



مركز مساواة  
מרכז מוסאוא  
Mossawa Center

# תעסוקת האזרחים הערבים בשירות המדינה

מאי, 2004

הוכן ע"י

אמין פארס, כלכלן

מנהל היחידה הכלכלית – חברתית



## תוכן עניינים:

עמוד	נושא
3	1. כללי
4-7	2. נתוני רקע - כוח האדם בקרב האוכלוסייה הערבית
5	3. ממצאי דוח שירות המדינה – ניתוח
5	3.1. הקף התעסוקה
5	3.2. מגמת ירידה בקליטת עובדים חדשים
6	3.3. הנשים הערביות בשירות המדינה
6	3.4. מאפיינים לתעסוקת האזרחים הערבים בשירות המדינה
9	4. סיכום
10	5. המלצות
16-8	לוחות וגרפים



## 1. כללי:

תהליך קליטת אזרחים ערבים בשירות המדינה, בעיקר אקדמאים, החל כמדיניות מוצהרת בחסות ממשלת רבין ב-1993, של שינוי ביחס כלפי האוכלוסיה הערבית. מהלך זה קיבל תוקף חוקי עם אישור התיקון לחוק שירות המדינה, 1959 שהתקבל בשנת 2000. התיקון קבע כי יש צורך להבטיח ייצוג הולם לאוכלוסיה הערבית בשירות המדינה. נציבות שירות המדינה אמונה על יישום החוק בין היתר ע"י קביעת משרות ייעודיות לאזרחים הערבים במשרדי הממשלה ויחידות הסמך השונות בהם.

ואולם, מעקב אחר נתונים המתפרסמים על-ידי נציבות שירות המדינה, שילוב והמה של אנשי מקצוע ערביים בשירות המדינה אינו מתקדם ואינו מיושם בהתאם לצורכי האוכלוסיה הערבית וגם לא בהתאם לרוח החוק עצמו.

נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מראים כי בכל שנה מצטרפים כ-10 אלפים אזרחים ערבים חדשים לשוק העבודה, מתוכם כ-4 אלפים בעלי תואר אקדמי. ואולם, כמה מהם זוכים למצוא את פרנסתם במשרות ציבוריות? הממצאים בהמשך מעידים כי שיעורם נמוך ביותר.

### חשיבות שילוב אזרחים במגזר הציבורי:

קיימת חשיבות רבה לנושא העסקתם של אזרחים ערבים במשרדי ממשלה ובחברות ממשלתיות, שהינה מעבר לעניין הצר שביישום עקרון שיוויון ההזדמנויות הקבוע בחוק, ואשר מורה על העסקה הולמת של קבוצות אוכלוסיה שונות. למעשה, העבודה בשירות המדינה קובעת את מידת מעורבות האזרחים בהתווית מהלכים במישור הציבורי וקובעת עד כמה הם שותפים בעשייה הציבורית ממלכתית במדינה. האוכלוסיה הערבית, כקבוצה ייחודית, ששיעורה מגיע לכ-20% מכלל אזרחי המדינה, צריכה אף היא להיכלל ביישומו של עקרון זה.

במסמך זה נעמוד על הקף תעסוקת האזרחים הערבים בשירות המדינה ומאפייניה, לא רק מבחינה כמותית, אל אף מבחינת מאפייני המשרות המאויישות על-ידי אזרחים ערבים, כפי שבאו לידי ביטוי בשנים האחרונות תוך התמקדות על נתוני שנת 2003 – הדוח האחרון של נציבות שירות המדינה.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> הנתונים לקוחים מהדוח המסכם לשילוב האזרחים הערבים לשנת 2003 שהתפרסם ע"י נציבות שירות המדינה ביום 5 מאי, 2004.

מסמך זה אינו מתייחס לתמונת המצב בחברות הממשלתיות ובמוסדות האקדמאיים.



