



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

נתונים על ייצוג הולם של עולים בשירות המדינה

מוגש לוועדת העלייה, הקליטה והתפוצות

י' בשבת תשע"ז

6 בפברואר 2017

כתיבה: צח בן יהודה

אישור: אורלי אלמגור לוטן, ראש צוות

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

תוכן העניינים

3	תמצית
5	1. רקע
6	2. נתוני נציבות שירות המדינה
10	2.1. נתוני העסקת עולים במשרדי ממשלה ויחידות הסמך (ללא מערכת הבריאות)
14	2.2. נתוני העסקת עולים במערכת בריאות הציבור
17	3. גופים נוספים בשירות המדינה
17	3.1. הכנסת
18	3.2. שופטים ורשמים
18	3.3. המוסד לביטוח לאומי
20	3.4. משטרת ישראל ומשמר הגבול
22	3.5. שירות בתי הסוהר
23	3.6. משרד החינוך
25	3.7. משרד הביטחון
25	3.8. צה"ל
27	מקורות
29	נספח 1 – מועסקים במשרדי ממשלה ויחידות הסמך (שאינן מערכת הבריאות)
31	נספח 2 – מועסקים במערכת הבריאות



מסמך זה נכתב לקראת דיון בוועדת העלייה, הקליטה והתפוצות של הכנסת בנושא שילוב עולים חדשים בשירות המדינה ובמשרדי הממשלה. במסמך יוצגו נתונים על העסקה ישירה של עולים ועולים חדשים (כפי שיוגדרו בהמשך המסמך) ביחידות השונות של שירות המדינה, וכן בצה"ל.

תמצית

חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 קבע חובה לתת ביטוי הולם לייצוגן של קבוצות אוכלוסייה מסוימות בקרב העובדים בשירות המדינה. בתיקון לחוק זה שהתקבל בסוף שנת 2016 התווספה גם חובה לייצוג הולם לעולים חדשים.

לשם כתיבת מסמך זה פנה מרכז המחקר והמידע של הכנסת למספר גופים בכדי לקבל נתונים אודות עולים ועולים חדשים המועסקים בהם, וכן (במידת האפשר) נתונים אודות מועמדות של עולים ועולים חדשים לעבודה. לצורך המסמך (וכן בפניות לגופים) נעשה שימוש בהגדרות האלה:

- **עולה** (או עולה ותיק) - כל אדם שעלה לישראל בין השנים 1989-2004;
- **עולה חדש** - כל אדם שעלה לישראל מאז 1 בינואר 2005 (12 שנים בארץ), וזאת לאור ההגדרה בתיקון לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959;
- כמו כן, התבקשו נתונים בהתייחס רק לעובדים בתקן ולא למתמחים או סטודנטים.

בסקירה להלן יוצגו נתוני ההעסקה של עולים ועולים חדשים ביחידות שונות של שירות המדינה ובצה"ל, על פי ההגדרות שלעיל. **מהסקירה עולות הנקודות האלה:**

- לפי נתוני נציבות שירות המדינה, בשירות המדינה מועסקים 71,186 עובדים (ללא מתמחים וסטודנטים) ב-96 משרדי ממשלה, יחידות מערכת הבריאות ויחידות סמך ממשלתיות. מתוך כלל העובדים יש 11,592 עולים (16.3%) ובנוסף 638 עולים חדשים (0.9%). **העולים והעולים החדשים מהווים יחד 17.2% מכלל העובדים בשירות המדינה.**
- **שיעור העולים והעולים החדשים בקרב המועסקים במערכת הבריאות גבוה פי ארבעה משיעורם בקרב המועסקים ביחידות שאינן מערכת הבריאות:** ב-64 משרדי הממשלה ויחידות הסמך ללא מערכת הבריאות מועסקים 39,752 עובדים, מתוכם 2,837 עולים ובנוסף 89 עולים חדשים - כלומר כלל העולים מהווים כ-7% מהעובדים; ב-32 יחידות מערכת הבריאות מועסקים 31,434 עובדים, מתוכם 8,755 עולים ובנוסף 549 עולים חדשים - כלומר כלל העולים מהווים כ-30% מהעובדים.
- מרב העולים והעולים החדשים המועסקים בכלל שירות המדינה הם עולי **מדינות ברית המועצות לשעבר**, והם מהווים 88.7% מהעולים והעולים החדשים המועסקים בשירות המדינה, ו-14.5% מכלל המועסקים בשירות המדינה. עולי **אתיופיה** הם הקבוצה השנייה בגודלה של עולים המועסקים בשירות המדינה, ומהווים 1.17% מכלל המועסקים בו.
- **במשרדי הממשלה וביחידות הסמך (ללא מערכת הבריאות)** הדירוג המנהלי הוא הדירוג בו מועסק המספר הגדול ביותר של עובדים, הן בקרב כלל העובדים והן בקרב העולים; 53% מהעובדים בשירות המדינה ו-44% מכלל העולים בשירות המדינה מועסקים בדירוג המנהלי.
- **ביחידות מערכת הבריאות** דירוג האחיות הוא הדירוג בו מועסק המספר הגדול ביותר של עובדים; 41% מכלל העובדים במערכת הבריאות ו-52% מכלל העולים העובדים בה מועסקים בדירוג האחיות.
- **במשרדי הממשלה וביחידות הסמך (ללא מערכת הבריאות)** שיעור העולים בדרגות השכר הנמוכות, גבוה משמעותית משיעור כלל העובדים בדרגות אלה: כ-48% מהעולים והעולים החדשים מועסקים



בדרגות הנמוכות, לעומת שיעור של 30% בקרב כלל העובדים. היות ובשירות המדינה דרגתו של עובד נגזרת במידה רבה מהוותק שלו בשירות, יש מקום להניח כי שיעורם הגבוה יחסית של העולים בדרגות שכר נמוכות מושפע גם ממינועט שנות ותק בשירות המדינה. ואכן, מנתוני הנציבות עולה כי כרבע מהעולים העובדים בשירות המדינה נקלטו לעבודה בו בשלוש השנים האחרונות.

- גם ביחידות מערכת הבריאות שיעור העולים בדרגות השכר הנמוכות גבוה יותר משיעור המועסקים בדרגות הנמוכות בקרב כלל העובדים, אם כי הפער מצומצם יותר מאשר ביחידות האחרות בשירות המדינה: כ-87% מהעולים והעולים החדשים במערכת הבריאות מועסקים בדרגות השכר הנמוכות לעומת 78% מכלל העובדים במערכת. בהקשר זה נציין, כי כ-18.4% מהעולים העובדים במערכת הבריאות נקלטו לעבודה בה שלוש השנים האחרונות.

- במהלך שנת 2016, לפחות 10% מכלל המועמדיות ליחידות שירות המדינה (ללא מערכת הבריאות) היו של עולים ועולים חדשים. לפחות 14% מכלל המועמדיות למערכת הבריאות היו של עולים ועולים חדשים.

- במסמך מובאים גם נתונים על העסקת עולים ועולים חדשים בגופים נוספים בשירות המדינה. כך למשל, בכנסת ישראל שיעור העולים והעולים החדשים מתוך כלל העובדים עומד על 8.2%; בהנהלת בתי המשפט 0.8% מהשופטים הם עולים; במוסד לביטוח לאומי שיעור העולים והעולים החדשים מתוך כלל העובדים עומד על 5.7%; במשטרת ישראל שיעור העולים עומד על כ-9% מתוך כלל המשרתים במשטרה, וכ-7% מתוך המשרתים במשמר הגבול.

- בקרב כלל עובדי ההוראה במערכת החינוך, שיעור העולים והעולים החדשים עמד בשנת הלימודים תשע"ז על 5.5%. שיעור העולים מעובדי ההוראה בחטיבת הביניים הוא הגבוה ביותר ועומד על 7.2%, ושיעורם בקרב עובדי ההוראה בגני הילדים הוא הנמוך ביותר ועומד על 4.8%. שיעור העולים בקרב עובדי הוראה בחינוך הממלכתי עומד על 5.8%, בחינוך הממלכתי דתי שיעורם עומד על 5.1%, ובחינוך החרדי שיעורם עומד על 4.4%.

- יצוין שמשירות בתי הסוהר לא נמסרו נתונים אודות מספר העולים המועסקים בשירות; ממשרד הביטחון התקבל מענה חלקי בלבד באופן שאינו מאפשר להסיק את שיעור העולים המועסקים בו וכן יש קושי בהסקת מסקנות לגבי שילוב עולים ועולים חדשים בשירות קבע בצה"ל.



1. רקע

עידוד עלייה וקליטה מוצלחת הם חלק מהאתגרים העומדים בפני מדינת ישראל. קליטה מוצלחת של עולה תלויה ביכולתו להשתלב ברבדים השונים של החיים, ואחד המרכזיים שבהם הוא תחום התעסוקה. חשיבות התעסוקה נובעת הן מהיותה מקור לפרנסה ולהתבססות כלכלית, והן מהאפשרות של הגשמה עצמית הגלומה בה. יתר על כן, התעסוקה משפיעה על ממדים נוספים של הקליטה, כגון לימוד השפה העברית, יצירת קשרים חברתיים ותחושת השתייכות, ואפשרות של המשכיות בקריירה שבה עסק העולה בארץ המוצא. מנקודת המבט של המדינה, השתלבות אפקטיבית של העולים בתעסוקה מגדילה את תרומתם להתפתחות הכלכלית-חברתית של המדינה, ובמקביל מונעת מצבים שבהם עולים הופכים להיות תלויים במדינה או נתמכים על-ידה.¹

חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן: חוק שירות המדינה) קבע חובה לתת ביטוי הולם לייצוגן של קבוצות אוכלוסייה מסוימות בקרב העובדים בשירות המדינה. החובה מתייחסת לייצוג הולם בכלל הדרגות והמקצועות, בכל משרד ובכל יחידת סמך, בנסיבות העניין. בתיקון לחוק זה משנת 2016, נקבע כי עולים חדשים הם קבוצת אוכלוסייה שיש להעניק לנמנים עליה ייצוג הולם בקרב העובדים בשירות המדינה. זאת "לנוכח הקשיים שעולים חדשים מתמודדים עמם, וייצוגם הנמוך בחלק ממשרדי הממשלה".² **החוק הגדיר עולה חדש "כמי שעלה לישראל בהיותו בגיר וטרם עברו 12 שנים מיום עלייתו"** (סעיף 15א(ט) לחוק שירות המדינה). יצוין, כי לפי סעיף 2 לחוק שירות המדינה, החוק אינו חל על גופים שונים ובהם המשטרה, שירות בתי הסוהר וצה"ל.³

בהנחיה של נציב שירות המדינה לתכנון בתחום האנושי לשנת העבודה 2017, נכתב ש"לגיוון תעסוקתי וייצוג הולם של אוכלוסיות שונות בשירות המדינה ישנו ערך חברתי רב, וכמעסיק הגדול במשק – חשיבות סמלית וערכית עליונה לכלל אזרחי המדינה".⁴ בהמשך אותה ההנחיה נכתב כי מדיניות הנציבות היא להבטיח את הייצוג ההולם בכל הדרגים בשירות המדינה, והסמנכ"לים הבכירים להון אנושי בשירות המדינה מונחים במסגרתה כיצד לבנות תכנית עבודה שנתית להון האנושי, שתבטיח ייצוג הולם לאוכלוסיות המוגדרות בחוק.

במרכז המחקר והמידע של הכנסת התקבלו מנציבות שירות המדינה נתונים שהתייחסו ל-96 יחידות הכפופות לה: משרדי ממשלה, מרכזים רפואיים ובתי חולים ממשלתיים, לשכות בריאות, וכן יחידות הסמך הממשלתיות. בנפרד נשלחו פניות לאגף בכיר משאבי אנוש של הכנסת, להנהלת בתי המשפט לקבל נתונים על שופטים ורשמים, למוסד לביטוח לאומי לקבלת נתונים על עובדיו, למשרד לביטחון הפנים כדי לקבל נתונים על המשרתים במשטרה, בשירות בתי-הסוהר ובמשמר הגבול, למשרד החינוך לקבלת נתונים על עובדי ההוראה, ולמשרד הביטחון כדי לקבל נתונים על עובדי המשרד עצמו וכן על המשרתים בשירות

¹ מאיר-סג"ל גיוניט-מכון ברוקדייל, המשרד לקליטת עלייה, המרכז לחקר קליטת עלייה, [דפוסי השתלבות בתעסוקה של עולים חדשים גילאי 22-64](#), יהודית קינג, אברהם וולדה-צדיק, ספטמבר 2006, בעמ' 1.

