

ייצוג הולם בשירות המדינה: חברה ערבית

תמצית

מסמך זה נכתב לוועדת החוקה, חוק ומשפט, בראשות חה"כ יעקב אשר, ומוצגים בו נתונים על שיעור הייצוג של בני האוכלוסייה הערבית בשירות המדינה. חלקו הראשון של המסמך עוסק בעובדים הערבים המועסקים בשירות המדינה, חלקו השני עוסק בגיוסם של בני האוכלוסייה הערבית לשירות המדינה וחלקו השלישי עוסק בייצוגם של אלו בתוכניות הכשרה ניהולית בשירות המדינה. חלק מהנתונים המוצגים במסמך נלקחו מתוך דוח הגיוון התעסוקתי לשנת 2019 שפורסם במאי האחרון על ידי נציבות שירות המדינה, ואחרים הופקו על ידי נציבות שירות המדינה לבקשת מרכז המחקר והמידע של הכנסת. הנתונים לגבי האוכלוסייה הערבית כוללים גם את האוכלוסייה הדרוזית והצ'רקסית.

חוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959 קובע, כי שירות המדינה מחויב להבטיח ייצוג הולם למספר קבוצות אוכלוסייה, ביניהן לבני האוכלוסייה הערבית, בכל הדרגות והמקצועות ובכל המשרדים ויחידות הסמך. בנובמבר 2007 החליטה הממשלה כי עד לסוף שנת 2012 לפחות 10% מעובדי המדינה יהיו מבני האוכלוסייה הערבית. מטרת ההחלטה הייתה לצמצם את הפער שבין שיעורם של בני האוכלוסייה הערבית באוכלוסייה, כ-20%, ובין שיעורם בקרב עובדי המדינה באותה העת – כ-6%. מאז לא עודכן היעד.

לפי נתוני נציבות שירות המדינה, שיעורם של בני האוכלוסייה הערבית מקרב העובדים בשירות המדינה עמד **ב-2019 על 12.2%**, כלומר – עלה ב-6 נקודות האחוז מאז שנת 2007, אז כאמור עמד על 6%. עם זאת, בבחינת שיעורי הייצוג של בני האוכלוסייה הערבית המועסקים במיניסטרוניום¹ השונים נמצא, כי רק בשלושה מ-22 המיניסטרוניום (פנים, בריאות, עבודה ורווחה) שיעורם של הערבים מקרב העובדים היה גבוה מ-10%.

התפלגות העובדים הערבים בין מערכת משרדי הממשלה לבין מערכת הבריאות שונה מזו של כלל העובדים: שני שלישים מהעובדים הערבים בשירות המדינה הועסקו ב-2019 במערכת הבריאות, לעומת שיעור של 45% בקרב כלל עובדי שירות המדינה.

¹ מיניסטרוניום הוא משרד ממשלתי בראשו עומד שר, וכולל בתוכו את כל יחידות הסמך הכפופות לו. סה"כ 22 מיניסטרוניום. ללא משרד הביטחון.

בשנת 2019, 7.7% מהעובדים במערכת משרדי הממשלה היו ערבים. למעלה ממחצית העובדים הערבים במשרדי הממשלה הועסקו בדירוגים המקצועיים. הדירוגים בהם שיעורם של העובדים הערבים מקרב כלל העובדים היה גבוה במיוחד היו מפקחים במשרד החינוך (17%-18%), הוראה (15%) ועובדים סוציאליים (14%).

18% מהעובדים שהועסקו ב-2019 במערכת הבריאות היו ערבים. 85% מהעובדים הערבים במערכת הבריאות הועסקו בדירוגים מקצועיים שונים. הדירוגים בהם שיעורם של העובדים הערבים מקרב כלל העובדים היה גבוה במיוחד היו אחיות לבריאות הציבור (30%), טכנאי רנטגן (27%) ורופאים (25%).

בבחינת נתוני הגיוס לשירות המדינה נמצא, כי **11% מהמועמדויות שהוגשו למכרזים פומביים שפרסמה נציבות שירות המדינה ב-2019 הוגשו על ידי מועמדים בני האוכלוסייה הערבית. 12% מבין הנבחרים במכרזים אלה היו ערבים.** במכרזים לתפקידי בכירים, 7% מהמועמדויות הוגשו על ידי מועמדים ערבים, כששיעור הנבחרים הערבים היה גם כן 7% (שניים מתוך 29 נבחרים).

60% מהמכרזים המיועדים שפורסמו ב-2019 יועדו לאוכלוסייה הערבית. לכל מכרז נגשו בממוצע 21 מועמדים. שיעורי העמידה של מועמדים ערבים בתנאי הסף (46%) היו נמוכים מאלו של שאר הקבוצות הזכאיות לייצוג הולם פרט לחרדים, ואף נמוכים מאלו של מועמדים במכרזים שאינם מיועדים. שיעור המכרזים שיועדו לאוכלוסייה הערבית שבהם נבחר מועמד בסיום הליכי המיון (38%) היה נמוך מזה שבמכרזים שיועדו לחברה החרדית ואף משיעור המכרזים הלא מיועדים שבהם נבחר מועמד, אך גבוה מזה שבמכרזים שיועדו עבור אנשים עם מוגבלות ועבור יוצאי אתיופיה.