## 2. נתוני רקע – היקף כוח האדם בקרב האוכלוסייה הערבית:

- אוכלוסיית גיל העבודה (בני 15 ומעלה) מקרב האוכלוסייה הערבית מנתה בסוף 2003 כ- 773 אלף – עליה של כ- 25 אלף מהשנה הקודמת לה (בשנת 2002 מנתה אוכלוסייה זו כ- 747 אלף).
- מתוכם השתתפו בכוח העבודה האזרחי כ- 300 אלף אזרחים, גברים ונשים, בלבד. כלומר, כ- 39% מבני 15+ (האחוז המקביל בקרב יהודים הוא כ- 57%). מדובר ברמת העסקה נמוכה ביותר.
- מתוך המשתתפים בכוח העבודה כ- 45 אלף הם בעלי תארים אקדמאים – שהם כ- 15% מכלל כוח העבודה הערבי.
- 32 אלף הינם בעלי תעודות סיום על תיכוני – שהם כ- 10% מכוח העבודה הערבי.
- 56 אלף בעלי תעודת בגרות – שהם כ- 19% מכלל כוח העבודה הערבי.

דהינו כ- 44% מכלל האזרחים המשתתפים בשוק העבודה הם בעלי השכלה תיכונית ומעלה.

כאמור, כל שנה מצטרפים לשוק העבודה כ- 10 אלפים אזרחים חדשים, כאשר 40% מתוכם בעלי תארים אקדמאיים.

**רק פתיחת הזדמנויות חדשות תביא לשילובם בשוק העבודה**



### 3. ממנצאי דוח שירות המדינה – ניתוח:

#### 3.1. הקף התעסוקה:

- מספר העובדים הערבים בשירות המדינה בשנת 2003 עמד על כ- 2,798 מועסקים מתוך כ- 55,409 מכלל עובדי המדינה. דהינו, **משקלם מקרב כלל עובדי המדינה נשאר כ- 5%**.
- מדובר בירידה במספרם של עובדי המדינה הערבים מ- 2818 בשנת 2002 לכ- 2798 בשנת 2003 (כ- 20 עובדים פחות).
- הדבר מעיד על נסיגה מהיעד שועדת השרים קבעה, לפיו בשנת 2010 יגיע שיעורם ל- 10%, ובודאי התרחקות מהעסקת ערבים בשירות המדינה לפי משקלם באוכלוסיית המדינה - כ- 20% (לוח מס' 1).
- יש לציין כי כ- 37% מעובדי המדינה הערבים הם בעלי תארים אקדמאים: 1,023 מתוך כ- 2798 עובדים.

#### 3.2. מגמת ירידה בקליטת עובדים חדשים:

בשנת 2003 נקלטו 193 עובדים חדשים מקרב האוכלוסייה הערבית לעומת 251 שנקלטו בשנת 2002 ו- 315 שנקלטו בשנת 2001 (לוח מס' 2).

**כלומר, ב-2003, רק כ- 2% מתוך 10 אלפים אזרחים ערבים שאמורים להיקלט בשוק העבודה, נקלטים בשירות המדינה.**



### 3.3. נשים ערביות בשירות המדינה:

- במהלך 4 השנים האחרונות חלה ירידה במספר הנשים שהצטרפו לשירות המדינה. בשנת 2003 היה מספרם כ- 66 לעומת 80 בשנת 2002, 90 בשנת 2001 ו- 93 בשנת 2000.
- אחוז הנשים הערביות בשירות המדינה בממוצע הינו כ- 31% מכלל המועסקים הערבים (לוח מס' 3). לצורך השוואה, אחוז כלל הנשים בשירות המדינה הינו כ- 63%.
- זהו שיעור נמוך בעל משמעות שלילית במיוחד מאחר ואחוז הנשים הערביות המשתתפות בכוח העבודה הוא נמוך כשלעצמו ואינו עולה על 20% (לעומת כ- 53% בקרב נשים יהודיות).
- 33% מהנשים הערביות בשירות המדינה הן בעלות תואר אקדמאי.

