

ייצוג הולם בשירות המדינה: החברה הערבית

תמצית

מסמך זה נכתב לוועדת החוקה, חוק ומשפט בראשות חבר הכנסת יעקב אשר, ומוציגים 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 בתוכניות הכשרה ניהולית בשירות המדינה. חלק מהנתונים המוצגים במסמך נלקחו מדוח 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 על האוכלוסייה הערבית כוללים גם את האוכלוסייה הדרוזית והצ'רקסית.

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

לפי נתוני נציבות שירות המדינה, **בשנת 2019 שיעורם של בני האוכלוסייה הערבית בקרב העובדים בשירות המדינה היה 12.2%**, כלומר עלה בשש נקודות האחוז מאז שנת 2007, שבה כאמור הוא היה 6%. עם זאת, בבחינת שיעורי הייצוג של בני האוכלוסייה הערבית המועסקים במיניסטריונים¹ נמצא כי **רק בשלושה מ-22 המיניסטריונים (פנים, בריאות, עבודה ורווחה) שיעורם של הערבים בקרב העובדים היה גדול מ-10%**.

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

¹ מיניסטריון הוא משרד ממשלתי שבראשו עומד שר, לרבות כל יחידות הסמך הכפופות לו. בסך הכול יש 22 מיניסטריונים ללא משרד הביטחון.

בשנת 2019, 7.7% מהעובדים במערכת משרדי הממשלה היו ערבים. יותר מחצי מהעובדים הערבים במשרדי הממשלה הועסקו בדירוגים המקצועיים. הדירוגים שבהם שיעורם של העובדים הערבים מכלל העובדים היה גדול במיוחד היו מפקחים במשרד החינוך (17%-18%), הוראה (15%) ועובדים סוציאליים (14%).

18% מהעובדים שהועסקו ב-2019 במערכת הבריאות היו ערבים. 85% מהם הועסקו בדירוגים מקצועיים. הדירוגים שבהם שיעורם של העובדים הערבים מכלל העובדים היה גדול במיוחד היו אחיות לבריאות הציבור (30%), טכנאי רנטגן (27%) ורופאים (25%).

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

60% מהמכרזים המיועדים שפורסמו בשנת 2019 יועדו לאוכלוסייה הערבית. לכל מכרז ניגשו במוצע 21 מועמדים. שיעורי העמידה של מועמדים ערבים בתנאי הסף (46%) היו קטנים 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 קטן מזה שבמכרזים שיועדו לחברה החרדית, ואף משיעור המכרזים הלא-מיועדים שבהם נבחר מועמד. עם זאת, הוא היה גדול מזה שבמכרזים שיועדו עבור אנשים עם מוגבלות ועבור יוצאי אתיופיה.

בשירות המדינה יש כמה תוכניות להכשרה ניהולית. בתוכנית צוערים לשירות המדינה, המיועדת למשתתפים שנקלטים מחוץ לשירות המדינה, השתתפו בשנים 2012-2018 עשרה צוערים ערבים, שהם 5% ממשתתפי התוכנית. בתוכניות הכשרה ניהולית המיועדות לסגל הביניים ולסגל הבכיר של עובדי המדינה – תוכנית עתודה לסגל הבכיר ותוכנית עמיתים לסגל הבכיר – שיעור ייצוגם של משתתפים ערבים הוא 9.4% ו-6.3%, בהתאמה; שיעורים אלה גדולים משיעור ייצוגם 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, בכל הדרגות והמקצועות, בכל משרד ובכל יחידת סמך. 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 האוכלוסייה הערבית בקרב העובדים, אשר במסגרתה תיקבע לכל משרד ויחידת סמך בנפרד מכסת העובדים מאוכלוסייה זו שהוא אמור לקלוט בתקופה האמורה, והמשרות שיועדו לאוכלוסייה זו.³ בינואר ובמרץ 2009 קיבלה הממשלה החלטות נוספות, שקבעו אמצעים ליישום יעד זה ולהסרת חסמים המפריעים לקליטת עובדים ערבים בשירות המדינה, ובהם: הוספת משרות מיועדות, הגברת נגישות המידע על 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 מכלל עובדי המדינה באותה העת (כ-6%) ובין שיעורם מכלל האוכלוסייה (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 לגיון תעסוקתי ומאגף בחינות ומכרזים בנציבות שירות המדינה, וכן נתונים נוספים מתוך דוח הגיון התעסוקתי לשנת 2019 שפורסם במאי האחרון על ידי נציבות שירות המדינה.⁶ יצוין כי הנתונים שפורסמו על ידי נציבות שירות המדינה אינם כוללים מידע על אוכלוסיית העובדים במערכת הביטחון. עוד יצוין כי שיוך לאוכלוסיות הזכאיות לייצוג הולם בשירות המדינה נעשה על פי הצהרה וולונטרית של עובד

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 בין-משרדי](#), 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 בין-משרדי](#), 21 בינואר 2009.