² מתוך דברי ההסבר [להצעת חוק ייצוג הולם של בני האוכלוסייה החרדית ושל עולים חדשים בשירות הציבורי \(תיקוני חקיקה\), התשע"ו-2016](#) (הצעת חוק מס' פ/1371).

³ יובהר שבמסמך זה לא יוצגו נתונים לגבי עובדי הכנסת, מבקר המדינה ונציב קבילות הציבור, וכן יחידות סמך של משרד הביטחון ומערכת הביטחון.

⁴ נציבות שירות המדינה, נציבות שירות המדינה, [הנחיות נציב שירות המדינה לתכנון בתחום ההון האנושי לשנת העבודה 2017](#), אוגוסט 2016, עמ' 16-19. יצוין כי בעת פרסום ההנחיה, טרם התקבל התיקון לחוק שהוסיף את אוכלוסיית העולים החדשים לאוכלוסיית הייצוג ההולם.



קבע בצה"ל. יוזכר, שעל פי סעיף 2 לחוק שירות המדינה, גופים כמו צה"ל, המשטרה ושירות בתי הסוהר אינם כפופים לחוק זה, ועל כן לא חלה עליהם חובת ייצוג הולם.

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בין השנים 1989-2015 עלו לישראל כ-1,343,641 עולים, כ-85% מהם עלו בין השנים 1989-2004.⁵ בסוף שנת 2015 אוכלוסיית ישראל מנתה 8,463 מיליון איש מכאן שהעולים היו כ-15.9% מכלל אוכלוסיית ישראל.

2. נתוני נציבות שירות המדינה⁶

לפי נתוני נציבות שירות המדינה, שהופקו ב-1 בינואר 2017, בשירות המדינה מועסקים 71,186 עובדים ב-96 משרדי ממשלה, יחידות מערכת הבריאות ויחידות סמך ממשלתיות.⁷ מתוך כלל העובדים יש 11,592 עולים (16.3%) ובנוסף 638 עולים חדשים (0.9%). **העולים והעולים החדשים מהווים יחד 17.2% מכלל העובדים בשירות המדינה.**⁸ בשל מאפיינים שונים של היחידות השונות בשירות המדינה, וכן לאור שיעור גבוה יחסית של עולים ועולים חדשים במערכת הבריאות לעומת שאר היחידות, בהמשך סקירה זו יופרדו נתוני 32 יחידות מערכת הבריאות (בתי חולים, לשכות בריאות, מרכזים רפואיים, מרכזים גריאטריים ומוסדות בריאות הנפש) מנתוני 64 משרדי הממשלה ויחידות הסמך הממשלתיות (רשויות, מינהלים וכיוצא בזאת).⁹ לפירוט מספר העובדים הכולל ומספר העולים והעולים החדשים בכל יחידה, ראו בטבלאות שבנספחים 1 ו-2.

לפי נתוני נציבות שירות המדינה, ב-64 משרדי הממשלה ויחידות הסמך (ללא מערכת הבריאות) מועסקים 39,752 עובדים, מתוכם 2,837 עולים ובנוסף 89 עולים חדשים. ב-32 יחידות מערכת הבריאות מועסקים 31,434 עובדים, מתוכם 8,755 עולים ובנוסף 549 עולים חדשים.¹⁰ בגרף להלן מוצגים שיעור העולים והעולים החדשים ביחידות מערכת הבריאות, לצד שיעורם ביתר יחידות נציבות שירות המדינה (משרדי הממשלה ויחידות הסמך).¹¹

⁵ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [השתנות הסטטיסטי לישראל לשנת 2016](#), לוח 4.2 [עולים לפי תקופת עלייה ויבשת מגורים אחרונה](#), תאריך כניסה: 11 בינואר 2017.

⁶ יצוין כי עיקר הנתונים מנציבות שירות המדינה הופקו ב-1 בינואר 2017. היות ומדובר בתחילת שנה, בחלק מהמקרים נתוני ההעסקה, שינוי דרגה וכיוצא בזאת מעודכנים בדיעבד על ידי היחידות השונות, ולכן חלק מהנתונים שהופקו מאוחר יותר, אינם חופפים במדויק את הנתונים שהופקו בפעם הראשונה. איילת מיכאל, אגף בכיר מערכות מידע, נציבות שירות המדינה, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, שיחת טלפון, 25 בינואר 2017.

⁷ יובהר כי בכלל שירות המדינה מועסקים 76,159 עובדים, מספר זה כולל סטודנטים ומתמחים, אך כפי שהוגדר, מסמך זה עוסק רק בעובדים בתקן, ללא מתמחים או סטודנטים.

⁸ בסקירה של מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא נתונים על העסקה ישירה של עולים בשירות המדינה מיוני 2014, עלה כי באותה תקופה הועסקו בשירות המדינה 71,656 עובדים, ושיעור העולים (שעלו מאז שנת 1989) מתוכם היה כ-16%. להרחבה ראו: גדעון זעירא, [נתונים על העסקה ישירה של עולים בשירות המדינה](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 17 ביוני 2014.

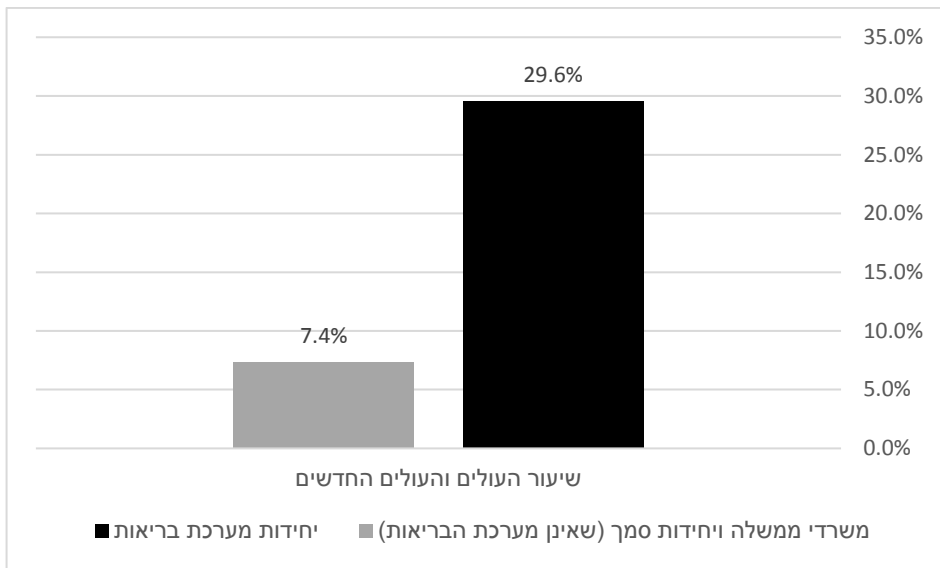
⁹ איילת מיכאל, אגף בכיר מערכות מידע, נציבות שירות המדינה, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 2 בינואר 2017; 23 בינואר 2017.

¹⁰ איילת מיכאל, אגף בכיר מערכות מידע, נציבות שירות המדינה, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 2 בינואר 2017; 23 בינואר 2017.

¹¹ יצוין כי במסגרת סקירה זו, נתוני העובדים במשרד הבריאות עצמו צורפו לנתוני משרדי הממשלה ויחידות הסמך (ללא מערכת הבריאות).



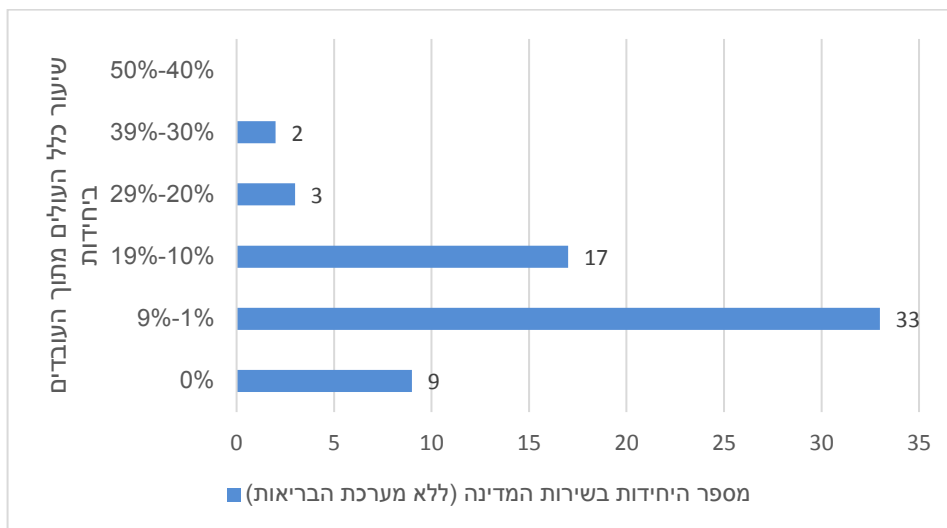
גרף מס' 1 – שיעור העולים והעולים החדשים מתוך כלל העובדים במשרדי ממשלה ויחידות סמך (ללא מערכת הבריאות) ושיעורם במערכת הבריאות¹²



מהגרף עולה, שקיים פער ברור בין שיעור העולים והעולים החדשים מתוך המועסקים ביחידות מערכת הבריאות - אשר עומד על כ-30% - לבין שיעורם בקרב המועסקים היחידות אחרות בשירות המדינה - כ-7% בלבד. כלומר, שיעור העולים והעולים החדשים בקרב המועסקים במערכת הבריאות גבוה פי ארבעה משיעורם בקרב המועסקים ביחידות שאינן מערכת הבריאות.

בשני הגרפים להלן קובצו יחידות שירות המדינה לקבוצות על-פי שיעור העולים והעולים החדשים המועסקים בהן.

גרף מס' 2 – מספר משרדי הממשלה ויחידות הסמך (ללא מערכת הבריאות) בחלוקה לפי שיעור העולים והעולים החדשים המועסקים בהם¹³



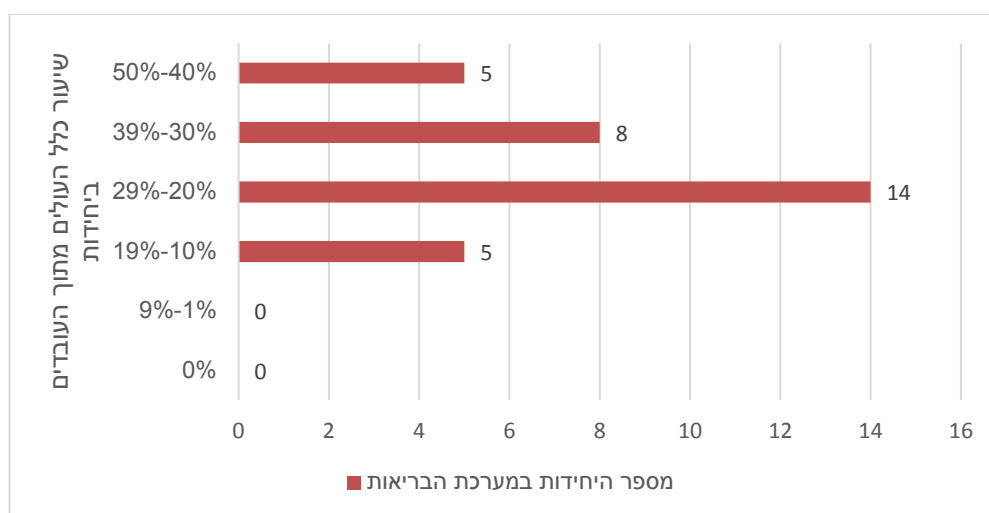
¹² איילת מיכאל, אגף בכיר מערכות מידע, נציבות שירות המדינה, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 2 בינואר 2017 ; 23 בינואר 2017.

¹³ ש.ם.



