



סיכוי סיקווי Sikkuy

העמותה לקידום שוויון אזרחי الجمعية لدعم المساواة المدنية  
The Association for the Advancement of Civic Equality

דצמבר 2015

### נייר עמדה

## תובנות לקידום הטיפול בחסמי ייצוג הולם של החברה הערבית בשירות המדינה

- תובנות עמותת סיכוי מבוססות על למעלה מעשור של פעילות העמותה לקידום ייצוג הולם של האזרחים הערבים בשירות הציבורי. ייצוג הולם משרת שתי מטרות: זכות האזרחים הערבים להעסקה וקידום שותפות אמיתית של האזרחים הערבים בעיצוב מדיניות ובקבלת החלטות. לקידום כזה יש אפוא תרומה חשובה לצמצום האי שוויון בין אזרחים ערבים ליהודים. מתוך הבנת החשיבות בשילוב עובדים ערבים בשירות הציבורי, הוכנסו תיקוני חקיקה בשירות המדינה ובדירקטוריון של חברות ממשלתיות בשנת 2000<sup>1</sup>.
- **מתחילת דרכה פועלת עמותת "סיכוי" לקידום ייצוג הולם לחברה הערבית בשירות המדינה. פעלנו לקידום חקיקה להבטחת ייצוג הולם של האוכלוסייה הערבית בשירות הציבורי**; יזמנו וסייענו בהקמת נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה במשרד הכלכלה; השתתפנו בעבר בישיבות הצוות הבין משרדי להתרת חסמי תעסוקה של האוכלוסייה הערבית בשירות הציבורי, כשבראשו עמד מר גיא רוטקופף, מנכ"ל משרד המשפטים דאז; קידמנו עבודה אינטנסיבית מול נציבות שירות המדינה ולשכת מבקר המדינה למעקב אחר הביצוע של החוקים וההחלטות של הממשלה בנושא ועוד.
- בשנים האחרונות עלה שיעור האזרחים הערבים בשירות המדינה מ-4.8% בשנת 2000 ל-9.27% בשנת 2014 – עלייה של כ-93%<sup>2</sup>. יחד עם זאת, טרם הגיעה הממשלה ליעד שקבעה לעצמה, 10% עד שנת 2012. בנוסף, קיים תת ייצוג ניכר של האזרחים הערבים במשרות בכירות ובחלק מהמשרדים שיש ביכולתם להשפיע בצורה מעמיקה ורוחבית על האי שוויון כלפי החברה הערבית.
- עמותת "סיכוי" ממשיכה לפעול לקידום ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית בשירות הציבורי. בין היתר, אנו מלווים את פעילות נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה; פועלים לקדם מדיניות ממשלתית שתתיר חסמים לייצוג הולם בקרב משרדי הממשלה ולהגברת הפיקוח והשקיפות בתחום ייצוג הולם בשירות

<sup>1</sup> תיקון לחוק שירות המדינה (תשי"ט 1959), שעל פיו קיימת חובת ייצוג הולם בשירות המדינה, בכל הדרגות והמקצועות, של "בני האוכלוסייה הערבית". כמו כן נקבע בתוספת משנת 2000 לחוק החברות הממשלתיות, שבדירקטוריון של חברות ממשלתיות יינתן ביטוי הולם לייצוגה של האוכלוסייה הערבית. בשנת 2012 הוכנסה גם חובת ייצוג הולם של הערבים הדרוזים בקרב עובדי החברות הממשלתיות.

<sup>2</sup> דוחות נציבות שירות המדינה העוקבים אחר יישום חובת ייצוג הולם בשירות המדינה.

המדינה. זאת, על מנת שבסופו של יום יוגבר ייצוג האזרחים הערבים בשירות הציבורי בכלל ובעמדות מפתח בפרט, דבר שיש בו כדי לחולל שינוי ולהשפיע על מערך קבלת ההחלטות, בין היתר, על סוגיית צמצום אי שוויון בהקצאות.

