



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

# ייצוג האוכלוסייה הערבית — במשרד האוצר —

עוזד רון

קול אפקטיבי: שילוב החברה הערבית בתהליכי קבלת  
החלטות במגזר הציבורי  
מאת לילה מרגלית

מסמך יישומי  
נלווה למחקר  
המדיניות



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

# ייצוג האוכלוסייה הערבית במשרד האוצר

---

חומר רקע  
למחקר מדיניות 129

עודד רון

אוגוסט 2019

Arab Representation in the Finance Ministry  
Background Material for Policy Paper no. 129

Oded Ron

עריכת הטקסט: קרן גליקליך  
עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו תמר ברדיין  
ביצוע גרפי: נדב שטכמן פולישוק  
הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

מסת"ב: 9-262-519-965-978

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), 2019  
נדפס בישראל, תשע"ט/2019

#### המכון הישראלי לדמוקרטיה

רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602  
טל': 02-5300888  
אתר האינטרנט: [www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)

#### להזמנת ספרים

החנות המקוונת: [www.idi.org.il/books](http://www.idi.org.il/books)  
דוא"ל: [orders@idi.org.il](mailto:orders@idi.org.il)  
טל': 02-5300867 ; פקס: 02-5300800

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה חינם, במלואם או בחלקם, מאתר האינטרנט.

# המכון הישראלי לדמוקרטיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי אי־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.



# תוכן העניינים

7	<b>סקירה: עבר והווה</b>
7	רקע
9	אגף החשב הכללי
9	אגף הכלכלן הראשי
10	אגף השכר והסכמי עבודה
10	אגף תקציבים
12	ייצוג האוכלוסייה הערבית ביחידות סמך במשרד האוצר
15	<b>המלצות</b>
	1. החלטת ממשלה שתציב את משרד האוצר בחזית
15	המאמץ הממשלתי לייצוג ההולם
16	2. קידום מהלכים פרואקטיביים לגיוס האוכלוסייה הערבית
17	3. תיקון חוק החברות הממשלתיות
18	4. פרסום דוחות
19	5. התייחסות מיוחדת לאחראים על כוח האדם במשרד האוצר
19	6. תוכנית חונכות מנטורים
21	<b>סיכום</b>



## סקירה: עבר והווה

### רקע

בשנת 1998 עתר ארגון עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל לבית המשפט העליון בבקשה שיורה לשנות את תקצוב שירותי הדת לאוכלוסייה הערבית (שעמד על פחות מ-2% מהתקציב הכללי), כך שיהלום את שיעורם באוכלוסייה באותה העת – 19%. בפסק הדין שדחה את העתירה כתב השופט חשין כי "העותרים מבקשים להפכנו מפקחים כלליים [...] על הרכבו של תקציב המדינה ועל סדרי העדיפויות [...] ואילו בית משפט לא לכך נועד"<sup>1</sup>. פסק הדין של השופט חשין ממחיש את חשיבותו של משרד האוצר – הגוף האמון על קביעת תקציב המדינה וסדרי העדיפויות, בדגש על ההון האנושי המרכיב אותו – לחברה הערבית בישראל.

ואולם על אף חשיבותו, ייצוגה של האוכלוסייה הערבית במשרד האוצר התקדם במרוצת השנים "כמי השילוח ההולכים לאט"<sup>2</sup>: הכלכלן הערבי הראשון במשרד האוצר – רג'ואן גרייב<sup>3</sup> – גויס לעבודה במשרד רק בשנת 2000. עד שנת 2007 עמד מספר העובדים הערבים במשרד על 18 בלבד.<sup>4</sup> החלטת הממשלה 2579 משנת 2007 הביאה לידי שינוי מסוים בייצוגה של האוכלוסייה הערבית:<sup>5</sup> על פי הנתונים שהובאו לוועדה שעסקה בנושא בראשות ח"כ אחמד טיבי – בשנת 2009

1 להרחבה ראו יורם רבין מיכל לוצקי "האפליה התקציבית המתמשכת של המגזר הערבי" המשפט ז 505, 605 (2002).

2 הפסוק לקוח מתוך ישעיהו ח, ו. פסק הדין של השופט רובינשטיין עסק בהיעדר הייצוג ההולם לאוכלוסייה הערבית במועצת מקרקעי ישראל. ראו בג"ץ 8318/10 האגודה לזכויות האזרח בישראל נגד הממשלה (פורסם בנבו, 24.8.2017).

3 זה המקום לציין כי ברבות השנים התקדם גרייב לתפקיד בכיר במשרד. ראו מוטי בסוק "רג'ואן גרייב, סגן בכיר לממונה על שוק ההון, פורש מהאוצר" דה מרקר 10.5.2015.

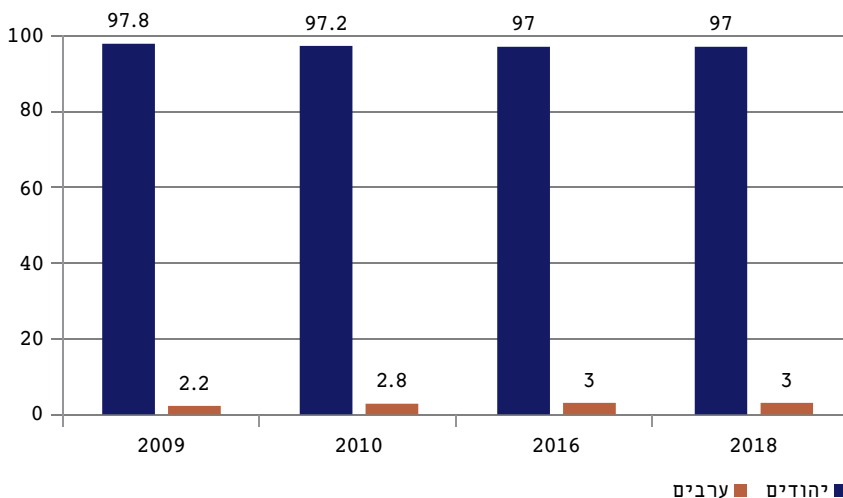
4 מירב ארלוזורוב "תקדים בשירות הציבורי: האוצר מגייס סטודנטים ערבים" דה מרקר 17.5.2011.

