



مناقصات الدولة

المفتاح لإحداث انطلاقة بتشغيل العرب
في سوق القطاع الخاص

جمعية سيكوي

تشرين الأول 2016، القدس-حيفا



סיכוי Sikkuy

העמותה לקידום שוויון אזרחי الجمعية لدعم المساواة المدنية
The Association for the Advancement of Civic Equality

تأليف: نيتسان تنعمي وروعي جروفي

עמותת סיכוי | אוקטובר 2016 | ירושלים - חיפה

وثيقة سياسة - قسم السياسات المتساوية
جمعية سيكوي

تأليف: نيتسان تنعمي وروعي جروفي
قراءة، تحرير واستشارة: شيرلي ركح، جابر عساقلة،
رون، رليتس، رونق ناطور ويثير ساكوب

مناقصات الدولة

المفتاح لإحداث انطلاقة بتشغيل
العرب في سوق القطاع الخاص

دمج عاملات وعمال عرب بواسطة
مناقصات الدولة لتطوير المساواة في
سوق التشغيل



סיכוי סיקوي Sikkuy

העמותה לקידום שוויון אזרחי الجمعية لدعم المساواة المدنية
The Association for the Advancement of Civic Equality

مناقصات الدولة

المفتاح لإحداث انطلاقة بتشغيل العرب في سوق القطاع الخاص
دمج عاملات وعمال عرب بواسطة مناقصات الدولة لتطوير المساواة في سوق التشغيل

מכרזי מדינה - המפתח לפריצת דרך בתעסוקת ערבים בשוק הפרטי

تأليف: نيتسان تنعمي وروعي جروفي

قراءة، تحرير واستشارة: شيرلي ركب، جابر عساقلة، رون چرليتس، رونق ناطور ويئر ساكوب
صفحة المتبرعين والأسماء: مناقصات الدولة - المفتاح لإحداث انطلاقة بتشغيل العرب في سوق القطاع الخاص

المديران المشاركان لقسم السياسات المتساوية: عبد كناعنة وشيرلي راجح

المديران العامان المشاركان لسيكوي: رونق ناطور ورون چرليتس

تصميم غرافيكي: ستوديو أوسو بايو

صدر هذا الكتيب أيضاً باللغتين العبرية والانجليزية وينشر في موقع الجمعية: www.sikkuy.org.il

تم إنتاج وثيقة السياسة هذه في إطار مشروع جمعية سيكوي وهدفها إحداث انطلاقة بتشغيل مواطنين عرب بواسطة دفع وضع أنظمة من شأنها تشجيع شركات خاصة تتنافس على مناقصات دولة لتحسن تشغيل عرب.

مسموح ومحبذ التصوير، النسخ والاقتباس من هذه الوثيقة مع الاشارة المفصلة للمصدر. يُحظر تحضير نُسخ من الوثيقة بدون تصريح خطي من الجمعية.



يؤل المشروع بواسطة منحة لعدة سنوات تقدمها الفدرالية اليهودية في نيو يورك

دعم إضافي لوثيقة السياسة هذه. قدمه صندوق موري ودوريس أركين | Mori and Doris Arkin

صندوق موريا | The Moriah Fund

صندوق روبرت وارديس جيمس | Robert And Ardis James Foundation

صندوق سليفا - The Alan B. Slifka Foundation

الفدرالية اليهودية في شمال أمريكا | Social Venture Fund For Jewish-Arab Equality And Shared Society

الصندوق الخيري لعائلة يوسف وهارفي مايرهوف |

The Joseph and Harvey Meyerhoff Family Charitable Funds

صندوق ميمي وبيتر هاس | Mimi and Peter Haas Fund



sikkuy.org.il



facebook.com/sikkuy



twitter.com/Sikkuy



القدس

شارع همشوريرت رحيل 17، بيت هكريم، القدس 96348

هاتف: 02-6541225 فاكس: 02-6541108، بريد الكتروني: jerusalem@sikkuy.org.il

حيفا

الأنبي 77، ص.ب. 99650 حيفا 31996

هاتف: 04-8523188 فاكس: 04-8523065، بريد الكتروني: haifa@sikkuy.org.il

www.sikkuy.org.il

فهرست

5	مقدمة المديرين العامين
7	ملخص إداري
11	حاجة اسرائيل الاقتصادية في دمج مواطنين عرب في سوق العمل
14	نشاط الحكومة لدمج السكان العرب في سوق العمل
19	خصائص العمال العرب في سوق العمل الاسرائيلية
25	أفضليات اقتصادية للتشغيل المتنوع
28	دمج عاملات وعمال عرب في سوق العمل بواسطة مناقصات عامة
30	إمكانيات دفع دمج عاملات وعمال عرب في مناقصات عامة في اسرائيل: اقتراحات لتغييرات تنظيمية
37	أسئلة وأجوبة حول استخدام المناقصات العامة لدفع تشغيل العرب
42	أمثلة من العالم على استخدام المناقصات العامة لدفع أهداف اقتصادية اجتماعية
52	سوابق لدمج اهداف اجتماعية في قانون واجب المناقصات في اسرائيل
54	تلخيص
56	ملاحق
61	تحليل الجدوى الاقتصادية لتطوير التمثيل اللائق لعمال عرب في سوق القطاع الخاص بواسطة

مقدمة المديرين

تنشر هذه الوثيقة السياسية في وقت بدأت فيه الدولة، وأخيراً، بدفع سياسة واسعة النطاق تهدف الى دمج المواطنين العرب في سوق العمل، وهذا بعد عشرات أعوام من التمييز واقتصار الاستثمار في التطوير الاقتصادي، الصناعة والعمل، على المواطنين اليهود فقط تقريباً. مع ذلك، يكمن خلف كتابة هذه الوثيقة الإدراك بأنه من دون معالجة الطلب المنخفض على عاملات وعمال عرب في سوق القطاع الخاص، فإن احتمالات نجاح هذه السياسة بشكل واسع المدى ستظل منخفضة. الوثيقة المعروضة أمامكم تطرح اقتراحاً ناجعاً وقليل التكلفة، لزيادة الطلب على عمال عرب في سوق القطاع الخاص من خلال استخدام القوة الشرائية للدولة.

إن جمعية سيكوي - منظمة مشتركة لمواطنين عرب ويهود - هي أحد رافعي لواء النضال لدفع المساواة والاشراكة بين المواطنين العرب واليهود في إسرائيل. نحن على ثقة بأن المساواة بين جميع مواطني الدولة يجب أن تشكل حجر الزاوية لكل نظام ديمقراطي، مجتمع ودولة، ومن هنا فإننا نتناول هذا الموضوع من خلال العمل المكثف على تغيير سياسة الحكومة نحو المواطنين العرب. إن النشاط المنهجي لأعضاء الطاقم العرب واليهود في سيكوي أمام وزارات الحكومة ينجح بإحداث تغييرات جديدة في السياسات وبتقليص التمييز في الميزانيات.

في كانون الأول 2015 اتخذت الحكومة القرار رقم 922 لتقليص الفجوات في تخصيص الميزانيات للمواطنين العرب. كان القرار بمثابة انطلاقة بكونه يحاول معالجة الأجهزة المسؤولة عن تخصيص الميزانيات بشكل تمييزي، وهدف القرار الأساسي دمج المواطنين العرب في الاقتصاد وسوق العمل. لقد بدأت الحكومة مؤخراً في تطبيق الخطة، والتي تضم خطوات لتصحيح الفجوات وتخصيص الميزانيات في مجال المواصلات، البنى التحتية، الإسكان والتخطيط، الحضانات النهارية، برامج دفع التشغيل، التعليم الرسمي وغير الرسمي وغيرها.

يسعى العديد من الخطوات في الخطة الحكومية إلى زيادة وتحسين عرض العمال العرب وزيادة توافرية مراكز التشغيل أمامهم. وهذه جهود لاثقة وضرورية بعد عشرات اعوام التمييز العميق في جميع مجالات الحياة والسياسة، لكنها لا تتعاطى مع المعيق الأكثر مركزية الذي يؤثر على العمل لدى المواطنين العرب - التمييز على خلفية قومية. فمن دون معالجة عميقة للطلب المتدني على عاملات وعمال عرب، والنابع من ذلك التمييز، ستجد سوق العمل الاسرائيلية نفسها مع عرض أخذ بالازدياد لعمال عرب راغبين ومستعدين للدخول الى سوقٍ هي غير مستعدة لاستيعابهم.

وبناء عليه، هناك حاجة في تدخّل لغرض زيادة عمال عرب في السوق الخاصة، وتوجد طريقة فاعلة وشرعية للقيام بذلك، وهي مقبولة في العديد من دول العالم الغربي، بما فيها الولايات المتحدة وكندا. ان وثيقة السياسة هذه تفصّل مقترحاً لسياسة تستند إلى تجربة دولية واسعة وناجحة لوضع أنظمة تشجع المصالح الاقتصادية المتنافسة على مناقصات دولة (في البنى التحتية، الخدمات والشراء) لغرض زيادة تشغيل المواطنين العرب. والمقصود تنظيم لبن يشتمل على تنويع متدرجة من الأدوات، تبدأ من واجب التبليغ عن نسبة المشغّلين العرب وخطط العمل لزيادة تشغيلهم، وصولاً إلى تفضيل معين في المناقصات الكبرى للشركات التي تشغّل نسبة أعلى من العمال العرب.

إن هذا الإجراء المقترح عادل ومنصف نحو المواطنين العرب وحققهم في المساهمة المتساوية في سوق العمل، لكنه أيضا حيوي للاقتصاد في إسرائيل. وقد بين حساب اقتصادي مدقق أجرته شركة الاستشارة TASC أن التكاليف القصوى لهذا الإجراء لا تزيد على 30 مليون ش.ج. في السنة. وهي تكاليف منخفضة جدًا قياسا بتكاليف خطوات حكومية أخرى لدفع التشغيل، وكذلك قياسا للقوة الاقتصادية الهائلة الكامنة في الاقتصاد على أثر زيادة تشغيل العرب، والتي تقدر بمليارات الشواقل.

تمت كتابة الاقتراح الذي نضعه أمامكم في إطار تحرك واسع لجمعية سيكوي من أجل دفع سياسات حكومية تطبقه. نحن نلتقي بشكل دائم مع سلك كبار الموظفين في الوزارات الحكومية ذات الصلة ونجند دعم المجتمع الاقتصادي لهذا التحرك. وانطلاقا من معرفتنا المعقدة بمنظومة العلاقات بين المواطنين اليهود والعرب وبعمق التمييز على خلفية قومية، والذي يتغذى للأسف بتحريض بارز في الجدل العام على المواطنين العرب، فإننا ندرك أن هذا التحرك المكمل ضروري، لأنه إذا تواصل غياب الطلب على عمال عرب من دون علاج، فإن جهود الحكومة لدفع التشغيل بينهم من شأنها أن تتضرر بشكل بالغ.

لقد كانت كتابة هذه الوثيقة السياسية عبارة عن سيرورة مركبة تطلبت تعاوننا بين جهات مختلفة، عملا جماعيا، ومعرفة وخبرات متعددة المجالات. بودنا أن نشكر أولاً نيتسان تنعامي وروعي جروفي اللذين كتبنا هذه الوثيقة الممتازة. روعي جروفي يقود في سيكوي التحرك لتطبيق هذه التوصية بكل إصرار ومثابرة ومهنية.

نتقدم بالشكر الى جابر عساقلة، المدير العام المشارك السابق في سيكوي، الذي بذل جهودًا كبيرة لدفع هذا التحرك على ملاحظاته الهامة جدًا على التقرير. بودنا أيضًا أن نشكر شيرلي ركح وبيتر ساكوب على القراءة المدققة وعلى ملاحظاتهم المفيدة ومساهمتهما في البحث.

شكر خاص للفيدرالية اليهودية في نيو يورك، التي تدعم وتمول هذا المشروع. منذ نحو أكثر من عقد، الفدرالية داعمة وشريكة في مشاريع طلائعية لسيكوي وتدعمنا بالنهوض بالمساواة بين المواطنين اليهود والعرب.

وثيقة السياسة هذه مخصصة لكل من يعمل على دفع تشغيل المواطنين العرب، في وزارات الحكومة، الكنيسة، القيادة العربية، المجتمع المدني والإعلام. نأمل أن يقود تطبيق التحرك المقترح فيها الى الانطلاقة المطلوبة في التشغيل المتساوي للمواطنين العرب.

مع تحيات،

رون چرليتس ورونق ناطور

مديران عامان شريكان، جمعية سيكوي



ملخص إداري

يسود اتفاق واسع بشأن أهمية دمج المواطنين العرب في سوق العمل الاسرائيلية. فمن شأن دمج عاملات وعمال عرب في جميع مستويات التشغيل في الشركات الفائزة بمنقصات الحكومة أن يحدث انطلاقة في هذا المجال، بتكلفة منخفضة نسبيًا، وبصورة تؤثر على سوق القطاع الخاص بأكملها على المدى البعيد.

عدد من المعوقات المركزية أمام دمج العرب في سوق العمل الاسرائيلية

توافرية مادية: تتركز غالبية البلدات العربية في الجليل، المثلث والنقب، وبالتالي فهي بعيدة مسبقًا عن مراكز التشغيل في مركز البلاد. تكلفة الوصول الى العمل العالية، نتيجة غياب المواصلات العامة أو جهاز الدعم الملائم (مثل الحضانات النهارية) ترفع تكلفة دمج عمال عرب في سوق العمل وتزيد من صعوبته.

التحصيل العلمي: تؤدي الاستثمارات القليلة في التربية والتعليم العالي في المجتمع العربي إلى إنتاج تمثيل متدنٍ للمجتمع العربي في المهن المتطورة، وتعود بانجازات منخفضة في سوق العمل.

تمييز على خلفية قومية: يعاني العرب في اسرائيل من تمييز بارز في سوق العمل، بسبب أفكار مسبقة مشتقة من وجهات نظر اجتماعية، أمنية وعنصرية. بعدهم المادي والثقافي عن اماكن العمل والسكن المشترك مع اليهود، يزيد من مشاعر الاغتراب ولا يتيح تجارب مشتركة من شأنها تقليل ظواهر التمييز.

هذه المعوقات، المتنوعة والمتعددة وقوية التأثير، تعمل معًا بشكل يتطلب معالجة مؤسسية ناجعة وقوية لتوفير حل. تحاول الدولة في معظم الحالات توفير حل لهذه المسألة المعقدة بواسطة زيادة عرض عمال عرب، تحسنه وتحسين توافريته المادية لسوق العمل. فمثلا، الخطة الاقتصادية الأخيرة (قرار الحكومة رقم 922) الذي اتخذ في هذا الشأن في كانون الأول 2015، ينص على إصلاح جدي جدًا في اليات التمويل الحكومية للمواطنين العرب. ويجري في هذا الاطار توجيه ميزانيات جديدة الى المجتمع العربي، في مجالات هدفها الأساسي هو الدفع قدمًا بدمجهم في سوق العمل: حضانات نهارية، مواصلات عامة، تعليم ابتدائي حتى أكاديمي وغيرها. ولكن، من دون معالجة عميقة للطلب المنخفض على العاملات والعمال العرب، وهو النابع من تمييز على خلفية قومية، تجد سوق العمل الاسرائيلية نفسها مع عرض آخذ بالازدياد للعمال والعاملات العرب الساعين والمستعدين للدخول الى سوق ليست مستعدة لاستيعابهم. هذا الوضع يزيد من الاحباط في المجتمع العربي ويمس بفاعلية النشاط الحكومي لغرض دمج عمال عرب في سوق العمل. من هنا، فإن معالجة زيادة الطلب على عمال عرب في سوق العمل مهمة بشكل خاص، وتزداد أكثر في هذه الفترة التي تشكل بدء تطبيق قرار الحكومة 922، لأن عدم معالجة الطلب سوف يهدد تطبيقه بنجاح.

امكانيات تنظيم تطوير دمج عاملات وعمال عرب في مناقصات عامة

تقترح سيكوي تطوير دمج عاملات وعمال عرب في القطاع الخاص بواسطة المناقصات العامة. وتوجد لهذا الغرض تشكيلة متنوعة من الأدوات التنظيمية. تمثل هذه الأدوات مستويات مختلفة من الالتزام بتمثيل لائق للعاملات والعمال العرب، وسط الاصغاء لاحتياجات المشغّلين في القطاع الخاص ومقدرتهم على ملاءمة أنفسهم للتنظيم المقترح.

1. واجب التبليغ وخطة لتطوير دمج عاملات وعمال عرب: جمع ونشر معلومات عن نسبة العاملات والعمال العرب في الشركات المتنافسة على مناقصات عامة، حجم الوظائف ودرجات أجورها. كذلك، تطالب الشركات المتنافسة بتقديم وتطبيق خطة لتطوير دمج عمال عرب. تشتمل الخطة على أهداف واضحة وعينية لتجنيد عمال عرب ودفعهم قدمًا، مثل نشر اعلانات "مطلوبون للعمل" في وسائل اعلام عربية، ملاءمة اجراءات التصنيف للعمال العرب، ووضع أهداف كمية لدمج عمال عرب. تطبيق الخطة تفحصه الجهات الملائمة في الحكومة.

2. تفضيل الشركات المتنافسة التي تطبق تمثيلًا لائقًا: المتنافسون الذين يطبقون واجب التمثيل اللائق للعمال العرب، في جميع مستويات التشغيل، ينالون تفضيلاً بواسطة زيادة نقاط في سيورة انتاج المناقصة.

3. تمثيل العمال العرب كشرط عتبة للمشاركة في المناقصات: يمكن اشتراط امكانية التقدم الى مناقصة عامة بتمثيل لائق للعمال العرب في جميع مستويات التشغيل. يحدّد التمثيل اللائق في كل مجال وفرع وفقاً لخصائص عرض العمال العرب في المجال، ضمن سيورة تدريجية حتى الوصول الى درجة تمثيل لائق.

توصي سيكوي بأن يسري الشرط 1 على جميع المناقصات، في حين تسري الخطوتان 2 و 3 بشكل منفصل، وعلى مناقصات متوسطة وكبيرة فقط، ابتداءً من درجة محددة.

استخدام مناقصات الدولة لتطوير دمج العمال والعاملات العرب في سوق العمل الاسرائيلية

تستخدم دول كثيرة قوة الشراء لديها لغرض تطوير ودفع أهداف اجتماعية واقتصادية، مستبدلةً التوجه الذي ساد في الماضي، إذ تم اختيار المقترح الأقل تكلفة في المناقصات. فالكثير من الدول تفضل اليوم اختيار الاقتراح الأكثر جدوى على المدى الطويل. يشكل الشراء العام (من قبل الجمهور) 20%-13% من الناتج المحلي الخام في الدول المتطورة.¹ هناك دول كثيرة في العالم، بينها كندا، الولايات المتحدة والعديد من دول الاتحاد الأوروبي التي تدمج مجموعات سكانية مُقصاة عن سوق العمل، بواسطة تشجيع تشغيلها في مناقصات الدولة. تضع هذه الدول مطالب مختلفة أمام مقاولي الحكومة، مثل التبليغ عن تركيبة القوة العاملة، الالتزام بخطة عمل وتحقيق أهداف دمج المجموعة السكانية ذات الصلة ضمن نسبة معينة من قوة العمل. إن العقوبات المفروضة على عدم تحقيق الاهداف تتراوح بين غرامة مالية على الشركة المنفذة، عدم التعاقد معها في السنوات اللاحقة مع تلك الشركة وحتى الغاء التعاقد.

1 وزارة المالية، مديرية المشتريات، فوروم OECD للشراء العام، 25.4.2013 (في موقع مديرية المشتريات الحكومية: www.mr.gov.il).

بتقديرنا، إن استخدام مناقصات الدولة (بشأن منتوجات، خدمات وبنى تحتية) لغرض تطوير دمج عمال عرب في سوق العمل، هو أمر مجدٍ اقتصادياً. مقابل امكانية الارتفاع القليل للتكلفة المباشرة وغير المباشرة لسيرورة المناقصة، يوجد هناك الربح الأكيد والكبير للاقتصاد الاسرائيلي، مع الدمج الفاعل للمواطنين العرب، وكذلك التوفير على المدى البعيد في الصرف الحكومي على الخطط العديدة لدمج المواطنين العرب.

أهمية دمج عاملات وعمال عرب في سوق العمل الخاصة بواسطة مناقصات عامة

تأثير على الاقتصاد الاسرائيلي: وفقاً لمعطيات "السلطة للتطوير الاقتصادي للوسط العربي"، فإن عدم تحقيق القوة العاملة الكامنة للمواطنين العرب في سوق العمل يكلف الاقتصاد الاسرائيلي نحو 31 مليار شيكل سنوياً². وبناء عليه، فإن استخدام الاقتناء العام لدمج عمال عرب في السوق الخاصة ينطوي على قوة كامنة هائلة لدفع وتطوير الاقتصاد في اسرائيل. القوة الاقتصادية الكامنة في هذه العملية قادت أيضاً الى التوصية التي قدمتها منظمة OECD لاسرائيل بإدخال أنظمة الى المناقصات لدفع وتطوير دمج العرب في العمل³.

استثمار مالي أقل نسبياً: أطلقت في السنوات 2010-2016 وفقاً لقرارات حكومية خطط بمليارات الشواقل لغرض الاستثمار في المجتمع العربي. وقد حُصص قسم كبير منها لزيادة دمج عمال عرب في سوق العمل وتوفير بنى تحتية داعمة للدمج (مثل المواصلات العامة، الحضانات النهارية، جعل التعليم العالي أكثر توافرية، وغيرها).

مع ذلك، فإن هذه الخطط غالباً ما تعالج جانب العرض وتساعد أساساً على تأهيل المواطنين العرب للعمل وتحسين توافريته لهم، ولكنها لا تقدم حلاً للنقص في الطلب على عمال عرب من قبل المشغلين. هناك خطط تسعى الى التأثير على الطلب بواسطة مساهمة بتمويل الأجور (سبسة) وتنجح بشكل عيني، ولكنها مكلفة وغالية مما يقيّد من مداها. لغرض استخلاص أقصى الفائدة من الاستثمار الحكومي العالي لزيادة عرض العمال في المجتمع العربي، من الضروري استخدام المناقصات العامة، بحيث تزيد الطلب بأقل تكلفة للدولة، وبصورة تؤدي الى تغيير حقيقي ومستدام في تشغيل العرب في سوق القطاع الخاص.

الأفضلية الاقتصادية لدمج عاملات وعمال عرب في سوق القطاع الخاص

إن دمج عمال عرب في سوق القطاع الخاص ليس حيويًا فقط للاقتصاد الاسرائيلي، بل جيّد للشركات ايضاً. يحمل تنوع قوة العمل أفضليات كثيرة في ادارة القوة العاملة، تطوير أسواق ومنتوجات، زيادة التجديد، تحسين صورة الشركة والارتباط بالسوق العالمية. هذه العوامل كلها تقوّي مناعة الشركات الاقتصادية وتساهم في الاستقرار الاقتصادي وزيادة

² "الدمج في سوق العمل"، من موقع "السلطة للتطوير الاقتصادي للوسط العربي"، (<http://afed.gov.il>).

³ OECD Reviews of labor market and social policies :Israel, Jan.2010

المدخولات.⁴ إلى جانب هذا، فإن تلك الافضليات تتجسد فقط في المواقع التي تتمتع بتنوع جوهري، ويندمج فيها عمال متنوعون في مختلف المستويات والوظائف.

أفضليات دمج عاملات وعمال عرب في سوق العمل الخاصة بواسطة مناقصات عامة

1. ملاءمة لخصائص المجتمع العربي: يتميز المجتمع العربي بعرض كبير لمرشحين قادرين وراغبين في الاندماج الفوري في سوق العمل، سواء على مستوى القيادة أو على مستوى الفرد، ومن جهة أخرى يلاحظ مدى التأثير الكبير للتمييز على خلفية القومية في هذا المجتمع. لذلك، يجب تشجيع الطلب على عمال عرب في السوق الخاصة. واستخدام المناقصات من أجل تقدّم المجتمع العربي هو أفضل وسيلة لتشجيع المتلائم مع خصائص المجتمع العربي.

2. وسيلة فعّالة: المجتمع العربي هو أكبر مجموعة (ما عدا النساء) تتعرض للاقصاء في المجتمع الاسرائيلي، وتتطلب الحاجة لدمجه في سوق العمل أدوات تلائم حجم التحدي. وفقًا لمديرية المقتنيات، يصل حجم مشتريات الوزارات الحكومية، بما فيه المصروفات الأمنية والمستشفيات، إلى 54 مليار ش.ج. سنويًا. هذا المعطى لا يشمل مشتريات المجالس المحلية، الشركات الحكومية وما شابه، وفي جميع الأحوال نتحدث عن أحجام شراء عامة ضخمة يمكن بواسطتها إحداث تغيير جدي في وضع التشغيل لدى المواطنين العرب.

3. سوق القطاع الخاص: سوق القطاع الخاص هي أكبر مشغّل في الاقتصاد، ويمكن ان نجد فيه 63% من مجمل الوظائف التي يشملها الاقتصاد. ومن دون خطة جدية تلزم المشغلين بزيادة جدية لتشغيل عمال عرب في جميع مستويات التشغيل (عمال بوظائف عالية، درجات وسطى والخب..). لن يحدث التغيير المطلوب في سوق العمل. وقد وجد بحث لشركة شلدور أجرته بطلب مبادرة "كولكتيف امباكت" أنه يوجد منذ اليوم 27 ألف عامل عربي قادرين على الاندماج الفوري في قلب سوق القطاع الخاص (صناعة، خدمات مهنية، مالية وهياتك).

4. وسيلة قد أثبتت نفسها: على أثر قرارات وخطوات الحكومة لتطوير التمثيل اللائق للعمال العرب بواسطة رفع الطلب في قطاع خدمات الدولة، والتي ترافقت بوضع ناجع للنظم ذات الصلة، ارتفعت نسبة العمال العرب من 7.5% عام 2007 إلى 10% عام 2016 - أي ارتفاع بنسبة 75%.

يُستخلص من هذه التجربة السابقة أن النشاط الناجع والفعل في مجال الطلب، يمكنه إحداث تغييرات جدية على المدى البعيد.

سنفحص في هذه الوثيقة حاجة دولة اسرائيل الاقتصادية في دمج عمال عرب في سوق العمل، وسنعرض الجهود التي بُذلت حتى اليوم. كذلك، سنفحص الاستخدام الذي جرى حتى اليوم في عالم المناقصات العامة من أجل تطوير أهداف اجتماعية-اقتصادية، وسنعرض أفضليات هذه الطريقة، ونقدم اجابة على الحجاج التي تعارض تطبيق هذا الاجراء في اسرائيل، وسنفحص الاطار القانوني للاتفاقيات الدولية وقانون واجب المناقصات. ختامًا، سنقترح عددا من الخطوات المتعلقة بالسياسات والتي تتيح استخدام المناقصات العامة من أجل تلبية الحاجة الاقتصادية القطرية وتطوير ودفع هدف الحكومة لدمج عاملات وعمال عرب في سوق العمل الخاصة.

4 يبين بحث لشركة الاستشارة الدولية مكنزي أن الشركات ذات الموارد البشرية الأكثر تنوعًا تصل إلى نتائج مالية أعلى من المعدل. علاوة على ذلك، كما يقول البحث، فإن التنوع كما يبدو عامل فاصل تنافسي، يحرف حصة السوق مرور الوقت لصالح الشركات الأكثر تنوعًا. ينظر: Vivian Hunt, Dennis Layton, and Sara Prince, "Why Diversity Matters", January 2015 (www.mckinsey.com).

حاجة اسرائيل الاقتصادية في دمج مواطنين عرب في سوق العمل

قالت كرنيت بلوغ، عميدة بنك اسرائيل، في تشرين الأول 2013:

يشتمل المجتمع العربي في اسرائيل على قوة هائلة وغير مستخدمة من حيث قدرة نمو الاقتصاد الاسرائيلي. وبالإضافة الى القوة الاقتصادية الكامنة، فإن الأمر يتضمن أيضًا قوة كامنة اجتماعية عالية الأهمية. إن السياسة والتطبيق الصحيحين سيثمران، سواء من جهة المجتمع العربي، زيادة في دمجهم في المجتمع الاسرائيلي وتحسين وضعه الاقتصادي خصوصًا، أو من جهة الجمهور العام والاقتصاد عمومًا. إن قدرتنا على مواصلة العيش كمجتمع متعدد من جهة، ولكن ذات تماسك اجتماعي من جهة أخرى، تتعلق بين ما أمور أخرى بالشكل الذي سيتطور فيه التشغيل في المجتمع العربي خلال السنوات القليلة القادمة. إذا أحسنّا استغلال القوة الكامنة لزيادة النمو وتقليص الفجوات، سيكون بمقدورنا، يهودا وعربا، الاستفادة من ثمار هذه السيرة. أما إذا أخفقنا في ذلك، فسوف ندفع بتقديري ثمننا اقتصاديا واجتماعيا باهظًا في السنوات القادمة.

