

הנסיון הקנדי בהבטחת ייצוג הולם בהתקשרויות הממשלה עם ספקים: רעיונות שכדאי לאמץ גם בישראל

הפרויקט לייצוג הולם ושוויון בתעסוקה לחברה הערבית – עמותת סיכוי

מאת תאאר אבו ראס, מנהל הפרויקט

אוגוסט 2012

א. מבוא

בהמשך לפגישה עם נציגי משרד האוצר ולהתכתבויות הקודמות בין העמותה לנציגי המשרד בדבר הבטחת ייצוג הולם בהתקשרות של ממשלות עם ספקים ונותני שירותים, ובהמשך לפרזנטציה ולחומרים הקודמים ששלחנו אליכם, להלן התייחסותנו המתמקדת בקנדה.

ב. מדיניות הרגולציה לעידוד רבגוניות בתעסוקה בקנדה:

עשרות מדינות דמוקרטיות מנהיגות מדיניות רגולציה ממשלתית לעידוד רבגוניות בתעסוקה. האב-טיפוס של מדיניות זו בעולם המערבי היא של ממשלת קנדה, אשר חוקקה לפני יותר מעשרים שנה חוקי שוויון בתעסוקה, ומאז התקדמו פלאים מעמדן וייצוגן של אוכלוסיות מוחלשות. חוקי השוויון בעבודה הקנדיים מבוססים על החלטות ועדת אבלה (Abella) שהתכנסה בשנת 1984 לדון בקידום תעסוקה לקבוצות "מוחלשות" בשוק העבודה הקנדי. חוק "ההון התעסוקתי" הקנדי התקבל בשנת 1986 כתוצאה מדיוני ועדת אבלה, ועבר תיקון נוסף בשנת 1995. ההחלטה הראשונה של הוועדה היתה למקד את קבוצות האוכלוסייה שבהן יטפל החוק.¹ הוחלט להתמקד בארבע קבוצות יעד:

1. נשים
2. בעלי מוגבלויות
3. בני המיעוט הילידי ("אינדיאנים")
4. מיעוטים אחרים (אין הגדרה רשמית, אך הכוונה בעיקר לבני המיעוט הקתולי-צרפתי המתגוררים בעיקר במחוז קוויבק ובמידה פחותה לבני מהגרים מאפריקה ואסיה)

¹ <http://lois-laws.justice.gc.ca/eng/acts/e-5.401/index.html>

חוק ההון התעסוקתי הוא חוק פדראלי, ועל כן הוא נופל תחת אחריותו של משרד העבודה הפדראלי. בשל כך מדיניות הרגולציה הקנדית חלה אך ורק על ספקים ברמה הפדראלית. לפי נתוני משרד העבודה הקנדי, כ-12% מכוח העבודה הקנדי מוגן מתוקף חוק ההון האנושי. מתוכם, יותר מ-70 אלף אזרחים קנדים משתייכים לאחת מארבע קבוצות היעד ונהנים באופן ישיר מהשינוי.

לפי חוקי השוויון בעבודה, הגופים שהרגולציה חלה עליהם הם גופים קנדיים רשמיים שהמדינה יכולה לאכוף עליהם את החוק. גופים אלה כוללים:

- משרות במגזר הציבורי הנתמכות פדראלית באופן חלקי ומשרות בתאגידים ממשלתיים
- השירות הציבורי הפדראלי
- עובדי שירות ציבורי אחרים
- ספקי שירות ל ממשל

כדי לגרום להצלחת התוכנית בגופים הציבוריים שהחוק חל עליהם וכדי ליישמו, רוב נציגי הספקים מוזמנים לישיבות עדכון עם הגופים הממשלתיים הרלבנטיים אחת לכמה חודשים. יתרה מזאת, ככל שהגוף המעסיק קרוב יותר לממשל הפדראלי (כלומר הוא גוף סטטוטורי), מספר העובדים מארבע קבוצות היעד יהיה גבוה יותר.

ג. החובות המוטלות על ספקי הממשלה כוללים:

- חובת דיווח לגבי עובדים, כולל התפלגות אתנית-מגדרית והתפלגות על פי שכר וניסיון, כדי לעקוב אחר התקדמות בכירים מקבוצות היעד.
- לנציגי משרד העבודה הקנדי הזכות על פי חוק לבקר באתרי עבודה כרצונם כדי לעקוב אחר הרכב העובדים. משרד העבודה מקבץ את הנתונים אחת לכמה חודשים, ומפרסמם ומציגם מדי שנה לבית הנבחרים. כמו כן, נציגי הגוף מספק השירות מכינים מדי שנה תוכנית אופרטיבית של יעדים ודרכי גיוס לשנה הבאה ומציגים אותה בפני הממשלה. בתום השנה מוטלת על אותם גופים החובה לדווח על מידת עמידתם ביעדים שנקבעו.
- גופים ומוסדות שאינם מגישים תוכניות גיוס ותכניות העסקה אופרטיביות אינם רשאים להתקשר עם המדינה בחוזי ספקות.

