

חוות דעת כלכלית

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

מוגשת על ידי חברת TASC
עבור עמותת סיכוי

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

מבוא

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

מתווה המהלך האופטימלי

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

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

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

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

1. אופן קיום חובת הדיווח על תעסוקת עובדים ערבים

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

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

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

- אישור וחתומה של רואה חשבון מוסמך המבוסס על תלושי שכר והצהרות עובדים.

- פיקוח מדגמי – בדיקה מדגמית שיבצעו נציגים בנציבות שוויון הזדמנויות בעבודה כדי לקבוע את מספר העובדים הערבים שהחברות המתמודדות מעסיקות, ובחינת אמינותם של המסמכים המוגשים. אם יתגלה במסגרת הבדיקה המדגמית כי ניתן דיווח כוזב יגרור הדבר סנקציה על החברה האמורה.

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

³ ראו פירוט בהמשך המסמך.

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

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

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

⁷ כדוגמת המקרה המוצג בנספח א.

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

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

2. אופן העדפת החברות הפועלות לייצוג הולם של עובדים ערבים

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

א. גובה הניקוד המקסימלי

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

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

ב. קביעת הניקוד הרלוונטי

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



ניתוח עלויות ותועלות

1. ניתוח עלויות הרגולציה המוצעת

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

¹⁰ פירוט הרציונל בנספח ג.

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

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

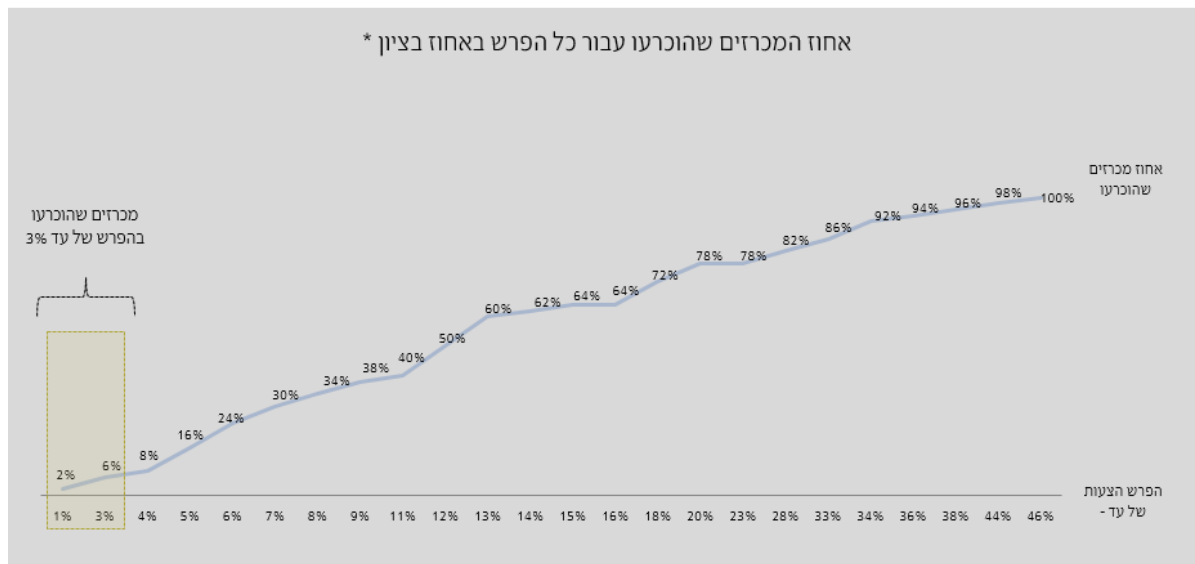
א. **עלות ישירה – ייקור הרכש הציבורי על ידי הכנסת קריטריון איכות:** מכרזים ציבוריים שיוצאים לשוק החופשי מעמידים בראש ובראשונה שני קריטריונים לזכייה במכרז: מחיר ואיכות. במסגרת קריטריון האיכות נמדדים פרמטרים שונים בהתאם למאפייני המכרז. גורמים שונים הביעו חשש כי כל הוספת קריטריון איכותי למכרז דרך הרגולציה,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

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

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

הערכת אחוז המכרזים שיוכרעו בעקבות הניקוד בגין סעיף תעסוקת ערבים

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



*מקור: מדגם TASC המבוסס על ניסיון בליווי מכרזים ציבוריים, פרסומים בעיתונות, רשות מקרקעי ישראל

תוצאות המדגם מלמדות כי אחוז המכרזים המוכרעים בעקבות פער של עד 3% בין המתמודד הזוכה לזה שאחריו עומד על כ-6% מהמכרזים (3 מתוך 50 מכרזים).