العمالة والعمال العرب في سوق العمل الاسرائيلية – خصائص واسقاطات على اقتصاد اسرائيل

نسبة السكان العرب من بين مجمل السكان في جيل العمل (18-64) هي 19.4%، ولكن نسبتهم في قوة العمل المدنية أقل بكثير وتصل 13.7%⁵. وهي تنتج 8% فقط من الناتج القومي الخام. عام 2015⁶ كانت نسبة العاملين العرب في جيل 25-64 فقط 55.6%، وكانت نسبة التشغيل بين الرجال العرب 77.7%، ولدى النساء العربيات 33.7%. لغرض المقارنة، فإن نسبة العاملين اليهود في جيل 25-64 كانت 85.1% (فجوة بحوالي 30% عن العرب)، وكانت نسبة التشغيل بين الرجال اليهود 86.7% (فجوة بنسبة 9% عن الرجال العرب)، ولدى النساء اليهوديات 83.5% (فجوة بنسبة 50% عن النساء العربيات).⁷

مدخولات المواطنين العرب من العمل هي أصغر بدرجة كبيرة من مدخولات المواطنين اليهود من العمل. إحدى نتائج هذا الوضع هي أن السكان العرب أفقر بكثير من السكان اليهود.⁸ عام 2014 كان 52.6% من العائلات العربية فقيرة،

5 دائرة الإحصاء المركزية: بحث القوى العاملة للربع الأخير من العام 2015 <http://www.cbs.gov.il>.

6 "نشاطات الدولة لتشجيع دمج السكان العرب في العمل"، ضمن تقرير مراقب الدولة السنوي 2016 www.mevaker.gov.il.

7 أجيال العمل المتعارف عليها هي 18-64، ولكن بما أن أهداف الدولة مركزة أساسًا على زيادة نسبة تشغيل النساء في جيل 25-64 تم عرض الفجوات في التشغيل لدى هذه المجموعات أساسًا.

8 "نشاطات الدولة لتشجيع دمج السكان العرب في العمل"، ينظر هامش 5 أعلاه.

مقابل نسبة الفقر العامة في المجتمع الاسرائيلي التي كانت 18.8%⁹ وفقاً لمعطيات "السلطة للتطوير الاقتصادي للوسط العربي"، فإن عدم استنفاد قوة العمل الكامنة لدى السكان العرب يكلف الاقتصاد الاسرائيلي 31 مليار شيكل سنوياً.¹⁰

قدّر بحث أجري في جامعة تل أبيب عام 2013 أن السياسة الحكومية التي تطور دمج نساء عربيات في العمل ستؤدي على الأقل الى عائدات سنوية (بمصطلحات الناتج) بنسبة 3.5%–7.3% على الاستثمار، بمدي 40 عامًا.¹¹

هذا الوضع، الى جانب اتجاهات ديموغرافية تشير الى زيادة الحصة النسبية للمجموعات السكانية ذات المشاركة القليلة في سوق العمل (خصوصا العرب والحريديم)، قد خلقت اتفاقاً واسعاً على أهمية دمج السكان العرب في سوق العمل. هذا الاتفاق تجسّد، بين أمور أخرى، في سلسلة قرارات حكومية بشأن أهداف التشغيل،¹² باقامة "السلطة للتطوير الاقتصادي للوسط العربي" في مكتب رئيس الحكومة، واقامة هيئة دمج السكان العرب في سوق العمل، في وزارة الاقتصاد.

تأثير الاتجاهات الديموغرافية على سوق العمل

تشير الاتجاهات الديموغرافية في اسرائيل الى سيورتين متوازيتين تؤثران على نسبة المشاركة العامة في سوق العمل: شيخوخة السكان وتغيرات في الوزن النوعي لأوساط مركزية من السكان. وفقاً لمعطيات مكتب الاحصاء المركزي، كانت وتيرة ازدياد عدد السكان حتى السنوات الأخيرة لدى الفئة العمرية 25-64 (معظم قوة العمل) أسرع بشكل كبير من وتيرة ازدياد السكان عمومًا. هذا العامل أدى الى تسريع وتيرة النمو خلال تلك الفترة. ولكن منذ الآن، وأكثر من ذلك في العقود القريبة، يتوقع لهذا الاتجاه بأن ينقلب، لأن وتيرة ازدياد أجيال العمل المركزية يتوقع لها أن تكون أبطأ من وتيرة ازدياد عموم السكان. ويتوقع لهذه السيرة أن تؤثر سلبيًا على وتيرة نمو الناتج منذ العقد القريب.

يتوقع في غضون ذلك حدوث ارتفاع في وزن السكان العرب ضمن المجتمع العام، من 20.3% عام 2009 الى 23.1% عام 2059. ازدياد وزنهم بين السكان الى جانب نسبة مشاركة قليلة في سوق العمل وناتج عمل منخفض نسبياً، من شأنها أن تؤدي الى تباطؤ في وتيرة النمو وتعميق اللامساواة والفقر، إذا لم يتم القيام بخطوات سياسة ملائمة.¹³

9 تقرير أحجام الفقر والفجوات الاجتماعية الصادر عن التأمين الوطني (www.btl.gov.il).

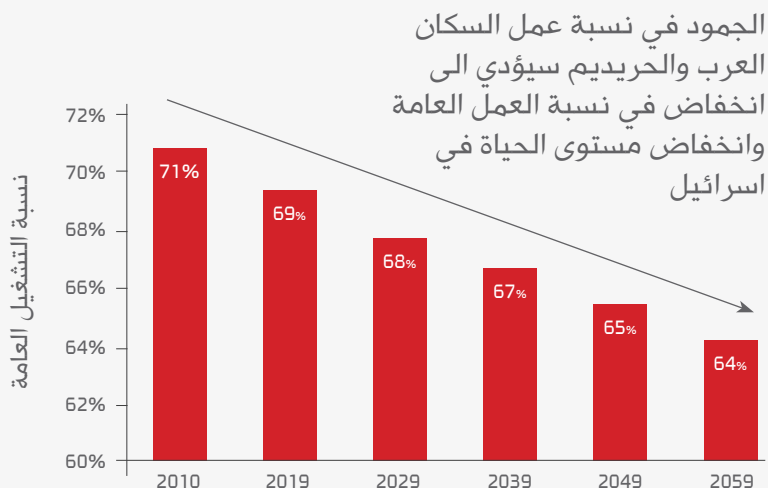
10 "الدمج في سوق العمل"، ينظر الهامش 2 أعلاه

11 عران يشيف ونييتسا (كلانيز) كسير، "سوق العمل لدى عرب اسرائيل - استعراض خصائص وبدائل للسياسة" (جامعة تل أبيب 2013)، ص 81، (www.tau.ac.il)

12 قرار حكومة رقم 1194، قرار حكومة رقم 1539، قرار حكومة رقم 1194، قرار حكومة رقم 1539، قرار حكومة رقم 2861، قرار حكومة رقم 3211، قرار حكومة رقم 3708، قرار حكومة رقم 4193.

13 وزارة المالية، "السياسة العامة وسياسة الميزانية للسنتين الماليتين 2015-2016"، القسم الثاني، استعراض عام، (في موقع <http://mof.gov.il>).

رسم بياني 1: اسقاطات الرصد الديموغرافي على نسبة العمل، بفرضية جمود نسب العمل لكل مجموعة سكانية



المصدر: التصور المرحلي للتوقعات الديموغرافية لمكتب الاحصاء المركزي وإعدادات لاستطلاع قوة العمل البشرية 2010، كما عرضته وزارة الاقتصاد في جلسة "مستقبل الاقتصاد العربي وميزانية الدولة" التي عقدت في لجنة الاقتصاد البرلمانية بتاريخ 1.7.2013.

نسب المشاركة المنخفضة للمجتمع العربي في قوة العمل، الى جانب الاتجاهات الديموغرافية المستقبلية، تهدد مناعة المجتمع والاقتصاد في اسرائيل. تتوقع وزارة المالية انه في حال استمرار هذه الاتجاهات يتوقع للاقتصاد الاسرائيلي انخفاض في نسب العمل ومستوى الناتج للفرد، ازدياد اللامساواة الاقتصادية وازدياد عجز الميزانية. إن دمجا اكبر للسكان العرب في سوق العمل، وخصوصا في درجات العمل العالية، هو بالتالي مسألة حيوية. ستعود على الدولة والمجتمع فائدة كبيرة من دمج السكان العرب في العمل ومن تقليص حجم الفقر لديهم. يسري هذا على الجانب الاجتماعي - زيادة التماسك الاجتماعي وتقليص الاغتراب، الفجوات والضائقات في المجتمع، وكذلك على الجانب الاقتصادي - زيادة مستوى الناتج الاقتصادي، تطور القطاع الخاص، زيادة مدخولات الضرائب وتقليل المصروفات على الدعم الاجتماعي.

نشاط الحكومة لدمج السكان العرب في سوق العمل

معيقات ماثلة أمام دمج عرب في سوق العمل

هناك معيقات بنيوية كثيرة ومتنوعة تقف أمام الدمج المتساوي لعاملات وعمال عرب في سوق العمل الاسرائيلي: الانتشار الجغرافي، البُعد عن مراكز التشغيل، بنية تحتية سيئة للمواصلات العامة، غياب منظومة دعم ملائمة (مثل الحضانات النهارية للأطفال)، مستوى تعليم متدنٍ نسبياً وقييز في القبول للعمل. يمكن تقسيم هذه المعوقات الى عدد من الفئات الأساسية.

توافرية مادية: إن التركيز الجغرافي للمجتمع العربي في شمال البلاد يبعده مسبقاً عن مراكز التشغيل في وسط البلاد. كذلك، تتميز البلدات العربية ببنية تحتية محلية غير متطورة في مجال المواصلات العامة، سواء في داخل البلدات أو بين البلدات وبين مراكز التشغيل. الى جانب ذلك، غياب منظومة دعم ملائمة (مثل الحضانات النهارية) يصعب على توجه العرب الى اماكن العمل.

تحصيل علمي: تنتج الاستثمارات المنخفضة في التعليم وفي التعليم العالي في المجتمع العربي تمثيلاً منقوصاً للمجتمع العربي في وظائف متقدمة وتؤدي الى انجازات متدنية في سوق العمل.

تمييز على خلفية قومية: يعاني الكثير من العرب في اسرائيل من التمييز البارز في سوق العمل، نتيجة لأفكار مسبقة مشتقة من وجهات نظر اجتماعية، أمنية وعنصرية. البعد المادي والثقافي عن العمل وعن السكن مع يهود، يعمق من شعور الاغتراب ولا يسمح بتجارب مشتركة من شأنها تقليل مظاهر العنصرية.

هذه المعوقات الكثيرة والمتنوعة تنتج دمجا مدمرا يتطلب علاجاً جهازيًا (على مستوى الأجهزة)، قويًا وفعالاً. حين تسعى الدولة الى توفير حل لقسم من المعوقات، فإنها تتمحور عادة في بنى تحتية داعمة للتشغيل (خصوصاً الحضانات النهارية) وتأهيل العمال، ولكن من دون معالجة لاثقة للطلب، تظل دولة اسرائيل مع عرض آخذ بالتزايد للعمال الراغبين في الدخول الى سوق عمل ليست مستعدة لاستيعابهم. سنفحص في هذا الفصل نشاطات الحكومة لغرض ازالة تلك المعوقات، وسنحاجج أنه في حين تكتسب الجهود الراهنة للحكومة أهمية وضرورة، فمن دون أن تقدم الحكومة حلاً لمعيقات التمييز على خلفية قومية ومن دون خلق طلب على عمال عرب في سوق القطاع الخاص، يمكن لفاعلية جهود الحكومة ان تظل محدودة جداً.

خطط رفع نسبة المشاركة في سوق العمل

بما أنه لا خلاف على أهمية الدمج المتساوي لمواطني إسرائيل العرب في سوق العمل، فقد بادرت حكومات إسرائيل الأخيرة الى وضع خطط كثيرة، كبيرة الميزانيات، لغرض دفع وتطوير هذا الهدف.

أطلقت بين السنوات 2010-2016 وفقا لقرارات الحكومة خطط للاستثمار في المجتمع العربي بمليارات الشواقل. قسم هام من هذه الخطط خُصص لزيادة دمج عمال عرب في سوق العمل وتوفير بنى تحتية داعمة (مثل المواصلات العامة، الحضانات النهارية، توافرية التعليم العالي وغيرها). على الرغم من ذلك، هذه الخطط تعالج على الغالب العرض وتساعد أساساً في تأهيل مواطنين عرب للعمل وتوفيره، لكنها لا تعطي حلاً للنقص في الطلب على العمال من قبل المشغلين.

هناك خطط تسعى الى التأثير على جهة الطلب بواسطة المساهمة بتمويل الأجور وتنجح بشكل محدود. ولكنها غالبية التكاليف مما يؤدي الى الحد من اتساعها. ولغرض استخلاص أقصى الفائدة من الاستثمار الحكومي العالي في رفع عرض العمال في المجتمع العربي، من الضروري استخدام المناقصات العامة، بحيث تزيد من الطلب بأدنى تكلفة للدولة، بشكل يحدث تغييراً حقيقياً ومستداماً بتشغيل العرب في سوق القطاع الخاص.

الخطط المركزية لتطوير التشغيل في السنوات الأخيرة

حددت الحكومة في 2010 أهداف التشغيل للسنوات 2010-2020، ومنها أهداف تشغيل بشأن السكان العرب. 14 وقررت الحكومة في آذار 2010 "خطة خمسية للتطوير الاقتصادي للبلدات في وسط الأقاليم". 15 وجاء في القرار أن هذه الخطة (فيما يلي خطة البلدات الـ 12) ستتمحور في بلدات يسكن فيها نحو 23% من السكان العرب في البلاد، وتتطرق أيضاً الى تطوير اقتصادي تشغيلي. كانت ميزانية الخطة نحو 778 مليون ش.ج. واصلت الحكومة الخطة في 2015 لعام واحد فقط (2015) بتكلفة 664 مليون ش.ج. (قرار 2365 كانون الأول 2014) 16. قسم من ميزانيات هذه القرارات خُصص لتطوير التشغيل.

قررت الحكومة عام 2011 "خطة دفع التنمية والتطوير الاقتصادي للسكان البدو" (فيما يلي خطة بدو الجنوب). 17 الميزانية الشاملة لتطبيق هذه الخطة كانت 1.26 مليار ش.ج. خُصصت هذه الخطة، بين أمور أخرى، لزيادة نسبة انخراط البدو بالنقب في سوق العمل، تطوير بنية تحتية داعمة في البلدات وتحسين التعليم العالي لديهم. تم تخصيص نحو 700 مليون شيكل لهذه الأهداف.

على أثر تقرير اللجنة للتغيير-الاجتماعي-الاقتصادي برئاسة بروفيسور منويل طرخطنبرغ (فيما يلي لجنة طرخطنبرغ)،

14 قرار 1994 تموز 2010، اتخذ على أثر تقرير اللجنة المكلفة بفحص سياسات التشغيل في إسرائيل، برئاسة بروفيسور تسفي أكشطاين. وتعلق أهدافها بالسكان العرب، بمن فيهم الدروز والشركس.

15 قرار 1539 آذار 2010 للسنوات 2010-2014، الذي تطرق الى أجزاء من السكان العرب والدروز.
16 قرار 2365 كانون الثاني 2014.

17 قرار 3708 أيلول 2011 للسنوات 2012-2016. وفقاً للقرار 2025 في أيلول 2014 حول موضوع "الخطة متعددة السنوات لتطوير الجنوب" تم تخصيص ميزانيات إضافية للبلدات العربية البدوية في الجنوب، والتي خُصصت بين أمور أخرى الى تطوير مسائل التشغيل والعمل.

قررت الحكومة في كانون الثاني 2012 اتخاذ عدد من الخطوات المكتملة وتخصيص ميزانية إضافية لغرض ازالة المعوقات التي تصعب على اندماج السكان العرب في العمل (فيما يلي خطة العمل للسكان العرب).¹⁸ التكلفة الشاملة لتطبيق هذه الخطة تلخصت بـ 730 مليون ش.ج.

قررت الحكومة في كانون الأول 2015 خطة واسعة ومهمة لتصحيح قسم من أجهزة تخصيص الميزانيات التمييزية ودفع عملية التطوير الاقتصادي في المجتمع العربي (فيما يلي قرار الحكومة في كانون الأول 2015).¹⁹ هدف هذه الخطة هو تطوير التشغيل والدمج والتطوير الاقتصادي للمجتمع العربي، انطلاقاً من رؤية ذلك محرراً مركزياً للاقتصاد الاسرائيلي، وكذلك تقليص مستوى اللامساواة والفجوات الاجتماعية. تشتمل هذه الخطة على الاستثمار في التعليم، العمل، البنى التحتية، السلطات المحلية، الاسكان، الأمن الداخلي وغيرها. التكلفة الشاملة لتطبيق هذه الخطة، فيما لو تم تطبيقها بكاملها، ستصل إلى 10 مليارات ش.ج. خلال الأعوام الخمسة القادمة وكذلك 5 مليارات ش.ج. لتعديل التمييز في تخصيص الميزانيات للمدارس الابتدائية والتي تقرر تخصيصها بعد القرار رقم 922.

بالمجمل، تم في السنوات 2010-2016 تخصيص مليارات الشواقل لخطط تم تخصيصها أساساً للتوجيه المهني، التأهيل المهني، التحصيل العلمي والبنى التحتية الداعمة للانخراط بالعمل (مثل المواصلات العامة والحضانات النهارية). بالإضافة إلى هذه النشاطات، جرت محاولة لزيادة الطلب على العمال العرب بواسطة خطط للمساهمة بتمويل سبسة أجور للمشغلين.²⁰ وتفعّل وزارة الاقتصاد مسار دعم لاستيعاب عمال من مجموعات سكانية خاصة،²¹ ويسبّد أجور عمال عرب بـ 20% بالمعدل لمدة سنتين ونصف السنة. كذلك، تفعّل الوزارة مساراً لدمج متخصصين عرب في صناعات تتطلب معرفة عالية،²² ويتم في إطاره مساهمة بتمويل 50% من أجر المتخصص في السنة الأولى و 40%-50% من الأجر في السنة الثانية. هذه الخطة تساعد فعلاً في استيعاب عمال عرب، ولكن من الواضح أن تكلفتها عالية جداً ومن غير الأكيد أنه يمكن توسيعها بشكل جدي.

تمت عام 2009 المصادقة في إطار الخطة على 831 وظيفة فقط، بتكلفة 39 مليون ش.ج.، وفي العام 2010 تمت المصادقة على 1355 وظيفة بتكلفة 62 مليون ش.ج.، وعام 2011 صودق على 1660 وظيفة بتكلفة 85 مليون ش.ج.²³

تمثيل لائق لعاملات وعمال عرب في القطاع العام

هناك أهمية كبرى للتمثيل اللائق لمجموعات سكانية مختلفة في قطاع الخدمات العامة. إن دمج مجموعات سكانية مختلفة يساعد في ملاءمة الخدمة المقدمة لمجموعة ذات خصوصية، تقوي الشعور بالانتماء، تساعد على خلق تكتل اجتماعي وتزيد الحراك الاجتماعي لدى مجموعات سكانية مُقصاة يساهم ذلك بالتالي في تقليص اللامساواة.

18 قرار 4193 كانون الثاني 2012 للسنوات 2012-2016.

19 قرار 922 كانون الأول 2015.

20 هذه الخطط تمّول أيضاً في إطار قرارات الحكومة التي تم استعراضها اعلاه، ولكن بنسب ضئيلة.

21 أمر المدير العام (4.17) - خطة المساعدة لاستيعاب عمال اضافيين في اسرائيل (خطة وزارة الاقتصاد لمساعدة المجموعات السكانية الخاصة)، على موقع وزارة الاقتصاد، <http://economy.gov.il>.

22 أمر المدير العام (4.20) مسار دعم لدمج متخصصين من وسط الأقليات في الصناعات التي تتطلب معرفة عالية (خطة وزارة الاقتصاد لمساعدة المجموعات السكانية الخاصة)، على موقع وزارة الاقتصاد، <http://economy.gov.il>.

23 "السلطة للتطوير الاقتصادي للوسط العربي، الدرزي والشركسي"، تقرير سنوي 2011، على موقع مكتب رئيس الحكومة www.pmo.gov.il.

انطلاقاً من فهم أهمية دمج عمال عرب في القطاع العام، تم عام 2000 ادخال تعديل على البند 15أ من قانون خدمة الدولة (تعيينات) (1959)، وهو تعديل يلزم بالتمثيل اللائق للعرب في خدمة الدولة (عدد العاملين في خدمة الدولة يصل حوالي 70 ألفاً ويشتمل على وزارات الحكومة، وحدات الدعم والمستشفيات الحكومية). تم عام 2007 تحديد هدف 10% حتى العام 2012، وواجب وزارات الحكومة ووحدات الدعم في مفوضية خدمة الدولة التبليغ بتقرير سنوي عن وضعها الى المجموعات التي يسري عليها البند بخصوص نسبة تمثيلها في الوزارة. كذلك، يسري واجب التبليغ السنوي على مفوضية خدمات الدولة الى لجنة القانون والدستور والقضاء البرلمانية، بخصوص الخطوات التي تم القيام بها وفقاً لهذا البند لزيادة تمثيل المجموعات السكانية ذات الصلة.

ترافق قرار الحكومة أيضاً بتوسيع منظومة دعم عمال عرب في القطاع العام، مثل زيادة المشاركة في أجر السكن بهدف التغلب على المعيق الجغرافي، نشاطات لرفع الوعي لامكانيات التشغيل في القطاع العام، توسيع ملاكات في الوزارات بحيث تلبي خطة العمل لزيادة التمثيل وحتى مناقصات مغلقة مخصصة لعاملات وعمال عرب فقط.

نتائج نشاط الحكومة لغرض دمج المواطنين والعرب في الخدمة العامة

على أثر قرارات ونشاطات الحكومة لدفع وتطوير التمثيل اللائق لعمال عرب في القطاع العام، والتي رافقها تنظيم ناجح، وصلت حكومة اسرائيل عام 2016 الى هدف 10% من التمثيل للسكان العرب في خدمة الدولة، مثلما تم تحديده عام 2007.

مثلما أُشيرَ أعلاه، كان من المفروض تحقيق الهدف حتى عام 2012، وكذلك، فإن التوزيع بين الوزارات ليس متجانساً وتمثيل العمال العرب في الوظائف الكبيرة، قليل. هذا مثال جيد على جهود الدولة التي بذلتها في جانب الطلب، بحيث أن الدولة نجحت في تسعة أعوام برفع نسبة مشاركة عمال عرب في خدماتها من 5.7% عام 2007 حتى 10% اواسط عام 2016 - ارتفاع بنسبة 75% تقريباً.

مقابل ذلك، فإن نسبة العمال العرب منخفضة جداً في الاجسام التي لا يسري القانون عليها، مثل شركات عامة وشركات حكومية. فمثلاً، وُجد في الشركات العامة التي تم فحصها في اطار تقرير مراقب الدولة عام 2016، ان نسبة العمال العرب في سلطة الأوراق المالية هي 1.5%، في سلطة المطارات 1.1% وفي بنك اسرائيل 1%، وفي كل ما يتعلق بالوظائف الادارية - لا يوجد في قسم من الشركات أي مدير عربي بالمرة.²⁴ نسبة العرب في مجمل الشركات الحكومية منخفضة جداً، ولم تتجاوز 1.35% عام 2015 و1.24% عام 2014. للمقارنة، فإن نسبة العرب المشغّلين في الاقتصاد الاسرائيلي كانت عام 2015 11.4%.²⁵

24 "نشاطات الدولة لتشجيع دمج السكان العرب في العمل"، ينظر هامش رقم 5 أعلاه.

25 سلطة الشركات الحكومية، تقرير الأجور والقوة العاملة في الشركات الحكومية (ايار 2016)، على موقع السلطة: www.gca.gov.il. نسبة أبناء المجتمع العربي (يما في ذلك نسبة العمال ونسبة العرب المشغّلين في الوزارة) في هذا التقرير للشركات الحكومية، حسبت دون أبناء الطائفة الدرزية.

نتائج نشاط الحكومة لزيادة نسبة تشغيل المواطنين والعرب

لقد قاد الاستثمار الاقتصادي في دمج عمال عرب الى ارتفاع فعلي في نسبة المشغّلين، والمشغّلات أساسًا، وفي الأعوام الستة التي انصرمت بين عامي 2008 و 2015 ارتفعت نسبة تشغيل النساء العربيات من الفئة العمرية 25-64 بنسبة 10% ووصلت عام 2015 الى 33.7% - وهي فجوة بنسبة 50% عن نسبة العمل بين النساء اليهوديات.²⁶ ولكن على الرغم من جهود الحكومة ونجاحاتها، فإن تقرير مراقب الدولة المنشور في ايار 2016 ويتطرق الى نشاطات الدولة لتشجيع دمج السكان العرب في العمل، أقرّ بأن حجم الاستثمار ووتيرة التقدم غير كافيين لغرض تقليص الفجوات على المدى البعيد.²⁷

تعتقد سيكوي بأن جهود الحكومة محدودة من ناحية قدرتها على احداث تغيير جدي وطويل المدى، لسبب اضافي: إن غالبية الخطط الحكومية مخصصة لتحسين الرأسمال البشري واعداد عمال عرب للاندماج في سوق العمل، وليس للتأثير على أماكن العمل لكي تستوعب عمالا عربا، وبالتالي فهي تعالج جانب العرض فقط، ولكن ليس لجانب الطلب المحدود لعاملات وعمال عرب، وهذا نابع من التمييز على خلفية قومية. بتقديرنا، ومثلما سنفضّل فيما يلي، لا يمكن لمعالجة جانب واحد أن يُحدث التغيير المطلوب.

26 اقتراحات الميزانية للعامين الماليين 2015-2016، على موقع وزارة المالية، <http://mof.gov.il>; معطيات من استطلاع قوة العمل البشرية لشهر كانون الأول، للربع الرابع وعام 2015، على موقع مكتب الاحصاء المركزي، <http://mof.gov.il>.
27 "نشاطات الدولة لتشجيع دمج السكان العرب في العمل"، ينظر الهامش رقم 5 أعلاه.

خصائص العمال العرب في سوق العمل الاسرائيلية

يعيش مواطنو اسرائيل العرب واقعاً يجري فيه التمييز ضدهم كعرب. جرى توثيق انعدام المساواة في عدد كبير من الاستطلاعات والأبحاث المهنية، وأكدته قرارات محاكم وقرارات حكومة ووجد تعبيراً عنه أيضاً في تقارير مراقب الدولة وفي وثائق رسمية أخرى²⁸

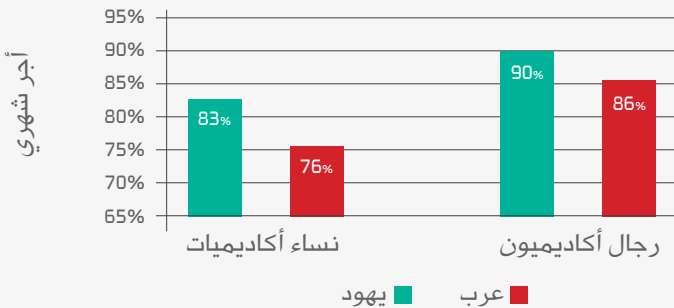
(تقرير لجنة أور، ص 33 - عبري)

إن اللامساواة المتواصلة بين المواطنين اليهود والمواطنين العرب في اسرائيل، والتي يطابق عمرها عمر دولة اسرائيل، تؤثر بين أمور أخرى على الفرص المتوفرة أمام بنات وأبناء المجتمع العربي حين يحاولون الاندماج في سوق العمل الاسرائيلية. سنعرض في هذا الفصل وضعهم، وفي غضون ذلك سوف نتمحور في الفجوات بين العرب واليهود، خصائص العرض القائم للعمال العرب والمعيق المتمثل بالتمييز على خلفية قومية.

