

הבחירות
לרשויות
המקומיות
2018

מעורבים אך לא שווים

ייצוג התושבים הערבים בעיריות הערים המעורבות

עודד רון | נסרין חדאד חאג' יחיא

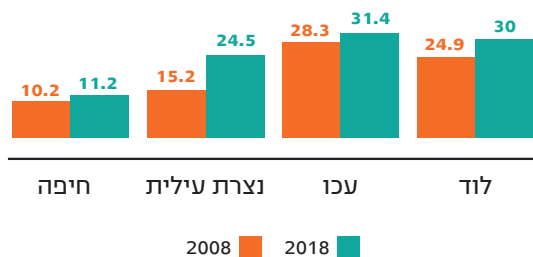


המכון הישראלי
לדמוקרטיה

מהי עיר מעורבת?

"עיר מעורבת" היא מרחב אורבני שמתגוררות בו קבוצות ממוצא אתני או דתי שונה ואשר קבוצת המיעוט בה היא יותר מ־10% מכלל תושבי העיר.¹ מלבד ההבדלים ביניהן, הקבוצות המתגוררות בעיר חולקות מונה משותף חשוב – הרצון לחיות במרחב עירוני שיספק להן ולילדיהן את כל צורכיהם, בכלל זה דיוור, 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,² וכן בערים מעורבות בהתהוות,³ כמו כרמיאל ובאר שבע.⁴



שיעור התושבים
הערבים מתוך
כלל תושבי העיר,
2018-2008
(%)

1 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **שנתון סטטיסטי לישראל** 84, 64 (2013).
 2 על פי הגדרת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס), עיר מעורבת הופכת ל"מעורבת" כאשר שיעור המיעוט בה עולה על 10%. מעמדם הייחודי של תושבי מזרח ירושלים מונע מהלמ"ס להגדירה כעיר מעורבת, ואולם, מנגד, תל אביב-יפו, ששיעור תושביה הערבים הכולל הוא פחות מ־5%, מוגדרת עיר מעורבת משום שביכו שיעורם הוא מעל 25%.
 3 להרחבה על המונח "עיר מעורבת בהתהוות" ראו מנאל תותריג'ובראן "ערים מעורבות בהתהוות: בין הפרטי לציבורי" **דין ודברים** י (2017).
 4 על פי נתוני דוח בנק ישראל 2017 (מעודכנים לשנת 2014).

סגרגציה על בסיס לאום בערים המעורבות

חרף העובדה שהמונח "עיר מעורבת" מרמז על שותפות ואינטגרציה בין קבוצות תושבים,⁵ בערים המעורבות בישראל שוררת סגרגציה, דהיינו התפלגות לא־שוויונית של היהודים והערבים במרחבים מוגדרים,⁶ למשל הפרדה לפי אזורים גיאוגרפיים⁷ לשכונות "ערביות" ושכונות "יהודיות".⁸ ואולם האפשרות לעבור משכונה לשכונה נתונה הלכה למעשה בעיקר ליהודים, שכן כאשר ערבים מנסים להתמקם בשכונה "יהודית", הם נתקלים בהתנגדות.⁹ יתרה מזו, כדי לוודא שההפרדה הגיאוגרפית תתקיים נבנו בכמה ערים (לא בכלן) חומות בין השכונות.¹⁰ דוגמה לא־גיאוגרפית להפרדה הן מסגרות החינוך הנפרדות ליהודים ולערבים.¹¹

נושא דיונונו כאן הוא הסגרגציה בשוק התעסוקה ובייצוג הפוליטי בדרגים של עובדי העירייה, חברי המועצה וסגני ראש העיר בעיריות של הערים המעורבות. הסגרגציה באה לידי ביטוי בשני אופנים: ייצוג בלתי הולם לתושבים הערבים בשלושת הדרגים שצוינו לעיל וייעוד המקצועות והתפקידים הבכירים (על פי רוב) ליהודים והתפקידים הזוטרים יותר לערבים. ואכן, דוח מרכז

5 חיים יעקובי "חיי השגרה בלוד: על כוח, זהות ומחאה מרחבית בעיר המעורבת לוד" **ג'מאעה** יט 69 (2001).

6 ראו הגדרה דומה לסגרגציה במסמך "מדידת רמת סגרגציה כלכלית וחברתית בקרב תלמידי החינוך העברי" 9 (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2008).

7 ראו למשל **יחד אך לחוד: ערים מעורבות בישראל** (אלי רכס עורך, 2007).

8 ראסם ח'מאיסי ויצחק אומר **הממד המרחבי הפונקציונלי של יחסי יהודים-ערבים: מערים מעורבות למרחבים מעורבים** (2017); וכן עילי אהרנסון "משפט פלילי, ריבוד אתני ולגיטימציה פוליטית: בין ייצוגים קולנועיים לרפורמה מוסדית" **דין ודברים** ז 267, 281 (2014).

9 **ספר החברה הערבית בישראל: אוכלוסייה, חברה, כלכלה** 15 (רמטיס גרא וראסם ח'מאיסי עורכים, 2009).

10 איברהים טארק **מאחורי החומות: חומות וגדרות הפרדה בין ערבים ליהודים בתוך ערים ושכונות מעורבות בישראל** (2005). ברמלה נבנתה חומה בין השכונות הערביות לשכונות היהודיות יפה נוף (בשנות ה־80) וגני דן (בשנות ה־90).

11 יועד אליעז "ערים מעורבות או מחולקות?" **ynet** 25.10.2008.

