



הכנסת

**ועדת החקירה הפרלמנטרית בנושא:
קליטת עובדים ערבים בשירות הציבורי**

דו"ח ביניים

**של ועדת החקירה הפרלמנטרית בנושא:
קליטת עובדים ערבים בשירות הציבורי**

בראשות חבר הכנסת אחמד טיבי

פברואר 2008 – דצמבר 2008

ירושלים, התשס"ט, ינואר 2009



תוכן עניינים

ע"מ	מבוא
2	דבר היו"ר
4	חברי הוועדה
5	עבודת הוועדה
13	<u>שער ראשון: יצוג הולם תמונת מצב להקמת הוועדה</u>
	פרק ראשון: המסגרת הנורמטיבית
13	פסיקה וחקיקה
15	החלטות הממשלה
17	פרק שני: העסקת עובדים בשירות המדינה עד שנת 2007
21	פרק שלישי: המיעוט הערבי נתונים רלוונטים (סוף 2007)
25	פרק רביעי: הגורמים להיווצרות הבעיה
28	<u>שער שני: תעסוקת ערבים במשרדי הממשלה, בחברות ממשלתיות ובשלטון המקומי</u>
54	<u>שער שלישי: קשיים, הסתייגויות וחסמים – תגובות לדיוני הוועדה</u>
64	<u>שער רביעי: מסקנות והמלצות ביניים</u>
64	פרק ראשון: מסקנות
69	פרק שני: המלצות

נספחים:

- נספח א':** יצוג הולם לאוכלוסיה הערבית בשירות המדינה, החלטת ממשלה מס' 1402 מיום 27.01.2004.
- נספח ב':** קידום השוויון ושילוב אזרחי ישראל מקרב בני המיעוטים בשירות המדינה, החלטת ממשלה מס' 4729 מיום 12.03.2006.
- נספח ג':** החלטת הממשלה מספר 414 (ערב 3) מיום 31.08.2006, נותנת תוקף להחלטת ועדת השרים לענייני המגזר הלא יהודי מיום 15.08.2006 (ערב 3).
- נספח ד':** יצוג הולם לבני האוכלוסיה הערבית הדרוזית והצירקסית בשירות המדינה, החלטת ממשלה מס' 2579 מיום 11.11.2007.



דבר היושב ראש

הקמת הוועדה הייתה בבחינת אמירה חשובה של הכנסת, אשר הצביעה על התייחסותה הרצינית לסוגייה חשובה זו. מטרת הוועדה הייתה להפנות את הזרקור לנושא הייצוג ההולם של עובדים ערבים בשירות הציבורי ואין ספק כי שירות ציבורי שיש בו ייצוג הולם זוכה לאמון של כלל הציבור. פעילות הוועדה הצליחה להביא למפנה בהתייחסות של קובעי המדיניות ומקבלי ההחלטות לנושא.

הזכות לשוויון היא אחת מזכויות היסוד של האדם ובמגילת העצמאות אף נקבע כי המדינה "תקיים שוויון זכויות חברתי ומדיני לכל אזרחיה בלי הבדל דת, גזע ומין". לצערי, עקרון השוויון של האוכלוסיה הערבית עדיין אינו ממומש ואי השוויון בולט בעיקר במישור התעסוקה. שירות המדינה הינו סקטור תעסוקתי הנתון לשליטה בלעדית של הממשלה. מדיניות ההעסקה והשכר מבטאת את עמדת הממשלה כמעסיק ויש לה השפעה רבה על שאר המשק. על המדינה מוטלת החובה לא רק למנוע אפליה על ידי גורמים פרטיים אלא - קודם כל – להמנע מאפליה בעצמה. אפליה של עובדים (ומועמדים לעבודה) בשירות המדינה משמעה הפרת חובה זו.

ממשלות ישראל מנציחות את האפליה וההדרה כלפי האוכלוסיה הערבית לרבות ייצוגה בשירות הציבורי. בשנים האחרונות התקבלו מספר החלטות ממשלה בנושא הייצוג ההולם שיצרו ציפיות ותקוות בקרב האוכלוסיה הערבית. ואולם, ההחלטות נותרו בגדר מס שפתיים. התבוננות בדרכי התנהלותה של הממשלה מובילה למסקנה שזו נוקטת בצעדים סמליים בלבד ונכשלת במתן פתרון אפקטיבי. אמנם בשנים האחרונות ניכר רצון כן ואמיתי של חלק ממשרדי הממשלה והגופים השונים לשפר את ייצוגם של העובדים הערבים בשירות הציבורי, אך לרוב, ההחלטות אינן מתורגמות לפרקטיקה ממשית ועדיין - הדרך ארוכה. קצב ההתקדמות איטי מדי, או שכלל אינו קיים, ומספר המועסקים הערבים עדיין נמוך לאין שיעור ממספרם היחסי באוכלוסיה בישראל.

הסיבות לכך, כפי שעלה מדיוני הוועדה, רבות – סוציולוגיות, חברתיות, כלכליות וגיאוגרפיות. חלק מהסיבות נובעות מהגורם האנושי וחלק מקורן בגורמים חיצוניים. אין ספק כי תיקון המצב ידרוש מהמדינה לא רק הצהרות ואמירות אלא פעולה נחושה ועשייה עקבית לשם הגדלת מספר העובדים הערבים בשירות הציבורי, והפניית כל המשאבים הנדרשים להשגה של יעדים ריאליים וסבירים, תוך עמידה בלוחות זמנים ברורים וברי ביצוע. האחריות על קידום מהלכים מתחלקת בין רבים ומוטלת על ראש הממשלה, נציב שירות המדינה, שרי הממשלה והאחראים על החברות הממשלתיות. רק מאמץ משולב ורציף יביא בסופו של דבר לתוצאות הרצויות. על שרי הממשלה החדשים שייכנסו לתפקידם בשבועות הקרובים לשים את הנושא בראש סדר היום שלהם, לקבוע יעדים שאפתניים ולפעול במלוא המרץ להשגתם. הם אלה האמורים להשקיע את מרצם בהסרת החסמים הקיימים כיום, המונעים את קבלתם של הערבים לשירות הציבורי.



מדינת ישראל היא מדינה בה חיים זה לצד זה, ולעיתים זה בתוך זה, שני עמים, יהודים וערבים. שני עמים אלה הם בעלי שפה שונה, תרבות שונה, מנהגים שונים ומסורת אחרת. אולם כל אלה, אל להם למנוע את קיפוחם של הערבים בשירות הציבורי. אדם אמור להתקבל לעבודה, בין אם זה בשירות הציבור ובין אם זה במגזר הפרטי, בשל כישוריו ויכולותיו, וללא קשר למינו, דתו או אמונתו. הקריטריונים היחידים החשובים להתאמת העובד לתפקיד מסוים צריכים להיות האם הוא יוכל לבצע אותו במסירות, בהוגנות, בחריצות וביושר. במדינה מתוקנת, השאלה האם מדובר באדם יהודי או ערבי כלל אינה רלוונטית ואינה אמורה להוות שיקול בתהליך הבחירה.

חוזקה של מדינה וחוסנה נמדד, בין היתר, לא בהאדרת החזק, בחיזוק שלטון הרוב או בהפניית משאבים לקבוצות העילית, אלא ביחסה אל החלש, המיעוט, המקופח והטעון שיפור. לכן, אני תקווה כי דו"ח ביניים זה, על נתוניו המפורטים, ממצאיו ומסקנותיו, יתרום את חלקו לזירוז כל המערכות לפעולה משותפת ומתואמת שתעמוד ברמת הביצוע ובמבחן התוצאה ותוביל לצמצום הפער הבלתי נסבל בין חלקה של האוכלוסייה הערבית במדינת ישראל לבין חלקה בקרב עובדי השירות הציבורי.

לבסוף, ברצוני להודות לחברי הוועדה על השתתפותם הנמרצת בדיונים ועל האמון שזכיתי מהם, לרבות ח"כ ראובן ריבלין אשר הקפיד להיות נוכח בכל דיוני הוועדה וליועצת המשפטית של הכנסת, הגב' נורית אלשטיין, שליוותה בעצמה את עבודת הוועדה. כמו כן, תודתי נתונה לצוות המקצועי של הוועדה – ליועץ הוועדה, ד"ר דני גרא ולמנהלת הוועדה – הגב' אפרת מורלי, על תרומתם הרבה והחשובה בכתיבת הדו"ח וכן לגב' כפאח עבד אלחלים על ליווי וייעוץ לוועדה ולעו"ד רדא ג'באר, העוזר הפרלמנטרי.

בברכה,

ח"כ אחמד טיבי
יו"ר הוועדה



שער ראשון: ייצוג הולם תמונת מצב להקמת הוועדה

פרק ראשון: המסגרת הנורמטיבית

פסיקה וחקיקה

1. שאלת העדפתם המתקנת של אוכלוסיות שונות, הינה שאלת כבודת משקל שהיבטיה המרובים נידונו מעל במות ציבוריות רבות.¹ המציאות שבה מופלות אוכלוסיות על רקע מגדר, גזע, לאום או מוגבלות אישית, הביאה את המערכות הציבוריות להציע מספר מודלים לצמצום הפערים.

בכל אחד מן המודלים יש יתרונות וחסרונות, שכן בעניין זה מתנגשים ההיבטים השונים של הזכות לשוויון: מצד אחד קיים רצון להביא לשוויון קיבוצי, ומאידך, יש חשש לפגיעה בזכות הפרט לשוויון אישי; בעת שיש רצון לפעול בצורה אפקטיבית לצמצום הפערים, יש חשש להנצחת סטיגמות אודות האוכלוסיה המופלית; ואל מול החשש ליצירת מראית עין של אפליה בהווה כלפי קבוצת הרוב, קיים הצורך לפעול באופן זמני בצורה שתביא לידי תיקון האפליה ההיסטורית.

2. בית המשפט העליון הביע דעתו באשר לשאלת הייצוג ההולם בעבודה בשירות המדינה, כאשר קבע כי "על-פי עקרון השוויון חובה היא, בין היתר, להקצות משאבים של המדינה באופן שוויוני לערבים כמו ליהודים. המשרות בשירות המדינה אף הן בגדר משאבים של המדינה. אלה הם משאבים חשובים במיוחד, שכן הם נושאים עמם אפשרות של השפעה על עניינים רבים, ובכלל זה על חלוקה של משאבים כספיים ואחרים."²

בית המשפט התייחס גם להיבט הכמותי בייצוג הולם בעתירת עדאלה נגד השר לענייני דתות בעניין הקצאת תקציבים להחזקת בתי עלמין³, כאשר נטען כי המשרד לענייני דתות הקציב כ-2% מתקציבו למגזר הערבי בעוד חלקו בכלל האוכלוסייה עומד על 20%. בית המשפט הגדיר פער זה "כמדבר בעד עצמו". ניתן צו המורה למשרד להקצות תקציבים לבתי העלמין באופן שוויוני.

3. על מנת להתמודד עם שיעורם היחסי הנמוך של אוכלוסיות שונות בשירות המדינה, בחר המחוקק בדגם של יצירת העדפה מתקנת. בתיקון משנת 2000 נקבע ס' 15א(א) לחוק שירות

¹ ראה לדוגמה: בנבשתי א' "הגנה על קהילות מיעוטים בבית המשפט" עלי משפט ג (תשס"ד) 500-463; בן-ציון ל' "עיון בזכות לייצוג הולם – במלאות יובל לקול העם ועשור לעקרון ההעדפה המתקנת" קרית המשפט ד (2004) 106-107; קרמניצר מ' ומודריק א' "העדפה מתקנת למיעוט הערבי", המכון הישראלי לדמוקרטיה (2000) ועוד.

² בג"צ 6924/98, האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' ממשלת ישראל ואח' פד נה (5) 15.

³ בג"צ 240/98, עדאלה נ' השר לענייני דתות, פ"ד נב(5) 167, ובג"צ 1113/99 עדאלה נ' השר דתות פ"ד נד(2) 164.



המדינה (מינויים), תשי"ט-1959, הקובע כי "בקרר העובדים בשירות המדינה, בכלל הדרגות והמקצועות, בכל משרד ובכל יחידת סמך, ינתן ביטוי הולם, בנסיבות העניין, לייצוגם של בני שני המינים, של אנשים עם מוגבלות, של בני האוכלוסיה הערבית, לרבות הדרוזית והצ'רקסית, ושל מי שהוא או שאחד מהוריו נולדו באתיופיה (בחוק זה – ייצוג הולם)".

בסעיף זה נקבעה זכותם של אוכלוסיות שונות, וביניהן גם האוכלוסיה הערבית, לייצוג הולם בקרב העובדים בשירות המדינה. ס' 15א(ב) קובע כי "הממשלה תפעל לקידום ייצוג הולם בקרב העובדים בשירות המדינה בהתאם ליעדים שתקבע", וכי לשם כך היא רשאית בין השאר "לייעד משרות אשר יועסקו בהן, ככל האפשר, רק מועמדים שהם כשירים לתפקיד, מקרב קבוצה הזכאית לייצוג הולם לפי הוראות סעיף קטן (א) שאינה מיוצגת באופן הולם, כפי שתקבע הממשלה". כמו כן, סעיף זה מאפשר לממשלה להורות "על מתן עדיפות למועמדים מקרב קבוצה הזכאית לייצוג הולם... שאינה מיוצגת באופן הולם, כאשר הם בעלי כישורים דומים לכישוריהם של מועמדים אחרים".

החלטות הממשלה

4. בהתאם לכך, בשנים האחרונות קיבלה הממשלה מספר החלטות בדבר ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית בשירות המדינה.

א. בסוף שנת 2003, ערב קבלת החלטת הממשלה הראשונה בעניין זה, שיעור העובדים הערבים בשירות המדינה היה כ- 5.5%. החלטת הממשלה בראשית שנת 2004 קבעה יעד של שלוש שנים בו יועלה שיעור העובדים הערבים ל- 8%, דהיינו: כ- 0.8% מדי שנה.⁴

ב. ברם, הממשלה לא הצליחה לעמוד ביעד שהציבה לעצמה. על פי דו"חות נציבות שירות המדינה, בחלוף שנתיים שיעור העובדים הערבים בשירות המדינה עלה בכ- 0.3% בלבד. לפיכך, בתחילת שנת 2006, ערב הבחירות לכנסת ה- 17, קיבלה הממשלה החלטה לייעד 337 משרות בשירות המדינה לבני האוכלוסייה הערבית בין השנים 2006-2008.⁵ כמות משרות זו הותנתה בכך ששרדי הממשלה השונים יקלטו לפחות שליש מכמות העובדים לכלל המשרות (112.5) למשרות שיתפנו במשרדים עצמם. בבסיס החלטה זו, עמדה הנחת יסוד לפיה לצורך הגברת קליטת עובדים ערבים בשירות המדינה, נדרשת קליטת ערבים בתפקידים מקצועיים בעלי אופק קידום לרמות תפקידים בכירות.

⁴ ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית בשירות המדינה, החלטת ממשלה מס' 1402, מיום 27.01.2004.
⁵ קידום השיוויון ושילוב אזרחי ישראל מקרב בני המיעוטים בשירות המדינה, החלטת ממשלה מס' 4729 מיום 12.03.2006.



ג. כמו כן, לנוכח אי השגת היעדים של ההחלטה משנת 2004, נדרשה הממשלה הנוכחית באוגוסט 2006 לקבל החלטה נוספת.⁶ במסגרת החלטה זו החליטה הממשלה לדחות את מועד השגת יעד ההחלטה הקודמת בשנתיים נוספות, עד סוף שנת 2008. כמו כן קבעה הממשלה יעד נוסף, לפיו שיעור העובדים הערבים עד סוף שנת 2010 יעמוד על 10%. בנוסף קבעה הממשלה כי לפחות 20% מן המשרות החדשות עד שנת 2008 יוקצו לבני האוכלוסיה הערבית.

ד. גם החלטה זו, כמו קודמתה משנת 2004, קבעה גידול שנתי ממוצע של 0.8% בשיעור העובדים הערבים בשירות המדינה. עם זאת, כעבור כשנה נראה היה כי הממשלה לא תצליח לעמוד ביעד שהציבה לעצמה, ולכן בנובמבר 2007 נאלצה הממשלה לקבל החלטה נוספת בעניין.⁷ לפי החלטה זו, השגת היעד של 8% בשיעור העובדים הערבים בשירות המדינה בוטל, ומועד השגת היעד של 10% בשיעור העובדים הערבים בשירות המדינה נדחה לשנת 2012. כמו כן, על מנת להצליח לעמוד ביעדים אלו, שיעור המשרות המיועדות לערבים מכלל המשרות המתפנות הועלה ל-30%, וכן הוקם צוות בינמשרדי, בראשות מנכ"ל משרד המשפטים, אשר ילווה את עבודת המשרדים, ויסייע להם בהסרת החסמים בנושא.

5. תיקון אפליה קודמת באמצעות עקרון הייצוג ההולם דורש הוספת תקנים לבני האוכלוסיה המופלית (עניין הדורש תקצוב נוסף), או לחילופין העדפתם של בני האוכלוסיה המופלת לתקנים המתפנים. בעניין זה קבע בית המשפט העליון כי "עקרון השוויון מחייב הקצאה של המשאבים הנתונים לחלוקה על פי עקרונות שוויוניים. פירושו של דבר הוא, כי בדרך כלל במקום בו מגבלות תקציביות אינן מאפשרות הגדלת תקציב למי שקופח בעבר, יש לפעול לחלוקה מחודשת של המשאבים הקיימים, באופן שחלוקה זו תיעשה בדרך שוויונית. בשל כך, ההצדקה לפגוע בשוויון על יסוד שיקול תקציבי הוגבלה למקרים חריגים, בהם הפגיעה הצפויה בשוויון היא קלה והמחיר הנדרש, לצורך מימושו של השוויון, גבוה באופן מיוחד."⁸

6. גם ועדת החקירה הממלכתית בראשות השופט תיאודור אור, הידועה כוועדת אור, נדרשה לשאלת השוויון בהקצאת המשאבים למיעוט הערבי, בבואה לנתח את הגורמים השונים לאירועי אוקטובר 2000. בהסתמך על פסיקות בית המשפט העליון קובע דו"ח ועדת אור כי עקרון השוויון הוא "מנשמת אפו של המשטר החוקתי שלנו" וכי "תחושת חוסר השוויון היא מהקשה שבתחושות. היא פוגעת בכוחות המאחדים את החברה. היא פוגעת בזוהרתו העצמית של האדם."⁹

⁶ החלטת הממשלה מספר 414 (ערב 3) מיום 31.8.2006, נותנת תוקף להחלטת ועדת השרים לענייני המגור הא-יהודי מיום 15.8.2006 (ערב 3).

⁷ ייצוג הולם לבני האוכלוסיה הערבית הדרונית והצ'רקסית בשירות המדינה, החלטת ממשלה מס' 2579 מיום 11.11.2007.

⁸ השופט זמיר בבג"צ 1438/98, לעיל ה"ש 18, פסקה 25 לפס"הד.

⁹ ועדת החקירה הממלכתית לבירור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000, אלול התשס"ג – אוגוסט 2003, שער ראשון, פרק ראשון, סעיף 21.



דו"ח ועדת אור מציין עוד כי עקרון השוויון אינו מוחלט משום שייתכנו מקרים בהם קיימת הצדקה עניינית לכך.¹⁰ כך, לשם דוגמה, ניתן לקבוע כי ניכוי העובדים במשרדים וארגונים העוסקים בביטחון, מכלל שיעור העובדים בשירות המדינה, הינו בגדר מימוש ההצדקה העניינית בשל הבעייתיות בתעסוקת ערבים בארגונים אלה. לעניין חלוקת המשאבים קובע דו"ח אור, כי גם אם השיקול התקציבי הינו בגדר הצדקה עניינית במימוש עקרון השוויון, הרי משקלו קטן יחסית בהגשמת השוויון המהותי.¹¹

החקיקה, החלטות הממשלה והפסיקה מעגנות את החיוניות בפעולה אקטיבית כנגד חוסר השוויון והאפליה. מתוכן עולה כחוט השני כי חוסר מעשה וחידלון הינם בבחינת פגיעה בסדר החברתי והחוקתי במדינת ישראל.

¹⁰ שם, סעיף 22.

¹¹ שם, סעיף 25.



פרק שני – העסקת עובדים ערבים בשירות המדינה עד 2007¹²

7. התפלגות העובדים הערבים בשירות המדינה בשנת 2007 לפי משרדים ויחידות הסמך
ולפי האחוזים של העובדים במשרדים

¹² ייצוג הולם לבני האוכלוסייה הערבית בשירות המדינה, דו"ח לשנת 2007, נציבות שירות המדינה, 31.12.2007.