בשירות המדינה יש **תוכניות שונות להכשרה ניהולית. בתוכנית "צוערים לשירות המדינה", המיועדת למשתתפים שנקלטים מחוץ לשירות המדינה, השתתפו במהלך 2012-2018 עשרה צוערים ערבים, שהם 5% ממשתתפי התוכנית.** בתוכניות הכשרה ניהולית המיועדות לסגל ביניים והסגל הבכיר של עובדי המדינה - תוכנית עתודה לסגל הבכיר ותוכנית עמיתים לסגל הבכיר - עומד שיעור ייצוגם של משתתפים ערבים על 9.4%-6.3%, בהתאמה; שיעורים אלה גבוהים מייצוגם של בני האוכלוסייה הערבית באוכלוסיות היעד של תוכניות אלה - עובדים בדרג הביניים ובדרג הבכיר בשירות המדינה.

1. רקע

סעיף 15א בחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959 (להלן: חוק שירות המדינה) קובע **חובה להבטיח ייצוג הולם של קבוצות אוכלוסייה אחדות בשירות המדינה, בכלל הדרגות והמקצועות, בכל משרד ובכל יחידת סמך. החל מסוף שנת 2000 נכללים בקבוצות אוכלוסייה זו בני האוכלוסייה הערבית (לרבות האוכלוסייה הדרוזית והצ'רקסית).**²

בחוק לא נקבעו יעדים כמותיים למימוש חובת הייצוג ההולם. **בנובמבר 2007 החליטה הממשלה, כי עד לסוף שנת 2012 לפחות 10% מעובדי המדינה יהיו מבני האוכלוסייה הערבית.** לצורך כך, משרדי הממשלה ויחידות הסמך נדרשו לגבש בתיאום עם נציבות שירות המדינה תוכנית עבודה לקידום ייצוגם ההולם של בני אוכלוסייה זו בקרב העובדים, אשר במסגרתה ייקבע לגבי כל משרד ויחידת סמך בנפרד, מהי מכסת העובדים מקרב האוכלוסייה הערבית שהוא אמור לקלוט בתקופה האמורה ומהן המשרות שיועדו לאוכלוסייה זו.³ בינואר ובמרץ 2009 קיבלה הממשלה החלטות נוספות, במסגרתן נקבעו אמצעים ליישום יעד זה ולהסרת חסמים לקליטת האוכלוסייה הערבית בשירות המדינה, ביניהם: הוספת משרות מיועדות, הגברת נגישות המידע אודות המשרות המיועדות, קיצור הזמן הדרוש לשם איושן, הקמת מאגר של חברי ועדת בוחנים מקרב בני קבוצות הזכאיות לייצוג הולם, והכנת מתכונת חניכה משרדית לכל העובדים החדשים.⁴ בדברי ההסבר להצעת ההחלטה מינואר 2009 נכתב, כי מטרתה הייתה לצמצם באופן משמעותי את הפער שבין שיעור בני האוכלוסייה הערבית מתוך כלל עובדי המדינה באותה העת (כ-6%) ובין שיעורם באוכלוסייה הכללית (כ-20%).⁵ **מאז נובמבר 2007 לא נקבע יעד מעודכן לשיעור הייצוג הנדרש של הערבים בשירות המדינה.** במסמך זה מובאים נתונים על ייצוגם של ערבים (לרבות דרוזים וצ'רקסים) בשירות המדינה, שהתקבלו מהאגף לגיוון תעסוקתי ומאגף בחינות ומכרזים בנציבות שירות המדינה, וכן נתונים נוספים מתוך דוח הגיוון התעסוקתי לשנת 2019 שפורסם במאי האחרון על ידי נציבות שירות המדינה.⁶ יצוין, כי הנתונים שפורסמו על ידי נציבות שירות המדינה אינם כוללים מידע אודות אוכלוסיית העובדים במערכת הביטחון. עוד יצוין, כי שיוך לאוכלוסיות

² סעיף 15א בחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959.

³ החלטה 2579 של הממשלה ה-31, ייצוג הולם לבני האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית בשירות המדינה, 11 בנובמבר 2007.

⁴ החלטה 4436 של הממשלה ה-31, ייצוג הולם לבני האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית בשירות המדינה – אישור המלצות צוות בינמשרדי, 25 בינואר 2009; החלטה 4450 של הממשלה ה-31, ייצוג הולם לבני האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית בשירות המדינה – אכיפה, 15 במרץ 2009.

⁵ משרד ראש הממשלה, הצעת החלטה - ייצוג הולם לבני האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית בשירות המדינה - אישור המלצות צוות בינמשרדי, 21 בינואר 2009.

⁶ נציבות שירות המדינה, אגף גיוון תעסוקתי, מגוונים את שירות המדינה: דו"ח גיוון וייצוג בשירות המדינה לשנת תשע"ח-תשע"ט, 2019, מאי 2020.

חוק שירות המדינה מחייב להבטיח ייצוג הולם של קבוצות אוכלוסייה שונות, ביניהן האוכלוסייה הערבית, בכל הדרגות והמקצועות ובכל המשרדים ויחידות הסמך

בנובמבר 2007 החליטה הממשלה כי עד לסוף שנת 2012 לפחות 10% מעובדי המדינה יהיו מבני האוכלוסייה הערבית. מאז לא עודכן היעד

הזכאיות לייצוג הולם בשירות המדינה נעשה על פי הצהרה וולונטרית של עובד המדינה.⁷ לפיכך, ייתכן כי לא כל העובדים המשויכים לקבוצות הזכאיות לייצוג הולם רשומים בנתוני נציבות שירות המדינה ככאלה.

ניתן לחלק את שירות המדינה לשלוש מערכות ארגוניות: מערכת משרדי הממשלה ויחידות הסמך (להלן: מערכת משרדי הממשלה), מערכת הבריאות ומערכת הביטחון. להלן יוצגו עיקרי הנתונים לגבי ייצוג ערבים. בכל פרק רלוונטי יובא קישור לפירוט נתונים בנושא, המופיע בסוף המסמך.