מהגרף עולה, שמתוך כלל משרדי הממשלה ויחידות הסמך (שאינן מערכת הבריאות), יש תשע יחידות שלא מועסק בהן אף עולה או עולה חדש.¹⁴ עוד עולה, שבמרבית היחידות (33) שיעור העולים והעולים החדשים היה פחות מ-10%. ב-17 יחידות שיעור העולים והעולים החדשים 10%-19%; בשלוש יחידות שיעורם היה 20%-29%; ובשתי יחידות בלבד שיעור העולים והעולים החדשים עלה על 30% מתוך כלל העובדים.¹⁵

גרף מס' 3 – מספר יחידות מערכת הבריאות בחלוקה לפי שיעור העולים והעולים החדשים המועסקים בהן¹⁶



ביחידות מערכת הבריאות עולה תמונה שונה מאשר ביתר יחידות שירות המדינה, כאשר שיעור העולים והעולים החדשים מתוך כלל העובדים עמד על לפחות 10% בכל היחידות; ב-16 יחידות שיעור העולים והעולים החדשים מתוך כלל העובדים היה 20%-29%; בשבע יחידות שיעורם היה 30%-39%; ובארבע יחידות שיעורם עלה על 40% מתוך כלל העובדים.

באשר למדינות המוצא העיקריות מהן עלו העולים והעולים החדשים המועסקים בכלל שירות המדינה (כולל יחידות מערכת הבריאות), מנתוני נציבות שירות המדינה עולה:¹⁷

- מרב העולים והעולים החדשים המועסקים בשירות המדינה הם עולי מדינות ברית המועצות לשעבר,¹⁸ והם מהווים 88.7% מהעולים והעולים החדשים המועסקים בשירות המדינה, ו-14.5% מכלל המועסקים בשירות המדינה. יצוין, כי שיעורם הממוצע של עולי ברית המועצות לשעבר בקרב העובדים בשירות המדינה דומה לשיעורם בכלל האוכלוסייה בישראל.¹⁹

¹⁴ המשרדים והיחידות בהם אין אף עולה הם: המשרד למודיעין; המשרד לשוויון חברתי; המשרד לשיתוף פעולה אזורי; המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל; הרבנות הראשית; הרשות להתחדשות עירונית; הרשות לשוק ההון; משרד ירושלים ומורשת; נמל חדרה.

¹⁵ מדובר על משרד העלייה והקליטה והשירותים הווטרנריים ובריאות המקנה (יחידת סמך במשרד החקלאות ופיתוח הכפר).
¹⁶ שם.

¹⁷ איילת מיכאל, אגף בכיר מערכות מידע, נציבות שירות המדינה, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 2 בינואר 2017; 23 בינואר 2017.

¹⁸ מדינות ברית המועצות לשעבר הן: אוזבקיסטן; אוקראינה; אזרבייג'ן; אסטוניה; ארמניה; גאורגיה; רוסיה; טג'יקיסטן; טורקמניסטן; לטביה; ליטא; מולדביה; קזחסטן; קירגיסטן; רוסיה הלבנה (בלארוס).

¹⁹ בסוף שנת 2015 אוכלוסיית ישראל מנתה 8,463 מיליון איש. בין השנים 1990-2015 עלו לישראל כ-1.04 מיליון איש ממדינות ברית המועצות לשעבר, כלומר, הם היו בסוף שנת 2015 כ-12% מכלל האוכלוסייה בישראל. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הירחון הסטטיסטי לישראל, [לוח ב/1 – אוכלוסייה, לפי קבוצות אוכלוסייה](#), תאריך עדכון: 1 בינואר 2017;



- עולי **אתיופיה** הם הקבוצה השנייה בגודלה של עולים המועסקים בשירות המדינה, והם 1.17% מכלל המועסקים בו.²⁰ יצוין, כי בין השנים 1990-2015 עלו לישראל 75,474 עולים מאתיופיה, שהיו בסוף שנת 2015 כ-0.9% מכלל האוכלוסייה.²¹
 - שאר העולים והעולים החדשים העובדים בשירות המדינה הגיעו מארצות הברית (0.24% מתוך כלל המועסקים בשירות המדינה ושיעורם באוכלוסייה בסוף 2015 היה 0.5%); מארגנטינה (0.20% מתוך כלל המועסקים בשירות המדינה, ושיעורם באוכלוסייה בסוף 2015 היה 0.25%); מצרפת (0.17% מתוך כלל המועסקים בשירות המדינה, ושיעורם באוכלוסייה בסוף שנת 2015 היה 0.46%).²² יתר העולים הגיעו ממגוון מדינות אחרות.
 - יצוין, כי יש 38 עובדים שלא דווחה המדינה ממנה הם עלו.
- בהתייחס לחלוקה המגדרית של העולים והעולות המועסקים בשירות המדינה עולה, כי בדומה למצב בקרב כלל העובדים והעובדות בשירות המדינה ויחידות הסמך - בו נשים הן רוב העובדים (62%, נכון לסוף שנת 2014),²³ כך גם בקרב העולים והעולות החדשים בשירות המדינה: בסוף שנת 2016, כ-70% מכלל העולים והעולות החדשים בשירות המדינה היו נשים, וכ-30% היו גברים.²⁴
- בשני תתי-הפרק שלהלן יוצגו נתונים על העסקת עולים ועולות חדשים במשרדי הממשלה ויחידות הסמך (ללא מערכת הבריאות), ולאחר מכן יוצגו נתוני העסקת עולים ועולות חדשים ביחידות מערכת הבריאות.

השנתון הסטטיסטי לישראל לשנת 2016, [לוח 4.4 עולים לפי תקופת עלייה, ארץ לידה וארץ מגורים אחרונה](#), תאריך פרסום: 28 ביולי 2016.

²⁰ יצוין כי בשנת 2015 שיעורם של יוצאי אתיופיה בקרב עובדי המדינה עמד על 1.63%, יובהר כי מסמך זה מתמקד בעולי אתיופיה שהם חלק מיוצאי אתיופיה. מטבע הדברים שיעור כלל יוצאי אתיופיה בקרב עובדי המדינה גבוה יותר לעומת שיעור עולי אתיופיה. נציבות שירות המדינה, [ייצוג הולם ליוצאי אתיופיה בשירות המדינה – דוח לשנת 2015](#), תאריך כניסה: 29 בינואר 2017.

²¹ השנתון הסטטיסטי לישראל לשנת 2016, [לוח 4.4 עולים לפי תקופת עלייה, ארץ לידה וארץ מגורים אחרונה](#), תאריך כניסה: 23 בינואר 2017.

²² ש.ם.

²³ נציבות שירות המדינה, האגף לשוויון מגדרי וקידום נשים, [מובילות שינוי – דוח פעילות לשנים 2014-2015](#), פברואר 2016, עמ' 32.

²⁴ איילת מיכאל, אגף בכיר מערכות מידע, נציבות שירות המדינה, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 2 בינואר 2017.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

2.1. נתוני העסקת עולים במשרדי ממשלה ויחידות הסמך (ללא מערכת הבריאות)

כאמור, על-פי נתוני נציבות שירות המדינה, ב-27 משרדי הממשלה וב-37 יחידות הסמך מועסקים בסך הכול 39,752 עובדים; מתוכם 2,837 עולים ובנוסף 89 עולים חדשים, **המהווים יחד כ-7.3% מכלל המועסקים ביחידות השונות בשירות המדינה (ללא מערכת הבריאות).**

על מנת לקבל אינדיקציה על סוגי התפקידים בהם משתלבים העולים בשירות המדינה, ביקשנו לקבל את התפלגות העולים לפי הדירוגים בהם הם מועסקים.²⁵ הנתונים מוצגים בטבלה הבאה.

טבלה מס' 1 – עולים ועולים חדשים המועסקים ביחידות השונות בשירות המדינה (ללא מערכת הבריאות) בפירוט לפי דירוג²⁶

מספר העולים החדשים בדירוג	מספר העולים בדירוג	סך כולל העולים והעולים בדירוג החדשים	מספר המועסקים בדירוג ²⁷	דירוג
32	1,248	1,280	20,333	מנהלי
19	474	493	6,860	מח"י ²⁸
6	122	128	3,166	משפטנים, פרקליטים וסגורים ציבוריים
15	464	479	2,180	מהנדסים
4	113	117	2,095	רשות הכבאות
1	62	63	1,229	עובדים סוציאליים
8	194	202	884	כל שאר הדירוגים ²⁹
0	13	13	732	מפקחים ³⁰
1	63	64	454	הנדסאים/טכנאים
0	10	10	284	הוראה
2	21	23	239	עובדי מחקר
1	53	54	235	אחיות
89	2,837	2,926	38,691	סך הכול

²⁵ להסבר לגבי הדירוגים השונים, ראו: נציבות שירות המדינה, תקנון שירות המדינה (תקשי"ר), [פרק 01.11 מונחים שכיחים](#), תאריך כניסה: 26 בינואר 2017.

²⁶ איילת מיכאל, אגף בכיר מערכות מידע, נציבות שירות המדינה, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 2 בינואר 2017.

²⁷ יובהר כי ההבדל במספר הכולל של המועסקים בדירוג המוצג בטבלה לבין זה שהוצג בתחילת הפרק נובע מזמני שליפה שונים של הנתונים. איילת מיכאל, אגף בכיר מערכות מידע, נציבות שירות המדינה, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, שיחת טלפון, 25 בינואר 2017.

²⁸ מדעי החברה והרוח.

²⁹ בכל שאר הדירוגים נכללים הדירוגים הבאים: כלכלנים נבחנים, פיזיותרפיסטים, עיתונאים, עיתונאי הרשות, רופאים, וטרנרים, ביוכימאי-מקרובי, רוקחים, אחיות לבריאות הציבור, פארארפואיים, מרפאים בעיסוק, מוקבלים לשופטים, חסוי, חוזים מיוחדים, חוקרי מ"ד, קברניטי גלובלי, קברניטי לא גלובלי, ש. כולל מאבטחים, אקדמאי-חדש, משפטנים-חדש, עמ"י, וכן מקרים בהם הדירוג היה ריק.

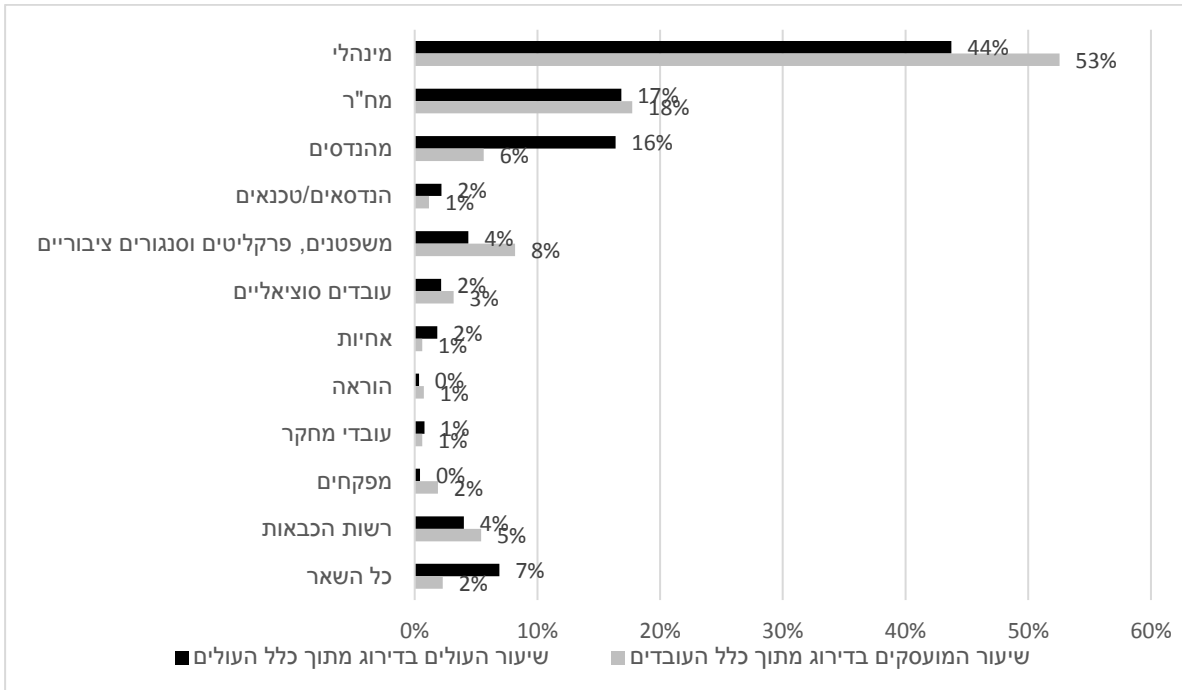
³⁰ תחת מפקחים נכללו מפקחי הדירוגים הבאים: מפקח ימי, מפקחים נספחים א, ב, ג, ה, ז, ח.



