

18

פורום קיסריה
להתוויית מדיניות
כלכלית לאומית
.....

יוני 2010

תעסוקת ערבים בישראל האתגר של הכלכלה הישראלית

ראש הצוות

.....
יוסף ג'בארין



הצוות המכין

ראש הצוות

ד"ר יוסף ג'בארין, הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, הטכניון

חברי הצוות

שורוק איסמעיל, אחראית תחום אוכלוסייה ערבית, יד הנדיב
ד"ר רמזי חלבי, אוניברסיטת תל אביב; מכללת גורדון
חילמי כתאנה, מנכ"ל, המרכז היהודי-ערבי לפיתוח כלכלי
אדר' אמין סהלה, מהנדס עיריית טמרה
רו"ח סאמי סעדי, מייסד, צופן
יאסר עואד, מנהל פרויקט ייצוג הולם ושוויון בתעסוקה, עמותת סיכוי; מכללת
סכנין
פרופ' דני צ'מנסקי, סגן דיקן לענייני מחקר, הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי
ערים, הטכניון
ניצה קסיר (קלינר), ראש תחום שוק העבודה ומדיניות הרווחה, חטיבת המחקר,
בנק ישראל
עמאד תלחמי, יזם ובעלים, באבקום סנטרס
עו"ד עירית תמיר, מנכ"ל, קו משווה

עוזר מחקר

עופר דרור, המכון הישראלי לדמוקרטיה; המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה
העברית בירושלים; ERCG

תוכן העניינים

	תקציר
5	
5	א. בעיות עיקריות בתחום תעסוקת הערבים
7	ב. המלצות עיקריות לקידום תעסוקת גברים ערבים ונשים ערביות בישראל
11	1. הבעיות העיקריות בתעסוקת הערבים בישראל
31	2. פעולות הממשלה, החברה האזרחית והרשויות המקומיות הערביות
31	א. החלטות הממשלה ותפקידה בנושא תעסוקת ערבים
33	ב. פעילותם של ארגונים חברתיים לקידום תעסוקה בקרב ערבים
35	ג. תפקידן של הרשויות המקומיות הערביות בפיתוח כלכלי
35	3. המלצות לשיפור מצבם התעסוקתי של הערבים בישראל
36	א. המלצות שעניינן חסמים ובעיות הקשורים לביקוש לעבודה
39	ב. המלצות שעניינן חסמים ובעיות הקשורים להיצע העבודה

תקציר

תופעת התעסוקה של הערבים בישראל, המהווים כ-1.5 מיליון איש, מורכבת מאד ומהווה אתגר משמעותי לישראל ולכלכלתה. שיעור השתתפות הערבים בישראל בשוק העבודה נמוך משאר אוכלוסיית ישראל והוא מהנמוכים בעולם. מצב זה בעייתי מנקודת הראות של הפרט ושל הערבים בישראל כמיעוט לאומי, ויכולות להיות לו השלכות מרחיקות לכת על יחסי המיעוט הערבי והמדינה ומוסדותיה. המצב בעייתי באופן מיוחד גם מנקודת הראות של צדק חלוקתי ושל צמיחה כלכלית של המשק הישראלי. תעסוקת הערבים וסגירת הפערים בינם לבין היהודים בישראל הן גם אתגרים חשובים שמדינות OECD העמידו לפני ישראל. בתקציר זה נציג את עיקר הבעיות העומדות לפני תעסוקת הערבים והפיתוח הכלכלי שלהם ואת ההמלצות העיקריות שיש בהן בכדי לשנות את מצבם.

א. בעיות עיקריות בתחום תעסוקת הערבים

1. **בישראל מתקיימות שתי כלכלות באותו מרחב: האחת כלכלה יהודית מפותחת, מתקדמת ודוהרת קדימה, והשנייה כלכלה ערבית מפגרת ולא מפותחת, אשר סבלה מאפליה מוסדית במשך שנים ארוכות.** חלק מהתוצאות החמורות ביותר הן רמת עוני גבוהה בקרב הערבים, פערים גדולים בין יהודים וערבים, ניכור הערבים מהמדינה ומוסדותיה ופגיעה ברורה בתל"ג ובמשק הישראלי.
2. **בתנאי שוויון בין גברים ערבים לגברים יהודים מבחינת ענפי תעסוקה והכנסה, התמורה של הגברים הערבים השכירים הייתה יכולה לעמוד על 37 מיליארד ש"ח. היום היא עומדת על 27 מיליארד ש"ח בלבד.** היינו, עלייה של כ-10 מיליארד ש"ח או של 36%, בהינתן שוויון. בנוסף לכך, בתנאי שוויון בין נשים ערביות ליהודיות התמורה לשכירות בכוח העבודה הנשי הערבי הייתה יכולה לעמוד על 28 מיליארד ש"ח, לעומת 7 מיליארד ש"ח בהווה. היינו, עלייה של כ-21 מיליארד ש"ח או כ-300% לעומת המצב הקיים. המשמעות של הדבר היא **שהפוטנציאל האבוד של המשק הישראלי כתוצאה מאי-מימוש הפוטנציאל של כוח העבודה של נשים וגברים ערבים מסתכם בכ-31 מיליארד ש"ח בשנה** (על בסיס נתוני שנת 2006).
3. **ישנם היום כ-13,500 אקדמאים ערבים בלתי מועסקים.** הסקר החברתי של הלמ"ס (2008) מלמד כי כ-9,000 מתוך כ-10,000 נשים ערביות אקדמיות בלתי מועסקות מוגדרות כמיואשות מלמצוא עבודה. לצדן יש עוד 3,500 גברים אקדמאים ערבים שאינם מועסקים. **בעוד חמש שנים – אם תימשך מגמת חוסר ההתערבות הממשלתית הרצויה בתעסוקת הערבים – צפוי שמספר האקדמאים הערבים אשר ייכנסו למעגל הבלתי מועסקים יגיע לכ-30,000 איש.**
4. **הפערים הכלכליים בין יהודים לערבים בישראל הם תהומיים ומתרחבים עם הזמן, והם גדולים מהפערים במדינות OECD.** פערים אלה מתבטאים בין היתר ב:
 - (א) שיעור השתתפות בכוח העבודה: שיעור השתתפות בקרב הערבים עומד על 42%, לעומת 59% בקרב היהודים.
 - (ב) הכנסה לנפש: בשנת 2007 עמד השכר החודשי הממוצע ברוטו במגזר הערבי על 5,419 ש"ח, בעוד השכר הממוצע בקרב היהודים עמד על 8,056 ש"ח. כמו כן, שכר העבודה לפי שעה של ערבי

* המסמך המוגש כאן הוא טיוטה לפני עריכה.

נמוך בכ-30% משכר עמיתו היהודי בעל השכלה דומה. בין הנשים הערביות לנשים היהודיות הפער מגיע עד ל-23%.

(ג) רמת העוני: כ-50% מהמשפחות הערביות חיות מתחת לקו העוני (לאחר תשלומי העברה ומסים), לעומת כ-15% מהמשפחות היהודיות.

(ד) משלח יד וענף כלכלי: לדוגמה, רק 1% מהמועסקים בענף הטכנולוגיה העילית הם ערבים.

(ה) שיעורי אבטלה.

(ו) רמות פיתוח מקומיות.

(ז) נגישות לעבודה.

(ח) נגישות לסיוע פיננסי.

(ט) מחסור באזורי תעסוקה ותעשייה: הממצאים מראים **כי רק 2.4% מסך כל שטחי התעשייה**

בישראל נמצאים ביישובים הערביים. בנצרת עילית, לדוגמה, שבה כ-42 אלף תושבים, יש

חמישה אזורי תעשייה, שטחו של אזור התעשייה ציפורית בלבד הוא כ-6,000 דונמים, היינו הוא

גדול מכל שטחי התעשייה המפותחים בכל היישובים הערביים במדינה גם יחד. לעומת זאת

בנצרת – העיר הערבית הגדולה ביותר בישראל ואשר יש בה כ-66 אלף תושבים – יש כ-150

דונמים בלבד של שטחי תעשייה.

5. **שיעור ההשתתפות של נשים ערביות בישראל בכוח העבודה הוא מהנמוכים ביותר בעולם**. שיעור

ההשתתפות שלהן מגיע היום לכ-21%, לעומת 57% בקרב הנשים היהודיות. שיעור זה הוא

מהנמוכים ביותר בעולם ונמוך מהממוצע בעולם הערבי, וכמובן נמוך דרסטית מהממוצע של מדינות

OECD. למצב זה של הנשים הערביות השלכות רבות ומגוונות, בכללן: הגברת מצב העוני; אי-מיצוי

הפוטנציאל הכלכלי של המשק; העמקת הפערים בין יהודים לערבים; עיכוב ההתפתחות של מעמד

בינוני ערבי; העצמת תחושות הניכור מהמדינה וממוסדותיה; ופגיעה במעמדן של הנשים בכלל.

6. **כמיהה חזקה מאוד של גברים ערבים ונשים ערביות לצאת לעבודה**. בשנת 2008 עמד שיעור

ההשתתפות של הגברים הערבים בשוק העבודה על כ-62.4%, גבוה מזה של הגברים היהודים

(61.5%). **מחקרו של יוסף ג'בארין מצא ש-43% מהנשים הערביות הבלתי מועסקות בשכר**

מוכנות להיכנס מיד למעגל התעסוקה אם הדבר יתאפשר. המסקנה היא שאם מוסיפים את שיעור

הנכונות לעבוד לשיעור המשתתפות בכוח העבודה בפועל (כ-21%) נקבל שיעור הדומה לזה של

משתתפות יהודיות בכוח העבודה.

7. **ההון האנושי הערבי מתקדם עם השנים, אך עדיין קיימים פערים לעומת עמיתיהם היהודים**.

לדוגמה, עם השנים חלה התקדמות ניכרת בקרב הערבים בתחום החינוך: בין השנים 1961-2007

חלה עלייה של ממש בחציון שנות הלימוד – מ-1.2 שנים ל-11.3, היינו עלייה של למעלה מפי 9

משנת 1961. עם זאת, עדיין קיימים פערים בתחום ההשכלה בין ערבים ליהודים, בייחוד בתחום

ההשקעה הממשלתית בחינוך. חשוב לציין שהעלייה בתחום החינוך לא באה לידי ביטוי בתחום

התעסוקה בצורה משמעותית והולמת, דבר חסר תקדים בכלכלה העולמית ובהשוואה לנתוני דוח

OECD.

ב. המלצות עיקריות לקידום תעסוקת גברים ערבים ונשים ערביות בישראל

1. יש לגבש תכנית ממשלתית כלכלית מקיפה, אסטרטגית וארוכת טווח להעלמת הפערים הכלכליים התהומיים בין יהודים לערבים בישראל ולפיתוח תעסוקת הערבים. התכנית שהממשלה הציעה לאחרונה היא מוגבלת ותחול ב-13 יישובים בלבד, היא מצומצמת מאוד מבחינת ההשקעה הציבורית בפיתוח הכלכלה המפגרת של החברה הערבית בארץ ואינה מתייחסת להיבטים רבים שיכולים להביא לשינוי הרצוי. בנוסף לכך, אחת מהמטרות העיקריות של התכנית הממשלתית היא למנוע הגירה "שליטת" של ערבים. היינו, מניעת הגירתם מיישובים ערביים לישובים יהודיים. לצורך מטרה זו מתוכנן להשקיע נתח נכבד ממשאבי התכנית – כ-301.4 מיליון ש"ח – לציפוף יתר של היישוב הערבי. מטרה זו אינה סבירה, פוגעת קשות בחברה הערבית ובהשתלבות שלה בכלכלה הישראלית ומעצימה את הדרתם המרחבית והכלכלית של הערבים.
המטרות העיקריות של התכנית שאנו מציעים הן:
 - (א) לצמצם בצורה מקסימלית את האפליה נגד ערבים בתחום התעסוקה והפיתוח הכלכלי.
 - (ב) לקבוע יעדים שנתיים ברורים של מכסות לקליטת עובדים ערבים וערביות במגזר הממשלתי ובחברות הממשלתיות.
 - (ג) להציע תמריצים למגזר הפרטי לקליטת עובדים ערבים.
 - (ד) לפתח את הכלכלה המקומית הערבית, תוך כדי יצירת סביבה הולמת וכדאית לפיתוח כלכלי.
 - (ה) לנצל את המיקום המיוחד של הערבים במזרח התיכון לשם פיתוח כלכלי, במיוחד בתחומי הטכנולוגיה העילית.
 - (ו) לשפר את ההון האנושי הערבי כך שיתאים לאתגרי העתיד ולשינויים הכלכליים המתרחשים בישראל ובעולם.
 - (ז) לנצל את כוח העבודה הערבי לשם הגדלת חלקו בכלכלה הישראלית ובתל"ג השנתי.
2. יש לנצל את הביקוש הרב והעולה של ההשתתפות בכוח העבודה בקרב נשים ערביות. המחקר האמפירי הרחב שערך יוסף ג'בארין התבסס על מדגם של 1,500 נשים ערביות. המחקר מפריך את ההשערה הרווחת, הגורסת שנשים ערביות אינן עובדות מסיבות תרבותיות וחברתיות. במחקר נמצא שהסיבה העיקרית לשיעור הנמוך של נשים ערביות המשתתפות בכוח העבודה היא מחסור במקומות עבודה. יתרה מזו, הרוב המכריע של הנשים הבלתי מועסקות (73%) מעדיפות לעבוד בתוך היישוב, קרוב לביתן, בגלל ריבוי תפקידיהן.
3. יש לאכוף וליישם את החוקים הקיימים לקידום תעסוקת ערבים במגזר הציבורי כפי שמחייב החוק הקיים. החלטות הממשלה בקשר להעלאת שיעור המועסקים הערבים במגזר הציבורי הן התחלה חשובה. עם זאת, אנו סבורים כי יש להרחיב את החלטות הממשלה הללו ולהבחין בין דרגות שונות בשירות הציבורי כך שהשיפור בשיעור התעסוקה של הערבים יתרחש בכל הדרגות, ולא רק בדרגות הנמוכות.
4. יש לדרוש מחברות הניגשות למכרזים ממשלתיים לעמוד בשיעור העסקה מסוים של ערבים (שיגדל עם הזמן).
5. יש לדרוש מחברות המקבלות מענקים מהמדינה (כגון מפעלים מאושרים ומענקי מדען ראשי) לעמוד בשיעור העסקה מסוים של ערבים.

6. יש להעלות את היעד הממשלתי שנקבע על 10% עובדים ערבים במשרדי הממשלה עד שנת 2012 ולהעמידו על 15%. לשם כך יש להגדיל באופן ניכר את מכסות התקנים הייעודיים לאוכלוסייה הערבית.
7. יש להרחיב את תחולת החוק ואת החלטות הממשלה לשילוב עובדים ערבים במשרדי הממשלה ובחברות ממשלתיות גם לקבלני מיקור החוץ של הממשלה בתחומי הטכנולוגיה העילית. כיום מועסקים בפרויקטים במיקור חוץ לממשלה אלפים רבים של אנשי טכנולוגיה עילית.
8. יש לעודד ולתמרץ את המגזר הפרטי היהודי לקלוט עובדים ערבים. על מנת לשפר את שיעורי התעסוקה הדלים של הערבים במשלחי יד רבים אנו ממליצים לפעול בשני מישורים – החקיקתי וההסכמי:
- (א) במישור החקיקתי יש לחייב את כל החברות הציבוריות המעסיקות מעל מספר מסוים של עובדים לפרסם בדוחותיהן הכספיים התקופתיים את שיעור המועסקים הערבים אצלן.
- (ב) במישור ההסכמי יש לקדם שיתופי פעולה בין המעסיקים, משרדי הממשלה והעמותות המתמחות בתעסוקת ערבים. חברות שיהיו מעוניינות לשפר את שיעור המועסקים הערבים בהן יפנו אל העמותות, ואלה יספקו להן את הידע והכלים הנדרשים לכך. תפקיד משרדי הממשלה יהיה לבנות חבילת תמריצים שימשכו חברות לכיוון זה.
9. יש לעודד פירמות להתמקם באזורי תעשייה ותעסוקה בערים וביישובים ערביים. על הממשלה לפעול להגדלת השטחים המיועדים לתעשייה ברשויות המקומיות הערביות ושטחי התעשייה המשותפים לרשויות מקומיות ערביות ויהודיות ולעודד פירמות – גם על ידי סובסידיות – להתמקם בשטחים אלו.
10. יש לקדם את החברה הערבית כשער הטכנולוגיה העילית לעולם הערבי. יש לנצל את מקומה של החברה הערבית בישראל ובעולם הערבי. בישראל קיים הידע הטכנולוגי, ולחברה הערבית יש השפה הערבית וכוח האדם המתאים לשם התמחות בתרגום שפות תכנות ותכניות בתחום המחשבים לשפה הערבית. לצורך פיתוח הטכנולוגיה העילית בחברה הערבית מומלץ לנקוט את הצעדים העיקריים שלהלן:
- (א) הכשרה מקצועית. הגברת רמת הידע והמיומנות של האוכלוסייה הערבית על ידי הכשרה מקצועית בתחום הטכנולוגיה העילית בנוסף לשיפורים במערכת החינוך הערבי על מנת שתתאים מבחינת תשתיות פיזיות ומבחינת תכנים וסטנדרטים למערכות החינוך המתקדמות של ישראל והמערב. יש לערב מעסיקים מענף זה בהכשרה המקצועית, דבר שיתרום לגידול בשיעורי התעסוקה ובשדרוגה.
- (ב) שיתוף מכללות ערביות בהכשרה לטכנולוגיה עילית: יש לעודד את המכללות להקים מרכזי הכשרה טכנולוגיים בשיתוף המעסיקים והממשלה. על המרכזים להציע תכניות הכשרה לטכנאים והנדסאים, תכניות השתלמות ותכניות הסבה מקצועית. הכשרת טכנאים, הנדסאים ובעלי מקצועות אחרים צריכה לכלול התמחות בחברות עסקיות (כיום יש כ-6,000 אקדמאיות ערביות בלתי מועסקות, בוגרות מכללות לחינוך).
- (ג) פיתוח מרכזי תעסוקה של טכנולוגיה עילית. מרכזים אלה יכללו תמריצים ממשלתיים שיהיה בהם כדי למשוך מפעלי טכנולוגיה עילית למרקמים העירוניים הערביים. דבר זה יש בו כדי לאפשר תעסוקה הולמת לאקדמאים ערבים וערביות, הכנסה נאותה והאצת הפיתוח הכלכלי המקומי של היישובים הערביים.

(ד) קמפיין תעסוקת הערבים בחברות הבין-לאומיות בישראל. קמפיין ציבורי ממוקד שיכוון כלפי החברות הבין-לאומיות הממוקמות בישראל שיעסיקו ערבים כמקובל במדינות מתוקנות.

