التشغيل الاحتوائيّ لمختلف الفئات السكّانيّة في سلك خدمات الدولة



يسعى التشغيل الاحتوائيّ (inclusion) للعاملين من فئات سكّانيّة مختلفة إلى منح كلّ واحد من العاملين في المؤسّسة إحساسًا بأنّه متساوٍ مع سائر العاملين، من خلال المحافظة على تفرُّده، ودون مطالبته بإخفاء اختلافه كونه ينتمي لفئة سكّانيّة معيّنة داخل المجتمع، عِرقيّة كانت أم ثقافيّة، أو بسبب إعاقة، أو ميول جنسيّة معيّنة. المؤسّسة التي تشغّل تنويعة من السكّان تستفيد على صُعُد جمّة، نحو: تحسين الروح الإبداعيّة والنزعة الابتكاريّة والتحديثيّة؛ تحسين مسارات صنع القرار؛ وتحسين الخدمة المقدَّمة للجمهور.



|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **79** |  | **57%**  |  | **5.4%** |  | **0** |
| جسمًا حكوميًّا في سلك خدمات الدولة (يعمل فيها نحو 80,000 موظّف) (في العام 2019). |  | هي نسبة المناقَصات الـمُعَدّة للمجتمع العربيّ التي لم يقع الاختيار فيها على أيّ فائز (في العام 2019) |  | من الموظّفين الذين جرى استيعابهم في سلك خدمات الدولة في العام 2019 ينتمون للمجتمع الحاريديّ -وهي نسبة متدنّية مقارَنةً بالغاية التي وضعتها الحكومة (7%). |  | عدد المستشفيات الحكوميّة التي حقّقت هدف تمثيل الأفراد ذوي الإعاقة (5%) (في العام 2019) |
|  |  |  |  |  |  |  |
| **88%** |  | **75%** |  | **86%** |  | **11** |
| من موظّفي الدولة من صفوف اليهود الذين من أصل أثيوبيّ أُدرِجوا ضمن التدريج الأدنى (في العام 2019) |  | من المشاركين العرب واليهود من أصل أثيوبيّ في مسار إشراك الجمهور أفادوا بأنّهم يشعرون بمظاهر عنصريّة من قِبَل موظّفين أو مديرين |  | من الأجسام الحكوميّة الكبيرة لم تحقّق هدف التمثيل اللائق في كلّ ما يتعلّق بالأشخاص ذوي الإعاقة (5%) (في العام 2019) |  | عدد الأجسام الحكوميّة التي لم يعمل فيها مسؤولون عن التنوّع التشغيليّ |

****

**النشاط الرقابيّ**

 أجرى مكتب مراقب الدولة، في الفترة الواقعة بين شهرَيْ شباط وتشرين الثاني عام 2020، عملًا رقابيًّا حول موضوع التشغيل الاحتوائيّ لمختلف الفئات السكّانيّة في سلك خدمات الدولة، وقد نُفّذت الرقابة في مفوّضيّة خدمات الدولة، وأُجرِيَت فحوصات مكمّلة في ديوان رئيس الحكومة، وفي مفوّضيّة مساواة الحقوق للأفراد ذوي الإعاقة في وزارة القضاء. تناولت الرقابة مسألة استيعاب ودمج وترقية موظّفين من صفوف الفئات السكّانيّة التالية: أبناء المجتمع العربيّ وبضمنهم الدروز والشركس (في ما يلي: المجتمع العربيّ)؛ واليهود الذين من أصل أثيوبيّ؛ المجتمع الحاريديّ؛ الأشخاص ذوي الإعاقة. شمل الفحص مركّبَيْن أساسيَّيْن: (1) **تحليل قواعد بيانات عموم مستخدَمي الدولة** في فترة الأعوام 2015-2019، **وتحليل قواعد بيانات مناقَصات** في سلك خدمات الدولة في الفترة الواقعة بين العامَيْن 2017-2019؛ (2) **مسار إشراك جمهور موظّفي الدولة** من صفوف المجتمع العربيّ، واليهود الذين من أصل أثيوبيّ، ومن أبناء المجتمع الحاريديّ.