המחקר והמידע של הכנסת משנת 2008 שבחן את ייצוג הערבים בקרב עובדי העירייה בערים מעורבות העלה כי "שיעור הערבים בכלל העובדים נמוך במידה ניכרת משיעורם באוכלוסייה"¹². ממצא זה גילה טפח, שכן הוא העיד על היעדר ייצוג הולם בעיריות של הערים המעורבות, אך הוא כיסה טפחיים לעניין הסגרגציה באיוש המשרות.¹³

בחלוף עשור מאז אותו דוח ולפני הבחירות הקרבות לרשויות המקומיות באוקטובר 2018 בחרנו לצעוד עוד צעד אחד מעבר למה שנעשה בדוח המחקר של הכנסת. הגיעה העת לבחון את מידת הייצוג של הערבים בדרגים המקצועיים והפוליטיים בעירייה ואת אופי התפקידים המאוישים על ידם. המלצותינו בעקבות הבחינה יובאו להלן בסוף המאמר.

12 נעמי מי'עמי ואורלי אלמגור-לוטן **ייצוג הולם של מגזרים באוכלוסייה בקרב העובדים** (מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2008). ראו גם כתבה בעניינה של נצרת עילית: טלי חרותי-סובר "17% מתושבי נצרת עילית הם ערבים, אך הם אינם מועסקים בעירייה" **TheMarker** 21.10.2014.

13 לדוגמה לשימוש בהגדרה זו בהקשר דומה ראו טליה שטיינר **שוברים אי-שוויון: התמודדות עם אפליית ערבים בשוק העבודה הישראלי** 19 (2013).

ההבדלים בין יהודים וערבים בדרגים המקצועיים והפוליטיים בעירייה

אף שאפשר להבין טיעונים (אך לאו דווקא לקבל אותם) בעד הפרדה בין ערבים ליהודים במגורים ובמערכת החינוך, ברי כי סגרגציה בקרב עובדי העירייה, חברי המועצה וסגני ראש העיר בעייתית ביותר משום שהיא מכשירה את הקרקע להעמקת הפערים הרב־ממדיים בין יהודים וערבים בערים המעורבות. זו הסיבה שהחלטנו לבדוק גם מהו אופי התפקידים שעובדים ערבים ממלאים בעיריות. נקודת המוצא שלנו היא שקשה להפריז בפגיעתה הרעה של הסגרגציה, על מופעיה הרבים; הסגרגציה בערים המעורבות משפיעה קשות על היחסים בין שתי הקבוצות – היהודית והערבית – ועל התפיסות הסטריאוטיפיות שמתגבשות בהשפעתה.¹⁴

המחקר שעשינו מבוסס על נתונים עדכניים שהתקבלו במענה לבקשות חופש מידע שהגשנו ביוני 2018 לכל הערים המעורבות בישראל, על דוחות מרכז המחקר והמידע של הכנסת ועל דוקטורט שנכתב בנושא.¹⁵

ממצאינו מעלים שתי מסקנות מרכזיות:

(1) בכל הערים המעורבות חל שיפור מסוים בייצוג של המיעוט הערבי בקרב עובדי העירייה.

14 "סגרגציה עירונית [...] משפיעה על גורמים הנגזרים מנורמות חברתיות, על דימויים והדמיות של אזורים שונים בעיר ועל האופן שבו מובנית התפיסה הסטריאוטיפית של ה'אחר'. באופן זה, נוצר דימוי מוטעה לקבוצות המיעוט ובכלל זאת לערכיהן המוסריים ולהתנהגותן" (**עיר ישראלית או עיר בישראל? שאלות של זהות, משמעות ויחסי כוחות**) 13 (טובי פנסטר וחיים יעקובי עורכים, 2006).
ראו גם **ייעוץ בבית־ספר בחברה משתנה** 72 (רחל ארהרד ואביגדור קלינגמן עורכים, 2004).

15 חנון כהן **שליטה סדוקה: יחסי רוב-מיעוט בפוליטיקה המקומית בערים המעורבות בישראל** (עבודת דוקטור בשיפוט, האוניברסיטה העברית בירושלים,

(2) הדרך לייצוג הולם של המיעוט הערבי בקרב עובדי העיריות, חברי המועצה וסגני ראש העיר עודנה ארוכה, שכן עדיין אין הלימה בין שיעור הערבים תושבי הערים מתוך כלל תושבי העיר לבין ייצוגם בעירייה ועדיין תפקידים רבים בדרגים המקצועיים והפוליטיים בערים המעורבות אינם מאוישים על ידי ערבים.

כאמור, מעורבים - אך לא שווים.¹⁶

אחרי שנים ארוכות של הדרה הגיע הזמן שהערים המעורבות, המהוות מיקרוקוסמוס ליחסי היהודים והערבים במדינת ישראל, יהיו מודל לייצוג הולם של האוכלוסייה הערבית גם עבור שירות המדינה במשרדי הממשלה ויחידות הסמך.

