

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 האישה); 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 וחסביה 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
ש"ח 5,650

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



פעולות הביקורת

בחדשים 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 תאגידי, 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, בונוסים, 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 עמידה 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 בחוזר רשות החברות הממשלתיות משנת 2014; ושל נשים בתפקידי ניהול בכיר ו"ליבה בכיר", כנדרש בחוזר 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; 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, 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.