

דוח מחקר
ינואר 2021



שיפור מנגנון קבלת ההחלטות הממשלתי באמצעות ייצוג הולם - מקרה מבחן

האוכלוסייה הערבית בשירות הציבורי

עודד רון | מור ברזני



המכון הישראלי
לדמוקרטיה



ניצוח
המדינה

שיפור מנגנון קבלת ההחלטות הממשלתי באמצעות ייצוג הולם - מקרה מבחן

דוח מחקר

האוכלוסייה הערבית בשירות הציבורי

עודד רון | מור ברזני

ינואר 2021

Improving the Government Decision-Making Apparatus by Means of Appropriate Representation – A Test Case: Arabs in the Civil Service

Oded Ron, Mor Barazani

עריכת הטקסט: לילך צ'לנוב, ענת ברנשטיין
עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו תמר בר־דיין
ביצוע גרפי: נדב שטכמן פולישוק

מסת"ב: 2-331-519-965-978

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר) ולנציבות שירות המדינה (נש"מ), 2021
נדפס בישראל, תשפ"א/2021

המכון הישראלי לדמוקרטיה

רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602
טל': 02-5300888
דוא"ל: orders@idi.org.il
אתר האינטרנט: www.idi.org.il

נציבות שירות המדינה

טל': 074-7699104
דוא"ל: Naziv@csc.gov.il
אתר האינטרנט: www.gov.il

המכון הישראלי לדמוקרטיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי א-מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפוח שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

נציבות שירות המדינה

נציבות שירות המדינה (נש"מ) רואה את יעודה כארגון המטה האחראי והמוסמך לניהול ההון האנושי והמערך הארגוני בשירות המדינה. נש"מ מופקדת על ייזום, הובלה, הכוונה, הנחלה ובקרה של מערך ניהול ההון האנושי בשירות המדינה, מתוך הבטחת ערכיו, מצוינותו ותקינות התנהלותו של שירות המדינה – על ארגונו, יחידותיו וכלל עובדיו.

הדברים המובאים במסמך זה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה או את עמדת נציבות שירות המדינה.

תוכן העניינים

7	תקציר
9	מבוא
12	פרק 1. על חשיבות גיוון ההון האנושי בתהליך קבלת ההחלטות בשוק הפרטי ובשירות הציבורי
17	פרק 2. מקרי המבחן
18	2.1. דיור
24	2.2. שוק העבודה
31	2.3. בריאות
37	פרק 3. המלצות
39	פרק 4. סיכום

ת ק צ י ר

מוקדי קבלת ההחלטות בשירות המדינה בישראל חסרים ייצוג של המגוון הישראלי. להיעדר הייצוג במקומות אסטרטגיים אלו השלכות רבות. מחקר זה מבקש להתמקד בהשלכה של היעדר ייצוג לחברה הערבית - למרות העלייה בשיעור העובדים הערבים שהשתלבו בשירות המדינה בשנים האחרונות - על המקצועיות ועל הרלוונטיות של ההחלטות המתקבלות על ידי המדינה.

במסמך זה מוצגים מקרי מבחן המדגימים את יכולתו של השירות הציבורי לקדם מדיניות רלוונטית לאזרחי ישראל הערבים לא רק בשעת חירום אלא גם בימי שגרה, ובמיוחד על רקע ייצוגם החסר בדרגי הביניים ובדרגים הבכירים בשירות המדינה. תהליכי קבלת ההחלטות הממשלתיים השפיעו, משפיעים עד היום וישפיעו בעתיד על רווחתם של אזרחי ישראל. במקרים שבדקנו מצאנו כי כמה מהתהליכים הסתכמו במתן שירותים שאינם רלוונטיים לאוכלוסייה הערבית. דהיינו, ההחלטות שהתקבלו בעניינם הורידו את ההשקעה הציבורית לטמיון, לקו בחוסר שוויון או אפילו הרעו את המצב שביקשו לתקן. בה בעת התחוויר שנוכחותם של עובד או עובדת ערבים שמכירים לעומק את הצרכים ואת המאפיינים של האוכלוסייה הערבית השפיעה לטובה על תהליך קבלת ההחלטות, ולכן ההחלטות שהתקבלו היו מקצועיות יותר ורלוונטיות יותר.

השירות הציבורי צריך להבטיח ייצוג מגוון במנגנוני קבלת ההחלטות, שכן רק כך יהיה אפשר לשרת את כלל אזרחי ישראל, ובכלל זה את הציבור הערבי. ייצוג

הולם של המגוון הישראלי יבטיח שההחלטות שיתקבלו יתאימו לצרכים של כל קבוצות האוכלוסייה במדינה, הנובעים ממאפייניהן הייחודיים ומההקשר החברתי, הכלכלי והתרבותי שלהן. לפי תפיסה זו אנו מציעים להרכיב את "משקפי הגיוון" בכל פעולה מפעולותיו של כל משרד ממשלתי וממליצים להיעזר בנקודות שפירט בהנחיה שפרסם לאחרונה נציב שירות המדינה.

"מגוון יותר משמעו מקצועי יותר, ובשעת החירום מגוון יותר משמעו הצלת חיים ממש". מילים אלו פתחו את הנחיית נציב שירות המדינה "ייצוג המגוון הישראלי במוקדי קבלת החלטות בתקופת משבר", שפרסם הנציב, פרופ' דניאל הרשקוביץ, בעיצומו של משבר הקורונה.¹ הנחיה זו נשענת על התובנות שהנציבות מבקשת זה כמה שנים להנחיל לשירות המדינה בימי שגרה ובשעת החירום, בעקבות המגפה שפקדה את מדינות העולם, ובכללן ישראל: ייצוג חסר לקולות של מגוון הקבוצות בחברה הישראלית סביב שולחן מקבלי ההחלטות עשוי להוביל להכרעות המתבססות על ידע מקצועי חסר, וממילא להביא להחלטות שאינן רלוונטיות לחלקים נרחבים בציבור. ובמילים אחרות, ידע תרבותי רלוונטי שהוא ידע מקצועי (כשירות תרבותית) צריך להיות חלק בלתי נפרד ממנגנון קבלת ההחלטות, ועליו לאפשר פיתוח מענים מקצועיים לכל הקבוצות בישראל, על פי מאפייניהן הייחודיים.

במסמך זה נציג כמה מקרים שבאמצעותם נדגים את יכולתו של השירות הציבורי לקדם מדיניות רלוונטית לאזרחי ישראל הערבים לא רק בשעת חירום אלא גם בימי שגרה, ובמיוחד על רקע ייצוגם החסר בדרגי הביניים ובדרגים הבכירים בשירות המדינה. להלן נסקור תהליכי קבלת החלטות ממשלתיים בשורה של תחומים, שהשפיעו, משפיעים עד היום וישפיעו לעתיד לבוא על רווחתם של אזרחי ישראל. כמה מהתהליכים שייסקרו הסתכמו במתן שירותים שאינם רלוונטיים לאוכלוסייה הערבית, דהיינו ההחלטות שהתקבלו הורידו את ההשקעה הציבורית לטמיון, לקו בחוסר שוויון או אפילו הרעו את המצב שביקשו לתקן. בה בעת, נביא גם דוגמאות למקרים שבהם נוכחותם של עובד או עובדת ערבים שמכירים לעומק את הצרכים והמאפיינים של האוכלוסייה הערבית השפיעה לטובה על תהליך קבלת ההחלטות כך ששהחלטות שהתקבלו היו מקצועיות יותר ורלוונטיות יותר. את כל זה יש לסייג: אין במסמך זה הוכחה ישירה ומובהקת למתאם מלא בין ההרכב של גוף מקבלי ההחלטות לבין איכות ההחלטה המתקבלת בסופו של דבר.²

1 הנחיית נציב שירות המדינה מס' 03.23 - "ייצוג המגוון הישראלי במוקדי קבלת החלטות בתקופת משבר" (2.4.2020).

2 כתיבה בעניין זה מצוטטת במחקרה המקיף של לילה מרגלית קול אפקטיבי: שילוב החברה הערבית בתהליכי קבלת החלטות בשירות הציבורי (מחקר מדיניות 129, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020).

בישראל נכתבה ספרות תאורטית ענפה על חשיבות הייצוג ההולם והגיוון התעסוקתי מזוויות ראייה רבות וביחס לקבוצות שונות – בעיקר נשים וערבים. עם זאת, נקודת המבט של מי שהשתתפו במנגנוני קבלת ההחלטות ובעיצוב המדיניות הממשלתית לא זכתה להתייחסות נרחבת בספרות זו. לכן, כדי לבחור את הדוגמאות הרלוונטיות ביותר לענייננו, ערכנו כמה ראיונות, בשיטת snowballing³, עם בעלי תפקידים שהיה להם חלק מרכזי במוקדי קבלת החלטות במהלך עבודתם בשירות הציבורי, ועל בסיסם ובהמלצתם אספנו את מקרי המבחן.⁴ אנו סבורים כי הדוגמאות והתובנות מהשטח שהעלו המרואיינים והמרואיינות – המגיעים מרקעים שונים, מתחומי עיסוק וידע מגוונים, מכמה משרדי ממשלה ומעמדות שונות על רצף הניהול והעשייה של השירות הציבורי – עשויות להיות בעלות משמעות להמחשת הטענה שבהיעדר ייצוג של המגוון הישראלי במוקדי קבלת ההחלטות, לא רק שרמת האמון בשירות הציבורי ומידת הלגיטימיות שלו מתערערות, אלא שהיכולת לקבל החלטות מקצועיות הנוגעות לכלל אזרחי ישראל נפגעת פגיעה קשה, ובוודאי היכולת לקבל החלטות הנוגעות מטיבן ומטבען לקבוצות שאינן מיוצגות במערכת הציבורית.

כבר בפתח הדברים נדגיש כי נקודת המוצא שלנו היא שהפקידות הציבורית פועלת כדי להגשים את עקרון השוויון ולהעניק לכלל אזרחי המדינה את השירות הטוב ביותר. נוסף על כך, הצעדים שנקטה נציבות שירות המדינה בשנים האחרונות התחילו לתת את אותותיהם בשטח, והראיה – גידול של 2.9% בייצוג האוכלוסייה הערבית בשירות המדינה בשנים 2015–2019.⁵ עם זאת, חשוב להצביע על "נקודת עיוורון" במוקדי קבלת ההחלטות שנוצרת בשל הייצוג החסר של אוכלוסייה זו. הייצוג החסר משפיע על יכולתה של הפקידות בשירות הציבורי למלא את תפקידה נאמנה. נבהיר כי אף שדוח מחקר זה מתמקד בייצוג

3 שיטת מחקר שבמסגרתה המרואיינים מפנים את הכותבים למרואיינים פוטנציאליים נוספים.

4 בחרנו שלא לפרסם את שמותיהם של המרואיינים והמרואיינות כדי לאפשר להם להתבטא בחופשיות.

5 מור ברזני, רבקה שפר ואיאת רחאל "דו"ח גיוון וייצוג בשירות המדינה לשנת תשע"ח-תשע"ט 2019" (נציבות שירות המדינה, מאי 2020).