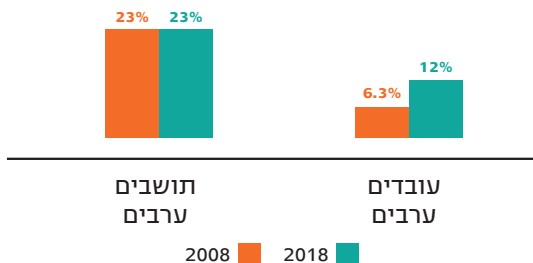
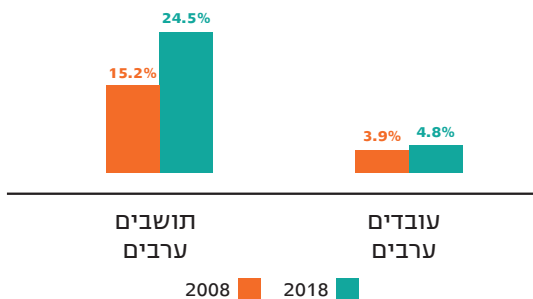
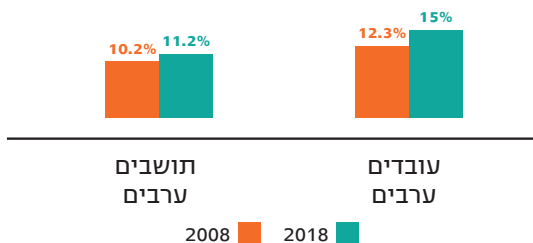
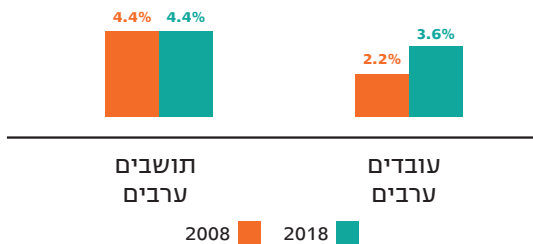
ייצוג הערבים בדרגים המקצועיים בעיריות

תל אביב-יפו	הערבים		הערבים		הערבים		תל אביב-יפו
	מספר	בעירייה	מספר	בעירייה	מספר	בעירייה	
חיפה	מספר	בעירייה	מספר	בעירייה	מספר	בעירייה	חיפה
רמלה	מספר	בעירייה	מספר	בעירייה	מספר	בעירייה	רמלה
נצרת עילית	מספר	בעירייה	מספר	בעירייה	מספר	בעירייה	נצרת עילית
מעלות-תרשיחא	מספר	בעירייה	מספר	בעירייה	מספר	בעירייה	מעלות-תרשיחא
עכו	מספר	בעירייה	מספר	בעירייה	מספר	בעירייה	עכו
לוד	מספר	בעירייה	מספר	בעירייה	מספר	בעירייה	לוד
4.4%	6,794	158	2.2%	2.2%	158	6,794	4.4%
10.2%	4,623	572	12.3%	12.3%	572	4,623	10.2%
23%	727	46	6.3%	23%	46	727	23%
15.2%	514	20	3.9%	24.5%	20	514	15.2%
22.2%	406	78	19.2%	20.8%	78	406	22.2%
28.3%	550	83	15%	31.4%	83	550	28.3%
24.9%	817	92	11.2%	30%	92	817	24.9%

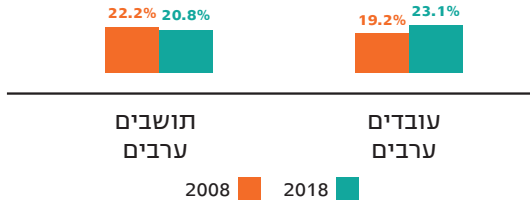
2018

2008

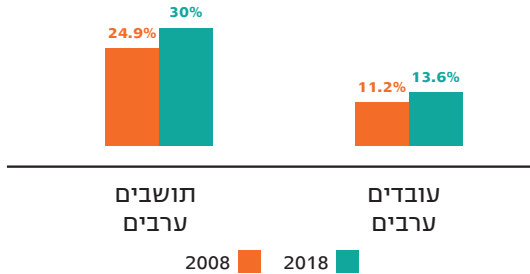
16 בפרפרזה על הכותרת מתוך האתר +972 - Mixed Arab-Jewish Cities in Israel: Not Separate and Not Equal, הלקוחה גם היא מפסק הדין המפורסם בעניין Brown v. Board of Educations.



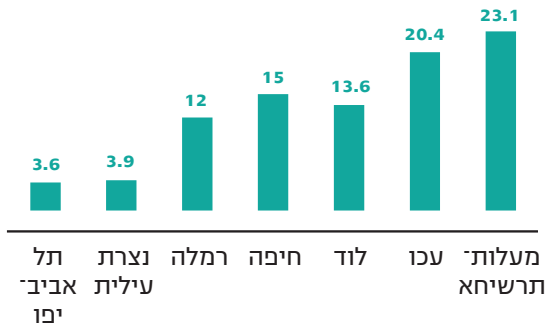
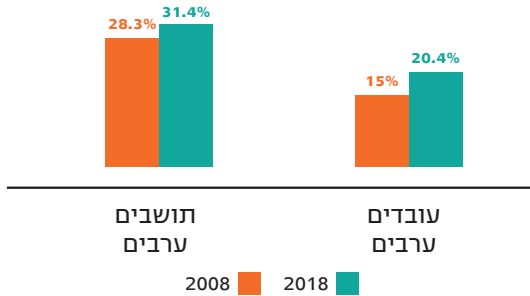
מעלות- תרשיחא