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

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

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

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



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

| | עלות ישירה מוערכת למהלך (מיליון ₪) | אחוז המכרזים העשויים להיות מוכרעים בעקבות אחוז הניקוד | אחוז הניקוד לסעיף ייצוג הולם |
|--------------|---------------------------------------|--|---------------------------------|
| | 4.8 | 2% | 2% |
| ← המלצת TASC | 21.6 | 6% | 3% |
| | 38.4 | 8% | 4% |
| | 96 | 16% | 5% |

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

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

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

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

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

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

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

2. תועלת פוטנציאלית של הרגולציה המוצעת

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

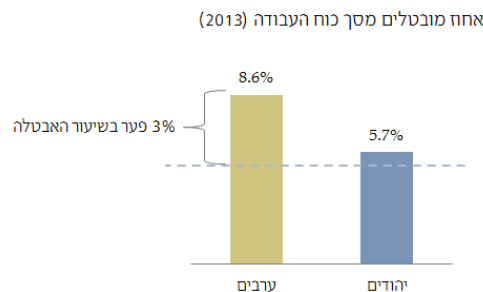
באופן קונקרטי, התועלת הפוטנציאלית מורכבת משיפור מצבם של כ-100 אלף איש באוכלוסייה הערבית הנמצאים במצבי תעסוקה בעייתיים. עובדים ערבים אלו מחולקים לשלוש קבוצות מרכזיות:

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

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

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

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



מקור: עיבוד TASC לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2013)

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

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

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

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

¹⁵ שם.

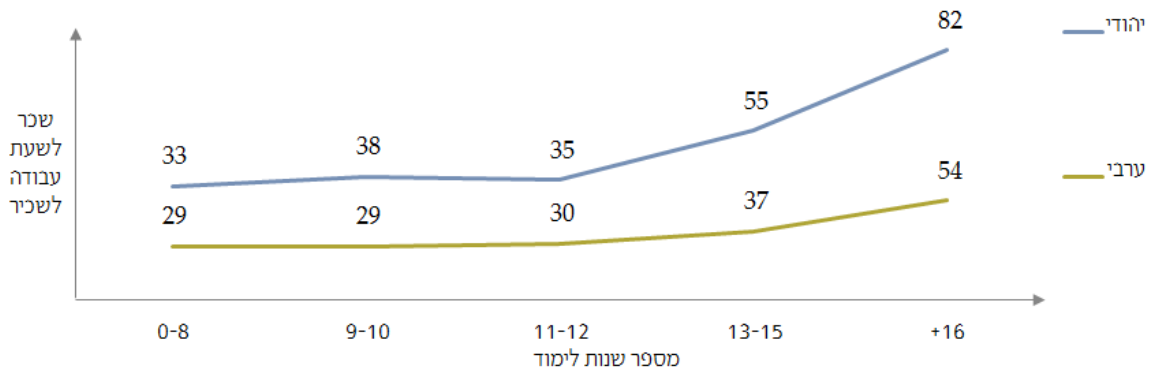
¹⁶ עיבוד TASC לנתוני הלמ"ס. חשוב לציין כי פלח אוכלוסייה משמעותי של ערבים מעוניינים וזמינים אינם נמנים עם כוח העבודה, כלומר אינם שייכים לקטגוריית המובטלים ועל כן לא הובאו בחשבון במסגרת חישובי התועלת בניצול כוח העבודה. נראה אפוא כי בפועל פוטנציאל התועלת צפוי להיות גבוה יותר. בשל נקיטת עמדה שמרנית ואי-זמינות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

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

▪ **הפוטנציאל הכלכלי הטמון בשיפור תעסוקת העובדים הערבים בהעסקה לא הולמת**

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

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



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

העובדים הערבים הנמצאים בתעסוקה לא הולמת מתחלקים לשתי קטגוריות מרכזיות: עובדים בעלי השכלה של 13-15 שנים, ועובדים בעלי השכלה של 16 שנים ויותר. ניתוח הנתונים מציג תוספת ממוצעת פוטנציאלית לשכר עובד ערבי משכיל (בשקלול שתי הקטגוריות) העומדת על כ-1,130 ₪ בחודש, בהשוואה לעובד יהודי באותה רמת השכלה. היקף הפוטנציאל הכלכלי הלא ממומש של תעסוקת קבוצה זו עומד על כ-1.5 מיליארד ₪ בשנה.