של האוכלוסייה הערבית, לרבות העדה הדרוזית והעדה הצ'רקסית, מסקנותיו יפות באשר לייצוג של כלל החברה הישראלית, ובדגש על הקבוצות המנויות בחוק שירות המדינה – נשים, אנשים עם מוגבלות, מי שהוא או אחד מהוריו נולד באתיופיה, חרדים ועולים חדשים.⁶ ראוי, אם כן, לעצב כל מדיניות ממשלתית בשיתוף הקבוצות השונות בחברה הישראלית.

בפרק הראשון נעמוד על החשיבות של גיוון ההון האנושי בכל תהליך של קבלת החלטות. בהמשך, לאחר שנסקור את מצב הייצוג של האוכלוסייה הערבית בשירות המדינה בעת כתיבת המסמך, נדון במקרי המבחן המרכזיים שעליהם הצביעו המרואיינים: דיור; שוק העבודה, ובכלל זה תוכניות ממשלתיות לעידוד תעסוקה, פיתוח אזורי תעשייה והקמת מעונות יום; ותחום הבריאות. בכל אחד מהמקרים נבקש לבחון מה היו תוצאות המדיניות שנקטה וכיצד התקבלה ההחלטה בעניין עיצוב אותה מדיניות. לסיום נציע קווים מנחים לגיבוש מנגנון קבלת החלטות ממשלתי שהגיוון המתבקש בו יבוא לידי ביטוי (על בסיס הנחיות הנציב).

6 ראו סעיף 15(א) לחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959 (להלן: חוק שירות המדינה).

על חשיבות גיוון ההון האנושי בתהליך קבלת ההחלטות בשוק הפרטי ובשירות הציבורי

גיוון בכוח העבודה (diversity management) הוא "היכולת להכיר, להבין, להעריך ולהעצים את ההבדלים בין אנשים ביחס למינם, גילם, מעמדם החברתי, שייכותם ומוצאם האתני-חברתי, נטייתם המינית או יכולותיהם הפיזיות והרגשיות"⁷. בעבר התמקדו הטיעונים הישראליים בעד גיוון תעסוקתי בעולם העסקי ובשירות המדינה – דהיינו בעד העסקה של קבוצות בתת-ייצוג בחברה, כגון נשים, יוצאי אתיופיה ואנשים עם מוגבלות – ובעיקר בחובה המשפטית להבטיח שוויון הזדמנויות בקבלה לעבודה לנשים וגברים מכל הקבוצות בחברה. עם התפתחות התאוריה הכלכלית בנידון התברר שתת-הייצוג בשוק העבודה לקבוצות מרקע מגוון לא רק גורם לפגיעה בשוויון, אלא גם אינו מתקבל על הדעת מבחינה כלכלית וניהולית.⁸

השיקולים העסקיים לגיוון בתעסוקה (the business case for diversity), שהם חלק מן הטיעון בעד גיוון (diversity argument), רבים ומגוונים כשלעצמם.⁹ עם שיקולים אלה נמנים עלייה בפרודוקטיביות של החברה; יתרון תדמיתי של מעסיק מגוון על פני מעסיק שכוח האדם שלו הומוגני; יכולת להגיע לקהלי יעד חדשים (בזכות עובדים הדוברים מגוון שפות או מבינים טוב יותר את המנטליות של הקבוצות שלא ראו קודם לכן במעסיק הזה כתובת. כלומר, לא ראו בו מעסיק פוטנציאלי או מקום שאפשר לקבל ממנו שירותים משום שהוא התעלם מן הפוטנציאל הגלום בהן); סיוע לגיוס עובדים; עלייה ביצירתיות; וקבלת החלטות משופרות.¹⁰

7 אסף מלחי וגלי ליס-גינסבורג "ייצוג וגיוון תעסוקתי במגזר העסקי בישראל העסקה עובדים מהאוכלוסייה הערבית והחרדית במגזר העסקי" (משרד הכלכלה, אפריל 2017).

8 אורי וייס "כיצד להתמודד עם פערי חוזק בשוק העבודה?" דין ודברים יג 257, 280 (2019).

9 ראו רות בן ישראל "העדפה מחקנת בראי השוויון והצדק" העדפה מחקנת והבטחת ייצוג בישראל (ענה מאור עורכת, רמות – אוניברסיטת תל אביב, 2004).

10 להרחבה על כל מרכיב ראו עברי ורבין אחריות תאגידית: כך ניהול אחראי תורם לצמיחה עסקית וגם לחברה ולסביבה 266 (מטר, 2013). לעניין קבלת ההחלטות ראו

על עניין זה עמד במחקרו גם אסף דר, שקבע כי "גיוון אתני/לאומי משפר תהליכים של קבלת החלטות בצוותי העבודה ובדרג הניהולי הבכיר"¹¹.

מחקר אחר שעמד על הזיקה שבין גיוס צוות מגוון להשלכות הארגוניות גילה כי כאשר מקומות עבודה מגייסים מתוך מטרה שיוקית עובדים מקבוצות הסובלות מתת-ייצוג, הם אינם מצליחים בתהליך הגיוון בארגונים; אך אם מטרתו של מקום העבודה היא קידום למידה ואינטגרציה בארגון, תהליך הגיוון בארגון מצליח ומאפשר לו ליהנות מיתרונות הגיוון.¹²

ואולם למרות ההסכמה הרחבה בעולם העסקי בדבר היתרונות שבגיוון תעסוקתי, לא כל החברות מצליחות ליצור פסיפס עובדים מגוון, בין בשל אי-נכונות לעשות כן ובין משום שהניסיונות לעשות כן לא הביאו בחשבון את המורכבות ואת הרגישות שבתהליך של גיוון הארגון ועל כן לא צלחו. שתי דוגמאות לכך הן חברות הענק פייסבוק וגוגל, שבשנת 2016 היו שיעור הנשים העובדות בהן כ-32% ושיעור השחורים 2% בלבד.¹³ עם זאת, חשיבות הגיוון והיתרונות שבציוד עומדים בבסיס מדיניות הגיוס המכלילה של אלפי חברות עסקיות גדולות, בינוניות וקטנות בארצות הברית.¹⁴ למעשה, גם חברות

מיכל לרר ואילה אליהו "ייצוג הולם לאוכלוסיות שונות בשירות המדינה: נתונים על ישראל ומבט משווה" (מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מאי 2018).

11 אסף דר מרחבי עבודה משותפים: עובדים ערבים ויהודים בארגוני עבודה בישראל 50 (מחקר מדיניות 142, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020).

Robin J. Ely & David A. Thomas, *Cultural Diversity at Work: The Effects of Diversity Perspectives on Work Group Processes and Outcomes*, 46 (2) Administrative Science Quarterly 229 (2001). ראו פירוט אצל לילך לוריא, אורלי ליבל ויובל פלדמן "דיני עבודה" הגישה הכלכלית למשפט 477, 516 (אוריא פרקציה עורך, נבו, 2012).

13 נעמה גרינולד ואירית חוביץ פליישמן "ייעוץ מבוסס-מנטליזציה לניהול גיוון בארגונים (MBI-0-DM): חסמים ומענים מוחאמים" אנליזה ארגונית: כתב עת לייעוץ ארגוני 24, 8 (2018).

14 טליה שטיינר ומרדכי קרמניצר שוברים אי-שוויון: התמודדות עם אפליית ערבים בשוק העבודה 111 (מחקר מדיניות 97, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2013). המחשה להלך הרוח בכלכלה האמריקאית באשר לגיוון אפשר למצוא, למשל, בדברים שכתב טוני שיי, מנהל חברת זאפוס, המעסיקה בכוונה חחילה עובדים מרקע מגוון: "אנו

אמריקאיות שאינן פועלות לאור אידאלים של גיוון, או אינן מכירות ביתרונותיהן, וגם חברות שנהגו להפלות קבוצות אוכלוסייה מסוימות, שחורים למשל, מאמצות בשנים האחרונות מדיניות של רבגוניות ורב-תרבותיות בשל רצונן לזכות במכרזים ממשלתיים ובשל התנאי הרגולטורי המעניק עדיפות לזכייה במכרזים לחברות שמקפידות אצלן על מגוון אנושי.¹⁵

הבנת היתרונות שבייצוג ובמגוון אינה נחלתן הבלעדית של חברות מסחריות בארצות הברית, אלא עומדת גם בבסיס המדיניות הנוהגת בשירות הציבורי הפדרלי שם.¹⁶ בעבר התבסס הטיעון בדבר העדפה מתקנת של בני מיעוטים בארצות הברית על תיקון של אפליה ממשדית, ואילו כיום הוא נשען על התועלת הגלומה בגיוון ההון האנושי בשירות המדינה.¹⁷ בעניין זה מונח המפתח אינו business case אלא בירוקרטיה ייצוגית (representative bureaucracy). מונח זה מגלם את ההתייחסות "ליכולתה של הבירוקרטיה לתת מקום לנציגי הקבוצות השונות ולצרכים של הקבוצות ובכך לחזק את הזדהותן של הקבוצות עם המוסדות, ובהתאמה, את יכולתם של המוסדות לספק להן שירות מיטבי".¹⁸ אמצעי ההעדפה המתקנת המופעל לעיתים לטובת מימוש הייצוג ההולם נועד אפוא, כדברי דפנה ברק-ארז, "לשרת לא רק את המוטבים הישירים של ההחלטה, אלא גם את הקבוצה שאליה הם שייכים באופן יותר כללי, בעיקר במצבים שבהם ההעדפה המתקנת מתייחסת לתפקידים ברשויות המוסמכות לקבל החלטות שמשפיעות על אותה קבוצה".¹⁹

מאמצים את הגיוון במחשבות, בדעות וברקעים. ככל שהקשרים שלך רחבים ומגוונים יותר, כך גם גדולה ההשפעה החיובית שיכולה להיות לך על החברה". ראו טוני שיי עובדים מאושרים יוצרים חברה עשירה: פיתוח תרבות ארגונית אחרת כמודל להצלחה עסקית 156 (יהודה בן מוחה מחרגם, מטר, 2012).

15 רעות שמר בגט מעסיקים גדולים בדיני עבודה 82 (נבו, 2017).

16 הצו הנשיאותי 13583, שעליו חתם הנשיא ברק אובמה בשנת 2011, הורה על הקמת יוזמה כלל-ממשלתית לקידום רב-גונית והכללה (inclusion) בשירות הציבורי הפדרלי. במסגרת היוזמה מחויבים כל משרד וסוכנות פדרלית לגבש תוכנית לגיוון ולהכללה משלו ולדווח על ההתקדמות ביישומה.

17 נטע נדיב מכרזי עובדים בשירות המדינה 52 (נבו, 2019).

18 מדיניות ציבורית ורב-תרבותיות 24 (בשיר בשיר, גיא בן-פורת ויוסי יונה עורכים, מכון ון ליר והוצאת הקיבוץ המאוחד, 2016).

