



מסמך מדיניות
הייצוג ההולם של האזרחים
הערבים בשירות הציבורי
חסמים והמלצות מדיניות



סיכוי **سيكوي** **Sikkuy**

העמותה לקידום שוויון אזרחי | **الجمعية لدعم المساواة المدنية** |
The Association for the Advancement of Civic Equality | R.A.

אוגוסט 2021

כתיבה: עו"ד וסים חוסרי
עריכה: נדב דגן ורגד ג'ראיסי

מסמך מדיניות בנושא

הייצוג ההולם של האזרחים הערבים בשירות הציבורי

ייצוג האזרחים הערבים במשרדי הממשלה, יחידות סמך ומערכת הבריאות הממשלתית -
חסמים והמלצות מדיניות

כתיבה: וסים חוסרי, עו"ד - המחלקה למדיניות שוויונית בעמותת 'סיכוי'
עריכה: נדב דגן ורגד ג'ראיסי - מנהלים שותפים של המחלקה למדיניות שוויונית
עיצוב גרפי: סטודיו אוסו באיו

ירושלים

המשוררת רחל 17
בית הכרם: ירושלים 96348
טל': 02-6541225
פקס: 02-6541108
jerusalem@sikkuy.org.il

חיפה

דרך אלנבי 77
ת.ד. 99650: חיפה 31996
טל': 04-8523188
פקס: 04-8523065
haifa@sikkuy.org.il

sikkuy.org.il



facebook.com/sikkuy



twitter.com/Sikkuy



הייצוג ההולם של האזרחים הערבים בשירות הציבורי

ייצוג האזרחים הערבים במשרדי הממשלה,
יחידות סמך ומערכת הבריאות הממשלתית -
חסמים והמלצות מדיניות



סיכוי סיקוי Sikkuy

העמותה לקידום שוויון אזרחי ע"י الجمعية لدعم المساواة المدنية | جم
The Association for the Advancement of Civic Equality | R.A.

5	על סיכוי
6	פרק 1: ייצוג האזרחים הערבים בשירות המדינה – רקע כללי
7	חשיבות הייצוג ההולם
8	פרק 2: עובדים ערבים בשירות המדינה – תמונת מצב עדכנית
9	מגמות ייצוג בנקודות ציון שנתיות
10	העובדים הערבים ברמת הבכירות במערכת – דרגים
11	העובדים הערבים בחלוקה למדרג שירות המדינה ולמערכות הממשלתיות
12	הייצוג של עובדים ערבים במשרדים הממשלתיים - תמונת מצב
13	פרק 3: החסמים העומדים בפני הייצוג ההולם של האזרחים הערבים בשירות המדינה
14	החסמים הרוחביים
14	1. היעדר החלטת ממשלה הקובעת יעד חדש לייצוגם של האזרחים הערבים בשירות המדינה
15	2. החסם הגיאוגרפי
17	3. מעמדם וסמכויותיהם של ממוני הגיוון התעסוקתי
18	החסמים העומדים בפני קליטתם ושילובם של האזרחים הערבים בשירות המדינה
18	1. הצורך בהתאמת הפרסום הדיגיטלי של משרות לחברה הערבית
19	2. היעדר הנגשה לירידי תעסוקה ייעודים לחברה הערבית
19	3. הצורך בהתאמת כלי גיוס, איתור והפעלת מאגרים לחברה הערבית
20	4. היעדר מיזמי תעסוקה ייעודים לחברה הערבית
21	5. תת ייצוג בוועדות הבוחנים ובתהליכי מיין
21	6. היעדר תוכניות הסבה מקצועית לאקדמיים
22	7. היעדר מנגנון לקליטת סטודנטים ערבים
22	8. היעדר הנגשה לשונית בתהליכי הגיוס
23	9. אפליה במכרזים על רקע שירות צבאי/ביטחוני
24	החסמים העומדים בפני שימורם וקידומם של האזרחים הערבים בשירות המדינה
24	1. היעדר מסגרות לטיפול והעצמת העובדים הערבים
24	2. היעדר ייצוג ערבי בוועדות האיתור למשרות בכירות
27	סיכום

עמותת סיכוי היא ארגון משותף ליהודים וערבים אזרחי המדינה, אשר נטלו על עצמם לקדם שוויון ושותפות בכל התחומים והרמות בין האזרחים הערבים-פלסטינים לאזרחים היהודים בישראל.

העמותה פועלת משנת 1991 מול משרדי הממשלה, גופים ציבוריים, השלטון המקומי והציבור הרחב כדי לחולל שינוי מרחיק לכת במדיניות הממשלה כלפי האזרחים הערבים, ולקדם מציאות של חברה משותפת ושוויונית.

כדי לקדם מטרה זו אנו ממפים את החסמים הקיימים במשרדי הממשלה וברשויות המקומיות הערביות אשר גורמים להקצאה לא שוויונית של משאבי המדינה לאזרחים הערבים בתחומי תוכן שונים, תוך שימוש במודל ייחודי שפיתחנו בסיכוי, "מחסמים לסיכויים", אנחנו מגבשים המלצות מדיניות לתיקון החסמים, ומקדמים אותן בעבודה ושיחות ישירות עם הפקידות המקצועית במשרדי הממשלה.

במסגרת הפעילות שלנו, אנו מחויבים לקידום ייצוגם ההולם של האזרחים הערבים במערכת שירות המדינה שכוללת שתי מערכות ממשלתיות, מערכת משרדי הממשלה ומערכת הבריאות הממשלתית המונה כיום כ-80 אלף עובדות ועובדים, שתי המערכות מהוות היום כעשירית מהמגזר הציבורי בישראל המורכב מעובדי שירות המדינה משרדי ממשלה, בתי חולים ממשלתיים ומערכת החינוך הממשלתית, גופי הביטחון, תאגידי שהוקמו בחוק, רשויות מקומיות, גופים נתמכים וחברות ממשלתיות. גופים אלה, המתוקצבים באופן ישיר ונתמכים באופן עקיף, מונים יחד 700,000 עובדים¹

גם בתחום זה מיפינו את החסמים העומדים בפני קליטת האזרחים הערבים בשירות המדינה, ואת החסמים העומדים בפני שימורם והתקדמותם במערכת. גיבשנו המלצות מדיניות לגבי כל אחד מהחסמים ואנו מקדמים את הסרתם מול הפקידות הממשלתית הרלוונטית. בבואנו להתייחס לחסמים אלו אנו סבורים כי לא ניתן להתעלם מהמתח הלאומי המובנה במערכת היחסים בין האוכלוסייה הערבית בישראל לבין המדיניות הממשלתית שהיא תוצאה מהסכסוך הלאומי בין שני העמים, וגם לא מהשפעת המדיניות המפלה של ממשלות ישראל נגד האזרחים הערבים כמעט בכל תחומי החיים.

כמו כן, במסגרת עבודתנו, אנו מקדמים המלצות מדיניות קונקרטיות המתייחסות למידע ולנתונים שיש להתייחס אליהם בדוחות הגיוון התעסוקתי המפורסמים ע"י נציבות שירות המדינה² תוך כדי התייחסות לפעולות המדווח עליהם מהנציבות כפעולות שמקדמות את הייצוג ההולם.

החסמים והמלצות המדיניות במסמך זה מתייחסים לשירות הציבורי כמקשה אחת. עם זאת, ידוע לנו כי יחסי האמון בין החברה הערבית לגופי הממשל השונים אינם אחידים ומשתנים בהתאם לנסיבות היסטוריות ואקטואליות. לפיכך, אנו סבורים כי לא ניתן להחיל את ההמלצות באופן גורף על כל משרדי הממשלה ויחידות הסמך וכי יש להתייחס להיבטים הנ"ל בקידום המלצות מסמך זה מול הממשלה.

1. דין וחשבון על הוצאות השכר בשירות המדינה וגופי הביטחון לשנת 2018
 2. לפי סעיף 15א (ז) לחוק שירות המדינה (מינויים), נציב שירות המדינה יגיש לממשלה ולועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, אחת לשנה, דין וחשבון באשר לפעולות שננקטו לפי סעיף זה באותה שנה ונתונים באשר לייצוג הולם בשירות המדינה.

ייצוג האזרחים הערבים בשירות המדינה - רקע כללי

בסוף שנות השמונים החלה הממשלה לחפש דרכים ולפתח פעולות על מנת לשלב את בני האוכלוסייה הערבית בשירות המדינה, דוח ועדת קוברסקי משנת 1989 בחן את כל מבנה שירות המדינה והציג שורה של המלצות לשילובם ולקידומם של בני האוכלוסייה הערבית בשירות המדינה³. בעקבותיו ובשנת 1993 החליטה הממשלה להקצות 130 משרות לאוכלוסייה הערבית. אחוז ייצוגם של העובדים הערבים דאז עמד על 2.3%.

בשנת 2000 עמד ייצוגם של העובדים הערבים בשירות המדינה על 4.8%⁴. בשנה זו עוגנה חובת הייצוג ההולם של האוכלוסייה הערבית דרך תיקון חוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959, והוספת סעיף 15 א' לחוק. התיקון חייב את הממשלה ליתן ביטוי הולם לייצוג בשירות המדינה בכלל הדרגות והמקצועות, בכל משרד ובכל יחידת סמך של בני ובנות החברה הערבית, לרבות הדרוזית והצ'רקסית.

אף שלא נקבעה חובה בחקיקה לא לגבי האוכלוסייה הערבית ולא לאף קבוצה – כי ייצוג הוא זה המשתווה לשיעור הקבוצה באוכלוסייה, מקובל הן בארץ והן בעולם להעריך את הייצוג באמצעות השוואת שיעור העובדים מבני הקבוצה הנמצאת בתת ייצוג לשיעורה באוכלוסייה הכללית, ביחס לאזרחים הערבים, הם מהווים היום כ-18% מהאוכלוסייה הכללית בישראל.