### **משרדי הממשלה אינם מספקים הזדמנויות הולמות עבור הנשים הערביות.**

### 3.4 מאפיינים לתעסוקתם של האזרחים הערבים בשירות המדינה:

ניתוח הממצאים הכמותיים בלבד אינו מספק את התמונה המלאה של העסקת ערבים בשירות המדינה ועל מנת לבדוק את מידת התרומה של רמת התעסוקה בשירות המדינה לחברה הערבית והישראלית בכלל, יש צורך לבדוק את מאפייני התעסוקה של הערבים בשירות המדינה.

נתוני הדוח מצביעים על נוכחות דלה של עובדי המדינה הערבים ברוב המשרדים הכלכליים החשובים, הדבר ממעיט מחשיבת התעסוקה וקליטת האזרחים הערבים בשירות המדינה.

#### עבודת האזרחים הערבים לפי משרדים:

- **נוכחות נמוכה – מתחת לממוצע הכללי 5% - נרשמה במיוחד במשרדים**

#### **הכלכליים הבאים:**

משרד האוצר: 0.4%

משרד התעשייה והמסחר: 0.7%

מנהל מקרקעי ישראל: 0.7%

משרד התקשורת: 1.5%

משרד התחבורה: 1.5%

משרד החקלאות: 2.9%

משרד התשתיות: 2.8%

משרד התיירות: 2.5%



- **כמו כן נוכחות נמוכה נרשמה במשרדי ממשלה האמונים על פונקציות חברתיות, כלדלהן:**

משרד השיכון: 0.8%.

משרד הרווחה: 3.2 %

**משרד המשפטים: 3.5%**

משרד החינוך: 6.3%

- משרד ראש הממשלה ונציבות שירותי המדינה האמונים על ביצוע החוק ושילוב האזרחים הערבים בשירות המדינה, אחוז המועסקים הערבים בהם נמוך ואינו עונה על הצפיות. 1.6% ו- 1.7% בהתאמה.

- בשני ענפים לאומיים חשובים ענף המים והחשמל קיים העדר בולט של העסקת ערבים: אין בנציבות המים מועסקים ערבים כמו כן אין ברשות החשמל אף ערבי המועסק בגוף זה, בדומה למדיניות ההעסקה הנהוגה ע"י חברת השמל.

- הנתונים מראים עד כי משרד חשוב כגון **משרד הפנים** פחות מ- 2% מעובדיו הם אזרחים ערבים.  
(פירוט בלוח מס' 6).

### איזה דרוג מאיישים עובדי המדינה הערבים:

- התפלגות העובדים לפי הדרוג שלהם חשובה משני היבטים עיקריים:

1. רמת השכר שהם מקבלים

2. מידת המעורבות שלהם בתוך המשרד ובמהלכי קבלת החלטות ברמה הממלכתית.

- הנתונים מראים כי קיים ריכוז יתר בשני דרוגים עיקריים:

הדרוג המנהלי כ- 33.2% ובדרוג אחיות כ- 34%.

כלומר, תמונת המצב לפי הדרוג לא השתנתה במהלך השנים.

- ריכוזיות יתר בדרוג המנהלי משמעותה שכשליש מעובדי המדינה מקבלים שכר ברמה נמוכה בשירות הציבורי ויכולת ההשפעה שלהם ויכולת ההשתתפות בקבלת החלטות נמוכה מאוד.

- האחיות בשירות המדינה ובעיקר אלה העובדות בבתי הספר נמצאות תחת איום קיצוץ בעיקר במחוז הצפון שבו קיים ריכוז גדול של אחיות ערביות.