⁶ נציבות שירות המדינה, אגף גיון תעסוקתי, [מגוונים את שירות המדינה: דוח גיון וייצוג בשירות המדינה לשנת תשע"ח-תשע"ט](#), 2019, מאי 2020.

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

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

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 על ייצוג ערבים. בכל פרק רלוונטי יובא קישור לפירוט נתונים בנושא, המופיע בסוף המסמך.

היות שכאמור נתוני מערכת הביטחון אינם מפורסמים, נתוני הייצוג שיוצגו הם של מערכת משרדי הממשלה ומערכת הבריאות.

2. העובדים הערבים המועסקים בשירות המדינה⁸

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

בשנת 2019 הועסקו בשירות המדינה 80,198 עובדים ב-96 יחידות, מהם **9,763 עובדים ערבים, שהם 12.2% מכלל העובדים**. בשנת 2007, לעומת זאת, עת התקבלה החלטת הממשלה על הצבת יעד לייצוג האוכלוסייה הערבית בשירות המדינה, שיעורם היה 6.17%.⁹ כאמור, שיעורם של הערבים באוכלוסייה הוא כ-20%. 13% מהעובדים הערבים בשירות המדינה בשנת 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 מכלל האוכלוסייה.¹⁰

57% מהעובדים הערבים בשירות המדינה הם גברים ו-43% הם נשים, בשונה מההתפלגות המגדרית של כלל העובדים בשירות המדינה

57% מהעובדים הערבים בשירות המדינה הם גברים, ו-43% נשים. לעומת זאת, שיעור הנשים מכלל העובדים בשירות המדינה הוא 62%. בהקשר זה נציין כי ככלל שיעורי התעסוקה של נשים ערביות הם קטנים יחסית לשיעור התעסוקה של נשים יהודיות ולשיעור התעסוקה של הגברים הערבים. בשנת 2018, שיעור התעסוקה של נשים ערביות מעל גיל 15 היה 29%, ואילו שיעור התעסוקה של הנשים היה 64%.¹¹

⁷ נציבות שירות המדינה, אגף גיוון תעסוקתי, [מגוונים את שירות המדינה: דוח גיוון וייצוג בשירות המדינה לשנת תשע"ח-תשע"ט, 2019](#), מאי 2020, 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 – מס' 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, שהם 7.7% מהעובדים במערכת. 54% מהעובדים הערבים הועסקו בדירוגים המצויינים (ובמהם בולט דירוג המח"ר, שבו הועסקו 11% מהעובדים הערבים), ו-46% בדירוג המינהלי. התפלגות זו דומה להתפלגות של כלל העובדים במערכת משרדי הממשלה (57% בדירוגים המצויינים ו-43% בדירוג המינהלי).¹²

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

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

שני שלישים מהעובדים הערבים (66%) הועסקו במערכת הבריאות, ושליש (34%) במערכת משרדי הממשלה. התפלגות זו שונה מההתפלגות של כלל העובדים בשירות המדינה בשנה זו: 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 המצויינים (ובמהם בולט דירוג המח"ר, שבו הועסקו 11% מהעובדים הערבים), ו-46% בדירוג המינהלי. התפלגות זו דומה להתפלגות של כלל העובדים במערכת משרדי הממשלה (57% בדירוגים המצויינים ו-43% בדירוג המינהלי).¹²

