

תוכן עניינים

2	מבוא.....
3	תקציר מנהלים.....
4	רקע.....
5	סקירת הדין המצוי.....
5	חקיקה.....
7	מסקנות :.....
9	פסיקה.....
11	סקירת ספרות.....
12	הסיבות להיעדר ייצוג הולם וקשיי השתלבות במשרות בכירות.....
15	סקירה משווה.....
15	בריטניה.....
16	ארצות הברית.....
18	קנדה.....
20	המלצות.....
20	מתן הגדרה רחבה ובהירה בחוק ל"ייצוג הולם".....
21	עיגון באמצעות חקיקה ראשית והחלת מודלים אפשריים.....

שילוב אוכלוסיות מיעוט בדגש על יוצאי אתיופיה בשירות הציבורי ובכלל

מוגש לחה"כ משה סולומון (הציונות הדתית)

מבוא

מאז החלו בני הקהילה היהודית באתיופיה לעלות למדינת ישראל, עוד במהלך שנות השישים והשבעים של המאה הקודמת, ולאחר מכן במסגרת "מבצע שלמה" בשנות התשעים, סובלים בני הקהילה מקשיי הסתגלות בחברה הישראלית. קשיים אלו, מתבטאים בפערים סוציו-אקונומיים משמעותיים, המקשים על שילובם המיטבי במרקם החברתי-כלכלי של מדינת ישראל. על אף שחלפו שנים רבות מאז השתקעו יוצאי אתיופיה בישראל וחרף תוכניות ממשלתיות שונות שהתקבלו במרוצת השנים בניסיון לשפר את קליטתם במדינה, חשו יוצאי אתיופיה כי לא זו בלבד שהתוכניות לא יושמו בצורה מיטבית, אלא שגם נרשמה רגרסיה מסוימת במצבם, אשר התבטאה בין היתר ביחס מפלה וגזעני ממנו סובלים בני הקהילה. ביטוי ליחס המפלה ממנו סובלים יוצאי אתיופיה מצד הממסד הישראלי, ניתן לראות במספר אירועים שהתרחשו בשנים האחרונות, ובכללם: שיטור ואכיפת יתר כלפי יוצאי אתיופיה, תוך הפעלת כוח בלתי מידתי במסגרת פעולות השיטור; הפרדת יולדות בבית חולים; זריקת מנות של תורמי דם ממוצא אתיופי ואף מקרים של אי קבלת ילדים לבתי ספר וגנים, אך בשל מוצאם וצבע עורם.

במהלך השנים האחרונות ובעקבות הצטברות האירועים, חשו יוצאי אתיופיה כי הוגדשה הסאה, ובשל כך פתחו בהפגנות נרחבות ברחבי המדינה מתוך מחאה על המצב הקיים ובשל רצונם לגרום לשינוי אמיתי ומשמעותי. בעקבות המחאה, בשנת 2016 התקבלה החלטה ממשלתית לפיה יש להקים יחידה ממשלתית לתיאום המאבק בגזענות במשרד המשפטים. ברם, בשל הסמכויות המוגבלות שהוקנו לה, לא עלה בידה ליישם יעדים רבים שהציבה במטרה לקדם את שילובם של יוצאי אתיופיה במרקם החברתי-כלכלי של מדינת ישראל.

מדינות מתקדמות רבות בעולם הפנימו כי יש צורך מהותי ברגולציה ובחקיקה ראשית שתאפשר "ייצוג הולם" של אוכלוסיות מיעוט במשרות בשירות הציבורי ובכלל, מתוך רצון לקדם את שילובם בחברה באופן ראוי. מטרת מסמך זה הינה לבחון מהם הקריטריונים באמצעותם תתאפשר הגדלת השילוב של יוצאי אתיופיה בשירות הציבורי ובכלל. מסמך זה מכיל סקירה רחבה ומפורטת על המקורות המשפטיים והנורמטיביים הנוגעים לייצוג הולם של אוכלוסיות מיעוטים. בהסתמך על המקורות הללו, נספק מסקנות והמלצות להסדרת הנושא, כפי שיובאו להלן.

תקציר מנהלים

במסמך זה ביצענו סקירה על אודות מצב שילובם של יוצאי אתיופיה בשירות הציבורי ובכלל:

← **סקירת המצב הקיים:** ייצוג הולם של אוכלוסיות המיעוט, וביניהן האוכלוסייה האתיופית, מוסדר בישראל בסעיף 15א לחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959 (להלן: "חוק המינויים"). יחד עם זאת, בחלוף השנים וחרף ניסיונות שונים לפעול לקידום שילובם של יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית, אוכלוסייה זו עדיין סובלת מקשיי השתלבות ומפערים משמעותיים במגוון מישורים. בשנים האחרונות הוקמה היחידה הממשלתית לתיאום המאבק בגזענות, אשר שמה לנגד עיניה את שילובם של יוצאי אתיופיה בקרב השירות הציבורי ובכלל בחברה ובתרבות הישראלית. על אף שמאז הקמתה של היחידה הוצבו מטרות ויעדים שונים מתוך רצון לקדם את שילובם של יוצאי אתיופיה, נראה כי באין סמכות ברורה ומוגדרת ובאין הגדרה ברורה מהו "ייצוג הולם", אין ביכולתה של היחידה לבצע פיקוח ואכיפה שיאפשרו לה לממש את יעדיה. מן הפסיקה בישראל עולה כי בתי המשפט מודעים למצב, ובשל כך נראה כי קיים צורך מהותי במתן הגדרה בהירה עבור המושג "ייצוג הולם" וקביעת סמכויות היחידה לתיאום המאבק בגזענות באמצעות עיגון בתחיקה ראשית.

← **סקירה משווה:** במסגרת יוזמה זו, מובאת סקירה משווה ממדינות המערב בהן ננקטים מודלים שונים ביחס למתן "העדפה מתקנת" עבור שילובן של אוכלוסיות מיעוט בתפקידים ציבוריים ובכלל. בקנדה למשל, מוטלת על המעסיקים חובת דיווח באמצעות הגשת דו"ח שנתי שמפרט את מספר האנשים מאוכלוסיות היעד אשר הועסקו על ידיהם בשנה החולפת, תוך פירוט הכלים בהם השתמשו על מנת לשפר את ייצוגם, באופן אשר אכן מוביל מעשית, להגדלת ייצוגן של אוכלוסיות המיעוט.

← **מסקנות והמלצות ליישום:** אנו נמליץ להגדיר את סמכויותיה של היחידה הממשלתית לתיאום המאבק בגזענות באמצעות עיגון בחקיקה ראשית. במסגרת היוזמה מוצע לפעול במספר אפיקי תחיקה נוספים וליישם מודלים שיתבססו על המנגנונים הקיימים במדינות המערב המתקדמות. בין היתר, מוצע כי יבוצע תיקון ב"חוק המינויים" בכל הקשור להגדרת המונח "ייצוג הולם", כך שמונח זה יוגדר בצורה בהירה ורחבה שתאפשר את שילובם של יוצאי אתיופיה אף במשרות בכירות בשירות הציבורי ותעניק ייצוג הולם אף לבני הדור השלישי של יוצאי הקהילה. בנוסף, מוצע כי יבוצע תיקון בחוק "שוויון הזדמנויות בעבודה", באופן אשר יאפשר שילובם של מיעוטים בשירות הציבורי. כמו כן, מוצע להחיל על משרדים ממשלתיים חובות דיווח שנתיות שיפרטו את מספר העובדים המועסקים על ידם מקרב אוכלוסיות המיעוט בהתאם ליעדים שהוצבו בפניהם בראשית השנה. בהמשך ישיר לכך, אנו נציע להקים מערכת חכמה אשר תדאג לזהות אילו מעסיקים לא הגישו את הדו"ח, ולאפשר ליחידה הממשלתית לתיאום המאבק בגזענות או לכל גוף אחר אשר יוגדר כבעל סמכות לכך - להטיל סנקציות וקנסות במקרה הצורך.

רקע

כללי

נכון לסוף שנת 2021, חלקה של האוכלוסייה האתיופית מכלל האוכלוסייה בישראל עומד על כ- 1.7%¹. ס' 15 לחוק המינויים קובע חובת ייצוג הולם בקרב עובדים בשירות המדינה ומונה קבוצות מטרה, ביניהן נמנית האוכלוסייה האתיופית.² על אף הקביעה בחוק, יוצאי אתיופיה עדיין מתמודדים עם פערים חברתיים רבים המונעים מהם להשתלב בחברה כראוי. פערים אלה, באים לידי ביטוי במגוון תחומים וניכרים בכל שכבות הגיל- האוכלוסייה הצעירה והאוכלוסייה המבוגרת כאחד. בתחום החינוך, אנו נחשפים לשיעורי זכאות לבגרות נמוכים ביחס לתלמידים אחרים,³ וכן שיעורים נמוכים של בעלי השכלה גבוהה.⁴ גם בצה"ל, אחוז המתגייסים נמוך,⁵ ובאופן דומה, כך גם שיעורי הקצונה בדרג הבכיר במשטרה.⁶ מן האמור, עולה כי למרות שיוצאי אתיופיה מהווים חלק בלתי נפרד מהחברה הישראלית, תהליך השתלבותם טרם הסתיים.⁷

נוכח הפערים האמורים, במהלך השנים יוצאי אתיופיה יצאו לרחובות והפגינו על מצבם ועל הקושי שהם חווים בהשתלבות בחברה הישראלית. כתוצאה מכך, בשנת 2015 אושרה החלטת ממשלה בנושא קידום שילובם של יוצאי אתיופיה בחברה, המחייבת את משרדי החינוך, הרווחה והשירותים החברתיים והבריאות, לתוכנית ארבע שנתית.⁸ בחודש פברואר 2016 הוחלט על הקמת צוות בין-משרדי למיגור הגזענות כנגד יוצאי אתיופיה (להלן: "וועדת פלמור").⁹ על סמך האירועים שנסקרו בדו"ח, המבטאים גזענות ואפליה כלפי האוכלוסייה האתיופית, הוועדה הציגה לבסוף המלצות שנועדו לצמצם את תופעת הגזענות בשלושה היבטים: ריכוז מידע על אודות תלונות נפגעים; גיבוש כלים לטיפול בגזענות; ייצוג האוכלוסייה באקלים הציבורי.¹⁰ עם זאת, מניתוח הסעיפים השונים עולה כי קיומם של מספר גורמים מהווים מחסום ליישום המדיניות: (1) חוסר תיאום בין-משרדי (2) קשיים תקציביים (3) היעדר סמכויות ליישום המדיניות האמורה.¹¹ הנה כי כן, אנו רואים כי למרות החלטות הממשלה בנושא, יישום הסעיפים האמורים בה עדיין לוקה בחסר וכפועל יוצא מכך, קהילת יוצאי אתיופיה נעדרת ייצוג הולם בשירות הציבורי בכלל, ובפרט בתאגידים וחברות ממשלתיות.

בפרקי היוזמה נסקור את החקיקה, הפסיקה והספרות הנוגעים לייצוג הולם של אוכלוסיות המטרה, בדגש על יוצאי אתיופיה. לצד זאת, נבחן כיצד מדינות שונות מתמודדות עם סוגיית ייצוג הולם של קבוצות מיעוטים ונציג את המלצותינו לשיפור המצב הנוכחי.

¹ הודעה לתקשורת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה "האוכלוסייה ממוצא אתיופי בישראל – לקט נתונים לרגל חג הסיגד 2022" https://www.cbs.gov.il/he/mediarelease/DocLib/2022/371/11_22_371b.pdf

² ס' 15 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט – 1959.

³ ברכי בן סימון, דגנית לוי ופאולה כאהן- סטרבצ'ינסקי השתלבות צעירים יוצאי אתיופיה במוסדות להשכלה גבוהה: גורמים מסייעים וחסימים. ירושלים: מאירס'גינינט'מכון ברוקדייל. ראו בכתובת https://brookdale-web.s3.amazonaws.com/uploads/2018/06/heb_149-18_new.pdf

⁴ דוח שנתי 72 מבקר המדינה, לעיל ה"ש 4, בעמ' 1.