5 החלטה 2579 של הממשלה ה-31 "ייצוג הולם לבני האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצירקסית בשירות המדינה" (11.11.2007).



עבדו במשרד 21 ערבים מתוך 902 עובדים, ובשנת 2010 – 29 ערבים מתוך 1,023.<sup>6</sup> גם בשנים הבאות התקדם השינוי בייצוג ההולם לאוכלוסייה הערבית במשרד לאיטו. בשנת 2016 עבדו במשרד 38 ערבים מתוך 1,255<sup>7</sup> וכיום – אך שממוצע הייצוג של ערבים אזרחי המדינה במשרדי הממשלה עומד על 11.3%, משרד האוצר עודנו רחוק מרחק רב מהממוצע: על פי מענה המשרד לבקשת חופש המידע שהגשנו, בחודש ספטמבר 2018 עמד שיעור העובדים הערבים במשרד על 3% בלבד – 31 (8 נשים ו-23 גברים) מתוך 1,024 עובדים ועובדות: שלושה מתוכם משתייכים לסגל הבכיר (מתוך 113) וחמישה לסגל התיכון (מתוך 279).<sup>8</sup>

**תרשים 1**  
**ייצוג האוכלוסייה הערבית**  
**במשרד האוצר, 2018-2009**  
**באחוזים**



6 ראו ישיבת ועדת חקירה פרלמנטרית בנושא קליטת עובדים ערבים בשירות הציבורי של הכנסת ה-18, "העסוקת עובדים ערבים במשרד האוצר ובחברות ממשלתיות" (10.1.2011).

7 ראו מעש, המרכז להעצמת האזרח ויוזמות קרן אברהם, "דוח מעקב יישום החלטות הממשלה לייצוג הולם עבור האוכלוסייה הערבית, הדרונית והצ'רקסית בשירות המדינה על בסיס החלטות ממשלה 2579 מיום 11.11.2007 והחלטה 4436 מיום 25.1.2009" (אפריל 2017).

8 מאז, ככל הידוע לנו, הצטרף עובד ערבי נוסף לאגף התקציבים.

מטרתו של מסמך זה להציג את כלל הנתונים העדכניים שהתקבלו כמענה לבקשת חופש המידע לפי האגפים במשרד האוצר וכן להתייחס לייצוג האוכלוסייה הערבית ביחידות הסמך של המשרד בדגש על רשות החברות הממשלתיות, בשל חשיבותה. על בסיס הממצאים שנציג והשוואת מאמציו של משרד האוצר בגיוס ערבים למאמצים הנעשים במשרדים המקבילים בארצות הברית, בקנדה ובאוסטרליה וכן במשרד ממשלתי אחר בישראל – משרד המשפטים – נביא כמה המלצות. אנו סבורים כי יישום ההמלצות יכול להפוך את משרד האוצר מגוף שאינו עומד ברף המינימלי של הייצוג ההולם, לספינת הדגל הממשלתית בעניין זה.

## אגף החשב הכללי

אגף החשב הכללי נועד להגשים שלוש תכליות: להיות המנוע לביצוע המדיניות של משרד האוצר וממשלת ישראל, להוביל את הממד הכספי בפעילות הממשלה, ולקיים בקרה על קיום הוראות מינהל תקין, שקיפות, שוויון ותחרות בפעילות הממשלה.<sup>9</sup> ברי כי פעילות האגף משפיעה רבות על האוכלוסייה הערבית בישראל, ולמרות זאת ייצוגה באגף לוקה בחסר. על פי המענה לבקשת חופש המידע, מתוך 281 עובדים ועובדות באגף רק 9 הם בני ובנות האוכלוסייה הערבית. באגף החשב הכללי כל בעלי התפקידים הבכירים יהודים,<sup>10</sup> למעט סגן בכיר לענייני ביקורת באגף.<sup>11</sup>

## אגף הכלכלן הראשי

אגף הכלכלן הראשי אחראי על "חיזוי ומעקב אחר המשתנים הכלכליים המשפיעים על המשק הישראלי, גיבוש מדיניות המס של ישראל וכן על ניהול הקשרים הבינלאומיים של משרד האוצר".<sup>12</sup> מחקריו של האגף מפורסמים בדוחות, בסקירות ובמאמרים. בדומה לאגף החשב הכללי, גם באגף הכלכלן

9 ראו חזון אגף החשב הכללי, אתר משרד האוצר (אוחזר ב־14.3.2019).

10 מידע זה וכן המידע על בעלי התפקידים הבכירים לקוחים מאתר משרד האוצר (אוחזר ב־14.3.2019).

11 עמירם ברקת "החשב הכללי מינה את חסן איסמעיל וחגיית שני לסגנים בכירים" גלובס 13.5.2018.

12 "אגף הכלכלן הראשי מחקר, הכנסות המדינה", אתר אגף הכלכלן הראשי (אוחזר ב־14.3.2019).

