

שילוב עובדות ועובדים ערבים במכרזים ציבוריים

לקידום שוויון בשוק התעסוקה

כתיבה: ניצן תנעמי

גרסה ראשונה להערות

יוני 2015



שילוב עובדות ועובדים ערבים במכרזים ציבוריים לקידום שוויון בשוק התעסוקה

כתיבה: ניצן תנעמי

קראו ויעצו: שירלי רקח, רון גרליץ, עבד כנאענה וג'אבר עסאקלה

מנהלי מחלקת מדיניות שוויונית: עבד כנאענה ושירלי רקח

מנכ"לים: ג'אבר עסאקלה ורון גרליץ

עריכה לשונית: יסמין הלוי

עיצוב גרפי: מיכל שרייבר

הדוח יתורגם ויתפרסם באנגלית ובערבית.

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

פרסום זה הופק בסיוע:



תוכן העניינים

3	תקציר מנהלים
5	למען ייצוג הולם של עובדים ערבים במכרזי ממשלה
8	שימוש במכרזים ציבוריים לקידום מטרות חברתיות וכלכלה בת-קיימא
11	הסכמים בינלאומיים ורכש חברתי
13	פרקטיקות רווחות של שימוש ברכש חברתי בעולם
16	קידום אחריות חברתית באמצעות מכרזים – דוגמאות מהעולם
19	החשיבות בשילוב עובדות ועובדים ערבים בשוק העבודה באמצעות מכרזים ציבוריים
22	תקדימים לשילוב מטרות חברתיות בחוק חובת המכרזים בישראל
23	קידום ייצוג הולם של עובדים ערבים בשוק הפרטי באמצעות מכרזים ציבוריים
25	חובת דיווח, הפעלת תוכנית לשילוב עובדים ערבים והעלאת מודעות לחשיבות הייצוג ההולם
27	העדפת חברות מתמודדות אשר מבטיחות ייצוג הולם
29	ייצוג הולם של עובדים ערבים כתנאי סף להשתתפות במכרזים ציבוריים
30	עקרונות לביצוע תוכניות פיילוט להגעה לייצוג הולם של עובדים ערבים במכרז
32	סיכום
33	נספחים

תקציר מנהלים

הסכמה נרחבת שוררת באשר לחשיבות של שילוב האוכלוסייה הערבית בשוק העבודה. מכרזים ציבוריים שיקדמו שילוב עובדים ערבים בכל רמות ההעסקה יכולים להביא לפריצת דרך בתחום זה, בעלות נמוכה יחסית, ובצורה שתשפיע על השוק הפרטי בטווח הארוך.

שימוש במכרזים ציבוריים לקידום מטרות חברתיות וכלכלה בת-קיימא

מדינות רבות משתמשות בכוח הקנייה שלהן כדי לקדם מטרות חברתיות וכלכליות, ומחליפות את הגישה שהיתה נהוגה בעבר, שבה בחרו תמיד בהצעה הנמוכה ביותר במכרזים, בבחירת ההצעה המשתלמת ביותר לטווח הארוך.

השימוש במכרזי מדינה כדי לקדם את מטרת הממשלה של שילוב עובדים ערבים בשוק העבודה הוא בהכרח משתלם כלכלית. לעומת הסיכוי שהעלות הישירה של מכרזים תעלה במעט, עומד הרווח הוודאי שבהפיכת שוק העבודה הישראלי ליעיל יותר עם שילובם האפקטיבי של האזרחים הערבים בו, ובטווח ארוך גם חיטכון בהוצאה הממשלתית על התוכניות הרבות לשילוב עובדים ערבים ולסבסוד עלותם למעסיקים.

הסכמים בינלאומיים ורכש חברתי

הסכם הרכישות הממשלתיות שישראל חתמה עליו ב-1983 מחייב אותה לאי-אפליה בין ספקים ולשקיפות והוגנות בתהליך הרכש. שילוב של מחויבויות חברתיות וכלכליות במכרזים חייב להיעשות תוך שמירה על עקרונות אלה.

בכל הנוגע לשילוב עובדים ערבים במכרזי מדינה, עמותת סיכוי ממליצה להישען על ההנחיות החדשות של האיחוד האירופי לגבי תהליך הרכש הממשלתי לעידוד והקלה על רכש חברתי, אשר נכנסו לתוקף בפברואר 2014¹.

קידום אחריות חברתית באמצעות מכרזים בעולם

מדינות רבות בעולם, וביניהן קנדה, ארצות הברית ורבות ממדינות האיחוד האירופי, משלבות אוכלוסיות מודרות משוק העבודה באמצעות מכרזים. קבלני ממשלה מחויבים לעמוד ביעדים של שילוב האוכלוסייה הרלבנטית באחוז מסוים של כוח העבודה. הסנקציות המוטלות על אי-עמידה ביעדים נעות מקנס כספי המוטל על החברה המבצעת, ועד אי-התקשרות בשנית עם אותה חברה או ביטול חוזה.

החשיבות בקידום שילוב עובדות ועובדים ערבים בשוק העבודה באמצעות מכרזים ציבוריים

סיכוי מציעה להשתמש בכוח הקנייה של הציבור הישראלי כדי להביא להעסקה מוגברת של עובדים ערבים, בכל רמות התעסוקה:

1. השפעה חיובית על הכלכלה הישראלית: עליפי נתוני הרשות לפיתוח כלכלי של האוכלוסייה הערבית, העלות של אי-מימוש פוטנציאל כוח העבודה של האוכלוסייה הערבית בשוק העבודה

1 Directive 2014/4/EU of the European Parliament and of the council of 26 February 2014 on Public Procurement

למשק הישראלי מגיעה ל־31 מיליארד ₪ בשנה. רכש ציבורי מהווה 13%–20% מהתמ"ג במדינות ה־OECD², ועל פי הערכה זאת, ההיקף השנתי של רכש ציבורי בישראל עומד על 136–157 מיליארד ₪ בשנה. בישראל לא נעשית בדיקה מדויקת של היקף הרכש, אך על פי מנהל הרכש, רכש ציבורי עומד על כ־54 מיליארד ₪ בשנה, וזאת ללא הרכש של רשויות מקומיות וחברות ממשלתיות. 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

2. השגת המטרה של שוק תעסוקה משלב, בהשקעה כספית קטנה יחסית: בין השנים 2010–2016 הושקו על פי החלטות ממשלה תוכניות לשילוב עובדים ערבים בשוק העבודה בעלות של יותר מ־439 מיליון ₪. רוב התכניות מכוונות לטיפול בצד ההיצע של עובדים, ללא השקעה תואמת בשלב הביקוש, בדמות הסרת חסמים המונעים השתלבות עובדים ערבים בשוק העבודה. הניסיונות להשפיע על צד הביקוש באמצעות סבסוד שכר הם יעילים – אך יקרים, והדבר מגביל את היקפם. כדי להפיק את המרב מההשקעה הממשלתית הגבוהה בהגדלת היצע העובדים באוכלוסייה הערבית יש לעשות שימוש במכרזים ציבוריים, שיגדילו את הביקוש בעלות מינימלית למדינה, באופן שייצור שינוי אמיתי ובר־קיימא בשוק הפרטי.

3. מימוש מטרת הממשלה של ייצוג הולם של עובדים ערבים במגזר הציבורי: בעקבות החלטות ופעולות הממשלה לקידום הייצוג ההולם של עובדים ערבים במגזר הציבורי, אשר לוו ברגולציה יעילה, עלה שיעורם מ־4.8% בשנת 2000 ל־8.9% בשנת 2014 – עלייה של כ־85%. ייצוג הולם של ערבים במכרזים ציבוריים יעזור לשילובם באופן בר־קיימא, אשר ישפיע בעיקר על עסקים בשוק הפרטי. זאת ועוד, שירותים ציבוריים רבים ניתנים כיום לא על ידי המגזר הציבורי, אלא על ידי חברות ועמותות שזכו במכרזים. בלי הדרישה לייצוג הולם במכרזים, ההחלטה על העלאת הייצוג ההולם של עובדים ערבים במגזר הציבורי הופכת לפחות אפקטיבית ומשפיעה הלכה למעשה.

אפשרויות לקידום שילוב עובדים ערבים במכרזים ציבוריים

סיכוי מציעה לשלב עובדים ערבים במגזר הפרטי דרך מכרזים ציבוריים, באמצעות מגוון כלים רגולטוריים, הנעים על רצף של מחויבות הולכת וגדלה של החברות לקיום ייצוג הולם של עובדים ערבים.

1. חובת דיווח ותוכנית לקידום שילוב עובדים ערבים: איסוף ופרסום של מידע על שיעור העובדים הערבים בחברות הזוכות במכרזים ציבוריים, טווח העיסוקים ודרגות השכר שלהם. בנוסף, יש לדרוש מהחברות הזוכות להגיש ולבצע תוכנית לקידום שילובם של עובדים ערבים ברמה של ייצוג הולם. התוכנית תכלול יעדים ברורים וקונקרטיים, וביצועה ילווה על ידי הגורמים המתאימים במשרד הכלכלה.

2. העדפת חברות מתמודדות המקיימות ייצוג הולם: העדפת מתמודדים המקיימים חובת ייצוג הולם של עובדים ערבים, בכל רמות ההעסקה, באמצעות תוספת ניקוד משמעותית לחברות אלו בתהליך המכרז.

3. ייצוג הולם של עובדים ערבים כתנאי סף להשתתפות במכרזים ציבוריים: אפשר להתנות את האפשרות לגשת למכרז ציבורי בייצוג הולם של עובדים ערבים בכל דרגות ההעסקה. ייצוג הולם ייקבע על פי אחת משתי גישות: א) ייצוג הולם ייקבע על פי הגדרתו בשירות הציבורי ויוצמד לו. התקנות ייקבעו תהליך הדרגתי של העלאת אחוז העובדים הערבים, עד להגעה לסף ייצוג הולם. ב) ייצוג הולם ייקבע בכל תחום וענף בהתאם להיצע העובדים הערבים בתחום, בתהליך הדרגתי של הגעה לסף ייצוג הולם.

2 מסמך מינהל הרכש לפורום ה־OECD לרכש ציבורי, 25.4.2013. <http://www.mr.gov.il>
3 OECD Reviews of labor market and social policies: Israel, Jan 2010

למען ייצוג הולם של עובדים ערבים במכרזי ממשלה

"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.**

קרנית פלוג, נגידת בנק ישראל, אוקטובר 2013

הסכמה נרחבת שוררת בנוגע לחשיבות של שילוב האוכלוסייה הערבית בשוק העבודה, הבאה לידי ביטוי בין היתר בשורת החלטות ממשלה לגבי יעדי תעסוקה,⁴ בהקמת הרשות לפיתוח כלכלי של החברה הערבית במשרד ראש הממשלה, ובהקמת המטה לשילוב האוכלוסייה הערבית בתעסוקה במשרד הכלכלה.