אחוז הערבים והדרוזים מסך העובדים	סה"כ עובדים במשרד	עובדים במשרד		סה"כ ערבים ודרוזים	ערבים		דרוזים		משרד
		נשים	גברים		נשים	גברים	נשים	גברים	
22.7	1590	882	708	361	20	324	1	16	משרד הפנים
13.8	123	79	44	17	4	11	0	2	משרד המדע
8.15	2649	1937	712	216	87	114	5	10	משרד הרווחה
7.6	27060	19240	7820	2054	847	1023	41	143	משרד הבריאות
6.9	160	80	80	11	0	6	0	5	משרד התשתיות
6.4	2007	1423	584	129	38	67	3	21	משרד החינוך
5.25	267	118	149	14	1	11	0	2	השירותים הוטרינריים*
4.8	767	310	457	37	4	22	1	10	משרד החקלאות
4.8	2593	1785	808	124	57	50	4	13	משרד המשפטים
4.75	4984	2312	2672	237	43	148	1	45	רשות המיסים*
4.4	206	122	84	9	3	3	0	3	משרד התיירות
4	25	11	14	1	1	0	0	0	רשות החשמל*
3.8	730	353	377	28	5	20	0	3	מינהל המחקר החקלאי*
3.7	777	507	270	29	4	21	0	4	לשכה מרכזית לסטטיסטיקה*
3.6	84	30	54	3	1	2	0	0	המדפיס הממשלתי*
3.6	303	171	132	11	3	7	0	1	מנהל לחינוך התיישבותי*
3.5	460	262	198	16	2	13	0	1	משרד הגנת הסביבה
3.4	1380	743	637	47	10	30	2	5	משרד התמ"ת
2.9	69	34	35	2	1	1	0	0	רשות ההגבלים העסקיים*
2.8	4081	2818	1263	115	51	55	0	9	הנהלת בתי המשפט*
2.55	748	495	253	19	8	7	0	4	מינהל מקרקעי ישראל*
2.5	881	434	447	22	2	10	1	9	משרד התחבורה
2.4	127	70	57	3	0	0	0	3	משרד לביטחון פנים
2.2	139	71	68	3	1	0	0	2	משרד התקשורת



אחוז הערבים והדרוזים מסך העובדים	סה"כ עובדים במשרד	עובדים במשרד		סה"כ ערבים ודרוזים	ערבים		דרוזים		משרד
		נשים	גברים		נשים	גברים	נשים	גברים	
2.15	93	43	50	2	0	0	0	2	השירות המטאורולוגי*
2.1	188	114	74	4	2	1	0	1	נציבות שירות המדינה*
2	252	140	112	5	0	5	0	0	מרכז למיפוי ישראל*
1.8	221	116	105	4	1	3	0	0	הטלויזיה החינוכית*
1.6	741	461	280	12	4	6	0	2	משרד הבינוי והשיכון
1.4	879	454	425	12	0	10	1	1	משרד האוצר
1.3	157	65	92	2	0	1	0	1	רשות המים*
1.25	966	404	562	12	1	3	0	8	משרד החוץ
1.13	973	480	493	11	2	5	0	4	משרד ראש הממשלה
1	106	38	68	1	1	0	0	0	מכון הגיאולוגי*
0.6	510	404	106	3	0	0	0	3	משרד הקליטה
0.3	280	160	120	1	1	0	0	0	שירות עובדים ממוכנים*
0	17	8	9	0	0	0	0	0	משרד לנושאים אסטרטגיים
0	24	15	9	0	0	0	0	0	משרד לענייני גמלאים
0	253	64	189	0	0	0	0	0	בתי דין רבניים*
0	59	26	33	0	0	0	0	0	הרבנות הראשית*
6.17	57946	37287	20659	3577	1205	1979	60	333	סה"כ

* יחידת סמך

* שיעור העובדים הדרוזים בשירות המדינה גבוה משיעורם היחסי מכלל אוכלוסיית האזרחים הערבים.

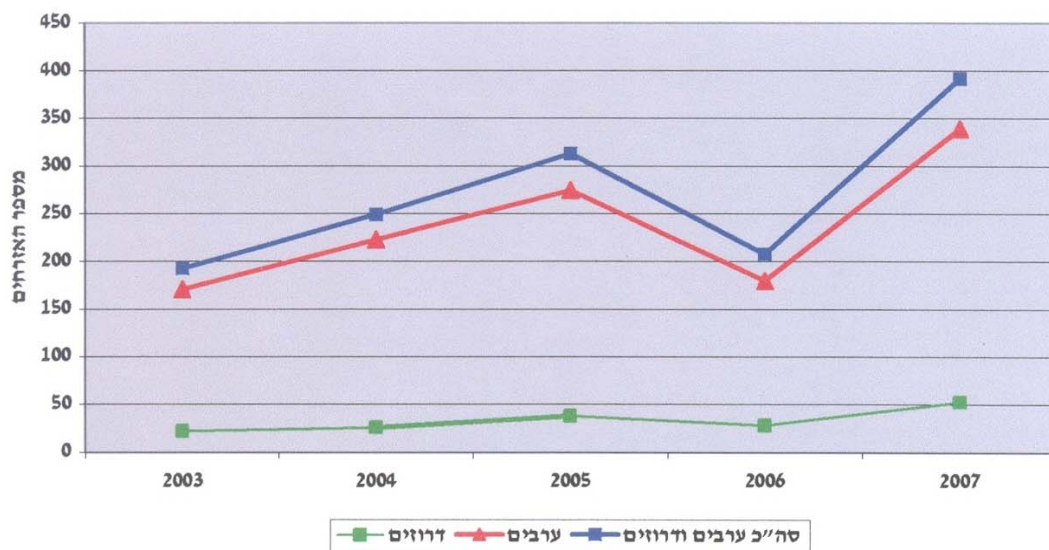


8. התפלגות העובדים הערבים בשירות המדינה בשנים 2003-2007

אחוז הערבים והדרוזים מכלל עובדי המדינה	סה"כ עובדי מדינה	סה"כ ערבים ודרוזים		סה"כ ערבים		סה"כ דרוזים		שנה
		נשים	גברים	נשים	גברים	נשים	גברים	
5.05%	55409	2798		2507		291		2003
		876	1922	841	1666	35	256	
5.54%	56914	3154		2828		326		2004
		1048	2106	1008	1820	40	286	
5.70%	57085	3251		2913		338		2005
		1128	2123	1082	1831	46	292	
5.92%	57267	3389		3034		355		2006
		1174	2215	1125	1909	49	306	
6.17%	57946	3577		3184		393		2007
		1265	2312	1205	1979	60	333	

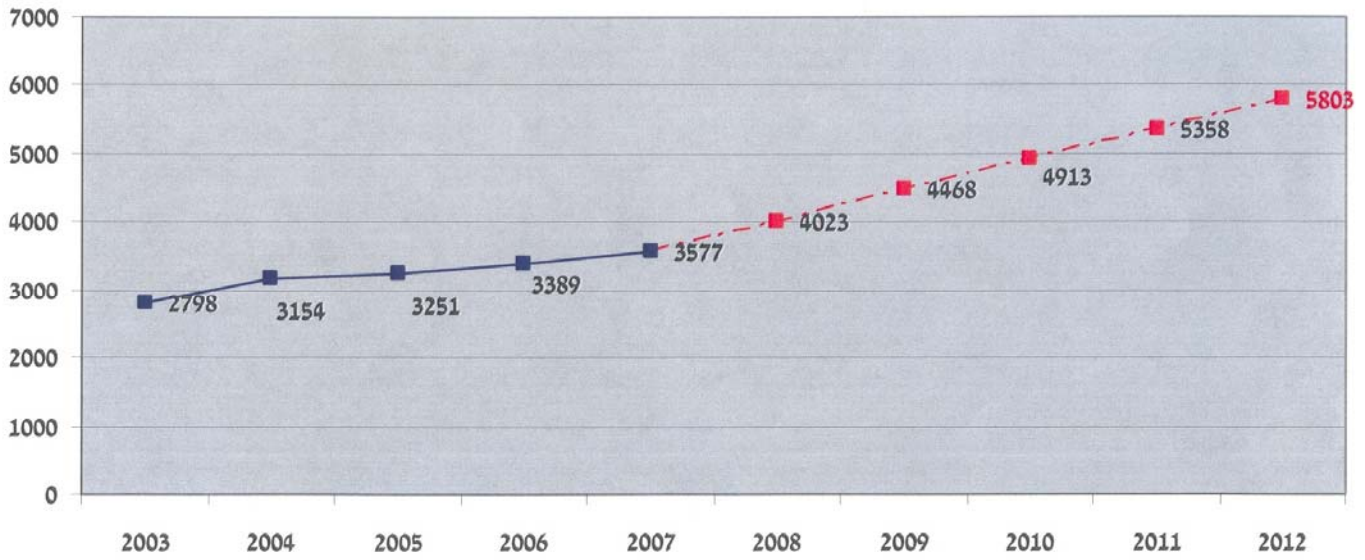
מתוך כלל עובדי המדינה הערבים בשנת 2007, 26 עובדים בלבד היו בדרגה 44 מח"ר (ומקבילתה) ומעלה

מספר האזרחים הערבים והדרוזים שהתקבלו לשירות המדינה





9. תכנון איוש לצורך עמידה ביעד הממשלה עד שנת 2012





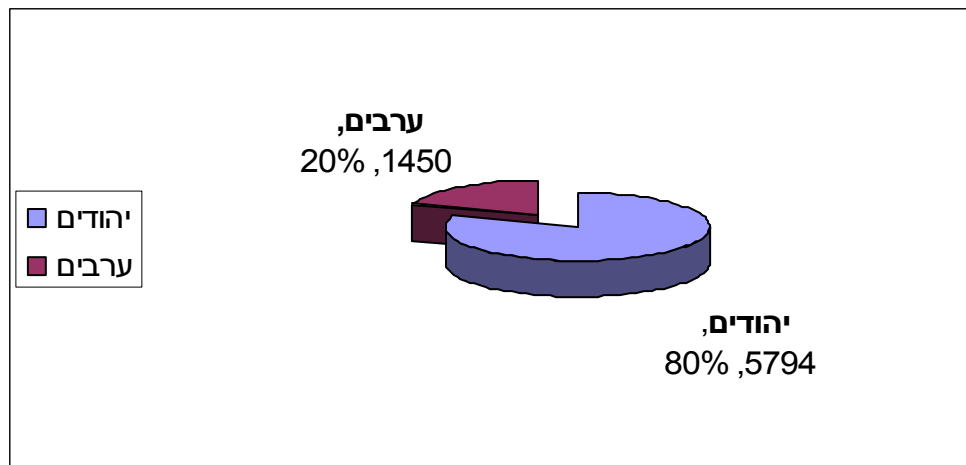
פרק שלישי – המיעוט הערבי נתונים רלוונטיים (סוף 2007)

10. במדינת ישראל גרים כשבעה ורבע מיליון נפש, מהם 80% יהודים ו- 20% הינם ערבים.¹³

<u>אוכלוסייה</u>	<u>באלפים</u>	<u>%</u>
יהודים ואחרים (*)	5794	80
ערבים	1450	20
סה"כ	7244	100

(*) **אחרים** - הכוונה לתושבי ישראל הנמצאים כאן כחוק, אולם יהדותם לא הוכרה או שאינם יהודים. עיקרם יוצאי חבר המדינות.

אוכלוסייה סוף 2007



* **ערבים** – הנתון מורכב מערבים (1,155), בדואים (175) ודרוזים (120).

11. תעסוקה ואבטלה

תעסוקה לפי ענף כלכלי

מן הנתונים להלן המתייחסים לשנת 2007, עולה כי שיעור המועסקים הערבים במקצועות בהן נדרשות מיומנות והשכלה נמוכים יחסית (צווארון כחול) כגון: בינוי וחקלאות. שיעור זה גבוה בהרבה משיעור המועסקים בקרב הרוב היהודי.

¹³ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לשנת 2008, מסי 59.

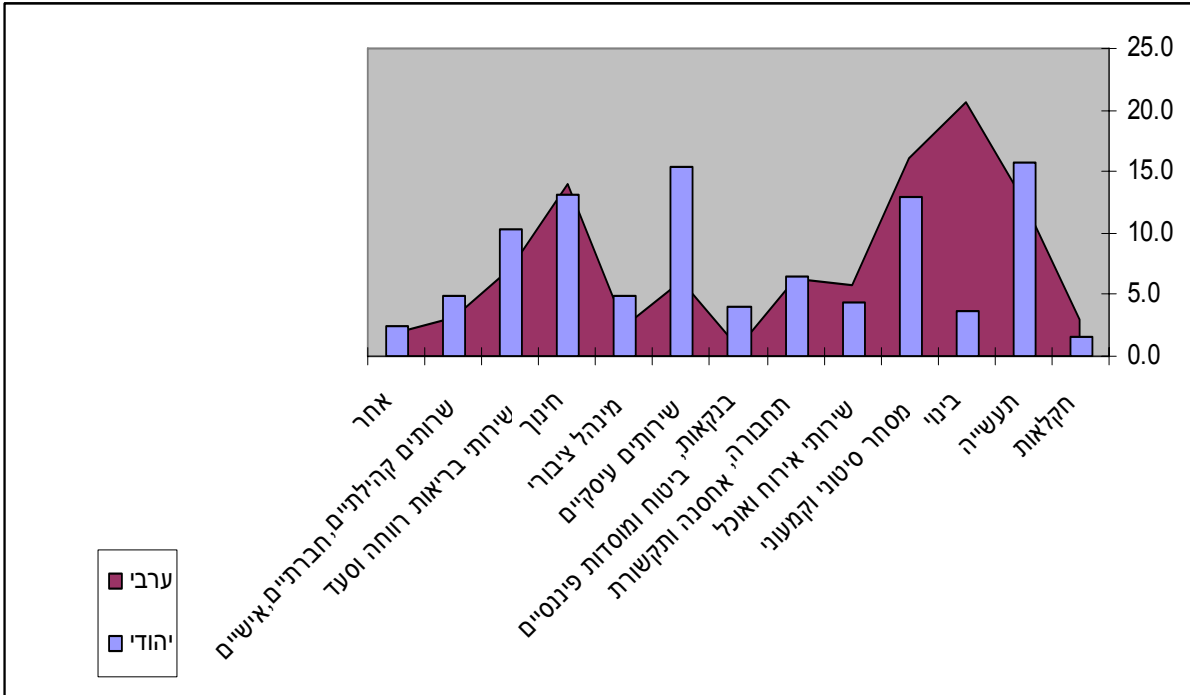


לעומת זאת, במקצועות בהם נדרשת השכלה או במקצועות המהווים חלק מן הממסד, ציבורי או כלכלי, שיעור המועסקים הערבים קטן בהרבה משיעור המועסקים היהודים.

מועסקים לפי ענף כלכלי, 2007 (באחוזים)¹⁴

יהודי	ערבי	
1.5	3.0	חקלאות
15.8	12.7	תעשייה
3.6	20.6	בינוי
13	16.2	מסחר סיטוני וקמעוני ותיקונים
4.4	5.8	שירותי אירוח ואוכל
6.5	6.4	תחבורה, אחסנה ותקשורת
4.1	0.8	בנקאות, ביטוח ומוסדות פיננסיים אחרים
15.3	6.1	שירותים עיסקיים
4.9	2.5	מינהל ציבורי
13.1	13.9	חינוך
10.4	7.1	שירותי בריאות רווחה וסעד
4.9	3.2	שרותים קהילתיים, חברתיים, אישיים ואחרים
2.5	2.0	אחר
100	100	ס"ה

¹⁴ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לשנת 2007.



בדצמבר 2007 כ- 26.2% מכלל דורשי העבודה במדינה היו תושבי ישובים ערבים.¹⁵

מאחר שאוכלוסיית הישובים הערבים אינה כוללת את התושבים הערבים בערים המעורבות, מתייחס נתון זה לאוכלוסייה בסדר גודל של כ- 1.1 מיליון נפש, או כ- 15.2% מאוכלוסיית המדינה. לשון אחר: שיעור דורשי העבודה בישובים הערבים מתוך כלל דורשי העבודה גבוה ב- 72% משיעורם באוכלוסייה.

12. שכר

ההכנסה החודשית משכר ומשכורת של שכירים ערבים נמוכה בכ- 30% מן השכר הממוצע במדינה ונמוכה בכ- 50% מן השכר הממוצע של ילידי ישראל.¹⁶

¹⁵ נתוני שירות התעסוקה הישראלי, דצמבר 2007.

¹⁶ סבירסקי ש', א' ק' אטיאס, האלה אבו חלא, תמונת מצב חברתית 1998-2007, מרכז אדווה, דצמבר 2008.



הכנסה חודשית משכר וממשכורת של שכירים עירוניים
2007-1998
אשכנזים (דור שני), מזרחים (דור שני), ערבים

השכר הנמוצע = 100

%	1998	1999	2000	2001	2002	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	139	139	139	138	125	126	137	136	139	136	137
	94	92	95	95	99	100	100	100	100	102	106
	71	66	67	70	73	71	73	75	72	68	71

מרכז אדוה, דצמבר 2008

13. מדרג סוציו-אקונומי

כ- 75% מכלל אוכלוסיית המיעוט הערבי בשטח מדינת ישראל מתגורר בישובים ערבים (להבדיל מערים מעורבות). הרוב המכריע ביישובים המהווים כ- 90 רשויות מקומיות נפרדות ומיעוטם בישובים המשתייכים למועצות אזוריות. א. מתוך 90 רשויות אלה, 61 רשויות מצויות באשכולות 1-3 (תחתית המדרג הסוציו-אקונומי)

ומהוות 85% מכלל הרשויות הנמצאות באשכולות אלה.¹⁷

ב. לאחר ששקללנו את נתוני המדרג של כלל הישובים במדינה, למדנו כי הממוצע של הישובים הערבים במדינה הוא כ- 2.8, בעוד הממוצע של ישובים יהודיים ו/או מעורבים גבוה בהרבה, כ-

6.1.

ג. חלק מעובדי השירות הציבורי מועסקים באמצעות תקציבים ממלכתיים המוקצים בתנאי שהרשות המקומית משתתפת בחלקו (Matching). ככל שדירוגן של רשויות מקומיות נמוך, הן מתקשות להשתתף בתקצוב שכר עובדים אלה, במיוחד בתחומי החינוך והרווחה, וכך קטן מספר העובדים הערבים בשירות הציבורי ברשויות הערביות.

¹⁷ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשויות המקומיות בישראל 2006, פרסום 1315, 2/4/2008.



פרק רביעי: הגורמים להיווצרות הבעיה

14. האיזון בין רוב ומיעוט בעייתי כמעט בכל מדינה. על אחת כמה וכמה במדינות המגדירות עצמן כמדינות לאום. ניתן לאמר כי במידה רבה קיים חיכוך בין קיומה של מדינה דמוקרטית וליברלית לבין מדינת לאום. יצירת האיזון, הלכה למעשה, דורשת מאמצים רבים מצד המדינה, אך במידה לא פחותה מצד החברה בכלל וקבוצת הרוב במיוחד. מאמצי המדינה לבדם, עשויים ליצור מסגרת חוקית ומשפטית לקיום איזון מספק, אך אין די בהם.

בהעדר התגייסות קבוצת הרוב לכך, נותרת המסגרת המשפטית-חוקתית ללא יישומה בחיי היום-יום. קיומו של פער בין המסגרת החוקתית לבין המציאות היום-יומית עלול ליצור תחושות של קיפוח. תחושות אלה מתעצמות ככל שהמדינה אינה מקדישה מאמצים כנים ומעשיים למימוש השוויון. הקיפוח והאפלייה מעצימים תחושות תיסכול, ככל שמנגנוני המדינה הנדרשים ליישם את חוקיה ופסיקות המערכת המשפטית שלה, נוהגות במציאות על פי נהיית חברת הרוב במקום להוביל לסגירת פערים, לצמצום אפלייה וליתר שוויון.

15. אזרחי ישראל הערבים חיים באותה מציאות של אפלייה, כמאמר דו"ח ועדת אור¹⁸, היוצרת תחושות תסכול, חרף ניסיונות ממשלות ישראל ליזום החלטות היוצרות לכאורה מסגרת המאזנת בתחומים שונים את הפער הפורמלי בין הרוב היהודי למיעוט הערבי.

התסכול נעוץ בשני מרכיבים: האחד, תחושת אי השוויון הנובעת מהיות הערבים מיעוט במדינת לאום יהודית. השני, הקשיים בפריצת מעגל האפלייה מצד הרוב בחברה היהודית, אשר המנגנונים הממשלתיים, אלה האמורים לבצע את מדיניות הממשלה, מהווים חלק ממנה. במקרים רבים השגת הזכויות בפועל כרוכה במאבק המיעוט מול הרוב למימוש זכויותיו. כך הדבר במקרים בהם המיעוטים הם אתניים או גיאוגרפיים מזה או מהגרים מזה.

16. אזרחי ישראל הערבים מהווים מיעוט ייחודי בשל מספר היבטים המעצבים ייחודו:
א. המיעוט הערבי הינו מיעוט יליד, ולא מהגר, שהיווה עד לפני 60 שנה בלבד רוב בטריטוריה.
ב. הרוב הנוכחי, קרי: היהודי, היה עד לפני 60 שנה מיעוט באותה טריטוריה. יתר על כן חברת הרוב במדינה היא חברה מהגרת שרובה המכריע היגר אליה לאחר הקמתה.
ג. השתייכות המיעוט הערבי לעם הפלסטיני מחד, והמשך המאבק הישראלי-פלסטיני מאידך, אינה

מקהה את זיקת המיעוט הערבי בישראל לעמו ולזכותו של זה לקיום מדיני, ואף מגבירה את הזיקה

¹⁸ ועדת אור, אלול התשס"ג - אוגוסט 2003, שער ראשון, פרק א', תהליכי הסלמה במגזר הערבי ברקע פרוץ

המהומות, סעיף 19.