הראשי את רוב התפקידים, ואת התפקידים הבכירים בפרט, מאיישים יהודים: מתוך 32 עובדים ועובדות באגף, רק 2 הם בני ובנות האוכלוסייה הערבית.

## אגף השכר והסכמי עבודה

אגף השכר והסכמי עבודה עוסק בשלושה תחומים עיקריים: שימור מערכת יחסי העבודה במשק, רפורמות ושינויים מבניים, ופעילות של יחידת האכיפה. מהמענה לבקשת חופש המידע שהגשנו עולה כי בשונה מאגפים אחרים – מתוך 67 עובדים ועובדות באגף, 5 הם בני ובנות האוכלוסייה הערבית. יתר על כן, בדף המידע על בעלי תפקידים בכירים באגף זה אפשר למצוא – באורח חריג ביחס למשרד האוצר – שני בכירים ערבים: יועץ בכיר לממונה על השכר וסגן בכיר.

## אגף תקציבים

אגף תקציבים הוא אחד המוקדים החשובים ביותר לקבלת ההחלטות במשרד האוצר, ולמעשה בפיקודות הציבורית כולה.<sup>13</sup> על פי דוח של מרכז אדווה, "אגף זה הנו האחראי הבלעדי לקביעת הפרמטרים המקרו־כלכליים העיקריים כמו גם את רמת ההוצאות הכוללת. הוא מעצב לא רק את תקציב המדינה הכולל, אלא גם את תקציבו של כל משרד ממשלתי ושל זרועות שלטוניות אחרות. בה בעת הוא גם המחזיק הבלעדי במידע הנוגע למגוון ההיבטים של המדיניות הפיסקלית".<sup>14</sup> התפקידים שאפשר לאייש באגף הם רפרנט, רכז, סגן ממונה וממונה, כשכל בעל תפקיד – החל בדרג הזוטר ביותר – ממלא פונקציה קריטית בניהול התקציב של מדינת ישראל. לנוכח חשיבותם הרבה עובדי האגף נבחרים בקפידה, על פי רוב מקרב בוגרים של החוגים לכלכלה או פכ"מ,<sup>15</sup> מהאוניברסיטה העברית בעיקר. חשיבותו היתרה של האגף הפכה אותו מתחילת דרכו למועדון שסגור לפני אחדות מהקבוצות בחברה הישראלית – בכלל זה נשים. כך למשל בשנת 1992 הייתה

13 ראו גיא דוידוב "ביקורת חוקתית בעניינים בעלי השלכה תקציבית" המשפט ז 345, 350 (2002). על היחס בינו ובין הכנסת כתב דוידוב כי "להכרעותיהם של הגורמים הפוליטיים מצטרפת עבודתם המקצועית של אנשי אגף התקציבים, אשר אי-אפשר בלעדיה".

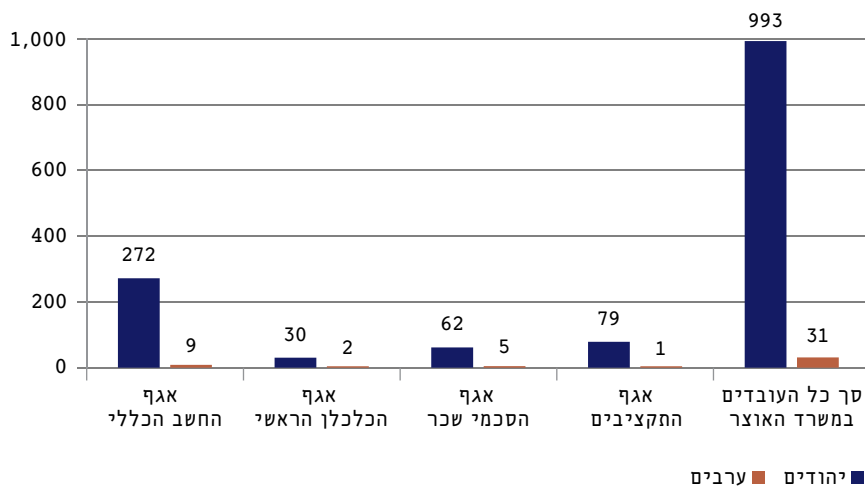
14 מרכז אדווה מעמדה של הכנסת בתהליך עיצוב התקציב ואישורו: ניתוח ביקורתי והצעה לרפורמה (2000).

15 תוכנית מצטיינים לפילוסופיה, כלכלה ומדע המדינה המתקיימת באוניברסיטה העברית בירושלים ובאוניברסיטת תל אביב.

באגף אישה אחת בלבד.<sup>16</sup> במשך השנים נעשו הנשים חלק ממנו, אבל כניסתה של האוכלוסייה הערבית, שמראשית דרכו נעדרה ממנו כמעט כליל, עדיין חסומה.<sup>17</sup>

על פי מחקר שערכו אבי בן בסט ומומי דהן, במקרה הטוב הצליח אגף התקציבים לצרף לשורותיו רק כלכלן ערבי אחד בכל זמן נתון.<sup>18</sup> מהתשובה לבקשת חופש המידע שהגשנו עולה כי כיום מתוך 80 עובדות ועובדים באגף יש רפרנטית ערבייה אחת בלבד, ולפי דיווחי משרד האוצר בחודשים שעברו מאז הצטרף לאגף עוד רפרנט ערבי. תת־הייצוג של אגף התקציבים אומנם אינו ייחודי במשרד, אבל השפעתו על מציאות חייה של האוכלוסייה הערבית - רבה וחמורה. תרשים 2 מסכם את ייצוג האוכלוסייה הערבית לפי האגפים במשרד האוצר, ותרשים 3 לפי דירוג.

