

שוק העבודה של ערביי ישראל

סקירת מאפיינים וחלופות למדיניות

ניצה (קלינר) קסיר | ערן ישיב
בנק ישראל | אוניברסיטת תל אביב



אוניברסיטת תל אביב
הפקולטה למדעי החברה ע"ש גרשון גורדון
החוג למדיניות ציבורית

שוק העבודה של ערביי ישראל

סקירת מאפיינים וחלופות למדיניות

יוני 2013

ערן ישיב, אוניברסיטת תל אביב
ניצה (קלינר) קסיר, בנק ישראל



אוניברסיטת תל אביב

הפקולטה למדעי החברה ע"ש גרשון גורדון
החוג למדיניות ציבורית

פרופ' ערן ישיב, בית הספר לכלכלה ע"ש איתן ברגלס, וראש החוג
למדיניות ציבורית, אוניברסיטת תל אביב; yashiv@post.tau.ac.il

ניצה (קלינר) קסיר, ראש תחום שוק העבודה ומדיניות הרווחה,
חטיבת המחקר, בנק ישראל; nitsa.kasir@boi.org.il

העמדות המובאות במאמר זה אינן בהכרח משקפות את עמדת
בנק ישראל.

תקציר מנהלים

עבודה זו באה לאפיין את הבעיות העיקריות בשוק העבודה של ערביי ישראל ולהציע פתרונות קונקרטיים באמצעות מדיניות ממשלתית. אפיון הבעיות נשען על עיבוד נתונים, בעיקר מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ועל סקירת מאמרים ועבודות שנעשו בנושא. פתרונות המדיניות מכוונים לטיפול בבעיות שאופיינו והם שאובים מהידוע בארץ ובעולם בנושאים הרלבנטיים. הם כוללים פרוט תקציבי וסימולציות של תסריטים עתידיים, כולל התשואה על צעדי מדיניות בתחום.

הבעיות העיקריות בשוק העבודה של ערביי ישראל הן:

בקרוב הגברים – ריכוז תעסוקתי גבוה בענפים ובמשלחי יד שהם בחלק התחתון של סולם המיומנויות. לעובדה זו מספר משמעותי ובהן: פרישה מוקדמת מעבודה עקב תעסוקה במשלחי יד המחייבים כושר פיזי, פרישה שהיא חריגה גם בהשוואה לדפוסים ההשתתפות של הפלשתינאים, ואף בהשוואה לדפוסים במדינות מוסלמיות וערביות; רמת פרויקט ורמת שכר נמוכות בממוצע; תת-תעסוקה במשלחי יד מתקדמים גם לבעלי כישורים מתאימים, למשל בתעשיית ההיי־טק; תמריץ שלילי לרכישת השכלה ומיומנויות על ידי הדור הצעיר; ותרומה לכך שהערבים הם מהקבוצות העניות בישראל ולכודים ב"מלכודת עוני".

בקרוב הנשים, העובדה הבולטת היא שיעור השתתפות נמוך בכוח העבודה. לעובדה זו המשמעותיות הבאות: הנשים אינן נוטלות חלק משמעותי בצד היצרני של המשק; הנשים אינן מסייעות (במידה משמעותית) למשפחותיהן לצאת ממעגל העוני; ואין מספיק תמריץ לנשים צעירות לרכוש השכלה ולפתח מיומנויות, כולל חברתיות, הדרושות להשתתפות בשוק.

בעיות אלו הן תולדה של גורמים רבים, ביניהם רמת חינוך נמוכה יחסית, פריסה גיאוגרפית מוגבלת, הקצאת משאבים מעטה מידי מצד הסקטור הציבורי והבדלים תרבותיים.

בעיות אלו מתעצמות על ידי שתי תופעות:

א. אפליה בתעסוקה ובשכר, כאשר יש מכשולים בדרכם של ערבים רבים לתעסוקה הולמת.

ב. עלות גבוהה של הגעה לעבודה עקב העדר תחבורה או העדר מערך תמיכה מתאים (למשל, מעונות יום לילדים). בעיות אלו קשורות בפיזור הגיאוגרפי של הערבים בישראל ובתשתיות גרועות של תחבורה ושל תמיכה בעבודה.

בעיות אלו יוצרות מעגלי קסמים: כאשר האוכלוסייה היא ענייה והשתתפותה בשוק העבודה חלקית (נשים) ותחת חסמים (גברים), יש קושי להשקיע בחינוך והשכלה וגם קושי לפתח מקומות עבודה; לפיכך ההישגים בשוק העבודה ממשיכים להיות נמוכים. הריחוק הפיזי והתרבותי מעבודה ומגורים עם יהודים מגביר תחושות של ניכור ואינו מאפשר ניסיון משותף שעשוי להפחית תופעות של אפליה. הצטברות הבעיות הללו לאורך שנים יוצרת השפעות שליליות על התמריצים ועל הנכונות לשנות את המצב.

פתרונות המדיניות הם רבים ומגוונים אך לנוכח גודש הבעיות והיקף המצוקה הם מחייבים עלות תקציבית משמעותית. לוח 11 בעמוד 72 מביא פירוט תקציבי להצעות. מדובר בהוצאות בסדרי גודל של מאות מיליוני ש"ח ואף מיליארדי ש"ח בסעיפים מסויימים. זאת מתוך הכרה שמדובר בהוצאות לטיפול בבעיות מבניות של המשק, בראייה לטווח ארוך, ובציפייה לתשואה נאה במונחי תוספת תעסוקה, תוצר ורווחה כלכלית. כימות של שיעורי התשואה מובא בלוח 14 בעמוד 82. נדגיש כי אין בדברים אלו בבחינת הצעה להגדלת הגירעון הממשלתי או החוב הציבורי. מובן שאם תאומצנה ההמלצות יש להגדיר כיצד הן משתלבות בסדר העדיפויות הכללי והאם המימון יבוא מקיצוץ בהוצאות אחרות או ממסים נוספים.

בעבודה זו מוצעים שורה רחבה של פתרונות לטווחי זמן שונים. הפתרונות בנייר כוללים מדיניות בתחום ההשכלה והחינוך, התיווך בין מחפשי עבודה למקומות תעסוקה, המיסוי והסבסוד, התחבורה, עידוד פיזור אוכלוסייה, עידוד תעסוקת אקדמאים ותעסוקת נשים ועוד. הפתרונות המוצעים כוללים צעדי מדיניות המכוונים לטיפול בתוך המגזר הערבי וצעדים להגברת האינטגרציה עם המגזר היהודי.

נציין שלוש נקודות באשר למדיניות הממשלתית המוצעת:
ראשית, פתרון יסודי של בעיות הערבים בשוק העבודה מחייב שינוי מדיניות משמעותי בתחומים רבים כמו חינוך והשכלה גבוהה, פיתוח תשתית תחבורה, פריסת מעונות יום, הרחבת אפשרויות הדיור ועידוד הקמת מקומות עבודה באזורים הרלבנטיים.
שנית, פתרון מקיף צריך להבחין בין המגזרים השונים בקרב הערבים – בדואים, מוסלמים שאינם בדואים, דרוזים ונוצרים.
שלישית, מגבלות התקציב הממשלתי יוצרות צורך בקביעת סדרי עדיפויות ברורים להוצאה הציבורית בתחום עידוד התעסוקה. קביעה זו אינה פשוטה לנוכח מורכבות הבעיות וסדרי הגודל של הצעדים הנדרשים.
בנוסף לפירוט שורה ארוכה של צעדים אפשריים, מובא ניתוח של מתווה מדיניות בתקציב מוגבל. ניתוח תשואה של צעדי המדיניות המוצעים משווה בין עלות צעדי המדיניות לתמורה במונחי תוספת תוצר. שיעור התשואה הפנימי של ההשקעה התקציבית הנוספת בעידוד תעסוקת נשים ערביות נע בין 3.5% ל-7.3% לשנה בהערכה זהירה ושמרנית, תמורה משמעותית ביותר להשקעה התקציבית.

תוכן העניינים

9		תודות
11		מבוא
פרק א': מאפייני שוק העבודה של ערביי ישראל		
13	1. נתונים	
13	א. דמוגרפיה	
14	ב. השכלה	
16	ג. השתתפות בכוח העבודה	
24	ד. אבטלה	
25	ה. תעסוקה	
29	ו. הכנסה	
30	ז. ריכוז גיאוגרפי ובעיות תחבורה	
35	2. ספרות	
39	3. סיכום: הבעיות העיקריות בשוק העבודה של ערביי ישראל	
פרק ב': חלופות מדיניות		
41	1. מבוא	
41	2. תכניות קיימות	
41	א. תכניות ממשלתיות מרכזיות	
53	ב. תכניות חוץ ממשלתיות מרכזיות	
56	3. הצורך בהפעלת מדיניות ממשלתית ומטרות המדיניות	
58	4. חלופות מדיניות	
58	א. עידוד הביקוש לעבודה	
59	ב. תכנית מרווחה לתעסוקה	
60	ג. מענק ההכנסה (מס הכנסה שלילי)	
61	ד. סבסוד החינוך וההשכלה הגבוהה	
64	ה. הכשרה מקצועית והכוון תעסוקתי	
65	ו. עידוד תעסוקת ערבים ישראלים במקום עובדים זרים	
66	ז. עידוד תעסוקת נשים	

- 66 ח. עידוד הנגישות הפיזית של מקומות עבודה
- 67 ט. נושאים גיאוגרפיים
- 67 י. חקיקה נגד אפליה, הגברת האכיפה ועידוד מיצוי זכויות
- 69 יא. תעסוקת אקדמאים
- 70 5. הטרוגניות האוכלוסייה ויעדי הפעלת המדיניות
- 71 6. סיכום תקציבי
- 74 7. התמורה לצעדי המדיניות: סימולציה של שיעורי ההשתתפות של נשים ותוספת התוצר

- 83 **סיכום**
- 85 **ביבליוגרפיה**

תודות

ברצוננו להודות לאנשים הבאים על שיחות והערות מועילות.

- ד"ר חאלד אבו אסבה – מנהל מכון מסאר למחקר חברתי
- אסמא אגבריה – עמותת מען
- אסף אדיב – עמותת מען
- עופר אוברלנדר – אגף התקציבים, משרד האוצר
- אדי אזולאי – בנק ישראל
- רועי אסף – הרשות לקידום כלכלי של המגזר הערבי, הצ'רקסי והדרוזי, משרד ראש הממשלה
- פרופ' צבי אקשטיין – בנק ישראל (לשעבר), המרכז הבינתחומי
- אמנון בארי־סוליציאנו – יוזמת קרן אברהם
- וג'די ביאדסי – הרשות לקידום כלכלי של המגזר הערבי, הצ'רקסי והדרוזי, משרד ראש הממשלה
- דוד ברודט – יו"ר בנק לאומי, לשעבר מנכ"ל משרד האוצר
- ד"ר יוסף ג'בארין – הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, הטכניון
- אשר דולב – אגף התקציבים, משרד האוצר
- אמיר וייס – הרשות לקידום כלכלי של המגזר הערבי, הצ'רקסי והדרוזי, משרד ראש הממשלה.
- יצחק זוכמן – פיתוח תשתיות ותיאום תחבורתי, משרד התחבורה
- פרופ' נתן זוסמן – ראש חטיבת המחקר, בנק ישראל
- ד"ר אחמד חליחל – הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה
- חגית כהן – הרשות לקידום כלכלי של המגזר הערבי, הצ'רקסי והדרוזי, משרד ראש הממשלה
- ערן כהן – אגף התקציבים, משרד האוצר
- חזי כאלו – מנכ"ל בנק ישראל
- סמי להיאני – הרשות לקידום כלכלי של המגזר הערבי, הצ'רקסי והדרוזי, משרד ראש הממשלה
- חגי לוי – סמנכ"ל תכנון, שירות התעסוקה
- עדי מילשטיין – משרד החינוך (לשעבר)

- מגיד מסאלחה – הרשות לקידום כלכלי של המגזר הערבי, הצ'רקסי והדרוזי, משרד ראש הממשלה
- מוחמד נעמנה – תב"ת, ג'וינט ישראל
- איימן סיף – מנהל הרשות לקידום כלכלי של המגזר הערבי, הצ'רקסי והדרוזי, משרד ראש הממשלה
- פרופ' סטנלי פישר – נגיד בנק ישראל
- ד"ר קרנית פלוג – המשנה לנגיד בנק ישראל
- בני פפרמן – משרד התמ"ת
- מיכל צוק – הממונה על התעסוקה, משרד התמ"ת
- יעל קאהן-שרון – קו משווה
- רן רדניק – אגף התקציבים, משרד האוצר
- ד"ר סיגל שלח – מנכ"לית תב"ת, ג'וינט ישראל

תודתנו גם למשתתפי הסמינר בחטיבת המחקר של בנק ישראל על הערותיהם המועילות, ותודה בחום לאילת שפייר, דוד אליעזר ולרות בוגנים, שסייעו לנו רבות בשלבי גיבוש שונים של נייר זה, על עבודתם המעולה. נדגיש כי כל האחריות לנאמר במסמך זה היא על הכותבים בלבד.

מבוא

מצבם של ערביי ישראל בשוק העבודה זוכה לתשומת לב רבה בדיון הציבורי ובדיון הכלכלי בפרט, הן בשל משקלם הגבוה באוכלוסייה והן בשל השתלבותם הפחות מוצלחת בשוק העבודה בהשוואה ליהודים. ניתוח של מצב ערביי ישראל בשוק העבודה מלמד שהגברים הערבים פורשים מעבודה בגיל צעיר יחסית ורק כחמישית מהנשים משתתפות בכוח העבודה. בקרב אלו שמעוניינים לעבוד שוררים שיעורי אבטלה גבוהים, בעיקר בקרב בעלי השכלה נמוכה. ערביי ישראל המועסקים מרוכזים בעיקר בענפים עתירי כוח אדם בהם השכר נמוך יחסית. גם מצבם של בעלי השכלה גבוהה פחות טוב משל היהודים, חלק מבעלי ההשכלה הגבוהה עוסקים במשלחי יד שאינם תואמים את השכלתם. אחרים נמנעים מלכתחילה מלימודים בתחומים בהם סיכויי ההשתלבות בתעסוקה נמוכים. מרבית בעל ההשכלה הגבוהה מועסקים בסקטור הציבורי בעבודות מכוונות קהילה, ורק מיעוט מהאקדמאים מועסקים בענפים מתקדמים כמו ההיי-טק. למצבם של ערביי ישראל בשוק העבודה השלכות רבות הן על החברה הערבית והן על המשק כולו. המגזר הערבי, חמישית מהאוכלוסייה, מהווה כ-48 אחוזים מכלל העניים במשק. המצב הכלכלי של המגזר, שבו למעלה ממחצית מהאוכלוסייה ענייה, משליך גם על מצבם החברתי ועל היחסים האתניים בין המגזרים. כתוצאה מההשתלבות החלקית וחוסר המיצוי של הפוטנציאל הטמון במגזר זה גם אין מיצוי של פוטנציאל הצמיחה של המשק.

הקשיים של ערביי ישראל בשוק העבודה והשלכותיהם על המצב הכלכלי-חברתי של הערבים בישראל ועל אי מיצוי כושר הייצור במשק מדגישים את הצורך במדיניות ממשלתית מקיפה שתסייע לערביי ישראל להשתלב בשוק העבודה. נייר זה מגבש תכנית שמטרתה לסייע להשתלבות מוצלחת יותר של המגזר הערבי בשוק העבודה.

