

דוח מבקר המדינה | אדר התשפ"ג | פברואר 2023



התעשיות הביטחוניות הממשלתיות

ייצוג אוכלוסיות שונות בחברות ממשלתיות- ביטחוניות



ייצוג אוכלוסיות שונות בחברות ממשלתיות- ביטחוניות

רקע

גיוון עובדים בארגון מבטא תפיסה של העסקת עובדים מאוכלוסיות שונות. להעסקה מגוונת יש יתרונות רבים, כגון שיפור היצריות והחדשנות. באוכלוסיות המגוונות נכללים בני שני המינים; אנשים עם מוגבלות; בני האוכלוסייה הערבית, הצ'רקסית ובני העדה הדרוזית; יוצאי אתיופיה; בני האוכלוסייה החרדית; ועולים חדשים. רפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ (רפאל), התעשייה האווירית לישראל בע"מ (התע"א) ואלתא מערכות בע"מ¹ (אלתא) הן חברות ממשלתיות. בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (חוק החברות הממשלתיות) נקבע כי ככלל עליהן לפעול לפי השיקולים העסקיים שעל פיהם נוהגות לפעול חברות לא-ממשלתיות. אוכלוסיות הגיוון בקרב העובדים בתע"א וברפאל מורכבות מיוצאי אתיופיה, בני העדה הדרוזית, אנשים עם מוגבלות, בני האוכלוסייה החרדית ונשים בתפקידי ניהול בכיר. בכל הנוגע לייצוג הולם חלים על החברות הממשלתיות ההוראות של חוק החברות הממשלתיות; חוק שיווי זכויות האשה, התשי"א-1951 (חוק שיווי זכויות האשה); חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988; חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998; צו הרחבה לעידוד והגברת התעסוקה של אנשים עם מוגבלות לפי חוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957 (צו ההרחבה) שהוציא שר הכלכלה בשנת 2014; והנחיות של רשות החברות הממשלתיות (רשות החברות) שפורטו בחוזרים שונים.

1 אלתא היא חברה ממשלתית וגם חברה בת ממשלתית של התע"א וחיטיבה עסקית בתע"א. בדוח זה נתוני הייצוג ההולם של המנהלים והעובדים בתע"א כוללים את נתוני אלתא. נתוני הייצוג ההולם בדירקטוריון אלתא מוצגים בנפרד.



נתוני מפתח

0.16%
0.15%

שיעורי העסקת בני
העדה הדרוזית
בשנת 2021 בתע"א
וברפאל, בהתאמה.
שיעורם
באוכלוסייה - 1.6%

2.3%
0.58%

שיעורי העסקת יוצאי
אתיופיה בשנת 2021
בתע"א וברפאל,
בהתאמה. יעד
העסקה בשירות
המדינה - 1.7%

117
עובדים

מאוכלוסיות הגיוון
הועסקו ברפאל
בשנת 2021
(1.34% מכלל
העובדים ברפאל)

615
עובדים

מאוכלוסיות הגיוון
הועסקו בתע"א בשנת
2021 (4.67% מכלל
העובדים בתע"א)

0

מנהלים בדרגי
הניהול הבכיר
מקרב יוצאי
אתיופיה בתע"א.
רפאל לא דיווחה
לרשות החברות
הממשלתיות
בעניין זה

15.3%
22.6%

שיעור העסקת נשים
בשלושת דרגי הניהול
הבכיר בשנת 2021
בתע"א וברפאל,
בהתאמה. לדעת
רשות החברות יעד
ההעסקה הרצוי של
נשים בתפקידי ניהול
בכיר הוא 50% מכלל
המנהלים

2.6%
0.9%

שיעורי העסקת בני
האוכלוסייה
החרדית בשנת
2021 בתע"א
וברפאל, בהתאמה.
שיעורם
באוכלוסייה בגיל
העבודה - 8%

2.3%
0.58%

שיעורי העסקת אנשים
עם מוגבלות בשנת
2021 בתע"א וברפאל,
בהתאמה. יעד
העסקה נדרש לפי צו
הרחבה - 3%

4,428
ש"ח

פערי השכר
הממוצע החודשי
"ברוטו" בין גברים
לנשים בתע"א
(מדגם אקראי לא
מייצג של קבוצת
עובדים אחת)

3,298
5,650 ש"ח

פערי השכר הממוצע
החודשי "ברוטו" בין
גברים לנשים ברפאל
(מדגם אקראי לא
מייצג של שתי קבוצות
עובדים)



פעולות הביקורת



בחודשים אוגוסט 2021 עד יולי 2022 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא ייצוג אוכלוסיות שונות בקרב העובדים והדירקטוריונים ברפאל, התע"א ואלתא. הביקורת עסקה באוכלוסיות האלה: יוצאי אתיופיה; בני האוכלוסייה הערבית, לרבות הצ'רקסית ובני העדה הדרוזית; בני האוכלוסייה החרדית; אנשים עם מוגבלות; ונשים בדרג ניהולי בכיר. הביקורת נעשתה ברפאל, בתע"א, באלתא וברשות החברות הממשלתיות. בדיקות השלמה נעשו בנציבות שוויון הזדמנויות בעבודה במשרד הכלכלה והתעשייה (נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה) ובנציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות במשרד המשפטים (נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות).

תמונת המצב העולה מן הביקורת



נתונים על העסקת אוכלוסיות הגיוון בתע"א וברפאל - שיעורי העסקתם של אנשים עם מוגבלות בתע"א וברפאל (2.3%-ו-0.58%, בהתאמה) נמוכים מהנקבע בצו ההרחבה (3%); שיעורי העסקתם של בני האוכלוסייה החרדית (2.6%-ו-0.9%, בהתאמה) נמוכים משיעור בני האוכלוסייה החרדית בגיל העבודה (8%); ושיעורי העסקתם של בני העדה הדרוזית (0.16%-ו-0.15%, בהתאמה) נמוכים משיעורם של בני עדה זו בקרב אוכלוסיית המדינה (1.6%). כמו כן, שיעור ההעסקה ברפאל של שלוש מארבע אוכלוסיות הגיוון - יוצאי אתיופיה (0.58%), אנשים עם מוגבלות (0.58%) ובני האוכלוסייה החרדית (0.9%) נמוך בהשוואה לתע"א (2.3%, 2.3%-ו-2.6%).



נורמות בנוגע לייצוג הולם של יוצאי אתיופיה ובני העדה הדרוזית בחברות הממשלתיות - על שירות המדינה ועל החברות הממשלתיות חלים חוקים שונים בנוגע לייצוגם של יוצאי אתיופיה ובני העדה הדרוזית; בשונה מהשירות הציבורי, אין החלטת ממשלה לגבי שיעור הייצוג ההולם של עובדים יוצאי אתיופיה ובני העדה הדרוזית בחברות הממשלתיות; ושיעור הייצוג של יוצאי אתיופיה ובני העדה הדרוזית בחברות ממשלתיות נתון לשיקול דעתו של דירקטוריון החברה. לגבי בני האוכלוסייה הערבית והצ'רקסית, אין חקיקה הנוגעת לייצוגם בחברות הממשלתיות.



נורמות בנוגע לייצוג הולם של אנשים עם מוגבלות בחברות הממשלתיות - בין היתר לגבי משרד ממשלתי ומעסיק ציבורי גדול נקבע בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות יעד ייצוג הולם של 5% לאנשים עם מוגבלות משמעותית ונקבעו בו תנאים לפיהם ייקבע מיהו אדם עם מוגבלות משמעותית. ואילו בצו ההרחבה, החל על מעסיקים שונים כהגדרתם בצו, ובהם התע"א ורפאל, נקבע יעד ייצוג הולם של 3% לאנשים עם מוגבלות, ולא הוגדרו התנאים לפיהם ייקבע מיהו אדם עם מוגבלות כלשהי. עוד עלה כי לא קיים מנגנון שמאפשר למעסיק המעסיק יותר מ-100 עובדים, לרבות חברות ממשלתיות, וכן לנציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות ולרשות החברות הממשלתיות, לקבל מידע לגבי שיעור הייצוג של העובדים שהם אנשים עם מוגבלות. זאת בשונה מהמנגנון שנקבע בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות לגבי ייצוגם של אנשים עם מוגבלות משמעותית



בשירות המדינה ובמעסיקים ציבוריים גדולים כהגדרתם בחוק זה. במצב הדברים המתואר אין ביכולתן של החברות הממשלתיות ורשות החברות לדעת אם החברות הממשלתיות עומדות ביעד ההעסקה שנקבע בצו ההרחבה לגבי אנשים עם מוגבלות - 3%.

פעילות רפאל לקידום הייצוג ההולם - עד יוני 2022 דירקטוריון רפאל לא פעל לקידום הייצוג ההולם של יוצאי אתיופיה, בני העדה הדרוזית, אנשים עם מוגבלות ונשים בתפקידי ניהול בכיר ולא דן בנושא. כמו כן דירקטוריון רפאל לא קבע יעדים לקליטתם של יוצאי אתיופיה ובני העדה הדרוזית, ועד ליוני 2022 לא נקט את האמצעים הנדרשים בנסיבות העניין, ובכלל זה לא גיבש מדיניות, כדי לאפשר ולעודד ייצוג הולם שלהם, לרבות באמצעות ייעוד משרות והעדפה מתקנת. זאת שלא בהתאם לחוק החברות הממשלתיות ולחוזרי רשות החברות הממשלתיות מהשנים 2011 ו-2012. כמו כן, דירקטוריון רפאל לא קבע את היעד הרצוי להעסקתם של אנשים עם מוגבלות; לא קיים עד יוני 2022 דיון בנוגע למדיניות החברה בנושא; וכן לא קבע הוראות בנושא, כל זאת שלא בהתאם לחוזר רשות החברות משנת 2014.

קביעת יעדים על ידי דירקטוריון התע"א - ועדת הדירקטוריון של התע"א בנושא ממשל תאגיד, קיימות, קידום נשים ואוכלוסיות מגוונות לא אישרה בישיבות שקיימה משנת 2017 עד מועד סיום הביקורת, יולי 2022, יעדים לקליטת אוכלוסיות הגיוון ולגבי נשים בתפקידי "ליבה בכיר", וכן לא אישרה יעדים לקליטת נשים בתפקידי ניהול בכיר לשנים 2021 - 2023. היעדר קביעה מהו יעד הקליטה לגבי כל אוכלוסיית גיוון בנפרד עלול לפגוע בקליטה של אוכלוסיית גיוון זו או אחרת.

ייעוד משרות - הנהלת רפאל לא ייעדה משרות ליוצאי אתיופיה ולבני העדה הדרוזית וכן הנהלת התע"א לא ייעדה משרות ליוצאי אתיופיה, בני העדה הדרוזית ואנשים עם מוגבלות עד מועד סיום הביקורת, יולי 2022. עם זאת, שתי החברות פעלו לאיתור מועמדים ולגיוס עובדים מאוכלוסיות אלה.

הדיווח של רפאל לרשות החברות הממשלתיות - עד לשנת 2021 רפאל לא דיווחה לרשות החברות הממשלתיות על ביצוע הוראות חוק החברות הממשלתיות לגבי ייצוג הולם של יוצאי אתיופיה ובני העדה הדרוזית.

הפיקוח, הבקרה והדיווחים של רשות החברות הממשלתיות - פרט לפנייתו לרפאל לגבי דיווח על אוכלוסיות הגיוון, עד לשנת 2022 רשות החברות הממשלתיות לא נקטה צעדים כדי לוודא שרפאל ממלאת את החובות המוטלות עליה בחוק החברות הממשלתיות ובחוזרים שהוציאה רשות החברות בעניין הייצוג ההולם. על אף החובה הקבועה בחוק החברות הממשלתיות, רשות החברות הממשלתיות לא הגישה דיווחים לממשלה, לוועדות הכנסת ולנציבות שוויון הזדמנויות בעבודה לגבי העסקת יוצאי אתיופיה בחברות הממשלתיות בשנים 2019 - 2020 ולגבי העסקת בני העדה הדרוזית בחברות הממשלתיות בשנת 2020. רק בספטמבר 2022 לאחר מועד סיום הביקורת, ולא מידי שנה בשנה, הגישה רשות החברות דיווחים כאמור לשנים 2019 ו-2020 וכן לגבי שנת 2021.

ייצוג בדירקטוריונים - בשנים 2017 - 2021 היה ייצוג הולם לבני שני המינים בדירקטוריונים של רפאל, התע"א ואלתא. בחלק מהשנים האמורות היה ייצוג לבני העדה הדרוזית בדירקטוריונים של התע"א ואלתא (דירקטורית - ארבע שנים מתוך חמש ודירקטור - שנה אחת מתוך חמש, בהתאמה). באותן שנים לא היה ייצוג בדירקטוריונים של שלוש



החברות האמורות לאנשים עם מוגבלות, ליוצאי אתיופיה, לבני האוכלוסייה החרדית ולעולים חדשים.

פערי שכר בין גברים לנשים - נתוני מדגמי שכר ברפאל ובתע"א מצביעים על קיום פערי שכר "ברוטו" בין גברים לנשים בקבוצות עובדים שנבדקו בחברות אלו ברכיבי שכר שונים, המסתכמים בכ-3,298 - 5,650 ש"ח וב-4,428 ש"ח בממוצע לחודש, בהתאמה. ברפאל ההפרשים באים לידי ביטוי בעיקר ברכיבי השכר הבאים: ביצוע שעות נוספות, תוספת תפקיד, בונסים, וזקיפת הטבת רכב. בתע"א ההפרשים באים לידי ביטוי בעיקר ברכיבי השכר הבאים: ותק, תמרוץ, גמולי השכלה וכוננות, שעות נוספות ותוספות שכר כלליות. כמו כן הפער בשכר הממוצע נובע גם מכך שמספר הגברים בדרגות הגבוהות גדול ממספר הנשים.



העסקת אוכלוסיות הגיוון בתע"א - שיעור העסקת יוצאי אתיופיה בתע"א בשנת 2021 (2.3%) גבוה מהשיעור שנקבע לגבי העסקתם בשירות המדינה (1.7%).

פעילות רשות החברות הממשלתיות בשנת 2022 לקידום הגיוון התעסוקתי והייצוג ההולם בתע"א וברפאל באמצעות תגמול מנהלים בכירים - בשנת 2022 אישרה רשות החברות הממשלתיות לחברות הממשלתיות לקבוע יעדים בנושא הייצוג ההולם אשר עמדה בהם תזכה את העובדים הבכירים בהן בתגמול כספי.

ייצוג הולם לבני שני המינים - חל גידול בשיעור העסקת הנשים בתע"א וברפאל בדרגי הניהול הבכיר בשנים 2018 - 2021 - מ-12% עד 15.3% ומ-20.6% עד 22.6%, בהתאמה, וזאת לעומת שנת 2012 שבה לא הועסקו נשים בדרגים אלה בשתי החברות.

עיקרי המלצות הביקורת

על דירקטוריון רפאל לפעול לקידום הייצוג ההולם בחברה של יוצאי אתיופיה ובני העדה הדרוזית, כנדרש בחוק החברות הממשלתיות, וכן לקידום הייצוג ההולם של אנשים עם מוגבלות ונשים בתפקידי ניהול בכיר ו"ליבה בכיר" כנדרש בחוזרי רשות החברות הממשלתיות מהשנים 2014 ו-2017, בהתאמה, לרבות קביעת יעדים לקליטה ולהעסקה ומעקב אחר מימושם. מומלץ כי דירקטוריון רפאל ישקול לקבוע יעדים לקליטה ולהעסקה של אוכלוסיות גיוון נוספות, כגון בני האוכלוסייה החרדית. מומלץ כי בבואו לקבוע את יעדי הקליטה ישקול הדירקטוריון את היעדים שנקבעו לגבי שירות המדינה.

על דירקטוריון התע"א לקבוע יעדים לייצוג הולם של יוצאי אתיופיה ובני העדה הדרוזית, כנדרש בחוק החברות הממשלתיות; של אנשים עם מוגבלות, כנדרש בחוזרי רשות החברות הממשלתיות משנת 2014; ושל נשים בתפקידי ניהול בכיר ו"ליבה בכיר", כנדרש בחוזרי רשות החברות משנת 2017, ולעקוב אחר מימושם. מומלץ כי בהמשך למדיניות קליטת העובדים מאוכלוסיות הגיוון בתע"א שקבעה הנהלתה, יקבע הדירקטוריון יעד לקליטה



ולהעסקה גם של בני האוכלוסייה החרדית. מומלץ כי בבואו לקבוע את יעדי הקליטה ישקול הדירקטוריון את היעדים שנקבעו לגבי שירות המדינה.

על רפאל להגיש לרשות החברות הממשלתיות דוחות מלאים על יוצאי אתיופיה, בני העדה הדרוזית ואנשים עם מוגבלות. על רפאל והתע"א להגיש דוחות כאמור לגבי נשים בתפקידי ניהול בכיר ו"ליבה בכיר". מומלץ כי רשות החברות הממשלתיות תקפיד על כך שהחברות הממשלתיות יגישו לה את הדוחות הנדרשים.



מומלץ כי רשות החברות הממשלתיות תבחן את סוגיית שיעור הייצוג ההולם של יוצאי אתיופיה ובני העדה הדרוזית בקרב עובדי החברות הממשלתיות השונות, לרבות התע"א ורפאל, ותציג את מסקנותיה והמלצותיה בעניין לשרים האחראים לענייני החברות.



מומלץ כי נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, בשיתוף רשות החברות הממשלתיות, תבחן בהקשר לחברות הממשלתיות את האפשרות לגבש הגדרה של אדם עם מוגבלות, לרבות התנאים לכך, כגון אחוזי נכות; לקבוע מנגנון קבלת מידע על שיעור הייצוג של אנשים עם מוגבלות; ולהסדיר את סמכויות האכיפה וסדרי הדיווח הנדרשים. זאת כדי לוודא את עמידתם של מעסיקים של יותר מ-100 עובדים, לרבות חברות ממשלתיות, ביעד הייצוג ההולם שנקבע בצו ההרחבה. מומלץ כי רשות החברות הממשלתיות תעדכן את החוזר שהוציאה לחברות הממשלתיות בעניין אנשים עם מוגבלות.





השוואה בין שיעורי הייצוג של אוכלוסיות הגיוון בתע"א וברפאל לבין יעדים להעסקתם

שיעור הייצוג בסוף שנת 2021		יעדי העסקה	אוכלוסיית הגיוון
התע"א	רפאל		
299 (2.3%)	52 (0.58%)	1.7% יעד העסקה בשירות המדינה	יוצאי אתיופיה
23 (0.16%)	**13 (0.15%)	1.6% שיעור באוכלוסייה*	בני העדה הדרוזית
293 (2.3%)	52 (0.58%)	***3%	אנשים עם מוגבלות
346 (2.6%)	80 (0.9%)	7% לפחות מהעובדים הנקלטים בשנים 2018 - 2020 בשירות המדינה**** שיעורם באוכלוסייה בגיל העבודה *****8%	בני האוכלוסייה החרדית

על פי דיווחי רשות החברות הממשלתיות לוועדת העלייה, הקליטה והתפוצות ולוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת; טיט דוח ביקורת של מבקר התע"א בנושא "פערי שכר על רקע גיוון אוכלוסייה" מאוקטובר 2021, דוחות שהגישו הדירקטוריונים של רפאל והתע"א לרשות החברות, מסמכי התע"א, צו ההרחבה, לפי החלטת הממשלה 2579, "ייצוג הולם לבני האוכלוסייה הערבית, לרבות הדרוזית והצ'רקסית בשירות המדינה" (11.11.07); החלטות הממשלה 1065 (28.1.06) ו-1107 (4.2.16) לגבי יוצאי אתיופיה; החלטת הממשלה 3268 לגבי בני האוכלוסייה החרדית (17.12.17); ונתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בעיבוד משרד מבקר המדינה. הנתונים הם לסוף כל שנה.

* בשירות המדינה נקבע יעד של העסקת 10% לפחות מבני האוכלוסייה הערבית, לרבות הצ'רקסית ובני העדה הדרוזית. אין בשירות המדינה יעד העסקה נפרד לבני העדה הדרוזית. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה שיעור בני העדה הדרוזית מקרב תושבי ישראל בסוף שנת 2021 היה 1.6%.

** הנתון הוא לסוף יוני 2021.

*** היעד נקבע בצו ההרחבה החל על התע"א ורפאל.

**** בשירות המדינה לא נקבע יעד להעסקת בני האוכלוסייה החרדית או לקליטתם בשנים 2021 ואילך.

***** נתוני מרכז המחקר והמידע של הכנסת מיוני 2022.



סיכום

במשך השנים התפתחה המודעות לחשיבות הייצוג ההולם לקבוצות אוכלוסייה שונות נוכח החשיבות החברתית ותרומתן לארגונים, התפתחה החקיקה בעניין הייצוג ההולם בשירות המדינה ובחברות הממשלתיות והתקבלו מספר החלטות ממשלה בנושא. החקיקה והחלטות הממשלה בנוגע לשירות המדינה מקדימות ומפורטות, לעומת אלה הנוגעות לחברות הממשלתיות. בביקורת עלו ממצאים לגבי היעדר קביעה של שיעור הייצוג ההולם לאוכלוסיות הגיוון השונות ברפאל ובתע"א ופערים בין ההוראות המחייבות לבין ביצוען. על הנהלות רפאל והתע"א והדירקטוריונים של חברות אלו לפעול לשיפור הייצוג של אוכלוסיות הגיוון בהן, בד בבד עם מחויבותם לפעול לפי שיקולים עסקיים. כמו כן, גוברת החשיבות של נקיטת אמצעי אכיפה על ידי רשות החברות, נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה ונציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, לשם הבטחת העמידה של רפאל והתע"א ביעדי הייצוג ההולם.



ייצוג אוכלוסיות שונות בחברות ממשלתיות-ביטחוניות

מבוא

גיוון עובדים בארגון מבטא תפיסה של העסקת עובדים מאוכלוסיות שונות. ממחקר בנושא קידום העסקה מגוונת בישראל שערך "המרכז לחקר מוגבלויות ותעסוקת אוכלוסיות מיוחדות", עולים היתרונות של העסקת מגוון אוכלוסיות. היתרונות הם בין היתר שיפור היצריות והחדשנות וכן ריבוי נקודות המבט, העשוי להביא לשיפור בתהליכי קבלת ההחלטות.² באוכלוסיות המגוונות³ נכללים בני שני המינים⁴; אנשים עם מוגבלות⁵; בני האוכלוסייה הערבית, הצ'רקסית ובני העדה הדרומית; יוצאי אתיופיה⁶; בני האוכלוסייה החרדית⁷; ועולים חדשים⁸.

רפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ (להלן - רפאל), התעשייה האווירית לישראל בע"מ (להלן - התע"א) ואלתא מערכות בע"מ⁹ (להלן - אלתא) הן חברות ממשלתיות, הכפופות להוראות חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות), לתקנות שהותקנו מכוחו, להנחיות רשות החברות הממשלתיות, להחלטות ממשלה רלוונטיות, להוראות חקיקה נוספות ולנהלים והוראות פנימיים. ככלל, חוק החברות הממשלתיות מסדיר את

2 מאירס, ג'וינט, ברוקדייל, המרכז לחקר מוגבלויות ותעסוקת אוכלוסיות מיוחדות, "קידום העסקה מגוונת בישראל" (2014).

3 בחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, סעיף 15א. (א) נקבע כי בקרב עובדים בשירות המדינה, בכלל הדרגות והמקצועות, בכל משרד ובכל יחידת סמך, יינתן ביטוי הולם, בנסיבות העניין, לייצוגם של בני שני המינים, של אנשים עם מוגבלות, של בני האוכלוסייה הערבית, לרבות הדרזית והצ'רקסית, של מי שהוא או שאחד מהוריו נולדו באתיופיה, של בני האוכלוסייה החרדית ושל עולים חדשים. המסד הנורמטיבי, לרבות החקיקה והחלטות הממשלה, תיאור הפעילות של נציבות שירות המדינה (נש"ם) והנתונים בדוח זה הנוגעים לשירות המדינה מובאים מדוח מבקר המדינה "העסקה מכילה של מגוון אוכלוסיות בשירות המדינה", דוח שנתי 72א (2021).

4 עיקר ההתייחסות בדוח זה לגבי בני שני המינים היא לגבי נשים בתפקידי ניהול.

5 בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998, הוגדר אדם עם מוגבלות כך: אדם עם לקות פיזית, נפשית או שכלית, לרבות קוגניטיבית, קבועה או זמנית, אשר בשלה מוגבל תפקודו באופן מהותי בתחום אחד או יותר מתחומי החיים העיקריים.

6 בחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, הוגדר יוצא אתיופיה כך: מי שהוא או אחד מהוריו נולדו באתיופיה.

7 בחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, הוגדר בן האוכלוסייה החרדית כך: מי שמשתייך לאוכלוסייה החרדית, ושהוא, ילדו או בן זוגו לומדים באחד ממוסדות החינוך החרדיים המנויים בתוספת הראשונה לחוק או למדו במוסד כאמור. בתוספת הראשונה לחוק מובאים חמישה סוגים של מוסדות חרדיים, ובהם מוסדות החינוך הרשמי כהגדרתו בחוק לימוד חובה, התשי"ט-1949, המיועדים לאוכלוסייה החרדית בלבד; ומוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים כמשמעותם בחוק זה, המיועדים לאוכלוסייה החרדית בלבד.

8 בחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, הוגדר עולה חדש כך: מי שעלה לישראל בהיותו בגיר, וטרם חלפו 12 שנים מיום עלייתו.

9 אלתא היא חברה ממשלתית, וגם חברה בת ממשלתית של התע"א וחטיבה עסקית בתע"א. דירקטוריון התע"א ועדת הדירקטוריון של התע"א לממשל תאגידי, קיימות, קידום נשים ואוכלוסיות מגוונות, דנים בנושא הייצוג ההולם בתע"א ובאלתא. בדוח זה נתוני הייצוג ההולם של המנהלים והעובדים בתע"א כוללים את נתוני אלתא. נתוני הייצוג ההולם בדירקטוריון אלתא מוצגים בנפרד.