19 דפנה ברק-ארז משפט מינהלי ב 705 (ההוצאה לאור של לשכת עורכי הדין, 2010).

נציבות שירות המדינה הישראלית פועלת בשלוש השנים האחרונות מתוך תפיסה זו ממש, ובמסגרתה מגוון יותר משמעו מקצועי יותר. הסיבה לכך היא שהיעדרה של קבוצה ממוקדי הכוח בשירות הציבורי עשויה להוביל לקיומו של מנגנון קבלת החלטות שאינו מביא בחשבון את כל הצרכים הייחודיים של הקבוצה שקולה נפקד. כפי שהסביר מרדכי קרמניצר, "כשמדובר בקבוצה שאינה 'משלנו' או משל הרוב – הלב עלול להיות גס בזכויותיה. אפשר שהוא יהיה גס גם בשל היעדר ייצוג ממשי של הקבוצה סביב שולחן הדיונים שעליו זוכים לייצוג מובהק האינטרסים של הכלל".²⁰ במסמך הזה אנו מתמקדים, כאמור, באוכלוסייה הערבית.

מצב עניינים אפשרי הנובע מן הייצוג החסר הודגם במסמך שפרסמה עמותת סיכוי בשנת 2010: "ועדה מקצועית בגוף ממשלתי מקבלת החלטה על חלוקת משאב מסוים. בוועדה יושבים רק אזרחים יהודים והיא איננה מתייעצת עם אנשי מקצוע ערבים. התוצאה היא בדרך כלל הקצאת יתר ליהודים".²¹

הייצוג החסר במוקדי קבלת ההחלטות, גם במקום שאין אפליה מובנית, עלול להגדיל את הסיכויים שהאינטרסים והצרכים של הציבור הזה לא יובאו לדיון כלל, וגם אם יובאו, לא ייוצגו כהלכה בידי אחרים. עמדה על כך ברק־ארז כאשר כתבה כי "ניתן לשער כי רשות שחברים בה נציגי מיעוטים תיטה פחות להפלות את בני קבוצתם".²²

מחקרים שפרסמו רשויות בישראל מכירים בערכה של העסקה רבגונית בכל הנוגע למתן מענה טוב יותר לקהל יעד המורכב מאנשים מקבוצות שונות.²³

20 מרדכי קרמניצר "המידתיות החוקתית: קווים (ראויים) לדמותה" מידתיות במבט ביקורתי ומשווה 15 (מרדכי קרמניצר עורך, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2016).

21 מהא אבו סאלח, מיכל בליקוף, רון גרליץ ורות ויינשנֶק־נר מחסמים לסיכויים: מיפוי חסמים והמלצות מדיניות בדרך לשוויון בין ערבים ליהודים בישראל (עמותת סיכוי, אוגוסט 2010).

22 ברק־ארז, לעיל ה"ש 19, בעמ' 289.

23 כך, למשל, בשנת 2013 הצביע מחקר שערך שוקי הנדלס במשרד הכלכלה על "היתרונות של העסקה רבגונית", ולפי ממצאי הסקר שפרסם, "רוב מקרב הנשאלים העריך כי עבודה רבגונית תשפר במידה רבה את השירות ללקוחות מקבוצות שונות". ראו שוקי הנדלס "תחושת אפליה של עובדים ושל מחפשי עבודה, וגיוון תעסוקתי במקומות עבודה" 12 (משרד הכלכלה, 2013).

ממצאי הסקירה שערכה מחלקת המחקר של חטיבת תכנון מדיניות ואסטרטגיה של משרד המשפטים בשנת 2019 הביאו גם הם את הכותבים למסקנה ש"לרב גוניות יש ערך כשלעצמה בייצוג של אוכלוסיות שונות, על אחת כמה וכמה כאשר מדובר במשרד ממשלתי", משום ש"רב גוניות מקדמת תהליכי קבלת החלטות טובים יותר".²⁴ גם מבקר המדינה עמד על הפוטנציאל הזה ותיאר את הצורך בשילוב של נציגי הציבור הערבי בתאגידים ציבוריים: "יתרון נוסף של שילוב האוכלוסייה הערבית בתאגידים אלו הוא יצירת תשתית המזמנת קשר ושיתוף פעולה בין האוכלוסייה הערבית ליהודית [...] מבחינת קהל מקבלי השירות".²⁵ יתר על כן, לצד הנחיית נציב שירות המדינה שהוזכרה לעיל, במאי 2020 פרסם היועץ המשפטי לממשלה הנחיה בדבר "מינוי והרכב ועדות ציבוריות מייצגות ודרכי פעולתן". היועץ הכיר שם בחשיבות הגיוון בשולחן מקבלי ההחלטות לעיצוב המדיניות הממשלתית וקבע:

נוכח אופייה המיוחד של ועדה ציבורית מעין זו, יש להקפיד כי הוועדה תורכב באופן שיאפשר לשקול ולאזן בין כלל השיקולים הכרוכים בקביעת מדיניות בתחום מסוים. במסגרת זו, מן הראוי שוועדה ציבורית תשתף ותשקף מגוון דעות של מגזרים שונים ושל האקדמיה, ותקיים את חובת הייצוג ההולם, במיוחד כשעל הכף מוטלים אינטרסים כלכליים או אחרים כבדי משקל.²⁶

אלא שדומה כי בהירותה של ההבנה התאורטית הזאת עוד לא היתרגמה להאצת התהליכים לצמצום הייצוג החסר. וכך, במשך השנים קיבלו צוותים לא־מגוונים החלטות רבות בנושאים חברתיים, כלכליים, רפואיים וביטחוניים שלקו ב"נקודות עיוורון" משמעותיות ביחס לקבוצות מרקע מגוון. יש יסוד להניח כי אילו התקבלו ההחלטות בצוותים מגוונים יותר – הן היו מקצועיות יותר, בהיותן מותאמות לכלל החברה בישראל, על הגיוון האדיר שבה.

24 "השפעת הרב גוניות בקבלת החלטות במקום העבודה" (משרד המשפטים, אוגוסט 2019).

25 מבקר המדינה "פעולות המדינה לעידוד שילובה של האוכלוסייה הערבית בתעסוקה" דוח שנתי 66 א 44 (2016).

26 "מינוי והרכב ועדות ציבוריות מייצגות ודרכי פעולתן" הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 1.1502 (עודכן במאי 2020).

מקרי המבחן

לאחר למעלה מיובל שנים שבו ננקטו פעולות מצד הממשלה, ייצוגה של האוכלוסייה הערבית בשירות הציבורי בכלל, ובשירות המדינה בפרט, עדיין אינו משקף את שיעורה באוכלוסייה הכללית.²⁷ בשנת 2000 תוקן סעיף 15א(א) לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, ונקבעה חובה סטטוטורית לייצוג הולם לערבים בשירות הציבורי. חקיקה זו נועדה, בין היתר, "ליצור הסדר מבני המבטיח שהליכי קבלת ההחלטות ברשויות מרכזיות יתחשבו בצורכי קהילות מיעוטים, באינטרסים שלהם ובמאפייניהם התרבותיים הייחודיים".²⁸ במרוצת השנים התקבלו החלטות ממשלה אחדות ליישום הסעיף,²⁹ ובנובמבר 2007 נקבע יעד ממשלתי – ששירות המדינה נדרש ליישם אותו לכל המאוחר עד שנת 2012 – העסקה בשירות המדינה של 10% עובדים ערבים, דרוזים וצ'רקסים לפחות. החלטות ממשלה נוספות קבעו הסדרים ליעוד משרות בשירות המדינה לאוכלוסייה הערבית, ואף אימצו המלצות של ועדה בין-משרדית להסרת חסמים. בשנת 2016, ארבע שנים לאחר המועד שנקבע בהחלטה, הושג היעד הממשלתי – 10% עובדים ערבים בקרב עובדי המדינה. בשנת 2020 עלה שיעור הערבים המועסקים בשירות המדינה לכ-12%. חלק גדול מהשינוי נובע מגידול של ממש בייצוג האוכלוסייה הערבית במערכת הבריאות. עם זאת, ייצוגה של האוכלוסייה הערבית במשרדי הממשלה, בגופים האסטרטגיים העוסקים בעיצוב פני המדינה ובמתן השירותים הלאומיים לאזרחי ישראל אינו עומד ביעד הממשלתי של 10%. נוסף על כך, הייצוג במקדי קבלת ההחלטות, כלומר בפקידות הבכירה בכלל שירות המדינה, נמוך מאוד (כ-3%), בוודאי ביחס לשיעורה של האוכלוסייה הערבית בחברה הישראלית, העומד בשנת 2020 על

27 להרחבה ראו עודד רון שילוב האוכלוסייה הערבית בשירות הציבורי לפני תיקון מס' 11 לחוק שירות המדינה (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020).

28 אמנון רובינשטיין "שקיעתה, אך לא מותה, של הרב-תרבותיות" הפרקליט מט 47, 78 (2008).

29 ראו מירי אנדבלד ומומי דהן, "חידת העלייה בשיעור העוני של משפחות ערביות" ביטחון סוציאלי 107, 25, 26 (2019).

30,21% ואם כך, השפעה של האוכלוסייה הערבית על ההחלטות המתקבלות במשרדי הממשלה עודנה זניחה.³¹

כפי שמתמע מהדברים לעיל, גיוון הוא נכס. עם זאת, כדי שגיוון יממש את הפוטנציאל הטמון בו, יש לנהל את המשאב האנושי כהלכה ויש לנהל את תהליך הגיוון, שאם לא כן עלולה להיווצר התחושה שגיוון משמעו פשרה. וכל כך למה? ניהול צוות עובדים מגוון הוא אתגר ניהולי בעל משמעות, שהרי קל הרבה יותר לנהל צוות עובדים הומוגני. בצוות מגוון יש שפות שונות, תרבויות מגוונות, ציפיות אחרות, קודים התנהגותיים שונים ועוד. כדי ליהנות מן היתרון הסגולי שמביאים פרטים מרקעים שונים, על מנהל או מנהלת בצוות מגוון לעודד את השונות בקרב העובדים ולהנכיחה. אם הגיוון והשונות לא יונכחו ואם לא יובהר שהם נכס, ייתכן שגם בצוות מגוון "יתנרמל" תהליך החשיבה לפי קבוצת הרוב, והפוטנציאל של הצוות המגוון לחשוב אחרת, וגם שאר יתרונותיו, לא יבואו לידי ביטוי. הדוגמאות שיוצגו בפרק זה מראות כי שילוב עובדים מרקע מגוון הוא הכרחי כדי להבטיח את יכולתם של משרדי הממשלה לקבל החלטות מקצועיות, בעיקר בנושאים הקשורים לקבוצות מרקע מגוון. בדוגמאות שלהלן נמחיש כי אחד התנאים הנדרשים להבטחת המקצועיות של ההחלטות המתקבלות בשירות הציבורי ולהבטחת איכות השירותים הניתנים לאזרחי ישראל כולם הוא השמעת קולם הייחודי והאותנטי של כל חלקי החברה במעגל מקבלי ההחלטות. הדוגמאות שיוצגו להלן הן ניסיון לעמוד הן על מעלותיו של תהליך קבלת החלטות המביא בחשבון את חשיבות הגיוון והן על מגרעותיו של תהליך שאינו עושה כן.