الأكاديميون العرب

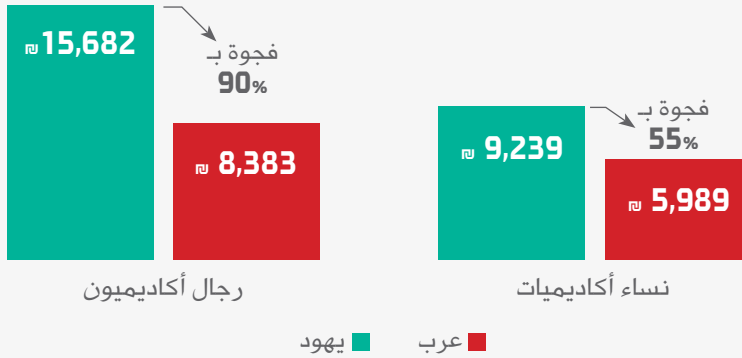
هناك أهمية خاصة للتعليم في حالة المجموعات المُنقصاة داخل مجتمع متعدد القوميات ومتعدد الثقافات. ويوجد للتعليم العالي وظيفة مركزية من حيث قدرة كسب الأجر المستقبلية للفرد وإمكانية الحراك الاجتماعي والاقتصادي. نسبة تشغيل الأكاديميين العرب منخفضة قياساً بالأكاديميين اليهود.

رسم بياني 2: نسب العمل لدى الأكاديميين²⁸



28 مديرية التحليل والاقتصاد، وزارة الصناعة، التجارة والعمل، [20 حقيقة عن الأكاديميين أبناء الأقليات في اسرائيل](#). (2011).

رسم بياني 3: الأجر الشهري غير الصافي للعمل لدى الأكاديميين²⁹



تبين من استطلاع أجرته وزارة الاقتصاد وفحص اندماج الأكاديميين العرب في سوق العمل، أن الأكاديميين العرب يستغرقهم البحث عن عمل نحو 54 أسبوعاً - أي أكثر من نظرائهم اليهود بـ 25 أسبوعاً.³⁰ كذلك فإن 46% من إجمالي الأكاديميين العرب لا يبحثون عن عمل لدى مشغلين يهود، و 16% آخرين أفادوا بأنهم بحثوا عن عمل لدى مشغلين يهود لكنهم لم يُقبلوا بعد. 37% منهم فقط عملوا لدى مشغلين يهود. ويتضح من الاستطلاع أيضاً أنه وفقاً لأقوال الباحثين عن عمل، فإن المسبب الأساسي لعدم العثور على عمل لدى مشغلين يهود هو العنصرية والتمييز: من بين الأكاديميين العرب الذين بحثوا عن عمل لدى مشغلين يهود ولم يُقبلوا، هناك نحو 40% يقولون إن العنصرية والتمييز هما معيق أمام العثور على عمل؛ لدى الأكاديميين العرب الذين بحثوا عن عمل وعثروا عليه، نحو 29% منهم يقولون إن التمييز والعنصرية يشكلان معيقاً.³¹

هناك مشكلة إضافية تميز الأكاديميين العرب وهي أنهم في كثير من الأحيان لا يعملون في المجالات التي تعلموا فيها. فمثلاً، في استطلاع قامت به وزارة الاقتصاد بمشاركة نحو ألف أكاديمي عربي،³² وسئل المستطلعون فيه عن عملهم والمواضيع التي تعلموها في اللقب الأول، تبين أن الكثير من الأكاديميين العرب لا يعملون في مجال دراستهم. كذلك، تبين في الاستطلاع أن 20% فقط من الأكاديميين العرب الذين درسوا العلوم ومواضيع الهندسة يعملون في مجالاتهم، ونحو 44% منهم يعملون في التدريس.

29 مديرية البحث والاقتصاد، وزارة الصناعة والتجارة والعمل، 20 حقيقة حول الأكاديميين أبناء الأقليات في إسرائيل. (2011).

30 وزارة الصناعة والتجارة والعمل، مديرية البحث والاقتصاد، الوضع التشغيلي للأكاديميين العرب في إسرائيل - وثيقة تحضيرية نحو إجراء استطلاع خاص. على موقع الوزارة www.economy.gov.il.

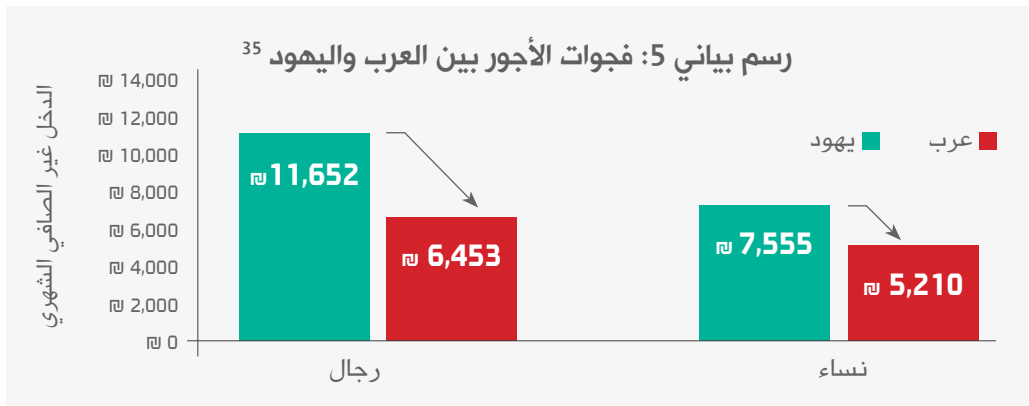
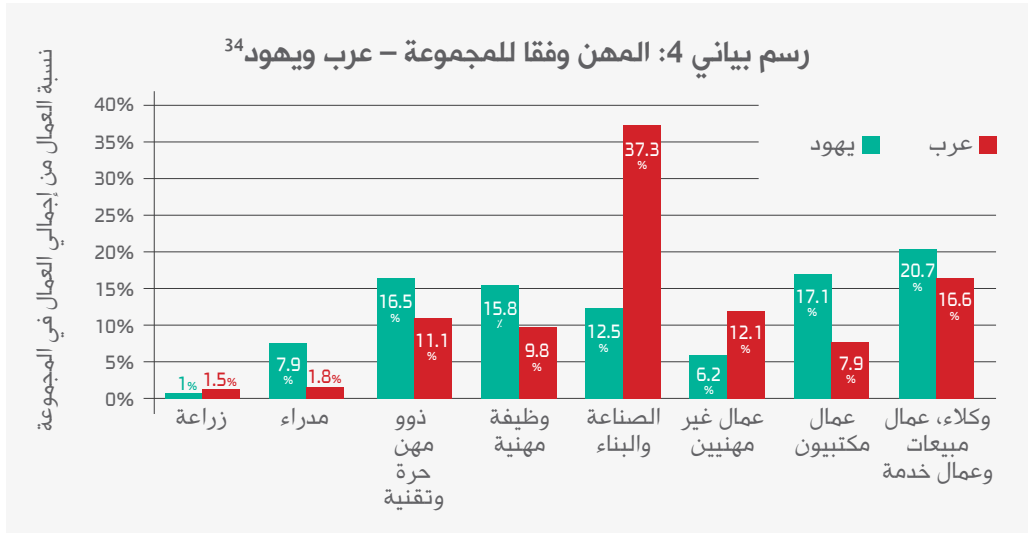
31 وزارة الصناعة والتجارة والعمل، مديرية الأبحاث والاقتصاد، "اندماج عرب إسرائيل في سوق العمل والاقتصاد الإسرائيلي". موقع الوزارة، www.economy.gov.il.

32 إعدادات جمعية سيكوي لمعطيات وزارة الاقتصاد، مديرية البحث والاقتصاد، عمل الأكاديميين العرب في إسرائيل (2011)

فجوات التمثيل في مهن مركزية

نسبة العاملات والعمال العرب منخفضة في المهن والفروع التي تتميز بالمهارات والمدخولات العالية. ونتيجة لتركيز العاملات والعمال العرب في سوق العمل الثانوية،³³ فإن مداخيلهم تقل بكثير عن مداخيل اليهود.

يعرض الرسم البياني رقم 4 مهن العرب واليهود من إجمالي العمال ككل في مجموعته، ويمكن مثلاً رؤية أنه من إجمالي العمال العرب هناك 37.3% عمال في الصناعة والبناء، مقابل 12.5% من إجمالي العمال اليهود.



33 تتميز سوق العمل هذه بعمال ضعفاء من حيث التحصيل الدراسي ويتم تشغيلهم في أطر تشغيل مجنّدة من الخارج وكمعامل مقاول، بأجور منخفضة، وذلك من خلال مخالفة الشروط الاجتماعية، وبعدم التواصل التشغيلي والنقل الدائم للعمال في مواقع العمل.

34 مكتب الإحصاء المركزي، *استطلاع القوة العاملة البشرية (2011)*. على موقع المكتب www.cbs.gov.il.

35 مكتب الإحصاء المركزي، *استطلاع مصروفات الاقتصاد البيني (2013)*. على موقع المكتب www.cbs.gov.il.

تصل الفجوة في الأجر غير الصافي الشهري بين الرجال العرب واليهود 44.6%، والفجوة بين النساء العربيات واليهوديات 31%.

عرض العمال العرب

يمكن لعشرات آلاف العمال العرب أن ينخرطوا في سوق العمل الاسرائيلية ابتداء من اليوم. ويبنّ استطلاع أجرته شلدور لمبادرة "كولكتيف امباكت"³⁶ أن هناك 136 ألف عامل عربي ومرشحين عرباً للعمل، يعيشون أوضاع عمل إشكالية: معطلون عن العمل وراغبون بالعمل، عمال في وظائف لا تلائم مؤهلاتهم وعمال مشغولون بشكل جزئي. فحص استطلاع شلدور هذا العرض للعمال العرب قياساً بسلسلة من المعايير: البعد عن أماكن العمل، الجيل، التعليم والجنس.

وجد بحث شلدور أنه من بين العمال الـ 136 هناك نحو 70 ألف مرشح عربي لديهم احتمالات عالية للاندماج في القطاع الخاص، قياساً بالمعوقات التي تعمل ضدهم، وبينهم 27 ألف عامل عربي بمقدورهم الانخراط منذ اليوم في قلب القطاع التجاري (صناعة، خدمات مهنية، مالية وهائتك).

عنصرية وتمييز على خلفية قومية

هناك معوقات كثيرة، متنوعة وقوية تمنع اندماج المواطنين العرب في سوق العمل الاسرائيلية. والمعوقات المركزية هي البعد الجغرافي عن مواقع مراكز العمل، توافرية سيئة للمواصلات الى اماكن العمل، تحصيل علمي منخفض وتمييز على خلفية قومية.

تتركز جهود دولة اسرائيل الراهنة أساساً في انتاج عرض نوعي لقوة العمل في المجتمع العربي (مثل الاستثمار في التعليم والتأهيل المهني) والاستثمار لتحسين توافرية سوق العمل للعمال العرب (مثل الحضانات النهارية وتطوير المواصلات العامة). لكن جميع هذه الجهود لا تؤثر بالمرّة على الطلب المنخفض على العمال، وهو نابع من التمييز على خلفية قومية، ويتغذى أيضاً من تواصل الصراع الاسرائيلي-الفلسطيني ومنسوب التوتر المرتفع في فترات تفاقم الأوضاع. وإذا لم تبدل جهود لازالة هذا المعيق المركزي وشديد الوقع، ستجد سوق العمل الاسرائيلية نفسها مع عرض آخذ بالتزايد للعمال العرب الراغبين والمستعدين للدخول الى سوق غير مستعدة لاستيعابهم. هذا الوضع سيمس بقسوة بفاعلية نشاط الحكومة لتطوير تشغيل العرب ويزيد من الاحباط في المجتمع العربي.

36 كولكتيف امباكت - شراكات لتطوير العمل في المجتمع العربي أقيمت لغرض احداث انطلاقة في التشغيل اللائق بالمجتمع العربي، من خلال تجنيد المشغلين لتغيير فاعل في أنماط التشغيل. الفرضيات الأساسية للمبادرة هي أنه لغرض احداث انطلاقة يجب اولاً وقبل كل شيء احداث تغيير في الوعي لدى المشغلين، وأن الرافعة المركزية لاطلاق التغيير المنشود هي خلق وعي لوجود Business Case اقتصادي واضح.

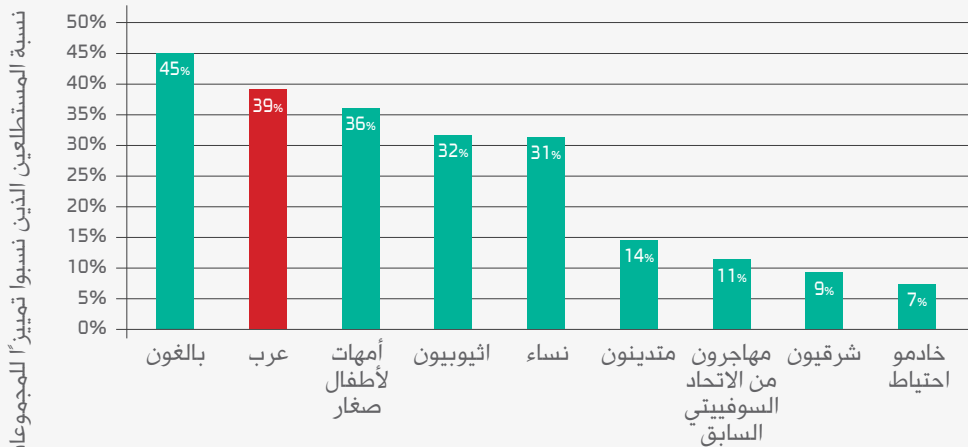
أجري في مديرية الأبحاث في وزارة الاقتصاد بين الأعوام 2009-2013 عدة استطلاعات فحصت مشاعر التمييز لدى العمال والباحثين عن عمل في مجموعات مختلفة. هكذا مثلاً، في استطلاع لوزارة المالية من العام 2014 حول مواقف المشغلين، تبين بأنه في 22% من المصالح الموجودة بملكية يهودية ولا تشغل عرباً، هنالك قناعة بأنه من الصعب تجنيد العمال العرب بسبب المعارضة الممكنة من قبل عمال، مدرء أو زبائن، في المقابل، هذه القناعة كانت موجودة لدى 4% من المصالح الموجودة بملكية يهودية وتشغل عمالاً عرباً.

في الاستطلاع ذاته، سئل المشغلون أنه في حال توسيع التعددية وتشغيل عمال من مجموعات مختلفة، هل برأيهم سيكون هذا الأمر صعباً في أعقاب الصعوبة الناجمة عن معارضة من قبل عمال، مدرء أو زبائن؟ وهنا أيضاً بين الاستطلاع فروقات جدية بين المصالح التي تشغل عرباً والمصالح التي لا تشغل عرباً.

في المصالح التي لا تشغل عمالاً عرباً، تبين بأن في 25.9% منها، هنالك اعتقاد بأن معارضة الزبائن ستصعب عليهم مقابل 19.8% من المصالح التي تشغل عرباً (فجوة بـ 16.1%). في المصالح التي لا تشغل عرباً يعتقدون بأن معارضة المدرء ستصعب عليهم مقابل 28% من المصالح التي تشغل عمالاً عرباً (فجوة بـ 11.4%). في المصالح التي لا تشغل عرباً يعتقدون بأن معارضة العمال ستصعب عليهم وذلك مقابل 23.6% من المصالح التي تشغل عرباً (فجوة بـ 14.7%).

تبين المعطيات في الاستطلاع بأن حقيقة وجود مصالح غير منكشفة على تشغيل العمال العرب تتسبب باقتناعهم بأن البيئة ستبدي معارضة تجاه تشغيل عرب. بالمقابل، المصالح التي تشغل عمالاً عرباً، تبدي انفتاحاً أكبر بالتشغيل التعددي وتدرّك بأن البيئة فعلياً لا تبدي معارضة لمثل هذا التشغيل³⁷. استطلاعات أخرى فحصت مواقف مجموعات مختلفة في المجتمع الإسرائيلي وجدت شهادات مشابهة، فيما يلي بعض المعطيات المركزية من هذه الأبحاث. وفيما يلي عدد من النتائج المركزية لتلك الأبحاث، والتي تعكس قوة معيق التمييز على خلفية قومية:

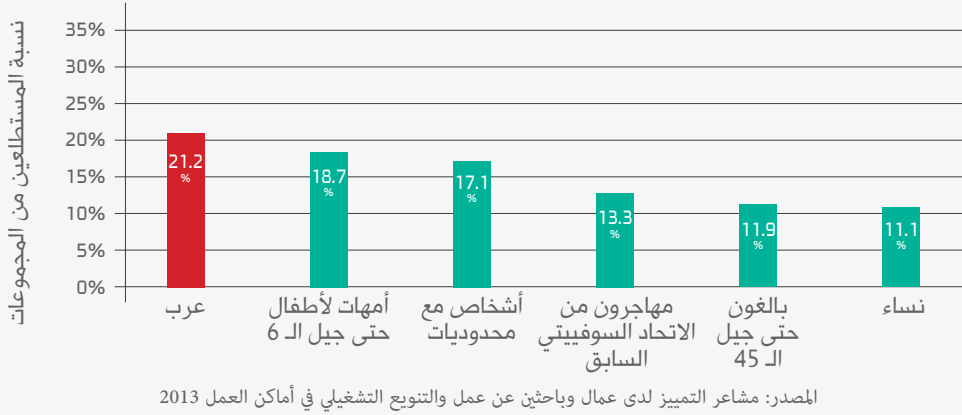
رسم بياني 6: مجموعات معرضة للتمييز في سوق العمل وفقاً لوجهات نظر المستطلعين



المصدر: مشاعر التمييز لدى الباحثين عن عمل وعمال وماذا يفكر الجمهور عن ذلك، شباط 2010

37 دائرة الأبحاث والاقتصاد: العرب العاملون في المصالح ذات الملكية اليهودية وبالعكس

رسم بياني 7: نسبة المستطلعين الذين يشعرون بالتمييز من قبل المشغلين



تدل المعطيات في هذا الفصل على قوة التمييز على خلفية قومية وعلى فجوات جدية بين اليهود والعرب من ناحية الأجور، الاستيعاب في سوق العمل، المهنة ونسب التشغيل. كذلك، عرض هذا الفصل العرض الحالي للعمال العرب، والذي يشكل فرصة هامة من ناحية المشغلين في القطاع الخاص. إن التوجه إلى هذا الجمهور من شأنه تعزيز استقرار قوة العمل في القطاع الخاص وإمكانيات النمو للمدى البعيد.

أفضليات اقتصادية للتشغيل المتنوع

إن دمج عاملات وعمال عرب في السوق الخاصة لا تقتصر حيويته على الاقتصاد الاسرائيلي فقط، بل أنه جيد للشركات أيضًا. فللتنوع التشغيلي أفضليات كثيرة تؤثر على مناعة الشركات في السوق الخاصة وتسمح بنمو وتزايد أعلى من المتوسط. الأفكار المتعارف عليها في العالم بشأن أهمية تنويع التشغيل، تتبوأ في السنوات الاخيرة في المجتمع الاسرائيلي موقعاً أكثر مركزية.³⁸

أفضليات التنوع

- **ادارة القوة العاملة البشرية -** التجنيد من مصادر لم تنضب بعد، يجعل التنظيم أكثر جاذبية لمجموعات مُقصاة، يزيد من إخلاصها لمكان العمل ويخفض نسبة تبدل العمال.
- **تطوير أسواق ومنتجات -** الدمج اللائق لعمال عرب يمكّن من تسويق أكثر نجاعة لمجموعات مُقصاة، زيادة المبيعات ودخول الى شريحة السوق العربية.
- **تجدد -** اتخاذ قرارات جماعية أفضل، كسر قوالب تفكير، تجانس ونجاعة في حل المشاكل.
- **تحسين الصورة -** يحمل تنوع التشغيل إنصافاً وانفتاحاً لمجموعات زبائن مختلفة وكذلك لعمال ومرشحين للعمل.
- **ارتباط بالسوق العالمية -** التعددية الثقافية هي أساس العمل في السوق العالمية ويمكنها أن تشكل جسراً لمصالح اقتصادية مع دول جديدة وأسواق جديدة.³⁹
- تتجلى هذه الأفضليات فقط في الأماكن التي تحمل تنوعاً جوهرياً، وفي وضع يندمج فيه عمال متنوعون في نسيج الشركة بمختلف المستويات والوظائف، ولا ينحصر في أقسام، درجات أو وظائف محددة.⁴⁰
- **تحسين المدخولات كنتيجة مباشرة لتنوع مسار الادارة -** يبيّن بحث لشركة الاستشارة الدولية "مكنزي"⁴¹ أن الشركات ذات الموارد البشرية الأكثر تنوعاً تقدم نتائج مالية أعلى من المعدل. وجد البحث انه يوجد للشركات التي في الربع الأعلى من ناحية التنوع التشغيلي-الاثني، احتمال اكبر لتقديم نتائج مالية أعلى من القيم

38 "ما هو التنوع في العمل؟"، على موقع الهيئة الاسرائيلية للتنوع في العمل، <http://diversityisrael.org.il>

39 "أفضليات التنوع"، المصدر السابق.

40 بروفيسور فينست روشنيو (قسم العلوم الاجتماعية، جامعة أوهايو)، «كيف نحقق تنوعاً جوهرياً في التنظيم؟»، المصدر السابق.

41 "Matters Diversity Why"، ينظر الهامش رقم 4 أعلاه.

النصفية في مجالها. زد على ذلك، وفقاً للبحث، فإن التنوع كما يتبين هو عامل مميز تنافسي، يحرف بهرور الوقت شريحة من السوق لصالح شركات أكثر تنوعاً.

وجد البحث في الولايات المتحدة مثلاً، علاقة خطية بين التنوع العرقي والاثني وبين الاداء المالي الأفضل: في كل ارتفاع بنسبة 10% للتنوع العرقي والاثني في مسار الادارة، ارتفعت المدخولات قبل الضريبة والفائدة بـ0.8%. يشير البحث الى أن الشركات تنجح أكثر حين تكون ملتزمة بقيادة متنوعة. الشركات الأكثر تنوعاً تملك قدرة أفضل على جذب عمال موهوبين، تحسين التمحور في الزبون، رضى العمال وعملية اتخاذ القرارات. هذه الأمور كلها تقود الى تدوير مردود متزايد أكثر.

على الرغم من الأفضليات الاقتصادية الكامنة في التشغيل التعددي، هناك حاجة في رفع الوعي للتشغيل التعددي في اسرائيل، في مجالات وشركات مختلفة.

دمج العمال العرب لا يجري في جميع فروع الاقتصاد

تبين مستخلصات وزارة الاقتصاد ان السكان العرب يندمجون في مصالح اقتصادية مملكية يهود، لكن هذا التنوع في قوة العمل يقتصر على فروع محددة بينما لم تذوّت فروع أخرى الأفضليات الكامنة في تشغيل عمال عرب. الفروع المركزية التي يبرز فيها اندماج السكان العرب في المصالح الاقتصادية مملكية يهودية، هي الصحة والتمريض (10 عمال عرب بالمعدل)، التعليم (10 عمال عرب بالمعدل)، التجارة (9.7 عمال عرب بالمعدل)، ضيافة وطعام (8.1 عمال عرب بالمعدل). في الفروع الأخرى نسبة العمال العرب بالمتوسط، منخفضة.⁴²

قلة التنوع ترسخ وتعرّز الفصل في سوق العمل

يؤثر التجانس في قوة العمل على مواقف المشغلين، ويعرّز أكثر التجانس السائد لديهم؛ المصالح الاقتصادية غير المكشوفة لتشغيل عمال عرب تبدي معارضة كبيرة للتشغيل التعددي، وتعتقد أن محيطها سيبيدي أيضاً معارضة لمثل هذه السيرة. بين استطلاع لوزارة الاقتصاد انه في 22.4% من المصالح التي لا تشغل عرباً تعتقد أنه من الصعب تجنيد عمال عرب بسبب معارضة ممكنة من قبل عمال، مديرين أو زبائن، مقابل 4.1% فقط من المشغلين الذين يشغلون عرباً.

بفعل عدم معرفتهم بعمال عرب، فإنهم ينظرون اليهم أيضاً كغير موهوبين. وتبين في الاستطلاع أن 21.1% من أصحاب المصالح الذين لا يشغلون عرباً يعتقدون انه سيصعب على العمال العرب القيام بوظائف كثيرة في التنظيم، مقابل 7.5% فقط من المشغلين الذين يشغلون عرباً.⁴³

42 بحث غالي ليس-غينسبورغ، "العرب العاملون في مصالح مملكية يهود والعكس"، على موقع وزارة الاقتصاد، www.economy.gov.il.
43 نفس المصدر.

هناك تنظيمات تعمل بالتعاون مع المجتمع الاقتصادي لدفع تشغيل تعددي وتشغيل عرب، مثل مركز ريان، مبادرة مجموعة امباكت، كاف مشفيه، تسوفن، المنتدى الاسرائيلي للتنوع في سوق العمل، ومنظمة معلاه. ولكن على الرغم من الأهمية الكبيرة لمبادرات كالمذكورة، فإن الانضمام الى خطط التنوع طوعية، ولذلك فإن قدرتها على احداث تغيير واسع في سوق العمل تظل محدودة.

إن إنتاج تشغيل تعددي في الشركات الفائزة بمناقصات عامة، يمكنها بالتالي أن تغير توجه المشغلين نحو تشغيل عمال عرب، واحداث انطلاقة في فهم الافضليات الكامنة في تشغيل تعددي عمومًا ودمج عمال عرب خصوصًا.

دمج عاملات وعمال عرب في سوق العمل بواسطة مناقصات عامة

استعرضت هذه الوثيقة بشكل موسع الخلفية لحاجة الحكومة في العثور على طرق فعّالة لدمج المواطنين العرب في سوق العمل، في ضوء القوة الاقتصادية الكامنة بهذه العملية. ومثلما سبقت الإشارة:

1. يرغب كثير من المواطنين العرب الدخول الى سوق العمل، لكن التمييز على خلفية قومية يضّر بالطلب على هؤلاء العمال.

2. يوجد تأثير إيجابي للتنوع في التشغيل على ربحية القطاع الخاص والتنافس فيه.

3. تخصص حكومات اسرائيل مبالغ غير قليلة لتشجيع تشغيل العرب.

4. تستوجب النزعات الديموغرافية في اسرائيل القيام بمبادرات نشطة وقوية لدمج المواطنين العرب في سوق العمل، والذي سيتضرر من دونه الاقتصاد الاسرائيلي.

تقترح ورقة الموقف هذه دفع دمج العرب في القطاع الخاص من خلال استخدام القوة الشرائية لحكومة اسرائيل، بواسطة مناقصات عامة، وأدوات تنظيم مختلفة تمثل مستويات عدة من التمثيل اللائق لعاملات وعمال عرب. وفقًا لمزيج العرض الخاص بهم في سوق العمل (مهنة، مواقع تركيز جغرافية، تحصيل علمي وما شابه). إن هذه العملية ستعود بالفائدة على الاقتصاد الاسرائيلي، تقود الى سوق عمل دامج وتشكل عاملا حاسما في تحريك تنمية ومناعة الاقتصاد الاسرائيلي عموما والقطاع الخاص خصوصًا. يجدر تفعيل ادوات التنظيم من خلال الأخذ بالاعتبار لاحتياجات المشغلين في القطاع الخاص وقدرتهم على ملاءمة أنفسهم لتلك النظمّة. يتجلى هذا التوجه أيضًا في تقرير الـ OECD بشأن سوق العمل في اسرائيل،⁴⁴ والذي يوصي بزيادة تمثيل العرب في القطاع العام عمومًا، واستخدام المصروفات الحكومية من اجل دفع التمثيل اللائق للعرب بشكل جدي في سوق العمل الخاصة. يوصي الـ OECD بأن تفضل الحكومة خلال سيرة المركزة تلك المصالح التي تدفع دمجًا لائقًا للعمال العرب.

إمكانات التنظيم المقترحة (يمكن تفعيل قسم منها أو كلها):

1 (واجب التبليغ وخطة لدفع دمج عمال عرب): التبليغ عن المعلومات، وجمعها ونشرها، بشأن نسبة العمال العرب في الشركات المتنافسة في مناقصات عامة، حجم تشغيلهم ودرجات تشغيلهم. تُطالب الشركات المتنافسة أيضًا بتقديم وتطبيق خطة لدفع دمج عمال عرب. تشتمل الخطة على أهداف واضحة وعينية للتجنيد والدفع، مثل نشر اعلانات مطلوب للعمل في وسائل اعلام عربية، ملاءمة اجراءات التصنيف لمُرشحين عرب ووضع أهداف كمية لدمج عمال عرب. ويُفحص تطبيق الخطة من قبل الجهات الملائمة في وزارة الاقتصاد أو وزارة المالية.

44 OECD Reviews of labor market and social policies: Israel (January 2010).

(2) تفضيل الشركات المتنافسة التي تطبق التمثيل اللائق: تفضيل المتنافسين الذين يطبقون واجب التمثيل اللائق لعمال عرب بجميع مستويات التشغيل، بواسطة اضافة نقاط لتلك الشركات خلال عملية اختيار الشركة الفائزة بالمناقصة.

