

שילוב בשילוש צולע

החברה הערבית בשירות הציבורי



עודד רון



ייצוג המיעוט הערבי בשירות הציבורי עדיין נמוך ביותר. מצב זה פוגע בעקרון השוויון וחותר תחת הלגיטימיות הדמוקרטית של השלטון. שילוב אמיתי בשירות המדינה, בחברות הממשלתיות ובעיריות של הערים המעורבות עשוי להשיא תרומה חיונית לקידומה של שותפות אזרחית איתנה ובת קיימא ובד בבד לחזק את האמון של הציבור הערבי במערכות השלטון.

בחירות
2019

חרף הצעדים שננקטו בשנים האחרונות לקידום הייצוג ההולם למיעוט הערבי בשירות הציבורי, ייצוגו בעמדות מפתח או בתפקידים שיש להם השפעה על עיצוב מדיניות עדיין נמוך ביותר. מצב זה פוגע בעקרון השוויון וחותר 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 השפעה 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.

מטרתו של מסמך זה היא להציע לממשלה הבאה שלושה צעדים שיש בכוחם לחזק את תהליכי שילוב החברה הערבית בשירות הציבורי:

- 1. ברמת שירות המדינה** – ניסוח החלטת ממשלה חדשה שתקבע יעדים חדשים לייצוג האוכלוסייה הערבית;
- 2. ברמת החברות הממשלתיות** – עיגון בחקיקה של חובת הייצוג ההולם לאוכלוסייה הערבית בקרב העובדים;
- 3. ברמה המוניציפלית** – תיקון חקיקה שיעגן את חובת הייצוג ההולם לאוכלוסייה הערבית בקרב עובדי העיריות של הערים המעורבות.

שלוש הצדקות עיקריות להתמקדות דווקא בזירות הללו:

- (א) השפעה:** לעובדים בשירות המדינה, בחברות הממשלתיות וברשויות המקומיות יש השפעה עצומה על חיי האזרחים, ובכללם גם על האזרחים הערבים.
- (ב) מספר העובדים והעובדות בכל אחד מהגופים:** בשירות המדינה מועסקים למעלה מ־70 אלף עובדים, ברשות החברות הממשלתיות – כ־60 אלף, ובעיריות של הערים המעורבות – כ־20 אלף. אפילו עלייה בשיעור של אחוז אחד בגופים הללו תוכל לקדם 1,500 עובדים ערבים חדשים, שלא רק יצטרפו לשוק העבודה, אלא גם יוכלו – באחדים מהתפקידים שהם יאיישו – להשתתף במוקדי קבלת ההחלטות המשמעותיים ביותר הקיימים בשירות הציבורי.
- (ג) הצדקה חוקית:** קביעת יעד חדש היא חובתה של הממשלה, ועיגון חובת הייצוג ההולם בעניין עובדי החברות הממשלתיות והרשויות המקומיות בערים המעורבות מתבקש לנוכח ההדרה הבלתי מוצדקת של האוכלוסייה הערבית מן הקבוצות הזכאיות לייצוג הולם מכוח החוקים הללו.

עוד בשנת 1989 עמדה הוועדה הציבורית המיוחדת שמונתה לבדוק את מצב שירות המדינה (ועדת קוברסקי) על הבעייתיות שבתת-הייצוג החמור של האוכלוסייה הערבית בפקידות הציבורית ועל הדרתה הכמעט מוחלטת מתפקידים משפיעים. בשנת 1993 החליטה הממשלה על מבצע לשילוב עובדים ערבים ודרוזים בשירות המדינה. ואכן, עד שנת 2000 עלה ייצוגם בשירות המדינה מ-2% לכי-5.5%.

החובה הסטטוטורית לפעול לקידום ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית בשירות המדינה - לרבות בדרגים הבכירים בה - נקבעה לראשונה בשנת 2000, עת הוחל סעיף 15 לחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959, על האוכלוסייה הערבית והדרוזית (עד שנת 2000 החוק עסק אך ורק בנשים ובאנשים עם מוגבלות). הסעיף הנוכחי קובע כי **"בקרב העובדים בשירות המדינה, בכלל הדרגות והמקצועות, בכל משרד ובכל יחידת סמך, יינתן ביטוי הולם, בנסיבות העניין לייצוגם של [...] בני האוכלוסייה הערבית, לרבות הדרוזית והצ'רקסית"**. כלומר, החוק קובע במפורש כי על הייצוג ההולם להשתקף לא רק בשירות הציבורי בכללותו, אלא גם בדרגות, במקצועות ובמשרדי הממשלה השונים. החוק מורה לממשלה לפעול לקידום הייצוג ההולם על פי היעדים שהממשלה עצמה תקבע. על נציגי שירות המדינה להגיש לממשלה, אחת לשנה, המלצות בדבר היעדים הראויים, ועליו להתייעץ לשם כך עם מספר גורמים, בכללם ארגוני חברה אזרחית שעוסקים בקידום זכויותיהן של הקבוצות הזכאיות לייצוג הולם. האחריות לעמידה ביעדים מוטלת הן על משרדי הממשלה השונים והן על נציבות שירות המדינה; על כל אחד מהאחראים לנקוט בתחומו את "האמצעים הנדרשים בנסיבות העניין, אשר יש בהם כדי לאפשר ולעודד ייצוג הולם".

