, מצאה כי מרבית העובדים בה הן נשים בעלות השכלה נמוכה ומרבית ראשי הצוותים הם גברים. החברה יזמה השתלמויות להקניית מיומנויות ופיתוח מקצועי לעובדות, והחלה לקדם עובדות לתפקיד ראש צוות. המהלך נעשה בתמיכה כספית של היחידה הממשלתית לשוויון בין המינים.

חברת אוטובוסים, חברת דואר וחברת רכבות באירלנד, שמרבית המועסקים בהן גברים, ערכו בדיקה מקיפה של החסמים לגיוס וקידום נשים ויזמו פעולות לגיוס נשים ולקידום נשים לעמדות בכירות.

בדנמרק, ארגון המעסיקים DI בשיתוף המשרד לשוויון מגדרי בחרו 10 חברות ציבוריות ופרטיות כשגרירות לקידום נשים לתפקידי ניהול. בחברות אלה פותחו אסטרטגיות שונות להגדלת מספר המנהלות ואיגוד המעסיקים הוציא דו"ח המתעד את הפעולות שנעשו. (מקור: Eurofound, 2010).

ב.5. צמצום פערי השכר ברמות שכר נמוכות

חוקרים מצביעים על כך שמדיניות לצמצום פערי שכר מגדריים משפיעה באופן שונה על נשים ברמות השתכרות שונות. לדוגמא, מדיניות המתמקדת בהסרת תקרת הזכוכית מועילה לנשים משכילות ומבוססות ובאה בדרך כלל על חשבון מדיניות להגדלת שיעורי השתתפות, שמועילה לנשים בשולי שוק העבודה. מנגד, העלאת שכר המינימום מועילה לנשים בשכר נמוך וכמעט שאינה משפיעה על נשים המשתכרות שכר גבוה (Grecke, 2013).

קידום מדיניות של איזון בית-עבודה לצד רגולציה של השכר באמצעות כיסוי רחב של איגודי עובדים והסכמים קיבוציים, כפי שקיים במדינות הנורדיות, מסייע במיוחד לנשים בעלות השכלה נמוכה ובינונית, הן מבחינת שיעורי תעסוקה והן מבחינת רמות שכר. מנגד, מודל השוק, כפי שקיים בארה"ב, מסייע לנשים בעלות השכלה גבוהה להגיע לרמות שכר גבוהות אך במחיר של פערי שכר מגדריים גדולים ברמות השכר הנמוכות והבינוניות (Mandel, 2012; Korpi, Ferarrini and Englund, 2013).

במדינות הנורדיות ננקטו צעדים להעלאת שכר המינימום של נשים ברמות השכר הנמוכות באמצעות הסכמים קיבוציים, פעולות שתרמו לצמצום פערי השכר המגדריים.

מחקרים מבולגריה ואנגליה מראים שהעלאת שכר המינימום על ידי המדינה סייעה בצמצום פערי השכר המגדריים (Eurofound, 2010). גם ארגון ה- OECD ממליץ על הנהגת מדיניות שכר המקטינה פערי שכר כלליים ומכוונת לעובדים בעלי שכר נמוך ולסקטורים בהם מרוכזות נשים, כאמצעי לצמצום פערי השכר המגדריים (OECD , 2012).

בישראל, כמו במדינות רבות, פערי השכר המגדריים גדלים ככל שעולה רמת ההשכלה, אולם ישנם פערי שכר גם ברמות השכר הנמוכות. בנוסף, נשים בישראל מהוות יותר משני שלישים מהשכירים בשני עשירוני ההכנסה הנמוכים (דגן-בוזגלו, חסון ואופיר, 2014).

פערי שכר מגדריים בקרב המשתכרים שכר נמוך נובעים משילוב של גורמים שעיקרם: ריכוז של נשים במשלחי יד בהם נהוג תשלום שכר מינימום ושערכם פחות בשל העבודה שהם מזוהים עם נשים, כגון טיפול, פקידות ומכירות; שיעור גבוה של העסקה במשרות חלקיות וארעיות והיעדר אכיפה מספקת של תשלום שכר מינימום. משום כך, העלאת שכר המינימום הכללי (כפי שנעשה בשנים האחרונות) וכן שיפור מסוים בשכר עובדות הניקיון היא צעד חשוב אך לא מספיק. מדיניות לצמצום פערי השכר צריכה לכוון גם לסוגית האכיפה, לתנאי העבודה במשרות חלקיות, להעסקה באמצעות קבלני משנה, ולרמות השכר של נשים בסקטורים ובעיסוקים ספציפיים.

ב.6. מכסות כאמצעי לקידום נשים לתפקידים בכירים (quotas)

אחד הגורמים לפערי שכר מגדריים הוא מיעוט נשים בעמדות בכירות בהן השכר גבוה, הקושי של נשים לנתץ את "תקרת הזכוכית" [14] ולהתקדם לתפקידי ניהול ולעמדות בכירות. על רקע העדר ייצוג לנשים בדרגות בכירות במקומות עבודה, מפלגות וגופים ציבוריים, כחלק ממדיניות העדפה מתקנת נולדה שיטת המכסות- קביעת אחוז מסוים של ייצוג לנשים או קבוצות חברתיות אחרות.

[14] "תקרת הזכוכית" הוא מטפורה פמיניסטית למחסומים בלתי נראים המונעים מנשים (או בני קבוצות אחרות) להגיע לעמדות בכירות בסולם החברתי, הכלכלי והפוליטי למרות שהן בעלות כישורים מתאימים.

שיריון מכסות לנשים הוא אסטרטגיה שנויה במחלוקת, משום שהיא נתפסת כפגיעה בעיקרון שוויון ההזדמנויות והשוק החופשי. בהתאם, אמצעים של העדפה מתקנת דעכו באירופה במהלך שנות התשעים, במיוחד אחרי פסק דין גרמני שפסל שיריון משרות לנשים כאקט שנוגד את אמנות השוויון של האיחוד האירופי (Grecke, 2013).

עם זאת, בחינת המקרה הנורבגי מעידה על כך שמדובר בשיטה יעילה של העדפה מתקנת במקום שבו מנגנוני השוק החופשי אינם עובדים. בנורבגיה נחקק ב-2004 חוק המחייב ייצוג הולם לנשים בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות. ב-2006 הורחב החוק גם לחברות ציבוריות בבעלות פרטית ונוספה סנקציה של פירוק חברות שלא עומדות במכסה. החקיקה הביאה למהפך של ממש, כך שב-2008 שיעור הנשים בדירקטוריונים הגיע ל-40% בהשוואה ל-9% בלבד בשנת 2003 (שם).

ההצלחה הנורבגית הביאה להתעניינות מחודשת בשיטת המכסות לגבי מינוי נשים לדירקטוריונים של חברות מצד מדינות נוספות באירופה. מדיניות רווחת שאומצה במדינות רבות באירופה – מדינות סקנדינביה, אירלנד, צרפת, הולנד וספרד- מכונה "comply or explain". חברות נדרשות על פי חוק או תקנות לעמוד ביעד של ייצוג הולם או לנמק מדוע לא עשו כך. כמה מדינות הנהיגו בשנים האחרונות חובת מינוי נשים לדירקטוריונים בחברות ציבוריות לפי מכסות, כאשר המכסה עולה בהדרגה: שליש בבלגיה ובאיטליה, 40% בצרפת וספרד, ו-50% במחוז קוויבק שבקנדה (שם). ב-2013 העביר האיחוד האירופי חקיקה המחייבת ייצוג הולם בדירקטוריונים וב-2014 נחקק חוק דומה בגרמניה (Bertrand et al, 2014). מנתונים לגבי כלל המדינות בעולם עולה, כי ל-23% מהמדינות הסדרים משפטיים המחייבים ייצוג הולם בדירקטוריונים (World Economic Forum 2013:93).

בישראל- תיקון 18א לחוק החברות הממשלתיות התשל"ה-1975 קובע חובת ייצוג הולם לנשים בדירקטוריונים. לפי החלטת ממשלה 1362 ממרץ 2007 "ייצוג הולם" משמעו ייצוג בשיעור של 50%. בשנת 2010 עמד שיעור הנשים בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות על 44% , בחברות ציבוריות, בהן חלה חובת ייצוג הולם רק על דירקטורים מטעם הציבור, עמד שיעורן על 17% בלבד (אלמגור-לוטן, 2010).

מינוי נשים לדירקטוריונים הוא מהלך מבורך אך מוגבל משום שאינו מחלחל כלפי מטה. מחקר שבדק את השפעות החקיקה הנורבגית בעניין ייצוג נשים בדירקטוריונים מצא כי החקיקה אכן הביאה להגדלת ייצוג נשים בדירקטוריונים ולצמצום פער השכר המגדרי בין חברות וחברי דירקטוריונים. אולם, מעבר לכך לא היתה למהלך כל השפעה על שכרן של נשים בתפקידים בכירים באותן החברות, על מדיניות גיוס נשים ושכרן או על מדיניות תעסוקתית ידידותית למשפחה. על אחת כמה וכמה לא היתה לכך השפעה על שכרן של כלל הנשים העובדות (Bertrand et al, 2014).

הטבות לטיפול בילדים ופערי שכר

ג.1. מעבר ממודל "המפרנס וחצי" למודל "שני מפרנסים - שני מטפלים"

כינון מדינת הרווחה ובתוכה – התפתחות ענפי השירותים – בריאות, חינוך ורווחה, היו פרוזדור הכניסה של נשים לשוק העבודה בארצות המערב. ואולם, בכל הארצות – גם באלה הנחשבות שוויוניות יותר ובהן שיעורים גבוהים של נשים בשוק העבודה - קיימים פערים ברורים בין נשים וגברים בתנאי העבודה, בשכר, באפשרויות הקידום ובזכויות הפרישה (סבירסקי ואח', 2001). נשים המשתתפות בשוק העבודה, גם הקרייריסטיות שבהן, ממשיכות להיות בו-זמנית הנושאות העיקריות באחריות לטיפול בבני/ות המשפחה ולתחזוקת הבית. יצירת אפשרויות לאיזון בין העבודה בשכר למחויבות המשפחתית נתפסת כתפקיד מרכזי בהתערבות שנוקטת מדינת הרווחה כלפי נשים (Mandel, 2012).