כמו כן, החוק הטיל חובה של נציג שירות המדינה להביא בפני הממשלה יעדים להגדלת הייצוג של אזרחים ערבים בשירות המדינה. בסעיף קטן ד' נקבע כי: "נציג שירות המדינה, לאחר התייעצות עם הרשות לקידום מעמד האישה, עם נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, ועם ארגונים שלדעת נציג שירות המדינה עוסקים בקידום זכויותיהן של הקבוצות הזכאיות לייצוג הולם לפי סעיף קטן (א), יגיש לממשלה, אחת לשנה, המלצות בדבר היעדים שעל הממשלה לקבוע לפי סעיף קטן (ב)."

במרוצת השנים, ובעקבות התיקון הנ"ל, נרשמו שורה של צעדים והחלטות ממשלה שמטרתן לקדם את הייצוג, כך שבשנת 2003 החליטה ועדת השרים לענייני המגזר הלא יהודי על העדפה מתקנת במסלול המכרזים הרגיל לתקופה של שנתיים וגם על ייעוד 37.5 משרות נוספות מדי שנה לבני האוכלוסייה הערבית⁵.

בנובמבר 2007 קבעה החלטת ממשלה מס' 2579⁶ יעד לפיו עד לשנת 2012 יגיע שיעורם של האזרחים הערבים ל-10% מכלל העובדים בשירות המדינה. ההחלטה החליפה את היעדים הקודמים והעמידה אותם על יעדי קליטה של 112.5 ערבים נוספים מדי שנה עד שנת 2009. ובהחלטת ממשלה משנת 2009⁷ נקבעו יעדים חדשים: בשנים 2009-2012 ייתוספו בסך הכל 800 משרות חדשות שיואשו על ידי ערבים, במטרה לעמוד ביעדי הייצוג של 8% עד סוף שנת 2010 ו-10% בשנת 2012 ו-30% מכלל המשרות החדשות יאושו ע"י ערבים.

ההחלטה התייחסה לכלל שירות המדינה (עובדי המשרדים הממשלתיים ומערכת הבריאות הממשלתית). בנוסף לכך נקבעו שורה של מהלכים המחייבים ומסייעים לממשלה להביא ליישומה של ההחלטה בהגעה ליעד שנקבע בה. בשנת 2016 ובאחור של כ-4 שנים מתאריך היעד אשר קבעה החלטת ממשלה 2579, המדינה הכריזה כי היא עמדה ביעד, והגיעה לייצוג של 10.6% עובדים ערבים מקרב כלל העובדים בשירות המדינה⁸. מאז, הממשלה לא קבעה יעד חדש ועדכני. שיעור ייצוגם הכללי של האזרחים הערבים בשירות המדינה עמד בשנת 2020 על 13.2% מכלל עובדי שירות המדינה⁹.

3. דין וחשבון הוועדה הציבורית-מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים נתמכים מתקציב המדינה כרך א (1989) - דוח ועדת קוברסקי.
4. דו"ח ועדת אור, פס' 50.

5. החלטת 375 של הממשלה ה-30 מיום 19.8.2003.

6. החלטת ממשלה 2579 מיום 11.11.2007.

7. החלטה 4550 של הממשלה ה-31 "ייצוג הולם לבני האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית בשירות המדינה - אכיפה" מיום 15.3.2009.

8. דו"ח העסקה שוויונית ומגוונת לשנת 2017 - נציבות שירות המדינה, עמ' 12.

9. לפי דו"ח גיוון וייצוג בשירות המדינה לשנת 2020. בשירות המדינה מועסקים כ-82,072 עובדים מתוכם 10,848 עובדים ערבים מהווים 13.2% מכלל העובדים.

סיכוי מעניקה חשיבות רבה לייצוגם ההולם של בני ובנות החברה הערבית בשירות המדינה לאור ארבע סיבות מרכזיות:

זכות מהותית

ייצוג הולם הינו זכות מהותית ובסיסית של אזרחים במדינה דמוקרטית. לפיכך, זכותם של האזרחים הערבים, בהיותם אזרחים ומיעוט יליד, לקחת חלק במוסדות השלטון, להיות מעורבים ושותפים בתהליכי גיבוש מדיניות וקבלת החלטות וכן ביישומן. כמו-כן, כשם שמדובר בזכותם של האזרחים הערבים, כך גם חובת המדינה לאפשר ולעודד את ייצוגם ההולם של האזרחים הערבים במוסדותיה ושירותיה.

הזכות לשוויון בהקצאת משאבים

לצערנו, אין זה נדיר כי תכנון המדיניות הממשלתית נעשה ללא מעורבות ושיתוף מומחים, ארגונים או נציגים מן החברה הערבית. ההשפעה של הדרה זו היא חוסר התאמה של המדיניות הממשלתית למאפייני וצרכי החברה הערבית, קשיים רבים ביישומה והסברתה לציבור, וכן חוסר אמון בין הממסד והאזרחים הערבים – כל אלה מובילים בסופו של דבר להעמקת הפערים והאפליה של החברה הערבית בכל תחומי החיים. אחת הסיבות העיקריות לכך היא חוסר ההיכרות של קובעי המדיניות עם המאפיינים החברתיים, התרבותיים, הקנייניים והתכנוניים של האזרחים והיישובים הערבים, ועם הצרכים הייחודיים של האוכלוסיה. אנו סבורים כי שילוב של עובדים ערבים בתפקידי מפתח בשירות הציבורי ישפר את תכנון ויישום המדיניות הממשלתית ויביא, בסופו של דבר, לשיפור איכות חייהם של האזרחים הערבים, בפרט, והחברה בישראל, בכלל.

הזכות לתעסוקה

ממשלת ישראל, על זרועותיה השונות, היא המעסיק הגדול ביותר במשק. לפיכך, הדרה ואפליה בקליטה, שימור וקידום מועמדים ערבים משמעם מניעת הזדמנויות תעסוקתיות לאזרחים הערבים שמרביתם חיים ביישובים פריפריאליים, מודרים ומוחלשים, וסובלים ממילא. אנו סבורים כי ככל שחובת הממשלה לבצע מהלכים לשילוב עובדים ערבים בשוק התעסוקה הפרטי, כך מוטל עליה לשלב עובדים ערבים בשורות מוסדותיה ושירותיה.

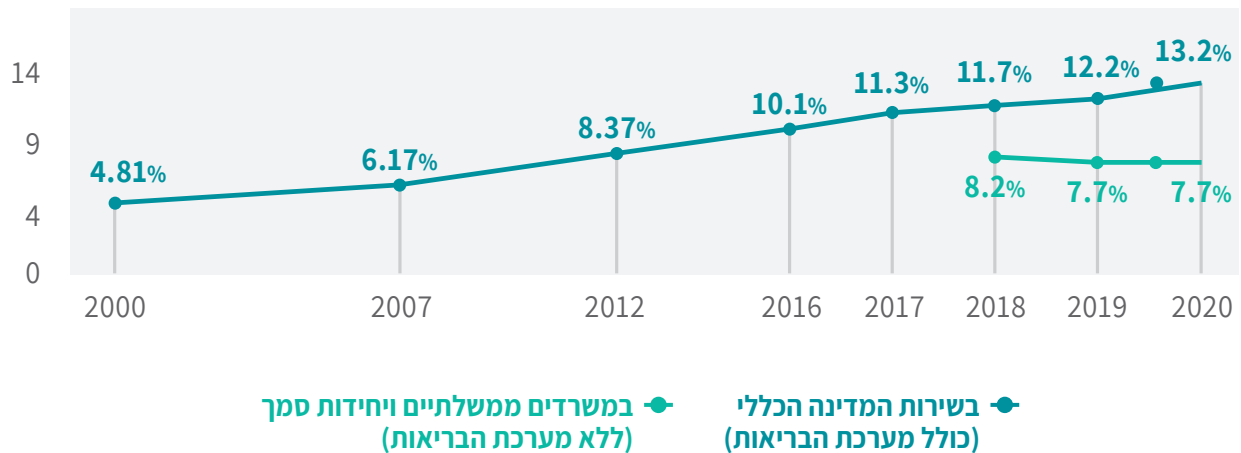
משבר הקורונה

משבר הקורונה חשף את חולשת הממשלה בבואה לגבש וליישם את מדיניותה בקרב החברה הערבית והיישובים הערביים וכן את מחיר חולשה זו באובדן חיי אדם ותקציבים. כמו-כן, משבר הקורונה חשף את אי השוויון והפערים בין החברה היהודית והערבית כמעט בכל היבטי החיים: בריאות, תעסוקה, חינוך, תשתיות, הסברה וכו'. אנו סבורים כי שיתוף ומעורבות של אזרחים ערבים בתהליכי קבלת ההחלטות בעיתות חירום, כדומה לעיתות שגרה, הינו המפתח ליישום שיוויוני ומלא של מדיניות הממשלה בחברה הערבית - מדיניות אשר בכוחה להציל חיי אדם ולהוציא את המשק מן המשבר העמוק אליו נקלע אולם ללא ייצוג הולם של אזרחים ערבים בתהליכי קבלת ההחלטות לא תוכל מדיניות זו להשיג את מטרותיה.

