



מכרזי מדינה

המפתח לפריצת דרך
בתעסוקת ערבים בשוק הפרטי



סיכויי סיקווי Sikkuy

העמותה לקידום שוויון אזרחי الجمعية لدعم المساواة المدنية
The Association for the Advancement of Civic Equality

כתיבה: ניצן תנעמי ורועי ג'רופי

עמותת סיכוי | אוקטובר 2016 | ירושלים - חיפה

כתיבה: ניצן תנעמי ורועי ג'רופי
קראו, ערכו ויעצו: שירלי רקח, ג'אבר עסאקלה,
רון גרליץ, ראונק נאטור ויאיר סאקוב

מכרזי מדינה

המפתח לפריצת דרך
בתעסוקת ערבים בשוק הפרטי

שילוב עובדות ועובדים ערבים
באמצעות מכרזי מדינה לקידום
שוויון בשוק התעסוקה

מכרזי מדינה

המפתח לפריצת דרך בתעסוקת ערבים בשוק הפרטי

שילוב עובדות ועובדים ערבים באמצעות מכרזי מדינה לקידום שוויון בשוק התעסוקה

כתיבה: ניצן תנעמי ורועי ג'רופי

קראו, ערכו ויעצו: שירלי רקח, ג'אבר עסאקלה, רון גרליץ, ראונק נאטור ויאיר סאקוב

מנהלים שותפים, המחלקה למדיניות שוויונית: עבד כנאענה ושירלי רקח

מנכ"לים שותפים: ראונק נאטור ורון גרליץ

עריכת לשון: יסמין הלוי

אינפוגרפיקה ועיצוב: סטודיו אוסו באיו

חוברת זו יצאה לאור גם בערבית ובאנגלית ומופיעה באתר האינטרנט של העמותה:

www.sikkuy.org.il

מסמך מדיניות זה הופק במסגרת פרויקט של עמותת סיכוי ומטרתו לחולל פריצת דרך בתעסוקת אזרחים ערבים על ידי קידום רגולציה שתעודד חברות פרטיות המתמודדות על מכרזי מדינה לקדם תעסוקת ערבים.

מותר ורצוי לצלם, להעתיק ולצטט מפרסום זה תוך ציון מפורט של המקור. אין לשכפל את הפרסום ללא רשות בכתב מהעמותה.



הפרויקט ממומן באמצעות מענק רב-שנתי מהפדרציה היהודית של ניו יורק

תמיכה נוספת למסמך מדיניות זה התקבלה ממורי ודוריס ארקין | Mori and Doris Arkin

קרן מוריה | The Moriah Fund

קרן רוברט וארדיס ג'יימס | Robert And Ardis James Foundation



ירושלים

רח' המשוררת רחל 17, בית הכרם ירושלים 96348

טל': 02-6541225 פקס: 02-6541108

jerusalem@sikkuy.org.il

sikkuy.org.il



facebook.com/sikkuy



twitter.com/Sikkuy



חיפה

אלנבי 77, ת.ד. 99650 חיפה

טל': 04-8523188 פקס: 04-8523065

haifa@sikkuy.org.il

תוכן עניינים

5	הקדמת מנכ"לים
7	תקציר מנהלים
12	הצורך הכלכלי של ישראל בשילוב אזרחים ערבים בשוק התעסוקה
15	פעילות הממשלה לשילוב האוכלוסייה הערבית בשוק התעסוקה
20	מאפייני העובדים הערבים בשוק התעסוקה הישראלי
26	יתרונות עסקיים בהעסקה רבגונית
29	שילוב עובדות ועובדים ערבים בשוק התעסוקה באמצעות מכרזים ציבוריים
32	אפשרויות לקידום שילוב עובדות ועובדים ערבים במכרזים ציבוריים בישראל: הצעות לשינויים רגולטוריים
38	שאלות ותשובות על השימוש במכרזים ציבוריים לקידום תעסוקת ערבים
43	דוגמאות מהעולם לשימוש במכרזים ציבוריים לקידום מטרות כלכליות-חברתיות
53	תקדימים לשילוב מטרות חברתיות בחוק חובת המכרזים בישראל
55	סיכום
57	נספחים
63	TASC: ניתוח הכדאיות של קידום ייצוג הולם של עובדים ערבים בשוק הפרטי באמצעות מכרזי מדינה

הקדמת המנכ"לים

נייר מדיניות זה מתפרסם בתקופה שבה המדינה מתחילה סוף-סוף לקדם מדיניות רחבה שמטרתה לשלב את האזרחים הערבים בשוק התעסוקה, לאחר עשרות שנים של אפליה בהן ההשקעות בפיתוח הכלכלה, תעשייה ותעסוקה נעשו כמעט רק בקרב האזרחים היהודים. אולם מאחורי כתיבתו עומדת הבנה שללא טיפול בביקוש הנמוך לעובדות ועובדים ערבים בשוק הפרטי, סיכוייה של מדיניות כזאת להצליח באופן רחב היקף הם נמוכים. המסמך שלפניכם פורש הצעה יעילה וזולה להגדלת הביקוש לעובדים ערבים בשוק הפרטי דרך שימוש בכוח הקנייה של המדינה.

עמותת סיכוי - ארגון משותף לאזרחים ערבים ויהודים - היא מנושאי הדגל של המאבק לקידום שוויון ושותפות בין האזרחים הערבים והיהודים בישראל. אנו מאמינים ששוויון בין כל אזרחי המדינה צריך להיות אבן הפינה של כל דמוקרטיה, חברה ומדינה, ולכן אנו עוסקים באופן אינטנסיבי בשינוי מדיניות הממשלה כלפי האזרחים הערבים. הפעילות השיטתית של חברי הצוות הערבים והיהודים של סיכוי מול משרדי הממשלה מצליחה לחולל שינויי מדיניות משמעותיים ולצמצם את האפליה התקציבית.

בדצמבר 2015 קיבלה הממשלה את החלטה 922 לצמצום פערים בהקצאה לאזרחים הערבים. מדובר בהחלטה פורצת דרך שמנסה לטפל במנגנוני הקצאה מפלים, ומטרתה העיקרית לשלב את האזרחים הערבים בכלכלה ובשוק העבודה. לאחרונה החלה הממשלה ביישום התוכנית, הכוללת צעדים לתיקון הפערים והקצאות בתחום התחבורה, התשתיות, הדיור והתכנון, מעונות יום, תוכניות לקידום תעסוקה, החינוך הפורמלי והבלתי פורמלי ועוד.

צעדים רבים בתוכנית מבקשים להגדיל ולהשביח את היצע העובדים הערבים ולהגביר את נגישותם למרכזי תעסוקה. אלה מאמצים ראויים ונחוצים אחרי עשרות שנים של אפליה עמוקה בכל תחומי החיים והמדיניות, אבל הם אינם מתמודדים עם חסם מרכזי ביותר שמשפיע על תעסוקה בקרב האזרחים הערבים - האפליה על רקע לאומי. ללא טיפול עומק בביקוש הנמוך לעובדות ועובדים ערבים הנובע מן האפליה הזאת, שוק התעסוקה הישראלי ימצא את עצמו עם היצע גדל והולך של עובדים ערבים הרוצים ומוכנים להיכנס לשוק שאינו מוכן לקלוט אותם.

מתבקשת אפוא התערבות שתייצר ביקוש לעובדים ערבים בשוק הפרטי, ויש דרך אפקטיבית ולגיטימית לעשות זאת, המקובלת בהרבה מדינות בעולם המערבי, כולל בארצות הברית ובקנדה. נייר מדיניות זה מפרט הצעת מדיניות המבוססת על ניסיון בין לאומי רחב ומוצלח של רגולציה המעודדת עסקים המתמודדים על מרכזי מדינה (בתשתיות, שירותים ורכש) להגדיל את תעסוקת האזרחים הערבים. מדובר ברגולציה רכה הכוללת מדרג של כלים, ונעה מחובת דיווח על שיעור המועסקים הערבים ותוכניות עבודה להגדלת העסקתם, עד העדפה מסוימת, במכרזים גדולים, של חברות המעסיקות שיעור גבוה של עובדים ערבים.

המהלך המוצע צודק כלפי האזרחים הערבים וזכותם לקחת חלק שוויוני בשוק התעסוקה, אך הוא גם חיוני לכלכלה בישראל. חישוב כלכלי מדוקדק שערכה חברת הייעוץ TASC מצא כי העלות המרבית של מהלך זה אינה עולה על 22 מיליון ₪ בשנה. מדובר בעלות נמוכה ביותר בהשוואה לעלויות צעדים ממשלתיים אחרים לקידום תעסוקה, וגם ביחס לפוטנציאל הכלכלי העצום למשק עקב הגדלת תעסוקת הערבים, שנאמד במיליארדי שקלים.

ההצעה שלפניכם נכתבה במסגרת מהלך רחב-היקף של עמותת סיכוי לקידום מדיניות ממשלתית שתשיש מהלך זה. אנחנו נפגשים באופן קבוע עם הפקידות הבכירה במשרדי הממשלה הרלבנטיים ומגייסים את תמיכתה של הקהילה העסקית במהלך. מתוך היכרות עמוקה עם מערכת היחסים בין האזרחים היהודים והערבים ועם עומק האפליה על רקע לאומי, שמוזנת בהסתה נגד האזרחים הערבים אשר לצערינו בולטת בשיח הציבורי, אנו מבינים שמהלך משלים כזה הוא הכרחי, שכן אם היעדר הביקוש לעובדים ערבים יישאר ללא טיפול, מאמצי הממשלה לקדם תעסוקה בקרבם עלולים להיפגע קשות.

כתיבת נייר המדיניות היתה תהליך מורכב שדרש שיתוף פעולה בין גורמים שונים, עבודת צוות, וידע ומומחיות רב-תחומיים. אנו מבקשים להודות בראש ובראשונה לניצן תנעמי ורועי ג'רופי אשר כתבו את נייר המדיניות המצוין שלפניכם. רועי ג'רופי מוביל כעת בסיכוי את המהלך ליישום המלצה זו בנחישות, התמדה ומקצועיות.

אנו מודים לג'אבר עסאקלה, המנכ"ל השותף הקודם של סיכוי, שהשקיע מאמצים רבים בהנעת המהלך הזה של סיכוי על הערותיו החשובות ביותר לדו"ח. כמו כן אנו מבקשים להודות לשירלי רקח ויאיר סאקוב על הקריאה הקפדנית ועל הערותיהם המועילות ותרומתם למחקר. תודה גם ליסמין הלוי על העריכה הלשונית המצוינת והערות התוכן המועילות.

תודה מיוחדת לפדרציה היהודית של ניו יורק אשר תומכת ומממנת פרויקט זה. זה יותר מעשור שהפדרציה תומכת ושותפה בפרויקטים חלוציים של סיכוי ומסייעת לנו לקדם שוויון בין האזרחים היהודים והערבים.

מסמך מדיניות זה מיועד לכל מי שעוסק בקידום תעסוקה של האזרחים הערבים, במשרדי הממשלה, בכנסת, בהנהגה הערבית, בחברה האזרחית ובתקשורת. אנחנו מקווים שיישום המהלך המוצע בו יחולל את פריצת הדרך הנדרשת לתעסוקה שוויונית של האזרחים הערבים.

בברכה,

רון גרליץ וראונק נאטור

מנכ"לים שותפים, עמותת סיכוי



תקציר מנהלים

הסכמה נרחבת שוררת באשר לחשיבות שילובם של האזרחים הערבים בשוק התעסוקה הישראלי. **שילוב עובדות ועובדים ערבים בכל רמות ההעסקה בחברות הזוכות במכרזי ממשלה יכול להביא לפריצת דרך בתחום זה, בעלות נמוכה יחסית, ובאופן שישפיע על השוק הפרטי כולו בטווח הארוך.**

כמה חסמים מרכזיים עומדים בפני שילוב ערבים בשוק התעסוקה הישראלי

נגישות פיזית: מרבית היישובים הערבים מרוכזים בגליל, במשולש ובנגב, ועל כן הם רחוקים מלכתחילה ממרכזי התעסוקה במרכז הארץ. העלות הגבוהה של הגעה לעבודה עקב היעדר תחבורה ציבורית או מערך תמיכה מתאים (כמו למשל מעונות יום) מייקרת את השתלבותם של עובדים ערבים בשוק התעסוקה ומקשה עליה.

השכלה: השקעות נמוכות בחינוך ובהשכלה גבוהה בחברה הערבית יוצרות תת-ייצוג של החברה הערבית במשלחי יד מתקדמים, ומביאות להישגים נמוכים בשוק התעסוקה.

אפליה על רקע לאומי: ערבים בישראל סובלים מאפליה בולטת בשוק התעסוקה, בשל תפיסות מוקדמות הנגזרות מהשקפות תרבותיות, ביטחוניות וגזעניות. ריחוקם הפיזי והתרבותי ממקומות תעסוקה וממגורים משותפים עם יהודים מגביר תחושות של ניכור ואינו מאפשר ניסיון משותף שעשוי להפחית תופעות של אפליה.

חסמים אלה, שהם מגוונים ורבים והשפעתם חזקה, פועלים יחד בשילוב הדורש טיפול מערכתי יעיל ורב-עוצמה שייתן לכך מענה. המדינה לרוב מנסה לתת מענה לסוגיה סבוכה זו על ידי הגדלת ההיצע של עובדים ערבים, השבחתו והנגשתו הפיזית לשוק התעסוקה. כך למשל, התוכנית הכלכלית האחרונה (החלטת ממשלה מס' 922) שהתקבלה בעניין זה בדצמבר 2015 קובעת תיקון משמעותי ביותר במנגנוני ההקצאה הממשלתיים לאזרחים הערבים. בתוך כך מופנים תקציבים משמעותיים לחברה הערבית, בתחומים שמטרתם העיקרית לקדם את שילובם בשוק התעסוקה: מעונות יום, תחבורה ציבורית, חינוך יסודי עד חינוך אקדמי ועוד. אך **ללא טיפול עומק בביקוש הנמוך לעובדות ועובדים ערבים, הנובע מאפליה על רקע לאומי, שוק התעסוקה הישראלי מוצא את עצמו עם היצע גדל והולך של עובדים ערבים המבקשים ומוכנים להיכנס לשוק שאינו מוכן לקלוט אותם.** מצב זה מגביר את התסכול בחברה הערבית ופוגע באפקטיביות של פעילות הממשלה לשילוב עובדים ערבים בשוק התעסוקה. הטיפול בהגדלת הביקוש לעובדים ערבים הוא אם כן חשוב במיוחד **בימים אלה של תחילת יישום החלטת הממשלה 922, שכן אי-טיפול בביקוש יסכן את יישומה המוצלח.**

אפשרויות רגולציה לקידום שילוב עובדות ועובדים ערבים במכרזים ציבוריים

סיכוי מציעה לקדם שילוב עובדים ערבים במגזר הפרטי דרך מכרזים ציבוריים. לשם כך קיימים מגוון כלים רגולטוריים. כלים אלה מייצגים רמות שונות של מחויבות לייצוג הולם של עובדות ועובדים ערבים, תוך רגישות לצורכי המעסיקים במגזר הפרטי ויכולתם להתאים את עצמם לרגולציה המוצעת.

1. **חובת דיווח ותוכנית לקידום שילוב עובדות ועובדים ערבים:** איסוף ופרסום של מידע על שיעור העובדות והעובדים הערבים בחברות המתמודדות על מכרזים ציבוריים, טווח העיסוקים ודרגות השכר שלהם. בנוסף יידרשו החברות המתמודדות להגיש ולבצע תוכנית לקידום שילובם של עובדים ערבים. התוכנית תכלול יעדים ברורים וקונקרטיים לגיוס וקידום עובדים ערבים, כגון פרסום מודעות דרושים בכלי תקשורת ערביים, התאמת תהליכי המיון למועמדים ערבים, וקביעת יעדים כמותיים לשילוב עובדים ערבים. ביצועה יבחן על ידי הגורמים המתאימים בממשלה.

2. **העדפת חברות מתמודדות המקיימות ייצוג הולם:** מתמודדים המקיימים חובת ייצוג הולם של עובדים ערבים, בכל רמות ההעסקה, יקבלו עדיפות באמצעות תוספת ניקוד בתהליך יצירת המכרז.

3. **ייצוג עובדים ערבים כתנאי סף להשתתפות במכרזים:** אפשר להתנות את האפשרות לגשת למכרז ציבורי בייצוג הולם של עובדים ערבים בכל רמות ההעסקה. ייצוג הולם ייקבע בכל תחום וענף בהתאם למאפייני היצע העובדים הערבים בתחום, בתהליך הדרגתי עד להגעה לסף ייצוג הולם.

סיכוי ממליצה שצעד 1 יחול על כלל המכרזים, בעוד שצעדים 2 ו-3 יחולו בנפרד ורק על מכרזים בינוניים וגדולים, החל מסף מסוים.

שימוש במכרזי מדינה לקידום השתלבותם של עובדות ועובדים ערבים בשוק התעסוקה הישראלי

מדינות רבות משתמשות בכוח הקנייה שלהן כדי לקדם מטרות חברתיות וכלכליות, ומחליפות את הגישה שהיתה נהוגה בעבר, שבה בחרו בהצעה הנמוכה ביותר במכרז. כיום, מדינות רבות מעדיפות לבחור בהצעה המשתלמת ביותר לטווח הארוך. רכש ציבורי מהווה 13%-20%

מהתמ"ג בארצות המפותחות.¹ מדינות רבות בעולם, וביניהן קנדה, ארצות הברית ורבות ממדינות האיחוד האירופי משלבות אוכלוסיות מודרות משוק התעסוקה באמצעות עידוד העסקתם בחברות שזוכות במכרזי מדינה. מדינות אלה מציבות דרישות שונות מקבלני ממשלה, כגון דיווח על מצבת כוח האדם, התחייבות לתוכנית עבודה ועמידה ביעדי שילוב האוכלוסייה הרלבנטית באחוז מסוים של כוח העבודה. הסנקציות המוטלות על אי-עמידה ביעדים נעות מקנס כספי המוטל על החברה המבצעת, אי-התקשרות בשנית עם אותה חברה ואפילו ביטול חוזה.

להערכתנו, השימוש במכרזי מדינה (של מוצרים, שירותים ותשתיות) כדי לקדם שילוב עובדים ערבים בשוק התעסוקה משתלם כלכלית. לעומת הסיכוי שהעלות הישירה והעקיפה של תהליך המכרז תעלה במעט, עומד הרווח הוודאי והגדול לכלכלה הישראלית, עם שילובם האפקטיבי של האזרחים הערבים, ובטווח הארוך גם חיסכון בהוצאה הממשלתית על התוכניות הרבות לשילוב עובדים ערבים.

חשיבות שילובם של עובדות ועובדים ערבים בשוק התעסוקה הפרטי באמצעות מכרזים ציבוריים

השפעה על הכלכלה הישראלית: על פי נתוני הרשות לפיתוח כלכלי של האוכלוסייה הערבית, אי-מימוש פוטנציאל כוח העבודה של האוכלוסייה הערבית בשוק התעסוקה עולה למשק הישראלי כ-31 מיליארד ₪ בשנה.² על כן, בשימוש ברכש ציבורי לשילוב עובדים ערבים בשוק הפרטי יש פוטנציאל אדיר לקדם את הכלכלה בישראל. הפוטנציאל הכלכלי במהלך זה הוביל גם להמלצת ה-OECD לישראל להכניס רגולציה למכרזים במטרה לקדם שילוב ערבים בתעסוקה.³

השקעה כספית קטנה יחסית: בשנים 2010-2016 הושקו על פי החלטות ממשלה תוכניות במיליארדי שקלים להשקעה בחברה הערבית. חלק ניכר מהן נועדו להגדיל את השתלבותם של עובדים ערבים בשוק התעסוקה ולספק תשתיות תומכות תעסוקה (כמו תחבורה ציבורית, מעונות יום, הנגשת השכלה גבוהה ועוד). עם זאת, **תוכניות אלו מטפלות על פי רוב בצד ההיצע ומסייעות בעיקר בהכשרתם והנגשתם של אזרחים ערבים לעבודה, אך הן לא נתנו מענה לחוסר הביקוש של עובדים ערבים מצד המעסיקים.** יש תוכניות המבקשות להשפיע על הביקוש באמצעות סבסוד שכר ומצליחות באופן נקודתי, אך הן יקרות והדבר מגביל

1 משרד האוצר, מינהל הרכש, פורום ה-OECD לרכש ציבורי, 25.4.2013 (באתר מנהל הרכש הממשלתי: www.mr.gov.il).

2 "שילוב בשוק העבודה", מתוך אתר הרשות לפיתוח כלכלי של החברה הערבית (<http://afed.gov.il>).

3 DCEO Reviews of social and market labor policies of Israel, Jan 2010.

את היקפן. כדי להפיק את המרב מההשקעה הממשלתית הגבוהה בהגדלת היצע העובדים באוכלוסייה הערבית יש הכרח לעשות שימוש במכרזים ציבוריים, שיגדילו את הביקוש בעלות מינימלית למדינה, ובאופן שייצור שינוי אמיתי ובר-קיימא בתעסוקת ערבים בשוק הפרטי.

היתרון העסקי בשילוב עובדות ועובדים ערבים בשוק הפרטי

שילוב העובדים הערבים בשוק הפרטי אינו רק חיוני לכלכלה הישראלית, אלא טוב גם לחברות. לגיוון כוח העבודה יש יתרונות רבים בניהול כוח אדם, פיתוח שווקים ומוצרים, הגברת החדשנות, שיפור התדמית וחיבור לשוק הגלובלי. כל אלה מחזקים את חוסנן העסקי של החברות המעסיקות ותורמים ליציבות תעסוקתית ולהגדלת הכנסות.⁴ עם זאת, יתרונות אלה יבואו לידי ביטוי רק במקומות שיש בהם גיוון מהותי, וישלבו עובדים מגוונים במגוון הדרגים והעיסוקים.

יתרונות שילובם של עובדות ועובדים ערבים בשוק התעסוקה הפרטי באמצעות מכרזים ציבוריים

1. התאמה למאפייני החברה הערבית: החברה הערבית מתאפיינת בהיצע גדול של

מועמדים שיכולים ורוצים להשתלב מיד בשוק התעסוקה, הן ברמת ההנהגה והן ברמת הפרט, ומצד שני ניכרת בה השפעתה החזקה של האפליה על רקע לאומי. לכן יש לעודד את הביקוש לעובדים ערבים בשוק הפרטי. שימוש במכרזים לקידום האוכלוסייה הערבית הוא אמצעי אופטימלי לעידוד התואם את מאפייני החברה הערבית.

2. כלי אפקטיבי: מבין האוכלוסיות המודרות בחברה הישראלית, האוכלוסייה הערבית היא

הקבוצה הגדולה בישראל (מלבד נשים), והצורך לשלבה בשוק התעסוקה דורש שימוש בכלים המתאימים לגודל האתגר. על פי מינהל הרכש, היקף הרכש של משרדי הממשלה, לרבות הוצאה ביטחונית ובתי חולים, הוא כ-54 מיליארד ₪ בשנה. נתון זה לא כולל רכש של מועצות מקומיות, חברות ממשלתיות וכדומה, ובכל מקרה **מדובר בהיקפי רכש ציבורי עצומים שבאמצעותם ניתן לחולל שינוי משמעותי במצב התעסוקה של האזרחים הערבים.**

4 מחקר של חברת הייעוץ הבינלאומית מקנזי מראה כי חברות עם משאבי אנוש מגוונים יותר מגיעות לתוצאות פיננסיות גבוהות מהממוצע. יתרה מזאת, לדברי המחקר, גיוון הוא כנראה גורם מבדל תחרותי, שלאורך זמן מסיט נתח שוק לטובת חברות מגוונות יותר.
ראו Vivian Hunt, Dennis Layton, and Sara Prince, "Why Diversity Matters", January 2015 (www.mckinsey.com).

3. השוק הפרטי: המעסיק הגדול במשק הוא שוק התעסוקה הפרטי, שבו ניתן למצוא כ-63% מכלל המשרות הקיימות במשק. ללא תוכנית משמעותית המחייבת מעסיקים להגדיל באופן משמעותי העסקה של עובדים ערבים בכל רמות העיסוק (עובדים בכירים, דרגות ביניים וכו') לא יתחולל השינוי הנדרש בשוק התעסוקה. מחקר של חברת שלדור שנעשה עבור יוזמת "קולקטיב אימפקט" מצא כי כבר היום ישנם 27 אלף עובדים ערבים שיכולים להשתלב מיידית בליבת השוק הפרטי (תעשייה, שירותים מקצועיים, פיננסים והייטק).

4. אמצעי שהוכיח את עצמו: בעקבות החלטות ופעולות ממשלה לקידום הייצוג ההולם של עובדים ערבים באמצעות העלאת הביקוש בשירות המדינה, אשר לוו ברגולציה יעילה, עלה שיעורם מ-5.7% בשנת 2007 ל-10% בשנת 2016 – עלייה של כ-75%.

ניסיון קודם זה מלמד כי פעילות יעילה ואפקטיבית בתחום הביקוש יכולה לחולל שינויים משמעותיים בטווח הארוך.

במסמך זה נבחן את הצורך הכלכלי של מדינת ישראל בשילוב עובדים ערבים בשוק התעסוקה ונציג את המאמצים שנעשו עד כה. כמו כן, נבחן את השימוש שנעשה היום בעולם במכרזים ציבוריים כדי לקדם מטרות חברתיות-כלכליות, נציג את יתרונות השיטה, ניתן מענה לטענות המתנגדות ליישום מהלך זה בישראל ונבחן את המסגרת המשפטית של הסכמים בינלאומיים וחוק חובת המכרזים. לבסוף נציע צעדי מדיניות שיאפשרו שימוש במכרזים ציבוריים כדי לענות על הצורך הכלכלי הלאומי ולקדם את מטרותיה של הממשלה לשלב עובדות ועובדים ערבים בשוק התעסוקה הפרטי.

הצורך הכלכלי של ישראל בשילוב אזרחים ערבים בשוק התעסוקה

קרנית פלוג, נגידת בנק ישראל, אמרה באוקטובר 2013:

"האוכלוסייה הערבית בישראל מכילה פוטנציאל עצום ובלתי מנוצל מבחינת יכולת הצמיחה של המשק הישראלי. מעבר לפוטנציאל הכלכלי, הנושא טומן בחובו גם פוטנציאל חברתי משמעותי ביותר. מדיניות ויישום נכונים יישאו פרי, הן מבחינת המגזר הערבי, הגברת ההשתלבות שלו בחברה הישראלית ושיפור מצבו הכלכלי בפרט, והן מבחינת הציבור הכללי והמשק בכלל. היכולת שלנו להמשיך להתקיים כחברה רבגונית מצד אחד, אולם בעלת לכידות חברתית מצד שני, תלויה בין השאר באופן שבו תתפתח התעסוקה בחברה הערבית בשנים הקרובות. אם נדע למצות את הפוטנציאל להגברת הצמיחה וצמצום הפערים נוכל, יהודים וערבים, ליהנות מפירות המהלך הזה. אם לא נדע לעשות זאת, נשלם להערכתי מחיר כלכלי וחברתי כבד בשנים הבאות."

