



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

# 52 שנה - 5% ערבים בשירות המדינה

תובנה היסטורית על חובה סטטוטורית

עודד רון

קול אפקטיבי: שילוב החברה הערבית בתהליכי קבלת  
החלטות במגזר הציבורי  
מאת לילה מרגלית

מסמך נלווה  
למחקר  
המדיניות



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

## **52 שנה - 5% ערבים בשירות המדינה**

---

**תובנה היסטורית על חובה סטטוטורית**

עודד רון

חומר רקע  
למחקר מדיניות 129

מאי 2020

52 Years— and 5% Arabs in the Civil Service:  
Historical Thoughts about a Statutory Obligation  
Background Material for Policy Paper no. 129  
Oded Ron

עריכת הטקסט: תמר שקד  
עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו תמר בר־דיין  
ביצוע גרפי: נדב שטכמן פולישוק

מסת"ב: 2-302-519-965-978

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), 2020  
נדפס בישראל, תש"ף/2020

#### המכון הישראלי לדמוקרטיה

רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602  
טל': 02-5300888  
אתר האינטרנט: [www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)

#### להזמנת ספרים

החנות המקוונת: [www.idi.org.il/books](http://www.idi.org.il/books)  
דוא"ל: [orders@idi.org.il](mailto:orders@idi.org.il)  
טל': 02-5300800 ; פקס: 02-5300867

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה חינם, במלואם או בחלקם, מאתר האינטרנט.

# המכון הישראלי לדמוקרטיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי אי־מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפוח שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

# תוכן העניינים

7	<b>מבוא</b>
10	<b>פרק 1. מערב הקמת המדינה ועד תום הממשל הצבאי</b>
10	ועדת המצב בדמדומי המנדט הבריטי
11	מאורעות המלחמה
13	פקודת עובדי ארץ ישראל
16	זכות קדימה לחיילים משוחררים
17	דרישה לחוות דעת ביטחונית לצורך העסקת ערבים במשרדי הממשלה
17	השפעת מנגנוני ההדרה על שילוב הערבים בשירות המדינה
19	בשנות החמישים
21	העשור השני למדינה: שינוי דקלרטיבי או אופרטיבי?
23	התחייבויותיו של בן-גוריון: תעמולת בחירות או שינוי אמיתי בתפיסה?
25	משכילים ערבים מובטלים: "מטרה נוחה לתעמולה של גורמים לאומניים"
25	מינויו של שמואל טולידאנו לתפקיד היועץ לענייני ערבים:
27	ראשיתו של שינוי?
29	<b>פרק 2. מסיום הממשל הצבאי ועד חקיקת החובה לייצוג הולם</b>
31	פרסום מסקנותיה של הוועדה: ניצנים ראשונים של יישום
31	החלטת הממשלה הראשונה "לשילובם של אזרחי ישראל הערבים
32	בחיי המדינה"
34	שילוב ערבים בעשור הרביעי למדינה
36	ועדת קוברסקי לבדיקה כוללת של שירות המדינה
37	ההסכם הקואליציוני והמבצע הממשלתי לשילוב ערבים בשירות המדינה
41	הדיון סביב תיקון מס' 11 לחוק שירות המדינה
43	<b>פרק 3. סיכום הממצאים</b>
45	<b>פרק 4. סוף דבר</b>



ביום 18 בדצמבר 2000 התקבל בכנסת תיקון מס' 11 לחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959, שקבע חובת ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית בשירות המדינה. מטרתה של רשימה זו היא לבחון אם וכיצד השתלבו ערבים בשירות המדינה בטרם הוטלה על משרדי הממשלה החובה הסטטוטורית. תקופת הזמן הנבחרת מתחילה מעט לפני הקריאה במגילת העצמאות "לבני העם הערבי תושבי מדינת ישראל" להשתלב, בין היתר, במוסדות המדינה, ומסתיימת בחקיקת התיקון לחוק. חלק הארי של הכתיבה בעניין שילוב האוכלוסייה הערבית בשירות הציבורי מתמקד במגמות ובמהלכים שהתקבלו בעשרים השנים האחרונות מאז כניסת החוק לתוקף, ולכן אימצתי גם אני את החלוקה שהתקבעה.<sup>1</sup> העיסוק בתקופה זו קשור גם לכך שבמשך שנים המידע שנצבר ופורסם על התקופה שקדמה לכניסת התיקון לתוקף היה מועט למדי, בוודאי בהשוואה לחשיבותו ולהשפעתו על מציאות חיינו. לעומת זאת בשנים האחרונות נרשמת התעניינות גוברת והולכת במחקר האקדמי ההיסטורי ביחסה של המדינה כלפי אזרחיה הערבים ובצעדים שנקטה על מנת לשלבם. כך למשל, מאמרה של עפרה בלוך אשר שופך אור על הצעדים שנקטה המדינה לשילוב האוכלוסייה הערבית בשירות המדינה בשני העשורים הראשונים לקיומה,<sup>2</sup> בין היתר באמצעות התחקות על חומרים שחשפה מארכיון המדינה. בלוך מגדירה צעדים אלו "Hierarchical Inclusion" – אינטגרציה שבמסגרתה הרוב מאפשר למיעוט להשתלב במוסדות המדינה אך רק בדרגים הנמוכים. למעשה, מצב זה אינו מייחד רק את שני העשורים הראשונים אלא מתקיים במידה רבה גם כיום, ושיעור הערבים המשתייכים לדרג הבכיר בשירות המדינה עומד על כ-3% בלבד.<sup>3</sup>

\* אני מבקש להודות מקרב לב לד"ר נסרין חדאד חאג'י-יחיא, פרופ' יובל שני, ד"ר גיא לוריא, ד"ר דנה בלאנדר ועו"ד אלונה וינוגרד על הערותיהם המועילות לטייטה מוקדמת של מסמך זה, ולתמר שקד על מלאכת עריכת המסמך.

1 ראו לילה מרגלית קול אפקטיבי: שילוב החברה הערבית בתהליכי קבלת החלטות במגזר הציבורי (המכון הישראלי לדמוקרטיה, בהכנה).

2 OFRA BLOCH, HIERARCHICAL INCLUSION: THE UNTOLD HISTORY OF ISRAEL'S AFFIRMATIVE ACTION FOR ARAB CITIZENS (1948-1968) (2018)

3 מור ברזני דוח גיוון וייצוג בשירות המדינה לשנת תשע"ז-תשע"ח, 17 2018 (מאי 2019)

איתור שורשיו של היעדר הייצוג של האוכלוסייה הערבית מראשית שנות המדינה ובמרוצת הזמן – שנעשה באמצעות בחינת מסמכים היסטוריים שיעמדו גם במוקד מסמך זה – עשוי לתפיסתי ללמד גם על הבעיות שאנו מתמודדים איתן היום ועל הבעיות שייתכן שיתגלעו בעתיד; לא רק בקשר לשילוב הערבים בשירות המדינה אלא גם בקשר למרחבים אחרים בשירות הציבורי שלא הוסדרה בהם חובת ייצוג הולם בקרב העובדים לאוכלוסייה הערבית, דוגמת חוק החברות הממשלתיות ופקודת העיריות.<sup>4</sup>

מסד הנתונים העיקרי שהסקירה שתוצג להלן מתבססת עליו הוא מסמכים המופיעים בארכיון המדינה.<sup>5</sup> המסמכים הללו חושפים טפח מפעולות המדינה בנדון ללא כחל וסרק – לטוב ולרע. עם זאת הם אינם חושפים את כל הסיפור, בין היתר משום שמדובר רק במקורות שנכתבו בעברית באותה העת ולא במקורות שנכתבו בערבית. כך, ניתן להבין באמצעות מאמר זה את נקודת המבט היהודית לסיפור אך לא את זו הערבית.

נוסף על מסמכי הארכיון, הסקירה מתבססת על קטעי עיתונות שמצאתי בחיפוש בארכיון "עיתונות יהודית היסטורית", פרויקט משותף של הספרייה הלאומית ואוניברסיטת תל אביב המכיל מאות אלפי גיליונות עיתונים שנדפסו בשנים שבחרתי להתמקד בהן.<sup>6</sup> באשר לספרות האקדמית שנכתבה על התנהלות המדינה בעניין שילוב האוכלוסייה הערבית בשירות המדינה בחמישים שנותיה

4 להרחבה על הצעות קונקרטיות בנושאים אלו ראו עודד רון **שילוב בשלושה צעדים: החברה הערבית בשירות הציבורי** (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2019).

5 קבלה והחזרת ערבים לעבודה בשירות הממשלה 1949–1955, ארכיון המדינה, ג-9/5593; תעסוקת ערבים במקצועות שונים 1950, ארכיון המדינה, גל-61393/13; סקירה של ערבים בישראל 1957–1958, ארכיון המדינה, גל-47242/3; העסקת בני מיעוטים בשירות המדינה 1974–1993, ארכיון המדינה, גל-56392/4.

6 עיתונות יהודית היסטורית, אוניברסיטת תל-אביב והספרייה הלאומית (מקוון). אומנם קשה להטיק מסקנות גורפות מכתבה עיתונאית, בוודאי זו הנכתבת בעברית ולרוב על ידי יהודים, שכן לעיתים מדובר במקור בעל עמדה מסוימת על הממשלה, וייתכן שמקורות מסוגים שונים, בכלל זה בשפה הערבית, היו נותנים נקודת מבט אחרת. עם זאת, יש בקטעי העיתונות כדי לתקף את ממצאי ארכיון המדינה ולהעשיר את הדיון שהתקיים בשדה האקדמי.



הראשונות, אסקור את הממצאים הרלוונטיים שהופיעו בספרים שנכתבו על התקופה באופן שיסייע ביצירת ההקשר החברתי, הביטחוני, הכלכלי והפוליטי לפרק הזמן שנבחר.<sup>7</sup>

במאמר שלושה חלקים: בשניים הראשונים אציג, בנפרד, תהליכים שהתרחשו בתקופות שונות – מקום המדינה ועד ביטול הממשל הצבאי (1966), שהסיר את מגבלות התנועה שהוטלו על הערבים שהתגוררו בישראל, ומביטול הממשל הצבאי ועד התיקון לחוק (2000). החלק השלישי יוקדש לסיכום ולניסיון לסרטט את התמונה הכוללת – על פי המגמות והשינויים שהתרחשו בכל תקופה.

כאמור, לתפיסתי מסמך זה יוכל לתרום להבנת העבר בכל הנוגע לשילוב האוכלוסייה הערבית בשירות המדינה ואולי גם לפעולה, בעיקר בעניין הטלת חובה סטטוטורית לייצוג הולם במרחבים שלא הוסדרו עד כה; ולא פחות חשוב מכך – לשינוי תפיסתי של אזרחי ישראל היהודים בנושא. כיום, לפי "מדד יחסי יהודים-ערבים" שפרסם המכון הישראלי לדמוקרטיה בספטמבר 2019, רק 24% מהיהודים סבורים שיש למנות יותר ערבים לתפקידים בכירים בשירות הציבורי.<sup>8</sup> תקוותי היא שהבנת מנגנוני האפליה שהופעלו במשך עשרות שנים בקבלה לשירות הציבורי תסייע גם בהבנת החשיבות של הפעלת מנגנוני העדפה מתקנת – שתבוא לידי ביטוי בין היתר גם במינוי ערבים לתפקידים בכירים בשירות המדינה. ייתכן ששינוי תפיסתי זה ייתן רוח גבית למהלכים שיינקטו על ידי הממשלה באמצעות ובשיתוף עם נציבות שירות המדינה.

7 הצבת המקורות מתוך ארכיון המדינה וארכיון העיתונות בתוך ההקשר שלהם בספרות המחקרית תאפשר הבנה טובה ומעמיקה יותר של הנושא. לצד זאת אמנע מחזרה מיותרת על נושאים שרבים וטובים כבר כתבו אליהם, לאור העובדה שהערך המוסף של מסמך זה הוא המיקוד בשילוב האוכלוסייה הערבית בפקידות הממשלתית ולא מעבר לכך.

8 תמר הרמן, אור ענבי, אלה היר, פאדי עומר, וויליאם קביטון שותפות בעירבון מוגבל: יהודים וערבים, ישראל 2019 (2019).

# פרק 1

## מערב הקמת המדינה ועד תום הממשל הצבאי

### ועדת המצב בדמדומי המנדט הבריטי

לצד העוינות הרבה ששררה בין יהודים לערבים ערב הקמת המדינה, ניתן לאתר גם איים של שותפות גורל חזקה. זו באה לידי ביטוי למשל בדבריו של דוד בן-גוריון בשנת 1946 כי "העם היהודי והעם הערבי זקוקים זה לזה בבנין עתידם החפשי כעמים בני חורין [...] אנו בטוחים שעם תקומת המדינה היהודית מצד אחד, והאחדות הערבית מצד שני – נוכל ונצטרך לעבוד שכם אחד מתוך עזרה הדדית וברית אמת של שוים ואחים"<sup>9</sup>. דברים אלו התבססו על מציאות חברתית שבה פקידים ערבים ויהודים עבדו שכם אל שכם בממשלת המנדט. על פי נתוני שנת 1945, מתוך 30,579 עובדים בממשלת המנדט, 23,474 היו ערבים מוסלמים ונוצרים – לעומת 5,355 עובדים יהודים.<sup>10</sup>

בנובמבר 1947 הוקמה "ועדת המצב" במטרה להכשיר את הקרקע להקמת המנגנון הממשלתי של המדינה היהודית שבדרך. בתזכיר שפורסם בארכיון הוועדה בפברואר 1948 מופיעה הצעה הנוגעת בין היתר לכוח האדם שיאייש את האדמיניסטרציה של המדינה העברית העתידה לקום. על העובדים היהודים נכתב כי "כל פקיד יהודי בממשלה הנוכחית יתקבל לעבודה במדינה העברית אם ירצה בכך ואם לא תהיה סיבה רצינית שלא להעסיקו". לעומת זאת, באשר

9 דוד בן-גוריון "דבר ישראל בארצו" (11.3.1946).

10 יעקב ראובני **ממשל המנדט בא"י 1920-1948**: ניתוח היסטורי-מדיני 113 (1993); ברוך קימרלינג ויואל שמואל מגדל **פלסטינים: עם בהיווצרותו** 121 (1999). מובן שמאורעות המלחמה של שנת 1948 פגעו פגיעה קשה ביחסי יהודים-ערבים שהתקיימו ערב הקמת המדינה. פגיעה זו השפיעה על כל תחומי החיים וממילא גם על האפשרות לכונן שוב יחסי עבודה המבוססים על שותפות וסולידריות יהודית-ערבית בשירות המדינה ובמרחבים משותפים אחרים.