11. **יש ליזום הקמת מפעלי עוגן של חברות ישראליות או בין-לאומיות מובילות שיבססו מרכזי טכנולוגיה עילית ביישוב ערבי אחד בגליל, אחד במשולש ואחד בנגב.**

12. **יש לתמרץ קליטת אקדמאים ערבים בענף הטכנולוגיה העילית.** תכניות מסלול תעסוקה של התמ"ת הן הכיוון הנכון, אך דרוש קיצור הליכים לעידוד השימוש בהן. ניתן לשפרן על ידי מתן מכסה למספר הכולל של העובדים הערבים ולא למספר מחייב לכל חברה בנפרד. בצד זה ישנה תעשייה שלמה של עבודות תומכות טכנולוגיה עילית (למשל בדיקות למכשירים סלולריים ובדיקות אפליקציות אינטרנט) שניתן לאיישן באנשים שאינם בוגרי מדעי מחשב והנדסה.

13. **יש לערוך קמפיין ציבורי מטעם הממשלה וארגוני החברה האזרחית לצמצום האפליה בתעסוקת ערבים במגזר הפרטי.** המטרה היא להביא לידי שינוי התנהגותי ומנטלי במגזר הפרטי היהודי ביחסו לעובדים ערבים. סקר המעסיקים שבוצע בשנת 2009 על ידי ארגון קו משווה מצא שמרבית המנהלים היהודים חושבים שקיימים בשוק העבודה מועמדים מתאימים לתפקידי ניהול בקרב האקדמאים מהחברה הערבית, אך בו בזמן שיעור ניכר מהם ציינו שיש העדפה בקרב מעסיקים יהודים שלא להעסיק אקדמאים ערבים. כמו כן, התעשיינים סבורים שארגון המעסיק אקדמאים מהמגזר הערבי עשוי ליהנות מתוספת כוח אדם איכותי, מיתרון בשוק המגזרי ומהלימה לתפיסות של אחריות חברתית.

14. **יש ליצור סביבה פיזית ועסקית הולמת של אזורי תעשייה ותעסוקה בערים וביישובים הערביים.** יש לפתח את אזורי התעשייה הקיימים ביישובים הערביים וליצור סביבה הולמת כדי למשוך אליהם תעשיות חדשות וכדי לעודד יזמים ערבים לפתח עסקים באזורים אלה. בנוסף לכך, מומלץ מאוד לחזק את הבסיס הכלכלי של הרשויות הערביות על ידי הקמת מסגרות ייעודיות כגון חברות כלכליות ועמותות למסחר ולתיירות.

15. **יש להפוך את אזורי התעשייה בצפון הארץ לאזורים משותפים של רשויות ערביות ויהודיות ולאפשר פיתוח אזורים משותפים ברחבי הארץ.** יש לשתף את הרשויות הערביות בניהול, בקידום ובחלוקת הכנסות של אזורי תעשייה רחבים בצפון הנמצאים בקרבת יישובים ערביים, כגון אזורי התעשייה באזור סח'נין ואזור התעשייה ציפורית.

16. **יש להקים קרן של 2 מיליארד ש"ח למתן ערבויות ממשלתיות לקידום יזמים ערבים ועידוד יזמים להקים עסקים בתחומי הרשויות המקומיות הערביות.** מומלץ מאוד שהקרן תסתמך על הליכים פשוטים וקלים ולא כאלה ש"יגררו" את היזמים שנים על גבי שנים או כאלה שיבריחו אותם. יש בנמצא קרן כזו, שהוקמה לאחרונה ביוזמת הרשות לפיתוח כלכלי, בהיקף מצומצם של 180 מיליון ש"ח. אנו ממליצים להרחיב את הקרן בצורה דרסטית.

17. **יש להכיר ביישובים הערביים הלא מוכרים בנגב, המאכלסים כ-70,000 תושבים, ולפתח את התשתיות שלהם כדי ליצור בהם מקומות תעסוקה נאותים.** יישובים לא מוכרים אלה דומים למשכנות עוני, והם מחוסרי תשתיות פיזיות ותעסוקתיות ברמה שאין לה אח ורע במדינות OECD.

18. **יש להשקיע בהון האנושי הערבי ובחינוך הערבי.** להשכלתם של הערבים בישראל השפעה מכרעת על מצבם התעסוקתי – מבחינת שכר, שיעור ההשתתפות בשוק העבודה ושיעור האבטלה וכן מבחינת רמת משלח היד ופיריון העבודה. אנו ממליצים לשדרג באופן ניכר את ההשקעה בחינוך במגזר הערבי (שסובל כיום מתת-השקעה) בכל רמות החינוך, החל במעונות היום וגני הילדים וכלה

- בהשכלה הגבוהה. בכל שדרת החינוך יש לפעול להגדלת המשאבים הכספיים, הקטנת מספר הילדים בכיתות, תוספת שעות הוראה, שיפור איכות ההוראה, הקמת מוסדות חדשים וחיזוק מוסדות קיימים. כמו כן, יש לשים דגש על תכנים אשר יסייעו בהשתלבות עתידית בתעסוקה, למשל חיזוק השליטה בעברית ובאנגלית והקניית מיומנויות הכרחיות בתעשיות עתירות הידע.
19. **יש לעודד את התעסוקה של נשים ערביות.** אנו ממליצים על צעדים ממוקדים לעידוד התעסוקה בקרב נשים ערביות שיכללו מספר רכיבים:
- (א) הקמת מרכזי תעסוקה לנשים ברוח מרכזי התעסוקה שהוקמו בארץ ובעולם והרחבת המרכזים הקיימים.
- (ב) הקמת חממות עסקיות לנשים ערביות.
- (ג) מתן תמריצים ליציאה לעבודה בדמות מס הכנסה שלילי.
- (ד) הסרת חסמים ליציאה לעבודה, כגון סבסוד מעונות יום וצהרונים לילדים, וכן הקמת מערך הסעות בין היישובים הערביים למקומות העבודה הפוטנציאליים.
20. **יש להקים חממות תעשייתיות** לעידוד יזמים ערבים בפיתוח רעיונות והבאתם לידי יישום.
21. **יש להקצות תקציבים להשלמת השכלה של מבוגרים.** הדבר נחוץ ביותר לשילובן של נשים ערביות בשוק העבודה. כיום יש תקנה תקציבית במשרד החינוך, אך לצערנו היא אינה מתוקצבת.
22. **יש ליצור נגישות הולמת של ערבים ושל ערביות למרכזי תעסוקה.** ריחוקם הגאוגרפי של הערבים ותשתית התחבורה הלקויה ביישוביהם הם חסמים מרכזיים להשתלבותם בשוק העבודה. המלצותינו בהקשר זה הן להגדיל את ההשקעות בתשתיות התחבורתיות ובאמצעי ההסעה למקומות עבודה ולהתאימם לאופי היישובים הערביים. בטווח הקצר מומלץ להעמיק את הסבסוד הממשלתי לעובדים ולחברות תחבורה.
23. **יש לשפר את השמת העובדים והעובדות הערבים.** על הממשלה להפנות יותר משאבים ליחידות שירות התעסוקה הפועלות במגזר הערבי על מנת לשפר את השמת העובדים הערבים המתמודדים עם קשיים גדולים יותר מהעובדים היהודים בחיפוש תעסוקה.
24. **יש לטפח את היזמות במגזר הערבי.** בכוחו של טיפוח היזמות העסקית במגזר הערבי להגדיל את שיעורי ההשתתפות בשוק העבודה, לתרום לפיתוח התעשייה המקומית ולהוות מקפצה מעל לחסמים גאוגרפיים.
- על מנת לעודד את היזמות העסקית של הערבים בישראל אנו ממליצים:
- (א) להכניס לבתי הספר תכניות לימוד אשר יחשפו את התלמידים לאפיק תעסוקתי זה.
- (ב) להקים קרן אשר תעניק "מיקרו" הלוואות לפתיחת עסקים זעירים בתנאים נוחים.
- (ג) להקים מרכזים לטיפוח יזמות במגזר הערבי אשר ייעצו למעוניינים בפתיחת עסק, יעזרו להם בהתמודדות עם הבירוקרטיה הנלווית לכך וילוו את העסקים הצעירים בתחילת דרכם.
- (ד) לחנך לעידוד יזמות וקריירה במסגרת של מרכזי טיפוח יזמות וארגוני החברה האזרחית.

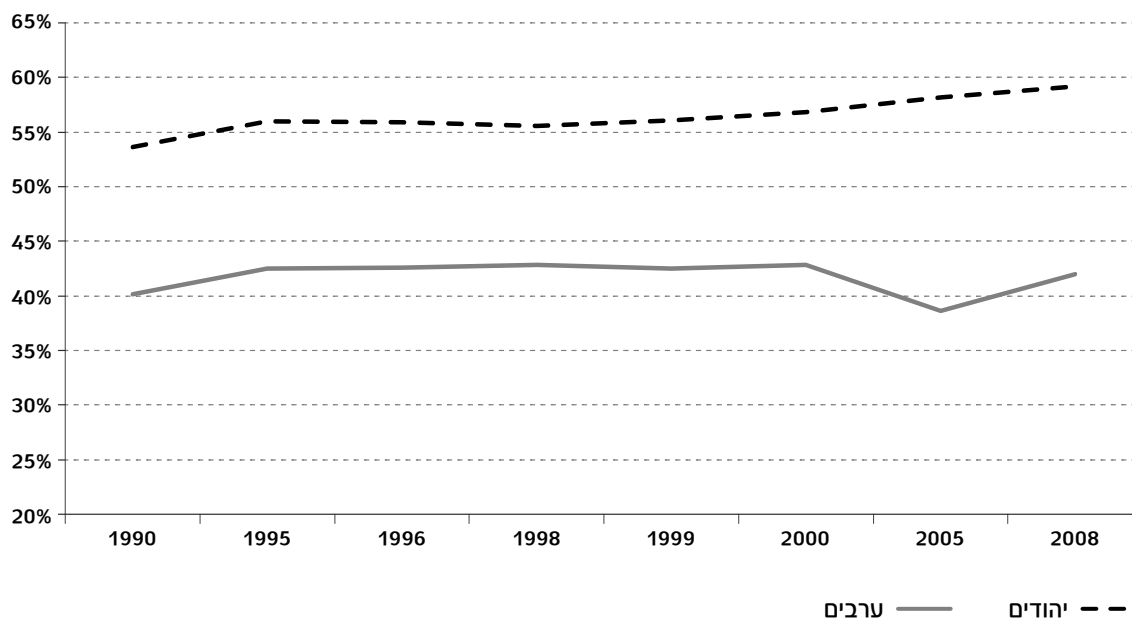
1. הבעיות העיקריות בתעסוקת הערבים בישראל

לא סוד הוא שמצבם של הערבים בישראל בשוק העבודה גרוע ממצבם של עמיתיהם היהודים.¹ בפרק זה נמפה את הגורמים העיקריים העומדים בבסיס אי־שוויון זה, אך נימנע מקטלוג הגורמים השונים כסובב או כמסובב שכן אנו סבורים שהם כולם חלק ממעגל קסמים המזין ומתחזק את האי־שוויון בשוק העבודה בישראל. מעבודות המחקר שנערכו בתחום ומהנתונים הסטטיסטיים הקיימים עולה כי הבעיות העיקריות היום בהשתלבותם השוויונית של הערבים בישראל בשוק העבודה הן כדלקמן:

1. **שיעור ההשתתפות של נשים ערביות בכוח העבודה הוא מהנמוכים ביותר בעולם.** שיעור ההשתתפות של הערבים בכוח העבודה בישראל נמוך באופן בולט משיעור ההשתתפות של היהודים. בשנת 2008 עמד שיעור ההשתתפות של הערבים על 42.0%, בעוד שיעור ההשתתפות של היהודים היה 59.2% (תרשים 1). ההבדל העיקרי בשיעור ההשתתפות נובע משיעורי ההשתתפות הנמוכים מאוד של הנשים הערביות (תרשים 2).

תרשים 1

שיעור ההשתתפות בכוח העבודה, 1990–2008



מקור: עיבודי המחברים לנתוני הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, שנים שונות.

גברים: נכון לשנת 2008 היה שיעור ההשתתפות של הגברים הערבים (62.4%) גבוה יותר משל הגברים היהודים (61.5%).² שיעור ההשתתפות של הגברים הערבים ירד מרמה של כ-75% בשנות השבעים המוקדמות לרמה של כ-60% בשנים האחרונות. בנוסף, שיעור ההשתתפות של הגברים

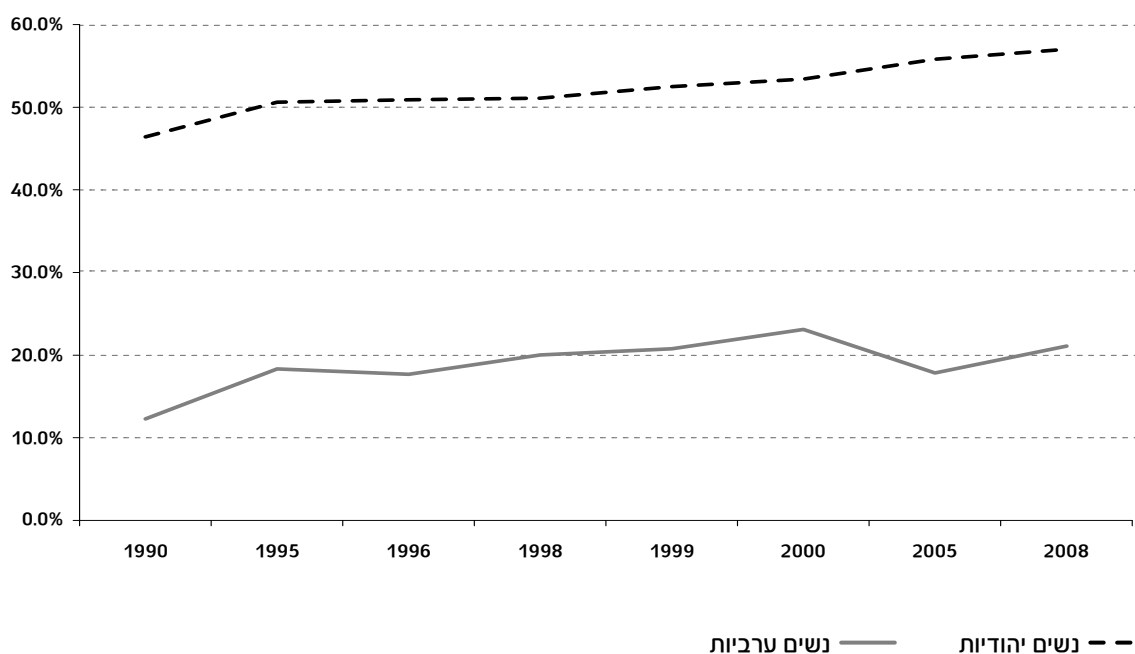
1 ראו מחקר מקיף בנושא אצל יוסף ג'בארין, 2007. אסטרטגיה לפיתוח התעסוקה בקרב הערבים בישראל: חזון הרחבתו של המעמד הבינוני הערבי, חיפה: מוסד שמואל נאמן למחקר מתקדם במדע וטכנולוגיה, הטכניון.
2 למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, 2009.

הערבים היה גבוה משל הגברים היהודים בשנים 1970-2001, אך משנת 2002 ואילך שיעורי ההשתתפות הם יחסית דומים. בהשוואה בין-לאומית שיעור ההשתתפות של הגברים הערבים נמוך יחסית למדינות מפותחות וגם יחסית למדינות ערביות ומוסלמיות.³

נשים: למרות העלייה המתמדת של השתתפות נשים בכוח העבודה בישראל, שיעור השתתפותן של נשים ערביות נמוך למדי ועמד בשנת 2008 על 21.1% בלבד, לעומת 57% מקרב הנשים היהודיות.⁴ שיעור ההשתתפות של הנשים הערביות אמנם עולה בהדרגה, אך הוא עדיין נמוך למדי, ובעשרים השנים האחרונות הפער יחסית קבוע (תרשים 2). מהשוואה בין-לאומית עולה כי שיעור ההשתתפות בכוח העבודה של הנשים הערביות בישראל נמוך במיוחד לעומת שיעורי ההשתתפות בעולם המתפתח והמפותח, ואף במדינות הערביות (תרשים 3).

תרשים 2

שיעור ההשתתפות של נשים לפי מגזר, 1990-2008



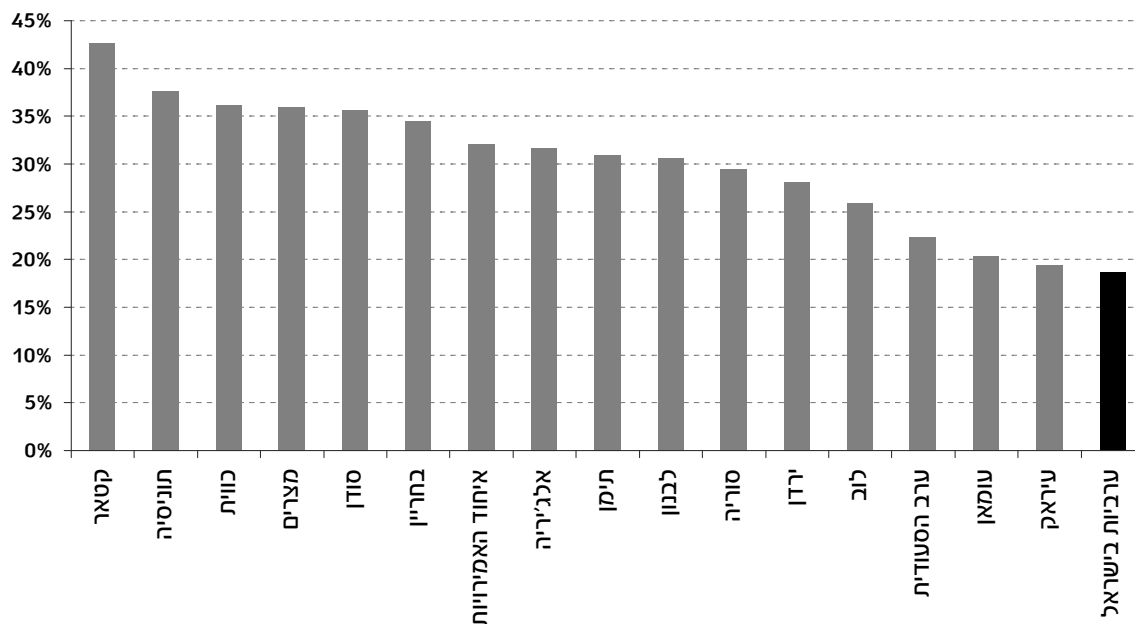
מקור: עיבודי המחברים לנתוני הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, שנים שונות.

