

מחקר מדיניות
161 תוכנית אב לקידום התעסוקה בחברה הערבית

תוכנית לקידום ההשתלבות של החברה הערבית בשוק העבודה

נסרין חדאד חאג' יחיא | איימן סייף | ניצה (קלינר) קסיר | בן פרג'ון

נסרין חדאד חאג' יחיא

עורכת הסדרה



The Portland Trust

תוכנית לקידום ההשתלבות של החברה הערבית בשוק העבודה

נסרין חדאד חאג' יחיא | איימן סייף |
ניצה (קלינר) קסיר | בן פרג'ון

מחקר מדיניות 161

תוכנית אב לקידום התעסוקה בחברה הערבית

יולי 2021

An Employment-Promotion Plan for Arab Society

Nasreen Haddad Haj-Yahya | Aiman Saif | Nitsa (Kaliner) Kasir | Ben Fargeon

עריכת הטקסט: מאירה טורצקי

עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו תמר ברדיין

ביצוע גרפי: אירית נחום

הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

מסת"ב: 8-339-519-965-978

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמו"ל.

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר) ולקרן פורטלנד, 2021

נדפס בישראל, תשפ"א/2021

המכון הישראלי לדמוקרטיה

רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602

טל': 02-5300888

אתר האינטרנט: www.idi.org.il

קרן פורטלנד

מרכז עזריאלי, דרך בגין 132, תל אביב 6701101

טל': 03-6099901

אתר האינטרנט: portlandtrust.org

הדברים המובאים במחקר מדיניות זה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

מחקר זה התאפשר הודות לתרומתם הנדיבה של דוריס ומורי ארקין, דורון לבנת, קרן יזמות חברתית לקידום שוויון וחברה משותפת בין יהודים וערבים בישראל והקרן הפילנתרופית פרום-לורי.

This study was made possible by the generous support of Doris and Mori Arkin, Doron Livnat, the Social Venture Fund for Jewish-Arab Equality and Shared Society, and the Fromm-Lurie Philanthropic Fund.

המכון הישראלי לדמוקרטיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי א-מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפוח שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייצג למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

קרן פורטלנד

קרן פורטלנד היא ארגון בריטי שלא למטרות רווח הפועל בנושאי Social Impact ומקדם, בין השאר, שלום ויציבות באזור באמצעות פיתוח כלכלי לצמצום פערים ועידוד מיזמים ופעילויות להכללה בתעסוקה איכותית בתחום ההיי-טק של מיעוטים ואוכלוסיות פריפריאליות. הקרן הוקמה בלונדון בשנת 2003 בידי סר רונלד כהן וסר הארי סולומון.

קרן פורטלנד תל אביב פועלת בצד מגוון שותפים, בהם הממשלה ועסקים פרטיים, לפיתוח מודלים ייחודיים לשילוב בתעשיית ההיי-טק ולהפחתת השפעות העוני על ידי עידוד יוזמות והכשרה לתעסוקה איכותית בישראל. תחומי עיסוקיה העיקריים של הקרן הם פרויקטים לפיתוח כלכלי בפריפריה הישראלית, שילוב אוכלוסיות חלשות בשוק העבודה בפריזון גבוה ופיתוח שוק הון חברתי. בתחום פיתוח הכלים הפיננסיים קרן פורטלנד תל אביב משמשת "חממה" לכמה גופים וכלים פיננסיים, כחלק מפיתוחו של שוק הון חברתי בישראל המבוסס על מודלים חדשניים מוכחים.

שותפי הקרן הם נסרין חדאד חאג' יחיא, עינת מקמוריאהרון, איימן סייף ורמי שורץ.

תוכן העניינים

7	מחברי המחקר
9	תודות
11	תקציר
19	מבוא
29	פרק 1. החברה הערבית בישראל
33	פרק 2. השתתפות החברה הערבית בשוק העבודה
33	כלל החברה הערבית
56	אזור הגליל
65	ערים מעורבות
74	אזור המשולש
82	אזור ירושלים
91	אזור הדרום
101	פרק 3. השוואה בין האזורים
108	פרק 4. חסמים
128	פרק 5. תשואה להשכלה ומיומנויות
132	פרק 6. צעדי מדיניות

145	פרק 7. המלצות מדיניות לקידום ההשתלבות של האוכלוסייה הערבית בשוק העבודה
156	פרק 8. הכשרות מקצועיות וטכנולוגיות
203	פרק 9. ביקושים
241	פרק 10. מקרה בוחן - תיירות
261	פרק 11. סיכום
265	נספח א. עיקרי הממצאים וההמלצות במסמך "חינוך והשכלה בחברה הערבית - פערים וניצנים של שינוי"
267	موجز
iii	Abstract

מחברי המחקר

ד"ר נסרין חדאד חאג' יחיא היא ראשת התוכנית "החברה הערבית בישראל" במכון הישראלי לדמוקרטיה ושותפה בקרן פורטלנד. עוסקת בפיתוח כלכלי של האוכלוסייה הערבית בישראל ובשילובה במערכת ההשכלה הגבוהה ובשוק העבודה.

איימן סייף הוא ראש צוות טיפול בקורונה בחברה הערבית מטעם משרד הפנים, יועץ כלכלי לוועד ראשי הרשויות הערביות ושותף בכיר בקרן פורטלנד. שימש מנהל הרשות לפיתוח כלכלי של המיעוטים במשרד ראש הממשלה ובמשרד לשוויון חברתי. במסגרת תפקידיו היה הממונה על גיבוש ויישום החלטות ממשלה לפיתוח כלכלי של החברה הערבית בישראל, בכללן החלטה 922.

ניצה (קלינר) קסיר היא המשנה ליו"ר המכון החרדי למחקרי מדיניות, דירקטורית בפורום הישראלי לגיוון תעסוקה וראשת הוועדה המייעצת למל"ל בעניין משבר הקורונה. שימשה בתפקיד ראש תחום שוק העבודה ומדיניות הרווחה בבנק ישראל. במשך שנים השתתפה במחקרים ובעיצוב מדיניות לשילוב החברה הערבית בכלכלה ובחברה בישראל.

בן פרג'ון הוא חוקר בתוכנית "החברה הערבית בישראל" במכון הישראלי לדמוקרטיה. בעל תואר שני בסוציולוגיה מאוניברסיטת בן-גוריון בנגב. חוקר את השתלבות החברה הערבית בישראל בשוק העבודה.

תודות

אנו מודים למשתתפים ולמשתתפות בוועדות ההיגוי של תוכנית האב על תרומתם לממצאי המחקר ולהמלצותיו: עינת מקמורי ורמי שוורץ – קרן פורטלנד; עו"ד אלונה וינוגרד, ארנון מאיר, גילה נועם ודורון סלע – המכון הישראלי לדמוקרטיה; נילי בן טובים, אלה בר דוד, ספא יונס, גל יעקובי ואלון סלע – משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים; גלי ליס גינסבורג ומירב גרינשטיין – קבוצת פארטו; עלאא גנטוס ומודר יונס – ועד ראשי רשויות ערביות; ת'אבת אבוראס – יוזמות אברהם; רועי אסף – המשרד לשוויון חברתי; וליד עפיפי – מעסיק מרכזי בחברה הערבית; אבישג אבינועם, לבנה זגורי, יגאל גורביץ וגיל אלוני – משרד הכלכלה; ד"ר מריאן תחאוכו – מכון אהרן למדיניות כלכלית; עינב אהרוני – ג'וינט תבת; יורם יעקובי – בכיר לשעבר בתעשיית ההייטק ומנהל קרן הון סיכון סינית; ח'ולוד אבו אחמד, ענת גבעתי ונוא ג'השאן בטשון – קוראימפקט; לירון שוהם – Inter-Agency Task Force on Israeli Arab Issues; אשרף ג'בור – תוכנית רואד להנגשת השכלה גבוהה בחברה הערבית בישראל; יריב מן – משרד החקלאות; עופר דגן, אמג'ד שביטה ויוספה מרגולין – עמותת סיכוי; ד"ר ספא אבורביעה – יד הנדיב; בתיה קלוש – SVF.

תודה מיוחדת לגלי ליס-גינסבורג על חלקה ותרומתה הרבה לפרק על השתתפות החברה הערבית בשוק העבודה, במסגרת עבודה שביצעה קבוצת פארטו עבור אגף אסטרטגיה ותכנון מדיניות בזרוע העבודה של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. תודה למירב גרינשטיין מפארטו על הניתוחים הסטטיסטיים בפרק זה.

תודה מיוחדת לעו"ד רון על תרומתו הנכבדה לכתיבת פרק התיירות ולאודה מרדכי על תרומתו הנכבדה לכתיבת פרק הביקושים.

ותודה מיוחדת גם לשהרזאד עודה על חלקה החשוב בעריכת ראינות העומק.

תודה לרועי מאור, מנהל פיתוח מדיניות בארגון 121: מנוע לשינוי חברתי, על שיתוף הנתונים ועל התובנות בנושא ההכשרות המקצועיות.

אנו מודים גם לעמיתינו, שהקדישו מזמנם לקרוא את המסמך, להעיר עליו ולהציע לו תוספות: עדי אליאסי כהן, דפנה אבירם-ניצן, ד"ר דנה בלאנדר, פרופ' קרנית פלוג ופרופ' יובל שני.

תקציר

מסמך זה הוא חלק מסדרת הפרסומים "תוכנית אב לתעסוקה בחברה הערבית", הכוללת שני פרסומים נוספים: על מצב הרווחה בחברה הערבית ועל מצב החינוך בחברה הערבית. האוכלוסייה הערבית בישראל היא כחמישית מכלל האוכלוסייה בישראל, אבל עקב חסמים רבים פוטנציאל ההשתלבות שלה בשוק העבודה אינו ממומש, שיעורי התעסוקה בה נמוכים, איכותה ירודה והשכר נמוך בהשוואה לשכרה של האוכלוסייה היהודית. על רקע זה המסמך מנסה לתאר באופן מקיף את מצבה של החברה הערבית בשוק העבודה ואת הגורמים לו, וממליץ על שינויי המדיניות הנדרשים כדי לקדם את השתלבותה של האוכלוסייה הערבית בשוק העבודה.

בשנים האחרונות חל שינוי מסוים ביחסה של הממשלה לקידום השתלבותה של החברה הערבית בשוק העבודה ותקציבים לא מבוטלים מתוכניות החומש שיועדו לחברה הערבית יוחדו לתחום זה. בעקבות זאת אכן חל שיפור בשיעורי התעסוקה של האוכלוסייה הערבית, בשכרה ובמגוון המקצועות שבהם היא משתלבת. בשנים 2012-2017 עלה שיעור התעסוקה של נשים ערביות בנות 18+ מ־26.2% ל־30.7%, ושל גברים ערבים בני 18+ מ־66.9% ל־69.3%. באותן שנים גם עלה ממוצע השכר של האוכלוסייה הערבית. בקרב נשים חלה עלייה של 14.7% (מ־5,886 ש"ח ל־6,754 ש"ח) ובקרב גברים ערבים של 15.8% (מ־7,935 ש"ח ל־9,191 ש"ח). עם זאת, ממצאי המחקר מראים שמאמצי הממשלה לצמצם את הפערים בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית טרם נשאו פרי. בשנים 2012-2017 לא הצטמצמו הפערים בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית בשיעור התעסוקה ובשכר הממוצע, אלא אפילו התרחבו מעט. כלומר

למרות השיפור במדדי התעסוקה של האוכלוסייה הערבית היה השיפור במדדים המקבילים באוכלוסייה היהודית דומה, ולעיתים אף רב יותר, ולכן הפערים נותרו בעינם.

כאשר בוחנים את הפערים בתוך החברה הערבית מתגלים פערים משמעותיים משני סוגים: לפי מגדר ולפי אזור מגורים. הפערים המגדריים בשוק העבודה בולטים יותר באוכלוסייה הערבית בהשוואה לכלל האוכלוסייה מכמה סיבות. נשים ערביות, בהיותן מיעוט לאומי ואתני, צריכות להתמודד עם שוליות מצטלבת. משום כך הן עומדות מול חסמים רבים בבואן להשתלב בשוק העבודה ולהתקדם בו. כאמור, שיעור התעסוקה של נשים ערביות נמוך מאוד ביחס לשיעור התעסוקה של גברים ערבים. גם כשמשווים את שיעור התעסוקה של נשים ערביות לזה של נשים יהודיות נחשף פער אדיר של 125% לטובת הנשים היהודיות (30.7% לעומת 69.3% בשנת 2017). אחת החולשות העיקריות של גברים ונשים ערבים בשוק העבודה היא ריכוז גבוה במספר מצומצם של ענפי כלכלה שההכנסה בהם נמוכה יחסית. רוב הגברים מועסקים במקצועות "צווארון כחול" ורוב הנשים מועסקות במקצועות "צווארון ורוד". כך למשל, כמחצית הנשים הערביות מועסקות בחינוך (30%) או בענף שירותי הבריאות והרווחה (20%), ואילו בקרב הגברים יש ריכוז גבוה של מועסקים בענף הבנייה (24%) ובענף מסחר ותיקונים (16%). יש גם צד חיובי: שיעור הנשים הערביות המועסקות במשרה מלאה עלה, ובשנת 2017 היה שיעור הערביות המועסקות במשרה מלאה גבוה משיעור היהודיות. עם זאת, שיעור גבוה של נשים ערביות מועסקות במשרה חלקית שלא מרצון – יותר משליש מן המועסקות במשרה חלקית, לעומת שיעור של כ־12% בקרב נשים יהודיות.

נוסף על החלוקה המגדרית אומצה במחקר גם חלוקה על בסיס גאוגרפי-סוציולוגי. חלוקה זו העלתה שאזורים שונים נבדלים זה מזה, לעיתים במידה ניכרת, במידת ההשתלבות בשוק העבודה ובאיכותה. בערים מעורבות השתלבותה של האוכלוסייה הערבית בשוק העבודה גבוהה יותר בהשוואה לאזורים האחרים, בעיקר בקרב הנשים. מנגד, באזור ירושלים שיעורי התעסוקה של הנשים נמוכים במיוחד, שיעורי האבטלה שלהן גבוהים, והשכר של גברים ונשים מאזור זה נמוכים. גם בקרב הנשים והגברים הערבים מאזור הדרום שיעורי התעסוקה בולטים לרעה. אפשר לשער כי למצב הפוליטי וליחסים בין קבוצות אלו לבין המדינה יש השפעה שלילית גם על השתלבותם בשוק העבודה.

הגורמים למצבה הירוד של האוכלוסייה הערבית בשוק העבודה רבים והם מזינים זה את זה. מקור מצב זה בראש ובראשונה בפערי ההשכלה בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית. פערים אלו, שמתחילים בגיל החינוך היסודי ונמשכים עד שלב ההשכלה הגבוהה, משפיעים ישירות על היכולת של האוכלוסייה הערבית להשתלב בשוק העבודה, על איכות התעסוקה ועל כושר ההשתכרות. מלבד פערי ההשכלה, החברה הערבית מתמודדת גם עם תשתיות ותומכות תעסוקה ירודות, ריחוק גאוגרפי ממוקדי התעסוקה, קשיי שפה ואפליה בשוק העבודה. תשתיות התחבורה ושירותי התחבורה הציבורית ביישובים הערביים נופלים בכל המדדים בהשוואה ליישובים היהודיים. מצב זה מגביל את נגישות האוכלוסייה הערבית למוקדי תעסוקה. ביישובים הערביים יש גם מחסור חמור במוקדי תעסוקה, מה שמגביר את התלות בתשתיות תחבורה. שטחים מעטים מדי מוקצים לאזורי תעשייה ביישובים הערביים וחוסר שיתוף פעולה מצד רשויות יהודיות מצמצם את אפשרויות פיתוחם. חסם בולט נוסף הוא המחסור החמור במסגרות טיפול לגיל הרך ביישובים הערביים. התוצאה היא שיעור נמוך מאוד של ילדים ערבים במסגרות מסובסדות, וקושי של אחד ההורים, לרוב האם, להשתלב בשוק העבודה. ביסוד רבים מן החסמים לפיתוח כלכלי של החברה הערבית עומדת סוגיית המחסור בקרקעות מדינה והיעדר הסדרה תכנונית מפורטת. סוגיה זו מקשה על פיתוח מבני ציבור ותשתיות, שנחוצים לפיתוח תחום התעסוקה.

נוסף על המחסור בתשתיות ותומכות תעסוקה, כגון תחבורה ציבורית ומסגרות לגיל הרך, האוכלוסייה הערבית נדרשת להתמודד גם עם קשיי שפה ואפליה בשוק העבודה. העובדה שרוב המשק בישראל מתנהל בשפה העברית הופכת את ידיעת השפה לתנאי סף בקבלה למשרות רבות. בוגרות ובוגרים רבים של מערכת החינוך הערבי מסיימים תיכון בלי להגיע לרמה מספקת של שליטה בשפה העברית ולכן מתקשים להתקבל למשרות רבות. אפילו נשים שרכשו השכלה אקדמית העידו שהן אינן דוברות עברית ברמה גבוהה די הצורך להשתלבות והתקדמות בשוק העבודה. נוסף על קשיי השפה, יש גם אפליה ישירה של ערבים בשוק התעסוקה. השסע הלאומי בין יהודים לערבים אינו פוסח על שוק העבודה ומעסיקים רבים אינם ממהרים להעסיק עובדים ערבים. האפליה מתבטאת בכל שלבי התעסוקה – בהליך ההתמודדות על המשרה, בתרבות הארגונית במקום העבודה ובקידום.

ברוב המקרים, החסמים שהוזכרו פוגעים בנשים יותר מאשר בגברים. החסמים מועצמים עקב נורמות מגדריות שפועלות להדרת הנשים מהמרחב הציבורי. לחסמים המבניים מתווספות אפוא גם מגבלות תרבותיות. המגוונים המבניים והתרבותיים אינם נפרדים אלו מאלו אלא פועלים מתוך יחסי גומלין, ויש בהם כדי להגביר את שוליותן של נשים ערביות.

הממצאים על הפערים בשוק העבודה, הממאנים להצטמצם, ועל מכלול החסמים שטרם הוסרו, מלמדים שהמשאבים המושקעים כיום בשילוב האוכלוסייה הערבית בשוק העבודה אינם מספיקים. למרות השינוי בגישה, שהוביל להקצאה שוויונית יותר של משאבים ציבוריים לחברה הערבית עקב החלטת ממשלה 922 ותוכניות חומש נוספות, עדיין נדרשת השקעה רבה כדי להסיר את שלל החסמים והאפליה ההיסטורית שממנה סבלה, ובתחומים מסוימים עודנה טובלת, החברה הערבית. בכמה מן התחומים לא די בתקציבים שמושקעים ובכמה מהם נתקל השימוש בהם בחסמי תכנון וביצוע.

אף שהנתונים במסמך זה אינם נוגעים לתקופת משבר הקורונה, אלא מגיעים עד 2017-2018, כמה דוחות ממשלתיים מראים שהחברה הערבית נפגעה קשה יותר מכלל האוכלוסייה ומעריכים שחזרתה לשוק העבודה תהיה מאתגרת יותר. לכן, אף שהנתונים וההמלצות אינם מבוססים על השינויים שחלו בשוק העבודה בעקבות הקורונה, הם תקפים ביתר שאת לנוכח הממצאים הראשוניים על השפעותיו. עובדות ועובדים מהחברה הערבית, שגם בתקופות "רגילות" מתקשים להשתלב בשוק התעסוקה, יתקשו לאחר משבר הקורונה שבעתיים.

כדי להביא לשינוי המיוחל בשוק העבודה נדרשת תוכנית משולבת כמה אמצעים לשיפור הסיכויים של האוכלוסייה הערבית להשתלב בשוק העבודה. מצד אחד, יש להשקיע בשיפור המיומנויות של עובדים ועובדים פוטנציאליים מהחברה הערבית; מצד שני, יש להגביר את הביקוש לעובדות ועובדים ערבים באמצעות מתן תמריצים למעסיקים, חקיקה והשקעה ביצירת מקומות עבודה ביישובים הערביים.

המלצות עיקריות

(1) המלצות כלליות

א. לקדם פתרונות לסוגיית המחסור בקרקעות והיעדר הסדרה תכנונית מפורטת ביישובים הערביים.

ב. לבחון את הצרכים והחסמים האזוריים של האוכלוסייה הערבית על קהילותיה השונות ולהתאים לכל אזור מענה פרטני.

(2) פיתוח תשתיות תומכות תעסוקה

א. תחבורה ציבורית: סגירה מלאה של הפערים בין היישובים הערביים ליישובים היהודיים בשירותי תחבורה ציבורית מבחינת רמת הכיסוי, תדירות השירות ומספר היעדים. בעניין זה יש לקבוע קריטריונים מדידים ושקופים לציבור לחלוקה ולתעדוף של התקציבים המופנים לשירותי התחבורה הציבורית ביישובים הערביים. יש לאמץ מבט מגדרי על התחבורה הציבורית ביישובים הערביים.

ב. מסגרות טיפול לגיל הרך

- יש להקים מינהלת ייעודית שתפעל להסרת החסמים בתכנון, בבנייה ובתקצוב של מעונות יום ביישובים הערביים.

- יש לבטל את הדרישה למימון תואם לתקצוב מעונות יום מרשויות מקומיות ערביות באשכולות 1-3 של הלמ"ס.

- יש להקל בקריטריונים לזכאות לסבסוד שכר לימוד במעונות יום לאימהות מהאוכלוסייה הערבית.

ג. אפליה

- יש להרחיב את פעילותה של נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה בנוגע לאפליה על רקע לאום הן בתחום המשפט הן בתחום ההסברה.

- יש לקדם קמפיין תקשורתי להגברת המודעות של החברה הערבית לדרכי הסיוע הממשלתיות לעובדים ועובדות שנפגעו מאפליה.

- יש להגביר את האכיפה נגד העסקה פוגענית של נשים ערביות, בעיקר בבתי עסק ביישובים הערביים.

(3) היכולת לשלב עבודה ממקום המגורים יכולה לסייע בהפחתת חסמים רבים להשתלבות האוכלוסייה הערבית בכלל, ושל נשים ערביות בפרט, בשוק

העבודה – חסמים גאוגרפיים, תחבורתיים ופטריארכליים. לכן יש לקדם תשתיות עבודה מרחוק, בהן חללי עבודה משותפים ותשתית אינטרנט ראוי, ביישובים הערביים. יש לתמרץ מעסיקים שיאפשרו לעובדים לעבוד מרחוק כמה ימים בשבוע.

(4) כלים להגברת המיומנויות של עובדות ועובדים ערבים

א. יש להקים מערך להגברת התאמתן של ההכשרות המקצועיות לאוכלוסייה הערבית ולשוק העבודה על בסיס התשתית של מרכזי ריאן. מאפייניו העיקריים של המערך יהיו:

- מחקר שוטף, זרם מידע ומעקב אחרי תלמידים ובוגרים – כדי לאמוד את יעילותן של ההכשרות המקצועיות והשפעתן על קידום האוכלוסייה הערבית בתחום התעסוקה.
- שינוי בתוכני ההכשרות – הגברת הגמישות בתוכני ההכשרות ומיסוד מעורבותם של מעסיקים בקביעת תוכניות הלימודים.
- מכינות וסדנאות לכישורים רכים לעובדים שצריכים הכנה לשוק העבודה או הכנה להכשרה מתקדמת יותר.
- צוותים שיהיו ממונים על קשרים עם מעסיקים ברמה המקומית, האזורית והארצית. הצוותים ירתמו מעסיקים למלא תפקיד של ממש בתוכני ההכשרות ובקליטת עובדים.
- יצירת מסלולים יוקרתיים שיתמקדו במקצועות בתעשיות עתירות ידע.
- מימון ההכשרות באופן מלא על ידי המדינה והבטחת דמי קיום הולמים לנזקקים לסיוע.

ב. יש להגדיל את השתתפותה של האוכלוסייה הערבית בלימודי הנדסאות בכלל, ובמגמות שבהן פוטנציאל ההשתכרות גבוה בפרט, ולספק לתלמידים מעטפת לימודית וכלכלית.

ג. לימודי שפה – יש להשתמש בתשתיות של מרכזי ריאן, מרכזי צעירים, מתנ"סים, תוכניות התעסוקה ושירות התעסוקה לצורך הרחבת המכינות ללימוד השפה העברית. יש לדאוג לסטנדרטיזציה של רמות הלימוד.

(5) העלאת הביקוש לעובדים ועובדות מהחברה הערבית

- א. המגזר העסקי היהודי והחברות הגדולות במשק:
- יש לעודד תעסוקה מגוונת בחברות הגדולות במשק.

• יש לגבש מסלולים למשיכת חברות לאזורי תעשייה צמודי דופן ליישובים הערביים.

ב. המגזר הציבורי:

• יש לקדם החלטת ממשלה חדשה שתקבע יעדים חדשים לשילוב האוכלוסייה הערבית בשירות המדינה.

• יש לחוקק תיקון לחוק החברות הממשלתיות, אשר יכיל את חובת הייצוג ההולם על כלל החברה הערבית ולא רק על האוכלוסייה הדרוזית.

• יש לתקן את פקודת העיריות כך שחובת הייצוג תוחל על כלל האוכלוסייה הערבית בעיר ולא רק על האוכלוסייה הדרוזית.

ג. אזורי תעשייה: יש לאמץ את התוכנית הרב־שנתית לפיתוח אזורי תעשייה בחברה הערבית של מינהל פיתוח אזורי תעשייה במשרד הכלכלה.

ד. מסלולי תעסוקה: יש להמשיך בהפעלת מסלולי התעסוקה 4.17, 4.18 ו־4.20 של משרד הכלכלה מתוך שינוי מקצת הקריטריונים כך שניצולם בחברה הערבית יגבר. יש להגביר את המודעות למסלולי התעסוקה ולהציע סיוע בהליך הבירוקרטי לבעלי עסקים.

מבוא

מחקר זה יעסוק במצבה של האוכלוסייה הערבית בשוק העבודה, במדיניות שהממשלה נוקטת לשילובה, בחסמים אשר מונעים שילוב זה ובהמלצות לצמצום החסמים במטרה להעלות את שיעור התעסוקה ואת איכותה. מצבה של כלל החברה הערבית¹ בשוק העבודה ירוד בהשוואה למצבה של החברה היהודית. הגורמים העיקריים למצב זה הם פערים במערכת החינוך, ריחוק גאוגרפי ממרכזי תעסוקה, רמה נמוכה של תשתיות תומכות תעסוקה, תפיסות בעניין תפקידם המגדרי של נשים וגברים ואפליה בשוק העבודה.² גברים ערבים ונשים ערביות מתמודדים עם אתגרים שונים בשוק העבודה. בקרב הגברים הבעיה המרכזית היא שיעור גבוה של עובדים לא מקצועיים וריכוזם בענפי תעסוקה שוחקים כגון בניוי ותעשייה. לבעיה זו שתי פנים – שכר נמוך יחסית ופרישה בגיל מוקדם, עקב שחיקה פיזית.³ כמו כן, השתלבותם של הגברים הערבים בהשכלה הגבוהה, שלא כמו השתלבותן של הנשים הערביות, היא מצומצמת, ובשנים האחרונות היא גוברת בקצב איטי מאוד. מגמה זו עלולה לפגוע בהשתלבות הדור הצעיר

1 במסמך זה המונח "החברה הערבית" מתייחס לכלל הקהילות בחברה זו, בכללן הדרוזים, הבדואים והערבים הפלסטינים בירושלים המזרחית.

2 ערן ישיב וניצה (קלינר) קסיר, כלכלת החברה הערבית בישראל, ירושלים: המכון החרדי למחקרי מדיניות, מרץ 2018.

3 Nitsa Kasir (Kaliner) and Eran Yashiv, "Patterns of Labor Force Participation among Israeli Arabs," *Israel Economy Review* 9 (1) (2011):

במשלחי יד בעלי שכר גבוה. הנשים הערביות סובלות משוליות מצטלבת – בהיותן נשים בקבוצת מיעוט הן נתקלות בחסמים מרובים בבואן להשתלב בשוק העבודה. שיעור התעסוקה בקרב נשים הוא נמוך ושיעור גבוה מן המועסקות עובדות בתחום החינוך. מנגד, בשנים האחרונות עלה מאוד שיעור הנשים הפונות להשכלה גבוהה. מלבד הפערים המגדריים יש גם פערים גאוגרפיים: מצב התעסוקה וההשכלה בכל קהילה הושפע מההתפתחויות ההיסטוריות הפוליטיות באותה קהילה וממערכת היחסים שלה עם המדינה. אלו השפיעו, ועודם משפיעים, על הקצאת המשאבים הציבוריים לכל קהילה ומכאן גם על האפשרויות להשתלבות בשוק העבודה.⁴

אף שהמחקר יעסוק בכלל החברה הערבית, ומרבית הניתוחים וההמלצות שיוצגו תקפים לכלל האוכלוסייה, יושם דגש מיוחד על מצבן של הנשים, שכן הקושי שלהן להשתלב בשוק העבודה גדול במיוחד. ההשתלבות החלקית של נשים ערביות בשוק העבודה משפיעה על מצבה הכלכלי והחברתי של החברה הערבית, על מעמדן של הנשים בחברה זו ועל רמת התוצר במשק. מחקרים שבחנו את ההשלכות של השקעה ממשלתית בשילוב נשים ערביות בשוק התעסוקה מצאו כי התשואה לתל"ג גבוהה: קסיר (קלינר) וישיב מצאו כי שיעור התשואה מהשקעה בעידוד תעסוקת נשים ערביות עומד על פי הערכה שמרנית על 8% תוצר.⁵ ניתוח של אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר מצא שאילו נסגרו הפערים בשיעורי התעסוקה ובשכר בין ערבים ליהודים עד 2065 היה התוצר צומח ב־20%.⁶ מתחילת העשור הקודם ניכר כי ממשלת ישראל מכירה בצורך להשקיע בשילוב האוכלוסייה הערבית בכלל, והנשים הערביות בפרט, בשוק העבודה – הן כדי לשפר את מצבה הכלכלי של החברה הערבית ולהיאבק בעוני הן כדי לעודד את הצמיחה ולבסס את היציבות הכלכלית של המשק הישראלי

Vered Kraus and Yuval P. Yonay, *Facing Barriers: Palestinian Women in a Jewish-Dominated Labor Market*, Cambridge: Cambridge University Press, 2018

Nitsa Kasir (Kaliner) and Eran Yashiv, *The Labor Market of Israeli Arabs: Key Features and Policy Solutions*, Tel Aviv: Tel Aviv University, 2014

6 אגף הכלכלן הראשי, משרד האוצר, "על ההשלכות הכלכליות של השתלבות חרדים וערבים בשוק העבודה בעשורים הקרובים", מיקוד שבועי, 19.11.2019.

כולו. עם זאת, כדי להעלות במידה ניכרת את שיעורה ואיכותה של התעסוקה בחברה הערבית, בעיקר בקרב הנשים, נדרשת תוכנית כוללת הממוקדת במטרה זו, וזו אינה בנמצא.

ראוי להדגיש שהשתלבותן של נשים ערביות בשוק העבודה אינה מתמצה בתועלת הכלכלית שלה להן, למשקי הבית שלהן ולתוצר במשק. תהליך זה טומן בחובו היבטים חברתיים, תרבותיים ופוליטיים עמוקים והללו ניכרים בחברה הערבית בישראל כבר כמה עשורים. העלייה בשיעור היציאה של נשים ערביות לשוק העבודה, העלייה ברמת השכלתן ואימוץ נורמות מערביות חוללו שינויים בתפקידן החברתי וערערו את המבנה הפטריארכלי. שינויים אלו מזעזעים מבני כוח קיימים ונתקלים לא פעם בהתנגדות מצד גורמים בחברה הערבית והיהודית גם יחד.⁷ שינויים אלו צפויים להתעצם עם העלייה בהשתתפותן של נשים ערביות בשוק העבודה בשנים האחרונות, והצפי הוא שמגמה זו תימשך.

השינויים שחלו בעקבות השתלבותן של נשים ערביות בהשכלה הגבוהה ובשוק העבודה הם חלק ממארג שינויים רחב יותר שחל בחברה הערבית בישראל בעשורים האחרונים. על פי כמה מגמות דמוגרפיות מדובר בחברה שנמצאת בשלבי מעבר מחברה מסורתית לחברה בעלת מאפיינים מודרניים: ירידה בפריון הלידה של נשים, עלייה בגיל הנישואים, עלייה בתוחלת החיים, ירידה בגודל משק הבית, עלייה בביקוש למגורים עירוניים, וכן עלייה ברמת הצריכה ואיכות החיים המלווה בחיפוש תעסוקה שאינה תלויה במנגונוני הסיוע הכספיים של המשפחה המורחבת.⁸ זאת ועוד: העלייה ברמת ההשכלה באוכלוסייה הערבית (בעיקר של נשים), ושינויים נרחבים במבנה שוק העבודה המקומי והעולמי, הובילו לעלייה בשיעור הערבים המועסקים במשלחי יד מקצועיים ואקדמיים ולירידה בשיעור הערבים המועסקים בחקלאות, בתעשייה ובבניין. אומנם העלייה בהשכלה ובהכנסה היא נחלתו של שיעור קטן יחסית באוכלוסייה הערבית, אבל היא תרמה להתגבשות מעמד בינוני ערבי. רבים ממעמד זה

Sarab Abu-Rabia-Queder, "The Paradox of Professional Marginality among Arab-Bedouin Women," *Sociology* 51 (5) (2017): 1084-1100

8 רמטיס גרא (עורך), ספר החברה הערבית בישראל: אוכלוסייה, חברה, כלכלה, 9, ירושלים: מכון ון ליר, 2018.

מאמצים דפוסי חיים המתרחקים מדפוס החיים המסורתי ומחוללים שינויים "פנימיים" בסדרי השלטון המקומי ברשויות הערביות. ואולם הם מחוללים גם שינויים "חיצוניים" – הם מהגרים לשכונות יהודיות בערים מעורבות וליישובים יהודיים במטרה להיחלץ מחסמי התכנון והבנייה ביישובים הערביים ולשדרג את השירותים המוניציפליים שהם מקבלים.⁹

בזירה הפוליטית והחברתית חלו בעשורים האחרונים כמה תמורות: במדיניות הממשלה ובעמדותיה כלפי החברה הערבית; ביחס של החברה הערבית למדינה ולמוסדותיה; וביחסים בין הרוב היהודי למיעוט הערבי בישראל. מערכת היחסים בין המדינה והרוב היהודי ובין החברה הערבית היא מורכבת, דינמית, ויש קשר הדוק בינה ובין מגמות גאופוליטיות רחבות.¹⁰ ממצאים מהשנים האחרונות על היחסים בין המדינה לאוכלוסייה הערבית ובינה ובין האוכלוסייה היהודית מצביעים על מגמות סותרות לכאורה. מצד אחד, האוכלוסייה הערבית אינה משלימה עם אופייה הציוני של המדינה ומסרבת לקבל את הדרתה ואת אפלייתה הן מבחינה חומרית הן מבחינה סימבולית; מצד שני, ממצאים רבים מראים שפניה של החברה הערבית מועדות להשתלבות בחברה הישראלית ולשילת עמדות הקוראות לבידול.¹¹ בקרב הרוב היהודי עדיין יש רוב שמסרב לראות באזרחים הערבים אזרחים שווי זכויות, בייחוד כשהדברים אמורים בהחלטות גורליות שנוגעות לכלל החברה הישראלית.¹² גם יחסה של המדינה הוא דו-

9 ראסם ח'מאסי, צמיחת מעמדות הביניים והשפעתם על ניהול הרשויות המקומיות ביישובים ערביים, חיפה: המרכז היהודי-ערבי, אוניברסיטת חיפה, 2017.

10 אריק רודניצקי, הערבים אזרחי ישראל בפתח המאה העשרים ואחת, תל אביב: המכון למחקרי ביטחון לאומי, 2014.

11 ראו למשל תמר הרמן, אלה הלר, פאדי עומר וויליאם קביסון, שותפות בעירבון מוגבל: יהודים וערבים, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2019; סמי סמוחה, לא שוברים את הכלים: מדד יחסי ערבים-יהודים בישראל 2015, חיפה: פרדס הוצאה לאור, 2017.

12 כך למשל, 75% מהיהודים מסכימים עם הקביעה שהחלטות גורליות בנושאי שלום וביטחון צריכות להתבסס על רוב יהודי, ורק 36% מהיהודים (לעומת 70% מהערבים) חושבים שצירוף מפלגות ערביות לקואליציה יתרום לשמירת הזכויות של האוכלוסייה הערבית בישראל. מתוך: תמר הרמן, אור ענבי, איילת רובבשי-שטרית, אברהם (רמי) ריטוב ואלה הלר, מדד הדמוקרטיה הישראלית 2020, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, ינואר 2021.

ערכי: מחד גיסא, לאחרונה מושקעים משאבים רבים בשילוב החברה הערבית בכלכלה; מאידך גיסא, השיח בה ממשיך להיות בכללו מדיר ומסית ולעיתים אף מגיע לכדי חוקים או הצעות חוק הפוגעות בציבור הערבי. כאמור, השינויים הדמוגרפיים, הכלכליים והפוליטיים אינם חלים באופן הומוגני על כלל קהילת החברה הערבית. יש הבדלים סוציולוגיים ופערים כלכליים, לעיתים משמעותיים, בין אזורים, עדות, דתות וצורות יישוב שונות בחברה הערבית.

מסמך זה הוא חלק מסדרת הפרסומים "תוכנית אב לקידום תעסוקה בחברה הערבית", הכוללת שני פרסומים נוספים: על מצב הרווחה בחברה הערבית ועל מצב החינוך וההשכלה הגבוהה בחברה זו. לשני נושאים אלו השפעה עמוקה על מצב התעסוקה בחברה הערבית, וללא טיפול בהם תהיה היכולת לשנות מצב זה מהיטוד מוגבלת. מחקרים מראים שהסיכוי של אוכלוסייה מסוימת, ובייחוד של ילדים מרקע מוחלש, לשפר את מצבם הכלכלי-חברתי תלוי במידה רבה במערכות רווחה וחינוך פרוגרסיביות שמצמצמות את החסכים הפיזיים והנפשיים בסביבתם ומרחיבות את כישוריהם ואת יכולתם להשתלב בשוק העבודה ולהתקדם בו.¹³ במחקר בנושא החינוך אנחנו דנים לעומק בפערים בהישגים ובתקצוב בין החינוך הערבי לחינוך העברי. אנחנו דנים גם בהשתלבות האוכלוסייה הערבית במערכת ההשכלה הגבוהה בשנים האחרונות. מן הממצאים עולה כי למרות גממה של צמצום פערים, הן בהישגי התלמידים הן בתקצוב, עדיין יש פערים גדולים בין האוכלוסיות. אם הגופים הרלוונטיים לא יפעלו לסגור את הפערים האלו, בכל שלבי הלימוד, תמשיך השתלבותה של החברה הערבית בחברה ובכלכלה הישראליות ממשיכה להיות חלקית ולא שוויונית. בפרסום על מצב הרווחה אנחנו דנים בשינויים שחלו בעשורים האחרונים במדיניות הרווחה של מדינת ישראל ובהשפעתם על העוני בחברה הערבית ועל השתלבותה בשוק העבודה. אנחנו דנים גם בתקציב שניתן למחלקות הרווחה ברשויות המקומיות,

Milagros Nores, Clive R. Belfield, W. Steven Barnett, and Lawrence 13
Schweinhart, "Updating the Economic Impacts of the High/Scope Perry
Preschool Program," *Educational Evaluation and Policy Analysis*
27 (3) (Autumn, 2005): 245-261; James J. Heckman and Ganesh Karapakula,
*Intergenerational and Intragenerational Externalities of the Perry
Preschool Project*, Working Paper Series, Cambridge, MA: National
Bureau of Economic Research (NBER), May 2019

ובחסמים ובמגוונים המפלים המונעים מהרשויות המקומיות הערביות להציע שירותים שהולמים את מצב הנזקקות בשטחיהן. הדיון בשני נושאים אלו, חינוך ורווחה, קשור קשר הדוק ליכולת לצמצם את הפערים ואת האי־שוויון בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית.¹⁴

המסמך שלהלן מציע סקירה נרחבת על מצבה של החברה הערבית בשוק העבודה הישראלי ובתחומים המשיקים לו ושם דגש על נשים ערביות. ואלו חלקי המסמך:

(1) נציג בתמציתיות נתונים דמוגרפיים על האוכלוסייה הערבית בישראל ועל הרשויות המקומיות הערביות.

(2) נציג מדדים מגוונים של השתלבות האוכלוסייה הערבית בשוק העבודה בשנים האחרונות. לאחר הצגת נתונים תעסוקתיים על כלל החברה הערבית נפנה לניתוח פרטני על פי אזורים גאוגרפיים. ניתוחים אלו מתבססים על עיבודים מיוחדים של נתונים שהועמדו לרשותנו בחדר המחקר של הלמ"ס. יודגש כי חלק זה הוא החלק המרכזי במסמך והוא ישאף להיות ממצה ככל האפשר כדי לתאר באופן מקיף ויסודי את מצבם של נשים וגברים ערבים בשוק העבודה הישראלי, את הסיבות לאי־השתלבות מיטבית שלהם ואת מגמות השינוי בשנים האחרונות.

(3) נדון בחסמים העיקריים המעכבים את השתלבות הנשים הערביות בשוק העבודה ובתעסוקה איכותית, כפי שעולה מהספרות ומדוחות ממשלתיים. בחלק זה נשלב גם ממצאים מראיונות וקבוצות מיקוד שערכנו עם נשים ערביות באזורים השונים.

(4) נדון במחקרים שאמדו את התשואה של השכלה ומיומנויות של עובדים ועובדות ערבים כדי להסיק באילו מקצועות נתקלת החברה הערבית באפליה ובחסמי כניסה.

14 נסרין חדאד חאג' יחיא, איימן סייף, ניצה (קלינר) קסיר ובן פרג'ון, תוכנית אב לקידום תעסוקה בחברה הערבית: מצב הרווחה בחברה הערבית – עוני, מדיניות ממשלתית וחולשת הרשויות המקומיות, מחקר מדיניות 160, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2021; הנ"ל, תוכנית אב לקידום תעסוקה בחברה הערבית: חינוך והשכלה בחברה הערבית – פערים וניצנים של שינוי, מחקר מדיניות 159, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2021.

(5) נסקור את מדיניות הממשלה בעניין שילובה של החברה הערבית בשוק העבודה ונבחן את מידת יישומן של תוכניות ממשלתיות שונות.

(6) ננתח לעומק את מערך ההכשרות המקצועיות בישראל כדי להבין מדוע במתכונתו הנוכחית הוא אינו מביא לידי שיפור של ממש במיומנויות התעסוקתיות של בוגריו, ובעיקר של נשים ערביות.

(7) נתאר את מצב העסקים ואת הביקוש לעובדים ערבים במגזר העסקי והציבורי ונתח את מדיניות הממשלה בנושא שילוב ערבים במגזר העסקי והציבורי.

(8) נדון בתחום התיירות כמקרה בוחן – נפנה זרקור לפוטנציאל הלא מנוצל בתחום התיירות ביישובים הערביים.

(9) לאורך המחקר יישזרו בסוף הפרקים הרלוונטיים המלצות על דרכי פעולה לקידום השתלבותם של עובדות ועובדים מהחברה הערבית בשוק העבודה. בחלק האחרון של המסמך נדון בממצאים שעלו לאורכו ונסכם בלוח את עיקר ההמלצות.

בשלהי כתיבת מחקר זה היכה משבר הקורונה בישראל ובעולם כולו. כדי לצמצם את הסכנות הבריאותיות של הקורונה ננקטו שורה של צעדי מדיניות ששינו באופן חסר תקדים את הדרך שבה התרגלה החברה לתפקד. הסגר כפה מציאות לא מוכרת – עסקים רבים נאלצו להשבית את פעילותם וענפי כלכלה רבים צמצמו את מצבת כוח האדם בהם. יותר ממיליון עובדים הוצאו לחל"ת או פוטרו ושיעורי האבטלה הגיעו לממדים חסרי תקדים. ככל שהזמן עובר מתברר שגם כשתצטמצם הסכנה הבריאותית צפויה להימשך השפעתו הכלכלית וקשה לאמוד במדויק את ההשלכות הכלכליות של המשבר.¹⁵ מהנתונים הכלכליים שפורסמו עד כה נראה שהמשבר העצים בעיות כלכליות והאיץ את הצורך לטפל בהן. נראה למשל כי הנפגעים העיקריים מהמשבר הם ציבור העצמאים

15 קרניח פלוג, יותם מרגלית, דפנה אבירס־ניצן, גבריאל גורדון, חלי זקו, ירדן קידר ועידו חי, שוק העבודה הישראלי בתקופת הקורונה: תמונת מצב ואחגרי מדיניות, טיוטה לדיון בכנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, דצמבר 2020.

והעובדים החלשים בשוק העבודה.¹⁶ כפי שנראה, האוכלוסייה הערבית גם היא נפגעה קשה עקב שיעורם הגבוה של מועסקים ומועסקות ערבים בענפי התעסוקה המסורתיים, שבהם האבטלה הייתה גבוהה במיוחד.¹⁷ יתרה מכך, יש סימנים מדאיגים שחזרתם של עובדים ערבים שנפלטו משוק העבודה עקב המשבר תהיה קשה יותר מחזרתם של עובדים מהאוכלוסייה היהודית.¹⁸

הנתונים במסמך זה מעודכנים ברובם עד 2017-2018 ולכן אינם מציגים את השינויים שחלו בעקבות המשבר. עם זאת, דרכי הפעולה שאנו מצביעים עליהן מכוונים לתהליך ארוך טווח ולכן הניתוח וההמלצות עדיין רלוונטיים לשינוי העומק הדרוש כדי לשלב את החברה הערבית בשוק העבודה. אנו ממליצים לעיין בפרסום נפרד שיוחד למשבר הקורונה בחברה הערבית ודן בנזקיו לכלכלה, לחינוך, לרווחה ולשלטון המקומי.¹⁹ בפרסום זה אנו מביאים את הנתונים העדכניים ביותר על השפעות משבר הקורונה בזמן כתיבתו ומביאים המלצות ליציאה מחוזקת ממנו בכל אחד מהתחומים. המלצות אלו יוצאות מנקודת הנחה שלמרות הפגיעה בתחומי חיים רבים, המשבר והבעיות שצפו בעקבותיו יכולים לשמש מנוף לצמצום פערים שיאפשר לחברה הערבית להשתתף באופן משמעותי יותר בשוק העבודה הנוכחי והעתיד.

הניתוחים הכמותיים שיוצגו להלן מתבססים על כמה מקורות מידע: נתונים שהופקו מחדר המחקר של הלמ"ס, הכוללים שילוב של סקרי כוח אדם, קובצי השכלה (מרשם השכלה, הכשרה מקצועית ומה"ט) וקבצים מינהליים של שכר (מס הכנסה) לשנים 2012-2017; עיבודים לסקרים של הלמ"ס; נתונים ודוחות של גופים מדינתיים; ובקשות למידע ממשרדי ממשלה לפי חוק חופש המידע. כדי ללמוד לעומק על החסמים המקשים על נשים ערביות להשתלב בשוק העבודה

16 אגף הכלכלן הראשי, משרד האוצר, "מאפייני העובדים המושבחים", יוני 2020.

17 אגף הכלכלן הראשי, משרד האוצר, "השפעת הסגר השני על שוק העבודה – נתוני חודש אוקטובר 2020", 13.12.2000.

18 שירות התעסוקה הישראלי, "דופק שוק העבודה: פרסום חודשי, אוקטובר 2020", 12.11.2020.

19 נסרין חדאד חאגי יחיא, איימן סייף ובן פרג'ון, החברה הערבית ומשבר הקורונה: נתוני כניסה, השפעות והמלצות ליציאה מחוזקת, הצעה לסדר 31, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020.

התבססו הניתוחים האיכותניים שיוצגו על 49 ראיונות עומק ו־5 קבוצות מיקוד שכללו כ־100 נשים וגברים ערבים מאזורים שונים בישראל.

בניתוחים המרכזיים במחקר זה נעשתה חלוקה על בסיס סוציולוגי־גאוגרפי. חלוקה זו אינה בהכרח חופפת את החלוקה למחוזות ולנפות הנהוגה במוסדות המדינה, ובראשם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אך זו החלוקה המקובלת בקרב חוקרי החברה הערבית משום שהיא מביאה בחשבון את המאפיינים הסוציולוגיים של כל תת־קבוצה בחברה הערבית. להלן החלוקה שנשתמש בה במחקר:

(1) אזור הגליל: האזור המגוון ביותר מבחינה דתית – מתגוררות בו קהילות מוסלמיות, דרוזיות ונוצריות. הוא כולל את הנפות צפת, עכו, כנרת ויזרעאל בניכוי האוכלוסייה המתגוררת באחד היישובים המפורטים בקטגוריה "ערבים מעורבות". באזור זה מתגוררים כ־40% מכלל האוכלוסייה הערבית בישראל (הוא אינו כולל את היישובים הדרוזיים ברמת הגולן).

(2) אזור המשולש: אזור זה אינו מוגדר בסטטיסטיקה הרשמית של מדינת ישראל, אולם הוא רווח ומוכר בשיח הציבורי ובקרב חוקרי החברה הערבית. האזור כולל טריטוריה ירדנית ממערב לקו הירוק (מאום אל־פחם בצפון עד כפר קאסם בדרום) שסופחה למדינת ישראל במסגרת הסכמי שביתת הנשק ב־1949. כיום מתגוררת באזור זה כחמישית מכלל האוכלוסייה הערבית. הוא כולל את הנפות חדרה והשרון.

(3) אזור הדרום: באזור זה מתגוררים בעיקר ערבים בדואים. הוא כולל עיירות, כפרים מוכרים וכפרים לא מוכרים במשולש שקודקודיו הם רהט, ערד ודימונה. יש באזור גם אוכלוסייה קטנה של ערבים וערביות שהגיעו מאזורים אחרים עקב לימודים או עבודה. באזור זה מתגוררת כשביעית מכלל האוכלוסייה הערבית בישראל. הוא כולל את נפת באר שבע בניכוי העיר באר שבע, שנכללת בקטגוריה "ערבים מעורבות".

(4) אזור ירושלים: אזור זה כולל את האזרחים והתושבים בכפרים בנפת ירושלים ובשכונות הערביות של העיר ירושלים. באזור זה מתגוררת כחמישית מכלל האוכלוסייה הערבית בישראל.

(5) ערים מעורבות: על פי הגדרת הלמ"ס, המונח "יישובים מעורבים" מצוין יישובים שבהם רוב האוכלוסייה יהודית, אך יש בהם גם מספר רב של תושבים

ערבים. לפי הלמ"ס בקבוצה זו נכללים שמונה יישובים עירוניים: ירושלים, תל אביב-יפו, חיפה, עכו, רמלה, לוד, מעלות תרשיחא ונצרת עילית. במחקר זה הוחלט להכליל גם את העיר באר שבע בקטגוריה זו משום שיש בה מספר ניכר של תושבים ערבים (5,380).²⁰ ירושלים הוסרה מקטגוריה זו כיוון ששויכה לקטגוריה נפרדת.

החלוקה לתת-קבוצות על בסיס גאוגרפי תאפשר לנתח את המאפיינים הייחודיים של כל תת-קבוצה וללמוד על הפערים והחסמים הבולטים בה. חלוקה זו תאפשר גם, במידת הצורך, להצביע על האזורים שנדרשת בהם התערבות ממשלתית עמוקה יותר או כזו שמוותאמת יותר לאותה תת-קבוצה. ראוי להדגיש שמסיבות מתודולוגיות שונות לא בכל מסדי הנתונים שהועמדו לרשותנו הייתה אפשרות לפלח את הנתונים לפי האזורים הגאוגרפיים הנזכרים, ולכן לעיתים נקטנו חלוקה שונה מעט. כמו כן, במקרים מסוימים לא התעורר צורך בניתוח לפי אזורים גאוגרפיים.

20 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "קובץ היישובים לשנת 2018".

פרק 1

החברה הערבית בישראל

בסוף שנת 2018 מנתה החברה הערבית בישראל 1.878 מיליון נפש, שהם 20.9% מכלל תושבי ישראל (8.971 מיליון). מאז שנות ה־60 של המאה הקודמת שיעורי הגידול השנתי ופריון הלידה בחברה הערבית יורדים בעקביות. בניגוד לחברה היהודית, שבה שיעורי הגידול השנתי ופריון הלידה נמצאים מתחילת שנות ה־2000 בעלייה דווקא. בשנת 2018 היה שיעור פריון הלידה (מספר הילדים הממוצע שאישה צפויה ללדת במהלך חייה) של נשים ערביות ויהודיות כמעט זהה, ועמד על 3.04 בקרב ערביות ו־3.05 בקרב יהודיות. עשרים שנה קודם לכן עמד שיעור הפריון בקרב ערביות על 4.4, לעומת 2.63 בקרב יהודיות.²¹ בהתאם לירידה בפריון הלידה בחברה הערבית, והעלייה בחברה היהודית, צופה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ששיעור הערבים מכלל האוכלוסייה בישראל יחל לרדת ב־2035 ויגיע בשנת 2065 ל־19.2%²².

האוכלוסייה הערבית בישראל מתאפיינת בשיעור גבוה של צעירים וצעירות ובשיעור נמוך של מבוגרים ומבוגרות יחסית לאוכלוסייה היהודית. כפי שעולה מלוח 1, בני 0-14 הם כשליש מסך האוכלוסייה הערבית, לעומת 27% בקרב יהודים ואחרים. עוד אפשר לראות שבגיל 45 המגמה מתהפכת: שיעור בני 45 ומעלה בקרב יהודים ואחרים גבוה יותר משיעורם בקרב האוכלוסייה הערבית (33.1% בקרב יהודים ואחרים לעומת 20% בקרב ערבים). כאשר בוחנים את שיעור הערבים בקבוצות גיל שונות מתברר שבקבוצות הגיל הנמוכות שיעור הערבים גבוה משיעורם באוכלוסייה הכללית, בממוצע, ואילו בקבוצות הגיל המבוגרות (בייחוד בני 65 ומעלה) שיעורם נמוך במידה ניכרת משיעורם באוכלוסייה הכללית. המשמעות של נתונים אלו היא שבשנים הקרובות שיעור ניכר מפוטנציאל המשתלבים בהשכלה הגבוהה והנכנסים לשוק העבודה יבוא מקרב האוכלוסייה הערבית.

21 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "שיעורי פריון כולל לפי קבוצת אוכלוסייה של האם, 1960-2018".

22 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "תחזית אוכלוסייה לפי קבוצת אוכלוסייה, מין וגיל - חלופה בינונית".

לוח 1

התפלגות האוכלוסייה לפי גיל וקבוצת אוכלוסייה, ממוצע לשנת 2017

שיעור ערבים מתוך קבוצת גיל	שיעור קבוצת גיל מתוך קבוצת אוכלוסייה		
	יהודים ואחרים	ערבים	
24.5%	27.0%	33.2%	14-0
29.1%	7.0%	10.9%	19-15
27.5%	6.6%	9.5%	24-20
20.9%	26.4%	26.4%	44-25
17.1%	19.8%	15.4%	64-45
8.4%	13.3%	4.6%	+65

מקור: עיבודי המחברים לנתונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **שנתון סטטיסטי לישראל 2018**, לוח 2.3.

כיוון שבמחקר זה אנחנו מבקשים, כאמור, להתמקד בתת-קבוצות בחברה הערבית המוגדרות על בסיס חלוקה גאוגרפית, מן הראוי לנתח את המאפיינים הדמוגרפיים של כל אזור. ריכוז האוכלוסייה הגבוה ביותר של החברה הערבית בישראל נמצא באזור הגליל, שבו מתגוררים מעט פחות ממיליון ערבים. בשאר האזורים בארץ המספרים נמוכים יותר: בירושלים המזרחית יש כ־341 אלף ערבים, בנגב כ־186 אלף, במשולש כ־133 אלף ובערים מעורבות כ־121 אלף (ראו לוח 2). על פי נתונים מסוף שנת 2017, רוב הערבים בישראל הם מוסלמים (85%). הנוצרים והדרוזים הם 7.3% ו־7.6% מן האוכלוסייה, בהתאמה.²³ באזור הנגב,

23 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "הודעה לתקשורת: האוכלוסייה הנוצרית בישראל: נתונים לרגל חג המולד", 25.12.2018; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **שנתון סטטיסטי לישראל 2018**, לוחות 2.1 ו־2.2.

במשולש ובירושלים יש רוב מוחלט של מוסלמים (יותר מ־95%), ואילו בערים מעורבות ובגליל האוכלוסייה הטרוגנית יותר מבחינה דתית. יש לציין שנוסף על הערבים המתגוררים ביישובים ערביים וביישובים מעורבים, המוצגים בלוח 2, יש כ־60 אלף ערבים המתגוררים בערים המוגדרות יהודיות.²⁴

לוח 2

האוכלוסייה הערבית בישראל לפי פרישה גאוגרפית ודת, 2017

מוסלמים	נוצרים	דרוזים	סה"כ אוכלוסייה ערבית	אזור
92,558 (73.1%)	33,688 (26.6%)	441 (0.3%)	126,689	ערים מעורבות
253,120 (99.6%)	-	-	255,120	נגב*
577,485 (73.2%)	84,465 (10.7%)	127,408 (16.1%)	789,358	גליל
322,039 (99.9%)	-	-	322,039	משולש
328,975 (96.3%)	12,618 (3.7%)	-	341,593	ירושלים

* כיוון שרבע עד שליש מן החושבים הערבים בנגב אינם משויכים לשום רשות מקומית, הנחונים הדמוגרפיים מבוטסים על אומדני הלמ"ס לאוכלוסייה הערבית והמוסלמית בנפת באר שבע (שנחון סטטיסטי לישראל 2018, לוחות 2.15 ו־2.16) בניכוי העיר באר שבע.

מקור: עיבוד לנחוני הלמ"ס, קובץ הרשויות המקומיות בישראל 2017.

24 ראסם ח'מאיסי ויצחק אומר, הממד המרחבי הפונקציונאלי של יחסי יהודים ערבים: מערים מעורבות למרחבים מעורבים, חיפה: המרכז היהודי ערבי וקרן פרידריך אברט בישראל, אוניברסיטת חיפה, 2017.

רוב האוכלוסייה הערבית בישראל גרה ביישובים המדורגים בתחתית המדד החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.²⁵ מתוך 85 הרשויות המקומיות הערביות בישראל, 67 מדורגות באחד משלושת האשכולות הנמוכים (88%). לשם השוואה, רק 13% מהרשויות היהודיות והמעורבות מדורגות בשלושת האשכולות הנמוכים. המצב קשה במיוחד ביישובים הערביים הבדואיים בנגב, שכולם מדורגים באשכול 1, שהוא המדד החברתי-כלכלי הנמוך ביותר. למעשה, מועצה אזורית נווה מדבר מדורגת כיישוב הנמוך ביותר במדד החברתי-כלכלי בישראל, ויש לשער שמצבם של תושבי הכפרים הבדואיים הלא מוכרים, שאינם שייכים לשום רשות מוניציפלית, קשה אף יותר. באזור המשולש, כ-85% מהרשויות המקומיות מדורגות באשכולות הנמוכים (1-3), ורק כ-15% מדורגות באשכולות הבינוניים (4-7). בגליל המצב טוב מעט יותר: כשלושה רבעים מן הרשויות המקומיות מדורגות באשכולות הנמוכים וכרבע באשכולות הבינוניים. מן הנתונים עולה ששום רשות מקומית ערבית בישראל אינה מדורגת באשכולות הגבוהים (8-10), לעומת כ-30% מהרשויות המקומיות היהודיות והמעורבות. קשה לאמוד את מצבה החברתי-כלכלי של האוכלוסייה הערבית המתגוררת ביישובים מעורבים בנפרד ממצבה של האוכלוסייה היהודית, אך מחקרים הראו שמצבה של אוכלוסייה זו טוב יותר מזה של האוכלוסייה הערבית המתגוררת ביישובים ערביים, בייחוד אם המשפחה גרה בשכונות ה"יהודיות" של היישוב המעורב.²⁶ כפי שנראה בהמשך, גם הממצאים של מחקר זה מחזקים טענה זו.

25 המדד החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מדרג את כלל היישובים בישראל (עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות) מ-1 עד 255 (1 הנמוך ביותר) על בסיס נתונים דמוגרפיים, רמת חיים, השכלה וחינוך, תעסוקה, אבטלה וגמלאות. נוסף על כך היישובים מסווגים לפי ערכי המדד לעשרה אשכולות: אשכול 1 מציינ את הרמה החברתי-כלכלית הנמוכה ביותר ואשכול 10 מציינ את הרמה החברתי-כלכלית הגבוהה ביותר. המדד האחרון שפורסם מתייחס לשנת 2015.

26 ערן ישיב וניצה (קלינר) קסיר, "כלכלת החברה הערבית בישראל", בתוך: אבי בן בטס, ראובן גרונאו ואסף זוסמן (עורכים), אורות וצללים בכלכלת השוק: המשק הישראלי 1995-2015, ירושלים: מכון פאלק, האוניברסיטה העברית, 2019.

פרק 2

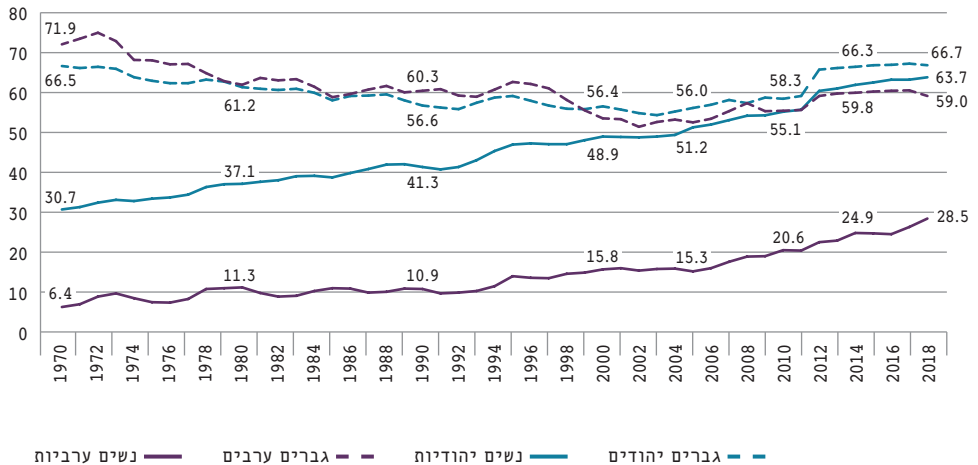
השתתפות החברה הערבית בשוק העבודה

כלל החברה הערבית

שיעור התעסוקה של נשים ערביות בנות 15+ עלה בעקביות מ־6.4% בשנות ה־70 של המאה הקודמת ל־28.5% בשנת 2018 (תרשים 1). העליות הגדולות ביותר בשיעור התעסוקה היו באמצע שנות ה־90 של המאה הקודמת ובאמצע העשור הראשון של מאה זו, והעלייה נמשכת עד היום. עם זאת, שיעור התעסוקה של נשים ערביות עדיין נמוך מאוד בהשוואה לנשים יהודיות והפער בין שתי האוכלוסיות לא הצטמצם ברבות השנים. לאמיתו של דבר, בין 1970 ל־2016 התרחב הפער והגיע לשיא של 38.5 נקודות האחוז. מאז הוא הצטמצם מעט, והגיע ל־35.2 נקודות האחוז. שיעור התעסוקה של גברים ערבים ירד באופן עקבי ומתון משנות ה־70 של המאה הקודמת עד תחילת המאה הנוכחית, ומאז ניכרת מגמה של עלייה מתונה. יש לשער שלעלייה בגיל הכניסה לשוק התעסוקה, עקב התארכות התקופה הנדרשת לרכישת השכלה, הייתה השפעה על הירידה הכללית בשיעורי התעסוקה בקרב גברים ערבים בני 15+.

חרשים 1

**שיעורי התעסוקה בשנים 1970-2018 בקרב גילי +15,
לפי קבוצת אוכלוסייה ומגדר (%)**



* עד שנת 2011 (כולל) התייחסו הנחונים רק לתעסוקה אזרחית. בשנת 2012 החלו מתייחסים גם לתעסוקה צבאית.

מקור: עיבודי המחקר לנחוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

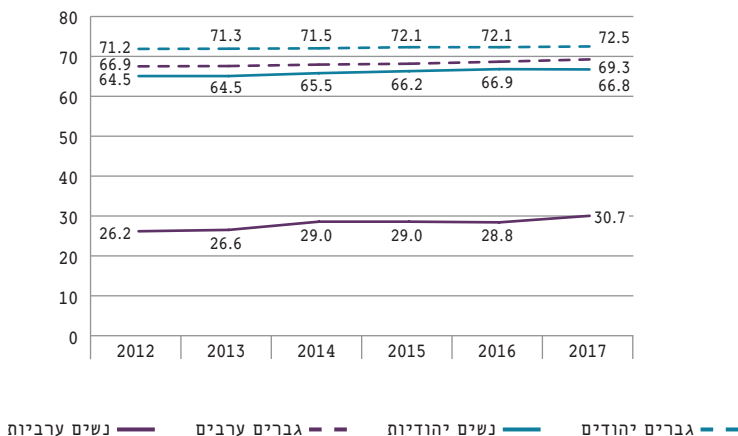
רוב הנתונים שיוצגו במחקר יתייחסו לגילי +18. בחלק קטן מהמקרים לא היו נתונים זמינים לגילים אלו או שהתעורר צורך להתייחס לטווח גילים אחר. במקרים אלו יצוין טווח הגילים במפורש. במקום שאין הוא מצוין, הנתונים מתייחסים לגילי +18.

בסוף שנת 2017 היו הנשים כמחצית מן האוכלוסייה הערבית, כ־496 אלף מהן היו בנות +18 וכ־152 אלף מהן היו מועסקות. כפי שעולה מתרשים 2, בשנים 2012-2017 עלה שיעור התעסוקה של נשים ערביות בנות +18 ב־17% (מ־26.2% ל־30.7%). אוכלוסיית הגברים הערבים בני +18 מנתה בסוף שנת 2017 כ־498 אלף איש, מתוכם כ־345 אלף מועסקים. בשנים 2012-2017 עלה שיעור התעסוקה שלהם בקצב מתון יותר בהשוואה לנשים ערביות, מ־64.5% ל־66.8% (עלייה של

גם שיעורי התעסוקה של נשים וגברים יהודים הם גבוהים יחסית ועלו בקצב מתון בתקופה המקבילה – ב־3.7% וב־1.7%, בהתאמה. אם כן, הפער בין שיעור התעסוקה של נשים ערביות לשיעור התעסוקה בשאר הקבוצות הולך ומצטמצם, אך הקצב איטי והפערים עדיין בולטים מאוד.

חרשים 2

שיעורי התעסוקה בשנים 2012-2017, לפי קבוצת אוכלוסייה ומגדר (%)

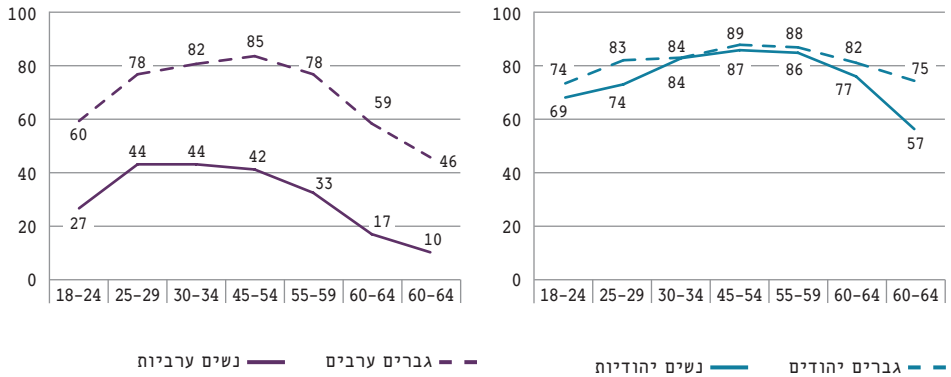


מקור: עיבודי המחברים לנתוני חדר המחקר של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

מתרשים 3 עולה שהפער בין ערבים ליהודים בשיעורי התעסוקה הולך ומעמיק עם הגיל. בקרב גברים ערבים חלה ירידה של ממש בשיעור התעסוקה בגילים 55-59 ו־60-64, ככל הנראה משום שגברים ערבים רבים עובדים במקצועות שוחקים. גם בקרב נשים ערביות חלה ירידה גדולה בשיעור התעסוקה לקראת גיל הפרישה, אך ייתכן כי מגמה זו נובעת מן העובדה שבקרב דור הנשים המבוגרות היו שיעורי התעסוקה נמוכים אף יותר. הירידה בשיעורי התעסוקה אצל נשים וגברים יהודים מתונה הרבה יותר.

תרשים 3

שיעורי התעסוקה לפי קבוצת אוכלוסייה, מגדר וקבוצת גיל, 2017 (%)



מקור: עיבודי המחברים לנתוני סקר כוח אדם 2017 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

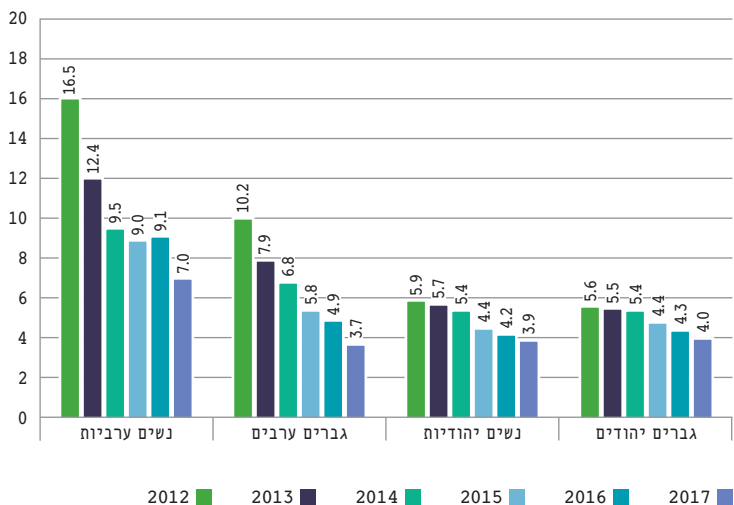
מאז תחילת שנות ה־2000 היו תנודות בשיעור הבלתי מועסקים (מובטלים), תוצאה של משברים כלכליים וביטחוניים. במחצית הראשונה של העשור הראשון של שנות ה־2000 עלה שיעור האבטלה בכלל האוכלוסייה עקב משבר הדוט. קום והאינתיפאדה השנייה. העלייה בשיעור האבטלה הייתה חדה יותר בקרב האוכלוסייה הערבית והגיעה לשיא של 14% בקרב נשים ערביות ו־9.2% בקרב גברים ערבים בשנת 2006. משנה זו ועד 2011 ירד שיעור האבטלה בעקביות עד כ־5% אבטלה בחברה הערבית, אך הירידה הייתה איטית בהשוואה לחברה היהודית ומשך הזמן של חיפוש עבודה בקרב ערבים היה כפול מזה של יהודים לא־חרדים.²⁷ בשנת 2012 שוב חלה עלייה חדה בשיעור האבטלה בקרב ערבים (בעיקר בקרב נשים), ככל הנראה עקב עלייה במספר הערביות והערבים שניסו להשתלב בשוק העבודה ולא עקב עלייה במספר הנפלים ממנו (שכן שיעור התעסוקה בתקופה זו לא ירד). משנת 2013 ירדו בעקביות שיעורי האבטלה בכלל האוכלוסייה (תרשים 4). עם זאת, בקרב נשים ערביות שיעור האבטלה

27 ניצה (קלינר) קסיר ואסף צחור־שי, הגורמים המשפיעים על משך חיפוש העבודה לאחר משבר כלכלי, טרם פורסם.

עדיין גבוה במידה ניכרת משיעורה בשאר האוכלוסייה, מה שמצביע על התגברות הקושי להשתלב בשוק העבודה למרות מצבו הטוב בשנים אלו.

תרשים 4

שיעורי האבטלה לפי מגדר וקבוצת אוכלוסייה, 2012-2017 (%)

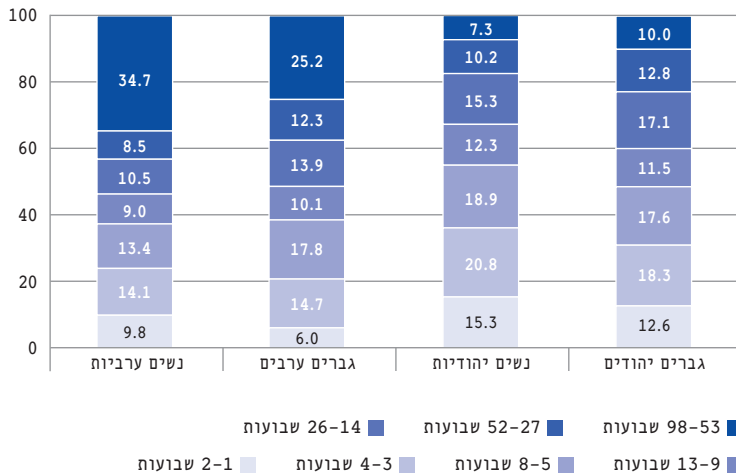


מקור: עיבודי המחברים לנחוני חדר המחקר של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

לא זו בלבד ששיעורי האבטלה בקרב נשים ערביות הם גבוהים יחסית, אלא שרבות מהן מחפשות עבודה זמן רב, בייחוד בהשוואה לנשים וגברים יהודים. לאמיתו של דבר, יותר משליש מהנשים הערביות המובטלות מחפשות עבודה באופן פעיל במשך יותר מ־53 שבועות (שנה ויותר). גם בקרב גברים ערבים שיעור מחפשי העבודה גבוה, ועומד על כרבע מהמובטלים – לעומת שיעור נמוך בהרבה בחברה היהודית, שבה הרוב מובטלים לתקופה של עד 8 שבועות (תרשים 5). ממצאים אלו ממחישים שאף על פי שרבים בחברה הערבית נמצאים במצב של אבטלה כרונית, המדינה אינה מספקת להם את הכלים להשתלב בשוק העבודה, אפילו במשרות התחלתיות.

תרשים 5

משך חיפוש עבודה פעיל בקרב מובטלים לפי מגדר וקבוצת אוכלוסייה, 2017 (%)



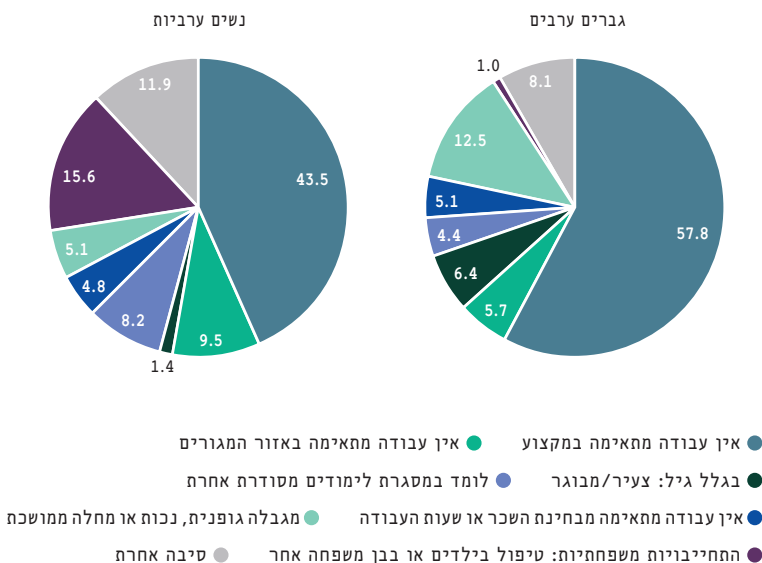
* לא כולל את מי שלא חיפשו או שמשך החיפוש אינו ידוע.

מקור: עיבודי המחברים לנחוני סקר כוח אדם 2017 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

נוסף על השיעור הניכר של מובטלים כרוניים, רבים מתייאשים מחיפוש עבודה פעיל אך שיכלו לעבוד אילו הוצעה להם עבודה מתאימה. בתרשים 6 אפשר לראות ששיעור גבוה מאוד מן הנשים והגברים הערבים שהתייאשו מחיפוש עבודה פעיל ציינו שהסיבה היא היעדר עבודה מתאימה במקצוע. שיעור לא מבוטל מהנשים הערביות ציינו שהסיבה היא מחויבות לטיפול בבן משפחה והיעדר עבודה מתאימה באזור מגוריהן. בקרב יהודים היו הסיבות מגוונות יותר. העיקריות שבהן היו מגבלה גופנית, לימודים, גיל צעיר מדי או מבוגר מדי, מחויבות לטיפול בבן משפחה (בעיקר נשים) או סיבה אחרת שלא צוינה במפורש.

תרשים 6

הסיבה העיקרית שמציינים ערבים שהתיאשו מחיפוש עבודה פעיל, 2017 (%)



מקור: עיבודי המחברים לנחוני סקר כוח אדם 2017 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

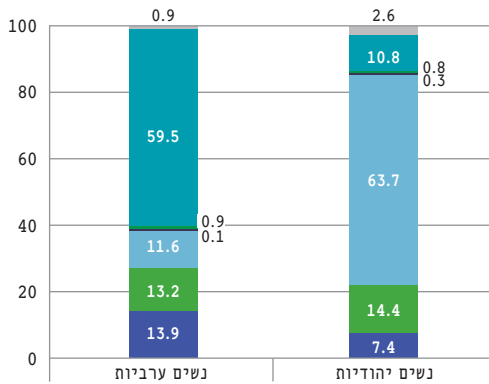
לנוכח השיעור הגבוה של נשים ערביות שאינן בכוח העבודה (לא מועסקות או מובטלות) עולה השאלה מדוע נשים ערביות ממעטות להשתתף בשוק העבודה. בשאלה זו נדון בהרחבה כשנעסוק בחסמים. לפי שעה ננסה להפיק תובנות מנתוני הלמ"ס הרלוונטיים לסוגיה.

מסקר כוח אדם של הלמ"ס עולה ששיעור גבוה מאוד של נשים ערביות ציינו שהסיבה העיקרית לאי-השתתפותן בשוק העבודה היא טיפול בילדים או במשק הבית. סיבה זו צוינה הרבה יותר מכל סיבה אחרת (תרשים 7). ממצא זה אינו מפתיע והוא מעיד על שני כוחות מרכזיים שמונעים את השתלבותן של נשים ערביות בשוק העבודה – אוזלת ידה של המדינה במה שנוגע להשקעה בתשתיות תעסוקה ותומכות תעסוקה ביישובים הערביים; והיותה של החברה הערבית חברה מסורתית שמתאפיינת במבנים פטריארכליים. ראוי להדגיש ששיעור הנשים שציינו סיבה זו היה גדול אפילו יותר בקרב נשים ערביות בנות 25-44 –

86% מהן ציינו סיבה זו כסיבה העיקרית. מחד גיסא, ממצא זה אינו מפתיע שכן בטווח גילים זה הילדים בדרך כלל קטנים יותר ולכן מצריכים טיפול צמוד יותר. מאידך גיסא, הממצא סותר תהליכים שמתרחשים בקרב נשים ערביות מן הדור הצעיר, שרבות מהן מעידות כי יש להן רצון להשתלב בשוק העבודה. בהתחשב בעובדה שרק 43% מהנשים הערביות בנות 25-44 עובדות (תרשים 3), יוצא שכמעט מחצית מכלל הנשים הערביות בנות 25-44 הצביעו על טיפול בילדים כסיבה העיקרית לאי-השתלבותן בשוק העבודה. זהו שיעור גבוה מאוד, שמרמז על מחסור חמור בתשתיות תומכות תעסוקה (תחבורה, מעונות יום, תעסוקה קרובה ליישוב המגורים).

תרשים 7

סיבה עיקרית של נשים לא-השתלבות בכוח העבודה, לפי קבוצת אוכלוסייה, 2017 (%)



- לימודים
- מחלה, מום, נכות או מגבלה גופנית אחרת
- גיל גבוה, נמצאת בפנסיה
- עבודה עונתית (העונה הסתיימה)
- חיפשה עבודה באופן פעיל ולא מצאה
- סיפלה בילדים, בבן משפחה אחר או במשק הבית
- אחר

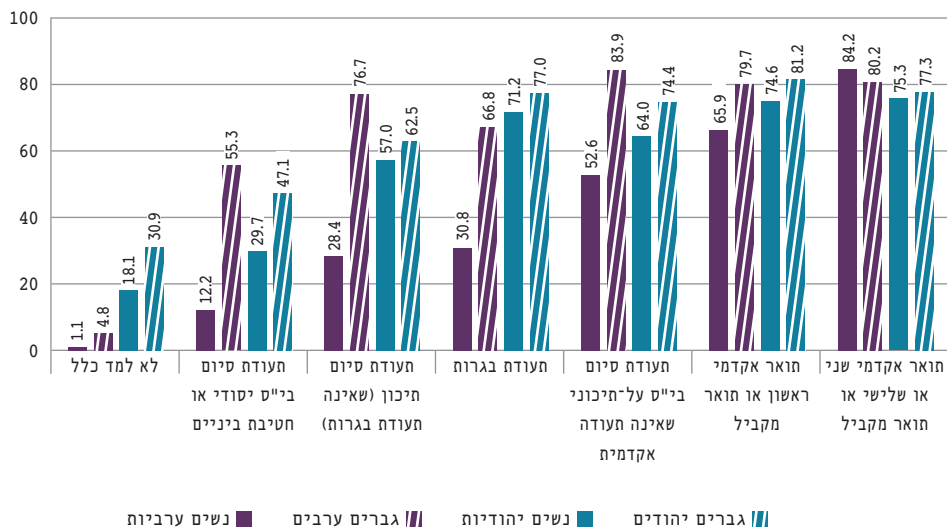
* לא כולל "לא ידוע".

מקור: עיבודי המחקרים לנחוני סקר כוח אדם 2017 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

אחת העדויות החזקות לכך שרמת השכלה היא חסם משמעותי להשתתפות נשים ערביות בשוק התעסוקה היא ששיעור התעסוקה עולה במידה ניכרת עם העלייה ברמת ההשכלה (תרשים 8). הפערים בין נשים ערביות לנשים יהודיות בשיעורי התעסוקה מצטמצמים מאוד כבר בקרב בעלות תואר ראשון ומתהפכים בקרב בעלות תואר שני או שלישי. גם בקרב נשים יהודיות רמת ההשכלה משפיעה על היכולת להשתלב בשוק העבודה, אבל הרף נמוך יותר ועיקר הפער הוא בין מי שיש להן תעודת בגרות ומעלה למי שרמת השכלתן נמוכה יותר. רמת ההשכלה משפיעה, אם כי פחות, גם על השתלבותם של הגברים הערבים בשוק העבודה; וכמו בקרב נשים יהודיות, גם בקרב גברים ערבים הרף נמוך יותר ועיקר הפער הוא בין מי שסיימו תיכון למי שלא סיימו תיכון.

