

ב' באב התשפ"ד
6 באוגוסט 2024

לכבוד

ועדת החוקה, חוק ומשפט
בראשות ח"כ שמחה רוטמן

התייחסות מכון תכלית: ייצוג הולם ללוחמים ולוחמות בשירות המדינה

מתן עדיפות ללוחמים משוחררים בתהליכי מינון וגיוס לשירות המדינה הוא מהלך ראוי בעל תכליות חברתיות וכלכליות, ומהווה מסר חשוב מצד המדינה כלפי המשק בכללותו בימים המאופיינים באי-ודאות. לצד זאת, יש לתת את הדעת לקשיים ולכשלים הקיימים במנגנון הקבוע כיום בסעיף 15א לחוק שירות המדינה (מינויים) תשי"ט-1959, ובהתאם לכך לערוך את השינויים הנדרשים על מנת שהמדיניות המוצעת תבוצע בצורה אפקטיבית ומבלי לפגוע בקבוצות זכאיות נוספות המוגנות בחוק ובהחלטות ממשלה.

תמצית המלצתנו

א. מדיניות הייצוג ההולם מספקת כיום מענה לקבוצות מגוונות, ביניהן נשים, בני קהילות מיעוטיות, אנשים עם מוגבלויות ועוד. ואולם, אין אחידות ביחס לדרישות החוק ביחס לקבוצות ואין שקלול הולם עבור מועמד/ת הזכאים לפי שייכות ליותר מקבוצה אחת. מציאות זו מהווה כשל ביכולתו של החוק להגשים את תכליותיו.

ב. תוספת של קבוצת זכאים גדולה נוספת של משרתי מילואים ו/או לוחמים מחייבת תיקון של המנגנון. מומלץ להטמיע בחוק מנגנון המבוסס על שיטת הניקוד. שיטה זו מאפשרת לשקלל את רמת הזכאות של המועמד/ת בהתאם למדדי העדפה מרובים, ולא תלויה רק במשתנה אחד. מדיניות דומה מיושמת כיום באמצעות שיטת 'ראויים לקידום' באוניברסיטאות. מדיניות ניקוד תסייע גם למנוע מצב בו קבוצה זכאית אחת דוחקת את הייצוג ההולם של קבוצות זכאיות אחרות.

ג. לשם מעקב של הכנסת אחר מימוש התיקון לחוק, מומלץ לקבוע בחקיקה או בהוראת שעה מדד המחייב את משרדי הממשלה או נציבות שירות המדינה לשקף לאחת מוועדות הכנסת רף מינימלי של אחוז משרתי המילואים מתוך מספר הגיוסים החדשים לשירות המדינה בתקופה הקבועה.

להלן נרחיב.

1. ייצוג הולם ללוחמים משוחררים הוא ערך ראוי המקבל משנה תוקף בימים אלה. בתקופה של שירות מילואים ממושך, עלולה להתפתח במשק הטיה כלפי מילואימניקים, שכן נוכחותם בעבודה מופחתת בשל מחויבותם לשירות מילואים.

2. בנוסף, רבים מהלוחמים סובלים מטרומה ופוסט-טרומה, והמודעות הגוברת לכך עלולה ליצור רתיעה בקרב מעסיקים מחשש להשפעות שליליות על תפוקת העובד או מקום העבודה. על רקע זה, אמירה ברורה מצד המדינה כי אוכלוסייה זו נמצאת בעדיפות לגיוס לשירות המדינה תהווה אמירה ערכית בעלת השלכות חיוביות על הליכי גיוס עובדים אלו גם במגזר הפרטי, ואף תעזור במאבק כנגד סטיגמות שליליות כלפי הסובלים מטרומה ופוסט טרומה.

3. הצורך במתן ייצוג הולם ללוחמים הוא בעל מימד כלכלי בנוסף למימד החברתי-ערכי. כאשר המדינה מסייעת ללוחמים להשתלב בשוק העבודה, היא ממלאת תפקיד חשוב בשיקום שלהם ובמניעת הדרה

חברתית וכלכלית. בסופו של דבר, משרתי המילואים הפעילים מהווים קבוצה קטנה באוכלוסייה, כ-4.2% מהאוכלוסייה הבוגרת בגיל שירות [22-45],¹ ולכן תיעדוף שלהם במסגרת מנגנון ייצוג הולם אינו מכביד על המערכת, אלא מהווה צעד סביר והכרחי לתמיכה בהם ולהבטחת שילובם המלא בחברה.