החברתית והמשפחתית ביניהם. גם אם מרבית אזרחי ישראל הערבים תומכים בהשגת הסכם שלום
ישראלי-פלסטיני, עצם הזדהותם וזיקתם נתפסת על ידי חלק ניכר בחברת הרוב היהודי
כהבעת אי
אמון במדינת ישראל גופא.

בהיות הדמוקרטיה הישראלית המכנה עצמה לעיתים "דמוקרטיה מתגוננת", מתקשה
חברת הרוב היהודי, במיוחד בתקופות של התפרצויות המאבק הישראלי-ערבי להכיל את
מורכבות זיקותיו של המיעוט הערבי עם העם הפלסטיני בפרט והערבי בכלל מבלי שיכרכו
אותן עם איום על הדמוקרטיה ושלטון החוק או חתרנות.

17. עד לשנת 1966 היו הערבים בישראל נתונים תחת ממשל צבאי. מעורבותם בחיים
הציבוריים במדינה הוגבלה לרשימות לוויין למפלגות הציוניות פרט למק"י (ורק"ח
לאחריה). בחיי היום-יום אזרחי ישראל הערבים הודרו מן העשייה הציבורית וממוקדי
הכוח.

גם כיום, בחלוף כארבעים שנים וקיומן של מפלגות ערביות עצמאיות בכנסת ישראל, עדיין
אין המיעוט הערבי שותף בעשייה הציבורית.

בזהירות המתחייבת נוכל לקבוע כי המערכת הציבורית, לא זו בלבד שלא הובילה את
חברת הרוב לכדי הטמעת השוויון הלכה למעשה, אלא נטתה לבטא את עמדות הרוב
וחששותיו, תוך הדרת המיעוט במישור הציבורי.

18. המערכת הציבורית, והממשלתית בתוכה, מצוייה בתווך בין שני קטבים:
האחד, קוטב המסגרת החוקתית-משפטית. השני, קוטב הלכי הרוח בחברת הרוב היהודי.
ליצירת מציאות של שוויון בין הרוב והמיעוט נדרשה המערכת הציבורית לעשייה אקטיבית
המלווה בסגירת פערים ובייצוג הולם הלכה למעשה. צעדים בכיוון זה עלולים ליצור מתח
בין המערכת הציבורית לבין מה שנתפש על ידה כהלכי הרוח בחברת הרוב.
מאידך, התעלמות פורמלית מאפליית האזרחים הערבים עלולה להוות פגיעה במסגרת
החוקתית-משפטית.

בפועל נראה כי המערכת הציבורית בחרה בדרך הביניים. קיבלה החלטות מפורשות
לצמצום אפליית אזרחים ערבים, אך למעשה לא הרבתה לישמן בפועל בין אם בהיקפן, או
במועדן.

19. כך גם בסוגיית הייצוג ההולם. גם לאחר כעשר שנים לחקיקת התיקון לחוק שירות המדינה
שקבע את חובת הייצוג ההולם, האוכלוסייה הערבית עדין סובלת מתת-ייצוג בולט הן
ביחס לחלקה באוכלוסייה הכללית והן ביחס לאוכלוסיות יעד אחרות. אף שהנסיון מלמד
שקביעת קווטות אינה יעילה לרוב, נראה כי במקרה הזה עצם העובדה שהחוק לא קבע
שרמת הייצוג ההולם לבני האוכלוסייה הערבית משתווה לשיעורה של זו באוכלוסייה
הכללית, אפשרה למשרדי הממשלה השונים להמשיך ולהתמהמה בקידום הייצוג של
הערבים בשורותיהם. נוסף לחוק, מאז שנת 2004 קיבלו ממשלות ישראל מספר החלטות
בעניין קידום הייצוג ההולם של ערבים בשירות המדינה. כאמור, גם אלו לא בוצעו בהיקפן



ובמועדן. אדרבא, החלטת ועדת השרים לעניין תיאום ומינהל בעניין יישום המלצות ועדת קוברסקי, בנושא קידום מעמדם של הערבים והדרוזים בשירות הציבורי מיום 14.6.93, הכפילה תוך מספר שנים את שיעור העובדים הערבים בשירות המדינה. ניסיון זה שלוה גם בהקצאת משאבים לצמצום פערים בתחומים אחרים בין הרוב למיעוט הערבי, מוכיח כי הדבר אפשרי במידה שקיימת נחישות לתרגום החוק והפסיקה לכדי מציאות יום-יומית.

20. ייצוג הולם בשירות המדינה למיעוט הערבי, פירושו, במשמעות האקטיבית להבדיל מהפסיבית, השתתפות בקבלת החלטות מרכזיות כולל על חלוקת משאבים ותקציבים¹⁹. השתתפות בקבלת הכרעות עלולה להיתפס גם כויתור על חלק ממוקדי הכוח במערכת הממשל על ידי הרוב היהודי. די בהסתכלות על שיעור המזערי של ערבים בתפקידים בכירים בכדי לעמוד על היעדרות נציגות של המגזר הערבי בצמתים החשובים שבהם מתקבלות הכרעות במרכזיות הנוגעות לחלוקת המשאבים.

21. רמת ההישגים הנמוכה במערכת החינוך הערבי בכלל, והיקף התלמידים הערבים הנמוך במערכת ההשכלה הגבוהה בפרט, יצרו בשנים מוקדמות עילה לכאורה להעדר כמות מספקת של מועמדים ערבים ראויים לשירות המדינה. בעשור האחרון חלה עליה ניכרת בשיעור הבוגרים הערבים במוסדות להשכלה גבוהה במגוון המקצועות והתחומים²⁰, וכישוריהם לשירות המדינה אינם נופלים מאלה של בוגרים הנמנים על הרוב היהודי²¹. עם זאת, העדר ייצוג הולם בשירות המדינה נמשך עד עצם היום וגורר תחושות תסכול בקרב הציבור הערבי בכלל וזה האקדמאי בפרט.

22. תחושות אלה מתעצמות כאשר אקדמאים ערבים נתקלים בקשיי קליטה בתעסוקה במקצועותיהם, לא רק בישובים הערביים בהעדר פיתוח כלכלי ומקומות תעסוקה, אלא גם בסקטור הציבורי והפרטי. העדר הייצוג ההולם בשירות המדינה מוצא ביטוי ביתר שאת גם במשק הציבורי, קרי: חברות ממשלתיות וגופים הנסמכים על תקציבי ציבור, וגם במשק הפרטי.

נסיונות הקליטה בתעסוקה הולמת של אקדמאים ערבים מאלצת אותם להתמודד עם מציאות של אפליה, ותחושת רבים מהם כי קיימת "יד נעלמה" המדירה אותם מתעסוקה הולמת. גם אם כל ניסיון כזה הוא בבחינת מקרה פרטי, הצטברותם יוצרת תחושת תופעה, בה למדינה ולחברת הרוב תפקיד מרכזי.

23. העדר תעסוקה הולמת יחד עם רמת שכר נמוכה בסדר גודל של 30% ביחס למוצע השכר במדינה, שיעורי אבטלה גבוהים בישובים הערבים והימצאותם בתחתית המדרג הסוציו-אקונומי במדינה, נותנים משנה תוקף לחשיבות העסקתם של ערבים בשירות המדינה גם מן הבחינה הכלכלית ברמה האישית והציבורית כאחד.

24. לסיכום, מן האמור לעיל נראה כי קשה להפריד את שאלת הייצוג ההולם של ערבים בשירות המדינה משאלת מציאות האפליה בה חי מיעוט זה במדינה. הייצוג ההולם משמש

¹⁹ בג"צ 6924/98, האגודה לזכויות האזרח, 9.07.01.

²⁰ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל, חינוך והשכלה.

²¹ י' ברגר, נש"מ, בפני הוועדה בישיבתה מיום 25.03.08.



אחת הבבואות לקיום מציאות זו. לכן, אין תימה כי השיפור העיקרי במצוקת הייצוג ההולם של האזרחים הערבים בישראל נעשה בד בבד עם הפניית משאבים לצמצום האפלייה המעשית במחצית הראשונה של שנות ה-90 בתחומים שונים ומגוונים. הסיבות לחוסר הייצוג ההולם לערבים בשירות הציבורי הן חלק מאותו מכלול סיבות אשר גורמות למציאות האפלייה בה חיים ערבים. מעבר לסיבות ההיסטוריות מתנהלים יחסי הרוב והמיעוט על בסיס של חשש הדדי. חשש זה יוצר פרספציה של מערכת יחסים המושתתת על עקרון משחק סכום אפס. רווחתו של האחד נתפסת כהפסדו של השני. במציאות הפסדו של האחד הוא הפסדו של האחר. היכולת להיות שונה אבל שווה אינה פוגעת אלא מעשירה.



שער שני: תעסוקת ערבים במשרדי הממשלה, בחברות הממשלתיות ובשלטון המקומי

במהלך דיוני ועדת החקירה הפרלמנטרית ובהתאם לנושאים הנדונים הוזמנו ראש הממשלה, שרי הממשלה, נציגי משרדי הממשלה, נציגי החברות הממשלתיות, ראשי רשויות, מומחים ואזרחים אשר הוועדה מצאה לנכון לשמוע את דבריהם.

להלן פירוט תעסוקת ערבים במשרדי הממשלה, בחברות הממשלתיות ובשלטון המקומי תוך התייחסות לגבי עמידתם בהחלטות הממשלה:

1. משרד ראש הממשלה²²

במשרד ראש הממשלה ישנם 13 עובדים ערבים מתוך 975 המהווים 1.3% מסך כל עובדי המשרד. לא נמסר כמה עובדים מתוכם בכירים.

ראש הממשלה ציין בהופעתו כי ועדת החקירה הפרלמנטרית הוקמה בעידודו ובהסכמתו כדי לבדוק סוגיה שמעסיקה אותו רבות וכי לדעתו עליה להעסיק את כל אזרחי המדינה. הפער בין שיעור הערבים באוכלוסייה לבין שילובם בשירות הציבורי מעורר דאגה וחוסר מנוחה. במשך שנים הייתה מדיניות של אפלייה ונוצר מעגל קסמים שמצד אחד האוכלוסייה הערבית לא ידעה ליצור מנגנוני ניהול ומצד שני הממשלות שללו זכויות לשיפור איכות חייהם.

המדינה התנהגה במשך שנים רבות שלא כדין והייתה צריכה לעשות שינוי מהותי שכן האפלייה מכוונת והפער בלתי נסבל. עם זאת, ציין ראש הממשלה כי ממשלתו עשתה יותר מכל ממשלה אחרת לשינוי המצב:

- בחודש יולי 2008 התקיימה לראשונה ועידת ראש הממשלה למגזר הערבי, אשר במסגרתה התקיימה פגישה במעון הרשמי של ראש הממשלה עם נציגים נבחרים של האוכלוסייה הערבית והיהודית, כבסיס להידברות.
- השנה הוקמה רשות לפיתוח כלכלי במגזר הערבי המהווה מנוף לתעסוקת ערבים.
- מתקיים מסלול תעסוקה, על פיו הממשלה תממן 20% מעלות מפעלים למשך 5 שנים, באם ימוקמו ביישובי מיעוטים.
- במסגרת תכנית פיתוח הצפון הוחלט כי מרכזי מחקר ופיתוח בינלאומי מחויבים להעסיק 20% בני מיעוטים על מנת לקבל סיוע ממשלתי.
- כל יישובי המיעוטים נכללים באיזור עדיפות לאומית א' לצורך הטבות על פי חוק עידוד השקעות הון.

²² הנתונים מעודכנים נכון לתאריך ישיבת הוועדה – 12.11.08.



- חיזוק תודעת משרדי הממשלה בכל הקשור בתעסוקה, פיתוח תשתיות, חינוך, מרכזים חברתיים וכיובי שהם בסופו של דבר מתרכזים לכדי בניית איכות חיים שהמדינה מחוייבת להעניק לאזרחיה.

ראש הממשלה סיכם ואמר כי בשירות הממשלתי (הכולל 57 אלף עובדים) שיעור הערבים הינו 6.2% (ופחות מ-4% בניכוי מערכת הבריאות). אחוז זה נמוך ומהווה מחצית מהרף שהציבה החלטת הממשלה. ואולם, עד לשנת 2012 בכוונת הממשלה לקלוט 2000 עובדים ערבים נוספים לשירות הממשלתי. לשם כך, בכל שנה יקלטו 500 עובדים. זהו יעד בר השגה אשר משנת 2012 ישמר לאורך השנים. האוכלוסיה הערבית בישראל אינה נפרדת מהמדינה ולכן יש לעשות כל שאל ידינו לשיפור איכות חייה ורמת השתלבותה בחברה הישראלית.

הוועדה פנתה בבקשה לבחון מנגנון פתרון :

- בכל אחת מן השנים 2009-2012 יקבע יעד ביניים ליישום החלטת הממשלה.
- כל משרד ממשלתי יגיש תכנית עבודה שנתית לוועדה הרלוונטית בכנסת עם אישור תקציבו.
- בכל משרד ימונה בשנת 2009 לפחות עובד ערבי אחד לתפקיד בכיר (סמנכ"ל/ראש אגף).
- ליצור תכנית שילוב עובדים ערבים בכל חברה ממשלתית עד שנת 2012.

מנכ"ל משרד ראש הממשלה השיב לפנייה וההתייחסות לנושאים השונים מפורטת בהמשך הדו"ח.



2. משרד המשפטים²³

במשרד המשפטים 2813 עובדים מתוכם 153 עובדים ערבים (5.3%).

45 משרות נוספות מיועדות לעובדים ערבים כך שלאחר שיאווישו יגיע שיעור העובדים הערבים במשרד ל-7%.

שיעור המשפטנים הערבים עומד על 5% (50 מתוך 1099).

בשנת 2008 30% מן המשרות החדשות הוקצו לעובדים ערבים, כמו גם מהמשרות המתפנות.

היועץ המשפטי לממשלה ציין בהופעתו בפני הוועדה²⁴ כי מאז ומתמיד ראה חשיבות רבה בפעילות יזומה ואקטיבית של משרדי הממשלה וגורמי השלטון בשילוב הציבור הערבי בכל המערכות במדינה ובשירות הציבורי. כבר בשנת 1994 ננקט המהלך הראשון בסוגיה כאשר החליטה הממשלה לייעד משרות לאוכלוסיות מסוימות. הקצאת משרות ייעודיות נכונה והכרחית כאשר נקודת המוצא פחותה והפערים גדולים. מאז רמת המחויבות לנושא לא הייתה זהה בממשלות השונות.

לדעת היועץ המשפטי לממשלה הפעולות שננקטו לשילוב עובדים ערבים במשרד המשפטים הביאו לשיפור, ואולם, מבחן התוצאה רחוק מלהשביע רצון. אנו רחוקים מלהשיג את היעדים הראויים שנקבעו. אין להתעלם ממה שהושג, עצם ההכרה בבעיה והצבת הנושא על סדר היום, חשובה. יש גידול לא מבוטל בכמות ובשיעור העובדים בשירות הציבורי מאז שנת 2000 והמגמה בכיוון עליה. עם זאת, לאחר שנים שהטיפול בבעיה התמקד בייעוד משרות, הגיעה המערכת להכרה שזה לא מספיק ויש לנקוט בפעולות וצעדים נוספים. לדבריו, לא צריך להתבייש מלתת העדפה מתקנת.

בשנתיים האחרונות נעשה במשרד המשפטים מאמץ לקדם באופן מואץ שילוב ערבים ולא בכדי מנכ"ל המשרד הינו יו"ר הוועדה להסרת חסמים. לגבי שילוב משפטנים ופרקליטים במשרד ובמערכת המשפט, רואה היועץ המשפטי לממשלה למטרה לא רק להגדיל את מספרם אלא גם להבטיח שישוּבצו ויגיעו לדרגות בכירות ומשפיעות.

שר המשפטים ציין בהופעתו בפני חברי הוועדה²⁵ כי שיעור העובדים הערבי הנמוך בשירות הציבורי מצביע ללא ספק על בעייתיות בקליטתם. מכאן גם ההצדקה לאמרה של ועדת אור כי **האזרחים הערבים "חיים במציאות של אפלייה"**. להערכתו, אילו הממשלה הייתה מתמידה בפעילותה לאורך זמן ונוהגת על פי מדיניות חד משמעית שמובילה לשילוב של האוכלוסיה

²³ הנתונים מעודכנים נכון לתאריך ישיבת הוועדה 1.12.08.

²⁴ מ' מזוז, בפני הוועדה בישיבתה מיום 17.12.08.

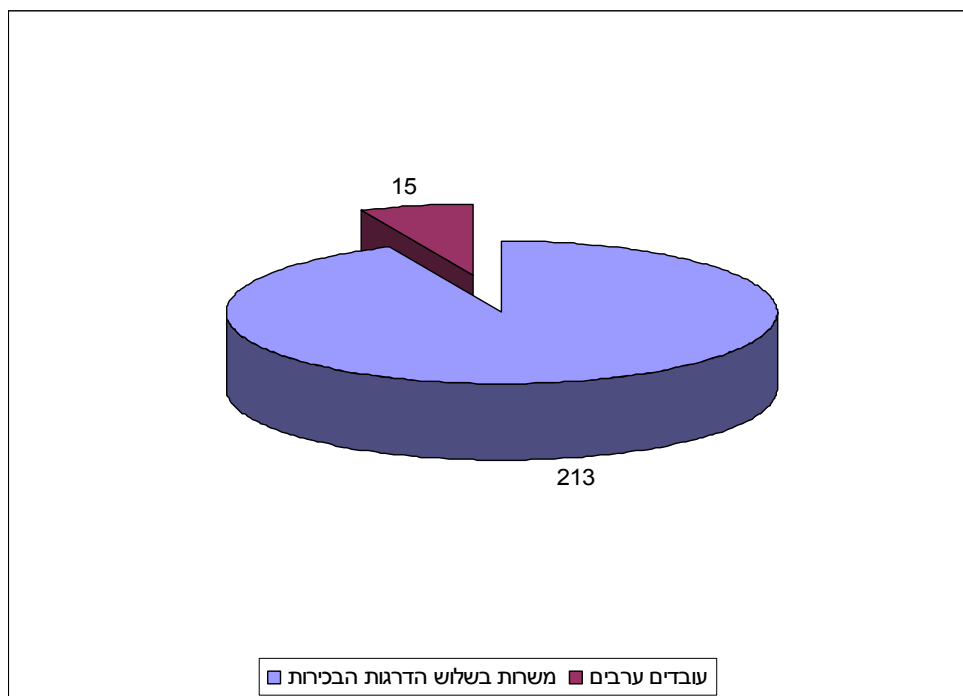
²⁵ ד' פרידמן, בפני הוועדה בישיבתה מיום 1.12.08.



הערבית, תחושת המעורבות של האזרחים הערבים במדינה והתייחסותם למוסדות השלטון הייתה חיובית יותר.

לדברי השר בשנים האחרונות מנסה ממשלת ישראל לפעול לקליטת עובדים ערבים בשירות הציבורי ע"י שימוש בכלים שונים (החלטות ממשלה שונות, הקצאת תקנים, הקמת ועדה להסרת חסמים וכו).

על פי סקירת השר אין אף בכיר ערבי במשרד המשפטים: בין 213 בעלי שלוש הדרגות הבכירות במשרד המשפטים יש 15 בני מיעוטים, אך כולם קאדים או מנהלי בתי דין דתיים ואין שום מנהל מחלקה או פרקליט בכיר.



מנכ"ל משרד המשפטים ויו"ר הוועדה להסרת חסמים²⁶ הסביר שהקושי העיקרי בשילוב ערבים במשרות בכירות הוא הנטייה של העובדים הערבים לעזוב את המשרד לאחר כ-5 שנים, בין אם למשרות שיפוט ובין אם כדי לפתוח משרד עצמאי. כדי להגיע לתפקיד פרקליט נדרש ותק של 15-10 שנים בשירות המדינה ואם יראו העובדים את ייעודם בשירות המדינה, יהיה קל יותר למצוא אותם בעמדות בכירות.

עוד הוסיף המנכ"ל שבשל חוסר האמון של צעירים ערבים ביכולתם להתקבל לשירות המדינה וחוסר אמוןם ברצון הכן של משרדי הממשלה לקלוט אותם, מעסיקה הנציבות חברות כח אדם מיוחדות שמטרתן לאתר מועמדים ערבים ראויים.

²⁶ מי שילה, בפני הוועדה בישיבתה מיום 1.12.08.