בפרק א' אנו מציגים את הבעיות העיקריות על סמך ניתוח נתונים ועל סמך הידוע מהספרות הרלבנטית. בסופו אנו מסכמים בקצרה את הבעיות העיקריות. בפרק ב' אנו מציגים את תכניות המדיניות הקיימות בתחום ואת המלצותינו. פרק זה כולל פרוט תקציבי של הצעדים המוצעים, כולל הצעות למדיניות בתקציב מוגבל. כמו כן מוצגת סימולציה של שיעורי השתתפות נשים עתידיים ושיעור התשואה על הוצאה תקציבית בנושא.

פרק א'

מאפייני שוק העבודה של ערביי ישראל

פרק זה מציג נתונים עיקריים על ערביי ישראל בנושאים הבאים: דמוגרפיה, השכלה, השתתפות בכוח העבודה, אבטלה, תעסוקה (התפלגות ענפית, התפלגות משלחי יד), שכר וגיאוגרפיה. במקרים הרלבנטיים אנו מביאים השוואות בינלאומיות. סעיף 1 מתבסס בעיקר על נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועל עיבודים שהובאו ונסקרו בישיב וקסיר (קלינר) (2010, 2011). סעיף 2 סוקר את הספרות בנושא.

1. נתונים

א. דמוגרפיה

הערבים מהווים 20.5% מהאוכלוסייה הכללית בישראל ו-18.0% מהאוכלוסייה בגיל העבודה.¹ הסיבה להבדל זה באחוזים היא כי זו אוכלוסייה עם משקל גדול לילדים ונוער (בני פחות מ-15). אחוז הילדים בגיל 0-14 הוא 36.8% (לעומת 26.2% אצל היהודים). משקל הערבים באוכלוסייה השתנה עם השנים: עם קום המדינה כ-18% מתושביה היו ערבים; בעקבות גל העלייה הגדול, הוא ירד חדות לפחות מ-14% שנה לאחר מכן ועד ל-11% בשנת 1951; מאז ועד סוף שנות החמישים התייצב סביב 11%; בשל פרוץ הילודה הגבוה יחסית בקרב הערבים נרשמה עלייה בחלקם באוכלוסייה עד לכ-12% ב-1966; ב-1967 עלה משקלם ליותר מ-14%, כתוצאה מסיפוח ירושלים המזרחית לישראל, ומ-1967 ועד 1989 גדל בקצב ממוצע של נקודת האחוז כל חמש שנים והגיע ל-18.5% בסוף שנות ה-80; בעקבות גל העלייה של שנות ה-90 נבלם הגידול (ואף נרשמה ירידה קלה) בחלקה של האוכלוסייה הערבית והתייצב סביב 18%. משנת 2000 חזרה מגמת הגידול, והייתה עלייה עד לכמעט 20% בסוף 2005. תחזית הלמ"ס לשנת 2030 היא לשיעור של 24.3% בתחזית הצמיחה הגבוהה.

1 הנתונים בסעיף זה מעודכנים לשנת 2011, ומתבססים על השנתון הסטטיסטי לשנת 2012, של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

- התחזיות הדמוגרפיות של הלמ"ס מלמדות על המגמות הבאות:
- א. בכל קבוצות האוכלוסייה בישראל (ללא חלוקה נפרדת בין החרדים ללא חרדים בקרב היהודים) צפויה ירידה בפרייון הכולל לאישה ולכן בקצב גידול האוכלוסייה.
 - ב. הקבוצה בעלת קצב הגידול הגבוה ביותר הייתה ותישאר קבוצת הערבים המוסלמים, במיוחד מוסלמים מהדרום. קצב הגידול שלה ירד מסביבות 2.3%-2.5% לשנה ל-1.9%-2.5% לשנה ב-2030. זאת בהשוואה לירידה מ-1.5%-1.7% לשנה אצל היהודים ל-1.1%-1.7% לשנה ב-2030.
 - ג. הפרייון הכולל לאישה צפוי לנוע בין 4 ל-6 ילדים אצל מוסלמים בדרום ו-2.1 ל-3.5 ילדים אצל מוסלמים בצפון; זאת בהשוואה לבין 2.1 ל-2.9 ילדים בקרב הדרוזים, הנוצרים והיהודים.
 - ד. לפיכך צפויה עלייה במשקל האוכלוסייה המוסלמית מ-16.3% ב-2005 לכ-24% ב-2030. במקביל תחול ירידה במשקל היהודים מ-76% ב-2005 ל-71%-72% ב-2030.
 - ה. הקבוצות הקטנות – נוצרים ודרוזים – נשארות קטנות אך הדרוזים צפויים להיות קבוצה הגדולה יותר (בסביבות 1.7%-1.8% מהאוכלוסייה) ב-2030 לעומת הנוצרים (1.4%-1.6%) בעוד שהמצב היה הפוך ב-2005.

ב. השכלה

- להשכלה חשיבות רבה בהשפעה על ההשתלבות בשוק העבודה. ההשכלה במגזר הערבי ואיכותה נמוכות משמעותית מהמקבילות במגזר היהודי:
- הערבים מאופיינים ברמות השכלה נמוכות יחסית (ראה התפלגות שנות הלימוד בלוח 1 להלן).
 - ציוניהם של התלמידים במגזר הערבי נמוכים בהרבה מאלה של התלמידים במגזר היהודי הן במבחנים הבין-לאומיים (לפי נתוני OECD) והן במבחני המשוב הארצי בחינוך היסודי ובמבחני המיצ"ב.
 - שיעורי הנשירה ממערכת החינוך גבוהים יותר במגזר הערבי – נשירה של כ-21% בכיתות ט'-יא' במגזר הערבי בהשוואה לכ-11% במגזר היהודי.
 - שיעור הזכאים לתעודת בגרות במגזר הערבי נמוך יחסית – בקרב תלמידי כיתה י"ב עמד שיעור זה בשנת 2009 על 45.3 אחוזים במגזר הערבי לעומת 56.4 אחוזים במגזר היהודי.

- שיעור העומדים, במגזר הערבי, בתנאי הסף לקבלה לאוניברסיטאות בישראל נמוך יחסית – כ-35 אחוזים מכלל תלמידי כיתה י"ב במגזר הערבי לעומת כ-48 אחוזים במגזר היהודי.
- שיעור הסטודנטים הערבים באוניברסיטאות בישראל הוא רק כמחצית ממשקלם באוכלוסייה – בשנת 2009/2010 היה חלקם של הערבים בכלל הסטודנטים בישראל כ-12.8 אחוזים בלבד. שיעור זה קטן ככל שעולים בתארים ובתואר השלישי מהווים הערבים רק 4.0 אחוזים מכלל הסטודנטים.
- הימנעות מלימוד תחומים בהם סיכויי ההשתלבות בתעסוקה נמוכים.

לוח 1: התפלגות שנות לימוד, זכאות לתעודת בגרות ועמידה בדרישות הסף של המוסדות ההשכלה הגבוהה – לפי מגזר

יהודים	ערבים	
		התפלגות שנות לימוד:
7.6	25.2	0-8 שנות לימוד
8.8	16.5	9-10 שנות לימוד
35.2	36.5	11-12 שנות לימוד
48.7	21.8	13 ומעלה שנות לימוד
56.4	45.3	שיעור הזכאים לתעודת בגרות, מקרב תלמידי י"ב
48.3	34.5	שיעור העומדים בדרישות הסף של מוסדות ההשכלה הגבוהה, מקרב תלמידי י"ב

מקור: למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2011 (נתונים לשנת 2010). נתוני שיעור הזכאים לתעודת בגרות ושיעור העומדים בדרישות הסף של האוניברסיטאות לקוחים מתוך השנתון הסטטיסטי לישראל לשנת 2011 ומעודכנים לשנת 2009.

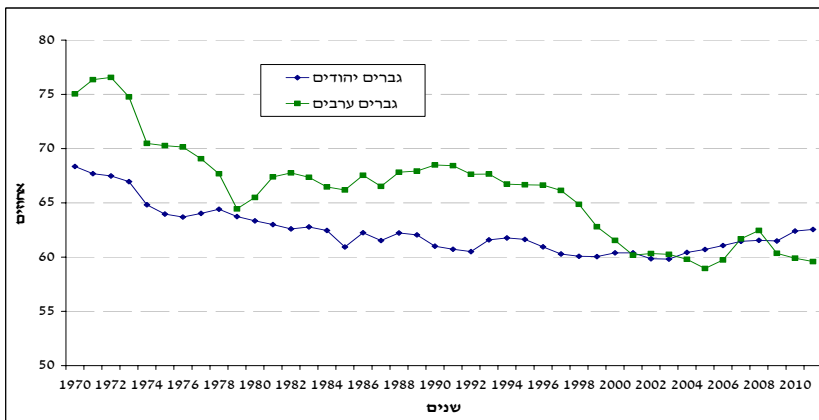
על פני השנים שיפרה החברה הערבית את ההון האנושי שלה (ג'בארין, 2007) וצומצמו הפערים לעומת החברה היהודית. כך, עלה בשיעור ניכר חציון שנות הלימוד של הערבים ונסגר הפער בין שני המגזרים, פער שעמד על 7.4 שנות לימוד בשנת 1961. בנוסף, עולה בהתמדה עם השנים שיעור הזכאים לתעודת בגרות ושיעור העומדים בדרישות הסף של האוניברסיטאות בישראל. כן גדל מספר הסטודנטים הערבים באוניברסיטאות בישראל בקצב כפול מזה של הסטודנטים היהודים וכתוצאה מכך שיעור הסטודנטים הערביים מכלל הסטודנטים שילש את עצמו במהלך שלושים שנים האחרונות.² התפוקות הנמוכות במגזר הערבי מושפעות ללא ספק גם מהתשומות המושקעות בחינוך במגזר הערבי. כך, ההשקעה בחינוך לילד נמוכה יותר

ברשויות ערביות ב-38% מההשקעה בחינוך לילד ברשויות יהודיות (גל ואחרים, 2009). ההשקעה הנמוכה יחסית בחינוך הערבי באה בין היתר לידי ביטוי בכיתות גדולות יחסית ובמספר שעות הוראה נמוך לתלמיד.

ג. השתתפות בכוח העבודה

הערבים המהווים, כאמור, 18.0% מהאוכלוסייה בגיל העבודה, מהווים רק 13.1% מכוח העבודה האזרחי. דפוסי ההשתתפות של ערביי ישראל מאופיינים בשיעורי השתתפות נמוכים של נשים בכוח העבודה ובפרישה מכוח העבודה בגיל צעיר יחסית אצל הגברים.

איור 1א': שיעור השתתפות על פני זמן 1970–2011, גברים



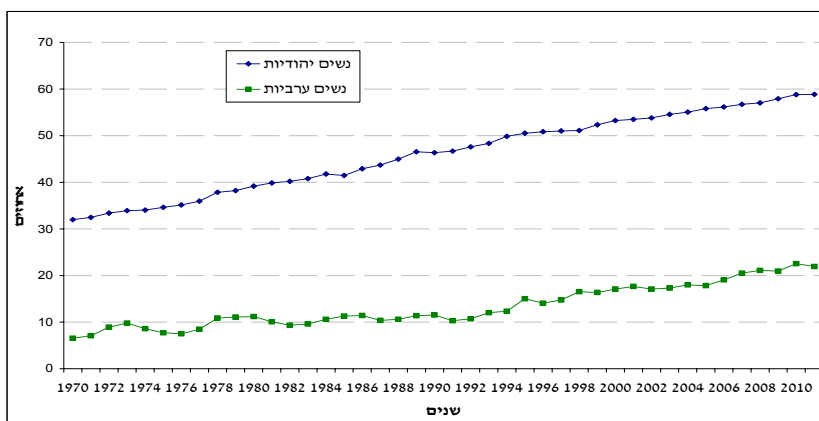
המקור: סקרי כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי המחברים.

בחינת שיעורי השתתפות של ערביי ישראל על פני זמן מלמדת כי שיעור ההשתתפות של הגברים הערבים הלך וירד, וזה של הנשים הלך ועלה (איור 1) – בדומה לשינויים שהתחוללו במדינות מערביות רבות. שיעורי ההשתתפות ירדו גם בקרב הגברים היהודים בישראל, אולם הירידה אצל הגברים הערבים חריפה יותר: לאחר שב-1990 שיעור השתתפותם של הגברים הערבים היה גבוה בכ-5 נקודות אחוז מזה של הגברים היהודים, התהפכה התמונה בשנים האחרונות ושיעור השתתפותם של הערבים נמוך יותר. בשנת 2011 היה שיעור השתתפותם נמוך בכ-3 נקודות אחוז מזה של הגברים היהודים.

הסבר אפשרי לירידה החריפה של שיעורי ההשתתפות בקרב הגברים הערבים הוא הצטמצמות הביקוש היחסי לעובדים לא־משכילים – תוצאת שינויים

טכנולוגיים, חשיפת המשק ליבוא מתחרה ותהליך הגלובליזציה. ירידה חריפה במיוחד ניכרה בשנות השבעים – אולי בשל תחלופה עם עובדים פלשתינים. הירידה החדה בשיעורי ההשתתפות של הגברים הערבים מתחילת שנות התשעים הושפעה גם מכניסתם של העובדים הזרים לארץ.³ בתחילת שנות האלפיים נבלמה הירידה החדה של שיעורי ההשתתפותם – ככל הנראה, גם בשל הקיצוצים הנרחבים בקצבאות ובהחמרת התנאים לקבלתן.⁴ בשנים האחרונות הייתה עלייה מסוימת חזרה לרמה של תחילת העשור, אולם בשנתיים האחרונות אנו רואים שוב מגמה של ירידה בשיעורי ההשתתפות.

איור 1ב': שיעור ההשתתפות על פני זמן, 1970–2011, נשים



המקור: סקרי כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי המחברים.

שיעורי ההשתתפות של הנשים הערביות אמנם הוכפלו מ-1990 עד 2011 – מכ-10 אחוזים לכ-22 אחוזים – אך הם עדיין נמוכים במיוחד. קצב העלייה של שיעור ההשתתפות בקרבן היה נמוך מזה של הנשים היהודיות, ולכן מאז שנות השבעים התרחב הפער אך בשנים האחרונות נבלם גידולו.⁵ מבחינת פרופיל ההשתתפות בעבודה לפי גיל עולים שני ממצאים מרכזיים: שיעור ההשתתפות בקרב הגברים הערבים עולה תחילה עם הגיל, ואילו לאחר גיל 45 הוא יורד משמעותית. תופעה זו של פרישה מוקדמת מתקיימת לאורך שנים, אצל ילידי שנתונים שונים ובכל קבוצות ההשכלה, ובמיוחד בקרב בעלי

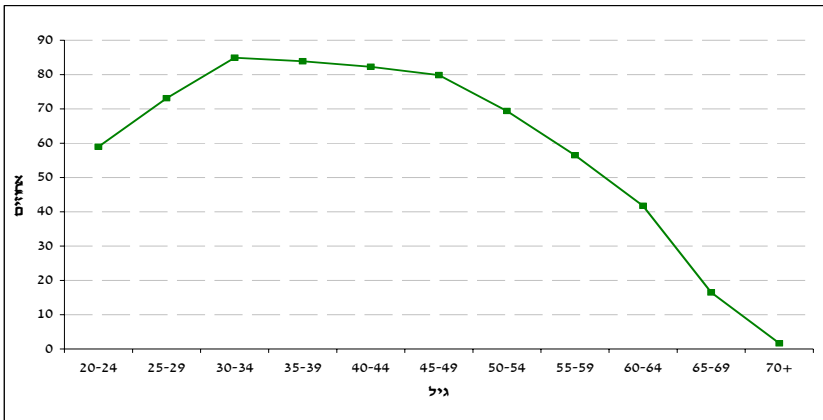
3 ראו: "התמורות בתעסוקת ערביי ישראל בעשור האחרון", דוח בנק ישראל לשנת 2004, פרק ב': "התעסוקה והשכר", תיבה ב'-2, עמ' 127-129.