העובדות והעובדים הערבים בשוק התעסוקה הישראלי - מאפיינים והשלכות על כלכלת ישראל

שיעורה של האוכלוסייה הערבית בקרב כלל האוכלוסייה בגיל העבודה (18-64) הוא 19.4%, אך שיעורה בכוח העבודה האזרחי הוא נמוך בהרבה ועומד על 13.7%⁵. והיא מייצרת רק 8% מהתל"ג. בשנת 2015 היה שיעור הערבים המשתתפים בכוח העבודה בני 25-64 רק 55.6%; בקרב גברים ערבים עמדו שיעורי התעסוקה על 77.7%, ובקרב נשים ערביות על 33.7%. לשם השוואה, שיעור היהודים המשתתפים בכוח העבודה בני 25-64 היה 85.1% (פער של כ-30% מהערבים); בקרב גברים יהודים היו שיעורי ההשתתפות 86.7% (פער של 9% מגברים ערבים), ובקרב נשים יהודיות 83.5% (פער של כ-50% מנשים ערביות)^{7,6}.

הכנסותיהם של האזרחים הערבים מעבודה קטנות במידה ניכרת מהכנסותיהם של האזרחים היהודים מעבודה. אחת התוצאות של מצב זה היא שהאוכלוסייה הערבית ענייה בהרבה

5 "פעולות המדינה לעידוד שילובה של האוכלוסייה הערבית בתעסוקה", בתוך דו"ח מבקר המדינה השנתי 2016 (www.mevaker.gov.il).

6 גילאי העבודה המקובלים הם 18-64, אך היות שיעדי הממשלה מתמקדים בעיקר בהגדלת שיעורי התעסוקה של נשים בנות 25-64 הוצגו הפערים בתעסוקה בעיקר בקבוצות גיל אלו.

7 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: סקר כוח אדם לרבעון האחרון של 2015 (<http://www.cbs.gov.il>).

מהאוכלוסייה היהודית.⁸ בשנת 2014 היו 52.6% מהמשפחות הערביות עניות, לעומת שיעור העוני הכללי בחברה הישראלית, שהיה 18.8%.⁹ על פי נתוני הרשות לפיתוח כלכלי של החברה הערבית, העלות של אי-מימוש פוטנציאל כוח העבודה של האוכלוסייה הערבית למשק הישראלי מגיעה ל-31 מיליארד ₪ בשנה.¹⁰

בשנת 2013 הוערך במחקר שנעשה באוניברסיטת תל אביב שמדיניות ממשלתית שמקדמת שילוב נשים ערביות בתעסוקה תביא לפחות לתשואה שנתית (במונחי תוצר) של 3.5%-7.3% על ההשקעה, בטווח של 40 שנה.¹¹

מצב דברים זה, לצד מגמות דמוגרפיות המצביעות על גידול בחלקן היחסי של אוכלוסיות שהשתתפותן בשוק התעסוקה מועטה (בעיקר חרדים וערבים), יצרה הסכמה נרחבת בנוגע לחשיבות של שילוב האוכלוסייה הערבית בשוק התעסוקה. הסכמה זו באה לידי ביטוי בין היתר בשורת החלטות ממשלה לגבי יעדי תעסוקה,¹² בהקמת הרשות לפיתוח כלכלי של החברה הערבית במשרד ראש הממשלה, ובהקמת המטה לשילוב האוכלוסייה הערבית בתעסוקה במשרד הכלכלה.

השפעת המגמות הדמוגרפיות על שוק התעסוקה

המגמות הדמוגרפיות בישראל מצביעות על שני תהליכים מקבילים המשפיעים על שיעור ההשתתפות הכללי בשוק התעסוקה: הזדקנות האוכלוסייה ושינויים במשקלם היחסי של מגזרים מרכזיים באוכלוסייה. על פי נתוני הלמ"ס, עד השנים האחרונות היה קצב גידול האוכלוסייה בקרב בני 25-64 (רוב כוח העבודה) מהיר משמעותית מקצב הגידול של האוכלוסייה הכללית. גורם זה הוביל להאצת קצב הצמיחה במהלך תקופה זו. אך כבר עתה, וביתר שאת בעשורים הקרובים, מגמה זו צפויה להתהפך, שכן קצב הגידול של גילאי העבודה המרכזיים צפוי להיות אטי מקצב הגידול של כלל האוכלוסייה. תהליך זה צפוי להשפיע לרעה על קצב צמיחת התוצר כבר בעשור הקרוב.

בתוך כך צפויה עלייה במשקל האוכלוסייה הערבית בחברה הכללית, מ-20.3% בשנת 2009 ל-23.1% בשנת 2059. גידול משקלם באוכלוסייה, לצד שיעור השתתפות נמוך בשוק התעסוקה

8 "פעולות המדינה לעידוד שילובה של האוכלוסייה הערבית בתעסוקה", ראו ה"ש 5 לעיל.

9 דו"ח ממדי העוני והפער החברתיים של הביטוח הלאומי (www.btl.gov.il).

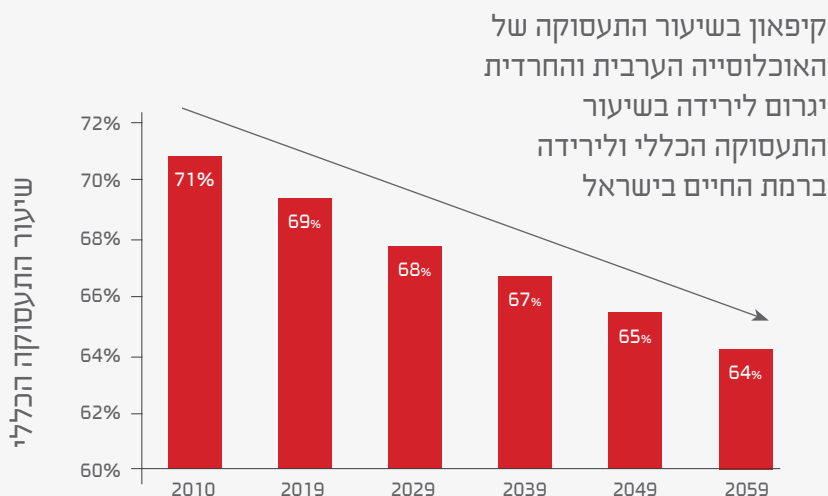
10 "שילוב בשוק התעסוקה" ראו ה"ש 2 לעיל.

11 ערן ישיב וניצה (קלינר) קסיר, "שוק התעסוקה של ערביי ישראל - סקירת מאפיינים וחלופות למדיניות", (אוניברסיטת תל אביב 2013), עמ' 81.

12 החלטת ממשלה 1194, החלטת ממשלה 1539, החלטת ממשלה 2861, החלטת ממשלה 3211, החלטת ממשלה 3708, החלטת ממשלה 4193.

ופריון עבודה נמוך יחסית, עלול להוביל להאטה בקצב הצמיחה ולהגברת האי-שוויון והעוני, אם לא יינקטו צעדי מדיניות מתאימים.¹³

איור 1: השלכות התחזית הדמוגרפית על שיעורי התעסוקה, בהינתן קיפאון בשיעורי התעסוקה של כל קבוצת אוכלוסייה



מקור: התרחיש הבינוני של התחזיות הדמוגרפיות של הלמ"ס ועיבודים לסקר כוח אדם 2010, כפי שהוצג על ידי משרד הכלכלה בדיון "עתיד הכלכלה הערבית ותקציב המדינה" שהתקיים בוועדת הכלכלה בכנסת, 1.7.2013.

שיעורי ההשתתפות הנמוכים של החברה הערבית בכוח העבודה, לצד המגמות הדמוגרפיות העתידיות, מסכנים את חוסן של הכלכלה והחברה בישראל. משרד האוצר חוזה כי אם מגמות אלו ימשכו צפויה למשק הישראלי ירידה בשיעורי התעסוקה וברמת התוצר לנפש, גידול באי-שוויון הכלכלי וגידול בגירעון התקציבי. שילוב גדול יותר של האוכלוסייה הערבית בשוק התעסוקה, ובמיוחד ברמות התעסוקה הגבוהות, הוא אפוא חיוני. למדינה ולחברה תצמח תועלת רבה משילובה של האוכלוסייה הערבית בתעסוקה ומצמצום ממדי העוני בקרבה. הדברים אמורים הן בהיבט חברתי – הגדלת הלכידות החברתית וצמצום הניכור, הפערים והמצוקות בחברה, והן בהיבט הכלכלי – הגדלת רמת התוצר במשק, התפתחות המגזר הפרטי, הגדלת ההכנסות ממסים והקטנת ההוצאות על תמיכה סוציאלית.

13 משרד האוצר, "המדיניות הכלכלית ומדיניות התקציב לשנות הכספים 2015-2016", חלק ב', סקירה כללית (באתר משרד האוצר, <http://mof.gov.il>).

פעילות המחשלה לשילוב האוכלוסייה הערבית בשוק התעסוקה

חסמים העומדים בפני שילוב ערבים בשוק התעסוקה

חסמים מבניים רבים ומגוונים עומדים בפני השתלבות שוויונית של עובדות ועובדים ערבים בשוק התעסוקה הישראלי: פיזור גיאוגרפי, מרחק ממרכזי תעסוקה, תשתית גרועה של תחבורה ציבורית, היעדר מערך תמיכה מתאים (כמו למשל מעונות יום לילדים), רמת חינוך נמוכה יחסית ואפליה בקבלה לעבודה. ניתן לחלק חסמים אלו לכמה קטגוריות עיקריות.

נגישות פיזית: הריכוז הגיאוגרפי של החברה הערבית בצפון הארץ מרחיק אותה מלכתחילה ממרכזי התעסוקה במרכז הארץ. בנוסף, היישובים הערביים מתאפיינים בתשתיות מקומיות לא מפותחות בתחום התחבורה הציבורית, הן בתוך היישובים והן בין היישובים למרכזי התעסוקה. לצד זאת, היעדר מערך תמיכה מתאים (כמו מעונות יום) מקשה על גישתם של ערבים למקומות עבודה.

השכלה: השקעות נמוכות בחינוך ובהשכלה גבוהה במגזר הערבי יוצרים תת-ייצוג של החברה הערבית במשלחי יד מתקדמים ומביאים להישגים נמוכים בשוק התעסוקה.

אפליה על רקע לאומי: ערבים בישראל סובלים מאפליה בולטת בשוק התעסוקה, כתוצאה מתפיסות מוקדמות הנגזרות מהשקפות תרבותיות, ביטחוניות וגזעניות. הריחוק הפיזי והתרבותי מעבודה וממגורים עם יהודים מגביר תחושות של ניכור ואינו מאפשר ניסיון משותף שעשוי להפחית את גילויי האפליה.

חסמים רבים ומגוונים אלה יוצרים שילוב הרסני הדורש טיפול מערכתי, חזק ואפקטיבי. כאשר המדינה מבקשת לתת מענה לחלק מהחסמים, היא מתמקדת בדרך כלל בתשתיות תומכות תעסוקה (בעיקר תחבורה ומעונות יום) ובהכשרת העובדים, אך **ללא טיפול ראוי בביקוש, מדינת ישראל נותרת עם היצע גדל והולך של עובדים המבקשים להיכנס לשוק תעסוקה שאינו מוכן לקלוט אותם.** בפרק זה נבחן את פעילות הממשלה להסרת חסמים אלה ונטען כי בעוד שמאמצי הממשלה הנוכחיים חשובים והכרחיים, ללא מתן מענה מצד הממשלה לחסם האפליה על רקע לאומי וללא יצירת ביקוש לעובדים ערבים בשוק הפרטי, האפקטיביות של מאמציה עלול להיות מוגבלת ביותר.

התוכניות להגדלת שיעור ההשתתפות בשוק התעסוקה

היות שאין חולק על חשיבותו של שילוב שווינוי של אזרחי ישראל הערבים בשוק התעסוקה, ממשלות ישראל האחרונות יזמו תוכניות רבות, עתירות תקציב, כדי לקדם מטרה זאת.

בין השנים 2010-2016 הושקו על פי החלטות ממשלה תוכניות להשקעה בחברה הערבית במיליארדי שקלים. חלק משמעותי מתוכניות אלה נועדו להגדיל את השתלבותם של עובדים ערבים בשוק התעסוקה ולספק תשתיות תומכות תעסוקה (כמו תחבורה ציבורית, מעונות יום, הנגשת השכלה גבוהה ועוד). **עם זאת, תוכניות אלו מטפלות על פי רוב בצד ההיצע ומסייעות בעיקר בהכשרתם והנגשתם של אזרחים ערבים לעבודה, אך הן אינן נותנות מענה לחוסר הביקוש של עובדים ערבים מצד המעסיקים.**

ישנן תוכניות המבקשות להשפיע על צד הביקוש באמצעות סבסוד שכר ומצליחות באופן נקודתי, אך הן יקרות והדבר מגביל את היקפן. כדי להפיק את המרב מההשקעה הממשלתית הגבוהה בהגדלת היצע העובדים באוכלוסייה הערבית יש הכרח לעשות שימוש במכרזים ציבוריים, שיגדילו את הביקוש בעלות מינימלית למדינה באופן שייצור שינוי אמיתי ובר-קיימא בתעסוקת ערבים בשוק הפרטי.

התוכניות המרכזיות לקידום תעסוקה בשנים האחרונות

בשנת 2010 קבעה הממשלה יעדי תעסוקה לשנים 2010-2020, ובכלל זה יעדי תעסוקה לגבי האוכלוסייה הערבית.¹⁴ במרץ 2010 החליטה הממשלה על "תוכנית חומש לפיתוח כלכלי של יישובים במגזר המיעוטים".¹⁵ בהחלטה נקבע שתוכנית זו (להלן תוכנית 12 היישובים) תתמך ב-12 יישובים שבהם מתגוררת כ-23% מהאוכלוסייה הערבית בארץ, ותעסוק בין היתר בפיתוח כלכלי תעסוקתי. תקציב התוכנית היה כ-778 מיליון ש"ח. בשנת 2015 המשיכה הממשלה את התוכנית לשנה אחת בלבד (2015) בעלות של 664 מיליון ש"ח (החלטה 2365 מדצמבר 2014).¹⁶ חלק מהתקציבים של החלטות אלה יועדו לקידום תעסוקה.

בספטמבר 2011 החליטה הממשלה על "תוכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית" (להלן תוכנית בדואים דרום).¹⁷ התקציב הכולל שהוקצה ליישום התוכנית היה 1.26 מיליארד ש"ח. תוכנית זו נועדה בין היתר להביא להגדלת שיעור התעסוקה

14 החלטה 1994 מיולי 2010, התקבלה בעקבות דו"ח הוועדה לבחינת מדיניות התעסוקה בישראל בראשות פרופ' צבי אקשטיין. יעדיה נוגעים לאוכלוסייה הערבית, לרבות האוכלוסייה הדרוזית והצ'רקסית.

15 החלטה 1539 ממרץ 2010 לשנים 2010-2014, שנגעה לחלקים באוכלוסיות הערבית והדרוזית.

16 החלטה 2365 מינואר 2014.

17 החלטה 3708 מספטמבר 2011 לשנים 2012-2016. על פי החלטה 2025 מספטמבר 2014 בנושא "תוכנית רב-שנתית לפיתוח הדרום" הוקצו תקציבים נוספים ליישובי הבדואים בדרום, שנועדו בין היתר לקידום נושאי תעסוקה.

בקרב הבדואים בנגב, לפיתוח תשתיות תומכות תעסוקה ביישוביהם ולקידום ההשכלה בקרבם. למטרות אלו הוקצו כ-700 מיליון ש"ח.

בעקבות דו"ח הוועדה לשינוי חברתי-כלכלי בראשות פרופ' מנואל טרכטנברג (להלן ועדת טרכטנברג) החליטה הממשלה בינואר 2012 על נקיטת כמה צעדים משלימים ועל הקצאת תקציב נוסף לשם הסרת חסמים המקשים על האוכלוסייה הערבית להשתלב בתעסוקה (להלן תוכנית התעסוקה לאוכלוסייה הערבית).¹⁸ העלות הכוללת של יישום תוכנית זו הסתכמה ב-730 מיליון ש"ח.

בדצמבר 2015 החליטה הממשלה על תוכנית רחבת-היקף ומשמעותית לתיקון חלק ממנגנוני ההקצאה התקציביים המפלים ולקידום פיתוח כלכלי בחברה הערבית (להלן החלטת הממשלה מדצמבר 2015).¹⁹ מטרתה של תוכנית זו היא להביא לקידום תעסוקה ושילוב ופיתוח כלכלי של החברה הערבית, מתוך ראייתה כמנוע צמיחה מרכזי למשק הישראלי, וכן לצמצם את רמת האי-שוויון והפערים החברתיים. תוכנית זו כוללת השקעות בחינוך, תעסוקה, תשתיות, רשויות מקומיות, דיור, ביטחון פנים ועוד. העלות הכוללת של יישום תוכנית זו, אם תיושם במלואה, תהיה מעל 10 מיליארד ₪ במהלך חמש השנים הקרובות ועוד 5 מיליארד ש"ח לתיקון האפליה בתקצוב בתי הספר היסודיים, שעל הקצאתם הוחלט לאחר החלטה מספר 922.

בסך הכול, בין השנים 2010-2016 הוקצו מיליארדי שקלים לתוכניות שנועדו בעיקר להכוון תעסוקתי, הכשרה מקצועית, השכלה ותשתיות תומכות תעסוקה (כמו תחבורה ציבורית ומעונות יום). מלבד פעילויות אלה, נעשה ניסיון להגדיל את הביקוש לעובדים ערבים באמצעות תוכניות לסובסידיות שכר למעסיקים.²⁰ משרד הכלכלה מפעיל מסלול סיוע לקליטת עובדים מאוכלוסיות מיוחדות,²¹ ומסבסד את משכורתם של עובדים ערבים ב-20% בממוצע למשך שנתיים וחצי. כמו כן מפעיל המשרד מסלול לשילוב מתמחים ערבים בתעשיות עתירות ידע,²² שבמסגרתו מסובסדת 50% ממשכורת המתמחה בשנה הראשונה ו-40%-50% ממנה בשנה השנייה. **תוכנית זו אכן מסייעת בקליטת עובדים ערבים, אך מובן שעלויות גבוהה מאוד וספק אם ניתן להרחיב אותה בצורה משמעותית.** בשנת 2009 אושרו במסגרת התוכנית 831 משרות בלבד בעלות של 39 מיליון ש"ח, ב-2010 אושרו 1,355 משרות בעלות של 62 מיליון ש"ח, ובשנת 2011 אושרו 1,660 משרות בעלות של 85 מיליון ש"ח.²³

18 החלטה 4193 מינואר 2012 לשנים 2012-2016.

19 החלטה 922 מדצמבר 2015.

20 תוכניות אלו ממומנות גם במסגרת החלטות הממשלה שנסקרו קודם לכן, אך בשיעורים זניחים.

21 הוראת מנכ"ל (4.17) - תכנית סיוע לקליטת עובדים נוספים בישראל (תוכניות משרד הכלכלה לסיוע לאוכלוסיות מיוחדות), באתר משרד הכלכלה, <http://economy.gov.il>.

22 הוראת מנכ"ל (4.20) מסלול סיוע לשילוב מתמחים ממגזר המיעוטים בתעשייה עתירת ידע (תוכניות משרד הכלכלה לסיוע לאוכלוסיות מיוחדות), באתר משרד הכלכלה, <http://economy.gov.il>.

23 הרשות לפיתוח כלכלי של המגזר הערבי, הדרוזי והצ'רקסי, דו"ח שנתי 2011. באתר משרד ראש הממשלה, www.pmo.gov.il.

בנוסף השיקה הממשלה קמפיינים לעידוד ייצוג הולם ועידוד העסקת אקדמאים ערבים במטרה להתגבר על חסם האפליה, אך מידת יעילותם טרם הוכחה.

ייצוג הולם של עובדות ועובדים ערבים במגזר הציבורי

חשיבות רבה נודעת לייצוג הולם של קבוצות אוכלוסייה שונות בשירות הציבורי. שילובן של קבוצות אוכלוסייה שונות מסייעת להתאמת השירות הניתן לקבוצות ייחודיות, מחזקת את תחושת השייכות, מסייעת ביצירת לכידות חברתית ומגבירה את המוביליות החברתית של אוכלוסיות מודרות ובכך תורמת לצמצום האי-שוויון.

מתוך הבנת החשיבות של שילוב עובדים ערבים במגזר הציבורי, בשנת 2000 הוכנס לסעיף 15א בחוק שירות המדינה (מינויים) (תשי"ט-1959) תיקון המחייב ייצוג הולם של ערבים בשירות המדינה (שירות המדינה מונה כ-70 אלף עובדים והוא כולל את משרדי הממשלה, יחידות הסמך ובתי חולים ממשלתיים). בשנת 2007 נקבע יעד של 10% עד 2012, וחובה של משרדי הממשלה ויחידות הסמך לנציבות שירות המדינה לדווח דיווח שנתי על מצבן של הקבוצות שעליהן חל הסעיף לגבי שיעור ייצוגן במשרד. כמו כן חלה חובת דיווח שנתי של נציבות שירות המדינה לוועדת חוק, חוקה ומשפט לגבי הפעולות שננקטו על פי סעיף זה להגברת ייצוגן של האוכלוסיות הרלבנטיות.

החלטת הממשלה לוותה גם בהרחבת מערך התמיכה לעובדים ערבים במגזר הציבורי, כגון הגדלת השתתפות בשכר דירה, שמטרתה להתגבר על החסם הגיאוגרפי, פעילויות להגברת מודעות לאפשרויות העסקה במגזר הציבורי, הרחבת תקנים במשרדים שיעמדו בתוכנית העבודה להגדלת הייצוג ואף מכרזים סגורים המיועדים לעובדות ועובדים ערבים בלבד.

בעקבות החלטותיה ופעולותיה של הממשלה לקידום ייצוג הולם של עובדים ערבים במגזר הציבורי, אשר לוו ברגולציה יעילה, הגיעה ממשלת ישראל בשנת 2016 ליעד של 10% ייצוג לאוכלוסייה הערבית בשירות המדינה, כפי שנקבע בשנת 2007.

כפי שצוין לעיל היעד היה אמור להיות מושג עד שנת 2012, וכמו כן, הפיזור בין המשרדים אינו אחיד וייצוגם של עובדים ערבים במשרות בכירות מועט. ובכל זאת, **זו דוגמה טובה למאמצי של המדינה שהשקעו בצד הביקוש**, כך שבתשע שנים הצליחה המדינה להעלות את שיעור השתתפותם של עובדים ערבים בשירותה מ-5.7% בשנת 2007 ל-10% באמצע שנת 2016 - עלייה של כ-75%.

לעומת זאת, שיעור העובדים הערבים נמוך מאוד בגופים שהחוק אינו חל עליהם, כמו תאגידים ציבוריים וחברות ממשלתיות. כך למשל, בתאגידים הציבוריים שנבדקו במסגרת דו"ח מבקר המדינה לשנת 2016 נמצא ששיעור העובדים הערבים ברשות לניירות ערך הוא 1.5%, ברשות שדות התעופה 1.1%, ובבנק ישראל 1%, ובכל הנוגע לתפקידים ניהוליים - בחלק מהתאגידים אין ולו מנהל ערבי אחד.²⁴ שיעור הערבים בכלל החברות הממשלתיות נמוך ביותר, ועמד על 1.35% בשנת 2015 ועל 1.24% בשנת 2014. לשם השוואה, שיעור הערבים המועסקים במשק הישראלי עמד בשנת 2015 על 11.4%.²⁵

תוצאותיה של פעילות המחשלה להגדלת שיעורי התעסוקה של עובדות ועובדים ערבים

ההשקעה הכלכלית בשילוב עובדים ערבים אכן הובילה לעלייה בשיעור המועסקים, ובעיקר המועסקות, ובשש השנים שחלפו בין 2008 ל-2015 גדל שיעור התעסוקה של נשים ערביות בגילאי 25-64 בכ-10% ועמד בשנת 2015 על 33.7% - פער של כ-50% משיעורי התעסוקה של נשים יהודיות.²⁶ אך למרות מאמצי הממשלה והצלחותיה, דו"ח מבקר המדינה השנתי שפורסם במאי 2016 ומתייחס לפעולות המדינה לעידוד שילובה של האוכלוסייה הערבית בתעסוקה קובע כי היקפי ההשקעה וקצב ההתקדמות אינם מספיקים כדי לצמצם את הפערים בטווח הארוך.²⁷ סיכוי סוברת כי מאמצי הממשלה מוגבלים ביכולתם לחולל שינוי משמעותי וארוך-טווח מסיבה נוספת: רוב התוכניות הממשלתיות מיועדות לשיפור ההון האנושי והכנת העובדים הערבים להשתלבות בשוק התעסוקה, ולא להשפעה על מקומות עבודה על מנת שייקלטו עובדים ערבים, ולפיכך הן מטפלות רק בצד ההיצע, אך לא בצד הביקוש המוגבל של עובדות ועובדים ערבים, הנובע מאפליה על רקע לאומי. להערכתנו, וכפי שיפורט להלן, הטיפול בצד ההיצע בלבד לא יוכל לחולל את השינוי הנדרש.

24 "פעולות המדינה לעידוד שילובה של האוכלוסייה הערבית בתעסוקה", ר' ה"ש 5 לעיל.

25 רשות החברות הממשלתיות, דו"ח שכר וכוח אדם בחברות הממשלתיות (מאי 2016), באתר הרשות: www.gca.gov.il. שיעור בני החברה הערבית ובתוך כך, שיעור העובדים ושיעור הערבים המועסקים במשרד בדוח זה חושב ללא בני העדה הדרוזית.

26 הצעות תקציב לשנות הכספים 2015-2016, באתר משרד האוצר, <http://mof.gov.il>; נתונים מסקר כוח אדם לחודש דצמבר, לרבעון הרביעי ולשנת 2015, באתר הלמ"ס, www.cbs.gov.il.

27 "פעולות המדינה לעידוד שילובה של האוכלוסייה הערבית בתעסוקה", ר' ה"ש 5 לעיל.

מאפייני העובדים הערבים בשוק התעסוקה הישראלי

אזרחי המדינה הערבים חיים במציאות שבה הם מופלים לרעה כערבים. חוסר השוויון תועד במספר רב של סקרים ומחקרים מקצועיים, הוא אושר בפסקי דין ובהחלטות הממשלה וכן מצא את ביטויו בדו"חות מבקר המדינה ובמסמכים רשמיים אחרים.