לוד



עכו



שיעור העובדים הערבים מקרב עובדי העירייה, (%) 2018

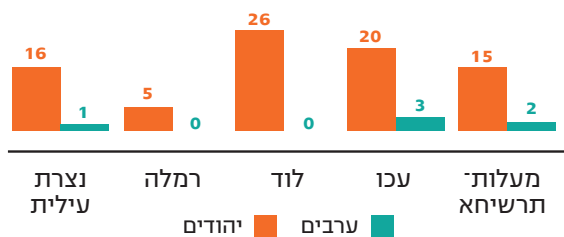
בכל הערים המעורבות, למעט תל אביב-יפו, חל שיפור ב־10 השנים האחרונות בייצוג של המיעוט הערבי בדרגים המקצועיים בעירייה: ברמלה חלה עלייה של 6%, בעכו - 5%, במעלות-תרשיחא - 4% ובלוד - 2%. אלא שלמרות השיפור עדיין אין הלימה בין שיעורם של הערבים תושבי הערים המעורבות מתוך כלל תושבי העיר לבין ייצוגם בעירייה. יתר על כן, את חלק הארי של התפקידים הבכירים ממלאים יהודים. התפקידים המופיעים ברשימת חמשת מקבלי השכר הגבוה ברשויות המקומיות מוכיחים זאת:

תל אביב-יפו	חיפה	רמלה	נצרת עילית	מעלות-תרשיחא	עכו	לוד	סך הכול ערבים בתפקיד	
יהודי	יהודי	יהודי	יהודי	יהודי	יהודי	יהודי	0	מנכ"ל
יהודי	יהודי	יהודי	יהודי	יהודי	יהודי	יהודי	0	יועץ משפטי
יהודי	יהודי	יהודי	יהודי	יהודי	יהודי	יהודי	0	מבקר העירייה
יהודי	ערבי	יהודי	יהודי	ערבי	יהודי	יהודי	2	גזבר
יהודי	יהודי	יהודי	יהודי	יהודי	יהודי	יהודי	0	מהנדס

ואולם אין מדובר רק בתתי-ייצוג בדרג התפקידים הבכירים והמתגמלים ביותר, אלא גם בתפקידים אחרים המשפיעים רבות על פני העיר, למשל מנהלי אגפים ומנהלי מחלקות. ראייה לכך הם הנתונים העולים מתשובות העיריות לבקשות חופש המידע שהגשנו בעניין מספר הבכירים בשורותיהן (מוצגים בלוח שלהלן).¹⁷ על פי נתוני העיריות שהובאו לידיעתנו, נכון לאוגוסט 2018 התפקידים הבכירים שערבים מאיישים בערים המעורבות

17 התרשים מובא בלי נתוני עיריית תל אביב-יפו ועיריית חיפה בגלל קושי לעבד את הנתונים שקיבלנו לעניין זה. נכון לשנת 2016 יש בעיריית חיפה - 7 בכירים ערבים מתוך 76 - ובעיריית תל אביב-יפו - 3 בכירים ערבים. ראו אורי טל-ספירו **נתונים על מועסקים ערבים בערים מעורבות** (מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2016).

הם כדלקמן: בנצרת עילית - סגן ראש מינהל הנדסה (בכירה ערבייה יחידה מתוך כלל התפקידים הבכירים); במעלות-תרשיחא - סגן מהנדס העיר והגזבר; ובעכו - מנהל היחידה לקידום נוער, סגנית ראשת מנח"י וראש מינהל עכו העתיקה. בלוד וברמלה, על פי התשובות שקיבלנו לבקשת חופש המידע שהגשנו, אין בכירים ערבים בכלל.

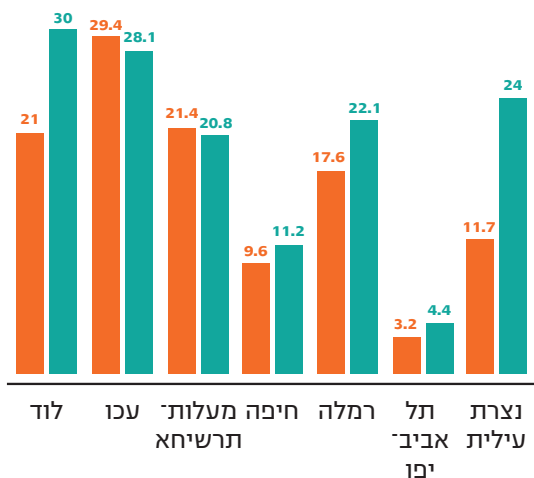


מספר הבכירים בקרב עובדי העירייה

נוסף על כך, על פי התשובות שהתקבלו במענה לבקשות חופש המידע שלנו, העובדים הערבים החדשים שנקלטו בעיריות של הערים המעורבות במרוצת 2018 הגיעו בעיקר לדרגים הזוטרים. בעיריית עכו, לדוגמה, העובד הערבי שנקלט מועסק באיסוף אשפה, אבל העובדים היהודים ממלאים תפקידים של עורך דין, פסיכולוגית, עובדת סוציאלית, רכז מחזור וניקיון, מזכירה, נהג ומנהלן. בעיריית מעלות-תרשיחא מצאנו מצב עניינים דומה: חמישה עובדים ערבים חדשים נקלטו בה השנה - אחד לתפקיד טאטוא רחובות, שניים לתחזוקה, אחד לגינון ועוד אחת כגוננת מחליפה. אין ספק שהמצב מחייב חשיבה מחודשת על השיטה הטובה ביותר שיכולה להבטיח ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית בקרב עובדי העיריות בערים המעורבות ולסלול למענם את הדרך לאיוש תפקידים בכירים שכיום אינם מנת חלקם.