מגמת הייצוג של האזרחים הערבים בשירות המדינה בנקודות ציון שנתיות

לפי דו"ח גיוון וייצוג בשירות המדינה
לשנת 2020. נציבות שירות המדינה

תרשים 2: שיעור העובדים הערבים בשירות המדינה (באחוזים)



תובנות עיקריות בנקודות ציון שנתיות

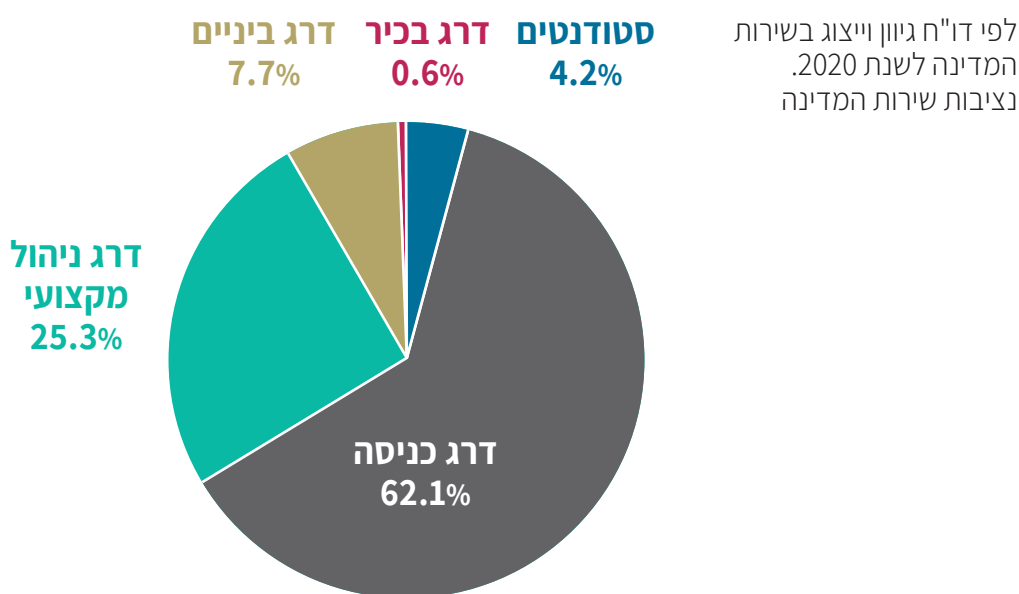
- ב-18 בדצמבר 2000 התקבל בכנסת תיקון לחוק שירות המדינה הקובע לראשונה חובה למתן ייצוג הולם לערבים בשירות המדינה.
- בנובמבר 2007 קבעה החלטת ממשלה מס' 2579 יעד לפיו עד לשנת 2012 יגיע שיעורם של האזרחים הערבים ל-10% מכלל העובדים בשירות המדינה.
- בשנת 2016 עבר אחוז הייצוג של האזרחים הערבים בשירות המדינה את היעד הממשלתי.
- בשנת 2017 אימצה הממשלה את תפיסת הגיוון התעסוקתי, הוקם אגף לגיוון והוטמעו תפקידי ממוני הגיוון התעסוקתי במשרדי הממשלה¹².
- בפילוח לפי שתי מערכות שירות המדינה עולה כי החל משנת 2019 חלה ירידה בשיעור העובדים הערבים במשרדים הממשלתיים ויחידות הסמך. ומנגד, נמשכה מגמת עלייה בשיעור ייצוגם במערכת הבריאות הממשלתית שהגיעה לשיא בשנת 2020 ועמדה על 20.1% משיעור האוכלוסייה הכללית.
- בשנת 2020 נמשכת המגמה של אי עלייה בייצוג במערכת המשרדים הממשלתיים.

12. הנחיית נציבות שירות המדינה מספר 03.22 מיום 23.2.2017

■ העובדים הערבים ברמות הבכירות במערכת - דרגים

שירות המדינה מתחלק לארבע רמות בכירות מהזוטור לבכיר: כניסה, מירב, דרג ביניים, בכיר. ההתייחסות לרמות אלו נעשתה בהתאם לדוחות הנציבות ובמסמך זה באופן הבא: דרג כניסה, דרג ניהול מקצועי, דרג ביניים, דרג בכיר. והיא מתייחסת לשתי מערכות שירות המדינה שצוינו לעיל.

תרשים 3: התפלגות העובדים הערבים בשירות המדינה בחלוקה לדרגים (בשנת 2020)



תובנות עיקריות

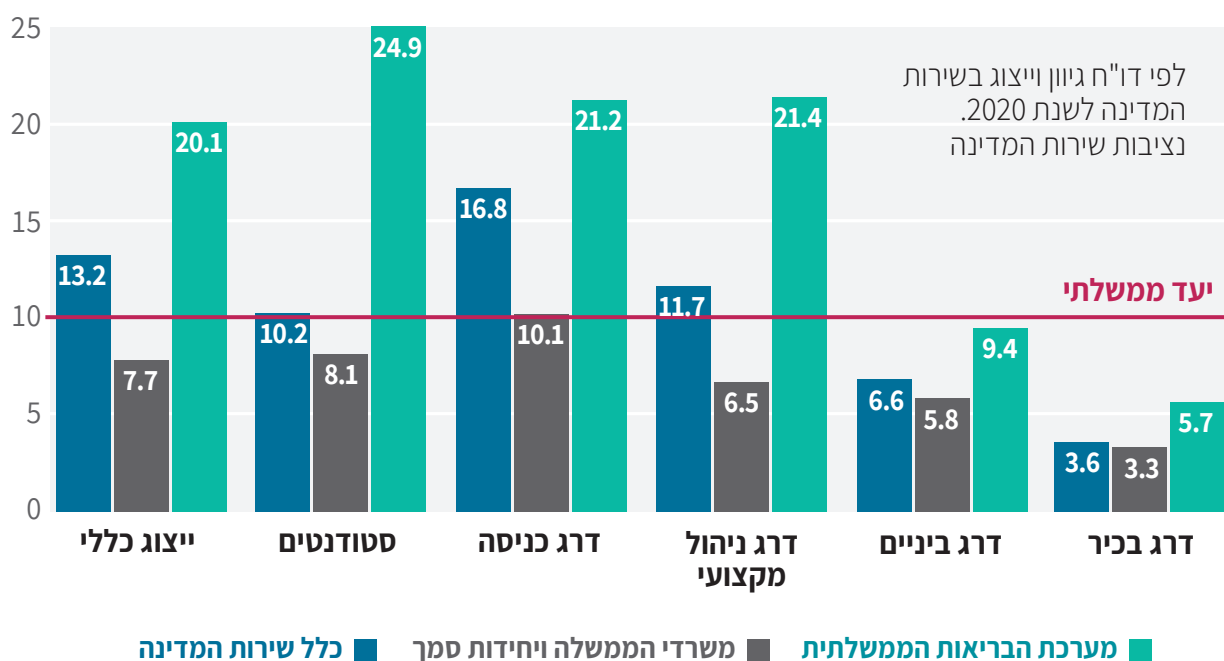
- מסך כל העובדים הערבים בשירות המדינה, רובם של העובדים נמצאים בדרגי כניסה 62%. שיעור זה היה כמעט דומה לאורך השנים.
- ביחס לאוכלוסייה הכללית בדרג הכניסה ישנו ייצוג יתר לחברה הערבית באופן יחסי לייצוגם בשירות המדינה, בעוד שבדרגים הבכירים יותר ישנו ייצוג חסר, מגמה שהולכת ומחריפה ככל שעולים במדרג הבכירות.
- בניתוח התפלגות החברה הערבית על פני מדרג שירות המדינה ובהשוואה של השנים 2018-2019 נצפתה ירידה בשיעורי הייצוג בדרג הכניסה ובדרג הבכיר הן באוכלוסייה הכללית והן בחברה הערבית. ביחס לדרג ניהול מקצועי ולדרג הביניים, נצפתה עלייה קלה בשיעורי הייצוג בחברה הערבית בדומה למגמה באוכלוסייה הכללית¹³.
- החברה הערבית מצויה בייצוג יתר בדרג הכניסה ביחס לאוכלוסייה הכללית, ככל שעולים במדרג שירות המדינה שיעור החברה הערבית יורד, בהשוואה לנתוני שנת 2019-2020 המגמה ממשיכה ומחריפה ככל שעולים במדרג.

13. הסבר לנתונים אלו נועץ בעבודה ששנת 2019 הייתה שנת בחירות, כך ובהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה שמספרה 1501.1 ולהודעת נציבות שירות המדינה עט/6 מיום 18.12.20, חלק גדול ממינוי הבכירים הושהה, למעט מינוי בכירים על דרך מכרז או מינוי במסגרת ועדת חריגים. ירידה בדרג הזוטור נבעה ממגבלת התקציב הכרוכה בממשלת המעבר כך שמשורות בדרגים זוטרים הושהו גם כן. [נציבות שירות המדינה - דו"ח הגיוון 2019]

■ העובדים הערבים בחלוקה למדרג שירות המדינה ולמערכות הממשלתיות

העובדים הערבים במערכת שירות המדינה עובדים בשתי מערכות עיקריות והם פרוסים על דרגות הבכירות השונות בשתי המערכות, להלן נתונים ותובנות עיקריות המתייחסות לשיעורם של העובדים הערבים במדרג שירות המדינה, מדרג שמכיל חמישה מדרגים, סטודנטים, כניסה, ניהול מקצועי, ביניים ובכיר¹⁴.

