



ייצוג ערבים בקרב עובדי העיריות בערים המעורבות בישראל

כתיבה: ד"ר מיכל לרר | אישור: אורלי אלמגור-לוטן
תאריך: כו' בכסלו תשפ"ב, 30 בנובמבר 2021

סקירה

תוכן עניינים

1	תמצית	1
3	רקע	1.1
4	נתוני ייצוג	2
5	ייצוג כמותי	2.1
7	מאפייני הייצוג של העובדים הערבים	2.2
7	דירוג מקצועי ודירוג מנהלי	2.2.1
9	עובדים בתפקידים בכירים	2.2.2
9	איוש התפקידים הסטטוטוריים	2.2.3
10	שילוב ערבים בתכניות לפיתוח ההון האנושי בשלטון המקומי	3

תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת חבר הכנסת מוסי רז ועניינו ייצוג ערבים בקרב עובדי העיריות בערים המעורבות בישראל. המסמך כולל נתונים על היקף הייצוג של העובדים הערבים בעיריות של הערים המעורבות וכן נתונים מסוימים על מאפייני המועסקים הערבים בעיריות, לרבות השתלבות בתפקידים מקצועיים ובתפקידים של ניהול בכיר ואופן ההעסקה (קבלנית/ישירה).

נכון להיום, חובת הייצוג ברשויות המקומיות חלה לגבי האוכלוסיות הבאות: נשים, יוצאי אתיופיה, בני העדה הדרוזית ואנשים עם מוגבלות, **ואין חובת ייצוג של ערבים ברשויות המקומיות**. לצורך קבלת נתוני הייצוג של הערבים בערים המעורבות פנינו לשמונה הערים המעורבות הבאות: ירושלים, חיפה, רמלה, לוד, עכו, תל אביב-יפו, מעלות תרשיחא ונוף הגליל. כל העיריות הללו השיבו לפנייתנו עם נתונים מעודכנים, למעט עיריית רמלה, אשר השיבה תשובה כללית בלבד שלא כללה נתונים. יצוין כי בהיעדר חובה חוקית לייצוג האוכלוסייה הערבית ברשויות המקומיות, הכוללת גם הגדרות ברורות, יש שוני באופן שבו העיריות השונות השיבות על פנייתנו.

הנתונים אשר יובאו להלן מתייחסים לעובדים המוצבים במטה העירייה ועובדים המועסקים בתפקידים אחרים ברשות, כגון צוותי חינוך בגני ילדים; לעובדים בהעסקה ישירה ולא בהעסקה קבלנית; ולעובדים אשר עובדים בהיקפים של משרה חלקית או מלאה, ללא עובדים המתוגמלים על בסיס שעות.

להלן עיקרי הממצאים:

- בעיריות ירושלים, לוד, רמלה, נוף הגליל ועכו שיעור עובדי העירייה הערבים נמוך משיעור הערבים מקרב האוכלוסייה המתגוררת בעיר. בעיריות תל אביב-יפו, חיפה ומעלות תרשיחא שיעור הערבים בקרב עובדי העירייה גבוה משיעורם באוכלוסיות הערים. בהקשר זה יצוין כי לא תמיד עובדי העירייה גם מתגוררים באותה העיר.
- מפילוח מגדרי של הנתונים כפי שנמסר לנו מארבע עיריות עולה כי הרוב המכריע של המועסקים הערבים הן נשים. יצוין, כי הדבר נכון גם לגבי העובדים היהודים בעיריות של הרשויות הללו ואף ביחס דומה לזה שמתקיים באוכלוסייה הערבית.
- בכלל הערים המעורבות, רוב המועסקים – הן ערבים והן יהודים - עובדים בדירוג המנהלי. עם זאת, **היחס בין שיעור העובדים בדירוג המנהלי לשיעור העובדים בדירוג המקצועי שונה בין יהודים וערבים. למעט נוף הגליל, בכל הערים המעורבות שנבדקו יש שיעור גבוה יותר של עובדים מקצועיים בקרב העובדים היהודים.**
- כך למשל מנתונים שקיבלנו מעיריית תל אביב-יפו עולה כי בקרב המועסקים הערבים, 45% הן סייעות חינוך בגני הילדים ובתי הספר. הנתון המקביל בקרב המועסקים היהודים עומד על 15% וככלל, בקרב המועסקים היהודים ניכר גיוון הרבה יותר גדול בסוגי המקצועות. נתונים דומים עולים מהמועסקים הערבים בעיריות עכו ונוף הגליל, בהן ישנו גם שיעור גבוה יחסית של סייעות חינוך, 37% ו-35% בהתאמה.
- בהתייחס לעובדים בכירים בעיריות של הערים המעורבות – שיעור המועסקים היהודים המאיישים תפקידים אלה גדול משמעותית בהשוואה לשיעור המועסקים הערבים. מגמה זו בולטת אף יותר בכל הנוגע

לתפקידים הסטטוטוריים - תפקידים אשר מחויבים באיוש על פי חוק; מנכ"ל העירייה, גזבר, מהנדס, רופא וטרינר, מבקר, מנהל מחלקת חינוך, מנהל יחידת נוער, יועץ משפטי ויועצת לקידום מעמד האישה: מהנתונים שהתקבלו עולה כי למעט עיריית נוף הגליל בה יש ערבי אחד הממלא תפקיד סטטוטורי (וטרינר עירוני), בכל יתר העירויות שהשיבו על פנייתנו התפקידים הללו מאוישים על ידי יהודים בלבד.