⁵ אסף מלחי פריפריות במדים: מן השוליים לצבא ובחזרה המכון הישראלי לדמוקרטיה (2021).

⁶ דוח שנתי 72 מבקר המדינה – חלק ראשון – התשפ"א (2021): "התנהלות גורמי האכיפה אל מול יוצאי אתיופיה".

⁷ המרכז להעצמת האזרח דו"ח מעקב יישום החלטת הממשלה ליישום המלצות הצוות למיגור הגזענות נגד יוצאי אתיופיה (דו"ח פלמור).

⁸ החלטה 609 של הממשלה, "מדיניות ממשלתית לקידום שילובם המיטבי של יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית – תכניות משרד החינוך, משרד הרווחה והשירותים החברתיים ומשרד הבריאות וצוות יישום ומעקב אחרי התכנית" (29.10.2015).

⁹ החלטה 1107 של הממשלה "מדיניות ממשלתית לקידום שילובם המיטבי של יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית - אישור תכניות משרד הביטחון וצה"ל, משרד הכלכלה והתעשייה, נציבות שירות המדינה, השלמת תכנית המשרד לביטחון הפנים והקמת צוות לטיפול בגזענות" (4.2.2016).

¹⁰ דו"ח הצוות למיגור הגזענות נגד יוצאי אתיופיה דוח מסכם, 15, 17-18 (2016).

¹¹ המרכז להעצמת האזרח דו"ח מעקב יישום החלטת הממשלה ליישום המלצות הצוות למיגור הגזענות נגד יוצאי אתיופיה, לעיל ה"ש 7, בעמ' 49.

סקירת הדין המצוי

חקיקה

בפרק זה נבקש לפרוש תשתית ביחס לחקיקה הנוגעת לייצוג הולם של בני העדה האתיופית, וכן לדיונים בכנסת, החושפים מספר פערים ביישום החוק. בנוסף, נבקש להציג כי שלא כמו חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, חקיקה הנוגעת לייצוג הולם עוסקת בקידום שוויון מהותי החותר להשגת היעד הסופי הרצוי (להבדיל משוויון פורמלי אשר במסגרתו הפרטים בחברה שווים בפני החוק). כלומר, חקיקה המקדמת ייצוג הולם אינה ממוקדת בהתנהלות אלא בתוצאה – העלאת ייצוג בקרב קבוצות המיוצגות בחסר.¹² הייצוג ההולם כפי שנקבע בחוק אינו כרוך בקביעת מכסות או בקביעת האחוז המדויק שייחשב ייצוג הולם, אלא מסתפק בהבטחת ייצוג לפי "נסיבות העניין".¹³

חוק שירות המדינה¹⁴ – מסדיר את נושא המינויים לחלק מהמשרות בשירות המדינה ומפרט כללים להצעת משרה בשירות המדינה במסגרת מכרז. סעיף 15א(א) ענינו במתן ייצוג הולם בקרב העובדים בשירות המדינה,¹⁵ ביניהם: בני שני המינים; בעלי מוגבלויות; בני האוכלוסייה הערבית; צ'רקסים; דרוזים; של מי שהוא או אחד מהוריו נולדו באתיופיה; חרדים; עולים חדשים. ס' 15(ב) מורה כי הממשלה רשאית לייעד משרות שיועסקו בהן ככל האפשר מועמדים כשירים לתפקיד מקרב הקבוצה הזכאית לייצוג הולם לפי הוראות ס' 15א(א) שאינה מיוצגת באופן הולם, כפי שתקבע הממשלה. סמכות זו הואצלה לראש הממשלה לעניין משרות לאנשים עם מוגבלויות, לעניין משרות למי שהוא או אחד מהוריו נולדו באתיופיה וכן לעניין משרות נשים.¹⁶ ואכן, הממשלה קיבלה החלטה לפיה ייצוגם של יוצאי אתיופיה בשירות המדינה לא יפחת משיעורם באוכלוסייה (1.7%).¹⁷

חוק החברות הממשלתיות¹⁸ – עוסק בחלקו בשילוב האוכלוסיות הנמנות בס' 15א לחוק שירות המדינה (מינויים) בחברות הממשלתיות. נקבע כי ייצוג הולם של אוכלוסיות אלו יהיה הן בדירקטוריון החברות הממשלתיות,¹⁹ והן בקרב עובדי חברות הממשלה (מתייחס לחברה המעסיקה יותר מ-50 עובדים).²⁰ לפי החוק, על הדירקטוריון בחברות הממשלתיות לקבוע יעד למימוש הייצוג ההולם, לרבות: יעוד משרות בהן יעסקו רק מועמדים מקבוצות הזכאות לייצוג הולם (רק אתיופים ודרוזים),²¹ ומתן עדיפות למועמדים מקרב קבוצה הזכאית לייצוג הולם, כאשר הם בעלי כישורים דומים לכישוריהם של מועמדים אחרים.²² ס' 60 ב לחוק מחיל את ההוראות שנקבעו בס' 50א לעניין עובדים שבתאגידים שהוקמו בחוק, בשינויים המחויבים.²³

¹² רון חרמון, חגי פורת, יובל פלדמן ותמר קריכלי-כץ **אפליה תעסוקתית בישראל: התמודדות מובדלת**, עמ' 15 (מחקר מדיניות 121, 2018).

¹³ ס' 15א(א) לחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959.

¹⁴ חוק שירות המדינה (מינויים).

¹⁵ ס' 15 לחוק שירות המדינה (מינויים).

¹⁶ סמכות זו הואצלה לראש הממשלה לעניין משרות לאנשים עם מוגבלות: י"פ התשע"ה 2066; לעניין משרות למי שהוא או אחד מהוריו נולד באתיופיה: י"פ התשע"ו 4332; לעניין משרות לנשים: י"פ התשפ"א 1216.

¹⁷ החלטה 1065 של הממשלה ה-34.

¹⁸ חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה – 1975.

¹⁹ ס' 18א – 18ב לחוק החברות הממשלתיות.

²⁰ ס' 50א(ד) לחוק החברות הממשלתיות.

²¹ ס' 50א(ב) לחוק החברות הממשלתיות.

²² ס' 50א(ב) לחוק החברות הממשלתיות.

²³ ס' 60ב לחוק החברות הממשלתיות.

כיום בחוק לא קיימת הגדרה מעשית למונח "ייצוג הולם", והכוח להכריע מה הוא ייצוג הולם נתון בידי כל דירקטוריון של חברה ממשלתית, שכאמור, גם עליו חלה חובת הייצוג ההולם.²⁴ הגדרה שרירותית שאינה קבועה ואינה מעוגנת פותחת פתח לפרשנות שונה של המונח ייצוג הולם, ומאפשרת קביעת רף שאינו אחיד. לפיכך, היא עלולה להביא לייצוג חסר של האוכלוסיות הזכאיות וביניהן יוצאי העדה האתיופית.

פקודת העיריות [נוסח חדש] ופקודת המועצות המקומיות – הוראות דומות להוראות הנ"ל נקבעו לעניין עובדי רשויות מקומיות.²⁵

חוק רשות מקרקעי ישראל (תיקון מס' 13) 26 – בתיקון נקבע כי במידה ובמועצת מקרקעי ישראל לא מכהן חבר מקרב האוכלוסייה הערבית, הדרוזית או הצ'רקסית, תמנה הממשלה למועצה חבר, נוסף על נציגי הממשלה כאמור באותו סעיף קטן, שהוא נציג השר לשוויון חברתי, מקרב עובדי משרדו הנמנים עם האוכלוסייה הערבית, הדרוזית או הצ'רקסית.²⁷ יש לשים לב שתיקון החוק אינו קובע כי ימונה נציג אחד בלבד מקרב האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית אלא **למצער נציג אחד**.²⁸ **אך עם זאת, אוכלוסיית הנמנות בס' 15 לחוק שירות המדינה (מינויים) לרבות קהילת יוצאי אתיופיה, חרדים ועולים חדשים אינם נמנים בחוק זה.** מועצת מקרקעי ישראל היא הגורם המפקח על רשות מקרקעי ישראל. בסמכויותיה לאשר את התקציב ולקבוע את המדיניות הקרקעית שלפיה ינוהלו מקרקעי **מדינת ישראל**. מכאן נובע שמדובר בגוף בעל השפעה אדירה על חלוקת המקרקעין בחברה ולכן ייצוג בו הוא משמעותי ביותר לאוכלוסיות מוחלשות.

בנוסף, בהמשך לדיון בצורך להגדיר בחקיקה מהו "ייצוג הולם", יש להביא בחשבון **שייצוג הולם איננו רק מספרי, אלא גם מהותי**, על כך עמדו חברי הכנסת הערבים בדיון בהצעת החוק – תיקון 13 לחוק רשות מקרקעי ישראל.²⁹ בפרוטוקול הדיון עמדו חברי הכנסת על כך שיש צורך בשינוי אמיתי, מהותי, בנושא ייצוג האוכלוסייה הערבית במערכות השלטון והמנהל, וכי אין להסתפק ב"כאילו ייצוג" ובתחליפים של ייצוג. הם דרשו כי מילוי החובה של ייצוג הולם לא תסתכם במינוי פקיד משרד ממשלתי מהמגזר שאין בידו את הכלים והידע להטיב ולדאוג לצרכי האוכלוסייה המוחלשת (מחוסר ידע ומקצועיות, מהיעדר אינטרס ועוד). וכן הועלתה הצעה לדוגמה, לפיה במקום שהשר או הממשלה יבחרו את הנציג, הרשויות המקומיות יבחרו אותו. דברים אלו נאמרו ביחס למיעוט הערבי, אך הם יפים לכלל קבוצות המיעוטים. במידה וחובת הייצוג תהיה למראית עין בלבד ובפועל לא תקדם את האינטרסים של קבוצות המיעוט ובניהן גם יוצאי העדה האתיופית, לא תהיה חשיבות לכל ייצוג פורמלי שכזה.

²⁴ ס' 2א18 לחוק החברות הממשלתיות.

²⁵ ס' 173ב לפקודת העיריות [נוסח חדש]; ס' 34א לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש].

²⁶ חוק רשות מקרקעי ישראל (תיקון מס' 13), התש"ך-1960.

²⁷ ס' 4א(א) לחוק רשות מקרקעי ישראל (תיקון מס' 13).

²⁸ בג"ץ 8318/10 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' הממשלה, עמ' 9 לדבריה של כבוד הנשיאה נאור (נבו 24.8.2017).

²⁹ ד"כ 123-113, 14.3.2017.

מסקנות ביניים:

← **הגדרת המונח "ייצוג הולם" בחקיקה ראשית** - לאור האמור לעיל, נראה כי יש צורך לספק הגדרה ברורה יותר למושג "ייצוג הולם", הן למשרות בכירים והן למשרות סמך (למשל כפי שנקבע ביעדי הממשלה לשנת 2019, מינימום ייצוג הולם יהיה כאחוז האוכלוסייה המוחלשת מכלל האוכלוסייה).³⁰

← **הגדרת יעדים לייצוג ליוצאי אתיופיה** - אומנם בסי' 15 לחוק שירות המדינה, הוגדר יעד ייצוג לאוכלוסייה האתיופית בקרב שירות המדינה, כאחוז באוכלוסייה³¹. עם זאת, לעניין ייצוג הולם ברשויות המקומיות, בדיווח של משרד הפנים לא הוגדר יעד ייצוג ליוצאי אתיופיה, וגם החוק לא מגדיר זאת.³² זאת ועוד, באותה הישיבה ובהתאם לנתוני מרכז המחקר והמידע של הכנסת, עלה כי ייצוגם של בני העדה האתיופית בדירוג הניהולי בכלל הרשויות היה 0.0%³³. בתגובה לנתונים אלה, סגן השר לביטחון הפנים דאז, דסטה גדי יברקן, ציין כי החוק לייצוג הולם מהווה מחסום, היות והרשויות משתמשות באחוז מסוים לפיו יש לקבל מועמדים בני האוכלוסייה האתיופית כרף מקסימום במקום רף מינימום.³⁴ דהיינו, למרות קיומו של רף, הרשויות אינן מיישמות אותו כך שהלכה למעשה הוא נתפס כרף מקסימום.