2.1 דיון

"האדמה היא בסיס החיים של האדם והאנושות, והתנאי הראשון להימצאותו ולהתפתחותו של האדם. כמו הצורך של האדם באוכל, במים ובאוויר, כך גם הצורך באדמה. זאת, כדי שיוכל לבנות את התרבות שלו, להפיץ אותה, ולהעבירה לדורות

30 מור ברזני, שפר ורחאל, לעיל ה"ש 5.

31 נוהאד עלי ורימאא דעאס השכלה גבוהה בקרב המיעוט הערבי בישראל: ייצוג, מפיץ, חסמים ואתגרים 16 (רסלינג, 2018).

הבאים"³². בישראל יש 1,479 יישובים, אבל רק 135 מהם מיועדים לאוכלוסייה הערבית. למרות הגידול הטבעי באוכלוסייה זו לא הוקמו מאז קום המדינה יישובים ערביים חדשים, מלבד היישובים הבדואיים בנגב.³³ מצב הדברים הזה, חרף פעולות שנקטה המדינה, יצר מצוקת דיור קשה בקרב האוכלוסייה הערבית, וזו גרמה להתרחבות הפערים, שכבר היו קיימים ממילא, בין היישובים היהודיים והערביים. בהקשר זה חשוב להזכיר את מהפכת התכנון, שהחלה בעקבות החלטת ממשלה 922. אנו תקווה שמהפכה זו תיתרגם למהפכת בנייה, כדי ששתיהן יחד יצמצמו, ואף יסגרו, את הפערים שנוצרו במשך שנים של היעדר תכנון. למצוקת הדיור שהצטברה במשך שנים השפעות קשות בתחומי חיים רבים:

- **היעדר מרכזי תעסוקה סמוכים ליישובים הערביים** – מאלץ רבים לבחור ביוממות,³⁴ או בהשתלבות בעבודה בסמוך לביתם אף שאינה הולמת את כישוריהם, או אפילו לוותר כליל על השתלבות כלשהי בשוק העבודה. שיעור האבטלה עולה ואיתו תחולת העוני, ובעקבות זאת הרשויות המקומיות הערביות נמצאות בשלושת האשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים ביותר;
- **מחסור במעונות יום** – מעכב את יציאתן של נשים לשוק העבודה (כפי שיפורט בהמשך);

- **מחסור בשטחים ציבוריים ובמבני ציבור** – גורם פגיעה באיכות החיים של תושבי היישובים הערביים ויוצר היצע מוגבל של פעילות פנאי למשפחות.³⁵ המחסור פוגע גם בפוטנציאל ההתפתחות הכלכלית והחברתית של הילדים והנוער, מכיוון שאם אין ביישוב תנועות נוער, מרכזי צעירים והתנדבויות ושאר מסגרות שידוע שביכולתן לסייע להשתלבות עתידית טובה בשוק העבודה ובחברה – אופק ההתפתחות העתידי של הנערות והנערים מוגבל.³⁶

32 סאמי מיעארי "על מצוקת הדיור בחברה הערבית" גלובס 25.10.2019.

33 ראו הצעת הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים במשרד ראש הממשלה לפתרון סוגיית התכנון והדיור במגזר הערבי 1 (ספטמבר 2011).

34 להרחבה על מונח זה ראו חיים בלייך הלוח ושוב: דפוסי הגעה לעבודה (יְמֻמִּית) בישראל (מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, אוקטובר 2018).

35 להרחבה ראו עמי צדיק "השלכות חברתיות וכלכליות של מצוקת הקרקע ביישובים הערביים" (מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2006).

36 נסרין חדאד חאג'י-חיא ואריק רודניצקי החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית: חזון ומעשה 49 (מחקר מדיניות 122, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2018).

התחקות אחר זרמי העומק, התהליכים והתמורות שהתחוללו במהלך השנים בתחום הדיור ומצוקת הדיור בקרב האוכלוסייה הערבית לא תוכל להיעשות במסגרת מסמך זה.³⁷ נסתפק בהשערה שהייצוג הנמוך של האוכלוסייה הערבית במוקדי קבלת ההחלטות בתחום התכנון מתבטא, בין היתר, במיעוט תוכניות מתאר, וגם אלה הקיימות אינן מתאימות לצרכיה הייחודיים של אוכלוסייה זו.³⁸ בפסקאות הבאות נראה שגם התוכניות הממשלתיות שהוכנו בשנים האחרונות להתמודדות עם מצוקת הדיור במדינה בכלל ובחברה הערבית בפרט לא השיגו את מבוקשן. הן לא נתנו מענה, אפילו לא יחסי, בעיקר בגלל הייצוג החסר של החברה הערבית במוקדי קבלת ההחלטות, שיצר, על כן, נקודת עיוורון בעיצוב ההחלטות שהתקבלו.

2.1.1. מחיר למשתכן

בשנת 2011, בעקבות המלצות דוח ועדת טרכטנברג שהוקמה ברקע המחאה החברתית, החליטה מועצת מקרקעי ישראל להוציא לפועל את התוכנית "מחיר למשתכן", שנועדה לאפשר דיור בר-השגה.³⁹ בהמלצות הוועדה נקבע כי יש "ליזום תוכניות ייחודיות עבור המגזר הערבי"⁴⁰ ולמרות זאת התבחינים הותירו קבוצות אוכלוסייה שלמות מחוץ למתחם הזכאות לתוכנית (לדוגמה, הדרשה לשירות לאומי או צבאי, תבחין שהותיר חרדים, ערבים ואנשים עם

37 ראו למשל אורן יפתחאל "בינוי אומה וחלוקת המרחב ב'אתנוקרטיה הישראלית': התיישבות, קרקעות ופערים עדתיים" עיוני משפט כא 637 (1997). למחקר עדכני ראו למשל ראסם ח'מאיסי תכנון ופיתוח היישובים הערביים בישראל: תפיסה חדשה להיערכות הרשויות המקומיות והמדינה (המכון למחקרי ביטחון לאומי, 2019).

38 יצחק גל-נור ודנה בלאנדר המערכת הפוליטית בישראל: שנים ראשונות; מבנה מוסדי; התנהגות פוליטית; בעיות לא פתורות; הדמוקרטיה בישראל כך א 402 (עם עובד והמכון הישראלי לדמוקרטיה, 2013).

39 לפירוט נרחב ראו אלון גילדין דיור בר-השגה במשפט: מודלים, יישומים, אכיפה (נבו, 2018).

40 רות חננאל ורחל אלחרמן נטורי קרקע: הערכים והשיקולים מאחורי המדיניות הקרקעית בישראל 406 (הוצאת הקיבוץ המאוחד, 2015).

מוגבלות בחוץ). בשנת 2013 הופסק שיווק הקרקעות לתוכנית זו.⁴¹ הממשלה שקמה לאחר בחירות 2015 חידשה יוזמות בתחום הדיור בר השגה, אך גם התוכניות החדשות לא סיפקו מענה הולם לצרכיה של החברה הערבית. דוח שפרסמה עמותת סיכוי בשנת 2018 הצביע על החסמים בתוכנית: מחסור במידע נגיש בשפה הערבית – למשל, רישום לתוכנית דרך אתרים בעברית בלבד – ואי־התאמה בין תנאי הסף להשתתפות בתוכנית לבין דפוסי הנישואים ורכישת דירות למגורים בחברה הערבית. תנאי הסף הנדרש היה שהנרשמים יהיו נשואים, אך שבחברה הערבית מקובל להוכיח בעלות על דירה עוד לפני הנישואים. וכך, הסתירה בין תנאי הסף לתרבות המקובלת לרכישת בית בחברה הערבית הותירה רבים מחוץ למתחם הזכאות.⁴² גם האי־התאמה של המפרט הטכני של הדירות להעדפות המקובלות בבנייה באוכלוסייה הערבית וההקצאה הנמוכה של מגרשים לבני היישוב בהשוואה למכרזי מקרקעין רגילים מנעו את ההשתתפות של רשויות מקומיות ערביות בתוכנית.⁴³

מנתוני מרכז המחקר והמידע של הכנסת שפורסמו ביולי 2020 עולה כי למרות התאמות מסוימות שנעשו בתוכנית, לרבים מן החסמים לא ניתן מענה הולם. וכך, בשנים 2016–2019 רק 2.9% מהדירות בתוכנית "מחיר למשתכן" שווקו ברשויות מקומיות ערביות, ושיעור הזוכים הערבים בהגרלות של התוכנית עמד על 0.9% – 56,463 זוכים יהודים לעומת 668 זוכים ערבים.⁴⁴

41 שם. גם התוכנית "מחיר מטר" נכשלה לאחר ששיווקה 12 מכרזים רק במודיעין־מכבים־רעות ובראש העין.

42 בשנת 2019, בזכות המעורבות של עמותת סיכוי ושל ועד ראשי הרשויות הערביות, הוסר אחד החסמים הגדולים, וניתנה הזכות להירשם לתוכנית גם לזוג מאורס. ראו גילי מלניצקי "היא אמרה כן: תוכנית מחיר למשתכן לזוגות מאורסים יצאה לדרך" דהמרקר 7.2.2019.

43 ראו עמותת סיכוי התאמת תכנית "מחיר למשתכן" לישובים הערביים (יוני 2018). ראו גם ענת דניאלי ונמרוד בוסו "לא משתתפים בחגיגה: רק 0.5% מזוכי מחיר למשתכן הם ערבים" כלכליסט 21.7.2018.

44 נתנאל יהושע קופראק "נתונים על דיור ועל חלוקת תקציבי סיוע לפי מגזר" (מרכז המחקר והמידע של הכנסת, יולי 2020).

אנו משערים כי רבים מן החסמים האלה היו נמנעים לו היה ייצוג לאוכלוסייה הערבית בגופי קבלת ההחלטות הרלוונטיים⁴⁵ ולו האורו נקודות העיוורון עוד בעיצומו של התהליך.⁴⁶ לענייננו, במשרד הבינוי והשיכון, המפעיל את התוכנית, רק כ-6% מהעובדים הם ערבים.⁴⁷ יתר על כן, לפי מענה לבקשת חופש מידע שפורסם באתר הממשלתי לחופש המידע בשנת 2019 – איש מהעובדים הערבים במשרד אינו מאייש משרה בכירה.⁴⁸

החשיבות שבייצוג הולם רלוונטית גם לתהליכים של מדיניות תכנון בשל הערך המוסף המקצועי שמגלמים עובדים המשתייכים לקבוצה שאינה מיוצגת.⁴⁹ אלא ש"רוב המתכננים המכינים תוכניות ליישובים הערביים הם יהודים [...] והם פועלים לפי כלים שאינם תואמים בהכרח את צורכי האוכלוסייה הערבית ואינם עונים על מאווייה"⁵⁰. עוד נקבע כי –

ההתייחסות הדיפרנציאלית של מדיניות התכנון לאזרחים הערבים בשונה מלאזרחים היהודים מתחזקת על רקע חוסר הייצוג של הערבים והדרתם ממוסדות התכנון המחוזיים והארציים, ושמירת המלאכה של תכנון המרחב ועיצובו לבעלי מקצוע ומקבלי החלטות יהודים, באמצעות מערכת שחסרים בה נוכחות, נראות וייצוג הולם של הערבים [...] כך מערכת

45 ראו לעניין זה אלישיב רייכנר "עוד ארוכה הדרך לייצוג מגוון הולם" מקור ראשון 23.5.2019.