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

סיכום תועלת פוטנציאלית

| מצב תעסוקתי | סה"כ עובדים ערבים פוטנציאליים | תוספת שכר חודשית פוטנציאלית | סה"כ תוספת הכנסה שנתית פוטנציאלית (במיליוני ₪) |
|--|-------------------------------|-----------------------------|--|
| מובטלים | 13,000 | כ-5,275 ₪ | ~820 |
| מובטלים חלקית | 31,000 | כ-2,600 ₪ | ~980 |
| משכילים בהעסקה לא הולמת | 30,000 | כ-2,500 ₪ | ~1,490 |
| סך הפוטנציאל כלכלי הטמון בקידום תעסוקת עובדים ערבים | | | ~3,300 |

מאזן עלות – תועלת

לסיכום, ובהסתכלות כוללת על שני צדדי המשוואה, ניתן לראות כי אמנם הרגולציה המוצעת כרוכה בעלות שנתית של כ-22 מיליון ₪, אך היא מקדמת מטרה עליונה עם פוטנציאל כלכלי של יותר מ-3 מיליארד ₪. המשמעות היא כי עבור תוספת ניקוד של 3%, תהיה הצדקה לעלויות הנגזרות החל מניצול של כ-0.7% מפוטנציאל התעסוקה הלא ממומש בחברה הערבית.

בהתחשב בניסיון הבינלאומי ואף בניסיון שנצבר מהכנסת חובה זו למגזר הציבורי בישראל בעבר, המהלך צפוי להניב מינוף משמעותי גבוה יותר לכוח העבודה בחברה הערבית.

סיכום עלויות/תועלות לרגולציה המוצעת

| תועלת פוטנציאלית | | עלות פוטנציאלית | |
|--|-----------------------------|--|-----------------------|
| העסקת ערבים מובטלים | כ-21.5 מיליון ₪ בשנה | תוספת עלות ישירה כתוצאה מבחירה בהצעות עם מחירים גבוהים יותר | כ-820 מיליון ₪ בשנה |
| העסקה הולמת של ערבים מובטלים חלקית | כ-0.5 מיליון ₪ (פיקוח) בשנה | עלויות עקיפות-פיקוח | כ-980 מיליון ₪ בשנה |
| העסקה הולמת של ערבים משכילים | זניח | עלויות עקיפות כתוצאה מגידול בכמות הערעורים והתארכות הליכי יצירת מכרז | כ-1,490 מיליון ₪ בשנה |
| סך התועלת הכלכלית הפוטנציאלית מהשמת המהלך המדובר: כ-3.3 מיליארד ₪ בשנה | | סך העלות הפוטנציאלית של השמת המהלך המדובר: כ-22 מיליון ₪ בשנה | |
| $\frac{\text{סך התועלת הפוטנציאלית}}{\text{סך העלות הפוטנציאלית}} = \text{\% השיפור הנדרש בניצול פוטנציאל העובדים הערבים במשק בכדי שהסולך המוצע יביא ל-Break Even} \sim 0.7\%$ | | | |

TASC מאמינה כי המהלך המוצע להוסיף ניקוד איכותי לייצוג הולם של עובדים ערבים במכרזים ציבוריים הוא כלי יעיל לקידום התעסוקה באוכלוסייה הערבית. בהסתכלות על יחס העלות-תועלת שתיארנו, העלות הנגזרת

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

נספחים

נספח א – תיאור מורכבות סעיף "כחול לבן"

נוסח הסעיף:

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

טובין ייחשבו לתוצרת הארץ כאשר:

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

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

נספח ב – פירוט ההגדרות המשמעותיות ליישור קו בין הגורמים

א. הגדרת מיהו עובד ערבי

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

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

ב. קביעת אחוז העובדים הערבים הרלוונטיים

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

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

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

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

נספח ג – אי-החלת ייצוג הולם כתנאי סף

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

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

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