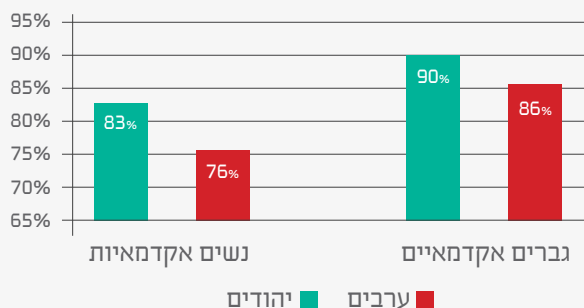
(דו"ח ועדת אור, עמ' 33).

חוסר השוויון המתמשך בין האזרחים היהודים לאזרחים הערבים בישראל, שגילו כשנות קיומה של המדינה, משפיע על היתר על שוויון ההזדמנויות העומדות בפני בניה ובנותיה של החברה הערבית בבואם להשתלב בשוק התעסוקה הישראלי. בפרק זה נציג את מצבם, ובתוך כך נתמקד בפערים בין אזרחים ערבים ליהודים, במאפייני ההיצע הקיים של העובדים הערבים ובחסם של אפליה על רקע לאומי.

אקדמאים ערבים

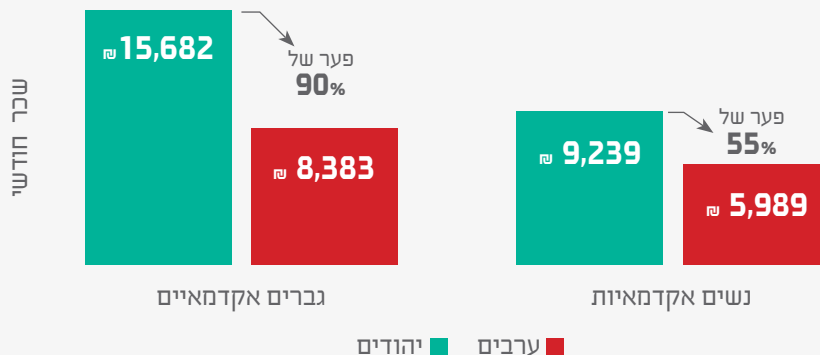
בקבוצות מודרות בחברה רב-לאומית ורב-תרבותית נודעת לחינוך חשיבות מיוחדת. להשכלה גבוהה תפקיד מרכזי ביכולת ההשתכרות העתידית של הפרט ובאפשרות למוביליות חברתית וכלכלית. בישראל, שיעור התעסוקה של אקדמאים ערבים נמוך משל אקדמאים יהודים.

איור 2: שיעורי תעסוקה בקרב אקדמאים²⁸



28 מינהל מחקר וכלכלה, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, 20 עובדות על אקדמאים בני מיעוטים בישראל (2011).

איור 3: שכר חודשי מעבודה ברוטו בקרב אקדמאים²⁹



בסקר שערך משרד הכלכלה ובחן את השתלבותם של אקדמאים ערבים בשוק התעסוקה, נמצא כי אקדמאים ערבים מחפשים עבודה כ-54 שבועות בממוצע – כ-25 שבועות יותר מעמיתיהם היהודים.³⁰ כמו כן, 46% מכלל האקדמאים הערבים אינם מחפשים עבודה אצל מעסיקים יהודים, ו-16% נוספים דיווחו שחיפשו עבודה אצל מעסיקים יהודים אך טרם עבדו אצלם. רק 37% עבדו אצל מעסיקים יהודים. עוד עולה מהסקר כי לטענת מחפשי העבודה הערבים הגורם המרכזי לאי-מציאת עבודה אצל מעסיקים יהודים הוא גזענות ואפליה: מבין האקדמאים הערבים שחיפשו עבודה בשוק התעסוקה היהודי אך לא עבדו בו, כ-40% טוענים כי גזענות ואפליה הן חסם בפני מציאת עבודה; בקרב אקדמאים ערבים שחיפשו ומצאו עבודה, כ-29% טוענים כי גזענות ואפליה הם חסם.³¹

בעיה נוספת שמאפיינת אקדמאים ערבים היא שפעמים רבות הם אינם עובדים בתחומים שהם למדו. כך למשל, במדגם שביצע משרד הכלכלה בהשתתפות כאלף אקדמאים ערבים,³² שבו נשאלו המשתתפים על עיסוקם והמקצועות שלמדו בתואר הראשון, נמצא שערבים רבים אינם עובדים בתחום שלמדו. עוד נמצא בסקר כי רק 20% מהאקדמאים הערבים שלמדו מדעים והנדסות עובדים בתחומם, וכ-44% מהם עובדים בהוראה.

29 מינהל מחקר וכלכלה, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, 20 עובדות על אקדמאים בני מיעוטים בישראל (2014).

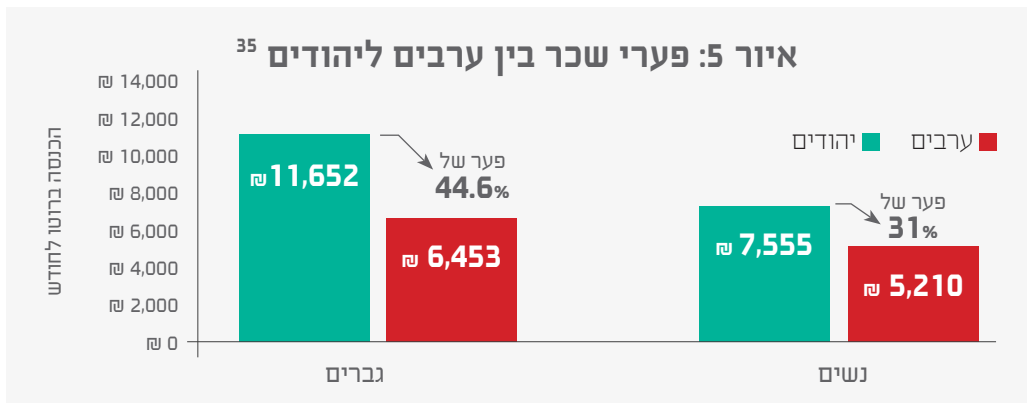
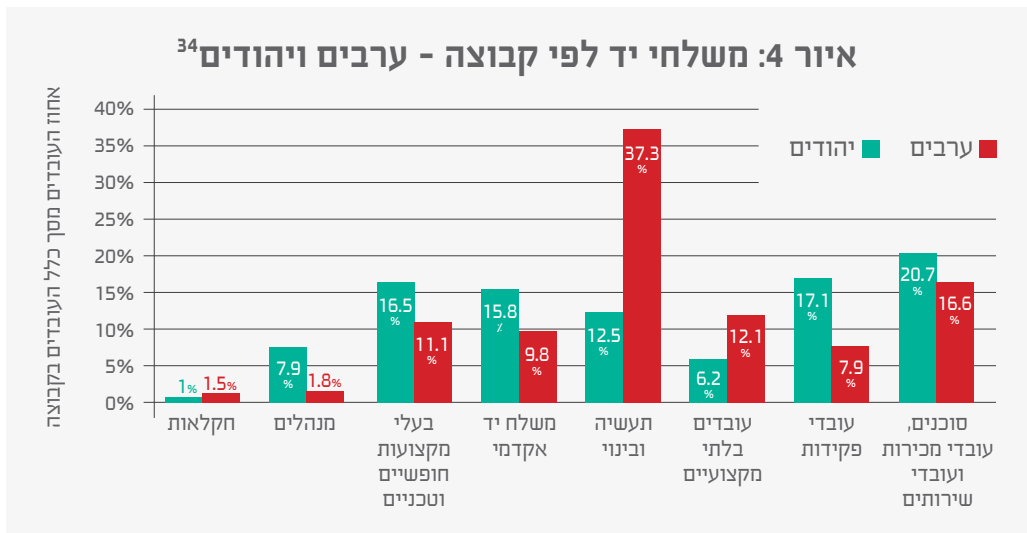
30 משרד התמ"ת, מינהל מחקר וכלכלה, מצבם התעסוקתי של האקדמאים הערבים בישראל – מסמך יוזם לקראת סקר מיוחד. באתר משרד התמ"ת, www.economy.gov.il.

31 משרד התמ"ת, מינהל מחקר וכלכלה, השתלבות ערביי ישראל בשוק התעסוקה ובכלכלה בישראל. באתר משרד התמ"ת, www.economy.gov.il.

32 עיבוד של סיכוי לנתונים המופיעים במשרד הכלכלה, מינהל מחקר וכלכלה, תעסוקתם של האקדמאים הערבים בישראל (2014).

פערי ייצוג במשלחי יד מרכזיים

עובדות ועובדים ערבים נמצאים בשיעורים נמוכים במשלחי יד וענפים המתאפיינים במיומנות ובהכנסה גבוהה. כתוצאה מההתרכזות העובדות והעובדים הערבים בשוק התעסוקה השניוני,³³ הכנסתם של עובדים ערבים נופלת בהרבה מהכנסתם של היהודים. תרשים 4 מציג את משלח ידם של ערבים ויהודים מסך כל העובדים בקבוצתם, כך למשל ניתן לראות שמסך כלל העובדים הערבים, 37.3% עובדים בתעשייה ובינוי, לעומת 12.5% מסך כלל העובדים היהודים.



33 שוק תעסוקה זה מאופיין בעובדים חלשים חסרי השכלה המועסקים בתבניות העסקה של מיקור-חוץ ועובדי קבלן, בשכר נמוך, בהפרת תנאים סוציאליים, באי-רציפות תעסוקתית ובניידות מתמדת של העובדים.

34 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר כוח אדם (2014). באתר למ"ס, www.cbs.gov.il.
 35 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר הוצאות משק הבית (2013). באתר למ"ס, www.cbs.gov.il.

הפער בשכר ברוטו בחודש בין גברים ערבים ליהודים עומד על 44.6%, והפער בין נשים ערביות ליהודיות עומד על 31%.

היצע העובדים הערבים

עשרות אלפי עובדים ערבים יכולים להשתלב בשוק התעסוקה הישראלי כבר היום. מחקר של חברת שלדור שנערך לטובת יוזמת "קולקטיב אימפקט"³⁶ העלה כי 136 אלף עובדים ומועמדים ערבים נמצאים במצבי תעסוקה בעייתיים: מובטלים ורוצים לעבוד, עובדים בעבודה שאינה הולמת את כישוריהם ומועסקים חלקית. שלדור בחנו היצע זה של עובדים ערבים ביחס לשורה של חסמים: ריחוק ממרכזי תעסוקה, גיל, השכלה ומגדר.

מתוך אותם 136 אלף עובדים מצא המחקר של שלדור כי **כבר היום יש כ-70 אלף מועמדים ערבים שסיכוי השתלבותם במגזר הפרטי גבוהים ביחס לחסמים הפועלים עליהם, ומתוכם מעל ל-20 אלף עובדים ערבים שיכולים להשתלב כבר היום בליבת המגזר העסקי** (תעשייה, שירותים מקצועיים, פיננסים והייטק).

גזענות ואפליה על רקע לאומי

חסמים רבים, מגוונים וחזקים מונעים את השתלבותה של האוכלוסייה הערבית בשוק התעסוקה הישראלי. המרכזיים שבהם הם ריחוק גיאוגרפי ממרכזי תעסוקה, נגישות תחבורתית גרועה למקומות עבודה, השכלה נמוכה ואפליה על רקע לאומי.

מאמציה הנוכחיים של מדינת ישראל מרוכזים בעיקר ביצירת היצע איכותי של כוח עבודה בחברה הערבית (כמו למשל בהשקעות בחינוך והכשרה מקצועית) ובהשקעות בהנגשת הציבור הערבי לשוק התעסוקה (כמו למשל במעונות יום ופיתוח של תחבורה ציבורית). **אבל כל המאמצים האלה אינם משפיעים כלל על הביקוש הנמוך לעובדים ערבים, הנובע מאפליה על רקע לאומי, וניזון גם מהתמשכות הסכסוך הישראלי-פלסטיני וממפלס המתח העולה בעתות של הסלמה. אם לא ייעשו מאמצים להסיר חסם עיקרי ורב-עוצמה זה, שוק התעסוקה הישראלי ימצא את עצמו עם היצע גדל והולך של עובדים ערבים המבקשים ומוכנים להיכנס לשוק אשר אינו מוכן לקלוט אותם.** מצב זה יפגע באופן קשה באפקטיביות של פעילות הממשלה לקידום תעסוקת

36 קולקטיב אימפקט - השותפות לקידום תעסוקה בחברה הערבית הוקם כדי להביא לפריצת דרך בתעסוקה הולמת בחברה הערבית, תוך גיוס המעסיקים לשינוי אקטיבי בדפוסי ההעסקה. הנחות היסוד של המיזם הן כי כדי לחולל פריצת דרך נדרש בראש ובראשונה שינוי תודעתי בקרב מעסיקים, וכי המנוף המרכזי להנעת השינוי המיוחל הוא יצירת מודעות לקיומו של Business Case עסקי מובהק.

ערבים ויגביר את התסכול בחברה הערבית.

במינהל מחקר במשרד הכלכלה נערכו בשנים 2009-2013 כמה סקרים שבחנו את תחושת האפליה של עובדים ומחפשי עבודה מקבוצות שונות. כך למשל, בסקר של משרד הכלכלה מ-2014 על עמדות מעסיקים עולה כי 22% מהעסקים שנמצאים בבעלות יהודים ואינם מעסיקים ערבים, מאמינים כי קשה לגייס עובדים ערבים בגלל התנגדות אפשרית של עובדים, מנהלים או לקוחות, זאת לעומת כ-4% מהעסקים בבעלות יהודית שכן מעסיקים ערבים.

באותו הסקר, המעסיקים היהודים גם נשאלו האם לדעתם, במידה והעסק יחליט להגדיל את הרבגוניות ולהעסיק עובדים מקבוצות שונות, הוא יתקשה לעשות זאת עקב קושי הנובע מהתנגדות של עובדים, מנהלים או לקוחות, גם כאן מצא הסקר הבדלים משמעותיים בין עסקים המעסיקים ערבים לעסקים שאינם מעסיקים ערבים.

בעסקים שאינם מעסיקים ערבים נמצא כי 35.9% מהם חושבים כי התנגדות הלקוחות תקשה עליהם וזאת לעומת 19.8% מהעסקים בהם עובדים ערבים (פער של 16.1%). בעסקים שאינם מעסיקים ערבים 39.4% חושבים כי התנגדות המנהלים תקשה עליהם וזאת לעומת 28% מהעסקים בהם עובדים ערבים (פער של 11.4%). בעסקים שאינם מעסיקים ערבים 38.3% חושבים שהתנגדות העובדים תקשה עליהם וזאת לעומת 23.6% מהעסקים בהם עובדים ערבים (פער של 14.7%).

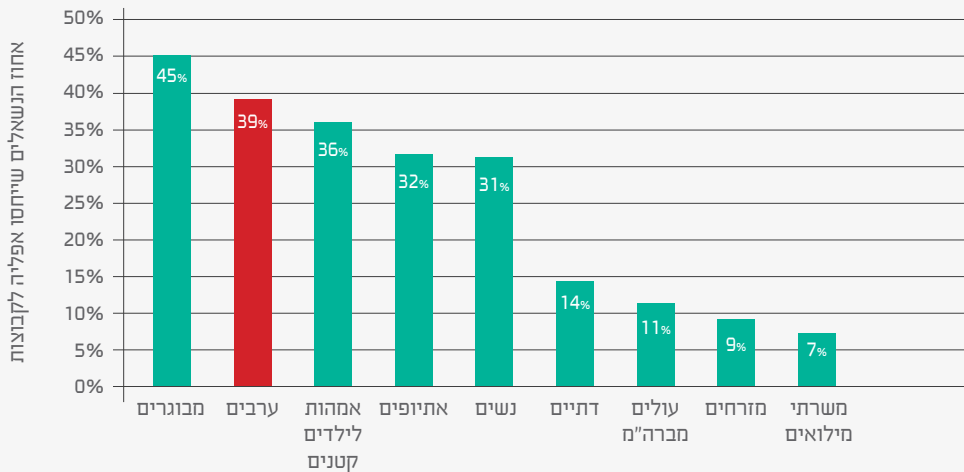
הממצאים בסקר מראים כי העובדה שישנם עסקים אשר אינם חשופים להעסקת עובדים ערבים גורמת לכך שהם חושבים שהסביבה תגלה התנגדות כלפי העסקת ערבים. לעומתם, עסקים אשר מעסיקים עובדים ערבים מגלים פתיחות רבה להעסקה רבגונית ויודעים כי בפועל הסביבה אינה מראה התנגדות להעסקה שכזאת.³⁷

סקרים נוספים שבדקו עמדות של קבוצות שונות בחברה הישראלית מצאו עדויות דומות, להלן כמה מהממצאים המרכזיים ממחקרים אלה.

להלן כמה מהממצאים המרכזיים ממחקרים אלה, המשקפים את עוצמת החסם של אפליה על רקע לאומי.

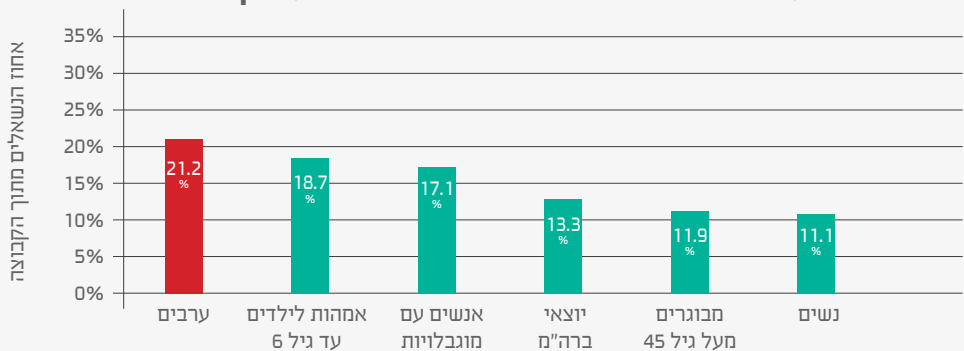
37 מינהל מחקר וכלכלה: ערבים העובדים בעסקים בבעלות יהודים וההיפך.

איור 6: קבוצות חופלות בשוק התעסוקה לפי תפיסות הנשאלים



מקור: תחושת אפליה של מחפשי עבודה ועובדים ומה חושב הציבור על כך, פברואר 2010

איור 7: שיעור הנשאלים שחשו אפליה מצד מעסיקים



מקור: תחושת אפליה של עובדים ושל מחפשי עבודה וגיוון תעסוקתי במקומות עבודה, 2013

הנתונים בפרק זה מלמדים על עוצמת האפליה על רקע לאומי ועל פערים משמעותיים בין יהודים לערבים בשכר, בקליטה בשוק התעסוקה, במשלחי היד ובשיעורי התעסוקה. כמו כן, פרק זה הציג את ההיצע הנוכחי של עובדים ערבים, המהווה הזדמנות משמעותית מבחינת מעסיקים במגזר הפרטי. פנייה לקהל זה תבסס את יציבות כוח העבודה במגזר הפרטי ותאפשר צמיחה ארוכת-טווח.

יתרונות עסקיים בהעסקה רבגונית

שילוב העובדות והעובדים הערבים בשוק הפרטי אינו רק חיוני לכלכלה הישראלית, אלא טוב גם לחברות. לגיוון תעסוקתי יתרונות רבים המשמפיעים על חוסן של חברות במגזר הפרטי ומאפשרות צמיחה וגדילה גבוהות מהממוצע. תפיסות מקובלות בעולם בדבר חשיבותו של גיוון בתעסוקה מקבלות בשנים האחרונות מקום מרכזי יותר בחברה הישראלית.³⁸

יתרונות הגיוון

■ **ניהול כוח אדם -** גיוס ממקורות שטרם מוצו הופך את הארגון לאטרקטיבי יותר לקבוצות מודרות, מגביר את נאמנותן למקום העבודה ומוריד את שיעורי החלופה של העובדים.

■ **פיתוח שווקים ומוצרים -** שילוב הולם של עובדים ערבים מאפשר שיווק יעיל יותר לקבוצות מודרות, הגדלת המכירות וכניסה לנתח השוק הערבי.

■ **חדשנות -** קבלת החלטות קבוצתית טובה יותר, שבירת תבניות חשיבה אחידות ויעילות בפתרון בעיות.

■ **שיפור תדמית -** גיוון בתעסוקה משדר הוגנות ופתיחות הן לקהלי לקוחות שונים והן לעובדים ולמועמדים.

■ **חיבור לשוק הגלובלי -** רב-תרבותיות היא בסיס העבודה בשוק הגלובלי ויכולה לשמש כגשר לעסקים עם מדינות חדשות ועם שווקים חדשים.³⁹

יתרונות אלה יבואו לידי ביטוי רק במקומות שיש בהם גיוון מהותי, ומצב שבו עובדים מגוונים משולבים במרקם החברה בכל מגוון הדרגים והעיסוקים, ואינם תחומים במחלקות, דרגות או עיסוקים מסוימים.⁴⁰

■ **שיפור הכנסות כתוצאה ישירה מגיוון שדרת הניהול -** מחקר של חברת הייעוץ הבינלאומית מקנזי⁴¹ מראה כי חברות עם משאבי אנוש מגוונים יותר מציגות תוצאות פיננסיות גבוהות מהממוצע. המחקר מצא כי לחברות המצויות ברבעון העליון מבחינת גיוון תעסוקתי-

38 "מהו גיוון בתעסוקה?", באתר הפורום הישראלי לגיוון בתעסוקה, <http://diversityisrael.org.il>

39 "יתרונות הגיוון", שם.

40 פרופ' וינסנט רושיניו (המחלקה לסוציולוגיה, אוניברסיטת אוהיו), "איך משיגים גיוון מהותי בארגון?", שם.

41 "Why Diversity Matters", ר' ה"ש 4 לעיל.

אתני יש סיכוי גבוה יותר להציג תוצאות פיננסיות גבוהות מהערכים החציוניים בתחומן. יתרה מזאת, לדברי המחקר, גיוון הוא כנראה גורם מבדל תחרותי, שלאורך זמן מסיט נתח שוק לטובת חברות מגוונות יותר.

בארצות הברית, לדוגמה, המחקר מצא קשר לינארי בין גיוון גזעי ואתני לביצועים פיננסיים טובים יותר: לכל עלייה של 10% בגיוון גזעי ואתני בשדרת הניהול עלו ההכנסות לפני מס וריבית ב-0.8%. המחקר מצביע על כך שכאשר חברות מחויבות למנהיגות מגוונת הן מצליחות יותר. לחברות מגוונות יותר יש יכולת טובה יותר למשוך עובדים מוכשרים, לשפר את המיקוד בלקוח, את שביעות הרצון של העובדים ואת תהליכי קבלת ההחלטות. כל אלה מובילים למחזור של תשואות הולכות וגדלות.

למרות היתרונות העסקיים שבהעסקה רבגונית, יש צורך בהגברת המודעות להעסקה רבגונית בישראל, במגוון תחומים וחברות.

שילוב עובדים ערבים אינו מתקיים בכלל ענפי המשק

ממצאי משרד הכלכלה מראים כי האוכלוסייה הערבית משתלבת בעסקים הנמצאים בבעלות יהודים, אך גיוון זה בכוח העבודה מוגבל לענפים מסוימים ובענפים אחרים עדיין לא הפנימו את היתרונות הגלומים בהעסקת עובדים ערבים. הענפים המרכזיים שבהם בולטת השתלבות האוכלוסייה הערבית בעסקים הנמצאים בבעלות יהודית הם בריאות וסיעוד (10 עובדים ערבים במומצע), חינוך (10 עובדים ערבים במומצע), מסחר (9.7 עובדים ערבים במומצע), אירוח ואוכל (8.1 עובדים ערבים במומצע). בענפים אחרים האחוז הממוצע של עובדים ערבים נמוך.⁴²

חוסר בגיוון מקבע ומחזק את ההפרדה בשוק התעסוקה

הומוגניות בכוח העבודה משפיעה על עמדות המעסיקים, ומחזקת עוד יותר את ההומוגניות הנהוגה אצלם; עסקים שאינם חשופים להעסקת עובדים ערבים מגלים התנגדות רבה להעסקה רבגונית, ומאמינים שגם סביבתם תגלה התנגדות למהלך כזה. סקר של משרד הכלכלה העלה כי ב-22.4% מהעסקים שאינם מעסיקים ערבים מאמינים כי קשה לגייס עובדים ערבים בגלל התנגדות אפשרית של עובדים, מנהלים או לקוחות, לעומת 4.1% בלבד מהעסקים שמעסיקים ערבים.

42 במחקרה של גלי ליס-גינסבורג, "ערבים העובדים בעסקים בבעלות יהודים וההיפך", באתר משרד הכלכלה, www.economy.gov.il

בשל חוסר היכרות עם עובדים ערבים הם גם נתפסים כבלתי מוכשרים. בסקר נמצא כי 21.1% מבעלי העסקים שאינם מעסיקים ערבים מאמינים שמועמדים ערבים יתקשו למלא תפקידים רבים בארגון, לעומת 7.5% בלבד מקרב המעסיקים שהעסיקו ערבים.⁴³

יש ארגונים הפועלים בשיתוף עם הקהילה העסקית לקידום העסקה רבגונית ותעסוקת ערבים, כגון מרכז ריאן, יוזמת קולקטיב אימפקט, קו משווה, צופן, הפורום הישראלי לגיוון בתעסוקה וארגון מעלה. אולם למרות החשיבות הרבה ביוזמות כגון אלו, ההצטרפות לתוכניות הגיוון היא וולונטרית, ולכן יכולתן לייצר שינוי רחב בשוק הפרטי מוגבלת.

יצירת העסקה רבגונית בקרב חברות הזוכות במכרזים ציבוריים יכולה אם כך לשנות את גישת המעסיקים כלפי העסקת עובדים ערבים, וליצור פריצת דרך בהבנת היתרונות הטמונים בהעסקה רבגונית בכלל ובשילוב עובדים ערבים בפרט.

שילוב עובדות ועובדים ערבים בשוק התעסוקה באמצעות מכרזים ציבוריים

מסמך זה סקר בהרחבה את הרקע לצורך של הממשלה למצוא דרכים אפקטיביות לשלב את האזרחים בערבים בשוק התעסוקה, לאור הפוטנציאל הכלכלי של מהלך כזה. כפי שציינו לעיל: 1. אזרחים ערבים רבים מבקשים להיכנס לשוק התעסוקה, אך אפליה על רקע לאומי פוגעת בביקוש לעובדים אלה.