מהטבלה עולה, כי הן בקרב כלל העובדים והן בקרב העולים והעולים החדשים - הדירוג המנהלי הוא הדירוג בו מועסקים מרבית העובדים (20,333 עובדים, מהם 1,280 עולים ועולים חדשים). דירוג המח"ר הוא הדירוג השני בגודלו הן בקרב כלל העובדים (6,860) והן בקרב כלל העולים (493).

על מנת לראות האם קיימים הבדלים בדירוגים בהם מועסקים העולים ביחס לדירוגים בהם מועסקים כלל העובדים בשירות המדינה, בגרף שלהלן יוצגו שיעורי העובדים בכל דירוג מתוך כלל העובדים, בהשוואה לשיעור העולים בכל דירוג מתוך כלל העולים:

גרף מס' 4 – שיעור העובדים בכל דירוג בהשוואה לשיעור כלל העולים בכל דירוג ביחידות שירות המדינה (ללא מערכת הבריאות)



מהגרף עולה, שברוב הדירוגים שיעור העולים המועסקים בדירוג דומה לשיעור המועסקים בקרב כלל העובדים; עם זאת, בחלק מהדירוגים יש הבדלים משמעותיים בין שיעור העולים המועסקים בהם לבין השיעור המקביל בקרב כלל המועסקים בשירות המדינה. כך למשל, שיעור המועסקים בדירוג המנהלי מתוך כלל העובדים עומד על 53%, ואילו שיעור כלל העולים המועסקים בדירוג זה עומד על 44% מכלל העולים המועסקים בשירות המדינה. מנגד, שיעור העולים המועסקים בדירוג המהנדסים הוא 16%, יותר מכפול משיעור המועסקים בדירוג זה בקרב כלל המועסקים בשירות המדינה - 6%.

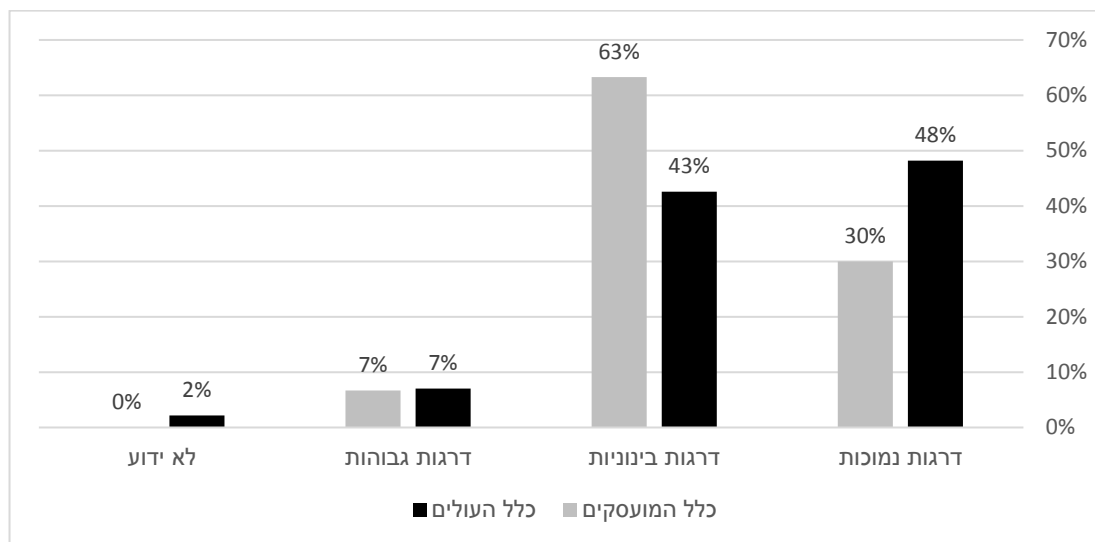
דרך נוספת לבחון את שילובם של העולים בשירות המדינה היא על פי **הדרגות** בהן הם מועסקים, שהן גורם משמעותי בקביעת שכרם של העובדים. יצוין, כי הדרגה בשירות המדינה נגזרת במקרים רבים מהוותק של העובד בשירות; כפי שיוצג בהמשך הפרק, חלק לא מבוטל מהעולים נקלטו לעבודה בשירות המדינה בשנים האחרונות, כך שלא צברו מספיק ותק להגיע לדרגות הגבוהות יותר. בגרף הבא ניתן לראות השוואה בין התפלגות כלל המועסקים בשירות המדינה בין שלוש קבוצות של דרגות העסקה לבין התפלגות העולים בשירות המדינה בין אותן שלוש קבוצות של דרגות, כמפורט להלן:³¹

³¹ נתוני העסקה לפי דרגות שכר התקבלו ממיכאל איילת, אגף בכיר מערכות מידע, נציבות שירות המדינה, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 2 בינואר 2017, 23 בינואר 2017; שיחת טלפון, 25 בינואר 2017.



- **דרגות שכר נמוכות** - 34-39 בדירוג המח"ר ומקבילותיו ;
- **בדרגות שכר בינוניות** - 40-42 בדירוג המח"ר ומקבילותיו ;
- **בדרגות שכר גבוהות** - 43 ומעלה בדירוג המח"ר ומקבילותיו.

גרף מס' 5 – התפלגות כלל העובדים והתפלגות העולים בשירות המדינה, לפי קבוצות של דרגות שכר (ללא מערכת הבריאות) 2016



מהגרף עולה, שכ-48% מהעולים והעולים החדשים ביחידות שירות המדינה (ללא מערכת הבריאות) נמצאים בדרגות השכר הנמוכות, זאת לעומת שיעור של 30% בקרב כלל המועסקים בשירות המדינה (ללא מערכת הבריאות). כלומר, **שיעור העולים בדרגות השכר הנמוכות, גבוה משמעותית משיעור כלל העובדים בדרגות אלה**. עוד עולה כי כ-43% מהעולים והעולים החדשים ביחידות שירות המדינה נמצאים בדרגות השכר הבינוניות, לעומת שיעור של 63% בקרב כלל המועסקים בשירות המדינה. כלומר, **שיעור העולים בדרגות השכר הבינוניות, נמוך יותר משיעור כלל העובדים בדרגות אלה**. לבסוף ניתן לראות כי כ-7% מהעולים והעולים החדשים ביחידות שירות המדינה נמצאים בדרגות השכר הגבוהות, שיעור הזהה לשיעור בקרב כלל העובדים בשירות המדינה.

יש מקום להניח כי שיעורם הגבוה יחסית של העולים המצויים בדרגות הנמוכות קשור גם לזמן הקצר יחסית בו הם עובדים בשירות המדינה: לפי נתוני נציבות שירות המדינה, מתוך 2,926 העולים והעולים החדשים המועסקים ביחידות שירות המדינה (ללא מערכת הבריאות), 702 נקלטו לעבודה בין השנים 2014-2016. כלומר, כרבע (24%) מכלל העולים והעולים החדשים שמועסקים ביחידות שירות המדינה (ללא מערכת הבריאות) החלו לעבוד בה ב-3 השנים האחרונות.³² בשנת 2016 לבדה נקלטו לשירות המדינה 327 עולים ועולים חדשים ביחידות השונות של שירות המדינה שאינן מערכת הבריאות.³³

³² איילת מיכאל, אגף בכיר מערכות מידע, נציבות שירות המדינה, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 2 בינואר 2017.

³³ יובהר כי נתוני המועמדות ונתוני הקליטה אינם חופפים לחלוטין, היות ולאור תהליכי המיון חלק מהעובדים שנקלטו הגישו מועמדות בשנת 2015, ואילו חלק מהמועמדים שהגישו את מועמדותם במהלך שנת 2016 ייקלטו רק בשנת 2017.



על מנת להשלים את התמונה באשר להעסקתם של עולים בשירות המדינה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה לנציבות שירות המדינה בבקשה לקבל נתונים על **מועמדויות של עולים למשרות בשירות המדינה**. לפי נתוני נציבות שירות המדינה, במהלך שנת 2016³⁴ הוגשו 120,758 מועמדויות למשרות ביחידות השונות של שירות המדינה (ללא מערכת הבריאות),³⁵ מתוכן 10,713 מועמדויות היו של עולים (כ-8.9% מכלל המועמדויות) ו-915 מועמדויות של עולים חדשים (כ-0.8% מכלל המועמדויות). כלומר, **במהלך שנת 2016, 10% מכלל המועמדויות ליחידות שירות המדינה (ללא מערכת הבריאות) היו של עולים ועולים חדשים**. יודגש כי שדה העלייה אינו שדה חובה בעת הגשת מועמדות למשרה, כך שייתכן שהנתונים המוצגים הם בדיווח חסר.³⁶

³⁴ עד ה-22 בדצמבר 2016.

³⁵ יובהר שהנתונים מתייחסים למספר **המועמדויות** למכרזים השונים ולא לאדם. ייתכן שמועמד מסוים הגיש מספר מועמדויות למשרות שונות. גם כאן הנתונים אינם כוללים משרות סטודנט או מתמחה.

³⁶ ניילי זעפרני בן משה, מנהלת תחום איתור וגיוס מועמדים באגף בכיר בחינות ומכרזים, נציבות שירות המדינה, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 4 בינואר 2017.



2.2. נתוני העסקת עולים במערכת בריאות הציבור³⁷

כאמור, לפי נתוני נציבות שירות המדינה, ב-32 יחידות מערכת הבריאות עובדים בסך הכול 31,434 עובדים, מתוכם 8,755 עולים ו-549 עולים חדשים המהווים יחד 29.6% מכלל העובדים במערכת הבריאות. לאור שיעור הגבוה יחסית של העולים בקרב המועסקים במערכת הבריאות, יש מקום לבדוק באילו סוגי תפקידים נקלטו אותם עולים, ובפרט האם מדובר בתפקידים הדורשים השכלה גבוהה ותהליכי הכשרה. ניתן לקבל תמונה כללית לגבי תפקידים אלו מהדירוגים בהם מועסקים העולים והעולים החדשים.

טבלה מס' 2 – עולים ועולים חדשים המועסקים במערכת הבריאות, בפירוט לפי דירוג³⁸

מספר העולים החדשים בדירוג	מספר העולים בדירוג	סך כולל העולים והעולים החדשים בדירוג	מספר המועסקים בדירוג ³⁹	דירוג
152	4,698	4,850	12,864	אחיות
68	1,388	1,456	6,751	מנהלי
253	1,327	1,580	5,051	רופאים
8	96	104	1,405	מח"ר
2	225	227	1,282	אחיות לבריאות הציבור
28	333	361	897	ביוכימאי-מקרובי
0	49	49	726	עובדים סוציאליים
1	94	95	509	פארמפואיים
4	58	62	455	מרפאים בעיסוק
3	84	87	406	טכנאי רנטגן מוסמך
6	30	36	319	פיזיותרפיסטים
24	373	397	769	כל שאר הדירוגים ⁴⁰
549	8,755	9,304	31,434	סך הכול

מהטבלה עולה, כי בדירוג האחיות מועסקים מרבית העובדים (12,864) ביחידות מערכת הבריאות, והוא גם הדירוג שבו מועסקים מרבית העולים והעולים החדשים (4,850). הדירוג המנהלי הוא הדירוג השני בגודלו בקרב כלל העובדים (6,751) והשלישי בגודלו בקרב כלל העולים (1,456). דירוג הרופאים הוא הדירוג השלישי בגודלו בקרב כלל העובדים (5,051) במערכת הבריאות והשני בגודלו בקרב כלל העולים (1,580). בכדי להשלים את התמונה, בגרף להלן יוצגו שיעורי העובדים בכל דירוג מתוך כלל העובדים בהשוואה לשיעור העולים בכל דירוג מתוך כלל העולים:

³⁷ יצוין כי במסמך זה, משרד הבריאות הוגדר כחלק ממשרדי הממשלה ויחידות הסמך (ללא מערכת הבריאות).