(3) تمثيل معين لعمال عرب كشرط عتبة للمشاركة في مناقصات عامة: يمكن اشتراط امكانية التقدم الى مناقصة عامة بتمثيل لائق لعمال عرب في جميع مستويات التشغيل. يحدد التمثيل اللائق في كل مجال وفرع، وفقاً لمميزات عرض العمال العرب في المجال، بضرورة تدريجية، حتى الوصول الى درجة تمثيل لائق.

توصي سيكوي بأن تطبق الخطوة رقم 1 على جميع المناقصات، بينما تسري الخطوتان 2 و 3 بشكل منفصل وعلى مناقصات متوسطة وكبيرة فقط، ابتداء بمستوى معين.

أفضليات دمج عاملات وعمال عرب في سوق العمل الخاصة بواسطة مناقصات عامة

(1) ملاءمة مع خصائص المجتمع العربي: هناك عرض كبير في المجتمع العربي لمرشحين قادرين على وراغبين في الاندماج الفوري في سوق العمل. ولكن بسبب معيقات مختلفة، واولها التمييز على خلفية قومية، يجب تشجيع الطلب على عمال عرب في السوق الخاصة. استخدام المناقصات لدفع المواطنين العرب يشكل وسيلة تشجيع معقولة لتلائم خصائص المجتمع العربي.

(2) أداة قوية: مجموعة السكان العرب هي الأكبر بين مجموعات السكان التي تعاني الاقصاء في المجتمع الاسرائيلي (ما عدا النساء)، والحاجة في دمجها بسوق العمل تتطلب استخدام الأدوات المتلائمة مع حجم التحدي. وفقاً لمديرية المشتريات، يصل حجم المشتريات الحكومية بما في ذلك المصروفات الأمنية والمستشفيات، نحو 54 مليار ش.ج. سنوياً. ولا يشمل هذا المعطى مشتريات السلطات المحلية، الشركات الحكومية وما شابه، وفي جميع الأحوال نتحدث عن أحجام شراء هائلة يمكن بواسطتها إحداث تغيير جدي في وضع تشغيل المواطنين العرب.

(3) التحدي يكمن في السوق الخاصة: أكبر مشغل في الاقتصاد هي السوق الخاصة، حيث يمكن أن نجد نحو 63% من الوظائف القائمة في الاقتصاد. ومن دون خطة جدية تلزم المشغلين بزيادة تشغيل عمال عرب بصورة جدية في جميع مستويات الادارة، لن يحدث التغيير المطلوب في سوق العمل. ويبن بحث أجرته شركة شلدور لصالح مبادرة كولكتيف إمباكت، انه يوجد منذ الآن 27 ألف عامل عربي بمقدورهم الاندماج فوراً في قلب السوق الخاصة (صناعة، خدمات مهنية، أموال وهياتك).

(4) عمل الحكومة لزيادة الطلب في القطاع العام قد أثبت نفسه في الماضي: على أثر قرارات الحكومة دفع التمثيل اللائق لعمال عرب بواسطة رفع الطلب في قطاع خدمات الدولة، والذي ترافق بتنظيم ناجح، ارتفعت نسبتهم من 5.7% عام 2007 الى 10% عام 2016 - وهو ارتفاع بنحو 75%. هذه التجربة السابقة تدل على أن النشاط الناجع والفعال في مجال الطلب، يمكنه إحداث تغييرات جدية على المدى البعيد.

إمكانيات دفع دمج عاملات وعمال عرب في مناقصات عامة في اسرائيل: اقتراحات لتغييرات تنظيمية⁴⁵

تقترح سيكوي دفع دمج عمال عرب في القطاع الخاص من خلال مناقصات عامة، بواسطة أدوات تنظيمية مختلفة تتحرك على خط مستوي من الالتزام المتزايد لدى الشركات بتطبيق تمثيل لائق لعاملات وعمال عرب. وهذا كله من خلال الأخذ الحساس بالاعتبار لاحتياجات المشغلين في القطاع الخاص وقدرتهم على ملاءمة أنفسهم للأنظمة المقترحة (للاطلاع على توصية سيكوي بتطبيق الاقتراح في اطار تشريع رئيسي أو أنظمة، يُنظر ملحق أ).

يجب ان يبدأ الالتزام المطلوب من الشركات المتنافسة بواجب التبليغ عن خصائص وضعية القوة العاملة البشرية في الشركة المتنافسة، ومن خلال التركيز على عمالها العرب (كمية العمال، توزيعهم وفقاً للموقع في الهرمية الادارية، الأجر، مدى الوظائف داخل الشركة ومعلومات جندرية). كذلك، يتوجب على المتنافسين وضع خطة عمل لدفع دمج عمال عرب في التنظيم.

يجب في المرحلة التالية اعتماد تفضيل لشركات ذات تمثيل لائق لعاملات وعمال عرب، سواء أكان بواسطة تفضيل شركات تشغل عمالاً عرباً، ويتجسد الأمر بإعطاء نقاط في المناقصات، او بوضع مطلب يلزم الشركات المتنافسة مسبقاً بتمثيل لائق لعمال عرب، لترتفع درجة التمثيل من سنة الى أخرى. التنظيم المقترح للتفضيل بواسطة اعطاء نقاط أو وجود شرط التمثيل اللائق، هو تنظيم مرن، ويمكن بواسطة وضع شروط متغيرة، تفعيلها بشكل تدريجي. فيُحدّد الشرط الأول بشأن المناقصات التي يسري عليها التنظيم. تُحدد في البداية شروط لسقف عال بحيث لا يدخل سوى جزء صغير من المناقصات تحت اطار التنظيم. ولاحقاً، وفقاً لنتائج التنظيم، يصبح من الممكن خفض سقف الشروط وتطبيقها على مناقصات اضافية، ويجب في جميع الأحوال ابقاء المناقصات الصغيرة خارج مدى التنظيم.

شرط العتبة الثاني يحدد نسبة التفضيل بواسطة نقاط و/أو حد أدنى من التمثيل اللائق المطلوب لغرض استيفاء الأنظمة. هنا أيضاً من الممكن البدء بشروط لينة، ورفعها وفقاً لنتائج التنظيم. وبالتالي نتحدث عن وضع شروط للتمثيل اللائق، مطالب تبدأ من حد أدنى للتمثيل وسقف عال لقيمة المناقصة، تتغير بمرور السنين. هذا الأمر سيمكن الشركات في القطاع الاقتصادي من ملاءمة قوتها العاملة لمطالب التنظيم وتمكين الدولة من تحديث الخطة نتيجة التغيرات في الاقتصاد، ردود المشغلين وتغيرات بخصائص القوة العاملة المعروضة لدى المواطنين العرب. وسواء أكان الأمر اعطاء نقاط على تمثيل لائق أو شروط عتبة، فنحن نعتقد انه يجب تطبيق هذه السياسة على مناقصات كبيرة لتفادي انتاج بيروقراطية زائدة أو الإضرار بمصالح صغيرة ذات قوة عاملة أصغر من ان تستطيع ضمان تمثيل متنوع. كذلك، يجب ترسيخ اجراءات اعلان المناقصات مسبقاً بالتناسب مع خصائص عرض القوة العاملة في المجتمع العربي، وعدم مطالبة الشركات بتجنيد قوة عمل غير موجودة.

45 يُنظر ملحق (د) للملخص وسائل التشريع التي يمكن بواسطتها إخراج استخدام الشراء الحكومي الى حيز التنفيذ، لدفع وتطوير تشغيل العرب.

واجب التبليغ وتفعيل خطة لدمج عمال عرب

يبدأ تحريك سيرورات التغيير من انتاج وعي للوضع الذي نريد تغييره ومعلومات عن الوضع الراهن. إحدى الخصائص المركزية للتزود الخارجي في توفير خدمات ومنتجات هي أن هوية المشغلين في مشاريع عامة، غير معروفة. الخطوة الأولى، وبتكلفة ضئيلة للحكومة والشركات، هي أن يطبق على الشركات المتنافسة في مناقصات عامة واجب التبليغ عن عدد العمال العرب، وفي اطار ذلك تنويعه الوظائف، توزيعتها وفقا للموقع في الهرمية الادارية، درجات الأجر وما شابه.

يجب أيضاً مطالبة الشركات المتنافسة بتقديم وتنفيذ خطة لدفع دمج عاملات وعمال عرب. وتشمل الخطة أهدافا واضحة ومحددة، مثل نشر اعلانات مطلوب للعمل في الصحافة العربية، تأهيل طواقم لاجراء مقابلات مع مرشحين للعمل، مكافأة لعمال يحضرون عمالا عربا آخرين بأسلوب «صديق يحضر صديقاً» وما شابه. إن استيفاء الالتزامات التي تنص عليها الخطة قابل للفحص بشكل عيني. مثلا، هل استوفت الشركة التزامها بالنشر عن معظم الوظائف في الصحافة العربية؟ اذا لم يستوف الفائز التزاماته، ستعين توجيه اذار له، وفي حالة الاخلال المتكرر بالالتزام يمكن شطب صاحب العرض من التنافس في مناقصات مستقبلية.

هناك قيمة لواجب التبليغ وواجب تفعيل خطة لدمج عمال عرب، من حيث تحريك شركات الى دفع تشغيل عرب. اذا تم بالاضافة الى ذلك نشر المعلومات علنياً أيضاً، فهذا يعزز من فاعلية هذه الأداة السياسية.

هذه خطوة تنظيمية بسيطة وسهلة التطبيق، حيث أنها لا تفرض في المرحلة الأولى تغيرات قصوى في الشركات الفائزة بمناقصات دولة. مع ذلك، فإن التجربة في العالم تظهر ان مجرد قيام الشركات بعملية التبليغ، جمع المعطيات من قبل الحكومة، وخصوصا اذا تم نشرها بشفافية للجمهور، فهذا كله يحرك سيرورة تغيير في السوق. إن دمج التبليغ عن المعطيات، جمعها ونشرها، الى جانب بلورة خطة لرفع نسبة العمال العرب، والذي يؤدي عدم الالتزام بها الى شطب مشاركة الشركات في مناقصات مستقبلية، يُحدث تغييراً في شركات خاصة تتقدم الى مناقصات وتزيد من احتمالات دفع تغيير جدي في دمج عاملات وعمال عرب في السوق الخاصة.

بفعل الفائدة المترتبة على هذه الخطوة التنظيمية اللينة، نحن نوصي بأن يتم تفعيلها على جميع تعاقدات الدولة مع جهات خاصة، وليس على من يتنافسون في مناقصات فقط (للاطلاع على توصية سيكوي بتطبيق الاقتراح في اطار تشريع رئيسي أو انظمة، أنظر ملحق ب).

مثال عن استمارة تبليغ وخطة عمل لدمج عمال عرب

يتم ارسال استمارة التبليغ وخطة عمل المشغل الى المتنافسين في مناقصات، كجزء من الاستمارات التي يجب عليهم تعبئتها لغرض التنافس في المناقصة. لغرض التأكد من أن المعلومات التي تم جمعها هي معلومات موثوقة وكاملة، تتم المطالبة بتعبئة الاستمارة من دون انتقاص في المعلومات، ولغرض خفض تكاليف اجراءات الرقابة الى مبالغ ضئيلة، يجري

من مرة الى أخرى فحص عشوائي لدى المتنافسين بخصوص موثوقية المعطيات التي بلغوا عنها. ومن لا يقدم معطيات كما هو مطلوب يتم شطبه من منافسات اضافية في السنة التالية. من فاز سابقاً في مناقصة عامة، يقدم تصريحاً خطياً بشأن مدى استيفائه بنود خطة دفع التمثيل اللاتق لعمال عرب التي قدمها في السابق، بما في ذلك نتائج الخطة. مثلاً، يصرح المتنافس انه نشر عن الوظائف في الاعلام العربي، او اجري تأهيلاً خاصاً لطواقم لاجراء مقابلات مع مرشحين للعمل. يُنشر التصريح على موقع المحاسب العام.

هناك هدفان للاستثمار. الأول، التبليغ عن الوضع الراهن للعمال العرب في التنظيم - في مستويات الأجر المختلفة، مستويات الادارة المختلفة والوظائف المختلفة، والثاني، التبليغ عن النشاطات المخططة في التنظيم من أجل دفع تجنيد عمال عرب، للحفاظ على العمال المشغّلين وتقديمهم الى درجات أعلى.

1. تفاصيل المشغل

تفاصيل المشغل		
إسم المنظمة	رقم الشركة	
تفاصيل الاتصال		

2. مستوى التمثيل في قوة العمل

مستوى التمثيل في قوة العمل (يجب دمج العمال المشغّلين مباشرة فقط من قبل المنظمة)	
أ.1	عدد العمال في المنظمة
أ.2	عدد العمال العرب
أ.3	نسبة العمال العرب قياساً بإجمالي العمال في المنظمة (بالنسب المئوية)
ب.1	حجم الوظيفة بالمعدل لجميع العمال (نسب تشغيل)
ب.2	حجم الوظيفة بالمعدل لجميع العمال العرب (نسب تشغيل)
ج.1	عدد العمال الذين استوعبتهم المنظمة في السنة الأخيرة
ج.2	عدد العمال العرب الذين استوعبتهم المنظمة في السنة الأخيرة
ج.3	نسبة استيعاب العمال العرب المستوعبين في السنة الأخيرة قياساً بالعمال الذين استوعبوا من قبل المنظمة في السنة الأخيرة (بالنسب المئوية)
د.1	عدد المديرين في المنظمة (رئيس طاقم فما فوق)
د.2	عدد المديرين العرب في المنظمة (رئيس طاقم فما فوق)
د.3	نسبة المديرين العرب في المنظمة قياساً بجميع المديرين في المنظمة (بالنسب المئوية)

3. تمثيل في مستويات الأجور المختلفة

تمثيل في مستويات الأجور المختلفة					
نسبة العاملات العربيات (نسب)	نسبة العمال العرب (نسب)	عدد العاملات العربيات	عدد العمال العرب	عدد العمال	مستوى الدخل غير الصافي للوظيفة الكاملة
					حتى الأجر النصف في الاقتصاد (وفقا لمعطيات راهنة لمكتب الاحصاء المركزي)
					بين الأجر النصف والأجر المتوسط في الاقتصاد (وفقا لمعطيات راهنة لمكتب الاحصاء المركزي)
					فوق متوسط الأجر في الاقتصاد (وفقا لمعطيات راهنة لمكتب الاحصاء المركزي)

4. نشاطات لتجنيد عمال عرب والحفاظ عليهم - وصف للوضع وخطة عمل

فيما يلي جدول يصف النشاطات المخصصة لتجنيد عمال عرب، الحفاظ عليهم وتقديمهم الى درجات أعلى في التنظيم. الرجاء الإشارة بشأن كل واحد منها عما اذا تم تطبيقه في تنظيمكم في السنة الأخيرة، وأي منها مخطط للسنة القادمة.

خطّة للسنة القادمة (يجب التعامل مع الأسئلة في اطار خطّة مستقبلية)	في السنة الأخيرة	
		هل يوجد في المنظمة مدير لتنويع تشغيلي؟ إذا الجواب نعم، أذكروا إذا تلقى/ت تأهيلا وأين
		هل نشرت اعلانات مطلوب للعمل باللغة العربية (ضعوا نعم/ لا في الخانة الفارغة) إذا الجواب نعم، ما نسبتها من جميع الاعلانات (بالنسب)
		هل نشرت اعلانات مطلوب للعمل في وسائل إعلام عربية (ضعوا نعم/لا في الخانة الفارغة) إذا الجواب نعم، أذكروا بأية كمية وبأية وتيرة (مثلا، مرتان شهريًا)
		هل عُرض على العمال مكافأة على ضم عمال عرب بطريقة "صديق يجلب صديقًا"؟
		هل يوجد متدربون عرب في المنظمة؟
		هل جرت نشاطات لملاءمة سيرورات التصنيف للعمال العرب؟ (ضعوا نعم/لا في الخانة الفارغة) إذا الجواب نعم، فصلوا النشاطات
		هل قُدمت ارشادات تاهيلية لدمج عمال عرب؟ (ضعوا نعم/لا في الخانة الفارغة) إذا الجواب نعم، فصلوا لأية جماهير هدف (مثلا: إدارة، موارد بشرية)
		هل يوجد في المنظمة خطة لتشجيع دفع عمال عرب (ضعوا نعم/لا في الخانة الفارغة) إذا الجواب نعم، فصلوا مركبات الخطة
		هل يتم تعيين مرافق لعامل عربي جديد في المنظمة؟ (ضعوا نعم/لا في الخانة الفارغة)
		هل حُددت أهداف كمية لدمج عمال عرب؟ (ضعوا نعم/لا في الخانة الفارغة) إذا الجواب نعم، يرجى تفصيل الأهداف وذكر بمسؤولية أي صاحب وظيفة تقع
		إذا كنتم تقومون بنشاطات أخرى لتجنيد عمال عرب، الحفاظ عليهم وتطويرهم - الرجاء وصف الخطوات وشكل تنفيذها

ملاحظات

تفضيل متنافسين يدفعون التمثيل اللائق لعمال عرب

الى جانب "مناقصات ثمن" التي تشكل تكلفة المناقصة فيها العامل الأساس الذي يؤخذ بالحسبان خلال اختيار العرض، فيمكن اعتماد "مناقصات جودة" أيضاً، والتي تأخذ بالاعتبار، على شكل اضافة نقاط، جودة العروض والدرجة التي تدفع فيها قضايا معينة مرتبطة بأهداف سياسة يرغب واضعو المناقصة في دفعها.

إن تفضيل متنافسين يطبقون التمثيل اللائق لعمال عرب في جميع مستويات التشغيل بواسطة اضافة نقاط جدية، سيشكل حافزاً جدياً للمتنافسين في مناقصات عامة، ويجعلهم يعملون على تجديد وترقية عمال عرب. هكذا يمكن إحداث تغيير جدي في تشغيل مواطنين عرب وفي الاقتصاد الاسرائيلي، وبتكلفة ضئيلة حتى منخفضة.

مثلاً سبقت الإشارة، فإن درجة أو شدة التفضيل (أي حجم النقاط الاضافية للشركات التي تشغل نسبة اعلى من العمال العرب) هي مقياس مركزي ومرن. وبمرور الزمن ومع نجاح التنظيم، يمكن زيادة درجة التفضيل وحجم النقاط الاضافية (للاطلاع على توصية سيكوي عن شكل تطبيق تفضيل متنافسين يطبقون التمثيل اللائق في اطار تشريع رئيسي أو انظمة، يُنظر ملحق ج).

تمثيل لائق لعمال عرب كشرط عتبة للمشاركة في مناقصات الدولة

لغرض إلزام المتقدمين الى مناقصات عامة بتطبيق واجب التمثيل اللائق لعمال عرب، يمكن اشتراط امكانية التقدم الى مناقصة عامة باستيفاء شرط عتبة معين. ونذكر بأن هذا الشرط يسري فقط على مناقصات فوق درجة معينة، ونقترح البدء بشرط منخفض ورفعته بشكل تدريجي. نحن نتحدث في جميع الاحوال عن تنظيم يستوجب تغييراً واقعياً في أداء المشغلين، وهو ما من شأنه أن يثير معارضة من جهة شركات متقدمة الى مناقصات دولة. مع ذلك، مثلاً يمكن رؤيته من تجربة دول اخرى (كما تفصل الفصول اللاحقة) ومن تجربة الدولة بخصوص مطالب تنظيمية مشابهة، فإن دافعية الفوز بمناقصة تجعل المشغلين يلائمون أنفسهم لتلك المطالب. يجب التذكير بأن هذا هو بالضبط الهدف من التنظيم، أي احداث تغيير أساسي ومستدام في سوق العمل الاسرائيلية، بحيث يضمن سوق عمل يحتوي العمال العرب ويدفع كل من القطاع الخاص واقتصاد اسرائيل برمتها.

تقترح سيكوي تعريف شرط العتبة انطلاقاً من محاولة للاستجابة لاحتياجات السوق وملاءمة المطلب لعرض العمال المتوفر. يحدد التمثيل اللائق في كل مجال وفرع وفقاً لعرض العمال العرب القائم في المجال. وفقاً لهذا التعريف أيضاً، تجري عملية تدريجية حتى الوصول الى درجة تمثيل لائق (للاطلاع على توصية سيكوي عن شكل تطبيق تفضيل متنافسين يطبقون التمثيل اللائق في اطار تشريع رئيسي أو انظمة، يُنظر ملحق ج).

مناقصات تجريبية

اليوم أيضًا، وفقًا لتعليمات «تكّم» (دستور اموال واقتصاد)⁴⁶ ذات الصلة، يمكن اقرار مناقصات معينة يجري فيها ادراج معايير لرفع نسبة العمال العرب في جميع المستويات. لغرض فحص وملاءمة سياسة التمثيل اللائق للعمال العرب في مناقصات الدولة، يمكن ومن المبحذ اعتماد خطط تجريبية وادراج اجراءات وفحوصات تهيديّة لنجاحه، مثل فحص الفاعلية والنجاعة، التأثير على تكلفة المناقصة، امكانية توجيه شرط العتبة وما شابه.

اختيار مجال المناقصة

يوصى بتفعيل مناقصة تجريبية في مجالات مناقصة معروف انها تشمل عرضًا جديدًا لعمال عرب بدون فرص تشغيل لائقة. عند اختيار العرض يجب فحص الانتشار الجغرافي أيضًا لقوة العمل واختيار المنطقة التي تطبق فيها المناقصة التجريبية وفقًا لذلك. يمكن لهذا الغرض الاعتماد على أبحاث خارجية وعلى ابحاث وزارات ومؤسسات حكومية، مثل وزارة الاقتصاد ومعطيات مكتب الاحصاء المركزي.

الهيئة المهنية التي ترافق المناقصة التجريبية

مديرية الشراء الحكومية هي هيئة عليا في فرع العقارات، الشراء واللوجستيات في قسم المحاسب العام، ووظيفتها تطبيق ووضع سياسة الشراء واللوجستيات الحكومية. تتخصص مديرية الشراء في القيام بشراء مركز، بلورة سياسة لتنفيذ الشراء في القطاع الحكومي، ومساعدة اقسام حكومية على تطبيق وتنفيذ سياسة الشراء في الوزارة التي يتبعون اليها. هدفها الأساسي هو استنفاد القوة الشرائية للحكومة بواسطة اجراء مناقصات مركزية لجميع الوزارات الحكومية.

بناء عليه، فإن مديرية الشراء هي الهيئة ذات المعرفة المهنية والقدرة التنظيمية لترسيخ المعايير المطلوبة للمناقصات، مراقبة مطبقها في خطط دمج ودفع عمال عرب وتطبيق تنظيم ناجح.

46 تركيز لنظم عمل وزارات الحكومة في قضايا مالية واقتصادية، ونشرت للمرة الأولى من قبل المحاسب العام عام ١٩٧٨. هذه التعليمات أقرت بالاستناد الى قانون املاك الدولة، وكل هيئة او جهة في الوسط مطالبة بالعمل وفقا لها. ادارة وصيانة تعليمات «تكّم» - الدستور، الاقتصاد والأموال تجري في قسم المحاسب العام.

أسئلة وأجوبة حول استخدام المناقصات العامة لدفع تشغيل العرب

عرضت جمعية سيكوي في السنتين الأخيرتين مقترحا لهذا التحرك أمام جهات كثيرة. إلى جانب الافضليات الذي يتضمنها هذا التحرك، طرح أيضا نقد لاستخدام هذه الأداة لدفع تشغيل مواطنات ومواطنين عرب. في هذا الفصل يعرض ملخص التحفظات التي طرحت بهذا الشأن والجواب على كل واحد منها.

إدعاء: الشراء الحكومي يجب أن يتم ضمن "نموذج سوق"

وفقا لهذا التوجه فإن الهدف الوحيد لعملية طرح المناقصات هو تحقيق المطلوب خلال الفترة الزمنية المحددة، بضمن ملائم وبطريقة منصفة سواء نحو الحكومة أو نحو المزود. بالتالي فإن القطاع العام يجب أن يمتنع عن استخدام الشراء لدفع سياسة اقتصادية-اجتماعية شاملة والعمل كلاعب في السوق الخاصة.

جواب: محدوديات "نموذج السوق" في الشراء الحكومي

خلافًا للشركات الخاصة، تقع على عاتق القطاع العام مسؤولية تصحيح مكامن الخلل في السوق. لذلك فإن عملية طرح المناقصات الحكومية يجب أن تأخذ بعين الاعتبار المصلحة العامة (Public Good) وتفحص اعتبارات تتجاوز التوفير في المناقصة العينية. إن استخدام القوة الشرائية للحكومة لغرض حل مشاكل اقتصادية ودفع سياسية اقتصادية-اجتماعية شاملة، ليس جديدا، ويجري في اسرائيل في سياقات مختلفة (مصالح اقتصادية مملكية نساء مثلا).

إن التنظيم المقترح يوفر حلا لحاجة اقتصادية ملحة في السوق - دمج العرب في العمل - وتدفع أيضا بحل للسياسة الاجتماعية في مواجهة المعيق المركزي الذي يمنع اندماجهم في سوق العمل، أي التمييز على خلفية قومية. تجدر الإشارة إلى أن التمييز ضد العرب في القبول إلى العمل ينتج خلا يصعب على سائر الادوات الحكومية مواجهته. ان استخدام المناقصات العامة يتيح نقطة ضغط جدية على المشغلين من أجل دفع تشغيل العرب.

بالإضافة إلى ذلك، فإن السياسة التي تنتهجها الدولة تشكل معايير، وجهات نظر وقيما. وكل نشاط تقوم به الدولة ويشدد على أهمية تشغيل العرب سيشجع اجزاء أكبر في السوق الخاصة على تبني وتطبيق التنوع في العمل لصالح الاقتصاد.

ادعاء: الشراء الاجتماعي يجرّ تكاليفا إضافية

وفقا لوجهة النظر هذه فإن ربط مطالب اجتماعية بالشراء سيزيد من تكلفتها، وبالتالي يراكم تكاليف زائدة على الميزانية العامة مما يقلل عمليا ذلك الجزء الذي يمكن استثماره في الميزانية لاهداف اجتماعية. وفقا لهذا التوجه، من

الأفضل ابقاء دائرة الشراء والسياسة الاجتماعية-الاقتصادية كدائرتين منفصلتين.

جواب: الشراء الاجتماعي يساعد على تصحيح خلل السوق ويزيد من النجاعة الاقتصادية.

الادعاءات بأن المناقصات الاجتماعية ترفع من تكلفة الشراء تتطرق أحيانا إلى التكلفة المباشرة لمناقصة محددة وأحيانا إلى التكاليف غير المباشرة لاضافة هذا التنظيم، مثل تأخير عملية طرح المناقصات وتنفيذ المشاريع.

إن التكلفة المباشرة لمناقصة محددة هي بشكل عام تكلفة لمرة واحدة مرتبطة بالمناقصة نفسها ويجب عملية النظر إلى إضافة هذه التكلفة، في حال تواجدها، كاستثمار للمدى البعيد في تطبيق السياسة الاقتصادية-الاجتماعية الشاملة التي اقترنها الحكومة. وبهذا المعنى، يمكن قياس مردود الاستثمار في الفائدة التي تتحقق للاقتصاد من دفع تشغيل العرب. بفعل التكلفة الهائلة لعدم تشغيل العرب والفائدة المتوقعة لهذا التنظيم، يمكننا أن نرى بأن المردود الاقتصادي ضمن هذه العملية أعلى بكثير من التكلفة الإضافية لمناقصات معينة، بل أعلى حتى من التكاليف غير المباشرة المتوقعة. بكلمات أخرى، إن التمحور في تكاليف إضافية يتجاهل التكاليف الكبيرة الناجمة عن عدم التدخل في السوق: السوق التي يسودها عدم المساواة ويجري اقضاء اقسام من السكان منها، هي سوق تحمل خلا راسخا وهي أقل نجاعة وأقل تنافسية.

ادعاء: استخدام التشريع الرئيسي لتشجيع التشغيل المتساوي في الاقتصاد بمجمله، مثل قانون مساواة الفرص في العمل، أفضل من سياسة الشراء الحكومي لغرض تحقيق أهداف اجتماعية-اقتصادية

وفقا لهذا التوجه فإن السياسة الاجتماعية-الاقتصادية يجب أن تحدد فقط من خلال التشريع الساري على مجمل المجتمع. إن تفعيل مطالب اجتماعية بالتشغيل المباشر على المزدودين غير ناجعة لغرض تحقيق السياسة المطلوبة، لأن هذا يؤثر فقط على مزدودين مرتبطين بالحكومة، وفي المجالات التي تكون الحكومة فيها مستهلكا مركزيا فقط. هذا الوضع يؤدي إلى تأثير جزئي للسياسة وإلى ازدواجية في سوق العمل.