בנוסף, בדיון שנערך במרץ 2023 בנושא חוק החברות הממשלתיות, צוין כי למרות היעדים שהוגדרו לייצוג הולם בחוק, ישנן חברות ממשלתיות שלא עמדו בו. לכן, משום שהיעדים המוגדרים בחקיקה אינם מיושמים כהלכה, הוצע לתקן את החוק ולקבוע סנקציות כלפי המפרים.³⁵

← **דיווח ותיאום בין המשרדים השונים** - בפרוטוקול הכנסת מישיבת ועדת העלייה, הקליטה והתפוצות בשנת 2020, יו"ר הוועדה דאז, דוד ביטן, עמד על כך שרשויות שונות אינן מקיימות את חובת הדיווח למשרד הפנים ואינן עומדות ביעד הייצוג, כמו גם אינן נוקטות סנקציות כלפי הרשויות המקומיות שאינן מקיימות את החובה המוטלת עליהם בחוק.³⁶ באותה הוועדה, אילה אליהו, מטעם המרכז למחקר ומידע של הכנסת, ציינה כי לפי הדיווח של משרד הפנים בשנת 2019, לא היו עובדים יוצאי אתיופיה ברשויות: רמלה, נתניה וצפת, על אף שיעורם הגדול באותם היישובים. אולם, בהמשך הוא מציין כי כאשר פנו באופן ישיר לאותן הרשויות, הן דווקא ציינו שהן כן מעסיקות עובדים יוצאי אתיופיה.³⁷ על כן, נראה כי הדיווחים המבוצעים על ידי המשרדים השונים אינם משקפים את המציאות בצורה מהימנה, דבר המקשה על אכיפת חובת הייצוג ההולם באופן יעיל ואפקטיבי.

באשר לסנקציה המוטלת במקרים של הפרת החובה, בדיון שנערך במרץ 2023, בנושא ייצוג הולם בקרב חברות ממשלתיות ותאגידים ציבוריים לעולים חדשים ובכללם בני העדה האתיופית, עו"ד רינה איילין-גורליק, מנכ"לית עמותת "יהודי אתיופיה", ציינה כי לא קיימת סנקציה כלפי חברות ממשלתיות אשר

³⁰ מבקר המדינה העסקה מכילה של מגוון אוכלוסיות בשירות המדינה, עמ' 477 (2021).

³¹ החלטה 1065 של הממשלה ה-34.

³² שם, בעמ' 3-4.

³³ שם, בעמ' 6.

³⁴ שם, בעמ' 7.

³⁵ פרוטוקול ישיבה 32 של ועדת העלייה, הקליטה והתפוצות, הכנסת ה-25, 11, 16, 13.3.2023.

³⁶ פרוטוקול ישיבה 56 של ועדת העלייה, הקליטה והתפוצות, הכנסת ה-23, 3, 13, 12.10.2020.

³⁷ שם, בעמ' 6.

מפרות את חובת הדיווח.³⁸ בהתאם, יו"ר הועדה, חבר הכנסת עודד פורר, ציין שצריכה להיות סנקציה כלפי חברה שאינה עומדת בחובת הדיווח, ועצם העובדה שקיים חיקוק המחייב זאת אך נעדר כל סנקציה, אינו מספק כשלעצמו.³⁹

← זאת ועוד, בדיון ממרץ 2023, בנושא ייצוג הולם בקרב הרשויות המקומיות לעולים חדשים ובכללם בני העדה האתיופית, עו"ד רינה איילין-גורליק, ציינה כי מדו"ח מרכז המחקר והמידע של הכנסת שהובא בפני הישיבה, לא ניתן לדעת מה אחוז המשרות הייעודיות ליוצאי אתיופיה וכמה מהן, אם בכלל, אוישו. כדי לקדם את הייצוג ההולם, היא סבורה שיש לבקש ואף לחייב את הרשויות לדווח גם באשר למשרות הייעודיות.⁴⁰ כך גם ציין אילה אליהו, כי מדו"ח משרד הפנים התקבל מידע כללי על משרות ייעודיות לכלל האוכלוסיות הזכאיות לייצוג אך אין זה ברור אילו מן המשרות יועדו ליוצאי אתיופיה.⁴¹

← השתלבות יוצאי אתיופיה בדרגים בכירים - יו"ר ועדת הקליטה והעלייה, עודד פורר, בדיון שנערך במרץ 2023, עמד על כך שמאז החלטת הממשלה 1065 בעניין יוצאי אתיופיה,⁴² נקבע כי ייצוגם יהיה לפי שיעורם באוכלוסייה כ- 1.7%, שיעור שנוטר זהה לשיעורם כיום. עם זאת, היו"ר מצביע על הבעייתיות בשילוב האוכלוסייה האתיופית במשרות בכירות.⁴³

בנוסף, נתונים שהציג מרכז המחקר והמידע של הכנסת בפני ועדת העלייה, הקליטה והתפוצות מלמדים שעל אף ששיעור יוצאי אתיופיה בקרב עובדי שירות המדינה עומד על 3.4% ועובר את יעד הייצוג ההולם שנקבע, הם זוכים לייצוג הולם רק בדרג הסטודנטים ובדרג הכניסה ולא בדרגים בכירים יותר. מכאן, שרק בדרגים הנמוכים בשירות המדינה שיעור יוצאי אתיופיה הוא מעל השיעור שנקבע בהחלטת הממשלה.⁴⁴

לאור האמור, נראה כי מדובר בבעיה ארוכת שנים שטרם באה על פתרונה. כבר בשנת 2020 הזכיר חה"כ דוד ביטן בפרוטוקול, שהבעיה אינה בהעסקת האוכלוסייה האתיופית במשרות באופן כללי, אלא בהעסקתם במשרות ספציפיות.⁴⁵ כלומר, דוד ביטן התייחס לכך שאולי נדרש לתקן את החוק במובן הזה שיש להתייחס רק למשרות מדרגה מסוימת, ולא למשרות בדרגים נמוכים.⁴⁶

← הגבלת ייצוג הולם לדור ראשון ושני - בפרוטוקול הכנסת האמור משיבת ועדת העלייה, הקליטה והתפוצות משנת 2020, עמד על סדר היום ייצוגם ההולם של עולים חדשים ובכלל בני העדה האתיופית ברשויות המקומיות.⁴⁷ במהלך הדיון, הוצגו נתונים על ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת, לפיהם הרשויות המקומיות אינן עומדות ביעד הייצוג שהוצב להם.⁴⁸ סגן השר לביטחון הפנים, דסטה גדי יברקן, התייחס לכך שהפערים ככל הנראה נובעים בשל צבע העור, ולכן נדרש שינוי בתודעה התרבותית כדי לנטרל את החסמים בתעסוקה.⁴⁹ ואכן, החוק בנוסחו הקיים רלוונטי

³⁸ פרוטוקול ישיבה 32 של ועדת העלייה, הקליטה והתפוצות, הכנסת ה-25, 12 (13.3.2023).

³⁹ פרוטוקול ישיבה 34 של ועדת העלייה, הקליטה והתפוצות, הכנסת ה-25, 16 (15.3.2023).

⁴⁰ שם, בעמ' 11.

⁴¹ שם.

⁴² החלטה 1065 של הממשלה "קביעת יעד לייצוג הולם בשירות המדינה ליוצאי אתיופיה ואצילת סמכות הממשלה לראש הממשלה לקבוע משרות ייעודיות" (28.1.2016).

⁴³ פרוטוקול ישיבה 39 של ועדת העלייה, הקליטה והתפוצות, הכנסת ה-25, 6 (22.3.2023).

⁴⁴ שם, בעמ' 3-4.

⁴⁵ פרוטוקול ישיבה 56 של ועדת העלייה, הקליטה והתפוצות, לעיל ה"ש 30, בעמ' 13.

⁴⁶ פרוטוקול ישיבה 32 של ועדת העלייה, הקליטה והתפוצות, הכנסת ה-25, 11, 16 (13.3.2023).

⁴⁷ פרוטוקול ישיבה 56 של ועדת העלייה, הקליטה והתפוצות, לעיל ה"ש 30, בעמ' 13.

⁴⁸ שם, בעמ' 4.

⁴⁹ שם, בעמ' 8.

למי שהוא או אחד מהוריו נולדו באתיופיה. החוק איננו מתייחס לדור שלישי, ולאור האמירות המובאות לעיל, המצביעות על הצורך בשינוי התודעה, לא מן הנמנע להסיק כי יתכן ונדרש להתייחס בחקיקה גם לדור השלישי שהוריו כן נולדו בארץ.

אומנם הישיבה שהתכנסה דנה בחובת ייצוג הולם ברשויות מקומיות, אך משום שהחוקים שנסקרו לעיל זהים בנוסחם, לא מן הנמנע להסיק שהדברים האמורים רלוונטיים גם ביחס אליהם. לאור האמור, נראה כי חקיקה שמגבילה עצמה לדור ראשון ושני עלולה להשאיר מאחור את יתר בני העדה האתיופית, שזקוקים גם הם לסיוע בהשתלבות במגזרי הציבורי.

פסיקה

פס"ד אבבה-⁵⁰ באותה פרשה, בית המשפט עסק בשאלה האם התובע הופלה מחמת מוצאו האתיופי, ובניגוד לחוק שוויון הזדמנויות בעבודה.⁵¹ בית המשפט ציין כי מעבר לקשיי השפה ושיעורם הקטן יחסית באוכלוסיית המדינה, אי המודעות לזכויותיהם ולאורחות החברה הישראלית ועצם היותם קורבנות לדעות קדומות המושרשות כלפי אוכלוסיות כהות עור, מהווים ביטוי לקשייהם בהשתלבות בתעסוקה.⁵² בהמשך פסק הדין, ניכר כי בית המשפט מתייחס באופן חמור ביותר להפליה, בין היתר בשל הדברים האמורים וכן בשל הפיצוי המשמעותי שנפסק באותה הפרשה.⁵³

על אף שפרשת אבבה אינה עוסקת ישירות בייצוג הולם של האוכלוסייה האתיופית במגזר הציבורי, היא ממחישה את הקושי בהשתלבותם בתעסוקה בכללותה (בין במגזר הציבורי ובין במגזר הפרטי), לא כל שכן בדרגים הבכירים, כפי שנאמר בפרק החקיקה.⁵⁴ כמו כן, פרשת אבבה מתייחסת לקושי בהשתלבותם של בני העדה האתיופית במעגל התעסוקה ובכך מדגישה את החשיבות לייצוגם ההולם.

בג"ץ יברקן-⁵⁵ הוגשה עתירה ע"י יו"ר מטה המאבק לשוויון חברתי של עולי אתיופיה, שעניינה באי יישום החלטת הממשלה באשר להקצאת משאבים להפעלת תוכנית החומש.⁵⁶ לבסוף, בג"ץ דחה את העתירה, וזאת משום שמרבית הבעיות שהועלו בעתירה נפתרו ובכך השיגה העתירה את מבוקשה. עם זאת, חשוב לציין כי בית המשפט העליון ביקש להדגיש כי סוגיית קליטת יוצאי אתיופיה והשתלבותם בחברה היא סוגיה מן המעלה הראשונה, אשר תקדם ותועיל לקהילת העולים ולחברה כולה.⁵⁷

⁵⁰ תע"א (אזורי ת"א) 9690/09 אבבה נ' א.א. מוקד 101 בע"מ (נבו 23.10.2012).

⁵¹ שם, בעמ' 1.

⁵² שם, בעמ' 15-16.

⁵³ ראוי לציין שגובה הפיצוי עמד על סך 95,000 ₪. ראו שם, בעמ' 16.

⁵⁴ פרוטוקול ישיבה 39 של ועדת העלייה, הקליטה והתפוצות, לעיל ה"ש 37.

