



אמיר אלשטיין  
יו"ר הוועד המנהל

הנשיא העשירי ראובן ריבלין  
יו"ר של כבוד

יוחנן פלסנר  
נשיא

ברנד מרכוס  
יו"ר בינלאומי

חברי הוועד המנהל

עיד לית אהרונוסון  
אלי גרונר  
פרופ' ורד וניצקי-טרוסי  
ד"ר חן ליכטנשטיין  
מול מועלים  
שגירי לשעבר טלי מרדור  
פרופ' פאדיה נאסר אבו-אלהג'א  
עיד אבי פישר  
ד"ר מיכל צור  
יוסי קוצניק

המועצה הבינלאומית

פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר  
השופטת רוזלי טילברמן אבליה, קנדה  
אליוט אברמס, ארה"ב  
שגירי לשעבר מרטין אינדיק, ארה"ב  
אן אמלביאוס, ארה"ב  
פרופ' ורנון בוגדנור, בריטניה  
השופטת דורית ביניש, ישראל  
השופט סטיבן ברייר, ארה"ב  
השופט סלים ג'ובראן, ישראל  
ד"ר ג'וזף ג'וזפה, גרמניה  
פרופ' משה הלברטל, ישראל  
פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב  
פרופ' רוברט מנוקין, ארה"ב  
פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה  
השופט אברהם סופר, ארה"ב  
ברט סטפנס, ארה"ב  
פרופ' ארווין קוטלר, קנדה  
פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב  
פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב  
פרופ' גבריאלה שלו, ישראל

סגני נשיא

פרופ' טווי נבות, מחקר  
פרופ' קרנית פלוג, מחקר  
ד"ר ישי ג'יסין פרס, אסטרטגיה

עמיתים בכירים

פרופ' איסמעיל אבו סעד  
פרופ' תמר הרמן  
פרופ' נתן זוסמן [אורח]  
פרופ' עמיתו כהן  
פרופ' יותם מרגלית  
פרופ' דניאל סטמון  
פרופ' בני פורת  
פרופ' יובל פלדמן  
פרופ' מרדכי קרמניצר  
פרופ' גדעון דהט  
ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר  
פרופ' יובל שני

מייסדים

ד"ר אריק כרמון  
מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ (1920-2021)

**הנדון: הרחבת ייצוג הולם לחרדים ברשויות ובתאגידים ציבוריים**

1. הצעת החוק להרחבת ייצוג הולם לחרדים ברשויות ובתאגידים ציבוריים של הח"כים גפני, אשר ופינדרוס מבקשת להרחיב את הייצוג ההולם לחרדים בשירות המדינה (חוק שירות המדינה) גם לדירקטוריונים ולמינויים בעיריות וברשויות מקומיות.
2. ככלל, ייצוג הולם הינה דרך חשובה לכניסת ולקידום עובדים מקבוצות שונות בשירות הציבורי במיוחד. **אין ספק שבני החברה החרדית נוכחים בהיקף מוגבל בשירות הציבורי וכלי זה יוכל לסייע לכך.** עם זאת, הצעה זו בעייתית כפי שנראה להלן.
3. בחוות דעת שכתבתי בשנת 2014 עם מנכ"ל משרד האוצר לשעבר רו"ח דורון כהן, ציינו שהדרך לייצוג הולם טמונה בצעדים רבים מעבר לחקיקה ובהם: שיווק ופרסום של השירות הציבורי בכלי תקשורת חרדיים, פעולה יזומה של נציבות שירות המדינה בקרב קהלי היעד, בייחוד בקרב סטודנטים ואקדמאים חרדים, תוכניות ייעודיות להכשרת חרדים לשירות המדינה ועוד.  
<https://www.idi.org.il/articles/4363>
4. התיקון לחוק שירות המדינה (מינויים) שהתקבל בכנסת בשנת 2016 לא כלל בתוכו יעדים מספריים לשילוב חרדים בשירות המדינה. בדיונים שנערכו בהחלטת ממשלה שנועדה לתת כלים ליישום החוק הצעתי לנציבות שירות המדינה להציב יעד שנתי של כניסת חרדים בהיקף של 7% לשירות המדינה. ואכן, שנה לאחר מכן בהחלטת ממשלה ב-17.12.2017 נקבע רף זה למשך שלוש שנים. הרציונל העומד מאחורי הרף שנקבע הינו חשוב לצורך הדיון בהצעת החוק שלפנינו.
5. הצעת החוק שלפנינו מסתמכת על עיגון דומה בחוק של הדרישה לייצוג הולם לבני העדה הדרוזית וליוצאי אתיופיה ביחס לחברות ממשלתיות, עיריות ורשויות מקומיות. אך כפי שנראה להלן, ההצעה חורגת הרבה מן החוק ביחס לשתי קבוצות אוכלוסייה אלו.
6. ביחס לחברות ממשלתיות וביחס לעיריות ורשויות מקומיות החוק איננו קובע שיעור מחייב של ייצוג לבני קבוצות אלו ולא מגדיר את הדרגה של המשרות להן יוקצו המשרות הייעודיות. ביחס לעיריות ולרשויות מקומיות קובע החוק שעיריות ורשויות מקומיות **רשאיות** אך אינן חייבות להשתמש בכלי של משרות ייעודיות.