2. לגיוון בתעסוקה השפעה חיובית על הרווחיות והתחרותיות של המגזר הפרטי.

3. ממשלת ישראל מקצה תקציבים לא מבוטלים לעידוד תעסוקת ערבים.

4. המגמות הדמוגרפיות בישראל מחייבות נקיטת פעילות יזומה ואגרסיבית לשילוב האוכלוסייה הערבית בשוק התעסוקה, שבלעדיה תיפגע כלכלת ישראל.

נייר מדיניות זה מציע לקדם שילוב עובדים ערבים במגזר הפרטי דרך שימוש בכוח הקנייה של ממשלת ישראל, באמצעות מכרזים ציבוריים, ועל ידי מגוון כלים רגולטוריים המייצגים רמות שונות של מחויבות לייצוג הולם של עובדות ועובדים ערבים, בהתאם לתמהיל ההיצע שלהם בשוק התעסוקה (משלח יד, ריכוזים גיאוגרפיים, השכלה וכדומה). פעולה כזאת תתרום לכלכלה הישראלית, תאפשר שוק תעסוקה משלב ותהווה גורם מכריע בהנעת הצמיחה והחוסן של הכלכלה הישראלית בכלל והמגזר הפרטי בפרט. הכלים הרגולטוריים יופעלו תוך רגישות לצורכי המעסיקים במגזר הפרטי ויכולתם להתאים את עצמם לרגולציה זו. גישה זאת משתקפת גם בדו"ח של ה-OECD בנושא שוק התעסוקה בישראל,⁴² הממליץ להגדיל את ייצוג הערבים במגזר הציבורי בכלל, ולעשות שימוש בהוצאה הציבורית כדי לקדם באופן משמעותי ייצוג הולם של ערבים בשוק התעסוקה הפרטי. ה-OECD ממליץ כי בתהליך המיכרז תעדיף ממשלת ישראל עסקים המקדמים שילוב הולם של עובדים ערבים.

אפשרויות הרגולציה המוצעות (ניתן להפעיל חלק מהן או את כולן):

1) **חובת דיווח ותוכנית לקידום שילוב עובדים ערבים:** דיווח, איסוף ופרסום של מידע על שיעור העובדים הערבים בחברות המתמודדות על מכרזים ציבוריים, טווח העיסוקים ודרגות השכר שלהם. בנוסף יידרשו החברות המתמודדות להגיש ולבצע תוכנית לקידום שילובם

42. OECD Reviews of Labor Market and Social Policies: Israel (January 2010).

של עובדים ערבים. התוכנית תכלול יעדים ברורים וקונקרטיים לגיוס וקידום, כגון פרסום מודעות דרושים בכלי תקשורת ערביים, התאמת תהליכי המיון למועמדים ערבים וקביעת יעדים כמותיים לשילוב עובדים ערבים. ביצוע התוכנית יבחן על ידי הגורמים המתאימים במשרד הכלכלה או במשרד האוצר.

(2) **העדפת חברות מתמודדות המקיימות ייצוג הולם:** העדפת מתמודדים המקיימים חובת ייצוג הולם של עובדים ערבים, בכל רמות ההעסקה, באמצעות תוספת ניקוד לחברות אלו בתהליך בחירת החברה הזוכה במכרז.

(3) **ייצוג מסוים של עובדים ערבים כתנאי סף להשתתפות במכרזים ציבוריים:** אפשר להתנות את האפשרות לגשת למכרז ציבורי בייצוג הולם של עובדים ערבים בכל רמות ההעסקה. ייצוג הולם יקבע בכל תחום וענף בהתאם למאפייני היצע העובדים הערבים בתחום, בתהליך הדרגתי, עד להגעה לסף ייצוג הולם.

סיכוי ממציאה שצעד 1 יחול על כלל המכרזים, בעוד שצעדים 2 ו-3 יחולו בנפרד ורק על מכרזים בינוניים וגדולים, החל מסף מסוים.

יתרונות שילוב עובדות ועובדים ערבים בשוק התעסוקה הפרטי באמצעות מכרזים ציבוריים

1. **התאמה למאפייני החברה הערבית:** בחברה הערבית יש היצע גדול של מועמדים שיכולים ורוצים להשתלב מיד בשוק התעסוקה. ואולם לאור חסמים שונים, ובראשם האפליה על רקע לאומי, יש לעודד את הביקוש לעובדים ערבים בשוק הפרטי. שימוש במכרזים לקידום האוכלוסייה הערבית הוא אמצעי עידוד אופטימלי התואם את מאפייני החברה הערבית.

2. **כלי עוצמתי:** מבין האוכלוסיות המודרות בחברה הישראלית, האוכלוסייה הערבית היא הקבוצה הגדולה בישראל (מלבד נשים), והצורך לשלבה בשוק התעסוקה דורש שימוש בכלים המותאמים לגודל האתגר. על פי מינהל הרכש, היקף הרכש של משרדי הממשלה, לרבות הוצאה ביטחונית ובתי חולים, הוא כ-54 מיליארד ₪ בשנה. נתון זה אינו כולל רכש של מועצות מקומיות, חברות ממשלתיות וכדומה, ובכל מקרה מדובר בהיקפי רכש ציבורי עצומים שאפשר לחולל באמצעותם שינוי משמעותי במצב התעסוקה של האזרחים הערבים.

3. **האתגר הוא בשוק הפרטי:** המעסיק הגדול במשק הוא שוק התעסוקה הפרטי, שבו ניתן למצוא כ-63% מכלל המשרות הקיימות במשק. ללא תוכנית משמעותית המחייבת מעסיקים להגדיל באופן משמעותי העסקה של עובדים ערבים בכל שדרות הניהול לא יתחולל השינוי הנדרש בשוק התעסוקה. מחקר של חברת שלדור שנעשה עבור יוזמת קולקטיב אימפקט,

מצא כי ישנם כבר היום, 27 אלף עובדים ערבים שיכולים להשתלב מיידית בליבת השוק הפרטי (תעשייה, שירותים מקצועיים, פיננסים והייטק).

4. פעילות המחשלה להגדלת הביקוש במגזר הציבורי הוכיחה את עצמה בעבר: בעקבות החלטות הממשלה לקדם ייצוג הולם של עובדים ערבים באמצעות העלאת הביקוש בשירות המדינה, אשר לוו ברגולציה יעילה, עלה שיעורם מ-5.7% בשנת 2007 ל-10% בשנת 2016 - עלייה של כ-75%. ניסיון קודם זה מלמד כי פעילות יעילה ואפקטיבית בתחום הביקוש יכולה לחולל שינויים משמעותיים לטווח הארוך.

אפשרויות לקידום שילוב עובדות ועובדים ערבים במכרזים ציבוריים בישראל: הצעות לשינויים רגולטוריים⁴⁵

סיכוי מציעה לקדם את שילובם של עובדים ערבים במגזר הפרטי דרך מכרזים ציבוריים, באמצעות מגוון כלים רגולטוריים הנעים על רצף של מחויבות הולכת וגדלה של החברות לקיום ייצוג הולם של עובדות ועובדים ערבים. כל זאת תוך רגישות לצורכי המעסיקים במגזר הפרטי ויכולתם להתאים את עצמם לרגולציה המוצעת (להמלצת סיכוי על יישום ההצעה במסגרת חקיקה ראשית או תקנות ראו נספח א').

המחויבות שתידרש מהחברות המתמודדות צריכה להתחיל בחובת דיווח על מאפייני מצבת כוח האדם של החברה המתמודדת בהתמקדות בעובדיה הערבים (כמות העובדים, התפלגותם לפי מיקום בהיררכיה הניהולית, שכר, טווח העיסוקים בתוך החברה ומידע מגדרי). כמו כן, על המתמודדים לבנות תוכנית עבודה לקידום שילוב עובדים ערבים בארגון.

בשלב הבא יש לייצר העדפה של חברות בעלות ייצוג הולם של עובדות ועובדים ערבים, בין אם באמצעות העדפת חברות שמעסיקות עובדים ערבים, אשר תבוא לידי ביטוי במתן ניקוד במכרזים, ובין אם ביצירת דרישה כי בחברות המתמודדות על מכרזים יהיה מלכתחילה ייצוג הולם של עובדים ערבים, וסף הייצוג יעלה בהדרגה משנה לשנה. הרגולציה המוצעת של העדפה על ידי ניקוד או קיומו של תנאי סף לייצוג הולם היא גמישה, ובעזרת תנאי סף משתנים ניתן להחיל אותה בהדרגה. תנאי סף ראשוני יקבע על אילו מכרזים תחול הרגולציה. תחילה ייקבע תנאי סף גבוה, כך שרק חלק קטן מהמכרזים ייכנסו תחת הרגולציה. בהמשך, ובהתאם לתוצאות הרגולציה, ניתן יהיה להוריד את תנאי הסף ולהחיל אותה על עוד מכרזים, ובכל מקרה יש להותיר מכרזים קטנים מחוץ לטווח הרגולציה.

תנאי סף שני יקבע את שיעור ההעדפה באמצעות ניקוד ו/או מינימום ייצוג הולם הנדרש לצורך עמידה ברגולציה. גם כאן ניתן להתחיל בתנאי סף רך, ולהעלות אותו בהתאם לתוצאות הרגולציה. מדובר אם כן ביצירת תנאי סף של ייצוג הולם, בדרישות אשר יתחילו מרף מינימלי של ייצוג ורף גבוה של שווי המכרז וישתנו עם השנים. הדבר יאפשר לחברות במשק להתאים את כוח העבודה שלהן לדרישות ולאפשר למדינה לעדכן את התוכנית כתוצאה משינויים במשק, תגובות המעסיקים לתוכנית ושינויים במאפייני היצע כוח העבודה באוכלוסייה הערבית. בין שמדובר במקרה של ניקוד על ייצוג הולם ובין שמדובר בתנאי סף, אנו סבורים

45 ראה נספח ד' לסיכום אמצעי החקיקה שדרכם ניתן להוציא לפועל שימוש ברכש ממשלתי לקידום תעסוקת ערבים

כי יש להחיל מדיניות זו על מכרזים גדולים על מנת שלא לייצר בירוקרטיה מיותרת או לפגוע בעסקים קטנים ובינוניים שמצבת כוח האדם בהם קטנה מכדי להבטיח ייצוג מגוון. כמו כן יש להבנות את תהליכי המכרז מלכתחילה ביחס למאפייני ההיצע של כוח העבודה בחברה הערבית, ולא לדרוש מהחברות לגייס כוח עבודה שאיננו בנמצא.

חובת דיווח והפעלת תוכנית לשילוב עובדים ערבים

הנעת תהליכי שינוי מתחילה ביצירת מודעות למצב שרוצים לשנות ובמידע על המצב הנוכחי. אחד המאפיינים המרכזיים של מיקור-חוץ באספקת שירותים ומוצרים הוא שזהותם של המועסקים בפרויקטים ציבוריים אינה ידועה. **צעד ראשון, ובעל עלות זניחה לממשלה ולחברות, הוא החלת חובה על החברות המתמודדות על מכרזים ציבוריים לדווח על כמות העובדים הערבים, ובתוך כך טווח עיסוקיהם, התפלגותם לפי מיקום בהיררכיה הניהולית, דרגות השכר וכדומה.**

בנוסף יש לדרוש מהחברות המתמודדות להגיש ולבצע תוכנית לקידום שילובם של עובדות ועובדים ערבים. התוכנית תכלול יעדים ברורים וקונקרטיים, כגון פרסום מודעות דרושים בעיתונות הערבית, הכשרת צוות מראיינים, תגמול לעובדים המביאים עובדים ערבים נוספים בשיטת "חבר מביא חבר" וכדומה. את העמידה בהתחייבויות התוכנית ניתן לבדוק באופן מדגמי. למשל, האם החברה עמדה בהתחייבותה לפרסם את רוב המשרות בעיתונות הערבית? אם הזוכה אינו עומד בהתחייבויותיו ניתן יהיה להזהיר אותו, ובמקרים של הפרות חוזרות ונשנות ניתן לפסול את המציע מהתמודדות במכרזים עתידיים.

לחובת הדיווח והחובה להפעיל תוכנית לשילוב עובדים ערבים יש ערך בהנעת חברות לקדם תעסוקת ערבים. אם בנוסף לכך יפורסם המידע גם בפומבי, הדבר יחזק את האפקטיביות של כלי מדיניות זה.

זהו צעד רגולטיבי פשוט וקל ליישום, שבשלב הראשון אינו כופה שינויים מרחיקי לכת בחברות הזוכות במכרזי מדינה. עם זאת, הניסיון בעולם מראה כי עצם תהליך הדיווח על ידי החברות, איסוף הנתונים על ידי הממשלה, ובפרט אם הם גם מפורסמים ושקופים לציבור, מניע תהליך של שינוי בשוק. השילוב של דיווח, איסוף ופרסום נתונים, לצד גיבוש תוכנית להעלאת אחוז העובדים הערבים, שאי-עמידה בה מלווה בפסילה מהשתתפות במכרזים עתידיים, מחולל שינוי בחברות הפרטיות הניגשות למכרזים ומגביר את הסיכוי לקדם שינוי משמעותי בשילוב של עובדות ועובדים ערבים בשוק הפרטי.

בשל התועלות של צעד רגולטורי רך זה, אנו ממליצים שהוא יחול על כל ההתקשרויות של גופים פרטיים עם המדינה, ולא רק על אלה המתמודדים במכרזים (להמלצת סיכוי על יישום ההצעה לחובת דיווח ותוכנית עבודה במסגרת החוק ראו נספח ב').

דוגמה לטופס דיווח ותוכנית עבודה לשילוב עובדים ערבים

טופס הדיווח ותוכנית העבודה למעסיק יישלחו למתמודדים במכרזים כחלק מהטפסים שעליהם למלא כדי להתמודד במכרז. כדי לוודא שהמידע שנאסף אמין ומלא יידרש מילוי הטופס ללא החסרת פרטים, ועל מנת להזיל את תהליכי הפיקוח לעלויות זניחות תתקיים מדי פעם ביקורת אקראית של המתמודדים על אמינות הנתונים שדווחו. מציע שלא הגיש נתונים כראוי ייפסל מהתמודדות נוספת בשנה הקרובה. מציע אשר זכה בעבר במכרז ציבורי יגיש תצהיר בכתב לגבי מידת עמידתו בתוכנית לקידום ייצוג הולם של עובדים ערבים שהגיש בעבר, ובכלל זאת תוצאותיה של התוכנית. לדוגמה, המתמודד יצהיר כי פרסם את המשרות בעיתונות הערבית או קיים הכשרות מיחדות למראיינים בחברה. התצהיר יפורסם באתר החשב הכללי.

לטופס שתי מטרות. ראשית, דיווח על מיצובם הנוכחי של עובדים ערבים בארגון - ברמות השכר השונות, ברמות הניהוליות השונות ובמשלחי היד השונים, ושנית, דיווח על הפעולות המתקיימות והמתוכננות בארגון כדי לקדם גיוס של עובדים ערבים, לשמר את העובדים הקיימים ולקדםם לדרגות גבוהות יותר.

1. פרטי המעסיק

פרטי המעסיק		
שם הארגון	מס' חברה	
פרטי קשר		

2. רמת הייצוג בכוח העבודה

רמת הייצוג בכוח העבודה (יש לכלול רק עובדים המועסקים ישירות על ידי הארגון)	
1.א	מספר העובדים בארגון
2.א	מספר העובדים הערבים
3.א	שיעור העובדים הערבים ביחס לכלל העובדים בארגון (באחוזים)
1.ב	היקף משרה ממוצע של כלל העובדים (אחוזי העסקה)
2.ב	היקף משרה ממוצע של כלל העובדים הערבים (אחוזי העסקה)
1.ג	מספר העובדים שנקלטו בארגון בשנה האחרונה
2.ג	מספר העובדים הערבים שנקלטו בארגון בשנה האחרונה
3.ג	שיעור קליטת העובדים הערבים שנקלטו בשנה האחרונה ביחס לכלל העובדים שנקלטו בשנה האחרונה (באחוזים)
1.ד	מספר המנהלים בארגון (ראש צוות ומעלה)
2.ד	מספר המנהלים הערבים בארגון (ראש צוות ומעלה)
3.ד	שיעור המנהלים הערבים בארגון ביחס לכלל המנהלים בארגון (באחוזים)

3. ייצוג ברמות שכר שונות

ייצוג עובדים ערבים ברמות השכר השונות					רמת הכנסה ברוטו בנרמול למשרה מלאה
מספר העובדים	מספר העובדים הערבים	מספר העובדות הערביות	שיעור העובדים הערבים (אחוזים)	שיעור העובדות הערביות (אחוזים)	עד השכר החציוני במשק (לפי נתוני למ"ס עדכניים)
					בין השכר החציוני לשכר הממוצע במשק (לפי נתוני למ"ס עדכניים)
					מעל השכר הממוצע במשק (לפי נתוני למ"ס עדכניים)

4. פעולות לגיוס ושימור עובדים ערבים - תיאור מצב ותוכנית פעולה

להלן טבלה המתארת פעולות המיועדות לגיוס עובדים ערבים, שימורם וקידומם לדרגות גבוהות יותר בארגון. לגבי כל אחד מהם, אנא סמנו אם פעולות אלו התבצעו בארגונכם בשנה האחרונה, ואילו מהן מתוכננות לשנה הבאה.

בשנה האחרונה	תוכנית לשנה הבאה (יש להתייחס לשאלות במסגרת תוכנית עתידית)
	האם יש בארגון מנהל גיוון תעסוקתי? אם כן, ציינו אם היא/הוא עבר/ה הכשרה והיכן
	האם פורסמו מודעות דרושים בשפה הערבית? (סמנו כן/לא) אם כן, באיזה שיעור מכלל פרסומי המודעות? (באחוזים)
	האם פורסמו מודעות דרושים בכלי תקשורת ערביים? (סמנו כן/לא). אם כן, ציינו באיזו כמות ובאיזו תדירות (למשל: פעמיים בחודש)
	האם הוצע לעובדים תגמול על צרוף עובדים ערבים בפעולות "חבר מביא חבר"?
	האם יש בארגון מתמחים ערבים?
	האם נעשו פעולות להתאמת תהליכי המיון למועמדים ערבים? (סמנו כן/לא) אם כן, פרטו אילו פעולות
	האם הועברו הדרכות לשילוב עובדים ערבים? (סמנו כן/לא) אם כן, פרטו לאילו קהלי יעד (למשל: הנהלה, משאבי אנוש)
	האם יש בארגון תוכנית לעידוד קידום עובדים ערבים? (סמנו כן/לא) אם כן, פרטו את מרכיבי התוכנית
	האם ממונה מנטור לעובד ערבי חדש בארגון? (סמנו כן/לא)
	האם נקבעו יעדים כמותיים לשילוב עובדים ערבים? (סמנו כן/לא) אם כן, אנא פרטו את היעדים וציינו באחריות איזה בעל תפקיד בארגון נמצאים יעדים אלו.
	אם אתם נוקטים פעולות אחרות לגיוס עובדים ערבים, שימורם וקידומם - אנא תארו את הצעדים ואת אופן ביצועם

הערות

העדפת מתמודדים המקדמים ייצוג הולם של עובדים ערבים

בצד "מכרזי מחיר", שבהם עלות המכרז היא הגורם העיקרי שמובא בחשבון בעת בחירת הצעה, ניתן לקיים גם "מכרז איכות", המביא בחשבון, בצורה של תוספת ניקוד, את איכות ההצעות והמידה שבה הן מקדמות נושאים מסוימים הקשורים למטרות מדיניות שעורכי המכרז רוצים לקדם.

העדפת מתמודדים המקיימים ייצוג הולם של עובדים ערבים בכל רמות ההעסקה באמצעות תוספת ניקוד משמעותי תהווה תמריץ משמעותי למתמודדים במכרזים ציבוריים ותגרום להם לפעול לגיוס וקידום של עובדים ערבים. כך יתחולל שינוי משמעותי בתעסוקת אזרחים ערבים ובכלכלה הישראלית, ובעלות זניחה עד נמוכה.

כפי שצינו, מידת ההעדפה או עוצמתה (קרי גובה הניקוד העודף של חברות המעסיקות שיעור גבוה יותר של עובדים ערבים) הוא פרמטר מרכזי וגמיש. עם הזמן ועם הצלחת הרגולציה ניתן להגביר את מידת ההעדפה וגובה הניקוד העודף (להמלצת סיכוי על אופן יישום העדפת מתמודדים המקיימים ייצוג הולם בחוק ובתקנות ראו נספח ג').

ייצוג הולם של עובדים ערבים כתנאי סף להשתתפות במכרזי המדינה

כדי לחייב את הניגשים למכרזים ציבוריים לקיים את חובת הייצוג ההולם של עובדים ערבים, ניתן להתנות את האפשרות לגשת למכרז ציבורי בעמידה בתנאי סף מסוים. נזכיר כי תנאי סף זה יחול רק על מכרזים מעל גובה מסוים, ואנו מציעים להתחיל עם תנאי סף נמוך ולהעלותו בהדרגה. בכל אופן מדובר ברגולציה שתחייב שינוי ריאלי בהתנהלות המעסיקים, דבר שעשוי לעורר התנגדות מצד חברות הניגשות למכרזי מדינה. עם זאת, כפי שניתן לראות מניסיון של מדינות אחרות (ועל כך בפרקים הבאים) ומניסיון המדינה בדרישות רגולטיביות דומות, המוטביציה לזכות במכרז מביאה מעסיקים להתאים את עצמם לדרישות אלו. יש לזכור כי זו בדיוק מטרת הרגולציה, כלומר ליצור בשוק התעסוקה הישראלי שינוי תשתיתי ובר-קיימא, שיבטיח שוק תעסוקה מכיל לאזרחי ישראל הערבים ויקדם הן את המגזר הפרטי ואת כלכלת ישראל כולה.

סיכוי מציעה להגדיר תנאי סף מתוך ניסיון לענות על צורכי השוק ולהתאים את הדרישה להיצע העובדים. ייצוג הולם ייקבע בכל תחום וענף בהתאם להיצע העובדים הערבים הקיים בתחום. גם על פי הגדרה זאת יתקיים תהליך הדרגתי של הגעה לסף ייצוג הולם (להמלצת סיכוי על אופן יישום העדפת מתמודדים המקיימים ייצוג הולם בחוק ובתקנות ראו נספח ג').

מכרזי פיילוט

כבר כיום, בהתאם להנחיות תכ"ם (תקנון, כספים ומשק)⁴⁶ הרלבנטיות, ניתן להחליט על מכרזים מסוימים שישולבו בהם קריטריונים להעלאת אחוז העובדים הערבים בכל הרמות. כדי לבחון ולהתאים את המדיניות של ייצוג הולם של עובדים ערבים במכרזי מדינה, ניתן ורצוי להנהיג תוכניות פיילוט ולשלב בה תהליכים ובדיקות מקדימות שיתרמו להצלחתו, כמו בדיקת אפקטיביות ויעילות, השפעות על עלות המכרז, אפשרות לכוון את תנאי הסף וכו'.

בחירת תחום המכרז

מומלץ להפעיל פיילוט בתחומי מכרז שידוע שיש בהם היצע משמעותי של עובדים ערבים ללא הזדמנויות תעסוקה הולמות. בבחינת ההיצע יש לבחון גם את הפרישה הגיאוגרפית של כוח העבודה ולבחור בהתאם את האזור שבו יופעל הפיילוט. לשם כך ניתן להסתמך על מחקרים חיצוניים ועל מחקרים של משרדי ממשלה, כמו משרד הכלכלה ונתוני הלמ"ס.

הגוף המקצועי שילווה את מכרז הפיילוט

מינהל הרכש הממשלתי הוא גוף מטה בחטיבת נכסים, רכש ולוגיסטיקה באגף החשב הכללי, ותפקידו לבצע ולהתוות את מדיניות הרכש והלוגיסטיקה הממשלתית. מינהל הרכש מתמחה בביצוע רכש מרכזי, בגיבוש מדיניות לביצוע רכש במגזר הממשלתי ובסיוע לגופים ממשלתיים לבצע וליישם את מדיניות הרכש במשרדם. מטרתו העיקרית היא למצות את כוח הקנייה של הממשלה באמצעות עריכת מכרזים מרכזיים לכלל משרדי הממשלה.

לפיכך, מינהל הרכש הוא הגוף בעל הידע המקצועי והיכולות הרגולטוריות להטמיע את הקריטריונים המבוקשים למסמכי המכרז, ללוות את המפעילים בתוכנית לשילוב וקידום עובדים ערבים ולבצע רגולציה יעילה.

46 ריכוז של נוהלי העבודה של משרדי הממשלה בנושאים כספיים ומשקיים, שפורסמו לראשונה על ידי החשב הכללי בשנת 1978. הוראות אלה נקבעו מתוקף חוק נכסי המדינה, וכל גוף או גורם במגזר הממשלתי נדרש לפעול על פיהם. הניהול והתחזוקה של הוראות התכ"ם מתבצעים באגף החשב הכללי.

שאלות ותשובות על השימוש במכרזים ציבוריים לקידום תעסוקת ערבים

בשנתיים האחרונות הציגה עמותת סיכוי את הצעתה למהלך זה בפני גורמים רבים. לצד היתרונות הגלומים במהלך זה, הועלתה גם ביקורת על השימוש בכלי זה לקידום תעסוקת אזרחיות ואזרחים ערבים. בפרק זה יוצגו תמצית ההסתייגויות שהועלו בעניין והמענה לכל אחת מהן.

טענה: הרכש המחשלקי צריך לפעול ב"חודל שוק"

על פי תפיסה זו, המטרה היחידה של תהליך המיכרז היא להשיג את הנדרש בפרק הזמן הדרוש, במחיר ראוי ובדרך הוגנת הן כלפי הממשלה והן כלפי הספק. לפיכך, המגזר הציבורי צריך להימנע משימוש ברכש לקידום מדיניות כלכלית-חברתית כוללת ולפעול כשחקן בשוק הפרטי.

מענה: חגבלות "חודל שוק" של רכש מחשלקי

שלא כמו בחברות פרטיות, למגזר הציבורי יש אחריות לתיקון עיוותי שוק. לכן תהליך המיכרז הממשלקי חייב לשקול את טובת הכלל (Public Good) ולבחון שיקולים מעבר לחיסכון במכרז הספציפי. השימוש בכוח הקנייה של הממשלה לפתרון בעיות כלכליות ולקידום מדיניות כלכלית-חברתית כוללת אינו חדש, וקיים גם בישראל בהקשרים שונים (עסקים בבעלות נשים, למשל).