היות שכאמור, נתוני מערכת הביטחון אינם מפורסמים, נתוני הייצוג יוצגו לגבי מערכת משרדי הממשלה ומערכת הבריאות.

2. העובדים הערבים המועסקים בשירות המדינה⁸

בשנת 2019 הועסקו בשירות המדינה 9,763 עובדים ערבים, 12.2% מכלל עובדים

בשנת 2019 הועסקו בשירות המדינה 80,198 עובדים ב-96 יחידות. מתוכם, **9,763 עובדים ערבים, המהווים 12.2% מכלל העובדים**. זאת לעומת שיעור של 6.17% בשנת 2007, עת התקבלה החלטת הממשלה הנוגעת ליעד הייצוג של האוכלוסייה הערבית בשירות המדינה.⁹ שיעורם של הערבים באוכלוסייה עומד, כאמור, על כ-20%. 13% מהעובדים הערבים בשירות המדינה ב-2019 היו דרוזים (1,268 עובדים), ייצוג הגבוה משיעורם של הדרוזים באוכלוסייה הערבית (7.6%). שיעורם של העובדים הדרוזים מכלל עובדי שירות המדינה (1.6%) תואם לשיעורם של הדרוזים בכלל האוכלוסייה.¹⁰

57% מהעובדים הערבים בשירות המדינה הם גברים, ו-43% הם נשים, בשונה מההתפלגות המגדרית בכלל העובדים בשירות המדינה, בה נשים הן 62% מהעובדים. בהקשר זה נציין כי ככלל, שיעורי התעסוקה בקרב נשים ערביות נמוכים יחסית לשיעור התעסוקה בקרב נשים יהודיות ולשיעור התעסוקה בקרב הגברים הערבים. בשנת 2018 עמד שיעור התעסוקה של נשים ערביות בגילי 15 ומעלה על 29%, לעומת שיעור תעסוקה של 64% בקרב הנשים היהודיות.¹¹

57% מהעובדים הערבים בשירות המדינה הם גברים ו-43% מהם נשים, בשונה מההתפלגות המגדרית בכלל העובדים בשירות המדינה, בה נשים הן 62% מהעובדים. בהקשר זה נציין כי ככלל, שיעורי התעסוקה בקרב נשים ערביות נמוכים יחסית לשיעור התעסוקה בקרב נשים יהודיות ולשיעור התעסוקה בקרב הגברים הערבים. בשנת 2018 עמד שיעור התעסוקה של נשים ערביות בגילי 15 ומעלה על 29%, לעומת שיעור תעסוקה של 64% בקרב הנשים היהודיות.¹¹

⁷ שם, עמוד 9.

⁸ איאת רחאל, מנהלת תחום שותפויות ומדיניות גיוון תעסוקתי בנציבות שירות המדינה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 21 ביוני 2020.

⁹ נציבות שירות המדינה, [ייצוג הולם לבני האוכלוסייה הערבית, לרבות הדרוזים והצ'רקסים, בשירות המדינה, דוח לשנת 2007](#), 11 במאי 2008.

¹⁰ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [האוכלוסייה הדרוזית בישראל – לקט נתונים לרגל חג הנביא שועיב](#), 23 באפריל 2020.

¹¹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל, 2019 – מספר 70, שוק העבודה, [לוח 9.1, בני 15 ומעלה ובני 25-54 \(גילי עבודה עיקריים\)](#), [לפי תכונות כוח העבודה האזרחי, קבוצת אוכלוסייה ומין](#), 26 בספטמבר 2019.

שני שלישים מהעובדים הערבים הועסקו ב-2019 במערכת הבריאות.

במערכת משרדי הממשלה הועסקו 3,360 עובדים ערבים, 7.7% מהעובדים במערכת. 54% מהעובדים הערבים הועסקו בדירוגים מקצועיים שונים ו-46% בדרג המינהלי

ביחס לכלל העובדים במערכת משרדי הממשלה, בקרב העובדים הערבים יש שיעור גבוה יותר של עובדים בדרג הכניסה ושיעור נמוך יותר בדרגים הבכירים יותר. הפערים עולים ככל שמתקדמים בדרגת הבכירות

שני שלישים מהעובדים הערבים (66%) הועסקו במערכת הבריאות ושליש (34%) במערכת משרדי הממשלה. התפלגות זו שונה מההתפלגות בין שתי המערכות בקרב כלל העובדים בשירות המדינה, מהם 55% הועסקו במשרדי הממשלה ו-45% במערכת הבריאות.

העובדים הערבים במערכת משרדי הממשלה

בשנת 2019 הועסקו במערכת משרדי הממשלה 43,873 עובדים, מהם 3,360 עובדים ערבים, שהם 7.7% מהעובדים במערכת. 54% מהעובדים הערבים הועסקו בדירוגים המקצועיים השונים (וביניהם בולט דירוג המח"ר, בו הועסקו 11% מהעובדים הערבים) ו-46% מהם בדירוג המינהלי. התפלגות זו דומה להתפלגות בקרב כלל העובדים במערכת משרדי הממשלה (57% בדירוגים המקצועיים ו-43% בדירוג המינהלי).¹²

בשישה מ-31 הדירוגים המקצועיים שבהם הועסקו עובדים במערכת משרדי הממשלה ב-2019 **שיעורם של העובדים הערבים מכלל העובדים המועסקים בדירוג** היה גבוה מ-10%: מפקחים במשרד החינוך (17%-18%),¹³ הוראה (15%), עובדים סוציאליים (14%), אחיות (13%) וסנגורים ציבוריים (13%).

