

העדפה מתקנת למיעוט הערבי בישראל

מאת: מרדכי קרמניצר, הילי מודריק אבן-חן

במסגרת פרויקט השסע-היהודי-ערבי קיים המכון הישראלי לדמוקרטיה סדרה בת 17 מפגשים בין אישים יהודים וערבים מהאקדמיה ומהפוליטיקה. המפגש העשירי הוקדש לקשר בין העדפה מתקנת לבין קידום השילוב והשוויון של המיעוט הערבי בישראל.

נייר עמדה זה שימש כבסיס לדיון בנושא.

מבוא

על אף מחויבותן הפורמלית של כל ממשלות ישראל לעקרון השוויון בלי הבדל דת וגזע, המעוגנת במגילת העצמאות, אין ספק שהמיעוט הערבי, וכן המיעוט הדרוזי והבדווי, היה ונותר אחת הקבוצות המקופחות והמופלות בחברה הישראלית. מדובר בהפליה שיטתית ממסדית שהחלה בימיה הראשונים של המדינה, וגילויים לא מעטים שלה נותרו בעינם עד היום. הפליה זו חלשה ועודנה חולשת על כל תחומי החיים, מהשכלה וחינוך ועד תעסוקה ורמת חיים, והיא מתבטאת אף בחקיקה, בתקציבים ובמענקים הממשלתיים. דוגמות אחדות לכך הן קצבת יוצאי צבא על פי תיקון משנת 1970 לחוק חיילים משוחררים, המפלה לרעה אזרחים לא יהודים; חוק חיילים משוחררים משנת 1984, המפלה לרעה סטודנטים ערבים במקרה של תחרות גדולה בין יהודים לערבים על מספר מוגבל של מקומות לימוד באוניברסיטות; וחוק עידוד השקעות הון משנת 1959, הקובע מענקי מדינה ופטורים ממס לתעשיות באזורי פיתוח, אלא שאזורי הפיתוח כמעט שאינם כוללים יישובים ערביים (בנזימן ומנצור, 1992: 134–135).

אף שגילויי ההפליה ניכרים על פני השטח והנתונים המצטברים שיובאו להלן מורים על פערים חברתיים, כלכליים וחינוכיים גדולים בין הציבור היהודי לערבי, כמעט שלא ננקטות פעולות ממשלתיות לצמצומם. בנייר עמדה זה נציע לפעול להקטנת פערים אלו בדרך של **העדפה מתקנת**. העדפה מתקנת היא מדיניות חברתית שמשמעותה באופן כללי הוא פעולה להשוואת מצבן של הקבוצות בחברה על ידי הקצאה מיוחדת של משאבים חברתיים-כלכליים. מדיניות ההעדפה המתקנת מושתתת על תפיסת שוויון מהותי, שלפיה השוויון מתבטא בתוצאות הנראות על פני השטח. על כן, במצב הקיים לא די להסתפק במתן תנאי פתיחה שווים למגזרים היהודי והערבי, שכן אין באמצעי זה כדי להביא לצמצום הפערים שנוצרו בין המגזרים. להלן יוצגו ההצדקות הנורמטיביות העיקריות למדיניות ההעדפה המתקנת, ולאחר מכן תוצג סקירה של המצב הנוהג בארץ, מתוך גילויי ההפליה כלפי הציבור הערבי והדרכים הספורות שננקטו להקטנתם, וכן יוצעו פעולות קונקרטיות להעדפת הציבור הערבי בטווח המידי והרחוק בתחומי התעסוקה, החינוך וההשכלה הגבוהה.

אין להתעלם מהשלכותיה של העובדה שההעדפה המתקנת היא אמצעי שדורש התערבות של הממשל, והתערבות כגון זו אינה אופיינית בדרך כלל למשטר הליברלי-דמוקרטי, הנוהג בישראל. מכיוון שההתערבות פוגעת בחופש הבחירה של הפרט, הנתפס ערך מרכזי במערכת הפוליטית והתרבותית בישראל, יוצע לעת עתה לנקוט אמצעים לכפיית העדפה מתקנת המעוגנת בחקיקה רק במסגרת המגזר הציבורי והשירותים הממשלתיים או מערכות של ממשלה יש חלק בתקצובם או בניהולם, למשל ההשכלה הגבוהה. בתחום התעסוקה יוזכרו רק שירות המדינה, חברות ממשלתיות או גופים הקשורים בקשרים עסקיים עם הממשל, למשל כאשר חלק מתקציבם הוא ממשלתי או שזכו במכרז או מענק ממשלתי. עם זאת, ייתכן שבעתיד יהיה ראוי להרחיב את החלתה של מדיניות ההעדפה המתקנת גם על המגזר העסקי הפרטי. ייתכן שלשם השגת מטרה זו יש לנקוט דווקא אמצעים חינוכיים, כלומר לפעול להנחלתה של הנורמה השוויונית, המנחה את מדיניות ההעדפה המתקנת, בחברה. יש לצפות שפעילות כזו תביא לידי יזמות פרטיות של העדפה מתקנת במגזר העסקי, אף אם מדובר ביזמות ספורדיות ומעטות ובשינויים שיהיה אפשר להיווכח בהשפעתם בטווח הארוך בלבד.

הצדקות נורמטיביות למדיניות ההעדפה המתקנת

למונח 'העדפה מתקנת' יש הגדרות רבות, וכל אחת מהן מבליטה פן אחר שלו: **מחד זה אמצעי להשגת תוצאות שוויוניות על ידי הקצאה מחודשת של משאבים. מאידך זה מכשיר לפיצוי על הפליה קודמת באמצעות הפליה הפוכה ומכוונת.** כמספר הגדרותיה של ההעדפה המתקנת כן גם ביטוייה, אופני הגשמתה ותחומי התפרסותה. לרוב העדפה מתקנת מזוהה עם שיטת המכסות (quotas), כלומר הקצאת אחוז מסוים של משרות ותפקידים לבני קבוצות שאינן מיוצגות כראוי בעמדות אלו. עם זאת אפשר לבטאה גם באופנים אחרים, נוקשים פחות, כגון בהצבת יעדים לייצוג הוגן של קבוצת אוכלוסייה מסוימת ביחידה בתחום תעסוקה, לימוד או בכל תחום אחר, אך בלא הדרישה הנוקשה למלא מספר מכסות שנקבע מראש. עוד אפשר לדבר על העדפה מתקנת בתחומי חיים נפרדים: בראש ובראשונה בתחום התעסוקה, אך גם בחינוך או בחינוך הגבוה ובפוליטיקה.

לידתה של מדיניות ההעדפה המתקנת הייתה באמצע שנות השישים בארצות הברית בצו של הנשיא לינדן ג'ונסון, ומאז ועד היום שוררת מחלוקת בעניינה. הוויכוח מתנהל הן במישור העקרוני, אשר להצדקותיה הנורמטיביות של הדוקטרינה, הן במישור המעשי, כיצד ליישמה, מיהן הקבוצות הראויות לה ומתי יש להטיל חובה להפעילה. אף שבארצות הברית היום, לאחר שלושה עשורים מאז הצו של ג'ונסון, מספרם של השוללים את מדיניות ההעדפה המתקנת גדול ממספר התומכים בה, הרי בדמוקרטיה מערביות אחרות, כגון קנדה, אירופה,

סקנדינביה ואוסטרליה, בשנים האחרונות עוגנה ההעדפה המתקנת בחקיקה. להלן סקירת הטיעונים המרכזיים של המצדדים במדיניות ההעדפה המתקנת, תוך כדי העמדתם במבחן הביקורת של מתנגדיה.

לואיס פוז'מן (Pojman) מגדיר את דוקטרינת ההעדפה המתקנת תועלתנית ודאונטולוגית כאחד (Pojman, 1997: 175), שכן התכלית שהיא מעוניינת להשיג – חברה נטולת אפליה שיטתית ומכוונת – היא גם האידיאל המניע אותה או העומד בבסיסה. אולם הדוקטרינה, המאגדת שתי מסורות פילוסופיות מנוגדות, מפלגת את מושג הליברליות. שני הצדדים היריבים, השואפים להביא ליצירתה של חברה מוסרית יותר, 'עיוורת צבעים' בלשונו של פוז'מן, חלוקים באופן יסודי בעניין האמצעים להשגת מטרה זו ונסמכים על תפיסות שונות של מושג השוויון. הליברלים המתנגדים להעדפה מתקנת טוענים ברוח המסורת הליברלית כי יש להגן על חופש הבחירה של היחיד; הם מאמצים את השקפת השוויון הפורמלי, שעיקרה מיסוד תנאים שווים להתמודדות של כל פרט על המשאבים החברתיים, ותפקיד המדינה בתהליך זה מתמצה באי-התערבות (בן-ישראל, 1998: 502). עוד הם מדגישים ערכי מריטוקרטיה (meritocracy) ואחריות אישית. לעומתם התומכים בהעדפה מתקנת מחזיקים בתפיסת שוויון מהותי, ולפיה השוויון אינו מתבטא בתנאי פתיחה שווים להתמודדות בהשגת נתחים מן העוגה הכלכלית-חברתית אלא בהבטחת חלוקתם השווה (שוויון בתוצאות). על כן הם מחייבים פעולה חיובית של הממשל ואין הם מסתפקים באי-התערבותו.