46 להרחבה ראו בג"ץ 8318/10 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' הממשלה (2017). בעת קידום התוכניות הראשונות לא כלל הרכב חברי המועצה, שמונו על פי סעיף 4 א(א) לחוק מינהל מקרקעי ישראל, נציגים מהחברה הערבית.

47 אמיר פרגר "ייצוג הולם בשירות המדינה: חברה ערבית" 12 (מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 4.8.2020).

48 "נתוני העסקה בקרב העדה הערבית במשרד הבינוי והשיכון" (תשובה לבקשת מידע מכוח חוק חופש המידע, 26.2.2019).

49 סזאר יהודקין עקרון השוויון וסוגיית הייצוג ההולם במערכת התכנון בישראל 17 (במקום והמרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, 2007).

50 מאג'ד אלחאג' ואורי בן-אליעזר בשם הביטחון: סוציולוגיה של שלום ומלחמה בישראל בעידן משתנה 437 (פרדס הוצאה לאור, 2003).

התכנון, מדיניות התכנון ותהליך העשייה התכנונית משמרים את האזרחים הערבים כצרכנים של התכנון המרחבי שאינו תואם את צורכיהם.⁵¹

בספר שכתב מביא ראסם חמאיסי שורה של דוגמאות למערכת תכנון שאינה מביאה בחשבון את הצרכים הייחודיים של החברה הערבית: היעדר מודעות של המתכננים לסביבה החברתית הייחודית; חוסר גמישותה של מערכת התכנון באשר לקצב הצמיחה של היישוב הערבי; אופיין של תוכניות המתאר הארציות; מחסור בתוכניות אזוריות המתייחסות במיוחד לחברה הערבית; ועוד.⁵² דוגמה אחרת להתעלמות מן החשיבות של שילוב אנשים מן החברה הערבית בגיבוש מדיניות ממשלתית היא ועדת רונן לרפורמה במדיניות במקרקעי ישראל, שלא הזמינה לדיוניה ולא הקשיבה לנציגים מטעם החברה הערבית בטרם פרסמה את מסקנותיה.⁵³

דוח מבקר המדינה לשנת 2019 בעניין פעולות הממשלה בנושא מצוקת הדיור ביישובי המיעוטים עמד גם הוא על הזיקה שבין ייצוג הולם לקבלת החלטות בתחום התכנון והבנייה. הדוח קבע כי "אי-ייצוג הולם של אוכלוסיית המיעוטים במוסדות התכנון הארציים והמחוזיים עלול לפגוע בסיכויים להביא לידי ביטוי הולם את האינטרסים והצרכים של אוכלוסייה זו בתהליכי התכנון והבנייה".⁵⁴ לכן, במסגרת המלצותיו, נכתב כי -

על שר האוצר, הממונה על ביצוע חוק התכנון והבנייה [...] לפעול בנמרצות למימוש עקרון הייצוג ההולם של אוכלוסיית המיעוטים הן במועצה הארצית ובוועדת התשתיות הלאומיות,

51 ראסם חמאיסי "בין אדם לאדמה" אזרחות על תנאי: על אזרחות, שוויון וחקיקה פוגענית 264 (שרה אוסצקי-לזר ויוסף ג'בארין עורכים, פרדס הוצאה לאור, 2016).

52 להרחבה ראו ח'מאיסי, לעיל ה"ש 37, בעמ' 135.

53 אלכסנדר (סנדי) קדר ואורן יפתחאל "הקרקעות החקלאיות בישראל לקראת סוף האלף: היבטים היסטוריים, משפטיים וחברתיים" צדק חלוקתי בישראל 149, 192 (מנחם מאוטנר עורך, רמות - אוניברסיטת תל אביב, 2000).

54 מבקר המדינה "פעולות הממשלה בנושא מצוקת הדיור ביישובי המיעוטים" דוח שנתי 169 ב 562 (2019).

כנדרש בחוק, והן בוועדות המחוזיות, כחלק מהמאמץ להגברת היחס השוויוני כלפי אוכלוסיית המיעוטים וכדי לתת ביטוי הולם לצורכי אוכלוסיית המיעוטים בוועדות אלה.⁵⁵

אנו סבורים שמקרה המבחן שהבאנו לעיל מחזק את מסקנתנו של מבקר המדינה. המקרה מדגים כיצד תוכנית דגל ממשלתית עשויה שלא להיטיב דווקא עם אחת הקבוצות הזקוקות לה ביותר – בין היתר בשל היעדר ייצוג הולם.

2.2 שוק העבודה

במסגרת הניסיונות למצוא מענה למצוקת התעסוקה והפרנסה של אזרחיות ואזרחים ערבים פיתחה המדינה כמה יוזמות, תוכניות ומנגנונים שנועדו להביא לכניסתם של ערבים לשוק העבודה:⁵⁶ ניתנו תמריצים למעסיקים, נבנו מעונות יום, והוקמה נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה – רשות שתכליתה, לפי חוק, "לקדם את ההכרה בזכויות לפי חקיקת השוויון בעבודה ואת מימושן"⁵⁷ ולשרת גם את הציבור הערבי. בסעיף זה ננתח את היעילות של היוזמות האלה בראי סוגיית הייצוג ההולם.

2.2.1 עידוד תעסוקה בחברה הערבית

התוכנית "מסלול תעסוקה" פותחה במשרד הכלכלה כדי לעודד תעסוקה של נשים וגברים מקבוצות בחברה הישראלית ששיעור ההשתתפות שלהן בשוק העבודה נמוך.⁵⁸ אחד המרכיבים המרכזיים בתוכנית הוא מתן סובסידיות

55 שם, 551.

56 נסרין חדאד חגא' יחיא ויעל בכר כהן האוכלוסייה הערבית בישראל במספרים 6 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2019).

57 ס' 18 לחוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, תשמ"ח-1988.

58 למאמר העוסק בתוכנית מנקודת המבט של נשים חרדיות ראו שולמיח אלמוג ולטם פרי-חזן " אינן חכמה לאישה אלא בפלך? על זכותן של בנות ונשים חרדיות לחינוך

למעסיקים שיקלטו עובדים מקבוצות אלו.⁵⁹ על פי המנגנון שגובש, כדי לתמרץ מעסיקים להעסיק עובדים מהקבוצות הנכללות בתוכנית תשלם הממשלה למעסיק 25% משכרם של עובדים אלו למשך שלוש שנים. ואולם חרף המשאבים הרבים שהוקצו להפעלת התוכנית, הפוטנציאל הגדול שהיה בה לעודד תעסוקה באוכלוסייה הערבית לא התממש, בעיקר בשל שני חסמים ראשיים: האחד – תנאי הסף של התוכנית לקבלת המימון, שקבע שהמעסיק חייב לקלוט 15 עובדים לפחות. תנאי זה מנע מעסקים רבים בחברה הערבית ליהנות מתנאי המימון שהציעה התוכנית, שכן על פי דוח של משרד הכלכלה, למעלה מ-50% מהעסקים בחברה הערבית הם עסקים קטנים.⁶⁰ החסם השני היה שהמענק ניתן רק עבור עובדים מהתעשייה הכבדה ולא כלל ענפים מתפתחים או כאלה הטעונים התפתחות בחברה הערבית, כגון תעשיות עתירות ידע. וכך, למעשה, האפשרות לקדם ניידות חברתית באמצעות התוכנית הוגבלה.

הרשות לפיתוח כלכלי של החברה הערבית במשרד לשוויון חברתי פעלה להסרת החסמים האלה: הדרישה מהמעסיק לקלוט 15 עובדים הופחתה, ועתה המעסיק נדרש לקלוט חמישה עובדים בלבד.⁶¹ נוסף על כך עוצב מנגנון דיפרנציאלי לתמיכה, והתחומים והענפים שהממשלה תומכת בהם באמצעות הסבסוד הורחבו. שינויים אלו, ובעיקר הקטנת מספר העובדים שהמעסיק נדרש לקלוט כדי לזכות בהטבה, הביאו לעלייה במספר המעסיקים הערבים והשכירים הערבים שהשתתפו בתוכנית. הגמשת הדרישה מהמעסיקים היא שהביאה לעליית הביקוש להצטרפות לתוכנית – מ-37 בקשות להעסקת 831 עובדים בשנת 2009 ל-80 בקשות להעסקת 1,660 עובדים בשנת 2011.⁶²

123 לזכויות" ספר שטרסברג-כהן: קובץ מאמרים לכבודה של השופטת טובה שטרסברג-כהן 2017 (אהרן ברק, יצחק זמיר, אבנר כהן, מורן סבוראי ואלעד עפארי עורכים, נבו, 2017).

59 לילך לוריא דיני עבודה ורווחה במאה העשרים ואחת 152 (נבו, 2013).

60 ראו שוקי הנדלס "מאפייני עסקים בבעלות ערבים" (משרד הכלכלה, מאי 2017).

61 שלי מזרחי סימון "תעסוקה בקרב נשים ערביות" 30 (מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2016).

62 ערן ישיב וניצה קסיר שוק העבודה של ערביי ישראל: סקירת מאפיינים וחלופות למדיניות 44 (החוג למדיניות ציבורית – אוניברסיטת תל אביב, 2013).

מקרה זה מלמד כי ההיכרות המעמיקה עם מאפיינייה של האוכלוסייה הערבית סייעה ליישום מותאם ומקצועי יותר של התוכנית הממשלתית ולהבטחת השגת התכלית שלשמה נוסדה. לשם ההמחשה, ארבעה מתוך תשעת העובדים המועסקים היום ברשות לפיתוח כלכלי, הרשות שהובילה את השינויים שנזכרו לעיל, הם ערבים, נוסף על מנהל הרשות הערבי,⁶³ אפשר אפוא להניח כי אילו היו אנשי מקצוע ערבים שותפים מראש בגיבוש התוכנית, הייתה התוצאה הרצויה מושגת מלכתחילה ולא רק בדיעבד. דוגמה שלילית שעלתה בעת האחרונה היא דוח הצוות הבין־משרדי להתמודדות עם משבר התעסוקה בעקבות מגפת הקורונה. דוח זה לא כלל שום המלצה מפורשת הקשורה בחברה הערבית, למרות שהיה מקום להמלצות כאלה לנוכח מאפיינייה הייחודיים של החברה הערבית בהקשר זה.⁶⁴ היעדר תשומת הלב המיוחדת לאוכלוסייה הערבית בדוח הצוות הבין־משרדי לעיל נבע מכך שלא נמצא לנוכח לשלב בצוות ולו אישה ערבייה אחת או גבר ערבי אחד. "זו עוד דוגמא לכך שכאשר מדיניות ותוכניות ממשלתיות מגובשות ללא ייצוג [...] אין התייחסות לחברה הערבית".⁶⁵

2.2.2. מעונות היום

מעונות יום הם שירות חיוני לנשים המעוניינות להשתלב בשוק העבודה. על פי כמה גישות, מדובר בחובה של המדינה כלפי נשים – שלא יישאו במלאכת גידול ילדיהן וחינוכם בגפן.⁶⁶ מעונות היום הראשונים הוקמו כבר בשנת 1927,

63 הממונה על העמדת מידע לציבור במשרד לשוויון חברתי 33/19 – "ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית במשרד" (2.12.2019).