4. המצב המשפטי הנוכחי בנושא ייצוג הולם בשירות המדינה מורכב ממספר הוראות חוקיות שנחקקו לאורך השנים, דבר שיצר מבנה חוקי של טלאי על טלאי. ההוראה העיקרית בחקיקה מצויה בסעיף 15א לחוק שירות המדינה (מינויים) המגדיר את האוכלוסיות הזכאיות לייצוג הולם.² בנוסף, החלטת הממשלה מספר 2579 מיום 11.11.2007 בנושא "ייצוג הולם לבני האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית בשירות המדינה" מדגישה את הצורך בהבטחת ייצוג הולם לכלל קבוצות האוכלוסייה בשירות המדינה, ומחזקת את הרציונל הקלאסי לייצוג הולם במקום העבודה, אשר מתבסס על ההנחה כי כאשר קיימת הטיה מובנית אצל המעביד נגד אוכלוסייה מסוימת.³

5. הצעות החוק שהונחו על שולחן הוועדה מעלות מספר בעיות שיש לתת עליהן את הדעת:

5.1. העדר מענה לכפל זכאויות. מכיוון שהחוק מכיל מספר רב של הוראות שנחקקו אחת על גבי השנייה, הוספת לוחמים משרתי מילואים כאחת מהאוכלוסיות הזכאיות לייצוג הולם ללא הכרעה או מענה בחוק למצבים בהם ישנו כפל זכאות, עלולה ליצור חוסר ודאות, פגיעה באכיפת החוק, ניצול לא יעיל של משאבים, ואף הכרעה בין מועמדים לשירות המדינה שאינה עומדת בקנה אחד עם עקרון הייצוג ההולם באופן שיסכל את הגשמת תכליות החוק.

5.2. הצורך בהכרה בריבוי פרמטרים מזכים. מתן עדיפות לייצוג הולם ללוחמים במילואים ללא אבחנה בפרמטרים נוספים לגביי הרקע שלהם, או הגדרת עדיפות בין פרמטרים, עלולה לייצר מצב בו הליכי הגיוס והקצאת המשאבים יסתרו את הליך הייצוג ההולם ואף יפגעו באיכות המועמדים המגויסים לשירות הציבורי. לדוגמה, מתן עדיפות ללוחם מילואים בעל ציונים נמוכים משמעותית, שאינו נמנה על אחת מהאוכלוסיות המוחלשות הזכאיות לעדיפות בייצוג הולם, על פני מועמד שאינו משרת במילואים אך הינו בן אוכלוסייה מוחלשת הזכאית לעדיפות מכורך עיקרון הייצוג ההולם, ובעל ציונים גבוהים יותר בהליך המיון. מצבים אלו חוטאים מן המטרה לשמור על הרציונל הקלאסי של הייצוג ההולם תוך חתירה למשיכת כח אדם איכותי לשירות הציבורי על פני המגזר הפרטי.

6. במדינות רבות בעולם קיימים מנגנונים לייצוג הולם בשירות המדינה, ואלה כולל קשת של אמצעים הכוללת מכסות, אחריות משפטית, מנגנוני בקרה ומעקב, בדיקות תקופתיות ועוד. הנה מספר דוגמאות:

6.1. ארה"ב – Civil Rights Act – תוכניות שונות של הממשל הפדראלי הסדירו חובות הגדלת הייצוג של קבוצות מופלות היסטורית במגוון תחומים, כולל בשירות הציבורי.⁴ קיימים צעדים כגון מתן עדיפות בקבלה לעבודה, תוכניות הכשרה מיוחדות, ומכסות שמטרתן להבטיח ייצוג מגוון יותר.⁵ נאכך ע"י הוועדה לשוויון הזדמנויות בעבודה (EEOC) באמצעות בדיקות תקופתיות, תביעות וחקירות במידת הצורך.

6.2. קנדה – Employment Equity Act – מחייב מעסיקים במגזר הציבורי ובתעשיות מפקחות פדרלית להבטיח ייצוג הולם של ארבע קבוצות ייעודיות: נשים, עמים ילידיים, אנשים עם

¹ פרוטוקול ישיבה 2 של ועדת המשנה לכוח אדם ונכי צה"ל, (30.5.2022) בנושא "אתגרי צה"ל והמענה לחיזוק מעמד אנשי מערך המילואים" (זמין כאן).