תרשים 8

שיעור התעסוקה לפי רמת השכלה, קבוצת אוכלוסייה ומגדר, 2017 (%)



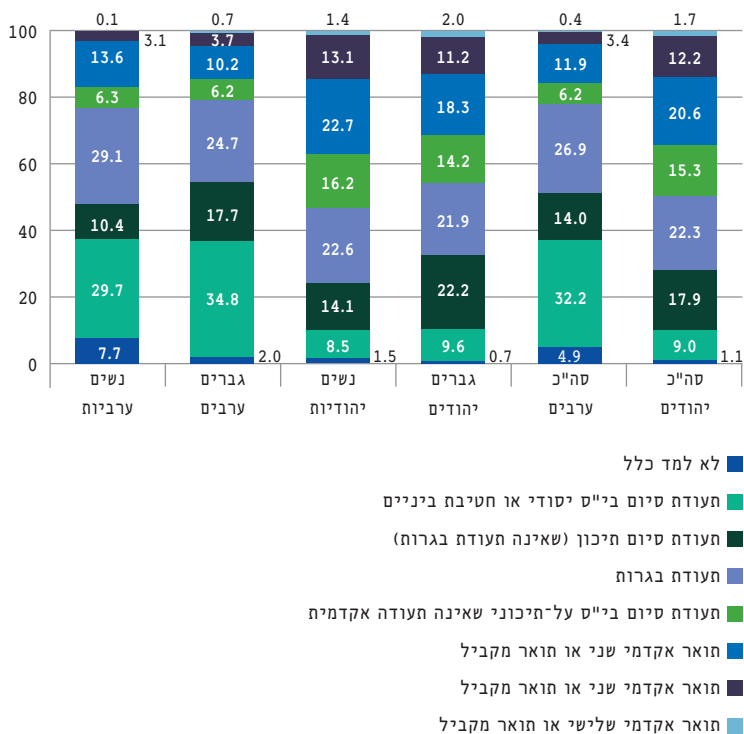
מקור: עיבודי המחברים לנחוני סקר כוח אדם 2017 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

נתונים אלו מראים מה תרומתה של ההשכלה האקדמית להשתתפותן של נשים ערביות בשוק העבודה ומדוע יש לרכז את מאמצי המדיניות בכיוון זה. אף על פי כן, בשנת 2017 רק 16.9% מהנשים הערביות בנות 18+ היו אקדמאיות, לעומת 37.2% מהנשים היהודיות. בקרב הגברים הערבים המצב גרוע אף יותר: רק 14.6% מהם היו אקדמאים, לעומת 31.5% מן הגברים היהודים (תרשים 9). אומנם בקרב גברים ערבים ההשפעה של תואר אקדמי על שיעור התעסוקה היא קטנה יותר, אך כפי שנראה בהמשך הדברים יש לו השפעה גדולה יותר על השכר.

קבוצה שכדאי לתאר בהרחבה היא קבוצת האקדמאיות הערביות בנות 25-34. לקבוצה זו אמורה להיות יכולת רבה יותר להשתלב בעתיד במשרות בעלות שכר גבוה ובתפקידים בדרג הביניים ובדרג הבכיר. אף על פי כן, בקרב נשים ערביות אקדמאיות בטווח גילים זה שיעור התעסוקה עומד על 68.5%. כלומר, כמעט שלישי מן הנשים בקבוצה זו אינן מועסקות. זהו שיעור גבוה במיוחד, ביחוד כאשר משווים אותו לשיעור התעסוקה בקרב נשים יהודיות אקדמאיות באותם גילים, העומד על 89.2%.

תרשים 9

התפלגות רמת ההשכלה (התעודה הגבוהה ביותר) לפי קבוצת אוכלוסייה ומגדר, 2017 (%)

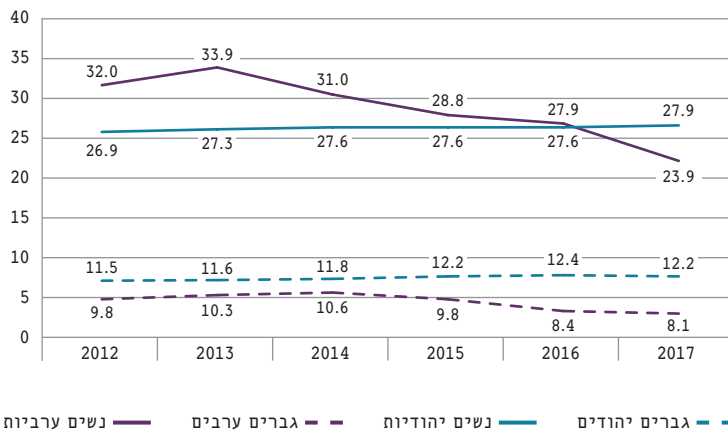


מקור: עיבודי המחברים לנחוני סקר כוח אדם 2017 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

בעבר היו שיעורי התעסוקה של נשים ערביות נמוכים מכפי שהם היום, שיעור העובדות במשרה חלקית היה גבוה יותר, והכנסותיהן משכר היו נמוכות יחסית עקב שעות עבודה מעטות ושכר נמוך לשעה. מגמה זו השתנתה בשנים האחרונות ובשנת 2017 ירד שיעור הנשים הערביות העובדות במשרה חלקית ל-23.9%, נמוך יותר משיעור הנשים היהודיות (27.9%) (תרשים 10). יתרה מזו, אף שיש מגמה לשלב נשים ערביות במשרה מלאה, עדיין יש שיעור ניכר של נשים ערביות שמועסקות במשרה חלקית אך היו מעוניינות להגדיל את משרתן

למשרה מלאה (תרשים 11). באשר לגברים ערבים, אומנם שיעור התעסוקה שלהם נמוך מעט מזה של גברים יהודים, אבל גם שיעור העובדים במשרה חלקית נמוך יותר (8.1% לעומת 12.2%).

תרשים 10
שיעור המועסקים במשרה חלקית לפי מגדר וקבוצת אוכלוסייה,
(%) 2012-2017



מקור: עיבודי המחקרים לנתוני חדר המחקר של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

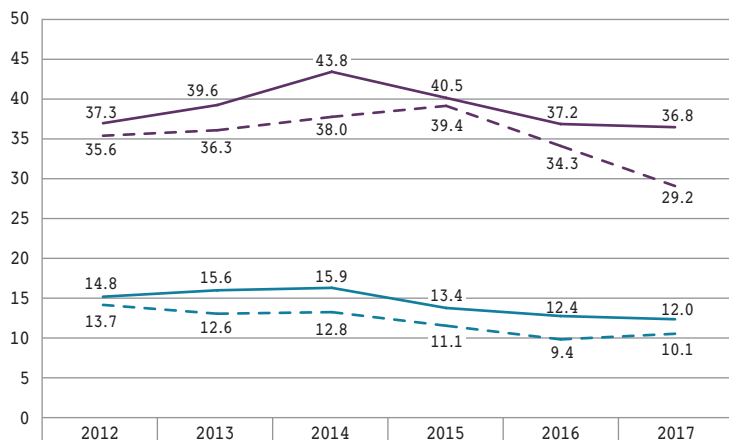
על פי הנתונים, 36.8% מהמועסקות ו-29.2% מהמועסקים הערבים במשרה חלקית היו מוכנים לעבוד במשרה מלאה – פי שלושה מן השיעור בקרב המועסקים היהודים. בקרב האוכלוסייה היהודית הסיבה המרכזית לעבודה במשרה חלקית היא לימודים. בקרב נשים יהודיות סיבה עיקרית נוספת היא טיפול בילדים. לעומת זאת, בקרב האוכלוסייה הערבית (בעיקר בקרב נשים ערביות) הסיבה הנפוצה ביותר, הרבה יותר מכל סיבה אחרת, היא חוסר הצלחה למצוא משרה מלאה.²⁸ גם לעובדה ששיעור גבוה מן הנשים הערביות (כפי

28 עיבוד נתונים מתוך סקר כוח אדם 2017 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

שנראה להלן) עובדות בתחום החינוך, ובתחום זה מקובל מאוד לעבוד במשרה חלקית, יש תרומה למצב זה.

מתרשים 11 עולה כי בקרב נשים וגברים יהודים ירד בשנים 2012-2017 שיעור המועסקים חלקית שלא מרצון, ואילו בקרב נשים וגברים ערבים המגמה אינה חד-משמעית. ייתכן שבגלל העלייה העקבית בשיעור התעסוקה של נשים ערביות בשנים האחרונות החלו מועסקות רבות לעבוד במשרות התחלתיות וחלקיות, שלא מרצון, ונדרש פרק זמן ארוך יותר עד שאלו המעוניינות בכך ישתלבו במשרה מלאה.

תרשים 11
שיעור המועסקים במשרה חלקית שלא מרצון,
לפי מגדר וקבוצת אוכלוסייה, 2012-2017 (%)



— גברים יהודים — נשים יהודיות - - גברים ערבים - - נשים ערביות

מקור: עיבודי המחברים לנחוני חדר המחקר של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

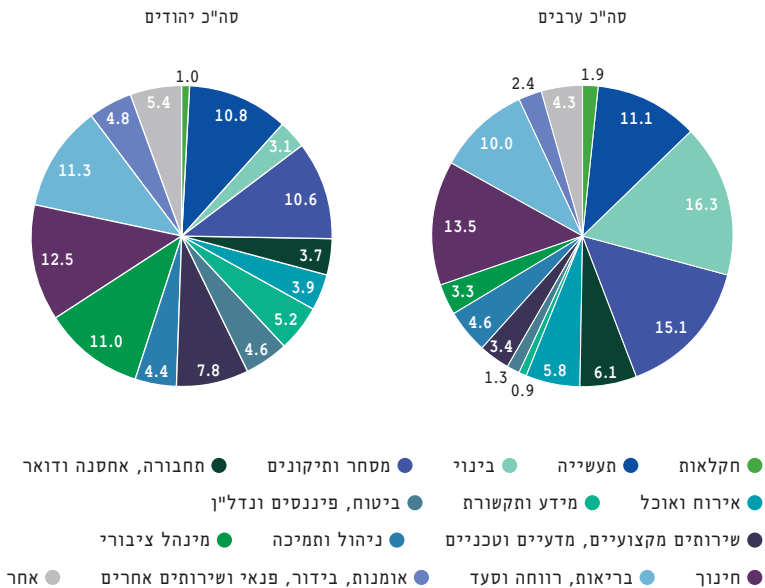
אחד הגורמים העיקריים לפערי השכר בין יהודים לערבים, שיוצגו בהמשך הדברים, הוא המגוון המצומצם יחסית של ענפי הכלכלה שבהם מרוכזים מועסקים מהחברה הערבית. כפי שעולה מתרשים 12, האוכלוסייה הערבית עובדת בעיקר בענפי תעסוקה שהשכר הממוצע בהם נמוך, ורמת המיומנויות הנדרשת בהם בדרך כלל אינה גבוהה. גברים ערבים מרוכזים בענפי הבינוני, התעשייה, המסחר והתחבורה. מנגד, שיעור נמוך מאוד של ערבים מועסק בענפים מידע ותקשורת, שירותים פיננסיים ונדל"ן, שירותים מקצועיים ומינהל ציבורי – בייחוד בהשוואה לגברים יהודים. לשם השוואה, שכרו הממוצע של שכיר בענף הבינוני (24% מהגברים הערבים מועסקים בענף זה, לעומת 5.4% מהגברים היהודים) היה בשנת 2018 כ-9.6 אלף ש"ח בחודש, לעומת שכר ממוצע של כ-21 אלף ש"ח בחודש בענף המידע והתקשורת.²⁹ גם נשים ערביות מרוכזות בענפי תעסוקה שהשכר בהם נמוך מן הממוצע. למעשה, כמחצית מהנשים הערביות עובדות בתחום החינוך או בשירותי הבריאות והרווחה. שיעור גבוה יחסית של נשים ערביות מועסקות גם בענף המסחר, אך גם בו השכר הממוצע נמוך יחסית. לעומת זאת, השתתפותן בענפים כגון מידע ותקשורת, שירותים פיננסיים ונדל"ן ושירותים מקצועיים היא זעומה. כך למשל, רק 0.8% מהנשים הערביות מועסקות בענף מידע ותקשורת, לעומת שיעור גבוה כמעט פי 5 בקרב נשים יהודיות (3.8%).

הריכוז של גברים ונשים ערבים בענפי התעסוקה שהוזכרו הוא במידה רבה תולדה של רמת ההשכלה ותחומי הלימוד האקדמיים של האוכלוסייה הערבית. בקרב גברים ערבים יש שיעור נמוך של אקדמאים ולכן רבים מתברגים בענפי תעסוקה שלא נדרשת בהם רמת מקצועיות גבוהה או שהכישורים לתפקיד נרכשים במסגרת הכשרה מקצועית קצרה או אפילו בתוך כדי עבודה. כמו כן, כיוון שבחברה הערבית יש שיעור גבוה של סטודנטים למקצועות הרפואה, יש בה גם שיעור גבוה יחסית של גברים ערבים בתחום שירותי הבריאות. כך גם בקרב נשים ערביות – שיעור גבוה מהן לומדות הוראה או את מקצועות הבריאות והרווחה, ולכן כמחציתן מועסקות בענפי תעסוקה אלו (תרשים 13).

29 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, השנתון הסטטיסטי לישראל 2019, לוח 9.38.

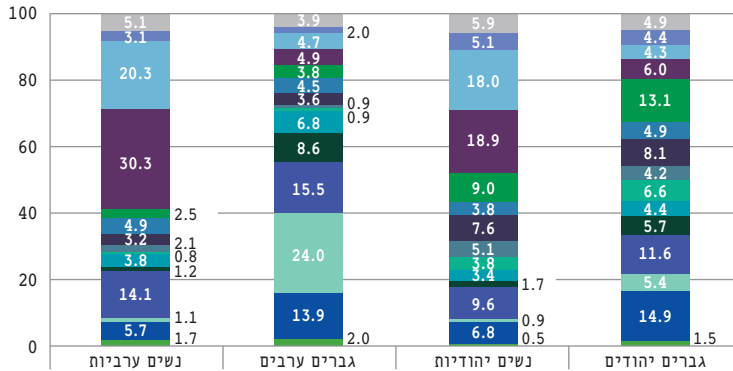
תרשים 12

התפלגות המועסקים לפי ענפי כלכלה, 2017 (%)



מקור: עיבודי המחברים לנתוני חדר המחקר של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

תרשים 13
התפלגות ענפים כלכליים בקרב מועסקים,
לפי מגדר וקבוצת אוכלוסייה, 2017 (%)



- חקלאות
- תעשייה
- בינוי
- מסחר ותיקונים
- תחבורה, אחסנה ודואר
- אירוח ואוכל
- מידע ותקשורת
- ביטוח, פיננסים ונדל"ן
- שירותים מקצועיים, מדעיים וטכניים
- ניהול ולמכה
- מינהל ציבורי
- חינוך
- בריאות, רווחה וסעד
- אומנות, בידור, פנאי ושירותים אחרים
- אחר

מקור: עיבודי המחברים לנתוני חדר המחקר של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

ראוי לתת את הדעת על ענף החינוך בחברה הערבית עקב השיעור הגבוה של נשים שמועסקות בענף זה והמגמות בעת האחרונה. בשנים האחרונות ניכרת רוויה במקצוע ההוראה בחברה הערבית: מורים ומורות רבים מתקשים למצוא משרה במערכת החינוך, לעיתים במשך שנים. לפי הלמ"ס, מכלל הערבים שלמדו בשנה א' במכללות לחינוך, שיעור הסטודנטים שהשתלבו בתוך 8 שנים במשרת הוראה ירד מ־81% בשנת 2000 ל־55% בשנת 2012. מכלל מי שקיבלו תואר בהוראה (בוגרי המכללות לחינוך, מקבלי תעודת הוראה מהאוניברסיטאות ובוגרי תוכניות להסבת אקדמאים), שיעור הערבים שהשתלבו בתוך שנתיים מסיום התואר במשרת הוראה ירד מ־70% בשנת 2008 ל־56% בשנת 2017.³⁰

30 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "הודעה לתקשורת: מגמות בהכשרה להוראה, בהתמחות בהוראה ובכניסה להוראה 2000-2019", 2.7.2019.

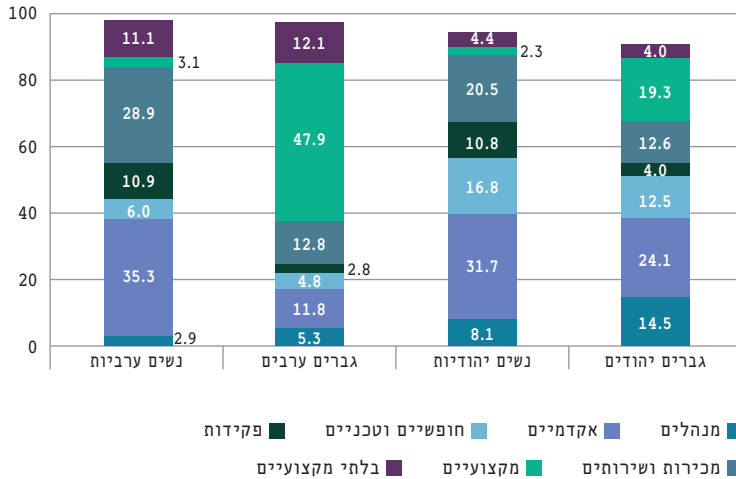
לנוכח העובדה שמספר הערבים שקיבלו תעודת הוראה רק עלה בעשור האחרון (מ־1,850 ל־2,120 בשנים 2008–2017), והצפי הדמוגרפי שמספר התלמידים במערכת החינוך הערבי לא יגדל (ולכן גם מספר המורים אינו צפוי לגדול באופן משמעותי, אם בכלל), עלול להיווצר מצב שבו לרבות ולרבים ממקבלי תעודת ההוראה לא תימצא משרה במערכת החינוך והם יצטרכו לעשות הסבה מקצועית.

חשוב לציין שאין לייחס את ההשתלבות של מועסקות ומועסקים ערבים בענפי כלכלה שהשכר בהם נמוך אך ורק לרמת ההשכלה שלהם או להתמקדותם בתחומי לימוד מצומצמים. כפי שנראה בסעיף שיעסוק בחסמים ובתשואה להשכלה, האפליה שממנה סובלת האוכלוסייה הערבית בענפי תעסוקה רבים משפיעה על המוטיבציה של ערבים להשתלב בענפים אלו ומביאה אותם שלא לפנות לתחומי לימוד אקדמיים מסוימים מתוך הנחה שיהיה להם קשה יותר להשתלב במקצועות אלו בעתיד. גם מחסור בקשרים בענפי תעשייה רבים, כגון תעשיית ההיי־טק, היא חסם משמעותי עבור רבים, גם אם עמדו בהכשרה הנדרשת. עם זאת, נראה שגם בתחומים האלה אפשר להבחין בניצני שינוי.

מתרשים 14 עולה כי כמעט מחצית מהגברים הערבים הם עובדים מקצועיים (חקלאות, בניין, תעשייה וכו'), לעומת שיעור נמוך בהרבה בקרב גברים יהודים (19.3%). מקצועות אלו מתאפיינים בשעות עבודה רבות, בשחיקה פיזית גבוהה ובשכר נמוך מעט מהממוצע. בד בבד, שיעור גבוה מהמועסקים הערבים (גברים ונשים), שלא כמו היהודים, הם עובדים לא־מקצועיים. בקרב נשים ערביות יש שיעור גבוה של מועסקות במשלחי יד אקדמיים, בעיקר בתחום הבריאות וההוראה. כמו כן, יש שיעור גדול של נשים ערביות שמועסקות במכירות. בהשוואה ליהודים, שיעור נמוך של גברים ונשים ערבים מועסקים במקצועות חופשיים וטכניים ובתפקידי ניהול. במקצועות אלו השכר גבוה יותר מאשר במקצועות שבהם מועסקים רוב העובדים הערבים. מנהלים שכירים, למשל, הרוויחו בשנת 2017 שכר חודשי ממוצע של כ־17 אלף ש"ח ברוטו, לעומת עובדים מקצועיים, שהרוויחו בממוצע 8.8 אלף ש"ח ברוטו לחודש, או עובדים לא־מקצועיים, ששכרם נמוך במיוחד ושהרוויחו בממוצע כ־4.5 אלף ש"ח ברוטו לחודש.³¹

חרשים 14

התפלגות משלחי יד בקרב מועסקים לפי מגדר וקבוצת אוכלוסייה, 2017 (%)



* "לא ידוע" לא נכלל בחרשים ועל כן האחוזים אינם מסתכמים ב-100%.

מקור: עיבודי המחברים לנחוני חדר המחקר של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

למרות התמונה הלא מעודדת העולה מהתפלגות משלחי היד וענפי הכלכלה שבהם מועסקים ערבים, בעשור האחרון חל שיפור ושיעורים גבוהים יותר של מועסקים ומועסקות ערבים עובדים במשלחי יד ובענפי כלכלה שההכנסה בהם גבוהה. משנת 2007 עד שנת 2017 עלה שיעור המועסקים הערבים בתפקידי ניהול, במשלחי יד אקדמיים, חופשיים וטכניים ובמכירות ושירותים. במקביל, חלה ירידה בשיעור העובדים המקצועיים, העובדים הלא מקצועיים ועובדי הפקידות (לוח 3). תמונה דומה עולה גם מהשינויים שחלו בענפי הכלכלה שבהם מועסקים ערבים. בעשור מ-2007 עד 2017 ירד אחוז המועסקים הערבים בענפי הכלכלה המסורתיים יותר, כגון חקלאות, תעשייה ובינוי. בד בבד, חלה עלייה

בענפים בריאות ורווחה, מידע ותקשורת ושירותים מדעיים וטכניים.³² אומנם המעבר מענפי כלכלה ומשלחי יד מסורתיים לענפים בעלי פירון גבוה הוא איטי, אך יש בו כדי ללמד שבעיקר צעירות וצעירים מתחילים לפנות למקצועות שמצריכים כישורי עבודה גבוהים יותר.

לוח 3

שיעור המועסקים הערבים בשנים 2007 ו-2017, לפי משלח יד (%)

2017	2007	
4.6	3.1	מנהלים
24.2	19.4	אקדמיים + חופשיים וטכניים*
5.2	6.5	עובדי פקידות
17.7	13.1	עובדי מכירות ושירותים
34.2	38.5	עובדים מקצועיים
11.8	13.0	עובדים לא מקצועיים

* עקב שינויים בהגדרות משלחי היד בשנת 2012 אוחדו משלחי היד "אקדמיים" ו"חופשיים וטכניים" לקטגוריה אחת.

** לא כולל "לא ידוע".

מקור: עיבודי המחברים לנחוני סקר כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (שנים שונות).

תיבה 1

שוק העבודה העתידי

פניו של שוק התעסוקה העתידי מעסיקות חוקרים וגופים בינלאומיים והם מבקשים להיערך לשינויים הצפויים לחול במבנהו עקב תמורות טכנולוגיות, דמוגרפיות, כלכליות וגלובליות. כל ניסיון לחזות איך ייראה שוק העבודה העתידי, הן בטווח הקצר הן בטווח הארוך, כרוך באי-ודאות, אבל כמה מחקרים של גופים בינלאומיים, כגון ה-OECD, הפורום הכלכלי העולמי (World Economic Forum), קרן המטבע הבינלאומית (IMF) והאיחוד האירופי, הצביעו על מסקנות דומות.

מסקנות אלו עולה בבירור ששינויים אלו טומנים בחובם סכנות רבות לכוח העבודה הלא מקצועי, המועסק בדרך כלל במשלחי יד הנתונים בסיכון למחשוב. חינוך, הכשרות מקצועיות ולמידה לאורך החיים – כל אלו מוזכרים כתנאים הכרחיים שעל המדינה לספק לאזרחיה כדי להגביר את הסיכויים לשילוב מיטבי של כוח העבודה ולבלימת הסיכונים הטמונים בשוק התעסוקה העתידי הדינמי. מערכת החינוך הערבי בישראל סובלת זה שנים מאפליה תקציבית, ובעקבות זאת מהשיגים נמוכים של תלמידיה ותלמידותיה בכל רמות הלימוד – מבית הספר היסודי ועד מערכת ההשכלה הגבוהה. מחד גיסא, השינויים בשוק העבודה העתידי יכולים להביא לידי התגברות מגמות לא רצויות – העמקת אי-השוויון והדרת קבוצות אוכלוסייה הממעטות להשתתף בשוק העבודה, כמו נשים ערביות; מאידך גיסא, שינויים אלו יכולים גם לפתוח חלון הזדמנויות לצמצום הפערים ולהכנה מיטבית לשוק התעסוקה העתידי.

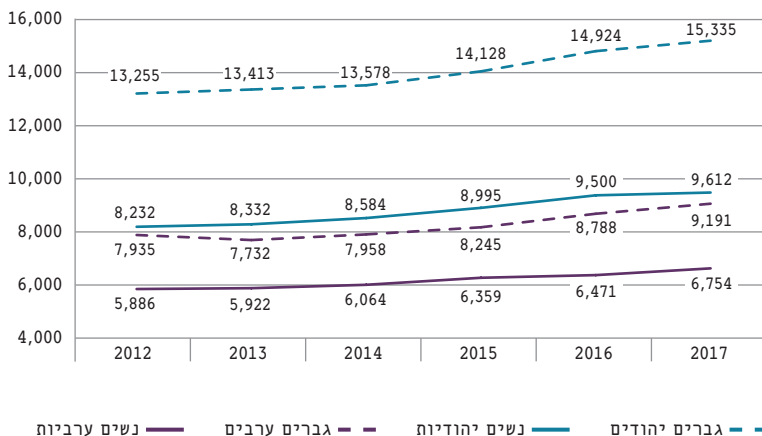
הנתונים בדבר משלחי היד של האוכלוסייה הערבית, ובעיקר של הגברים הערבים, מעלים חשש ממשי שמא המקצועות שבהם מרוכזת האוכלוסייה הערבית ייעלמו או ישתנו במידה ניכרת, כך שרבים ייפלטו ממעגל העבודה. ניתוח של מרכז טאוב העלה שיותר ממחצית שעות העבודה של גברים ערבים נעשות במשלחי יד שנתונים בסיכון למחשוב, לעומת כרבע משעות העבודה של גברים יהודים.

כדי למנוע מצב שבו עובדים ועובדות מהחברה הערבית מאבדים מהרלוונטיות שלהם לשוק העבודה, נדרשת מדיניות השקעה נבונה במערכת החינוך הערבי. יש לצמצם את הפער באוריינות הדיגיטלית, להעלות את שיעור האקדמאים במקצועות בסיכון נמוך למחשוב (כגון סיעוד, הנדסה, רפואה, בידור ואומנות), לפתוח הכשרות מקצועיות שיתאימו לשוק העבודה העתידי וללוות את האוכלוסייה הערבית בשוק התעסוקה לאורך זמן.

בשנים 2012-2017 עלה השכר החודשי הממוצע³³ של נשים ערביות ב־14.7% – מ־5,886 ש"ח ל־6,754 ש"ח; ושל גברים ערבים ב־15.8% – מ־7,935 ש"ח ל־9,191 ש"ח. עליות אלו דומות לעלייה בקרב נשים יהודיות (16.8%) ובקרב גברים יהודים (15.7%) באותה תקופה (תרשים 15.1). הפער בשכר הממוצע בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית, שבשנת 2012 עמד על 45.6%, גדל מעט בשנת 2017 והגיע ל־48.1%. כלומר, בדומה לפערים בשיעורי התעסוקה, גם הפערים בשכר החודשי הממוצע בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית לא הצטמצמו אלא אפילו התרחבו מעט. נתונים אלו מתיישבים עם הנתונים לעיל, המלמדים שהאוכלוסייה הערבית מרוכזת בענפי כלכלה ובמשלחי יד בעלי ממוצע שכר נמוך.

תרשים 15.1

שכר חודשי ממוצע של מועסקים לפי קבוצת אוכלוסייה ומגדר, 2012-2017 (ש"ח)



מקור: עיבודי המחברים לנתוני חדר המחקר של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

33 אלא אם כן צוין אחרת, השכר בכל התרשימים במסמך הוא שכר ריאלי שתקופת הבסיס שלו היא 2018=100.0.

רוב העלייה בשכרן החודשי של נשים ערביות מקורה בעלייה במספר שעות העבודה השבועיות שלהן, ורק מקצתה נובעת משיפור בשכר השעתי. בשנים 2012-2017 עלה השכר השעתי של נשים ערביות ב־4.4% בלבד, מ־ש"ח לשעה ל־48 ש"ח לשעה (לוח 4). השכר השעתי של נשים יהודיות, גברים ערבים וגברים יהודים עלה ב־15.6%, 17.8% ו־17.1%, בהתאמה. באשר למספר שעות העבודה השבועיות, בשנת 2017 עבדו נשים ערביות 36.5 שעות שבועיות, לעומת 33 שעות בשנת 2012. כלומר המספר עלה ב־10.8%. נתונים אלו מתיישבים עם העלייה בשיעור הנשים הערביות המועסקות במשרה מלאה. כפי שעולה מלוח 4, בקרב שאר קבוצות האוכלוסייה לא נרשמו שינויים של ממש בשעות העבודה השבועיות.

לוח 4

שכר שעתי ממוצע ומספר שעות עבודה שבועיות לפי קבוצת אוכלוסייה ומגדר (ש"ח)

גברים יהודים	נשים יהודיות	גברים ערבים	נשים ערביות		
73.1	56.4	44.8	46.2	2012	שכר שעתי ממוצע (ש"ח)
85.6	65.3	52.7	48.2	2017	
45.1	36.8	44.1	33.0	2012	מספר שעות עבודה שבועיות
44.5	36.7	43.4	36.5	2017	

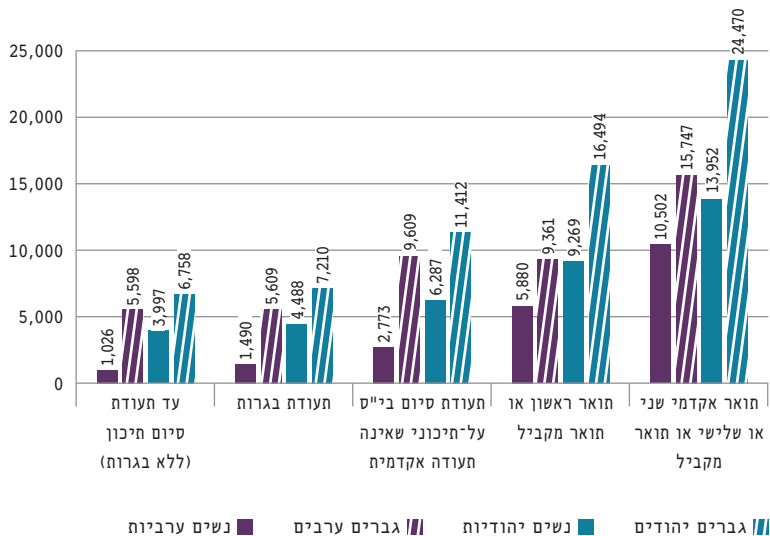
מקור: עיבודי המחברים לנתוני חדר המחקר של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

בדומה לעלייה בשיעורי התעסוקה, גם ממוצע השכר עלה במידה ניכרת בקרב כלל קבוצות האוכלוסייה בד בבד עם העלייה ברמת ההשכלה. בקרב הנשים הערביות היה הפער הגדול ביותר בין מי שרכשו השכלה גבוהה למי שלא רכשו השכלה גבוהה; בקרב הגברים הערבים היה הפער הגדול ביותר בין מי שהתעודה הגבוהה ביותר שהם מחזיקים בה היא תעודת בגרות למי שמחזיקים בתעודה

על־תיכונית לא־אקדמית. יש גם פערים לא מבוטלים במוצע השכר בין ערבים ליהודים שרמת ההשכלה שלהם דומה. כך למשל, ממוצע השכר של יהודים בעלי תואר ראשון גבוה ב־65% מזה של עמיתיהם הערבים. אומנם פערים אלו אינם מביאים בחשבון משתנים אחרים שמשיעים על השכר, כגון סוג התואר, ותק או מספר שעות העבודה השבועיות, אך גם מחקרים שהביאו בחשבון משתנים אלו ואחרים מצאו פערים בשכר הממוצע בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית.³⁴

15.2 תרשים

שכר חודשי ממוצע לפי רמת השכלה (התעודה הגבוהה ביותר) בקרב גילי 25-64, לפי מגדר וקבוצת אוכלוסייה, 2018 (ש"ח)



מקור: עיבודי המחברים לנחוני סקר הוצאות משק הבית של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

34 ראו למשל לאה אחדות, אלעד גוטמן, נעם זוסמן, עידן ליפינר וענבל מעין, "התשוואה במונחי שכר להשכלה הנרכשת באוניברסיטאות ובמכללות", חטיבת המחקר, בנק ישראל, 2018.

משהוצגה התמונה הכלל־ארצית בדבר מצבה של החברה הערבית בשוק העבודה נוכל לפנות לסקירת מאפייני התעסוקה של החברה הערבית בהשוואה לשאר האוכלוסייה לפי אזורים. הנתונים בתרשימים עובדו מתוך סקר כוח אדם לשנים 2012-2017 בשילוב קובצי השכלה (מרשם השכלה, הכשרה מקצועית ומה"ט) וקבצים מיונהליים של שכר (מס הכנסה) לגילי +18.

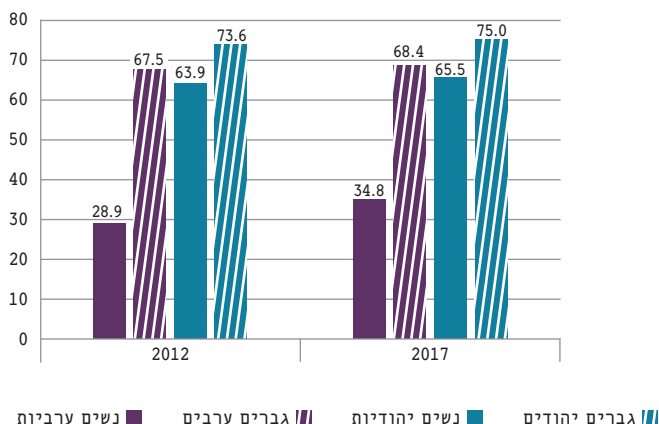
אזור הגליל

כאן נתמקד באוכלוסייה הערבית המתגוררת באזור הגליל, הכולל ארבע נפות: צפת, עכו, כנרת ויזרעאל. בשנת 2017 מנתה האוכלוסייה הערבית באזור הגליל 324.3 אלף איש (161.9 אלף נשים ו־162.3 אלף גברים) בני +18: כחמישית צעירים בני 18-24, 11% בני 25-29, כשליש בני 30-44, 27% בני 45-64 ו־8% בני 65 ומעלה. שיעור הצעירים באוכלוסייה הערבית בגליל גדול משיעורם באוכלוסייה היהודית: שיעור בני 18-29 באוכלוסייה היהודית בגליל עומד על 22%, לעומת 32% באוכלוסייה הערבית.

מתרשים 16 עולה כי אומנם העלייה בשיעור התעסוקה בקרב נשים ערביות הייתה הגדולה ביותר בהשוואה לקבוצות האחרות (20%), כנראה בזכות השקעה נרחבת של הממשלה ושל המגזר השלישי בשילוב נשים ערביות בשוק העבודה, אבל שיעור התעסוקה שלהן עדיין היה נמוך בהשוואה לשיעורי התעסוקה של גברים ערבים, נשים יהודיות וגברים יהודים בשנת 2017. באותה תקופה עלה שיעור התעסוקה של גברים ערבים רק מעט.

תרשים 16

שיעורי התעסוקה באזור הגליל ב־2012 ו־2017, לפי קבוצת אוכלוסייה ומגדר (%)

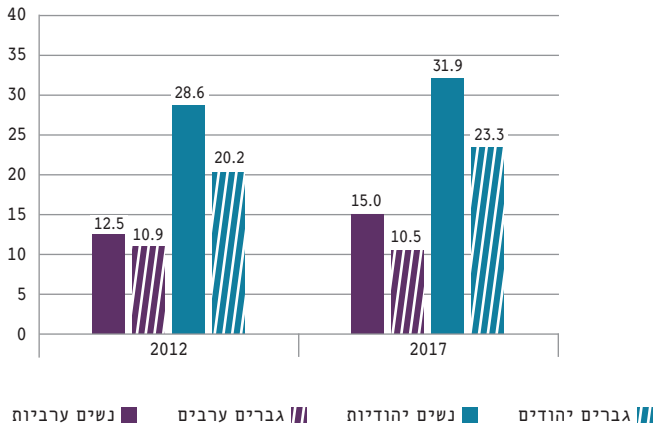


מתרשים 17 עולה כי חלה עלייה מרשימה בשיעור הנשים הערביות האקדמאיות מאזור הגליל. זו העלייה הגדולה ביותר לעומת האוכלוסיות האחרות, אבל הפער בין הנשים הערביות לנשים וגברים יהודים עדיין גדול מאוד. לעומת זאת, לא רק ששיעור הגברים הערבים האקדמאים מאזור הגליל לא עלה – הוא אף ירד קצת בשנים 2012 ו־2017. מגמה זו מעידה על קיפאון בהשתלבות גברים ערבים באקדמיה בשנים האחרונות. יש להדגיש שקובץ מרשם ההשכלה של הלמ"ס, שעליו מבוססים הנתונים על האקדמאים כאן ובשאר האזורים שיוצגו, כולל מידע על יחידים שרכשו השכלה גבוהה במוסדות מחוץ לישראל. מדובר בפרט חשוב שמגביר את מהימנות הנתונים, בעיקר כשמדובר באוכלוסייה הערבית, משום שההערכות הן שכמעט רבע מהסטודנטים הערבים אזרחי ישראל לומדים בחו"ל ומגמה זו אף הולכת ומתרחבת בשנים האחרונות.³⁵

35 מצוטט מתוך נגיב עמרייה וזאב קריל, "חסמים להשתלבות האוכלוסייה הערבית במערכת ההשכלה הגבוהה", משרד האוצר, אגף הכלכלן הראשי, ספטמבר 2019.

תרשים 17

שיעור האקדמאים באזור הגליל בשנת 2012 ו־2017, לפי קבוצת אוכלוסייה ומגדר (%)

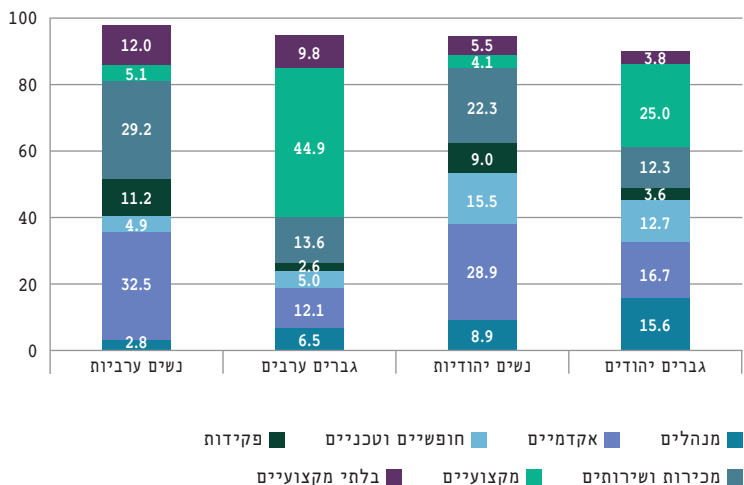


בשנת 2017, כמעט שליש מהנשים הערביות המועסקות מאזור הגליל עבדו במשלחי יד אקדמיים, שיעור גבוה במקצת בהשוואה למקבילותיהן היהודיות. נוסף על כך, 29% מהנשים הערביות מאזור זה עבדו במכירות ושירותים, 12% בעבודות לא מקצועיות ו־11% בפקידות. בולט במיוחד שיעורן הנמוך של נשים ערביות מאזור הגליל שעובדות במשרות ניהול – רק 2.8%, לעומת 8.9% מן היהודיות (יותר מפי 3) (תרשים 18). כמו כן, בשנים 2012–2017 ירד שיעורן של נשים ערביות במשלחי יד אקדמיים ובמקצועות חופשיים וטכניים (מ־33.2% ל־32.5% ומ־7.7% ל־4.9%, בהתאמה); שיעור המועסקות בעבודות פקידות ומכירות ושירותים עלה (מ־8.6% ל־11.2% ומ־26.2% ל־29.2%, בהתאמה). מגמה זו נובעת ככל הנראה מן ההשקעה הממשלתית בשילוב נשים בעלות השכלה נמוכה, שמשתלבות במשלחי יד שאינם מצריכים השכלה גבוהה. שיעור גבוה במיוחד של גברים ערבים מאזור הגליל (45%) הם עובדים מקצועיים (בבניין ובתעשייה). כמו כן, 14% מהגברים הערבים המועסקים עובדים במכירות ושירותים וכ־10% הם עובדים לא מקצועיים. בהשוואה לגברים יהודים, שיעור נמוך מהגברים הערבים בגליל מועסקים במשרות ניהול או במקצועות חופשיים וטכניים. בשנים 2012–2017 עלה שיעור הגברים הערבים המועסקים במקצועות

אקדמיים (מ־9.9% ל־12.1%) ובמקצועות חופשיים וטכניים (מ־3.7% ל־5%), יורד שיעור העובדים במכירות ושירותים ושל העובדים הלא מקצועיים. שיעור המנהלים עמד בשנת 2012 על 6.6% ונשאר כמעט זהה עד שנת 2017.

תרשים 18

התפלגות משלחי יד בקרב מועסקים מאזור הגליל, לפי קבוצת אוכלוסייה ומגדר, 2017 (%)



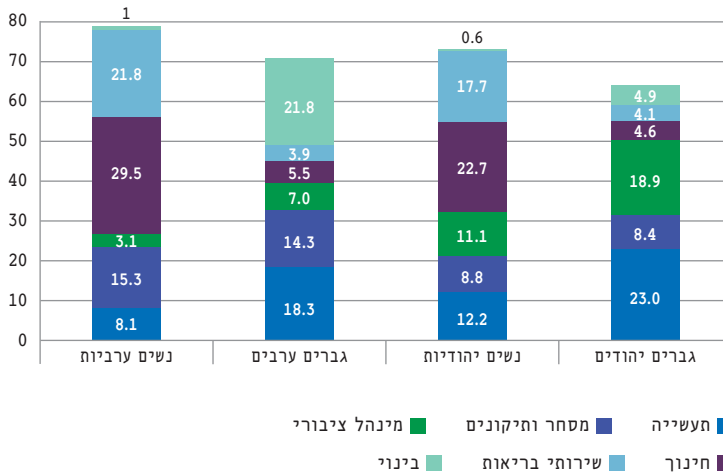
* "לא ידוע" לא נכלל בתרשים ועל כן האחוזים אינם מסתכמים ב־100%.

בתרשים 19 מוצגים הענפים הכלכליים המרכזיים שבהם עבדו נשים ערביות מאזור הגליל בשנת 2017. מהתרשים עולה שכמעט שליש מהן (29.5%) עבדו בענף החינוך, לעומת 5.5% בלבד מהגברים הערבים, 22.7% מהנשים היהודיות ו־4.6% מהגברים היהודים. יש לציין שחלה ירידה בשיעור המועסקות בענף זה, מ־32% בשנת 2012 ל־29.5% בשנת 2017. ענף שירותי הבריאות הוא ענף כלכלי מרכזי נוסף שבו עבדו נשים ערביות (21.8%). בענף זה יש ייצוג רב יותר לנשים בכלל, ולנשים ערביות בפרט, בהשוואה לגברים (17.7% מהנשים היהודיות, 3.9% מהגברים הערבים ו־4.1% מהגברים היהודים). ענף המסחר והתיקונים הוא

הענף השלישי בגודלו שבו עבדו נשים ערביות (15.3%). שיעור הגברים הערבים העובדים בענף זה דומה לשיעור הנשים (14.3%), אבל שיעור הנשים והגברים היהודים נמוך יותר (8.8% ו-8.4%, בהתאמה). בין 2012 ל-2017 חלה עלייה של כ-3 נקודות האחוז בשיעור הערביות המועסקות בענף המסחר והתיקונים (מ-12.5% ל-15.3%) ובענף שירותי הבריאות (מ-18.2% ל-21.8%). בקרב הגברים הערבים, כחמישית (21.8%) מועסקים בענף הבנייה, שיעור גבוה בהרבה משיעור הגברים היהודים. כמו כן, 18.3% מהגברים הערבים מועסקים בענף התעשייה, אחוז נמוך במקצת משיעור הגברים היהודים (23%). בקרב גברים ונשים ערבים מאזור הגליל יש מיעוט שמועסק בכלכלה, מידע ותקשורת, בנקאות, ביטוח, פיננסים ונדל"ן (אינם מוצגים בתרשים) – ענפים שהשכר הממוצע בהם גבוה. שיעורם נמוך במידה ניכרת משיעור הנשים והגברים היהודים.

תרשים 19

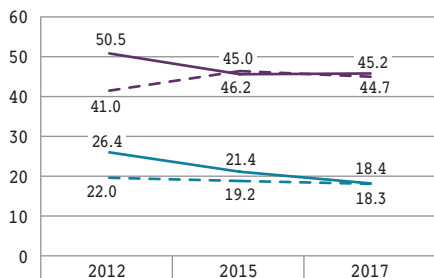
ענפים כלכליים מרכזיים בקרב מועסקים מאזור הגליל, לפי קבוצת אוכלוסייה ומגדר, 2017 (%)



בשנים האחרונות שיעור הולך וגובר של נשים ערביות עובדות במשרה מלאה. תרשים 20 מראה ששיעורן של הנשים הערביות בגליל המועסקות במשרה חלקית צנח מ-30.5% ל-21.7% בשנים 2012-2017, שיעור נמוך אפילו משיעור הנשים היהודיות המועסקות במשרה חלקית בגליל (27.8%). ואולם למרות מגמה זו של שילוב נשים ערביות במשרה מלאה, עדיין יש שיעור ניכר של נשים ערביות שמועסקות במשרה חלקית אך היו מעוניינות להגדיל את משרתן למשרה מלאה (תרשים 21). שלא כמו רוב הנשים היהודיות העובדות במשרה חלקית, שאינן מעוניינות להגדיל את משרתן.

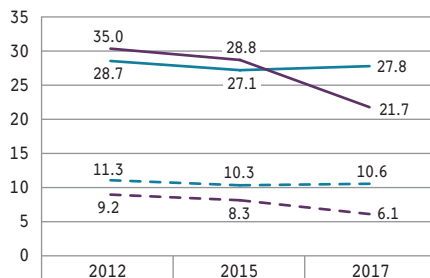
תרשים 21

**שיעור המועסקים במשרה חלקית
שלא מרצון מאזור הגליל, לפי קבוצת
אוכלוסייה ומגדר (%)**



תרשים 20

**שיעור המועסקים במשרה חלקית
מאזור הגליל, לפי קבוצת
אוכלוסייה ומגדר (%)**



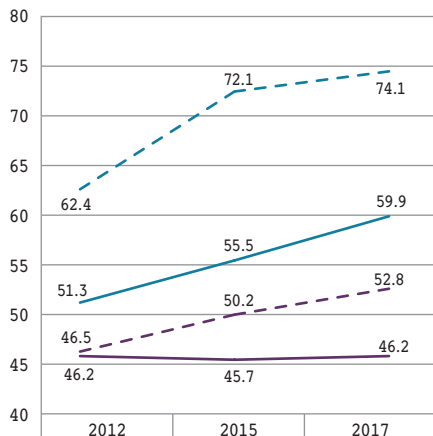
נשים ערביות — גברים ערבים — נשים יהודיות — גברים יהודים

בהתאם לירידה בשיעור הנשים הערביות המועסקות במשרה חלקית, ממוצע שעות העבודה השבועיות של נשים ערביות מהגליל עלה בשנים 2012-2017 מ-33.3 שעות שבועיות ל-37.2 שעות שבועיות. באותן שנים מספר שעות העבודה השבועיות של שאר האוכלוסיות נשאר יציב וב-2017 גברים ערבים עבדו 45.4 שעות, נשים יהודיות עבדו 37.1 שעות שבועיות וגברים יהודים עבדו 43.8 שעות שבועיות.

תרשים 22 מראה כי מ־2012 עד 2017 גדל השכר החודשי הממוצע של הנשים הערביות בגליל ב־14.4%, שיעור דומה לשיעור הגידול בשכר החודשי של גברים ערבים וגברים יהודים (13.9% ו־14.7%, בהתאמה), ונמוך משיעור הגידול בשכר החודשי של נשים יהודיות (21%). מתרשים זה ומתרשים 23 עולה שהגידול בהשוואה לגידול בקרב נשים יהודיות הוא תוצאה של גידול הפערים בשכר לשעת עבודה, שקוּזז רק באופן חלקי על ידי צמצום הפער במספר השעות. אפשר לשער שהסיבה לסטגנציה בשכר השעתי של נשים ערביות טמונה בהצטרפות שיעור גבוה יותר של נשים ערביות, בהשוואה ליתר האוכלוסיות, למשרות ראשוניות בשכר התחלתי, שהביאה לירידה בשכר השעתי הממוצע. יוצא אפוא שהפער בשכר החודשי בין נשים ערביות לנשים יהודיות מהגליל עלה בין 2012 ל־2017 מ־25% ל־32%, ובשכר השעתי מ־11% ל־30%. בקרב גברים ערבים עלה השכר השעתי הממוצע בשנים אלו ב־13%, לעומת עלייה של 19% בשכרם של גברים יהודים. ב־2017 עמד הפער בין גברים ערבים לגברים יהודים בשכר החודשי הממוצע על 42%. הפער בשכר השעתי הממוצע עמד על 40%.

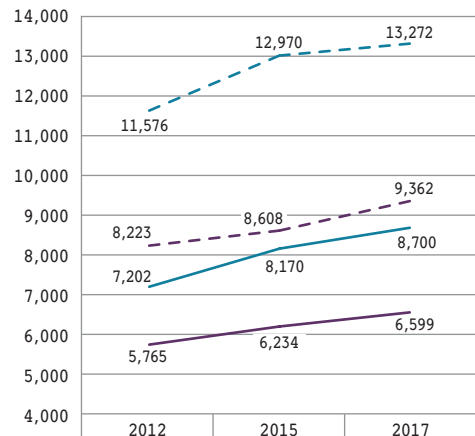
תרשים 23

שכר שעתי ריאלי ממוצע (ברוטו) של מועסקים מאזור הגליל, לפי קבוצת אוכלוסייה ומגדר (ש"ח)



תרשים 22

שכר חודשי ריאלי ממוצע (ברוטו) של מועסקים מאזור הגליל, לפי קבוצת אוכלוסייה ומגדר (ש"ח)

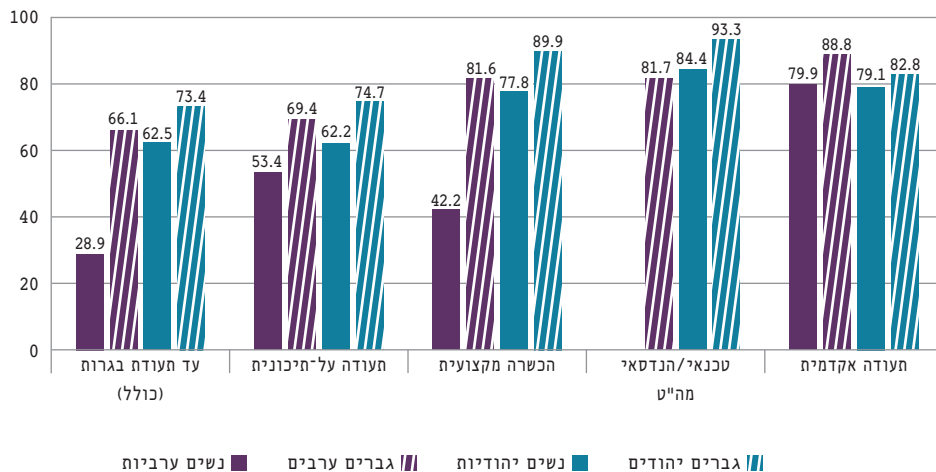


נשים ערביות — גברים ערבים — נשים יהודיות — גברים יהודים

מתרשים 24 עולה כי לרמת ההשכלה השפעה רבה על ההשתלבות של נשים ערביות מהגליל בשוק העבודה. שיעור המועסקות בקרב נשים ערביות אקדמאיות עומד על 79.9%, שיעור דומה מאוד לשיעור בקרב נשים יהודיות, נמוך במקצת מהשיעור בקרב גברים יהודים ונמוך מהשיעור בקרב גברים ערבים אקדמאים. מנגד, נראה כי הכשרה מקצועית אינה משפרת באופן משמעותי את הסיכוי של נשים ערביות להיות מועסקות. נתון זה מעיד על בעיה עמוקה בהכשרות המקצועיות, ונדון בה בהרחבה בהמשך המסמך. באשר לגברים ערבים, מן התרשים עולה כי גם בקרבם יש מתאם בין עלייה ברמת ההשכלה ובין עלייה בשיעור התעסוקה. עם זאת, שיעור התעסוקה של גברים ערבים נמוך משיעורו בקרב גברים יהודים בעלי רמת השכלה דומה. יוצאים מן הכלל בעניין זה הם גברים ערבים בעלי השכלה אקדמית, ששיעור התעסוקה שלהם גבוה מזה של גברים יהודים.

תרשים 24

שיעור מועסקים מאזור הגליל, לפי רמת השכלה, קבוצת אוכלוסייה ומגדר, 2017 (%)

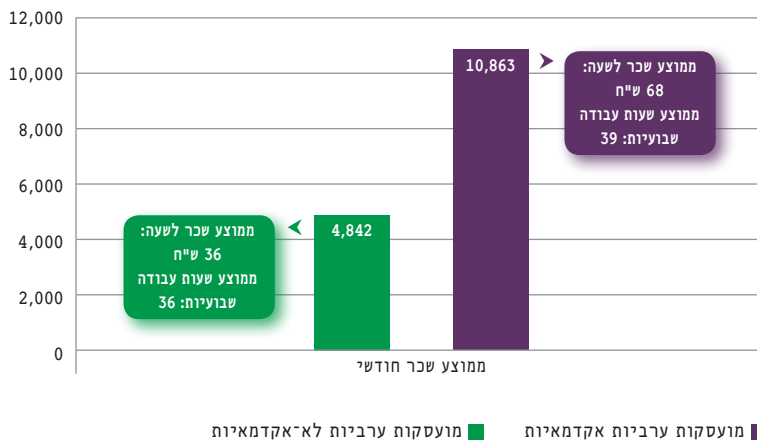


* חלק מהנתונים חסרים עקב מספר תצפיות קטן.

לא רק שיעור התעסוקה של נשים ערביות אקדמאיות מאזור הגליל גבוה במידה ניכרת משיעור התעסוקה של נשים לא־אקדמאיות – מתרשים 25 עולה כי גם שכן גבוה פי יותר מ־2. תרשים זה מדגיש את החשיבות הרבה של רכישת השכלה גבוהה בעבור נשים ערביות: הוא מסייע להן להשתלב במשרות בעלות שכר גבוה יותר ובעבודה בהיקף משרה גדול יותר. העלייה בשכר החודשי הריאלי של נשים ערביות אקדמאיות מהגליל בשנים 2012–2017, אשר עמדה על 18%, הייתה גבוהה מזו של גברים ערבים (15%) וגברים יהודים (4%), אך נמוכה מעט משל נשים יהודיות (20%). גם הפער בין שכרם של גברים ערבים אקדמאים מאזור הגליל לשכרם של לא־אקדמאים היה גדול מאוד – פי 2.2 (18,048 לעומת 8,184 ש"ח). כמו כן, הפער בשכר בין גברים ערבים לגברים יהודים אקדמאים היה קטן מן הפער בין גברים ערבים ליהודים לא־אקדמאים – 16.5% לעומת 32.2%.

תרשים 25

השכר הריאלי של מועסקות ערביות אקדמאיות ולא־אקדמאיות מאזור הגליל, 2017 (ש"ח)



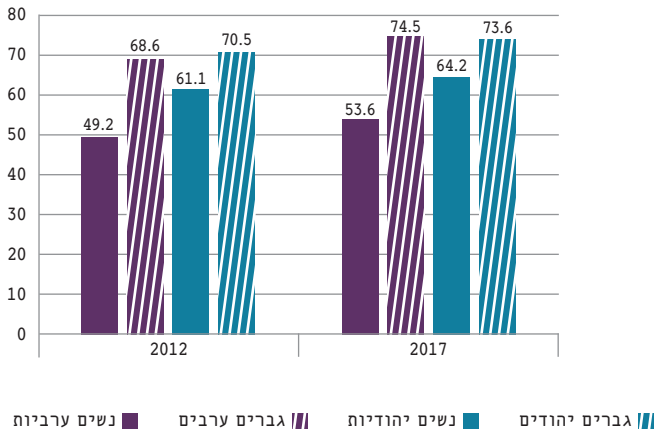
ערים מעורבות

כאן נתמקד באוכלוסייה הערבית המתגוררת בערים מעורבות. עם הערים המעורבות נמנות חיפה, נצרת עילית (נוף הגליל), מעלות תרשיחא, תל אביב-יפו, לוד, עכו, רמלה ובאר שבע. בשנת 2017 מנתה האוכלוסייה הערבית בערים המעורבות 61.5 אלף איש (32.5 אלף נשים ו-29 אלף גברים) בני 18+: כחמישית צעירים בני 18-24, 13% בני 25-29, 29% בני 30-44, 28% בני 45-64 ו-10% בני 65 ומעלה. שיעור הצעירים באוכלוסייה הערבית בערים המעורבות גדול משיעורם באוכלוסייה היהודית: שיעור בני 18-29 באוכלוסייה היהודית בערים מעורבות עומד על 21%, לעומת 33% באוכלוסייה הערבית.

בשנים 2012-2017 עלו שיעורי התעסוקה של האוכלוסייה הערבית בערים המעורבות מעט יותר משעלו שיעורי התעסוקה של האוכלוסייה היהודית. שיעור התעסוקה של נשים וגברים ערבים עלה ב-9%, לעומת עליות של 5% ו-4% בקרב נשים וגברים יהודים, בהתאמה. שיעור התעסוקה של נשים ערביות בערים המעורבות גבוה משמעותית מהשיעור באזורים האחרים; אך שלא כמו באזורים האחרים, בערים המעורבות לא חל שיפור של ממש במשך השנים והפער בין נשים ערביות לנשים יהודיות הצטמצם בשנים 2012-2017 רק מעט. ייתכן שהסיבה לעלייה הקטנה יחסית בשיעורי התעסוקה של נשים ערביות בערים מעורבות נעוצה בעובדה שהתוכניות לשילוב האוכלוסייה הערבית בכלל, ואוכלוסיית הנשים הערביות בפרט, בשוק העבודה התמקדו פחות בערים המעורבות ונוצר בעניין זה פער בין הערים המעורבות לאזורים שהושקעו בהם כספים והופעלו בהם תוכניות.³⁶ גם בקרב גברים ערבים שיעור התעסוקה בערים מעורבות גבוה משיעורם באזורים אחרים, אם כי הפער קטן יותר בהשוואה לנשים. בגלל העלייה בשיעור התעסוקה של גברים ערבים מערים מעורבות היו שיעורי התעסוקה שלהם גבוהים מעט מאלו של גברים יהודים בשנת 2017.

תרשים 26

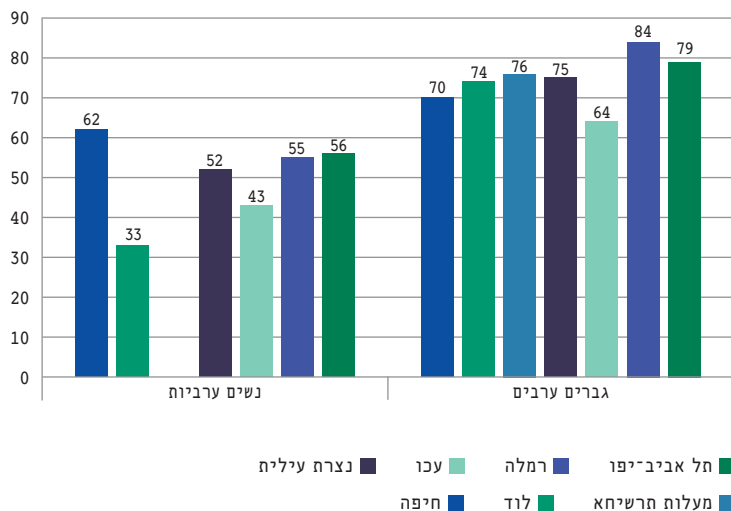
שיעורי התעסוקה בערים המעורבות ב־2012 ו־2017, לפי קבוצת אוכלוסייה ומגדר (%)



גם ערים מעורבות שונות נבדלות זו מזו בדפוסי ההשתתפות בשוק התעסוקה. למשל, בקרב נשים ערביות, בלוד ועכו היו שיעורי התעסוקה הנמוכים ביותר (33% ו־43% בהתאמה); בנצרת עילית, רמלה ותל אביב־יפו שיעורי התעסוקה נעים סביב ה־54% (52.4%, 54.8% ו־56.3% בהתאמה); ובחיפה השיעור הגבוה ביותר – 61.7%. בקרב גברים ערבים הפערים בין הערים המעורבות קטנים יותר, אם כי בעכו שיעור התעסוקה נמוך בבירור, ואילו בתל אביב־יפו וברמלה שיעורי התעסוקה גבוהים יחסית (תרשים 27).

תרשים 27

שיעורי התעסוקה בקרב נשים וגברים ערבים בערים מעורבות, לפי ערים, 2017 (%)

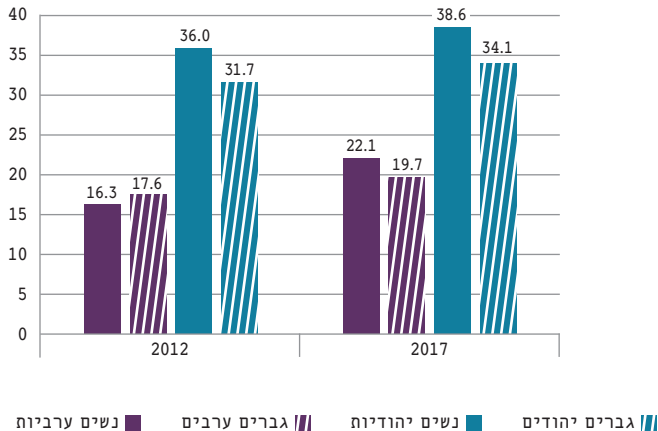


* הנתון על שיעור התעסוקה של נשים ערביות במעלות תרשיחא חסר עקב מספר תצפיות קטן מדי.

תרשים 28 מצביע על עלייה מרשימה ביותר בשיעור הנשים הערביות האקדמאיות בערים המעורבות, מ-16.3% בשנת 2012 ל-22.1% בשנת 2017 (עלייה של 36%). עלייה זו גדולה במידה ניכרת מן העלייה בקרב שאר האוכלוסיות בערים המעורבות (גברים ערבים, נשים יהודיות וגברים יהודים), שעומדת על כ-10% בכל אחת מהן. בין 2012 ל-2017 הצטמצם הפער בין אקדמאיות ערביות לבין אקדמאיות ואקדמאים יהודים בערים מעורבות (מפער של 19.7 ל-16.5 נקודות האחוז לעומת אקדמאיות יהודיות, ומפער של 15.4 ל-12 נקודות האחוז לעומת אקדמאים יהודים). בגלל העלייה המתונה בשיעור הגברים הערבים האקדמאים, עדיין יש פער גדול בינם ובין האוכלוסייה היהודית. העובדה שפחות מחמישית מהגברים הערבים בערים מעורבות הם בעלי תואר אקדמי עלולה לפגוע ביכולתם של רבים להתקדם בשכר ובדרגה בשוק העבודה.

תרשים 28

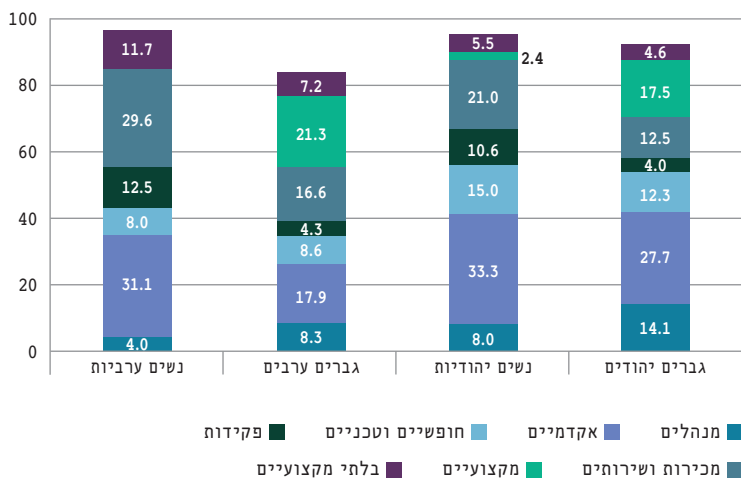
שיעור האקדמאים בערים המעורבות ב־2012 ו־2017, לפי קבוצת אוכלוסייה ומגדר (%)



מתרשים 29 עולה כי בממוצע של השנים 2012-2017, כמעט שלישי (31.1%) מהנשים הערביות המועסקות הגרות בערים מעורבות עבדו במשלחי יד אקדמיים, שיעור דומה לשיעור הנשים היהודיות וגבוה הרבה יותר משיעור הגברים הערבים שעבדו במשלחי יד אלו (33.3% ו־8.3% בהתאמה). 29.6% מהנשים הערביות עבדו במכירות ושירותים, 12.5% בפקידות ו־11.7% בעבודות לא מקצועיות. אם בוחנים את התפלגות משלחי היד שבהם עובדות נשים ערביות בהשוואה לשאר האוכלוסיות (גברים ערבים, נשים יהודיות וגברים יהודים), אפשר לראות ששיעור נמוך מאוד עובדות במשרות ניהול. לעומת 8.3% מכלל הגברים הערבים, 8% מכלל הנשים היהודיות ו־14.1% מכלל הגברים היהודים.

תרשים 29

התפלגות משלחי יד בקרב מועסקים מעורבות, לפי קבוצת אוכלוסייה ומגדר, ממוצע 2012-2017 (%)

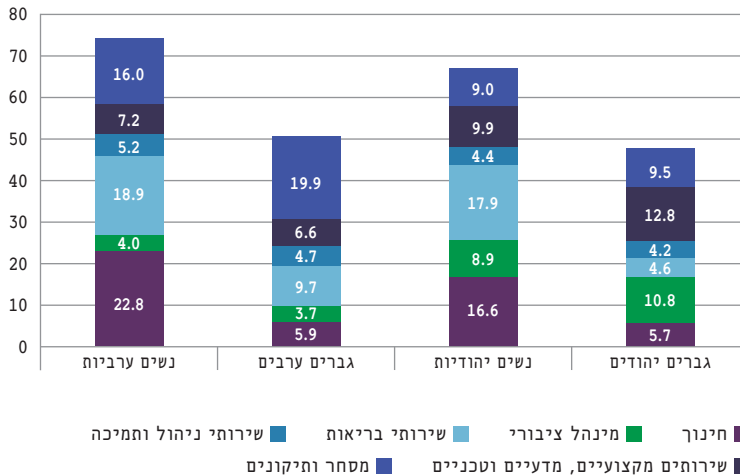


* לא כולל משלח יד "לא ידוע".

תרשים 30 מציג את הענפים הכלכליים המרכזיים שבהם עבדו נשים ערביות המתגוררות בערים מעורבות בשנת 2017. מהתרשים עולה שכמעט רבע מהן (22.8%) עבדו בענף החינוך, שיעור גבוה בהרבה משאר קבוצות האוכלוסייה בערים המעורבות אך נמוך מהשיעור הארצי בקרב נשים ערביות (30.3%). עוד ענף כלכלי מרכזי שנשים אלו עבדו בו היה שירותי הבריאות (18.9%). גם בענף זה יש ייצוג רב יותר לנשים בכלל, ולנשים ערביות בפרט, לעומת גברים (17.9% מהנשים היהודיות, 9.7% מהגברים הערבים ו-4.6% מהגברים היהודים). ענף המסחר והתיקונים הוא הענף השלישי בגודלו שנשים ערביות עבדו בו (16%). בין 2012 ל-2017 כמעט לא חל שינוי בשיעור המועסקות בכל אחד משלושת הענפים. בקרב גברים ערבים בערים מעורבות, כחמישית הועסקו בענף מסחר ותיקונים, יותר מפי 2 בהשוואה לגברים יהודים. כמו כן, הן בקרב הגברים הערבים הן בקרב הנשים הערביות מעורבות יש שיעור גבוה יחסית של מועסקים בשירותים מקצועיים, מדעיים וטכניים (7.2% ו-6.6%, בהתאמה) בהשוואה לממוצע הארצי (3.2% בקרב נשים ערביות ו-3.6% בקרב גברים ערבים). שאר העובדים מפוזרים בענפים כלכליים רבים ואינם מרוכזים בענף זה או אחר.

תרשים 30

ענפים כלכליים מרכזיים בקרב מועסקים מערים מעורבות, לפי קבוצת אוכלוסייה ומגדר, 2017 (%)



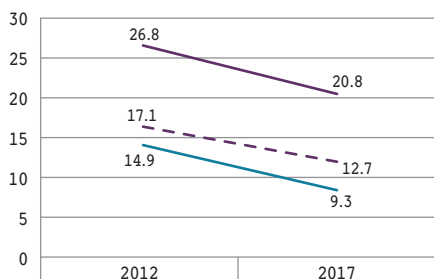
* תרשים זה מכיל את הענפים המרכזיים בלבד. כיוון שמדובר באוכלוסייה קטנה יחסית, המפורזת במספר רב של ענפים, בכמה ענפים היו מעט מדי חצפיות ועל כן אי-אפשר להציגם.

מהנתונים בתרשים 31 עולה כי בין 2012 ל-2017 כמעט לא חל שינוי בשיעור הערביות בערים מעורבות המועסקות במשרה חלקית (מ-35% ב-2012 ל-33.3% ב-2017), וכך גם בשאר האוכלוסיות (גברים ערבים, נשים יהודיות וגברים יהודים). הסיבה לסטגנציה נעוצה כנראה בכך שבניגוד לאזורים אחרים בארץ, שיעור נמוך יותר של נשים ערביות מערים מעורבות מעוניינות לעבוד במשרה מלאה. לראיה, אף שחלה ירידה מתונה מאוד בשיעור המועסקות במשרה חלקית, אחוז הערביות שהעידו שהן מועסקות במשרה חלקית שלא מרצון ירד בין 2012 ל-2017 ב-29% (מ-26.8% ל-20.8%) (תרשים 32). נתונים אלו מפתיעים מעט, שכן היה אפשר לצפות שדווקא בערים מעורבות, שבהן יש אינטראקציה מוגברת בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית, יהיו דפוסי ההשתתפות בשוק העבודה דומים יותר. כפי שנראה בהמשך הדברים, ייתכן שהשכר השעתי

הגבוה יחסית של נשים ערביות בערים מעורבות מסביר את היעדר הצורך לעבוד במשרה מלאה.

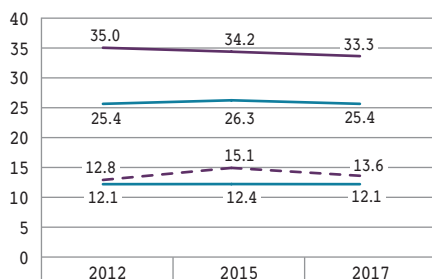
32 תרשים

שיעור המועסקים במשרה חלקית
שלא מרצון מערים מעורבות,
לפי קבוצת אוכלוסייה ומגדר (%)



31 תרשים

שיעור המועסקים במשרה חלקית
מערים מעורבות,
לפי קבוצת אוכלוסייה ומגדר (%)

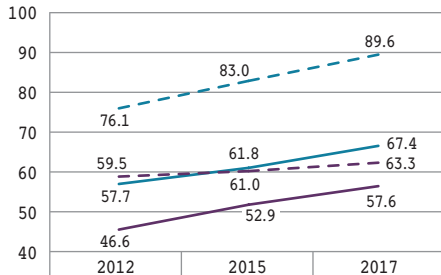


נשים ערביות — גברים ערבים — נשים יהודיות — גברים יהודיים

בשנים 2012-2017 עלה השכר החודשי הממוצע של נשים ערביות בערים מעורבות ב-14.1% (מ-6,399 ש"ח ל-7,302 ש"ח). לעומת זאת, שכרם הממוצע של גברים ערבים בערים מעורבות לא השתנה הרבה: בין 2012 ל-2015 ירד שכרם, אך עד שנת 2017 חזר לרמתו הקודמת (תרשים 33). בשנים אלו שכרם של גברים ונשים יהודים בערים מעורבות עלה ב-17% ופערי השכר בין שתי האוכלוסיות העמיקו. בשנת 2012 עמד הפער בשכר החודשי בין נשים יהודיות לנשים ערביות על 35.8%, ומאז ועד 2017 עלה ל-39.3%. אומנם הפער בשכר החודשי בין נשים ערביות לגברים ערבים הצטמצם, אך הפער בין גברים ערבים לגברים יהודים עלה עלייה חדה, מ-23.9% ל-41.2%. גם ברמה הארצית התרחבו כאמור פערי השכר בין ערבים ליהודים, ואף שבשנת 2012 היו הפערים בערים מעורבות נמוכים מהרמה הארצית, בשנת 2017 כבר היו דומים.

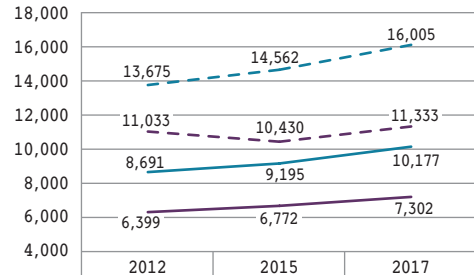
תרשים 34

שכר שעתי ריאלי ממוצע (ברוטו)
למועסקים מערים מעורבות,
לפי קבוצת אוכלוסייה ומגדר (ש"ח)



תרשים 33

שכר חודשי ריאלי ממוצע (ברוטו)
למועסקים מערים מעורבות,
לפי קבוצת אוכלוסייה ומגדר (ש"ח)



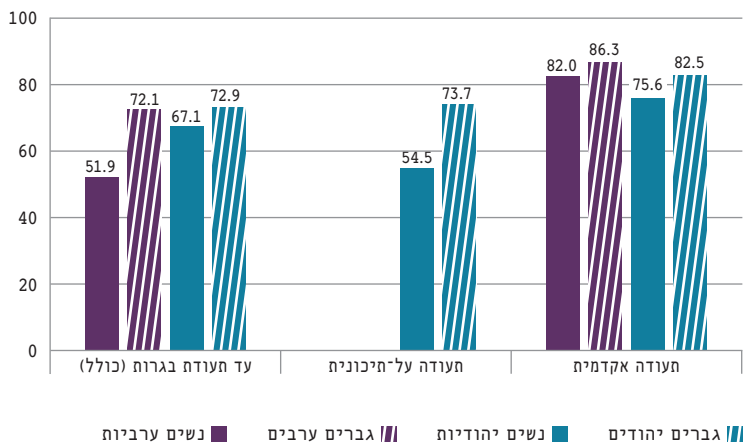
נשים יהודיות — גברים יהודיים — נשים ערביות — גברים ערבים

מתרשים 34 עולה כי בשנים 2012–2017 היה שיעור הגידול של השכר השעתי בקרב נשים ערביות בערים מעורבות הגדול ביותר מארבע האוכלוסיות (עלייה של 23.5% בשכרן של הנשים הערביות, לעומת עלייה של 6.5% בלבד בקרב גברים ערבים, 16.8% בקרב נשים יהודיות ו־17.8% בקרב גברים יהודים), ככל הנראה עקב הגידול באחוז הערביות העובדות במשלחי יד אקדמיים, שהשכר השעתי בהם גבוה יותר מאשר במשלחי יד אחרים. למרות הגידול המרשים, שכרן השעתי עדיין נמוך ביותר לעומת יתר האוכלוסיות. בשנים 2012–2017 כמעט לא השתנה המספר הממוצע של שעות העבודה בקרב כלל האוכלוסיות. בשנת 2017 עבדו נשים ערביות 34.1 שעות שבועיות בממוצע, נשים יהודיות 37.5 שעות, גברים ערבים 43.9 שעות וגברים יהודים 44.6 שעות.

תרשים 35 מציג את שיעור המועסקים בערים המעורבות לפי רמת השכלתם. בקרב הנשים הערביות, ככל שעולה רמת ההשכלה כך עולה גם שיעור התעסוקה – 82% מהערביות האקדמאיות מועסקות, לעומת 51.9% מהערביות בעלות השכלה עד תעודת בגרות. העובדה ששיעור התעסוקה של נשים ערביות אקדמאיות בערים מעורבות דומה לשיעור התעסוקה של גברים יהודים וגבוה משל נשים יהודיות מדגישה עד כמה חשוב לעודד רכישת השכלה באוכלוסייה הערבית. גם בקרב גברים ערבים שיעור התעסוקה של האקדמאים גבוה הרבה יותר.

תרשים 35

שיעור מועסקים מעורים מעורבות, לפי רמת השכלה, קבוצת אוכלוסייה ומגדר, 2017 (%)

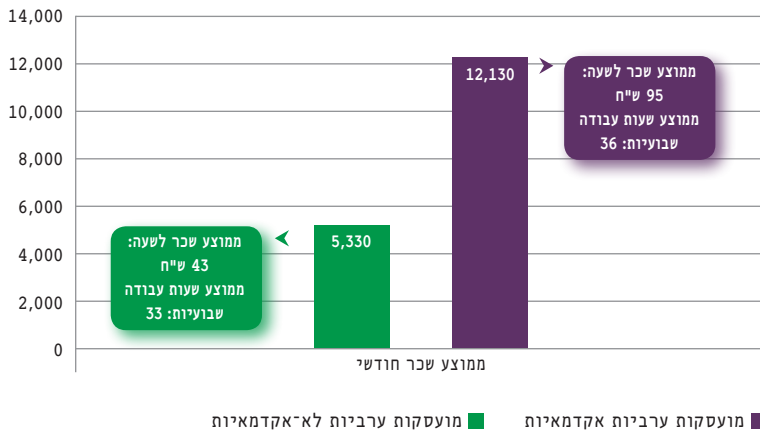


* חלק מהנתונים חסרים בשל מספר תצפיות קטן מדי.

לא זו בלבד ששיעורי התעסוקה של אקדמאים מהחברה הערבית גבוהים יותר, גם שכרם גבוה במידה ניכרת. בשנת 2017 היה השכר החודשי של נשים ערביות בעלות השכלה אקדמית גבוה פי 2.27 מהשכר החודשי של נשים ערביות ללא השכלה אקדמית (12,130 ש"ח לעומת 5,330 ש"ח, בהתאמה). כך גם השכר השעתי (95 ש"ח לעומת 43 ש"ח, בהתאמה). כמו כן, נשים אקדמאיות עובדות 3 שעות שבועיות יותר מנשים חסרות השכלה אקדמית (36 לעומת 33; ראו תרשים 36). גם הגברים הערבים האקדמאים בערים המעורבות הרוויחו שכר גבוה לאין שיעור ממקביליהם הלא-אקדמאים. בשנת 2017 עמד השכר הממוצע של גבר ערבי אקדמאי בעיר מעורבת על 23,485 ש"ח, בהשוואה ל-8,348 ש"ח בלבד (פי 2.8) לגבר ערבי לא-אקדמאי. שכר זה גבוה הרבה יותר גם משכרן של נשים ערביות אקדמאיות מעורבות. מעניין להיווכח שבערים המעורבות הפער בשכר בין גברים ערבים אקדמאים לגברים יהודים אקדמאים הוא זניח ועומד על 4.1% בלבד. לעומת פער של 37.4% בין גברים ערבים לגברים יהודים לא-אקדמאים.

תרשים 36

השכר הריאלי של מועסקות ערביות אקדמאיות ולא־אקדמאיות מערים מעורבות, 2017 (ש"ח)



אזור המשולש

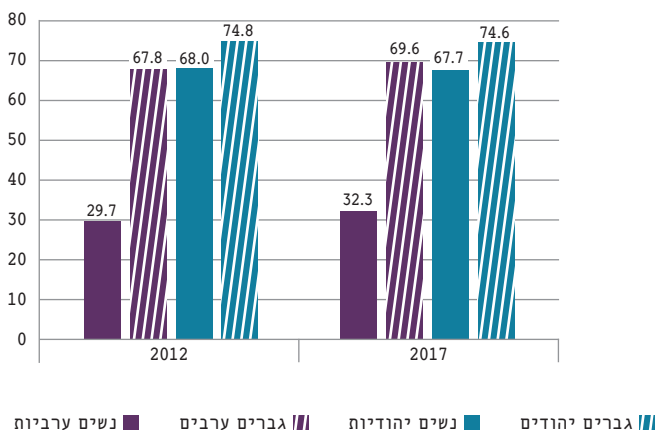
כאן נתמקד באוכלוסייה הערבית המתגוררת באזור המשולש, הכולל את הנפות חדרה והשרון. בשנת 2017 מנתה האוכלוסייה הערבית באזור המשולש 166.3 אלף איש (81.5 אלף נשים ו־84.9 אלף גברים) בני 18+: 21% צעירים בני 18-24, 11% בני 25-29, 31% בני 30-44, 29% בני 45-64 ו־8% בני 65 ומעלה. שיעור הצעירים באוכלוסייה הערבית במשולש גדול משיעורם באוכלוסייה היהודית: שיעור בני 18-29 באוכלוסייה היהודית במשולש עומד על 21%, לעומת 33% באוכלוסייה הערבית.

מתרשים 37 עולה כי שלא כמו באזורים האחרים, באזור המשולש שיעור התעסוקה של נשים ערביות לא עלה עלייה של ממש בשנים 2012-2017. ואולם נראה שמדובר בבעיה אזורית, שכן גם בקרב האוכלוסיות האחרות (נשים יהודיות, גברים ערבים וגברים יהודים) לא עלו שיעורי התעסוקה במידה ניכרת. באזור זה הפער בין נשים ערביות לנשים יהודיות בשיעורי התעסוקה גדול מאוד,

בעיקר בשל שיעורי תעסוקה גבוהים יחסית בקרב האוכלוסייה היהודית, שעמדו בשנת 2017 על 110%. בדומה לשאר האזורים, הפער בין שיעורי התעסוקה של גברים ערבים לשיעורי התעסוקה של גברים יהודים הוא קטן ועמד בשנת 2017 על 7.2%.

תרשים 37

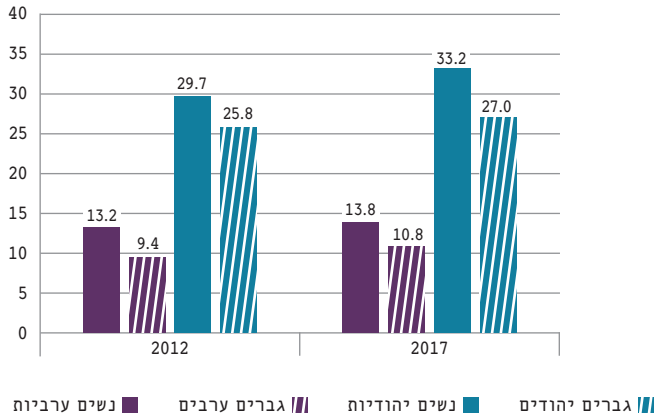
שיעורי התעסוקה באזור המשולש ב־2012 ו־2017, לפי קבוצת אוכלוסייה ומגדר (%)



שלא כמו בגליל ובערים המערבות, אזורים שחלה בהם עלייה מרשימה בשיעור הנשים הערביות שהצטרפו בין 2012 ל־2017 למעגל האקדמאיות, באזור המשולש כמעט לא עלה שיעור האקדמאיות הערביות (עלייה של 4.5% משנת 2012 עד שנת 2017). עלייה זו היא גם הקטנה ביותר לעומת שאר האוכלוסיות – עלייה של 14.8% בקרב גברים ערבים, 11.8% בקרב נשים יהודיות ו־4.6% בקרב גברים יהודים (תרשים 38). מן הנתונים באזור זה שוב עולה שאוכלוסיית הגברים הערבים הכי פחות משכילה. בכלל, הפער בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית מאזור המשולש בשיעור האקדמאים הוא עצום – וממאן להצטמצם.