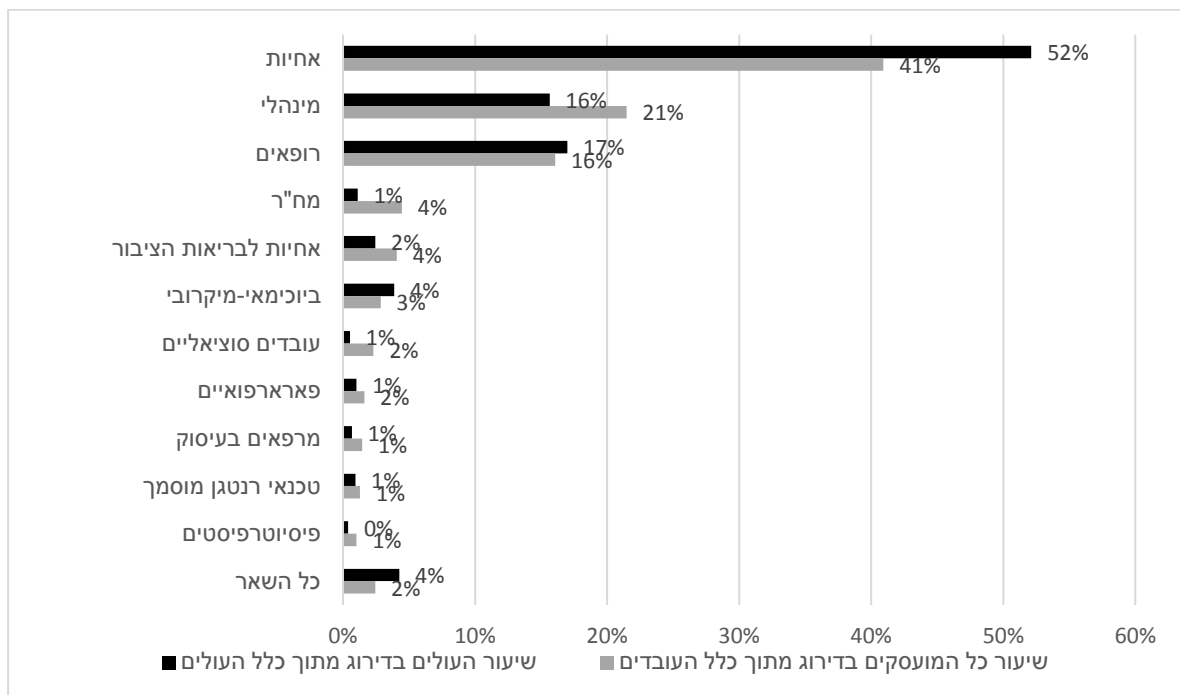
³⁸ איילת מיכאל, אגף בכיר מערכות מידע, נציבות שירות המדינה, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 2 בינואר 2017; 23 בינואר 2017.

³⁹ יובהר כי ההבדל במספר הכולל של המועסקים בדירוג המוצג בטבלה לבין זה שהוצג בתחילת הפרק נובע מזמני שליפה שונים של הנתונים. איילת מיכאל, אגף בכיר מערכות מידע, נציבות שירות המדינה, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, שיחת טלפון, 25 בינואר 2017.

⁴⁰ בכל שאר הדירוגים נכללים הדירוגים הבאים: מהנדסים, הנדסאים, טכנאים, רוקחים, משפטנים, וטרינרים, עיתונאים, עובדי מחקר, וכן מקרים בהם הדירוג היה ריק.



גרף מס' 6 – שיעור העובדים בכל דירוג בהשוואה לשיעור כלל העולים בכל דירוג ביחידות מערכת הבריאות⁴¹



מהגרף עולה, שעולים נוטים יותר להיות מועסקים בדירוג האחיות: 52% מהעולים המועסקים במערכת הבריאות מועסקים בדירוג האחיות, לעומת שיעור של 41% בקרב כלל העובדים במערכת. 17% מהעולים העובדים במערכת הבריאות מועסקים בדירוג הרופאים, בדומה לשיעור המועסקים בדירוג זה בקרב כלל העובדים. ברוב הדירוגים האחרים, שיעור המועסקים בקרב העולים דומה או נמוך במקצת מהשיעור בקרב כלל העובדים.

יוזכר, כי במרבית מקצועות הבריאות נדרשים עולים לעבור בחינות הסמכה. מנתונים שפורסמו במהלך שנת 2015 עולה שבאופן כללי שיעורי ההצלחה בקרב נבחנים בוגרי חו"ל (עולים וישראלים שלמדו בחו"ל) בבחינות הממשלתיות במקצועות הבריאות עדיין נמוכים ומרביתם לא עוברים את הבחינות, ובחלק מהמקרים אף נמוכים במידה ניכרת משיעורי ההצלחה בקרב הנבחנים בוגרי ישראל.⁴²

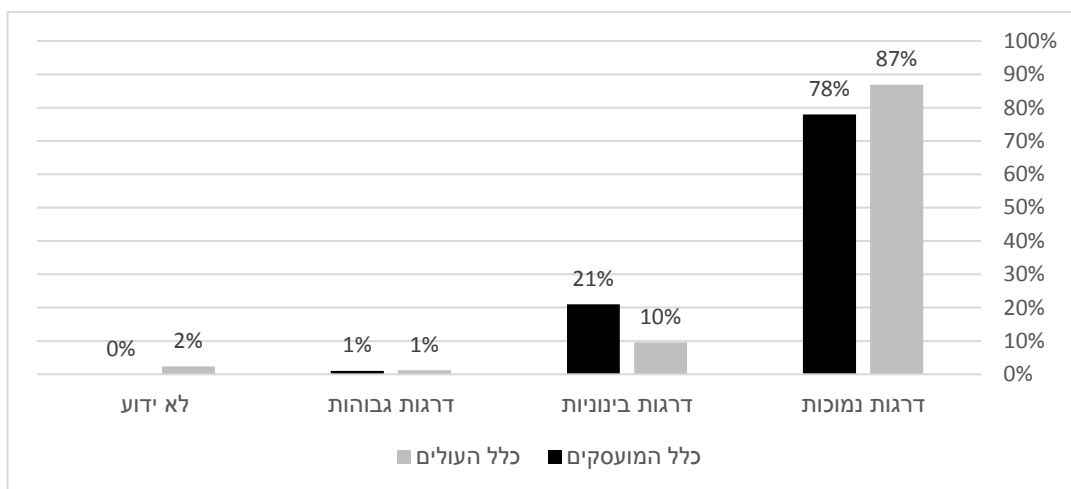
כאמור, דרך נוספת לבחון את שילובם של העולים בשירות המדינה היא על פי הדרגות בהן הם מועסקים. כאמור, הדרגה בשירות המדינה נגזרת במידה רבה מהוותק של העובד בשירות, וכפי שיוצג בהמשך הפרק, חלק לא מבוטל מהעולים נקלטו בשנים האחרונות, כך שהם לא צברו מספיק ותק בכדי להגיע לדרגות הגבוהות ביותר.

⁴¹ איילת מיכאל, אגף בכיר מערכות מידע, נציבות שירות המדינה, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 2 בינואר 2017.

⁴² להרחבה ראו: פלורה קוד דבידוביץ', [יישום החלטת הממשלה מס' 2225 בדבר הסרת חסמים בתעסוקת עולים בעלי מקצוע בתחום הבריאות](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 19 בנובמבר 2015.



גרף מס' 7 – התפלגות כלל העובדים והתפלגות כלל העולים בין שלוש קבוצות של דרגות שכר ביחידות מערכת הבריאות (2016)⁴³



מהגרף עולה, שכ-87% מהעולים והעולים החדשים המועסקים במערכת הבריאות נמצאים בדרגות השכר הנמוכות, זאת בהשוואה לשיעור בקרב כלל המועסקים שעומד על 78%. כלומר, **שיעור העולים בדרגות השכר הנמוכות, גבוה יותר משיעור כלל העובדים בדרגות אלה**. עוד עולה כי כ-10% מהעולים והעולים החדשים המועסקים במערכת הבריאות נמצאים בדרגות השכר הבינוניות, לעומת שיעור של 21% בקרב כלל המועסקים. כלומר, **שיעור העולים בדרגות השכר הבינוניות, נמוך יותר משיעור כלל העובדים בדרגות אלה**. **שיעור העולים המועסקים בדרגות השכר הגבוהות – 1% – זהה לשיעור בקרב כלל העובדים**.

כפי שצוין לעיל ביחס לדרגותיהם של העולים ביתר יחידות שירות המדינה, יש מקום להניח כי שיעורם הגבוה יחסית של העולים המועסקים בדרגות שכר נמוכות קשור לוותק קצר יחסית בשירות המדינה.

מנתוני הנציבות עולה, שמתוך 9,304 העולים והעולים החדשים המועסקים ביחידות מערכת הבריאות, 1,712 (18.4%) נקלטו לעבודה בין השנים 2014-2016. בשנת 2016 לבדה נקלטו לעבודה במערכת הבריאות 686 עולים ועולים חדשים.⁴⁴

בכדי להשלים את תמונת העסקתם של עולים במערכת הבריאות, להלן נתונים על מועמדויות של עולים למשרות במערכת. על פי נתוני נציבות שירות המדינה, במהלך שנת 2016⁴⁵ הוגשו 15,468 מועמדויות למשרות ביחידות מערכת הבריאות,⁴⁶ מתוכן 1,948 מועמדויות היו של עולים (12.6%) ו-211 של עולים חדשים (1.3%).⁴⁷ כלומר, במהלך שנת 2016, 14% מכלל המועמדויות למערכת הבריאות היו של עולים

⁴³ יצוין כי הנתון של כלל העובדים מתייחס רק לבתי החולים הממשלתיים. איילת מיכאל, אגף בכיר מערכות מידע, נציבות שירות המדינה, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 2 בינואר 2017; 23 בינואר 2017.

⁴⁴ שם.

⁴⁵ יובהר שהנתונים מתייחסים לתקופה שבין 1 בינואר 2016 ועד 22 בדצמבר 2016.

⁴⁶ יובהר שהנתון מתייחס למועמדויות למכרזים שונים ולא לאדם, כך שיתכן שמועמד מסוים הגיש כמה מועמדויות למשרות שונות. כמו כן, הנתונים אינם כוללים משרות סטודנט או מתמחה.

⁴⁷ ניילי זעפרני בן משה, מנהלת תחום איתור וגיוס מועמדים באגף בכיר בחינוך ומכרזים, נציבות שירות המדינה, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 4 בינואר 2017.



ועולים חדשים. נזכיר, כי שדה העלייה אינו שדה חובה בעת הגשת מועמדות למשרה, כך שייתכן שהנתונים המוצגים הם בדיווח חסר.⁴⁸

3. גופים נוספים בשירות המדינה

לבקשת ועדת העלייה, הקליטה והתפוצות של הכנסת, מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה למספר גופים נוספים שאינם כפופים לנציבות שירות המדינה בבקשה לקבל את נתוני ההעסקה של עולים ועולים חדשים בהם. הגופים אליהם נשלחו פניות הם אלה: הכנסת; הנהלת בתי המשפט (בנוגע לשופטים ורשמים); המוסד לביטוח לאומי; משטרת ישראל, משמר הגבול, ושירות בתי הסוהר (באמצעות המשרד לביטחון הפנים); משרד החינוך; משרד הביטחון וצה"ל; להלן יפורטו נתוניהם.

3.1 הכנסת

מאגף בכיר משאבי אנוש ופיתוח ארגוני של הכנסת נמסר כי בכנסת יש 533 עובדים (ללא סטודנטים ומתמחים), מתוכם 43 עולים ועולה חדש אחד, כלומר, שיעור כלל העולים מתוך עובדי הכנסת הוא 8.2%. יצוין שנתונים אלו אינם כוללים את משמר הכנסת.

טבלה מס' 3 – סך כל העובדים בכנסת ועובדים עולים ועולים חדשים בפירוט לפי דירוג (מעודכן לינואר 2017)⁴⁹

שיעור העולים והחדשים בדירוג מתוך כלל העולים	שיעור העובדים בדירוג מתוך כלל העובדים	סך כולל העובדים העולים והחדשים	סך כל העובדים	דירוג
32%	45.5%	14	243	מח"ר
48%	29%	21	154	מנהלי
5%	6%	2	33	מהנדסים, הנדסאים/טכנאים
2%	8%	1	43	משפטנים
2%	0.5%	1	3	רופאים ואחיות
11%	11%	5	57	אחרים ⁵⁰
100%	100%	44	533	סך הכול

מהטבלה עולה, שרוב עובדי הכנסת מועסקים בדירוג המח"ר ובדירוג המנהלי. בעוד שבקרב כלל העובדים שיעור המועסקים בדירוג המח"ר עומד על 45.5%, בקרב עובדי הכנסת שהם עולים השיעור עומד על 32%. מאידך, בעוד ששיעור המועסקים בדירוג המנהלי בקרב כלל העובדים עומד על 29%, שיעור העולים והעולים החדשים המועסקים בכנסת בדירוג המנהלי עומד על 48%. בדירוג המשפטנים יש ייצוג נמוך לעולים, כאשר רק עולה אחד מועסק בדירוג זה בכנסת (2% מהעובדים העולים, לעומת כ-8% מכלל העובדים בכנסת המועסקים בדירוג זה).