² סעיף 15א לחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959.

³ החלטה 2579 של הממשלה ה-31 "ייצוג הולם לבני האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית בשירות המדינה" (11.11.2007).

⁴ ראו לדוגמה 3 C.F.R. 339, Exec. Order No.11246, 3 FR 1977 (1961); Exec. Order No.10925, 26 FR 1965 (1965).

⁵ Civil Rights Act of 1964 (P.L. 88-352).

מוגבלויות ומיעוטים נראים לעין. החוק דורש מהמעסיקים לנקוט צעדים פעילים כדי להתגבר על חסמים ולהגדיל את הייצוג של קבוצות אלו. המעסיקים נדרשים לדווח מדי שנה על התקדמותם בתחום השוויון התעסוקתי, והממשלה מבצעת פיקוח ואכיפה על פי החוק⁶.

6.3. **גרמניה** General Equal Treatment Act – החוק אוסר על אפליה במקומות עבודה, כולל במגזר הציבורי, על בסיס מאפיינים כמו גזע, מין, דת, מוגבלות, גיל ונטייה מינית, ומחייב מעסיקים לנקוט בצעדים למניעת אפליה ולהבטיח שוויון הזדמנויות. האכיפה מתבצעת באמצעות תביעות פרטיות ובתי המשפט, כאשר הפרות עלולות להוביל לקנסות ולתביעות פיצויים⁷.

7. אנו סבורים כי המענה ההולם בנסיבות הקיימות בישראל הוא הטמעה בחקיקה של שיטת הניקוד, תוך קביעת מנגנון הניגוד והאוכלוסיות המזכות בתוספת לחוק או בתקנות. תחת שיטת הניקוד, מועמד/ת שיחלו תהליך מיון לשירות המדינה ימלאו שאלון אשר יבחן את השתייכותם לקבוצות מזכות. לאחר שקלול הנתונים ייקבע להם ציון זכאות, אשר יקבע את היקף זכאותם לקידום, הן על רקע תנאי המשרה מול אוכלוסיות לא הזכאיות והן ביחס לאוכלוסיות זכאיות אחרות.

8. במקביל, יש להטמיע בחוק מנגנוני מעקב אשר יחייבו את נציבות שירות המדינה לנטר ולדווח לכנסת על מימוש החוק ועל היקף ההעסקה של אוכלוסיות מזכות שונות. דרך מנגנון זה, תידרש הכנסת לעקוב כי כל האוכלוסיות הזכאיות זוכות לייצוג הולם, ובמידת הצורך לתקן את מנגנון הניקוד.

לסיכום, מתן ייצוג הולם ללוחמים משוחררים בשירות המדינה הוא צעד משמעותי לקידום גיוון ושיפור ההון האנושי בשירות הציבורי והפרטי. הדבר מבוסס על הצורך בקידום מדיניות שמטרתה ליצור הזדמנויות אמיתיות לשילוב והכלה של אוכלוסיות מגוונות. עם זאת, יש לקחת בחשבון את המורכבות המשפטית ואת הצורך בהימנעות מכפל זכאויות ללא הכרעה, כמו גם את העובדה שלוחמים אינם בהכרח מגיעים מאוכלוסייה מוחלשת, תוך שמירה על רף מועמדים ראוי לקליטת העובדים בשירות הציבורי. לכן, יש לקדם את הנושא בחקיקה הוליסטית שתבסס על מנגנונים קיימים, תוך ביצוע ההתאמות הנדרשות בהתאם לתקופה הנוכחית. הצעדים המוצעים צריכים לשלב פתרונות יעילים וליצור מערכת שמבטיחה ייצוג הולם ומאוזן לכל האוכלוסיות, תוך תמיכה בלוחמים משוחררים ומשרתי מילואים והבטחת שילובם המלא בחברה. נשמח להמשיך לעמוד לרשותכם לשם גיבוש המתווה החקיקתי הראוי.



ד"ר אלעד גיל
ראש המחקר בתכלית - המכון למדיניות
ישראלית



עו"ד אמי פלמור
ראש תוכנית 'חותם תכלית'

⁶ Employment Equity Act, S.C. 1995, c. 44 (Can.).
⁷ General Act on Equal Treatment of 14 August 2006 (Federal Law Gazette I, p. 1897), as last amended by Article 4 of the Act of 19 December 2022 (Federal Law Gazette I, p. 2510).