3 ערן ישיב וניצה קסיר (קלינר), 2009. "דפוסי ההשתתפות של ערביי ישראל בשוק העבודה", מאמר לדיון 2009.11, בנק ישראל.

4 למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, 2009.

תרשים 3

שיעור השתתפות של נשים (ערביות בלבד) בישראל ובמדינות ערביות, 2006



מקור: עיבודי המחברים לנתוני United Nation Development Program (UNDP)

ניתוח נתוני התעסוקה הרשמיים של החברה הערבית בישראל מראה בבירור שאחת הסיבות העיקריות לרמת העוני הגבוהה בקרב הערבים בישראל מקורה בשיעורן הגבוה של נשים ערביות בלתי מועסקות - כ-80%. בניגוד למגמת העלייה המתמדת של השתתפות נשים בכוח העבודה בעולם ובישראל (29% בשנת 1970, 41.1% בשנת 1990 ויותר מ-50% בשנת 2008) עדיין השתתפותן של נשים ערביות בשוק העבודה נמוכה מדי ומגיעה היום לכ-21% בלבד. הנתונים הרשמיים מלמדים שבשנת 1995 שיעור השתתפותן של נשים ערביות בכוח העבודה הגיע לכ-18%, שיעור דומה לשיעור ההשתתפות הנוכחי, היינו כמעט שלא חל שיפור בשיעור השתתפותן של נשים ערביות במשך יותר מ-15 שנים. בניגוד למצבן של הנשים הערביות, שיעורן של הנשים היהודיות המשתתפות בכוח העבודה מגיע לכ-60%, היינו כמעט פי שלושה מהשיעור בקרב נשים ערביות.

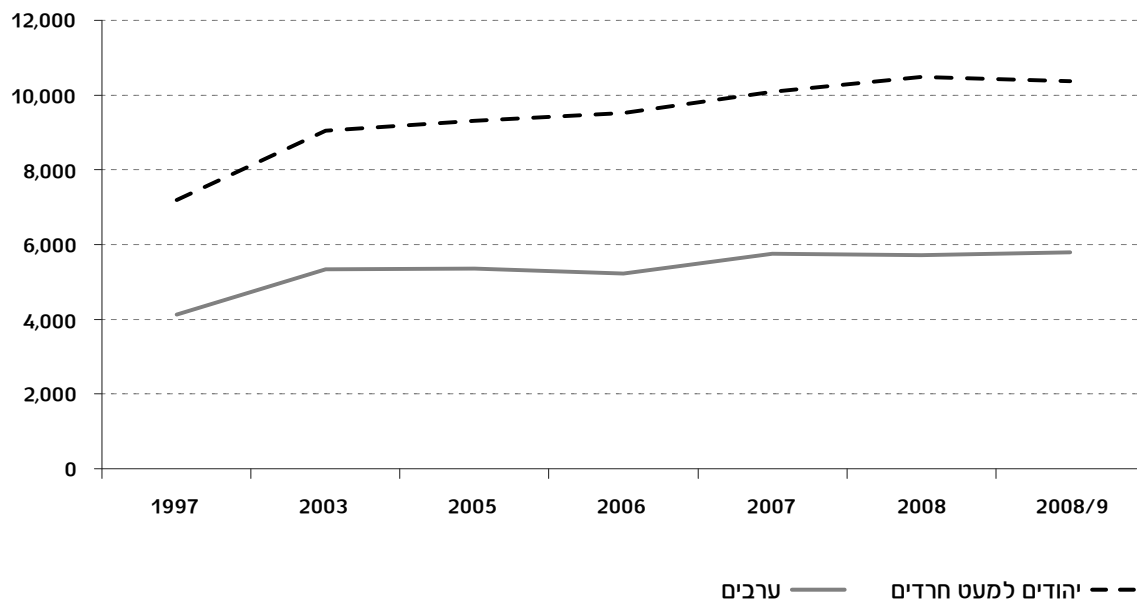
יתרה מזו, ההשוואה הבינ-לאומית מלמדת ששיעורן של נשים ערביות בישראל המשתתפות בכוח העבודה הוא מהנמוכים ביותר בעולם. שיעורן נמוך משמעותית הן ביחס למדינות ערביות והן ביחס למדינות מתפתחות. נתונים אלה עומדים בניגוד לנתוני ההשכלה של הנשים הערביות אשר מראים שהן עברו כברת דרך בעשורים האחרונים ומצבן הרבה יותר טוב ממצבן של הנשים במדינות הערביות והמדינות המתפתחות. במילים אחרות, מההשוואה למדינות ערביות עולה כי בישראל אין הלימה בין ההתקדמות הראויה של נשים ערביות בתחום ההשכלה ובין מצבן העגום מבחינת תעסוקה.

2. **פערים תהומיים ומתרחבים בהכנסה בין ערבים ליהודים בישראל.** ההכנסה הממוצעת של שכיר ערבי נמוכה מאוד לעומת זו של השכיר היהודי. בשנת 2007 עמד השכר החודשי הממוצע ברוטו במגזר הערבי על 5,419 ש"ח, בעוד השכר הממוצע בקרב היהודים עמד על 8,056 ש"ח.⁵ תרשימים 4 ו-5 מציגים את ההכנסה החודשית הממוצעת לגברים ולנשים ערבים בישראל, לעומת סך כל האוכלוסייה ללא ערבים וחרדים. תרשימים 6 מציג את שיעור הפער בהכנסות לפי מין. מהנתונים עולה כי הפערים בהכנסה החודשית של הגברים גבוהים משמעותית מהפערים בין הנשים. בד בבד מתברר כי הפערים בין הנשים עולים בקצב גבוה יותר מהפערים בין הגברים.

5 למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, 2009.

תרשים 4

הכנסה חודשית ממוצעת של גברים יהודים ושל גברים ערבים

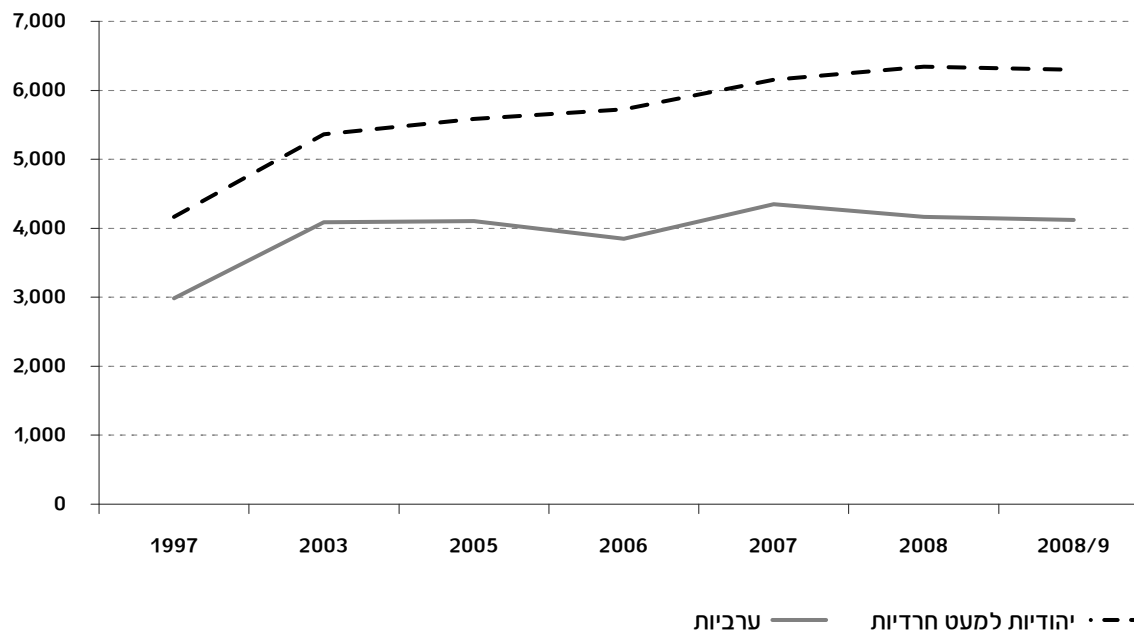


הערה: התקופה 2008/9 מתייחסת ליולי 2008 עד יוני 2009.

מקור: עיבודי המחברים לנתוני דוח בנק ישראל, 2009.

תרשים 5

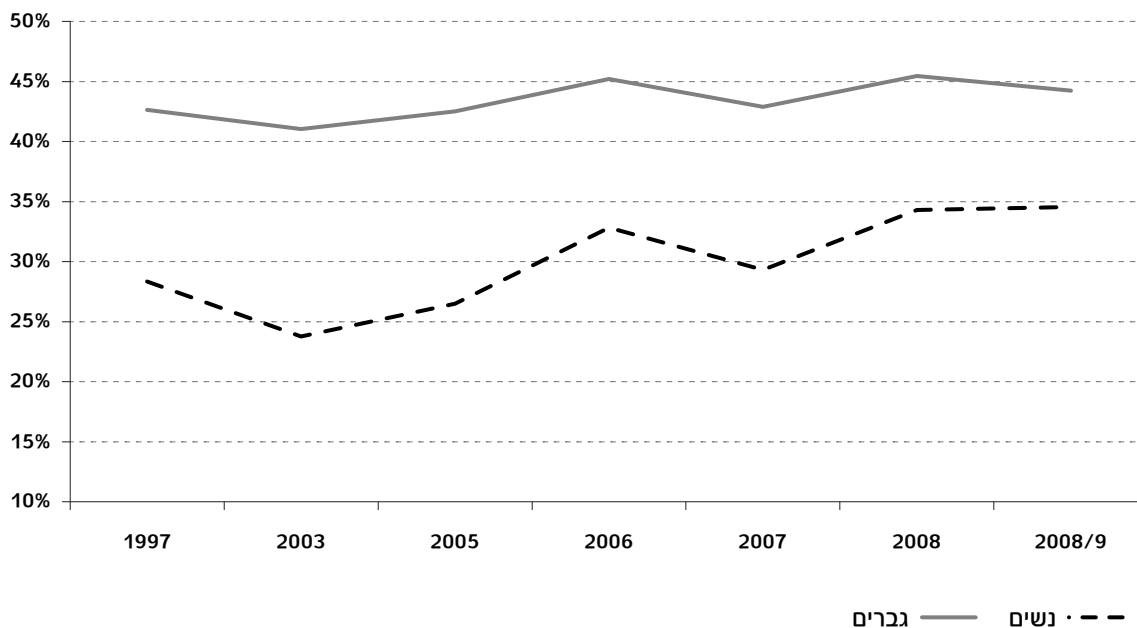
הכנסה חודשית ממוצעת של נשים ערביות ושל נשים יהודיות



הערה: התקופה 2008/9 מתייחסת ליולי 2008 עד יוני 2009.

מקור: עיבודי המחברים לנתוני דוח בנק ישראל, 2009.

תרשים 6
הפער בהכנסה הממוצעת, לפי מין



הערה: התקופה 2008/9 מתייחסת ליולי 2008 עד יוני 2009.

מקור: עיבודי המחברים לנתוני דוח בנק ישראל, 2009.

הפערים הגדולים בהכנסה אינם נובעים רק מפערים ברמות ההשכלה או מהבדלים בסך שעות העבודה החודשיות. מהנתונים בלוח 1 עולה כי השכר לשעת העבודה של ערבי נמוך מהשכר לשעה של עמיתו היהודי בעל השכלה דומה ב-24.5%-30.6%. אצל הנשים הפער קטן יותר ונע בין 13.9% ל-23.5%.

לוח 1

שכר לפי שעה בש"ח על פי מגזרים והשכלה למועסקים בגילים 15-64, 2007

לימודים אקדמיים	לימודים על תיכונים לא אקדמיים	בעל תעודת בגרות	השכלה תיכונית ללא בגרות	ללא השכלה תיכונית	השכלה
נשים					
47.1	31.8	26.5	23.4	22.7	ערביות
54.7	38.4	32.0	30.6	27.1	יהודיות
13.9%	17.2%	17.2%	23.5%	16.2%	פער
גברים					
55.4	33.3	28.2	26.8	25.7	ערבים
73.4	47.2	39.7	38.6	35.5	יהודים
24.5%	29.4%	29.0%	30.6%	27.6%	פער

מקור: עיבודי המחברים לנתוני דוח OECD, 2009. Labor Market and Social Policy Review of Israel

בנוסף, זוסמן ופרידמן מצאו שבתקופה 1987-2005 נרשמה מגמת עלייה בפערי השכר לשעת עבודה בין ערבים ליהודים בעלי תכונות דומות: נמצא כי פערי השכר עלו מ-12% לערך בשנת 1987 ללמעלה מ-25% בשנת 2005.⁶ לעומתם מצאה קלינוב שהשכר של גבר יהודי היה גבוה משכרו של גבר ערבי בעל אותם מאפיינים בכ-10% בשנים 1996-1997, לעומת כ-17% בתחילת שנות השמונים.⁷

3. **שיעורי אבטלה גבוהים בקרב הערבים בישראל.** שיעור האבטלה במגזר הערבי גבוה מזה שבמגזר היהודי. תרשימים 7 ו-8 מסרטטים את שיעורי האבטלה של גברים ונשים בשנים 1980-2006.

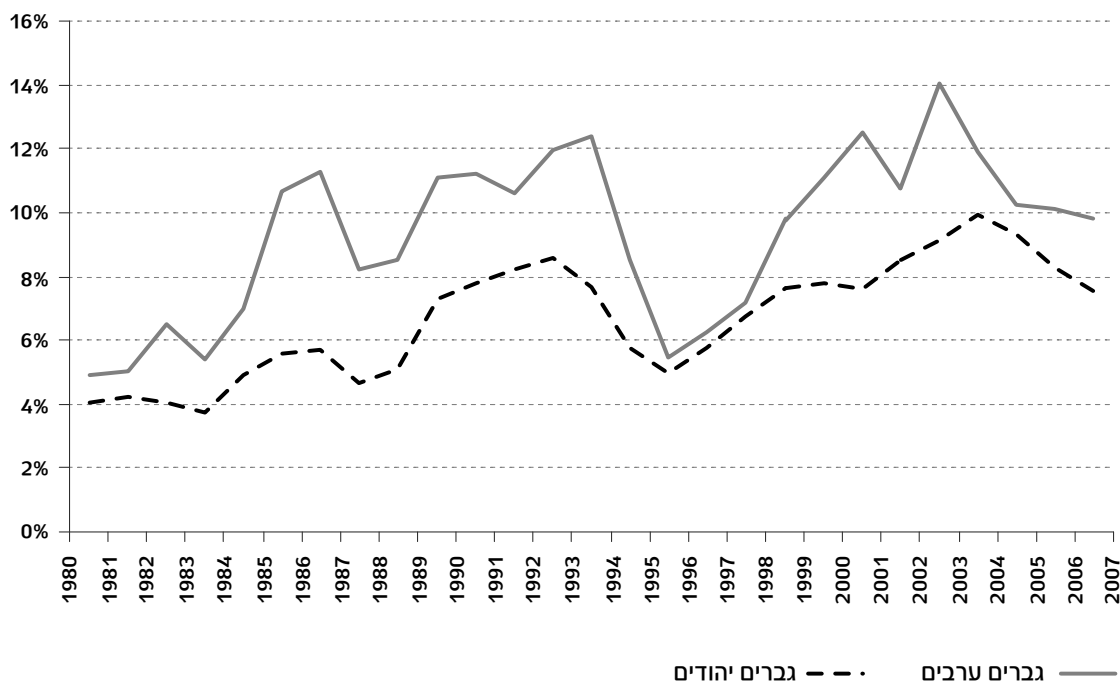
גברים: שיעורי האבטלה של הגברים הערבים גבוהים מאלה של עמיתיהם היהודים בכל התקופה, אך הפער אינו קבוע (תרשים 7).

נשים: לעומת הגברים, שיעורי האבטלה של הנשים הערביות אינם נמוכים מאלו של הנשים היהודיות בכל התקופה, אך בשנים האחרונות עלה שיעור האבטלה של הנשים הערביות בחדות, בעוד שיעור האבטלה של הנשים היהודיות ירד והפער ביניהן התרחב (תרשים 8).

לוח 2 מציג את הקשר בין השכלה ובין שיעור האבטלה. מן הנתונים עולה כי שיעור האבטלה קטן ככל ששנות הלימוד עולות. משרד התמ"ת מצא גם כי משך האבטלה של אקדמאים ערבים ושיעור המתייאשים בקרבם גבוהים מאוד לעומת אלה של האקדמאים היהודים.⁸

תרשים 7

שיעור האבטלה בקרב גברים על פני זמן

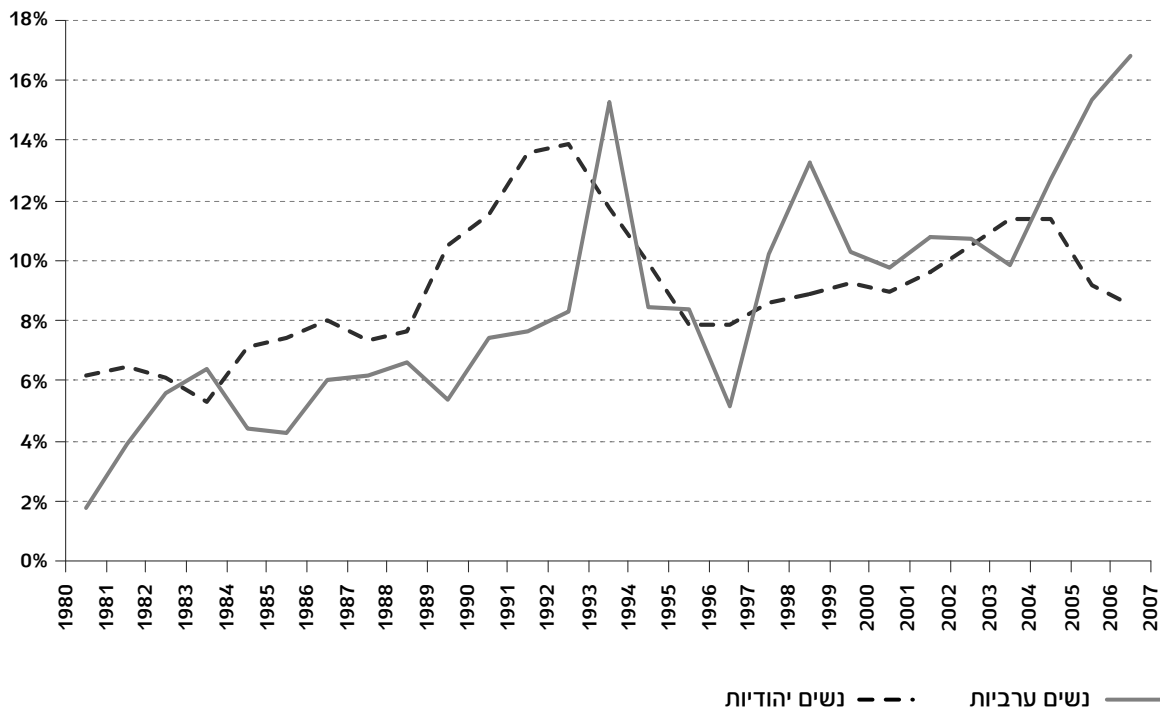


מקור: עיבוד מנתוני למ"ס, **סקר כוח אדם**, שנים שונות; מתוך ערן ישיב וניצה קסיר (קלינר), 2009. "דפוסי ההשתתפות של ערביי ישראל בשוק העבודה", מאמר לדיון 11.2009, בנק ישראל.