חלוקת העבודה המגדרית שבמסגרתה נשים הן המטפלות העיקריות בילדים ובתלויים האחרים, לצד הקושי לשילוב בין עבודה בשכר וטיפול במשפחה, הם גורמים בולטים ביצירה ושימור של אי השוויון המגדרי בשכר ובקידום בשוק העבודה (פרנקל, 2011). בארצות הברית נמצא כי בעיות הקשורות במתח שבצורך לאזן עבודה-משפחה אחראיות לכ-75% מפערי השכר בין גברים ונשים (Waldfogel, 1997 אצל פרנקל, 2011). כמו כן, יש טענה לפיה האפליה נגד הורים המבקשים להקדיש זמן לטיפול בילדים, היא דפוס האפליה בשכר ובקידום הרווח ביותר כיום (פרנקל, 2011).

מסגרות לטיפול בילדים, חופשות לידה בתשלום, קיצור שעות עבודה ועוד הן יוזמות שפותחו עבור נשים, נוצלו בעיקר על ידי נשים ואכן תרמו וממשיכות לתרום להגברת השתתפותן בשוק העבודה. יחד עם זאת, הן חיזקו את מודל ה"מפרנס וחצי" ואת תפקידי הטיפול של נשים, משום שהביאו להשתלבות נשים בתעסוקה כמפרנסות משניות שאחריותן הראשונית – טיפול בילדים (ר' לדוגמא: Mandel and Semyonov, 2005; Lewis and Campell 2010; Mandel, 2012; Korpi, Ferarrini and Englund 2013; Cicia and Bleijenbergh, 2014) בתוך כך, הן גם העמיקו את הסגרגציה התעסוקתית ואת פערי השכר (Mandel, 2012).

מחקרים מצאו שהמדינות הסוציאל דמוקרטיות – הן השוויוניות ביותר מבחינה מגדרית (ר' לדוגמא אצל Mandel, 2012). במדינות אלה מוסדו מסגרות טיפול בילדים באיכות גבוהה, שעות עבודה גמישות, חופשות לידה וחופשות בתשלום לטיפול בילדים חולים. כל אלה הגדילו את השתתפותן של נשים ובעיקר של אמהות בשוק העבודה, הפחיתו את "הקנס על אמהות", את שיעורי העוני ואת התלות הכלכלית של נשים. עם זאת, התנאים הנוחים של מדינות סקנדינביה נמצאו גם כמגבילים את הישגיהן ושכרן של נשים בעיקר על ידי סגרגציה אנכית ואופקית. אותה מדיניות

שמבודדת נשים – באמצעות תנאי עבודה אטרקטיביים בסקטור הציבורי או כזו המאפשרת להן לצאת משוק העבודה לתקופות ארוכות –מפחיתה את המוטיבציה שלהן, הופכת אותן לפחות אטרקטיביות עבוד מעסיקים בסקטור הפרטי ומעודדת אפליה כלפיהן- וכך יש להן סיכוי קטן יותר להגיע לעמדות בכירות (Mandel, 2012).

כדי שמדיניות הטבות למשפחה תסייע לשוויון הזדמנויות בתעסוקה ושכר, חייבת להשתנות חלוקת העבודה בבית, כך שגם גברים ינצלו את ההטבות. במילים אחרות, יש לעבור ממודל ה"מפרנס וחצי" – שבו מפרנס עיקרי ומטפלת עיקרית למודל "שני מפרנסים- שני מטפלים" - המתמקד בעידוד אבות לילדים לקחת חלק פעיל יותר בטיפול בילדים (Korpi, Ferarrini and Englund 2013). כפי שנראה בהמשך, בחלק מהמדינות החלו בהטמעת יוזמות שונות לקידום מודל זה.

בארצות בהן קיימת מדיניות המעודדת שילוב עבודה-משפחה, פערי השכר המגדריים קטנים יותר (OECD 2007). המדיניות המוצלחת ביותר לעידוד שילוב של משפחה ועבודה כוללת תמיכה בשלבים השונים של הטיפול בילדים: תמיכה לטיפול בתינוק/ת בבית לאחר הלידה (חופשות הורות), מסגרות לטיפול בפעוטות ובהמשך מסגרות לגיל הרך ופעילויות לשעות אחר הצהריים לילדים קטנים. רק בחלק קטן מהמדיניות מתקיים כל הרצף. דוגמאות לכך ניתן למצוא במדינות הנורדיות, בהונגריה ובמידה פחותה בצרפת ובקוויבק שבקנדה.

ג.2. חופשת הורות (לידה) לאבות

מחקרים מראים שחופשות לידה ארוכות המנוצלות רק על ידי האמהות, מקשות על חזרתן לעבודה, ומשפיעות לרעה על רמת שכרן ועל קידומן בעבודה. למשל, הארצות הנורדיות ידועות בחופשות לידה נדיבות וארוכות המאפשרות לאמהות ואבות לטפל בילדיהם מבלי לסכן את עבודתם. אלה תרמו לשיעורים גבוהים של השתתפות נשים בשוק העבודה. מצד שני, קיימת טענה שחופשות הלידה הארוכות תרמו לפערים בשוק העבודה – ככל שנשים נוטלות חלק גדול יותר מהחופשה עולה הסיכון של אפליה כנגדן וזו משפיעה על רמת השכר ויוצרת תקרת זכוכית לגבי קידום בעבודה (Albrect et al, 2003; Johansson, 2010; Mandel, 2012).

על מנת "לשבור" את חלוקת העבודה המגדרית לפיה נשים לוקחות חלק גדול יותר בטיפול בילדים, במספר הולך וגדל של ארצות מתגבשות יוזמות לעידוד האבות לנצל את חופשת הלידה והמונח "חופשת לידה" הוחלף במונח "חופשת הורות". התפיסה העומדת בבסיס יוזמות אלה היא שהדבר יגביר את שוויון הנשים בשוק העבודה, יצמצם את הצורך במסגרות או הסדרי טיפול לתינוקות מתחת לגיל שנה ויאפשר לאבות מעורבות גדולה יותר בטיפול בילדים. מחקרים אף מראים שאבות שמנצלים את זכותם לחופשת הורות, מעורבים יותר בטיפול בילדיהם גם בתום חופשת ההורות (Rage and Solli, 2010; OECD, 2007).

הניסיון בארצות אחרות מראה שכאשר חופשת ההורות ניתנת במשותף, כלומר חופשת הורות שניתנת להעברה בין בני הזוג, דפוס הניצול של החופשה ממשיך להיות דפוס מסורתי לפיו נשים מנצלות את רוב התקופה. לעומת זאת, כאשר מדובר בחופשת הורות אינדיבידואלית - שאינה ניתנת להעברה ומוגדרת עבור כל אחד מההורים בנפרד – חלה עלייה ניכרת בשיעור הגברים

המממשים אותה. בנוסף למרכיב האינדיבידואלי, מחקרים מצביעים על כך שעל מנת שאבות ינצלו את חופשת ההורות היא חייבת להיות תמורת תשלום גבוה, קרוב ל- 100% מהשכר שהרוויחו לפני החופשה (Moss, 2009; Castro-García, 2010). כך למשל באנגליה חופשת ההורות המוקצית לאבות היא בתשלום נמוך יחסית ולכן שיעור הניצול קטן. בנוסף אין חוק המחייב את מקום העבודה להחזיר אב לעבודה אחרי חופשת ההורות (Lewis and Campell, 2010).

כדי להגיע לחלוקה שוויונית יותר של מטלות הטיפול בילדים בחודשים הראשונים לחייהם יש ליצור מערכת אינדיבידואלית של חופשות הורות (לידה) עם זכאות זהה לשני ההורים. שיטה כזו לא קיימת באף אחת ממדינות ה-OECD אך באיסלנד המדיניות הנוהגת מתקרבת לכך: 3 חודשי חופשת הורות בתשלום הניתנת באופן בלעדי לכל הורה ו-3 חודשים נוספים אותם ניתן לחלוק בין ההורים. התוצאה: ב- 2009 96.4% מהאבות באיסלנד מימשו חופשת הורות באורך ממוצע של כשליש מכלל החופשה (99 ימים בהשוואה ל-178 ימים בקרב האמהות) [15] (Eydal and G’islason, 2013).

השפעת חופשות ההורות לאבות על פערי שכר: ממצאים ראשוניים משבדיה ונורבגיה

בשבדיה, המטרה העיקרית של מערכת חופשות ההורות, כפי שהוגדרה בחקיקה משנת 1993, היא: "שוויון מגדרי, זכות הילד/ה לשני ההורים, התפתחות הילד והזדמנויות שוות לגברים ולנשים לשלב הורות עם קריירה". חופשת ההורות השבדית היא ארוכה – 360 ימים המחושבים על פי השכר הקודם ועוד 90 ימים בתשלום נמוך יותר, אחיד[16]. חופשת ההורות היא גמישה וניתן לעשות בה שימוש עד שהילד/ה מגיע לגיל 8. ההורה יכול/ה לבחור לעבוד בחלקיות משרה ומקום העבודה נותר מוגן במשך כל התקופה. החל משנת 2002, 60 ימים מתוך חופשת ההורות מיועדים לאב ובלתי ניתנים להעברה. מחקר שבדי שבחן את השפעת חופשת ההורות על השכר, הראה כי כל חודש שהאב מנצל מגדיל שכרה את של האם ב-6.7%. ממצא זה מרמז על כך שמעורבות בטיפול בילדים היא גורם המשפיע על פער השכר המגדרי (Johansson, 2010).

בנורבגיה, קיימת מכסת חופשת הורות לאבות מ-1993. אז ייעדו 4 שבועות מתוך 42 לאב ואלו לא ניתנים להעברה. יתר השבועות ניתנים להחלפה בין שני ההורים (פרט ל-6 שבועות שאחרי הלידה ו-3 השבועות שלפניה המיועדים לאם) [17]. בשנת 2000, 70% מהאבות ניצלו את כל 4 השבועות. בחינת השפעת חופשת ההורות על שכר האבות העלתה שניצול מכסה של 4 שבועות במהלך השנה הראשונה להולדת הילד/ה, אמנם הפחיתה את ההכנסה העתידית של האבות ב-2.1% אך ירידה זו הייתה מלווה בעליה ניכרת במעורבותם בטיפול בילדים גם אחרי חופשת הלידה (Rage and Solli, 2010).