- על רקע הנתונים על שיעורי הייצוג של ערבים בתפקידים הבכירים והתפקידים הסטטוטוריים ביקשנו ממוסד הפנים לקבל מידע ונתונים על השתלבות ערבים בתכניות "צוערים לשלטון המקומי" ו-"מקום" – תכניות אשר מיועדות לחזק את הרשויות המקומיות באמצעות הכשרת בוגרים מצטיינים בעלי כישורי מנהיגות למילוי תפקידים אסטרטגיים או תפקידים רוחביים ברשויות המקומיות. עם זאת, בחלוף חודש ולאחר פניות חוזרות ונשנות למוסד הפנים, לא קיבלנו מענה מפורט לשאלות אשר שאלנו בהקשר זה, אלא רק נתון כללי על שיעור הבוגרים הערבים שסיימו עד היום את הכשרתם בתכנית הצוערים ונכנסו להשמה. נתון זה עומד במצטבר על 77 בוגרים, מתוך סך מצטבר של 452 בוגרים (יהודים וערבים). קרי, 17% מהבוגרים של תוכנית הצוערים אשר נכנסו להשמה הם ערבים – נתון קרוב לשיעור הערבים באוכלוסייה.

1. רקע

קידום ייצוג הולם לקבוצות אוכלוסייה שונות בא לשרת שתי תכליות מרכזיות: מתן אפשרות תעסוקה וקידום שוויון הזדמנויות בעבודה; והבטחת השיתוף של בני קבוצות אלה במנגנוני קבלת ההחלטות ככלי לקידום מדיניות ציבורית שוויונית ורגישה לצרכיה של חברה מגוונת.

החובה לדאוג לייצוג הולם של קבוצות אוכלוסייה שונות בגופים ציבוריים מסוימים בישראל קבועה בהוראות שונות. בחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט - 1959, קבועה החובה למתן ייצוג הולם לבני האוכלוסיות הבאות: בני שני המינים, **בני האוכלוסייה הערבית**, יוצאי אתיופיה, אנשים עם מוגבלויות, עולים חדשים ובני האוכלוסייה החרדית. לגבי גופים ציבוריים אחרים - החברות הממשלתיות, התאגידים הציבוריים והרשויות המקומיות אין חוק אחד המסדיר את חובת הייצוג לקבוצות האוכלוסייה השונות בגופים הללו והדבר מוסדר בחוקים שונים¹ (בנספח 1 טבלה המרכזת את ההוראות שבהן מוסדרת חובת הייצוג לגבי כל אחת מהקבוצות השונות).²

אשר לבני האוכלוסייה הערבית - היום אין חובת ייצוג שלהם ברשויות המקומיות.

על פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן: הלמ"ס) יישוב מעורב הוא יישוב שבו רוב מכריע של תושבים יהודים ומיעוט ניכר של תושבים ערבים. מכאן, שאין קריטריון קשיח של שיעור התושבים הערבים המשמש להגדרת יישוב מעורב וההגדרה של יישוב מעורב היא בעיקר "היסטורית" (ירושלים, חיפה, רמלה, לוד ועכו). בחלק מהמקרים, הדבר נובע מהטעם של איחוד יישובים (תל אביב-יפו, מעלות-תרשיחא) או ממעבר של אוכלוסייה ערבית ליישובים היהודיים הנמצאים בסמיכות ליישובי המקור שלהם (נוף הגליל).³

על פי נתוני הלמ"ס, בסוף שנת 2019 התגוררו בערים המעורבות כ-490,000 תושבים ערבים - רבע מתושבי ישראל הערבים. רוב התושבים הערבים בערים המעורבות (74%) גרים בירושלים, שיש לה מאפיינים ייחודיים (בין השאר, היות שרוב הערבים בה אינם אזרחי מדינת ישראל). ללא ירושלים, 130,000 התושבים הערבים בערים המעורבות האחרות מהווים כ-13% מאוכלוסיית ערים אלו וכ-8% מהאוכלוסייה הערבית בישראל.⁴

¹ חוק שיווי זכויות האישה; החוק להרחבת הייצוג ההולם של בני העדה האתיופית בשירות הציבורי, החוק להרחבת הייצוג ההולם של בני העדה הדרוזית בשירות הציבורי וחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות

² חוקים אלה מתייחסים לחובת הייצוג בעיקר ברמה הכללית כאשר הם מפרטים על רמות היחידות והדרגים בהם קיימת חובת הייצוג, על הדרכים ליישומה של חובה זו ועל חובת הדיווח על הנושא לגופים שונים. היעדים הכמותיים אשר נקבעו לצורך מימוש חובת הייצוג נקבעו לאחר מכן בהחלטות ממשלה שונות.

³ ערן יזהר, ראש ענף הפצת מידע, שירות תוכן ואינטרנט בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מענה על בקשת מידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 23 במאי 2021.

להרחבה על סוגיות מרכזיות בערים המעורבות בישראל ראו המסמך הבא: עדו אבגר, אתי וייסבלאי, רמי שורץ ומיכל לרר: [ערבים בערים מעורבות - מבט-על](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 27 במאי 2021.

⁴ שם.