הרגולציה המוצעת נותנת מענה לצורך כלכלי אקוטי של המשק - שילוב הערבים בתעסוקה - וכן מקדמת פתרון מדיניות חברתית בהתמודדות עם החסם המרכזי המונע את השתלבותם בשוק התעסוקה, קרי אפליה על רקע לאומי. יש לציין כי האפליה כלפי הערבים בקבלה לעבודה יוצרת כשל שוק אשר כלים ממשלקיים אחרים מתקשים להתמודד עמו. השימוש במכרזים הציבוריים מאפשר נקודת לחץ משמעותית על מעסיקים לפעול לקידום העסקת ערבים.

בנוסף, המדיניות שהמדינה מובילה מעצבת נורמות, תפיסות עולם וערכים. פעילות מצד המדינה המדגישה את החשיבות של העסקת ערבים תעודד חלקים גדולים יותר בשוק הפרטי לאמץ פרקטיקות של גיוון בתעסוקה לטובת המשק.

טענה: רכש חברתי גורר עלויות נלוות

על פי תפיסה זאת, הצמדת דרישות חברתיות לרכש תגדיל את עלותו, ובכך תעמיס עלויות מיותרות לל התקציב הציבורי, ולמעשה תקטין את החלק בתקציב שיכול היה להיות מושקע במטרות חברתיות. על פי גישה זו, עדיף להשאיר את זירות הרכש והמדיניות החברתית-כלכלית כזירות נפרדות.

מענה: רכש חברתי עוזר בתיקון כשלי שוק ומגביר את היעילות הכלכלית של המשק.

טענות על כך שמכרזים חברתיים מגדילים את עלויות הרכש מתייחסים לעיתים לעלות הישירה של מכרז ספציפי ולעתים לעלויות העקיפות של תוספת רגולציה זו, כגון עיכוב בתהליך המכרז וביצוע פרויקטים.

העלות הישירה של מכרז ספציפי היא בדרך כלל עלות חד-פעמית הכרוכה באותו מכרז. למעשה יש להסתכל על תוספת עלות זו, במידה שהיא קיימת, כהשקעה לטווח ארוך במימוש המדיניות הכלכלית-חברתית הכוללת של הממשלה. בתור שכזו, ניתן למדוד החזר על ההשקעה בתועלת למשק מקידום העסקת ערבים. בשל העלות העצומה של אי-העסקת ערבים למשק והיעילות הצפויה של רגולציה זו, ניתן להראות שההחזר הכלכלי למשק במהלך זה גבוה בהרבה מהעלות הנוספת של מכרזים מסוימים, ואף גבוה מעלויות עקיפות צפויות. במילים אחרות, התמקדות בעלויות נוספות מתעלמות מהעלויות הגבוהות של אי-התערבות בשוק: שוק ששורר בו אי-שוויון וחלקים מהאוכלוסייה מודרים ממנו הוא שוק בעל כשל מובנה, יעיל פחות ותחרותי פחות.

טענה: שימוש בחקיקה ראשית לעידוד העסקה שוויונית בכלל המשק, כמו חוק שוויון הזדמנויות בתעסוקה, עדיף על מדיניות של רכש חברתי בהשגת מטרות חברתיות-כלכליות

על פי גישה זאת, מדיניות חברתית-כלכלית צריכה להיקבע רק בחקיקה המוחלטת על כלל החברה. החלת דרישות חברתיות של העסקה ישירה על ספקים אינה יעילה בהשגת המדיניות הרצויה, משום שהיא משפיעה רק על ספקים הקשורים עם הממשלה, ורק בתחומים שבהם הממשלה היא צרכן מרכזי. מצב זה גורם להשפעה חלקית של המדיניות ולדואליות של שוק התעסוקה.

מענה: שימוש בכוח הקנייה הציבורי הוא נדבך חשוב בקידום מדיניות חברתית-כלכלית

למרות חשיבותם של החוקים בדבר שוויון הזדמנויות וחוקי עבודה, יש להם יכולת מוגבלת למנוע אפליה בשוק התעסוקה כלפי קבוצות מודרות. כמו כן, כפי שניתן לראות מהאכיפה של חוק שוויון הזדמנויות בעבודה, אכיפת חוקים מסוג זה בפועל היא בעייתית וחלקית. אוכלוסיות מוחלשות נוטות לעבוד בשוק התעסוקה השניוני של עובדים חלשים, זמניים, חסרי הגנה וזכויות, הזוכים בדרך כלל לתנאי העסקה גרועים

ולהפרה של זכויותיהם. אוכלוסיות אלה גם נוטות לדווח פחות על הפרה של זכויותיהן, והמדינה מתקשה לאכוף את חוקי העבודה ולהבטיח נורמות תעסוקתיות נאותות.

שימוש בכוח הקנייה אינו דורש פעילות אכיפה ונעזר בכוחות השוק כדי לייצר שינוי. בשל כך הוא יכול לקדם שוויון בשוק התעסוקה ולשלב אוכלוסיות המודרות משוק התעסוקה באופן שאמצעי מדיניות אחרים אינם מצליחים לקדם.

בגלל ההיקף והמגוון העצום של רכש מדינתי, השפעת המכרזים הציבוריים על השוק הפרטי היא עצומה. בנוסף, הנעת שינוי באמצעות רכש ממשלתי תשפיע על עוד חברות פרטיות להגביר את השילוב של עובדות ועובדים ערבים באופן ישיר. בהתחשב בכך שחברות רבות המתמודדות על מכרזים שבות ועושות זאת, ובכך שחברות אינן מממחרות להיפרד מכוח אדם איכותי, ניתן גם להניח כי קידום העסקת ערבים בהן יהיה קבוע.

טענה: מלכודת הרגולציה והבירוקרטיה

חלק מהמתנגדים למדיניות של רכש חברתי-כלכלי מביעים חשש כי החלת הקריטריונים המוצעים הקשורים לתעסוקת ערבים, יהפכו את תהליך המיכרוז למורכב יותר. מורכבות זו עשויה להוביל לעלויות עקיפות גבוהות: התארכות הליכי המכרז, ואף לערעורים רבים יותר של מתמודדים על תוצאות המכרזים בפני ערכאות משפטיות.

בנוסף, הצעת המדיניות הראשונה שלנו, המחייבת חברות הניגשות למכרזים לדווח על רמת שילובם של ערבים בכוח העבודה והגשת תוכנית לקידום שילובם, מחייבת גוף רגולטיבי שיאסוף את הנתונים ויעקוב אחר ביצוע התוכניות. הקמת גוף רגולטיבי כזה מחייבת תקנים ותקציבים.

מענה: ניתן להקטין את המורכבות הבירוקרטית ולהישען על גופים ומנגנונים רגולטורים קיימים ובכל מקרה התועלת הכלכלית של המהלך גדולה מעלותו

כל דרישה מחברות המתמודדות על מכרזים ציבוריים, והכנסת כל שיקול מעבר להצעה הזולה ביותר, הופכות את הליך המיכרוז למורכב יותר ובעל פוטנציאל לעלויות עקיפות נוספות. עם זאת, גם כיום הניגשים למכרז ציבורי נדרשים לעמוד בתנאים של יציבות כלכלית, שמירה על זכויות עובדים ועוד. ניתן להבנות את המדיניות לייצוג הולם של עובדות ועובדים ערבים במכרזים בצורה פשוטה ככל הניתן מבחינה בירוקרטית, שתישען על גופים ומנגנונים רגולטיביים קיימים.

העלויות הנוספות של המכרז, כגון בעת התארכותו בשל הגשת ערעור משפטי, מתעלמות מהעלויות הגבוהות של אי-התערבות בשוק: שוק ששורר בו אי-שוויון וחלקים מהאוכלוסייה מודרים ממנו הוא שוק בעל כשל מובנה, יעיל פחות ותחרותי

פחות. במקרה הנדון כאן, המחיר הכלכלי שגובה אי-שילוב ערבים בשוק התעסוקה מן המשק הישראלי הוא עצום.

בכל הנוגע להמלצת המדיניות שלנו לדיווח על מבנה כוח העבודה והגשת תוכנית לקידום ייצוג הולם של עובדות ועובדים ערבים, בחינת הספקים יכולה להיעשות על ידי גוף קיים, כגון נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה שבמשרד הכלכלה, בתוספת מסוימת של כוח אדם. בנוסף, על מנת להפחית את עלויות הרגולציה, ביקורת על קיום התוכנית המוצעת יכולה להיעשות בצורה מדגמית, כמו ביקורות מס הכנסה או ביקורות של רשם העמותות.

המלצות המדיניות שלנו כוללות אפשרות לתת ניקוד עבור רמת ייצוג הולם, לצד שימוש בייצוג הולם כתנאי סף להתמודדות במכרז. שיטת הניקוד גמישה יותר, אך אפשר ליצור תנאי סף של ייצוג הולם בדרישות שיתחילו מרף מינימלי של ייצוג הולם ושווי המכרז ויעלו עם השנים (כדי לאפשר לחברות במשק להתאים את כוח העבודה שלהם לדרישות). תנאי סף יהיה מהלך פשוט יותר מבחינה בירוקרטית ויאפשר בדיקה הדרגתית של הצלחת התוכנית לצד שינויים ועדכוניים, במידה שיידרשו. בין שמדובר במקרה של ניקוד על ייצוג הולם ובין שמדובר בתנאי סף, אנו סבורים כי יש להחיל מדיניות זו במכרזים גדולים על מנת שלא ייפגעו עסקים קטנים ובינוניים שמצבת כוח האדם בהם קטנה מכדי להבטיח ייצוג מגוון. בנוסף, יש להבנות את תהליכי המיכרז ביחס למאפייני ההיצע של כוח העבודה בחברה הערבית, ולא לכפות על חברות גיוס של כוח עבודה שאיננו בנמצא.

טענה: יצירת פתח להוספת עוד דרישות כלכליות-חברתיות לחכרזים

מתן פתח לקידום מדיניות כלכלית-חברתית באמצעות מכרזים עלולה לגרום להוספת עוד ועוד דרישות שאינן קשורות ישירות לרכש, חלקן אולי סותרות, אשר יסרבלו את התהליך ולא יאפשרו מדד ברור שקוף ושוויוני שעל פיו נבחרים זכיינים.

אשר לשילוב עובדות ועובדים ערבים, עולות טענות כי תהיה דרישה לתת מענה דומה גם לשאר האוכלוסיות המוגדרות בחוק ייצוג הולם - נשים, בעלי מוגבלויות ויוצאי אתיופיה, ובנוסף לכלול את החברה החרדית, אשר גם היא מאופיינת באחוזי השתתפות נמוכים בשוק התעסוקה.

מענה: החברה הערבית נתקלת בקשיים ייחודיים לשילוב בשוק התעסוקה

בצד החברה הערבית, ישנן קבוצות נוספות אשר אינן משולבות באופן שוויוני בשוק התעסוקה. נהוג לדון בנשים, בעלי מוגבלויות, ערבים, יוצאי אתיופיה, ולאחרונה גם בחרדים, כקבוצות יעד למדיניות ממשלתית של שילוב בשוק התעסוקה.

כל הקבוצות המצוינות לעיל מחייבות התייחסות אפקטיבית של המדינה להגברת שילובן, אך כמה תנאים מצטברים גורמים להתערבות בביקוש להיות רלבנטית במיוחד לעובדים ערבים. בראש ובראשונה גודלה של אוכלוסייה זו, העומד כיום על כ-21% מהאוכלוסייה בישראל - נתח שאינו בר-השוואה לאף תת-אוכלוסייה אחרת. גודל זה מהווה פוטנציאל משמעותי להתמודדות עם בעיית כוח האדם החסר בשוק התעסוקה. במילים אחרות, השקעה באוכלוסייה זו תניב את ההחזר הגבוה ביותר במונחי שיעור ההשתתפות בשוק התעסוקה.

כמו כן, יש התאמה בין מאפייני החברה הערבית ובין שימוש במכרזים ככלי מדיניות להגדלת שיעורי התעסוקה של עובדים ערבים. בחברה הערבית יש כבר היום היצע גדול של עובדים ונכונות להשתלב בשוק התעסוקה, הן ברמת ההנהגה והן ברמת הפרט. אבל הסכסוך הלאומי גורם לאפליה חריפה בקבלתם לעבודה, כך שאפילו בענפים שיש בהם מחסור בעובדים והיצע של עובדים ערבים אין ביקוש אמיתי תואם עובדים, ויש לעודד את הביקוש להם בשוק הפרטי. רק מהלך דרך הרכש הממשלתי יוכל לעשות זאת בצורה אפקטיבית.

סיכום

לעומת הסיכון הטמון בגידול בעלות הישירה של מכרזים ואף עלויות עקיפות מסוימות של מהלך זה, ניצבת התועלת הכלכלית הגדולה יותר של שילוב האזרחים הערבים בשוק התעסוקה, אשר לטווח ארוך גם יוביל לחיסכון בהוצאה הממשלתית על התוכניות הרבות לשילובם. כפי שצויין בפרקים קודמים, שילוב עובדים ערבים וגיוון בתעסוקה יתרמו רבות לשיפור התוצאות העסקיות והתחרותיות של המגזר הפרטי.

הפרק הבא יבחן כיצד מדינות שונות בעולם עושות שימוש ברכש חברתי כדי לקדם יעדים כלכליים-חברתיים.

דוגמאות מהעולם לשימוש במכרזים ציבוריים לקידום מטרות כלכליות חברתיות

מדינות רבות משתמשות בכוח הקנייה שלהן כדי לקדם מטרות חברתיות ומטרות של כלכלה מקיימת, ובכך הן משפיעות על השוק הפרטי. העדפת ההצעה הנמוכה ביותר במכרזי מדינה מוחלפת לא פעם בבחירת ההצעה המשתלמת ביותר כלכלית (MEAT – Most Economically Advantageous Tender), השמה דגש על הערך הכלכלי והחברתי של ההצעה לטווח ארוך, לצד שיקולים של העלות המידית של העבודה, המוצר או השירות.⁴⁷ מדינות רבות מנהיגות אסטרטגיה של "רכישה חברתית" (SRPP – Socially Responsible Public Procurement) ומשתמשות בכוח הקנייה הנרחב שלהן כדי להשפיע על השוק. באמצעות רכישה חברתית יעילה מדינות מצליחות לקדם הזדמנויות תעסוקתיות, תעסוקה הוגנת, הכלה חברתית, נגישות למשאבים, שיקולי קיימות וציות לסטנדרטים חברתיים.⁴⁸ בפרק זה נתאר מודלים המופעלים במדינות שונות.

הסכמים בינלאומיים ורכש חברתי

שוק הרכש הממשלתי מהווה 15-20 אחוז מהתמ"ג של המדינות המפותחות והמתפתחות, וכפוף לרגולציה של הסכמים לטרליים, בילטרליים ובינלאומיים שהמדינות השונות חתומות עליהם.

הסכם הרכישות הממשלתיות (GPA – Government Procurement Agreement) הוא חלק מהסכמי ארגון הסחר העולמי, ומסדיר את הגישה למכרזי הרכישות הממשלתיות בין המדינות החתומות עליו. נכון להיום חתומות על הסכם הרכישות הממשלתיות 42 מחברות ארגון הסחר העולמי, כולל האיחוד האירופי ו-27 המדינות החברות בו. ישראל חתמה על ההסכם בשנת 1983. מטרתו של הסכם הרכישות הממשלתיות היא לעודד תחרות של רכש ממשלתי, ולקדם עקרונות של אי-אפליה (בעיקר בין ספקים מקומיים ובינלאומיים), שקיפות של תהליך הרכש, והוגנות כלפי ספקים פוטנציאליים.

נוסח חדש של הסכם הרכישות הממשלתיות נכנס לתוקף באפריל 2014, ואף שהוא משקף במעט את הקונצנזוס ההולך ומתרחב לגבי קידום מדיניות חברתית וסביבתית במכרזי רכש ממשלתיים, הוא עדיין מגביל את יכולתן של המדינות החתומות לשים שיקולים אלה בעדיפות גבוהה.

47 Craig Furneaux and Joe Barraket, "Purchasing LV Social Good(s): A definition and typology of social procurement", Public Money and Management, vol 34 (4) (June 2014).

48 European Commission, Buying Social: A guide to taking account of social consideration in public procurement (October 2010).

פרקטיקות רווחות של שימוש ברכש כלכלי-חברתי

שיקולים וקריטריונים לקידום מדיניות כלכלית-חברתית יכולים להיות מוחלים בשלבים שונים של חיי המכרז.⁴⁹ כל שלב מחיי המכרז מאפשר התייחסות למדיניות החברתית הכלכלית שרוצים לקדם, בצורה שונה ותחת מגבלות שונות.

טרומכרז	הגדרת נושא המכרז ותנאי המכרז - הכנסת שיקולים רחבים של מדיניות חברתית בבחירה של מה רוכשים ואיך, תוך התייעצות עם בעלי עניין כדי להבין את הצרכים ועם ספקים פוטנציאליים כדי להבין את היכולת של השוק לספקם.
דרישות המכרז	קריטריונים לביצוע - הגדרה מדויקת וניתנת למדידה של הדרישות מהספק, כולל התייחסות למאפיינים ספציפיים של מדיניות חברתית, באופן שיאפשר גישה שוויונית של ספקים. יש אפשרות לפתוח מכרז משני, בעל קריטריונים גבוהים יותר לביצוע המדיניות המבוקשת, אם ההצעות המתקבלות במסגרתו שוות בעלותן להצעות שהתקבלו במכרז הראשי. קריטריונים להתמודדות - אמות מידה ניהוליות וחברתיות שהניגשים למכרז צריכים לעמוד בהן.
בחירת הזוכה	קריטריונים לבחירה - הקריטריונים לבחירה יכולים להיות על פי ההצעה הנמוכה ביותר, או להביא בחשבון גם את המדיניות החברתית-כלכלית שרוצים לקדם.
תנאים חוזיים, הערכת ביצוע וניהול היחסים	בגוף החוזה ניתן להכניס דרישות המקדמות מדיניות חברתית, בתנאי שהן צוינו במכרז. יש לקבוע בחוזה תנאים לבחינת הביצוע וסנקציות על תת-ביצוע. ניתן לקדם אחריות חברתית אצל הזכיין מחוץ למערכת החוזית הרשמית, באמצעות הכשרות ומתן מידע.

49 Northern Ireland Assembly, The Integration of Social Issues in Public Procurement (May 2009).

קנדה

בקנדה מופעלות שתי תוכניות לעידוד תעסוקת קבוצות מוחלשות באמצעות רכש ממשלתי: תוכנית הקבלנים הפדרלית והחוק לשוויון בתעסוקה.

החוק לשוויון בתעסוקה מופעל על כלל החברות הנמצאות תחת הרגולציה של הממשל הפדרלי (בנקים, חברות תקשורת, חברות תעופה ועוד), ואילו תוכנית הקבלנים הפדרלית מופעלת כלפי קבלנים שמבקשים לזכות במכרזים פדרליים.

תוכנית הקבלנים הפדרלית

מאז 1986 מופעלת בקנדה "תוכנית הקבלנים הפדרלית"⁵⁰, המתמקדת בארבע קבוצות אוכלוסייה: נשים, ילידים, אנשים עם מוגבלויות ומיעוטים נראים (Visible minorities), ומופעלת מול קבלנים שאינם נמצאים תחת רגולציה של הממשל הפדרלי אשר עומדים בשי קריטריונים אלה:

1. בעלי חברה הכוללת מאה עובדים קבועים או יותר, במשרה מלאה או חלקית, או עובדים זמניים שעובדים 12 שבועות או יותר.

2. אשר מתמודדים על מכרז לאספקת מוצרים או שירותים בשווי מיליון דולר ויותר.

קבלנים המתמודדים על מכרז ראשון מחויבים לחתום על הסכם להפעלת תוכנית העדפה מתקנת. הסכם זה מחייב אותם לעבודה שוטפת מול היחידה לתעסוקה ופיתוח חברתי (CDSE - Development Social and Employment of Program Labour) במשרד העבודה הקנדי.

חובות המעסיקים תחת תוכנית הקבלנים הפדרלית

1) יצירת מסד נתונים לגבי כוח העבודה - המעסיק מחויב ביצירת מסד נתונים עדכני של כוח העבודה, הכולל מידע לגבי תאריך הכניסה לעבודה, שייכות לקבוצה חברתית, סיווג תעסוקתי, תאריכי קידום ותאריך סיום עבודה.

2) ניתוח כוח העבודה - המעסיק מחויב לבצע ניתוח של כוח העבודה לפחות אחת לשלוש שנים, כדי לזהות תת-ייצוג על ידי השוואת רמת הייצוג בכל תחום בחברה להיצע התעסוקתי בכל משלח יד.

3) קביעת יעדים לטווח קצר ולטווח ארוך - הקבלן מחויב לקבוע יעדים סבירים לטווח של שלוש שנים, תוך התחשבות ברמת התת-ייצוג בחברה, בזמינות של עובדים מיומנים מקבוצת האוכלוסייה הספציפית בתוך מקום העבודה ובכוח העבודה הקנדי, בגדילה או צמצום צפוי של כוח העבודה בתקופה שאליה מתייחסים היעדים, ובתחלופה צפויה של עובדים באותה

50 "Federal Contractors Program", באתר התעסוקה והפיתוח החברתי הקנדי: www.ca.gc.esdc.

תקופה. כן קובע הקבלן יעדים לטווח הארוך, לסגירת פערי ייצוג שלא ייסגרו בטווח הקצר. התוכנית מועברת לבחינת היחידה לתעסוקה ופיתוח חברתי.

4) השקעת מאמצים סבירים והשגת התקדמות סבירה - הקבלן מחויב להוכיח מאמצים סבירים (תמיכה מתמשכת של הדרגות הבכירות לקיום וביצוע העדפה מתקנת, מיסוד מנגנונים לנשיאה באחריות כלפי השגת היעדים לטווח הקצר, השקעת משאבים כספיים ומשאבי כוח אדם הולמים, יישום אסטרטגיה ליצירת מקום עבודה נקי מחסמים, נקיטת צעדים להגברת הייצוג בתחומים בהם התגלה תת ייצוג) והתקדמות סבירה (הגעה ל-80% לפחות מהיעדים לקבלה לעבודה וקידום, או 80% לפחות מהיעדים הכוללים והתקדמות בסגירת פערי ייצוג בהתאם למסגרת הזמן שנקבעה).

היחידה לתעסוקה ופיתוח חברתי (ECDC) מעריכה את העמידה בתוכנית שהוגשה, תוך התחשבות בניהול סיכונים. ההערכות מתבססות על תוצאות הפעילות לקידום ייצוג הולם, ונבחנות אל מול דרישות תוכנית הקבלנים הפדרלית (FCP). קבלנים שלא צייתו לדרישות ה-FCP בנוגע להפעלת תוכנית העדפה מתקנת לא יוכלו לזכות במכרזים פדרליים עתידיים, ושמותיהם יפורסמו ברשימה של קבלנים שלא עמדו בדרישות ייצוג הולם. ממצאים בנוגע לאי-ציות עשויים להביא גם לביטול חוזה.

הרגולציה המתבצעת על ידי היחידה לתעסוקה ופיתוח חברתי (ECDC)

הערכת הביצוע, המתחשבת בהערכת סיכונים, נעשית כדי לקבוע ציות/אי-ציות לתוכנית. 1) הערכה לאחר שנה ראשונה - לאחר השנה הראשונה נבחנים המרכיבים הבאים: איסוף המידע לגבי כוח העבודה, ניתוח כוח העבודה, וקביעת יעדים מדידים לטווח הקצר ולטווח הארוך.

2) הערכה לאחר שלוש שנים - נעשית בצורה רנדומלית. חלק מהקבלנים נבחרים להערכה שנבחנות בה התקדמות סבירה לקראת יצירת מקום עבודה המקיים העדפה מתקנת וייצוג הולם, ומאמצים סבירים לקיום העדפה מתקנת.

הערכת ביצועים להשתתפים בתוכנית הקבלנים הפדרלית

קבלנים שעומדים בדרישות נשארים ברשימת המעסיקים המאושרים למכרזים פדרליים. קביעה של אי-עמידה בדרישות מתקבלת כאשר קבלן אינו מראה נכונות לעמוד במחויבותו כלפי העדפה מתקנת. לפני קביעה של אי-עמידה בדרישות נמסרת לקבלן הודעה, וניתנת לו האפשרות לבצע את התיקונים הנדרשים או להגיש ערעור על ההחלטה, ובהמשך מתמנה מעריך חיצוני לבחון את טענותיו.

במקרה של קביעה סופית של אי-עמידה בדרישות, שמו של הקבלן מועבר לרשימת המעסיקים שאינם מאושרים לגשת למכרזים פדרליים, ובמקרים מסוימים הדבר מוביל לסיום החוזה עימו. כדי להתקבל מחדש לתוכנית, הקבלן מחויב ליישם אפליה מתקנת במקום העבודה,

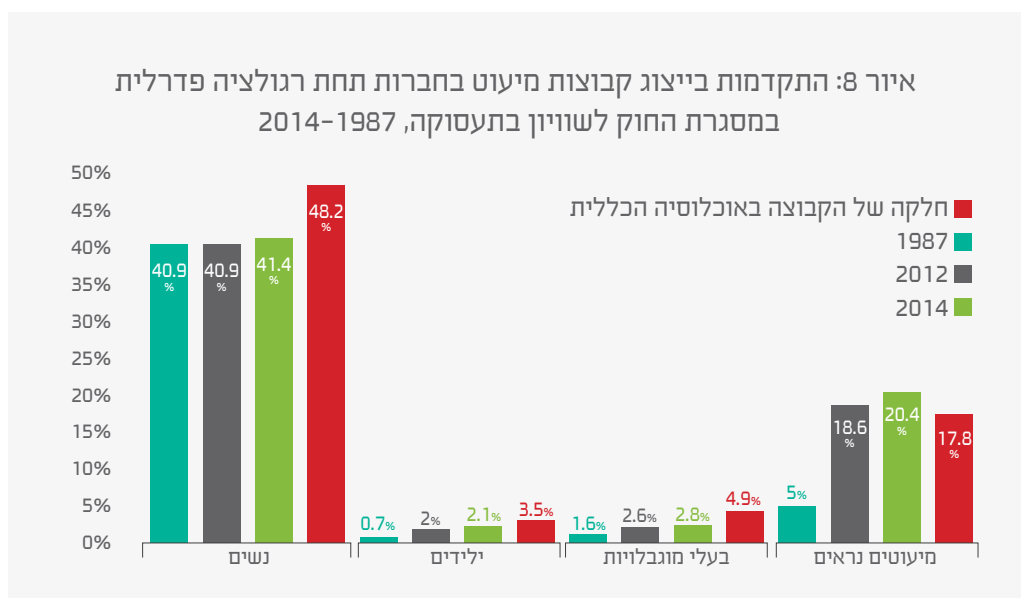
לדווח על יישום הצעדים לאפליה מתקנת למשרד העבודה ולעבור הערכה מחודשת לעמידה בדרישות ה-FCP.