- אחוז העובדים הבכירים – לפי חוזי העסקה בכירים - נמוך במיוחד ואינו עולה על כ- 1% מכלל עובדי המדינה הערבים,



- אחוז המשפטנים עדיין נמוך ומגיע לכ- 2% בלבד, על-אף העלייה המתמדת במספר המשפטנים מדי שנה.  
(פירוט בלוח מס' 8).

### התפלגות העובדים לפי מחוזות:

- התפלגות העובדים לפי מחוזות בעיקר מחוז ירושלים לעומת שאר המחוזות, מעיד על מידת השילוב של האזרחים הערבים בשירות המדינה בפונקציות ממשל ארציות לעומת המחוזיות.
- הנתונים של הדוח מראים כי עדין קיים ריכוז יתר באזור הצפון: כ- 56% מהעובדים הערבים בשירות המדינה מועסקים במחוז זה, וזאת בהתאם למציאות הגיאוגרפית – כ- 60% מהאזרחים הערבים גרים באזור הצפון.
- לעומת זאת, 5% בלבד מועסקים במחוז ירושלים.
- זה אומר שעדיין הנוכחות שלהם בפונקציות ממשלתיות ארציות במשרדים הראשיים בירושלים נמוכה מאוד.
- תמונת מצב זו מקבעת את הדחיקה של האזרחים הערבים ממעמד קבלת ההחלטות.  
(פירוט בלוח מס' 7)





#### 4. סיכום:

- במהלך השנים האחרונות חלה ירידה במספר המצטרפים החדשים מקרב אזרחי המדינה הערבים לשירות המדינה. כלומר, ישנה נסיגה מהיעדים שנקבעו בחוק ובניגוד להחלטות ועדת השרים בעניין שילוב האזרחים הערבים בשירות המדינה.
- הנתונים מראים עוד כי לא חל שיפור במהות ההעסקה.
- עדיין קיים ריכוז יתר בדרגים מנהליים שמשמעותם עבודה ברמת שכר נמוכה ודחיקה ממעמד קבלת החלטות וההשפעה.
- שיעור האקדמאים הנקלטים עדין נמוך.
- נוכחות נמוכה בפונקציות ממשלתיות ארציות.
- המגזר הציבורי בכל זרועותיו עדיין אינו ממלא את תפקידו החשוב לא רק ביצירת הזדמנויות תעסוקה בשורותיו אלא גם כגורם מוביל מהלכים לשילוב הערבים אזרחי המדינה בחיים הכלכליים במדינה.



## 5. המלצות:

- הגברת המודעות וחיזוק ערוצי התקשורת בין המשרדים לאזרחים הערבים – פרסום יעיל יותר של מכרזים עבור משרות מתפנות בשפה הערבית.
- הגדלת מספר המשרות הייעודיות מתוך המשרות המתפנות לטובת האזרחים הערבים.
- הגמשת התעסוקה במשרות הממלאות פונקציות ארציות כדי להגדיל את מספר המשרות המאוישות על-ידי אזרחים ערבים ברמה הארצית.
- הגדלת התעסוקה לפי חוזים בכירים במיוחד.
- עידוד שילוב נשים בשירות המדינה – העברת משרדי המגזר הציבורי לתוך הישובים הערבים.



לוח מס' 1

התפלגות האזרחים הערביים בשירות המדינה לפי שנים

שנים	סה"כ עובדי מדינה	סה"כ ערבים	אחוז הערבים %
2000	56,341	2,708	4.81
2001	57,742	2,806	4.86
2002	56,914	2,818	4.95
2003	55,409	2,798	5.05