⁵⁵ בג"ץ 7702/08 יברקן, יו"ר מטה המאבק לשוויון חברתי של עולי אתיופיה נ' ממשלת ישראל (נבו 16.6.2011).

⁵⁶ שם, בפס' 2. תכנית ה"חומש" היא תוכנית לשיפור הטיפול באוכלוסיית עולי אתיופיה במגוון היבטים.

⁵⁷ שם, בפס' 9.

בבג"ץ האגודה לזכויות האזרח בישראל⁵⁸ – הוגשה עתירה על כך שמאז הקמת המדינה לא היה ייצוג לערבים במועצת מקרקעי ישראל, ורק בשנת 2000, ולאחר שהוגשה העתירה הנוכחית של העותרת, מינתה הממשלה למועצה מבין נציגי הציבור נציג המשתיך למיעוט הערבי. במרכז המחלוקת בין הצדדים עמדה השאלה אם חלה על הממשלה חובה להעניק לערבים ייצוג הולם במועצה. בפסק הדין נקבע כי המשרות בשירות המדינה הן בגדר משאבים חשובים במיוחד, ולפיכך עקרון השוויון מחייב כי גם משרות מטעם המדינה יוקצו ללא הפליה בין יהודים לבין ערבים. אמנם סעיף 15א לחוק שירות המדינה (מינויים) אינו חל באופן ישיר על מועצת מקרקעי ישראל, שהיא גוף לווייני מחוץ למנגנון הממשלתי, אך ביהמ"ש קבע כי יש לסעיף משקל עקיף בשאלה האם ראוי לתת ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית במועצה. מכאן, נקבע כי ההשפעה העקיפה מצביעה על קיומה של דוקטרינה המחייבת מתן ייצוג הולם לערבים בשירות הציבורי.

בפסק הדין בית המשפט מברך על פעולות הננקטות לצורך קידומו של ייצוג הולם. עם זאת, פעולות אלו אינן פטורות את הממשלה מלהמשיך ולפעול למימוש החובה המוטלת עליהם להבטחת ייצוג הולם במועצה,⁵⁹ שנקבעה כאמור בעניין האגודה לזכויות האזרח. בפסק הדין צוין כי חובה זו נובעת מדוקטרינה לפיה **"חובה על כל שר המציע מועמד לחברות במועצה לשקול, בין היתר, את הצורך לתת ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית גם במועצה ולתת לשיקול זה את המשקל הראוי**. לצורך זה, על השר לברר אם יש בין בעלי התפקידים הבכירים במשרדו מועמד ערבי, כשיר מבחינה עניינית, למינוי כחבר במועצה. ככל שיש מועמד כזה, ואין טעם טוב לשלול את מועמדותו או להעדיף מועמד אחר על פניו, מן הראוי להציע אותו למינוי כחבר במועצה. חובה דומה מוטלת על הממשלה כשהיא מקבלת את הצעות השרים למינוי חברים במועצה וצריכה להחליט על המינוי.⁶⁰ מתפרש כי משמעות הדבר היא **החלת חובה לפעול פעולה אקטיבית לקידום הייצוג של האוכלוסיות הזכאיות, מתוך הצבת יעדים אובייקטיביים להגשמת המטרה**.⁶¹

ביהמ"ש קבע כי **תחולת החובה לייצוג הולם עשויה להשתנות על-פי נסיבות המקרה**. נקבע כי תוכן החובה תלוי, בין היתר, במהות הגוף, בחשיבות המעשית של הגוף על כלל האוכלוסייה ובמידת ההשפעה שלו על קבוצת הזכאות. ביהמ"ש קבע בהקשר לסוגייה הנ"ל כי **"לעניין מועצת מקרקעי ישראל, נראה כי חשיבות הייצוג ועוצמת הייצוג במנהל מקרקעי ישראל גדולה לגבי בני האוכלוסייה הערבית יותר מאשר, לדוגמה, לגבי אנשים בעלי מוגבלות"**.⁶²

גם סוגיית מועצת מקרקעי ישראל עוסקת בייצוג לאוכלוסייה הערבית. עם זאת, יש לזכור כי דברים אלו נוגעים גם לקבוצות מיעוט נוספות ובניהן יוצאי העדה האתיופית. כאמור, חובת הייצוג בגוף/מועצה/איגוד תלויה בהשפעתו של זה על החברה כולה וכן גם על האוכלוסייה הזכאית בפרט. ברור כי סוגיית מועצת מקרקעי ישראל הינה בעלת השפעה ישירה על כלל המיעוטים, אשר זכאים לקבל הקצאות למגורים, שטחים ונכסים על מנת לקיים את חייהם ולשמור על ייחודיות המיעוט.

בפרשת **דונכין**,⁶³ נקבע כי ייצוג הולם אינו יוצר אפליה אסורה עבור הקבוצות שאינן זכאיות, אלא, משמעותו לתקן עיוות שנוצר בחברה ובכך להביא לשוויון בין הקבוצות השונות.⁶⁴

⁵⁸ בבג"ץ 6924/98 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' ממשלת ישראל (נבו) 9.7.2001.

⁵⁹ שם.

⁶⁰ לעיל ה"ש, Error! Bookmark not defined, עמ' 41.

⁶¹ לעיל ה"ש, Error! Bookmark not defined, עמ' 16.

⁶² שם, בעמ' 41-42.

⁶³ עב (י-ם) 2433/03 דונכין סימון נ' נציבות שירות המדינה, פס' 17 (נבו) 22.8.2005.

סקירת ספרות

בפרק זה נרכז את עיקרי הנתונים הבוחנים האם סעיף 15(א) לחוק המינויים⁶⁵ והחלטת הממשלה משנת 2016⁶⁶ הועילו לשיפור הייצוג ההולם של יוצאי אתיופיה בשירות המדינה.

בהחלטת הממשלה הנ"ל נקבע כי ייצוג הולם זה יהא בשיעור שלא יפחת משיעורם באוכלוסייה הכללית, קרי - 1.7%. נכון להיום, מדינת ישראל עומדת ביעד זה, שכן אחוז העובדים יוצאי אתיופיה בקרב כלל עובדי שירות המדינה הינו 2.8%⁶⁷.

אך נתון זה, המעיד לכאורה על עמידה ביעדי הממשלה לייצוג הולם, אינו משקף את תמונת המצב האמיתית. בעוד שבהחלטת הממשלה⁶⁸ נקבע יעד לייצוג כללי בלבד, בחוק נקבע כי הייצוג ההולם צריך להתקיים בכל הדרגות, בכל המקצועות, בכל המשרדים ובכל יחידות הסמך.⁶⁹ נראה שבעניין זה חסרה קביעה ממשית שתגדיר מהו ייצוג הולם ומהו ייצוג שאינו הולם.

מצב זה מוביל למציאות שבה יש ייצוג יתר לעובדים יוצאי אתיופיה בדרגות הנמוכות של שירות המדינה. בבתי החולים הממשלתיים יש 0% ייצוג ליוצאי אתיופיה בדרג הבכיר ביותר ו-0.7% בשני דרגי הביניים יחד. בדרג הנמוך, לעומת זאת, ישנם 6.4% עובדים יוצאי אתיופיה. במשרדי הממשלה 2.7% מכלל העובדים בדרג הנמוך הינם יוצאי אתיופיה, לעומת 0.2% בדרג הבכיר ביותר. תמונה דומה ישנה גם ביחידות הסמך.⁷⁰ כך גם לפי דו"ח של מרכז אדווה – בשנת 2020, 84% מעובדי שירות המדינה יוצאי אתיופיה הועסקו בדרג הנמוך ביותר.⁷¹ המשמעות של נתון זה, הלכה למעשה, היא שרבים מועסקים כעובדי קבלן בעבודות ניקיון או אבטחה ובלא אופק תעסוקתי יציב ובטוח מסקנה הנלמדת גם מדו"ח ועדת פלמור.⁷² לצד הפערים במעמד המשרות בהם משתלבים יוצאי אתיופיה, ניתן גם להצביע על מקצועות מסוימים המתאפיינים בייצוג חסר מובהק של יוצאי אתיופיה. במשרד החוץ, למשל, מתוך כ-1,200 עובדים רק 0.75%, כ-9 אנשים, הינם יוצאי אתיופיה.⁷³ עם זאת, יש לציין שהמשרד נמצא במגמת שיפור בשנים האחרונות. ביחידות הסמך התמונה קשה אף יותר - ברשות התעופה האזרחית, במל"ל, ברבנות הראשית ובגופים נוספים **אין כלל ייצוג ליוצאי אתיופיה**. בגופים נוספים כמו מנהל התכנון, הלמ"ס והנהלת בתי המשפט (רשימה חלקית) ישנו ייצוג, אך חסר.⁷⁴

⁶⁵ חוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959, ס"ח 279.

⁶⁶ החלטה מספר 1065 של הממשלה ה-34 "קביעת יעד לייצוג הולם בשירות המדינה ליוצאי אתיופיה ואצילת סמכות הממשלה לראש הממשלה לקבוע משרות ייעודיות" (28.01.2016).

⁶⁷ מבקר המדינה דו"ח שנתי 72 - חלק ראשון, עמ' 517 (2021).

⁶⁸ שם, הי"ש 60.

⁶⁹ שם, הי"ש 58.

⁷⁰ שם, הי"ש 61, עמוד 528.

⁷¹ מרכז אדווה ואגודת יוצאי אתיופיה "יוצאי אתיופיה בשירות המדינה 2014-2020", עמ' 11 (2022).

⁷² הצוות למיגור גזענות נגד יוצאי אתיופיה "דו"ח מסכם – יולי 2016", עמ' 97 (2016).

⁷³ שם, הי"ש 3, עמ' 519.

⁷⁴ שם, עמ' 520.

הסיבות להיעדר ייצוג הולם וקשיי השתלבות במשרות בכירות

1. אכיפה:

לא ברור מי הגוף שאחראי לאכוף את העמידה ביעדים שהוגדרו בחוק ובהחלטת הממשלה. על פניו, לצורך כך הוקמה הנציבות לשוויון הזדמנויות בעבודה, אך בהגדרות התפקיד שלה, כפי שצוינו בדו"ח השנתי שהוציאה לשנת 2021 קשה למצוא סמכות מפורשת לכך. בסמכות הנציבות לדרוש פרסום נתונים ומידע רלוונטים לפעילותה. בסמכותה גם לטפל במקרי אפליה כנגד עובדים מסוימים, אולם אין בכך כדי לעזור בעניין הפליה כנגד אוכלוסיות שאינן מצליחות להשתלב כראוי בשוק העבודה.⁷⁵

2. מכרזים:

אחת הדרכים המרכזיות לשיפור הייצוג של יוצאי אתיופיה בשירות המדינה היא שימוש במכרזים ייעודיים. דרך זו אמורה להבטיח את מינויים של יוצאי האוכלוסייה שאליה מיועד המכרז, אך נראה כי לא הביאה לפתרון הבעיה השורשית.⁷⁶

ראשית, כ-45% מהמועמדים הניגשים להתמודדות במכרז המיועד ליוצאי אתיופיה כלל לא עומדים בתנאי הסף. כלומר, המכרז אינו מותאם לחלק נרחב מאוכלוסיית היעד.⁷⁷

שנית, מכרזים רבים לא מבשילים לכדי מינוי. 42% מהמכרזים הסתיימו ללא איוש משרה, בעוד ל-27% מהם כלל לא ניגשו מועמדים.⁷⁸ נתונים אלה עשויים ללמד על כשל באופן יישום השיטה ועל חוסר התאמתה לאוכלוסיית היעד.

שלישית, הפער בעניין הדרגות קיים בבירור גם בעניין המכרזים. 75% מהמכרזים הייעודיים ליוצאי אתיופיה בין השנים 2014-2020 היו למשרות נמוכות, 17% מהמכרזים פורסמו עבור תפקידים ביצועיים בכירים ואילו עבור תפקידי ניהול בכירים או בדרג הביניים פורסמו 28 מכרזים בלבד, המהווים כ-8% מכלל המכרזים בשבע השנים הללו. בין השנים 2017-2019 פורסמו 3 מכרזים בלבד למשרות בכירות עבור יוצאי אתיופיה.⁷⁹

נראה, אפוא, כי פרסום המכרזים נוטה להתיישר עם המצב הקיים, שבו יש ליוצאי אתיופיה ייצוג יתר בדרגות הנמוכות, במקום לשנות אותו.