הנהלת בתי המשפט²⁷

הנהלת בתי המשפט מועסקים בני מיעוטים לפי הפירוט הבא :

1. 127 עובדים בני מיעוטים (3%) מכלל העובדים מהם 7 בכירים ו-41 עורכי דין. למערכת בתי המשפט הוקצו 28 תקנים המיועדים לבני המיעוטים, בעיקר עורכי דין, מתוכם שניים לא אויישו. בשנת 2008 נקלטו 30 עובדים.
2. 12 רשמים (13% מכלל הרשמים).
3. 40 שופטים (7% מכלל השופטים).

בתקופת כהונתו של השר פרידמן בחרה הוועדה למינוי שופטים 12 משפטנים ערבים מתוך 90 מינויים, כלומר 14% מהמינויים.

במשך שנים רבות קיימת מסורת לפיה בתי המשפט בכלל, והשופטים בפרט, מהווים בבואה של מרבית שדרות העם.

להלן התפלגות בני מיעוטים במערכת ע"פ הערכאות השונות:

- בית המשפט העליון – 1 שופט.
- בתי משפט מחוזיים – 8 שופטים.
- בתי משפט השלום – 29 שופטים ו-11 רשמים.
- בתי הדין לעבודה – 2 שופטים ורשם.

מנהל בתי המשפט ציין בהופעתו בוועדה כי חובה עלינו לנהוג בשוויון מוחלט כלפי כל המגזרים במדינה אך הוא אינו יכול להבטיח שיעמוד ביעד הממשלה. נעשה מאמץ כביר לגייס בני מיעוטים כשופטים באיזור המרכז. בירושלים למעלה מ-7 שנים לא מצליחים לאתר מועמד ראוי כאשר השאיפה לשלב 6-7 שופטים שיוכיחו עצמם ויתקדמו מבלי להתפשר על האיכות. לצורך כך הוחלט להוציא מכרזים מיוחדים לבני המיעוטים, הוקצו לכך תקנים והשאיפה להצליח לאיישם.

למרות שמשד המשפטים אמור להוביל במסר של שוויון, השיעור הנמוך של עובדים ערבים במשרד המשפטים ובמערכת המשפט, אינו מצביע על כך וההיפך הוא הנכון. זאת למרות העובדה שמדי שנה מסיימים ערבים רבים, נשים וגברים, לימודי משפטים בכל איזורי הארץ ושיעורם של הערבים המתדיינים בבתי משפט אינו נופל משיעורם בכלל האוכלוסיה.

²⁷ הנתונים מעודכנים נכון לתאריך ישיבת הוועדה – 1.12.08.



3. משרד התשתיות הלאומיות²⁸

במשרד התשתיות הלאומיות מועסקים 166 עובדים מתוכם 12 בני מיעוטים (7.5%). לא נמסר באילו דירוגים מועסקים העובדים לפיכך לא ניתן לדעת האם ישנם עובדים בכירים. לדברי השר כבר בשנת 2010 יהוו העובדים הערבים במשרד התשתיות 10% בהתאם ליעד שקבעה החלטת הממשלה.

השר ציין בהופעתו בפני הוועדה כי אי העסקת עובדים ערבים בשירות הציבורי היא הוכחה לאפלייה וקיפוח. השר הנחה את כל החברות הממשלתיות המצויות באחריותו ואת משרדו, על יחידות הסמך שלו, לפעול בהתאם להחלטת הממשלה ואף להגדיל עוד יותר את מספר העובדים הלא יהודים בשירות הציבורי כך שחלקם יהיה תואם לשיעורם בקרב האוכלוסיה במדינה. עוד ציין כי בהתאם למדיניות של אפלייה מתקנת בשירות הציבורי הוא סבור שיש מקום לשקול להחיל בשום שכל העדפה מתקנת לחברות מהמגזר הלא יהודי.

העסקת בני מיעוטים ביחידות הסמך

נתג"ז	תש"ן	מקורות	חח"י	רשות המים	חיא"ל	מכון גיאולוגי	מכון גיאופיסי	
69	166	2200	12220	172	150	100	75	סה"כ מועסקים
0	8	42	196	9	1	1	1	בני מיעוטים
0%	4.8%	1.9%	1.6%	5.2%	0.7%	1%	1.3%	שיעור מועסקים

הערות:

חברת חשמל

הנתון כולל אנשי צד"ל.

נתג"ז

מדובר בחברת מטה ובמסגרת קבלני המשנה היא מעסיקה בני מיעוטי רבים.

²⁸ הנתונים מעודכנים נכון לתאריך ישיבת הוועדה – 24.11.08.



חיא"ל

2 מתוך 7 חברי דירקטוריון בני מיעוטים.

תש"ן

3 מתוך 7 דירקטורים בני מיעוטים.

רשות המים

קיים קושי באיוש המשרות. לתפקידים בתחום ההנדסת מים, המועמדים מתגוררים באזור הצפון וקיים קושי להגיע לת"א. ההענות להשתתף במכרזים נמוכה ביותר לדוגמא-למשרת מרכז מכרזים נדרשה השכלה בתחום כלכלה או מינהל עסקים, הוגשה מועמדות אחת בלבד. כן מועמדים הראויים לתפקיד נפסלים בשל העדר ניסיון הנדרש לתפקיד.

מכון גיאופיסי

קשה לאתר מועמדים ערבים. לאחרונה נקלטו במכון מס' גיאופיסיקאים באמצעות פרסום באוניברסיטאות ואולם אף אחד מבני המיעוטים לא הגיש מועמדות.

מקורות

ל-49 המשרות שפורסמו השנה נתקבלו 1400 פניות של מועמדים מתוכם רק 15 של בני מיעוטים.

חברת החשמל

להלן פירוט העובדים הערבים לפי התפקיד :

תפקיד	גברים	נשים	סה"כ
מוקדני 103	11	10	21
קוראי מונים	19		19
טכנאים	6		6
מהנדסים	3	1	4
מנתחי מערכות + רו"ח	3		3
פועלים, פקידים, נהגים וכו'	93	2	95
מנהלי מחלקות	1		1
מנהלי עבודה	4		4
סגני מנהלי מחלקות	2		2
סגני ראשי מדורים	12		12
ראשי מדורים	7	1	8
ראשי מדורים בכירים	6		6
ראשי קבוצות טכניים	13		13
ראשי קבוצות מינהליים	2		2
סה"כ	182	14	196



--	--	--	--

- מרבית המועסקים בחברה מקרב בני המיעוטים הינם **דרוזים** (64%).
- מרבית בני המיעוטים (82%) משמשים בתפקידים **במרחב הצפוני** של החברה (חדרה וצפונה).

לדברי מנכ"ל חברת החשמל חל שינוי במדיניות החברה והחלה צמיחה בקליטת בני מיעוטים.
בשנת 2004 נקלטו 3, בשנת 2005 – 6, בשנת 2007 – 12.
בשנת 2008 נקלטו 32 עובדים ערבים המהווים כ-7.5% מסך הקליטות.

הגישה לגיוס אקטיבית יותר: פרסום כל המשרות הפנויות בעיתונות העברית ובעיתונות הערבית; בכל מודעה מציינת החברה כי תנתן עדיפות לבני מיעוטים; מנהל אגף משאבי אנוש מנחה מעת לעת את מנהלי כח האדם לעשות את הנדרש לגיוס בני מיעוטים תוך מתן ייצוג הולם; הוחל בתהליך של עבודה בשיתוף עמותת "קו משווה"; החברה מארגנת ירידי תעסוקה וקורס לבני מיעוטים בכפר טמרה לעבודה באגף הביצוע;

עם זאת יש לציין לדברי המנכ"ל כי מחד, חלק מהפונים לחברה אינו עומד בדרישות הסף ובבחינות המיון ומאידך, עובדים איכותיים אינם מעוניינים במקרים רבים להיקלט לחברה בשל השכר הנמוך שהחברה מציעה.

לסיכום, מתוך 12220 עובדים המועסקים בחברת החשמל, חלקם התעסוקתי של העובדים הערבים זניח. למרות השינוי במדיניות החברה עדיין חסומה הדרך בפני בני האוכלוסיה הערבית, ועל אף ההצהרות, הסרת המגבלות בפני מועמדים ערבים חלקית ואינה חלה על כל המשרות. אין ספק כי מתן ייצוג הולם בחברות ממשלתיות חסר שחר ועל מנת לצאת ממעגל הקסמים נדרש שינוי תפיסתי במדיניות החברות ולכל הפחות שינוי חקיקתי.



4. משרד הרווחה והשירותים החברתיים²⁹

במשרד הרווחה 2734 עובדים מהם 232 עובדים ערבים המהווים כ- 8.5% מכלל העובדים. אין אף בכיר ערבי במשרד. ע"פ נתוני אגף בכיר (תכנון ובקרה) בנציבות שירות המדינה, המשרד מצוי במקום השלישי ביחס לשאר משרדי הממשלה בכל הקשור להעסקת עובדים ערבים.

הוועדה ביקשה פירוט באילו דרגות מדורגים העובדים הערבים. נתון זה לא סופק אך נמסר כי העובדים משמשים בשורה של תפקידים ביניהם: פקיד סעד מחוזי (השירות למען הילד), מפקח מחוזי, אחות אחראית, אחות מרכזת ארצית, אם בית בכירה, מדריך חינוכי, רכז חינוכי, מדריך קצין מבחן, מדריכת בית, מטפלת, עו"ס בכיר יחידות הסיוע, עו"ס בכיר מעצרים, עו"ס, פועל מקצועי בנא"מ, קצין מבחן (רגיל ובכיר).

לדברי השר יש לא מעט חסמים באיתור מועמדים חרף הפרסומים באמצעי התקשורת. הקושי אף גדול בקליטת נשים. פורסמו מכרזים לקליטת מטפלות באיזור המרכז אך לא נתקבלה אף פנייה. לגבי עו"ס יש מחסור גם במגזר היהודי. ההסכם עם משרד האוצר קובע כי בבסיס תקציב המשרד לשנת 2009 תנתן תוספת תקציבית של 20 מלש"ח עבור קליטת 221 עובדים סוציאליים ברשויות המקומיות תוך מתן עדיפות לרשויות חלשות.

הוועדה פנתה לשר בבקשה להציג בפניה תכנית מפורטת לגבי קליטת עובדים ערבים בשנתיים הקרובות, תוך עדיפות לשילובם במשרות בכירות. תכנית שכזו לא נתקבלה אך בתגובה לבקשת הוועדה הנחו השר והמנכ"ל את הגורמים המקצועיים במשרד לפעול ליישום מלא של החלטת הממשלה קרי, 10% מקרב עובדי המשרד יהיו מהמגזר הערבי, דרוזי וצ'רקסי.

חשיבות משרד הרווחה כמעסיק עובדים ערבים רבה ואולם, 8.5% עובדים אינם יכולים לספק שירות שוויוני ל-20% מן האוכלוסייה. אוכלוסיה זו, בהיותה חלשה ביחס לאוכלוסיות אחרות, מהווה נתח גדול באוכלוסיית המטופלים ע"י המשרד מאשר שיעורו בכלל האוכלוסייה. העסקת נשים במשרד בעלת חשיבות מעבר להיבט המגדרי, מאחר שכל עלייה בתעסוקת נשים מהווה תוספת להכנסת בית האב ולהעלאת הרמה הסוציו-אקונומית ביישובים הערבים. העלאה שכזו עשויה לתרום להורדת שיעור ההזדקקות לשירותי הרווחה.

²⁹ הנתונים מעודכנים נכון לתאריך ישיבת הוועדה – 22.07.08.



5. משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה³⁰

במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה מועסקים 1448 עובדים מתוכם 59 ערבים (4.1%). לא נמסר כמה עובדים בכירים.

ההתפלגות בחלוקה לפי משרד ראשי/מחוזות/יחידות סמך :

יחידה/מס' עובדים	סה"כ עובדים	מס' עובדים לא יהודים מסך העובדים
משרד ראשי	387	6
מחוזות	214	39
	87	5
	228	2
	356	4
יחידת סמך עובדים זרים	176	3
	1448	59

אין בידנו נתונים על תפקידי העובדים הערבים במשרד אך אנו למדים כי :

- במשרד הראשי שיעור העובדים הערבים פחות מ-2%.
- מרבית העובדים הערבים עובדים במחוזות ולא במשרד הראשי.
- חלק מן העובדים הערבים עוסק בעבודות פיקוח למניעת פתיחת עסקים בשבת.

המשרד מכיר בעובדה כי מספרם של הערבים המועסקים בו, אינו תואם את חלקם היחסי באוכלוסיה ופועל במספר מישורים על מנת להגדילו :

- קיום שיתוף פעולה מלא עם נציבות שירות המדינה ליישום המתחייב מהחלטות הממשלה בנושא הייצוג ההולם.
- מעקב אחר משרות המתפנות במשרד ובחינת אפשרויות הקצאתן לאוכלוסיה הערבית.
- יצירת משרות חדשות לתפקידים שונים במשרד וייעודן לאוכלוסיה הערבית.

³⁰ הנתונים מעודכנים נכון לתאריך ישיבת הוועדה – 17.11.08.



סמנכ"ל בכיר למינהל ומשאבי אנוש ציין כי ישנם מקרים בהם מפרסם המשרד מכרזים המיועדים לבני האוכלוסיה הערבית, אולם אלו לא תמיד מגישים מועמדות. אחת הדוגמאות לכך, הינה מכרז לקליטת רופא במחוז חיפה, שפרסם המשרד בשנת 2005, אליו לא ניגשו כלל מועמדים ערבים. "ככלל, משרד התמ"ת רואה את עיקרון השוויון ככזה המכתיב את כללי ההתייחסות אנשים בחברה, כמו גם את אופן חלוקת המשאבים ביניהם. ראייה זו משמשת עוגן למדיניות שתומכת במתן ביטוי הולם לייצוגה של האוכלוסיה הערבית בקרב העובדים בשירות המדינה."

6. משרד החינוך³¹

במשרד החינוך 2002 עובדים מתוכם 133 עובדים ערבים המהווים 6.6% מכלל עובדי המשרד.
במערכת החינוך מועסקים כ- 95000 מורים מהם כ-22000 בחינוך הערבי (23%).

השרה ציינה בהופעתה בפני הוועדה כי המשרד פועל בתיאום ובשיתוף נציבות שירות המדינה על תכנית עבודה 5 שנתית שנקבעה עבור משרד החינוך ובהתאם להחלטת הממשלה באשר לייצוג ההולם לבני האוכלוסיה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית. לצורך כך הקצה המשרד ממקורותיו משרות ייעוד לבני האוכלוסיה הערבית וכך בשנת 2008 נתקבלה תוספת של 11 משרות מנציבות שירות המדינה. משרות אלו וכן 16 משרות מיועדות נוספות, נמצאות בשלבי מכרז לאיושן. עם איושן יעמוד המשרד על כ-7.2% עובדים בני האוכלוסיה הערבית. השרה הוסיפה כי מעבר לכך עומד המשרד לשלב בוועדות הפדגוגיות אנשי אקדמיה מהמגזר הערבי. הם אמנם אינם נספרים כעובדים אך בהחלט משפיעים על התכנים שהמשרד מעצב, ואלה ישפיעו גם על תכנית הלימודים במגזר הערבי.

יחד עם זאת, נערך המשרד לפנייה נוספת לשנת 2009, לקבלת תוספת משרות ליחידות המשרד השונות זאת על מנת לעמוד ביעדי הממשלה. יש לציין כי בני המיעוטים נכללים בקטגוריה של "העדפה מתקנת" על כל המשתמע מכך.

להלן הנתונים של שיעור העובדים בני האוכלוסיה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית מכלל העובדים במשרד החינוך בחלוקה מחוזית ובחנתך משנה גברים/נשים:

אחוז (וכמות) בני המיעוטים		מחוז
נשים	גברים	
(15) 0.75%	(31) 1.55%	מטה
(2) 0.1%	(8) 0.4%	מחוז דרום
(6) 0.3%	(11) 0.55%	מחוז חיפה
(1) 0.05%	(5) 0.25%	מחוז ירושלים
(3) 0.15%	(4) 0.2%	מחוז מרכז
(18) 0.9%	(28) 1.4%	מחוז צפון
(1) 0.05%	0	מחוז ת"א

³¹ הנתונים מעודכנים נכון לתאריך ישיבת הוועדה – 8.09.08



סה"כ	4.35% (87)	2.3% (46)
------	------------	-----------

חשיבות משרד החינוך כמעסיק ערבים רבת פנים. פוטנציאל העסקת הנשים גבוה במערכת בחינוך בכלל ובקרב נשים אקדמאיות בפרט. המשרד פועל בין היתר לשילוב מורות ערביות בהוראת ערבית ואנגלית במחוז המרכז.

תפקידה העיקרי של מערכת החינוך להעניק שוויון הזדמנויות ריאלי לאזרחיה כצעד ראשון בחיים. התוצר הסופי של מערכת החינוך הערבי אינו משביע רצון במיוחד לאור המדרג הסוציו-אקונומי הנמוך. משרד החינוך נדרש בעיקר, להקדיש מאמץ יתר להעדפה מתקנת בחינוך הערבי. מאמץ זה דורש בעיקר תוספת כוחות הוראה טובים בחינוך הערבי במיוחד לאור העובדה שהתלמיד הערבי נדרש ללמוד שתי שפות זרות בהשוואה לשפה זרה אחת במגזר היהודי. יש צורך לקלוט עובדים ערבים ברמות בכירות במיוחד באגפים כגון: מדען ראשי, מזכירות פדגוגית, מחלקת בחינות וכדומה.



7. משרד התקשורת³²

משרד התקשורת מעסיק 4 ערבים בלבד מתוך כ-140 עובדיו (3%). לדברי השר יש לקבוע מדיניות של אפליה מתקנת בכל המגזרים על מנת שינתן שוויון הזדמנויות לכל אזרח, ולשם התקנת האיזונים הנדרשים בחברה מורכבת ורבגונית כמו בישראל. מתשובתו נראה כי המשרד יתקשה לבצע את החלטת הממשלה בדבר העלאת שיעור הערבים ל-10%.

להלן פירוט העובדים ומתח הדרגות:

- מרכז (תכנון ותיאום תדרים עם הרש"פ ומדינות ערב) באגף ספקטרום ותדרי רדיו, בדרגה 40 הנדסים/טכנאים.
- מרכז בכיר (חקירה ומודיעין בזק) באגף פיקוח ואכיפה מערך התקשורת בדרגה 41 מח"ר.
- עוזרת ראשית ליועץ המשפטי בדרגה ב1 משפטי.
- מרכז (חקירה ומודיעין בזק) בדרגה 39 מח"ר.

הסיבות לאי העסקת עובדים ערבים בעיקר בירוקרטיות:

- אי הוספת תקנים מחד וצידוד בהעסקת ערבים במשרות ייעודיות.
- העדר תקציב לתשלום תוספות רכב, שעות נוספות וכו'.
- מדובר במשרד מטה קטן ומקצועי המחייב העסקת מומחים בתחומי טלקומוניקציה, כלכלה ומשפטים.
- ריחוק מועמדים ערבים ממרכזי עבודת המשרד בירושלים או בת"א.

משרד התקשורת הינו הרגולטור העיקרי בתחום התקשורת. מתוקף כך, יכולתו לפעול למען יצוג הולם בכלל ובתעסוקה בפרט לחלקי אוכלוסיה שונים (כולל לערבים), בענפי המשק הפועלים מכוח זכויות שהינם בתחום אחריות המשרד, רחבה.

³² הנתונים מעודכנים נכון לתאריך ישיבת הוועדה – 26.11.08.



בהופעתו בפני הוועדה אמר השר כי התפקיד המרכזי של המשרד כרגולטור הוא לדאוג להסדרת השוק לעידוד התחרות ולפעול לרווחת הצרכנים. הוא יתמוך ברפורמה ובלבד שתכלול את כל המגזרים, אך הוא אינו חושב שהדבר ישים ללא תיקוני חקיקה או מתן תמריצים מהממשלה.

רשות השידור

ברשות השידור 1800 עובדים מתוכם 131 ערבים (7.2%). הרשות סברה מאז ומעולם כי יש לתת ייצוג הולם לכל הסקטורים בחברה הישראלית והדבר בא לידי ביטוי בקליטת עובדים ערבים הן ביחידות הטלוויזיה והרדיו המשרדות בערבית והן ביחידות האחרות.

עובדים ורמות שכר

סה"כ עובדים ערבים		סה"כ עובדים		רמה
נשים	גברים	נשים	גברים	
-	5	20	165	א' (25000) גבוה
2	17	131	351	ב' (24999-16000) בינוני-גבוה
15	36	324	325	ג' (15000-8000) גבוה
14	12	213	127	ד' (עד 7999) נמוך

הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו

במהלך שנת 2008 החל יישום מדיניות שיבוץ עובדים מן המגזר הערבי והועסקו 2 עובדות ערביות האחת בתפקיד עוזרת מחקר והשנייה בתפקיד מפקחת בתחום רדיו. המשרות בהיקף של 50% משרה כל אחת.