תרשים 4: התפלגות העובדים הערבים בחלוקה למדרג שירות המדינה ולשתי המערכות (2020)



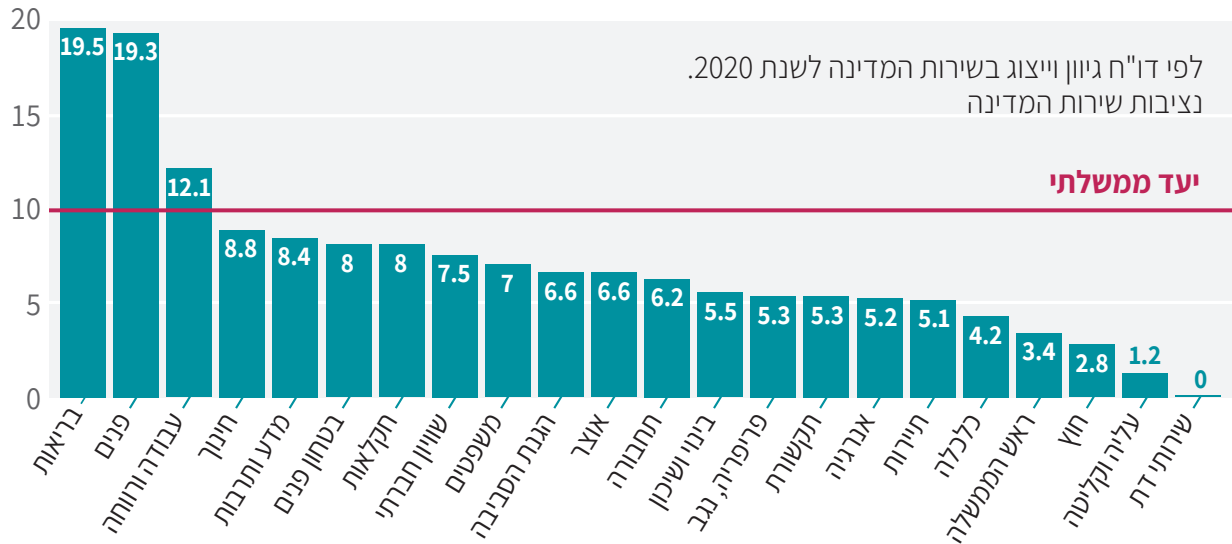
תובנות עיקריות

- לאורך השנים, קיימת מגמה קבועה שמצביעה על הצטמצמות ייצוג החברה הערבית ככל שעולים ברמות הבכירות.
- מערכת משרדי הממשלה (בלי מערכת הבריאות) אינה עומדת ביעד הממשלתי שנקבע ב-2012 (10%) בכל אחת מרמות הבכירות השונות למעט בדרג הכניסה. ההסבר של העמידה ביעד הממשלתי הכללי, נעוץ ברמת הייצוג הגבוה יחסית במערכת הבריאות הממשלתית, שעמדה על 17.6% ב-2019 והגיעה לשיא של 20.1% ב-2020.
- גם במערכת הבריאות הממשלתית ובשני הדרגים הגבוהים (ביניים ובכיר) קיים תת ייצוג של עובדים ערבים.

14. ככלל סטודנטים נכללים בדרג המסד (כניסה) אולם בשל שונות התקן/החסמים וההמלצות ולצורך הנגשת הנתונים הפרידה הנציבות את הסטודנטים בדוחותיה.

■ הייצוג של עובדים ערבים במשרדים הממשלתיים - תמונת מצב

תרשים 5: שיעור הייצוג של עובדים ערבים במשרדים הממשלתיים כולל יחידות סמך (2020)



תובנות עיקריות

- נכון לשנת 2020 מתוך 22 משרדים (כולל יחידות סמך) רק **שלושה** משרדים ויחידות סמך עומדים ביעד הייצוג הכללי של החברה הערבית (10%); משרד הבריאות, משרד הפנים ומשרד העבודה והרווחה.
- בחינה של מאפייני המשרדים האמורים מעלה כי אחד המאפיינים המשותפים של שלושת המשרדים ושיכול להיות סיבה לאחוז הגבוה יחסית לייצוג העובדים הערבים הוא הפריסה הגיאוגרפית של המשרדים וקיומם של מחוזות גיאוגרפיים הקרובים למקום מגוריה של האוכלוסייה הערבית.

החסמים העומדים בפני הייצוג ההולם של האזרחים הערבים בשירות המדינה

החסמים העומדים בפני הייצוג ההולם של האזרחים הערבים בשירות המדינה הינם מגוונים ומקורם בסיבות שונות. לכן מצאנו לנכון לחלק את החסמים לשלושה סוגים:

א. חסמים רוחביים

חסמים מערכתיים אשר רלוונטיים לכל היבט ומהלך בתחום זה. ניטרול חסמי הרוחב יאפשר יישום יעיל יותר של שאר ההמלצות בדו"ח זה.

ב. חסמים העומדים בפני קליטתם ושילובם של האזרחים הערבים בשירות המדינה

חסמים המתייחסים באופן ספציפי לתהליכי איתור, גיוס ומיון של אזרחים ומועמדים ערבים לשירות המדינה.

ג. חסמים העומדים בפני שימורם וקידומם של העובדים הערבים בשירות המדינה

חסמים המתייחסים באופן ספציפי לתהליך השימור והקידום של עובדי שירות המדינה הערבים.

1

היעדר החלטת ממשלה הקובעת יעד חדש לייצוגם של האזרחים הערבים בשירות המדינה

בהתאם להחלטת הממשלה 2579 משנת 2007 נקבע יעד ביניים הקובע כי שיעורם של עובדים ערבים בשירות המדינה יעמוד על 10% בתוך 5 שנים. החלטה זו ביטאה התחייבות ממשלתית לקידום הייצוג הולם של האזרחים הערבים בשירות המדינה. באופן כללי, ועד לקביעת היעד, בקרב משרדי הממשלה לא היתה התחייבות פורמאלית ואף לא יושמו צעדים יעודים ואקטיביים לקידום הייצוג ההולם של העובדים הערבים.

מאז קביעת היעד בשנת 2007, חלה עלייה בייצוג העובדים הערבים בשירות המדינה, עד לעמידה ביעד הכמותי שהוצב, אם כי תוך חריגה ב-4 שנים מתאריך היעד המקורי. מכאן, ניתן להסיק כי להצבת יעד ממשלתי ישנה השפעה מכרעת על קצב הקליטה של עובדים ערבים בשירות המדינה.


עם זאת, קביעת יעד כמותי כללי ממוצע לכל המשרדים מתעלמת מן הצורך בייצוג הולם מהותי של העובדים הערבים בשירות המדינה, במיוחד כאשר הוראת החוק מטילה חובה לקדם את ייצוגם של העובדים הערבים בכל הדרגות, המקצועות ויחידות הסמך.

עמידה ביעד כללי ממוצע לכל משרדי הממשלה כאחד אינה מבטיחה ייצוג הולם בכל אחד מן המשרדים היות והיא נתונה להטיות בין משרד בו שיעור הייצוג ההולם גבוה לעומת משרדים בהם השיעור הוא נמוך. כמו-כן, קביעת יעד כללי מפחיתה מן המחויבות של משרדי הממשלה לייצוג הולם ואינה מאפשרת פיקוח יעיל על שיעורי הייצוג ההולם בכל אחד מהם ועל המהלכים שהם מבצעים להעלאת שיעור זה.

בהמשך לכך, קביעת יעד כמותי בלבד הביאה לכך כי משרדי הממשלה משריניים משרות בדרגים זוטרים בלבד על מנת לעמוד ביעד הממשלתי הכללי. לפיכך, הגידול שחל בשיעורי ההעסקה של עובדים ערבים בשירות המדינה לאורך השנים הוא, בעיקרו, גידול כמותי אולם כך, למעשה, נפגעים ההיבטים המהותיים של הייצוג הולם קרי איוש משרות בכירות בעלות השפעה רחבה יותר ע"י אזרחים ערבים. לכך יש להוסיף את החסמים העומדים בפני שימורם וקידומם של עובדים ערבים בשירות המדינה כפי שמפורטים בהמשך מסמך זה.

מאז שנת 2016, השנה בה הושג היעד הממשלתי, לא הביא נציב שירות המדינה יעד חדש בפני הממשלה, זאת על אף לשון החוק המחייבת אותו לעשות כן.

המלצות סיכוי

- אנו ממליצים כי נציב שירות המדינה יביא בפני הממשלה, בהקדם, הצעה לקביעת יעד ממשלתי חדש לייצוג הולם של בני ובנות החברה הערבית בשירות המדינה.
- אנו ממליצים כי בשונה מבעבר, היעד יתייחס למכלול ההיבטים של הייצוג ההולם על-פי הפירוט הבא:
 - קביעת שיעור כללי של עובדים ערבים מקרב כלל העובדים בשירות המדינה. אנו ממליצים לקבוע כי היעד להשגה בחמש השנים הקרובות יהיה 18% לפחות כשיעורם של האזרחים הערבים מכלל האוכלוסייה. 

- קביעת יעדים לשיעורם של האזרחים הערבים **בדרגי ביניים ובדרגים בכירים בשירות המדינה**.
- קביעת יעדים לשיעורם של **נשים ערביות** באופן כללי, ובמיוחד בדרגי הביניים ובדרגים הבכירים.
- קביעת **יעדים דיפרנציאליים ופומביים** לייצוג ההולם של האזרחים הערבים במשרדים ממשלתיים וביחידות סמך.
- קביעת יעדים לשיעורם של **סטודנטים ערבים** בשירות המדינה.
- אנו ממליצים כי החלטת הממשלה תתייחס גם לחסמים העומדים בפני הייצוג ההולם של האזרחים הערבים המפורטים במסמך זה, תספק להם מענים הולמים וכן תגדיר מערך פיקוח ובקרה יעיל ליישומם המלא ותקצוב בהתאם להחלטה.
- אנו ממליצים כי תוגבר רמת השקיפות באמצעות פרסום היעדים הפנימיים¹⁵ של המשרדים הממשלתיים ואת מידת העמידה של כל אחד מהמשרדים ביעדים השנתיים.