ההשקעה הכלכלית בשילוב עובדים ערבים אכן הובילה לעלייה בשיעור המועסקים, ובעיקר המועסקות, אך מאמצים אלה מוגבלים משתי בחינות:

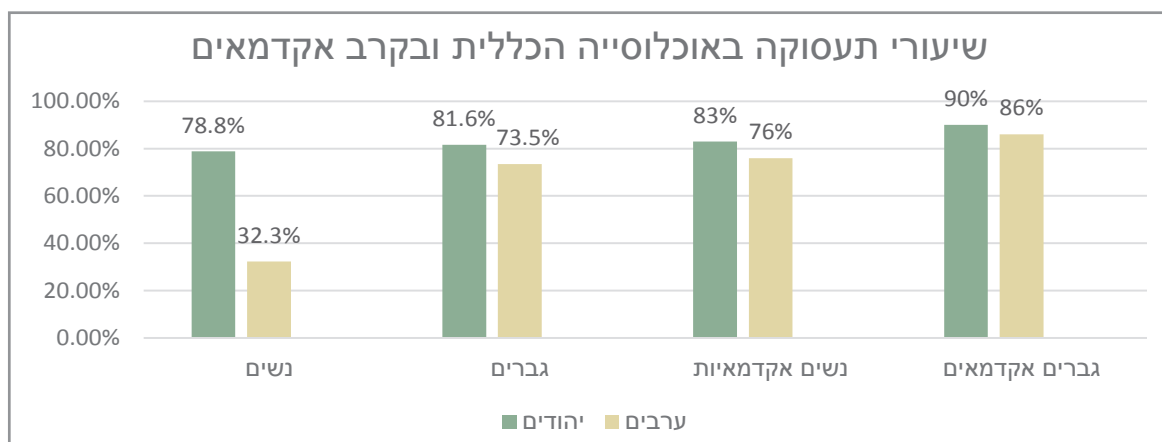
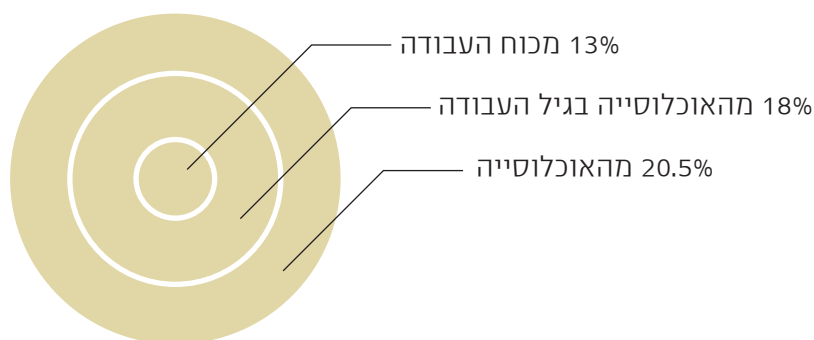
1. רוב התוכניות מיועדות לשיפור ההון האנושי והכנת העובדים הערבים להשתלבות בשוק העבודה, ולא ליצירת מקומות עבודה שמוכנים לקלוט עובדים ערבים, ולפיכך הן מטפלות רק בצד ההיצע, אך לא בצד הביקוש המוגבל לעובדות ועובדים ערבים. להערכתנו, וכפי שיפורט להלן, הטיפול בצד ההיצע בלבד לא יוכל לחולל את השינוי הנדרש.

2. רוב התוכניות הקיימות לשילוב עובדים ערבים דורשות השקעה תקציבית מיוחדת, ורובן תחומות בזמן, ולכן אינן מהוות שינוי חברתי בריקיימא.

ואכן, **למרות ההסכמה בדבר החשיבות שבהרחבת ההשתתפות של החברה הערבית בשוק העבודה בכל רמות ההעסקה, פעילות הממשלה, המגזר השלישי והמגזר העסקי בתחום לא הצליחה לחולל שינוי משמעותי בתחום.**

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

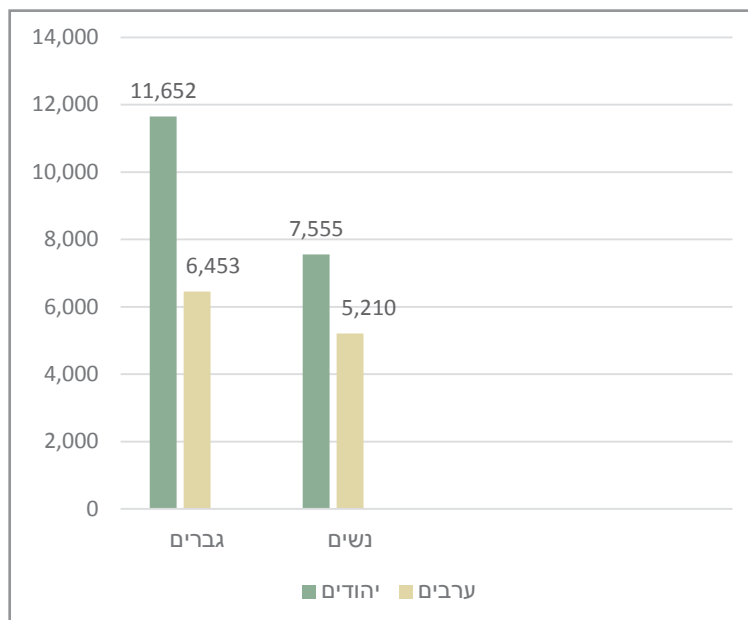
האוכלוסייה הערבית מתאפיינת בשיעור העסקה נמוך



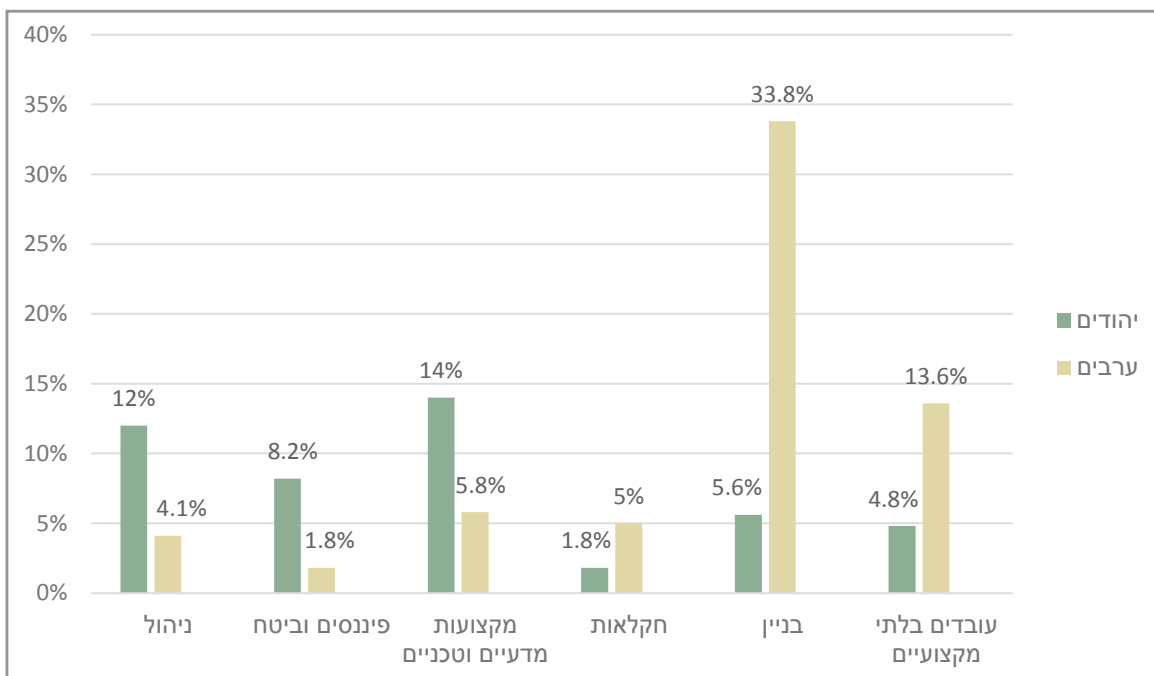
6 5

עובדות ועובדים ערבים מוסלמים אל מחוץ למשלחי יד וענפים המתאפיינים במיומנות ובהכנסה גבוהה. בהתאמה, הכנסת עובדים ערבים נופלת בהרבה מהכנסת היהודים⁷

הפער בין שכר ברוטו לחודש בין גברים ערבים ליהודים עומד על 44.6%; הפער בין נשים ערביות ליהודית עומד על 31%



5 על פי נתוני מנהל מחקר וכלכלה, משרד התעשייה המסחר והתעסוקה, **20 עובדות על אקדמאים בני מיעוטים בישראל** (2011).
6 על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **רבעון סקרי כוח אדם נובמבר** (דצמבר 2014).
7 על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **שנתון סטטיסטי** (2014); הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **סקר הוצאות משק הבית** (2013).



מרכזים ציבוריים שיקדמו שילוב עובדים ערבים בכל רמות ההעסקה יכולים להביא לפריצת דרך בעלות נמוכה ביחס לתכניות אחרות, ובצורה שתשפיע על השוק הפרטי בטווח הארוך. במסמך זה נציג את השימוש שנעשה היום בעולם במרכזים ציבוריים כדי לקדם מטרות חברתיות כלכליות, את טיעוני המתנגדים למתנגדים והמצדדים בהם, את המסגרת המשפטית של הסכמים בינלאומיים וחוק חובת המכרזים. לבסוף נציע צעדי מדיניות שיאפשרו שימוש במרכזים ציבוריים על מנת ליישם את מטרותיה של הממשלה לשלב עובדות ועובדים ערבים בשוק העבודה.

שימוש במכרזים ציבוריים לקידום מטרות חברתיות וכלכלה בתי-קיימא

מדינות רבות משתמשות בכוח הקנייה שלהן כדי לקדם מטרות חברתיות ומטרות של כלכלה מקיימת, ובכך הן משתתפות בשוק הפרטי ובה בעת משפיעות עליו. העדפת ההצעה הנמוכה ביותר במכרזי מדינה מתחלפת 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 המיידית של העבודה, המוצר או השירות.⁸ מדינות רבות מנהיגות אסטרטגיה של "רכישה חברתית" (SRPP – Socially Responsible Public Procurement) 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.⁹

התנגדות לשימוש במכרזים ציבוריים לקידום מדיניות חברתית

גם היום יש מתנגדים לשימוש במכרזים ציבוריים לקידום מדיניות חברתית, ואינם מזדרזים לעבור מבחירת הצעות על סמך עלותיתועלת ישירה לבחירת ההצעה המשתלמת ביותר לטווח הארוך. המתנגדים לתהליך¹⁰ מציגים כמה טיעונים:

אירלבנטיות של הליך המיכרוז למדיניות חברתית – על פי תפיסה זאת, המטרה של תהליך המיכרוז 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 חברתית כוללת ולפעול כשחקן בשוק הפרטי.

