

מדיניות להבטחת ייצוג נשים ערביות בשירות המדינה

עו"ד סאוסן זהר, עדאלה

שנת 2012 היתה השנה שבה היו משרדי הממשלה אמורים להגיע ליעד של 10% בשיעור ייצוג האוכלוסייה הערבית במשרות בשירות המדינה. כך נקבע בהחלטת הממשלה מס' 2579 משנת 2007. החלטה זו, כמוה כהחלטות ממשלה קודמות, התקבלה על רקע החובה החוקה המעוגנת בסעיף 15א(א) לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, הקובע כי על שרי הממשלה להבטיח ייצוג הולם הן לנשים והן לאוכלוסייה הערבית.

ייצוגן של נשים ערביות במשרות בשירות המדינה היה ועודנו נמוך ואף מזערי. לשיעורים נמוכים אלה השלכות חמורות על שיעורן הכללי של הנשים המשולבות בשוק התעסוקה בכלל. ממחקר שבוצע על ידי בנק ישראל במרס 2012 עולה כי שיעור הנשים הערביות המשולבות בשוק התעסוקה עומד על כ-20.5% מכלל הנשים הערביות,¹ ושיעור הערביות מקרב כלל עובדי שירות המדינה עומד על 1.8% לעומת 56.6% בקרב נשים יהודיות.² אין כל מחלוקת כי שיעור נמוך זה משפיע לא רק על מעמדן הכלכלי והחברתי של נשים ערביות, של ילדיהן ואף של משפחותיהן, אלא אף בעל השלכות חמורות לא פחות על עצמאותן הכלכלית ועל אפשרותן לממש את זכותן לאוטונומיה, הגשמה ומימוש עצמי.

סעיפי חוק המבטיחים ייצוג הולם הן לנשים והן לאוכלוסייה הערבית היו אמורים לשמש כלי חוקי המבטיח נקיטת צעדים אופרטיביים ויזומים מטעם משרדי הממשלה בהעלאת שיעור הנשים הערביות המועסקות בהם. אך עיון בשיעורי גיוס המועסקים בשירות המדינה מראה כי סעיפי חוק אלה יושמו באופן משמעותי בכל הנוגע לנשים יהודיות, ובמבחן התוצאה חל יישום לא־שוויוני בין נשים ערביות לנשים יהודיות: שיעור הנשים היהודיות בשירות המדינה עלה באופן משמעותי, ושיעור הנשים הערביות נותר מזערי. מגמה זו קיימת עד היום.

לאור זאת, בשנת 2008 פנה מרכז עדאלה לכמה משרדי ממשלה ודרש לקבל מידע על הממונים על ביצוע החלטת הממשלה מס' 414 שמטרתה ליישם את הוראות החוק לעיל; התקציב המוקצה לצורך הבטחת יישום החלטת הממשלה בתוך המשרד; הצעדים שנוקט המשרד להבטחת ייצוגן ההולם של נשים ערביות הן על פי הוראות החוק והן על פי החלטות ממשלה. לאור ההתקדמות

¹ **נשים ערביות בשוק העבודה בישראל: מאפיינים וצעדי מדיניות** 'חטיבת המחקר, ערן ישיב וניצה (קלינר) קסיר, בנק ישראל, פרסום מס' 2012.05 בסדרת "מאמרים לדיון", ירושלים 2012. ניתן לעיון ב:

<http://www.boi.org.il/deptdata/mehkar/papers/dp1205h.pdf>

² ייצוג הולם לבני האוכלוסייה הערבית, לרבות הדרוזים והצירקסים, בשירות המדינה. הניה מרקוביץ, נציבות שירות המדינה- אגף בכיר לתכנון ובקרה. מדינת ישראל 2011. ניתן לעיון ב:

<http://www.civil-service.gov.il/NR/rdonlyres/2FCC4CD2-01DD-4FFB-B2B7-CEB995FE0F9F/0/representation2011.pdf>

המזערית בקליטת נשים ערביות בשירות המדינה פנה מרכז עדאלה במהלך שנת 2012 אל אותם משרדי ממשלה פעם נוספת בדרישה לפעול לקליטת נשים ערביות בשירותיהם. בנייר עמדה זה נבקש להציג את תגובות משרדי הממשלה השונים, לנתח אותם ולהציע המלצות אופרטיביות למימוש החובה החוקית המעוגנת בחוק שירות המדינה לעיל.