תרשים 38

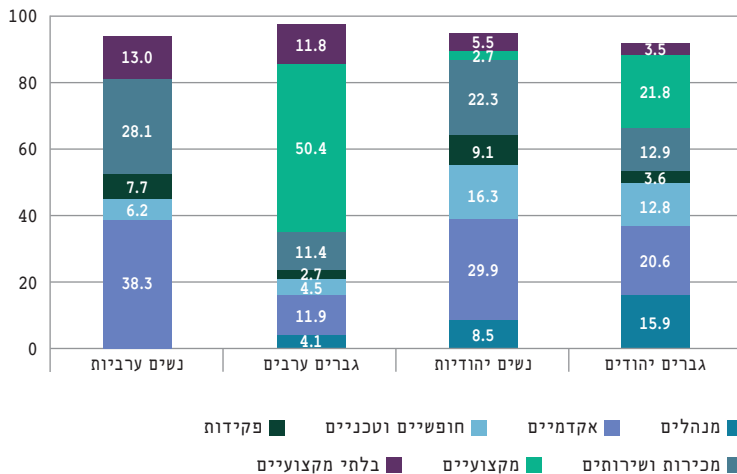
שיעור האקדמאים באזור המשולש ב־2012 ו־2015, לפי קבוצת אוכלוסייה ומגדר (%)



מתרשים 39 עולה כי בממוצע השנים 2012-2017, יותר משליש (38.3%) מהנשים הערביות האקדמאיות מאזור המשולש עבדו במשלחי יד אקדמיים. שיעור זה גבוה מאוד בהשוואה לשאר האוכלוסיות – גברים ערבים, נשים יהודיות וגברים יהודים (11.9%, 29.9% ו־20.6%, בהתאמה). כמו כן, 28.1% מהנשים הערביות עבדו במכירות ושירותים, 13% בעבודות לא מקצועיות ו־7.7% בפקידות. מנגד, במשרות ניהול אין ייצוג לנשים ערביות, שלא כמו לשאר האוכלוסיות – גברים ערבים, נשים יהודיות וגברים יהודים (4.1%, 8.5% ו־15.9%, בהתאמה). בקרב גברים ערבים מאזור המשולש, כמחצית הם עובדים מקצועיים, בעיקר פועלים בבינוי ובתעשייה ונהגים. שיעור גבוה יחסית הם עובדים לא מקצועיים (יותר מפי 3 בהשוואה לגברים יהודים).

תרשים 39

התפלגות משלחי יד בקרב מועסקים מאזור המשולש, לפי קבוצת אוכלוסייה ומגדר, ממוצע 2012-2017 (%)

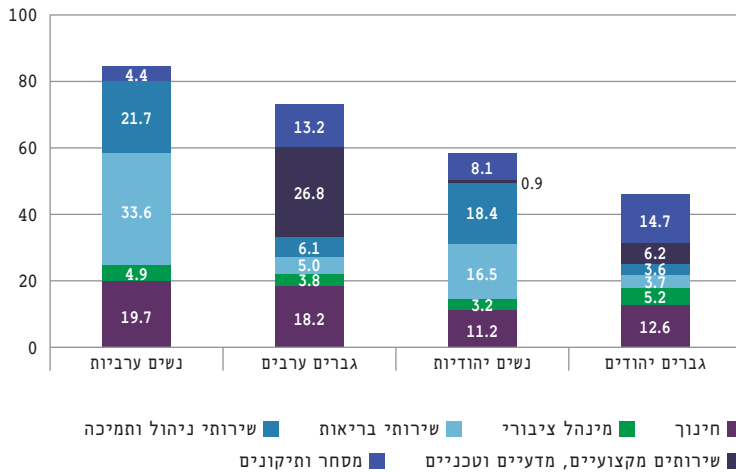


* "לא ידוע" לא נכלל בתרשים ועל כן האחוזים אינם מסתכמים ב-100%.

בתרשים 40 מוצגים הענפים הכלכליים המרכזיים שבהם עבדו נשים ערביות מאזור המשולש בשנת 2017. מהתרשים עולה שבשנת 2017 שליש מהן (33.6%) עבדו בענף החינוך, ירידה קלה בהשוואה ל-2012 (35.7%). ענף שירותי הבריאות הוא ענף כלכלי מרכזי נוסף שעבדו בו נשים ערביות (21.7%). בין 2012 ל-2017 חלה עלייה של כ-4 נקודות האחוז בשיעור הערביות המועסקות בענף המסחר והתיקונים (מ-15.8% ל-19.7%). בענף שירותי הניהול והתמיכה ובענף שירותי הבריאות כמעט לא חל שינוי (מ-4.4% ל-4.9% ומ-21.4% ל-21.7%, בהתאמה). בקרב גברים ערבים חלה ירידה בשיעור המועסקים בענף מסחר ותיקונים, מ-22% בשנת 2012 ל-18.2% בשנת 2017. כרבע מהגברים הערבים המועסקים במשולש עובדים בענף הבנייה, ושיעור זה לא השתנה בשנים האחרונות. בענף התעשייה והחרושת עבדו בשנת 2017 13.2% מהגברים הערבים המועסקים, פחות מאשר בשנת 2012, אז עמד שיעורם על 15.7%.

תרשים 40

ענפים כלכליים מרכזיים בקרב מועסקים מאזור המשולש, לפי קבוצת אוכלוסייה ומגדר, 2017 (%)

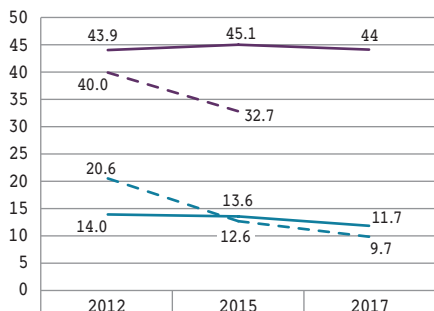


* כיוון שמספר הערבים באזור המשולש קטן יחסית, ויש מספר רב של ענפים, כללו תאים רבים מספר קטן מדי של תצפיות ולכן לא היה אפשר להציגם.

כמו באזור הגליל, ייתכן שבזכות התוכניות הממשלתיות שיושמו בשנים האחרונות במטרה לסייע לנשים ערביות למצוא עבודה במשרה מלאה, בין השנים 2012 ל-2017 חלה ירידה משמעותית (והגדולה ביותר בהשוואה לשאר האוכלוסיות – גברים ערבים, נשים יהודיות וגברים יהודים) בשיעור הערביות מאזור המשולש המועסקות במשרה חלקית (מ-34.9% ב-2012 ל-24.1% ב-2017; תרשים 41). עם זאת, בשנים אלו לא ירד שיעור המועסקות במשרה חלקית שלא מרצון והוא המשיך לעמוד על יותר מ-40%. פירוש הדבר שיש שיעור גבוה מאוד של מועסקות אשר יכולות ורוצות לעבוד במשרה מלאה (תרשים 42).

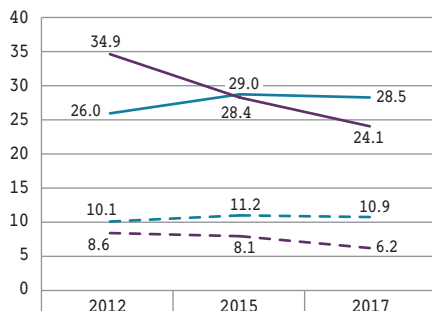
42 חרשים

**שיעור המועסקים במשרה חלקית
שלא מרצון מאזור המשולש,
לפי קבוצת אוכלוסייה ומגדר (%)**



41 חרשים

**שיעור המועסקים במשרה חלקית
מאזור המשולש,
לפי קבוצת אוכלוסייה ומגדר (%)**



נשים ערביות — גברים ערבים — נשים יהודיות — גברים יהודיים

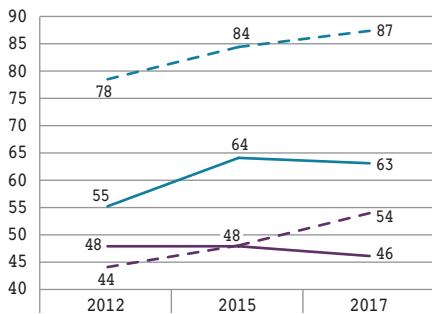
בתרשים 43 אפשר לראות שמ־2012 עד 2017 עלה השכר החודשי הממוצע של נשים ערביות מאזור המשולש ב־5.7% בלבד (מ־6,411 ש"ח ל־6,778 ש"ח). סיבה אפשרית לכך היא שבשנים אלו חלה ירידה קלה בשיעור הערביות במשלחי יד אקדמיים, חופשיים וטכניים, שהשכר בהם לרוב גבוה מן הממוצע, ובמקביל חלה עלייה בשיעור המועסקות בפקידות ובמכירות, שהשכר בהם בדרך כלל נמוך מן הממוצע. אצל הגברים הערבים מאזור המשולש, לעומת זאת, עלה השכר בשיעור גבוה – 21% בשנים 2012–2017 (עלייה גדולה אף יותר מהעלייה בשכר של נשים יהודיות וגברים יהודים באותה תקופה). ייתכן שהעלייה בשכר נבעה מירידה בשיעור הגברים הערבים העובדים במשלחי יד בעלי הכנסה נמוכה, כגון עובדים לא מקצועיים ועובדי מכירות, במקביל לעלייה בשיעור העובדים במשלחי יד אקדמיים. אף על פי כן, הפער בשכר בין גברים ערבים לגברים יהודים מאזור המשולש עדיין גבוה מאוד ועומד על 66%. הפער בין נשים ערביות לנשים יהודיות מאזור המשולש רק העמיק בין 2012 ל־2017, מ־27% ל־36%.

השכר השעתי של נשים ערביות מאזור המשולש ירד בשנים 2012–2017 מ־48 ש"ח ל־46 ש"ח, בניגוד למגמה בשאר האזורים. כלומר, העלייה המיניורית בשכרן

החודשי לא נבעה כלל מעלייה בשכר השעתי, אלא רק מהגדלת היקף המשרה. כאמור, חלה ירידה ניכרת בשיעור המועסקות במשרה חלקית. מבחינת המספר הממוצע של שעות עבודה שבועיות, נשים ערביות מאזור המשולש היו היחידות שמספר שעות העבודה שלהן עלה (מ־32.7 ב־2012 ל־37.3 ב־2017). בקרב שאר האוכלוסיות המספר הממוצע נשאר יציב יחסית: בשנת 2017 נשים יהודיות עבדו 36.6 שעות שבועיות בממוצע, גברים ערבים 43.4 וגברים יהודים 44.9.

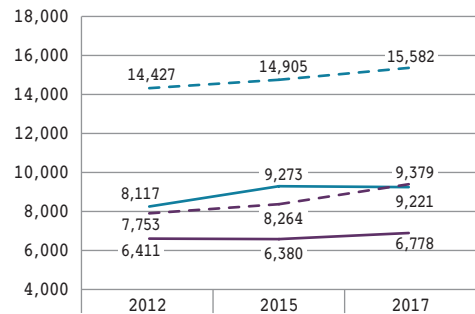
תרשים 44

שכר שעתי ריאלי ממוצע (ברוטו)
למועסקים מאזור המשולש,
לפי קבוצת אוכלוסייה ומגדר (ש"ח)



תרשים 43

שכר חודשי ריאלי ממוצע (ברוטו)
למועסקים מאזור המשולש,
לפי קבוצת אוכלוסייה ומגדר (ש"ח)

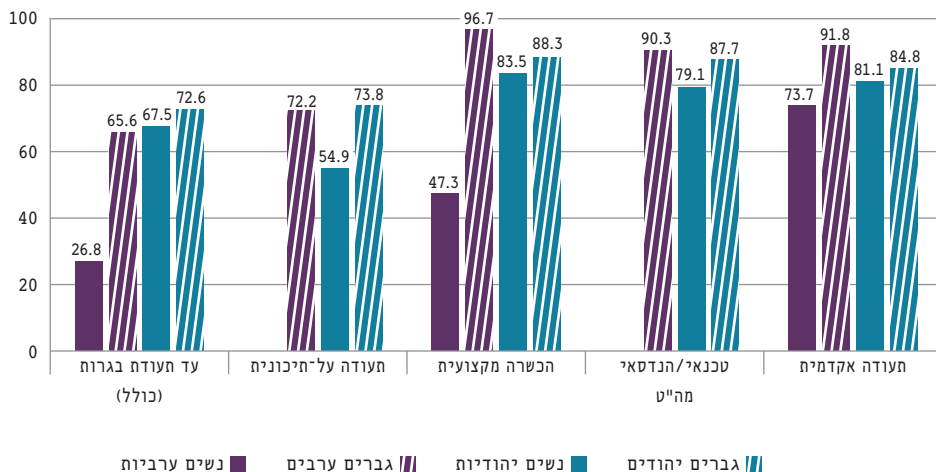


גברים יהודים — גברים ערבים — נשים יהודיות — נשים ערביות

תרשים 45 מציג את שיעורי התעסוקה לפי רמת השכלה. נראה ששיעור המועסקות בקרב נשים ערביות בעלות השכלה אקדמית (73.7%) גבוה הרבה יותר משיעור המועסקות בקרב נשים ערביות בעלות רמות השכלה אחרות (26.8% מבעלות השכלה עד תעודת בגרות ו־47.3% מבעלות הכשרה מקצועית). גם בקרב גברים ערבים שיעור התעסוקה עולה עם העלייה בהשכלה, בייחוד במעבר מתעודה על־תיכונית להכשרה מקצועית ומעלה (תרשים 45).

תרשים 45

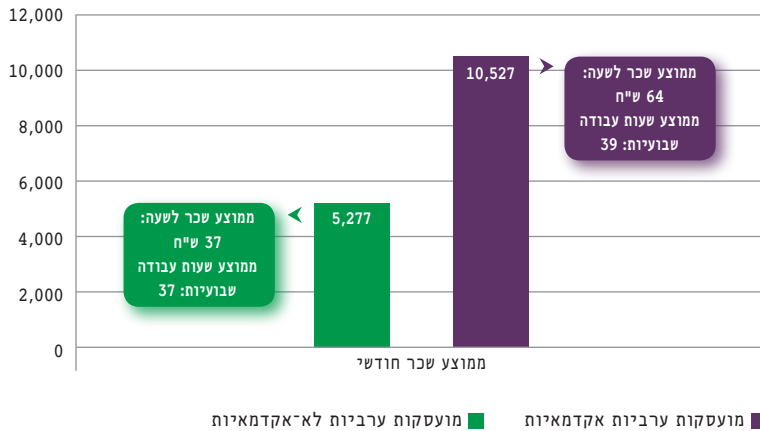
שיעורי תעסוקה באזור המשולש, לפי רמת השכלה, קבוצת אוכלוסייה ומגדר, 2017 (%)



תרשים 46 מציג את ההבדל בין נתוני שכר של אקדמאיות ערביות לנתוני שכר של לא-אקדמאיות ערביות המתגוררות באזור המשולש. מהתרשים עולה שבשנת 2017 היה השכר החודשי של נשים ערביות בעלות השכלה אקדמית גבוה פי 1.99 מהשכר החודשי של נשים ערביות ללא השכלה אקדמית, ושכרן השעתי היה גבוה פי 1.7. חשוב לציין שאף על פי שמועסקות ערביות בעלות השכלה אקדמית מרוויחות שכר גבוה בהרבה ממועסקות ערביות ללא השכלה אקדמית, עדיין יש פער גדול בין השכר שלהן לשכר של יתר האוכלוסיות - 31.7% פחות מנשים יהודיות, 93.9% פחות מגברים ערבים ו-145% פחות מגברים יהודים. יתרה מזו, שלא כמו השכר של שאר האוכלוסיות, השכר של אקדמאיות ערביות נשאר סטטי בין 2012 ל-2017. כך למשל, השכר של גברים ערבים אקדמאים מאזור המשולש עלה באותה תקופה ב-17%, מ-15,873 ל-18,591 - כלומר גבוה ב-75.2% משכרן של נשים ערביות אקדמאיות. עם זאת, שכרם של גברים יהודים אקדמאים מאזור המשולש עדיין גבוה ב-35.7% משכרם של גברים ערבים.

תרשים 46

השכר הריאלי של מועסקות ערביות אקדמאיות ולא־אקדמאיות מאזור המשולש, 2017 (ש"ח)



אזור ירושלים

כאן נתמקד באוכלוסייה הערבית המתגוררת בנפת ירושלים. רוב האוכלוסייה הערבית בנפת ירושלים מתגוררת בשטח שסופח לעיר ירושלים בשנת 1967.³⁷ שטח זה מכונה מזרח ירושלים או ירושלים המזרחית והוא כולל שכונות וכפרים ערביים רבים שלא נחשבו לחלק מהעיר ירושלים לפני שסופחו. החלת המשפט, השיפוט והמינהל של מדינת ישראל על ירושלים המזרחית לא לוותה בהענקת אזרחות לתושביה, ורובם נשארו עד היום במעמד תושבי קבע.³⁸ הסבך הפוליטי־משפטי שבו נתונים תושבי השכונות והכפרים הערביים של ירושלים ומעמדם

37 היישובים הערביים היחידים בנפת ירושלים הם אבו גוש, עין נקובא ועין ראפה, ואוכלוסייתם מונה כ־4% מכלל האוכלוסייה הערבית בנפת ירושלים.

38 אמנון רמון ויעל רונן, תושבים, לא אזרחים: ישראל וערביי מזרח־ירושלים, 2017-1967, ירושלים: מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2017.

הייחודי הובילו לשנים של אפליה והזנחה מצד מוסדות השלטון הישראליים. בגלל אי-השוויון המובנה של תושבי מזרח העיר הערבים, והיחס המפלה של ממשלת ישראל ועיריית ירושלים לאורך השנים, לעיתים באופן גלוי ולעיתים באופן סמוי, נוצרה בנפה זו תת-פיתוח קיצוני, של ניכור ושל יחס חשדני, לעיתים עוין, כלפי מוסדות המדינה.³⁹ הרקע ההיסטורי-פוליטי של האוכלוסייה הערבית בירושלים, השונה מזה של שאר הערבים אזרחי ישראל, חשוב גם להבנת מצבה החברתי-כלכלי בכלל, ובשוק העבודה בפרט.

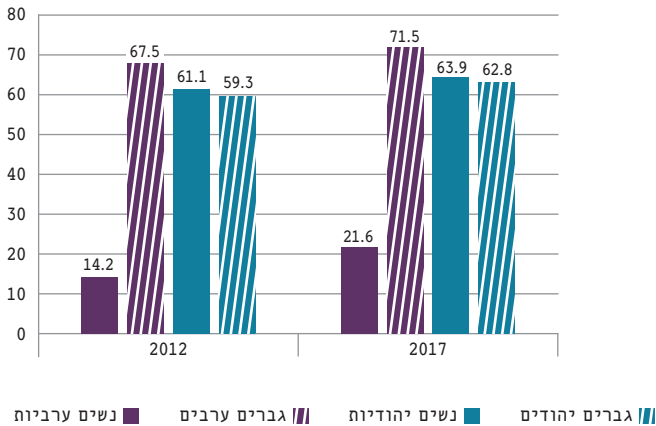
בשנת 2017 מנתה האוכלוסייה הערבית באזור ירושלים 168.3 אלף איש בני 18+, (85 אלף נשים ו-83.4 אלף גברים): כרבע צעירים בני 18-24, 11% בני 25-29, כשליש בני 30-44, 24% בני 45-64 ו-7% בני 65 ומעלה. שיעור הצעירים באוכלוסיית ירושלים גדול בהשוואה לשיעור הצעירים בכלל אוכלוסיית ישראל, ובקרב תושביה הערבים הוא גדול במיוחד – בני 18-29 באוכלוסייה הערבית באזור ירושלים הם 36% מכלל האוכלוסייה, בהשוואה ל-29% בקרב האוכלוסייה היהודית.

תרשים 47 משווה בין שיעורי התעסוקה של נשים וגברים ערבים ויהודים מירושלים ב-2012 ו-2017. מהנתונים עולה שבשנים אלו חלה עלייה אדירה בשיעור התעסוקה של נשים ערביות (עלייה של 52.1%, מ-14.2% ל-21.6%), בייחוד בהשוואה ליתר האוכלוסיות – גברים ערבים, נשים יהודיות וגברים יהודים (6%, 4.6% ו-6%, בהתאמה). ואולם עדיין יש פער עצום בין שיעור התעסוקה שלהן לשיעורי התעסוקה של גברים ערבים, נשים יהודיות וגברים יהודים בשנת 2017 (71.5%, 63.9% ו-62.8% בהתאמה). יש לציין ששיעורי התעסוקה וההשכלה האקדמית הנמוכים יחסית של האוכלוסייה היהודית בירושלים נובעים ככל הנראה מריכוז גבוה של אוכלוסייה חרדית באזור זה.

39 מבקר המדינה, "דוח ביקורת מיוחד: פיתוחה וחיזוק מעמדה של ירושלים – חלק שני", יוני 2019.

תרשים 47

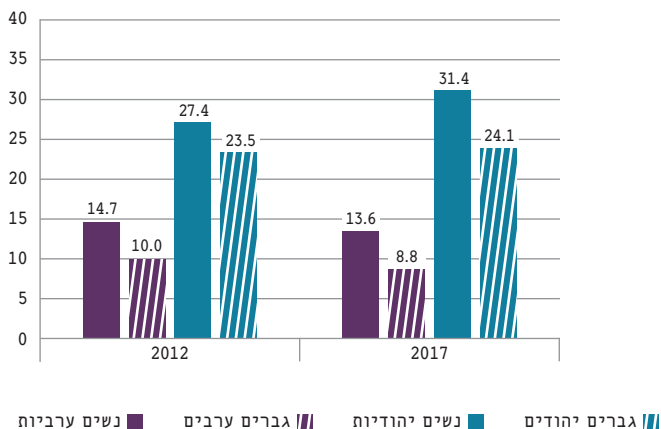
שיעורי התעסוקה באזור ירושלים ב־2012 ו־2017, לפי קבוצת אוכלוסייה ומגדר (%)



למרות העלייה המשמעותית בשיעור התעסוקה של נשים ערביות מאזור ירושלים, בחינה של שיעור האקדמאיות מעלה שמצבן התדרדר בשנים 2012-2017. מתרשים 48 עולה כי שלא כמו באזורים האחרים הנכללים בסקירה זו (גליל, ערים מעורבות, משולש ודרום), שבהם חלה עלייה מרשימה בשיעור הנשים הערביות האקדמאיות, באזור ירושלים חלה ירידה של 8%, מ־14.7% בשנת 2012 ל־13.6% בשנת 2017. באותן שנים חלה ירידה גם בשיעור הגברים הערבים האקדמאים מאזור ירושלים (13%). רק בשנים האחרונות החלה הממשלה להשקיע באזור ירושלים כספים ויזמה תוכניות לעידוד השכלה גבוהה ועבודה, אך נראה שהשפעתן עדיין אינה מורגשת שכן הפערים בין הערבים והערביות באזור זה לערבים וערביות באזורים אחרים וליהודים באזור ירושלים עדיין גדולים.

תרשים 48

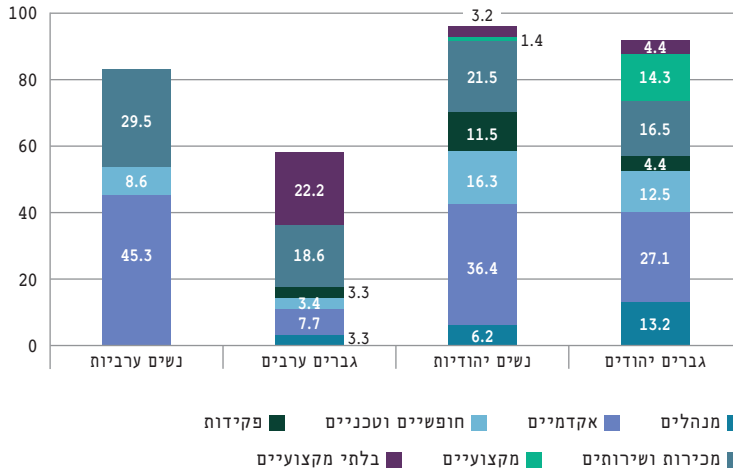
שיעור האקדמאים באזור ירושלים ב־2012 ו־2017, לפי קבוצת אוכלוסייה ומגדר (%)



מתרשים 49 עולה כי בשנים 2012-2017 עבדו 45.3% מהנשים הערביות המועסקות מאזור ירושלים במשלחי יד אקדמיים, אחוז גבוה הן בהשוואה לשאר האוכלוסיות בירושלים הן בהשוואה לנשים ערביות באזורים אחרים. לנוכח השיעור הנמוך של נשים ערביות אקדמאיות מאזור ירושלים עולה התהייה אם רבות מהן מועסקות במשלחי יד שאינם תואמים את רמת השכלתן. השיעור הגבוה של נשים ערביות מאזור ירושלים המועסקות בענף החינוך (תרשים 50) מרמז שנשים ערביות רבות ללא תואר אקדמי מועסקות בתחום החינוך, ממצא מטריד בפני עצמו. עוד 29.5% מהנשים הערביות מאזור ירושלים עבדו במכירות ושירותים ו־8.6% במשלחי יד חופשיים וטכניים. מיעוט קטן עבדו במשרות ניהול (אין לכך ביטוי בתרשים משום שמספר התצפיות קטן מדי). בקרב גברים ערבים מאזור ירושלים בולט שיעור העובדים הלא מקצועיים (22.2%). כמו כן, שיעור נמוך מאוד מהם עובדים במשלחי יד אקדמיים או במקצועות חופשיים וטכניים. מספר התצפיות לא אפשר להציג את שיעור המועסקים במשלחי יד מקצועיים, אך בשנים 2012-2017 עבדו 31.3% מהמועסקים הגברים הערבים במשלחי יד אלו.

תרשים 49

התפלגות משלחי יד בקרב מועסקים מאזור ירושלים, לפי קבוצת אוכלוסייה ומגדר, 2012-2017 (%)

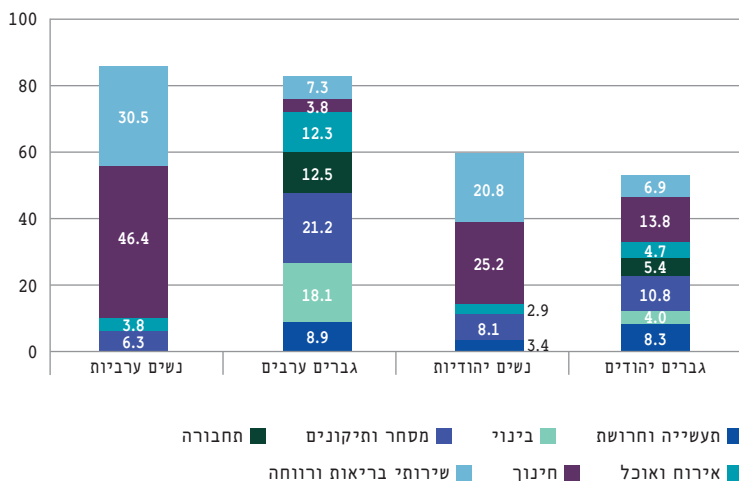


* האחוזים אינם מסתכמים ב-100% הן כיוון שמקצת החאים קטנים מכדי להציגם והן כיוון ש"לא ידוע" לא נכלל בתרשים.

כאמור, כמעט מחצית מהנשים הערביות המועסקות מאזור ירושלים עובדות בענף החינוך. זהו שיעור גבוה גם לעומת שאר האזורים (למעט אזור הדרום). ענף כלכלי נוסף שבו מתרכזות נשים ערביות מאזור ירושלים הוא שירותי הבריאות והרווחה, שבו עובדות 30.5% מהמועסקות הערביות. בקרב גברים ערבים, שיעור גבוה עובד במסחר ותיקונים ובבינוי, אך גם בשירותי אירוח ואוכל יש שיעורים לא מבוטלים.

תרשים 50

נפיים כלכליים מרכזיים בקרב מועסקים מאזור ירושלים,
לפי קבוצת אוכלוסייה ומגדר, 2012-2017 (%)

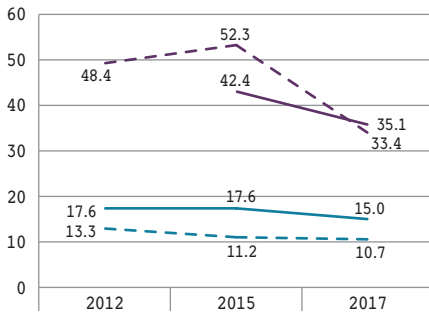


שלא כמו בגליל, בערים המעורבות ובמשולש, אזורים שבהם חלה בין השנים 2012 ל-2017 ירידה ניכרת בשיעור הערביות המועסקות במשרה חלקית, באזור ירושלים עלה שיעורן בין 2012 ל-2015 מ-28.8% ל-35.4%, אך ב-2017 חזר וירד ל-27% (תרשים 51). ממצאים אלה ממחישים את החשיבות של תוכניות ממשלתיות שמסייעות לנשים ערביות למצוא עבודה במשרה מלאה, שבירושלים החלו לפעול רק בשנת 2015.⁴⁰ אף על פי כן, אפשר לראות שבשנת 2017 היה שיעור הנשים הערביות העובדות במשרה חלקית נמוך בהרבה משיעור היהודיות. השיעור הגבוה יחסית של נשים יהודיות מאזור ירושלים העובדות במשרה חלקית נובע ככל הנראה משיעורן הגבוה של נשים חרדיות העובדות במשרה חלקית, בדרך כלל במערכת החינוך. בקרב גברים ערבים מאזור ירושלים, כ-10% מועסקים במשרה חלקית ושיעורם נשאר יציב בשנים 2012-2017. בתרשים 52 אפשר לראות ששיעור הערביות המועסקות במשרה חלקית שלא

מרצון ירד בין 2015 ל-2017 מ-42.4% ל-35.1%, שיעור שדומה לשיעור הגברים הערבים (33.4%) וגבוה בהרבה משיעור הנשים והגברים היהודים (15% ו-10.7%, בהתאמה). מן הנתונים עולה אפוא שהן נשים הן גברים ערבים מאזור ירושלים מעוניינים בהיקף משרה גדול יותר.

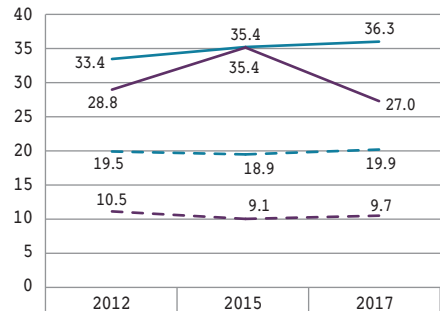
תרשים 52

שיעור המועסקים במשרה חלקית שלא מרצון מאזור ירושלים, לפי קבוצת אוכלוסייה ומגדר (%)



תרשים 51

שיעור המועסקים במשרה חלקית מאזור ירושלים, לפי קבוצת אוכלוסייה ומגדר (%)



* חסר נתון על נשים ערביות בשנת 2012 עקב מיעוט הצפיות.

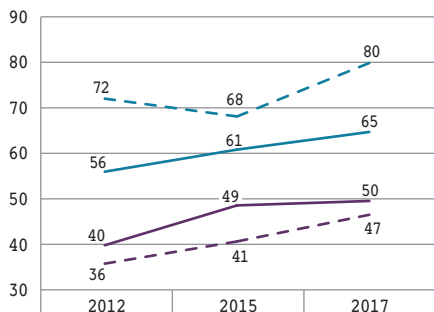
— גברים יהודים — נשים יהודיות — גברים ערבים — נשים ערביות

מתרשים 53 עולה כי מ-2012 עד 2017 עלה ממוצע השכר החודשי של נשים ערביות מאזור ירושלים ב-31% (מ-5,089 ש"ח ל-6,671 ש"ח). עלייה זו מפתיעה, שכן לא חל גידול בשיעור העובדות במשלחי יד אקדמיים, שלרוב משפיע על העלייה בשכר. ייתכן שהעלייה קשורה לגידול בשיעור המועסקות הערביות בענף שירותי הבריאות, הרווחה והסעד (מ-26.6% ב-2012 ל-36% ב-2017), שכן בענף זה היה השכר גבוה יותר מאשר בענפים אחרים. עוד עולה מהתרשים ששיעור הגידול בשכר החודשי של נשים ערביות גבוה מעט משיעור הגידול בשכרם של גברים ערבים (27.5%) וגבוה בהרבה מן הגידול בשכר בקרב האוכלוסייה היהודית (נשים יהודיות 17.4%, גברים יהודים 9.2%). בעקבות העלייה הניכרת בשכר של

נשים ערביות הצטמצם הפער בין ובין הנשים היהודיות מ־47.3% בשנת 2012 ל־32% בשנת 2017. גם פערי השכר בין נשים ערביות לגברים ערבים הצטמצם עם השנים: בשנת 2012 עמד הפער על 20.8% ואילו ב־2017 עמד על 17.5%. שכרם החודשי הממוצע של גברים ערבים מאזור ירושלים היה נמוך בהשוואה לשאר האזורים, ביטוי לשיעור הגבוה של עובדים לא מקצועיים ולשיעור הנמוך של עובדים במקצועות אקדמיים. כמו כן, אף ששכרם השעתי הממוצע של גברים ערבים מאזור ירושלים עלה ב־30.5% בשנים 2012-2017, הוא עדיין נמוך מאוד בהשוואה ליתר האוכלוסיות, בייחוד בהשוואה לגברים יהודים מירושלים (פער של 70%). גם הפער בשכר השעתי בין נשים ערביות לנשים יהודיות מאזור ירושלים אינו מבוטל, ובשנת 2017 עמד על 30%.

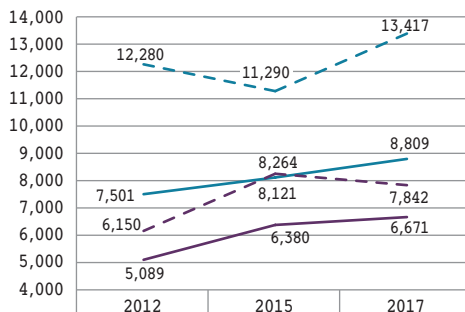
תרשים 54

ממוצע שכר שעתי ריאלי (ברוטו) למועסקים מאזור ירושלים, לפי קבוצת אוכלוסייה ומגדר (ש"ח)



תרשים 53

ממוצע שכר חודשי ריאלי (ברוטו) למועסקים מאזור ירושלים, לפי קבוצת אוכלוסייה ומגדר (ש"ח)



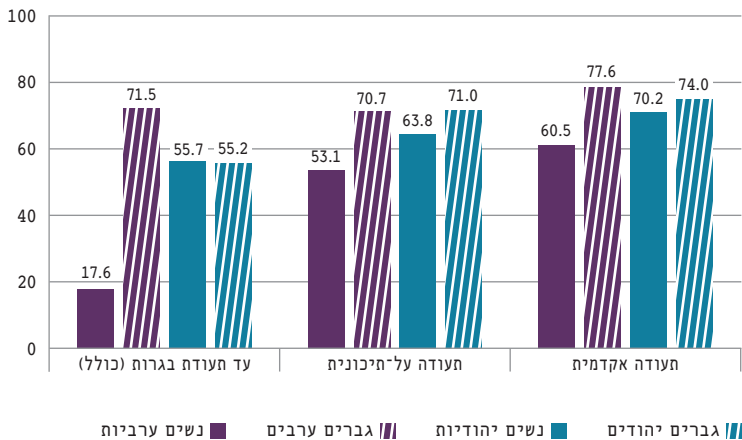
גברים יהודים — גברים ערבים — נשים ערביות — נשים יהודיות

תרשים 55 מציג את שיעור המועסקים לפי רמת השכלה ב־2017. בקרב נשים ערביות, שיעור המועסקות בעלות השכלה אקדמית (60.5%) גבוה משיעור המועסקות בעלות רמות השכלה אחרות (17.6% מבעלות השכלה עד תעודת בגרות ו־53.1% מבעלות השכלה על־תיכונית). מעניין לבחון נתונים אלו בהשוואה לנתוני הגברים הערבים: שיעור התעסוקה שלהם כמעט אינו מושפע

מרמת ההשכלה, כיוון שגברים ערבים רבים עובדים במשרות שאינן דורשות השכלה גבוהה, ואילו אצל נשים ערביות רמת ההשכלה משפיעה ישירות על הסיכוי שלהן למצוא עבודה.

תרשים 55

שיעור מועסקים מאזור ירושלים, לפי רמת השכלה, קבוצת אוכלוסייה ומגדר, 2017 (%)



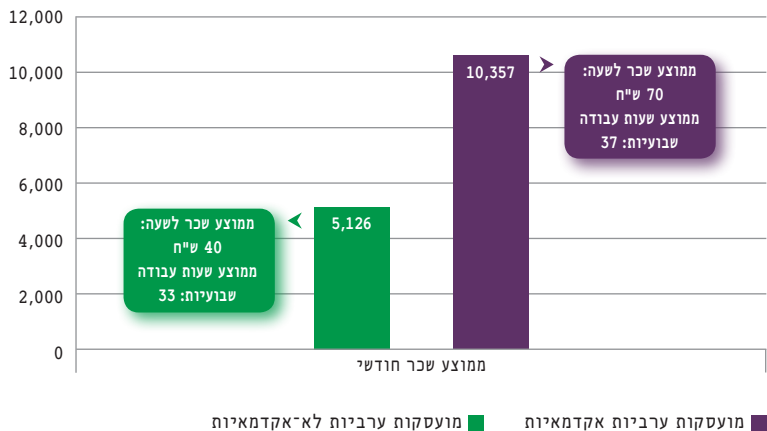
* נתונים אחדים חסרים עקב מספר חצפיות קטן מדי, ועל כן הנחונים המוצגים הם של השכלה עד תעודת בגרות (כולל), השכלה על-תיכונית והשכלה אקדמית.

תרשים 56 מציג את ההבדל בין נתוני שכר של אקדמאיות ערביות לנתוני שכר של לא-אקדמאיות ערביות המתגוררות באזור ירושלים. תרשים זה מדגיש את החשיבות הרבה של רכישת השכלה גבוהה בקרב נשים ערביות להשתלבות במשרות בעלות שכר גבוה יותר ועבודה בהיקף משרה גדול יותר. מהתרשים עולה שבשנת 2017 היה השכר החודשי של נשים ערביות בעלות השכלה אקדמית גבוה פי 2.02 מהשכר החודשי של נשים ערביות ללא השכלה אקדמית (10,357 ש"ח לעומת 5,126 ש"ח) והשכר השעתי היה גבוה פי 1.75 (70 ש"ח לעומת 40 ש"ח). גם בקרב גברים ערבים מאזור ירושלים נמצא פער לא מבוטל בין אקדמאים

ללא־אקדמאים. בשנת 2017 עמד שכרם של גברים ערבים אקדמאים על 13,439 ש"ח, שכר גבוה ב־82.1% משכרם של גברים ערבים לא־אקדמאים (7,381 ש"ח).

תרשים 56

השכר הריאלי של מועסקות ערביות אקדמאיות ולא־אקדמאיות
מאזור ירושלים, 2017 (ש"ח)



אזור הדרום

כאן נתמקד באוכלוסייה הערבית המתגוררת באזור הדרום, הכולל את נפת באר שבע בניכיו העיר באר שבע (הנכללת בניתוח הערים המעורבות). מאחר שהלמ"ס אינה מבצעת סקרים בכפרים הבדואיים הלא מוכרים, הנתונים שלהלן אינם כוללים את האוכלוסייה המתגוררת בהם. ממחקרים שנעשו על אוכלוסיית הכפרים הלא מוכרים עולה שאוכלוסייה זו, ובייחוד הנשים בה, נוטה פחות להשתלב בשוק העבודה עקב גישה מוגבלת (אף יותר מזו של שאר האוכלוסייה הערבית) לתשתיות תחבורה, לתשתיות תעסוקה ולמסגרות חינוך, וכן בגלל דפוסי חברה מסורתיים. בגלל סכסוך קרקעות ממושך בין המדינה,

שרואה בכפרים הלא מוכרים כפרים לא חוקיים, ובין האוכלוסייה הבדואית בנגב, שתובעת בעלות על הקרקעות, נמצאים הכפרים הללו במצב של תת-פיתוח קיצוני. סכסוך זה נוכח במידה מסוימת גם בשאר יישובי הבדואים בנגב – בעיירות⁴¹ ובכפרים המוכרים (המאוגדים בשתי מועצות אזוריות). אף שרבים מן הכפרים המוכרים הוכרו כבר לפני כשני עשורים, המצב ברבים מהם אינו שונה מהותית מהמצב בכפרים הלא מוכרים – גם בהם אין תוכניות מפורטות ולכן התושבים אינם יכולים לקבל היתרי בנייה, וגם בהם חסרות לעיתים תשתיות חיוניות (חשמל, מים, ביוב וכבישים). גם העיירות שהוקמו בין שנות ה-70 לשנות ה-90 סובלות מתת-פיתוח עקב אחוזים גבוהים של קרקעות שיש מחלוקת בעניין הבעלות עליהן ורשויות מקומיות מוחלשות.⁴² כפי שנראה להלן, כל אלו משפיעים ישירות על יכולתה של האוכלוסייה הבדואית בנגב להשתלב ולהתקדם בשוק העבודה.

בשנת 2017 מנתה האוכלוסייה הערבית באזור הדרום 80.5 אלף איש (41.8 אלף נשים ו-38.7 אלף גברים) בני 18+: 28% צעירים בני 18-24, 7% בני 25-29, 37% בני 30-44, 21% בני 45-64 ו-7% בני 65 ומעלה. שיעור הצעירים באוכלוסייה הערבית באזור הדרום גדול בהרבה משיעורו באוכלוסייה היהודית. שיעור בני 18-29 באוכלוסייה היהודית בדרום עומד על 17%, לעומת 35% באוכלוסייה הערבית.

שיעור התעסוקה של נשים ערביות מאזור הדרום עלה בשנים 2012-2017 ב-72.3%. העלייה בשיעור התעסוקה בקרב הגברים הערבים מאזור הדרום הייתה נמוכה בהרבה ועמדה על 12.4% בלבד. עם זאת, גם היא הייתה גבוהה בהשוואה לעלייה בקרב האוכלוסייה היהודית באותן שנים (4.9% בקרב נשים יהודיות, 2.9% בקרב גברים יהודים) (תרשים 57). ואולם הפער בין שיעור התעסוקה של נשים ערביות לשיעורה בקרב נשים יהודיות עומד על 180%, ואילו הפער בין שיעור התעסוקה של גברים ערבים לשיעורה בקרב גברים יהודים עומד על 14.6%. הממשלה ועמותות שונות משקיעות בשנים האחרונות רבות בשילוב

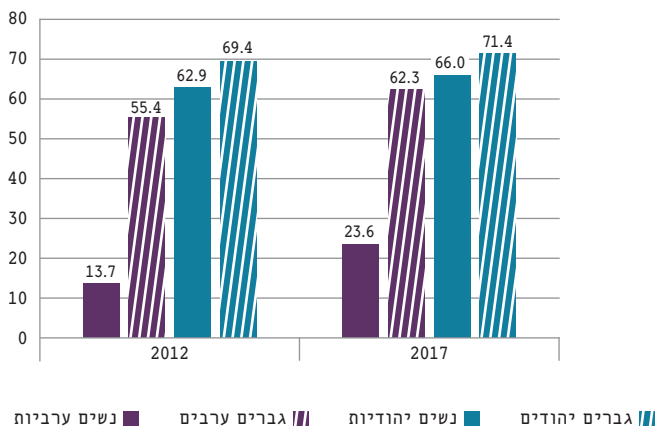
41 חורה, כסייפה, לקייה, ערעה בנגב, רהט, שגב שלום ותל שבע.

42 "היבטים בהסדרת החיישוב הבדואים בנגב" (דוח שנתי 166), משרד מבקר המדינה, 2016.

האוכלוסייה הערבית בדרום בכללה, ושל נשים ערביות בפרט, בשוק העבודה. מהגידול המשמעותי בשיעור התעסוקה נראה כי ההשקעה מתחילה לשאת פירות. עם זאת, הדרך לשוויון עדיין ארוכה.

תרשים 57

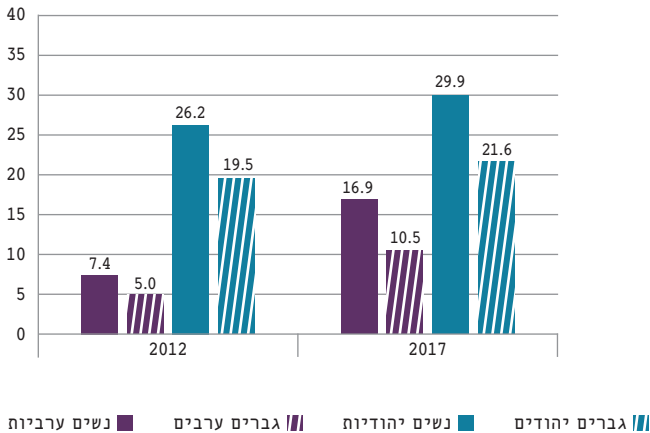
שיעורי תעסוקה באזור הדרום ב־2012 ו־2017, לפי קבוצת אוכלוסייה ומגדר (%)



מתרשים 58 עולה שחלה עלייה מרשימה ביותר של 128% בשיעור הנשים הערביות שהצטרפו למעגל האקדמאיות – מ־7.4% בשנת 2012 ל־16.9% בשנת 2017. שלא כמו בשאר האזורים, שהייתה בהם סטגנציה בשיעור הגברים הערבים האקדמאים, ולעיתים אפילו ירידה, באזור הדרום חלה עלייה משמעותית של 110% בשיעור הגברים הערבים האקדמאים. ייתכן שעלייה זו נובעת הן מהשיעור הנמוך מאוד מלכתחילה של אקדמאים ערבים מהדרום הן מתוכניות ממשלתיות ייעודיות לשילוב האוכלוסייה הבדואית בנגב בהשכלה אקדמית, בייחוד במכללה האקדמית ספיר (בעניין זה נרחיב בהמשך הדברים). ואולם הפער בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית בשיעור האקדמאים עדיין גדול מאוד ולצמצומו ידרשו שנים של השקעה רבה ונכונה.

תרשים 58

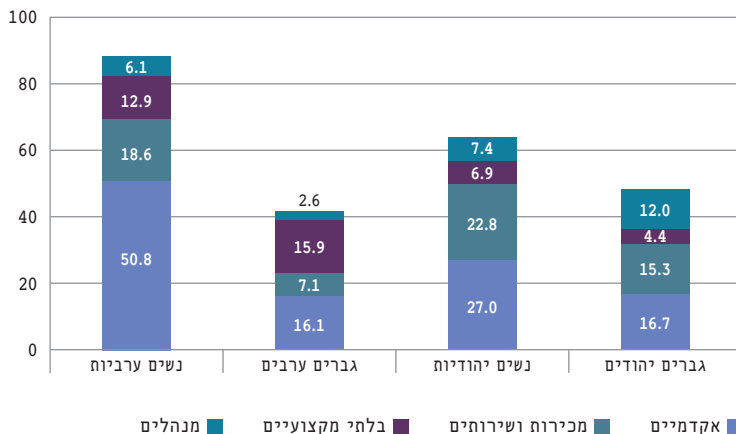
שיעור האקדמאים באזור הדרום ב־2012 ו־2017, לפי קבוצת אוכלוסייה ומגדר (%)



בחינה של התפלגות משלחי היד בקרב מועסקים מאזור הדרום מעלה כי כמחצית מהנשים הערביות מועסקות במשלח יד אקדמי (תרשים 59). כמו כן, שיעור ניכר מהן מועסקות במכירות (18.6%) ובעבודות לא מקצועיות (12.9%). זאת ועוד: שיעור גבוה יחסית מהן מועסקות במשרות ניהול (6.1%), נתון שעשוי להסביר את ממוצע השכר הגבוה יחסית של נשים ערביות מאזור הדרום (תרשים 62). בדומה לגברים הערבים בערים המעורבות, גם באזור הדרום שיעור לא מבוטל מהגברים הערבים עובדים במקצועות אקדמיים (16.1%). עם זאת, יש גם שיעור גבוה של עובדים לא מקצועיים (15.9%). בתרשים שלמטה לא מוצג שיעור הגברים הערבים העובדים בנינוי ומלאכה, שהם משלחי יד מקצועיים, עקב מספר תצפיות קטן, אך מן הנתונים הקיימים (שאינם מוצגים) אפשר להעריך שכשליש מהם מועסקים במשלחי יד אלו.

תרשים 59

התפלגות משלחי יד מרכזיים בקרב מועסקים מאזור הדרום,
לפי קבוצת אוכלוסייה ומגדר, 2017 (%)

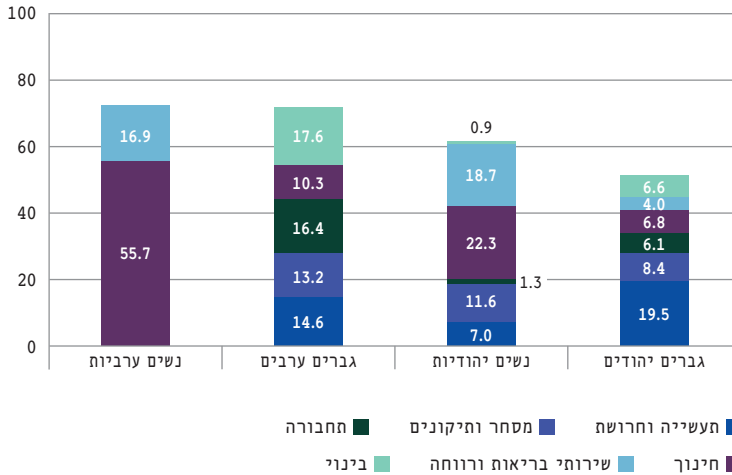


* האחוזים אינם מסתכמים ב-100% הן כיוון שמקצת התאים קטן מכדי להציגם הן כיוון ש"לא ידוע" לא נכלל בתרשים.

תרשים 60 מראה שיותר ממחצית הנשים הערביות מאזור הדרום מועסקות בתחום החינוך. זהו שיעור גבוה במיוחד גם בהשוואה לנשים ערביות בשאר האזורים (למעט אזור ירושלים, שגם בה כמעט מחצית מהנשים מועסקות בתחום החינוך). הוא מבטא כמה גורמים: ביקוש גבוה למורים במערכת החינוך הערבי-בדואי בנגב; פרישה רחבה של מערכת החינוך (שלא כמו מעסיקים אחרים); ונגישות לנשים שיציאה מיישוב מגוריהן אינה אפשרית עקב מגבלות פטריארכליות. פרט לתחום החינוך, שיעור גדול של נשים ערביות מועסקות בתחום הבריאות והרווחה. בקרב הגברים הערבים מאזור הדרום נראה כי רבים מועסקים בענפי הבינוי, התחבורה והתעשייה והחרושת. כמו כן, שיעור גבוה יחסית מועסקים בענף החינוך, ככל הנראה בשל הביקוש הגבוה למורים.

תרשים 60

ענפים כלכליים מרכזיים בקרב מועסקים מאזור הדרום, לפי קבוצת אוכלוסייה ומגדר, 2012-2017 (%)

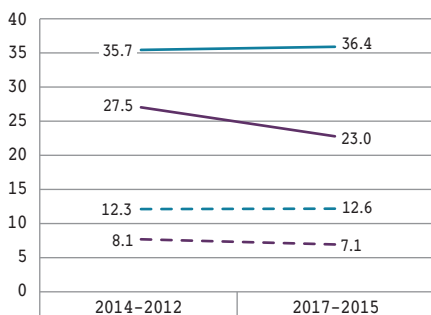


* עקב מספר תצפיות נמוך, רק הענפים הכלכליים המרכזיים מוצגים.

עקב מספר התצפיות הנמוך לא הייתה אפשרות להציג את שיעור המועסקים במשרה חלקית בכל שנה בנפרד ונעשה איחוד של השנים 2012-2014 ו-2015-2017. מתרשים 61 עולה כי בדומה לשאר האזורים, גם באזור הדרום חלה ירידה בשיעור המועסקות הערביות במשרה חלקית בשנים האחרונות. נכון למוצע השנים 2015-2017, שיעור הנשים הערביות מאזור הדרום המועסקות במשרה חלקית נמוך משיעור הנשים היהודיות ב-58.3%. גם שיעור הגברים הערבים מאזור הדרום המועסקים במשרה חלקית נמוך משיעור מקביליהם היהודים, ונראה כי בשנים 2012-2017 חלה ירידה קלה בקרב גברים ערבים ועלייה קלה בקרב גברים יהודים. לצערנו, מספר התצפיות הקטן של האוכלוסייה הערבית בדרום לא אפשר ניתוח של שיעור המועסקים במשרה חלקית שלא מרצון ולכן אי-אפשר לדעת אם גם באזור זה שיעור גבוה של נשים וגברים ערבים מעוניינים להגדיל את משרתם.

תרשים 61

שיעור המועסקים במשרה חלקית מאזור הדרום, לפי קבוצת אוכלוסייה ומגדר (%)

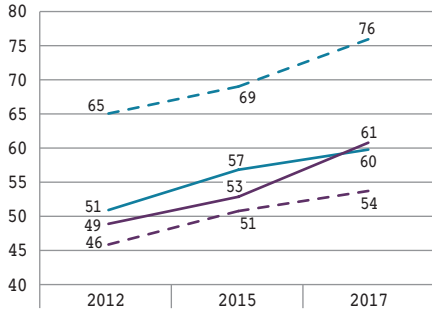


— גברים יהודים — נשים יהודיות - - גברים ערבים - - נשים ערביות

תרשים 62 מצביע על עלייה ניכרת בשכרן החודשי של נשים ערביות מאזור הדרום, בייחוד בין 2015 ל-2017. מ-2012 ועד 2017 עלה שכרן הממוצע ב-22% (מ-6,639 ש"ח ל-8,155 ש"ח). שיעור עלייה זה גדול משיעור העלייה בשכר הנשים היהודיות (17.4%) והגברים היהודים (16.02%). עם זאת, שכרם של גברים ערבים מאזור הדרום עלה רק ב-2.4% בשנים 2017-2012 (ואף ירד מ-2012 ועד 2015), ובשנת 2017 היה נמוך מהשכר הממוצע של גברים יהודים ב-43.9%. העלייה בשכרן של נשים ערביות אינה מפתיעה, שכן בשנים אלו גדל מאוד שיעור העובדות במשלחי יד אקדמיים מכלל הערביות המועסקות, מה שלרוב משפיע על עלייה בשכר. הפער בשכר בין נשים יהודיות לנשים ערביות היה קטן יחסית: בשנת 2012 עמד על 9.7% לטובת היהודיות, ובשנת 2017 הצטמצם ל-4.9%. פער השכר בין נשים ערביות לגברים ערבים הצטמצם מאוד באותן שנים: בשנת 2012 עמד הפער על 38.5% וב-2017 על 15.5%. העלייה הגדולה בשכרן של נשים ערביות מהדרום עד כדי סגירת הפער בין ובין הנשים היהודיות נובעת ככל הנראה מהטיית בחירה: הנשים הערביות שהשתלבו בשוק התעסוקה הן מי שיכולת ההשתכרות שלהן גבוהה. גם העובדה שנשים מהכפרים הבדואיים הלא מוכרים לא נכללו בביתוח השפיעה על התוצאות. לפי נתוני המוסד לביטוח לאומי לשנת 2017, השכר הממוצע של נשים מהכפרים הלא מוכרים עמד על 4,293 ש"ח לחודש עבודה. על כן יש לשער שאוכלוסיית הנשים הערביות מהדרום מתאפיינת בערך שונונת גבוה.

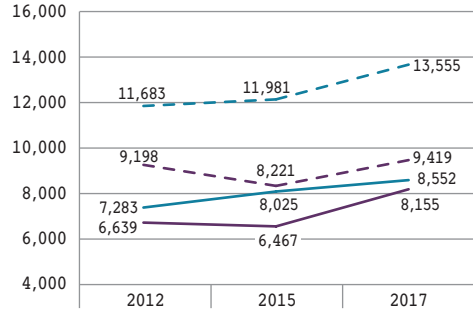
תרשים 63

שכר שעתי ריאלי ממוצע (ברוטו)
למועסקים מאזור הדרום,
לפי קבוצת אוכלוסייה ומגדר (ש"ח)



תרשים 62

שכר חודשי ריאלי ממוצע (ברוטו)
למועסקים מאזור הדרום,
לפי קבוצת אוכלוסייה ומגדר (ש"ח)



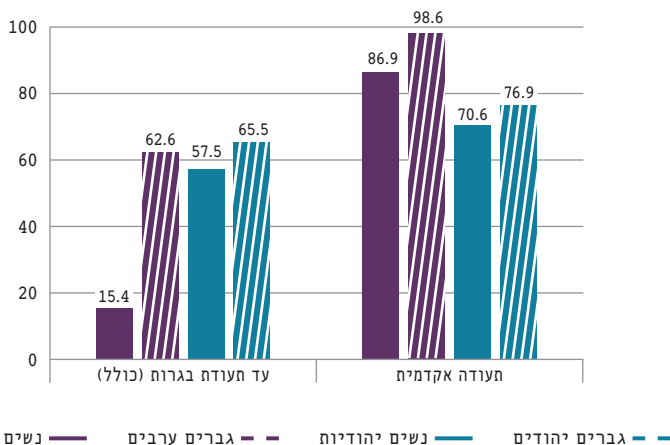
גברים יהודים — גברים ערבים — נשים יהודיות — נשים ערביות

מתרשים 63 עולה כי בין 2012 ל-2017 עלה השכר השעתי של הנשים הערביות ב-24.5%, מ-49 ש"ח לשעה ל-61 ש"ח לשעה, יותר מהעלייה בשכר השעתי של גברים ערבים (17.4%), נשים יהודיות (17.6%) וגברים יהודים (16.9%). מעניין לראות שהשכר השעתי הממוצע של נשים ערביות בשנת 2017 (61 ש"ח לשעה) היה גבוה יותר הן מהשכר של הגברים הערבים (54 ש"ח לשעה) הן מהשכר של הנשים היהודיות (60 ש"ח לשעה). הסיבה קשורה כנראה להטיית הבחירה שהזכרה לעיל. כמו כן, בין 2012 ל-2017 עלה מספרן הממוצע של שעות העבודה בקרב נשים ערביות מאזור הדרום מ-34.7 ל-37.4 והשתווה למספר השעות הממוצע בקרב הנשים היהודיות. מספרן הממוצע של שעות העבודה של הגברים הערבים ירד באותן שנים מ-47.7 ל-44.4 והשתווה למספר השעות הממוצע בקרב הגברים היהודים. הירידה במספר השעות הממוצע בקרב הגברים הערבים מסבירה גם מדוע העלייה בשכר השעתי הממוצע (17% בין 2012 ל-2017) לא תורגמה לעלייה דומה בשכר החודשי הממוצע.

תרשים 64 מציג את שיעור התעסוקה ב-2017 לפי רמת השכלה. שיעור המועסקות בקרב נשים ערביות בעלות השכלה אקדמית (86.9%) גבוה במידה ניכרת משיעור המועסקות בעלות השכלה עד תעודת בגרות (15.4%). גם בקרב

הגברים הערבים רמת ההשכלה משפיעה על העלייה בשיעורי התעסוקה, אך הפערים אצלם קטנים יותר. כמו כן, מעניין ששיעור התעסוקה של גברים ונשים ערבים בעלי תואר אקדמי גבוהים במידה ניכרת מאלו של מקביליהם היהודים. נתונים אלו מקנים משנה חשיבות להשכלה האקדמית של האוכלוסייה הערבית בדרום.

תרשים 64
שיעור התעסוקה באזור הדרום, לפי רמת השכלה,
קבוצת אוכלוסייה ומגדר, 2017 (%)



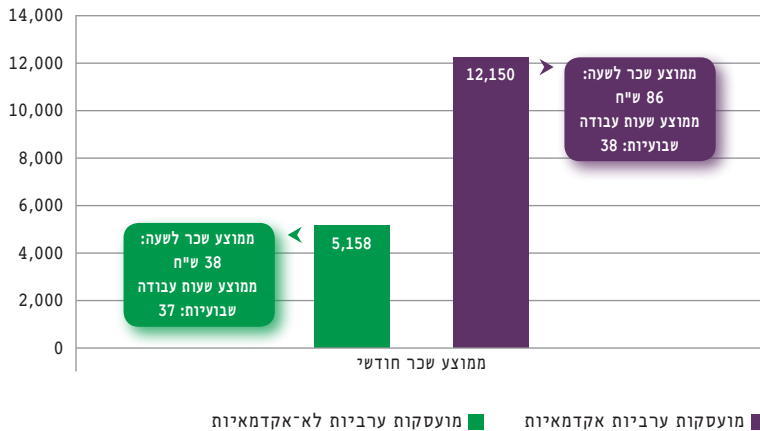
* עקב מספר תצפיות קטן מדי חסרים נתונים, ועל כן הנתונים המוצגים הם של השכלה עד תעודת בגרות והשכלה אקדמית.

תרשים 65 מציג את ההבדל בין נתוני שכר של אקדמאיות ערביות לנתוני שכר של לא-אקדמאיות ערביות המתגוררות באזור הדרום. תרשים זה מדגיש את החשיבות הרבה של רכישת השכלה גבוהה בקרב נשים ערביות להשתלבות במשרות בעלות שכר גבוה יותר ועבודה בהיקף משרה גדול יותר. מהתרשים עולה שבשנת 2017 היה השכר החודשי של נשים ערביות בעלות השכלה אקדמית גבוה פי 2.35 מהשכר החודשי של נשים ערביות ללא השכלה אקדמית (12,150

ש"ח לעומת 5,158 ש"ח), ושכרן השעתי היה גבוה פי 2.26 (86 ש"ח לעומת 38 ש"ח). גם בקרב גברים ערבים מאזור הדרום נמצא פער גדול בין אקדמאים ללא-אקדמאים. בשנת 2017 עמד שכרם של גברים ערבים אקדמאים על 15,546 ש"ח, שכר גבוה ב-82.4% משכרם של גברים ערבים לא-אקדמאים (5,248 ש"ח).

תרשים 65

השכר הריאלי של מועסקות ערביות אקדמאיות ולא-אקדמאיות מאזור הדרום, 2017 (ש"ח)



פרק 3

השוואה בין האזורים

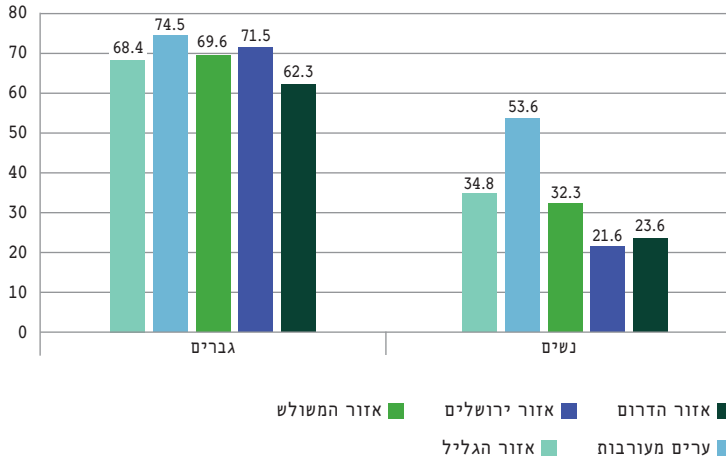
כדי לצייר תמונה מלאה של דפוסי ההשתתפות של גברים ונשים ערבים בשוק העבודה נציג להלן השוואה תמציתית בין האזורים שנידונו לעיל על פי המדדים העיקריים. השוואה זו תסייע להבהיר את הפערים הפנימיים בחברה הערבית ולייצר תובנות ייחודיות לכל אזור.

שיעור התעסוקה

מתרשים 66 עולה כי בערים המעורבות שיעור התעסוקה של נשים ערביות גבוה במידה ניכרת משיעורה בשאר האזורים. אפשר לייחס זאת לגישה טובה יותר למוקדי תעסוקה ולתשתיות תומכות תעסוקה (כגון תחבורה ומסגרות לגיל הרך), לשיעור אקדמאיות גבוה יותר (כפי שנראה להלן) ולתפוצה רבה יותר של דפוסי חברה מודרניים. באזור הדרום ובאזור ירושלים, מנגד, שיעורי התעסוקה של נשים ערביות נמוכים מאוד ופחות מרבע מהנשים משולבות בשוק העבודה. גם בקרב הגברים הערבים שיעור התעסוקה בערים מעורבות גבוה משיעורו בשאר האזורים. עם זאת, הפערים בין האזורים אינם משמעותיים כמו בקרב הנשים ורק שיעור התעסוקה באזור הדרום בולט לרעה.

תרשים 66

שיעורי התעסוקה בקרב האוכלוסייה הערבית, לפי אזורים, 2017 (%)

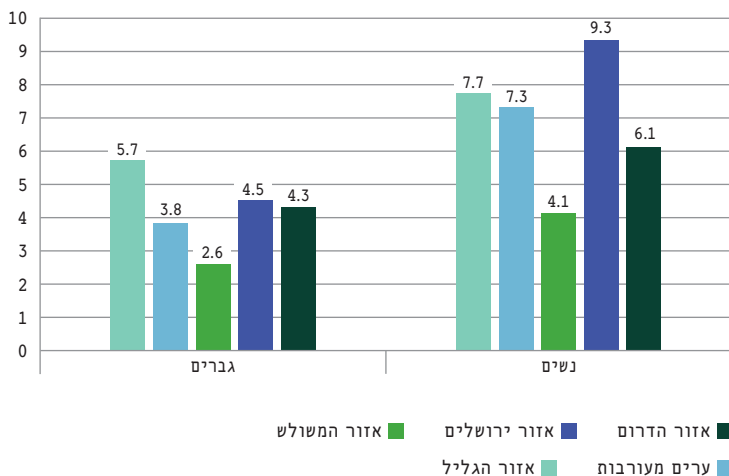


אבטלה

מתרשים 67 עולה כי שיעור האבטלה בקרב נשים ערביות מאזור ירושלים גבוה בהשוואה לשאר האזורים. מזה אפשר ללמוד ששיעור התעסוקה הנמוך של נשים מאזור זה נובע במידה רבה מקושי להשתלב בשוק העבודה ולא מחוסר רצון להשתתף בו. באזור המשולש שיעור האבטלה של נשים ערביות נמוך יחסית (4.1%), והוא דומה לשיעור האבטלה בכלל האוכלוסייה, שעמד בשנת 2017 על 4.7%. שיעור האבטלה בקרב גברים ערבים מאזור המשולש גם הוא נמוך במיוחד (2.6%) בהשוואה לשאר האזורים. מנגד, שיעור האבטלה של גברים ערבים מאזור הגליל גבוה יחסית (5.7%).

תרשים 67

שיעורי האבטלה בקרב האוכלוסייה הערבית, לפי אזורים, 2017 (%)



אקדמאים

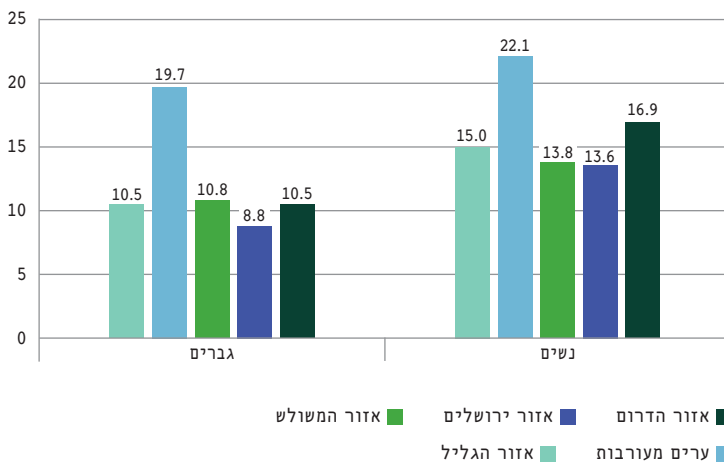
שיעור האקדמאים בערים מעורבות גבוה בהשוואה לשאר האזורים, הן בקרב גברים הן בקרב נשים – בדומה לשיעור התעסוקה. לעומת זאת, שיעור האקדמאים באזור הדרום גבוה בקרב נשים וממוצע בקרב גברים בהשוואה לשאר האזורים – שלא בדומה לשיעורי התעסוקה הנמוכים באזור זה. אפשר לייחס זאת לפעולות שנקטה הממשלה כדי להנגיש את ההשכלה הגבוהה לאוכלוסייה הבדואית, למשל תגבור התחבורה מיישובים בדואיים למוסדות אקדמיים כגון מכללת ספיר ואוניברסיטת בן-גוריון בנגב. גם התוכנית "שער לאקדמיה" תרמה לעלייה בשיעור האקדמאים. תוכנית זו נועדה להכין סטודנטים בדואים לעולם האקדמי והחלה לפעול בשנת 2015/16 במכללת ספיר (ומאז הורחבה לארבעה מוסדות אקדמיים נוספים).⁴³ לא בכדי הייתה העלייה בשיעור האקדמאיות והאקדמאים

43 להרחבה על התוכנית והשפעותיה ראו חדאד חאג' יחיא, סייף, קלינר) קסיר ופרג'ון, חינוך והשכלה בחברה הערבית (לעיל הערה 14).

הערבים הגבוהה ביותר באזור הדרום בשנים 2012-2017. ממצאים אלו עולה שצעדי מדיניות יעילים ומקיפים יכולים להעלות את שיעור האקדמאים במידה רבה בזמן קצר יחסית.

תרשים 68

שיעור האקדמאים בקרב האוכלוסייה הערבית, לפי אזורים, 2017 (%)



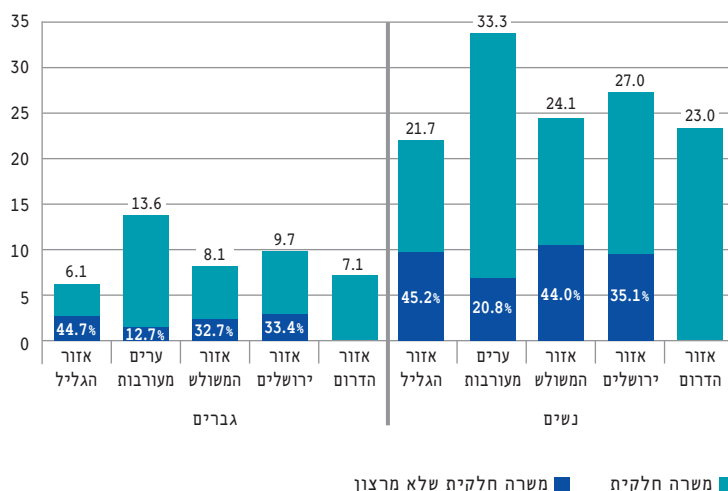
מועסקים במשרה חלקית ובמשרה חלקית שלא מרצון

כפי שהראינו לעיל, שיעור הנשים הערביות המועסקות במשרה חלקית ירד בכל האזורים. פרט לערים מעורבות, בכלום שיעור גבוה יותר של מועסקות ערביות עובדות במשרה מלאה בהשוואה למועסקות יהודיות. עם זאת, מתרשים 69 עולה ששיעור ניכר מהמועסקות הערביות בחצי משרה מעוניינות להגדיל את משרתן למשרה מלאה. באזור המשולש ובאזור הגליל כמעט מחצית מן המועסקות הערביות עובדות בחצי משרה שלא מרצון. לעומת זאת, שיעור גבוה יותר של נשים ערביות מערים מעורבות עובדות במשרה חלקית, אך רק שיעור נמוך יחסית מהן היו מעוניינות לעבוד במשרה מלאה. גם בקרב הגברים הערבים

מערים מעורבות יש שיעור גבוה יחסית של עובדים במשרה חלקית, אך גם מהם רק שיעור נמוך היו מעוניינים לעבוד במשרה מלאה. באזור ירושלים, במשולש וביתר שאת באזור הגליל יש שיעור גבוה של גברים שמועסקים במשרה חלקית שלא מרצון.

תרשים 69

מועסקים ערבים במשרה חלקית ובמשרה חלקית שלא מרצון, לפי אזור, 2017 (%)



* האחוזים בתרשים מייצגים את שיעור המועסקים במשרה חלקית שלא מרצון מתוך כלל המועסקים במשרה חלקית.

** באזור הדרום גודל המדגם היה קטן מכדי להציג את שיעור המועסקים שלא מרצון. כמו כן, באזור זה שיעור המועסקים חלקית מתייחס לממוצע השנים 2015-2017.

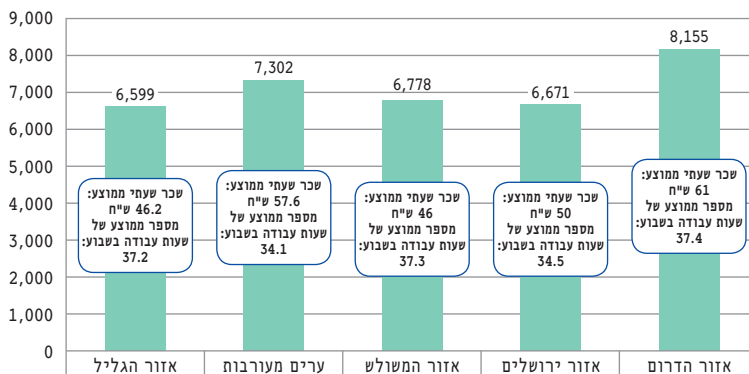
*** עקב מספר תצפיות קטן בשנת 2017 שיעור הגברים המועסקים במשרה חלקית ושיעור הגברים המועסקים במשרה חלקית שלא מרצון מאזור המשולש מתייחסים לשנת 2015.

שכר

תרשים 70 ותרשים 71 מציגים את השכר החודשי והשעתי הממוצע של נשים וגברים ערבים בשנת 2017 בכל אזור. כמו כן, מוצג המספר הממוצע של שעות עבודה בשבוע. השכר החודשי של נשים ערביות מאזור הדרום גבוה במידה ניכרת משאר האזורים. נתון זה מפתיע מעט, אך אפשר כאמור לייחס אותו להטיית הבחירה (הנשים שהשתלבו בשוק העבודה הן בעיקר אלו שיכולת ההשתכרות שלהן גבוהה), ולא־הכללתן של נשים מהכפרים הבדואיים הלא מוכרים. העלייה בשכר של נשים ערביות בדרום בשנים 2012–2017 הייתה החדה ביותר, למעט בקרב נשים ערביות מאזור ירושלים. גם השכר החודשי הממוצע של נשים ערביות בערים מעורבות גבוה יחסית, אך שהמספר הממוצע של שעות העבודה השבועיות שלהן נמוך יחסית. באזור הגליל השכר הממוצע והשעתי נמוכים יחסית. בירושלים השכר השעתי גבוה יחסית, אבל המספר הממוצע של שעות העבודה השבועיות של נשים ערביות נמוך יחסית.

תרשים 70

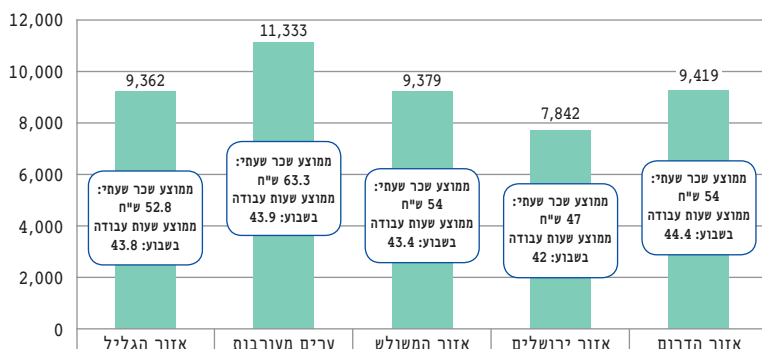
שכר חודשי, שכר שעתי ומספר שעות עבודה בשבוע של נשים ערביות, לפי אזור, 2017 (ש"ח)



הגברים הערבים בערים המעורבות מרוויחים הרבה יותר מהגברים הערבים בשאר האזורים, ככל הנראה בזכות גישה טובה יותר למקורות תעסוקה שהשכר בהם גבוה, שחסרים ביישובים הערביים. באזור הדרום, באזור המשולש ובאזור הגליל השכר החדשי והשעתי דומה, ואילו באזור ירושלים שכר הגברים הערבים נמוך יותר. כמו כן, באזור ירושלים המספר הממוצע של שעות העבודה השבועיות נמוך יחסית.

תרשים 71

שכר חודשי, שכר שעתי ושעות עבודה בשבוע של גברים ערבים, לפי אזור, 2017 (ש"ח)



השוואה בין נשים וגברים ערבים באזורים שונים חושפת הבדלים, לעיתים ניכרים, במאפייני התעסוקה. מאפיינים אלו מושפעים ממגוון גורמים, כגון קרבה גאוגרפית למוקדי תעסוקה, רמת התשתיות התומכות בתעסוקה, רמת ההשכלה ויחסה של המדינה לקהילות השונות בחברה הערבית. הפערים מחדדים את הצורך במדיניות ממשלתית דיפרנציאלית שמתבססת על המאפיינים והצרכים המייחדים כל אזור.

פרק 4

חסמים

חסמים רבים מונעים מן האוכלוסייה הערבית את מימוש הפוטנציאל שלה להשתלב בשוק העבודה. בגלל חסמים אלו מצבה של האוכלוסייה הערבית בשוק העבודה ירוד ויש פערים עמוקים בינה ובין האוכלוסייה היהודית. חסמים אלו אינם גזרת גורל ואפשר לשנותם על ידי מדיניות ממשלתית שתשקיע באופן עקבי בהסרתם, מתוך שיתוף האוכלוסייה הערבית בהגדרת הבעיות, בעיצוב המדיניות וביישומה. להלן נראה שמקצת החסמים עיקשים במיוחד ובעבר נכשלו הניסיונות להסירם עקב תכנון לקוי, עיכובים בביצוע תוכניות ובתקצובן, ושיתוף מוגבל של הגורמים הרלוונטיים ברשויות המקומיות הערביות.

נהוג להבחין בין שני סוגים עיקריים של חסמים להשתלבות האוכלוסייה הערבית בשוק התעסוקה: חסמים לרכישת הון אנושי, עוד לפני הכניסה לשוק התעסוקה, וחסמים בשלב שלאחר רכישת ההון האנושי. החסמים לרכישת הון אנושי נדונים בהרחבה במסמך על מצב החינוך בסדרת פרסומים זו ובפרק נפרד במסמך זה (הכשרות מקצועיות וטכנולוגיות). גם השלכותיהם על ההשתלבות בשוק התעסוקה ועל איכות התעסוקה יידונו בהמשך מסמך זה. כאן נדון בהרחבה בחסמים הנוגעים לגישה לשוק התעסוקה – הרמה הנמוכה של תשתיות התחבורה, המחסור באזורי מסחר ותעשייה נגישים, המחסור במעונות יום, קשיי השפה והאפליה בשוק התעסוקה. חסמים אלו הם הגורמים העיקריים לאי־שוויון בשוק העבודה, שתואר בהרחבה לעיל: שיעור השתתפות נמוך יותר בשוק העבודה, שכר נמוך, ייצוג יתר בענפי כלכלה הדורשים מיומנות נמוכה וייצוג חסר בענפי כלכלה יוקרתיים, בעיקר בדרגי ניהול ובתפקידי מטה. כיוון שבחברה הערבית יש פערים מגדריים מובהקים בין מאפייני התעסוקה של גברים למאפייני התעסוקה של נשים, והפוטנציאל הגלום בהסרת חסמים אלו גדול במיוחד בעבור נשים ערביות, נסקור בהרחבה את השפעתם של החסמים על נשים ערביות.

שני מיני שיח עיקריים ננקטים כדי להסביר את אי־השתלבותן של הנשים הערביות בשוק העבודה בישראל: האחד רואה בתרבות הערבית תרבות פטריארכלית שמסתייגת מיציאתן של נשים למרחב הציבורי ומטילה מגבלות

על השתלבותן בעבודה מחוץ ליישוב מגוריהן, או אפילו מחוץ לביתן; האחר רואה במדיניות הממשלה את הגורם המרכזי לחסמים המונעים את שילובה של החברה הערבית בכלל, והנשים הערביות בפרט, בשוק העבודה. עם זאת, השיח המחקרי בשנים האחרונות מדגיש את יחסי הגומלין בין השניים: מבנה הכלכלה הפוליטית והפטריארכיה הם שני גורמים ששזורים זה בזה.⁴⁴ מבנה ההזדמנויות המצומצם של נשים ערביות, הנקבע במידה רבה על ידי מדיניות ההשקעה הממשלתית, מחזק כוחות שמרניים בחברה הערבית ומונע שינוי של היחס להשתתפות נשים בשוק העבודה.

בשנים האחרונות, בעקבות הבנת הצורך הדחוף במענה הולם, החלה המדינה לקדם מהלכים שנועדו להגדיל את שיעור ההשתלבות של האוכלוסייה הערבית, ובעיקר של הנשים הערביות, בשוק העבודה. התעניינות הולכת וגוברת מצד הממשל הביאה להתעוררות השדה המחקרי: מכוני מחקר, משרדי ממשלה ואף חוקרים וחוקרות מהאקדמיה מרבים לפרסם מאמרים בנושא. החידוש בפרק זה איננו אפוא באיתור החסמים עצמם, שכן הללו מוכרים לעוסקים בדבר, אלא בהבאת קולן של הנשים הערביות והפניית תשומת הלב לבעיות הייחודיות לכל אזור גאוגרפי.

פרק זה ישזור אפוא ממצאים מדוחות ממשלתיים, מסקרים של הלמ"ס ומן הספרות האקדמית, עם ניתוח תמטי של ראיונות עומק שערכנו עם נשים ערביות. מכלול המקורות יסייע להבין את הקשיים שעימם מתמודדת האוכלוסייה הערבית בכלל, ונשים ערביות בפרט, בניסיון להשתלב בשוק העבודה. עוד יתרום מכלול המקורות להבנת התלות הדדית בין דפוסים שמרניים בחברה הערבית ובין מדיניות הממשלה. נראה שבכוחן של מדיניות נכונה והשקעה מתאימה להחליש דפוסים אלו.

בשנת 2019 נערכו ראיונות עומק עם 49 נשים המתגוררות ביישובי המשולש (באקה אל-גרבייה), הגליל (אבטין), הדרום (תל ערד ויישובים בדואיים נוספים בנגב), בירושלים ובערים המערבות (לוד). הראיונות נערכו בקבוצות מיקוד שכללו 9-12 נשים, לפי שאלון שכתבו המראיינות מראש לכל אזור בנפרד. גילן

של הנשים המרואינות נע בין 20 ל-40; היו בהן נשים נשואות, גרושות ורווקות. הנשים המרואינות נבדלו גם ברמת ההשכלה: היו שלא השלימו את לימודי התיכון ואילו אחרות היו בעלות תואר שני. פרק זה יכוון זרקור לתחושותיהן ועדויותיהן של הנשים המרואינות בנוגע לחסמים מרכזיים שקיימים בכל האזורים הגאוגרפיים: היעדר תחבורה ציבורית, מחסור במסגרות לגיל הרך, מחסום שפתי, אפליה ועבודה נצלנית. לאחר מכן נייחד פסקה קצרה לחסמים ולמאפיינים הייחודיים לכל אזור גאוגרפי.

תחבורה ציבורית ותשתיות

תשתיות תחבורה ותחבורה ציבורית הן רכיב הכרחי בנגישות של כלל האוכלוסייה, ובפרט של אוכלוסיות מוחלשות, לצורכי יוממות לעבודה. האוכלוסייה הערבית בישראל, שרובה מתגוררת ביישובים בפריפריה הגאוגרפית והחברתית של ישראל, סבלה במשך שנים מהיעדר תחבורה ציבורית ומרמה נמוכה של תשתיות תחבורה. בשנים האחרונות נקטה הממשלה כמה צעדים לשדרג את תשתיות התחבורה העירונית והבין-עירונית של היישובים הערביים ולהגדיל את הנסועה בתחבורה הציבורית. למשל, בהחלטה 922 שוריינו ליישובים הערביים לפחות 40% מתוספת התקציב השנתית לסבסוד תחבורה ציבורית ו-40% מההשקעה השנתית בתשתיות של כבישים עירוניים, בעלות של כ-1.75 מיליארד ש"ח על פני חמש שנים. עוד הוחלט על השקעה של 200 מיליון ש"ח בכבישים חוצי יישובים.