חברי מועצה בערים המעורבות, 2018

כלל חברי המועצה הערבים מתוך % חברי המועצה	מספר חברי המועצה הערבים	מספר חברי המועצה	% התושבים הערבים בכלל אוכלוסיית העיר	
3.2%	1	31	4.4%	תל אביב-יפו
9.6%	3	31	11.2%	חיפה
17.6%	3	17	22.1%	רמלה
11.7%	2	17	24%	נצרת עילית
21.4%	3	14	20.8%	מעלות-תרשיחא
29.4%	5	17	28.1%	עכו
21%	4	19	30%	לוד



שיעור חברי
המועצה
הערבים
לעומת שיעור
התושבים
הערבים

שיעור חברי המועצה הערבים ■
שיעור התושבים הערבים בעיר ■

הבדיקה שלנו מלמדת כי בכל הערים המעורבות, פרט לעכו ולמעלות-תרשיחא, יש נכון לשנת 2018 פער בין שיעור הערבים בכלל אוכלוסיית העיר ובין שיעורם בקרב חברי המועצה. הפער הגדול ביותר נמצא בלוד ובנצרת עילית. בנצרת עילית 24% מהתושבים הם ערבים, מה שאמור היה להביא לייצוג של לפחות 4 חברי מועצה. אלא שבפועל מכהנים היום במועצת העיר נצרת עילית 2 חברים ערבים בלבד - בדיוק חצי מהייצוג שהיה צריך להיות אילו הייתה נשמרת ההלימה עם שיעורם באוכלוסייה. בלוד שיעורם של הערבים באוכלוסייה הוא 30%, ולפיכך ייצוגם בקרב חברי המועצה צריך לעמוד על 6 חברים מתוך 19. ואולם בפועל מכהנים בלוד 4 חברי מועצה ערבים בלבד.

הייצוג החסר בקרב חברי המועצה מצטרף לייצוג החסר בקרב עובדי העירייה ומעלה חשש שהעיריות לא יקצו את המשאבים הנדרשים לצמצום הפערים החברתיים והכלכליים בין התושבים היהודים לתושבים הערבים שכן אין בהן חברים ערבים שילחצו לכיוון של העלאת התקציבים הייעודיים. ניסיון העבר מלמד כי תתייצוג של האוכלוסייה הערבית במוקדי קבלת החלטות הוא קרקע פורייה לניצול לרעה בידי הכוח המוניציפלי לשם דחיקת הציבור הערבי ואפלייתו.¹⁸

18 כמובן, הדברים יפים גם לייצוג בשאר השירות הציבורי. ראו לילה מרגלית "שילוב האוכלוסייה הערבית במוקדי קבלת החלטות במגזר הציבורי" **פרלמנט** (2017).

ייצוג הערבים בדג סגני ראשי ערים בערים המעורבות, 1978–2016

תל אביב-יפו	רמלה	עכו	נצרת עילית	לוד	חיפה	
1	1	2	1	1	1	1983–1978
1	1	n/a	1	1	1	1989–1983
1	1	2	1	1	1	1993–1989
1	1	2	1	1	1	1998–1993
1	1	2	1	1	3	2003–1998
2	1	2	1	1	2	2008–2003
1	1	2	1	–	3	2013–2008
1	1	2	3	1	2	2016–2013

1 סגנים יהודים בלבד, בשכר 2 סגן יהודי וסגן ערבי, בשכר 3 סגן יהודי וסגן ערבי, לא בשכר

חנן כהן בדק את זהותם האתנית של סגני ראשי הערים בערים המעורבות (ובערים נוספות, למעט מעלות-תרשיחא).¹⁹ לדבריו, "מינויו של סגן ראש עיר מקרב המיעוט [...] מעיד על השפעה אמיתית של המיעוט האתני על ניהול ענייני העיר". הטבלה שלו, המוצגת לעיל, מעידה כי גם בתחום זה חשוב להבטיח ייצוג למיעוט הערבי. הצעת חוק לעניין זה הונחה על שולחן הכנסת.

19 חנן כהן שליטה סדוקה: יחסי רוב-מיעוט בפוליטיקה המקומית בערים המעורבות בישראל (עבודת דוקטור בשיפוט, האוניברסיטה העברית בירושלים, 2018).

המלצותינו לשינוי

בשלושת הדרגים שבדקנו את ייצוג הערבים בערים המעורבות - בקרב עובדי העירייה, בקרב חברי המועצה ובקרב סגני ראש העיר - עולה הצורך החשוב בשידוד מערכות ובנקיטת צעדים לשינוי המצב הקיים.

(1) ייצוג הולם בקרב עובדי העירייה

א. הפער בתחום זה מחייב מהלך משולב להבטחת הייצוג ההולם והאפקטיבי של האוכלוסייה הערבית בקרב עובדי העירייה בערים המעורבות.

■ יש לקבוע חובת ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית בקרב עובדי ערים מעורבות.

■ יש לקבוע יעדים קונקרטיים לייצוג האוכלוסייה הערבית בקרב עובדי העיריות של הערים המעורבות.

■ יש לקדם את האוכלוסייה הערבית לכיוון איוש תפקידים בכירים בעירייה.

ב. החלת חובת הייצוג בחוק, בשנים 2011 ו-2012 נוספו תיקוני חקיקה כדי להבטיח את הייצוג בקרב עובדי העירייה (ובקרב עובדי חברות ממשלתיות) "של מי שהוא או שאחד מהוריו נולדו באתיופיה או שהוא בן העדה הדרוזית"²⁰. אלא שחובה דומה כלפי כלל החברה הערבית, כפי שהופיעה בהצעת חוק משנת 2008, הושמטה בשתי ההזדמנויות מהנוסח שעבר.²¹ לעומת זאת, כן הונחה על שולחן הכנסת הצעה דומה שנועדה להבטיח ייצוג הולם לחרדים בחברות הממשלתיות וברשויות המקומיות.