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

בחינת התפלגות העובדים במערכת משרדי הממשלה בין דרגי ההעסקה (שהם מדד לבכירות במערכת) מלמדת כי בקרב העובדים הערבים יש שיעור גדול יותר של עובדים בדרג הכניסה, שהוא הדרג הנמוך ביותר, מאשר בקרב כלל העובדים במערכת: 49% מהעובדים הערבים במערכת משרדי הממשלה מועסקים בדרג הכניסה, לעומת 39% מכלל העובדים. בהתאם, בדרגים הבכירים יותר שיעורם קטן יותר ביחס לכלל העובדים, והפערים גדלים ככל שמתקדמים בדרגת הבכירות: 3.7% מכלל העובדים במערכת משרדי הממשלה מועסקים בדרג הבכיר, ואילו בקרב העובדים הערבים – רק 1.5%. מכלל העובדים בדרג הבכיר, שיעור העובדים הערבים היה 3.1% בלבד.¹⁴ שיעור הסטודנטים מכלל 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 באיוש משרות בכירות בשירות המדינה על ידי בני האוכלוסייה הערבית. לדבריו, הסיבה לכך היא המרחק הגיאוגרפי בין מקום המגורים של חלק גדול מבני האוכלוסייה הערבית – צפון הארץ – ובין מיקומם של רוב משרדי הממשלה – ירושלים. לטענתו, הסיוע בדיור שהמדינה מספקת אינו מספיק, ונציבות שירות

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

המדינה מעוניינת, בהקשר זה, להגביר את תעסוקה גמישה.¹⁵ במענה על פניית 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 שהיו מודרות משוק העבודה, ובהן מיעוטים המתגוררים רחוק ממרכזי תעסוקה גדולים ואינם נגישים לתחבורה ציבורית.¹⁷ נציין כי בעקבות משבר הקורונה הורחבו אפשרויות התעסוקה הגמישה בשירות המדינה, אם כי נכון לעכשיו מדובר בהסדרים זמניים.

עובדי שירות המדינה הערבים זכאים להשתתפות של עד 2,000 ש"ח בחודש בשכר דירה ולהחזר הוצאות נסיעה ממקום המגורים הקבוע שלהם אל העבודה ובחזרה, אם המרחק בין מקום מגוריהם הקבוע ומקום עבודתם גדול מ-70 ק"מ.

בדוח הגיוון והייצוג שפרסמה נציבות שירות המדינה נכתב כי בשנת 2018, 539 עובדים ערבים – 5.8% מכלל העובדים הערבים בשירות המדינה – מימשו זכאות להשתתפות בשכר דירה. עם זאת, לא ידוע כמה מהעובדים הערבים היו זכאים להשתתפות כזו.¹⁸ להערכת נציבות שירות המדינה, בשנת 2019 לא חל שינוי בהיקף מימוש זה.¹⁹

העסקת עובדים ערבים במיניסטריונים השונים

רק בשלושה מתוך 22 המיניסטריונים שיעור העובדים הערבים מכלל העובדים בשנת 2019 היה גדול מ-10%: משרד הפנים ומשרד הבריאות, שבהם 18% מהעובדים היו ערבים, ומשרד העבודה והרווחה, שבו 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 מקצועיים (ובהם בולט דירוג האחיות, שבו הועסקו 43% מהעובדים הערבים, בהשוואה ל-37%

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, 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 מיניסטרוני הוא משרד ממשלתי שבראשו עומד שר, לרבות כל יחידות הסמך הכפופות לו. בסך הכול יש 22 מיניסטרוני ללא משרד הביטחון.

מכלל העובדים במערכת הבריאות) ו-15% בדירוג המינהלי. שיעור המועסקים בדרגים המקצועיים מקרב העובדים הערבים גדול מהשיעור המקביל בקרב כלל העובדים (77%).

בשישה מ-21 הדירוגים המקצועיים במערכת הבריאות היה [שיעורם של העובדים הערבים מכלל העובדים המועסקים בדירוג](#) גדול מ-20% בשנת 2019, ובשישה נוספים גדול מ-10%. הדירוגים הבולטים, שבהם שיעור העובדים הערבים היה הגדול ביותר, היו אחיות לבריאות הציבור (30% מהמועסקים בדירוג זה היו ערבים; לשון הנקבה בדירוג זה היא במקור), טכנאי רנטגן (27%) ורופאים (25%).

בבחירת [דרגי ההעסקה](#) נמצא כי שיעור המועסקים בדרג הכניסה – הדרג הזוטר ביותר – מבין העובדים הערבים (70%) גדול משיעור המועסקים בדרג זה מכלל העובדים במערכת (64%). שיעור המועסקים בדרג הבכיר ובדרג הביניים מבין העובדים הערבים במערכת (0.2% ו-5%) קטן משיעור העובדים בדרגים אלה מכלל העובדים (0.7% ו-10%, בהתאמה).