כתב הזיכיון שהוענק לזכייניות קשת ורשת קובע כדלקמן:

גיוון חברתי – תרבותי בכח האדם

"בכל שנה במהלך שתי שנות הזיכיון הראשונות יקלטו בבעל הזיכיון עובדים חדשים, ולפחות 25% מהעובדים והמנהלים החדשים כאמור יהיו מקבוצות המייצגות את מגוון החברה והתרבות הישראלית..."

"בעל הזיכיון מתחייב כי החל משנת הזיכיון השלישית ואילך 33% מהעובדים והמנהלים החדשים יהיו מקבוצות המייצגות את מגוון החברה הישראלית והתרבות הישראלית."



יישום

רשת – התחייבה להגדיל את הייצוג החברתי תרבותי בקרב עובדיה ב-3 השנים הראשונות ובכלל זאת התחייבה כי לפחות 5% מכלל עובדיה יהיו ערבים. מנתונים שמסרה עולה כי בשנת 2006 לא עמדה בהתחייבות האמורה. בשנת 2007 ישנה מגמה של שיפור בעניין זה ו-2.5% מכלל עובדיה הינם ערבים.

קשת – התחייבה במכרז לכך ש-25% מהעובדים החדשים ייצגו את מגוון החברה והתרבות הישראלית. מנתונים עולה כי 30% מכלל העובדים החדשים הם מקבוצות פריפריה חברתית וגיאוגרפית ויישנו ייצוג הולם לכל המגזרים בחברה. בשנת 2006 הועסקו 6 מתמחים פריפריאליים מהמגזר הערבי.

נתוני חברות תקשורת נוספות:

- פלאפון – 8% מכלל העובדים בחברה הינם ערבים. מרביתם משולבים במערך השירות והמכירות.
- בזק – שיעור העובדים הערבים עומד על 6% (1/3 מהעובדים נשים).
- סלקום – העובדים הערבים מהווים בין 7%-8 מכלל עובדי החברה.
- פרטנר – שיעור העובדים הערבים עומד על כ- 7% מכלל עובדי החברה.
- HOT – כ-10% מכלל העובדים ערבים בעיקר בתחום שירות, מכירות ותמיכה טכנית.
- YES – העובדים הערבים מהווים 7% מכלל העובדים.



8. משרד הפנים³³

במשרד הפנים מועסקים 633 עובדים (לא כולל אימאמים מוסלמים - 323 עובדים) מתוכם 38 מבני המיעוטים המהווים 5.37% מכלל העובדים, מרביתם בתפקידים בכירים. השר ציין בהופעתו בפני הוועדה כי הוא שמח על כך שהעובדים הערבים במשרד משולבים בתפקידים בכירים בהנהלת המחוזות וכי עד שנת 2010 8% מכלל העובדים יהיו ערבים.

חשיבות משרד הפנים, האחראי על השלטון המקומי, רבה. שכן, 40% מן הרשויות המקומיות הן ערביות והעדר עובדים ערבים גורם לקשיים בהיכרות בלתי אמצעית עם הרשויות הערביות. המשרד פנה לוועדה להסרת חסמים ולנציבות שירות המדינה בבקשה לקלוט 20 עובדים נוספים, הבקשה כוללת בתוכה תוספת תקנים שהמשרד מתחייב להחזיר תוך 3 שנים. טרם נתקבלה תשובה. עוד ציין השר כי בחינות הנציבות מהוות חסם בקרב מרבית המועמדים וגם בעלי תואר ראשון, אינם עוברים אותן. בהתייחסו לתעסוקת נשים השיב השר כי מינוי עובדים במשרד הפנים, כמו ביתר משרדי ממשלה אחרים, מתבצע בהליך של מכרז גם כאשר המשרה מסומנת למשכילים בני מיעוטים. על כן, אין למשרד שליטה באבחנה בין עובד לעובדת.

נתון חשוב נוסף שהשר נתבקש להביע דעתו הינו העובדה ששיעור האבטלה ביישובים הערבים כפול מזה שביישובים יהודים בכל איזור. על מנת לפתור בעיה זו השיב השר כי מדיניות המשרד לתכנן ולהקים איזורי תעשייה משותפת בעיקר באיזורים צפון ודרום הארץ איזורי התעסוקה יופעלו במנגנון שייקבע ע"י שר הפנים ותהיה חלוקת הכנסות בין היישובים באיזור. מדיניות זו שהציע השר אושרה ע"י הממשלה והמשרד בתיאום עם מנהל מינהל מקרקעי ישראל, משרד התמ"ת ומשרד האוצר נערכים ליישמה.

³³ הנתונים מעודכנים נכון לתאריך ישיבת הוועדה – 29.10.08.

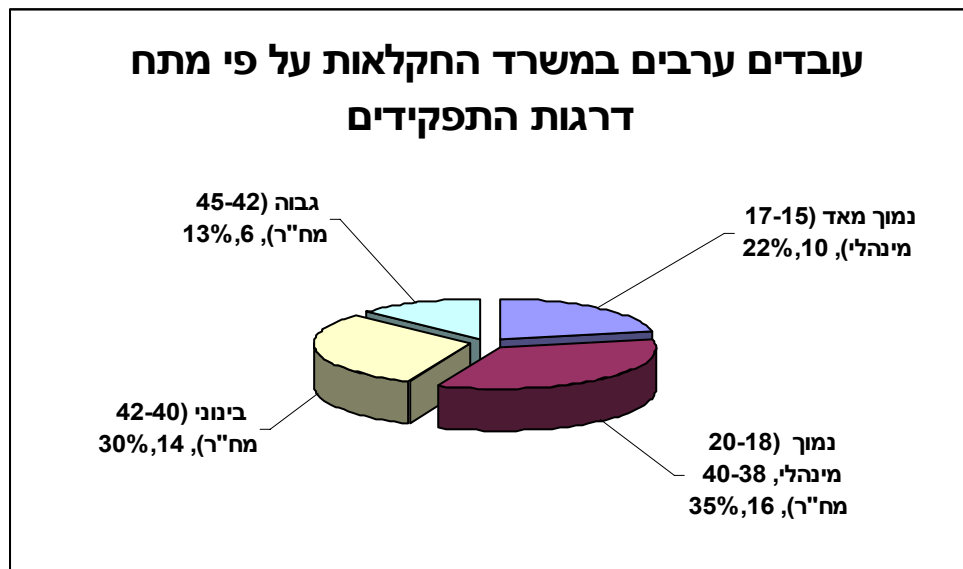


9. משרד החקלאות ופיתוח הכפר³⁴

במשרד החקלאות ופיתוח הכפר מועסקים 5.5% עובדים ערבים מסך כל עובדי המשרד על פי הפירוט הבא:

- במשרד הראשי ובשירות ההדרכה והמקצוע מועסקים 46 עובדים ערבים (6.3%).
- בשירותים הווטרינרים (יחידת סמך) מועסקים 20 עובדים ערבים (7.6%).
- במינהל המחקר החקלאי (יחידתסמך) מועסקים 27 עובדים ערבים (3.8%).

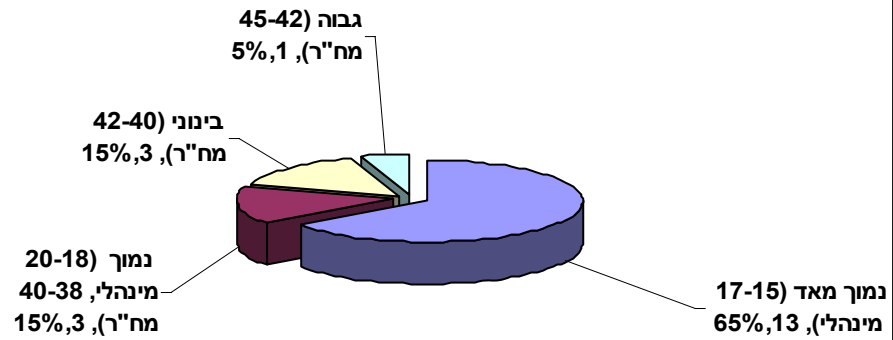
שר החקלאות ופיתוח הכפר לא הופיע בפני הוועדה אך הוא התבקש למסור נתונים:



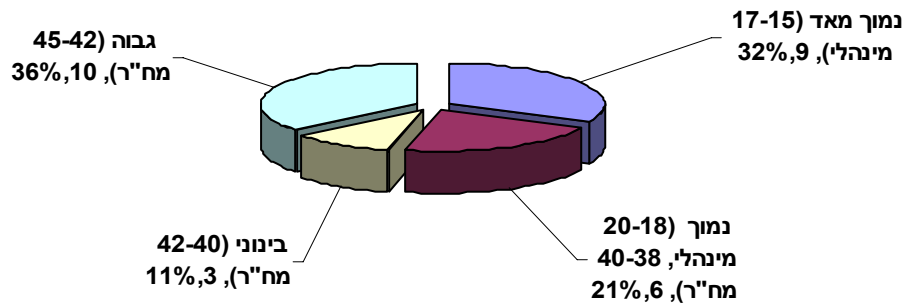
³⁴ הנתונים מעודכנים נכון לתאריך 14.09.08.



עובדים ערבים בשירותי הוטרניריים על פי מתח דרגות התפקידים



עובדים ערבים במינהל המחקר החקלאי על פי מתח דרגות התפקידים



כדי לעמוד ביעד שקבעה הממשלה מייעד משרד החקלאות משרות למגזר הערבי המתפרסמות במסגרת מכרזים ייעודיים. המשרד נתקל במספר לא מבוטל של מכרזים שפורסמו למגזר הערבי בתחומים מקצועיים שנדרשת להם השכלה בתחומים כגון: מדעי הטבע, מדעי החקלאות, דייג, חוקרים, הנדסה וכו' אשר לא אותרו מועמדים. מוצע כי משרד החקלאות יעבוד בשיתוף עם חברות השמה שיסייעו באיתור מועמדים מקצועיים בתחומי עיסוקו.



10. מרכז השלטון המקומי³⁵

מס' עובדים במשרה מלאה – 44

מס' עובדים ערבים במשרה מלאה – 5.33

יועצים וספקי שירות – 6

ספק שירות ערבי - 1

בהנהלת מש"מ יש **נציג ערבי אחד מתוך 9** ומתוך 49 חברי הנהלה ישנם 13 ערבים.

החברה למשק וכלכלה

מס' עובדים - 133

מס' עובדים ערבים – 2

מס' עובדים המועסקים ע"י חברת כח אדם – 3

מס' עובדים ערבים המועסקים ע"י חברת כח אדם - 1

החברה לאוטומציה

מס' עובדים - 324

מס' עובדים ערבים - 17

מרכז השלטון המקומי הוא הגוף המאגד ומאחד את כלל הרשויות המקומיות בישראל. תפקידו העיקרי של מרכז שלטון המקומי לייצג את הרשויות המקומיות ולקדם את ענייניהן בפני גורמי הממשלה השונים ובפני מוסדות וארגונים ממלכתיים. בשנים האחרונות פועל מרכז השלטון המקומי כדי לסייע לרשויות לשאת בנטל הכבד של אספקת השירותים, קליטת העלייה ופיתוח היישובים.

יו"ר מרכז השלטון המקומי ציין בפני הוועדה כי הארגון קטן יחסית המעסיק שיעור ניכר של בני מיעוטים ואינו מבצע העדפה מתקנת גם משום שבהיותו גוף מבוקר הוא מחוייב בקליטת עובדים באמצעות מכרזים. עם זאת, מאחר שמדובר בעמותה שתכליתה ייצוג כלל הרשויות המקומיות בישראל, יש בה נציגות קבועה למגזר הערבי והדרוזי הכוללת בין השאר 2 סמנכ"לים, גזבר המועסק בחלקיות משרה, ראש מחלקת וטרינריה, מזכיר מחלקה וכלכלן. לדעת היו"ר שיעור בני המועסקים ברשויות מקומיות בערים מעורבות מניח את הדעת.

להלן מיון עובדיהן ועובדיהן הערביים של 7 הרשויות המקומיות הרלוונטיות (חיפה, ת"א-יפו, נצרת עילית, מעלות, ירושלים, רמלה, עכו, לוד) בחלוקה לגברים ולנשים לפי ההגדרות האופרטיביות הבאות:

א. **בכירים** – כל מי שבחווה בכירים + מורים שמקבלים גמול ניהול.

ב. **זוטרים** – כל מי שבדירוג המינהלי בדרגה 7 ומטה.

ג. **ביניים** – כל השאר.

³⁵ הנתונים מעודכנים נכון לתאריך ישיבת הוועדה – 27.10.08.



סה"כ עובדים									שם רשות מקומית	
זוטרים			ביניים			בכירים				
נשים	גברים	סה"כ	נשים	גברים	סה"כ	נשים	גברים	סה"כ		
813	515	1328	1680	1153	2833	20	38	58	4219	חיפה
1495	1449	2944	2083	1394	3477	13	219	232	6653	ירושלים
167	117	284	303	209	512	5	17	22	817	לוד
103	39	142	132	93	225	3	5	8	406	מעלות תרשיחא
55	44	99	239	165	404	6	5	11	514	נצרת עילית
84	79	163	205	141	346	5	6	11	550	עכו
208	43	251	298	238	536	2	6	8	795	רמלה
1393	717	2110	3027	2091	5118	68	129	197	7425	תל-אביב

עובדי רשויות מקומיות ערבים							שם רשות מקומית
זוטרים		ביניים		בכירים		סה"כ	
נשים	גברים	נשים	גברים	נשים	גברים		
133	113	112	238	0	6	602	חיפה
363	721	372	297	2	17	1772	ירושלים
20	31	19	15	0	1	92	לוד
21	13	17	28	0	1	80	מעלות תרשיחא
7	3	3	17	0	0	30	נצרת עילית
38	57	34	28	1	2	160	עכו
36	8	23	8	0	0	75	רמלה
80	27	52	50	0	3	453	תל-אביב

תל אביב ניצבת במקום האחרון מבין 8 רשויות מעורבות :

תל אביב היא הרשות המעורבת בה מספר המועסקים הערבים הוא הנמוך ביותר – 4.7%. אחריה נצרת עילית 5.8%, רמלה 9.4%, לוד 11.2%, חיפה 14.2%, מעלות תרשיחא 19.7%, ירושלים – 26.6% ועכו – 29%.

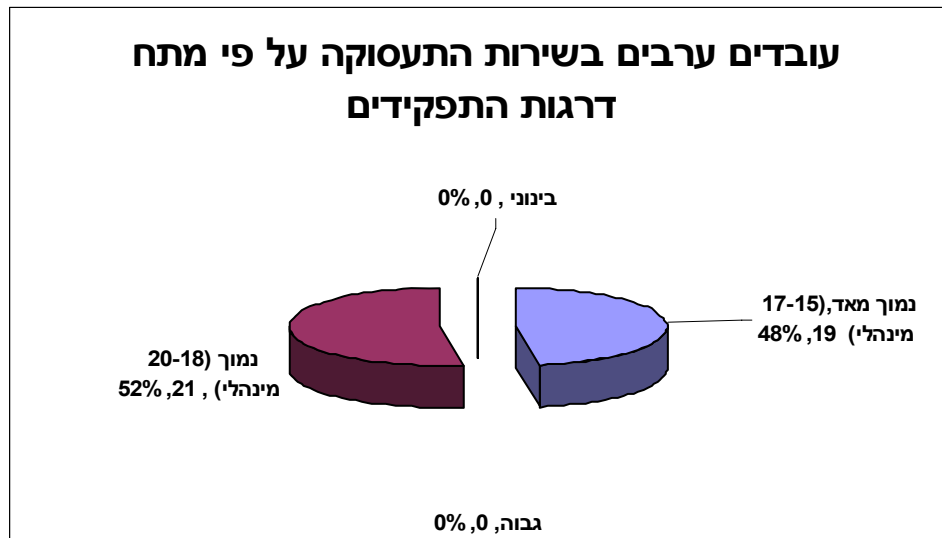
כן, נשים אינן משולבות בתפקידים הבכירים ורובן בתפקידים זוטרים וביניים. מעט מאוד גברים נושאים בתפקידים בכירים וגם הם משולבים בעיקר בתפקידים הזוטרים.



11. שירות התעסוקה³⁶

בשירות התעסוקה מועסקים 655 עובדים מתוכם 40 בני מיעוטים המהווים 6.1%.

אין אף עובד ערבי בכיר בשירות התעסוקה - כל העובדים בדירוג המינהלי.
להלן פירוט התפקידים: מנהלי לשכות (10), ראשי צוותים (2), פקידי השמה וייעוץ בכירים (9), פקידי השמה וייעוץ (18), עובד משק (1).



נתונים מעודכנים לחודש אוגוסט 2008 :

סה"כ אוכלוסיה ערבית בגיל העבודה 990,600 מתוך 5,198,000 (19%). מהם משתתפים בכח העבודה האזרחי 447,300 המהווים 45.1%. שיעור השתתפות הנמוך יחסית למגזר היהודי (59.3%). מספר הבלתי מועסקים במגזר הערבי הוא 34,300 – שיעור האבטלה 7.7% לעומת 6% במגזר היהודי. כל 39 היישובים המצויים בראש טבלת היישובים בהם דורשי העבודה הוא הגבוה ביותר – ערבים.

נתוני אבטלה לחודש יוני 2008 :

מספר דורשי העבודה בישובים ערבים 49,300 המהווים 26% מכלל דורשי העבודה המתייצבים בלשכות שירות התעסוקה.
שיעור דורשי העבודה בישובים ערבים מתוך האוכלוסיה בגיל העבודה הוא 8.2% לעומת 5.2% בערי הפיתוח ו-3.5% ארצי.
57% מדורשי העבודה במגזר הערבי הן נשים לעומת 59% בערי הפיתוח ובממוצע הארצי.

³⁶ הנתונים מעודכנים נכון לתאריך ישיבת הוועדה – 12.08.08.



מנכ"ל שירות התעסוקה נתבקש למסור לוועדה מהן הפעילויות המתבצעות לשילוב נשים ערביות בעולם העבודה. להלן התייחסותו:

שירות התעסוקה שם דגש על טיפול בנשות המגזר הערבי שמאפייני תעסוקתן מושפעים מחסמים ייחודיים: מסגרת מסורתית מגבילה; העדר תשתית תעסוקתית מקומית; העדר נגישות; העדר סידור לילדים; חשש מהתנתקות מ"חחמת" גמלת הבטחת הכנסה; השכלה ממוצעת נמוכה; שפה ולימודים שאינם ע"פ צרכי השוק. לפיכך, מתקיימת פעילות השמה יחודית –

- רכז השמה יחודי למגזר הערבי אשר עיקר פעילותו ביצירת שו"פ עם הרשויות ובעלי עניין (עמותות/משרדי ממשלה).
- יזום ירידים וכנסים תעסוקה ייחודיים.
- הכשרות יעודיות לנשים.
- פעילות יעודית להשמת אקדמאיות במסגרת "מסלול תעסוקה" בתמ"ת.
- בתכנית, הקמת מרכז תעסוקה לנשים ערביות (תוך דגש על דתיות שאינן משכילות).
- פתיחת לשכת תעסוקה בשפרעם שתהווה מרכז לאספקת מקומות עבודה תוך טיפול אקטיבי בהון האנושי. שיטות העבודה בלשכה הותאמו לקהל היעד.

לאור נתוני התעסוקה בקרב התושבים הערבים פנתה הוועדה בבקשה למנכ"ל השירות להציג תכנית עבודה לקידום התעסוקה להגברת ההפנייה לעבודה בקרב ערבים, תכנית עבודה לצמצום אבטלת נשים ערביות ותכנית עבודה להשמת אקדמאים הכוללות: יעדים, סדרי עדיפויות, תכנית פעולות ומשאבים (כ"א ותקציב) על ציר הזמן (שנה, רבעון, 2,3,5 שנים) והאיזור (צפון, דרום ומזרח).

למרות פניות חוזרות ונשנות ללשכת מנכ"ל שירות התעסוקה לא נתקבלו הנתונים.



12. המשרד להגנת הסביבה³⁷

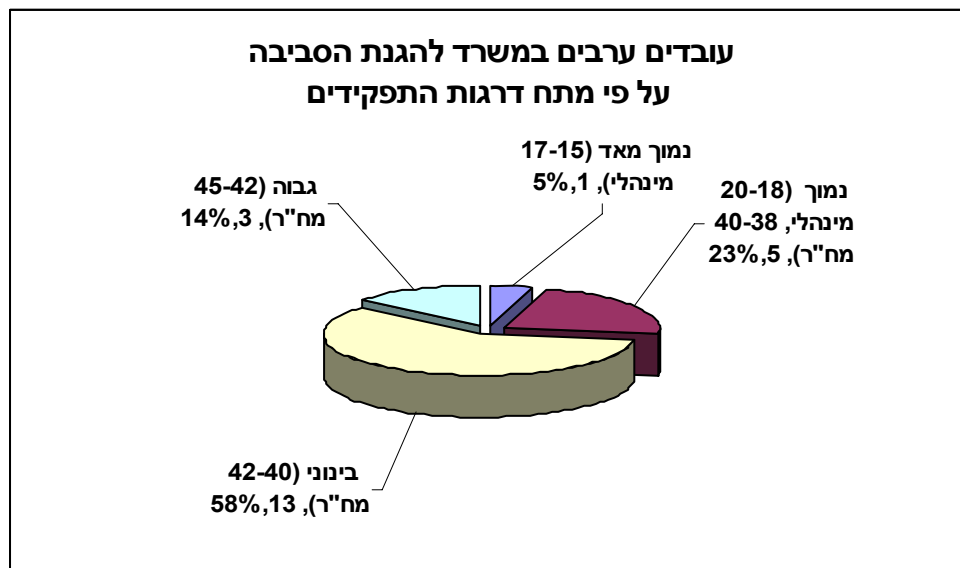
במשרד להגנת הסביבה מועסקים 490 עובדים מתוכם 22 עובדים ערבים (4.5%). בתום 2008 יועסקו 25 עובדים. אין עובדים בכירים.