****

**صورة الوضع التي تُستشَفّ من العمل الرقابيّ**

****

* **تمثيل المجتمع العربيّ** -على امتداد 13 عامًا، لم تقم الحكومة بتحديث الغاية الكمّيّة التي حدّدتها للتمثيل اللائق للمجتمع العربيّ في سلك خدمات الدولة (10%)، وهي غاية متدنّية إذا أخذنا بعين الاعتبار نسبة السكّان العرب من عموم السكّان (21%)، وكذلك نسبتهم من مجْمَل القوّة العاملة (18%).
	+ 77% من الوزارات الحكوميّة لم تحقّق غاية التمثيل اللائق للمجتمع العربيّ في سلك خدمات الدولة، ولم تحقّق هذه الغايةَ أيٌّ من الوحدات الملحَقة فيها، بما في ذلك وحدات تشمل آلاف العاملين.
	+ أفاد 75% من المشاركين في مسار إشراك الجمهور في صفوف الجمهور العربيّ بأنّهم يشعرون (بهذه الدرجة أو تلك) بمظاهر عنصريّة من قِبل عاملين أو مديرين.
	+ تمثيل مستخدمي الدولة العرب يأخذ في التراجع كلّما ارتفعت درجة الوظيفة وأصبحت مرموقة أكثر. فعلى سبيل المثال، كان تمثيلهم في الدرجات الدنيا 15%، وأمّا تمثيلهم في الدرجات المرموقة فقد بلغ 3%. أفادت الغالبيّة العظمى (77%) من المجيبين في مسار إشراك الجمهور أنّ الموظّف العربيّ في سلك خدمات الدولة يحتاج إلى بذل مزيد من الجهد -مقارَنةً بموظّف آخر-كي يترقّى لوظيفة مرموقة أكثر.
* **تمثيل اليهود الذين من أصل أثيوبيّ** - 63% من الوزارات الحكوميّة، و79% من الوحدات الملحَقة، لم تحقّق الغاية الحكوميّة للتمثيل اللائق لليهود الذين من أصل أثيوبيّ.
	+ أفاد 75% من المشاركين في مسار إشراك الجمهور من اليهود الذين من أصل أثيوبّي أنّهم قد تعرّضوا خلال عملهم لتعليقات عنصريّة.
	+ اعتقدت غالبيّة اليهود المتحدّرين من أصل أثيوبيّ الذين شاركوا في عملية إشراك الجمهور (57%) أنّ المؤسّسة التي يعملون فيها لا تعمل على تشجيع تجنيد مرشّحين من صفوف اليهود المتحدّرين من أصل أثيوبيّ.
	+ في جميع الأجهزة الحكوميّة، ثمّة تمثيلٌ فائض لموظّفي الدولة من صفوف اليهود الذين من أصل أثيوبيّ في الدرجات الدنيا (88% بالمقارنة بـ ِ55% من مجْمَل الموظّفين في سلك الدولة)، وتمثيلٌ منقوص في سائر الدرجات (2.9% في درجات الإدارة البَيْنيّة -التدريج الأوسط-مقارَنةً بـِ 15% من مجْمَل موظّفي الدولة). على وجه العموم، يأخذ التمثيل في التراجع تراجعًا ملحوظًا كلّما أصبحت الوظائف مرموقة أكثر.
* **تمثيل المجتمع الحاريديّ** - في العام 2019، عمل نحو 1,000 موظّف حاريديّ في سلك خدمات الدولة، وكان 64% من بينهم من النساء. نسبة الموظّفين الحاريديّين في سلك خدمات الدولة في العام 2019 بلغت نحو 1.2%، وهي نسبة بعيدة عن نسبة الحاريديّين من مجْمَل سكّان الدولة في سنّ العمل (8%).
	+ 1% من مجْمَل العاملين الحاريديّين في سلك خدمات الدولة عملوا في الدرجة المرموقة، وَ 19% عملوا في الدرجة الوسطى. في العام 2018، جرى للمرّة الأولى تنفيذ خطّة احتياطيّة ("عاتودا") مُعَدّة للأكاديميّين من صفوف السكّان الحاريديّين -خطة " مَشْـﭘِـيـعِـيـم" (مؤثّرون"). منذ افتتاح الفوج الأوّل للبرنامج للنساء والرجال الحاريديّين، لم يُفتتَح فوجٌ ثانٍ حتّى موعد انتهاء الرقابة.
	+ أفاد نحو 71% من المشاركين في مسار إشراك الجمهور من صفوف موظّفي الدولة الحاريديّين أنّهم قد تعرّضوا لتعليقات مؤذية.