לפקידים הערבים נכתב כי "יתכן כי בראשית קיומה של המדינה לא ימצא מספר מספיק של פקידים ערבים ופקידים יהודים יצטרכו להתמסר לשירותים המכוונים לטובת האוכלוסייה הערבית ולאחר זמן מה יגדל מספר הפקידים הערבים בשירות המדינה העברית". התזכיר הוסיף וקבע כי הליכי "בחירת הפקידות הערבית בראשית קיומה של המדינה יעשו תוך התייעצות עם הפקידות העברית האחראית"<sup>11</sup>. בתוכנית החירום להקמת המנגנון שהופצה ברמת הסיווג "סודי ביותר" נקבע כי הפקידים הערבים "לא יוכלו בדרך כלל לשרת בתקופה הראשונה בתפקידים גבוהים יותר מאלו הפתוחים בפניהם במנגנון האדמיניסטרציה המנדטורית". דהיינו, הפקידים הערבים יישארו במשרותיהם הזוטרות. עוד נקבע כי "צריך יהיה לקיים פיקוח זהיר אל קפדני על כל הפקידים הערבים". עיקרון נוסף שעולה מהמסמך הוא שהשירותים שיינתנו לאוכלוסייה הערבית במדינה העברית יהיו כפופים, בין היתר, ל"שיתוף פעולה נאמן" מצדם של הפקידים הערבים.<sup>12</sup> מהקריטריונים הללו ניתן לראות כי לפחות בדיונים שליוו את הקמת מנגנון המדינה לא הייתה פסילה אפריורית של פקידים ערבים, אך עם זאת נקבעו מנגנונים שיגבילו את כוחם – אי־אפשרות לאייש דרגים גבוהים, פיקוח ומינוי הכפוף להתייעצות עם הגורמים הממונים. כפי שיוצג בהרחבה להלן, נראה שהעקרונות שהופיעו במסמך אכן התקיימו במידה רבה בעיצוב שירות המדינה בעשורים הראשונים למדינה.

## מאורעות המלחמה

בעקבות מלחמת 1948 היה כלל הציבור הערבי בישראל שרוי במצוקה קשה, ולא רק מי שהשתתפו בקרבות כלוחמים. האליטה העירונית, ובתוכה פקידים בכירים וזוטרים שעבדו בממשלת המנדט, עזבה, ברחו או גורשה בזמן המלחמה; רבים ממי שנותרו איבדו את ביתם ואת רכושם. אלפי ערבים שעבדו כפקידים במשרדי

11 "השקפות הפקידים היהודים (חטיבה א') על כמה עניינים מקצועיים כלכליים ואחרים הקשורים בכינון האדמיניסטרציה במדינה העברית", א"מ ג-121/11 "נחתנים על מנגנון הפקידות הממשל"; ראו גם א"מ ג-112/10 "הקמת המנגנון הממשלתי".

12 "חכנית חירום להקמת מנגנון המדינה היהודית" מיום 8.2.1948. א"מ ג-121/26 "הצעות על ארגון שירות המדינה".

הממשלה, ברכבת ובבתי הזיקוק היו מובטלים.<sup>13</sup> נוסף על כך, על הערבים שנותרו בשטחה של מדינת ישראל הוטל ממשל צבאי שהצר את צעדיהם, הילך עליהם אימים ופיקח על פעולותיהם.<sup>14</sup>

גישת הממשל הצבאי הייתה שיש להביא לבידודם מתוך פיקוח עליהם, אך בד בבד יש לספק להם את התנאים לביסוס רמת חיים מספקת שלא תביא להתקוממות – בין היתר באמצעות שילוב בשוק העבודה ובתוך כך גם בשירות המדינה.<sup>15</sup> במצב דברים זה היה על בני החברה הערבית לקבל החלטה – אם להוסיף ולהתנגד לקיומה של מדינת ישראל או שמה לנסות בכל כוחם להשתלב בחיי המדינה ובתוך כך גם במנגנון הממשלתי. על פי שרה אוסצקי-לזר, שכתבה על התקופה, רוב הערבים שנותרו בארץ בחרו לנסות ולהשתלב, גם בשירות המדינה, זו שהתנגדו אך לפני רגע להקמתה.<sup>16</sup> ואולם בפועל מנגנון השירות הציבורי הישראלי שהתהווה עם קום המדינה קלט עובדים על פי שלושה קריטריונים מנחים: נאמנות למפלגת השלטון,<sup>17</sup> דמיון לפקידות הקולטת (דהיינו עדיפות לפקידים יוצאי אירופה)<sup>18</sup> ועדיפות ליהודים על פני ערבים.<sup>19</sup> הרכיב האחרון, שבמידה רבה עיצב את אופי

13 חמר גוז'ינסקי בין נישול לניצול: שכירים ערבים – מצבם ומאבקייהם (2014).

14 שלל עדויות ממחישות את הקושי והאפליה שהביא הממשל:

הערבים לא הורשו לעזוב את הגטו שלהם (כמעט כל הכפרים הערביים או ריכוזי הכפרים הוכרזו אזורים סגורים) (ללא אישור מהשלטונות) (כלומר מהמושל הצבאי), והדבר המרגיז ביותר לגבינו היה שהאזור שלנו ואזורים אחרים בלוד שהיו מאוכלסים ערבים היו נתונים לפיקוח צבאי, בעוד שאר העיר שבה התגוררו יהודים [...] עד שנות ה-50 המוקדמות לא הותר לנו לצאת ללא רישיונות מיוחדים.

ראו קימרינג ומגדל, לעיל ה"ש 10, עמ' 149.

15 שרה אוסצקי-לזר "עיצוב יחסי יהודים-ערבים בעשור הראשון" מדינה בדרך: החברה הישראלית בעשורים הראשונים 61, 68 (אניטה שפירא עורכת, 2001).

16 עזיז חידר היבטים פוליטיים בחייהם של הערבים אזרחי ישראל 91 (2018).

17 ברון ויניצקי "קצת סניגוריה על עובדי המדינה" חירות 4.5.1951.

18 מתוך הספר מדינה בדרך: החברה הישראלית בעשורים הראשונים, לעיל ה"ש 15, בעמ' 120.

19 הוא עשה זאת בין היתר באמצעות ועדות הטיהור. ראו נתן ברון "המרירות שלא פגה: פרשת 'ועדות הטיהור' של עובדי ממשלת המנדט במעבר למנגנון מדינת ישראל, תש"ח-

הפקידות הממשלתית, עומד כאמור במוקד מסמך זה בצד פירוט הניסיונות שכן נעשו לשילוב הערבים.

בשנותיה הראשונות של המדינה מנעו אפוא חסמים אחדים מהאוכלוסייה הערבית להשתתף בשירות הציבורי: ראשית, בזמן המלחמה פקידים ערבים רבים שכיהנו בממשלת המנדט מצאו עצמם מחוץ לגבולות המדינה. מי שנותרו וביקשו להשתלב היו צריכים לעמוד בתנאי פקודת עובדי ארץ ישראל וועדות הטיהור שהוקמו מכוחה. נוהלי שירות הביטחון הכללי דרשו מנגנון מורכב נוסף כדי לשלב ערבים בשירות המדינה. הצטברות התנאים הללו והדימוי השלילי כלפי הערבים באותה עת – חשדות ביטחוניים, פקפוק בנאמנותם, סטריאוטיפים גזעניים ועיקרון "העבודה העברית"<sup>20</sup> – לא הותירו מקום רב לשילובם בשירות הציבורי.

## פקודת עובדי ארץ ישראל

ביוני 1948, שבועות ספורים לאחר הכרזת העצמאות, חוקקה מועצת המדינה את פקודת עובדי ממשלת ארץ ישראל, תש"ח-1948. מטרת הפקודה הייתה להסדיר בחוק את השינויים במנגנון השירות הציבורי ולקבוע פרק זמן קצוב שיאפשר למלא את המכסות ולאייש את התקנים הנחוצים בכוח אדם מתאים. נראה כי מי שיזם את הפקודה היה שר החקלאות אהרן ציזלינג, שהציע לחברי מנהלת העם והמזכירות הכללית ביום 11 במאי 1948 לגבש "בצורה משפטית נאותה" פנייה לעובדים ערבים, "בתנאים שונים לכל יתר עובדי הממשלה", ו"כל מי שלא

---

1948" עם במלחמה: החברה האזרחית במלחמת העצמאות 52 (מרדכי בר און ומאיר חזן עורכים, 2007).

20 ראו עודד רון, "חצי עבודה": 'עבודה עברית' מצויה הן במגזר הפרטי והן בשירות הציבורי – בעקבות ע"א (י-ס) 17-11-38722 ליברמן נ' המרכז הרפורמי לדת ומדינה – התנועה ליהדות מתקדמת בישראל" המשפט ברשת: זכויות אדם מבזק 76 (מאי 2018).

יענה לקריאה זו במשך חודש ימים תפקע זכותו לעבודתו בעתיד".<sup>21</sup> הפקודה שגובשה בסופו של יום קבעה כי פקיד מנדט ששירת בשטח המדינה עד ליום הקמתה "ישרת זמנית על פי הוראות הממשלה הזמנית או אחד משריה, בלתי אם קיבל לפני פרסום פקודה זו הודעה אחרת". עוד קבעה הפקודה כי עובד שלא יתייצב בתוך שבוע מיום פרסום הפקודה "ייראה כאילו פרש מן השרות, חוץ אם תיווכח הממשלה או אחד משריה כי העובד לא התייצב מסיבות שאין אחריותן עליו". נוסף על כך, הפקודה העניקה סמכות לממשלה ולשריה "לפי ראות עיניהם ובלי מתן נימוקים, להפסיק את שירותו של עובד ממשלה או להעבירו למשרה אחרת".<sup>22</sup> פקודה זו סיפקה אפוא את התשתית המשפטית לתהליך מיון המנגנון והוצאתם של עובדים יהודים שהממשל לא חפץ ביקרם וכן התנערות מקליטתם של הפקידים הערבים ששירתו בממשלת המנדט.

אכן, על פי עיתון משמר שפורסם ביוני 1948, פקודה זו נועדה בין היתר "לאפשר לפקידים ערבים להופיע ולהתקבל לעבודה".<sup>23</sup> אלא שפסק הדין בעניין סיפרי, מעיד יותר מכול על האופן שבו פורשה הפקודה הלכה למעשה לעניין ערבים שכיהנו תחת ממשלת המנדט וביקשו להשתלב במנגנון החדש. פסק הדין מגולל את סיפורו של יוסף סיפרי, פקיד ערבי שעבד בשירות ממשלת המנדט במחלקת האפוטרופוס הכללי. במאי 1948 הוא נעצר ונכלא במחנה עתלית לתקופה של עשרה חודשים. לאחר שחרורו ביקש לשוב לתפקידו, אך הגורמים הרלוונטיים השיבו את פניו ריקם. סיפרי פנה לבית המשפט העליון בבקשה שיוורה מכוח סמכותו לקבל אותו חזרה כעובד מדינה, לנוכח העובדה שלא היה יכול להתייצב בפרק הזמן שנקבע בפקודה בשל סיבות החוסות גם הן תחת הפקודה – "סיבות שאין אחריותן עליו", המעצר במחנה עתלית. בית המשפט לא נענה לבקשתו. הוא הצדיק את הרציונל ואת הפעלת שיקול הדעת המינהלית ואישר את ההחלטה שלא לקבל את סיפרי לעבודה. בית המשפט הסביר כך את הרציונל הכללי שעמד בבסיס הקניית סמכות הפיטורין על פי הפקודה:

21 מכתבו של אהרן ציזלינג לחברי מנהלת העם ולמזכירות הכללית, א"מ ג-123/33 "הצעות דוחות מזכירים".

22 פקודה עובדי ממשלת ישראל, תש"ח-1948. ראו גם "הופיע העיתון הרשמי מספר 4 של מדינת ישראל" דבר 15.6.1948

23 "ארכה לפקידי ממשלה לשעבר לחידוש עבודתם" על המשמר 6.6.1948.

ניח שאחד מפקידי ממשלת המנדט, במקום להציע את שירותו למדינת ישראל החליט לקבל משרה במוסד פרטי! אינני חושב, שפקיד כזה, גם בהיותו תושב ירושלים, יכול היה לבוא בחודש אפריל 1949, לאחר שהחיים שבו כבר פחות או יותר למסלולם הרגיל, ולדרוש את החזרתו לעבודה שהיה מועסק בה ואולי גם לדרוש פיטורי פקיד שנתקבל לאותו התפקיד שמקודם מילא אותו הוא? [...] ואין זה כלל מתקבל על הדעת שצריך היה לשמר למבקש בגלל היותו שבוי באותו הזמן.<sup>24</sup>

הינה כי כן, בעוד הפקידים הערבים שמצאו את עצמם בתום המלחמה מחוץ לישראל התקבלו באהדה על ידי הממשל הירדני, חלק הארי של הפקידים שנותרו בארץ וביקשו לאייש שוב תפקידים בשירות המדינה לא התקבלו, ומכוח הפקודה.<sup>25</sup> עדות לכך ניתן למצוא במסמכי ארכיון של הוועד הערבי בחיפה אשר פנה למשרד המיעוטים בשם של ערבים שסוּגוּ שכיחם כפקידים בממשלת המנדט אך לא התקבלו שוב לעבודתם עם הקמת המדינה.<sup>26</sup> בקשות מסוג זה התקבלו גם חודשים ארוכים לאחר קום המדינה. ניתן ללמוד זאת מעדותו של דוד אריאן, שעמד בראש מחלקת מנגנון המדינה בשנות 1950. לדבריו, "אנו מקבלים מכתבים מפקידי ממשלת המנדט לשעבר לא־יהודיים אשר בשעת הקמת המדינה היו בשטחי האויב או בארצות השכנות (ואשר אחדים מהם נמצאים עוד גם כיום שם או שכבר הגיעו ארצה) ומבקשים (עוד אינם דורשים) לקבלם לשרות ממשלת ישראל".<sup>27</sup>

24 בג"ץ 113/49 סיפרי נ' ממשלת ישראל ד 613 (1950).