הקמתן, ארגוןן ופעולותיהן של החברות הממשלתיות והחברות הבנות ממשלתיות ואת הפיקוח הממשלתי עליהן. בחוק נקבע כי ככלל חברה ממשלתית תפעל לפי השיקולים העסקיים שעל פיהם נוהגת לפעול חברה לא-ממשלתית. אוכלוסיות הגיוון בקרב העובדים בתע"א וברפאל מורכבות מיוצאי אתיופיה, בני העדה הדרוזית, אנשים עם מוגבלות, בני האוכלוסייה החרדית ונשים בתפקידי ניהול בכיר.

בכל הנוגע לייצוג הולם חלים על החברות הממשלתיות ההוראות של חוק החברות הממשלתיות; חוק שיווי זכויות האשה, התשי"א-1951 (להלן - חוק שיווי זכויות האישה); חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988 (להלן - חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה); חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998 (להלן - חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות); צו הרחבה לעידוד והגברת התעסוקה של אנשים עם מוגבלות לפי חוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957 (להלן - צו ההרחבה), שהוציא שר הכלכלה¹⁰ בספטמבר 2014; והנחיות של רשות החברות הממשלתיות שפורטו בחוזרים שונים.

פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2021 עד יולי 2022 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא ייצוג אוכלוסיות שונות בקרב העובדים והדירקטוריונים ברפאל, התע"א ואלתא. הביקורת עסקה באוכלוסיות האלה: יוצאי אתיופיה; בני האוכלוסייה הערבית, לרבות הצ'רקסית ובני העדה הדרוזית; בני האוכלוסייה החרדית; אנשים עם מוגבלות; ונשים בדרגי ניהול בכיר. הביקורת נעשתה ברפאל, בתע"א, באלתא וברשות החברות הממשלתיות. בדיקות השלמה נעשו בנציבות שוויון הזדמנויות בעבודה במשרד הכלכלה והתעשייה (להלן - נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה) ובנציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות במשרד המשפטים (להלן - נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות).

נתונים על העסקת אוכלוסיות הגיוון ברפאל ובתע"א

להלן לוח ובו נתונים על העסקת יוצאי אתיופיה, בני העדה הדרוזית, אנשים עם מוגבלות ובני האוכלוסייה החרדית ברפאל ובתע"א (להלן - אוכלוסיות הגיוון) בשנים 2017 - 2021.

10 במועד ביצוע הביקורת הסמכות להוצאת הצו נתונה בידי שר הכלכלה והתעשייה.



לוח 1: מספר המועסקים מאוכלוסיות הגיוון ברפאל ובתע"א, על פי דיווחיהן לרשות החברות הממשלתיות, ושיעורם מכלל העובדים בחברות אלה, 2021 - 2017

	יוצאי אתיופיה		בני העדה הדרוזית		אנשים עם מוגבלות		בני האוכלוסייה החרדית*	
	התע"א	רפאל	התע"א	רפאל	התע"א	רפאל	התע"א	רפאל
2017	244 (1.6%)	--	113 (0.09%)	--	-	--	--	--
2018	223 (1.6%)	--	13 (0.08%)	--	-	--	--	--
2019	298 (2%)	--	18 (0.12%)	--	469 (3.2%)	--	--	--
2020	297 (2.1%)	--	25 (0.18%)	--	406 (2.9%)	--	352** (2.4%)	--
2021	299 (2.3%)	52 (0.58%)	23 (0.16%)	13*** (0.15%)	293 (2.3%)	52 (0.58%)	346*** (2.6%)	80 (0.9%)

על פי דיווחי רשות החברות הממשלתיות לוועדת העלייה, הקליטה והתפוצות ולוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת; טיוטת דוח ביקורת של מבקר התע"א בנושא "פערי שכר על רקע גיוון אוכלוסייה" מאוקטובר 2021, ודוחות שהגישו הדירקטוריונים של רפאל והתע"א לרשות החברות הממשלתיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה. רפאל לא דיווחה על העסקת אוכלוסיות הגיוון בשנים 2017 - 2020. הנתונים הם לסוף כל שנה.

* אין חובות ייצוג הולם ודיווח.

** הנתון הוא לסוף יוני 2020.

*** הנתון הוא לסוף יוני 2021.

**** הנתון ממסכי התע"א.

מלוח 1 עולה כי בשנת 2021 היה שיעור הייצוג של אוכלוסיות הגיוון בתע"א גבוה מאשר ברפאל; כי שיעור הייצוג של יוצאי אתיופיה בתע"א גדל בשנים 2017 - 2021 (ב-44%); כי שיעור הייצוג של אנשים עם מוגבלות בתע"א פחת בשנים 2019 - 2021 (ב-28%); וכי שיעור הייצוג ההולם של בני העדה הדרוזית בתע"א עלה בשנים 2017 - 2021 (ב-78%). עוד עולה מהלוח כי עד לשנת 2021 רפאל לא דיווחה לרשות החברות הממשלתיות לגבי שיעור הייצוג של אוכלוסיות הגיוון בה. יצוין כי רפאל והתע"א דיווחו לרשות החברות הממשלתיות על ייצוג בני האוכלוסייה החרדית, אף שלא חלות עליהן חובות הייצוג והדיווח לגביהם; (בנושאים אלה ראו בהמשך).



בהיעדרן של נורמות המצביעות על שיעור ההעסקה הרצוי של אוכלוסיות הגיוון בתע"א וברפאל, למעט לגבי אנשים עם מוגבלות¹¹, ובשים לב לשוני בין שירות המדינה לבין החברות הממשלתיות, שכאמור בחוק החברות הממשלתיות, ככלל אמורות לפעול לפי השיקולים העסקיים שעל פיהם נוהגת לפעול חברה לא-ממשלתית, השווה משרד מבקר המדינה את שיעור העסקת יוצאי אתיופיה ובני האוכלוסייה החרדית בתע"א וברפאל בשנת 2021 ליעדי ההעסקה או קליטה בעבודה, בהתאמה, שנקבעו בשירות המדינה, ולגבי בני העדה הדרוזית - לשיעורם באוכלוסייה. להלן פירוט בלוח.

לוח 2: השוואה בין שיעורי הייצוג של אוכלוסיות הגיוון בתע"א וברפאל לבין יעדים להעסקתם

שיעור הייצוג בסוף שנת 2021		יעדי העסקה	אוכלוסיית הגיוון
התע"א	רפאל		
299 (2.3%)	52 (0.58%)	1.7% יעד העסקה בשירות המדינה	יוצאי אתיופיה
23 (0.16%)	13** (0.15%)	1.6% שיעור באוכלוסייה*	בני העדה הדרוזית
293 (2.3%)	52 (0.58%)	3%***	אנשים עם מוגבלות
346 (2.6%)	80 (0.9%)	7% לפחות מהעובדים הנקלטים בשנים 2018 - 2020 בשירות המדינה*** שיעורם באוכלוסייה בגיל העבודה 8%****	בני האוכלוסייה החרדית

על פי דיווחי רשות החברות הממשלתיות לוועדת העלייה, הקליטה והתפוצות ולוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת; טיוטת דוח ביקורת של מבקר התע"א בנושא "פערי שכר על רקע גיוון אוכלוסייה" מאוקטובר 2021, דוחות שהגישו הדירקטוריונים של רפאל והתע"א לרשות החברות הממשלתיות, מסמכי התע"א, צו ההרחבה, לפי החלטת הממשלה 2579 לגבי בני האוכלוסייה הערבית, לרבות הדרוזית והצ'רקסית (11.11.07); החלטות הממשלה 1065 (28.1.06) ו-1107 (4.2.16) לגבי יוצאי אתיופיה; החלטת הממשלה 3268 לגבי בני האוכלוסייה החרדית (17.12.17); ונתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בעיבוד משרד מבקר המדינה. הנתונים הם לסוף כל שנה.

* בשירות המדינה נקבע יעד של העסקת 10% לפחות מבני האוכלוסייה הערבית, לרבות הצ'רקסית ובני העדה הדרוזית. אין בשירות המדינה יעד העסקה נפרד לבני העדה הדרוזית. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה שיעור בני העדה הדרוזית מקרב תושבי ישראל בסוף שנת 2021 היה 1.6%.

** הנתון הוא לסוף יוני 2021.

11 צו ההרחבה מספטמבר 2014 החיל הוראות על מעסיק המעסיק 100 עובדים או יותר לגבי ייצוג הולם של אנשים עם מוגבלות כהגדרתו של מעסיק בצו. דהיינו, הצו חל על רפאל, התע"א ואלתא. בצו נקבע כי יראו במעסיק כאמור אשר 3% או יותר מעובדיו הם אנשים עם מוגבלות כגוף שיש בו ייצוג הולם כאמור בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות. עוד נקבע בצו כי השיעור האמור יחול בתום השנה השנייה לכניסתו של הצו לתוקף.



*** היעד נקבע בצו ההרחבה החל על התע"א ורפאל.

**** בשירות המדינה לא נקבע יעד להעסקת בני האוכלוסייה החרדית או לקליטתם בשנים 2021 ואילך.

***** נתוני מרכז המחקר והמידע של הכנסת מיוני 2022.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את שיעור העסקת יוצאי אתיופיה בתע"א (2.3%) הגבוה מהשיעור שנקבע לגבי העסקתם בשירות המדינה (1.7%). עם זאת, מהלוח עולה כי שיעורי העסקתם של אנשים עם מוגבלות בתע"א וברפאל (2.3%-0.58%, בהתאמה) נמוכים מהנקבע בצו ההרחבה (3%); שיעורי העסקתם של בני העדה הדרוזית בתע"א וברפאל (0.16%-0.15%, בהתאמה) נמוכים משיעורם של בני עדה זו בקרב אוכלוסיית המדינה (1.6%); ושיעורי העסקתם של בני האוכלוסייה החרדית בתע"א וברפאל הם 2.6%-0.9%, בהתאמה, נמוכים משיעור בני האוכלוסייה החרדית בגיל העבודה (8%). כמו כן, שיעור ההעסקה ברפאל של שלוש מארבע אוכלוסיות הגיוון - יוצאי אתיופיה (0.58%), אנשים עם מוגבלות (0.58%) ובני האוכלוסייה החרדית (0.9%) נמוך בהשוואה לתע"א (2.3%, 2.3%-2.6%).

בתגובה על ממצאי הביקורת מספטמבר 2022 מסרה התע"א כי הייצוג של בני האוכלוסייה החרדית בתחום ההייטק בשנת 2020 היה 3% בלבד¹², כי ידוע לה שיש בחברה עובדים נוספים בעלי מוגבלות שאינם מזדהים בפניה ככאלה, וכי בדצמבר 2022 היא תקיים יום מודעות לאנשים עם מוגבלות כדי להגדיל את מספר העובדים המזדהים כבעלי מוגבלות.

המסד הנורמטיבי לגבי ייצוג הולם של אוכלוסיות שונות בשירות המדינה ובחברות הממשלתיות

ייצוג הולם בשירות המדינה: בחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן - חוק המינויים) נקבע כי בקרב העובדים בשירות המדינה - בכלל הדרגות והמקצועות, בכל משרד ממשלתי ובכל יחידת סמך - יינתן ביטוי הולם, בנסיבות העניין, לייצוגם של בני שני המינים; של אנשים עם מוגבלות; של בני האוכלוסייה הערבית, לרבות הצ'רקסית והעדה הדרוזית; של יוצאי אתיופיה; של בני האוכלוסייה החרדית; ושל עולים חדשים. כלומר, חוק המינויים מחיל את חובת הייצוג ההולם על כל משרד ממשלתי ויחידת סמך באופן פרטני. נוסף על כך, חלות על משרדי הממשלה ויחידות הסמך הוראות חקיקה נוספות המחייבות מתן ייצוג הולם לאוכלוסיות שונות, ובהן הוראות חוק שיווי זכויות האישה וחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות. בתרשים שלהלן מוצגת התפתחות החקיקה בשנים 1995 - 2016 בעניין החובה למתן ייצוג הולם בשירות המדינה לקבוצות אוכלוסייה שונות, כפי שנקבעה בחוק המינויים.

12 לפי "דוח הייטק החרדי 2020" של האיגוד הישראלי לתעשיות מתקדמות IATI וחברת קמא-טק.



תרשים 1: התפתחות החקיקה בדבר הייצוג ההולם לקבוצות אוכלוסייה בשירות המדינה



על פי חוק המינויים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

עוד נקבע בחוק המינויים כי הממשלה תפעל לקידום ייצוג הולם לקבוצות אוכלוסייה כאמור בקרב העובדים בשירות המדינה בהתאם ליעדים שתקבע. לשם כך, בין השאר, המשרד הממשלתי או יחידות הסמך הנוגעים בדבר ינקטו את האמצעים הנדרשים בנסיבות העניין אשר יש בהם כדי לאפשר ולעודד ייצוג הולם.

כמו כן נקבעו בחוק המינויים שני כלים לקידום הייצוג ההולם: (1) ייעוד משרות - הממשלה רשאית לייעד משרות מסוימות אשר יועסקו בהן, ככל האפשר, מועמדים כשירים לתפקיד מקרב קבוצה הזכאית לייצוג הולם שאינה מיוצגת באופן הולם בשירות המדינה; (2) העדפה מתקנת - הממשלה רשאית להורות בעניין משרה או קבוצת משרות או בעניין דרגה או קבוצת דרגות שיפורטו בהוראה, לתקופה שתיקבע בה, על מתן עדיפות למועמדים מקרב קבוצה הזכאית לייצוג הולם שאינה מיוצגת באופן הולם, כאשר הם בעלי כישורים דומים לכישוריהם של מועמדים אחרים. ואכן, הממשלה קיבלה כמה החלטות בעניין ייעוד משרות והעדפה מתקנת בשירות המדינה (ראו פירוט בהמשך).

לגבי העדפה מתקנת נקבע גם בחוק שיווי זכויות האישה כי בגוף ציבורי - משרד ממשלתי, לרבות יחידות הסמך שלו, חברה ממשלתית¹³ ועוד - יינתן ביטוי הולם, בנסיבות העניין, לייצוגן של נשים בסוגי המשרות ובדירוגים השונים בקרב העובדים, ההנהלה והדירקטוריון, "ובלבד שאם לצורך ביצוע הוראה זו נדרשת העדפת אישה, תינתן העדפה כאמור אם המועמדים בני שני המינים הם בעלי כישורים דומים".

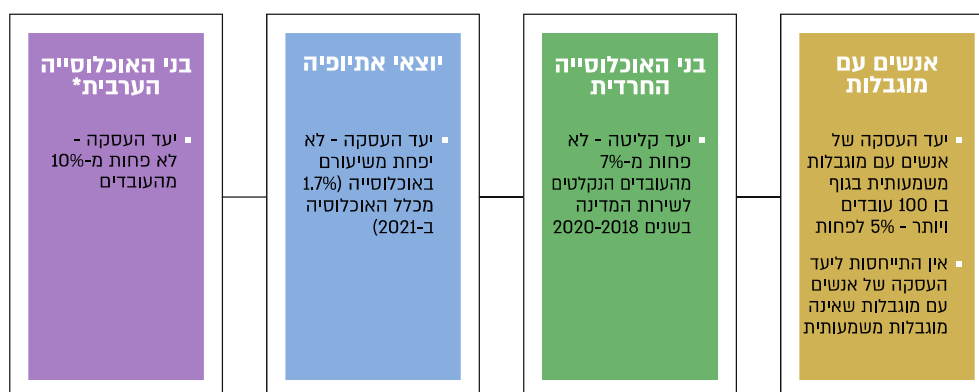
נציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם) מופקדת על ניהול ההון האנושי בשירות המדינה, הכולל את משרדי ממשלה, יחידות סמך שלהם ובתי חולים ממשלתיים (להלן - הגופים הממשלתיים). נש"ם אחראית בין השאר להתוות מדיניות להשגת גיוון תעסוקתי בשירות המדינה ולנקוט אמצעים כדי לקדם את הייצוג ההולם של האוכלוסיות השונות בשירות המדינה. נש"ם אינה ממונה על ניהול העסקתם של עובדי החברות הממשלתיות, וחוק המינויים, תקנון שירות המדינה (התקש"ר) והנחיות נש"ם אינם חלים בהקשר זה על החברות הממשלתיות ועובדיהן. על פי חוק המינויים, נציב שירות המדינה ינקוט את האמצעים הנדרשים בנסיבות העניין, כדי לאפשר ולעודד ייצוג הולם, כאמור בחוק.

¹³ לגבי החברות הממשלתיות נקבע בחוק כי חובת הייצוג ההולם לא תחול עליהן, אם יקבע זאת שר המשפטים באישור הוועדה לקידום מעמד האישה של הכנסת. במועד סיום הביקורת, יולי 2022, השר לא החריג את החברות הממשלתיות מחובת הייצוג ההולם.



קביעת יעדים לייצוג הולם בשירות המדינה: בתרשים שלהלן מפורטים היעדים שקבעה הממשלה בנוגע לייצוג הולם של קבוצות אוכלוסייה שונות בקרב עובדי שירות המדינה.

תרשים 2: יעדי הממשלה בנוגע לייצוג הולם של קבוצות אוכלוסייה בשירות המדינה



על פי החלטת הממשלה 2579 לגבי בני האוכלוסייה הערבית, לרבות הדרוזית והצ'רקסית (11.11.07); החלטות הממשלה 1065 (28.1.06) ו-1107 (4.2.16) לגבי יוצאי אתיופיה; החלטת הממשלה 3268 לגבי בני האוכלוסייה החרדית (17.12.17); חוק המינויים לגבי אנשים עם מוגבלות; ונתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* בני האוכלוסייה הערבית, לרבות הצ'רקסית ובני העדה הדרוזית.

לגבי עולים חדשים יצוין כי בחוק המינויים אומנם נקבעה החובה לייצוג הולם של עולים חדשים, אך עד סיום הביקורת, יולי 2022, לא נקבע יעד כמותי בנוגע לייצוג אוכלוסייה זו בשירות המדינה.

מומלץ כי נש"ם, בשיתוף משרד העלייה והקליטה, תשלם את הקביעה של יעד כמותי לייצוג הולם של עולים חדשים מכלל עובדי שירות המדינה.

נציב שירות המדינה מסר באוגוסט 2022 למשרד מבקר המדינה כי הנציבות פועלת לקביעת יעד לייצוג אוכלוסיית העולים החדשים בקרב עובדי המדינה עד לסוף שנת 2022, בכפוף לאישור הממשלה. בתגובה על ממצאי הביקורת מאוקטובר 2022 מסר משרד העלייה והקליטה כי הוא פועל מול נש"ם כדי לקדם את קביעת היעד.

ייצוג הולם בקרב העובדים בחברות ממשלתיות: חוק החברות הממשלתיות - החוק קובע הוראות מיוחדות הנוגעות לחברות הממשלתיות, ובהן מתן ביטוי הולם, בנסיבות העניין, לייצוגם של בני העדה הדרוזית ויוצאי אתיופיה בקרב העובדים בחברות הממשלתיות¹⁴ ולייצוג

14 סעיף 50א לחוק החברות הממשלתיות בעניין הייצוג ההולם חל רק על מעסיק המעסיק 50 עובדים ומעלה. רפאל והתע"א הם מעסיקים לעניין זה.



מגוון אוכלוסיות בדירקטוריונים שלהן¹⁵. כך נקבע כי בקרב העובדים, בכלל המשרות והדירוגים, יינתן ביטוי הולם, בנסיבות העניין, לייצוגם של בני העדה הדרוזית ושל יוצאי אתיופיה, וכי הדירקטוריון של חברה ממשלתית יפעל לקידום ייצוג הולם לאוכלוסיות אלו בהתאם ליעדים שיקבע, ולשם כך ינקוט את האמצעים הנדרשים בנסיבות העניין אשר יש בהם כדי לאפשר ולעודד ייצוג הולם לגבי דרכי הקבלה לעבודה והקידום בעבודה בחברה, לרבות באמצעות ייעוד משרות והעדפה מתקנת.

עוד נקבע בחוק החברות הממשלתיות כי אחד מתפקידי רשות החברות הממשלתיות הוא לפעול לקידום ולהשגת ייצוג הולם בקרב עובדי חברות ממשלתיות, בכלל המשרות והדירוגים, לגבי יוצאי אתיופיה ובני העדה הדרוזית.

חקיקה נוספת: נוסף על האמור בחוק החברות הממשלתיות בעניין מתן ביטוי הולם לייצוגם של בני אוכלוסיות שונות חלות על החברות הממשלתיות בין היתר הוראות חוק שיווי זכויות האישה, שבו נקבע כי בחברות הממשלתיות יינתן ביטוי הולם, בנסיבות העניין, לייצוגן של נשים בסוגי המשרות ובדירוגים השונים בקרב העובדים, ההנהלה והדירקטוריון, ואם לצורך ביצוע הוראה זו נדרשת העדפת אישה, תינתן העדפה כאמור אם המועמדים בני שני המינים הם בעלי כישורים דומים.

כמו כן, בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות נקבע בין היתר כי אם ראה מעסיק¹⁶ שבקרב עובדיו אין ביטוי הולם, בנסיבות העניין, לייצוגם של אנשים עם מוגבלות, עליו לפעול לקידום הייצוג ההולם, לרבות ביצוע התאמות¹⁷. בחוק נקבע כי בין מטרותיו לעגן את זכותו של אדם עם מוגבלות להשתתף באופן שוויוני ופעיל בחברה בכל תחומי החיים, תוך מיצוי מלוא יכולתו. הוראות אחרות שנקבעו בחוק בעניין הייצוג ההולם, כגון קביעת יעד הייצוג לעובדים עם מוגבלות משמעותית¹⁸, אינן חלות על החברות הממשלתיות. זאת כיוון שהוראות אלו יחולו על חברה ממשלתית רק אם יקבע שר המשפטים בהסכמת שר האוצר יחד עם השר האחראי לענייני החברה¹⁹ כי אותה חברה ממשלתית היא גוף ציבורי כהגדרתו בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות.

עד מועד סיום הביקורת, יולי 2022, שר המשפטים לא קבע כי חברות ממשלתיות מסוימות ייחשבו כגוף ציבורי לצורך החלת חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות.

15 בני שני המינים, בני האוכלוסייה הערבית, יוצאי אתיופיה, אנשים עם מוגבלות, וכן בני האוכלוסייה החרדית ועולים חדשים, כהגדרתם בסעיף 15א לחוק המינויים.

16 מעסיק המעסיק יותר מ-25 עובדים, למעט משרד ממשלתי או יחידת סמך שלו שהוראות חוק המינויים בעניין ייצוג הולם בקרב העובדים בשירות המדינה חלות עליו.

17 בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות נקבע כי התאמות משמען בין היתר התאמת מקום העבודה, הציוד שבו, דרישות התפקיד ושעות העבודה - והכל בלי שהדבר יטיל על המעסיק נטל כבד מדי. בחזר רשות החברות הממשלתיות מיוני 2014 בעניין חוק זה הוגדר נטל כבד מדי כך: נטל בלתי סביר בנסיבות העניין, בהתחשב בין היתר בעלות ההתאמה ובטיבה, בגודל העסק ובמבנהו, בהיקף הפעילות, במספר העובדים, בהרכב כוח האדם ובקיומם של מקורות מימון חיצוניים או ממלכתיים לביצוע ההתאמה.

18 אדם עם מוגבלות שמתקיים בו אחד מהתנאים המנויים בחלק א' לתוספת הרביעית לחוק.

19 השרים האחראים לרפאל, התע"א ואלתא הם שר הביטחון ושר האוצר, כפי שנקבע בחוק החברות הממשלתיות. בין יולי 2020 לאוגוסט 2021 היה שר הדיגיטל הלאומי השר האחראי ולא שר האוצר.



מומלץ כי שר המשפטים ישקול ביחד עם שר האוצר והשרים הנוספים האחראים לענייני החברות הממשלתיות השונות, תוך מתן הדעת להמלצת רשות החברות הממשלתיות, לקבוע כי חברות ממשלתיות מסוימות יוגדרו כגוף ציבורי בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות. לחילופין, מומלץ כי שר המשפטים ישקול קידום אסדרה בנושא כך שההגדרה של "מעסיק ציבורי גדול" בחוק האמור תכלול גם את החברות הממשלתיות.

בתגובה על ממצאי הביקורת מאוקטובר 2022 מסר משרד המשפטים כי סבר שיש להחיל על החברות הממשלתיות את חובת הייצוג ההולם של אנשים עם מוגבלות וכי לשם כך פרסם להערות הציבור בנובמבר 2020 תזכיר לתיקון חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות²⁰ והתקיים שיח בנושא עם משרד האוצר, משרד העבודה והרווחה ורשות החברות הממשלתיות. משרד המשפטים ציין כי בתזכיר החוק הוצע בין היתר כי חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות יתוקן וייקבע בו שהגדרת מעסיק ציבורי גדול תכלול גם את החברות הממשלתיות והחברות הבנות הממשלתיות המעסיקות יותר מ-100 עובדים, וכי תזכיר החוק כולל גם מנגנון משמעותי של הטלת עיצומים כספיים על המעסיקים כאמור בשל היעדר נגישות למקום ציבורי ולשירות ציבורי לעובדים עם מוגבלות; וכי בגלל הצורך להתמקד במנגנון זה לא קודם התיקון לחוק.

בתגובה על ממצאי הביקורת מאוקטובר 2022 מסרה נציבות שוויון אנשים עם מוגבלות כי היא פועלת מול כל הגורמים הרלוונטיים, ובהם משרד האוצר ורשות החברות הממשלתיות, להחלת החובות הנוגעות לקידום הייצוג ההולם של אנשים עם מוגבלות בחברות הממשלתיות.

צו ההרחבה מספטמבר 2014 החיל על כל מעסיק של 100 עובדים או יותר²¹ הוראות לגבי ייצוג ההולם של אנשים עם מוגבלות. דהיינו, הצו חל על רפאל, התע"א ואלתא. בצו נקבע כי יראו במעסיק כאמור אשר 3% או יותר מעובדיו הם אנשים עם מוגבלות כגוף שיש בו ייצוג ההולם כאמור בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות²².