64 נסרין חדאד חאג' יחיא, אימן סייף ובן פרג'ון החברה הערבית ומשבר הקורונה: נתוני כניסה, השפעות והמלצות ליציאה מחוזקת (הצעה לסדר 31, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020).

65 יוספה מרגולין ולנסי "הראשונים להיות מפורטים והאחרונים לחזור לעבודה" **המרקר** 23.8.2020.

66 גילה שטופלר "מדיניותה הדמוגרפית של ישראל בתחום הילודה וזכויות נשים ומיעוטים" **משפט וממשל** יא 473 (2008).

ועם הקמת המדינה הורחבו שירותים אלו והתמסדו.⁶⁷ אחד החסמים המרכזיים להשתלבות נשים ערביות בשוק העבודה היום הוא המחסור במעונות יום.⁶⁸

בראשית שנות האלפיים עמד שיעור הילדים הערבים הרשומים במעונות יום על כ־2%, לעומת 60% מהילדים היהודים.⁶⁹ על פי דוח מבקר המדינה, כעבור עשור, בשנת 2010, אף ששיעור הילדים הערבים היה 27% מכלל הילדים, ואף ששיעור האבטלה בקרב הנשים הערביות היה גדול בהרבה מזה של הנשים היהודיות, נותר שיעור מעונות היום ביישובים הערביים נמוך – 2.5%.

מכוח החלטת ממשלה הוקם ב־2015 צוות לגיבוש המלצות למיקום מעונות יום לילדים ברחבי הארץ. בצוות היו 13 נציגים ונציגות ממשרדי ממשלה שונים, איש מהם לא השתייך לחברה הערבית.⁷⁰ על פי נתוני עמותת סיכוי, המלצות הצוות לא הביאו לשינוי.⁷¹ וכך, מ־2014 ועד 2018 יועדו לחברה הערבית רק 6% מהמעונות שנבנו בשנים אלו.⁷² מסמך שפרסם מרכז המחקר והמידע של הכנסת בפברואר 2020 גילה כי מספר הילדים הערבים עד גיל 3 ששהו במסגרות המוכרות על ידי משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים בשנים 2018–2019 (6,074 ילדים, שהם 5.5% מכלל הילדים במסגרות המוכרות, יהודים וערבים) היה נמוך מזה שבשנים 2015–2016 (6,936 – שהם 7.3%).⁷³

67 אומי לייסנר "לידה וחוק, הביצה והתרנגולת" משפט, חברה ותרבות 363 (2001).

68 שטיינר וקרמניצר, לעיל ה"ש 14.

69 רוחי סיני "רק ל־2% מהילדים הערבים יש מעונות, לעומת 60% מהיהודים" הארץ 31.5.2002.

70 כך נראה על פי שמוחיהם הפרטיים ושמות המשפחה של חברי הצוות.

71 ליאור דטל "המחסור במעונות יום ביישובים הערביים מחריף – ומקשה על נשים לצאת לעבודה" דהמרקר 25.2.2018.

72 מריה רבינוביץ' "מסגרות לילדים בגיל הרך" (מרכז המחקר והמידע של הכנסת, יולי 2019).

73 מריה רבינוביץ', יסכה מוניקנדס־גבעון ואתי וייסבלאי "מסגרות לילדים בגיל הרך והפיקוח הממשלתי עליהן" 10 (מרכז המחקר והמידע של הכנסת, פברואר 2020).

היישובים הערביים אינם זוכים להקמת מעונות יום בשטחם משתי סיבות עיקריות: הראשונה היא היעדר קרקע זמינה למבנים ציבוריים בשל היעדר תכנון ביישובים הערביים, והשנייה היא מנגנון המימון התואם (matching). מנגנון זה מטיל חסם של ממש על הרשויות המקומיות הערביות, השרויות לרוב במצב כלכלי רעוע ולכן אינן יכולות לעמוד בתנאי המימון התואם שהוצע בעניין זה. לפי דוח מבקר המדינה משנת 2016, החסמים שמנעו מהאוכלוסייה הערבית לממש את פוטנציאל בניית המעונות במלואו, בוודאי ביחס לצורך הדחוף, נוצרו משום שהאגף הבכיר למעונות יום ומשפחתונים במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים לא ערך סקר צרכים והעדפות ביישובים הערביים; משום שהוא לא נפגש עם נציגי רשויות מקומיות ערביות או עם נציגי החברה האזרחית; ומשום שהוא נתן "ביטוי חלקי ביותר" לצרכים בהליך התייעצות שקיים בנושא עם המרכז לשלטון מקומי. על כל אלו מתח המבקר ביקורת קשה בדוח שפרסם:

האגף למעונות יום ומשפחתונים במשרד הכלכלה [...] לא התאים די הצורך את המנגנונים שקבע לתקצוב הבנייה של מעונות יום לצרכים ולחסמים הייחודיים של היישובים הערביים, ועל כן יעילותם ביישובים אלה הייתה מוגבלת ביותר. הדבר גורם לכך שדווקא המקומות הזקוקים ביותר למסגרות לילדים בגיל הרך נהנים מהן במידה המועטה ביותר, והדבר פוגע בהגשמת המדיניות הממשלתית לשילובן של נשים ערביות בתעסוקה ולצמצום פערים⁷⁴.

לנוכח הביקורת שמתח המבקר היה אפשר לצפות כי בגופים האמונים על התחום יקודם ייצוג האוכלוסייה הערבית. כך למשל, היה אפשר לצפות כי הרכב המועצה לגיל הרך, שהוקמה בשנת 2017 מכוח חוק שקבע חובת ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית (לפחות נציג אחד), יכול לנציגות הולמת מקרב האוכלוסייה הערבית.⁷⁵

74 דוח מבקר המדינה, לעיל ה"ש 25.

75 ס' 13 לחוק המועצה לגיל הרך, תשע"ז-2017.

2.2.3. שוויון הזדמנויות בעבודה

נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה נועדה "להוות כוח המניע שוויון הזדמנויות בשוק העבודה, תוך יצירת שותפויות וניצול מיטבי של המשאבים"⁷⁶ עד כניסתם של עובדים ערבים לשורות הנציבות היא סיפקה מענה חלקי בלבד לאתגרים הייחודיים העומדים לפתחה של האוכלוסייה הערבית בשוק העבודה. המענה החסר בא לידי ביטוי בשתי רמות: הרמה האחת היא שיעור הפניות הנמוך מאוד לנציבות מקרב החברה הערבית. הסבר אפשרי אחד לכך הוא שהנציבות לא סיפקה מענה בשפה הערבית, והסבר שני הוא חוסר האמון של האוכלוסייה הערבית בגוף המורכב כולו מקבוצת הרוב. הרמה השנייה שבגינה לא נתנה הנציבות מענה מלא לאוכלוסייה הערבית הייתה נקודת המבט החסרה שלה – למשל, העובדה שהפניות המרכזיות שאכן טופלו בה בעניין האוכלוסייה הערבית התרכזו בעילת האפליה על רקע לאום ולא בקשת רחבה יותר של עילות אפליה בעבודה, כגון מגדר או גיל. דהיינו, אילו היה ייצוג הולם לחברה הערבית, ייתכן שהיה אפשר לראות טיפול ואיתור עילות אפליה נוספות על זו שנעשית על רקע לאום.

שילובם של ערבים בתהליכי קבלת ההחלטות הביא לשינויים ניכרים בפעילות של הנציבות. דוגמה אחת לכך היא שינוי בעמדת הנציבות בעניין התנאים המדירים שהציבה חברת רכבת ישראל לקליטת עובדים,⁷⁷ בעקבות התייעצות עם ועדה מלווה ששכנעה את הנציבות כי התנאים שהציעה הרכבת מפלים. דוגמה נוספת היא קמפיין הסברה שהובילו נציבת שוויון הזדמנויות בעבודה עו"ד מרים כבהא ויו"ר הרשות לפיתוח כלכלי איימן סייף. הקמפיין הביא לעלייה של ממש במספר הפניות לנציבות בעניינים שקשורים באפליה, לא רק אפליה על רקע לאום, כפי שהיה בעבר, אלא גם מקרים של אפליה בגין עילות משפטיות אחרות. לעניין זה יפים הדברים האלה:

76 נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה דוח שנתי 4 (2014).

77 בתחילה נקבעה חובת שירות צבאי ואחר כך נקבעו תנאים מצטברים חלופיים, אך בכל זאת מפלים ומעניקים יתרון מובהק למועמדים ששירותו בצבא. ראו ציונה קניג-יאיר, חנה קופפר וג'נט שלום "נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה – עשור להקמתה: מבט מבפנים" עבודה, חברה ומשפט טו 177, 183 (2018).

בשבועות האחרונים, החל קמפיין במדיה בערבית הקורא לאזרחי ישראל הערבים להתעניין בזכויותיהם הסוציאליות ולמנוע ניצול שלהם במקום העבודה. אלא שהפלא ופלא, העובדים שנראים על המסך אינם רק פועלי בניין או מנקים. על המסך מופיעים בעיקר אנשים צעירים – נשים וגברים, בחולצות מכופתרות במהלכה של עבודה משרדית. זהו קמפיין חריג בנוף ולא טריוואלי. מה גרם ליוזמי הקמפיין, שברור שפונה בעיקר לעובדים חלשים שסביר יותר שאינם מודעים לזכויותיהם, להציג כך את העובדים הערבים? [...] בדיקה קצרה מגלה, וככל הנראה לא במקרה, כי מי שיזמו את הקמפיין הם שני גופים: נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה והרשות לפיתוח כלכלי בחברה הערבית במשרד לשוויון חברתי. בראש שני גופים אלו עומדים שניים מבני המיעוט הערבי הבכירים בשירות המדינה.⁷⁸

וכך, בזכות ייצוג הולם של החברה הערבית, השירותים הניתנים רלוונטיים יותר ומקצועיים יותר. בד בבד נעשתה נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה לכתובת ממשית עבור האוכלוסייה הערבית – הקבוצה המופלית ביותר בשוק העבודה הישראלי.⁷⁹ תרשים פילוח הפניות לנציבות השוויון לפי קבוצת אוכלוסייה, שהופיע בדוח שפורסם בינואר 2020,⁸⁰ ממחיש זאת היטב. התרשים מראה את הזינוק בשיעור הפניות בשנת 2017, השנה שבה הושק הקמפיין שנזכר לעיל.