6 נעם זוסמן ועמית פרידמן, 2008. "איכות כוח העבודה בישראל", מאמר לדיון 1.2008, בנק ישראל.
 7 רות קלינוב, 1999. "תמורות במבנה השכר - פערי השכר בין ענפים ובתוכם: ישראל 1970-1997", מאמר לדיון מס' 4, ירושלים: המכון למחקר כלכלי-חברתי, הסתדרות העובדים הכללית.
 8 מינהל תכנון וכלכלה, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, **תזכיר בנושא תעסוקת ערבים בעלי תואר אקדמי**, 18.9.2005.

תרשים 8

שיעור האבטלה בקרב נשים על פני זמן



מקור: עיבוד מנתוני למ"ס, סקר כוח אדם, שנים שונות; ערן ישיב וניצה קסיר (קלינר), 2009. "דפוסי ההשתתפות של ערביי ישראל בשוק העבודה", מאמר לדיון 2009.11, בנק ישראל.

לוח 2

שיעור האבטלה בקרב ערבים בישראל על פי השכלה, 2005 (באחוזים)

נשים	גברים	שנות לימוד
46.7	20.3	4-0
34.7	16.6	8-5
19.6	10.2	12-9
10.0	5.0	15-13
4.9	3.3	16+
15.4	10.2	סך הכול

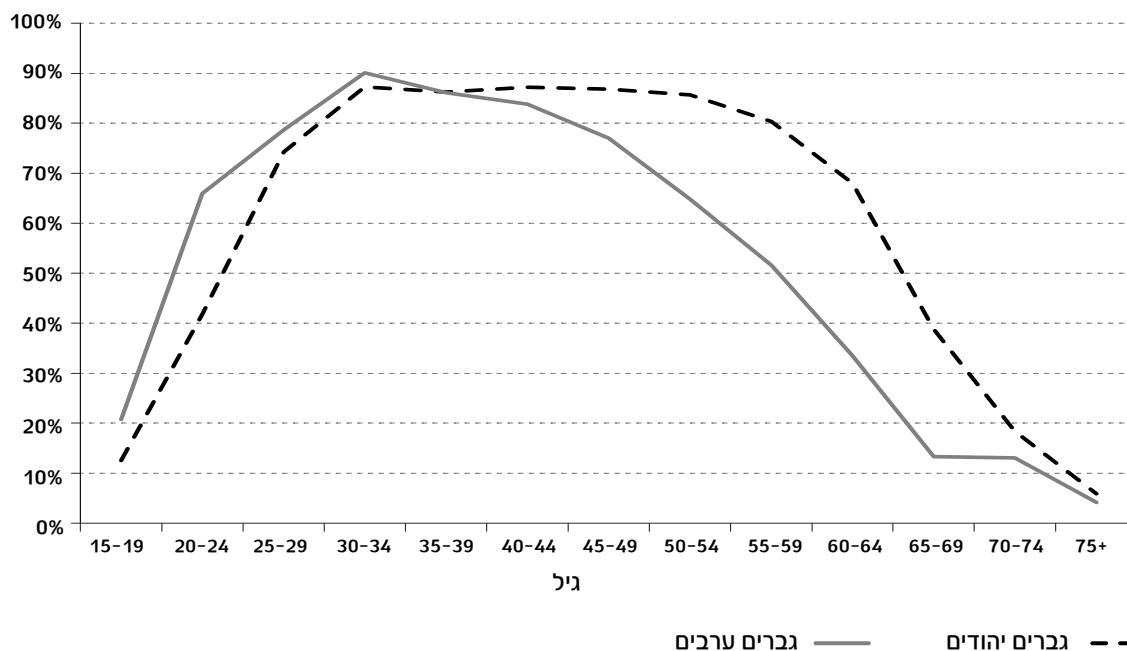
מקור: עיבוד מנתוני למ"ס, סקר כוח אדם, 2005; ערן ישיב וניצה קסיר (קלינר), 2009. "דפוסי ההשתתפות של ערביי ישראל בשוק העבודה", מאמר לדיון 2009.11, בנק ישראל.

4. הגברים הערבים פורשים מעבודה בגיל מוקדם. פרופיל ההשתתפות בשוק העבודה של הגברים הערבים בישראל בולט בירידה המהירה בשיעורי ההשתתפות אחרי הגילים 40-44, לעומת הירידה הרגילה המתרחשת לרוב לקראת גיל 60 (תרשים 9). ישיב וקסיר מעלים שני הסברים מרכזיים לתופעה: (א) מגבלות פיזיות או מגבלות בריאותיות: רמת הבריאות במגזר הערבי נמוכה יותר מזו שבמגזר היהודי, והגברים הערבים עובדים במשלחי יד פיזיים המקשים על המשך עבודה מעל גיל מוקדם יחסית. בנוסף,

למעסיקים במשלחי יד אלה יש חלופה בדמותם של העובדים הזרים. (ב) מבנה המשפחה הערבית והסביבה התרבותית מאפשרים קבלת תמיכות בין-דוריות (מהילדים).

תרשים 9

שיעור ההשתתפות של גברים לפי מגזר וגיל, 2005



מקור: עיבוד מנתוני למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, שנים שונות; ערן ישיב וניצה קסיר (קלינר), 2009. "דפוסי ההשתתפות של ערביי ישראל בשוק העבודה", מאמר לדיון 2009.11, בנק ישראל.

5. למרות השיפור המתמיד בהון האנושי השכלת הערבים אינה משתווה להשכלת היהודים. להשכלה השפעה מכרעת על שיעור ההשתתפות בכוח העבודה. כפי שניתן לראות בלוח 3, שיעור ההשתתפות בכוח העבודה עולה כמעט תמיד עם העלייה בשנות השכלה, בעיקר בקרב נשים. בין בעלי השכלה של 16 שנות לימוד ומעלה שיעורי ההשתתפות הם גבוהים ועומדים על 81.1% בקרב הגברים ו-72.3% בקרב הנשים. בקבוצה זו הפערים בין הגברים והנשים הערבים הם הקטנים ביותר (8.8 נקודות אחוז). בנוסף, שיעור ההשתתפות של גברים ונשים בעלי השכלה על-תיכונית הוא גבוה יותר מזה של בעלי השכלה תיכונית ומטה – ב-11.8 ו-41.7 נקודות אחוז, בהתאמה.

השתתפות הערבים בכוח העבודה האזרחי לפי השכלה ומין, 2008

שנות לימוד	סך הכול ערבים באלפים	שיעור הגברים הערבים	שיעור הנשים הערביות	שיעור ההשתתפות בכוח העבודה האזרחי	שיעור השתתפות הגברים בכוח העבודה האזרחי	שיעור השתתפות הנשים בכוח העבודה האזרחי
4-0	76.1	30.7%	69.3%	8.7%	23.6%	2.0%
8-5	151.2	49.9%	50.1%	33.8%	59.5%	8.6%
12-9	477.0	55.0%	45.0%	42.3%	63.9%	16.5%
15-13	92.3	46.7%	53.3%	49.8%	63.0%	38.9%
16+	86.1	51.6%	48.4%	76.4%	81.1%	72.3%
12-0	704.3	51.3%	48.7%	36.9%	60.4%	12.5%
13+	178.4	49.0%	51.0%	62.6%	72.2%	54.2%
סך הכול	887.0	50.6%	49.4%	42.0%	62.4%	21.1%

מקור: עיבודי המחברים לנתוני הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, 2009.

בשנת 2007 עמד חציון שנות הלימוד של הערבים בישראל על 11.3 שנות לימוד, לעומת 12.8 אצל היהודים (תרשים 10). שיעור הערבים מהסטודנטים באוניברסיטאות עמד על 9.6% בלבד בשנת 2008 בזמן ששיעורם באוכלוסייה היה 20.2% (לוח 4). בנוסף, לא רק שהשכלת הערבים נמוכה יותר, גם איכות ההשכלה הנרכשת ירודה מזו שבמגזר היהודי, הן מבחינת תשומות והן מבחינת תפוקות. במגזר הערבי מושקעים פחות משאבים לתלמיד, והתלמידים לומדים בכיתות צפופות יותר.⁹ נתוני OECD מגלים גם כי במבחנים הבין-לאומיים היו ציוניהם של התלמידים במגזר הערבי נמוכים מאלה של התלמידים היהודים (שאף הם לא השיגו ציונים גבוהים) ושיעורי הזכאים לבגרות ושיעורי העומדים בדרישות הסף של האוניברסיטאות נמוכים יותר במגזר הערבי (לוח 5). נוסף על כך גל ואח' מצאו כי ההשקעה בחינוך לילד הייתה נמוכה יותר ברשויות ערביות ב-38% מההשקעה ברשויות יהודיות.¹⁰

עם זאת, בראייה על פני זמן נראה כי המגזר הערבי מצליח לצמצם את הפערים בהשכלה. מתרשים 10 עולה כי בין השנים 1961-2007 עלה חציון שנות הלימוד של החברה הערבית בישראל כמעט פי עשרה – מ-1.2 שנות לימוד ב-1961 ל-11.3 ב-2007. החברה הערבית בישראל נחלה הצלחה בצמצום הפער בינה לבין החברה היהודית ברכישת ההשכלה – הפער בחציון שנות הלימוד ירד מ-7.4 שנות לימוד בשנת 1961 ל-1.5 שנות לימוד בשנת 2007 (בעשור האחרון הפער יחסית קבוע), והפער בשנות הלימוד בין גברים ערבים לנשים ערביות נסגר כמעט לחלוטין. בקרב ערבים צעירים חציון שנות הלימוד של הנשים אף גבוה מזה של הגברים. כך למשל, חציון שנות הלימוד של נשים ערביות בגילים 18-24 עומד על 12.4 שנים, לעומת 12.1 שנים אצל הגברים.¹¹ הנתונים בלוח 6 מלמדים כי מספר הסטודנטים הערבים גדל פי עשרה בין השנים 1975-2008. שיעור הגידול הממוצע במספר הסטודנטים הערבים באוניברסיטאות בכל התקופה עמד על כ-7.2% לשנה, לעומת 3.7% בערך אצל שאר

9 OECD, 2009. *Labor Market and Social Policy Review of Israel* (להלן: דוח OECD).

10 J. Gal, M. Ajzenstadt, A. Ben-Arieh, R. Holler, and N. Zielinsky, 2009. *Israeli Child Policy and Outcomes*, 10 Social, Employment and Migration Working Papers, OECD, Paris.

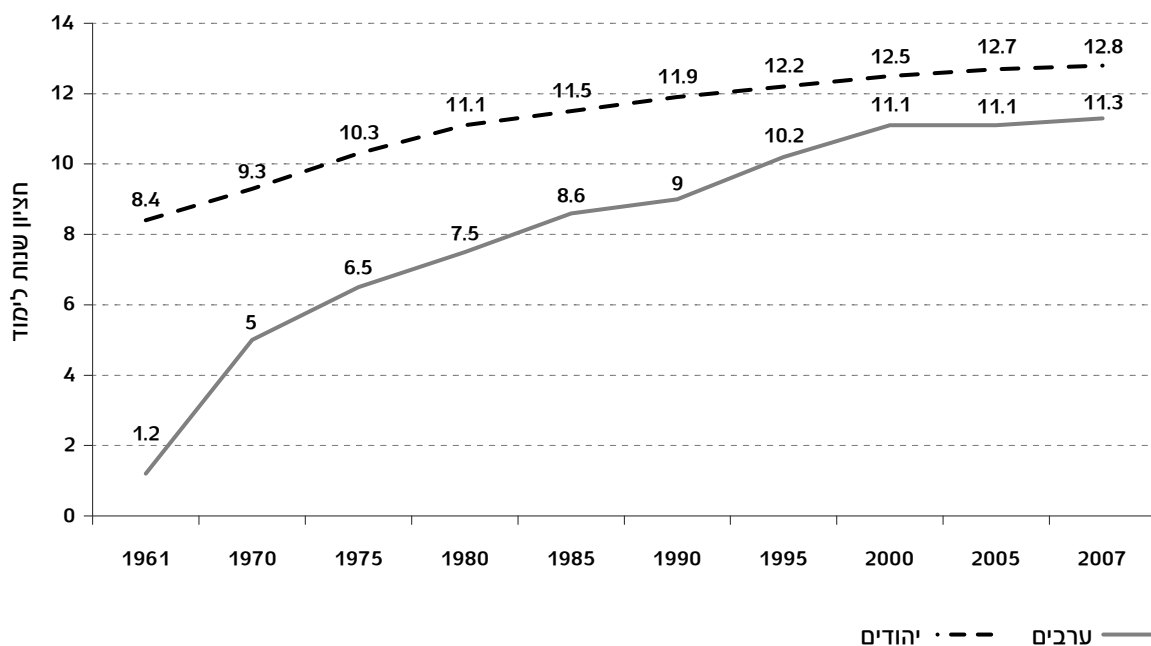
11 למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, 2008.

הסטודנטים. בד בבד חל גידול של ממש בשנים האחרונות במספרם של הסטודנטים הערבים הלומדים באוניברסיטאות בחו"ל, במיוחד בירדן.¹²

בנוסף, שיעור הזכאים לתעודת בגרות ושיעור העומדים בדרישות הסף של האוניברסיטאות בישראל עולה בהתמדה עם השנים. כפי שעולה מלוח 5, בין השנים 1997-2005 עלה שיעור הזכאים לתעודת בגרות בקרב הערבים בכ-40%, שיעור העומדים בדרישות הסף של האוניברסיטאות עלה ביותר מ-60%, והפערים לעומת החברה היהודית צומצמו. עוד נציין כי בחברה הבדווית, אשר נקודת הפתיחה שלה היא הנמוכה ביותר, נרשמה העלייה החדה ביותר בשיעורי הגידול, הן באחוזים והן בנקודות אחוז.

תרשים 10

חציון שנות הלימוד בקרב יהודים וערבים, 1961-2007



מקור: עיבודי המחברים לנתוני הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, שנים שונות.

לוח 4

סטודנטים ערבים באוניברסיטאות בישראל לפי תואר, 2008

תואר שלישי	תואר שני	תואר ראשון	סטודנטים באוניברסיטאות	אוכלוסייה	
355	2,232	8,932	11,520	1,487,600	ערבים
10,156	33,821	75,699	119,676	7,374,000	סך הכול
3.5%	6.6%	11.8%	9.6%	20.2%	שיעור הערבים

מקור: עיבודי המחברים לנתוני הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, 2009.

12 אין נתונים על מספר הערבים הלומדים בחו"ל. ההערכה היא שמספרם בירדן נע בין 2,000 ל-3,000.

לוח 5

זכאות לתעודת בגרות ועמידה בדרישות הסף של המוסדות להשכלה גבוהה בקרב בני ובנות 17, לפי קבוצות אוכלוסייה, 1997-2005 (באחוזים)

קבוצה	1997	2001	2005
שיעור הזכאים לתעודת בגרות			
יהודים	43.7%	45.6%	50.1%
ערבים	23.2%	29.0%	32.2%
בדוים בנגב	10.3%	16.8%	26.6%
שיעור העומדים בדרישות הסף			
יהודים	38.8%	40.0%	44.4%
ערבים	16.1%	20.7%	26.3%
בדוים בנגב	4.2%	6.8%	17.1%

מקור: עיבודי המחברים לנתוני מרכז אדווה, "זכאות לתעודת בגרות לפי יישוב", שנים שונות.

לוח 6

סטודנטים ערבים באוניברסיטאות בישראל על פני זמן, 1975-2008

שנה	סך הכול סטודנטים בישראל	סך סטודנטים ערבים	שיעור הסטודנטים הערבים
1975	33,383	1,168	3.5%
1985	44,355	3,504	7.9%
1990	46,960	3,146	6.7%
1995	68,950	4,827	7.0%
2000	74,194	6,677	9.0%
2005	122,727	10,154	8.3%
2008	119,676	11,520	9.6%

מקור: עיבודי המחברים לנתוני הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, שנים שונות.

6. **רמת עוני גבוהה מאוד של משקי הבית הערביים.** לוח 7 מציג את נתוני המוסד לביטוח לאומי שפורסמו בדוח העוני, 2008, המעידים שכמחצית מהמשפחות הערביות נמצאות מתחת לקו העוני (לאחר תשלומי העברה ומסים), לעומת 15.3% מן המשפחות היהודיות. גם עוצמת העוני בקרב הערבים העניים עמוקה יותר. עוד עולה מן הנתונים כי תשלומי ההעברה והמסים מביאים להוצאת 13.5% מהמשפחות הערביות העניות מעל לקו העוני, אולם שיעור הוצאה זה הוא נמוך מאוד לעומת קבוצות אחרות. משמע, לא רק ששיעור המשפחות העניות בקרב הערבים הוא הגבוה ביותר מכל קבוצות האוכלוסייה, אלא שגם האפקטיביות של מדיניות תשלומי ההעברה והמסים בקרבם היא הנמוכה ביותר.