במרוצת השנים התקבלו כמה וכמה החלטות ממשלה 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 מלמדים כי במהלך שנת 2016 אכן הושג, באיחור ניכר, היעד שנקבע בהחלטת הממשלה - 10% עובדים ערבים בשירות המדינה (בשנת 2017 עלה שיעורם ל-11.3%). נציין כי חלק גדול מהשינוי נובע מגידול של ממש במספר העובדים הערבים במערכת הבריאות הממשלתית.

חרף מגמת העלייה בייצוג של הערבים בשירות המדינה, מדיניות השילוב הנוכחית אינה נותנת את דעתה להמשך הדרת האוכלוסייה הערבית מדרגי הפקידות הבכירה. על פי נתוני נציבות שירות המדינה, נכון לשנת 2017 עובדים ערבים היו רק 3.2% מהסגל הבכיר בשירות המדינה בכללותו (דרגות 44 ומעלה); 5.3% מ"סגל תיכון" (דרגות הביניים הגבוהות, 42-43, 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" מתוך כ-2,000 משרות בכירות בשירות המדינה (כ-1%). יצוין כי ברבים ממשרדי הממשלה והרשויות הממשלתיות אין בכלל בכירים ערבים.

אנו ממליצים לקדם החלטת ממשלה חדשה שתקבע יעד עדכני לייצוג האוכלוסייה הערבית בשירות המדינה בכללותו ויעדים ספציפיים לפקידות הבכירה ולסגל התיכון (שמתוכו ממונים רבים מן הפקידים הבכירים). החלטת הממשלה צריכה לשלב יעדים רוחביים עם יעדים דיפרנציאליים למשרדי הממשלה:

(1) מוצע לקבוע בהחלטת ממשלה יעד שלפיו עד שנת 2022 יהיו לפחות 15% מהעובדים והעובדות בשירות המדינה אנשים מתוך האוכלוסייה הערבית.

(2) מוצע לקבוע כי עד סוף שנת היעד כל משרד ממשלתי ויחידת סמך יהיו חייבים לעמוד באחד משני היעדים הבאים, לפי הגבוה יותר:
א. עלייה של לפחות 3% בשיעור העובדים הערבים במשרד וביחידת הסמך.
ב. המשרד ויחידת הסמך יגיעו לשיעור של 10% עובדים ערבים מקרב כלל העובדים.

(3) מוצע לקבוע כי עד לסוף שנת היעד עובדים ערבים בשירות המדינה יהיו 7% מקרב הסגל הבכיר (דרגות 44 ומעלה) ו-12% מקרב הסגל התיכון. אנו ממליצים גם לקבוע מנגנון מתאים של ייעוד משרות שיאפשר לעמוד ביעדים.

(4) מוצע להקים צוות בין-משרדי, בראשות מנכ"ל/ית משרד המשפטים או משרד האוצר, שילווה את ביצוע החלטת הממשלה. בצוות יהיו חברים נציגים של נציבות שירות המדינה, הרשות לפיתוח כלכלי של המגזר הערבי, אגף התקציבים של משרד

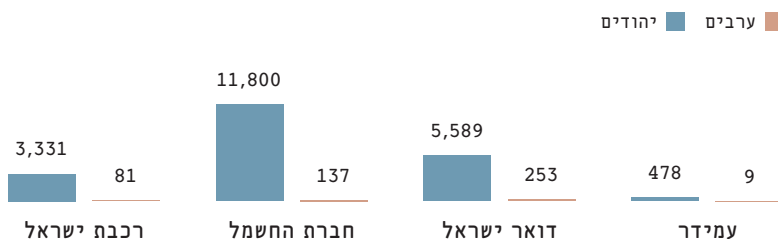
האוצר, נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה ומשרד ראש הממשלה וכן נציגים נוספים שייקבעו על ידי הצוות לפי הצורך. הצוות יעסוק, בין היתר, באישור תוכניות העבודה ובסיוע למשרדים בהסרת חסמים.