25 ראובני, לעיל ה"ש 10, עמ' 227. יש יסוד סביר להניח שהיו עוד מקרים רבים שבהם פקידים ערבים לא התקבלו למנגנון החדש (ולעיתים גם לא לעבודות אחרות) ואולם בשל סיבות רבות - ובתוך כך חוסר נגישות לערכאות או היעדר אמן במנגנון הממשלתי - אלו לא עתרו לבית המשפט ונותרו מחוסרי עבודה.

26 ראו מכתב של הוועד הערבי הזמני אל משרד המיעוטים מיום 19.8.1948. א"מ ג-309/63 "פקידים ופועלים ערבים בשירות ממשלת המנדט - החזרתם לעבודה במדינת ישראל".

27 מכתבו של דוד אריאן ממחלקת המנגנון לשר האוצר ושר המשפטים בעניין "קבלת פקידי ממשלת המנדט לשעבר הלא יהודיים לשרות ממשלת ישראל" מיום 27.3.1950. מתוך קבלה והחזרת ערבים לעבודה בשירות הממשלה 1949-1955, ארכיון המדינה, ג-5593/27; ראו גם א"מ ג-301/78 "פקידי ממשלת מנדט הרוצים לשוב לישראל".

סירובה של הממשלה להיענות לבקשות אלו הותיר מאות פקידי ערבים שהיו מועסקים במשרדי הממשלה מחוסרי עבודה, לעיתים חסרי כול. בעיה חמורה במיוחד נרשמה בעיר נצרת, שבה למעלה מ־250 ערבים שהיו ברובם פקידי בתקופת המנדט נותרו מחוסרי עבודה. אלו נרשמו מדי יום במשך חודשים ארוכים בלשכת העבודה מתוך "תקווה קלושה [...] שתורם יגיע באחד הימים"<sup>28</sup>. אחד מהם היה צאלח מוסה צאלח, ששירת כפקיד בממשלת המנדט 12 שנים. פנייתו לשר הפנים עשויה ללמד לא רק על המצוקה הפרטית שהיה שרוי בה אלא על מצוקתם של פקידי רבים שהיו נתונים במצב דומה: "זה 8 חודשים שאני שרוי בלי עבודה וראוי אני לרחמים בהיותי עני ותומך במשפחתי ובהורי הזקנים, לכן אבקשם להמציא לי עבודה וביחוד כשלא הייתי מעולם עוסק בפוליטיקה ולא עשיתי דבר לרעתה של ממשלת ישראל"<sup>29</sup>.

## זכות קדימה לחיילים משוחררים

מיעוט הפקידי הערבים בשנותיה הראשונות של המדינה נבע גם מהלך רוח בקרב הממשלה שביקש להעניק זכות קדימה לחיילים בקבלה ובאיוש של עבודה בשירות המדינה ובכך "לשמש דוגמה לכל נותני העבודה"<sup>30</sup>. יהושע פלמון, היועץ הראשון במשרד ראש הממשלה לענייני ערבים, והאיש שבמידה רבה גיבש והשפיע רבות על יחסו של הממסד כלפי האזרחים הערבים,<sup>31</sup> הסביר את המדיניות הזאת במסמך משנת 1949. לדבריו, "בעבודות ממשלתיות לרבות פקידות, זכות קדימה לחיילים משוחררים שנתנו מזמנם ודמם להקמת המדינה". באשר לפקידי הערבים בנצרת שביקשו לחזור לשירות המדינה כתב פלמון כי

28 מספר הפקידי בנצרת הופיע במכתב מאת יהושע חבוטי משרד העבודה למושל הצבאי בנצרת בעניין "מינוי פקידי במשרדי הממשלה בממשל הצבאי" (22.2.1950). א"מ גל-61393/13 "העסקת ערבים במקצועות שונים".

29 א"מ ג-298/66 "צאלח מוסה אל צאלח".

30 ראו מכתבו של שר האוצר אל משרדי הממשלה "העסקת חיילים משוחררים" מיום 3.5.1949. א"מ ג-303/4 "הוראות כלליות למנוי פקידי".

31 העשור הראשון: תשי"ח-תשי"ח 164 (צבי צמרת וחנה יבלונקה עורכים, 1997).



"אין לשכוח כי תושבי נצרת לא לחמו על מנת להיכלל במדינת ישראל [...] מידת ההיגיון מחייבת שאנשי נצרת לא יתבעו לעצמם זכויות, שיגיעו להם בלי ספק אחרי שזיכוחו שהם נכונים לשאת גם בחובות". פלמון חתם את מכתבו בקביעה ש"רצוי שהפקידים בנצרת ידעו כי הסיכויים לקבלת עבודה במשרדי הממשלה [...] אפסיים, ומוטב להם לחשוב על עבודות אחרות".<sup>32</sup> במכתב נוסף שלו כתב פלמון על פקידי המנדט הערבים כי "רצוי שלא להשתמש בהם", מאחר ש"חזקה עליהם שקיבלו חינוך רע במגעם עם הציבור וביחסם לתפקידם". פלמון הוסיף כי יש לקבל פקיד ערבי לעבודה רק במקרים שבהם אין לו תחליף או שזה "הראה מסירות מיוחדת ליהודים".<sup>33</sup> לנוכח הדברים הללו אין פלא ששילוב הערבים "מבין פקידי הממשלה הקודמים", ובכלל, נעשה במסורה.<sup>34</sup>

## דרישה לחוות דעת ביטחונית לצורך העסקת ערבים במשרדי הממשלה

---

בשנת 1949 נוספה עוד משוכה לשילוב הערבים בשירות המדינה: ראש שירות הביטחון הכללי הציע מנגנון קבלה חדש למועמדים ערבים: "מתוך רצון למנוע חדירת אלמנטים בלתי רצויים למשרדי הממשלה, הננו מציעים לקבוע נוהג ששום עובד ערבי לא יתקבל לעבודה במשרדי הממשלה לפני קבלת חוות דעתו הביטחונית".<sup>35</sup> יועץ ראש הממשלה לענייני ערבים צידד בהצעה זו והסביר

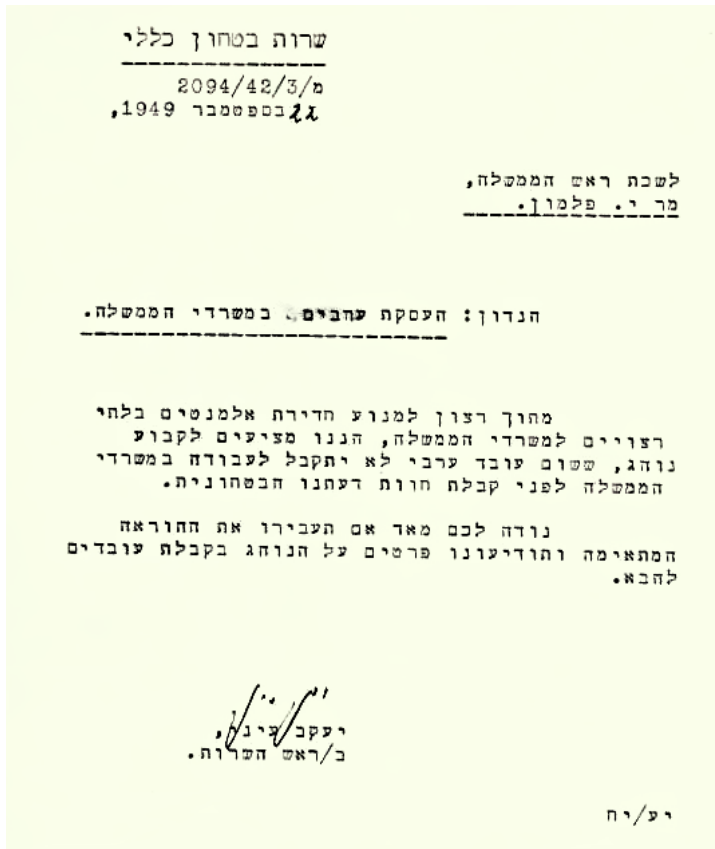
32 מכתב מאת יהושע פלמון אל מטה הממשל הצבאי בעניין "פקידים מובטלים" (8.8.1949).

33 מכתב מיהושע פלמון אל משרד העבודה בעניין "החזרת ערבים מעובדי ממשלה המנדט לשעבר לעבודה בממשלה" (26.8.1949).

34 כך גם משה ארם, חבר כנסת ממפ"ם, קבל במרץ 1949 על מיעוט הפקידים בשירות הממשלתי. ראו "קבל על מעשי אפליה לגבי המיעוט הערבי [...] מיעוט פקידים ערבים בשירות המדינה" דבר 29.3.1949.

35 מכתב מיעקב עינן, ראש שירות הביטחון הכללי, ליהושע פלמון, משרד ראש הממשלה (22.9.1949).

שהסיבה לקביעתה נעוצה בין היתר בכך שהפקידים הערבים "עמדו רובם בקשרים גלויים ונסתרים עם המסיתים ומעוררי המלחמה בישראל", ומשכך, "דבר זה מחייב כי קבלת פקידים ערבים תעשה לפי היכרות אישית של המועמד [...] ולאחר קבלת הסכמת שירותי הביטחון".<sup>36</sup>



מקור: ארכיון המדינה

36 "העסקת ערבים במשרדי הממשלה" 9.11.1949. בהינתן התנאים הללו לא מפתיע שבאותה שנה נכתב בעיתון כי "חלקם של הערבים במנגנון המדינה (פקידות) - כמוהו כאפס". ראו אהרון כהן "מדיניות הממשלה כלפי המיעוט הערבי" על המשמר 25.11.1949.

אציין כי הצורך לקבל אישור ביטחוני לטובת העסקת ערבים לא היה ייחודי לשירות המדינה. גם ערבי שביקש לעבוד בבנק או רצה להתקבל כעובד מן המניין בהסתדרות נדרש לקבל אישור ביטחוני,<sup>37</sup> וכך גם מורים, וכמובן מנהלי בתי ספר. סיכוייו של מי שסוג "לאומני" פחתו מאוד. יתר על כן, גם לאחר קבלתם לעבודה היו הערבים נתונים לפיקוח מסוים, והתבטאויות נגד המדינה היו עלולות לעלות להם במקום עבודתם.

## השפעת מנגנוני ההדרה על שילוב הערבים בשירות המדינה בשנות החמישים

חבר הכנסת דאז ולימים נשיא המדינה יצחק בן צבי, בנאום שנשא בשנת 1950 לפני חברי מפא"י, דיבר בגנות אפליית ערבים בכניסה לשירות הציבורי. אומנם הוא הטיל חלק מן האחריות לאפליה על רמת המועמדים בני האוכלוסייה הערבית, בייחוד בכל הנוגע לידיעת השפה העברית, אך קבע שלפתחה של הממשלה מוטלת האחריות ללמדם את השפה על מנת שישתלבו כראוי.<sup>38</sup> ואולם נראה שלנאומו לא הייתה השפעה רבה, ואפליית הציבור הערבי נותרה בעינה בראשית שנות החמישים.

בשנת 1951 פורסם כי מאה פקידי ערבים בלבד עובדים במשרדי הממשלה.<sup>39</sup> אומנם פקידי אלו שולבו בשירות המדינה אך סבלו מאפליה בשכר לעומת עמיתיהם היהודים, עד שבשנת 1952 הכריזה הממשלה על שוויון בשכר עובדי המדינה הערבים. מספר הפקידי הערבים נותר "זעום".<sup>40</sup> לפיכך השוואת השכר

37 הלל כהן ערבים טובים 244 (2006).

38 Bloch, לעיל ה"ש 2.

39 "מפעולות משרד העבודה בין הערבים" חרות 20.9.1951.

40 גבריאל שטרן "הממשל הצבאי שם לאל 'הכרזת שוויון' של הממשלה - אומרים הפועלים הערבים" על המשמר 16.3.1952.

של העובדים היהודים והערבים לוותה במאמצי גיוס של ערבים, מקצתם פקידי מנדט לשעבר. ניסיונות אלו צוינו בדוח משנת 1952.<sup>41</sup>

כאשר נושא שילוב אזרחי ישראל הערבים בשירות המדינה הגיע לשולחנו של יועץ ראש הממשלה לענייני ערבים, הוא הורה למשרדי הממשלה לענות בערבית לפניית המתקבלות אליהם בערבית, מתוך כוונה ש"הוראה זו תאפשר תעסוקת יתר של סטודנטים ערבים במשרדי הממשלה".<sup>42</sup> חרף הוראה זו שילוב האוכלוסייה הערבית באותן שנים לא נחל הצלחה.<sup>43</sup> אחת הסיבות לכך הייתה הנימוקים הביטחוניים לדחיית מועמדים ערבים כשירים לתפקיד. כך למשל, סטודנטים ערבים שביקשו לעבוד בלשכה לסטטיסטיקה נדחו "בטענה שהינם פסולים מבחינה בטחונית".<sup>44</sup> קווי היסוד של הממשלה שהתמנתה בשנת 1955 נשענו על העיקרון ש"הערבים ובני מיעוטים אחרים ייהנו מכל זכויות האזרח בישראל",<sup>45</sup> אך נראה שגם הבטחה זו הכזיבה, לפחות בכל הנוגע לשילובם בשירות המדינה.

בשנת 1956 התחולל אירוע שהביא לשינויים דרמטיים ביחסי יהודים-ערבים בישראל – טבח כפר קאסם.<sup>46</sup> דומה שאירוע זה הביא הן את האוכלוסייה הערבית והן את האוכלוסייה היהודית להבנה או להתפכחות: שתי הקבוצות כאן כדי להישאר, הערבים לא יקימו מדינה חלופית והיהודים לא יצליחו לדחוק החוצה את האוכלוסייה הערבית.<sup>47</sup>

41 Bloch, לעיל ה"ש 2.

42 "תעסקת הסטודנטים הערבים לטיפול משרד ראש הממשלה" על המשמר 19.8.1955.

43 במאמר שפורסם בעיתון הארץ בשנת 1956 טען זאב שיף שבעיות הקליטה במשרדי הממשלה מביאות משכילים ערבים לעזוב את המדינה. ראו יאיר בוימל צל כחול לבן: מדיניות הממשלה הישראלית ופעולותיו בקרב האזרחים הערבים – השנים המעצבות, 1958-1968 הערה 24 (2007).

44 ראו שמואל דיבון, היועץ לענייני ערבים, בעניין העסקת סטודנטים ערבים על ידי הלמ"ס (7.8.1955).

