

אפיקי יציאת קהל

מחקר
מדיניות
129



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

ת ק צ י ר

שילוב החברה הערבית
בתהליכי קבלת
החלטות במגזר
הציבורי

לילה מרגלית | עודד רון



מדינת ישראל [...] תשקוד על פיתוח הארץ לטובת כל תושביה;
[...] תקיים שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה בלי
הבדל דת, גזע ומין [...] אנו קוראים [...] לבני העם הערבי תושבי
מדינת ישראל לשמור על השלום וליטול חלקם בבניין המדינה על
יסוד אזרחות מלאה ושווה ועל יסוד נציגות מתאימה בכל
מוסדותיה, הזמניים והקבועים.

מגילת העצמאות

רקע

בשנת ה־70 למדינת ישראל הגיעה העת שהממשלה תנקוט פעולה יזומה לשילוב ממשי של אזרחי ישראל הערבים במוקדי קבלת החלטות במינהל הציבורי.

חרף הצעדים שננקטו בשנים האחרונות לקידום ייצוג הולם למיעוט הערבי בשירות המדינה, ייצוגו בעמדות מפתח או בתפקידים שיש להם השפעה על עיצוב מדיניות עדיין נמוך ביותר. הדרה כה עמוקה של מיעוט ממוקדי הכרעה – לא כל שכן מיעוט לאומי במדינת לאום כמו מדינת ישראל – פוגעת קשות בעקרון השוויון וחותרת תחת הלגיטימיות הדמוקרטית של השלטון. שילוב אמיתי, לעומת זאת, עשוי להשיא תרומה חיונית לקידומה של שותפות אזרחית איתנה ובת קיימא ובד בבד לחזק את האמון של הציבור הערבי במערכות השלטון. גם האבות המייסדים של המדינה הבינו היטב כי שילוב ממשי של המיעוט הערבי, כזה שיש בו כדי להבטיח השמעה אפקטיבית של קולו במוקדי קבלת החלטות, יהיה המפתח להצלחת הדמוקרטיה הישראלית. מסיבה זו עמדה מגילת העצמאות על החשיבות שבנציגות מתאימה של המיעוט הערבי "בכל מוסדותיה, הזמניים והקבועים" של המדינה; ומסיבה זו הצהיר גם זאב ז'בוטינסקי כי "בכל קאבינט שבו ישמש יהודי במשרת ראש־ממשלה, תוצע משרת סגן ראש הממשלה לערבי, וכן להיפך."

מדוע ראוי לשלב מיעוטים במוקדי קבלת החלטות?

הרעיון ששילוב מיעוטים במוקדי קבלת החלטות הוא תנאי חיוני לביסוס הלגיטימיות של השלטון ולקידום מדיניות ציבורית שוויונית ורגישה לצרכיה של חברה מגוונת מקבל היום ביטוי מובהק במדינות דמוקרטיות רבות. זכויותיהם של מיעוטים לאומיים להשתתפות אפקטיבית בחיים הציבוריים של המדינה ולגישה שווה לשירות הציבורי שלה מופרות גם במשפט הבינלאומי כזכויות פוליטיות בסיסיות.

מדיניות לקידום ייצוג הולם של מיעוט באה לקדם שני סוגים של תכליות:

(1) תכליות תעסוקתיות

מטרתן לקדם שוויון הזדמנויות בשוק העבודה ולמנוע בו עיוותים;

(2) תכליות השתתפותיות

מטרתן להבטיח את שיתוף המיעוט במנגנוני המינהל, שכן מנגנונים אלו מחזיקים בידיהם כוח שלטוני רב.

מימוש הסוג השני - התכליות ההשתתפותיות של הייצוג ההולם - מחייב שימת לב מיוחדת למידת הייצוג של המיעוט בדרגים הבכירים של הבירוקרטיה ובמשרות שמשפיעות על קביעת מדיניות. בד בבד הוא מחייב הקדשת תשומת לב לשלל הגופים והוועדות הציבוריים העוסקים בקביעת מדיניות ובחלוקת משאבים.

חשוב להדגיש כי בכל הנוגע לעובדים בשירות הציבורי - שלא כמו גופים ציבוריים מסוימים (כגון מועצת מקרקעי ישראל), שבהם ראוי לשקול ייצוג קבוצתי מפורש - ייצוג הולם השתתפותי אין

משמעו שעל פקידים ציבוריים לפעול כאילו הם "נציגיהם" של מגזרים פרטיקולריים. שירות ציבורי מקצועי ונטול פניות, שכל העובדים בו פועלים למימוש טובת הציבור בכללותו, הוא חשוב ביותר בדמוקרטיה, ואסור שיהיה זירת התגוששות בין קבוצות ובעלי אינטרסים.