2 החסם הגיאוגרפי

רוב המשרות בשירות המדינה ורוב משרדי הממשלה ממוקמים בירושלים ובמרכז. עם זאת, רוב האזרחים הערבים מתגוררים בישובים פרופריאליים¹⁶. מכאן עולה כי, לרוב, עבודה בשירות המדינה מצריכה העתקת מקום המגורים לירושלים וסביבתה. מעבר לירושלים או למרכז הינו צעד אשר כרוך בקשיים כלכליים וחברתיים לכל קבוצות האוכלוסייה אולם אנו סבורים כי קשיים אלו הינם משמעותיים יותר לאזרחים הערבים על רקע תרבות המגורים והקשרים המשפחתיים הייחודיים לחברה הערבית. זאת בנוסף לשיקולים ברורים מאליהם כגון הוצאות המעבר לירושלים, הקמת תא משפחתי בערים כמו ירושלים או תל אביב, העדר מענה למסגרות חינוכיות מתאימות לילדי עובדי המדינה, תחושת ניכור וחוסר שייכות חברתית ותרבותית, ועוד - כל אלו מהווים שיקולים מרכזיים בהחלטה הן להגיש מועמדות למשרות בירושלים ובמרכז, והן בהמשך העבודה בשירות המדינה.

לפי דוחות נציבות שירות המדינה, בניכוי מערכת הבריאות בין השנים 2018 ו-2019 חלה ירידה בשיעור ייצוגם של האזרחים הערבים במשרדים הממשלתיים וביחידות הסמך, מ-8.2% בשנת 2018 ל-7.7% ב-2019. אנו סבורים כי החסם הגיאוגרפי הוא הסיבה המרכזית לירידה זו, פתרונו יכול לסייע למנוע התפתחות של מגמת ירידה, ואף יסייע להעלות את שיעור הייצוג, כמותית ומהותית.

בתחילת 2020 פורסם כי נציבות שירות המדינה, משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר מחפשים פתרונות לעבודה גמישה בשירות המדינה, עבודה מרחוק הפכה להכרח בשל עומסי התנועה וחסמים נוספים בינם מציאות הקורונה שפקדה את העולם. צוות משותף לשלושת הגופים בונה פיילוט לעבודה מרחוק, שייצא לדרך ב-2021 ויכלול כחמישה משרדי ממשלה - בהם משרד המשפטים. אנו מברכים על הקמת הצוות, וממליצים להטמיע את המלצותינו שלהן במסמך ההמלצות המתגבש.

15. אגף גיוון תעסוקתי בנציבות שירות המדינה קובע מדי שנה יעדים שנתיים להגדלת הייצוג של העובדים הערבים בכל אחד ממשרדי הממשלה. אולם יעדים אלה חסויים ואינם גלויים לציבור הרחב. היעדרו של מידע זה אינו מאפשר לציבור הרחב, ולנבחרי הציבור לבצע מעקב ובקרה אחר פעילות הנציבות לקידום ייצוג הולם. אי פרסומם של היעדים מונע מתן ביקורת עניינית לפעילותה של הנציבות, ומותיר בידי הציבור אפשרויות דלות ושטחיות לבקר את עבודתה.

16. נתוני הלמ"ס 2019

- **להקים מרחבי עבודה משותפים "Hubs"** באזורים בהם קיים שיעור גבוה של עובדי מדינה ערבים כמו מחוז הצפון, נצרת ו/או באזור הגליל, ולאפשר לעובדי המדינה לבצע את עבודתם (בהיקפים משתנים) קרוב למקום המגורים שלהם. המלצה זו מתיישבת גם עם ההמלצה לאפשר לעובדי המדינה ובעיקר לעובדים במקומות עבודה המרוחקים ממקומות מגוריהם לבצע את עבודתם ו/או חלק ממנה מרחוק ומהבית.
- **מתן מענק מעבר חד פעמי** אשר מכסה את העלויות הכרוכות במעבר לירושלים ויקל על קבלת ההחלטה לבצע אותו. על מנת לאפיין את סוג העלויות ולאמוד את גובהן, יש לבצע בחינה של העלויות בפועל ולעדכן אותן באופן תקופתי.
- **מתן תגמול קבוע להתמודדות עם עלויות המחיה הגבוהות בירושלים.** כפי שהוצג לעיל, המשרות הבכירות ובעלות השכר הגבוה בשירות המדינה מרוכזות בירושלים. אולם, מרבית מהעובדים הערבים החיים ביישובי הפריפריה משתלבים בדרגים זוטרים בעלי שכר נמוך בשירות המדינה. עם המעבר להורות, חל גידול בהוצאות המחיה של משפחות אלה (בין היתר בשל המחסור במסגרות חינוך ציבוריות מתאימות בירושלים) והם נוטים לעזוב את עבודתם ולחזור ליישוביהם בצפון, שם הם נהנים מרשתות תמיכה משפחתיות וקהילתיות ומעלויות מחיה נמוכות יותר.
- לפי הערכתנו, החסם הגיאוגרפי שכולל מעבר ומגורים בירושלים זוכה לחלק המשמעותי ביותר בירידה בשיעור הייצוג במשרדי הממשלה. כלומר שהירידה הזאת נובעת בין היתר מעזיבתם של עובדים ערבים את ירושלים ואת מערכת שירות המדינה למגזרים אחרים ולמקומות עבודה בסקטור הפרטי בצפון.
- **עדכון תעריף ההשתתפות בשכר דירה** - בהחלטת הממשלה מס' 4436 מיום 25.1.2009, נקבעו זכויות ייחודיות לעובדים בני האוכלוסייה הערבית אשר יעתיקו את מקום מגוריהם למרחק של 70 ק"מ ומעלה ממקום המגורים הקבוע בעקבות קליטה במשרה בשירות המדינה¹⁷. ההחלטה קבעה כי עובדים אלה יהיו זכאים להחזר שכר שדירה בגובה 2000 שקלים בחודש.
- אנו ממליצים כי הממשלה תעדכן את גובה ההחזר החודשי לשכר הדירה בהתחשב בעלייה במחירי השכירות הגבוהים במיוחד בירושלים. כמן כן, נדרשת הצמדה של תעריף זה למדד שכר דירה שיכול לשקף את השינויים בעלויות השכירות ומחירי השכירות. בהתאם לניתוח תקציבי שביצע מרכז המחקר והמידע של הכנסת באוקטובר 2020, סכום התוספת התקציבית להצמדה למדד זה נאמדת ב 3.5 מיליון שקל¹⁸.
- סכום הסבסוד החודשי לעובד לא השתנה מאז החלטת הממשלה ב 2009 והוא אינו צמוד למדד כלשהו, לפי נציבות שירות המדינה, מימשו את הזכאות להשתתפות בשכר דירה 539 עובדים ערבים שהיוו 8.5% מכלל העובדים הערבים בשירות המדינה¹⁹, קרי מדובר בסך סבסוד של כ-12.9 מיליון שקל בשנת 2018²⁰.
- **חישוב עלויות מותאם** - אנו ממליצים לגבש נוסחה ואומדן שיתייחס לעלויות הכרוכות במעבר לירושלים ויתייחס בין היתר לשאלת הפרש בעלויות בשכירות, דמי מחייה, מסגרות חינוך זמינות, נסיעות, ניהול בית נוסף בסופי שבוע ועלויות שבועיות קבועות כמו אגרת כביש 6. אנו ממליצים לממשלה לבצע סקר צרכים בקרב עובדים אלו במטרה לגבש נוסחה מתאימה.

17. ראה החלטת ממשלה 44336 מיום 29.1.2009

18. נציבות שירות המדינה, אגף גיוון תעסוקתי, מגוונים את שירות המדינה: דו"ח גיוון וייצוג בשירות המדינה לשנת 2018, מאי 2019, עמ' 21.
 19. מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נתוני שכר ותעסוקה של עובדים ערבים והסבסוד למגורים הניתן לעובדים ערבים בשירות המדינה, 12.10.2020, עמ' 10.
 20. מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נתוני שכר ותעסוקה של עובדים ערבים והסבסוד למגורים הניתן לעובדים ערבים בשירות המדינה, 12.10.2020.

3 מעמד וסמכויותיהם של ממוני הגיוון התעסוקתי

במסגרת המעבר מתפישה של "ייצוג הולם" לתפישה של "גיוון תעסוקתי" ומכוח החלטות הממשלה בנושא, ובמקביל להקמת אגף בכיר גיוון תעסוקתי בנציבות, בוצעה עבודת מטה נרחבת בנושא ובשנת 2017, פורסמה הנחית נציב שירות המדינה מס' 3.22 מיום 23.2.2017 העוסקת באופן יישום תהליך זה בשירות המדינה²¹.

כחלק מכך, נוסף סעיף 28.03 לתקשי"ר, המסדיר את מעמד של ממוני הגיוון התעסוקתי בשירות המדינה, לרבות תחומי האחריות והסמכויות, דרישות התפקיד, דרכי מינוי ותקופת הטלת התפקיד, כמתחייב מכוח סעיף 15א לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959²².

בהתאם לכך, מונו ממוני גיוון כמעט בכל משרד ממשלתי ויחידות סמך, כך שהאגף יהיה אחראי על הכשרתם ופיקוח על פעילותם של ממוני הגיוון בהתאם להנחיית הנציבות.

ברובם המוחץ של המשרדים הממשלתיים, משרת ממוני הגיוון היא משרה חלקית, והתפקיד מתווסף לתפקיד העיקרי שלהם במשרד.

בהתאם להנחיות הנציבות, ממוני הגיוון אחראים, בין היתר, על "עמידה ביעדי ייצוג בכלל הדרגות, כשירות תרבותית, זכויות אוכלוסיות מרקע מגוון, איתור חסמים בהטמעת יעדי ייצוג הולם בכלל הדרגות התפקידים וניתוחם, לרבות חסמי איתור, גיוס, מיון וקידום. כמו כן, הממונים יהיו אמונים על עיקר העבודה לקידום הגיוון – יצירת תוכניות עבודה, קביעת יעדים וכיו"ב, בכל אחד ממשרדי הממשלה ויחידות הסמך".