1. טיעון הצדק המתקן

נקודת המוצא של התומכים בדוקטרינת ההעדפה המתקנת היא תפיסת השוויון כזכות קבוצתית ולא אישית (בן-ישראל, 1998). עקרון השוויון המהותי המנחה את המצדדים בדוקטרינה זו מיוחס לכל הפרטים שבקבוצה מסוימת ולא לכל פרט באופן אישי, על פי כישוריו או תכונותיו המיוחדות. מכאן, ההצדקה הראשונה לדוקטרינה זו מבוססת על תורת הצדק של הפילוסוף ג'ון רולס (Rawls), והיא **טיעון הצדק המתקן**. על פי טיעון זה יש לתקן עוולות שנגרמו לקבוצות בחברה כתוצאה מחלוקה לא צודקת של משאבים חברתיים ולהשוות את נקודות הזינוק של כל הפרטים בחברה, כדי ששוויון ההזדמנויות בחברה יופעל הלכה למעשה. עקרון שוויון ההזדמנויות מקובל על כל התומכים בזכות לשוויון, בין מהותי בין פורמלי. הפליית קבוצות מסוימות באוכלוסייה (מטעמי מין, גזע, דת, גיל, מוגבלות וכדומה) היא עובדה שאינה שנויה במחלוקת; בדומה אין להתעלם מן העובדה שקבוצות אלו לא זכו לשוויון הזדמנויות בהשוואה לקבוצות אחרות. מניעת הפליה כשלעצמה אינה מספיקה ליצירת שוויון הזדמנויות, שכן בני הקבוצות שהופלו אינם נמצאים בעמדת פתיחה הזזה לאחרים. לשם השגת שוויון הזדמנויות אמתי יש לנקוט פעולה חיובית, או הפליה הפוכה, לטובת מי שהופלו בעבר. הנשיא ג'ונסון, חלוץ מיישמה של ההעדפה המתקנת בארצות הברית, הצדיק אותה בנאום שנשא באוניברסיטת הארוורד:

hobbled by chains and You do not take a person who for years has been and then say, 'you are liberate him, bring him up to the starting line of a race believe that you have been free to complete with all the others', and still justly the gates of opportunity, all completely fair. Thus, it is not enough just to open those gates. (Urofsky, our citizens must have the ability to walk through 1997:(17

מתנגדי הדוקטרינה תוקפים את העמדה הזאת מנקודת המוצא הליברלית הקלסית, המדגישה את היחיד ואת זכותו האישית לשוויון. לטענתם אמנם ראוי להטיל על המדינה או החברה ככלל חובה לנסות לפצות את כל מי שהיה קרבן להפליה, אולם אין לעשות זאת מתוך הפליית הפרט. הזכות לקבלת פיצוי נתפסת בדרך כלל כזכות אישית, והחובה לפצות נראית גם היא מוטלת על מי שגרם את העוול (Pojman, 1997: 182). לא ברור אם כן מדוע יש לפצות פרטים רבים אשר לא סבלו באופן ישיר מהפליה, ומדוע עול הפיצוי מוטל על קבוצה שפרטיה אינם יכולים להיות מזוהים באופן ישיר עם גורמי העוול. ובמילותיו של הפילוסוף סידיני הוק (Hook):

past discrimination by It is illiberal and unjust to redress the effects of had no part in punishing innocent parties in the present whose ancestors in the past has imposing the patterns of discrimination in the past. If society should be borne by been guilty of discrimination, then the costs of reparations adequate reparation society as a whole to the extent that there can ever be (Urofsky, rather than by innocent persons in the present, 1997: 29)

2. כישלונה של המדיניות הניטרלית להשיג שוויון הזדמנויות
המתנגדים לדוקטרינת ההעדפה המתקנת טוענים כי המדיניות הראויה ממסדת שוויון הזדמנויות בהיותה ניטרלית לכאורה. אולם נראה כי מדיניות ניטרלית, 'עיוורת הצבעים או נעדרת המיניות' (בן-ישראל, 1998: 509), מתקשה לאפשר אפילו שוויון הזדמנויות, שכן היא מנציחה את ההפליה בדרך שנקבעות בה אמות המידה להערכת כישורים. לפי טיעון זה, **אמות המידה להערכת הכישורים כבר מבליעות בהכרח עדיפות לקבוצות החזקות הלא מקופחות**, שכן הן נטו בעבר לפי מידתן של קבוצות אלו. אם כך, קידומם של פרטים מן הקבוצות המקופחות יימנע בשל אי-יכולתם לעמוד באמות מידה אלו. כך שוב השתייכותם לקבוצה מסוימת היא שתהווה את המחסום בעבורם. לדוגמה, הקביעה שניסיון העבר הוא אמת המידה לקבלת עבודה ושממנו אפשר ללמוד על רמת הביצועים בעתיד מקבעת את מאזן המשרות בהווה. למשל, בתפקיד שנשים מעטות בלבד שימשו בו, לנשים הייתה הזדמנות מצומצמת להציג את הישגיהן בקבוצה, ולפיכך סביר שאמות המידה להערכת

הצלחה בתפקיד ייקבעו על פי הניסיון והכישורים של גברים, ולא של נשים, אף על פי שלא ברור שדווקא אמות מידה אלו הן הכישורים הראויים להצלחה בתפקיד.

על פי המדיניות הניטרלית, שלפיה אין להתחשב בתכונות המיוחדות של הקבוצה שאינה מיוצגת באותו תפקיד, יש להימנע באופן שיטתי מקבלתם של חברי הקבוצה לעבודה בשל השתייכותם אליה (בן-ישראל, 1998: 509). בעניין קבוצות מיעוטים ייתכנו הבדלים תרבותיים אשר עלולים למנוע מבני קבוצה מסוימת לעמוד בדרישות שקבעה קבוצת הרוב השלטת לתפקיד או משרה מסוימים. במעגל זה, בשל ההתעלמות מגורם ההשתייכות לקבוצה, בסופו של דבר הגורם המסווג והשולל את קבלתן של קבוצות מסוימות הוא דווקא אותה השתייכות, והדרך היחידה להיחלץ ממנו תהיה שימוש בגורם ההשתייכות באופן חיובי, כלומר לנקוט צעדים של העדפה מתקנת ולשנות את הקריטריונים כדי שיתאימו לבני הקבוצה שיש לקדם. **על חוסר היכולת להתעלם מגורם ההשתייכות לשם השגת שוויון** אמר השופט הארי בלקמון (Blackmun) בפרשת בק (Bakke):

In order to get beyond racism, we must first take account of race. There is no other way. And in order to treat some persons equally, we must treat them differently. We cannot – we dare not – let the equal protection clause perpetuate racial supremacy.

3. שוויון בתוצאות

מחייבי ההעדפה המתקנת אינם מסתפקים בהענקת שוויון הזדמנויות. לתפיסתם **עקרון השוויון הוא נורמה חברתית המיועדת להשגת שוויון בתוצאות**. השקפה זו מעוגנת בשיקולי צדק חברתי, שלפיהם שוויון מהותי יושג באמצעות הקצאה מחודשת (redistribution) של ההזדמנויות למוביליות כלכלית-חברתית. עם זאת בהנחה שהשוויון הוא זכות חברתית חיובית ושאין להסתפק באי-שלילת התנאים להשגתה מן הפרט, אלא יש להבטיח את הגשמתה, המסקנה המתבקשת היא שיש לנקוט צעדים חיוביים למניעת הפליה ושמדיניות המסתפקת בשלילת הפליה תיכשל בהשגת שוויון בתוצאות, כלומר בהשגת ייצוג יחסי למינים או לגזעים בתפקידים ובעמדות המפתח בחברה ובממשל.

כמובן, המתנגדים להעדפה המתקנת אינם מקבלים את החובה להשיג שוויון בתוצאות, שכן אין הם מעוניינים להטיל מחסומים על חופש הבחירה של הפרט או על חופש התחרות. על פי עמדתם כדי לתקן את כשלי השוק אין להתערב בחלוקת המשאבים בחברה ואין לנקוט **שיקולי צדק מתקן** – התערבותו של הממשל צריכה להיות מוגבלת להבטחת תנאי פתיחה שווים ולהענקת אפשרות לבעל הכישורים המתאימים ביותר מהמתמודדים על עמדה מסוימת לזכות בה.