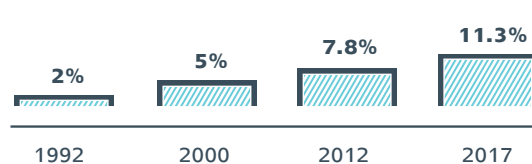
אלא שבחברה משוסעת כמו החברה במדינת ישראל, ובייחוד בחברה כזאת, הכללת הפרספקטיבה החברתית של המיעוט בתהליכי קביעת מדיניות חיונית כדי לאפשר גיבוש תפיסה רחבה ומכלילה של המושג "האינטרס הציבורי" שמביאה בחשבון באופן הולם את כל האוכלוסייה. הנחת המוצא היא לא שאנשים שמשתייכים לקבוצת מיעוט מחזיקים כולם באותם ערכים או עמדות או שהם יפעלו לקדם אינטרסים פרטיקולריים מוגדרים, אלא שעצם החיים כחלק ממיעוט מודר שמנגנוני מדיניות משפיעים עליו אחרת עשויים לאפשר לאדם זווית ראייה מיוחדת משלו, ואשר על כן נוכחותו סביב השולחן הכרחית.

התהליכים והתמורות שהתרחשו בישראל ב־30 השנים האחרונות

עוד בשנת 1989 עמדה הוועדה הציבורית המיוחדת שמונתה לבדוק את מצב שירות המדינה (ועדת קוברסקי) על הבעייתיות שבתתייצוג החמור של האוכלוסייה הערבית בפקידות הציבורית במדינת ישראל והדרתה הכמעט מוחלטת מתפקידים משפיעים.

בשנת 1993 החליטה הממשלה על מבצע לשילוב עובדים ערבים ודרוזים בשירות המדינה. ואכן, עד שנת 2000 עלה ייצוגם בשירות מ־2% לכ־5.5%. בשנת 2000 תוקן סעיף 15א(א) לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, ונקבעה חובה סטטוטורית לייצוג הולם לערבים בשירות הציבורי. במרוצת השנים התקבלו החלטות ממשלה שונות ליישום הסעיף, ובנובמבר 2007 נקבע יעד ממשלתי - עד 2012 - להעסקה של לפחות 10% ערבים, דרוזים וצ'רקסים בשירות המדינה בכללותו. החלטות ממשלה נוספות קבעו הסדרים לייעוד משרות לאוכלוסייה הערבית ואף אימצו המלצות של ועדה בין־משרדית להסרת חסמים.

נתונים מעודכנים של נציבות שירות המדינה ממאי 2018 מלמדים כי אכן במהלך שנת 2016 הושג, באיחור ניכר, היעד שנקבע בהחלטת הממשלה - 10% עובדים ערבים בשירות המדינה (בשנת 2017 עלה שיעורם ל־11.3%). עם זאת, חלק גדול מהשינוי נובע מגידול משמעותי בייצוג האוכלוסייה הערבית במערכת הבריאות הממשלתית; ייצוגה במשרדי ממשלה רבים ובפקידות הבכירה בשירות נותר נמוך ביותר.



**עובדים ערבים
בשירות המדינה**

הפקידות הבכירה של השירות הציבורי

חרף מגמת העלייה בייצוג של הערבים בשירות המדינה, מדיניות השילוב הנוכחית אינה נותנת את דעתה להמשך הדרת האוכלוסייה הערבית מהפקידות הבכירה. על פי נתוני נציבות שירות המדינה, נכון לשנת 2016 עובדים ערבים היו רק 3.2% מהסגל הבכיר בשירות המדינה בכללותו; 5.3% מ"סגל תיכון" (דרגות הביניים הגבוהות, שמתוכן עובדים מקודמים לסגל הבכיר); 12.9% מ"סגל מירב" (דרגות הביניים הנמוכות יותר); ו-7.4% מ"סגל מסד" (הדרגות הנמוכות ביותר). על פי נתונים אחרים (שמתייחסים לסוף 2017) ישנם רק כ-25 עובדים ערבים במשרות המסווגות כ"סגל בכיר"¹.