לא התקיימה ישיבת ועדה בהשתתפות השר ונציגי משרדו. הוועדה פנתה לשר בבקשה למסירת נתונים ולהלן התייחסותו:

לדעתו אין חסמים או קשיים הניצבים בפני מועמדים ערבים להתקבל לעבודה במשרד. במקרים בהם קיים קושי באיתור מועמדים מתאימים לאיוש משרות קיימות, נבחנים מחדש תנאי הסף לדרישות התפקיד ובמידת הצורך פועלים לתיקונם.

כדי לעמוד ביעד הממשלה פועל המשרד על פי שיטת מכרזים המיועדים למגזר הערבי כגון: יועמ"ש במחוז צפון, מרכז תשתיות במחוז ירושלים, מרכז חומ"ס (חירום) מחוז ירושלים.

הוועדה ביקשה פירוט באילו תפקידים משמשים העובדים הערבים ובאילו דרגות. להלן ניתוח הנתונים על פי מתח דרגות התפקידים:



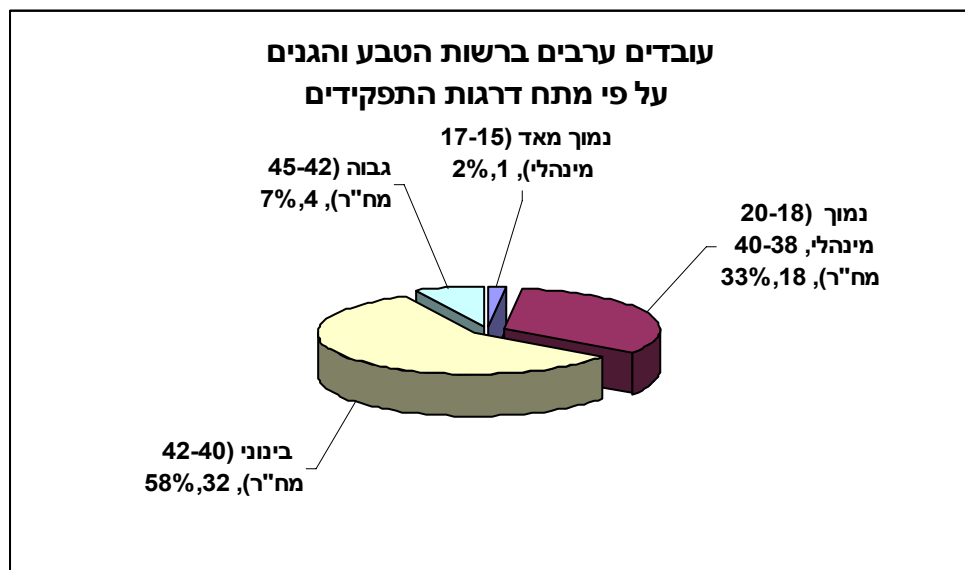
שיעור העובדים במשרד להגנת הסביבה נמוך והינו רחוק מהיעד שהציבה הממשלה. כמו כן, בהסתמך על מתח דרגות התפקידים ניתן לראות כי חלק גדול מבין העובדים (58%) אינו משולב בתפקידים בכירים.

³⁷ הנתונים מעודכנים נכון לתאריך 16.09.08.



ברשות הטבע והגנים אשר הינה תאגיד סטטוטורי שהשר ממונה עליו ע"פ חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה התשנ"ח – 1998:

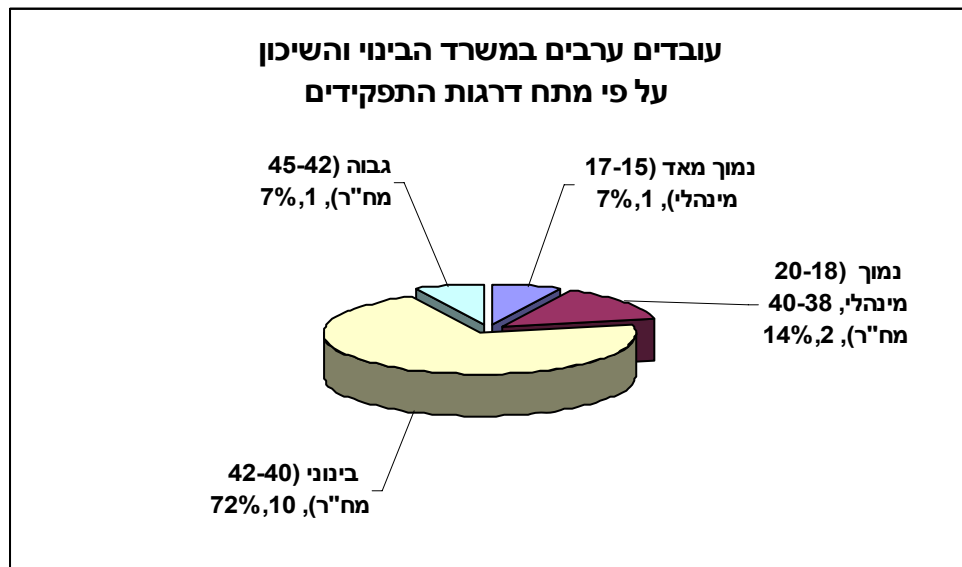
מועסקים 55 ערבים עובדים קבועים מתוך 500 (11%) מרביתם בתפקידים זוטרים.





במשרד הבינוי והשיכון מועסקים 14 עובדים ערבים מתוך 741 עובדים (1.88%). אחוז העובדים הערבים נמוך מאוד ורחוק מהיעד שהציבה הממשלה.

לא התקיימה ישיבה בהשתתפות השר אך הוא התבקש למסור לוועדה נתונים. מנכ"ל המשרד ציין כי המשרות הבודדות המפורסמות מעת לעת במכרזים פומביים, פתוחות בפני כל מגזרי האוכלוסיה. בנוסף מתקיימת העדפה מתקנת בהתאם להחלטות הממשלה והנציבות ע"י הקצאת משרות מקצועיות ייעודיות לבני המגזר הערבי. כן המשרד מקפיד על ייצוג הולם במכרזים המתפרסמים על ידו. לדברי המנכ"ל לא קיימים במשרד חסמים המונעים ממועמדים ערבים לזכות במכרזים. הדבר היחיד שמונע מועמדותם הוא אי הענותם למכרזים.





14. סיכום

בשל פיזור הכנסת ה-17 ובהתחשב בעובדה שעבודת הוועדה נמשכה שישה חודשים בלבד, טרם התקיימו דיונים עם כל משרדי הממשלה והגורמים הרלוונטיים. לצורך השלמת איסוף הנתונים יש לזמן משרדי ממשלה נוספים.

היו משרדים ושרים שנענו לזימון ההופעה בוועדה ואף שטחו בפניה את מורכבות הבעיה. לצד הופעת ראש הממשלה, היועץ המשפטי לממשלה, שר המשפטים ושרים בכירים אחרים, **בלטו בהעדרם שר האוצר ונגיד בנק ישראל אשר לא נענו לניסיונות הוועדה להזמיןם**, כאשר האחד עומד בראש המערכת הכלכלית לה תפקיד מכריע בסוגיה הנדונה והאחראי על אגפים עתירי כח אדם מחד (רשות המיסים, מערכת החשב הכללי), ומרכזיים (רשות החברות הממשלתיות, אגף התקציבים) מאידך, והשני עומד בראש גוף שלמרות חשיבותו הרבה לכלל המשק מעסיק שני עובדים ערבים בלבד.

הליך איסוף הנתונים לווה לא אחת בקשיים ולמרות פניות חוזרות ונשנות מצד הוועדה לעיתים לא סופקו הנתונים המתבקשים, או שההתייחסות הייתה חלקית, אם לא מתחמקת. מן הראוי לציין כי הנתונים המפורטים לעיל עדכניים למועד מסירתם לוועדה, ואולם, בלתי מבוקרים על ידנו.

למרות האמירות שנשמעו במהלך דיוני הוועדה ע"י המוזמנים, שרים כפקידים, אנו עדים לפער גדול בין המישור ההצהרתי לבין המישור המעשי. יתכן שפער זה מסביר, ולו חלקית, את העדר העלייה המשמעותית יותר בקליטת העובדים הערבים בשירות הציבורי.

ישנם משרדי ממשלה בהם הייצוג נמוך מאוד. רוב העובדים מועסקים במשרות סקטורליות והייצוג במשרדי ממשלה ראשיים בהם נקבעת המדיניות, הוא עדיין שולי. רק מיעוט קטן מועסק במשרות שאינן קשורות ישירות למגזר הערבי. העובדים הערבים עדיין מודרים מהרמות הבכירות בשירות המדינה, אינם משולבים בתהליכי קבלת החלטות ובעמדות המסמיכות אותם להשפיע על קביעת מדיניות, לפתח יוזמות ותכניות או לממש רעיונות בעלי השלכות על כלל אזרחי המדינה.

בעיית העדר הייצוג ההולם בשירות הציבורי חורגת מן הפן המוסרי וגולשת לצד המעשי בהיותו מעסיק רב היקף. כמו כן, המצב בסקטור הציבורי מקרין על המצב בסקטור הפרטי. על המדינה מוטלת החובה להמנע מאפלייה, אך, על אף ההבטחות החוזרות ונשנות של הממשלות השונות לתיקון העוול ההיסטורי, טרם הורגש שיפור משמעותי ובראייה ראשונה המתבקשת מדו"ח הביניים, נראה כאילו החלטות הממשלה בחמש השנים האחרונות, לא הביאו לשינוי בנושא הייצוג ההולם.



שער שלישי: קשיים, הסתייגויות וחסמים – תגובות לדיוני הוועדה

כל משרדי הממשלה למעט משרד המדע, התרבות והספורט, טרם הגיעו ליעד שנקבע על ידי הממשלה, קרי: שיעור של 10% עובדים ערבים מכלל העובדים במשרדיהם.

במישור העקרוני, כל השרים, הביעו הסכמתם בדבר הצורך בייצוג הולם לערבים בשירות המדינה בכלל ומשרדיהם בפרט, והצורך בתיקון המצב הקיים. ברמה ההצהרתית, כמעט כולם הביעו ביטחונם כי משרדיהם יישמו החלטה 2579, קרי: 10% עובדים ערבים מכלל העובדים בשנת 2012. יתר על כן, שרים רבים למשל שר הפנים, שר הרווחה ושר התשתיות הביעו את תמיכתם בעניין הייצוג ההולם לערבים בשירות המדינה מן הבחינה הציבורית-מוסרית.

במישור המעשי, כאשר נדון המצב הקיים בכל משרד, ותכניות העבודה הפרטניות המשרדיות ליישום החלטת הממשלה, נמצא, כי קיים פער בין הצד ההצהרתי לבין התכנון המעשי למימוש הצהרות אלה הלכה למעשה.

השרים ונציגי המשרדים, רשויות וחברות ממשלתיות, כמו גם גופים ציבוריים העלו חסמים שונים המקשים על מימוש יעדי הממשלה עד שנת 2012.

בנסיבות העניין, נציגים ומוזמנים ערבים, העלו גם הם חסמים הנראים בעיניהם מרכזיים בקליטת עובדים ערבים בשירות הציבורי. חסמים אלה הועלו בין אם ברמה העקרונית ובין אם ברמה הפרטנית של המשרד/ארגון הנדון. בין החסמים שצוינו, כאלה שהינם בתחום התפיסות ההדדיות של רוב ומיעוט את משנהו. אולם קיימים חסמים רבים שהינם בתחום המוחשי שלהם תרופה בירוקרטית.

חסמים המקשים על שירות המדינה בקליטת עובדים ערבים

1. **מצאי מועמדים מתאימים:** נציבות שירות המדינה טענה כי פעמים רבות מועמדים מנסים להתקבל לתפקידים מסוימים ללא רקע וניסיון בהם. בנוסף לכך, מגוון המקצועות האקדמאים הנרכשים על ידי ערבים מצומצם יחסית לביקוש ההכשרה האקדמית על ידי שירות המדינה.³⁹ מאידך, טענה הנציבות טענה הפוכה במידה רבה, כי מועמדים ערבים, לא זו בלבד שאינם נופלים בכישוריהם למשרות רבות ממועמדי הרוב, אלא שבמקרים רבים כישוריהם גבוהים מן הנדרש. יצוין שגם ראש הממשלה ציין תופעה זו.⁴⁰

א. מכאן, רמת ההיענות של מועמדים ערבים למכרזים בשירות המדינה נמוכה ביחס לרמת ההיענות של הרוב היהודי. במקביל, נטען כי גם ניסיונות חיפוש של משרדים אחר מועמדים ערבים מתאימים העלתה חרס.⁴¹

³⁹ י' ברגר, בפני הוועדה בישיבתה מיום 25.03.08.

⁴⁰ א' אולמרט, בפני הוועדה בישיבתה מיום 12.11.08.

⁴¹ השופט משה גל, מנהל בתי המשפט, בפני הוועדה בישיבתה מיום 1.12.08.



ב. באשר למיעוט עובדים ערבים במשרות בכירות, הועלתה טענה כי האוכלוסייה הערבית לא יצרה מנגנוני ניהול הנדרשים למועמדים במשרות ניהוליות ובכירות.

ג. נציגי ארגונים ערבים ומוזמנים אחרים טענו כי שירות המדינה אינו מכיר דיו את המיעוט הערבי בכלל ואת ההיצע שלו בתחומי התעסוקה השונים בפרט. יתר על כן, שירות המדינה הסתמך בעיקר על צפייה פסיבית להגשת מועמדות מצד מועמדים ערבים ולא יצר מנגנוני איתור אקטיביים ואפקטיביים לכוח אדם ערבי בכלל וכוח אדם מקצועי בפרט.⁴² לעניין זה נציין כי נתוני שירות התעסוקה בדבר השמת אקדמאים ערבים בכלל השוק, ולא רק בשירות המדינה, אכן מלמדים על שיעור השמה נמוך בהרבה מזה שבקרב הרוב היהודי.

ד. גם שיעור האקדמאים הערבים הגבוה שאינו מועסק במקצועו או בהכשרתו מעיד על פער בין חסם מצאי כוח האדם המתאים כפי שנראה בנציבות שירות המדינה ומשרדי הממשלה לבין המציאות כפי שזו משתקפת באוכלוסייה הערבית.

ה. נציבות שירות המדינה מסרה כי התקשרה עם שתי חברות איתור והשמת עובדים לצורך גיוס מועמדים ערבים לשירות הציבורי.⁴³ מן הראוי לבחון מקרוב את תוצאות פעולות חברות אלה בגיוס מועמדים בני המיעוט הערבי לשירות הציבורי בכלל ולשירות המדינה, בפרט במהלך שני הרבעונים הראשונים של שנת 2009.

2. **מודעות למשרות בשירות הציבורי:** לכאורה ניתן היה להעריך כי כמות המועמדים הערבים למשרות פנויות בשירות המדינה תהיה גבוהה לאור הצורך בתעסוקה מקצועית הולמת כישורים, בייצוג הולם ומעצם הרצון להשתתף בתהליך קבלת החלטות וההשפעה במישור הממלכתי. ברם, כבר נאמר לעיל כי שיעור המועמדים הערביים למשרות פנויות, אפילו הן מיועדות לבני המיעוט הערבי, נמוך יחסית. הסיבות לתופעה זו נחלקת לשני מרכיבים עיקריים:

הראשון, אי הנגשת המידע של שירות המדינה לציבור הערבי המתקשה להיחשף אליו.⁴⁴ השני, נעוץ במיעוט העובדים הערבים בשירות המדינה, המונע מצב שבו שירות המדינה הוא מעסיק שכיו ושגור (למעט הוראה ושירותי בריאות). יתר על כן, מיעוטם הגדול עוד יותר של עובדים ערבים בכירים, מצמצמת עד למינימום את הגישה של "חבר מביא חבר" הרווחת במידה מרובה בציבור היהודי.

השלישי, נובע ממערכת היחסים הנעדרת אמון בין המיעוט הערבי לבין חברת הרוב והמדינה. היא מורכבת משתי דרגות:

הניכור הסביל, לפיו הגישה הרווחת בקרב המיעוט הערבי כי המדינה מתנכרת מחובתה כלפי המיעוט הערבי ואינה מעוניינת בשותפות שוויונית ובהכלת הערבי כ"אחר".

⁴² ג' פרץ, מוסאוא, וי' עואד, סיכוי, בפני הוועדה בישיבתה מיום 25.03.08.

⁴³ ה' מרקוביץ, נש"מ, בפני הוועדה בישיבתה מיום 25.03.08 ובדו"ח הוועדה להסרת חסמים לקליטת עובדים מהאוכלוסייה הערבית בשירות המדינה.

⁴⁴ ס' תומא, נשים נגד אלימות, בפני הוועדה בישיבתה מיום 17.11.08.



ההתנגדות האקטיבית, לפיה חברת הרוב באמצעות המדינה מתנגדת להעסקת ערבים. קיימת תחושה בעיקר בקרב אקדמאים ערבים כי תוצאות המכרזים ידועות מראש וסיכויי מועמד ערבי להתמודדות בתנאים שווים לשאר המועמדים נמוכה מאוד.⁴⁵ תופעה זו מוכרת גם לנציבות שירות המדינה.⁴⁶

הוועדה להסרת חסמים כללה המלצה אשר הוגשה להחלטת הממשלה במועד כתיבת דו"ח זה לפיה יוקם מאגר בוחנים ערבים שיאפשר צירוף בוחן ערבי לכל מכרז בשירות המדינה אשר ערבי הגיש מועמדותו למשרה הנדונה.⁴⁷ כמובן שהחלטה מסוג זה עשויה לתרום ליתר שקיפות תהליך המכרז כלפי המיעוט הערבי ולהפחית החשש בקרבם כי תוצאות המכרזים מוטים. אליה וקוף בה, תהליך מימוש השלב הראשון בהחלטה זו: הקמת מאגר הבוחנים, מתפרש על פני כל שנת 2009.⁴⁸ משמעות קצב תהליך זה כי מימוש ההחלטה, אם אכן תתממש, יידחה לשנת 2010.

3. **מבחני מיון:** כמעט כל המשתתפים בדיונים, נציגי משרדי הממשלה כמו גם נציגי הציבור הערבי, ציינו את שיעור הנכשלים הגבוה מבין המועמדים הערבים במבחני המיון.⁴⁹

א. נציגי הממשלה, שרים ונציגיהם, כמו גם נציבות שירות המדינה ציינו זאת כתופעה אובייקטיבית.

ב. אחרים תלו הקשיים בהתמודדות במבחני הכניסה בכשלים התלויים במועמדים הערבים עצמם: חוסר שליטה מספקת בשפה העברית, המהווה שפה שנייה של המועמד, הינה לדעת נציבות שירות המדינה למכשול מרכזי.⁵⁰

לשון אחר, עלול להשתמע כי לו רק היו מועמדים ערבים בעלי ידע משופר בשפה העברית (למרות שכל המועמדים הערבים הניגשים לבחינות מיון הינם בעלי תעודת בגרות ועמדו בהצלחה בבחינת הבגרות בעברית, הם היו מתמודדים עם בחינות המיון ברמת הצלחה גבוהה יותר.

ג. מאחר שייצוג הולם של בני מיעוטים מבוסס בין השאר על יכולתו של הרוב להכיל את המיעוט ה"אחר" כשותף בתפעול עניני המדינה מבלי להפלותו, ראוי שתהליכי המיון והמבחנים הכלולים בו, יכירו בתרבות ה"אחר", קרי: המועמד הערבי. לעניין זה ציין נציג עמותת "סיכוי" כי קיים מחסור במבחני מיון רגישי תרבות. מועמדים בני האוכלוסייה הערבית מתקשים לעבור את בחינות הקבלה לשירות המדינה. יש לעדכן את המבחנים כך שגם מועמדים מתרבות אחרת יוכלו לעבור אותם בהצלחה. יתר על כן, רצוי שגם אלה

⁴⁵ י' עואד, סיכוי, בפני הוועדה בישיבתה מיום 24.11.08.

⁴⁶ י' ברגר, נש"מ, בפני הוועדה בישיבתה מיום 25.03.08.

⁴⁷ ייצוג הולם לבני האוכלוסייה הערבית, הדרוויזית והצ'רקסית בשירות המדינה-אישור המלצות צוות בינמשרדי, הצעה להחלטה, נספח 898 לסדר היום לישיבת הממשלה ביום 25.01.09, סעיף 10.