החובה לדאוג לייצוג הולם של קבוצות אוכלוסייה שונות בגופים ציבוריים מסוימים קבועה בכמה הוראות. בנוגע לרשויות המקומיות - חובת הייצוג חלה על קבוצות מסוימות, אך לא על בני האוכלוסייה הערבית.

נכון לסוף שנת 2019 התגוררו בערים המעורבות בישראל 490,000 תושבים ערבים - רבע מתושבי ישראל הערבים.

טבלה 1: אוכלוסיית הערים המעורבות בחלוקה לפי קבוצת אוכלוסייה, 2019⁵

שיעור התושבים הערבים	מתוכם תושבים ערבים	תושבים	
38%	358,796	936,427	ירושלים
4.5%	20,705	460,616	תל אביב-יפו
12%	33,353	285,317	חיפה
31%	23,641	77,224	לוד
24%	18,299	76,248	רמלה
32%	15,829	49,381	עכו
29%	11,977	41,733	נוף הגליל
22%	4,746	21,836	מעלות תרשיחא

2. נתוני ייצוג

כאמור, מרכז המחקר והמידע של הכנסת התבקש לספק נתונים על מצב הייצוג של ערבים בערים המעורבות, וזאת תוך התייחסות הן להיקף הייצוג והן למאפייני המועסקים הערבים, לרבות השתלבות בתפקידים מקצועיים ובתפקידים של ניהול בכיר ואופן ההעסקה (קבלנית/ישירה). לצורך קבלת נתוני הייצוג פנינו לשמונה הערים המעורבות אשר צוינו לעיל: **ירושלים, חיפה, רמלה, לוד, עכו, תל אביב-יפו, מעלות תרשיחא ונוף הגליל**. כל העיריות הללו השיבו לפנייתנו עם נתונים מעודכנים, למעט עיריית רמלה אשר השיבה תשובה כללית, שעיקרה כי בשם עיקרון השוויון העירייה אינה מנהלת רישום באשר למוצאם האתני הלאומי או הדתי של עובדיה.⁶

טרם הצגת הנתונים הקיימים נעלה כמה שאלות והסתריגויות לגביהם: ראשית, בהיעדר חובה חוקית לייצוג ערבים בשיעור מוגדר (קרי, יעד כמותי לייצוג ערבים, כפי שקיים בשירות המדינה⁷) נשאלת השאלה האם שיעור הייצוג של הערבים בערים המעורבות צריך להיבחן אל מול שיעור האוכלוסייה הערבית בעיר או מול שיעור האוכלוסייה הערבית בגילאי העבודה? היות שהאוכלוסייה הערבית היא אוכלוסייה צעירה, עשוי להיות הבדל לא מבוטל בין השניים. יצוין כי לצורך מסמך זה השונו בין שיעור המועסקים בעירייה לבין שיעור התושבים הערבים באותה העיר.⁸ שנית, יש לקחת בחשבון כי מספר הערבים אשר עובדים בעירייה לא תמיד נובע ממספר

⁵ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, קובץ היישובים, מעודכן לשנת 2019.

⁶ יעל יונתוב, אגף משאבי אנוש בעיריית רמלה, מענה על בקשת מידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 12 ביולי 2021.

⁷ בחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959 נקבעה החובה לדאוג לייצוג הולם של בני האוכלוסייה הערבית, לרבות האוכלוסייה הדרוזית והצ'רקסית בשירות המדינה. בהחלטת ממשלה מס' 1697 הוגדר יעד הייצוג - 10% מכלל עובדי המדינה עד לשנת 2012. זאת כיעד ביניים שכן שיעור האוכלוסייה הערבית עומד על כ-20% (עד היום לא נקבע יעד מעודכן).

⁸ יצוין כי בלוחות הלמ"ס לא ניתן לשלוף נתונים על שיעור התושבים הערבים בגילאי העבודה לפי יישוב.

כיוון שאין בשלטון המקומי הוראות דומות לאילו הקיימות בשירות המדינה בנוגע לחובת הייצוג של ערבים, איסוף הנתונים ברשויות המקומיות אינו נעשה על פי הנחיות ומדדים ברורים ומתאפיין בשונות רבה.

הערבים המתגוררים בעיר. שלישית, כיוון שאין בשלטון המקומי הוראות דומות לאילו הקיימות בשירות המדינה בנוגע לחובת הייצוג של ערבים, איסוף הנתונים ברשויות המקומיות אינו נעשה על פי הנחיות ומדדים ברורים ומתאפיין בשונות רבה. כך למשל הנתונים שנמסרו מעיריית חיפה מבוססים על תצהיר של העובדים, קרי – מתייחסים רק לאלה שהצהירו כי הם ערבים; עובדים אשר לא הצהירו על כך לא יכללו בנתונים.

במסמך נציג ראשית נתונים כלליים על הייצוג של ערבים בעיריות של הערים המעורבות, קרי שיעור הערבים מקרב עובדי הרשות. בהמשך ננסה להתייחס להיבטים של איכות ההעסקה שלהם, כלומר פילוח העובדים בין הדירוג המנהלי למקצועי והשתלבות בתפקידים בכירים. לבסוף נביא כמה נתונים על השתתפות בתכניות מיוחדות של משרד הפנים לפיתוח ההון האנושי בשלטון המקומי. יצוין כי הן בנוגע לייצוג הכמותי והן בנוגע לייצוג האיכותי – לא כל העיריות בערים המעורבות דיווחו על בסיס אותם פרמטרים ועל בסיס אותן שנים. משכך, ישנם נתונים אשר יוצגו רק לגבי ערים מעורבות מסוימות.