החוק לשוויון בתעסוקה

החוק לשוויון בתעסוקה נחקק ב-1986 והוא מופעל על כלל החברות הנמצאות תחת הרגולציה של הממשל הפדרלי (בנקים, חברות תקשורת, חברות תעופה ועוד). החוק קובע כי חברות אלה מוכרחות לנקוט במדיניות פרואקטיבית להגדלת שיעורי הייצוג של ארבע קבוצות: נשים, ילידים, אנשים עם מוגבלויות ומיעוטים נראים. כמו כן, החוק דורש להסיר את החסמים לתעסוקת אנשים מקבוצות אלה, כמו למשל נגישות של כיסאות גלגלים. בנוסף, מעסיקים נדרשים לקיים מדיניות חיובית לשכירה, הכשרה, שמירה וקידום של עובדים מקבוצות אלה.

משרד העבודה הקנדי מחויב על פי החוק לשוויון בתעסוקה, להגיש לפרלמנט דו"ח שנתי המפרט את הנתונים לגבי הייצוג ההולם אצל חברות המעסיקות מאה עובדים ויותר. הדו"ח מכיל נתונים על רמת הייצוג של כל אחת מהקבוצות, וכן נתונים לגבי איכות ההעסקה, כגון רמת שכר, קבלה לעבודה, קידום עובדים וסיום העסקה.

בדו"ח לשנת 2015⁵¹ יש מידע על 501 חברות וגופים המעסיקים 740,740 עובדים, המהווים 4% מכוח העבודה הקנדי.



51 החוק לשוויון בתעסוקה: דו"ח שנתי, 2015.

כפי שניתן לראות, בשנים 1987-2014 עלה ייצוג המיעוטים הנראים ביותר מ-300%, מ-5% ל-20.4%. ייצוג ילידים עלה ב-200%, מ-0.7% ל-2.1%. ייצוג בעלי מוגבלויות עלה ב-75%, מ-1.6% ל-2.8%. ייצוג נשים עלה בפחות מאחוז, מ-40.9% ל-41.4%. מהנתונים עולה כי ההשפעה של התוכנית לייצוג הולם משמעותית בעיקר כאשר היא מופעלת כלפי קבוצות המתקשות במיוחד להשתלב בשוק, וכי קיים פער משמעותי בין היצע העובדים הקיים בהן לבין רמת השילוב שלהן בתעסוקה.

את הצלחתן הגדולה של התוכניות הקנדיות הציגה גב' גיי סטינסון, מנהלת בכירה במשרד העבודה הקנדי, במפגש עם עמותת סיכוי בישראל. **התוכניות הקנדיות מייצגות שילוב של דרישה לשינויי עומק, תמיכה ממשלתית ורגולציה אפקטיבית, והביאה לתוצאות מרשימות, בעיקר בקרב האוכלוסיות המודרות ביותר, שהפער בין היצע העובדים שלהן לבין ייצוגם בשוק התעסוקה משמעותי.**

ארצות הברית

על פי חוק זכויות אזרח משנת 1964, חלה חובת דיווח⁵² על עסקים שעובדים בהם יותר ממאה עובדים או לעסקים שעובדים בהם יותר מחמישים עובדים הזוכים במכרזים פדרליים. טופס חובת הדיווח כולל התייחסות למגדרם ולמוצאם האתני של העובדים בתשע קטגוריות תעסוקתיות שונות (טכנאים, נותני שירות וכדומה). במקרה של קבלנים פדרליים הם נדרשים לדווח גם על יוצאי צבא ואנשים עם מוגבלויות.

הערכה ואכיפה: על פי צו נשיאותי - 11246 (שוויון הזדמנויות בתעסוקה, סעיף "אי-אפליה בתעסוקה על ידי קבלנים וקבלני משנה של הממשלה") משנת 1971, על קבלני משנה הזוכים במכרזים פדרליים חלה חובת העדפה מתקנת בנוסף לחובת הדיווח. במסגרת חובה זו, המעסיק נדרש ליצור תוכנית להעדפה מתקנת הכוללת ניתוח של מאפייני כוח העבודה, זיהוי של קבוצות הנמצאות בתת-ייצוג וגיבוש צעדים ולוחות זמנים להגדלת הזדמנויות התעסוקה של קבוצות מופלות⁵³.

המשרד הממשלתי האחראי על קבלני ממשלה (Office of Federal Contract Compliance Programs) מפקח על הקבלנים הפדרליים, ואם הם אינם עומדים בדרישות הרגולטוריות ובמקרה הצורך, הוא מדווח לנציבות שוויון הזדמנויות בעבודה (Equal employment opportunity commission). הנציבות יכולה לנקוט נגד הקבלנים צעדים היכולים לנוע מביטול החוזה ועד למניעת אפשרות עתידית להתמודדות על חוזה פדרלי⁵⁴.

52 טופס דוגמה לחובת הדיווח

53 <https://www.dol.gov/ofccp/TAguides/sbguide.htm>

54 <https://www.dol.gov/ofccp/regs/statutes/eo11246.htm>

מחקרים משנת 2006 ו-2016 שבחנו את האפקטיביות של תוכניות לקידום תעסוקה מגוונת מצאו כי תוכניות אלו אפקטיביות במיוחד כשהמעסיק הוא קבלן פדרלי. החוקרים מייחסים הבדל זה לדרישות הרגולטריות מצד המדינה, המספקות למעסיק מוטיבציה לקדם גיוון תעסוקתי. עוד מצאו המחקרים כי למדיניות זו יש אפקט חיובי על עסקים שמעולם לא זכו במכרזים פדרליים, אך כהערכות לדרישות המכרז מיישמים מדיניות של גיוון תעסוקתי⁵⁵.

האיחוד האירופי

בפברואר 2014 נכנסו לתוקף **ההנחיות החדשות של האיחוד האירופי לגבי תהליך הרכש הממשלתי, המסמלות שינוי דרמטי בגישה לרכש ציבורי כמקדם מדיניות חברתית-כלכלית**, ומכילות הנחיות המעודדות רכש חברתי ומקילות עליו (Procurement SRPP – Socially Responsible Public).⁵⁶ הנחיות אלה צריכות מוחלות בחוקי המדינות החברות מאפריל 2016.

ההנחיות האיחוד

(1) **סעיף חברתי כולל:** ע"פי סעיף זה, חברות האיחוד מחויבות לוודא ציות לחוקי עבודה, חוקים סביבתיים וחוקים חברתיים במכרזים שהן מוציאות, והן יכולות לפסול חברות שאינן עומדות בתנאים אלה. בנוסף, חברות האיחוד מחויבות לפסול הצעות זולות במכרזים, אם מחירן הנמוך נובע מאי-ציות לחוקים חברתיים וסביבתיים, חוקי עבודה, הסכמים קיבוציים רלבנטיים והחוק הבינלאומי.

(2) **אמצעים להכלת קריטריונים חברתיים במכרזים: על פי ההנחיות החדשות אפשר להתחשב בתהליך ייצור הרכש, ולהעדיף חברות שמתחייבות להעסיק אוכלוסיות מודרות.** אפשר גם להתחשב בתנאי העבודה הספציפיים של העובדים במכרז מעבר לתנאים הנדרשים בחוק.

(3) **עידוד הכלה חברתית:** על פי ההנחיות החדשות, חברות האיחוד יכולות לייחד מכרזים מכל סוג לארגונים ולעסקים חברתיים שבהם 30% מהמועסקים שייכים לאוכלוסיות מודרות, וכן לייחד מכרזים מסוימים למלכ"רים, לתקופה של שלוש שנים.

(4) **החלת הנהלים על קבלני משנה -** רשויות המתקשרות במכרזים מחויבות לוודא כי גם קבלני המשנה מציינים לחוקים סביבתיים, חברתיים וחוקי עבודה, הסכמים קיבוציים והחוק הבינלאומי. בנוסף, בשלב פתיחת המכרז להצעות ניתן לדרוש מהמתמודדים לציין איזה אחוז מהעבודה הם מתעתדים להוציא לקבלני משנה, ובמקרים מסוימים אף לדרוש מהחברה לספק את כל פרטי קבלני המשנה שלה, לכל אורך שרשרת האספקה. חברות האיחוד יוכלו גם לשלם ישירות לקבלני המשנה.

55 Alexandra Kalev, Frank Dobbin and Erin Kelly: Best Practices or [Best Guesses? Assessing the Efficacy of Corporate Affirmative Action and Diversity Policies](#) ; Alexandra Kalev, Frank Dobbin and Erin Kelly: [Range against the Iron Cage The Varied Effects of Bureaucratic Personnel Reforms on Diversity](#)

56 Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the council of 26 February 2014 on Public Procurement.

ביטול ההנחיה הגורפת לקשור את המדיניות החברתית המוטמעת במכרזים ישירות לנושא המכרז היא הכרה בכך שאי אפשר מצד אחד לקדם מדיניות חברתית כלכלית מיטיבה, ומצד שני לפגוע בתנאי הייצור והעבודה של מי שמספקים את צורכי הציבור. בנוסף, ההתמודדות עם סוגיית שרשרת האספקה מסמנת הן לקבלנים והן לממשלות כי האחריות לטיב הרכש ולתנאי העובדים המספקים אותו נותרת אצל מזמין השירות - המדינה. שינויים אלה מסמלים הכרה בכך שרצוי שממשלות ישפיעו על השוק באמצעות כוח הקנייה שלהן.

אנו ממליצים שממשלת ישראל תאמץ הנחיות אלה בכל הנוגע לתעסוקת עובדים ערבים.

פרקטיקות רווחות של שימוש ברכש חברתי- כלכלי באיחוד האירופי

טווח המדיניות החברתית שניתן לקדם באמצעות מכרזי רכש הוא רחב, ומדינות השואפות לקדם יעדים חברתיים-כלכליים נוטות לשלב אותן במכרזים ציבוריים במגוון דרכים. ממחקר שנעשה בקרב חברות האיחוד האירופי⁵⁷ עולה כי בקרב חברות האיחוד המקדמות מדיניות כלכלית-חברתית במכרזים, 21% מקדמות שילוב עסקים קטנים ובינוניים, 23% מקדמות סחר הוגן, 26% משתמשות במכרזים כדי לשלב אוכלוסיות מודרות בשוק התעסוקה, 32% פועלות לקדם תנאי העסקה הוגנים, ו-32% משתמשות במכרזים ציבוריים כדי לקדם הזדמנויות תעסוקתיות לבלתי מועסקים.

פרקטיקות רווחות של מעקב והערכה באיחוד האירופי

רק 16.3% ממדינות האיחוד שמקדמות אחריות חברתית ברכש מקיימות גם ניטור מובנה של ביצועי הזכיינים, הן בשל מחסור במשאבים ובתמיכה פוליטית והן בשל חוסר ידע הנדרש לרגולציה יעילה. שיטות המעקב וההערכה משמשות לפני המכרז ובמהלכו, ומתבססות על דיווח מהקבלנים ובדיקות חיצוניות.

■ **הצהרת מתמודדים והגשת הוכחות** - הצהרה של המתמודדים במכרז לגבי עברם בציות לקריטריונים של אחריות חברתית. בצד ההצהרה העצמית, ניתן לדרוש מהם הוכחות ממוסמכות.

■ **שאלוני מעקב** - ניתן לחייב את הזכיין למלא שאלוני מעקב לגבי התקדמותו בתוכניות של אחריות חברתית, ובתנאי שהדרישה צוינה בתנאי המכרז.

■ **בחינה חיצונית** - ניתן לקיים בחינות חיצוניות, הן בחינה של זכיינים פוטנציאליים לפני שלב הענקת המכרז, והן בחינה של ביצוע המכרז במהלכו. עלות הבחינה החיצונית יכולה להיות מוטלת על הרשות המתקשרת או על הזכיין.

57 [Strategic Use of Public Procurement in Europe, European Union \(2011\)](#)

ממשלת דנמרק מפרסמת קווים מנחים למדיניות חברתית במכרזים ציבוריים, ועליהם להיות משולבים בקריטריונים לביצוע של כל המכרזים הציבוריים, בדגש על הזדמנויות בתעסוקה ושילוב חברתי, אך ההנחיות אינן מעוגנות בחוק.

■ **קידום הזדמנויות תעסוקה:** במכרזים של עבודות ושירותים המחייבים כוח עבודה מקומי, לפחות בחלקו, תנאי המכרזים מחייבים כי 5-10% מכוח העבודה יגויסו מקרב חמש קטגוריות של מובטלים. 50-75% משכרם של עובדים אלה משולם על ידי הספק, והיתר ניתן בסובסידיה ממשלתית. אף שהתוכנית אינה מעוגנת בחוק, רשויות מקומיות מחויבות להגיש תוכנית ארבע-שנתית בתחום.

■ **העסקה הוגנת:** דנמרק אשררה את ההסכמות של ארגון העבודה העולמי לגבי העסקה הוגנת, שילבה אותן במכרזים ומחויבת להן חוקית.

■ **קידום עסקים קטנים ובינוניים:** נעשים מאמצים לעודד עסקים המעסיקים פחות מ-250 עובדים להשתתף במכרזי ממשלה, ונהוגה פרקטיקה של פיצול מכרזים גדולים על פי אזורים גאוגרפיים, במטרה לאפשר גם לעסקים קטנים ובינוניים להשתתף בהם.

■ **הערכה ואכיפה:** מכרזים ממשלתיים נמצאים תחת פיקוח של הרשות הדנית לתחרות (The Danish Competition Authority), המוסמכת לבחון את עמידתם בתנאי המכרז. אי-ציות יכול להביא לביטול חוזה ואפילו לסגירת החברה. בפועל יש קושי בהערכה ואכיפה בשל מחסור במערכות סטנדרטיות לדיווח וניטור.

צפון אירלנד⁵⁹

מדיניות הרכש החברתי בצפון אירלנד החלה בשנת 2002, כאשר ממשלת אירלנד החליטה לנצל את תקציבי הענק העומדים לרשותה לרכש ושירותים כדי לקדם הזדמנויות תעסוקה לנשים וגברים ששהו זמן רב מחוץ למעגל התעסוקה. ממשלת צפון אירלנד יצאה לפרויקט פיילוט שבמסגרתו הוטמעו קריטריונים לתעסוקות מובטלים בעשרים מכרזי ממשלה, בתחומי הניקיון, המסעדות, הביטחון והבנייה ונעו בין 700 אלף ל-8.5 מיליון ליש"ט.

58 [Legal and Policy Review of SRPP frameworks in selected EU Member States.](#)

59 המונח "בעל היתרון הכלכלי הגדול ביותר" או באנגלית Most Economically Advantageous Tender מתייחס לשילוב של קריטריון איכות לצד קריטריון המחיר בניקוד המכרז. כך יכולים להיכלל ברכיבי האיכות שיקולים אסתטיים או סביבתיים, תאריכי מסירה, שירות לאחר מכירה ועוד. לעומת זאת, המונח "המחיר הנמוך ביותר" מובן כפשוטו והוא מתייחס למתמודד שמגיש את ההצעה הנמוכה ביותר כקריטריון לזכייה במכרז.

במסגרת המכרז התבקשו המתמודדים לספק הצהרת מדיניות חברתית (social policy statement) ותוכנית עבודה להעסקת מובטלים, שפירוטה כיצד נשכרים עובדים שהיו מחוץ למעגל העבודה. עם הזכייה במכרז חויב הספק ליישם את התוכנית ונציגים מטעם הממשלה פיקחו על ביצועה: במשך שנתיים הם ערכו ריאיונות אישיים עם הספקים ואספו ובחנו את מסמכי המכרז ואת תוכניות העבודה. תוכנית העבודה היתה גורם שהכריע בעד בחירת ספק במכרז רק במקרה שבו הושג שוויון בין שני מתמודדים. שוויון הוגדר כפער של עד 2% בקריטריון "בעל היתרון הכלכלי הגדול ביותר" ופער של עד 1% בקריטריון "המחיר הנמוך ביותר".

הפיילוט הוכרז כהצלחה. מבחינת המדינה הפרויקט היה משתלם ביחס לתוכניות אחרות והעלויות המינהליות היו נמוכות. מבחינת הספקים, רק שניים מהם (10.5%) דיווחו על עלייה בהוצאות כתוצאה מהפרויקט, ורק שלושה (15.8%) דיווחו שהפרויקט דרש מהם יותר עבודה. ספקים רבים, במיוחד בתחום הבנייה, הפכו את תוכנית העבודה שהגישו לחלק ממדיניות החברה שלהם.

בעקבות הפיילוט הטמיעה ממשלת צפון-אירלנד לאורך השנים שינויים במדיניות הרכש שלה במטרה לעודד פיתוח בר-קיימא ולהשיג יעדים כלכליים, חברתיים וסביבתיים. בשנת 2011 היא הגדירה מחדש את המושג "ההצעה המשתלמת ביותר" באופן שינחה את מדיניות המכרזים שלה, והוסיפה לצד רכיבי המחיר והאיכות גם יעדים חברתיים וסביבתיים. הלכה למעשה, בתוכנית הממשלתית לשנים 2011-2015 הוטמעו סעיפים חברתיים (כמו העסקת מובטלים) בכל המכרזים הפומביים לספקים, שירותים ובנייה.

צרפת⁶⁰

בצרפת האחראיות החברתית ברכש ציבורי אינה מעוגנת בחוק. המערכת המשפטית הצרפתית נחרצת מאוד בעמדתה נגד העדפת מתחרים בשל שיקולים שאינם של מחיר, אך המערכת הפוליטית הארצית והמקומית נוקטת גישה חיובית כלפי רכש חברתי.⁶¹ ארגונים חברתיים מעורבים בתהליך מהשלב המוקדם של היציאה במכרז ועד לשלב הפיקוח על ציות לסעיפים של אחריות חברתית, והממשל מקדם מודעות של ספקים למדיניות של אחריות חברתית באמצעות השתלמויות.

■ **שילוב בעלי מוגבלויות:** קבלנים מחויבים לשלב אחוז מסוים של בעלי מוגבלויות במכרזים. זוכים יכולים לממש את התחייבותם באמצעות הוצאת אחוז מהמכרז לסדנאות העסקה מוגנת. אי-ציות גורר קנס המשולם לקרן העוסקת בשילוב בעלי מוגבלויות בשירות הציבורי.

60 Legal and Policy Review of SRPP frameworks in selected EU Member States
<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=693&langId=en>

■ **קידום הזדמנויות תעסוקה:** במכרזים רבים של רשויות מקומיות יש סעיפים של יצירת תעסוקה למובטלים ולצעירים חסרי השכלה. זוכים במכרז יכולים לממש את התחייבותם על ידי הוצאת אחוז מהמכרז לארגונים המתמחים בשילוב בעבודה.

■ **קידום עסקים קטנים ובינוניים:** במכרזים אין אפשרות להעדיף עסקים קטנים ובינוניים, אך יש פרקטיקה של פיצול מכרזים גדולים ודרישה מספקים להוציא אחוז מהמכרז לעסקים קטנים ובינוניים.

המדינות שנסקרו ורבות אחרות עושות שימוש ברכש ציבורי כדי לקדם מטרות מדיניות ולעצב את שוק התעסוקה הפרטי. קידום המדיניות החברתית-כלכלית באמצעות מכרזים יכולה להיעשות במגוון אמצעים חקיקתיים ואחרים, ולהיות מלווה בטווח רחב של אמצעי רגולציה.

תקדימים לשילוב מטרות חברתיות בחוק חובת המכרזים בישראל

בישראל, התקשרויות של הממשלה לספק לצורך קבלת שירותים וטובין נעשות במסגרת חוק חובת המכרזים (תשנ"ב-1992). החוק קובע כי על כל גוף ממשלתי, חברה ממשלתית, קופת חולים ומועצה דתית חלה חובה לערוך מכרז אם ברצונם לקבל שירות מגופים פרטיים או לרכוש מהם נכס שעולה יותר מסכום מסוים.

מטרת החוק היא שוויון ומינהל תקין, והוא מבקש להשיג זאת באמצעות מתן הזדמנות שווה לכל המציעים ויעילות כלכלית בשימוש בכספי הציבור על ידי בחירת ההצעה הנמוכה או היעילה ביותר.

בממשלה בישראל שורר חשש עמוק מהכלת מטרות חברתיות בחוק חובת המכרזים, כפי שהסבירו נציגי המדינה ל-OECD.⁶¹ לטענת חלק מפקידי הממשלה הרחבת חוק ייצוג הולם דרך חוק חובת המכרזים עלולה להוביל לעיוותים: הרחבתו כדי להחיל בו מטרות נוספות, גם כאלו העולות בקנה אחד עם יעדי הממשלה, עלולה לגרור דרישה להכיל בו עוד נושאים, ובכך לפגוע ביעילות הכלכלית של תהליך המיכרז. בנוסף יש חשש כי הכלת מטרות חברתיות בחוק תסתור את אמנת הרכש הממשלתי של ארגון הסחר העולמי שישראל חתומה עליו. על פי הסכם זה, ישראל מחויבת לאפשר לחברות בינלאומיות להתחרות באספקת שירותים, ומחויבות לייצוג הולם עלולה, על פי המשרד, להקשות על חברות זרות בתחרות על אספקת שירותים. בפרק 7, שאלות ותשובות על השימוש במכרזים ציבוריים לקידום תעסוקת ערבים, בעמ' 38-42 התייחסו לטענות אלה בהרחבה. עם זאת, יש לציין כי במסמך היסוד להחלטת ממשלה 922 שנכתב על ידי משרד האוצר, המשרד לשוויון חברתי ומשרד האוצר, חל שינוי מסוים בגישה זו, כאשר משרד הממשלה טענו כי יש מקום לבחון את האפשרות של קביעת תנאי סף לגבי העסקת עובדים ערבים בהתקשרויות ממשלתיות, תוך הבנה האם התועלות התעסוקתיות גדולות מהפגיעות האפשרויות ביכולות הביצוע הממשלתיות.⁶²

61 משרד האוצר, המשרד לשוויון חברתי ומשרד ראש הממשלה: תכנית מערכתית לשילוב כלכלי של החברה הערבית באמצעות תיקון עיוותים במנגנוני הקצאה הממשלתיים, עמ' 100.

62 Ministry of Industry, Trade and Labor, Progress report on the implementation of the OECD recommendations in OECD Reviews of labor market and social policies: Israel (June 2012).

למרות ההסתייגויות של חלק מפקידי הממשלה, אנו טוענים כי שילוב עובדים ערבים במשק באמצעות מכרזי ממשלה הוא הדרך הזולה ביותר - כיוון שאינה כרוכה בתוכניות ייחודיות ויקרות, והיעילה ביותר - כיוון שיש לה השפעה רחבת וארוכת טווח על קידום תעסוקת ערבים בשוק הפרטי.

בנוסף, ובניגוד לעמדת המתנגדים לקידום תעסוקת ערבים באמצעות מכרזים, חוק חובת המכרזים ותקנותיו משמשים כבר היום ככלי לקידום מטרות חברתיות ואחרות הנחשבות למשתלמות ביותר כלכלית לטווח הארוך, כמפורט להלן:

■ **העדפה של תוצרת הארץ:** בשנת 1993 הוכנס לחוק סעיף (א) 1א, המאשר העדפה של תוצרת הארץ במכרזים. בשנת 2010 נכנסה לתוקף הוראת שעה נוספת, שעל פיה הממשלה יכולה לקבוע בתקנות העדפת רכישת טקסטיל תוצרת הארץ גם למערכת הביטחון ולמשרד הביטחון פנים.

■ **העדפה של התקשרויות בשל מחויבויות לשיתוף פעולה בינלאומי:** בשנת 1994 הוכנס לחוק סעיף 3(א) 2א, המאשר העדפת הצעות בשל התחייבות הממשלה לשיתוף פעולה עסקי בינלאומי או לרכש גומלין בינלאומי.

■ **עידוד נשים בעסקים:** בשנת 2012 הוכנס לחוק סעיף 2(ב) ב, שעל פיו אם תוצאות ההצעה זהות, תינתן עדיפות להצעות שיתקבלו מעסק בניהולה של אישה.

■ **עידוד עסקים קטנים ובינוניים:** ב-2013 הוציא מינהל הרכש הממשלתי באגף החשב הכללי הוראת שעה שעניינה שילוב עסקים קטנים ובינוניים במכרזים ממשלתיים. על פי ההוראה, מכרזים ייבחנו לפני פרסומם, ואפשר יהיה לערוך שינויים בהיקף ההתקשרות והתנאים המקדימים המפורטים בהם כדי לאפשר שילוב של עסקים קטנים ובינוניים. כן קיימת בהוראת השעה חובת דיווח על מידת שילובם של עסקים קטנים ובינוניים במכרזי רכש.

דוגמאות אלה מראות כי מבט רחב יותר על התועלת הכלכלית הטמונה בקידום מדיניות רצויה באמצעות מכרזים קנה לו אחיזה זה מכבר במדיניות הרכש בישראל, וכי החלת מטרות מדיניות בתוך תהליך המיכרוז אינה עומדת בסתירה למדיניות הנוכחית.

האוכלוסייה הערבית מהווה כחמישית מכלל האוכלוסייה בגיל העבודה. ואולם איכות התעסוקה שלה והכנסתה מעבודה נמוכות במידה ניכרת מאלה של כלל האוכלוסייה, ושיעורי העוני בקרבה גבוהים בהרבה מאשר בשאר החברה הישראלית. לאלו מצטרפת התחזית הדמוגרפית של הלמ"ס והאוצר, הקובעת כי אם תימשך מגמה זו המשק הישראלי צפוי להיפגע קשות, וצפויה ירידה בשיעורי התעסוקה וברמת התוצר לנפש, לצד גידול בגירעון התקציבי.

משנת 2010 המדינה פועלת לצמצום הפערים בין האזרחים הערבים לאזרחים היהודים, במסגרת כמה תוכניות רב-שנתיות. עם זאת, דו"ח מבקר המדינה שהתפרסם במאי 2016 ובחן את פעולות המדינה לעידוד שילובה של האוכלוסייה הערבית בתעסוקה קבע כי פעולות הממשלה בנושא זה לקו בחסר, וקבע כי היקפי ההשקעה וקצב ההתקדמות אינם מספיקים לצמצום הפערים בטווח הארוך⁶³.

החסמים העומדים בפני העסקת עובדות ועובדים ערבים בשוק התעסוקה הישראלי הם רבים, מגוונים וחזקים, ויחד הם מהווים שילוב הרסני הדורש התמודדות התואמת את גודל האתגר. כבר היום מדינת ישראל משקיעה סכומי כסף גדולים כדי להגדיל את היצע העובדים הערבים במשק, בעיקר על ידי הנגשתם הפיזית לשוק והכשרתם המקצועית. כך למשל, החלטת הממשלה האחרונה שהתקבלה בעניין זה מדצמבר 2015 קובעת תיקון דרמטי במנגנוני הקצאה לאזרחים הערבים, ובתוך כך הופנו תקציבים משמעותיים לחברה הערבית בתחומי מדיניות שמטרתם העיקרית לקדם את שילובם בשוק התעסוקה: בינוי מעונות יום ותחבורה ציבורית ברשויות המקומיות הערביות, שיפור ההקצאה בתחום החינוך ועוד.