⁴⁸ דברי הסבר להצעת החלטת הממשלה הנ"ל.

⁴⁹ י' תמיר, בפני הוועדה בישיבתה מיום 8.09.08, מ' שטרית בפני הוועדה בישיבתה מיום 29.10.08.

⁵⁰ י' ברגר, נש"מ, בפני הוועדה בישיבתה מיום 25.03.08.



הממיינים מועמדים ערבים יהיו בעל רקע והבנת הקודים התרבותיים של החברה הערבית.⁵¹

ד. ככל הידוע לנו הוועדה לבדיקת החסמים לא המליצה על שינוי מבחני המיון פרט להכללת בוחן ערבי למכרז בו ישתתף מועמד ערבי.

4. **החסם הגיאוגרפי:** נציגי המדינה, הן בנציבות שירות המדינה, כגוף מטה, והן נציגי המשרדים השונים, טענו כי ריחוק מרכזי התעסוקה בשירות הממשלתי -ירושלים ותל אביב- מריכוזי האוכלוסייה הערבית מונעים ממועמדים פוטנציאלים להגיש מועמדותם לעבודה הרחק ממקום מגוריהם.

המלצת הוועדה להסרת חסמים לסיוע במימון מגורים למועמדים ערבים שיתקבלו לשירות המדינה ויעתיקו מגוריהם למרחק העולה על 70 ק"מ מיישוב מגוריהם הקבוע,⁵² עשויה לתרום להסרת חסם זה.

5. **משרות ייעודיות – משרות כלליות, או הנכונות לקבלת עובדים ערבים:** הסתייגות הגורמים המבצעים למעשה קבלת עובדים ערבים לשירות הציבורי עלתה בכל דיוני הוועדה. נציגי הציבור הערבי העלו התייחסות זו כחזיון נפרץ. גם נציגי הממשלה: יו"ר הוועדה הבין משרדית להסרת חסמים, נציבות שירות המדינה ומשרד ראש הממשלה, התייחסו למגמה זו. גם אם אינה מגמה מכוונת, הרי שעצם הצורך באמצעים מיוחדים כמו הגדרת משרות ייעודיות למועמדים ערבים מצביע על קיומה.

א. יתר על כן, הזדקקות הממשלה לתגמול משרדים על קבלת עובדים ערבים, בבחינת פיצוי, מלמדת על הקשיים הגלויים והסמויים, אם לא הסתייגות והתנגדות, בה נתקלת הממשלה כגוף מחליט, מתוך ארגוני ומשרדי הרשות המבצעת. הצורך בהעדפה מתקנת (AFFIRMATIVE ACTION) בתחום הייצוג ההולם עלה בדיוני הוועדה תדירות.⁵³ ספק אם הכוונה הייתה לפיצוי על העסקת ערבי. מתוך דיוני הוועדה נראה שקריאה זו להעדפה מתקנת הייתה בבחינת קריאה לממשלה לנקוט ביוזמה ציבורית ומעשית מעבר לעצם קבלת החלטות.

ב. לאור זאת, המליצה הוועדה להסרת חסמים על תיקון סעיף 1 (ב) להחלטה 4729 על הגדלת האטרקטיביות העסקת ערבים בשירות המדינה על ידי הקצאת 20 תקנים נוספים מדי שנה בארבע השנים: 2009-2012.⁵⁴

ג. גם תיקון זה, החשוב לכשעצמו, בבחינת תוספת של 80 משרות, אין בו כדי להעמיד מספר משרות מספיק לצורך השגת יעדי החלטת הממשלה במועדן החזוי. במיוחד אמורים הדברים באשר לאיוש משרות המתפנות עקב פרישת עובדים. לעניין זה מהווה החלטת הוועדה להסרת חסמים בעניין ייעוד איוש 800 משרות מתוך 4000 המשרות

⁵¹ י' עואד, סיכוי, בפני הוועדה בישיבתה מיום 25.03.08.

⁵² ייצוג הולם לבני האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית בשירות המדינה, אישור המלצות צוות בינמשרדי, הצעה להחלטה, נספח 898, לסדר היום לישיבת ממשלה ביום 25.01.2009, סעיף 1.

⁵³ מ' מזוז, בפני הוועדה בישיבתה מיום 17.12.08, א' טיבי בפני הוועדה בישיבתה מיום 1.12.08.

⁵⁴ ייצוג הולם לבני האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית בשירות המדינה, אישור המלצות צוות בין משרדי, הצעה להחלטה, נספח 898, לסדר היום לישיבת ממשלה ביום 25.01.09, סעיף 2.



האמורות להתפנות בשירות המדינה בשנים 2009-2012, לבני המיעוט הערבי,⁵⁵ פוטנציאל חשוב לצמצום הפער.

ד. ברם, המלצה זו לא הנחתה את נציבות שירות המדינה באשר למגוון הדרגות המיועדות לבני המיעוט הערבי בכלל, ולא שריינה שיעור מסוים - אפילו קטן - של משרות בדרגות הניהול הבכירות.

6. **חסם למשרות בכירות:** החלטות הממשלה למיניהן וגם התייחסות הוועדה הבינמשרדית להסרת החסמים, לרבות נציבות שירות המדינה ומשרדי הממשלה, עוסקות בעיקר בהיבט הכמותי של שאלת הייצוג ההולם. מדידת שיעור העובדים הערבים מתוך כלל עובדי המדינה לבדה מתעלמת מן ההיבט המהותי של שאלת הייצוג ההולם בשירות המדינה, ככלי לניהול וביצוע החלטות הממשלה. לעניין זה ראוי לשוב לפסיקת בית המשפט שהגדיר המשרות בשירות המדינה כ"משאבים חשובים במיוחד, שכן הם נושאים עמם אפשרות של השפעה על עניינים רבים, ובכלל זה על חלוקה של משאבים כספיים ואחרים".⁵⁶ האפשרות להשפעה על עניינים רבים כולל חלוקת משאבים כספיים ואחרים נתונה בעיקר בידי נושאי המשרה ובעלי התפקידים הבכירים בשירות המדינה ובמשק הציבורי. בעניין זה: הייצוג המהותי, המצב גרוע בהרבה מאשר בהיבט הכמותי. אין ערבי המכהן בהנהלת משרד ממשלתי כסגן מנהל כללי למשל, או יועץ משפטי. העדר ערבים במשרות הבכירות עלולה לאותת לבני המיעוט הערבי כי גם אם ייושמו החלטות הממשלה בעניין הייצוג ההולם, מימושן יתוחם להיבט הכמותי ויודר מן המהותי.

א. מצאנו בהחלטות הממשלה או בהמלצות הוועדה הבינמשרדית בבחינת תנא דמסייע להסרת חסם זה או להנמכת הרף הגבוה שלו.

ב. נושא זה עלה בדיוני הוועדה מדי דיון בסקירת המשרדים השונים וחבריה ראו בו נושא ראשון במעלה, מהיותו סמן לנכונות הממשלה ושירות המדינה להרחיב הייצוג ההולם למיעוט הערבי הלכה למעשה, ויכולתו לאותת ברבים על הנכונות הציבורית להעדפה מתקנת ולייצוג הולם מהותי בחלוקת משאבים וניהולם. יתר על כן, לפעולה בכיוון זה עשויות להיות השלכות חיוביות באשר ליחס המיעוט הערבי לשקיפות מכרזי שירות המדינה, על יכולת גיוס מועמדים מתאימים לשירות הציבורי ומעבר לכל, להגברת האמון.

ג. לעניין זה, הציעה הוועדה לראש הממשלה כי הממשלה תחליט על מינוי ערבי בתפקיד סמנכ"ל בכל משרד ממשלתי בשנת 2009. הצעה זו לא נענתה.

7. **אופק קידום:** נציגי הממשלה, ביניהם היועץ המשפטי⁵⁷ ומנהל בתי המשפט⁵⁸, טענו בעת ובעונה אחת כי עובדים ערבים מקצועיים (כולל שופטים ופרקליטים) אינם מאריכים לעבוד

⁵⁵ שם, סעיף 3.

⁵⁶ בג"צ 6924/98, אגודה לזכויות אזרח, 9.7.01.

⁵⁷ מי מזוז, בפני הוועדה בישיבתה מיום 17.12.08.

⁵⁸ השופט משה גל בפני הוועדה בישיבתה מיום 1.12.08.



בשירות המדינה. מאידך, פנייתם למועמדים ערבים מובילים למשרות בכירות (שופט מחוזי או פרקליט מחוז) נתקלות בסירוב עקב תנאי שכר ירודים יחסית בשירות המדינה.

לחלק מן המשתתפים בדיונים אלה נראה כי סימון אופק קידום למועמדים למשרות מקצועיות, עשוי לתרום ליציבות כוח האדם המקצועי הערבי בשירות הציבורי, וליצור מאגר טבעי לבעלי תפקידים בכירים בני המיעוט הערבי.

8. **זרות ומצינות:** כבר צוין לעיל כי נציבות שירות המדינה ומשתתפים ערבים העלו מחד הניכור בין שירות המדינה ובני המיעוט הערבי⁵⁹. מאידך צוין כי בשירות המועמדים הערבים אינה נופלת מזו של המועמדים היהודים. ברם, קיימת תחושה בציבור הערבי כי "עולם" השירות הציבורי זר, מרוחק ובלתי מוכר. כדי לזכות בסיכוי "להיכנס בין כתליו" חש מועמד ערבי כי עליו להיות בעל רמת מצינות גבוהה במיוחד העשויה לכסות על היותו ערבי.

א. ראוי שנציבות שירות המדינה, ביחד עם בעלי מקצוע שלהם היכרות בלתי אמצעית עם סוגיה זו, יעבדו תכנית מעשית להקלת חסם זה של ניגוד תדמיות.

ב. הוועדה טרם נתנה דעתה המפורטת על עניין זה, שעלה אמנם תוך כדי דיוניה, וראוי שתדון ביצירת מסגרות צוערים לשירות המדינה תוך כדי או בסמוך לסיום לימודיהם.

9. **שירות המדינה – המשק הציבורי – תעשייה ושירותים מכוח זיכיון מטעם המדינה:** שירות המדינה מהווה רק חלק מן השירות הציבורי. החברות הממשלתיות מהוות חלק נכבד, וחלקן מן המעסיקים הגדולים במשק. בהיותן חברות עסקיות, חלקן לפחות, סבר שהחלטות הממשלה אינן חלות עליהן.

א. נמצא כי חברת החשמל המעסיקה מעל 12,000 עובדים מעסיקה כ- 1% עובדים ערבים בלבד, למרות שאזרחי ישראל הערבים מהווים חלק לא מבוטל של לקוחותיה. ספק אם בהיותה חברה עסקית המתחרה בשוק הישראלי, הייתה נוהגת ביחס דומה של העדר ייצוג הולם, ולו בשל טעמים עסקיים גרידא.

ב. גם חברות ממשלתיות אחרות, ולאז דווקא בתחום הביטחוני, אינן נוקטות מדיניות של ייצוג הולם כלפי המיעוט הערבי.

ג. החסם של משק החברות הממשלתיות הנוהגות כפל פנים: עסקיות- כאילו פרטיות- כאשר מתבקש יישום החלטות ממשלה, וממשלתיות- ולפעמים מוגנות מתנאי תחרות שוק חופשית - כאשר ההיגיון העסקי מחייב יתר ייצוג הולם לקהל לקוחות.

ד. מאחר שנציבות שירות המדינה אינה מופקדת ישירות על החברות הממשלתיות, מן הראוי לדון ולבחון חלופות שונות ליוזמה ופיקוח מצד רשות החברות במשרד האוצר. (לעניין זה נציין כי ניסיונות חוזרים ונשנים לזימון שר האוצר וראשי משרדו העלו חרס).

⁵⁹ י' ברגר, נש"מ, י' עואד, סיכוי וגי' פרח, מוסאוא, בישיבת הוועדה מיום 25.03.08.



ה. לכאורה, חברות בבעלות פרטית, אינן חלק מן המשק הציבורי. עם זאת, לעניין הייצוג ההולם, סברנו כי יש לבחון אחריות הממשלה ליישום ייצוג הולם כמסר ברמה הממלכתית לכלל הציבור. ברם, אם במישור הסקטור הפרטי במובן הרחב, הרשות המבצעת תתקשה לאכוף נורמות ציבוריות ועליה להסתפק במסר ציבורי, קיים כר נרחב למדי של חברות פרטיות הפועלות מכוח זיכיון ממשלתי, ובו מרחב הפעולה של הרשויות הממלכתיות: המבצעת והמחוקקת גדול יחסית.

ו. לצורך זה דיווחו שלוש החברות הסלולאריות, חברת הכבלים ורשת לוועדה. החברות הסלולאריות וחברת הכבלים מסרו כי היקף העובדים הערביים בקרבם 7-8%. שיעור זה גבוה מזה של כמעט כל משרדי הממשלה והחברות הממשלתיות. הסיבות להעסקת שיעור זה של עובדים ערבים, בשטח ובמטה, נובעת מן הצורך העסקי לפעול בקרב המיעוט הערבי, לשווק בו את שירותיהם ולתחזק את מערכתיהם. ב"רשת" זכיינית הרשות השנייה, שיעור העובדים הערבים נמוך יותר, במיוחד לאור מיעוט שידוריהם בערבית.

ז. הוועדה מתכוונת לדון בחלופות שונות להרחבת חובת הייצוג ההולם על גופים המספקים שירותים מכוח זיכיון ממלכתי.

10. **תקינות פוליטית וגילוי נאות:** כבר ציינו לעיל הפער בין ההיבט ההצהרתי בשאלת הייצוג ההולם לבין ההתמודדות המעשית עם שאלה זו. הצהרת דרג מדיני בזכות הייצוג ההולם למיעוט הערבי בשירות הציבורי ללא פעולה נחרצת ואקטיבית להגדלת שיעור העובדים הערביים במשרד מסויים, מייצרת אולי, תקינות פוליטית (Politically correct), אך עלולה לשדר מסר הפוך לדרג הניהולי הבכיר של המשרד.

א. סימטרית, מצאנו כי בהמצא דרג אקזקוטיבי נחוש הרואה עצמו מחויב לייצוג הולם תיתכן הגדלת שיעור ייצוג העובדים הערבים. (מתוך עדותו של מנכ"ל משרד המשפטים בישיבה מיום 1.12.08, לפיה הוא עורך בירורים חצי שנתיים עם כל בעלי התפקידים הבכירים בנושא העסקת עובדים ערבים).

ב. התקינות הפוליטית כצעד רטורי עלול להוות מסך בפני גילוי נאות של המצב לאשורו. שרים אשר הופיעו בגפם, לפעמים מלווים על ידי יועציהם לעניינים ערבים, כאילו רובצת עליהם האחריות להעיד בשבח המשרד שביצועיו ירודים, לא העידו על נחישותם לתיקון המצב. היו ביניהם שלא עמדו בהתחייבותם להעביר לוועדה תכנית עבודה ליישום חלקם בהחלטת הממשלה⁶⁰ היו גם שרים אשר חרף ניסיונות חוזרים ונשנים להביאם בפני הוועדה לא הופיעו, אפילו כאשר הצהירו כי יש להעדיף הפריפריה-שחלקה הגדול מאוכלס בערבים- ב"הקצאת משאבים".

⁶⁰ י' הרצוג, בפני הוועדה בישיבתה מיום 22.07.08.



ג. לעומתם היו שרים אשר הופיעו בלוויית כל ראשי משרדיהם והחברות הכפופות להם תוך ניסיון לפרוס בפני הועדה את מימדי הבעיה, מורכבותה והדרכים השונות למימוש החלטת הממשלה בתחומם.⁶¹

ד. הועדה תבקש לבחון בעתיד חלופות להגברת הפיקוח הציבורי על אחריות הדרג המדיני בביצוע החלטות הממשלה בתחום הייצוג ההולם.

11. **יציבות פוליטית ויחס הממשלה ליחסי יהודים-ערבים:** בהופעתו בפני הועדה ציין היועץ המשפטי כי הטיפול הממשלתי במימוש ייצוג הולם משתנה ממשלה אחת לרעותה, כל אחת על פי מחויבותה והשקפת עולמה.⁶²

מבלי להידרש לשאלת העדר היציבות השלטונית ראוי לאתר דרכים לצמצום השפעתו על שאלת הייצוג ההולם, להעלותה מן הספסל הפוליטי האחורי אל קדמת הבמה האזרחית בבחינת חובתו הבלתי מעורערת של הרוב כלפי המיעוט ושל הנהלות המשרדים והארגונים בבחינת יישום החלטה.

12. בעיית תעסוקת נשים במגזר המיעוטים

חשיבות השתלבות נשים במעגל העבודה מרובה וניתן לומר כי קידומן של נשים בכלל, ונשים ערביות בפרט, הינו גורם הכרחי בחברה מתפתחת. השתתפות נשים ערביות בשוק העבודה יכולה להביא לשיפור מצבה הכלכלי של החברה הערבית כולה ובכך להועיל גם לשיפור המצב הכלכלי במשק. אולם, נשים ערביות סובלות מאפליה כפולה על רקע מגדרי ועל רקע לאומי ויש לבחון את מעמדן בהתייחס לשני היבטים: הן כנשים בחברה ערבית מסורתית שבה הן נחשבות למיעוט והן כחלק ממיעוט ערבי לאומי הסובל מהזנחה ואפליה.

רק 19% מכלל הנשים הערביות משתלבות בכח העבודה לעומת 56% בקרב נשים יהודיות.⁶³ הממשלה, שהינה המעסיקה הגדולה ביותר של נשים כיום, אינה מהווה מוקד תעסוקתי עיקרי עבור נשים ערביות ועל פי נתוני נציבות שירות המדינה רק 3.1% מכלל הנשים העובדות בשירות המדינה הן נשים ערביות. בעוד שבקרב כלל העובדים בשירות המדינה רוב העובדים הם נשים- (64%), בקרב העובדים הערבים המצב הוא הפוך ורוב העובדים הם גברים.

א. נשים ערביות רבות אינן יוצאות לשוק העבודה בשל **חסמים מסורתיים**. ההתנהלות התעסוקתית של האישה הערבית כפופה לנוממות החברתיות והתרבותיות של החברה הערבית ששורשיהן נעוצים באופייה המסורתי של החברה.⁶⁴ התוצאה של כך היא הדרה משמעותית של נשים מכח העבודה או הגבלה של המקצועות בהם הן עוסקות. בנוסף, המעסיקים מנצלים את אילוצי התרבות של הנשים בחברה הערבית ומציעים להן משרות חלקיות המשתלבות בתפקידים שהאישה נושאת על כתפיה. מן הראוי לציין כי אין לקחת

⁶¹ ב' בן אליעזר, בפני הועדה בישיבתה מיום 24.11.08.

⁶² מ' מזוז, בפני הועדה בישיבתה מיום 17.12.08.

⁶³ תעסוקת נשים במגזר הערבי, ריכוז נתונים, מרכז המחקר והמידע, הכנסת, ינואר 2008.

⁶⁴ תעסוקת נשים ערביות במשק הישראלי, רקע, חסמים ופתרונות, אברהם כתאנה, מנהל מיזם "נשים בעבודה", יוזמות קרן אברהם, נובמבר 2007.



את החסמים המסורתיים כהנחה או כדבר מובן מאליו ויש לשוב ולבדוק מדי פעם את הגבולות. מעמד הנשים הערביות בדומה לחברות אחרות אינו סטטי אלא משתנה עם הזמן.

נוטים לייחס את המצב העגום של נשים ערביות בשוק העבודה לגורמים תרבותיים. אולם, החסם התרבותי אינו העיקרי ויש שורה של חסמים מבנים בשוק העבודה:

ב. **היצע מקומות העבודה המצומצם** לאוכלוסיה הערבית בכלל ולנשים בפרט הוא אחד החסמים הבולטים אשר מונעים מנשים ערביות להשתלב בשוק העבודה.⁶⁵ היצע מקומות העבודה המצומצם נובע בין היתר מהעדר פיתוח והשקעות בקרב האוכלוסיה הערבית. רק 3.2% מכלל איזורי התעשייה שבאחריות התמ"ת נמצאים ביישובים הערבים. במקרים רבים פתיחת עסק קטן יכולה להוות פתרון חלקי להעדר מקומות עבודה של הנשים ביישובים הערבים. אך, הקרן להלוואות לעסקים קטנים אינה נגישה לנשים ערביות. כתוצאה מכך, המספר המצומצם של העיסוקים העומדים בפני הנשים הערביות יוצר במקצועות אלה עודף היצע. בנוסף המעסיקים מנצלים את אילוצי התרבות של הנשים בחברה הערבית ומציעים להן משרות חלקיות המשתלבות בתפקידים שהאישה נושאת על כתפיה.