לוח 7

תחולת העוני בקרב משפחות לפי סוג משפחה, 2008 (באחוזים)

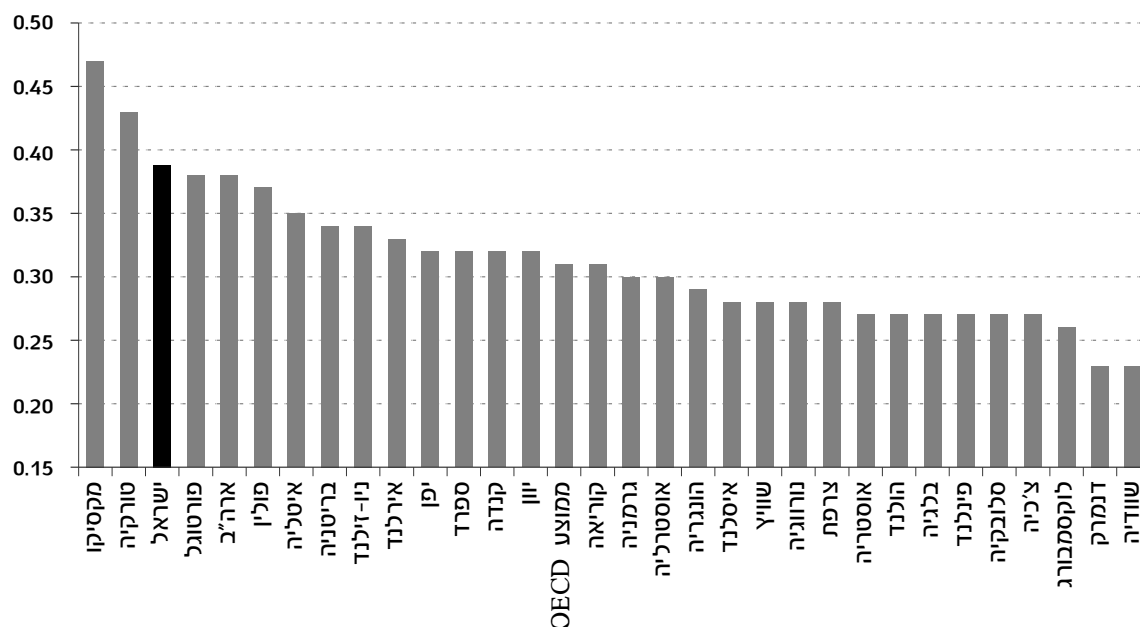
סוג המשפחה	לפני תשלומי העברה ומסים	אחרי תשלומי העברה ומסים	שיעור ההצלחה של תשלומי העברה והמסים בהוצאה מהעוני
קשישים	55.9	22.7	59.4%
עולים	40.7	18	55.8%
יהודים	28.4	15.3	46.1%
משפחות חד-הוריות	46.9	28.8	38.6%
ערבים	57.1	49.4	13.5%

מקור: עיבודי המחברים לדוח העוני של הביטוח הלאומי, 2008.

תרשים 11 מציג את מקומה הלא מחמיא של ישראל בין המדינות המפותחות מבחינת שיעור האי-שוויון בה (בהתאם למדד ג'יני) – רק בטורקיה ובמקסיקו הפערים גדולים מן הפערים בישראל. תרשים 12 מציג את מגמת העלייה באי-שוויון בישראל בשנים האחרונות לעומת מגמת העלייה בשיעור העוני במגזר הערבי. הורדת שיעור העוני במגזר הערבי יכולה להקטין משמעותית את האי-שוויון הגבוה הנצפה בישראל.¹³

תרשים 11

מדד ג'יני במדינות OECD וישראל, 2004/5*



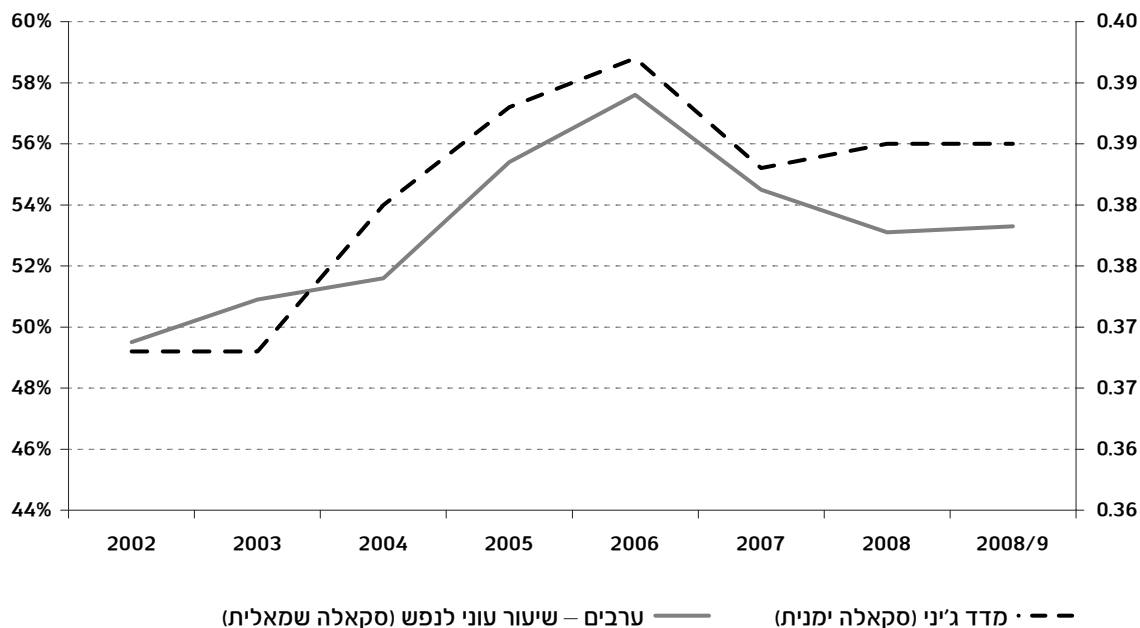
מקור: עיבודי המחברים לתוני OECD (www.oecd.org) ולדוח העוני של הביטוח הלאומי, 2008.

* רוב הנתונים הם מהשנים 2004 ו-2005. אם לא נמצאו נתונים לשנים אלו, נלקחו נתונים משנים קרובות.

13 יאסר עואד, 1998. "השפעת משתנים מקרו-כלכליים על עוני והתחלקות הכנסות בישראל", שנתון הביטוח הלאומי, 1997/8.

תרשים 12

מדד ג'יני בישראל ושיעור העוני לנפש במגזר הערבי



מקור: עיבודי המחברים לנתוני דוח בנק ישראל, 2009.

ניתן להסביר חלק מהפערים בשיעור העוני בין המגזר היהודי לבין המגזר הערבי בשיעור המועסקים הנמוך יותר במגזר הערבי. ואולם, כפי שעולה מלוח 8, שיעור העוני במגזר הערבי גבוה משמעותית מהמגזר היהודי גם כאשר משווים בין משפחות בעלות מספר מועסקים זהה. הממצאים בלוח 8 גם מחדדים את חשיבות ההשפעה של היציאה לעבודה של שני ההורים על שיעור העוני.

לוח 8

שיעור העוני בקרב משפחות, לפי מספר מועסקים במשפחה ומגזר, 2007 (באחוזים)

סך הכול	יהודים	ערבים	
42.7	36.1	84.5	ללא מועסקים
23.4	15.6	56.2	מועסק אחד
2.8	2.4	7.8	שני מועסקים

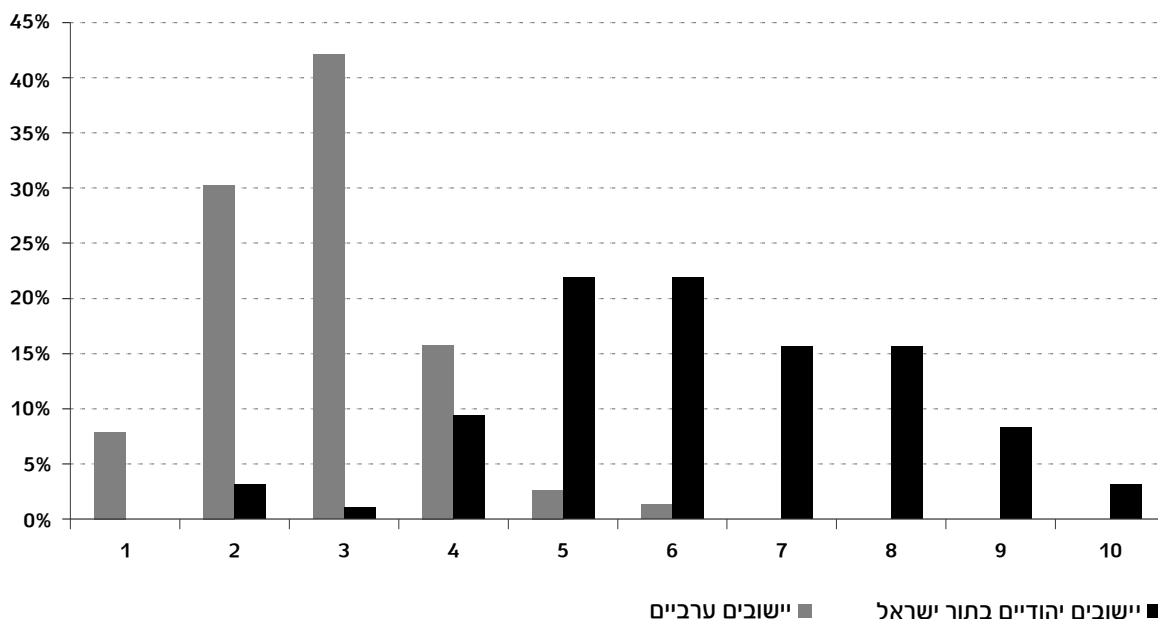
מקור: עיבודי המחברים לנתוני דוח OECD.¹⁴

7. רמה חברתית-כלכלית נמוכה מאוד של הרשויות המקומיות הערביות. על פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה – המדרגת את הרשויות המקומיות בארץ לפי אשכולות (האשכולות מוגדרים על בסיס מקורות כספיים, דיור, הציוד בדירה, רמת המינוע, רמת החינוך וההשכלה, מאפייני תעסוקה ואבטלה, מצוקות חברתיות-כלכליות ומאפיינים דמוגרפיים) – הרשויות הערביות מאופיינות ברמה חברתית-כלכלית נמוכה מאוד יחסית לרשויות היהודיות. תרשים 13 מציג את התפלגות הרשויות המקומיות לאשכולות לפי מגזר, והתמונה המצטיירת ברורה.

OECD, 2009. Labor Market and Social Policy Review of Israel 14

תרשים 13

התפלגות הרשויות המקומיות לאשכולות לפי מגזר, 2006



מקור: עיבודי המחברים לנתוני הלמ"ס.¹⁵

8. שיעור קטן של ערבים המועסקים במגזר הממשלתי. הערבים בישראל מיוצגים במידה מועטה במשרדי הממשלה וביחידות הסמך: בשנת 2008 הועסקו 58,180 איש ואישה במקומות אלו, מתוכם 3,883 ערבים, שהם 6.7% בלבד מכוח העבודה במוסדות הללו.¹⁶ לוח 9 מציג נתונים על העסקת הערבים בגופים אלו בשנים האחרונות, וממנו עולה כי גם בקרב העובדים החדשים אין הערבים מיוצגים בהתאם לשיעורם באוכלוסייה, אך גם שמסתמנת מגמת שיפור בהשמת עובדים חדשים. לוח 10 מפרט את שיעורי העסקה ברשויות ציבוריות ספציפיות אשר שיעור הערבים בהן נמוך באופן ניכר מהממוצע.

לוח 9

עובדים חדשים במשרדי הממשלה

שנה	נקלטים במשרדי הממשלה	נקלטים ערבים במשרדי הממשלה	שיעור נקלטים ערבים
2000	5,733	297	5.2%
2001	5,841	315	5.4%
2002	4,400	251	5.7%
2003	4,531	193	4.3%
2004	4,668	249	5.3%
2005	4,537	313	6.9%
2006	3,161	208	6.6%
2007	4,514	392	8.7%
2008	4,955	578	11.7%

מקור: עיבודי המחברים לנתוני עמותת סיכוי: פרויקט ייצוג הולם ושוויון בתעסוקה: סיכום פעילות לשנת 2009 ומטרות ויעדים לשנת 2010 – 2011.

15 למ"ס, 2006. אפיון רשויות מקומיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה, פרסום מיוחד מס' 1281.
 16 יאסר עואד, 2009. "פרויקט ייצוג הולם ושוויון בתעסוקה: סיכום פעילות לשנת 2009", עמותת סיכוי.

לוח 10

שיעור הערבים ברשויות ציבוריות ספציפיות, 2008

שיעור הערבים המועסקים	
0.0%	רשות לניירות ערך
3.1%	הנהלת בתי המשפט
0.0%	רשות שדות התעופה
1.8%	הטלוויזיה החינוכית
3.0%	מינהל מקרקעי ישראל

מקור: עיבודי המחברים לנתוני עמותת סיכוי: פרויקט ייצוג הולם ושוויון בתעסוקה: סיכום פעילות לשנת 2009 ומטרות ויעדים לשנת 2010-2011.

לוח 11

מועסקים יהודים וערבים לפי ענף כלכלי, 1995 ו-2008 (באחוזים)

שינויים בשיעור המועסקים, 1995-2007		ערבים		יהודים		
ערבים	יהודים	2008	1995	2008	1995	ענף כלכלי
-24.1	-43.0	3.3	4.3	1.5	2.7	חקלאות
-33.7	-25.1	14.6	22.0	15.3	20.5	תעשייה
43.4	-28.5	0.4	0.3	0.8	1.1	חשמל ומים
-15.9	-30.1	19.1	22.6	3.5	5.0	בניין
29.5	6.1	22.7	17.5	17.8	16.8	מסחר ושירותי אירוח ואוכל
6.0	7.6	5.6	5.3	6.5	6.0	תחבורה, אחסנה ותקשורת
19.3	43.5	7.1	5.9	19.4	13.5	בנקאות, ביטוח ומוסדות פיננסיים ושירותים עסקיים
-15.2	-11.9	2.5	2.9	5.2	5.9	מינהל ציבורי
31.3	5.3	24.4	18.5	28.1	26.7	חינוך ושירותי בריאות, רווחה וסעד ושירותים קהילתיים, חברתיים ואישיים
51.7	2.1	0.3	0.7	1.8	1.8	שירותים למשק הבית על ידי פרטיים
		100.0	100.0	100.0	100.0	סך הכול

מקור: עיבודי המחברים לנתוני הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, 1996 ו-2009.

9. ייצוג יתר של ערבים בענפים כלכליים ובמשלחי יד חלשים. כפי שעולה מהתפלגות המועסקים בענף כלכלי ובמשלח יד לפי מגזר בלוח 11 (לעיל) ובלוח 12 (להלן), הערבים מיוצגים בענפים כלכליים ובמשלחי יד חלשים יותר מן היהודים ופחות בענפים כלכליים ובמשלחי יד חזקים.¹⁷ כך למשל, בענף הבנייה הערבים מיוצגים כמעט פי שישה יותר מהיהודים. ייצוגם גדול יותר גם במשלחי היד של העובדים הלא מקצועיים. לעומת זאת, בענפי השירותים (חינוך ובריאות), בבנקאות ובשירותים הפיננסיים, במשלחי היד האקדמיים והחופשיים משקלם של היהודים גדול יותר. בד בבד נראה כי מגמות השינוי בענפים הכלכליים ובמשלחי היד דומות בשני המגזרים, אך השינויים הם בעלי היקף שונה. המועסקים הערבים אמנם מצליחים לחדור לענפי התעשייה המתקדמת עתירת הידע, אך משקלם היחסי בענפים אלו עדיין נמוך. לעומת זאת, בתעשיות המסורתיות עתירות העבודה יש לערבים ייצוג יתר, מעל משקלם היחסי באוכלוסייה הכללית (לוח 13).

לוח 12

מועסקים ושינויים במועסקים לפי משלח יד וקבוצת אוכלוסייה, 1995 ו-2008 (באחוזים)

שינויים בשיעור המועסקים, 1995-2007		ערבים		יהודים		
ערבים	יהודים	2008	1995	2008	1995	
51.8	24.0	8.5	5.6	15.5	12.5	בעלי משלח יד אקדמי
35.7	11.0	11.4	8.4	16.1	14.5	בעלי מקצועות חופשיים וטכניים
61.5	40.0	2.1	1.3	7.7	5.5	מנהלים
7.8	-2.7	6.9	6.4	17.7	18.2	עובדי פקידות
46.3	18.1	18.0	12.3	20.9	17.7	סוכנים, עובדי מכירות ועובדי שירותים
-38.9	-45.5	2.2	3.6	1.2	2.2	עובדים מקצועיים בחקלאות
-17.0	-32.6	39.1	47.1	14.5	21.5	עובדים מקצועיים בתעשייה ובבינוי ועובדים מקצועיים אחרים
-22.9	-21.3	11.8	15.3	6.3	8.0	עובדים לא מקצועיים
		100.0	100.0	100.0	100.0	סך הכול

מקור: עיבודי המחברים לנתוני הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, 1996 ו-2009.

17 הכוונה לייצוג יחסי לגודל המגזר, ולא לייצוג במספרים מוחלטים.

מועסקים לפי ענפים נבחרים בתעשייה, לפי קבוצת אוכלוסייה, 2008 (באחוזים)

ערבים	יהודים	ענפי תעשייה
תעשיות עתירות ידע		
11	89	תעשיית מכונות למשרד, לחשבונאות ולמחשבים
11	89	תעשיית רכיבים אלקטרוניים
4	96	תעשיית ציוד תקשורת אלקטרוני
2	98	תעשיית ציוד תעשייתי לבקרה ולפיקוח, לציוד רפואי ומדעי
-	100	תעשיית יהלומים
תעשיות עתירות עבודה		
34	66	תעשיית רהיטים
26	74	תעשיית עץ ומוצריו (פרט לרהיטים)
24	76	תעשיית טקסטיל
29	71	תעשיית מוצרים מינרליים אל-מתכתיים
33	67	תעשיית מוצרי מתכת לבינוי, מכלים ודודי קיטור

מקור: עיבודי המחברים לנתוני הלמ"ס, סקר כוח אדם, 2009.

לעובדה שהגברים הערבים מועסקים בענפים ובמשלחי יד שהם בחלק התחתון של סולם המיומנויות מספר השלכות:

- א. ירידה בשיעורי ההשתתפות של הגברים על פני זמן עקב ביקוש הולך וגובר במשק לעבודה עתירת השכלה.
- ב. פרישה מוקדמת מעבודה עקב תעסוקה במשלחי יד המחייבים מאמץ פיזי ניכר כמו בעבודות בניין. הפרישה המוקדמת חריגה גם בהשוואה לדפוסי ההשתתפות בכוח העבודה של יהודים בישראל, בהשוואה לפלסטינים, בהשוואה למשקים מערביים ואף בהשוואה לדפוסים המקובלים במדינות מוסלמיות וערביות.
- ג. רמת פריון ורמת שכר נמוכות מהממוצע.
- ד. תת תעסוקה במשלחי יד מתקדמים, למשל בתעשיית הטכנולוגיה העילית.
- ה. תמריץ שלילי לרכישת השכלה ומיומנויות על ידי הדור הצעיר.
- ו. תרומה לכך שהערבים הם מהקבוצות העניות בישראל ולכודים ב"מלכודת עוני".