בישראל, המונח הרווח הוא עדיין "חופשת לידה". חופשת לידה בתשלום לאמהות היא בת 14 שבועות - המינימום עליו ממליץ ארגון העבודה העולמי. משנת 1998 זכאים גברים, להתחלף עם בנות זוגן ולקבל דמי לידה לאחר שחלפו שישה שבועות מהלידה, למשך 21 ימים רצופים לפחות ובתנאי שבת הזוג הייתה זכאית לדמי לידה וחזרה לעבודתה (טולידנו, 2008). במילים אחרות, בישראל 8 מתוך 14 שבועות ניתנים להעברה בין בני הזוג. החוק הנוכחי לא מספק תמריץ ממשי לגברים בישראל לנצל חלק מחופשת הלידה ואכן, מספר הגברים שקיבלו דמי לידה מאז כניסת

---

[15] על מנת להביא לחלוקה שוויונית יותר, מתוכננת באיסלנד רפורמה הדרגתית במסגרתה ב -2015 יורחב מודל חופשת 5:5:2 הלידה: 4 חודשים לאם, 4 חודשים לאב ו-2 חודשים לחלוקה ביניהם. ב-2016 היחס המתוכנן . (Eydal and G’islason, 2013)

[16] מי שלא עבד/ה קודם לכן מקבל/ת את התשלום האחיד לאורך כל התקופה (Johansson, 2010)

[17] ב -2009 עלתה מכסת האבות בנורבגיה ל -10 שבועות (Rage and Solli, 2010)

החוק לתוקף היה מזערי. בשנת 2012, 14 שנים מאז הופעל החוק, רק 430 גברים (לעומת 112,000 נשים) קיבלו דמי לידה והם מהווים 0.38% בלבד מכלל מקבלי דמי הלידה (וסרשטיין, 2013).

ג.3. עלויות הטיפול בילדים לאחר חופשת הלידה

ניתוח עדכני של בנק ישראל מצביע על כך שהתקופה בה מצויים ילדים במשק הבית מאופיינת ברמת הוצאות גבוהה יותר בהשוואה לתקופה הקודמת לה ולזו שאחריה, בד בבד עם רמת הכנסה נמוכה יותר. על רקע זה במדינות רבות מתערבת הממשלה באמצעות מערכת המס, קצבאות ייעודיות ואספקת שירותי חינוך ושירותים אחרים, בחינם או במחיר מסובסד, על מנת להקל על משפחות אלה. ניתוח הנתונים מצביע על כך שברבות ממדיניות ה-OECD הסיוע למשפחות הוא גבוה יותר מאשר בישראל (סטרבצ'ינסקי וברנדר, 2014).

מסגרות לילדים עד גיל 3

מסגרות טיפול בילדים הן גורם המשפיע מאד על יכולתן של נשים לעבוד בכלל, לשמור על רצף תעסוקתי, לעבוד במשרות מלאות ובשכר גבוה יותר. מחקר השוואתי על הסדרי הטיפול באיחוד האירופי מצא מתאם חיובי בין שיעורי התעסוקה של נשים ובין מערכת מפותחת של מסגרות פורמאליות - בעיקר ציבוריות. מנגד, בארצות שבהן אין מערכות שכאלה, נמצא מתאם שלילי בין תעסוקת נשים לטיפול בלתי פורמאלי בילדים (על ידי סבתות או קרובות משפחה אחרות) (Erhel and Guergoat-lariviere, 2013). ועוד, סבסוד מסגרות משפיע על תעסוקת נשים יותר מאשר קצבאות ילדים והטבות מס (Grecke, 2013). עלותן של מסגרות לטיפול בילדים משפיעה מאד על פערי השכר: כאשר העלות להורים גבוהה, נשים נוטות לעבוד במשרות חלקיות או להפסיק את עבודתן. כתוצאה נפגעות אפשרויות התעסוקה וההשתכרות שלהן גם כשהן חוזרות לשוק העבודה. במדינות ה-OECD, יש מתאם בין עלויות גבוהות של מסגרות לילדים, לבין שיעור האמהות העובדות במשרות חלקיות (OECD, 2012).

מחקר אוסטרי הצביע על התוצרים של השקעה בפיתוח שירותי טיפול בילדים מפרספקטיבה חברתית וכלכלית. מסקנה עיקרית של המחקר היא שההחזרים עולים על ההשקעה. השקעה בשירותי טיפול בילדים משפיעה על יצירת מקומות עבודה יותר מכל דפוס אחר של הוצאה ציבורית. ההשפעה יכולה להיות ישירה (למשל יותר מטפלות המועסקות במסגרות הטיפול ויותר אמהות שחוזרות לעבודה) ועקיפה (הגדלת הצריכה). ההחזר הכלכלי מתבטא גם בהגדלת ההכנסות למדינה: עליה בתשלומים לביטוח לאומי, במס הכנסה ובמס מעסיקים לצד חסכון בדמי אבטלה ([1]European Commission, 2013).

בשבדיה ובדנמרק, ההתמקדות בעידוד תעסוקת נשים הביא להקמת מערכת אוניברסאלית של מסגרות טיפול איכותיות, זמינות ומסובסדות. בארצות אלה מוגדרות מסגרות הטיפול כזכות חברתית של הילדים ולפיכך מושם דגש על התפקיד הפדגוגי של מסגרות טיפול ועל איכותן. בשתי המדינות שיעורים גבוהים של ילדים מטופלים במסגרות – הרבה מעבר לממוצע האירופי. בנוסף, בשתי המדינות הסבסוד הגבוה [18] לשירותי טיפול בילדים יצר תמריץ ממשי לעבוד שעות ארוכות יותר. מנגד, במדינות כמו אנגליה ואירלנד מסגרות הטיפול יקרות מאוד כך שבטווח

[18] בשבדיה למשל, סבסוד עמוק של המסגרות. התשלום מצד ההורים הוא פרוגרסיבי – בהתאם לשכרם ולמספר הילדים במשפחה עד למקסימום של 3% מההכנסה המשפחתית או עד 146 יורו לחודש.

הקצר לא משתלם למפרנס/ת השני/ה לעבוד. כשהיקף מסגרות הטיפול מוגבל והעלות מוטלת בעיקר על המשפחות, הדבר מחזק את חלוקת העבודה המגדרית - האמהות נשארות בבית; ומחזק גם חלוקה מעמדית - רק אמהות ממשפחות מבוססות יכולות להשתמש במסגרות (OECD, 2007; Cicia and Bleijenbergh 2014).

בצרפת קיים מגוון רחב של הסדרי טיפול בילדים עד גיל 3. מלבד מעונות מסובסדים ומפוקחים שעלותם נמוכה ונקבעת על פי מבחן הכנסה ומספר השעות בהן הילד שוהה בגן, המדינה אף מסייעת בשכירת מטפלת. הסדר זה כולל חלוקת הוצאות כך שההורים משלמים את שכרה של המטפלת והמדינה משלמת את התנאים הסוציאליים להם היא זכאית (פרנקל, 2011).

בעיה אופיינית בהפעלת מסגרות לגיל הרך היא הקושי להיענות לביקוש. למשל באוסטרליה ההורים מקבלים ואוצ'רים והמסגרות מופעלות על ידי גורמים פרטיים בפיקוח. מאחר ושולי הרווח קטנים, המפעילים נוטים להתרכז בערים ובאזורים מאוכלסים, כתוצאה בחלק מהאזורים לא קיימים כלל שירותים. בנוסף קיים מחסור במפעילים של מסגרות לילדים עם צרכים מיוחדים. אחת הדרכים להתמודד עם קושי זה היא סבסוד למפעילים באזורים מרוחקים או לחינוך מיוחד (OECD, 2007).

הטבות בכסף במקום סבסוד שירותי טיפול – נשים משלמות את המחיר בשוק העבודה

במדינות כמו פינלנד, נורבגיה והונגריה ניתנת תמיכה כספית להורים לצורך טיפול בילדים הנשארים בבית עד גיל 3. הסדר זה, הוא זול יותר עבור המדינה, אך הוא פוגע באמהות, שברוב המקרים הן אלה הנשארות בבית לטפל בילדים ומשלמות על כך מחיר בשוק העבודה. פינלנד היא המדינה הראשונה שהנהיגה ב-1985 תכנית תמיכה כספית באמהות המגדלות את ילדיהן בבית. מדיניות זו הביאה לנטייה להעסיק אמהות לילדים קטנים בחוזים ארעיים. בנוסף, שיעור האמהות לילדים עד גיל 3 בשוק העבודה נמוך. בנורבגיה, משנת 1998 – מונהגת קצבה (cash for care) המוענקת למשפחות עם ילדים בני שנה או שנתיים שבחרו שלא להשתמש במסגרות הממשלתיות המסובסדות. הרעיון שבבסיס הקצבה היה לקדם "בחירה הורית" ושוויון בין הורים המשתמשים במסגרות ובין אלה שבוחרים בטיפול בבית. מדובר בתשלום של כ-600$ לחודש המנוצל בעיקר על ידי נשים - במיוחד נשים מקבוצות מיעוט וממשפחות ממעמד נמוך. קצבה זו הורידה בכ-5-6% את היצע העבודה של אמהות ולא השפיעה כלל על תעסוקת האבות (Rage and Solli, 2010).

בצרפת, הורה – אם או אב שמטפלים ב"משרה מלאה" בילדים, זכאים לקצבה בסכום של כ-385 יורו לחודש למשך 3 שנים. מאחר שהסכום נמוך ואינו מושפע מרמת השתכרות קודמת, הקצבה ממומשת בעיקר על ידי נשים בעלות שכר נמוך או הכשרה נמוכה. כתוצאה – הן מתקשות להשתלב מחדש בשוק העבודה. לפיכך דנים כיום באפשרות לקצר את משך זמן הזכאות לקצבה ולהגדיל את סכומה ([European Commission, 2013[2). צעד דומה – קיצור משך זמן הזכאות לקצבה והגדלת הסכום – ננקט בגרמניה החל מ-2007 והביא להעלאת שיעור הנשים החוזרות מהר יותר לשוק העבודה (Bergemann and Riphman, 2009).