4. העדפה מתקנת אינה בהכרח מעודדת בינוניות ואי-התאמה

הטענה הרווחת של המתנגדים להעדפה המתקנת היא שלא רק שההעדפה המתקנת אינה מאפשרת תנאי תחרות שווים, אלא היא מעודדת בינוניות ואי-התאמה, באשר היא מקדמת את מי שאינם ראויים לקידום ומעדיפה אותם על פני הראויים לו. ביקורת זו עולה בדרך כלל כנגד דרישת המכסות, מתוך חשש שהדרישה הלא גמישה למלא מכסה מסוימת תביא לקבלתם של מי שאינם מתאימים רק בשל הצורך למלא את המכסה. עם זאת, המכסות הן רק סוג אחד של העדפה מתקנת, ואילו תכניות אחרות שאינן קובעות יעד קשיח של מילוי מכסה מסוימת דורשות כישורים וביצועים שווי ערך, אך הן מציעות להעדיף בני קבוצה מסוימת במקרה שהם עומדים בכישורים הנדרשים.

5. יצירת דגם לחיקוי ושבירת סטראוטיפים

מטרתה של ההעדפה המתקנת היא לקדם בני קבוצה מסוימת ולתקן מסורת של הפליה שיטתית כלפיהם. אפשר להשיג מטרה זו גם בקידום של נציגים בני אותה קבוצה כדי שיוכלו לשמש לשאר חברי הקבוצה מודל להזדהות. מובן שכל שהנציגים יהיו כריזמטיים, בעלי כושר מנהיגות ודומיננטיים יותר, הם ישמשו דגם מוצלח יותר לחיקוי. כן יועיל שילובם בעמדות ובתפקידים בכירים לניפוץ הסטראוטיפים והדימויים השליליים שדבקו בבני הקבוצה הן בעיני הסביבה הן בעיני עצמם. נראה, אם כן, כי יש להגדיר את המריטוקרטיה לא רק לפי כישורים אובייקטיביים אלא גם לפי צרכים חברתיים.

עם זאת, אין להתעלם מהאפשרות שמדיניות ההעדפה המתקנת תנציח את 'סינדרום הנחיתות' (Pojman, 1997: 188) ותעודד דווקא יצירת דימוי שלילי של בני הקבוצה הן בעיני עצמם הן בעיני הסביבה, בשל העובדה שהם נזקקים למדיניות זו (בן-ישראל, 1998). רגשי נחיתות כאלו עלולים לנבוע גם במצב שהנציגים נכשלו בתפקידם.

כדי לנטרל תופעות אלו או להקטין אותן יש לוודא שהוויתור על דרישות הכישורים האובייקטיביים יהיה קטן ככל האפשר ולנסות לקדם את מי שעומדים בדרישות או את מי שהפער בינו לבין האחרים, שלא נזקקו להעדפה מתקנת, קטן. כן יש להבטיח שתכניות ההעדפה המתקנת ילוו בהכשרה ובהשתלמות, כדי למנוע ככל האפשר הכשלת מועמדים לקידום באמצעות ההעדפה המתקנת (בן-ישראל, 1998). אמנם שבה ועולה הבעיה בהגדרת הכישורים שנדונה לעיל, דהיינו מי יגדיר את הכישורים ואם האופן שהם הוגדרו בו עד כה אינו מונע מראש את הצלחתם של בני קבוצות מופלות מן העבר. עם זאת, כישלון עלול להרתיע רבים מלנסות לקחת חלק בתהליך ההשתלבות, ואף לעצור אותו לגמרי, ולפיכך יש למנוע ככל האפשר – בדרך של הכשרה והשתלמות, כדי להבטיח שהתכניות להעדפה המתקנת ימנעו כישלון חרוץ של נציגים, ולפיכך יחזקו את האפשרות לתהליך אמיתי בכיוון של שוויון.

מהפן התועלתני ומהפן החברתי-ערכי, הנוגע לחשיבות שביצירת חברה פלורליסטית ועשירה יותר מבחינה תרבותית, יש חשיבות רבה לשילוב של נקודות מבט שונות במקום עבודה או במסגרות לימודיות (בן-ישראל, 1998; Pojman, 1997). ויליאם בון (Bowen), נשיאה לשעבר של אוניברסיטת פרינסטון, ודרק בוק (Bok), נשיאה לשעבר של אוניברסיטת הארוורד, בדקו במחקר אמפירי מקיף ועדכני את הישגיהם של 45 אלף סטודנטים בני גזעים שונים שלמדו באוניברסיטות יוקרתיות ברחבי ארצות הברית שהופעלו בהן תכניות להעדפה מתקנת בשנים 1970–1990. ממחקרם עולה כי **תכניות אלו אינן מועילות רק לבני המיעוטים אלא לכלל הסטודנטים** – כולם לומדים בסביבה תרבותית עשירה יותר וזוכים בשל כך להכנה טובה יותר לחיים האזרחיים והמקצועיים לאחר הלימודים, בחברה ההולכת והופכת רב-תרבותית (Bowen and Bok, 1998). מכאן ברור שגורם המגוון הוא חלק בלתי נפרד ממושג ה'מגיעות' (merit), שכן היא נמדדת גם על פי יכולתם של המתמודדים לתרום לחברה כולה ולא רק על פי ערכי הישגיות אישית.

לכאורה אפשר לטעון כי ההכרעה בדבר השאלה אם ליישם תכניות להעדפה מתקנת תלויה במאזן בין הרווח ובין ההפסד הגלומים בהן, אולם קשה לערוך מאזן זה. ראשית, לא ברור שאפשר להכריע בוודאות מה נכלל במסגרת התועלת לחברה ומהו ההפסד לפרט. שנית, גם אם אפשר לקבוע תועלות והפסדים, אפשר לטעון ברוח המסורת הליברלית שלא ראוי לקזז את התועלת לכלל עם הפגיעה בזכויות אישיות של הפרט (בן-ישראל, 1998). אם כן, נראה שההכרעה במחלוקת טמונה בנקודת המוצא ובהחלטה אם לאמץ תפיסת שוויון מהותית או פורמלית. כפי שיתברר להלן, לשם ביעור של גילויי ההפליה המתמשכים כלפי האוכלוסייה הערבית יש צורך בפעולה למען השגת שוויון בתוצאות, ואין להסתפק בניסיון להקנות שוויון הזדמנויות. עם זאת, ייתכן שראוי לסייג מעט את נקיטת אמצעי ההעדפה המתקנת כנגד זכויות אחרות של הפרט ולהשתמש בהם באופן זמני בלבד, עד להשגת היעד הרצוי.

המצב הנוהג

גילויי ההפליה כלפי האוכלוסייה הערבית נוגעים לכל תחומי החיים, גם אם בחלקם הם סמויים ומוסווים. למשל זכאותם של רוב הערבים (למעט הדרוזים והבדווים) לתגמולים הניתנים ליוצאי צבא ולקרוביהם נשללת מהם בשל העובדה שאין הם משרתים בצבא. כמו כן אין היישובים הערביים נכללים בקטגוריה של 'אזורים מועדפים', הזוכה בתמריצים למשקיעים, בתקציבים מוגדלים ובהנחות בתשלומים ובמסים לתושבים. בתחומים אחרים יש הפליה גלויה. למשל, בתחום החינוך עדיין קיים פער בשנות הלימוד במגזרים היהודי והערבי בכל קבוצות הגיל. נכון לשנת 1999 שיעור הערבים שרמת ההשכלה שלהם נמוכה, 0–4

שנות לימוד, הוא 13.5%; ואילו במגזר היהודי שיעורם 4.7%. בדומה לכך, בשנת 1996 שיעור היהודים שהיו זכאים לתעודת בגרות מסך הניגשים לבחינות היה 67.4%; לעומת 49.4% במגזר הערבי (גביזון ואבו ריא, 1999: 53–54). בתחום התעסוקה מספרם של עובדים ערבים במשרדי הממשלה, בחברות הממשלתיות ובגופים ציבוריים אחרים זעום. דוח תקופתי של נציבות שירות המדינה מאפריל 1999 מגלה כי מכלל 50,000 עובדי מדינה בישראל, רק 2,601 הם בני מיעוטים (ערבים ואחרים), כלומר כ-5% מכלל העובדים מתוך בחינת תקציבי הפיתוח של שישה משרדי ממשלה – משרד הבינוי והשיכון, המשרד לענייני דתות, משרד הבריאות, משרד הפנים, משרד העבודה והרווחה ומשרד התשתיות הלאומיות – עולה כי לא תמיד התקציב המיועד לאוכלוסייה הערבית אמנם נקבע על פי גודלה היחסי של האוכלוסייה הערבית באוכלוסייה הכללית, אלא הוא נקבע במשרד על פי צרכי האוכלוסייה כפי שהמשרד מגדיר אותם.