⁴⁸ יובהר כי נתוני המועמדות ונתוני הקליטה אינם חופפים לחלוטין, היות ולאור תהליכי המיון חלק מהעובדים שנקלטו הגישו מועמדות בשנת 2015, ואילו חלק מהמועמדים שהגישו את מועמדותם במהלך שנת 2016 ייקלטו רק בשנת 2017.

⁴⁹ דנית בהט, רכזת תחום פרט, אגף בכיר משאבי אנוש ופיתוח ארגוני, הכנסת, דוא"ל, 24 בינואר 2017.

⁵⁰ תחת אחרים יש משרות אמון, חוזי בכירים וכדומה.



מבדיקת מדינות המוצא של העולים והעולים החדשים המועסקים בכנסת עולה כי 22 עובדים הם עולי מדינות ברית המועצות לשעבר⁵¹ (51% מכלל העולים), ו-16 עובדים עלו מאתיופיה (37% מכלל העולים). שאר העולים הגיעו ממדינות אחרות.⁵²

3.2. שופטים ורשמים⁵³

מהנהלת בתי המשפט נמסרו למרכז המחקר והמידע של הכנסת הנתונים הבאים אודות מספר השופטים והרשמים שהם עולים ועולים חדשים:

טבלה מס' 4 – סך כל תקני השופטים והרשמים בהנהלת בתי המשפט ומתוכם מספר העולים

(מעודכן לינואר 2017)⁵⁴

שופטים	סך הכול	סך כל העולים	שיעור העולים מתוך סך כול השופטים/רשמים
715	6	0.8%	
73	0	0	

מהנהלת בתי המשפט נמסר כי לא מכהנים כיום שופטים העונים על ההגדרה של עולה חדש, ובקרב הרשמים אין כאלו העונים לקריטריונים של עולה, או עולה חדש. עוד נמסר כי שלושה מהשופטים הם עולים ושלוש הן עולות.⁵⁵

3.3. המוסד לביטוח לאומי

מאגף משאבי אנוש של המוסד לביטוח הלאומי נמסר למרכז המחקר והמידע של הכנסת כי במוסד לביטוח לאומי עובדים בסך הכול 3,909 עובדים, מתוכם 221 עולים ועולה חדשה אחת, שמהווים יחד 5.7% מכלל העובדים. יצוין, כי בדומה לנתוני נציבות שירות המדינה, גם במוסד לביטוח לאומי נשים הן רוב בקרב העולים המועסקים במוסד (78% מכלל העולים והעולים החדשים המועסקים בו הן נשים). בטבלה להלן מוצג פירוט העובדים בביטוח הלאומי לפי דירוג:⁵⁶

⁵¹ המדינות מהן עלו עולי ברית המועצות הן המועסקים בביטוח לאומי הן: אוזבקיסטן, אוקראינה, ברית המועצות, גיאורגיה, הפדרציה הרוסית, טג'יקיסטן, ליטא, מולדובה.

⁵² דנית בהט, רכזת תחום פרט, אגף בכיר משאבי אנוש ופיתוח ארגוני, הכנסת, דוא"ל, 24 בינואר 2017.

⁵³ שופטים מתמנים לתפקידים לפי חוק יסוד: השפיטה, הקובע "שופט יתמנה בידי נשיא המדינה לפי בחירה של ועדה לבחירת שופטים".

⁵⁴ שרון בר-דור, סמנכ"לית חטיבת שופטים ורשמים, הנהלת בתי המשפט, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 18 בינואר 2017.

⁵⁵ ש.ס.

⁵⁶ רמי גראור, סמנכ"ל משאבי אנוש, מנהל וארגון, המוסד לביטוח לאומי, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 11 בינואר 2017.



טבלה מס' 5 – סך כל העובדים במוסד לביטוח לאומי ועובדים עולים ועולים חדשים בפירוט לפי דירוג (מעודכן לינואר 2017)⁵⁷

שיעור העולים והעולים החדשים בדירוג מתוך כלל העולים	שיעור העובדים בדירוג מתוך כלל העובדים	סך כולל העובדים העולים והעולים החדשים	סך כל העובדים	דירוג
22%	43%	48	1,679	מנהלי
68%	42%	151	1,661	מח"ר
0%	0%	1	2	מהנדסים
1%	4%	2	142	הנדסאים/טכנאים
2%	2%	4	83	משפטנים
4%	7%	8	261	עובדים סוציאליים
2%	0%	4	11	רופאים ואחיות
2%	2%	4	70	אחרים
100%	100%	222	3,909	סך הכול

מהטבלה עולה, שרובם של עובדי המוסד לביטוח לאומי מועסקים בדירוג המנהלי ובדירוג המח"ר. בעוד שבקרב כלל העובדים שיעור המועסקים בשני הדירוגים הללו דומה, בקרב העולים והעולים החדשים שיעור המועסקים בדירוג המח"ר גבוה פי שלושה משיעור המועסקים בדירוג המנהלי (68% לעומת 22% בהתאמה). עוד עולה מהטבלה, שאין עוד דירוגים בהם יש פערים משמעותיים בשיעורי הייצוג בין כלל העולים לכלל המועסקים במוסד לביטוח לאומי.

מבדיקת מדינות המוצא של העולים והעולים החדשים המועסקים במוסד לביטוח לאומי עולה כי 161 עובדים הם עולי מדינות ברית המועצות לשעבר⁵⁸ (72.5% מכלל העולים), ו-22 עובדים עלו מאתיופיה (9.9% מכלל העולים). שבעה מהעובדים הם עולים מצרפת ושבעה הם עולים מארצות הברית (3.1% מכלל העולים מכל אחת משתי המדינות), ושאר העולים הגיעו ממדינות אחרות.⁵⁹

⁵⁷ רמי גראור, סמנכ"ל משאבי אנוש, מנהל וארגון, המוסד לביטוח לאומי, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 11 בינואר 2017.

⁵⁸ המדינות מהן עלו עולי ברית המועצות הן המועסקים בביטוח לאומי הן: אוזבקיסטן, אוקראינה, ברית המועצות, גיאורגיה, הפדרציה הרוסית, טג'יקיסטן, ליטא, מולדובה.

⁵⁹ רמי גראור, סמנכ"ל משאבי אנוש, מנהל וארגון, המוסד לביטוח לאומי, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 11 בינואר 2017.



3.4. משטרת ישראל ומשמר הגבול⁶⁰

ממשטרת ישראל נמסרו למרכז המחקר והמידע של הכנסת נתונים אודות שירות של עולים ועולים חדשים במשטרה ובמשמר הגבול.⁶¹

משטרת ישראל

מנתוני המשטרה עולה, כי כ-9% מהמשרתים במשטרת ישראל הם עולים או עולים חדשים.

טבלה מס' 6 – שוטרים במשטרת ישראל שאינם עולים, ושוטרים שהם עולים ועולים חדשים במשטרת ישראל, בפירוט לפי דרגה (2016)⁶²

שיעור העולים מתוך כלל המשרתים באותה הדרגה	עולים חדשים	עולים	שוטרים שאינם עולים	הדרגה	
0%	0	0	1	רב ניצב	דרגות קצונה
0%	0	0	19	ניצב	
0%	0	0	52	תת ניצב	
1%	0	1	144	ניצב משנה	
3%	0	13	488	סגן ניצב	
4%	1	92	2,045	רב פקד	
6%	1	82	1,289	פקד	
12%	2	46	363	מפקח	
12%	0	2	15	מפקח משנה	
14%	2	12	84	צוער	
0%	0	0	232	רב נגד	
4%	0	188	4,287	רב סמל בכיר	
9%	0	333	3,344	רב סמל מתקדם	
14%	54	651	4,333	רב סמל ראשון	
17%	48	348	1,953	רב סמל	דרגות שוטרים
11%	2	8	84	סמל ראשון	
9%	1	11	115	שוטר	
-	111	1,787	18,848	סך הכול	

מהטבלה עולה, שבשנת 2016 שירתו במשטרת ישראל 1,898 עולים ועולים חדשים מתוך 20,746 שוטרים. הדרגה בה שירתו מירב השוטרים (4,333) והשוטרים העולים (705) היא דרגת רב סמל ראשון (שהיא הדרגה הנמוכה מבין דרגות הנגדים), והעולים הם כ-14% מתוך המשרתים באותה הדרגה. ניתן לראות שככלל,

⁶⁰ כאמור, לפי סעיף 2 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, המשטרה ושירות בתי הסוהר אינם כפופים לחוק זה, ועל כן לא חלה עליהם חובת ייצוג הולם.

⁶¹ יצוין כי עקב טעות סופר בנוסח הפנייה למשטרה, נתוני המשטרה מתייחסים לעולים ותיקים כמי שעלו לישראל בין השנים 1989-2003, ועולים חדשים כמי שעלה לישראל מאז 1 בינואר 2004. זאת להבדיל מנתוני שאר המשרדים והגופים בסקירה זו המתייחסים לעולים חדשים כמי שעלו מאז 1 בינואר 2005.

⁶² גל יונה, לשכת השר לביטחון פנים, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל 29 בינואר 2017.



ככל שעולים בסולם הדרגות שיעור העולים יורד (למעט בדרגות "שוטרים"). עם זאת, שיעור העולים והעולים החדשים בקרב דרגות הצוערים לקצונה – כ-14% מכלל הצוערים – עשוי ללמד על כיוון חיובי של השתלבות העולים בדרגות הבכירות יותר במשטרה.

מבדיקת מדינות המוצא של העולים והעולים החדשים ששירתו במשטרת ישראל בשנת 2016 עולה כי כ-73% מהם היו עולי **מדינות ברית המועצות לשעבר**,⁶³ וכ-14% היו עולי אתיופיה. שאר העולים והעולים החדשים ששירתו במשטרה הגיעו ממגוון של מדינות.

משמר הגבול

מהנתונים שנמסרו למרכז המחקר והמידע של הכנסת עולה כי כ-7% מאנשי הקבע במשמר הגבול הם עולים או עולים חדשים.

טבלה מס' 7 – שוטרים במשמר הגבול שאינם עולים, ושוטרים שהם עולים ועולים חדשים במשטרת ישראל, בפירוט לפי דרגה (2016)⁶⁴

שיעור העולים מתוך כלל המשרתים באותה הדרגה	עולים חדשים	עולים	שוטרים שאינם עולים	הדרגה	
0%	0	0	1	ניצב	קצונה
0%	0	0	5	תת ניצב	
0%	0	0	18	ניצב משנה	
1%	0	1	76	סגן ניצב	
4%	0	11	246	רב פקד	
7%	0	21	272	פקד	
5%	1	6	126	מפקח	
13%	0	5	33	מפקח משנה	
0%	0	0	1	צוער	
0%	0	0	38	רב נגד	דרגות נגדים
3%	0	19	709	רב סמל בכיר	
8%	0	74	806	רב סמל מתקדם	
11%	9	91	776	רב סמל ראשון	
7%	8	24	413	רב סמל	דרגות שוטרים
0%	0	0	10	סמל ראשון	
0%	0	0	1	סמל שני	
0%	0	0	4	שוטר	
	18	252	3,535	סך הכול	

⁶³ כאמור, מדינות ברית המועצות לשעבר הן: אוזבקיסטן; אוקראינה; אזרבייג'ן; אסטוניה; ארמניה; גאורגיה; רוסיה; טג'יקיסטן; טורקמניסטן; לטביה; ליטא; מולדביה; קזחסטן; קירגיסטן; רוסיה הלבנה (בלארוס).

⁶⁴ גל יונה, לשכת השר לביטחון פנים, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל 29 בינואר 2017.



מהטבלה עולה, שבשנת 2016 שירתו במשמר הגבול 270 עולים ועולים חדשים מתוך 3,805 שוטרים. הדרגה בה משרתים המספר הגדול ביותר של עולים ועולים חדשים היא דרגת רב סמל ראשון (שהיא הדרגה הנמוכה מבין דרגות הנגדים) והעולים הם 11% מכלל המשרתים בדרגה זו.