טבלה: השוואה בין שיעורי הנשים הערביות בשירות המדינה בשנים 2006–2011

2011		2006		משרד ממשלתי
שיעור נשים יהודיות מכלל העובדים	שיעור הנשים הערביות מכלל העובדים	שיעור נשים יהודיות מכלל העובדים	שיעור הנשים הערביות מכלל העובדים	
52%	0.29%	51%	0.2%	האוצר
50%	1.34%	48%	0.2%	התחבורה
57%	1.4%	54%	0.8%	התמ"ת
53%	0%	51%	0%	האנרגיה והמים
61%	0.57%	62%	0.4%	בינוי ושיכון
51%	1.3%	50%	0.76%	התקשורת

לכאורה, תגובות המשרדים השונים לפניותינו בשנת 2008 היו חיוביות בכל הנוגע לחשיבות קבלת נשים ערביות במשרות בשירות המדינה, אך עיון מעמיק יותר בתגובותיהם הראה כי בפועל לא ננקטו כלל צעדים אופרטיביים להבטחת ייצוגן ההולם של הנשים הערביות בשירות המדינה. כך למשל, במשרד האוצר טענו שהם מקפידים לגייס נשים ערביות במכרזים פומביים והציעו לעדאלה לפרסם את מכרזי משרד האוצר. משרד התמ"ת מסר כי "מפעם לפעם, מפרסם המשרד מכרזים המיועדים לבני האוכלוסייה הערבית, אולם אלו לא תמיד מעלים מועמדים". משרד התקשורת טען כי הוא "בין המשרדים הקטנים במשרדי הממשלה ויש לזכור כי מספר התקנים שבו הולך ופוחת משנה לשנה וזאת לאור החלטות הממשלה בשנים האחרונות", וכי העיקרון המנחה אותם הוא שכאשר "אישה וגבר בעלי השכלה וניסיון דומים – האישה תועדף על פני הגבר בבואנו לבחור אותה למשרה כלשהיא."

בעקבות זאת, ולאחר שכמבואר לעיל נראה כי שיעור הנשים הערביות במשרדי הממשלה נותר מזערי, פנינו אל אותם משרדים פעם נוספת בשנת 2012. גם כעת, תגובת המשרדים הממשלתיים היתה תמוהה בהתחשב בקיום חובה חקוקה והחלטות ממשלה שונות המורות על הבטחת ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית בכלל ולנשים בפרט.

משרד התחבורה מסר בחודש נובמבר 2012 כי חוזר מנכ"ל של נציבות שירות המדינה מיום 5.1.12 קובע כי 30% מהמשרות החדשות יסומנו או ישוריינו לטובת קליטת עובדים מקרב אוכלוסיות מיעוטים. נמסר כי המשרד פועל כמתחייב מהחלטות הממשלה המתייחסות לייצוג לכלל הערבים ולא רק לנשים ערביות, ולכן בחינת הייצוג אמורה להיות על סמך אחוז כלל הערבים. לטענת המשרד הואיל ואחוז העובדים הערבים במשרדו עומד בשנת 2012 על 8% מכלל העובדים, אזי

הוא עומד ביעד של החלטת הממשלה. כמו כן נטען כי המשרד נתקל בקשיים באיתור נשים ערביות, שכן ישנן נשים ערביות שמגישות את מועמדותן אך נכשלות בבחינת הכניסה שבכתב שעורכת נציבות שירות המדינה.