(5) מוצע לחייב כל אחד ממשרדי הממשלה ויחידות הסמך לגבש בתוך 6 חודשים מיום ההחלטה, בשיתוף עם הצוות הבין-משרדי שיוקם, תוכנית עבודה שתבטיח עמידה ביעדים.

ייצוג הולם בחברות הממשלתיות

גם בחברות הממשלתיות יש עדיין תתייצוג לעובדים מקרב החברה הערבית. אף שסעיף 1א18 לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, קובע מאז שנת 2000 כי בהרכב דירקטוריון של חברה ממשלתית יינתן ביטוי הולם לאוכלוסייה הערבית, בכל זאת אין היום חובה סטטוטורית לקדם ייצוג הולם שלה בקרב עובדי החברות הממשלתיות, ולמעשה שיעור הערבים המועסקים בהן - לא כל שכן בדרגי קבלת החלטות - קרוב לאפס. ואכן, הנתונים מלמדים על פער גדול מאוד בין מידת הייצוג של ערבים ודרוזים בקרב עובדי החברות הממשלתיות ביחס לשיעורם באוכלוסייה: בעוד שיעור הדרוזים בחברות הממשלתיות עמד בשנת 2016 על 1.1% (שיעורם באוכלוסייה הוא כ-1.6%), שיעור הערבים (למעט הדרוזים) עמד על 1.3% בלבד. בהקשר זה צריך כמובן להבהיר כי שיעור האוכלוסייה הערבית בכלל אוכלוסיית ישראל הוא כ-21% וכי שיעורה של העדה הדרוזית בכלל האוכלוסייה הערבית הוא 7.7% ובכלל אוכלוסיית המדינה כולה - 1.6%.

מספר העובדים הערבים בחברות ממשלתיות (לא כולל דרוזים), 2018



תיקון לחוק משנת 2012 קובע חובת ייצוג הולם לבני העדה הדרוזית בקרב עובדי החברות הממשלתיות. ואולם דווקא בהקשר זה המחוקק בחר לחרוג מן הנוהג שהשתרש בהסדרי ייצוג הולם (כלומר, להגדיר את קבוצת ההתייחסות הרלוונטית כ"אוכלוסייה הערבית, לרבות הדרוזית והצ'רקסית") ונמנע מהחלת ההסדר על האוכלוסייה הערבית בכללותה. על שולחנה של הכנסת האחרונה (ה־20) הונחה הצעת חוק מטעם ח"כ יוסף ג'בארין (הרשימה המשותפת) שביקשה לתקן את המעוות ולחייב את החברות הממשלתיות לוודא שיש ייצוג הולם לכלל האוכלוסייה הערבית בקרב עובדיהן. ההצעה לא קודמה. אנו סבורים כי אפשר וראוי לאמץ אותה ככתבה וכלשונה בכנסת הבאה (ה־21).

הצעת חוק החברות הממשלתיות

(תיקון - ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית בקרב העובדים)

- תיקון סעיף 50 א 1. בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - החוק העיקרי), בסעיף 50א(א), במקום "או שהוא בן העדה הדרוזית" יבוא "או של בני האוכלוסייה הערבית, לרבות האוכלוסייה הדרוזית והצ'רקסית".
- תיקון סעיף 50 ב 2. בסעיף 50ב(ב)(2) לחוק העיקרי, במקום "בני העדה הדרוזית" יבוא "בני האוכלוסייה הערבית, לרבות האוכלוסייה הדרוזית והצ'רקסית".

ייצוג הולם בערים מעורבות

"עיר מעורבת" היא מרחב אורבני שמתגוררות בו קבוצות ממוצא אתני או דתי שונה ואשר קבוצת המיעוט בה היא יותר מ־10% מכלל תושבי העיר. מלבד ההבדלים ביניהן, הקבוצות המתגוררות בעיר חולקות מכנה משותף חשוב – הרצון לחיות במרחב עירוני שיספק להן ולילדיהן את כל צורכיהם, בכלל זה דיור, תעסוקה, חינוך ורווחה. בישראל חלה בשנים האחרונות עלייה של ממש בשיעור הערבים המעתיקים את מקום מושבם לערים מעורבות. כיום מעל 10% מהאוכלוסייה הערבית חיים בערים מעורבות – בחיפה, בתל אביב, בעכו, ביפו, ברמלה, בלוד, במעלות־תרשיחא ובנצרת עילית וכן בערים מעורבות בהתהוות, כמו כרמיאל ובאר שבע.