רכש חברתי גורר עלויות נלוות – הצמדת דרישות חברתיות לרכש תגדיל את עלותו, ובכך תעמיס עלויות מיותרות על התקציב הציבורי, ולמעשה תקטין את החלק בתקציב שיכול היה להיות מושקע במטרות חברתיות. על פי גישה זו, עדיף להשאיר את זירות הרכש והמדיניות החברתית כזירות נפרדות.

טענות של אי-הוגנות ואפליה – הדרישה ל"אספקת מדיניות ציבורית" בצד השירות הנרכש אינה הוגנת לספקים כיוון שהם אלה שיישאו בנטל. דרישה כזאת נותנת יתרון לגופים כלכליים אשר אינם תלויים במכרזים ציבוריים, ולכן יוצרת אי-שוויון בתנאי התחרות החופשית.

שימוש בחקיקה ישירה עדיפה על מדיניות של רכש חברתי – החלת דרישות חברתיות 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 העבודה. יש לקדם מדיניות חברתית באמצעות חוקים ותקנות ולא באמצעות רגולציה על הרכש.

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) 8

(European Commission, Buying Social: A guide to taking account of social consideration in public procurement (October 2010). 9

Christopher McCrudden, Buying Social Justice – Equality, Government, Procurement and Legal Change (Oxford University Press, 2007) 10

מלכודת הרגולציה – החלת קריטריונים חברתיים על מכרזים, והמעבר מבחירת ההצעה הנמוכה ביותר להצעה המשתלמת ביותר כלכלית, הופכת את תהליך המיכרז למורכב יותר ונתון לשיקוליו של הגורם המתקשר, ולכן לשקוף פחות. חוסר השקיפות הוא פתח לשחיתות שלטונית, והציבור, שאמור ליהנות מהוזלת עלויות בתהליך המיכרז, אינו מאורגן מספיק כדי לפקח שהאינטרס הציבורי נשמר.

טענות בדבר ממשל תקין – הוספת קריטריונים חברתיים למכרזים ציבוריים תהפוך את תהליך המיכרז למסורבל ובירוקרטי יותר. בנוסף, מתן פתח לקידום מדיניות חברתית דרך 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.

תמיכה בשימוש ברכש לקידום מדיניות חברתית

ואולם בצד ההתנגדות לשימוש ברכש חברתי, הולכת וגוברת התמיכה בקידום מדיניות חברתית באמצעות מכרזים ציבוריים, ועל כך מעיד השימוש ההולך וגובר בה במדינות רבות.

שימור התחרות והגברת היעילות הכלכלית של השוק – הטענות שמכרזים חברתיים מגדילים את עלויות הרכש מתייחסים לעלות הישירה של מכרז ספציפי, אך מתעלמות מהעלויות הגבוהות של אי-התערבות בשוק; שוק ששורר בו אי-שוויון ואשר חלקים מהאוכלוסייה מודרים ממנו הוא שוק פחות יעיל ופחות ותחרותי. מדיניות של רכש חברתי יכולה לעזור להכיל אוכלוסיות מודרות, לאזן את האי-שוויון ולתרום לחיזוק הכלכלה. במקרה הנדון אנחנו משוכנעים כי העדפת חברות שמעסיקות ערבים היא צעד שתורם באופן משמעותי לכלכלה בישראל.

חולשת הרגולציה בנושא ציות לחקיקה הנוגעת לשוויון הזדמנויות – למרות חשיבותם של החוקים בדבר שוויון הזדמנויות, יש להם יכולת מוגבלת למנוע אפליה בשוק התעסוקה כלפי קבוצות מיעוט. שימוש בכוח הקנייה יכול לקדם שוויון בשוק העבודה ולשלב אוכלוסיות מודרות בשוק התעסוקה באופן שאמצעי מדיניות אחרים, כגון חוקי שוויון הזדמנויות, לא מצליחים לקדם. ההיקף והמגוון העצום של רכש מדינותי, העומד בישראל על 13-20 אחוז מהתמ"ג¹¹, משמעם כי השפעת המכרזים הציבוריים על השוק הפרטי היא רחבה – כלומר מקיפה מגוון עצום של עסקים וחברות, ועמוקה – כלומר נתונה פחות לתנדודות השוק.

גישת מיינסטרימינג מחייבת רכש חברתי – מדינות המערב עוברות לגישה של מיינסטרימינג – טווייט נושאי המדיניות השוויונית לתוך תהליך קבלת ההחלטות כתחליף לטיפול רטרואקטיבי, ופעמים רבות בלתי יעיל, באי-שוויון תעסוקתי. מדיניות מיינסטרימינג מחייבת הכנסת שיקולי שוויון תעסוקתי בכל רמות יצירת המדיניות, ובפרט בתהליך הרכש, אשר חייב להכיל את המדיניות הרצויה ולקדמה.

מגבלות של "מודל שוק" של רכש ממשלתי – כנגד הטענה שהמדינה צריכה לאמץ פרקטיקות של חברות פרטיות בתהליך הרכש, יש הטוענים כי זוהי גישה שגויה, שכן שלא כמו החברות הפרטיות, למגזר הציבורי יש אחריות כלפי הכלכלה, ולכן תהליך המיכרז הממשלתי חייב להיות נתון לשיקולים שמעבר לחיסכון במכרז הספציפי. הזכיינים הפועלים מטעם השלטון, במקומו ובמימונו, צריכים להיות נתונים לנורמות שהשלטון היה מקיים אילו פעל ישירות. בנוסף, השלטון משמש דוגמה לציבור ומעצב נורמות,

11 מסמך מינהל הרכש לפורום ה-OECD לרכש ציבורי, 25.4.2013. באתר מינהל הרכש www.mrg.gov.il

ולראיה – בעקבות מאמצי מדיניות, כיום גם חברות פרטיות מחקות את המגזר הציבורי ומאמצות פרקטיקות של מחויבות חברתית.

אספקת "הטוב הציבורי" של שוויון – "טוב ציבורי הוא מה שמועיל לכולם, לכן אף אחד לא רוכש אותו, ולאיש מלבד השלטון אין אינטרס לספק אותו. שוויון בתעסוקה הוא טוב חברתי וכלכלי, והממשלה מנסה לספקו על ידי מדיניות של רכש חברתי. ההיקף העצום של רכש ציבורי, בצד המגבלות העומדות בפני התערבות תקציבית ישירה, הופכות את האפשרות לספק שוויון בתעסוקה באמצעות רכש לזולה, יעילה כלכלית ואטרקטיבית.

בעוד היעילות הכלכלית של שימוש במכרזים לקידום מטרות חברתיות עדיין נתונה לוויכוח, בישראל הוא בהכרח משתלם כלכלית ויועיל להשגת המטרה של שילוב עובדים ערבים בשוק העבודה.

לעומת הסיכון הטמון בהעלאה קלה של העלות הישירה של מכרזים, ניצב הרווח הוודאי שבהפיכת שוק העבודה הישראלי ליעיל יותר, עם שילובם האפקטיבי של האזרחים הערבים בו, ולטווח ארוך גם חיסכון בהוצאה הממשלתית על התוכניות הרבות לשילוב עובדים ערבים ולסבסוד עלותם למעסיקים.

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

הסכם הרכישות הממשלתיות (GPA - Government Procurement Agreement) הוא חלק מהסכמי ארגון הסחר העולמי (WTO - World Trade Organization), 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 ממשלתי נכנס לתוקף באפריל 2014, ובעוד 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.

הנחיות האיחוד האירופי לתהליך הרכש הממשלתי

ההנחיות החדשות של האיחוד האירופי לגבי תהליך הרכש הממשלתי נכנסו לתוקף בפברואר 2014, והן מסמלות שינוי דרמטי בגישה לרכש ציבורי כמקדם מדיניות חברתית-כלכלית, ומכילות הנחיות המעודדות רכש חברתי ומקילות עליו (SRPP - Socially Responsible Public Procurement).¹² הנחיות אלה צריכות להיות מוחלות בחוקי המדינות החברות עד אפריל 2016.

1. סעיף חברתי כולל: על 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. כמו כן אפשר להתחשב בתנאי העבודה הספציפיים של העובדים במכרז מעבר לתנאים הנדרשים על פי חוק.

¹² Directive 2014/4/EU of the European Parliament and of the council of 26 February 2014 on Public Procurement

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 מצייתים 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.

ביטול ההנחיה הגורפת כי מדיניות חברתית המוטמעת במכרזים חייבת להיות קשורה ישירות לנושא המכרז היא הכרה בכך שאי אפשר לקדם מדיניות חברתית כלכלית מיטיבה מחד, ולפגוע בתנאי הייצור והעבודה של מי שמספקים את צורכי הציבור מאידך. 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 ביכולתן של ממשלות להשפיע על השוק באמצעות כוח הקנייה שלהן, ואנו ממליצים שממשלת ישראל תאמץ אותם בכל הנוגע לתעסוקת עובדים ערבים.

פרקטיקות רווחות של שימוש ברכש חברתי בעולם

שיקולים וקריטריונים לקידום מדיניות חברתית יכולים להיות מוכלים בשלבים שונים של חיי המכרז.¹³ כל שלב מחיי המכרז מאפשר התייחסות למדיניות הכלכלית שרוצים לקדם, בצורה שונה ותחת מגבלות שונות.



¹³ Northern Ireland Assembly, The Integration of Social Issues in Public Procurement (May 2009)

ממחקר שנעשה בקרב חברות האיחוד האירופי עולה כי בקרב חברות האיחוד המקדמות אחריות חברתית במכרזים, 33% משתמשות בהגדרת תנאי המכרז, 33% עושות זאת באמצעות הגדרת הקריטריונים לביצוע, 40% מכניסות שיקולים חברתיים בקריטריונים להתמודדות, ו-34% משתמשות בהגדרת הקריטריונים לזכייה במכרז.

פרקטיקות רווחות של מעקב והערכה

רק 16.3% ממדינות האיחוד שמקדמות אחריות חברתית ברכש מקיימות גם ניטור מובנה של ביצועי הזכיניים, הן בשל מחסור במשאבים ובתמיכה פוליטית והן בשל חוסר ידע הנדרש לרגולציה יעילה. שיטות המעקב והערכה 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 של זכיניים פוטנציאליים לפני שלב הענקת המכרז, והן בחינות של ביצוע המכרז במהלכו. עלות הבחינה החיצונית יכולה להיות מוטלת על הרשות המתקשרת או על הזכיין.