4 ראו דיון בדוח בנק ישראל לשנת 2007 בפרק ח': "סוגיות במדיניות הרווחה".

5 להרחבה ראו ישיב, קסיר קלינר 2010.

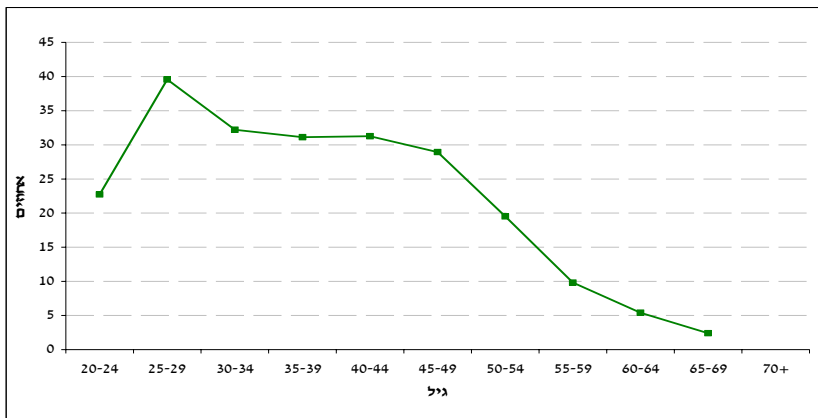
השכלה נמוכה. פרופיל ההשתתפות של נשים ערביות נמוך הרבה יותר, אבל גם הוא כולל פרישה בגיל צעיר יחסית (איור 2).

איור 2א': שיעורי השתתפות על פי גיל, גברים ערבים, 2011



המקור: סקר כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי המחברים.

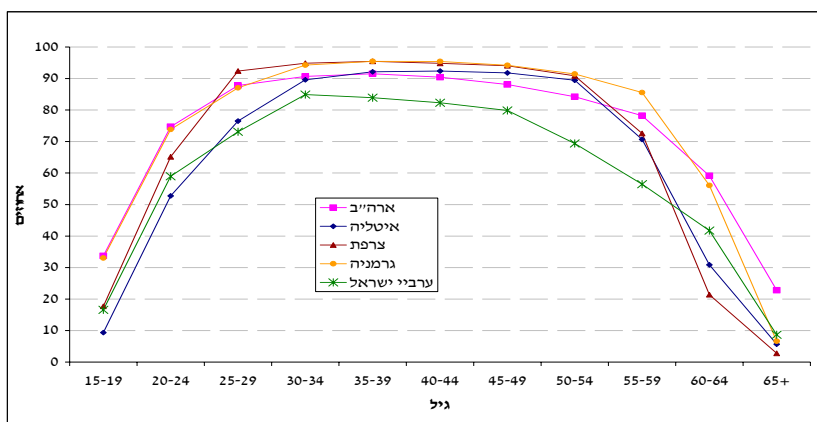
איור 2ב': שיעורי השתתפות על פי גיל, נשים ערביות, 2011



המקור: סקר כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי המחברים.

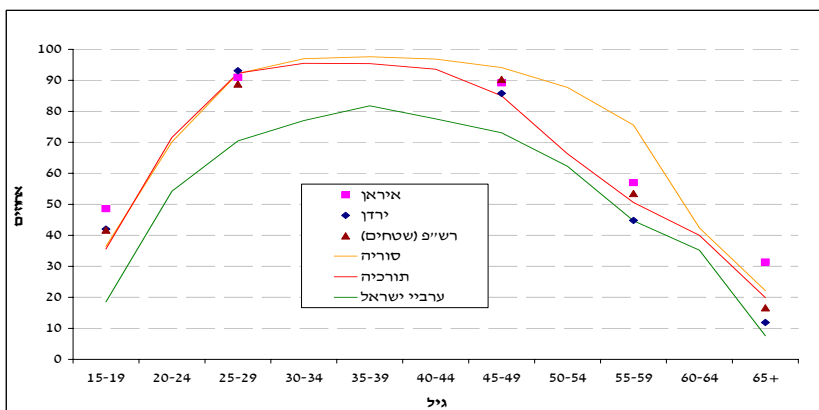
כדי לבחון את מידת: חריגותו של פרופיל ההשתתפות על פני החיים של הגברים הערבים בישראל חשוב להשוות אותו לפרופילי ההשתתפות באוכלוסיות ומשקים אחרים (איור 3). מתברר ששיעור ההשתתפות של גברים ערבים ישראלים נמוך מהשיעורים השוררים במדינות המערב, ואף במדינות ערביות ובמדינות מוסלמיות אחרות.

איור 3א': שיעור ההשתתפות של גברים ערבים ישראלים ושל גברים במדינות המערב, 2010



המקור: OECD, סקרי כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי המחברים.

איור 3ב': שיעור ההשתתפות של גברים ערבים ישראלים ושל גברים במדינות ערביות ומוסלמיות

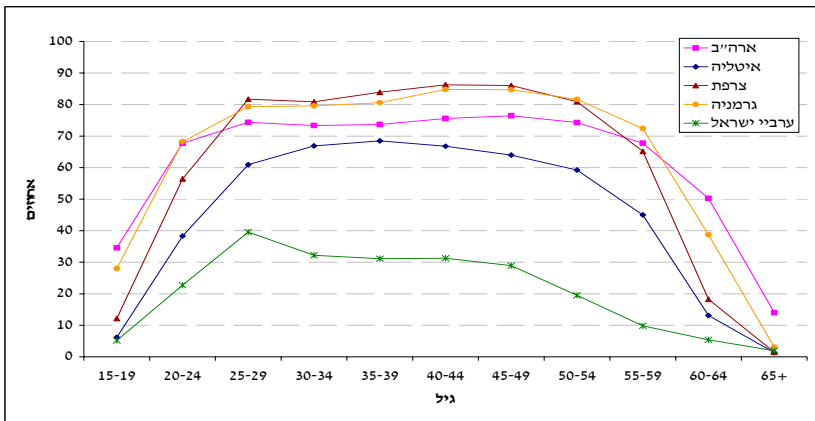


הערה: עקומות לא רציפות מייצגות נתונים בחתכי גיל רחבים יותר.
 המקור: OECD, ILO, סקרי כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הפלסטינית, סוריה – <http://www.cbssyr.org/index-EN.htm>, סקרי כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי המחברים.

פרופיל ההשתתפות של ערביי ישראל בולט בירידתו המהירה אחרי הגילים 45-49. בכל המשקים האחרים רואים את פרופיל ההשתתפות הקלאסי – ה"גבנוני" (hump-shaped), של עלייה, התייצבות וירידה – על פני החיים. הירידה

באירופה מתחילה אחרי הגילים 50-54, ובארה"ב מתחילה ירידה – מודרגת יותר – אחרי הגילים 55-59. אצל ערביי ישראל ה"גבנון" קצר וחד יותר, וזאת גם ביחס לגברים פלשתינאים בשטחים ולמדינות ערביות ומוסלמיות אחרות רבות.⁶ אמנם פרישה מוקדמת שכיחה גם בתורכיה, אך שיעור ההשתתפות של הגברים במדינה זו גבוה משמעותית מזה של הגברים ערביי ישראל. שיעור ההשתתפות של הנשים הערביות בישראל נמוך בהשוואה לרמות השוררות במדינות המערביות ובקרב נשים יהודיות בישראל. עם זאת, דפוסי ההשתתפות של הנשים הערביות אינו שונה מהותית מן הדפוס הרווח במדינות ערביות ובמדינות מוסלמיות שונות, אך הוא נמוך יחסית.⁷

איור 4א': שיעור ההשתתפות של נשים ערביות ישראליות ושל נשים במדינות המערב, 2010

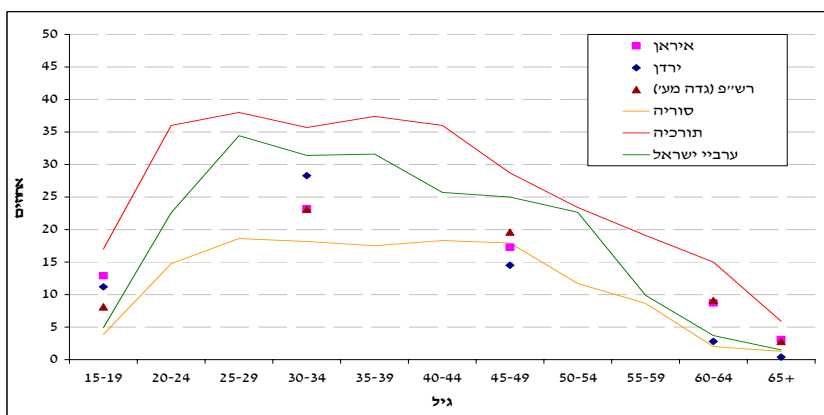


המקור: OECD, סקרי כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי המחברים.

6 ההשוואה היא למדינות שלגביהן נמצאו נתונים.

7 לפרוט וניתוח ראה ישיב וקסיר קלינר (2011).

איור ב'4: שיעור ההשתתפות של נשים ערביות ישראליות ושל נשים במדינות ערביות ומוסלמיות



הערה: עקומות לא רציפות מייצגות נתונים בחתכי גיל רחבים יותר.
המקור: OECD, ILO, סקרי כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הפלסטינית, סוריה – <http://www.cbssyr.org/index-EN.htm>, סקרי כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי המחברים.

לוחות 2 ו-3 מפרטים את הרכב אוכלוסיית הלא-משתתפים בקרב הערבים.

לוח 2: שיעור הלא-משתתפים, מתוך אוכלוסיית הערבים, מקרב חתכי אוכלוסיות שונות, 2011

אחוזים	בני 25-64 ¹	מתחת לגיל 65, בעלי השכלה של מעל 12 שנות לימוד ²	מתחת לגיל 65, בעלי השכלה של מתחת ל-10 שנות לימוד ²
גברים	37.4	20.8	27.7
נשים	57.9	16.9	34.5

1. האחוזים של הלא משתתפים בני 25-64 מתוך כלל הלא משתתפים בכל הגילאים.
 2. האחוזים של הלא משתתפים מתחת לגיל 65 בקבוצת ההשכלה מתוך כלל קבוצות ההשכלה.
- המקור:** סקר כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי המחברים.

לוח 3א': מספר אנשים שאינם משתתפים בשוק העבודה, מתוך אוכלוסיית הערבים, לפי גיל ומגדר, 2011

נשים			גברים		
גיל	מספר	אחוז	גיל	מספר	אחוז
17-15	49,375	12.7	17-15	49,826	24.5
24-18	79,079	20.3	24-18	49,727	24.5
29-25	31,176	8.0	29-25	15,787	7.8
34-30	39,369	10.1	34-30	8,216	4.0
44-35	67,880	17.4	44-35	16,514	8.1
54-45	51,416	13.2	54-45	16,628	8.2
59-55	20,283	5.2	59-55	10,172	5.0
64-60	15,411	4.0	64-60	8,574	4.2
69-65	12,990	3.3	69-65	10,483	5.2
74-70	9,852	2.5	74-70	7,253	3.6
75+	12,809	3.3	75+	9,876	4.9
סה"כ	389,640	100	סה"כ	203,056	100

המקור: סקר כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי המחברים.

לוח 3ב': מספר אנשים שאינם משתתפים בשוק העבודה מתוך אוכלוסיית הערבים, לפי שנות השכלה, 2011

נשים			גברים		
שנות השכלה	מספר	אחוז	שנות השכלה	מספר	אחוז
0	38,860	10.0	0	8,662	4.3
4-1	19,070	4.9	4-1	11,204	5.5
8-5	66,915	17.2	8-5	35,766	17.6
10-9	63,492	16.3	10-9	38,418	18.9
12-11	139,785	35.9	12-11	69,790	34.4
15-13	42,616	10.9	15-13	25,067	12.3
16+	17,326	4.4	16+	11,885	5.9
לא ידוע	1,576	0.4	לא ידוע	2,264	1.1
סה"כ	389,640	100	סה"כ	203,056	100

המקור: סקר כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי המחברים.

לוח ג'3: מספר אנשים שאינם משתתפים בשוק העבודה מתוך אוכלוסיית הערבים, לפי מחוזות, 2011

נשים			גברים		
מחוז	מספר	אחוז	מחוז	מספר	אחוז
ירושלים	77,634	19.9	ירושלים	36,579	18.0
צפון	173,962	44.6	צפון	92,198	45.4
חיפה	56,024	14.4	חיפה	29,059	14.3
מרכז	33,045	8.5	מרכז	17,346	8.5
תל-אביב	2,755	0.7	תל-אביב	3,017	1.5
דרום	46,016	11.8	דרום	24,749	12.2
יו"ש	204	0.1	יו"ש	108	0.1
סה"כ	389,640	100	סה"כ	203,056	100

המקור: סקר כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי המחברים.

לוח ד'3: מספר אנשים שאינם משתתפים בשוק העבודה מתוך אוכלוסיית הערבים, לפי מצב משפחתי, 2011

נשים			גברים		
מצב משפחתי	מספר	אחוז	מצב משפחתי	מספר	אחוז
נשוי	215,239	55.2	נשוי	81,196	40.0
נשוי, חי בנפרד	3,255	0.8	נשוי, חי בנפרד	526	0.3
גרוש	6,791	1.7	גרוש	1,482	0.7
אלמן	34,369	8.8	אלמן	3,093	1.5
רווק	129,986	33.4	רווק	116,759	57.5
סה"כ	389,640	100	סה"כ	203,056	100

המקור: סקר כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי המחברים.