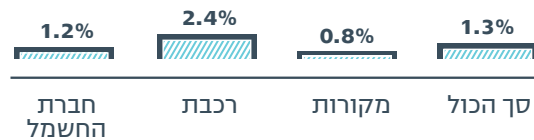
ברבים ממשרדי הממשלה והרשויות הממשלתיות אין בכלל בכירים ערבים, למשל: משרד המדע והטכנולוגיה, משרד התרבות והספורט, משרד ראש הממשלה, משרד הבינוי והשיכון, משרד האנרגיה, נציבות שירות המדינה, משרד התחבורה, רשות המיסים, משרד החוץ והמשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל.²

1 המידע מבוסס על נתונים שמסרה לנו נציבות שירות המדינה.

2 המידע מבוסס על נתונים לשנת 2017 שמסרה לנו נציבות שירות המדינה. יצוין כי הנתונים מתייחסים במיוחד למשרד המדע והטכנולוגיה ומשרד התרבות והספורט תחת הכותרת "משרד המדע, הטכנולוגיה, התרבות והספורט".

חברות ממשלתיות וגופים ציבוריים נוספים

החברה הערבית בתתייצוג גם בחברות הממשלתיות. אומנם סעיף 18א לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, קובע מאז שנת 2000 כי בהרכב דירקטוריון של חברה ממשלתית יינתן ביטוי הולם לייצוג האוכלוסייה הערבית וכי עד להשגת יעד זה ימונו ככל האפשר דירקטורים מקרב האוכלוסייה הערבית, אבל נכון ל-2018 רק כ-12% מחברי הדירקטוריונים במדינה הם ערבים. יתר על כן, הוראות סעיף 50 לחוק החברות הממשלתיות, המבטיח ייצוג הולם לעדה הדרוזית וליוצאי אתיופיה בקרב עובדי החברות הממשלתיות, לא הוחלו משום מה על שאר האוכלוסייה הערבית; שיעור העובדים הערבים בחברות הממשלתיות עומד על פחות מ-2%.



**עובדים ערבים
(למעט דרוזים)
בחברות
הממשלתיות,
2018**

גופים סטטוטוריים

הכפופים לחובת הייצוג ההולם בחוק

חוק החברות הממשלתיות מחיל את חובת הייצוג ההולם שחלה על דירקטוריונים של חברות ממשלתיות על מינויים לכהונה (בידי שר או ממשלה) בתאגידים סטטוטוריים ובשורה של גופים נוספים (מפורטים בחוק). עם התאגידים הסטטוטוריים נמנים, למשל, המוסד לביטוח לאומי, הרשות לניירות ערך ורשות העתיקות. בגופים הנוספים המפורטים בחוק נכללים, בין היתר,

המועצה לשידורי כבלים ולוויין, מועצת המוזיאונים, ועדת השירות של נציבות שירות המדינה, המועצה הארצית לתכנון ובנייה, המועצה המינהלית והוועדה המוניתרית של בנק ישראל. מדובר במועצות ובמינהלות שמכהנים בהן נציגי ציבור. בפועל, ברבים מגופים אלו אין היום ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית. בכמה מהם - כגון המועצה לביקורת סרטים ומליאת רשות החשמל - אין בכלל חברים ערבים (נכון למועד פרסום זה), ובאחרים יש לערבים ייצוג נמוך ביותר.

גופים ציבוריים אחרים

ברבים מהגופים והוועדות הממשלתיות העוסקים בקביעת מדיניות ובחלוקת משאבים ציבוריים אין היום הסדרה סטטוטורית של חובת ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית (מועצת הבריאות היא אחת הדוגמאות). אף שבית המשפט העליון קבע כי גם בהיעדר חובה סטטוטורית מפורשת יש להכיר בחובת הייצוג ההולם, בכל זאת בולט לעין היחס הישר שבין היעדר החובה החוקית להיעדר הייצוג ההולם באותם גופים.

אנו ממליצים:

(1) לאמץ תוכנית פעולה ממשלתית לשילוב האוכלוסייה הערבית בפקידות הבכירה ובסגל הביניים הגבוה של משרדי הממשלה.

■ החלטת ממשלה חדשה תקבע יעד עדכני לייצוג האוכלוסייה הערבית בשירות המדינה בכללותו ויעדים ספציפיים לפקידות הבכירה ולסגל התיכון (שמתוכו ממונים רוב הפקידים הבכירים). אנו ממליצים לשלב יעדים רוחביים ויעדים דיפרנציאליים למשרדי הממשלה הספציפיים ולקבוע גם יעדים קונקרטיים לשילוב נשים ערביות.

■ קביעת יעד של 30% ייצוג לאוכלוסייה הערבית בתוכניות צוערים ובתוכניות עתודה ניהוליות - כדי להתגבר על הפערים החמורים הקיימים.