45 הישיבה התשע-עשרה של הכנסת השלישית, 2.11.1955.

46 כפר קאסם: אירועים ומיתוס (רוביק רוזנטל עורך, 2000): אדם רז טבח כפר קאסם: ביוגרפיה פוליטית (2018).

47 קביעה זו שנויה במחלוקת אך מקובלת בקרב חוקרים. ראו בוימל, לעיל ה"ש 43, עמ' 14.

על פי ממצאי הסקירה "על עובדי המדינה הלא יהודים" משנת 1957, שיעור של האוכלוסייה הערבית בשירות המדינה עמד נכון לאותה שנה על 3.5% מתוך כלל עובדי המדינה – 2,200 מורים, שוטרים, פועלים ופקידים מתוך 62 אלף עובדי מדינה; שיעור המועסקים בפקידות נאמד ב־1.25%. על פי המסמך היו סיבות אחדות לשיעור הזעום של ערבים שהשתלבו בפקידות: הריחוק הגאוגרפי מן "המרכזים האדמיניסטרטיביים"; נימוקים ביטחוניים; "קשיי שפה והבדלים במנטליות"; היעדר הכשרה מקצועית; אינכונות להשתלב; ורמת השכלה נמוכה. כן צוין במסמך כי ישנה "העדפה מצד המשרדים להעסיק יהודים בכל המשרות הגבוהות וכן במשרות הקשורות במגע עם קהל יהודי"<sup>48</sup>. אלא שכפי שניתן ללמוד מהסקירה שלעיל, נימוקים אלו אינם משקפים את התמונה במלואה. אפשר להניח כי צעירים ערבים רבים סברו שאין הצדקה למציאות שבה "בימי שלטון המנדט היו רבים מהם נעשים פקידי ממשלה: היום סגורים בפניהם רוב התפקידים באדמיניסטרציה"<sup>49</sup>.

## העשור השני למדינה: שינוי דקלרטיבי או אופרטיבי?

בעשור השני למדינה התמודדו מנהיגי המדינה עם כמה אתגרים משמעותיים: ביסוס כוחם ומקצועיותם של מנגנוני המדינה; קליטתם של מאות אלפי עולים; והיערכות לימי קרב או מלחמה כוללת מול מדינות ערב השכנות.<sup>50</sup> ואולם עשור זה סימן שינוי מסוים לטובה עבור האוכלוסייה הערבית שחיה תחת השלטון הצבאי. אומנם הממשל הצבאי – בניגוד להמלצות ועדת השרים בראשות פנחס רוזן – לא בוטל, אך עם זאת צומצמו מגבלות התנועה שהוטלו על הערבים בעשור

48 "סקירה על עובדי מדינה לא יהודים בשירות המדינה", נציבות שירות המדינה (9.9.1957). א"מ גל-47242/3 "סקירה של ערבים בישראל".

49 נחום פונדק "הצעירים הזועמים בנצרת" דבר 25.7.1958.

50 יאיר בויםל "עקרונות מדיניות האפליה כלפי הערבים בישראל: 1948-1968" עיונים בתקומת ישראל טז (2006).

הראשון.<sup>51</sup> בעקבות הקלות אלו ניתן לציין שינויים משמעותיים שהתרחשו בכל הנוגע להשתלבות האוכלוסייה הערבית בשוק העבודה וגם בשירות המדינה.<sup>52</sup> עם זאת, לא כל הערבים במדינת ישראל נהנו באופן שוויוני מיחסה המשופר של המדינה. ייתכן שבמידה מסוימת אפשר לזקוף זאת לחובתו של אורי לוברני, שהיה היועץ לענייני ערבים של ראש הממשלה בשנים 1957-1963. לוברני דגל בהעדפה של הדרוזים על פני שאר האוכלוסייה הערבית בשל נכונותם לשאת בחובות הביטחוניות.<sup>53</sup>

במרץ 1958 פורסם ששיעור הפקידים הערבים בשירות המדינה עמד על 1% (שיעורם בתוך החברה הישראלית היה כ-10%).<sup>54</sup> על פי פרסומי הממשלה, באותה שנה חל שינוי משמעותי ביותר ו-300 עובדים ערבים נוספו לעובדי המדינה.<sup>55</sup> עם זאת, השינוי לא הורגש בקרב צעירים ערבים, ואלו תבעו בכנס שנערך בשנת 1959 את "פתיחת שערי משרדי הממשלה ומוסדות הציבור בפניהם".<sup>56</sup> תסכולם ניכר מכתבתו של יגאל לוסין על סטודנטים ערבים, שקבלו על כך ש"אפילו הפקידים הממשלתיים המטפלים בענייני המיעוט הערבי הם יהודים".<sup>57</sup> התסכול על הקשיים להיקלט כעובדים מן המניין במשרדי הממשלה עלה על סדר היום הציבורי גם עם פרסום מכתבו של עזמי עודה, אקדמאי בעל תואר מוסמך שבמשך שנתיים מאז סיום לימודיו פנה למקומות עבודה, ובתוכם גם משרדי ממשלה, אך שוב ושוב נמסר לו כי "אין לנו מקום עבודה פנוי".<sup>58</sup> שווותם ומצוקתם של האזרחים הערבים עקב מצבם הכלכלי הרעוע, שנבע משיעורי אבטלה גבוהים, נתקלו בחומה של אדישות מצד הממשלה – שלא הטריחה את עצמה לגבש

51 העשור הראשון: תשי"ח-תשי"ח 149, לעיל ה"ש 31, עמ' 149.

52 Bloch, לעיל ה"ש 2.

53 עוזי בנזימן ועטאללה מנצור דיירי משנה: ערביי ישראל – מעמדם והמדיניות כלפיהם (1992).

54 דוד סיתון "בעיות המיעוט הערבי בעשור למדינה" הבוקר 24.3.1958.

55 עקיבא גוברין "על ערביי ישראל להשתלב בחיי החברה והמשק" דבר 15.2.1959.

56 יונה שמש "קריאה לשיווי זכויות והתערות בחיי המדינה" למרחב 2.3.1959.

57 יגאל לוסין "73 צעירים זועמים" מעריב 26.6.1959.

58 "כבוד השר מחבקש להשיב: ישונה היחס לאינטליגנציה הערבית!" קול העם 21.6.1959.

מענה הולם וכולל. לאורך שנות החמישים התעלמה הממשלה משיעורי האבטלה באוכלוסייה הערבית ואף לא פרסמה אותם כקטגוריה נפרדת בנתונים הכלליים בשנתון הממשלתי.<sup>59</sup>

## התחייבויותיו של בן־גוריון: תעמולת בחירות או שינוי אמיתי בתפיסה?

במרץ 1959 קבע ראש הממשלה דוד בן־גוריון כי "משרד ראש הממשלה רואה כאחד מתפקידי הכנסת פקידים ומומחים ערביים למשרדי הממשלה".<sup>60</sup> באותה שנה התייחס ראש הממשלה פעם נוספת לנושא. בדיון בכנסת שתואר כ"סוער" הוא חזר על עמדתו בעניין החשיבות של שילוב הערבים בשירות המדינה והסביר כי "לא מתוך הנימוק הנאיבי [...] שהדבר יביא את השלום אלא בגלל היותם אזרחים ישראלים שמגיע להם כל מה שמגיע לאזרח ישראלי".<sup>61</sup> באותה הזדמנות פנה למשרדי הממשלה בדרישה שיעסיקו מועמדים ערבים לאור "חובת המדינה לדאוג לתעסוקת האינטליגנציה הערבית".<sup>62</sup> שנה לאחר מכן בפגישתו של בן־גוריון עם נציגי מפלגת מפא"י הוא טען כי "פנה לכמה מידידי במשרדי הממשלה [...] בבקשה כי יעסיקו משכילים ערביים".<sup>63</sup>

59 בנזימן ומנצור, לעיל ה"ש 53.

60 "ראש הממשלה סוקר את הידוק קשרי ישראל עם עמי אסיה ואפריקה" דבר 17.3.1959.

61 "דיון סוער בכנסת על האינטליגנציה הערבית" למרחב 8.4.1959.

62 "חילופי דברים מפא"י-מפ"ם בקשר לייצוג הערבים בכנסת" דבר 8.4.1959. זה המקום לציון כי בחודש מאי הגיע בן־גוריון לביקור בכפר ערבי, אך לפי הכתבה התחמק מלענות על השאלות על "הבעיה המחמירה משנה לשנה" של מאות ערבים בוגרי מערכת החינוך אשר "מסתובבים באפס מעשה בחוצות הערים והכפרים מבלי שיוכלו להתקבל לעבודה מתאימה במשרדי הממשלה". ראו אמנון קפליוק "בן גוריון מבקר בכפר ערבי" על המשמר 22.5.1959.

63 חופיק טובי "קטונתם רבוחי" קול העם 9.10.1959.

שנה לאחר מכן התחייב ראש הממשלה פעם נוספת להעסקת משכילים ערבים,<sup>64</sup> ובדיון שנערך במזכירות מפא"י הורה על צעדים מעשיים בנדון: "פתיחת כל משרדי הממשלה – פרט לביטחון ואוצר בפני האנטליגנציה הערבית".<sup>65</sup> כמה חודשים לאחר מכן הוחלט בממשלה כי עשרות ערבים ייקלטו במשרדי הממשלה ובהסתדרות.<sup>66</sup> ואכן, נתונים שפורסמו בדיון בכנסת על הבעיות הכלכליות של האוכלוסייה הערבית העידו על הגברה מסוימת בשילוב האוכלוסייה הערבית. עדיין, נכון לשנת 1960, שיעורם בשירות המדינה נותר נמוך: מתוך 35 אלף עובדי מדינה רק 650 השתייכו לאוכלוסייה הערבית – 1.7%.<sup>67</sup> מצב זה הביא לתסכול גדול בקרב משכילים צעירים. ראשד חוסיין, משורר ממוסמוס, פעיל מפ"ם שנחשב לאחד הקולות החשובים של האינטלקטואלים הערבים הצעירים באותה העת (ושלימים עזב את ישראל והפך לפעיל אש"ף<sup>68</sup>), ביטא מצוקה זו ואמר:

הצעירים הערבים אינם מוצאים עבודה ההולמת את כישוריהם, המדינה דורשת מהם נאמנות אך אינה מאמינה בהם בעצמה, השלטונות מטפחים את הזקנים, חניכי השלטון התורכי הסרים למרות הממשל הצבאי, והצעירים צריכים למצוא פורקן במקום אחר. אין ממנים אותם למישרות ממשלתיות וציבוריות ומתעלמים מהם.<sup>69</sup>

תחושות אלו הביאו את חבר הכנסת תופיק טובי ממק"י לדרוש ממשרדי הממשלה "לנקוט יחס של שוויון לגבי העסקתם של דורשי עבודה משכילים בקרב האוכלוסייה הערבית".<sup>70</sup> הפעולות שנקטו בהמשך אותה שנה היו ניצנים

64 "ב.ג. יפעל להעסקת משכילים ערבים" דבר 4.2.1960.

65 שמואל שגב "הוחלט על קו ליברלי כלפי המיעוט הערבי" מעריב 24.3.1960.

66 "עשרות משכילים ערבים יעבדו במוסדות ההסתדרות" דבר 12.8.1960.

67 "החושבים הערבים אינם חובעים חסד אלא כיבוד זכויותיהם" קול העם 25.3.1960.

68 שרה אוספקי לזר "מהסתדרות עברית להסתדרות ישראלית: השתלבותם של ערבים בארגון, 1948–1966" עיונים בתקומת ישראל י 381, 417 (2000).

69 ראשד חוסיין "מדוע זועם המשכיל הערבי הצעיר?" 22 אתגר (אוגוסט-ספטמבר 1960).

70 "הצעת הה"כ ח. טובי בשם סיעת מק"י לסיכום הדיון על סקירת שר העבודה" קול העם 8.1.1961.



ראשונים של היענות לדרישת הציבור הערבי בישראל – עד חודש יוני 1961 נקלטו יותר ממאה עובדים ערבים בשירות הציבורי.<sup>71</sup> נוסף על כך, בחודשים יוני ואוגוסט דווח כי "עשרות רבות של משכילים ערבים ודרוזים ייקלטו בעתיד הקרוב ביותר במוסדות ממלכתיים והסתדרותיים".<sup>72</sup> לפי נתונים שפורסמו בדצמבר 1961,<sup>73</sup> להוציא 1,400 מורים ערבים המועסקים במשרד החינוך – מספר הפקידים במשרדי הממשלה עדיין היה נמוך מאוד: 25 במשרד ראש הממשלה, 117 במשרד האוצר ו-25 פקידים במשרד הסעד. שר האוצר ציין כי אחת הסיבות למספר הנמוך של עובדים ערבים היא "רמת כשירותם הנמוכה".<sup>74</sup> נתונים מפורטים יותר שפורסמו באפריל 1962 חשפו את הפילוח המדויק של הערבים המועסקים בשירות המדינה – 1,400 מורים; מאתיים שוטרים ומאתיים פקידי ממשלה "המהווים 0.5% מכלל הפקידים הממשלתיים".<sup>75</sup>

## משכילים ערבים מובטלים: "מטרה נוחה לתעמולה של גורמים לאומניים"

בשנת 1962 פורסמה תוכנית פעולה לאוכלוסייה הערבית שעתידה להביא גם ל"מציאת פתרון תעסוקה לאינטליגנציה וקליטת פקידים בכירים במשרדי הממשלה".<sup>76</sup> נוסף על כך, משרד ראש הממשלה החליט כי משרדי הממשלה ישריינו משרות לאוכלוסייה הערבית, בין השאר לנוכח העובדה שמשכילים ערבים

71 יואל דרויש "עשרות משכילים מבני המיעוטים לעבודה במוסדות ציבוריים" דבר 27.6.1961.

72 יואל דרויש "לא בסיסמאות סרק אלא בנאמנות למדינה ושיחוף כן – נקדם אח מעמד העובדים" דבר 8.8.1961.

73 במענה לשאלתה שהגישו חברי הכנסת יוסף כמיס ודיאב עובד שעליה ענה שר האוצר לוי אשכול.

74 "קרוב ל-2000 בני מיעוטים נקלטו בשירות הממשלה" דבר 20.12.1961.

75 "התקציב – ומצוקת האוכלוסייה הערבית" קול העם 6.4.1962.