**תרשים 2**  
**עובדים ערבים ויהודים באגפי משרד האוצר,**  
**לפי אגפים, 2018**  
**במספרים מוחלטים**

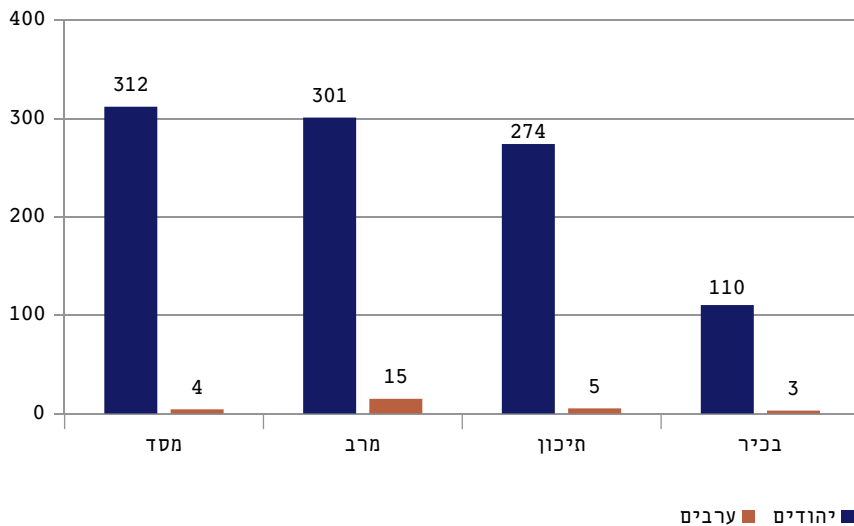


16 אבי בן בסט ומומי דהן רפורמות, פוליטיקה ושחיתות 77 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2014).

17 ראו עמירם ברקת "המועדון הסגור של אגף התקציבים" גלובס 22.1.2017.

18 ראו גם צבי לביא "למה אין ערבים באגף התקציבים?" Ynet 3.5.2012.

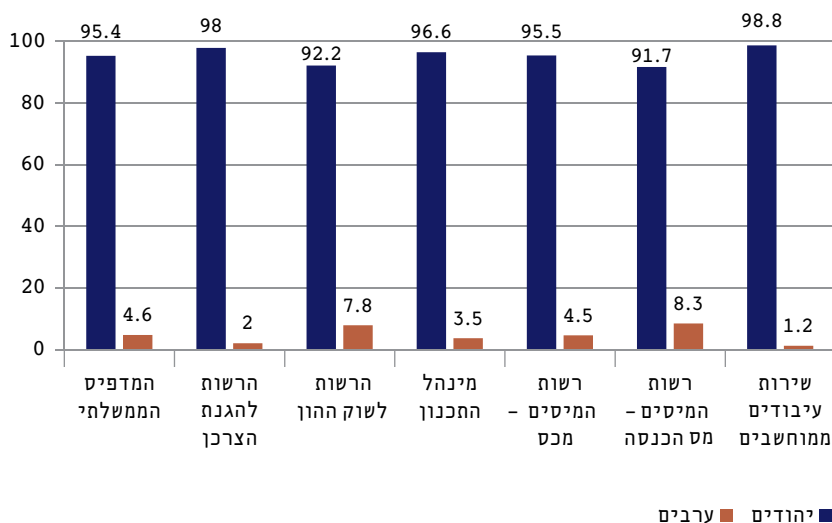
**תרשים 3**  
**עובדים ערבים ויהודים במשרד האוצר,**  
**לפי דירוג, 2018**  
**במספרים מוחלטים**



### ייצוג האוכלוסייה הערבית ביחידות סמך במשרד האוצר

גם משרד האוצר, בדומה לשאר משרדי הממשלה, מורכב בכמה יחידות סמך – יחידה שהוענקו לה סמכויות מנהליות מהסמכויות של המשרד.<sup>19</sup> על פי נתוני הנציבות שפורסמו בחודש ספטמבר 2018, כל יחידות הסמך של משרד האוצר, ללא יוצאת מן הכלל, מצויות מתחת לממוצע שיעור העובדים הערבים בשירות המדינה, העומד על 11.3%. פירוט השיעורים לפי יחידות הסמך מובא בתרשים 4.

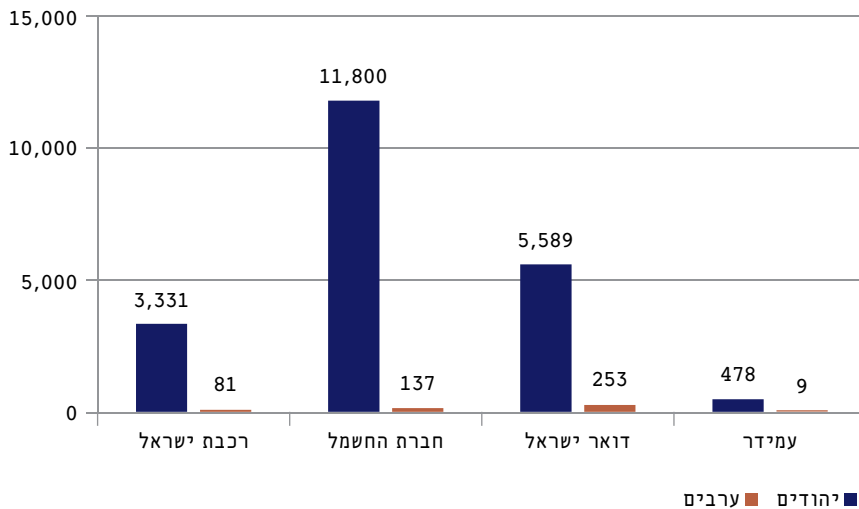
**תרשים 4**  
**עובדים ערבים ביחידות הסמך**  
**של משרד האוצר, 2018**  
**באחוזים**