החלטות ממשלה: נוסף על האמור בחקיקה, חלות על השרים האחראים לענייני החברות הממשלתיות החלטות הממשלה שבהן הוטל עליהם לפעול לקידום הייצוג ההולם של נשים²³ ושל בני האוכלוסייה הערבית²⁴ בדירקטוריונים של החברות הממשלתיות. כמו כן, בדצמבר 2021, במהלך הביקורת, החליטה הממשלה לתמוך בקריאה טרומית (מקדמית) בכנסת בהצעת חוק פרטית לתיקון חוק החברות הממשלתיות²⁵. לפי ההצעה יתוקן החוק כך שהוא יתייחס לייצוגם של בני שני המינים; של אנשים עם מוגבלות; של בני האוכלוסייה הערבית, לרבות

20 תזכיר חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (תיקון מס' 19) (החלת חובת ייצוג ההולם על חברות ממשלתיות, שיפור מנגנוני אכיפה והארכת מועדי נגישות למשרדי הממשלה ויחידותיה), התשפ"א-2020.

21 מעסיק כאמור שאינו כפוף להוראות ההסכם הקיבוצי הכללי המוזכר בצו ההרחבה.

22 בצו נקבע כי השיעור האמור יחול בתום השנה השנייה לכניסתו של הצו לתוקף.

23 החלטת הממשלה 1362, "ייצוג ההולם לנשים בדירקטוריונים של החברות הממשלתיות" (11.3.07).

24 החלטת הממשלה 735 (ערב/7), "קידום השוויון ושילוב אזרחי ישראל הערביים" (19.8.03), שבה נקבע כי השרים האחראים לענייני החברות הממשלתיות יפעלו להשגת ייצוג ההולם לבני האוכלוסייה הערבית בדירקטוריונים של החברות; והחלטת הממשלה 550, "התוכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026" (24.10.21), שבה נקבע בין היתר כי על החברות הממשלתיות לקבוע יעדים ופעולות לפי העניין לקידום הייצוג של בני האוכלוסייה הערבית.

25 החלטת הממשלה 763 (ח"ק/297), "הצעת חוק החברות הממשלתיות (תיקון) - ייצוג ההולם בתאגידים ממשלתיים וגופים סטטוטוריים", התשפ"א-2021 של חברת הכנסת ג'ידא רינאוי זועבי ואחרים (21/24/פ) (8.12.21).



הצ'רקסית והעדה הדרוזית; של יוצאי אתיופיה; של בני האוכלוסייה החרדית; ושל עולים חדשים, בדומה לקבוע בחוק המינויים. עוד החליטה הממשלה כי מגישת הצעת החוק הפרטית תמתין להצעת חוק ממשלתית בנושא ותשלב את הצעתה עם הצעת החוק הממשלתית. בדצמבר 2021 אישרה הכנסת בקריאה טרומית את הצעת החוק האמורה ושתי הצעות חוק נוספות המוצמדות לה²⁶, והחליטה להעביר את שלוש הצעות החוק לדיון בוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת. תזכיר החוק²⁷ המציע להרחיב את חובת הייצוג ההולם בחברות ממשלתיות המעסיקות יותר מ-100 עובדים (כדי לא להטיל נטל כבד מדי על חברות ממשלתיות קטנות) לכלל האוכלוסיות המנויות בחוק המינויים פורסם בפברואר 2022 (להלן - תזכיר חוק החברות הממשלתיות).

חוזרי רשות החברות הממשלתיות: בחוזרי רשות החברות הממשלתיות²⁸ נקבעו הוראות נוספות בנושא ייצוג הולם החלות על החברות הממשלתיות, לרבות לגבי נשים בתפקידי ניהול בכיר, בין היתר נקבעה החובה לקיים דיונים בעניין בדיקטוריון אחת לשנה וחובת דיווח אחת לשנה לרשות החברות הממשלתיות לגבי הייצוג ההולם כמפורט בחוזרים. כמו כן הוציאה רשות החברות הממשלתיות שני חוזרים, במאי 2011²⁹ ובאפריל 2012³⁰, המביאים לידיעת החברות הממשלתיות את עיקרי התיקונים בחוק החברות הממשלתיות לגבי ייצוג הולם של יוצאי אתיופיה ובני העדה הדרוזית, בהתאמה.

בינואר 2022 ובפברואר 2022, במהלך הביקורת, הודיעה רשות החברות הממשלתיות לתע"א ולרפאל כי כחלק ממהלך לקידום הגיוון והייצוג ההולם בחברות ממשלתיות ומתוך רצון להטמיע מדיניות של גיוון והכלה, היא אישרה יעדים בנושא הייצוג ההולם אשר עמידה בהם תזכה מנהלים בכירים בהן בתוספת למענק הניתן להם כתגמול על עבודתם. היעדים מתייחסים בין היתר לשיעורי הנקלטים מקרב אוכלוסיות הגיוון מכלל הנקלטים לעבודה בשנת 2022. כמו כן קבעה רשות החברות הממשלתיות בפברואר 2022 את העקרונות לתגמול בחוזר בנושא³¹; בחוזר זה נקבע כי אחד מהיעדים האפשריים של חברה ממשלתית הוא גיוון תעסוקתי.

בתרשים הבא מוצגת התפתחות החקיקה בנוגע לחובת מתן ייצוג הולם לקבוצות אוכלוסייה שונות בקרב עובדי החברות הממשלתיות, כפי שנקבעה בחוק שיווי זכויות האישה, בחוק החברות הממשלתיות ובצו ההרחבה (לעניין ייצוג הולם בדיקטוריון - ראו בהמשך).

- 26 דיון במליאת הכנסת ב-13.12.21 בהצעת חוק החברות הממשלתיות (תיקון - ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית), התשפ"א-2021 של חברת הכנסת עאידה תומא סלימאן ואחרים (פ/1599), ובהצעת חוק החברות הממשלתיות (תיקון - ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית), התשפ"ב-2021 של חבר הכנסת אימן עודא (פ/2333/24).
- 27 תזכיר חוק החברות הממשלתיות (תיקון מס'...) (ייצוג הולם בקרב עובדי החברות הממשלתיות), התשפ"ב-2022, התזכיר פורסם להערות הציבור בדצמבר 2021.
- 28 חוזר מס' 2014-7-2 מיוני 2014 בעניין חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998; חוזר מס' 2017-7-1 מינואר 2017 בעניין ייצוג הולם בתפקידי ניהול בחברות ממשלתיות; וחוזר 2020-10-1 מינואר 2020 בעניין ריכוז הוראות הדיווח השוטפות של החברות הממשלתיות לרשות החברות.
- 29 חוזר מס' 2011-7-1 בעניין חוק להרחבת הייצוג ההולם של בני העדה האתיופית בשירות הציבורי (תיקון חקיקה), התשע"א-2011.
- 30 חוזר מס' 2012-7-1 בעניין חוק להרחבת הייצוג ההולם של בני העדה הדרוזית בשירות הציבורי (תיקוני חקיקה), התשע"ב-2012.
- 31 חוזר מס' 2021-7-1 מפברואר 2022 בעניין עקרונות למודל תגמול ותמרוץ עובדים בכירים בחברות הממשלתיות.



תרשים 3: התפתחות החקיקה בדבר הייצוג ההולם לקבוצות אוכלוסייה בקרב עובדי החברות ממשלתיות



על פי חוק שיויו זכויות האישה, חוק החברות הממשלתיות וצו ההרחבה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהאמור לעיל עולה כי החקיקה הנוגעת לייצוג הולם של אוכלוסיות שונות בשירות המדינה הקדימה את החקיקה בנושא זה לגבי החברות הממשלתיות והיא אף כוללת שלוש אוכלוסיות - בני האוכלוסייה הערבית והצ'רקסית, בני האוכלוסייה החרדית ועולים חדשים - שנכון למועד סיום הביקורת, יולי 2022, חובת הייצוג ההולם לגביהם אינה נכללת בחקיקה לגבי החברות הממשלתיות.

ייצוג הולם של יוצאי אתיופיה: נוסף על הנקבע בחוק המינויים לגבי מתן ייצוג הולם בשירות המדינה לעובדים יוצאי אתיופיה, כמפורט לעיל, התקבלו כמה החלטות ממשלה³², ובהן החלטה מינואר 2016 בדבר קביעת יעד לייצוג הולם של יוצאי אתיופיה בה נקבע ששיעור ייצוגם בשירות המדינה לא יפחת משיעורם באוכלוסייה. להלן לוח ובו השוואה בין המסד הנורמטיבי לגבי ייצוג הולם של עובדים יוצאי אתיופיה בשירות המדינה ובחברות הממשלתיות.

לוח 3: המסד הנורמטיבי לגבי ייצוג הולם של עובדים יוצאי אתיופיה בשירות המדינה ובחברות הממשלתיות

שירות המדינה	החברות הממשלתיות
1. חוק המינויים - מתן ביטוי הולם, בנסיבות העניין, לייצוגם של יוצאי אתיופיה.	1. חוק החברות הממשלתיות - מתן ביטוי הולם, בנסיבות העניין, לייצוגם של יוצאי אתיופיה, וקביעת יעד בנושא זה על ידי הדירקטוריון של החברה הממשלתית.
2. החלטת הממשלה מינואר 2016 - שיעור ייצוגם של יוצאי אתיופיה בשירות המדינה לא יפחת משיעורם באוכלוסייה.	2. אין החלטת ממשלה לגבי שיעור הייצוג ההולם.

על פי חוק המינויים, חוק החברות הממשלתיות והחלטת הממשלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

32 החלטת הממשלה 1665 (13.5.07); החלטת הממשלה 2506 (28.11.10); החלטת הממשלה 4624 (13.5.12); והחלטת הממשלה 1065 (28.1.16).



מהלוח עולה כי על שירות המדינה ועל החברות הממשלתיות חלים חוקים שונים בנוגע לייצוגם של יוצאי אתיופיה; כי בשונה מהשירות הציבורי אין החלטת ממשלה לגבי שיעור הייצוג ההולם של עובדים יוצאי אתיופיה בחברות הממשלתיות; וכי שיעור הייצוג של עובדים אלה בחברות ממשלתיות נתון לשיקול דעתו של דירקטוריון החברה, כאמור בחוק החברות הממשלתיות.

ומולץ כי רשות החברות הממשלתיות תבחן את סוגיית שיעור הייצוג ההולם של יוצאי אתיופיה בקרב עובדי החברות הממשלתיות השונות, לרבות התע"א ורפאל, ותציג את מסקנותיה והמלצותיה בעניין לשרים האחראים לענייני החברות, לשם הרחבת מספר העובדים יוצאי אתיופיה בחברות הממשלתיות, לרבות התע"א ורפאל, בהלימה ליעד שנקבע בשירות המדינה ובשים לב לחלקם באוכלוסייה.

ייצוג הולם של בני האוכלוסייה הערבית, לרבות הצ'רקסית והעדה הדרוזית: המסד הנורמטיבי בשירות המדינה: נוסף לנקבע בחוק המינויים לגבי מתן ייצוג הולם לעובדים לבני האוכלוסייה הערבית, לרבות הצ'רקסית והעדה הדרוזית, כמפורט לעיל, קיבלה הממשלה החלטה בשנת 2007, ובה קבעה יעד בדבר שיעור הייצוג של עובדים מקרב אוכלוסיות אלו בשירות המדינה³³, ולפיו עד לסוף שנת 2012 יהיו לפחות 10% מעובדי המדינה מקרב אוכלוסיות אלו.

בשנת 2009 החליטה הממשלה לאשר המלצות של צוות בין-משרדי בנושא ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית בשירות המדינה³⁴, על רקע ממצאי הצוות לפיהם החסם המרכזי לקליטתם במשרדי הממשלה הוא היותם של המשרדים באזורים מרוחקים ממקום מגוריהם. בעקבות החלטת הממשלה הנחתה נש"ם את הגופים הממשלתיים בנובמבר 2017 לסייע בשכר דירה ובהחזר הוצאות נסיעה לעובדים בני האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית שיעתיקו את מקום מגוריהם.

המסד הנורמטיבי בחברות הממשלתיות הביטחוניות לגבי בני האוכלוסייה הערבית והצ'רקסית: בכללי שירות הביטחון הכללי (סווג ביטחוני והתאמה ביטחונית), התשס"ג-2003, לא נקבעו סייגים להעסקת עובדים מקרב אוכלוסייה כלשהי בחברות הממשלתיות הביטחוניות מטעמי מוצא, מין, מגזר, גיל או כל דבר אחר שאינו רלוונטי לקביעת ההתאמה הביטחונית של אדם לתפקיד. אגף המלמ"ב מסר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2021 כי אין נוהל במלמ"ב שאוסר על העסקה של בני מגזר כלשהו, וכי לפי הנחיה של המלמ"ב, יש לבצע בדיקת התאמה ביטחונית לכל אדם שנמצא מתאים לעבודה על ידי החברות הממשלתיות הביטחוניות. גם בנוהל של רפאל ובהודעת מערך ההון האנושי בתע"א³⁵ לא נקבעו סייגים לקליטת עובדים מקרב אוכלוסייה כלשהי בחברות האמורות.

33 החלטת הממשלה 2579 (11.11.07).

34 החלטת הממשלה 4436 (25.1.09).

35 רפאל - "נוהל גיוס וקליטת עובדים לחברה" מפברואר 2021; התע"א - הודעה המשמשת נוהל פנימי של מערך ההון האנושי בתע"א בנושא גיוס עובדים וקליטתם בחברה מדצמבר 2021.



בחוק החברות הממשלתיות לא קיימת דרישה למתן ייצוג הולם בקרב עובדי חברה ממשלתית לעובדים בני האוכלוסייה הערבית והצ'רקסית. כמו כן, רשות החברות הממשלתיות לא הוציאה חוזרים או הנחיות לחברות הממשלתיות לגבי ייצוג הולם של אוכלוסיות אלה.

באוקטובר 2021 קיבלה הממשלה החלטה בנושא "התוכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026"³⁶. להלן ההנחיות העיקריות בהחלטה הנוגעות גם לחברות הממשלתיות ומצב יישומן נכון ליוני 2022.

1. כלל הגופים הממשלתיים³⁷, הונחו לקבוע יעדים ופעולות לפי העניין לקידום הייצוג ההולם של בני האוכלוסייה הערבית, לרבות במשרדי הממשלה, בחברות הממשלתיות ובמגזר הפרטי.

2. הוטל על שר האוצר לפרסם בתוך 30 יום, בתיאום עם הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים במשרד לשוויון חברתי (להלן - הרשות לפיתוח כלכלי), תזכיר חוק³⁸ לתיקון חוק החברות הממשלתיות, שייקבע חובה לקידום הייצוג ההולם לבני האוכלוסייה הערבית בקרב עובדי החברות הממשלתיות.

מנכ"ל המשרד לשוויון חברתי הודיע למשרד מבקר המדינה במאי 2022 כי רשות החברות הממשלתיות, בתיאום עם הרשות לפיתוח כלכלי, פרסמה להערות הציבור את תזכיר חוק החברות הממשלתיות בדצמבר 2021, וכי משרד האוצר ורשות החברות הממשלתיות נדרשים לקדם, בשיתוף הרשות לפיתוח כלכלי, את אישור הצעת החוק באמצעות ועדת השרים לענייני חקיקה, כדי להביאה לפני הכנסת בקיץ 2022. יצוין כי ביוני 2022 פוזה הכנסת העשרים וארבע.

בתגובה על ממצאי הביקורת מאוקטובר 2022 מסרה הרשות לפיתוח כלכלי כי המשרד לשוויון חברתי פנה פעמים רבות למשרד האוצר ולרשות החברות הממשלתיות בנושא קידום הליך החקיקה וכי הפעילות בנושא תמשיך בכנסת העשרים וחמש.

3. נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה תפעיל תוכניות בין היתר להטמעת גיוון תעסוקתי בקרב מעסיקים, בדגש על בני האוכלוסייה הערבית.

ביוני 2022 הודיעה נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה למשרד מבקר המדינה כי התקציב בשנת 2022 בנושא הגיוון התעסוקתי בסכום מצטבר של 3 מיליון ש"ח כולל תקציב למיזם לבני האוכלוסייה הערבית עם משרד החינוך, כי נמצא בשלבי אישור מיזם לקידום הגיוון התעסוקתי לנשים מכלל אוכלוסיות הגיוון בדגש על בנות האוכלוסייה הערבית בחברות טכנולוגיה עילית (היי-טק), וכי נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה החלה בתוכניות גיוון תעסוקתי לאוכלוסיות הגיוון בשלוש רשויות מקומיות בדגש על בני האוכלוסייה הערבית ובכוונתה להרחיב זאת לעוד שני ארגונים עד סוף השנה.

36 החלטת הממשלה 550 (24.10.21).

37 בהחלטת הממשלה נקבע כי גוף ממשלתי משמעו משרדי ממשלה, חברות ממשלתיות ועוד.

38 מסמך הכולל את עיקרי החוק המוצע, נוסח החוק ודברי הסבר לו ופירוט בדבר השפעתו על חוק קיים, על תקציב המדינה ועל גורמים אחרים.



4. יוקם צוות³⁹ שיהיה אחראי בין היתר ליישום החלטת הממשלה בנושאים הנוגעים לגיוון תעסוקתי.

מנכ"ל המשרד לשוויון חברתי הודיע למשרד מבקר המדינה במאי 2022 כי הצוות טרם התכנס. המנכ"ל הוסיף כי לאחר שהסתיימה הכנת תוכנית העבודה של משרדי הממשלה המעורבים ביישום החלטת הממשלה, פועל המשרד לשוויון חברתי במרץ מול משרד הכלכלה והתעשייה כדי לקיים מפגש של הצוות "בשבועות הקרובים". בתגובה על ממצאי הביקורת מאוקטובר 2022 מסרה הרשות לפיתוח כלכלי כי הצוות התכנס ביולי 2022 לאחר שקיים דיונים בנושא עם משרדי ממשלה וגורמי מקצוע, דיון נוסף של הצוות מתוכנן לנובמבר 2022 לקראת גיבוש תוכנית העבודה לשנת 2023, ונקבע כי בשנת 2023 יתכנס הצוות כשלוש פעמים.

עלה כי הצוות ליישום החלטת הממשלה בנושאים הנוגעים לגיוון תעסוקתי הוקם לאחר החלטת הממשלה מאוקטובר 2021; התכנס לראשונה במועד סיום הביקורת, יולי 2022, כעבור 9 חודשים מהחלטת הממשלה, והחל לקיים את הדיונים הנדרשים לקידום היישום של החלטת הממשלה בנושא התוכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026.

עוד עלה כי עד מועד סיום הביקורת, יולי 2022, רפאל והתע"א, לרבות אלתא, לא קבעו יעדים לקידום הייצוג ההולם של בני האוכלוסייה הערבית, לרבות הצ'רקסית.

משרד מבקר המדינה מציין לגבי החלטת הממשלה מאוקטובר 2021 בנושא התוכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026 כי הוכן תזכיר חוק לתיקון חוק החברות הממשלתיות בעניין קידום ייצוג הולם לבני האוכלוסייה הערבית בקרב עובדי החברות הממשלתיות; בוצעו מיזמים משותפים בנושא הגיוון התעסוקתי שתקצבה נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה בנוגע לבני האוכלוסייה הערבית; והמשרד לשוויון חברתי והרשות לפיתוח כלכלי קידמו את תוכניות העבודה של משרדי הממשלה בנושא.

על רפאל והתע"א לפעול ליישום החלטת הממשלה מאוקטובר 2021 בעניין קידום הייצוג ההולם של בני האוכלוסייה הערבית והצ'רקסית בשים לב לסיווג הביטחוני ולהתאמה הביטחונית הנדרשים להעסקה בחברות ממשלתיות ביטחוניות.

על הרשות לפיתוח כלכלי לפעול ליישום החלטת הממשלה מאוקטובר 2021 בעניין קידום הייצוג ההולם של בני האוכלוסייה הערבית, לרבות הצ'רקסית ובני העדה הדרוזית בנושאים שבתחום אחריותה. זאת בין היתר באמצעות הצוות האחראי ליישום החלטת הממשלה בנושאים הנוגעים לגיוון תעסוקתי ובשים לב לסיווג הביטחוני ולהתאמה הביטחונית הנדרשים להעסקה בחברות הממשלתיות הביטחוניות.

בתגובה על ממצאי הביקורת מספטמבר 2022 מסרה נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה למשרד מבקר המדינה כי היא מפעילה תוכניות להטמעת שוויון וגיוון בקרב מעסיקים משנת 2016, וכי

39 צוות בהובלה משותפת של מנהל הרשות לפיתוח כלכלי, הממונה על זרוע העבודה במשרד הכלכלה והתעשייה, מנכ"לית משרד החדשנות, המדע והטכנולוגיה, ובהשתתפות רשות הצעירים במשרד לשוויון חברתי, משרד הכלכלה והתעשייה, אגף עתודות לישראל במשרד ראש הממשלה, משרד החינוך, המועצה להשכלה גבוהה, הרשות הלאומית לחדשנות טכנולוגית, נש"ם, רשות החברות הממשלתיות, שירות התעסוקה הישראלי, הכלכלן הראשי ואגף התקציבים במשרד האוצר.



התכניות הן וולונטריות ומופעלות באמצעות שיתופי פעולה עם מעסיקים. עוד מסרה הנציבות כי בעקבות החלטת הממשלה היא שמה דגש בתוכניות אלו על שילוב בני האוכלוסייה הערבית בשוק העבודה.

להלן לוח ובו השוואה של המסד הנורמטיבי לגבי ייצוג הולם של עובדים בני האוכלוסייה הערבית, הצ'רקסית ובני העדה הדרוזית בשירות המדינה ובין המסד הנורמטיבי כאמור בחברות הממשלתיות.

לוח 4: המסד הנורמטיבי לגבי ייצוג הולם של עובדים מקרב האוכלוסייה הערבית, הצ'רקסית ובני העדה הדרוזית בשירות המדינה ובחברות הממשלתיות

שירות המדינה	החברות הממשלתיות
1. חוק המינויים - מתן ביטוי הולם, בנסיבות העניין, לייצוגם של בני האוכלוסייה הערבית, הצ'רקסית והעדה הדרוזית.	1. חוק החברות הממשלתיות - מתן ביטוי הולם, בנסיבות העניין, לייצוגם של בני העדה הדרוזית בלבד, וקביעת יעד על ידי דירקטוריון החברה הממשלתית.
2. החלטת הממשלה מנובמבר 2007 - שיעור עובדי המדינה מקרב בני האוכלוסייה הערבית, הצ'רקסית והעדה הדרוזית - 10%.	2. החלטות ממשלה מאוקטובר 2021 ומדצמבר 2021, בנוגע לקידום תיקון חוק החברות הממשלתיות ובו תעוגן גם חובת הייצוג ההולם של בני האוכלוסייה הערבית והצ'רקסית. נכון ליולי 2022 החוק לא תוקן.
	3. אין החלטת ממשלה לגבי שיעור הייצוג ההולם.

על פי חוק המינויים, חוק החברות הממשלתיות והחלטות הממשלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהאמור לעיל עולה כי על שירות המדינה ועל החברות הממשלתיות חלים חוקים שונים בנוגע לייצוגם של בני העדה הדרוזית. עוד עולה כי בשונה מהשירות הציבורי אין החלטת ממשלה לגבי שיעור הייצוג ההולם של עובדים בני העדה הדרוזית בחברות הממשלתיות, וכי שיעור הייצוג ההולם של עובדים אלה בחברות הממשלתיות נתון לשיקול דעתו של דירקטוריון החברה בהתאם לנקבע בחוק החברות הממשלתיות. יצוין כי לגבי בני האוכלוסייה הערבית והצ'רקסית אין חקיקה הנוגעת לייצוגם בחברות הממשלתיות.

מומלץ כי רשות החברות הממשלתיות תבחן את סוגיית שיעור הייצוג ההולם של בני העדה הדרוזית בקרב עובדי החברות הממשלתיות השונות, לרבות התע"א ורפאל, ותציג את מסקנותיה והמלצותיה בעניין לשרים האחראים לענייני החברות.

ייצוג הולם לאנשים עם מוגבלות: המסד הנורמטיבי הנוגע לשירות המדינה ולמעסיק ציבורי גדול: לפי חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות וחוק המינויים, החל



משנת 2017⁴⁰ על מעסיק ציבורי גדול⁴¹ ומשרדי ממשלה⁴² לעמוד ביעד הייצוג ההולם ולפיו 5% לפחות מהעובדים בהם⁴³ הם אנשים עם מוגבלות משמעותית⁴⁴. בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות נקבע כי מעסיק ציבורי גדול כולל בין היתר את משרת ישראל ורשויות מקומיות, וכן חברה ממשלתית - אם יקבע שר המשפטים בהסכמת השרים האחראים לענייני החברה שהיא גוף ציבורי לעניין חוק זה.

בתוספת לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות נקבעו תנאים מדידים להגדרת אדם עם מוגבלות משמעותית, כגון אחוזי נכות מעל רף מסוים שהוכרו לאותו אדם על ידי גופים מוסמכים, כגון המוסד לביטוח לאומי ומשרד הביטחון.

לפי הנחיות נש"ם, עובד מדינה יירשם כעובד עם מוגבלות אם הצהיר על כך מרצונו והמציא מסמכים רפואיים התומכים בכך. מכיוון שרק חלק מעובדי המדינה עם מוגבלות מצהירים על כך, הנתונים שבידי המעסיקים בשירות המדינה ובידי נש"ם על מספר העובדים שהם אנשים עם מוגבלות הם חלקיים. לכן, כדי לאפשר את עיבוד המידע בדבר עמידת כל גוף ביעד הייצוג ולשמור על פרטיות המידע של עובדים עם מוגבלות, נקבע מנגנון בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות שהוחל בחוק המינויים גם על משרדי הממשלה ויחידות הסמך המעסיקים יותר מ-100 עובדים. עיקרו של המנגנון: המוסד לביטוח לאומי יבחן את הנתונים שברשותו ואת הנתונים שימסרו לו בין היתר משרדי הממשלה ויחידות הסמך וימסור לנציב שירות המדינה הודעה על מידת העמידה שלהם ביעד הייצוג של עובדים עם מוגבלות משמעותית.