■ יש לכלול את האוכלוסייה הערבית בתיקון חקיקה זה ולהבטיח בכך את ייצוגה בערים המעורבות, לפחות על פי ההגדרה של ערים אלו בלמ"ס.

20 נקבע כי "הוראות סעיף זה יחולו לגבי בני העדה הדרוזית בעירייה שבתחומה למעלה מעשירית מהתושבים אך לא יותר ממחציתם הם בני העדה הדרוזית".

21 ראו סעיף 173ב(א) לפקודת העיריות (נוסח חדש).

■ לאחר שהתיקון יעבור יש לקבוע יעדים קונקרטיים לייצוג. נקודת המוצא צריכה להיות חתירה להלימה בין שיעור הערבים באוכלוסיית העיר ובין שיעורם בקרב עובדי העירייה.

ג. **הקצאת מכרזים ייעודיים** למיעוט הערבי באופן שיבטיח עלייה של ממש בשיעור הערבים בתפקידים הבכירים (מנהלי אגפים ומנהלי מחלקות בעירייה).

■ לעניין נושאי המשרה הבכירים ביותר (מנכ"ל, יועץ משפטי, מבקר העירייה, מהנדס, גזבר) - יש לגבש נוהל או הנחיה שלפיהם אחד לפחות מהתפקידים הללו חייב להיות מאויש על ידי עובד ערבי.

ד. **הקמת תוכנית עבודה ייעודית לשלטון המקומי**. מדובר בכלי נוסף בעל פוטנציאל השפעה דרמטית.

לחלופין, על התוכניות הקיימות מוטלת האחריות:

■ לקבוע רף ייצוג גבוה לערבים בתוכניות עבודה למנהיגות בשלטון המקומי.

■ להקצות משאבים מיוחדים לאיתור ולזיהוי מועמדים מתאימים מקרב תושבי הערים המעורבות. גיוס זה יצרף למצבת כוח האדם של העיריות עובדים חדשים שיאישו בהמשך את התפקידים הבכירים בערים המעורבות.

(2) ייצוג הולם בקרב חברי מועצת העיר

א. **תתייצוג של האוכלוסייה הערבית בקרב חברי המועצה בערים המעורבות.**

■ יש להחיל על האוכלוסייה הערבית את החקיקה הקיימת לתמרוץ הייצוג של נשים ברשימות המתמודדות בבחירות לרשויות המקומיות.²² אם רשימות משותפות בערים מעורבות

²² ראו הצעה לתיקון מס' 12 לחוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות) (2014). ההצעה נועדה "לקדם שוויון בין המינים ולעודד ייצוג נשים בקרב נבחרי השלטון המקומי, באמצעות הגדלת סכום המימון לסיעה או לרשימה שיש בה ייצוג הולם לנשים". האמצעי לכך הוא תוספת מימון של 15% מסכום המימון הקבוע בחוק הרשויות המקומיות אם "לפחות שליש מהחברים המכהנים מטעמה במועצת הרשות המקומית הם נשים".

יקבלו תוספת תקציב בתמורה לייצוג הולם של האוכלוסייה הערבית, סביר להניח כי תירשם עלייה של ממש בייצוג הערבים בקרב חברי המועצה. עוד תועלת נגזרת תהיה חיזוק הרשימות המשותפות - היהודיות-ערביות - בעקבות התחזקות אמון הציבור היהודי והערבי בחיים משותפים בעיר המעורבת.

■ יש לתת תמריץ מיוחד לייצוג של הנשים הערביות, שכן ייצוגן במועצות ירוד במיוחד.²³ תמרוץ רשימות הכוללות נשים ערביות מוצדק הן מכוח הסעיף המתמרץ הכללת נשים ברשימה והן מכוח הסעיף המוצע, שיתמרץ הכללת ערבים ברשימה לבחירות לרשות המקומית.

(3) ייצוג הולם בקרב סגני ראש העיר

האוכלוסייה הערבית בערים המעורבות סובלת, כאמור, מתת-ייצוג גם בקרב סגני ראש העיר. על שולחן הכנסת הונחה הצעת חוק שנועדה לפתור בדיוק את הפער הזה. הדברים שנשמעו במליאת הכנסת בדיון הם ההסבר הטוב ביותר לנוחיותו.²⁴ דברי ההסבר המופיעים בהצעת החוק מציגים את

23 רינת בניטה ושלי מזרחי סימון **ייצוג הולם לנשים בשלטון המקומי תמונת**

מצב בישראל ומבט משווה (מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2018).

24 ח"כ אוסאמה סעדי (הרשימה המשותפת) בדיון בכנסת בנושא הצעת חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם) (תיקון - סגן ראש רשות ברשות מעורבת), התשע"ו-2016 (הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים והונחה על שולחן הכנסת ביום כ"ג בטבת התשע"ו-1-2016.4.1):

הנחתי את הצעת החוק הזאת יחד עם חברי דוד אמסלם, יושב-ראש ועדת הפנים. הצעת החוק הזאת נולדה אחרי ביקור שקיימה ועדת הפנים בראשות דוד אמסלם בעיר לוד, שם עשינו סיור בשכונות הערביות, שכונת אלמחטה, הרכבת, ועוד שכונות, וגם התקיימה ישיבה עם ראש העיר שם ועם חברי המועצה הערבים. ואז עלתה השאלה למה אין סגן ראש עיר שיטפל בתנאים ובעניינים של הציבור שהוא נבחר ממנו ושהוא מייצג. אני לקחתי את הדוגמה של ירושלים, שיש בה שבעה-שמונה סגנים לראש העיר, מכיוון שרצו לתת ייצוג לכל השכבות, ואז באמת יש יותר סגנים ממה שקבוע בחוק. ולכן עלה הרעיון הזה, שאנחנו נגיש ביחד, אחרי הביקור בעיר לוד, הצעת חוק ונקדם אותה ביחד.