جواب: إن استخدام قوة الشراء العامة هو مدمك هام في دفع السياسة الاجتماعية-الاقتصادية

على الرغم من أهمية القوانين بشأن المساواة في الفرص وقوانين العمل، فإن قدرتها محدودة في منع التمييز في سوق العمل ضد جماعات تتعرض للاقصاء. كذلك، مثلما يمكن أن نرى من خلال تطبيق قانون مساواة الفرص في العمل، فإن تطبيق هذا النوع من القوانين اشكالي وجزئي من الناحية العملية. فالمجموعات السكانية المستضعفة تميل إلى العمل في سوق العمل الفرعية لعمال ضعفاء، مؤقتين، عديمي الحماية والحقوق، ممن يواجهون عادة شروط تشغيل سيئة وانتهاكا لحقوقهم. هذه المجموعات تميل عموما إلى درجة أقل من التبليغ عن انتهاك حقوقها، وتستعصب الدولة تطبيق قوانين العمل وضمان معايير تشغيل لائقة.

إن استخدام قوة الشراء لا يتطلب جهداً لفرض القانون ويستعين بقوة السوق من أجل أحداث تغيير. لهذا فيمكنه أن يدفع المساواة في سوق العمل وأن يدمج مجموعات سكانية مقصاة عن سوق العمل، وبشكل لا تنجح فيه أدوات سياسية أخرى.

وبفعل الحجم والتنوع الهائلين للشراء الحكومي، فإن تأثير المناقصات العامة على السوق الخاصة هائل هو الآخر. كذلك، فإن تحريك تغيير بواسطة الشراء الحكومي يؤثر على المزيد من الشركات الخاصة لزيادة دمج عاملات وعمال عرب بشكل مباشر. اخذاً بالاعتبار أن الكثير من الشركات المتنافسة على مناقصات تعزذ إلى القيام بذلك، وبأن الشركات لا تسارع إلى الانفصال عن قوة بشرية نوعية، فيمكن الافتراض أيضاً أن دفع تشغيل العرب فيها سيصبح ثابتاً.

ادعاء: مصيدة التنظيم والبيروقراطية

قسم من معارضي سياسة الشراء الاجتماعي-الاقتصادي يعبرون عن خشية من أن تطبيق المعايير المقترحة المرتبطة بتشغيل عرب، سيجعل عملية طرح المناقصات أكثر تعقيداً. هذا التعقيد من شأنه أن يؤدي إلى تكاليف غير مباشرة عالية: إطالة مدة إجراءات طرح المناقصات، وحتى استثناءات أكثر لمتنافسين أمام هيئات قضائية على نتائج المناقصات.

بالإضافة إلى ذلك، فإن اقتراح السياسة الأول الذي قدمناه، والذي يلزم الشركات المتقدمة إلى مناقصات بالتبليغ عن مستوى دمج عرب في قوة العمل وتقديم خطة لدفع دمجهم، يلزم وجود هيئة تنظيم تقوم بجمع المعطيات وتتابع تطبيق الخطط. إن إقامة هيئة تنظيم كهذه تستوجب أنظمة وميزانيات.

جواب: يمكن تقليل التعقيدات البيروقراطية والاستناد إلى هيئات واجهزة تنظيمية موجودة، وفي جميع الأحوال تفوق الفائدة الاقتصادية للحراك تكلفته

إن كل مطلب من الشركات المتنافسة على مناقصات عامة، وادخال أي اعتبار يتجاوز العرض الأرخص، يجعل من عملية طرح المناقصات أكثر تعقيداً ومعرّضاً لتكاليف غير مباشرة إضافية. مع ذلك، فإن المتقدمين اليوم إلى مناقصة عامة مطالبون باستيفاء شروط الاستقرار الاقتصادي، الحفاظ على حقوق العمال وما شابه. يمكن ترسيخ سياسة التمثيل اللائق لعمال وعاملات عرب في المناقصات بشكل بسيط قدر الامكان من ناحية بيروقراطية، بحيث يستند ذلك إلى هيئات واجهزة تنظيمية موجودة.

إن التكاليف الإضافية لطرح المناقصات، مثلاً في حالة تمديد فترتها بسبب استئناف قضائي، تتجاهل التكاليف العالية المترتبة على عدم التدخل في السوق: سوق تسودها اللامساواة وفيها مجموعات سكان مقصاة عنها، هي سوق تتضمن خلافاً متأسلاً، أقل نجاعة وأقل تنافسية. في الحالة قيد البحث هنا، الثمن الاقتصادي الذي يدفعه الاقتصاد الإسرائيلي بسبب عدم دمج العرب في سوق العمل، هو ثمن هائل.

في كل ما يتعلق بتوصيتنا حول التبليغ عن بنية القوة العاملة وتقديم خطة لدفع تمثيل لائق لعمال وعاملات عرب، يمكن أن يتم فحص المزودين بواسطة هيئة موجودة، مثل مفوضية مساواة الفرص في العمل التابعة لوزارة الاقتصاد، مع اضافة معينة للقوة العاملة فيها. كذلك، فلغرض خفض تكاليف التنظيم، يمكن ان تتم الرقابة على تطبيق الخطة المقترحة بشكل عيني، مثل رقابة ضريبة الدخل أو رقابة مسجل الجمعيات.

تضم توصياتنا امكانية اعطاء نقاط على مستوى التمثيل اللائق، الى جانب استخدام التمثيل اللائق كشرط مسبق للتنافس في المناقصة. أسلوب اعطاء النقاط هو اكثر مرونة، ولكن بالإمكان وضع شرط مسبق ضمن المطالب التي تبدأ من سقف حد أدنى للتمثيل اللائق وقيمة المناقصة لترتفع بمرور السنوات (لغرض تمكين الشركات الاقتصادية من ملاءمة قوة العمل فيها للمطلب). شرط العتبة هو اجراء أبسط من ناحية بيروقراطية ويتيح فحصاً تدريجياً لنجاح الخطة الى جانب تغييرات وتحديثات، في حال تطلب الامر. سواء تحدثنا عن اسلوب اعطاء النقاط على التمثيل اللائق او عن شرط مسبق، فنحن نعتقد أنه يجب تطبيق هذه السياسة على المناقصات الكبيرة حتى لا تتضرر المصالح الصغيرة والمتوسطة التي تضم قوة عاملة أصغر من أن تستطيع ضمان تمثيل لائق. كذلك، يجب ترسيخ اجراءات طرح المناقصات قياساً بخصائص عرض القوة العاملة في المجتمع العربي، وليس أن يُفرض على الشركات تجنيد قوى عاملة غير موجودة.

ادعاء: فتح ابواب لإضافة المزيد من المطالب الاقتصادية-الاجتماعية للمناقصات

إن فتح الأبواب لدفع سياسة اقتصادية-اجتماعية بواسطة مناقصات، من شأنه ان يؤدي الى اضافة المزيد من المطالب غير المرتبطة مباشرة بالشراء، بل قد يكون بعضها متناقضاً، مما سيعقد العملية ولا يوفر مقياساً واضحاً وشفافاً ومتساوياً يتم اختيار الفائزين بموجبه.

بخصوص دمج عاملات وعمال عرب، هناك ادعاءات بأنه ستطرح مطالب مشابهة بخصوص مجموعات سكانية أخرى معروفة في قانون التمثيل اللائق أيضاً - نساء، ذوو محدوديات ومهاجرو اثيوبيا، وضم المجتمع الحريدي أيضاً، لانه الآخر يتميز بنسب مشاركة قليلة في سوق العمل.

جواب: المجتمع العربي يواجه مصاعب خاصة أمام الاندماج في سوق العمل

يوجد الى جانب المجتمع العربي مجموعات اضافية لا يتم دمجها بشكل متساو في سوق العمل. جرت العادة على التعاطي مع النساء، ذوي المحدوديات، العرب، مهاجرو اثيوبيا ومؤخرا الحريديم أيضاً كمجموعات هدف لسياسة الدمج الحكومية في سوق العمل.

كل المجموعات المشار اليها اعلاه تستوجب التعامل الفعّال معها من قبل الدولة لزيادة اندماجها، لكن عددا من الشروط المتراكمة تجعل مسألة التدخل في الطلب ذات صلة اكبر في حالة العرب. اولاً وقبل كل شيء حجم هذه المجموعة السكانية، التي تساوي اليوم نحو 21% من سكان اسرائيل - وهي شريحة غير قابلة للمقارنة

مع أية مجموعة سكانية أخرى. حجم المجموعة يشكل قوة كامنة جديدة لمواجهة مشكلة قوة العمل الناقصة في سوق العمل. بكلمات أخرى، الاستثمار في هذه المجموعة ستعود بالفائدة الأكبر بمصطلحات نسبة المشاركة في سوق العمل.

كذلك، هناك تلاؤم بين خصائص المجتمع العربي وبين استخدام المناقصات كأدوات سياسية لزيادة نسب تشغيل المواطنين العرب. يوجد اليوم في المجتمع العربي عرض كبير من العمال واستعداد للاندماج في سوق العمل، سواء على مستوى القيادة أو على مستوى الفرد. ولكن الصراع القومي يؤدي الى تمييز شديد في القبول للعمل، بحيث انه حتى في الفروع التي تعاني نقصاً في العمال وعرض لعمال عرب، ليس هناك طلب ملائم على عمال، ويجب تشجيع الطلب عليهم في السوق الخاصة. إن تحركاً من خلال الشراء الحكومي وحده الكفيل بالقيام بذلك بشكل فعال.

تلخيص

مقابل الخطر الكامن في رفع التكاليف المباشرة للمناقصات وحتى تكاليف معينة غير مباشرة لهذا التحرك، هناك الفائدة الاقتصادية الأكبر لدمج المواطنين العرب في سوق العمل، والتي ستؤدي على المدى البعيد أيضاً الى التوفير في المصروفات الحكومية على الخطط المتعددة لدمجهم. مثلما سبقت الإشارة في فصول سابقة، فإن دمج العمال العرب والتنويع في التشغيل سيساهمان في تحسين النتائج الاقتصادية والتنافس في القطاع الخاص.

الفصل التالي سوف يفحص كيفية قيام دول مختلفة في العالم بشراء اجتماعي من أجل دفع أهداف اقتصادية-اجتماعية.

أمثلة من العالم على استخدام المناقصات العامة لدفع أهداف اقتصادية اجتماعية

يستخدم العديد من دول العالم القوة الشرائية لديها من أجل دفع أهداف اجتماعية وأهداف الاقتصاد المستدام، وتؤثر بالتالي على سوق القطاع الخاص. إن تفضيل العرض الأدنى في مناقصات الدولة يستبدل غير مرة باختيار العرض الأدنى اقتصادياً (MEAT – Most Economically Advantageous Tender)، وهو يشدد على قيمة العرض الاقتصادية على المدى البعيد، إلى جانب اعتبارات التكلفة الفورية للعمل، المنتج أو الخدمة.⁴⁷ العديد من الدول تعتمد استراتيجية "الشراء الاجتماعي" (SRPP – Socially Responsible Public Procurement) وتستخدم قوة الشراء الواسعة لديها من أجل التأثير على السوق. الدول تنجح بواسطة سياسة الشراء المجدية في دفع فرص تشغيلية، تشغيل منصف، احتواء اجتماعي، توافرية الموارد، اعتبارات الاستدامة والاستجابة لمعايير اجتماعية.⁴⁸ سنقدم في الفصل التالي وصفاً لنماذج تنتهجها دول عدة.

اتفاقيات دولية وشراء اجتماعي

تشكل سوق الشراء الاجتماعي 20-15 بالمئة من الناتج المحلي الخام في الدول المتطورة والنامية، وهي خاضعة لأنظمة اتفاقيات فرعية، ثنائية ودولية وقعت عليها الدول المختلفة.

اتفاقية الشراء الحكومية (GPA – Government Procurement Agreement) هي جزء من اتفاقيات منظمة التجارة العالمية، والتي تنظم التقدم إلى مناقصات الشراء الحكومية بين الدول الموقعة عليها. اتفاقية الشراء الحكومية موقعة اليوم من قبل 42 من أعضاء منظمة التجارة العالمية، بما فيه الاتحاد الأوروبي بأعضائه الـ 27. وقّعت إسرائيل على الاتفاقية في العام 1983. هدف اتفاقية الشراء الحكومية هو تشجيع التنافس على الشراء الحكومي، ودفع مبادئ عدم التمييز (بين مزودين محليين ودوليين، خصوصاً)، شفافية عملية الشراء، والانصاف نحو مزودين محتملين.

دخلت الصيغة الجديدة لاتفاقية الشراء الحكومية إلى حيز التنفيذ في نيسان 2014، وعلى الرغم من أنها تعكس قليلاً الإجماع الآخذ بالاتساع بشأن دفع سياسات اجتماعية وبيئية في مناقصات الشراء الحكومية، فما تزال تقيد قدرة الدول الموقعة على وضع هذه الاعتبارات في مقدمة الأولويات.

47 Craig

48 European Commission, Buying Social: A guide to taking account of social consideration in public procurement (October 2010).

نشاطات شائعة لاستخدام الشراء الاقتصادي-الاجتماعي

يمكن لاعتبارات ومعايير دفع سياسة اقتصادية-اجتماعية أن تسري في مراحل مختلفة من مدة المناقصة.⁴⁹ كل مرحلة من مدة المناقصة تمكّن تعاطيا مع السياسة الاقتصادية الاجتماعية المُراد دفعها، بصورة مختلفة وتحت قيود مختلفة.

قبل المناقصة

تعريف موضوع المناقصة وشروطها - ادخال اعتبارات واسعة لسياسة اجتماعية في اختيار ما يتم شراؤه وكيف، من خلال التشاور مع اصحاب الشأن من اجل فهم الاحتياجات ومع مزودين محتملين من أجل فهم قدرة السوق على تزويدها.

مطالب المناقصة

معايير التطبيق - تعريف دقيق وقابل للقياس للمطالب من المزود، بما في ذلك التطرق لمميزات محددة للسياسة الاجتماعية، بشكل يتيح توافرية متساوية للمزودين. هناك امكانية لعرض مناقصة فرعية، ذات معايير أعلى من أجل تطبيق السياسة المطلوبة، اذا كانت العروض المستلمة في اطارها مساوية في تكاليفها لعروض تم تسلمها في المناقصة الرئيسية.

معايير للتنافس - معايير إدارية واجتماعية يجب أن يستوفوها المتقدمون الى المناقصة.

اختيار الفائز

معايير للاختيار - يمكن لمعايير الاختبار ان تكون وفقاً للعرض الأدنى، أو الأخذ بالاعتبار للسياسة الاجتماعية-الاقتصادية التي يُراد دفعها.

شروط تعاقدية، تقييم التنفيذ وإدارة العلاقات

يمكن إدخال مطالب تدفع السياسة الاجتماعية على نص اتفاقية التعاقد، بشرط أنه تمت الإشارة إليها في المناقصة.

يجب أن تحدد في اتفاقية التعاقد شروط لفحص التنفيذ وعقوبات على الاخلال بالتنفيذ.

يمكن دفع سياسة مسؤولية اجتماعية لدى الفائز خارج اطار التعاقد الرسمي، بواسطة تأهيلات وتقديم معلومات.

49 Northern Ireland Assembly, The Integration of Social Issues in Public Procurement (May 2009).

يتم في كندا اعتماد خطتين لتشجيع تشغيل مجموعات مستضعفة بواسطة الشراء الحكومي: خطة المقاولين الفدرالية وقانون المساواة في العمل.

يطبّق قانون المساواة في العمل على جميع الشركات الخاضعة لأنظمة السلطة الفدرالية (بنوك، شركات إعلام، شركات طيران وغيرها)، بينما تطبّق خطة المقاولين الفدرالية على مقاولين يسعون إلى الفوز بمناقصات فدرالية.

خطة المقاولين الفدرالية

تطبّق خطة المقاولين الفدرالية في كندا منذ 1986،⁵⁰ وتتمحور في أربع مجموعات سكانية: نساء، أصلانيون، ذوو محدوديات وأقليات مرئية (Visible minorities)، وهي تطبق أمام مقاولين غير خاضعين لأنظمة السلطة الفدرالية والذين يستوفون الشرطين التاليين:

1. أصحاب شركة تضم نحو مئة عامل ثابت، بوظيفة كاملة أو جزئية، او عمالا مؤقتين يعملون منذ 12 اسبوعا أو أكثر.
2. متنافسون على مناقصة للتزويد بمنتجات أو خدمات بقيمة مليون دولار فما فوق.

المقاولون المتنافسون على المناقصة الأولى ملزمون بتوقيع اتفاقية لتطبيق خطة تفضيل مصحح. هذا الاتفاق يلزمهم بعمل متواصل أمام وحدة العمل والتطوير الاجتماعي (ESDC – Labour Program of Employment and Social Development) في وزارة العمل الكندية.

واجبات المشغلين تحت صلاحية خطة المقاولين الفدرالية

1. انشاء قاعدة معطيات حول قوة العمل- المشغل ملزم بإنشاء قاعدة معطيات محتلنة لقوة العمل، تشمل معلومات عن تاريخ الدخول إلى العمل، مجموعة الانتماء الاجتماعية، التصنيف المهني، تواريخ الترقية وتاريخ انتهاء العمل.
2. تحليل قوة العمل- المشغل ملزم بإجراء تحليل لقوة العمل مرة واحدة في الثلاث سنوات على الأقل، لغرض تشخيص التمثيل الناقص من خلال مقارنة مستوى التمثيل في كل واحد من مجالات العمل، مع العرض التشغيلي لكل وظيفة.
3. تحديد أهداف للمدى القصير وللمدى الطويل- المشغل ملزم بتحديد أهداف معقولة لمدى زمني مؤلف من ثلاث سنوات، من خلال الأخذ بالاعتبار لمستوى التمثيل الناقص في الشركة، توافر عمال مؤهلين من مجموعة السكان العينية في مكان العمل وفي قوة العمل الكندية، الزيادة المحتملة أو التراجع المحتمل في قوة العمل خلال الفترة التي تتطرق إليها الأهداف، والتبدّل المتوقع للعمال في الفترة ذاتها. كذلك، يحدد المقاول أهدافا للمدى البعيد، لسد فجوات

50 "Federal Contractors Program"، على موقع العمل والتطوير الاجتماعي الكندي: www.esdc.gc.ca.

التمثيل التي لن يتم سدها في المدى القصير. يتم تحويل الخطة للفحص لدى وحدة العمل والتطوير الاجتماعي.

(4) بذل جهود معقولة وتحقيق تقدم معقول- المفاوض ملزم بإثبات القيام بجهود معقولة (دعم مستمر من المناصب العليا لاجراء وتنفيذ التفضيل المصحح، مأسسة أجهزة لتحمل المسؤولية عن تحقيق الأهداف للمدى القصير، استثمار لائق لموارد مالية وموارد قوى عاملة بشرية، تطبيق استراتيجية لتشكيل مكان عمل خال من المعوقات، اتخاذ خطوات لزيادة التمثيل في المجالات التي تبين فيها وجود تمثيل ناقص) وتقدم معقول (الوصول الى 80% على الأقل من اهداف القبول للعمل والترقية، أو 80% على الأقل من الأهداف الشاملة والتقدم في سد فجوات التمثيل ضمن الاطار الزمني الذي تم تحديده).

وحدة العمل والتطوير الاجتماعي (ECDC) تقيّم الالتزام بالخطة التي تم تقديمها، من خلال اخذ ادارة المخاطر بالاعتبار. تستند التقييمات على نتائج العمل على دفع التمثيل اللائق، ويجري فحصها مقابل مطالب خطة المفاوضين الفدرالية (FCP). المفاوضون الذين لم يلتزموا بمطالب الـ FCP بخصوص تفعيل خطة التفضيل المصحح، لا يعود بإمكانهم الفوز بمناقصات فدرالية مستقبلية، وتُنشر اسماؤهم في قائمة المفاوضين الذين لم يلتزموا بمطالب التمثيل اللائق. يمكن لنتائج عدم الالتزام ان تؤدي ايضاً الى الغاء التعاقد.

الأنظمة التي تضعها وحدة العمل والتطوير الاجتماعي (ECDC)

تقييم التنفيذ الذي يأخذ بالاعتبار تقييم المخاطر، يجري لغرض تحديد الالتزام/عدم الالتزام بالخطة.

(1) تقييم بعد السنة الأولى- يتم بعد السنة الأولى فحص المركبات التالية: جمع معلومات عن قوة العمل، تحليل قوة العمل، وتحديد أهداف قابلة للقياس على المدى القصير والمدى الطويل.

(2) تقييم بعد ثلاث سنوات- ويجري بشكل عشوائي، حيث يتم اختيار قسم من المفاوضين للتقييم، ويُفحص التقدم المعقول نحو انشاء مكان عمل يطبق التفضيل المصحح والتمثيل اللائق، وجهود معقولة لاجراء التفضيل المصحح.

تقييم التنفيذ لمشاركين في خطة المفاوضين الفدرالية

المفاوضون الذين يستوفون المطالب يبقون في قائمة المشغلين المرخص لهم المشاركة في مناقصات فدرالية. عدم الالتزام بالمطالب يحدّد حين لا يظهر المشغل استعداداً لتطبيق التزامه بالتفضيل المصحح. قبل تحديد عدم الالتزام يتم تبليغ المفاوض بذلك، ويعطى امكانية تنفيذ التصحيحات المطلوبة او تقديم استئناف على القرار، ويتم لاحقاً تعيين مقيم خارجي لفحص ادعاءاته.

بدلاً من تحديد نهائي لعدم الالتزام بالمطالب، يحوّل اسم المفاوض الى قائمة المشغلين غير المرخص لهم بالتقدم الى مناقصات فدرالية، ويؤدي الأمر في حالات معينة الى انتهاء التعاقد معه. لغرض القبول مجدداً للخطة، يجب على المفاوض

تطبيق التفضيل المصحح في مكان العمل، تبليغ وزارة العمل عن تطبيق خطوات التفضيل المصحح والخضوع لتقييم مجدد بشأن التزامه بمطالب FCP.

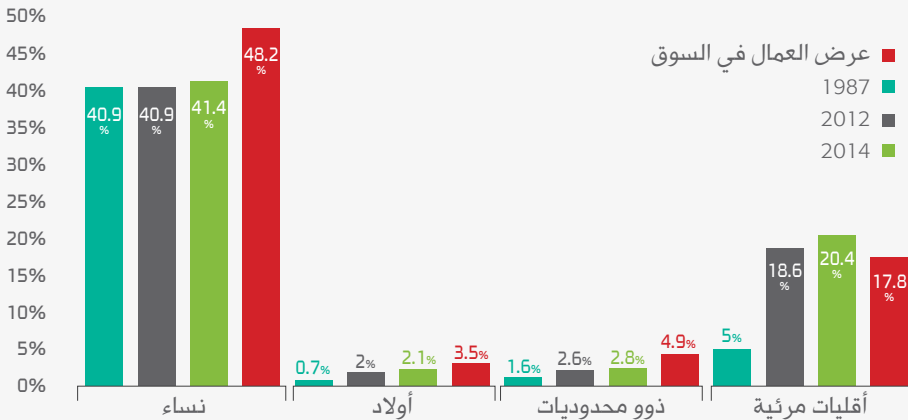
قانون المساواة في العمل

جرى سنّ قانون المساواة في العمل عام 1986 وهو يسري على جميع الشركات الخاضعة لأنظمة السلطة الفدرالية (بنوك، شركات إعلام، شركات طيران وغيرها). ينص القانون على أن هذه الشركات مجبرة على اتخاذ سياسة مبادرة فاعلة لزيادة نسبة تمثيل المجموعات الأربع: نساء، أصليون، ذوو محدوديات وأقليات مرئية. كذلك، يطالب القانون الجديد بإزالة المعوقات أمام تشغيل أشخاص من تلك المجموعات، مثل توافرية تحرّك كرسي العجلات. كذلك، فالمشغلون مطالبون بانتهاج سياسة ايجابية لدفع أجور العمال من تلك المجموعات، تأهيلهم، الحفاظ عليهم وترقيتهم.

وزارة العمل الكندية ملزمة وفقا لقانون المساواة في العمل، بأن تقدم تقريرا سنويا للبرلمان، يفصّل المعطيات بشأن التمثيل اللائق لدى شركات تشغل مئة عامل فما فوق. يتضمن التقرير معطيات عن مستوى تمثيل كل واحدة من المجموعات، وكذلك معطيات حول جودة التشغيل، مثل مستوى الأجر، القبول للعمل، ترقية عمال وانتهاء التشغيل.

في تقرير عن العام 2015⁵¹ هناك معلومات عن 501 من الشركات والهيئات التي تشغل 740,740 عاملا، يشكلون معًا 4% من قوة العمل الكندية.

رسم بياني 8: تطوّر في تمثيل مجموعات أقلية في شركات خاضعة لأنظمة السلطة الفدرالية في إطار قانون المساواة في العمل، 1987-2014



51 قانون المساواة في العمل: تقرير سنوي، 2015.

Act Equity Employment: Report Annual 2015، نفس المصدر.

مثلما يمكن أن نرى، ففي السنوات 1987-2014 ارتفع تمثيل الأقليات المرئية بأكثر من 300%، من 5% إلى 20.4%. تمثيل الأصليين ارتفع بنسبة 200%، من 0.7% إلى 2.1%. تمثيل أصحاب المهن ارتفع بـ 75%، من 1.6% إلى 2.8%. تمثيل النساء ارتفع بأقل من واحد بالمئة، من 40.9% إلى 41.4%.

يتبين من المعطيات بأن خطة التمثيل اللاحق تترك تأثيراً بالأساس حين يتم تفعيلها نحو مجموعات تستصعب الاندماج في سوق العمل بشكل خاص. وأن هناك فجوة جديّة بين عرض العمل وبين مستوى اندماجهم في العمل.

السيدة جي ستينسون، المديرية الكبيرة في وزارة العمل الكندية، عرضت النجاح الكبير للخطط، خلال لقاء مع جمعية سيكوي. الخطط الكندية تمثل دمجاً لمطلب التغيير العميق، الدعم الحكومي والتنظيم الفاعل، وقد أدت إلى نتائج لافتة للانتباه، وخصوصاً لدى أكثر المجموعات السكانية إقصاءً، حيث الفجوة بين عرض العمال فيها وبين تمثيلهم في سوق العمل، فجوة جديّة.

الولايات المتحدة الأمريكية

وفقاً لقانون حقوق المواطن من العام 1964، يسري واجب التبليغ عن مواقع عمل يعمل فيها أكثر من مئة عامل أو مواقع عمل يعمل فيها أكثر من خمسين وتحظى بمناقصات فدرالية. تشتمل إستمارة واجب التبليغ⁵² على تطرّق إلى النوع الاجتماعي والأصل الاثنى للعمال في تسع فئات مختلفة (تقنيون، مزدود خدمة وما شابه). في حالة المقاولين الفدراليين، يجب عليهم التبليغ أيضاً عن خريجي الجيش وأشخاص ذوي محدوديات.

تقييم وتطبيق: وفقاً لأمر رئاسي رقم 11246 (مساواة الفرص في العمل، بند "عدم التمييز في التشغيل بواسطة مقاوولين ومقاولين ثانويين تابعين للحكومة") عام 1965، يسري على المقاولين الثانويين في مناقصات فدرالية واجب التفضيل التصحيحي بالإضافة إلى واجب التبليغ.