10. **ייצוג נחות של הערבים בתחום הטכנולוגיה העילית.** הטכנולוגיה העילית,¹⁸ התחום הנוצץ ביותר של המשק הישראלי, אחראית לכמחצית מהייצוא התעשייתי של ישראל¹⁹ ומעסיקה רק מיעוט קטן של כוח העבודה הישראלי. בנוסף, השכר בתחום הטכנולוגיה העילית הוא מהגבוהים ביותר במשק – לפי

18 בתחום הטכנולוגיה העילית כמה ענפי תעשייה וכמה ענפי שירותים. ענפי טכנולוגיית המידע כפי שהוגדרו על ידי ארגון OECD כוללים ענפי ייצור ושירותים בתחומי הקליטה, ההצגה והשידור של מידע אלקטרוני. הענפים בתחום הייצור: תעשיית ציוד תקשורת, רכיבים אלקטרוניים וציוד תעשייתי לבקרה (ללא תעשיות ציוד רפואי). הענפים בתחום השירותים: ענף שירותי תקשורת, ענף שירותי מחשוב (תוכנה) וענף שירותי מחקר ופיתוח, הכולל חברות הזנק (ללא ביוטכנולוגיה).

19 שלמה סבירסקי ואתי קונור-אטיאס, 2006. **עובדים, מעסיקים ועוגת ההכנסה הלאומית: דוח לשנת 2005**, תל אביב: מכון אדוה.

הלמ"ס, השכר החודשי הממוצע בענף זה מגיע היום לכ-18 אלף ש"ח, לעומת 8,000 ש"ח שכר ממוצע בכל המשק. מספר המועסקים בתחום עלה בשנים האחרונות מ-197 אלף בשנת 2004 לכ-260 אלף בשנת 2008 וירד בשנת 2009 לכ-248 אלף.²⁰ חלקם של המועסקים בתחום הטכנולוגיה העילית מכלל המועסקים הגיע ל-8.9% בשנת 2009.²¹ סך הכול מספר המועסקים הערבים בתחום הטכנולוגיה העילית הגיע בסוף 2009 לכ-2,800 איש ואישה. היינו, שיעורם בענף זה מגיע ל-1.1% בלבד.

11. **הערבים עובדים בעבודות שאינן הולמות את כישוריהם.** גרא וכהן מצאו שהסיכויים של ערבים, בעיקר משכילים, לעסוק במשלחי יד ההולמים את השכלתם נמוכים מאוד לעומת סיכוייהם של עמיתיהם היהודים.²² משרד התמ"ת מצא כי בהשוואה לאקדמאים יהודים, אקדמאים ערבים מעטים עוסקים במשלחי היד הבאים: כימאים, פיזיקאים, מהנדסים, פסיכולוגים, מרצים, כלכלנים ורואי חשבון. שיעור המנהלים מתוכם נמוך – כמחצית משיעור היהודים. עוד נמצא שכ-80% מהאקדמאים הערבים העובדים במשלח יד אקדמי מועסקים בבתי ספר תיכוניים.²³

12. **הערבים בישראל סובלים מאפליה בולטת בשוק העבודה.** אחיטוב, בן-דוד, לויין-אפשטיין ושטייר סבורים שעובדים ערבים בישראל "סובלים מאפליה תעסוקתית", דהיינו מקומות תעסוקה רבים אינם מוכנים להעסיק אותם. זאת ועוד, במקומות שבהם מועסקים ערבים הם מוגבלים, לעתים קרובות, בתחומי העיסוק שלהם.²⁴ בנוסף, מיעארי, זוסמן וזוסמן – אשר חקרו את השפעת האנטיפאדה השנייה על מצבם של הערבים בישראל בשוק העבודה – מצאו שלפני האנטיפאדה השנייה שיעורי ההפרדות של הערבים בישראל ממעסיקים היו נמוכים משל היהודים, אך מפרוץ האנטיפאדה הצטמצם הפער באופן ניכר. הערכתם היא שצמצום הפער נבע מאפליה של ערבים בשוק העבודה בידי יהודים.²⁵ דוחות עמותת סיכוי ודוח המכון הישראלי לדמוקרטיה מצביעים גם הם על אפליית הערבים בשוק העבודה בישראל. משרות רבות נחסמות בפני הערבים כתוצאה משיקולים ביטחוניים, גם כאשר למשרות אלה אין נגיעה כלל לענייני ביטחון.²⁶

13. **הערבים בישראל סובלים מהקצאת משאבים לא שוויונית וממחסור בתשתיות.** נמצא כי שוק העבודה הערבי המקומי מאופיין בהיקף קטן, סובל ממחסור בתיעוש ואינו יכול לענות על הביקוש לעבודה.²⁷ גם פרימן, סייף ובן-זכרי מצאו שהתשתית התעסוקתית ביישובים הערביים אינה מספקת,

20 בענפי התעשייה בתחום הטכנולוגיה העילית ירד מספר המועסקים מ-117.1 אלף בשנת 2008 ל-102.9 אלף בשנת 2009, ואילו בענפי שירותים בתחום זה עלה מספר המועסקים מ-142.2 אלף ל-145.5 אלף.

21 למ"ס, **סקר כוח אדם לרבע הרביעי ולשנת 2009.**

22 רמסיס גרא ורפאלה כהן, 2001. "עוני בקרב ערבים בישראל ומקורות לא-שוויון בין ערבים ליהודים", **הרבעון לכלכלה** 48(4): 543-571; סלימאן אבו בדר ודניאל גוטליב, 2008. **עוני, חינוך ותעסוקה בחברה הערבית-בדואית: מבט השוואתי**, מחקר מדיניות, ירושלים: מכון ון ליר בירושלים והביטוח הלאומי.

23 מינהל תכנון וכלכלה, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (**לעיל** הערה 8).

24 אבנר אחיטוב, דן בן-דוד, נח לויין-אפשטיין וחיה שטייר, 2004. **תוכנית מתאר לשיפור מצב התעסוקה בישראל**, תל אביב: החוג למדיניות ציבורית, אוניברסיטת תל אביב.

25 סאמי מיעארי, אסף זוסמן ונעם זוסמן, 2008. "סכסוכים אתניים והיפרדות מועסקים", מאמר לדיון 2008.04, בנק ישראל.

26 דוח עמותת סיכוי, 2000. **שוויון ושילוב האזרחים הערבים בישראל 1999-2000**, סיכוי: העמותה לקידום שוויון אזרחי. בן-ציון זילברפרב (עורך), 2001. "מחסומים פוטנציאליים ואתגרים", בתוך **אתגרי המשק הישראלי בשנות האלפיים**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

27 Noah Lewin-Epstein and Moshe Semyonov, 1994. "Shelter Labor Markets, Public Sector Employment, and Socioeconomic Returns to Education of Arabs in Israel." *American Journal of Sociology*, 100 (3): 622-651

והיא מאופיינת במחסור באזורי תעשייה ובתמיכות מצומצמות של מרכז ההשקעות והממשלה.²⁸ במחקרו על הכלכלה הערבית בישראל מזהה עזיז חידר את מאפייני המדיניות הכלכלית הממשלתית כלפי החברה הערבית: הפקעה של משאבים כלכליים (רכוש וקרקעות), אי-הזרמת משאבים לעידוד היוזמה הכלכלית והפיתוח ובעיות של נגישות למוקדי קבלת החלטות.²⁹

14. **פערים עצומים בין יהודים לערבים במה שקשור לאזורי תעשייה.** רק 2.4% מסך כל שטחי התעשייה בישראל נמצאים ביישובים הערביים. בשנת 2001 עמדו שטחי התעשייה בישראל על כ-205,415 דונמים.³⁰ שטחי התעשייה ביישובים הערביים עמדו באותה שנה על כ-5,000 דונמים.³¹ הפער התהומי בין יישובים יהודיים ובין יישובים ערביים במה שקשור לאזורי התעשייה קיים בכל רחבי הארץ, אך הוא בולט במיוחד בצפון הארץ ובאזור נצרת. לדוגמה, בעיר נצרת עילית, המאכלסת כ-43 אלף תושבים, יש 5 אזורי תעשייה: אזורי התעשייה א, ב ו-ג, אזור תעשייה הר יונה ואזור התעשייה ציפורית שמצפון לעיר, הממוקם רחוק מהעיר ללא רצף טריטוריאלי.³² שטח אזור התעשייה ציפורית בלבד משתרע על כ-6,000 דונמים (שלבים א-ה)³³ וכן 475,668 מ"ר שטחי תעשייה ומלאכה בנויים.³⁴ לעומת זאת לנצרת, העיר הערבית הגדולה ביותר בישראל ואשר גובלת בנצרת עילית ומאכלסת 67 אלף תושבים,³⁵ יש שטח שיפוט של כ-14,500 דונם ומתוכם כ-150 דונם בלבד של תעשייה.³⁶

לפי **דוח מבקר המדינה**, רק בתחילת שנות התשעים, למעלה מארבעים שנה לאחר הקמת המדינה, החל משרד התעשייה והמסחר בפיתוח אזורי תעשייה ביישובים הערביים.³⁷ המשרד פתח במהלך שנות התשעים ועד אוגוסט שנת 2001 21 אזורי תעשייה ברשויות הערביות בשטח כולל של 1,561 דונם. בתחילת 2003 היו בטיפולו 66,300 דונם לפיתוח תעשייה ב-71 אזורי תעשייה באזורי פיתוח. בתחומן של הרשויות הערביות הוצעו לשיווק 1,737 דונם ב-20 אזורי תעשייה, מהם שווקו 1,011 דונם (3.5% מכלל השטחים ששווקו באותה שנה). מנתוני משרד התעשייה והמסחר עולה כי גודל ממוצע של שטח לתעשייה באזור הדרום, שם היצע הקרקעות גדול יותר, עמד על 1,622 דונם בתחומי רשויות יהודיות, ואילו בתחומן של רשויות ערביות (בדויות) עמד הממוצע על 126.5 דונם בלבד. באזור הצפון עמד גודלו הממוצע של שטח לתעשייה בתחומן של רשויות יהודיות על 550 דונם, ואילו בתחומן של רשויות ערביות עמד גודלו הממוצע של שטח לתעשייה שהוצע לשיווק על 76.9 דונם.³⁸ יתרה מזו, מסקר של אזורי התעשייה והתעסוקה ביישובים הערביים שבוצע על ידי ענאיה בנאג'ירייס עולה שמתוך 74

28 דני פרימן, אימן דאר סייף ויריב בן-זכרי, 1995. **הפיתוח הכלכלי של המגזר הלא יהודי: תמונת מצב וצרכים**, ירושלים: משרד הכלכלה והתכנון, הרשות לתכנון לאומי וכלכלי.

29 עזיז חידר, 2005. "הכלכלה הערבית בישראל: מדיניות יוצרת תלות", בתוך: עזיז חידר (עורך), **ספר החברה הערבית בישראל: אוכלוסייה, חברה, כלכלה**, ירושלים: מכון ון ליר בירושלים והוצאת הקיבוץ המאוחד, עמ' 171-200.

30 מוטי קפלן ורפי אלמליח, 2001. **פריסת שטחים בנויים בישראל 2001**, מנהל מקרקעי ישראל, אגף תכנון ופיתוח.

31 ענאיה בנאג'ירייס, 2007. **ממצאי סקר: אזורי התעשייה והתעסוקה ביישובים הערביים**, המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי: www.ac-ap.org/files/Enaya-H.pdf

32 עיריית נצרת עילית: www.nazareth-illit.muni.il

33 משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה: אזורי פיתוח ועדיפות לאומית www.moital.gov.il

34 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **פרופיל הרשויות המקומיות בישראל, 2005**, פרסום מס' 1295.

35 למ"ס, **שנתון סטטיסטי לישראל, 2009**.

36 משרד הפנים, **פריקט שימושי הקרקע בעריות ובמעוצות אזוריות**: www.moin.gov.il

37 משרד מבקר המדינה, **דוח שנתי 52 לשנת 2001**.

38 משרד המסחר והתעשייה, 2003. ראו גם סיכוי: www.sikkuy.org.il

רשויות ערביות, ל-26 רשויות אין שטחי תעשייה או מלאכה, ל-16 רשויות יש אזורי תעשייה לא מפותחים בכלל, ול-7 רשויות יש אזורי תעשייה מפותחים בצורה חלקית למדי.³⁹

15. **הערבים סובלים מייצוג נחות מאוד במעגלי קבלת ההחלטות המוסדיות הקשורות בכלכלה ובפיתוח.** הייצוג של הערבים במעגלי קבלת ההחלטות הרשמיות העוסקות בכלכלה ובפיתוח נמוך במיוחד וכמעט אינו קיים. הערבים סובלים מייצוג כמעט אפסי במשרדים הממשלתיים וגם בוועדות המחוזיות, במועצה הארצית לתכנון ולבנייה ובמינהל מקרקעי ישראל. בכל הגופים האלה מתקבלות ההחלטות הנוגעות לתכנון ולפיתוח מרחבי וכלכלי בישראל.

16. **תחבורה ציבורית לקויה בתוך היישובים הערביים ואליהם.** היישובים הערביים מתאפיינים בתשתיות מקומיות לא מפותחות, במיוחד בתחום התחבורה הציבורית בתוך היישובים. בנוסף לכך, התחבורה הציבורית המחברת בין היישובים הערביים למרכזי התעסוקה היא ברמה נמוכה מאוד.

17. **בעיית נגישות להון ברמה של הון סיכון בקרב יזמים ערבים.** בדרך כלל הפרוצדורה לגיוס הון לשם פיתוח עסק חדש או הרחבת עסקים קיימים היא מסובכת.

18. **בעיה של יזמות וחינוך ליזמות בקרב הערבים.** הערבים נתקלים בתקרת זכוכית מגבילה לקידום יזמות ערבית ובחוסר מודעות וידע מספיקים בתחום היזמות העסקית של היום.

19. **היעדר מנהיגות ציבורית שתוביל את הכלכלה הערבית.** היעדר מנהיגות ציבורית שתוביל את הדגל החברתי-כלכלי ואת נושא התעסוקה בולט לעין. המחקר האמפירי הרחב שערך יוסף ג'בארין⁴⁰ במסגרת מוסד שמואל נאמן בטכניון, אשר התבסס על מדגם של 1,500 נשים ערביות, הראה שהרוב המוחלט של הנשים הערביות – 92% – סבורות שהממשלה אינה מסייעת לערביות בתחום התעסוקה. בד בבד מעל 90% סבורות שראשי הרשויות הערביות וראשי הערים המעורבות אינם עוזרים או תומכים בנשים ערביות בתחום התעסוקה. בנוסף, רובן המכריע סבורות שנושא התעסוקה אינו נמצא על סדר היום הציבורי של המדינה בכלל ושל החברה הערבית בפרט.

לסיכום, אמנם האתגרים העומדים לפני השגת שוויון בין האוכלוסיות הם רבים, אך כך גם פירות שינוי זה. כאשר בוחנים את התמורות לשכירים בכל ענף וענף, מתברר שסך התמורה לשכירים לכוח העבודה האופטימלי של הגברים הערבים, היינו בתנאי שוויון מלא עם עמיתיהם היהודים, עומד על **36.4 מיליארד ש"ח**, לעומת **26.7 מיליארד ש"ח** במצב הקיים, משמע עלייה של **כ-10 מיליארד ש"ח (כ-36%)** לעומת המצב הקיים היום. מסיכום התמורות לשכירות בכל ענף וענף מתקבל שסך התמורה לשכירות בכוח העבודה הנשי הערבי האופטימלי, היינו בתנאי שוויון מלאים עם עמיתותיהן היהודיות, עומד על **27.7 מיליארד ש"ח**, לעומת **7.1 מיליארד ש"ח** במצב הקיים, היינו עלייה של **כ-20 מיליארד ש"ח (כ-291%)** לעומת המצב הקיים היום.

לנוכח ממצאים אלו אנו טוענים שהפוטנציאל האבוד של כוח העבודה הערבי מסתכם ב-**30 מיליארד ש"ח לשנה** (על בסיס נתוני שנת 2006).

39 בנאג'ירייס (לעיל הערה 31).

40 המחקר טרם פורסם.

2. פעולות הממשלה, החברה האזרחית והרשויות המקומיות הערביות

א. החלטות הממשלה ותפקידה בנושא תעסוקת ערבים

בשנים האחרונות גברה ההכרה בצורך בנקיטת מדיניות ממשלתית שהמוקד שלה הוא פיתוח כלכלי ותעסוקת ערבים. עם זאת, החלטות הממשלה הקשורות בתעסוקת ערבים ובפיתוח הכלכלי של יישוביהם הן עדיין מעטות ומעידות על מחסור בחשיבה אסטרטגית שיטתית וכוללת לפתרון מצוקת התעסוקה של הערבים ולפיתוח הכלכלי של יישוביהם. לפיכך, ההשלכות הכלכליות של תכניות אלה הן מעטות למדי, כפי שניתן ללמוד מהנתונים הרשמיים על התעסוקה והפיתוח הכלכלי.

