

מענה "לקול קורא להגשת המלצות לקידום ייצוג הולם במינוי למשרות מנכ"ליות ומנכ"לים במשרדי הממשלה ולמשרות המאוישות בפטור ממכרז בשירות המדינה"

הצעות כלליות ליישום חובת הייצוג ההולם לנשים בתפקידי מנכ"ל בשירות המדינה

1. פתח הדברים

בהתאם לפסק הדין בבג"ץ 23/1363 שדולת הנשים בישראל ואח' נ' ממשלת ישראל ואח' (החלטה מיום 24.2.2024) ("בג"ץ שדולת הנשים"), ולקול הקורא שפרסם בעקבותיו אגף בכיר לתכנון אסטרטגי ומדיניות בנציבות שירות המדינה ב-12.5.2025, אנו מתכבדים להגיש את עיקרי הצעותינו ליישום חובת הייצוג ההולם לנשים בתפקידי מנכ"ליות במשרדי ממשלה. חלק מההצעות מסתמכות על דברי השופטים בפסק הדין, וחלקן הן פרי ניתוח שלנו, גם בהסתמך על דוגמאות מהעולם. ההצעות שנציג להלן הן בגדר עקרונות מרכזיים וראשית דברים – נשמח לדון ולהעמיק בהן, ובהמשך לפתח אותן לכדי הצעות מפורטות לתיקוני חקיקה ונהלים.

בפתח הדברים יודגש כי ישנה חשיבות עליונה בשיפור המנגנונים להבטחת ייצוג הולם לנשים בשירות הציבורי. עם זאת, המחויבות העמוקה לשוויון והרצון להציב את הנושא בראש סדרי העדיפויות, הם בסופו של דבר המנועים היעילים והחשובים ביותר להתגבר על חסמים ולהבטיח ייצוג שווה. כך, למרות שפסק הדין ביקר בחריפות את המצב הקיים, מאז פרסומו ועד כתיבת שורות אלה המצב רק הידרדר – 5 מנכ"לים חדשים מונו במשרדי הממשלה, כולם גברים (ר' [סקירה שכתבו חוקרי המכון הישראלי לדמוקרטיה](#)).

לפי [סקר שערכנו לאחרונה](#), בציבור הרחב יש תמיכה מובהקת בהרחבת הייצוג השוויוני של נשים במשרות בכירות בשירות הציבורי.

חלק מההמלצות אשר יוצגו להלן, רלוונטיות בשינויים נדרשים, גם לייצוג הולם בקרב משרות בכירות אחרות הפטורות מחובת מכרז, וכן לייצוג הולם של אוכלוסיות נוספות הזכאיות לייצוג הולם (לפי סעיף 15א(א) לחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959 ("חוק שירות המדינה (מינויים)"). בתוך כך, חשוב במיוחד להתייחס בהנחיות שיגובשו גם לקבוצות הסובלות מהדרה כפולה – כלומר נשים המשתייכות לקבוצות הזכאיות לייצוג הולם (ברוח סעיף 16(ב) לחוק שיווי זכויות האשה התשי"א-1951 ("חוק שיווי זכויות האשה"), שעוסק בוועדות ציבוריות שונות: "ייתכן ייצוג הולם בנסיבות העניין, לייצוגן של נשים ממגוון קבוצות האוכלוסייה").

2. עקרונות מנחים

בית המשפט הבהיר כי כחלק ממימוש ערך השוויון, חשיבות ההקפדה על הייצוג ההולם משרתת את האינטרס הציבורי. זאת בהינתן כי ישנה ברכה מרובה בקבלת החלטות שאינן הומוגניות, המתקבלות מתוך נקודות מבט הכוללות רקע מגוון של זהויות, ניסיון חיים והבנה רחבה יותר של קהל היעד. כל

זאת מגביר את היצירתיות והסיכוי לחשוב על פתרונות חדשים ומתאימים לאתגרים הניצבים בהליך גיבוש המדיניות. הנחות אלה מקובלות עלינו במלואן.