المشغل مطالب في إطار هذا الواجب بوضع خطة للتفضيل التصحيحي، تشمل تحليلاً لمميزات القوة العاملة، تشخيص مجموعات موجودة في وضعية تمثيل متدنية وبلورة خطوات وجدول زمني لزيادة فرص التشغيل لمجموعات تتعرض للتمييز.⁵³

المكتب الحكومي المسؤول عن مقاولي الحكومة (Office of Federal Contract Compliance Programs) يجري رقابة على المقاولين الفدراليين، وفي حال لم يستوفوا المطالب التنظيمية وفي حال اقتضت الضرورة، يقوم بالتبليغ لمفوضية مساواة الفرص في العمل (Equal employment opportunity commission). يمكن للمفوضية اتخاذ خطوات ضد المقاولين قد تتراوح ما بين إلغاء التعاقد وحتى منع إمكانية مستقبلية للتنافس على تعاقد فدرالي.⁵⁴

الأبحاث من عام 2006 و2016- فحصت فاعلية خطط تطوير التشغيل المتنوعة، وجدت أن هذه الخطط فعالة خصوصاً

52 استمارة نموذجية لواجب التبليغ: file:///C:/Users/roi_grufi/Desktop/eeo1-2.pdf

53 <https://www.dol.gov/ofccp/TAguides/sbguides.htm>

54 <https://www.dol.gov/ofccp/regs/statutes/eeo11246.htm>

حين يكون المشغل مقاولاً فدرالياً. وينسب الباحثون هذا الفرق إلى المطالب التنظيمية من قبل الدولة، والتي توفر للمشغل دافعية لتطوير التنوع التشغيلي. وجدت الأبحاث أيضاً أنه يوجد لهذه السياسة أثر إيجابي على مواقع العمل التي لم يسبق لها أن فازت بمناقصات فدرالية، ولكنها تقوم كجزء من الاستعداد للمناقصة بتطبيق سياسة التنوع التشغيلي.⁵⁵

الاتحاد الأوروبي

في شباط 2014 دخلت حيز التنفيذ التعليمات الجديدة للاتحاد الأوروبي بخصوص عملية الشراء الحكومي، التي تشير إلى تغيير دراماتيكي في التوجه إلى الشراء العام بوصفه محركاً لسياسة اجتماعية-اقتصادية، وتشتمل على تعليمات تشجع الشراء الاجتماعي وتسهله (SRPP – Socially Responsible Public Procurement).⁵⁶ هذه التعليمات يجب أن تترسخ في قوانين الدول الأعضاء ابتداء من نيسان 2016.

تعليمات الاتحاد

- (1) **بند اجتماعي شامل:** وفقاً لهذا البند، فإن شركات الاتحاد ملزمة بالتأكد من الانصياع لقوانين العمل، قوانين بيئية وقوانين اجتماعية في المناقصات التي تعرضها، ويمكنها أن ترفض شركات لا تستوفي تلك الشروط. كذلك، فإن شركات الاتحاد ملزمة برفض اقتراحات رخيصة في المناقصات، إذا كان سعرها المنخفض نابغاً من عدم الانصياع إلى قوانين اجتماعية وبيئية، قوانين عمل، اتفاقيات جماعية ذات صلة والقانون الدولي.
- (2) **وسائل لتضمين المناقصات معايير اجتماعية:** يمكن وفقاً للتعليمات الجديدة أن تؤخذ بالاعتبار عملية انتاج الشراء، وتفضيل شركات تلتزم بتشغيل مجموعات سكانية مقصاة. يمكن أيضاً أن تؤخذ بالاعتبار ظروف العمل العينية للعمال في مناقصة فيما يتجاوز الشروط المطلوبة في القانون.
- (3) **تشجيع الاحتواء الاجتماعي:** وفقاً للتعليمات الجديدة، يمكن لشركات الاتحاد أن تخصص مناقصات من كل الأنواع لمنظمات ومصالح اجتماعية يتبع فيها 30% من المشغلين لمجموعات سكانية مقصاة، وكذلك تخصيص مناقصات معينة لمنظمات لغايات غير ربحية، لفترة ثلاث سنوات.
- (4) **تطبيق الأنظمة على مقاولين ثانويين – السلطات المتعاقدة** مناقصات ملزمة بالتأكد من أن المقاولين الثانويين أيضاً ينصاعون للقوانين البيئية، الاجتماعية وقوانين العمل، الاتفاقيات الجماعية والقانون الدولي. كذلك، يمكن في مرحلة البدء بالمناقصة أيضاً الطلب من الشركة تقديم تفاصيل جميع المقاولين الثانويين لديها، على امتداد سلسلة التوريد. يمكن لشركات الاتحاد أيضاً الدفع مباشرة للمقاولين الثانويين.

55 Alexandra Kalev, Frank Dobbin and Erin Kelly: [Best Practices or Best Guesses? Assessing the Efficacy of Corporate Affirmative Action and Diversity Policies](#) ; Alexandra Kalev, Frank Dobbin and Erin Kelly: [Rage against the Iron Cage The Varied Effects of Bureaucratic Personnel Reforms on Diversity](#)

56 Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the council of 26 February 2014 on Public Procurement.

إلغاء التعليمات الجارفة بربط السياسة الاجتماعية المضئنة في المناقصات بشكل مباشر مع موضوع المناقصة، هي اعتراف بأنه لا يمكن دفع سياسة اجتماعية اقتصادية تمنح افضليات من جهة، والمساس بشروط الانتاج والعمل لمن يزودون الجمهور باحتياجات، من جهة ثانية. كذلك، فإن مواجهة مسألة سلسلة التوريد تلمح للمقاولين وكذلك للحكومات بأن المسؤولية عن جودة الشراء وظروف العمال الذين يوفره تظل لدى طالب الخدمة – أي الدولة. هذه التغييرات تشير الى اعتراف بأنه من المحبذ أن تؤثر الحكومات على السوق بواسطة قوة الشراء لديها.

نحن نوصي بأن تتبنى حكومة اسرائيل هذه التعليمات في كل ما يتعلق بتشغيل عمال عرب.

نشاطات شائعة لاستخدام قوة الشراء الاجتماعي-الاقتصادي في الاتحاد الأوروبي

إن نطاق السياسة الاجتماعية التي يمكن دفعها بواسطة مناقصات الشراء هو نطاق واسع، والدول الراغبة في دفع أهداف اجتماعية-اقتصادية تنزع الى دمجها في مناقصات عامة بطرق متعددة. يتبين من بحث أجري في الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي⁵⁷ أن بين شركات الاتحاد الأوروبي التي تدفع بسياسة اقتصادية-اجتماعية في المناقصات، 21% تدفع دمج مصالح صغيرة ومتوسطة، 23% تدفع تجارة منصفة، 26% تستخدم المناقصات لغرض دمج مجموعات سكانية مقتصة في سوق العمل، 32% تعمل على دفع شروط تشغيل منصفة، و32% تستخدم المناقصات العامة لغرض دفع فرص عمل لغير المشغّلين.

نشاطات شائعة للمتابعة والتقييم في الاتحاد الأوروبي

16.3% فقط من دول الاتحاد الأوروبي التي تدفع المسؤولية الاجتماعية في الشراء تقوم برقابة راسخة على ممارسات الفائزين، سواء بسبب النقص في الموارد والدعم السياسي أو بسبب النقص في المعلومات المطلوبة بشأن التنظيم الناجح. أساليب المتابعة والتقييم تستخدم قبل المناقصة وخلالها، وتعتمد على تقارير من المقاولين وفحوصات خارجية.

■ **تصريحات متنافسين وتقديم أدلة –** تصريح للمتنافسين في المناقصة حول ماضيهم في الانصياع لمعايير المسؤولية الاجتماعية. الى جانب التصريح الذاتي، يمكن مطالبتها بإثباتات موثقة.

■ **استثمارات متابعة –** يمكن إلزام الفائز بتعبئة استثمارات متابعة حول تقدمه في خطط المسؤولية الاجتماعية، بشرط أن يكون المطلب قد ورد في شروط المناقصة.

■ **فحص خارجي –** يمكن اجراء فحوصات خارجية، سواء فحص متنافسين محتملين قبل مرحلة اعطاء المناقصة، أو من فحص تطبيق المناقصة. يمكن لتكلفة الفحص الخارجي أن تتولاها السلطة المتعاقدة او الفائز.

57 [Strategic Use of Public Procurement in Europe, European Union \(2011\)](#)

تنشر حكومة الدانمارك خطوطاً توجيهية للسياسة الاجتماعية في مناقصات عامة، ويجب عليها أن تدمج في معايير لتنفيذ جميع المناقصات العامة، مع التشديد على فرص بالعمل والدمج الاجتماعي، لكن التعليمات غير مضمنة في القانون.

■ **دفع فرص التشغيل:** شروط المناقصات المتعلقة بأعمال وخدمات تلزم قوة عاملة محلية، تستوجب، جزئياً على الأقل، بأن يتم تجديد نحو 5-10% من قوة العمل، من بين خمس مجموعات لمُعطلين عن العمل. ويدفع 50-75% من أجر هؤلاء العمال من قبل المزوّد، والباقي من دعم حكومي. على الرغم من أن الخطة غير مضمنة في القانون، فإن السلطات المحلية ملزمة بتقديم خطة لذلك الغرض تمتد على أربع سنوات.

■ **تشغيل منصف:** أقرت الدانمارك اتفاقيات منظمة العمل الدولية بخصوص التشغيل المنصف، دمجتها في المناقصات وهي ملتزمة بها قانونياً.

■ **دفع مصالح تجارية صغيرة ومتوسطة:** تُبذل جهود لتشجيع مصالح تشغل أقل من 250 عاملاً بأن تشارك في مناقصات حكومية، وهناك نهج لتوزيع المناقصات الكبيرة على مناطق جغرافية، لهدف تمكين مصالح تجارية صغيرة ومتوسطة أيضاً من المشاركة فيها.

تقييم وتطبيق: المناقصات الحكومية تحت خاضعة لرقابة السلطة الدانماركية للمنافسة (The Danish Competition Authority)، والمخولة بفحص استيفاء شروط المناقصات. يمكن لعدم الانصياع أن يؤدي الى الغاء تعاقد وحتى اطلاق الشركة. هناك عملياً صعوبة في التقييم والتطبيق بسبب النقص في أجهزة معيارية للتبليغ والرقابة.

إيرلندا الشمالية

بدأت سياسة الاقتناء والمشتريات الاجتماعية في إيرلندا الشمالية عام 2002، حين قررت حكومتها استغلال الميزانيات الضخمة المخصصة للمشتريات والخدمات، الواقعة تحت تصرفها، من أجل دفع وتطوير فرص تشغيل لنساء ورجال كانوا خارج دائرة العمل لفترة طويلة. حكومة إيرلندا الشمالية انطلقت في مشروع تجريبي تم في إطاره وضع معايير لتشغيل المعطلين عن العمل في 20 مناقصة حكومية، في مجالات التنظيف، خدمات الطعام، الأمن والبناء، وتراوحت ما بين 700 ألف و 8,5 مليون جنيه استرليني.

طُلب من المتنافسين على المناقصات تقديم تصريح سياسي اجتماعي (social policy statement) وخطة عمل لتشغيل معطلين عن العمل، تفضل كيفية تشغيل عمال كانوا خارج دائرة العمل. عند الفوز بالمناقصة تم إلزام مزوّد الخدمة بتطبيق الخطة التي قدمها تحت رقابة ممثلين للحكومة: أجروا خلال سنتين مقابلات شخصية مع مزوّد الخدمات وجمعوا وفحصوا أوراق المناقصة وخطة العمل. كانت خطة العمل بمثابة العامل الحاسم بشأن اختيار مزوّد الخدمة، فقط حين ظهر تعادل بين متنافسين. المساواة عُرفت كفارق حتى 2% من معيار "صاحب الأفضلية الاقتصادية الأكبر" وفارق حتى 1% في المعيار "السعر الأدنى".⁵⁹

58 [Legal and Policy Review of SRPP frameworks in selected EU Member States.](#)

59 مصطلح "صاحب الأفضلية الاقتصادية الأكبر" أو بالانجليزية Most Economically Advantageous Tender ينطبق الى معيار الجودة الى جانب معيار السعر في تحديد نقاط المناقصة. وهكذا يمكن ان تتضمن عوامل الجودة اعتبارات جمالية أو بيئية، مواعيد التسليم، خدمات ما بعد البيع وغيرها. بالمقابل، فإن مصطلح "السعر الأدنى" هو بمعناه الأبسط ويتطرق الى متنافس قدم الاقتراح الأدنى سعراً كمعيار للفوز بالمناقصة.

أعلن عن نجاح المشروع التجريبي. فقد كان المشروع من ناحية الدولة مجدياً مالياً قياساً بخطة أخرى وكانت التكاليف الإدارية منخفضة. من ناحية مزودي الخدمة، اثنان منهم فقط (10,5%) تحدثا عن ارتفاع في التكاليف نتيجة للمشروع، وثلاثة فقط (15,8%) قالوا إن المشروع يتطلب منهم عملاً أكثر. العديد من مزودي الخدمة، خصوصاً في مجال البناء، حولوا خطة العمل التي قدموها إلى جزء من سياسة شركاتهم.

على أثر المشروع التجريبي، أدرجت حكومة إيرلندا الشمالية تغييرات في سياساتها على مدى السنوات بخصيص المشتريات والاقتناء من أجل التطوير المستدام وتحقيق أهداف اقتصادية، اجتماعية وبيئية. وفي العام 2011 أعادت الحكومة تعريف مصطلح "الاقتراح الأجدى" بشكل يجعله موجهاً لسياسات المناقصات، وأضافت إلى جانب مركبات السعر والجودة أهدافاً اجتماعية وبيئية أيضاً. عملياً، تم في الخطط الحكومية 2011-2015 تضمين بنود اجتماعية (مثل تشغيل معطلين عن العمل) في جميع المناقصات المنشورة للمزودين، الخدمات والبناء.

فرنسا

المسؤولية الاجتماعية المتعلقة بالشراء العام في فرنسا، ليس منصوحاً عليها في القانون. الجهاز القضائي الفرنسي حازم جداً في موقفه ضد تفضيل منافسين بفعل اعتبارات غير اعتبارات السعر، لكن الجهاز السياسي القطري والمحلي يعتمد توجهها إيجابياً نحو الشراء الاجتماعي⁶⁰. المنظمات الاجتماعية منخرطة في العملية، من المرحلة التمهيدية للمناقصة وحتى مرحلة الرقابة على تطبيق بنود المسؤولية الاجتماعية، ويهتم الحكم المركزي برفع وعي المزودين لسياسة المسؤولية الاجتماعية بواسطة دورات استكمالية.

■ **دمج ذوي المحدوديات:** المقاولون ملزمون بدمج نسبة معينة من ذوي المحدوديات في المناقصات. الفائزون لديهم إمكانية تنفيذ التزاماتهم بواسطة اخراج قسم من المناقصة إلى ورشات للتشغيل المحلي. عدم الانصياع يجر على صاحبه غرامة تُدفع لصندوق يعمل على دمج ذوي محدوديات في سلك الخدمة العامة.

■ **دفع فرص تشغيل:** يوجد في مناقصات كثيرة لسلطات محلية بنود تقضي بانتاج تشغيل لمعطلين عن العمل وشباب غير متعلم. يمكن للفائزين تنفيذ التزاماتهم بواسطة اخراج قسم من المناقصة إلى منظمات مختصة بالدمج في العمل.

■ **دفع مصالح اقتصادية صغيرة ومتوسطة:** ليس في المناقصات إمكانية لتفضيل مصالح تجارية صغيرة ومتوسطة، ولكن هناك نهج لتقسيم مناقصات كبيرة والطلب من مزودين بإخراج قسم من المناقصة لمصالح تجارية صغيرة ومتوسطة.

تستخدم الدول التي تم استعراضها ودول كثيرة أيضاً الشراء العام من أجل دفع أهداف سياسات وبلورة سوق العمل الخاصة. دفع السياسة الاجتماعية-الاقتصادية بواسطة مناقصات يمكن أن يتم بعدة وسائل تشريعية وأخرى، وأن تترافق بنطاق واسع من وسائل التنظيم.

سوابق لدمج اهداف اجتماعية في قانون واجب المناقصات في اسرائيل

تعاقدات الحكومة في اسرائيل مع مزودين لغرض تلقي خدمات ومنافع، تتم في اطار قانون واجب المناقصات (1992). ينص القانون على ان كل هيئة حكومية، شركة حكومية، صندوق مرضى ومجلس ديني، يسري عليها واجب اجراء مناقصة اذا كانت راغبة بتلقي خدمات من هيئات خاصة او شراء اي عقار منها يفوق سعره مبلغًا محددًا.

هدف القانون هو المساواة والادارة السليمة، وهو يسعى الى تحقيق ذلك بواسطة اعطاء فرصة متساوية لكافة المتنافسين، وجدوى اقتصادية في استخدام اموال الجمهور بواسطة اختيار العرض الأدنى او الأجدى.

هناك خشية عميقة في حكومة اسرائيل من وضع اهداف اجتماعية في قانون واجب المناقصات، مثلما شرح ممثلو الدولة لـ OECD.⁶¹ وفقا لادعاءات عدد من موظفي الحكومة، فإنه يمكن لتوسيع قانون التمثيل اللائق من خلال قانون واجب المناقصات أن يؤدي الى تشويشات: توسيعه من اجل تضمينه اهدافا إضافية، حتى تلك المتساوقة مع اهداف الحكومة، من شأنه أن يجر لتضمينه المزيد من المواضيع، وبالتالي الحاق الضرر بالنجاعة الاقتصادية لعملية عرض المناقصات. هناك أيضًا خشية من أن تضمن القانون أهدافا اجتماعية سيناقض معاهدة الشراء الحكومي لمنظمة التجارة العالمية التي وقعتها اسرائيل. وفقا لهذه الاتفاقية، اسرائيل ملزمة بتمكين شركات دولية من التنافس على تزويد خدمات، بينما الالتزام بتمثيل لائق من شأنه، وفقا للوزارة، ان يصعب على شركات أجنبية في التنافس على تقديم خدمات. لقد تطرقنا في الفصل 7، أسئلة وأجوبة حول استخدام المناقصات العامة لدفع تشغيل العرب ص (41-37) الى هذه الادعاءات بتوسّع.

على الرغم من تحفظات عدد من موظفي الحكومة، فنحن نحاجج بأن دمج عمال عرب في الاقتصاد بواسطة مناقصات الحكومة هو ارخص الطرق - لأنه ليس مشروطا بخطط خاصة وغالية التكلفة، وأنجعها - لأن لها تأثيرًا واسعًا وبعيد المدى على دفع تشغيل عرب في السوق الخاصة.

كذلك، وخلافا لموقف معارضي دفع تشغيل العرب بواسطة مناقصات، يشكل قانون وأنظمة واجب المناقصات اليوم أيضًا وسيلة لدفع أهداف اجتماعية وأخرى، تعتبر الأنجع اقتصاديًا على المدى البعيد، كما يلي:

■ **تفضيل منتجات محلية:** أدخل الى حيز التنفيذ عام 1993 بند 3 (أ)1 الذي يسمح بتفضيل منتجات محلية في مناقصات. عام 2010 دخل حيز التنفيذ أمر ساعة إضافي، يمكن للحكومة بموجبه أن تحدد في الأنظمة تفضيل شراء منتجات نسيج محلية لجهاز الأمن ووزارة الأمن الداخلي أيضًا.

■ **تفضيل التعاقدات بفعل التزامات بتعاون دولي:** أدخل الى حيز التنفيذ عام 1994 بند 3 (أ)2 الذي يسمح بتفضيل اقتراحات بسبب التزام الحكومة بتعاون تجاري دولي أو شراء متبادل دولي.

61 Ministry of Industry, Trade and Labor, Progress report on the implementation of the OECD recommendations in OECD Reviews of labor market and social policies: Israel (June 2012).

تشجيع نساء في العمل: أُدخل عام 2012 الى القانون بند 2(ب) ب، وإذا كانت بموجبه نتائج العرض متماثلة، تُعطى أفضلية لعروض قدمتها مصلحة تجارية تديرها امرأة.

■ **تشجيع مصالح صغيرة ومتوسطة:** في العام 2013 أصدر مدير الشراء الحكومي في قسم المحاسب العام أمر ساعة لدمج مصالح تجارية صغيرة ومتوسطة في مناقصات حكومية. وفقًا للأمر، يجري فحص المناقصات قبل نشرها، ويكون بالإمكان إجراء تعديلات في نطاق التعاقد والشروط التمهيدية المفصلة فيها، من أجل تمكين دمج مصالح تجارية صغيرة ومتوسطة. كذلك، يتضمن الأمر واجب التبليغ عن درجة دمج مصالح تجارية صغيرة ومتوسطة في مناقصة شراء.

هذه الأمثلة تدل على أن النظرة الأوسع للفائدة الاقتصادية الكامنة في دفع سياسة مرغوب فيها بواسطة مناقصات، تزداد رسوخًا في سياسة الشراء الاسرائيلية، وأن إرساء أهداف السياسة في عملية عرض المناقصات لا تتناقض مع السياسة الحالية.

يشكل المواطنون العرب نحو خمس السكان في جيل العمل. لكن نوعية تشغيلهم ودخلهم من العمل أدنى بشكل واضح منها لدى مجمل السكان، ونسب الفقر لديهم أعلى بكثير مما في سائر المجتمع الاسرائيلي. وتنضم الى هذا التوقعات الديموغرافية لمكتب الاحصاء المركزي ووزارة المالية، التي تؤكد انه إذا ما استمر هذا التوجّه فإن الاقتصاد الاسرائيلي سيتضرر بشدة، ويتوقع حدوث انخفاض في نسب التشغيل وفي مستوى الناتج للفرد، الى جانب ازدياد العجز في الميزانية.

تعمل الدولة منذ العام 2010 على تقليص الفجوات بين المواطنين العرب والمواطنين اليهود، في اطار عدد من الخطط متعددة السنوات. مع ذلك، فإن تقرير مراقب الدولة المنشور في أيار 2016 والذي فحص نشاط الدولة لتشجيع دمج السكان العرب في العمل، أقرّ بأن نشاط الحكومة في هذا الشأن يشوبه النقص، وأقرّ بأن مستويات الاستثمار ووتيرة التقدم غير كافيين لتقليص الفجوات على المدى البعيد.⁶²

المعيقات الماثلة أمام تشغيل عاملات وعمال عرب في سوق العمل الاسرائيلية كثيرة، متنوعة وقوية، وهي تشكل معاً دمجاً مدمراً يتطلب مواجهة تتلاءم مع حجم التحدي. دولة اسرائيل تستثمر اليوم مبالغ مالية كبيرة من اجل زيادة عرض العمال العرب في الاقتصاد، خصوصاً من خلال التوافرية المادية وتأهيلهم مهنيًا. فمثلاً، ينص قرار الحكومة الأخير الذي اتخذ بهذا الشأن في كانون الأول 2015 تعديلاً دراماتيكيًا في منظومات تخصيص الميزانيات للمواطنين العرب، وفي غضون ذلك تم توجيه ميزانيات جديده للمجتمع العربي في مجالات سياسات تهدف أساساً الى تحسين دمجهم في سوق العمل: إقامة حضانات نهارية ومواصلات عامة في السلطات المحلية العربية، تحسين تخصيص الميزانيات في مجال التعليم وغيرها.

ولكن مهما بلغت خطوات الحكومة لتشجيع تشغيل العرب، جودة واهمية، فمن دون العلاج المكثف للطلب المنخفض على عمال عرب وهو التابع من التمييز على خلفية قومية، فإن سوق العمل الاسرائيلية تجد نفسها مع عرض أخذ بالازدياد لعمال عرب يسعون الى الدخول لسوق عمل غير مستعدة لاستيعابهم. هذا الوضع يزيد من الاحباط في المجتمع العربي ويضر بفاعلية نشاط الحكومة. لذلك، فمعالجة زيادة الطلب على عمال عرب هي مسألة حاسمة، سواء من ناحية توقعات تطور قوة العمل في اسرائيل أو بكونها خطوة مكتملة لنشاط الحكومة. عدم معالجة الطلب سيهدد التطبيق لجهود الحكومة. توجد امام حكومة اسرائيل اليوم وسيلة ناجعة ورخيصة لمعالجة جانب الطلب على عاملات وعمال عرب وبالتالي دفع تشغيلهم: استخدام قوتها الشرائية. والعديد من دول العالم، بينها كندا، الولايات المتحدة والكثير من دول الاتحاد الأوروبي تزيد من الطلب على تشغيل مجموعات مستضعفة بواسطة ترسيخ مطلب تشغيلها في اطار مناقصات الدولة المعروضة على السوق الخاصة، وتنجح في إحداث تغيير جدي في أنماط تشغيل تلك المجموعات.

إن تشجيع تشغيل عرب بواسطة مناقصات هو حل يمكن لإسرائيل أن تطبقه بشكل رخيص وفعال.

62 "نشاطات الدولة لتشجيع دمج السكان العرب في العمل"، ينظر الهامش 5 أعلاه.

نحن لا نتجاهل التكاليف والمصاعب المنوطة باعتماد هذه الخطوة، لكننا نحتاجنا في هذه الوثيقة بأن الفائدة التي تعود بها هذه الخطوة على الاقتصاد، اعلى بكثير من تكاليفها وعرضنا الأنظمة المقترحة والطريقة التدريجية لتطبيقها. إن دافعية القطاع الخاص لدفع تشغيل العرب في اطار الخطة تكمن في الفوائد التي عرضناها، النابعة من التنويع في التشغيل، وكذلك في ميزانيات الحكومة - عشرات المليارات- المعروضة سنويًا على السوق الخاصة في اطار مناقصات الدولة.

إن توجيه قوة الدولة الشرائية نحو دفع تشغيل العرب في سوق العمل الاسرائيلية، هو مكمل لجهود الحكومة الهادفة إلى زيادة عرض العمال العرب، ومن شأنه إحداث انطلاقة في دمجهم بسوق العمل، لصالح المجتمع والاقتصاد الاسرائيليين بأكملهما.

تشريع رئيسي أو أنظمة أشكال تطبيق العملية التنظيمية

يمكن لمطلب التمثيل اللائق أن يسري على ثلاث مستويات تنظيمية:

1. على مستوى القانون الرئيسي - قانون واجب المناقصات

2. على مستوى أنظمة قانون واجب المناقصات - وفي هذه الحالة يسري على جميع المناقصات العامة

3. على مناقصات معينة بواسطة اوامر "تكّم" (دستور، اقتصاد وأموال).

يمكن تفعيل الأدوات المختلفة المذكورة أعلاه في كل واحد من تلك المستويات:

أ. واجب التبليغ وتفعيل خطة لدمج عمال عرب وزيادة الوعي بأهمية التمثيل اللائق - يمكن ان يتضمنه قانون (1) أو أنظمة (2).

ب. تفضيل المتنافسين الذين يدفعون التمثيل اللائق لعمال عرب - يمكن ان يتضمنه قانون (1) أو أنظمة (2) أو في ج. اوامر "تكّم" (3)

د. واجب العتبة للمتنافسين في مناقصة - تفضيل شركات متنافسة تضمن التمثيل اللائق - يمكن ان يتضمنه قانون (1) أو أوامر "تكّم" (3)

يمكن تفعيل كل واحد من هذه الأدوات التنظيمية في مناقصات عينية بشكل تجريبي، قبل أن تجري تغييرات في قانون واجب المناقصات وأنظمتها.

واجب وضع سقف
لمرشحين في
مناقصة
بقانون او بأوامر
"تكّم"

تفضيل مرشحين
يحسّنون التمثيل
اللائق
بقانون أو أنظمة
أو بأوامر "تكّم"

واجب التبليغ
ووضع خطة
للتحسين
بقانون أو أنظمة

دفع خطة لدمج عمال عرب في شركات فائزة بمناقصات، وزيادة الوعي بواسطة قانون واجب المناقصات وأنظمتها

تغيير بند 6 (أ)

بند 6(أ) من أنظمة قانون واجب المناقصات ينص على شروط للمشاركة في المناقصة، وتشمل تراخيص للمصلحة وتصريح بشأن الحفاظ على حقوق العمال.

توصية: إضافة بند فرعي 6(أ) (5) يلزم بتقديم استمارة تبليغ من قبل مقدم الاقتراح بشأن مستوى دمج عمال عرب في الشركة، تفصيل الوظائف التي يتولونها، وخطة تشمل اهدافا لدفع تمثيل عمال عرب نحو الوصول الى مستوى تمثيل لائق.

صاحب الاقتراح الذي فاز في الماضي بمناقصة عامة يقدم تصريحاً خطياً حول التزامه بخطة التمثيل اللائق لعمال عرب والتي قدمها في الماضي. وينشر التصريح في موقع المحاسب العام.

إضافة لبند 42 ب (أ)

بند 42 ب(أ) من أنظمة قانون واجب المناقصات يتناول التأهيل المطلوب من أعضاء لجنة المناقصة.

توصية: إضافة بند فرعي (3) يكون بموجبه أعضاء لجنة المناقصات ممن مروا تأهيلاً بموضوع التنوع في سوق العمل والتمثيل اللائق لعمال عرب.

دفع واجب التبليغ بواسطة دستور لقانون واجب المناقصات (1992)

بند 2 أ - (أ) من قانون واجب المناقصات يتناول شروط المشاركة في المناقصة. وفقاً لهذا البند "واضع المناقصة لا يحدد شرطاً لمشاركة صاحب اقتراح في المناقصة، إلا إذا كان الشرط واجباً بحكم طابع المناقصة أو جوهرها". على الرغم مما ذكر، فإن الإضافة لبند 2 (أ) (ب) تنص على عدد من الشروط للتقدم الى مناقصة - أقدمية، تجربة سابقة، حجم الدورة المالية وحجم الانتاج او التوريد. البند الفرعي 2(أ) (ج) يخول وزير المالية، بمصادقة لجنة القانون الدستور والقضاء، بأن يغير في الإضافة بواسطة أمر.