טבלה מס' 1 – תקציבי הפיתוח במשרדי הממשלה ותקציבי פיתוח לאוכלוסייה הערבית לשנת 1998 (במיליוני ₪)

משרד	תקציב פיתוח שנתי	תקציב לאוכלוסייה הערבית	פיתוח לאוכלוסייה הערבית	אחוז מכלל התקציב לאוכלוסייה הערבית
הבינוי והשיכון	1,824	138		7.5%
לענייני דתות	1,555	41		2.6%
הבריאות	297	6.69		2.4%
העבודה והרווחה	3,255	נקבע לפי גודל האוכלוסייה ביישובים	גודל האוכלוסייה ביישובים	
התשתיות הלאומיות		נקבע לפי גודל האוכלוסייה ביישובים	גודל האוכלוסייה ביישובים	
החינוך והספורט	945	283.5		30%

חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה תשמ"ח-1998, האוסר בין היתר על הפליה מטעמים של גזע ולאום, קובע מעט הסדרים של העדפה מתקנת בהוראותיו הדיוניות ובסעדים שהוא קובע. סעיף 9 של החוק מקל על התובע בשל הפליה, משום שהוא מעביר את נטל ההוכחה לקיומה של הפליה אל המעביד. על העובד להוכיח כי יש בו הכישרים האמורים, במקרה שהמעביד קבע תנאים או כישורים הנדרשים לשם קבלה לעבודה. לעניין פיטורים, על העובד להוכיח כי לא הייתה בהתנהגותו או במעשיו סיבה לפיטוריו. לעומת זאת על המעביד להוכיח כי לא נקט

הפליה אסורה לפי סעיף 2 לחוק, כלומר ששאלת הגזע או הלאום לא הייתה חלק מהשיקולים שהנחו את החלטתו. סעיף 10 לחוק שוויון ההזדמנויות מאפשר לבית המשפט לאכוף את חוזה העבודה ולדרוש מהמעביד פיצוי.

חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה נוקט אמצעים מעשיים להעדפה מתקנת עקיפה, אך אין הוא מבטא עמדה השוללת או מחייבת העדפה מתקנת ישירה. כלומר, אין ללמוד ממנו אם האיסור על הפליה בסעיף 2 כולל גם איסור על העדפה מתקנת או שהעדפה מתקנת אינה נחשבת להפליה. לעומת זאת בהצעה לתיקון חוק שיווי זכויות האישה נקבע כי פעולות להעדפה מתקנת אינן נכללות בהגדרה של הפליה אסורה; וייתכן שיש לראות בכך עדות מסוימת לכוונת המחוקק. עם זאת הבעיה נותרת בעינה – ראשית, הצעת חוק זו טרם התקבלה; שנית, נראה כי ראוי שהמחוקק יאמר במפורש מה דינה של העדפה מתקנת בעבור כל הקבוצות הכלולות בחוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, ובהן מיעוטים, ויקבע אם הוא שולל או מחייב אמצעים של העדפה מתקנת במסגרת החוק.

הניסיון הממשי היחיד להעדפה מתקנת ישירה למיעוטים היה בשנות התשעים בנציבות שירות המדינה: ב-14 ביוני 1993 התקבלה החלטה בוועדת שרים לענייני תיאום ומנהל להוסיף 120 משרות במשרדי הממשלה לעובדים מן המגזר הערבי והדרוזי. ב-16 באוגוסט 1993 החליטו שר האוצר ושר הכלכלה והתכנון כי תהליך שילוב העובדים יתבצע בהדרגה: הוחלט כי בתקציב 1994 תוקצינה שלושים משרות לערבים ועשר משרות לדרוזים והן תהיינה משרות מסגרת. עוד הוחלט כי בשנה הראשונה לביצוע התכנית כל משרד שבמסגרת התכנית נוספת אצלו משרה יחויב להקצות משרה קיימת אצלו לערבי (אך אם המשרה שהוא 'תרם' למבצע מתפנית, הוא לא יהיה חייב לשמור אותה לערבי, ואילו המשרות המוקצות במסגרת המבצע מיועדות מאותה שנה ואילך לערבים בלבד). התכנית בוצעה בשלושה שלבים עד שנת 1997, וכרגע לא נקבע המשך למבצע.

המלצות חקיקה להסדרת העדפה מתקנת למיעוט הערבי

רוב הסדרי ההעדפה המתקנת הנוהגים בדמוקרטיות מערביות קובעים את עקרון הייצוג ההולם או ההוגן של בני קבוצת היעד בתפקידים ובמשרות שהם אמורים להשתלב בהם בהתאם לתכניות להעדפה מתקנת. בפסק הדין בעניין שדולת הנשים זכה המונח 'ביטוי הולם' לפירוש: מתן ייצוג יחסי לכל אחד מן המינים ששיעורו ייקבע על פי צרכיו המיוחדים של התאגיד ועל פי ההתפלגות של המועמדים מבני שני המינים המתאימים לכהונה המבוקשת. אמנם מכך אין מתחייב ייצוג שווה לבני שני המינים, אך הפירוש מסיר את החשש שמא 'ביטוי הולם' יתפרש כ'ייצוג כלשהו' בלבד. מכאן נשאלת השאלה: מהי הפרשנות הראויה למונח 'ביטוי הולם' בכל הנוגע להעדפה

מתקנת לציבור הערבי? תשובה לשאלה זו מחזירה אותנו במידה מסוימת לנקודה שהתחלנו ממנה, כלומר אל המסורת הארוכה של הפליית הציבור הערבי. במציאות שבה רק 7% מן הזכאים לתואר ראשון באוניברסיטות בשנת 1996 הם ערבים (שנתון סטטיסטי לישראל, 1997: 48), אין ספק שהפליה זו, בעיקר בתחום החינוך, עלולה לגרום לקשיים בחיפוש אחר מועמד ערבי העונה על הכישרים שהוגדרו בעבור תפקיד מסוים, ולא יהיה אפשר בסופו של דבר להגיע לייצוג הוגן של קבוצת אוכלוסייה זו בתפקידים, בעמדות ובמשרות.

הדברים האמורים רלוונטיים במיוחד לתפקידים ומשרות בשירות המדינה, מאחר שהמערכת כמעט שלא השכילה לבנות מערכת הכשרה למשרתי הציבור, אלא היא נסמכת רק על ההכשרה האקדמית הנדרשת מן המועמדים לתפקידים בשירות המדינה (Nachmias, 1991). אם כן, סביר שאי-אפשר להגיע לייצוג האוכלוסייה הערבית בהתאמה לאחוז האזרחים הערבים בישראל, בהנחה שאין להתפשר באופן משמעותי על הכישרים הנדרשים. מאידך, חוסר הייצוג של הציבור הערבי במשרות ובעמדות מפתח בחברה הישראלית כה בולט, עד שבשלב הראשון די בהשגת ייצוג בהתאמה לאחוז האקדמאים הערבים או לאחוז של בעלי התמחות מסוימת בקרב האקדמאים הערבים (במקרים שמדובר במשרות הדורשות התמחות מיוחדת, כגון עריכת דין, רפואה והנדסה). במצב היום ככל שההשכלה של אזרח ערבי בישראל גבוהה יותר, סיכוייו למצוא תחום תעסוקה המתאים לכישוריו הולכים וקטנים (בשנת 1995 מתוך 641 ממלאי תפקידים בכירים בחברות הממשלתיות היו רק 3 ערבים; ומתוך 1,059 חברים בדירקטוריונים של החברות הממשלתיות היו 15 ערבים [גביזון ואבו ריא, 1999]); ולפיכך ברור שגם קביעת אחוז העובדים הערבים במשרות הדורשות הכשרה אקדמית באופן שישקף את שיעורם של בעלי התארים באוכלוסייה הערבית תהיה צעד ראשון להעדפה מתקנת.

נוסף על כך, אפשר להגמיש את דרישות הכישרים במשרות המוקצות לבני האוכלוסייה הערבית באופן שלא יחרגו באופן משמעותי מן הדרישות ה'אובייקטיביות'. אמצעים כאלו ניתנים להצדקה, ראשית משום שהיתרונות הגלומים בשילובם של בני קבוצות בלתי מיוצגות (למשל, יצירת מגוון של נקודות מבט והעשרת אופני החשיבה במקום שימור הומוגניות, שעלולה לעכב מקוריות וחדשנות, או שבירת הסטראוטיפים והאפשרות שהיא תביא ליצירת דגמים לחיקוי ולהענקת הזדמנויות חדשות לבני האוכלוסייה הערבית) יפצו בסופו של דבר על הוויתור בדרישות לכישרים, בהנחה שהוויתור אינו משמעותי.