המסד הנורמטיבי החל על החברות הממשלתיות: בחברות הממשלתיות, כמו בשירות המדינה, עובד יירשם כעובד עם מוגבלות אם הצהיר על כך מרצונו והמציא מסמכים התומכים בכך. בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות הוגדר אדם עם מוגבלות - אדם עם לקות פיזית, נפשית או שכלית, לרבות קוגניטיבית, קבועה או זמנית, אשר בשלה מוגבל תפקודו באופן מהותי בתחום אחד או יותר מתחומי החיים העיקריים. הגדרה זו, בשונה מהגדרת אדם עם מוגבלות משמעותית לפי החוק האמור, אינה כוללת תנאים כלשהם, למשל אחוזי נכות מסוימים שהוכרו על ידי גופים מוסמכים.

40 חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (תיקון מס' 15), התשע"ו-2016; תיקון עקיף: חוק שירות המדינה (מינויים), התש"ט-1959 - מס' 17. ספר החוקים 2577 (16.8.16).

41 בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות הוגדר מעסיק ציבורי גדול כך - גוף ציבורי המעסיק 100 עובדים לפחות, למעט משרד ממשלתי או יחידת סמך שלו שהוראות סעיף 15 לחוק המינויים חלות עליהם.

42 בחוק המינויים נקבע - משרד ממשלתי או יחידת הסמך שלו המעסיקים 100 עובדים לפחות.

43 בהתאם לנקבע בהחלטת הממשלה 2261 מ-30.11.14, שיעור הייצוג ההולם של אנשים עם מוגבלות בגוף ממשלתי שמעסיק פחות מ-100 עובדים לא יפחת מ-3% מסך המועסקים בשירות המדינה ויעלה בהדרגה, בתנאים שנקבעו בהחלטת הממשלה. לפי חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, במניין העובדים לצורך קביעת שיעור העסקת עובדים עם מוגבלות לא יובאו בחשבון עובדים של קבלני כוח אדם או קבלני שירותים המועסקים אצל המעסיק הציבורי הגדול.

44 עובד עם מוגבלות משמעותית על פי חוק המינויים כהגדרתו בסעיף 9 לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות. בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות נקבע כי עובד או מועמד לעבודה עם מוגבלות משמעותית הוא אדם עם מוגבלות שמתקיים בו אחד מהתנאים המנויים בחלק א' לתוספת הרביעית לחוק זה.



יצוין כי בדוח של רשות החברות הממשלתיות בעניין שכר וכוח אדם לשנת 2017 נכתב כי אין אמת מידה אחידה בחברות ממשלתיות לקביעה מיהו אדם עם מוגבלות ולכן קיים קושי רב להשוות את הנתונים בין החברות.

בלוח שלהלן עיקרי המסד הנורמטיבי לגבי מתן ייצוג הולם של עובדים שהם אנשים עם מוגבלות בשירות המדינה ובחברות הממשלתיות.

לוח 5: המסד הנורמטיבי לגבי ייצוג הולם של עובדים שהם אנשים עם מוגבלות בשירות המדינה ובחברות הממשלתיות

שירות המדינה	החברות הממשלתיות
1. חוק המינויים וחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות - מתן ביטוי הולם, בנסיבות העניין, לייצוגם של אנשים עם מוגבלות.	1. חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות - מתן ביטוי הולם, בנסיבות העניין, לייצוגם של אנשים עם מוגבלות.
2. חוק המינויים וחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות - יעד הייצוג ההולם לאנשים עם מוגבלות משמעותית - 5%.	2. צו הרחבה משנת 2014 - יעד הייצוג הולם - 3%. לא הוגדרו בצו התנאים לפיהם ייקבע מיהו אדם עם מוגבלות.

על פי חוק המינויים, חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות וצו ההרחבה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהאמור לעיל עולה כי למשרד ממשלתי ולמעסיק ציבורי גדול נקבע יעד ייצוג הולם של 5% לאנשים עם מוגבלות משמעותית, ואילו לחברות הממשלתיות נקבע יעד ייצוג הולם של 3% לאנשים עם מוגבלות (בנושא זה ראו בהמשך). דהיינו קיים שוני בין שיעור הייצוג ההולם שנקבע לגבי אנשים עם מוגבלות בשירות המדינה לבין השיעור שנקבע לחברות הממשלתיות.

עוד עלה כי בצו ההרחבה, החל על מעסיקים של יותר מ-100 עובדים, ובהם חברות ממשלתיות, לרבות התע"א ורפאל, לא הוגדרו התנאים שלפיהם ייקבע מיהו אדם עם מוגבלות כלשהי. זאת בשונה מההגדרה של אדם עם מוגבלות משמעותית בשירות המדינה שנקבעה בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות.

עוד עלה כי לא קיים מנגנון שמאפשר למעסיק כאמור, לרבות חברות ממשלתיות, וכן לנציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות ולרשות החברות הממשלתיות, לקבל מידע לגבי שיעור הייצוג של העובדים שהם אנשים עם מוגבלות. זאת בשונה מהמנגנון שנקבע בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות לגבי ייצוגם של אנשים עם מוגבלות משמעותית בשירות המדינה ובמעסיקים ציבוריים גדולים כהגדרתם בחוק זה. במצב הדברים המתואר אין ביכולתן של החברות הממשלתיות ורשות החברות הממשלתיות לדעת אם החברות הממשלתיות עומדות ביעד ההעסקה שנקבע בצו ההרחבה לגבי אנשים עם מוגבלות - 3%.

נוסף על כך, לא נקבעו סדרי הדיווח של מעסיק כאמור, לרבות החברות הממשלתיות, לנציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות לגבי שיעור העובדים שהם אנשים עם מוגבלות, ולא נקבעו סמכויות אכיפה לנציבות או לגוף אחר.



מומלץ כי נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, בשיתוף רשות החברות הממשלתיות, תבחן בהקשר לחברות הממשלתיות, את האפשרות לגבש הגדרה של אדם עם מוגבלות, לרבות התנאים לכך, כגון אחוזי נכות; לקבוע מנגנון קבלת מידע על שיעור הייצוג של אנשים עם מוגבלות; ולהסדיר את סמכויות האכיפה וסדרי הדיווח הנדרשים. זאת כדי לוודא את עמידתם של מעסיקים של יותר מ-100 עובדים, לרבות חברות ממשלתיות, ביעד הייצוג ההולם שנקבע בצו ההרחבה.

חוזר רשות החברות הממשלתיות בעניין חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות מיוני 2014: כשלושה חודשים לפני הוצאת צו ההרחבה הוציאה רשות החברות הממשלתיות חוזר לכלל החברות הממשלתיות בעניין חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות. בחוזר נכתב בין היתר כי נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות מסרה כי יעד העסקה רצוי של אנשים עם מוגבלות חמורה שייחשב כייצוג הולם כאמור בחוק האמור, הוא בשיעור 5% מכלל העובדים בחברה, בכל הדרגות בה. עוד נכתב בחוזר כי כל חברה ממשלתית מתבקשת לבוא בדברים עם הנציבות כדי לקבוע יעד העסקה רצוי המתאים לחברה, לפי אופי התפקידים בה, או לשם קביעת פריסת היעד ביחס למשרות הקיימות בה. בחוזר הוגדר אדם עם מוגבלות חמורה - אדם שאובחנה⁴⁵ אצלו נכות אחת דומיננטית בשיעור של לפחות 40% או אדם שאובחן אצלו מצבור של ליקויים בשיעור של לפחות 60% נכות.

לגבי השוני בין הגדרת אנשים עם מוגבלות חמורה שנקבעה בחוזר רשות החברות הממשלתיות שלעיל, לעומת ההגדרה של אדם עם מוגבלות משמעותית שנקבעה בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, מסרה רשות החברות הממשלתיות באפריל 2022 למשרד מבקר המדינה כי חוזר רשות החברות הממשלתיות פורסם לפני התיקון לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות.

רפאל והתע"א מסרו למשרד מבקר המדינה בפגישות שנערכו עמן במרץ 2022 כי יש להן קושי לדעת מי מעובדיהן הם אנשים עם מוגבלות או עם מוגבלות חמורה, זאת מטעמים של פרטיות העובדים ובהיעדר מנגנון הקבוע בחוק שיאפשר להם לקבל את המידע. רפאל והתע"א הוסיפו כי לפיכך הן אינן יכולות לדעת מהו שיעור האנשים עם מוגבלות או עם מוגבלות חמורה העובדים בהן.

עוד מסרו רפאל והתע"א כי הן פועלות במגוון דרכים לאיתור עובדים עם מוגבלות, ובכלל זה קבלת המידע מעובדים בעת גיוסם לעבודה, לרבות באמצעות הצהרה וולונטרית על מוגבלות של המועמד בטופס שאלון למועמד לקבלה לעבודה, מפניות של עובדים למשאבי האנוש בחברות בבקשות לביצוע התאמות או להכרה באובדן כושר עבודה, זמני או קבוע, ובדיקת הזכאים לפטור מתשלום מס הכנסה בגין אחוזי נכות.

בתגובה על ממצאי הביקורת מספטמבר 2022 מסרה התע"א כי היא פועלת משנת 2014 עם משרד העבודה והרווחה בתוכנית משותפת, הכוללת יעדים ופעולות לגבי עובדים עם מוגבלות.

45 בחוזר נקבע לעניין זה - אדם שימציא אישור מהמוסד לביטוח לאומי או ממשרד הביטחון או אישור של ועדה רפואית מטעם מס הכנסה.



בביקורת נמצא כי למרות הוראות חוזר רשות החברות הממשלתיות לגבי אנשים עם מוגבלות מיוני 2014, רפאל והתע"א לא באו בדברים עם נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות כדי לקבוע את יעד ההעסקה הרצוי של אנשים עם מוגבלות המתאים להן.

על רפאל והתע"א לפעול בהתאם להנחיות החוזר של רשות החברות הממשלתיות ולבוא בדברים עם נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות כדי לקבוע יעד העסקה המתאים להן שלא יפחת מהיעד שנקבע בצו ההרחבה.

מומלץ כי רשות החברות הממשלתיות תעדכן את החוזר שהוציאה לחברות הממשלתיות בעניין אנשים עם מוגבלות. זאת בהתאם לאמור בצו ההרחבה ובהתאם לתוצאות בחינה שתערך בשיתוף הנציבות לשוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות בנוגע להגדרת אדם עם מוגבלות, למנגנון קבלת המידע על שיעור הייצוג של אנשים עם מוגבלות ולסמכויות האכיפה וסדרי הדיווח הנדרשים בנושא.

ייצוג הולם לבני האוכלוסייה החרדית: המסד הנורמטיבי בשירות המדינה: נוסף על הקבוע בחוק המינויים לגבי מתן ייצוג הולם בשירות המדינה לעובדים בני האוכלוסייה החרדית⁴⁶, כמפורט לעיל, החליטה הממשלה בדצמבר 2015 לאמץ את ההמלצות של צוות בין-משרדי בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, שמטרתן לקדם את שילובם של עובדים בני האוכלוסייה החרדית בשירות המדינה⁴⁷. למשל, קידום מסלולים לשילוב מיטבי של בני האוכלוסייה החרדית במערכת הבריאות הממשלתית.

נוסף על כך, בדצמבר 2017 קבעה הממשלה יעד ולפיו שיעור הנקלטים לשירות המדינה מקרב האוכלוסייה החרדית לא יפחת מ-7% מכלל העובדים שייקלטו לשירות המדינה, וזאת במהלך השנים 2018 - 2020⁴⁸.

המסד הנורמטיבי בחברות ממשלתיות: בחוק החברות הממשלתיות אין התייחסות למתן ייצוג הולם בקרב עובדי חברה ממשלתית לעובדים בני האוכלוסייה החרדית. כמו כן, רשות החברות הממשלתיות לא הוציאה חוזרים או הנחיות לחברות הממשלתיות בעניין זה.

יצוין כי כאמור לעיל, בדצמבר 2021 החליטה הממשלה לתמוך בתיקון חוק החברות הממשלתיות, ולפיו הוא יתייחס בין היתר לייצוגם של בני האוכלוסייה החרדית בחברות הממשלתיות, ובדצמבר 2021 אישרה הכנסת בקריאה טרומית את הצעת החוק. להלן לוח ובו נתונים על המסד הנורמטיבי לגבי ייצוג הולם של עובדים בני האוכלוסייה החרדית בשירות המדינה ובחברות הממשלתיות.

46 חוק המינויים תוקן בדצמבר 2016 (תיקון מס' 19) באמצעות חוק ייצוג הולם של בני האוכלוסייה החרדית ושל עולים חדשים בשירות הציבורי (תיקוני חקיקה), התשע"ז-2016.

47 החלטת ממשלה מס' 869, "קידום המלצות לשילוב האוכלוסייה החרדית בשירות המדינה" מ-20.12.15.

48 החלטת ממשלה מס' 3268 בעניין ייצוג הולם בשירות המדינה לגבי האוכלוסייה החרדית אצילת סמכויות לפי חוק שירות המדינה (מינויים) מ-17.12.17.



לוח 6: המסד הנורמטיבי לגבי ייצוג הולם של עובדים בני האוכלוסייה החרדית בשירות המדינה ובחברות הממשלתיות

שירות המדינה	החברות הממשלתיות
1. חוק המינויים - מתן ביטוי הולם, בנסיבות העניין, לייצוגם של בני האוכלוסייה החרדית.	1. חוק החברות הממשלתיות - אין התייחסות.
2. החלטת הממשלה מדצמבר 2017 - קביעת יעד ולפיו שיעור הנקלטים בשירות המדינה מקרב בני האוכלוסייה החרדית בשנים 2018 - 2020 לא יפחת מ-7% מכלל הנקלטים בשירות המדינה.	2. החלטת הממשלה מדצמבר 2021 לתמוך בתיקון חוק החברות הממשלתיות בנושא ייצוג הולם של בני האוכלוסייה החרדית.
3. אין החלטת ממשלה לגבי שיעור הייצוג ההולם.	3. אין החלטת ממשלה לגבי שיעור הייצוג ההולם.

על פי חוק המינויים, חוק החברות הממשלתיות והחלטות הממשלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מלוח 6 עולה כי בשונה משירות המדינה אין חקיקה בנושא ייצוג הולם של עובדים בני האוכלוסייה החרדית בחברות הממשלתיות, וכן אין החלטת ממשלה בנוגע לשיעור הייצוג ההולם שלהם.

מומלץ כי רשות החברות הממשלתיות תבחן את האפשרות לקבוע יעדים לקליטת בני האוכלוסייה החרדית בחברות הממשלתיות על בסיס היעדים שנקבעו בהחלטת הממשלה מדצמבר 2017⁴⁹ ובשים לב לשיעורם באוכלוסייה.

ייצוג הולם לבני שני המינים: בדוח מבקר המדינה משנת 2014⁵⁰ לגבי ייצוג נשים בתפקידים הבכירים בשירות הציבורי צוין כי בשירות המדינה היה תת-ייצוג של נשים בדרגי הניהול הבכירים. לגבי החברות הממשלתיות שנבדקו צוין כי היה בהן שיעור נמוך ביותר של נשים בדרגי הניהול הבכירים⁵¹. לגבי התע"א ורפאל צוין בדוח כי בשנת 2012 לא כיהנו נשים בהנהלה הבכירה שלהם⁵², וכי באותה שנה שיעור הנשים שהועסקו ברפאל היה 21% ובתע"א 16%.

כאמור, בנוגע לייצוג הולם של נשים חלות על החברות הממשלתיות בין היתר הוראות חוק שיווי זכויות האישה. בינואר 2017 הוציאה רשות החברות הממשלתיות חוזר בעניין ייצוג הולם בתפקידי ניהול בחברות ממשלתיות⁵³. זאת כדי להביא לידיעת החברות את הפער הקיים בהן בנוגע לייצוג נשים בתפקידים אלו ולהנחותן לפעול לקידום הייצוג הנשי בתפקידי הניהול הבכיר. בחוזר לא נקבעו יעדים לייצוג הולם לנשים בקרב העובדים והמנהלים בכל הדרגים. ואולם בחוזר צוין כי

49 החלטת ממשלה מס' 3268 בעניין ייצוג הולם בשירות המדינה לגבי האוכלוסייה החרדית אצילת סמכויות לפי חוק שירות המדינה (מינויים) מ-17.12.17.

50 מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד** (2014), "ייצוג נשים בתפקידים הבכירים בשירות הציבורי".

51 בביקורת משנת 2014 נבדקו שלושת דרגי הניהול הבכירים בשירות המדינה.

52 המנכ"ל והסמנכ"לים.

53 חוזר מס' 1-7-2017 מינואר 2017 בעניין ייצוג הולם בתפקידי ניהול בחברות ממשלתיות.



לדעת רשות החברות הממשלתיות, יעד ההעסקה הרצוי של נשים בתפקידי ניהול בכיר הוא 50% מכלל המנהלים.

בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה בנושא מינויים בשירות הציבורי בעניין ייצוג הולם למגזרים מסוימים⁵⁴ (להלן - הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בעניין ייצוג הולם) נכתב כי ביטוי הולם בהקשר לייצוגם של בני שני המינים אין פירושו קביעת מכסות לייצוגם של בני שני המינים אלא מתן ייצוג יחסי הולם לכל אחד מן המינים. עוד נכתב כי השיעור הראוי של הייצוג צריך להיקבע בהתחשב באופיו, במטרותיו ובצרכיו המיוחדים של הגוף ועל פי ההתפלגות של המועמדים המצויים, מבני שני המינים, המתאימים לכהונה הייחודית הנדונה.

משרד מבקר המדינה בדק את שיעורי העסקת הנשים ברפאל ובתע"א, לרבות בתפקידי ניהול בכיר⁵⁵. בלוחות שלהלן מצוינים הנתונים שהעלה משרד מבקר המדינה בעניין זה:

לוח 7: שיעור העסקת הנשים ברפאל ובתע"א בשנים 2018 - 2021

	2021	2020	2019	2018	
רפאל	25%	23.9%	23.8%	23.3%	
התע"א*	21.3%	23.0%	22.1%	22.0%	

על פי דיווחי רפאל לרשות החברות הממשלתיות, דוח הקיימות של התע"א לשנת 2020 לגבי השנים 2018 - 2020 ומסמכי התע"א לגבי שנת 2021, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* התע"א שינתה את בסיס הנתונים בשנת 2020, בהשוואה לנתונים לשנים 2018 ו-2019.

מהאמור לעיל עולה כי שיעור העסקת הנשים ברפאל עלה משנת 2012 ועד לשנת 2021 מ-21% ל-25%, ובתע"א השיעור עלה מ-16% ל-23% בשנת 2020 ול-21.3% בשנת 2021. כמו כן, שיעור העסקת הנשים ברפאל בשנים 2018 - 2021 היה גדול בכ-1% - 3.5% משיעור העסקת הנשים בתע"א.

לוח 8: שיעור העסקת הנשים בדרג הניהול הבכיר ברפאל ובתע"א בשנים 2018 - 2021

	2021	2020	2019	2018	
רפאל	22.6%	21.5%	20.0%	20.6%	
התע"א	15.3%	16.2%	15.4%	12.0%	

על פי נתוני רפאל והתע"א, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

54 הנחיה מס' 1.1503 ממרץ 2013 לכל רשות ציבורית נשוא ההנחיה, לרבות חברה ממשלתית. ההנחיה עודכנה במאי 2020.

55 שלושת דרגי הניהול הבכירים - המנכ"ל, הסמנכ"ל והכפופים לסמנכ"לים.



משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את הגידול בשיעור העסקת הנשים בדרגי הניהול הבכיר בתע"א וברפאל בשנים 2018 - 2021 - מ-12% עד 15.3% ומ-20.6% עד 22.6%, בהתאמה. זאת לעומת שנת 2012 שבה לא הועסקו נשים בדרגים אלה בשתי החברות. עם זאת, השיעורים כאמור בשתי החברות נכון לשנת 2021 הם 15.3% - 22.6% כלומר נמוכים מיעד ההעסקה הרצוי בשיעור 50% כפי שציינה רשות החברות הממשלתיות בחוזר מינואר 2017. כן עולה מהלוח כי בשנים 2018 - 2021 שיעור העסקת הנשים בדרגי הניהול הבכיר ברפאל (20% - 22.6%) היה גדול מאשר בתע"א (12% - 16.2%).

יצוין כי בפברואר 2022, במהלך הביקורת, הכינה רפאל לראשונה טיוטת תוכנית עבודה בנושא גיוון תעסוקתי⁵⁶. בטיטו נכתב בין היתר כי לפחות 25% מהמאותרים לעתודת הניהול במטה החברה יהיו נשים, וכי כל חטיבה ברפאל תציב יעד לגבי מינוי נשים בדרגות ניהול מדרגת ראש תחום ומעלה שיגובש בשיתוף עם הממונה על הגיוון התעסוקתי בחברה ויאושר על ידה.

בדוח מבקר המדינה משנת 2021 בעניין מינוי בכירים בתע"א⁵⁷ נכתב כי מסוף שנת 2011 פעלה החברה, בפקוח הדירקטוריון⁵⁸, לקידום נשים למנהלות בחברה, וכי התע"א עמדה בדרישות חוזר רשות החברות הממשלתיות מינואר 2017 לגבי ייצוג נשים בתפקידי ניהול.

כן נמצא כי בדצמבר 2019 ובמרץ 2020 הציגה הנהלת התע"א לוועדת הדירקטוריון בנושא ממשל תאגידי, קיימות, קידום נשים ואוכלוסיות מגוונות (להלן - ועדת הדירקטוריון) תוכנית חומש אסטרטגית לשנים 2019 - 2023. התוכנית כוללת יעדים לקליטת עובדים מאוכלוסיות הגיוון, לרבות לגבי ייצוג נשים בדרגים ובמקצועות שונים.

פעילות רפאל והתע"א להסרת חסמים לקליטה בעבודה של אוכלוסיות שונות

לפי מסמכי התע"א מפברואר 2022 ודוח מבקר המדינה⁵⁹ שיעורי העסקה נמוכים של אוכלוסיות הגיוון במקומות עבודה עלולים לנבוע מחסמים בקרב המעסיקים והמועמדים לעבודה שמקורם בדעות קדומות, הפליה לרעה על רקע גזעני, פערי השכלה, תרבות ארגונית, היעדר תמריצים כלכליים להעסקה של אנשים עם מוגבלות, היעדר ניסיון מקצועי, פריסה גיאוגרפית מוגבלת של מקומות תעסוקה ועוד.

שירות המדינה: בהחלטת הממשלה משנת 2009⁶⁰ ובהנחיות ופרסומים שונים של נש"ם יש התייחסות לחסמים העומדים בפני מועמדים לעבודה בשירות המדינה ודרכי ההתמודדות עימם.

56 טיוטת תוכנית עבודה שנתית בנושא גיוון תעסוקתי ברפאל לשנים 2022 - 2023 מ-16.2.2022. ביוני 2022 נדונה הטיוטה בדירקטוריון רפאל.

57 מבקר המדינה, **דוח שנתי 71** (2021), "מינוי בכירים בתעשייה האווירית לישראל בע"מ", עמ' 237-241.

58 הדירקטוריון או ועדת הדירקטוריון העוסקת בנושא.

59 מבקר המדינה, דוח שנתי 72 (2021), "העסקה מכילה של מגוון אוכלוסיות בשירות המדינה", עמ' 475-581.

60 החלטת הממשלה 4436, "ייצוג הולם לבני האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית בשירות המדינה - אישור המלצות צוות בין-משרדי" (25.1.09), שמטרתה בין היתר הסרת חסמים העומדים בפני קידום הייצוג ההולם שלהם.



לצורך עידוד הייצוג ההולם בשירות המדינה פרסמה נש"ם מגוון הנחיות למשרדי הממשלה וליחידות הסמך. לדוגמה, היא פרסמה הנחיות בדבר הצורך לגבש מדיניות לגיון תעסוקתי ולפעול לקידום הייצוג ההולם, לרבות איתור מועמדים לתפקידים מקרב אוכלוסיות שזכאיות לייצוג הולם; בנובמבר 2018 היא פרסמה מדריך לאבחון והערכה תעסוקתיים של בני האוכלוסייה הערבית, יוצאי אתיופיה, בני האוכלוסייה החרדית ואנשים עם מוגבלות; ובמרץ 2019 היא פרסמה נוהל שמטרתו הסדרת התאמות פיזיות לעובדים עם מוגבלות בשירות המדינה.

אשר להחלטת הממשלה האמורה משנת 2009, נש"ם הנחתה את הגופים הממשלתיים בנובמבר 2017 כדלהלן: עובדי מדינה בני האוכלוסייה הערבית אשר יעתיקו את מקום מגוריהם למרחק של 70 ק"מ או יותר ממקום המגורים הקבוע בעקבות קליטה במשרה בשירות המדינה, יהיו זכאים לסיוע בשכר דירה בסכום של עד 2,000 ש"ח בחודש וכן להחזר הוצאות הנסיעה פעם בשבוע ממקום המגורים הקבוע למקום העבודה ובחזרה.

החברות הממשלתיות הביטחוניות: רפאל והתע"א מסרו למשרד מבקר המדינה במועדים שונים כי העסקת עובדים מאוכלוסיות הגיוון מהווה הזדמנות להרחיב את מעגל המועמדים בתחומים נדרשים. להלן הפעולות שנקטו רפאל והתע"א בשנים 2020 - 2022 לקליטת עובדים מאוכלוסיות הגיוון בשל הערך שהן מוצאות בהעסקה כזו ולהסרת חסמים לקליטתם.

התע"א: בישיבת ועדת הדירקטוריון שהתקיימה במרץ 2020 צוין כי כחלק מתפיסת האחריות החברתית בתע"א וכדי להיות ארגון מוביל וחדשני, נדרש להרחיב את הגיוון התעסוקתי בה וכי שילוב אוכלוסיות מגוונות בה מהווה ערך חיוני לעובדים, ויוצר שיח ארגוני פתוח המקבל מגוון של דעות, רעיונות וחדשנות, ואף תורם להתפתחותה של התע"א ולשיפור מוצריה.