גם בחברות הממשלתיות הפועלות תחת רשות החברות הממשלתיות - עוד יחידת סמך של משרד האוצר - עדיין יש תתייצוג לעובדים מקרב החברה הערבית. אומנם מאז שנת 2000 סעיף 18א לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, קובע כי בהרכב דירקטוריון של חברה ממשלתית יינתן ביטוי הולם לאוכלוסייה הערבית, אבל כיום אין חוק המחייב לקדם ייצוג הולם שלה בקרב עובדי החברות הממשלתיות, ולמעשה שיעור הערבים המועסקים בהן - לא כל שכן בדרגי קבלת החלטות - קרוב לאפס. בתיקון לחוק משנת 2012 הוחלה חובת הייצוג הולם בקרב עובדי החברות הממשלתיות על הדרוזים, אבל לא על האוכלוסייה הערבית בכללותה. בכך בחר המחוקק לחרוג מהנוהג שהשתרש בהסדרי ייצוג הולם (כלומר להגדיר את קבוצת ההתייחסות הרלוונטית כ"אוכלוסייה הערבית, לרבות הדרוזית והצ'רקסית"). ואכן, הנתונים

מלמדים על פער גדול מאוד בין מידת הייצוג של ערבים ושל דרוזים בקרב עובדי החברות הממשלתיות ביחס לשיעורם באוכלוסייה. כך בהשוואה לשיעור הדרוזים בחברות הממשלתיות, שבשנת 2016 עמד על 1.1% (בהשוואה לשיעורם באוכלוסייה - 1.6%), שיעור הערבים (למעט הדרוזים) עמד על 1.3% בלבד (בהשוואה לשיעורם באוכלוסייה, כ־19%).

**תרשים 5**  
**עובדים ערבים ועובדים יהודים בחברות ממשלתיות**  
**(לא כולל דרוזים), 2018**  
**במספרים מוחלטים**



## המלצות

לצורך בפעולה נמרצת של הממשלה לקידום שילוב אפקטיבי של האוכלוסייה הערבית בתהליכי קבלת החלטות במינהל הציבורי יש הצדקות רבות: הערך הסמלי של הייצוג, המאותתת כי השירות הציבורי מחויב לכלל הציבור; הגברת הלגיטימיות הדמוקרטית של השירות הציבורי; התוויה של מדיניות מעשית שוויונית יותר של הרשות הודות לייצוג "סביב השולחן"; והטיעון העסקי בזכות גיוון.<sup>20</sup> לצידם של טעמים כלליים אלה לייצוג של בני האוכלוסייה הערבית במשרדי הממשלה, קיימים טעמים ספציפיים לייצוג במשרד האוצר – בעיקר היותו הגוף החשוב ביותר בכל הנוגע לעיצוב המדיניות הכלכלית של מדינת ישראל על כל המשתמע מכך. תת־הייצוג של האוכלוסייה הערבית במשרד האוצר, כמו שמשקף במסמך זה, מחייב אותו אפוא לנקוט שורה של צעדים בסיסיים, שיפורטו להלן, שמטרתם לוודא כי האוכלוסייה הערבית תיוצג במשרד בכל התפקידים ובכל הדרגים.

### 1. החלטת ממשלה שתציב את משרד האוצר בחזית המאמץ הממשלתי לייצוג ההולם

יש לקבוע במסגרת החלטת ממשלה חדשה יעד עדכני לייצוג האוכלוסייה הערבית בשירות המדינה,<sup>21</sup> ולסמן את משרד האוצר בתור המשרד שיוביל את התהליך אל מול משרדי הממשלה האחרים. ההשראה להמלצה זו היא התהליך שעשה משרד המשפטים לאחר שהוטלה עליו אחריות דומה – החלטת הממשלה מס' 2579, שבעקבותיה הוקם צוות בין־משרדי בראשותו של מנכ"ל משרד המשפטים. הצוות התכנס בשנים 2007–2014 והשפיע באופן דרמטי על יחסו של המשרד לסוגיה. הראיה היא הדוחות השנתיים שמשרד המשפטים מוציא בעניין ייצוג ההולם והעלייה שחלה בשנים האחרונות בייצוגה של האוכלוסייה הערבית בשורותיו. גם בקנדה משרד האוצר הוא שמוביל את המאמץ הממשלתי לייצוג

20 ראו לילה מרגלית קול אפקטיבי: שילוב החברה הערבית בתהליכי קבלת החלטות במגזר הציבורי (המכון הישראלי לדמוקרטיה, בהכנה).

21 להרחבה ראו עודד רון שילוב בשלושה צעדים (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2019).



הולם. על פי מחקרה של עו"ד לילה מרגלית מהמכון הישראלי לדמוקרטיה, בכל שנה על משרד האוצר הקנדי להגיש לפרלמנט דוח שמפרט את ייצוגן במשרדים של ארבע קבוצות הייצוג (בחלוקה לאזורים גיאוגרפיים, תחומים מקצועיים ודרגות שכר), ואת מידת ייצוגן בכוח העבודה שגויס, קודם ופוסט בתקופה הרלוונטית.<sup>22</sup> על רקע הניסיון המקומי הטוב עם משרד המשפטים, ראוי לפחות לשקול רעיון מסוג זה.