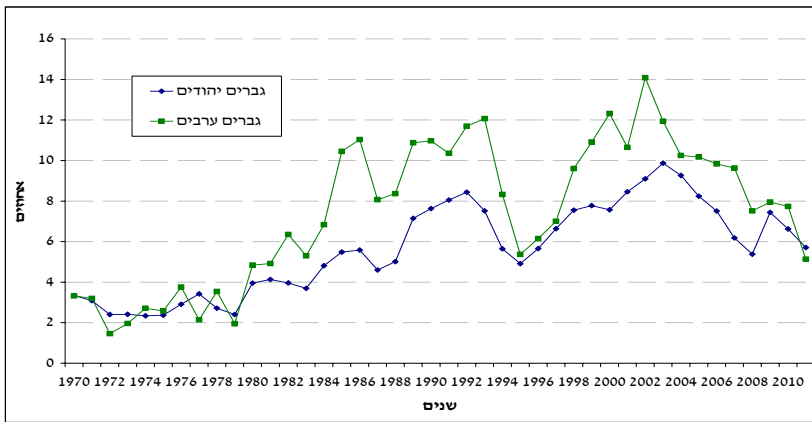
- ניתוח אוכלוסיית הלא-משתתפים מצביע על כמה מאפיינים מעניינים:
- 33.4% מהנשים הלא-משתתפות הן רווקות, וכ-8.8% אלמנות. פירושו של דבר שיותר 40% מהלא-משתתפות, שהוא חלק ניכר, אינן חיות עם בני זוג, מה שעשוי דווקא להוות תמריץ להשתתפות.
 - כמחצית מהנשים שאינן משתתפות הן בגילאי העבודה העיקריים, 25 עד 54, כלומר מצויות בגילאים הרלבנטיים להשתתפות בשוק.
 - קרוב ל-20% מהגברים הלא משתתפים הם בני 45 עד 64, גילאים הרלבנטיים להשתתפות בשוק. מאפיין זה מופיע בעקבות הפרישה המוקדמת של גברים ערבים מהשתתפות בשוק.

ד. כמחצית הלא משתתפים (גברים ונשים) הם בעלי השכלה של 10 שנות לימוד ומטה. זהו נתון המעיד על חשיבות ההשכלה, נושא המקבל אישור גם במחקרים הכוללים הסקה סטטיסטית (ברגרסיות השתתפות, למשל).

ד. אבטלה

הגברים הערבים סובלים כמעט בכל השנים משיעור אבטלה גבוה יותר בהשוואה לגברים היהודים אך הפערים אינם אחידים על פני זמן.

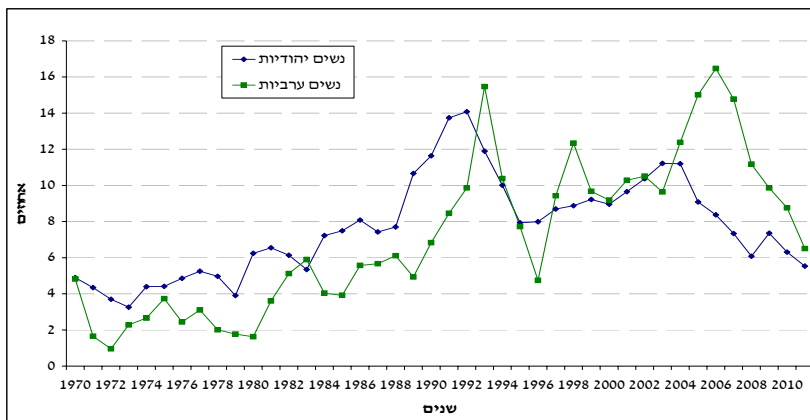
איור 5א': שיעור אבטלה בקרב גברים, לפי מגזר, 1970-2011



המקור: סקרי כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי המחברים.

לעומת זאת עם השנים נפתח פער של אבטלה גדולה יותר בקרב נשים ערביות בהשוואה לנשים יהודיות – עד סוף שנות התשעים היה במרבית השנים שיעור האבטלה של הנשים הערביות נמוך מזה של הנשים היהודיות, ולקראת סוף שנות התשעים התהפך היחס ושיעור האבטלה של הנשים הערביות עלה על זה של היהודיות.

איור 5': שיעור אבטלה בקרב נשים, לפי מגזר, 1970-2011



המקור: סקרי כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי המחברים.

התבוננות בשיעורי האבטלה לפי רמת השכלה מלמדת כי כמו בארצות רבות שיעור האבטלה פוחת עם ההשכלה:

לוח 4: שיעור אבטלה בקרב האוכלוסייה הערבית לפי מין ומספר שנות לימוד, 2011

שנות לימוד	גברים	נשים
8-0	9.4	14.4
10-9	7.8	10.1
12-11	4.5	9.5
15-13	3.1	2.4
16+	1.1	3.6

המקור: סקר כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי המחברים.

ה. תעסוקה

לוח 5 מציג את התפלגות משלחי היד בקרב הערבים ובקרב היהודים, בחלוקה לגברים ולנשים. משלחי היד חולקו לארבע קבוצות. איורים 6 ו-7 מציגים תרשימים של תעסוקה לפי ענף ולפי משלח יד.

לוח 5: התפלגות מועסקים לפי משלחי יד, 2011

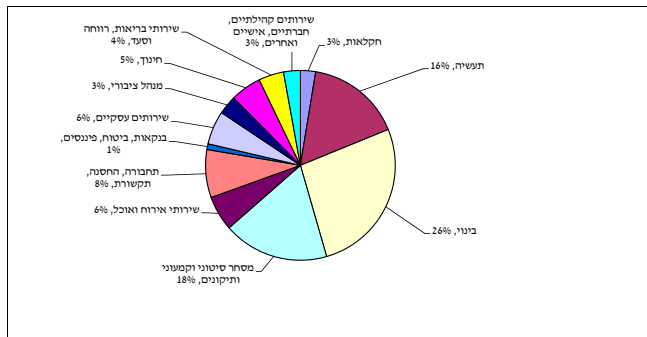
אלפים	סה"כ	קבוצה 1	קבוצה 2	קבוצה 3	קבוצה 4
גברים יהודים	1,244,188	522,378	325,634	312,076	84,100
נשים יהודיות	1,260,036	506,114	643,418	35,616	74,888
גברים ערבים	279,370	43,176	53,440	146,668	36,086
נשים ערביות	101,062	45,162	41,822	3,382	10,696

אחוזים	סה"כ	קבוצה 1	קבוצה 2	קבוצה 3	קבוצה 4
גברים יהודים	100	42.0	26.2	25.1	6.8
נשים יהודיות	100	40.2	51.1	2.8	5.9
גברים ערבים	100	15.5	19.1	52.5	12.9
נשים ערביות	100	44.7	41.4	3.3	10.6

הגדרות

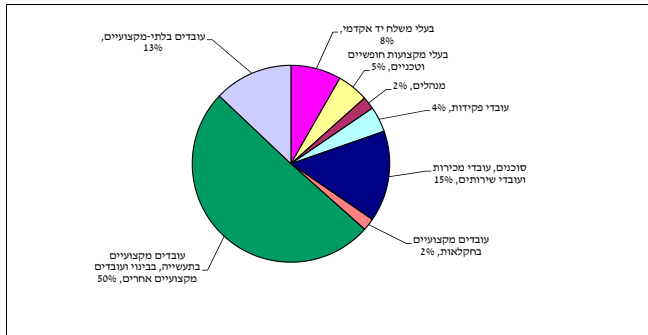
סה"כ סיכום כל אחוזי היד מקוטלגים מ-1 עד 9 ספרה ראשונה, לא כולל הלא ידועים
 קבוצה 1 כולל בעלי משלח יד אקדמי, בעלי מקצועות חופשיים וטכניים, ומנהלים
 קבוצה 2 כולל עובדי פקידות, עובדי מכירות ועובדי שירותים
 קבוצה 3 כולל עובדים מקצועיים בחקלאות, עובדים מקצועיים בתעשייה בבינוי ועובדים מקצועיים אחרים
 קבוצה 4 כולל עובדים בלתי מקצועיים
המקור: סקר כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי המחברים.

איור 6א': תעסוקת גברים ערבים לפי ענף, 2011



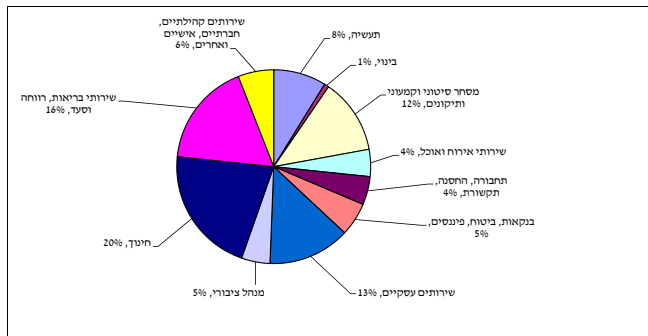
המקור: סקר כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי המחברים.

איור 6ב': משלחי היד של גברים ערבים, 2011



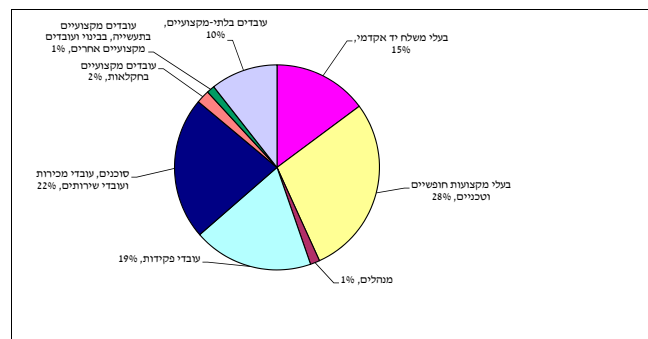
המקור: סקר כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי המחברים.

איור 7א': תעסוקת נשים ערביות לפי ענף, 2011



המקור: סקר כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי המחברים.

איור 7ב': משלחי היד של נשים ערביות, 2011



המקור: סקר כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי המחברים.

הלוח והתרשימים לעיל מתארים את התמונה הבאה:
 בקרב הגברים, בעוד שאצל היהודים כ-40% מועסקים במשלחי היד בקבוצה העליונה, בקרב הגברים הערבים רק 15.2% מועסקים במשלחי יד אלו. היחסים מתהפכים בשתי הקבוצות הנמוכות, בהן שיעור הערבים המועסקים במשלחי יד כאלו גדול כמעט פי שניים משיעור המועסקים בקרב היהודים. המועסקים הגברים הערבים מרוכזים במשלחי יד ובענפים המתאפיינים במיומנות נמוכה יחסית. כך, כ-60% מתעסוקת הגברים הערבים היא בענפי הבינוני, המסחר, והתעשייה וכ-62% בעבודה מקצועית בתעשייה בינוני ובחקלאות ובעבודה לא מקצועית. תעסוקה בענפים מתקדמים ובמנהל הציבורי היא בהיקף מצומצם ביותר.

בקרב הנשים, הפער בין יהודיות לערביות קטן בקבוצת משלחי היד הגבוהים; למעשה שיעור גבוה יותר של ערביות (44.7%) מועסקות בקבוצה זו מאשר יהודיות (40.2%). עם זאת בקבוצת משלחי היד הנמוכה ביותר השיעור אצל הערביות הוא 10.6% בעוד השיעור אצל היהודיות הוא 5.9%. ריכוזיות דומה לגברים קיימת אצל הנשים הערביות שכ-36% מהן מועסקות בחינוך, או בשירותי בריאות ומשלח היד שלהן תואם ענפים אלו.

המשמעות של ממצאים אלו היא ריכוז תעסוקתי גבוה של גברים ערבים במשלחי יד ובענפים הדורשים השכלה לא גבוהה. בהשוואה, אצל גברים יהודים הריכוז הוא במשלחי יד גבוהים. בקרב הנשים ניכרת דיכוטומיה; מצד אחד קיימת קבוצה משמעותית מסך המועסקות הערביות העוסקות במשלחי יד גבוהים, בדומה ליהודיות; מצד שני יש גם שיעור גבוה יותר בקצה השני, הנמוך, של התפלגות משלחי היד.

ממחקר שנעשה בבנק ישראל (ראה פרק שוק העבודה בדו"ח בנק ישראל 2009) עולה כי בחינה של שיעור הוותק התעסוקתי – חלקם של חודשי התעסוקה בחודשי העבודה הפוטנציאליים – הוא כ-24% בקרב נשים ערביות. כלומר בממוצע מהנשים המועסקות עובדות כרבע מהזמן הפוטנציאלי בהסתכלות לאורך זמן. זאת לעומת כ-64% בקרב הנשים היהודיות.

1. הכנסה

לוח 6 מציג נתונים על הכנסות ושעות עבודה שבועיות במגזר הערבי ובמגזר היהודי.

לוח 6: הכנסה ושעות עבודה שבועיות לפי מין ומגזר, 2010

ערבים		יהודים		
נשים	גברים	נשים	גברים	
4,383	5,784	6,416	10,421	הכנסה ממוצעת מעבודה שכירה (ש"ח)
32	44	36	45	שעות עבודה שכירה בשבוע בדרך כלל
33	31	41	53	שכר לשעת עבודה לשכירים (ש"ח)
4,095	9,112	6,428	10,660	הכנסה מעבודה עצמאית (ש"ח)
		24.0	18.2	אחוז מקבלי קצבת ילדים
		0.4	0.3	אחוז מקבלי קצבת נפגעי עבודה
		4.0	4.0	אחוז מקבלי קצבת נכות
		0.9	1.3	אחוז מקבלי דמי אבטלה

המקור: סקר הכנסות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי המחברים.

הממצאים המרכזיים העולים מהלוח הם:

1. ההכנסה הממוצעת של המועסקים הערבים נמוכה במידה משמעותית מזו של המועסקים היהודים. זאת בעיקר בשל שכר עבודה נמוך יותר לשעת עבודה, בין היתר בשל ריכוזם במשלחי יד ובענפים הממוקמים בתחתית סולם השכר. בקרב הנשים קשור השכר הנמוך שהן מקבלות גם לתעסוקה בהיקף משרה נמוך יותר. השכר לשעה של גברים ערבים נמוך בכ-43% משכר גברים יהודים בעוד ששכר הנשים הערביות נמוך בכ-21% משכר נשים יהודיות.
2. השכר לשעה של הנשים הערביות גבוה מזה של הגברים הערבים, כנראה בשל הסלקטיביות של מי שיוצאת לעבודה.
3. הפער בשכר בין המגזר הערבי ליהודי בולט בעבודה שכירה: ההכנסה השכירה של גבר יהודי כמעט כפולה מזו של הערבי ובקרב הנשים השכר של אישה יהודיה גבוה ביותר משליש מזה של אישה ערבייה. לעומת זאת בקרב העצמאיים גבוהה ההכנסה הממוצעת של גבר יהודי רק בכשליש מזו של הגבר הערבי.
4. שיעור המשפחות שמקבלות קצבת ילדים גבוה יחסית במגזר הערבי, בשל השיעור הגבוה של ילדים בקרבם.

ז. ריכוז גיאוגרפי ובעיות תחבורה

ראוי לציין את הריכוז הגיאוגרפי הגדול של ערביי ישראל במספר קטן יחסית של ישובים. כ-44% מהאוכלוסייה הערבית בישראל, למעט ירושלים, גרה ב-14 ישובים, כולל רמלה ולוד. היישובים הגדולים הם נצרת עם כ-66 אלף איש, אום אל-פחם עם כ-44 אלף, ורהט עם כ-42 אלף. כידוע, היישובים הערבים מרוכזים בגליל, במיוחד המערבי, במשולש ובנגב.

להשוואה, מספר היישובים היהודיים בסדר גודל של היישובים הערביים הללו – בין 20 ל-70 אלף איש ביישוב – הוא כ-50, ובהם ערים כמודיעין עם כ-67 אלף, כרמיאל עם כ-45 אלף, ראש העין ורמת השרון עם כ-38 אלף כל אחת ודימונה עם כ-34 אלף.