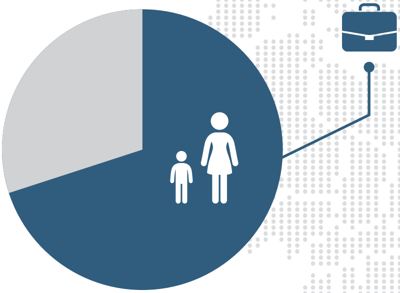
המצב בישראל

בישראל - שני סוגים עיקריים של מסגרות מוכרות לטיפול בילדים עד גיל 3: מעונות יום ומשפחתונים. אין זו מערכת אוניברסאלית אלא מסגרות שבהן מסובסדת שהותם של ילדי אמהות עובדות, תחת קריטריונים מסוימים, על ידי משרד הכלכלה. בנוסף, מסובסדת שהותם של ילדים בסיכון (או כפי שנהוג לכנותם "ילדי רווחה") על ידי משרד הרווחה (שתיוי, 2010). ההרשמה למסגרות היא על בסיס מקום פנוי, כאשר ניתנת עדיפות על פי מצב סוציו-אקונומי וקריטריונים נוספים ומאחר והביקוש עולה על ההיצע, בפועל – רק כרבע מהילדים עד גיל 3 מטופלים במסגרות אלה.

משפחתון הוא מסגרת חינוכית–טיפולית קטנה, של עד 5 ילדים בגילאי 0-3, המופעלת בביתה של המטפלת. מסגרת זו יכולה להיות פרטית, אך על מנת שאמהות עובדות תקבלנה סבסוד, עליה להיות מוכרת על ידי משרד הכלכלה (שם). מעון יום הוא מסגרת חינוכית-טיפולית גדולה המיועדת לילדים עד גיל 3, ואשר בשונה ממשפחתונים, היא מופעלת במבנה מיוחד לרוב על ידי ארגונים ללא מטרת רווח (נעמ"ת, ויצ"ו, אמונה, ועוד) (סייגלשיפר, 2011). בישראל פועלים כ-1,600 מעונות יום וכ-2,600 משפחתונים מוכרים (מבקר המדינה, 2011) ובהם מטופלים כ-100,000 ילדים מתוך כ-400 אלף ילדים בני 3 חודשים עד 3 (100,000 ילדים נוספים, לערך, נמצאים במסגרות פרטיות והיתר מטופלים על ידי מטפלת או בן/בת משפחה) (שם, 2011).

מעונות היום הוקמו ופועלים על בסיס תפיסת היותם כלי לעידוד תעסוקת נשים ולכן הם מצויים תחת פיקוחו של משרד הכלכלה ולא בפיקוח פדגוגי של משרד החינוך (כפי שמצויות מסגרות החינוך לבני/ות 3 ומעלה).

באשר לסבסוד, שכר הלימוד שמשלמים הורים עבור שהות ילד/ה במשפחתון נע בין כ-450 ש"ח לחודש (למשפחות רווחה) ועד 1,700-1,800 ש"ח לילד, כשהרף העליון אינו כולל סבסוד ממשלתי[19]. טווח מחירי המעונות (המנוהלים על ידי מלכ"רים) בסבסוד ממשלתי נע בין כ-400 ש"ח בחודש (למשפחות רווחה) עד כ-1,780 ש"ח (תעריף ללא סבסוד, שמשלמות משפחות בעלות הכנסה לנפש העולה על 5,301 ₪). עבור תינוקות (עד 15 חודשים) הטווח מתחיל בכ-535 ש"ח למשפחות רווחה ועד כ-2,337 ש"ח לרף העליון (טבלאות שכר לימוד במשפחתונים ובמעונות לשנה"ל 2014, אתר משרד הכלכלה).



כמו במדינות אחרות, גם בישראל זמינות מסגרות טיפול משפיעה על היקף התעסוקה של נשים ובתוך כך על רמת שכרן. ממחקר של משרד הכלכלה עולה כי כ-69% מהאמהות לילדים המצויים במעונות יום ובמשפחתונים עובדות 40 שעות שבועיות או יותר, בהשוואה ל-48% מכלל האמהות לילדים בקבוצת הגיל (פיכטלברג-ברמץ והריס-אולשק, אוקטובר 2013).

[19] כשההכנסה לנפש במשפחה של שני הורים עולה על 5,700 ₪, המשפחה משלמת מחיר מלא.

מסגרות אחר הצהריים לילדים מעל גיל 3

ברוב המדינות קיימות מסגרות לילדים בגילאי 5-3, כחלק ממערכת החינוך הציבורית. הבעיה היא שבדרך כלל מדובר במסגרת של עד 5 שעות ביום, ללא מסגרות משלימות (צהרונים). בכך, אין משום פתרון להורים העובדים במשרה מלאה שברב המדינות משלבים בין מסגרות מסובסדות ומסגרות פרטיות בלתי פורמאליות לשעות אחר הצהרים. היתרון במסגרות אחר הצהריים היא העלות הנמוכה יחסית משום שהן מופעלות בתוך המבנים של בתי הספר והגנים.

צהרונים בישראל

צהרונים הם מסגרות חינוכיות לילדי הגן והכיתות הנמוכות והם פועלים לאחר סיום שעות הלימודים הפורמליות ובימים שבהם מערכת החינוך הפורמלית לא עובדת, לעתים קרובות במבנים של המסגרת החינוכית הפועלת בשעות הבוקר. הצהרונים מסייעים להורים לגשר על הפער בין שעות העבודה שנדרשות מהם לבין השעות הפעילות של מערכת החינוך (וויסבלאי, 2012).

הצהרונים מופעלים על ידי מספר גדול של גופים: רשויות מקומיות, מתנ"סים, עמותות וגופים פרטיים. שכר הלימוד בהם נע בין 550 לכ-1,200 ₪ (אתר משרד החינוך). מאז שנת 2007 מאפשר משרד הכלכלה הכרה מטעמו בצהרונים ביישובים באשכולות חברתיים-כלכליים מסוימים. ההכרה מאפשרת להורים לקבל סבסוד על פי מבחן הכנסה וקריטריונים נוספים. הסבסוד נע בין 250 ₪ ל-500 ₪ (שם). מספר הצהרונים המסובסדים נמוך יחסית - כ-2,500 (בשנת 2012 ובהם 22,500 ילדים הזכאים לסבסוד (וויסבלאי, 2012). על פי סקר הוצאות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ב-2010 כ-145 אלף משקי בית עם ילדים השתמשו בשירותי צהרון (אתר משרד החינוך). ועוד, הפיקוח מצד משרד הכלכלה אינו על סכום המקסימום אלא דווקא על סכום המינימום שעומד על 500 ₪. מטרת המשרד בכך היא להרחיב את ההיצע ואת יכולות הבחירה של ההורים. אולם, יכולת בחירה זו מצומצמת מאחר ורוב ההורים רושמים את ילדיהם לצהרון בגן או בבית הספר הספציפי שבהם לומדים הילדים, ולכן אין להם יכולת ממשית לבחור את המפעיל (אהרוני, 13/12/12).

יש לציין שבחלק מהמקומות בישראל מופעל יום חינוך ארוך על פי חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה – 1997. במסגרות שהחוק חל עליהן, מסתיימים הלימודים ארבע פעמים בשבוע ב-15:30. החוק מיושם באופן חלקי והרחבת יישומו נדחתה בחוק ההסדרים האחרון לשנת 2016. תכנית נוספת שמפעיל משרד החינוך להארכת יום הלימודים היא תכנית מיל"ת (מסגרת יום לימודים תוספתית)- המופעלת במוסדות שלהן נקבע "מדד טיפוח" גבוה ומאריכה את יום הלימודים בשעתיים. בשתי התכניות האלו השתתפו ב-2012 כ-27% מתלמידי כיתות א'-ג' ו-16% מילדי הגנים (ויסבלאי, 2012).

ועדת טרכטנברג שהוקמה בעקבות המחאה החברתית של קיץ 2011 המליצה שעד שנת 2016 המדינה תספק לילדי הגנים ולתלמידי כיתות א'-ג' מסגרות משלימות עד השעה 16:00. הממשלה קיבלה את ההמלצות, תחת הכותרת תכנית ציל"ה – צהרוני יום להעשרה, והחלה ביישומן באופן הדרגתי. השלב הראשון הבטיח סבסוד מלא של צהרונים לכל הילדים ביישובים המדורגים בשלושת

האשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים [20] (שם). עלותו הגבוהה של מבצע "צוק איתן" ביולי האחרון (2014) והקיצוץ התקציבי עליו החליטה הממשלה בעקבותיו, מבקשת הממשלה בהצעת התקציב לשנת 2015, לצמצם את הסבסוד ולאפשר גבייה מהורים בשלושת האשכולות שבהם מיושמת התכנית (משרד האוצר, 2014).

ג.4. הטבות מס בגין הוצאות על ילדים

ב-11 ממדינות ה-OECD ניתנות הטבות מס בהיקפים שונים בגין הוצאות על טיפול בילדים, זאת בנוסף לזיכוי המס הכללי ולקצבת ילדים אוניברסאלית (סטרבצ'ינסקי וברנדר, 2014). למשל, בנורבגיה – הקלות במס ניתנות להורים לילדים עד גיל 12 עבור הוצאות הקשורות בילדים. בצרפת ובשוודיה, הורים זכאים להקלות במס על תשלום למטפלות בילדים (OECD, 2012). בבריטניה – ניתן לקבל החזרי מס על הוצאות טיפול בילדים אולם אלה מוענקים על פי מבחן הכנסה וקריטריונים קשיחים, כך שבפועל נהנות מהם בעיקר אמהות יחידניות בעלות הכנסה נמוכה. קיימים שני סוגי זיכוי במס: זיכוי ילדים (child tax credit) וזיכוי עבודה (work tax credit) – שניהם מבוססי הכנסה וניתנים בעיקר לבעלות הכנסה נמוכה. בנוסף, אמהות יחידניות וזוג הורים – בתנאי ששניהם עובדים למעלה מ- 16 שעות שבועיות, זכאים להטבת מס בגין תשלומים לגני ילדים (פרנקל, 2011).