76 בויםל, לעיל ה"ש 43, עמ' 55.

שלא נקלטו בשוק העבודה "נהפכו למטרה נוחה לתעמולת גורמים לאומניים".<sup>77</sup> בכך נעשה שירות המדינה למוקד המבקש לנטרל אפשרות של תסיסה פוליטית בקרב הערבים. במילותיו של אילן סבן על עובדי ההוראה הערבים שנקלטו במערכת החינוך, בדברים היפים גם לענייננו: "[...] שהאליטות הפוטנציאליות של המיעוט נדחקות בעוצמה לנתיב תעסוקתי המעקר אותם, באורח לגיטימי למדי, מפעילות פוליטית לשינוי חברתי".<sup>78</sup> ודוק, שירות המדינה הוא מרחב המחייב את הבאים בשעריו ללויאליות ומחויבות למדינה. שיבוץ משכילים ערבים במרחב זה אמור להבטיח או לפחות לצמצם את האפשרות למנהיגות ערבית משכילה היוצאת נגד המדינה.

על רקע האמור לעיל, באותה שנה פורסמו משרות ייעודיות לערבים ברשות המיסים במשרד האוצר.<sup>79</sup> חרף הטענות שמכרז זה נעשה לצורך הבחירות, ההיענות לפרסום מצד האוכלוסייה הערבית הייתה מדהימה – אלף מועמדים ל-25 משרות פנויות.<sup>80</sup> הביקוש הגדול של האוכלוסייה הערבית להשתלב בשירות המדינה לעומת ההיצע המוגבל הוביל ככל הנראה את לשכת היועץ לענייני ערבים לפנות למוסדות ציבוריים ולמשרדי ממשלה על מנת שיקלטו מועמדים ערבים לשורותיהם.<sup>81</sup> בשנת 1963 נבחר לוי אשכול לראשות הממשלה. אחת מהחלטותיו הראשונות הייתה לפעול לטובת שילוב משכילים ערבים בשירות המדינה. בשנת 1964 הגיע שיעורם של העובדים הערבים במשרדי הממשלה למעל 2.5%,<sup>82</sup> אך עדיין – כתבות מאותה עת מעידות כי הציבור הערבי חש שסיכוייו להיקלט במשרדי הממשלה עדיין נמוכים ביותר.<sup>83</sup>

77 "משרדים יפרישו משרות לקליטת משכילים ערביים" מעריב 10.1.1962.

78 אילן סבן "המשפט והמיעוט הערבי-פלסטיני בשלושת העשורים הראשונים למדינה: מתכונת הפיקוח" מחקרי משפט כד 565, 631 (2008)

79 "משרות פנויות במשרד האוצר" מעריב 28.6.1961. ראו גם "25 משכילים ערבים ודרוזים יתקבלו לעבודה במשרד האוצר" דבר 28.6.1961.

80 קול העם 15.5.1962.

81 "פעולה להשגת תעסוקה לצעירים ערבים משכילים" למרחב 14.3.1962. זו לא הייתה הקריאה היחידה במרוצת השנים מצדו של היועץ לענייני ערבים. ראו יואל דר "התפטרות מפתיעה אם כי לא בלתי-צפויה" דבר 11.1.1977.

82 בוימל, לעיל ה"ש 43, עמ' 167.

83 מיכאל אסף "הנוער הערבי בישראל" דבר 27.3.1964.

ייתכן שתחושה זו התבססה על העובדה שבחלק גדול מהמשרדים שיעור הערבים היה נמוך במיוחד. דוגמה לכך היא משרד הדואר, שנכון לאותה שנה השתייכו רק 177 מתוך 9,000 עובדיו לאוכלוסייה הערבית.<sup>84</sup> נוסף על כך, יודגש כי רוב הפקידים הערבים שהשתלבו בשירות המדינה היו זוטרים. עיון בשנתון הממשלה לשנת 1965, שבו מתפרסמת רשימת הפקידים הבכירים, מגלה כי המשרדים ששילבו ערבים בשורותיהם הותירו אותם מחוץ לסגל הבכיר – או בלשון מאמר בעיתון דבר, "שהשירות הציבורי בדרגותיו הבכירות חסום בפני הערבים": מתוך 2,500 פקידים בכירים נמנו בשנתון שלושה פקידים ערבים בכירים.<sup>85</sup>

## מינויו של שמואל טולידאנו לתפקיד היועץ לענייני ערבים: ראשיתו של שינוי?

בשנת 1965 מונה שמואל טולידאנו לתפקיד היועץ לענייני ערבים של ראש הממשלה. קודמיו החזיקו בגישה – ששיקפה גם את הדעה הרווחת בגופי הביטחון והגורמים הבכירים במערכת הפוליטית – שהערבים הם משום איום, וממילא יש לעצב את המדיניות כלפיהם מתוך נקודת מוצא זו. כך, כפי שצוין בסעיף הקודם, גם כאשר הוחלט לקדם צעדים משמעותיים לשילובם בשירות המדינה, הסיבה הייתה בין היתר החשש שהמשכילים הערבים שלא ישתלבו בשוק העבודה ייטו לאמץ רעיונות לאומניים. אלא שעם מינויו של טולידאנו חל שינוי בגישה כלפי הציבור הערבי, שבא לידי ביטוי גם לעניין שילובם בשירות הציבורי. דא עקא, שינוי הגישה לא הוביל לשינויים ניכרים הלכה למעשה.<sup>86</sup>

בשנת 1966 דיווח ראש הממשלה בנאום בכנסת על כך "שנמשכת המגמה לעשות לקליטתם של ערבים ודרוזים בשירות המדינה".<sup>87</sup> בהמשך, קליטה כזאת

84 "התנגדות בכנסת להעברת שירותי הטלפון לחברה פרטית" קול העם 29.4.1964.

85 דני רובינשטיין "צעירים בלי עבודה, בלי עתיד" דבר 24.11.1970.

86 בנזימן ומנצור, לעיל ה"ש 53, עמ' 214.

87 "נאום ראש הממשלה בכנסת" דבר 19.5.1966. באותה שנה אכן דווח בעיתון דבר על שמונים צעירים ערבים בוגרי תיכון שאחדים מהם עמידים להיקלט בשירות

התאפשרה בזכות שורה של מהלכים שנקטה הממשלה בשנות 1967 ובראשם – לנוכח ההבנה שמדובר בחסם משמעותי – הכנת צעירים ערבים משכילים לראיונות עבודה בשירות המדינה. באותן שנים חל שינוי דרמטי ביחסי יהודים-ערבים בישראל – תחילה ביטול הממשל הצבאי (בשלב הראשון בהכרזה על פקיעתו מיום 1 בדצמבר 1966 ובהמשך סיומו בשנת 1967),<sup>88</sup> ובשנה שלאחר מכן התרחשה מלחמת ששת הימים. האירועים הללו, וההבנה בדבר מגבלות הכוח והלגיטימיות של הממשל הצבאי, יצרו מפנה בקרב האוכלוסייה הערבית והיהודית כאחד.<sup>89</sup> ואולם ההצהרות התומכות בשילוב נמשכו אבל לא ניכר שינוי ממשי בשיעור הערבים המשתלבים בשירות המדינה וברמת בכירותם. כך, בדיקה שנערכה בשנת 1970 העלתה כי בעוד שיעור הערבים בישראל עמד על 12%, שיעורם בפקידות הציבורית היה 1.5% בלבד – ירידה של למעלה מ-1% לעומת נתוני שנת 1964.<sup>90</sup> הגידול בשיעורי האבטלה בקרב הערבים הביא את נציגי המחלקה הערבית בהסתדרות לקרוא לממשלה לקלוט משכילים ערבים.<sup>91</sup> גם ברמות הבכירות של הפקידות הערבית בשירות המדינה לא חל שינוי של ממש, ולמעט במשרד החינוך והתרבות, שגייס לשורותיו את הרוב המכריע של הערבים שהשתלבו בשירות המדינה, "משרדי ממשלה אחרים כמעט שאינם מעסיקים עובדים ערבים במשרות רמות".<sup>92</sup> כאשר ראש הממשלה לוי אשכול נדרש לכך, הוא טען כי "אם אין מקבלים פקידים ערבים ודאי יש לזה נימוק מדיני עדין".<sup>93</sup>

---

המדינה לאחר שיעברו בהצלחה בחינות של נציבות שירות המדינה. ראו "משכילים מבני המיעוטים ייקלטו במשרדי הממשלה" דבר 12.1.1966.

88 יצחק גל-נור ודנה בלאנדר המערכת הפוליטית בישראל: שנים ראשונות; מבנה מוסדי; התנהגות פוליטית; בעיות לא פתורות; הדמוקרטיה בישראל, כרך ב, 909 (2013).

89 בוימל, לעיל ה"ש 43, עמ' 231.

90 רובינשטיין, לעיל ה"ש 85. תימוכין נוספים לנתונים הללו ניתן למצוא בכתבה שפורסמה בכותרת "ערביי ישראל: 12 אחוזים באוכלוסייה ופחות משני אחוזים בפקידות" דבר 3.51968. ראו גם "הובעים הבטחת עבודה יזומה למובטלים מכפרי המיעוטים" דבר 15.1.1967.

91 "בקשה לממשלה לקלוט משכילים ערביים במשרדה" למרחב 13.1.1967.

92 ראו מוחמד ווהד "קליטת האינטליגנציה הערבית בשירות המדינה: בעיה שמחריפה על המשמר" 18.10.1968. ווהד ציין עובדים ספורים במשרד הפנים, רכז לענייני מיעוטים, קצינים ומפקחי תברואה במשרד הבריאות וכמה עובדים במשרד החקלאות והעבודה ובמשרד הדואר.

93 "בין הפטיש והדוכן" הצפה 5.3.1968.

## מסיום הממשל הצבאי ועד חקיקת החובה לייצוג הולם

העשור השלישי למדינה נצרב היטב באתוס הקולקטיבי בגלל מלחמת ההתשה ומלחמת יום הכיפורים, שגבתה את חייהם של אלפים. בעשור זה התרחשו גם חילופי שלטון היסטוריים, ומנחם בגין נבחר לכהן כראש הממשלה לאחר שנים ארוכות שבהן ישב באופוזיציה. עשור זה היה משמעותי גם עבור החברה הערבית: תום הממשל הצבאי, כניסת פלסטינים לשוק העבודה בישראל ועיצוב הזהות הפוליטית – בין היתר בעקבות אירועי "יום האדמה" של שנת 1976, שבהם נהרגו שישה מפגינים מאש כוחות הביטחון. בחירות 1977, שכאמור השפיעו ללא היכר על מגמות פוליטיות בקרב הציבור היהודי בישראל, היו גם נקודת ציון חשובה עבור האוכלוסייה הערבית – לראשונה מפלגה ערבית עצמאית, הרשימה הערבית המאוחדת, התמודדה לבחירות לכנסת ונבחרה לכהן בה.<sup>94</sup>

בתחילת שנות השבעים הטענה הרווחת הייתה שהמספר הקטן של ערבים המאיישים משרות ממשלתיות נובע משילוב של מיעוט יחסי של צעירים משכילים לצד אפליית הצעירים הערבים המשכילים שניגשים לבחינות.<sup>95</sup> לפיכך ננקטו צעדים מערכתיים נקודתיים אחדים כדי לעודד את שילוב האוכלוסייה הערבית בשירות המדינה: בפברואר 1970 פורסם על תוכנית לקלוט כ־150 עובדים ערבים במשרדי הממשלה.<sup>96</sup> אלא שנראה כי רובם המכריע השתלבו בתפקידים זוטרים, ואת מספר הערבים שתפסו משרות בכירות במוסדות ציבוריים וממשלתיים עדיין היה אפשר "למנות על כף יד אחת".<sup>97</sup> על רקע הדברים הללו, בשנת 1971 אמרה ראש הממשלה גולדה מאיר "שיש לפעול למען קידום של צעירים ערבים כדי שיתפסו עמדות

94 להרחבה על מגמות חשובות בעשור זה ראו ישראל 1967-1977: המשכיות ומפנה (אביבה חלמיש ועופר שיף עורכים, 2017).

95 Bloch, לעיל ה"ש 2.

96 "150 ערבים יקלטו במשרדי הממשלה בלי מכרזים" דבר 22.2.1970.

97 דני רובינשטיין "מינוי זועבי ובעיית המיעוט הערבי" דבר 20.5.1971. כך למשל, קטעי עיתונות מעידים כי טרם התמנה סמנכ"ל ערבי במשרד החינוך או כלכלן בכיר במשרד האוצר. ראו שלמה אבינרי "ערבי ישראל" מעריב 6.8.1971.

מפתח ההולמות את כישוריהם בשירות המדינה"<sup>98</sup>. מכתבו של סעיד ת'אבת צאלח מדצמבר 1971 מעיד על כך שלפחות בשנה זו לא ננקטו פעולות משמעותיות בנדון. צלאח כותב: "שלחתי בקשות לקבלת עבודה לכל המשרדים הממשלתיים ללא יוצא מן הכלל אך לא זכיתי לאחזן קשבת שכן התשובות היו: רשמנו את שמך, וכיום כל התפקידים מאוישים"<sup>99</sup>.

ואולם רק בשנת 1973 נקטה הממשלה כמה פעולות חשובות בנושא, שהוכיחו, אולי לראשונה, את מחויבותה של הממשלה לקליטת ערבים בשירות המדינה. ראשית, מחודש יוני הקדישה ועדת העבודה של הכנסת ארבע ישיבות לעניין "שילוב הצעירים הערבים בחיי המדינה". בסיום הדיון המליצה הוועדה על כמה צעדים חשובים: שריון תפקידים במשרדי הממשלה לבוגרי אוניברסיטאות ערבים; קביעה של ידיעת השפה הערבית כחלק מהדרישות של מרכזים מסוימים; פתיחת הכשרות מטעם נציבות שירות המדינה למועמדים ערבים "על מנת להכשירם לתפקידים ההולמים את כישוריהם במסגרת המנגנון הממשלתי"; ניצול של כלי התקשורת על מנת להגיע למועמדים ערבים; תרגום מרכזים לשפה הערבית; ייזום פעולות הסברה "להגברת הנכונות להעסיק בני מיעוטים בסקטור הממשלתי והציבורי" ועוד.<sup>100</sup> באותו חודש נוסף תפקיד חדש בנציבות שירות המדינה – האחראי לשילוב בני מיעוטים בשירות המדינה – ולתפקיד מונה מיכאל גורדון, בכיר בנציבות.<sup>101</sup> קשה להפריז בחשיבות ההחלטות הללו בכל הקשור

98 יוסף איסמעיל "תביעה לקידום צעירים ערבים בשירות המדינה" למרחב 11.1.1971. למרות זאת גם בשנת 1972 כתב תופיק חורי כי הערבים עדיין לא נקלטים "בהתאם למספרם לכישוריהם ולרמת השכלתם". ראו תופיק חורי "מה רוצה המדינה מאזרחיה הערבים" דבר 5.9.1972.