## 2. קידום מהלכים פרואקטיביים לגיוס האוכלוסייה הערבית

אחת הטענות הרווחות במשרד האוצר בעניין תת-הייצוג לאוכלוסייה הערבית היא כי לתפקידים המתפנים אין מועמדים מתאימים. אלא שבשנים האחרונות, בהמשך לעלייה הדרמטית במספר הסטודנטים הערבים בכלל,<sup>23</sup> מסתמנת גם עלייה ניכרת במספר הסטודנטים הערבים הלומדים מקצועות שעשויים להיות רלוונטיים ביותר למשרד האוצר. על פי כתבה שהתפרסמה בחודש דצמבר 2016, שיעור הסטודנטים הערבים שנרשמו ללימודי חשבונאות עלה מ-19% מכלל הסטודנטים בשנת 2013 ל-27% בשנת 2016; ושיעורם של הסטודנטים הערבים לכלכלה עלה באותה שנת לימודים מ-7% ל-12%.<sup>24</sup> סטודנטים אלה, שהחלו את לימודיהם בשנת 2016, יסיימו אותם בשנת 2019, ורבים מהם בוודאי ישמחו לקחת חלק בעבודה של אגפי משרד האוצר. אנו סבורים כי ניתן וראוי לגייס אחדים מהם כבר במהלך התואר לצורך התמחות במשרד, בין היתר משום שמהלך זה עשוי לעודד אותם להגיש את מועמדותם למשרד בתום לימודיהם, וכמובן יש לפנות אל הבוגרים או כאלו העתידים לסיים את לימודיהם. לאמיתו של דבר בעבר כבר נקט משרד האוצר מהלכים דומים בשיתוף עמותת "קו משווה", כשנציגי המשרד הבכירים בשיתוף עובדי המשרד הערבים הגיעו לאוניברסיטת

22 סעיף 21 ל-*Employment Equity Act*

23 אדיר ינזק "חוק עשור: זינוק של 82% במספר הסטודנטים הערבים" *Ynet*, 8.10.2018.

24 טלי חרותי סובר "לא רק רוקחות והוראה: יותר צעירים ערבים לומדים מינהל עסקים" *דה מרקר* 9.12.2016; ראו גם דוח מרכז טאוב: הדס פוקס השכלה ותעסוקה בקרב צעירים ערבים (2017).

תל אביב במטרה לשכנע את הסטודנטים והסטודנטיות להצטרף ביום מן הימים לשורות המשרד.<sup>25</sup> מצב הייצוג הנוכחי אינו מעיד על כישלון היוזמה, אלא דווקא על העובדה שביזמות חד-פעמיות אין די. על מהלכים כאלה להיות ממוסדים וחלק אינטגרלי מתוכנית העבודה השנתית של המשרד, ולהיעשות בשיתוף פעולה הדוק עם המועצה להשכלה גבוהה ועם מוסדות הלימוד האקדמיים.

זאת ועוד, על משרד האוצר לנקוט צעדים שיבססו את אמונתו של הציבור הערבי שסיכויי להיקלט בשירות הציבורי ולהתקדם בו ממשיים, בין היתר באמצעות פרסום משרות בשפה הערבית.<sup>26</sup> על המשרד לפעול גם כדי להגדיל את הסיוע לעובדים ערבים שמעתיקים את מקום מגוריהם כדי לעבוד במשרד האוצר ובו בזמן לממן הסעות לעובדי המשרד מרחבי הארץ, במטרה להתמודד כאן ועכשיו עם היעדרה של תחבורה ציבורית ראויה ביישובים ערביים רבים. על המשרד גם לשקול להקצות תקנים ייעודיים לתפקידים הבכירים, בעיקר כדי להבטיח את השתלבותם המהירה של מועמדים ערבים בדרג הבכיר, בתקווה שבעתיד לא יהיה צורך להשתמש בכלי זה.

### 3. תיקון חוק החברות הממשלתיות

אף שעל פי תשובה שקיבל ח"כ יוסף ג'בארין (הרשימה המשותפת) לשאלתה שהגיש בנושא, רשות החברות ביקשה מהחברות להכין "תכנית פעולה להשגת יעד ארוך טווח שיביא את החברות הממשלתיות למצב שבו בשנת 2020 כ-10% מעובדי החברות יהיו בני המגזר הערבי",<sup>27</sup> הניסיון מלמד כי בהיעדר חובה חוקית ומנגנון של "מקלות וגזרים" שיתמרצו את החברות הממשלתיות לחתור ולהגשים יעד זה – ספק גדול אם היעד יושג. על שולחנה של הכנסת האחרונה (ה-20) הונחה הצעת חוק מטעם ח"כ ג'בארין שביקשה לתקן את העיוות שנוצר שתיקון משנת 2012 ולחייב את החברות הממשלתיות לוודא שבקרב עובדיהן

25 מירב ארלוזורוב "תקדים בשירות הציבורי: האוצר מגייס סטודנטים ערבים" **דה מרקר** 17.5.2011.

26 על פי המענה לבקשת חופש המידע, בשנת 2018 פורסמו 89 מכרזים לאיוש משרות במשרד האוצר. המכרזים לא פורסמו בתרגום לשפה הערבית.

27 ג'קי חורי "15 שנה אחרי שהממשלה קבעה סף ייצוג, מספר הערבים בדירקטוריונים נותר מזערי" **הארץ** 4.12.2018.