קידום אחריות חברתית באמצעות מכרזים – דוגמאות מהעולם

טווח המדיניות החברתית שניתן לקדם באמצעות מכרזי רכש הוא רחב, ומדינות השואפות לקדם יעדים חברתיים כלכליים נוטות לשלב אותן במכרזים ציבוריים במגוון דרכים. בקרב המדינות החברות באיחוד האירופי, 20% משתמשות במכרזים על מנת לקדם נגישות של הרכש הציבורי לבעלי מוגבלויות, 21% מקדמות שילוב עסקים קטנים ובינוניים, 23% מקדמות סחר הוגן, **26% משתמשות במכרזים כדי לשלב אוכלוסיות מודרות בשוק העבודה**, 32% פועלות לקדם תנאי העסקה הוגנים, ו-32% משתמשות במכרזים ציבוריים על מנת לקדם הזדמנויות תעסוקתיות לבלתי מועסקים.¹⁴

קנדה – התוכנית לקבלני הממשלה

מאז 1986 מופעלת בקנדה "התוכנית לקבלני ממשלה"¹⁵, המחייבת עסקים שניגשים למכרז ממשלתי פדרלי שעלותו מיליון דולר ויותר ומעסיקים יותר ממאה עובדים, לפעול לקידום ייצוג הולם במקום העבודה. מטרת התוכנית לשלב ארבע קבוצות אוכלוסייה: נשים, ילידים, בעלי מוגבלויות ומיעוטים נראים. עסקים המתחרים במכרז לאספקת שירותים או טובין לשירות הציבורי חותמים על מסמך "הסכמה ליישום שוויון בתעסוקה" ומתחייבים לתוכנית הכוללת: דיווח על מבנה כוח העבודה, ניתוח כוח העבודה מבחינת ייצוג הולם, יצירת תוכנית בעלת יעדים קצרי מועד וארוכי טווח להסרת חסמי תעסוקה לקבוצות המיעוט והגדלת ייצוגן בארגון, ודיווח שנתי על התקדמות התוכנית. החברות והעסקים המשתתפים בתוכנית מחויבים להראות מאמץ סביר – מחויבות של דרגים בכירים בארגון, הפעלת תוכניות להסרת חסמים, השגת יעדים והשקעת משאבים הולמים של זמן וכסף, וכן התקדמות סבירה – להשגת לפחות 80% מן היעדים שנקבעו לגיוסן ולקידומן של הקבוצות הרלבנטיות במסגרת הזמן שנקבע לכך.

הערכה ואכיפה

הערכת ביצוע של התוכנית נעשית על ידי נציג משרד העבודה הקנדי, אשר בודק את קבלני הממשלה ואת עמידתם בתנאי התוכנית. לאחר השנה הראשונה כל העסקים המשתתפים עוברים תהליך הערכה, הכוללת בחינה של תהליכי המיפוי ושל תוכנית העבודה שגיבשו. חלק מהקבלנים עוברים לאחר שלוש שנים בחינה נוספת, שבה נבדק המאמץ הסביר וההתקדמות הסבירה. התוכנית מלווה בסנקציות על אי-עמידה ביעדים; אי-עמידה בתנאי התוכנית מובילה להסרת העסק מרשימת העסקים המורשים לחתום על חוזים ממשלתיים לטובין ושירותים. שמותיהם של עסקים אלה אף מפורסמים ברשימה ממשלתית של עסקים אשר אינם עומדים בתנאי הייצוג ההולם.

הישגים

בעקבות התוכנית עלה ייצוג המיעוט בשוק הפרטי הנמצא תחת רגולציה; בין השנים 1987–2005 עלה ייצוג הנשים מ-41% ל-43%, (כמעט 5%); ייצוג ילידים עלה מ-0.6% ל-1.8% (200%), ייצוג בעלי מוגבלויות עלה מ-1.6% ל-2.8% (180%) וייצוג מיעוטים נראים עלה מ-4.4% ל-14% (218%).¹⁶

¹⁴ "Strategic Use of Public Procurement in Europe", Final Report to the European Commission European Union (2011)

¹⁵ אתר תוכנית הקבלנים הקנדית, www.labour.gc.ca

¹⁶ "Evolution of Employment Equity Programs in Canada, presentation", by Gay Stinton (March 2010) 16 לפנות לעמותת סיכוי.

התוכנית הקנדית מייצגת שילוב של דרישה לשינויי עומק, תמיכה ממשלתית ורגולציה קפדנית, והביאה לתוצאות מרשימות.

דנמרק

ממשלת דנמרק מפרסמת קווים מנחים למדיניות חברתית במכרזים ציבוריים שצריכים 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 אחוזים מכוח העבודה יגויסו מקרב חמש קטגוריות של עומק אבטלה. 50-75 אחוז 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.

ארצות הברית – העדפה מתקנת במכרזי ממשלה פדרליים

על פי צו נשיאותי (11246 – שוויון הזדמנויות בתעסוקה, סעיף 2, אי-אפליה בתעסוקה על ידי קבלנים וקבלני משנה של הממשלה), במכרזים ממשלתיים יש חובת העדפה מתקנת. על פי הצו, קבלני הממשלה מחויבים לגייס לעבודה ולקדם קבוצות מיעוטים, נשים, בעלי מוגבלויות ויוצאי צבא. ההעדפה המתקנת הנדרשת כוללת תוכניות הכשרה, מאמצי גיוס, וכן כתיבה וביצוע של תוכנית פעולה לקידום העדפה מתקנת.

הדרישות חלות על קבלנים במכרזים של 50 עובדים ויותר, ובעלות מכרז של 50 אלף דולר ומעלה. בענף הבניין, בשל אופיו הזמני והמשתנה של השוק, המשרד הממשלתי האחראי על קבלני ממשלה (OFCCP – Office of Federal Contract Compliance Programs) הוא זה שמגבש את התוכנית והיעדים להעדפה מתקנת.

הערכה ואכיפה

המשרד הממשלתי האחראי על קבלני ממשלה מבצע בדיקות של ציות לחוזים ממשלתיים, בוחן דו"חות ביצוע של הקבלנים, ובמקרה הצורך ממליץ על נקיטת אמצעי אכיפה נגד קבלנים. הסנקציות על אי-עמידה בתנאי העדפה מתקנת נעות מפיצוי כספי לנפגעים ועד להשיית חוזה וביטול חוזה.

אירלנד

המדיניות בנוגע לרכש בצפון אירלנד שמה לה למטרה לעודד פיתוח בריקיימא, ומטרתה במכרזים היא "השגת רווחה כלכלית, חברתית וסביבתית, היות ששלושת המרכיבים חיוניים להצלחה". ההחלטה לקדם הזדמנויות תעסוקתיות וחברתיות באמצעות מכרזים ציבוריים מתבטאת בהענקת 20-40 אחוז מניקוד האיכות של ההצעות בהתאם ליכולתן לקדם מדיניות של אחריות חברתית.

מדיניות הרכש החברתי נעשית במסגרת שני חוקים מרכזיים:

סעיף 75 של חוק חובת שוויון בצפון אירלנד משנת 1998: חקיקה זאת מחייבת רשויות ציבוריות, בכל פעולותיהן הקשורות לצפון אירלנד, להתייחס לצורך בשוויון הזדמנויות ובקידום יחסים טובים בין הקבוצות החברתיות השונות. על הרשויות לבחון את המדיניות שהן מקדמות ואת השפעתה על קידום שוויון הזדמנויות. מחויבות זאת אינה מתמצה בהימנעות מאפליה, אלא מחייבת גישה פרואקטיבית לקידום שוויון הזדמנויות ויחסים תקינים בין הקבוצות החברתיות.

סעיף 25 של חוק חובת פיתוח בריקיימא בצפון אירלנד משנת 2006 (הוראות כלליות) מטיל על השלטון המרכזי והמקומי בצפון אירלנד חובה לדאוג לפיתוח בריקיימא. השלטונות מחויבים לפעול בדרך שתתרום במידה הרבה ביותר לפיתוח בריקיימא בצפון אירלנד, אלא אם פעולה זאת לא תהיה מעשית בהתחשב בנסיבות.

צרפת

בצרפת האחריות 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.¹⁷ 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. איציות גורר קנס המשולם לקרן העוסקת בשילוב בעלי מוגבלויות בשירות הציבורי.

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 רבות אחרות עושות שימוש בכסף ציבורי על מנת לקדם מטרות מדיניות ולעצב את שוק העבודה. קידום המדיניות הכלכלית-חברתית באמצעות מכרזים יכולה להיעשות במגוון אמצעים חקיקתיים ואחרים, ולהיות מלווה בטווח רחב של אמצעי רגולציה.

17 Legal and Policy Review of SRPP Frameworks in Selected EU Member States, Directorate General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, International Training Centre (2008)

השפעת קידום מדיניות חברתית על תהליך המיכרוז

במחקר שערך האיחוד האירופי נעשה ניסיון למפות את השפעתה של מדיניות חברתית במכרזים ציבוריים על תהליך המיכרוז.

השפעה על עלות המכרז: 31.9% מהרשויות המתקשרות העידו כי להחלת מדיניות חברתית אין השפעה על עלות המכרז; 21.3% דיווחו על התייקרות המכרז בשל הצורך ברגולציה ובבניית ידע מקצועי; ו־2% דיווחו על ירידה בעלות המכרז.

השפעה על זמינות המוצר: 30.6% מהרשויות המתקשרות העידו כי הדרישות של אחריות חברתית במכרזים הגבילו את כמות המתמודדים אך לא השפיעו על יכולתן לרכוש את המוצר; 17.6% העידו כי למדיניות החברתית שיושמה לא היתה השפעה על כמות ההצעות שהתקבלו; ו־6.9% דיווחו על קושי בהשגת הצעות מתאימות תחת קריטריונים של אחריות חברתית.

השפעה על התמשכות תהליך המכרז: 54.1% מהרשויות המתקשרות העידו כי יישום המדיניות החברתית לא השפיעה על הארכות זמן המכרז; 43.3% העידו כי המכרז ארך זמן רב יותר; ו־2.5% העידו על קיצור זמן המכרז.

השפעה על מורכבות תהליך המכרז – 55% מהרשויות המתקשרות העידו כי הכנסת שיקולים של מדיניות חברתית הפכה את תהליך המיכרוז למורכב יותר; 41.9% העידו כי לא היתה לה כל השפעה; ו־3.2% העידו כי הדבר פישט את תהליך המיכרוז.