לוח מס' 2

האזרחים הערביים שהתקבלו לשירות המדינה

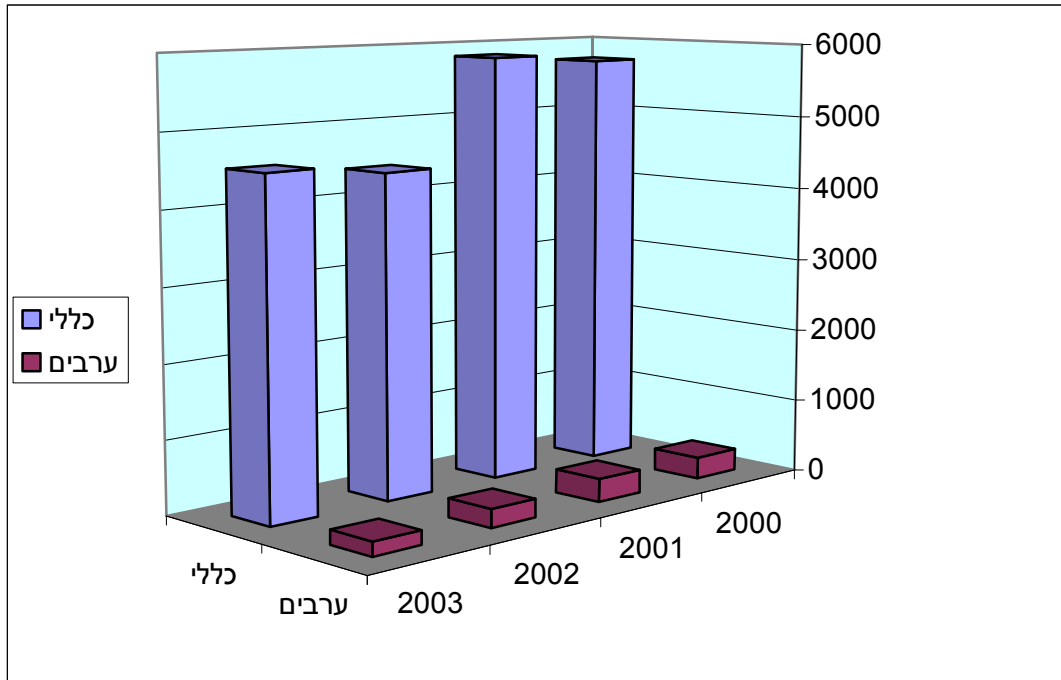
ב - 4 השנים האחרונות

שנה	דרוזים	ערבים	סה"כ אזרחים ערביים שהתקבלו	סה"כ כללי של עובדים שהתקבלו	%
2000	24	273	297	5,733	5.2
2001	38	277	315	5,841	5.4
2002	31	220	251	4,400	5.7
2003	22	171	193	4,531	4.3
סה"כ	115	941	1,056	20,505	5.1



### האזרחים הערביים לעומת כלל האזרחים שהתקבלו לשירות המדינה

ב - 4 השנים האחרונות .





**אחוז הנשים שהתקבלו לשירות המדינה**  
ב- 4 השנים האחרונות

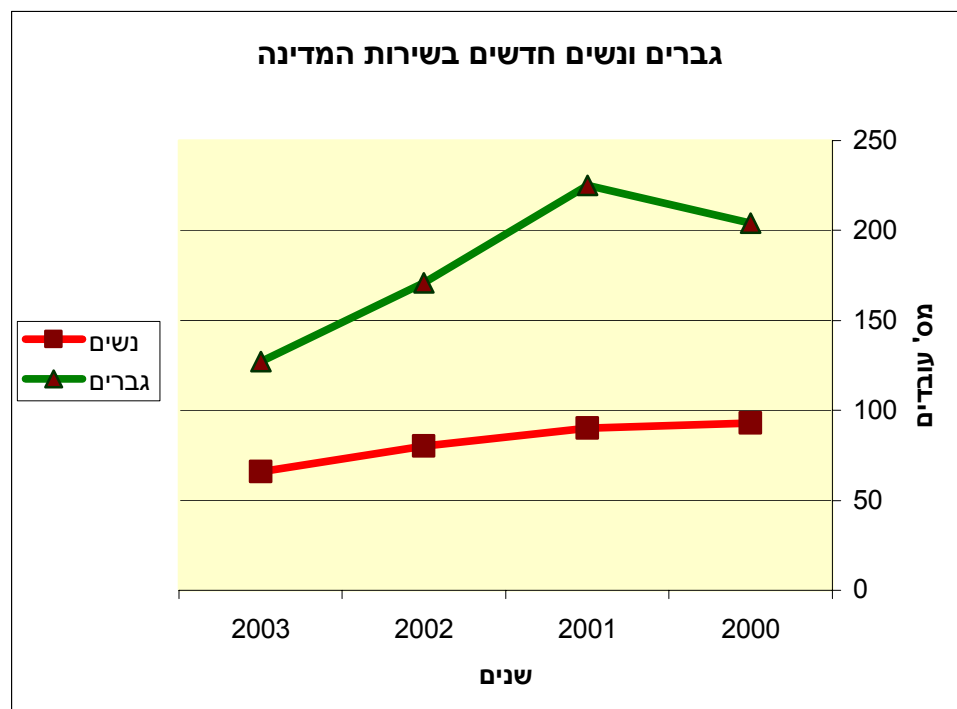
אחוז נשים %	שנה
31.3	2000
28.6	2001
31.9	2002
34.2	2003
<b>31.2</b>	<b>סה"כ</b>