ד. מדיניות עידוד התיקון והסנקציות

נדברך נוסף להתקשרות ספקים עם הממשלה הוא **מדיניות הסנקציות הקנדית**. יחסית למדינות אחרות, הממשל הפדראלי בקנדה איננו מפעיל סנקציות באופן אוטומטי כנגד הגוף המפר את קריטריון הרבגוניות. משרד העבודה מעדיף בדרך כלל לתת לגוף המספק **אפשרות תיקון**, אפשרות שיכולה להימשך עד שלוש שנים. אם אפשרות התיקון איננה בת-ביצוע ינקטו נגד הגוף המפר את התחייבותו כמה סנקציות:

- ברוב המקרים הממשלה מפסיקה את ההתקשרות עם גופים המפרים את תקנות הרבגוניות ומענישה אותם על ידי כך שלא יוכלו להמשיך להיות ספקים של הממשלה.
- בנוסף, ממשלת קנדה נמנעת מנקיטת אמצעים קשים נגד חברות בינוניות וקטנות המספקות שירות לממשלה, ומסתפקת בהפסקת חוזה ההתקשרות.
- במקרה של ספק ממשלתי שאיננו עומד בחובת הרגולציה, המדינה מפסיקה את ההתקשרות אתו לכמה שנים (החוק לא מציין כמה שנים בדיוק, אך תקופת הענישה נמשכת שנתיים לכל הפחות).

ה. סיכום

ממשלת קנדה נוקטת רגולציה רכה כלפי ספקי שירות ממשלתי וחברות הנמצאות בחוזי התקשרות עם המדינה, אך התוצאות מצביעות על הצלחה כבירה. בעשרים השנים האחרונות כמה קבוצות מוחלשות הכפילו את ייצוגן בשוק העבודה.

ממשלת קנדה אמנם החליטה לא לפרסם יעדים מספריים, אך אין שום ספק כי בעשרים השנים האחרונות חלה עלייה תלולה ומובהקת במספר העובדים מקבוצות היעד. דוגמה בולטת היא בני הקהילה הצרפתית בקוויבק, שמספרם בשירות הציבורי בשנים 1986-2004 גדל פי שלושה – מ-5% ל-14%. דוגמה אחרת היא בעלי מוגבלויות, שייצוגם הן במגזר הציבורי והן במגזר הפרטי עולה בהתמדה בעשרים השנים האחרונות (מ-1.7% בשנת 1987 ל-4.1% בשנת 2004).

ייצוגן של כל ארבע קבוצות היעד עלה בשני העשורים האחרונים בכל הגופים והמוסדות שהרגולציה חלה עליהם. בנוסף עלה אצל כל ארבע הקבוצות ממוצע ההכנסה השנתי.

אנו סבורים כי מדיניות הרגולציה הקנדית היא גורם חשוב בהצלחתו של שוק העבודה הקנדי. מדיניות זו לא רק העשירה את קבוצות היעד אלא בעיקר את הממשל הפדראלי.

בישראל יש חסמים רבי-עוצמה המונעים את קידום התעסוקה של ערבים בשוק הפרטי. עשרות מחקרים נכתבו על כך, המלצות רבות ניתנו ואף יושמו באמצעות הפעלת תוכניות ממשלתיות ותוכניות של המגזר השלישי שביקשו לקדם תעסוקה בקרב האזרחים הערבים. התוכנית היחידה שהצליחה לחולל שינוי עקבי ומשמעותי במשך עשור היתה הרגולציה לייצוג הולם של ערבים בשירות המדינה. בשוק הפרטי התוכניות הממשלתיות לא הצליחו לחולל שינוי משמעותי.

לאור הצלחת הרגולציה הרכה של ספקי הממשלה בקנדה, ולאור הקשיים הגדולים לקדם תעסוקת ערבים בישראל, עמותת סיכוי מציעה לאמץ בשלב ראשון את מודל הרגולציה הקנדי, המטיל על ספקים של הממשלה סנקציות רכות ודורש מהם דיווח ותוכניות עבודה, כולל יעדים להגברת ייצוג הערבים בין עובדיהם, ודיווח שנתי. מודל כזה יגרום לשחקנים ראשיים בשוק הפרטי לצרף עובדים ערבים לחברות. זוהי הדרך האפקטיבית היחידה לחולל שינוי משמעותי בהעסקת אזרחים ערבים בשוק הפרטי. אנו מודעים לכך שהוספת תנאי מעין זה למרכזי הממשלה הוא בבחינת אילוץ נוסף ופגיעה בגמישות ההתקשרות, אך במבחן עלות-תועלת, ובשקלול העלות האדירה של אי-השתתפות הערבים בכוח העבודה למשק בכללותו, הרווח שיושג מצעד זה עולה על מחירו.