99 א"מ גל-17078/36 "מועמדים עובדים מבני המיעוטים".

100 "שילוב המשכילים הערביים בחיי המדינה" 19.7.1973, א"מ גל-56392/1. "העסקת בני מיעוטים בשירות המדינה".

101 "מונה אחראי לשילוב בני מיעוטים בשירות המדינה" דבר 18.7.1973. נוסף על כתב המינוי מאח הנציב כתב זאב בונה, הממונה על ענייני העובדים, למיכאל גורדון את הדברים האלה:

נציב שירות המדינה מינה אותך היום באופן חגיגי [...] נוסף על תפקידך כמרכז הטיפול אצלנו בעידוד גיוס בני המיעוטים לשירות המדינה [...] אמסור לך פרטים בעל פה והדבר מחייב כמה פעולות מיידיות מהן פרסום המיניו בעיתונות ופרסום חוברות המכרזים לערבית.

לשילוב האוכלוסייה הערבית בשירות המדינה – למעשה, הן רלוונטיות גם כיום. כחלק מהמאמץ הממשלתי "לשלב ערבים בתפקידי מפתח בהתאם לכישוריהם" הוחלט לפרסם מכרזים לעובדים חדשים גם בשפה הערבית.<sup>102</sup> נוסף על כך, באותו חודש "הוחלט עקרונית" לקלוט שלושה עובדים ערבים ללשכת יועץ ראש הממשלה לענייני ערבים. בספטמבר 1973 מינתה ראש הממשלה גולדה מאיר ועדה בראשות נציב שירות המדינה "שתבחן עניין העסקתם של משכילים ערבים אזרחי ישראל במשרות [...] במשרדי הממשלה". את מסקנותיה היה עליה לגבש עד נובמבר 1973.<sup>103</sup> מלחמת יום הכיפורים באוקטובר 1973 עצרה את העיסוק הממשלתי בנושא (כמו בנושאים רבים אחרים), אך לא לזמן רב.

## פרסום מסקנותיה של הוועדה: ניצנים ראשונים של יישום

בינואר 1974 פורסם דוח הוועדה שמינתה גולדה מאיר ונכללו בו המלצות אחדות: למשל, "שיכלול דרכי הפרסום" ודרכי הפנייה של מועמדים ערבים למשרדי הממשלה לצורך "מתן אמינות לרעיון העסקת עובדים ערבים בשירותי הממשלה". המלצות נוספות עסקו בייעוד משרות ניהול "המתפנות מעובדים יהודים" ויצירת 24 משרות ייעודיות חדשות לעובדים ערבים.<sup>104</sup> במאי 1974, זמן קצר לפני תום

---

מכתבו של זאב בונה, הממונה על ענייני העובדים, למיכאל גורדון בעניין "גיוס ערבים (משכילים)" (2.7.1973).

102 יואל דר "משכילים ערבים יקלטו במשרדי הממשלה" דבר 15.8.1973. ראו גם יואל דר "משרדי הממשלה יציעו משרות למשכילים ערבים" דבר 25.7.1973. באוגוסט 1973 דווח כי 75 ערבים ייקלטו "בחודשים הקרובים" במנגנון הממשלתי. שבועיים לאחר מכן פורסם כי מאה ערבים הגישו את מועמדותם לקבלת משרות. ראו "100 משכילים ערבים הציעו עצמם למנגנון" דבר 27.8.1973.

103 ראו את כתב מינוי הוועדה (בהרכב של שישה גברים יהודים) מאת גולדה מאיר, 2.9.1973, א"מ גל-56392/1 "העסקת בני מיעוטים בשירות המדינה".

104 ראו מכתבו של חיים קלוגמן, מנהל מחלקת חוקה וחקיקת פנים, אל היועץ המשפטי לממשלה בעניין "דוח הוועדה לעניין העסקת משכילים ערבים במשרדי הממשלה" (28.1.1974).

כהונתה בתפקיד, אישרה ראש הממשלה את המלצות הוועדה.<sup>105</sup> בדוח הביצוע של ההמלצות שפורסם ב־1975 דווח כי לשכות העבודה מפנות אזרחים ערבים להגיש מועמדות בשירות המדינה; המכרזים מתפרסמים בעיתונות הערבית; אושר מינויים של עשרים ערבים לוועדות הבוחנים של המועמדים לשירות המדינה "גם במשרות להן ניגשו מועמדים יהודים בלבד"; ואושרו 24 תקנים למשרות חדשות במשרד הפנים, משרד החינוך והתרבות, משרד ראש הממשלה ומשרד המשפטים, שנועדו לאיוש על ידי מועמדים ערבים.<sup>106</sup> בשנת 1975 מונו ערבים לתפקידים בכירים בשירות המדינה – לכהונת סגן ליועץ ראש הממשלה לענייני ערבים ולתפקיד עוזר ליועץ ראש הממשלה לענייני ערבים.<sup>107</sup> עוד נכתב כי "אין מניעה שערבים בעלי השכלה והכשרה מתאימה יכהנו בתפקידים ממשלתיים המשרתים את כלל האוכלוסייה".<sup>108</sup>

## **החלטת הממשלה הראשונה "לשילובם של אזרחי ישראל הערבים בחיי המדינה"**

---

בשנת 1976, על רקע אירועי יום האדמה,<sup>109</sup> התקבלה החלטת ממשלה בעניין שילוב האוכלוסייה הערבית בשירות המדינה.<sup>110</sup> במסמך הרקע להחלטה הוצע

- 105 "ראש הממשלה אישרה ההמלצות לקליטת ערבים בשירות המדינה" דבר 21.5.1974.
- 106 ראו דיווח על ביצוע המלצות הוועדה המיוחדת לשילוב משכילים ערבים בשירות המדינה (זיכרון דברים מיום 12.3.1975). ראו גם דיווח בעיתונות על קליטת המועמדים אצל יואל דר "ערבים נקלטים במשרדי הממשלה" דבר 3.3.1975.
- 107 יוסף וקסמן "לראשונה: ערבים לתפקידים בכירים בשירות המדינה" מעריב 23.1.1975.
- 108 "שילוב ערבים בפקידות הבכירה" דבר 25.1.1975.
- 109 יצחק רייטר "שילוב אקדמאים ערבים בשירות המדינה (1997)".
- 110 ועדיין באותה שנה פורסם כי גולדה מאיר טענה ששילוב האוכלוסייה הערבית לקוי. ראו משה מייזלס "גולדה חובעת: שילוב הערבים במוסדות הממשלה והמשק" מעריב 21.11.1976.



הסבר לשאלה "מדוע אין הערבי יכול למצוא תעסוקה העונה על ציפיותיו?": גם כאשר מועמד לשירות המדינה מקבל את אישור שירות הביטחון הכללי להעסקתו, המשרד שאמור לקלוט אותו סובר שנעשתה טעות בהערכת הסיכון בשל "רתיעה פסיכולוגית מהכנסת ערבים למסגרות שהן לרוב יהודיות טהורות".<sup>111</sup>

בשנת 1977 החליטה ועדת השרים לענייני ערבים להגביר את הקליטה של משכילים ערבים בשירות המדינה באמצעות מהלכים אחדים.<sup>112</sup> גיבוש תוכנית מפורטת של היועץ לענייני ערבים ונציב שירות המדינה; הקצאת משרות חדשות;<sup>113</sup> צירוף נציגי ציבור ערבים לוועדות המכרזים;<sup>114</sup> הטלת המשימה לפנות אל משרדי הממשלה "בדרישה נמרצת לפתוח את שעריהם בפני עובדים ערבים על משרד הכלכלה". עוד הוחלט כי בניגוד לעבר, הערבים שיתקבלו יאישו לא רק משרות הנוגעות לערבים.<sup>115</sup> נוסף על כך, נקבע יעד לקליטת חמישים עובדים ערבים בתפקידים בכירים – בעיקר בשירותי הרווחה והמיסים.<sup>116</sup> באותה שנה פורסם כי גם משרד החינוך יקלוט עשרות משכילים ערבים על מנת "להתגבר על המחסור בכוח אדם מקצועי ומיומן, הפוגע בהתפתחות [...] החינוך במגזר הערבי".<sup>117</sup>

בראייה היסטורית ניתן לומר כי ההחלטות של ועדת השרים מן השנים 1976-1977 לא קוימו ככתבן וכלשונו, בלשון המעטה: לשם הדוגמה – על

111 רקע להצעות להחלטה של ועדת שרים לענייני ישראל בנושא תעסוקת משכילים ערביים (27.11.1976).

112 על פי נתוני ארכיון המדינה, בשנת 1977 הועסקו 1,086 ערבים בשירות המדינה.

113 "על פי המלצות ועדה בין משרדית יעודדו העסקת משכילים ערבים בשירות הציבורי" מעריב 16.5.1977. ראו גם יוסף צוריאל "ממליצים לשריין משרות ציבוריות למשכילים ערביים" מעריב 11.5.1977.

114 "הממשלה תפעל לקליטת ערבים בשירות המדינה" דבר 16.5.1977.

115 יואל דר "פרס יגיש לממשלה תכנית לשילוב המשכילים הערביים בחיי המדינה" דבר 8.5.1977.

116 יוסף צוריאל "בוחנים שילוב ערבים במוסדות ממשלתיים" מעריב 9.6.1976.

117 "32 משכילים ערביים ייקלטו במשרד החינוך" דבר 16.11.1977. ראו גם יוסף צוריאל "משכילים ערבים ישובצו במוסדות ציבור והמדינה מעריב 6.12.1976.

ההחלטה לשריין מאה משרות לערבים נכתב שנה לאחר מכן כי "דומה כי הבטחה זו לא קויימה"<sup>118</sup>. מסקנה זו מתחזקת עוד יותר בקריאת דוח ועדת המשנה לעניין קליטת ערבים בשירות המדינה, שעליה יפורט בפרק הבא. הדוח הביא מדבריו של שמואל טולידאנו – כאמור, יועץ ראש הממשלה לענייני ערבים באותן שנים – שהעיד בוועדה ושטח לפניו תמונה קשה. לדבריו, "החלטות אלו לא בוצעו הלכה למעשה [...] הביצוע גם נתקל בהתנגדותם של המשרדים, שלא היו מוכנים לקלוט בני מיעוטים – והעדיפו למלא משרות שהתפנו או נוספו באנשים שנראו להם מתוך המשרד או מחוצה לו"<sup>119</sup>.

## שילוב ערבים בעשור הרביעי למדינה

בעשור הרביעי התמודדה המדינה עם מלחמת לבנון הראשונה, עם מיתון כלכלי קשה ועם האינתיפאדה הראשונה – אשר חידדה בקרב האוכלוסייה הערבית את ההכרה בצורך להשתלב בחיי המדינה.<sup>120</sup> למרות התקווה שהפיחו המגמות שצברו תאוצה בראשית שנות השבעים ובמהלכן, עשור זה לא הביא עמו בשורה לערבים שביקשו להשתלב בשירות המדינה. דבריו של שלמה גזית, ראש אמ"ן לשעבר, ביום עיון בנציבות שירות המדינה ממחישים זאת: "מדוע אין סמנכ"ל אחד ערבי? [...] כמה מכרזים הוצאתם בשתי הלשונות גם יחד? [...] כולנו מועלים בתפקידינו בכך שאנו מתעלמים מהערבית. לא הייתי מקבל עובד מדינה שאינו דו לשוני בעברית ובערבית"<sup>121</sup>. וכך, בראשית שנות השמונים, במקום להיאבק על שילוב ערבים בתפקידים בכירים כמו מנכ"ל או סמנכ"ל במשרדי הממשלה,<sup>122</sup>

118 יואל דר "העגלה נוסעת ללא עגלון" דבר 19.5.1978.

119 ראו "הוועדה הציבורית-מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים הנתמכים מתקציב המדינה" (דוח קוברסקי), כרך ב, עמ' 350 (1989).

120 חידר, לעיל ה"ש 16.

121 יוסף אחימאיר "לימוד ערבית מדוברת יונהג בשירות המדינה" מעריב 20.6.1979.

122 אלוף הראבן "אחד מכל שישה ישראלים ואנחנו" מעריב 11.12.1980.

האוכלוסייה הערבית התמודדה עם מציאות שבה אחדים ממשרדי הממשלה ומהתפקידים עדיין סגורים לפניה.<sup>123</sup> ניתן אולי להבין זאת על רקע עמדתו של יועץ ראש הממשלה מנחם בגין לענייני ערבים, שכתב בחוות דעת כי "הערבים נופלים ברמתם מעמיתיהם היהודים, הם אינם מודעים לעובדה זו וכל כישלון שלהם (בקבלת עבודה) נתפס כקיפוח לאומי".<sup>124</sup>

בשנת 1984 נועדו אישי ציבור ערבים עם יצחק שמיר ותבעו ממנו, בין היתר, לפעול לקליטת מועמדים ערבים בשירות המדינה.<sup>125</sup> באוגוסט של אותה שנה כתב שמואל טולידאנו מאמר ביקורת חריף על הקליטה הבעייתית של הערבים בשירות הציבורי. לדברי טולידאנו, שכאמור ליווה את הנושא מקרוב, המציאות השתנתה וכיום "שירות הביטחון לא רק שאינו מתנגד לקליטתם אלא אף מעודד מגמה זו". לדידו, "כל הממשלות היו חסרות אונים מול המציאות של דלתות נעולות בפני המשכיל הערבי" וכשלו במימוש ההחלטה ש"יש לשלב משכילים ערבים בכל משרדי הממשלה".<sup>126</sup> ניתן למצוא תימוכין לדבריו גם בגישתו של משה גינת, שהיה יועץ ראש הממשלה לענייני ערבים בשנים 1984-1986, כפי שהיא מופיעה בספרם של עוזי בנזימן ועטאללה מנצור "דיירי משנה": "ממשלות ישראל מעולם לא קיבלו החלטות בענייני הערבים בישראל חוץ מההחלטה לבטל את הממשל הצבאי [...] הדיונים וההחלטות ההצהרתיות על שוויון ועל שילוב לא לוו במעשים".<sup>127</sup> בספטמבר 1984 מינה ראש הממשלה דאז שמעון פרס צוות היגוי להגשת "הצעת מדיניות בנושא ערביי ישראל". הצוות, שהגיש את מסקנותיו באוקטובר של אותה שנה, קבע כי "אי קליטת משכילים במוסדות הממשלתיים והציבוריים מהווה אחד הגורמים לתסכול, ניכור ומשבר אמון. זהו מוקד תסיסה חריף. טמונים בו סיכונים חמורים אך באותה מידה גם סיכויים

123 ראו מאמרו של אליהו אגרס "שכר האווילות" דבר 5.12.1980.