המשמעות בפועל ממהלך זה היא שהנציבות העבירה את עיקר האחריות לקידום כל אוכלוסיות הגיוון מהנציבות למשרדים עצמם. וממונה הגיוון באם היה בתקן מלא או בתקן חלקי יהיה כפוף **מנהלית** למשרד הממשלתי אך יהיה מונחה **מקצועית** על-ידי האגף לגיוון תעסוקתי בנציבות. מצב זה יוצר מתח מובנה בין שתי הרמות הניהוליות, אנו סבורים שמתח זה הוא חסם בפני הייצוג ההולם. מצד אחד ממונה הגיוון הוא עובד המשרד²³ הכפוף לסמכות המנכ"ל ומצד שני הוא אמן על קביעת יעדים עבור המשרד, בניית תכנית עבודה לגיוון כוח האדם במשרד ובקרה על יישומה וזאת מכח כפיפותו המקצועית לנציבות. במקרה בו ממונה הגיוון לא מגיע להסכמה עם מנכ"ל המשרד, אין לו אפשרות להפעיל כלי מדיניות "קשים" שנמצאים בשימוש של הנציבות כמו ועדות חריגים או שריון משרות.

אבל זהו לא רק מתחי ארגוני, אלא גם שינוי תפישתי בו משרדי הממשלה נבחנו לא רק על מידת הייצוג ההולם של כל קבוצה וקבוצה אלא גם על מידת הגיוון הכללית במשרד.

המלצות סיכוי

- להקצות תקן מלא לממוני הגיוון התעסוקתי (לכל הפחות במשרדי הממשלה הגדולים), להעניק לממונים סמכויות מול הנהלת המשרד בכל הנוגע לגיוס ושימור כוח האדם במשרד, ולהכפיף אותם מקצועית וניהולית לנציב שירות המדינה.
- לפי בדיקה שערכנו, ובהתאם לנתוני הנציבות, נכון לחודש 9.2020 ישנם 67 ממוני גיוון במשרדים השונים וביחידות הסמך, מעיון ברשימת הממונים נראה כי רק 3 מתוכם הם ממונים הנמנים על האוכלוסייה הערבית. על כן, נדרש להעלות את רמת הייצוג של הממונים הערבים במשרדים.

21. הנחיית שירות המדינה מס' 3.22 מיום 22.7.2017 "מעמד ממוני הגיוון התעסוקתי בשירות המדינה ותפקידם"

22. הודעת נציבות שירות המדינה פ/20 מיום 16.8.2020 "מעמד ממוני הגיוון התעסוקתי בשירות המדינה"

23. בדרך כלל לא מדובר בעובד במשרה מלאה, אלא עובד קיים בדרג בכיר שמקדיש חלק קטן מנפח העבודה שלו לטובת גיוון תעסוקתי)

■ החסמים העומדים בפני קליטתם ושילובם של האזרחים הערבים בשירות המדינה

קליטתם של עובדים ערבים בשירות המדינה מתבצעת באחריות אגף בחינות ומכרזים, האגף אמור לקדם פעולות על מנת להבטיח גיוון של שירות המדינה. להלן נמנה מספר חסמים והמלצות שייסעו בפיתרתם.

1 הצורך בהתאמת הפרסום הדיגיטלי של משרות לחברה הערבית

במסגרת פעולות האיתור והגיוס הנציבות מפרסמת משרות בדף "קריירה לשירות המדינה" ברשתות חברתיות - "פייסבוק" "אינסטגרם" ו"לינקדין", תוך ביצוע איתור ממוקד בהתאם לאוכלוסיית מרקע מגוון ומאפייני המשרה זאת באמצעות פלטפורמות רלוונטיות כגון: Facebook live ו־או באמצעות פונקציות עדכניות כגון: קידום ממומן. בנוסף, ולפי דוח הגיוון, אגף בחינות ומכרזים עומד בקשר שוטף עם למעלה ממאה גורמי מפתח, עמותות ומרכזי הכוון לקידום אוכלוסיות שונות, לצורך פרסום, הפצה ומתן המידע הנדרש למשרות מיועדות ושאינן מיועדות לקהלי יעד שונים.

מבדיקה שערכנו ברשת, מצאנו כי קיים דף פייסבוק "קריירה בשירות המדינה" אשר הושק ב-3.3.2017. בדף מפורסמים עד היום מכרזים של שירות המדינה, והפניות למידע כללי, לאתר, ולאוגדן הנחיות למועמדים בנוסף לאפשרות של צ'אט עם נציג שירות.

הדף בכללותו, לרבות התמונות, הסרטונים, ההפניות והקישורים שבו אינם מונגשים כלל וכלל לשפה הערבית וזאת בדומה לאתר הרשמי של נציבות שירות המדינה, האתר שבו מפורסמים המכרזים.

היעדרות השפה הערבית ממרחב זה, לא רק שלעצמה מהווה חסם לשוני ותרבותי מפני המועמדים הערבים, היא גם מעבירה מסר שלילי לגבי זכותם של האזרחים הערבים לעבודה ולשוויון הזדמנויות בקבלה לעבודה בשירות המדינה, וכי אין עניין זה בראש סדר העדיפויות של הנציבות.

אין ספק, כי הנגשה לשונית של פרסומים, שירותים ומכרזים היא בעלת משמעות עמוקה כלפי האוכלוסייה, בכלל, והמועמדים, בפרט, לגבי יחסה של הנציבות כלפי שפת אמם ותרבותם, וכי הם רצויים ומקובלים במערכת ומכאן משפיעה על תחושת אי האמון שרבים מן האזרחים הערבים חשים כלפי שירות המדינה.

המלצות סיכוי

- לתרגם לשפה הערבית את כל הפרסומים, השירותים, ומכרזי שירות המדינה שמפרסמת נציבות שירות המדינה. לרבות ובמיוחד את אתר הנציבות והמכרזים הממשלתיים.
- להנגיש ולהתאים את הפרסומים של הנציבות ברשתות החברתיות לקהל היעד הערבי, ולהשתמש בפלטפורמות ייעודיות של החברה הערבית.

2 היעד הנגשה לירידי תעסוקה ייעודים לחברה הערבית

במסגרת פעילות חשיפת והנגשת המידע למועמדים מרקע מגוון אשר החלה עם הקמת אגף הגיוון התעסוקתי, יחידת הגיוס לקחה חלק בירידי תעסוקה של פקולטות ומוסדות להשכלה גבוהה בפריסה ארצית. כמו כן, ניתנה הדרכה ומסירת מידע אודות תהליכי הגיוס ביריד תעסוקה של המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות, ביריד תעסוקה של משרד העלייה והקליטה ובירידי תעסוקה וימי זרקור ייחודיים.

הפריסה הגיאוגרפית של קהל היעד הערבי מתמקדת בצפון הארץ, כמו כן באוני' והמכללות בצפון. בנוסף לכך, שיעור גבוה מהסטודנטים הערבים לומדים בחו"ל, ירדן, שטחי הרשות הפלסטינית, ואירופה. לקהל היעד הזה, אין גישה ישירה לירידי התעסוקה שמתקיימים באוני' ובוודאי כשהירידים אינם מותאמים להם תרבותית, לשונית וגיאוגרפית.

להמחשה, בשנת 2018 למדו בחו"ל 15,341 סטודנטים ערבים מישראל, המהווים כחמישית מהסטודנטים הערבים, לעומת הסטודנטים היהודים (לא חרדים), המהווים רק 5% מהסטודנטים²⁴.

המלצות סיכוי

- אנו ממליצים כי נציבות שירות המדינה תקיים ירידי תעסוקה ייעודיים לסטודנטים\ות ובוגרים\ות מן החברה הערבית, בפריסה גיאוגרפית מתאימה, ותוך התאמה לשונית, תרבותית וחברתית לאוכלוסייה הערבית.
- הנציבות תפנה משאבים לקיום ירידי תעסוקה ייעודיים לסטודנטים ו/או בוגרים אשר לומדים או למדו במוסדות אקדמיים בחו"ל. את הירידים הייעודיים יש לקיים ביישובים הערבים ותוך תיאום עם הרשויות המקומיות הערביות.

3 הצורך בהתאמת כלי גיוס, איתור והפעלת מאגרים לחברה הערבית

יחידת הגיוס באגף בכיר בחינות ומכרזים מפעילה ערוצי גיוס במטרה לגייס מועמדים מרקע מגוון.

לפי הנציבות, היחידה פונה לסוכני גיוס פרטיים, ומשתמשת ב-Head Hunters בעלי יתרון ביחס לתחומי ידע ספציפיים שברשותם רשת קשרים ענפה. כמו-כן מנהלת היחידה שיתופי פעולה עם מרכזי קריירה ובוגרים של מוסדות להשכלה גבוהה. לצד אלו מנוהלים מאגרי מועמדים, כדוגמת מאגר רכזי לשכה, מאגר נותני שירות למערכת הבריאות. היחידה מקדמת פעולות חשיפה, פרסום, איתור וגיוס אקטיבי, על מנת שהמאגרים יכללו מועמדים מרקע מגוון.

בכל הקשור למועמדים מהחברה הערבית, ובשל המאפיינים הייחודיים של אוכלוסייה זו, המתבטאת בין היתר בהבדלי שפה ותרבות קיים צורך אקטיבי בהנגשה לשונית והתאמה תרבותית לחברה הערבית של כל פעולות האגף. בנוסף לכך, חשוב להצביע על הצורך להנגיש את מאגרי המועמדים לבוגרי מוסדות אקדמיה בחו"ל שספק אם באמצעות שיתוף הפעולה עם מוסדות ההשכלה הגבוהה בישראל תקבל אוכלוסייה זו גישה למאגרים.