חרף ההשקעה בשנים האחרונות, האוכלוסייה הערבית עדיין סובלת מפערים במקרים מסוימים פערי עבר אלו ממשיכים להעיב על מערכת התחבורה הציבורית ביישובים הערביים ופוגעים בנגישות תושביהם לשוק התעסוקה. הפער המרכזי בא לידי ביטוי בזמינותם ובפרישתם של שירותי התחבורה הציבורית ובמגוון היעדים המצומצם של הקווים המשרתים את החברה הערבית. אף שהאוכלוסייה הערבית בכלל, והנשים הערביות בפרט, משתמשות בתחבורה ציבורית יותר משמשתמשת בה האוכלוסייה היהודית, האוכלוסייה הערבית

מרוצה פחות מהתחבורה הציבורית באזור מגוריה.⁴⁵ עם זאת, אף ששיעור ניכר מהנשים הערביות מועסקות ביישוב מגוריהן, שיעור גבוה מהן מגיעות לעבודה ברכב פרטי ושיעור נמוך במיוחד מהן מגיעות אליה בתחבורה ציבורית.⁴⁶ נתונים אלו מלמדים שרמת השירות של התחבורה הציבורית בתוך היישוב נמוכה. כמו כן, ככל הנראה בגלל מצב התחבורה הבין-עירונית מתקשות נשים אלו לעבוד מחוץ ליישובן. מכאן, שמחד גיסא יש להתאים את הקווים הפנים-יישוביים לצורכיהן של הנשים; ומאידך גיסא יש לתגבר את הקווים הבין-עירוניים כדי להנגיש אזורי תעסוקה.

נושא התחבורה הציבורית היה תמה מרכזית גם בדברי המרואיינות. כמעט כל הנשים מקבוצות המיקוד העידו שהיעדר תחבורה ציבורית זמינה הוא חסם להשתלבות בשוק העבודה. במקרים רבים, אוטובוסים שמובילים למרכזי תעסוקה אינם עוברים בסמוך למקום מגוריהן והן נאלצות לבחור בין צעדה ממושכת לתחנת האוטובוס הסמוכה, נסיעה עם בן הזוג (אחת הנשים העידה שזו האפשרות היחידה בעבורה, שכן "בן הזוג שלי לא מוכן שאצא ברכב עם גבר") או תשלום מופקע עבור שירותי היסעים פרטיים, שמחיריהם אינם מפקחים ולעיתים השימוש בהם עושה את היציאה לעבודה לא משתלמת. גם במקרים שבהם יש תחבורה ציבורית בסמוך לבית, פעמים רבות היא אינה יעילה. על פי עדותה של אישה העובדת במערכת החינוך, "יש אפשרות להשתמש בתחבורה הציבורית אבל יש גם מוגבלות מסוימת [...] שהתחבורה הציבורית היא לא ממש קרובה למקום העבודה [...] ואני צריכה להחליף בדרך תחנות [...] ולחכות הרבה זמן [...] זמן מבחבז בדרך לעבודה [...] במקום שהדרך מבית הספר הביתה

45 לפי הסקר החברתי של הלמ"ס לשנת 2018, 20.6% מהאוכלוסייה הערבית (19.6% בקרב נשים ערביות) לא השתמשו בתחבורה ציבורית, לעומת 33.8% בקרב האוכלוסייה היהודית. באוכלוסייה הערבית, 45.3% לא היו מרוצים (מי שענו "לא כל כך מרוצה" או "לא מרוצה בכלל") מהתחבורה הציבורית באזור מגוריהם, לעומת 28.4% מקרב האוכלוסייה היהודית. הנתונים מתייחסים לבני 20-64.

46 לפי סקר כוח אדם של הלמ"ס לשנת 2017, 64.3% מהנשים הערביות עבדו ביישוב מגוריהן, לעומת 51.3% מהנשים היהודיות, 47.5% מהגברים הערבים ו-35.6% מהגברים היהודים (הנתונים מתייחסים לבני 18-64). כמו כן, לפי הסקר החברתי לשנת 2018, 27.2% מהנשים הערביות שעבדו ביישוב מגוריהן הגיעו לעבודה ברכב פרטי, לעומת 14.3% מהנשים היהודיות. רק 8% מהנשים הערביות השתמשו בתחבורה ציבורית, לעומת 15% מהנשים היהודיות (הנתונים מתייחסים לבנות 18-64).

תיקח לי בין 40 ל-45 דקות, בתחבורה הציבורית בדרך כלל זה לוקח הרבה יותר מזה". יתר על כן, בשל הזמינות הנמוכה של התחבורה הציבורית, הצפיפות והדוחק מקשים על הנשים, כמומחש בסיפור זה: "ביום חמישי האחרון בכיתי כי הושפתי באוטובוס. האוטובוס היה עמוס בנוסעים, והנהג מעמיס נוסעים עד שבחור אחד נפל עליי. כל חיי שמרתי על עצמי ועל הטהרה שלי ובגלל זה נהג אחד קרה לי דבר כזה".

דוח מבקר המדינה משנת 2019 מצא כי אחת הסיבות המרכזיות לרמת השירות הנמוכה של התחבורה הציבורית ביישובים הערביים, פרט לפערי תקציב ותשתיות כבישים שאינן מותאמות לתחבורה ציבורית, היא שמשרד התחבורה לא קבע קריטריונים לרמת פיתוח נאותה. היעדר הקריטריונים מקשה על זיהוי פערים, שהוא שלב מקדים לתקצוב שוויוני של הרשויות המקומיות הערביות.⁴⁷ יש הבדלים גדולים בין היישובים הערביים בהיקף ההשקעה הממשלתית בתחבורה ציבורית. בדיקת המבקר חשפה גם פערים של ממש בין שירותי התחבורה הציבורית ביישובים הערביים לשירותים אלו ביישובים היהודיים, כמוצג בלוח 5. מן הלוח עולה שאומנם חל שיפור גדול בכל המדדים באוכלוסייה הערבית, אך עדיין יש פערים בינה ובין האוכלוסייה היהודית. כמו כן, אף שחלה עלייה ניכרת בשיעור היישובים הערביים שמקבלים שירותי תחבורה ציבורית,⁴⁸ 44% מן האוכלוסייה שאינה מקבלת שירותי תחבורה ציבורית היא האוכלוסייה הערבית.⁴⁹ במסגרת החלטה 922 התחייב משרד התחבורה לקבוע יעדים ארוכי טווח שיביאו לסגירה מלאה של הפערים בין היישובים הערביים ליישובים היהודיים בשירותי התחבורה הציבורית עד שנת 2022. עם זאת, נכון למועד כתיבת שורות אלו, יותר מארבע שנים לאחר קבלת ההחלטה, טרם התפרסמה תוכנית אב לתחבורה ציבורית ביישובים הערביים.

47 מבקר המדינה, "קידום התחבורה הציבורית ביישובים הלא-יהודיים", דוח מיוחד: משבר התחבורה הציבורית, 2019, עמ' 227-282.

48 בשנת 2016 היה שירות תחבורה ציבורית ב-91% מהיישובים הערביים, לעומת 71% בשנת 2010 (ארנון ברק, "השפעת התחבורה הציבורית על התעסוקה בחברה הערבית", חטיבת המחקר, בנק ישראל, 2019).

49 מבקר המדינה "קידום התחבורה הציבורית ביישובים הלא-יהודיים" (לעיל הערה 47).

לוח 5

שירותי התחבורה הציבורית באוכלוסייה הערבית
ובאוכלוסייה היהודית בשנים 2015 ו-2017*

אוכלוסייה יהודית		אוכלוסייה ערבית		
2017	2015	2017	2015	
721	586	507	344	מס' נסיעות בשבוע לאלף נפש
19.5	15.9	12.7	8.5	מס' ממוצע של תחנות יעד מחוץ ליישוב
27.9	24.7	11.7	8.8	מס' ממוצע של קווי שירות
49	44	25	17	מס' ק"מ לנפש**

* מחוץ למטרופולינים ירושלים, תל אביב, חיפה ובאר שבע.

** מספר הקילומטרים בשטח המוניציפלי של היישוב בנסיעות בקווים המשרתים את היישוב חלקי מספר התושבים ביישוב.

מקור: מבקר המדינה.

בשנים האחרונות נבחנה בכמה מחקרים ההשפעה של הגדלת פרישתם ותדירותם של שירותי התחבורה הציבורית ביישובים הערביים על שיעורי התעסוקה. גרינוולד, גרוסמן ולוי, למשל, מצאו שלהשקעה בתחבורה ציבורית במסגרת תוכנית 12 היישובים, אשר פעלה בשנים 2010-2015, הייתה השפעה מתונה אך מובהקת על העלייה בשיעורי התעסוקה בקרב האוכלוסייה הערבית בכלל, ונשים ערביות בפרט.⁵⁰ מחקר של בנק ישראל בנושא הניב תוצאות מסויגות יותר. לפי מחקר זה, שיפור בתחבורה הציבורית משפיע בעיקר על

Diana Greenwald, Guy Grossman, and Amir Levi, "Does Greater Public Transit Access Increase Employment for the Israeli-Arab Population? A Preliminary Analysis," Harvard Kennedy School, August 2018

נשים ערביות שהן "על סף תעסוקה"⁵¹. כלומר, התחבורה הציבורית עוזרת לנשים ערביות שכבר היו בשוק העבודה והתגברו על חסמים אחרים להמשיך לעבוד או לחזור לעבודה. בעקבות המחקר עלתה השאלה אם ההשפעה השולית של שיפור התחבורה הציבורית על תעסוקת נשים ערביות נובעת מאי־התאמה של השירות המשופר לצורכי הנשים או שמא מלכתחילה לא היה חסם התחבורה גורם מרכזי לאי־תעסוקה של נשים ערביות. מחקר המשך חיזק את מסקנות המחקר הקודם בנוגע לגורמים לאי־השתלבותן של הנשים הערביות בשוק העבודה: מצד אחד, בקרב רוב הנשים הערביות שאינן עובדות, היעדר תחבורה ציבורית אינו גורם עיקרי; מצד שני, בקרב קבוצה מסוימת של נשים – צעירות שחיפשו עבודה בשנתיים האחרונות – אי־יכולת למצוא עבודה שאפשר להגיע אליה בזמן סביר הוא גורם חשוב.⁵²

מסגרות טיפול לגיל הרך

מסגרות טיפול בילדים חשובות מאוד ליציאת נשים לעבודה. היצע של מעונות יום ומשפחתונים לגיל הרך וסבסודם יכולים לסייע לנשים להשתלב במעגל התעסוקה או להרחיב את היקף תעסוקתן. עד שנת 2011 כמעט לא נבנו מעונות יום מוכרים בחברה הערבית ולכן שיעור הילדים הערבים בהם מכלל האוכלוסייה היה נמוך מאוד.

בשנת 2011 שונה מנגנון התקצוב של התכנון והבנייה של מעונות יום מוכרים והמשלה החליטה על הקצאת תקציבים נכבדים לבנייה של מעונות יום חדשים. אך יישום ההחלטה, שהייתה אמורה להיטיב גם עם האוכלוסייה הערבית, נתקל בחסמים ברשויות הערביות והללו מנעו את הקמתם של מעונות יום בקצב הנדרש. בשנת 2014 הוכנסו שינויים נוספים במנגנון התקצוב כדי להקל על

51 ברק, "השפעת התחבורה הציבורית על התעסוקה בחברה הערבית" (לעיל הערה 48).

52 ארנון ברק, "האם רמת שירות נמוכה של התחבורה הציבורית היא חסם ליציאה לעבודה? ממצאים מסקר בקרב נשים ערביות", חטיבת המחקר, בנק ישראל, דצמבר 2020.

רשויות שהתקשו לקדם את הליך התכנון והבנייה של מעונות יום. עוד הוחלטה על שריון 20% מתקציב הבינוי ליישובים הערביים.

מבקר המדינה מצא כי למרות כל זה לא עשה האגף למעונות יום די להתאים את מנגנוני התקצוב לצרכים ולחסמים הייחודיים של היישובים הערביים. לא הובאו בחשבון חסמים תכנוניים ומקצועיים ומחסור במשאבים, וכשגובשו השינויים בנהלים להקצאה תקציבית לא התייעץ משרד הכלכלה (שהיה אמון אז על הקמת מעונות יום) עם רשויות מקומיות ערביות וארגוני מגזר שלישי כדי להבין את החסמים הייחודיים ביישובים הערביים. בשנים 2011–2014 רק 7.7% ממעונות היום שנבנו בישראל נבנו ביישובים הערביים. גם בשנת 2014, שבה החלו ליישם את המנגנון שאמור היה להקל על קבלת תקציבים לתכנון ובינוי, לא קיבלה שום רשות ערבית תקציב בנייה אף ש-33 רשויות הגישו בקשות – בעיקר עקב היעדר היתרי בנייה מתאימים. אומנם 42% מתקציב התכנון הוקצו לרשויות הערביות, אך מסך התקציב לשנת 2014 (הכולל מסלול תכנון, מסלול מעבר מהמנגנון הקודם למנגנון החדש ומסלול בינוי) הוקצו לרשויות הערביות 13% בלבד.⁵³

החלטה 922 קבעה להגדיל את שריון תקציב הבינוי ליישובים הערביים ל-25% מן התקציב של כלל המעונות והמשפחתונים בישראל. עם זאת, מהטעמים שפורטו, מתוך 202 מעונות יום שנבנו בשנים 2014–2018, רק 13 מעונות, שהם כ-6% בלבד, נבנו ביישובים ערביים.⁵⁴ נראה כי דווקא רשויות מוחלשות מתקשות בניסוח מכרזים, בהכנת תוכניות בנייה שיעמדו בקריטריונים של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן: משרד העבודה), בפרסום מכרזים לקבלנים, בתקצוב הבנייה ובמעקב אחר התקדמותה. בוועדת ההיגוי שליוותה את החלטה 922 מינואר 2020 צוין שהחסמים המרכזיים לבניית מעונות יום הם מחסור בקרקע, קושי של הרשויות לספק מימון תואם ומחסור בבקשות מצד

53 "פעולות המדינה לעידוד שילובה של האוכלוסייה הערבית בחעסוקה" (דוח שנתי 166), משרד מבקר המדינה, 2016.

54 מריה רבינוביץ', "מסגרות לילדים בגיל הרך", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2019.

הרשויות.⁵⁵ כמו כן, נראה שהאגף למעונות יום ומשפחתונים דוחה הצעות להקים מינהלת ייעודית שתסייע לרשויות המקומיות הערביות להתגבר על בעיות התכנון והקושי למצוא קרקע, והן אינן מקודמות על ידי הגורמים הרלוונטיים.⁵⁶

בגלל המחסור החמור במעונות יום ובמשפחתונים ביישובים הערביים, שיעור נמוך של ילדים מהחברה הערבית מטופלים במסגרות אלו. לפי נתוני הלמ"ס לשנת 2018, רק 18% מהילדים הערבים בני 0-2 מטופלים במסגרת חינוכית (פרטית או ציבורית), לעומת 68% בקרב יהודים ואחרים. רק 6.8% מהילדים הערבים בני 0-2 שוהים במסגרת ציבורית מוכרת של האגף למעונות יום ומשפחתונים במשרד העבודה, לעומת 22.2% מהילדים בקרב יהודים ואחרים – יותר מפי 3.⁵⁷ מנתונים של האגף למעונות יום ומשפחתונים עולה כי בשנים תשע"ו (2015/16)–תשע"ח (2017/18) עלה מעט שיעור הילדים הערבים מכלל הילדים בישראל המטופלים במסגרות שבפיקוח המשרד, מ־7.3% ל־7.9%, אך בתשע"ט (2018/19) ירד שיעורם ל־5.5%.⁵⁸ יש לזכור שילדים ערבים הם 23% מכלל הילדים מגיל לידה עד גיל 3.⁵⁹

כאמור, למסגרות טיפוליות מסובסדות לגיל הרך יכולה להיות השפעה לא מבוטלת על השתלבות נשים בשוק העבודה ועל הפחתת העלויות של יציאתן מהבית. לכן הורים לילדים השוהים במסגרות שפועלות בפיקוח האגף למעונות יום ומשפחתונים זוכים לסבסוד על פי הכנסה לנפש ומספר שעות עבודה ו/או לימודים של בני הזוג. בעקבות המלצות ועדת טרכטנברג, בשנת 2012 החליטה הממשלה על שינוי מנגנון הסבסוד לילדי נשים ערביות העובדות במשרה חלקית כך שהשתתפות המדינה במימון מעון יום לנשים ערביות יהיה תלוי בהכנסה

55 "קידום תהליך היישום: החלטת ממשלה מספר 922", ועדת היגוי בין-משרדית מיום 29.01.2020, המשרד לשוויון חברתי, הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים.

56 כך עולה למשל מדיוני הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי בכנסת ה-20.

57 עיבוד לנתונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **שנתון סטטיסטי לישראל 2019**, לוחות 2.3 ו-4.3.

58 מריה רבינוביץ', יסכה מוניקנדס־גבעון ואחי וייסבלאי, "מסגרות לילדים בגיל הרך והפיקוח הממשלתי עליהם", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2020.

59 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **השנתון הסטטיסטי לישראל 2019**, לוח 2.03.

בלבד למי שעובדת לפחות 24 שעות עבודה שבועיות, לעומת 36 שעות במצב הרגיל.⁶⁰ עם זאת, נראה כי הפעולות שנעשו כדי ליידע נשים ערביות עובדות בדבר ההחלטה היו לקויות, ובשנת תשע"ה נוצלו רק כ־40% מהתקציב שייעדה ועדת טרכטנברג לסבסוד מסגרות לילדים ערבים שאינם עובדת במשרה חלקית (סובסדו רק 2,679 מ־7,000 ילדים).⁶¹ זאת ועוד: בארבע השנים האחרונות (תשע"ז-תש"ף) חלה עלייה של 11.2% בשכר הלימוד לתינוק במעונות יום ושל 12.2% לילד. העלייה הגדולה ביותר בשכר הלימוד התרחשה דווקא בקרב משפחות שבהן ההכנסה נפיש נמוכה יותר, כך שהסבסוד הממשלתי שניתן למשפחות אלו צומצם בחדות.⁶²

המחסור במסגרות לגיל הרך עלה אף הוא בקבוצות המיקוד. עקב מיעוט מעונות יום ומשפחתונים במימון ובפיקוח משרד העבודה, משפחות ערביות רבות נאלצות לפנות למסגרות שאינן מסובסדות ועלותן גבוהה מאוד. נשים רבות העידו שבחרו במשרות חלקיות כי שכרן לא כיסה את עלות המסגרות לילדיהן. ניכר היה כי הנשים יודעות שעבודה במשרה חלקית מצמצמת מאוד את האפשרות להתקדם לתפקידים משמעותיים ולהרוויח שכר הוגן והולם, אך טענו שבמצב העניינים הנוכחי אין להן ברירה. מקצת הנשים טענו שהיעדר סנכרון בין המסגרות מקשה על תכנון זמן מיטבי: "הבעיה שהגנים מתחילים בשעה מסוימת, העבודה מתחילה בשעה אחרת ובתי הספר בשעה אחרת".

60 משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, האגף למעונות יום ולמשפחתונים, "מבחנים למתן תמיכות של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, השתתפות המדינה בעלות שכר לימוד במעון או במשפחתון, שנה"ל תש"פ".

61 מבקר המדינה, "פעולות המדינה לעידוד שילובה של האוכלוסייה הערבית בתעסוקה" (לעיל הערה 53).

62 אילנית בר, "ניחוח העלייה בתעריפי שכר הלימוד במעונות היום והמשפחתונים שבפיקוח משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 13.11.2019.

אזורי תעשייה ומסחר⁶³

חסם חשוב נוסף המקשה על שילובה של האוכלוסייה הערבית בכלל, ושל נשים ערביות בפרט, בשוק העבודה הוא היצע הנמוך של מקומות עבודה ביישובים הערביים או באזורי תעשייה צמודי דופן. חסם זה נובע בראש ובראשונה מהקצאה לא שוויונית של אזורים שמיועדים לתעשייה ומשטח השיפוט המצומצם ביישובים הערביים, המקשה על פיתוח אזורי מסחר. חולשתן של הרשויות הערביות, המתבטאת גם בקשיים ניהוליים ליזום, לתכנן ולפתח, פוגעת אף היא בקידומם של אזורי תעשייה ומסחר.

מניתוח נתונים שפרסם מינהל אזורי תעשייה⁶⁴ עולה כי שיעור שטחי התעשייה שמנוהלים על ידי משרד הכלכלה ביישובים הערביים מכלל שטחי התעשייה שמנוהלים על ידי המשרד עומד על 2.76% בלבד, ואחוז השטחים המשותפים⁶⁵ עומד על 4.44%. היקף שטחי המסחר ברשויות הערביות עומד על כשליש שטחי המסחר ביישובים יהודיים בפריפריה ועל כמחצית השטחים ביישובים יהודיים באשכולות 1-5 של הלמ"ס.⁶⁶ כיוון ששירותי התחבורה הציבורית ביישובים הערביים דלים, כאמור לעיל, לאזורי תעשייה ומסחר ביישובים אלו ובסמוך להם יש חשיבות יתרה, בייחוד בעבור נשים ערביות שיציאתן לשוק העבודה תלויה בקרבה ליישוב מגוריהן ולמוסדות החינוך של ילדיהן.

63 צעדי המדיניות הנדרשים לקידום תעסוקה על ידי יצירת ביקושים, בין היתר על ידי פיתוח אזורי תעשייה ומסחר, נידונים בהרחבה בסעיף נפרד בהמשך הדברים.

64 מידע על אזורי תעשייה, אתר משרד הכלכלה והתעשייה.

65 השטחים המשותפים הם אזורים שבהם ההכנסות המתקבלות מארנונה מתחלקות בין רשויות יהודיות לרשויות ערביות (עידן הנגב, קדמת גליל, דלתון, צ'חר, בר-לב).

66 המשרד לשוויון חברתי, "תכנית מערכתית לשילוב כלכלי של החברה הערבית", 2016.

שפה

חסם בולט להשתלבות נשים ערביות בשוק העבודה הוא חוסר שליטה בשפה העברית. רוב המשק בישראל מתנהל בשפה העברית ולכן ידיעת השפה היא תנאי סף למשרות רבות. בוגרות ובוגרים רבים של מערכת החינוך הערבי מסיימים תיכון בלי להגיע לרמת שליטה מספקת בעברית ומתקשים להתקבל למוסדות להשכלה גבוהה או למשרות רבות. בקרב נשים ערביות הבעיה חריפה יותר, שכן רובן פונות למשלחי יד אקדמיים או לשירות ומכירה והללו מחייבים בדרך כלל ידיעת עברית; שלא כמו גברים ערבים, שמתרכזים בתעשייה ובבנייה – משלחי יד שבהם רמת השפה הנדרשת נמוכה יותר. נשים ערביות רבות מודרות אפוא מספרה חשובה, שלא רק מצריכה ידיעת עברית אלא מאפשרת להן גם להעמיק את ידיעת את השפה – וכך הן יוצאות נפסדות פעמיים.

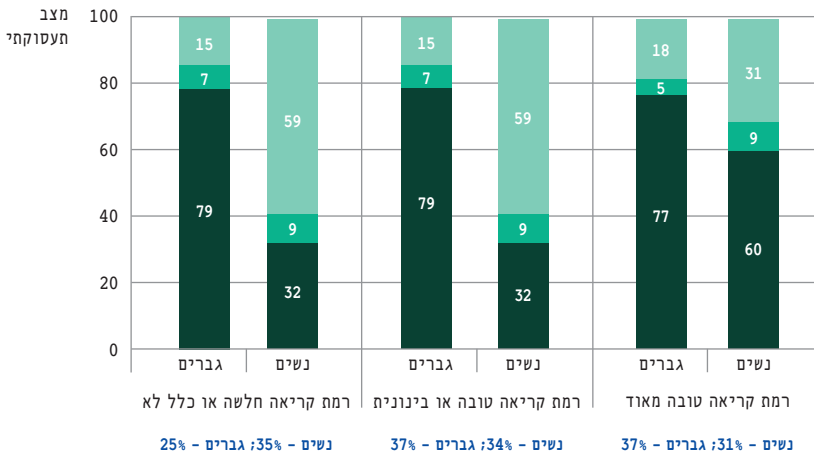
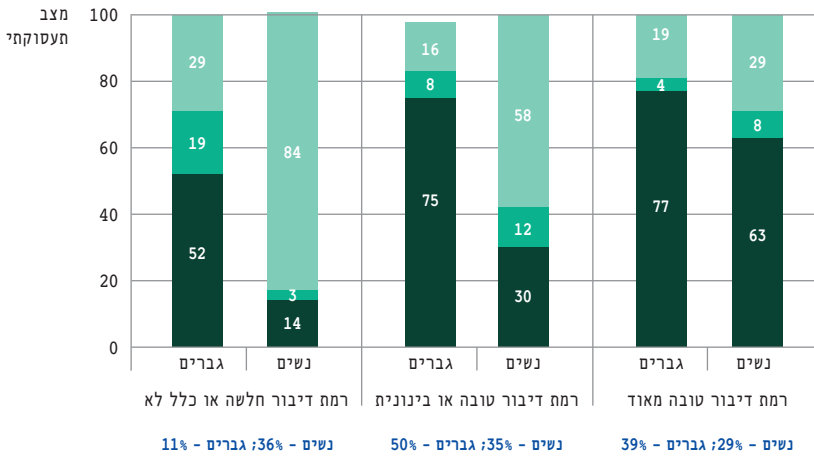
מרואיינות רבות העלו את הבעיה העמוקה של אי־ידיעת עברית והשלכותיה על השתלבותן והתקדמותן בשוק העבודה. אפילו נשים שרכשו השכלה אקדמית במוסדות להשכלה גבוהה בישראל אינן מיטיבות לדבר עברית. מרואיינת שהשלימה תואר שני באוניברסיטה העברית מספרת: "אני למדתי באוניברסיטה העברית שפה עברית, כי אני לא יודעת עברית ורציתי להכיר יהודים, אבל תאמיני לי שלמדתי קריאה וכתביה והייתי מצטיינת בקורס, אבל אני לא יודעת לדבר". גם לנשים שצלחו את מכשול השפה בראיון עבודה לא קל להיקלט בעבודה בסביבה יהודית, המתנהלת בשפה העברית. אחת הנשים הצהירה, למשל, שהיא נתקלת בקושי "אם אני רוצה להביע את הדעה שלי או להתווכח".

הנתונים בתרשים 72 מראים שרמת הדיבור והקריאה קשורה הדוק למצבן התעסוקתי של נשים ערביות, אך פחות למצבם של גברים ערבים. מחקר שבדק את הקשר בין הציון בבגרות בעברית לתעסוקה ולשכר של נשים מוסלמיות בישראל מצא שתוספת של 10 נקודות לציון מעלה את הסיכויים של נשים בנות 25–35 להיות מועסקות בכ־2 נקודות האחוז, כאשר מפקחים על רמת ההשכלה, הרקע המשפחתי, מקום המגורים ומספר הילדים.⁶⁷

67 אסנת ליפשיץ ומריאן תחאוכו, השפה העברית כחסם לתעסוקת נשים ערביות, טרם פורסם.

תרשים 72

מצב תעסוקתי בקרב האוכלוסייה הערבית בגיל העבודה (18-64), לפי רמת הדיבור והקריאה בעברית (%)⁶⁸



■ מועסקת/ת ■ בלתי מועסקת/ת ■ לא בכוח העבודה

מקור: עיבוד לנתוני הלמ"ס, משקי בית בישראל - סקר ארוך טווח 2017.

68 נתונים לגבי ההשפעה של רמת הכתיבה בעברית על המצב התעסוקתי אינם מופיעים משום שהם דומים מאוד לנתונים על קריאה.

הנתונים מדגישים את החשיבות של רכישת עברית במסגרת מערכת החינוך ושל מפגשים עם האוכלוסייה היהודית בגיל צעיר. גם לתכנים ולתוכניות בערוצי התקשורת המסורתיים והחדשים יש משנה חשיבות. מן הראוי שהללו יפנו לעולם התוכן של צעירות וצעירים ערבים וישלבו תכנים בשפה העברית. כיום, רוב המשפחות הערביות מעדיפות לצפות בערוצי טלוויזיה בשפה הערבית,⁶⁹ ואילו צעירות וצעירים רבים צורכים בדרך כלל תוכן ברשתות החברתיות בשפה הערבית, משום שאין תכנים בעברית שפונים אליהם.

החסם השפתי בקרב האוכלוסייה הערבית אינו מתבטא רק ברמת נמוכה של שליטה בשפה העברית. כיום גם השליטה באנגלית, לפחות ברמה בסיסית, היא דרישת סף במשרות רבות, בייחוד בדרגות בכירות ובענפי כלכלה שמכוונים לייצוא – שבהם פוטנציאל ההשתכרות בדרך כלל גדול יותר. לפי סקר "מיומנויות בוגרים בישראל 2014/15", כמעט מחצית (49%) מהמשתתפים הערבים ציינו שאין הם דוברים כלל את השפה האנגלית או שהם שולטים בה ברמה נמוכה.⁷⁰ זאת לעומת 22% מהמשתתפים היהודים. גם מסקר ארוך טווח של הלמ"ס עולה תמונה דומה: 57% מהערבים, לעומת 32% מהיהודים, ציינו שהם אינם מסוגלים לנהל שיחה ברמה יומיומית באנגלית. כאמור, לאידיעת השפה האנגלית יש השלכות על כושר ההשתכרות בשוק העבודה. נמצא, למשל, שהשכר השעתי הממוצע בקרב ערבים שאינם יודעים לדבר אנגלית כלל הוא 33 ש"ח, לעומת 52 ש"ח בקרב ערבים ששולטים בשפה ברמה גבוהה מאוד.⁷¹

בשנים האחרונות גברה ההכרה של הממשלה בצורך לסייע לנשים וגברים בגיל העבודה להתגבר על המחסום השפתי על ידי מכינות וקורסים ללימוד עברית. לדוגמה: במרכזי ריאן שמים דגש מיוחד על לימוד השפה העברית כהכנה לעולם התעסוקה; שיעור ניכר מהנשים הערביות בהכשרות המקצועיות הממשלתיות משתתפות במכינות ללימוד עברית; וגם שירות התעסוקה מציע לדורשי עבודה מהחברה הערבית השתלמות בעברית תעסוקתית. בשנת 2019 השתתפו 1,475

69 סמוחה, לא שוברים את הכלים (לעיל, הערה 11), לוח 2.17.

70 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה "הודעה לתקשורת: רמת השליטה בשפה האנגלית בישראל, נתונים מחקר סקר מיומנויות בוגרים בישראל, 2014-2015", 22.10.2017.

71 שם, חרשים 10.

איש בקורסים לעברית במרכזי ריאן ובמכינות של האגף להכשרות מקצועיות. בימים אלו משרד העבודה מפתח חומרים לקורסים ללימוד עברית, לטובת סטנדרטיזציה של רמות לימוד שונות ושיפור איכות חומרי ההוראה. המשרד עובד גם על בניית קורס מקוון ללימוד עברית.⁷²

אפליה בשוק העבודה

מחקרים שבוחנים את נתוני התעסוקה של האוכלוסייה הערבית והאוכלוסייה היהודית מייחסים בדרך כלל את הפערים ביניהן לאפליה.⁷³ כלומר, מלבד אי-השוויון הכלכלי-חברתי העמוק בין אוכלוסיות אלו, שמשפיע בעקיפין גם על תחום התעסוקה, יש גם אפליה ישירה של ערבים בתחום זה. אפליה זו מתבטאת בכל שלבי התעסוקה – בהליך ההתמודדות על המשרה, בתרבות הארגונית במקום העבודה ובקידום.

לפי הדוח השנתי של נציבות שוויון הזדמנויות בתעסוקה לשנת 2018, 7.5% מכלל הפניות לנציבות היו בגין אפליה על רקע לאום. בשנת 2017 עמד השיעור על 9.7% מכלל הפניות. בשנים האחרונות הייתה אפליה על רקע לאום אחת מארבע הסיבות המרכזיות לפנייה לנציבות. הסיבות האחרות היו אפליה על רקע היריון, גיל ומגדר. מכאן, שנשים ערביות הן בסיכון מוגבר לאפליה בשוק העבודה: הן בשל היותן נשים הן בשל מוצאן.

ואולם האפליה בשוק העבודה אינה מוגבלת, כאמור, רק לנשים הערביות. כלל הציבור הערבי עלול לסבול מתופעה זו. לפי סקר של נציבות שוויון הזדמנויות בתעסוקה, 39% מהעובדים והעובדות הערבים דיווחו על אפליה בקבלה

72 מידע שהתקבל מגל יעקובי, מנהלת תחום בכיר – תעסוקת חברה ערבית, דרוזית וצ'רקסית, זרוע העבודה, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, דוא"ל, 31.12.2020.

Nitsa (Kaliner) Kasir and Eran Yashiv, *The Economic Outcomes of an Ethnic Minority: The Role of Barriers*, Discussion Paper Series No. 13120, IZA, Institute of Labor Economics, April 2020

לעבודה.⁷⁴ בסקרים של משרד התמ"ת (משרד הכלכלה לשעבר) עמד שיעורם על כ-29%.⁷⁵ הממצאים בדבר אפליית האוכלוסייה הערבית בשוק העבודה אינם מתמצים בעדויות מן הצד שנגדו מכוונת האפליה. בסקר שערכה לשכת הפרסום הממשלתית, 22% מהמעסיקים העידו כי הם מפלים עובדים ועובדות ערבים בהליך הקבלה לעבודה.⁷⁶ יש לשער ששיעור זה גבוה יותר, שכן מעסיקים רבים מעדיפים שלא לתת ביטוי ישיר ופומבי לדפוסי המיון הפסולים שהם משתמשים בהם. במחקר שניסה להתגבר על הטיה זו נשלחו למשרדי עורכי דין קורות חיים פיקטיביות של מועמדים, ונמצא כי לעורך דין יהודי יש סיכוי של פי 4 להיות מוזמן לראיון עבודה בהשוואה לעורך דין ערבי בעל קורות חיים זהים.⁷⁷

העובדות והעובדים הערבים לא מופלים רק בתהליך הקבלה לעבודה, אלא גם במקום העבודה עצמו – בשכר, בקידום, בתנאי העבודה, בפיטורים וביחס הכללי. מסקר של משרד התמ"ת עלה כי מתוך הקבוצות שנבדקו, ערבים הם הקבוצה הגדולה ביותר שחשה אפליה מצד המעסיקים (21%).⁷⁸ גם מסקר של המרכז לכלכלה מדינית עלה כי שיעור הנשאלים (ערבים ויהודים) שהצביעו על אפליה כלפי ערבים במקום עבודתם בחמש השנים האחרונות גבוה מאוד (35%; שני רק לאפליה על רקע גיל). מכלל הערבים שהשתתפו בסקר, 51% השיבו שחשו אפליה על רקע מוצאם.⁷⁹ מחקר שבחן את פערי השכר בין האוכלוסייה הערבית

74 חנה קופפר, "סקר תחושות וחוויות אפליה של מועסקים מהחברה הערבית", נציבות שוויון הזדמנויות בתעסוקה, 2015.

75 שוקי הנדלס, "תחושת האפליה של עובדים ושל מחפשי עבודה, וגיוון תעסוקתי במקומות עבודה", משרד התמ"ת, 2013.

76 "סקר מקדים: קמפיין ממשלתי לעידוד העסקת אקדמאים ערבים", לשכת הפרסום הממשלתית 2012.

77 Barak Ariel, Ilanit Tobby-Alimi, Irit Cohen, Mazal Ben Ezra, Yafa Cohen, and Gabriela Sosinski, "Ethnic and Racial Employment Discrimination in Low-Wage and High-Wage Markets: Randomized Controlled Trials Using Correspondence Tests in Israel," *The Law and Ethics of Human Rights* 9 (1) (2015): 113-139.

78 הנדלס, "תחושת האפליה של עובדים ושל מחפשי עבודה" (לעיל הערה 75).

79 רובי נתנזון, איתמר גזלה ורון לייזר, אי-שוויון במקומות עבודה בישראל, תל אביב: מאקרו, המרכז לכלכלה מדינית, 2016.

לאוכלוסייה היהודית מעיד על מגמת גידול: מ־5%–10% בתחילת שנות ה־90 של המאה העשרים עד 20%–30% בשנת 2003.⁸⁰ מחקרים נוספים הצביעו על אפליה בשכר, שמידתה השתנתה בהתאם להתפתחויות כלכליות־פוליטיות כגון האינתיפאדה הראשונה והשנייה, גל העלייה מברית המועצות וכניסתם של עובדים זרים לארץ.⁸¹ ישיב וקסיר (קלינר) מצאו כי משנות ה־70 ועד 2008 הצטמצמו באופן כללי החסמים לרכישת הון אנושי וחסמים שקשורים ישירות להשתלבות האוכלוסייה הערבית בשוק העבודה.⁸² עם זאת, הם מצאו שבקרב גברים ערבים גדל סך החסמים (חסמים לרכישת הון אנושי ואפליה ישירה בשוק התעסוקה) למקצועות הדורשים רמת מיומנות גבוהה, ואילו במקצועות הדורשים רמת מיומנות נמוכה התמעטו החסמים – כלומר, הופעל עליהם לחץ להשתלב במקצועות שאינם בהכרח תואמים את כישוריהם. עוד מצאו החוקרים שבקרב נשים ערביות פחת סך החסמים לכלל המקצועות באופן דרסטי, אך הם עדיין רבים מאוד בהשוואה לגברים ערבים, גברים יהודים ונשים יהודיות.⁸³

סוגיית האפליה ואי־ההתחשבות התרבותית בלטו מאוד בדיוני קבוצות המיקוד של הנשים הערביות. רבות העידו כי העבודה בסביבה יהודית מציבה לפנייהן אתגרים ייחודיים. למשל, האיסור להביע דעות פוליטיות, שגם אם אינו איסור רשמי – מתקיים הלכה למעשה; או המודעות המוגבלת של המעסיקים לרגישויות שיכולות לעלות בדינמיקה הפנים־ארגונית. אחת הנשים סיפרה, למשל, על תכנון יום כיף וגיבוש לעובדי החברה שהיא עובדת בה: "תכננו ביקור בשוק מחנה יהודה בירושלים, ולשנייה המנהלת שכחה שבתוך הצוות שלה יש 6

Muhammad Asali, *Why Do Arabs Earn Less than Jews in Israel?* 80
Jerusalem: Maurice Falk Institute for Economic Research in Israel,
2006

Yitchak Haberfeld and Yinon Cohen, "Gender, Ethnic, and National 81
Earnings Gaps in Israel: The Role of Rising Inequality," *Social
Science Research* 36 (2) (June 2007): 654–672; Sami Miaari, Asaf Zussman,
and Noam Zussman, "Ethnic Conflict and Job Separation," *Journal of
Population Economics* 25 (2012): 419–437

ערן ישיב וניצה (קלינר) קסיר, "כלכלת החברה הערבית בישראל" (לעיל הערה 82).
(26).

נשים ערביות עם כיסוי ראש, אז אני התנגדתי, והיא לא אהבה את זה [...] אמרתי [לה], 'יום גיבוש זה יום שנעשה בו כף, ואם מישהו יעבור ויסתכל עליי במבט שונה או יגיד לי מילה שתגרום לי להרגיש רע אז זה יפסיק להיות יום גיבוש'. אז בסוף נסענו ליפו, כי היא עיר מעורבת". בחלק ממקומות העבודה שבהם היהודים הם הרוב יש דרישה, לעיתים לא מפורשת, למחיקת הזהות הערבית. כמה נשים העידו, למשל, שהעובדים והעובדות הערבים התבקשו להימנע מלשוחח בערבית. במקרים אחרים נדרשו נשים ערביות לשנות את השיטה שבה הן עוטות את החיג'אב, כדי שייראה דומה יותר לכיסוי הראש של נשים יהודיות דתיות. זאת ועוד: בסביבה כזו אין פתיחות לדיון על אירועים ביטחוניים שעלו לסדר היום הציבורי. הנשים סיפרו כי "לא מדברים על זה. לא מעלים את הנושא".

הנשים הערביות אינן סובלות רק מחוסר רגישות תרבותית. בהיותן קבוצת אוכלוסייה מוחלשת, מעסיקיהן מרבים לנצל את חולשתן ומונעים מהן זכויות המגיעות להן על פי כל דין. מן הראיונות עלה שתופעה זו נפוצה בעיקר במקומות עבודה ביישובים ערביים. אחת הנשים בקבוצת המיקוד סיפרה למשל: "אני נתקלת בהמון נשים שמתלוננות על פגיעה בשכר, במיוחד כשמדובר בהעסקה על ידי קבלן, שהוא לוקח ממנה סכום כסף ובסופו של יום מוציא לה תלוש שלא משקף את מה שהיא מקבלת בפועל, אין בו התייחסות לזכויות הסוציאליות של העובדת או כל דבר אחר, רק דמי ביטוח לאומי ודמי בריאות. זהו. היתר לוקחים אותנו או מנצלים אותנו". אחרת סיפרה כי "הקבלן מוציא נשים הרות מהעבודה לפני יציאתן לחופשת לידה, או כל 9 חודשים משנים את המעסיק, וכך כל פעם אומרים שהקבלן התחלף ומעבירים אותם על שם חברה אחרת וכך הן מאבדות את הזכויות שלהן".

בעיות ייחודיות לפי אזורים גאוגרפיים

לצד הבעיות המשותפות לנשים ערביות בכלל חלקי הארץ, יש סוגיות ייחודיות שמעסיקות נשים באזורים מסוימים. באזור ירושלים נשים רבות חוששות לצאת לשוק העבודה בשל הפחד לעזוב את הילדים ללא השגחה, בייחוד במחנות הפליטים. כמו כן, בשל מעמד התושבות של נשים אלו גם לנשים שמעוניינות לעבוד קשה למצוא עבודה אצל יהודים. חסם נוסף הוא חוסר שליטה מוחלט

בעברית. אחת המרואיינות הודתה שהיא לא יודעת "אפילו אות אחת" בעברית. גם מי שמצליחה למצוא עבודה תעבוד על פי רוב בעבודות ניקיון או בעבודות פיזיות שוחקות אחרות – לעיתים ללא הלימה לרמת ההשכלה. גם מצבה הרעוע של התחבורה הציבורית מקשה על הנשים באזור ירושלים להתמיד בעבודה, שכן הן נדרשות לנסוע שעות רבות בכל יום. המצב הביטחוני אף הוא נעשה לעיתים אבן נגף בניסיונות של נשים (וגברים) לצאת לעבוד.

באזור המשולש, למרות הקרבה למטרופולין דן, אין הזדמנויות עבודה שמתאימות לכישורי הנשים: אחת הסיבות היא ששיעור גדול מהנשים למדו הוראה וחינוך והביקוש גדול מן ההיצע. וכך, מספר לא מבוטל של נשים שרכשו השכלה אקדמית אינן מצליחות לתרגם את ההשקעה שלהן לעבודה. זאת ועוד: אזור זה מתאפיין באוכלוסייה דתית והיציאה לשוק העבודה מתנגשת לעיתים עם ציוויי הדת: "בן הזוג שלי לא מוכן שאצא ברכב עם גבר"; "בן הזוג שלי לא רוצה שאני אעבוד מחוץ לבית".

בערים מעורבות משפחות רבות מסתמכות על קצבאות הביטוח הלאומי, או על קצבאות אחרות, מאחר שלרוב לא משתלם להן לוותר על הקצבה לטובת עבודה בשכר מינימום. עם זאת, נתקלנו גם בגישה אחרת, גם אם מדובר בדוגמאות חריגות שאינן מעידות על הכלל: "יש לי נכות לצמיתות של 78%, אני יכולה לשבת בבית ולקבל קצבה מביטוח לאומי ולא לעבוד. יש לי אפשרות כזו. בגלל שאני עובדת, אין לי אובדן כושר עבודה, כי אני רוצה, אני רוצה להיות חלק פעיל בחברה". ממצא מעניין נוסף שעלה בערים המעורבות הוא הניגוד בין שליטתן הגבוהה של הנשים בדיבור בשפה העברית לחולשתן בקריאה ובכתיבה. בקרב הנשים מאזור הגליל המצב הפוך: רמת הדיבור בעברית הייתה נמוכה יחסית, ואילו יכולות הקריאה והכתיבה שלהן היו גבוהות.

באזור הגליל, ששיעורי החילון בו גבוהים בהשוואה לאזורים האחרים, פחות נשים עוטות חוץ'אב ויש פחות סממנים דתיים חיצוניים. עם זאת, יש קושי למצוא עבודה באזור המגורים בשל הריחוק ממרכזי תעסוקה. לכן מקצת הנשים נאלצות לבלות כ־30 עד 35 שעות בנסיעות מדי שבוע. הקושי למצוא עבודה מעמיד את הנשים בעמדת נחיתות ומקשה עליהן להתמקח על משכורתן ולעמוד על זכויותיהן. היו נשים שהעידו כי הן מקבלות שכר של 8 או 10 ש"ח

לשעה, בלי תנאים סוציאליים. כאשר ציפיות השכר של הנשים הללו נמוכות כל כך אין פלא שהן חולמות להשתכר סכומים נמוכים בהרבה משכר המינימום.

באזור הדרום, לצד כל הבעיות המשותפות לכלל האזורים, כפי שציינה אחת הנשים מקבוצת המיקוד, יש מחסור חמור במיוחד במסגרות לילדים: "הם לא מקבלים כלום. אין מסגרות חינוכיות, אין מתנ"סים, אין קייטנות. אין אפילו ספריות לילדים. אין גנים, אין משפחתונים, אין כלום. שומם [מעדום]". לנשים קשה לצאת לעבודה בידיעה שילדיהן נשארים בלא מסגרת שתפקח עליהם בהיעדרן. גם שיעור הנשירה של הילדים שבכל זאת משתלבים במסגרות גבוה בהשוואה לשיעור הנשירה של ילדים יהודים, אך גם של ערבים באזורים אחרים בארץ. נוסף על האמור לעיל, רבות מן הנשים הבדואיות המתגוררות באזור זה לא רכשו כישורים בסיסיים: מקצתן אינן יודעות קרוא וכתוב, אחרות יודעות ברמה בסיסית מאוד. מצב דברים זה מקשה עליהן בקבלה למשרות רבות ולרוב מוצעות להן עבודות כפיים – בעיקר בחקלאות. למותר לציין שגם הנשים באזור זה נתונות לחסדי מעסיקים שאינם מקפידים על זכויותיהן.

פרק 5

תשואה להשכלה ומיומנויות

בגלל האפליה והחסמים המגוונים שערים מתמודדת האוכלוסייה הערבית, ובייחוד הנשים הערביות, עובדים ועובדות מהחברה הערבית אינם מנצלים את השכלתם ומיומנותיהם באופן מיטבי בשוק העבודה. אחת התופעות המוכרות בקרב עובדות ועובדים ערבים היא היעדר הלימה בין תחום הלימוד האקדמי ובין תחום העיסוק בשוק העבודה. מחקר של בנק ישראל אומנם מצא שהשיעור של בעלי השכלה אוניברסיטאית שעוסקים במשלח יד שאינו תואם את המקצוע שלמדו גבוה יותר בקרב יהודים, אך השיעור של בוגרי המכללות הציבוריות שעוסקים במשלח יד שאינו תואם את המקצוע שלמדו גבוה יותר בקרב ערבים ומגיע ליותר ממחצית הבוגרים הערבים.⁸⁴ מחקר שבחן השכלה עודפת בקרב שכירים בישראל מצא גם הוא שליהודים סיכוי גדול יותר לעבוד במשרה שרמת ההשכלה הנדרשת בה נמוכה מרמת השכלתם, אך שקשר זה מתבטא בעיקר בתחומי לימוד שצפויים להניב שכר נמוך, כגון מדעי הרוח והחברה. בתחומי לימוד שצפויים להניב שכר גבוה יותר, כגון מדעי המחשב, מתמטיקה, הנדסה ואדריכלות, הקשר מתהפך והסיכוי של ערבי או ערבייה לעבוד במשרה שהיא מתחת לרמת השכלתם גבוה מזה של יהודים. כלומר, דווקא בתחומי לימוד שאמורים להקנות לבוגריהם כניסה קלה יותר לשוק העבודה ושכר גבוה מן הממוצע (עקב ביקוש גבוה לעובדים), לעובדים מהחברה הערבית קשה יותר להשתלב וההסתברות שיעבדו במקצוע שאינו הולם את רמת השכלתם גבוהה מזו של יהודים.⁸⁵ תמונה דומה עולה מדוח מדד הגיוון של נציבות שוויון הזדמנויות בתעסוקה. הדוח הראה ששיעורי הייצוג והשכר שוויוניים יותר בענפי

84 נועם זוסמן, עידן ליפינר ודרור רוזנפלד, "השכלה עודפת ואי־התאמה בין משלח היד למקצוע הלימוד בקרב בוגרי אוניברסיטאות והמכללות", בנק ישראל, 2019.

85 Dmitri Romanov, Aviad Tur-Sinai, and Galit Eizman, "Overeducation, Job Mobility and Earnings Mobility among Holders of First Degrees," *Applied Economics* 49 (26) (2017): 2563-2578

כלכלה רבים יותר בקרב ערבים לא־אקדמאים בהשוואה לערבים אקדמאיים.⁸⁶ כלומר, דווקא ערבים אקדמאים הם בייצוג חסר ברוב ענפי הכלכלה, ושכרם בדרך כלל נמוך מהממוצע בענף.

הממצאים שהובאו לעיל עולים בקנה אחד עם מחקרים נוספים שמראים שהתשואה להשכלה של עובדים ערבים בתחום השכר נמוכה בהשוואה ליהודים, בעיקר במקצועות במגזר העסקי. מחקר של מרכז טאוב מצא שברוב תחומי הלימוד שכן של נשים ערביות בנות 25-35 נמוך במובהק משכרן של היהודיות, גם אחרי פיקוח על ניסיון תעסוקתי, ציוני בגרות וציוני פסיכומטרי. פערי השכר במתמטיקה, בסטטיסטיקה ובמדעי המחשב עמדו על 59% לטובת יהודיות, בהנדסה על 41% לטובת יהודיות, במשפטים על 38% לטובת יהודיות ובכלכלה על 20% לטובת יהודיות. תחום הלימוד היחיד שזיכה נשים ערביות בשכר גבוה יותר משל יהודיות היה רפואה, ב־19%. במקצועות עזר רפואיים, פסיכולוגיה ועבודה סוציאלית לא נמצא פער מובהק.⁸⁷ גם בקרב גברים ערבים נמצאו פערים גדולים – בתחומי לימוד כגון מתמטיקה, סטטיסטיקה ומחשבים 32%, בהנדסה 30%, במשפטים 29% ובכלכלה 19%. בתחומי לימוד אחדים היה הפער לטובת הגברים הערבים: במקצועות עזר רפואיים (22%) ובחינוך (22%).

מחקר של משרד האוצר אשר בחן את הקשר בין שכר לתחום הלימוד במערכת ההשכלה הגבוהה מצא גם הוא שהתשואה בשכר על תואר ראשון (בהשוואה לתואר בתחום החינוך) שונה מאוד אצל ערבים ואצל יהודים. כך למשל, התשואה של יהודים על תואר במדעי המחשב עמדה על 166%, לעומת 122% בלבד בקרב ערבים. בהנדסה, כלכלה, חשבונאות, משפטים ומתמטיקה עמדה התשואה ליהודים על 125%-152%, ואילו בקרב ערבים הייתה התשואה "ניטרלית" או אפילו שלילית. בתחומי לימוד כגון אדריכלות, מדעי הרוח, מדעי החברה וחקלאות הייתה התשואה של ערבים שלילית אף יותר מזו של יהודים. כלומר, הבחירה בלימודי חינוך הרבה יותר אטרקטיבית בעבור האוכלוסייה הערבית בהשוואה לאוכלוסייה היהודית. יתרה מכך, מתוצאות הניתוח עלה כי בתחומים

86 אלכסנדרה קלב, גל דויטש, יפית אלפנדרי, אילה גינת וחגית שרית, "מדד הגיוון: ייצוג ושכר בשוק העבודה הפרטי ובאקדמיה", נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה, 2017.

87 הדס פוקס, השכלה ותעסוקה בקרב צעירים ערבים, ירושלים: מרכז טאוב, 2017.

המשולבים במגזר הציבורי (רפואה, מקצועות הטיפול, חינוך) התשואה להשכלה לערבים שוויונית הרבה יותר מאשר במקצועות המגזר העסקי. נתונים אלו יכולים להסביר במידה מסוימת מדוע האוכלוסייה הערבית נוטה להתרכז במקצועות כגון הוראה ומקצועות הבריאות, ולא במקצועות כגון הנדסה, כלכלה ומדעים. עוד נמצא שהתשואה בשכר על תואר ראשון (בהשוואה ל-12 שנות לימוד) גבוהה מאוד בקרב נשים ערביות ועומדת על 170%, לעומת 129% ו-150% בקרב גברים ערבים ונשים יהודיות, בהתאמה. עם זאת, במחקר לא פירטו את הפערים בין גברים ערבים לנשים ערביות בתשואה על תחום הלימוד, ולכן אי־אפשר להסיק ממחקר זה אם ההשפעה בתוך האוכלוסייה הערבית היא תלוית מגדר.⁸⁸ מחקר של בנק ישראל, שחילק את התשואה לפי סוג המוסד האקדמי (אוניברסיטאות, מכללות ציבוריות ומכללות פרטיות), הצביע על תוצאות דומות. במחקר נמצא שלמעט בוגרי אוניברסיטאות העילית,⁸⁹ ערבים שלמדו בכל שאר סוגי המוסדות מקופחים בתשואה לשכר בהשוואה ליהודים. התשואה בשכר של ערבים בוגרי מכללות פרטיות הייתה נמוכה במיוחד.⁹⁰

מחקר נוסף של מרכז טאוב, אשר התמקד בתשואה בשכר למיומנויות (שנבחנו על פי סקר מיומנויות בוגרים – PIAAC), מצא גם הוא שהתשואה של נשים ערביות וגברים ערבים נמוכה מזו של האוכלוסייה היהודית.⁹¹ כלומר עובדים ערבים אינם מתוגמלים בשכר לא רק על רמת השכלה פורמלית, אלא גם על מיומנויות שקשורות לשוק העבודה.

מחקרים אלו מדגישים את האפליה והחסמים שעמם מתמודדת האוכלוסייה הערבית הן טרם כניסתה לשוק העבודה הן לאחר ההשתלבות בו. לאוכלוסייה הערבית קשה יותר לצבור הון אנושי במערכת החינוך ובמוסדות להשכלה

88 זאב קריל, אסף גבע וצליל אלוני, "לא כל התארים נולדו שווים: בחינת הפרמיה בשכר מרכישת השכלה גבוהה, כפונקציה של תחום הלימוד", משרד האוצר, 2016.

89 אוניברסיטת תל אביב, האוניברסיטה העברית בירושלים, הטכניון ומכון ויצמן למדע.

90 לאה אחדות, אלעד גוטמן, נעם זוסמן, עידן ליפניר וענבל מעין, "התשואה במונחי שכר להשכלה הנרכשת באוניברסיטאות ובמכללות", בנק ישראל, 2018.

91 גלעד ברנד, התשואה למיומנויות בשוק העבודה בישראל, ירושלים: מרכז טאוב, 2020.

על־תיכונית ולהשכלה גבוהה, ועל כן רבים נמצאים בעמדת נחיתות בבואם להשתלב בשוק התעסוקה. אך גם כשנתוניהם האישיים זהים לנתוני מקביליהם היהודים, הן בהשכלה הפורמלית הן ברמת מיומנויות התעסוקה, התשואה בשכר בקרבם נמוכה יותר, בעיקר במשרות במגזר העסקי. פירוש הדבר ששיעור ניכר מהערביות ומהערבים חווים אפליה, גם אם סמויה, מצד מעסיקים, ואין הם מצליחים למצות את פוטנציאל הידע והכישורים שלהם בשוק עבודה. כל הצדדים יוצאים נפסדים ממצב זה: המועסקים הערבים, המעסיקים והמדינה. כדי לקדם את שוויון ההזדמנויות של האוכלוסייה הערבית בשוק העבודה יש להשקיע אפוא בטיפוח ההון האנושי טרם הכניסה לשוק העבודה, אך גם לנקוט צעדים שיצמצמו את החסמים המונעים מעובדות ועובדים ערבים להתברג במשרות איכותיות על בסיס שוויוני.

פרק 6

צעדי מדיניות

שלל החסמים המונעים את השתלבות האוכלוסייה הערבית בשוק העבודה לא נעלמו מעיני מוסדות המדינה, גם אם הם לא תמיד פעלו בנידון. סוגיית הפיתוח הכלכלי של האוכלוסייה הערבית ושילובה בתעסוקה עומדת על סדר יומן של ממשלות ישראל כבר מראשית שנות התשעים של המאה העשרים. בתחילת העשור השני של שנות האלפיים הובילה ההכרה בצורך לשלב את החברה הערבית בכלכלה ובחברה בישראל להשקעה של משאבים רבים בגיבושן של תוכניות ארוכות טווח, וממשלת ישראל השקיעה משאבים בחינוך, בתשתיות, בתחבורה, וגם בשילוב ישיר בשוק התעסוקה. יש לציין שאף שרכיבים אחדים בשלל התוכניות הממשלתיות יועדו לקידום תעסוקתן של נשים ערביות, טרם גובשה תוכנית אסטרטגית למטרה ספציפית זו.

במרץ 2010 החליטה הממשלה על תוכנית חומש לפיתוח כלכלי של יישובים במגזר המיעוטים והקצתה לה כ־778 מיליון ש"ח. בהחלטה 1539 נקבע שהתוכנית תתמקד בפיתוח 12 יישובים גדולים בחברה הערבית ויעדה לשפר את התשתיות הכלכליות והפיזיות, להקים מערך תומך תעסוקה, לעודד יזמות והשקעות, להשקיע בפיתוח נדל"ן ולחזק את ביטחון הפנים. בהמשך אותה שנה, ביולי 2010, החליטה הממשלה, על יסוד המלצות הוועדה לבחינת מדיניות התעסוקה בישראל (ועדת אקשטיין), על יעד תעסוקה של 41% בקרב נשים ערביות בנות 25-64 ו־78% בקרב גברים ערבים בני 25-64 עד שנת 2020 (החלטת ממשלה 1994). באוגוסט 2020 פורסמו המלצות ועדת תעסוקה 2030. כעת המליצה הוועדה על יעד תעסוקה של 53% בקרב נשים ערביות בנות 25-66 ו־83% בקרב גברים ערבים בני 25-66, עד שנת 2030.⁹²

בשנת 2011 החליטה הממשלה על שורה של תוכניות רב־שנתיות לפיתוח חברתי-כלכלי ביישובים הערביים: תוכנית לאוכלוסייה הבדואית בצפון (החלטה 3211, שתקציבה עמד על כ־350 מיליון ש"ח לשנים 2011-2015); תוכנית

92 "הוועדה לקידום תחום התעסוקה לקראת שנת 2030: דו"ח מסכם", אוגוסט 2020.

לאוכלוסייה הדרוזית והצ'רקסית (החלטה 2861, שתקציבה עמד על 680 מיליון ש"ח לשנים 2011-2014); ותוכנית לאוכלוסייה הבדואית בנגב (החלטה 3708, שתקציבה עמד על 1.26 מיליארד ש"ח לשנים 2012-2016). כמו כן, בעקבות המלצות הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (דוח ועדת טרכטנברג) החליטה הממשלה על נקיטת צעדים משלימים ועל הקצאת תקציב נוסף להסרת חסמים שמקשים על האוכלוסייה הערבית להשתלב בתעסוקה (החלטה 4193, שתקציבה עמד על 730 מיליון ש"ח לשנים 2012-2016).

בתוכניות אלו הוגדרו, בין היתר, פעולות לשילוב האוכלוסייה הערבית בשוק התעסוקה על ידי פיתוח תשתית תעסוקתית ותשתיות תומכות תעסוקה והשכלה: מרכזי הכוון תעסוקתיים ביישובים ערביים (מרכזי ריאן, שיידונו בהרחבה בהמשך הדברים); הרחבת תוכניות תעסוקתיות למטופלי שירותי הרווחה; קידום ההשכלה והחינוך הבלתי פורמלי; הרחבת האפשרויות להכשרה מקצועית, להסבה מקצועית ולהשלמת השכלה; עידוד יזמות עסקית; מתן תמריצים למעסיקים; פיתוח אזורי מסחר, תעשייה ותיירות; שיפור תשתיות תומכות תעסוקה, כגון תחבורה ציבורית ומערך מעונות יום לגיל הרך; ועוד. עם זאת, אף שתוכניות אלו הכירו, כאמור, בצורך המוגבר להשקיע בתעסוקת נשים, גם בהן יוחדו רק רכיבים מעטים למטרה זו.

דוחות שונים אשר העריכו תוכניות אלו מצאו תת-ניצול של תקציבים וחסמים שונים שעיכבו את ביצוען. כך למשל, בדוח מבקר המדינה על תוכנית 12 היישובים (החלטה 1539) ועל תוכנית החומש לשילוב האוכלוסייה הערבית בתעסוקה בשנים 2012-2016 (החלטה 4193) צוין כי בפועל נוצלו רק 64% ו-28%⁹³ מן התקציב, בהתאמה.⁹⁴ בין היתר נמצא עיכוב גדול בהרחבת תוכנית אשת חיל, שנועדה להעניק כלים לנשים ערביות שמתקשות להשתלב בשוק התעסוקה. בדוחות נוספים על מדיניות הממשלה לקידום תעסוקה בחברה הערבית ועל

93 נתון זה מחייסס לחלק היחסי של 3 מתוך 5 שנות התוכנית, שבהן בוצעה הביקורת.

94 "פעולות המדינה לשילובה של האוכלוסייה הערבית בתעסוקה" (דוח שנתי 1966), משרד מבקר המדינה, 2016.

יישום תוכניות ממשלתיות לשיפור מצבם של היישובים הערביים נחשפו חסמים שמקשים על ניצול תקציבים וליקויים במנגנוני הביצוע והמעקב.⁹⁵

בשלהי 2015 קיבלה הממשלה החלטה על תוכנית חומש נוספת (החלטת ממשלה 922) לצמצום הפערים בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית. עיקריה – הגדלת התקציב הממשלתי לחברה הערבית, עידוד תעסוקה ומיצוי הפוטנציאל הכלכלי של אוכלוסייה זו. ההחלטה הקיפה תחומים רבים – תחבורה, תעשייה ומסחר, תעסוקה, ביטחון פנים ודיור – ותקציבה הכולל עמד על כ-10.7 מיליארד ש"ח לשנים 2016-2020. נוסף על תקציב זה נקבע תקציב נפרד של 4.3 מיליארד ש"ח לצורך העמקת הדיפרנציאציה בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים. תוכנית זו משקפת במידת מה שינוי בגישה הממשלתית לטיפול במצוקותיה של החברה הערבית, הן בשל היקפה חסר התקדים של תוכנית זו הן בשל השינויים במנגנוני ההקצאה הממשלתיים הנוגזרים ממנה. לוח 6 מרכז את הרכיבים הקשורים לקידום התעסוקה ומפרט את תקציבם.

לוח 6

תקציב הסעיפים המיועדים לקידום תעסוקה בהחלטה 922

תקציב 2016-2020 (מיליוני ש"ח)	החלטה	סעיף
		תעסוקה
250	הפעלת 21 מרכזים ובחינת הקמה של שני מרכזים נוספים	מרכזי הכוון תעסוקתי (ריאן)

95 לדוגמה ראו ניצה (קלינר) קסיר ואסף צחור-שי, פיתוח כלכלי בחברה הערבית, דרוזית והצירקסית, גבעת חביבה: גבעת חביבה, 2016. וגם: פרסומים שנתיים של מרכז מוסאוא, המנתחים את חלקה של האוכלוסייה הערבית בתקציב המדינה.

תקציב 2020-2016 (מיליוני ש"ח)	החלטה	סעיף
231	שריון 25% מההקצאה בשנים 2020-2016 ליישובי האוכלוסייה הערבית	בניית מעונות יום
תעשייה ומסחר		
290 (לצד אפשרות להשקעה של 30 מיליון ש"ח נוספים לפיתוח אזורי תעשייה)	הקצאת 42.5% מתקציב מינהל אזורי תעשייה לטבסוד הפיתוח של אזורי תעשייה מניבי הכנסות ליישובי האוכלוסייה הערבית ⁹⁶	פיתוח אזורי תעשייה
163	הקצאת 50% ממסלול זה לאוכלוסייה הערבית	מסלול תעסוקה לאוכלוסיות ששיעור השתתפותן בתעסוקה נמוך (הוראת מנכ"ל 4.17) ⁹⁷
90	הקצאה של לפחות 20% מתקציב הבסיס של הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים של מעו"ף ⁹⁸	סיוע לעסקים קטנים ובינוניים
1,054		סה"כ

מקור: החלטה ממשלה 922.

96 בהחלטה צוין שבשנת 2016 לא תעמוד ההקצאה התקציבית לסעיף זה על פחות מ-32.5%, ובשנת 2017 על פחות מ-37.5%.

97 "הכנית סיוע לקליטת עובדים נוספים בעסקים בישראל" החלה לפעול בשנת 2009 ומטרתה הייתה לעודד העסקה של עובדים באזורי עדיפות לאומית ועובדים מאוכלוסיות ששיעור השתתפותן בתעסוקה נמוך.

98 משנת 2018. בשנים 2016-2017 עמדה ההקצאה על 17.5% לפחות.

החלטה 922 הייתה צעד חשוב לצמצום הפערים בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית, אבל המבחן האמיתי היה שיעור ניצולם של התקציבים והיקף יישומה של התוכנית בפועל. לפי נתוני ועדת ההיגוי של התוכנית נוצלו רק 38% מהתקציב היחסי של התוכנית לשנים 2016-2018 (1,896 מיליון ש"ח מתוך 4,931 מיליון ש"ח).⁹⁹ עם זאת, בתחום התעסוקה והכלכלה היה שיעור הניצול גבוה יותר ועמד בשנים אלו על 68% (312 מיליון ש"ח מתוך 461 מיליון ש"ח). שני סעיפים עיקריים מעכבים את ניצול התקציב בתחום זה – פיתוח אזורי התעשייה (אין מידע על שיעורי הניצול בתחום זה, אך מדיווח של משרד הכלכלה עולה שהוא נתקל בקשיים רבים) והקמת מעונות יום (27%). לשניהם יכולה להיות השפעה לא מבוטלת על העלאת שיעור התעסוקה של נשים, שכן מחסור במסגרות לטיפול בילדים ומחסור באזורי תעסוקה הסמוכים ליישובים הערביים מקשים על יציאתן של נשים ערביות לשוק העבודה.

נוסף על תוכנית החומש לאוכלוסייה הערבית (החלטה 922) הוארכו תוכניות רב־שנתיות ספציפיות למגזרים בתוך החברה הערבית:

- תוכניות רב־שנתיות ליישובים הדרוזיים והצ'רקסיים (החלטת ממשלה 959) לשנים 2016-2019, בהיקף של כ־2 מיליארד ש"ח, מהם 178 מיליון ש"ח לפיתוחם והרחבתם של אזורי תעשייה חדשים וקיימים ולפיתוח תשתיות נלוות, 10.5 מיליון ש"ח לסיוע לעסקים קטנים ובינוניים, 40 מיליון ש"ח להמשך הפעלת המרכזים להכוון תעסוקתי (מרכזי ריאן).
- תוכנית חומש ליישובים הבדואיים בצפון (החלטת ממשלה 1480) לשנים 2016-2020, בהיקף של 817 מיליון ש"ח, מהם 233 מיליון ש"ח מהחלטה 922. במסגרת התוכנית הוקצו 25 מיליון ש"ח להמשך הפעלת המרכזים להכוון תעסוקתי, 35 מיליון ש"ח לפיתוח אזורי תעשייה ומסחר ו־6.5 מיליון ש"ח לקידום עסקים קטנים ובינוניים.
- תוכנית חומש ליישובים הבדואיים בדרום (החלטת ממשלה 2397) לשנים 2017-2021, בהיקף של 3.12 מיליארד ש"ח, מהם 1.37 מיליארד ש"ח מהחלטה 922. במסגרת התוכנית הוקצו 21 מיליון ש"ח לקידום עסקים קטנים ובינוניים, 40

99 המשרד לשוויון חברתי, הרשות לפיתוח כלכלי של המיעוטים. מתוך מצגת על קידום ההליך היישום של החלטת ממשלה 922, ועדת היגוי בין־משרדית, 26.6.2019.

מיליון ש"ח לתמרוץ העסקת עובדים מהאוכלוסייה הבדואית בנגב, 30 מיליון ש"ח לפיתוח אזורי תעסוקה, 25 מיליון ש"ח לפיתוח אזורי מלאכה ומסחר, 80 מיליון ש"ח להמשך הפעלת המרכזים להכוון תעסוקתי, 7 מיליון ש"ח לתוכנית מעגלי תעסוקה לדורשי עבודה, 0.75 מיליון ש"ח לשנה לפרויקט עברית תעסוקתית לדורשי עבודה. על האגף הממונה על תעסוקה במשרד העבודה הוטל לגבש תוכנית להרחבת השליטה בעברית בקרב 2,500 משתתפים; התוכנית תהיה באחריות מרכז ריאן ותיתן קדימות לנשים. על משרד הכלכלה הוטל להקים צוות בין-משרדי שיבחן עידוד יוזמות בעלות פוטנציאל לספק תעסוקה. גם כאן תינתן קדימות להעסקת נשים. עם זאת, כפי שעולה מדוח שכתב משרד ראש הממשלה על ביצוע החלטות ממשלה, מקצתן התעכבו וכמה מן התוכניות לא החלו לפעול גם עד סוף 2018.¹⁰⁰

- תוכנית לפיתוח כלכלי וחברתי של מזרח ירושלים (החלטת ממשלה 3790) לשנים 2018-2023, בהיקף של כ-2 מיליארד ש"ח. במסגרת התוכנית הוקצו 75 מיליון ש"ח להרחבת שירותי רווחה ותעסוקה (בעיקר תוכניות לעידוד תעסוקת נשים), 50 מיליון ש"ח לבניית מעונות יום, 35 מיליון ש"ח להפעלת מרכז להכוון תעסוקתי (היעד היה להגיע לפחות ל-1,500 משתתפים בשנה, מתוכם 70% נשים), 26.5 מיליון ש"ח לתוכנית לעידוד תעסוקת נשים צעירות, 15 מיליון ש"ח להכשרות מקצועיות לפיתוח ההון האנושי, 20 מיליון ש"ח לתמרוץ מעסיקים להעסיק עובדות ממזרח ירושלים (הוראת מנכ"ל 4.17), 12 מיליון ש"ח לקידום עסקים קטנים ובינוניים ו-20 מיליון ש"ח לתוכנית לפיתוח מרכזים מסחריים.

כפי שעולה מסקירת התוכניות הרב-שנתיות למגזרים השונים בחברה הערבית, למעט התוכנית לירושלים המזרחית, אין התייחסות פרטנית ממוקדת לקידום תעסוקת נשים. גם הסעיפים שמציינים את החשיבות של תעסוקת נשים אינם מציינים אילו פעולות יש לנקוט ואינם מגדירים יעדים ברורים. היעדר זה מחדד את הצורך בתוכנית כוללת שתתמקד בקידום תעסוקת נשים.

פעילות ארגוני החברה האזרחית בשיתוף המדינה לשילוב האוכלוסייה הערבית בשוק העבודה

בחלק זה נתאר כמה ארגונים מרכזיים של החברה האזרחית הפועלים לשילוב האוכלוסייה הערבית בשוק העבודה.¹⁰¹ דרך פעולתם של ארגוני החברה האזרחית אינה אחידה: יש שפועלים באופן עצמאי, יש שפועלים במיזמים משותפים עם משרדי ממשלה, יש שפועלים בשיתוף פעולה עם גופים מדינתיים וסמי-מדינתיים (כמו הג'וינט) ויש שמשלבים כמה צורות ארגוניות ומשתנים עם הזמן. כאן נסקור את פעילותם של גופים אשר עוסקים בקידום של העובדים, או העובדים הפוטנציאליים, בשוק העבודה (צד ההיצע). בהמשך הדברים נסקור גופים אשר ממקדים את פעילותם במעסיקים (צד הביקוש).

מרכזי ריאן

מרכזי ריאן להכוון תעסוקתי בחברה הערבית התחילו כפייולט בשנים 2007–2010 ביוזמת הג'וינט ובשיתוף משרד הכלכלה והתעשייה. הוקמו שני מרכזים, בשגב שלום ובחורה. ברבות השנים, בעקבות כמה החלטות ממשלה שמקצתן תוארו לעיל, הוקמו 23 מרכזים להכוון תעסוקתי ברחבי הארץ. בשנת 2013 הוחלט להקים גוף ערבי שיוביל את המרכזים ונוסד ארגון אלפנאר. בעקבות מכרז חדש, מאז שנת 2019 מופעלים מרכזי ריאן בידי שני מפעילים – ארגון אפלנאר בצפון וארגון בעצמי במרכז ובדרום.¹⁰² יש 12 מרכזים לאוכלוסייה הערבית, 5 מרכזים לאוכלוסייה הבדואית בנגב, 2 מרכזים לאוכלוסייה הבדואית בצפון ו-4 מרכזים לאוכלוסייה הדרוזית והצ'רקסית בצפון.

101 בשל מספרם הרב, אין ביכולתנו לפרט את פעילותם של כלל הגופים העוסקים בנושא. אי לכך הוחלט להתמקד כאן רק בארגונים המרכזיים, שהשפעתם רחבה וכלל-ארצית.

102 מרכזי ריאן בלוד ובירושלים המזרחית מופעלים על ידי גופים אחרים.

מרכזי ריאן נוצרו בהשראת ה־One Stop Centers, מרכזים שבהם אפשר לקבל את כל השירותים הנחוצים כדי להשתלב או להתקדם בשוק התעסוקה. הם מציעים מגוון אמצעים לשיפור הסיכויים להשתלב בו: ליווי אישי של רכז, סדנאות לשיפור מיומנויות רכות, קורסים למיומנויות מחשב בסיסיות, לימודי עברית, תוכניות לאקדמאים, הפניה להכשרות מקצועיות וסיוע בהשמה באמצעות קשרים עם מעסיקים. על פי מסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, בין 2012 ל־2016 הגיעו למרכזי ריאן שפועלים בפיקוח אלפנאר יותר מ־33 אלף פונים; מהם הושמו בעבודה יותר מ־15 אלף פונים, 56% מתוכם נשים (8,700).¹⁰³ בשנת 2018 טופלו 15,158 משתתפים ומשתתפות חדשים והושמו בעבודה 8,468 נשים וגברים.¹⁰⁴ בשנת 2017 טופלו 13,090 משתתפים, כשני שלישים (8,725) מהם נשים, והושמו 7,126 משתתפים, כ־55% (3,888) מהם נשים.¹⁰⁵ תנאי המרכז החדש אינם קובעים מראש פרמטרים לבחינת הצלחת התוכנית, ורק בשנת ההפעלה השלישית יידרשו מפעילות התוכנית לעמוד במדדי הצלחה שיגדיר משרד העבודה (כגון מספר משתתפים חדשים, שיעורי השמה והתמדה, מספר משתתפים בהכשרות מקצועיות וכו').¹⁰⁶

- 103 שלי מזרחי סימון, "תעסוקת נשים ערביות", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2016.
- 104 "דין וחשבון שנתי לשנת 2018", משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, יולי 2019.
- 105 "דין וחשבון שנתי לשנת 2017", משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, יוני 2018.
- 106 משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, ועדת המכרזים לתחום תעסוקת אוכלוסיות, הפעלת מרכזי הכוון תעסוקתי לאוכלוסייה הערבית, הדרונית והצ'רקסית – חוכנית ריאן, מכרז מס' 1006/2018.

לוח 7

מאפייני התעסוקה של המשתתפים במרכזי ריאן בשנים 2012-2015

גברים	נשים	
6,871	10,778	משתתפים
33%	15%	שיעורי התעסוקה בעת הצטרפות לתוכנית
73%	45%	שיעור התעסוקה לאחר שלוש שנים
5,300	4,000	שכר חודשי ממוצע (ש"ח)

מקור: לוי, חסן, דויטש והדר, מחקר ההערכה של מרכזי ריאן (להלן הערה 108).

מחקר של מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל על פעילות התוכנית מ־2012 עד אמצע 2015 העלה שכ־17.6 אלף משתתפים הצטרפו לתוכנית, 61% מתוכם נשים. בתקופה זו עלה שיעור התעסוקה במידה ניכרת הן בקרב נשים ערביות הן בקרב גברים ערבים (לוח 7).¹⁰⁷ עוד התברר במחקר שהשכר החודשי הממוצע של גברים גבוה מזה של נשים, 5,300 ש"ח לעומת 4,000 ש"ח, והפער נובע מהבדלים הן בשכר השעתי הן בהיקף המשרה.¹⁰⁸ יש שני אפיקים עיקריים של הכשרות מקצועיות באמצעות מרכזי ריאן: הכשרות "פנימיות", שהן הכשרות שניתנות לקבוצה של משתתפים במרכז באמצעות מוסד הכשרה פרטי, והפניה להכשרה מקצועית במסגרת תוכנית השוברים, שבה המשתתפים זכאים להנחה בגובה של 65%-90% מעלות הקורס.¹⁰⁹ מנתונים שהתקבלו ממרכזי ריאן עולה שבשנים

107 יצוין כי שיעור התעסוקה המדווח במחקר אינו מתייחס להיקף משרה.

108 ניר לוי, סוזן חסן, צביקה דויטש ויעל הדר, מחקר ההערכה של מרכזי ריאן להכוון תעסוקתי בחברה הערבית, הדרוזית והצירקסית: דוח ביניים, ירושלים: מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל ומשרד הכלכלה, 2016.

109 להרחבה על תוכנית השוברים ראו להלן בסעיף העוסק בהכשרות מקצועיות. יש עוד כמה אפיקים להכשרות מקצועיות במסגרת מרכזי ריאן, וגם הם יפורטו שם.

2015-2018 הוכשרו כ־2,320 משתתפים בהכשרות הפנימיות בריאן,¹¹⁰ ובשנים 2017-2019 הפנו מרכזי ריאן 3,784 משתתפים להכשרות מקצועיות במסגרת תוכנית השוברים.¹¹¹

היִי־טק

בתחום ההיִי־טק, האוכלוסייה הערבית היא בתת־ייצוג – בשנת 2018 רק 2.1% מהשכירים בהיִי־טק היו ערבים (רק 0.5% נשים ערביות). בשנים האחרונות חל שיפור בהשתלבות האוכלוסייה הערבית בהיִי־טק – בשנת 2018 9.1% מתוך כ־19 אלף השכירים החדשים בענף ההיִי־טק היו ערבים.¹¹² עם זאת, אוכלוסייה זו עדיין בתת־ייצוג לעומת שיעורה באוכלוסייה (כ־21%) או שיעורה בכלל השכירים במשק (13.9%), ושכרם של ערבים המועסקים בהיִי־טק נמוך בכ־25% מזה של מקביליהם היהודים.¹¹³

הגידול במספר השכירים הערבים בהיִי־טק אינו נובע משינויים בשוק העבודה, אלא מהגידול הניכר שחל בשנים האחרונות במספרם ובשיעורם של הסטודנטים הערבים במקצועות ההיִי־טק.¹¹⁴ מספר הסטודנטים הערבים לתואר ראשון במקצועות ההיִי־טק עלה בשנים 2012-2018 מ־1,851 ל־3,778, ושיעורם בכלל

110 עיבוד לנתונים שהתקבלו ממוניר אבו עראר, מנהל הכשרות מקצועיות בבעצמי, דוא"ל, 11.3.2020, ומאמירה קאסם, מנהלת הדרכה ופיתוח ידע באלפנאר, דוא"ל, 13.2.2020.

111 עיבוד לנתונים שהתקבלו מגל יעקובי, מנהלת תחום בכיר, תעסוקת חברה ערבית, דרוזית וצ'רקסית, זרוע העבודה, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, דוא"ל, 15.1.2020.

112 "דוח הון אנושי בתעשיית ההיִי־טק 2019", רשות החדשנות, 26.2.2020.

113 גלעד כהן קובץ' וניצה (קלינר) קסיר, "מגמות בשילוב החברה הערבית בישראל בתחום ההיִי־טק", משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, יוני 2020.

114 לפי המועצה להשכלה גבוהה, מקצועות ההיִי־טק כוללים את תחומי הלימוד האלה: הנדסת חשמל ואלקטרוניקה, הנדסת מערכות תקשורת, הנדסת תוכנה, הנדסת אופטיקה, מדעי המחשב ומתמטיקה.

הסטודנטים במקצועות ההיי־טק עלה באותה תקופה מ־7.6% ל־12.1%¹¹⁵. אך למרות השיפור הראוי לציון, שיעור זה נמוך בהרבה משיעור הערבים בטווח הגילים הרלוונטי ללימודים אקדמיים (18-25), העומד על כ־28%. נראה כי היעדים הכלליים שקבעה המועצה להשכלה גבוהה להגדלת שיעור הסטודנטים הערבים במערכת ההשכלה הגבוהה אינם ממוקדים דיים,¹¹⁶ ונדרשת תוכנית ספציפית להעלאת אחוז הסטודנטיות והסטודנטים הערבים במקצועות ההיי־טק.

בשנים האחרונות התקבלו שתי החלטות ממשלה עיקריות שיעדן להגדיל את פעילות ההיי־טק בחברה הערבית.¹¹⁷ החלטת ממשלה 2292 – תוכנית לאומית להגדלת כוח אדם מיומן לתעשיית ההיי־טק – קבעה שמשרד העבודה יפעיל תוכנית לשילוב האוכלוסייה הערבית בתעשיית ההיי־טק (תוכנית פורסטק, שתידון בהרחבה להלן).¹¹⁸ נוסף על כך, מתוקף החלטה זו רשות החדשנות תומכת בסיירות תכנות המכשירות בוגרי תארים מדעיים לתפקידי פיתוח בהיי־טק ומתמדת שילוב של אוכלוסיות בתתי־צוג בהיי־טק. לדברי רשות החדשנות, בשנת 2019 הוכשרו 250 בוגרים ובוגרות במסגרות שבתמיכת הרשות.¹¹⁹ ואולם לא ברור מהו שיעורה של האוכלוסייה הערבית במסגרות אלו ואין התחייבות של רשות החדשנות לתמוך באופן ספציפי בסיירות תכנות לחברה הערבית. כמו כן, אין תמיכה בסיירות תכנות לחסרי השכלה אקדמית בחברה הערבית.

ההחלטה השנייה היא החלטת ממשלה 3780, שקבעה כי יוקצו 20 מיליון ש"ח לעידוד הקמת מבנים להשכרה להיי־טק ביישובים ערביים.¹²⁰ בפועל הקצה

115 "מהפכת ההיי־טק בחברה הערבית", אתר המועצה להשכלה גבוהה, 30.4.2019.

116 להרחבה על יעדים אלו ומדיניות הממשלה לשילוב האוכלוסייה הערבית בהשכלה הגבוהה, ראו חדאד חאג'י יחיא, סייף, (קלינר) קסיר ופרג'ון, חינוך והשכלה בחברה הערבית (לעיל הערה 14).