2.1 ייצוג כמותי

הנתונים אשר יובאו להלן מתייחסים לעובדים המוצבים במטה העירייה או לעובדים המועסקים על-ידי הרשות בתפקידים אחרים, כגון צוותי חינוך בגני ילדים; לעובדים בהעסקה ישירה ולא בהעסקה קבלנית; ולעובדים אשר עובדים בהיקפים של משרה חלקית או מלאה, ללא עובדים המתוגמלים על בסיס שעת. יצוין כי יש עובדים אשר מועסקים ביותר מעבודה אחת, ואלה "נספרו" פעם אחת ולא כמספר המשרות.

הטבלה הבאה משווה בין שיעור התושבים הערבים בערים המעורבות לבין שיעור ההעסקה שלהם בעיריות. סדר הערים הוא בהתאם לשיעור הערבים באוכלוסיית העיר, מהגבוה לנמוך.

טבלה 2: שיעור העובדים הערבים מקרב עובדי העירייה בערים המעורבות ושיעור**התושבים הערבים מקרב תושבי העיר⁹**

שיעור העובדים הערבים בעירייה	שיעור התושבים הערבים	
30%	38%	ירושלים
20%	32%	עכו
13.9%	31%	לוד
11.6%	29%	נוף הגליל
13% ¹⁰	24%	רמלה
28.4%	22%	מעלות תרשיחא
15.6%	12%	חיפה
5.6%	4.5%	תל אביב-יפו

מהטבלה עולה כי בעיריות ירושלים, לוד, רמלה, נוף הגליל ועכו שיעור עובדי העירייה הערבים נמוך משיעור הערבים מקרב האוכלוסייה המתגוררת בעיר. בעיריות תל אביב-יפו, חיפה ומעלות תרשיחא שיעור הערבים בקרב עובדי העירייה גבוה משיעורם באוכלוסיות הערים. נציין, כי עיריות ירושלים, תל אביב-יפו, חיפה ונוף הגליל העבירו לנו גם נתונים על שיעור הייצוג של ערבים בקרב עובדי העירייה בחמש השנים האחרונות, מהם עולה כי כמעט ולא חל שינוי בנתון זה.

בהקשר זה נזכיר כי כאמור, לא תמיד עובדי העירייה מתגוררים באותה העיר.

חלק מהעיריות אליהן פנינו השיבו לבקשתנו לפלח באופן מגדרי את הנתונים לגבי העובדים הערבים והם מוצגים בתרשים 2 להלן.

⁹ מענים של העיריות בערים המעורבות לבקשות מידע שנשלחו ממרכז המחקר והמידע של הכנסת, לפי הפירוט הבא:

לימור ששון, ממונה על פיתוח תשתיות ארגוניות בעיריית ירושלים, מענה על בקשת מידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 9 בספטמבר, 2021.

אטיה קרנית, מנהלת לשכת ראש העיר לוד, מענה על בקשת מידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 28 באוקטובר 2021. חן ביטון-יוסף, מנהלת תכנון ובקרה- חטיבת משאבי אנוש בעיריית תל אביב-יפו, מענה על בקשת מידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 13 באוקטובר, 2021.

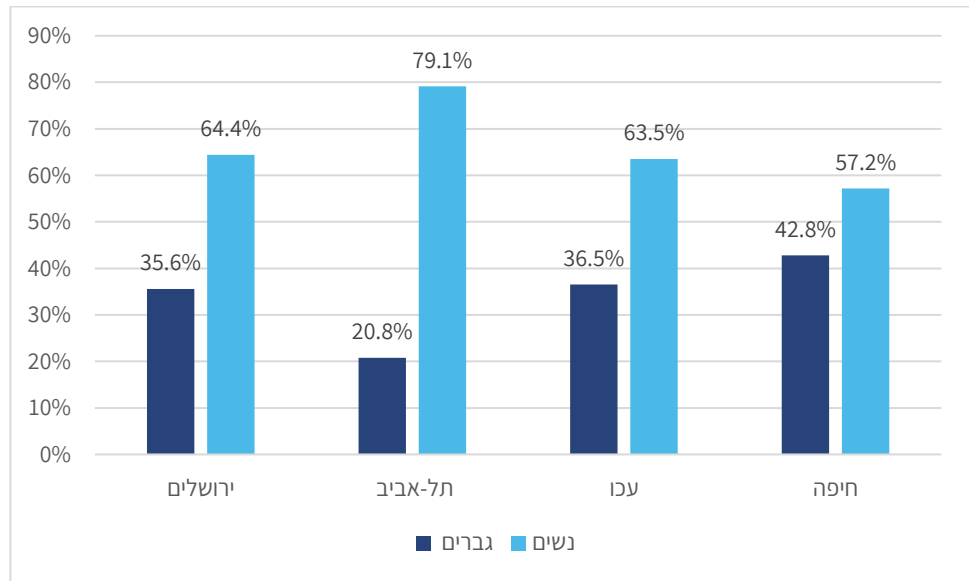
אורה גלמן, ממונה חופש המידע ומנהלת לשכת ראש העיר מעלות תרשיחא, מענה על בקשת מידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 12 ביולי 2021.