עמדת הספקים – ספקים המתמודדים על מכרזים ציבוריים הדגישו את החשיבות של יצירת מדיניות יציבה בנושאי אחריות ציבורית; הם העידו כי חוסר ההומוגניות בתהליכים ובדרישות, ברמה הלאומית והבינלאומית, מהווה קושי אדמיניסטרטיבי בהתמודדות על מכרזים.

החשיבות בשילוב עובדות ועובדים ערבים בשוק העבודה באמצעות מכרזים ציבוריים

חסמים מבניים רבים ומגוונים עומדים בפני השתלבות שוויונית של עובדות ועובדים ערבים בשוק העבודה הישראלי: פיזור גיאוגרפי, מרחק ממרכזי תעסוקה, תשתית גרועה של תחבורה ציבורית, היעדר מערך תמיכה מתאים, ובעיקר מעונות יום לילדים, רמת חינוך נמוכה יחסית ואפליה בקבלה לעבודה.

סיכוי מציעה להשתמש בכוח הקנייה של הציבור הישראלי כדי להביא להעסקה מוגברת של עובדים ערבים בכל רמות התעסוקה, מתוך הבנה כי פעולה זאת תתרום לכלכלה הישראלית, תאפשר שוק עבודה משלב ותהווה מימוש הלכה למעשה של החלטת הממשלה של ייצוג הולם של עובדים ערבים במגר הציבורי.

1. השפעה חיובית על הכלכלה הישראלית

האוכלוסייה הערבית מהווה 13% מכוח העבודה, אך מייצרת רק 8% מהתל"ג. על פי נתוני הרשות לפיתוח כלכלי של המגזר הערבי, העלות של אי-מימוש פוטנציאל כוח העבודה של האוכלוסייה הערבית למשק הישראלי מגיעה ל-31 מיליארד ש"ח בשנה.¹⁸ שילוב שיעור גדול יותר של האוכלוסייה הערבית בשוק העבודה, ובמיוחד ברמות התעסוקה הגבוהות היא אפוא חיונית כדי להביא לקפיצת מדרגה בכלכלה הישראלית.

הממשלה, רשויות מקומיות ותאגידים ממשלתיים רוכשים בשוק הפרטי שירותים ומוצרים. אין בידינו נתונים מדויקים בדבר היקף התקציבים המושקעים ברכש ציבורי של טובין ושירותים בישראל, אך על פי מינהל הרכש,¹⁹ רכש ציבורי מהווה 13-20 אחוז מהתמ"ג ומשפיע באופן ניכר על הקצאת המקורות הציבוריים והצמיחה הכלכלית במדינה.

בהתחשב בסכומי הכסף הציבורי שמדינת ישראל משקיעה ברכש, ובמגוון התשתיות, השירותים והמוצרים הנרכשים בו, לרגולציה המחייבת שילוב עובדים ערבים במכרזים ציבוריים יש פוטנציאל אדיר לקדם את הכלכלה בישראל דרך הכלה של עובדים ועובדות ערבים בשוק הפרטי – אחת המטרות המוצהרות של ממשלות ישראל האחרונות.

גישה זאת משתקפת גם בדו"ח של ארגון ה-OECD בנושא שוק העבודה בישראל,²⁰ הממליץ על הגדלת הייצוג של ערבים במגזר הציבורי בכלל, ועל שימוש בהוצאה הציבורית כדי לקדם באופן משמעותי ייצוג הולם של ערבים בשוק העבודה הפרטי. המלצת הארגון היא כי ממשלת ישראל תעדיף בתהליך המיכרז עסקים המקדמים שילוב הולם של עובדים ערבים.

18 afed.gov.il

19 מסמך מינהל הרכש לפורום ה-OECD לרכש ציבורי, 2013.4.25.

20 OECD Reviews of labor market and social policies: Israel (January 2010).

2. שוק תעסוקה משלב בהשקעה כספית קטנה

היות שאין חולק על חשיבותו של שילוב שוויוני של אזרחי ישראל הערבים בשוק העבודה, ממשלות ישראל האחרונות יזמו תוכניות רבות, עתירות תקציב, כדי לקדם מטרה זאת. בין השנים 2010–2016 הוגשו תוכניות שונות הנוגעות ישירות לשילוב עובדים, בסכום כולל של יותר מ־439 מיליון ₪:

תוכנית החומש לפיתוח כלכלי של ישובים במגזר הערבי 2010–2014; תוכנית רב־שנתית לפיתוח והעצמת הישובים הדרוזים והצ'רקסיים 2011–2014; תוכנית רב שנתית לפיתוח והעצמת הישובים הבדואים בצפון 2011–2015; התוכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית בנגב; והתוכנית להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ושיעור התעסוקה.

מרבית התוכניות להגדלת שיעור ההשתתפות בשוק העבודה נגעו בהגדלת היצע העובדים: מרכזי תעסוקה, הכוונה מקצועית ותוכניות לליווי בתעסוקה לאוכלוסייה הערבית תוקצבו ביותר מ־250 מיליון ₪, והכשרה מקצועית לאוכלוסייה הערבית תוקצבה בכ־155 מיליון ₪. בנוסף תוקצבו תוכניות לעידוד יזמות בכ־34 מיליון ₪.

מלבד הפעילויות לעידוד תעסוקה, שקיומן מבוסס על החלטות הממשלה שצוינו לעיל, נעשה ניסיון להגדיל את הביקוש לעובדים, באמצעות תוכניות לסובסידיות שכר למעסיקים. משרד הכלכלה מפעיל מסלול סיוע לקליטת עובדים מאוכלוסיות מיוחדות,²¹ ומסבסד את משכורתם של עובדים ערבים בכ־25% במוצע למשך שנתיים וחצי. 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 מאוד בקליטת עובדים ערבים, אך עלותה גבוהה מאוד ולכן היא מוגבלת בהיקפה – בשנת 2009 אושרו במסגרת התוכנית 831 משרות 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. במסגרת תוכניות הממשלה, אושרו 294 מיליון ₪ נוספים לסובסידיות שכר בין השנים 2012–2016. בנוסף השיקה הממשלה קמפיינים לעידוד ייצוג הולם ועידוד העסקת אקדמאים ערבים במטרה להתגבר על חסם האפליה, אך מידת יעילותם אינה ברורה.

אין ספק כי חשיבות רבה נודעת להשקעה מוגברת באוכלוסייה הערבית, הסובלת מתתיקצוב מתמשך. עם זאת, התמקדות בעיקר בצד ההיצע, באמצעות תוכניות זמניות המסתמכות על חוקי השוק בכל הנוגע להשגת המטרה, לא תביא את השינוי המיוחל ללא אמצעי מדיניות משלימים.

כדי להפיק את המרב מההשקעה הממשלתית בהגדלת שיעור העובדים הערבים, מתבקש השימוש במכרזים ציבוריים, שכן הם מגדילים את הביקוש לעובדים ערבים בעלות מינימלית למדינה, ובאופן שייצור שינוי אמיתי ובר־קיימא בשוק הפרטי.

3. מימוש מטרת הממשלה להביא לייצוג הולם של עובדים 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,

21 תוכניות משרד הכלכלה לסיוע לאוכלוסיות מיוחדות, אתר משרד הכלכלה, www.moital.gov.il.
22 הוראות מנכ"ל משרד הכלכלה, אתר משרד הכלכלה, www.moital.gov.il.

מסייעת ביצירת לכידות חברתית ומגבירה את המוביליות החברתית של אוכלוסיות מודרות ובכך תורמת לצמצום האי־שוויון. עובדה זאת ידועה בישראל כבר שנים, אך המודעות לחשיבות הנושא לא הועילה לקידומו ולא הצליחה להתגבר על פערים ודעות קדומות הטבועים בחברה הישראלית שהופעלה חובת ייצוג הולם.

מתוך הבנת החשיבות שבשילוב עובדים ערבים במגזר הציבורי, הוכנס בשנת 2000 תיקון לסעיף 15א בחוק שירות המדינה (מינויים) – תשי"ט 1959, המחייב ייצוג הולם של ערבים בשירות המדינה. החוק גם קובע חובת דיווח שנתי של משרדי הממשלה ויחידות הסמך לנציבות שירות המדינה על מצבן של הקבוצות שעליהן חל הסעיף לגבי שיעור ייצוגן במשרד, וחובת דיווח שנתי של נציבות שירות המדינה לוועדת חוק חוקה ומשפט לגבי הפעולות שנקטו 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.

בשנת 2011 הורחב הסעיף לגבי בני העדה האתיופית, והוכנסה חובת ייצוג הולם של בני העדה גם בחברות הממשלתיות והשלטון המקומי. בשנת 2012 הוחלה ההרחבה גם על ערבים דרוזים.

בעקבות החלטות ופעולות הממשלה לקידום ייצוג הולם של עובדים ערבים במגזר הציבורי, אשר לוו ברגולציה יעילה, עלה שיעורם מ־4.8% בשנת 2000 ל־8.9% בשנת 2014²³ – עלייה של כ־85%.

ייצוג הולם של עובדים ערבים באמצעות מכרזים ציבוריים יאפשר להתקרב להשגת המטרה של ייצוג הולם ובר־קיימא, אשר ישפיע בעיקר על עסקים בשוק הפרטי. **זאת ועוד: שירותים ציבוריים רבים ניתנים כיום לא על ידי המגזר הציבורי אלא על ידי חברות ועמותות שזכו במכרזים. בלי הדרישה לייצוג הולם במכרזים, ההחלטה על ייצוג הולם של עובדים ערבים במגזר הציבורי הופכת הלכה למעשה לפחות אפקטיבית ומשפיעה.**

23 המטה ליישום הרפורמה בניהול ההון האנושי בשירות המדינה, **הערכת מצב להון אנושי בשירות המדינה** (נובמבר 2014).

תקדימים לשילוב מטרות חברתיות בחוק חובת המכרזים בישראל

התקשרויות של הממשלה לספק לצורך קבלת שירותים וטובין נעשות במסגרת חוק חובת המכרזים (תשנ"ב-1992). החוק מגדיר כי על כל גוף ממשלתי, חברה ממשלתית, קופת חולים ומועצה דתית חלה החובה לערוך מכרז אם ברצונם לקבל מגופים פרטיים במדינה שירות או לרכוש מהם נכס מסוים 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 שורר חשש עמוק מהכלת מטרות חברתיות בחוק חובת המכרזים. כפי שהסבירו נציגי המדינה ל-OECD²⁴, הרחבת ייצוג הולם דרך חוק חובת המכרזים עלול להוביל לעיוותים: הרחבת חוק חובת המכרזים כדי להחיל בו מטרות נוספות, גם כאלו העומדות בקנה אחד עם יעדי הממשלה, עלול לגרור דרישה להכיל בו עוד נושאים, ובכך לפגוע ביעילות הכלכלית של תהליך המיכרז. בנוסף יש חשש כי הכללת 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.