* **تمثيل الأشخاص ذوي الإعاقة** -منذ العام 2017، حصل تراجع سنويّ في تمثيل العاملين ذوي الإعاقة في سلك خدمات الدولة (تمثيل بنسبة 5% في العام 2017، مقابل 3.8% في العام 2019). في العام 2019، لم تحقّق 86% من الأجسام الحكوميّة الكبيرة في سلك خدمات الدولة غايةَ التمثيل اللائق لذوي الإعاقة (5%)، بما في ذلك جميع الوزارات الحكوميّة التي تضمّ أكثر من 1,000 موظّف: وزارة القضاء؛ وزارة العمل والرفاه والخدمات الاجتماعيّة؛ وزارة التربية والتعليم؛ وزارة الصحّة؛ وزارة الماليّة؛ وزارة الخارجيّة -وجميع المستشفيات الحكوميّة.
* **تمثيل النساء -**نسبة النساء في درجات الإدارة (الوسطى والمرموقة)، في الوزارات الحكوميّة الستّ والثلاثين والوحدات الملحَقة، كانت أدنى من 50%.
	+ على امتداد خمسة أعوام، حصل ارتفاع في نسبة النساء اللواتي ينتمين إلى الفئات السكّانيّة التي يتوافر لديها استحقاق التمثيل اللائق في سلك خدمات الدولة من المجموع العامّ لموظّفات سلك الدولة، لكن كان هناك تمثيل منقوص شبه ثابت للموظّفات العربيّات والموظّفات اليهوديّات اللواتي من أصل أثيوبيّ: نسبة النساء العربيّات من مجْمَل الموظّفات في سلك خدمات الدولة في العام 2019 (8.6%) كانت أدنى من نسبة مجْمَل الموظّفات والموظّفين العرب من مجْمَل موظّفي الدولة (12.4%)، وفي صفوف اليهود الذين من أصل أثيوبيّ – 2.6% وَ 2.8% على التوالي.
	+ في كلّ ما يتعلّق بموظّفات سلك خدمات الدولة من صفوف المجتمع العربيّ ومن صفوف اليهود الذين من أصل أثيوبي، ثمّة تمثيل منقوص مضاعَف: بسبب كونها امرأة، وبسبب كونها جزءًا من الفئة السكّانيّة التي تعاني من تمثيل منقوص في سلك خدمات الدولة، وبخاصّة في الدرجات المرموقة فيه.
* **فرْض وتطبيق غايات التنويع التشغيليّ -**نشاط مفوّضيّة خدمات الدولة من أجل فرض وتطبيق واجب التمثيل اللائق للفئات السكّانيّة ذات الاستحقاق كان منقوصًا، إذ استخدمت مفوّضيّة خدمات الدولة وسائل الفرض والتطبيق التي بحوزتها استخدامًا قليلًا، بالإضافة إلى أنّها لم تحقّق ما حُدِّد في قرارات الحكومة التي اتُّخِذت في العامَيْن 2007 و2009 في شأن النشاطات التي تضمن التمثيل اللائق للمجتمع العربيّ في سلك خدمات الدولة. وكلّ ذلك على الرغم من أنّ أجسامًا حكوميّة (وبعضها توظّف آلاف المستخدمين) لم تحقّق واجب التمثيل اللائق للمجموعات السكّانيّة ذات الاستحقاق، كما ذُكر أعلاه.
* **تعيين مسؤولين عن التنويع التشغيليّ** -نحو 15% من الأجسام الحكوميّة، وبعضها أجسام كبيرة تضمّ أكثر من 1,000 موظّف، من ضمنهم: وزارة القضاء؛ وزارة الماليّة؛ وزارة العمل والرفاه والخدمات الاجتماعيّة؛ السلطة القطْريّة للإطفاء والإنقاذ لم تعيّن مسؤولًا عن التنويع التشغيليّ في الفترة التي خضعت للرقابة. تعيين مسؤول كهذا مستوجَب وَفق قانون خدمات الدولة (تعيينات)، 1959 (في ما يلي: قانون التعيينات). الأجسام الحكوميّة التي عمل فيها مسؤولون عن التنويع التشغيليّ تتميّز -وَفق النتائج التي توصّل إليها النشاط الرقابيّ-بتشغيل احتوائيّ لتنويعة الفئات السكّانيّة، مقارَنة بأجسام أخرى، وذلك بعدّة مَناحٍ: مُناخات العمل؛ التشجيع على تجنيد عاملين من تنويعة الفئات السكّانيّة وترقيتهم؛ تشجيع النموّ الفرديّ والمهنيّ لدى العامل -وصولًا إلى مكافحة مظاهر العنصريّة.