במצגת של התע"א מפברואר 2022 בנושא "התע"א רב-תרבותית" צוין בין היתר כי לגיוון בתעסוקה יש כמה מטרות, ובהן היבטים ערכיים, אחריות תאגידית, שיפור התוצאות העסקיות ומקסום ההון האנושי.

ממסמכי התע"א עולה כי בשנת 2022 היא מיפתה את החסמים העומדים בפני גיוסם של עובדים מאוכלוסיות הגיוון. במצגת של החברה בנושא "התע"א רב-תרבותית", שהוזכרה לעיל, צוינו בין היתר חסמים, כגון מבחני מיון מוטי תרבות, דעות קדומות וחוסר הבנה תרבותי, וכן חסמים הנוגעים להיבטי ניהול, ובהם תפיסה של מנהלים שניהול אוכלוסיות מגוונות גוזל זמן, אי-נוחות וקושי לנהל קונפליקטים הנובעים מרגישות בין-תרבותית.

לגבי בני העדה הדרוזית צוין במצגת חסם של מגורי המועמדים לעבודה ביישובים הרחוקים ממפעלי התע"א. במרץ 2022 מסרה התע"א למשרד מבקר המדינה כי פנתה לנציג העובדים בני העדה הדרוזית לגבי בדיקת כלל ההיבטים של גיוס העובדים ושימורם ובמענה צוין חסם בתהליך הגיוס והשימור נוכח המרחק הרב של מפעלי התע"א מהישובים הדרוזיים. לגבי יוצאי אתיופיה צוינו במצגת חסמים הנובעים מ"הבדלים בין תרבויות". לגבי בני האוכלוסייה החרדית צוינו במצגת חסמים הנובעים מהצורך בהתייחסות ייעודית לנושאי כשרות מיוחדת של מזון, צורך בקיום בתי כנסת במפעלי התע"א ובהתחשבות בעובדים בימי צום. נוסף על כך מסרה התע"א למשרד מבקר המדינה על חסם הנובע מהיעדר השכלה גבוהה, בעיקר הנדסית-טכנית, בקרב עובדים מאוכלוסיות הגיוון, המקשה את העסקתם.

ממסמכי התע"א עולה כי בשנים 2017 - 2022 עסקו הנהלת החברה וועדת הדירקטוריון בין היתר בחסמים הנוגעים לקידום נשים. במרץ 2017 ערכה הנהלת החברה סקר ראשוני בתע"א לבחינת



החסמים המונעים מנשים להגיש מועמדות לתפקידי ניהול. ביולי 2017 דנה ועדת הדירקטוריון בנושא. מהסקר ומהדיון עלה כי שיעור הנשים בעלות השכלה בתחומי ההנדסה הרלוונטיים לתע"א קטן, כי קיים חשש של נשים ששעות העבודה הרבות הכרוכות בניהול "יבואו על חשבון המשפחה" וכי ייתכן שקיים חוסר מוטיבציה של נשים להתקדם מסיבות שונות, כגון תרבות ארגונית וביטחון תעסוקתי. ועדת הדירקטוריון סיכמה כי קיימת התקדמות בחברה בנושא קידום נשים, אך היא אינה מספקת, בעיקר בתפקידי ניהול בכיר, וכי נדרש לכלול יותר נשים במאגרי העתודה הניהולית.

לגבי קידום הייצוג ההולם בחברה מסרה התע"א במאי 2022 למשרד מבקר המדינה כי היא מעודדת נשים ללמוד לימודי הנדסה, בין היתר באמצעות "פרויקט מהנדסות לתעשייה", שבו התע"א מסייעת במימון הלימודים כדי לקדם נשים בתחומי ההנדסה. כמו כן ציינה התע"א את פרויקט "מהנדסות העתיד" שהיא מקדמת, שמטרתו לעודד תלמידות ללמוד לימודי הנדסה וטכנולוגיה, ושהשתתפו בו 600 תלמידות. התע"א הוסיפה כי היא מבצעת הכשרת מנהלים לגיוס, קליטה וניהול מיטביים של אוכלוסיות הגיוון.

בתגובה על ממצאי הביקורת מספטמבר 2022 מסרה התע"א כי בדצמבר 2021 היא מינתה ממונה על ההוגנות המגדרית בחברה והקימה פורום בנושא, האחראי בין היתר על קידום נשים ויצירת עתודה לניהול בכיר. התע"א הוסיפה כי היא מבצעת פרויקט העשרה אישית ומקצועית לעובדות החברה, מעודדת נשים להגיש מועמדות לתפקידים, ופועלת בשיתוף עמותות וגופים חיצוניים כדי לקלוט בחברה נשים בתחומי התוכנה וההנדסה.

כמו כן, בישיבת ועדת הדירקטוריון שהתקיימה במרץ 2020 צוין כי התע"א מקיימת קשר עם עמותות שונות לקידום השילוב בחברה של בני העדה הדרוזית, יוצאי אתיופיה, אנשים עם מוגבלות ובני האוכלוסייה החרדית. עוד צוינה בישיבה מעורבותה של התע"א בקורס להכשרת בני העדה הדרוזית ללימודי הנדסאי מכטרוניקה⁶¹, בשיתוף רשת החינוך "אורט"⁶², ובבניית מסלול הכשרה לנשים בנות האוכלוסייה החרדית בתחום התוכנה. בישיבת ועדת הדירקטוריון שהתקיימה בדצמבר 2020 צוין כי התע"א פועלת בשיתוף עמותות ועובדים סוציאליים כדי לקדם קליטה של עובדים עם מוגבלות. בישיבת ועדת הדירקטוריון שהתקיימה במרץ 2021 צוין בין היתר כי בגלל משבר הקורונה בוטלו קורס הנדסאי חשמל וקורס "מבנאים" שאליהם התקבלו 23 יוצאי אתיופיה ו-30 בני העדה הדרוזית שהיו מועמדים לעבודה בתע"א; וכי התע"א מקיימת קשר עם "המרכז האקדמי לב" לעידוד קליטה בעבודה של בני האוכלוסייה החרדית.

באוגוסט 2022 מסרה התע"א למשרד מבקר המדינה כי היא מקיימת "בימים אלו" ימי ראיונות לפני פתיחת קורס הנדסאי ייצור בתעופה המיועד למועמדים חיצוניים, לרבות מאוכלוסיות הגיוון וכי היא מקיימת קורס "מבנאות" ומתכננת קורסים נוספים בנושא. עוד מסרה התע"א כי היא עוקבת אחרי קליטת העובדים מאוכלוסיות הגיוון ובוחנת מאילו פעילויות שקיימה התע"א לקידום השילוב של אוכלוסיות אלו מגיעים העובדים.

רפא ל: כאמור, בפברואר 2022, במהלך הביקורת, הכינה רפאל לראשונה טיוטת תוכנית עבודה בנושא גיוון תעסוקתי. במסמך ציינה רפאל כי כחברה המכבדת את ערכי האחריות התאגידית היא מייחסת חשיבות רבה לעידוד שילובם בעבודה של עובדים ממגוון אוכלוסיות, וכי הדבר נעוץ

61 תחום הנדסה המשלב בין הנדסת מכונות, הנדסת אלקטרוניקה והנדסת תוכנה.

62 רשת חינוך המפעילה מכללות ובתי ספר לטכנולוגיה מתקדמת ולמדעים.



גם בשאיפה שלה ליצור לעובדיה סביבת עבודה עשירה ובעלת פוטנציאל גבוה לחדשנות, יצירתיות ותעוזה ולתרום להעלאת המחברות ותחושת הגאווה של העובדים מעצם הזדהותם עם הערכים החשובים אותם רפאל מקדמת ומייצגת.

לגבי קידום הייצוג ההולם בחברה מסרה רפאל באוקטובר 2021 למשרד מבקר המדינה כי היא תומכת בעמותת "ידי עתידים" - המקיימת לימודים במגוון מקצועות תעשייתיים, כגון אווירונאוטיקה, שבהם משתתפים מועמדים לעבודה יוצאי אתיופיה המקבלים מלגת לימודים ומלגת מחיה, וכי אלו המסיימים בהצלחה את הלימודים נקלטים לעבודה ברפאל. במרץ 2022 מסרה רפאל למשרד מבקר המדינה כי היא גייסה לשורותיה עובדים מקרב האוכלוסייה החרדית בשלוחת רפאל שבירושלים, בעיקר בשיטת "חבר מביא חבר". לגבי קליטת עובדים עם מוגבלות מסרה רפאל כי היא פועלת בהתאם לתוכנית עבודה לשנים 2016 - 2023 המתקצבת בכ-4 מיליוני ש"ח, אשר כוללת פעולות להנגשה פיזית של מבנים, ביצוע הדרכות, ביצוע התאמות אישיות והסעה מאורגנת. נוסף על כך מסרה רפאל כי התקשרה עם מעון "עתידות" בעכו המעסיק עובדים עם מוגבלות, שלא ניתן להכניסם למפעלי רפאל, לצורך ביצוע עבודות הנדרשות לחברה. יצוין כי רפאל לא דיווחה לרשות החברות הממשלתיות בדוחות הדירקטוריון⁶³ לשנים 2017 - 2021 לגבי התפקידים שבהם מכהנים העובדים מאוכלוסיות הגיוון (בנושא זה ראו בהמשך).

נמצא כי הנהלת רפאל פעלה בדרכים שונות כדי לקדם העסקת עובדים מאוכלוסיות גיוון. עם זאת בביקורת עלה כי היא לא הפיקה לקחים מפעילות זו ולא ביצעה מיפוי של החסמים העומדים בפניה בתחום העסקת עובדים מאוכלוסיות הגיוון כדי לקדם את ייצוגם בחברה ולא קבעה תוכנית עבודה להתמודדות עם חסמים אלו. בהיעדר מיפוי החסמים ופעילות להסרתם עלול להיפגע שוויון ההזדמנויות בקליטה ובשילוב עובדים מאוכלוסיות הגיוון בחברה.

מומלץ כי הנהלת רפאל תפיק לקחים מהפעילויות השונות שהחברה מבצעת לקידום הקליטה של עובדים מאוכלוסיות הגיוון ותמפה את החסמים לקליטתם ולקידומם של אוכלוסיות גיוון בחברה, תבחן את הפעולות הנדרשות להסרתם, תקבע את דרכי ההתמודדות עימם ותעלה את הנושא לפני הדירקטוריון.

עלה כי רשות החברות הממשלתיות לא הנחתה את החברות הממשלתיות למפות את החסמים לקליטתם ולקידומם של אוכלוסיות הגיוון בחברות הממשלתיות.

מומלץ כי רשות החברות הממשלתיות תבחן את נושא החסמים לקידום אוכלוסיות גיוון בחברות הממשלתיות, לרבות הביטחוניות, ותשקול להנחותן בנושא, ככל שיידרש, בדומה לפעילותה של נש"ם.

63 בחוק החברות הממשלתיות נקבעו לחברות הממשלתיות חובות דיווח באמצעות הגשת דוח שנתי.



קידום הייצוג ההולם על ידי הדירקטוריונים של רפאל והתע"א

המסד הנורמטיבי בחברות הממשלתיות: יוצאי אתיופיה ובני העדה הדרוזית: בחוק החברות הממשלתיות נקבע כי הדירקטוריון של חברה ממשלתית יפעל לקידום הייצוג ההולם בקרב עובדי החברה של יוצאי אתיופיה ובני העדה הדרוזית, בהתאם ליעדים שיקבע. עוד נקבע בחוק כי לשם כך הדירקטוריון ינקוט את האמצעים הנדרשים בנסיבות העניין אשר יש בהם כדי לאפשר ולעודד ייצוג הולם, לרבות באמצעות ייעוד משרות ובאמצעות מתן הוראה בדבר מתן עדיפות למועמדים מקרב אוכלוסיות אלו, כאשר המועמדים בעלי כישורים דומים לכישוריהם של מועמדים אחרים, בין היתר לעניין משרה או קבוצת משרות שיפורטו בהוראה ולתקופה שתקבע בהוראה. כאמור לעיל הוציאה רשות החברות הממשלתיות שני חוזרים - במאי 2011⁶⁴ ובאפריל 2012⁶⁵ - המביאים לידיעת החברות הממשלתיות את עיקרי התיקונים בחוק החברות הממשלתיות לגבי ייצוג הולם של יוצאי אתיופיה ובני העדה הדרוזית, בהתאמה.

אנשים עם מוגבלות: בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות נקבע כי אם ראה מעסיק שבקרב עובדיו אין ביטוי הולם, בנסיבות העניין, לייצוגם של אנשים עם מוגבלות, יפעל לקידום הייצוג ההולם, לרבות ביצוע "התאמות", וכי פעולות מעסיק לגבי הייצוג ההולם "יכול שיעשו בתוכנית אשר תכלול הוראות בדבר העדפת העסקתם או קידומם של אנשים עם מוגבלות שהם כשירים לתפקיד או למשרה ושהם בעלי כישורים דומים לכישוריהם של מועמדים אחרים לתפקיד או למשרה". בחוזר שהוציאה רשות החברות הממשלתיות ביוני 2014 בעניין חוק זה נקבע כי על דירקטוריון החברה הממשלתית לקיים בתוך 90 ימים מיום התקנת החוזר דיון בנושא מדיניות החברה להעסקת אנשים עם מוגבלות, לדון ביעדים שתגיש הנהלת החברה בנושא זה, ולהנחות את ההנהלה לפעול לעמידה ביעדים שיקבע. עוד נקבע בחוזר כי הדירקטוריון ידון אחת לשנה בנושא הייצוג ההולם של אנשים עם מוגבלות ובסוגיות שעולות בחוזר.

בני שני המינים: בחוזר שהוציאה רשות החברות הממשלתיות בינואר 2017 בעניין ייצוג הולם בתפקידי ניהול בחברות ממשלתיות נקבע כי על דירקטוריון החברה לקיים בתוך חודשיים מיום התקנת החוזר דיון בנושא מדיניות החברה להעלאת הייצוג הנשי בתפקידים הניהול הבכיר בה, ולדון בהצעת החלטה של הנהלת החברה שתכלול בין היתר הכנת תוכנית יעדים תלת-שנתית בנושא ולהביאה לאישור הדירקטוריון. עוד נקבע בחוזר כי הדירקטוריון ידון אחת לשנה בנושא הייצוג ההולם של נשים בתפקידי ניהול בכיר, לרבות תפקידי "ליבה בכיר" כפי שיקבע הדירקטוריון, בנעשה בחברה בנושא זה בשנה שעברה ובמתוכנן לשנה הבאה.

64 חוזר מס' 1-7-2011 בעניין "חוק להרחבת הייצוג ההולם של בני העדה האתיופית בשירות הציבורי (תיקון חקיקה), התשע"א-2011".

65 חוזר מס' 1-7-2012 בעניין "חוק להרחבת הייצוג ההולם של בני העדה הדרוזית בשירות הציבורי (תיקוני חקיקה), התשע"ב-2012".



פעולות רפאל: בביקורת עלה כי עד יוני 2022 דירקטוריון רפאל לא פעל לקידום הייצוג ההולם של יוצאי אתיופיה, בני העדה הדרוזית, אנשים עם מוגבלות ונשים בתפקידי ניהול בכיר ולא דן בנושא. עוד עלה כי דירקטוריון רפאל לא קבע יעדים לקליטתם של יוצאי אתיופיה ובני העדה הדרוזית, ועד ליוני 2022 לא נקט את האמצעים הנדרשים בנסיבות העניין, ובכלל זה לא גיבש מדיניות, כדי לאפשר ולעודד ייצוג הולם שלהם, לרבות באמצעות ייעוד משרות והעדפה מתקנת. זאת שלא בהתאם לחוק החברות הממשלתיות ולחוזרי רשות החברות הממשלתיות מהשנים 2011 ו-2012. עוד עלה כי הנהלת רפאל לא ייעדה משרות ליוצאי אתיופיה ולבני העדה הדרוזית עד מועד סיום הביקורת, יולי 2022. עם זאת, היא פעלה לאיתור מועמדים ולגיוס עובדים מאוכלוסיות אלה.

כן נמצא כי נוהלי רפאל אינם כוללים הוראה לגבי מתן העדפה מתקנת ליוצאי אתיופיה ולבני העדה הדרוזית. עם זאת, נוהל רפאל בנושא מינוי פקידים בכירים⁶⁶ כולל הוראה לגבי מתן העדפה מתקנת לנשים.

כמו כן, בביקורת עלה כי דירקטוריון רפאל לא קבע את היעד הרצוי להעסקתם של אנשים עם מוגבלות; ולא קיים עד יוני 2022 דיון בנוגע למדיניות החברה בנושא; וכן לא קבע הוראות בנושא. כל זאת שלא בהתאם לחוזר רשות החברות הממשלתיות משנת 2014.

ביוני 2022, במהלך הביקורת, קיים דירקטוריון רפאל לראשונה דיון בנושא תוכנית עבודה לשנים 2022 - 2023 לגבי גיוון תעסוקתי, המתייחסת לייצוג הולם של יוצאי אתיופיה, בני העדה הדרוזית, אנשים עם מוגבלות, בני האוכלוסייה החרדית ונשים בתפקידי ניהול בכיר ברפאל, ואישר את התוכנית שהוצגה לו. בטיטת הפרוטוקול של דיון הדירקטוריון⁶⁷ נכתב כי הדירקטוריון קיבל את היעדים שלקחה על עצמה רפאל בנושא גיוון והכלה, והנחה כי אחת לשנה יוצג לו הנושא, לרבות דיווח על עמידה ביעדים, חסמים לקליטת עובדים ועוד. בתוכנית העבודה האמורה נכתב כי בשנת 2022 תקצה הנהלת רפאל עשרה תקנים לקליטת עובדים מאוכלוסיות הגיוון.

עוד עלה כי במהלך הביקורת, ביוני 2022, קבעה הנהלת רפאל מדיניות להעלאת הייצוג הנשי בתפקידי ניהול, ולפיה רבע מהעובדים בעתודת הניהול בתפקיד מטה יהיו נשים, וכי החטיבות ברפאל יקבעו יעדים לגבי מינוי נשים לתפקידי ניהול בכירים. זאת אף שהדירקטוריון נדרש לעשות כך בחוזר רשות החברות הממשלתיות משנת 2017.

על דירקטוריון רפאל לפעול לקידום הייצוג ההולם בחברה של יוצאי אתיופיה ובני העדה הדרוזית כנדרש בחוק החברות הממשלתיות, וכן לקידום הייצוג ההולם של אנשים עם מוגבלות ונשים בתפקידי ניהול בכיר ו"ליבה בכיר" כנדרש בחוזרי רשות החברות הממשלתיות מהשנים 2014 ו-2017, בהתאמה, לרבות קביעת יעדים לקליטה ולהעסקה ומעקב אחר מימושם. כמו כן עליו לקיים דיון אחת לשנה בנושא הייצוג ההולם של אנשים עם מוגבלות בהתאם לחוזר רשות החברות הממשלתיות מ-2014. מומלץ כי בבואו לקבוע את יעדי הקליטה ישקול הדירקטוריון את היעדים שנקבעו לגבי שירות המדינה. זאת בשם לב גם לחלקן של האוכלוסיות בציבור.

66 נוהל בנושא מינוי פקידים בכירים ברפאל כהגדרתם בחוק החברות הממשלתיות, ממרץ 2018.

67 במעד סיום הביקורת טרם אישר הדירקטוריון את הפרוטוקול של דיון זה.



מומלץ כי דירקטוריון רפאל ישקול לקבוע יעדים לקליטה ולהעסקה של אוכלוסיות גיוון נוספות, כגון בני האוכלוסייה החרדית.

רשות החברות הממשלתיות מסרה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2021 כי פנתה בכתב ובעל פה "כמה פעמים" למנכ"ל רפאל ולסמנכ"ל למשאבי אנוש של החברה לגבי אי-הדיווח של החברה לגבי אוכלוסיות הגיוון (עד לשנת 2021), אולם רפאל השיבה לה כי אין בידיה את המידע הנדרש, כיוון שיש לה "בעיה עקרונית" "לתייג" את העובדים לפי אוכלוסיות גיוון. רפאל איששה בפני משרד מבקר המדינה ביוני ובאוקטובר 2021 את דברי רשות החברות הממשלתיות והוסיפה כי היא הייתה ערה לדרישות רשות החברות הממשלתיות, העסיקה במהלך השנים עובדים מאוכלוסיות הגיוון, אולם במסד נתוני המועסקים שלה אין נתונים שיאפשרו לקבוע מיהן אוכלוסיות הגיוון, למשל אין נתונים בדבר הלאום, ארץ הלידה וארץ הלידה של הורים.

בביקורת עלה כי פרט לפניויה לרפאל, לא נקטה רשות החברות הממשלתיות עד לשנת 2022 צעדים כדי לוודא שרפאל ממלאת את החובות המוטלות עליה בחוק החברות הממשלתיות ובחוזרים שהוציאה רשות החברות הממשלתיות בעניין הייצוג ההולם. בשנת 2022 פעלה רשות החברות הממשלתיות לקידום הייצוג ההולם בחברות ממשלתיות, לרבות רפאל, באמצעות מנגנון תגמול של העובדים הבכירים בהן.

מומלץ שרשות החברות הממשלתיות תעקוב אחר יישום הנחיותיה לחברות הממשלתיות בכל הנוגע לקידום הייצוג ההולם בהן, ובכלל זה קיום דיונים בדירקטוריונים, מימוש המדיניות שיקבע הדירקטוריון וקביעת היעדים.

פעולות התע"א: בתקופה פברואר 2017 - מרץ 2021 דנה ועדת הדירקטוריון של התע"א בנושא ממשל תאגידי, קיימות, קידום נשים ואוכלוסיות מגוונות 15 פעמים בנושאים הנוגעים לגיוון תעסוקתי. כל הדיונים עסקו בקליטת נשים בתע"א, ובארבעה מהם (27%) דנה הוועדה גם בקליטת יתר אוכלוסיות הגיוון בחברה.

לדוגמה, ביולי 2017 דנה ועדת הדירקטוריון בתוכנית העבודה של התע"א לשנת 2017 בנושא שילוב אוכלוסיות מגוונות בחברה. בדיון הציגה הנהלת התע"א בין היתר את הפעילות שבוצעה בנושא ואת יעדי הקליטה של יוצאי אתיופיה, בני העדה הדרוזית, אנשים עם מוגבלות ובני האוכלוסייה החרדית. כמו כן, בפברואר 2019 החליטה הוועדה כי הנהלת התע"א תדווח לה בכתב על כמות הנקלטים בחברה מאוכלוסיות הגיוון בשנת 2018.

בישיבת ועדת הדירקטוריון שהתקיימה בדצמבר 2019 הציגה הנהלת התע"א תוכנית חומש אסטרטגית לקיימות לשנים 2019 - 2023. במצגת שהוצגה בישיבה צוין כי היעד השנתי לגבי קליטת עובדים מכלל אוכלוסיות הגיוון בתע"א - יוצאי אתיופיה, בני העדה הדרוזית, אנשים עם מוגבלות ובני העדה החרדית - הוא 5% מכלל הנקלטים לעבודה בשנה. כמו כן צוין במצגת כי היעד השנתי לגבי נשים בתפקידי ניהול בכיר הוא 20% ולגבי נשים בתפקידי "ליבה בכיר" 35%. הוועדה החליטה בסיכום הישיבה כי תוצג לה תוכנית אסטרטגית מפורטת לקיימות לשנים 2019 - 2023 הכוללת יעדים ולוחות זמנים לביצוע בחודש מרץ 2020. ואכן, בישיבת ועדת הדירקטוריון שהתקיימה במרץ 2020 הציגה הנהלת התע"א את התוכנית האסטרטגית לקיימות. לגבי נשים בתפקידי ניהול ציינה ההנהלה לפני הדירקטוריון בין היתר כי היעד לגבי קליטת נשים בעתודה



ניהולית הוא 30%, וכי היעד לגבי מינוי נשים בתפקידי ניהול הוא 28%. יצוין כי בשנים 2020 ו-2021 היה שיעור המועסקים מאוכלוסיות הגיוון בתע"א 7.6% ו-7.3%, בהתאמה.

הגם שבהוראה של התע"א מינואר 2018 בעניין עידוד הגברת התעסוקה של אנשים עם מוגבלות צוין שהתע"א החליטה על הקצאת משרות ייעודיות לאנשים עם מוגבלות, ונוהלי התע"א⁶⁸ כוללים הוראות בדבר מתן העדפה מתקנת לנשים, עלה כי עד מועד סיום הביקורת, יולי 2022, הנהלת התע"א לא ייעדה משרות לאוכלוסיות הגיוון הבאות - יוצאי אתיופיה, בני העדה הדרוזית ואנשים עם מוגבלות. עם זאת, היא פעלה לאיתור מועמדים ולגיוס עובדים מאוכלוסיות אלה. עוד עלה כי בתע"א אין מנהלים בשלושת דרגי הניהול הבכיר מקרב בני העדה הדרוזית ויוצאי אתיופיה.

עוד עלה מהאמור כי בשנים 2017 - 2021 קיימה ועדת הדירקטוריון של התע"א דיונים לגבי ייצוג הולם של נשים בתפקידי ניהול בכיר ובתפקידי "ליבה בכיר" ושל יוצאי אתיופיה ובני העדה הדרוזית בקרב העובדים והנחתה את ההנהלה לגביהם, למשל לדווח לה על העסקת אוכלוסיות אלה. כמו כן, בישיבות ועדת הדירקטוריון⁶⁹ ציינה הנהלת התע"א לפני הוועדה כי היעד השנתי לקליטת עובדים מכלל אוכלוסיות הגיוון בתע"א הוא 5% מכלל הנקלטים לעבודה בשנה. עם זאת, בביקורת עלה כי הוועדה לא אישרה בישיבות שקיימה משנת 2017 עד מועד סיום הביקורת, יולי 2022, יעדים לגבי קליטת אוכלוסיות הגיוון ולגבי נשים בתפקידי "ליבה בכיר", וכן לא אישרה יעדים לקליטת נשים בתפקידי ניהול בכיר לשנים 2021 - 2023. יצוין כי בנובמבר 2017 אישר דירקטוריון התע"א יעדים לקליטת נשים בתפקידי ניהול בכיר לשנים 2018 - 2020.