מבדיקת מדינות המוצא של העולים והעולים החדשים ששירתו במשמר הגבול בשנת 2016 עולה כי כ-76% מהם היו עולי **מדינות ברית המועצות לשעבר**,⁶⁵ וכ-15% היו עולי אתיופיה. שאר העולים והעולים החדשים ששירתו במשמר הגבול הגיעו ממגוון גדול של מדינות.

3.5. שירות בתי הסוהר⁶⁶

משירות בתי הסוהר נמסר למרכז המחקר והמידע של הכנסת כי במערכת המידע אודות כוח האדם שלהם אין ניהול של מידע על סוהרים עולים, וזאת משום שהמידע אינו רלבנטי לתהליכי הטיפול בסוהר (כלומר בשיבוץ, קידום, הכשרה, מתן הטבות רווחה או כל תהליך אחר בעניינו של הסוהר או בתהליכי העבודה הארגוניים). משירות בתי הסוהר ביקשו לציין כי בעקבות הפנייה של מרכז המחקר והמידע בוצע סקר כלל ארגוני בכדי לאסוף ידנית את המידע המבוקש ולהזנתו במערכת המידע, פרויקט הצפוי להסתיים באמצע חודש פברואר 2017.⁶⁷

⁶⁵ כאמור, מדינות ברית המועצות לשעבר הן: אוזבקיסטן; אוקראינה; אזרבייג'ן; אסטוניה; ארמניה; גאורגיה; רוסיה; טג'יקיסטן; טורקמניסטן; לטביה; ליטא; מולדביה; קזחסטן; קירגיסטן; רוסיה הלבנה (בלארוס).

⁶⁶ כאמור, לפי סעיף 2 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, המשטרה ושירות בתי הסוהר אינם כפופים לחוק זה, ועל כן לא חלה עליהם חובת ייצוג הולם.

⁶⁷ סג"ד יובל ארליך, ראש לשכת נציבת שירות בתי הסוהר, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הועבר בדוא"ל באמצעות גל יונה, לשכת השר לביטחון פנים, 29 בינואר 2017.



3.6. משרד החינוך

מנתוני משרד החינוך שנמסרו למרכז המחקר והמידע של הכנסת עולה, כי בשנת הלימודים תשע"ז (2016-2017) היו במערכת החינוך 173,428 עובדי הוראה, מתוכם 8,851 עולים ו-681 עולים חדשים. **כלומר עולים ועולים חדשים הם כ-5.5% מכלל עובדי ההוראה.**

טבלה מס' 8 – עובדי הוראה, עולים ועולים חדשים עובדי הוראה בפירוט לפי שלבי חינוך (שנת הלימודים תשע"ז)⁶⁸

שלב חינוך	סך כולל עובדי ההוראה	עולים	עולים חדשים	שיעור כלל העולים מעובדי ההוראה באותו שלב חינוך
גני ילדים	18,554	994	37	4.8%
יסודי	78,619	3,468	292	6.6%
חטיבת ביניים	41,035	2,507	191	7.2%
חטיבה עליונה	48,943	3,227	296	5.6%
לא צוין	10,842	526	24	5.1%

מהטבלה עולה, שבשנת הלימודים תשע"ז שיעור כלל העולים מעובדי ההוראה בחטיבות הביניים היה הגבוה ביותר ועמד על 7.2%. שיעור כלל העולים מעובדי ההוראה בגני ילדים היה הנמוך ביותר ועמד על 4.8%.

בטבלה להלן נתונים על עובדי ההוראה לפי סוגי הפיקוח של משרד החינוך (חינוך ממלכתי, חינוך ממלכתי דתי, וחינוך חרדי).

טבלה מס' 9 – עובדי הוראה, עולים ועולים חדשים עובדי הוראה בפירוט לפי סוג הפיקוח (שנת הלימודים תשע"ז)⁶⁹

סוג הפיקוח	סך כולל עובדי ההוראה	עולים	עולים חדשים	שיעור כלל העולים מעובדי ההוראה באותו סוג פיקוח
ממלכתי	131,653	7,219	418	5.8%
ממלכתי דתי	33,151	1,496	203	5.1%
חרדי	10,549	375	85	4.4%
לא צוין	757	25	0	3.3%

⁶⁸ יובהר כי יש מורים העובדים ביותר משלב חינוך אחד, למשל מורה העובד גם בחטיבת ביניים וגם בחטיבה עליונה. בטבלה עצמה מופיעים הנתונים לגבי כל שלב חינוך בנפרד, כך שבמקרים בהם אותו עובד הוראה מועסק ביותר משלב חינוך אחד, הוא יספר פעמיים. על כן לא מופיעה בטבלה שורת סך הכול. פרץ סוניה, מנהלת אגף בכיר כוח אדם בהוראה, משרד החינוך, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 24 בינואר 2017; דליה מזרחי, סגן מנהל אגף בכיר כוח אדם בהוראה (תנאי העסקה), משרד החינוך, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, שיחת טלפון, 1 בפברואר 2017.

⁶⁹ יובהר כי יש מורים העובדים ביותר מסוג פיקוח אחד, למשל מורה העובד גם בחינוך ממלכתי וגם בחינוך ממלכתי דתי. בטבלה עצמה מופיעים הנתונים לגבי כל סוג פיקוח בנפרד, כך שבמקרים בהם אותו עובד הוראה מועסק ביותר מסוג פיקוח אחד, הוא יספר פעמיים. על כן לא מופיעה בטבלה שורת סך הכול. פרץ סוניה, מנהלת אגף בכיר כוח אדם בהוראה, משרד החינוך, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 24 בינואר 2017. דליה מזרחי, סגן מנהל אגף בכיר כוח אדם בהוראה (תנאי העסקה), משרד החינוך, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, שיחת טלפון, 1 בפברואר 2017.



מהטבלה עולה, כי שיעור העולים הגבוה ביותר - 5.8% - נמצא בקרב עובדי ההוראה בחינוך הממלכתי ושיעור העולים הנמוך ביותר - 4.4% - נמצא בקרב עובדי ההוראה בחינוך החרדי. עם זאת, הנתונים מלמדים כי הפערים בין הזרמים השונים הם קטנים, ואין הבדלים משמעותיים בשיעורי העולים והעולים החדשים בקרב עובדי ההוראה בזרמים השונים של מערכת החינוך.

ממשרד החינוך נמסרו גם נתונים על דרגות ההעסקה של עובדי ההוראה. דרגות אלו מבוססת על רמת ההשכלה של עובדי ההוראה, ומשפיעות על שכרם.

טבלה מס' 10 – נתונים על עובדי הוראה, עולים ועולים חדשים עובדי הוראה בפירוט לפי דרגות (שנת הלימודים תשע"ז)⁷⁰

שיעור כל העולים מעובדי ההוראה באותה הדרגה	עולים חדשים	עולים	סך כול עובדי ההוראה	
1.1%	0	1	91	גננת מוסמכת
6.1%	39	145	3,001	בלתי מוסמך (א, א"א, א+, ב)
0.0%	0	0	108	מדריך (מוסמך ובלתי מוסמך)
4.1%	34	243	6,816	מורה (בכיר, מוסמך, מוסמך ב)
5.0%	24	85	2,180	דרגת ביניים וללא דרגה
5.2%	24	184	3,996	מתמחה
6.1%	2	12	228	קדם תואר ראשון
4.3%	317	3,917	98,812	תואר ראשון
7.7%	228	4,006	54,843	תואר שני
8.1%	13	258	3,353	דוקטורט
	681	8,851	173,428	סך הכול

מהטבלה עולה, ששיעור כלל העולים בקרב הגננות המוסמכות עמד על כ-1% בלבד; שיעורם בקרב עובדי ההוראה בעלי תואר ראשון היה 4.3%; שיעורם בקרב עובדי ההוראה בעלי תואר שני היה 7.7%; ובקרב עובדי ההוראה בעלי תואר שלישי היה שיעור העולים 8.1%.

יצוין, כי כ-52% מכלל העולים והעולים החדשים שעבדו בהוראה במערכת החינוך בשנת הלימודים תשע"ז עלו ממדינות ברית המועצות לשעבר; ⁷¹ כ-5% מהם עלו מארצות הברית, 3% עלו מצרפת, 3% מארגנטינה, ו-2% עלו מאתיופיה. לגבי 21% מהעולים לא ידועה מדינת המוצא ממנה הם עלו. שאר העולים עלו ממגוון מדינות אחרות.

⁷⁰ פרץ סוניה, מנהלת אגף בכיר כוח אדם בהוראה, משרד החינוך, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 24 בינואר 2017.

⁷¹ כאמור, מדינות ברית המועצות לשעבר הן: אוזבקיסטן; אוקראינה; אזרבייג'ן; אסטוניה; ארמניה; גאורגיה; רוסיה; טג'יקיסטן; טורקמניסטן; לטביה; ליטא; מולדביה; קזחסטן; קירגיסטן; רוסיה הלבנה (בלארוס).



3.7. משרד הביטחון

ממשרד הביטחון התקבל מענה חלקי בלבד על בקשת הנתונים של מרכז המחקר והמידע של הכנסת. מהנתונים שהתקבלו עולה כי במשרד מועסקים 107 עולים ו-4 עולים חדשים. יובהר כי בניגוד לבקשת המידע, נתונים אלו כוללים עובדים ארעיים וסטודנטים. בהיעדר נתונים על כלל העובדים במשרד לא ניתן להסיק את שיעור כלל העולים מתוך עובדי המשרד. כמו כן, משרד הביטחון לא נמסר מידע על הדרגות והדירוגים בהם מועסקים העולים.⁷²

3.8. צה"ל

למרכז המחקר והמידע של הכנסת הועברו נתונים אודות שירות עולים ועולים חדשים בצבא הקבע (קצינים ונגדים). יצוין, כי הנתונים שהועברו היו נתונים חלקיים, באופן המקשה על הסקת מסקנות באשר למידת השילוב של העולים בשירות הקבע.⁷³ לבקשת מרכז המחקר והמידע של הכנסת נמסרו מצה"ל נתוני המיצוי לקצונה של עולים ועולים חדשים. נתונים אלו נמדדים באמצעות בחינת היציאה לקורס קצינים בכל שנתון שחרור, מתוך כלל המשרתים בצה"ל.

טבלה מס' 11 – שיעור המיצוי לקצונה של כלל האוכלוסייה ושל עולים ועולים חדשים (שנתוני שחרור 2013-2015)⁷⁴

נשים			גברים			שנת שחרור
עולות חדשות	עולות ותיקות	כלל האוכלוסייה	עולים חדשים	עולים ותיקים	כלל האוכלוסייה	
4.5%	5.5%	9.1%	2.4%	6.5%	9.6%	2013
4.6%	4.4%	8.9%	2.2%	7.1%	9.9%	2014
4.5%	4.9%	7.9%	3%	6.5%	9%	2015
4.5%	5%	8.7%	2.6%	6.7%	9.5%	סך הכול

מהטבלה עולה, ששיעורי המיצוי לקצונה של העולים, ויותר מכך של העולים החדשים, נמוכים מאלו של כלל החיילים בצה"ל.

למרות בקשתנו, לא קיבלנו נתונים על שיעור העולים והעולים החדשים בקרב הקצונה בקבע. עם זאת, נוכח העובדה שנתוני המיצוי לקצונה הם נמוכים יותר בקרב העולים, יש מקום להניח כי שיעור העולים בקרב הקצונה בקבע נמוך יחסית גם הוא.

⁷² עו"ד רות בר, עוזרת שר הביטחון, מענה לפנייה מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 31 בינואר 2017 (התקבל ב-2 בפברואר 2017).

⁷³ יצוין כי עקב טעות סופר בנוסח הפנייה לצה"ל, נתוני הצבא מתייחסים לעולים ותיקים כמי שעלו לישראל בין השנים 1989-2003, ועולים חדשים כמי שעלה לישראל מאז 1 בינואר 2004. זאת להבדיל מנתוני שאר המשרדים והגופים בסקירה זו המתייחסים לעולים חדשים כמי שעלו מאז 1 בינואר 2005.

⁷⁴ ציפי שוורץ, לשכת עוזר שר הביטחון, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 16 בינואר 2017.