יש ייצוג הולם לכלל האוכלוסייה הערבית, ולא רק לדרוזים. 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)

---

1. תיקון סעיף 50א 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".
2. תיקון סעיף 50ב 2. בסעיף 50ב(ב)(2) לחוק העיקרי, במקום "בני העדה הדרוזית" יבוא "בני האוכלוסייה הערבית, לרבות האוכלוסייה הדרוזית והצ'רקסית".

#### 4. פרסום דוחות

ארגון אמור לנתר את פעילותו באופן שוטף. מפתח חשוב להערכה ולניתור של מדיניות הוא איסוף נתונים שיטתי שמאפשר לקבל תמונה כוללת לאורך זמן. ללא איסוף נתונים כזה אי־אפשר להעריך את השפעתה של המדיניות לשילוב האוכלוסייה הערבית (אם יש כזאת) - את הצלחתה, את כישלונה או את ההתאמות הנדרשות בה. לצד האיסוף הקבוע של הנתונים ערך גדול יש גם בפרסומם לציבור הרחב. אנו סבורים שמשרד האוצר צריך לאמץ את אופן הפעולה של משרד המשפטים, שבשנים האחרונות מוציא מדי שנה דוח העסקה שוויונית ורבגונית. הדוחות יכריחו את המשרד להתחיל לאסוף, לעבד ולפרסם מידע בעניין הייצוג ההולם ויביאו את הגורמים הרלוונטיים לתת את דעתם על הנושא. אפשר לשער כי מנגנון זה ייצר מחויבות בקרב בכירי המשרד לקדם את התחום בבחינת - "אחרי הפעולות נמשכים הלבבות". משרד האוצר יכול ללמוד זאת גם ממקבילו באוסטרליה, שהוציא דוח שכותרתו *Diversity@Finance: Diversity and Inclusion Strategy and Action Plan 2017-19*, המפרט את ייצוגן העכשווי של הקבוצות ואת היעד שנקבע להן לייצוג הולם. כך למשל, על

פי הדוח שיעור האבוריג'ינים מתוך כלל עובדי משרד האוצר האוסטרלי עומד על 2%, כשהיעד שנקבע הוא 2.5%. הדוח מפרט את הדרכים שבאמצעותן אפשר יהיה לעמוד ביעדים שנקבעו ומצביע על החשיבות שהמשרד מייחס לגיוון ולייצוג של כלל הקבוצות באוכלוסייה.

## 5. התייחסות מיוחדת לאחראים על כוח האדם במשרד האוצר

תת-הייצוג של האוכלוסייה הערבית במשרד האוצר מחייב את המשרד לספק לעובדי - בדגש על האחראים על גיוס כוח האדם - הכשרה מיוחדת שמטרתה לוודא כי מועמדים ערבים למשרות לא יידחו בשל הטיות בקריאת קורות החיים שלהם או בריאיון העבודה. מחקר שפרסם המכון הישראלי לדמוקרטיה בשנת 2018 מוכיח כי האוכלוסייה הערבית סובלת מהיחס השלילי ביותר בהשוואה לשאר הקבוצות שנבדקו במחקר (נשים, מזרחים וחרדים).<sup>28</sup> בהקשר זה יש לשים לב לייצוג הולם של האוכלוסייה הערבית גם בקרב המראיינים. מודל זה מבוסס על המודל במשרד האוצר בארצות הברית, שם אחראי כוח האדם עוברים תוכנית הכשרה מיוחדת בדגש על הימנעות מהטיות בריאיון העבודה, וכן נעשה מאמץ שהרכב המראיינים עצמו יהיה מגוון. העיקרון המנחה את המשרד הוא כי השירות האיכותי ביותר לחברה האמריקאית המגוונת יינתן רק באמצעות צוות מגוון. המנגנון שאימץ משרד האוצר האמריקאי אמנם נראה טריוויאלי למדי, אך נכון לעת כתיבת שורות אלו הוא איננו מיושם כדבעי במשרד האוצר הישראלי, ועל כן ראוי לשקול לאמצו.<sup>29</sup> כמו כן חשוב למנות במשרד האוצר ממונה על גיוון תעסוקתי, במשרה מלאה.

## 6. תוכנית חונכות מנטורים

משרד האוצר בכלל ואגף תקציבים בפרט הוא מקום עבודה אינטנסיבי, שמעמיד לפני העובדים המצטרפים לשורותיו דרישות גבוהות כבר בתחילת דרכם. ייעוץ,

28 רון חרמון, חגי פורת, יובל פלדמן ותמר קריכלי-כץ אפליה תעסוקתית בישראל (2018).

U.S. Department of the Treasury, Treasury: Strategic Plan 29  
2018-2022 (n.d.)

הדרכה וליווי מעלים את סיכויי ההשתלבות של כל עובד בכל מקום עבודה, אבל במקום שבו העובדים החדשים מתחילים לעבוד מיד בעצימות גבוהה, ההשפעה עשויה להיות רבה עוד יותר. מהניסיון שנצבר בעולם עולה שהחונכות יעילה במיוחד להשתלבותן של קבוצות ייצוג הולם. לאמיתו של דבר מחקרים מראים שמקרב כלל ההתערבויות המקדמות ייצוג הולם בארגונים, חונכות היא אחת המוצלחות שבהן.<sup>30</sup> ואולם למרות היתרונות הברורים, אוכלוסיות הייצוג ההולם מתקשות בדרך כלל להשיג חונך/כת באופן לא פורמלי. מחקר שנעשה במשרד המשפטים האמריקאי על אי-שוויון מגדרי במשרד, מצא כי נשים שניסו להשיג חונכות מקולגות גברים נתפסו על פי רוב כפולרטטניות.<sup>31</sup> מחקרים אחרים, כמו מחקר זה, הראו שהבכירים מצדם הרגישו לא נוח לפנות באופן לא פורמלי לנשים צעירות או למיעוטים בארגון כדי לייעץ להם ולחונך אותם, בשל החשש שלמעשה תיוחס כוונה שגויה.<sup>32</sup> בשל החשיבות שבחונכות וההכרה בקושי של אוכלוסיית הייצוג ההולם לגייס מנטור באופן ספונטני, ארגונים רבים מקיימים תוכניות מיוחדות שכאלה. לדעתנו כדאי לבחון את האפשרות להקים תוכנית חונכות שכזאת גם במשרד האוצר, וכך לעודד השתלבות טובה יותר של האוכלוסייה הערבית.