في جميع المستشفيات الحكوميّة تقريبًا، كانت نسبة تمثيل موظّفي الدولة من المجتمع العربيّ في العام 2019 أعلى ممّا في العام 2018.

ارتفع عدد الموظّفين الحاريديّين في سلك خدمة الدولة باستمرار: من 121 موظّفًا في العام 2015 إلى 980 موظّفًا في العام 2019. يبرز هذا الارتفاع على نحوٍ ملحوظ في الوزارات الحكوميّة (من 26 موظّفًا في العام 2015 إلى 446 في العام 2019)، ويتوافر لديهم تمثيل في الدرجات الإداريّة أيضًا.

****

**التوصيات المركزيّة للرّقابة**

**** يوصى أن تتّخذ مفوّضيّة خدمات الدولة إجراءات فعّالة ومؤثّرة في سبيل ضمان استيفاء الأجسام الحكوميّة للغايات الحكوميّة الكمّيّة في مسألة التمثيل اللائق لمجْمَل المجموعات السكّانيّة ذات الاستحقاق، بما يشمل التمثيل اللائق في الدرجات المرموقة.

**** على المديرين العامّين للوزارات الحكوميّة، ومديري الوحدات الملحَقة والمستشفيات الحكوميّة، العملُ على استيفاء الأجسام التي يرأسونها لغايات التمثيل اللائق للفئات السكّانيّة ذات الاستحقاق، بما يشمل درجات الإدارة. في حال ظنّ المديرون العامّون أنّ ثمّة صعوبات موضوعيّة في العثور على مرشّحين عرب (كمرشّحين يستوفون متطلّبات مهنيّة معيّنة -على سبيل المثال)، يوصى أن يقوموا بالاستعانة بمفوّضيّة خدمات الدولة من أجل فحص ودراسة حلول ملائمة، في سبيل العمل على تحقيق الغاية الحكوميّة لتشغيل موظّفين من المجتمع العربيّ.

**** على إدارات الوزارات الحكوميّة، والوحدات الملحَقة والمستشفيات -بقيادة مهنيّة وإداريّة من قِبل مفوّضيّة خدمات الدولة-أن تتّخذ إجراءات لتقويم وتحسين الـمُناخات التنظيميّة في سلك خدمات الدولة؛ فإلى جانب الإجراءات التي اتّخذتها بعض الأجسام الحكوميّة، ثمّة متّسَع للنهوض بأنشطة تثقيفيّة للتعارف العميق مع تنويعة الفئات السكّانيّة في المجتمع الإسرائيليّ، لغرض تحسين الطريقة التي يتعامل بها المستخدمون مع زملائهم الذين يختلفون عنهم على هذا النحو أو ذاك.

**** يوصى أن تعمل مفوّضيّة خدمات الدولة على تحديد غايات كمّيّة لتشغيل موظّفين في سلك خدمات الدولة من صفوف المجتمع العربيّ، وهي غايات تتماشى وتتلاءم مع نسبتهم في صفوف عموم السكّان، وأن تعمل على تحقيق هذه الغايات في مجْمَل الأجسام الحكوميّة، ولا سيّما الوزارات والوحدات الملحَقة. يوصى كذلك أن تعمل مفوّضيّة شكاوى الجمهور على تحسين تمثيل موظّفين عرب في سلك خدمات الدولة، ولا سيّما في المستويات الإداريّة. ثمّة حاجة إلى تحديد غايات للتمثيل اللائق في كلّ مستوى من مستويات الهرم الوظيفيّ؛ والعمل قَدْر المستطاع على تعيين أعضاء لجان ممتحِنين من صفوف المجتمع العربيّ في المناقَصات التي تضمّ مرشّحًا عربيًّا؛ ومتابعة نتائج تطبيق التغيير؛ والعمل على دمج مرشّحين وعاملين من صفوف المجتمع العربيّ في برامج تأهيل احتياطيّ المديرين في سلك خدمة الدولة؛ وتوفير مرافَقة مهنيّة ملائمة للموظّفين العرب في الدرجات الوسطى، في سبيل تأهيلهم لتبوُّؤ وظائف مرموقة.

**** تحسين مميّزات التشغيل لموظّفي الدولة الذين من أصل أثيوبيّ يتعلّق بتجنُّد إدارات الأجسام الحكوميّة لزيادة مخزون المرشَّحين في المناقَصات العلنيّة؛ وتخصيص مناقَصات مُعَدّة لوظائف ملائمة في كلّ ما يتعلّق بمتطلّبات التحصيل العلميّ والخبرة فيها، ولوظائف في درجات مرموقة أكثر؛ وفي إدماج قِيَم وسُبُل عمل في المؤسّسة تسهّل عمليّة استيعاب موظّفين من أصل أثيوبيّ، وترقيتهم وَفق كفاءاتهم. يُلقى على عاتق مفوّضيّة خدمات الدولة العملُ للتأكُّد من أنّ إدارات هذه المؤسّسات تعمل وَفق هذه الروح. ونوصي -في ما نوصي-بتحديد غاياتٍ كمّيّة في كلّ مستوى من مستويات الهرم الوظيفيّ، في سبيل التشجيع على تعيين عاملين من أصل أثيوبيّ في وظائف في درجات مرموقة أكثر.