למרות עמדת 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 לביטחון 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.

Ministry of Industry, Trade and Labor, Progress report on the implementation of the OECD recommendations in OECD 24
.Reviews of labor market and social policies: Israel (June 2012)

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 הוראת השעה, 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 התבוננות רחבה יותר על התועלת הכלכלית הטמונה בקידום מדיניות רצויה באמצעות מכרזים קנתה לה אחיזה זה מכבר במדיניות הרכש בישראל, וכי החלת מטרות מדיניות בתוך תהליך המיכרוז אינה עומדת בסתירה לתהליך רכש יעיל ומשתלם.

קידום ייצוג הולם של עובדים ערבים בשוק הפרטי באמצעות מכרזים ציבוריים

אפשרויות לקידום שילוב עובדים ערבים במכרזים ציבוריים

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.

המחויבות לחברות המתמודדות יכולה לנוע מחובת דיווח או הפעלת תוכניות לקידום שילוב עובדים בלבד, ועד העדפת חברות שמעסיקות עובדים ערבים באמצעות ניקוד במכרזים, או דרישת סף לייצוג מסוים של עובדים ערבים בתוך כמה שנים.

הדרישה לייצוג הולם יכולה להיות ברמת החוק הראשי – חוק חובת המכרזים; ברמת תקנות חוק חובת המכרזים – ובמקרה זה היא תחול על כלל המכרזים הציבוריים; או להיות מוחלת על מכרזים ספציפיים באמצעות הוראות תכ"ם (תקנון כספים ומשק).

כל אחד מהכלים הרגולטוריים יכול להיות מופעל במכרזים ספציפיים בצורת פיילוט, עוד לפני שנעשים שינויים בחוק חובת המכרזים ובתקנותיו.



חובת דיווח, הפעלת תוכנית לשילוב עובדים ערבים והעלאת מודעות לחשיבות הייצוג ההולם

הנעת תהליכי שינוי מתחילה פעמים רבות 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, הוא איסוף ופרסום של המידע על שיעור העובדים הערבים בחברות הזוכות במכרזים ציבוריים, טווח העיסוקים ודרגות השכר שלהם.

בנוסף יש לדרוש מהחברות הזוכות להגיש ולבצע תוכנית לקידום שילובם של עובדים ערבים עד לייצוג הולם. התוכנית תכלול יעדים ברורים וקונקרטיים, וביצועה ילווה על ידי הגורמים המתאימים במשרד הכלכלה.

זהו צעד רגולטיבי "רך", אשר בשלב הראשון אינו כופה שינויים מרחיקי לכת בחברות הזוכות במכרזי מדינה. עם זאת, הניסיון בעולם מראה כי עצם איסוף הנתונים, ובפרט אם הם מפורסמים ושקופים לציבור, מניע תהליך של שינוי בשוק. השילוב של איסוף ופרסום נתונים, לצד גיבוש תוכנית להעלאת אחוז העובדים הערבים, שאי-עמידה בה מלווה בפסילה מהשתתפות במכרזים עתידיים, מגביר את הסיכוי לקדם שינוי משמעותי בשילוב של עובדות ועובדים ערבים בשוק הפרטי.

צעד נלווה לחובת הדיווח הינו העלאת מודעות בקרב כותבי מכרזים לחשיבות הייצוג ההולם לעובדים ערבים, והדרך להסרת חסמים להעסקתם במכרזים ציבוריים.

ניתן לקדם את חובת הדיווח באמצעות תיקון לחוק חובת המכרזים, וכן באמצעות התקנות לחוק.

1. 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, ניסיון קודם, היקף מחזור כספי והיקף ייצור או הספקה.²⁵ סעיף קטן 2(א) (ג) מסמיך את שר האוצר, באישור ועדת חוקה, חוק ומשפט, לשנות בצו את התוספת.

מומלץ להוסיף לתוספת לסעיף 2(א) (ב) את הדרישה כי המציע יאסוף ויגיש מידע בנוגע לאחוז המועסקים הערבים, עיסוקם ומיקומם בדרגות השכר.

25 ר' נספח 1.

2. קידום תוכנית לשילוב עובדים ערבים בחברות הזוכות במכרזים, והעלאת מודעות בתקנות חוק חובת המכרזים

שינוי סעיף 6(א) -

סעיף 6(א) לתקנות חוק חובת המכרזים²⁶ קובע תנאים להשתתפות במכרז, הכוללים רישיונות עסק ותצהיר לגבי שמירה על זכויות העובדים.

מומלץ להוסיף סעיף קטן 6(א) (5) אשר יחייב הגשת תצהיר בכתב של המציע בדבר רמת השילוב של עובדים ערבים בחברה, פירוט מגוון התפקידים שהם ממלאים, ותוכנית הכוללת יעדים לקידום ייצוג הולם של עובדים ערבים לקראת הגעה לרמה של ייצוג הולם. את התצהיר ותוכנית העבודה יש לפרסם באתר החשב הכללי.

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

תוספת לסעיף 42 ב (א) -

סעיף 42 ב (א) לתקנות חוק חובת המכרזים²⁷ עוסק בהכשרה הנדרשת מחברי ועדת מכרזים. ניתן להוסיף סעיף קטן (3) שעל פיו חברי ועדת המכרזים יהיו מי שעברו הכשרה בנושא גיוון בשוק התעסוקה וייצוג הולם לעובדים ערבים.

26 ר' נספח 2.

27 ר' נספח 3.

העדפת חברות מתמודדות המבטיחות ייצוג הולם

בצד "מכרזי מחיר", שבהם עלות המכרז היא הגורם העיקרי שמובא בחשבון בעת בחירת הצעה זוכה, 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 בעלות זניחה שינוי משמעותי בתעסוקת אזרחים ערבים ובכלכלה בישראל.

ניתן לקדם העדפת חברות המקיימות ייצוג הולם באופן גורף, באמצעות תיקון לחוק חובת המכרזים או בתוספת לתקנות חוק חובת המכרזים. כן ניתן לקיים העדפה כזאת במכרזים ספציפיים, דרך הוראות תכ"ם.

1. העדפת מתמודדים המקיימים ייצוג הולם בחוק חובת המכרזים

סעיף 3 א לחוק חובת המכרזים²⁸ מציין כי הממשלה רשאית לקבוע בתקנות, באישור ועדת חוקה, חוק ומשפט, כי במכרזים מסוימים תינתן העדפה של תוצרת הארץ ותוצרת אזור, וכן העדפה של הצעות מסוימות בלי התחייבות לשיתוף פעולה עסקי בינלאומי.

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

2. העדפת מתמודדים המקיימים ייצוג הולם בתקנות חוק חובת המכרזים

תוספת לסעיף 22א

סעיף 22א לתקנות חוק חובת המכרזים²⁹ 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.

מומלץ 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.

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.

28 ר' נספח 4.

29 ר' נספח 5.

תוספת לסעיף 24 א (א)

סעיף 24 א (א) לתקנות חוק חובת המכרזים³⁰ 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. מומלץ 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.

3. העדפת מתמודדים המקיימים ייצוג הולם במכרזים ספציפיים

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 4.5.1³¹ 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.

30 ר' נספח 6.

31 ר' נספח 7.

ייצוג הולם של עובדים ערבים כתנאי סף להשתתפות במכרזים ציבוריים

על מנת לחייב את כל הניגשים למכרזים ציבוריים לקיים את חובת ייצוג הולם של עובדים ערבים, ניתן להתנות את האפשרות לגשת למכרז ציבורי בעמידה בתנאי סף זה. זוהי הרמה הגבוהה ביותר של רגולציה, אשר צפוי כי תתקל בהתנגדות מצד חברות הניגשות למכרזי מדינה, אך עם זאת זהו כלי רגולטיבי שיבטיח של שוק עבודה מכיל לאזרחי ישראל הערבים ויקפיץ את הכלכלה בישראל.

סיכוי מציעה שתי הגדרות אפשריות לסף הייצוג ההולם שייקבע:

1. מתוך ראייה של מכרזי מדינה כהרחבת הסמכות והאחריות של המגזר הציבורי, ייצוג הולם ייקבע על פי הגדרתו בשירות הציבורי ויוצמד לו. התקנות ייקבעו תהליך הדרגתי של העלאת אחוז העובדים הערבים שחברה הניגשת למכרז ציבורי מחויבת להעסיק, עד להגעה לסף ייצוג הולם.

2. מתוך ניסיון לענות על צורכי השוק ולהתאים את הדרישה הרגולטיבית להיצע העובדים, ייצוג הולם ייקבע בכל תחום וענף בהתאם להיצע העובדים הערבים הקיים בתחום זה. גם על פי הגדרה זאת יתקיים תהליך הדרגתי של הגעה לסף ייצוג הולם.

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.

1. דרישת ייצוג הולם כתנאי סף בתקנות חוק חובת המכרזים

סעיף 6(ב) של תקנות חוק חובת המכרזים³² קובע כי ניתן להתנות השתתפות במכרזים בתנאים ענייניים, כגון ניסיונו של הניגש למכרז, כישוריו, היקף פעילותו, מקום עסקיו, ודרישות תקן ישראלי לא רשמי. מומלץ להציע לסעיף 6(ב) התניה המחייבת כי המעוניין להשתתף במכרז יעמוד בחובת ייצוג הולם של עובדים ערבים.

2. דרישת ייצוג הולם כתנאי סף במכרזים ספציפיים

הוראת תכ"ם 7.4.6 מפרטת תנאים להשתתפות במכרז. על פי סעיף 4.3 של ההוראה,³³ בעת קביעת תנאי סף יוכל עורך מכרז להתחשב בשילובם של עסקים קטנים ובינוניים ובעידוד העסקת עובדים ישראלים במסגרת מכרזים ממשלתיים. ניתן 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.

32 ר' נספח 8.

33 ר' נספח 9.

עקרונות לביצוע תוכניות פיילוט להגעה לייצוג הולם של עובדים ערבים במכרז

כבר כיום, בהתאם להנחיות תכ"ם הרלבנטיות, ניתן להחליט על מכרזים מסוימים שבהם ישולבו קריטריונים להעלאת אחוז העובדים הערבים, בכל הרמות, מקרב המועסקים במכרז. כדי לבחון ולהתאים את המדיניות של קידום ייצוג הולם של עובדים ערבים במכרזי מדינה, ניתן ורצוי להנהיג תוכניות פיילוט, ולשלב בה תהליכים ובדיקות מקדימות שיתרמו להצלחתו.