לוח מס' 4:

**התפלגות האזרחים הערביים בשירות המדינה לפי מין**  
2003

סה"כ כללי	נשים	גברים	
2798	876	1922	מס' מעוסקים
100.0	31.3	68.7	%

גרף מס' 2





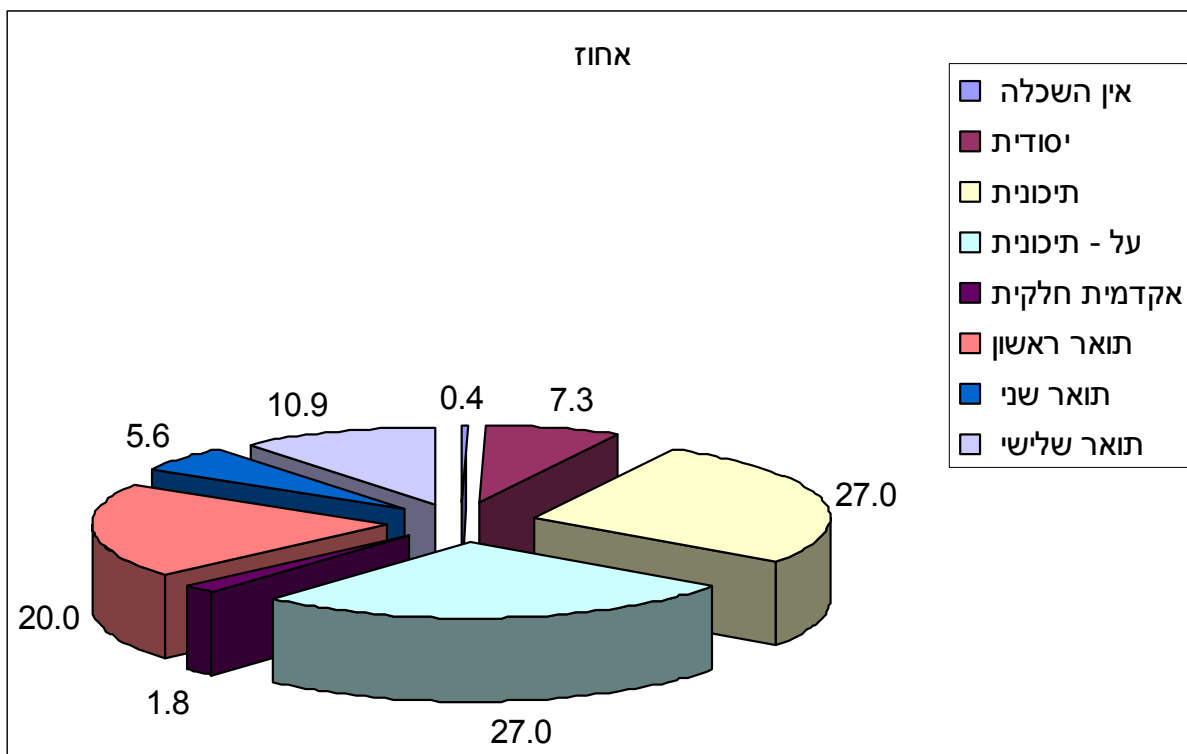
לוח מס 5:

### התפלגות האזרחים הערביים בשירות המדינה לפי רמת השכלה

רמת השכלה	אחוז
אין השכלה	0.4
יסודית	7.3
תיכונית	27.0
על – תיכונית	27.0
אקדמית חלקית	1.8
תואר ראשון	20.0
תואר שני	5.6
תואר שלישי	10.9
סה"כ	100.0

גרף מס' 3:

### התפלגות האזרחים הערביים בשירות המדינה לפי רמת השכלה





לוח מס' 6

התפלגות האזרחים הערביים והדרוזים בשירות המדינה בשנת 2003 לפי משרדים

משרד	סה"כ עובדים	סה"כ ערבים ודרוזים	%
משרד ראש הממשלה	403	6	1.49
נתיב	45	0	0.00
הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה	621	7	1.13
נציבות שירותי המדינה	172	3	1.74
משרד האוצר	743	3	0.40
שע"מ	250	1	0.40
המדפיס הממשלתי	94	4	4.26
מס הכנסה	3329	192	5.77
המכס ומע"מ	1769	17	0.96
בטחון פנים	109	1	0.92
ענייני דתות	391	303	77.49
בתי דין רבניים	284	1	0.35
הרבנות הראשית	38	0	0.00
משרד החוץ	985	7	0.71
משרד החינוך	1757	111	6.32
הטלויזיה החינוכית	224	6	2.68
מנהל לחינוך התישבותי	371	7	1.89
מרכז ההסברה	30	1	3.33
משרד החקלאות	553	16	2.89
השירותים הוטרינריים	262	3	1.15
נציבות המים	110	0	0.00
שירות ההדרכה והמקצוע	227	5	2.20
מינהל המחקר החקלאי	750	21	2.80
מינהל מקרקעי ישראל	659	5	0.76
תעשייה מסחר ותעסוקה	438	3	0.68