הבעיה בלא כחל ושרק וקובעים כי "ברשויות מעורבות, בהן קיים מיעוט דתי או לאומי, ישנה בעיה של ייצוג המיעוט באותה רשות". הדוגמה המובאת שם היא עיריית לוד, אשר בה "הסגנים שנבחרו על ידי מועצת לוד נבחרו מסיעות אחרות [שאינן בהן מועמדים ערבים] בשל הצורך להרכיב קואליציה. כך יוצא שהמיעוט הערבי בעיר, הגדול מ־25%, לא מיוצג בהנהלת הרשות".

■ יש לאמץ את הצעת החוק לעיל בשינוי אחד מתבקש: להוריד את הרף שנקבע בהצעת החוק - "רשות מקומית שלפחות 20% מתושביה אך פחות מ-50% מהם הם בני קבוצת מיעוט" - לשיעור של 10%, כך שגם בערים המעורבות ששיעור התושבים הערבים בהן קטן יתקיים ייצוג הולם.

(4) הקמת יחידה בין־משרדית לגיבוש המלצות כלליות לערים מעורבות

המלצותינו יקבלו חיזוק וערך מיוחד אם יהיו חלק מתוכנית כוללת לערים המעורבות. כבר ב־2008 עלתה בכנסת קריאה להקים יחידה בין־משרדית לערים מעורבות שתגבש תוכנית פעולה והמלצות קונקרטיות בעניין כדי שיערים אלו יהיו "מוקד לחיים משותפים במקום מוקד לבעיות וצרות"²⁵ ואולם יחידה זו טרם קמה. בהיעדר תוכנית מסודרת, הערבים בערים המעורבות לא זכו עד עצם היום הזה להתייחסות ממשית במשכן הכנסת וגם לא להצעות קונקרטיות בעניינם, למעט החלטת ממשלה מס' 2710 ל"חיזוק הביטחון האישי בערים מעורבות".

באין תוכנית ממשלתית סדורה נותרו הערבים תושבי הערים המעורבות במצב של "לא פה, לא שם". אפילו בהחלטת ממשלה 922, אחת הדרמטיות ביותר מבחינת הקצאת משאבים לחברה הערבית בישראל, לא קיבלו הערים המעורבות תקציבים שיכולים לאפשר להן לצמצם את הפערים בין היהודים והערבים בתחומן (למעט בתחום הנגשת ההשכלה הגבוהה).²⁶ הוכחה נוספת לכך שהערבים בערים המעורבות הם בעצם שקופים בעיני המדינה היא העובדה שכמה מן הערים המעורבות אינן אוספות נתונים על העובדים הערבים המתגוררים בהן. מעיריית רמלה, למשל, נמסר לנו כי שיעורם של העובדים הערבים בעירייה "עולה לכאורה" מעיון בשמותיהם הפרטיים ובשמות משפחתם מאחר ש"עיריית רמלה אינה עורכת רישום מסוג שהוא לגבי מוצאם האתני או שיוכם הדתי של עובדיה". אין ספק שנדרש פיקוח בעניין זה של האגף לפיתוח ההון האנושי במשרד הפנים או של גוף רלוונטי אחר (למשל הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה).

את בעיית הייצוג ההולם של האוכלוסייה הערבית בערבים המעורבות אפשר - וצריך - להסדיר באמצעות גיבוש תוכנית סדורה, בשיתוף פעולה של משרדי האוצר, הפנים והרווחה וכמובן נציגי הערים המעורבות, ארגוני חברה אזרחית ומנהיגות מקרב התושבים. אנו ממליצים שהתוכנית תתורגם בסופו של התהליך להחלטת ממשלה שתקצה את המשאבים המתאימים לטיפול כולל בערים המעורבות לטובת צמצום הפערים בין היהודים והערבים גם בתחום הייצוג היחסי של כל קבוצת תושבים ברשות המקומית.

26 על כך אמר ח"כ זוהר בהלול: "זו תהיה בכיה לדורות אם תוכנית הממשלה למגזר הערבי לא תכלול גם ערים מעורבות. זו תהיה מיתת נשיקה למרקמי החיים של חיים משותפים. פשע לאור יום" (הודעות הכנסת 24.1.2016). דבריו לא נכלו על אוזניים כרויות.

ההמלצות שגיבשנו לתיקון תת-הייצוג של התושבים הערבים בקרב עובדי המועצות המקומיות בערים המעורבות נוגעות במידה רבה לשלטון המרכזי.

השלטון המרכזי נדרש כאן לעשות:

- (1) תיקון חקיקה שיעגן את חובת הייצוג ההולם של האוכלוסייה הערבית בקרב עובדי העיריות בערים המעורבות;
- (2) תיקון חקיקה שיתמרץ רשימות פוליטיות בערים מעורבות להבטיח ייצוג הולם לתושבים הערבים בקרב חברי המועצה;
- (3) תיקון חקיקה למינוי סגני ראש עיר ערבים בערים המעורבות;
- (4) הקמת יחידה בין-משרדית לטיפול בערים המעורבות;
- (5) אימוץ החלטת ממשלה בעניין הערים המעורבות.