توصية: أن يضاف الى بند 2(أ) (ب) مطلب بأن يجمع مقدم الاقتراح ويقدم معلومات بخصوص نسبة المشغلين العرب، مجالات تشغيلهم وموقعهم في درجات الأجور. يمكن في البند نفسه ترسيخ المطلب بأن يضع مقدم الاقتراح خطة عمل لزيادة عدد العمال العرب وأن يلتزم بها.

تفضيل متنافسين يطبقون تمثيلاً لائقاً في القانون والأنظمة

إضافة لبند 3 أ

يشير بند 3 أ من قانون واجب المناقصات إلى أن الدولة مخولة بأن تحدد في الأنظمة، بمصادقة لجنة الدستور، القانون والقضاء، إعطاء تفضيل في مناقصات معينة لمنتجات محلية ومنتجات المنطقة، وكذلك تفضيل اقتراحات معينة بدون التزام بتعاون تجاري دولي.

توصية: إضافة بند صغير 3أ(أ) والإقرار فيه ان يمكن السماح بتفضيل مقدمي عروض يطبقون واجب التمثيل اللائق لعمال عرب في جميع مستويات التشغيل.

إضافة لبند 22 أ

بند 22 أ من أنظمة قانون واجب المناقصات يفصل معايير اختيار الاقتراح الذي يعطي أكثر الافضليات لواضع المناقصة، عمله في كل ما يخص الحفاظ على حقوق العمال ومطالب خاصة لواضع المناقصة.

توصية: إضافة بند فرعي (7) الى بند 22 أ(أ) وتمكين الاضافة الى معايير اختيار الاقتراح، معيار استيفاء صاحب الاقتراح التمثيل اللائق لعمال عرب في جميع مستويات التشغيل.

يوصى أيضاً بإضافة بند فرعي (8) والأخذ بالاعتبار أن يكون مقدم الاقتراح الذي فاز في الماضي بمناقصة عامة قد استوفى أهداف الخطة التي قدمها لدفع تمثيل لائق لعمال عرب.

إضافة لبند 24 أ (أ)

بند 24 أ (أ) من أنظمة قانون واجب المناقصات ينص على أن المحاسب العام مخول بأن يحدد في "تكم" أوامر بخصوص تقييم تطبيق قانون واجب المناقصات وانظمته. يمكن للمحاسب العام بين أمور أخرى أن يحدد أوامر بخصوص تقييم جودة تنفيذ المتنافسين في المناقصات، ممن نفذوا في السابق مناقصات دولة، تحديد أوامر بشأن الحفاظ على حقوق العمال، وتحديد المجالات التي لا يمكن فيها أن يتنافس مزودون لم يحافظوا على حقوق عمال ولم يطبقوا قوانين العمل، وتحديد أوامر لتشجيع التعاقد مع شركات تستوفي المعايير البيئية.

توصية: إضافة بند فرعي (12) الى بند 24 أ(أ) ليتمكن المحاسب العام من تحديد أوامر بخصوص تمثيل لائق لعمال عرب في الشركات المتنافسة في مناقصة دولة.

بند 6 (ب)

ينص بند 6(ب) من انظمة قانون واجب المناقصات على أنه يمكن اشتراط المشاركة في مناقصات بشروط متعلقة بمواضيع محددة، مثل تجربة المتقدم الى المناقصة، مؤهلاته، نطاق نشاطه، موقع أعماله، ومطالب المواصفات الاسرائيلية غير الرسمية.

توصية: اقتراح بند 6(ب) اشتراط ملزم بأن يستوفي المعني بالتقدم الى مناقصة، واجب التمثيل اللائق لعمال عرب مثلما يُحدد ذلك من حين الى آخر.

أمر "تكّم" 7.4.7

أمر "تكّم" 7.4.7 - تحديد معايير وشكل لاحتسابها - يمكن مقدّم المناقصة من تحديد معايير لتقييم عروض والوزن الذي سيُعطى لكل معيار، وفقا لاعتباراته.

وفقاً لبند 4.5.1 من أوامر "تكّم" 7.4.7، يمكن للجنة المناقصات أن تشمل في كل مناقصة معايير تتطرق اليها حين تقوم باختيار الاقتراح الفائز، مثل السعر المقترح، جودة المنتج أو الخدمة المقترحين، موثوقية صاحب الاقتراح والتوصيات التي بحوزته. البند 4.5.1.7 ينص على أن "لجنة المناقصات تكون مخوّلة بتحديد معايير اضافية حسب الحاجة". هذا البند يمكن لجنة المناقصات في مناقصة عينية من أن تدرج في معايير اختيار الاقتراح الفائز، مستوى التمثيل اللائق لعمال عرب الذي يطالب المتقدمون به. يمكن المطالبة بتمثيل لائق لعمال عرب كشرط عتبة للمشاركة في مناقصات بشكل جارف، من خلال تعديل أنظمة قانون واجب المناقصات أو مناقصات عينية، بواسطة أوامر "تكّم".

أمر "تكّم" 7.4.6

يفصل أمر "تكّم" 7.4.6 شروط المشاركة في المناقصة. وفقاً لبند 4.3 من الأمر، فخلال وضع شرط العتبة، يمكن لواضع المناقصة أن يأخذ بالاعتبار دمج مصالح صغيرة ومتوسطة وتشجيع تشغيل عمال اسرائيليين في اطار مناقصات حكومية.

توصية: اشتراط المشاركة في مناقصة معينة بوجود تمثيل لائق لعمال عرب بواسطة اضافة بند فرعي 4.3.3، يمكن من الأخذ بالاعتبار مدى استيفاء المتنافسين شرط التمثيل اللائق لعمال عرب خلال تحديد شرط العتبة للمناقصة. تعريف "تمثيل لائق" للمصالح الصغيرة والمتوسطة، يكون متلائماً مع حجم الشركات.

ملخص وسائل التشريع التي يمكن بواسطتها إخراج استخدام الشراء الحكومي الى حيز التنفيذ، لدفع وتطوير تشغيل العرب

وسائل التشريع		
نوع التغيير	وسائل التشريع	اقتراح بتغيير المطلوب في بند القانون/التشريع
تشريع رئيسي - قانون	في البند 2 (أ)	إضافة مطلب جمع معلومات وتقديمها بشأن نسبة المشغلين العرب ووظيفتهم في الشركة.
واجب المناقصات	(ب)	
تشريع رئيسي - قانون	في البند 3 (أ)	إضافة بند صغير 3: إضافة بند فرعي بشأن تفضيل مصالح
واجب المناقصات	- أوامر بشأن تفضيلات معينة	اقتصادية ذات تمثيل لائق
تشريع ثانوي - أنظمة قانون واجب المناقصات	البند 6	إضافة بند فرعي 6 (أ) 5: إضافة مطلب تمثيل لائق
		تصريح من مقدم العرض بشأن استيفائه واجب التمثيل اللائق لعمال عرب وخطة لدفع التمثيل اللائق.
تشريع ثانوي - أنظمة قانون واجب المناقصات	البند 22 (أ)	إضافة بند صغير 7: أن تضاف الى معايير اختبار العرض استيفاء مقدم العرض واجب التمثيل اللائق لعمال عرب في جميع مستويات التشغيل
تشريع ثانوي - أنظمة قانون واجب المناقصات	البند 24 أ	في البند 24 (أ): "تكم" إضافة بند فرعي (12) بشأن تشجيع شركات تدفع التمثيل اللائق لعمال عرب
تشريع ثانوي - أنظمة قانون واجب المناقصات	البند 42 (ب)	في البند 42 (ب): تأهيل أعضاء اللجنة إضافة بند صغير 3: يتلقى أعضاء لجنة المناقصات تأهيلاً في تنوع سوق التشغيل ودفع التمثيل اللائق لعمال عرب
تشريع ثانوي - أوامر "تكم"	في أمر "تكم" 7.4.7: تحديد معايير وشكل احتسابها	استخدام البند 4.5.1.7 من أمر "تكم" الذي يمكن لجان المناقصات من تحديد معايير اختيار فائزين من أجل تفضيل شركات تطبق التمثيل اللائق.
تشريع ثانوي - أوامر "تكم" (دستور أموال واقتصاد)	في أمر "تكم" 7.4.6: تحديد شروط للمشاركة في المناقصة	إضافة بند فرعي 4.3.3 من أجل تمكين لجان المناقصات الأخذ بالاعتبار لتطبيق واجب التمثيل اللائق لعمال عرب خلال تحديد شروط المناقصة

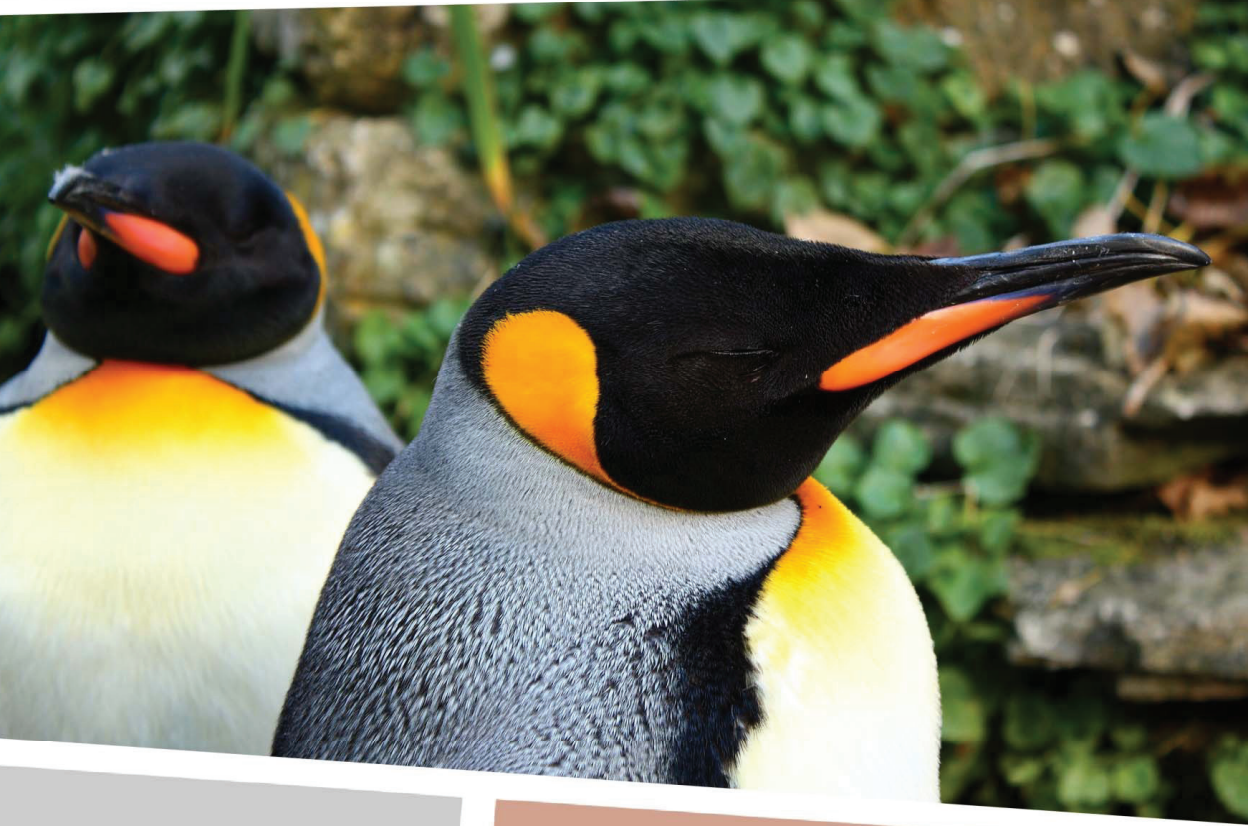
جميع المناقصات

مناقصات محددة

وجهة نظر اقتصادية

تحليل الجدوى الاقتصادية لتطوير التمثيل اللائق لعمال عرب في سوق القطاع الخاص بواسطة مناقصات تعرضها الدولة

مقدمة من شركة TASC
سيكوي جمعية الى



تشرين الثاني 2016

تحليل الجدوى الاقتصادية لتطوير التمثيل اللائق لعمال عرب في سوق القطاع الخاص بواسطة مناقصات تعرضها الدولة

مقدمة

يسود اتفاق واسع على أهمية دمج المواطنين العرب في سوق العمل، سواء أكان ذلك للاقتصاد الاسرائيلي عموماً أو للتطوير الاقتصادي للمواطنين العرب خصوصاً. مع ذلك، هناك مصاعب داخل واقع التشغيل الاسرائيلي في دمج المواطنين العرب في سوق العمل الاسرائيلية. تعود المصاعب الى أسباب كثيرة ومعيقات مختلفة، منها مصاعب الوصول المادي لمراكز التشغيل، فجوات في مستويات التحصيل العلمي والتأهيل، وغي اجتماعي منخفض لدى المشغلين، تمييز وإقصاء اجتماعي.

وضعت الدولة نصب عينيها في السنوات الأخيرة هدف تطوير التشغيل في المجتمع العربي، وأخرجت الى حيز التنفيذ خططا مختلفة بتكلفة وصلت مليارات الشواقل لدمج عمال عرب في الاقتصاد ومواجهة التحديات المرتبطة بذلك، بواسطة إقامة معاهد توجيه وتأهيل مهني، سبسة إقامة وتشغيل حضانات نهائية، وتحسين البنى التحتية للمواصلات العامة والخاصة. قادت هذه الخطط الى تحسين معدلات تشغيل المواطنين العرب، ولكن في السنة الأخيرة تباطأ مؤشر الارتفاع فبقيت الفجوات مرتفعة في مستويات تشغيل العمال العرب واليهود، خصوصاً لدى النساء.

نشير كذلك الى أن الحكومة طورت في السنوات الأخيرة قراراً وتنظيماً لتطوير التمثيل اللائق للعمال العرب في خدمات الدولة، وذلك أيضاً لتلبية الطلب. ضم هذا الإجراء تحديد أرقام وأهداف يجب على الوزارات الحكومية الالتزام بها قانونياً وتطبيقها. رفعت هذه الخطوات معدل العمال العرب في خدمات الدولة بشكل ملحوظ، من 4,8% عام 2000 الى نحو 10% عام 2016، مما وفر تلبية للطلب في خدمات الدولة.

التقدم في الاستجابة لتحدي تشغيل العمال العرب في خدمات الدولة يوفر تجربة هامة لدفع الطلب على العمال العرب. وفقاً لذلك، تدفع جمعية سيكوي في السنوات الأخيرة فكرة تطوير التمثيل اللائق للعمال العرب في سوق القطاع الخاص بواسطة استخدام مناقصات الدولة والقوة الشرائية لدى الدولة.

كما هو معروف، إن مبنى إعطاء النقاط في مناقصات الدولة يُحسب غالباً وفقاً لتقسيمية كمية تقوم بالأساس على السعر المقترح، وقسم نوعي يفحص مقاييس مختلفة بشأن نوع الخدمة أو المنتج في النشاط الاقتصادي للمتنافس. وفقاً للتنظيم المقترح، تُضاف نسبة العمال العرب المشغلين في الشركات المتنافسة على المنافسة، كمعيار نوعي في مناقصات حكومية.

تقدّر قوة الشراء الحكومية بموجب مصادر مختلفة بمبلغ يتراوح بين 24 و 54 مليار ش.ج. سنوياً¹. بفعل هذه القوة الشرائية، توجد للأداة المقترحة قدرة كبيرة على تطوير التشغيل لدى المواطنين العرب.

يتوافق الفحص الدولي مع هذا الاقتراح، ويدل على أنه تم تنفيذ إجراءات مشابهة بنجاح في كثير من الدول المتقدمة في العالم، بينها كندا، الولايات المتحدة وكثير من دول الاتحاد الأوروبي، والتي تستخدم قوة الشراء لديها لتطوير تشغيل مجموعات سكانية مقصاة عن سوق العمل، بواسطة مناقصات الدولة.

¹ 54 مليار ش.ج. تشمل الأمن والمستشفيات (وفقاً لمعطيات مديرية الاقتناء والمشتريات التي قدمت لجمعية سيكوي). مبلغ الـ 24 مليار شكيل لا يشمل مشتريات الأمن (وفقاً لمعطيات لجنة الاقتصاد التابعة للكنيست، 2012). وفقاً للتقدير المحافظ، تأخذ التحليلات التالية في الوثيقة بالحسبان الـ 24 مليار ش.ج.

بناء على ما سلف، أوصت منظمة OECD إسرائيل باستخدام قوة الاقتناء الحكومية لهدف تطوير دمج العرب في العمل:

"The public service should also use its leverage as a major purchaser of services by making award of public contracts conditional on fair employment of minorities."²

تعرض هذه الوثيقة وجهة نظر شركة TASC حول تنفيذ الاجراء المقترح وتفصل توصيتنا لخطه استخدام مناقصات عامة لدمج عمال عرب في سوق القطاع الخاص وخصائصها. تقوم التوصية على تحليل الجدوى الاقتصادية وتأخذ بالحسبان علاقات التكلفة والفائدة المتوقعة لدولة اسرائيل.

تشغيلية أوضاع في عربي عامل ألف 100 لنحو لانق عمل توفير في المساعدة الى يتطرق الإجراء هذا إشكالية³ وفقاً لتحليل

TASC

الذي سنفضله فيما يلي، الفائدة الاقتصادية المحتملة الكامنة في تطوير تشغيل هؤلاء العمال تصل 3,3 مليار ش.ج. سنوياً، في حين أن التكاليف الممنوعة بالتنظيم منخفضة وتقتصر على نحو 22 مليون ش.ج. سنوياً فقط⁴. معنى الأمر أنه لغرض تسوية التكلفة المحتملة للإجراء، هناك حاجة في استغلال ما لا يتجاوز 0,7% من قوة التشغيل الاقتصادية غير المفعلة في المجتمع العربي.

تشتمل وجهة النظر هذه على ثلاثة أقسام: تحديد خطة التنظيم المثلى، تحليل التكاليف المرافقة للتنظيم مقابل الفائدة المحتملة الكامنة فيه، وأخيراً وصف علاقة التكلفة/الفائدة واشتقاق الاستنتاجات حول جدوى الإجراء المقترح.

خطة التنظيم المثلى

نؤكد أولاً على أنه وفقاً لرؤيتنا وبحسب التجربة الغنية لـ TASC في مرافقة مناقصات حكومية⁵ يكمن سر نجاح الإجراء في وضع تنظيم بسيط غير قابل للتأويل، ليكون سهل التطبيق ويقلص الاستئنافات والاعتراضات المحتملة.

أهمية الحفاظ على البساطة

تزداد أهمية الحفاظ على البساطة في إزاء تجربة بند "أزرق أبيض" الذي أدخل الى المناقصات لهدف تمكين تفضيل الشركات المتنافسة في المناقصة وتستخدم خبرات من منتجات البلاد. بعد إدخال بند "أزرق أبيض" في المناقصات قُدمت شكاوى كثيرة الى اتحاد الصناعيين⁶، ودارت غالبيتها حول عدم الوضوح في كل ما يتعلق بتعريف "خبرات من إنتاج البلاد" واستغلال "ثغرات" ينطوي عليها التعريف لغرض عرض نشاط الشركة كأنه ملائم لنيل التفضيل⁷.

إثر ذلك قامت بتحديد خطة التنظيم المثلى وفقاً للمركبات المختلفة القائمة في أسس مقترح جمعية سيكوي.

وفقاً لمبدأ البساطة، سنقدم في هذا الجزء التوضيحات التي نوصي بها في التنظيم، مع التشديد على المطلوب منها لمواصلة اجراء الحساب العام، من خلال التطرق الى مسألتين مركبتين: شكل تنفيذ واجب التبليغ وشكل تفضيل الشركات التي تعمل على التمثيل اللانق لعمال عرب.

2 OECD Reviews of labor market and social policies: Israel, Jan 2010, p. 174.

3 يُنظر التفصيل لاحقاً في الوثيقة.

4 منهج حساب التكلفة والفائدة سيُفصل لاحقاً في الوثيقة، ص 9-5.

5 لدى TASC تجربة عديدة السنوات في مرافقة الحكومة ببلورة البنية المثلى في مناقصات بمجالات البنى التحتية، التحلية وغيرها.

6 مديرية البحث والاقتصاد، وزارة الصناعة، التجارة والتشغيل، 2009، دفع وتشجيع اقتناء "أزرق أبيض"، ص 16، 106 شكاوى بين السنوات 2001-2009.

7 مثل الحالة المعروضة في الملحق أ.

1. شكل تنفيذ واجب التبليغ عن تشغيل عمال عرب

1. **واجب تبليغ الشركات المتنافسة – الشركات المتنافسة في إطار المناقصات مطالبة بعرض معلومات حول نسبة العمال العرب المشغلين لديها، نطاق تشغيلهم ودرجات الأجور التي يتلقونها.**

هذه أداة أساسية وهامة لتطبيق الإجراء، والتي تعزز مستوى التزام المشغلين بالمسألة وتشكل شرطاً ضرورياً لتقييم مستوى التمثيل اللائق في كل مجتمع. مع ذلك، وبما يتفق مع مبدأ البساطة، يجب إعطاء تعريفات واضحة لا تقبل التأويل في كل ما يتعلق بمسائل مثل: من هو العامل العربي وما هو نوع العمال العرب المعنيين.⁸

كذلك، لضمان مصداقية المعطيات المقترحة، نوصي باستخدام أداتين:

- تصريح وتوقيع مدقق حسابات قانوني معتمد يستند الى قسائم أجور وتصريحات للعمال.
- رقابة لعينات – فحص العينات التي يقوم بها ممثلون عن مفوضية مساواة الفرص في العمل من أجل تحديد عدد العمال العرب الذين تشغيلهم الشركات المتنافسة، وفحص مصداقية الوثائق المقدمة. إذا تبين في إطار فحص العينات أنه تم تقديم بلاغ كاذب فسوف يجرّ الأمر عقوبة على الشركة المعنية.

2. **واجب تقديم خطة لتطوير دمج عمال عرب – الشركات المتنافسة في المناقصات مطالبة بتقديم وتطبيق خطة لتطوير دمج عمال عرب.** تشمل الخطة أهدافاً واضحة وعينية للتجنيد والتطوير ويتم فحص تطبيقها من خلال عينات بواسطة الجهات الملائمة في مفوضية مساواة الفرص في العمل.

لغرض حماية مبدأ البساطة وتفاذي تكاليف جديّة ناجمة عن عمليات الفحص والاستئنافات، توصي TASC بتقديم خطة لتطوير دمج عمال عرب في إطار صيغة متجانسة توضع بما يلائم ويشتمل على سلسلة أهداف وأسئلة. يُشار الى انه وفقاً لرويتنا في هذه المرحلة، لا يجدر أن يتم امتحان الشركات حول ماهية الخطة وجودتها في إطار تحديد نقاط المناقصة. مع ذلك، فإن الخطط المقدمة تكون علنية ومتوفرة للاستخدام الجمهور الواسع لأغراض زيادة الوعي لتشغيل عمال عرب.

2. شكل تفضيل الشركات التي تعمل على تمثيل لائق لعمال عرب

نحن نجزم بأن الإجراء الأكثر جدوى لتفضيل متنافسين يطبقون واجب التمثيل اللائق لعمال عرب، يتم بواسطة اضافة إعطاء نقاط في إطار مناقصات عامة. وبهذا، يجب توضيح مسألتين مترافقتين: الحد الأقصى للنقاط المنسوبة الى الموضوع، وشكل تحديد إعطاء النقاط المعنية للمتافس.

عدد النقاط الأقصى

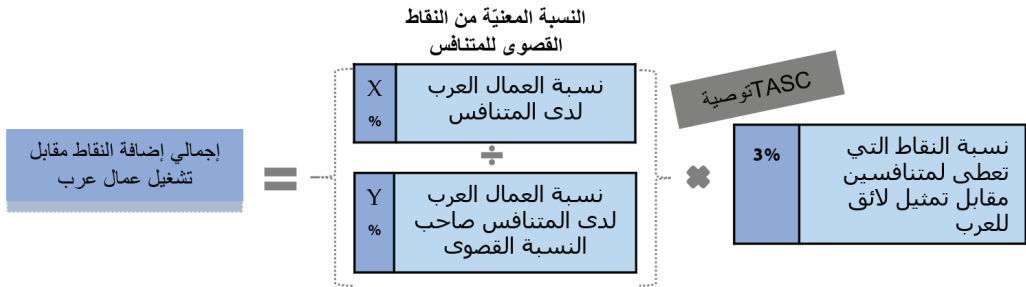
تعريف العامل: "من هو العامل العربي" وشكل حساب كمّ العمال العرب كما هو معرف في الملحق ب.

وفقاً لرؤيتنا، عدد النقاط الأقصى المخصص لتمثيل عمال عرب يجب ان يكون متناسباً. TASC على ثقة بأن هدف تطوير ودفع الموضوع وتوسيع الوعي سيحقق أيضاً من خلال عدد نقاط متوازن نسبياً. من جهة، لن يرغب المتنافسون على المناقصة خسارة نقاط ولذلك سيعملون في جميع الحوال على تحسين التمثيل اللائق لديهم، ومن جهة ثانية سيقصص عدد النقاط المتوازن التكلفة المحتملة للإجراء. لذلك، نوصي بأن تكون نسبة النقاط المعطاة في المناقصات مقابل التمثيل اللائق لعمال عرب 3% من إجمالي نقاط المتنافسين في المناقصة.⁹

مستقبلاً، ستكون الوزارات مطالبة بفحص مجدد لقيمة النسبة، وفقاً لاعتبارات وبشكل تدريجي يتلاءم مع مدى تأثير البند لدى الشركات المتنافسة. على المدى القصير-المتوسط، توصي TASC بعدم استخدام أداة التمثيل اللائق كشرط مسبق للمنافسة، بل كمصدر لنقاط إضافية فقط.¹⁰

📌 تحديد النقاط المعنية

عينياً، تُحسب لدى كل متنافس نسبة العمال العرب المشغلين لديه.¹¹ بعد ذلك، يتم حساب النقاط المعنية لكل متنافس بشكل نسبي، بحيث أن المتنافس الذي يشغل النسبة الأعلى من العمال العرب يفوز بعدد النقاط الأقصى (3% وفقاً لرؤيتنا)، بينما يفوز سائر المتنافسين بنقاط ملائمة قياساً بالمتنافس المتقدم. وبناءً عليه، فيما يلي طريقة الحساب الموصى بها مقابل التمثيل اللائق:



تحليل التكاليف والفوائد

1. تحليل تكاليف التنظيم المقترح

TASC قامت بفحص وقياس مختلف التكاليف، المباشرة وغير المباشرة، الناجمة عن التنظيم المقترح.

فيما يلي التكاليف المختلفة وفقاً لوصف مختلف الجهات والحساب الذي أجرته TASC لكل واحد منها:

📁 **تكلفة مباشرة – رفع سعر الاقتناء العام بواسطة إدخال معيار الجودة:** المناقصات العامة التي يتم عرضها على السوق الحرة تضع أولاً معيارين للفوز بالمناقصة: السعر والجودة. يتم في إطار معيار الجودة حساب مقاييس مختلفة وفقاً لمميزات

⁹ تحليل تأثير نسبة إعطاء النقاط بين 2% - 5% يُعرض لاحقاً في الوثيقة، ص 6

¹⁰ تفصيل الفكرة الأساسية في الملحق ج.

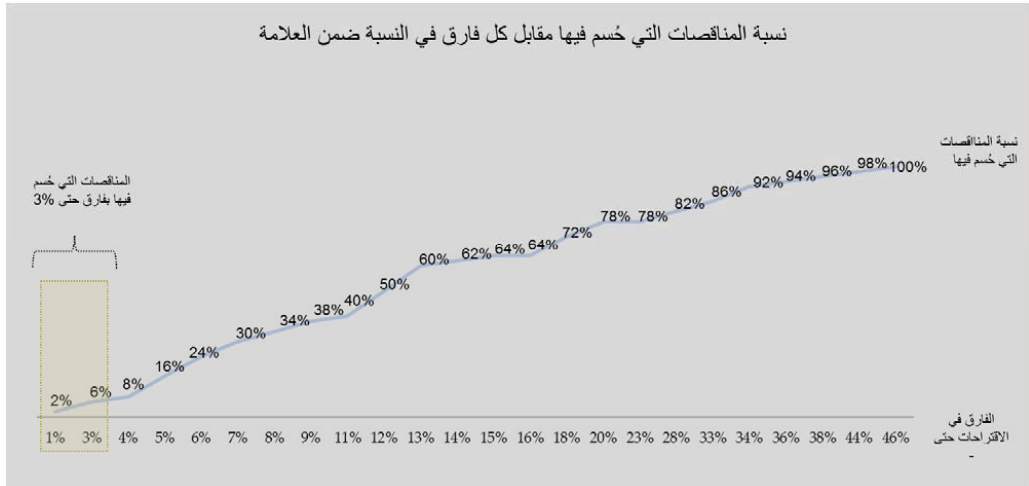
¹¹ العمال العرب المعنيون هم عمال في إطار تشغيل مباشر وليس عمال مقاول. نسبة العمال العرب تحدد كمعدل نوعين من العمال المعنيين: نسبة العمال العرب من إجمالي جميع العمال، ونسبة العمال العرب ذوي أجور تفوق متوسط الأجور في الاقتصاد.