בתגובה על ממצאי הביקורת מאוקטובר 2022 מסרה התע"א כי בסוף שנת 2019 הוצגו כלל יעדי המגדר והגיוון בוועדת הדירקטוריון ואושרו "כמקשה אחת".

מבדיקת הביקורת עלה כי על אף האמור בתשובת התע"א, בפרוטוקול ישיבת ועדת הדירקטוריון אין תיעוד לאישור הוועדה.

כמו כן, בביקורת עלה כי בשנים 2017 - 2021 ועדת הדירקטוריון של התע"א לא קיימה דיון אחת לשנה בנושא ייצוג הולם של אנשים עם מוגבלות בחברה, לרבות שילוב אנשים עם מוגבלות חמורה, שלא בהתאם לחוזר רשות החברות הממשלתיות משנת 2014.

היעדר קביעה מהו יעד הקליטה לגבי כל אחת מאוכלוסיות הגיוון בנפרד עלול לפגוע בקליטה של אוכלוסיית גיוון זו או אחרת, ובפרט באוכלוסיות שנקבעה בחוק החובה לקדם את הייצוג ההולם שלהן.

68 העדפה מתקנת של נשים נזכרת בהוראה מילי 2013 בעניין קידום השוויון והייצוג ההולם של נשים בנוהל בנושא מינוי פקידים בכירים של התע"א (בביקורת נבדק הנוהל שהיה תקף ממרץ 2016).

69 במרץ 2020, בדצמבר 2020, במרץ 2021.



על דירקטוריון התע"א לקבוע יעדים לייצוג הולם לאוכלוסיות הגיוון שלהן: ליוצאי אתיופיה ולבני העדה הדרוזית, כנדרש בחוק החברות הממשלתיות; לאנשים עם מוגבלות, כנדרש בחוזר רשות החברות הממשלתיות משנת 2014; ולנשים בתפקידי ניהול בכיר ובתפקידי "ליבה בכיר", כנדרש בחוזר רשות החברות הממשלתיות משנת 2017, ולעקוב אחר מימושם. כמו כן עליו לדון אחת לשנה בנושא הייצוג ההולם של אנשים עם מוגבלות ונשים בתפקידי ניהול בכיר ובתפקידי "ליבה בכיר" כנדרש בחוזר רשות החברות הממשלתיות. כל זאת על מנת לשפר הבקרה אודות קליטת אוכלוסיות אלו. מומלץ כי בבואו לקבוע את יעדי הקליטה ישקול הדירקטוריון את היעדים שנקבעו לגבי שירות המדינה. זאת בשם לב גם לחלקן של האוכלוסיות בציבור. עוד מומלץ כי הנהלת התע"א תשקול לייצע משרות לאוכלוסיות הגיוון, וכי דירקטוריון התע"א וההנהלה יבחנו את הדרכים לקידום עובדים מאוכלוסיות הגיוון לתפקידי ניהול בכירים.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את מדיניות קליטת בני האוכלוסייה החרדית, שאינה נמנית, בחוק החברות הממשלתיות על אוכלוסיות הגיוון בקרב עובדי החברה. מומלץ כי בהמשך למדיניות האמורה, דירקטוריון התע"א יקבע יעד לקליטה ולהעסקה גם של בני האוכלוסייה החרדית.

הדיווח של רפאל והתע"א לרשות החברות הממשלתיות בנושא הייצוג ההולם והפיקוח והבקרה של הרשות בנושא

על החברות הממשלתיות מוטלות חובות בדין או בחוזרי רשות החברות הממשלתיות בנושא הייצוג ההולם של יוצאי אתיופיה, בני העדה הדרוזית, אנשים עם מוגבלות, בני שני המינים ובני האוכלוסייה הערבית. לשם מילוי חובות אלו וכדי לאפשר פיקוח ובקרה, על רפאל והתע"א להחזיק במסד נתונים על עובדיהן הנמנים עם אוכלוסיות הגיוון. בחוק החברות הממשלתיות או בחוזרי רשות החברות הממשלתיות נקבעה לחברות הממשלתיות בין היתר חובת דיווח לרשות החברות הממשלתיות. זאת באמצעות הגשת דוח שנתי⁷⁰ לרשות החברות הממשלתיות על פעולות הדירקטוריון והחברה⁷¹, שיכלול בין היתר נתונים לגבי נשים⁷², יוצאי אתיופיה⁷³, בני

70 בפועל מגישות רפאל והתע"א לרשות החברות הממשלתיות דוח שנתי ודוח חצי-שנתי.

71 חוזר רשות החברות הממשלתיות מס' 10-1-2020 בעניין ריכוז דיווחים שוטפים לרשות החברות הממשלתיות החלים על חברה ממשלתית, מינואר 2020.

72 חוזר רשות החברות הממשלתיות מס' 1-7-2017 בעניין ייצוג הולם בתפקידי ניהול בחברות ממשלתיות, מינואר 2017.

73 חוזר רשות החברות הממשלתיות מס' 1-7-1011 בעניין החוק להרחבת הייצוג ההולם של יוצאי אתיופיה בשירות הציבורי (תיקוני חקיקה), התשע"א-2011, ממאי 2011.



העדה הדרוזית⁷⁴, אנשים עם מוגבלות⁷⁵ ובני האוכלוסייה הערבית⁷⁶ המועסקים בחברה (להלן - דוח הדירקטוריון).

בחוק החברות הממשלתיות נקבע כי רשות החברות הממשלתיות תפעל לקידום הייצוג ההולם של יוצאי אתיופיה ובני העדה הדרוזית בחברות הממשלתיות. כדי לקדם את הייצוג ההולם של כל אוכלוסיות הגיוון פעלה רשות החברות הממשלתיות בכמה דרכים, ובהן התקנת החוזרים שצוינו לעיל, ביצוע "פיילוט" בשלוש חברות ממשלתיות⁷⁷ שבמסגרתו שולב בהן יועץ לענייני גיוון תעסוקתי, ופרסום בפברואר 2022 של תזכיר חוק החברות הממשלתיות המרחיב את חובת הייצוג ההולם בחברות ממשלתיות המעסיקות יותר מ-100 עובדים לכלל האוכלוסיות המנויות בחוק המינוריים. בשנת 2021 קיימה רשות החברות הממשלתיות ימי עיון וכנסים ליושבי ראש הדירקטוריונים, למנכ"לים והסמנכ"לים למשאבי אנוש של החברות הממשלתיות, ובהם הציגה את תוכניתיה לקידום הגיוון, ובכלל זה קביעת יעדים לחברות הממשלתיות לקליטת עובדים מאוכלוסיות הגיוון, תגמול בכירים בחברות הממשלתיות בגין עמידה ביעדים, ריכוז מאגר מועמדים מקרב אוכלוסיות גיוון שונות לתפקידי ניהול בכיר, הגברת מחויבות ההנהלות לקידום הייצוג ההולם, קיום קורס הכשרה לממונות גיוון תעסוקתי ב-17 חברות ממשלתיות, ובהן התע"א ורפאל.

הדיווח לגבי יוצאי אתיופיה ובני העדה הדרוזית

החברה הממשלתית אמורה לכלול בדוח הדירקטוריון דיווח על ביצוע הוראות חוק החברות הממשלתיות לגבי ייצוג הולם של יוצאי אתיופיה ובני העדה הדרוזית בקרב עובדי החברה, ובכלל זה לפרט נתונים בעניין זה. בחוזרי רשות החברות הממשלתיות נקבע כי בדוח יפורטו בין השאר המספר הכולל של עובדי החברה שהם יוצאי אתיופיה ובני העדה הדרוזית, תפקידיהם בחברה ומספר הנקלטים בחברה מאוכלוסיות אלו בשנה שאליה מתייחס הדוח ותפקידיהם.

עוד נקבע בחוק החברות הממשלתיות כי רשות החברות הממשלתיות תגיש אחת לשנה לממשלה, לנציבות שוויון הזדמנויות בעבודה ולוועדת הכנסת הנוגעת בדבר⁷⁸ (להלן - ועדות הכנסת) דוח בהתאם לנתונים שהתקבלו באותה שנה מהחברות הממשלתיות בעניין הייצוג ההולם (בעניין הדוחות שהגישה רשות החברות הממשלתיות - ראו בהמשך). נוסף על הדוחות האמורים הגישה רשות החברות הממשלתיות לשר האוצר מיוזמתה בשנים 2017 - 2019 דוחות הכוללים נתוני כוח אדם ושכר בחברות הממשלתיות ונתונים לגבי ייצוג הולם לגבי נשים, יוצאי

74 חוזר רשות החברות הממשלתיות מס' 1-7-2012 בעניין החוק להרחבת הייצוג ההולם של בני העדה הדרוזית בשירות הציבורי (תיקוני חקיקה), התשע"ב-2012, מאפריל 2012.

75 חוזר רשות החברות הממשלתיות מס' 2-7-2014 בעניין חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998, מיוני 2014.

76 חוזר רשות החברות הממשלתיות מס' 1-10-2020 בעניין ריכוז דיווחים שוטפים לרשות החברות הממשלתיות החלים על חברה ממשלתית, מינואר 2020.

77 ה"פיילוט" בוצע בחברת החשמל לישראל בע"מ, חברת נמל אשדוד בע"מ וחברת עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ.

78 בחוק נקבע לגבי יוצאי אתיופיה כי הדוח יוגש לוועדת העלייה, הקליטה והתפוצות של הכנסת, ולגבי בני העדה הדרוזית נקבע כי הדוח יוגש לוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת.



אתיופיה, בני העדה הדרוזית, בני האוכלוסייה הערבית ואנשים עם מוגבלות בהן (להלן - דוח השכר).

בחוק שוויון ההזדמנויות בעבודה נקבע כי תפקידה של נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה הוא לקדם את ההכרה בזכויות העובדים לפי חקיקת השוויון בעבודה. עוד נקבע בחוק כי הנציבות רשאית לדרוש מגוף מבוקר כהגדרתו בחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]⁷⁹, לרבות החברות הממשלתיות, כל ידיעה, מסמך או דין וחשבון (להלן - מידע), בתחומי פעולתה של הנציבות, אשר נמצאים ברשותו ובתחום סמכותו של אותו גוף ודרושים לנציבות לצורך ביצוע תפקידה. כמו כן נקבע בחוק כי הגוף המבוקר ימסור לנציבות את המידע הדרוש לה על פי דרישתה. משרד מבקר המדינה בדק את דיווחי רפאל והתע"א לרשות החברות הממשלתיות ואת דיווחי רשות החברות הממשלתיות לממשלה, לוועדות הכנסת ולנציבות שוויון הזדמנויות בעבודה. להלן פירוט הממצאים:

דיווח רפאל: בביקורת נמצא כי בשנים 2016 - 2020 רפאל לא דיווחה לרשות החברות הממשלתיות במסגרת דוחות הדיקטוריון בעניין ביצוע הוראות חוק החברות הממשלתיות לגבי ייצוג הולם ליוצאי אתיופיה ובני העדה הדרוזית בקרב עובדי החברה, שלא בהתאם לנדרש בחוק ובחוזרי רשות החברות הממשלתיות. בספטמבר 2021, במהלך הביקורת, דיווחה רפאל לרשות החברות הממשלתיות לראשונה, במסגרת דוח דיקטוריון חצי-שנתי לתקופה ינואר 2021 - יוני 2021, על מספר העובדים יוצאי אתיופיה ובני העדה הדרוזית בחברה, אך לא דיווחה על תפקידיהם ועל מספר הנקלטים מהם באותה תקופה. בדוח השנתי של רפאל לשנת 2021 ממרץ 2022, היא לא כללה נתונים בדבר העסקת בני העדה הדרוזית; לגבי יוצאי אתיופיה, היא לא דיווחה על תפקידיהם ועל מספר הנקלטים מהם באותה שנה. יצוין כי בשנת 2021 קלטה רפאל תשעה עובדים בני העדה האתיופית ושני עובדים בני העדה הדרוזית.

עוד עלה בביקורת כי פרט לפניויה לרפאל, כמצוין לעיל, לא נקטה רשות החברות הממשלתיות עד לשנת 2022 צעדים כדי לוודא שרפאל ממלאת את חובות הדיווח המוטלות עליה בחוק החברות הממשלתיות ובחוזרים שהוציאה הרשות בעניין הייצוג ההולם.

נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה לא דרשה מרפאל מידע לגבי יוצאי אתיופיה ובני העדה הדרוזית, הנדרש לה לביצוע תפקידה לקדם את הייצוג ההולם של אוכלוסיות אלו.

בתגובה על ממצאי הביקורת מספטמבר 2022 מסרה נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה כי המשאבים שלה מוגבלים מבחינת תקן כוח אדם ותקציב וכי הדבר משפיע על יכולתה להגביר את הפעולות היוזמות והבירורים מול מעסיקים שונים, לרבות רפאל.

79 בחוק שוויון ההזדמנויות בעבודה הוגדרו הגופים המבוקרים המנויים בסעיפים (1) עד (6) לחוק מבקר המדינה וכן גוף מבוקר אחר המנוי בסעיף 9 לחוק מבקר המדינה שהחליט עליו שר העבודה והרווחה באישור ועדת העבודה הרווחה והבריאות של הכנסת.



על רפאל להגיש לרשות החברות הממשלתיות דוחות מלאים על יוצאי אתיופיה ובני העדה הדרוזית, הכוללים את מספר העובדים ברפאל המשתייכים לאוכלוסיות אלו, תפקידיהם ומספר הנקלטים מהם בכל שנה, בהתאם לנדרש בחוק החברות הממשלתיות ובחוזרי רשות החברות הממשלתיות. כמו כן, מומלץ כי רשות החברות הממשלתיות תקפיד לקבל מהחברות הממשלתיות את הדיווחים הנדרשים ותבחן מהן הסמכויות הדרושות לה כדי לאכוף על החברות הממשלתיות לדווח כנדרש בחוק החברות הממשלתיות ובחוזרי הרשות, ותפעל להשגתן. עוד מומלץ כי נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה תפנה לרפאל בבקשה לקבל ממנה את המידע לגבי יוצאי אתיופיה ובני העדה הדרוזית הדרוש לה לביצוע תפקידיה לקדם את הייצוג ההולם של אוכלוסיות אלו.

דיווח התע"א: בלוח שלהלן מוצגים נתונים על הדיווחים שמסרה התע"א לרשות החברות הממשלתיות לגבי יוצאי אתיופיה ובני העדה הדרוזית במסגרת דוחות הדירקטוריון לשנים 2017 - 2021.

לוח 9: דיווחי התע"א בדוחות הדירקטוריון לרשות החברות הממשלתיות לגבי יוצאי אתיופיה ובני העדה הדרוזית בשנים 2017 - 2021

בני העדה הדרוזית			יוצאי אתיופיה			
התפקידים	מס' הנקלטים	מס' העובדים	התפקידים	מס' הנקלטים	מס' העובדים	
4 טכנאים, 1 מהנדס, 2 מבקרי ייצור, 1 ראש תחום, 1 מתכנת, 1 מנהל פרויקט, 2 מנהלי ספקים, 1 מכונאי מטוסים	לא דווח	13	לא דווח	לא דווח	לא דווח (244)*	2017
4 טכנאים, 1 מהנדס, 1 מבקר בדיקות, 1 ראש תחום, 2 מתכנתים, 1 מנהל פרויקט, 2 מנהלי ספקים, 1 מכונאי מטוסים	לא דווח	13	לא דווח	לא דווח	לא דווח (223)*	2018



בני העדה הדרוזית			יוצאי אתיופיה			
התפקידים	מס' הנקלטים	מס' העובדים	התפקידים	מס' הנקלטים	מס' העובדים	
10 הנדסה, 3 מינהל ושירותים, 4 ייצור ותעופה, 1 סטודנטים	4	18	43 הנדסה, 22 מינהל ושירותים, 224 ייצור ותעופה, 9 סטודנטים	38	298	2019
10 הנדסה, 4 מינהל ושירותים, 6 ייצור ותעופה, 3 סטודנטים, 2 תפקידי ניהול	7	25	35 הנדסה, 7 מנהלים, 35 מינהל ושירותים, 214 ייצור ותעופה, 6 סטודנטים	7	297	2020
3 טכנאים, 5 ייצור, 11 הנדסה, 1 פקיד, 2 סטודנטים, 1 אקדמאי	5	23	100 טכנאים, 130 ייצור, 48 מהנדסים, 2 פקידים, 10 סטודנטים, 9 אקדמאים	26	299	*2021

על פי דוחות הדירקטוריון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* הנתונים על מספר העובדים נלקחו מדיווחי רשות החברות הממשלתיות לוועדת העלייה, הקליטה והתפוצות.

** בשנת 2021 שינתה התע"א את הגדרות התפקידים.

מהלוח עולה כי בשנים 2017 - 2018 לא דיווחה התע"א בדוחות הדירקטוריון לרשות החברות הממשלתיות כנדרש בעניין ביצוע הוראות חוק החברות הממשלתיות וחוזרי רשות החברות הממשלתיות לגבי ייצוג הולם ליוצאי אתיופיה ובני העדה הדרוזית, וכי משנת 2019 דיווחה כנדרש.

דיווחי רשות החברות הממשלתיות לממשלה, לוועדות הכנסת ולנציבות שוויון הזדמנויות בעבודה: לגבי השנים 2016 - 2021 נבדקו בביקורת הדיווחים שמסרה רשות החברות הממשלתיות לממשלה, לוועדות הכנסת ולנציבות שוויון הזדמנויות בעבודה בהתאם להוראות חוק החברות הממשלתיות לגבי הייצוג ההולם בחברות הממשלתיות.



ביוני 2022 מסרה רשות החברות הממשלתיות למשרד מבקר המדינה לגבי הדיווח לשנת 2021 כי טרם הושלם איסוף הנתונים מהחברות הממשלתיות ועיבודם, וכי היא תמסור "בימים הקרובים" את יתר הדיווחים החסרים לממשלה, לוועדות הכנסת ולנציבות שוויון הזדמנויות בעבודה.

בביקורת עלה כי על אף החובה הקבועה בחוק החברות הממשלתיות, רשות החברות הממשלתיות לא הגישה דיווחים לממשלה, לוועדות הכנסת ולנציבות שוויון הזדמנויות בעבודה לגבי העסקת יוצאי אתיופיה בחברות הממשלתיות בשנים 2019 - 2020 ולגבי העסקת בני העדה הדרוזית בחברות הממשלתיות בשנת 2020. רק בספטמבר 2022, לאחר מועד סיום הביקורת, ולא מידי שנה בשנה, הגישה רשות החברות דיווחים כאמור וכן הגישה לגבי שנת 2021.

על רשות החברות הממשלתיות לדווח לממשלה, לוועדות הכנסת ולנציבות שוויון הזדמנויות בעבודה מידי שנה בשנה כנדרש בהתאם לחוק החברות הממשלתיות.

בדיונים בוועדת העלייה, הקליטה והתפוצות של הכנסת ביולי 2018 וביולי 2020 בנושא ייצוג הולם של יוצאי אתיופיה צוין כי רשות החברות הממשלתיות דיווחה שבשנים 2017 ו-2019 רפאל מסרה שאינה מעסיקה עובדים יוצאי אתיופיה. כמו כן, במסמך ששלחה רשות החברות הממשלתיות למרכז המחקר של הכנסת בפברואר 2021 נכתב כי בשנת 2019 רפאל דיווחה שאין בה מועסקים בני העדה הדרוזית.

בלוח שלהלן מובא תיאור דיווחי רשות החברות הממשלתיות לממשלה, לוועדות הכנסת ולנציבות שוויון הזדמנויות בעבודה לגבי הסיבות שבעטיין הדיווחים אינם כוללים נתונים של רפאל.

לוח 10: דיווחי רשות החברות הממשלתיות לממשלה, לוועדות השרים ולנציבות שוויון הזדמנויות בעבודה לגבי הסיבות שבעטיין הדיווחים אינם כוללים נתונים של רפאל בשנים 2016 - 2018

יוצאי אתיופיה	בני העדה הדרוזית
2016 רפאל לא הגישה נתונים.	רפאל לא הגישה נתונים.
2017 רפאל דיווחה לרשות שאינה מעסיקה עובדים מאוכלוסייה זו.	רפאל דיווחה לרשות שאינה מעסיקה עובדים מאוכלוסייה זו.
2018 רפאל דיווחה לרשות שאינה מעסיקה עובדים מאוכלוסייה זו.	אין דיווח של הרשות.

על פי דיווחי רשות החברות הממשלתיות לממשלה, לוועדות הכנסת ולנציבות שוויון הזדמנויות בעבודה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



בביקורת עלה כי דיווחי רשות החברות הממשלתיות לממשלה, לוועדות הכנסת ולנציבות שוויון הזדמנויות בעבודה ולפיהם משנת 2017 רפאל אינה מעסיקה עובדים יוצאי אתיופיה ובני העדה הדרוזית אינם עולים בקנה אחד עם פניות רשות החברות הממשלתיות לרפאל לדווח על העסקה כאמור ועם הסברי רפאל לרשות החברות הממשלתיות ולמשרד מבקר המדינה כי היא העסיקה במהלך השנים עובדים מאוכלוסיות הגיוון אולם אין בידיה מסד נתונים בנושא.

מומלץ כי רפאל תבצע מיפוי של העובדים הנמנים עם אוכלוסיות הגיוון ותדווח כנדרש לרשות החברות הממשלתיות.

הדיווח לגבי העסקת אנשים עם מוגבלות

בחוזרי רשות החברות הממשלתיות⁸⁰ נקבע כי חברה ממשלתית תמסור לרשות החברות הממשלתיות במסגרת דוח הדירקטוריון נתונים על מספר עובדי החברה שהם אנשים עם מוגבלות ועל מספר העובדים שנקלטו בשנה שאליה מתייחס הדוח שהם "בגדר אנשים עם מוגבלות בחברה והדירוג שלהם בחברה".

רשות החברות הממשלתיות ציינה בדוח השכר לשנת 2017 כי מכיוון שאין אמת מידה אחידה לקביעה מיהו אדם עם מוגבלות יש קושי רב להשוות בין מספר העובדים עם מוגבלות בחברות הממשלתיות השונות ואף בין השנים השונות.

בביקורת נמצא כי עד לשנת 2021 רפאל לא דיווחה לרשות החברות הממשלתיות במסגרת דוח הדירקטוריון השנתי לגבי ייצוג הולם של אנשים עם מוגבלות בקרב עובדי החברה, שלא בהתאם לחוק החברות הממשלתיות ובחוזרי רשות החברות הממשלתיות. בספטמבר 2021, במהלך הביקורת, דיווחה רפאל לרשות החברות הממשלתיות במסגרת דוח הדירקטוריון החצי-שנתי לתקופה ינואר 2021 - יוני 2021 על מספר העובדים עם מוגבלות בה, אך לא דיווחה על מספר הנקלטים עם מוגבלות באותה תקופה ועל דירוגם בחברה.

על רפאל להגיש לרשות החברות הממשלתיות דוחות מלאים על אנשים עם מוגבלות, הכוללים את מספר העובדים ברפאל המשתייכים לאוכלוסיות זו, מספר הנקלטים מהם בכל שנה ודירוגם בחברה, בהתאם לנדרש בחוק החברות הממשלתיות ובחוזרי רשות החברות הממשלתיות.

בביקורת נמצא כי בדוחות השכר לשנים 2017 - 2019 שמסרה רשות החברות הממשלתיות לשר האוצר נכתב כי ברפאל אין עובדים יוצאי אתיופיה, עובדים בני העדה הדרוזית ועובדים שהם אנשים עם מוגבלות. דיווחי רשות החברות הממשלתיות לגבי רפאל אינם עולים בקנה אחד עם הסברי רפאל לרשות החברות הממשלתיות ולמשרד מבקר המדינה כי היא העסיקה במהלך השנים עובדים מאוכלוסיות הגיוון אולם אין בידיה מסד נתונים בנושא.

80 בחוזרים שלעיל בעניין חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות ובעניין ריכוז דיווחים שוטפים לרשות החברות הממשלתיות, החלים על החברות הממשלתיות.



בלוח שלהלן מוצגים נתונים על הדיווחים שמסרה התע"א לרשות החברות הממשלתיות לגבי אנשים עם מוגבלות במסגרת דוחות הדירקטוריון לשנים 2017 - 2021.

לוח 11: דיווחי התע"א בדוחות הדירקטוריון לרשות החברות הממשלתיות לגבי אנשים עם מוגבלות בשנים 2017 - 2021

התפקידים/הדירוגים	מספר האנשים עם מוגבלות שנקלטו	סה"כ העובדים שהם אנשים עם מוגבלות	
--	--	--	2017
--	--	--	2018
11 ניהול, 203 ההנדסה, 120 מינהל ושירותים, 126 ייצור ותעופה, 9 סטודנטים	10	469	2019
43 תפקידי ניהול, 126 תחום ההנדסה, 118 מינהל ושירותים, 110 ייצור ותעופה, 9 סטודנטים	7	406	2020
1 ניהול, 34 אקדמאים, 90 טכנאים, 49 ייצור, 100 הנדסה, 18 פקידים, 1 סטודנט	4	293	*2021

על פי דוחות הדירקטוריון, בעיבוד משרד מבקר המדינה. * בשנת 2021 שינתה התע"א את הגדרות התפקידים.

בביקורת עלה כי בשנים 2017 - 2018 לא דיווחה התע"א לרשות החברות הממשלתיות במסגרת דוח הדירקטוריון על ביצוע הוראות חוק החברות הממשלתיות וחוזרי רשות החברות הממשלתיות לגבי ייצוג הולם של אנשים עם מוגבלות בקרב עובדי החברה, וכי משנת 2019 דיווחה על כך כנדרש.

הדיווח לגבי העסקת בני שני המינים

בחוזר שהוציאה רשות החברות הממשלתיות בינואר 2017 בנושא ייצוג הולם בתפקידי ניהול בחברות ממשלתיות נקבעו חובות הדיווח השנתיות של החברות הממשלתיות לרשות החברות הממשלתיות לגבי העסקת נשים בתפקידי ניהול בכיר ובתפקידי "ליבה בכיר". בחוזר נקבע בין היתר כי בדוח הדירקטוריון יפורטו בין היתר שיעור העובדות שנקלטו בחברה בשנה שחלפה בתפקידים בכירים ובתפקידי "ליבה בכיר", יעדי החברה לשלוש השנים הבאות בעניין זה, הפעילויות שביצעה החברה בעניין זה ותרומתן לעמידה ביעדים והשינויים שיידרשו בתוכנית העבודה במקרה של אי-עמידה ביעדים.

