

אי-אכיפת חוק הייצוג ההולם בישראל - משמעויות לחוסן חברתי

איציק דסה ושלמה בלאק | 15 באוגוסט, 2022 | גיליון 1634

דוח הגיוון והייצוג לשנת 2021, שפורסם במאי על ידי נציבות שירות המדינה, קובע שלגבי חלק מהקבוצות באוכלוסייה הישראלית "שירות המדינה עומד ככלל ביעדי הייצוג" ההולם. אך נתוני הדוח עצמו מצביעים על כך כי אף אחת מהקבוצות אינה מיוצגת באופן הולם בשירות המדינה, עקב חוסר מוטיבציה מצד משרדי הממשלה ויחידות הסמך ליישם את החוק, ותפקוד לקוי של הנציבות בהתוויית מדיניות והפעלת סמכותה מול המשרדים. בחלק מהמשרדים והיחידות אין כלל ייצוג לקבוצות המוחלשות. למחדל זה השלכות חברתיות קשות, בין היתר פגיעה באיכות השירות הציבורי, העצמת תחושת התסכול והניכור בקרב הקבוצות המוחלשות ופגיעה באמון שלהן במוסדות המדינה. כל אלה עשויים להעמיק שסעים ולפגוע בחוסן חברתי. תיקון המצב דורש הצבת השוויון החברתי והגיוון בשירות הציבורי בסדר עדיפות לאומי גבוה יותר על ידי הממשלה, וכן פיקוח ובקרה הדוקים אחר פעילות הנציבות, משרדי הממשלה והיחידות הסמך. יש לשקול את העברת האכיפה בנושא הייצוג ההולם לגוף מקצועי ובלתי תלוי.

ממשלת ישראל, הנושאת באחריות הכוללת ליישום חוק "הייצוג ההולם", המיועד לקדם גיוון בשירות הציבורי והוא חובה ערכית, מוסרית וחברתית, ומעבר לכך גם חובה חוקית, קבעה יעדים כדלהלן: 50 אחוזים מכלל העובדים בשירות המדינה בסגל הבכיר יהיו נשים, 5 אחוזים יהיו אנשים עם מוגבלויות, 10 אחוזים יהיו עובדים ערבים, 1.7 יהיו יוצאי אתיופיה ו-7 אחוזים מהנלקטים בשירות המדינה יהיו חרדים. אף על פי שכוח העבודה של הערבים הוא כעשרים אחוזים, היעד שנקבע הוא 10 אחוזים בלבד, ולא עודכן מאז 2008. עם זאת, דוח הגיוון והייצוג לשנת 2021, שפורסם במאי על ידי נציבות שירות המדינה, קובע שלגבי חלק מהקבוצות באוכלוסייה הישראלית "שירות המדינה עומד ככלל ביעדי הייצוג" ההולם. נתוני הדוח עצמו מצביעים על כך כי אף אחת מהקבוצות אינה מיוצגת בשירות המדינה באופן הולם. יתר על כן, בחלק מהמשרדים והיחידות אין כלל ייצוג לקבוצות המוחלשות.

חלק מהקבוצות בישראל סובלות מתת-ייצוג חמור בשירות המדינה ובעיקר במשרות בעלות כוח והשפעה. כתוצאה מכך הן אינן שותפות לתהליכי קבלת החלטות בנושאים חברתיים חשובים. הסיבות המרכזיות הן הטיות קוגניטיביות של מעסיקים המעדיפים עובדים הדומים להם, כשלעיתים מדובר אף באפליה שמקורה בתפיסות של עליונות ועוינות. בעקבות מאבק

ציבורי שניהלו נשים נגד אפליה מגדרית בשירות המדינה, תוקן בשנת 1995 חוק שירות המדינה ובמסגרתו נקבעה חובת ייצוג הולם לנשים. מאוחר יותר חובה זו הוחלה גם עבור קבוצות נוספות: אנשים עם מוגבלויות, ערבים, יוצאי אתיופיה, חרדים ועולים חדשים. החוק קובע שהקבוצות הזכאיות לייצוג הולם ישולבו "בכל משרדי הממשלה וביחידות הסמך". עוד קובע החוק, שהייצוג צריך להיות מהותי - "בכל הדרגות והמקצועות". כדי לעמוד ביעדי הייצוג, מתיר החוק "לייעד" משרות או לתת "העדפה" למועמדים מתאימים לתפקיד מקרב קבוצות היעד.