לוח 7 מציג נתונים על יישובים ערביים, מעורבים ויהודיים בהיבטים כלכליים ודמוגרפיים ומבוסס על מפקד האוכלוסין של 2008.

לוח 7: היבטים כלכליים ודמוגרפיים על יישונוים ערביים, מעורבים ויהודיים (המשך)

ישונוים יהודיים	אוכלוסייה (אלפים) - סוף (2007)	הכנסות כלנפש	השקעות הרשיות	גניון מאותו מאהבנות (רק לכעלי גניון*)	הכנסות מאחינוך מאהבנות	דירוג רמה תרבותית- כלכלית	השתתפות הממשלה באחינוך מאהבנות	אחינוך החוצאה לחינוך מסד החוצאות	אחינוך החוצאה לחינוך מסד מבין תלמידי יב' 2006/2007	תאונות דרכים עם נפגעים - 2007	מדד ג'יי - שכירים 2006
ממוצע	35.00	7,165	4.0	28.2	5.99	31.6	21.5	60.9	61.1	0.431	
הציון	18.20	6,570	2.0	28.5	6.00	28.9	20.4	61.0	15	0.429	
סטיית תקן	47.16	2,440	4.3	11.1	1.93	15.4	6.7	12.6	103.8	0.043	
מקסימום	224.30	17,414	15.7	50.2	10.00	70.3	43	91.8	491.0	0.561	
מינימום	1.30	3,726	0.0	6.0	1.00	3.7	8.6	26.7	1.0	0.341	

מקור: מפקד האוכלוסין 2008, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

מספר מאפיינים עולים מהלוח:

1. היישובים הערביים מצויים במקום נמוך יותר בדירוג הרמה החברתית-כלכלית: חציון של 3 לעומת חציון של 4 ביישובים המעורבים וחציון של 6 ביישובים היהודיים. בנוסף, לפי נתוני הרשות לפיתוח כלכלי של המגזר הערבי, הדרווי והצ'רקסי במשרד ראש הממשלה מצבן של הרשויות המקומיות הערביות הוא קשה: ב-13 מהן יש ועדה מלווה, ב-62 מהן חשב מלווה ו-63 רשויות מתוך 81 הן בדרוג סוציו-כלכלי של 1 עד 3 (מתוך מדד של 1 עד 6).
 2. הרשות העירונית ביישובים הערביים היא בעלת הכנסות לנפש נמוכות יותר – כ-5,100 ש"ח לנפש בממוצע בהשוואה לכ-6,700 ש"ח ביישובים המעורבים וכ-7,165 ש"ח לנפש ביישובים היהודיים; יש לה גירעון גבוה יותר – כמעט 8% מההכנסות בממוצע בהשוואה ל-4.5% ביישובים המעורבים ופחות מ-4% ביישובים היהודיים. אחת הסיבות לכך היא הכנסה נמוכה מארנונה: כ-9% מסך הכנסות הרשות ביישובים הערביים היא מארנונה בהשוואה ל-34% ביישובים המעורבים ו-28% ביישובים היהודיים.
 3. מצב החינוך ביישובים הערביים גרוע במידה ניכרת ביחס ליישובים היהודיים. אחוז הזכאים לתעודת בגרות מבין תלמידי י"ב הוא 47% בממוצע ביישובים הערביים לעומת כ-61% ביישובים היהודיים.
- עד לאחרונה, רמת התחבורה הציבורית ביישובים הערביים נמוכה. לוח 8 מציג נתונים.

לוח 8: רמת שירות של התחבורה הציבורית: המצב הקיים – דצמבר 2009*

סיווג רמת שירות	מספר ישובים	אחוזים	מספר תושבים	אחוזים
0	60	41%	103,456	10%
1	39	27%	284,879	28%
2	23	16%	422,470	41%
3	25	17%	212,302	21%
סה"כ	147	100%	1,023,107	100%

* לא כולל ערים מעורבות

רמת שירות 0: אין תחבורה ציבורית

רמת שירות 1: שירות ברמה נמוכה (פחות מ-5 נסיעות ביום ל-1,000 תושבים)

רמת שירות 2: שירות ברמה נמוכה באוטובוסים, יש פעילות בקווי מוניות שירות סדירים.

רמת שירות 3: 5 או יותר נסיעות ביום ל-1,000 תושבים.

מקור: מצגת של משרד התחבורה והבטיחות בדרכים.

עד שנת 2009 המצב היה כדלקמן: ב-41% מהיישובים לא הייתה כלל תחבורה ציבורית וב-43% מהיישובים אמנם הייתה תחבורה ציבורית, אך השירות היה ברמה נמוכה. בעיות אלו נעוצות בהתפתחות ההיסטורית של היישובים הערביים שהחלו את דרכם ככפרים ובמהלך השנים גדלו מאוד. כתוצאה מכך יש מחסור ניכר בתשתיות פנימיות המאפשרות כניסה ופעילות סדירה של תחבורה ציבורית: העדר כבישים או כבישים צרים מדי, אי קיומן של מדרכות ועוד. בשנת 2011 הופעלה תכנית ממשלתית לסבסוד הפעלת אמצעי תחבורה תוך כוונה להחילה על כל היישובים הערביים. עם זאת תשתית הכבישים עדיין סובלת מפערים עצומים.

בעיות התשתית התחבורתית (הן כבישים והן תחבורה ציבורית) קשורות ישירות ומעצימות את בעיות התעסוקה. הבעיות הללו מגדילות מאוד את העלות של הגעה לעבודה ולכן מהוות תמריץ שלילי להשתתפות בשוק העבודה. במשולב עם נורמות תרבותיות-חברתיות הדבר חמור במיוחד אצל הנשים. זאת משום שהנורמה התרבותית היא שאישה לא תלך לבד מרחקים ניכרים או תיסע לבד. כדי שאישה תגיע לעבודה צריכה להיות לה נגישות להסעה הולמת שתאפשר להגיע לעבודה בזמן סביר. הבעיות דלעיל מהוות חסם משמעותי בפני מצב שכזה. כך, גם בתוך הערים והכפרים, כמו גם בישובים הבדואיים, יש קושי לנשים לנוע מבתן למקום העבודה או אפילו למקום ממנו ניתן לנסוע לעבודה (אבו באדר וגוטליב, 2008).

2. ספרות

להלן נביא מספר מחקרים בולטים בנושא שוק העבודה של ערביי ישראל מהשנים האחרונות, אך אין זו סקירת ספרות ממצה.

בספר החברה הערבית בישראל 4 שיצא ב-2011 בהוצאת מכון ון-ליר מצוינים בין היתר הממצאים הבאים:

- א. פערים בין הדתות בשיעור ההשתתפות: בנתוני 2007, אצל הגברים 62.4% בקרב המוסלמים, 52.5% בקרב הדרוזים ו-65.5% בקרב הנוצרים; אצל הנשים 19.8% בקרב המוסלמים, 26% בקרב הדרוזים ו-37.7% בקרב הנוצרים.
- ב. פערים בין אזורים גיאוגרפיים בשיעור ההשתתפות: 56.5% ביישובים מעורבים, 43% בגליל, כ-42% במשולש וכ-34% בנגב.
- ג. היחס בין מיקום המגורים למיקום העבודה: 43% מהמועסקים הערבים עובדים ביישוב המגורים. 31% מהמועסקים המתגוררים ביישובים מעורבים עובדים מחוץ לישוב, 57% מקרב המתגוררים בנגב ו-60% מקרב המתגוררים בגליל וביישובי המשולש. בקרב נשים רק 34.4% עובדות מחוץ ליישוב המגורים (בהשוואה ל-64.4% בקרב הגברים).
- ד. בנגב יש ריכוז תעסוקתי גבוה במשלחי יד בעלי מיומנות נמוכה – כ-64% מהמועסקים, בהשוואה לכ-40% ביישובים מעורבים, 55% בגליל ו-57% במשולש. כאשר מסתכלים רק על נתוני הגברים מספרים אלו גבוהים אף יותר.
- ה. כוח העבודה הערבי הוא צעיר: 53.3% הם בני 15 עד 34; רק 18.7% מכוח העבודה הם בני 45 ומעלה ו-4.7% הם בני 55 ומעלה.
- ו. כוח העבודה הוא פחות משכיל בהשוואה ליהודים: כ-72% למדו עד 12 שנות לימוד; 16.3% למדו 16 שנים ומעלה לעומת כ-42% ו-29% בקרב היהודים בהתאמה.
- ז. ממצאים רבים מצביעים על ריכוז תעסוקתי ניכר: 61% מהגברים המועסקים עבדו בשלושה ענפים – תעשייה, בנייה ומסחר; 76.4% מהנשים המועסקות עבדו בארבעה ענפים – תעשייה, מסחר, חינוך, ושירותי בריאות ורווחה; בחלוקה למשלחי יד 42% הם עובדים מקצועיים לעומת 16% בקרב היהודים; בקרב בעלי משלח יד אקדמי כ-49% היו עובדי הוראה (לעומת כ-21.3% אצל היהודים), וכ-47% מבעלי המקצועות החופשיים והטכניים היו עובדי הוראה (לעומת כ-42.7% אצל היהודים).
- ח. אית'עסוקה במקצוע ההכשרה רווחת בקרב גברים ערבים: מתוך בעלי השכלה אוניברסיטאית או על-תיכונית במדעי הטבע ובחקלאות כ-25%

אינם עובדים במשלחי יד המתאימים להשכלתם; במשפטים, רפואה, הנדסה, אדריכלות ובמדעי הרוח והחברה כ-40% אינם עובדים במשלחי יד המתאימים להשכלתם.⁸

ט. בקרב המובטלים הערבים שיעור גבוה בקרבם, כ-71.2%, מחפשים עבודה 6 חודשים ויותר.⁹

בלס ואדלר (2009) **ממרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל** מדווחים על פערים ניכרים בין מערכות החינוך במגזר היהודי ובמגזר הערבי. הם מציינים במיוחד את הפער בשעות ההוראה לתלמיד, פער גדול של כמעט פי 3 בשיעור בעלי השכלה של 13 שנות לימוד ומעלה, ירידה בהשכלה הממוצעת בקרב הציבור הערבי במהלך העשור האחרון, נשירה גבוהה יותר ממערכת החינוך, הישגים נמוכים בהרבה במבחני המשוב הארצי בחינוך היסודי ובמבחני המיצ"ב, ואחוז נמוך של סטודנטים (יחסית לחלקם באוכלוסייה) במוסדות להשכלה גבוהה.

מיעארי, נבואני וחטאב (2011) בוחנים במאמרם את שוק העבודה הישראלי כשוק עבודה דואלי, הבנוי משוק עבודה ראשוני המורכב ברובו מהאוכלוסייה היהודית, ושוק עבודה משני, בו נמצאים רוב הערבים. המאמר בוחן את ההסתברות למעבר מאי־תעסוקה לתעסוקה ולהפך בתקופות גאות ושפל. המחברים מראים כי בקרב האוכלוסייה הערבית ההסתברות לפליטה מתעסוקה בעתות שפל גבוהה מזו של היהודים, והסתברות הקליטה בתקופת גאות נמוכה יותר. כמו כן הם מראים, כי כאשר בוחנים את משך זמן הפליטה הממוצע מתקבלות תוצאות גבוהות יותר בקרב האוכלוסייה הערבית.

גם **בדו"ח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי** (2011), "ועדת טרכטנברג", הצביעו על שיעורי השתתפות ותעסוקה נמוכים מאוד בקרב מגזר המיעוטים. הוועדה זיהתה מספר חסמים מרכזיים המקשים על נשים ערביות להשתלב בשוק העבודה; הצורך לטפל במספר רב של ילדים בגיל צעיר, בעיות השכלה ושפה, העדר נגישות תחברתית, מאפיינים תרבותיים, אפליית מעסיקים בלתי פורמאלית, העדר הכוונה תעסוקתית בפרט בקרב גילאי 18-22 וכן שכר נמוך והעדר אכיפה של חוקי עבודה.

8 הנתונים מעודכנים לשנת 2004 ולקוחים מתוך ספר החברה הערבית בישראל 2.

9 הנתונים מעודכנים לשנת 2005 ולקוחים מתוך ספר החברה הערבית בישראל 3.

בפרסום של **יוזמות קרן אברהם** מ-2009 מובאת סקירה נרחבת בנושא "התנועת הכלכלית של שילוב ושוויון בין ערבים לבין יהודים בישראל". סקירה זו נכתבה על ידי מספר מחברים והיא מקיפה נושאים רבים ובהם נושאי תעסוקה. בתחום ספציפי זה מביאה הסקירה את המאמר של קינג, נאון וולדה־צדק (2009).

מבחינת המלצות מדיניות מובאות ההמלצות הבאות. במאמר של דוד ברודט: פתיחת גני ילדים ומעונות לפעוטות, הרחבת ההכשרה המקצועית וסבסוד תחבורה ציבורית נאותה מהכפרים לאזורי תעסוקה מרכזיים, והקטנת מספר העובדים הזרים (שפגעו בעבודת הערבים). במאמר של אמין פארס: הבטחת הרכב מקצועי וענפי בקרב המועסקים בני המגזר הערבי הדומה להרכב הקיים במשק בכלל, מציאת פתרונות תעסוקתיים הולמים לעודף הגדול בכוח העבודה הערבי (לא רק כשכירים אלא גם כחלק מהפעילות היזמית), יישום החוק והחלטות הממשלה לשילוב עובדים ערבים ככל משרדי הממשלה (כך שיגיעו ל-10% לפחות). במאמר של קובי הוברמן: שילוב אקדמאים ערבים בעקבות יוזמות דוגמת "קו משווה", "צופן" ו"המרכז הטכנולוגי החדש לקידום הי־טק" בנצרת, ועידוד מצד מנהיגות הקהילות הערביות לרכישת השכלה בקרב נשים וציאתן לעבודה. במאמר של איימן סייף: סבסוד שכר למעסיקים ערבים ויישום החלטות ממשלה משנת 2006 ו-2007 בדבר העסקת הערבים בשירות המדינה. במאמר של עזרא סדן ורמזי חלבי: פעולה להסרת המגבלות המכבידות על הביקוש מצד פירמות למועסקים ערבים בתעשיות עתירות ידע, פיתוח תכניות העצמה ותמיכה בתעסוקה, בייחוד לאוכלוסיית הנשים (כולל מחוץ לתחום המושב) ופיתוח מסלולי הכשרה מקצועית. במאמר של ירון זליכה: עידוד השתלבות ערבים בתעשיות ההי־טק, למשל כפי שנעשה במרכז ערבי־ישראלי לטכנולוגיה והי־טק בנצרת והקמת מכללה ערבית ישראלית למדעים בנצרת.