כמובן, אין לשכוח את אחריותן של הרשויות המקומיות עצמן. הרשויות המקומיות נדרשות לאסוף מידע בפילוח אתני שיאפשר לראש הרשות להבין באמת את בעיית הפערים בין התושבים היהודים והערבים ביישוב שלו ולהקצות משרות ייעודיות לערבים בדרגים הבכירים. נוסף על כך הערים המעורבות והעומדים בראשן נדרשים לאמץ, ואף להנחיל לתושבים, את התפיסה של קיום משותף בין יהודים וערבים. התבטאויות מכוערות של ראשי ערים בשנים האחרונות נגד הציבור הערבי חייבות להיות נחלת העבר בלבד.²⁷ אנו קוראים לראשי הערים ולבעלי התפקידים הבכירים

27 "אם זה לא מוצא חן בעיניהם, שילכו לגור בג'וליה שזה שם ערבי. מה קרה, מה? למה שאני אחליף את השם בגלל שאיזה ג'מאל או איזה מוחמד רוצים שאשנה את השם. שיחליף את האלוהים שלו. מה קרה?" (יעל קישיק "ראש עיריית רמלה התנצל על דבריו הגזעניים" **וואלה** 30.11.2006). לצד התנגדותו לשנות שמות רחובות בעיר הציע ראש עיריית רמלה לשנות את שם העיר בטענה ש"לשם הזה אין שום ערך" (בני נוריאלי "על דומיננטיות והגמוניה בערים מעורבות בישראל" **ג'מאנה** יח 229 (2010)).

גם בצורת עילית התבטא ראש העיר שמעון גבסו בגטות כלפי האוכלוסייה הערבית בציינו כי "אם הייתי במהומות אוקטובר 2000, היו אצלי יותר הרוגים"; והוסיף: "אני לא קורא לערבים לבוא לגור בעיר נצרת עילית כי נצרת עילית היא עיר ליהודים" (ג'קי חורי "ראש העיר גבסו: נצרת עילית היא עיר ליהודים בלבד" **הארץ** 5.6.2011).

להזמין את הציבור הערבי ברשות להיות שותפים בניהולה במקום להצביע עליהם כעל אורחים לא־קרואים בעירם שלהם.²⁸ יתר על כן, לייצוג הולם של הערבים תושבי הערים המעורבות בקרב עובדי העירייה, חברי המועצה וסגני ראש העיר יש ערך סמלי, שכן הוא מאותת שלאשי הרשויות המעורבות יש מחויבות לכלל ציבור התושבים שבאחריותם, יהודים וערבים, ולא רק לקבוצת הרוב היהודית. הרשות תהיה שוויונית יותר הודות לייצוג ההולם של כל התושבים שלה סביב שולחן קבלת ההחלטות.

ולבסוף, על פי סעיף 7 בחוק יסוד: ישראל - מדינת הלאום של העם היהודי, התשע"ח-2018, המוכר יותר בשמו "חוק הלאום" - "המדינה רואה בפיתוח התיישבות יהודית ערך לאומי, ותפעל על מנת לעודד ולקדם הקמה וביסוס שלה". על דרך השלילה ניתן להסיק כי המדינה לא רואה בערים המעורבות ערך לאומי או ערך כלשהו בכלל. קשה אפוא להפריז בחשיבות השותפות בין התושבים היהודים והערבים בערים המעורבות. שותפות מלאה תהיה ההוכחה לכך שהפילוג וההסתה לא יצליחו להרוס את החיים במרחבים המשותפים ליהודים ולערבים בישראל.

28 רק לאחרונה, בהפגנה בעפולה נגד מכירת בית בשכונה "יהודית" למשפחה ערבית, קרא אחד המתמודדים למועצת העיר שהגיע למקום: "אני מאשים את הנהגת העיר בפריצת דרך לעיר מעורבת שתהיה בכייה לדורות". ראש העיר לשעבר אבי אלקבץ החרה החזיק אחריו והכריז ברוב עם כי "תושבי עפולה לא רוצים עיר מעורבת אלא עיר יהודית וזאת זכותם המלאה. זו אינה גזענות" (נעה שפיגל "יומיים ברציפות: עשרות תושבי עפולה הפגינו נגד מכירת בית בעיר למשפחה ערבית" **הארץ** 14.6.2018).

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

נסרין חדאד חאג' יחיא היא ראשת התוכנית ליחסי יהודים-ערבים במכון הישראלי לדמוקרטיה. בעלת תואר שני בחינוך ובגיאוגרפיה חברתית ודוקטורנטית בבית הספר להיסטוריה באוניברסיטת תל אביב. תחומי המומחיות שלה הם ייצוג הולם של הערבים בשירות הציבורי ובתהליכי קבלת החלטות, הפרופיל החברתי-כלכלי של צעירים וצעירות ערבים, שילוב ערבים בהשכלה הגבוהה ובשוק העבודה ומערכת החינוך הפורמלית והבלתי פורמלית.

**המחקר רואה אור במסגרת סדרה מיוחדת של
המכון הישראלי לדמוקרטיה
לקראת הבחירות לרשויות המקומיות 2018**

www.idi.org.il



המכון הישראלי
לדמוקרטיה