المناقصة. وقد عبرت جهات مختلفة عن خشيتها من أن إضافة أي معيار جودة الى المناقصة بواسطة التنظيم، مثل التمثيل اللائق لعمال عرب، من شأنه ان يرفع سعر تكلفة الاقتناء وبالتالي سيراكم تكاليف فائضة عن الحاجة على الميزانية العامة. حساب TASC لهذه التكلفة المباشرة يقوم على الفكرة الاقتصادية التي تجزم بأن زيادة سعر الاقتناء الحكومي متأثرة من تقييم متغيرين مركزيين:

- نسبة المناقصات التي سيُحسم فيها إثر اعطاء النقاط مقابل بند تشغيل عمال عرب.
 - نسبة الفجوة المعنوية في اعطاء النقاط بين المتنافسين الأول والثاني مقابل بند تشغيل عمال عرب.
- تكلفة ارتفاع السعر المباشر المقدرة ناجمة عن حاصل ضرب هذين المقياسين في نطاق الاقتناء الحكومي.

تقييم نسبة المناقصات التي سيُقرّ فيها إثر اعطاء النقاط مقابل بند تشغيل عرب

من شأن بند التمثيل اللائق أن يشكل العامل الحاسم في تفضيل متنافس معين في مناقصة، فقط حين يكون الفارق بين المتنافسين على المكان الأول والثاني أقل من عدد النقاط الأقصى لتمثيل العمال العرب. وفقاً لذلك، ولغرض تقييم حجم المناقصات التي سيُقرّ فيها من هذا البند، اجرت TASC تحليلاً يفحص حجم المناقصات مقابل نسب فوارق مختلفة بين سعر الاقتراح الفائز وبين الاقتراح الذي يليه. يستند هذا التحليل الى عينة تاريخية لنتائج 50 مناقصة أُجريت في العقد الأخير في مجالات مختلفة، ويهدف لفحص كمية المناقصات التي حُسم فيها بفارق يصل حتى 3%، علماً بأنه سيُحسم بشأنها وحدها أثر البند الجديد الخاص بالتمثيل اللائق.¹²



*المصدر: عينة TASC استناداً الى تجربة مرافقة مناقصات عامة، منشورات صحفية، سلطة أراضي إسرائيل

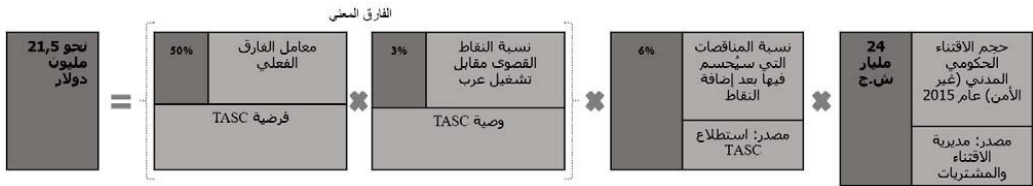
¹² يتطرق البحث الى نسبة الفارق في السعر، كتقريب للفارق في نسبة اعطاء النقاط، اخذاً بالحسبان توافر المعطيات القائمة.

تدل نتائج العينة على أن نسبة المناقصات التي تم الحسم فيها إثر فارق يصل حتى 3% بين المتنافس الفائز وبين الذي يليه، تصل نحو 6% من المناقصات (3 من بين 50 مناقصة).

تقييم نسبة الفارق المعني بين أول متنافسين مقابل بند تشغيل عمال عرب

نسبة ارتفاع السعر الأقصى يساوي نسبة النقاط المخصصة للبند مقابل تشغيل عرب. مع ذلك، فنحن نقدر أن غالبية المتنافسين سيقدّمون درجة معينة من تمثيل العمال العرب، ما سيمنحهم نقاطاً تتراوح بين صفر وبين عدد النقاط الأقصى لهذا البند. لذلك، فالفارق بين المتنافس الأول والمتنافس الثاني المنسوب الى هذا المعيار، سيكون أقل من عدد النقاط الأقصى المنسوب للبند. وفقاً لذلك، نحن نفترض بأن الفارق المعني يشكل 50% من إجمالي عدد النقاط الأقصى المُنَعطى مقابل تشغيل لائق لعمال عرب.

بناء على ما سبق، وفقاً لتوصية TASC حول نسبة النقاط مقابل تمثيل لائق بنسبة 3%، فإن إجمالي التكلفة السنوية المباشرة النابعة من رفع سعر الاقتناء العام بنحو 24 مليار ش.ج. يقدر بـ 21,5 مليون ش.ج. :



وفقاً لتحليل الحساسية الذي أجريناه، فإن مدى تكاليف رافع سعر الاقتناء الحكومي السنوي سيتراوح بين 5 ملايين و 96 مليون ش.ج. وفقاً لنسبة النقاط مقابل واجب التمثيل اللائق، 5%-2% بالتلاؤم.

نسبة النقاط لبند التمثيل اللائق	نسبة المناقصات التي قد تُحسم بعد اعتماد نسبة النقاط	تكلفة مباشرة مقدّرة للعملية (مليون ش.ج.)
2%	2%	4.8
3%	6%	21.6
4%	8%	38.4
5%	16%	96

← توصية TASC

بالإضافة الى التكلفة المباشرة، هناك تكاليف غير مباشرة لن تكون، برأينا، جذبة:

📌 **تكلفة غير مباشرة – تكلفة العمل البيروقراطي، تمديد فترات المناقصات واستئنافات كثيرة:** يوجد، نظرياً، خشية من أن إرفاق مطالب تخص الجودة بالمناقصة، من شأنه أن يؤدي الى تكاليف غير مباشرة عالية. مثلاً، تمديد اجراءات انتاج المناقصة واستئنافات أكثر لمتنافسين على نتائج المناقصات. كذلك، هناك خشية من أن تطبيق معايير اجتماعية على مناقصات وإدخال اعتبارات تتجاوز التكلفة، قد يؤدي الى تعقيد كبير للمناقصة برمتها. كما سبقت الإشارة، TASC على ثقة بأن الحفاظ على خطة بسيطة وتعليمات واضحة سيقصّ تلك التكاليف الى درجة جعلها هامشية.

كذلك، فالיום أيضاً يطالب متنافسون على مناقصات عامة باستيفاء معايير مختلفة، مثل الاستقرار الاقتصادي، الحفاظ على حقوق العمال وغيرها. بالتالي فإن إدخال هذا المطلب الى المناقصات العامة يصبح ممكناً بواسطة استخدام عمليات التقديم المتعارف عليها، بدون اية تكلفة إضافية جدية، إذا أضيفت أصلاً.

■ **تكلفة غير مباشرة – رقابة:** مطلب قيام الشركات المتقدمة الى المناقصات بالتبليغ عن كل ما يتعلق بدرجة دمج المواطنين العرب في قوة العمل وتقديم خطة لتطوير دمج عاملات وعمال عرب، يلزم إقامة هيئة تنظيمية لجمع المعطيات ومتابعتها خلال تطبيق الخطة.

وفقاً لـ TASC، فإن فحص مصداقية بلاغات المتنافسين بشأن درجة دمج المواطنين العرب يمكن ان يتم بواسطة هيئة قائمة، مثل مفوضية المساواة في فرص العمل التابعة لوزارة الرفاه، مع إضافة معينة ومحددة لقوة عاملة تقوم بإجراء رقابة لعينات، بحيث تحدد درجة استيفاء المتنافسين واجب التبليغ والتحقق من المعطيات (مثلما تتم رقابة ضريبة الدخل، رقابة سجل الجمعيات وما شابه). لهذا الغرض نوصي بتخصيص وظيفتين على الأكثر لمفوضية المساواة في فرص العمل. التكلفة السنوية للوظيفتين تقدر بنحو نصف مليون ش.ج.¹³

بناء عليه، يبدو أن إجمالي التكاليف المقدرة نتيجة لإضافة نقاط أخرى للتمثيل اللانق لعمال عرب في إطار مناقصات عامة سوف تتلخص بنحو 22 مليون ش.ج. سنوياً.

2. الفائدة المحتملة للتنظيم المقترح

تحليلنا لتقدير القوة الاقتصادية الكامنة في تطوير تشغيل عمال عرب يتألف من قسمين: تقييم حجم العمال العرب في أوضاع تشغيلية إشكالية، وتقييم حجم المدخولات الضائع لكل واحدة من المجموعات الثلاث التي ينتمون إليها كما هو مفصل فيما يلي. عينيًا، الفائدة المحتملة مؤلفة من تحسين وضع نحو 100 ألف شخص من المواطنين العرب، ممن يتواجدون في أوضاع تشغيلية إشكالية. هؤلاء العمال العرب يتوزعون على ثلاث مجموعات مركزية:

1. 37 ألف معطل عن العمل، منهم نحو 13 ألف معطل عن العمل يمكنهم البدء بالعمل فوراً.
2. نحو 31 ألف معطل جزئياً عن العمل، (المعنيون والمتوافرون لوظيفة كاملة، لكن يتم تشغيلهم جزئياً)¹⁴
3. نحو 30 ألفاً يتم تشغيلهم في وظائف لا تلائم مؤهلاتهم وتحصيلهم الأكاديمي¹⁵

وفقاً لتوزيعه جمهور الهدف المعني الذي عُرض، قامت TASC بتحليل القوة الاقتصادية الكامنة في تطوير وتحسين الوضع التشغيلي لكل واحدة من المجموعات أعلاه:

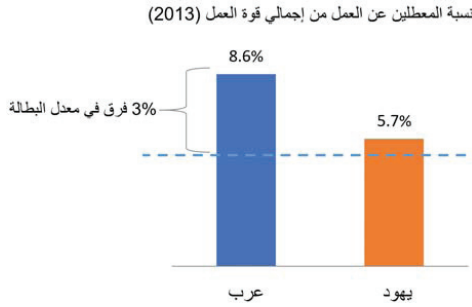
■ القوة الاقتصادية الكامنة في تشغيل المعطلين العرب عن العمل (13 ألف معطل عن العمل يحتمل تشغيله)

13 وظيفتنا رقابة بأجر شهري مؤلف من 15 ألف ش.ج، بحساب معامل تكلفة عامل تصل 1,3.

14 مصدر: عمل شلدر بموضوع تشغيل المواطنين العرب (تموز 2014).

15 نفس المصدر.

يوجد في المجتمع العربي نحو 37 ألف معطل عن العمل – رقم يعكس نسبة بطالة بنحو 8,6%، وهي أعلى بـ 3% مما هي عليه بين المواطنين اليهود. الاجراء المقترح يأتي لجسر قسم من معيقات الطلب على عمال عرب، توفير حل محتمل لتشغيل العمال المعطلين عن العمل في المجتمع العربي، وتقليص نسبة البطالة. وبهذا، ووفقاً لفرضية أن نسبة البطالة في المجتمع اليهودي تعكس البطالة الطبيعية في الاقتصاد، هناك قوة كامنة غير مستنفذة لتشغيل نحو 13 ألف معطل عربي عن العمل.¹⁶



مصدر: حساب TASC لمعطيات مكتب الإحصاء المركزي (2013)

افتراضاً بأن أجر كل عامل يتم تشغيله سيساوي متوسط الأجور للعامل العربي، أي 5,275 ش.ج. شهرياً، فإن حجم القوة الاقتصادية غير المستنفذة من تشغيل هذه المجموعة يصل إلى نحو 820 مليون ش.ج. سنوياً.

(العمل عن جزئياً معطل ألف 31) العمل عن جزئياً المعطلين العرب تشغيل في الكامنة الاقتصادية والق*
في العمل عن جزئياً معطل ألف 31 وضع أيضاً يحسن أن الإجراء لهذا يتوقع، العمل عن بالمعطلين أشبه بتشغيلهم توسيع بواسطة، العربي المجتمع

أنهم افترضنا فقد، العمل عن جزئياً المعطلين تشغيل نسب حول الن متاحة معطيات هناك ليس أنه بما العمل عن المعطلين لمجموعة تم الذي الاقتصادي بالحساب وأشبه، كذلك. وظائف بأنصاف يعملون العامل أجر متوسط من 50% بنسبة جزئياً المشغلين للعمال محتملة أجر إضافة حساب سيتم، العرب سنوياً. ج.ش. مليار هو المجموعة هذه لتشغيل الاقتصادية القوة جمح فإن، لذلك وفقاً. العربي

■ ملائمة غير وظائف في العرب العمال تشغيل تحسين في الكامنة الاقتصادية القوة

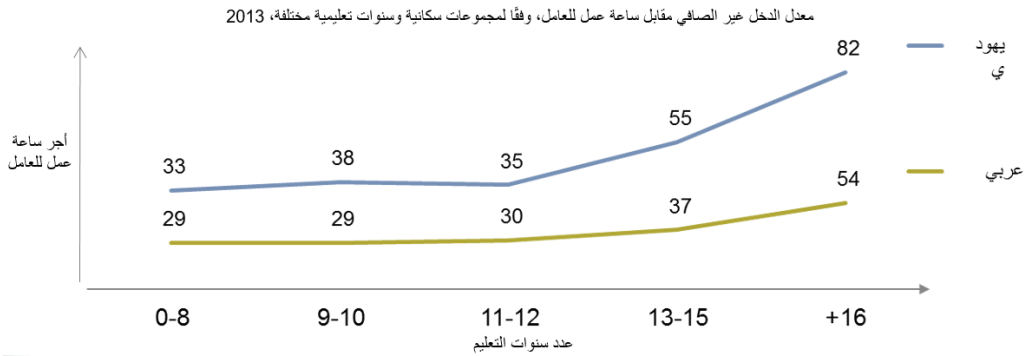
تتلاءم لا أعمال أي، مؤهلاتهم تلائم لا وظائف في مشغلون عربي عامل ألف 30 نحو فإن، للتقديرات وفقاً العلمي بتحصيله قياساً مواز يهودي عامل يتلقاه الذي بالأجر مقارنة، جورهم مع العلمي تحصيلهم درجة

¹⁶ حساب TASC لمعطيات مكتب الإحصاء المركزي. تجدر الإشارة إلى أن شريحة سكانية هامة من العرب معنيون وجاهزون، غير محسوبين في قوة العمل، أي أنهم غير منتمين إلى مجموعة المعطلين عن العمل وبالتالي لم يتم حسابهم في إطار الفائدة من استغلال قوة العمل. هكذا يبدو أن الفائدة المحتملة يتوقع لها أن تكون اكبر. بفعل اتخاذ موقف محافظ وانعدام توافرية المعطيات، نقرر ألا يتم التطرق للموضوع في هذه المرحلة. في حال توفرت معطيات جديدة سيتم اجراء فحص مجدد.

يعرض تحليل

TASC

الفجوة بين أجور العمال العرب وأجور اليهود ذوي التحصيل العلمي الموازي. يبدو أن مسألة الطلب هي أحد العوامل الهامة في نشوء الفجوة. وتدل نتائج التحليل على أن العامل العربي مع تحصيل 16 سنة تعليمية فما فوق متوقع أن يكسب 54 ش.ج. للساعة بالمعدل، مقابل 82 ش.ج. للساعة في حالة العامل اليهودي من الفئة نفسها.



مصدر: حساب TASC لمعطيات مكتب الإحصاء المركزي، (2013)؛ معطيات وزارة الاقتصاد

العمال العرب الموجودون في تشغيل غير لائق ينقسمون إلى مجموعتين مركزيتين: عمال ذوو تحصيل 13-15 سنة، وعمال ذوو 16 سنة فما فوق. تحليل المعطيات يعرض زيادة متوسطة محتملة لأجر العامل العربي المتعلم (متوسط المجموعتين) بنحو 4130 ش.ج. شهرياً، بالمقارنة مع العامل اليهودي في مستوى التحصيل العلمي نفسه. حجم القوة الاقتصادية غير المطبقة من تشغيل هذه المجموعة تصل 1,5 مليار ش.ج. سنوياً.

تلخيصاً، يتبين أن الفائدة المحتملة الناجمة عن تطوير التشغيل لدى المواطنين العرب تقدر بنحو 3,3 مليار ش.ج. سنوياً. نحو نصف القوة الكامنة في تطوير تشغيل عمال عرب ناجمة عن تشغيل عمال معطلين أو معطلين جزئياً، والمعنيين بالعمل

نحو نصف القوة الكامنة في تطوير تشغيل عمال عرب ناجمة عن تشغيل عمال معطلين عن العمل أو معطلين جزئياً، ومعنيين بالعمل وجاهزين لذلك، والبقية تنسب إلى رفع قدرة تلقي الأجر في وظائف لا تلائم التحصيل العلمي لأصحابها. من المهم التأكيد على أن المبلغ هو الفائدة المباشرة من إضافة دخل سنوي لهؤلاء العاملين، ولا يشمل التأثيرات غير المباشرة على الناتج الاسرائيلي.

ملخص الفائدة المحتملة

إجمالي إضافة الدخل السنوي المحتمل (بملايين ش.ج.)	إضافة الأجر الشهرية المحتملة	إجمالي العمال العرب المحتملين	الوضع التشغيلي
~820	5,275 ش.ج.	13,000	معطلون عن العمل
~980	2,600 ش.ج.	31,000	معطلون جزئياً عن العمل
~1,490	4,130 ش.ج.	30,000	متعلمون في تشغيل غير لائق
~3,300	إجمالي الاحتمالية الاقتصادية الكامنة في تطوير تشغيل عمال عرب		

ميزان التكلفة-الفائدة

تلخيصاً، وبمنظرة شاملة على طرفي المعادلة، نرى انه صحيح ان التنظيم المقترح منوط بتكلفة سنوية بحوالي 22 مليون ش.ج. ولكنه يدفع قدماً هدفاً أعلى مع قوة اقتصادية كامنة تفوق الـ 3 مليارات ش.ج.. معنى الأمر هو أنه مقابل زيادة نقاط بنسبة 3% سيكون مبرّر للتكاليف المشتقة ابتداء من استغلال نحو 0,7% من قوة التشغيل المحتملة غير المستفيدة في المجتمع العربي. أخذاً بالاعتبار التجربة الدولية وحتى التجربة التي تراكمت من إدخال هذا الواجب الى القطاع العام في اسرائيل سابقاً، فإن الاجراء من شأنه أن يعود برفع جدي أعلى لقوة العمل في المجتمع العربي.

ملخص التكلفة/الفائدة من التنظيم المقترح

ملخص التكلفة/الفائدة من التنظيم المقترح

فائدة محتملة		تكلفة محتملة	
نحو 820 مليون ش.ج. سنوياً	1 تشغيل عرب معطلين عن العمل	- نحو 21,5 مليون ش.ج. سنوياً	1 إضافة تكلفة مباشرة نتيجة اختيار العروض الأعلى سعراً
نحو 980 مليون ش.ج. سنوياً	2 تشغيل لائق لعرب معطلين جزئياً عن العمل	نحو 0,5 مليون دولار سنوياً (رقابة)	2 تكاليف غير مباشرة - رقابة
نحو 1,490 مليون ش.ج. سنوياً	3 تشغيل لائق لعرب متعلمين	هامشي	3 تكاليف غير مباشرة نتيجة زيادة كمية الاستئنافات وتمديد إجراءات بلورة المناقصة
نحو 3.3 مليار ش.ج. سنوياً	إجمالي الفائدة الاقتصادية المحتملة من وضع الإجراء قيد البحث	نحو 22 مليون ش.ج. سنوياً	إجمالي التكلفة المحتملة لاعتماد هذا الإجراء:
~0.7%	% التحسين المطلوب في استغلال قوة العمال العرب المحتملة في الاقتصاد حتى يؤدي الإجراء المحتمل Break Event إلى	إجمالي الفائدة المحتملة 3,3 مليار ش.ج. سنوياً	إجمالي التكلفة المحتملة 22 مليون ش.ج. سنوياً

TASC على ثقة بأن الإجراء المقترح لإضافة نقاط نوعية على تمثيل لائق لعمال عرب في مناقصات عامة، هي أداة ناجعة لتطوير التشغيل لدى المواطنين العرب. لو نظرنا إلى علاقة التكلفة-الفائدة التي وصفناها، فإن التكلفة المشتقة من الأداة تتقزم في إزاء الفائدة الكامنة التي يقود إليها الإجراء، لأن من شأنها أن تؤدي إلى انطلاقة في مجال تشغيل المواطنين العرب والتأثير على سوق القطاع الخاص على المدى البعيد.

ملاحق

ملحق أ – وصف تعقيدات بند "أزرق أبيض"

نص البند:

يمكن لطالب المناقصة أن يعطي تفضيلاً في اقتناء خيرات من إنتاج البلاد، حتى لو كان السعر المقترح أعلى بـ 15% من اقتراح آخر.

تعتبر الخيرات من إنتاج البلاد حين:

- ♦ يتم إنتاجها في إسرائيل أو أنها مرّت خلال عملية إنتاجها تغييراً جوهرياً في إسرائيل
 - ♦ يقوم بإنتاجها منتج، مواطن إسرائيلي أو من سكانها الثابتين أو شركة مسجلة في إسرائيل
 - ♦ سعر المركب الإسرائيلي في المنتج يشكل 35% على الأقل من سعره حين خروجه من المصنع
- خلال تعاقدات شركات حكومية أو وحدات رسمية (יחידות סמך) تصدر 30% على الأقل من منتوجها، يكون التفضيل بنسبة 10%.

■ إحدى الحالات العينية التي وقعت إثر عدم الوضوح في تعريف بند "أزرق أبيض" ويعكس أهمية الحفاظ على مبدأ البساطة هو مناقصة لشركة الكهرباء فازت بها شركة سينرجي، على الرغم من أنها كانت أعلى بـ 8% من اقتراح دوحفاني كفايم المنافسة. بعد الفوز قدمت دوحفاني كفايم استئنافاً يدعوى أن غالبية المواد الخام للكوابل التي تنتجها سينرجي لا يتم إنتاجها في البلاد، وبالتالي فإن الشركة لا تستحق النقاط الإضافية في إطار بند "أزرق أبيض". لقد تسببت الحالة بسبب وجود ثغرات في تعريف الخيرات التي من إنتاج البلاد ورغبة الشركات المتنافسة باستغلال هذه الثغرات. وقد قبلت المحكمة الاستئناف في هذه الحالة.

ملحق ب – عرض للتعريفات الهامة للتسوية بين الجهات

تعريف من هو العامل العربي

يعرّف العامل كعامل عربي استناداً إلى تصريح العامل الموقع على استمارة طوعية تقدّم في بداية العمل أو في إطار الاستثمارات السنوية التي يقوم بتعبئتها. الاستمارة وشكل طلب التبليغ يكونان خاضعين إلى تعليمات "تشغيل متنوع وخطط لتطوير ودفع المساواة" في مفوضية مساواة الفرص في العمل، الصادرة في آذار 2014 (التي استخدمت في إطار مبادرة لهيئة إمباكت).

وفقاً لهذه التعليمات وتصريح وزارة التشغيل، فالمشغل مخوّل بتلقي تبليغ من عامل لأنه عربي في حال كان التبليغ يجري بشكل طوعي، خلال توزيع وشرح أهداف الخطة لمساواة فرص العمل والتشغيل المتنوع، وكذلك الفصل بين إجراء جمع المعلومات وبين إجراء القبول للمحلل.¹⁷

تحديد نسبة العمال العرب المعنيين

العمال العرب المعنيون يعملون بتشغيل مباشر وليسوا عمال مقاول. نسبة العمال العرب تتحدد كمعدل لنوع العمال المعنيين:

- نسبة العمال العرب من إجمالي كل العمال
- نسبة العمال العرب الذين تفوق أجورهم متوسط الجر في الشركة

إقرار المعدل يهدف الى الموازنة بين هدفين مهمين، الأول تطوير تشغيل العمال العرب في جميع درجات وانواع الوظائف، والثاني تطوير تشغيل عمال عرب في وظائف أعلى، وهي مخصصة أساساً للشريحة المتعلمة في مجالات التشغيل اللائقة بخلفتهم الأكاديمية.

ملحق ج - عدم سريان التمثيل اللائق كشرط مسبق

مثلاً تمت الإشارة، توصي TASC على المدى القصير-المتوسط عدم استخدام أداة التمثيل اللائق كشرط مسبق للمناقصة وإنما كنقاط إضافية فقط. استخدام الشرط المسبق يعتبر أداة ذات اسقاطات بعيدة المدى وقد تؤدي الى تقليص كمية الشركات المتنافسة على المناقصة. اذا تم وضع شرط مسبق يمثل مستوى التمثيل اللائق في المجتمع العربي، فمن شأن ذلك ان يؤدي الى تقليص كمية المتنافسين في مناقصات. وفي دولة مثل اسرائيل، حيث ان قدرة الشركات المتنافسة محدودة بجميع الأحوال، لا مكان في هذه المرحلة لاتخاذ خطوة قد تقلل أكثر من درجة التنافس وبالتالي المساس بخدمات مقترحة ورفع سعر التكاليف. كذلك، يمكن لشرط مسبق كهذا أن يثير معارضة شديدة من قبل شركات سيلغى استحقاقها بالمشاركة في المناقصة، وبالتالي قد يضر بإمكانية تطبيق الإجراء برمته.

من جهة أخرى، إذا تم تحديد درجة تمثيل لائق متوازن متناسب ومنخفض نسبياً، بحيث يمكن من الحفاظ على التنافس ومشاركة شركات متنافسة كثيرة تستوفي الشرط، فمن شأن هذا أن يثبت رسالة مخطوءة بخصوص مدى الانخراط الصحيح لقوة العمل العربية في الاقتصاد الاسرائيلي، والتسبب بخفض الدافعية لدى مشغلين لتشغيل نسبة محترمة من العمال العرب.

على المدى البعيد، بعد أن تلائم الشركات المختلفة نفسها لاستيفاء التمثيل اللائق، سيكون مكان لفحص مجدد لمدى تطبيقية الانتقال الى تعريف التمثيل اللائق كشرط مسبق. في حال تم تعريف التمثيل اللائق كشرط مسبق، استمراراً لمبدأ البساطة، ستكون هناك حاجة لتعريفه بشكل واضح.

مناقصات الدولة – المفتاح لإحداث انطلاقة بتشغيل العرب في سوق القطاع الخاص

تعرض هذه الوثيقة توصيات سياسية لاستخدام مناقصات الدولة الموجهة الى السوق الخاصة، كأداة لإحداث انطلاقة في زيادة نسب تشغيل المواطنين والمواطنات العرب. وفقاً للوثيقة، فإن شكل معالجة الدولة لدفع تشغيل عاملات وعمال عرب يعاني من مشكلة بنيوية، لأن المعالجة تمس بالأساس جانب العرض الخاص بالعمال العرب وليس جانب الطلب عليهم. تقترح الوثيقة بالتالي وضع معايير لتشجيع تشغيل عرب في شركات خاصة تتنافس في مناقصات دولة، كأداة لدفع تشغيل عرب في السوق الخاصة.

تقدم جمعية سيكوي الوثيقة الى وزارات الحكومة، قيادة المجتمع العربي، مؤسسات بحثية وأكاديمية، منظمات مجتمع مدني، وكذلك للقطاع الاقتصادي الخاص. سواصل العمل أمام جميع هذه الجهات الى ان يتم تطبيق هذه التوصيات.

جمعية سيكوي - الجمعية لدعم المساواة المدنية هي منظمة مجتمع مدني عربية يهودية مشتركة لمواطني الدولة، وهدفها الدفع باتجاه تغيير جوهري في مكانة المواطنين العرب في اسرائيل. تنشط جمعية سيكوي لتحقيق المساواة التامة في كافة المجالات بين المواطنين العرب الفلسطينيين والمواطنين اليهود في إسرائيل. جدول اعمال الجمعية وفعاليتها هم نتاج نقاش مستمر وصريح بين العرب واليهود اعضاء الطاقم المهني ومجلس الادارة الذين يأتون من التيارات المركزية في مجتمعاتهم.