בישראל, אמהות עובדות זכאיות לנקודות זיכוי במס. נקודת הזיכוי היא הטבת מס המקוזזת ממס הכנסה שעובד/ת משלם/ת בשנת עבודה נתונה. שווייה של נקודת זיכוי עומד בשנת 2014 על 218 ₪. כל עובד/ת תושב/ת ישראל זכאי/ת ל-2.25 נקודות זיכוי, כאשר אישה עובדת זכאית לחצי נקודת זכות נוספת. כמו כן, אמהות זכאיות לנקודת מס נוספת עבור כל ילד/ה עד הגיעו/ה לגיל 18 (אתר כל-זכות). חשוב לציין שבמקרים רבים הטבת המס לאמהות אינה אפקטיבית שכן, דווקא בשנים שבהן הילדים צעירים, אמהות רבות מרוויחות שכר נמוך, אינן מגיעות כלל לסף המס, ובוודאי שאינן ממצות באופן מלא את הטבת המס בגין הילדים. כך למשל, רק כ-24% מהאמהות לשני ילדים (גילאי 5-18) ממצות את נקודות הזיכוי שלהן (סטרבצ'ינסקי וברנדר, 2014).

בעקבות המחאה החברתית של קיץ 2011, יושמו המלצות ועדת טרכטנברג להענקת שתי נקודות זיכוי במס לאבות לילדים עד גיל 3 (זאת מאחר שמגיל 3 מיושם חוק חינוך חינם). ההטבה ניתנה לאבות על מנת לסייע להורים בעלויות הטיפול בילדים, ומתוך הבנה שנקודות נוספות לאמהות לא ימוצו על ידן. הטבה זו יש בה משום סיוע למעמד הביניים, אולם במבט מגדרי, היא מוסיפה לכוחם הכלכלי של גברים ובוודאי שאינה תורמת לצמצום פערי השכר המגדריים.

[20] ירושלים, המדורגת באשכול חברתי -כלכלי 4, הוחרגה לטובת התכנית והיא יושמה בה במתכונת שונה ובמימון משולב של משרד החינוך, הרשות המקומית וההורים.

פרק ד //

פעולות לצמצום הבידול התעסוקתי בין נשים לגברים (דה-סגרגציה) ולשינוי סטריאוטיפים מגדריים המשפיעים על שכר

פערי השכר המגדריים בשוק העבודה נובעים במידה רבה מבידול תעסוקתי, מן העובדה שנשים מתרכזות בענפים ובמשלחי-יד נבדלים ומתוגמלים פחות מאלה של גברים. משלחי-היד שבהם מרוכזות נשים מאופיינים במעמד, תנאים ושכר נמוכים יותר. התגמול הפחות, מצדו, מבוסס על הערכה שונה של "שוויים" של משלחי היד הנשיים והגבריים למשק (England, 2005). קיימים שני דפוסים של בידול תעסוקתי: התרכזות של נשים בענפים כלכליים ספציפיים והתרכזותן של נשים במשלחי-יד ובדרגות נמוכים יותר בתוך אותו ענף (להרחבה בנושא בידול תעסוקתי ופערי שכר בישראל ר' חסון ודגן-בוזגלו, 2013).

דו"ח של האיחוד האירופי שבחן את הבידול התעסוקתי במדינות האיחוד בתקופה 1997-2007 מצביע על כך שבעוד שלפני עשור המדינות הנורדיות הובילו ברמת הבידול התעסוקתי בין נשים לגברים, הרי שבסוף שנות האלפיים חלה בהן דה-סגרגציה משמעותית. עיקר השינוי הוא בכניסתן של נשים למקצועות גבריים וכן לעמדות ניהול ולמשרות פרופסיונאליות, אולם לא חל שינוי במשרות צווארון כחול. דה סגרגציה התרחשה גם במדינות עם משטר כלכלי שונה כמו גרמניה ואנגליה (Ellingsæter, 2013).

ניתן לקדם את המדיניות לצמצום הבידול התעסוקתי בין נשים לגברים בשתי זירות מרכזיות: שוק העבודה ומערכות חינוך והשכלה. להלן נסקור את האמצעים המרכזיים שננקטים במדינות שונות בנושא.

ד.1. גיוס יזום של נשים למקצועות גבריים וגיוס גברים למקצועות נשיים

בשוק העבודה נעשות פעולות שמטרתן לעודד נשים להיכנס לענפים ולמשלחי יד גבריים, בעיקר באמצעות גיוס יזום של נשים ומתן הכשרה מקצועית. עידוד נשים לתפקידים בכירים נעשה בעיקר באמצעות תכניות של אימון וליווי אישי ובאמצעות קביעת מכסות לנשים. באופן מצומצם יותר, נעשו גם מהלכים לגיוס גברים למשלחי יד נשיים.

מהלכים משמעותיים לגיוס יזום של נשים למקצועות גבריים נעשו בנורבגיה, במגזר הציבורי כאשר גויסו נשים לתפקידים שבהם קיים תת ייצוג, כמו כוחות הביטחון (Eurofound, 2010). בעקבות היוזמה בה נטלו חלק שירותי הביטחון והמשטרה ב-2014 עלה שיעור הנשים המועסקות במשטרת נורבגיה לכ-40% (Bertrand et al, 2014).

באופן נקודתי, נעשו גם מאמצים לסלול בפני גברים את הדרך למשלחי יד נשיים, אולם אסטרטגיה זו נדירה יחסית. המובילות גם בנושא זה הן המדינות הנורדיות. מניע מרכזי לגיוס גברים למקצועות נשיים הוא בראש וראשונה מחסור בכח אדם בחלק מהמקצועות. כך לדוגמא, באיסלנד נערך ב-2009 קמפיין של איגוד האחים והאחיות במטרה לעודד גיוס של גברים למקצוע אחים רפואיים (nursing), כתוצאה ממחסור בכח אדם בתחום. באוסטריה, עקב מחסור במטפלות לזקנים הוחלט "למקצע" את התפקיד כדי למשוך אליו גברים. כך, הוגדר תפקיד של "סייע לאח/ות" ונפתחה הכשרה לגברים; בגרמניה, ליכטנשטיין ושוויץ, נערכו קמפיינים ציבוריים שעיקרם עידוד גברים למציאת תעסוקה בתחומים "נשיים" (EGGE, 2009).

בנורבגיה, החל משנות התשעים נעשה מאמץ למשוך גברים לתחום ההוראה בגני ילדים. בהתאם, הונהגו מכסות לגברים במכללות להוראה לגיל הרך והשכר הועלה מעט. המאמץ אכן הביא לכניסת גברים לתחום, אולם הם נותרו מיעוט. כמו כן, רמת השכר נותרה נמוכה ביחס לכל מקצוע אחר הדורש השכלה אקדמית. מחקר עומק שבדק את מניעי הגברים שהלכו ללמוד חינוך לגיל הרך מצא, שחלק גדול מהם עשו זאת עקב מיעוט באפשרויות אחרות, ולאו דווקא מתוך מוטיבציה לעסוק בתחום (שם). מחקר המשך מצא, שחלק מהגברים שעבדו כגננים לגיל הרך פנו לרכישת השכלה נוספת ועזבו את המקצוע (Ellingsæter, 2013).

לטענת חוקרים, התמריץ היעיל ביותר להפיכת משלח יד נשי למשלח יד מעורב הוא העלאת רמת השכר בו (Grecke, 2013). בדיקה שנערכה במדינות שונות באירופה העלתה, כי גברים נמנעים ללמוד חינוך לגיל הרך ולעבוד בגני ילדים בשל רמות השכר הנמוכות (EGGE, 2009). מנגד, ברב המדינות לגברים ייצוג משמעותי בקרב המורים בתיכונים וכן בתפקידי ניהול בבתי הספר - תפקידים שבהם השכר גבוה יותר, בעוד הוראה לגיל הרך ובבית ספר יסודי הינה משלח יד נשי מובהק [21].

בהקשר זה, נציין, כי דה-סגרגציה ברמת משלח היד אינה מבטיחה צמצום של פערי השכר; הקשר בין השניים מורכב. תופעה ידועה היא היווצרות בידול תוך עיסוקי בעיסוקים גבריים אליהם נכנסו נשים. הבידול מתבטא בתחומי ההתמחות במקצוע, במעמד המקצועי ובהבדלים בחוזי העסקה. העובדה שנשים נכנסו למשלחי יד שהיו גבריים מובהקים היא בעלת ערך כשלעצמה מבחינת קידום השוויון המגדרי, וכן משום שמדובר במקצועות שבהם רמת השכר גבוהה יחסית.

יחד עם זאת, מסלולי תעסוקה שונים של נשים וגברים בתוך אותם עיסוקים משמרים פערי שכר מגדריים. בנוסף, קיימת תופעת הפמיניזציה – בעיסוקים שבהם נשים הופכות לרוב, ניכרת ירידת בשכר ובסטטוס המיוחסים להם. לעתים מתרחש התהליך ההפוך – נשים נכנסות למקצוע לאחר שחל פיחות במעמדו ובשכר הנלווה לו כתוצאה מכך שגברים מיצו אותו.

---

[21] UNESCO DATASET: EDUCATION HTTP://DATA.UIS.UNESCO.ORG/INDEX.ASPX?QUERYID=178 [JULY 14, 2014]

GENDERA

תכנית של האיחוד האירופי ליישום איזון מגדרי במדעים

פרוייקט ג'נדרה הוא יוזמה של מדינות אירופה לקידום נשים במקצועות המדע והטכנולוגיה ובמחקר המדעי, אליו הצטרפה ישראל. צוות הפרויקט מורכב מנציגים של מכוני מחקר ברחבי אירופה. הפעולות שמקדם הפרוייקט משלבות מאמץ לדה-סגרגציה תעסוקתית - כלומר עידוד נשים לעסוק בתחומי המדע ובמחקר, לצד אסטרטגיות להבטחת שכר שווה לנשים בתחומים אלה. בהתאם לכך, המלצות הפרויקט כוללות: ניטור של עומס העבודה והגמישות בשעות העבודה; הצעת הסדרים לאיזון בין עבודה ומשפחה לגברים ונשים כאחד, בין היתר תמיכה במשפחות של מדענים הנדרשים לעבוד בחו"ל; עידוד הערכה על סמך ביצועים וללא קשר למידת הזמינות ושעות הנוכחות בעבודה; עידוד משרות חלקיות למדענים; גיבוש והטמעת מדדים לקידום שקיפות והוגנות ומתן הזדמנויות קידום גם למדענים שחלו הפסקות או עיכובים בקריירה שלהם, לרבות תמיכה במדעניות החוזרות לעבודה לאחר חופשות לידה (www.gendera.eu).