בחירת תחום המכרז

רצוי להפעיל פיילוט בתחומי מכרז שידוע שיש בהם היצע משמעותי של עובדים ערבים ללא הזדמנויות תעסוקה הולמות. בין המקצועות שהיצע העובדים הערבים בהם עולה בהרבה על הביקוש ניתן למצוא את מקצועות הכלכלה והפיננסים, שבהם יחס הביקוש לעובדים לעומת היצע העובדים הערבים הוא 120%, ואחוז המועסקים הערבים בתחום הוא 3% בלבד; יחס ההיצע לביקוש לגבי פקידים הוא 200%, עם 6% מועסקים ערבים בלבד; מומחים בתחום החברה הם ביחס ההיצע לביקוש של 450%, עם 6% מועסקים ערבים בלבד.³⁴ בבחינת היצע, יש לבחון גם את הפריסה הגיאוגרפית של כוח העבודה, ולבחור בהתאם את האזור שבו יופעל הפיילוט.

בחירת מוציא המכרז

רצוי כי הגוף הממכרז שנבחר לקיים פיילוט יזדהה עם מטרות המדיניות של התוכנית, ושתייה לו יכולת מקצועית ורגולטיבית להכניס את הקריטריונים המבוקשים למסמכי המכרז, ללוות את המפעילים בתוכנית לשילוב וקידום עובדים ערבים, ולבצע רגולציה יעילה.

בחינת הספקים הפוטנציאליים ויכולתם להשתלב בפיילוט

בהמשך לבחינת היצע העובדים בתחום, רצוי לבחון את "היצע המעסיקים" באמצעות פגישות מקדימות עם ספקים פוטנציאליים, ולבחון את מוכנותם ונכונותם לקיים סטנדרטים של ייצוג הולם של עובדים ערבים.

34 מצגת "יצירת פריצת דרך בהעסקת האוכלוסייה הערבית במגזר העסקי", על פי מחקר של חברת שלדור, מיזם קולקטיב אימפקט - השותפות לקידום תעסוקתי בחברה הערבית (מרס 2015). לקבלת המצגת יש לפנות לקולקטיב אימפקט.

תנאי סף להשתתפות במכרז	העדפת מתמודדים	חובת דיווח ובניית תוכנית עבודה	
	<ul style="list-style-type: none"> בסעיף 3 (א) - הוראות בדבר העדפות מסוימות הוספת תת-סעיף לגבי העדפת עסקים בעלי ייצוג הולם 	<ul style="list-style-type: none"> הוספת דרישה בסעיף 2 (א) (ב) לאיסוף והגשת מידע בנוגע לאחוז המועסקים הערבים ותפקידם בחברה. 	חוק חובת המכרזים
<ul style="list-style-type: none"> הוספת דרישה לייצוג הולם בסעיף 6 (ב): תנאים מוקדמים להשתתפות במכרז 	<ul style="list-style-type: none"> בסעיף 22 (א): אמות המידה לבחירת הצעה הוספת תת סעיף (7): עמידת מגיש ההצעה בתנאי ייצוג הולם לעובדים ערבים. הוספת תת סעיף (8): עמידת מציע שזכה בעבר במכרז ביעדיו לגבי קידום ייצוג הולם בסעיף 24 (א): תקנון כספים ומשק, הוספת תת-סעיף (12) בדבר עידוד תאגידיים המקדמים ייצוג הולם של עובדים ערבים 	<ul style="list-style-type: none"> בסעיף 6 הוספת תת-סעיף 6 (א) 5: תצהיר של המציע לגבי עמידתו בחובת ייצוג הולם של עובדים ערבים ותוכנית לקידום ייצוג הולם. הוספת תת סעיף 6 (א) 6: מציע חוזר: תצהיר של המציע החוזר לגבי עמידתו ביעדים לייצוג הולם. פרסום התצהירים בסעיף 42 (ב): הכשרה לחברי וועדה הוספת תת סעיף (א) (2) חברי ועדת מכרזים יעברו הכשרה בגיוון של שוק העבודה ובקידום ייצוג הולם של עובדים ערבים 	תקנות חוק חובת המכרזים
<ul style="list-style-type: none"> בהוראת 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 	<ul style="list-style-type: none"> בהוראת תכ"ם 7.4.7: קביעת אמות מידה ואופן שקלולן: שימוש בסעיף 4.5.1.7 המאפשר לוועדות מכרזים לקבוע אמות מידה לבחירת זוכים על מנת להעדיף חברות המקיימות ייצוג הולם 		הוראות תכ"ם

סיכום

בעוד החשיבות הפוליטית והחברתית של שילוב שוויוני של עובדות ועובדים ערבים בשוק העבודה נתונה אולי לוויכוח, אין עוררין לגבי החשיבות הכלכלית העצומה של מהלך זה למשק הישראלי. עמותת סיכוי מציעה כי בצד הדרכים שבהן פעלו ממשלות ישראל בשנים האחרונות כדי לקדם שילוב של עובדים ערבים במשק, בעיקר באמצעות תוכניות להכשרה והשמה וסבסוד משרות, ייעשה שימוש בכוח הקנייה הציבורי על מנת לאפשר פריצת דרך בתחום.

הליכה בעקבות מדינות המערב וקידום תעסוקה הוגנת של עובדים ערבים באמצעות מכרזי מדינה היא הדרך היעילה ביותר לאפשר שוק עבודה שוויוני יותר בעלות נמוכה יחסית, ושלא באמצעות תוכנית המוגבלת בזמן ובהיקף.

באמצעות שינויים בחוק חובת המכרזים ותקנותיו, ובאמצעות שימוש בהנחיות תכ"ם הקיימות, ניתן לקדם חובת דיווח ואחריות לקידום ייצוג הולם, להעדיף חברות המקיימות ייצוג הולם ואף להפוך את הייצוג ההולם של עובדים ערבים לתנאי סף להתמודדות במכרזים ממשלה – באופן גורף או במכרזים מסוימים.

נספחים

נספח 1

תוספת

(סעיף 2א (ב))

טור א	טור ב
1. ותק	דרישה כי למציע ותק של שנה בתחום הרלבנטי להתקשרות במכרז, או ותק בתחום כאמור השווה למשך ביצוע ההתקשרות המתוכנן, לפי הגבוה מביניהם; בכל מקרה לא תעלה דרישת הוותק על חמש שנים
2. ניסיון קודם	דרישה כי המציע ביצע עבודה אחת קודמת בהיקף כספי או כמותי השווה להיקף העבודה שבמכרז, או כי המציע ביצע עד שלוש עבודות קודמות, שההיקף הכספי או הכמותי של כל אחת מהן שווה למחצית ההיקף כאמור של העבודה שבמכרז.
3. היקף מחזור כספי	דרישה כי למציע מחזור כספי שנתי בשיעור של כפל ההיקף הכספי השנתי או המוערך לביצוע ההתקשרות שבמכרז, לכל היותר; דרישה כאמור תתייחס לכל היותר לכל אחת משלוש השנים שקדמו להתקשרות
4. היקף ייצור או הספקה	בחווה לביצוע עסקה בטובין – דרישה להיקף ייצור או הספקה שאינה עולה על כפל ההיקף השנתי הנדרש במסגרת ההתקשרות; דרישה כאמור תתייחס לכל היותר לכל אחת משלוש השנים שקדמו להתקשרות

נספח 2

6. (א) השתתפות במכרז תהיה מותנית בתנאים הבאים:

- (1) רישום בכל מרשם המתנהל על פי דין הצריך לעניין נושא ההתקשרות וכן קיומם של הרישיונות הנדרשים על פי דין;
- (2) אם קיים לעניין נושא ההתקשרות תקן ישראלי רשמי כמשמעותו בחוק התקנים, תשי"ג-1953 - עמידה בדרישות התקן;
- (3) קיומם של כל האישורים והתצהירים הנדרשים לפי חוק עסקאות גופים ציבוריים, תשל"ו-1976 (בתקנות אלה – חוק עסקאות גופים ציבוריים);
- (4) במכרז לרכישת עבודה או שירותים עתירי כוח אדם – המצאת תצהיר בכתב של המציע ושל בעלי הזיקה אליו, בדבר קיום חובותיו של המציע בעניין שמירת זכויות עובדים, לפי דיני העבודה, צווי ההרחבה וההסכמים הקיבוציים החלים על המציע כמעסיק לצורך אספקת העבודה או השירותים;

נספח 3

42 ב(א) (1) חברי ועדת מכרזים, חברי ועדת פטור משרדית וחברי ועדת פטור מרכזית יהיו מי שעברו הכשרה לפי תוכנית שאושרה בידי החשב הכללי, זולת אם אישר החשב הכללי כי אותו חבר פטור מהכשרה כאמור, מגימוקים שיירשמו;

(2) חבר ועדת מכרזים שלא פטר אותו החשב הכללי מהכשרה כאמור, יועבר מכהונתו בתום שנה ממועד שמונה אם עד אותו מועד לא עבר הכשרה כאמור.

נספח 4

3א. (א) הממשלה רשאית לקבוע בתקנות, באישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, הוראות בעניינים הבאים:

(1) העדפה של תוצרת הארץ ובכלל זה תוצרת אזור כמשמעותו בתקנות שעת חירום (יהודה והשומרון וחבל עזה – שיפוט בעבירות ועזרה משפטית), התשכ"ח-1967 (בחוק זה – אזור) ורכישת טקסטיל בעבור מערכת הביטחון והמשרד לביטחון הפנים, והכל אם יוצרה בידי אזרח ישראלי או תושב קבע בישראל, או בידי תאגיד הרשום בישראל;

(2) העדפה בשל התחייבות לשיתוף פעולה עסקי בינלאומי או לרכש גומלין בינלאומי, לרבות קביעת התחייבות לשיתוף פעולה עסקי בינלאומי או לרכש גומלין בינלאומי כתנאי להשתתפות במכרז, ולרבות קביעת דרישה כאמור בהתקשרויות המבוצעות שלא באמצעות מכרז;

נספח 5

22. (א) אמות המידה לבחירת ההצעה המעניקה את מרב היתרונות לעורך המכרז הן אלה, כולן או חלקן:

- (1) המחיר המוצע או המבוקש, לפי הענין;
- (2) איכות הטובין או המקרקעין, העבודה או השירות המוצעים, או נתונים מיוחדים שלהם, והתאמתם לעורך המכרז;
- (3) אמינותו של המציע, כישוריו, נסיונו, מומחיותו ותחומי התמחותו;
- (4) המלצות אודות המציע, אם נדרשו לפי תנאי המכרז, ומידת שביעות הרצון מאופן ביצוע התקשרויות קודמות;
- (5) דרישות מיוחדות של עורך המכרז;
- (6) התנהלותו של המציע בנוגע לשמירת זכויות עובדים, לרבות קיומה של חוות דעת שלילית בכתב או דוח ביקורת שלילי בעניין זה, מאת משרד שאתו התקשר המציע במהלך שלוש השנים שקדמו למועד האחרון להגשת ההצעות במכרז.