117 הממשלה מעודדת העסקת מתמחים מהאוכלוסייה הערבית בתעשיית ההיי־טק גם באמצעות מסלול 4.20 של משרד הכלכלה. ראו בהרחבה בסעיף ששוק בביקושים בהמשך.

118 החלטת ממשלה 2292 מיום 18.9.2017.

119 "דוח החדשנות 2019", רשות החדשנות.

120 החלטת ממשלה 3780 מיום 10.5.2018: תיקון החלטת ממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים (תחום תעשייה ומסחר).

משרד הכלכלה והתעשייה 10 מיליון ש"ח, במסגרת הוראת מנכ"ל 4.57 (הקמת מבנים להשכרה לתעשייה עתירת הידע ביישובים הערביים), להקמת מבנה בעיר נצרת, שכ־75% ממנו יושכר לחברות היי־טק. 10 המיליון הנוותרים, שהיו אמורים להיות מוקצים על ידי המשרד לשוויון חברתי, טרם הוקצו.¹²¹

כמה ארגונים ותוכניות פועלים בשיתוף הממשלה להעלאת שיעור הייצוג של קבוצות אוכלוסייה שאינן מיוצגות באופן הולם בתעשיית היי־טק. ארגון צופן, מן הארגונים הבולטים בתחום זה, פועל משנת 2008 לקידום השתתפותם של אקדמאים ומהנדסים ערבים בתעשיית היי־טק. הארגון פועל מול בעלי עניין מהממשלה, מהשלטון המקומי ומהמגזר הפרטי כדי לקדם את שילוב האוכלוסייה הערבית בהיי־טק. לארגון כמה תוכניות: קורסי הכשרה, קהילות מקצועיות, קידום הקמת מרכזי היי־טק ביישובים הערביים, סדנאות לחשיפת סטודנטים ותלמידי תיכון לתעשיית היי־טק והשמה ישירה בחברות היי־טק.

תוכנית ממשלתית בולטת שארגון צופן שותף לה היא תוכנית פורסטק. תוכנית זו החלה לפעול בשנת 2014 ביוזמת משרד העבודה ומטרתה להכשיר סטודנטים ואקדמאים ערבים בעלי השכלה גבוהה במקצועות טכנולוגיים לעבודה בתעשיית היי־טק ולקדם את השמתם. התוכנית נועדה לסייע לסטודנטים או אקדמאים שסיימו את לימודיהם להשתלב במשרות התחלתיות (משרות ג'וניור). עד שנת 2017 היו שתי הזכייניות הארגונים ItWorks וצופן. בעקבות מכרז חדש שיצא בשנת 2018 מתוקף החלטה 2292 החליפה מעוף משאבי אנוש את ItWorks. בתוכנית שני מסלולים: (1) מסלול מנטורינג, שבמסגרתו הסטודנטים והאקדמאים משתתפים בסדנאות שתפקידן לשפר את הסיכוי שלהם להתקבל למשרה (סדנאות לשיפור קורות החיים, להצלחה בראיונות עבודה, לחיפוש עבודה וכו'); (2) מסלול להכשרה מקצועית טכנולוגית, המיועד בעיקר לסטודנטים או לבוגרי תואר ראשון בתחומי לימוד שאינם קשורים באופן ישיר להיי־טק. בשנים 2015-2018 השתתפו בתוכנית פורסטק 3,160 איש, מהם כ־580 במסלול להכשרה מקצועית.¹²²

121 מחוך דיון מהיר בנושא "עידוד תחום ההיי־טק בחברה הערבית" בוועדת המדע והטכנולוגיה של הכנסת, 15.9.2020.

122 רועי לבנון, מנהל תחום מעסוקה בהיי־טק בזרוע העבודה, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, דא"ל, 26.1.2020.

כמה ארגונים נוספים פועלים להגדלת ייצוגן של אוכלוסיות מודרות מתעשיית ההיי־טק, לא רק מקרב החברה הערבית. ארגון she codes, למשל, הוא קהילה טכנולוגית להכשרת נשים בתחום ההיי־טק. הוא נוסד בשנת 2013 וכבר בשנה הראשונה יותר מ־1,000 נשים סיימו קורסים שהציע, ו־6,000 נשים היו חברות בו. בשנת 2019 השתייכו לארגון יותר משלושים אלף נשים.¹²³ בשנת 2016, 15% מהנשים שהשתתפו בפעילות הארגון השתייכו לאוכלוסייה הערבית. גם ארגון ItWorks, שהוזכר לעיל, פועל לגיוון תעסוקתי בהיי־טק ומפעיל בין היתר את תוכנית ExcelHT לשילוב האוכלוסייה הערבית בהיי־טק באמצעות הכשרות וקשרים עם מעסיקים.

123 "השאלה הזוהה: לכבוד מאה שנה ל'הארץ', ניסיון קולקטיבי לענות על השאלות הבלתי פתורות בישראל", הארץ, 22.5.2019.

פרק 7

המלצות מדיניות לקידום ההשתלבות של האוכלוסייה הערבית בשוק העבודה

בטרם נפרט את צעדי המדיניות שאנו ממליצים לנקוט בתחום התעסוקה, חשוב לנו להבהיר שהשיפור בהשתלבות החברה הערבית בשוק העבודה, הן כמותית הן איכותית, מבוסס בראש ובראשונה על שיפור ההון האנושי של אוכלוסייה זו. אנו מאמינים שלצד החסמים שפורטו לעיל, זה החסם העיקרי להשתלבות האוכלוסייה הערבית בשוק העבודה ושיפור מעמדה בו. לפיכך בטווח הארוך חייב השינוי להתבסס על מתן שוויון הזדמנויות לרכישת השכלה מן הגילים המוקדמים עד גיל הבגרות. מערכת החינוך הערבי סובלת מאפליה ארוכת שנים והפערים הלימודיים שהתפתחו בין תלמידיה ובין תלמידי מערכת החינוך העברי הם במידה רבה תוצאה של אפליה זו. שילובם על בסיס שוויוני בשוק העבודה ובחברה הישראלית תלוי בהכרה באפליה ובצורך למגר אותה על ידי שינוי מדיניות ההשקעה הממשלתית בחינוך, בהשכלה הגבוהה ובהכשרות העל-תיכוניות בחברה הערבית.

לשינוי הדרוש בתחום החינוך וההשכלה בחברה הערבית יוחד פרסום נפרד בסדרת פרסומים זו.¹²⁴ שם אנו מפרטים אילו שינויים נדרשים לדעתנו במערכת החינוך הערבי ובשילוב צעירים וצעירות ערבים בהשכלה הגבוהה כדי להביא לידי לשיפור ארוך טווח בהון האנושי של החברה הערבית. בנספח א של מסמך זה אנו מציגים את עיקרי ההמלצות ממסמך החינוך. נושא ההכשרות המקצועיות והטכנולוגיות יידון אף הוא בהמשך הדברים, אך חשוב להבהיר שגם ההמלצות שיוצגו בענייניו הן חלק בלתי נפרד מהמאמץ להשגת היעדים בשוק העבודה, בעיקר בטווח הבינוני.

124 להרחבה ראו חדאד חאג' יחיא, סייף, (קלינר) קסיר ופרג'ון, חינוך והשכלה בחברה הערבית (לעיל הערה 14).

יעדים

כפי שראינו, יש פערים מהותיים בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית, בין נשים ערביות לגברים ערבים ובין האזורים השונים. להלן נתאר בהרחבה את היעדים שיש לחתור אליהם: גידול בשיעורי התעסוקה ובהיקף המשרות, השתלבות בענפים כלכליים ובמשלחי יד נוספים, גידול בשכר ופיתוח תשתיות תומכות תעסוקה. יעדים אלו הם בני השגה הן על ידי שיפור ההון האנושי הן על ידי יישום ההמלצות שיפורטו. בהתאם לניתוח השתתפות החברה הערבית בשוק העבודה בחלק הקודם, כלל היעדים מתייחסים לבני 18+.

שיעור התעסוקה והיקפה

לוח 8

סיכום מדדי תעסוקה לפי מגדר וקבוצת אוכלוסייה, 2017 (%)

גברים יהודים	נשים יהודיות	גברים ערבים	נשים ערביות	
72.5	66.8	69.3	30.7	שיעור תעסוקה
12.2	27.9	8.1	23.9	שיעור המועסקים במשרה חלקית
10.1	12	29.2	36.8	שיעור המועסקים במשרה חלקית שלא מרצון

- העלאת שיעור התעסוקה של נשים ערביות ל-38% עד שנת 2025, עלייה של כנקודת אחוז בשנה מ-2017 עד 2025.
- העלאת שיעור התעסוקה של גברים ערבים ל-72% עד שנת 2025, עלייה של כשליש נקודת אחוז בשנה מ-2017 עד 2025.
- הורדת שיעור הנשים הערביות המועסקות במשרה חלקית ל-20% עד שנת 2025.

- הורדת שיעור הנשים הערביות המועסקות במשרה חלקית שלא מרצון ל-10% עד שנת 2025.
- הורדת שיעור הגברים הערבים המועסקים במשרה חלקית ל-6% עד שנת 2025.
- הורדת שיעור הגברים הערבים המועסקים במשרה חלקית שלא מרצון ל-10% עד שנת 2025.

ענף כלכלי

נשים וגברים ערבים מרוכזים בענפי כלכלה שבהם השכר הממוצע נמוך, והם בתתי-ייצוג בענפי כלכלה שבהם השכר הממוצע גבוה (תרשים 13). כמו כן, בשל ריכוזם במקצועות פיזיים שוחקים, גברים ערבים נפלטים משוק העבודה בגיל מוקדם יחסית ולכן שיעורי התעסוקה של בני 55+ יורדים בחדות (תרשים 3).

לוח 9

שיעור המועסקים בענפי כלכלה מרכזיים שבהם השכר נמוך וגבוה, לפי מגדר וקבוצת אוכלוסייה, 2017

נשים ערביות	נשים יהודיות	גברים ערבים	גברים יהודים	
שיעור המועסקים בענפי כלכלה שבהם השכר נמוך	חינוך (30.3%) שירותי בריאות ורווחה (20.3%) מסחר ותיקונים (14.1%)	חינוך (18.9%) שירותי בריאות ורווחה (18%) מסחר ותיקונים (9.6%)	בינוי (24%) מסחר ותיקונים (11.6%) חחבורה (5.7%) בינוי (5.4%)	מסחר ותיקונים
שיעור המועסקים בענפי כלכלה שבהם השכר גבוה	מידע ותקשורת (0.8%) מינהל ציבורי (2.5%) שירותים מקצועיים, מדעיים וטכניים (3.2%)	מידע ותקשורת (3.8%) מינהל ציבורי (9%) שירותים מקצועיים, מדעיים וטכניים (7.6%)	מידע ותקשורת (0.9%) מינהל ציבורי (3.8%) שירותים מקצועיים, מדעיים וטכניים (3.6%)	מידע ותקשורת

• העלאת שיעור הנשים הערביות המועסקות (מתוך כלל הנשים הערביות המועסקות) בענפי כלכלה שבהם השכר גבוה מהשכר הממוצע במשק עד שנת 2025. ובאופן ספציפי:

- עלייה של 1.5 נקודות האחוז בענף התעשייה.
- עלייה של 2 נקודות האחוז בענף המידע והתקשורת.
- עלייה של 2 נקודות האחוז בענף ביטוח, פיננסים ונדל"ן.
- עלייה של 3 נקודות האחוז בענף שירותים מקצועיים, מדעיים וטכניים.
- עלייה של 4 נקודות האחוז בענף מינהל ציבורי.
- עלייה של 2 נקודות האחוז בענף ההיי־טק.¹²⁵

• הורדת שיעור הנשים הערביות המועסקות בענף חינוך.

• העלאת שיעור הגברים הערבים המועסקים (מתוך כלל הגברים הערבים המועסקים) בענפי כלכלה שבהם השכר גבוה מהשכר הממוצע במשק עד שנת 2025. ובאופן ספציפי:

- עלייה של 2 נקודות האחוז בענף המידע והתקשורת.
- עלייה של 2 נקודות האחוז בענף ביטוח, פיננסים ונדל"ן.
- עלייה של 3 נקודות האחוז בענף שירותים מקצועיים, מדעיים וטכניים.
- עלייה של 5 נקודות האחוז בענף מינהל ציבורי.
- עלייה של 5 נקודות האחוז בענף בריאות, רווחה וסעד (באופן ספציפי בתת־ענפים שירותי בריאות, בתי חולים ומרפאות ציבוריות).
- עלייה של 2 נקודות האחוז בענף ההיי־טק.

• הורדת שיעור הגברים הערבים המועסקים בענפים שוחקים כגון בינוי, תעשייה וחקלאות.

• העלאת שיעור התעסוקה של גברים ערבים בני +55.

125 לפי הגדרת הלמ"ס, ענפי ההיי־טק מורכבים משבעה תת־ענפים כלכליים: ייצור תרופות, כולל תרופות הומאופטיות; ייצור מחשבים, מכשור אלקטרוני ואופטי; שירותי תקשורת; תכנות מחשבים, ייעוץ בתחום המחשבים ושירותים נלווים אחרים; עיבוד נתונים, אחסון ושירותים נלווים; מרכזי מחקר ופיתוח; ומרכזי מחקר ופיתוח בהנדסה ובמדעי הטבע.

משלח יד

גם הגיוון במשלחי היד של מועסקים ערבים אינו גבוה ורובם משלחי יד שהשכר בהם נמוך.

לוח 10

שיעור המועסקים במשלחי יד מרכזיים שבהם השכר נמוך וגבוה, לפי מגדר וקבוצת אוכלוסייה, 2017

נשים ערביות	נשים יהודיות	גברים ערבים	גברים יהודים	
עובדי מכירות	עובדי מכירות	עובדים	עובדים	שיעור המועסקים במשלחי יד שבהם השכר נמוך
28.9%	20.5%	47.9%	19.3%	
עובדים לא מקצועיים	עובדים לא מקצועיים	עובדים לא מקצועיים	עובדים לא מקצועיים	
11.1%	4.4%	12.1%	12.1%	
מנהלים	מנהלים	מנהלים	מנהלים	שיעור המועסקים במשלחי יד שבהם השכר גבוה
2.9%	8.1%	5.3%	14.5%	
חופשיים	חופשיים	חופשיים	חופשיים	
6%	16.8%	4.8%	12.5%	
וטכניים	וטכניים	וטכניים	וטכניים	
35.3%	31.7%	11.8%	24.1%	
אקדמיים	אקדמיים	אקדמיים	אקדמיים	

• העלאת שיעור הנשים הערביות המועסקות (מתוך כלל הנשים הערביות המועסקות) במשלחי יד שבהם השכר גבוה מהשכר הממוצע במשק עד שנת 2025. ובאופן ספציפי:

- עלייה של 2.5 נקודות האחוז במשרות ניהול.
- עלייה של 5 נקודות האחוז במשלחי יד חופשיים וטכניים.
- מתוך המועסקות במשלחי יד אקדמיים, העלאת שיעור המועסקות בתחומים מדע והנדסה, טכנולוגיות מידע ומשפטים. לצד אלו, הורדת שיעור המועסקות בתחום ההוראה.

• העלאת שיעור הגברים הערבים המועסקים (מתוך כלל הגברים הערבים המועסקים) במשלחי יד שבהם השכר גבוה מהשכר הממוצע במשק עד שנת 2025. ובאופן ספציפי:

- עלייה של 3.5 נקודות האחוז במשרות ניהול.
- עלייה של 5 נקודות האחוז במשלחי יד חופשיים וטכניים.
- עלייה של 7 נקודות האחוז במשלחי יד אקדמיים.

שכר

אומנם העלייה בשכר החודשי הממוצע של נשים וגברים ערבים הייתה דומה לעלייה בשכר החודשי הממוצע של גברים ונשים יהודים, אבל העלייה בשכר השעתי הממוצע של נשים ערביות הייתה נמוך במידה ניכרת בהשוואה לקבוצות האחרות. כדי לצמצם את פערי השכר בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית, השכר השעתי של האוכלוסייה הערבית, ובייחוד של הנשים הערביות, צריך לעלות בשיעור גבוה יותר משיעור העלייה הממוצע במשק.

לוח 11

שכר חודשי ושעתי ממוצע לפי מגדר וקבוצת אוכלוסייה

גברים יהודים	גברים ערבים	נשים יהודיות	נשים ערביות	
15,335	9,191	9,612	6,754	שכר חודשי ממוצע (ש"ח, 2017)
15.7	15.8	16.8	14.7	עלייה בשכר החודשי הממוצע (2012-2017, %)
85.6	52.7	65.3	48.2	שכר שעתי ממוצע (ש"ח, 2017)
17.1	17.8	15.6	4.4	עלייה בשכר השעתי הממוצע (2012-2017, %)

- עד שנת 2025 יהיה שיעור העלייה בשכר השעתי של נשים ערביות גבוה ב־12 נקודות האחוז משיעור העלייה בשכר השעתי הממוצע במשק.
- עד שנת 2025 יהיה שיעור העלייה בשכר השעתי של גברים ערבים גבוה ב־10 נקודות האחוז משיעור העלייה בשכר השעתי הממוצע במשק.

חסמים

- סגירה מלאה של הפערים בשירותי התחבורה הציבורית בין היישובים הערביים ליישובים היהודיים עד שנת 2025.
- עד שנת 2023 25% ממעונות היום הנבנים יהיו ביישובים ערביים.
- עד שנת 2023 יסובסד שכר הלימוד במעונות יום ל־7,000 ילדים ערבים שאינם עובדת במשרה חלקית.
- עד שנת 2025 יוגדל מספר התלמידים השנתי במכינות ללימודי השפה העברית ל־20,000 בשנה.

המלצות

• המלצות כלליות:

- ניתוח דפוסי התעסוקה והשכר חשף הבדלים, לעיתים משמעותיים, בין אזורים שונים. אי לכך אנו ממליצים שרשויות המדינה יבחנו את האוכלוסייה הערבית על פי אזורים ויתאימו את המענה שהם מציעים לצרכים הספציפיים של כל אזור.
- אחת מסוגיות המפתח בפיתוח הכלכלי של האוכלוסייה הערבית היא סוגיית המחסור בקרקעות מדינה והיעדר הסדרה תכנונית מפורטת ביישובים ערביים רבים. סוגיה זו עומדת בבסיס חסמים בתחומים רבים: היא מונעת הקמת מבנים למעונות יום לגיל הרך; מקשה על פיתוח נתיבי תחבורה ותחבורה ציבורית; מעכבת הקמת מוסדות ציבור ומתקנים לפעילויות ספורט וחינוך בלתי פורמלי; יוצרת תלות ברשויות יהודיות לצורך הקמת אזורי תעשייה; וכמובן, מחריפה את מצוקת הדיור בחברה הערבית. אך שבמסמך זה אנו עוסקים בקידום התעסוקה

בחברה הערבית, ההשפעה האדירה שיש לסוגיה זו גם על תעסוקה ותשתיות תומכות תעסוקה מעמידה את פתרון סוגיה זו בראש סדר העדיפויות.

• תחבורה ציבורית:

- להכין תוכנית אב לתחבורה ציבורית ביישובים הערביים מתוך התחייבות של משרד התחבורה לסגירה מלאה של הפערים בין היישובים הערביים ליישובים היהודיים מבחינת רמת הכיסוי, תדירות השירות ומספר היעדים.
- לקבוע קריטריונים מדידים ושקופים לציבור לחלוקה ולתעדוף של התקציבים המופנים לשירותי התחבורה הציבורית ביישובים הערביים.
- לאמץ מבט מגדרי על התחבורה הציבורית ביישובים הערביים ובין יישובים אלו למוקדי התעסוקה. לנוכח העובדה ששיעור גבוה של נשים ערביות מועסקות ביישוב מגוריהן, אך רק שיעור נמוך מאוד מהן משתמשות בתחבורה ציבורית, על משרד התחבורה לערוך סקר שינתח את דפוסי הניידות של גברים ונשים ערבים. בעזרת ממצאי הסקר יהיה אפשר להתאים טוב יותר את התחבורה הציבורית לצרכים השונים של גברים ונשים ביישובים הערביים (לוחות זמנים, מסלולי נסיעה, מקום התחנות וכן הלאה).

• מסגרות טיפול לגיל הרך:

- יש להקים מינהלת ייעודית שתפעל כגורם מתכלל להסרת חסמים בתכנון, בבנייה ובתקצוב של מעונות יום ביישובים הערביים.
- יש לבטל את דרישת המימון התואם לתקצוב מעונות יום מרשויות מקומיות ערביות באשכולות 1-3 של הלמ"ס.
- יש להפחית את מספר השעות השבועיות שנדרשת אם מהאוכלוסייה הערבית לעבוד כדי להיות זכאית לסבסוד שכר הלימוד מ־24 ל־20.
- כדי להפחית את הנטל הכלכלי על משפחות מעוטות הכנסה יש להפחית את ההשתתפות בשכר לימוד שמשלמים הורים במשפחות שהכנסתן נפגש נמוכה (דרגות זכאות 3-5).
- יש לצאת בקמפיין הסברה על סבסוד שכר הלימוד במעונות לנשים ערביות עובדות. כמו כן, יש להנחות את מרכזי ריאן ואת לשכות שירות התעסוקה ליידע את הנשים הערביות שהן זכאיות לסבסוד ובמידת הצורך לסייע להן בתהליך הרישום.

• שפה:

○ יש להשתמש בתשתיות של מרכזי ריאן, של מרכזי צעירים, של מתנ"סים ושל תוכניות התעסוקה ושירות התעסוקה לצורך הפעלת מכינות ללימוד השפה העברית.

○ יש לגייס ולהכשיר מורים לעברית (גם מהחברה היהודית).

○ יש להשלים את פיתוח החומרים הפדגוגיים של משרד העבודה להוראת עברית לטובת סטנדרטיזציה של רמות הלימוד ושיפור חומרי ההוראה.

○ יש להשלים את בניית הקורס המקוון של משרד העבודה ללימוד עברית ולפעול להנגשתו לאוכלוסיות יעד.

○ יש לפתח קורסים ללימוד אנגלית לדוברי ערבית ולהציעם למשתתפים במרכזי ריאן, לפונים ללשכות שירות התעסוקה ולפונים להכשרות מקצועיות. לחלופין, יש להתקשר עם חברה המתמחה בהוראת אנגלית לדוברי ערבית. יש לוודא שהקורסים יוכלו להיות גם מקוונים.

• אפליה:

○ לנוכח השיעור הגבוה יחסית של התלונות על אפליה על רקע לאום, יש להרחיב את הפעילות של נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה בסוגיה זו הן בתחום המשפט הן בתחום ההסברה. יש לקדם שיתוף פעולה עם חברות ממשלתיות ועם עסקים בענפי כלכלה שבהם האוכלוסייה הערבית היא בתתי-יצוג או שפערי השכר בהם גדולים במיוחד.

○ יש לקדם קמפיין תקשורתי להגברת המודעות של החברה הערבית לדרכי הסיוע הממשלתיות לעובדים ועובדות שנפגעו מאפליה.

○ יש להגביר את האכיפה נגד העסקה פוגענית של נשים ערביות, בעיקר בבתי עסק ביישובים הערביים.

• היכולת לשלב עבודה ממקום המגורים יכולה לסייע בהפחתת חסמים רבים להשתלבות האוכלוסייה הערבית בכלל, ושל נשים ערביות בפרט, בשוק העבודה – חסמים גאוגרפיים, תחבורתיים ופטריארכליים. לפיכך אנו ממליצים על כמה צעדים לתמרוצה:

○ לשכור מבנים ולהסב אותם לחללים לעבודה מרחוק ביישובים הערביים. על חללים אלו לכלול תשתית דיגיטלית ואינטרנטית שתוכל להיות תחליף ראוי לבעיית תשתיות האינטרנט והסלולר ביישובים הערביים.

- לתמרץ מעסיקים שיאפשרו לעובדים לעבוד מרחוק כמה ימים בשבוע.
- להציע לעובדים חדשים ולעובדים שיעברו לעבודה מרחוק סדנאות לשיפור האוריינות הדיגיטלית.

• לנוכח השיעור הגבוה של אקדמאים ואקדמאיות ערבים המועסקים במשלח יד שאינו תואם את מקצוע הלימוד האקדמי שלהם (בייחוד בקרב בוגרי מכללות ציבוריות), ושיעור הולך וגדל של מקבלי תעודת הוראה שאינם מצליחים להשתלב במערכת החינוך הערבי, יש לקדם הסבה של אקדמאים למקצועות בעלי ביקוש גבוה. הסבתם צריכה להתבסס על מיפוי עדכני של ביקושים, בייחוד ביישובים הערביים. כמו כן, ההסבות המקצועיות צריכות להיות קצרות מועד ובתיאום עם מעסיקים.

• השינויים הצפויים בשוק העבודה העתידי מעמידים מקצועות רבים בסכנה למחשוב. האוכלוסייה הערבית, ובעיקר הגברים הערבים, מרוכזת ברבים ממקצועות אלו. כמו כן, שיעור גבוה של נשים ערביות בעלות השכלה נמוכה (עד תעודת בגרות) אינו משולב בשוק העבודה. לפיכך אנו ממליצים למדינה לאתר מקצועות שהביקוש להם הוא במגמת עלייה (ואינם נמצאים בסכנה למחשוב), אך אינם דורשים מיומנויות טכניות גבוהות.

• כדי לטפל בירידה החדה בשיעור התעסוקה של גברים ערבים בני 55+ על האגף להכשרה מקצועית במשרד העבודה לקדם הכשרות והסבות מקצועיות ייעודיות לבני 50+ העוסקים במקצועות שוחקים. כדי שמערך ההכשרות יהיה אפקטיבי וימלא את ייעודו מומלץ לעקוב אחר בוגרי הקורסים ולבחון את מידת תרומתן של ההכשרות וההסבות לשימור בוגריהן בשוק התעסוקה עד גיל הפרישה (או קרוב לו) ברמת שכר דומה.

• יש לפתוח מרכזי ריאן בערים מעורבות, תחילה באלו שבהן שיעור התעסוקה של נשים ערביות נמוך – עכו (43%), נצרת עילית (52%), רמלה (55%).

• על המל"ג ליצור, בשיתוף עם חברות מהמגזר העסקי וארגוני החברה האזרחית, תוכנית התמחות בשוק העבודה לסטודנטים וסטודנטיות ערבים.

• היי־טק:

- לנוכח הגידול במספר הסטודנטים הערבים במקצועות ההיי־טק והצפי להשתלבותם בתעשיית ההיי־טק, יש להרחיב את פעילות תוכנית פורסטק: (1) מסלול מנטורינג – להגדיל את מספר המשתתפים ל־2,500 איש לפחות או לשיעור של 50% מבוגרי התארים בתחום ההיי־טק באותה שנה (הגבוה מהשניים); (2) מסלול הכשרה מקצועית – לפחות 250 משתתפים.
- יש להורות לרשות החדשנות להקצות לפחות 30% מתמיכתה לסיירות תכנות (coding bootcamps) לבוגרי תארים מדעיים מן החברה הערבית.
- יש להורות לרשות החדשנות לתמוך בסיירות תכנות לחסרי השכלה אקדמית בחברה הערבית.
- יש להקצות 10 מיליון ש"ח שטרם נוצלו להקמת מבנים להשכרה להיי־טק ביישובים הערביים (החלטת ממשלה 3780).

פרק 8

הכשרות מקצועיות וטכנולוגיות

שוק העבודה במדינות מפותחות הולך ונעשה תלוי בכוח אדם מקצועי בעל כישורים טכניים גבוהים. השינויים בטכנולוגיה ובתעשייה מצריכים השקעה במערך הכשרות מקצועיות וטכנולוגיות. פיתוח מערך הכשרות חוץ-אקדמי אשר ייתן מענה הולם הן לכישורי העובדים הן לצורכי המעסיקים הוא קריטי להשתלבותם המיטבית של עובדים בשוק התעסוקה ולהעלאת הפריון במשק. בעבור אוכלוסיות מוחלשות הממעטות להשתתף בשוק העבודה או שהשתתפותן היא לרוב במשלחי יד לא מקצועיים, כגון נשים וגברים ערבים, שיפור ההון האנושי באמצעות מערך יעיל של הכשרות מקצועיות יכול לשפר מהותית את הסיכוי להשתלב בשוק העבודה או להתקדם לתעסוקה מקצועית ומתגמלת יותר.

הפערים החברתיים בשוק העבודה, המחסור בעובדים מקצועיים בעלי הכשרה מתאימה בתחומי התעשייה, ההשקעה המצומצמת במערך ההכשרות המקצועיות והטכנולוגיות בישראל בהשוואה למדינות OECD אחרות – כל אלו הביאו לכך שבשנים האחרונות יש מודעות רבה לחשיבותו של מערך ההכשרות המקצועיות והטכנולוגיות. זהו כלי כלכלי שיש בכוחו לשפר את ההון האנושי בכוח העבודה וכלי חברתי שיכול לשמש לצמצום הפערים בין קבוצות אוכלוסייה שונות.¹²⁶

עם זאת, בעשורים האחרונים הורע מצבו של מערך ההכשרות המקצועיות והטכנולוגיות בישראל – התקציב הצטמק ואין תוכנית פעולה מקיפה להסדרתו. לפי נתוני ה־OECD, התקציב הממשלתי המופנה בישראל למדיניות אקטיבית בשוק העבודה (ALMP) הוא מהנמוכים בעולם המערבי ושיעורו ביחס לתמ"ג עומד על פחות משליש השיעור הממוצע ב־OECD – 0.17% לעומת 0.52%.

126 "דוח מיוחד של חטיבת המחקר: העלאת רמת החיים בישראל באמצעות הגדלת פריון העבודה", בנק ישראל, 2019. נושא ההכשרות המקצועיות עלה בשנים האחרונות גם בכמה ועדות ממשלה, למשל בוועדה למלחמה בעוני (ועדת אלאווף), שפרסמה את המלצותיה ב־2014, ובוועדת תעסוקה 2030.

שיעורו של התקציב להכשרות מקצועיות מתוך התמ"ג עומד על 0.06% בלבד, וגם הוא נמוך במידה ניכרת מן השיעור הממוצע ב־OECD, העומד על 0.12%.¹²⁷ ההשקעה הדלה היא תוצאה של הזנחה ממשלתית רבת־שנים של תחום זה. לראיה, תקציב האגף להכשרות מקצועיות למבוגרים ירד מ־276 מיליון ש"ח בשנת 2002 לשפל של 33 מיליון ש"ח בשנת 2012. מאז התקציב התאושש מעט, ובשנת 2017 עמד על 130 מיליון ש"ח. אפשר שיש בכך כדי להעיד על מפנה אפשרי ביחסם של קובעי המדיניות.¹²⁸

הקיצוץ החד במערך ההכשרות המקצועיות והטכנולוגיות הביא למחסור בעובדים מיומנים, בעיקר בענפי התעשייה. למחסור זה יש אפקט מתגלגל – המחסור בעובדים מיומנים מקשה על מעסיקים לגייס עובדים מקצועיים שיתנו מענה לצרכים הטכנולוגיים הגוברים בתעשייה, ולכן המעסיקים נמנעים מהשקעה בשדרוג אמצעי הייצור. רגב, קידר ופורת מצאו שבמדינות ה־OECD יש מתאם גבוה בין היקף ההשקעה הציבורית בהכשרות מקצועיות ובין פריון העבודה בענפי התעשייה, בעיקר בתעשיות המסורתיות. כאמור, ישראל ממוקמת נמוך מאוד בשיעור ההשקעה בהכשרות מקצועיות, ולכן הפערים בפריון העבודה בין ישראל לממוצע מדינות ה־OECD בתעשיות המסורתיות ובתעשיות הביניים עומדים על 50%–100%.¹²⁹

מדינות נבדלות מאוד זו מזו במערכי ההכשרה המקצועית בהן ובמידת ההשקעה הממשלתית בנושא. עם זאת, ברבות ממדינות המערב שפריון העבודה בהן גבוה, כגון גרמניה, שווייץ ודנמרק, ההשקעה הממשלתית גבוהה והן דומות זו לזו בעוד כמה מאפיינים: ראשית, במדינות רבות יש גוף ממשלתי שמרכז את האחריות על כלל ההכשרות המקצועיות והטכנולוגיות. גוף זה אמון על הסדרת שיתוף הפעולה עם הגורמים הרלוונטיים (מעסיקים, איגודי עובדים וכדומה). שנית, יש מנגנון לפיתוח ועדכון ההכשרות המקצועיות והטכנולוגיות בשיתוף

127 נתונים לשנת 2017 מאתר *OECD.Stat*.

128 איתן רגב, ירון קידר ונאור פורת, "הכשרות מקצועיות בישראל: מאפיינים ואתגרים" (מצגת), המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2019.

129 הנ"ל, מערך ההכשרות המקצועיות בישראל: חסמים, כשלים ואתגרים בהשוואה בינלאומית, מחקר מדיניות 141, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020.

הגורמים הרלוונטיים ובהתבסס על מחקר שממפה את צורכי שוק העבודה והכישורים הדרושים בו. שלישית, ההתנסות המעשית היא רכיב מרכזי בהכשרה, ובמדינות מסוימות ההכשרה המעשית מגיעה לכדי 60%-80% מזמן ההכשרה. המעסיקים וגורמי מפתח אחרים שותפים, כאמור, בכל שלבי תהליך ההכשרות – החל בהבנת צורכי השוק, עבור בפיתוח ההכשרות עצמן וכלה בהתנסות מעשית ובקליטה בשוק העבודה. עוד רכיב חשוב שנפוץ במדינות בעלות מערך הכשרות מפותח הוא מסלולי המעבר מהסמכות מקצועיות לתארים אקדמיים. רכיב זה יכול להגדיל את הביקוש להכשרות ולשפר את תדמיתן. במדינות רבות במערב מערך ההכשרות המקצועיות והטכנולוגיות משמש מוסד מרכזי לשיפור מיומנויות העובדים והמועמדים לשוק העבודה כך שיענו על צורכי המשק.

בישראל כ-42% מהמשתתפים בשוק העבודה בגילים 25-64 אינם אקדמאים או בעלי הכשרה על-תיכונית כלשהי. בחברה הערבית שיעור זה גבוה בהרבה והוא עומד על 62%. בקרב האוכלוסייה שאינה משתתפת בכוח העבודה שיעורם של בעלי השכלה שאינה גבוהה מתעודת בגרות גבוה אף יותר – כ-88% מהערבים לעומת כ-63% מהיהודים.¹³⁰ גם אם בוחנים את קבוצת הגיל של בני 30-44 יש בקרבם שיעור גבוה של חסרי השכלה אקדמית או על-תיכונית לא-אקדמית – כ-69% בקרב ערבים לעומת כ-37% בקרב יהודים.¹³¹ לכן מדיניות שמכוונת לחיזוק רמת המקצועיות התעסוקתית של השכבות החלשות ושל המצטרפים החדשים לשוק העבודה צריכה לשדרג את מערך ההכשרות. שיפור מיומנויות העובדים והתאמת כישוריהם לצורכי השוק יביאו הן לשיפור בפריון העבודה הן לעלייה בשכר העובדים.

במסגרת מסמך זה נדון בשני מסלולים מרכזיים של הכשרות מקצועיות וטכנולוגיות בישראל:

(1) הכשרות מקצועיות (באחריות האגף להכשרה מקצועית בזרוע העבודה במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים).

130 עיבוד נהונים מחוך סקר כוח אדם 2017 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

(2) השכלה טכנולוגית – לימודי הנדסאים וטכנאים (באחריות המכון הממשלתי להכשרה בטכנולוגיה ומדע בזרוע העבודה שבמשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים).¹³²

אנו מבחינים בין שני אלו בעיקר בשל ההפרדה המבנית בין גופי ממשלה וזכיינים שונים שמפעילים את סוגי ההכשרות, ולא משום שאנו סבורים שהפרדה כזאת נחוצה. לאמיתו של דבר, שיתוף פעולה בין הגופים וצמצום ייעל את מערך ההכשרות ויטיב הן עם ציבור העובדים הן עם המעסיקים במשק.

הכשרות מקצועיות

על מערך ההכשרות המקצועיות בישראל מופקדת זרוע העבודה במשרד העבודה. יש שני סוגים של הכשרות מקצועיות למבוגרים:¹³³ הכשרות ממשלתיות והכשרות בפיקוח משרד העבודה. ההכשרות הממשלתיות מתקיימות במרכזי הכשרה ממשלתיים שמופעלים על ידי זכיינים פרטיים (כיום רשתות עתיד וסכנין) והן במימון מלא של המדינה. להכשרות אלו זכאים דורשי עבודה או עובדים לא מקצועיים שקיבלו הפניה משירות התעסוקה או ממרכזי הכוון. ההכשרות בפיקוח משרד העבודה מתקיימות בכ־425 מוסדות פרטיים בפרישה ארצית, שקיבלו הכרה מהאגף להכשרה מקצועית ונתונים לפיקוח המינהלי והמקצועי. הכשרות אלו פתוחות לקהל הרחב והן בדרך כלל במימון מלא של המשתתפים. חלק מהמשתתפים בהכשרות אלו זכאים למימון חלקי במסגרת תוכנית השוברים. תוכנית זו מאפשרת לכמה גורמים (כגון שירות התעסוקה, מרכזי הכוון, מרכזי תב"ת ותוכניות של משרד הרווחה) לסבסד 65%-90% מעלות ההכשרות המקצועיות של קבוצות אוכלוסייה שממעטות להשתתף בשוק התעסוקה, בהן נשים וגברים ערבים. נוסף על ההכשרות המקצועיות במרכזי ההכשרה הממשלתיים והפרטיים, יש גם גופים ממשלתיים, או גופים בסבסוד

¹³² מקצת הגופים העוסקים בהכשרות מקצועיות וטכנולוגיות בישראל לא יידונו בפרק זה משום שהיקף פעילותם מצומצם או שאין הם רלוונטיים במיוחד לאוכלוסייה הערבית.

¹³³ לא נדון במסמך זה בהכשרה מקצועית או טכנולוגית לנוער, שכן הנושא נידון במסמך החינוך בסדרת פרסומים זו.

ממשלתי, שמקיימים הכשרות מקצועיות וטכנולוגיות. גם מרכזי ריאן, למשל, מציעים הכשרות מקצועיות פנימיות המתקיימות בשיתוף מוסדות פרטיים. עם זאת, פעילות זו היא מכלל השירותים שמרכזי ריאן מציעים, ולנוכח היקף ההכשרות המצומצם יחסית במרכזים אלו נדונה פעילות זו לעיל במסגרת הדיון במרכזי ריאן. בדומה, גם ההכשרות למקצועות טכנולוגיים במסגרת תוכנית פורסטק נדונו לעיל.

בשל צמצומו של התקציב הממשלתי להכשרות מקצועיות הייתה ירידה דרסטית במספר הבוגרים בקורסים הממשלתיים להכשרה מקצועית, מכ־23 אלף תלמידים בשנת 2000 לכ־4-5 אלף תלמידים בשנים האחרונות.¹³⁴ הירידה התלולה ביותר במספר התלמידים חלה בשנת 2003, שבה קוצצו דמי האבטלה של המשתתפים בקורסים בכ־30%. מנגד, מספר התלמידים בהכשרות מקצועיות מפוקחות נשאר יציב לאורך עשור וחצי, ובשנים האחרונות אף עלה. בשנת 2018 למדו בהכשרות אלו כ־45 אלף תלמידים.¹³⁵ לפי הנתון המעודכן ביותר על מספר השוברים שחולקו, בשנת 2018 חולקו כ־6,200 שוברים, מהם כ־2,300 לאוכלוסייה הערבית.¹³⁶

ההכשרות המקצועיות מתקיימות במגוון ענפי לימוד: בניין וסביבה, טיפוח חן, הארחה, חשמל ואלקטרוניקה, מינהל, מחשבים, חינוך וטיפול, מתכת/מכונות, עץ ורהיטים, תחבורה ועוד. במסלול הממשלתי מספר הלומדים הגדול ביותר הוא במקצועות מחשבים (17.5%), בניין וסביבה (16.0%) וחשמל ואלקטרוניקה (10.4%). במסלול המפוקח (מימון פרטי) המקצועות הנפוצים ביותר הם מינהל

134 נחונים על שנת 2000: איתן רגב, "חסמים להגדלת כוח העבודה המיומן בתעשייה ובהיי-טק ולשיפור ההלימה עם צורכי המשק", בחוך: היערכות לשוק העבודה העתידי: חינוך, הכשרות מקצועיות והסכמי עבודה (חומרי רקע לדיוני כנס אלי הורביץ 2018), ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2019, לוח 2. נחונים על השנים 2015-2018: נתוני משרד העבודה שהתקבלו בעמותת "121 - מנוע לשינוי חברתי" במענה לבקשה למידע לפי חוק חופש המידע.

135 נתוני משרד העבודה שהתקבלו בעמותת "121 - מנוע לשינוי חברתי" במענה לבקשה למידע לפי חוק חופש המידע.

136 נתוני משרד העבודה, ינואר 2020.

(24.5%), טיפוח החן (22.3%) ותחבורה (20.1%).¹³⁷ רוב ההכשרות נמשכות בין חודשים אחדים לשנה.

בשנים האחרונות גוברים הקולות הטוענים שמערך ההכשרות המקצועיות בישראל הוא מיושן ובמובנים רבים אינו רלוונטי עוד לצורכי שוק התעסוקה. במחקרים שביקשו, בין היתר, ללמוד איך מערך זה מאורגן במדינות אחרות, תוארו כמה חסמים עיקריים.¹³⁸ ואלה החסמים ששבו ועלו ברוב המחקרים:

- **המערך מופרט ברובו ואינו ממומן.** שיעור נמוך מאוד (10%) מכלל ההכשרות הן הכשרות ממשלתית במימון מלא. עובדה זו יוצרת שתי בעיות מרכזיות: (1) בגלל המימון הממשלתי המצומצם אין הן נגישות למי שזקוקים להן במיוחד; (2) ההפרטה מביאה לכך שהאינטרס של המוסדות העסקיים הוא שעומד במרכז, ואינטרס זה אינו בהכרח תואם את צורכי המשק.

- **שיתוף פעולה מוגבל עם מעסיקים מהמגזר הפרטי.** המעסיקים כמעט אינם שותפים למערך ההכשרות המקצועיות. הם אינם מממנים הכשרות מקצועיות,¹³⁹ אינם מעורבים בתכנים הנלמדים וכמעט אינם מציעים הכשרות מעשיות בשכר (למעט OJT, "סטארטר" ו"כיתה במפעל")¹⁴⁰; ואולם שיעור המשתתפים בהכשרות

137 עיבוד המחברים לנהוני משרד העבודה שהתקבלו בעמותה "121 – מנוע לשינוי חברתי" במענה לבקשה למידע לפי חוק חופש המידע. הנתונים מתייחסים לשנים 2015-2018.

138 למשל צבי אקשטיין, אביחי ליפשיץ, קרן שגיא ותום טרילניק, השכלה גבוהה טכנולוגית ומקצועית, הרצליה: מכון אהרון למחקרי מדיניות, הבינתחומי הרצליה, 2016; איתן רגב, ירון קיזר ונאור פורת, המדריך להכשרות מקצועיות, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה (טרם פורסם); עידוד מחקר וחדשנות בחינוך והכשרה מקצועית בישראל: דו"ח סופי בנוגע לפרויקט משותף לגרמניה וישראל בנושא חינוך, ירושלים: התכנית הישראלית-גרמנית לשיתוף בחינוך והכשרה מקצועיים, ינואר 2017.

139 המגזר הפרטי בישראל כמעט אינו מממן הכשרות מקצועיות בהשוואה לשאר מדינות OECD, שבהן ממוצע ההשתתפות של המגזר הפרטי עומד על 0.14% מהתמ"ג.

140 OJT (On the Job Training) – הכשרה פנים-מפעלית של עובדים חדשים לעבודה במפעל בסיוע חונך מקצועי שמקצה המעסיק. משרד העבודה משתתף בחלק משכרם של העובדים החדשים והחונך; "סטארטר" – תוכנית של ג'וינט-תבת בשיתוף משרד העבודה, שבה החניכים עוברים הכשרה שמשלבת לימודים עיוניים ומעשיים בלייני צמוד של המעסיק. משרד העבודה משתתף בחלק משכרם של החניכים-עובדים והחונך

אלו עומד על פחות מ-5% מכלל התלמידים בהכשרות מקצועיות). נוסף על כך, אין מערך תמריצים שיעודד מעסיקים להציע הכשרות, והמעסיקים חוששים שהעובד ינטוש בסיום ההכשרה.

● **התכנים של ההכשרות המקצועיות אינם תואמים את צרכי השוק במידה מספקת.** בשל המעורבות הנמוכה של המעסיקים קשה לעדכן את התכנים כך שיתאימו לשינויים בענפי התעשייה. כמו כן, ברוב ההכשרות לא מוטמע, כאמור, רכיב של התנסות מעשית – מה שמעכב עוד יותר את ההתמקצעות של העובד ואת התאמתו לתעשייה.

● **היעדר מחקר בנושא.** כיום אין גוף שמתכלל באופן סדור את המחקר על ההכשרות המקצועיות. כפי שנראה בהמשך הדברים, המחקרים הממשלתיים בנושא נעשים במרווחי זמן גדולים מדי וחסר בהם מידע רב, בעיקר במה שנוגע להכשרות הלא ממשלתיות. אין גם גוף שמנתח מגמות בשוק העבודה כדי לאמוד את המחסור בעובדים במקצועות מסוימים ואת הכישורים הנדרשים להם. ואין מידע לגבי איכות ההכשרות המקצועיות והמוסדות המקיימים אותן ואין מעקב אחרי בוגרי ההכשרות והתשואה בשוק העבודה.¹⁴¹ כל זה פוגע ביכולת לנתח את צרכי המשק ולהחליט החלטות מושכלות.

● **שיעורי השמה נמוכים.** שיעור ההשתלבות של בוגרי ההכשרות במקצוע הנלמד ושיעור ההתמדה שלהם במקצוע נמוכים. כשנה עד שנתיים מסיום הקורס, 77.5% מכלל הבוגרים מועסקים, 62.6% נחשפו למקצוע, ורק 45% מועסקים במקצוע שלמדו. כמו כן, בחלק מהמקצועות שבהם שיעור הבוגרים העובדים

המקצועי; "כיתה במפעל" – מסלול המאפשר למעסיקים לפתוח קורס הכשרה מקצועית ייעודי לקבוצת דורשי עבודה בתחומים שונים. משרד העבודה מממן את הקורס במלואו בתנאי שהמעסיק מתחייב לקלוט את רוב בוגרי הקורס לשנה לפחות.

141 לפני שנים אחדות השיק משרד העבודה את אתר האינטרנט הכשרה פלוס+ במטרה לספק לציבור הרחב מידע על איכות הקורסים ומוסדות הלימוד להכשרה מקצועית. ואולם קורסים רבים ומוסדות רבים אינם מדורגים באחר ואין הוא מספק מידע על שיעורי התעסוקה או השכר הצפויים לבוגרי הקורסים.

במקצוע שלא למדו גבוה, השכר הממוצע דומה לשכר הבוגרים שמועסקים במקצוע שלמדו.¹⁴²

● **אי־התמקדות במגוון אוכלוסיות.** כיום מערך ההכשרות המקצועיות פונה אך ורק לאוכלוסיות מוחלשות שבדרך כלל אינן משולבות בשוק העבודה. המערך אינו נותן מענה למי ששכרם נמוך מהממוצע, לצעירים בראשית דרכם בשוק העבודה או לעובדים מקצועיים שזקוקים להכשרה מתקדמת. המערך גם אינו נותן מענה הולם לעובדים ששכרם גבוה מהממוצע, אך נדרשים להסבה מאחר שעיסוקם שוחק או צפוי להשתנות.

● **היעדר מלגות קיום ותמריצים כלכליים.** משתתפים פוטנציאליים רבים אינם יכולים להרשות לעצמם אובדן הכנסה עקב נוכחות בהכשרה. כיום רק מי שמשותתפים בהכשרות ממשלתיות במקצועות נדרשים¹⁴³ זכאים לדמי אבטלה מלאים. בסיום הזכאות לדמי אבטלה הם רשאים להגיש בקשה לדמי קיום בסך 1,500 ש"ח בחודש, ולא יותר מ־6,000 ש"ח לאורך כל התקופה, ובלבד שהם אינם מועסקים או אינם מקבלים קצבה אחרת. תלמידים בהכשרות מפוקחות (במימון עצמי), שהן כ־90% מההכשרות, אינם זכאים כלל לדמי קיום; תלמידים בהכשרות מדמי האבטלה שהיו מקבלים לולא השתתפו בהכשרה מקצועית; ועובדים שרוצים לשפר את מיומנותיהם באמצעות הכשרות ממשלתיות ונדרשים להפחית את היקף עבודתם אינם זכאים לפיצוי כלשהו. מכל הסיבות האלה נאלצים משתתפים פוטנציאליים רבים – הן מועסקים הן לא מועסקים – לוותר מראש על הכשרה מקצועית ושיפור מיומנות.

● **היעדר מסלולי אקדמיטציה.** ההפרדה המבנית בין ההכשרות המקצועיות וחוסר התיאום ביניהן, וחוסר התיאום בין ובין הכשרה טכנולוגית (הנדסאים/טכנאים) או אקדמית, מקשים על מעבר בין מסלולים מקצועיים, טכנולוגיים ואקדמיים. מסלולי מעבר נפוצים במדינות רבות בעולם ויש להם שני יתרונות

142 אלון פורת ורונית הריס, "מצבם החעסוקתי של בוגרי הכשרה מקצועית במסלול מבוגרים יום כשנתיים מסיום הקורס (בוגרי 2014-2015)", משרד הכלכלה, 2017.

143 מדי שנה מפרסם משרד העבודה את רשימת המקצועות הנדרשים על פי תקנות הביטוח הלאומי.

חשובים: (1) הם פותחים אפיק מעבר להשכלה טכנולוגית ואקדמית – בעיקר לתלמידים משכבות מוחלשות באוכלוסייה, שבהיעדר מסלולים אלו לא היו רוכשים השכלה גבוהה; (2) הם משפרים את תדמיתן של ההכשרות המקצועיות.

בגלל חסמים אלו, נכון להיום מערך ההכשרות המקצועיות בישראל אינו מצליח למלא את ייעודו. כדי לקדם מערך זה נדרשים שינויים מהותיים, ולשם כך נדרש שיתוף פעולה בין הממשלה, המעסיקים ואיגודי העובדים המקצועיים. עקב הדרישה ההולכת וגוברת לכוח עבודה מיומן בענפי תעשייה שונים (בייחוד בתעשיות עתירות ידע), הצפויה לגדול אף יותר עקב הפרישה של חלק ניכר מכוח האדם המיומן בענפי התעשייה,¹⁴⁴ גובר הצורך בהכשרות מקצועיות אפקטיביות. האוכלוסייה הערבית בכלל, והנשים הערביות בפרט, הן פוטנציאל של כוח עבודה מיומן שכיום אינו מנוצל. העלייה הניכרת בהשכלה של נשים ערביות בשנים האחרונות אינה מלווה בעלייה מספקת בשיעור התעסוקה שלהן, בשכרן ובהתפלגות רחבה של משלחי יד. הנגשתן של מערך איכותי של הכשרות מקצועיות לנשים ערביות יכולה להיות פתרון יעיל לנשים רבות בעלות בגרות טכנולוגית איכותית שאינן ממשיכות ללימודים אקדמיים או ממשיכות ללימודים אקדמיים לא מתגמלים שממילא יש בהם עודף היצע (כגון חינוך והוראה). עבור גברים ערבים רבים שכיום מועסקים במשלחי יד לא מקצועיים מערך הכשרות אפקטיבי יכול לשדרג באופן משמעותי את כישוריהם ולתרום להעלאת כושר ההשתכרות שלהם.

כמה ועדות ודוחות ממשלתיים הכירו בכך שמערך ההכשרות המקצועיות אינו מעודכן ובשנים האחרונות נעשים מאמצים לשנותו. בשנת 2014 הצטרפה ישראל לפרויקט Skills Beyond School, בהובלת ה-OECD. הפרויקט סקר את ההשתלמויות וההכשרות המקצועיות העל-תיכוניות ואת רמת הכישרים שהן מקנות מתוך הכרה שמערך זה הוא אחד הכלים המרכזיים של הממשלה לעמוד ביעדי התעסוקה אשר הציבה לעצמה. הדוח שנכתב המליץ להגביר את המיומן הציבורי של הכשרות מקצועיות, להקים גוף לאומי בעל ראייה כוללת שיהיה ממונה על הנושא ולשלב התנסות מעשית כרכיב חובה בכל ההכשרות. כמו כן,

144 לפי הערכות של משרד העבודה, בשנים 2017–2026 יפרשו מהתעשייה כ-74 אלף עובדים.

הדוח הכיר בכך שבגלל האפליה בתקציב מערכת החינוך הערבי, ההון האנושי של האוכלוסייה הערבית נמוך ואחת הדרכים להתמודד עם זה היא השקעה בהכשרות מקצועיות של קבוצה זו.¹⁴⁵

גם ועדת התעסוקה 2030 של משרד העבודה¹⁴⁶ התייחסה בהרחבה לנושא ההכשרות המקצועיות והביעה נכונות להסיר את רוב החסמים שפורטו לעיל. בין השאר נשמעו המלצות להעלות את התקציב הממשלתי להכשרות מקצועיות בדומה לתקציבי ההשכלה האקדמית, להקים מועצה להשכלה טכנולוגית והכשרה מקצועית אשר תכלול נציגים של כלל הגורמים הרלוונטיים, להקים גוף מחקר ואסטרטגיה לתחום ההכשרות, לעודד את המכללות הטכנולוגיות לקיים הכשרות מקצועיות ולקדם הכשרות הכוללות הכשרה מעשית. עם זאת, אין במודל המוצע של הוועדה המלצה לתת דמי קיום או לשנות את שיטת התשלום של קצבת האבטלה לחניכים בקורסים, אף שהדבר יכול להשפיע מאוד על האוכלוסייה הערבית הנמצאת במצב חברתי-כלכלי ירוד. אין בו גם מענה לאוכלוסיות המשתתפות בשוק התעסוקה אך מעוניינות לשדרג את מיומנותיהן. נשים ערביות רבות עובדות בשכר נמוך ובמשרה חלקית שלא מרצון. אחת הדרכים היעילות לשילוב נשים ערביות במשלחי יד מתגמלים היא להציע להן הכשרות מקצועיות איכותיות וממוקדות בענפי התעשייה המתקדמים, שיש בהם מחסור חמור בעובדים מיומנים. הכשרות אלו יכולות להיות רלוונטיות גם לאקדמאיות ערביות, שאף על פי ששיעור התעסוקה בקרבן גבוה במידה ניכרת משיעור התעסוקה של ערביות לא-אקדמאיות, עדיין יש פער של כ־16 נקודות האחוז בינן ובין נשים יהודיות אקדמאיות לטובת היהודיות.¹⁴⁷ כמו כן, נמצא שיותר ממחצית הנשים הערביות האקדמאיות הלא מועסקות מוכנות לעבוד בתחום שאינו ההתמחות שלהן וששניים מן הגורמים המרכזיים שהקשו עליהן במציאת עבודה היו השכר הנמוך שהוצע להן ותחרות

Pauline Musset, Małgorzata Kuczera and Simon Field, *A Skills 145 beyond School Review of Israel*, [Paris]: OECD Publishing, 2014

146 חשוב להדגיש שהמלצות הוועדה טרם פורסמו רשמית וקשה לחזות אילו המלצות תישם הממשלה.

147 משרד האוצר, אגף הכלכלן הראשי, "על העלייה בתעסוקה נשים מהמגזר הערבי", סקירה כלכלית שבועית מחאריך 2.11.2018.

גדולה על מקום העבודה.¹⁴⁸ ממצאים אלו מדגישים את חשיבותן של ההכשרות המקצועיות למנעד רחב של דורשי עבודה ומועסקים.

הכשרות מקצועיות ממשלתיות

כפי שהוסבר, הכשרות מקצועיות ממשלתיות מתקיימות במרכזים ממשלתיים להכשרה מקצועית הפרושים ברחבי ישראל והמנוהלים על ידי הזכייניות עתיד וסכנין. פעם בכמה שנים מפרסם משרד הכלכלה סקירה על מצב התעסוקה של בוגרי הכשרות מקצועיות ממשלתיות. הסקירה האחרונה, שנכתבה על בוגרי 2014-2015, העלתה כמה ממצאים שראוי לתת עליהם את הדעת בנוגע לאוכלוסייה הערבית בכלל, והנשים הערביות בפרט. תחומי הלימוד העיקריים של נשים ערביות, שהיו 10% מכלל הבוגרים בשנים 2014-2015, היו חינוך וטיפול (36%), הארחה (22%) ומינהל (16%). בקרב גברים ערבים, שהיו 13% מכלל הבוגרים, היו תחומי הלימוד העיקריים מתכת/מכונות (50%), הארחה (15%) ורכב (15%). בכלל אוכלוסיית הבוגרים היו תחומי הלימוד העיקריים חשמל ואלקטרוניקה (19.7%), הארחה (17.4%), מתכת ומכונות (14%), מחשבים (13.3%) וחינוך וטיפול (10.2%). שיעור התעסוקה של נשים ערביות כשנתיים לאחר סיום הקורס עמד על 60%, לעומת 78% ו-76% בקרב גברים ערבים ונשים יהודיות, בהתאמה. סביר שנשים ערביות מתקשות למצוא עבודה בסיום הקורס משום שהן מרוכזות בתחומים שאין להם ביקוש בשוק. לראיה, כ-62% מהבוגרות הערביות שלא עבדו כלל במקצוע כשנתיים מסיום הקורס ציינו שלא מצאו עבודה במקצוע או שאין לו ביקוש בשוק. נוסף על כך, פרק הזמן הממוצע שעבר מתום הקורס עד מציאת עבודה היה הארוך ביותר אצל נשים ערביות ועמד על 6.5 חודשים.

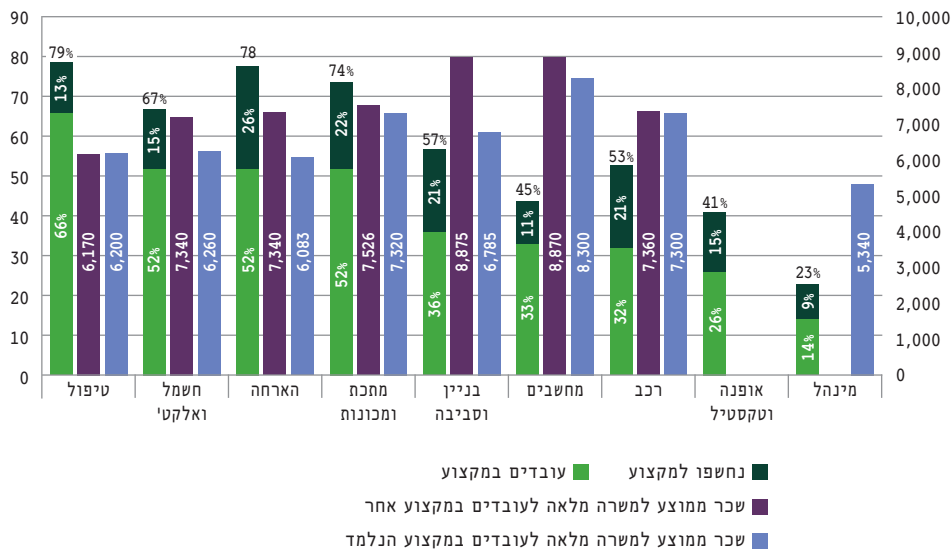
מפילוח שיעור העובדים והנחשפים למקצוע כשנתיים בממוצע לאחר הקורס עולה כי שיעורי העובדים והנחשפים למקצוע שונים מאוד אלו מאלו (תרשים 73). במקצועות הטיפול והארחה, שבהם מרוכזות יותר ממחצית הנשים הערביות, שיעורי החשיפה למקצוע והעבודה במקצוע גבוהים (עם זה, שיעור לא מבוטל

148 ח'אלד אבו-עסבה, "נשים ערביות אקדמאיות לא מועסקות בישראל: תמונת מצב 2018 והצעה למודל התערבות", המוסד לביטוח לאומי, נובמבר 2018.

של מי שנחשפו לעבודה בתחום ההארכה עברו לתחום אחר). מנגד, בתחום המינהל, אשר גם בו יש שיעור לא מבוטל של נשים ערביות, שיעור הנחשפים למקצוע נמוך מאוד ושיעור העובדים בו נמוך אף יותר. בסך הכול, 53% מהנשים הערביות נחשפו למקצוע ורק 40% עבדו במקצוע שלמדו כשנתיים לאחר סיום הקורס. לעומת 63% שנחשפו ו־42% שעבדו במקצוע בקרב גברים ערבים.

תרשים 73

שיעור העובדים והנחשפים למקצוע והשכר הממוצע למשרה מלאה כשנתיים לאחר הקורס, לפי תחום (%) (ש"ח)



* נתוני שכר של ענף המינהל וענף האופנה והטקסטיל לא הוצגו בשל מיעוט חצפיות.

מקור: עיבוד לנתוני משרד הכלכלה, "מצבם התעסוקתי של בוגרי הכשרה מקצועית במסלול מבוגרים יום כשנתיים במומוצע מסיום הקורס (בוגרי 2014-2015)", 2017.

הנתונים בתרשים 73 מראים שבקרב בוגרי הכשרות בתחום הטיפול אין הבדל מהותי בשכר הממוצע למשרה מלאה בין מי שעובדים במקצוע שלמדו למי שעובדים במקצוע אחר. בענף ההארכה השכר הממוצע למשרה מלאה של

מי שעובדים במקצוע שלמדו גבוה יותר, אך רבים עוברים למקצוע אחר. בענף המחשבים ובענף הבניין והטביבה השכר הוא הגבוה ביותר, אך נראה שרק מיעוט קטן מאוד של נשים ערביות בוחרות בקורסים אלו. אין פלא אפוא שהשכר הממוצע למשרה מלאה של נשים ערביות הוא השכר הנמוך ביותר בכל קבוצות האוכלוסייה ועומד על 5,400 ש"ח (לעומת 7,463 ש"ח בקרב גברים ערבים, 6,350 ש"ח בקרב נשים יהודיות ו-7,420 ש"ח בקרב גברים יהודים). בקרב נשים ערביות, השכר הממוצע למשרה מלאה של מי שעובדות במקצוע שלמדו נמוך אף יותר ועומד על 5,270 ש"ח, מה שמדגיש שההכשרות המקצועיות במתכונתן הנוכחית אינן משפרות במידה ניכרת את ההון האנושי, ומכאן גם את כושר ההשתכרות של נשים ערביות, ואולי אף אינן משפרות אותם כלל. גם בקרב גברים ערבים הפער בשכר הממוצע למשרה מלאה בין מי שעובדים במקצוע שלמדו למי שעובדים במקצוע אחר אינו משמעותי (7,516 ש"ח לעומת 7,385 ש"ח). לוח 12 מרכז את הנתונים העיקריים על נשים ערביות בהכשרות ממשלתיות בהשוואה לשאר הקבוצות.

לוח 12

מצבם התעסוקתי של בוגרי הכשרות ממשלתיות בשנים 2014-2015 כשנתיים אחרי שסיימו ללמוד, לפי מגדר וקבוצת אוכלוסייה

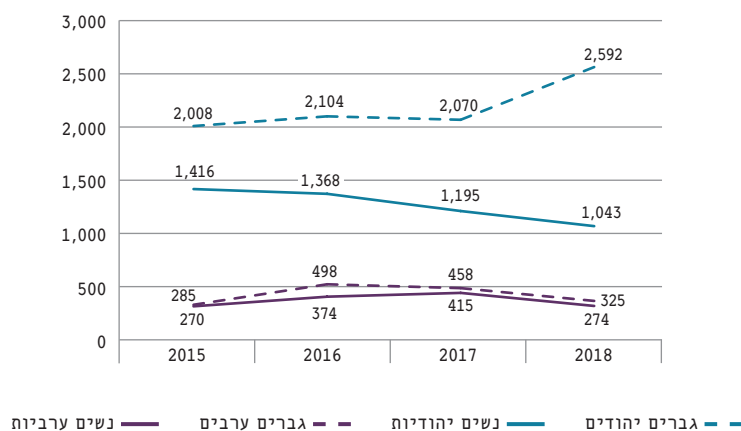
נשים ערביות	גברים ערבים	נשים יהודיות	גברים יהודים	
60.2	77.9	76.3	80.4	שיעור מועסקים
53.0	63.3	60.0	65.1	שיעור הנחשפים למקצוע
39.8	41.8	43.7	47.2	שיעור העובדים במקצוע שלמדו
5,400	7,463	6,350	7,420	ממוצע שכר (למשרה מלאה)

מקור: עיבוד לנתוני משרד הכלכלה, "מצבם התעסוקתי של בוגרי הכשרה מקצועית במסלול מבוגרים יום כשנתיים בממוצע מסיום הקורס (בוגרי 2014-2015)", 2017.

נתונים של משרד העבודה על מספר התלמידים בהכשרות המקצועיות הממשלתיות בשנים 2015-2018 מוצגות בתרשים 74. מן הנתונים אפשר ללמוד שבשנים 2015-2017 עלה מספר הנשים הערביות בהכשרות המקצועיות הממשלתיות, אך ב-2018 ירד בחדות בשליש בערך. גם בקרב נשים יהודיות וגברים ערבים חלה ירידה במספר התלמידים בהכשרות המקצועיות הממשלתיות, ואילו בקרב גברים יהודים חלה בשנת 2018 עלייה ניכרת, בעיקר עקב עלייה גדולה במספר המוכשרים בענף המחשבים. בשנת 2018 היו נשים וגברים ערבים 14% מכלל התלמידים בהכשרות מקצועיות ממשלתיות, שיעור נמוך בהרבה משיעורם באוכלוסייה, העומד על כ-21%.

תרשים 74

מספר התלמידים בהכשרות מקצועיות ממשלתיות בשנים 2015-2018, לפי קבוצת אוכלוסייה ומגדר (במספרים מוחלטים)



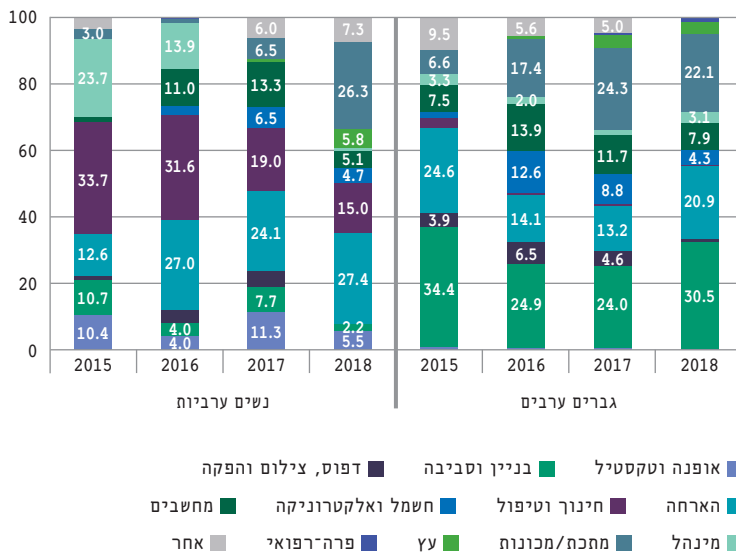
* לא כולל תלמידים במכינות.

מקור: עיבודי המחברים לנתוני משרד העבודה שהתקבלו בעמותת "121 - מנוע לשינוי חברתי" בעקבות בקשה למידע לפי חוק חופש המידע.

פילוח הענפים חושף כמה מגמות במספר הנשים הערביות הפונות להכשרות מקצועיות ממשלתיות. בכל הענפים, למעט בענף המקצועות הפרה־רפואיים, ירד מספר התלמידות הערביות בין 2017 ל־2018. הירידה הגדולה ביותר הייתה בענפים האלה: מחשבים (מספר התלמידות פחת ב־41), חינוך וטיפול (מספרן פחת ב־38) ואופנה וטקסטיל (מספרן פחת ב־32). מבחינת הרכב הענפים נמצא שבשנים 2015–2018 פחת מאוד שיעור הפונות להכשרות בענף המינהל ובענף החינוך והטיפול. לעומת זאת, עלה שיעור הפונות להכשרות בענף ההארכה ובמקצועות הפרה־רפואיים. מגמת הגידול בשיעור הפונות להכשרות במקצועות הפרה־רפואיים מקבילה למגמה הניכרת בלימודים האקדמיים, שגם בהם היה שיעור הסטודנטיות הערביות במגמת עלייה בשנים האחרונות. בקרב הגברים הערבים, בין רבע לשליש מהתלמידים למדו בהכשרות בענף בניין וסביבה, ושיעור ניכר למדו בהכשרות בענף ההארכה (תרשים 75). כמו כן, משנת 2016 עלה שיעור הגברים הערבים בענף מתכת ומכונות, וירד שיעורם בענף המחשבים ובענף החשמל והאלקטרוניקה. בקרב גברים ונשים יהודים חלה עלייה בעיקר בשיעור התלמידים בענף המחשבים, כך שבשנת 2018 41.6% מהגברים היהודים ו־30.3% מהנשים היהודיות למדו בתחום זה. כמו כן, שיעור גבוה של גברים יהודים למד בענף החשמל והאלקטרוניקה ובענף בניין וסביבה. מן הנתונים עולה שנשים ערביות, ובמידה מסוימת גם גברים ערבים, מרוכזים במקצועות שבהם התשואה בשכר נמוכה יותר.

תרשים 75

התפלגות ענפית של תלמידים ערבים בהכשרות מקצועיות ממשלתיות, לפי מגדר (%)



* לא כולל תלמידים במכינות.

מקור: עיבודי המחקרים לנהוני משרד העבודה שהתקבלו בעמותת "121 - מנוע לשינוי חברתי" בעקבות בקשה למידע לפי חוק חופש המידע.

בחלוקה לפי מחוזות ניכר כי מרבית הנשים הערביות לומדות בהכשרה מקצועית במחוז חיפה והצפון. אין זה מפתיע, שכן במחוז צפון מתגוררים כמיליון ערבים, שהם כ־42% מאוכלוסיית המחוז. אך אף ששיעור הנשים הערביות בגילים הרלוונטיים (20-64) מכלל האוכלוסייה בצפון עומד על 21%, שיעורן מכלל התלמידים בהכשרות המקצועיות במחוז חיפה והצפון בשנים 2015-2018 עמד על 17%. גם באזורים אחרים היה שיעורן של נשים ערביות המשתתפות בהכשרות מקצועיות ממשלתיות נמוך משיעורן באוכלוסייה (למעט במחוזות תל אביב והמרכז). לגברים הערבים ממחוז הצפון יש ייצוג הולם בהכשרות המקצועיות הממשלתיות, אך נתון זה יוצא מן הכלל לעומת המחוזות האחרים,

שבהם שיעור הגברים הערבים בהכשרות נמוך משיעורם באוכלוסייה (לוח 13). נתונים אלו מדגישים את חוסר נגישותן של ההכשרות המקצועיות הממשלתיות לשיעור ניכר מהגברים והנשים הערבים, בייחוד אלו המתגוררים בירושלים ובנגב.

לוח 13

שיעור הנשים והגברים הערבים בהכשרות מקצועיות ממשלתיות בשנים 2015-2018 ושיעורם באוכלוסייה (2018), לפי מחוז

חיפה והצפון	הדרום	ירושלים והמרכז	תל אביב	סה"כ	
21.1%	8.4%	16.8%	2.7%	10.3%	שיעור הנשים הערביות מכלל האוכלוסייה בגילים 20-64
17.3%	3.1%	4.7%	3.8%	8.0%	שיעור הנשים הערביות מכלל התלמידים
21.7%	8.1%	16.3%	2.8%	10.4%	שיעור הגברים הערבים מכלל האוכלוסייה בגילים 20-64
23.4%	3.3%	5.6%	1.7%	9.4%	שיעור הגברים הערבים מכלל התלמידים

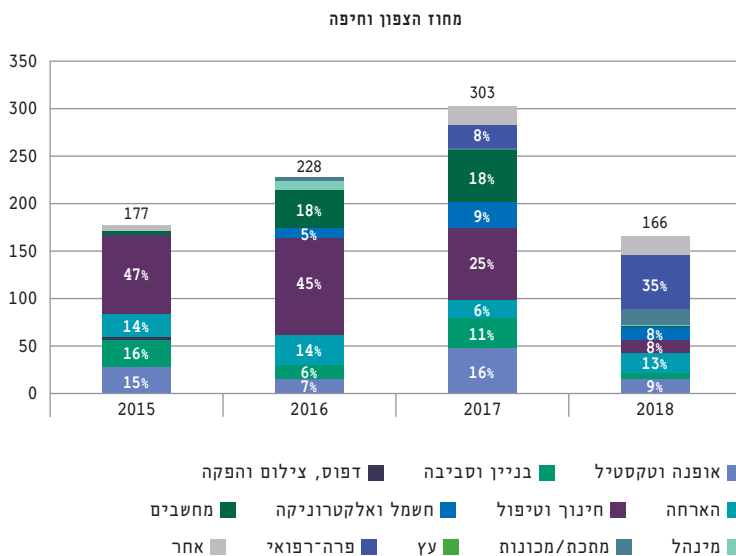
מקור: שיעור הערבים בהכשרות מקצועיות - עיבוד המחברים לנתוני משרד העבודה שהתקבלו בעמותת "121 - מנוע לשינוי חברתי" בעקבות בקשה למידע לפי חוק חופש המידע; שיעור הערבים בכלל האוכלוסייה - עיבוד המחברים לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנכון סטטיסטי לישראל 2019, לוח 2.19.

מתרשים 76 עולה כי בין 2017 ל-2018 ירד מספר הנשים הערביות הלומדות בהכשרות מקצועיות ממשלתיות במחוז חיפה והצפון כמעט בחצי. הירידה נובעת בעיקר מירידה במספר התלמידות במקצועות החינוך והטיפול - מ-84 בשנת 2015 ל-14 בלבד בשנת 2018. גם ההכשרות בענף בניין וסביבה ובענף המחשבים הצטמצמו במידה ניכרת בשנת 2018. בדומה למגמה הכלל-ארצית, נראה כי שיעור הולך וגדל של נשים ערביות לומדות במקצועות הפרה-רפואיים

גם במחוז חיפה והצפון. שלא כמו בשאר המחוזות, במחוז הדרום חלה עלייה במספר הנשים הלומדות בהכשרות מקצועיות ממשלתיות. עם זאת, מספרן כאמור נמוך ורובן המוחלט משתתפות בהכשרות בתחום החינוך והטיפול. במחוז ירושלים ירד מאוד מספר התלמידות בהכשרות מקצועיות מתוקצבות – מ־73 בשנת 2015 ל־26 בלבד בשנת 2018. גם התפלגות הענפים השתנתה: בשנים 2015 ו־2016 היו הענפים הדומיננטיים מינהל וחינוך וטיפול, ואילו בשנת 2018 השתתפו כל התלמידות בהכשרות למקצועות פרה־רפואיים או למחשבים. במחוז תל אביב (לא מוצג בתרשים) יש ריכוז של יותר מ־90% מהנשים הערביות הלומדות בתחום ההארכה. יש לציין שבקרב כלל האוכלוסייה במחוז זה מעטים לומדים תחום זה ורוב התלמידים לומדים בענף המחשבים.

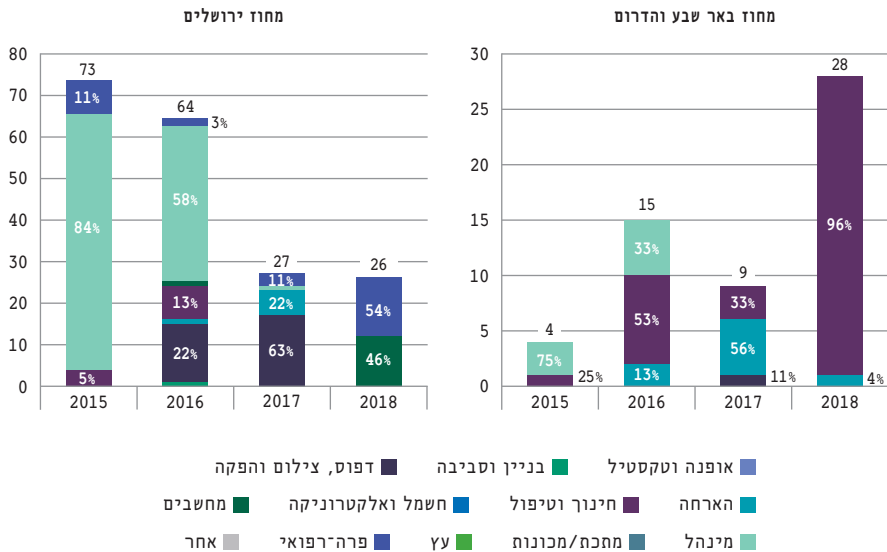
תרשים 76

התפלגות ענפית של נשים ערביות הלומדות בהכשרות מקצועיות מתוקצבות, לפי מחוז



* לא כולל תלמידות במכינות.

** המספר בראש כל עמודה מציין את מספר התלמידות בכל הענפים באותה שנה.



* לא כולל תלמידות במכינות.

** המספר בראש כל עמודה מציין את מספר התלמידות בכל הענפים באותה שנה.

מקור: עיבודי המחברים לנתוני משרד העבודה שהתקבלו בעמותת "121 - מנוע לשינוי חברתי" בעקבות בקשה למידע לפי חוק חופש המידע.

הנתונים שהוצגו לעיל אינם כוללים מכינות להשלמת השכלה ומכינות לשיפור מיומנויות יסוד, ואף לא מכינות ייעודיות לענפים מסוימים. מכינות אלו משמשות בסיס ראשוני ביותר לכניסה לשוק התעסוקה או הכנה לאחד הקורסים המקצועיים, ולכן הוחלט שלא להכלילן בניתוח. ואולם אין להמעיט בחשיבותן של מכינות אלו. במקרים רבים תלמידים ותלמידות חסרים את הכישורים הבסיסיים ביותר כדי להיכנס לשוק העבודה ומכינות אלו הן אבן דרך קריטית בפיתוח מיומנויות יסוד המסייעות להשתלב בשוק העבודה ולהתקדם לקורסים מתקדמים יותר. לדוגמה, מכינות ייעודיות לאוכלוסייה הערבית ללימוד עברית יכולות לשפר מאוד את סיכוייהן של נשים רבות להשתלב בשוק העבודה.

העובדה שבשנים 2015-2018 עמד שיעור הנשים הערביות על כ-50% מכלל הלומדים במכינות, ושיעור הגברים הערבים על עוד כ-10%, מדגישה את הצורך בהכשרות יסוד מסוג זה לאוכלוסייה הערבית. ואולם יש לוודא שתהליך

ההכשרה אינו מתמצה בהכשרות בסיסיות ומוצע לתלמידים תמריץ להמשיך את לימודיהם בהכשרות מקצועיות. בשנים האחרונות יותר מ-60% מכלל הנשים הערביות הלומדות בהכשרה מקצועית ממשלתית הן תלמידות באחת המכינות. אומנם זה כלי בסיסי חשוב, אבל יש לפעול כאמור להעלאת מספרן של הנשים הערביות בהכשרות מקצועיות מתקדמות.

הכשרות מקצועיות מפוקחות (במימון עצמי)

רוב ההכשרות המקצועיות בישראל הן בפיקוח משרד העבודה, אך במימון עצמי מלא או חלקי. כיום משתתפים בהכשרות אלו כ-45 אלף תלמידים. מגוון תחומי הלימוד בהכשרות המקצועיות המפוקחות רחב יותר בהשוואה למגוון בהכשרות הממשלתיות, וכולל למשל טיפוח חן, בישול ותחבורה. אך שהתכנים הם בפיקוח משרד העבודה, המקצועות הנלמדים אינם בהכרח מקצועות נדרשים בשוק העבודה ואין מנגנון שקובע אילו מקצועות יילמדו. עלות ההכשרות עומדת על כ-9,000 ש"ח בממוצע, אבל יש הבדלים גדולים מאוד בין התחומים. כך למשל, קורסים במינהל ותחבורה לרוב זולים יותר מקורסים במחשבים ובנייין וסביבה, ששכר הלימוד בהם יכול להגיע ל-20,000 ש"ח. בהמשך הדברים נראה שמקצת המשתתפים מקבלים שוברים על פי קריטריונים שונים.

שלא כמו בהכשרות הממשלתיות, ששיעור האוכלוסייה הערבית המשתתף בהן נמוך משיעורה באוכלוסייה, בשנים 2015-2018 עמד שיעור הנשים הערביות בהכשרות המפוקחות על 10.7% מכלל המשתתפים בהן, ושיעור הגברים הערבים על 15.8% – שיעורים שהולמים את חלקם באוכלוסייה ואף גבוהים ממנו. נתונים אלו מדגישים שלמרות המצב החברתי-כלכלי הקשה של החברה הערבית, עדיין יש ביקוש להכשרות מקצועיות, גם אם הן במימון פרטי. לוח 14 מסכם את שיעור הנשים והגברים הערבים בהכשרות מקצועיות מפוקחות בכל מחוז. מן הלוח עולה כי במחוז חיפה שיעור הנשים הערביות הלומדות בהכשרות מקצועיות מפוקחות גבוה מעט מחלקן באוכלוסייה; במחוז הדרום שיעורן דומה לחלקן באוכלוסייה; ובמחוזות ירושלים ותל אביב והמרכז שיעורן נמוך בהרבה מחלקן באוכלוסייה בגילים הרלוונטיים (20-64). שיעור הגברים הערבים בהכשרות מקצועיות מפוקחות גבוה משיעורם באוכלוסייה בכל המחוזות פרט למחוז ירושלים, שבו שיעורם קרוב לשיעורם באוכלוסייה. עם זאת, יש להדגיש שכשני שלישים מהגברים הערבים לומדים בתחום הנהיגה, ובניכוי תחום זה שיעורם מכלל התלמידים נמוך בהרבה.

לוח 14

שיעור הנשים והגברים הערבים בהכשרות מקצועיות מפקחות בשנים 2015-2018 ושיעורם באוכלוסייה (2018), לפי מחוז

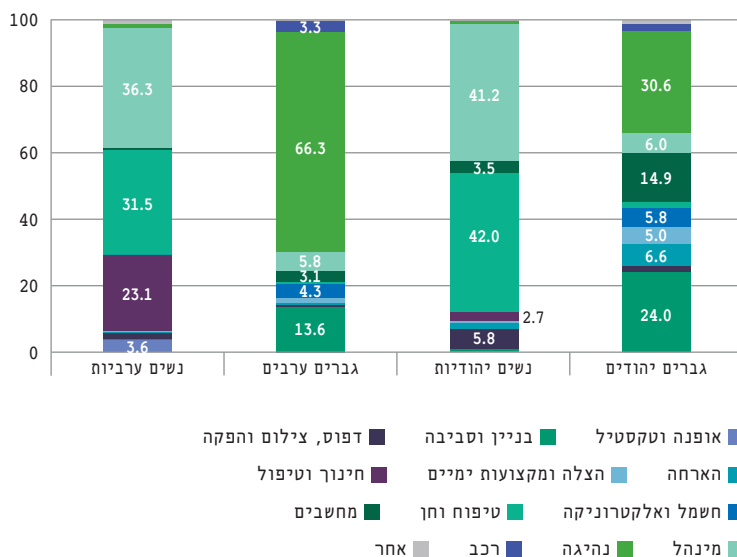
סה"כ	תל אביב והמרכז	ירושלים	הדרום	חיפה והצפון	
10.3%	2.7%	16.8%	8.4%	21.1%	שיעור הנשים הערביות מכלל האוכלוסייה בגילים 20-64
10.7%	1.9%	7.4%	8.2%	24.2%	שיעור הנשים הערביות מכלל התלמידים
10.4%	2.8%	16.3%	8.1%	21.7%	שיעור הגברים הערבים מכלל האוכלוסייה בגילים 20-64
15.8%	5.1%	15.8%	25.3%	26.3%	שיעור הגברים הערבים מכלל התלמידים

מקור: שיעור הערבים בהכשרות מקצועיות - עיבודי המחברים לנתוני משרד העבודה שהתקבלו בעמותת "121 - מנוע לשינוי חברתי" בעקבות בקשה למידע לפי חוק חופש המידע; שיעור הערבים בכלל האוכלוסייה - עיבודי המחברים לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2019, לוח 2.19.