- בנייר העמדה נתייחס לתובנות שצברה עמותת "סיכוי" במרוצת השנים, כדי לשפר את הטיפול בחסמים להגברת הייצוג של האוכלוסייה הערבית בשירות המדינה. זאת כמפורט בטבלה:

שלב	החסם	הבעיה	המלצת מדיניות אופרטיביות
מכרז המשרות	היעדר שקיפות במידע וסוג המכרז כחסם	כיום אין בדוחות נציבות שירות המדינה פרסום מידע מפורט בנוגע להיקף המועמדים והזוכים במכרזים הפנימיים. מכאן, נבצר מהציבור להתחקות אחרי ההשלכות של מכרזים אלה על תת הייצוג של האוכלוסייה הערבית בשירות המדינה <sup>3</sup> .	להורות לנציבות שירות המדינה לפרט במעקב השנתי שלה את כלל המידע בנוגע למכרזים הפנימיים בדומה למכרזים הפומביים; לבחון אפשרות להשאיר את המכרזים הפנימיים על כנם ולפתוח אותם רק בפני נציגי החברה הערבית, כהעדפה מתקנת. בעניין המכרזים הייעודיים, לערוך בחינה מחודשת לשימוש במכרזים הייעודיים ככלי לנייד את האזרחים הערבים בשירות המדינה למשרות ולקדם אותם למשרות רמות יותר. בחינה זו אינה נערכת כיום במסגרת המעקב השנתי שעורכת נציבות שירות המדינה אחר קיום חובת ייצוג הולם של האזרחים הערבים בשירות המדינה כמתחייב בדיון.

<sup>3</sup> ככלל, גיוס עובדי המדינה מתבצע על פי מכרז. בהתאם לתקנון שירות המדינה וחוזר נציב שירות המדינה, תחילה מוצא מכרז פנימי לאיוש המשרה בידי מועמדים פנימיים, ורק באין ברירה מוצעות המשרות במכרזים חיצוניים. תקנון שירות המדינה, סעיף 12.11 דרך פרסום מכרז פומבי

<http://www.csc.gov.il/Takshir/Pages/chap.aspx?chap=354#12.11>

מציאות זו מערימה חסמים נוספים בפני הגברת הייצוג ההולם של האוכלוסייה הערבית. אמנם הרפורמה המתוכננת בשירות המדינה מציעה לבטל את שלב המכרז הפנימי (שבו המשרה מוצעת לעובדי המשרד הממשלתי בלבד), ולעבור ישירות למכרז ביקרמשרדי (שבו המשרה מוצעת לכל עובדי המדינה), אבל ההצעה אינה פותרת את הבעיה הבסיסית: משרות בשירות המדינה עדיין מופנות בראש ובראשונה למועמדים פנימיים, והתוצאה היא שכלל הציבור, ובעיקר האוכלוסייה הערבית, אינו יכול להגיש מועמדות למגוון רחב של משרות ציבוריות.