124 בנזימן ומנצור, לעיל ה"ש 53, עמ' 27.

125 יוסף צוריאל "חובעים לקלוט משכילים ערבים בשירות הציבורי" מעריב 5.1.1984.

126 שמואל טולידאנו "רע אבל לא נורא" מעריב 21.8.1984.

127 בנזימן ומנצור, לעיל ה"ש 53, עמ' 86.

ופריצת דרך ליחסים חדשים". הצוות המליץ לממשלה "לפעול במהירות לקליטת משכילים ערבים במשרדיה על פי כישוריהם".<sup>128</sup>

## ועדת קוברסקי לבדיקה כוללת של שירות המדינה

בשנת 1986 מונתה הוועדה הציבורית המקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה, ועדת קוברסקי. ועדת משנה שלה עסקה במעמדם של בני מיעוטים בשירות המדינה. מן התשובות של נציבות שירות המדינה לפניית ועדת המשנה ניתן ללמוד רבות על מעמדם של הערבים בשירות הציבורי. כך למשל, מתשובתו של מיכאל גורדון, הממונה על ענייני עובדים בנציבות שירות המדינה, עולה כי בנציבות אין מנגנון איסוף מידע על העובדים הערבים, מאחר ש"אין אבחנה בין יהודים למיעוטים". אותה גישה "עיוורת צבעים" באה לידי ביטוי גם מקביעתו ש"אינני רואה מתוך הניסיון, כי קיימת הכבדה או הקלה לגבי המיעוטים בכניסה לשירות". גורדון הסביר שמיעוט העובדים הערבים שנקלטים בשירות המדינה נובע, בין היתר, מהקפאה וביטול של תקנים רבים בשירות המדינה על פי החלטות הממשלה בנודון.<sup>129</sup>

הממצאים שפרסמה הוועדה חשפו את היקף תעסוקת הערבים נכון לשנת 1987 וגילו שהסבריו של גורדון לוקים בחסר ואינם מציינים את התמונה המלאה: הוועדה סקרה שמונה משרדי ממשלה גדולים המעסיקים למעלה מ־30 אלף עובדים (כמעט 60% משירות המדינה) וגילתה כי שיעור הערבים במשרדים אלו עומד בממוצע על 5%. עוד צוין כי שיעורם בכלל שירות המדינה נמוך יותר. המשרדים אשר סייעו בהעלאת הממוצע היו משרד הבריאות, שם שיעור הערבים עמד על 5.9%, ונציבות מס הכנסה ומס רכוש במשרד האוצר, שם נרשם

128 רענן כהן זרים בביתם: ערבים, יהודים, מדינה 314 (2006).

129 ראו מכתבו של מיכאל גורדון, הממונה על ענייני עובדים בנציבות שירות המדינה, לוועדת המשנה למעמד המיעוטים בשירות המדינה, מיום 27.10.1987.

שיעור זהה. לעומת זאת, במשרדים אחרים שנבדקו המצב היה חמור בהרבה. כך למשל, במשרד המשפטים הועסקו בסך הכול שבעה ערבים מתוך 922 עובדים – 0.8%; במשרד החינוך הועסקו 21 עובדים ערבים מתוך 1,667 – 1.3%;<sup>130</sup> במשרד החקלאות הועסקו 75 עובדים ערבים מתוך 2,420 – 3.1%.

להשלמת התמונה – גם בכל הנוגע לעבודת הוועדה עצמה, מרתק לקרוא את חוות דעתו של חבר הוועדה השופט ראסם נאשף שפורסמה אף היא בדוח הוועדה. נאשף העיד שבדיוני הוועדה, נציגי המשרדים הממשלתיים היו עסוקים לעיתים בניסיון להתנער מאחריות ולטעון שאין אפליה בקרבם. נאשף הוסיף שבניגוד לוועדת המשנה שעסקה באוכלוסייה הערבית, הרכב הוועדה המקצועית הראשית וועדות המשנה האחרות לבדיקת שירות המדינה לא כללו ולו חבר ערבי אחד. על כך כתב: "מי ששואף לדבר מסוים (כמו שילוב בני המיעוטים בשירות המדינה) מן הראוי שהוא עצמו יהווה דוגמה לכך".<sup>131</sup>

## ההסכם הקואליציוני והמבצע הממשלתי לשילוב ערבים בשירות המדינה

הוועדה הגישה את המלצותיה בשנת 1989, ואלו התקבלו בממשלה בינואר 1990. בשנתון המדינה של אותה שנה פורסמה רשימה מעודכנת של 2,224 בעלי תפקידים בכירים בשירות המדינה – רק עשרים מתוכם נמנו עם האוכלוסייה הערבית. לא רק שיעור העובדים הערבים היה נמוך. מסמך שפרסמה עמותת סיכוי בשנת 1993 הראה כי במשרדי ממשלה רבים לא הועסקו ערבים כלל.<sup>132</sup>

130 תקן חשוב שנוסף בכל זאת בשנות השמונים על ידי שר החינוך והתרבות דאז יצחק נבון היה מנהל המחלקה לתרבות ערבית במשרד. על פי ידיעה בעיתון מעריב מיום 22.8.1988, מי שמונה לתפקיד היה חורי מואפק – מייסד התאטרון אלנור.

131 דוח קוברסקי, לעיל ה"ש 119, כרך ב 351.

132 כך למשל, במשרד התקשורת, במשרד המשפטים (כולל בפרקליטות המדינה בחביעה הכלליה ובלשכת רישום המקרקעין), במשרד להגנת הסביבה, במשרד הפנים הראשי ובמשרד האוצר הראשי.

נוסף על כך, העובדים הערבים שכן הועסקו לא איישו את הדרגות הבכירות במשרדי הממשלה.<sup>133</sup> בבחירות 1992, במסגרת ההסכמים הקואליציוניים, חתמה ממשלת רבין על מסמך שבו נכתב שהממשלה תפעל לשילוב אקדמאים ומשכילים ערבים בשירות המדינה. בסעיף 11.4 לקווי היסוד של הממשלה נכתב כי "ייעשו מאמצים מיוחדים לקליטת ערבים ודרוזים, ובמיוחד האקדמאים, בשירות המדינה ובמוסדות ציבור שונים, בכל רמות המינהל, על מנת לשתפם באחריות ממלכתית וציבורית". מסמך זה הביא שנה אחר כך לשינוי משמעותי מאוד.<sup>134</sup>

ב-1993 החל מבצע ממשלתי לשילוב ערבים בשירות המדינה. במסגרת המבצע הוקמה הוועדה הציבורית לשילוב ערבים בשירות המדינה בראשות יצחק רייטר, כחלק ממדיניות שקידם שר הכלכלה פרופ' שמעון שטרית. תוכנית הפעולה של הוועדה כללה שלושה צירים: הקצאת משרות מיוחדות לערבים; שכנוע השרים בדבר חשיבותה של מדיניות העדפה מתקנת לאוכלוסייה הערבית והעלאת מודעותם לנושא זה; ואיסוף נתונים על מספר הערבים בכל משרד ממשלתי.<sup>135</sup>

בינואר 1994 החל מה שכונה "שלב א" ביישום דוח ועדת קוברסקי. ועדת השרים לענייני כלכלה אישרה פטור ממכרז לשמונים משרות ייעודיות לערבים; הוקצו ארבעים משרות ייעודיות ל-16 משרדי ממשלה ויחידות סמך; פורסמו 69 משרות בעברית ובערבית. למשרות אלו הוגשו למעלה מ-900 פניות של ערבים, ומתוכם נבחרו 65. המבצע הממשלתי לא היה חף מבעיות: ראשית, לא הוצעו כמעט משרות בכירות; שנית, חלק מהמשרות אוישו על ידי מי שכבר היו חלק

133 עטאללה מנצור "אישים ערבים בישראל" (עמותת סיכוי, אוקטובר 1993). מלבד במשרד העבודה והרווחה, שבו לא היו עובדים בכירים ברמה הארצית חוץ מיועץ השר לענייני מיעוטים – עובד דרוזי מפקיעין – ומכמה עובדים במשרד החקלאות, שבאותה עת 42 מחוז 350 עובדיו היו ערבים.

134 שיעור העובדים הערבים באותה שנה עמד על 2.1% והכפיל את עצמו בתוך זמן קצר מאוד. ראו עלי חיידר "האזרחים הערבים בשירות המדינה", דוח עמותת סיכוי: שוויון ושילוב האזרחים הערבים - 2000-2001.

135 החלטת ממשלה מס' 1469 מיום 1.7.1993. בהחלטת ממשלה שהתקבלה באותה שנה נקבע כי "כדי לקדם משכילים ערבים ברמה בכירה בשירות יתווספו לשירות המדינה 100 משרות, במתכונת של 'משרות מסגרת' מהמגזר הערבי ועוד כ-30 משרות עבור עובדים מהמגזר הדרוזי". בסוף אותה שנה שיעור הערבים בשירות המדינה כבר עמד על 2.5%.

משירות המדינה, וכך לא הוגדל מספרם של הערבים אלא השתנה תפקידם; שלישית, משרות רבות שהוצעו היו קשורות לעבודה עם הציבור הערבי, ובכך נמנעה יכולת ההשפעה שלהם על נושאים רוחביים. נוסף על כך, נעשתה חלוקה שרירותית בין משרות לדרוזים למשרות לערבים, שלא התבססה על שיעורם באוכלוסייה או אפילו על כשירותם לתפקיד אלא על שיקולים פוליטיים.

בדין וחשבון של התוכנית נכתב כי חרף הבעיות שליוו את שלב א במבצע, בשנת 1994 נרשמה עלייה של 16% בהעסקת ערבים בשירות המדינה (לא בשיעורם הכללי בשירות אלא בהשוואה לשיעור העסקתם בשנה שקדמה לה).<sup>136</sup> שיעורם של האזרחים הערבים בשירות המדינה עלה ב-0.5% באותה שנה. המבצע הממשלתי לא התקבל באהדה גורפת במשכן הכנסת, כך למשל, חברת הכנסת דאז לימור לבנת, שדעתה לא הייתה נוחה מהעדיפות שניתנה לערבים בקבלת משרות. במכתב ששיגרה ליועץ המשפטי לממשלה היא קבלה על חוסר הענייניות שכרוך במנגנון ההעדפה המתקנת לערבים, על פוטנציאל "המעילה באמון הציבור", שלא יוכל להגיש מועמדות למשרות ולזכות בהן באופן שוויוני, וגם, לדידה, לא בהכרח יקבל את השירות מהאדם המתאים והכשיר ביותר למשימה.<sup>137</sup>

למרות חילוקי הדעות "שלב ב" של המבצע הממשלתי יצא לדרך. בשנת 1995 פורסמו ארבעים משרות ונקלטו 35 ערבים. שיעורם של האזרחים הערבים בשירות המדינה עמד על 3.5%. בשנת 1996 פורסמו עוד ארבעים משרות ייעודיות, ואלו הביאו לכך בשאותה שנה מספר הערבים בשירות המדינה עמד על 2,218. על פי נתוני עמותת סיכוי, בסוף שנת 1996 כבר עמד שיעור הערבים על 4% מכלל העובדים. בסך הכול בשנים 1992-1996 נקלטו בשירות המדינה, נוסף לעובדים החדשים שנקלטו מכוח המשרות הייעודיות במבצע הממשלתי,

136 ארכיון המדינה "ערבים, דרוזים, שילוב בשירות המדינה" גל-20800/6 (1995-1994).

137 לבנת הוסיפה כי יש "חשד סביר" שהממשלה, בפעולותיה לשילוב האוכלוסייה הערבית באמצעות ייעוד משרות לדוגמה, "קונה קולות מהמגזר הערבי לעתיד לבוא". ראו ארכיון המדינה "ערבים, דרוזים, שילוב בשירות המדינה" גל-10376/12 (1987-1995).

עוד 518 ערבים.<sup>138</sup> אלא שביוני 1996, מייד לאחר היבחרו לראשונה של בנימין נתניהו לראשות המדינה, "התבקש נציב שירות המדינה להקפיא את המבצע עד להודעה חדשה" (אם כי בשנה שלאחר מכן חודש "שלב ג" במבצע הממשלתי וכלל בעיקר הוספת חמישים משרות ייעודיות לאוכלוסייה הערבית).<sup>139</sup>

נראה שהקונסטלציה הפוליטית שבמסגרתה התחייבה ממשלת רבין לפעול לטובת העניין הוכיחה את עצמה. שיעור העובדים הערבים בשירות המדינה, שעמד בשנת 1992 על 2.1%, הכפיל את עצמו עד שנת 1996, או במילים אחרות – בתוך ארבע שנים השתלבו ערבים בשירות המדינה בשיעור זהה ל-44 השנים הראשונות מאז קום המדינה. אלא שבשנים 1996–2000 החלה המגמה של שילוב האוכלוסייה הערבית בשירות הציבורי להאט באורח משמעותי לעומת השנים 1993–1995: בין שנת 1996 לשנת 1997 שיעור העובדים הערבים עלה ב-0.1% בלבד; בשנה שלאחר מכן הוא עלה ב-0.3%; ולאחר מכן – ב-0.4%.<sup>140</sup>

ואולם למרות הצעדים החשובים שנוקטו בשנות התשעים, נייר עמדה שכתבו רות גביזון ועאסם אבו ריא באפריל 1999 בנושא השסע היהודי-ערבי בישראל מלמד במפורש על האפליה כלפי הציבור הערבי בשוק העבודה המשתקפת בין היתר "במספר הזעום של עובדים ערבים במשרדי ממשלה [...] שהיו יכולים לספק מקורות תעסוקה לאקדמאים ערבים".<sup>141</sup> גביזון ואבו ריא מזכירים גם את התתייצוג במרחבים נוספים של השירות הציבורי דוגמת החברות הממשלתיות וגופים ציבוריים אחרים. על רקע מצב דברים זה, ובהיעדר חקיקה, סוגיית הייצוג

138 שויון ושילוב מבט לאחור ומבט קדימה (אלוף הראבן ואסעד גנאם עורכים, 1996).

139 דוח מטעם "המבצע לשילוב ערבים ודרוזים בשירות המדינה בשנים 1993–1998" נציבות שירות המדינה, מאי 1998.

140 עלי חיידר "מעקב אחר ייצוג האזרחים הערביים בשירות המדינה, בחברות הממשלתיות ובמערכת בהי המשפט" העדפה מתקנת והבטחת ייצוג בישראל 376 (ענת מאור עורכת, 2004). ועדיין, גם בשנת 1999, לאחר ציון חמישים שנה להקמת המדינה, היה ברור כי שורר תתייצוג קשה של האוכלוסייה הערבית בשירות המדינה. ראו רות גביזון ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית: מתחים וסיכויים 144 (1999).

141 רות גביזון ועאסם אבו ריא השסע היהודי-ערבי: מאפיינים ואתגרים (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 1999).



ההולם לאוכלוסייה הערבית הובאה לפתחו של בית המשפט העליון שנדרש להכריע בעניין הרכב מועצת מקרקעי ישראל.<sup>142</sup>

## הדיון סביב תיקון מס' 11 לחוק שירות המדינה

בשנת 2000 שיעורם של הערבים בשירות המדינה עמד על כ-5.1%<sup>143</sup>. על רקע הייצוג הדל, ביוני של אותה שנה אישרה ועדת השרים לענייני ערבים את הצעת החוק לייצוג הולם של ערבים בשירות המדינה. השר יוסי ביילין, שעמד בראשות הוועדה, אמר "אנו מדברים על חוק היסטורי שתפקידו לחסל את האפליה אשר נמשכה עשרות שנים נגד המשכילים הערבים אשר נתקלו בקשיים רבים במציאת מקום עבודה בשירות המדינה"<sup>144</sup>. בדיון שנערך בכנסת הוסיף ביילין כי -

החוק הזה שמובא היום לכנסת הוא חוק שנובע מתחושה של הרבה שנים. הניסיון לשלב את ערביי ישראל בשירות הממלכתי, גם כאשר הוא נעשה בלב שלם וגם כאשר הוספו תקנים מחוץ לתקן הרגיל כדי לשלבם, הניסיון הזה הצליח באופן מאוד מאוד חלקי. רק חוק שיחייב ייצוג שכזה יוכל לאפשר את שילובם האמיתי בתוך המערכת.<sup>145</sup>

בדברי ההסבר להצעת החוק הממשלתית נכתב כי "החוק המוצע נקבע כהוראת שעה לחמש שנים, מאחר שהוראות בדבר 'העדפה מתקנת' דרושות כל עוד לא

142 בג"ץ 6924/98 האגודה לזכויות האזרח נ' ממשלת ישראל (2001). להרחבה ראו יוסף ג'בארין "על הייצוג ההולם לאוכלוסייה הערבית: מי הוא נציג? עד כמה זה הולם? את מי הוא הולם?" אנליזה ארגונית 11: אנו אוהבים אותך מולדת, בשמחה בשיר ובעמל 36 (2007)

143 אמל ג'מאל "על דפוסי כינון האי-שוויון הלאומי בישראל" חברה וכלכלה בישראל: מבט היסטורי ועכשווי 145, 161 (אבי בראלי, דניאל גוטווין וטוביה פריילינג עורכים, 2005).

144 פנורמה, 23.6.2000.

145 הישיבה ה-164 של הכנסת ה-15, 11.12.2000.

הושג ייצוג הולם בשירות המדינה. יש לצפות כי עם עבור השנים לא יהיה עוד צורך בהוראות אלה".<sup>146</sup>

הדיון בכנסת סביב הצעת החוק היה סוער אך היא זכתה גם לתמיכתם של אנשי ימין. כך למשל, חבר הכנסת ראובן ריבלין ציין כי חרף הבעייתיות שיש במנגנון ההעדפה המתקנת הוא יתמוך בחוק, "משום שהחוק הזה מחויב המציאות מבחינה זאת שאנחנו חייבים לתקן דברים שאולי קודמינו, אולי אנחנו עצמנו, לא דאגנו להם למהלך דברים טבעי".<sup>147</sup> גם חלק מחברי הכנסת החרדים תמכו עקרונית בהצעה אך הלינו על הדרת החרדים מהחובה המשפטית. חבר הכנסת משה גפני הסביר:

אני תמכתי מכיוון שאני סבור שאכן צריך לתת ייצוג למי שאינו מיוצג. האוכלוסייה הערבית איננה מיוצגת, צריך לתת לה ייצוג. אני הגשתי גם הצעת חוק יחד עם חבר הכנסת יובל שטייניץ, שהאוכלוסייה החרדית לא מיוצגת [...] איך אני צריך להרגיש כאדם חרדי אם יש אפליה בשירות המדינה של אנשים חרדים שאינם מיוצגים, שאינם מועסקים בשירות המדינה?

ביום 18 בדצמבר 2000, זמן קצר לאחר שהארץ רעשה בעקבות אירועי אוקטובר 2000, התקבל החוק בכנסת ברוב של 42 קולות (עשרים חברי כנסת הצביעו נגד) וקבע חובת ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית. אירוע זה הוא ציון דרך חשוב לאחר 52 שנים שבהן התקבלו החלטות רבות, לחלל האוויר הופרחו הצהרות וננקטו צעדים שלא הצליחו להביא בשורה לעניין ייצוג הערבים בשירות המדינה בישראל. השינויים המשמעותיים שהתרחשו מאז חקיקת החוק מחזקים טענה זו.

146 הצעת חוק שירות המדינה (מינויים) (תיקון מס' 11) (ייצוג הולם), התש"ס-2000.

147 הישיבה ה-135 של הכנסת ה-15, 24.7.2000.

## סיכום הממצאים

סקירת קטעי הארכיון והעיתונות הנוגעים לסוגיית שילוב האוכלוסייה הערבית בשירות המדינה עלולה להטעות: לאור ריבוי הידיעות נדמה שנושא זה עמד בליבת העשייה של ממשלות ישראל לדורותיהן – ולא היא. העשור הראשון מוכיח כי רבים מקרב הבכירים בממשלה לא הראו כל נכונות לקלוט את הציבור הערבי לשורות שירות המדינה. נהפוך הוא, נעשו ניסיונות להערים קשיים על שילובם של הפקידים שפעלו בממשלת המנדט ועל קליטתם של מועמדים חדשים. גם אצל הבכירים בפקידות לא נרשמה התלהבות רבה לקליטת עובדים ערבים במשרדי הממשלה. הניסיון למנוע מערבים להשתלב בשירות המדינה בשנותיה הראשונות נעשה בשלושה כלים עיקריים: חקיקת פקודת עובדי ממשלת ישראל, שסיכלה את יכולתם של מאות פקידים ערבים לשוב למקום עבודתם; הקמת ועדות טיהור לעובדי המנדט; וקביעת נהלים בשיתוף עם שירות הביטחון הכללי, כך שישמש מסנן נוסף לערבים שמבקשים להשתלב בשירות המדינה. קטעי הארכיון המייצגים את רוח התקופה, ובעיקר עדותו של יהושע פלמון, מוכיחים כי מניעת שילוב האוכלוסייה הערבית בעשור הראשון לא נבעה רק מחשש ביטחוני אלא מאיבה, סטריאוטיפים ופטרנליזם. אומנם גלוי וידוע שלא רק ערבים נתקלו בקושי להשתלב מחדש בשירות המדינה לאחר שכינה כפקידים בממשלת המנדט או להתקבל לשירות עם הקמת המדינה, אך אין ספק שערבים התקשו יותר לנוכח הצורך להפריך את החשש הביטחוני שכביכול גילמו.

בעשור השני השתנתה מעט המגמה, לפחות בהיבט ההצהרתי, וראש הממשלה חזר והצהיר על מחויבותו לקידום הנושא. עם זאת, בשנים הללו לא חל שינוי של ממש. האמתלה הרשמית לא ייקבלתם של הערבים לשירות המדינה עברה טרנספורמציה – מנימוקים ביטחוניים לטענות בדבר אי-כשירותם לשמש עובדי מדינה בשל השכלתם הנמוכה. לעומת זאת, העשור השלישי הביא עימו בשורה ממשית של שינוי: החלטות ממשלה התקבלו, ועדות מיוחדות כונסו, מועמדים ערבים נקלטו במשרדים שהיו חסומים לפנייהם בעבר ובתפקידים בכירים, שגם כן לא היו נגישים להם. לא פחות חשוב, הגישה במערכת הביטחון השתנתה: עדיף שהמשכילים הערבים ייקלטו בשירות המדינה ולא יהפכו לכוח חתרני שעלול לערער את הרחוב הערבי ולחזק את היסודות הלאומיים בו. השאלה המתבקשת

היא אם מדובר כאן באסטרטגיה לקידום שוויון או בקואופטציה, כמו שטוען איאן לוסטיק בספרו מ־1985.<sup>148</sup> נראה שמבחינת הנהגת המדינה מדובר בשילוב של שני הרכיבים הללו.

העשור הרביעי למדינה התאפיין בקיפאון מסוים בכל הנוגע לשילוב ערבים בשירות המדינה, עד שבסופו מונתה ועדת המשנה של ועדת קוברסקי לעניין קליטת ערבים בשירות המדינה ופורסמו המלצותיה. מיעוט העיסוק בנושא קשור בוודאי למשבר הכלכלי שפקד את ישראל בשנים הללו, למלחמת לבנון הראשונה ואולי גם לתחושת הייאוש מהמהלכים לשילוב ערבים בשירות המדינה שנעשו עד אז, שהתמצו במילים אך לא במעשים. לעומת זאת, בעשור החמישי, פרסום מסקנות ועדת קוברסקי, החתימה על ההסכמים הקואליציוניים והמבצע הממשלתי לשילוב האוכלוסייה הערבית בשירות המדינה, בסופו של דבר סללו את הדרך גם לתיקון לחוק. תיקון זה, אף שעד היום איננו מיושם במלואו, הביא לשינוי המשמעותי ביותר: בשנת 2000, 52 שנה מאז קום המדינה, שיעור הערבים עמד על 5% בלבד, ואילו היום, 19 שנים לאחר התיקון, הוא עומד על כ־12%.

148 איאן לוסטיק ערבים במדינה היהודית: שליטת ישראל במיעוט לאומי (1985).

## סוף דבר

למרות פעולות רבות שנקטה הממשלה מאז קום המדינה ועד לתיקון החוק, לא נרשמו הישגים משמעותיים בכל הנוגע לשילוב ערבים בשירות המדינה. מסמך זה ממחיש אפוא כי נדרשת חובה סטטוטורית לייצוג הולם של האוכלוסייה הערבית כדי להגשים כראוי שילוב אפקטיבי. אף שעד היום החוק איננו מיושם באופן מושלם,<sup>149</sup> אין ספק שעצם קיומו הוביל לזינוק ניכר בשיעור הערבים שהתקבלו לשירות המדינה, בוודאי בהשוואה למצב טרם תיקון החוק. ככל שתובנה זו תחלחל כך תוכר החשיבות והדחיפות שבעיגון של חובת ייצוג הולם גם בקרב עובדי החברות הממשלתיות והערים המעורבות. בשירות המדינה מועסקים למעלה מ־70 אלף עובדים, ברשות החברות הממשלתיות כ־60 אלף, ובעיריות של הערים המעורבות כ־20 אלף. אפילו עלייה בשיעור של 1% במועסקים הערבים בגופים הללו תוביל לקליטת 1,500 עובדים, שלא רק שיצטרפו לשוק העבודה אלא גם יוכלו – באחדים מהתפקידים – להשתתף במוקדי קבלת ההחלטות החשובים במדינה.<sup>150</sup>

מן המסמך אפשר אף לראות שאחדים מהחסמים של צעירים ערבים שמשתייכים לאוכלוסייה הערבית בדרך להגשת מועמדות לשירות המדינה נטועים בהיסטוריה של הדרה ואפליה. במבט אל עבר העתיד – יש להבטיח כי מנגנון הקליטה המשמש היום בשירות המדינה, החל בשלב הראשון של פרסום המשרה, עבור בוועדות הבחונים והאיתור וכלה בשלבים שלאחר הקבלה לעבודה, ישרש את הנורמות הפסולות ומופעי האי־שוויון בקבלה לעבודה לשירות המדינה מתוך היכרות מעמיקה של הנושא. נוסף על כך, נדמה שטוב תעשה ממשלת ישראל אם תפרסם הצהרה האומרת כי תמו הימים שבהם מועמדים מהאוכלוסייה הערבית זוכים ליחס מפלה, וכי כיום כלל משרדי הממשלה פתוחים לפני ערבים ואלו ישמחו בבואם. הצהרה כזאת תוכל להביא בשורה של הכרה בעבר ונכונות להישיר מבט אל עבר העתיד. ככל שהצהרה זו תגיע בצד פעולה מעשית – כגון קביעת יעד חדש לשיעור הערבים בשירות המדינה – שתאשרר את מחויבותה

149 להרחבה ראו מרגלית, לעיל ה"ש 1.

150 להרחבה ראו רון, לעיל ה"ש 4.

של המדינה לנושא, כך יגדל הסיכוי לבניית אמון בציבור הערבי בישראל לתוקף ההצהרה ומשמעותה. מהלך זה איננו משום גילוי של חסד כלפי הציבור הערבי בישראל אלא ביטוי מובהק של הצעדים שהמדינה נדרשת לנקוט היום, עשרים שנה לאחר קביעת החובה הסטטוטורית לייצוג הולם.

**עו"ד עודד רון** הוא חוקר במרכז לערכים ולמוסדות דמוקרטיים במכון הישראלי לדמוקרטיה ועמית תוכנית בית המדרש לרבנות ישראלית של מכון הרטמן בירושלים. תחומי העיסוק העיקריים שלו הם יחסי יהודים-ערבים, זכויות אדם ומשפט חוקתי.



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

[www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)

מסת"ב:

978-965-519-302-2