⁷⁵ נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה "דו"ח שנתי 2021", עמ' 7.

⁷⁶ מרכז המחקר והמידע של הכנסת "ייצוג הולם של יוצאי אתיופיה ועולים חדשים בשירות המדינה" בעמ' 9-12 (2020).

⁷⁷ שם, ה"ש 61, בעמ' 524.

⁷⁸ שם, ה"ש 65, בעמ' 5.

⁷⁹ שם, בעמ' 11.

3. הליך המיון:

סיבה נוספת להיעדר הייצוג בדרגות הבכירות נוגעת להליך המיון עצמו. בשנת 2017 ערכה נציבות שירות המדינה סקר בקרב יוצאי אתיופיה המועסקים בשירות המדינה. כ-40% מהמשיבים בסקר העידו על קשיים בהליך המיון שנגרמו כתוצאה מפערי שפה ואף פערי תרבות. למשל, הצורך בשיווק עצמי במהלך ראיון עבודה, באופן המנוגד לערכים אליהם מחנכת העדה. הנציבות המליצה על שינוי המבחנים בהתאם, כמובן מבלי לפגוע באיכות המיון ודרישות התפקיד.⁸⁰

כחלק מהליך הקבלה לעבודה בשירות המדינה יש לעבור את ועדת הבוחנים. חברי הועדה נדרשים לבחור את המתאים ביותר מבין שמונת המעומדים שהגיעו להישגים הטובים ביותר במבחנים המקדימים. במסגרת תהליך שיתוף הציבור, 82% מעובדי המדינה יוצאי אתיופיה סברו כי אין ייצוג מספק של יוצאי אתיופיה בוועדות בוחנים. לטענתם, נתון זה משפיע לרעה על הסיכויים שלהם לזכות במשרה המבוקשת.⁸¹

4. סיבות כלליות:

בדו"חות השונים מוזכרות מספר סיבות אפשריות לקושי של יוצאי אתיופיה להשתלב באופן מלא בשוק התעסוקה. סקר מעסיקים שנערך מצא כי יוצאי אתיופיה הם האוכלוסייה שהנכונות לקליטתה בעסק היא בשיעור הנמוך ביותר (5.6%).⁸² פערי ההשכלה משלבים מוקדמים, החל מבגרות ובעיקר השכלה אקדמית גם הם מקשים על שילובם בשוק התעסוקה. כך למשל, שיעור האקדמאים מקרב יוצאי אתיופיה בגילאי 25 - 34 היה 12% בשנת 2017, בהשוואה ל-45% בקרב כלל היהודים שאינם חרדים.⁸³ כמו כן, בני אוכלוסייה זו נעדרים קשרים חברתיים רחבים וחיבור לאנשי מפתח.⁸⁴

כל אלה, כאמור, נתונים כללים שאינם נוגעים לשירות המדינה דווקא, אבל נראה כי ניתן להשליך מהם גם לעניין זה.

5. שביעות רצון העובדים:

למרות האמור לעיל והיעדר ייצוג הולם בדרגות הבכירות, מרבית יוצאי אתיופיה בשירות המדינה מביעים שביעות רצון ממקום עבודתם. יחד עם זאת, כ-75% מהם העידו שספגו הערות גזעניות במהלך עבודתם.⁸⁵ גם נתון זה עשוי ללמד על הסיבות לקשיי ההשתלבות בתפקידים בכירים, אך מדגיש את ההחמצה ההדדית.

⁸⁰ שם, ה"ש 61, בעמ' 524.

⁸¹ שם, בעמ' 525.

⁸² שם, ה"ש 66, בעמ' 39.

⁸³ שם, ה"ש 61, בעמ' 516.

⁸⁴ מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית של ישראל "השכלה ותעסוקה בקרב ישראלים ממוצא אתיופיי" (2015)

<https://www.taubcenter.org.il/research/%D7%94%D7%A9%D7%9B%D7%9C%D7%94-%D7%95%D7%AA%D7%A2%D7%A1%D7%95%D7%A7%D7%94-%D7%91%D7%A7%D7%A8%D7%91-%D7%99%D7%A9%D7%A8%D7%90%D7%9C%D7%99%D7%9D-%D7%9E%D7%9E%D7%95%D7%A6%D7%90-%D7%90%D7%AA%D7%99%D7%95>

⁸⁵ שם, ה"ש 61, בעמ' 527.

תת ייצוג במבט לעתיד:

נכון להיום, גם התכנון העתידי לצמצום פערי הייצוג ליוצאי אתיופיה בשירות המדינה לוקה בחסר.⁸⁶ בדו"ח "עתודות לישראל", נכתב כי תיקון מצב זה הכרחי להגברת האמון בשירות הציבורי ואף ניתנו המלצות כלליות ליישום תוך דגש על איתור ומיון מועמדים לתוכניות עתודה.

במאמר דעה שפורסם לאחר צאת דו"ח מבקר המדינה שנתוניו נסקרו בהרחבה בפרק זה⁸⁷ ציינו יצחק דסה וד"ר שלמה בלאק כי היעדר הייצוג לקבוצות אוכלוסיה מוחלשות ובתוכן יוצאי אתיופיה, משפיע ישירות על החוסן החברתי בישראל. לדבריהם, מלבד ההיבט הערכי-מוסרי, שירות ציבורי מגוון תורם לניצול יעיל של ההון האנושי בחברה ולצמיחה כלכלית, כאשר שילוב של כלל האוכלוסייה בתפקידים בכירים בעלי השפעה בתחומי החברה השונים תחזק את הלכידות החברתית, תחושת השותפות והאמון ברשויות המדינה.⁸⁸

בדו"ח מטעם המכון הישראלי לדמוקרטיה אשר בחן את השפעת תת הייצוג של החברה הערבית על מנגנון קבלת החלטות הממשלתי⁸⁹, צוין כי כאשר קבוצת אוכלוסייה סובלת מתת ייצוג, קולה נפקד ממעגל קבלת החלטות והתכנון. מנגד, הוזכרו שם מספר סיבות כלכליות ועסקיות שהופכות את הייצוג ההולם למשתלם כלכלית ועסקית, ביניהן: עלייה בפרודוקטיביות של החברה, יתרון תדמיתי של מעסיק מגוון על פני מעסיק שכוח האדם שלו הומוגני, יכולת להגיע לקהלי יעד חדשים, סיוע לגיוס עובדים וקבלת החלטות משופרת.⁹⁰ כל אלה נכונים גם לענייננו.

לסיכום הפרק, נראה הסתכלות על הנתונים הכלליים בלבד עשויה ליצור רושם מטעה לפיו שירות המדינה עומד ביעדי הייצוג שנקבעו לו על ידי המדינה. כשצוללים לעומק הנתונים מתגלים פערים שנוגעים בעיקר לרמת הבכירות. חלק מהסיבות לכך קשורות בניצול לא נכון של הכלים הקיימים או שמא בעובדה שהכלים הקיימים אינם מיטביים. חלקן האחר קשורות בבעיות כלליות ורחבות יותר במבנה החברה הישראלית.

⁸⁶ דו"ח צוות מקצועי ובין-משרדי לגיבוש אסטרטגיית פיתוח ורישות עתודות הון אנושי נושאות שינוי במגזר משרתי הציבור בישראל "עתודות לישראל", בעמ' 80 (2016).

⁸⁷ שם, ה"ש 61.

⁸⁸ INSS המכון למחקרי ביטחון לאומי "אי-אכיפת חוק הייצוג ההולם בישראל - משמעויות לחוסן החברתי" איציק יצחק דסה וד"ר שלמה בלאק (2021)

<https://www.inss.org.il/he/publication/diversity/>

⁸⁹ דו"ח מחקר "שיפור מנגנון קבלת החלטות הממשלתי באמצעות ייצוג הולם - מקרה מבחן - האוכלוסייה הערבית בשירות הציבורי" עודד רון ומור ברזני, בעמ' 15 (2021).

⁹⁰ שם, בעמ' 12.

סקירה משווה

מטרת פרק זה היא סקירת המודלים הקיימים בעולם בנוגע לשילוב אוכלוסיות מיעוט בשירות הציבורי במדינות שונות. במהלך הפרק נבחן מהן הדרכים בהן נוקטות המדינות השונות וכיצד המדינה מוודאת בעזרת גופים ותוכניות שונות שהשילוב יתקיים כראוי. נתייחס לחקיקה, לפסיקה ולדו"חות אשר משווים את ישראל לעולם בנושאים הללו.

בריטניה

בבריטניה קיים מודל מריטוקטרי- לפי מודל זה, מערכת שממנה את בעלי התפקידים בשירות הציבורי, צריכה לבחור אותם רק לפי יכולותיהם מקצועיות. בכך נמנע מצב בו רק בעלי כוח וקשרים פוליטיים יאיישו את התפקידים. המודל עלה לאחר פרסום דו"ח Northcote- Trevelyan Report of 1854,⁹¹ שקבע שהמינוי לא יתבסס על נתונים שאינם רלוונטיים אלא על הישגים. ב-1870 הדבר נקבע גם בצו הכתר.⁹² המודל מבצע הפרדה בין שירות המדינה לבין הפוליטיקה, ודואג שמי שמאיישים את התפקידים יהיו פקידים מקצועיים, כדי לשמור על התנהלות מיטבית בעת שירות המדינה.

כדי לוודא כי עקרונות המודל מיושמים כנדרש, הוקמו בבריטניה שני גופים עצמאיים דרכם יהיה אפשר לערער על מכרזים לקבלה לתפקיד מסוים.⁹³ הגופים מפקחים הן על מינוי למשרות רגילות, והן על מינוי למשרות שהחוק אישר שלא יפעלו בהן על פי המודל המריטוקטרי (חריגים) כדוגמת מינוי לתפקיד זמני, מינוי של אדם שכבר היה עובד מדינה ומינוי של אנשים עם מוגבלות.⁹⁴ לכל חריג יש רציונלים שונים והסברים מדוע הפגיעה שלו במודל המריטוקטרי היא מאוזנת.

במהלך כל זמן המינויים נדרשים המועמדים לעמוד בתנאי סף מינימליים שקבעה נציבות המדינה, שהיא הגוף האחראי לקביעת תנאים אלו משום היותה מוסד עצמאי ובלתי תלוי (בניגוד לנציבות בישראל אשר אינה עצמאית). הנציבות אינה לוקחת בחשבון שיקולים פוליטיים ויש אפשרות למינוי פוליטי רק במשרות אמון, וגם בהן, המועמד נדרש לעמוד בתנאי הסף המוזכרים לעיל. כך, גם אם המועמד נבחר מסיבות אישיות, עדיין יהיה ניתן לוודא שהוא בעל כישורים מתאימים.

במקביל למודל זה שדוגל בכישורים מקצועיים, בבריטניה קיימות תוכניות ליצירת העדפה מתקנת בהתאם לEquality Act, 2010.⁹⁵ הרעיון עליהן מתבססות תוכניות אלו הוא שגיוס ובחינת העובדים ייעשו באותו האופן, בלי העדפה מתקנת לאוכלוסיות היעד. רק בשלב קבלת החלטות יבצעו את ההעדפה המתקנת, וזאת רק במקרים שמועמד מאוכלוסיית היעד מתמודד מול מועמד אחר, וההעדפה המתקנת תהווה למעשה מעין "שובר שוויון". הסדר הזה, לפיו ההעדפה תבוא רק בשלב השני, מונע אנטגוניזם ושיח שלילי על הנעשה כי

PETER G. RICHARDS⁹¹
(1963) PATRONAGE IN BRITISH GOVERNMENT 19–36.