אך טובים וחשובים ככל שיהיו צעדיה של הממשלה לעידוד תעסוקת ערבים, **ללא טיפול מסיבי בביקוש הנמוך לעובדים ערבים הנובע מאפליה על רקע לאומי, שוק התעסוקה הישראלי מוצא את עצמו עם היצע גדל והולך של עובדים ערבים המבקשים ומוכנים להיכנס לשוק שאינו מוכן לקלוט אותם.** מצב דברים זה מגביר את התסכול בחברה הערבית ופוגע באפקטיביות פעילות הממשלה. טיפול בהגדלת הביקוש לעובדים ערבים הוא קריטי, הן מבחינת התחזיות להתפתחות כוח העבודה בישראל והן בשל היותו צעד משלים לפעילות הממשלה. אי-טיפול בביקוש יסכן את יישומן המוצלח של מאמצי הממשלה. היום יש למדינת ישראל דרך יעילה וזולה לטפל בצד הביקוש לעובדות ועובדים ערבים ובכך לקדם את העסקתם: שימוש בכוח הקנייה שלה. מדינות רבות בעולם, וביניהן קנדה, ארצות הברית ורבות ממדינות האיחוד האירופי מגדילות את הביקוש להעסקת קבוצות מוחלשות באמצעות הטמעת הדרישה להעסיקן במסגרת מכרזי

63 "פעולות המדינה לעידוד שילובה של האוכלוסייה הערבית בתעסוקה", ר' ה"ש 5 לעיל.

מדינה היוצאים לשוק הפרטי, ומצליחות לחולל כך שינוי משמעותי בדפוס התעסוקה של קבוצות אלה.

עידוד תעסוקת ערבים באמצעות מכרזים הוא פתרון שישראל יכולה ליישם בצורה זולה ואפקטיבית.

איננו מתעלמים מהעלויות והקשיים שצעד זה מעורר, אך במסמך זה טענו כי התועלת שהוא יניב למשק גבוהה מהרבה מן העלויות שלו והצגנו את הרגולציה המוצעת ואת הדרך ההדרגתית ליישומה. המוטיבציה של המגזר הפרטי לקדם תעסוקה של ערבים במסגרת התוכנית היא הן בתועלות שהוצגו, הנובעות מגיוון בתעסוקה, והן בתקציבי הממשלה - עשרות מילארדים - המוצעים מדי שנה לשוק הפרטי במסגרת מכרזי מדינה.

ניתוב כוח הקנייה של המדינה לקידום תעסוקה של ערבים בשוק התעסוקה הישראלי ישלים את מאמצי הממשלה להגדלת היצע העובדים הערבים, וייצור פריצת דרך בשילובם בשוק התעסוקה, לטובת כלל החברה והכלכלה בישראל.

חקיקה ראשית או תקנות - אופני היישום של המהלך הרגולטורי

הדרישה לייצוג הולם יכולה לחול בשלוש רמות רגולטוריות:

1. ברמת החוק הראשי - חוק חובת המכרזים
 2. ברמת תקנות חוק חובת המכרזים - ובמקרה זה היא תחול על כלל המכרזים הציבוריים
 3. במכרזים ספציפיים באמצעות הוראות תכ"ם (תקנון כספים ומשק).
- את הכלים השונים שצוינו ניתן להפעיל בכל אחת מאותן רמות:
- א. חובת דיווח והפעלת תוכנית לשילוב עובדים ערבים והעלאת מודעות לחשיבות הייצוג ההולם - ניתן להכיל בחוק (1) או בתקנות (2)
 - ב. העדפת מתמודדים המקדמים ייצוג הולם של עובדים ערבים - ניתן להכיל בחוק (1) או בתקנות (2) או בהוראת תכ"ם (3)
 - ג. חובת סף למתמודדים במכרז - העדפת חברות מתמודדות אשר מבטיחות ייצוג הולם. - ניתן להכיל בחוק (1) או בהוראת תכ"ם (3)
- כל אחד מהכלים הרגולטוריים יכול להיות מופעל במכרזים ספציפיים בצורת פיילוט, עוד לפני שנעשים שינויים בחוק חובת המכרזים וכתקנותיו.

חובת סף למתמודדים במכרז בחוק או בהוראות תכ"ם	העדפת מתמודדים המקדמים ייצוג הולם בחוק או בתקנות או בהוראות תכ"ם	חובת דיווח ובניית תוכנית לקידום בחוק או בתקנות
---	---	---

קידום תוכנית לשילוב עובדים ערבים בחברות הזוכות במכרזים, והעלאת מודעות באמצעות חוק חובת המכרזים ותקנותיו

שינוי סעיף 6 (א)

סעיף 6(א) לתקנות חוק חובת המכרזים קובע תנאים להשתתפות במכרז, הכוללים רישיונות עסק ותצהיר לגבי שמירה על זכויות העובדים.

המלצה: להוסיף סעיף קטן 6(א) (5) אשר יחייב הגשת טופס דיווח של המציע בדבר רמת השילוב של עובדים ערבים בחברה, פירוט התפקידים שהם ממלאים, ותוכנית הכוללת יעדים לקידום ייצוג של עובדים ערבים לקראת הגעה לרמה של ייצוג הולם.

מציע אשר זכה בעבר במכרז ציבורי יגיש תצהיר בכתב של המציע לגבי עמידתו בתוכנית לקידום ייצוג עובדים ערבים אשר הגיש בעבר. התצהיר יפורסם באתר החשב הכללי.

תוספת לסעיף 42 ב (א)

סעיף 42 ב (א) לתקנות חוק חובת המכרזים עוסק בהכשרה הנדרשת מחברי ועדת מכרזים.

המלצה: להוסיף סעיף קטן (3) שעל פיו חברי ועדת המכרזים יהיו מי שעברו הכשרה בנושא גיוון בשוק התעסוקה וייצוג הולם לעובדים ערבים.

קידום חובת דיווח באמצעות תיקון לחוק חובת המכרזים (תשנ"ב-1992)

סעיף 2 א' - (א) לחוק חובת המכרזים עוסק בתנאים להשתתפות במכרז. על פי סעיף זה "עורך מכרז לא יקבע תנאי להשתתפות של מציע במכרז, אלא אם כן התנאי מחויב מאופיו או מהותו של המכרז". למרות האמור, התוספת לסעיף 2 (א) (ב) קובעת כמה תנאים לניגשים במכרז - בוותק, בניסיון קודם, בהיקף מחזור כספי ובהיקף ייצור או הספקה. סעיף קטן 2(א) (ג) מסמיך את שר האוצר, באישור ועדת חוק ומושפט, לשנות בצו את התוספת.

המלצה: להוסיף לתוספת לסעיף 2(א) (ב) את הדרישה כי המציע יאסוף ויגיש מידע בנוגע לאחוז המועסקים הערבים, עיסוקם ומיקומם בדרגות השכר. באותו סעיף ניתן להטמיע את הדרישה שהמציע ייצור תוכנית עבודה להגדלת מספר העובדים הערבים ויתחייב לה.

העדפת מתמודדים המקיימים ייצוג הולם בחוק ובתקנות

תוספת לסעיף 3 א

סעיף 3 א לחוק חובת המכרזים מציין כי הממשלה רשאית לקבוע בתקנות, באישור ועדת חוקה, חוק ומשפט, כי במכרזים מסוימים תינתן העדפה של תוצרת הארץ ותוצרת האזור, וכן העדפה של הצעות מסוימות בלי התחייבות לשיתוף פעולה עסקי בינלאומי.

המלצה: להוסיף סעיף קטן 3א (3) ולקבוע כי ניתן לאפשר העדפה של מציעים המקיימים חובת ייצוג הולם של עובדים ערבים בכל רמות ההעסקה.

תוספת לסעיף 22 א

סעיף 22א לתקנות חוק חובת המכרזים מפרט את אמות המידה לבחירת ההצעה המעניקה את מרב היתרונות לעורך המכרז, וביניהם המחיר המוצע, איכות המוצר או השירות, אמינות המציע, המלצות לגביו, התנהלותו בכל הנוגע לשמירת זכויות עובדים ודרישות מיוחדות של עורך המכרז.

המלצה: להוסיף לסעיף 22א (א) סעיף קטן (7) ולאפשר להוסיף לאמות המידה בבחירת ההצעה את מידת עמידתו של המציע בייצוג הולם לעובדים ערבים, בכל רמות ההעסקה.

כמו כן מומלץ להוסיף סעיף קטן (8) ולהתחשב בעמידתו של מציע אשר זכה בעבר במכרז ציבורי ביעדי התוכנית אשר הגיש לקידום ייצוג הולם של עובדים ערבים.

תוספת לסעיף 24 א (א)

סעיף 24 א (א) לתקנות חוק חובת המכרזים קובע כי החשב הכללי יכול לקבוע בתקנון כספים ומשק הוראות לגבי ביצוע חוק חובת המכרזים ותקנותיו. בין היתר יכול החשכ"ל לקבוע הוראות לגבי הערכת איכות הביצוע של מתמודדים במכרזים אשר ביצעו בעבר מכרזי מדינה, לקבוע הוראות לגבי שמירת זכויות עובדים, להחליט על תחומים שבהם לא יוכלו להתמודד ספקים שלא שמרו על זכויות עובדים ולא קיימו את דיני העבודה, ולקבוע הוראות לעידוד התקשרות עם תאגידים בעלי תקן סביבתי.

המלצה: להוסיף לסעיף 24 א (א) תת סעיף (12) אשר יאפשר לחשכ"ל לקבוע הוראות לעניין ייצוג הולם של עובדים ערבים בידי חברות המתמודדות במכרזי מדינה.

סעיף 6(ב)

סעיף 6(ב) של תקנות חוק חובת המכרזים קובע כי ניתן להתנות השתתפות במכרזים בתנאים ענייניים, כגון ניסיונו של הניגש למכרז, כישוריו, היקף פעילותו, מקום עסקיו, ודרישות תקן ישראלי לא רשמי.

המלצה: להציע לסעיף 6(ב) התניה המחייבת כי המעוניין להשתתף במכרז יעמוד בחובת ייצוג הולם של עובדים ערבים כפי שיוגדר מעת לעת.

הוראת תכ"ם 7.4.7

הוראת תקנון כספים ומשק (תכ"ם) 7.4.7 - קביעת אמות מידה ואופן שקלולן - מאפשרות לעורך מכרז לקבוע אמות מידה להערכת הצעות ואת המשקל שיינתן לכל אמת מידה, בהתאם לשיקוליו.

על פי סעיף 4.5.1 להוראת תכ"ם 7.4.7, ועדת המכרזים תוכל לכלול בכל מכרז אמות מידה שאליהן תתייחס בבואה לבחור את ההצעה הזוכה, כגון המחיר המוצע, איכות המוצר או השירות המוצעים, אמינות המציע וההמלצות שבידו. סעיף 4.5.1.7 קובע כי "ועדת המכרזים תהיה רשאית לקבוע אמות מידה נוספות על פי הצורך". סעיף זה מאפשר לוועדת מכרזים במכרז ספציפי לכלול באמות המידה לבחירת ההצעה הזוכה את רמת הייצוג ההולם של עובדים ערבים שהמתמודדים נדרשים לה. ניתן לדרוש ייצוג הולם של עובדים ערבים כתנאי סף להשתתפות במכרזים באופן גורף, דרך שינוי לתקנות חוק חובת המכרזים או במכרזים ספציפיים, דרך הוראות תכ"ם.

הוראת תכ"ם 7.4.6

הוראת תכ"ם 7.4.6 מפרטת תנאים להשתתפות במכרז. על פי סעיף 4.3 של ההוראה, בעת קביעת תנאי סף יוכל עורך מכרז להתחשב בשילובם של עסקים קטנים ובינוניים ובעידוד העסקת עובדים ישראלים במסגרת מכרזים ממשלתיים.

המלצה: להתנות השתתפות במכרז מסוים בקיום ייצוג הולם של עובדים ערבים באמצעות הוספת תת-סעיף 4.3.3, אשר יאפשר להתחשב במידת עמידת המתמודדים בתנאי של ייצוג הולם של עובדים ערבים בעת קביעת תנאי סף למכרז. הגדרת "ייצוג הולם" לעסקים קטנים ובינוניים, תהיה מותאמת לגודל החברות.

סיכום אמצעי החקיקה שדרכם ניתן להוציא לפועל שימוש ברכש ממשלתי לקידום תעסוקת ערבים

אמצעי החקיקה			
סוג השינוי	אמצעי החקיקה	הצעה לשינוי המבוקש בסעיף בחוק/חקיקה	
חקיקה ראשית - חוק חובת המכרזים	בסעיף 2 (א) (ב)	הוספת דרישה לאיסוף והגשת מידע בנוגע לאחוז המועסקים הערבים ותפקידם בחברה.	
חקיקה ראשית - חוק חובת המכרזים	בסעיף 3 (א) - הוראות בדבר העדפות מסוימות	להוסיף סעיף קטן 3: הוספת תת-סעיף לגבי העדפת עסקים בעלי ייצוג הולם	
חקיקת משנה - תקנות חוק חובת המכרזים	סעיף 6	הוספת תת-סעיף 6 (א) 5: תצהיר של המציע לגבי עמידתו בחובת ייצוג הולם של עובדים ערבים ותוכנית לקידום ייצוג הולם.	
חקיקת משנה - תקנות חוק חובת המכרזים	סעיף 22 (א)	הוספת סעיף קטן 7: להוסיף לאמות המידה בבחירת ההצעה את מידת עמידתו של המציע בייצוג הולם לעובדים ערבים, בכל רמות ההעסקה	
חקיקת משנה - תקנות חוק חובת המכרזים	סעיף 24 א	בסעיף 24א (א): תקנון כספים ומשק הוספת תת-סעיף (12) בדבר עידוד תאגידים המקדמים ייצוג הולם של עובדים ערבים	כלל המכרזים
חקיקת משנה - תקנות חוק חובת המכרזים	סעיף 42 (ב)	בסעיף 42 (ב): הכשרה לחברי וועדה הוספת סעיף קטן 3: חברי ועדת מכרזים יעברו הכשרה בגיוון של שוק התעסוקה ובקידום ייצוג הולם של עובדים ערבים	
חקיקת משנה - הוראות תכ"ם	בהוראות תכ"ם 7.4.7: קביעת אמות מידה ואופן שקלולן	שימוש בסעיף 4.5.1.7 להוראת התכ"ם המאפשר לוועדות מכרזים לקבוע אמות מידה לבחירת זוכים על מנת להעדיף חברות המקיימות ייצוג הולם.	
חקיקת משנה - הוראות תכ"ם	בהוראות תכ"ם 7.4.6: קביעת תנאים להשתתפות במכרז	הוספת תת-סעיף 4.3.3 על מנת לאפשר התחשבות של ועדת המכרזים בקיום חובת ייצוג הולם לעובדים ערבים בעת קביעת תנאי סף למכרז	

מכרזים ספציפיים

חוות דעת כלכלית

ניתוח הכדאיות של קידום ייצוג הולם של עובדים ערבים בשוק הפרטי
באמצעות מכרזי מדינה

מוגשת על ידי חברת TASC
עבור עמותת סיכוי

ניתוח הכדאיות של קידום ייצוג הולם של עובדים ערבים בשוק הפרטי באמצעות מכרזי מדינה

מבוא

הסכמה נרחבת שוררת באשר לחשיבות שילוב האוכלוסייה הערבית בשוק העבודה, הן לכלכלה הישראלית בכלל והן לפיתוח הכלכלי של האוכלוסייה הערבית בישראל בפרט. עם זאת, במציאות התעסוקתית בישראל עולה קושי לשלב את האוכלוסייה הערבית בשוק הישראלי. הקושי נובע מסיבות רבות ומחסימים שונים, בהם קשיים בנגישות פיזית למרכזי תעסוקה, פערים ברמות ההשכלה וההכשרה, מודעות חברתית נמוכה בקרב מעסיקים, אפליה וריחוק תרבותי.

בשנים האחרונות שמה לה המדינה מטרה לקדם תעסוקה בחברה הערבית, והוציאה לפועל תוכניות שונות בעלות של מיליארדי שקלים לשילוב עובדים ערבים במשק ולהתמודדות עם האתגרים הכרוכים בכך על ידי הקמה של מכוני הכוון תעסוקתי והכשרה, סבסוד הקמה ופעילות של מעונות יום, ושיפור תשתיות התחבורה הציבורית והפרטית. תוכניות אלו הובילו לשיפור בשיעורי התעסוקה באוכלוסייה הערבית, אך בשנה החולפת הואטה מגמת העלייה והפערים בין רמות התעסוקה של עובדים ערבים ויהודים נותרו גדולים, בעיקר בקרב נשים.

עוד נציין כי בשנים האחרונות קידמה הממשלה החלטה ורגולציה תומכת לקידום ייצוג הולם של עובדים ערבים בשירות המדינה, בין היתר כדי לענות על הביקוש. המהלך כלל בין היתר קביעת מכסות ויעדים שמשרדי הממשלה מחויבים רגולטורית לעמוד בהם. צעדים אלה העלו את שיעורם של העובדים הערבים בשירות המדינה באופן משמעותי, מ-4.8% בשנת 2000 ל-10% בשנת 2016, ונתנו מענה לביקוש בשירות המדינה.

ההתקדמות במתן מענה לאתגר תעסוקת העובדים הערבים בשירות המדינה מספקת ניסיון חשוב לקידום הביקוש לעובדים ערבים. בהתאם לכך, עמותת סיכוי מקדמת בשנה האחרונה את הרעיון לקידום ייצוג הולם של עובדים ערבים בשוק הפרטי על ידי שימוש במכרזי מדינה ובכוח הקנייה של המדינה.

כידוע, מבנה הניקוד במכרזי הממשלה מחושב לרוב על פי חלוקה לחלק כמותי המבוסס בעיקר על המחיר המוצע, וחלק איכותי הבוחן פרמטרים שונים בנוגע לסוג השירות או המוצר בפעילותו העסקית של המתמודד. על פי הרגולציה המוצעת, אחוז העובדים הערבים המועסקים בחברות המתמודדות במכרזים יתווסף כקריטריון איכותי במכרזים ממשלתיים.

כוח הקנייה הממשלתי מוערך על ידי מקורות שונים בטווח שבין 54 ל-24 מיליארד ₪ בשנה.¹ בשל כוח קנייה זה, יש לכלי המוצע יכולת משמעותית לקדם תעסוקה בקרב האוכלוסייה הערבית.

בחינה בינלאומית עומדת בקנה אחד עם הצעה זו, ומראה כי מהלכים דומים יישמו בהצלחה במדינות מתקדמות רבות בעולם, ביניהן קנדה, ארצות הברית ורבות ממדינות האיחוד האירופי, המשתמשות בכוח הקנייה שלהן לקידום תעסוקת אוכלוסיות מודרות משוק העבודה באמצעות מכרזים.

בהתאם לכך המליץ ארגון ה-OECD לישראל להשתמש בכוח הרכש הממשלתי במטרה לקדם שילוב ערבים בתעסוקה:

“The public service should also use its leverage as a major purchaser of services by making award of public contracts conditional on fair employment of minorities.”²

מסמך זה מציג חוות דעת של חברת TASC לביצוע המהלך ופורט את המלצתנו למתווה השימוש במכרזים ציבוריים לשילוב עובדים ערבים בשוק הפרטי ומאפייניו. ההמלצה מבוססת על ניתוח כדאיות כלכלית ומתחשבת ביחסי העלות והתועלת הצפויים למדינת ישראל.

¹ 54 מיליארד ₪ כולל ביטחון ובתי חולים (לפי נתוני מינהל הרכש שהועברו לעמותת סיכוי). 24 מיליארד השקלים לא כולל רכש ביטחון (לפי נתוני ועדת הכלכלה של הכנסת, 2012). בהתאם להערכה השמרנית, הניתוחים בהמשך המסמך יביאו בחשבון את ה-24 מיליארד ₪.

² OECD Reviews of labor market and social policies: Israel, Jan 2010, p. 174

המהלך מתייחס לסיוע במתן תעסוקה הולמת לכ-100 אלף עובדים ערבים המצויים במצבי תעסוקה בעייתיים.³ על פי ניתוח TASC שיפורט בהמשך, התועלת הכלכלית הפוטנציאלית הגלומה בקידום העסקת עובדים אלה עומדת על כ-3.3 מיליארד ₪ בשנה, בעוד העלויות הנלוות לרגולציה נמוכות ומוערכות בכ-22 מיליון ₪ בשנה בלבד.⁴ המשמעות היא כי על מנת להצדיק את העלות הפוטנציאלית של המהלך ידרש ניצול של לא יותר מ-0.7% מפוטנציאל התעסוקה הלא ממומש בחברה הערבית.

חוות דעת זו כוללת שלושה חלקים: אפיון מתווה הרגולציה האופטימלי, ניתוח העלויות הנלוות לרגולציה אל מול התועלת הפוטנציאלית הגלומה, ולבסוף תיאור יחס עלות/תועלת וגזירת המסקנות לכדאיות המהלך המוצע.

מתווה המהלך האופטימלי

תחילה נדגיש כי בראייתנו ובהתאם לניסיון העשיר של TASC בליווי מכרזים ממשלתיים,⁵ סוד הצלחת המהלך טמון בקביעת **רגולציה פשוטה וחד-משמעית** שתהיה קלה ליישום ותצמצם את פוטנציאל הערעורים וההתנגדויות.

חשיבות השמירה על הפשטות מתחדדת נוכח הניסיון של סעיף "כחול לבן" ששולב במכרזים במטרה לאפשר העדפה לחברות המתמודדות במכרז ועושות שימוש בטובין מתוצרת הארץ. לאחר שילוב סעיף "כחול לבן" במכרזים הוגשו להתאחדות התעשיינים תלונות רבות,⁶ מרביתן סבבו סביב האי-בהירות בכל הקשור להגדרת "טובין תוצרת הארץ" וניצול ה"פרצות" בהגדרה לצורך הצגת הפעילות כתואמת את קבלת ההעדפה.⁷

בעקבות זאת אפיינה TASC את מתווה הרגולציה האופטימלית בהתאם לרכיבים השונים העומדים בבסיס ההצעה של עמותת סיכוי.

בהתאם לעקרון הפשטות, בחלק הזה נתאר את עיקר החידודים המומלצים ברגולציה, ונדגיש את אלה שנדרשים להמשך החישוב הכלכלי, תוך התייחסות לשתי סוגיות מרכזיות: אופן קיום חובת הדיווח ואופן העדפת החברות הפועלות לייצוג הולם של עובדים ערבים.

1. אופן קיום חובת הדיווח על תעסוקת עובדים ערבים

א. **חובת דיווח של החברות המתמודדות עצמן** – במסגרת המכרזים יידרשו החברות המתמודדות להציג מידע בנוגע לשיעור העובדים הערבים המועסקים אצלן, טווח עיסוקיהם ודרגות השכר שלהם.

מדובר בכלי בסיסי ומשמעותי ליישום המהלך, המחזק את רמת המחויבות של מעסיקים לסוגיה ומהווה תנאי הכרחי להערכה של רמת הייצוג ההולם בכל חברה. עם זאת, ובהלימה עם עקרון הפשטות, יש לתת הגדרות ברורות וחד-משמעיות בכל הקשור לסוגיות כגון מיהו עובד ערבי ומהו סוג העובדים הערבים הרלוונטיים.⁸

כמו כן, כדי להבטיח את אמינות הנתונים המוצעים, אנו ממליצים על שימוש בשני כלים:

- אישור וחתימה של רואה חשבון מוסמך המבוסס על תלושי שכר והצהרות עובדים.
- פיקוח מדגמי – בדיקה מדגמית שיבצעו נציגים בנציבות שוויון הזדמנויות בעבודה כדי לקבוע את מספר העובדים הערבים שהחברות המתמודדות מעסיקות, ובחינת אמינותם של המסמכים המוגשים. אם יתגלה במסגרת הבדיקה המדגמית כי ניתן דיווח כוזב גרור הדבר סנקציה על החברה האמורה.

ב. **חובת הגשת תוכנית לקידום שילובם של עובדים ערבים** – החברות המתמודדות במכרזים יידרשו להגיש ולבצע תוכנית לקידום שילובם של עובדים ערבים. התוכנית תכלול יעדים ברורים וקונקרטיים לגיוס וקידום, וביצועה ייבחן מדגמית על ידי הגורמים המתאימים בנציבות שוויון הזדמנויות בעבודה.

³ ראו פירוט בהמשך המסמך.

⁴ מתודולוגיות חישוב התועלת והעלות יפורטו בהמשך המסמך, עמודים 5-9.

⁵ ל-TASC ניסיון רב-שנים בליווי הממשלה בגיבוש המבנה האופטימלי במכרזים בתחומי התשתיות, ההתפלה ועוד.

⁶ מינהל מחקר וכלכלה, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, 2009, **קידום ועידוד רכישת "כחול לבן"**, ע"מ 16, 106 תלונות בין השנים 2001-2009.

⁷ כדוגמת המקרה המוצג בנספח א.

⁸ הגדרות עובד: "מיהו עובד ערבי" ואופן חישוב כמות העובדים הערבים כמוגדר בנספח ב.

כדי לשמר את עקרון הפשטות ולמנוע עלויות משמעותיות הנובעות מהליכי בדיקה וערעורים, TASC ממליצה על הגשת תוכנית לקידום שילובם של עובדים ערבים במסגרת פורמט אחיד שייבנה באופן מותאם ויכלול סדרת יעדים ושאלות. יצוין כי בראייתנו בשלב זה, חברות לא יימדדו על טיב התוכנית ואיכותה במסגרת ניקוד המכרז. עם זאת, התוכניות המוגשות יהיו פומביות וזמינות לשימוש הציבור הרחב לצורכי הרחבת המודעות לחשיבות העסקתם של עובדים ערבים.

2. אופן העדפת החברות הפועלות לייצוג הולם של עובדים ערבים

אנו גורסים כי המהלך היעיל ביותר להעדפת מתמודדים המקיימים חובת ייצוג הולם של עובדים ערבים ייעשה באמצעות תוספת ניקוד במסגרת מכרזים ציבוריים. לפיכך יש לחדד שתי סוגיות נלוות: גובה הניקוד המקסימלי המיוחס לנושא ואופן קביעת הניקוד הרלוונטי למתמודד.