בהתאם לתגובת משרד הבינוי והשיכון מאוקטובר 2012, נטען כי נקלטו הרבה אקדמאים בתחומים שונים אך לא נקבו במספר העובדים הערבים החדשים. לטענתם, נכון לשנת 2012 מועסקות עשר נשים ערביות במשרד השכון, שבע מהן בתקנים מקצועיים ושתי עובדות בדירוג משפטניות, ולכן שיעור הנשים הערביות מגיע ל-2.36% מעובדות המשרד לעומת 0.86% בשנת 2008.

משרד התקשורת הגיב לפנייתנו בדצמבר 2012 ומסר כי המשרד ממשיך להקפיד על ביצוע החלטות הממשלה, החוקים והנהלים. בהליכי גיוס במשרות פנויות רגילות ייעודיות מקפיד צוות המשרד להדגיש בפני מינהל משאבי אנוש את נושא הייצוג של הנשים הערביות, אך יש מספר מועט של נשים ערביות שניגשות למכרזים יחסית לגברים. המשרד פונה לארגונים כמו "קו משווה" על מנת לגייס עובדים ערבים.

משרד האנרגיה והמים הגיב לפנייתנו בנובמבר 2012 ומסר כי "משרד האנרגיה והמים הינו אחד המשרדים הכלכליים שאופי פעילותו מתבטא במקצועות כמו חשמל, גיאולוגיה, הנדסה ועוד. מקצועות אלו אינם מקצועות הרווחים בקרב הנשים וככל הנראה גם לא בקרב הנשים בנות המגזר הערבי. ראיה לכך היא פרסום מכרז בתחום הגיאולוגיה שיעוד וסומן לבן מיעוטים ולא העלה מועמדים."

אשר למשרד התמ"ת, בתגובה מחודש נובמבר 2012 נמסר כי המשרד נוקט אמצעים כדי לקלוט נשים ערביות אך אמצעים אלה לא תמיד מובילים לתוצאה הרצויה. לטענתם, לא כל יוזמה של המשרד זוכה להכרה ואישור על ידי נציבות שירות המדינה. המשרד הציע גיוס אקטיבי של ערבים אך הנציבות העלתה הסתייגויות משפטיות שלפיהן "גיוס אקטיבי עלול לגרום לקליטת מקורבים ובכך לפגוע בעקרון השוויון." עוד נטען בתגובת משרד התמ"ת כי "הנציבות לא אישרה למשרד לקיים ועדות איתור פנים משרדית לגיוס עובדים ערבים. יחד עם זאת, נעשות פניות מעת לעת לנציבות לקבלת אישור לפטור מבחינות למכרזים המיועדים לאוכלוסייה הלא יהודית ובמקומם לקיים מרכזי הערכה. הקלה נוספת, פרי יוזמתו של המשרד, היא כי במכרז למשרה המיועדת לערבים ואשר מספר המועמדים למשרה אינו עולה על 8, יינתן פטור למועמדים מהופעה בפני מכרז." כמו כן נמסר כי למשרד מדיניות מכוונת הקובעת כי 20% מהמכרזים הפומביים העתידיים ייועדו לעובדים ערבים כדי לכסות את הפער ולהגיע ליעד של ייצוג ערבים בשיעור 10%, אם כי המשרד לא ציין כמה ממשרות ייעודיות אלו מיועדות לנשים ערביות. למרות האמצעים שננקטו מצידן משרד התמ"ת כי קיימים חסמים בפני קליטת נשים ערביות בשורות המשרד, שכן יש מכרזים הנגישים למעט מאוד נשים ערביות; חלקן הגדול לא עובר את הבחינה בכתב של נציבות שירות המדינה; וחלק מהערביות שעוברות את הבחינה פורשות משלבי המכרז מרצון ואינן משלימות את ההליך.