בהתאם לפסק הדין, על ההנחיות שנועדו להבטיח בפועל ייצוג הולם לנשים להיות ישימות, אפקטיביות, שקופות, לכלול מנגנוני אכיפה ובקרה יעילים. נקודת המוצא היא כי הבטחת ייצוג הולם לנשים אינה מנוגדת לשיקולים של כישורים והתאמה לתפקיד ויכולה להעלות בקנה אחד עם הצורך ביחסי אמון ועבודה טובים בין השר למנכ"ל. כמו בית המשפט, גם אנו סבורים כי אין בין אינטרסים אלה סתירה. לכן, מנגנונים שיש בהם מרחב שיקול דעת לשר, אך מציבים גבולות ברורים הן בתחום ההתאמה לתפקיד והן בתחום יישום חובת הייצוג ההולם – הם העדיפים. במסגרת האיזונים בין האינטרסים השונים יש להביא בחשבון גם שמשקלם של שיקולים הנוגעים לייצוג הולם הולך וגדל ככל שייצוג החסר הוא משמעותי יותר (בדומה לנקודת זמן בה אנו נמצאים כעת).

חובת הייצוג ההולם חלה על בני שני המינים, כפי שגם נקבע בסעיף 15א(א) לחוק שירות המדינה (מינויים). במצב הנוכחי, שבו נשים סובלות מייצוג-חסר מובהק במשרות בכירות ובמשרות מנכ"ל, בהן עוסק הקול הקורא, אף בהעדר ייצוג מוחלט, כל ההמלצות מיועדות לקידום נשים. אם, בעתיד, המצב ישתנה ונשים כבר לא יסבלו מייצוג-חסר כזה – יש להתאים את ההנחיות, ואף לשקול לבטל חלק ממנגנוני האפליה המתקנת.

3. המלצות כלליות

3.1 מעגל ראשון – איתור המועמד/ת בידי השר

3.1.1 הטלת חובה על השר לפעול לאיתור מועמדת מתאימה

עם היוודע הצורך במינוי מנכ"ל, על השר חלה החובה לנקוט צעדים יזומים לאיתור מועמדות על מנת להבטיח שיהיו מספיק נשים לבחון את מועמדותן. בכלל זאת על השר לפנות למאגר (ראו המלצה בסעיף 3.1.2). הצעה ברוח זו הציעה הממשלה בדיון בבג"ץ, אם כי אנו ממליצים להפוך אותה (בניגוד להצעת הממשלה) לחובה של ממש, שאי-ביצועה יכול להוביל לפסילת המינוי ככל שלא תמונה אישה לתפקיד (ר' בהמשך). הצעה ברוח זו גם הופיעה בפסק הדין לעיל. העיקרון של "חיפוש אקטיבי" מופיע בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה 1.1503, ייצוג הולם למגזרים מסוימים ובית המשפט העליון הרחיב בעניין חובה זו בבג"ץ שדולת הנשים ובבג"ץ 10/5660 עמותת איתן נ' ראש הממשלה (מיום 22.8.2010).

3.1.2 הרחבת והתאמת המאגר שמנהלת הרשות לקידום מעמד האישה

לפי סעיף 16 לחוק שיווי זכויות האשה, הרשות לקידום מעמד האישה מנהלת מאגר שכולל פרטים של נשים שמתאימות לכהן בגופים ציבוריים שונים כהגדרתם על פי סעיף 16א(א). אנו מציעים שהמאגר וההליך הנהוג בעניינו בנוגע לגופים ציבוריים, ישמש כלי מרכזי עבור השרים לאיתור מועמדות מתאימות לתפקיד מנכ"ליות במשרדי ממשלה. לשם כך יש לתקן את החוק ולהרחיב את מטרות המאגר ובהתאם גם את המועמדות הנכללות בו. על המאגר לכלול גם נשים, ממגוון הקבוצות (לרבות אלו הזכאיות לייצוג הולם, כמו החברה הערבית, החברה החרדית ובני העדה האתיופיות), המתאימות לכהן בתפקידים בכירים בשירות הציבורי, לרבות כמנכ"ליות במשרדי ממשלה. אנו מציעים להחיל את

ההליך שנקבע בסעיף 1ג6, הכולל פנייה למאגר במקום בו הממנה לא מצא אישה מתאימה למינוי, היזון חוזר על החלטות המינוי, זכות טיעון לרשות במקרים בהם סברה כי לא ניתן ביטוי הולם לייצוג נשים והליך דיווח לכנסת גם על סעיף 6 לחוק.

3.1.3 הטלת חובה על השר לראיין מספר שווה של בני שני המינים

הבטחת ייצוג הולם בשלב הסינון דורשת מתן אפשרות שווה לנשים ולגברים. על כן יש לחייב את השר לראיין מספר שווה של נשים וגברים (או הבדל מינימלי לטובת אחד המינים במקרה של מספר אי-זוגי של מראיינים).