ד.2. הכשרה מקצועית

במבט על אירופה, יוזמות רבות לדה-סגרגציה תעסוקתית מתמקדות בהכשרה מקצועית. תכניות הכשרה מקצועית שמטרתן לפוגג את הבידול התעסוקתי קיימות באוסטריה, בלגיה, שבדיה, פורטוגל, נורבגיה, יוון, צרפת, אוסטרליה ואנגליה.

באוסטריה ובאוסטרליה פועלות תכניות להכשרת נשים לתפקידי ניהול. התכניות כוללות מפגשים המסייעים לנשים ביצירת רשתות עסקיות ומקנים כישורי ניהול, על מנת לעודד נשים להתמודד על תפקידי ניהול.

בגרמניה פועלת תכנית לקידום נשים למקצועות הי-טק, מקצועות טכנולוגיים ומדעים מדויקים. בתכנית זו השתתפו עד כה כמאה עשרים אלף נשים. בנוסף פועלת תכנית לקידום נשים בעמדות בכירות.

כמו בתחום החינוך, מרבית התכניות מכוונות לכניסת נשים למקצועות גבריים. פעמים רבות יוזמות אלה מתגבשות על רקע מחסור בכח אדם בתחום מסוים. קיים קושי להעריך את תוצאות היוזמות בשל העובדה שבמדינות רבות אין גורם מרכזי שמתאם ביניהן, כך שמתקיימים ניסיונות רבים שאין להם המשכיות (EGGE, 2009). בהלימה לכך, הדיווחים שמספקות המדינות לאיחוד האירופי ולארגון המדינות המפותחות הם חלקיים ואינם כוללים מדדים ברורים להצלחה.

ד.3. חינוך לשינוי סטריאוטיפים מגדריים בתחום התעסוקה

בידול תעסוקתי ופערי שכר מגדריים נובעים בין היתר מיצירת מסלולי לימוד שונים עבור בנים ובנות, החל משלב בית הספר ועד למוסדות להשכלה גבוהה. מציאות זו, יחד עם התובנה כי שינוי חלוקת העבודה המגדרית דורשת פעולה מקיפה וארוכת טווח, הביאו לפיתוח תכניות לילדים וצעירים. התכניות הותיקות ביותר פועלות לעודד בנות לבחירת תחומי לימוד טכנולוגיים ומדעיים, אולם בכמה מדינות החלה התייחסות גם לבחירות המקצועיות של בנים ולצורך לשנות את התפיסה המגדרית של כלל המקצועות.

בדנמרק ובאיסלנד, הונהגו בשנים האחרונות תכניות התערבות בבתי ספר יסודיים, בנושא בחירת מקצועות לימוד במבט מגדרי.

בנורבגיה משרד העבודה הקים יחידה לדה-סגרגציה מגדרית הפועלת בקרב ילדים ונוער ומעודדת בחירת מקצוע שאינו אופייני לאותו המין, וכן מכשירה אנשי חינוך ויועצים תעסוקתיים בנושא.

ביוון, תכניות לחינוך מגדרי בבתי ספר מתמקדות, בין היתר, בבחירת מקצוע, במתן תגבור לימודי לנערות הבוחרות בתחומי לימוד גבריים, בקורסי הכנה לנשים הבוחרות במקצועות גבריים ובליווי שלהן בכניסה לשוק העבודה (OECD, 2012).

בגרמניה מתקיימת בבתי הספר פעילות ענפה המתמקדת בזהות מגדרית: שינוי סטריאוטיפים מגדריים, בחינת חלוקת העבודה המגדרית בבית ועידוד בנות ובנים לבחור במסלולים מקצועיים

האופייניים יותר לבני המגדר השני. לצד יוזמות לעידוד בנות לבחור תחומי לימוד טכנולוגיים, פועלת מ-2008 תכנית בשם "נתיבים חדשים לבנים" המעודדת בנים לבחור במקצועות הנחשבים נשיים. מידי שנה מתקיים "יום הבנים", יום שבו תלמידי בתי ספר מתארחים במקומות עבודה ומתנסים במקצועות נשיים - בשירותי הרווחה, בבתי חולים, בבתי אבות, בגני ילדים, במרכזי יום לקשישים וכד'. בנוסף, מתקיימות סדנאות בנושא בחירת מקצוע, חשיפה לתחומי לימוד אקדמיים שבהם קיים תת ייצוג לגברים ופעילויות נוספות. כמו כן, מתקיים "יום הבנות", שבו אלו נחשפות לתחומים גבריים. במסגרת יום זה התלמידות מבקרות במקומות עבודה עתירי טכנולוגיה, במוסדות להשכלה גבוהה וכד' [22].

בשבדיה, כחלק מתכנית ממשלתית להטמעת שוויון מגדרי בשוק העבודה, הוקם גוף שתפקידו לפעול בתחום השוויון המגדרי במערכת החינוך. גוף זה עורך מחקרים בדבר מסלולי לימוד וסטריאוטיפים מגדריים בבתי ספר, ואף פיתח יוזמה המעודדת בנות ללמוד מקצועות מדעיים וטכנולוגיים וכן תכניות המעודדות תלמידות לבחור במסלול של יזמות עסקית. (http://www.government.se/content/1/c6/13/07/15/8a48ffb6.pdf).

בישראל קיימת תכנית לשוויון מגדרי של משרד החינוך, אולם לא מדובר בתכנית רוחבית מחייבת אלא בחומרי לימוד ועקרונות מנחים שבתי ספר יכולים לבחור לאמץ או לא לאמץ. (http://cms.education.gov.il/EducationCMS/UNITS/Shivion) . כמו כן, קיימות יוזמות פרטיות, כדוגמת פרויקט "מכנה משותף", שבמסגרתו סטודנטים מעבירים סדנאות לתלמידי כיתה ט', ערב בחירת המגמות לתיכון, בנושא המשמעות המגדרית של בחירות מקצועיות [23].

כל המחקרים העוסקים בפערי שכר מגדריים מצביעים על הקשר שבין חלוקת העבודה המגדרית בבית להתרכזותן של נשים בסקטורים ובמשלחי יד מסוימים ולפערי שכר. בהתאם, קיימת תמימות דעים בין החוקרים והארגונים הבינלאומיים העוסקים בנושא, כי דרושה התמודדות עם הבידול התעסוקתי ועם הסטריאוטיפים המגדריים המשפיעים על בחירות מקצוע של נשים וגברים. עם זאת, מדובר בתהליכים של שינוי תודעה שהם ארוכי טווח וקשה לכמת או למדוד את תוצאותיהם.

[22] לתיאור התכנית "נתיבים חדשים לבנים" /HTTP://WWW.NEUE-WEGE-FUER-JUNGS.DE
[23] לפרטים נוספים ר' HTTP://NEW.HUJI.AC.IL/ARTICLE/17210

פרק ה //

סיכום והמלצות לפעולות לצמצום פערי השכר המגדריים בישראל

צמצום פערי השכר המגדריים הוא משימה מורכבת וארוכת טווח. פערי השכר המגדריים הם תוצאה של חלוקת עבודה רבת שנים בין המינים הן בבית והן בשוק העבודה. כפי שעולה מהמסמך, השוואת תנאי העבודה והשכר של נשים לאלו של הגברים דורשת שילוב של פעולות שמכוונות ליצירת מודל של שני מפרנסים ושני מטפלים. המודל האידיאלי הוא כזה, שבכל משפחה יוכלו בני הזוג לתמרן בגמישות בין תעסוקה וטיפול בילדים.

בעשור האחרון נרתמו מדינות האיחוד האירופי וחלק ממדינות ה-OECD למטרה של צמצום פערי השכר, וכולן נוקטות פעולות לשם כך ואף הקימו גופים הממונים על הנושא. מדינות רבות אף יותר מקדמות חקיקה שמטרתה חשיפת פערי השכר וכינון מנגנונים וולונטריים כגון מחשבון פערי שכר. בנוסף, רבות מהן עורכות קמפיינים ציבוריים לצורך העלאת מודעות וחינוך הציבור.

המדינות המובילות בתהליך הצמצום של פערי השכר המגדריים הן מדינות סקנדינביה, המתאפיינות במדיניות מקיפה המשלבת מספר אסטרטגיות. בכל מדינות סקנדינביה קיימת חובת בדיקה ודיווח של מעסיקים לגבי פערי שכר לפי מגדר. מעסיקים נדרשים לנקוט צעדים לנקוט צעדים שעניינם השוואת שכר הנשים לשכר הגברים, בעבודה שווה או שוות ערך. פערי השכר המגדריים הם סוגיה במשא ומתן לחתימת הסכמים קיבוציים. בנוסף, ננקטות פעולות של אפליה מתקנת, הן מצד המדינה והן מצד ארגוני עובדים ומעסיקים, להעלאת שכרן של נשים בענפי תעסוקה בהן נשים מרוויחות שכר נמוך במיוחד, וכן בקרב בכירות. במקביל נערכות פעולות במערכת החינוך, לצורך עידוד בחירות תעסוקתיות מגוונות בקרב בנים ובנות. מערך הטיפול בילדים מקיף ומסובסד ונגיש לכל משקי הבית, נעשה מהלך של ייחוד נתח משמעותי מחופשת הלידה לאבות. לבסוף, במדינות אלה מקודמות נורמות תעסוקתיות של איזון בית-עבודה לשני ההורים.