שנית, חשוב לציין כי מאחר שהמדדים להערכת כישורים אינם ניטרליים ומדויקים לחלוטין, נראה שסטייה קטנה מהם אינה מסכנת את דרישות ההתאמה האובייקטיביות גם מבלי להתחשב ביתרונות המגוון או יצירת הדגמים לחיקוי. מאידך גיסא, אמצעי זה עשוי לזכות לביקורת דווקא מנקודת המבט של התומכים בהעדפה המתקנת, שכן למעשה הורדה לא

משמעותית של דרישות הכישורים אינה משום העדפה מתקנת, שהרי אין היא אלא מקדמת את החזקים מבני הקבוצות המקופחות (creaming), ולא את הנזקקים יותר, החלשים מבני הקבוצות המקופחות. יש הטוענים כי כך נוצר עיוות במטרתה המקורית של ההעדפה המתקנת. מחלוקת זו מעניינת משום שהיא מדגימה את מורכבותה התאורטית של הדוקטרינה ומצביעה על החשיבות שבנקיטת אמצעים מאזנים ביישומה, על אף המחויבות העקרונית לנורמות שתוארו לעיל.

התכניות לייצוג הוגן הן רק אמצעי לטווח המידי, אך מניעת הנצחתו של המצב הלא שוויוני וייצוג הולם אמתי של האוכלוסייה הערבית יתאפשרו רק בנקיטת אמצעים של העדפה מתקנת לטווח הארוך בתחום החינוך. היום מרבית היישובים בעדיפות הלאומית הם עיירות פיתוח והתנחלויות, ואליהן ההטבות והתמריצים בתחום החינוך מוזרמים. כמעט כל עיירות הפיתוח נהנות ממעמד של עדיפות לאומית א', ולפיכך הן זוכות בתמריצים למורים ובהנחה של 90% בשכר לימוד בגני ילדים, ואילו מרבית היישובים הערביים הזוכים למעמד של עדיפות לאומית הם במעמד של עדיפות לאומית ב', שאינה מזכה בתמריצים למורים ובהנחה בשכר לימוד בגני ילדים. ב-1998 איבדו 16 יישובים ערביים את מעמד העדיפות שהיה להם, אף על פי שאף לא באחד מהם הנתונים החברתיים-כלכליים גבוהים משל עיירות הפיתוח, ורק שישה יישובים הועלו לרמת עדיפות א' מוגבלת, כלומר בלא זכאות לתמריצים למורים (סבירסקי וח'ורי, 1999). בדומה לכך, עד 1994 לא הוקצו כלל שעות טיפוח לתלמידים ערבים. ב-1994 שונו ההגדרות לטעוני טיפוח, כדי שיכללו גם את הערבים, אך עדיין הסיוע בתחום זה בבתי הספר בעיירות הפיתוח רב בהרבה מהסיוע ביישובים הערביים: ב-1997 – 1998 הוקצו 9,260 שעות טיפוח ל-25 עיירות פיתוח, ואילו ל-79 יישובים ערביים הוקצו רק 8,752 שעות טיפוח. אם כן, יש למקד את פעולות ההעדפה המתקנת לציבור הערבי בשני מישורים:

1. פעולה ארוכת טווח – העדפה מתקנת לטובת החינוך הערבי, וביטוייה העיקרי יהיה בהקצאת משאבים נוספים עד להשוואת רמת החינוך הערבי לרמתו במגזר היהודי.
2. פעולה מידית לחקיקת חוקים של העדפה מתקנת והפעלת תכניות לייצוג הוגן בתחום התעסוקה בשירות המדינה ובהשכלה הגבוהה.

1. העדפה מתקנת בשירות המדינה המחוקק הישראלי כבר יישם הסדרים של העדפה מתקנת כלפי נשים בשירות המדינה בשני חוקים:

א)	סעיף 18א	לחוק החברות הממשלתיות,	תשל"ה-1975.
ב)	סעיף 15	לחוק שירות המדינה (מינויים),	תשי"ט-1959.

יש לאמץ הסדרים אלו גם בעבור המיעוט הערבי, ואולם יש ללמוד מן הניסיון ביישום החוקים כלפי נשים ולתקן את הפגמים והליקויים שנתגלו בחלקם.

א) סעיף 18א(ב) לחוק החברות הממשלתיות – סעיף זה, המטיל על השרים חובה למנות דירקטורים מבני המין שאינו מיוצג באופן הולם בדירקטוריון באותה העת, קובע גם סייג: 'ככל שניתן בנסיבות העניין'. לסייג זה הציע השופט אליהו מצא פרשנות מצמצמת בפסק הדין בעניין שדולת הנשים. לפי פרשנות זו, הדומה לפרשנות שהוצעה לסייג בחוק הגרמני בפסק דין מרשל (Marschall), אם למועמד יש יתרון יחסי על פני המועמדת, ייבחן יתרון זה על רקע ההכרה במרכזיותו של עקרון ההעדפה המתקנת:

כך, למשל, אם יתרונו של מועמד על פני מועמדת מתחרה נובע מהיותו בעל ניסיון מעשי עשיר במיוחד בכהונה בדירקטוריונים שונים, נוטה הייתי להכשיר את התחשבות בניסיונו של המועמד כבשיקול המצדיק את העדפתו, רק אם היה מוכח כי בנסיבות העניין ניסיונו העשיר של המועמד מהווה שיקול רלוונטי בעל משקל מיוחד [...] שאם לא אלה פני הדברים, ראוי לבחור במועמדת, חרף היותה מנוסה פחות. טעם הדבר נובע מעקרון ההעדפה המתקנת.

תיקון זה לחוק החברות הממשלתיות והפרשנות המצמצמת לסייג הקבוע בו הם תיקון חשוב, הן משום שהם מאפשרים קידום משמעותי ומהיר של הקבוצה המקופחת הן משום שאין כל צורך במנגנון שיבטיח את אכיפת החוק. מכיוון שמדובר במינוי לתפקיד מסוים ולא בהוראה כללית לקבוע ייצוג הולם בתפקידים במשרד מסוים (כפי שמצוין להלן בחוק שירות המדינה [מינויים]), הרי יש להסתפק בפיקוח שיפוטי כדי להבטיח את מילוי ההוראה. על כן אפשר ליישם את התיקון כלפי האוכלוסייה הערבית בלא צורך בהתאמות או בתיקון פגמים.

ב) סעיף 15 לחוק שירות המדינה (מינויים) – גם במסגרת שירות המדינה הוטלה על נציב המדינה החובה 'לפעול לקידום של ייצוג הולם בקרב העובדים במשרד, ביחידה במשרד או בסוג משרות'. סעיף 15 לחוק מאפשר גם את הפעלתה של תכנית להעדפה מתקנת והוראות בדבר מתן עדיפות לבן המין שאינו מיוצג באופן הולם במכרזים למשרה, לקבוצת משרות, לדרגה או לקבוצת דרגות במקרה שמועמדים בני שנים המינים הם בעלי כישורים דומים. **הוראה זו לא השיגה את מטרת הייצוג ההוגן בשירות המדינה באותה מידה שתרמה לכך הוראת חוק החברות הממשלתיות, והסיבות לכך נעוצות הן בנוסח של ההוראה הן באופן יישומה.** ראשית, אין החוק מטיל על נציב המדינה חובה לפעול לקידומו של ייצוג הולם בקרב העובדים בכל הדירוגים של המשרות הממשלתיות, ומכאן שגם מצב שיש בו ייצוג הולם או שווה לנשים במשרד מסוים, ביחידה או אף בסוג משרה, אך בדרגים הנמוכים בלבד, הוא לכאורה יישום של הוראת החוק, אך ברור שאין הוא מגשים את מטרת ההעדפה המתקנת. כמו כן, החוק נוקט לשון עמומה ומטיל על הנציב חובה לפעול למען קידום של ייצוג הולם לנשים, אך אינו מחייב את השגתו. לכן קשה יותר לפקח על יישומו של החוק ולפנות אל בג"ץ כדי לדרוש שינוי במינויים ובהליכי מכרזים בשירות המדינה.

מן הליקויים שנמנו לעיל אפשר ללמוד על החקיקה הרצויה בעניין קידום השוויון בין ערבים ליהודים. בראש ובראשונה מתברר הצורך בתיקון לשון החוק: **יש לקבוע כי חובת ההעדפה המתקנת תיוחס לכל הדירוגים המקצועיים בכל משרד וכי עד להשגת ייצוג הולם יש להעדיף ולקדם ערבים.** כך למשל, הוועדה בראשות פרופ' רות בן-ישראל, שהמליצה לנציב המדינה כיצד ליישם את התיקון לחוק שירות המדינה בעניין ייצוג הנשים, הציעה לחייב ייצוג הולם בחמש הדרגות הבכירות במשרד, הן במינויים בדרך של מכרז הן במינויים שלא במכרז.

