

תוכן עניינים

עמוד

2	מבוא
5	פרק ראשון : ייצוג הולם למיעוטים בשרות המדינה
5	א. התרבות הניהולית : המסגרת החקיקתית והחלטות הממשלה.
9	ב. התרבות הסובבת : יחסי יהודים ערבים.
12	פרק שני : יישום ייצוג הולם של מיעוטים בשירות המדינה
12	א. השוואת נתוני העסקה וקליטת עובדים
14	ב. השוואת תעסוקת ערבים בין משרדי הממשלה ומערכת הבריאות
15	ג. השוואת נתוני דרוג ותפקידים בכירים
16	ד. מיון, קליטת עובדים ומבחנים תואמי תרבות
18	פרק שלישי : דיון
22	סיכום
23	רשימה ביבליוגרפית
24	מקורות לנתוני העסקת מיעוטים בשירות המדינה

מבוא

השלטון במדינה המודרנית מבוסס על מערכות איזונים ובלמים באמצעות הפרדת הרשויות. אולם

כדברי קליין (1999), הפרדת רשויות מוחלטת כפי שהעלה מונטסקייה היא בגדר "הנדסה תחיקתית ופוליטית" השואפת לעצב מבנה בו הפונקציות השלטוניות מופרדות האחת מרעותה אם כי ההפרדה אינה מוחלטת. גם במדינת ישראל שלוש הרשויות נוגעות האחת ברעותה: הרשות המבצעת, הממשלה, מוגבלת על ידי הכנסת המחוקקת. אך מאידך, בשיטה הפרלמנטרית למפלגות המרכיבות את הממשלה, רוב בפרלמנט (כנסת). הרשות השופטת מונחית על פי חוקי הרשות המחוקקת, אך מאזנת אותה במתן פרשנות לחוקים. הכנסת יכולה להגיב לפרשנות בית המשפט באמצעות שינוי החוק, כפי שמוצע בחודשיים האחרונים בנושא חוק ההסדרה.

הכנסת נבחרת בבחירות ארציות יחסיות ובכך מתמצה לפחות הסכמה לאומית כי היא מייצגת באופן יחסי את רצון העם. ברם, חלק ניכר מן ההחלטות האופרטיביות לפחות, מתקבלות על ידי הרשות המבצעת. אמנם הממשלה עצמה בהיותה הנדבך המדיני, אחראית לכל ההחלטות הממשלתיות, אך בפועל חלק ניכר, אם לא מרבית, ההחלטות, לפחות בשלבים המוקדמים, מתקבלות ברמה הביורוקרטית. יתר על כן, הרמה הביורוקרטית אחראית לביצוע החלטות המתקבלות ברמה המדינית.

החברה במדינת ישראל מורכבת מרוב יהודי ומיעוט ערבי. במקום להשתמש במונח "ערבי", להגדרת אזרחים שתבותם ושפתם ערבית, אך דתם אינה יהודית, נוהגת המדינה פעמים רבות להשתמש במונח "מיעוטים" כדי להגדיר את האזרחים הנמנים על הציבור הערבי. כך למשל, ועדת השרים למגור הערבי נקראה במשך שנים: ועדת השרים לענייני מיעוטים. באופן דומה, ישובים ערבים נקראים במסמכים רשמיים: "יישובי המיעוטים" או ערבים מכונים "אוכלוסיית המיעוטים" (החלטת ממשלה, 1889, 2016). אחת הסיבות לשימוש במונחים שונים טמונה בחלוקות המשנה בהן נוקטים משרדי הממשלה ביחס לאוכלוסייה הערבית (סמוחה, 1980; שטנדל, 1992). כך במערכת החינוך האוכלוסייה הערבית נחלקת לחינוך ערבי¹, בדואי ודרוזי. בעניינים אחרים קיימת חלוקה דתית בין מוסלמים, נוצרים ודרוזים.

בעבודה זו הכוונה במונח מיעוטים הוא למיעוט הערבי במדינת ישראל הכולל את אזרחי ישראל² שאינם יהודים ושפתם ותרבותם ערבית, ללא הבחנה דתית או הבחנה בין צורות חיים: מוסלמים, נוצרים או דרוזים מחד; עירוניים, כפריים או בדואים מאידך.

עם הקמת המדינה, היו בה כ-150,000 אזרחים ערבים. למרות שמגילת העצמאות (1948) קראה "לבני העם הערבי תושבי מדינת ישראל"..."ליטול חלקם בבניין המדינה על יסוד אזרחות מלאה ושווה ועל יסוד נציגות מתאימה בכל מוסדותיה, הזמניים והקבועים", המציאות בפועל הייתה שונה. האזרחים

¹ חינוך ערבי במערכת החינוך מגדיר חינוך ערבי שאינו בדואי או דרוזי שגם הוא ערבי למעשה.