**** يوصى أن تواصل مفوّضيّة خدمات الدولة العمل في موضوع تشغيل الحاريديّين في سلك خدمات الدولة، ونقترح -في ما نقترح-العمل على تحديد غاية كمّيّة حكوميّة للتمثيل اللائق للحاريديّين من مجْمَل موظّفي الدولة والعمل على تحقيقها. ثمّة حاجة إلى أنشطة للتشغيل الاحتوائيّ لموظّف الدولة الحاريديّ من خلال المحافظة على تفرُّده، ومن خلال مراعاة اختلافه بوصفه منتميًا للسكّان الحاريديّين.

**** يوصى أن تعمل مفوّضيّة خدمات الدولة والأجسام الحكوميّة على تكثيف تجنيد أشخاص ذوي إعاقة لسلك خدمات الدولة، ونوصي بطرح الصعوبات التي عرضتها الأجسام والمستشفيات الحكوميّة في كلّ ما يتعلّق بالعثور على موظّفين من هذا القبيل أمام مفوّضيّة خدمات الدولة، ونوصي أن تقود المفوّضيّة عملًا مشترَكًا مع هذه الأجسام لغرض استنفاد إمكانيّات العثور على مرشَّحين من ذوي الإعاقة للأجسام الحكوميّة، بما يشمل زيادة حجم المناقَصات الـمُعَدّة لهذه الشريحة السكّانيّة، وتعميمها من خلال منظَّمات تتخصّص في رعاية الأفراد ذوي الإعاقة، بالإضافة إلى قسم إعادة التأهيل في وزارة الأمن.

**** ثمّة حاجة إلى نشاط شامل في سلك خدمات الدولة من أجل رفع تمثيل النساء، ولا سيّما في صفوف المجموعات السكّانيّة التي يتوافر لها استحقاق التمثيل اللائق، في الوظائف المرموقة في سلك خدمات الدولة. يوصى أن تبلوِر مفوّضيّة خدمات الدولة خطّة عمل شاملة بالاستناد إلى بنْية بيانات عرْضيّة وعينيّة للأجسام الحكوميّة، وأن تعمل على تطبيقها في جميع الأذرع الحكوميّة.

**** على إدارات الأجسام الحكوميّة أن تعيّن مسؤولين عن التنويع التشغيليّ، وأن توفّر لهم أدوات عمل كافية من أجل ضمان بيئة عمل ملائمة واحتوائيّة لتشغيل العاملين من تنويعة الفئات السكّانيّة في الدولة. على مفوّضيّة خدمات الدولة أن تعمل من أجل تطبيق تعليمات قانون التعيينات المتعلّقة بواجب تعيين مسؤول عن التنويع التشغيليّ في مجْمَل الأجسام في سلك خدمات الدولة.

****

**نِسَب الموظّفين من الفئات السكّانيّة التي يتوافر لها استحقاق التمثيل اللائق من سائر موظّفي الدولة بعامّة، وفي توزيعة وَفْق أنواع الأجسام الحكوميّة، 2019**

في العام 2019، عمل في سلك خدمة الدولة نحو 80,000 موظّف: نحو 25,000 في الوزارات الحكوميّة؛ ونحو 23,000 في الوحدات الملحَقة؛ ونحو 32,000 في المستشفيات الحكوميّة.



****

**تلخيص**

من شأن تحسين بيانات التشغيل في المجتمع العربيّ، وفي المجتمع الحاريديّ، وفي صفوف الأشخاص ذوي الإعاقة، وتحسين جودة تشغيل اليهود من أصل أثيوبيّ، من شأن كلّ ذلك أن يعود بالفائدة على الجمهور والاقتصاد بعامّة. ثمّة متّسَع لتبوُّؤ سلك خدمات الدولة دورًا رياديًّا في كلّ ما يتعلّق بدمج الموظّفين من صفوف الفئات السكّانيّة المذكورة بكلّ أذرعه، وعلى جميع مستوياته. هذه المهَمّة ملقاة على عاتق كلّ إدارة مؤسّسة في سلك خدمات الدولة، وعلى عاتق مفوّضيّة خدمات الدولة، لكونها المسؤولة عن إدارة الثروة البشريّة في السلك.