לינוי ברזילי, עוזרת תובע בשירות המשפטי בעיריית חיפה, מענה על בקשת מידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 4 בנובמבר 2021. יעל יונתוב, אגף משאבי אנוש בעיריית רמלה, מענה על בקשת מידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 12 ביולי 2021.

רוית נגר, מזכירת סמנכ"ל עיריית עכו ומנהלת תקנות ותנאי שרות אגף משאבי אנוש, מענה על בקשת מידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 13 באוקטובר, 2021.

¹⁰ המדובר בהערכה שנמסרה לנו על ידי העירייה שכן זו אינה מנהלת רישום אחר המוצא של עובדיה. יעל יונתוב, מענה על בקשת מידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, תכתובת מייל: 12 ביולי 2021.

בעיריות ירושלים, לוד, רמלה, נוף הגליל ועכו שיעור עובדי העירייה הערבים נמוך משיעור הערבים מקרב האוכלוסייה המתגוררת בעיר. בעיריות תל אביב-יפו, חיפה ומעלות תרשיחא המצב הפוך.

תרשים 2: פילוח מגדרי של המועסקים הערבים בעירויות של כמה ערים מעורבות

מתשובות העירויות שמסרו לנו נתונים בפילוח מגדרי עולה כי הרוב המכריע של המועסקים הערבים הן נשים. הדבר נכון גם לגבי העובדים היהודים בעירויות של הרשויות הללו.

כפי שניתן לראות בתרשים, בארבעת הרשויות שמסרו לנו נתונים - רוב המועסקים הערבים הן נשים. יצוין, כי הדבר נכון גם לגבי העובדים היהודים בעירויות של הרשויות הללו ואף ביחס דומה לזה שמתקיים באוכלוסייה הערבית.

2.2 מאפייני הייצוג של העובדים הערבים

מלבד ייצוג כמותי של ערבים בקרב עובדי הרשויות, הפנינו לעירויות השונות גם מספר שאלות הנוגעות **למאפייני התעסוקה של העובדים הערבים**. בתוך כך שאלנו על פילוח המועסקים בין הדירוג המנהלי לדירוג המקצועי וכן על מועסקים בתפקידים בכירים ומועסקים בתפקידים סטוטוריים (ראו בהמשך). להלן הפירוט.

2.2.1 דירוג מקצועי ודירוג מנהלי

לפי חוקת העבודה לעובדים ברשויות המקומיות¹¹, העובדים ברשויות המקומיות משובצים ומקבלים את שכרם בהתאם לדירוגים השונים שחלים על אותם עובדים מכח ההסכמים שנחתמים מעת לעת עם האיגודים המקצועיים. לדברי חגית מגן, ראש מינהל הסכמי עבודה ושכר במרכז השלטון המקומי, יש חפיפה גדולה בין הדירוגים הקיימים בשירות המדינה לבין הדירוגים בשלטון המקומי, וזאת בשינויים קלים כיוון שיש כמה דירוגים שקיימים בשלטון המרכזי ואינם קיימים בשלטון המקומי ולהיפך (לדוגמא מנהלי מחלקות חינוך ברשויות המקומיות).¹² להלן פירוט של המקצועות הכלולים בכל דירוג לפי נציבות שירות המדינה. כאמור לעיל - רוב המקצועות הללו קיימים גם ברמת השלטון המקומי.

¹¹ [חוקת העבודה לעובדים ברשויות המקומיות](#) היא הסכם קיבוצי כללי שחל על כל הרשויות המקומיות ועל כל העובדים בהן ומסדירה את מערכת יחסי העבודה בין השניים.

¹² חגית מגן, ראש מינהל שכר והסכמי עבודה במרכז השלטון המקומי, שיחת טלפון בתאריך 2 בנובמבר, 2021.