בביקורת עלה כי רפאל לא דיווחה לרשות החברות הממשלתיות במסגרת דוחות הדירקטוריון לשנים 2017 - 2021 לגבי ייצוג נשים בתפקידי ניהול בכיר ובתפקידי "ליבה בכיר", וזאת שלא בהתאם להנחיות רשות החברות הממשלתיות.



על רפאל להגיש לרשות החברות הממשלתיות דוחות מלאים על נשים בתפקידי ניהול בכיר ו"ליבה בכיר", בהתאם לנדרש בחוזרי רשות החברות הממשלתיות.

בלוח שלהלן מוצגים נתונים על דיווחי התע"א לרשות החברות הממשלתיות במסגרת דוחות הדירקטוריון לשנים 2017 - 2021 בעניין נשים בתפקידים בכירים.

לוח 12: דיווחי התע"א לרשות החברות הממשלתיות לגבי ייצוג נשים בתפקידים בכירים בשנים 2017 - 2021

התייחסות לשינויים הנדרשים בתוכנית העבודה במקרה של אי-עמידה ביעדים	תרומת הפעילויות לעמידה ביעדים	הפעילויות שביצעה החברה	יעדי החברה לשלוש שנים לקליטת נשים בתפקידים בכירים	שיעור נשים שנקלטו בתפקידי "ליבה בכיר"	שיעור הנשים שנקלטו בתפקידי ניהול בכיר	
לא רלוונטי	לא רלוונטי	V	25%**	12%	20%*	2017
לא צוין	לא צוין	V	לא צוין	לא צוין	6***	2018
לא צוין	לא צוין	V	לא צוין	לא צוין	10***	2019
לא צוין	לא צוין	V	לא צוין	לא צוין	8***	2020
לא צוין	לא צוין	V	לא צוין	לא צוין	11***	2021

על פי דוחות הדירקטוריון לשנים 2017 - 2021, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* תפקיד מנהל מפעל בלבד.

** בשנת 2017 דיווחה התע"א לגבי יעדי הקליטה לשנים 2018 - 2020.

*** הנתון בלוח מתייחס למספר הנשים: התע"א דיווחה על שמות הנשים המכהנות כנשאות משרה או כפקידות בכירות, כהגדרת תפקידים אלה בחוק החברות הממשלתיות, ועל מספרן של נשים אלה.

להלן פירוט הפעולות שביצעה התע"א לגבי קליטת נשים בתפקידי ניהול בכיר:

בשנת 2017: פנייה יזומה לנשים להגשת מועמדות לתפקידי ניהול; קורס ניהול ייעודי לנשים; הכנה לוועדות איתור; אימון עסקי אישי לנשים שאותרו כעתודה ניהולית; ליווי הכניסה לתפקיד ניהולי.

בשנים 2018 - 2021: קידום נשים במסגרת דיוני ועדת הדירקטוריון בעניין ובאמצעות פעילות הממונה על קידום נשים בתע"א, וכן מינוי נשים לוועדות איתור.

מהלוח עולה כי התע"א דיווחה לרשות החברות הממשלתיות במסגרת דוחות הדירקטוריון לשנים 2018 - 2021 באופן חלקי (דיווח על נושא אחד מבין שישה נושאים לדיווח) בעניין ייצוג נשים בתפקידי ניהול בכיר ובתפקידי "ליבה בכיר".



על רפאל והתע"א להגיש לרשות החברות הממשלתיות דוחות מלאים לגבי ייצוג נשים בתפקיד ניהול בכיר ובתפקידי "ליבה בכיר", הכוללים בין היתר את שיעור הנשים שנקלטו בתפקידים אלו, יעדי החברה לקליטת נשים בתפקידים בכירים, ותרומת פעילות החברה לעמידה ביעדים, בהתאם לנדרש בחוזרי רשות החברות הממשלתיות. כמו כן, מומלץ כי רשות החברות הממשלתיות תקפיד על כך שהחברות הממשלתיות יגישו לה את הדוחות הנדרשים.

בתגובה על ממצאי הביקורת מספטמבר 2022 מסרה התע"א כי היא תכלול בדוח הדירקטוריון למחצית השנייה לשנת 2022 דיווח מלא לרשות החברות הממשלתיות בנושא ייצוג הולם בתפקידי ניהול בחברות ממשלתיות, כנדרש בחוזר רשות החברות הממשלתיות.

בתגובה על ממצאי הביקורת מספטמבר 2022 מסרה רשות החברות הממשלתיות כי בכוונתה לפעול כדי שבדוח הדירקטוריון יפורטו נתונים לגבי תפקידי "ליבה בכיר". זאת כדי שנשים ישולבו גם בליבת הפעילות של החברות הממשלתיות ולא רק במטות החברות.

פעילות רשות החברות הממשלתיות בשנת 2022 לקידום הגיוון התעסוקתי והייצוג ההולם בתע"א וברפאל באמצעות תגמול מנהלים בכירים

בחוזר רשות החברות הממשלתיות בנושא ייצוג הולם בתפקידי ניהול בחברות ממשלתיות מינואר 2017 נדרשו הדירקטוריונים של החברות הממשלתיות לדון בהצעת החלטה, ולפיה דירקטוריון החברה הממשלתית יטמיע את נושא הייצוג ההולם של נשים בחברה כאחד מהיעדים עליהם יימדד מנכ"ל החברה, ויביא זאת לידי ביטוי במודל התגמולים. בדיון שקיימה ועדת העלייה, הקליטה והתפוצות של הכנסת ביולי 2018 בנושא ייצוג הולם של יוצאי אתיופיה ציינה רשות החברות הממשלתיות כי ככלל, נדרשת מחויבות של ההנהלות ושל הדירקטוריונים בחברות ממשלתיות כדי ליצור שינוי אמיתי והעלאת הגיוון התעסוקתי בחברה, כי אין לרשות החברות הממשלתיות עיצומים (סנקציות) שהיא יכולה להפעיל נגד החברות הממשלתיות מתוקף החוק בנושא זה; וכי רשות החברות הממשלתיות פועלת לכך שבמסגרת התגמול הכספי השנתי הניתן לסמנכ"ל משאבי אנוש ייכלל יעד הנוגע לעמידה ביעדים של גיוון תעסוקתי.

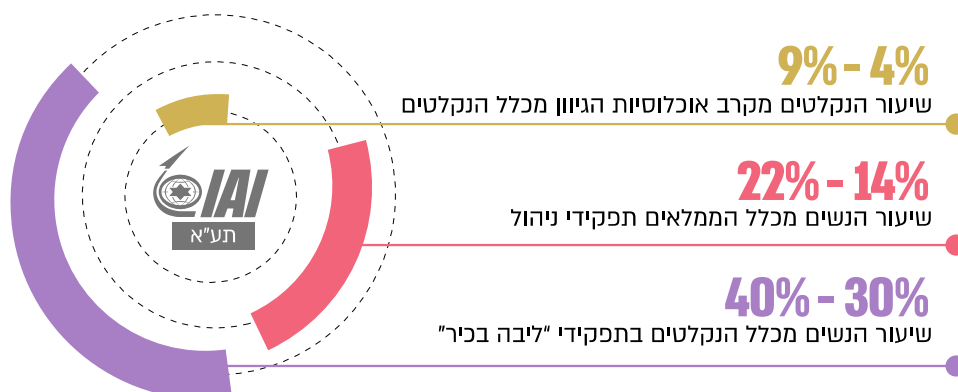
בינואר ובפברואר 2022, במהלך הביקורת, הודיעה רשות החברות הממשלתיות לתע"א ולרפאל, בהתאמה, במכתבים ששלחה להן כי כחלק ממהלך לקידום הגיוון התעסוקתי והייצוג ההולם בחברות ממשלתיות ומתוך רצון להטמיע מדיניות של "גיוון והכלה", תאשר הרשות לחברות לקבוע יעדים בנושא הייצוג ההולם אשר עמידה בהם תזכה מנהלים בכירים בחברה בתוספת למענק הכספי הניתן להם כתגמול על עבודתם. כמו כן, בפברואר 2022 קבעה רשות החברות הממשלתיות בחוזר שפרסמה בנושא את העקרונות לתגמול כספי של עובדים בכירים בחברות הממשלתיות. בחוזר נקבע כי אחד מיעדיה האפשריים של חברה ממשלתית הוא גיוון תעסוקתי; כי יעד זה מבטא את תרומת החברה הממשלתית לקידום יעדים ממשלתיים או יעדים לאומיים, כגון גיוון תעסוקתי; וכי העובדים הבכירים בחברה יתוגמלו בהתאם לעמידה ביעד זה.



יצוין כי בשנת 2022 אישרה רשות החברות הממשלתיות לחברות הממשלתיות לקבוע יעדים בנושא הייצוג ההולם אשר עמידה בהם תזכה את העובדים הבכירים בהן בתגמול כספי, אף שהאישור ניתן כשלוש שנים וחצי מאז שרשות החברות הממשלתיות ציינה לפני ועדת העלייה, הקליטה והתפוצות של הכנסת שהיא שוקלת לתגמל את הסמנכ"לים למשאבי אנוש בחברות הממשלתיות בגין עמידה ביעדי גיוון תעסוקתי.

במכתבי רשות החברות הממשלתיות לתע"א מינואר 2022 ולרפאל מפברואר 2022, כמצוין לעיל, קבעה רשות החברות הממשלתיות את התנאים בנושא הגיוון התעסוקתי אשר עמידה בהם תזכה עובדים בכירים בתע"א וברפאל בתגמול כספי. התנאים הם כדלהלן: קיומו של ממונה גיוון בחברה, הכנת תוכנית עבודה להטמעת גיוון תעסוקתי בחברה בשנים 2022 - 2023 והעברתה לרשות החברות הממשלתיות עד לסוף יוני 2022⁸¹, וקביעת יעד של החברה בנושא גיוון תעסוקתי. אשר לשנת 2022 קבעה רשות החברות הממשלתיות לרפאל ולתע"א יעדים בנושא גיוון תעסוקתי שעמידה בהם תזכה בתגמול עובדים בכירים בחברות אלה. היעדים מפורטים בתרשימים שלהלן:

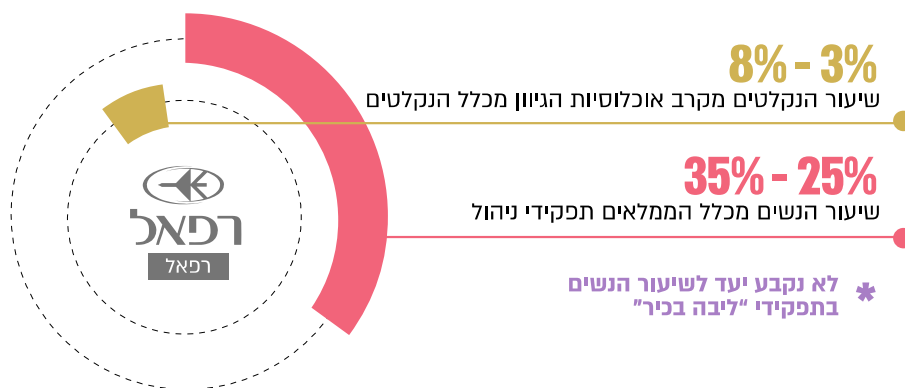
תרשים 4: יעדים בנושא הגיוון התעסוקתי לשנת 2022 לצורך תגמול עובדים בכירים בתע"א



על פי מכתבה של רשות החברות הממשלתיות לתע"א מינואר 2022, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



תרשים 5: יעדים בנושא הגיוון התעסוקתי לשנת 2022 לצורך תגמול עובדים בכירים ברפאל



על פי מכתבה של רשות החברות הממשלתיות לרפאל מפברואר 2022, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

באפריל 2022 מסרה רשות החברות הממשלתיות למשרד מבקר המדינה כי היעד שנקבע לתע"א לגבי שיעור הנקלטים מקרב אוכלוסיות הגיוון מכלל הנקלטים לעבודה מתייחס ליוצאי אתיופיה, בני העדה הדרוזית, האוכלוסייה החרדית ואנשים עם מוגבלות. הרשות הוסיפה כי לגבי רפאל, יעד זה מתייחס לאותן אוכלוסיות גיוון, למעט אנשים עם מוגבלות, מכיוון שרפאל העלתה לפניה קשיים באיסוף הנתונים לגבי עובדים עם מוגבלות.

משרד מבקר המדינה מציין כי רפאל והתע"א מינו ממונה על הגיוון התעסוקתי בדצמבר 2021 ובינואר 2022, בהתאמה; וכך ליוני 2022, שתי החברות פועלות להטמעת הגיוון התעסוקתי בהן.

מומלץ כי רשות החברות הממשלתיות תבחן בשנים הבאות אם וכיצד מודל התגמול סייע לקליטת עובדים מאוכלוסיות הגיוון שנקבעו בדין - יוצאי אתיופיה, בני העדה הדרוזית, אנשים עם מוגבלות ובני שני המינים - ולקידום הייצוג ההולם של אוכלוסיות אלה - ותפיק לקחים בנוגע לדרך המיטבית של הפעלת מודל זה בעתיד.

ייצוג אוכלוסיות שונות בהרכב הדירקטוריונים של רפאל, התע"א ואלתא

המסד הנורמטיבי: בחוק החברות הממשלתיות נקבע כי דירקטור מטעם המדינה בחברה ממשלתית⁸² יתמנה על ידי השרים האחראים לענייני החברה. זאת לאחר התייעצות עם הוועדה

⁸² לפי תקנות החברות הממשלתיות (כללים לקביעת נציג נבחר מקרב עובדי החברה כדירקטור), התשל"ז-1977, בדירקטוריון של חברה ממשלתית המעסיקה לפחות מאה עובדים והיא אינה בנק כמשמעותו בפקודת הבנקאות, 1941, יכולים לכהן גם שני נציגים מקרב עובדי החברה. אופן בחירתם קבוע אף הוא בתקנות אלה. בפרק זה ההתייחסות לדירקטורים מקרב עובדי החברה לצורך בחינת הייצוג ההולם היא כאל דירקטורים מטעם המדינה. נציג רשות החברות הממשלתיות בישיבות הדירקטוריון אינו נחשב כדירקטור לצורך בחינת הרכב הדירקטוריון.



הפועלת מכוח חוק החברות הממשלתיות לבדיקת כשירותם והתאמתם של מועמדים לכהונות של דירקטור, יו"ר הדירקטוריון ומנכ"ל בחברות הממשלתיות.

עוד נקבע בחוק החברות הממשלתיות כי בהרכב דירקטוריון של חברה ממשלתית יינתן ביטוי הולם לייצוגם של בני שני המינים ושל בני האוכלוסייה הערבית, לרבות הדרוזית והצ'רקסית, וכי עד להשגת ביטוי הולם לייצוגם, ימנו השרים האחראים, ככל שניתן בנסיבות העניין, דירקטורים בני המין שאינו מיוצג באופן הולם באותה עת בדירקטוריון החברה ומקרב בני האוכלוסייה הערבית. כן נקבע בחוק כי בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות יינתן ביטוי הולם לייצוגם של יוצאי אתיופיה ושל אנשים עם מוגבלות, של בני האוכלוסייה החרדית ושל עולים חדשים, כהגדרתם בחוק המיניים.

בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה בעניין ייצוג הולם, שצוינה לעיל, צוין לגבי בני האוכלוסייה הערבית כי ביטוי הולם בהרכב הדירקטוריון של חברה ממשלתית אין פירושו קביעת מכסות לייצוגה של אוכלוסייה זו, אלא שהוא טעון פירוש על פי נסיבות המיוחדות של כל מקרה. עוד צוין כי השיעור הראוי של הייצוג צריך להיקבע בהתחשב באופיו, במטרותיו ובצרכיו המיוחדים של התאגיד, לרבות חברה ממשלתית, ועל פי ההתפלגות של המועמדים המצויים, המתאימים לכהונה הייחודית הנדונה.

בהחלטת הממשלה בעניין ייצוג הולם לנשים בדירקטוריונים של החברות הממשלתיות ממרץ 2007⁸³ נקבע כי בתוך שנתיים השרים האחראים ימנו לדירקטוריונים של החברות הממשלתיות דירקטורים מבני המין שאינו מיוצג באופן הולם, וזאת עד להשגת ייצוג בשיעור 50%.

באוגוסט 2021 מסרה רשות החברות הממשלתיות למשרד מבקר המדינה כי נדרש ייצוג הולם של בני שני המינים ושל בני האוכלוסייה הערבית, לרבות הדרוזית והצ'רקסית, בדירקטוריון של כל חברה ממשלתית. לעומת זאת, אין חובה שיהיה ייצוג הולם של יוצאי אתיופיה, אנשים עם מוגבלות, בני האוכלוסייה החרדית ועולים חדשים בדירקטוריונים של כל חברה ממשלתית, אלא נדרש שיהיה ייצוג הולם של אוכלוסיות אלו בהרכב הדירקטוריונים של כלל החברות הממשלתיות גם יחד.

בתגובה על ממצאי הביקורת מספטמבר 2022 מסרה רשות החברות הממשלתיות כי היא פעלה לעידוד מועמדים מאוכלוסיות הגיוון להגיש מועמדות לתפקידי דירקטורים בחברות הממשלתיות. רשות החברות הוסיפה כי כמחצית הנכללים במאגר המועמדים לתפקיד הם נשים וכ-10% מהנכללים במאגר (140 מועמדים) הם מאוכלוסיות הגיוון.

לא נמצא בהחלטות ממשלה או בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה התייחסות לשיעור הייצוג הנדרש של יוצאי אתיופיה, של אנשים עם מוגבלות, של בני האוכלוסייה החרדית ושל עולים חדשים בדירקטוריונים של החברות הממשלתיות. אי-קביעת שיעור ייצוג נפרד לכל אוכלוסייה עלולה לפגוע ביכולת לקדם ייצוג הולם של אוכלוסיות אלו בדירקטוריונים של החברות הממשלתיות.

ביוני 2022 הודיע משרד המשפטים למשרד מבקר המדינה כי גובשה טיוטה מתקדמת לעדכון הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בנושא ייצוג הולם לפני תקופת הקורונה, וכי במסגרת חידוש

83 החלטת הממשלה 1362 (11.3.07).

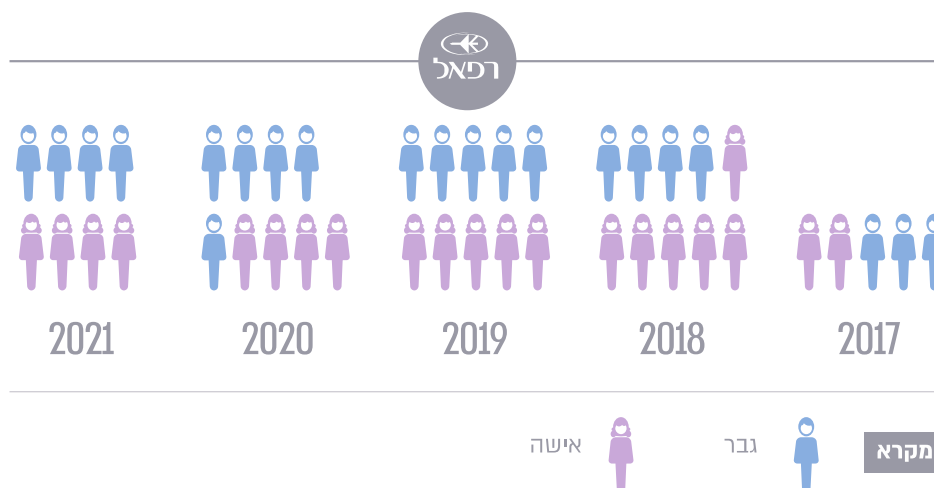


העבודה על הנחיה חדשה כאמור תיבדק גם הסוגיה הנוגעת לשיעור הייצוג הנדרש של אוכלוסיות גיוון שונות בדירקטוריונים של החברות הממשלתיות.

ייצוג אוכלוסיות שונות בהרכבי הדירקטוריונים של רפאל, התע"א ואלתא: להלן נתונים לגבי ייצוג בני שני המינים; בני האוכלוסייה הערבית, לרבות הדרוזית והצ'רקסית; אנשים עם מוגבלות; בני העדה החרדית; יוצאי אתיופיה; ועולים חדשים בהרכבי הדירקטוריונים של רפאל, התע"א ואלתא בשנים 2017 - 2021.⁸⁴

דירקטוריון רפאל: בשנים 2017 - 2021 כיהנו בדירקטוריון רפאל בין חמישה לעשרה דירקטורים, לרבות יו"ר הדירקטוריון. בשנים אלה היה בדירקטוריון רפאל ייצוג הולם לבני שני המינים. בשנים אלה לא כיהנו בו דירקטורים מקרב בני האוכלוסייה הערבית, לרבות הדרוזית והצ'רקסית; אנשים עם מוגבלות; יוצאי אתיופיה; בני האוכלוסייה החרדית; ועולים חדשים. בתרשים שלהלן מוצג הרכב דירקטוריון רפאל בשנים 2017 - 2021 בהתפלגות לבני שני המינים:

תרשים 6: הרכב הדירקטוריון של רפאל בשנים 2017 - 2021



על פי נתוני רפאל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

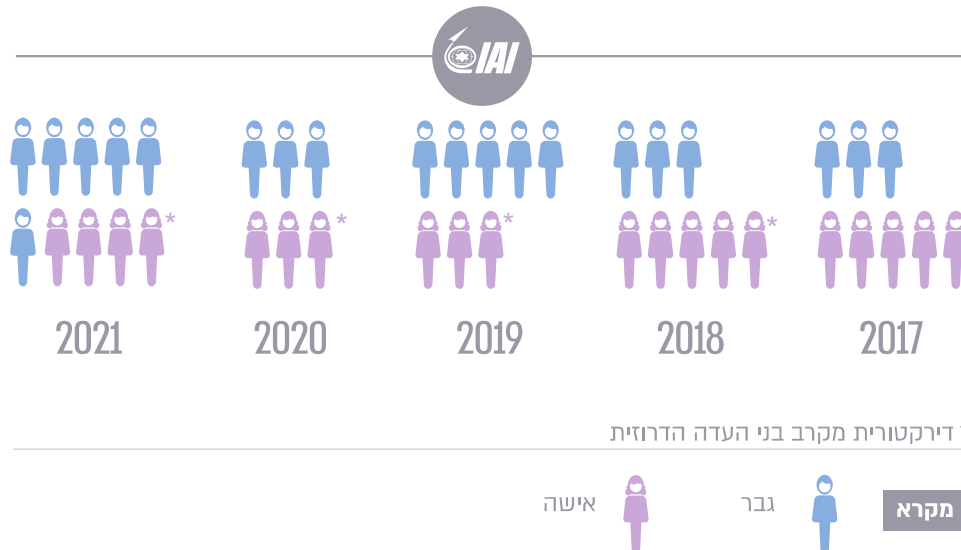
דירקטוריון התע"א: בשנים 2017 - 2021 כיהנו בדירקטוריון התע"א בין שישה לעשרה דירקטורים, לרבות יו"ר הדירקטוריון. בשנים 2017 - 2021 כיהנה בדירקטוריון התע"א דירקטורית מקרב בני העדה הדרוזית.⁸⁵ בשנים 2017 - 2021 היה בדירקטוריון התע"א ייצוג הולם לבני שני המינים. בשנים אלה לא כיהנו בו דירקטורים שהם אנשים עם מוגבלות; יוצאי אתיופיה; בני האוכלוסייה החרדית; ועולים חדשים. בתרשים שלהלן מוצג הרכב דירקטוריון התע"א בהתפלגות לבני שני המינים:

84 הנתונים הם לגבי הרכבי הדירקטוריונים ב-31 בדצמבר בכל שנה, למעט לגבי רפאל בשנת 2021 - ב-31 במאי.

85 כאמור, בחוק החברות הממשלתיות הוגדר בעניין ייצוג הולם בהרכב הדירקטוריון כי האוכלוסייה הערבית משמעה לרבות הדרוזית והצ'רקסית.



תרשים 7: הרכב הדירקטוריון של התע"א בשנים 2017 - 2021

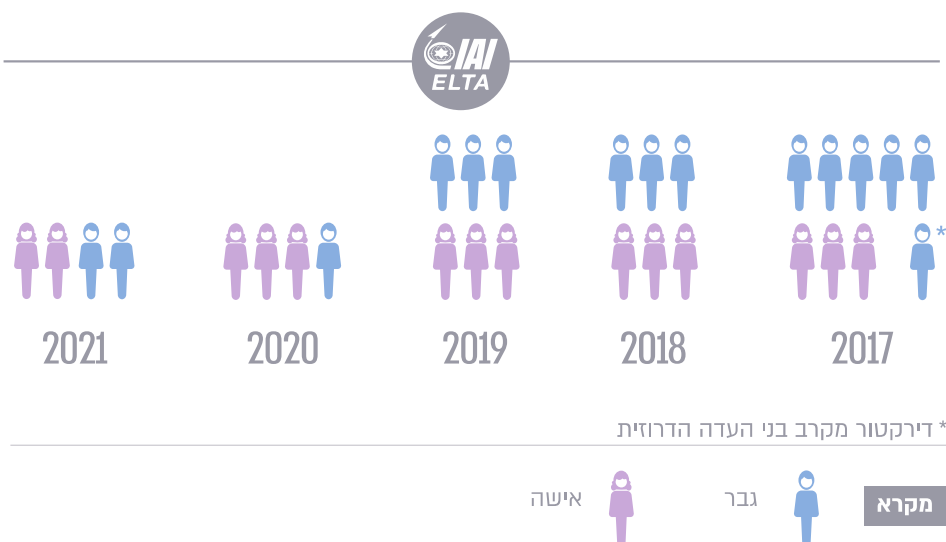


על פי נתוני התע"א, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

דירקטוריון אלתא: בשנים 2017 - 2021 כיהנו בדירקטוריון אלתא בין ארבעה לתשעה דירקטורים, לרבות יו"ר הדירקטוריון. בשנת 2017 כיהן בדירקטוריון אלתא דירקטור מקרב בני העדה הדרוזית. בשנים 2017 - 2021 היה ייצוג הולם בדירקטוריון אלתא לבני שני המינים. בשנים אלה לא כיהנו בו דירקטורים שהם אנשים עם מוגבלות, יוצאי אתיופיה; בני האוכלוסייה החרדית; ועולים חדשים. בתרשים שלהלן מוצג הרכב דירקטוריון אלתא בהתפלגות לבני שני המינים:



תרשים 8: הרכב הדירקטוריון של אלתא בשנים 2017 - 2021



על פי נתוני התע"א, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

עלה כי בשנים 2017 - 2021 היה ייצוג הולם לבני שני המינים בדירקטוריונים של רפאל, התע"א ואלתא. בכך יושמה לגבי חברות אלה החלטת הממשלה ממרץ 2017 בעניין ייצוג הולם לנשים בדירקטוריונים של החברות הממשלתיות.