■ הגברת המחויבות של הדרגים הבכירים ביותר במשרדים לקידום ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית - על ידי הפיכת ההצלחה בקידום הנושא לרכיב מרכזי בהערכת תפקודם של מנהלים.

(2) למנות מנכ"לים ומשנים למנכ"לים בשירות הציבורי מקרב הציבור הערבי.

(3) לתקן את החוק - כדי להסדיר חובת ייצוג הולם סטטוטורית לאוכלוסייה הערבית בגופים ציבוריים שיש בעניינם בחוק דהיום לקונה (למשל, בקרב העובדים בחברות הממשלתיות ובתאגידים הציבוריים).

(4) לאמץ את רף "ההשתתפות האפקטיבית" בתור הרף**הקובע לייצוג הולם בתהליכי קבלת החלטות.**

בבחינת השאלה אם בגוף מסוים ניתן ביטוי הולם לאוכלוסייה הערבית או ממליצים לבדוק - במבט כולל - אם יש בכוחו של הייצוג הניתן לאפשר לאזרחי ישראל הערבים השתתפות אפקטיבית בתהליכי קבלת ההחלטות.

(5) לקדם ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית בוועדות מכרזים**ובוועדות איתור.****(6) לוודא ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית בוועדות****ובצוותים העוסקים בגיבוש מדיניות בתחום ההון האנושי****בשירות המדינה.****(7) למפות את מידת הייצוג של האוכלוסייה הערבית****בתהליכי קבלת החלטות ולקבוע יעדים לתיקון עיוותים.**

בהקשר זה או ממליצים להטיל על משרדי הממשלה למפות את מידת הייצוג של החברה הערבית בתהליכי קבלת החלטות ספציפיים המתקיימים בכל משרד. על המיפוי להתייחס לא רק לפקידות המשרד, אלא לשלל הגופים, הוועדות והצוותים העוסקים בקביעת מדיניות או בגיבוש המלצות.

(8) למנות גורם מוסמך שתפקידו יהיה לעקוב אחר הייצוג**ההולם של האוכלוסייה הערבית בגופים ציבוריים שבהם לא****נעשה היום מעקב כזה.****(9) לעבד ולפרסם נתוני עומק שמאפשרים לזהות חסמים****וצווארי בקבוק בתהליך הקבלה והאיתור של מועמדים****מקרב האוכלוסייה הערבית.**

(10) לנקוט צעדים לביסוס האמון של הציבור הערבי בכך

שסיכויי קליטתם וקידומם בשירות הציבורי ממשיים.

בין היתר באמצעות:

- קיום כנסי הסברה ייעודיים, בהשתתפות צמרת המשרד;
- פרסום משרות בשפה הערבית.

(11) התאמת המרחק הפיזי בין המוקדים המרכזיים של

האוכלוסייה הערבית למשרדי הממשלה.

בין היתר באמצעות:

- הגדלת הסיוע לעובדים ערבים המעתיקים את מקום מגוריהם למרכז הארץ;
- הגמשת הסדרי העבודה: הקמת שלוחות בצפון ובדרום המדינה ליחידות הארציות של משרדי ממשלה ומתן אפשרות לעובדים מהפריפריה לעבוד בהן בחלק מימי השבוע;
- ארגון הסעות לעובדים בשירות הציבורי למקום עבודתם כדי להתמודד בטווח המידי עם היעדרה של תחבורה ציבורית ראויה ביישובים ערביים רבים.

עו"ד לילה מרגלית היא חוקרת בתוכנית ליחסי יהודים-ערבים במכון הישראלי לדמוקרטיה. הייתה עורכת דין באגודה לזכויות האזרח. מומחית לזכויות אדם ומשפט חוקתי.

עו"ד עודד רון הוא חוקר במרכז לערכים ולמוסדות דמוקרטיים במכון הישראלי לדמוקרטיה. תחומי העיסוק העיקריים שלו הם זכויות אדם ומשפט חוקתי.

מחקר המדיניות נעשה במסגרת הפעילות של התוכנית ליחסי ערבים-יהודים שבמרכז לערכים ולמוסדות דמוקרטיים במכון הישראלי לדמוקרטיה. ראשת התוכנית: נסרין חדאד חאג' יחיא מנהלת המרכז: עו"ד אלונה וינוגרד סגן נשיא אחראי: פרופ' יובל שני

www.idi.org.il



המכון הישראלי
לדמוקרטיה