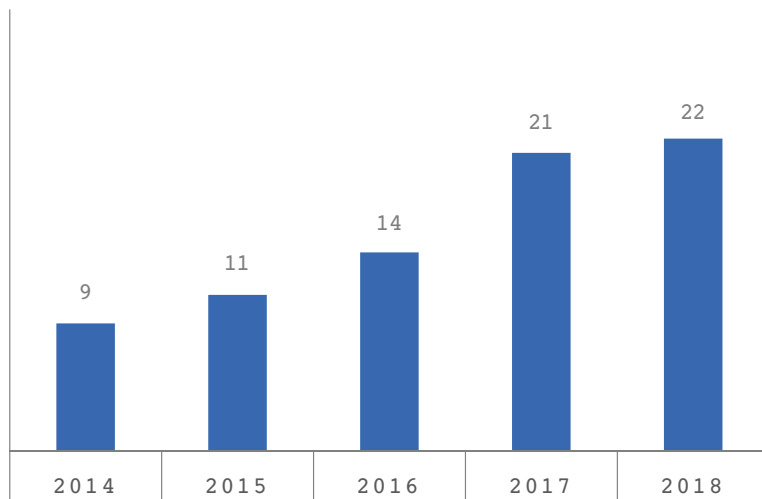
78 נסרין חדאד חאג' יחיא "למה חייבים לשלב ערבים במוקדי קבלת החלטות?" דהמרקר 16.7.2017.

79 ראו רון חרמון, חגי פורת, יובל פלדמן ותמר קריכלי-כץ אפליה תעסוקתית בישראל: התמודדות מبدלת (מחקר מדיניות 121, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2018).

80 נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה דוח שנתי לשנת 2018 (ינואר 2020).

חרשים 1

שיעור הפניות מהחברה הערבית לנציבות שוויון הזדמנויות בעבודה, 2014-2018 (%)



מקור: נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה, דוח שנתי לשנת 2018 (ינואר 2020).

2.3
בריאות

התאמה תרבותית בארגוני בריאות היא כלי הכרחי להענקת שירותי בריאות מקצועיים ולהתמודדות עם פערי בריאות ופערים בצריכת שירותי בריאות שיסודם בגורמים תרבותיים, ויש המוסיפים – חברתיים. כשירות תרבותית בארגוני בריאות מתבססת על ארבע קומות: הראשונה – מתן ערך למגוון ולייצוג; השנייה – יצירת מודעות לדינמיקות האיונהרנטיות בכל מפגש בין-תרבותי; השלישית – שימת דגש על חשיבותו של ידע תרבותי; והרביעית – הכרה בצורך להתאים את הדרכים של הספקת שירותי הבריאות לתרבותם של

הצרכנים.⁸¹ חלק מרכזי של הדיון בכשירות תרבותית בארגוני בריאות מתמקד בחיוניות של ייצוג עובדים מרקע מגוון בקרב אנשי מקצועות הבריאות, כגון רופאות ורופאים ונותני טיפול אחרים.⁸² מנקודת מבט זו, מגוון וייצוג במקצועות הבריאות נחוצים כדי לסייע בהתמודדות עם הבעיה של פערי בריאות בין קבוצות מיעוט לקבוצת הרוב, כדי להנגיש את שירותי הבריאות וכדי לחזק את אמון הציבור במערכת הבריאות – מה שסייע בשיפור איכות החיים ובהצלחת חיים. חיזוק ותוקף לאבחנה זו אפשר למצוא בדבריו של רופא ערבי (בריאיון שקיים במסגרת מחקר בנושא): "רופא ערבי יכול לתת מענה לאוכלוסייה הערבית: להבין אותם, להסביר להם. באוכלוסייה הערבית מרגישים נוח, כשרואים רופא ערבי, מרגישים יותר חופשי להגיד דברים".⁸³ יפים גם דבריה של רופאה ערבייה באותו מחקר, שהצביעו על חשיבות שהכשירות התרבותית של הסגל הרפואי:

הרבה נשים פשוט לא מקבלות טיפול נכון, כי הן לא יודעות עברית רופאת הנשים היא יהודייה, אז היא לא מדברת ערבית [...] אנשים שלא מדברים עברית לא מבינים נכון את התלונות שלהם ולא מסבירים להם נכון את הטיפול [...] רק שפה [...] זה מה שחסר.⁸⁴

גם מחקר בנושא מרחבי העבודה המשותפים ליהודים ולערבים הצביע על היתרונות שבהעסקת אנשי צוות ערבים בתחום הרפואה:

הם תורמים לקהילתם ביכולתם להיות מתורגמנים לעת מצוא ולתקשר עם מטופלים ערבים שאינם דוברי עברית. כמו כן הם קשובים ורגישים יותר לתרבות הערבית ולערכיה, ויכולים למנוע פגיעה אפשרית במטופלים הערבים מצד חברי צוות רפואי או מנהלים בבית החולים – יהודים שאינם מכירים את התרבות.⁸⁵

Sarah Stewart, *Cultural Competence in Health Care* (Diversity 81 Health Institute Position Paper 3, 2006)

82 שם, בעמ' 5.

83 אריאלה פופר־גבעון, יעל קשת ועדו ליברמן "ערבים במקצועות הבריאות והרווחה בישראל: מבט אתני ומגדרי על ייצוג ותעסוקה" **ביטחון סוציאלי** 97, 95, 97 (2015).

84 שם, בעמ' 114.

85 דר, לעיל ה"ש 11, בעמ' 41.

אף שחלק גדול מהדיון בכשירות תרבותית בארגוני בריאות מתמקד בחשיבות של ייצוג מגוון בקרב אנשי מקצועות הבריאות, חלק ניכר שלו עוסק בחיוניות הייצוג המגוון לא רק בקרב צוותי הטיפול, אלא גם בקרב המנהלים ומקבלי ההחלטות במערכות הבריאות. ההנחה היא שארגונים שהנהלה שלהם מגוונת ושיש בה ייצוג הולם למיעוטים, מותאמים טוב יותר לתת מענה הולם לצרכיה של אוכלוסייה מגוונת מבחינה חברתית ותרבותית.⁸⁶ בהיעדר ייצוג הולם לקבוצות חברתיות שונות סביב שולחן קבלת ההחלטות ייפקד מהדיון ידע תרבותי חשוב על האופן שבו אוכלוסיות מיעוט צורכות שירותי בריאות, ולא יהיה אפשר לפתח מענים מתאימים. ואכן, בישראל ניכר ייצוג דל של האוכלוסייה הערבית במוקדי קבלת ההחלטות במערכת הבריאות – במשרד הבריאות, בוועדות למינייהן ובמועצות הלאומיות לבריאות.⁸⁷

התפרצותה של מגפת הקורונה חייבה את רשויות השלטון בישראל לקבל שורה של החלטות הרות גורל, והן מדגימות פעם נוספת וביתר שאת את חשיבותה של כשירות תרבותית במשרדי הממשלה, ובתוך כך את חשיבותה של כשירות תרבותית במערכת הבריאות.⁸⁸ כבר בראשיתו של המשבר, וגם במהלכו, היה אפשר לאתר דוגמאות חיות לחשיבותה של הכשירות התרבותית ולחיוניותה בעת קבלת ההחלטות בשעת חירום.⁸⁹ להלן כמה דוגמאות מתוך המכתב הנלווה להנחיית נציב שירות המדינה:⁹⁰ משרד הבריאות תרגם כל הנחיה לערבית

86 Joseph Betancourt, "Cultural Competence in Health Care: Emerging Frameworks and Practical Approaches" (Commonwealth Fund, 2002). בדוח מטעם Commonwealth Fund עמדו המחברים על הזיקה שבין קידום כשירות תרבותית במערכות בריאות לבין ייצוג מיעוטים בעמדות ניהוליות במערכות האלה. במיוחד הם עמדו על הסבירות הגבוהה יותר שמנהלים המגיעים מקבוצות מיעוט יביאו בחשבון גורמים חברתיים-תרבותיים בארגונים של שירותי הבריאות כך שהם יענו על הצרכים של אוכלוסיות מיעוט.

87 ראו ברזני, שפר ורחאל, לעיל ה"ש 5.

88 ראו לעניין זה גם בג"ץ 2541/20 עמותת איתך משפטניות למען צדק חברתי נ' ראש הממשלה (פורסם בנבו, 26.5.2020).

89 כך למשל, לנוכח העובדה שחסרי מעמד חששו להיבדק או לגשת לקבלת טיפול רופאי מחשש להסגרה, משרד הבריאות הסדיר מתן טיפול רפואי לחולי קורונה חסרי מעמד בלי כל חיוב להזדהות ובלא חשש להסגרה.

90 מור ברזני, מכתב נלווה להנחיית נציב שירות המדינה מס' 03.23 – "ייצוג המגוון הישראלי במוקדי קבלת החלטות בתקופת משבר" (2.4.2020).

(ולאמהרית, לרוסית ולאנגלית) והפעיל במסגרת מערך ההסברה שלו דוברות בשפה הערבית ובשפה הרוסית. נוסף על אלו, המשרד התאים את מסריו ואת דרכי ההפצה לציבורים השונים.⁹¹

עוד דוגמה היא פעילות המדינה בפזורה הבדואית בנגב. בנגב מתגוררים כ־120,000 בדואים ביישובים לא מוסדרים, בלא חיבור לתשתיות של מים, ביוב או חשמל, ובתוך פרק זמן קצר מתחילת התפרצות המגפה התברר כי בתנאים אלו קשה לשמור על היגיינה כפי שדרשו ההנחיות. עוד התברר שאופי המגורים של תושבים בדואים באזור הנגב, כלומר מגורים של בני משפחה רבים במרחב אחד, מקשה על הציות להנחיות הבידוד כלשונו. בעקבות זאת, יזמה רשות הבדואים חלוקה של אלפי ערכות היגיינה, ובהן אלכו'ל, כפפות ומסכות, לתושבי האזור. נוסף על כך ניתנה לכל תושב בדואי באזור הדרום שחויב בבידוד האפשרות להקים אוהל ארעי לתקופת הבידוד.