שנית, **יש צורך בהקמת מנגנון אכיפה יעיל.** יש להקים פונקציית מטה, למנות ממונה כללי על קידום של מיעוטים ושילובם בשירות המדינה ולמנות אחראי לנושא בכל משרד ממשלתי. אשר לקידום נשים יש היום אחראית לעניין בנציבות, אך סמכויותיהן של הממונה הראשית והממונות בכל משרד מוגבלות, אין באפשרותן להתערב בשיקול הדעת של המנכ"לים במשרדי הממשלה או במינויים בפועל שאינם כפופים לחובת מכרז. על כן יש לגבות את הממונים על ביצוע החוק ולהעניק להם יתר סמכויות: על הממונה הראשי להיות חלק מן ההנהלה הבכירה בנציבות ובעל גישה לנושא המכרזים, התקנים והמשרות. בכל משרד ממשלתי הממשלה יש להגדיר תקן של ממונה על יישום החוק, ותפקידו יהיה לדעת כשמשרה מתפנה, להכיר את המועמדים הערבים במשרד, לאתר את המתאימים למשרות ולעודד אותם להתמודד על תפקידים, הן בדרך של מכרז הן בדרך אחרת.

יש לציין כי היעדר ייצוג של ערבים בתפקידים בשירות המדינה נובע בחלקו גם מחוסר נכונות של מועמדים מציבור זה להגיש מועמדות ולהתמודד על תפקידים בשל החשש מכישלון. מינוי ממונה בכל משרד שתפקידו לעודד מועמדים מתאימים להתמודד על תפקידים יכול להועיל בהפגת החששות או למתנם. על הממונים למלא תפקיד זה בלבד (היום למשל הממונות על קידום מעמד האישה במשרדי הממשלה ממלאות את התפקיד נוסף על המשרה שהן מועסקות בה ואין הן מתוגמלות על כך). אפשר גם לאמץ את המלצת ועדת בן-ישראל, שהממונים יהיו כפופים היישר למנכ"ל, ולא לסמנכ"ל כוח אדם – כך יכולת ההשפעה שלהם במינויים ובקידום המועמדים שהם מעוניינים בהם תגבר, והם יוכלו להביא לאיזון באוטונומיה של ועדות המכרזים. בדומה לחובה למנות אישה לכל ועדת מכרזים, נכון לקבוע חובת מינוי ערבי בכל ועדה. כמו כן יש להסמיך את הממונים על יישום החוק להתערב במינויים בפועל שאינם כפופים לחובת מכרז, וכך יושג ייצוג הוגן בכל משרד. יש לקיים בכל משרד תכנית להכשרת מועמדים לתפקידים מגוונים, שגם בהם תהיה חובת ההעדפה מתקנת למועמדים ערבים (בהנחה שאינם מיוצגים כראוי באותן משרות). תכניות כאלו, נוסף על עידוד של מועמדים ערבים להתמודד על משרות ותפקידים, יועילו גם בשבירת המחסום הראשוני של עצם הצגת המועמדות, מחסום שעומד היום בפניהם של מועמדים ערבים רבים.

2. העדפה מתקנת ישירה – תכניות לייצוג הוגן

מחוץ לשירות המדינה יש להכפיף חברות ממשלתיות לחוק המחייב להפעיל תכניות לייצוג הוגן. כן יש לחייב מפעלים הקשורים בחוזים ממשלתיים או מפעלים המקבלים סיוע מן הממשלה להפעיל תכניות אלו. בקביעת ייצוג הוגן אין מדובר במכסות שוות אלא, כדבריו של השופט מצא בפסק הדין בעניין שדולת הנשים, במתן ייצוג יחסי לכל קבוצת מעמד, ששיעורו הראוי צריך להיקבע על פי אופיו של אותו הגוף, מטרותיו וצרכיו המיוחדים ועל פי ההתפלגות של המועמדים מבני קבוצת היעד המסומנת המתאימים לכהונה המסוימת המבוקשת. יתרון של התכניות להשגת ייצוג הוגן מתבטא בהצלחתן להשוות את פוטנציאל השכר של קבוצות מיועדות לפוטנציאל השכר של הקבוצה שממוצע השכר שלה הוא הגבוה ביותר. על פי תכניות אלו השוויון יושג כאשר אחוז המועסקים מן הקבוצות המיועדות ישקף את אחוז העובדים מן הקבוצות הללו בשוק העבודה הכללי בכל המשרות ורמות התעסוקה. ממחקרים שנערכו בעניין החוק הקנדי עולה כי ארגונים שהחוק חל עליהם ושמפעילים את תכניות השוויון בתעסוקה (Employment Equity Programs) צמצמו את הפער בשכר בין גברים לבנים (הקבוצה עם פוטנציאל השכר הגבוה ביותר) לשאר הקבוצות (Leck, Onge and Lalancette, 1995). לעומת זאת בישראל החוק הנוגע לפערי שכר, חוק שכר שווה לעובדת ולעובד, תשנ"ו-1996, נוגע רק לפערי שכר בין המינים, והוא לוקה בחסר בשל הדרישות המסייגות שהוא מציג: חובת תשלום שכר שווה רק כשמדובר באותו מעביד ובאותו מקום עבודה.

לעניין האוכלוסייה הערבית, ובהתחשב במגבלות שהוצגו לעיל, נראה כי ייצוג הוגן בתפקידים הדורשים השכלה אקדמית או בתפקידים הדורשים התמחות מיוחדת (כגון רופאים, מהנדסים ומשפטנים) צריך להיקבע על פי השיעור של בעלי אותה התמחות באוכלוסייה הערבית בזמן נתון. לשם כך יש לבצע הערכה מחודשת ותקופתית של הנתונים. משך התקופות ייקבע בחוק. בחינה זו, הנעשית בכלים סטטיסטיים, חשובה מאוד, משום שהיא מבטיחה שאחוז הזכאים להעדפה מתקנת אינו שרירותי, ועל כן אינו גורם להפליה הפוכה, אלא הוא מבטא שוויון מהותי. עם זאת, ברור שהשגת ייצוג הוגן עלולה לפגוע בציפיותיהם של עובדים לקידום (בן-ישראל, 1998: 526), ועל כן ראוי לבצע תכניות אלו בהדרגה. כמו כן יש לקבוע הגבלת זמן לשימוש באמצעי זה, עד אשר יושג הייצוג ההוגן בתפקידים.

את הרכבת התכניות יש להטיל על הגופים החייבים בהפעלתן על פי החוק ואשר אינם מקיימים את חובת הייצוג ההוגן, על פי עקרונות מנחים:

• כדי שהתכניות תהיינה יעילות, וכדי להבטיח שהשימוש בהעדפה המתקנת לא יהיה קיצוני, יש לדרוש כי בתכניות יוגדר מראש האחוז המבוקש של העובדים מבני קבוצת היעד.

• יש לקבוע לוח זמנים להשגת המטרה.

• על מפעילי התכניות יש להטיל חובת דיווח שנתי לגוף מפקח, אשר יוודא כי התכניות המיושמות משיגות את מטרתן או יקבע שאין צורך בהפעלתן, שכן הגוף המפוקח מקיים את חובת הייצוג ההוגן בלא צורך בהן. הדיווח יכלול בין היתר נתונים על רמת הייצוג של עובדים ערבים על פי דרגות שיעור השכר והתפקידים שהם ממלאים. כמו כן יש לדווח על מספר העובדים שנשכרו, פרשו או קודמו ומה הייתה דרגתם בכל אחת מן הקטגוריות.

• כדי להבטיח את אכיפת החוק ייקבעו בו סנקציות, כגון מניעת סבסוד ממשלתי או חוזים ממשלתיים בנסיבות של הפרת החוק. אמצעים מסוג זה נהוגים בחוק באירלנד ובקנדה (בן-ישראל, 1998; Juriansz, 1996). בדומה להסדר הקבוע בחוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, המאפשר הגשת תביעה פלילית במקרה של הפליה, תוטל סנקציה פלילית גם על מפרי חוק ההעדפה המתקנת.

• כדי להגן על פרוגרטיבת הניהול של המעביד תוטל בררת קנס על מעסיקים וגופים שאינם רוצים ליישם את תכניות הייצוג ההוגן. הסדרים מסוג זה נהוגים במדינות במערב אירופה (דוגמת גרמניה וצרפת), במזרח אירופה (פולין והונגריה) ואף ביפן, בנוגע לתכניות העדפה מתקנת למוגבלים. במדינות אלו הקנס מועבר לקרנות מיוחדות שמטרתן לסייע למעסיקים המעוניינים להפעיל תכניות ייצוג הוגן למוגבלים או למוגבלים עצמם (International Labour Office). כמובן, מתן בררת קנס עלול לספק למעסיקים או גופים אחרים תמריץ שלא ליישם תכניות לייצוג הוגן אם עלותן תהיה גבוהה מן הקנס המשולם. כדי למנוע זאת יש להטיל קנס גבוה ולהשתמש בסכומים הנגבים כדי לסייע לגופים המפעילים תכניות כאלו לבצע את ההתאמות הנדרשות.

• יש לאפשר בחוק תכניות וולונטריות להעדפה מתקנת, בתנאי שמפעיליהן יאספו את הנתונים המוכיחים על קיומה של הפליה הדורשת הפעלת תכניות. עם זאת, ייתכן שמעסיקים קטנים יימנעו מהפעלת תכניות כאלו בשל העול הכבד של חובת הבדיקה.