למרות לשון החוק בדבר החובה להבטחת ייצוג הולם הן לנשים והן לאוכלוסייה הערבית, ולמרות אישור החלטות ממשלה ליישום הוראות החוק, עולה כי כל משרד פועל באופן עצמאי וכי אין מערך ו/או תוכנית כוללת ומקיפה המכוונת למתן מענה להעלאת שיעור הנשים הערביות בפרט והאוכלוסייה הערבית בכלל בשורות שירות המדינה. יתר על כן, המצב המשפטי הקיים המבטיח ייצוג הולם לנשים מצד אחד ולאוכלוסייה הערבית מצד שני עלול להיות מכשול מפני נקיטת אמצעים המבטיחים את קליטתן של נשים ערביות. שכן חלק מהמשרדים מסרו כי לא מוטלת עליהם החובה להבטיח ייצוג הולם של קבוצת "הנשים הערביות" וכי יש לחשב את שיעורן כחלק מחישוב שיעור האוכלוסייה הערבית בשירות המדינה.

למרות הצהרות משרדי הממשלה השונים בדבר חשיבות קליטת נשים ערביות בשורותיהם ואף כי חלק מהם נקטו אמצעים כלשהם בנושא, לא ניתן להסיק כי קיימת הפנמה אותנטית בדבר הצורך ליישם צעדים אופרטיביים ופוזיטיביים לאיתור נשים ערביות וקליטתן בשורות משרדי הממשלה. כך למשל, חלק גדול מהמשרדים מסרו כי למרות קיומם של מכרזים ייעודיים לאוכלוסייה הערבית בכלל, מספר הנשים הערביות הניגשות אליהן קטן, ואלו שניגשות שנכשלות בבחינות נציבות שירות המדינה או פורשות מהליך הקליטה. המשרדים לא פירטו מהם הצעדים שנקטו, אם בכלל, להנגשת המידע בדבר קיומם של מכרזים ייעודיים וכיצד הם מבטיחים כי מידע זה יגיע למועמדות פוטנציאליות. כמו כן אין כל פירוט או התייחסות לקשיים ולסיבות שבגללן הנשים הערביות נכשלות לרוב בבחינות שמציבה נציבות שוויון שירות המדינה ומהי מידת התאמתם של מבחנים אלו למועמדות הפוטנציאליות.

אף כי חלק ממשרדי הממשלה מסרו כי הם נוקטים אמצעים לקליטת נשים ערביות, אך מאמצים אלה לא הניבו צעדים אופרטיביים ופוזיטיביים מוחשיים המעידים על הנגשת המידע למועמדות פוטנציאליות – לרבות מכרזים ייעודיים לאוכלוסייה הערבית – אל האוכלוסייה הערבית עצמה ובפרט אל הנשים הערביות. משרד האוצר, למשל, טען בשנת 2008 כי הוא מציע לארגונו לפרסם את המכרזים שלו, במקום לנקוט צעדים כדי להביאם לידיעת ציבור המועמדות הרלבנטיות. משרדים אחרים פרסמו מכרזים אך לא דאגו לנקוט צעדים נוספים להעברת מידע זה לקבוצות הרלבנטיות.

כמו כן, למרות דרישתנו לקבלת מידע על ייעוד משאבים תקציביים ליישום החוק והחלטות הממשלה, לאף משרד לא היו תקציבים כאלה. היעדר משאבים כאמור מרוקן את הצעדים המינימליים ביותר מתוכן ומרוקן את הצהרות המשרדים והאמצעים הננקטים על ידיהם.

חלק מהמשרדים, כמו למשל משרד האנרגיה והמים, נגועים בסטריאוטיפים מגדריים שליליים בדבר תחומי המומחיות וההשכלה הגבוהה של נשים בכלל ושל נשים ערביות בפרט. שכן עצם העובדה כי שיעור היהודיות המועסקות במשרד זה עמד בשנת 2011 על 53%, היינו יותר ממחצית העובדים במשרד, מפריך את הטענה בדבר היעדר מומחיות בתחומי ההנדסה ומדעי הטבע בקרב נשים בכלל. יתר על כן, עיון בנתונים שפורסמו בשנת 2010 על ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת מראה כי בקרב הנשים הערביות באקדמיה 4.7% לומדות הנדסה באוניברסיטאות,

ובמכללות שיעורן עומד על 6.2%. כמו כן שיעור הנשים הערביות הלומדות מדעי הטבע, כולל גיאולוגיה, עומד על 11.4%.