לוח 14

החלטות הממשלה המרכזיות שהמוקד שלהן הוא פיתוח כלכלי ותעסוקת ערבים

החלטת ממשלה	עיקרי ההחלטה
<p>החלטה מס' 1539 מיום 21.3.2010</p> <p>תכנית חומש לפיתוח כלכלי של יישובים במגזר המיעוטים⁴¹</p>	<p>- לאשר עקרונית תכנית רב-שנתית (להלן: התכנית) לשנים 2010-2014.</p> <p>- התכנית תתמקד ב-13 יישובים נבחרים באוכלוסיית המיעוטים.</p> <p>- התכנית תתמקד בארבעה תחומים עיקריים: פיתוח כלכלי תעסוקתי, דיור ונדל"ן, נגישות תחבורתית, ביטחון אישי ואכיפה.</p> <p>- תקציב התכנית, בתקופת ביצוע התכנית, יעמוד על סך כולל של 778.5 מיליון ש"ח. התקציב מורכב מתקציבי משרדי ממשלה שונים בסך של 380.5 מיליון ש"ח ומתוספת תקציב בסך של 398 מיליון ש"ח.</p>
<p>החלטה מס' 4436 מיום 25.1.2009</p> <p>ייצוג הולם לבני האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית בשירות המדינה – אישור המלצות צוות בינמשרדי</p>	<p>- בני האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית אשר יעבירו את מקום המגורים למרחק העולה על 70 ק"מ ממקום המגורים הקבוע בעקבות קליטה במשרה בשירות המדינה יהיו זכאים לסיוע בשכר דירה בסכום שלא יעלה על 2,000 ש"ח לחודש, אשר ישולם על ידי המשרד הקולט.</p> <p>- להוסיף 20 משרות חדשות כל שנה שיועדו לאוכלוסיות אלו בנוסף על 37.5 המשרות לשנה שיועדו בהחלטה 4729. כל משרד או יחידת סמך בשירות הציבורי אשר יקלטו במשרות אלו עובד מאוכלוסיות היעד יקבלו תקן נוסף להעסקת עובד ביחידתם/משרדם שיהיה גם הוא ערבי, דרוזי או צ'רקסי.</p> <p>- בשנים 2009-2012, 800 מהמשרות המתפנות מתוך מצבת תקני כוח האדם ועבודה בלתי צמיתה הקבועה בחוק התקציב השנתי ואשר הוחלט לאיישן, ייועדו לבני האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית.</p> <p>- בשנים 2009-2012 תקצה נציבות שירות המדינה מדי שנה 37.5 משרות חדשות לסטודנטים למשרדי הממשלה וליחידות הסמך אשר יועסקו בהן סטודנטים</p>

<p>מקרב האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית. תקצוב משרות אלו יהיה במסגרת התקציב הקיים של המשרדים הממשלתיים ויחידות הסמך. - להטיל על נציבות שירות המדינה להכין תכנית להגברת נגישות המידע אודות המשרות הפנויות בשירות המדינה.</p>	
<p>- ממשלת ישראל רואה חובה לעצמה לפעול למתן תנאים שווים והוגנים למגזר הדרוזי והצ'רקסי בתחום החברתי-כלכלי ובפרט בתחומי החינוך, הדיור והתעסוקה. - ההיקף הכספי של התכנית לשנים 2006-2009 יסתכם ב-447.6 מיליון ש"ח. - השקעה בהון האנושי ובמיוחד העצמת נשים בהיקף של 188 מיליון ש"ח. - פיתוח כלכלי: בהיקף של 190 מיליון ש"ח. - פיתוח תעסוקה כולל דגש על פיתוח תיירות כמקור הכנסה: בהיקף של 70 מיליון ש"ח. - ממשלת ישראל רואה חובה לעצמה לפעול למתן תנאים שווים והוגנים למגזר הבדואי בצפון בתחום החברתי-כלכלי ובפרט בתחומי החינוך, הדיור והתעסוקה. - בדומה להחלטה 412 השקעה בהון האנושי ובמיוחד העצמת נשים בהיקף של 188 מיליון ש"ח. פיתוח כלכלי: בהיקף של 190 מיליון ש"ח. פיתוח תעסוקה כולל דגש על פיתוח תיירות כמקור הכנסה: בהיקף של 70 מיליון ש"ח. - להאריך את תקופת ביצוע התכנית הרב-שנתית לפיתוח יישובי המגזר הדרוזי והצ'רקסי והתכנית הרב-שנתית לפיתוח יישובי המגזר הבדואי בצפון, המבוצעות בהתאם להחלטות הממשלה מס' 412(ערב/1) ומס' 413(ערב/2) מיום 31.8.2006, בשנתיים נוספות, עד לתום שנת 2011. - הארכת תקופת ביצוע התכנית כאמור תיעשה ללא שינוי במסגרת התקציבית כוללת שנקבעה להן בהחלטות הממשלה מס' 412 (ערב/1) ו-413 (ערב/2) הנ"ל.</p>	<p>החלטה מס' 4209 מיום 6.11.2008 הארכת תקופת ביצוע התכנית הרב-שנתית לפיתוח יישובי המגזר הדרוזי והצ'רקסי והתכנית הרב-שנתית לפיתוח יישובי המגזר הבדואי בצפון בהתאם להחלטות הממשלה מס' 412 (ערב/1) ו-413 (ערב/2)</p>
<p>- עד לסוף שנת 2012, לפחות 10% מעובדי המדינה יהיו מבני האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית. - להקים צוות בינמשרדי, בראשות המנהל הכללי של משרד המשפטים, אשר ילווה את עבודת המשרדים ויסייע להם בהסרת החסמים בנושא.</p>	<p>החלטה מס' 2579 מיום 11.11.2007 ייצוג הולם לבני האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית בשירות המדינה</p>
<p>- להקים במשרד ראש הממשלה את הרשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים. - הרשות תשמש גוף שמטרתו להביא למיצוי הפוטנציאל הכלכלי של אוכלוסיית המיעוטים בדרך של עידוד פעילות כלכלית יצרנית ועסקית בתוך מגזר המיעוטים והגברת שילובו בכלכלה הלאומית הרחבה.</p>	<p>החלטה מס' 1204 מיום 15.02.2007 הקמת רשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים</p>
<p>- ממשלת ישראל רואה חובה לעצמה לפעול למתן תנאים שווים והוגנים למגזר הדרוזי והצ'רקסי בתחום החברתי-כלכלי ובפרט בתחומי החינוך, הדיור והתעסוקה.</p>	<p>החלטה מס' 412 מיום 31.08.2006 תכנית רב-שנתית (לשנים</p>

<p>- ההיקף הכספי של התכניות לשנים 2006-2009 יסתכם ב-447.6 מיליון ש"ח. - השקעה בהון האנושי ובמיוחד העצמת נשים בהיקף של 188 מיליון ש"ח. - פיתוח כלכלי: בהיקף של 190 מיליון ש"ח. - פיתוח תעסוקה כולל דגש על פיתוח תיירות כמקור הכנסה: בהיקף של 70 מיליון ש"ח.</p>	<p>2006-2009 לפיתוח יישובי המגזר הדרוזי והצ'רקסי</p>
<p>- בדומה להחלטה 412 השקעה בהון האנושי ובמיוחד העצמת נשים בהיקף של 188 מיליון ש"ח. - פיתוח כלכלי: בהיקף של 190 מיליון ש"ח. - פיתוח תעסוקה כולל דגש על פיתוח תיירות כמקור הכנסה: בהיקף של 70 מיליון ש"ח.</p>	<p>החלטה מס' 413 מיום 31.08.2006 תכנית רב-שנתית (לשנים 2006-2009 לפיתוח יישובי המגזר הבדואי בצפון)</p>

מקור: עיבודי המחברים לנתוני משרד ראש הממשלה.

ב. פעילותם של ארגונים חברתיים לקידום תעסוקה בקרב ערבים

בחברה האזרחית בארץ מסתמנים ניצנים של פעילות הולכת וגוברת (ומבורכת) בתחום של תעסוקת האוכלוסייה הערבית. עיקר הפעילות של החברה האזרחית ממוקד בתחום של תעסוקת נשים ערביות, קידום תעסוקת ערבים במגזרים הציבורי והפרטי וקידום ההקמה של אזורי תעשייה ערביים. המשאבים העומדים לרשותם של ארגוני החברה האזרחית העוסקים בתעסוקת ערבים מצומצמים. התוצאה היא פעילות חלקית בעלת השפעה כוללת מוגבלת. הפעילות נשענת בעיקר על מימון מצומצם מבחינת היקפו שמקורו בתרומות.

ארגוני החברה האזרחית העוסקים בתעסוקה הם אלה:

אג'יק. תכנית אב לפיתוח הזדמנויות תעסוקה בקרב הקהילה הערבית-בדווית. 12 פרויקטים תוכננו – החל בהכשרת נשים ערביות בדוויות חד-הוריות כמסעדות וכלה בהכשרת בעלי עדרי כבשים לגידול הכבשים למטרות ייצור מוצרי חלב ובשר. התכניות משלבות הכשרה מקצועית, העצמה אישית, יזמות עסקית, הדרכה בהכנת תכניות עסקיות והשגת מימון.

המרכז היהודי-ערבי לפיתוח כלכלי. המרכז מקדם: (1) הקמתם של מרכזי פיתוח תעסוקה ועסקים (EBDC), כולל סיוע ופעילויות לתמיכה בפיתוח עסקים קטנים והכשרת כוח אדם מקומי לתעסוקה בשני אזורים בצפון – מבוא כרמל ובר-לב. (2) העצמת הנשים הערביות, קידום עצמאותן הכלכלית, האינטגרציה שלהן בחברה והתרומה לכלכלה הישראלית. על מנת להגיע ליעדים אלה מציע המרכז היהודי-ערבי לפיתוח כלכלי קורסי הכשרה ראשוניים לנשים המעוניינות בהקמת עסקים משלהן, מתן ייעוץ משפטי וכלכלי להקמת עסקים לבוגרות הקורסים ומתן ייעוץ לנשים המעוניינות להרחיב עסקים קיימים. (3) סיוע לאנשי עסקים ערבים בקבלת אשראי כספי וקידום שותפויות עסקיות ליהודים ולערבים. (4) איסוף נתונים כלכליים ופיננסיים על האוכלוסייה הערבית בישראל.

העמותה להעצמה כלכלית לנשים. תמיכה בשינוי חברתי וכלכלי במעמד הנשים בארץ על ידי מתן סיוע לנשים כדי שייגעו לעצמאות כלכלית ועל ידי פיתוח עסקים זעירים. העמותה מקדמת שינויי חקיקה, הרחבת מדיניות ציבורית תומכת ופיתוח מודלים מגוונים כמענה למגוון אוכלוסיות נשים, כל זאת מתוך גישה פמיניסטית ומתן עדיפות לנשים מקבוצות פגיעות בחברה הישראלית.

הפורום להסכמה אזרחית. הפורום הוקם בשנת 2000 בידי הרב מיכאל מלכיאור. הפורום מפעיל את פרויקט אופק נשי שמטרתו הגדלת חלקן של הנשים הערביות בשוק העבודה, העצמת נשים והעלאת רמת ההכנסה של משפחות ערביות. הפעילויות כוללות: השתלמויות בניהול עסק; הכנת תכניות עסקיות; ליווי פרטני וקבוצתי; ומיזם שיווק ופרסום.

יוזמות קרן אברהם. קידום תעסוקת נשים ערביות, שילובן בכוח העבודה הישראלי, קידום ייצוג הולם של ערבים במגזר הציבורי, הגברת שותפותם בממשל וקידום קליטת אקדמאים ערבים במגזר הפרטי. הפעילויות כוללות: איתור, מיון הכשרה וליווי של מועמדות פוטנציאליות לעבודה; איתור משרות; הפקת יריד תעסוקה; הפעלת תכניות הכשרה; פנייה למעסיקים פוטנציאליים.

מוסאווא. המרכז עוסק בזכויות הכלכליות והחברתיות של האזרחים הערבים בישראל, בניית תוכנית המדינה ובניית תוכנית מדיניות הממשלה והשפעתה על האזרחים הערבים. בהתבסס על מידע זה פועל המרכז לשינוי המדיניות הכלכלית-חברתית של ממשלות ישראל. המידע וניירות העמדה נמסרים לרשויות מקומיות, לחברי ממשלה, לחברי כנסת, לפקידים במשרדי ממשלה ולנבחרי הציבור הערבי.

נשים נגד אלימות. קידום מעמד האישה הערבייה בשוק העבודה דרך סינגור מול משרדי הממשלה להסרת המכשולים שעומדים בפני הנשים הערביות; הנגשת מידע לאקדמאיות; מציאת מקומות עבודה מתאימים להכשרתן ולתחום עיסוקן.

סיכוי. קידום הייצוג ההולם של ערבים הן במגזר הפרטי הן במגזר הציבורי ויצירת מודלים פרקטיים לייצוג הולם ולשוויון בתעסוקה של האוכלוסייה הערבית. עמותת סיכוי מפעילה את התכנית "ייצוג הולם ושוויון בתעסוקה" במטרה להגדיל את שיעור העובדים הערבים ב-96 חברות ממשלתיות בישראל. עמותת סיכוי פועלת דרך הרשות לחברות ממשלתיות ודרך ועדות הכנסת השונות, ובמיוחד דרך ועדת החקירה הפרלמנטרית לבדיקת נושא ייצוג הולם של הערבים בסקטור הציבורי. במסגרת הוועדה הוגשו הצהרות, התחייבויות ותכניות עבודה על ידי חלק גדול מהחברות הממשלתיות שבהם נקבעו יעדים מספריים לגיוס עובדים ערבים בחברות אלו לשנים 2009 ו-2010, בהתאם להחלטת הממשלה מס' 2579 מיום 11.11.2007 שבה נקבע יעד מספרי לשיעור העובדים הערבים בשירות הציבורי (חברות ממשלתיות ומשרדי ממשלה כולל יחידות הסמך שלהם) – 8% עד שנת 2010 ו-10% עד שנת 2012.

עתידה – היוזמה לקידום תעסוקת נשים ערביות. עתידה היא יוזמה חברתית של יד הנדיב, וחזונה הוא שילובן של נשים ערביות בשוק העבודה הישראלי בתפקידים ההולמים את כישוריהן ואת שאיפותיהן ובתנאי העסקה הוגנים ושוויוניים. אוכלוסיית היעד של עתידה הן נשים ערביות בעלות 12 שנות לימוד ומעלה שאינן מועסקות בשכר. בינואר 2010 יצא לדרכו פיילוט של יוזמת עתידה הבוחן מודל עבודה ייחודי המבוסס על שותפות בין ארגונים לקידום תעסוקת נשים ערביות.

צופן – מרכזי טכנולוגיה עילית. הארגון פועל לקידום שוויון ההזדמנויות והקטנת פערים בין האזרחים הערבים לאזרחים היהודים על ידי התנעה והאצה של תהליך העסקתם של האזרחים הערבים בתעשיית הטכנולוגיה העילית ועל ידי פתיחה של מרכזי טכנולוגיה עילית (מרכזי מחקר ופיתוח תוכנה) ביישובים ערביים (נצרת תחילה). צופן מבקש להביא חברות טכנולוגיה עילית ליישובים ערביים. פעילות צופן כוללת: איתור של בוגרי הנדסה ערבים העובדים בתעסוקה שאינה הולמת את השכלתם והכשרתם לתעסוקה בתעשיית עילית; הכשרות מכוונות תעסוקה – בתיאום עם חברות טכנולוגיה עילית מובילות

המספקות לבוגרים ניסיון שווה ערך למספר חודשי עבודה בתעשייה; קידום ושיווק הפוטנציאל של התעשייה ביישובים ערביים בחברות הטכנולוגיה העילית הפרטיות; ייעוץ לעיריות הערביות להכנת תשתית עירונית שתתמוך בתעשיית הטכנולוגיה העילית ביישוביהן; קידום תכניות להכנסת נשים אקדמאיות ערביות לתחומים תומכי טכנולוגיה עילית.

קו משווה. ארגון הפועל לחולל סביבה עסקית פתוחה ושוויונית להעסקת אקדמאים ערבים ולהגדיל באופן ניכר את מספר האקדמאים הערבים המשולבים בחברות עסקיות וציבוריות בתפקידים ההולמים את כישוריהם והמתוגמלים בהתאם. פעולות עיקריות: הקמת מאגר ארצי ממוחשב של מועמדים מוכשרים; התאמת מועמדים על בסיס כישורים למשרות; תכנון תהליכים אסטרטגיים בעסקים לגיוון סביבת העבודה (diversity); גיבוש קבוצות ייעוץ מעורבות; ליווי מעסיקים ומועסקים; הכשרות והדרכות על בסיס צורכי המעסיקים; הכשרה, העצמה, הכנה וליווי תהליכי מנטורינג למועמדים; הפעלת כלים תקשורתיים ואחרים לשינוי עמדות ולקידום מודעות בתחום.

קרן קורת. קרן הלוואות לעסקים קטנים וזעירים התומכת גם בעסקים של האוכלוסייה הערבית. פרויקטים מרכזיים: "אבן הזית הלוואות לערביי ישראל"; הענקת ערבויות להלוואות באוכלוסייה הערבית ולעסקים בבעלות משותפת של ערבים ויהודים אשר מתקשים לגייס אשראי (בשיתוף המרכז היהודי-ערבי לפיתוח כלכלי, נאמנות אוליבסטון ובנק מרכזית לדיסקונט); תכנית סאוה: הלוואות וליווי עסקי לפי מודל ערבות הדדית לנשים בדויות בנגב (בשיתוף קרן אבן הזית ומוסד ארנו).

תב"ת. השמה בעבודה והבטחת התפתחות וניידות בשכר של אוכלוסיות היעד (כולל האוכלוסייה הערבית) של תב"ת ("אוכלוסיות מוחלשות"); הגדלת שיעור ההשתתפות של גברים ונשים בשוק העבודה; שינוי עמדות של אוכלוסיות היעד של תב"ת ביחסן לעבודה; ניידות חברתית; שיפור איכות התעסוקה של אוכלוסיות מוחלשות; שדרוג ביכולת התפקוד וההכנסה; והבטחת יציבות תעסוקתית בת-קיימא לאוכלוסיות היעד של תב"ת.

ג. תפקידן של הרשויות המקומיות הערביות בפיתוח כלכלי

האוכלוסיות של הרשויות המקומיות הערביות הן חלשות כלכלית ונמצאות, כפי שהוזכר לעיל, ברמות הנמוכות ביותר בישראל מבחינת המדד החברתי-כלכלי. מקורן של ההכנסות של הרשויות הערביות בארנונה ובמענקי איזון. וכך אין להן היכולת להשקיע בפיתוח כלכלי נאות. לאחרונה מסתמנים ניצנים של פיתוח כלכלי במספר קטן של רשויות ערביות, אך התופעה עדיין בראשיתה ואינה בשלה.

3. המלצות לשיפור מצבם התעסוקתי של הערבים בישראל

בפרק זה אנו מפרטים את המלצות הצוות לשיפור מצבם התעסוקתי של הערבים בישראל. תחילה אנו מפרטים את המלצות שעניינן בעיות וחסמים הקשורים לביקוש העבודה; לאחר מכן אנו מפרטים את המלצות שעניינן חסמים ובעיות הקשורים להיצע העבודה.

א. המלצות שעניינן חסמים ובעיות הקשורים לביקוש לעבודה

1. על הממשלה לגבש, לראשונה, תכנית כלכלית אסטרטגית מקיפה וארוכת טווח שתביא לצמצום של ממש בפערים הכלכליים העצומים שיש בין יהודים לערבים בישראל.

המטרות העיקריות של התכנית יהיו כדלקמן:

(א) יש לצמצם ככל האפשר את אפליית הערבים בתחום התעסוקה והפיתוח הכלכלי. בדומה למדינות מערביות אחרות ניתן להעצים את החקיקה בנושא אפליה תעסוקתית – תהליכי קבלה לעבודה, תנאי תעסוקה, הליכי פיטורים וזכויות סוציאליות של ערבים. כן יש צורך להגביר את האכיפה.

(ב) יש לקבוע יעדים מספריים שנתיים ברורים למכסות לקליטת עובדים ערבים וערביות במגזר הממשלתי ובחברות הממשלתיות ולהחיל יעדים אלה גם על חברות קבלני המשנה המספקות שירותים מקצועיים לממשלה (המעסיקות עשרות אלפי עובדים מקצועיים).

(ג) יש להציע תמריצים עם "מסלול ירוק" למגזר הפרטי לקליטת עובדים ערבים.

(ד) יש לפתח את הכלכלה המקומית הערבית – ברמת העיר והיישוב הערבי – תוך כדי יצירת סביבה הולמת וכדאית לפיתוח כלכלי ביישובים הערביים.

(ה) יש לנצל את המיקום המיוחד של הערבים במזרח התיכון לשם פיתוח כלכלי, במיוחד בתחומי הטכנולוגיה העילית.

(ו) יש לשפר את ההון האנושי הערבי כך שיתאים לאתגרי העתיד ולשינויים הכלכליים המתרחשים בישראל.