ג. חינוך והשכלה

רמת השכלה של נשים ערביות נחשבת לכלי טוב לניבוי סיכוייהן להשתלב בשוק העבודה וקיים קשר הדוק בין ההשכלה ובין השתלבות הנשים בשוק העבודה. ככל שמספר שנות הלימוד גדל, גדל גם שיעור ההשתתפות של הנשים בשוק העבודה. בשנים האחרונות ניכרת מגמת עליה ברכישת השכלה בקרב הנשים הערביות ולמרות זאת חלק ניכר מן האקדמאיות אינן מצליחות להשתלב בשוק העבודה. זוהי תופעה חריגה שבה ככל שרמת ההשכלה גבוהה יותר, הסיכוי לקבל תעסוקה הולמת נמוך יותר.⁶⁶

ד. מסגרות טיפול בילדים, מעונות יום ומשפחתונים⁶⁷

שיעור ההשתתפות של אמהות לתינוקות ופעוטות נמוכים משיעורי ההשתתפות של אמהות לילדים גדולים. כיום שורר מחסור חמור במשפחתונים ובמעונות יום, דבר המונע מנשים רבות להצטרף לשוק העבודה. הדרת נשים משוק העבודה היא גם תוצאה של אי תקצוב מטעם המדינה של מסגרות לטיפול יום לילדים:

- הילדים הערבים מהווים רק 6% מכלל הילדים השוהים במסגרות טיפול בילדים (0-3) כאשר שיעורם 26%.
- רק 1.5% מהילדים השוהים במעונות יום הם ערביים.

⁶⁵ נשים ערביות בשוק העבודה, גבי עולא שתיווי, פורום נשים לתקציב הוגן, פברואר 2008.

⁶⁶ ד' חנין, בפני הוועדה בישיבתה מיום 30.06.08.

⁶⁷ ע' שתיווי, פורום נשים לתקצוב הוגן, בפני הוועדה בישיבתה מיום 30.06.08.



- רק 35% מהשוהים במשפחתונים הם ילדים ערבים.

ה. ניידות ותחבורה

בהעדר אמצעי תחבורה יעילים ונגישים ההשתלבות בשוק העבודה קשה ביותר: היישובים הערבים סובלים מנגישות נמוכה לערים הגדולות ולאזורי התעסוקה הסמוכים. כן, ריבוי התפקידים של אמהות מועסקות הופך את אמצעי התחבורה הנוחים לדרישה ראשונית ומחייבת. לכן מלכתחילה נשים רבות מגבילות את חיפושיהן אחר עבודה לאזורים הקרובים למקום המגורים, דבר המצמצם בצורה ניכרת את הסיכויים ואת ההזדמנויות של שוק העבודה עבורן.

ו. העדר הכשרה מקצועית

כלי זה אינו יעיל כאשר נעדרים גורמים אחרים כגון השכלה ומקומות עבודה. ההכשרה חייבת להיות משולבת עם יצירת מקומות עבודה מתאימים. יש להתאים תכניות הכשרה בהתאם לצרכי השוק.

הצעות לפתרון מצריכות שילוב כוחות של גורמי חוץ (קובעי מדיניות ממשלתית ומקומית) וגורמי פנים להסברה ולעידוד השתלבות האישה בכח העבודה.

- הקמת ועדה בינמשרדית ע"י משרד ראש הממשלה תוך בניית תכנית על רחבה עם היבט מערכתי לתעסוקת נשים אקדמאיות, תוך התחייבות משרדי הממשלה הרלוונטים ליישום התכנית.

- הגדלת מס' מקומות תעסוקה ביישובים ערבים ע"י עידוד פיתוח איזורי תעשייה.

- פיתוח תשתיות מקומיות: הגדלת מס' מעונות היום וגני הילדים.

- התניית זכייה במכרזים ממשלתיים ע"י העסקת נשים ערביות.

- פעילות חינוכית – הקמת גופי חינוך, הדרכה והכשרה שיאפשרו לצעירות ללמוד מקצועות נדרשים בשוק העבודה.

- עידוד וסיוע ליזמות עסקית.



שער רביעי: מסקנות והמלצות

המסקנות וההמלצות המובאות להלן מתייחסות לשלבי העבודה הראשונים של ועדת החקירה אשר נקטעו בדצמבר 2008 עקב פיזור הכנסת.

פרק ראשון: מסקנות ביניים

1. לשאלת הייצוג ההולם שני היבטים:

- א. היבט כמותי - כמות העובדים הערבים בכל משרד וארגון מכלל העובדים בו.
- ב. היבט מהותי - מידת ייצוגם של העובדים הערבים בתפקידים המשפיעים על תהליכי קבלת החלטות באותו משרד/ארגון, דהיינו: בדרגות הבכירות ובתפקידים מרכזיים. מאחר שארגונים רבים אמונים על שירות כמות רבה של אזרחים ערבים, העדר ערבים בעלי תפקידים בכירים מונע השתתפות בקבלת החלטות לגבי המיעוט הערבי עצמו.

2. ההיבט הכמותי:

- א. **בשירות המדינה**: שיעור העובדים הערבים במשרדי הממשלה הוא כ- 6%. ברם, קיימים משרדים אשר בהם עובדים ערבים מהווים 1-2% מכלל העובדים.

משרד המדע, התרבות והספורט הוא המשרד הממשלתי היחיד אשר כבר השיג את יעד החלטת הממשלה, 10%. משרדי ממשלה מעטים מצויים מעל הממוצע הממשלתי ומכאן שנדרשת קליטת עובדים ערבים רבים להשגת יעד זה.

2/3 מעובדי המדינה הערבים עובדים במחוז חיפה והצפון. גידול שיעור העובדים הערבים בשירות המדינה דורש פריסה למחוזות אחרים בכלל ומטות המשרדים בפרט.

בעוד נשים מהוות כ- 2/3 מכלל העובדים בשירות המדינה, בקרב העובדים הערבים הן מהוות רק 1/3.

ליישום החלטת הממשלה נדרשת תוספת של כ- 2000 עובדים ערבים בארבע השנים הקרובות. קיים ספק רב, אם שירות המדינה יישם תוספת זו.

- ב. **במשק הציבורי**: החברות הממשלתיות היחידות שנבחנו בשלב זה, היו אלה שבפיקוח המשרד לתשתיות לאומיות. הגדולה מביניהן, חברת החשמל לישראל הייתה עד לפני מספר שנים "נקייה" מעובדים ערבים. בשנתיים האחרונות חל שינוי מה, אבל עדיין מספרם נמוך מאוד (כ- 1.6%).

בשלב זה אין בידנו מידע להקיש מחברת החשמל על חברות ממשלתיות אחרות, אך בשל כוח האדם הרב שהיא מעסיקה, נראה שמסקלה רב. לא נראה כי חברת החשמל תצליח



בפרק זמן של ארבע שנים לעמוד ביעד החלטת הממשלה, אך גם שיעור של 5-6% עובדים ערבים בשנת 2012 יהווה שיפור ניכר בהשוואה למצב הנוכחי. בשלטון המקומי, נמצא כי בעיריות הערים המעורבות, שיעור העובדים הערבים נמוך משיעור הערבים באוכלוסייתן.

ג. **במשק הפרטי** הפועל מכוח זכיון ממלכתי נבדקו חברות התקשורת הסלולרית והמדיה. שיעור העובדים הערבים בהן כ- 7-8% ומוכתב בעיקר מדרישות התפעול והשיווק.

3. ההיבט המהותי :

3.1. לא נמצא ערבי בתפקיד פעיל בהנהלת משרד ממשלתי בתפקיד סגן מנהל כללי או יועץ משפטי. שיעור העובדים הערבים בתפקידים בכירים מכלל העובדים הבכירים בארגון, נמוך יותר משיעור העובדים הערבים בו.

א. יכולתם להשתתף בתהליכי קבלת ההחלטות ובניהול הארגון קטנה יותר משיעורם בו.

ב. יכולתם לשמש "מודל לחיקוי" קטנה.

ג. יכולתם להאיץ תהליכי קליטת מועמדים ערבים בעלי כישורים קטנה.

ד. הגברת התחושה כי שותפות בקבלת ההחלטות בשירות המדינה מצומצמת.

3.2. תעסוקה בשירות המדינה והזכות לשירות שווה :

א. השיעור הנמוך של עובדים ערבים בשירות המדינה בכלל, ובאלה העוסקים בתחומי חברה בפרט, כמו רווחה וחינוך, משליך על רמת השירותים הפחותה המסופקת לאזרחים הערבים.

ב. 39 הישובים "שיאני האבטלה" הם יישובים ערבים. כ- 25% מן המובטלים במדינה, ערבים. שיעור האבטלה בקרב נשים בישובים רבים גבוה מ- 80%. לא זו בלבד שרק כ- 6% מעובדי שירות התעסוקה ערבים, אלא אין ערבי אחד בעל דרגה בכירה.

ג. מצב דומה קיים בחברות הממשלתיות והוא בולט במיוחד בשלטון המקומי המספק שירותים ברמה היום יומית מתוך מגע ישיר לכלל התושבים, כולל המיעוט הערבי בעיר. ברמלה, למשל, מתוך 75 עובדי עירייה ערבים אין ולו עובד בכיר אחד. כך גם בנצרת עילית. מתוך קרוב ל- 100 עובדים ערבים בעיריית לוד ומספר דומה במעלות נמצא רק עובד ערבי בכיר אחד בכל עירייה. גם בעיריית תל אביב נמצאו 3 עובדים בכירים ערבים מכלל 450 העובדים.



4. העדר מקורות תעסוקה בכמות מספקת ביישובים הערבים, ובפרט בתחומי תעסוקה מקצועית הולמת לבעלי השכלה אקדמאית, מבליטה הצורך בניצול הזכות לייצוג הולם כפלטפורמה למציאת תעסוקה מקצועית הולמת.

5. תובנות ראשוניות :

גם אם בתחומים מעטים ומוגדרים קיים מחסור במועמדים ערבים לשירות המדינה, במרבית המקצועות ישנו מאגר גדול ובעל כישורים מתאימים. לחלק מן המועמדים הערבים קשיים כלכליים במעבר לעבודה קבועה במטות משרדי הממשלה בירושלים ובתל אביב. הסיוע הכלכלי לעובדים המעתיקים מגוריהם, עליו החליטה הממשלה, תקל על חלק מן המועמדים. עם זאת, בין רמלה לכביש 65 (ואדי ערה) גרים כרבע מליון אזרחים ערבים, בסמוך למטרופולין תל אביב, ופחות מ- 500 עובדי מדינה (0.2%). להגברת קליטת מועמדים ערבים לשירות המדינה נראה כי :

5.1. במישור הביורוקראטי :

- א. גם אם חלק ניכר מעובדי המדינה שהופיעו בפני הוועדה טרחו לציין תמיכתם בהחלטות הממשלה, נראה היה כי נושא זה אינו בראש מעייניהם ומידת יישומו לא תקבע הצלחתם בתפקידם.
- ב. מבחני המיון אינם תואמי תרבות המיעוט הערבי. יש לבחון הקשר בין תופעה זו למיעוט היחסי של נשים ערביות בשירות המדינה.
- ג. מערך הבחונים חייב לכלול בוחנים ערבים.
- ד. משרדי הממשלה נעדרים מחוללי שינוי ברמה האקזקוטיבית (פקידותית), להם קשר תרבותי בלתי אמצעי עם המיעוט הערבי, להגברת קליטת עובדים ערבים.
- ה. בנציבות שירות המדינה, הממונה על ביצוע החלטות הממשלה, יש 4 עובדים ערבים בלבד ואף לא עובד ברמת הנהלת הנציבות.
- ו. המערכת הביורוקרטית הקובעת חסרה הקשר הישיר עם המיעוט הערבי. נדרשת פעילות לציידה בכישורים מבפנים ובאמצעות סוכנים.
- ז. נראה כאילו המערכת הביורוקרטית הבכירה חסרת היכרות וידע של המיעוט הערבי ולכן נרתעת מהעסקת מועמדים העשויים להוות קולגות מקצועיות ערביות.
- ח. בצד הרצון למצויינות, עובדי שירות המדינה בשלב זה הם כאחד האדם. התחושה בקרב המיעוט הערבי כי המצויינות תחפה על השתייכות לאומית, אינה זרה גם



בקרב הפקידות הממשלתית הבכירה. גישה זו טומנת בחובה סיכונים לשני הצדדים כאחד.

ח. המערכת הבירוקרטית חייבת ליישם את החלטות הממשלה ולנוע במהירות רבה יותר לצורך יישומן. כך למשל, הקמת מאגר בוחנים ערבי אינו חייב לארוך שנה. לעניין זה, המשך קיומה של הוועדה הבין-משרדית ליישום הייצוג ההולם ככלי בקרה לביצוע החלטות הממשלה הוא מעשה בכיוון הנכון.

ט. חלק מפתרון ההיבט הכמותי של בעיית הייצוג ההולם נעוץ בהשוואת רמת השירותים הממלכתיים לאוכלוסיית המיעוט הערבי בדומה לזו הניתנת לכלל האוכלוסייה בכל רחבי הארץ.

5.2. במישור הציבורי :

א. שיעור העובדים הערבים הנמוך בשירות המדינה אינו בעיה העומדת בפני עצמה, נפרדת ממרקם היחסים הכללי שבין הרוב היהודי למיעוט הערבי.

ב. חלק ניכר מן השרים רואים בשיעור העובדים הערבים הנמוך בשירות המדינה כאחד המאפיינים של מציאות האפלייה בה חי המיעוט הערבי בארץ.

ג. התייחסות הממשלה לאזרחים הערבים בישראל בכלל ולשאלת ייצוגם ההולם בשירות המדינה, אינה קבועה ומשתנה לפי הרכב הממשלה ומדיניותה.

בשל חוסר היציבות הפוליטית, יש למצוא דרכים :

- לניטרול ההשפעות הנובעות משינויי השלטון על סוגיה זו.
- לקביעת מנגנוני בקרה קבועים המנותקים מן הרשות המבצעת.
- ד. בהעדר תכנית אב לטווח ארוך לסגירת הפערים בין הרוב היהודי למיעוט הערבי בתחומי החיים השונים להם אחראית הממשלה, סביר להניח כי גם סוגיית יישום הייצוג ההולם תידחה.
- ה. להתקדמות בסוגיית הייצוג ההולם של הערבים בשירות המדינה, עשויה להיות השפעה מכרעת על:
 - קידום תעסוקת ערבים בכלל מגזרי המשק וענפיו.
 - להגדלת ההכנסה הממוצעת של בית אב ערבי.
 - להעלאת הממוצע הסוציו-אקונומי של ישובים ערבים והורדת מידת הסתמכותם על תקציב המדינה.
 - צמצום בקיטוב בחברה הישראלית בין רוב יהודי ומיעוט ערבי.



1. ראוי שהניכור בין המיעוט הערבי בעניין זה יטופל גם על ידי ראשי הציבור הערבי בכלל וראשי הרשויות בפרט לצורך הקמת מאגר כוח אדם מקצועי ושירותי הכוון לצרכי השמה מקצועית.

5.3. במישור המוסרי :

דמותה ואופייה של מדינת ישראל ייקבעו בהתאם ליחס המדינה כלפי מיעוטיה. ניתן לאמר שמיעוטיה, ולענייננו, המיעוט הערבי יתייחס למדינה ולחברת הרוב היהודי בה בהתאם ליחס אותו הוא מקבל מהם.

במהלך הדיונים למדנו כי העדר הייצוג ההולם לערבים בישראל מחריף את הקיטוב בין "אנחנו" ל"הם", בין "שלנו" ל"שלכם".

התחושה של המיעוט הערבי כאילו שירות המדינה הינו כמעט מחוץ לתחום עבורו, מתעצמת ככל שמדובר במשרות בעלות דרישות מקצועיות גבוהות ותפקידי ניהול בכירים.

מבלי להידרש לקשיים העצומים שבהפיכת הרוב היהודי והמיעוט הערבי לכדי חברה אחת, שחלקיה שווי זכויות למעשה, גם אם שונים זה מזה, על מגוון התחומים המרכיבים את חיי היום-יום, מצאנו כי דווקא תחום הייצוג ההולם הוא קל יחסית ליישום ובעל השפעה חיובית לצמצום הקיטוב.

א. משום שבניגוד לתחומי חיים אחרים, קיימת תחיקה המחייבת ייצוג הולם.

ב. משום שמערכת ממשלתית היא מערכת היררכית, בה מתקבלות החלטות מרכזיות המחייבות את עובדי כלל המערכת ועובדיה. זאת, בניגוד למערכת הוולונטרית בה ההחלטה ויישומה היא ברשות הפרט.

ג. משום שמערכת ממשלתית אמורה להיות מערכת רציונלית, אשר החלטותיה ניזונות מניתוח קר לתועלת המדינה וכלל החברה במגוון טווחי זמן, המיוסד על יתרונות וחסרונות ואינו מושפע מפחדים, הלכי רוח או דעות קדומות.

ד. היכולת של ממשלה לקבל החלטות ולישמן גדולה לאין שיעור ממערכות חברתיות וולונטריות רחבות. זה תפקידה ולשם כך נועדה.

ה. הקשיים ביישום החלטות הממשלה בעניין זה טמון בהעדר נחישות ברורה, המתבטא בין השאר בכך שלא העבירה מסר נחישות בלתי מתפשרת לאחראים לביצוע מדיניותה.

6. השלכות על כלל המשק והחברה

המיעוט הערבי במדינת ישראל מהווה כמעט חמישית מכלל האוכלוסייה. האפלייה עימה הוא מתמודד משפיעה לא רק על אורח חייו, אלא על כלל החברה והמשק. למשל, שיעור של 66%



ילדים ערבים מתחת לקו העוני, מכלל הילדים הערבים, משליך בצורה בולטת על שיעור עוני הילדים בכלל החברה. שיעור העוני בקרב ילדים במדינה היא בעייה לאומית. היקפה מותנה במידה רבה בהקלת עוני ילדים ערבים.

כך גם במידה רבה לגבי המדרג הסוציו-אקונומי של הרשויות המקומיות בישראל, לגבי שיעורי האבטלה והתוצר הלאומי לנפש.

מאגר כוח האדם הגדול במדינה לצרכי גידול המשק הינו המיעוט הערבי בישראל. הורדת שיעור האבטלה בקרב מיעוט זה, העלאת שיעורי השכר של שכיריו, העלאת רמת חייו עד כדי הפיכתו לחלק בלתי נפרד, גם אם שונה בלאומיותו ובתרבותו, הם הפוטנציאל העיקרי לצמיחה הכלכלית במדינה.

לשם כך, נדרש למשק ולחברה מאיץ וזרז. זו תפקידה של הממשלה. כר הפעולה הנוח ביותר לביצוע הינו הכר הממשלתי ובמיוחד במישור הייצוג ההולם.



פרק שני: המלצות ביניים

7. מאחר שהוועדה סיימה רק חלק משלב איסוף הנתונים, יהיה זה יומרני לשטוח שורת המלצות סדורה ומלאה בשלב זה. עם זאת:

7.1. מאחר שעניינה של הממשלה כי החלטותיה יבוצעו, וחובת ממשלה חדשה לבצע החלטות קודמתה, מן הראוי שלצד הבקרה הממשלתית על שירות המדינה, תפעל בקרה קבועה של הרשות המחוקקת עד להשגת ייצוג הולם כהלכתו בשירות המדינה, במשק הציבורי ובגופים אחרים בעלי משמעות לקידום ייצוג הולם במדינה.

7.2. לשם כך נדרשת הרשות המבצעת, שרים כפקידים, ליתר פתיחות, אמון ושיתוף פעולה בכלי הבקרה המוצע, שאינו מן הצד השני של המתרס אלא גוף המסייע ליישום החוק. חרף עיסוקיהם הרבים של שרים ומנכ"לים, ראוי שהם יספקו מלוא האינפורמציה לגבי המצב הקיים ותכניות עבודה ריאליות ליישום הייצוג ההולם, כולל מכשלים וקשיים בתחומים שונים בהם הם נתקלים.

7.3. במסגרת זו מומלץ כי תכנית העבודה תכלול בין היתר:

א. השלמת איסוף המידע הראשוני ממשרדי הממשלה, ובמיוחד משרד האוצר כמבצע המדיניות הכלכלית, על אגפיו השונים.

ב. השלמת איסוף המידע מן החברות הממשלתיות וגופים הנסמכים על תקציב המדינה (מוסדות להשכלה גבוהה וכיוב').

ג. השלמת איסוף מידע מגופים לא ממלכתיים העוסקים בתחומי התעסוקה וההשמה.

ד. בחינת כלים להעדפה מתקנת, להסרת חסמים ולהגברת הייצוג ההולם למיעוט הערבי במשק בכלל ובמשק הציבורי בפרט.

ה. הצגת דין וחשבון סופי של הוועדה.

7.4. ככלי בקרה מומלץ כי הוועדה תעסוק בנושאים הבאים:

א. בחינת תכניות העבודה השנתיות ויישום החלטות הממשלה, בנושא הייצוג ההולם במשרדי הממשלה, בחברות הממשלתיות ובגופים הנסמכים על תקציב המדינה מדי 6 חדשים.

ב. התמקדות במגזרים ובתחומים בעלי קשיים מיוחדים הקשורים בסוגיית הייצוג ההולם (נשים, עובדים בכירים, אזורי תעסוקה וכיוב').