בהתאם לכך, ההמלצה המרכזית העולה ממסמך זה היא גיבוש ותקצוב תכנית רב שנתית לקידום שוויון מגדרי בשוק העבודה. חשוב שהתכנית תגובש בשיתוף נציגי עובדים ומעסיקים, מומחיות מהאקדמיה וארגוני חברה אזרחית העוסקים בנושא. במסגרת התכנית אנו ממליצות לאמץ מגוון של צעדים שננקטו במדינות אחרות:

קידום שקיפות <

הצעד הראשון הנדרש לשם התמודדות עם פערי השכר המגדריים בישראל הוא קידום השקיפות וחשיפת קיומם של פערי שכר לפי מגדר. אנו מציעות לאמץ את המודל האוסטרלי של חובת דיווח פשוטה ובסיסית לכל המעסיקים במשק על אודות שכר הנשים והגברים, על פי פרמטרים אחידים. כפי שנעשה באוסטרליה, מוצע להחיל את חובת הדיווח בהדרגה, תוך מתן חסינות למעסיקים מתביעות בנושא שכר שווה ואפליה בשנים הראשונות. במקביל, לקדם חקיקה האוסרת קיומם של סעיפי חיסיון שכר בהסכמי עבודה, כפי נעשה באנגליה ובארה"ב.

יצירת תמריצים למעסיקים לפעול לצמצום פערי השכר <

- מתן עדיפות לחברות הפעולות לקידום נשים וצמצום פערי שכר מגדריים במכרזים ממשלתיים ובקבלת תמיכות ומענקים מהמדינה. כפי שנעשה בשוויץ, מחשבון פערי השכר שמפתח פרויקט "שוות ערך" יוכל לשמש לבדיקת נתוני השכר;
- פיתוח סדנאות וחבילות ייעוץ למעסיקים בנושא פערי השכר המגדריים.

ניתוח מגדרי של הסכמים קיבוציים וצווי הרחבה <

- הטמעת ניתוח מגדרי של משלחי יד ומדרג תגמולים בהסכמים קיבוציים על ידי ארגוני עובדים;
- בעת חידוש הסכמים קיבוציים מתן קדימות בהעלאות שכר למקצועות נשיים, בהם רמות השכר נמוכות, כגון סייעות, עובדות סוציאליות, אחיות בקהילה, וכן לדירוגים בהם ייצוג יתר לנשים בשכר נמוך.
- בדיקת פערי השכר המגדריים כחלק מהליך אישור של הסכמים קיבוציים וצווי הרחבה על ידי משרד הכלכלה.

צמצום הבידול התעסוקתי בשוק העבודה <

- מתן מלגות או הטבות אחרות לסטודנטים הלומדים מקצועות נשיים כגון חינוך וסיעוד, וכן לסטודנטיות הלומדות מקצועות גבריים, כגון מקצועות טכניים ומדעיים;
- פיתוח וסבסוד הכשרה מקצועית למשלחי יד נשיים לגברים ולמשלחי יד גבריים לנשים.

הטבות לטיפול בילדים >

- גיבוש מתווה להחלה הדרגתית של חופשת הורות בתשלום לאב (לבן/בת הזוג השני/ה) – נפרדת מזו של האם ובלתי ניתנת להעברה. אנו ממליצות להתחיל מתקופה של חודש ימים.
- הרחבה והעמקה של הסבסוד להסדרי הטיפול בילדים – מעונות יום ומשפחתונים לגילאים 3 חודשים ועד 3 שנים וצהרונים לילדי הגן ובתי הספר.

פעילות לשינוי סטריאוטיפים מגדריים במערכת החינוך >

- הטמעת נושא השוויון המגדרי בתכניות להכשרת מורים ובכל מקצועות החינוך;
- אימוץ תכנית מחייבת שתפעל בכל בתי הספר הממלכתיים בנושא שוויון מגדרי בבית ובעבודה;
- הכשרת אנשי חינוך וייעוץ להתייחסות להיבטים מגדריים כחלק מתהליך הבחירה של מסלולי לימוד והתמחות בקרב תלמידים.

מקורות //

אהרוני, אפרת. 2012 "הון-צהרון בחלם: למה הצהרונים בישראל עולים כל כך הרבה כסף?" גלובס, 13/02/2012.

אלמגור-לוטן, אורלי. מאי 2010. ייצוג הולם של נשים בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות וציבוריות. הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

ביאור, חיים ואורה קורן. 2014 "ניסנקורן נבחר ליו"ר ההסתדרות: נהפוך את ההסתדרות לתנועה חברתית". דה-מרקר, 20 במאי, 2014 . http://www.themarker.com/career/1.2326826

בנק ישראל. 2013. דו"ח שנתי לשנת 2012.

דגן-בוזגלו, נוגה, יעל חסון ואריאן אופיר. מאי 2014. פערי שכר מגדריים בישראל, תמונת מצב. שוות ערך לקידום שכר שווה. מרכז אדוה, תל אביב. http://www.adva.org/uploaded/EqualPay_mail.pdf

ויסבלאי, אתי. 2012. יישום מסקנות הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג): מסגרות לימודיות משלימות לשעות אחר הצהריים באמצעות משרד החינוך. הכנסת – מרכז המחקר והמידע.

וסרשטיין, שונטל. 2013. "מקבלי גמלאות אמהות בשנת 2012". סקרים תקופתיים, 247. המוסד לביטוח לאומי.

חסון, יעל ונוגה דגן-בוזגלו. 2013. בידול תעסוקתי ופערי שכר בין גברים ונשים. שוות ערך לקידום שכר שווה. מרכז אדוה, תל אביב. http://www.adva.org/uploaded/Occupational%20Segregation.pdf

טולידנו, אסתר. 2008. מקבלי גמלאות אמהות בשנת 2007. המוסד לביטוח לאומי, מנהל המחקר והתכנון.

כל זכות: נקודות זיכוי ממס הכנסה: http://www.kolzchut.org.il/he/%D7%A0%D7%A7%D7%95%D7%93%D7%95%D7%AA_%D7%96%D7%99%D7%9B%D7%95%D7%99_%D7%9E%D7%9E%D7%A1_%D7%94%D7%9B%D7%A0%D7%A1%D7%94

מבקר המדינה, 2011. דוח שנתי 61 ב'.

מבקר המדינה, 2014. ייצוג נשים בתפקידים הבכירים בשירות הציבורי. דו"חות מיוחדים.

משרד האוצר, אגף השכר והסכמי עבודה. 2013. דוח הממונה על השכר לשנת 2012. http://hsgs.mof.gov.il/

משרד האוצר, 2014. הצעת התקציב לשנת 2015.

משרד החינוך. צהרונים לילדי הגן ובתי הספר – נהלים, פיקוח, עלויות וסבסוד. אתר המשרד: http://edu.gov.il/owlHeb/GanaiYeladim/AfterKindergarten/After-school-programs-and-summer-camps/Pages/After-school-programs.aspx

משרד הכלכלה. טבלת שכר לימוד במעונות מלכ"רים לשנה"ל תשע"ה ספטמבר 2014. http://www.moital.gov.il/NR/exeres/A4ED1651-A059-4C7E-9358-BE6B8E47F09B.htm

משרד הכלכלה. טבלת שכר לימוד במשפחתונים לשנה"ל ספטמבר 2014: http://www.moital.gov.il/NR/exeres/CDC7869F-D0DC-47FF-AD2D-967A5CF73161.htm

נציבות שירות המדינה, 2014 ב'. צמצום פערי השכר המגדריים בשירות המדינה – הנחיית הנציב. ספטמבר, 2014.

נציבות שירות המדינה.2014 א'. דו"ח הועדה לקידום נשים בשירות המדינה. ירושלים.

סבירסקי, שלמה, אתי קונור-אטיאס, ברברה סבירסקי וירון יחזקאל. 2001. נשים בשוק העבודה של משינת הרווחה בישראל. תל-אביב: מרכז אדוה.

סטרבצ'ינסקי, מישל ועדי ברנדר. 2014. "מדיניות הממשלה ביחס להורים צעירים". סדרת מאמרים לדיון, 2014.02. בנק ישראל: חטיבת המחקר.

סייגלשיפר, ולריה. 2011. הבטחה לא ממומשת: מה קרה לתקציב האגף למעונות יום ומשפחתונים בשנים 2009-2011. פורום נשים לתקציב הוגן. http://www.wbf.org.il/Uploaded/meonot%20final_16.1.2012.pdf

פיכטלברג-ברמץ, אסנת ורונית הריס-אולשק, אוקטובר 2013. מעונות ומשפחתונים המוכרים ע"י משרד התמ"ת – תשע"א. משרד הכלכלה, מינהל מחקר וכלכלה.

פרנקל, מיכל. 2011. מדיניות שילוב עבודה-משפחה: ממצאים מארגונים בינלאומיים, מדינות ומעסיקים. משרד התמ"ת, מינהל מחקר וכלכלה.

Avellar, Sarah and Pamela J. Smock. 2003. "Has the Price of Motherhood Declined Over Time? A Cross-Cohort Comparison of the Motherhood Wage Penalty". *Journal of Marriage and Family*, 65(3): 597-607.

Bergemann, Annette and Regina Riphahn. 2009. "Female Labor Supply and Parental Leave Benefits – The Casual Effect of Paying Higher Transfers for A shorter Period of Time". *Working Paper*, 2009. IFAU- Institute for Labor Market Policy Evaluation.

Bertrand, M. Black, S.E. Jensen S. and A. Lleras-Muney. 2014. "Breaking the Glass Ceiling? The Effect of Board Quotas on Female Labor Market Outcomes in Norway". *Working Paper* 20256. National Bureau of Economic Research, Cambridge MA. http://www.nber.org/papers/w20256.

Budig, Michelle J. 2014. The *Fatherhood Bonus and the Motherhood Penalty.*
Third Way. http://content.thirdway.org/publications/853/NEXT_-_Fatherhood_Motherhood.pdf

Castro-García, Carmen. 2010. *Experiencias de Interés para la Equiparación del Permiso de Paternidad*.
PPINA. www.igualeseintransferibles.)org. In Spanish)).

Cicia, Rossella and Inge Bleijenbergh. 2014. "After the Male Breadwinner Model? Childcare Services and the Division of Labor in European Countries". *Social Politics*, 21(1): 50-79.

Ellingsæter, Anne Lise. 2013. "Scandinavian Welfare states and Gender (de) segregation: Recent Trends and Processes". *Economic and Industrial Democracy*, 34 (3): 501-518

England, Paula. 2005. "Emerging Theories of Care Work". *Annual Review of Sociology*, 31:381–399

Erhel, Christine and Mathilde Guergoat-lariviere. 2013."Labor Market Regimes, Family Policies and Women Behavior in the EU". *Feminist Economics*, 19(4):76-109.