ובכל זאת, מסקנות הוועדה הפרלמנטרית המיוחדת בעניין ההתמודדות עם נגיף הקורונה הצביעו על "שקלול חסר של השפעות הרוחב והעומק של ההחלטות". לפי הדוח דומה כי היה אפשר לנקוט צעדים משמעותיים ורחבים יותר לביסוס קבלת ההחלטות בשירות המדינה בכללותו על מרחב מגוון יותר, הקשוב גם לצרכי החברה הערבית:⁹² ההסברה והנגשת הנתונים בשפה הערבית הגיעו באיחור ניכר, ולא נעשה קמפיין הסברה רחב היקף בזמן אמת. יתר על כן, עד להתערבות הוועדה לא הוקם, מרכז בדיקות מסוג "דרייב אין" או בקופות החולים ביישובים הערביים.⁹³ מאז, בחלוף חודשים אחדים מפרסום מסקנות אלו, נקט משרד הבריאות שורה של פעולות חשובות ביחס לחברה הערבית, ובכללן מינוי פרויקטור למאבק בקורונה בחברה הערבית (איימן סייף).⁹⁴ בריאיון שהעניק לעיתון "הארץ" הסביר סייף

91 כך, לציבור החרדי הופצו המסרים באמצעות כלי רכב שצוידו במערכות כריזה ונסעו בשכונות, וכן בעזרת פרסום בפשקווילים ובהודעות קוליות (בטלפון ובכריזה באמצעות רמקולים).

92 ניכר גם היעדר הטיפול בהשלכות הכלכליות של משבר הקורונה על הרשויות המקומיות ועל המגזר העסקי והפרטי בחברה הערבית, שנפגע קשה מההנחיות שהתקבלו. ראו "הוועדה המיוחדת בעניין ההתמודדות עם נגיף הקורונה: דוח ביניים" (אפריל 2020).

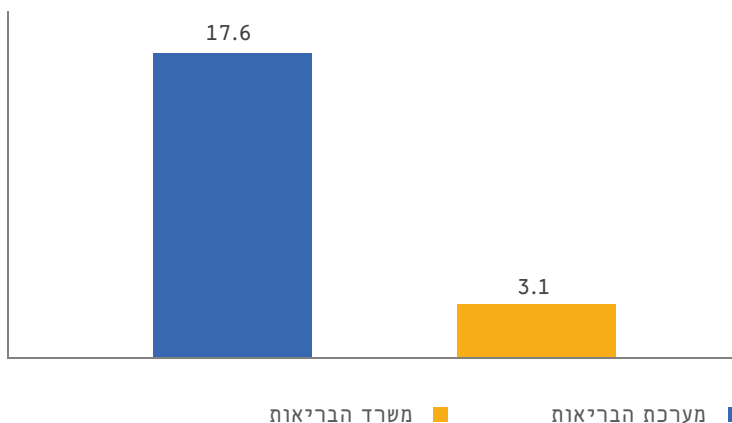
93 נעם בוטוש "השפעות משבר נגיף קורונה על התעסוקה והעסקים במגזר הערבי" (מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מאי 2020).

94 ג'קי חורי "ממונה הקורונה בחברה הערבית: לערים הערביות אין כמעט דרך לאכוף הנחיות" הארץ 8.9.2020.

מדוע תפקידו מכריע בעיצוב המדיניות בנושא: "אני משמיע את קולי ועמדתי ומקיים התייעצויות עם גורמי מקצוע [...] אך בהשוואה לאוכלוסיות אחרות ברור שהנציגות הערבית הרשמית לא קיימת על שולחן מקבלי ההחלטות והקול הזה לא נשמע". התבטאות זו מוכיחה את משנה החשיבות של ייצוג האוכלוסייה הערבית בקרב הפקידות המקצועית של השירות הציבורי.⁹⁵

התרשים שלהלן מציג את הפער בין שיעור הייצוג של החברה הערבית במערכת הבריאות, לבין שיעור הייצוג שלה במשרד הבריאות ומלמד על הצורך הדחוף לפעול בנחישות רבה יותר בנושא.

תרשים 2
שיעור הייצוג של ערבים במערכת הבריאות
לעומת שיעור הייצוג שלהם במשרד הבריאות (%)



מקור: מור ברזני, רבקה שפר ואיאת רחאל "דו"ח גיוון וייצוג בשירות המדינה לשנת תשע"ח-תשע"ט 2019" 50 (נציבות שירות המדינה, מאי 2020).

⁹⁵ ראו גם יובל שני, נטרין חדאד חאג' יחיא ועודד רון "ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית במוקדי קבלת ההחלטות במשרד הבריאות" אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה 30.3.2020.

אם כן, שיעור העובדים הערבים במערכת הבריאות גבוה יחסית (גם יחסית לשיעורם באוכלוסייה), אבל שיעור הייצוג שלהם במשרד הבריאות, כלומר במקום שבו מתרחשים קבלת ההחלטות ועיצוב המדיניות, נמוך בהרבה.

המלצות

תהליך הגיוון משול לריצה למרחקים ארוכים. זמן רב עשוי לעבור עד שיובטח ייצוג הולם במשרדי הממשלה, במעלה ההיררכיה כולה ובמגוון התפקידים. לפיכך, לצד מאמצי השילוב יש לעצב ללא דיחוי מנגנון שיבטיח כי הקולות המגוונים בחברה הישראלית אכן נשמעים בהליכי עיצוב השירותים וקבלת ההחלטות. לשם כך יש לאמץ גישה הוליסטית המטמיעה את דפוסי החשיבה הרצויים כחלק בלתי נפרד מהליכי קבלת ההחלטות הממוסדים, לדוגמה – חשיבה מגדרית (gender mainstreaming).⁹⁶ השלב הראשון הוא הכרה בתפיסה של "גיוון בכל מדיניות" ואימוצה הלכה למעשה. תפיסת עולם זו רואה בגיוון במקום העבודה רכיב הכרחי בכל החלטה של כל ארגון. לפי תפיסה זו, יש להרכיב את "משקפי הגיוון" בכל פעולה מפעולותיו של כל משרד ממשלתי. לעניין זה מומלץ להיעזר בנקודות שפירט בהנחייתו נציב שירות המדינה, הן בימי שגרה והן בעיתות חירום.⁹⁷

- גיבוש מדיניות מתוך תשומת לב מיוחדת לקיומן של קבוצות רוב ושל קבוצות מרקע מגוון בחברה הישראלית;
- מתן שירותים לקהל הלקוחות הישראלי כולו על צרכיו השונים;
- גיבוש מסרים והפצתם בערוצי התקשורת השונים;
- יצירת גיוון יזומה ומכאונת לתהליך קבלת ההחלטות;
- הפעלה מושכלת של ממונה הגיוון התעסוקתי.

לפי ההיגיון העומד בבסיס הנחיית הנציב:

(1) טרם קבלת כל החלטה ממשלתית, בתהליך עיצוב המדיניות, במתן השירותים לציבור ובגיבוש המסרים ודרכי הפצתם, ובד בבד עם ניתוח האזורים הגאוגרפיים שיושפעו מן ההחלטה, יש למפות את הקבוצות שהחלטה עשויה להשפיע עליהן.

96 יופי תירוש וענת טהון־אשכנזי "ייצוג הולם של מגוון נשים בגופים לעיצוב מדיניות לאומית" משפט וממשל טו 171, 186 (2013).

97 הנחיית נציב שירות המדינה, לעיל ה"ש 1.

(2) יש לתת את הדעת לשאלה כיצד ראוי לחלק את המשאבים המוקצים לטובת מימוש התוכנית ופרסומה בין הקבוצות על בסיס מחקר ונתונים עדכניים.

(3) התהליך חייב לכלול עובדים ועובדות מכלל הקבוצות בחברה הישראלית.

(4) בחירת העובדות והעובדים צריכה להיעשות בראש ובראשונה על סמך היכרותם עם הנושא הנידון, וכן מתוך הבאת זהותם האתנית, העדתית, המגדרית או המגזרית בחשבון.

(5) יש להבטיח שתתקבל תמונה רחבה ומלאה ככל האפשר של השיקולים השונים ושל אופני ההשפעה של ההחלטה על הקבוצות השונות ושהאפשרות לתת שירות רלוונטי והולם בנסיבות העניין תורחב.

(6) אם אין במשרד הממשלתי עובדים מרקע מגוון, יש לפעול באופן יזום ליצירת גיוון באמצעות היוועצות עם עובדים מרקע מגוון מחוץ ליחידה או באמצעות שיתוף ציבור וקבלת ייעוץ מגורמים חיצוניים, כגון ארגוני חברה אזרחית ומומחים ומומחיות מהאקדמיה ומהפרקטיקה.⁹⁸ השיתוף וההיוועצות הם רכיב רלוונטי במיוחד בארגז הכלים של מנגנוני ההשתתפות העומדים לרשות מיעוטים שאינם מיוצגים באופן מלא בגופים נבחרים ואחרים.⁹⁹

לפי הנחיית נציב שירות המדינה, האחריות להקפיד על הקווים המנחים לעיל מוטלת על כל מנהל ומנהלת ועל כל עובד ועובדת. כל משרתי הציבור המבקשים לשרת את כלל אזרחי ישראל במקצועיות ובמצוינות חייבים להקפיד על קווים אלו, ועליהם להרכיב את משקפי הגיוון בכל פעולה מפעולותיהם.

98 אבנר דה-שליט אדום-ירוק: דמוקרטיה, צדק ואיכות הסביבה 77 (בבל, 2004).
ראו גם מורן נגיד שיתוף הציבור בשלטון המקומי: הניסיון המעשי ולקחיו 38 (מחקר מדיניות 110, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2015).

99 יוסף ג'בארין ורבקה וילקומרסון "על מקומם של ארגוני קידום מדיניות בחברות שסועות: לקראת העצמה מהותית של קבוצות מודרות" המרחב הציבורי יא 92, 97 (2016).

סיכום

מסמך זה מראה שחלק ניכר מהחסמים שהוזכרו בו לא היו עולים כלל, או שהיו מטופלים ביתר יעילות, אילו היה בגופים השונים ייצוג גדול יותר לאוכלוסייה הערבית, בעיקר במוקדי קבלת ההחלטות: הדברים נכונים לחסמים בתוכניות הדיור ובתכנון הקרקעות; הם נכונים לחסמים בתוכניות לעידוד תעסוקה, בכלל זה גם בסוגיה של בניית מעונות יום – שיאפשרו לנשים לאייש משרות בשוק העבודה; והם נכונים גם לחסמים בתחום מתן המענה למקרים של אפליה בשוק העבודה ובמערכת הבריאות. אפשר בנקל למצוא שורה ארוכה של תחומים נוספים בשירות המדינה שיש בהם חשיבות רבה לייצוג הולם של האוכלוסייה הערבית.¹⁰⁰

ייצוג הולם של המגוון הישראלי יבטיח כי ההחלטות שיתקבלו יתאימו לצרכים של כל קבוצות האוכלוסייה במדינה, הנובעים ממאפייניהן הייחודיים ומההקשר החברתי, הכלכלי, הפוליטי והתרבותי שלהן.

100 ראו למשל אחריות ציבורית בישראל 32 (אסא כשר, רפאל כהן-אלמגור ואורי ארבל-גנץ עורכים, הוצאת הקיבוץ המאוחד, 2012).

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

עו"ד מור ברזני היא מנהלת אגף חברה וממשל בבית הנשיא. הקימה וניהלה את האגף לגיוון תעסוקתי בנציבות שירות המדינה. בעלת תואר ראשון במינהל עסקים ובמשפטים ותואר שני במשפטים.