3. העדפה מתקנת עקיפה

מלבד תכניות מיוחדות להשגת ייצוג הוגן במקומות תעסוקה קיימים יש לפעול ברמה הכלל-משקית בשלושה מישורים:

- הגדלת מקורות תעסוקה לאוכלוסייה הערבית על ידי תכניות לעידוד הכשרה מקצועית, סבסוד פרויקטים מקומיים, מתן מענקים למימון יזמות עסקיות ויצירת יזמות לתעסוקה באוכלוסייה הערבית.
- פעילות ציבורית להעמקת מחויבותה של הממשלה בישראל למדיניות ההעדפה המתקנת, להשרשתה במערכת הפוליטית ולעידוד חקיקת חוקים לקידום שוויון של האוכלוסייה הערבית באוכלוסייה הכללית – חשוב לציין כי הצלחתה של פעילות זו תלויה בין היתר בקיומן של קבוצות אינטרסים חזקות מחוץ לממסד ובפעולה משותפת שלהן עם גורמי הממסד לקידום האינטרסים הסקטוריאליים. לפעולה משולבת כזו יש הישגים משמעותיים בקידומן של נשים באוסטרליה, בקנדה, באירופה ובסקנדינביה. גם בישראל יצירתה של שדולה של חברי כנסת לקידום מעמד האישה בראשית פעולתה של הכנסת השלוש עשרה הביאה לפעילות גוברת למען השגת שוויון לנשים.
- יצירת מרכז ארגוני במעמד ממשלתי גבוה שמטרתו שילוב ההעדפה המתקנת בכל תחומי המדיניות הציבורית ובכל משרדי הממשלה – גוף אינטרסנטי מאורגן, כדוגמת הרשות לקידום מעמד האישה, אשר ישפיע על מוקדי הכוח במשרדי הממשלה ויקדם את האינטרסים של הערבים במדינה. יש למקמו במשרד ראש הממשלה ולהעניק לו את הסמכות לפקח על הקצאת תקציבים בכל משרד ממשלתי לאוכלוסייה הערבית ועל השימוש בהם. הגוף יהיה אחראי גם על יישום החוקים להעדפה מתקנת ועל יישומם בפרויקטים להעדפה מתקנת עקיפה.

4. העדפה מתקנת במערכת ההשכלה הגבוהה

ההשכלה הגבוהה היא היום אחד מן האמצעים המרכזיים למוביליות החברתית-כלכלית בישראל. היא נתפסת כרכיב של 'הון אנושי', ולפיכך מוגדרת רכיב חיוני בתהליכי פיתוח וצמיחה (סבירסקי וסבירסקי, 1997). נוסף על כך, לימודים אקדמיים הם היום דרישה מקדמית וראשונית כמעט בכל תחומי התעסוקה, ובוודאי בדרגים הבכירים, הן במגזר העסקי הן במגזר הציבורי. מאז תחילת שנות התשעים מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל התרחבה ביותר, והיא כוללת גם 12 מכללות אזוריות המוסמכות להעניק תואר ראשון במדעי הרוח והחברה וכן מכללות פרטיות המציעות מסלולי לימודים מבוקשים, כמו כלכלה, משפטים ומנהל. עם זאת, הנגישות של האוכלוסייה הערבית ללימודים הגבוהים מצומצמת מאוד בהשוואה לנגישות של האוכלוסייה היהודית אליהם. השכבות החזקות הן שנהנות מהתרחבותה של מערכת ההשכלה הגבוהה, ואילו הערבים נשארים בתחתית הסולם החברתי-כלכלי (אלחאג', 1999; סבירסקי וסבירסקי, 1997). בעוד שיעור הסטודנטים לכל אלף תושבים בקרב היהודים בישראל עלה מ-4.2% בשנת 1957 ל-20.6% בשנת 1996, הרי שיעור הסטודנטים הערבים לכל אלף תושבים באותן שנים עלה מ-0% ל-6.3%

(אלחאג', 1999). היום מתוך הנרשמים לאוניברסיטות רק 40.5% מתוך הערבים מתקבלים ומתחילים ללמוד, לעומת 67.2% בקרב היהודים; ומכלל הנדחים על ידי האוניברסיטות 30.6% הם ערבים (אלחאג', 1999).

לצמצום הפערים הנקובים לעיל יש לנקוט אמצעים של העדפה מתקנת ישירה ועקיפה. (א) העדפה מתקנת ישירה: הקצבת אחוז מסוים של מקומות לסטודנטים ערבים בכל אחת מן הפקולטות והורדת הדרישות לקבלה – אין לנקוט אמצעי זה באופן גורף, ויש לבצעו מתוך שימת לב לסכנות שהוא עלול לטמון בחובו, ובהן טיפוח הבינוניות מחד גיסא והסיכוי שהוא יביא דווקא לכישלונם של מי שזקוקים לקידום מאידך גיסא. לפיכך אין להוריד הורדה משמעותית של דרישות הקבלה. כמו כן בקביעת האחוז המוקצה לסטודנטים ערבים בכל פקולטה, יש להתחשב בגורמים אחדים:

- מהו אחוז הסטודנטים הערבים המתקבלים ללימודים בפקולטה בלא צורך בהעדפה מתקנת? ככל שאחוז הלומדים גבוה יותר, אפשר להקצות פחות מקומות ל'מועדפים' בתחומי הלימוד. הדבר יביא לפיזור טוב יותר של הסטודנטים הערבים בפקולטות ויתרום ליכולתם להשתלב בעתיד בשוק העבודה בתחומים רבים יותר.
- התחשבות בצרכים תעסוקתיים – אפשר לעודד את האוניברסיטות להתחשב בצורכי היישובים הערביים ולהקל על הקבלה לחוגים מסוימים שביישובים אלו יש ביקוש רב לאנשים בעלי המקצועות הנלמדים בהם, כגון פסיכולוגים ועובדים סוציאליים (אלחאג', 1999). אמנם אין מתפקידם של המוסדות האקדמיים לדאוג באופן ישיר לנושא התעסוקה. עם זאת, מטרתה של ההעדפה המתקנת היא להביא לשיפור המוביליות החברתית-כלכלית של האוכלוסייה הערבית. מאחר שמוביליות זו תלויה הן בנגישות להשכלה אקדמית הן בנגישות למקורות תעסוקה, העדפה מתקנת יעילה תשלב בין שני הגורמים הללו.

(ב) העדפה מתקנת עקיפה:

- **התאמת דרישות הקבלה לאוכלוסייה הערבית** – יש לשקול אמצעים, כגון בדיקה של מידת יעילותה של הבחינה הפסיכומטרית בהערכת יכולתם של מועמדים ערבים ומתן משקל שונה לבחינה זו ביחס לתוצאות של בחינת הבגרות. היום נראה שהבחינה הפסיכומטרית מהווה מכשול לכניסת הערבים למוסדות ההשכלה הגבוהה. נתוני המרכז הארצי לבחינות ולהערכה מלמדים שההבדל בממוצע הציונים בין הסטודנטים הערבים לסטודנטים היהודים המתקבלים ללימודים הוא 75–100 נקודות לטובת היהודים, ומכאן ברור שהסטודנט היהודי זוכה לעדיפות על פני הסטודנט הערבי בכל המקצועות ובמיוחד במקצועות הדורשים סף קבלה

גבוה (אלחאג', 1999). היום המרכז הארצי לבחינות ולהערכה בודק את הדרכים להגברת ההגנות בבחינות הפסיכומטרית כדי שיתאימו גם לסטודנטים הערבים. עם זאת, לא ברור אם הבחינה הפסיכומטרית מעוותת את התמונה בעניין סיכויי הקבלה של הסטודנטים הערבים. בדיקה העלתה התאמה בין הישגי הסטודנטים הערבים בבחינות הפסיכומטריות ובין הישגיהם בלימודים.

• **תכניות הסתגלות לקליטת סטודנטים ערבים** – התכניות יכללו הן סיוע בתחומי

הלימוד הן סיוע כלכלי וחברתי להשתלבות בקמפוס. אפשר לשלב את הסטודנטים הערבים בתכניות למעורבות חברתית הקיימות היום בעבור תלמידים מעיירות פיתוח, המקבלים מלגה תמורת התנדבות בקהילת מגוריהם (אלחאג', 1999).