<p>לקדם מינוי סמנכ"ל ערבי בכל משרד ממשלתי ;</p> <p>לקדם מכרזים ייעודיים לתפקידים בכירים בעבור החברה הערבית ;</p> <p>לבחון בבדיקה פנימית את מסלולי הקידום הפתוחים בפני המועמדים הערבים לאחר קליטתם, הן במכרזים הפומביים והן בפנימיים בשני המסלולים, הייעודיים והרגילים כאחד, ולנסות לשפר את מסלולי הקידום בכלל האפיקים (החל מהיקף העסקה, מידת הקביעות ותנאי העסקה עם מקביליהם בתפקיד, פרקי הזמן למעבר מדרג לדרג וכו').</p>	<p>הוועדה הבין משרדית להסרת חסמי תעסוקה לא הנחתה את נציבות שירות המדינה לשריין שיעור מסוים של משרות בדרג הביניים ובדרגות הניהול הבכירות.</p> <p>בעבר, הציעה ועדת החקירה הפרלמנטרית לראש הממשלה כי הממשלה תחליט על מינוי ערבי בתפקיד סמנכ"ל בכל משרד ממשלתי בשנת 2009. הצעה זו לא נענתה.</p>	<p><b>היעדר שריון שיעור מהמשרות בדרג הבכיר</b></p>	
<p><b>לחייב את מנכ"לי משרדי הממשלה ויחידות הסמך ליישם את הנחיית היעומ"ש וליזום באופן אקטיבי חיפוש אחר מועמדים/ות ערבים/יות ;</b></p> <p>מוצע כי נציבות שירות המדינה תעניק את <b>"אות המשרד האקטיבי לקידום ייצוג הולם"</b> למשרד או ליחידת סמך, שיפעלו באופן אקטיבי ויעמדו ביעדי הייצוג ההולם שייקבעו ע"י הנציב ;</p> <p><b>למנות אחראית/ת לקידום ייצוג הולם של האוכלוסייה הערבית בכל משרד ממשלתי/יחידת סמך, שיפעל למעקב אחרי התקדמות המשרד ביישום היעד השנתי בנושא.</b></p> <p><b>לפרסם בערבית באופן אינטנסיבי ומתמשך בתוך החברה הערבית (בתקשורת הערבית: מדיה הכתובה, ברדיו וברשתות החברתיות) על</b></p>	<p><b>הנחיית היעומ"ש קובעת:</b> "עקרון השוויון הוא עיקרון יסוד במשפט הישראלי. עיקרון זה אינו מתמצה באיסור אפליה, אלא מטיל חובה לנקוט, במקרה הצורך, פעולה אקטיבית להשגת שוויון מהותי". כפי שנפסק בעניין ייצוג נשים, מוטלת חובה על הרשות לאתר באופן אקטיבי מועמדות, כלומר לחפש ולא להמתין עד שתגיענה.</p> <p>נציבות שירות המדינה <b>מפרסמת את מכרזי</b></p>	<p><b>היעדר קידום חיפוש אקטיבי</b></p>	<p><b>היענות למכרזים ועמידה בתנאים</b></p>

<sup>4</sup> הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בעניין "ייצוג הולם למגזרים מסוימים":

<p>קיומו של האתר הממשלתי של נציבות שירות המדינה שבו יוכלו לאתר את כלל המכרזים, שאמור גם להיות בערבית כולל נוסח המכרזים עצמם<sup>5</sup>;</p> <p><b>לחייב את נציבות שירות המדינה לקדם מאגר עדכני של מועמדים/ות</b> ערבים במגוון מקצועות, פתוח ונגיש לעיון משרדי הממשלה ויחידות הסמך, לשימושם בעת הצורך.</p> <p><b>להפעיל סנקציה</b> על משרדי ממשלה שאינם עומדים ביעדים שנציבות שירות המדינה הציבה להם. נציבות שירות המדינה אמורה לקבוע יעד בעבור משרדי הממשלה, ויעד זה יעלה עם השנים. כאשר משרד ממשלתי לא מצליח לאייש משרה בעובד/ת ערבי/ה, הוא רשאי לאייש אותה בעובד/ת יהודי/ה. אנו מציעים כי המשרות שלא הצליח המשרד לאייש בעובד/ת ערבי/ה יתווספו ליעד של המשרד בשנה הבאה. קרי, לא הצלחת השנה, בשנה הבאה המשימה תהיה קשה יותר.</p>	<p><b>המשרות</b> באתר שלה וברשתות החברתיות בשפה העברית בלבד. בנוסף, לרוב <b>נוסח המכרזים עצמם מפורסם בשפה העברית</b> בלבד.</p>		
---	--	--	--