מתרשים 77 עולה כי הענפים מתפלגים בעיקר על בסיס מגדרי: יש כמה תחומים שבהם מתרכזות נשים וכמה תחומים שבהם מתרכזים גברים. בשנים 2018-2015, רוב הנשים הערביות השתתפו בהכשרות מקצועיות בתחומי המינהל וטיפוח החן (36.3% ו-31.5% בהתאמה). שיעור ניכר מהן השתתפו בהכשרות בתחום החינוך והטיפול (23.1%). גם שיעור ניכר מן הנשים היהודיות השתתפו בהכשרות בתחומי המינהל וטיפוח החן, אך רק מעטות מהן השתתפו בהכשרות בתחום החינוך והטיפול. רוב הגברים הערבים השתתפו כאמור בהכשרות בתחום הנהיגה, ושיעור לא מבוטל (13.6%) מהם למדו בניין וסביבה. דפוס דומה נצפה בקרב גברים יהודים. כמו כן, בולטת במיוחד העובדה שנשים ערביות כמעט אינן לומדות בענפים מחשבים, בניין וסביבה, חשמל ואלקטרוניקה או נהיגה -

בהשוואה לשיעורים גבוהים בהרבה של גברים יהודים בענפים אלו, ובמידה מסוימת גם של גברים ערבים.

תרשים 77
התפלגות ענפית של תלמידים בהכשרות מקצועיות מפוקחות, לפי מגדר וקבוצת אוכלוסייה (%)



* לא כולל תלמידים במכינות.

מקור: עיבודי המחברים לנחוני משרד העבודה שהתקבלו בעמותת "121 - מנוע לשינוי חברתי" בעקבות בקשה למידע לפי חוק חופש המידע.

בדומה להכשרות המקצועיות הממשלתיות, גם בהכשרות המפוקחות הנשים הערביות מרוכזות בענפים שבהם השכר נמוך יחסית ואפשרויות התעסוקה מצומצמות. גם על ההכשרות הממשלתיות לא נעשים, כאמור, מחקרים מקיפים רבים, אבל המחקרים על ההכשרות המקצועיות המפוקחות דלים אף יותר. הסקר האחרון שפורסם עסק בבוגרי ההכשרות הלא מתוקצבות שסיימו את

לימודיהם בשנים 2005-2009. לכן יש להביא בחשבון את האפשרות שהנתונים שיוצגו אינם משקפים באופן מהימן את המצב היום. בסקר נמצא שבתחומים של מינהל וטיפול החן, רק כ־43% נחשפו למקצוע ורק כשליש עבדו במקצוע שלמדו כשלוש שנים מיום סיום הקורס. בתחום החינוך והטיפול, 77% נחשפו למקצוע ו־69% עבדו במקצוע – שיעור גבוה מן הממוצע, אך נמוך מהשיעור בתחומים של בניין וסביבה וחשמל ואלקטרוניקה, שבהם עמד שיעור העובדים במקצוע על 74% ו־87% בהתאמה. הסיבה העיקרית שציינו בוגרי הקורסים שלא עבדו במקצוע הנלמד, בייחוד בתחומים של טיפול ומינהל, היא שאין למקצועות אלו ביקוש בשוק. כמו כן, השכר של בוגרי ההכשרות במינהל, בטיפול חן ובחינוך וטיפול, שעבדו במקצוע שלמדו, היה נמוך במידה ניכרת מהשכר הממוצע של כלל הבוגרים העובדים במקצוע שלמדו, לעיתים בעשרות אחוזים. כך למשל, שכרם של בוגרי הכשרות מקצועיות מפקחות בתחום טיפוח החן היה נמוך ב־36% בממוצע מהשכר של שאר הבוגרים.¹⁴⁹

מגמה מטרידה מתגלה כשבוחנים את מספר הנשים הערביות הפונות ללמוד בקורס למטפלות במעון יום סוג 1. זהו הקורס הבסיסי להכשרת מטפלות למעונות יום לילדים בגיל הרך (3 חודשים עד 3 שנים). בשנים האחרונות שיעור ניכר מהנשים הערביות בענף החינוך והטיפול פונות ללמוד קורס זה (ראו לוח 15), אף שהתועלת שלו נמוכה. הנתונים מראים שהכשרה זו אינה מתגמלת, בעיקר בקרב נשים ערביות, והן מתקשות מאוד להשתלב בתעסוקה בסיום הקורס. בסקר שנערך בקרב בוגרי הקורס בשנים 2008-2013 נמצא שרק 29% מהנשים הערביות עבדו מקצוע כשנה לאחר שסיימו את הקורס (בהשוואה ל־58% מהנשים היהודיות). עוד נמצא שרק 58% מבוגרות הקורס הערביות היו מועסקות במשרה מלאה (בהשוואה ל־75% מהנשים היהודיות) והשכר הממוצע במקצוע עמד על כ־4,000 ש"ח. שיעורי התעסוקה הנמוכים, חלקיות המשרה, השכר הנמוך והעובדה שהבוגרות שלא עסקו במקצוע הרוויחו יותר (5,100 ש"ח) – כל אלו מדגישים את חוסר התועלת של הקורס, בייחוד עבור נשים ערביות.¹⁵⁰

149 אלון פורת, "הכשרה מקצועית במסלול לימודי ערב בשנים 2001-2010", משרד הכלכלה, 2015.

150 אלון פורת, "הכשרה מקצועית למטפלות במעונות יום", משרד הכלכלה, 2015.

לוח 15

מספר הנשים הערביות בקורס מטפלות במעון יום סוג 1 (אחוז מתוך כלל הנשים הערביות בענף חינוך וטיפול)

הכשרות ממשלתיות	הכשרות מפקחות	סה"כ	
288 (30%)	2616 (76%)	2703 (72%)	2017-2015
24 (59%)	716 (90%)	740 (88%)	2018

* לא כולל תלמידות במכינות.

מקור: עיבודי המחברים לנתוני משרד העבודה שהתקבלו בעמותת "121 - מנוע לשינוי חברתי" בעקבות בקשה למידע לפי חוק חופש המידע.

כאמור, חלק מתלמידי ההכשרות המקצועיות המפוקחות זכאים לשוברים שמקנים להם הנחה של 65%-90% מעלות הקורס – על פי המקצוע ועל פי סוג אוכלוסיית היעד. נשים ערביות נמנות עם אוכלוסיית יעד המזכה בהחזר של 90% על הכשרות במקצוע נדרש ושל 80% במקצוע שאינו מופיע ברשימת המקצועות הנדרשים.¹⁵¹ גברים ערבים זכאים להחזר של 85% על הכשרות במקצוע נדרש ושל 65% במקצוע שאינו מופיע ברשימת המקצועות הנדרשים. כמו כן, ההחזר מוגבל ל־6,000 ש"ח במקצועות לא נדרשים ול־9,000 או 12,000 ש"ח במקצועות נדרשים.¹⁵² המשתתפים בתוכנית השוברים משלמים את שכר הלימוד בקורס מכיסם, ומקבלים החזר בשלוש פעימות. בשנת 2018 השתתפו בתוכנית השוברים כ־6,200 איש, מתוכם 1,061 גברים ערבים ו־1,259 נשים ערביות. מנתונים אלו של משרד העבודה עולה שהאוכלוסייה הערבית היא נתח גדול מן המשתתפים בתוכנית השוברים ונתונים אלו עולים בקנה אחד עם נתונים שפורסמו בעבר.¹⁵³ בלוח 16 אפשר לראות את התפלגות השימוש בשוברים לפי תחומי לימוד

151 "תכנית למחן שוברים להשתתפות בתשלום בקורסים להכשרה מקצועית לקראת השתלבות בעולם העבודה", משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, חוזר המשנה למנכ"ל וממונה על התעסוקה 1.6, אפריל 2017.

152 ש.ם.

153 אוריאנה אלמסי, "נחונים על הכשרה מקצועית שבאחריות המדינה לדורשי עבודה", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2016.

במחוזות השונים. למרות המנגנונים לתמרוץ המשתתפים בתוכנית השוברים לפנות למקצועות נדרשים בשוק העבודה, שיעור ניכר מהנשים הערביות פונות למקצועות שפוטנציאל ההעסקה וההשתכרות בהם נמוך. דפוס הבחירה של גברים ערבים הזכאים לשוברים דומה מאוד לדפוס הבחירה של מי שנרשמים להכשרות בלי שוברים – שיעור גבוה מאוד פונה לענף התחבורה. פירוש הדבר שגורמי ההכוון אשר ממונים על הענקת השוברים אינם ממלאים תפקיד משמעותי בהכוונת הזכאים לתחומים ולקורסים שהתשואה עליהם גבוהה.

לוח 16

שימוש בשוברים להכשרות מקצועיות בקרב האוכלוסייה הערבית בשנים 2017-2019

מחוז	ענפים מרכזיים בקרב גברים ערבים	ענפים מרכזיים בקרב נשים ערביות
חיפה והצפון	58% תחבורה 10% מחכת/מכונות 6% בניין וסביבה 6% חשמל ואלקטרוניקה	30% מינהל 24% טיפוח חן 23% חינוך וטיפול
באר שבע והדרום	90% תחבורה 3% בניין וסביבה	38% מינהל 33% חינוך וטיפול 26% טיפוח חן
ירושלים	69% תחבורה 8% מחשבים 6% חשמל ואלקטרוניקה	38% טיפוח חן 25% מינהל 20% חינוך וטיפול
תל אביב והמרכז	47% תחבורה 12% מינהל 10% בניין וסביבה	37% מינהל 22% חינוך וטיפול 22% טיפוח חן

מקור: עיבודי המחברים לנתוני משרד העבודה.

לראיה, מסקר של משרד הכלכלה על מנצלי שוברים להכשרה מקצועית בשנים 2013-2014 עולה כי מכלל הבוגרות הערביות של הקורסים, שיעור המועסקות עומד על 37% בלבד, ושיעור הנשים שעובדות במקצוע שלמדו עומד על 18% בלבד.¹⁵⁴ מדובר בנתונים נמוכים באופן חריג גם בהתחשב בעובדה שהמוצע הכללי נמוך (63% מועסקים ו-33% מועסקים במקצוע שלמדו).¹⁵⁵ בענף החינוך והטיפול, ששיעור התעסוקה בו בדרך כלל גבוה (69% מבוגרות הקורס בהכשרות המפוקחות עובדות במקצוע), רק 18% מהנשים הערביות בתוכנית השוברים עובדות במקצוע לאחר שסיימו את הקורס. שיעור המועסקות נמוך גם בקרב בוגרות מקצועות בתחומים של טיפוח החרן ומינהל. בהכשרות בתחום הפרה-רפואה שיעורי התעסוקה גבוהים (77%), אך שיעור העובדים במקצוע שלמדו נמוכים (35%). באשר לשכר, נשים ערביות הרוויחו 2,800 ש"ח בממוצע לאחר קורס (כלל העובדות במקצוע ושלא במקצוע ובכל היקפי המשרה), לעומת שכר של 3,260 ש"ח בקרב מי שעבדו לפני הקורס. לעומת זאת, קבוצת האוכלוסייה בעלת השכר הממוצע הגבוה ביותר הייתה של גברים ערבים, משום שרובם עובדים במשרה מלאה כנהגים, מנהלי עבודה בתחום הבניין ומפעילי ציוד מכני. ענף הלימוד שהקנה את השכר הגבוה ביותר היה מחשבים וטכנולוגיה – 8,000 ש"ח בממוצע למי שעבדו במקצוע; ענף הלימוד שהקנה את השכר הנמוך ביותר היה חינוך וטיפול – 3,182 ש"ח בממוצע.

לסיכום, בחינת השפעת תוכנית השוברים על נשים ערביות חושפת תמונה עגומה – במקום שהתוכנית תקדם נשים אלו נראה שההכשרות לא תרמו להן, לפחות בטווח הקצר. תמה בולטת נוספת העולה מן הממצאים היא שאף שעלות הקורס ממומנת ברובה על ידי השוברים, נשים ערביות עדיין בוחרות הכשרות בענפים דומים להכשרות במימון עצמי מלא, אשר תועלתן מוטלת בספק. ייתכן שהעובדה שיותר משני שלישים ממקבלי השוברים לא קיבלו ייעוץ ממרכז ההכוון לגבי בחירת הקורס או בחירת מוסד הלימוד פוגעת בעיקר באוכלוסייה

154 אלון פורת, "מנצלי שוברים להכשרה מקצועית בשנים 2013-2014", משרד הכלכלה, 2015.

155 הסקר נערך כארבעה חודשים בממוצע מסיום הקורס ולכן יש לנקוט משנה זהירות בפירוש ממצאיו.

הערבית, ובאופן ספציפי בנשים ערביות. לא בכדי ציינו שיעור גבוה יחסית (46%) של מקבלי שוברים בקרב הנשים הערביות שיעוץ חשוב בעבורן.

המלצות לשינוי מדיניות בהכשרות המקצועיות לחברה הערבית

יעילות ההכשרות המקצועיות בעבור האוכלוסייה הערבית בכלל, והנשים הערביות בפרט, רחוקה מלהיות מספקת. החסמים ליעול מערך ההכשרות המקצועיות בישראל גדולים במיוחד בקרב האוכלוסייה הערבית. כיוון שנשים ערביות רבות פונות למקצועות לא מבוקשים שאינם תואמים את צורכי שוק העבודה, שיעורי התעסוקה של בוגרות הקורסים נמוכים, היקפי המשרה שלהן מצומצמים והשכר שהן מקבלות נמוך. כלומר, מערך ההכשרות המקצועיות אינו ממלא את תפקידו ואינו מסייע לאוכלוסייה זו די הצורך בשיפור הסיכויים להשתלב בשוק העבודה. מצבם של הגברים הערבים בוגרי ההכשרות המקצועיות טוב ממצבן של הנשים הערביות, הן בשיעורי התעסוקה הן בשכר, אך הגיוון הדל בתחומים שהם פונים אליהם גם הוא מצריך שינוי. שיעורי התעסוקה והשכר הגבוהים יחסית בקרב גברים ערבים מיוחסים בעיקר לעבודה בנהיגה או בענף הבנייה. עם זאת, תחומים אלו הם בעלי אופק תעסוקתי מוגבל והשחיקה בהם גבוהה, ולכן יש לכוון גברים ערבים למגוון רחב יותר של הכשרות מקצועיות – למשל ללימודי מחשבים, תחום שיש בו תת־ייצוג לאוכלוסייה הערבית.

אם כן, נוסף על הבעיות בכלל מערך ההכשרות המקצועיות בישראל, לאוכלוסייה הערבית בכלל, ולנשים הערביות בפרט, יש כמה בעיות ייחודיות המצריכות שינוי יסודי של מערך ההכשרות. כלומר, יש להתאים את ההכשרות למאפיינים הייחודיים ולצרכים של האוכלוסייה הערבית. המערך שיוקם צריך למלא שלושה תפקידים עיקריים כדי להביא משתתפים ממצב שבו הם מחוסרי עבודה (לא בכוח העבודה/מובטלים), או זקוקים לשדרוג המיומנויות שלהם, למצב שבו הם משולבים בשוק התעסוקה במשרה בשכר הולם שיש בה אפשרויות קידום:

(1) ייעוץ והכוון – התאמה מיטבית בין צורכיהם ויכולותיהם האישיים של המשתתפים ובין צורכי השוק, פוטנציאל ההעסקה וכושר ההשתכרות מהמקצוע הנלמד (גם לטווח ארוך).

(2) מכינות והכשרות מקצועיות רלוונטיות לשוק התעסוקה הן מבחינת הביקוש למקצוע הן מבחינת התכנים של ההכשרה.

(3) שיתוף מעסיקים בכל השלבים כדי להתאים את תוכני הקורסים לעולם העבודה המשתנה, להקצות משאבים להכשרות מקצועיות על סמך צורכי המשק ולהגביר את שיעורי ההשמה בתעסוקה מתגמלת.

היתרון במתן טיפול הוליסטי שילווה את המשתתפים מהרגע שבו הביעו עניין להשתלב בשוק התעסוקה עד השתלבותם בשוק התעסוקה הוא המסגרת האחידה והרציפה. כיום אין גורם מתכלל שמחבר בין התחנות, ולכן רבים באוכלוסייה הערבית, ובייחוד הנשים, אינם מוצאים את מקומם בשוק התעסוקה גם אחרי הכשרה מקצועית.

אנו ממליצים להתבסס על התשתית של מרכזי ריאן בתחום ההכשרות המקצועיות והקשרים עם המעסיקים ולהעצים רכיבים אלו כדי שהם יוכלו למלא את שלושת התפקידים שתוארו לעיל. למרות השפעתם החיובית של מרכזי ריאן על התעסוקה בחברה הערבית, הם טובלים מכמה מגבלות מבניות ואתגרים תפעוליים. כיוון שהכשרות מקצועיות אינן תפקידם העיקרי של מרכזי ריאן אין בהם סגל עובדים שמתמחה בהכשרות מקצועיות ורובן נעשות על ידי ספקים חיצוניים. ההכשרות המקצועיות המוצעות כיום נחלקות לארבעה סוגים:

(1) הכשרות של תוכנית ריאן – קורסים מקצועיים ביוזמת התוכנית ובמימונה במקצועות שלדעת הגורמים המקצועיים בריאן יש להם ביקוש בשוק העבודה. קורסים אלו מועברים על ידי ספקים חיצוניים.

(2) הכשרות בתיאום המעסיק – קורסים מקצועיים ביוזמת תוכנית ריאן או ביוזמת מעסיקים ספציפיים לצורך הכנת מועמדים לעבודה אצל המעסיק. הכשרות אלו נבנות בהתאם לצורך של המעסיק והוא מתחייב לקלוט חלק מהמשתתפים עם סיומן.

(3) הכשרות יום – הפניה של יחידים או של קבוצת משתתפים ממרכזי ריאן להכשרות ממשלתיות מתוקצבות.

(4) תוכנית השוברים – הפניה פרטנית של משתתפים ממרכזי ריאן להכשרות מפוקחות שמזכות אותם בשוברי החזר עבור עלות הקורס.

הוצגו נתונים שסוגים 3 ו-4 אינם משפרים במידה ניכרת את המצב של גברים ערבים, וביתר שאת של נשים ערביות, בשוק העבודה. באשר לסוגים 1 ו-2, התעוררו כמה תהיות בדבר יעילותם – גם משום שאין זה, כאמור, תחום ההתמחות של מרכזים אלו וכיום אין הם משקיעים די משאבים לפיתוחו. בדוח משותף של מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל ומשרד הכלכלה על מרכזי ריאן צוין כי פתיחת הקורסים ביוזמת המרכזים נעשתה על בסיס הערכה של צוות המטה האזורי, בתיאום עם רכזי ההכשרות ובאישור משרד העבודה, בהתאם לשני גורמים עיקריים: מאפייני המשתתפים וצורכיהם ודרישות שוק העבודה. עוד נכתב בדוח כי צוות התוכנית פנה לגופים מקצועיים בפקוח משרד הכלכלה והתעשייה¹⁵⁶ להעברת ההכשרות. מנתונים שהתקבלו ממרכזי ריאן עולה שרוב ההכשרות ממומנות על ידי המרכזים ומועברות על ידי ספקים חיצוניים, וחלק קטן מהן הם קורסים של אגף הכשרות מקצועיות ובמימונו.¹⁵⁷ מקצת ההכשרות החלו בעקבות פניות של מעסיקים. כמו כן, מקצת ההכשרות היו מיועדות לנשים בלבד ונועדו לספק מענה לחסמים ספציפיים לנשים. סך הכול השתתפו בקורסים להכשרה מקצועית כ-10% מכלל המשתתפים במרכזי ריאן, 46% מהם נשים.¹⁵⁸ עם זאת, הייתה שונות גבוהה בשיעור הנשים בתוכניות השונות – במרכזים לאוכלוסייה הבדואית בנגב עמד שיעור הנשים על כשליש בלבד, ואילו במרכזים אחרים לאוכלוסייה הערבית עמד שיעור הנשים על כשני שלישים מכלל המשתתפים בהכשרות המקצועיות. ידוע שכמחצית המשתתפים בהכשרות המקצועיות משתלבים בעבודה בתחום המקצוע שנלמד, אבל אין נתונים מפורטים על בוגרי ההכשרות המקצועיות במסגרת מרכזי ריאן.¹⁵⁹

156 בעת כתיבת הדוח של מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל היה נושא ההכשרות המקצועיות באחריות משרד הכלכלה והתעשייה.

157 עיבוד לנתונים שהתקבלו ממוניר אבו עראר, מנהל הכשרות מקצועיות בבעצמי, דוא"ל, 11.3.2020, ומאמירה קאסם, מנהלת הדרכה ופיתוח ידע באלפנאר, דוא"ל, 13.2.2020.

158 לפי נתוני הדוח של מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל, בין יולי 2014 ליוני 2015 הגיע מספר הפונים למרכזי ריאן ל-7,334. 723 מהם השתתפו בקורסי הכשרה מקצועית פנימיים (329 נשים).

159 לוי, חסן, דויטש והדר, מחקר ההערכה של מרכזי ריאן (לעיל הערה 108).

מן הממצאים בדוח, מנתונים עדכניים על פעילות ההכשרות המקצועיות במרכזי ריאן ומהמכרז החדש שנכנס לתוקף בסוף 2019 אפשר ללמוד על כמה קשיים. ראשית, אין מנגנון מובנה שמסדיר את בחירת ההכשרות המקצועיות ואת התאמת המשתתפים להכשרות השונות. הסיבה: אין בישראל גוף שאומד באופן שיטתי את הביקושים בשוק העבודה ואין נתונים על התשואה הצפויה מהשתלבות במקצוע מסוים. כמו כן, לא נעשה מעקב ארוך טווח אחר הישגי כלל בוגרי ההכשרות המקצועיות בשוק התעסוקה.¹⁶⁰ בדוח של מכון מאירס־ג'וינט־ברוקדייל צוין גם שיש קושי לשלב נשים בהכשרות מקצועיות איכותיות, הן בשל היעדר תחבורה מתאימה הן בשל הקושי לשכנע את הנשים ללמוד מקצועות חדשים הנדרשים בשוק העבודה. יש לציין שהשכלים שהועלו אינם נובעים מחוסר תפקוד של צוותי מרכזי ריאן אלא ממחסור במשאבים ובכוח אדם ייעודי להכשרות מקצועיות. כאמור, מרכזים אלו אינם מוגדרים מרכזים להכשרות מקצועיות.

המגבלה המשמעותית השנייה נוגעת לקשרים עם מעסיקים. מדוח של משרד הכלכלה על רכזי קשרי מעסיקים עולה שאין מנגנון להסדרת הקשר עם המעסיקים ולמעקב אחר עובדים שנקלטו. עוד נמצא שמרכזים באזורים שונים ובתוכניות שונות פועלים בדרכים שונות וקשריהם עם המעסיקים לא תמיד מתואמים, דבר שגורר כפילויות ולעיתים מרתיע מעסיקים מעבודה עם מרכזי ריאן. מניתוח העסקים שמרכזי ריאן עובדים איתם עלה שמספרם מצומצם והם מרוכזים בענפים מסוימים ובמעסיקים גדולים.¹⁶¹ אומנם מאז התפרסם הדוח של משרד הכלכלה חלו שינויים, אך אין בהם די להפוך את רכיב קשרי המעסיקים במרכזי ריאן לרכיב שמניע הכשרות מקצועיות איכותיות.

כדי להתאים את התשתית של מרכזי ריאן להכוונה, הכשרה והשמה מיטביות של האוכלוסייה הערבית בכלל, ושל נשים ערביות בפרט, נדרשים כמה שינויים מבניים אשר יעצמו כמה מן התפקידים שהם ממלאים היום ויסיפו תפקידים חדשים.

160 מרכזי ריאן נדרשים ללוות משתתפים למשך 12 חודשים לאחר ההשמה.

161 גלי ליס־גינסבורג, "עבודת רכזי קשרי המעסיקים מול עסקים במרכזי ההכוון 'ריאן', משרד הכלכלה, 2015.

1. מחקר שוטף, זרם מידע ומעקב אחר תלמידים ובוגרים

כדי לאמוד את יעילותן של ההכשרות המקצועיות והשפעתן על קידום האוכלוסייה הערבית בתחום התעסוקה יש להקים גוף שיאסוף נתונים מפורטים על מצבם האישי והתעסוקתי של המשתתפים טרם כניסתם לתוכנית ויעקוב אחרי הקשיים והחסמים שהם נתקלים בהם בזמן ההכשרה. גוף זה יעקוב גם אחרי בוגרי התוכנית ומי שפרשו ממנה כדי לנתח את הסיבות להצלחתה או לכישלונה. כדי להפיק מן הנתונים מסקנות, הנתונים על בוגרי התוכנית חייבים להיות מעודכנים באופן שוטף בתקופות זמן מוגדרות – לאחר 3 חודשים, 6 חודשים, שנה, חמש שנים ועשר שנים מסיום ההכשרה. הנתונים על גובה השכר, היקף המשרה, הרצף התעסוקתי, משלח היד והענף תעסוקתי יאפשרו אף הם מעקב לטווח קצר וארוך על בוגרי ההכשרות. כדי לתקף את המסקנות העולות מן הנתונים רצוי לערוך מחקרי RCT שנתיים על השפעת התוכנית על בוגרי הקורסים מתוך השוואה לקבוצת ביקורת.

משום שמחקר על השפעת ההכשרות המקצועיות חיוני כדי לספק ייעוץ והכוונה למשתתפים חדשים במרכזים, בסיס הנתונים שייבנה מנתוני המחקר חייב להיות מעודכן, זמין וגלוי לרכזי התוכנית. כשיהיה מאגר מהימן ומקיף דיו, רצוי להקים אתר אינטרנטי שירכז בעבור פונות ופונים פוטנציאליים את כלל הנתונים הרלוונטיים לכל קורס: אורך הקורס, שיעור ההשתלבות של הבוגרים במקצוע, השכר הממוצע הצפוי, דרכי המימון ועוד.

2. תוכני ההכשרות

כיום התכנים המועברים בהכשרות הממשלתיות (המתוקצבות) וההכשרות בפיקוח (שאינן מתוקצבות) הם בפיקוח משרד העבודה, ולמעברי ההכשרות יש מעט מאוד מקום לגמישות. עם זאת, נראה שהתכנים ברבות מן ההכשרות אינם רלוונטיים עוד לשוק העבודה, בעיקר בתחומי לימוד שבהם מרוכזות נשים ערביות. הכשרות מעטות בלבד במרכזי ריאן הן בשיתוף מעסיקים ואין מנגנון להסדרת מעורבות המעסיקים בתכנים. מעורבות המעסיקים מתמצה לרוב בהשמה. היות שתפקידן של הכשרות מקצועיות הוא להקנות כישורים שאפשר להשתמש בהם במקום העבודה, יש חשיבות רבה לדעתם של המעסיקים – הם שצריכים להחליט אם לבוגרי ההכשרות יש רמת הידע והמימונות הנדרשות

לתפקיד. אנו סבורים שיש לתת למעסיקים במה נרחבת יותר במה שנוגע לקביעת התכנים, להתנסות מעשית ולקליטה. תפקידים של המעסיקים צריך להיות ממוסד והכשרות שמגובשות ללא מעורבות מהותית ושיטתית של מעסיקים צריכות להיות חריגות.

כמו כן, יש לאפשר למגוון גופים רחב יותר¹⁶² להעביר ולפתח הכשרות מקצועיות. לשם כך יש להגדיל במקביל את הגמישות בתוכניות הלימוד. צעדים אלו יבטיחו ביזור וגמישות ויגדילו את היצע הקורסים ואת הרלוונטיות שלהם לשוק העבודה. אחת ההמלצות הבולטות שחזרו על עצמן בכמה דוחות על הכשרות מקצועיות בישראל הייתה שלסגל ההוראה יהיו הן כישורים פדגוגיים הן ניסיון מעשי. לכן יש לעודד שילוב של מורים שעובדים במשרה חלקית בתחום שהם מלמדים. במקצועות שיש בהם מחסור בכוח הוראה וביקוש גבוה לעובדים בתעשייה (כמו במקצועות ההנדסה והאלקטרוניקה) יש ליצור מערכת תמריצים שתעודד עובדים מיומנים לשלב הוראה ותכשיר אותם לכך.

נציגי המעסיקים ידאגו שתוכני הקורסים יהיו רלוונטיים לעולם העבודה, הגופים האמונים על העברת ההכשרות המקצועיות ידאגו שהתכנים יעמדו בסטנדרטים פדגוגיים והצוות של מרכזי ריאן ידאג להפנות את המועמדים המתאימים להכשרות שהולמות את מאפייניהם וכישוריהם.

המחקר השוטף שתואר בסעיף הקודם יבטיח גם את איכות ההכשרות ואת התפקוד התקין של מעבירי ההכשרות. במקום לפקח באופן הדוק על התכנים של ההכשרות, גישה שעלולה לגרום להכשרות לקפוא על שמריהן, מוטב לפקח על תוצאותיהן.

3. צוותים לקשרי מעסיקים

כדי לרתום מעסיקים למאמץ ההכשרה של האוכלוסייה הערבית לשוק התעסוקה ולשילובה בו יש לפתח את התפקיד של רכז קשרי מעסיקים, הקיים

162 כגון מכללות טכנולוגיות, מוסדות אקדמיים, ארגוני מעסיקים, איגודים מקצועיים, עמותות בחחומי עיסוק רלוונטיים.

היום במרכזי ריאן. רוב עבודתם של רכזים אלו מתמצה כיום במיפוי העסקים ברמה המקומית, ביצירת קשר עם מעסיקים רלוונטיים ובשכנועם להשתתף בתוכנית (בעיקר בקליטת עובדים). כדי לרתום מעסיקים להשתתף בהכשרות המקצועיות ולעודד אותם להתחייב לקלוט עובדים בסיום ההכשרה דרוש כוח אדם בעל היכרות מעמיקה עם העולם העסקי וקשרים ענפים בו. אנחנו ממליצים לפעול בעניין זה ברמה מקומית, אזורית וארצית. ברמה המקומית, יש לגייס לפחות עוד רכז אחד בכל מרכז (במרכזים גדולים יש לשקול העסקת רכזים נוספים); ברמה המחוזית יש לגייס מנהל קשרי מעסיקים אשר יהיה ממונה על הקשרים עם מעסיקים בעלי השפעה אזורית. מנהל בדרגה זו צריך להיות בעל ניסיון ניהול מוכח בדרגות הביניים במגזר העסקי או הציבורי. ברמה הארצית יש לגייס מנהל קשרי מעסיקים אשר יהיה ממונה על קשרים עם מעסיקים בעלי השפעה ארצית. המנהל הארצי יהיה ממונה גם על התוויית מדיניות העבודה מול מעסיקים ונציגיהם. מנהל בדרגה זו צריך להיות בעל ניסיון ניהול מוכח בדרגות הבכירות במגזר העסקי או הציבורי ובעל קשרים עם מעסיקים בעלי השפעה ארצית.

לרכזים ולמנהלים יהיה תפקיד מכריע בתיווך צורכי המעסיקים ובהתאמת ההכשרות למאפייניהם של המשתתפים. העבודה המשותפת של מנהלי קשרי המעסיקים ונציגי המעסיקים תבטיח שההכשרות המקצועיות יהלמו את דרישות השוק, שמעורבותם של המעסיקים בתכנים תהיה משמעותית ושייווצרו מנגנונים להכשרה מעשית.

כדי לשפר את ממשק העבודה ולייעל את שיתוף הפעולה בין הרכזים והמנהלים בתוכניות השונות יש ליצור מערכת מידע ידידותית. במערכת יתועדו כלל הפעולות שנעשו בנושא והיא תסייע למנוע כפילויות ואי־הבנות.

4. השמה

המעורבות העמוקה של המעסיקים בתוכני ההכשרות צריכה לבוא לידי ביטוי גם בהשמה. כאשר ההכשרות המקצועיות יהיו מתואמות עם צורכי שוק העבודה יהיה למעסיקים אינטרס לקלוט עובדים שעברו הכשרה מקצועית עדכנית. יתרה מזו, מומלץ ליצור מנגנונים שמתנים את מידת המעורבות של המעסיקים

בתכנים בהתחייבות לקלוט אחוז מסוים מבוגרי הקורס. פרטי ההתחייבות יגובשו בהתאם למבנה הענפי של תחום הלימוד וגודל המעסיקים המעורבים.

נוסף על כך אנחנו ממליצים ליצור מערכת טכנולוגית משותפת למעסיקים ולמרכזי ריאן. כך יוכל מעסיק להוסיף או לגרוע משרות בלי שרכזי המעסיקים יצטרכו לפנות למעסיק ישירות, כפי שנעשה היום. למעסיק יהיה אינטרס לעדכן את מצאי המשרות כי הוא ידע שלמרכז יש מאגר של בוגרי קורסים שהוא יכול להגיע אליהם באמצעות המערכת. המערכת תהיה פתוחה ונגישה לבוגרי ההכשרות המקצועיות.

5. מכינות וסדנאות לכישורים רכים

שיעור ניכר מן הלומדים במכינות בהכשרות המתוקצבות הוא נשים ערביות. נשים אלו חסרות לעיתים קרובות כישורים בסיסיים להשתלבות בשוק העבודה. מרכזי ריאן מציעים כאמור גם סדנאות למיומנויות רכות – עברית תעסוקתית, מחשבים וסדנאות הכנה לעולם העבודה. במרכז החדש להפעלת מרכזי ריאן הושם דגש מיוחד על לימודי השפה העברית, מתוך הנחה שזה החסם המשמעותי ביותר לשילוב האוכלוסייה הערבית בשוק העבודה. ללימוד השפה העברית, כמו לשאר המיומנויות הרכות, יש חשיבות מכרעת להשתלבות בשוק העבודה, אך יש לוודא שרכיב זה יהיה רק צעד מקדים שיאפשר למשתתפים להשתלב במשרות התחלתיות והם יוכלו להמשיך אחר כך גם להכשרות מקצועיות. מומלץ אפוא לעקוב אחרי משתתפים שעברו סדנאות יסוד והשתלבו במשרות התחלתיות לאורך תקופה ארוכה ולהציע להם אחרי תקופה מוגדרת בשוק העבודה לשדרג את מיומנויותיהם בהכשרות מקצועיות.

6. יצירת מסלולים יוקרתיים הפונים למגוון קהלי יעד

הכשרות מקצועיות אלו יהיו אינטנסיביות ויתמקדו במקצועות בתעשיות עתירות יעד. למסלולים אלו יתמיינו משתתפים בעלי יכולות גבוהות מוכחות: מצטיינים בתיכון (קריטריונים כגון ממוצע בגרות מסוים, בגרות טכנולוגית או מדעית במגמות מסוימות, מספר יחידות במתמטיקה ואנגלית וכו') או אקדמאים המעוניינים בהסבה. משתתפים אלו יעברו הכשרה במקצועות עתירי

ידע בעלי ביקוש. את הקורס ילוו כמה מעסיקים משמעותיים (או לחלופין מעסיק אחד גדול) מן האזור שבו מתקיים הקורס; מעסיקים אלו יהיו מעורבים בתכנים ויהיו ערים לחסמים הספציפיים שהאוכלוסייה הערבית באותו אזור נתקלת בהם ויפעלו בשיתוף המרכז להסירם עוד בטרם סיום הקורס (הסעות, מסגרות לילדים קטנים, מתחמי עבודה משותפים – "האבים" – בתוך הערים הערביות או במקום מרכזי שאינו מקום המפעל וכו'). בעניין זה מומלץ להסתמך על מודלים שכבר פועלים וללמוד בין היתר מן ההצלחות של עמותות שפועלות לקידום עובדים ועובדות ערבים בהיי-טק. לדוגמה, הממצאים על המשתתפים בהכשרה מקצועית של תוכנית צופן מעידים על שיפור ניכר בשיעורי התעסוקה ובשכר בתחום הנלמד בתוכנית. גם המודל של עמותת לוטוס, המכשירה נשים דרוזיות דתיות להיות מפתחות תוכנה, הוא דוגמה לשיתוף פעולה מוצלח שהן הנשים הן המעסיקים יוצאים נשכרים ממנו. מסלולים מעין אלו יעלו את קרנן של ההכשרות המקצועיות וישפרו את דימוין וכך ימשכו להכשרות קהל גדול יותר ומגוון יותר. בשל התועלת הרבה שהכשרות מסוג זה צפויות להביא הן למשתתפים הן למשק והן למדינה יש לשקול הקצאה של רכז ייעודי ברמה אזורית שיפקח על התקדמות המשתתפים, יסיר חסמים ויעמוד בקשר רציף עם מעסיקים פוטנציאליים.

7. מימון הקורסים

המלצה זו מחייבת השקעה ממשלתית ניכרת. עם זאת, פוטנציאל ההשתלבות של גברים ונשים ערבים בתעסוקה אינו מנוצל כיום והדבר פוגע הן באוכלוסייה הערבית הן במדינה. נראה שכבר היום מושקעים באוכלוסייה הערבית משאבים לא מבוטלים – הכשרות מקצועיות מתוקצבות, תוכנית השוברים ותוכניות תעסוקה נוספות. זאת נוסף על מסלולי הכשרה אקדמיים בעלי תשואה נמוכה, שנשים ערביות רבות פונות אליהם. ואולם ההכשרות המקצועיות אינן מצליחות להביא לידי שיפור של ממש במצבן התעסוקתי. על כן מוצע לאגם את המשאבים המושקעים כיום בתוכניות השונות ולרכזם בפתרון כוללני שייתן מענה איכותי ויעיל לקבוצת אוכלוסייה זו.

אחד החסמים להשתתפות בהכשרות מקצועיות, מתוקצבות ולא מתוקצבות כאחד, הוא החסם הכלכלי. חסם זה תקף ביתר שאת כשמדובר באוכלוסייה הערבית, ששיעור ניכר ממנה במצב כלכלי קשה. לכן אנו ממליצים על תקצוב

מלא של כלל ההכשרות המקצועיות למשתתפים מהאוכלוסייה הערבית. בשל האינטרס הברור לפתח את ההון האנושי של קבוצת אוכלוסייה זו יש להסיר ככל האפשר את החסם הכלכלי.

מלבד עלות ההכשרות עצמן, גם אובדן ההכנסה מעבודה או עלות היציאה מהבית (נסיעות, מסגרות לילדים וכו') הם חסמים. לכן אנחנו ממליצים על ביטול הקיצוץ בדמי האבטלה למי שמתתפים בקורסים ממושכים ועל הבטחת דמי קיום הולמים – על פי מצבו האישי והתעסוקתי של המשתתף – מסיום תקופת האבטלה (במידת הצורך) עד סיום הקורס. בקורסים תובעניים פחות יש לבחון מתן דמי סיוע על פי אובדן ההכנסה או עלות היציאה מהבית. כמו כן, יש לשקול לפצות עובדים לא מקצועיים שנדרשים לצמצם את היקף העסקתם כדי להשתתף בהכשרה מקצועית.

צורות שונות של סיוע כספי יכולות למשוך מגוון קהלי יעד – הן אקדמאים ומועסקים הן מי שכיום אינם משולבים בשוק העבודה.

השכלה טכנולוגית: לימודי הנדסאים וטכנאים

מסלול על-תיכוני נוסף שמאפשר לחברה הערבית לשפר את ההון האנושי שלה ואת עמדתה בשוק העבודה הוא הלימודים במכללות הטכנולוגיות. המכללות הטכנולוגיות מכשירות הנדסאים וטכנאים מוסמכים.¹⁶³ הניהול והפיקוח הפדגוגי מופקד בידי המכון הממשלתי להכשרה בטכנולוגיה ומדע (להלן: מה"ט) בזרוע העבודה של משרד העבודה. כיום פועלות 61 מכללות טכנולוגיות מתוקצבות (מתוכן 28 לאוכלוסייה החרדית) ו־4 מכללות מוכרות שאינן מתוקצבות. הן מציעות 23 מגמות להנדסאים, 5 מגמות לטכנאים מוסמכים ו־3 מגמות של מכינות טכנולוגיות. רפורמה בלימודי הנדסאים והטכנאים שהתקבלה בתחילת 2018, ותידון בהרחבה בהמשך הדברים, קבעה שהתקציב לסטודנט עתידי לעלות בהדרגה מכ־9 אלף ש"ח לפני הרפורמה ל־19.5 אלף ש"ח בשנת הלימודים

163 הכשרת הנדסאי אורכת בין שנתיים לשלוש שנים, כ־2,170 שעות לימוד, 3 בחינות ממלכתיות ופרויקט גמר. טכנאי מוסמך הוא דרג נמוך יותר מהנדסאי, הכשרתו אורכת כשנה וחצי, 1,600 שעות לימוד ו־2 או 3 בחינות ממלכתיות.

תשפ"ג (2022/23).¹⁶⁴ כיום שכר הלימוד השנתי עומד על כ־7 אלף ש"ח להנדסאי, 7-9 אלף ש"ח לטכנאי במגמות רפורמה¹⁶⁵ ו־7-18 אלף ש"ח לטכנאי במגמות שאינן ברפורמה.¹⁶⁶

בשנת הלימודים תשע"ח (2017/18) למדו במכללות הטכנולוגיות כ־32 אלף תלמידים במסלולים להנדסאים ולטכנאים.¹⁶⁷ הנתון המעודכן ביותר על שיעור הערבים בקרב הלומדים במסלול הנדסאים הוא משנת תשע"ד (2013/14), אז עמד על 22% מכלל הלומדים, שהם 6,442 תלמידים ערבים מתוך סך כולל של 28,838 תלמידים.¹⁶⁸ שלא כמו במערכת ההשכלה האקדמית, שבה מספר הנשים גבוה ממספר הגברים, במכללות הטכנולוגיות מספר הגברים גבוה ממספר הנשים הן בקרב האוכלוסייה הערבית הן בקרב האוכלוסייה היהודית (רק בקרב חרדים כ־70% הם נשים¹⁶⁹). לפי נתונים מינהליים שהוצגו בסקירה של משרד העבודה, 20.1% מתוך כ־8 אלף תלמידים שמסיימים את המסלול להנדסאים הם ערבים (14.9% גברים ערבים, 5.2% נשים ערביות).¹⁷⁰

164 החלטת ממשלה 3419 מיום 11.1.2018: רפורמה במערכת ההשכלה הטכנולוגית בישראל.

165 במסגרת החלטת ממשלה 3419 הוחלט על עדכון תוכנית הלימודים להכשרת הנדסאים וטכנאים מוסמכים. מגמות שעודכנו נחשבות "מגמות רפורמה" ומגמות שטרם עודכנו נחשבות "מגמות שאינן ברפורמה".

166 "שכ"ל ותשלומים אחרים תש"פ", משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, חוזר מנה"ל מה"ט 50-4-05.

167 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, השנתון הסטטיסטי לישראל 2019, לוח 4.53.

168 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "הודעה לתקשורת: תלמידים ומקבלי תעודות במסלול הנדסאים שבפיקוח מה"ט בשנים תשס"ט-תשע"ד (2008/09-2013/14)", לוח 1, 16.3.2016.

169 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "הודעה לתקשורת: יוצאי מוסדות החינוך החרדי העל-יסודי הלומדים במכללות להכשרה טכנולוגית", 2.4.2018.

170 דליה בן רבי, אלון פורת ורונית הריס, "השתלבות של בוגרי לימודי הנדסאות בשוק העבודה: סקר בוגרי מה"ט", משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, יוני 2020. הנתונים בדוח מתייחסים למי שסיימו את לימודיהם הפרונטליים (גם אם לא בהכרח השלימו את חובות הלימוד לקבלת דיפלומה) במסלול הנדסאים בשנים 2015-2016.

אחת הבעיות העיקריות במכללות הטכנולוגיות היא שיעור הדפלוס הנמוך של התלמידים. בעיה זו חריפה במיוחד בקרב התלמידים הערבים. לפי נתוני הלמ"ס, רק 32.6% מהתלמידים הערבים שהחלו את לימודיהם במסלול הנדסאי בשנת הלימודים תשע"ג (2012/13) קיבלו דיפלומה בתוך חמש שנים. לעומתם, שיעור הדפלוס בקרב התלמידים היהודים עמד על 46.7%¹⁷¹. אחת הסיבות המרכזיות לשיעורי הדפלוס הנמוכים היא שתלמידים רבים מוותרים על השלמת כלל החובות לקבלת דיפלומה משום שהצליחו להשתלב בעבודה טרם קבלתה ולכן סבורים שאין להם צורך בה. עם זאת, להלן נראה שהתשובה בשכר לתלמידים מדופלמים גבוהה יותר.¹⁷²

בשנים האחרונות חלה ירידה בשיעור מקבלי הדיפלומה מכלל השנתון (בני 20-24) הן בקרב גברים ערבים הן בקרב נשים ערביות. בקרב גברים ערבים ירד שיעורם מ-13.6% בשנת הלימודים תשע"א (2010/11) ל-12.1% בשנת הלימודים תשע"ז (2016/17), ובקרב נשים ערביות מ-4.7% ל-3.2% באותה תקופה. לשם השוואה, שיעור מקבלי הדיפלומה מכלל השנתון בקרב גברים יהודים (לא־חרדים) עלה מ-16.3% ל-22.5% באותה התקופה.¹⁷³ חשוב להדגיש ששיעורים נמוכים אלו אינם נובעים רק משיעורם הנמוך של התלמידים הערבים והתלמידות הערביות שהשלימו את כלל חובותיהם לקבלת דיפלומה, אלא גם משיעור נמוך יחסית של ערבים וערביות שפונים ללימודים במכללות הטכנולוגיות מלכתחילה.¹⁷⁴

הסקירה האחרונה של משרד הכלכלה על תעסוקה בקרב בוגרי מסלול הנדסאי של מה"ט נוגעת לבוגרים בשנים 2015-2016, כשנתיים עד שלוש שנים מסיום לימודיהם.¹⁷⁵ ואולם בסקירה זו אין נתונים מפולחים והשוואתיים ברמת

171 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, השנתון הסטטיסטי לישראל 2019, לוח 4.54.

172 משרד האוצר, אגף הכלכלן הראשי, "הכנסת בוגרי מערכות ההשכלה העל-תיכונית", סקירה כלכלית שבועית מחאריך 19.8.2018.

173 זאב קריל ונג'יב עמרייה, "חסמים להשתלבות האוכלוסייה הערבית במערכת ההשכלה הגבוהה", אגף הכלכלן הראשי, משרד האוצר, 2019.

174 כאמור, הנחון המעודכן ביותר על שיעור הערבים מכלל הלומדים במה"ט בשנה מסוימת הוא משנת הלימודים תשע"ד (2013/14), אז עמד על 22.3%. בשנת 2014 עמד שיעור הערבים בני 18-29 על 24.5% מכלל בני ה-18-29 בישראל.

175 בן רבי, פורת והריס, "השתלבות של בוגרי לימודי הנדסאות בשוק העבודה" (לעיל הערה 170).

הפירוט שסיפקה הסקירה הקודמת, שנגעה לבוגרי 2013-2014. לכן בלוח 17 סוכמו עיקרי הממצאים מהסקירה על בוגרי 2013-2014. במקום שיש נתונים עדכניים מהסקירה על בוגרי 2015-2016, נביא גם אותם. משתי הסקירות עולה ששיעורי הדפלום בקרב האוכלוסייה הערבית, ובעיקר בקרב הנשים בה, נמוכים מן השיעורים בקרב בוגרים יהודים, הם משתלבים פחות במקצוע שלמדו, משתלבים פחות בשוק העבודה באופן כללי ושכרם נמוך יותר.¹⁷⁶ נשים ערביות מתרכזות בכמה מגמות לימוד: אדריכלות ועיצוב פנים (28%), תוכנה (12%), הנדסה אזרחית (12%) ותעשייה וניהול (10%). כמו כן, שיעור גבוה יחסית של נשים ערביות (28%) לומדות במגמות קטנות.¹⁷⁷ באופן מפתיע, במגמות אלו שיעורי הדפלום, התעסוקה והשכר הממוצע (להוציא אדריכלות ועיצוב פנים) גבוהים יחסית, מה שמחזק את הסברה שמדדי התעסוקה הנמוכים של נשים ערביות אינם נעוצים בבחירת המגמה דווקא, אלא במידת ההצלחה במגמה שבחרו ובמעבר בין הלימודים לשוק העבודה.

לוח 17

מאפיינים תעסוקתיים של בוגרי מסלול הנדסאים במה"ט, לפי קבוצת אוכלוסייה ומגדר (%)

גברים יהודים	נשים יהודיות	גברים ערבים	נשים ערביות	
94.0	86.7	91.5	78.4	שיעור התעסוקה
69.1	65.5	57.7	35.6	<<מתוכם עבדו במקצוע הנלמד
30.9	34.5	42.3	64.4	<<מתוכם עבדו במקצוע אחר

176 אלון פורת ורונית הריס, "תעסוקה ושביעות רצון מלימודים בקרב בוגרי מסלול הנדסאים של מה"ט כשנתיים עד שלוש מסיום הלימודים (בוגרי 2013-2014)", משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, 2017.

177 בן רבי, פורת והריס, "השתלבות של בוגרי לימודי הנדסאות בשוק העבודה" (לעיל הערה 170).

60.0	72.7	60.0	54.7	זכאים לדיפלומה
68.7	61.4	54.4	37.5	<<מתוכם עבדו במקצוע הנלמד
25.9	26.5	37.2	50.0	<<מתוכם עבדו במקצוע אחר
40.0	27.3	40.0	45.3	אינם זכאים לדיפלומה
59.9	44.6	49.5	18.2	<<מתוכם עבדו במקצוע הנלמד
33.3	39.1	40.6	50.9	<<מתוכם עבדו במקצוע אחר
10,837	7,952	8,622	6,390	שכר חודשי למשרה מלאה
11,262	8,381	9,124	6,546	<< עבדו במקצוע הנלמד
9,839	7,056	7,925	6,306	<< עבדו במקצוע אחר

* שיעורי הדפלוס בסקר של משרד העבודה גבוהים יחסית משום שהם נוגעים לאוכלוסיית מסיימי הלימודים ולא לכלל התלמידים שהחלו לימודים במה"ט.

מקור: עיבודי המחברים לפורת והריס, "תעסוקה ושביעות רצון מלימודים" (לעיל הערה 176).

כפי שאפשר לראות בלוח לעיל, שיעורי התעסוקה בקרב הבוגרות והבוגרים הערבים גבוהים יחסית למוצע בכלל האוכלוסייה ונראה שלימודים במה"ט אכן הקנו להם יתרון. יתרון זה בולט בעיקר בקרב נשים ערביות שלמדו במה"ט, ששיעור התעסוקה בקרבן גבוה בהרבה משיעור התעסוקה של הנשים הערביות בכללן. מהסקירה על בוגרי 2015-2016 אף עולה שחל שיפור בשיעורי התעסוקה והם עמדו על 84.6% בקרב נשים ערביות ועל 96.2% בקרב גברים ערבים. עם זאת, מהסקירה על בוגרי 2013-2014 עולה שרק 35.6% מהנשים הערביות עבדו במקצוע שלמדו, והשאר עבדו במקצוע אחר. מהסקירה על בוגרי 2015-2016 עולה ששיעור הערביות שעבדו במקצוע שלמדו גדל מאוד והגיע ל-58%, אך עדיין היה נמוך במידה ניכרת מן השיעור בקרב הנשים היהודיות, שעמד על 69%. גם בקרב הגברים הערבים חלה עלייה, אם כי מתונה יותר, בשיעור המועסקים שעבדו בתחום שלמדו, ושיעורם בקרב בוגרי 2015-2016 עמד על 61.5%.

נתונים אלו מוכיחים שלימודים במה"ט שיפרו את סיכויי העסקתן של הבוגרות הערביות, אך לא סייעו להן במיוחד למצוא עבודה במקצוע שלמדו. למעשה, כ־54% מהנשים הערביות שאינן עובדות במקצוע שלמדו ציינו שלא מצאו עבודה בתחום או שאין לו ביקוש בשוק העבודה.¹⁷⁸ גם שכן נמוך יותר ויש לשער שגם האופק התעסוקתי שלהן ייפגע בטווח הארוך. מן הסקר על בוגרי 2015-2016 עולה שהשכר החודשי הממוצע (בלוח 17 מדווח על שכר חודשי למשרה מלאה, ולא לשכר הממוצע בכל אחוזי המשרה) של נשים ערביות נמוך במידה ניכרת מזה של כלל האוכלוסייה (6,452 ש"ח לעומת 10,658 ש"ח). יתרה מכך, שכן של נשים ערביות המועסקות בתחום שלמדו כפול משכן של מי שאינן מועסקות בתחום שלמדו (8,408 ש"ח לעומת 4,441 ש"ח), פער חריג ביחס לשאר הקבוצות.

משתי הסקירות האחרונות של משרד העבודה עלה ששיעור הדפלום בקרב האוכלוסייה הערבית היה נמוך. בסקירה על בוגרי 2013-2014 עמד שיעור הדפלום של נשים ערביות על 54.7% ושל גברים ערבים על 60%, לעומת שיעור של 63% בכלל האוכלוסייה. בסקירה על בוגרי 2015-2016 חלה ירידה בשיעור הדפלום, בעיקר אצל הגברים, והוא עמד על כ־50% בלבד הן בקרב הנשים הן בקרב הגברים הערבים. שיעור הדפלום בכלל האוכלוסייה לא השתנה והוסיף לעמוד על 63%. לשיעור הדפלום הנמוך יש כמה השלכות שליליות: ראשית, הוא פוגע בסיכויים לעבוד במקצוע הנלמד ולכן עלול לעכב את התפתחותו המקצועית של העובד ואת אפשרויות הקידום שלו במקצוע. בעבור הנשים הערביות מדובר בפגיעה מהותית, שכן רק 18.2% מהלא־מדופלמות עובדות במקצוע ויותר מ־30% מהן אינן מועסקות כלל (בקרב מדופלמות, רק 12.5% אינן מועסקות). שנית, אפשרויות התעסוקה מצטמצמות – לא רק במקצוע הנלמד, אלא בכלל. שיעור ניכר מהבוגרים ציין שהדיפלומה היא תנאי סף כדי להתקבל לתפקיד, בעיקר במגזר הממשלתי. שלישית, מחקרים של אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר הראו ששכרם של בעלי דיפלומה גבוה משכרם של חסרי דיפלומה. חציון ההכנסה החודשית של בני 30-33 בעלי דיפלומה היה גבוה בכ־1,500 ש"ח מזה

178 פורת והריס, "תעסוקה ושביעות רצון מלימודים" (לעיל הערה 176).

של חסרי דיפלומה. כמו כן, נמצא שבוגרים שיש להם דיפלומה במגמות הליבה¹⁷⁹ הרוויחו כ-1,600 ש"ח יותר מבוגרים שיש להם דיפלומה במגמות אחרות, כלומר לבחירת תחום הלימוד יש משמעות כלכלית לא מבוטלת. עוד נמצא שההכנסה של מדופלמי מה"ט בתחומי הליבה דומה מאוד לזו של בוגרי המכללות האקדמיות בתחומים ה"פרופסיונליים" (כלכלה, משפטים, סיעוד וכו'), גבוהה מעט יותר מההכנסה של בוגרי מדעי הרוח והחברה באוניברסיטאות ועוד יותר מכך מההכנסה של בוגרי מדעי הרוח והחברה במכללות. לעומת זאת, ההכנסה החיצונית של מי שהתחילו לימודים במה"ט אך לא קיבלו דיפלומה הייתה נמוכה מעט יותר מזו של בעלי תעודת בגרות.¹⁸⁰ מחקר נוסף חיזק ממצאים אלו ומצא ששכרם של בוגרי מה"ט בעלי דיפלומה במגמות הליבה גבוה ב-26%-34% מזה של הזכאים לתעודת בגרות עיונית (בדומה לתארים בתחומים "פרופסיונליים" במכללה). זאת לעומת 13% במגמות אחרות ו-5% בקרב מי שהתחילו מה"ט אך לא קיבלו דיפלומה.¹⁸¹

שיעור הדפלוס בקרב ערבים נמוך יותר בגלל כמה כשלים שאינם מקבלים מענה במערכת הנוכחית. ראשית, מצבם הכלכלי של הערבים קשה יותר ולכן סביר שרבים מהם פונים מוקדם יותר, עוד בטרם סיום לימודיהם, לשוק העבודה. אחרי ההשתלבות בשוק העבודה הם מתקשים למצוא זמן להשלים את חובותיהם ופעמים רבות מוותרים על הדיפלומה בלי להבין את המשמעות הכלכלית של המהלך. גם הרקע החברתי וההשכלתי שממנו הם מגיעים מקשה עליהם לסיים את הלימודים ורבים מהם נושרים (כמו שקורה גם במערכת החינוך העל-יסודי ובמערכת ההשכלה הגבוהה). מסקר של משרד העבודה על נשירה¹⁸² מלימודים במסלול הנדסאים עלה ששיעור הערבים שציינו קושי כלכלי או קושי במימון

179 מגמות הליבה הן הנדסאות חשמל ואלקטרוניקה, הנדסאות תוכנה, הנדסאות אזרחית, הנדסאות מכונות, הנדסאות כימית והנדסאות רפואית.

180 משרד האוצר, אגף הכלכלן הראשי, "הכנסת בוגרי מערכות ההשכלה העל-תיכונית" (לעיל הערה 172).

181 משרד האוצר, אגף הכלכלן הראשי, "התוספת לשכר כתוצאה מרכישת הון אנושי" (מצגת), ועדת התעסוקה 2030, 12.2.2018.

182 בסקר זה הוגדר נושר מי שלא סיים את הלימודים הפרונטליים (ולא מי שלא מילא את כלל החובות לדיפלומה).

הלימודים כסיבה העיקרית להפסקת הלימודים היה כפול משיעור היהודים – 21% לעומת 10%. כ־40% מהאוכלוסייה הערבית, לעומת כ־26% מהאוכלוסייה היהודית, ציינו קושי כלכלי או קושי במימון הלימודים כאחת הסיבות לנשירתם מהלימודים. כמו כן, בקרב מי שסברו שהיה אפשר למנוע את נשירתם בדרך כלשהי, 36% מהערבים (לעומת 19% מהיהודים) ציינו שעזרה כלכלית או מלגה היו מסייעים להם להמשיך.¹⁸³ מענה בעניין זה ניתן לאוכלוסייה הבדואית בנגב במסגרת פרויקט אשב"ל (ראו הרחבה בתיבה 2), אך לא לכלל החברה הערבית. אף שמן הנתונים עולה בבירור שסיוע כלכלי הוא קריטי להפחתת שיעור הנושרים בקרב כלל החברה הערבית.

הבעיות המאפיינות את הלימודים במה"ט הובילו בשנת 2018 להחלטה על רפורמה במערכת ההשכלה הטכנולוגית. יישומה של רפורמה זו עדיין לא הושלם. מלבד בעיית הדפלום והשיעור הנמוך של בוגרים שעובדים במקצוע שלמדו, בוגרים מעידים גם על אי-התאמה בין החומר הנלמד לנדרש בשוק העבודה ועל ליקויים בהכשרה המעשית. קשיים אלו נובעים ממעורבות נמוכה של המעסיקים בקביעתם ובעדכוןם של התכנים ומשיעורם הנמוך של התלמידים הנחשפים למקומות עבודה או למעסיקים מהתעשייה במסגרת הלימודים.¹⁸⁴ אחד החסמים המשמעותיים להשתלבות בוגרי המקצועות הטכנולוגיים בשוק העבודה הוא ההיצע הנמוך של משרות התחלתיות. באוכלוסייה הערבית הקושי הזה מועצם לנוכח היעדר דריסת רגל ומיעוט הקשרים בתעשיית ההיי-טק. בעיה נוספת היא הקשר בין ההכשרות המקצועיות ללימודי הנדסאות ובינם לבין מערכת ההשכלה הגבוהה. כאמור, אין כיום מסלולי אקדמיים שמאפשרים מעבר בין הכשרות מקצועיות לבין הכשרות טכנולוגיות מתקדמות יותר, כגון לימודי הנדסאות. גם המעבר בין תעודת הנדסאי ללימודים אקדמיים בכלל, וללימודי הנדסה בפרט, אינו מוסדר באופן ברור. כשל זה פוגע דווקא בשכבות החלשות, שלרבים בהן משמשים לימודי הנדסאות קרש קפיצה ללימודים

183 אלון פורת ורונית הריס, "נשירה מלימודים במסלול הנדסאים של מה"ט בשנים 2013-2014 – הסיבות לנשירה ותעסוקת הנושרים", משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, 2018.

184 פורת והריס, "תעסוקה ושביעות רצון מלימודים" (לעיל הערה 176).

אקדמיים.¹⁸⁵ מהסקירה של משרד העבודה על בוגרי מה"ט בשנים 2015-2016 עלה כי שיעור הבוגרות הערביות הפונות ללימודים אקדמיים או ללימודי הנדסה לאחר סיום לימודי הנדסאות כפול מהשיעור הכללי – 28% לעומת 14%.¹⁸⁶

הרפורמה, שעליה הוחלט ב־2018, הייתה אמורה לתת מענה לכלל הבעיות שהזכרו. נוספו תקציבים לפיתוח תשתיות ולהצטיידות, הוגדל התעריף לתלמיד ונקבע יעד למספר התלמידים השנתי שיקבלו תעודת טכנאי מוסמך או הנדסאי – 15,000 עד שנת הלימודים תשפ"ג (2022/23). נקבעו גם שינויים בתוכני הלימוד ובתדירות עדכונם, בהיקף שעות הלימוד ושעות פרויקט הגמר המזכה בדיפלומה בכל מסלול. במסלול ההנדסאות נוספה האפשרות של ביצוע עבודה מעשית במקום פרויקט גמר. עם זאת, ברפורמה חסרים כמה רכיבים כדי לשפר את ההתאמה של תוכני הלימוד לצורכי המשק. למשל, לא נקבע מנגנון להסדרת מעורבות המעסיקים בתכנים ואין חובת התנסות מעשית. כמו כן, טרם עודכן חוק ההנדסאים והטכנאים המוסמכים, ולכן למועצת ההנדסאים והטכנאים עדיין אין הסמכויות הדרושות לשפר את מערך ההשכלה הטכנולוגית וליצור רצף אקדמיטציה משלב ההכשרות המקצועיות, דרך לימודי הנדסאות וטכנאות ועד לימודי הנדסה אקדמיים.

185 משרד האוצר, אגף הכלכלן הראשי, "הכנסת בוגרי מערכות ההשכלה העל-תיכונית" (לעיל הערה 172).

186 בן רבי, פורת והריס, "השתלבות של בוגרי לימודי הנדסאות בשוק העבודה" (לעיל הערה 170).

תיבה 2

תוכנית אשב"ל (אפיק שילוב בדואים לתעסוקה)

תוכנית אשב"ל היא תוכנית ייעודית לאוכלוסייה הבדואית בנגב. היא מציעה סיוע כלכלי ולימודי תלמידים בדואים במסלול הנדסאות. מטרת התוכנית היא להגדיל את סיכוייהם של תלמידים בדואים להשלים את לימודי ההנדסאות ולהשתלב במקצוע נדרש בשוק העבודה. התוכנית כוללת מעטפת מלווה בשלבי המיון, בזמן הלימודים לתעודת הנדסאי במכללה מוכרת ועד קבלת הדיפלומה והשמה מקצועית בתחומי ההנדסה. כל זה על ידי מימון מלא של שכר הלימוד, מלגת קיום (עד 750 ש"ח בחודש), החזר נסיעות, מימון שיעורי עזר, מימון בחינות גמר ומימון הנחיה בפרויקט גמר. מי שעובר בהצלחה את בחינות הגמר הממלכתיות מקבל מענק בגובה 6,000 ש"ח, ומי שמשתלב בעבודה במקצוע שלמד מקבל מענק דפלוס והשמה בגובה 3,000 ש"ח. כמו כן ניתן מענק מיוחד בגובה 2,000 ש"ח לנשים שסיימו בהצלחה את שנת הלימודים הראשונה.

התוכנית החלה לפעול בשנת הלימודים תשע"ד (2013/14) בעקבות החלטת ממשלה 3708 (תוכנית החומש לפיתוח חברתי-כלכלי ביישובים הבדואיים בנגב בשנים 2012–2016), והוארכה בהחלטת ממשלה 2397 (תוכנית החומש ליישובי הבדואים בנגב בשנים 2017–2021). לפי נתוני הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, מתחילת התוכנית ועד 2018 החלו ללמוד בתוכנית כ-300 תלמידים, כ-25% מהם נשים. במחזור הראשון, אשר החל ללמוד בשנת תשע"ד, עמדה הנשירה בקרב הלומדים על 44%, ואחוז מקבלי הדיפלומה עמד על 24%. שיעורים אלו נמוכים מן הממוצע הארצי של כלל החברה הערבית, אך עדיין מוקדם לקבוע את מידת ההשפעה של התוכנית.

המלצות לשילוב האוכלוסייה הערבית בהשכלה טכנולוגית

יעדים

- להגדיל את מספר התלמידים והתלמידות הערבים שמתחילים תואר במסלול הנדסאים:
 - עד שנת תשפ"ה (2024/25) לפחות 30% או 4,500 (הגבוה מהם) מכלל המתחילים במסלול הנדסאות יהיו ערבים.
 - עד שנת תשפ"ה (2024/25) שיעור הנשים הערביות מכלל התלמידים הערבים שמתחילים ללמוד במסלול הנדסאות לא יהיה קטן מ-40%.
- עד מחזור הלימודים של שנת תשפ"ה (2024/25) להגדיל את שיעור הדפלום של נשים וגברים ערבים כך שיעמוד על לפחות 60% מסך התלמידים הערבים שהחלו ללמוד חמש שנים קודם לכן.
- להגדיל את התשואה ללימודים בשוק העבודה. היעדים שלהלן נוגעים לבוגרים (לא בהכרח מדופלמים) כשנתיים ממועד סיום הלימודים (אלא אם כן צוין אחרת):
 - עד מחזור הלימודים של שנת תשפ"ג (2022/23) שיעור התעסוקה של נשים ערביות יעמוד על 90% לפחות.
 - עד מחזור הלימודים של שנת תשפ"ג (2022/23) לפחות 50% מהנשים הערביות המדופלמות יעבדו במקצוע שלמדו.
 - עד מחזור הלימודים של שנת תשפ"ג (2022/23) לפחות 40% מהנשים הערביות הלא־מדופלמות יעבדו במקצוע שלמדו.
 - עד מחזור הלימודים של שנת תשפ"ג (2022/23) יהיה השכר החודשי והשעתי הממוצע של נשים ערביות שווה לשכר הממוצע במשק או גבוה ממנו.
 - עד מחזור הלימודים של שנת תשפ"ג (2022/23) יעמוד השכר החודשי והשעתי של נשים ערביות כחמש שנים מסיום הלימודים על 125% השכר הממוצע במשק או יותר.
 - עד מחזור הלימודים של שנת תשפ"ג (2022/23) לפחות 65% מהגברים הערבים המדופלמים יעבדו במקצוע שלמדו.

- עד מחזור הלימודים של שנת תשפ"ג (2022/23) לפחות 60% מהגברים הערבים הלא-מדופלמים יעבדו במקצוע שלמדו.
- עד מחזור הלימודים של שנת תשפ"ג (2022/23) יהיה השכר החודשי והשעתי של גברים ערבים שווה לשכר הממוצע במשק או גבוה ממנו.
- עד מחזור הלימודים של שנת תשפ"ג (2022/23) יעמוד השכר החודשי והשעתי של גברים ערבים כחמש שנים מסיום הלימודים על 125% השכר הממוצע במשק או יותר.

המלצות

- לתמרץ תלמידים מהאוכלוסייה הערבית ללמוד במגמות שהשכר בהן גבוה לפי סקרים של משרד העבודה – כגון הנדסאות אזרחית, הנדסאות חשמל, הנדסאות תוכנה והנדסאות מכונות (ללא הנדסאות רכב).
- להפעיל תוכנית דומה לתוכנית אשב"ל לכלל האוכלוסייה הערבית, מתוך דגש על: (1) מעטפת לימודית שתמנע נשירה ותגדיל את שיעור הדפלום; (2) מימון מלא של שכר הלימוד וסיוע כספי בדמות דמי קיום לתלמידים מרקע מוחלש.
- קמפיין פרסומי בערבית במדיה המסורתית והחדשה להדגשת היתרונות של לימודים במה"ט.
- הכוון ללימודים במה"ט מהתיכון, בדומה לתוכנית רואד.
- כיום מרכזי ריאן עוסקים בעיקר בהכוונה ללימודי הנדסאות, אך אין בהם מעקב פרטני אחרי התלמידים והבוגרים. מומלץ לחזק את הקשר בין מרכזי ריאן לבוגרי מה"ט שהופנו למסלול זה ממרכזי ריאן, בייחוד בהקשר של תעסוקה בתחום הנלמד.
- להפעיל כיתות ייעודיות ללימודי הנדסאות לחברה הערבית בשיתוף חברות גדולות במשק.

פרק 9

ביקושים

פרק זה ינתח את הביקושים בשוק התעסוקה ויגבש המלצות בנושא. אנחנו סבורים שכדי להגיע לפריצת דרך משמעותית בקידום התעסוקה בחברה הערבית בכלל, ובקרב הנשים בפרט, לא די להשקיע משאבים בהיצע (כלומר בעובדות עצמן). חשוב מאוד להשקיע גם בביקוש, כלומר לעודד את המעסיקים להעסיק עובדות ועובדים ערבים. העובדה כי הציבור הערבי נמצא בפריפריה הגאוגרפית והחברתית של מדינת ישראל מחזקת את הצורך לגרום למקורות תעסוקה לבוא לקראת העובדות והעובדים (הן מבחינת התפיסה הן מבחינה גאוגרפית).

ההמלצות למדיניות אופרטיבית יתבססו על ניתוח עלות-תועלת ויציגו כיווני פעולה שלא ננקטו עד היום להסרת החסמים מצד המעסיקים. תוכניות רבות לעידוד הביקוש שכבר פועלות מציגות נתוני הצלחה מרשימים וברור שהשקעת משאבים בצד זה של שוק התעסוקה היא אפקטיבית.

המגזר העסקי המקומי

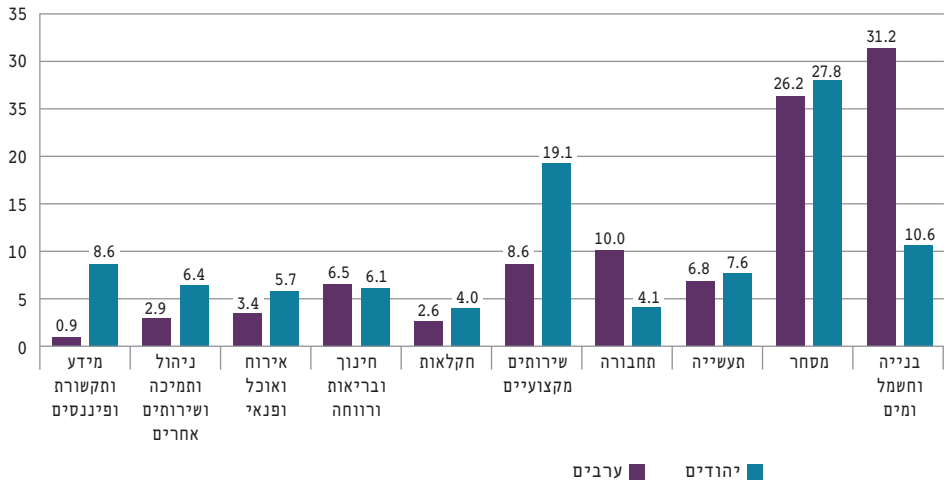
המגזר העסקי המקומי בחברה הערבית הוא מגזר עסקי בעל מאפיינים ייחודיים במשק הישראלי. מאפיינים אלו מתבטאים בגודל הממוצע של העסקים, בענפי המשק העיקריים של העסקים, בכמות המועסקים הממוצעת בכל עסק, במקומו הגאוגרפי ועוד. אפשר להתרשם ממאפיינים אלו במחקר שערך מינהל מחקר וכלכלה במשרד הכלכלה.¹⁸⁷ המחקר, שהתבסס על נתונים של הביטוח הלאומי, כולל את רוב העסקים בבעלות ערבים בישראל – כ־27 אלף עסקים.

רוב העסקים בבעלות ערבית השתייכו לשתי קבוצות של ענפי משק: הבנייה (31%) והמסחר (26%). שיעור העסקים בענפי המסחר במגזר הערבי דומה

187 שוקי הנדלס, "מאפייני עסקים בבעלות ערבים", משרד הכלכלה והתעשייה, 2017.

לשיעורו במגזר היהודי, ואילו שיעור העסקים בענף הבנייה במגזר העסקי הערבי (31.2%) גבוה במידה ניכרת משיעורו במגזר היהודי (10.6%). גם בענף התחבורה יש ייצוג עודף של עסקים בבעלות ערבית (10%). זאת אל מול תתייצוג נרחב בענף מידע ותקשורת ושירותים פיננסיים (0.9%) ובענף ניהול, תמיכה ושירותים אחרים (2.9%).

תרשים 78 עסקים לפי ענפי משק ולאום הבעלים (%)



מקור: הנדלס, "מאפייני עסקים בבעלות ערבים" (להלן הערה 187).

רוב העסקים בבעלות ערבית הם באזור צפון הארץ (64.3%), ואילו רובם של העסקים בבעלות יהודית הם במחוזות מרכז (33.1%) ותל אביב (32.8%). הנתונים הולמים כמובן את העובדה שרוב האוכלוסייה הערבית בישראל מתגוררת בצפון ישראל.

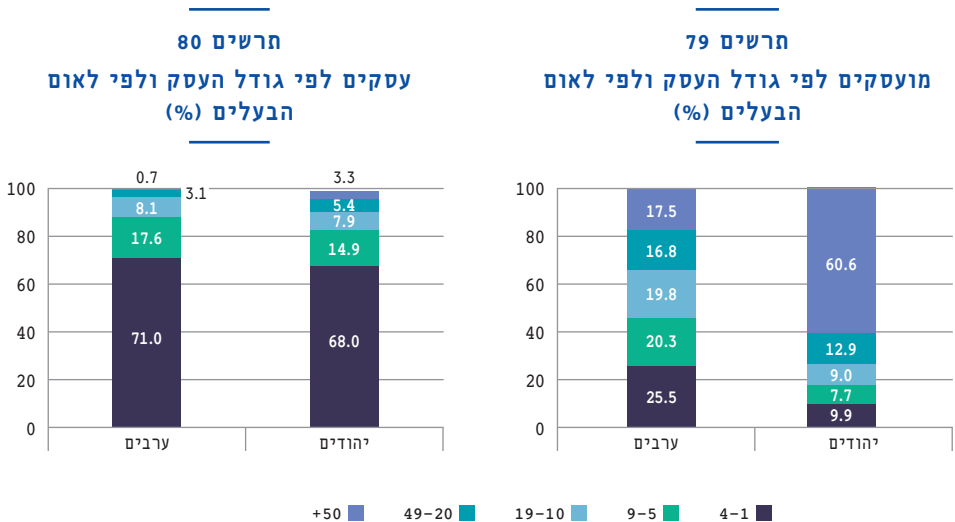
לוח 18

עסקים לפי אזור גאוגרפי ולאום הבעלים (%)

ערבים	יהודים	אזור גאוגרפי
5.5	12.8	דרום
0.3	32.8	תל אביב
14.3	33.1	מרכז
15.6	11.7	חיפה
64.3	9.7	צפון

מקור: הנדלס, "מאפייני עסקים בבעלות ערבים" (לעיל הערה 187).

יש פערים גדולים בין שיעור המועסקים בעסקים בבעלות ערבית לשיעור המועסקים בעסקים בבעלות יהודית. 61% מהמועסקים בעסקים בבעלות יהודית עבדו בעסקים שהעסיקו 50 עובדים או יותר, לעומת 18% בלבד מהמועסקים בעסקים בבעלות ערבית (תרשים 79). גם במגזר הערבי (71%) וגם במגזר היהודי (68%) רוב העסקים הם עסקים זעירים המעסיקים עד 4 עובדים. ואולם יש פער של ממש בשיעור העסקים שהעסיקו יותר מ־20 עובדים במגזר היהודי (8.7%) לשיעורם במגזר הערבי (3.8%) (תרשים 80).



* ללא העיר ירושלים ויהודה ושומרון.

מקור: הנדלס, "מאפייני עסקים בבעלות ערבים" (לעיל הערה 187).

שיעור העסקת נשים בעסקים בבעלות ערבים עמד על 16% בלבד מכלל המועסקים בהם, לעומת שיעור של 40% בעסקים בבעלות יהודים. מהתפלגות הממצאים לפי ענפי משק עולה ששיעור גבוה יחסית של עסקים בבעלות ערבים העסיקו נשים בענפים חינוך ובריאות ורווחה (61%), שירותים מקצועיים (50.8%), מידע ותקשורת ושירותים פיננסיים (50.4%), ניהול ותמיכה ושירותים אחרים (49.7%) ומסחר (50%). שיעור נמוך יחסית של העסקת נשים נצפה בענפים בנייה (23.2%), חקלאות (29.3%) ותחבורה (30.9%). בהשוואה לעסקים בבעלות יהודים, בעסקים רבים בבעלות ערבים אין נשים כלל – 62% לעומת 28.5%. פער זה מיוחס בעיקר להיעדר נשים בענפים מידע ותקשורת ושירותים פיננסיים, אירוח ואוכל ופנאי ושירותים מקצועיים. מחד גיסא, ממצא זה אינו מפתיע במיוחד לנוכח שיעורי התעסוקה הנמוכים של נשים ערביות; מאידך גיסא, הוא מעיד על פוטנציאל ההעסקה הלא ממומש של נשים בעסקים בבעלות ערבים.

לוח 19

שיעור העסקים המעסיקים נשים, לפי ענף ולאום הבעלים (%)

בבעלות יהודים	בבעלות ערבים	ענף משק
44.1	29.3	חקלאות
62.8	37.6	תעשייה
39.4	23.2	בנייה, חשמל ומים
79.25	50.0	מסחר
42.7	30.9	תחבורה
83.4	43.3	אירוח ואוכל ופנאי
92.6	50.4	מידע ותקשורת ושירותים פיננסיים
86.8	50.6	שירותים מקצועיים
76.8	49.7	ניהול ותמיכה ושירותים אחרים
92.3	61.0	חינוך ובריאות ורווחה

מקור: הנדלס, "מאפייני עסקים בבעלות ערבים" (לעיל הערה 187).

אפשר להבחין במתאם חיובי בין גודל העסק לשיעור העסקים המעסיקים נשים, בייחוד בעסקים בבעלות ערבים. בעסקים בבעלות ערבים המעסיקים עד 4 עובדים, רק 26% מהעסקים העסיקו נשים; שיעור זה עולה ל-58% בעסקים שהעסיקו 5-9 עובדים, ל-73% בעסקים שהעסיקו 10-19 עובדים, ל-80% בעסקים שהעסיקו 20-49 עובדים ול-93% בעסקים שהעסיקו 50 עובדים או יותר.

לוח 20

שיעור העסקים שהעסיקו נשים לפי לאום בעלים ולפי גודל העסק (%)

בבעלות יהודים	בבעלות ערבים	גודל העסק
59.4	25.9	4-1
83.4	58.1	9-5
93.0	72.7	19-10
96.8	79.6	49-20
99.6	92.5	50+

מקור: הנדלס, "מאפייני עסקים בבעלות ערבים" (לעיל הערה 187).

מבחינת המצב הכלכלי והמחזור השנתי של העסקים בבעלות ערבים, יותר ממחציתם (54%) היו עסקים קטנים בעלי מחזור עסקי שאינו עולה על חצי מיליון ש"ח בשנה. כ-16% דיווחו על מחזור שנתי של חצי מיליון עד מיליון ש"ח, כ-11% על מחזור של מיליון עד 2 מיליון ש"ח, כ-10% על מחזור של 2 מיליון עד 5 מיליון ש"ח וכ-10% על מחזור של יותר מ-5 מיליון ש"ח.

מחזור עסקי שנתי ממוצע גבוה יחסית נמצא בעסקים בענפים מידע ותקשורת ושירותים פיננסיים, תעשייה, מסחר ותחבורה. מחזור עסקי שנתי ממוצע נמוך יחסית נמצא בעסקים בענפים חינוך ובריאות ורווחה, חקלאות, שירותים מקצועיים, מדעיים וטכניים, ניהול ותמיכה ושירותים אחרים.

תיבה 3

עסקים בבעלות נשים ערביות

בשנת 2015 היה מספר העוסקות המורשות בישראל 99,000, כ-26.5% מכלל העוסקים המורשים במדינה. רק כ-7.4% (כ-7326) מן העסקים הרשומים בבעלות נשים בשנה זו היו בבעלות נשים מוסלמיות מהחברה הערבית, אף ששיעור הנשים הערביות מתוך כלל הנשים באוכלוסייה היה כ-20%. תתייצוג זה מעיד על ריבוי חסמים המקשים על נשים לפתוח עסק בישראל. העסקים בבעלות נשים ערביות הם לרוב עסקים זעירים, שאינם מעסיקים שכירים ולעיתים קרובות פועלים מתוך הבית או בסמוך לו. פעמים רבות מדובר בנשים אשר מעוניינות לעזור בכלכלת המשפחה ומתקשות למצוא תעסוקה כשכירות. לנשים אלו יש נטייה להקים עסקים בחומים של הקמעונאות, המזון והמלאכה.

אזורי תעשייה

אזורי תעשייה הם מנוף כלכלי מרכזי בכל מדינה. הם מחזקים את תוצר המדינה, משלמים לרשויות המקומיות ארנונה עסקית ומספקים מקומות עבודה ליישובים הסמוכים להם. לאזור תעשייה יש אפוא פוטנציאל של מינוף כלכלי, בפרט אם תכנונו הביא בחשבון צרכים וחסמים של הסביבה שהוקם בה.

בגלל מאפייניה של החברה הערבית יש חשיבות רבה לתכנון אזורי תעשייה שיהלמו את הצרכים שלה. בחברה הערבית יש היצע רב של עובדים ועובדות המתאימים לתעשייה המסורתית – וזו קיימת בעיקר במרכזי תעשייה. גם בגלל המאפיינים הקהילתיים והמשפחתיים של החברה הערבית יש חשיבות רבה לתעסוקה צמודת דופן, בפרט לנשים הערביות. היבט חשוב נוסף הוא ההכנסה מארנונה עסקית. מדובר בהכנסה קריטית למועצות המקומיות הערביות ויש ביכולתה לשפר את תפקוד המועצות ולתרום לפיתוח האזור.

החברה הערבית בישראל סבלה לאורך שנים מהיעדר אזורי תעשייה בקרבת היישובים – נדבך מרכזי באי-השוויון בין יהודים לערבים במדינה. מכלל שטחי התעשייה המנוהלים על ידי מינהל אזורי תעשייה במשרד הכלכלה, רק 2.76% מהשטחים הם ביישובים ערביים.¹⁸⁸ לאורך השנים, ובפרט בעשור האחרון, התקבלו החלטות ממשלה רבות בנושא והופנו תקציבים לתיקון המצב.