² למען הסר ספק, אין הכוונה לערבים שאינם אזרחי המדינה וחיים תחת שלטון ישראלי, כמו הערבים החיים ביו"ש או בירושלים המזרחית.

פרק ראשון: ייצוג הולם למיעוטים בשרות המדינה

א. התרבות הניהולית: המסגרת החקיקתית והחלטות הממשלה.

התרבות הארגונית על פי רז (2004) כוללת ומהווה תמהיל של שלוש חטיבות תרבות: התרבות הניהולית- של הנהלת הארגון, תרבות מקום העבודה- זו מנדות מבטם של העובדים והתרבות הסובבת- זו של הסביבה המשפיעה על העובדים והארגון.

שלוש תרבויות אלה מצויות בתוך מערכת שירות המדינה בתמהילים שונים, חלקם בשל תחומי העיסוק, וחלקם בשל השינויים בסביבת הארגון. כך למשל, קיימת השפעה הדדית בין התרבות הסובבת על דרג המדיניות, משום שזה האחרון יונק את כוחו האלקטורלי מן הציבור הרחב.

במדינות רבות מגדירה החוקה את המסגרת הנורמטיבית של היחסים בין המדינה לאזרחיה. היא יוצרת מסגרת ניהולית וארגונית קבועה שאינה מותנה בשינויים פוליטיים או חברתיים. בהעדר חוקה במדינת ישראל, מהווה מגילת העצמאות את המסמך המכונן ליחסי המדינה ואזרחיה. לכן, ביסוד התרבות הניהולית של המדינה נאמר כי היא: "תקיים שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה בלי הבדל דת, גזע ומין" (הממשלה הזמנית, 1948). במדינה בעלת שסעים עמוקים ורבים כמו בחברה הישראלית, החקיקה מהווה פעמים רבות את הביטוי העליון של ערכי המדינה (קמיר, 2007). מבחינה זו חוק כבוד האדם וחירותו מהווה מעין מגילת זכויות האדם של החברה הישראלית. נקבע כי כבוד האדם הוא ערך הליבה של מדינת ישראל ושיטת המשפט שלה. להגנה על כבוד האדם אין ערך ללא הבטחת שוויונו. לכן, הגם שהיו מחלוקות בעניין הכללת ערך השוויון לתוך חוק כבוד האדם, הוא הוכנס בדלת האחורית, כאשר נאמר כי הוא יושתת על עקרונות מגילת העצמאות. מכאן, עקרון השוויון הוא עקרון יסוד במשפט הישראלי (קמיר, 2007).

פסיקות בית המשפט העליון מעידות עד כמה השוויון מהווה נדבך חשוב לתרבות הניהולית של המדינה והחברה. כך למשל: השוויון הוא "מנשמת אפו של המשטר החוקתי שלנו כולו". "עקרון מן הראשונים במלכות - משכמו ומעלה גבוה מכל שאר עקרונות". או "עקרונות יסודיים... אשר הם נחלתן של כל המדינות המתוקנות והנאורות" (זמיר וסובל, 2000).

השמירה על עיקרון זה דורשת לא רק איסור אפליה, בבחינת הימנעות ממעשה, אלא מטילה חובה לנקוט, במקרה הצורך, בפעולה אקטיבית להשגת שוויון מהותי (היועץ המשפטי לממשלה, 2015). מכאן משתמע כי קיום השוויון משרת את ערכי היסוד של החברה. אולם בעוד ששוויון מוחלט בכל מערכות החיים, גם אם הוא רצוי, הינו בגדר אוטופיה, הרי שהמערכת הציבורית שונה מארגון עסקי. שירות המדינה מהווה מוסד של המדינה ומכאן נובעת מחויבותו לביצוע ולהיגוי של כלל המשימות הקולקטיביות של המדינה והחברה תוך חלוקת משאבים לטובת הכלל (גלנור, 2003). לדברי גלנור, הביורוקרטיה הציבורית בארץ שאבה את יסודותיה ממוסדות הישוב שבהם לא הייתה הבחנה ברורה בין התחום הפוליטי לתחום הביורוקרטי. לאחר הקמת המדינה לא חלה הפרדה ברורה בין שני התחומים והם עדיין שלובים האחד בשני, אם כי במידה הולכת ופוחתת. העדר אבחנה ברורה עלול לייצר חוסר בהירות בשאלת העדיפות בין הביורוקרטי לפוליטי ובין חברתי לציבורי-לאומי (ממן, בן-רפאל ושטרנברג, 2009).