<sup>5</sup>) <http://www.csc.gov.il/Pages/HomePage.aspx>

<p><b>לקדם תקנה חקיקתית</b> המאמצת את חוות דעתה של נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה בדבר יישום והפעלה של הכלל של העדפה מתקנת בוועדות הבוחנים בכלל המכרזים של שירות המדינה<sup>6</sup></p> <p><b>קביעת יעד ממשלתי עדכני כללי</b> בנוגע לייצוג הולם של האוכלוסייה הערבית ו<b>בדרג הבכיר בפרט</b>, תוך <b>פילוח מגדרי</b> בשתי הרמות.</p>		<p><b>יישום הפעלת הכלל של העדפה מתקנת</b></p>	
<p><b>לקדם קביעת מועד פרסום הדוח השנתי של נציבות שירות המדינה העוקב אחר ייצוג הולם של האוכלוסייה הערבית.</b></p> <p>לקדם פרסום של כלל משרדי הממשלה ויחידות הסמך את הדוחות שהם מעבירים לנציבות שירות המדינה על ייצוג הולם של החברה הערבית בשירות הציבורי <b>באופן פומבי</b> באתרי המשרדים ועליהם להיות נגישים לכלל הציבור. בהקשר דנן, ראוי לציון <b>יוזמתו האחרונה של משרד המשפטים</b> בה פרסם לכלל הציבור את דוחו המפורט העוקב אחר קצב ההתקדמות של ייצוג הולם של כלל הקבוצות המוגנות לרבות האוכלוסייה הערבית בכלל היחידות והדרגים<sup>7</sup>.</p>	<p>נציבות שירות המדינה <b>ערכה את</b> פרסום הדוח השנתי העוקב אחרי ייצוג הולם של בני החברה הערבית בשירות המדינה מאז שנת 2013. בנובמבר 2015 פרסם בעיכוב של שנתיים דוח נציבות שירות המדינה אך הוא התייחס לשנת 2014 ואין בו מידע לשנת 2013. עיכוב במעקב ופרסום הממצאים סמוך לתקופה המבוקרת מרוקנים מתוכן את מטרת המעקב ופוגמים באפקטיביות הדוח לשינוי מדיניות בזמן אמת.</p>	<p><b>הדיווח ופומביותו</b></p>	<p><b>פיקוח</b></p>
<p>עמותת "סיכוי" ממליצה כי <b>דוח המעקב השנתי של נציבות שירות המדינה יעקוב אחר ביצוע הוראה זו.</b></p>	<p>מנכ"לי משרדי הממשלה ויחידות הסמך צריכים <b>לתת דין וחשבון לוועדת השרים</b></p>	<p><b>ועדת השרים לענייני האוכלוסייה</b></p>	

<sup>6</sup> הפעלת הכלל של העדפה מתקנת בשלב וועדות הבוחנים במכרזים של שירות המדינה חוות דעת של נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה בקישור הבא :

<file:///C:/Users/samah/Desktop/hadafametakenet.pdf>

<sup>7</sup> העסקה שוויונית ורב גונית במשרד המשפטים, דו"ח מצב, דצמבר 2015 :

<http://bit.ly/1TxAf4i>

	<b>הערבית כמנגנון פיקוח</b>	<b>לענייני האוכלוסייה הערבית</b> בעניין אי עמידה בתכנית העבודה השנתית לקידום ייצוגם ההולם של בני האוכלוסייה הערבית.
<b>להפעיל בקרה ופיקוח על אפקטיביות מנגנון זה, לחלופין לקדם פיקוח ציבורי, חוץ-ממשלתי חלופי.</b>	<b>היעדר הדיווח לוועדת החוקה חוק ומשפט</b>	על פי החוק, <b>ועדת החוקה, חוק ומשפט בכנסת</b> צריכה להפעיל פיקוח על דוח מעקב נציבות שירות המדינה העוקב אחרי ייצוג הולם של בני החברה הערבית בשירות הציבורי. לצערנו, בשנים האחרונות הוועדה לא הפעילה את הפיקוח הפרלמנטרי.
מוצע לבחון שתי שאלות: <b>האחת</b> – היקף ביצוע בפועל של החלטת הממשלה הנידונה בקרב משרדי הממשלה. <b>השנייה</b> – מידת אפקטיביות הכלים שהוצעו לטיפול בסוגיה <sup>8</sup> .  מוצע כי דוח המעקב השנתי של נציבות שירות המדינה <b>יעקוב אחר ביצוע הוראות אלה בשתי הרמות המוזכרות.</b>	<b>היעדר בחינת אפקטיביות כלים מגוונים</b>	החלטת הממשלה הציעה <b>כלים מגוונים</b> להתרת חסמי ייצוג הולם של בני החברה הערבית בשירות המדינה. למשל: סיוע בשכ"ד, הכשרת בוחנים, ייעוד איוש 800 משרות מתוך 4,000 המשרות האמורות להתפנות בשירות המדינה בשנים 2009-2012 וכו'.
מוצע כי דוח המעקב השנתי של נציבות שירות המדינה <b>יעקוב אחר ביצוע הוראה זו.</b>	<b>היעדר בחינת אפקטיביות הנחיית נצ"מ</b>	חוזר נציב שירות המדינה <b>כלל הנחיה תקפה לעצור מינויים בכלל, עד שתהיה הגדלת ייצוג הולם לערבים במשרדי הממשלה.</b> כן נקבע, כי על מנת שתאושר <b>חריגה</b> של כל