European Commission, Directorate-General of Justice. 2013. *Tackling the Gender Pay Gap in the EU*

European Commission, Justice. 2011. *Exchange of good practices on gender equality. Reducing the gender pay gap. Summary report*. Germany, December 2011. http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/exchange_of_good_practice_de/summary_report_de_2011_en.pdf

European Commission, Justice. 2013 [1]. *Exchange of Good Practices on gender equality. Parenting in France. Summary Report*. 05-06 November, 2013.

European Commission, Justice. 2013 [2]. *Exchange of Good Practices on gender equality. Parenting in France. Discussion Paper -* France. 05-06 November, 2013.

European Commission, Justice. May 2010. *The Gender Pay Gap in Europe from a Legal Perspective*. European Network of Legal Experts in the Field of Gender Equality. http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/gpg_legal_perspective_2010_en.pdf

European Commission. 2010. *How to close the gender pay gap? Strategies and good practices of States and social partners in Europe*. http://igvm-iefh.belgium.be/nl/binaries/45%20-%20Gender%20pay%20gap_tcm336-112122.pdf

European Commission's Expert Group on Gender and Employment (EGGE) 2009 .*Gender segregation in the labor market: Root causes, implications and policy responses in the EU*. https://www.econbiz.de/Record/gender-segregation-in-the-labour-market-root-causes-implications-and-policy-responses-in-the-eu-bettio-francesca/10003893540

Eydal, Guðný Björk and Ingólfur Gíslason .2013. "Iceland country note". In: P. Moss (ed) *International Review of Leave Policies and Research* 2013. http://www.leavenetwork.org/lp_and_r_reports/

Gafni, Dalit and Erez Siniver. 2011. "The Wage Gap Profiles of Educated Men and women in Israel: The Price Paid By Women For Maternity Leave". *Presented at the 2011 Las Vegas International Academic Conference*.

Grecke, Megan. 2013 . *A Policy Mix for Gender Equality? Lessons from High Income Countries*. International Labour Organization, International Institute for Labour Studies, Geneva. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_206235.pdf

Johansson, Elly-Ann. 2010. "The Effect of Own and Spousal Parental Leave on Earnings". *Working Paper* 2010:4. IAFU – Institute for Labor Market Policy Evaluation.

Kim, Marlene. 2013. "Policies to End the Gender Wage Gap in the United States". *Review of Radical Political Economics* Vol. 45: 278-293 (originally published online 6 June 2013). http://rrp.sagepub.com/content/45/3/278

Korpi, Walter, Tommy Ferarrini and Stefan Englund 2013. "Women's Opportunities under Different Family Policy Constellations: Gender, Class, and Inequality Tradeoffs in Western Countries Re-examined". *Social Politics*, 20 (1): 1-40.

Lewis, Jane and Mary Campell. 2010. "UK Work/Family Balance Policies and Gender Equality, 1997–2005". *Social Politics*, 14 (1): 4-30

Mandel, Hadas and Moshe Semyonov. 2005. "Family Policies, Wage Structures, and Gender Gaps: Sources of Earnings Inequality in 20 Countries". *American Sociological Review*, 70 (6): 949-967.

Mandel, Hadas. 2012. "Winners and Losers: The Consequences of Welfare State Policies for Gender Wage Inequality". *European Sociological Review*, 28 (2): 241–262.

Moss, Peter (Ed.). 2009. "International Review of Leave Policies and Related Research". *Employment Relation Research Series*, No. 102. http://www.berr.gov.uk/files/file52778.pdf.

OECD. 2007. Babies and Bosses. *Reconciling Work and Family Life, a Synthesis of Findings for OECD Countries*. OECD Publications. http://www.oecd.org/els/family/babiesandbosses- reconcilingworkandfamilylifeasynthesisoffindingsforoecdcountries.htm

OECD. 2012. *Closing the Gender Gap: Act Now*, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/9789264179370-en

Ontario, The Pay Equity Office. 2012. *Report for 2010-2011*. Ontario, Canada. www.payequity.gov.on.ca/en/about/pubs/annualreports/.../index.php

Rege, Mari and Ingebore F. Solli. 2010. *"The Impact of paternity Leave on Father Long-Term Involvement". CESifo, Working Paper Series* No. 3130.

The European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound). 2010. *Addressing the gender pay gap: Government and social partner's actions*. http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef1018.htm

The Swiss Institute for Comparative Law. 2013. "*AVIS SUR LES MESURES ÉTATIQUES EN MATIÈRE DE DISCRIMINATION SALARIALE HOMMES-FEMMES EN DROIT ALLEMAND, ANGLAIS, AUSTRALIEN, AUTRICHIEN, BELGE, CANADIEN, DANOIS, ESPAGNOL, FRANÇAIS, ITALIEN, LUXEMBOURGEOIS, NÉERLANDAIS, SUÈDOIS ET EN DROIT DES ETATS-UNIS* . https://www.bj.admin.ch/content/dam/data/staat_buerger/gleichstellung/ber-sir-f.pdf

Van lancker, Wim. 2013. "Putting the Child-Centered Investment Strategy to the Test: Evidence from the EU27". *European Journal of Social Security*, 15 (1):4-27.

World Economic Forum. 2013. *The Global Gender gap* 2013. www.weforum.org/reports/global-gender-gap-report-2013.

the household and the labor market, a comprehensive and long term process. The experience accumulated over the last decade indicates it requires the cooperation of all parties involved in the labor market -- the state, employers' and workers' organizations and civil society groups. Policies need to be diverse and to address different aspects of the gender division of labor -- in the workplace, at home, patterns of education and professional training.

In this paper we review the main steps taken by different countries in the course of the last decade to narrow the gender pay gap and we discuss the lessons that can be learned from these efforts. Both the OECD and the European Union set a target of closing gender pay gaps for their member countries and are active on the issue. Most of the countries have established state organs to address gender pay gaps. The evidence presented in this paper in based mostly on the reports of the member countries of both organizations and on the studies on the topic conducted in those countries.

The task of reducing gender inequality is not new. However, the development of policies directly targeting the gender pay gap is a recent endeavor. This is the reason why it is still not possible to present clear-cut winning strategies. Follow up research and evaluation of the results of steps taken is still only partial. All the same, it is possible to indicate directions of what appears to be effective action and what seem to be good practices.

We divided strategies to narrow the gender pay gap into four categories:

The first category includes steps to expose the gender pay gaps and acknowledge them as a social problem. In this endeavor there has been significant progress -- in the scope of data collection, promoting transparency, legislation requiring employers to collect and publish data about gender pay gaps or provide incentives to do so and voluntary tools such as the wage simulator.

The second category deals with the steps taken by actors in the labor market – workers, employers, and their respective organizations -- to narrow gender pay gaps. These include initiatives designed to change occupational norms, such as flexible working hours, and relating to gender pay levels when negotiating and signing collective agreements or recruiting new employees.

The third category is about adapting welfare state benefits tailored for mothers to both parents so as to change the gender division of labor at home as well as at work. This includes establishing parental leave, expanding childcare frameworks, and offering tax and cash benefit for families. The overall concept is to develop a policy that allows a work-home balance for both working parents and encourages fathers to take more responsibility for child care.

The fourth category is about efforts to tackle gender de-segregation of the labor market in order to eliminate a major cause of gender pay gaps. Strategies include changing gender stereotypes and broadening the occupational choices of women and men from childhood, initiatives to train and recruit women to "male" professions and visa versa, and promoting women to senior positions.

INTRO //

Since the middle of the 20th century, there has been a growing awareness of the importance of women's participation in the labor market. Accordingly, supporting policies focused mainly on the ability of women to combine paid labor with traditional homemaking.

These policies were based on the model of "main breadwinner/main caregiver," according to which men are the main providers while women are secondary providers and the main caregivers. It was the need for women's labor that led to the development of policies to support working women: childcare frameworks, tax benefits to working mothers, paid maternity leave and protective labor legislation targeting women.

The policies supporting women's labor force participation increased gender based occupational segregation in most countries, resulting in the concentration of women in the public sector, mainly in care and service occupations such as teaching, secretarial work, sales work, and nursing, as well as in part time jobs. The gender based occupational segregation and shorter working hours legitimized wage differences between men and women; thus they were not perceived as discriminatory or as a gender inequality issue.

In contrast, the last decade has been characterized by a growing understanding that the same policies that enabled the successful integration of women into paid labor created and reproduced gender segregation in the labor market, as well as gender pay gaps. Correspondingly, international organizations such as the OECD and the European Union focused their efforts on coping with gender occupational segregation and pay gaps. This required a thorough examination of gender pay gaps per month and per hour, in the private and the public sectors, by occupation and by economic sector. In addition, there emerged a critical examination of the influence of "women friendly" policies that boosted women's labor force participation on women's patterns of work and pay levels. The result was the realization that the "main breadwinner/main caregiver" model needs to be replaced by a "dual breadwinner/ dual caregiver" model. That is, labor policies need to support the integration of both parents in paid labor as well as in homemaking. New strategies were developed to meet this challenge: gender de-segregation policies, such as encouraging women to work in "male" professions and to a lesser extent efforts to integrate men into "female" occupations; incentives for men to play a larger role in child care; educational programs to cope with gender stereotypes and gender tracking of girls and boys from an early age.

Eradication of the gender pay gaps requires tackling the roots of the gender division of labor in

THE PROJECT "EQUAL PAY" >

Equalizing Wages in Israel's Workforce is a three-year, joint venture funded by the European Union with the participation of the Israel Women's Network, Shatil, the Adva Center, and the Equal Employment Opportunities Commission (EEOC) of the Ministry of the Economy. The project seeks to eliminate gender pay gaps through research, wage analysis, the development of knowledge and tools for narrowing pay gaps in both the private and public sectors, raising public awareness about the problem, and persuading decision-makers to take effective action to bring about change.

This report is part of the project "Equal Pay: Equalizing Wages in Israel's Workforce".

This project is funded by the European Union

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

NARROWING THE GENDER PAY GAP > LESSONS FROM AROUND THE WORLD

// Noga Dagan-Buzaglo and Yael Hasson

November 2014

AdvaCenter مركز أدفا
מרכז אדוה
מידע על שוויון וצדק חברתי בישראל

שווה ערך
לקידום שכר שווה
EQUAL PAY مساواة