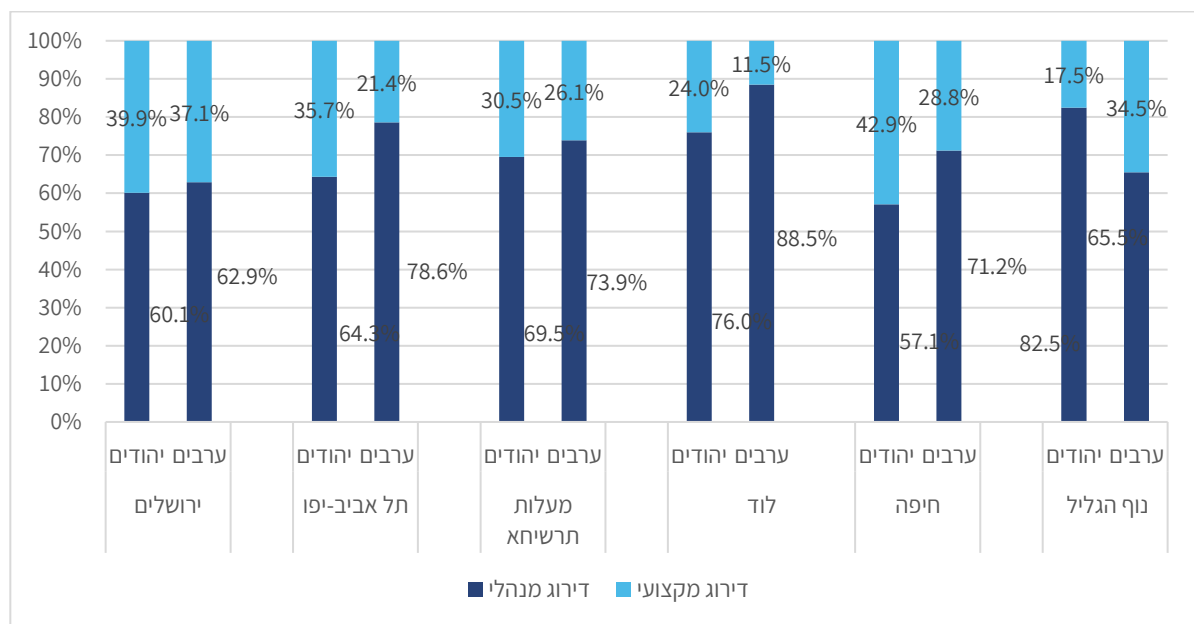
בדירוג המקצועי כלולים הדירוגים האלה: אחים, אקדמאים במדעי הרוח והחברה, ביוכימאים ומיקרוביולוגים, הנדסאים וטכנאים, מקצועות טכניים, מרפאים בעיסוק, עובדי הוראה, עובדי מחקר, עובדים סוציאליים, עיתונאיים, אנשי החטיבה הפרא-רפואי, מהנדסים, פיזיותרפיסטים, רופאים, רופאים וטרינריים, רנטגנאים, אנשי השירות המשפט ופרקליטים.

הדירוג המנהלי הוא דירוג של כלל העובדים אשר אינם מדורגים בדירוג המקצועי.¹³

בתרשים הבא מוצג פילוח העובדים הערבים והיהודים בין הדירוג המקצועי לדירוג המנהלי.

תרשים 3: פילוח העובדים הערבים והיהודים בערים המעורבות בין הדירוג המקצועי

לדירוג המנהלי



מהתרשים לעיל ניתן ללמוד כי בכל הערים המעורבות, רוב המועסקים – הן ערבים והן יהודים – עובדים בדירוג המנהלי. עם זאת, היחס בין שיעור העובדים בדירוג המנהלי לשיעור העובדים בדירוג המקצועי שונה בין יהודים וערבים. למעט נוף הגליל, בכל הערים המעורבות שנבדקו יש שיעור גבוה יותר של עובדים מקצועיים בקרב העובדים היהודים. בירושלים ובמעלות תרשיחא הפער בין שיעור העובדים המקצועיים מקרב היהודים והערבים הוא קטן יחסית ואילו ביתר העירויות הפערים משמעותיים יותר. חלק מהעירויות אליהן פנינו שלחו לנו נתונים מפורטים בונגע למקצועות בהם מועסקים עובדי העירייה. מנתונים אלה בולטים דפוסי עבודה שונים בין שתי האוכלוסיות. כך למשל, בקרב המועסקים הערבים בעיריית תל אביב-יפו, 45% הן סיעות חינוך בגני הילדים ובתי הספר. הנתון המקביל בקרב המועסקים היהודים עומד על 15% וככלל, בקרב המועסקים היהודים ניכר גיוון הרבה יותר גדול בסוגי

בכל הערים המעורבות, רוב המועסקים – הן ערבים והן יהודים, עובדים בדירוג המנהלי. עם זאת, ברוב הערים המעורבות שנבדקו יש שיעור גבוה יותר של עובדים מקצועיים בקרב העובדים היהודים.

¹³ נציבות שירות המדינה, טבלת קשרים – דרגה/דירוג, תאריך כניסה: 28 באוקטובר 2021.

המקצועות. נתונים דומים עולים מהמועסקים הערבים בעיריות עכו ונוף הגליל, בהן ישנו שיעור גבוה יחסית של סיעות חינוך, 37%-ו-35% בהתאמה.

2.2.2 עובדים בתפקידים בכירים

מרכז המחקר והמידע של הכנסת גם הפנה לעיריות בערים המעורבות שאלה **כמה עובדים בכירים מועסקים בעירייה מקרב בני האוכלוסייה הערבית**. יצוין כי ביקשנו מכל עירייה למסור גם את הגדרתה לעובדים בכירים, וגם כאן נמצאה שונות בין העיריות שמסרו לנו תשובות. מפאת הקושי ליצור האחדה בין ההגדרות, הנתונים המובאים להלן בהקשר זה נשענים על ההגדרה של כל עירייה.¹⁴

טבלה 3: עובדים בכירים בעיריות בערים המעורבות - פילוח בין יהודים לערבים

עירייה	מספר הבכירים בני האוכלוסייה הערבית	מספר הבכירים באוכלוסייה היהודית	סה"כ
ירושלים	7	196	203
תל אביב-יפו	5	293	298
לוד	1	33	34
מעלות תרשיחא	0	8	8
נוף הגליל	0	12	12
חיפה	5	70	75

מהטבלה בולט הפער במספר העובדים הבכירים מקרב שתי האוכלוסיות. יצוין כי פער זה נשמר גם כאשר מתקננים את שיעור העובדים הבכירים מכל אוכלוסייה ביחד למספר העובדים מאותה אוכלוסייה בעירייה.