<sup>8</sup> בנספח מובאת דוגמה לבחינת אפקטיביות כלי סיוע בשכר דירה תוך הצעת חלופה.

	משרד ממשלתי מהוראות חוזר נציב שירות המדינה, יש לקבל אישור נציבות שירות המדינה <sup>9</sup> .		
--	--	--	--

### נספח – דוגמה לבחינת אפקטיביות כלי להגברת ייצוג הולם

הממשלה החליטה להשתמש בכלי הסיוע בשכר דירה להגברת ייצוג הולם של האוכלוסייה הערבית בשירות המדינה. אך הכלי לא תמיד הופעל בקרב משרדי הממשלה. כך, למשל, בעת הקצאת תקנים של עובדים סוציאליים במחוז הדרום, לא ניתנו הטבות לאלה שעברו מצפון הארץ דרומה בשנים 2009-2011<sup>10</sup>. עקב מבנה מערך הדיור בחברה הערבית, האפשרות להשכיר את הנכסים ביישובים הערביים מוגבלת מסיבות רבות. כך יוצא, שכאשר עובד ערבי (או עובדת) מחליט לעבור להתגורר באזור אחר בארץ לצורך השתלבות בשירות המדינה, הוא אינו יכול ליהנות מהשכרת הנכס שברשותו. למעשה, ההטבה הכספית היא סכום הכסף היחיד שעומד לרשות אותו עובד לשכירת מגורים. בנסיבות אלה, אין בהיקף הסיוע הכספי המוצע כיום, והעומד על 2,000 ₪, לאפשר שכירת נכס בערים שבהן ממוקמות המשרות המוצעות, קרי, תל אביב, ירושלים וחיפה. זאת, כמובן, לצד אתגרי איתור דירה להשכרה בצל האפליה העולה בשוק ההשכרות היהודי ובשל המחסור בדירות בשוק הערבי.

#### על כן עמותת "סיכוי" ממליצה:

- א. להעלות את תעריף הסיוע בעבור המועמדים הערבים, על מנת לפצות על ההפסד הכספי הכרוך בהעסקת מקום המגורים.
- ב. לקדם הטבה הוליסטית כלכלית ולוגיסטית כוללת למשפחת המועמד הערבי, שכן קבלת המשרה הכרוכה בהעסקת מקום המגורים של בני המשפחה בכללותה, יוצרת אתגרים נוספים. בין היתר, סיוע באיתור משרה לבן/בת הזוג בשוק עבודה מפלה; סיוע באיתור מסגרת חינוכית הולמת לילדים, שלעתים אף הוא אתגר בפני עצמו מבחינת אפשרות הקליטה והעול הכספי.

<sup>9</sup> חוזר נציב שירות המדינה מס' 1/2012 בעניין "נוהל עבודה לסימון משרות לבני האוכלוסייה הערבית לרבות הדרוזית והצ'רקסית" בקישור הבא:

<http://www.csc.gov.il/DataBases/Hozrim/Pages/2012-6.aspx>