בנוסף להיבט הערכי-מוסרי, שירות ציבורי מגוון תורם לניצול יעיל של ההון האנושי בחברה, לצמיחה כלכלית ולהגברת הסיכוי שיתקבלו החלטות מקצועיות ושקולות, המבטאות מגוון דעות. השתלבות כלל האוכלוסייה בתפקידים בעלי השפעה בתחומי החברה השונים מחזקת את תחושת השותפות, הלכידות החברתית והאמון ברשויות המדינה. כל אלה אמורים לתרום במישרין לחיזוק החוסן החברתי בכל מדינה דמוקרטית.

בעוד האחריות לייצוג ההולם הוטלה על המשרדים ועל יחידות הסמך, על נציבות שירות המדינה להתוות מדיניות ולפקח על כך שהמשרדים ויחידות אכן עומדים ביעדי הייצוג. בתיקון שהוכנס בחוק נקבע שבכל משרד ויחידה ימונה "ממונה על ייצוג הולם", שתפקידו לסייע בהטמעת החוק, לקדם העסקה מכילה ולשמש כתובת לפניות בדבר הפרת החוק. לנציבות הוקנו גם סמכות להטיל סנקציות ולנקוט אמצעי אכיפה ליישום החוק. פעילות הנציבות נתונה לפיקוח הממשלה ולוועדת חוקה חוק והמשפט של הכנסת, אליהן היא מחויבת להגיש דין וחשבון פעם בשנה.

דוח הנציבות לשנת 2021 אומנם מנוסח בנימה אופטימית, אולם מציג תמונה עובדתית עגומה למדי. עיון בו דוח משקף מחדל ביישום החוק: אין עמידה ביעדי הייצוג ההולם לאף אחת מהקבוצות שנקבעו והשיפור שעליו הדוח מבקש להצביע הוא זניח. מרבית משרדי הממשלה ויחידות הסמך לא עמדו ביעדי הייצוג לערבים. זאת, כאשר מתוך 22 משרדים ו-102 יחידות, רק ארבעה משרדים ו-29 יחידות עמדו ביעדים שנקבעו. שיעור הייצוג לאנשים עם מגבלות עומד על 3.3 אחוזים, שהם 1.7 אחוז מתחת ליעד שנקבע. וחמור מכך, בשלוש השנים האחרונות חלה ירידה רציפה בייצוגה של קבוצה זו. בנוגע לחרדים, רק חמישה משרדים עמדו ביעדי הקליטה, כאשר 85 מהיחידות אינן עומדות ביעדים. כך גם בנוגע לייצוג יוצאי אתיופיה, לגביהם שבעה משרדים ו-44 מהיחידות אינם עומדים ביעדים.

גם כשבוחנים את התפלגות ייצוג הערבים ויוצאי אתיופיה לפי הדרגות והמקצועות, התמונה עגומה. בעוד כלל העובדים בשירות המדינה בדרג הבכיר מונה 2.3 אחוזים, שיעור העובדים מתוך האוכלוסייה הזכאית לייצוג הולם בדרג הבכיר הוא נמוך: החרדים - 0.8 אחוזים, הערבים - 0.6 אחוז ויוצאי אתיופיה - 0.3 אחוז בלבד. כך גם בדרג הביניים, שם שיעור יוצאי אתיופיה נמוך פי חמשה מכלל העובדים (2.9 לעומת 15.2 אחוז) ושיעור הערבים נמוך כמעט פי שניים (8 אחוזים לעומת 15.2 אחוזים). מנגד, רוב העובדים משתי הקבוצות הללו משולבים

במשרות זוטרות (יוצאי אתיופיה - 83.5 אחוזים וערבים - 61 אחוזים), הכוללות עבודות ניקיון. תמונה מצערת זו אינה נחשבת ייצוג הולם.

יכולת הקבוצות להשפיע על סוגיות חברתיות תלויה בסוג המשרד או המערכת הממשלתית שבו הן משולבות. לפי הדוח, מרבית העובדים הערבים (70 אחוזים), יוצאי אתיופיה (67 אחוזים) ואנשים עם מוגבלות (62 אחוזים) מועסקים במערכות הבריאות. מנגד, שיעור הייצוג של הקבוצות הנדונות במשרדי הממשלה בעלי מוטת ההשפעה הגבוהה ביותר (למשל, משרד ראש הממשלה, המשפטים, הבינוי והשיכון, האוצר, הכלכלה) הוא נמוך.