ואלו הן החלטות הממשלה המרכזיות בנושא זה בעשור האחרון: בשנת 2010 התקבלה החלטה 1539, תוכנית חומש לפיתוח כלכלי של יישובים במגזר המיעוטים, שתקציבה עמד על 677 מיליון ש"ח, מהם 81.5 מיליון ש"ח לפיתוח אזורי תעשייה. בשנת 2011 התקבלה החלטת ממשלה 3708, תוכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבודאית, שתוקצבה ב־1.26 מיליארד ש"ח, מהם 141.5 מיליון ש"ח לפיתוח אזורי תעשייה קיימים. בשנת 2012, בעקבות המלצות הוועדה לשינוי חברתי כלכלי (ועדת טרכטנברג), התקבלה החלטה 4193 – "הגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ושיעור התעסוקה" – שתוקצבה ב־730 מיליון ש"ח, מהם 69 מיליון ש"ח (בפועל) לפיתוח אזורי תעשייה. בשנת 2014 התקבלה החלטת ממשלה 2365 (המשך של 1539), שתוקצבה ב־664 מיליון ש"ח, מהם 40 מיליון ש"ח לפיתוח אזורי תעשייה. בשלהי שנת 2015 התקבלה החלטת ממשלה 922, "פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016–2020", שתוקצבה ב־9.7 מיליארד ש"ח לאורך חמש השנים הנזכרות, מהם כ־266 מיליון ש"ח (בפועל בשלוש השנים הראשונות) הוקצו לפיתוח אזורי תעשייה.

לוח 21

**החלטות ממשלה עיקריות לפיתוח אזורי תעשייה
ביישובים ערביים בעשור האחרון**

הקצאת תקציב ייעודי לאזורי תעשייה (במיליוני ש"ח)	תקציב שהוקצה בפועל (במיליוני ש"ח)	החלטת ממשלה
81.5	71.6 (ביצוע עד שנת 2017) ¹⁸⁹	1539
141.5	115 (ביצוע+יתרת התחייבות בשנים 2012-2015) ¹⁹⁰	3708
250 (כולל פעילות הכוונים תעסוקתיים ותוכנית עבודה 4.20)	61.1 (ביצוע עד שנת 2017) ¹⁹¹	4193
40	10.5	2365
32.5% - 2016	80.2% - 2016	922
37.5% - 2017	33.2% - 2017	
42.5% - 2018	40.8% - 2018	
(אחוז מתקציב מינהל אזורי תעשייה)	266 מיליון ש"ח (עד סוף 2018) ¹⁹²	

189 פיתוח אזורי תעשייה במגזר מיעוטים לפי החלטת ממשלה 1539, אתר מפתח התקציב.

190 "דו"ח מעקב: תכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית בנגב, על בסיס החלטת ממשלה מספר 3708 מיום 11.9.2011", המרכז להעצמת האזרח, ינואר 2017.

191 פיתוח אזורי תעשייה במגזר הערבי בהתאם להחלטת ממשלה 4193, אתר מפתח התקציב.

192 נחוני מינהל אזורי תעשייה.

כאמור, מניתוח הנתונים של מינהל אזורי תעשייה¹⁹³ עולה כי שיעור שטחי התעשייה המפותחים בניהול משרד הכלכלה ביישובים הערביים הוא 2.76% בלבד מכלל השטחים של אזורי התעשייה; שיעור השטחים המשותפים¹⁹⁴ הוא 4.44% (הרשויות המעורבות מחזיקות כ-22% מהשטחים המשותפים). בהתאם לנתונים אלו על המחסור בשטחי תעשייה ביישובים הערביים, גם היחס בין הביקוש לשטחי תעשייה להיצע שלהם גבוה יותר באזורי התעשייה ביישובים הערביים, שכן שיעור השטח הפנוי באזורי תעשייה ביישובים היהודיים (36%) גבוה משיעור השטח הפנוי באזורי תעשייה ביישובים הערביים (19.3%). ב-10 מתוך 21 אזורי התעשייה ביישובים הערביים ישנה תפוסה מלאה של השטח.

לוח 22

מאפיינים של אזורי תעשייה ביישובים ערביים, ביישובים יהודיים וביישובים משותפים

שיעור השטח הפנוי	שיעור מכלל השטחים	שטח פנוי	שטח (בדונם)	אזורי תעשייה
35.75%	92.79%	23,255	65,050	אזורים ביישובים יהודיים
19.30%	2.76%	374	1,938	אזורים ביישובים ערביים
5.81%	4.44%	181	3,116	אזורים משותפים
33.96%	100%	23,810	70,104	כלל אזורי התעשייה

מקור: עיבודי המחברים לנחוני אתר משרד הכלכלה והתעשייה.

193 מידע על אזורי תעשייה, אתר משרד הכלכלה והתעשייה.

194 אזורים משותפים הם אזורים שההכנסות מארנונה המתקבלות מהם מתחלקות בין רשויות יהודיות לרשויות ערביות (עידן הנגב, קדמת גליל, דלחון, צ'חר, בר-לב).

בהחלטת ממשלה 922 נקבע כי 42.5% מתקציב מינהל אזורי תעשייה יוקצו לחברה הערבית במשך שלוש שנים, משנת 2018 עד שנת 2021. בשנים 2016 ו־2017 יוקצו 32.5% ו־37.5% בהתאמה. על פי נתוני המינהל, בשנים 2016-2018 עמדו ביעדים אלו, שכן הוקצו 266 מיליון ש"ח לפיתוח שטחי תעשייה בחברה הערבית. על פי הנתונים מתוכנית העבודה¹⁹⁵ של מינהל אזורי תעשייה והמשרד לשוויון חברתי לשנים 2018-2019, במסגרת החלטת ממשלה 922, כ־520 דונם של שטחי תעשייה הם בסטטוס של ביצוע השלמות פיתוח, כ־1450 דונם הם בסטטוס של ביצוע עבודות בשטח, כ־950 דונם הם בסטטוס של תכנון מפורט לביצוע וכ־3,000 דונם הם בסטטוס של תוכניות בניין עיר (תב"ע) בהכנה.

חסמים וסוגיות בפיתוח אזורי תעשייה ביישובים הערביים¹⁹⁶

יש כמה גורמים שמקשים על הוצאת התכנון לפועל ומעכבים אותו:

- אין די הקצאה של קרקעות מדינה לשטחי תעשייה ביישובים הערביים ולכן פיתוח שטחים אלו נעשה על קרקעות פרטיות. היעדר חוקי עזר עירוניים לגביית היטלי השבחה מהיזמים הפרטיים מונע את המשך הפיתוח אף יותר ומשפר את תנאיהם של היזמים הפרטיים.
- הביקוש למגרשים גדול בהרבה מן ההיצע. מצב זה יוצר עומס רב על המערכת – בדיקת הבקשות ארוכה ונדרשת התמודדות עם תביעות משפטיות של יזמים שלא קיבלו קרקע. באזור התעשייה החדש בסח'נין, למשל, התקבלו כ־600 בקשות למגרשים אף ששווקו 50 מגרשים בלבד.
- אין תכנון מקיף של כלל אזורי התעשייה ביישובים הערביים, לא של אזורים חדשים ולא של אזורים קיימים אשר סבלו מהזנחה לאורך שנים.

195 "תכנית עבודה להמשך פיתוח אזורי תעשייה במסגרת החלטת ממשלה 922 – מגזר מיעוטים 2018-2019", המשרד לשוויון חברתי ומשרד הכלכלה והתעשייה.

196 סעיף זה מתבסס על מידע שהתקבל ממינהל אזורי תעשייה במשרד הכלכלה והתעשייה.

- קשה לפנות מטרדים שמעכבים את פיתוח השטחים ללא אכיפה אגרסיבית של חוקי התכנון והבנייה. ואולם אין די תקציב לאכיפה אפקטיבית.
- גורמי פיתוח כלכלי ביישובים – מחסור בחברות כלכליות או במינהלות לאזורי תעשייה בתוך המועצות הערביות תורם להתארכות תהליכים ולתכנון שאינו תמיד מותאם לצורכי היישובים. גם מצבן הכלכלי של הרשויות המקומיות בחברה הערבית אינו מאפשר להן להעסיק פרויקטורים שימלאו את הפונקציות האלו, כך שביישובים רבים אין מי שממונה על הסוגיות הנוגעות לאזורי תעשייה.¹⁹⁷

המגזר העסקי (עסקים בבעלות שאינה ערבית)

המגזר העסקי הוא המגזר העיקרי בשוק התעסוקה בישראל. ייצוג משמעותי של האוכלוסייה הערבית במגזר זה קריטי אפוא לפריצת דרך בתעסוקת העובדים הערבים בישראל. ממצאי מחקר בנושא ייצוג וגיוון תעסוקתי במגזר העסקי בישראל, אשר נערך במשרד הכלכלה והתעשייה ופורסם באפריל 2017,¹⁹⁸ מלמדים על מצב ההעסקה של ערבים בעסקים בבעלות יהודים במשק הישראלי. ממצאי מחקר זה עולה שרק כ-16% מהעסקים בבעלות יהודים בישראל העסיקו עובדים ערבים בשנים שנבדקו (2014-2016). מספר העובדים הערבים שהועסקו בעסקים בבעלות יהודים עמד על 127 אלף עובדים, מתוך 490.2 אלף מועסקים ערבים ב-2016 על פי "סקר כוח אדם" של הלמ"ס. כלומר האוכלוסייה הערבית בישראל היא בתת-ייצוג במגזר העסקי היהודי. על פי דיווחי המעסיקים, שיעור העובדים הערבים מכלל העובדים במגזר זה הוא 6.5%, אף ששיעור הערבים בגילי העבודה (25-64) בישראל בסוף שנת 2016 היה כ-19%.¹⁹⁹

197 "פיתוח אזורי תעשייה ברשויות מקומיות במגזרי המיעוטים" (דוח שנתי 63ג), משרד מבקר המדינה, 2013.

198 אסף מלחי וגלי ליס, "ייצוג וגיוון תעסוקתי במגזר העסקי בישראל, העסקת עובדים מהאוכלוסייה הערבית והחרדית במגזר העסקי", משרד הכלכלה, 2017.

199 מתוך נחוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "דו"ח מספר 10: דת והגדרה עצמית של מידת דתיות, 2015-2016", מאפיינים דמוגרפיים.

הענפים הכלכליים נבדלים זה מזה בשיעור המועסקים הערבים בעסקים בבעלות יהודים, אבל בשום ענף שנבדק אין הם זוכים בייצוג שתואם את שיעורם בגילי העבודה (19%). בענפים חקלאות, תחבורה, בנייה ושירותים אחרים יש ייצוג גבוה יחסית של עובדים ערבים; בענפים מידע ותקשורת, שירותים פיננסיים ונדל"ן ובשירותים מקצועיים, מדעיים וטכניים יש ייצוג נמוך מאוד של מועסקים ערבים. נתונים אלו דומים לנתונים על התפלגות המועסקים הערבים בענפי הכלכלה בשוק העבודה שהוצגו בפרק על מאפייני התעסוקה של החברה הערבית (תרשים 12). גם בשוק העבודה הכללי יש לאוכלוסייה הערבית ייצוג גבוה בענפי הכלכלה המוצגים בלוח 23, וייצוג נמוך בענפי כלכלה שהשכר בהם גבוה.

לוח 23

שיעור העובדים הערבים מכלל המועסקים במגזר העסקי היהודי לפי ענפים כלכליים, 2014-2016

ענף כלכלי	שיעור העובדים הערבים מכלל המועסקים בענף (%)
חקלאות	14.3
תעשייה	8.7
בנייה, חשמל, מים וכרייה	10.6
מסחר	5.5
תחבורה ודואר	13.4
אירוח ואוכל, בידור ופנאי	4.5
מידע ותקשורת, שירותים פיננסיים ונדל"ן	2.1
שירותים מקצועיים, מדעיים וטכניים	1.1



שיעור העובדים הערבים מכלל המועסקים בענף (%)	ענף כלכלי
10.1	ניהול ותמיכה ושירותים אחרים
5.5	חינוך
7.8	בריאות ורווחה
6.5	סה"כ

מקור: מלחי וליס, "ייצוג וגיוון תעסוקתי במגזר העסקי בישראל (לעיל הערה 198).

רוב הביקושים לעובדים ערבים במגזר העסקי היו במשלחי היד האופייניים לאנשי הצווארון הכחול. שיעור גבוה יחסית של מועסקים ערבים הם עובדים מקצועיים בחקלאות, בעלי מלאכה בתעשייה ובבניין, מפעילי מכונות וציד, נהגים ועובדים לא מקצועיים. לעומת זאת, יש שיעור נמוך מאוד של מועסקים ערבים במשלחי היד האופייניים לאנשי הצווארון הלבן – מנהלים, אקדמאים, הנדסאים וטכנאים, פקידים כלליים ועובדי משרד. במשלחי יד אלו עובדים לרוב בעלי השכלה על-תיכונית.

לוח 24

שיעור קליטת עובדים ערבים מכלל הנקלטים במגזר העסקי היהודי,
לפי משלח יד (ממוצע חודשי של השנים 2014-2016)

שיעור הנקלטים הערבים מחוץ כלל הנקלטים במשלח היד ()	משלח יד
0.4	מנהלים
1.7	אקדמאים
1.0	הנדסאים וטכנאים



שיעור הנקלטים הערבים מתוך כלל הנקלטים במשלח היד ()	משלח יד
2.0	פקידים כלליים ועובדי משרד
4.4	עובדי מכירות ושירותים
20.6	עובדים מקצועיים בחקלאות
15.2	בעלי מלאכה בתעשייה ובבינוי
14.6	מפעילי מחקנים ומכונות, מרכיבי מוצרים ונהגים
25.3	עובדים לא מקצועיים
9.6	סה"כ

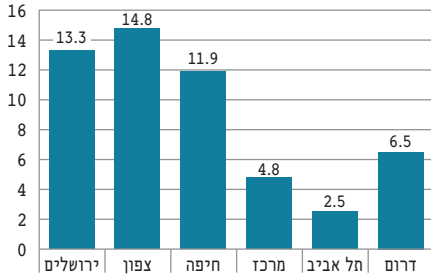
מקור: מלחי וליס, "ייצוג וגיוון תעסוקתי במגזר העסקי בישראל" (לעיל הערה 198).

אומנם 22% מהאוכלוסייה הערבית בגילי 18+ בישראל היא בעלת השכלה על-תיכונית (16% בעלי השכלה אקדמית), אבל שיעור העובדים הערבים המועסקים במגזר העסקי היהודי במשלח יד הרלוונטיים לרמת השכלה זו מלמד כי מעסיקים במגזר העסקי היהודי אינם נוטים להעסיק עובדים ערבים במקצועות האופייניים לאנשי הצווארון הלבן, כלומר בחברה הערבית יש כוח עבודה פוטנציאלי איכותי לא ממומש.

עוד נמצא ששיעור גבוה של מועסקים ערבים במגזר העסקי היהודי מועסקים בעסקים גדולים שיש בהם יותר מ-100 עובדים (49%), כ-39% מועסקים בעסקים שיש בהם 2-49 עובדים ו-12% מועסקים בעסקים בעלי 50-99 עובדים. בתל אביב ובמרכז, אזורים עתירי ביקוש לעובדים של המגזר העסקי, שיעור המועסקים הערבים מכלל העובדים נמוך (2.5% ו-4.8% בהתאמה). בצפון, בחיפה וברושלים, לעומת זאת, השיעורים גבוהים יחסית (14.8%, 11.9% ו-13.3% בהתאמה).

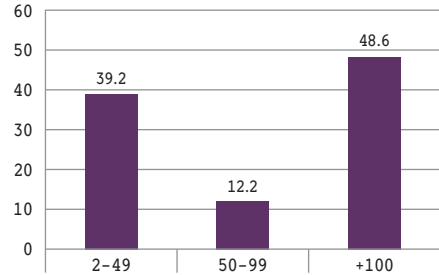
תרשים 82

שיעור מועסקים ערבים מכלל המועסקים במגזר העסקי היהודי לפי אזורים, 2014-2016 (%)



תרשים 81

התפלגות עובדים ערבים במגזר העסקי היהודי לפי גודל העסק, 2014-2016 (%)



מן המחקר שנעשה במשרד הכלכלה אפשר ללמוד גם על הדרכים שבהן הגיעו המועסקים הערבים לעבוד במגזר העסקי. 60% מהמועסקים דיווחו שקליטת העובדים הערבים נעשתה דרך היכרות עם ידידים או קרובי משפחה של המועסק, ורק כ-12% מהם דיווחו שהמועסקים הגיעו לעסק מיוזמתם. נתונים אלו מלמדים כמה חשוב להסדיר את התיווך בין בעלי עסקים למועסקים פוטנציאליים בחברה הערבית. בשנים האחרונות פועלים בתחום כמה ארגוני חברה אזרחית. הגברת הגיוון התעסוקתי על ידי שילוב עובדים מהחברה הערבית בחברות גדולות במגזר העסקי היא אינטרס משותף של העובדים הערבים והחברות.

מחקר שנערך במכון ברוקדייל בשנת 2014 על קידום העסקה מגוונת בישראל²⁰⁰ מציע דרכים רבות ליצירת גיוון תעסוקתי בחברות. המחקר מתבסס על סקירת ספרות עולמית ועל נתוני העסקים בישראל. המחקר מראה שהמוטיבציה של מעסיקים לגוון את כוח האדם בחברות בבעלותם נובעת בעיקר מן ההבנה שקיימים יתרונות עסקיים בפתירת המשרות לאוכלוסיות נוספות. מקצת המעסיקים מדווחים שהם פועלים מתוך אחריות חברתית.

200 יעל סליטר ויהודית קינג, קידום העסקה מגוונת בישראל, ירושלים: המרכז לחקר מוגבלויות ותעסוקת אוכלוסיות מיוחדות, מאירס-ג'וינט-ברוקדייל, 2014.

על פי דיווחי חברות אירופיות שיישמו מדיניות של העסקה מגוונת יש להעסקה כזו כמה יתרונות: הגדלת היצע העובדים הפוטנציאליים לעבודה בחברה, בנאום (internationalization), יצירתיות וחדשנות ושיפור ביחסים הקהילתיים. 83% מהחברות העריכו שלא ימוץ מדיניות של העסקה מגוונת יש יתרון עסקי. מעסיקים ישראלים שרואיינו בנושא זה ציינו כמה מהיתרונות שציינו המעסיקים האירופים: הגדלת היצע העובדים, נטייה להתמדה בעבודה של עובדים מאוכלוסיות ייחודיות ושיפור המוניטין של החברה.

ואלה דרכי הפעולה המיטביות לקידום תעסוקה מגוונת המוצגות במחקרן של סלייטר וקינג: מחויבות פורמלית ומוצהרת של הנהלת הארגון לקידום הגיוון התעסוקתי בו; הגדרת בעלי תפקידים והקמת פורומים אשר כל תפקידם הוא קידום התחום בתוך החברה; קביעת מדיניות גיוס שמותאמת לאוכלוסיות היעד; קידום תוכניות להכשרת עובדים מאוכלוסיות ייחודיות; ויצירת קשרים עם ארגונים שלא למטרות רווח הפועלים בתחום. המחקר קובע בזירות (עקב קושי במדידה) שהאסטרטגיה היעילה ביותר לקידום גיוון היא מינוי אדם שיהיה ממונה על העסקה מגוונת בחברה.

המגזר הציבורי

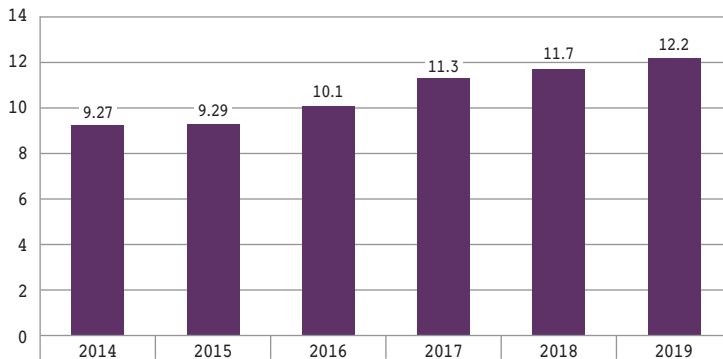
המדינה היא המעסיק הגדול ביותר במשק הישראלי והיא מעסיקה כחמישית מהעובדים במשק. המגזר הציבורי כולל את הממשלה המרכזית ומוסדות לאומיים, את הרשויות המקומיות ואת המלכ"רים. יש להדגיש כי לחשיבותו של ייצוג הולם של החברה הערבית, או של כל מיעוט אחר, בצומתי קבלת ההחלטות יש שני היבטים. היבט אחד הוא ההיבט התעסוקתי: משרות במגזר הציבורי הן משאב ציבורי מרכזי ומן הראוי שהמדינה תשמש מודל חיקוי של העסקה מגוונת. היבט אחר הוא ההיבט ההשתתפותי: מטרתו לפזר בצורה שוויונית יותר את העוצמה השלטונית. חתירה לשיפור בהיבט ההשתתפותי צריכה להתבסס לא רק על עלייה של מספר העובדים הערבים בשירות המדינה, אלא גם על התפלגות אחידה של עובדים אלו לפי מדרג הבכירות בכלל משרדי הממשלה והגופים הציבוריים.²⁰¹

201 לילה מרגלית, קול אפקטיבי: שילוב החברה הערבית בתהליכי קבלת ההחלטות במגזר הציבורי, מחקר מדיניות 129, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, יוני 2020.

מנתוני דוח של נציבות שירות המדינה משנת 2019 על העסקה שוויונית ומגוונת עולה שהחברה הערבית היא בתת-ייצוג במגזר הציבורי, אך ייצוגה גובר בשנים האחרונות.²⁰² בשירות המדינה מועסקים 80,198 עובדות ועובדים, 9,763 מהם בני האוכלוסייה הערבית. כלומר שיעור הערבים מכלל עובדי שירות המדינה עומד על 12.2%, אך שיעור הערבים הם כ-19% מהאוכלוסייה בגילי העבודה בישראל (25-64). עם זאת, בשנים האחרונות גובר כאמור ייצוגם של העובדים בני החברה הערבית ובשנים 2014-2019 עלה ייצוגם ב-2.9 נקודות האחוז. היעד הממשלתי לשיעור העסקת עובדים ערבים בשירות המדינה, אשר נקבע בהחלטת ממשלה משנת 2007 ובהחלטת ממשלה 4436 משנת 2009, הוא 10% מכלל העובדים בשירות המדינה. אם בוחנים אפוא את כלל מחלקות שירות המדינה יחדיו אפשר לומר שיעד זה הושג.

תרשים 83

ייצוג העובדים הערבים בשירות המדינה (%)

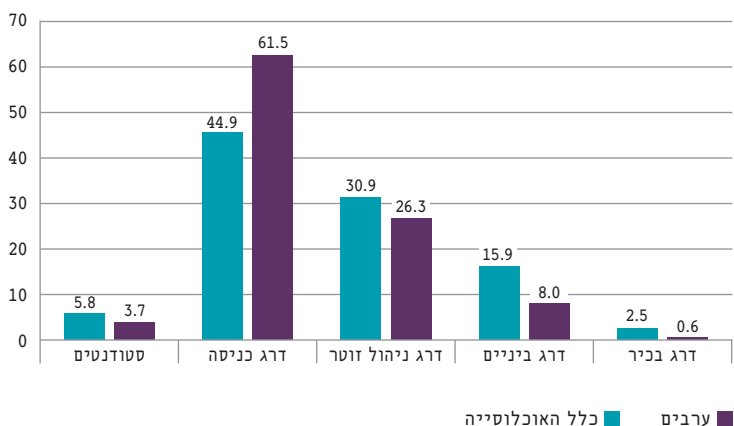


מקור: נציבות שירות המדינה, "דו"ח גיוון וייצוג בשירות המדינה לשנת תשע"ח-תשע"ט, 2020".

202 מור ברזני, רבקה שפר ואיאה רחאל, "מגוונים את שירות המדינה: דו"ח גיוון וייצוג בשירות המדינה לשנת תשע"ח-תשע"ט, 2019", מאי 2020.

מתרשים 84 עולה כי ייצוגם של העובדים הערבים בכלל הדרגים של שירות המדינה אינו פרופורציונלי. בדרג הכניסה יש ייצוג יתר, והייצוג הולך ופוחת ככל שעולים במדרג הבכירות. כלומר, למרות העמידה ביעד הממשלתי בכלל הדרגים, מעטים מהעובדים הערבים בשירות המדינה מגיעים לדרגים בכירים.

תרשים 84
התפלגות הייצוג בשירות המדינה,
לפי דרג וקבוצת אוכלוסייה, 2018 (%)



מקור: נציבות שירות המדינה, דו"ח גיוון וייצוג בשירות המדינה לשנת תשע"ח-תשע"ט, 2020.

כאשר בוחנים את שיעור העובדים הערבים המועסקים בכל אחד משרדי הממשלה מתברר שרק שלושה משרדים עומדים ביעד של 10% - משרד הבריאות (17.6%), משרד הפנים (18.4%; מרבית העובדים הערבים מועסקים באגף לעדות דתיות, המספק שירותי דת לאזרחים שאינם יהודים) ומשרד העבודה והרווחה (11.9%).²⁰³

אם מחלקים את שירות המדינה לשניים, מערכת הבריאות וכל שאר משרדי הממשלה, מתברר שכשני שלישים מהעובדים הערבים בשירות המדינה מועסקים במערכת הבריאות וכשליש אחד מועסק בשאר משרדי הממשלה. זאת אף שמערכת הבריאות היא כ־45% משירות המדינה ומערכת משרדי הממשלה כ־55%.²⁰⁴

גם שיעור הנשים בקרב העובדים הערבים נמוך בהשוואה לשיעור הנשים הכללי בשירות המדינה. שיעור הנשים מכלל העובדים הערבים בשירות המדינה עומד על 43%, ושיעור הנשים מכלל העובדים בשירות המדינה עומד על 62%.²⁰⁵

לסיכום, אפשר לקבוע כי ההיבט ההשתתפותי אינו מושג וכי אין די אזרחים ערבים בעמדות של קבלת החלטות במגזר הציבורי.

חברות ממשלתיות

רשות החברות הממשלתיות היא הגוף הממונה על החברות הממשלתיות. מקצת החברות הן מן המורכבות והגדולות במשק: חברת החשמל, דואר ישראל, מקורות, התעשייה האווירית, נתיבי הגז הטבעי לישראל, חברת נמלי ישראל, רכבת ישראל, רפאל, תשתיות נפט ואנרגיה, נתיבי ישראל ועוד. בשנת 2017 עמד שיעור העובדים בחברות הממשלתיות על 1.48% מכלל העובדים במשק (תרשים 85).²⁰⁶ חוק הוראות סעיף 50 לחוק החברות הממשלתיות התשל"ה – 1975, שתוקן בשנת 2012, מבטיח לדרוזים וליוצאי אתיופיה ייצוג הולם בחברות ממשלתיות. תיקון זה לחוק פוסח על ערבים שאינם דרוזים, כעולה בבירור מן הנתונים. בשנת 2017 עמד שיעור העובדים הערבים שאינם דרוזים מכלל העובדים בחברות הממשלתיות על 1.36% בלבד, ואילו שיעור העובדים הערבים כולל העובדים הדרוזים עמד על 2.3%.²⁰⁷

204 ש.ס.

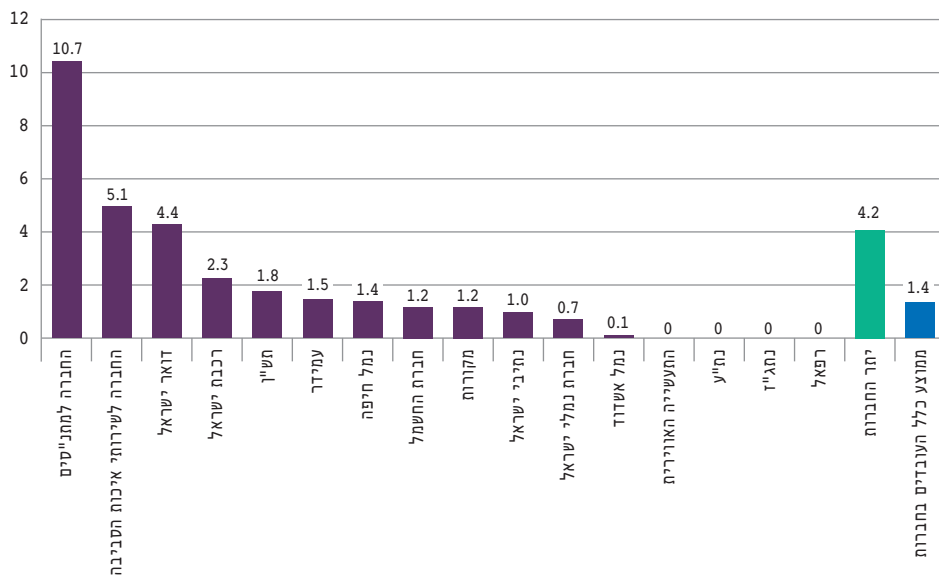
205 ש.ס.

206 "דוח שכר וכוח אדם", רשות החברות הממשלתיות, מאי 2016.

207 ש.ס.

תרשים 85

עובדים ערבים (למעט דרוזים) בחברות ממשלתיות עיקריות, 2017 (%)



מקור: דוח שכר וכוח אדם בחברות הממשלתיות, רשות החברות הממשלתיות, 2017.

מסלולי תעסוקה

בהתאם להחלטת ממשלה מ-4423 מיונאר 2009, משרד הכלכלה והתעשייה (אז משרד התמ"ת) החל להפעיל תוכניות סיוע לקליטת עובדים ולעידוד השקעות בפריפריה הגאוגרפית והחברתית של מדינת ישראל. תוכניות אלו, הקרויות מסלולי תעסוקה, הן כלי להעלות את הביקוש לעובדים בקרב אוכלוסיות מסוימות בכל הארץ ובאזורי עדיפות לאומית. התוכניות מטבסדות חלק מעלויות השכר של המעסיק במשך כשלוש שנים והטבסוד יורד בהדרגה. משרד הכלכלה והתעשייה מפעיל כיום ארבעה מסלולי תעסוקה ואנחנו נתמקד כאן בשלושה מהם: 4.17, 4.18 ו-4.20.

כמו כן, בשנת 2021 עתידות להתווסף 2 תוכניות חדשות לעידוד ביקושים לתעסוקה בחברה הערבית: מסלול ייעודי לקליטת עובדות מירושלים המזרחית ומסלול לקליטת עובדים בדואים בנגב. היקף התקציב לתוכניות אלו הוא 4 מיליון ש"ח בשנה למסלול העובדות מירושלים המזרחית ו-8 מיליון ש"ח בשנה למסלול הבדואים בנגב. שתי התוכניות יחלו לפעול מתוקף החלטות ממשלה ייעודיות.

4.17: תוכנית סיוע לקליטת עובדים נוספים בעסקים בישראל

תוכנית 4.17, תוכנית סיוע לקליטת עובדים נוספים בעסקים בישראל, החלה לפעול בשנת 2005 ומטרתה לעודד העסקה של עובדים מאוכלוסיות ששיעור השתתפותן בתעסוקה נמוך. בהחלטת ממשלה 922 מדצמבר 2015 נקבע שיש להקצות 50% מתקציב תוכנית זו לאוכלוסייה הערבית. אומנם בשנת 2016 הוקצו כ-55% מתקציב התוכנית לאוכלוסייה הערבית, אבל בשנת 2017 ירדו האחוזים ל-40% ובשנת 2018 הגיעו לשפל של 32%.

מחקר של משרד הכלכלה והתעשייה בשיתוף חברת גיאוקרטוגרפיה מצא שבחברות שהשתתפו בתוכנית נמדדו עליות גבוהות יותר הן בשכר החודשי הממוצע בהשוואה לקבוצת הביקורת (50% לעומת 31%) הן בשיעורי התעסוקה (35% לעומת 24%). בקרב נשים ערביות נצפתה עלייה של 39% בשיעורי התעסוקה לעומת עלייה של 27% בקבוצת הביקורת. במדד השכר החודשי נצפתה עלייה של 46% לעומת עלייה של 38% בקבוצת הביקורת.

הנתונים על מסלול תעסוקה 4.17 מראים שבשנים 2017-2019 חלה ירידה ניכרת במספר העובדים, ובפרט העובדים הערבים, המתווספים למשק במסגרת מסלול זה, שהוא המסלול הנרחב ביותר מבחינה כמותית (לוח 25). ההסבר: בשנת 2017 התווסף לתוכנית 4.17 סעיף שמתנה את קבלת התמיכה בכך ששכר העובדים הכלולים בבקשה לא יהיה נמוך מ-70% מהשכר הממוצע במשק. ביסוד הסעיף עמדה התפיסה שהמדינה אינה צריכה לסייע בעלויות של עובד המשתכר שכר מינימום. סעיף זה צמצם מאוד את מספר הבקשות לקבלת תמיכה. שינוי הסעיף הוביל גם לעלייה ברמות השכר שהמעסיקים מתחייבים עליהן. בשנת 2019 עלה השכר הממוצע במסלול 4.17 ב-13% לעומת השנה שקדמה לה ועמד על כ-12,000 ש"ח (גבוה במידה ניכרת מהרף המינימלי המחייב בהחלטה, העומד על 8,400 ש"ח). נתונים אלו מעידים על עלייה בפריון לעובד ובאיכות המשרות.

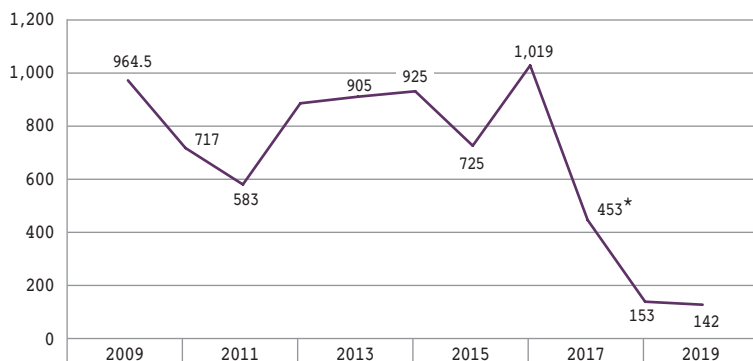
לוח 25

משרות שנוספו במסגרת מסלול 4.17, 2016-2018

מספר המשרות שנוספו לעובדים ערבים במסגרת המסלול	כלל המשרות שנוספו במסגרת המסלול	
1,019	1,840	2016
453	1,117	2017
153	465	2018

תרשים 86

חוספת עובדים ערבים במסגרת מסלול 4.17, 2009-2019 (במספרים מוחלטים)



* שינוי רף השכר המינימלי במסלול 4.17 המאפשר קבלת סבסוד במסגרת התוכנית.

מקור: משרד הכלכלה והתעשייה.

4.18: תוכנית שכר גבוה

תוכנית 4.18, תוכנית שכר גבוה, החלה לפעול בשנת 2009 ומטרתה לעודד העסקה של עובדים בשכר גבוה באזורי עדיפות לאומית בישראל. התוכנית תומכת במשקיעים המעוניינים להקים או להרחיב עסקים המאופיינים במשרות בשכר גבוה באזורי עדיפות לאומית או להעתיק לשם עסקים קיימים מתוך מחשבה שעסקים אלו יתרמו רבות ליצירת מרכזי תעסוקה איכותיים ויעוררו פעילות כלכלית ענפה סביבם. שיעור העובדים הערבים בתוכנית זו הוא מועט משום שעסקים בבעלות ערבים או כאלה שפועלים ביישובים ערביים ממעטים להגיש בקשות לתמיכה.

הנתונים בדבר שיעור העובדים הערבים מסך העובדים שנוספו במסגרת תוכנית זו אינם ברורים. אך מניתוח סך העובדים הערבים שנוספו במסגרת כלל התוכניות ומהתרשמות ממקומם הגאוגרפי של העסקים שאושרו אפשר להבין כי תוכנית זו לוקה בתתייצוג משמעותי של האוכלוסייה הערבית. בשנת 2018, עקב מיעוט בקשות של עסקים בבעלות ערבים לתמיכה, אף אחד מהעסקים שבקשתם אושרה לא היה ביישוב ערבי. לפי שיחות שנעשו במשרד הכלכלה עם בעלי עסקים ערבים, ייצוג חסר זה נובע בעיקרו משלושה גורמים: רתיעה מההליך הביורוקרטי המורכב, אי־עמידה בתנאי הסף הנדרשים בתוכנית (בעיקר בייצוא) וחוסר שיווק והנגשה של התוכנית בחברה הערבית.

2017 – 268 משרות נוספו במסגרת התוכנית (מכלל האוכלוסיות);
סך הסיוע – 81,414,191 ש"ח.

2018 – 244.2 משרות נוספו במסגרת התוכנית (מכלל האוכלוסיות);
סך הסיוע – 74,036,983 ש"ח.

4.20: התוכנית לשילוב מתמחים מהאוכלוסייה הערבית

בתעשייה עתירת ידע

התוכנית החלה לפעול בשנת 2012 בעקבות החלטת ממשלה 4193 (בהתאם להמלצות ועדת טרכטנברג), הופסקה, וחזרה לפעול בשנת 2017. התוכנית שואפת לתמוך בשילוב סטודנטים וסטודנטיות ערבים שלומדים מקצועות טכנולוגיים בתעשייה עתירת הידע. בשנים האחרונות נעשתה תוכנית זו

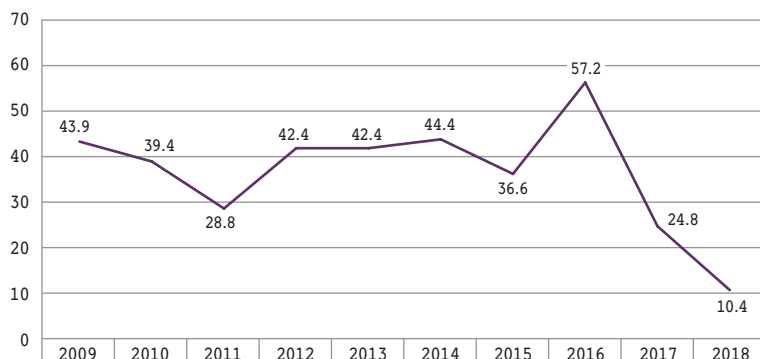
רלוונטית וחשובה אך יותר, שכן שיעור הסטודנטים הערבים הפונים ללימוד מקצועות טכנולוגיים עלה מאוד. על המדינה להשכיל לממש את הפוטנציאל הגלום בסטודנטים אלו ולתמוך בשילובם במקצועות ההולמים את התמחותם.

עד כה נוספו במסגרת התוכנית 213 עובדים ערבים למשק, מהם 55 נשים. התפלגות תוספת העובדים לאורך השנים יציבה ועומדת על כ־50 עובדים בשנה.

- 2012 – 56 משרות נוספו במסגרת התוכנית; סך הסיוע 7,990,839 ש"ח.
- 2017 – 53 משרות נוספו במסגרת התוכנית; סך הסיוע 4,992,832 ש"ח.
- 2018 – 45.75 משרות נוספו במסגרת התוכנית; סך הסיוע 4,263,375 ש"ח.
- 2019 – 58.29 משרות נוספו במסגרת התוכנית; סך הסיוע 5,065,525 ש"ח.

תרשים 87

סיוע מאושר לתמיכה בעובדים מהחברה הערבית בכלל התוכניות (במיליוני ש"ח)



מקור: מידע שהתקבל מיגאל גורביץ', סגן בכיר למנהל הרשות להשקעות ולפיתוח התעשייה והכלכלה במשרד הכלכלה והתעשייה, דוא"ל, 19.9.2019.

מעוף - הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים

מעוף הוא מערך השטח של הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים במשרד הכלכלה והתעשייה. מטרת המערך, על פי הצהרת הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים, הן לייעל את מתן השירותים לעסקים במשק הישראלי, לחזק את פעילותם של עסקים קטנים ובינוניים ולסייע להצלחתם, ולעודד פיתוח וצמיחה במשק. ברחבי הארץ פרוסים 40 סניפים של מעוף, שמציעים שירותי ייעוץ, תמיכה והדרכה לעסקים שעובדים בהם עד 100 עובדים, וליזמיות או יזמים אשר עומדים לפתוח עסק. 10 מן הסניפים מיועדים לחברה הערבית ומלבדם יש גם 4 מרכזי עסקים בבאקה אל-גרבייה, סכנין, ירכא ונצרת.

החלטת ממשלה 922 אימצה את המלצת משרד הכלכלה להקצות 20% מתקציב מעוף לאוכלוסייה הערבית, והנחתה להקצות עוד 24 מיליון ש"ח לפעילות שוטפת ולפרויקטים של המערך. ההנחיה הייתה להקצות בשנים 2016-2017 17.5% מהתקציב לאוכלוסייה הערבית, ומשנת 2018 ואילך להקצות לה 20% מהתקציב. בפועל כבר משנת 2016 מופנים 20% מתקציב מעוף לחברה הערבית.

בשנים האחרונות עלה מאוד הן מספר היזמים ובעלי העסקים הערבים אשר נעזרים בשירותי מעוף הן התקציב המוקצה לפעילות המערך באוכלוסייה הערבית. על פי נתוני הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים, בשנת 2016 נעזרו בשירותי מעוף כ-3,000 יזמים ובעלי עסקים מהחברה הערבית, בעלות של 15.3 מיליון ש"ח, בשנת 2017 עלה מספרם ל-3,912, בעלות של 19.5 מיליון ש"ח, ובשנת 2018 הגיע מספרם ל-4,456 (מתוכם 1,832 נשים), בעלות של 22.2 מיליון ש"ח.²⁰⁸

208 נתונים מהוך סיכום החלטת ממשלה 922, הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים במשרד הכלכלה והתעשייה, יוני 2019.

קולקטיב אימפקט²⁰⁹

ארגון בולט שעוסק בשנים האחרונות בביקוש לעובדים ערבים הוא ארגון קולקטיב אימפקט. מדובר במיזם שיתופי שהוקם בשנת 2013 במטרה להביא לידי פריצת דרך בשיעורי ההעסקה ובטיב ההעסקה של האוכלוסייה הערבית על ידי שיתוף פעולה עם המעסיקים הגדולים במשק הישראלי.

הארגון מיפה את 200 החברות הגדולות במשק הישראלי, שלפי נתוני הארגון מעסיקות כ-70% מכוח העבודה הישראלי. נכון להיום הארגון משתף פעולה עם 25 חברות, והוא שואף להוסיף כל שנה 10 חברות עד שיגיע ל-100 חברות, שעל פי הגדרת הארגון הן מחצית מהחברות הגדולות במשק.²¹⁰

הארגון מקצה יועץ ארגוני ומנהל תיק לקוח לכל אחת מהחברות המשתתפות בתוכנית והם ממפים את תהליכי הגיוס של העובדים בחברה, את האקלים החברתי בה ואת צרכיה. לאחר מכן הצוות של קולקטיב אימפקט מציב יעדים לייצוג עובדים ערבים בחברה ומתווך בין החברה לעובדים הערבים הפוטנציאליים. יש לציין כי בקרב המעסיקים בחברות אלו יש היענות גבוהה להעלאת שיעורי הגיוון התעסוקתי בחברותיהם, בעיקר כיוון שהם מזיהים את הפוטנציאל הרווחי בכוח אדם מגוון ובהגדלת היצע העובדים הפוטנציאליים הזמין להעסקה.²¹¹

מעדויות המעסיקים עולה שעבודת צוות קולקטיב אימפקט בחברות חשובה מאוד. עקב ריבוי העמותות והתוכניות הממשלתיות העוסקות בגיוון תעסוקתי ובהעלאת שיעור העובדים הערבים, ואינגישותן של רבות מהן, המעסיקים

209 גופים חשובים נוספים של המגזר האזרחי, הפועלים בין היתר להגברת הביקושים לעובדות ועובדים ערבים, הם ארגון קו המשווה, הפועל לקידום תעסוקה של אקדמאים ואקדמאיות ערבים בישראל; וצופן, *Power in Diversity* ו-*It Works*, שפועלים לשילוב האוכלוסייה הערבית בהיי-טק במגוון אמצעים, בין היתר באמצעות חשיפת המעסיקים לפוטנציאל העסקי הטמון בגיווןם וביצירתם של מוקדי תעסוקת היי-טק בסמוך לערים ערביות.

210 נוא ג'האשן בטשון, מנכ"לית, קו אימפקט, ראיון ומידע שהתקבל בדוא"ל, אוקטובר 2019.

211 ש.ם.

מתקשים לממש את האופציות הרבות ללא עזרתם של מי שמומחים לדבר. מנתוני הארגון עולה שמתחילת פעילות התוכנית נוספו בעקבות הפעילות כ־3,000 עובדים ועובדים ערבים לחברות השותפות בתוכנית, מהם 500 עובדים מקצועיים ו־2,500 עובדים לא מקצועיים. שיעורי ההשמה הם במגמת עלייה – רק במחצית הראשונה של שנת 2019 הצטרפו 472 עובדים נוספים מהחברה הערבית ל־11 החברות שבהן הפעילות כבר מלאה.²¹²

מיזם SAWA

עמותת קרנות קורת הוקמה בשנת 1994 במטרה לעודד פיתוח עסקים זעירים, קטנים ובינוניים בישראל. העמותה מנגישה אשראי וחוץ־בנקאי למעוניינים לפתוח או לפתח עסק. מיזם SAWA, שהחל לפעול בשנת 2011 בשיתוף קרנות קורת, הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים והרשות לפיתוח המגזר הערבי, הוא מיזם שמטרתו לעודד פיתוח של עסקים זעירים בקרב נשים ערביות על ידי הנגשת הלוואות חוץ־בנקאיות וליווי עסקי צמוד. למיזם יש כיום משרדים ברהט, נצרת וטירה, אך עובדות של העמותה פזורות ביישובים ערביים רבים ברחבי הארץ ועבודתן נעשית מתוך היכרות עם הנשים וקרבה אליהן.²¹³ כלומר עבודתן נעשית ביישובים עצמם – בבתים, במתנ"סים ובעסקים. ביוני 2018 פעל המיזם בכ־40 יישובים בצפון, 9 יישובים במרכז ו־8 יישובים מוכרים ולא מוכרים בדרום ובירושלים המזרחית.²¹⁴

מימון המיזם משותף לקרנות קורת ולסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים במשרד הכלכלה. כל צד מממן 50%.

212 ש.ס.

213 מידע באתר עמותת קורת.

214 חגיית רובינשטיין, מנהלת מיזם SAWA, קורת – עמותה לפיתוח כלכלי, דוא"ל, 8.9.2020.

בשנת 2017 נעשה מחקר הערכה של פעילות התוכנית בשנים 2011-2016.²¹⁵ המחקר בחן את מאפייני המשתתפות בתוכנית ואת העסק שלהן ואמד את התרומה הכלכלית של התוכנית לעסקים עצמם ולתוצר הלאומי המקומי. הוא התבסס על נתונים מ־3,668 נשים שהצטרפו לתוכנית, על תשובות ב־500 שאלונים שמילאו המשתתפות לאחר סיום ההלוואה, ועל ראיונות עומק הן עם נשים שהצליחו (על פי דיווח של צוות SAWA) הן עם נשים שסגרו את העסק שלהן.

עיקר הממצאים:

- 89% מהנשים היו מרוצות או מרוצות מאוד מהשירות שהן קיבלו בתוכנית.
- 88% מהנשים דיווחו על עסקים פעילים עם סיום החזר ההלוואה שלהן.
- 19% מהנשים רשמו את העסק או התכוונו לרשום אותו.
- שיעור העסקים שעבדו בהם יותר מעובדת אחת עלה מ־1.5% בתחילת התוכנית ל־14% בתום תקופת המחקר.
- 68% מהנשים ציינו שמקור ההכנסה הראשי של משפחתן הוא העסק שלהן.

בשנים שנבחנו במחקר ניתנו הלוואות ל־3,326 עסקים. כ־9% מן העסקים האלה נסגרו וכ־14% מהם העסיקו לפחות עובד אחד נוסף כמצוין לעיל. מכאן שב־6 השנים שנבחנו ייצרה התוכנית כ־12,000 שנות עבודה. עלות התפעול הכוללת של הפרויקט בשנים אלו הייתה כ־20 מיליון ש"ח, כמחציתם (9.3 מיליון) במימון הממשלה. מכאן שכל שנת עבודה בתוכנית זו עלתה לממשלה כ־781 ש"ח.

השוואה של ההכנסה החודשית הממוצעת לעסק בזמן כניסתו לתוכנית להכנסה הממוצעת בזמן ההערכה מראה גידול של כ־88%, שהם תוספת של 16,190 ש"ח להכנסה השנתית של העסק. בהנחה שתוספת זו נוצרת בשנה הראשונה להשתתפות בתוכנית (שנת ההתערבות), הרי סך תוספת ההכנסה לתוצר הלאומי שיצרה התוכנית ב־6 השנים שנבחנו עומד על 172.5 מיליון ש"ח. כאמור, באותן שנים עמדו הוצאות הממשלה על התוכנית על 9.3 מיליון ש"ח. כלומר,

215 "מחקר הערכה: אשראי זעיר חוץ בנקאי לנשים ערביות", קורת – עמותה לפיתוח כלכלי ומשרד הכלכלה והתעשייה, 2018.

על כל 1 ש"ח שהשקיעה הממשלה בתוכנית היא יצרה תוספת הכנסה של כ־1 ש"ח.

פעילות העמותה מתקיימת כאמור בכחצית היישובים הערביים בישראל ולכן יש עדיין פוטנציאל להרחבתה. אפשר להתרשם מהשפעת הפעילות לאורך זמן על ידי בחינת אחוז המשתתפות בתוכנית מסך הנשים בכוח העבודה בכל מחוז (לוח 26).

לוח 26 פעילות מיזם SAWA, לפי מחוז

אזור	שנות פעילות	נשים בגיל העבודה	משתתפות	% המשתתפות מהנשים בגיל העבודה
דרום	12	33,000	2,336	7%
צפון	7-6	150,000	2,186	1.5%
מרכז	4-3	44,000	530	1.2%
סה"כ		227,000	5,052	2.2%

* הנתונים לגבי המשתתפות כוללים את כלל המשתתפות מאז תחילת תוכנית SAWA בשנת 2006.

** הנתונים על מספר הנשים בגיל העבודה נלקחו מדוחות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

*** היישובים שנמדדו הם יישובים שהעמותה פועלת בהם יותר משנתיים.

מקור: קורה - עמותה לפיתוח כלכלי, אשראי זעיר חוץ בנקאי לנשים ערביות, 2018.

הנתונים מלמדים שיש פוטנציאל רב להרחבת הפעילות באזורים ספציפיים בארץ (בצפון המיזם פועל כיום רק ב־40 מתוך כ־80 יישובים, ובירושלים המזרחית פעילות העמותה חדשה יחסית). לפי בדיקת העמותה אפשר להרחיב את הפעילות מ־1,300 לקוחות בשנה ל־2,000 בערך, והיא שואפת להגיע למוצע

3% כלל-ארצי. אם הדבר אכן אפשרי, התוספת הפוטנציאלית לתוצר בשנה תהיה 11.3 מיליון ש"ח. עיקר עלות הרחבת הפעילות היא עלות העסקתן של עובדות נוספות, והעמותה מעריכה שעלות זו ועלויות נוספות (משרד וכדומה) יעמדו על 1-1.2 מיליון ש"ח. כאמור, כיום הוצאות התוכנית מתחלקות שווה בשווה בין קרנות קורת ובין המדינה. חלוקה זו מקשה על העמותה ומונעת הרחבה משמעותית של פעילותה כיוון שהעמותה מתקשה לגייס כספים נוספים. כדי לפתור בעיה זו יש לשנות את תנאי ההסכם ולהגדיל את חלקה של המדינה בעלויות.²¹⁶

_____ המלצות להעלאת הביקוש לעובדים מהחברה הערבית

ההמלצות שלהלן גובשו מתוך התייחסות לצורכי האוכלוסייה הערבית ולצורכי המעסיקים ומתבססות על הניסיון שנצבר בקרב גופים שפועלים בתחום בשנים האחרונות – הן ממשלתיים הן שאינם ממשלתיים. ההמלצות יוצגו על פי סדר הנושאים בפרק.

המגזר העסקי היהודי והחברות הגדולות במשק

י ע ד י ם

- עד שנת 2025 להעלות את שיעור המועסקים הערבים מכלל המועסקים במגזר העסקים בבעלות שאינה ערבית ל-10%.
- ליצור בחברות במשק הישראלי – בייחוד בחברות גדולות – מנגנונים לתמרוץ כלכלי של העסקה מגוונת.
- למשוך חברות ועסקים מרכזיים במשק הישראלי לאזורי היישובים הערביים.

ה מ ל צ ו ת

א. עידוד תעסוקה מגוונת בחברות:

- לקבוע תקנה רגולטורית שתחייב כל חברה בעלת היקף כוח אדם מסוים להעסיק עובד שתפקידו העיקרי או הבלעדי הוא לפעול לגיוון כוח האדם בחברה. המלצה זו מבוססת על שיעורי ההצלחה של פעילות ארגון קולקטיב אימפקט, שמציב את אנשיו בחברות כדי לעודד העסקה מגוונת. גם המעסיקים הביעו שביעות רצון מפעילות הארגון.
- לקבוע חובת דיווח על היקפי העסקה מגוונת בהגשת מועמדות למכרזים ממשלתיים.
- לפרסם מדד שנתי של גיוון תעסוקתי (הכולל נתונים על דרגות המועסקים ואופי משרותיהם) בארגונים וחברות מרכזיים במשק הישראלי כדי להעצים את ההשפעה על מוניטין החברות.

ב. משיכת חברות ליישובים הערביים

- לנוכח מיעוט החברות הפועלות ביישובים ערביים ובאזורי התעשייה שלהם (ובכלל זה יישובים דרוזיים, בדואיים וצ'רקסיים), אף שאושרו להן מענקים במסגרת חוק עידוד השקעות הון ומסלולים מינהליים (המסלול להגדלת הפריזון, המסלול לייצור מתקדם, מבני היי-טק ליישובים הערביים והמסלול למשיכת מפעלים תעשייתיים ליישובי הבדואים בנגב), אנו ממליצים:
- להנגיש לחברות הפועלות בקרב החברה הערבית את כל המסלולים הנזכרים על ידי כנסים, פגישות אישיות, פגישות עם ראשי ערים ורשויות מקומיות וסדנאות לתעשיינים.
 - לגבש מסלול למשיכת חברות ומפעלים לאזורי תעשייה צמודי דופן ביישובים, באופן דומה להוראת מנכ"ל 4.49 של הרשות להשקעות במשרד הכלכלה (מסלול למשיכת מפעלים תעשייתיים ליישובי הבדואים בנגב). מסלול זה נדרש בעבור חברות אשר רובן אינן משתייכות לתעשייה המסורתית ואינן עומדות בתנאי הסף של החוק לעידוד השקעות הון, כלומר אינן מגיעות לשיעור ייצוא של לפחות 25% מתוספת/כלל ההכנסות.
- כדי לממש יעדים והמלצות אלו יש להקצות תקציב תוספתי בסך 30 מיליון ש"ח בשנה לרשות להשקעות ולפיתוח התעשייה והכלכלה.

גם אם חברה אינה מעבירה את כל פעילותה ליישוב ערבי או פותחת סניף בצמוד לו היא יכולה לתמוך בצמצום המרחק הגאוגרפי של עובדי המטה בחברה. לפיכך אנו ממליצים על תמיכה ממשלתית בחברות שיאפשרו לחלק מעובדי המטה שלהן לעבוד משרדים שכורים בקרבת אזור מגוריהם ביישובים הערביים. אנו ממליצים שתמיכה זו תתבטא במענקי הון. יש לשלב מהלך זה עם תמיכה בחברות של משרדים שיתופיים אשר יציעו משרדים להשכרה ביישובים הערביים.

המגזר הציבורי

י ע ד י ם

- עד שנת 2022 להעלות את שיעור העובדים הערבים בשירות המדינה ל-15%.
- עד שנת היעד יעמדו כל משרד ויחידת סמך באחד משני היעדים האלה (הגבוה מהשניים):
 - שיעור ייצוג של לפחות 10% עובדים ערבים מכלל העובדים במשרד.
 - כל זמן שייצוג האוכלוסייה הערבית נמוך משיעורה באוכלוסייה, עלייה של לפחות 3% בשיעור העובדים הערבים במשרד.
- להעלות בתוך 5 שנים את שיעור העובדים הערבים בשירות המדינה ל-7% בדרג הבכיר ו-12% בדרג התיכון.
- להעלות את שיעור הערבים המועסקים בערירות בערים המעורבות לשיעורם באוכלוסיית העיר (תוספת של כ-600 עובדות ועובדים ערבים).

ה מ ל צ ו ת

- לקדם החלטת ממשלה חדשה שתקבע את היעדים המפורטים לשילוב האוכלוסייה הערבית בשירות המדינה.
- להקים צוות בין-משרדי שילווה את ביצוע החלטת הממשלה, יתמוך בה ויוודא שהיא מתבצעת. על הצוות לכלול נציגים של הרשות לפיתוח כלכלי של המגזר הערבי, נציבות שירות המדינה, משרד האוצר, נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה, משרד ראש הממשלה ונציגים נוספים על פי צורך.
- לחוקק תיקון לחוק החברות הממשלתיות שיחיל את חובת הייצוג ההולם על כלל החברה הערבית ולא רק על האוכלוסייה הדרוזית.

- לתקן את פקודת העיריות כך שחובת הייצוג תוחל על כלל האוכלוסייה הערבית בעיר ולא רק על האוכלוסייה הדרוזית.

אזורי תעשייה

אנו רואים בפיתוח אזורי תעשייה ביישובים הערביים אמצעי מכריע להעלאת הביקוש לעובדות ועובדים ערבים ולפיתוח כלכלי אזורי. דרכי העבודה המומלצות נוגעות הן לתקציב הן לרגולציה ואכיפה.

יעדים

עד שנת 2026 יש:

- להעלות את שיעור שטחי התעשייה המפותחים ביישובים ערביים מכלל שטחי התעשייה ל-10%.
- להשלים את פיתוח כל אזורי התעשייה הנמצאים היום בתהליכי תכנון ופיתוח.
- לתכנן ולפתח כ-1,000 דונם של שטחי תעשייה חדשים ביישובים הערביים.
- לצרף רשויות ערביות נוספות לאזורי תעשייה קיימים.
- להמשיך להקצות 42.5% מתקציב הבסיס לשיווק ופיתוח במינהל אזורי תעשייה לאזורי תעשייה ביישובים ערביים ולאזורים משותפים. כשיעור שטחי התעשייה המפותחים ביישובים הערביים יגיע ליעדו, כלומר ל-10% מכלל שטחי התעשייה, יש לעבור לתקצוב לפי שיעור האוכלוסייה הערבית בכלל האוכלוסייה.

המלצות

בשנת 2016 החל מינהל פיתוח אזורי תעשייה במשרד הכלכלה, בשיתוף הרשות לפיתוח כלכלי, בגיבוש תוכנית רב-שנתית לפיתוח אזורי תעשייה בחברה הערבית. תחילה עמדה עלות התוכנית על כ-3 מיליארד ש"ח, אבל אחר כך צומצם מספר היישובים הכלולים בה ועלותה ירדה למיליארד ש"ח בקירוב. המלצתנו היא לאמץ תוכנית זו, בהיקף של כמיליארד ש"ח לחמש שנים, לצד כמה המלצות נוספות. התוכנית מבוססת על העקרונות האלה:

- "התחלת – סיימת" – הקצאת תקציב לפיתוח אזורי תעשייה שפיתוחם החל עקב החלטות הממשלה שהתקבלו בנושא אך טרם הושלם.

- הקצאת תקציבים לאזורי תעשייה מאושרים או כאלה הנמצאים בתהליכי תכנון.
- ביצוע סקרי היתכנות – כדי למנוע הפסקה או עיכוב של פיתוח אזור שכבר הושקעו בו משאבים רבים יש לבצע סקרי היתכנות לפני אישור הפרויקט ולהתחיל בפיתוחו בפועל רק אם ממצאי הסקרים חיוביים.
- קרקעות מדינה – פיתוח אזורי תעשייה על אדמות פרטיות גורם לעיכובים רבים. אף שבשנים האחרונות הוקצו לפיתוח תקציבים רבים, אי־אפשר להתרשם מהתקדמות משמעותית בשטח. לכן יש לשאוף לפתח אזורי תעשייה על קרקעות מדינה.
- קרקעות פרטיות – קידום חוקי עזר ברשויות המקומיות לגביית היטלים ואגרות מבעלי קרקעות פרטיות. מטרתם של חוקים אלו למנוע מצב שבו ליזמים משתלם יותר להימנע מפיתוח.
- שותפויות עם מועצות – יש לקדם שותפויות בין מועצות מקומיות ערביות לרשויות שיש בהן אזורי תעשייה מרחביים או שהאזורים בהן צפויים להתרחב. לשם כך נדרשת המדינה להתערב בהסכם בין הרשויות, לבחון מחדש את תנאי הסף לבקשות ואת אמות המידה לבחינתן המפורטות בהוראת מנכ"ל משרד הכלכלה 6.3. בייחוד יש לבחון את תנאי הסף הקובע שהקרקע ברשות המבקשת להשתתף בתוכנית צריכה להיות מיועדת לשימוש תעשייתי טרם הגשת הבקשה. נוסף על כך יש להחיל תנאים מקלים על התרחבות באזורי תעשייה אשר נעשו משותפים, ערביים־יהודיים.
- הקצאת תקציב נוסף לעידוד שילובן של רשויות מקומיות: 5 מיליון ש"ח לשנה במקום 1.5 מיליון ש"ח.
- תשתיות – יש לכתוב תוכנית מקיפה לשדרוג התשתיות (תחבורה, תקשורת וביוב) באזורי תעשייה קיימים ולהקצות תקציב ייעודי להסרת החסמים בתחום זה.
- הגברת האכיפה ברשויות המקומיות לפינוי מטרדים, כגון בנייה לא חוקית בשטח אזורי התעשייה. יש להפנות לצורך זה משאבים וליצור מנגנוני תיאום בין גופי הפיקוח.
- חברות כלכליות לפיתוח עירוני יכולות למלא תפקיד חיוני בפיתוח העיר שלהן. החברות הכלכליות הן הזרוע הארוכה של הרשות המקומית ויש להן היכולת

לפתח בצורה טובה יותר מגורים, מסחר ותעשייה. מדובר בגוף קטן שפועל באופן דומה לחברה במגזר הפרטי, אך צריך לעמוד בקריטריונים של שקיפות ובקרה כמו כל גוף ציבורי. לפיכך אנו ממליצים על הקמת חברות כלכליות נוספות, כך שלכל אשכול של יישובים ערביים תהיה חברה כלכלית שתקדם פרויקטים, תסיר מגבלות וחסמים לפיתוח ותדחף את יישוביה קדימה.

מסלולי תעסוקה

י ע ד י ם

- להעלות את המספר השנתי של עובדות מהחברה הערבית המתווספות למשק במסגרת תוכנית 4.17 ב־200.
- להעלות את מספר הבקשות לתמיכה המגיעות מעסקים בבעלות ערבית או עסקים הפועלים ביישובים ערביים כך שיגיע ל־10% ממספר הבקשות המתקבלות ברשות להשקעות. אם לא יהיה אפשר לעמוד ביעד זה יש לאפשר ניצול מלא של תקציב התוכנית לבקשות מכלל האוכלוסייה.
- להעלות את המספר השנתי של העובדים המתווספים במסגרת מסלול 4.20 ל־150 עובדים.

ה מ ל צ ו ת

- אנו ממליצים ליצור בתוך תוכנית 4.17 נתיב שיאפשר להגיש בקשות לתמיכה גם בהעסקה בשכר מינימום, בתנאים האלה:
 - א. נתיב זה יהיה מיועד רק לאוכלוסיות ששיעורי התעסוקה בהן נמוכים במיוחד: נשים ערביות, גברים חרדים ועובדים עם מוגבלויות.
 - ב. נתיב זה יופעל ביישובים שבהם שיעור ההשתתפות של האוכלוסיות הנ"ל בשוק העבודה נמוך במיוחד. למשל יישובים שמדד הפריפריאליות שלהם הוא 4-1.
- כדי להתקדם לעבר היעד של ניצול 10% מתקציב מסלול 4.18 לעובדים מהחברה הערבית או להעלות את שיעור הבקשות של החברה הערבית ל־10% מכלל הבקשות יש לפעול בכמה מישורים:

א. להרחיב את פעולות השיווק של מסלול זה בחברה הערבית; לשלב את השיווק עם הזדמנויות לפתיחת עסקים ביישובים ערביים או להעתיקים ליישובים אלו, כגון אכלוס אזורי תעשייה ומרכזי תעסוקה.

ב. לאפשר כפל סיוע במקרה של הרחבה או פתיחה של עסקים ביישובים הערביים – הן מענק הון הן מענק תעסוקה.

ג. להגדיר את כלל היישובים הערביים במדינה כיישובים שמקנים זכאות לתמיכה במסגרת תוכנית זו.

ד. להקצות יועצים ממשד הכלכלה והתעשייה, או דרך חברת חיצונית, לליווי החברות המעוניינות להשתמש בתוכנית בתהליך הבירוקרטי מול הרשות להשקעות.

• בעקבות העלייה הגדולה במספר הסטודנטים והסטודנטיות הערבים הלומדים את מקצועות ההיי־טק,²¹⁷ וכיוון ששיעור ניכר מהם אינו מוצא עבודה במקצועות שרלוונטיים ללימודיהם (54.7% מוצאים עבודה בתחום לעומת 76.5% בקרב יהודים²¹⁸), אנו ממליצים להרחיב את תוכנית 4.20. אנו ממליצים גם להרחיב את טווח המקצועות הכלולים בתוכנית זו ולפתוח את התוכנית גם לבעלי תעודת מקצוע ולהנדסאים אשר למדו מקצועות טכנולוגיים.

• יש להקצות לרשות להשקעות ולפיתוח התעשייה והכלכלה תקציב תוספתי בסך 31 מיליון ש"ח בשנה, 14 מיליון ש"ח לנתיב נוסף במסלול 4.17, 14 מיליון ש"ח להרחבת מסלול 4.20 ו־3 מיליון ש"ח לשיווק וליווי במסלול 4.18.

• כיום תוכניות מסבסדות נסיעות רק כהחזרי נסיעות שהמעסיק משלם לעובדת ולכן למעסיקים יש תמריץ שלילי להפעיל מערכים של הסעות ושל תחבורה שיתופית לעובדים. עם זאת, אמצעי התחבורה הציבורית ביישובים הערביים אינם מספיקים. לכן אנו ממליצים לאפשר סבסוד הוצאות נסיעה גם למעסיקים אשר מספקים לעובדיהם הסעות שיתופיות.

217 על פי נתוני ארגון צופן, 5,600 סטודנטים וסטודנטיות מהחברה הערבית לומדים היום את מקצועות ההיי־טק באקדמיה. כדי לקבל פרספקטיבה, מ־1984 עד 2014 עמד מספרם של בוגרי האקדמיה במקצועות ההיי־טק מהחברה הערבית על 1598 בלבד (פחות מ־50 בוגרים בממוצע בכל שנה).

218 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "הודעה לתקשורת: היי־טק: השכלה גבוהה, תעסוקה והכנסה – נתונים מחוץ סקר השכלה גבוהה תשע"ח", 23.7.2019.

מיזם SAWA

יעד

- להעלות את שיעור המשתתפות בתוכנית מכלל הנשים הערביות בגיל העבודה ל-3%.

המלצות

- להרחיב את המיזם באמצעות השקעה נוספת מצד המדינה.

פרק 10

מקרה בוחן – תיירות

פיתוח ענף התיירות קשור קשר הדוק לשוק העבודה. לטענת הפורום הכלכלי העולמי, על כל שלוש תיירים נוצרת משרה חדשה. מקומות העבודה החדשים מאפשרים גם לקבוצות שלא השתתפו בשוק העבודה או התקשו מסיבות שונות להשתלב בענפים אחרים לעבוד בענף זה ולהתפרנס בכבוד.

הפעולות שנקטה ממשלת ישראל בשנים האחרונות מעידות כי היא מייחסת חשיבות רבה לפיתוח הכלכלי של האוכלוסייה הערבית בישראל, בין היתר באמצעות העלאת שיעורי התעסוקה. עם זאת, מסיבה לא ברורה, תוכנית הדגל לפיתוח הכלכלי של האוכלוסייה הערבית, החלטת ממשלה 922, לא הקצתה את המשאבים הנדרשים (למעט השקעה ספציפית בעיר נצרת) לפיתוח אחד התחומים בעלי הפוטנציאל הגדול ביותר לשמש מנוע צמיחה – ענף התיירות.²¹⁹ ענף זה, שבשנת 2019 הגיע לשיא בכניסת תיירים לישראל ובהכנסות המדינה מהם, אינו מממש את מלוא הפוטנציאל הטמון בו בכל הנוגע לחברה הערבית. מטרתו של פרק זה היא בראש ובראשונה להעלות את המודעות של מקבלי ההחלטות בישראל לכשל השוק ולפוטנציאל הבלתי מנוצל בתחום זה. עם זאת נדרשת עבודה מקיפה יותר שתבחן לעומק את הזיקה בין פיתוח כלכלי, פיתוח תיירות ביישובים הערביים ותעסוקת הנשים הערביות, ותגבש המלצות מדיניות בדבר הצעדים שיש לנקוט כדי לפתח ולעודד תיירות פנים וחוץ ביישובים הערביים בישראל.

המסקנה העיקרית העולה מן הממצאים היא שכל השקעה של המדינה במחקר מקיף של הנושא עתידה להניב תשואה גבוהה בעשרות מונים. יתר על כן, פיתוח התיירות ביישובים הערביים יביא לא רק לשגשוג ופריחה כלכליים של החברה הערבית, אלא גם לקידום ערכים של סובלנות ושוויון בכל הנוגע ליחסים בין היהודים לערבים. לכן אנו מקווים שלקראת תוכנית החומש הבאה, שתגובש בתום התוכנית הנוכחית, יובא בחשבון נושא פיתוח התיירות בחברה הערבית ויקבל ביטוי הולם.

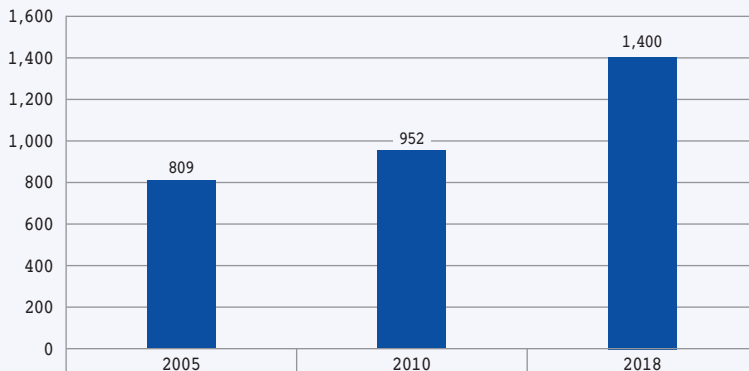
219 אמיר טועמה, "התקציבים המיועדים לאוכלוסייה הערבית מתקציב המדינה לשנת 2019", מרכז מוסווא.

הפעילות הכלכלית בענף התיירות

משנות ה־50 של המאה הקודמת – תחילת התיירות המודרנית – עד שנות ה־80, נרשמה עלייה אקספוננציאלית במספר התיירים בעולם: מ־25 מיליון תיירים בשנה ל־278 מיליון. בהתאם לעלייה במספר התיירים עלו כמובן גם ההכנסות מענף זה. עשרים שנה לאחר מכן כבר הגיע מספר התיירים ברחבי העולם ל־700 מיליון.²²⁰ ומראשית שנות האלפיים, במהלך עשרים השנים האחרונות, חלה צמיחה נוספת במספר התיירים בעולם: בשנת 2005 עמד מספר התיירים על 809 מיליון; בשנת 2010, למרות המשבר הכלכלי שפקד את העולם בשנת 2008, הגיע מספר התיירים ל־952 מיליון; ולפי נתונים שפורסמו לאחרונה, בשנת 2018 עמד מספר התיירים העולמי על 1.4 מיליארד.²²¹

תרשים 88

כניסות תיירים בעולם 2018–2005 (במיליונים)



מקור: "מגמות בתיירות הגלובלית – סיכום נחוני 2018" (לעיל הערה 221).

²²⁰ יעקב שורץ, "תיירות פוליטית-חינוכית: התיירות הגרמנית ומדינת ישראל (שנות ה־50 ושנות ה־60 במאה העשרים)", עבודת דוקטור, אוניברסיטת תל אביב, 2004.

²²¹ "מגמות בתיירות הגלובלית – סיכום נחוני 2018", משרד התיירות, יוני 2019.

מתוך הבנת הפוטנציאל הכלכלי הגלום בענף, נוקטות ממשלות ברחבי העולם וגם בישראל – באמצעות משרדי הממשלה, יחידות הסמך והחברות הממשלתיות – שורה של פעולות שנועדו לעודד את שוק תיירות הפנים והחוץ. עם הפעולות האלה אפשר למנות העמדה של תשתיות תעבורתיות, ובכלל זה שדות תעופה, נמלים ורשת של רכבות ותחבורה ציבורית ליעדים שונים; שיווק אינטנסיבי באמצעות לשכות תיירות באתרים שונים ברחבי העולם; עידוד יזמים ומשקיעים לפתח אטרקציות תיירותיות ומקומות לינה; הזמנת עיתונאים ומעצבי דעת קהל לביקורים מתוקשרים; פיתוח אפליקציות תיירות שיספקו מידע נגיש ומהיר לכל מאן דבעי; הקמת מרכזי מבקרים; הכשרת מורי דרך; ועוד. ניתוח הפעילות הכלכלית של ענף התיירות בישראל מלמד שסכומי הכסף שהשקיעה מדינת ישראל בתיירות לא ירדו לטמיון והתיירות משמשת בה "קטר צמיחה"²²². הן בזכות תיירות הפנים, המשמשת "רשת ביטחון"²²³, הן בזכות תיירות החוץ, שבמסגרתה הגיעו לישראל 4 מיליון תיירים בשנת 2019. היקף ההכנסות מתיירים נאמד באוגוסט 2019 בכ-13.6 מיליארד שקלים,²²⁴ וענף התיירות היה אחראי ל-2.6% מהתוצר המקומי הגולמי בישראל. הפעילות הכלכלית באה לידי ביטוי גם בייצור מספר נכבד של מקומות עבודה – הנושא שבמוקד ענייננו כאן. בשנת 2019 ייצר ענף התיירות בישראל תעסוקה ל-145 אלף עובדים.²²⁵

תיירות ותעסוקת נשים

כאמור, התיירות מייצרת מקומות עבודה חדשים. לטענת הפורום הכלכלי העולמי, על כל שלושים תיירים נוצרת משרה חדשה.²²⁶ מקומות העבודה

222 "דוח הוועדה הציבורית לבחינת טיב השירות והמוצר התיירותי בישראל", 2008.

223 הצעת תקציב לשנת הכספים 2019, משרד התיירות, פברואר 2018.

224 דני שדה, "יולי 2019: זינוק של כ-10% במספר התיירים", ynet, 5.8.2019.

225 "מגמות בענף התיירות בישראל", משרד התיירות, מאי 2019.

226 "The Travel & Tourism Competitiveness Report 2017: Paving the Way for a More Sustainable and Inclusive Future," *World Economic Forum*, 4.9.2017

החדשים מאפשרים גם לקבוצות שלא השתתפו בשוק העבודה או שהתקשו מסיבות שונות להשתלב בענפים אחרים להתפרנס בכבוד.²²⁷ בשנת 2007 ערך ארגון התיירות העולמי (United Nations World Tourism Organization) כנס שכותרתו "התיירות פותחת דלתות לנשים". ואכן, במדינות רבות ברחבי העולם – בייחוד במדינות מתפתחות שבהן מתגוררות קבוצות מסורתיות, כמו חלק ניכר ממדינות דרום אמריקה – שיעור הנשים המועסקות בענף התיירות גבוה משיעור הנשים המועסקות בענפים אחרים ולפעמים אפילו כפול. באחת-עשרה מדינות שמשתייכות לפורום G20 (The Group of Twenty Finance Ministers and Central Bank Governors), בהן רוסיה, קנדה, דרום אפריקה וגרמניה, שיעור הנשים בענף התיירות גבוה מ-50%. במדינות אחרות, דוגמת אוסטרליה, יפן, אנגליה, איטליה וצרפת, שיעור הנשים בענף גבוה מ-40%.²²⁸

אפשר למצוא קשר ישיר בין השקעה בתיירות לעליית שיעורי התעסוקה של נשים. כך למשל, בשורה של מדינות שפיתחו את ענף התיירות בשנים 2007–2017, כגון טורקיה, אינדונזיה, איראן וסין, נרשמה גם עלייה ניכרת בשיעורי תעסוקת הנשים בענף. ארגון העבודה הבינלאומי (The International Labour Organization) ייחס את הקשר בין פיתוח התיירות לעלייה בשיעורי התעסוקה לגמישותו היחסית של ענף התיירות.²²⁹ ענף התיירות מאפשר, למשל, לנשים מחברות מסורתיות שלא רכשו השכלה גבוהה אך ניחנות בכישורים כגון אירוח, בישול, הכנת מזכרות וכדומה להתפרנס בכבוד.²³⁰ הענף מאפשר גם עבודה בהיקפי משרה משתנים, בעונות שיא ושפל. יתר על כן, אם האישה ניחנת בכישורים המתאימים, היא יכולה להקים עסק משלה ולנהל את זמנה בעצמה.²³¹

227 גרייס חנאוי, "כמה חשובה התיירות לצמיחה?" כלכליסט, 2.10.2014.

228 World Travel and Tourism Council, "Travel & Tourism: Driving Women's Success," *Tourism Knowledge Center*, March 2019

229 Paul Bagguley, "Gender and Labour Flexibility in Hotels and Catering," *The Service Industries Journal* 10 (4) (2006): 737–747

230 Gareth Shaw and Allan M. Williams, *Critical Issues in Tourism: A Geographical Perspective*, Oxford: Blackwell, 1994

231 Millie R. Creighton, "Japanese Craft Tourism: Liberating the Crane Wife," *Annals of Tourism Research* 22 (2) (1995): 463–478

השפעת הכניסה של נשים לענף התיירות איננה מסתכמת אפוא רק בתועלת הכלכלית שלה למשפחה, לקהילה ולמדינה שלה. שילובן בענף זה מקדם שוויון חברתי ומעצים נשים שבעבר לא זכו למצוא תעסוקה ההולמת את יכולותיהן. על בסיס הניסיון הבינלאומי המוצלח דומה שגם ענף התיירות בישראל יכול להביא לשינוי חיובי וחיוני בקרב נשים ערביות שאינן משתתפות כיום בשוק העבודה. על כך יפורט להלן.

נשים ערביות בענף התיירות בישראל

לטענת ארגון ה-OECD, שיעור הנשים הערביות בענף התיירות אינו גבוה דיו, ויחידות הממשלה המופקדות על הנושא, דוגמת הרשות לפיתוח כלכלי, מורכבות מצוותים קטנים ותקציבן זעום.²³² כל זאת אף שמחקרים שנעשו בישראל לפני שנים רבות הראו שפיתוח תיירות ביישובים הערביים יוכל לתרום לתעסוקת נשים.²³³

שילוב נשים ערביות בענף התיירות באמצעות פיתוח ענף התיירות בידו גורמים ממשלתיים הוא עסקה משתלמת לכל הצדדים: המדינה תעלה את שיעורי התעסוקה בקרב נשים ערביות, הנשים ישתלבו בשוק העבודה, והרשות המקומית תפרח הן בזכות חיזוק התיירות בה הן בזכות העצמת הנשים. לנשים ערביות רבות יש כישורים מיוחדים שמקנים להן יתרון בענף התיירות: נשים רבות משמרות מסורות ותרבויות עתיקות, כך שעצם המפגש עימן ועם אורחות חייהן יכול להיות אטרקציה תיירותית – בעיקר בתחום התיירות הכפרית.²³⁴ לאחרות יש יכולות בתחום האירוח וההסעדה והן יכולות אף להציג את

232 "סקירת ה-OECD על עסקים קטנים ובינוניים ויזמות: מדיניות בנוגע לעסקים קטנים ובינוניים וליזמות בישראל 2016", OECD.

233 יהודית קינג, דניז נאון, אברהם וולדה-צדיק וג'ק חביב, **תעסוקת נשים ערביות בנות 18-64**, ירושלים: המרכז לחקר מוגבלויות ותעסוקת אוכלוסיות מיוחדות, מאיר-רס-ג'וינט-ברוקדייל, 2009.

234 אורלי לוטן, "תעסוקה ויזמות של נשים במגזר הערבי", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2005.

סיפורן האישי והמקומי. נשים ערביות יכולות לעבוד גם בניהול אתרי תיירות, באדמיניסטרציה של חברות תיירות, בתיאום קבוצות מטיילים, בהכשרת כוח אדם לענף, במחלקות ייעודיות ברשויות המקומיות, בתכנון טיולים למערכת החינוך ועוד.

היתרון במשרות החדשות שייפתחו לנשים ערביות עם פיתוח ענף התיירות ביישובים הערביים כפול: ראשית, ברוב המשרות, העובדה שרבות לא למדו במוסדות להשכלה גבוהה, ולפעמים אפילו לא סיימו תיכון, לא תעמוד להן לרועץ; שנית, ענף התיירות מציע אפשרות להתגבר על החסם הגאוגרפי, שכן נשים ערביות רבות נמנעות ממשרות רק בגלל ריחוקן ממקום מגוריהן. לכאורה הכיר משרד התיירות בחסם זה ויזם תוכניות שמתגברות עליו. למשל, קורס תיירות בשיתוף המועצה המקומית בועיינה-נוג'ידאת, קורס לקידום תיירות בבית ג'אן או קורס שיווק טלפוני לבעלי צימרים (שאינו ייעודי רק לנשים ערביות).²³⁵ ואולם למרות חשיבותן מדובר בתוכניות ספורדיות ולא במדיניות כוללת. מהם אפוא החסמים המרכזיים אשר מונעים מן הנשים הערביות לתפוס פלח גדול יותר מעוגת המועסקים בענף למרות היתרונות הברורים של הדבר?

נתמקד בשני חסמים מרכזיים. הראשון שבהם הוא אפליה תקציבית. שנים ארוכות נמנעה המדינה מלהשקיע כספים בפיתוח ענף התיירות ביישובים הערביים.²³⁶ כשבכל זאת השקיעה כספים – על פי רוב הזרימה אותם למגזר הדרוזי ולא נתנה מענה לכלל האוכלוסייה הערבית. אפליה זו מנעה ומונעת מענף התיירות ביישובים הערביים להתפתח, וממילא מביאה לכך שלא נפתחות לנשים משרות חדשות. המדינה אף אינה משקיעה משאבים בעידוד תיירות ביישובים הערביים וכך מנציחה את אי-ההיכרות של כלל האוכלוסייה עם האפשרויות הקיימות ביישובים הערביים ומותירה על כנם את הניכור והחשש. לכן אפילו אתרי תיירות שכבר קיימים אינם מתרחבים ומתפתחים.

235 להרחבה ראו אורלי אלמגור-לוטן, "תוכניות ציבוריות להגדלת שיעור התעסוקה של נשים ערביות", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2009.

236 ראו ראסם ח'מאיסי ורמטיס גרא (עורכים), ספר החברה הערבית בישראל: אוכלוסייה, חברה, כלכלה, 3, ירושלים: מכון ון ליר, 2009, עמ' 252; שלמה פיוטרקובסקי, "מוסווא: לתקצב עידוד תעסוקת נשים ערביות", ערוץ 7, 25.4.2013.