3. גיוס עובדים ערבים לשירות המדינה

3.1 גיוס ערבים - מכרזים שאינם מיועדים

ב-2019 פרסמה נציבות שירות המדינה 2,991 מכרזים פומביים כלליים, והוגשו אליהם 132,717 מועמדות. **11% מהמועמדות הוגשו על ידי מועמדים בני האוכלוסייה הערבית. בין הנבחרים במכרזים אלה היה שיעורם של הערבים 12%.**²¹

במסמך קודם של מרכז המחקר והמידע של הכנסת הצגנו נתונים על שלבי ההתקדמות של מועמדים ערבים (וכן מועמדים מקבוצות אחרות הזכאיות לייצוג הולם) בשלבי המיון בתהליך הגיוס. לפי הנתונים על שנת 2017 שהוצגו במסמך, בשנה זו **63% מהמועמדות שהוגשו במכרזים פומביים (רגילים ובכירים) על ידי מועמדים ערבים עמדו בתנאי הסף. שיעור זה היה דומה לשיעורי העמידה בתנאי הסף של מועמדים מהחברה החרדית, גדול משל יוצאי אתיופיה ושל אנשים עם מוגבלות, וקטן מזה של העולים החדשים.** 3.3% מהמועמדות שהוגשו על ידי בני האוכלוסייה הערבית ועמדו בתנאי הסף זכו במכרזים – שיעור הגדול רק מזה של מועמדים חרדים, ודומה למוצאם בקרב כלל המועמדים.²²

שיעור המועמדות של בני האוכלוסייה הערבית במכרזים הכלליים בשנת 2019 היה 11%. שיעור הנבחרים הערבים במכרזים אלה היה 12%.

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; הנ"ל, שיחת טלפון, 24 ביוני 2020.

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, אלה שיעורי העמידה של הקבוצות האחרות הזכאיות לייצוג הולם: יוצאי אתיופיה – 51% עמדו בתנאי הסף; עולים חדשים – 77%; חרדים – 64%; אנשים עם מוגבלות – 58%.

לצורך כתיבת מסמך זה, ביקשנו מנציבות שירות המדינה נתונים עדכניים על שלבי ההתקדמות של מועמדים ערבים (וכן של מועמדים מהקבוצות האחרות הזכאיות לייצוג הולם) בשלבי המיון בתהליך הגיוס, כדי לבחון אם 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 אפשר לזהות חסמים בגיוס אוכלוסייה זו (ואוכלוסיות הגיוון האחרות) לשירות המדינה ואת השינויים החלים בהם לאורך השנים (לרבות כאלה הנובעים ממדיניות הגיוון התעסוקתי של הנציבות), ללא תמונת המצב המלאה של התקדמותם לאורך שלבי הגיוס?**

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), והוגשו בהם 1,095 מועמדיות. 7% מהמועמדיות (82) הוגשו על ידי מועמדים ערבים. שניים מ-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

במכרזים אלה הוגשו 5,757 מועמדיות. **ממוצע המועמדיות למכרז שהוגשו על ידי בני האוכלוסייה הערבית (21) גבוה בהרבה מממוצע המועמדיות שהוגשו במכרזים שיועדו לאנשים עם מוגבלות (11) וליוצאי אתיופיה (8), אך נמוך מממוצע המועמדיות במכרזים שיועדו עבור החברה החרדית (34).**²⁶

לפי נתוני נציבות שירות המדינה, 46% מהמועמדיות שהוגשו במכרזים שיועדו לבני האוכלוסייה הערבית עמדו בתנאי הסף. בהשוואה לשאר הקבוצות הזכאיות לייצוג הולם היו שיעורי העמידה הללו גדולים רק מאלו של מועמדים מהחברה החרדית (40%), וקטנים מאלו של

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

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

²⁴ הנ"ל, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 22 ביוני 2020.

²⁵ שם.

²⁶ שם.

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 גדול משיעורי המכרזים שנסגרו בבחירת מועמד במכרזים שיועדו לאנשים עם מוגבלות (34%) וליוצאי אתיופיה (30%), אך קטן 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 כמה תוכניות להכשרה ניהולית, ובהן תוכנית צוערים לשירות המדינה, תוכנית העתודה לסגל בכיר ותוכנית העמיתים לסגל הבכיר. שילוב מועמדים מקבוצות מרקע מגוון בתוכניות אלו עשוי לשמש כלי לקידום ייצוגן ומעמדן של קבוצות אלה בשירות המדינה.