דוח מרכז המחקר והמידע של הכנסת משנת 2008 שבחן את ייצוג הערבים בקרב עובדי העיריות של ערים מעורבות העלה כי "שיעור הערבים בכלל העובדים נמוך במידה ניכרת משיעורם באוכלוסייה". על פי מחקר שערכנו במכון הישראלי לדמוקרטיה לקראת הבחירות לרשויות המקומיות (אוקטובר 2018), בכל הערים המעורבות, למעט תל אביב־יפו, חל שיפור ב־10 השנים האחרונות בייצוג של המיעוט הערבי בדרגים המקצועיים בעירייה: ברמלה חלה עלייה של 6%, בעכו – 5%, במעלות־תרשיחא – 4% ובלוד – 2%. אלא שלמרות השיפור עדיין אין הלימה בין שיעורם של הערבים תושבי הערים המעורבות מתוך כלל תושבי העיר לבין ייצוגם בעירייה. יתר על כן, את חלק הארי של התפקידים הבכירים ממלאים יהודים. ואכן, התשובות שקיבלנו במענה לבקשות חופש המידע שלנו מלמדות שהעובדים הערבים החדשים שנקלטו בעיריות של הערים המעורבות במרוצת 2018 השתלבו בעיקר בדרגים הזוטרים, וסקירת חמשת מקבלי השכר הגבוה ביותר בכל רשות מראה תתייצוג משמעותי לעובדים ערבים.

ייצוג הערבים בדרגים המקצועיים בעיריות, 2018 לעומת 2008

מספר העובדים בעירייה	מספר העובדים בעירייה	מספר העובדים בעירייה	% התושבים הערבים בכלל אוכלוסיית העיר	% העובדים הערבים בכלל עובדי העירייה	מספר העובדים בעירייה	מספר העובדים בעירייה	% התושבים הערבים בכלל אוכלוסיית העיר	
158	6,794	4.4%	3.6%	355	9,855	4.4%	תל אביב יפו	
572	4,623	10.2%	15.0%	843	5,606	11.2%	חיפה	
46	727	23%	12%	180	1,507	23%	רמלה	
20	514	15.2%	4.8%	25	516	24.5%	נצרת עילית	
78	406	22.2%	23.1%	114	492	20.8%	מעלות יתרשיחא	
83	550	28.3%	20.4%	103	504	31.4%	עכו	
92	817	24.9%	13.6%	170	1,242	30%	לוד	

2008

2018

בשנים 2011 ו-2012 נוספו תיקוני חקיקה כדי להבטיח את הייצוג בקרב עובדי העיריות (וכאמור, גם בקרב עובדי חברות ממשלתיות) "של מי שהוא או שאחד מהוריו נולדו באתיופיה או שהוא בן העדה הדרוזית". חובה דומה כלפי החברה הערבית, כפי שהופיעה בהצעת חוק משנת 2008, הושמטה בשתי ההזדמנויות מן הנוסח שעבר.

הנתונים מוכיחים אפוא כי חשוב לכלול את האוכלוסייה הערבית בתיקון חקיקה ולהגדיל בעזרתו את ייצוגה בקרב העובדים בעיריות של הערים המעורבות. לאחר שהתיקון יעבור יש לקבוע גם יעדים קונקרטיים לייצוג. נקודת המוצא צריכה להיות חתירה להלימה בין שיעור הערבים באוכלוסיית העיר ובין שיעורם בקרב עובדי העירייה.

להלן התיקון הנדרש בפקודת העיריות:

תיקון סעיף 173ב(א) 1. בפקודת העיריות [נוסח חדש], בסעיף 173ב(א), במקום "או שהוא בן העדה הדרוזית" יבוא "או של בני האוכלוסייה הערבית, לרבות האוכלוסייה הדרוזית והצ'רקסית". כמו כן, בהמשך סעיף זה, במקום "הוראות סעיף זה יחולו לגבי בני העדה הדרוזית בעירייה שבתחומה למעלה מעשירית מהתושבים אך לא יותר ממחציתם הם בני העדה הדרוזית" יבוא "הוראות סעיף זה יחולו על האוכלוסייה הערבית בעירייה שבתחומה למעלה מעשירית מהתושבים הם ערבים, אך לא יותר ממחציתם".

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

הדברים המובאים במסמך זה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

   
www.idi.org.il


המכון הישראלי
לדמוקרטיה