בחינת התפלגות העובדים במערכת משרדי הממשלה בין **דרג ההעסקה** (שהם מדד לבכירות במערכת) מלמדת, כי **בקרב העובדים הערבים יש שיעור גבוה יותר של עובדים בדרג הכניסה, שהוא הדרג הנמוך ביותר, מאשר בקרב כלל העובדים במערכת - 49% מהעובדים הערבים במערכת משרדי הממשלה מועסקים בדרג הכניסה לעומת שיעור של 39% בקרב כלל העובדים. בהתאם, שיעורים נמוכים יותר מקרב הערבים עובדים בדרגים הבכירים יותר, ביחס לכלל העובדים, והפערים עולים ככל שמתקדמים בדרגת הבכירות.** כך, 3.7% מכלל העובדים במערכת משרדי הממשלה מועסקים בדרג הבכיר, ואילו בקרב העובדים הערבים - רק 1.5% בדרג הבכיר. שיעור העובדים הערבים מבין כלל העובדים בדרג הבכיר עמד על 3.1% בלבד.¹⁴ שיעור הסטודנטים מבין העובדים הערבים (8.5%) דומה לשיעור הסטודנטים מכלל העובדים במערכת (8.2%).

בדיון בנושא הגברת הגיוון התעסוקתי בשירות המדינה שהתקיים בוועדת הכספים של הכנסת בנובמבר 2019, התייחס נציב שירות המדינה לכך שקיימת בעיה בנוגע לאיוש משרות בכירות בשירות המדינה על ידי בני האוכלוסייה הערבית. זאת, לדבריו, בשל המרחק הגיאוגרפי בין מקום המגורים של חלק גדול מבני האוכלוסייה הערבית - בצפון הארץ - ובין מיקומם של רוב

¹² איאת רחאל, מנהלת תחום שותפויות ומדיניות גיוון תעסוקתי בנציבות שירות המדינה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 21 ביוני 2020.

¹³ 18% מהמועסקים בדירוג נספח א-321, ו-17% מהמועסקים בדירוג נספח ה'-325.
¹⁴ ללא חישוב סטודנטים. בחלוקה בין ארבעת הדרגים: כניסה, ניהול מקצועי, ביניים ובכיר.

נציב שירות המדינה
התייחס ב-2019
לקושי באיוש משרות
בכירות על ידי בני
האוכלוסייה הערבית,
בשל המרחק בין
מקומות מגוריהם
למשרדי הממשלה
בירושלים.
הרחבת האפשרויות
לתעסוקה גמישה
יכולה לסייע בכך

משרדי הממשלה - בירושלים. לטענתו, הסיוע בדיור אותו מספקת המדינה אינו מספיק, ונציבות שירות המדינה מעוניינת, בהקשר זה, להגביר את הנושא של תעסוקה גמישה.¹⁵ במענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת נמסר מנציבות שירות המדינה ביוני 2020 כי מודל העסקה גמישה נמצא בבחינה.¹⁶ הממונה על השכר והסדרי העבודה במשרד האוצר התייחס גם כן לסוגיה זו, ובדוח על הוצאות השכר בשירות המדינה לשנת 2018 נכתב בהקשר זה, כי עבודה מרחוק תגדיל את ייצוגן של אוכלוסיות שונות שהיו מודרות משוק העבודה, ביניהן מיעוטים המתגוררים רחוק ממרכזי תעסוקה גדולים ואינם נגישים לתחבורה ציבורית.¹⁷ נציין, כי בעקבות משבר הקורונה הורחבו אפשרויות התעסוקה הגמישה בשירות המדינה, עם כי נכון לעכשיו, מדובר בהסדרים זמניים.

עובדי שירות המדינה הערבים זכאים להשתתפות בשכר דירה, עד לסכום של 2,000 ש"ח בחודש, ולהחזר הוצאות נסיעה ממקום המגורים הקבוע שלהם אל העבודה ובחזרה, בהתאם לכך שהמרחק בין מקום מגוריהם הקבוע ומקום עבודתם גבוה מ-70 ק"מ.
בדוח הגיוון והייצוג שפרסמה נציבות שירות המדינה נכתב, כי 539 עובדים ערבים - 5.8% מכלל העובדים הערבים בשירות המדינה - מימשו ב-2018 זכאות להשתתפות בשכר דירה. אולם, לא ידוע כמה מהעובדים הערבים היו זכאים להשתתפות זו.¹⁸ להערכת נציבות שירות המדינה ב-2019 לא חל שינוי בהיקפי מימוש אלה.¹⁹

העסקת עובדים ערבים במיניסטריונים השונים

רק בשלושה מתוך 22 המיניסטריונים שיעור העובדים הערבים מכלל העובדים היה ב-2019 גבוה מ-10%: משרדי הפנים והבריאות בהם 18% מהעובדים היו ערבים ומשרד העבודה והרווחה, בו 12% מהעובדים היו ערבים.²⁰

העובדים הערבים במערכת הבריאות

בשנת 2019 הועסקו במערכת הבריאות 36,324 עובדים, מהם 6,403 עובדים ערבים, שהם 18% מהעובדים במערכת. 85% מהעובדים הערבים במערכת הועסקו בדירוגים

¹⁵ הכנסת ה-22, ועדת הכספים, פרוטוקול 13, [הגברת הגיוון התעסוקתי בשירות המדינה, בהשתתפות נציב שירות המדינה פרופ' דניאל הרשקוביץ](#), 5 בנובמבר 2019.