דו"ח **עמותת סיכוי** לשנת 2009 שהתפרסם בדצמבר 2010 מצביעה על הבעיות הבאות בשוק העבודה של ערביי ישראל: כלכלה מפגרת הסובלת מאפליה מוסדית, תלות של המשק הפריפריאלי הערבי במשק המרכזי, שיעורי אבטלה גבוהים, שיעורי השתתפות נמוכים בעיקר בקרב נשים, שכר חודשי ממוצע הנמוך ב-67% מהשכר הממוצע היהודי. רוב המועסקים הערבים עובדים בענפים עתירי עבודה המאופיינים בשכר נמוך והאוכלוסייה הערבית נעדרת כמעט לחלוטין מענפי כלכלה המאופיינים בשכר גבוה. כמו כן ייצוגם של הערבים במשלחי יד "יוקרתיים" נמוך מזה של היהודים. ישנו מיעוט של הזדמנויות תעסוקה הן בגלל אפליה מצד מעסיקים יהודים והן עקב מחסור ומקומות תעסוקה

באזורים של ריכוזי אוכלוסייה ערבית. תמונת מצב זו מאפשרת את החלפתם של העובדים בקלות יחסית בעובדים זרים. החלטות הממשלה מהשנים 2004, 2007 ו-2009, כי לפחות 10% מעובדי המדינה יהיו ערבים לא התממשו ואחוז העובדים הערבים הוא כ-7% בלבד. לפי קצב היישום החלטה זו לא תיושם במלואה לפני שנת 2016.

Asali (2006) בחן את נושא אפליית השכר במגזר הערבי. במחקרו הוא תיעד את הפערים הקיימים בין השכר של גברים יהודים לבין השכר של גברים ערבים בתקופה 1990-2003 ואמד גרסיית שכר על מנת לבחון את הגורמים לפער השכר הקיים. פערי השכר הנצפים מחולקים לשלושה מרכיבים: פערים הנובעים מהבדלים בהון האנושי, פערים הנובעים מאפליה בעיסוק ופערים הנובעים מאפליה בשכר. ממצאי המחקר מעידים על קיומה של אפליית שכר והתגברותה במהלך תקופת המדגם: בעוד שב-1991-1992 רק 5%-10% מפער השכר יוחס לאפליה בשכר, בשנים 1999-2003 עמד מספר זה על 20%-30%. גם Cohen and Haberfeld (2007), שחקרו את השפעת הגידול באי-השוויון בהכנסות בשוק העבודה הישראלי בשנים 1975-2001 על פערי ההכנסות, מצאו כי האפליה לגבי עובדים מהמגזר הערבי מ-1992 ואילך לא פחתה ואולי אף גברה. מיעארי, נבואני וחטאב (2011) מצאו כי בין השנים 1997-2009 ישנה אפליית שכר מובהקת לאורך כל השנים, כאשר רמתה משתנה בהתאם לשינויים במשק כגון: גל העלייה, האינטיפאדה, מספר העובדים הזרים ועוד. כמו כן, הם מצאו כי ישנה תשואה שלילית של משרה מלאה על שכרו של עובד ערבי, אשר מעידה על חוסר יציבות וביטחון תעסוקתי בקרב מגזר זה.

שלוטר (2006) בחנה את השפעת הכנסת חינוך חנינם בגיל הצעיר על פריון הילודה, שיעורי הלמידה של ילדים ערבים בגני ילדים והיצע העבודה של אמהות במגזר הערבי. ב-1999 החלה ממשלת ישראל ליישם באופן הדרגתי חינוך חנינם לגילאי 3 ו-4. מהמחקר עולה כי יישום החוק הביא לעלייה ניכרת בשיעור הלמידה של ילדים בגני ילדים באותם המקומות בהם יושם החוק, ובשל כך גם לעלייה משמעותית בשיעור התעסוקה של אמהותיהם. העלייה בשיעור התעסוקה של האמהות התרחשה בעיקר בקרב האמהות המשכילות. לא נמצאה השפעה בטווח הקצר על פריון הילודה של האמהות.

3. סיכום: הבעיות העיקריות בשוק העבודה של ערביי ישראל

מהנתונים שהוצגו בפרק עולה, כי בקרב הנשים הערביות בולטים המאפיינים הבעייתיים הבאים:

- שיעור השתתפות נמוך, כ-20%.
- ריכוז תעסוקתי גבוה בחינוך ובשירותי בריאות ורווחה.
- מיעוט נשים עובדות בקרב הנשים הפחות משכילות (12 שנות לימוד ומטה) והיותר מבוגרות (מגיל 45 ומעלה).
- שיעורים ניכרים של עבודה חלקית.
- הנתונים מלמדים על מרחק ממוצע קצר למקום העבודה ושיעור נמוך של נשים המועסקות מחוץ ליישוב, מה שיכול להעיד על מרחב אפשרויות תעסוקה מוגבל.

בקרב הגברים הערביים בולטים המאפיינים הבעייתיים הבאים:

- ריכוז תעסוקתי גבוה במשלחי יד הדורשים מיומנות נמוכה וכושר פיסי.
- פרישה מוקדמת יחסית מהשתתפות בשוק העבודה בקרב גברים המועסקים במשלחי יד פיסיים.
- עקב התופעות הנ"ל השכר הממוצע נמוך יחסית.
- שיעור גבוה של גברים בעלי השכלה אקדמית שאינם מועסקים במקצועות הלימוד שלהם.

פרק ב'

חלופות מדיניות

1. מבוא

הבעיות שאופיינו לעיל הן רבות ומורכבות. יש להדגיש, אפוא, שמדיניות ממשלתית הבאה להתמודד עם בעיות אלו חייבת להציג סדר עדיפויות כיוון שאי אפשר להתמודד בו־זמנית עם כל מכלול הבעיות בזמן קצר. לפיכך ההצעות שלהלן מבחינות בין מדיניות לטווח קצר ומדיניות לטווח ארוך ומגדירות את המשמעות התקציבית של הצעדים המוצעים.

בשנים האחרונות מתקיימת פעילות רחבה שמטרתה הגברת השילוב של המגזר הערבי בשוק העבודה. עם זאת הפערים, כאמור, בין המגזר היהודי למגזר הערבי עדיין ניכרים. לפני פירוט ההמלצות אנו מביאים סקירה תמציתית של התכניות המרכזיות הרלבנטיות של הרשויות בישראל המופעלות כעת או אשר אושרו לביצוע, ותכניות המופעלות על-ידי גופים אחרים במימון ציבורי. בנוסף נדון בקצרה במטרות המדיניות.

2. תכניות קיימות

א. תכניות ממשלתיות מרכזיות

1) החלטות ממשלה

נציין כי לפני למעלה מעשור אימצה הממשלה – ב-22 אוקטובר 2000 – תכנית רב־שנתית לפיתוח יישובי המגזר הערבי בהיקף של 4 מיליארדי ₪. התכניות לא יושמה כפי שנכתבה.

ב-21 במרץ 2010 החליטה הממשלה (החלטה 1539) על תכנית חומש לפיתוח כלכלי של יישובים במגזר המיעוטים בהיקף של כ-800 מיליון ש"ח. התכנית גובשה על ידי משרד האוצר, המשרד לענייני מיעוטים בתוך משרד רוה"מ, והרשות לקידום המגזר הערבי, הדרוזי והצ'רקסי במשרד רוה"מ. הוצאת תקציב זה תבוצע (בשלב ראשון) בשניים עשר יישובים ערביים במשך חמש שנים – סח'נין, מג'אר, טמרה, עראבה, נצרת, דלית אל כרמל, עוספיא, טירה

ושפרעם בצפון, אום אל-פחם, קלאנסווה וכפר קאסם במשולש ובמרכז ורהט בדרום. התכנית מתמקדת בתחומי הדיור, התעסוקה והתחבורה.

תקציב התכנית הוא 778.5 מיליון ש"ח הנחלקים כך: 226.15 מיליון ש"ח לפיתוח כלכלי-תעסוקתי; 301.4 מיליון ש"ח לשיכון ונדל"ן; 100.9 מיליון ש"ח בתחום התחבורה ונגישות; 145 מיליון ש"ח לביטחון פנים ואכיפה ו-5 מיליון ש"ח לליווי מקצועי, בקרה ומעקב, הערכה ופרסום.

התכנית צופה הגדלת תעסוקה של 18,000 מועסקים בשנים 2010-2014 כך שהתמ"ג יעלה ב-3.19 מיליארדי ש"ח לשנה. הדרך להשגת המטרה הזו כוללת: (1) חיזוק התשתיות הכלכליות (אזורי תעסוקה ביישובים, שדרוג אזורי תעשייה מקומיים, פיתוח תשתיות פיזיות ותיירותיות), (2) הקמת מערך תומך תעסוקה (מעונות יום, הכשרה מקצועית ומרכזי הכוון תעסוקתי), (3) עידוד יזמות ומשקיעים, (4) סבסוד פיתוח ותשתיות בנדל"ן, (5) פיתוח אמצעי תחבורה פיזיים פנים-ישובית ובין-עירונית. ברמה המקומית: הפעלת קווי תחבורה ציבורית בתוך היישובים, שיסיעו נוסעים בכל ישוב בהתאם לצרכי היישוב, למשל הסעות לאזורי תעסוקה. ברמה הארצית: הפעלת קווי תחבורה מהיישובים לערים יהודיות מרכזיות, לצמתים חשובים, חיבור לצירי תנועה מרכזיים, חיבור היישובים למרכזי מסופי תחבורה בין-עירוניים וחיבור למוקדים כלכליים ותעסוקתיים באזור.

במסגרת החלטת ממשלה 4193 (ינואר 2012), שנועדה להוציא לפועל את החלטות ועדת טרכטנברג במגזר הערבי, הוקצו בנוסף לתכנית החומש 730 מיליון ש"ח לצרכי הרחבת פעילותם של מרכזי הכשרה והכוון, סבסוד מעונות יום ולרכישת כלים במימונויות שפה והשכלה בתחום הסיעוד והטכנולוגיה בשנים 2012-2013. כמו-כן, הוקצבו מתוך הסכום 250 מיליון ש"ח לעידוד הביקוש לעובדים מקרב האוכלוסייה הערבית ולשיפור תשתיות התעסוקה. התכנית תכלול, בין היתר, ביצוע השלמות פיתוח וסגירת פערים בגין פיתוח חסר באזורי תעשייה קיימים ביישובים ערביים, סיוע במימון פיתוח של אזורים ייעודיים לטובת העברתם של עסקים שפעילותם מהווה מטרד באזורי מגורים ביישובים ערביים, וכן סיוע במימון הסעות עובדים מיישובים ערביים למקומות התעסוקה.

בהחלטת ממשלה 4432 (מרץ 2012) הוחלט על הרחבת פרק הנדל"ן בתכנית החומש עבור כלל ישובי המגזר הערבי (עד כה הוחל על 13 יישובים בלבד, כמפורט לעיל). במסגרת זו יוקצו 50 מיליון ₪ בשנים 2012-2016 לצורך תכנון קרקעות ופיתוח תשתיות ביישובים האמורים.

החשיבות הרבה של הנגשת התחבורה הציבורית במגזר הערבי הביאה בשנים האחרונות לשימת דגש מיוחד בתחום זה. כחלק מפיתוח התחבורה במגזר הערבי, מקדמים במסגרת תכנית "נתיבי ישראל" (לפי החלטת ממשלה מפברואר 2010) הקמת רכבת קלה בתוואי חיפה, נצרת עילית ונצרת (אורך המסלול הוא 41 ק"מ). לפי לוח הזמנים הצפוי, הביצוע אמור להסתיים בשנת 2015. התכנית בשלבי תכנון. כמורכך, משדרגת מע"צ כבישים קיימים במסגרת בפרויקט "כבישים ללא אבא" (כבישים רעועים באחריות המועצות האזוריות שהמדינה מסייעת להם ומפתחת אותם). בפברואר 2009 סוכם, כי ה"כבישים ללא אבא" יתקצבו ב-500 מיליון ש"ח, בין היתר כבישים בינעירוניים שסמוכים לכבישים של הכפרים. לדוגמא: באזור כפר כמא, אורך קטע של 1.6 ק"מ בעלות של 4 מיליון ש"ח. בתכנית החומש הבאה של מע"צ לשנים 2011-2015 (שאינה קשורה לתכנית החומש של מגזר המיעוטים) מתוכננים להיכלל שני פרויקטים לשדרוג כבישים בינעירוניים העוברים בעיקר באזורים ערביים: שדרוג ומחלוף כביש ואדי ערה, בתקציב של 1.2 מיליארד ש"ח ושדרוג כביש 79 ממחלף הסוללים לריינה (פאתי נצרת) בתקציב של 410 מיליון ש"ח. תכנית זו טרם סוכמה והיא בתהליכי מו"מ בין משרד התחבורה, מע"צ והאוצר.

בשנת 2000 החל מנהל התכנון במשרד הפנים בתכנית רחבת היקף ל"קידום התכנון המתארי במגזר הלא-יהודי" שהתפתחו לאורך השנים ללא כל יד מכוונת או אופק תכנוני. התכנית קיבלה משנה תוקף בהחלטת ממשלה מספר 980 מיום 27.1.2000, ונערכה בשיתוף מנהל מקרקעי ישראל, משרד הבינוי והשיכון, משרד ראש הממשלה והרשויות המקומיות הרלוונטיות. זאת, במטרה לשפר את איכות החיים ביישובים הנדונים, לרבות תוספת ניכרת של שטחים למגורים, מבני ציבור, אזורי תעסוקה, שטחים פתוחים ותשתיות ברמה נאותה. בתחילה כללה התכנית 30 ישובים בצפון ומרכז הארץ להם תוכננה תכנית מתאר שלמה. בהמשך הורחבה ל-36 ישובים נוספים וכללה סך הכול 66 ישובים. עבור 13 ישובים נוספים הוכנה רק תכנית אב, ועבור 11 ישובים באזור ואדי ערה הוכנה תכנית אב אזורית. נכון להיום, אושרו תכניות מתאר סטטוטוריות מעודכנות רק עבור מחצית מהיישובים שנכללו בפרויקט. כך, אושרו 28 תכניות המקיפות 33 ישובים, ו-15 תכניות נוספות עבור 18 ישובים נוספים נמצאות בשלבים שונים של הפקדה והדייננות. יצוין, כי שמונה תכניות מתאר נוספות, שלא במסגרת פרויקט משרד הפנים, אושרו ופורסמו למתן תוקף (יהודקין ושל, 2012).

בנוסף, בחודשים האחרונים אושרה תכנית פיתוח כבישים במגזר המיעוטים במשרד התחבורה בהיקף של 200 מיליון ש"ח לשנתיים הקרובות. התכנית

שאושרה כוללת 80-100 פרויקטים שפזורים בכל הארץ: במגזר המוסלמי והנוצרי, במגזר הבדואי בצפון ובדרום ובמגזר הדרוזי.

לצד הצעדים שפורטו עד כה, ננקטים צעדי מדיניות שמטרתם הגדלת הכדאיות להעסקת בני מיעוטים, לצד הפעלת תכניות שונות שמטרתן הגדלת ההתאמה של כישורי העובדים הפוטנציאליים מבני המיעוטים לצרכי המעסיקים. משרד התמ"ת מפעיל מסלול תעסוקה שמטרתו הגדלת מספר העובדים באמצעות סבסוד שכרם. מסלול התעסוקה מתמקד בפריפריה ובעסקים המעסיקים עובדים מקרב האוכלוסיות ששיעור השתתפותן נמוך, קרי חרדים, בני מיעוטים, אנשים עם מוגבלות והורים יחידים. שיעור הסיוע שנקבע עבור עסקים המעסיקים עובדים מהמגזרים המאופיינים בשיעור השתתפות נמוך הוא: 35 אחוזים ב-10 החודשים הראשונים להעסקתו של העובד; 25 אחוזים מהחודש ה-11 להעסקה ועד תום החודש ה-20; 15 אחוזים מהחודש ה-21 להעסקה ועד תום החודש ה-30. הגמשת הדרישה החלה על מעסיקים המעוניינים להצטרף למסלול להעסיק לפחות 5 עובדים (במקום 15 בעבר) הביאה לעליית הביקוש להצטרפות למסלול. בשנת 2011 אושרו 80 בקשות להעסקת 1,660 עובדים ערבים בעלות של 85 מיליון ש"ח. לצורך ההשוואה, בשנת 2009 אושרו רק 37 בקשות להעסקת 831 עובדים ערבים בעלות של 39 מיליון ש"ח. משרד התמ"ת מדווח, כי הגדלת התקציב המוקצה עשויה לתת מענה לביקוש הגובר לתכנית. בנוסף, הוחלט בשנת 2012 להגדיל את שיעור הסבסוד הממוצע למעסיקים, שיעסיקו נשים ערביות ועובדים מהמגזר הבדואי, ב-10 נקודות האחוז לרמה של 35 אחוזים מעלות השכר במהלך 30 החודשים.