החסם השני הוא היעדר ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית בכלל ולנשים ערביות בפרט במוקדי קבלת ההחלטות, דוגמת משרדי הממשלה והחברות הממשלתיות העוסקים בפיתוח התיירות. ייצוג הולם במקומות אלו יגדיל את הסיכוי שהם ימליצו להשקיע כספים בפיתוח התיירות מתוך הבנה שהשקעה בתיירות תתרום לעלייה בשיעור ההעסקה של נשים ערביות.

להלן נתאר בהרחבה חסמים אלו.

_____(אי) פיתוח התיירות ביישובים הערביים בישראל

ישראל לא התברכה במשאבי טבע יוצאי דופן בהשוואה למדינות אחרות בעולם, אך כמה מהאתרים ההיסטוריים השוכנים בה קדושים ליהדות, לנצרות או לאיסלאם ומשמשים אפוא מוקד עלייה לרגל לבני דתות אלו מכל רחבי העולם. רבים מן האתרים נמצאים בתוך ערים וכפרים ערביים או בסמוך להם. גם אורחות החיים המרתקים של בני הארץ מושכים אליה תיירים רבים.

שר התיירות בשנת 1965, עקיבא גוברין, ראה את הפוטנציאל התיירותי של היישובים הערביים וקבע כי "הכפר הערבי מהווה נקודת משיכה לתיירים אך נחוץ להשקיע הרבה כספים בפיתוח ענף זה"²³⁷. ואולם ההכרה בחשיבות פיתוח התיירות בכפרים הערביים לא הבשילה לכדי השקעה ממשלתית בתחום. גם בשנות השבעים, כשסקר שר התיירות משה קול את פעילות משרדו, הלין חבר הכנסת תופיק זיאד על האפליה בפיתוח התיירות ביישובים הערביים. הוא טען שבין שנת 1965 לשנת 1974 – עשור שבו הושקעו יותר ממיליארד לירות בפיתוח התיירות – סכומי הכסף שהושקעו באוכלוסייה הערבית היו "כמעט אפסיים, אם לא אפסיים לחלוטין"²³⁸. זיאד הדגים את טענתו באמצעות העיר נצרת ואמר כי "במקום ענף התיירות מתפתח בנצרת ענף מוזר שמעולם לא ידענו אותו – ענף החולדות, העכברים הגדולים. אלפי חולדות משוטטות זה שנתיים ויותר ברחובות וכל הקריאות למוסדות המתאימים להשמידן היו לשווא. אזניהם של

237 "יזורמו תיירים לנצרת", למרחב, 24.10.1965.

238 הישיבה המאה וחמישים ושמונה של הכנסת השמינית, 12.3.1975.

אנשי משרד הפנים, הבריאות והתיירות סתומות. העכברים לא רק שמחבלים בענף התיירות אלא גם מסכנים את העיר במגפה, שתוצאותיה יהיו אסון מחריד לא לתושבי נצרת בלבד".²³⁹

עשור לאחר מכן, בשנת 1984, נדרש לנושא צוות ההיגוי שמינה ראש הממשלה שמעון פרס להגיש הצעת מדיניות בנושא האזרחים הערבים בישראל, וציין כי "אזורי המגורים של הערבים עשירים במוקדי משיכה מובהקים לתיירות פנים וחוץ שכמעט ואינם מנוצלים כיום [...] שיקום מספר יישובים והפיכתם לאתרים ולמוקדי תיירות יסייע לפיתוח היישוב הערבי, לפיתוח התיירות בישראל, ובעיקר להצגת האמת על חייה של האוכלוסייה הערבית במדינת ישראל".²⁴⁰ אלא שגם הפעם נפלו ההמלצות הללו על אוזניים ערלות, בין היתר משום שבגופים שיקלו להשפיע לטובה על פיתוח ענף התיירות ביישובים הערביים היה תת-ייצוג של האוכלוסייה הערבית (נושא שיפורט בהרחבה בהמשך הדברים). בחלקם היה שיעור הערבים זעום ובחלקם אפסי. וכך על אף השינוי התפיסתי, לא היה באותן השנים מי שיתרגם אותו להחלטות פרקטיות שיביאו בסופו של דבר גם לשינוי של ממש.

רק בשנות התשעים, כארבעים שנה לאחר הקמתה, החלה המדינה להשקיע כסף בפיתוח ענף התיירות ביישובים הערביים. בשנת 1992 השקיע משרד התיירות 4.7 מיליון ש"ח, ובשנת 1993, בתשובה לשאלתה שהגיש חבר הכנסת סאלח טריף, ענה שר התיירות עוזי ברעם כי "משרד התיירות בודק באופן רציני ביותר קידום פיתוח התיירות במגזר הערבי, ובכלל זה גם ביישובים דרוזיים".²⁴¹ השר ברעם עמד בדיבורו וכעבור שלוש שנים צמח התקציב ל-50 מיליון ש"ח. כעבור שלוש שנים, בשנת 1999,²⁴² הצטמצם התקציב ל-40 מיליון ש"ח, והללו הושקעו

239 ש.ס.

240 מכתבו של רענן כהן, יו"ר האגף למיעוטים, לראש הממשלה שמעון פרס, מיום 17.10.1984, בעניין "הצעה למדיניות הממשלה כלפי ערביי ישראל".

241 הישיבה החמישים וחשע של הכנסת השלוש-עשרה, "פיתוח תיירות במגזר הערבי", 2.2.1993.

242 הישיבה החשע-עשרה של הכנסת החמש-עשרה, "מצוקת היישובים הערביים על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה", 26.7.1999.

בעיקר בעכו ובנצרת,²⁴³ ושנה לאחר מכן, בשנת 2000, ירד התקציב לשפל של 13.5 מיליון ש"ח. כעבור שנה הצטמצם בעוד 3 מיליון ש"ח ובשנת 2002 הגיע לשפל חדש של 4.4 מיליון ש"ח. צמצום התקציב, והשפעת האירועים האלימים של אוקטובר 2000 ואינתיפאדת אל אקצה על היחסים בין היהודים לערבים במדינה, פגעו אנושות בפיתוח התיירות ביישובים הערביים.²⁴⁴

כלומר, לא רק האינתיפאדה פגעה בפיתוח התיירות ביישובים הערביים – גם הממשלה המשיכה להדיר את היישובים הערביים מהתוכניות שיכלו להביא לפיתוחם. בשנת 2000, למשל, הוחלט בממשלה על קידום תוכנית אופק. על פי הוגי התוכנית היא מתאפיינת "בטיפול מערכתי רב תחומי, בהשקעה בפרויקטים ותהליכים מחוללי מפנה וצמיחה ובעידוד ותמיכה בגורמים מייצרי תעסוקה לטווח הארוך, תוך ראיית היישובים כחלק ממסלול אזורי ומיגוף היתרונות היחסיים הפוטנציאליים של היישובים בתחומי התיירות".²⁴⁵ התוכנית המושקעת הופעלה ב־11 יישובים – אף לא אחד מהם יישוב ערבי.²⁴⁶ הוגשה בעניין זה עתירה לבג"צ וזו התקבלה. השופטים קבעו: "יוצאה כי יישובים ערביים זכאים להיכלל לעתיד לבוא בתוכניות חברתיות-כלכליות למיניהן על-יסוד קריטריונים שוויוניים, באם לא יוכח כי ייעודן של תוכניות אלה – כפי שהוא בא לידי ביטוי בתוכנית התקציבית – הוא זהה לייעודה של התוכנית המתקנת".²⁴⁷ ואולם האפליה נגד פיתוח התיירות ביישובים הערביים נמשכה גם בהזדמנויות נוספות. בשנת 2002, למשל, החליטה הממשלה – בהמשך להחלטות קודמות על אזורי עדיפות לאומית – להעניק "סיוע ותמריצים לעידוד השקעות הון בתיירות" כדי

243 שלום דיכטר, דו"ח עמותת סיכוי: שוויון ושילוב האזרחים הערבים בישראל, 1999-2000, ירושלים: סיכוי – העמותה לקידום שוויון הזדמנויות, 2000, עמ' 49.

244 עזיז חידר, "הכלכלה הערבית בישראל", בתוך: הנ"ל (עורך), ספר החברה הערבית בישראל: אוכלוסיה, חברה, כלכלה, 1, ירושלים: מכון ון ליר, 2005, עמ' 189. כאן המקום לציין שבמקומות מסוימים ניכרת השפעת האירועים של ראשית שנות האלפיים עד היום.

245 החלטת ממשלה 1030 מיום 30.1.2000; החלטת ממשלה 2485 מיום 5.11.2000.

246 יורם רבין ויובל שני (עורכים), זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל, תל אביב: רמות, 2004, עמ' 960.

247 בג"ץ 6488/02 הועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל נ' ועדת המנכ"לים, 2.6.2004.

"לפתח את התיירות כענף כלכלי מרכזי במשק המדינה, התורם לשיפור מאזן התשלומים והיצר מקומות עבודה באזורי פריפריה".²⁴⁸ אלא שההחלטה הדירה יישובים ערביים כמעט לגמרי.²⁴⁹

בשנת 2006 התקבלו שתי החלטות ממשלה שעסקו בין היתר ב"פיתוח תעסוקה כולל דגש על פיתוח תיירות כמקור הכנסה" למגזר הדרוזי והצ'רקסי,²⁵⁰ וגם ב"דואים בצפון".²⁵¹ בהתאם להמלצות הצוות לקביעת אזורי פיתוח בתחום התיירות בראשות מנכ"ל המשרד, שהוקם בהתאם להמלצות "כוח המשימה הלאומי לתיירות",²⁵² גובשה מפת אזורי הפיתוח למפעלי תיירות. מזכיר הממשלה הודיע כי "תחומי אזורי הפיתוח למפעלי תיירות נקבעו תוך שימת דגש מיוחד על פיתוח ועידוד מגזרי המיעוטים".²⁵³ ואולם גם בשנים שלאחר ההחלטה לא נרשמו תמורות של ממש בפיתוח ענף התיירות ביישובים הערביים.

גם בעשור האחרון התקבלו כמה החלטות ממשלה שעסקו בפיתוח כלכלי של החברה הערבית בישראל. מקצתן נגעו במישרין או בעקיפין בתחום התיירות ביישובים הערביים. למרבה ההפתעה, גם החלטות הממשלה שעסקו במישרין בפיתוח הכלכלי של האוכלוסייה הערבית דחקו את תחום התיירות לקרן זווית, וגם כאשר נתנו לו ביטוי היה הטיפול בו לא מחושב, לא מספק ולא שוויוני. מההחלטות אפשר להסיק כמה תובנות מרכזיות: ראשית, בעשור האחרון השקיעה הממשלה סכומי כסף זעירים בפיתוח ענף התיירות ביישובים הערביים. שנית, מתוך תקציבים זעומים אלו השקיעה הממשלה את מרב המשאבים

248 החלטת ממשלה 2228 של הממשלה ה-29 מיום 14.7.2002: "אזורי עדיפות לאומית".

249 בג"ץ 11163/03 ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל, 27.2.2006.

250 החלטת ממשלה 412 של הממשלה ה-30 מיום 31.8.2006: "תכנית רב-שנתית לפיתוח יישובי המגזר הדרוזי והצ'רקסי".

251 החלטת ממשלה 413 של הממשלה ה-30 מיום 31.6.2006: "תכנית רב-שנתית לשנים 2006-2009 לפיתוח יישובי המגזר הבדואי בצפון".

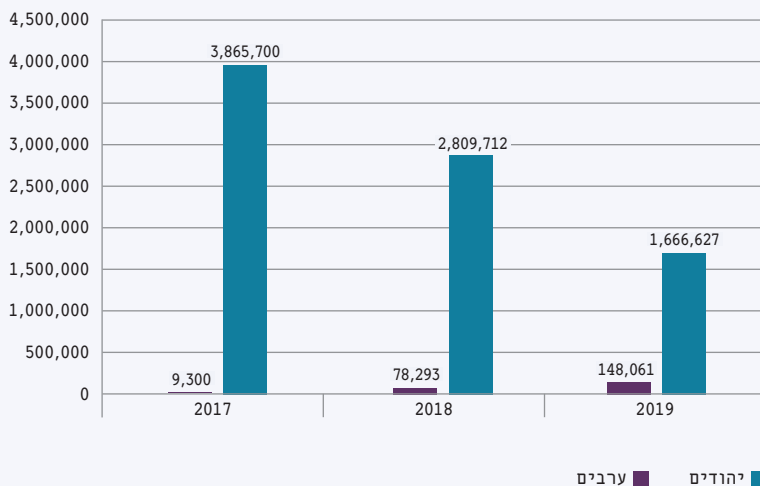
252 דוח עמותת סיכוי, "אזרחי ישראל הערבים ותעשיית התיירות", אוגוסט 2006.

253 ראו הודעת מזכיר הממשלה בחום ישיבת הממשלה, 10.12.2006.

בפיתוח התיירות במגזר הדרוזי ולא בשאר האוכלוסייה הערבית.²⁵⁴ לדברי מרכז מוסווא, עקב הזנחת תחום התיירות בהחלטות הממשלה הייעודיות לא כלל תקציב משרד התיירות, שעמד בשנת 2019 על כ־650 מיליון ש"ח, תקציבים ייעודיים לפיתוח ענף התיירות ביישובים הערביים. וגם כשיש תקציבים ייעודיים, אין הם שוויוניים אם מביאים בחשבון את שיעור האוכלוסייה הערבית באוכלוסייה הכללית – כפי שאפשר לראות, למשל, בתקציב ההכשרה המקצועית המיועדת לאוכלוסייה הערבית.²⁵⁵

תרשים 89

פירוט התקציב להכשרה מקצועית לשנים 2017-2019 (ש"ח)



מקור: משרד התיירות, מענה לבקשה למידע לפי חוק חופש המידע, 12.9.2019.

254 ניצה (קלינר) קסיר, אסף צחור-שי, פיתוח כלכלי: החברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית, גבעת חביבה: גבעת חביבה, 2016.

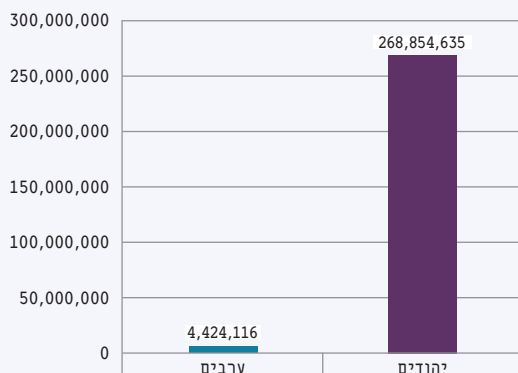
255 באשר לתרשים המוצג, לטענת משרד התיירות, "מתוך תקציב האגף ישנן השקעות נוספות במגזר הערבי אולם לא ניתן לבצע הפרדה תקציבית. כך למשל תקציב השתלמויות לתעשייה והשתלמויות למורי דרך כולל גם את המגזר הערבי" (משרד התיירות, מענה לבקשה למידע לפי חוק חופש המידע, 12.9.2019).

היעדר השקעה בהכשרה מקצועית שמתאימה לאוכלוסייה הערבית הוא חסם משמעותי לפיתוח התיירות ביישובים הערביים. נביא דוגמה: התוכניות החינוכיות היהודיות (Jewish educational tourism), כגון תגלית, מסע, Onward, Honeymoon Israel ואחרות, מביאות לישראל עשרות אלפי צעירים מקהילות יהודיות ברחבי העולם, ובעיקר מארצות הברית (למשל: ארגון תגלית מביא בכל שנה כ־40,000 איש, ותוכנית מסע כ־13,000). בשנים האחרונות ארגונים רבים מביעים עניין בחברה הערבית בישראל מתוך הבנה שכדי להציג את המציאות כהווייתית על הצעירים להיחשף גם לקהילות הערביות בחברה הישראלית. ואולם למרות הביקוש ההולך וגובר חסרים כיום ביישובים הערביים מדריכים ומרצים שיוכלו להדריך את הקבוצות באנגלית (ואולי בשפות נוספות). נחוצה אפוא השקעה ממשלתית, פילנתרופית או שילוב של השתיים בבניית היכולות של מדריכי תיירות וארגוני תיירות ביישובים הערביים בנושאים כגון הדרכה באנגלית או היכרות עם קהלים יהודים-אמריקאיים ואחרים כדי להתאים את הסיורים והסיפורים לצורכיהם, לרמת הידע שלהם ולתחומי העניין שלהם.

האוכלוסייה הערבית אינה מופלית רק בתקציבים הישירים שהמדינה מקצה לפיתוח התיירות. נתונים שקיבלנו ממשד התיירות בתשובה לבקשה לפי חוק חופש המידע מגלים כי בשנים 2017–2019 השקיעה המדינה סכומים גבוהים במענקי השקעה ליזמים עבור פיתוח אכסון מלונאי, ובמענקי הון לפרויקטים תיירותיים ברחבי הארץ – אך כל אלו כמעט לא הגיעו לציבור הערבי. מתוך סכום של 268,854,635 ש"ח שהושקעו בתחומים אלו הושקעו ביישובים הערביים – או ליתר דיוק בנצרת – 4,424,116 ש"ח, שהם 1.6% בלבד. גם אם אפשר לייחס פערים אלו למיעוט היזמים בחברה הערבית, למיעוט הבקשות למענקים או לאי-עמידתם של היזמים בחברה הערבית בקריטריונים, ברור כי יש בעיה מבנית קשה בנושא, ומשרד התיירות וכלל הגורמים הממשלתיים המעורבים צריכים להידרש אליה.

תרשים 90

מענקי השקעה ליזמים עבור פיתוח אכסון מלונאי ומענקי הון לפרויקטים תיירותיים 2017-2019



מקור: משרד התיירות, מענה לבקשה למידע לפי חוק חופש המידע, 12.9.2019.

גם החשש, העוינות והניכור של האוכלוסייה היהודית פוגעים בתיירות הפנים ליישובים הערביים. היישוב הערבי אינו נתפס יעד לגיטימי וראוי לחופשה רגועה. לפי סקר שערך המכון הישראלי לדמוקרטיה בשנת 2019, כמעט 60% מן הציבור היהודי מסכימים עם האמרה "אני משתדל שלא להיכנס ליישובים ערביים בשטח ישראל".²⁵⁶ אומנם שאלה זו לא נגעה באופן ספציפי לענף התיירות, אך אפשר להסיק ממנה מסקנות גם בנוגע אליו. עם זאת, חסם זה איננו בלתי עביר ואפשר לקדם פעולות שתכליתן הפייל את חומות הפחד. סיורי "לילות רמדאן", למשל, הם דוגמה לפרויקט מוצלח שהפחית את החששות של יהודים להיכנס ליישוב או לעיר ערביים.²⁵⁷

256 ראו הרמן, הלר, עומר וקביסון, שותפות בעירבון מוגבל (לעיל הערה 11).

257 ראו יותם יעקובסון, "לילות רמדאן: בואו לגלות את הרחוב המוסלמי המקומי", גלובס, 24.5.2019.

עוד דרך מרכזית להפחית חששות אלו היא לצאת בקמפיין תקשורתי רחב היקף. לפי סקר שערך משרד התיירות באמצעות לשכת הפרסום הממשלתית בקרב אלף נשאלים, כמעט מחצית (47%) נחשפו לפחות לפרסומת אחת של קמפיין "כפר ביקרתם" (שיתואר בהרחבה בהמשך הדברים).²⁵⁸ שיעורי החשיפה הגבוהים בוודאי תרמו להגעת התיירים ליישובים הדרוזיים.

הנתונים שקיבלנו ממשרד התיירות חושפים פער גדול בין עידוד התיירות ביישובים הדרוזיים, הצ'רקסיים והבדואיים בצפון לעידוד התיירות בשאר היישובים הערביים. בשנים 2017-2019 עמד תקציב הפרסום שהזמין משרד התיירות על 13,774,000 מיליון ש"ח, מהם הושקעו 2.5 מיליון ש"ח (18.1%) בעידוד התיירות בכפרים הדרוזיים והצ'רקסיים, 750 אלף ש"ח בעידוד תיירות הפנים לכפרי הבדואים בגליל (5.4%) ו־80 אלף ש"ח בלבד, כ־0.5%, באירועי חג המולד בכפרים הנוצריים. אף שההשקעה בכפרי הדרוזים, הצ'רקסים והבדואים חשובה מאוד, אין הצדקה לאפליה של שאר האוכלוסייה הערבית בישראל.

מקרי בוחן

ההשקעה במקצת הפרויקטים ביישובים הדרוזיים והבדואיים נשאה פרי. להלן נתאר שניים מהם – את פרויקט כפר ביקרתם ואת פרויקט קסם המדבר – כדי להדגים כיצד היתרגמה ההשקעה הממשלתית בפיתוח התיירות להעלאת שיעורי התעסוקה.

דוגמה לפרויקט מוצלח למדי, שהביא להצלחות בתחום התעסוקה ותוקצב משנת 2010 במיליונים רבים של שקלים, הוא "כפר ביקרתם" – פרויקט לפיתוח התיירות ביישובים הדרוזיים והצ'רקסיים שקידמו משרד התיירות, המשרד לפיתוח הנגב והגליל, הרשות לפיתוח הגליל ומשרד ראש הממשלה.²⁵⁹ הפרויקט קם מתוקף החלטת הממשלה להשקיע בפיתוח התיירות ביישובים אלו ככלי

258 ראו "כפר ביקרתם": סקר אינטרנטי בקרב מדגם ארצי ומייצג בגילאי 25 ומעלה", לשכת הפרסום הממשלית, נובמבר 2016.

259 יסמין גיל, "במסעדה דרוזית כפר ביקרתם?" כלכליסט, 2.5.2010.

לפיתוח כלכלי, בין השאר על ידי העלאת שיעורי התעסוקה, ולא להסתפק עוד בתיירות ביישובים דוגמת פקיעין,²⁶⁰ או במרכזי התיירות בדליית אל כרמל ועספיא.²⁶¹ על רקע זה הקצתה הממשלה תקציבים לא מבוטלים לפיתוח התיירות ביישובים אלו. לדברי עמותת סיכוי תרם הפרויקט להקמת עסקי תיירות רבים ביישובים הדרוזיים וקידם את התעסוקה בהם.²⁶²

עוד דוגמה טובה לפירות המאמץ הממשלתי הוא פרויקט קסם המדבר לפיתוח התיירות בכפרי הבדואים. משרד החקלאות ופיתוח הכפר והרשות לפיתוח הנגב תמכו לשם כך באירועי תיירות וספורים, ביזמים מקומיים ובהכשרת כוח אדם. על פי משרד החקלאות, כיום זוכים לתמיכת הפרויקט 140 יזמים, 80% מהם נשים. ולא זו אף זו – היזמות במסגרת הפרויקט גדלה מדי שנה בשיעורים של 20%-30%, ורוב היוזמות הן של נשים.²⁶³ על פי מחברת הדוח מטעם משרד החקלאות נעשתה התפתחות התיירות בקרב הבדואים הן מקור לגאווה משפחתית הן מקור הכנסה לכל המשפחה. יש לה תרומה חשובה לאפשרויות קידום, לשגשוג ולקבלת אחריות על ההצלחה.

הינה כי כן, שני פרויקטים מקומיים מהשנים האחרונות מעידים על הזיקה שבין פיתוח ענף התיירות ביישובים להעלאת שיעורי התעסוקה בהם – בעיקר בקרב נשים ערביות. המרחב האולטימטיבי שבו אפשר לקדם, ליזום ולתקצב פרויקטים מסוג זה הם משרדי הממשלה. דא עקא, כפי שיוצג להלן, האוכלוסייה הערבית אינה מיוצגת בהם כהלכה ומכאן מיעוט הפרויקטים.

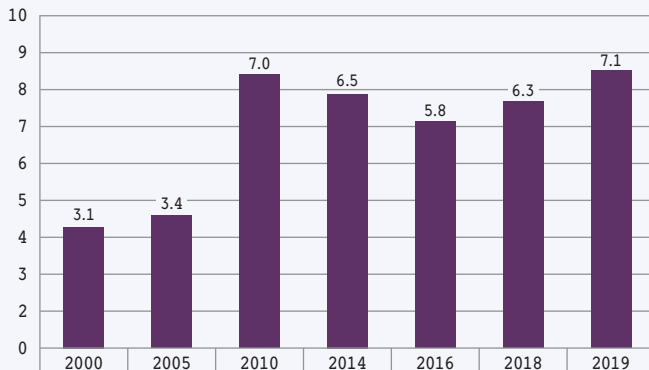
- 260 נסים דנה (עורך), **הדרוזים**, רמת גן: אוניברסיטת בר אילן, 1998, עמ' 192.
- ראו גם גבריאלי ברקאי ואלי שילר (עורכים), **הדרוזים בישראל ומקומוניהם הקדושים**, ירושלים: אריאל, 2000, עמ' 24.
- 261 סלמאן פלאח, **הדרוזים במזרח התיכון**, תל אביב: משרד הביטחון, 2000, עמ' 102.
- 262 ראו "הקציר המלצות עמותת סיכוי לתוכנית ההמשך להחלטה 922", עמותת סיכוי, 10 באפריל 2018.
- 263 ירונה בן שלום ריצ'רדסון, "למה תיירות מתאימה לתעסוקה נשים בדואיות", **תיירות** 28 (ספטמבר 2018).

איר' ייצוג האוכלוסייה הערבית במוקדי קבלת ההחלטות בנושאי תיירות

ייצוג הולם של ערבים בשירות הציבורי מעוגן בחוק ובהחלטות ממשלה.²⁶⁴ מוקדי קבלת ההחלטות בתחום התיירות בישראל – משרד התיירות, משרד החקלאות, המשרד לפיתוח הפריפריה הנגב והגליל – כולם סובלים מתתייצוג של האוכלוסייה הערבית.²⁶⁵ אך ייצוגה של אוכלוסייה זו במשרדי הממשלה, ובעיקר במשרד התיירות, חשוב מאין כמוהו לפיתוח אפקטיבי של התיירות ביישובים הערביים.

תרשים 91

שיעור העובדים הערבים מכלל העובדים במשרד התיירות (%)



מקור: משרד התיירות, דין וחשבון שנתי 2019, יוני 2020.

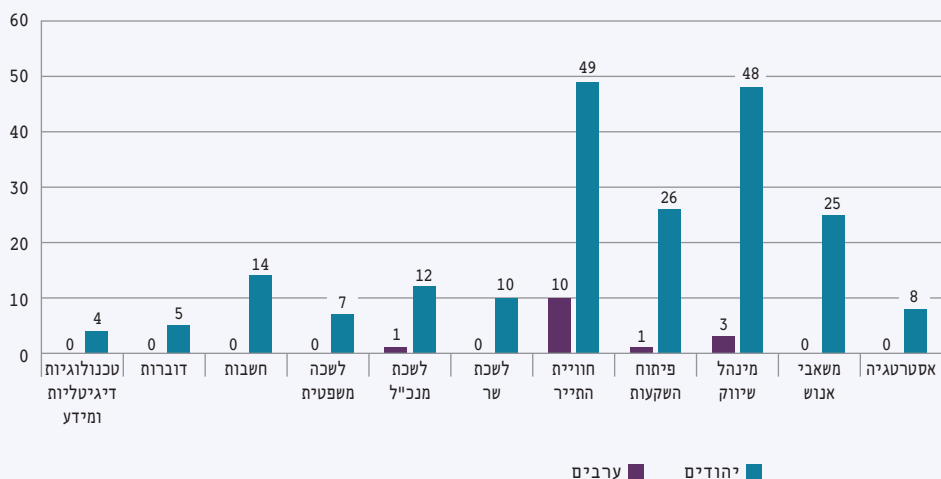
264 ראו סעיף 15 לחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959, והחלטת ממשלה 2579 של הממשלה ה-31 מיום 11.11.2007: "ייצוג הולם לבני האוכלוסייה הערבית, הדרונית והצירקסית בשירות המדינה".

265 במשרד החקלאות ופיתוח הכפר עמד שיעור העובדים הערבים בשנת 2016 על 9.56%, ובשנת 2018 על 9.6%. במשרד לפיתוח הפריפריה הנגב והגליל עמד שיעורם בשנת 2016 על 1.79%, ובשנת 2018 על 5.8%. בשנת 2019, מתוך 35 בעלי תפקידים במשרד התיירות, רק עובד אחד השתייך לאוכלוסייה הערבית. בחברה הממשלתית לתיירות, אשר מעסיקה 24 עובדים, לא היו עובדים ערבים כלל והיה דירקטור ערבי אחד. ראו "דין וחשבון שנתי", משרד התיירות, 2019.

למרות העלייה במספר העובדים הערבים במשרד התיירות,²⁶⁶ שיעור העובדים הערבים הבכירים במשרד היה לאורך השנים נמוך במיוחד והוא עודנו כזה. בשנת 2018, למשל, היה רק עובד ערבי בכיר אחד מ־46 עובדים בכירים.²⁶⁷ בשנת 2019, מתוך 63 עובדים בדרג הבכיר ובדרג התיכון היו שלושה ערבים בלבד. ביחידות מסוימות של משרד התיירות גם לפקידים בדרג נמוך יכולה להיות השפעה על קבלת החלטות. עם זאת, גם בהן ייצוג האוכלוסייה הערבית זניח או אפסי (תרשים 92).

תרשים 92

ייצוג האוכלוסייה הערבית ביחידות משרד התיירות, 2019 (%)



מקור: משרד התיירות, מענה לבקשה למידע לפי חוק חופש המידע, 12.9.2019.

²⁶⁶ לשאר המקורות ראו ג'ודי מלץ, "ייצוג שולי ובלתי הולם", גלובס, 14.7.2003; אמין פארס, "העסקת האזרחים הערבים בשיירות המדינה", מרכז מוסווא, 2004; יאסר עואד, "ייצוג האזרחים הערבים במשרדי הממשלה ובחברות הממשלתיים", סיכוי, 2005.

²⁶⁷ משרד התיירות, דין וחשבון שנתי 2018, יוני 2019.

תיירות – סיכום

תעסוקת נשים ערביות היא משימה לאומית ראשונה במעלה. לכן חשוב להבין באילו תחומים יש פוטנציאל של ממש להעלאת שיעוריה. ממסמך זה עולה כי אחד מהם הוא ענף התיירות,²⁶⁸ שהרי מקום המדינה ועד היום נשארו היישובים הערביים מחוץ למפת התיירות.²⁶⁹ אנו סבורים כי ענף התיירות הוא ההזדמנות הטובה ביותר לא רק לתיקון עוולות תקציביות בנות עשרות שנים,²⁷⁰ אלא לפיתוח כלכלי של ממש ומכאן גם להגדלת שיעורי תעסוקת הנשים. אין שום סיבה שהיישובים הערביים במדינת ישראל לא יהיו חלק בלתי נפרד מקשת האפשרויות התיירותיות במדינה, בייחוד לנוכח התועלת הכלכלית שתצמח מפיתוחם.²⁷¹ ואולי בתוך כך יביא פיתוחה של התיירות ביישובים הערביים גם לצמצום הניכור בין יהודים לערבים.

כדי להבטיח את פיתוחה וביסוסה של תיירות משגשגת ביישובים הערביים ברחבי הארץ יש לשווק אותה בארץ ומחוץ לה. במקביל יש לדאוג לתשתית מקיפה שתאפשר הגעה נוחה לכל אתר ואתר: סלילת כבישים שיובילו ליעד בבטחה, בניית מלונות סמוך לאתרי התיירות, הקמת מרכזי מבקרים וסוכנויות תיירים, הנגשת המקום לאנשים עם מוגבלויות ומתן אפשרות לדוברי שפות שונות ליהנות מהסבר של מורה דרך בשפתם. כמו כן, יש לעודד פתיחה של בתי קפה, מסעדות וחנויות מזכרות המוכרות אומנות מקומית.

מפאת קוצר היריעה ומגבלות נוספות אין ביכולתנו לקבוע כאן יעדים ומדדים מדויקים. עם זאת, על רקע כל האמור לעיל ובעקבות שיחות עם גורמים

268 שלמה חסון וח'אלד אבו־עסבה (עורכים), יהודים וערבים בישראל מול מציאות משתנה: בעיות, מגמות, תרחישים והמלצות, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, עמ' 104.

269 הישיבה המאה תשעים ושמונה של הכנסת השלוש־עשרה, "תיירות ביישובים הערביים", 9.3.1994.

270 רון גרליץ, "תיירות ביישובים הערביים: זה לא חלום", דה מרקר, 4.8.2015.

271 "שדרוג המערכת הכלכלית בצפון המדינה", מוסד שמואל נאמן למחקר מדיניות לאומית ומשרד הכלכלה, 2014.

מקצועיים ועם בעלי ניסיון בתחום, גיבשנו כמה המלצות ראשוניות. הללו יכולות לשמש בסיס למחקר מעמיק ולסייע לגורמים המוסמכים לפתח דיון בנושא.

המלצות ראשוניות

- על גורמים מקצועיים בממשלה לערוך מחקר מקיף בנושא פיתוח התיירות ביישובים הערביים ולמפות את האטרקציות הקיימות ואת האזורים בעלי הפוטנציאל הגבוה ביותר לפיתוח תיירות.
- לעודד תיירות פנים ליישובים הערביים דרך בתי הספר היהודיים והערביים.
- לעודד יזמים יהודים וערבים לבנות אטרקציות תיירות ביישובים הערביים ולהציע להם תמריצים.
- לבנות מערך מקיף לליווי ולסיוע בהקמת עסקי תיירות קטנים ביישובים הערביים.
- להציב שלטים ייעודיים (חומים) בכלל אתרי התיירות ביישובים הערביים ברחבי הארץ.
- להקצות שטחים לתיירות בתוכניות המתאר של היישובים.
- למתג מחדש יישובים ערביים כאטרקציות תיירותיות.
- לקבוע מכסה של משרות ייעודיות לאוכלוסייה הערבית במשרדי הממשלה העוסקים בתיירות, ובתוך כך לקבוע גם יעד לייצוג הולם של נשים ערביות במוקדי קבלת ההחלטות.
- לרכז את התקציבים, הידע, הפיקוח והפיתוח של התחום במשרד ממשלה אחד.
- לקדם בניית מחלקות תיירות בכלל הרשויות המקומיות הערביות.
- מוצע לשקול לתת תקציב ממשלתי לעמותות המובילות והמקצועיות ביותר בתחום.
- מוצע לבחון אפשרויות להקלה ברגולציה לנשים ערביות המבקשות להדריך תיירים ללא תעודת מורה דרך.
- להעניק תקציב מוגדל לקמפיינים לעידוד תיירות ביישובים הערביים.

- להגדיל במידה ניכרת את תקציב משרד התיירות להכשרה מקצועית ולשים דגש על הכשרה בשפה האנגלית.
- לעודד סיורים ביישובים הערביים לבכירים מהשירות הציבורי במטרה לבחון את אפשרויות הפיתוח הכלכלי ובתוך כך גם את תחום התיירות.

פרק 11

סיכום

האוכלוסייה הערבית בישראל היא כחמישית מכלל האוכלוסייה בישראל. ואולם עקב חסמים מרובים, פוטנציאל ההשתלבות בשוק העבודה של אוכלוסייה זו אינו ממומש והיא מתאפיינת בשיעורי תעסוקה נמוכים, באיכות תעסוקה ירודה ובשכר נמוך בהשוואה לאוכלוסייה היהודית. מסמך זה מנסה אפוא לתאר באופן מקיף את מצבה של החברה הערבית בשוק העבודה ואת הגורמים לו, וממליץ על שינויי המדיניות הנדרשים כדי לקדם את השתלבותה בשוק העבודה.

בשנים האחרונות חל שיפור מסוים בשיעורי התעסוקה ובגובה השכר בחברה הערבית עקב מאמצי הממשלה להגביר את שילובה. עם זאת, ממצאי המחקר מראים שמאמצי הממשלה לצמצם את הפערים בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית טרם נשאו פרי. בשנים 2012-2017 לא הצטמצמו הפערים בשיעור התעסוקה ובשכר הממוצע, אלא אפילו התרחבו מעט. במקרים רבים נמצא שגם תואר אקדמי אינו מביא לידי צמצום פערים של ממש בין ערבים ליהודים. אומנם ערבים אקדמאים משתלבים בשוק העבודה ומרוויחים שכר גבוה בהשוואה לערבים לא-אקדמאים, אך הפער בין אקדמאים ערבים לאקדמאים יהודים עדיין גבוה. ממצא זה תואם מחקרים אחרים שבחנו את הסוגיה והראו שהתשואה בשכר לתואר אקדמי נמוכה יותר בקרב האוכלוסייה הערבית.

גם הפערים המגדריים בשוק העבודה בולטים יותר באוכלוסייה הערבית בהשוואה לכלל האוכלוסייה. נשים ערביות, בהיותן נשים ממיעוט לאומי ואתני, צריכות להתמודד עם שוליות מצטלבת. בגלל שוליות זו הן עומדות מול חסמים רבים בבואן להשתלב בשוק העבודה ולהתקדם בו. ממצאי המחקר מעלים הבדלים מהותיים בין דפוסי עבודה של גברים לדפוסי עבודה של נשים באוכלוסייה הערבית. שיעור התעסוקה של נשים ערביות נמוך מאוד ועומד על כ־30% בקרב בנות 18+, בהשוואה לשיעור של כ־70% בקרב גברים בגילים אלו. גם שכרן של הנשים נמוך בכ־26% משכרם של הגברים. ניתוח לאורך זמן מראה שבשנים 2012-2017 לא השתנו הפערים בין גברים לנשים במדדים אלו. רוב העלייה בשכר החודשי של נשים ערביות נבעה מעלייה במספר שעות העבודה שלהן, וב־2017 היה מספר שעות העבודה שלהן כמעט זהה למספר שעות

העבודה של נשים יהודיות (ושיעור הערביות המועסקות במשרה חלקית היה אף נמוך מהשיעור בקרב נשים יהודיות). לעומת זאת, העלייה בשכר החודשי של הגברים הערבים נבעה כמעט אך ורק מעלייה בשכר השעתי. המסקנה: אומנם בשנים האחרונות עלה שיעור הנשים הערביות בשוק העבודה, אך ככל הנראה מדובר בעיקר במשרות בשכר נמוך.

אחת החולשות העיקריות של שוק העבודה בחברה הערבית היא ריכוז גבוה של מועסקים במספר מצומצם של ענפי כלכלה שההכנסה בהם נמוכה יחסית. כמחצית הנשים הערביות מועסקות בענף החינוך (30%) ובענף שירותי הבריאות והרווחה (20%), ועוד כ-14% מועסקות בענף מסחר ותיקונים. בקרב הגברים הערבים יש ריכוז גבוה של מועסקים בענף הבנייה (24%) ובענף מסחר ותיקונים (16%). בכל הענפים הכלכליים הללו השכר הממוצע נמוך מהשכר הממוצע במשק. בענפי כלכלה בעלי שכר גבוה, כגון ענף מידע ותקשורת או ענף שירותים מקצועיים, מדעיים וטכניים, הייצוג של גברים ונשים ערבים נמוך בהשוואה לייצוגם של גברים ונשים יהודים.

נוסף על ההבדלים המגדריים המובהקים בחברה הערבית נבחנו במחקר גם הבדלים על בסיס גאוגרפי-סוציולוגי. נמצאו הבדלים, לעיתים ניכרים, במידת ההשתלבות בשוק העבודה ובאיכותה באזורים שונים. בערים מעורבות השתלבותה של האוכלוסייה הערבית בשוק העבודה רבה יותר בהשוואה לאזורים אחרים, בעיקר בקרב הנשים. מנגד, באזור ירושלים שיעורי התעסוקה של נשים נמוכים במיוחד, שיעורי האבטלה שלהן גבוהים והשכר של גברים ונשים באזור זה נמוכים. גם בקרב הנשים והגברים הערבים באזור הדרום שיעורי התעסוקה נמוכים במיוחד. ייתכן ששני גורמים מרכזיים משפיעים לרעה על שילוב האוכלוסייה הערבית באזור ירושלים ובאזור הדרום – מצבם הפוליטי ופריפריאליות חברתית-גאוגרפית. באזור הדרום לסכסוך הקרקעות ארוך השנים בין האוכלוסייה הערבית-בדואית לבין המדינה יש השלכות כלכליות וחברתיות שמתבטאות, בין היתר, גם בשוק העבודה. ולמקומם הגאוגרפי הפריפריאלי יש השלכות שליליות על האוכלוסייה הערבית והיהודית כאחד. באשר לתושבי ירושלים המזרחית, מעמדם האזרחי הייחודי והיחס המפלה מצד השלטון המרכזי והמקומי מונעים את שילובם הכלכלי. הסבך הפוליטי-מדיני ששרויים בו תושבי השכונות והכפרים של ירושלים המזרחית מקשה, לעיתים באופן פיזי ממש, על השתלבותם השוטפת בשוק העבודה.

הגורמים למצבה הירוד של האוכלוסייה הערבית בשוק העבודה רבים והם מזינים זה את זה. מקור מצב זה בראש ובראשונה בפערי ההשכלה בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית. ל-78% מהאוכלוסייה הערבית יש רמת השכלה עד תעודת בגרות, בהשוואה למחצית מהאוכלוסייה היהודית. כמו כן, כשליש מהאוכלוסייה היהודית היא בעלת תואר אקדמי ראשון לפחות, לעומת כ-12% בלבד מן האוכלוסייה הערבית. פערים אלו, שמתחילים בגיל החינוך היסודי ונמשכים עד שלב ההשכלה הגבוהה,²⁷² משפיעים ישירות על היכולת של האוכלוסייה הערבית להשתלב בשוק העבודה, על איכות התעסוקה ועל כושר ההשתכרות. מלבד פערי ההשכלה, גם חסמים של שפה, תחבורה, היצע מקומות עבודה ביישובים הערביים ובקרבתם, מחסור במסגרות לגיל הרך ואפליה בשוק העבודה פוגעים בהשתלבות המיטבית של החברה הערבית בשוק העבודה.

הגורמים שצוינו לעיל הם במידה רבה תולדה של הזנחה ואפליה רבת-שנים של האוכלוסייה הערבית. מערכת החינוך הערבי נמצאת בתת-תקצוב בהשוואה למערכת החינוך העברי וחולשתן של הרשויות הערביות המקומיות רק מחריפה את המחסור בתקציב ובתשתיות העומדים לרשות בתי ספר ערביים. קשיי התכנון ומחסור בקרקעות מדינה ביישובים ערביים רבים משאירים את תושביהם רחוקים ממרכזי התעסוקה ותלויים בכלכלת החברה היהודית. המחסור במקומות עבודה בתוך היישובים הערביים ובאזורי תעשייה ומסחר צמודי דופן מגביר את התלות בתשתיות תחבורה, אבל גם אלו לוקות בחסר. אומנם בשנים האחרונות נקטו כמה צעדים לשיפורן, אך מערכת הכבישים ושירותי התחבורה הציבורית ביישובים הערביים עדיין במצב ירוד בהשוואה ליישובים היהודיים ומצב זה מקשה על ההשתלבות בשוק העבודה.

בקרב נשים ערביות חסמים אלו מועצמים אף יותר עקב הנורמות המגדריות הפועלות להדיר אותן מהמרחב הציבורי. כלומר לחסמים המבניים מתווספות גם מגבלות תרבותיות. המגננונים המבניים והתרבותיים אינם נפרדים אלה מאלה אלא פועלים מתוך יחסי גומלין: למשל, בגלל היעדר תחבורה ציבורית ומסגרות לגיל הרך גוברת הציפייה שהן יוותרו על השתלבות בלימודים או בעבודה כדי

272 להרחבה ראו חדאד חאג' יחיא, סייף, (קלינר) קסיר ופרג'ון, חינוך והשכלה בחברה הערבית (לעיל הערה 14).

לטפל בילדים – מה שמחזק את הנורמות הפטריארכליות המגבילות ממילא את יציאתן למרחב הציבורי.

הממצאים מלמדים שהמשאבים המופנים כיום לשילוב האוכלוסייה הערבית בשוק העבודה אינם מספיקים. אומנם בזכות החלטת ממשלה 922 ותוכניות חומש נוספות ההקצאה של משאבים ציבוריים לחברה הערבית שוויונית יותר משהייתה, אך נדרשת השקעה גדולה יותר, בתחומים רבים יותר, כדי להסיר את שלל החסמים ולתקן את האפליה ההיסטורית נגד החברה הערבית. יש להתייחס הן לצד ההיצע – על ידי שיפור ההון האנושי של עובדות ועובדים ערבים והסרת החסמים להשכלה; הן לצד הביקוש – קידום העסקה של עובדות ועובדים ערבים במגזר הציבורי והעסקי באמצעות תקנות ותמריצים. לאורך המסמך שזורות המלצות לצעדי מדיניות שיסייעו לממש את פוטנציאל ההעסקה של החברה הערבית הן מבחינה כמותית הן מבחינה איכותית. עיקרן: הקמת מערך להתאמת ההכשרות המקצועיות לאוכלוסייה הערבית ולשוק העבודה; הגדלת השתתפותה של האוכלוסייה הערבית בלימודי הנדסאות באמצעות מעטפת לימודית וכלכלית; מכינות ללימוד השפה העברית; הכשרות והסבות מקצועיות לאקדמאיים, לעובדים במקצועות שוחקים ולעובדים במקצועות בסכנת מחשוב; סגירת הפערים בתשתיות תומכות תעסוקה, כגון תחבורה ציבורית ומסגרות לגיל הרך; והגברת המודעות לכלים העומדים לרשות עובדים שחוו אפליה על רקע לאום או מגדר והגברת האכיפה בנושא. בצד הביקוש אנו ממליצים להציע תמריצים למעסיקים שמעוניינים להעסיק עובדים ערבים; למשון מפעלים וחברות לאזורי תעשייה ביישובים ערביים; להעלות את שיעור העובדים הערבים במגזר הציבורי; לפתח אזורי תעשייה ביישובים הערביים ובסביבתם; ולעודד פיתוח של עסקים קטנים ובינוניים, בייחוד בתחום התיירות.

להשתלבות החברה הערבית בשוק העבודה ולצמצום הפערים בתחום התעסוקה בינה ובין האוכלוסייה היהודית תהיה תועלת חברתית וכלכלית. עלייה בשיעור התעסוקה ובאיכותה בקרב האוכלוסייה הערבית תשפר את תנאי חייה ותפחית את ממדי העוני הנרחבים בה. כלל המשק הישראלי יצא נשכר מהצמיחה הצפויה מתהליך מעין זה. אך השתלבותה של החברה הערבית בשוק העבודה טומנת בחובה גם שינויים חברתיים, תרבותיים ופוליטיים הן בתוך החברה הערבית הן ביחסים בינה לבין המדינה והחברה הכללית. יתר על כן, עקרון השוויון מחייב את המדינה לפעול לצמצום הפערים החברתיים-כלכליים בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית ולתת הזדמנות שווה לכלל אזרחיה.

נספח א

עיקרי הממצאים וההמלצות במסמך "חינוך והשכלה בחברה הערבית – פערים וניצנים של שינוי"

- כיום יש פערים תקציביים בין בתי הספר היסודיים וחיטבות הביניים בחינוך הערבי ובין המוסדות המקבילים בחינוך העברי, בעיקר במוסדות שתלמידיהם מגיעים מרקע חברתי-כלכלי חלש. שלא כמו בבתי הספר היסודיים ובחיטבות ביניים, בחטיבות העליונות אין מנגנון תקצוב דיפרנציאלי ולכן הפערים בין החינוך הערבי לחינוך העברי גדולים בהן אף יותר. אי לכך אנו ממליצים להחיל את מנגנון התקצוב הדיפרנציאלי הנהוג כיום בבתי הספר היסודיים ובחיטבות הביניים גם על החטיבות העליונות. בתום התהליך יהיה התקציב הממוצע לתלמיד בחינוך הערבי ולתלמיד בחינוך העברי לפחות שווה בכל שלבי הלימוד.

- לפי נתוני משרד החינוך, בחינוך הערבי יש מחסור חמור בכיתות לימוד, בעיקר בירושלים המזרחית. לפיכך אנו ממליצים לקדם את בנייתן של כלל כיתות הלימוד שמשרד החינוך הכיר בצורך לבנותן בחינוך הערבי.

- מדיווחי מורים ומנהלים בחינוך הערבי עולה שיש מחסור בצידוד פיזי וטכנולוגי. ואולם משרד החינוך אינו עורך ביקורת תקופתית על מצב הצידוד בבתי הספר ברחבי ישראל. אנו ממליצים לגבש רשימה של התשתיות הפיזיות והדיגיטליות וחומרי ההוראה המינימליים שצריכים לעמוד לרשותו של כל בית ספר ולפעול להשלים את החסר בהתאם לרשימה זו.

- יש לקדם הכשרה ופיתוח מקצועי למורים בחינוך הערבי.

- ממצאים מהשנים האחרונות מצביעים על ירידה ברמת הסטודנטים להוראה בחינוך הערבי. אנו ממליצים להעלות את דרישות הסף לסטודנטים להוראה בחינוך הערבי.

- אף ששיעורי הנשירה בחינוך הערבי הצטמצמו בעשור האחרון, הם עדיין גבוהים משיעוריה בחינוך העברי, בעיקר בקרב בנים. אנו ממליצים לפעול

להפחתת הנשירה בחינוך הערבי על ידי תקצוב תוכניות למניעת נשירה בבתי ספר בעלי שיעורי נשירה גבוהים.

- מבחני המיצ"ב, הבגרויות וציוני הבחינה הפסיכומטרית מצביעים על שליטתם החלשה של תלמידי החינוך הערבי בשפות. אנו ממליצים לתקצב תוספת שעות, הכשרות למורים ופיתוח תוכניות מיוחדות להעלאת השליטה בשפה הערבית, העברית והאנגלית בחינוך הערבי.

- הבחינה הפסיכומטרית היא אחד החסמים המשמעותיים לכניסתם של סטודנטים ערבים למוסדות להשכלה גבוהה בישראל. חולשתם בבחינה נובעת הן מהכנה לקויה הן מכך שהבחינה הפסיכומטרית בשפה הערבית אינה מותאמת מבחינה תרבותית לחברה הערבית. אי לכך אנו ממליצים לשלב קורס הכנה לבחינה הפסיכומטרית בלימודי כלל החטיבות העליונות בחינוך הערבי. יש לבחון גם שיתוף פעולה עם מכונים שמציעים חלופה לבחינה הפסיכומטרית.

- כיום רק במקצת התיכונים הערביים פועלות תוכניות הכוונה ללימודים אקדמיים או על-תיכוניים. תוכניות אלו יכולות לסייע לצעירות וצעירים רבים ביום שאחרי הלימודים התיכוניים. לכן אנו ממליצים להגדיל את הפרישה של מערכת ההכוונה האקדמית והמקצועית בחטיבות העליונות בחינוך הערבי.

- אנו ממליצים להרחיב את פעילות המכינות הקדם-אקדמיות, שכיום מיועדות לאוכלוסייה הבדואית בנגב ולאוכלוסיית ירושלים המזרחית, לכלל האוכלוסייה הערבית.

خطة للنهوض باندماج المجتمع العربي في سوق العمل

نسرين حدّاد حاج يحيى | أيمن سيف | نيتسا (كلينر) كاسير | بين فرجون

موجز

يشكّل المستند التالي جزءًا من سلسلة الإصدارات التي تحمل عنوان "خطة شاملة للتشغيل في المجتمع العربي"، وتضمّ إصدارين إضافيين: أحدهما حول أوضاع مجال الرفاه في المجتمع العربي، والآخر حول أوضاع التربية والتعليم في المجتمع العربي. يشكّل المجتمع العربي خمس السكان في إسرائيل، لكن انخراطه في سوق العمل لا يُستنفد بالكامل بسبب كثرة المعوقات والحوجز. نسب التشغيل في صفوف العرب متدنية، وجودة التشغيل متدنية أيضًا مقارنةً بالأجور في صفوف السكان اليهود. حيال هذا الواقع، تسعى الورقة الحالية إلى عرض توصيف شامل لحالة المجتمع العربي في سوق العمل ومسبباتها، وتقديم توصيات بشأن التغيير المطلوب في السياسات، في سبيل انخراط المجتمع العربي في سوق العمل.

في السنوات الأخيرة، طرأ تغيير معيّن على تعامل الحكومة مع مسألة النهوض باندماج المجتمع العربي في سوق العمل، فشرعت ترصد موارد مالية لا بأس بها من ميزانيات الخطط الخمسية لصالح تعزيز هذا المجال، فترتّب عن ذلك حصول تحسّن معيّن في نسب تشغيل السكان العرب، وفي الأجور، وفي تشكيلة المهن التي انخرطوا فيها. في الفترة الواقعة بين العامين 2012-2017، ارتفعت نسب التشغيل في صفوف النساء العربيات اللواتي في سنّ الثامنة عشرة (18) فما فوق من 26.2% إلى 30.7%، وارتفعت أيضًا في صفوف الرجال العرب من الفئة العمرية نفسها من 66.9% إلى 69.3%، كما ارتفعت الأجور في الفترة المذكورة في صفوف السكان العرب، فحصل ارتفاع في صفوف النساء بنسبة 14.7% (من 5,886 شيكلًا إلى 6,754 شيكلًا)، وحصل ارتفاع بنسبة 15.8% في صفوف الرجال (من 7,935 شيكلًا إلى 9,191 شيكلًا). على الرغم من ذلك، تُظهر نتائج البحث أنّ المساعي الحكومية الرامية إلى تقليص الفجوات بين السكان اليهود والسكان العرب لم تُؤتِ أكلها بعد. ففي الفترة الواقعة بين العامين 2012-2017، لم تتقلص الفجوات بين المجموعتين السكانيّين في نسب التشغيل والأجور

فحسب، بل اتسعت بعض الشيء. ما يعنيه الأمر هو أنه على الرغم من التحسن في مؤشرات التشغيل في صفوف الجمهور العربي، كان التحسن في المؤشرات الموازية في صفوف الجمهور اليهودي مماثلاً، بل أعلى في بعض الحالات، لذا بقيت الفجوات على ما كانت عليه.

مراجعة الفجوات داخل المجتمع العربي تكشف النقاب عن نوعين من الفجوات الكبيرة: تلك التي مردّها الجندر، وأخرى مردّها مكان السكن، حيث إنّ الفجوات الجندرية تبرز أكثر في صفوف السكان العرب مقارنة بسائر السكان لأسباب عدة، منها أنّ النساء العربيات يشكّلن أقلية قومية وعرقية، ويواجهن هامشية مزدوجة. ذاك يعني أنّهنّ يواجهن الكثير من العوائق عندما يعتزمن الدخول إلى سوق العمل والتقدم فيه. كما ذكر آنفاً، نسبة التشغيل في صفوف النساء العربيات متدنية جداً مقارنة بنسبة التشغيل في صفوف الرجال العرب، وعندما تجري مقارنة نسبة التشغيل في صفوفهنّ مع النسبة التي في صفوف النساء اليهوديات تتكشف فجوة هائلة (125%) لصالح اليهوديات (30.7% مقابل 69.3% في العام 2017). أحد مكامن الضعف الأساسية للرجال والنساء العرب في سوق العمل هي اصطفاؤهم المرتفع في عدد محدود من الفروع الاقتصادية التي تتميز بدخل متدنٍ نسبياً، فيعمل أغلب الرجال في مهنة "الباقة الزرقاء"، وتعمل غالبية النساء في مهنة "الباقة الزهرية". على سبيل المثال، يعمل نحو نصف النساء العربيات في قطاع التعليم (30%) أو في قطاع خدمات الصحة والرفاه (20%)، بينما تعمل نسبة مرتفعة من الرجال في فرع البناء (24%)، وفي فرع التجارة والتصليح (16%). ثمة جانب إيجابي في هذه المسألة وهو أنّ نسبة العربيات اللواتي يعملن بوظيفة كاملة أعلى من نسبة اليهوديات. على الرغم من ذلك، تعمل نسبة مرتفعة من النساء العربيات بوظيفة جزئية مكرّهات، حيث يعمل أكثر من ثلثهنّ بوظيفة جزئية مقابل نحو 12% من النساء اليهوديات.

إضافة إلى التقسيم الجندرية، تبيّن البحث تقسيم جغرافية - سوسولوجية؛ إذ تبيّن أنّ المناطق المختلفة تتباين في ما بينها (وينسب كبيرة في بعض الأحيان) في درجة ونوعية الاندماج في سوق العمل. تبيّن مثلاً أنّ اندماج السكان العرب في سوق العمل في المدن المختلطة أعلى ممّا في المناطق الأخرى، ولا سيّما في صفوف النساء. في المقابل، تشهد مشاركة النساء في سوق العمل في منطقة القدس نسباً متدنية جداً، وتتفشى البطالة في صفوفهنّ بنسب عالية، وأجور الرجال والنساء في هذه المنطقة متدنية. نسب التشغيل في منطقة الجنوب متدنية هي كذلك في صفوف النساء والرجال

على حدّ سواء. يمكن التخمين أنّ الوضع السياسيّ والعلاقات بين هذه المجموعات والدولة تؤثر تأثيراً سلبياً في مناخِ عدّة، ومن بينها الاندماج في سوق العمل.

العوامل التي أدت إلى تردّي أوضاع السكّان العرب في سوق العمل عديدة ويغدّي بعضها البعض. مصدر هذه الحالة في الأساس هو الفجوات في التحصيل العلميّ بين السكّان العرب والسكّان اليهود، والتي تبدأ في المرحلة الابتدائيّة وتتواصل حتّى التعليم العالي، وتؤثر مباشرة على قدرة السكّان العرب على الانخراط في سوق العمل، وعلى جودة التشغيل، وعلى قدرة الاكتساب. علاوة على الفجوات في مستويات التحصيل العلميّ، يعاني السكّان العرب من تردّي في حالة البنى التحتيّة التي تدعم التشغيل، ومن الابتعاد الجغرافيّ عن مراكز التشغيل، ومن صعوبات في اللغة، ومن تمييز في سوق العمل. البنى التحتيّة في مجال المواصلات، وخدمات المواصلات العامّة، في البلدات العربيّة، رديئة مقارنةً بالأوضاع في المدن والبلدات اليهوديّة. هذا الوضع يحدّ من إمكانيّات وصول السكّان العرب إلى مراكز التشغيل. تعاني المدن والقرى العربيّة نقصاً شديداً في مراكز التشغيل، وهو ما يعرّز الاعتماد على البنى التحتيّة في مجال المواصلات. إضافة إلى ذلك، ثمة شحّ في المساحات المُعدّة للمناطق الصناعيّة في البلدات العربيّة، ويحدّ عدم تعاون السلطات المحليّة اليهوديّة في هذا المضمار من إمكانيّات تطوير هذه المناطق. ثمة عائق بارز إضافيّ هو النقص الخطير في أطر رعاية الأطفال في سنّ الطفولة المبكرة في البلدات العربيّة، ويترتّب عن ذلك نسبة متدنّية جداً من الأطفال العرب الذين يرتادون الأطر التربويّة التي تحصل على تخفيضات ماليّة (سوبسيديا)، وصعوبة لدى أحد الوالدين (الأمّ -في المعتاد) في الانخراط في سوق العمل. ثمة قضية أساسيّة مشتركة للكثير من المعوّقات أمام التطوير الاقتصاديّ للمجتمع العربيّ، تتمثّل في النقص في أراضي الدولة، وغياب التنظيم التخطيطيّ المفصّل. هذه المسألة تضع صعوبات أمام تطوير المباني العامّة والبنى التحتيّة التي تُعتبر ضروريّة من أجل تطوير مجال التشغيل.

بالإضافة إلى النقص في البنى التحتيّة الداعمة للتشغيل، كالمواصلات العامّة والأطر التربويّة لسنّ الطفولة المبكرة -على سبيل المثال-، يجد السكّان العرب أنفسهم مجبرين على التعامل مع صعوبات اللغة والتمييز في سوق العمل. الاقتصاد الإسرائيليّ يُدار بغالبية بالغة العبريّة، وهو ما يحوّل الدراية بها إلى شرط من شروط الحدّ الأدنى للقبول في الكثير من الوظائف. الكثير من خزيجي وخريجات جهاز التعليم العربيّ يُهون المرحلة الثانويّة دون الوصول على مستوى كافٍ من الدراية في اللغة العبريّة،

وعليه فهم يجدون صعوبة في القبول في الكثير من الوظائف، وحتى النساء اللواتي اكتسبن تحصيلاً علمياً أكاديمياً أشرن أتهن لا يتحدثن العبرية بمستوى عالٍ يلبي حاجة الانخراط في سوق العمل والتقدم فيه. علاوة على صعوبات اللغة، ثمة تمييز مباشر يمارس ضدّ العرب في سوق التشغيل، حيث يتأثر هذا السوق بالشرح القومي بين اليهود والعرب، ولا يسارع الكثير من أصحاب العمل إلى تشغيل العاملين العرب. هذا التمييز يتجسد في جميع مراحل التشغيل -في مسار التنافس على الوظيفة، وفي الثقافة التنظيمية في مكان العمل، وفي الحصول على الترقية.

في معظم الحالات، تتأذى النساء أكثر من الرجال من هذه المعوقات التي تتعاضد بسبب المعايير الجندرية التي تعمل على إقصاء النساء عن الحيز العام، ولذا يمكن القول إنّ التقبيدات الثقافية تنضاف إلى المعوقات البنيوية. ثمة علاقات متبادلة بين الآليات البنيوية والثقافية، وعليه فهي تعزز مجتمعةً هامشية النساء العربيات.

المعوقات التي لم تجر إزالتها بعد، والبيانات التي تُظهر أنّ الفجوات في سوق العمل لا تتقلص، تؤكد أنّ الموارد المستثمرة اليوم من أجل دمج الجماهير العربية في سوق العمل ليست كافية البتة؛ إذ على الرغم من تغيير السياسات الذي أفضى إلى تعزيز المساواة في تخصيص الموارد العامة للمجتمع العربي على ضوء قرار الحكومة 922 والخطط الخمسية الإضافية، ما زالت الحاجة تتطلب رصد موارد كثيرة لإزالة المعوقات والتمييز التاريخي الذي عانى منه المجتمع العربي، وما زال يعاني من بعضه حتى يومنا هذا. في بعض المجالات، لا يمكن الاكتفاء برصد الموارد، حيث يواجه استخدامها (أي الموارد) معوقات تخطيطية وتنفيذية.

على الرغم من أنّ البيانات في هذه الورقة لا تتناول فترة أزمة الكورونا، بل تغطي الفترة التي تصل إلى عام 2017-2018، تُظهر بعض التقارير الحكومية أنّ المجتمع العربي قد تضرر من الأزمة أكثر من سائر الفئات السكانية، وتقدر أنّ عودة العرب إلى سوق العمل ستواجه صعوبات أكبر. من هنا، وعلى الرغم من أنّ البيانات لا تركز على التغييرات التي طرأت على سوق العمل على ضوء أزمة الكورونا، فهي تلقي مزيداً من سريان المفعول على ضوء النتائج الأولية لتأثيرها. وإذا كان العاملون والعاملات العرب يواجهون صعوبات في الانخراط داخل سوق العمل في الأيام "العادية"، فكم بالحري عندما يدور الحديث عن فترة أزمة الكورونا!

في سبيل تحقيق التغيير المنشود في سوق العمل، ثمة حاجة إلى خطة تدمج عددًا من الوسائل لتحسين ظروف وفرص السكّان العرب للانخراط في سوق العمل. من ناحية، ثمة حاجة إلى الاستثمار في تحسين مهارات العاملين والعاملات المحتملين من المجتمع العربي؛ ومن الناحية المقابلة يجب تعزيز الطلب للعاملات والعاملين العرب بواسطة تقديم حوافز للمشغلين، ومن خلال التشريعات، والاستثمار في خلق أماكن عمل في البلدان العربيّة.

التوصيات المركزيّة

(1) توصيات عامّة

أ. النهوضُ بحلول لقضيّة النقص في الأراضي، وغيابِ التنظيم التخطيطيّ المفصل في المدن والقرى العربيّة.

ب. فحص الاحتياجات والمعوقات المناطقيّة للجمهور العربيّ بشرائحه المجتمعيّة المختلفة، وملاءمة استجابات فرديّة لكلّ واحدة من هذه المناطق.

(2) تطوير بنى تحتيّة داعمة للتشغيل.

أ. المواصلات العامّة: إغلاق تامّ للفجوات بين البلدان العربيّة والبلدان اليهوديّة في كلّ ما يتعلّق بخدمات المواصلات العامّة في مستوى التغطية، وتبيرة الخدمة وعدد أماكن الوصول. في هذه المسألة، ثمة حاجة إلى وضع معايير قابلة للقياس وشفافة في كلّ ما يتعلّق بتوزيع الميزانيّات المُعدّة لخدمات المواصلات في البلدان العربيّة، وسلّم أولويّات توزيعها.

ب. أطر لرعاية الأطفال في مرحلة الطفولة المبكرة:

- ثمة حاجة إلى تأسيس مديريّة خاصّة لهذا الغرض، كي تعمل على إزالة معوقات التخطيط والبناء والميزانيّات لأطر الرعاية اليوميّة في المدن والقرى العربيّة.

- ثمة حاجة إلى إلغاء مطلب التمويل المقابل لمنح ميزانيّات لأطر الرعاية اليوميّة من السلطات العربيّة التي تقع في العناقيد 1-3 التي تضعها دائرة الإحصاء المركزيّة.

• ثمة حاجة إلى تخفيف معايير الحصول على تسهيلات (سوبسيديا) في قسط التعليم في أطر الرعاية اليومية للأمهات في المجتمع العربي.

جـ. التمييز:

• ثمة حاجة إلى توسيع نشاط مفوضية المساواة في فرص العمل في كل ما يتعلّق بالتمييز على خلفيّة قومية، سواء أكان ذلك في مجال سنّ القوانين أم في مجال التوعية والتثقيف.

• ثمة حاجة إلى إطلاق حملة إعلامية لتعزيز وعي أبناء وبنات المجتمع العربي حول سبُل المساعدة الحكومية للعاملين والعاملات الذين تضرّروا من التمييز.

• يجب تعزيز تطبيق القانون في كل ما يتعلّق بالتشغيل المؤدي للنساء العربيات، ولا سيّما في أماكن العمل في البلدات العربية.

(3) من شأن القدرة على العمل في مكان السكن أن تساعد على تقليص الكثير من المعوّقات التي تعترض انخراط السكّان العرب بعامّة (والنساء العربيات بخاصّة) في سوق العمل، وهي معوّقات جغرافية، وبطركية (أبوية)، وأخرى تتعلّق بالمواصلات. لذا، يجب العمل على تأسيس بنى تحتية تمكّن من العمل عن بُعد في المدن والقرى العربية، بما يشمل فضاءات عمل مشتركة، وشبكة إنترنت جيّدة ولائقة. يجب تقديم حوافز للمشغّلين الذين يمكّنون العاملين من العمل عن بُعد لعدّة أيّام في الأسبوع.

(4) أدوات لتعزيز مهارات العاملين والعاملات العرب

أ. ثمة حاجة إلى إقامة منظومة لتعزيز ملاءمة التدريبات المهنية للسكّان العرب ولسوق العمل على أساس البنية التحتية لمراكز "ريان". الخصائص الأساسية لهذه المنظومة هي التالية:

• أبحاث جارية، وتدقّق معلوماتي، ومتابعة الطلبة والخريجين -من أجل تقدير نجاعة التدريبات المهنية وتأثيرها على تعزيز السكّان العرب في مجال التشغيل.

• إدخال التغيير على مضامين برامج التأهيل -تعزيز المرونة في محتويات التدريبات ومأسسة مشاركة المشغّلين في تحديد مناهج التعليم.

• برامج تحضيرية وورشات للكفاءات اللينة للعاملين الذي يحتاجون إلى تحضير لسوق العمل، أو تأهيل لتدريب متقدم.

• طواقم تكون مسؤولة عن علاقات مع مشغلين على المستويات المحلي والمناطقى والقطري. تقوم هذه الطواقم بتجنيد مشغلين كي يشغلوا دوراً فعلياً في تحديد محتويات التدريبات واستيعاب العاملين.

• خلق مسارات مرموقة تتمحور في مهن الهائتيك.

• تمويل التدريبات بكاملها من قبل الدولة وضمن رسوم معيشية لائقة لمن يحتاجون للمساعدة.

ب. تستدعي الحاجة زيادة مشاركة السكان العرب في الدراسات الهندسية بعامة، ولا سيما في الفروع التي تحمل في طياتها إمكانية الحصول على دخل مرتفع، وتزويد الطلبة بباقة دعم تعليمية واقتصادية.

ج. تعليم اللغة يجب استخدام البنى التحتية التي توفرها مراكز "ريان"، ومراكز الشبان، والمراكز الجماهيرية، وبرامج التشغيل، ومصلحة الاستخدام، وذلك ابتغاء توسيع البرامج التحضيرية لتعليم اللغة العبرية، والاهتمام بضبط وتحديد معيارية مستويات التعليم.

(5) رفع الطلب للعاملين والعاملات العرب من المجتمع العربي

أ. قطاع الأعمال اليهودي والشركات الاقتصادية الكبرى:

• ينبغي تشجيع التشغيل المتنوع في الشركات الاقتصادية الكبرى.

• تجب بلورة مسارات لجذب شركات إلى المناطق الصناعية المتاخمة للبلدات العربية.

ب. القطاع العام:

• ينبغي النهوض بقرار حكومي جديد يحدّد غايات جديدة لدمج السكان العرب في سلك خدمات الدولة.

- ينبغي إدخال تعديل على قانون الشركات الحكومية، كي يشمل واجب التمثيل اللائق لمجمل أبناء المجتمع العربي، ولا يقتصر على السكان الدروز.
- ينبغي تعديل أمر البلديات، كي يسري واجب التمثيل على مجمل السكان العرب ولا يقتصر على السكان الدروز.
- ج. مناطق صناعية: ينبغي تبني برنامج متعدد السنوات لتطوير مناطق صناعية في المجتمع العربي من قبل مديرية تطوير المناطق الصناعية في وزارة الاقتصاد.
- مسارات تشغيل: تجب مواصلة تنفيذ مسارات التشغيل 4.17 و 4.18 و 4.20 التابعة لوزارة الاقتصاد، من خلال تغيير بعض المعايير كي يتعزز استغلالها في المجتمع العربي. يجب تعزيز الوعي لمسارات التشغيل وعرض مساعدة على أصحاب المصالح التجارية في كل ما يتعلق بالإجراءات البيروقراطية.



The Portland Trust

An Employment-Promotion Plan for Arab Society

Nasreen Haddad Haj-Yahya | Aiman Saif |
Nitsa (Kaliner) Kasir | Ben Fargeon

Policy Paper 161
Master Plan for Employment in Arab Society

July 2021

Text Editor [Hebrew]: Meira Turetzky
Series and Cover Design: Studio Tamar Bar Dayan
Typesetting: Irit Nachum
Printed by Graphos Print, Jerusalem

ISBN: 978-965-519-339-8

No portion of this book may be reproduced, copied, photographed, recorded, translated, stored in a database, broadcast, or transmitted in any form or by any means, electronic, optical, mechanical, or otherwise. Commercial use in any form of the material contained in this book without the express written permission of the publisher is strictly forbidden.

Copyright © 2021 by the Israel Democracy Institute (RA) and The Portland Trust

Printed in Israel

The Israel Democracy Institute

4 Pinsker St., P.O.B. 4702, Jerusalem 9104602

Tel: (972)-2-5300-888

Website: en.idi.org.il

The Portland Trust

Azrieli Center, 132 Menachem Begin Road, Tel Aviv 6701101

Tel: (972)-3-609-9901

Website: portlandtrust.org

All IDI publications may be downloaded for free, in full or in part, from our website.

The views expressed in this policy paper do not necessarily reflect those of the Israel Democracy Institute.

ABSTRACT

This document is part of the publication series “Master Plan for Employment in Arab Society,” which includes two additional publications: one on the state of welfare in Arab society and one on education in Arab society. Arabs make up about a fifth of the Israeli population, but due to numerous barriers their potential for participation in the labor market is not being realized. Employment rates are low, job quality is poor, and wages are lower than among the Jewish population. Against this backdrop, the document attempts to provide a comprehensive description of the state of employment in Arab society and the factors responsible for it, and recommends policy changes needed to integrate the Arab population in the labor market.

In recent years there has been some change in the government’s attitude toward promoting increased employment of Arabs, and substantial budgets from the five-year plans for Arab society have been earmarked for this purpose. Consequently, employment rates, wages, and the range of occupations of Arabs have indeed improved. Between 2012 and 2017 the employment rate of Arab women aged 18 and up rose from 26.2% to 30.7%, while that of Arab men aged 18 and up rose from 66.9% to 69.3%. In those same years, Arabs’ average wages also rose—by 14.7% among women (from NIS 5,886 to NIS 6,754) and by 15.8% among men (from NIS 7,935 to NIS 9,191). However, the study found that the government’s efforts to reduce the disparities between Arabs and Jews had not yet borne fruit. In fact, not only did the disparities in employment rates and average wage not shrink between 2012 and 2017; on the contrary, they increased slightly. In other words, concurrent with the improvement

in the Arab population's employment indices, there was a similar, and sometimes even greater, improvement in the corresponding indices among the Jewish population, and therefore the disparities remained.

When we look at the disparities within Arab society we find significant gaps of two sorts: by gender and by region. The gender gaps in the labor market are more prominent in the Arab population than in the total population for several reasons. Arab women, as a national and ethnic minority, must contend with intersecting marginalities. They therefore face many barriers when they try to participate and advance in the labor market. As stated, employment among Arab women is very low compared to employment among Arab men. Even when we compare the employment rate of Arab women with that of Jewish women, we find a huge gap of 125% in favor of the Jewish women (30.7% versus 69.3% in 2017). One of the main weaknesses of Arab men and women in the labor market is their high concentration in a small number of relatively low-paying industries. Most of the men work in blue-collar jobs, while most of the women work in pink-collar jobs. For example, about half of employed Arab women work in education (30%) or health care and social services (20%), whereas men are heavily concentrated in the construction industry (24%) and in commerce and repairs (16%). There is also a positive side: the percentage of Arab women employed full-time increased, and in 2017 it even exceeded that of Jewish women. Nevertheless, many Arab women work part-time involuntarily: more than a third of the women work part-time, compared to about 12% of Jewish women.

In addition to the gender division, the study also divided the country along socio-geographic lines. This division uncovered differences, some of them substantial, between parts of the country in employment rates and quality. In mixed cities Arab employment rates are higher than in other areas, particularly among women. On the other hand, in the Jerusalem area employment rates among women are especially low, their unemployment rates are high, and the wages of both men and women are low. Among Arab women and men from the south, too, employment

rates are egregiously low. Presumably, the political situation and relations between these groups and the state have had a negative impact on their participation in the labor market.

There are many interrelated reasons for the poor state of employment among the Arab population, but first and foremost, it stems from educational disparities between Arabs and Jews. These disparities, which begin in elementary school and continue until higher education, directly affect the Arabs' ability to participate in the labor market, the quality of the jobs they find, and their earning capacity. In addition to the educational disparities, Arab society has to contend with poor job-support infrastructure, geographical distance from employment centers, language difficulties, and discrimination in the labor market. Transportation infrastructure and public transportation services in Arab localities are inferior in all respects to those in Jewish localities, thereby limiting Arabs' access to employment centers. Arab localities also suffer from a dire shortage of employment centers, which increases dependence on transportation infrastructure. Too little land is allocated for industrial zones in Arab localities and a lack of cooperation on the part of Jewish local authorities limits the options for developing industrial zones. Another major barrier is a severe shortage of daycare facilities for infants and toddlers in Arab localities. The result is a very low percentage of Arab infants and toddlers in subsidized daycare, making it hard for one of the parents, usually the mother, to go to work. At the root of many of the barriers to the economic development of Arab society is a shortage of state land and lack of detailed planning arrangements. This hinders the development of public buildings and infrastructure, which are essential to job creation.

In addition to the shortage of job-support infrastructure, such as public transportation and daycare, the Arabs have to contend with language difficulties and discrimination in the labor market. Because most of the Israeli economy functions in Hebrew, knowledge of the language is a prerequisite for many jobs. Many graduates of Arab high schools never

achieve an adequate level of proficiency in Hebrew and therefore find many jobs out of their reach. Even college-educated women attest that they do not speak Hebrew on a high enough level to find jobs and advance in them. In addition to the language difficulty, there is also direct discrimination against Arabs in the labor market. The national rift between Jews and Arabs has not bypassed the labor market, and many employers are not eager to hire Arabs. Discrimination is manifested in all stages of employment—in competition for positions, in the organizational culture in the workplace, and in promotions.

In most cases, the barriers mentioned affect women more than men. The barriers are heightened by gender norms that exclude women from the public space. Thus, in addition to the structural barriers there are cultural obstacles. These structural and cultural mechanisms do not exist in isolation; they interact with each other and can increase the marginality of Arab women.

The findings regarding disparities in the labor market that have refused to shrink and about the accumulated barriers that have still not been eliminated indicate that the resources being invested today in integrating the Arab population in the labor market are not sufficient. Despite the new approach under Government Resolution 922 and five-year plans that has led to more equal allocation of public resources to Arab society, a great deal more investment is still needed to eliminate the various barriers and historical discrimination from which Arab society has suffered, and in certain ways still suffers. In some fields the budgets are not enough, and in a few fields the use of the budgets has run into planning and implementation barriers.

Although the data in this document pertain to the period ending in 2017–2018 and do not relate to the Covid-19 crisis, several government reports have shown that Arab society has been affected by that crisis more than the overall population and predict that it will be more challenging for Arabs to reintegrate in the labor market. Therefore, even though the data and recommendations are not based on the changes in the labor

market caused by Covid-19, they are even more applicable in view of the preliminary findings about its effects. Arab men and women, who even in “ordinary” times have difficulty finding employment, will have an even harder time doing so after the Covid-19 crisis.

In order to bring about the desired change in the labor market, a plan is needed that combines several means of improving Arabs’ chances of participating in the labor market. On the one hand, the skills of potential Arab employees must be improved; on the other hand, demand for Arab employees must be increased through incentives to employers, legislation, and investments in creating workplaces in Arab localities.

Main Recommendations

(1) General recommendations

- a. Promote solutions for the land shortage and the lack of detailed planning arrangements in Arab localities.
- b. Examine the needs and barriers in the various Arab communities in each region of the country and tailor a plan to each region.

(2) Development of job-support infrastructure

- a. Public transportation: Completely eliminate the disparities between Arab and Jewish localities with respect to public transportation services in terms of level of coverage, frequency of service, and number of destinations. In this context, measurable, transparent criteria should be set for the allocation and prioritization of budgets for public transportation services in Arab localities. A gender perspective on public transportation should be adopted in Arab localities.
- b. Daycare
 - Establish an administration to work solely on eliminating the barriers to the planning, construction, and budgeting of daycare facilities in Arab localities.

- Eliminate the matching funding requirement for daycare facilities in Arab local authorities in clusters 1–3 of the Central Bureau of Statistics.
- Relax the eligibility criteria for subsidized daycare for Arab mothers.

c. Discrimination

- Broaden the activity of the Equal Employment Opportunities Commission with respect to discrimination based on nationality, in terms of both legal action and publicity.
- Launch a media campaign to increase Arabs’ awareness of the government assistance available to workers who have suffered discrimination.
- Step up enforcement of non-discrimination in employment of Arab women, especially in businesses in Arab localities.

(3) The ability to work from home can help reduce many barriers to employment—geographical, transportation-related, and patriarchal—for the Arab population in general, and for Arab women in particular. Therefore remote work infrastructure in Arab localities, including shared work spaces and adequate internet access, should be encouraged. Employers should be incentivized to enable employees to work remotely several days a week.

(4) Tools for improving the skills of Arab men and women

a. Establish a system for making vocational training programs better suited to the Arab population and to the labor market, based on the infrastructure of the Rayan centers. The main features of the system would be as follows:

- Ongoing research, information flow, and follow-up of students and graduates to assess the effectiveness of vocational training programs and their impact on advancing the Arab population with respect to employment
- Changes in the content of the training programs: making their content more flexible and involving employers in determining the curriculum

- Preparatory courses and workshops focusing on soft skills for people who need preparation for the labor market or for more advanced training.
- Teams in charge of relations with employers on the local, regional, and countrywide levels. The teams would recruit employers to play a real role in the content of the training programs and in hiring.
- Creation of prestigious tracks focusing on high-tech fields
- Full state funding for the training programs and an adequate living stipend for those in need of assistance

b. Increase Arab participation in engineering studies in general, and particularly in those fields of study with high earning potential, and give students academic and economic support.

c. Language courses: Use the infrastructure of the Rayan centers, young adult centers, community centers, employment programs, and Employment Service to expand Hebrew courses. Ensure standardization of course levels.

(5) Increasing demand for Arab employees

a. The Jewish business sector and large companies:

- Encourage diverse employment in large companies.
- Create programs to attract companies to industrial zones adjacent to Arab localities.

b. The public sector:

- Promote a new government resolution that will set new targets for integrating Arabs in the civil service.
- Amend the Government Companies Law so as to require due representation for all of Arab society and not only for the Druze population.
- Amend the Municipalities Ordinance so that the requirement of representation applies to the entire Arab population of a city and not only the Druze population.

- c. Industrial zones: Adopt the multiyear plan for the development of industrial zones in Arab society drawn up by the Industrial Areas Administration in the Ministry of Economy.
- d. Employment tracks: Continue operating the Economy Ministry's employment tracks 4.17, 4.18, and 4.20, with changes to a few of the criteria in order to increase utilization of them by Arab society. Increase awareness of the employment tracks and offer business owners assistance with the bureaucratic procedures.

עקב חסמים מרובים פוטנציאל ההשתלבות בשוק העבודה של האוכלוסייה הערבית אינו ממומש. שיעור התעסוקה של אוכלוסייה זו בכלל, ושל נשים ערביות בפרט, נמוך בהשוואה לאוכלוסייה היהודית. האוכלוסייה הערבית גם מרוכזת במקצועות ובענפים כלכליים המאופיינים בשכר נמוך, באי־יציבות תעסוקתית ובאופק התקדמות מוגבל.

בשנים האחרונות חל שינוי מסוים ביחסה של הממשלה לקידום השתלבותה של החברה הערבית בשוק העבודה, ותקציבים לא מבוטלים מתוכניות החומש לחברה הערבית יוחדו לתחום זה. בעקבות זאת חל שיפור בשיעורי התעסוקה של האוכלוסייה הערבית, בשכרה ובמגוון המקצועות שבהם היא משתלבת. ועדיין, הפערים בינה לבין האוכלוסייה היהודית גדולים ומצריכים צעדי מדיניות שיביאו לשינויי עומק ויפחיתו במידה ניכרת את החסמים העומדים לפני אוכלוסייה זו בבואה להשתלב בשוק העבודה.

מסמך זה מנסה לתאר באופן מקיף את מצבה של החברה הערבית בשוק העבודה ואת החסמים העיקריים המונעים את השתלבותה והתקדמותה בו. המחקר נוקט גישה ייחודית המנתחת את מאפייני התעסוקה של החברה הערבית על בסיס חלוקה גאוגרפית-סוציולוגית ומגדרית. חלוקה זו מאפשרת לחדד את הפערים בין קבוצות בתוך חברה זו ואת החסמים הייחודיים שכל קבוצה מתמודדת עימם. ממצאי המחקר מראים שחרף ההשקעה הממשלתית בשנים האחרונות, האפליה ארוכת השנים של האוכלוסייה הערבית עדיין נותרת את אותותיה. כדי לצמצם את הפערים נדרשת השקעה רבה יותר, בצד המשך תיקונם של מנגנוני ההקצאה הממשלתיים כך שיבטיחו הקצאה שוויונית לטווח הארוך. לאורך המסמך שזורים יעדים שעל המדינה לאמץ לצורך צמצום הפערים הקיימים והמלצות לשינויי המדיניות הנדרשים כדי לעמוד ביעדים אלו.

עוד בסדרה:

**חינוך והשכלה בחברה הערבית:
פערים וניצנים של שינוי**

**מצב הרווחה בחברה הערבית:
עוני, מדיניות ממשלתית
וחולשת הרשויות המקומיות**