¹⁶ איאת רחאל, איאת רחאל, מנהלת תחום שותפויות ומדיניות גיוון תעסוקתי בנציבות שירות המדינה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 8 ביוני 2020.

¹⁷ משרד האוצר, אגף השכר והסדרי העבודה, [דין וחשבון על הוצאות השכר בשירות המדינה וגופי הביטחון לשנת 2018](#), 4 בפברואר 2020.
¹⁸ נציבות שירות המדינה, אגף גיוון תעסוקתי, [מגוונים את שירות המדינה: דו"ח גיוון וייצוג בשירות המדינה לשנת תשע"ז-תשע"ח, 2018](#), מאי 2019, עמ' 21; נציבות שירות המדינה, אגף תכנון בקרה ותנאי שירות, [נוהל האצלת סמכויות למשרדי הממשלה בנושא השתתפות בשכר דירה](#), 22 בנובמבר 2017; נציבות שירות המדינה, תקשי"ר, [סעיף 26.221](#) קצובת לינה.

¹⁹ איאת רחאל, מנהלת תחום שותפויות ומדיניות גיוון תעסוקתי בנציבות שירות המדינה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 8 ביוני 2020.

²⁰ מיניסטרויון הוא משרד ממשלתי בראשו עומד שר, וכולל בתוכו את כל יחידות הסמך הכפופות לו. סה"כ 22 מיניסטרויונים. ללא משרד הביטחון.

במערכת הבריאות
הועסקו ב-2019
6,403 עובדים
ערבים, 18%
מהעובדים במערכת.
85% מהעובדים
הערבים במערכת
הועסקו בדירוגים
מקצועיים שונים

מקצועיים (ביניהם בולט דירוג האחיות שבו הועסקו 43% מהעובדים הערבים, בהשוואה ל-37% מכלל העובדים במערכת הבריאות) ו-15% בדירוג המינהלי. שיעור המועסקים בדרגים המקצועיים מקרב העובדים הערבים גבוה מהשיעור המקביל בקרב כלל העובדים (77%).

בשישה מ-21 הדירוגים המקצועיים במערכת הבריאות היה ב-2019 **שיעורם של העובדים הערבים מכלל העובדים המועסקים בדירוג** גבוה מ-20%, ובשישה נוספים גבוה מ-10%. הדירוגים הבולטים בהם שיעור הערבים היה הגבוה ביותר היו אחיות לבריאות הציבור (30% מקרב מי שהועסקו בדירוג זה היו ערבים. לשון הנקבה בדירוג זה היא במקור), טכנאי רנטגן (27%) ורופאים (25%).

בבחירת **דרגי ההעסקה** נמצא, כי שיעור המועסקים בדרג הכניסה – הזוטר ביותר – מבין העובדים הערבים (70%) גבוה משיעור המועסקים בדרג זה מכלל העובדים במערכת (64%). מנגד, שיעור המועסקים בדרג הבכיר ובדרג הביניים מבין העובדים הערבים במערכת (0.2% ו-5%) נמוך משיעור העובדים המועסקים בדרגים אלה מבין כלל העובדים בה (0.7% ו-10%, בהתאמה).

3. גיוס עובדים ערבים לשירות המדינה

3.1 גיוס ערבים - מכרזים שאינם מיועדים

שיעור המועמדיות
של בני האוכלוסייה
הערבית במכרזים
הכלליים ב-2019 היה
11%.
שיעור הנבחרים
הערבים במכרזים
אלה היה 12%.

ב-2019 פרסמה נציבות שירות המדינה 2,991 מכרזים פומביים כלליים, להם הוגשו 132,717 מועמדיות. **11% מהמועמדיות הוגשו על ידי מועמדים בני האוכלוסייה הערבית. מבין הנבחרים במכרזים אלה עמד שיעורם של הערבים על 12%.**²¹

במסמך קודם של מרכז המחקר והמידע של הכנסת הצגנו נתונים שונים אודות שלבי ההתקדמות של מועמדים ערבים (וכן מועמדים מקבוצות אחרות הזכאיות לייצוג הולם) בשלבי המיון בתהליך הגיוס. מהנתונים שהוצגו במסמך **המתייחסים לשנת 2017** עלה, כי באותה שנה - **63% מהמועמדיות שהוגשו על ידי מועמדים ערבים שהתמודדו במכרזים פומביים (רגילים ובכירים) עמדו בתנאי הסף. שיעור זה היה דומה לשיעור העמידה בתנאי הסף של מועמדים מהחברה החרדית, גבוה משל יוצאי אתיופיה ואנשים עם מוגבלות, אך נמוך מזה של העולים החדשים. 3.3% מהמועמדיות שהוגשו על ידי בני האוכלוסייה הערבית ועמדו**

²¹ ניהאיה דיאב, מרכזת בכירה (ניהול ידע, מחקרים וסקרים), אגף בכיר בחינוך ומכרזים, נציבות שירות המדינה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 22 ביוני 2020; ניהאיה דיאב, מרכזת בכירה (ניהול ידע, מחקרים וסקרים), אגף בכיר בחינוך ומכרזים, נציבות שירות המדינה, שיחת טלפון 24 ביוני 2020.