ש.ס.⁹²

Civil Service Commissioners' Recruitment Code, sec. 1.1⁹³

Civil Service Commissioners' Recruitment Code, sec. 2.2⁹⁴

Nick Johns, Positive Action and the Problem of Merit: Employment Policies in the 109⁹⁵
(2005) National Health Service, 25 CRITICAL SOC. POL'Y 139, 153.

הפעולות אינן נתפסות כחוסר שוויון.⁹⁶ באשר לאוכלוסיות נקודתיות, כמו למשל אזרחי צפון אירלנד, נקבע חוק המאפשר לשלב את האוכלוסיות הללו גם בדרך של מכסות.⁹⁷

ההעדפה המתקנת שמקדם ה-Equality Act, נועדה להוביל לשוויון הזדמנויות ולצמצם פערים שנגרמו לאוכלוסיות מסוימות עקב היחס אליהן בעבר. עם זאת, נדגיש כי החוק אינו קובע חובות, אלא רוב הפעולות של ההעדפה המתקנת מוצעות כאפשרות ונעשות בעיקר מבחירה.

העובדה שהמודל המריטוקרטי מוביל לכך שמועסקים נבחרים לפי כישורים והמינוי אינו פוליטי, יוצרת קביעות של אנשים בתפקידים שלהם. העובדים שמאיישים את התפקידים השונים אינם מתחלפים כל פעם שמשתנה הממשל, אלא נשארים לאורך שנים ועל כן הם בעלי ניסיון ופועלים במקצועיות.⁹⁸

יצוין כי המגזר הציבורי בבריטניה קטן משמעותית מהמגזר הציבורי בישראל והוא מונה רק כ-20% מכלל העובדים במשק. ייתכן שזו הסיבה שההעדפה המתקנת במגזר הציבורי הינה בגדר המלצה ולא חובה מעשית. כנראה ששילוב האוכלוסיות במגזר הציבורי הוא אינה המטרה שעומדת בראש סדר העדיפויות וע"כ ישנה ביקורת קשה.⁹⁹

ארצות הברית

המודל האמריקאי משלב בין ערכי מריטוקרטיה ושיקולים פוליטיים. השיקולים הפוליטיים מתבססים על "עיקרון חלוקת השלל" אשר דוגל במינוי אנשי ציבור רק לפי הסכמה של הסנאט. הסכמת הסנאט תינתן אם למועמדים יהיה מוניטין, רקע משפחתי, השכלה ונאמנות לחוקה.¹⁰⁰ המטרה של העיקרון היא להבטיח מספר מצומצם של עובדים טובים שילוו את הממשל החדש.

בארה"ב ננקטו פעולות שונות ע"מ לנסות לקיים הליכי מינוי אובייקטיביים ככל האפשר: ראשית, הוחלט לקדם רפורמה אשר תעודד קבלה של עובדים במגזר הציבורי עפ"י מאפיינים אובייקטיביים כגון כישרון או ידע מסוים וכך המצב כיום גם במשרות אמון שהנשיא בוחר (וזאת בניגוד לישראל).¹⁰¹ בנוסף, הוקמו גופים אשר אחראים לפקח על הליך הקבלה של העובדים לעבודה במגזר הציבורי:

1. MSPB (Merit Systems Protection Board) מנגנון ערעור על הליכי מכרז.

ALBERT G. MOSLEY & NICHOLAS CAPALDI, AFFIRMATIVE ACTION: SOCIAL JUSTICE OR UNFAIR PREFERENCE? 32 (1996).

Fair Employment and Treatment (Northern Ireland) Order 1998, SI 1998/3162 (N121) 119.⁹⁷
Fair Employment (Northern Ireland) Act, 1989 (c. 32).

נטע נדיב **מכרזי עובדים בשירות המדינה** 50 (2019) (להלן: נטע נדיב).⁹⁸
Equality Act 2010, sec. 149 122.⁹⁹

BEN ROSS SCHNEIDER, POLITICS WITHIN THE STATE: ELITE BUREAUCRATS AND INDUSTRIAL POLICY IN AUTHORITARIAN BRAZIL 518 (1991).

¹⁰¹ ליאור בן דוד **מינויים פוליטיים בשירות הציבורי במדינות מערב אירופה** 2 (הכנסת- מרכז מחקר ומידע 2004) www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01047.pdf.

2. OPM - Office of Personnel Management) מנגנון אשר אחראי כי המודל המריטוקרטי שהוזכר לעיל ייושם במחלקות השונות במנהל הציבורי ובשאר הנהלים.¹⁰² נציין שאף שביהמ"ש דגל במודל המריטוקרטי, הוא אינו מתערב במקרים שהמינוי נעשה משיקול פוליטי כדי למנוע פוליטיזציה.¹⁰³

תכנית נוספת הייתה "תכנית פילדלפיה" אשר פעלה בצורה של העדפה מתקנת: כמות מכסות לבני מיעוטים.¹⁰⁴ בניגוד לתפיסה אשר ניסתה לשלב מיעוטים, הלכה והתגבשה במהלך השנים בביהמ"ש העליון תפיסה אשר קבעה כללים מחמירים לביצוע של העדפה מתקנת. אך, הקונגרס וביהמ"ש חששו שיווצר אפליה, כלפי הלא מיעוטים. כיום, תוכניות כאלה נחשבות כפוגעות בשוויון ולכן הן אינן חוקיות.¹⁰⁵ בנוסף, קיימת לנשיא אפשרות למנות את אנשי הסגל שלו משיקולים פוליטיים/אישיים, תוך אישור של הסנט, אך ישנם גם תקנים שהנשיא יכול למנות ללא תחרות. כך, יש ביטוי גם למודל המריטוקרטי וגם לבחירה אידיאולוגית-פוליטית.

כאשר אנו משווים בין ארה"ב לישראל נדרש לשים לב ששיטות המשטר הן שונות. בישראל, השרים הם לרוב נבחרים ציבור בשל היותם חברי כנסת, ומתוקף המינוי שלהם כשרים הם מהווים חלק מן הרשות המבצעת, לעומת ארה"ב שבה השרים נבחרים במינוי פקידותי של הנשיא- ולכן בחירה על בסיס פוליטי היא חלק אינהרנטי בשיטה.¹⁰⁶ בנוסף, הגוף שמאשר סופית הוא הסנט אשר מקביל לוועדת האיתור בישראל. בארה"ב ועדת האיתור כוללת רק את הנשיא ואחריה נדרש אישור של הסנט, בעוד שבישראל ועדת האיתור מורכבת מכמה חברים מגוונים, וכך ההחלטה המתקבלת יותר מאוזנת.¹⁰⁷

באשר לחקיקה בארה"ב, החוקה האמריקאית אינה עוסקת באפליה בעבודה אך נוספו במהלך השנים תיקונים שחלים על הממשל הפדרלי. החקיקה הראשונית בתחום הייתה חוק זכויות האזרח שסיפק לבית המשפט את הבסיס לנושא השוויון בעבודה. בנוסף, התפרסמו צווים של הנשיא במטרה לקדם שוויון בעבודה במגזר הציבורי.¹⁰⁸ לאחריה הוקמה ועדה נשיאותית שביקשה לחייב דפוסי התנהגות של שוויון בכל סוג עבודה.¹⁰⁹

בשנת 1972, נחקק בארה"ב חוק שוויון ההזדמנויות בתעסוקה.¹¹⁰ החוק קבע שביהמ"ש יכול לחייב בצו העדפה מתקנת קיומם של מכסות עבודה למיעוטים למעסיקים שנתפסו כאשמים באפליה, אך לא קבע מכסות או הגדרת יעדים ברורה.¹¹¹ השינויים המהותיים בארה"ב התרחשו תחילה בשוק הפרטי לאחר שחוק חוק זכויות האזרח שאסר אפליה בשוק הפרטי. בפועל, ביהמ"ש מקדם העדפה מתקנת רק בתוכניות ממוקדות/זמניות, על מנת לא לפגוע בזכויותיו של הרוב.¹¹²

¹⁰² George A. Krause, David E. Lewis & James W. Douglas, Political Appointments, Civil Service Systems, and Bureaucratic Competence: Organizational Balancing and Executive Branch Revenue Forecasts in the American States, 50 AM. J. POL. SCI. 770 (2006).

¹⁰³ שם.

¹⁰⁴ נטע נדיב מכרזי עובדים בשירות המדינה (2019) (להלן: נטע נדיב).

¹⁰⁵ הילי מודריק אבן חן העדפה מתקנת בישראל הגדרת מדיניות והמלצות לחקיקה (מחקרי מדיניות מס' 24, 2000).

¹⁰⁶ U.S. CONST. art. II, § 2, cl. 3.

¹⁰⁷ נטע נדיב, לעיל ה"ש 14, בעמ' 55.

¹⁰⁸ Executive Order 11375, 32 Fed. Reg. 14303 (1967).

¹⁰⁹ President's Committee on Equal Employment Opportunity

¹¹⁰ Equal Employment Opportunity Act of 1972

¹¹¹ שם, בסי' 4.

¹¹² United Steelworkers v. Weber, 443 U.S. 193 (1979)

לסיכום, כיום, השיטה השלטת היא בחינה מקצועית אך עדיין נשארו משרות שמאוישות ע"י בחירה אישית של הנשיא.

קנדה

בשנת 1995 נקבע בקנדה חוק שמעודד העדפה מתקנת בשירות הפדרלי- "חוק השוויון בתעסוקה" (עד אז הייתה רק חקיקה הנוגעת למגזר הפרטי).¹¹³ החוק נועד לקדם אוכלוסיות יעד, למשל מיעוטים, שהמדינה רצתה להגביר את הייצוג שלהן בשירות הציבורי. החוק קובע שיעדי הייצוג צריכים להיות מבוססים ולא שרירותיים, ביצוע התאמות שונות בתעסוקה של אוכלוסיות היעד וכי המצב הרווח ייבחן אחת לשלוש שנים.¹¹⁴ בקנדה סוברים כי אין לפעול בדרך של שיטת המכסות- שיטה בה קובעים אחוז מינימלי של בני קבוצת היעד שימלאו תפקידים בשירות הציבורי. הסיבה לכך היא שבקנדה מאמינים כי חוסר הייצוג של האוכלוסיות לא נוצר במזיד ומתוך אפליה, אלא מתוך דעה קדומה והטיות.¹¹⁵

לאור זאת, המודל הקנדי מנסה להגביר מודעות והבנה של המצב אצל המעסיק.¹¹⁶ כל מעסיק אשר מעסיק מעל מאה עובדים, ויש בעסק שלו ייצוג חסר לאוכלוסיות הרלוונטיות, מחויב לבנות תוכניות לשינוי האופן בו נעשה גיוס העובדים.¹¹⁷ ההנחה מאחורי זה היא שאם המעסיק יחקור את הסיבות לתת הייצוג, המעסיק יפעל לקידום האוכלוסיות הללו גם מבלי שתהיה מכסה מינימלית שהוא חייב לעמוד בה.¹¹⁸

כמו כן, המעסיקים נדרשים לדווח על מספר האנשים מאוכלוסיות היעד שעובדים בעסק שלהם והכלים בהם השתמשו על מנת לשפר את ייצוגם.¹¹⁹ דוח השוויון בתעסוקה השנתי שמפרסמת הממשלה, מציג מספר כלים אפשריים:¹²⁰ יוזמות חדשות לחיפוש עובדים; הפצת הודעות על משרות חדשות בעזרת גופים שפועלים לקידום אוכלוסיות כאלו; תרבות ארגונית שדואגת לשלב את המיעוט. למשל, על ידי הפצת מידע על מועדי החגים של בני התרבויות השונות שעובדים בחברה; ביצוע פעולות לשימור עובדים מקבוצת היעד וקיום שיחת פרידה עם עובד לפני שהוא עוזב על מנת לשפר את מה שהפריע לו ולבדוק שהמעבר שלו אינו תוצאה של התנהגות לא הולמת כלפי אוכלוסיית היעד.

¹¹³ Employment Equity Act, S.C. 1995, c.

¹¹⁴ שם, ס' (e)(1)33.

¹¹⁵ נטע נדיב, לעיל ה"ש 12, בעמ' 62.