• **שילוב העובדים הערבים בסגל האקדמי** – היום רק 0.4% מהאקדמאים הערבים

מועסקים בסגל ההוראה במוסדות להשכלה גבוהה, בהשוואה ל-4.5% מהאקדמאים היהודים (אלחאג', 1999). אמנם בשנים האחרונות חל שינוי בקליטת משכילים ערבים בדרגות בכירות: בשנת 1995 הוקמה קרן מעו"ף, המעניקה מלגות למדענים ערבים מצטיינים שהאוניברסיטות מעוניינות לקלוט, ויותר ממחצית המרצים הערבים באוניברסיטות היום מונו הודות למלגות אלו (אלחאג', 1999). חשוב לציין כי לשילוב מרצים ערבים בסגל האקדמי יש חשיבות רבה והוא ישפיע על השתלבותם של סטודנטים ערבים באוניברסיטות ועל הצלחתם בלימודים האקדמיים, שכן מרצים אלו יהיו מודלים להזדהות ויכולו לסייע בהסרת המכשולים הראשוניים, הן הלימודיים הן החברתיים, שהסטודנטים הערבים עומדים בפניהם בתחילת הלימודים.

המיעוט הערבי במערכת הפוליטית

בבחינת השתלבותו של הציבור הערבי במערכת הפוליטית בישראל נגלות שתי תופעות נוגדות. **בעוד שיעור ההשתתפות של הציבור הערבי בבחירות לכנסת נמצא במגמת ירידה לאורך השנים, גדל ייצוגו בכנסת ובמספר הסיעות הציוניות הכוללות נציגים ערבים** (נויברגר, 1996). שיעור ההשתתפות הגבוה ביותר בבחירות לכנסת נרשם בשנת 1955 – 91%; ואילו בשנת 1992 הגיע שיעור ההשתתפות לשפל – 69.7%. נמוך ממנו היה רק שיעור ההשתתפות בבחירות לכנסת הראשונה, בעת מלחמת השחרור (נויברגר, 1996: 3). הירידה בשיעור ההשתתפות בבחירות לכנסת נובעת בין היתר מניכור אידאולוגי ומאכזבה מיכולתה של המעורבות הפוליטית להביא לשינויים חברתיים ומדיניים (נויברגר, 1996).

מגמה הפוכה מתגלה בייצוגו של הציבור הערבי בכנסת. בשנת 1949 היו שלושה חברי כנסת ערבים, ומספרם של חברי הכנסת הערבים גדל בהתמדה מאז ועד שנת 1996 (למעט שני חריגים: ירידת הייצוג במעבר מן הכנסת השביעית, שבה היו שבעה חברי כנסת ערבים, לכנסת השמינית, שבה היו ארבעה חברי כנסת ערבים; ובמעבר מן הכנסת התשיעית, ובה שבעה חברי כנסת ערבים, לעשירית, ובה שישה): ב-1996 ישבו בכנסת תשעה חברי כנסת ערבים (נוברגר, 1996: 15). ואחרי הבחירות האחרונות (1999) 10% מחברי הכנסת הם ערבים, ומספרם 12.

ייצוגם של חברי הכנסת הערבים גדל גם במפלגות היהודיות. ב-1951 היו נציגים ערבים רק במפ"ם, ואילו **בשנים 1992 ו-1996 היו נציגים ערבים במרצ וגם בעבודה ובליכוד** (נוברגר, 1996: 15). כדי להבטיח את בחירתם של מועמדים אלו לכנסת השתמשו העבודה, הליכוד ומרצ במנגנוני השריון או המחוזות. מפלגת העבודה השתמשה במנגנון המחוז הסקטוריאלי. משמעותו של מנגנון זה להבטחת ייצוג היא שהמועמדים והבוחרים הם בני אותו מגזר, ולנבחרי הוקצו מקומות קבועים מראש ברשימת המועמדים לכנסת. למחוז המיעוטים הקצתה מפלגת העבודה שני מקומות עד המקום ה-47 ולמחוז הדרוזי מקום אחד, ובסופו של דבר היו בנציגיה בכנסת הארבע עשרה ערבי ודרוזי. הליכוד ומרצ השתמשו במנגנון השריון. הליכוד הקצה מקום אחד למועמד המגזר הלא יהודי (מקום 32), אך בסופו של דבר נדחק מובטח הייצוג ממקומו בשל ההתמודדות המשותפת של הליכוד, צומת וגשר בבחירות. מרצ הבטיחה מקום למועמד ערבי עד המקום העשירי, ואכן מועמד זה נעזר במנגנון השריון וקודם מן המקום ה-19 ברשימה למקום התשיעי (רהט ושר-הדר, 1999: 13-14).

בדומה למנגנונים המבטיחים את שילובן של נשים במערכת הפוליטית גם **מנגנונים להבטחת הייצוג לציבור הערבי מופעלים רק במוסדות המפלגתיים**, ולא בבית המחוקקים ובממשלה. נכון לכנסת השלוש עשרה בכל ממשלות ישראל לא כיהן אף שר ערבי אחד. ודאי שמנגנונים אלו אינם מבטאים ייצוג הולם של המגזר הערבי, ועובדה זו היא הוכחה לבעיות הרבות שבמדיניות ההעדפה המתקנת הנוהגת בישראל ולחוסר עקיבותה.

מקורות

פרסומים רשמיים

- הצעת חוק שיווי זכויות האישה, תשנ"ט-1999 (תיקון מס' 2).
- חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, תשמ"ח-1988 (תיקון: תשנ"ח).
- חוק החברות הממשלתיות, תשל"ה-1975 (תיקון: תשנ"ג).
- חוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959 (תיקון: תשנ"ה).

Commonwealth of Australia, Affirmative Action Equal Employment
(Opportunity for Women, 1986. Act 91 (updated: 1996
Canada, Employment Equity Act, 1995. E-5.4 (c. 44) House of Commons of
(1998 (updated: April

דוחות

הצעת תיקון הוראות התקשי"ר המסדירות את נושא שיתופן של נשים בוועדות מכרזים.
המבצע לשילוב ערבים ודרוזים בשירות המדינה, דוח תקופתי: נתונים על שילוב ערבים
ודרוזים בשירות המדינה, אפריל 1999.
דוח עמותת סיכוי, שוויון ושילוב האזרחים הערבים בישראל: 1998–1999.
סבירסקי, שלמה, ויוסף ח'ורי, 1999. מעמד של עדיפות לאומית בתחום החינוך ליישובים
ערביים, עיירות פיתוח והתנחלויות, תל אביב וחיפה: מרכז אדוה לחקר החברה בישראל
ומרכז מוסאווה לשוויון זכויות האוכלוסייה הערבית.
סבירסקי, שלמה, וברברה סבירסקי, 1997. השכלה גבוהה בישראל, תל אביב: מרכז אדוה.
שנתון סטטיסטי לישראל, 1997. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

Rehabilitation Thornton, Patricia, Employment Quotas: Levies and National
practice, Geneva: Funds for Persons with Disabilities – Pointers for Policy and
International Labour Office

ספרים ומאמרים

אלחאג', מאג'ד, 1999. השכלה גבוהה בקרב הערבים בישראל: מצב, צרכים והמלצות,
חיפה: המרכז לרב תרבותיות וחקר החינוך ואוניברסיטת חיפה.
בנזימן, עוזי, ועטאללה מנצור, 1992. דיירי משנה: ערביי ישראל, מעמדם והמדיניות
כלפיהם, תל אביב: כתר.
בן-ישראל, רות, 1998. שוויון הזדמנויות ואיסור הפליה בעבודה, תל אביב: האוניברסיטה
הפתוחה.
גבזון, רות, ועסאם אבו ריא, 1999. השסע היהודי-ערבי בישראל: מאפיינים ואתגרים,
ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
נויברגר, בנימין, 1996. הבחירות לכנסת בציבור הערבי והדרוזי, תל אביב: התכנית לחקר
הפוליטיקה הערבית בישראל, אוניברסיטת תל אביב.

רהט, גדעון, ונטע שר-הדר, 1999. הפריימריס המפלגתיים של 1996 ותוצאותיהם הפוליטיות, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

River: Long-Term Bowen, William G., and Derek Bok, 1998. *The Shape of the Admissions, Consequences of Considering Race in College and University*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press

Russell G., 1996. 'The Employment Equity Act is Dead: Long Live the Employment Equity Act', *Employment and Labour Law Reporter* 5 (11): 121–126

Joanne D., Sylvie St. Onge, and Isabelle Lalancette, 1995. 'Wage Gap among Organizations Subject to the Employment Equity Act', *Changes (Policy: Analyse de Politiques* 21 (4 Canadian Public

Bureaucratic Elite: Social Structure and Patronage', *Public Administration Review* 51 (5) (Sept.–Oct.): 413–420

Affirmative Action', Francis J. Beckwith and Jones E. Todd (eds.), *The Moral of Action: Social Justice or Reverse Discrimination?*, New York: Prometheus Books

Discrimination in *Johnson v. Santa Clara, Kansas*: University Press of

פסקי דין

בג"ץ 453/94, 454, שדולת הנשים בישראל נ' ממשלת ישראל ואח', פ"ד מח(5) 501 of the Case C-409/95, *Marschall v. Nordrhein-Westfalen* (nyr), Regents (University of California v. Bakke 438 U.S. 265 (1978