כמו כן, בחלק מהשנים 2017 - 2021 היה ייצוג לבני העדה הדרוזית בדירקטוריונים של התע"א ואלתא (דירקטורית - ארבע שנים מתוך חמש ודירקטור - שנה אחת מתוך חמש, בהתאמה).

בביקורת נמצא כי בשנים 2017 - 2021 לא היה ייצוג בדירקטוריונים של שלוש החברות האמורות לאנשים עם מוגבלות, ליוצאי אתיופיה, לבני האוכלוסייה החרדית ולעולים חדשים.

מומלץ כי רשות החברות הממשלתיות תבחן מהו שיעור הייצוג ההולם בדירקטוריונים של החברות הממשלתיות של אוכלוסיות הגיוון שלהן - אנשים עם מוגבלות, יוצאי אתיופיה, בני האוכלוסייה החרדית ועולים חדשים, ותביא הצעת החלטה לממשלה, אם הדבר יידרש. עוד מומלץ כי היועצת המשפטית לממשלה תשלים את גיבוש ההנחיה בנושא ייצוג הולם שהחל לפני תקופת הקורונה.



פערי שכר ממוצע חודשי "ברוטו" בין גברים לנשים ברפאל ובתע"א

משרד מבקר המדינה בדק ברפאל ובתע"א את פערי השכר בין גברים לנשים במדגם אקראי⁸⁶ של קבוצות עובדים בדירוגים שונים. מרפאל התקבלו נתונים לחודש מאי 2022 על השכר "ברוטו", כולל מרכיבי השכר השונים, כגון תשלום עבור ביצוע שעות נוספות, בשתי קבוצות דירוג: "ראש שטח בדירוג אקדמאים" ו"ראש מדור בחוזה אישי". כמו כן התקבלו נתונים על מאפיינים נוספים ובהם הוותק של העובדים בתפקיד, רמת ההשכלה והמקצוע. מהתע"א התקבלו נתונים כאמור הנוגעים לשתי קבוצות: "מוסמכי מדעים שונים" (ממ"ש) ו-5 מנהלים בחוזה אישי.

משרד מבקר המדינה בדק אם בנתונים דלעיל יש כדי להצביע על קיום פערי שכר בין נשים לגברים בחברות אלו. להלן ניתוח פערי השכר:

רפאל: להלן לוח ובו נתונים על רכיבי שכר חודשי ממוצע "ברוטו" של גברים ונשים המועסקים ברפאל בתפקיד "ראש שטח בדירוג אקדמאים". סך הכול נבדקו נתוני השכר של 13 עובדים מתוכם 10 גברים ו-3 נשים.

לוח 13: רכיבי שכר חודשי ממוצע "ברוטו" של "ראש שטח בדירוג אקדמאים" ברפאל (בש"ח)

	שכר יסוד	תוספות כלליות	שעות נוספות	בנוסים	רכב	תוספות אחרות (ביגוד, הבראה, שי, טלפון ואש"ל)	תגמולי מילואים בניכוי היעדרויות	מענק ותק	שכר ברוטו
גבר	27,388	2,987	5,648	5,008	5,544	986	3	1,028	48,592
אישה	27,552	2,318	1,554	4,042	4,701	958	-430	2,247	42,942
הפרש	-164	669	4,094	966	843	28	433	-1,219	5,650
אחוז מהרכיב	-0.6%	28.9%	263.4%	23.9%	17.9%	2.9%	-100.7%	-54.3%	13.2%
אחוז משכר הברוטו	-0.4%	1.6%	9.5%	2.2%	2.0%	0.1%	1.0%	-2.8%	13.2%

על פי נתוני רפאל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



עיקר הפער - כ-4,000 ש"ח (כ-72% מהפער) נובע מרכיב של שעות נוספות עודפות שביצעו הגברים.

היעדרות מעבודה - היקף ההיעדרות של נשים גבוה משל גברים. כמו כן הפיצוי הכספי בגין ביצוע ימי מילואים אצל גברים גבוה מהניכוי מהשכר בשל היעדרות. רכיב ההיעדרות מעבודה תורם כ-430 ש"ח לפער בשכר.

רפאל העניקה ל-10 מתוך 13 העובדים בתפקיד האמור "תוספת תפקיד" בסך של כ-1,200 ש"ח. התוספת ניתנה לתשעה מתוך עשרת הגברים בתפקיד ולאשה אחת מתוך השלוש שבתפקיד. תוספת זו מהווה את עיקר הפער בין גברים לבין נשים ברכיב התוספות הכלליות.

בנוסים - רכיב הבונוסים לגברים היה גבוה בכ-1,000 ש"ח בהשוואה לנשים.

זקיפת הטבת רכב - רכיב זקיפת הטבת רכב לגברים היה גבוה בכ-840 ש"ח בהשוואה לנשים (סוג רכב המוגדר לצרכי מס יקר יותר).

מענקים - מענקי הוותק (מענקי "יובל") ומשכורות "13" ניתנו לשתיים מתוך שלוש הנשים בתפקיד ולשלושה מתוך עשרת הגברים שבתפקיד. לפיכך השכר הממוצע של הנשים ברכיב זה גבוה מהשכר של הגברים.

להלן לוח ובו נתונים על רכיבי שכר חודשי ממוצע "ברוטו" של גברים ונשים המועסקים ברפאל בתפקיד "ראש מדור בחוזה אישי". סך הכול נבדקו נתוני השכר של 18 עובדים מתוכם 15 גברים ו-3 נשים.

לוח 14: רכיבי שכר חודשי ממוצע "ברוטו" של "ראש מדור בחוזה אישי" ברפאל (בש"ח)

	שכר יסוד	תוספות כלליות	שעות נוספות	בנוסים	רכב	תוספות אחרות (ביגוד, הבראה, ש, טלפון ואש"ל)	תגמולי מילואים בניכוי היעדרויות	מענק ותק	שכר ברוטו
גבר	24,006	2,441	1,241	3,114	1,928	524	174	161	33,589
אשה	23,768	489	1,137	3,621	848	433	-189	184	30,291
הפרש	238	1,952	104	-507	1,080	91	363	-23	3,298
אחוז מהרכיב	1.0%	399.2%	9.1%	-14.0%	127.4%	21.0%	-192.1%	-12.5%	10.9%
אחוז משכר הברוטו	0.8%	6.4%	0.3%	-1.7%	3.6%	0.3%	1.2%	-0.1%	10.9%

על פי נתוני רפאל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מהנתונים עולים הממצאים הבאים:

שכר היסוד של גברים ונשים בתפקיד "ראש מדור בחוזה אישי" ברפאל כמעט זהה. עם זאת קיים פער בין השכר "ברוטו" של גברים בהשוואה לנשים בהיקף כספי של 3,298 ש"ח, המהווה כ-10.9% משכרה הממוצע של אישה.

עיקר הפער - כ-1,952 ש"ח (כ-59% מהפער) נובע מרכיב תוספות כלליות שעיקרו שעות נוספות "גלובליות", הניתן לשבעה מבין 15 הגברים בתפקיד ולא ניתן לאף אישה. עוד יצוין כי ההיקף הכספי של רכיב השעות הנוספות "הגלובליות" מסתכם בכ-4,000 - 5,000 ש"ח לכל אחד מהזכאים לכך.

שעות נוספות - במרכיב השעות הנוספות בפועל יש פער מזערי בין גברים לנשים, המסתכם בממוצע ב-104 ש"ח. אולם הדבר נובע מכך שכמחצית מהגברים (7 מתוך 15) מקבלים תשלום בגין שעות נוספות "גלובליות" ואינם מקבלים תשלום עבור ביצוע שעות נוספות בפועל.

היעדרות מעבודה - שיעור ההיעדרות של נשים גבוה משל גברים. כמו כן הפיצוי הכספי בגין ביצוע ימי מילואים אצל גברים גבוה מהניכוי מהשכר בשל היעדרות. רכיב ההיעדרות מעבודה תורם כ-360 ש"ח לפער בשכר בין גברים לנשים.

בונוסים - רכיב הבונוסים לנשים היה גבוה בכ-500 ש"ח בהשוואה לגברים.

זקיפת הטבת רכב - רכיב זקיפת הטבת רכב לגברים היה גבוה בכ-1,080 ש"ח בהשוואה לנשים (סוג רכב המוגדר לצרכי מס יקר יותר).

כמו כן התקבלו מרפאל נתונים על שכרם של 71 סטודנטים שלהם לא מיוחס דירוג או תפקיד. סטודנטים אלו נמצאים בשלבים שונים של לימודי התואר והם מועסקים ברפאל במקצועות שונים. ככלל היו פערים בין שכר הסטודנטים לבין שכר הסטודנטיות, אולם נוכח גודל המדגם והשונויות במקצועות לא ניתן היה לנתח את הסיבות לפערי השכר שבין המקצועות השונים.

במדגם עלה כי שכר היסוד של גברים ונשים בכל אחת משתי קבוצות העובדים ברפאל שנבדקו כמעט זהה. עם זאת, קיימים הפרשי שכר בסכום כספי של כ-3,298 - 5,650 ש"ח בין השכר החודשי הממוצע "ברוטו" של הגברים ובין השכר כאמור של הנשים בשתי הקבוצות. הפערים באים לידי ביטוי בעיקר ברכיבי השכר האלה: ביצוע שעות נוספות, תוספת תפקיד, בונוסים, זקיפת הטבת רכב.

בתגובה על ממצאי הביקורת מספטמבר 2022 מסרה רפאל כי פערי השכר ברוטו שעלו בביקורת נובעים בין היתר משונות מובנית בשכר העובדים הנגזרת מעיסוקו של העובד, מהוותק שצבר, מהסכמי עבודה שונים לעובדים בקבוצות שונות של כל אחד מהם רכיבי שכר שונים, מביצוע שעות נוספות בעיסוקים מסוימים ומבחירת רכב מקבוצות שווי שונות. רפאל הוסיפה כי בבדיקה שעשתה לגבי שתי קבוצות עיסוק בנות השוואה - "ראשי מחלקות בניהול פרויקטים" ו"ראשי תחומים בהנדסת מערכת" - לא נמצאו פערים בנוגע לשכר החודשי הממוצע "ברוטו".

התע"א: להלן לוח ובו נתונים על רכיבי השכר של גברים ונשים המועסקים בתע"א בתפקיד "מוסמך מדעים שונים" (ממ"ש) בתשע דרגות (39 עד 46ב'). סך הכול נבדקו נתוני השכר של 143 עובדים מתוכם 60 גברים ו-83 נשים.

ייצוג אוכלוסיות שונות בחברות ממשלתיות-ביטחוניות

לוח 15: רכיבי השכר של "מוסמכי מדעים שונים" (ממ"ש) בתע"א בדרגות שונות

הפרט	דוגה	מספרי עובדים	תחג	שכר ברוטו	יסוד	תחג	תחרוז	אטר"ל	תעונות	רכב	השלכלה	כוננות	ש.ג.	משחררת	מילואים	היעדרות
אשה	כללי	83	14	17,275	7,768	2,085	1,662	268	601	3,921	501	458	509	-	-	-499
ובר	כללי	60	16	21,703	9,040	2,887	2,002	354	9	3,748	748	588	2,368	8	196	-247
הפרט				-4,428	-1,272	-802	-340	-87	592	173	-247	-130	-1,858	-8	-196	-252
שיעור משכר הבנוות				26%	5%	2%	1%	-3%	-3%	-1%	1%	1%	11%	0%	1%	1%
אשה	מת'ט/ט'	1	5	12,947	5,038	388	675	95	2,230	4,206	-	257	57	-	-	-
ובר	מת'ט/ט'	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
הפרט				*ל"י	ל"י	ל"י	ל"י	ל"י	ל"י	ל"י	ל"י	ל"י	ל"י	ל"י	ל"י	ל"י
אשה	מת'ט/ט'	1	3	7,696	4,994	158	700	134	-	1,416	-	337	-	-	-	-43
ובר	מת'ט/ט'	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
הפרט				ל"י	ל"י	ל"י	ל"י	ל"י	ל"י	ל"י	ל"י	ל"י	ל"י	ל"י	ל"י	ל"י
אשה	מת'ט/ט'	10	4	12,417	5,299	390	806	462	558	4,243	66	351	272	-	-	-30
ובר	מת'ט/ט'	1	4	10,748	5,212	193	757	99	-	4,468	-	314	-	-	-	-295
הפרט				1,668	87	197	49	363	558	-275	66	37	272	-	-	265
אשה	מת'ט/ט'	11	5	13,580	6,000	583	954	309	866	4,106	228	362	628	-	-	-456
ובר	מת'ט/ט'	2	9	13,051	5,835	640	907	137	-	4,311	-	420	801	-	-	-
הפרט				529	165	-57	47	172	866	-205	228	-58	-173	-	-	-456
אשה	מת'ט/ט'	19	11	15,050	7,066	1,372	1,535	330	803	3,833	372	380	570	-	-	-1162
ובר	מת'ט/ט'	12	12	17,844	7,106	1,264	1,319	496	-	4,439	498	482	2,305	-	-	-66
הפרט				-2,794	-39	58	216	-167	803	-606	-126	-102	-1,735	-	-	-1,096
אשה	מת'ט/ט'	18	15	18,601	8,126	2,683	1,799	205	558	4,263	563	477	473	-	-	-547
ובר	מת'ט/ט'	12	12	17,212	8,045	2,175	1,610	289	-	3,199	539	511	1,545	-	211	-932
הפרט				1,389	62	508	189	-84	558	2,064	75	-34	-1,072	-	-211	385
אשה	מת'ט/ט'	11	21	20,841	9,306	3,402	2,059	184	355	4,292	745	548	241	-	-	-291
ובר	מת'ט/ט'	11	19	23,957	9,214	3,329	2,206	333	-	4,152	1,018	600	2,425	46	633	-
הפרט				-3,116	92	72	-147	355	-149	140	-274	-51	2,285	-46	-633	-291
אשה	מת'ט/ט'	10	25	24,413	10,838	4,134	2,692	187	335	3,544	1,025	694	1,060	-	-	-94
ובר	מת'ט/ט'	22	19	26,414	11,005	4,266	2,643	25	355	3,384	965	710	3,072	-	104	-115
הפרט				-2,001	-167	-132	49	-169	309	160	60	-16	-2,013	-	-104	21
אשה	מת'ט/ט'	2	38	22,735	12,721	5,013	3,472	64	-	1,387	-	578	-	-	-	-
ובר	מת'ט/ט'	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
הפרט				ל"י	ל"י	ל"י	ל"י	ל"י	ל"י	ל"י	ל"י	ל"י	ל"י	ל"י	ל"י	ל"י

על פי נתוני התע"א, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* לא רלוונטי.



עלה במדגם כי בתע"א קיימים הפרשים בהיקף כספי של 4,428 ש"ח בין השכר החודשי הממוצע "ברוטו" של גברים ונשים בקבוצת עובדים אחת, הבאים לידי ביטוי בעיקר ברכיבי השכר האלה: ותק, תמרוץ, גמולי השכלה וכוננות, שעות נוספות ותוספות שכר כלליות. כמו כן הפער בשכר הממוצע נובע גם מכך שמספר הגברים בדרגות הגבוהות גדול ממספר הנשים.

בתגובה על ממצאי הביקורת מספטמבר 2022 מסרה התע"א בין היתר כי שיטת השכר הנהוגה בה מבוססת בעיקרה על דירוגים; כי לגברים ולנשים באותה דרגה יש שכר יסוד זהה; כי הכללים הנהוגים בחברה לגבי מתן תוספות, כגון ותק והשכלה, והחלטות ניהוליות לגבי קידום בדרגה הם הגורם המרכזי המשפיע על רמת השכר של מרבית העובדים; וכי פערי הדרגות נובעים גם משונות בעיסוקים בין גברים לנשים. התע"א הוסיפה כי הגברים בקבוצה שנבדקה מבוגרים בממוצע בכשבע שנים מהנשים והדבר משפיע על השכר בגין ותק ובגין דירוג גבוה יותר; כי גברים ונשים יכולים לקבל גמולי השכלה ולהגדיל את שכרם באופן זהה; וכי שעות נוספות מבוצעות בהתאם לצורך וליזמינות של העובד או העובדת.

מהנתונים עולם הממצאים הבאים:

קיים פער בין השכר "ברוטו" של גברים בתפקיד "מוסמכי מדעים שונים" (ממ"ש) בהשוואה לנשים בהיקף כספי של 4,428 ש"ח, המהווה כ-25.6% משכר הממוצע של אישה.

שכר היסוד הממוצע של גברים בתפקיד "מוסמכי מדעים שונים" (ממ"ש) בכלל הדרגות גבוה ב-1,272 ש"ח בהשוואה לשכר הנשים, המהווים כ-16% משכר היסוד הממוצע של אישה. אומנם שכר היסוד לעובדים בכל דרגה כמעט שווה בין גברים בהשוואה לנשים אולם פער השכר הממוצע נובע מכך שמספר הגברים בדרגות גבוהות גבוה מזה של הנשים: בדרגות הנמוכות 39 - 42 יש 23 נשים לעומת שלושה גברים, בדרגות הביניים 43 - 44 יש 37 נשים לעומת 24 גברים, בדרגה 45 יש 11 עובדים מכל אחד מהמינים, ובדרגות הגבוהות 46 - 46 ב' יש רק 12 נשים לעומת 22 גברים.

רכיבי השכר בגין ותק, תמרוץ, גמולי השכלה וכוננות נגזרים מהדרגה של העובד. פערי השכר בין גברים לנשים באותה הדרגה אינם משמעותיים. אולם כיוון שיש פערי דרגות בין הגברים לנשים (הגברים בדרגות גבוהות יותר) קיים פער בין שכר הגברים לעומת נשים בגין ארבעת הרכיבים שלעיל בסכום של למעלה מ-1,500 ש"ח.

פער השכר הממוצע בין גברים לנשים בגין פערי הדרגות ביניהם, הנובעים מרכיבי שכר היסוד, ותק, תמרוץ, גמולי השכלה וכוננות הוא כ-2,800 ש"ח, המהווים כ-15% משכר הממוצע של אישה.

תוספות שכר כלליות - כ-2,000 ש"ח מפער השכר בין גברים לנשים נובע מרכיב שעיקרו שעות נוספות גלובליות. רכיב זה מסתכם בכ-4,000 - 5,000 ש"ח לחודש והוא ניתן לשבעה מתוך חמישה עשר הגברים שבתפקיד ולא ניתן לאף אישה.

שעות נוספות - הפער בין השכר של גברים לנשים הוא כ-1,900 ש"ח מהפער (כ-43% מפער השכר הכולל) בגין ביצוע יותר שעות נוספות על ידי הגברים בהשוואה לנשים.



היעדרות מעבודה - שיעור ההיעדרות של נשים גבוה משל גברים. רכיב ההיעדרות מעבודה תורם כ-260 ש"ח לפער בשכר בין גברים לנשים. יצוין כי התע"א הפרידה בין היעדרות כללית להיעדרות בשל מילואים. ההיקף הכספי של תגמולי מילואים הניתנים לגברים בניכוי הפחתת היעדרות ממילואים מסתכם בכ-200 ש"ח בממוצע.

זכאות למעונות - רכיב המעונות הניתן לנשים בלבד מסתכם בכ-600 ש"ח בממוצע לאישה.

כמו כן התקבלו מתע"א נתונים על שכרם של 5 מנהלים בחוזה אישי (ארבעה גברים ואישה אחת). הנתונים מצביעים על פערי שכר ברכיבים שונים בין המנהלת למנהלים וכי שכר המנהלת נמוך מהשכר הממוצע של המנהלים. להלן לוח ובו פירוט על נתוני השכר.

לוח 16: רכיבי השכר של 5 מנהלים בתע"א בחוזה אישי (בש"ח)

רכיב שכר	אישה	גבר	גבר	גבר	גבר	ממוצע גברים	ממוצע כללי
שכר יסוד	40,836	35,732	46,731	45,941	39,816	42,055	41,811
השלמה קרן השתלמות			2,326		1,808	1,034	827
הוצאות רכב	3,879				3,879	970	1,552
ארוחות	122	632	206	92	95	256	229
תגמולי מילואים				4,207		1,052	841
סה"כ	44,837	36,364	49,263	50,240	45,598	45,366	45,260

על פי נתוני התע"א, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים עולה כי שכר היסוד של המנהלת קטן בכ-1,200 ש"ח מהשכר הממוצע של המנהלים, וכי הוא השכר החציוני מתוך חמשת המנהלים. הפער בין שכר המנהלת לבין השכר של שני המנהלים בעלי השכר הגבוה הוא 4,426 - 5,403 ש"ח לחודש.

בתגובה על ממצאי הביקורת מספטמבר 2022 מסרה התע"א בין היתר כי גברים ונשים יכולים לקבל לפי בחירתם, כשכר חודשי או כהפרשה לקרן ההשתלמות, את ההפרשות החורגות מהתקרה המותרת להפרשה לקרן; כי תוספות השכר בגין ארוחות נובעות מכמות הארוחות בפועל של העובד או העובדת; וכי שכר המנהלים נקבע לפי עיסוקם ובהתאם למדיניות התגמול שאישר דירקטוריון החברה.

השלמת קרן השתלמות - שני מנהלים קיבלו תוספת שכר זו והמנהלת לא קיבלה.

ארוחות - המנהלת קיבלה תוספת שכר עבור ארוחות בסך של 122 ש"ח. המנהלים קיבלו בממוצע תוספת שכר בסך 256 ש"ח עבור ארוחות.

הוצאות רכב - שניים מבין חמשת המנהלים קיבלו החזר הוצאות רכב.



נתוני מדגמי השכר ברפאל ובתע"א שהוצגו לעיל מצביעים על קיום פערי שכר "ברוטו" בין גברים לנשים בחברות אלו ברכיבי שכר שונים, המסתכמים בכ-3,300 - 5,650 ש"ח בממוצע לחודש, על פי דירוגי העובדים. פערי השכר הוסברו ע"י רפאל ותע"א. נוכח זאת מומלץ כי הנהלות רפאל והתע"א ימשיכו לבצע בדיקה עתית בנושא פערי השכר בין גברים לנשים בחברות בהתחשב במכלול רכיבי השכר, ובהם מרכיב השעות הנוספות, תוספות השכר העודפות שניתנו לגברים ופערי הדרגות.



סיכום

בשנת 2021 העסיקה רפאל 8,686 עובדים. 117 מהם (1.34%) מקרב אוכלוסיות הגיוון בחברות הממשלתיות - יוצאי אתיופיה, בני העדה הדרוזית ואנשים עם מוגבלות, וכן 80 בני האוכלוסייה החרדית. נוסף על כך כיהנו ברפאל 33 נשים מתוך 146 מנהלים (22.6%) בשלושת דרגי הניהול הבכיר. באותה שנה העסיקה התע"א 13,158 עובדים, 615 מהם (4.67%) מקרב אוכלוסיות הגיוון בחברות הממשלתיות - יוצאי אתיופיה, בני העדה הדרוזית ואנשים עם מוגבלות - וכן 346 בני האוכלוסייה החרדית. נוסף על כך כיהנו בתע"א 10 נשים מתוך 64 מנהלים (15.6%) בשלושת דרגי הניהול הבכיר.

החל משנת 1995 התפתחה החקיקה בדבר ייצוג הולם לקבוצות אוכלוסייה שונות בשירות המדינה ובחברות הממשלה והתקבלו החלטות ממשלה בנושא. גיוון עובדים צופן בחובו יתרונות רבים לארגון, לפרט ולציבור, ובהם גיוס מועמדים מתוך מאגר רחב יותר, שיפור היצירתיות והחדשנות וריבוי נקודות המבט העשוי להביא לשיפור בתהליכי קבלת ההחלטות. שילוב ראוי של מגוון אוכלוסיות ברפאל ובתע"א מותנה בין היתר, בעמידה בהוראות הדין ובהנחיות מינהליות רלוונטיות, ובמחויבות של הנהלות החברות והדירקטוריונים שלהם לייצוג הולם בקרב העובדים ובדרגי הניהול.

החברות הממשלתיות הביטחוניות מחויבות לפעול לפי שיקולים עסקיים וכן לקדם את הייצוג ההולם של אוכלוסיות שונות. ממצאי הביקורת מלמדים על פערים בין ההוראות לבין ביצוען ברפאל: עד לשנת 2022 דירקטוריון רפאל לא פעל לקידום הייצוג ההולם בחברה, ובכלל זה לא דן בנושא, לא קבע מדיניות ויעדים ולא הנחה את ההנהלה לקדם את הייצוג ההולם בחברה. כמו כן, ממצאי הביקורת מלמדים כי דירקטוריון התע"א דן בשנים 2017 - 2021 פעמים רבות בנושא אוכלוסיות הגיוון, ובכלל זה בתוכניות העבודה של הנהלת התע"א בעניין, אך לא קבע יעדים לקליטת עובדים מאוכלוסיות הגיוון השונות. נוסף על כך נמצאו ליקויים בנוגע לפיקוח ולבקרה של רשות החברות הממשלתיות על דיווחי רפאל והתע"א לגבי הייצוג ההולם.

על הנהלות רפאל והתע"א והדירקטוריונים לפעול לשיפור הייצוג של אוכלוסיות הגיוון בהן.