2.2.3 איוש התפקידים הסטטוטוריים

יש תשעה תפקידים ברשויות המקומיות המוגדרים כתפקידים סטטוטוריים, קרי כאלה אשר על פי חוק רשויות מחויבות לאישי: מנכ"ל העירייה, גזבר, מהנדס, רופא וטרינר, מבקר, מנהל מחלקת חינוך, מנהל יחידת נוער, יועץ משפטי ויועצת לקידום מעמד האישה.¹⁵ יצוין, כי בפועל לא כל התפקידים הסטטוטוריים מאוישים בכל עיריות.

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה לעיריות בערים המעורבות המוזכרות לעיל גם בשאלה אילו מבין התפקידים הנ"ל מאוישים על ידי ערבים. מהתשובות שהתקבלו עולה כי **למעט עיריית**

שיעור המועסקים היהודים המאוישים בתפקידים בכירים גדול משמעותית בהשוואה לשיעור המועסקים הערבים.

למעט עיריית נוף הגליל בה יש ערבי הממלא תפקיד סטטוטורי של וטרינר עירוני, בכל יתר העיריות בערים המעורבות כל התפקידים הסטטוטוריים מאוישים על ידי יהודים בלבד.

¹⁴ לדוגמא: בעיריית ירושלים עובדים בכירים הוגדרו החל מרמת ניהול "ממונים" ובעיריית לוד עובדים בכירים הוגדרו החל מעובדים בתפקיד מנהל אגף/מחלקה המועסקים בחוזה בכירים.

¹⁵ משרד הפנים, [המדריך לנבחר ברשויות המקומיות](#), 2018

נוף הגליל בה יש ערבי הממלא תפקיד סטטוטורי (וטרינר עירוני), בכל יתר העיריות שהשיבו על פנייתנו התפקידים הללו מאוישים על ידי יהודים בלבד.

3. שילוב ערבים בתכניות לפיתוח ההון האנושי בשלטון המקומי

על רקע הנתונים אשר הובאו לעיל מהם בולטת העסקה נמוכה מאוד של ערבים בתפקידים בכירים בעיריות, ביקשנו גם לבדוק עד כמה ערבים לוקחים חלק בתכניות שונות המיועדות לחזק את הרשויות המקומיות באמצעות הכשרת בוגרים מצטיינים בעלי כישורי מנהיגות למילוי תפקידים אסטרטגיים או תפקידים רוחביים ברשויות המקומיות.¹⁶

משרד הפנים מפעיל כמה תוכניות לפיתוח ההון האנושי בשלטון המקומי, ובהן התכנית "צוערים לשלטון המקומי" ותכנית "מקום".¹⁷ התכנית "צוערים לשלטון המקומי" מכשירה עתודה ניהולית לשלטון המקומי על ידי טיפוח והכשרה של קבוצת מנהיגות לניהול מקצועי בתחומים המוניציפאליים.¹⁸ התוכנית כוללת לימודים אקדמיים לתואר ראשון או שני במימון מלא בכמה מוסדות אקדמיים, וכן תוכנית הכשרה מיוחדת. בסיום הלימודים הצוערים מקבלים משרות ברשויות המקומיות ומחויבים לעבוד בהן במשך ארבע שנים (לאחר מכן הם יכולים לקבל תקן ברשות המקומית). התחומים העיקריים בהם משתלבים בוגרי התכנית הם תכנון אסטרטגי, פיתוח כלכלי, חדשנות ושירות לתושב.¹⁹ "צוערים לשלטון המקומי" התחילה לפעול בנובמבר 2011 והמחזור הראשון השתלב ברשויות המקומיות בנובמבר 2014.²⁰

תוכנית "מקום" מיועדת להכשרת עתודת ניהול לדרג הבכיר בשלטון המקומי כדי לחזק את הרשויות המקומיות, בעיקר בפריפריה הגיאוגרפית והחברתית. התוכנית מיועדת לבעלי תפקידים בכירים מקבוצות שונות בחברה הישראלית, שמצויים בעמדות השפעה משמעותיות על המרחב המקומי, באחד הסקטורים: עסקי, חברתי, שלטון מקומי, שלטון מרכזי ותקשורת. התוכנית הינה מיזם משותף של משרד הפנים וארגון "מעוז"²¹ ובסיום פרק ההכשרה מצטרפים

¹⁶ משרד האוצר, [אגף שכר והסכמי עבודה: שלטון מקומי ותאגידים סטטוטוריים](#), 2021.

¹⁷ נוסף על שתי תוכניות אלה, קיימת תכנית נוספת המכונה "מובילים דיגיטליים" המיועדת לבכירים מצטיינים בשלטון המקומי וכן לבכירים מצטיינים במשרדי הממשלה ובמגזר השלישי שעובדים בשיתוף עם השלטון המקומי. מטרתה של התוכנית לקדם חדשנות דיגיטלית בשלטון המקומי, להעניק שירות משופר לאזרחים ולאפשר קבלת החלטות המבוססת על נתונים ומידע.

¹⁸ משרד הפנים, [צוערים לשלטון המקומי](#), תאריך כניסה: 1 בנובמבר, 2021.

¹⁹ יותם שדה: מנהל תחום קשרי ממשל במשרד הפנים, תשובת משרד הפנים לבקשה של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 9 ביולי 2020.