טבלה מס' 12 – שיעור הגיוס לקבע כנגדים של כלל האוכלוסייה ושל עולים ועולים חדשים (שנתוני

גיוס 2013-2015)⁷⁵

נשים			גברים			שנת גיוס
עולות חדשות	עולות ותיקות	כלל האוכלוסייה	עולים חדשים	עולים ותיקים	כלל האוכלוסייה	
1.3%	12.9%	85.8%	1.4%	19.6%	79%	2013
0.9%	9.2%	89.9%	1.7%	15.8%	82.5%	2014
1.2%	8.2%	90.6%	2.5%	14.7%	82.9%	2015
1.1%	10.1%	88.8%	1.9%	16.7%	81.4%	סך הכול

מהטבלה עולה שבשנת 2015, כ-17% מהמתגייסים לקבע כנגדים היו עולים ועולים חדשים, וכ-9.5% מקרב המתגייסות לקבע כנגדות היו עולות ועולות החדשות.⁷⁶

מנתוני הצבא עולה שארצות המוצא העיקריות של כלל משרתי הקבע שאינם ילידי הארץ כיום הן (בסדר יורד): רוסיה, אוקראינה, ארצות הברית ואתיופיה.

⁷⁵ ציפי שוורץ, לשכת עוזר שר הביטחון, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 16 בינואר 2017.

⁷⁶ יצוין שכדי להבין את הפוטנציאל של העולים לקבע ביקשנו נתונים על שיעורם מתוך כלל המתגייסים, אולם הנתונים שהתקבלו אינו מאפשר השוואה בין שיעורי הגיוס לשיעורי המשרתים בקבע.



מקורות

חקיקה

חוק יסוד: השפיטה.

חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959.

הצעת חוק ייצוג הולם של בני האוכלוסייה החרדית ושל עולים חדשים בשירות הציבורי (תיקוני חקיקה), התשע"ו-2016 (הצעת חוק מס' פ/1371/20).

נציבות שירות המדינה, תקנון שירות המדינה (תקשי"ר), פרק 01.11 מונחים שכיחים, תאריך כניסה: 26 בינואר 2017.

מסמכים

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, השנתון הסטטיסטי לישראל לשנת 2016.

זעירא גדעון, נתונים על העסקה ישירה של עולים בשירות המדינה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 17 ביוני 2014.

מאירס-גיוינט-מכון ברוקדייל, המשרד לקליטת עלייה, המרכז לחקר קליטת עלייה, דפוסי השתלבות בתעסוקה של עולים חדשים גילאי 22-64, יהודית קינג, אברהם וולדה-צדיק, ספטמבר 2006.

נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה, מדד הגיוון – ייצוג ושכר בשוק העבודה הפרטי בישראל, דצמבר 2016. נציבות שירות המדינה, הנחיות נציב שירות המדינה לתכנון בתחום ההון האנושי לשנת העבודה 2017, אוגוסט 2016.

נציבות שירות המדינה, האגף לשוויון מגדרי וקידום נשים, מובילות שינוי – דוח פעילות לשנים 2014-2015, פברואר 2016.

נציבות שירות המדינה, ייצוג הולם ליוצאי אתיופיה בשירות המדינה – דוח לשנת 2015, תאריך כניסה: 29 בינואר 2017.

קוד דבידוביץ' פלורה, יישום החלטת הממשלה מס' 2225 בדבר הסרת חסמים בתעסוקת עולים בעלי מקצוע בתחום הבריאות, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 19 בנובמבר 2015.

מכתבים

ארליך יובל, סג"ד, ראש לשכת נציבת שירות בתי הסוהר, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הועבר בדוא"ל באמצעות גל יונה, לשכת השר לביטחון פנים, 29 בינואר 2017.

בהט דנית, רכזת תחום פרט, אגף בכיר משאבי אנוש ופיתוח ארגוני, הכנסת, דוא"ל, 24 בינואר 2017.

בר רות, עו"ד, עוזרת שר הביטחון, מענה לפנייה מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 31 בינואר 2017 (התקבל ב-2 בפברואר 2017).

בר-דור שרון, סמנכ"לית חטיבת שופטים ורשמים, הנהלת בתי המשפט, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 18 בינואר 2017.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

גראור רמי, סמנכ"ל משאבי אנוש, מנהל וארגון, המוסד לביטוח לאומי, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 11 בינואר 2017.

זעפרני בן משה נילי, מנהלת תחום איתור וגיוס מועמדים באגף בכיר בחינות ומכרזים, נציבות שירות המדינה, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 4 בינואר 2017.

יונה גל, לשכת השר לביטחון פנים, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל 29 בינואר 2017.

מזרחי דליה, סגן מנהל אגף בכיר כוח אדם בהוראה (תנאי העסקה), משרד החינוך, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, שיחת טלפון, 1 בפברואר 2017.

מיכאל איילת, אגף בכיר מערכות מידע, נציבות שירות המדינה, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 2 בינואר 2017, 23 בינואר 2017; שיחת טלפון, 25 בינואר 2017.

פרץ סוניה, מנהלת אגף בכיר כוח אדם בהוראה, משרד החינוך, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 24 בינואר 2017.

שוורץ ציפי, לשכת עוזר שר הביטחון, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 16 בינואר 2017.



נספח 1 – מועסקים במשרדי ממשלה ויחידות הסמך (שאינן מערכת הבריאות)

טבלה מס' 13 - מספר העובדים במשרדי ממשלה ויחידות הסמך, ומתוכם מספר העולים והעולים החדשים

החדשים

שם היחידה	מספר העובדים ביחידה (ללא סטודנטים ומתמחים)	מספר העולים החדשים	מספר העולים החדשים והעולים החדשים ביחידה	שיעור העולים החדשים ביחידה
בתי דין רבניים	263	11	0	4.18%
הטלוויזיה החינוכית הישראלית	177	17	0	9.60%
הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה	991	153	7	16.15%
המדפיס הממשלתי	66	13	0	19.70%
המועצה לביטחון לאומי	72	2	0	2.78%
המרכז למיפוי ישראל	229	62	3	28.38%
המשרד לשירותי דת	100	1	0	1.00%
הנהלת בתי המשפט	4,155	131	4	3.25%
הרבנות הראשית	72	0	0	0.00%
הרשות הארצית לכבאות והצלה	2,805	190	4	6.92%
הרשות הממשלתית למים ולביוב	190	27	0	14.21%
הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן	47	2	0	4.26%
הרשות להתחדשות עירונית	7	0	0	0.00%
הרשות לשוק ההון	124	0	0	0.00%
השירות המטאורולוגי	73	13	0	17.81%
השירותים הווטרנריים	261	86	5	34.87%
לשכת הפרסום הממשלתית	45	1	0	2.22%
מנהל המחקר החקלאי	645	111	5	17.98%
מכון לבטיחות בדרכים	47	7	0	14.89%
מנהל המחקר למדעי האדמה והים	93	14	2	17.20%
מנהל התכנון	331	33	1	10.27%
מנהל לחינוך התיישבותי ועליית הנוער	372	18	0	4.84%
מערך הסייבר הלאומי	84	3	0	3.57%
משרד האוצר	977	59	1	6.14%
משרד האנרגיה והמים	208	21	0	10.10%
משרד הבינוי והשיכון	594	74	0	12.46%
משרד הבריאות	1,125	112	1	10.04%
משרד החוץ	1,110	54	3	5.14%
משרד החינוך	1,986	54	1	2.77%
משרד החקלאות ופיתוח הכפר	586	53	1	9.22%
משרד הכלכלה	1,236	95	2	7.85%



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

שם היחידה	מספר העובדים ביחידה (ללא סטודנטים ומתמחים)	מספר העולים	מספר העולים החדשים	שיעור העולים והעולים החדשים ביחידה
משרד המדע הטכנו' תרבות וספורט	208	3	0	1.44%
משרד המשפטים	3,627	171	7	4.91%
משרד הפנים	656	8	0	1.22%
משרד הרווחה והשירותים החברתיים	3,198	326	7	10.41%
משרד התחבורה-נמל חדרה	7	0	0	0.00%
משרד התחבורה והבטיחות בדרכים	884	32	0	3.62%
משרד התיירות	184	11	1	6.52%
משרד התפוצות	16	2	0	12.50%
משרד התקשורת	141	3	0	2.13%
משרד ירושלים ומורשת	15	0	0	0.00%
משרד לביטחון הפנים	362	21	1	6.08%
משרד להגנת הסביבה	580	47	4	8.79%
משרד למודיעין	12	0	0	0.00%
משרד לנושאים אסטרטגיים	26	1	2	11.54%
משרד לקליטת העליה	492	176	7	37.20%
משרד לשוויון חברתי	81	0	0	0.00%
משרד לשיתוף פעולה אזורי	26	0	0	0.00%
משרד ראש ממשלה	795	28	6	4.28%
נציבות שרות המדינה	261	10	0	3.83%
נתיב	76	20	1	27.63%
פיתוח הפריפריה, הנגב והגליל	54	0	0	0.00%
רשות האוכלוסין וההגירה	1,936	251	11	13.53%
רשות האכיפה והגבייה	851	37	0	4.35%
רשות הבדואים	59	5	0	8.47%
רשות ההגבלים העסקיים	116	3	1	3.45%
רשות המסים בישראל - מס הכנסה	3,178	131	0	4.12%
רשות המסים בישראל - מכס ומע"מ	2,070	84	0	4.06%
רשות השירות הלאומי האזרחי	20	1	0	5.00%
רשות התעופה האזרחית	124	12	0	9.68%
רשות לחדשנות טכנולוגית	92	1	0	1.09%
רשות לשירותים ציבוריים חשמל	63	9	1	15.87%
שירות ההדרכה והמקצוע	142	2	0	1.41%
שירות עיבודים ממוכנים	329	25	0	7.60%
סך הכול	39,752	2,837	89	7.36%



נספח 2 – מועסקים במערכת הבריאות

טבלה מס' 14 - מספר העובדים במערכת הבריאות, ומתוכם מספר העולים והעולים החדשים

שם היחידה	סך כל העובדים ביחידה (ללא סטודנטים ומתמחים)	מספר העולים	מספר העולים החדשים	שיעור העולים והעולים החדשים ביחידה
ב. הנפש באר-שבע	507	130	9	27.42%
בית חולים אברבנאל	475	149	6	32.63%
בית חולים אסף הרופא	3,082	1,070	53	36.44%
בית חולים באר יעקב - נס ציונה	742	177	10	25.20%
בית חולים הלל יפה חדרה	1,773	410	30	24.82%
בית חולים זיו צפת	1,303	185	20	15.73%
בית חולים על-שם א. וולפסון	2,200	967	86	47.86%
בית חולים פלימן חיפה	309	74	10	27.18%
בית חולים רמב"ם חיפה	3,341	828	32	25.74%
בית חולים שמואל הרופא	560	240	17	45.89%
בית חולים שער מנשה	576	146	7	26.56%
המרכז הרפואי לגליל	2,302	640	40	29.54%
לשכת הבריאות ירושלים	212	43	2	21.23%
לשכת הבריאות מחוז הדרום	349	73	2	21.49%
לשכת הבריאות מחוז המרכז	481	109	3	23.28%
לשכת הבריאות מחוז הצפון	565	63	0	11.15%
לשכת הבריאות מחוז חיפה	487	79	3	16.84%
לשכת הבריאות מחוז תל-אביב	273	79	3	30.04%
מרכז גריאטרי על-שם שוהם	678	150	3	22.57%
מערכת בריאות הציבור תל-אביב	63	25	0	39.68%
מעבדות בריאות הציבור ירושלים	42	11	3	33.33%
מרכז בריאות הנפש יפו	289	40	2	14.53%
מרכז גריאטרי נתניה	514	203	9	41.25%
מרכז גריאטרי ראשון לציון	144	67	0	46.53%
מרכז הרפואי לבריאות הנפש מזור	486	116	4	24.69%
מרכז ירושלמי לבריאות הנפש	649	123	11	20.65%
מרכז לבריאות הנפש מעלה הכרמל	408	132	15	36.03%
מרכז רפואי "לב השרון"	492	159	3	32.93%
מרכז רפואי ברזילי אשקלון	2,068	743	71	39.36%
מרכז רפואי ע"ש ברוך פדה-פוריה	1,189	234	18	21.19%
מרכז רפואי שיבא תל-השומר	4,833	1,284	77	28.16%
רפואה משפטית אבו-כביר	42	6	0	14.29%
סך הכול	31,434	8,755	549	29.60%



הכנסת

מרכז המחקר והמידע