(ז) יש לנצל את כוח העבודה הערבי לשם הגדלת חלקו בכלכלה הישראלית ובתל"ג השנתי.

2. יש לנצל את הביקוש הרב והעולה להשתתפות בכוח העבודה בקרב נשים ערביות. מחקרו של ג'בארין מצא שיש נכונות גבוהה בקרב נשים ערביות להשתתף בכוח העבודה אם יתאפשר להן. בנוסף, המחקר מפריך את ההשערה הרווחת שנשים ערביות אינן עובדות מסיבות תרבותיות וחברתיות. במחקר נמצא שהסיבה העיקרית לשיעור הנמוך של נשים ערביות המשתתפות בכוח העבודה היא מחסור במקומות עבודה. 58% מהנשים שאינן עובדות בשכר סבורות שהמחסור במקומות תעסוקה הוא הסיבה העיקרית לאי-כניסתן למעגל התעסוקה. רק כשליש מהנשים סבורות שהתרבות מהווה מכשול בפני תעסוקתן. אחד הממצאים החשובים של המחקר הוא הממצא אשר מראה ש-43% מהנשים הבלתי מועסקות מוכנות להיכנס מייד למעגל התעסוקה, אם הדבר יתאפשר. היינו, אם מוסיפים שיעור זה לשיעור המשתתפות בכוח העבודה בפועל (כ-21%) מגיעים לשיעור דומה לשיעור היהודיות. בנוסף לכך, הרוב המכריע של הנשים הבלתי מועסקות (73%) מעדיפות לעבוד בתוך היישוב קרוב לבית. בהווה הרוב המכריע של נשים ערביות עובדות ביישובי מגוריהן.

3. יש לאכוף וליישם את החוקים הקיימים לקידום תעסוקת ערבים במגזר הציבורי. הגדלת שיעור המועסקים הערבים במגזר הציבורי בישראל כפי שמחייב החוק הקיים. החלטות הממשלה בקשר להעלאת שיעור המועסקים הערבים במגזר הציבורי שפורטו לעיל הן התחלה חשובה בעניין זה ויש לקוות שהן אכן יצאו לפועל. מבדיקה מקיפה שערכה עמותת סיכוי על מידת היישום של החלטות הממשלה שקשורות להעלאת שיעור המועסקים הערבים במגזר הציבורי מתברר שרק 35% מיושמות

בפועל.⁴² אנו סבורים כי יש ליישם ואף להרחיב את החלטות הממשלה הללו ולהבחין בין דרגות שונות בשירות הציבורי, כך שהשיפור בשיעור התעסוקה של הערבים יהיה בכל הדרגות ולא רק בדרגות הנמוכות (שוויון מהותי).

4. יש לדרוש מחברות הניגשות למכרזים ממשלתיים לעמוד בשיעור העסקה מסוים של ערבים (שיגדל עם הזמן). בארצות הברית נמצא כי כלי זה הוא אפקטיבי: לאחר החלת חוק דומה (בקשר לשחורים) נמצא שבחברות שעמדו בקשרים עסקיים עם הממשל הפדרלי היה השיפור בשיעור השחורים המועסקים גבוה מזה שבחברות אחרות.⁴³

5. יש לדרוש מחברות המקבלות מענקים מהמדינה (כגון מפעלים מאושרים ומענקי מדען ראשי) לעמוד בשיעור העסקה מסוים של ערבים.

6. יש להעלות את היעד הממשלתי שנקבע על 10% עובדים ערבים במשרדי הממשלה עד שנת 2012 ולהעמידו על 15%. לשם כך יש להגדיל באופן ניכר את מכסות התקנים הייעודיים לאוכלוסייה הערבית.

7. יש להרחיב את תחולת החוק והחלטות הממשלה לשילוב עובדים ערבים במשרדי הממשלה ובחברות ממשלתיות גם על קבלני מיקור החוץ של הממשלה בתחומי הטכנולוגיה העילית. כיום הפרויקטים במיקור חוץ לממשלה מעסיקים אלפים רבים של אנשי טכנולוגיה עילית.

8. יש לעודד ולתמרץ את המגזר הפרטי היהודי לקלוט עובדים ערבים. על מנת לשפר את שיעורי התעסוקה הדלים של הערבים במשלחי יד רבים אנו ממליצים לפעול בשני מישורים – החקיקתי וההסכמי.

(א) במישור החקיקתי יש לחייב את כל החברות הציבוריות המעסיקות מעל מספר מסוים של עובדים לפרסם בזוהרות הכספיים התקופתיים שלהן את שיעור המועסקים הערבים בחברה (בחלוקה לפי הדרגות הקיימות בהייררכיה של החברה), את היעד שהחברה מעמידה לעצמה בסוגיה זו ואת פירוט פעולותיה לשם השגת היעד.

(ב) במישור ההסכמי יש לקדם שיתופי פעולה בין המעסיקים, משרדי הממשלה והעמותות המתמחות בתעסוקת ערבים. חברות שיהיו מעוניינות לשפר את שיעור המועסקים הערבים בהן יפנו אל העמותות, ואלה יספקו להן את הידע והכלים הנדרשים לכך. תפקיד משרדי הממשלה יהיה לבנות חבילת תמריצים שימשכו חברות לכיוון זה.

9. יש לעודד פירמות להתמקם באזורי תעשייה ותעסוקה בערים וביישובים ערביים. שטחי התעשייה ברשויות המקומיות הערביות בטלים בשישים לעומת שטחי התעשייה ברשויות המקומיות היהודיות, ומספר החברות הממוקמות בהן נמוך ביותר. אנו ממליצים שהממשלה תפעל להגדיל את השטחים המיועדים לתעשייה ברשויות המקומיות הערביות ואת שטחי התעשייה המשותפים לרשויות מקומיות ערביות ויהודיות ותעודד פירמות להתמקם בשטחים אלו על ידי תמריצים.

10. יש לקדם את החברה הערבית כשער הטכנולוגיה העילית לעולם הערבי. יש לנצל את מיקומה של החברה הערבית בישראל ובעולם הערבי. בישראל קיים הידע הטכנולוגי ולחברה הערבית שבתוכה יש את השפה הערבית וכוח האדם המתאים לשם התמחות בתרגום שפות תכנון ותוכניות בתחום המחשבים לשפה הערבית. התרגום מהשפה האנגלית לשפה הספרדית הביא למשל לקידום הפיכתה של

42 עלי חידר ויאסר עואד, 2008. ייצוג האוכלוסייה הערבית בשירות הציבורי, עמותת סיכוי.

43 John J. Donohue and James Heckman, 1991. "Continuous Versus Episodic Change: The Impact of Civil Rights Policy on the Economic Status of Blacks," *Journal of Economic Literature* XXIX, pp. 1603–1643

ספרד למומחית בעיני העולם הדובר ספרדית בענף הטכנולוגיה העילית ויצר עשרות אלפי מקומות תעסוקה במדינה זו.⁴⁴ על מנת להביא לידי מימוש המלצה זו יש לפעול בכיוונים כדלקמן:

(א) הכשרה מקצועית: הגברת רמת הידע והמיומנות של האוכלוסייה הערבית על ידי הכשרה מקצועית בתחום הטכנולוגיה העילית נוסף על שיפורים במערכת החינוך הערבי על מנת שתתאים מבחינת התשתיות הפיזיות ומבחינת התכנים והסטנדרטים למערכות החינוך המתקדמות של ישראל והמערב. יש לערב מעסיקים מענף זה בהכשרה המקצועית, דבר שיתרום לגידול בשיעורי התעסוקה ובשדרוג התעסוקה.

(ב) יש לעודד את המכללות בכלל ואת המכללות הערביות (כמו מכללת סח'נין) בפרט להקים מרכזי הכשרה טכנולוגיים בשיתוף המעסיקים והממשלה. על המרכזים להציע תכניות הכשרה לטכנאים והנדסאים, תכניות השתלמות ותכניות להסבה מקצועית. הכשרת טכנאים, הנדסאים ובעלי מקצועות אחרים צריכה לכלול התמחות בחברות עסקיות.⁴⁵

(ג) יש לפתח מרכזי תעסוקה של טכנולוגיה עילית: מרכזים אלה יכללו תמריצים ממשלתיים שיש בהם כדי למשוך מפעלי טכנולוגיה עילית למרקמים העירוניים הערביים, דבר שיאפשר תעסוקה הולמת לאקדמאים ערבים וערביות, הכנסה נאותה והאצת הפיתוח הכלכלי המקומי של היישובים הערביים.

(ד) יש לערוך קמפיין תעסוקת ערבים בחברות הבין-לאומיות בישראל: קמפיין ציבורי ממוקד שיכוון כלפי החברות הבין-לאומיות הממוקמות בישראל כדי שיעסיקו ערבים כמקובל במדינות מתקנות.

11. **יש ליזום הקמת מפעלי עוגן של חברות ישראליות או בין-לאומיות מובילות שיקימו מרכזי טכנולוגיה עילית ביישוב ערבי אחד בגליל, אחד במשולש ואחד בנגב** ("צופן" מנסה לקדם רעיון דומה בעצה אחת עם מנכ"ל משרד האוצר).

12. **יש לתמרץ קליטת אקדמאים ערבים בענף הטכנולוגיה העילית.** תכניות מסלול תעסוקה של התמ"ת הן הכיוון הנכון, אך דרוש קיצור הליכים לעידוד השימוש בהן. ניתן לשפרן על ידי מתן מכסה למספר הכולל של העובדים הערבים ולא למספר מחייב לכל חברה בנפרד. בצד זה ישנה תעשייה שלמה של עבודות תומכות טכנולוגיה עילית (למשל בדיקות למכשירים סלולריים ובדיקת אפליקציות אינטרנט) שניתן לאיישן באנשים שאינם בוגרי מדעי מחשב והנדסה.

13. **יש לערוך קמפיין ציבורי מטעם הממשלה וארגוני החברה האזרחית לצמצום אפליה בתעסוקת ערבים במגזר הפרטי.** המטרה היא להביא לשינוי התנהגותי ומנטלי בקרב המגזר הפרטי היהודי ביחסו לערבים.

14. **יש ליצור סביבה פיזית ועסקית הולמת של אזורי תעשייה ותעסוקה בערים וביישובים הערביים.** יש לפתח את אזורי התעשייה הקיימים ביישובים הערביים וליצור סביבה הולמת כך שתמשוך אליה תעשיות חדשות ותעודד יזמים ערבים לפתח בה עסקים.

15. **יש להפוך את אזורי התעשייה בצפון הארץ לאזורים משותפים של רשויות ערביות ויהודיות ולעודד פיתוח אזורים משותפים נוספים ברחבי הארץ.** יש לשתף את הרשויות הערביות בניהול,

44 לעיון בדוח המיוחד ב- *Financial Times* בסוגיה זו ראו: Crawford Leslie, "Madrid Region: Transforming a Metropolis. A Special Report," *Financial Times*, June 13, 2006.

45 ראו אחיטוב ואח' (לעיל הערה 24), עמ' ii.

בקידום ובחלוקת ההכנסות של אזורי תעשייה בצפון הנמצאים בקרבת יישובים ערביים, כגון אזורי התעשייה באזור סח'נין (טרדיון ובר-לב) ואזור התעשייה ציפורית.

16. יש להקים קרן של 2 מיליארד ש"ח למתן ערבויות ממשלתיות לקידום יזמים ערבים ולעודד יזמים להקים עסקים בתחומי הרשויות המקומיות הערביות. מומלץ שהקרן תסתמך על הליכים פשוטים וקלים ולא כאלה ש"יגררו" את היזמים שנים על גבי שנים או כאלה שיבריחו אותם.

17. יש להכיר ביישובים הערביים הלא מוכרים בנגב (המאכלסים כ-70,000 תושבים) ולפתח את התשתיות שלהם כדי ליצור בהם מקומות תעסוקה נאותים. יישובים לא מוכרים אלה דומים למשכנות עוני ונעדרים תשתיות פיזיות ותעסוקתיות בצורה שאין לה אח ורע בישראל ובעולם המפותח.

ב. המלצות שעניינן חסמים ובעיות הקשורים להיצע העבודה

1. יש להשקיע בהון האנושי הערבי ובחינוך הערבי. להשכלתם של הערבים בישראל השפעה מכרעת על מצבם התעסוקתי מבחינת שכר, שיעור ההשתתפות בשוק העבודה ושיעור האבטלה וכן מבחינת רמת משלח היד ופריון העבודה.⁴⁶ אמנם הפערים בהשכלה בין האוכלוסייה הערבית ובין האוכלוסייה היהודית צומצמו בצורה משמעותית, ונראה כי השכלת הערבים בישראל במגמת שיפור תמידי, אך עדיין קיימים פערים גדולים המתבטאים הן בהיקף הן באיכות ההשכלה הנרכשת. על כן, בטווח הארוך, מומלץ ביותר לשדרג בצורה משמעותית את ההשקעה בחינוך במגזר הערבי (שסובל כיום מתת השקעה) בכל רמות החינוך, החל במעונות יום וגני ילדים וכלה בהשכלה הגבוהה. בכל שדרת החינוך יש לפעול להגדלת המשאבים הכספיים, להקטנת הכיתות, לתוספת שעות הוראה, לשיפור איכות ההוראה (על ידי תכניות השתלמות מקיפות יותר למורים ועל ידי מתן תמריצים למשיכת מורים איכותיים), להקמת מוסדות חדשים ולחיזוק מוסדות קיימים. כמו כן, יש לשים דגש על תכנים אשר יסייעו בהשתלבות עתידית בתעסוקה, כגון חיזוק השליטה בעברית ובאנגלית והקניית מיומנויות הכרחיות בתעשיות עתירות הידע.

2. יש לעודד את התעסוקה של נשים ערביות. אנו ממליצים על צעדים ממוקדים לעידוד התעסוקה בקרב נשים ערביות. על הצעדים לכלול שלושה רכיבים:

(א) הקמת והרחבת מרכזי תעסוקה לנשים ברוח מרכזי התעסוקה שהוקמו בארץ ובעולם.⁴⁷

(ב) מתן תמריצים ליציאה לעבודה בדמות מס הכנסה שלילי.

(ג) הסרת חסמים ליציאה לעבודה, כגון סבסוד מעונות יום וצהרונים לילדים, וכן הקמת מערך הסעות בין היישובים הערבים למקומות העבודה הפוטנציאליים.

3. יש להקים חממות תעשייתיות לעידוד יזמים ערבים בפיתוח רעיונות והבאתם לידי יישום.

4. יש להקצות תקציבים להשלמת השכלה של מבוגרים. הדבר נחוץ ביותר לשילובן של נשים ערביות בשוק העבודה. כיום יש תקנה תקציבית במשרד החינוך, אך לצערנו היא אינה מתוקצבת.

46 בהקשר זה נוסף שבארצות הברית נמצא כי להקטנת הפערים בהשכלה הייתה השפעה ניכרת על הקטנת פערי השכר בין שחורים ללבנים וכי הפערים בהשכלה מסבירים כמעט מחצית מפער ההכנסות בין מקסיקנים ללבנים. ראו James P. Smith and Finis R. Welch, 1986. *Closing the Gap: Forty Years of Economic Progress for Blacks*, Santa Monica, CA: The Rand Corporation; *idem*, 1989. "Black Economic Progress after Myrdal," *Journal of Economic Literature* 27 (2): 519–564; Stephen J. Trejo, 1997. "Why Do Mexican Americans Earn Low Wages?" *Journal of Political Economy* 105 (6): 1235–1268

47 באופן כללי מרכזים אלו פועלים גם לאיתור נשים אשר אינן מועסקות ודואגים להכשרתן, להסרת חסמים קונקרטיים ולליווי במציאת עבודה ההולמת את כישוריהן וגם פועלים מול מעסיקים על מנת ליצור לנשים אלו הזדמנויות תעסוקתיות.

5. יש לדאוג לנגישות הולמת של גברים ערבים ונשים ערביות למרכזי תעסוקה. ריחוקם הגאוגרפי של הערבים ותשתית התחבורה הלקויה ביישוביהם הם חסמים מרכזיים להשתלבותם בשוק העבודה. המלצותינו בהקשר זה הן להגדיל את ההשקעות בתשתיות התחבורתיות ובאמצעי הסעה למקומות עבודה ולהתאימן לאופי היישובים הערביים. בטווח הקצר רצוי גם להעמיק את הסבסוד הממשלתי לעובדים ולחברות תחבורה.

6. יש לשפר את השמת העובדים הערבים. על הממשלה להפנות יותר משאבים ליחידות שירות התעסוקה הפועלות במגזר הערבי על מנת לשפר את השמת העובדים הערבים המתמודדים עם קשיים גדולים יותר בחיפוש עבודה.⁴⁸ אנו ממליצים על הקמת מרכזי הכשרה והסבה מקצועית ייעודיים אשר יתמחו בהסבת עובדים לקראת פרישה ממשלחי יד פיזיים בשלב יחסית מוקדם בחייהם. בנוסף אנו ממליצים על פיתוח תכנית מנטורינג (mentoring), בדומה לתכניות המופעלות באירופה, אשר תופעל על ידי מלכ"רים. תכנית זו מקשרת בין צעיר/ה ערבי/ה לבין מתנדב/ת מבוגר/ת, לרוב ממין ועיסוק זהה לזה של הצעיר/ה. תפקידו להשתמש בניסיונו בשוק העבודה ובהון החברתי שרכש במהלך חייו על מנת לעזור לצעיר למצוא עבודה ההולמת את כישוריו והשכלתו.

7. יש לטפח יזמות במגזר הערבי.⁴⁹ בכוחו של טיפוח היזמות העסקית במגזר הערבי להגדיל את שיעורי ההשתתפות, לתרום לפיתוח התעשייה המקומית ולשמש מקפצה מעל לחסמים גאוגרפיים. על מנת לעודד את היזמות העסקית של הערבים בישראל אנו ממליצים על ארבע פעולות:

- (א) להכניס לבתי הספר תכניות לימוד שיחשפו את התלמידים לאפיק תעסוקתי זה.
- (ב) להקים קרן שתעניק "מיקרו" הלוואות לפתיחת עסקים זעירים בתנאים נוחים.
- (ג) להקים מרכזים לטיפוח יזמות במגזר הערבי שייעצו למעוניינים בפתיחת עסק, יעזרו להם בהתמודדות עם הבירוקרטיה הנלווית לכך וילוו את העסקים הצעירים בתחילת דרכם.
- (ד) לחנך לעידוד יזמות וקריירה במסגרת של מרכזי טיפוח יזמות וארגוני החברה האזרחית.

48 כך למשל עולה מתזכיר משרד התמ"ת, הקובע כי אבטלת הערבים עמוקה וממושכת יותר. ראו מינהל תכנון וכלכלה, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (לעיל הערה 8).

49 לנושא זה יש גם היבטים המשתייכים לצד הביקוש לעבודה.