7. הצעת החוק שלפנינו רדיקלית יותר מן החקיקה ביחס לבני העדה הדרוזית וליוצאי אתיופיה בשלושה ממרכיביה: היא **מחייבת** ייעוד משרה בפקודת העיריות והמועצות המקומיות, היא **מגדירה** את שיעור המשרות הייעודיות לחרדים בדירקטוריונים, בעיריות וברשויות מקומיות והיא קובעת שיעוד המשרות יהיה מחויב **בכל הדרגות**.
8. אבקש להצביע עתה על הבעייתיות הטמונה בכל אחת מן ההצעות הללו.
9. הכלי של ייעוד משרה אמור להיות בשימוש מוגבל, בשל העובדה שבניגוד למתן עדיפות לבני קבוצה כאשר הם בעלי כישורים דומים למתמודדים אחרים, ייעוד משרה מאפשר **רק** לבני הקבוצה לגשת למכרז. התוצאה עלולה לפגוע באיכות המועמדים, שתהיה נמוכה יותר מאשר במכרז פתוח. לא פלא אפוא שאין באף לא חוק אחד העוסק בייצוג הולם, התייחסות לשיעור המשרות הייעודיות. במרבית החקיקה הקשורה לייצוג הולם כלי זה מוצג כאפשרות ולא כחובה.
10. ההצעה שלפנינו לא רק מבקשת לקבוע את שיעור המשרות הייעודיות, אלא היא עושה זו בצורה לא פרופורציונלית. ראשית, היא קובעת רף גבוה מאוד לשיעור משרות אלו: שיעורם של החרדים באוכלוסייה (בהצעת החוק לחברות ממשלתיות) או שילוב של שיעורם באוכלוסייה ובמוסדות החינוך (בהצעת החוק לפקודת העיריות והרשויות המקומיות). היא אף קובעת שבחמש השנים הראשונות לתחולת החוק השיעור יהיה **כפול** ממספר זה (עד לרף של 30% מן המשרות).
11. כדי להראות עד כמה רף זה הינו גבוה, נשווה אותו לרף שנקבע בהחלטת ממשלה (ולא בחוק!) ביחס לשילוב חרדים בשירות המדינה (7%). רף זה נקבע כמיצוע שבין שיעור החרדים בגילאי העבודה המרכזיים (כ-10%) לבין שיעור החרדים מכלל האקדמאים בישראל (כ-4%). המיצוע נקבע כיוון שמרבית המשרות בשירות הציבורי דורשות השכלה וניסיון רלוונטיים ולפיכך אין זה ריאלי ואין זה נכון להעמיד יעד הדומה לשיעור החרדים בגילאי העבודה. ואכן, למרות מאמץ גדול של נציבות שירות המדינה ומשרדי הממשלה, לא עלה שיעור החרדים הנכנסים לשירות המדינה מעבר ל-5% באף לא אחת מן השנים מאז החלטת הממשלה. ניתן אמנם לקבוע כל מספר בחוק, אבל היעד המוצע - שחורג הרבה מעבר ל-7% - כלל איננו ריאלי.
12. גם אם היה מקום לקבוע יעד לשילוב חרדים בחברות ממשלתיות ובעיריות כשיעורם באוכלוסייה (ואינני סבור כך) הרי יעד זה היה צריך להיות ביחס לשיעור החרדים בגיל העבודה, שהוא קהל היעד למשרות אלו. קביעת יעד הנסמך על שיעור החרדים באוכלוסייה (כולל ילדים) או הנסמך ישירות על בתי ספר (היינו מתמקד בגילאי הילדות) איננו רלוונטי, בייחוד לאור העובדה ששיעור הילדים במגזר החרדי גבוה מאוד. יתירה מכך, הקביעה שבחמש שנים הראשונות היעד צריך להיות כפול משיעורם באוכלוסייה/בבתי הספר הופכת את הצעת החוק ללא ריאלית באופן קיצוני מצד אחד וללא הוגנת כלפי כלל האוכלוסייה מצד שני. **השילוב בין הצבת רף גבוה במיוחד לבין חיוב החברות הממשלתיות והעיריות להקצות משרות ייעודיות תביא בהכרח לירידת הרמה והאיכות של הנכנסים לעבוד בגופים אלו.**
13. ניקח כדוגמה את עיריית חיפה ונראה כיצד אמורה להיות מיושמת בה הצעת חוק זו. שיעור החרדים בקרב התלמידים בעיר עומד לפי השנתון הסטטיסטי העירוני לשנת 2022 על 16.5%. לפי הצעת החוק העירייה תהיה מחויבת אפוא לייעוד