תוכנית צוערים לשירות המדינה נועדה לגייס מועמדים ולהכשירם לתפקידי עתודה ניהולית ביחידות שירות המדינה. התוכנית פועלת מאז שנת 2012, ועד שנת 2018 השתתפו בה 194 צוערים. מנתוני נציבות שירות המדינה עולה כי **שיעור המועמדים בני האוכלוסייה הערבית מכלל המועמדים לתוכנית בשנים 2015-2019 היה 5.4%. מהשקתה ועד שנת 2018 השתתפו בתוכנית עשרה צוערים ערבים, 5% מכלל הצוערים.** במחזור ה', שהתקיים בשנת 2016, השתתפו בתוכנית ארבעה צוערים ערבים (מתוך 28 צוערים שהשתתפו במחזור), אך בשנים 2017 ו-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, וסיימו אותה 159 בוגרים. **בין בוגרי התוכנית 15 עובדים בני האוכלוסייה הערבית - 9.4% מכלל הבוגרים.** שיעורם של הערבים מכלל העובדים בדרג הביניים בשירות המדינה קטן יותר - 6.6%, כלומר **שיעור הייצוג של בני האוכלוסייה הערבית בין בוגרי תוכנית זו גדול משיעורם באוכלוסיית היעד של התוכנית.**

ב-38% מהמכרזים שיועדו לאוכלוסייה הערבית נבחר מועמד בסיום הליכי המיון. גם במכרזים אחרים שפורסמו בשנת 2019, ברוב המקרים לא נבחר מועמד לתפקיד

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

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

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

²⁸ שם; 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.

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

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

5. טבלאות ותרשימים

טבלה 1: הדירוגים שבהם הועסק השיעור הגדול 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 שבהם שיעור העובדים הערבים מכלל העובדים

בדירוג היה גדול מ-10%, 2019³¹

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

טבלה 3: התפלגות העובדים הערבים וכלל העובדים בדרגי ההעסקה

במערכת משרדי הממשלה, 2019³²

דרג כניסה	דרג ניהול מקצועי	דרג ביניים	דרג בכיר
עובדים ערבים	49%	34%	15%
כלל העובדים	38%	38%	20%

טבלה 4: הדירוגים שבהם הועסק השיעור הגדול 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 השיעור קטן מ-3%.

טבלה 5: הדירוגים המקצועיים במערכת הבריאות שבהם שיעור העובדים הערבים מכלל העובדים בדירוג היה גדול מ-20%, 2019³⁴

אחיות	פיזיותרפיסטים	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 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 מכלל העובדים במיניסטריונים, וסימון אם עמדו ביעד הממשלתי להעסקת בני האוכלוסייה הערבית, 2019³⁶

יעד	שיעור הערבים	המיניסטריון	יעד	שיעור הערבים	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%	רה"מ	✘	7.4%	חקלאות
✘	2.7%	חוץ	✘	7%	שוויון חברתי
✘	1.4%	עלייה וקליטה	✘	6.9%	משפטים
✘	0%	שירותי דת	✘	6.4%	אוצר

³⁴ איאת רחאל, מנהלת תחום שותפויות ומדיניות גיוון תעסוקתי בנציבות שירות המדינה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 21 ביוני 2020.

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

³⁶ מיניסטריון הוא משרד ממשלתי שבראשו עומד שר, לרבות כל יחידות הסמך הכפופות לו. בסך הכול יש 22 מיניסטריונים ללא משרד הביטחון.

טבלה 8: מספר המועמדויות הממוצע למרכז במכרזים שיועדו לכל אחת

מהקבוצות הזכאיות לייצוג הולם, 2019³⁷

מוצע מועמדויות למכרז	חברה חרדית	חברה ערבית	אנשים עם מוגבלות	יוצאי אתיופיה
34	21	11	8	

טבלה 9: שיעורי העמידה בתנאי הסף במכרזים מיועדים ובמכרזים כלליים, 2019³⁸

שיעור מועמדויות 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 בחינוך ומכרזים, נציבות שירות המדינה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 22 ביוני 2020;

³⁸ הנ"ל, 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 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: דוח גיוון וייצוג בשירות המדינה לשנת תשע"ח-תשע"ט, 2019](#), מאי 2020, עמ' 40.