24. להרחבה - אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר, נייר עבודה בנושא: חסמים להשתלבות האוכלוסייה הערבית במערכת ההשכלה הגבוהה - ספטמבר 2019

- להבטיח כי ערוצי הגיוס יבטיחו את ייצוגם ההולם של האזרחים הערבים במאגרי המועמדים ובהמשך בשירות המדינה וזאת על ידי הנגשת תהליכי הגיוס וערוציו מבחינה לשונית ולהתאימם תרבותית.
- להקים מאגר הסטודנטים בכך שיכלול סטודנטים ובוגרים השוהים בחו"ל ולאפשר להם רישום למאגר באמצעים מקוונים.

4 היעדר מיזמי תעסוקה יעודים לחברה הערבית

בעקבות ירידה עקבית בייצוג אנשים עם מוגבלות בשירות המדינה, הגדיר האגף לגיון תעסוקתי אוכלוסייה זו כאוכלוסייה במיקוד אסטרטגי לשנים 2020-2022. זאת, במטרה לראות היפוך מגמה וגדילה עקבית בשיעור ייצוג אנשים עם מוגבלות בשירות המדינה. מיזם "הזנק לתעסוקה" מיזם שנועד לקדם תעסוקה בשירות המדינה בקרב אנשים עם מוגבלות. מהות המיזם הינה יצירת פלטפורמה באמצעותה יוכלו מועמדים אקדמאיים עם מוגבלות להגיש מועמדות למשרות בשירות המדינה ולקבל מעטפת כלים שתסייע בידיהם להיכנס לשירות המדינה וללוות אותם לאורכו של תהליך הגיוס והמיון.

כמו כן, האגף אמור להשתמש במנגנון זה גם כדי לקדם מועמדות של אנשים עם מוגבלות למכרזים שאינם מיועדים. לפי דו"חות הנציבות, עומד שיעור הייצוג של אנשים עם מוגבלות בשירות המדינה על 3.8% מכלל העובדים, בדו"חות אין התייחסות לפילוח על בסיס לאומי אשר יכול לספק מידע על עובדים בעלי מוגבלות שהם בני ובנות האוכלוסייה הערבית. מידע זה נחוץ כדי למפות את החסמים הייחודיים של קבוצה זו, במיוחד לאור העובדה כי אין כל התייחסות להתאמה לשונית ותרבותית לתת קבוצה זו.

בנוסף, אנו סבורים כי מודל "הזנק לתעסוקה" יכול להיות רלוונטי גם לחברה הערבית בכללותה. בדומה לירידה המסתמנת בייצוג אנשים עם מוגבלות קיימת ירידה בייצוג העובדים הערבים במשרדי הממשלה (למעט מערכת הבריאות), על כן, יש צורך לקדם את ייצוג האוכלוסייה הערבית בשירות המדינה גם באמצעות מיזמים ומודלים ממוקדים כגון זה.

- להנגיש ולפרסם בדוחות הגיון את המידע לגבי שיעור העובדים הערבים הנמנים על קבוצת האנשים עם מוגבלות בדו"חות הנציבות ובכלל כחלק מפרק הדיווח על ייצוג החברה הערבית.
- להנגיש לשונית, ולהתאים תרבותית את המיזם "הזנק לתעסוקה" במטרה להבטיח ייצוג הולם של ערבים עם מוגבלויות מתוך כלל האנשים עם מוגבלויות המועסקים במגזר הציבורי. לשקול תוך התייעצות עם מומחים וגופים רלוונטיים מן החברה הערבית את יישום מודל "הזנק לתעסוקה" ו\או מודלים ממוקדים נוספים לקידום ייצוג הולם של אזרחים ערבים ללא מוגבלות בשירות המדינה.

5 תת ייצוג בוועדות הבוחנים ובתהליכי מיון

לפי הנציבות, בחלק מהמכרזים המיועדים נערכות התאמות של מערכת המיון לצורך מיון מדויק, הוגן ושוויוני יותר. ההתאמות מבוססות על מחקר וידע מקצועי, ונערכות בשיתוף גורמים רלוונטיים מהמשרד הממשלתי ומומחי התוכן. בנוסף לכך, אחד מתחומי האחריות של האגף הינו פיקוח והנחיה מקצועית של ועדות הבוחנים במשרדי הממשלה ויחידות הסמך, וכן ניהול ועריכת ועדות הבוחנים לתפקידים בכירים באגף עצמו. ועדות הבוחנים הינן שלב קריטי בתהליך קליטת מועמדים למשרות בשירות המדינה ועל כן ישנה חשיבות רבה לייצוג ערבי בקרב חברי הוועדות הללו הן במכרזים ייעודיים והן במכרזים כלליים.

המלצות סיכוי

- יש להבטיח את הייצוג ההולם של העובדים הערבים בקרב עובדי האגף עצמו, כמו כן בקרב הגורמים הרלוונטיים מהמשרדים הממשלתיים ומומחי התוכן.
- על האגף יהיה להבטיח כי שאלת הייצוג ההולם של עובדים ערבים ומומחי התוכן תהיה רלוונטית בכל שרשרת תהליכי ההתאמה והמיון. בנוסף לצורך להתייעץ עם ארגוני החברה האזרחית והמוסדות היציגים של החברה הערבית.
- יש להבטיח את הייצוג ההולם של האזרחים הערבים בוועדת הבוחנים וזאת על מנת לגשר על הבדלים תרבותיים העלולים להוות מכשול עבור מועמד ערבי הן במכרזים ייעודיים והן במכרזים כלליים. לצורך כך אנו מציעים להקים מאגר מועמדים ערבים שישבו בוועדות הבוחנים ולשלבם בוועדות אלו.

6 היעדר תוכניות הסבה מקצועית לאקדמיים

רק 22% מהאקדמאים הערבים מועסקים במשרה מלאה בתחום לימודיהם. התוצאה היא שיש כמות הולכת וגדלה של אקדמאים מובטלים, אקדמאים שאינם מועסקים במשרה ההולמת את כישוריהם האקדמיים ואף כאלה שנאלצים לעבוד במקצועות שאינם דורשים רקע אקדמי כלל²⁵.

הדוגמא המשקפת ביותר את אבטלת האקדמאים הערבים היא אחוז האבטלה הגדולים בקרב עובדי ההוראה הערבים. לפי הנתונים שבידינו עולה כי בשנת הלימודים (תשפ"א 21/2020) לא שובצו כ-6,600 מתוך כ-9,400 מועמדים שהגישו בקשה לשיבוץ בחינוך הערבי הרשמי. כ-5,500 מהמועמדים שלא שובצו אינם מועסקים בשנה זו בלבד כעובדי הוראה במסגרת חינוכית כלשהי המוכרת למשרד החינוך והיתר מועסקים במסגרות שאינם בבעלות משרד החינוך²⁶.

ההיצע הגדול של אקדמאים ערבים אשר אינם משתלבים בשוק התעסוקה הינו משאב כוח אדם פוטנציאלי חיוני למשרדי ממשלה הזקוקים לו על מנת לאייש משרות אשר קשה לאייש אותן. (על פי ההערכות, ובמרוצות השנים הצטברו כ-14 אלף מורות ערביות שאינן מועסקות)

25. השתלבות עובדי הוראה ערבים במערכת החינוך – מרכז המידע והמחקר של הכנסת-22.12.2020

26. השתלבות עובדי הוראה ערבים במערכת החינוך – מרכז המידע והמחקר של הכנסת-22.12.2020

המלצות סיכוי

- הנציבות תערוך ותפרסם מיפוי בקרב משרדי הממשלה באשר לצורך המקצועי בעובדים במקצועות שונים, כך שהמיפוי צריך להתייחס למשרות ותפקידים לא מאוישים בכל משרד ממשלתי ויש צורך לאישם.
- אנו ממליצים לנציבות לקדם תכניות הסבה מקצועיות לאקדמיים ערבים בתיאום עם המשרדים הרלוונטיים ועם זרוע העבודה במשרד העבודה והרווחה. בכך שהתוכניות תהיינה מותאמות שפתית ותרבותית למועמדים מן החברה הערבית, וגם שתפותחנה בשיתוף מומחים ערבים ויהיה ייצוג הולם בסגל המרצים. כמו-כן, שהן תהיינה בפריסה ארצית תוך שימת דגש על נגישות תחבורתית של מקומות קיום התוכניות.

7 היעדר מנגנון לקליטת סטודנטים ערבים

בשנת 2019 עמד שיעור הסטודנטים הערבים בקרב הסטודנטים בכלל שירות המדינה על 8.6%. שיעור זה אינו עומד ביעד הממשלתי שנקבע עוד בהחלטת הממשלה שקבעה יעד של 10%.

על כן ישנה חשיבות לשלב יותר סטודנטים ערבים במשרות איכותיות בשירות המדינה על מנת לטפח עתודה ניהולית צעירה אשר תפתח בתוך המערכת, תגרום לשימור העובדים הערבים ותעלה את המוטיבציה להתקדם במדרג הניהולי.

המלצות סיכוי

- להקצות תקנים ייעודיים עבור סטודנטים ערבים עם עדיפות לתחומים רוחביים (כמו כלכלנים ומשפטנים) על מנת שבהמשך יוכלו לרכוש מיומנויות וניסיון אשר יאפשרו להם להתמודד על מגוון רחב יותר של משרות.
- להקים/להפעיל ולעדכן את מאגר הסטודנטים - בעבר הוקם מאגר סטודנטים שהנציבות השתמשה בו, המאגר הזה לפי המידע שנמסר לנו אינו מופעל באופן יעיל. אנו ממליצים לעדכן ולהפעיל את המאגר תוך התאמתו והנגשתו לסטודנטים מן החברה הערבית והמאפיינים הייחודיים להם.