על מנת להגדיל את שיעור המועסקים בשירות הציבורי התקבלו בממשלה מספר החלטות בעניין ייצוג הולם לבני האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית בשירות המדינה. בהחלטה מס' 2579 מיום 11.11.07 נקבע שעד לסוף שנת 2012 לפחות 10% מעובדי המדינה יהיו מבני האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית. הוחלט גם להוסיף 800 משרות המיועדות לאוכלוסיות אלו ולהוסיף 37.5 תקנים חדשים לשנה לסטודנטים מאותן האוכלוסיות. בנוסף הוחלט להוסיף 20 משרות חדשות כל שנה, המיועדות לעובדים מהמגזרים האמורים, כאשר כל קליטה במשרות אלו של עובדים מאוכלוסיות היעד תזכה בתקן להעסקת עובד נוסף ובתנאי שיהיה גם הוא ערבי, דרוזי או צ'רקסי. כדי לסייע בהשגת המטרות הוחלט על הגברת המידע אודות משרות פנויות לאוכלוסיות הזכאיות. עוד נקבע, כי על משרדי הממשלה להכין תכנית חניכה לעובדים אלו. בנוסף הוחלט כי צוות בין-משרדי יפעל להסרת החסמים העומדים בפני אוכלוסיות

היעד והוא יעדכן את הממשלה על בסיס חצי שנתי. מנכ"ל משרד אשר לא עמד ביעדיו יוזמן לתת דין וחשבון בעניין לוועדת השרים. בעקבות זיהוי חסם משמעותי של ריחוק גיאוגרפי ממקום העבודה, נקבע בהחלטה 4436 כי בני האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית שייקלטו בשירות המדינה ויאלצו להעתיק את מקום מגוריהם, יקבלו סיוע בשכר דירה. גובה הסיוע מגיע עד 2,000 ש"ח לחודש למי שמעתיק את מקום מגוריו בלמעלה מ-70 ק"מ, ונכון לדצמבר 2012 כ-200 עובדים מהמגזרים הללו נקלטו בשירות המדינה ונהנים מהשתתפות בשכר דירה.

כמו כן ישנן החלטות אשר מיועדות לאוכלוסיות מסוימות מקרב בני המיעוטים:

- א. החלטת ממשלה 2861 (פברואר 2011) על תכנית רב שנתית לפיתוח ולהעצמת היישובים הדרוזיים והצ'רקסים לשנים 2011-2014.
- ב. החלטת ממשלה 3211 (מאי 2011) על תכנית רב שנתית לפיתוח ולהעצמת היישובים הבדואיים בצפון לשנים 2011-2015.
- ג. החלטת ממשלה 3708 (ספטמבר 2011) על תכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית בנגב.

2) המצב בפועל

נכון ליולי 2012 – 80% מההתקציב המיועד לשנת הפעילות 2010-2011, שהסתכם בכ-300 מיליון ש"ח, יושם (חלקו בהתחייבויות) על פי הפירוט שלהלן:

אשראי

יש קשיים למגזר הערבי בהשגת אשראי בנקאי. בשנת 2010 הרשות לפיתוח המגזר הערבי, הדרוזי והצ'רקסי במשרד ראש הממשלה פעלה להקמת קרן השקעות משותפת (Private Equity) עם משרד האוצר והתמ"ת בסך 177 מיליון ש"ח, מתוכם 80 מיליון ש"ח במימון ממשלתי. הקרן מיועדת להשקיע בכמה עשרות עסקים ומחוייבת לבצע את כל השקעותיה בתקופה של 5 שנים מיום הקמה. עד כה השקיעה הקרן בשני פרויקטים בהיקף של 8 מיליון ש"ח. בנוסף, קרן הלוואות לעסקים קטנים פועלת כבר מספר שנים, ובשנת 2011 הגיע היקף פעילותה ל-65 מיליון ש"ח ב-208 הלוואות. כמו כן, בשנת 2011 הוקמה קרן נוספת שתפעל במשך שלוש שנים ותעניק תמיכה לעסקים בבעלות נשית ובהיקף כולל של 21 מיליון ש"ח. מטרת הקרן לתמוך ב-2,800 עסקים זעירים ובמהלך פעילותה הניסיונית בצפון הארץ במהלך 2011 העמידה הקרן 525 הלוואות בהיקף של 3.6 מיליון ש"ח. בשנת 2012 עתידה הקרן להשלים פריסה ארצית.

בתחום הייצוא, החל יישומה של תכנית "תבל" לעידוד הייצוא במגזר הערבי. בשנת 2011 גדל היקף הייצוא של יזמים מהמגזר ב-5 מיליון דולר.

אזורי תעשייה ומסחר

החלטות הממשלה מקצות לשנים 2010-2015 בסה"כ כ-265 מיליון ש"ח לפיתוח ולהרחבה של אזורי תעשייה ולשילובם במנהלות של אזורי תעשייה קיימים. כך, תכנית החומש (החלטה 1539) מקצה 20 מיליון ש"ח מיועדים לפיתוח והרחבה, ו-62 מיליון ש"ח לשדרוג בין השנים 2010-2014; החלטה 2861 מקצה 42 מיליון ש"ח לשנים 2011-2014 והחלטה 3708 מקצה כ-141 מיליון ש"ח לשנים 2011-2015. במסגרת התכנית מורחבים אזורי תעשייה קיימים ומוקמים אזורי חדשים בכ-15 ישובים ערביים. כך, במהלך 2011 חלה התקדמות בבנייה ובפיתוח של 8 אזורי תעשייה שונים. במסגרת זאת, שודרג אזור התעשייה בשפרעם בהשקעה של 9 מיליון ש"ח במטרה להופכו לאזור תעשייה מרחבי בהיקף של 1,600 דונם. בנוסף, אושרה הקמתם של שני מרכזי עסקים בשפרעם ובנצרת בעלות של 3 מלש"ח.

כמרכז, במסגרת החלטה 1539 מוקמות (2010-2014) חממות ומרכזי עסקים בעלות כוללת של 25 מיליון ש"ח, שמטרתם לתת סיוע והכוונה ליזמים חדשים במגזר הערבי. כל מרכז צפוי ללוות עד 20 יזמים ואנשי עסקים בתחילת דרכם למשך כשנתיים. בשנת 2011 אושרה הקמתם של שני מרכזים בעלות של 2.6 מיליון ש"ח, והם צפויים להפתח עד סוף 2012. בנוסף, החלטה 1539 הקצתה סכום של 25 מיליון ש"ח לשנים 2010-2014 לטובת מתן מענקים להקמת עסקים קטנים בתחום התיירות ביישובים הערביים. בשנת 2011 הוקצו 8 מיליון ש"ח לטובת הקמתם של עסקים, חדרי אירוח ושיפור תשתיות בתחום. סה"כ הושקעו 73 מיליון ₪ בשנת 2011 בתחום הפיתוח הכלכלי והתעסוקתי (צד הביקוש).

בהתאם להחלטה 4193 ונכון לנובמבר 2012 ממתינה לאישור ועדת הכספית תכנית לעידוד הביקוש לעובדים ערבים ולשיפור תשתיות התעסוקה בסכום כולל של 250 מיליון ש"ח לשנים 2012-2016. התכנית תכלול סגירת פערים בפיתוח אזורי תעשייה קיימים, סיוע בפיתוח אזורי חדשים וכן סיוע במימון הסעות לעובדים מיישובים ערביים לאזורי התעסוקה.

מענק ההכנסה (מס הכנסה שלילי)

ההפעלה של מס הכנסה שלילי החלה בשנת 2008 ונעשתה בתחילה באזורים בהם הופעלה תכנית "אורות לתעסוקה". החל משנת 2012 התכנית מופעלת בפריסה כלל ארצית.

גובה המענק תלוי במספר הילדים במשפחה ויכול להגיע עד ל-470 ש"ח לחודש לעובד עם שלושה ילדים או יותר, שמשתכר סביב שכר המינימום (בממוצע בין 3,540 ל-4,730 ש"ח ברוטו לחודש). סכום המענק הממוצע בקרב כלל מממשי הזכאות עמד בשנת 2010 (בגין העבודה ב-2009) על כ-2,800 ש"ח. בקרב ערבים, המענק ששולם היה גבוה יותר ועמד על כ-3,000 ש"ח. זאת על רקע שיעורן הגבוה יחסית של משפחות מרובות ילדים הזכאיות לפיכך למענק המקסימאלי. בעקבות המלצות ועדת טרכטנברג בעניין הרחבת התמיכות במשפחות עובדות עם ילדים, עלה סכום המענק ב-50 אחוזים לזכאים החל משנת 2013. עם זאת, גם לאחר העלאת הסכום, המענק נותר נמוך בהשוואה לתכניות דומות במדינות אחרות כדוגמת ארה"ב ובריטניה. שיעורי המיצוי בקרב הערבים נמוכים ביחס לכלל הזכאים, כנראה בשל היעדר מידע בנושא.

חינוך והשכלה גבוהה

במסגרת החלטות הממשלה כבר מתוקצבות ומופעלות בשטח תכניות לשנים 2012-2016 בסכום כולל של 382 מיליון ש"ח. בסך-הכל תחום החינוך וההשכלה הגבוהה (כולל מעונות היום) מתוקצב בחומש הקרוב בכ-687 מיליון ש"ח. בנוסף, נמצאים בשלב ההמתנה פרויקטים שקיבלו אישור עקרוני שעלותם מסתכמים בכ-62 מיליון ש"ח.

העלות לטווח קצר היא בסדר גודל של 2% מתקציב משרד החינוך ודומה לתקציב הפיתוח שלו. העלות לטווח ארוך היא פי עשרה גדולה יותר לאור הצרכים הגדולים, אך תתפרש לאורך תקופה ארוכה. בנוסף, בשל מבנה מדדי הטיפוח קיימת במערכת החינוך השקעה משמעותית בהעדפה המתקנת, שחלק משמעותי ממנו (בסביבות 40 אחוזים) מגיע למגזר הערבי.

מעונות יום

בשנת 2011 גדל היצע מעונות היום הציבוריים במגזר הערבי מ-39 מעונות יום ל-52 (מתוך כ-1,600 מעונות יום בישראל). פחות מ-2% מהילדים של נשים עובדות נמצאים במעונות. משרד התמ"ת הקצה כ-300 מיליון ש"ח לבינוני

מעונות יום. בשנת 2011 אושרו לבנייה 10 מעונות חדשים בעלות כוללת של 7.9 מיליון ש"ח, ובשנת 2012 הוגשו בקשות לבניה של 31 מעונות יום נוספים במגזר הערבי בעלות של 73 מיליון ש"ח (המהווים 14 אחוזים מסך עלות כלל הבקשות). בניית המעונות תלויה בהגשת בקשות מצד הרשויות המקומיות או עמותות ציבוריות. הגידול בבניית המעונות התרחש בחלקו הודות להפחתת עלות ההשתתפות בבנייה של הרשויות המקומיות המוגדרות בסטאטוס חברתי-כלכלי נמוך מ-25 אחוזים ל-5 אחוזים. לפיכך, נוכח מצבן החברתי-כלכלי של מרבית הרשויות המקומיות במגזר הערבי הן זכאיות לסבסוד של 95% מעלויות בניית מעונות היום. בהתאם להחלטה 4,193, שנועדה ליישם את החלטות ועדת טרכטנברג ניתן להצביע, בנוסף, לגידול בהיצע מעונות היום על גידול של כ-20% במספר המשפחותונים שתחת פיקוח מחירים במגזר הערבי. כך, גדל מספרם מ-1,166 בשנת הלימודים תשע"א ל-1,402 בשנת הלימודים תשע"ב.

החל משנת הלימודים תשע"ג ניתנות הקלות באמצעות סבסוד מעונות יום עבור אמהות עובדות מהמגזר הערבי. במסגרת זו, הופחת היקף המשרה הנדרש לשם קבלת סיוע מ-36 שעות עבודה שבועיות ל-24 וניתנת עדיפות לקבלת פעוטות לאמהות עובדות גם אם הן בחלקיות משרה. לצורך יישום ההחלטה הוקצו 15 מיליון ש"ח בשנת 2012, ותקציב זה יגדל בהדרגה עד ל-47 מיליון ש"ח בשנת 2016, בעלות כוללת של 135 מיליון ₪ לחומש 2012-2016. במסגרת זאת, כל הפונים לשנת הלימודים הנוכחית, שהגישו בקשות ועמדו בקריטריונים, כבר זכו לקבל את ההחזר הכספי, אולם המשרד לפיתוח כלכלי במגזר הערבי מדווח כי קיימת בעיה של מודעות לזכאות להטבה במגזר הערבי, כך שצפוי כי הסכום המוקצה לא ימומש במלואו. לפיכך, בשנת הלימודים הבאה, תשע"ד, עתידה הרשות לצאת במסע הסברה בישובים הערביים להגברת המודעות.

יום חינוך ארוך וארוחה חמה

בהתאם למסקנות ועדת טרכטנברג והחלטת הממשלה 4088 יורחב במהלך החומש הקרוב (2012-2016) סבסוד מסגרות לימודיות נוספות בשעות אחר-הצהריים הכוללות מפעלי הזנה ומיועדות לגילאי 3-9. בהתאם להחלטה כבר בשנת הלימודים תשע"ג יחל יישום מלא ברוב הישובים הערביים הנכללים בתוך שלושת האשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים.

תכניות לימוד

תכניות לימוד חדשות הוכנו לשימוש החל משנת 2009 ומוטמעות בכל שלבי החינוך במגזר הערבי החל מגני הילדים ועד לבתי הספר התיכוניים. רובן ככולן

של התכניות מתרכז בהדגשת השפה הערבית. עמותת "קו משווה" מפעילה פילוט להכוונה תעסוקתית בבתי ספר תיכון בהיקף של 20-50 בתי ספר.