א. גובה הניקוד המקסימלי

לתפיסתנו, גובה הניקוד המוקדש לייצוג עובדים ערבים צריך להיות מידתי. TASC מאמינה כי המטרה של קידום הנושא והרחבת המודעות תושג גם על ידי ניקוד צנוע יחסית. מחד גיסא, מתמודדים במכרז לא ירצו להפסיד נקודות ולכן יפעלו בכל מקרה לשיפור הייצוג ההולם בקרבם, ומאידך גיסא הניקוד הנמוך יצמצם את העלות הפוטנציאלית של המהלך. לפיכך אנו ממליצים כי אחוז הניקוד שיינתן במכרזים בגין ייצוג הולם של עובדים ערבים יעמוד על כ-3% מסך ניקוד המתמודדים במכרז.⁹

בעתיד יידרשו משרדי הממשלה לבחינה מחודשת של גובה האחוז, בהתאם לשיקול דעת ובאופן הדרגתי התואם את מידת ההשפעה של הסעיף בקרב החברות המתמודדות. בטווח הקצר-בינוני, TASC ממליצה שלא להשתמש בכלי הייצוג ההולם כתנאי סף למכרז, אלא כניקוד עודף בלבד.¹⁰

ב. קביעת הניקוד הרלוונטי

באופן קונקרטי, עבור כל מתמודד יחושב אחוז העובדים הערבים המועסקים אצלו.¹¹ לאחר מכן, יתבצע חישוב הניקוד הרלוונטי לכל מתמודד באופן יחסי, כך שמתמודד המעסיק את השיעור הגבוה ביותר של עובדים ערבים יזכה בניקוד המקסימלי (3% לפי המלצתנו), ויתר המתמודדים יזכו בניקוד מתאים ביחס למתמודד המוביל. בהתאם לכך, להלן שיטת חישוב הניקוד המומלצת בגין ייצוג הולם:



ניתוח עלויות ותועלות

1. ניתוח עלויות הרגולציה המוצעת

⁹ ניתוח השפעת אחוז ניקוד בין 2% ל-5% יוצג בהמשך המסמך, עמ' 6.

¹⁰ פירוט הרציונל בנספח ג.

¹¹ העובדים הערבים הרלוונטיים הם עובדים בהעסקה ישירה ולא עובדי קבלן. אחוז העובדים הערבים ייקבע כממוצע בין שני סוגים של עובדים רלוונטיים: אחוז העובדים הערבים מסך כל העובדים, ואחוז העובדים הערבים בעלי משכורת מעל המשכורת החצינית בחברה.

TASC בחנה וכימתה את מגוון העלויות, הישירות והעקיפות, הנגזרות מהרגולציה המוצעת. להלן העלויות השונות כפי שתוארו על ידי הגורמים השונים ואת ההתייחסות והכימות הכלכלי של TASC לכל אחת מהן:

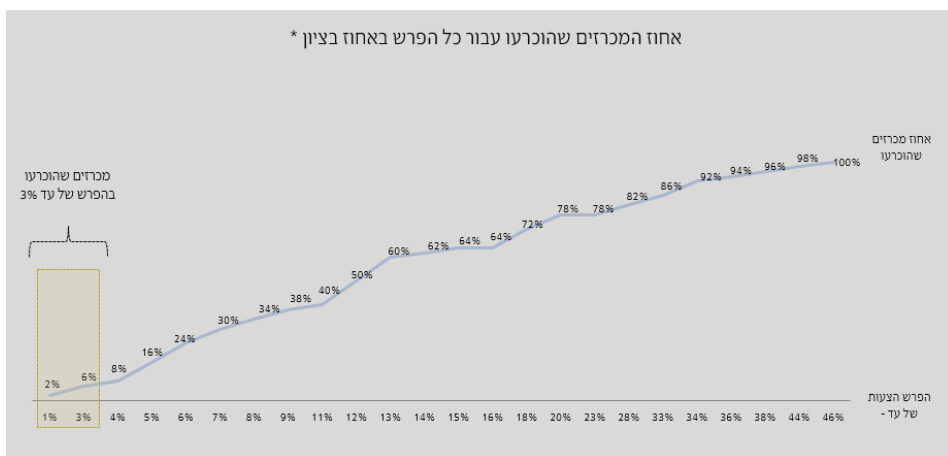
א. **עלות ישירה – ייקור הרכש הציבורי על ידי הכנסת קריטריון איכות:** מכרזים ציבוריים שיוצאים לשוק החופשי מעמידים בראש ובראשונה שני קריטריונים לזכייה במכרז: מחיר ואיכות. במסגרת קריטריון האיכות נמדדים פרמטרים שונים בהתאם למאפייני המכרז. גורמים שונים הביעו חשש כי כל הוספת קריטריון איכותי למכרז דרך הרגולציה, כדוגמת ייצוג הולם של עובדים ערבים, עלול לייקר את עלות הרכש ובכך להעמיס עלויות מיותרות על התקציב הציבורי.

הכימות של TASC לעלות ישירה זו מבוסס על הרציונל הכלכלי הגורס כי התייקרות הרכש הממשלתי מושפעת מהערכת שני משתנים מרכזיים:

- אחוז המכרזים אשר יוכרעו בעקבות הניקוד בגין סעיף תעסוקת עובדים ערבים
 - אחוז הפער הרלוונטי בניקוד בין המתמודד הראשון והשני בגין סעיף תעסוקת עובדים ערבים
- עלות הייקור הישירה המוערכת היא פועל יוצא של מכפלת שני פרמטרים אלה בהיקף הרכש הממשלתי.

הערכת אחוז המכרזים שיוכרעו בעקבות הניקוד בגין סעיף תעסוקת ערבים

סעיף הייצוג ההולם עשוי להיות הגורם המכריע בהעדפת מתמודד מסוים במכרז רק כאשר ההפרש בין שני המתמודדים במקומות הראשונים נמוך מהניקוד המקסימלי של ייצוג עובדים ערבים. בהתאם לכך, ולצורך הערכת היקף המכרזים שיוכרעו מסעיף זה, TASC ביצעה ניתוח הבוחן את היקף המכרזים עבור אחוזי פער שונים בין מחיר ההצעה הזוכה להצעה הבאה אחריה. ניתוח זה מבוסס על מדגם היסטורי של תוצאות 50 מכרזים שנערכו בעשור האחרון בתחומים שונים, ובא לבחון את כמות המכרזים שהוכרעו בהפרש של עד 3%, בהינתן שרק הם יוכרעו בעקבות הסעיף החדש בדבר ייצוג הולם.¹²



*מקור: מדגם TASC המבוסס על ניסיון בליווי מכרזים ציבוריים, פרסומים בעיתונות, רשות מקרקעי ישראל תוצאות המדגם מלמדות כי אחוז המכרזים המוכרעים בעקבות פער של עד 3% בין המתמודד הזוכה לזה שאחריו עומד על כ-6% מהמכרזים (3 מתוך 50 מכרזים).

הערכת אחוז הפער הרלוונטי בין שני המתמודדים הראשונים בגין סעיף תעסוקת עובדים ערבים

¹² המחקר מתייחס לאחוז הפער במחיר כקירוב לפער באחוז הניקוד, בהתחשב בזמינות הנתונים הקיימים.

אחוז ההתייקרות המקסימלי שווה לאחוז הניקוד המוקצה לסעיף בגין תעסוקת ערבים. עם זאת, אנו מעריכים כי מרבית המתמודדים יציגו מידה מסוימת של ייצוג של עובדים ערבים שיזכה אותם בניקוד הנע בין אפס לניקוד המקסימלי לסעיף זה. לכן הפער בין המתמודד הראשון למתמודד השני המשוך לקריטריון זה יהיה נמוך מהניקוד המקסימלי המשוך לסעיף. בהתאם לכך, אנו מניחים שהפער הרלוונטי יהווה 50% מסך הניקוד המקסימלי הניתן בגין תעסוקה הולמת של עובדים ערבים.

לפיכך, בהתאם להמלצת TASC על אחוז ניקוד בגין ייצוג הולם העומד על 3%, סך העלות השנתית הישירה הנובעת מהתייקרות הרכש הציבורי העומד על כ-24 מיליארד ש"ח מוערכת בכ-21.5 מיליון ש"ח:



בהתאם לניתוח רגישות שביצענו, טווח עלויות הייקור לרכש הממשלתי השנתי ינוע בין 5 מיליון ש"ח ל-96 מיליון ש"ח לפי אחוז הניקוד בגין חובת ייצוג הולם, 2%-5% בהתאמה.

אחוז הניקוד לסעיף ייצוג הולם	אחוז המכרזים העשויים להיות מוכרעים בעקבות אחוז הניקוד	עלות ישירה מוערכת למהלך (מיליון ש"ח)
2%	2%	4.8
3%	6%	21.6
4%	8%	38.4
5%	16%	96

המלצת TASC

בנוסף לעלות הישירה, יש עלויות עקיפות שלהערכתנו לא יהיו משמעותיות:

ב. **עלות עקיפה – עלות הברוקרטיה, התארכות המכרזים וערעורים רבים:** תאורטית יש חשש כי הצמדת דרישות איכותיות למכרז עשויה להוביל לעלויות עקיפות גבוהות. למשל, התארכות הליכי יצירת המכרז וערעורים רבים יותר של מתמודדים על תוצאות המכרזים. בנוסף יש חשש כי החלת קריטריונים חברתיים על מכרזים והכנסת כל שיקול דעת מעבר לעלות יגרמו למורכבות רבה של המכרז כולו. כאמור, TASC מאמינה כי שמירה על מתווה פשוט והנחיות ברורות תצמצם עלויות אלה עד לרמה זניחה.

נוסף על כך, כבר כיום נדרשים מתמודדים במכרזים ציבוריים לעמוד בקריטריונים שונים, כדוגמת יציבות כלכלית, שמירה על זכויות עובדים וכדומה. לפיכך הכנסת דרישה זו במכרזים ציבוריים מתאפשרת דרך שימוש בתהליכי ההגשה המקובלים, ללא עלות נוספת משמעותית, אם בכלל.

ג. **עלות עקיפה – פיקוח:** דרישת הדיווח של חברות הניגשות למכרזים בכל הנוגע לרמת השילוב של האוכלוסייה הערבית בכוח העבודה והגשת תוכנית לקידום שילוב עובדים ערבים מחייבת גוף רגולטורי אשר יאסוף את הנתונים ויעקוב אחר ביצוע התוכניות.

להבנת TASC, בחינת אמינות הדיווח של המתמודדים בנוגע למידת השילוב של האוכלוסייה הערבית יכולה להיעשות על ידי גוף קיים, כגון נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה שבמשרד הרווחה, בתוספת מסוימת ומוגדרת של כוח אדם שיבצע ביקורת מדגמית שתקבע את מידת העמידה של המתמודדים בחובת הדיווח ותאמת את הנתונים (כפי שנעשות ביקורות מס הכנסה, ביקורות של רשם העמותות וכדומה). לצורך כך אנו ממליצים להקצות לכל היותר שני תקנים לנציבות שוויון הזדמנויות בעבודה. העלות השנתית לשני תקנים אלה מוערכת בכחצי מיליון ש"ח בשנה.¹³

¹³ שני תקני פקחים במשכורת חודשית של 15,000 ש"ח, בחישוב פקטור עלות מעביד העומד על 1.3.

לפיכך, נראה כי סך העלויות המוערכות כתוצאה מהוספת ניקוד עודף לייצוג הולם של עובדים ערבים במסגרת מכרזים ציבוריים צפוי לעמוד על כ-22 מיליון ₪ בשנה.

2. תועלת פוטנציאלית של הרגולציה המוצעת

הניתוח שלנו לאומדן הפוטנציאל הכלכלי הטמון בקידום תעסוקת עובדים ערבים מורכב משני חלקים: הערכת היקף העובדים הערבים במצבי תעסוקה בעייתיים, והערכת היקף ההכנסות האבוד לכל אחת משלושת הקבוצות שאליהן הם משתייכים, כמפורט להלן.

באופן קונקרטי, התועלת הפוטנציאלית מורכבת משיפור מצבם של כ-100 אלף איש באוכלוסייה הערבית הנמצאים במצבי תעסוקה בעייתיים. עובדים ערבים אלו מחולקים לשלוש קבוצות מרכזיות:

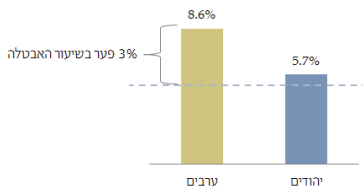
1. 37 אלף מובטלים, מתוכם כ-13 אלף מובטלים שפוטנציאלית יכולים להתחיל לעבוד מיד
2. כ-31 אלף מובטלים חלקית (המעוניינים וזמינים למשרה מלאה, אך מועסקים חלקית)¹⁴
3. כ-30 אלף מועסקים בתעסוקה שאינה הולמת את כישוריהם והשכלתם האקדמית¹⁵

בהתאם לפילוח קהל היעד הרלוונטי שהוצגניתחה TASC את הפוטנציאל הכלכלי הגלום בקידום ושיפור המצב התעסוקתי של כל אחת מקבוצות אלו:

■ הפוטנציאל הכלכלי הטמון בתעסוקת המובטלים הערבים (13 אלף מובטלים פוטנציאליים)

בחברה הערבית כ-37 אלף מובטלים – מספר המשקף אבטלה של כ-8.6%, כ-3% יותר מאשר בקרב האוכלוסייה היהודית. המהלך המוצע נועד לגשר על חלק מחסמי הביקוש לעובדים ערבים, לספק פתרון פוטנציאלי להעסקת העובדים המובטלים בחברה הערבית ולצמצם את שיעור האבטלה. לפיכך, ובהתאם להנחה שאחוז האבטלה בחברה היהודית משקף את האבטלה הטבעית במשק, יש פוטנציאל לא ממומש להעסקת כ-13 אלף מובטלים ערבים.¹⁶

אחוז מובטלים מסך כוח העבודה (2013)



מקור: עיבוד TASC לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2013)

בהנחה כי השכר של כל עובד שיועסק יהיה שווה לשכר החציוני לעובד ערבי, כלומר 5,275 ₪ בחודש, היקף הפוטנציאל הכלכלי הלא ממומש של תעסוקת קבוצה זו עומד על כ-820 מיליון ₪ בשנה.

■ הפוטנציאל הכלכלי הטמון בתעסוקת הערבים המובטלים חלקית (31 אלף מובטלים חלקית)

בדומה למובטלים, מהלך זה צפוי לשפר גם את מצבם של 31 אלף העובדים המובטלים חלקית בקרב החברה הערבית על ידי הרחבת העסקתם.

¹⁴ מקור: עבודת שלדור בנושא העסקת האוכלוסייה הערבית (יולי 2014).

¹⁵ שם.

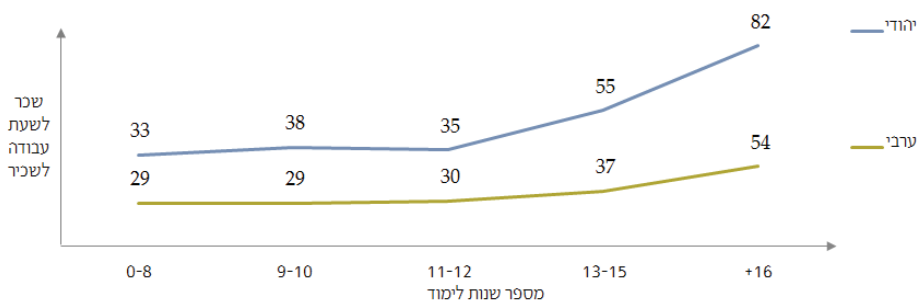
¹⁶ עיבוד TASC לנתוני הלמ"ס. חשוב לציין כי פלח אוכלוסייה משמעותי של ערבים מעוניינים וזמינים אינם נמנים עם כוח העבודה, כלומר אינם שייכים לקטגוריית המובטלים ועל כן לא הובאו בחשבון במסגרת חישובי התועלת בניצול כוח העבודה. נראה אפוא כי בפועל פוטנציאל התועלת צפוי להיות גבוה יותר. בשל נקיטת עמדה שמרנית ואי-זמינות הנתונים הוחלט שלא להתייחס לכך בשלב זה. במידה שיימצאו נתונים מתאימים תתבצע בחינה מחודשת.

היות שאין נתונים זמינים על אחוזי התעסוקה של המובטלים חלקית, הנחנו שהם מועסקים בחצי משרה. נוסף על כך, ובדומה לחישוב הכלכלי שבוצע לאוכלוסיית המובטלים הערבים, תחושב תוספת שכר פוטנציאלית של עובדים המועסקים חלקית כ-50% מהשכר החציוני של עובד ערבי. בהתאם לכך, היקף הפוטנציאל הכלכלי של תעסוקת קבוצה זו עומד על כ-1 מיליארד ₪ בשנה.

■ הפוטנציאל הכלכלי הטמון בשיפור תעסוקת העובדים הערבים בהעסקה לא הולמת

לפי ההערכות, כ-30 אלף עובדים ערבים מועסקים בתעסוקה לא הולמת, כלומר עובדים שרמת ההשכלה שלהם אינה הולמת את משכורתם, בהשוואה למשכורת שמקבל עובד יהודי מקביל ביחס להשכלתו. ניתוח TASC מציג את הפער בין משכורות העובדים הערבים לזה של יהודים בעלי השכלה מקבילה. נראה כי סוגיית הביקוש היא אחד הגורמים המשמעותיים לפער. תוצאות הניתוח מעלות כי עובד ערבי עם השכלה של 16 שנות לימוד ויותר צפוי להרוויח 54 ₪ לשעה בממוצע, לעומת 82 ₪ לשעה של עובד יהודי מאותה קטגוריה.

הכנסה ממוצעת ברוטו לשעת עבודה לשכיר, לפי קבוצות אוכלוסייה ושנות לימוד, 2013



מקור: עיבוד TASC לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2013); נתוני משרד הכלכלה

העובדים הערבים הנמצאים בתעסוקה לא הולמת מתחלקים לשתי קטגוריות מרכזיות: עובדים בעלי השכלה של 13–15 שנים, ועובדים בעלי השכלה של 16 שנים ויותר. ניתוח הנתונים מציג תוספת ממוצעת פוטנציאלית לשכר עובד ערבי משכיל (בשקלול שתי הקטגוריות) העומדת על כ-4,130 ₪ בחודש, בהשוואה לעובד יהודי באותה רמת השכלה. היקף הפוטנציאל הכלכלי הלא ממומש של תעסוקת קבוצה זו עומד על כ-1.5 מיליארד ₪ בשנה.

לסיכום, נראה כי התועלת הפוטנציאלית הנובעת מקידום תעסוקה בקרב האוכלוסייה הערבית מוערכת בכ-3.3 מיליארד ₪ בשנה. כמחצית מהפוטנציאל הגלום בקידום תעסוקת עובדים ערבים נובע מעובדים מובטלים ומובטלים חלקית המעוניינים לעבוד וזמינים לעבודה, והיתרה משויכת למינוף יכולת ההשתכרות במשרות שאינן הולמות את השכלתם. חשוב להדגיש כי הסכום הוא התועלת הישירה של תוספת הכנסה שנתית למועסקים אלה, ואינו כולל את ההשפעות העקיפות על התוצר הישראלי.

מהכלי מתגמדת נוכח התועלות הפוטנציאליות שהמהלך מכוון אליהן, היות שהוא עשוי להביא לפריצת דרך בתחום תעסוקת האוכלוסייה הערבית ולהשפיע על השוק הפרטי בטווח הארוך.

נספחים

נספח א – תיאור מורכבות סעיף "כחול לבן"

נוסח הסעיף:

למזמין המכרז האפשרות לתת העדפה לרכישת טובין מתוצרת הארץ, גם אם הצעת המחיר גבוהה ב-15% מהצעה אחרת.

טובין ייחשבו לתוצרת הארץ כאשר:

- ♦ הם מיוצרים בישראל או כך שבתהליך ייצורם הם עברו שינוי מהותי בישראל
 - ♦ הם מיוצרים על ידי יצרן, אזרח ישראלי או תושב קבע בישראל או תאגיד הרשום בישראל
 - ♦ מחיר המרכיב הישראלי בטובין מהווה 35% לפחות ממחירו בשער המפעל
- בהתקשרויות של חברות ממשלתיות או יחידות סמך ממשלתיות המייצאות 30% לפחות מתוצרתן יהיה שיעור ההעדפה כ-10%.

- מקרה נקודתי שנגרם בעקבות אי-בהירות בהגדרות סעיף "כחול לבן" ומשקף את חשיבות השמירה על עקרון הפשטות הוא מכרז של חברת החשמל שבו זכתה חברת סינרגי, על אף שהיתה יקרה ב-8% מהצעת דוחבני כבלים המתחרה. לאחר הזכייה ערערה דוחבני כבלים בטענה כי מרבית חומרי הגלם של הכבלים המיוצרים על ידי סינרגי אינם מיוצרים בארץ, ועל כן החברה אינה זכאית לקבל את הניקוד הנוסף במסגרת סעיף "כחול לבן". המקרה נגרם עקב פרצות בהגדרת טובין תוצרת הארץ ורצון של החברות המתמודדות לנצל פרצות אלה. במקרה זה קיבל בית המשפט את הערעור.

נספח ב – פירוט ההגדרות המשמעותיות ליישור קו בין הגורמים

א. הגדרת מיהו עובד ערבי

עובד יוגדר כערבי בהסתמך על הצהרת עובד חתומה על טופס וולונטרי שיימסר בתחילת העבודה או במסגרת הטפסים השנתיים שהוא ממלא. הטופס ואופן בקשת הדיווח יהיו כפופים להנחיות "העסקה מגוונת ותוכניות לקידום שוויון" של נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה ממרס 2014 (שנעשה בה שימוש במסגרת מיזם של קולקטיב אימפקט).

לפי הנחיות אלו ואישור משרד התעסוקה, מעסיק רשאי לקבל מעובד דיווח כי הוא ערבי במידה שהדיווח מתבצע באופן וולונטרי, תוך הפצה והסברה של מטרות התוכנית לשוויון הזדמנויות והעסקה מגוונת, וכן הפרדה בין הליך איסוף המידע להליך הקבלה לעבודה.¹⁷

ב. קביעת אחוז העובדים הערבים הרלוונטיים

העובדים הערבים הרלוונטיים עובדים בהעסקה ישירה ואינם עובדי קבלן. אחוז העובדים הערבים ייקבע כממוצע של שני סוגי עובדים רלוונטיים:

- אחוז העובדים הערבים מסך כל העובדים
- אחוז העובדים הערבים שמשכורתם גבוהה מהמשכורת החציונית בחברה

המיוצע נועד לאזן בין שתי מטרות חשובות, הראשונה קידום תעסוקת עובדים ערבים בכל הרמות וסוגי התפקידים, והשנייה קידום תעסוקת עובדים ערבים בתפקידים בכירים יותר, המיועד בעיקר לאוכלוסייה המשכילה בתחומי העיסוק ההולמים את הרקע האקדמי שלהם.

¹⁷ כלים שימושיים לניהול הגיוון בתעסוקה- הפורום הישראלי לגיוון ותעסוקה, ינואר 2016

נספח ג – אי-החלת ייצוג הולם כתנאי סף

כפי שצוין, בטווח הקצר-בינוני ממליצה TASC שלא להשתמש בכלי ייצוג הולם כתנאי סף למכרז אלא כניקוד עודף בלבד. שימוש בתנאי סף נחשב לכלי בעל השלכות מרחיקות לכת וצפוי לצמצם את כמות החברות המתמודדות במכרז. אם יוגדר תנאי סף גבוה המייצג את רמת התעסוקה ההולמת בחברה הערבית, הדבר עלול לגרום לצמצום כמות המתמודדים במכרזים. במדינה כמו ישראל, שבה פוטנציאל החברות המתמודדות מצומצם בכל מקרה, אין מקום בשלב זה לנקיטת צעד העלול להפחית עוד יותר את מידת התחרות ובכך לפגוע בשירותים המוצעים ולייקר עלויות. בנוסף, בשלב הראשון עלול תנאי סף כזה עלול לעורר התנגדות עזה מצד חברות שזכאות ההגשה שלהן למכרז תיפסל, ובכך עלול לפגוע בישימות המהלך כולו.

מאידך גיסא, אם יוגדר אחוז ייצוג הולם מידתי ונמוך יחסית, אשר יאפשר את שימור התחרות ואת השתתפותן של חברות מתמודדות רבות העומדות בתנאי, עלול הדבר לשדר מסר לא נכון בנוגע למידת המעורבות הנכונה של כוח העבודה הערבי במשק הישראלי, ולגרום למוטיבציה נמוכה יחסית בקרב מעסיקים להעסיק אחוז נכבד של עובדים ערבים.

בטווח הארוך, לאחר שהחברות השונות יתאימו את עצמן לעמידה בייצוג ההולם, יהיה מקום לבחינה מחודשת של ישימות המעבר להגדרת ייצוג הולם כתנאי סף. במידה שייצוג הולם יוגדר כתנאי סף, בהמשך לעקרון הפשטות, יהיה צורך להגדירו באופן ברור.

מכרזי מדינה - המפתח לפריצת דרך בתעסוקת ערבים בשוק הפרטי

מסמך זה מציג המלצות מדיניות מפורטות לשימוש במכרזי מדינה היוצאים אל השוק הפרטי, ככלי לחולל פריצת דרך בהגדלת שיעורי התעסוקה של האזרחיות והאזרחים הערבים. על פי המסמך, האופן שבו המדינה מטפלת בקידום תעסוקת עובדות ועובדים ערבים סובל מבעיה מבנית, שכן הטיפול נוגע בעיקר בצד ההיצע של העובדים הערבים ולא בצד הביקוש להם. המסמך מציע אפוא להטמיע קריטריונים לעידוד תעסוקת ערבים בחברות פרטיות המתמודדות במכרזי מדינה ככלי לקידום תעסוקת ערבים בשוק הפרטי.

עמותת סיכוי מגישה את המסמך למשרדי הממשלה, להנהגת החברה הערבית, למוסדות מחקר ואקדמיה, לארגוני חברה אזרחית, וכן לאנשי המגזר העסקי. אנו נמשיך ונפעל מול כל גורמים אלה עד ליישום ההמלצות שבמסמך זה.

עמותת סיכוי - העמותה לקידום שוויון אזרחי היא ארגון חברה אזרחית, משותף ליהודים וערבים אזרחי המדינה, שמטרתו לקדם שינוי מהותי במעמדם של האזרחים הערבים בישראל. עמותת סיכוי פועלת למען שוויון מלא ושותפות בין האזרחים הערבים-פלסטינים לאזרחים היהודים בישראל. סדר היום של העמותה ופעילותיה נגזרים מדיאלוג שוטף וגלוי בין הערבים והיהודים, חברי הצוות המקצועי והוועד המנהל, אשר באים מן הזרם המרכזי בציבור שלהם.