3.1.4 הטלת חובה מפורשת על השר להעניק יתרון למועמדת במקרה של כישורים דומים בקרב המראיינים

אנו סוברים כי יש להחיל באופן מפורש על מינוי תפקיד מנכ"ל במשרדי ממשלה את המנגנון הקבוע בסעיף 15א(ב)(3) לחוק שירות המדינה (מינויים), שעוסק בהענקת יתרון לקבוצות הזכאיות לייצוג הולם מבין מועמדים בעלי כישורים דומים. כלל דומה מעוגן במפורש בנוהל עבודת ועדת איתור (נוהל 1.2, סעיף 5א).

החובה תחול בעת ההחלטה של השר את מי מבין המראיינים הוא מעוניין למנות. יתר על כן, לדעתנו יש גם לקבוע במפורש ששיקולים הנוגעים ליחסי אמון ועבודה טובים בין השר לבין מועמד יכולים להיות מרכיב מרכזי בהליך מינוי מנכ"ל ובמארג השיקולים של השר, אך לא יוכלו לשמש הצדקה יחידה להענקת יתרון למועמד על פני מועמדת – אחרת, יהיה אפשר בקלות "להתחמק" מהמנגנון באמצעות טענה הנוגעת ליחסי אמון בין השר למועמדים.

3.2 מעגל שני – הגשת המועמד לוועדת המינויים

3.2.1 בהצעת השר לוועדת המינויים – תחול חובת התייחסות מפורשת מצד השר לסוגיות של ייצוג הולם ולכישורי המועמדים

אנו מציעים שבעת העברת הצעת השר למינוי מועמד לידי נציב שירות המדינה, לפי סעיף 2 לנוהל עבודת ועדת המינויים, השר יתייחס למאמציו לקדם ייצוג הולם, לרבות פירוט שמות המועמדים שראיין ולפנייה (ככל שנעשתה) למאגרי מועמדות. מוצע לצרף חוות דעת של הרשות לקידום מעמד האישה לגבי השימוש שעשה השר במאגר. בנוסף, יהיה על השר להתייחס לקריטריונים שלפיהם בחר את מי לראיין ואת מי מבין המראיינים לבחור, ואת הרלוונטיות של הקריטריונים לתפקיד; על השר לנמק היטב את בחירתו במועמד מסוים, על רקע הכישורים שלו ושל המועמדים האחרים. בפרט, אם נבחר מועמד גבר, יהיה עליו לנמק מהם הכישורים העודפים שלו על פני המראיינות ומהי מידת הרלוונטיות של כישורים אלו לתפקיד. השר גם יידרש להתייחס למצב הייצוג ההולם בקרב כל המנכ"לים בשירות המדינה, ולהדגיש מה יהיה מצב הייצוג ההולם לאחר המינוי המבוקש.

3.3 מעגל שלישי – ועדת המינויים

3.3.1 קבלת חוות דעת בנוגע לייצוג הולם

מוצע לקבוע כי במסגרת הבדיקות המקדמיות אשר מתקבלות בוועדת המינויים, מכח סעיף 3 לנוהל עבודת ועדת המינויים, לצד חוות דעת משפטית, תתקבל גם חוות דעת של האגף לקידום שוויון מגדרי בנציבות שירות המדינה, שתתייחס לנושא הייצוג ההולם.

3.3.2 קביעה מפורשת שאי-עמידה בחובות השר בנוגע לקידום ייצוג הולם יכול להביא לפסילת המינוי
עיקרון זה כבר מעוגן בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה 1.1503. אבל לעמדתנו במסגרת נוהל עבודת ועדת המינויים יש להטיל במפורש על הוועדה לבדוק אם השר עמד בחובותיו, ולהמליץ שלא למנות מועמד ככל שהשר לא פעל בהתאם לחובות אלו. אפשר להציע ניסוח ברוח הנחיית היועץ המשפטי לממשלה: "ועדת המינויים רשאית להימנע מאישור מינוי, אף אם למועמד הכישורים הנדרשים, אם מצאה כי לא ניתנה הדעת במידה מספקת לחובת הייצוג ההולם"

3.3.3 חובת התייחסות של ועדת המינויים למאמצי השר לקדם ייצוג הולם

בהמשך לסעיף הקודם, בהחלטתה תידרש ועדת המינויים להתייחס מפורשות לעמידת השר בחובותיו בנוגע לייצוג ההולם, לחוות הדעת של נציבות שירות המדינה ולמצב הייצוג ההולם הכללי בתפקיד מנכ"לים במשרדי ממשלה, לפני ואחרי המינוי המבוקש.