הדוח אינו מתייחס לחסמים המונעים את מימוש החוק, וממילא לא הוצגו אסטרטגיות ותוכניות פעולה אפשרויות להתמודדות עם חסמים אלה. להערכתנו, אחד מהחסמים הוא היעדר מוטיבציה של פקידי בכירים בשירות המדינה לקלוט אנשים ונשים מהאוכלוסיות הנדונות. יתר על כן, למעלה משלושים יחידות לא הגישו דוח שנתי ולא הציגו תוכניות הכוללות דוח תיכנון מול ביצוע. במספר לא מבוטל של משרדים לא מונה עדיין ממונה גיוון. חסם נוסף בפני מימוש החוק מתייחס למחדל הנציבות להשתמש בסמכויות שהוקנו לה בחוק להטיל סנקציות ולנקוט אמצעי אכיפה נגד המשרדים והיחידות הסמך שלא פועלים ליישום חובת הייצוג ההולם. דוח מבקר המדינה לשנת 2021 קובע שלנציבות אין מוטיבציה להשתמש בסמכויות אכיפה שהוקנו לה ולאורך השנים היא הסתפקה בשליחת מספר זעום של פניות לקידום הנושא. היעדר התייחסות בדוח לסנקציות שננקטו עשוי ללמד על כי לא הופקו לקחים ממסקנות דוח מבקר המדינה.

השגת ייצוג הולם הינה משימה מורכבת. היא דורשת מחויבות ועשייה מצד הגורמים הרלוונטיים. לשם כך על הנציבות לשנות גישה ולנקוט צעדי אכיפה הולמים. עם זאת, לנוסח סירוב הנציבות להשית סנקציות, ראוי שהממשלה ו-ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת ימלאו את חובתם ויבצעו מעקב ובקרה הולמים אחר פעילות הנציבות. המחדל בקיום הוראות חוק הייצוג ההולם מעלה סבירות שהנציבות תמצא עצמה בין נתבעים פוטנציאליים. ראוי להדגיש כי הנציבות עצמה, שאמונה על אכיפת החוק, אינה עומדת ביעדי הייצוג ההולם. לכן, אולי הגיעה השעה לשקול העברת סמכויות האכיפה מידיה של הנציבות לידי גוף מקצועי ובלתי תלוי.

ראוי שגם השרים יפנימו שאין מדובר בבעיה של מה בכך. עליהם לראות בייצוג ההולם משימה לאומית. למצער, הנתונים מעידים שהנושא זוכה לעדיפות נמוכה ושמרבית השרים מפגינים אדישות כלפי סוגיה משמעותית זו. התופעה מחייבת התייחסות מערכתית לא רק משום שהחוק מחייב זאת, אלא בעיקר משום שהעדר יישום מלא של החוק משקף מצב תודעתי - ציבורי וממשלי הפוגע בביטחון החברתי שהינו בסיס לשוויון, ליציבות ולצמיחה, העלול להשליך גם על הביטחון הלאומי. החשש הוא, שאירועים דומים לאלו שהתרחשו בשנים האחרונות, ביניהם מחאות והפגנות של יוצאי אתיופיה, של הציבור החרדי ושל החברה הערבית, עלולים לחזור על עצמם ואולי בעוצמות גבוהות יותר, והפעם - על רקע ייצוג לא שוויוני.

מחדל המשרדים וכישלון הנציבות שצוינו הם בלתי סבירים וגובים מחיר חברתי-כלכלי גבוה, שמשליך גם על החוסן החברתי. ההזדה החברתית, שמתבטאת בנוכחות דלה של קבוצות היעד במשרות ניהול בעלות השפעה מצד אחד, ונוכחות מוגברת במשרות הנמוכות ביותר מצד שני, מעצימה את תחושות התסכול ו"אזרחות סוג ב", מובילה לניכור ופוגעת באימון במוסדות המדינה. בהיעדר מענה הולם לסוגיה זו אנו עלולים לחזור ולחזות במחאות עממיות-המוניות ובאירועים קשים, שנחוו בעבר.

עורכי הסדרה: ענת קורץ ואלדד שביט