מתגובת משרד התמ"ת עולה כי יוזמות המשרד נדחות ע"י נציבות שירות המדינה וזאת במקום לאשר ולעודד יוזמות כאלו ע"י משרדי הממשלה השונים.

המלצות

לאור האמור לעיל, הננו ממליצים על נקיטת כמה אמצעים:

1. על הכנסת לתקן את הוראות חוק שירות המדינה (מנויים), התשי"ט-1959 באופן שיכלול סעיף המבטיח ייצוג הולם "לנשים ערביות" וזאת על מנת לייצר חובה משפטית להבטחת קליטת הנשים הערביות כקבוצה נפרדת לאור שיעורן הזניח בשירות המדינה.
2. על הממשלה לאשר תוכנית כוללת ומקיפה שתאומץ על ידי כלל המשרדים הממשלתיים באופן אחיד, ותפרט צעדים אופרטיביים פוזיטיביים ליישום הוראות החוק והחלטות הממשלה הקודמות. כמו כן על הממשלה להנחות את נציבות שירות המדינה בקבלת יוזמות ראויות המוצעות על ידי משרדי הממשלה שמטרתם להגביר את שיעור קליטת הנשים הערביות בשירות המדינה. יתר על כן על הממשלה לתמרץ את משרדי הממשלה הפועלים באופן ממשי לקליטת נשים ערביות לשורותיהם.
3. על הממשלה להבטיח סעיפים תקציביים ייעודיים לאימוץ ומימוש תוכניות פעולה אופרטיביות לקליטת נשים ערביות בשירות המדינה.
4. על משרדי הממשלה לפעול להגדלת המכרזים הייעודיים והמשרות המיועדות לאוכלוסייה הערבית בכלל ולנשים הערביות בפרט.
5. על הממשלה להקים מאגר נתונים ומידע ממשלתי שיאפשר איתור של נשים ערביות המתאימות למשרות המוצעות. כן על הממשלה לנקוט ולאמץ צעדים פוזיטיביים להגברת המודעות בקרב האוכלוסייה הערבית בכלל והנשים הערביות בפרט אודות המכרזים שמפרסמים כל משרדי הממשלה.
6. על הממשלה לדאוג לפרסום ההטבות המוענקות לעובדי שירות המדינה החדשים, והעלאת המודעות להטבות אלו בקרב האוכלוסייה. כך למשל, החלטת הממשלה מס' 4436 מתאריך 25.1.09 אשר הורתה על הענקת סיוע בשכר דירה בסכום שלא יעלה על 2,000 ש"ח לחודש לעובדים חדשים מקרב האוכלוסייה הערבית שיעבירו מקום מגוריהם למרחק העולה על 70 ק"מ עקב קליטתם במשרה בשירות המדינה.

על כן, למרות החקיקה המחייבת הבטחת ייצוג הולם בשירות המדינה הן לנשים והן לאוכלוסייה הערבית, ואף כי אושרו כמה החלטות ממשלה ליישום הוראות חקיקה אלו, אם הממשלה ושורה לא ינקטו צעדים קונקרטיים להבטחת העלאת שיעור הנשים הערביות במשרות בשירות המדינה, שיעורן יישאר מזערי. כמו כן, כל עוד אין הפנמה אמיתית והכרה בהפליה ההיסטורית כנגד האוכלוסייה הערבית בכלל ונגד הנשים הערביות בפרט, לצד הפנמה אמיתית בחשיבותו של יישום

עקרון ההעדפה המתקנת, לא ניתן יהיה להגדיל בפועל את שיעור הנשים הערביות במשרות בשירות המדינה.