3.4 מעגל רביעי – החלטת הממשלה

3.4.1 חובת התייחסות בהצעת המחליטים לייצוג ההולם

הצעת המחליטים תכלול אף היא מידע מקיף על המינוי בהקשר של הייצוג ההולם, לרבות התייחסות למצב הייצוג ההולם בתפקיד מנכ"לים במשרד ממשלה. בדיון על הצעת המחליטים, על הממשלה לשקול את מצב הייצוג ההולם כחלק מהשיקולים לאישור ההצעה.

3.4.2 אימוץ סף מינימלי של מנכ"ליות במשרדי ממשלה

מוצע לאמץ את אחת משתי החלופות הללו:

1. סף של 40% (או שיעור גבוה אחר) של מנכ"ליות במשרדי ממשלה: אם מינוי כלשהו (או מקבץ של כמה מינויים, כפי שמקובל בראשית כהונת ממשלות) עתיד להוריד את שיעור המנכ"ליות מתחת לסף – הממשלה לא תוכל לאשר אותו. ניתן להוסיף שבמקרה כזה, תוטל חובה להטיל את תפקיד ממלא מקום המנכ"ל על אישה.

2. כלל "1 מתוך 3" או "1 מתוך 2": הממשלה לא תוכל לאשר מינוי של מנכ"ל לאחר שהמינוי או שני המינויים הקודמים היו של גברים.

מוצע גם להוסיף כלל שמאפשר חריגה מכך בנסיבות מסוימות. למשל, ניתן יהיה לקבוע שבמקרה שהשר רוצה להביא לממשלה מינוי כזה, עליו לקבל אישור של ועדת החריגים הפועלת בהתאם להחלטה מס' 214 מיום 13 במאי 2013 (הוועדה כוללת את נציב שירות המדינה, מנכ"ל משרד ראש הממשלה והממונה

על תקציבים (במשרד האוצר). כדי להעניק אישור חריג כזה, השר יצטרך לשכנע את הוועדה לא רק כי נמצא גבר בעל כישורים רלוונטיים עודפים לתפקיד – אלא שלא נמצאה אף אישה שעומדת ברף ההתאמה המינימאלי לתפקיד.

3.5 מעגל חמישי – החלטה עקרונית ומעקב ושקיפות

3.5.1 מעקב ודיווח שוטף

יש לקבוע שבאופן רצוף יתפרסמו באתר האינטרנט של הממשלה נתונים על מצב הייצוג ההולם בתפקיד מנכ"לים במשרדי ממשלה (לרבות ממלאי מקום). אפשר להרחיב חובה זו גם בנוגע לייצוג הולם של אוכלוסיות נוספות, ולגבי משרות בכירות נוספות.

3.5.2 דיווח תקופתי לכנסת

יש לקבוע מנגנוני דיווח תקופתיים (למשל אחת לחצי שנה) של הממשלה על מצב הייצוג ההולם בתפקיד מנכ"לים במשרדי ממשלה (לרבות ממלאי מקום) לוועדה לקידום מעמד האישה ושוויון מגדרי בכנסת. אפשר להרחיב חובה זו גם בנוגע לייצוג הולם בתפקידים בכירים נוספים ושל קבוצות נוספות (ואז הדיווח יינתן לוועדה הרלוונטית). ניתן להטיל תפקיד זה על האגף לקידום שוויון מגדרי בנציבות שירות המדינה או הרשות לקידום מעמד האישה אשר במסגרת תפקידיה על פי חוק הרשות לקידום מעמד האישה נכלל גם הכנת דו"חות תקופתיים ודיווחים הנוספים שיוטלו עלה על ידי הממשלה.

4. כללי

מוצע לעגן את ההמלצות הללו בחוק שירות המדינה (מינויים) ובהנחיות הנציבות העוסקות במינוי מנכ"לים ובעבודת וועדת המינויים.

לסיים, נשמח להציג בפני נציבות שירות המדינה ביתר הרחבה את העקרונות המנחים וההמלצות כפי שמפורטות במסמך זה.



עו"ד רון דול
יועץ



עו"ד נעה גושן
מקדמת חקיקה



עו"ד ענת טהון אשכנזי
מנהלת המרכז לערכים
ולמוסדות דמוקרטיים



ד"ר אסף שפירא
ראש התכנית
לרפורמות פוליטיות