²⁰ התוכנית הוקמה בהשראת התוכנית "צוערים לשירות המדינה" שהוקמה על פי [החלטה 1244](#) של הממשלה ה-32, צוערים לשירות 25 המדינה, 17 בינואר 2010. ראו: עתודות לישראל, [דוח צוות מקצועי ובין-משרדי לגיבוש אסטרטגיית פיתוח ורישות עתודות הון אנושי נושאות שינוי במגזר משרתי הציבור בישראל](#), אפריל 2016.

²¹ מעוז מהווה רשת של מנהיגים כל החברה הישראלית הבונה אמון בין מקבלי החלטות ומייצרת שינויים ופתרונות רב מגזריים לטובת אזרחים ומערכות בארבעה תחומים: מרחב מקומי, בריאות, חינוך ותעסוקה. להרחבה ראו [כאן](#).

העמיתים לרשת מעוז ורשת עתודות לישראל המהווה מרחב להובלת יוזמות ושינויים חברתיים-כלכליים במדינה.²² התוכנית החלה לפעול ביולי 2017.

בשאלות שהפנינו למשרד הפנים ביקשנו לקבל מידע ונתונים הן על שיעור הערבים המגישים מועמדות לתכניות אלו והן על שיעור הערבים הלוקחים חלק בתכניות אלו בפועל, בהשוואה על פני השנים האחרונות. כן ביקשנו גם לדעת על שיעור הערבים מהערים המעורבות אשר לוקחים חלק בתכניות אלו. עם זאת, **בחלוף חודש ולאחר פניות חוזרות ונשנות למשרד הפנים, לא קיבלנו מענה מפורט לשאלות אלו, אלא רק נתון כללי של שיעור הבוגרים הערבים שסיימו עד היום את הכשרתם בתכנית הצוערים ונכנסו להשמה. נתון זה עומד במצטבר על 77 בוגרים, מתוך סך מצטבר של 452 בוגרים (יהודים וערבים). קרי, 17% מהבוגרים של תכנית הצוערים אשר נכנסו להשמה הם ערבים.**²³ מכאן ששיעור הבוגרים הערבים בתכנית הצוערים דומה לשיעור הערבים באוכלוסייה הכללית בישראל. בהיעדר נתונים מפורטים כפי שביקשנו, קשה להסיק הרבה מעבר לכך על הפער בין נתון זה לבין הנתונים על שיעור הבכירים הערבים ברשויות המקומיות.

²² משרד הפנים, הרשמה למחזור ה' בתכנית מקום – תכנית העתודות להובלת שינוי במרחב המקומי, תאריך כניסה: 21 בנובמבר 2021.

²³ מושי צדרבוים, מנהל אגף עתודות ותכנון אסטרטגי, אגף בכיר תכנון ופיתוח הון אנושי ברשויות המקומיות, תכתובת מייל מתאריך 21 בנובמבר, 2021.

נספח:

טבלה 4: קבוצות האוכלוסייה המחויבות בייצוג הולם והחוקים המסדירים

רשויות מקומיות	תאגידים ציבוריים	חברות ממשלתיות	שירות המדינה	
חוק שיווי זכויות האישה	חוק שיווי זכויות האישה	חוק שיווי זכויות האישה	חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט - 1959	נשים
החוק להרחבת הייצוג ההולם של בני העדה האתיופית בשירות הציבורי (תיקוני חקיקה), התשע"א-2011	החוק להרחבת הייצוג ההולם של בני העדה האתיופית בשירות הציבורי (תיקוני חקיקה), התשע"א-2011	החוק להרחבת הייצוג ההולם של בני העדה האתיופית בשירות הציבורי (תיקוני חקיקה), התשע"א-2011	חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט - 1959	יוצאי אתיופיה
החוק להרחבת הייצוג ההולם של בני העדה הדרוזית בשירות הציבורי (תיקוני חקיקה) התשע"ב - 2012	החוק להרחבת הייצוג ההולם של בני העדה הדרוזית בשירות הציבורי (תיקוני חקיקה) התשע"ב - 2012	החוק להרחבת הייצוג ההולם של בני העדה הדרוזית בשירות הציבורי (תיקוני חקיקה) התשע"ב - 2012	חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט - 1959 ²⁴ כלולים בהגדרה של בני המגזר הערבי	בני העדה הדרוזית
אין חובה	אין חובה	אין חובה	חוק שירות המדינה מינויים	בני המגזר הערבי
חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, תשנ"ח 1988 (גוף ציבורי גדול המעסיק מעל 100 איש)	חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, תשנ"ח 1988 (גוף ציבורי גדול המעסיק מעל 100 איש)	חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, תשנ"ח 1988 (גוף ציבורי גדול המעסיק מעל 100 איש)	חוק שירות המדינה (מינויים)	אנשים עם מוגבלות
אין חובה	אין חובה	אין חובה	חוק שירות המדינה (מינויים)	עולים חדשים
אין חובה	אין חובה	אין חובה	חוק שירות המדינה (מינויים)	חרדים

²⁴ בחוק שירות המדינה מינויים, התשי"ט - 1959, בני העדה הדרוזית מוגדרים כחלק מבני המגזר הערבי. הם אינם מוגדרים באופן נפרד כפי שנעשה בחוק בחוק להרחבת הייצוג ההולם של בני העדה הדרוזית בשירות הציבורי (תיקוני חקיקה), התשע"ב - 2012.