## המכון הישראלי לדמוקרטיה

בחמש שנים הקרובות 30% מן המשרות שלה לציבור החרדי. שיעור המצביעים ליהדות התורה ולש"ס בבחירות 2022 עמד על פחות מ-8%, כך שלמעשה מדובר בייצוג מנופח של פי ארבעה מכלל הבוגרים החרדים בעיר וזאת אף בלי להתייחס למידת הכשירות שלהם.

14. בנוסף לכך, הצעת החוק מבקשת לקבוע שמשרות ייעודיות יקבעו בכל הדרגות. קביעה חסרת תקדים זו ביחס למשרות ייעודיות טומנת בחובה את הורדת הרף ברמות הבכירות ביותר של השירות. ניתן לקבוע ייצוג הולם והעדפה למועמד חרדי במקרה של שני מתמודדים שווים; אך צביעה של משרה דוגמת ראש אגף, מנהל מחלקה או דירקטור למועמדים חרדים בלבד תפגע בהכרח באיכות העובדים בדרגות הבכירות בשירות הציבורי.

15. **לסיכום, הרחבת ייצוג הולם לחרדים לחברות ממשלתיות, לעיריות ולמועצות מקומיות הוא צעד ראוי בעיני וניתן אף לעגן זאת בחקיקה.**

16. בדומה לייצוג ההולם שנקבע לבני העדה הדרוזית ויוצאי אתיופיה יש להעמיד זאת כיעד כללי וניתן אף לחייב את הגופים הרלוונטיים בדוח שנתי שיצביע על פעולתם בתחום.

17. **עם זאת, קביעת יעד לייצוג הולם הוא צעד בעייתי, על אחת כמה וכמה אם יעד זה גבוה מעל ומעבר לקהל היעד האמיתי של מועמדים חרדים בעלי הכשרה מתאימה בגיל העבודה.** במידה וצעד זה יגובה בחיוב הרשויות הרלוונטיות במשרות ייעודיות ואפילו בדרגות בכירות, התוצאה תהיה פגיעה ודאית באיכות העובדים ברשויות אלו.

18. אני מציע להוריד אפוא מן החוק המוצע לחברות הממשלתיות את סעיפים 50א ו-21 ואת התיקון בפקודת העיריות בסעיף 173ג ד-ו וכך גם בפקודת המועצות המקומיות.

בכבוד רב,

ד"ר גלעד מלאך

ראש תוכנית חרדים בישראל

המכון הישראלי לדמוקרטיה