¹¹⁶ שם.

¹¹⁷ Lois Thwaites, The British Equality Framework Is Incapable of Achieving Equality in 197 .the Workforce, 2 N.E. L. REV. 137 (2014).

¹¹⁸ אילן סבן וסקוט סטריינר "על שני סוגים של 'ייצוג הולם': מסגרת תיאורטית, הדוגמה הקנדית והשוואה ראשונית לישראל" **עבודה, חברה ומשפט** יא 247 (2005).

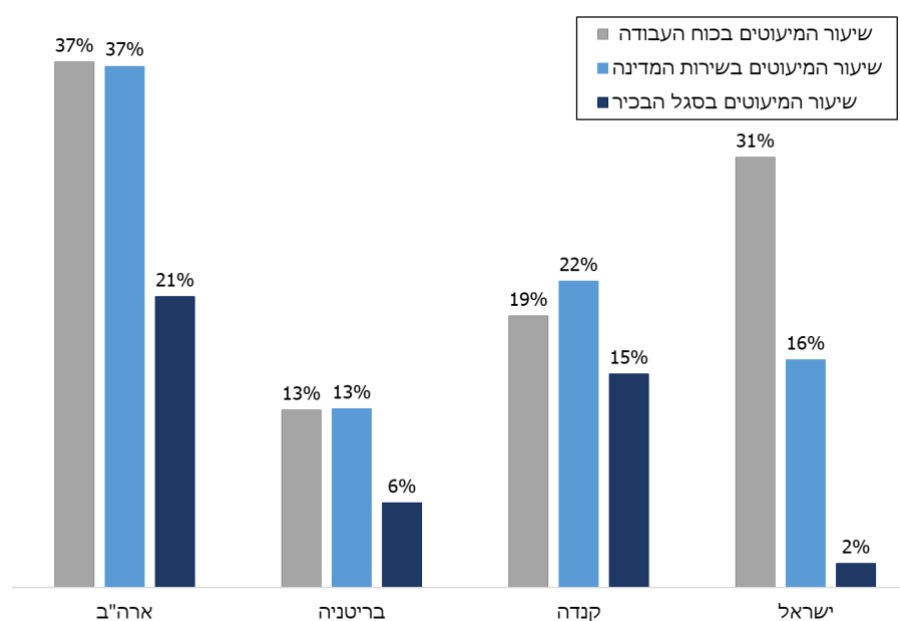
¹¹⁹ Employment Equity Act (1995, c.44).

¹²⁰ Human Resources and Skills Development Canada, "Employment Equity Act: Annual Report 2009", 2010, LT-185-09-10.

מחקרים מראים כי השיטה הקנדית אכן עובדת והחוק מוביל לגידול בייצוג של אוכלוסיות המטרה.¹²¹ עם זאת, החיסרון המרכזי של השיטה הוא היעדר כלים משמעותיים לאכיפת ייעדי הייצוג.¹²² כמו כן, לפי השיטה הנציבות יכולה לתת קנס למי שלא ישלח את הדוח, אבל השיטה לא מציעה כלי שבאמצעותו יהיה ניתן לאתר את אלו שלא שלחו.¹²³

נתונים השוואתיים:

בדו"ח מבקר המדינה שפורסם בשנת 2021 צורף תרשים המציג את שיעור המיעוטים בכוח העבודה במדינה, שיעורם בקרב העובדים בשירות המדינה ובקרב הסגל הבכיר בשירות המדינה. הנתונים המפורסמים נכונים לשנת 2019 ומציגים השוואה בין ישראל לבין מדינות אחרות.¹²⁴



כפי שניתן לראות, לפי דו"ח מבקר המדינה, הנתונים מלמדים שמספר האנשים ששייכים לקבוצות מיעוט ומועסקים במגזר הציבורי בארצות הברית, קרוב למספרם בכוח העבודה. זאת, בניגוד לישראל בה מספר העובדים מקבוצות המיעוט שמועסקים במגזר הציבורי מהווה כ-50% בלבד ממספרם בכוח העבודה.

בנוסף, ניתן לראות כי בישראל רק 2% מהמועסקים ששייכים לקבוצות המיעוט מאיישים תפקידים בסגל הבכיר במגזר הציבורי. מדובר באחוז הנמוך ביותר ביחס לשלוש המדינות האחרות שנבדקו.¹²⁵

Stephanie Bernstein, Marie-Josée Dupuis & Guylaine Vallée, Beyond Formal Equality: 199 Closing the Gender Gap in a Changing Labour Market – A Study of Legislative Solutions Adopted in Canada, 15 J. LEGIS. STUD. 481 (2009).

Nicole Busby, Affirmative Action in Women's Employment: Lessons from Canada, 33 J. 200 L. & SOC'Y 42 (2006).

¹²³ שם.

¹²⁴ מבקר המדינה העסקה מכילה של מגוון אוכלוסיות בשירות המדינה 480 (2021).

¹²⁵ שם.

המלצות

לאור הממצאים שעלו במסגרת מסמך זה, נראה כי קיים צורך מהותי ברגולציה שתעוגן באמצעות חקיקה ראשית ותאפשר את שילובם של יוצאי אתיופיה באופן מיטבי בשירות הציבורי ובמישורים החברתיים והכלכליים בחברה הישראלית. זאת, תוך הגדרה ברורה של סמכויות היחידה הממשלתית לתיאום המאבק בגזענות, באופן שיקנה לה יכולות אכיפה ופיקוח אחר עמידה ביעדים וקריטריונים שיוגדרו מראש עבור מתן ייצוג הולם ליוצאי אתיופיה בשירות הציבורי ובחברה הישראלית כולה.

בפרק שלהלן, יפורטו מספר הצעות והמלצות לאופן בו יש להסדיר את חובת הייצוג ההולם ושילובם של יוצאי אתיופיה בשירות הציבורי, בהסתמך על הממצאים שהוצגו במסגרת היוזמה.

מתן הגדרה רחבה ובהירה בחוק למונח "ייצוג הולם":

כאמור לעיל, המונח "ייצוג הולם" הינו מונח עמום ונתון לפרשנות. לא קיים פירוט על משמעותו המעשית של מונח זה בחקיקה ובפרקי ההגדרות בדברי החקיקה השונים. כמו כן, גם בפסיקה טרם ייצקו תוכן מפורט וברור למונח הנ"ל, ובהתאם גם נקבע בחוק החברות הממשלתיות כי שעה שלא הושגה הגדרה למונח, חברי הדירקטוריון יפעלו לקידום ייצוג הולם בהתאם ל"נסיבות העניין". עמדנו על החשש שעולה מעמימות המונח ולפיכך נמליץ:

- 1) להגדיר בחוק מהו "ייצוג הולם" הן למשרות בכירים והן למשרות סמך (למשל כפי שנקבע ביעדי הממשלה לשנת 2019, מינימום ייצוג הולם יהיה אחוז האוכלוסייה המוחלשת מכלל האוכלוסייה)¹²⁶.
- 2) עניין נוסף בנוגע לחסמים של האוכלוסיות הנ"ל, עולה בדוח מבקר המדינה ועלה גם בפסיקה, הוא כי גורם דומיננטי בבעיית הייצוג במקרה דנן, ביחס לייצוגן ההולם של אוכלוסיות המטרה, נעוץ בין היתר באחוז הנמוך של אוכלוסיות אלו בצמרת הניהולית של משרדי הממשלה. לפיכך, במסגרת הגדרת המונח "ייצוג הולם" - נמליץ לחוקק גם "ייצוג הולם" נפרד, עבור המשרות הניהוליות, כך שיוגדר באופן ברור מהו ייצוג הולם, הן למשרות בכירים והן למשרות סמך.
- 3) מליץ להרחיב את ההגדרה בחוק ל"ייצוג הולם" גם ביחס לבני הדור שלישי, בניגוד למצב הנוכחי בו רק דור ראשון ודור שני מקבלים התייחסות בחוק.
- 4) בהתאם לאמור בדיונים בכנסת שהוצגו לעיל, נציע לקבוע סנקציות לאי עמידה ביעדים שקובע החוק ביחס לייצוג ההולם
- 5) נמליץ לתקן את ההפליה המצויה בחוק רשות מקרקעי ישראל ע"י תיקון החוק כך שיכלול גם את שאר האוכלוסיות הזכאיות לייצוג כפי שנקבע בחוק המינויים וביניהן יוצאי אתיופיה, חרדים ועולים חדשים.

¹²⁶ מבקר המדינה העסקה מכילה של מגוון אוכלוסיות בשירות המדינה, עמ' 477 (2021).

עיגון באמצעות חקיקה ראשית והחלת מודלים אפשריים

מטרת יוזמה זו, לפעול לקידום שילובם של יוצאי אתיופיה בשירות הציבורי, כך שהם יקבלו ייצוג הולם בחברות הממשלתיות, בתאגידים ובשירות הציבורי על כל גווניו. כפי שעלה במסגרת היוזמה, בעקבות דו"ח פלמור הוקמה היחידה הממשלתית לתיאום המאבק בגזענות, מתוך מטרה לפעול למיגור הגזענות בישראל ולקדם את שילובם של יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית בכלל ולהעניק להם ייצוג הולם בשירות הציבורי בפרט.

סקירת החקיקה והספרות הנוגעת לסוגייה זו מלמדת כי משרדי ממשלה רבים לא מקיימים את חובת הדיווח ורשויות מקומיות רבות אינן עומדות ביעדי הייצוג ובנוסף, אין כל גורם אשר בסמכותו לפקח, לבקר ולהטיל סנקציות במידת הצורך. לפיכך, יהא זה אך טבעי כי סמכויותיה של היחידה יעוגנו בחקיקה ראשית, בכדי להעניק לה משאבים וכלים שיסייעו לה לקדם מהלכים משמעותיים שיאפשרו לה לממש את ייעודה. בהתאם לכך, נציע מספר אפשרויות לעיגון ההסדרה בחקיקה ראשית באמצעות מודלים אשר יתבססו על המצב הנורמטיבי במדינות המערב:

1. אפשרות אחת אשר עשויה להיות מתאימה להסדרת נושא זה בחקיקה ראשית, היא עיגון סמכויותיה של היחידה הממשלתית לתיאום המאבק בגזענות במשרד המשפטים, באמצעות חוק ייעודי אשר יפרט מהם סמכויותיה של היחידה, מהם היעדים שבסמכותה להציב בפני החברות הממשלתיות, התאגידים ויחידות הסמך של השירות הציבורי, וכיצד עליה לפקח, לבקר ואף להטיל סנקציות במקרים בהם המשרדים הממשלתיים לא יקיימו את חובת הדיווח למשרד הפנים ולא יעמדו ביעדי הייצוג שהוגדרו מראש. אנו מציעים, כי באמצעות חוק שכזה, ניתן יהיה לתקצב את היחידה באופן שיקנה לה משאבים מתאימים למימוש יעדיה ולעיגון סמכויותיה, כך ששילובם של יוצאי אתיופיה בשירות הציבורי יבוצע כראוי.

2. אפשרות נוספת, הינה נקיטת מודל שיתבסס על ממצאי המשפט המשווה. נציבות שירות המדינה בישראל הינו הגוף אשר אחראי על הליכי המיון והקבלה של העובדים במגזר הציבורי.¹²⁷ הנציבות בישראל הוא גוף שכפוף לממשלה, ולכן הוא אינו עצמאי.¹²⁸ הדבר בעייתי, שכן כך קבלת המועמדים עלולה להיות מוטית משיקולים פוליטיים ולא בהכרח בהתאם לעמידה בתנאי סף אובייקטיביים. בנוסף, הגמישות הניהולית של הגוף קטנה.¹²⁹ נציין כי במהלך השנים הוצע בדו"ח מבקר המדינה להפוך את הגוף לעצמאי, על מנת שלא יהיה כפוף לשיקולים פוליטיים במינוי עובדים או שהקבלה תהיה בניגוד לאתיקה המקצועית.¹³⁰ ניתן לראות כי בבריטניה הנציבות הינה עצמאית, לפיכך היא זו שיכולה לבקר ולוודא שהמינויים נעשים כראוי לפי תנאי הסף שהממשלה קבעה (בהתאם למודל

¹²⁷ נציבות שירות המדינה "הליכי האבחון והמיון" gov

https://www.gov.il/he/departments/guides/classification_occupational_diagnosis

¹²⁸ ס' 6 לחוק חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959.