בתנאי הסף זכו במכרזים, שיעור הגבוה רק מזה של מועמדים חרדים, ודומה למוצע בקרב כלל המועמדים.²²

לצורך כתיבת מסמך זה, ביקשנו מנציבות שירות המדינה נתונים עדכניים אודות שלבי ההתקדמות של מועמדים ערבים (וכן של מועמדים מהקבוצות האחרות הזכאיות לייצוג הולם) בשלבי המיון בתהליך הגיוס. זאת, כדי ללמוד האם תמונת המצב המתוארת לעיל השתנתה. מנציבות שירות המדינה נמסר, כי בשל מגבלות במערכות המחשב של הנציבות, לא ניתן לספק נתונים אלו.²³ בהקשר זה עולה השאלה, **כיצד ניתן לזהות חסמים בגיוס אוכלוסייה זו (ואוכלוסיות הגיוון האחרות) לשירות המדינה ושינויים בהם לאורך השנים (לרבות כאלה הנובעים ממדיניות הגיוון התעסוקתי של הנציבות), ללא תמונת המצב המלאה של התקדמותם לאורך שלבי הגיוס השונים?**

תפקידי בכירים

7% מהמועמדיות
במכרזים פומביים
לתפקידי בכירים
הוגשו על ידי
מועמדים ערבים.
שניים מ-29 הנבחרים
במכרזים אלה היו
ערבים

בשנת 2019 פרסמה נציבות שירות המדינה 46 מכרזים פומביים לתפקידי בכירים (כולל בגופי הביטחון), להם הוגשו 1,095 מועמדיות. **7% מהמועמדיות (82) הוגשו על ידי מועמדים ערבים. שניים מבין 29 הנבחרים במכרזים אלה (7%) היו ערבים.** מבין 52 מועמדיות שהוגשו לוועדות איתור לאיוש משרות בכירות בשנה זו, שלוש הוגשו על ידי מועמדים ערבים, אך אלה לא נבחרו לתפקיד.²⁴

3.2 גיוס ערבים - מכרזים מיועדים

60% מהמכרזים
המיועדים שפורסמו
ב-2019 יועדו
לאוכלוסייה הערבית,
ולכל מכרז נגשו
בממוצע 21 מועמדים

בשנת 2019 פורסמו 269 מכרזים שיועדו לבני האוכלוסייה הערבית (מתוך 449 מכרזים שיועדו לקבוצות האוכלוסייה הזכאיות).²⁵ למכרזים אלה הוגשו 5,757 מועמדיות. **ממוצע המועמדיות למכרז (21 מועמדיות) שהוגשו על ידי בני האוכלוסייה הערבית גבוה בהרבה מממוצע המועמדיות שהוגשו במכרזים**

²² מיכל לרר וד"ר אילה אליהו, [ייצוג הולם של אוכלוסיות שונות בשירות המדינה: נתונים על ישראל ומבט משווה](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 5 באוגוסט 2018, עמ' 15-16; לשם השוואה, שיעורי העמידה של הקבוצות האחרות הזכאיות לייצוג הולם היו אלה: יוצאי אתיופיה - 51% עמדו בתנאי הסף; עולים חדשים - 77%; חרדים - 64%; אנשים עם מוגבלות - 58%.

²³ ניהאיה דיאב, מרכזת בכירה (ניהול ידע, מחקרים וסקרים), אגף בכיר בחינוך ומכרזים, נציבות שירות המדינה, שיחת טלפון, 22 ביוני 2020.

²⁴ ניהאיה דיאב, מרכזת בכירה (ניהול ידע, מחקרים וסקרים), אגף בכיר בחינוך ומכרזים, נציבות שירות המדינה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 22 ביוני 2020.

²⁵ ניהאיה דיאב, מרכזת בכירה (ניהול ידע, מחקרים וסקרים), אגף בכיר בחינוך ומכרזים, נציבות שירות המדינה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 22 ביוני 2020.

שיועדו לאנשים עם מוגבלות (11) וליוצאי אתיופיה (8), אך נמוך מממוצע המועמדות למכרז במכרזים שיועדו עבור החברה החרדית (34%).²⁶

לפי נתוני נציבות שירות המדינה, 46% מהמועמדות שהוגשו במכרזים שיועדו לבני האוכלוסייה הערבית עמדו בתנאי הסף. בהשוואה לשאר הקבוצות הזכאיות לייצוג הולם היו שיעורי העמידה הללו גבוהים רק מאלו של מועמדים מהחברה החרדית (40%), והיו נמוכים מאלו של יוצאי אתיופיה (51%) ושל אנשים עם מוגבלות (52%), ואף משיעורי העמידה בתנאי הסף של מועמדים במכרזים שאינם מיועדים (62%).²⁷

מנתוני נציבות שירות המדינה עולה, כי נכון למועד הפקת הנתונים, ב-38% מהמכרזים שפורסמו בשנת 2019 ויועדו לבני האוכלוסייה הערבית נבחרו מועמדים בסיום הליכי המיון. שיעור זה גבוה משיעורי המכרזים שנסגרו בבחירת מועמד במכרזים שיועדו עבור אנשים עם מוגבלות (34%) ויוצאי אתיופיה (30%), אך נמוך מהשיעור במכרזים שיועדו עבור החברה החרדית (52%) ומשיעור המכרזים הלא מיועדים שהסתיימו בבחירת מועמד (49%).²⁸

4. ייצוג ערבים בתוכניות הכשרה ניהולית²⁹

נציבות שירות המדינה מפעילה בשנים האחרונות מספר תוכניות להכשרה ניהולית, ביניהן תוכנית צוערים לשירות המדינה, תוכנית העתודה לסגל בכיר ותוכנית העמיתים לסגל הבכיר. שילוב מועמדים מקבוצות מרקע מגוון בתוכניות אלו עשוי לשמש ככלי לקידום ייצוג ומעמדן של קבוצות אלה בשירות המדינה.