8 היעדר הנגשה לשונית בתהליכי הגיוס

מכרזי כח האדם שמפרסמת נציבות שירות המדינה, מפורסמים רק בשפה העברית. להנגשה לשונית של מכרזים יש השלכות ומסר לאוכלוסייה ולמועמדים שהנציבות מכבדת את שפת אמם, וכי הם רצויים ומקובלים במערכת. דבר שיכול להשפיע על תחושת האי איוון שרבים מהאזרחים הערבים חשים כלפי מערכת שירות המדינה.

- לתרגם את כל מכרזי כוח האדם שמפרסמת נציבות שירות המדינה לשפה הערבית וכן להטמיע את ההנגשה בכלי הפרסום הממשלתיים ותוכניות האיתור במקביל להתאמתן לאוכלוסייה הערבית.
- בקמפיינים ובמיזמים ל"מיתוג מעסיק" וככל שמהלכי המיתוג אינם מונגשים לשונית ותרבותית לאוכלוסייה הערבית ומותאמים לאופן בו שירות המדינה נתפס בעיניה, ספק אם זה ישפר משמעותית את שיעור הייצוג של העובדים הערבים. יש צורך להטמיע את ההנגשה הלשונית בשפת המערכת, ובמיוחד בפעולות היוזמות לאיתור וגיוס מועמדים ערבים. יש להתאים את אסטרטגיית המיתוג תוך שיתוף מובילי דעה ומומחים ערבים כך שהיא תתאים לגישה הייחודית של החברה הערבית כלפי עבודה בשירות המדינה.

9 אפליה במכרזים על רקע שירות צבאי/ביטחוני

חוק שירות המדינה שבמסגרתו נקבע הצורך לחובת מכרז באיוש משרות בשירות המדינה, מאפשר לוועדת שירות (ועדה שמורכבת מחמישה אנשי ציבור, חמישה מנכ"לים של משרדי ממשלה ויו"ר שהוא נציב שירות המדינה) לקבוע את התנאים לפטור ממכרז עבור שוטרים, אנשי שב"ס ופורשי צה"ל. מכוח סעיף זה קבעה ועדת השירות ב-1966 כי מותר למנות חייל ללא מכרז ובתנאי שהוא שירת שנה אחת בקבע לפחות ושהוא עבר בזמן תקופת הקבע שלו או מיד לאחר שהוא פוטר משירותו הצבאי.

ב-1978 תוקנה הוראת התקשי"ר ונקבע כי מותר למנות חייל שנה מיום שחרורו. מאז חל שינוי נוסף בתקשי"ר בו נקבע כי ניתן למנות חייל שנתיים מיום שחרורו.

המשמעות היוצאת מכך היא שפורשי צה"ל מקבלים תעדוף ומוצבים בנק' פתיחה טובה יותר האפשרית רק להם בבואם לגשת למכרז. מדובר בקריטריון המפלה לרעה הון אנושי איכותי ומוכשר אשר אין עליו חובה לשרת בצבא.

בשל סיבות היסטוריות ולאומיות ותרבותיות רבות, רוב בני האוכלוסייה הערבית אינם משרתים בצבא ונדיר שאזרחים ערבים מפתחים קריירה צבאית בצבא הקבע. הוראת התקשי"ר הנותנת עדיפות ליוצאי הצבא, מונעת מבני האוכלוסייה הערבית, (וגם החרדית), את האפשרות להתמודד על משרות רבות בשירות הציבורי ומגבירה את האפליה הקיימת נגדם. מדובר באפליה קשה ובוטה כלפי האזרחים הערבים.

לבטל את ההוראה המפלה, אנו סבורים כי ביטול ההוראה המפלה יגביר את ייצוגם של האזרחים הערבים במיוחד במשרות בכירות בשירות המדינה כמו כן, הוא יכול להשפיע לטובה על יחסי האמון בין המועמדים והעובדים הערבים לבין מערכת שירות המדינה.

■ החסמים העומדים בפני שימורם וקידומם של האזרחים הערבים בשירות המדינה

נכון לשנת 2019 מועסקים בשירות המדינה 9,763 עובדים ערבים, המהווים 12.2% מהעובדים בשירות המדינה, יותר מ-60% מעובדים אלה מועסקים בדרג כניסה. ייצוג החברה הערבית הולך ומצמצם ככל שעולים ברמת הבכירות. בפרק זה נתמקד בחסמים העומדים בפני שימורם וקידומם של עובדים אלו.

1 היעדר מסגרות לטיפוח והעצמת העובדים הערבים

ביחס לאוכלוסייה הכללית בדרג הכניסה ישנו ייצוג יתר לחברה הערבית באופן יחסי לייצוגם בשירות המדינה, בעוד שבדרגים הבכירים יותר ישנו ייצוג חסר, מגמה שהולכת ומחריפה ככל שעולים במדרג הבכירות.

על פי דו"ח הגיוון של נציבות שירות המדינה, בשנת 2019 בדרג הבכיר נמצאים 57 עובדים ערבים המהווים 2.3%. מתוכם 47 עובדים מועסקים במערכת משרדי הממשלה ויחידות הסמך ו-10 במערכת הבריאות. ידוע לנו כי נציבות שירות המדינה הפעילה בעבר קורס הכשרה לנשים המועסקות בשירות המדינה על מנת לסייע להן להתמודד על משרות בכירות בשירות המדינה ובכך להגדיל את ייצוגן בדרגים הבכירים, על כל המשתמע מכך.

המלצות סיכוי



אנו ממליצים להפעיל קורס דומה שיועד לעובדים ערבים בשירות המדינה, ויכין אותם להתמודדות למשרות בכירות. הקורס צריך להיות מותאם למשתתפים ערבים הן מבחינת תוכן ושפה, והן בהתחשבות בחסמים השונים לרבות במיוחד החסם הגיאוגרפי.

2 היעדר ייצוג ערבי בוועדות האיתור למשרות בכירות

ביום 15.10.2017 התקבלה החלטת הממשלה מס' 3075 בנושא "שיפור הליכי האיוש של משרות בכירות בשירות המדינה ותיקון החלטת ממשלה - המשך דיון". במסגרת החלטה זו הוחלט, בין היתר, על עדכון מתכונת הפעילות של ועדות האיתור בשירות המדינה, ובכלל זה נקבע כי, ככלל, הרכב ועדות האיתור ישתנה מחמישה חברים לשלושה חברים, כדלקמן: מנכ"ל המשרד שבו נמצאת המשרה או נציגו מקרב העובדים הבכירים של המשרד (יו"ר); נציב שירות המדינה או נציגו; וכן נציג נוסף בעל מומחיות וניסיון בתחום הרלבנטי, שימונה על-ידי מנכ"ל המשרד ונציב שירות המדינה בהסכמה²⁷.

27. להרחבה בעניין זה ראה "הודעה מס' עח/14 עדכון מתכונת הפעילות של ועדות לאיתור מועמדים של נציבות שירות המדינה מיום 7.5.2018.

נכון להיום בוועדת האיתור למשרות בכירות אין חובת ייצוג הולם לאזרחים הערבים. ייצוג ערבי בוועדות האיתור למשרות בכירות בשירות המדינה יסייע בהתאמת תהליך האיתור למועמדים ערבים, יטמיע את תפיסת הגיוון בקרב הדרגים הבכירים ויסייע בקליטת וקידום מועמדים ערבים איכותיים למשרות בכירות.

ההרכב שנקבע לוועדה אינו מבטיח את הייצוג ההולם שיכול להעלות את ייצוג העובדים הערבים בדרגים הבכירים. בשל תת הייצוג החמור של העובדים ערבים בדרגים הבכירים, סיכויי של מועמד ערבי להתמנות לוועדה הוא כמעט אפסי.

המלצות סיכוי

- הקמת מאגר מועמדים המתאימים לשמש כחברים בוועדות האיתור, או לחילופין, להשתמש במאגרים קיימים תוך וידו שהם מונגשים ושוויוניים.
- לקבוע כלל המחייב מינוי חבר או חברה ערביה בכל ועדת איתור.

מסמך זה מסכם תהליך ארוך של איסוף וניתוח נתונים, מיפוי והגדרת חסמים וגיבוש המלצות להעלאת היקף ואיכות הייצוג של האזרחים והאזרחיות הערבים בשירות המדינה. לתפיסתנו, ייצוג הולם הינו זכות אזרחית בסיסית במדינה דמוקרטית ועל כן באחריות הממשלה להבטיח כי זכות זו נתונה לכל אזרחיה באופן שוויוני ונגיש.

מעבר לכך, אנו מעניקים חשיבות רבה בקידום נושא זה שכן הוא מהווה תשתית לגיבוש מדיניות שיוויונית ומותאמת יותר כלפי החברה הערבית, מאפשר ביטול מדיניות מפלה, והתאמת מדיניות קיימת לצרכים והמאפיינים הייחודיים של החברה הערבית וכן מבטיח יישום יעיל שלה.

אנו מקווים, דורשים וממליצים כי המלצות מסמך זה יאומצו ע"י הגורמים הרלוונטיים. אנו מאמינים כי אימוצן יסייע לקידום ייצוגם ההולם של אזרחים ואזרחיות מן החברה הערבית בשירות המדינה. אנו שואפים להמשיך לשכלל ולפתח את ההמלצות שלנו כך שיספקו מענה לצרכים חדשים אשר יעלו, ולהרחיב את ההמלצות והתובנות גם ליחידות וגורמי ממשל שונים.



סיכוי / سيكوي Sikkuy

העמותה לקידום שוויון אזרחי / الجمعية لدعم المساواة المدنية | ج
The Association for the Advancement of Civic Equality | R.A.