¹²⁹ נציבות שירות המדינה הגברת הגמישות והעצמאות הניהולית במשרדי הממשלה, יחידות הסמך ויחידות מערכת הבריאות

5 (יפעת יהודאי ודנה גולדברג 2020) <https://www.gov.il/BlobFolder/policy/rules-and-guidelines-for-work-plans/he/rules-and-guidelines-for-work-plans.pdf>

¹³⁰ מבקר המדינה דו"ח שנתי 70ב – נציבות שירות המדינה הובלת ניהול ההון האנושי בשירות המדינה עמ' 6 (2020).

<https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/2020/70b/2020-70b-202-Hon.pdf?AspxAutoDetectCookieSupport=1>

המריטוקרטי בבריטניה ששם דגש על יכולות מקצועיות בעת המיונים). לעניינו, ניתן לראות ששיעור המיעוטים שעובדים בסגל הבכיר בישראל הינו 2% בלבד. זאת, בניגוד לקנדה, בריטניה וארה"ב ששם ייצוג המיעוטים נע בין 6%-21.1%¹³¹ ייתכן כי בישראל השיעור נמוך ביותר כיוון שמדובר במינוי לסגל בכיר. כלומר, מינוי לתפקידים חשובים שבהם הממשלה עלולה להפעיל לחץ על הנציבות למנות לפי אינטרסים שונים שלה. אם הנציבות תהפוך לגוף עצמאי, ניתן לשער שהמינויים יהיו פחות פוליטיים או מונעים משיקולים אישיים.¹³² כך, יהיו יותר מיעוטים בתפקידים הבכירים והדבר יוכל לקדם גם את שיעורם של בני העדה האתיופית בשירות הציבורי. יתר על כן, בארה"ב הוחלט לעודד רפורמה אשר תעודד ותגוון את המטה בשירות הבכיר. הוצע, לדרוש מהמועמד לעמוד בתנאי סף אובייקטיביים גם במשרות אמון שבהם לנשיא/לרה"מ/לשר וכו' יש אפשרות לבחור את המועמד משיקולים שלו.¹³³

3. אופציה נוספת, עשויה אף היא להתבסס על המצב הנורמטיבי במדינות המערב המתקדמות, בשאלת היחס הראוי בו יש לנקוט בכל הקשור ל"העדפה מתקנת". בארה"ב, נחקק בשנת 1972 חוק "שוויון ההזדמנויות בתעסוקה".¹³⁴ החוק קובע שביהמ"ש יכול לחייב בצו לבצע העדפה מתקנת, כך שיישמרו אחוזים מסוימים למכסות למיעוטים. בישראל, קיים חוק "שוויון הזדמנויות בעבודה".¹³⁵ החוק נוגע בעיקר לאיסור אפליה בעבודה אך לדעתנו, החוק לא מקיף דיו. אנו מציעים להוסיף **תיקון לחוק** הקיים אשר יעסוק באפשרויות השונות לשילוב מיעוטים בשירות הציבורי. כגון, תוכניות פרקטיות להעדפה מתקנת או קביעת סף מכסות מינימלי שבו נדרש לעמוד כדי שיהיה "ייצוג הולם" לאוכלוסיות מיעוט (בעניינו, בני העדה האתיופית). בפרק החקיקה נטען כי סף מכסות עשוי במידה מסוימת לחטוא למטרתו כך שיתייחסו אליו כרף מקסימום במקום רף מינימום. לכן, כדאי לקבוע רף קצת יותר גבוה מהמצופה, כך שגם אם יתייחסו אליו כרף "מינימום", החוק ייתן מענה מלא לבעיה.

בקנדה מוגדרות ב"חוק השוויון בתעסוקה"¹³⁶ קבוצות המטרה. החוק, מעודד העדפה מתקנת של האוכלוסיות הללו בשירות הפדרלי. המעסיקים נדרשים להגיש דו"ח שנתי שמפרט את כמות העובדים מאוכלוסיות המטרה שהם מעסיקים.¹³⁷ כמו כן, הם נדרשים לציין את האמצעים שהשתמשו על מנת לגוון בייצוג אוכלוסיות המטרה בעבודה.¹³⁸ ההנחה היא שהמעסיקים יגישו את הדו"ח, מודעותם לעניין תעלה וכך חוסר הגיוון שנובע מדעה קדומה והטיות שונות יימנע,¹³⁹ גם בלי כמות מכסות שהוא מחויב להן.¹⁴⁰ ניתן לשער כי גם האזרחים אשר כלולים באוכלוסיות המטרה יעדיפו מודל כזה, שכן נראה שהם יקודמו בסופו של דבר עקב כישוריהם ולא בגלל חובת מכסות.

¹³¹ מבקר המדינה העסקה מכילה של מגוון אוכלוסיות בשירות המדינה 480 (2021).

¹³² ד"ר אסף שפירא "האתגרים של נציגי שירות המדינה הבא" המכון הישראלי לדמוקרטיה 15.11.2017.

¹³³ ליאור בן דוד **מינויים פוליטיים בשירות הציבורי במדינות מערב אירופה** 2 (הכנסת- מרכז מחקר ומידע 2004) www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01047.pdf.

¹³⁴ Equal Employment Opportunity Act of 1972

¹³⁵ חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988

¹³⁶ Employment Equity Act, S.C. 1995, c.

¹³⁷ Lois Thwaites, The British Equality Framework Is Incapable of Achieving Equality in 197 .the Workforce, 2

N.E. L. REV. 137 (2014).

¹³⁸ Human Resources and Skills Development Canada, "Employment Equity Act: Annual Report 2009", 2010,

LT-185-09-10.

¹³⁹ נטע נדיב **מכרזי עובדים בשירות המדינה** 62 (2019).

¹⁴⁰ אילן סבן וסקוט סטריינר "על שני סוגים של ייצוג הולם": מסגרת תיאורטית, הדוגמה הקנדית והשוואה ראשונית לישראל" **עבודה, חברה ומשפט** יא 247 (2005).

אנו מציעים לקיים מודל זה גם בישראל, שכן מחקרים הראו שהמודל הקנדי אכן מוביל לייצוג רב יותר של אוכלוסיות המטרה.¹⁴¹ נציין כי בישראל, (בניגוד לקנדה) מומלץ לתת לנציבות כלים לאכוף את המודל על מנת לוודא שהייצוג של אוכלוסיות המטרה אכן גדל. בנוסף, בקנדה הנציבות יכולה לתת קנס למעסיק שלא שולח את הדו"ח, אך התעוררו בעיות, מכיוון שלא ניתן היה לבדוק ולאתר מי מהמעסיקים לא שלח את הדוחות כנדרש.¹⁴² לכן, נציע להקים מערכת חכמה אשר תדאג לזהות אילו מעסיקים לא הגישו את הדו"ח ובכך הייצוג של אוכלוסיות המטרה יגדל.

4. אפשרות נוספת, היא קביעת יעדים וקריטריונים ברורים וכן מתן תמריצים למוסדות ציבוריים שונים, בכדי לאפשר ייצוג הולם ליוצאי אתיופיה בקרב השירות הציבורי. מסקנה זו נלמדת גם מדבריו של מבקר המדינה, שהמליץ בדו"ח שפרסם בשנת 2021,¹⁴³ לקבוע יעד ייצוג לפי דרגות, בהינתן ייצוג היתר לעובדי אתיופיה בדרגות הנמוכות של שירות המדינה. יעד זה צריך להיות מעוגן בסמכות מחייבת, בין בחוק ובין בהחלטה מחייבת של ממשלת ישראל. כמו כן, עליו לחול על כלל הגופים והמשרדים בשירות המדינה ורצוי שיכלול כלי אכיפה משמעותיים, כגון שלילת תקציבים או תקנים מגופים שלא יעמדו בו. כך ניתן יהיה לוודא שהעמידה באחוז הייצוג הכללי, שנקבע בהחלטת הממשלה,¹⁴⁴ לא תבוא על חשבון הייצוג בדרגות הגבוהות וכן תאפשר הגשמה מיטבית של חובת הייצוג ההולם הקבועה בחוק המינויים.¹⁴⁵

בהמשך לכך, יש לייצר תכנית הכשרה פנים-ארגונית בשירות המדינה, שתכשיר עובדים יוצאי אתיופיה לתפקידים בכירים. כחלק מהתכנית, המדינה תעודד ואולי אף תממן השכלה אקדמית לעובדים בתפקידים זוטרים נעדרי השכלה זו. זאת מתוך הנחה שבמכרזים הייעודיים ליוצאי אתיופיה יש כשל מובנה, שכן לרוב מכרזים לתפקידים בכירים בשירות המדינה כוללים השכלה אקדמית כדרישת סף. ייתכן וזה ההסבר לנתון לפיו כ-45% מהניגשים למכרזים הייעודיים ליוצאי אתיופיה כלל לא עומדים בתנאי הסף.¹⁴⁶ ההנחה היא, כי אם אותם עובדים יקבלו הכשרה ייעודית או השכלה אקדמית רלוונטית, הם יוכלו להתמודד בהמשך דרכם במכרזים על תפקידים בכירים בשירות המדינה.

¹⁴¹ Stephanie Bernstein, Marie-Josée Dupuis & Guylaine Vallée, Beyond Formal Equality: 199 Closing the Gender Gap in a Changing Labour Market – A Study of Legislative Solutions Adopted in Canada, 15 J. LEGIS. STUD. 481 (2009).

¹⁴² Nicole Busby, Affirmative Action in Women's Employment: Lessons from Canada, 33 J. 200 . L. & SOC'Y 42 (2006).

¹⁴³ מבקר המדינה דו"ח שנתי 72א - חלק ראשון (2021).

¹⁴⁴ החלטה מספר 1065 של הממשלה ה-34 "קביעת יעד לייצוג הולם בשירות המדינה ליוצאי אתיופיה ואצילת סמכות הממשלה לראש הממשלה לקבוע משרות ייעודיות" (28.01.2016).

¹⁴⁵ חוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959, ס"ח 279.

¹⁴⁶ שם.

5. בנוסף, מן המחקר עלה כי יוצאי אתיופיה סובלים מקשיי השתלבות ומפערים חברתיים, אשר כפי שעלה מפס"ד אבבה, נראה כי מקורם בדעות המושרשות כלפי אוכלוסיות כהות עור. לפיכך, ובהתאם לדו"ח מבקר המדינה מ-2016, אנו נמליץ על תוכניות חינוכיות שכוללות מפגשים עם בני העדה האתיופית, כדי לעורר מודעות למנהגיה של האוכלוסייה, למורשת שלה ולתרבותה. בהתאם לכך, יש לשלב בתוכניות הלימודים השונות במסגרת מקצועות הליבה - שיעורי היסטוריה של יהדות אתיופיה כתוכן מחייב. אנו סבורים, כי באמצעות חינוך מגיל צעיר, ניתן יהיה לפעול באופן מיטבי לקידום שילובם של בני העדה האתיופית באוכלוסייה ובתעסוקה ככל אזרח ואזרח במדינה.

מסמך זה נכתב על ידי: ראש הצוות הראל וינוגרד, סהר עוז, שחר קרידי, פנינה גורמט, אלעזר סלוטקי וברוש טובול.

נערך על ידי: חברת צוות המחקר – עדי ויסוקר.

נבדק על ידי: ראש סניף "עומק בר אילן" – לביא ניסנהולץ.

אושר לפרסום על ידי: מנכ"ל "עומק" – גיא יעקב.

אנו מודים לליוויה ולהערותיה המועילות של ד"ר מנאל תותרי ג'ובראן מאוניברסיטת בר אילן.

בברכה,

עומק – המרכז לעיצוב וחקיקה