תוכנית צוערים לשירות המדינה נועדה לגייס מועמדים ולהכשירם לתפקידי עתודה ניהולית ביחידות שירות המדינה השונות. התוכנית פועלת מאז 2012, ועד ל-2018 השתתפו בה 194 צוערים. מנתוני נציבות שירות המדינה עולה, כי שיעור המועמדים בני האוכלוסייה הערבית מבין כלל המועמדים לתוכנית בשנים 2015-2019 היה 5.4%. מהשקתה ועד ל-2018 השתתפו בתוכנית עשרה צוערים ערבים, 5% מכלל הצוערים. במחזור ה' שהתקיים בשנת

²⁶ שם.

²⁷ ניהאיה דיאב, מרכזת בכירה (ניהול ידע, מחקרים וסקרים), אגף בכיר בחינוך ומכרזים, נציבות שירות המדינה, שיחת טלפון, 24 ביוני 2020; נציבות שירות המדינה, אגף גיוון תעסוקתי, [מגוונים את שירות המדינה: דו"ח גיוון וייצוג בשירות המדינה לשנת תשע"ח-תשע"ט, 2019](#), מאי 2020, עמ' 40.

²⁸ ניהאיה דיאב, מרכזת בכירה (ניהול ידע, מחקרים וסקרים), אגף בכיר בחינוך ומכרזים, נציבות שירות המדינה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 22 ביוני 2020; נציבות שירות המדינה, אגף גיוון תעסוקתי, [מגוונים את שירות המדינה: דו"ח גיוון וייצוג בשירות המדינה לשנת תשע"ח-תשע"ט, 2019](#), מאי 2020, עמ' 40.

²⁹ נציבות שירות המדינה, אגף גיוון תעסוקתי, [מגוונים את שירות המדינה: דו"ח גיוון וייצוג בשירות המדינה לשנת תשע"ח-תשע"ט, 2019](#), מאי 2020, עמ' 43-47.

שיעורי העמידה של מועמדים ערבים בתנאי הסף (46%) היו נמוכים מאלו של רוב הקבוצות הזכאיות לייצוג הולם ואף מאלו שנמצאו במכרזים הלא מיועדים

ב-38% מהמכרזים שיועדו לאוכלוסייה הערבית נבחר מועמד בסיום הליכי המיון. גם במכרזים אחרים שפורסמו

ב-2019 – במרבית המקרים לא נבחר מועמד לתפקיד

בתוכנית צוערים לשירות המדינה השתתפו עד ל-2018 עשרה צוערים ערבים, 5% מכלל המשתתפים

2016 השתתפו בתוכנית ארבעה צוערים ערבים (מתוך 28 צוערים שהשתתפו במחזור), אך ב-2017 וב-2018 השתתף רק צוער ערבי אחד בכל מחזור.

תוכנית העתודה לסגל בכיר מכשירה מנהלים בדרג הביניים בשירות המדינה ומיועדת לעובדים שכבר מכהנים בדרג זה. עד כה התקבלו לתוכנית 279 מנהלים, מהם סיימו 159 בוגרים. **בין בוגרי התוכנית 15 עובדים בני האוכלוסייה הערבית, 9.4% מכלל הבוגרים.** זאת, כאשר שיעורם של החרדים מבין כלל העובדים בדרג הביניים בשירות המדינה נמוך מכך ועומד על 6.6%. כלומר – **שיעור הייצוג של בני האוכלוסייה הערבית מקרב בוגרי תוכנית זו גבוה משיעורם בקרב אוכלוסיית היעד של התוכנית.**

בתוכנית העמיתים לסגל הבכיר, שמיועדת למנהלים בדרג הבכיר בשירות המדינה ואליה התקבלו עד כה 191 מנהלים (142 בוגרים ו-49 מנהלים שטרם סיימו את התוכנית), **השתתפו עד כה 12 עמיתים בני האוכלוסייה הערבית - 6.3% מכלל העמיתים.** גם במקרה זה, **שיעור העובדים הערבים המשתתפים בתוכנית גבוה משיעורם מבין כלל העובדים בדרג הרלוונטי (3.3% עובדים ערבים בדרג הבכיר בשירות המדינה).**

שיעור הייצוג של בני האוכלוסייה הערבית בתוכניות העתודה לסגל בכיר ועמיתים לסגל הבכיר גבוה מייצוגם באוכלוסיות היעד של תוכניות אלה – עובדים בדרג הביניים ובדרג הבכיר בשירות המדינה

5. טבלאות ותרשימים

טבלה 1: הדירוגים בהם הועסק השיעור הגבוה ביותר מבין העובדים הערבים

במערכת משרדי הממשלה, 2019³⁰

דירוג	מינהלי	מח"ר	סטודנטים	משפטנים	עובדים סוציאליים
שיעור העובדים בדירוג מכלל העובדים הערבים	46%	11%	8.5%	7%	6%

טבלה 2: הדירוגים המקצועיים במערכת משרדי הממשלה בהם שיעור העובדים הערבים מבין כלל העובדים

בדירוג היה גבוה מ-10%, 2019³¹

דירוג	מפקחים במשרד (החינוך (נספח א'-321)	מפקחים במשרד (החינוך (נספח ה'-325)	הוראה	עובדים סוציאליים	אחיות	סנגורים ציוריים
שיעור מכלל העובדים	18%	17%	15%	14%	13%	13%

טבלה 3: התפלגות העובדים הערבים וכלל העובדים בדרגי ההעסקה השונים

במערכת משרדי הממשלה, 2019³²

דרג כניסה	דרג ניהול מקצועי	דרג ביניים	דרג בכיר
עובדים ערבים	49%	34%	15%
כלל העובדים	38%	38%	1.5%

טבלה 4: הדירוגים בהם הועסק השיעור הגבוה ביותר מבין העובדים הערבים במערכת הבריאות, 2019³³

שיעור העובדים בדירוג מכלל העובדים הערבים	אחיות	רופאים	מינהלי	אחיות לבריאות הציבור
43%	22%	11%	7%	

³⁰ איאת רחאל, מנהלת תחום שותפויות ומדיניות גיוון תעסוקתי בנציבות שירות המדינה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 21 ביוני 2020.