David A. Thomas, *The Truth about Mentoring Minorities: Race Matters*, 79 (4) HARVARD BUSINESS REVIEW 98 (2001); Alexandra Kalev, Frank Dobbin, & Erin Kelly, *Best Practices or Best Guesses? Assessing the Efficacy of Corporate Affirmative Action and Diversity Policies*, 71 (4) AMERICAN SOCIOLOGICAL REVIEW 589 (2006); Frank Dobbin & Alexandra Kalev, *Why Diversity Programs Fail*, 94 (7) HARVARD BUSINESS REVIEW 14 (2016)

Office of the Inspector General, U.S. Department of Justice, *Review of Gender Equity in the Department's Law Enforcement Components* 27 (Evaluation and Inspections Division 18-03, 2018)

30. לעיל ה"ש 30, Thomas, *The Truth about Mentoring Minorities* 32

## סיכום

האוכלוסייה הערבית איננה שותפה קואליציונית ועל כן אינה נהנית מהכספים המובטחים לקבוצות אחרות בהסכמים אלה. יתר על כן, אף שהקצאת תקציבים שוויונית היא בבחינת מושכלות יסוד חוקתית,<sup>33</sup> בכל הנוגע להקצאת משאבים לציבור הערבי בתקציב החינוך,<sup>34</sup> בשיקום שכונות<sup>35</sup> ובתחומים רבים נוספים קיימת אפליה ארוכת שנים.<sup>36</sup> זה המקום להזכיר כי אף שהאוכלוסייה הערבית עתרה לא פעם נגד האפליה התקציבית,<sup>37</sup> בית המשפט לא שש להתערב.<sup>38</sup>

כמו שהוצג במסמך זה, תת־הייצוג של האוכלוסייה הערבית פושה כמעט בכל האגפים במשרד האוצר, והוא דורש שינוי תפיסתי של כלל הגורמים הקשורים אליו: מנכ"ל המשרד, הממונים על האגפים ונציבות שירות המדינה. אם ייעשה כן, יש יסוד סביר להניח כי האפליה התקציבית לא תימשך באין מפריע ואמונה של האוכלוסייה הערבית בהחלטות המתקבלות במשרדי הממשלה בכלל ובמשרד האוצר בפרט יעלה במידה ניכרת. יטען הטוען כי גם בהיעדר ייצוג הולם בשנים האחרונות הוקצו תקציבים גדולים לאוכלוסייה הערבית במסגרת החלטת הממשלה בעניין "פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים

- 33 יצחק זמיר "שוויון זכויות כלפי ערבים בישראל" **משפט וממשל** ט, 28 (2006).
- 34 גילה שטופלר "המיעוט הערבי, המיעוט החרדי והתאוריה הרב־תרבותית במדינה יהודית ודמוקרטית" **משפט, חברה ותרבות** (2017).
- 35 בג"ץ 727/00 ועד ראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד נו(2) 79 (2001).
- 36 ראו ועדת החקירה הממלכתית לבירור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים **דוח הוועדה** (2000).
- 37 חסן ג'יבארין "ישראליות הצופה פני העתיד" של הערבים לפי זמן יהודי־ציוני, במרחב בלי זמן פלסטיני" **משפט וממשל** ו 53, 58 (2002).
- 38 אילן סבן "השפעת ביח־המשפט העליון על מעמד הערבים בישראל" **משפט וממשל** ג 560, 541 (1996).

בשנים 2016-2020"<sup>39</sup> על כך אפשר להשיב כי ייצוג הולם אכן אינו תנאי בלעדי להקצאת משאבים לציבור הערבי, ואין חולק כי ממשלת ישראל ומשרד האוצר הקצו במסגרת התוכנית המוזכרת לעיל משאבים חסרי תקדים לפיתוח החברה הערבית. עם זה, בלי להמעיט בחשיבותה של התוכנית, ייצוג הולם הוא ערובה לכך שהציבור הערבי יהיה חלק מתהליך קבלת ההחלטות כדרך קבע, וממילא כך ההחלטות התקציביות יותאמו לצרכיו. ודוק - ייצוג הולם במשרד האוצר יעלה את הסיכוי לא רק להגדלת התקציבים שיוקצו לצמצום הפערים בין יהודים לערבים, אלא גם להבטחת השימוש והניצול הנכונים שלהם.

39 החלטה 922 של הממשלה ה-34 "פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסייה המיעוטים בשנים 2016-2020" 30.12.2015.

**עו"ד עודד רון** הוא חבר בצוות המחקר של המרכז לערכים ולמוסדות דמוקרטיים במכון הישראלי לדמוקרטיה. תחומי העיסוק העיקריים שלו הם זכויות אדם ומשפט חוקתי.

[www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה