מעש
לחיזוק ולהתחדשות השירות הציבורי

CECI
המרכז להעצמת האזרח
ממשל שעובד. בשבילנו.

יוזמות קרן אברהם (ע"ר)
مُبادرات صندوق إبراهيم
The Abraham Fund Initiatives

דו"ח מעקב

יישום החלטות הממשלה לייצוג הולם עבור האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית בשירות המדינה

על בסיס החלטות ממשלה 2579 מיום 11.11.2007
והחלטה 4436 מיום 25.1.2009

אפריל 2017

تقرير الرصد

تطبيق قرارات الحكومة للتمثيل المناسب للمواطنين العرب والدروز والشركس في خدمات الدولة

وفق قرار الحكومة رقم 2579 من يوم 11.11.2007 وقرار 4436 من يوم 25.1.2009

أبريل 2017

אודות המרכז להעצמת האזרח

המרכז הישראלי להעצמת האזרח הינו עמותה הפועלת בתחומי הממשל, ועוסקת באפקטיביות המגזר הציבורי ויכולות הביצוע של הרשות המבצעת. המרכז מתמקד בתהליכי יישום מדיניות, ובהיבטים שונים הקשורים לתפקוד הממשל ויכולתו לממש ולהוביל שינויים לטובת הציבור. במסגרת זו, מפעיל המרכז את מיזם "המוניטור", הכולל מעקב וניטור אזרחי אחר יישום החלטות ממשלה וחוקי כנסת והנגשתם לציבור. "המוניטור" מסייע בהבנת תהליכי ממשל ויישום מדיניות באמצעות יצירת תשתית ידע רחבה, אמפירית ואינטגרטיבית של תהליכי יישום ההחלטות. מטרת "המוניטור" היא לקדם את טיוב עבודת הממשל בישראל ולהגביר את ההיכרות והמעורבות האזרחית בתחומי העשייה של המגזר הציבורי.

אודות מעש

ארגון מעש פועל לחיזוק ולהתחדשות השירות הציבורי בישראל באמצעות השתלבות דור משרתי ציבור צעיר, איכותי ומקצועי. מעש פועלת לשינוי התנאים המערכתיים לכניסת הון אנושי איכותי ומקצועי לשירות הציבורי על ידי הגברת היצע ההזדמנויות והרחבת ערוצי הכניסה למערכת. מעש פועלת בכלים אזרחיים מגוונים בכדי להשפיע על קידום תהליכים, שינוי מדיניות ופעולות אחרות המכוונות לשיפור והתחדשות שיטות הפעולה הנוגעות לניהול ההון האנושי בשירות המדינה. בנוסף פועל הארגון להגברת העיסוק הציבורי, התקשורתי והאזרחי בעתיד השירות הציבורי וחשיבותו.

אודות יוזמות קרן אברהם

עמותת יוזמות קרן אברהם היא ארגון יהודי־ערבי לשינוי חברתי ולקידום שילוב ושוויון בין יהודים וערבים אזרחי ישראל, למען חברה משגשגת, בטוחה וצודקת. הארגון פועל לממש את ההבטחה שנכללה במגילת העצמאות ל"שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה בלי הבדל דת, גזע ומין" ולהשתית "אזרחות מלאה ושווה" ליהודים ולערבים. העמותה נקראת על שמו של אברהם/ אברהים אביהם המשותף של ערבים ויהודים יחדיו, פועלת מאז 1990 לקידום שילוב ושוויון בין אזרחי ישראל היהודים והערבים־פלסטינים.

תחומי התוכן שבהם עוסקת יוזמות קרן אברהם: חינוך לחיים משותפים, היחסים בין החברה הערבית למשטרה, קידום שירותים שוויוניים לחברה הערבית, פיתוח כלכלי ותעסוקה בחברה הערבית, גזענות והפליה כלפי ערבים, הפרדה בין יהודים וערבים במרחב הציבורי, ערים מעורבות ואזורים מעורבים, שילוב עובדים ערבים בשירות המדינה, קידום דיאלוג בין הממשלה להנהגה הערבית בתחומים שונים, מיסוד ההתנדבות בחברה הערבית, האקדמיה כמרחב משותף ועוד.

עריכה גרפית: מיכל סמו קובץ, המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל אביב

דו"ח מעקב

יישום החלטות הממשלה לייצוג הולם עבור האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית בשירות המדינה

על בסיס החלטות ממשלה 2579 מיום 11.11.2007
והחלטה 4436 מיום 25.1.2009

אפריל 2017

דו"ח המעקב נכתב במסגרת פרויקט "המוניטור" של המרכז להעצמת האזרח המבצע ניטור ומעקב אחר יישום החלטות ממשלה, ובשיתוף ארגון מעש – לחיזוק ולהתחדשות השירות הציבורי בישראל ויוזמות קרן אברהם.

דו"ח המעקב נכתב על ידי סהר אלימלך ונועה דביר, תחקירניות בפרויקט המוניטור, ובהנחיית נועה רוזנפלד, מנהלת תחום ממשל במרכז להעצמת האזרח, רחלי אדרי, מנכ"לית "מעש", ואיה בן עמוס ועדי שטיין מנהלות מחלקת מדיניות ביוזמות קרן אברהם.

ייצוג הולם בשירות המדינה

העדפה מתקנת היא אחת מהשיטות המקובלות כדי לשבור את "תקרת הזכוכית" – דימוי למחסום בלתי נראה שמונע ממיעוטים להתקדם בסולם החברתי, ללא קשר לכישוריהם. עיקרון הייצוג ההולם לכלל האוכלוסיות בחברה מעוגן במגילת העצמאות, בחוק יסוד כבוד האדם ובפסקי דין שונים שהתקבלו בעקבות המהפכה החוקתית החל משנת 1992.

בחוק שירות המדינה[1] שנחקק בשנת 1959 נקבע כי הממשלה תפעל לקידום ייצוג הולם בשירות המדינה, בהתאם ליעדים שתקבע. ברוח החוק התקבלו החלטות ממשלה שונות, ביניהן החלטות שיישומן ייבחן בדו"ח זה. החלטות אלו עוסקות בהסרת החסמים על מנת להגביר את השתלבותם של עובדים מהמגזר הערבי בשירות המדינה.[2]

בשנים 2007–2009 בלט חסרונם של בני האוכלוסייה הערבית בשירות המדינה. בשנת 2007 העובדים הערבים והדרוזים היוו 6.17% מכלל עובדי המדינה, בשנת 2008 6.67% ובשנת 2009 6.97%.[3]

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה כ־20.8% מתושבי מדינת ישראל הם ערבים ודרוזים.[4] מבין כלל העובדים בשירות המדינה נכון לשנת 2016, כ־10% הם מבני האוכלוסייה הערבית. ראוי לציין כי בעשור האחרון חל גידול במספר העובדים בשירות המדינה בכלל, כאשר בין 2007 ל־2015 גדל מספר העובדים הערבים, הדרוזים והצ'רקסים העובדים בשירות המדינה ב־88%, בעוד שמספרם של כלל העובדים בשירות המדינה בתקופה זו גדל ב־19%.

החלטות הממשלה לקידום ייצוג הולם לחברה הערבית בשירות המדינה

הממשלה ה־31, בראשות אהוד אולמרט, קיבלה שתי החלטות שעסקו בקידום ייצוג הולם של ערבים בשירות המדינה: החלטה 2579 מיום 11.11.2007 והחלטה 4436 מיום 25.01.2009. החלטות אלו מוסיפות על החובה הקיימת לפי חוק שירות המדינה, ומטרתן להבטיח ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית בקרב העובדים בשירות המדינה. ההחלטות כוללות מנגנונים אופרטיביים שמטרתם הסרת החסמים לקידום אוכלוסיות אלו וקובעות יעדי ייצוג בשירות המדינה עד תום שנת 2012.

החלטה 2579 משנת 2007 כוללת שמונה סעיפים שנועדו לעודד ייצוג הולם לבני האוכלוסייה הערבית בקרב העובדים בשירות המדינה. בהחלטה נקבע יעד לפיו **לפחות 10% מעובדי המדינה יהיו מהאוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית**. בנוסף הוחלט כי יש לגבש תכנית עבודה לכל אחד ממשרדי הממשלה, ונקבעו יעדים מספריים הנוגעים למשרות ייעודיות לבני האוכלוסייה. לצורך מימוש ההחלטה נקבע כי יוקם צוות בין־משרדי להסרת חסמים, והחלטותיו יהוו את הבסיס להחלטת הממשלה הבאה בנושא.

החלטה 4436 משנת 2009 מהווה המשך להחלטה 2579 ומתמקדת באימוץ המלצות הצוות הבין־משרדי להסרת חסמים, בראשות מנכ"ל משרד המשפטים. ההחלטה נועדה למגר את המכשולים העומדים בפני כניסת ערבים ושילובם בשירות המדינה. בין היתר עוסקת ההחלטה במתן סיוע בשכר דירה, החזר הוצאות נסיעה לעובדים המתגוררים הרחק ממקום עבודתם, הגדלת מספר המשרות המיועדות לבני האוכלוסייה הערבית, הקצאת משרות חדשות לסטודנטים, קיצור הזמן הנדרש לאיוש משרה, והכנת תכנית בנושא הגברת נגישות המידע לבני האוכלוסייה. בנוסף, ההחלטה קובעת כי יש להכין תוכנית חניכה לעובדים החדשים, וכי יש להקים מאגר של בוחנים מקרב האוכלוסייה הערבית אשר ישתלבו כחברים בוועדות הבוחנים במכרזי כוח אדם. עוד הוחלט כי נציבות שירות המדינה תהיה אחראית על המעקב אחר יישום המלצות הצוות ותדווח לוועדת השרים לענייני המגזר הלא יהודי על התקדמותו.

1 חוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט–1959, ס"ח תשי"ט 279
2 הכולל ערבים דרוזים וצ'רקסים.
3 נציבות שירות המדינה אגף בכיר לתכנון ובקרה, "ייצוג הולם לבני האוכלוסייה הערבית, לרבות הדרוזים והצ'רקסים בשירות המדינה", דו"ח לשנת 2015, בעמוד 6 טבלה 3.
4 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הודעה לתקשורת – אוכלוסיית ישראל ערב יום העצמאות ה־68 של מדינת ישראל (2016).

פירוט מרכיבי ההחלטות וסטטוס יישומם

החלטה 2579 משנת 2007

1. קביעת יעד של 10% לייצוג הולם של ערבים, דרוזים וצ'רקסים בשירות המדינה:

החלטת הממשלה קבעה יעד לפיו עד סוף שנת 2012 לפחות 10% מעובדי המדינה יהיו מבני האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית.

סטטוס: יושם.

היעד לפיו 10% מעובדי המדינה יהיו מבני האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית הושג במלואו רק באמצע שנת 2016, וזאת אף על פי שהיעד שהוצב היה צריך להתקיים עד סוף שנת 2012. בסוף שנת 2012 אחוז הערבים והדרוזים מכלל עובדי המדינה היה כ־8.37%. בסוף שנת 2014 עלה שיעורם ל־9.27%, בשנת 2015 – הוא היה כ־9.71%, ובשנת 2016 הושג היעד – כששיעור הערבים מכלל עובדי המדינה הגיע ל־10.6%.

שנה	נתוני ייצוג הולם בשירות המדינה
2012	8.37%
2013	לא נאספו נתונים על ידי הנציבות
2014	9.27%
2015	9.71%
2016	10.6%[5]

יש לציין כי ישנה מגמת שיפור לצד מאמצים מצד המשרדים שנועדו להגדיל את הייצוג ההולם לבני האוכלוסייה הערבית. בשנים 2015-2007 גדל מספר הערבים (לרבות דרוזים וצ'רקסים) העובדים בשירות המדינה ב־88% כאשר בתקופה זו גדל מספר כלל העובדים בשירות המדינה ב־19%. אחוז העובדים הערבים מכלל העובדים בשירות המדינה גדל ב־58% בין השנים 2015-2007.

ב־2012 בחנו בנציבות אפשרות לדחות את המועד לעמידה ביעד שנקבע בהחלטת הממשלה דובר על הצבת רף חדש של 12% עד שנת 2015. למרות מאמצי הצוות הבין־משרדי להסרת חסמים לקדם יעד זה, לא עודכן הרף ולא התקבלה מאז 2009 החלטת ממשלה חדשה בנושא.

עם זאת, בחינה מעמיקה של פיזור המשרות והתפקידים שבהם השתלבו הערבים במשרדי הממשלה השונים מלמדת שהם עובדים בעיקר במשרד הפנים ובמשרד הבריאות, בעוד שייצוגם נמוך עד אפסי במשרדים אחרים. קיימות סיבות שונות להעסקה מרובה של האוכלוסייה הערבית במשרדים מסוימים. למשל, בשל העובדה שמרבית אזרחי המדינה הערבים מתגוררים בצפון הארץ ובנגב, ישנו יתרון מובנה בהשגת ייצוג הולם למשרדים שעיסוקם מכתיב פרישה גיאוגרפית ברחבי הארץ, לעומת משרדים שעיקר עובדיהם מועסקים במטה בירושלים.

יש גם פקטורים נוספים שמשפיעים על הדירוג. למשל במשרד הפנים יותר מכ־62% מהעובדים הם ערבים – מרביתם עם אנשי דת מוסלמים, כלומר הערבים השתלבו במשרות שרק הם יכולים למלא. ביחידות הקשורות למשרד הבריאות נע שיעור העובדים הערבים בין 15%-50%, והוא מוסבר בנוכחות גבוהה של עובדים ערבים במקצועות הרפואה והסיעוד בבתי החולים הממשלתיים. כך למשל בבית החולים זיו בצפת יותר מ־25% מהעובדים הם ערבים; ברמב"ם – יותר מ־19%; בהלל יפה – יותר מ־18%; במרכז הרפואי בגליל – יותר מ־26%; בבית החולים שער

5 מתוך נתונים פנימיים של נציבות שירות המדינה שעתידים להתפרסם במסגרת דו"ח "ייצוג הולם לבני האוכלוסייה הערבית, לרבות הדרוזים והצ'רקסים בשירות המדינה – לשנת 2016".

מנשה – יותר מ־16%; בבית החולים הגריאטרי פלימן בחיפה – יותר מ־27%; במרכז הירושלמי לבריאות הנפש יותר מ־17%; בלשכת הבריאות במחוז חיפה – יותר מ־23%; בלשכת בריאות מחוז צפון – יותר מ־50%; בבית החולים פוריה – יותר מ־30%. כך מטה משרד הבריאות גם הוא את הממוצע כלפי מעלה ו"מפצה" על הייצוג הנמוך ביתר משרד הממשלה.

נקודה נוספת שראוי לציין היא שמאז התחילה הנציבות לפרסם דו"חות ייצוג הולם בשנת 2012 ועד היום, לא מופיעים נתוני משרד הביטחון, ונראה כי אינם נכללים בתחשיב הסטטיסטי של אחוז הייצוג ההולם בשירות המדינה.

2. גיבוש ודיווח על תכניות עבודה לייצוג הולם:

החלטת הממשלה קבעה כי עד סוף 2012 כל אחד ממשרדי הממשלה ויחידות הסמך יגבש בתיאום עם נציבות שירות המדינה תכנית עבודה לחמש שנים לקידום הייצוג ההולם של בני האוכלוסייה הערבית הדרוזית והצ'רקסית. במסגרת התכנית, המשרדים נדרשו לקבוע מהי מכסת העובדים מקרב האוכלוסייה שברצונם לקלוט ומהן המשרות המיועדות לערבים. תכנית העבודה היתה אמורה להיות מוגשת לנציבות בשנת 2007 ולאחר מכן בכל רבעון היה על כל משרד להגיש דו"ח עדכון לנציבות. בנוסף, נציב שירות המדינה היה אמור לדווח על פעילות המשרדים לוועדת השרים לענייני המגזר הלא יהודי.

סטטוס: לא יושם.

לא הוגשו תכניות עבודה לנציבות שירות המדינה ולא מוגשים לה עדכונים רבעוניים. כפועל יוצא, הנציבות לא מרכזת תכניות חומש של כלל המשרדים בנושא ייצוג הולם, וזאת על אף שההחלטה קבעה כי הגשת התכניות תהווה תנאי לאיוש משרות באופן כללי במשרדים. עם זאת, נקבעים יעדים לייצוג הולם בכל שנה במסגרת התוכנית השנתית שמאשר כל משרד עם נציבות שירות המדינה.

בנוסף, הנציבות אינה מדווחת באופן סדיר לוועדת השרים לענייני המגזר הלא יהודי (בשמה כיום – "ועדת השרים לענייני המגזר הערבי"). ועדת השרים לא התכנסה כלל בשנת 2016, ובממשלה הקודמת התכנסה הוועדה רק פעם אחת.

יש לציין לטובה בהקשר זה את משרד המשפטים שהוא המשרד היחידי הפועל לפי תכנית פרטנית, עדכנית ומקיפה, שהמשרד יזם והפעיל בהצלחה.

3. הקצאת משרות ייעודיות לאוכלוסייה הערבית, דרוזית וצ'רקסית:

בהחלטת נקבע כי 30% מהמשרות החדשות שיוקצו בכל שנה לכל אחד ממשרדי הממשלה, יועדו לבני האוכלוסייה הערבית, זאת בהתאם לצרכים. יעד זה מהווה המשך ליעד שנקבע בהחלטה 414 (ערב/3) בשנת 2006, לפיו עד לסוף שנת 2008, 20% מהמשרות החדשות המוקצות מדי שנה יוקצו לבני האוכלוסייה הערבית. יעד נוסף אשר נקבע בהחלטת ממשלה מספר 4436 שהתקבלה בשנת 2009 הוא כי 800 מהמשרות המתפנות בשנים 2009–2012 מיועדות לערבים. בהחלטה נקבע כי נציבות שירות המדינה תהיה אחראית לסמן את המשרות הייעודיות במשרדים ויחידות הסמך.

סטטוס: יושם חלקית.

כיום אחת מכל שלוש משרות מוגדרת כמשרה ייעודית, אך לאו דווקא ייעודית למגזר הערבי אלא לכל אחת מהאוכלוסיות הזכאיות לייצוג הולם. כמו כן, אין יעדים והגדרות המתייחסים לדרג ורמת הבכירות של הערבים, ולא מופעל נוהל ברור שמגדיר איזה משרות צריכות להיות משרות ייעודיות לאוכלוסייה זו.

מתוך נוהל סימון משרות של נציבות שירות המדינה:

סימון משרות חדשות ומשרות היוצאות למכרז פומבי

נציב שירות המדינה מודיע שבמהלך שנת 2012, כי קודם לחתימתו- על כל משרה חדשה שתובא לאישורו- תינתן הדעת לסוגיית הייצוג ההולם ולעמידת המשרד המבקש בהחלטות הממשלה לעניין ייעוד משרות בפרט ולסוגיית בייצוג ההולם בכלל.

לשם כך, הרפרנטים יונחו לפעול כדלקמן:

אם התקבלה בקשה ליצירת שלוש משרות ומעלה – על הרפרנט לסמן 30% מתוכן.

אם התקבלה בקשה ליצירת שתי משרות – על הרפרנט לסמן משרה אחת מתוכן.

אם התקבלה בקשה ליצירת משרה בודדת – על הרפרנט לסמן את המשרה.

ההוראות לעיל חלות על כל המשרות החדשות והמשרות היוצאות למכרז פומבי, אלא אם כן מתקיימות נסיבות מיוחדות המצדיקות נקיטת פעולה אחרת.

המשרות המיועדות לעובדים ערבים נקראות "משרות צבועות", אך בפועל, לא פעם הם מתקשים להתקבל למשרות כלליות הנפתחות, כיוון שמועמדים המגישים מועמדות למשרות כלליות, מופנים למשרות ייעודיות בכדי לאייש את התקנים. כך נוצרת תופעה, שפוגעת במועמדים המבקשים להתמודד באופן שווה על כל המשרות בשירות הציבורי, והמשרות הצבועות הופכות למכסה שצריך לאייש במקום למקפצה נוספת להשתלבות רחבה.

חשוב להדגיש כי דחיית מועמדים ערבים המבקשים לגשת למשרות כלליות על ידי נציגים ממשלתיים שונים אליהם פונים המועמדים טרם ההגשה לצורך קבלת מידע, נוגדת את מדיניות הנציבות. משהובאה תופעה זו לידיעתה, הבהירה הנציבות את מדיניותה לגורמים רלוונטיים במשרדים (סמנכ"לי כוח אדם ומנהלי מוקדי שירות למועמדים).

ההחלטה איזה משרות בדיוק יהיו "משרות ייעודיות", באיזה משרדים ולמי מהאוכלוסיות הזכאיות נעשית באופן שרירותי במטרה לעמוד ביעדיו של כל משרד ונתונה לשיקול דעתה של הנציבות. בדיונים בכנסת נאמר כי הנציבות עושה מאמצים לפי מדדים שנקבעו על־ידי המחוקק ועל־ידי הממשלה, אך כאמור, לא קיימת מדיניות עדכנית שקבעה הממשלה לאוכלוסייה זו. התייחסות פרטנית ליצירת ייצוג הולם איכותי קיימת היום עבור יוצאי אתיופיה, נשים וחרדים. עבור אוכלוסיות אלו קיימות החלטות ממשלה עדכניות, נעשה שימוש בכלים מגוונים ויצירתיים ליצירת ייצוג הולם איכותי ונעשה מעקב אחר מימוש ההחלטות.

העדר מדיניות עדכנית ומכוונת למגזר הערבי ניכרת גם בכך שלא קיימים מאמצים לייצוג האוכלוסייה הערבית בתפקידים בכירים וניהוליים.

בנוסף, קיים מחסור מדאיג באיסוף נתונים על הנעשה במשרדי הממשלה בתחום הייצוג ההולם. לנציבות שירות המדינה אין מידע על מספר המשרות הייעודיות שהוקצו לאוכלוסייה הערבית מאז החלטת הממשלה. המידע שנאסף נוגע למספר המשרות שאוישו בפועל, וכך לא ניתן לקבוע האם עמדה הממשלה בהקצאת 30% מהמשרות כפי שקבעה ההחלטה. כפי שהוסבר קודם, היום כל משרה שלישית היא "משרה מיועדת", דהיינו 33% מהמשרות מיועדות לכל האוכלוסיות לגביהן נדרש ייצוג הולם (חרדים, בעלי מוגבלויות, אתיופים, ערבים), מכאן ניתן להסיק שהנציבות לא עומדת בהקצאה של 30% באופן בלעדי לערבים.

עם זאת, מפורסמים נתונים אודות סך כל העובדים שהתקבלו בכל שנה לשירות המדינה, כולל מספר הערבים. הנתונים מלמדים על מגמת עלייה משנת 2007 ועד 2015. בעוד שבשנת 2007 התקבלו לשירות המדינה 392 עובדים ערבים ודרוזים,[6] שהיוו 8.7% מהעובדים שנקלטו באותה שנה, בשנת 2015 התקבלו לשירות המדינה 983 עובדים ערבים ודרוזים שהיוו 13.44% מהעובדים שנקלטו באותה שנה.[7]

6 כך מופיעים הנתונים במקור, ללא התייחסות לצ'רקסים.

7 נציבות שירות המדינה **דו"ח לשנת 2015 – ייצוג הולם לבני האוכלוסייה הערבית, לרבות הדרוזים והצ'רקסים בשירות המדינה** 6 (2015)

שנה	סה"כ ערבים ודרוזים שהתקבלו	סה"כ עובדים שהתקבלו	אחוז הערבים והדרוזים מכלל העובדים שהתקבלו
2007	392	4,514	8.7%
2008	578	4,955	11.66%
2009	457	4,908	9.3%
2010	635	5,725	11.09%
2011	708	5,542	12.77%
2012	832	5,824	14.28%
2014	961	7,706	12.47%
2015	983	7,311	13.44%

4. יצירת התניה בהקצאת משרות בעמידה ביעדים:

החלטת הממשלה קבעה כי יש להתנות את הקצאת המשרות החדשות המיועדות בכל משרד לבני האוכלוסייה הערבית, בעמידת המשרד בתכנית העבודה החמש שנתית (ר' סעיף 2) לקידום ייצוגם ההולם של בני אוכלוסייה זו.

סטטוס: יושם חלקית.

כפי שתואר בסעיף 2, לא מתקיים מעקב אחר תכניות החומש בתוך הנציבות ולכן לא מתבצע תכנון של משרות נוספות על בסיס עמידה ביעדי ההשמה. עם זאת בפועל הנציבות עוצרת גיוס עובדים למשרד אשר לא הציג תכנית עבודה לעניין ייצוג הולם (ללא תלות בעמידה ביעדים שנקבעו בתכנית זו או אפילו בקיומם של יעדים כמותיים מדויקים במסגרתה).

כשמשרה ייעודית לא מאוישת על ידי בני האוכלוסייה הזכאית לייצוג הולם, היא מוסבת חזרה למשרה הפתוחה לכלל האוכלוסייה. להלן מספר המשרות, בכל שנה, אשר הוסבו ממשרה ייעודית לכלל האוכלוסייה:

שנה	סך משרות שהוסבו ממשרה ייעודית לכלל האוכלוסייה
2010	11
2011	20
2012	53
2013	37
2014	79
2015	56

לנציבות אין מידע מפורט אודות המקרים שבהם לא הוקצו משרות למשרדים בגלל אי עמידה ביעדים. אך מאז שנת 2012 קיים נוהל עבודה לסימון משרות לבני האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית, לפיו אגף תכנון ובקרה בנציבות שירות המדינה יהיה אמון על מעקב אחר סימון משרות חדשות.

5. הקמת צוות בין־משרדי:

בהחלטה נקבע כי יש להקים צוות בין־משרדי בראשות מנכ"ל משרד המשפטים, שילווה את עבודת המשרדים בנוגע לייצוג הולם ויסייע להם בהסרת החסמים. בהחלטה פורטו חברי הצוות הבין־משרדי. בהמשך, בהחלטה

4436 אומצו המלצותיו של הצוות הבין־משרדי ונקבע כי על חברי הצוות להמשיך בעבודתם ולהגיש דין וחשבון לממשלה על התקדמות בעבודת הצוות מדי חצי שנה.

סטטוס: יושם.

הצוות הבין־משרדי הוקם ונקרא "הצוות הבין־משרדי להסרת חסמים העומדים בפני שילוב האוכלוסייה הערבית בשירות המדינה". כפי שהוזכר, בהחלטה 4436 אימצו את המלצותיו. הצוות התכנס בשנים 2014–2007 ודן בצורך בהחלטת ממשלה נוספת וקביעת יעדים חדשים. ואולם, מאז 2015 לא מתכנס הצוות וכאמור מאז שנת 2009 לא התקבלה החלטת ממשלה חדשה.

החלטה 4436 משנת 2009

1. סיוע בשכר דירה והחזר הוצאות נסיעה לעובדים שיעבירו את מקום מגוריהם:

החלטת הממשלה קבעה כי עובדים מקרב האוכלוסייה הערבית אשר ייאלצו לעזוב את מקום המגורים שלהם כדי להתקרב למקום עבודתם החדש בשירות המדינה – יהיו זכאים לסיוע בשכר דירה בסכום של עד 2,000 שקל בחודש, אם מקום המגורים החדש יהיה במרחק העולה על 70 קילומטרים ממקום המגורים הקבוע שלהם. בנוסף, כל עובד יהיה זכאי פעם בשבוע להחזר הוצאות נסיעה ממקום העבודה למקום המגורים הקבוע. הקריטריונים למתן סיוע לעובדים אלו ייקבעו על ידי נציבות שירות המדינה.

סטטוס: יושם חלקית.

לצורך מתן ההטבה נקבעו קריטריונים. התקציב לסיוע בשכר דירה ובהוצאות נסיעות לעובדים אשר העבירו את מקום מגוריהם בשל העבודה בשירות המדינה אושר והסיוע נע בין 2,000–1,500 ₪. עם זאת, לנציבות שירות המדינה אין נתונים על מספר העובדים שהשתמשו בתקציב הזה בפועל, ולכן לא ניתן לקבוע את מידת האפקטיביות של הסיוע מסוג זה.

2. הקצאת משרה נוספת על כל משרה שתאויש על ידי בני האוכלוסייה הערבית:

החלטת הממשלה קבעה כי על כל משרה במשרד ממשלתי או יחידת סמך שתאויש על ידי עובד בן האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית, תוקצה משרה חדשה נוספת באותו משרד או יחידה שתיועד גם לבני אוכלוסייה זו. הנציבות מוסמכת להקצות את המשרה במשרד או ביחידה אחרת במקרים חריגים בהם לא ניתן להקצות את המשרה הנוספת באותו המשרד. הוחלט כי אגף התקציבים יקצה את התקציב הנדרש לתוספת המשרות המיועדות.

סטטוס: יושם חלקית.

הקצאת משרה חדשה נוספת על כל משרה "צבועה" לאוכלוסייה הערבית היא הוספה של משרה "מעל התקן". משרות אלו אכן נוספו עד לשנת 2012 אך בשל קיצוצים תקציביים במהלך שנה זו נפסקה הוספת התקנים. מאז 2012, דרך הפעולה היא שאחת מכל שלוש משרות קיימות מיועדות לאוכלוסיות הזכאיות לייצוג הולם, אך אין תוספת של משרות כתמריץ לאיוש. לנציבות שירות המדינה אין מידע המשקף את מספר המשרות החדשות שהוקצו למשרדים בעקבות איוש של משרות ייעודיות, בשנים שבהן יושם סעיף זה (2012–2009).

3. הקצאת משרות סטודנט:

לפי החלטת הממשלה, בשנים 2012–2009 תקצה הנציבות מדי שנה 37.5 משרות חדשות לסטודנטים ערבים, דרוזים או צ'רקסים.

סטטוס: יושם חלקית.

לנציבות אין נתונים על מספר המשרות שהוקצו מדי שנה וכמה מתוכן אוישו בפועל. לעומת זאת, מרכז המידע והמחקר של הכנסת פרסם בשנת 2015 נתונים על אודות מספר העובדים הערבים לרבות דרוזים וצ׳רקסים בשירות המדינה העובדים במשרות סטודנט ושיעורם מכלל העובדים.[8] הנתונים מלמדים על עלייה בהעסקת סטודנטים בשירות המדינה בכלל, ובקרב האוכלוסייה הערבית בפרט.

מספר הסטודנטים הערבים (לרבות דרוזים וצ׳רקסים) בשירות המדינה, על פי שנים

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
מספר העובדים הערבים במשרות סטודנט	14	18	27	42	54	119	139	131	161
שיעור הערבים מכלל הסטודנטים	3%	2.7%	2.9%	3.3%	3.4%	5.9%	5.6%	4.8%	5.6%

בסוף שנת 2012, עם סיום תוקף החלטת הממשלה, הפסיקה הנציבות "לצבוע" משרות סטודנטים לאוכלוסייה הערבית. משיחות עם גורמים בנציבות עולה כי הם לא ראו טעם בהארכת תוקף הסעיף הנ"ל מאחר שהביקוש למשרות הצבועות לסטודנטים היה נמוך. עם זאת, ישנם משרדי ממשלה שצובעים בעצמם משרות סטודנט לערבים כחלק מהתכנית העצמאית של משרדם לקידום ייצוג הולם.

4. הגברת הנגישות למידע על משרות פנויות:

בהחלטת הממשלה נקבע כי על נציבות שירות המדינה לפעול לקיצור הזמן הדרוש לשם איוש משרות המיועדות לערבים. בנוסף, נקבע כי על הנציבות להכין תכנית להפצת המידע אודות המשרות הפנויות בשירות המדינה המיועדות לבני האוכלוסייה הערבית. הפצת המידע חיונית כדי להתגבר על החסמים העומדים בפני האוכלוסייה הערבית.

סטטוס: יושם חלקית.

לעניין קיצור זמני המכרז, מאז שנת 2013 מפעילה נציבות שירות המדינה את הרפורמה בהון אנושי במסגרתה היא פועלת לקיצור משך זמן הגיוס עבור משרה, אך הוא טרם קוצר באופן משמעותי. הרפורמה עוסקת בקיצור הזמן באופן כללי ולא נוגעת באופן ספציפי באוכלוסייה הערבית.

לעניין הגברת נגישות המידע בנוגע למשרות, ניתן לחלק לשני חלקים: הראשון, פרסום מכרזים בערבית, והשני – הפצתם בתקשורת הערבית. משיחות עם גורמים בנציבות עלה כי בשלב מסוים נעשה ניסיון להקים אתר שבו ירוכזו כל המכרזים בשירות המדינה כשהם מתורגמים לערבית. נכון למועד כתיבת דו"ח זה, האתר אינו פעיל והמכרזים מופיעים באתר הנציבות בעברית בלבד. באשר לשיווק המכרזים בתקשורת הערבית, הנציבות אכן החלה לפרסם מודעות בתקשורת הערבית המיידעות את הציבור בדבר קיומם של מכרזים חדשים.

בדיון שהתקיים בוועדה לביקורת המדינה[9] ביוני 2016 דיווחה הנציבות על פרויקט לתרגום לערבית של עמוד הדרושים באתרה, אך מאז לא חלה התקדמות בנושא. בימים אלו מגייסת הנציבות עובד שיעזור בהנגשת אתר הנציבות לאוכלוסייה הערבית.

8 מתן שחק, נתונים על עובדים ערבים, דרוזים וצ׳רקסיים בשירות המדינה בשנים 2015–2007 (הכנסת, מרכז מידע ומחקר, 2015)

9 דיון הוועדה לביקורת המדינה בראשות ח"כ קארין אלהרר מתאריך 6/6/2016 בנושא "פעולות המדינה לעידוד שילובו של האוכלוסייה הערבית בתעסוקה – דו"ח המבקר 66ג׳."

לעניין המכרזים, לפני כמה חודשים הוכנס חידוש באתר האינטרנט של הנציבות, לפיו בפרסום המכרזים, מצוין כבר ברשימה הראשונה בצורה ברורה אלו משרות הן משרות ייעודיות, ללא צורך בפתיחת הקובץ לכל מכרז בנפרד. כמו כן, נעשה שיתוף פעולה עם עמותות הפועלות בקרב אוכלוסיות הזכאיות לייצוג הולם. הנציבות התקשרה בשנים 2014–2011 עם עמותת "קו משווה" להפצת המידע. העמותה הפיצה את המשרות המפורסמות באתר נציבות שירות המדינה למאגר אקדמאים מקרב האוכלוסייה הערבית. בנוסף, נציגי אגף בחינות ומכרזים מופיעים בכנסים שעורכת העמותה למועמדים. כמו כן, ישנם פקידי ממשלה באגפים ויחידות ספציפיים הנוהגים להפיץ באופן עצמאי משרות לאיוש בתפוצה רחבה.

על מנת להגביר את הפצת המידע על משרות חדשות, התקבלה בספטמבר 2010 החלטת המשך (2288) להחלטות 4436 ו־2579, שנקראה – "תכנית שיווק והסברה בעניין ייצוג הולם לבני האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית בשירות המדינה". בסיסה של ההחלטה היא תכנית לשיווק והסברה אשר גובשה על ידי הצוות הבין־משרדי להסרת חסמים. הגוף אשר אמון על ביצוע ההחלטה הוא נציבות שירות המדינה. ההחלטה עוסקת בהגברת נגישות המידע אודות המשרות הפנויות בשירות המדינה בתקשורת הערבית ובשיתוף עם רשויות מקומיות. בנוסף, עוסקת ההחלטה בהגברת המודעות בקרב החברה הערבית לעבודה בשירות המדינה, ולהעלאת המודעות בקרב משרדי הממשלה לחשיבות הייצוג ההולם בשירות המדינה.

5. חניכה משרדית לעובדים חדשים:

החלטת הממשלה הטילה על כל אחד ממשרדי הממשלה ויחידות הסמך להכין בתיאום עם הנציבות, מתכונת חניכה לעובדים חדשים, אשר במסגרתה ישתתף כל עובד חדש בקורס בנושא הכרת מבנה שירות המדינה. בקורס זה, ילמד העובד בין השאר על הסביבה הארגונית, המקצועית והחברתית במשרד, ויקבל מידע אודות זכויותיו וחובותיו. חלק זה כוון לכל עובד חדש, ולא רק לערבים.

סטטוס: יושם.

קיים נוהל לקליטת עובדים בשירות המדינה במסגרתו מחלקים חוברות מידע על השירות הציבורי. כמו כן, בחודשים האחרונים החלה הנציבות לקיים ימי אוריינטציה לעובדים חדשים.

6. שילוב חברים מקרב האוכלוסייה הערבית בוועדות בוחנים:

החלטת הממשלה קבעה כי על הנציבות להקים מאגר של חברי ועדת בוחנים במכרזי כוח אדם מקרב כל האוכלוסיות הזכאיות לייצוג הולם לפי חוק המינויים, על מנת לאפשר את שילובם של בוחנים אלו כחברי ועדות בוחנים במכרזים למשרות בשירות המדינה. לפי ההחלטה, בכל מכרז למשרה כללית, כלומר משרה שאינה ייעודית לבני אחת מהקבוצות הזכאיות לייצוג הולם, שבו יש לפחות מועמד אחד מהקבוצות הזכאיות לייצוג הולם, ישולב, ככל שניתן, אדם מתוך המאגר כחבר בוועדת הבוחנים. זאת בנוסף להוראות בנוגע לייצוג לבני שני המינים בהרכב ועדות בוחנים במכרזים למשרות בשירות המדינה.

סטטוס: יושם חלקית.

בשנת 2011 הקים אגף בחינות ומכרזים בנציבות שירות המדינה מאגר נציגים ערבים מכלל המשרדים שיוכלו לשבת כבוחנים בוועדות לאיתור מועמדים לשירות המדינה. המאגר מונה 200 עובדים. הנציבות עוקבת אחר השימוש במאגר, אך אין בסמכותה למנות את חברי ועדת האיתור. הדבר נעשה ע"י המנכ"ל בכל משרד ממשלתי.

הנציבות ציינה לעניין זה, כי צוות הבקרה של אגף בחינות ומשרדים הכולל גם עובד ערבי מבצע מעקב אחר הרכב ועדות המכרזים במשרדים השונים ומעיר למשרדים כאשר ההרכב אינו עומד בכללי הייצוג ההולם שנקבעו. עם זאת, הנציבות אינה מחייבת מינוי ערבים באופן קבוע לוועדות המכרזים והאיתור השונות ומסבירה זאת בכך שאין

מספיק עובדים ערבים בדרגים הנדרשים למינוי כזה. הנוהג שהתקבע הוא מינוי נציג ערבי על תקן בקר חיצוני למשרד שאינו בעל זכות הצבעה בוועדה.

משמעות הדבר היא שהעדרם של עובדים ערבים בכירים במדינה, מוביל לכך שוועדות האיתור, המהוות שער כניסה לשירות המדינה, סובלות גם הן מהעדר ייצוג הולם מה שפוגע באפשרויות הגיוון והשוויון של עובדי המדינה.

7. דיווח לוועדת השרים לענייני המגזר הלא יהודי:

החלטת הממשלה קבעה כי נציבות שירות המדינה תהיה אחראית לעקוב אחר יישומן של המלצות הצוות הבין־משרדי להסרת חסמים. על הנציבות לדווח לוועדת השרים לענייני המגזר הערבי על ההתקדמות ביישום תכניות העבודה והמלצות הוועדה מדי חצי שנה. כמו כן, קבעה ההחלטה כי במידה שמשרד ממשלתי או יחידת סמך אינם עומדים ביעדים שנקבעו בתכנית העבודה השנתית העוסקת בייצוג הולם, עד לסוף 2012, יוזמן מנכ"ל המשרד לתת דין וחשבון בפני ועדת השרים לענייני המגזר הערבי. זימון זה יחזור על עצמו מדי חצי שנה, עד שהוועדה תשוכנע כי המשרד נוקט בפעולות מעשיות להשגת יעדים אלה.

סטטוס: לא יושם.

ועדת השרים לענייני המגזר הערבי כלל לא התכנסה בשנת 2016, ובממשלה ה־33 התכנסה רק פעם אחת.

טבלה מסכמת: מרכיבי ההחלטות וסטטוס יישום

	מרכיב	סטטוס	יישום
1	**איוש 10% מהמשרות** בשירות המדינה על ידי ערבים, דרוזים וצ'רקסים עד 2012	היעד הושג במלואו באמצע שנת 2016	☑ יושם באיחור
2	הגשת **תכנית עבודה חמש שנתית** לנציבות שירות המדינה	לא הוגשו תכניות עבודה לנציבות ולא מוגשים לה עדכונים רבעוניים בנושא ייצוג הולם	☒ לא יושם
3	**30% מהמשרות המוקצות** מדי שנה יהיו מיועדות לבני האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית	אין מידע על המשרות שיועדו במקור לחברה הערבית. כל משרה שלישית מוקצה לאוכלוסיות הזכאיות לייצוג הולם ומכאן שאין עמידה בהקצאת 30% רק לחברה הערבית	☒ לא יושם
4	**התניית הקצאת המשרות החדשות** הנוספות בכל משרד בעמידה ביעדי המשרד	לא נקבע קשר ישיר בין אי עמידה ביעדים לבין הקצאת משרות נוספות. אך בפועל הנציבות עוצרת גיוס למשרד שלא מציג תכנית עבודה לעניין ייצוג הולם	☒ לא יושם
5	הקמת **הצוות הבין־משרדי**	הוקם "הצוות הבין־משרדי להסרת חסמים העומדים בפני שילוב האוכלוסייה הערבית בשירות המדינה" והמלצותיו אומצו בהחלטת ממשלה 4436.	☑ יושם
6	סיוע **בשכר דירה והחזר הוצאות** נסיעה לעובדים שיעבירו את מקום מגוריהם בשל עבודה בשירות המדינה	התקציב אושר אך אין מעקב אחר ניצולו ובחינת האפקטיביות הסיוע	☑ יושם חלקית
7	על כל משרה שתאויש על ידי בני האוכלוסייה הערבית **תוקצה משרה חדשה נוספת**	עד לשנת 2012 נוספו משרות מעבר לתקן. התמריץ בוטל בשל קיצוץ ומאז שליש מהמשרות הקיימות מיועדות לאוכלוסיות הזכאיות לייצוג הולם, אך אין תוספת של משרות כתמריץ לאיוש.	☑ יושם חלקית
8	הקצאה של 37.5 **משרות סטודנט** בכל שנה	נכון לשנת 2015 עובדים 161 סטודנטים ערבים בשירות המדינה והם מהווים 5.6% מכלל העובדים במשרות סטודנט. מאז שנת 2012 לא "צובעת" הנציבות משרות סטודנטים לאוכלוסייה הערבית.	☑ יושם חלקית
9	תכנית **להגברת נגישות המידע** על המשרות הפנויות וקיצור הזמן הדרוש לשם איוש משרות חדשות	עד שנת 2014 פעלה הנציבות לפרסום המכרזים בערבית באמצעות התקשרות עם עמותת "קו משווה" ובאתר אינטרנט ייעודי שאינו פעיל. לעניין קיצור הזמן הדרוש לאיוש משרות, נעשים מאמצים כללים בנושא אך לא מאמצים הנוגעים באופן פרטני באוכלוסייה הערבית.	☑ יושם חלקית

	מרכיב	**סטטוס**	**יישום**
10	מתכונת **חניכה משרדית** – קורס בנושא הכרת מבנה שירות המדינה ומידע כללי על המשרד.	קיים בשירות המדינה עבור כלל העובדים החדשים.	יושם
11	**שילוב נציגים ערבים כחברי ועדת בוחנים** במכרזים למשרות בשירות המדינה.	הוקם מאגר המונה 200 עובדים. הנציבות אינה מחייבת מינוי ערבים באופן קבוע לוועדות המכרזים והאיתור השונות בשל חסרונם של עובדים ערבים בדרגים הנדרשים למינוי כזה.	מיושם אך אין בידי הנציבות נתונים מספריים.
12	הנציבות **תדווח לוועדת השרים** לענייני המגזר הערבי על ההתקדמות ביישום ההחלטה כל חצי שנה. מנכ"ל של משרד שלא עומד ביעדים יוזמן לוועדה.	הוועדה בקושי מתכנסת. לא התכנסה כלל בשנת 2016.	לא מיושם

תובנות ומסקנות

1. יעד לא שאפתני

המגזר הערבי בישראל מהווה 20.8% מאוכלוסיית המדינה. שתי החלטות הממשלה שנסקרו בדו"ח זה התקבלו בשנים 2007 ו־2009 והציבו יעד של 10% לייצוג הולם של ערבים בשירות המדינה עד לשנת 2012. מלכתחילה היעד שהוצב לא היה שאפתני ולא הלם את חלקם היחסי של הערבים באוכלוסייה. בשנת 2012 היה שיעור העסקה של ערבים בשירות הציבורי 8.37% מכלל העובדים, ורק בשנת 2016 הגיעה המדינה ליעד שהציבה לעצמה, ובאיחור ניכר.

2. יצירת מנגנון פיצוי פנים ממשלתי

פיזור העובדים ביחידות השונות מלמד שמשרדים אחדים כגון משרד הפנים המעסיק את אנשי הדת המוסלמים ובתי החולים הממשלתיים, "מפצים" על משרדים אחרים שייצוגם נמוך. קיימות יחידות ממשלתיות בעלות אופי ייחודי כגון בתי הדין הרבניים, משרד הדתות ויחידות מיוחדות במשרד ראש הממשלה (שב"כ, מוסד), שבהן ניתן להבין את הקושי לייצר ייצוג הולם ואף את היעדר הייצוג. אך ברוב המוחלט של יחידות הממשלה, אין הצדקה מהותית לפערים גדולים. בולט לטובה משרד המשפטים שעמד ביעד ומעסיק ערבים בשיעור של כ־10% מהעובדים, בעוד שבמשרד לשוויון חברתי, משרד החוץ, משרד האוצר, המשרד לביטחון פנים, המשרד לפיתוח הפריפריה הנגב והגליל הייצוג נמוך מ־3%. **(ראו טבלה מצורפת).**

העובדה כי לא כל משרד נדרש לעמוד ביעד של 10% ייצוג בפני עצמו, מביאה לייצוג נמוך במיוחד ברוב המשרדים ומייצרת מוטיבציה נמוכה לשיפור. כמו כן, ייצוג הולם מהותי, מתייחס לא רק לאחוז המועסקים מקרב אוכלוסייה מסוימת, אלא גם לייצוגה ברמות ניהול בכירות, איוש עמדות מפתח והעסקת נשים, כפי שפועלת המדינה באוכלוסיות אחרות.

3. העסקת נשים ערביות

הנתונים על ייצוג הולם באוכלוסייה הערבית מלמדים על כך שיותר גברים ערבים נקלטו בשירות הציבורי מאשר נשים. מאז יוני 2014 פועלת נציבות שירות המדינה לקידום נשים במסגרת החלטת ממשלה 1697 שאימצה את מסקנות ועדת שטאובר. על רקע זה, בולטת בהעדרה מדיניות פרטנית שתתייחס לחסמים הייחודיים העומדים בפני השתלבותן של נשים ערביות בשירות המדינה.

4. העדר מדיניות עדכנית

שתי החלטות הממשלה הנסקרות בדו"ח זה התקבלו במסגרת הממשלה ה־31 בראשות אהוד אולמרט, ויצרו מנגנונים להגברת הייצוג ההולם עד לשנת 2012. מאז ההחלטה האחרונה שהתקבלה בנושא בשנת 2009 לא גובשה החלטת ממשלה חדשה, לא נקבעו יעדים חדשים, לא נבחנה מידת האפקטיביות של התמריצים שבהם השקיעה המדינה, ולא נעשה שימוש במנגנוני גיוס אקטיבי לטובת המגזר הערבי. הדבר בולט במיוחד נוכח העובדה שבשלוש שנים האחרונות נעשתה עבודה ממשלתית משמעותית בגיבוש צעדים לקידום שילובם של נשים וחרדים בשירות המדינה, במסגרתה נכללו שורה של פתרונות חדשניים יותר מאלו ששימשו עד כה בעניין ייצוג ערבים – כמו למשל מאגרי מועמדים.

5. העדר מדידה ונתונים

החלטות הממשלה ליצירת ייצוג הולם במגזר הערבי כללו סל של תמריצים וכלים לקידום שילובם של בני המגזר הערבי בשירות המדינה, כגון: מתן הטבה בשכר דירה, הקמת מאגרי מועמדים, כתיבת תכניות עבודה, הצבת יעדים פרטניים לכל משרד, הקצאת משרות ייעודיות ועוד. על מנת לבחון את מידת האפקטיביות של השימוש בכלים

אלו יש לבצע מעקב, בקרה ומדידה מתמדת. במסגרת כתיבת דו"ח זה הוגשו כמה בקשות מידע למשרדי הממשלה השונים. בחלק נרחב מהנושאים התברר כי לא נאסף מידע באופן שאותו הגדירה ההחלטה. עובדה זו פוגעת בבחינת היעילות של מנגנוני ההחלטה וביכולת לגבש מדיניות חדשה לייצוג הולם למגזר הערבי בשירות המדינה.

6. העדרו של גורם מתכלל, עוקב ומפקח

כיום לא קיימת פונקציה בנציבות שירות המדינה העוסקת בייצוג הולם, הן מבחינת המועמדים והעובדים הפונים לנציבות והן מבחינת ריכוז המדיניות בנושא. מנגנוני הדיווח והבקרה שנקבעו בהחלטה, כגון כתיבת תכניות חומש ודיווח לוועדת השרים לענייני המגזר הערבי לא הופעלו והדבר מתבטא ביישום חלקי של החלטות הממשלה, בהעדר מדידה, באי קביעת מדיניות עדכנית וביעדים שאינם בהלימה לגודל האוכלוסייה.

נתוני ייצוג של עובדים ערבים בשירות המדינה (משרדי ממשלה ויחידות סמך) בשנת 2016

שם המשרד	מספר עובדים	מספר עובדים ערבים	אחוז	יעד	פער מיעד 10%
משרד המדע והטכנולוגיה	222	17	7.66%	22.2	6
משרד אוצר	1255	38	3.03%	125.5	88
הנהלת בתי המשפט	4111	145	3.53%	411.1	267
משרד ראש הממשלה	895	17	1.90%	89.5	73
שירות עיבודים ממוכנים	320	11	3.44%	32	21
משרד הכלכלה	1404	89	6.34%	140.4	52
רשות המיסים מכס ומע"מ	2058	91	4.42%	205.8	115
רשות המיסים מס הכנסה	3889	290	7.46%	388.9	99
משרד החוץ	1240	24	1.94%	124	100
משרד הבינוי	628	27	4.30%	62.8	36
משרד התפוצות	18	0	0.00%	1.8	2
משרד המשפטים	4082	404	9.90%	408.2	5
מנהל המחקר החקלאי	728	43	5.91%	72.8	30
משרד האנרגיה והמים	224	11	4.91%	22.4	12
משרד לבטחון פנים	407	7	1.72%	40.7	34
משרד התקשורת	169	11	6.51%	16.9	6
משרד הבריאות	1157	41	3.54%	115.7	75
משרד התחבורה	930	76	8.17%	93	17
בית חולים שיבא – תל השומר	4826	433	8.97%	482.6	50
רשות האוכלוסין וההגירה	2065	93	4.50%	206.5	114
נציבות שירות המדינה	304	15	4.93%	30.4	16
רשות האכיפה והגבייה	824	39	4.73%	82.4	44
משרד התיירות	257	15	5.84%	25.7	11
המדפיס הממשלתי	76	3	3.95%	7.6	5
המרכז למיפוי ישראל	219	9	4.11%	21.9	13
הרשות הממשלתית למים וביוב	211	11	5.21%	21.1	11
רשות ההגבלים העיסקיים	139	9	6.47%	13.9	5
משרד להגנת הסביבה	611	41	6.71%	61.1	21
משרד לפיתוח הפריפריה הנגב והגליל	56	1	1.79%	5.6	5
מערך הסייבר הלאומי	61	0	0.00%	6.1	7

שם המשרד	מספר עובדים	מספר עובדים ערבים	אחוז	יעד	פעק מיעד 10%
משרד הרווחה והשירותים החברתיים	3141	380	12.10%	314.1	0
מנהל התכנון	327	13	3.98%	32.7	20
לשכת הבריאות מחוז חיפה	490	115	23.47%	49	0
משרד החינוך	2216	190	8.57%	221.6	32
משרד לירושלים ומורשת	12	0	0.00%	1.2	2
מרכז ירושלמי לבריאות הנפש	648	112	17.28%	64.8	0
הרשות להגנת הצרכן וסחר הוגן	48	1	2.08%	4.8	4
בית חולים רמב"ם חיפה	3326	649	19.51%	332.6	0
לשכת הבריאות מחוז תל אביב	276	1	0.36%	27.6	27
הרשות הארצית לכבאות והצלה	2804	186	6.63%	280.4	95
מרכז רפואי לב השרון	490	36	7.35%	49	13
בית חולים הלל יפה	1735	328	18.90%	173.5	0
בית חולים זיו צפת	1274	327	25.67%	127.4	0
בית חולים אסף הרופא ראשון לציון	2821	200	7.09%	282.1	83
בריאות הנפש באר שבע	505	38	7.52%	50.5	13
רשות התעופה האזרחית	124	2	1.61%	12.4	11
משרד הפנים	687	430	62.59%	68.7	0
בתי הדין הרבניים	260	0	0.00%	26	26
רשות הבדואים	61	3	4.92%	6.1	4
בית חולים אברבנל	471	28	5.94%	47.1	20
הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה	1030	65	6.31%	103	38
מרכז גריאטרי ע"ש שוהם	666	133	19.97%	66.6	0
המועצה לביטחון לאומי	85	2	2.35%	8.5	7
בית חולים פלימן חיפה	304	83	27.30%	30.4	0
מרכז גריאטרי נתניה	518	41	7.92%	51.8	11
מעבדות בריאות הציבור ירושלים	41	1	2.44%	4.1	4
בית חולים שער מנשה	569	95	16.70%	56.9	0
משרד לשיוויון חברתי	70	1	1.43%	7	6
משרד החקלאות ופיתוח הכפר	596	57	9.56%	59.6	3
משרד לקליטת עלייה	521	5	0.96%	52.1	48
לשכת הפרסום הממשלתית	40	0	0.00%	4	4
רשות לשירותים ציבוריים חשמל	52	4	7.69%	5.2	2
לשכת הבריאות ירושלים	207	10	4.83%	20.7	11

שם המשרד	מספר עובדים	מספר עובדים ערבים	אחוז	יעד	פער מיעד 10%
המרכז הרפואי גליל	2277	596	26.17%	227.7	0
נתיב	81	0	0.00%	8.1	9
לשכת הבריאות מחוז מרכז	488	36	7.38%	48.8	13
מנהל המחקר למדעי האדמה והים	119	2	1.68%	11.9	10
השירות המטארולוגי	74	2	2.70%	7.4	6
משרד לשיתוף פעולה אזורי	18	6	33.33%	1.8	0
שירותים ווטרינריים	267	24	8.99%	26.7	3
לשכת הבריאות מחוז דרום	346	44	12.72%	34.6	0
לשכת הבריאות מחוז צפון	572	289	50.52%	57.2	0
מערכת בריאות הציבור תל אביב	60	1	1.67%	6	5
מרכז רפואי ברזילי אשקלון	2052	106	5.17%	205.2	100
מרכז לבריאות הנפש מעלה הכרמל	400	37	9.25%	40	3
בית חולים באר יעקב	763	17	2.23%	76.3	60
בית חולים שמואל הרופא	563	10	1.78%	56.3	47
בית חולים ע"ש וולפסון חולון	2172	163	7.50%	217.2	55
מנהל לחינוך התיישבותי	374	33	8.82%	37.4	5
מרכז בריאות הנפש יפו	286	8	2.80%	28.6	21
מכון לבטיחות בדרכים	48	0	0.00%	4.8	5
מרכז גריאטרי ראשון לציון	178	0	0.00%	17.8	18
מרכז רפואי פוריה	1109	338	30.48%	110.9	0
הרבנות הראשית	86	0	0.00%	8.6	9
מרכז רפואי לבריאות הנפש מזור	486	87	17.90%	48.6	0
רשות השירות הלאומי אזרחי	25	2	8.00%	2.5	1
המשרד לשירותי דת	108	0	0.00%	10.8	11
המשרד לנושאים אסטרטגיים	15	0	0.00%	1.5	2
שירות ההדרכה והמקצוע	145	11	7.59%	14.5	4
הטלויזיה החינוכית הישראלית	207	5	2.42%	20.7	16
המכון לפריון עבודה	24	0	0.00%	2.4	3
האגף לשירות הטיפול באדם המפגר	24	0	0.00%	2.4	3
המכון לרפואה משפטית אבו־כביר	45	1	2.22%	4.5	4
המשרד למודיעין	9	0	0.00%	0.9	1
סה"כ	73222	7365	10.06%	7322.2	2238

יוזמות קרן אברהם (ע"ר)
مُبادرات صندوق إبراهيم
The Abraham Fund Initiatives

CECI
המרכז להעצמת האזרח
ממשל שעובד. בשבילנו.

מעש
לחיזוק ולהתחדשות השירות הציבורי

تقرير الرصد

تطبيق قرارات الحكومة للتمثيل المناسب للمواطنين العرب والدروز والشركس في خدمات الدولة

وفق قرار الحكومة رقم 2579 من يوم 11.11.2007 وقرار 4436 من يوم 25.1.2009

أبريل 2017

تمت كتابة تقرير الرصد ضمن إطار مشروع "الراصد" التابع لمركز تمكين المواطن، الذي يقوم برصد ومتابعة تطبيق قرارات الحكومة، وبالتعاون مع مركز "ماعاس" لتعزيز وتجديد الخدمات العامة في إسرائيل وجمعيّة مبادرات صندوق إبراهيم.

كتب تقرير الرصد من قبل ساهر اليميلخ ونوعه دقير، الباحثتان في مشروع الراصد، وبارشاد نوعه روزنفلد مديرة مجال الحكم في مكز تمكين المواطن، وراحلي إدري المديرة العامة لجمعيّة "ماعاس"، وآيه بن عاموس وعدي شتاين مديرتا قسم السياسات في جمعيّة مبادرات صندوق إبراهيم.

عن المركز الإسرائيليّ لتمكين المواطن

المركز الإسرائيليّ لتمكين المواطن هو جمعيّة تنشط في مجال الحكم، وتتناول فاعليّة القطاع العام وقدرات أداء السلطة التنفيذيّة. تركز الجمعيّة على عمليات تطبيق السياسات، والجوانب المختلفة المتعلقة في عمل الحكومة وقدراتها على تنفيذ وقيادة التغييرات للصالح العام. في هذا الإطار يدير المركز مشروع "الراصد"، والذي يشمل مراقبة ورصد مدنيّ لتطبيق قرارات الحكومة وقوانين الكنيست ووضعها في متناول الجمهور. يساعد "الراصد" على فهم عمليات الحكم وتطبيق السياسات بواسطة إنشاء بنية تحتيّة معرفية واسعة، وامبريقيّة (تجريبيّة) ومتكاملة لعمليات تطبيق القرارات. يهدف "الراصد" إلى تعزيز تحسين عمل الحكم في إسرائيل وزيادة معرفة وتداخل المواطنين في مجالات أنشطة القطاع العام.

عن "ماعاس"

מעש
לחיזוק ולהתחדשות השירות הציבורי

مؤسسة "ماعاس" تعمل على تعزيز وتجديد الخدمات العامة في إسرائيل من خلال دمج جيل مقدمي الخدمات العامة من الشباب، النوعيّ والمهنيّ. وتعمل على تغيير الشروط النظاميّة لدخول رأس مال بشريّ عالي الجودة ومهني إلى الخدمات العامة، من خلال زيادة عرض الفرص وتوسيع قنوات الدخول إلى النظام. تعمل "ماعاس" من خلال أدوات مدنيّة متنوعة بغية التأثير على تعزيز السيرورات، وتغيير السياسات والنشاطات الأخرى الهادفة إلى تحسين وتجديد طرق العمل المتعلقة في إدارة القوى البشريّة في خدمات الدولة. علاوة على ذلك، تعمل المؤسسة من أجل زيادة الانخراط الجماهيريّ والإعلاميّ والمدنيّ في مستقبل الخدمات العامة وأهميتها.

عن مبادرات صندورق إبراهيم

יוזמות קרן אברהם (ע"ר)
مُبادرات صندوق إبراهيم
The Abraham Fund Initiatives

جمعيّة مبادرات صندوق إبراهيم هي جمعيّة يهودية عربية، للتغيير الاجتماعيّ وتعزيز الدمج والمساواة بين اليهود والعرب، مواطني إسرائيل، من أجل مجتمع مزدهر، آمن، وعادل. تعمل الجمعيّة لتحقيق الوعد الذي نصت عليه وثيقة الاستقلال بالـ "المساواة في الحقوق الاجتماعيّة والسياسيّة الكاملة لجميع مواطنيها، دون تفرقة على أساس الدين، العرق، أو الجنس" وترسيخ "المواطنة الكاملة والمتكافئة" لليهود والعرب. سميت الجمعيّة على إسم إبراهيم/أفراهام الأب المشترك للعرب واليهود، وتعمل منذ العام 1990 على تعزيز الدمج والمساواة بين مواطني إسرائيل اليهود والعرب الفلسطينيين.

مجالات عمل واهتمام مبادرات صندوق إبراهيم: التربية للحياة المشتركة؛ العلاقات بين المجتمع العربيّ والشرطة؛ تعزيز الخدمات المتساوية للمجتمع العربيّ؛ التطوير الاقتصاديّ والتشغيل في المجتمع العربيّ؛ العنصريّة والتمييز ضد العرب؛ الفصل بين اليهود والعرب في الحيز العام؛ المدن المختلطة والمواطنين؛ دمج المواطنين العرب في خدمات الدولة؛ تعزيز الحوار بين الحكومة والقيادات العربيّة في شتى المجالات؛ مأسسة التطوع في المجتمع العربيّ؛ الأكاديمية كحيز مشترك، وغيرها.

التمثيل المناسب في خدمات الدولة

التفضيل المصحح (التمييز الإيجابي) هو أحد الوسائل المقبولة بغية كسر "السقف الزجاجي" (تشبيهًا لحاجز غير مرئي يمنع الأقليات من التقدم في السلم الاجتماعيّ، دون علاقة بمؤهلاتهم). مبدأ التمثيل المناسب للفئات السكانيّة في المجتمع هو مبدأ راسخ في وثيقة الاستقلال، وفي القانون الأساسي كرامة الإنسان وفي مختلف قرارات المحاكم التي صدرت بعد الثورة التشريعيّة منذ عام 1992.

قانون خدمات الدولة[1] الذي صدر عام 1959 ينص على أن الحكومة تعمل من أجل تعزيز التمثيل المناسب في سلك خدمات الدولة، وفق الغايات التي تم تحديدها. وبروح هذا القانون جرى اتخاذ قرارات حكوميّة مختلفة، من ضمنها قرارات يتقصى التقرير الحالي مدى تنفيذها. تتناول هذه القرارات إزالة المعوقات من أجل تسريع اندماج الموظفين من المجتمع العربي[2] في خدمات الدولة.

في السنوات 2007-2099 برز غياب المواطنين العرب من سلك خدمات الدولة. في العام 2007 شكل المواطنون العرب والدروز 6،17٪ فقط من مجمل موظفي الدولة، وفي عام 2008 شكلوا 6،67٪ وفي العام 2009 6،97٪.[3]

وفق معطيات دائرة الإحصاء المركزية، فإن نحو 20،8& من سكان إسرائيل هو مع العرب والدروز.[4] في عام 2016 شكل العرب من مجمل الموظفين في سلك خدمات الدولة نحو 10٪. تجدر الإشارة إنه في العقد الأخير طرأت زيادة في عدد الموظفين في خدمات الدولة، في الأعوام 2007-2015 ازداد عدد الموظفين العرب والدروز والشركس في سلك خدمات الدولة بـ 88٪، بينما ارتفع عدد مجمل الموظفين في خدمات الدولة في الفترة نفسها بـ 19٪.

1 قانون خدمات الدولة (تعيينات)، 1959، كتاب القوانين 1959، 279.
2 بما يشمل العرب الدروز والشركس.
3 مفوضية خدمات الدولة، قسم التخطيط والرقابة، "التمثيل المناسب لأبناء المجتمع العربي، يشمل الدروز والشركس، في سلك خدمات الدولة"، تقرير عام 2015، ص 6 جدول 3.
4 دائرة الإحصاء المركزية، بيان للصحافة – المواطنون العرب في إسرائيل في يوم الاستقلال 68 لدولة إسرائيل (2016).

قرارات الحكومة لتعزيز التمثيل المناسب للمجتمع العربي في خدمات الدولة

اتخذت الحكومة الـ31 برئاسة إيهود أولمرت، قرارين بخصوص تعزيز التمثيل المناسب للعرب في خدمات الدولة: القرار 2579 بتاريخ 11،11،2007 والقرار 4436 بتاريخ 25،01،2009. تشكل هذه القرارات إضافة إلى الواجب المنصوص عليه في قانون خدمات الدولة، وتهدف إلى ضمان التمثيل المناسب للمجتمع العربي والدرزي والشركسي بين موظفي سلك خدمات الدولة. كما تتضمن القرارات آليات فاعلة تهدف إلى إلغاء المعوقات الماثلة أمام تعزيز تمثيل العرب، وتحدد غايات تمثيل في خدمات الدولة حتى نهاية العام 2012.

القرار 2579 من العام 2007 يشمل ثمانية بنود تهدف إلى تعزيز التمثيل المناسب للمواطنين العرب ضمن موظفي خدمات الدولة. حدد هذا إقرار غاية الوصول **إلى ما لا يقل عن 10٪ من المواطنين العرب والدروز والشركس**. كما تقرر ضرورة بلورة خطة عمل لكل مكتب حكوميّ، وجرى تحديد غايات بالأرقام بخصوص لوظائف خاصة للعرب. بغية تنفيذ القرار أقر إقامة طاقما مشتركا بين الوزارات لإزالة المعوقات، بحيث تشكل قراراته قاعدة لقرار الحكومة القادم حول الموضوع.

القرار 4436 من العام 2009 ويشكل استمرارا للقرار 2579 ويركز على تبني توصيات الطاقم المشترك للوزارات لإزالة المعوقات، برئاسة المدير العام لوزارة القضاء. هدف القرار إلى القضاء على المعوقات الماثلة أمام دخول العرب واندماجهم في خدمات الدولة. ضمن أمور أخرى تناول القرار تقديم مساعدات في أجور الشقق، ومصاريف السفريات للموظفين الساكنين في مكان بعيد عن مكان العمل، وزيادة عدد الوظائف المخصصة لأبناء المجتمع العربي، وتخصيص وظائف جديدة للطلاب الجامعيين، وتقليص الوقت المطلوب للمصادقة على الوظيفة، وإعداد خطة لموضوع تعزيز منالية المعلومات للمواطنين العرب. كما حدد القرار ضرورة اعداد برامج مرافقة وارشاد للموظفين الجدد، والعمل على إقامة بنك ممتحنين من بين المجتمع العربي لدمجهم كأعضاء في لجنة امتحانات عطاءات القوة العاملة. تقرر أيضًا أن تكون مفوضية خدمات الدولة مسؤولة عن متابعة تطبيق توصيات الطاقم وتقديم تقارير للجنة الوزراء لشؤون الوسط غير اليهودي حول التقدم الحاصل.

تفاصيل مركبات القرارات ووضعية التطبيق:

القرار 2579 من العام 2007

1. تحديد الغاية 10% من التمثيل المناسب للموظفين العرب والدروز والشركس في خدمات الدولة:

حدد قرار الحكومة غاية يجري وفقها وحتى نهاية العام 2012 الوصول إلى 10٪ على الأقل من الموظفين العرب والدروز والشركس ضمن موظفي الدولة.

الوضعية: نُفّذ

هدف وجود 10٪ من الموظفين العرب والدروز والشركس ضمن موظفي الدولة جرى تحقيقه بالكامل فقط في أواسط العام 2016، وذلك رغم أن الغاية التي أقرت كان يجب أن تتحقق حتى نهاية العام 2012. في نهاية العام 2012 كانت نسبة الموظفين العرب والدروز والشركس من مجمل موظفي الدولة نحو 8،37٪، وفي نهاية العام 2014 ارتفعت النسبة إلى 9،2٪، وفي العام 2015 وصلت إلى 9،71٪، وفقط في العام 2016 جرى تحقيق الغاية – حيث وصلت نسبة الموظفين العرب من مجمل موظفي الدولة إلى10،6٪.

السنة	معطيات التمثيل المناسب في خدمات الدولة
2012	8.37%
2013	المفوضية لم تجمع معطيات
2014	9.27%
2015	9.71%
2016	10.6%[5]

تجدر الإشارة إلى وجود نزعة للتحسين، إضافة إلى جهود الوزارات التي تهدف إلى زيادة التمثيل المناسب لأبناء المجتمع العربيّ. ففي السنوات 2007-2015 ارتفع عدد العرب (بما فيهم الدروز والشركس) العاملين في خدمات الدولة بـ 88٪، بينما ارتفع في هذه الفترة عدد مجمل الموظفين في خدمات الدولة بـ 19٪. وفي السنوات 2007-2015 ارتفعت نسبة الموظفين العرب من مجمل موظفي خدمات الدولة بـ 58٪.

في العام 2012 درست المفوضية إمكانية تأجيل موعد انجاز الغاية التي جرى تحديدها في قرار الحكومة، وجرى الحديث عن وضع سقف جديد بنسبة 12٪ لغاية العام 2015. رغم جهود الطاقم الوزاري المشترك لإزالة المعوقات وتعزيز هذه الغاية، لم يجري تعديل السقف ولم يجري اتخاذ قرار حكوميّ جديد حول الموضوع.

رغم ذلك، فإن الفحص المعمق لتوزيع الوظائف والمناصب التي اندمج فيها العرب في المكاتب الحكومية المختلفة تبين أنهم يعملون على نحو خاص في وزارة الداخلية ووزارة الصحة، بينما تمثيلهم في الوزارات الأخرى منخفض أو معدوم. هنالك أسباب مختلفة للتشغيل الفائق للعرب في مكاتب حكومية معنية، فعلى سبيل المثال، ولأن غالبية المواطنين العرب يعيشون في الشمال أو في النقب، يشكل أفضلية بنيوية لتحقيق التمثيل المناسب في المكاتب التي تتطلب التوزيع الجغرافي الواسع في البلاد، مقارنة مع المكاتب التي جل عملها في مقر القدس.

5 من معطيات داخلية لمفوضية خدمات الدولة التي من المقرر ان تنشر ضمن تقرير "التمثيل المناسب لأبناء المجتمع العربي، بما فيه الدروز والشركس، في خدمات الدولة – للعام 2016".

هنالك عوامل أخرى تؤثر على هذا التدريج. فعلي سبيل المثال، في وزارة الداخلية أكثر من 62٪ من الموظفين هم من العرب، وغالبيتهم من رجال الدين المسلمين، أي أن العرب اندمجوا في وظائف فقط هم قادرون على اشغالها. وفي الوحدات التابعة لوزارة الصحة، تتراوح نسبة الموظفين العرب بين 50٪ وحتى 15٪، الأمر الذي يتجلى في الحضور الكبير للموظفين العرب في مهن الطب والتمريض في المستشفيات الحكومية. فعلى سبيل المثال، في مستشفى زيف في صفد، أكثر من 25٪ من الموظفين هم من العرب؛ في مستشفى رمبام في حيفا أكثر من 19٪ من العرب؛ في هلل يفيه أكثر من 18٪؛ في مركز القدس للصحة النفسية أكثر من 17٪؛ في دائرة الصحة لواء حيفا أكثر من 23٪؛ في دائرة الصحة لواء الشمال أكثر من 50٪؛ في مستشفى بوريه أكثر من 30٪. وهكذا في وزارة الصحة ترفع هي الأخرة المعدل أكثر و"تعوض" عن التمثيل المنخفض في بقية المكاتب الحكومية.

نقطة إضافية من الجدير الإشارة إليها، أنه ومنذ بدأت المفوضية في نشر تقارير التمثيل المناسب عام 2012 وحتى اليوم، لا يوجد لديها معطيات من وزارة الأمن، ويبدو أن هذه المعطيات غير مشمولة في الحسابات الإحصائية لنسبة التمثيل المناسب في خدمات الدولة.

2. بلورة خطط عمل للتمثيل المناسب واعداد التقارير:

حدد قرار الحكومة أنه وحتى نهاية العام 2012 تقوم كل وزارة حكومية والوحدات المساعدة بالتنسيق مع مفوضية خدمات الدولة لبلورة خطة عمل خماسية لتعزيز التمثيل المناسب للمواطنين العرب والدروز والشركس. في إطار هذا البرنامج، طلب من الوزارات تحديد حصة الموظفين العرب التي تنوي استيعابها، وما هي الوظائف المخصصة للعرب. كان من المفترض أن تقدم خطة العمل للمفوضية في عام 2007، وبعدها كان على كل وزارة تقديم تقرير محدث كل ثلاثة شهور للمفوضية. علاوة على ذلك، كان على مفوض خدمات الدولة تقديم تقرير عن نشاطات الوزارات للجنة الوزارية لشؤون الوسط غير اليهودي.

الوضعية: لم ينفذ.

لم يجري تقديم خطط عمل لمفوضية خدمات الدولة، ولم يجري تزويدها بالتحديثات الفصلية. جراء ذلك لم تقم المفوضية بتركيز خطط خماسية لجميع المكاتب الحكومية في موضوع التمثيل المناسب، وذلك رغم قرار الحكومة الذي أقر بأن تقديم خطط العمل يشكل شرطًا لإشغال الوظائف عامة في الوزارات. مع ذلك، يجرى تحديد غايات للتمثيل المناسب في كل سنة في اطار الخطط السنوية التي تصادق عليها كل وزارة مع مفوضية خدمات الدولة.

إضافة إلى ذلك، لا تقوم المفوضية بتقديم تقارير نظامية للجنة الوزراء لشؤون الوسط غير اليهودي (اسمها اليوم "اللجنة الوزارية لشؤون الوسط العربي"). لم تجتمع لجنة الوزراء منذ عام 2016، وفي الحكومة السابقة اجتمعت اللجنة مرة واحدة فقط.

ينبغي الإشارة في هذا السياق وعلى نحو إيجابي إلى وزارة القضاء، لأنها الوزارة الوحيدة التي تعمل وفقط خطة عمل تفصيلية،

3. تخصيص وظائف خاصة للمجتمع العربي والدرزي والشركسي:

ينص القرار على أن 30٪ من الوظائف التي يجري تخصيصها كل عام لكل من المكاتب الحكومية، يجري تعيينها لأبنا المجتمع العربي، وذلك وفق الحاجة. تشكل هذه الغاية استمرارًا للغاية التي جرى تحديدها في القرار 414 (عرب/3) من العام 2006. وفق هذا القرار، فأنه حتى العام 2008، سيجري تخصيص 20٪ من الوظائف الجديد في كل سنة لأبناء المجتمع العربي. غاية أخرى جرى تحديدها في القرار الحكومي رقم 4436 من العام 2009، هي أن 800 من الوظائف

الشاغرة في الأعوام 2009-2012 ستكون مخصصة للعرب. وقد نص القرار على أن مفوضية خدمات الدولة ستكون مسؤولة عن تأشير الوظائف الخاص بالعرب في الوزارات والوحدات المساعدة.

الوضعية: تنفيذ جزئي.

حاليا، فإن وظيفة واحدة من كل ثلاث وظائف تُعرّف أنها وظيفة خاصة، ولكن ليس بالضرورة مخصصة للمجتمع العربي، بل لكل واحد من المجتمعة المستحقة للتمثيل المناسب. كذلك، لا توجد غايات وتعريفات خاصة في تدريج ومستوى المناصب العليا للعرب، ولا يوجد إجراء واضح يحدد إي الوظائف يجب أن تكون مخصصة للعرب.

من إجراء تأشير وظائف مفوضية خدمات الدولة:

تأشير وظائف جديدة ووظائف تعلن للمناقصات العامة:
تعلن مفوض خدمات الدولة أنه خلال العام 2012، وقبل التوقيع على كل وظيفة جديدة تعرض عليه للتوقيع عليها، يتم الأخذ بالاعتبار مسألة التمثيل المناسب والتزام الوزارة صاحبة الطلب بقرارات الحكومة الخاصة بغايات الوظائف، ومسألة التمثيل المناسب عامة على نحو خاص.
من أجل ذلك، تعمل الجهات المسؤولة وفق ما يلي:
في حالة الحصول على طلب لثلاث وظائف أو أكثر – على المسؤول المعني تأشير 30٪ منها.
في حالة الحصول على طلب لوظيفتين – على المسؤول المعني تأشير وظيفة واحد منها.
في حالة الحصول على طلب لوظيفة واحدة - على المسؤول المعني تأشير الوظيفة.
التعليمات أعلاه تسري على جميع الوظائف الجديدة والوظائف المعرضة للمناقصات العامة، إلا إذا وجدت ظروف خاصة تبرر اتخاذ خطوات أخرى.

تسمى الوظائف المخصصة للعرب "وظائف ملونة"، عمليا، فهم كثيرا ما يواجهون صعوبات في القبول للوظائف العامة المعروضة، لأنه يتم عادة توجيه المرشحين، الذين يقدمون ترشحيهم للوظائف العامة، إلى الوظائف الخاصة بغية إشغال الحصص المقررة. الأمر الذي انتج ظاهرة تضر بالمرشحين الذين يحاولون التنافس بشكل متساوٍ على الوظائف العامة، مما يعني تحويل الوظائف الملونة إلى "حصة" يجب تعبئتها بدل أن تشكل انطلاقة أخرى للاندماج الأوسع.

من الأهمية التأكيد على أن رفض المرشحين العرب الذين يريدون التنافس على الوظائف العامة من قبل ممثلي الحكومة المختلفة الذين يتوجه اليهم المرشحين، وحتى قبل التقدم للوظيفة، بل من أجل الحصول على المعلومات، هذه الظاهرة منافية لسياسة المفوضية. ولدى ابلاغ المفوضية بهذه الظاهرة أوضحت المفوضية سياستها لجميع الجهات ذات الصلة في المكاتب (نواب مديرون القوة العاملة ومديرون مراكز خدمات المرشحين).

القرار بخصوص أي الوظائف هي "وظائف مخصصة"، في أية وزارات ولأية مجموعة استحقاق، يجري بطريقة تعسفية بهدف استيفاء غايات كل وزارة، ووفق اعتبارات المفوضية. خلال نقاشات الكنيست جرى التأكيد على أن المفوضية تبذل الجهود وفق مقاييس جرى تحديدها من قبل المشرّع والحكومة، لكن وكما هو معلوم، لا توجد لدى الحكومة سياسة محدثة لهذه المجموعات السكانية. يشمل التمثيل المناسب النوعي حاليا السكان من أصول أثيوبية، النساء والحريديم. بالنسبة لهذه الفئات توجد قرارات حكومية محدثة، ويجري استخدام أدوات متنوعة لضمان التمثيل المناسب النوعي، كما تجري متابعة تنفيذ القرارات.

لكن يلاحظ انعدام سياسة محدثة وتخطيط واضح بالنسبة للمجتمع العربيّ أيضًا فيما يتعلق انعدام الجهود لتمثيل المواطنين العرب في الوظائف والمناصب الإدارية العليا.

إضافة إلى ذلك، هنالك نقص مقلق في جميع المعطيات حول ما تقوم به المكاتب الحكومية في مجال التمثيل المناسب. فمفوضية خدمات الدولة لا تملك معلومات حول عدد الوظائف الخاصة المخصصة للمواطنين العرب منذ صدور قرار الحكومة. المعلومات التي جرى جمعها تتعلق بعدد الوظائف التي جرى اشغالها فعليا، ولذلك لا يمكن التحديد هل استوفت الحكومة غاية تخصيص 30٪ من الوظائف الخاصة كما ينص القرار. وكما ذكرنا سابقا، فإن كل وظيفة ثالثة تعتبر "وظيفة ملونه"، أي 33٪ من الوظائف المخصصة لجميع المجتمعات السكانية التي تحتاج إلى التمثيل المناسب (الحريديم، ذوي الاعاقات، الأثيوبيين والعرب)، ومن هنا يمكننا الاستنتاج أن المفوضية لم تنفذ غاية تخصيص 30٪ من الوظائف للعرب بشكل حصري.

مع ذلك، يجري نشر مجمل الموظفين الذين جرى قبولهم في كل سنة في خدمات الدولة، بما في ذلك عدد الموظفين العرب. تشير هذه المعطيات إلى ازدياد عدد الموظفين من عام 2007 وحتى 2015. فبينما جرى في عام 2007 قبول 392 موظفا في خدمات الدولة من العرب والدروز[٦]، والذين يشكلون 8,7٪ من مجمل الموظفين المقبولين في العام نفسه، فقد جرى في عام 2015 قبول 983 موظفا في خدمات الدولة من العرب والدروز، أي 13,44٪ من مجمل الموظفين المقبولين في العام نفسه[٧].

السنة	مجمل العرب والدروز المقبلوين	مجمل الموظفين المقبلوين	نسبة العرب والدروز من مجمل الموظفين المقبولين
2007	392	4,514	8.7%
2008	578	4,955	11.66%
2009	457	4,908	9.3٪
2010	635	5,725	11.09٪
2011	708	5,542	12.77٪
2012	832	5,824	14.28٪
2014	961	7,706	12.47٪
2015	983	7,311	13.44٪

4. اشتراط تخصيص الوظائف بتحقيق الغايات:

نص قرار الحكومة على وجوب اشتراط تخصيص الوظائف الجديدة المخصصة لكل مكتب حكومي لأبناء المجتمع العربي، بتحقيق المكتب المعني لخطة العمل الخماسية (أنظر المادة 2) لتعزيز التمثيل المناسب لأبناء المجتمع العربي.

الوضعية: تنفيذ جزئي.

كما ذكرنا في البند 2، لا توجد متابعة للخطة الخماسية داخل المفوضية ولذلك لا يوجد تخطيط لوظائف إضافية على أساس تحقيق غايات التنسيب. مع ذلك، فإن المفوضية تقوم علميا بإيقاف تجنيد موظفين للمكتب الحكومي الذي لا يطرح خطة عمل بخصوص التمثيل المناسب (وذلك دون علاقة بتحقيق الغايات التي حددتها الخطة، أو حتى وجود غايات كمية دقيقة ضمن الخطة).

عندما لا يجري اشغال وظيفة خاصة من قبل أبناء المجتمعات التي تستحق التمثيل المناسب، يتم تحويل الوظيفة إلى وظيفة مفتوحة لجميع السكان. فيما يلي عدد الوظائف في كل سنة التي تم تحويلها من وظائف خاصة إلى وظائف عامة:

6 هكذا وردت المعطيات في الأصل دون الإشارة إلى الشركس.
7 مفوضية خدمات الدولة تقرير عام 2015 – التمثيل المناسب لأبناء المجتمع العربي، بما فيه الدروز والشركس، في خدمات الدولة 6 (2015).

السنة	مجمل الوظائف التي جرى تحويلها من وظيفة خاصة إلى وظيفة لمجمل السكان
2010	11
2011	20
2012	53
2013	37
2014	79
2015	56

لا تملك المفوضية معلومات تفصيلية بخصوص الحالات التي لم يجري فيها تخصيص وظائف للوزارات بسبب عدم تحقيق الغايات. لكن، منذ عام 2012 ثمة إجراء عمل لتأشير الوظائف المخصصة للعرب والدروز والشركس، وفق ذلك فان قسم التخطيط والرقابة في مفوضية خدمات الدولة هو المسؤول عن متابعة تأشير الوظائف الجديدة.

5. إقامة طاقم مشترك بين الوزارات:

نص القرار على إقامة طاقم مشترك بين الوزارات برئاسة مدير عام وزارة الداخلية، يقوم بمرافقة عمل الوزارات بخصوص التمثيل المناسب، ويساعدها على إزالة المعوقات. ذكر القرار بالتفصيل أعضاء الطاقم المشترك بين الوزارات. لاحقا، وفي القرار 4436 جرى تبني توصيات الطاقم المشترك، وتحديد بمواصلة عمل جميع أعضاء الطاقم عملهم وتقديم تقارير للحكومة حول تقدم عمل الطاقم كل نصف سنة.

الوضعية: جرى التنفيذ.

أقيم الطاقم المشترك واسمه اليوم "الطاقم المشترك بين الوزارات لإزالة المعوقات أمام اندماج المرشحين من السكان العرب في خدمات الدولة". كما أسلفنا، فقد تبنى القرار 4436 التوصيات. اجتمع الطاقم في السنوات 2007-2014 وناقش الحاجة إلى قرار حكومي آخر وتحديد غايات جديدة. لكن ومنذ العام 2015 لم يجتمع الطاقم ولم يتخذ قرار حكومي جديد.

القرار 4436 من العام 2009

1. مساعدة في أجرة شقة السكنة ومصاريف سفريات الموظفين الذين يعملون بعيدا عن مكان سكنهم:

نص القرار على أن الموظفين من السكان العرب الذي يضطرون إلى ترك مكان سكنهم من أجل السكن قريبا من مكان العمل الجديد في خدمات الدولة، يحق لهم الحصول على مساعدة في أجرة السكن حتى مبلغ 2000 شاقلا شهريا، وذلك إذا كان مكان السكن الجديد يبعد عن مكان سكنهم الدام أكثر من 70 كلم. بالإضافة، يحصل كل موظف على مستحقات بدل السفر مرة كل أسبوع، من مكان العمل إلى مكان السكن الدائم. ويجري تحيد معايير الاستحقاق هذه من قبل مفوضية خدمات الدولة.

الوضعية: تنفيذ جزئي.

من أجل تقديم المكافأة وضعت معايير خاصة. وقد جرى المصادقة على ميزانية المساعدة في أجرة السكن ومصاريف المواصلات للموظفين الذين غيروا مكان سكنهم بسبب العمل في خدمات الدولة، وهي تتراوح بين 1500-200- شاقلا

شهريا للموظف. مع ذلك، فإن مفوضية خدمات الدولة لا تملك معطيات عن عدد الموظفين الذين يستغلون هذه الميزانية فعلا، ولذلك لن يمكن تحديد مدة فاعلية هذه المساعدات.

2. مقابل كل وظيفة يجري اشغالها من قبل السكان العرب سيجري تخصيص وظيفة إضافية:

نص قرار الحكومة على أنه مقابل كل وظيفة في مكتب حكومي أو وحدات المساعدة يجري اشغالها من قبل موظف من السكان العرب والدروز والشركس، يجري تخصيص وظيفة إضافية في نفس المكتب أو وحدة المساعدة، والتي سيجري تخصيصها هي الأخرى للسكان العرب. المفوضية مؤهلة بتخصيص هذه الوظيفة للمكتب الحكومي أو لوحدة مساعدة أخرى في الحالات الاستثنائية التي لا يمكن خلالها تخصيص الوظيفة الإضافية في نفس المكتب. أقر أن يخصص قسم الميزانيات الميزانية المطلوبة للوظيفة الجديدة الخاصة.

الوضعية: تنفيذ جزئي.

تخصيص وظيفة جديدة إضافية لكل وظيفة "ملونة" للسكان العرب، هو عبارة عن وظيفة إضافية "فوق الحصة المقررة". لقد جرى بالفعل إضافة هذه الوظائف حتى العام 2012، ولكن بسبب تقليصات الميزانية لم تجري إضافات أخرى. منذ العام 2012 النهج القائم هو أن واحدة من كل ثلاث وظائف في خدمات الدولة المخصصة لمجمل السكان المستحقين للتمثيل المناسب، لكنه لا يوجد إضافة وظائف كعامل محفز لإشغال الوظيفة القائمة. لا يوجد لدى مفوضية خدمات الدولة معلومات تعكس عدد الوظائف الجديدة التي خُصصت للوزارات بأعقاب اشغال وظائف خاصة في السنوات التي جرى خلالها تطبيق هذا البند (2009-2012).

3. تخصيص وظائف للجامعيين:

وفق قرار الحكومة، تعمل المفوضية في السنوات 2009-2012 على تخصيص 37،5 وظيفة جديدة في كل سنة للطلاب العرب والدروز والشركس.

الوضعية: تنفيذ جزئي.

لا تملك مفوضية خدمات الدولة معلومات عن عدد الوظائف التي جرى تخصيصها في كل سنة، وكم وظيفة جرى اشغالها فعلا. بالمقابل، فقد نشر مركز المعلومات والدراسات التابع للكنيست عام 2015 معطيات حول عدد الموظفين العرب بما فيهم الدروز والشركس في خدمات الدولة، والذين يشغلون وظائف الجامعيين ونسبتهم من بين مجمل الموظفين[8]. تشير المعطيات إلى ازدياد تشغيل الطلاب الجامعيين في خدمات الدولة، وبين السكان العرب على نحو خاص.

عدد الطلاب الجامعيين العرب (بما فيهم الدروز والشركس) في خدمات الدولة حسب السنوات

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
عدد الموظفين العرب في وظائف الجامعيين	14	18	27	42	54	119	139	131	161
نسبة العرب من مجمل الجامعيين	3%	2.7%	2.9%	3.3%	3.4%	5.9%	5.6%	4.8%	5.6%

8 متان شاحك، معطيات عن الموظفين العرب، والدروز والشركس، في خدمات الدولة في السنوات 2007-2015، مركز المعلومات والدراسات، 2015

في عام 2012 ومع نهاية صلاحية قرار الحكومة، توقفت مفوضية خدمات الدولة عن "تلوين" وظائف الجامعيين للسكان العرب. يتضح من المحادثات مع مسؤولين في مفوضية خدمات الدولة أنهم لم يجدوا سببًا لتمديد صلاحية البند أعلاه، وذلك لأن الطلب على الوظائف الملونة للطلاب الجامعين كان منخفضًا. مع ذلك، هنالك وزارات حكومية تقوم بنفسها بتلوين وظائف الجامعيين للعرب كجزء من خطة مستقلة لتلك الوزارات لتعزيز التمثيل المناسب.

4. تعزيز منالية المعلومات حول الوظائف الشاغرة:

نص قرار الحكومة على أن تعمل مفوضية خدمات الدولة على تقليص المدة الزمنية المطلوبة من أجل إشغال الوظائف الخاصة للعرب، كما نص على ضرورة قيام المفوضية بإعداد خطة لنشر المعلومات عن الوظائف الشاغرة في خدمات الدولة والمخصصة للسكان العرب. فنشر هذه المعلومات ضروري للتغلب على المعوقات الماثلة أمام السكان العرب.

الوضعية: تنفيذ جزئي.

بغية تقليص مدة المناقصة، قامت مفوضية خدمات الدولة منذ العام 2013 بإجراء إصلاحات في مجال رأس المال البشري الذي تعمل من خلالها من أجل تقليص المدة الزمنية اللازمة لتجنيد مرشحين للوظائف، لكنه لم يجري حتى الآن تقليص المدة بشكل ملحوظ. يتناول الإصلاح تقصير المدة الزمنية بشكل عام، وليس بما يخص السكان العرب بشكل عيني.

بخصوص تعزيز منالية المعلومات المتعلقة بالوظائف، يمكن تقسيم الموضوع إلى قسمين: الأول، نشر مناقصات باللغة العربية، والثاني، نشرها في وسائل الإعلام العربية. من المحادثات مع مسؤولين في المفوضية يتضح أنه كانت محاولة في مرحلة ما لإقامة موقع إنترنيت لتركيز جميع مناقصات خدمات الدولة مترجمة للغة العربية. ولكن حتى موعد كتابة هذا التقرير، فإن الموقع لا يعمل، والوظائف تنشر على موقع المفوضية باللغة العبرية فقط. أما بخصوص نشر المناقصات في الصحافة العربية، فلقد بدأت المفوضية بالفعل نشر إعلانات في الإعلام العربي تعلم الجمهور بخصوص المناقصات الجديدة.

في النقاش الذي جرى في لجنة رقابة الدولة في تموز 2015، أعلنت المفوضية عن مشروع ترجمة صفحة "مطلوبين" في موقعها إلى اللغة العربية، لكن منذ تلك الفترة لم يحدث أي تقدم في الموضوع. تعمل المفوضية في هذه الأيام على تجنيد موظف يساعد في تعزيز منالية موقع المفوضية للسكان العرب.

بالنسبة للمناقصات، قبل بعضة شهور أدخل تحديث على موقع انترنيت المفوضية، ووفق هذا التحديث يجري قبل نشر المناقصات الإشارة ضمن قائمة أولية، وبشكل واضح، أي الوظائف هي وظائف خاصة، دون حاجة إلى فتح ملف جميع المناقصات. كما جرى التعاون مع جمعيات تنشط بين المجموعات السكانية المستحقة للتمثيل المناسب. بالنسبة للمجتمع العربي، قامت المفوضية في السنوات 2011-2014 بالتعاقد من جمعية "كاڤ مشڤيه" لنشر المعلومات. حيث قامت الجمعية بنشر الوظائف المعلن عنها في موقع مفوضية خدمات الدولة لقائمة أكاديميين من السكان العرب. كما يقوم مندوبي قسم الامتحانات والمناقصات بالمشاركة في مؤتمرات تنظمها الجمعية للمرشحين. وعلاوة على ذلك، هنالك موظفين حكوميين في أقسام ووحدات معينة يعملون على نشر الوظائف الشاغرة بشكل مستقل ولقوائم واسعة.

من أجل تعزيز نشر المعلومات عن الوظائف الجديدة، اتخذ في شهر أيلول عام 2010 قرار إضافي (2288) استمرارا للقرارين 4438 و- 2579، وهو القرار المسمى "خطة تسويق وإعلام بخصوص التمثيل المناسب للسكان العرب، والدروز والشركس، في خدمات الدولة". في أساس هذا القرار خطة تسويق وشرح جرى بلورتها وصياغتها من قبل الطاقم المشترك بين الوزارات لإزالة المعوقات. الهيئة المسؤولة عن تنفيذ القرار هي مفوضية خدمات الدولة. يتحدث القرار عن تعزيز منالية المعلومات بخصوص الوظائف الشاغرة في خدمات الدولة في الإعلام العربي بالتعاون مع

السلطات المحلية. بالإضافة، يتحدث القرار عن رفع الوعي في المجتمع العربي بخصوص عمل مفوضية خدمات الدولة، ورفع الوعي لدى الوزارات الحكومية حول أهمية التمثيل المناسب في خدمات الدولة.

5. التوجيه الوزاي للموظفين الجديد:

قرار الحكومة يلقي على جميع الوزارات الحكومية والوحدات المساعدة مسؤولية التنسيق مع المفوضية من أجل إعداد صيغة لتوجيه الموظفين الجدد، يقوم كل موظف جديد في إطار ذلك المشاركة في دورة للتعرف على مبنى خدمات الدولة. ويتعلم الموظف في هذه الدورة، ضمن أمور أخرى، عن البيئة التنظيمية، والمهنية والاجتماعية في المكتب، ويحصل على معلومات عن حقوقه وواجباته. يشمل هذا التوجيه جميع الموظفين الجدد، وليس العرب فقط.

الوضعية: جرى التنفيذ.

هنالك إجراء قائم لاستيعاب الموظفين في خدمات الدولة، يجري في إطاره توزيع كتيب معلومات عن خدمات الدولة. كما بدأت المفوضية في الشهرين الأخيرين يتنظيم أيام توجيه وارشاد للموظفين الجدد.

6. دمج أعضاء عرب في لجان المُمتحِنين:

نص قرار الحكومة على أن تقيم المفوضية قاعدة بيانات بأسماء أعضاء لجنة الممتحِنين في مركز القوى العاملة من بين جميع المجموعات السكانية المستحقة للتمثيل المناسب وفق قانون التعيينات، وذلك بغية اتاحة دجم هؤلاء الممتحنين كأعضاء لجنة الممتحنين في مناقصات وظائف خدمات الدولة. وفق هذا القرار، يكون في كل مناقصة لوظيفة عامة، أي وظيفة غير مخصصة لأبناء واحدة من المجموعات التي تستحق التمثيل المناسب، وحيث يكون مرشحا واحدا على الأقل مجموعات استحقاق التمثيل المناسب، يجري قدر الإمكان دمج شخصا من قاعدة البيانات كعضو في لجنة الممتحنين, وذلك إضافة إلى التعليمات المتعلقة بالتمثيل المناسب للجنسين في تركيبة لجان الممتحنين في مناقصات وظائف خدمات الدولة.

الوضعية: تنفيذ جزئي.

في عام 2011 أقام قسم الامتحانات والمناقصات في مفوضية خدمات الدولة، قاعدة بيانات للمثلين عرب من جميع المكاتب، يمكنهم أن يشاركوا كممتحنين في لجان البحث عن مرشحين لخدمات الدولة. تشمل قاعدة البيانات 250 موظفًا. تراقب المفوضية استخدامات قاعدة البيانات، لكن ليس من مسؤوليتها تعيين أعضاء في لجنة البحث. حيث يجري ذلك من قبل المدير العام في كل مكتب حكومي.

تشير المفوضية في هذا الخصوص إلى أن طاقم الرقابة التابع لقسم الامتحانات والوزارات، الذي يضم أيضًا موظفا عربيا، يقوم بمتابعة تركيب لجان المناقصات في الوزارات المختلفة ويقدم ملاحظاته لها عندما لا يستوفي تركيب اللجنة قواعد التمثيل المناسب المقررة. مع ذلك، فالمفوضية لا تشترط تعيين العرب على نحو دائم في لجان المناقصات والبحث المختلفة، وتفسر ذلك بعدم وجود عدد كافٍ من الموظفين العرب في الوظائف العليا المطلوبة لمثل هذا التعيين. والنهج الثابت هو تعيين ممثل عربي بصفة مراقب خارجي لا يملك حق التصويت في اللجنة.

وهذا يعني أن غياب الموظفين العرب الكبار في الدولة يؤدي إلى أن لجان البحث، التي تشكل بوابة الدخول إلى خدمات الدولة، تعاني هي الأخرى من غياب التمثيل المناسب، الأمر الذي يضر في إمكانية التنوع والمساواة لموظفي الدولة.

7. رفع التقارير للجنة الوزارية لشؤون الوسط غير اليهودي:

ينص قرار الحكومة على أن تكون مفوضية خدمات الدولة مسؤولة عن متابعة تطبيق توصيات الطاقم المشترك بين

الوزارات لإزالة المعوقات. وأن على المفوضية رفع التقارير للجنة الوزارية لشؤون الوسط العربي حول التقدم بتطبيق خطة العمل وتوصيات اللجنة، مرة كل نصف سنة. كما نص القرار أنه في حالة عدم استيفاء وزارة حكومية أو وحد مساعدة الغايات التي جرى تحديدها في خطة العمل السنوية المتعلقة في التمثيل المناسب حتى نهاية العام 2012، يجري استدعاء مدير عام الوزارة للمحاسبة أمام اللجنة الوزارية لشؤون الوسط العربي. يجري هذا الاستدعاء مرة كل نصف سنة، إلى أن تقتنع اللجنة بأن الوزارة تقوم بخطوات عملية لتحقيق تلك الغايات..

الوضعية: لم ينفّذ.

اللجنة الوزارية لشؤون الوسط العربي لم تجتمع بالمرة عام 2016، وفي فترة الحكومة الـ 31 اجتمعت مرة واحدة فقط.

جدول تلخيصي – مركبات القرارات ووضعية التنفيذ:

	مركب	الوضعية	التنفيذ
1	**إشغال 10% من الوظائف** في خدمات الدولة من قبل العرب والدروز والشركس حتى 2012	جرى تحقيق الغاية بأكملها أواسط عام 2016	نفّذ بتأخير
2	تقديم **خطط عمل خماسية** لمفوضية خدمات الدولة	لم تقدم خطط عمل للمفوضية ولا يجري تقديم تحديثات فصلية عن التمثيل المناسب	لم ينفّذ
3	**30% من الوظائف المخصصة** في كل سنة تكون خاصة بالعرب والدروز والشركس	لا توجد معلومات حول الوظائف التي خصصت بالأصل للمجتمع العربي. كل وظيفة ثالثة تُخصص للمجموعات السكانية المستحقة للتمثيل المناسب، وعليه لا يوجد التزام بتخصيص 30٪ للمجتمع العربي فقط.	لم ينفّذ
4	**اشتراط تخصيص الوظائف الجديدة** الإضافية في كل مكتب باستيفاء غايات المكتب	لم تحدد علاقة مباشرة بين استيفاء الغايات وتخصيص وظائف إضافية. لكن ومن الناحية العملية فإن المفوضية توقف التجنيد للمكاتب التي لا تقدم خطة عمل بخصوص التمثيل المناسب.	لم ينفّذ
5	إقامة **الطاقم المشترك بين الوزارات**	جرى إقامة "الطاقم المشترك بين الوزارات لإزالة المعوقات الماثلة أمام دمج السكان العرب في خدمات الدولة" وجرى تبني توصياته في قرار الحكومة 4436	نفّذ
6	مساعدة في **أجرة السكن ومصاريف المواصلات** للموظفين الذين ينتقلون من مكان سكنهم بسبب العمل في خدمات الدولة	جرى المصادقة على الميزانية لكن لا توجد متابعة لاستغلال ذلك ومدى فاعلية المساعدات	تنفيذ جزئي
7	مقابل كل وظيفة يشغلها عربي يجري **تخصيص وظيفة جديدة إضافية**	حتى العام 2012 جرى إضافة وظائف أكثر من الحصة المقررة. لكن ألغي الأمر بسبب تقليصات، ومنذ تلك الفترة فإن ثلث الوظائف القائمة مخصصة للمجموعات التي تستحق التمثيل المناسب، ولكن بدون إضافة وظائف جديدة تحفيزًا لإشغالها.	تنفيذ جزئي
8	تخصيص 37،5 **وظيفة جامعي** في كل سنة	صحيح لعام 2015 يوجد 161 موظف جامعي عربي في خدمات الدولة، أي 5،6٪ من مجمل الموظفين في وظائف جامعية. منذ العام 2012 لا تقوم المفوضية "بتلوين" الوظائف الجامعية للطلاب العرب	تنفيذ جزئي
9	خطة **لتعزيز منالية المعلومات** بخصوص الوظائف الشاغرة وتقليص المدة المطلوبة من أجل إشغال الوظائف الجديدة	عملت المفوضية حتى العام 2014 على نشر مناقصات باللغة العربية عبر التعاقد مع جمعية "كاق مشقيه" وعلى موقع خاص لم يُفعّل. بخصوص تقليص المدة المطلوبة من أجل إشغال الوظائف الجديدة، تبذل جهود عامة في الموضوع لكن ليس جهودًا خاصة للسكان العرب	تنفيذ جزئي

	مركب	الوضعية	التنفيذ
10	صيغة **التوجيه الوزاري** – دورة في موضوع مبنى خدمات الدولة ومعلومات عامة عن المكتب	متوافر في خدمات الدولة بالنسبة لمجمل الموظفين الجدد	نفّذ
11	**دمج ممثلين عرب في لجان الممتحنين** في منقصات وظائف خدمات الدولة	أقيمت قاعدة بيانات تضم 200 موظفا. المفوضية لا تشترط تعيين عربا بشكل دائم في لجان المناقصات والبحث المختلفة بسبب نقص موظفين عرب في المراتب العليا المطلوبة لمثل هذا التعيين.	ينفّذ لكن المفوضية لا تملك معطيات رقمية
12	المفوضية **ترفع تقارير للجنة الوزارية** لشؤون الوسط العربي حول التقدم في تطبيق القرار كل نصف سنة. مدير عام المكتب الذي لا يستوفي الغايات يستدعى للمثول أمام اللجنة	اللجنة تكاد لا تجتمع. لم تجتمع أبدا خلال العام 2016	لم ينفّذ

تبصّرات واستنتاجات

1. غايات ليست طموحة

يشكل الوسط العربي في إسرائيل 20,8٪ من السكان. القرارات الحكوميان اللذين نوقشا في هذا التقرير اتخذا في عامي 2007 و 2009 وجرى تحديد غاية 10٪ من التمثيل المناسب للعرب في البلاد حتى عام 2012. منذ البداية لم تكن هذه الغاية طموحة، ولم تناسب حصة العرب النسبية من السكان. في عام 2012، كانت نسبة تشغيل العرب في خدمات الدولة 8,37٪ من مجمل الموظفين، وفقط في عام 2016 حققت الدولة الغايات التي وضعتها لنفسها وبتأخير كبير.

2. إنشاء آلية تعويض حكومية داخلية

توزيع الموظفين على الوحدات المختلفة يبين أن وزارات معينة مثل وزارة الداخلية، التي تشغل رجال الدين المسلمين، والمستشفيات الحكومية "تعوض" عن التمثيل المنخفض في الوزارات الأخرى. هنالك وحدات حكومية ذات طابع خاص، مثل المحاكم الدينية اليهودية، وزارة الأديان والوحدات الخاصة في مكتب رئيس الحكومة ("الشاباك" والموساد)، يمكن أن نفهم صعوبة التمثيل المناسب وحتى انعدامه. لكن لا يوجد أي مبرر جذري لدى غالبية الوحدات الحكومية لوجود الفجوات. وهنا تبرز للإيجاب وزارة القضاء التي تستوفي الغايات وفيها نحو 10٪ من الموظفين العرب، بينما في وزارة المساواة الاجتماعية، ووزارة الخارجية، ووزارة المالية، ووزارة الأمن الداخلي، ووزارة تنمية الضواحي النقب والجليل، يوجد تمثيل أقل من 3٪ (**أنظروا الجدول المرفق**).

حقيقة عدم مطالبة كل وزارة على انفراد باستيفاء غاية 10٪ من التمثيل المناسب، تؤدي إلى التمثيل المنخفض في غالبية الوزارات وتنتج دافعية منخفضة للتحسين. كما أن التمثيل المناسب الجذري يتعلق ليس فقط بنسبة الموظفين من مجتمع معين، بل أيضًا بتمثيله في المستويات الإدارية الرفيعة، وإشغال مناصب عليا وتشغيل النساء، مثلما تتعامل الدولة مع المجموعات السكانية الأخرى.

3. تشغيل النساء العربيات

تشير معطيات التمثيل المناسب للعرب أنه تم استيعاب رجال عرب في خدمات الدولة أكثر من النساء. فمنذ تموز 2014 تعمل مفوضية خدمات الدولة على تعزيز النساء في إطار قرار الحكومة 1697 الذي تبنى توصيات لجنة شطاوبر. على هذه الخلفية يبرز غياب سياسة خاصة تتعامل مع معوقات خاصة ماثلة أمام اندماج نساء عربيات في خدمات الدولة.

4. انعدام سياسة محدثة

قرارا الحكومة الواردان في هذا التقرير، اتخذا من قبل الحكومة 31 برئاسة إيهود أولمرت، وخلقت آليات لتعزيز التمثيل المناسب حتى العام 2012. منذ صدور القرار الأخير حول هذا الموضوع في عام 2009 لم يجري بلورة قرار حكومي جديد، ولم يجري تحديد غايات جديدة، ولم تجري دارسة مدى فاعلية المكافآت التي وظفتها الدولة، ولم يجري استخدام آليات التجنيد الفعّال لمصلحة المجتمع العربي. ويبرز هذه الأمر على نحو خاص على خلفية قيام الحكومة في السنوات الثلاث الأخيرة ببلورة جدية لخطوات لتعزيز اندماج نساء من الحريديم في خدمات الدولة، شملت سلسلة من الحلول أكثر حداثة من تلك المستخدمة بالنسبة لتمثيل العرب، مثل قاعدة بيانات للمرشحين.

5. انعدام القياس والمعطيات

شملت قرارات الحكومة للتمثيل المناسب للوسط العربي سلة محفزات وأدوات لتعزيز اندماج العرب في خدمات الدولة، مثل: المساعدات في أجرة السكن، إنشاء قاعدة بيانات للمرشحين، صياغة خطط عمل، وضع غايات خاصة لكل وزارة، تخصيص وظائف خاصة وغيرها. من أجل امتحان فاعلية استخدام هذه الأدوات ينبغي القيام بعمليات المتابعة والرقابة والقياس بشكل دائم. في إطار كتابة هذا التقرير قدمت عدة طلبات للحصول على معلومات من مختلف الوزارات الحكومية. واتضح أنه فيما يخص جزء كبير من المواضيع لم يجري جمع معلومات كما جرى تحديد ذلك في القرار الحكومي. تضر هذه الحقيقة في عملية دراسة نجاعة آليات القرار والقدرة على بلورة سياسة جديدة للتمثيل المناسب للوسط العربي في خدمات الدولة.

6. انعدام عامل شمل ورصد ورقابة

لا يوجد حاليا في مفوضية خدمات الدولة وظيفة مختصة في التمثيل المناسب، لا من ناحية المرشحين والموظفين الذين يتوجهون إلى المفوضية، ولا بالنسبة لتركيز السياسات حول الموضوع. آليات التقرير والرقابة المنصوص عليها في القرار، مثل كتابة خطة عمل خماسية ورفع التقارير للجنة الوزارية للوسط العربي لم يتم تشغيلها، الأمر الذي ينعكس عبر التنفيذ الجزئي لقرارات الحكومة، وفي غياب القياس، وفي عدم وضع سياسات محدثة وفي الغايات التي لا تتناسب مع حجم السكان.

معطيات تمثيل الموظفين العرب في خدمات الدولة (وزارات حكومية ووحدات تابعة) للعام 2016

اسم الوزارة	عدد الموظفين	عدد الموظفين العرب	النسبة	الغاية	الفجوة
وزارة العلوم والتكنولوجيا	222	17	7.66%	22.2	6
وزارة المالية	1255	38	3.03%	125.5	88
إدارة المحاكم	4111	145	3.53%	411.1	267
مكتب رئيس الحكومة	895	17	1.90%	89.5	73
خدمات معالجة محوسبة	320	11	3.44%	32	21
وزارة الاقتصاد	1404	89	6.34%	140.4	52
سلطة الضرائب والجمرك والقيمة والمضافة	2058	91	4.42%	205.8	115
سلطة الضريبة ضريبة الدخل	3889	290	7.46%	388.9	99
وزارة الخارجية	1240	24	1.94%	124	100
وزارة البناء	628	27	4.30%	62.8	36
وزارة الشتاتات	18	0	0.00%	1.8	2
وزارة القضاء	4082	404	9.90%	408.2	5
مديرية البحث الزراعي	728	43	5.91%	72.8	30
وزارة الطاقة والمياه	224	11	4.91%	22.4	12
وزارة الأمن الداخلي	407	7	1.72%	40.7	34
وزارة الاتصالات	169	11	6.51%	16.9	6
وزارة الصحة	1157	41	3.54%	115.7	75
وزارة المواصلات	930	76	8.17%	93	17
مستشفى شيبا- تل هشومير	4826	433	8.97%	482.6	50
سلطة السكان والهجرة	2065	93	4.50%	206.5	114
مفوضية خدمات الدولة	304	15	4.93%	30.4	16
سلطة الإنفاذ والجباية	824	39	4.73%	82.4	44
وزارة السياحة	257	15	5.84%	25.7	11
المطبعة الحكومية	76	3	3.95%	7.6	5
وزارة خرائط إسرائيل	219	9	4.11%	21.9	13
السلطة الحكومية للمياه والمجاري	211	11	5.21%	21.1	11
هيئة مكافحة الاحتكار	139	9	6.47%	13.9	5
وزارة حمية البيئة	611	41	6.71%	61.1	21
وزارة تطوير النقب والجليل	56	1	1.79%	5.6	5

اسم الوزارة	عدد الموظفين	عدد الموظفين العرب	النسبة	الغاية	الفجوة
قسم مراقبة الانترنيت القومي	61	0	0.00%	6.1	7
وزارة الرفاه والخدمات الاجتماعية	3141	380	12.10%	314.1	0
مديرية التخطيط	327	13	3.98%	32.7	20
دائرة الصحة لواء حيفا	490	115	23.47%	49	0
وزارة التعليم	2216	190	8.57%	221.6	32
وزارة القدس والتراث	12	0	0.00%	1.2	2
مركز القدس للصحة النفسية	648	112	17.28%	64.8	0
سلطة حماية المستهلك	48	1	2.08%	4.8	4
مستفى رامبام حيفا	3326	649	19.51%	332.6	0
دائرة الصحة لواء تل أبيب	276	1	0.36%	27.6	27
السلطة القطرية للاطفائية والإنقاذ	2804	186	6.63%	280.4	95
مركز طيبي ليف هشارون	490	36	7.35%	49	13
مستشفى هلل يافيه	1735	328	18.90%	173.5	0
مستشفى زيف صفد	1274	327	25.67%	127.4	0
مستشفى اساف هروفيه ريشون لتسيون	2821	200	7.09%	282.1	83
الصحة النفسية بئر السبع	505	38	7.52%	50.5	13
سلطة الطيران الإسرائيلي	124	2	1.61%	12.4	11
وزارة الداخلية	687	430	62.59%	68.7	0
المحاكم الدينية اليهودية	260	0	0.00%	26	26
سلطة البدو	61	3	4.92%	6.1	4
مستشفى ابربنيل	471	28	5.94%	47.1	20
الدائرة المركزية للإحصاء	1030	65	6.31%	103	38
مركز الشيخوخة شوهام	666	133	19.97%	66.6	0
مجلس الأمن القومي	85	2	2.35%	8.5	7
مستشفى فليمان حيفا	304	83	27.30%	30.4	0
مركز الشيخوخة نتانيا	518	41	7.92%	51.8	11
مختبر صحة الجمهور القدس	41	1	2.44%	4.1	4
مستشفى شاعر منشيه	569	95	16.70%	56.9	0
وزارة المساواة الاجتماعية	70	1	1.43%	7	6
وزارة الزراعة وتطوير القرية	596	57	9.56%	59.6	3
وزارة استيعاب الهجرة	521	5	0.96%	52.1	48
دائرة الإعلانات الحكومية	40	0	0.00%	4	4
سلطة الخدمات العامة الكهرباء	52	4	7.69%	5.2	2

اسم الوزارة	عدد الموظفين	عدد الموظفين العرب	النسبة	الغاية	الفجوة
دائرة الصحة القدس	207	10	4.83%	20.7	11
المركز الطبي الجليل	2277	596	26.17%	227.7	0
نتيف	81	0	0.00%	8.1	9
دائرة الصحة لواء المركز	488	36	7.38%	48.8	13
مديرة الدراسة لعلوم اليابسة والبحر	119	2	1.68%	11.9	10
خدمات الراصد الجوي	74	2	2.70%	7.4	6
وزارة التعاون الإقليمي	18	6	33.33%	1.8	0
الخدمات البيطرية	267	24	8.99%	26.7	3
دائرة الصحة لواء الجنوب	346	44	12.72%	34.6	0
دائرة الصحة لواء الشمال	572	289	50.52%	57.2	0
نظام الصحة العامة تل أبيب	60	1	1.67%	6	5
المركز الطبي برزيلاي اشكلون	2052	106	5.17%	205.2	100
مركز الصحة النفسية معليه هكرمل	400	37	9.25%	40	3
مستشفى بئر يعوق	763	17	2.23%	76.3	60
مستشفى شموئيل هروفيه	563	10	1.78%	56.3	47
مشتفى فلفسون حولون	2172	163	7.50%	217.2	55
مديرة التربية الاستطيانية	374	33	8.82%	37.4	5
مركز الصحة النفسية يافا	286	8	2.80%	28.6	21
معهد الأمان على الطرق	48	0	0.00%	4.8	5
مركز شيخوخة ريشون لتسيون	178	0	0.00%	17.8	18
المركز الطبي بوريا	1109	338	30.48%	110.9	0
الحاخامات المركزي	86	0	0.00%	8.6	9
مركز الصحة النفسية مازور	486	87	17.90%	48.6	0
سلطة الخدمة الوطنية المدنية	25	2	8.00%	2.5	1
وزارة الخدمات الدينية	108	0	0.00%	10.8	11
وزارة الشؤون الاستراتيجية	15	0	0.00%	1.5	2
خدمات الارشاد المهني	145	11	7.59%	14.5	4
التلفزيون التربوي إسرائيل	207	5	2.42%	20.7	16
معهد إنتاجية العمل	24	0	0.00%	2.4	3
قسم خدمات علاج الانسان المتخلف	24	0	0.00%	2.4	3
معهد التشريح القانوني أبو كبير	45	1	2.22%	4.5	4
مكتب الاستعلامات	9	0	0.00%	0.9	1
المجمل	73222	7365	10.06%	7322.2	2238