³¹ שם.

³² שם; ללא חישוב סטודנטים; הנתונים אינם מגיעים ל-100% בשל עיגול מספרים.

³³ שם; בכל אחד מהדירוגים האחרים שיעור נמוך מ-3%.

טבלה 5: הדירוגים המקצועיים במערכת הבריאות בהם שיעור העובדים הערבים מבין כלל העובדים בדירוג היה גבוה מ-20%, 2019³⁴

אחיות	פיסיותרפיסטים	רוקחים	רופאים	טכנאי רנטגן	אחיות לבריאות הציבור	שיעור מכלל העובדים
20%	22%	24%	25%	27%	30%	

טבלה 6: התפלגות העובדים הערבים וכלל העובדים בדרגי ההעסקה השונים במערכת הבריאות³⁵

דרג כניסה	דרג ניהול מקצועי	דרג ביניים	דרג בכיר	עובדים ערבים	כלל העובדים
70%	24%	5%	0.2%		
64%	24%	10%	0.7%		

טבלה 7: שיעור העובדים הערבים מבין כלל העובדים במיניסטריונים השונים, וסימון האם עמדו ביעד הממשלתי להעסקת בני האוכלוסייה הערבית, 2019³⁶

יעד	שיעור ערבים	המיניסטריון	יעד	שיעור ערבים	המיניסטריון
✘	6.3%	תחבורה	✓	18.4%	פנים
✘	6%	הגנת הסביבה	✓	17.6%	בריאות
✘	6%	בינוי ושיכון	✓	11.9%	עבודה ורווחה
✘	5.3%	תיירות	✘	8.2%	חינוך
✘	5%	תקשורת	✘	8.2%	פיתוח הפריפריה, הנגב והגליל
✘	4.9%	אנרגיה	✘	7.6%	ביטחון פנים
✘	4%	כלכלה	✘	7.5%	מדע ותרבות
✘	3%	ראה"מ	✘	7.4%	חקלאות
✘	2.7%	חוץ	✘	7%	שוויון חברתי
✘	1.4%	עלייה וקליטה	✘	6.9%	משפטים
✘	0%	שירותי דת	✘	6.4%	אוצר

³⁴ שם.

³⁵ שם; הנתונים אינם מגיעים ל-100% בשל עיגול מספרים. בשתי האוכלוסיות 1% נוספים הם סטודנטים.

³⁶ מיניסטריון הוא משרד ממשלתי בראשו עומד שר, וכולל בתוכו את כל יחידות הסמך הכפופות לו. סה"כ 22 מיניסטריונים. ללא משרד הביטחון.

טבלה 8: ממוצע המועמדות למרכז במכרזים שיועדו עבור כל אחת מהקבוצות הזכאיות לייצוג הולם, 2019³⁷

ממוצע מועמדות למרכז	חברה חרדית	חברה ערבית	אנשים עם מוגבלות	יוצאי אתיופיה
	34	21	11	8

טבלה 9: שיעורי העמידה בתנאי הסף, מכרזים מיועדים ומכרזים כלליים, 2019³⁸

שיעור מועמדות שעמדו בתנאי הסף	חברה חרדית	חברה ערבית	יוצאי אתיופיה	אנשים עם מוגבלות	אוכלוסייה כללית ³⁹
	40%	46%	51%	52%	62%

טבלה 10: שיעור המכרזים המיועדים לקבוצות הזכאיות לייצוג הולם שנסגרו בבחירת מועמד, ושיעור המכרזים הלא מיועדים שנסגרו בבחירת מועמד, 2019⁴⁰

שיעור מכרזים שנסגרו בבחירת מועמד	חברה חרדית	חברה ערבית	אנשים עם מוגבלות	יוצאי אתיופיה	מכרזים לא מיועדים
	52%	38%	34%	30%	49%

³⁷ ניהאיה דיאב, מרכזת בכירה (ניהול ידע, מחקרים וסקרים), אגף בכיר בחינות ומכרזים, נציבות שירות המדינה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 22 ביוני 2020;

³⁸ ניהאיה דיאב, מרכזת בכירה (ניהול ידע, מחקרים וסקרים), אגף בכיר בחינות ומכרזים, נציבות שירות המדינה, שיחת טלפון, 24 ביוני 2020.

³⁹ שיעור העמידה בתנאי הסף במכרזים הלא מיועדים באותה השנה.

⁴⁰ ניהאיה דיאב, מרכזת בכירה (ניהול ידע, מחקרים וסקרים), אגף בכיר בחינות ומכרזים, נציבות שירות המדינה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 22 ביוני 2020;

נציבות שירות המדינה, אגף גיוון תעסוקתי, [מגוונים את שירות המדינה: דו"ח גיוון וייצוג בשירות המדינה לשנת תשע"ח-תשע"ט, 2019](#), מאי 2020, עמ' 40.