נספח 6

24. (א) מבלי לגרוע מסמכויותיו על פי כל דין רשאי החשב הכללי לקבוע בתקנון כספים ומשק הוראות מינהל לעניין ביצועם של החוק ותקנות אלה, לרבות –
- (1) הוראות לעניין ביצוע התקשרויות הפטורות מחובת מכרז לפי תקנות אלה;
 - (2) הוראות בדבר אופן עריכתה של פנייה לוועדת הפטור ולחשב הכללי לקבלת אישור בהתאם לתקנות אלה, לרבות המסמכים שיש לצרף להן;
 - (3) הוראות בדבר אופן ביצוע התקשרויות בידי יחידת סמך הפטורה מחובת מכרז לפי תקנה 3(8);
 - (4) הוראות לעניין האפשרות של ועדות מכרזים לערוך מכרזים על פי נוסחים אחידים של מסמכי מכרז שיגבש החשב הכללי;
 - (5) הוראות לעניין הערכת האיכות שבה ביצעו ספקים את התקשרויותיהם עם המדינה, ושקלול ניקוד שיגובש על בסיס הערכות כאמור במכרזים אחרים שבהם הם משתתפים, לרבות תנאים שבהם תימנע השתתפות של ספק במכרזים, בשל האיכות שבה ביצע התקשרויות כאמור בעבר;
 - (6) הוראות לעניין שמירת זכויות עובדים והבטחת קיום דיני העבודה בידי משתתפים, זוכים במכרז או בידי מתקשרים עם המדינה;
 - (7) הוספת תחומים או ענפים שלגביהם תידחה הצעתו של מציע במכרז, להיכלל ברשימת מציעים או להימחק ממנה לאור התנהלותו בנוגע לקיום דיני העבודה ושמירת זכויות עובדים;
 - (8) ניהול רשימות מכרזיות, הערוכות לפי סוגי התקשרות, של ספקים מתאימים בכוח לצורך התקשרויות עם משרדים; על רשימות כאמור תחול תקנה 16 בשינויים המחויבים;
 - (9) הוראות בנוגע למסירת מידע לחשב הכללי על התקשרויות של ועדות מכרזים, לצורך עיבוד של המידע האמור לשם הפקת לקחים ולגיבוש הנחיות;
 - (10) הוראות בעניין עידוד טובין ותאגידיים בעלי תקן סביבתי בהתקשרויות של משרדים; לעניין זה, "תקן סביבתי" – תקן ישראלי או תקן בין-לאומי אחר המוכר לעניין תקנות אלה על ידי המשרד להגנת הסביבה;
 - (11) הוראות בדבר אופן פרסום החלטות ועדת פטור משרדית וועדת הפטור, ומידת הפירוט של החלטותיהן.

7 נספח

- 4.5.1 ועדת המכרזים תכלול בכל מכרז את הרכיבים הבאים, כולם או חלקם, לפי העניין:
- 4.5.1.1 המחיר המוצע או המבוקש, לפי העניין.
 - 4.5.1.2 איכות הטובין, המקרקעין, העבודה או השירות, או נתונים מיוחדים המאפיינים אותם והתאמתם לעורך המכרז.
 - 4.5.1.3 אמינותו של המציע, כישוריו, ניסיונו, מומחיותו ותחומי התמחות.
 - 4.5.1.4 המלצות על אודות המציע, אם אלו נדרשו לפי תנאי המכרז, ומידת שביעות הרצון מאופן ביצוע התקשרויות קודמות על ידיו.
 - 4.5.1.5 דרישות מיוחדות של עורך המכרז, כגון היקף פעילותו של המציע ועמידתו בדרישות התקנים הישראליים (רשמיים או לא רשמיים).
 - 4.5.1.5.1 בדיקת העמידה בתקנים תימסר לכל מכון תקנים אשר ברשותו אישור תקן ממשרד הכלכלה.
 - 4.5.1.6 התנהלות המציע בנוגע לשמירת זכויות עובדים לרבות קיומה של חוות דעת שלילית בכתב או דוח ביקורת שלילי בעניין זה של משרד שאתו התקשר המציע במהלך 3 השנים שקדמו למועד האחרון להגשת ההצעות במכרז.
 - 4.5.1.7 ועדת המכרזים תהיה רשאית לקבוע אמות מידה נוספות על פי הצורך.

8 נספח

- 6 (ב) ניתן להתנות את ההשתתפות במכרז בתנאים ענייניים נוספים, לרבות תנאים בדבר ניסיונו של המעוניין להשתתף במכרז, כישוריו, היקף פעילותו, עמידה בדרישות תקן ישראלי לא רשמי, חשיבות המקום שבו מתנהלים עסקיו, וקיומן של המלצות אודותיו.

- 4.2 עורך המכרז יהיה רשאי להוסיף, באישורה של ועדת המכרזים, תנאים ענייניים נוספים להשתתפות במכרז, כגון:
- 4.2.1 תשלום עבור ההשתתפות במכרז. התשלום יהיה סביר בעבור עלות הכנת המכרז.
- 4.2.2 התחייבות לעמידה בכל התנאים המפורטים בכתב דרישות/מפרט ללא יוצא מן הכלל.
- 4.2.3 צירוף ערבות מכרז וערבות ביצוע.
- 4.2.4 חתימה על טופס, "תנאים כלליים להספקת שירותים", מס' ט. 7.4.15.1 או על חוזה אחר שיוכן על ידי לשכת היועץ המשפטי של המשרד.
- 4.2.5 התחייבות להמציא אישור על קיום פוליסת ביטוח מתאימה מהחברה בה המציע מבוטח, לאחר ההודעה על הזכייה ולפני החתימה על חוזה ההתקשרות – ראה הוראת תכ"ם, "חוזה התקשרות", מס' 7.4.15.
- 4.2.6 עמידה בבדיקה ביטחונית ובדיקת מהימנות, אם השירות/העבודה מחייבים זאת, על פי דרישות קצין הביטחון במשרד.
- 4.2.7 הגשת תשקיף משתתף שיוכן על ידי המשרד וימולא על ידי המציע, הכולל פרטים כלליים על החברה/התאגיד (כולל ספקי משנה, אם קיימים), נותן השירות, פירוט כוח אדם מנהלי, כוח אדם ביצועי ופיקוחי, פירוט הציוד שעומד לרשותו, הניסיון במקומות עבודה נוספים, שמות אנשים שניתן לקבל מהם חוות דעת על המציע וכיו"ב, וזאת ככל הנדרש.
- 4.2.8 המלצות שניתנות לאימות על אודות המציע.
- 4.2.9 היקף פעילות נדרש של המציע.
- 4.2.10 ניסיון רלוונטי מוכח.
- 4.2.11 אישור על פעילות עסקית של המציע (קיום/אי קיום פעילות אשר יכולה להשפיע על המבנה העסקי ו/או המשפטי בין אם שלו או חברות נוספות שמגישות הצעה) לצורך הוכחת ניסיון רלוונטי.
- 4.2.12 הצגת נתונים על אודות הבסיס הכלכלי [ראה נספח א – דוגמה ל"תנאי מוקדם נוסף" – שימוש ביחסים פיננסיים במכרזי הממשלה].
- 4.2.13 חשיבות המקום שבו מתנהלים עסקיו של המציע, אם יש לכך השפעה על טיב השירות.
- 4.2.14 כישוריו של המציע.
- 4.2.15 הצגת הצהרה על אי הפרת זכויות יוצרים בכל הקשור לנושאי ההתקשרות.
- 4.2.16 הצגת התחייבות על שמירת סודיות בכל הקשור לנושאי ההתקשרות [ראה טופס, "הצהרה לשמירה על סודיות", מס' ט. 7.4.6.2].
- 4.2.17 הצגת הצהרה לעניין ניגוד עניינים [ראה טופס, "התחייבות להיעדר ניגוד עניינים", מס' ט. 7.4.6.3].
- 4.2.18 תצהיר המציע על התחייבותו לעשות שימוש לצורך המכרז אך ורק בתוכנות מקוריות. [ראה טופס, "תצהיר בדבר שימוש בתוכנות מקוריות", מס' ט. 7.4.6.4].
- 4.2.19 הצגת הצהרה בדבר אי תיאום הצעות במכרז [ראה טופס, "תצהיר בדבר אי תיאום הצעות במכרז", מס' ט. 7.4.6.5].
- 4.2.20 סימון בתו תקן או בדרישה לסימן השגחה.
- 4.2.21 עמידה בדרישות תקן ישראלי לא רשמי.

4.3 בעת קביעת תנאי הסף ותנאים נוספים להשתתפות במכרז, יתחשב עורך המכרז בנושאים הבאים:

- 4.3.1 [שילוב עסקים קטנים ובינוניים במכרזים ממשלתיים](#) [ראה הוראת תכ"ם, "שילוב עסקים קטנים ובינוניים במכרזים ממשלתיים", מס' 7.12.7].
- 4.3.2 [עידוד העסקת עובדים ישראלים במסגרת התקשרויות הממשלה](#) [ראה הוראת תכ"ם, "עידוד העסקת עובדים ישראלים במסגרת התקשרויות ממשלה", מס' 7.12.9].

סיכוי – העמותה לקידום שוויון אזרחי היא ארגון משותף לערבים ויהודים אזרחי המדינה, אשר נטלו על עצמם לקדם שוויון בכל התחומים והרמות בין האזרחים הערבים־פלסטינים והיהודים בישראל. העמותה פועלת משנת 1991 מול משרדי הממשלה, השלטון המקומי והציבור כדי לחולל שינוי מרחיק לכת במדיניות הממשלה כלפי האזרחים הערבים. מאז יוני 2014 פועלת עמותת סיכוי לקדם רגולציה שתעודד שילוב של עובדים ערבים בחברות פרטיות שזוכות במכרזי ממשלה.

עמותת סיכוי מאמינה כי שילוב עובדים ערבים בחברות הזוכות במכרזי ממשלה יהיה מהלך פורץ דרך. בשונה מתוכניות תעסוקה רבות הקיימות כיום, מהלך זה יביא להגדלה משמעותית של הביקוש לעובדים ערבים, ובנוסף לא יפעל דרך תקצוב מיוחד וזמני אלא דרך מנגנון זול, אפקטיבי וברקיימא. הצלחתו תהווה פריצת דרך בשילובם של אזרחים ערבים בשוק העבודה, לטובת החברה הערבית ולטובת כלכלת ישראל כולה.