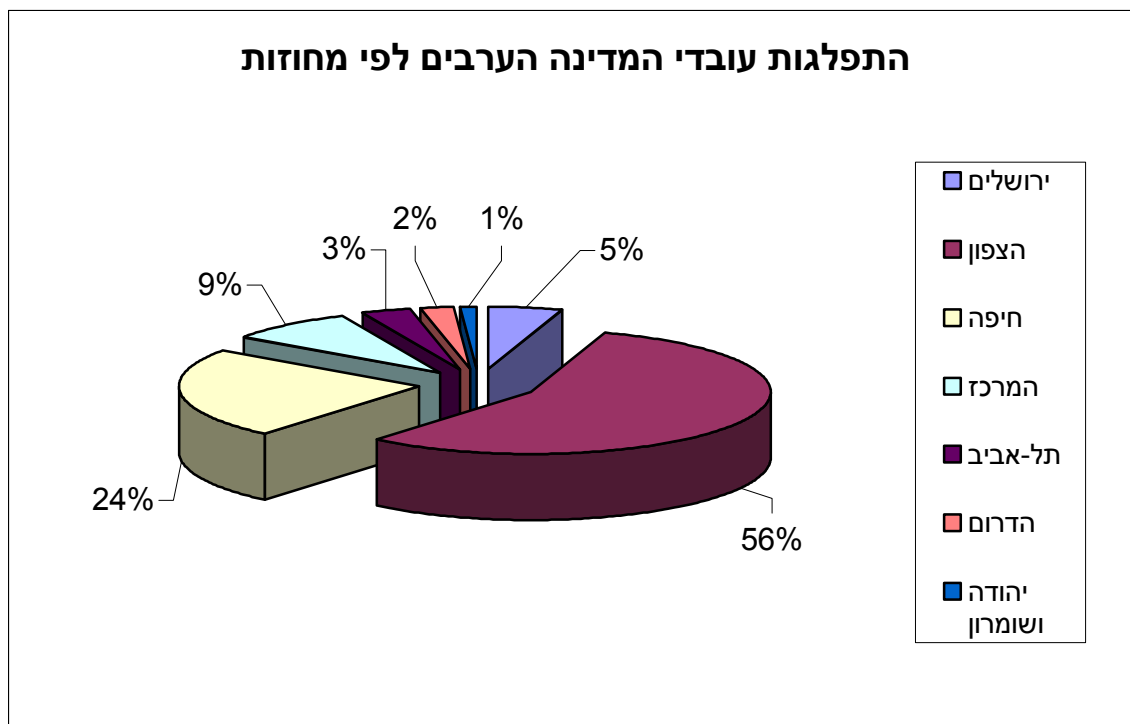
0.00	59	0	רשות הגבלים עסקיים
3.51	2249	79	משרד המשפטים
3.23	3470	112	הנהלת בתי המשפט
50.00	2	1	משרד העבודה
3.28	1492	49	משרד הרווחה
11.10	1135	126	האגף לשירותי הטיפול באדם
36.17	47	17	משרד המדע
1.69	1244	21	משרד הפנים
61.11	18	11	נציבות כבאות והצלה
1.48	876	13	משרד התחבורה
2.04	98	2	השירות המטאורולוגי
5.90	27052	1595	משרד הבריאות
1.74	344	6	איכות הסביבה
2.82	142	4	משרד התשתיות
0.00	101	0	מכון גיאולוגי
0.00	18	0	רשות החשמל
0.83	602	5	משרד השיכון
1.83	273	5	המרכז למיפוי ישראל
2.81	604	17	מע"צ
1.16	86	1	מינהל לבניה כפרית
2.53	198	5	משרד התיירות
0.55	542	3	משרד הקליטה
1.47	136	2	משרד התקשורת
<b>5.05</b>	<b>55409</b>	<b>2798</b>	<b>סה"כ כללי</b>





התפלגות עובדי מדינה ערביים לפי מחוז

שם המחוז	סה"כ	%
ירושלים	139	5.0
<b>הצפון</b>	<b>1571</b>	<b>56.1</b>
חיפה	658	23.5
המרכז	247	8.8
תל-אביב	86	3.1
הדרום	67	2.4
יהודה ושומרון	30	1.1
<b>סה"כ</b>	<b>2798</b>	<b>100.0</b>





## התפלגות עובדי מדינה ערביים לפי דרוגים

דרוג	מס'	%
<b>מינהלי</b>	<b>1856</b>	<b>33.2</b>
מח"ר	236	4.2
מהנדסים	64	1.1
טכנאים	40	0.7
עיתונאים	10	0.2
רופאים	550	9.8
משפטנים	120	2.1
עובדים סוציאליים	204	3.6
<b>אחיות</b>	<b>1898</b>	<b>33.9</b>
רשמים	14	0.3
<b>חוזים בכירים</b>	<b>10</b>	<b>0.2</b>
טכנאי רנטגן	64	1.1
שירות החוץ	8	0.1
פסיכולוגים	24	0.4
פיזיותרפסטים	24	0.4
סנגוריה ציבורית	22	0.4
ביו כימאים	70	1.3
לשכות שרים	8	0.1
עובדים חיוניים	46	0.8
עובדי הוראה	186	3.3
רוקחים	26	0.5
פארה רפואיים	48	0.9
אחר	67	1.2
סה"כ	5596	100.0