כיתות לימוד ושעות לימוד

בחומש האחרון (2007-2011) הושקעו 1.8 מיליארד ש"ח בבניית 3,025 כיתות לימוד במגזר הערבי (כ-39% מסך הכיתות שנבנו בכל הארץ באותה תקופה); עם זאת, אין תקציב מיועד להמשך בניית הכיתות לחומש הקרוב, וועדת המעקב מצביעה על מחסור של 9,000 כיתות לימוד. כמו-כן, בין השנים 2009-2011 הושקעו 475 מיליון ש"ח בצמצום מספר התלמידים הממוצע בכיתה לכ-32 לכל היותר. בהשוואה לשנת הלימודים 2007/8 ירד בשנת 2010/2011 אחוז הכיתות, שבהן לומדים יותר מ-35 תלמידים במגזר הערבי בכ-20 נקודות האחוז לרמה של 15 אחוזים. במגזר היהודי עמד השיעור באותה השנה על כ-11 אחוזים. בנוסף, יש לציין שכ-36% מסך שעות הלימוד התוספתיות במערכת החינוך הועברו בשנת הלימודים 2010/2011 למגזר הערבי הבדואי והדרוזי כחלק ממדיניות צמצום הפערים.

חינוך טכנולוגי לבנות בבתי הספר הטכנולוגיים

בשנת 2012 תוכנן כי כ-400 תלמידות ערביות יצטרפו למערכת החינוך הטכנולוגית כמחציתן בבתי הספר הטכנולוגיים וכמחציתם בבתי הספר המקצועיים. התכנית שתוקצבה לשנת 2012 בעלות של 3 מיליון ש"ח ואשר חולקה בין פעילות התמ"ת לפעילות משרד החינוך, לא תצא לפועל בצורה מלאה. זאת, נוכח אי הצלחתו של משרד החינוך לסיים את ההכנות הנדרשות לשנת הלימודים הנוכחית. לפיכך, לא יעשה שימוש מלא בתקציב לשנת 2012 והתכנית תידחה לשנת הלימודים הבאה במימון של 16 מיליון ש"ח עד למימון של 53 מיליון ש"ח בשנת 2016 עבור 2,100 תלמידות. בסך-הכול תוקצבו לתכנית 153 מיליון ש"ח לשנים 2012-2016.

הקניית השכלת יסוד לבנות

בהתאם להחלטה 4193 ולמסקנות ועדת טרכטנברג משרד החינוך מגבש תכנית להקניית השכלת יסוד לבנות האוכלוסייה הערבית מעל גיל 18, שאינן בעלות תעודת בגרות, תוך כדי ליווי והכוונה תעסוקתית עם תום הלימודים. לפי המתווה, שממתין לאישור ועדת הכספים (נכון לנובמבר 2012), כ-300 נשים צפיות לקחת חלק בתכנית כבר בשנת 2012 בעלות של 3 מיליון ש"ח. מטרת התכנית להביא להשתתפותן של כ-450 נשים בשנת 2016 בתקציב שנתי של 9

מיליון ש"ח. בסך־הכל יועד לתכנית סכום של 36 מיליון ש"ח לשנים 2012-2016. לצד זאת, מפעיל משרד החינוך תכניות השכלה למבוגרים (עד לרמת תעודת בגרות) במגזר הבדואי ובדגש על נשים במסגרת תקציב תוספתי של 11 מיליון ש"ח לשנים 2011-2015.

השכלה גבוהה

ות"ת תקצבה 305 מיליון ש"ח לעידוד ההשכלה הגבוהה במקצועות עתירי תעסוקה ובקרב האוכלוסייה הערבית על פני 5 שנים (2011-2015). במסגרת התכנית, הסטודנטים הערביים זוכים לליווי החל מהשלב הטרומ-אקדמי (באמצעות מכינות קדם אקדמיות, חיזוק מיומנויות השפה העברית וסיוע בבחירת מקצוע) דרך חניכה במהלך הלימודים האקדמיים ועד להכוון תעסוקתי עם סיום התואר. כך, בשנת תשע"ב החלו לפעול שתי מכינות קדם-אקדמיות במתכונת ניסיונית של תמיכה ותגבור לסטודנטים ערבים כולל פטור משכר לימוד ומלגת מחייה חודשית בגובה 700 ש"ח עבור מיעוטי יכולת. כמורכן, בתחילת 2012 הופץ קול קורא לתכנית דוקטורנטים לבני מיעוטים מצטיינים הכוללת, מענק מלגה בסכום כולל של 52,000 ש"ח עבור 10 סטודנטים. בפברואר 2012 הופץ קול קורא לכל המוסדות להשכלה גבוהה להצטרפות ולתמיכה בתכנית זו להגברת הנגישות להשכלה גבוהה בקרב מיעוטים.

לצד זאת, הרשות לפיתוח כלכלי במגזר הערבי מקדמת תכנית ניסיונית רב-שנתית במסגרת החלטה 2289 ובעלות של 4 מיליון ש"ח, שעתידה לשלב כ-500 תלמידות מצטיינות במוסדות להשכלה גבוהה במקצועות חיוניים למשק תוך הכנה ללימודים הגבוהים, ליווי ותמיכה שוטפת והכוון תעסוקתי בסיומם.

בנוסף, במסגרת החלטה 4193 משרד הבריאות פועל לגיבושה של תכנית לעידוד השתלבותן של נשים ערביות בלימודי הסיעוד. ההשתתפות בתכנית תותנה בהתחייבות לעבודה במערכת הבריאות הציבורית ותעניק לתלמידות מימון לימודים ומלגת קיום. יישום התכנית לא הצליח לצאת אל הפועל בשנת 2012, והוא עתיד להתחיל בשנת 2013 החל מתקציב של 4 מיליון ₪ לשנה ועד ל-6 מיליון ש"ח בשנת 2016 ובהשתתפותן של 50 תלמידות. סך־הכול הוקצב לתכנית סכום כולל של 18 מיליון ש"ח לשנים 2012-2016.

כמורכן, נכון לנובמבר 2012 ממתינה לביצוע תכנית לעידוד נשים להשתלבות במקצועות טכנולוגיים בהשכלה הגבוהה בסכום של 4 מיליון ש"ח.

בעקבות המלצות ועדת טרכטנברג ותחת החלטה 4193 גובשה תכנית הכנה להשכלה גבוהה שתסופק באמצעות מרכזי ההכוון התעסוקתי בישובים הערביים הנמצאים תחת סמכות התמ"ת. עלות התכנית לשנים 2012-2016

מסתכמת בסכום משוער של כ-22 מיליון ש"ח ועתידה לכלול עד לכ-1,500 צעירים. התכנית תפעל במישורים של חיזוק השפה האנגלית, הכנה לבחינה הפסיכומטרית, ייעוץ והכוון אקדמי. נכון לנובמבר 2012 התכנית קיבלה אישור עקרוני, אך עדין לא קיבלה תקצוב.

הבעיות הקיימות הלא מטופלות כוללות נשירה גבוהה בתחילת הלימודים באוניברסיטה ועודף היצע של בוגרים במקצועות מסוימים. בנוסף, כ-8,000 סטודנטים לומדים כל שנה בירדן.

הכשרה מקצועית

בשנת 2011 חולקו 187 שוברים לקורסים והשתלמויות לצורכי הכשרה מקצועית בעלות של 1.05 מיליון ש"ח, וכן התקיימו 65 קורסים לעידוד יזמות בהשתתפותן של כאלף נשים.

שיכון ודיור

בשנת 2011 קודמו פרויקטים שונים בתחום הדיור והשיכון בסכום של 94 מיליון ₪ במסגרת תכנית החומש. כך, קודמו תכניות הרחבה ובנייה, סובסדו פרויקטים לפיתוח בנייה בקרקע והחל שיווקן של שכונות מגורים חדשות בהיקף של כ-2,600 יחידות דיור.

מרכזי הכוון תעסוקה

משרד התמ"ת מתכנן להקים 21 מרכזי הכוון עד שנת 2015 בעלות של 200 מיליון ₪ מתוכם 160 מיליון ₪ במימון ממשלתי. 8 מרכזים מיועדים לאוכלוסייה הבדואית בדרום, 4 לבדואים בצפון, 3 לדרוזים ולצ'רקסים ו-6 למגזר הערבי הכללי. כבר כיום פועלים 6 מרכזים ו-15 מרכזים נוספים עתידים לקום על-ידי משרד התמ"ת ומשרד ראש הממשלה בשיתוף עם ארגון ג'וינט ישראל. החלטת ממשלה מס' 4193 הרחיבה את פעילותם של שני מרכזים אלה בעלות של 5 מיליון ₪ לשנים 2012-2016. במסגרת התכנית עתידים לקום בשנת 2013 ארבעה מרכזים חדשים: בדלית אלכרמל, בשפרעם ובעראבה ובשנת 2014 בנצרת. כמו-כן, עמותת "קו משווה" מפעילה שירותי הכוון תעסוקתי ייעודיים לאקדמאים ערבים.

תחבורה

משרד התחבורה הקצה לשנים 2011-2016 700 מיליון ש"ח לפיתוח ולשדרוג תשתיות התחבורה בישובים הערביים (מתוכם כ-180 מיליון ש"ח הוקצו למגזר הדרוזי והצ'רקסי, ו-366 מיליון ש"ח הוקצו למגזר הבדואי). בנוסף, הוחלט בשנת

2012 על תכנית רב שנתית (2012-2016) לפיתוח תשתיות התחבורה במזרח ירושלים בעלות שלכ-500 מיליון ש"ח. במסגרת החלטה 1539 מופעלת החל משנת 2011 רשת תחבורה ציבורית עירונית ובינעירונית ב-13 יישובים ערביים בעלות של 74 מיליון ש"ח. הכוונה היא להגיע בסופו של דבר לכל היישובים הערביים, אך ללא היישובים הבדואיים הלא מוכרים.

אכיפת חוקי עבודה

בתמ"ת מועסקים רק 14-15 עובדים בנושא זה.

חוק שוויון הזדמנויות בעבודה התשמ"ח 1988 מונה רשימה של גורמים, מצבים ורקעים שונים אשר בעתים חל איסור להפלות עובד. בין הנסיבות: גיל, דת, גזע, לאום, ארץ מוצא, נטייה מינית ומעמד אישי. נטל ההוכחה בתביעות שעילתן הפרת חוק שוויון הזדמנויות בעבודה הנו על כתפי המעביד, שנדרש להוכיח כי לא פעל בניגוד להוראות החוק ולא הפלה את העובד או העובדת. חוק זה חל על כל השלבים בעבודה במעגל העבודה - החל מתהליך הקבלה ועד שלב הפיטורין או הפרישה. אולם, הוא אינו תקף במקרים בהם "יצירת ההבחנה מתחייבת מאופיים וממהותם של התפקיד או המשרה". בשנת 2008 הוקמה במשרד התמ"ת נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה, שתפקידה לטפל בתלונות מול מעסיקים ובהגשת תביעות משפטיות בשם העובדים (כולל סמכויות להוצאת צווים למסירת מידע ונתונים ממעסיקים) ובנקיטת פעולות הסברה וחינוך לשם העלאת המודעות בציבור. במסגרת התכנית האסטרטגית לפעילות הנציבות לשנים 2012-2013 נקבעו שלושה נושאי דגל שהם: שילוב מגוון של אוכלוסיות במגזר הציבורי, שילוב האוכלוסייה הערבית במגזר הפרטי וצמצום פערי שכר על רקע מגדרי. פעילות הנציבות מתחלקת לעבודה במישור המשפטי והחוקתי, המחקרי וההסברתי. בתחום האפליה מטעמי לאום הנציבות מתחייבת במסגרת התכנית האסטרטגית לשנים 2012-2013 ליזום פרויקטים להעלאת המודעות בכל הנוגע לזכויות העובדים בעבודה ולהעניק למעסיקים הכשרה והכוונה. כך, בשנת 2011 היא פרסמה חוות דעת משפטיות, מדריכים למעסיקים, חוברות מידע לעובדים (גם בשפה הערבית) וכן ערכה כנסים ואירועים, כמו זה שעסק בקידום תעסוקת נשים ערביות. בנוסף, סקר שיזמה הנציבות בקרב מעסיקים מצא כי 39.4% מהמנהלים במגזר הפרטי סבורים כי האוכלוסייה הערבית מופלית לרעה בשוק העבודה. יחד עם זאת, רק 2.4% מכלל הפניות לנציבות בשנת 2011 עסקו באפליה מטעמי לאום - דבר התומך בטענה כי המודעות בקרב עובדים ערבים לזכויותיהם ולפעילות הנציבות עודנה נמוכה.

סבסוד תעסוקה של אקדמאים

קיימים שלושה מסלולים ראשוניים:

- דרך מרכז ההשקעות של התמ"ת בסך 5 מיליון ש"ח.
- דרך שירות התעסוקה: החל משנת 2011 פועלת תכנית ניסיונית למתן שוברי תעסוקה לאקדמאים במגזר הערבי. התכנית מיועדת למחפשי עבודה אקדמאים שאינם עובדים ולמעסיקים המעוניינים לשלב אוכלוסייה זאת בתפקידים שאינם בעלי אוריינטציה מגזרית. דורשי העבודה המשתתפים בתכנית מקבלים ליווי ויעוץ במציאת משרה מתאימה. מעסיקים המשתתפים בתכנית מקבלים תמריצים כספיים של כ-9,000 ₪ הניתנים בשלוש פעימות במהלך תשעה חודשי העסקה מלאים. לפי מתווה התכנית יוענקו בסה"כ 500 שוברים כאשר בשנת 2011 הוענקו כבר כ-150 שוברים בעלות של כ-מיליון ש"ח.
- מימון של 20% משכר העבודה לעובדים שנקלטים למשך 30 חודשים; תוקצבו 500 מיליון ש"ח לחרדים ולערבים.

העסקה במגזר הציבורי

מדו"ח נציבות שירות המדינה (מרקוביץ, 2012) עולה, כי למן יישום התכנית חלה עלייה משמעותית בשיעור קליטתם של עובדים ערבים במשרדי הממשלה – בעוד ב-2006 שיעור קליטתם של עובדים ערבים מתוך סך העובדים הנקלטים עמד על 6.6%, הרי שב-2011 עמד שיעור זה על 12.8%. חרף האמור, שיעור העסקתם של ערבים בשירות המדינה נותר נמוך ועמד בשנת 2011 על 7.8% (עלייה של 0.8 נקודות האחוז מאז 2009). מבין משרדי הממשלה נראה, כי שיעור העסקתם של ערבים במשרדי הפנים, פיתוח הנגב והגליל והרווחה הוא הגבוה ביותר (38.5%, 16.3% ו-10.1% בהתאמה). מאידך, שיעורי ההעסקה במשרדי הממשלה הגדולים דוגמת האוצר (2.7%) והחוץ (1.5%) עודם נמוכים. בנוסף, מעט ערבים מכהנים בתפקידים בכירים ברשויות העירוניות.

ב. תכניות חוץ ממשלתיות מרכזיות

התכניות שהוזכרו עד כה הן ברובן תכניות המופנות למגזר הערבי כולו. בנוסף, מפעילים גופים שונים תכניות פרטניות רבות לעידוד התעסוקה רק בקרב אוכלוסיות שונות, וביניהן בולטות התכניות המתמקדות בעידוד תעסוקת נשים ערביות ובמגזר הבדואי. בשל קוצר היריעה נציין רק חלק מהגופים ומהתכניות

הקיימות (תיאור נרחב ניתן למצוא אצל אלמוג-לוטן, 2009, אצל לוי, 2010 ובדו"ח התקדמות יישום המלצות ה-OECD של משרד התמ"ת, 2012).

תב"ת (תנופה בתעסוקה) בג'וינט ישראל מפעילים מספר תכניות בהיקף קטן: כך, למשל, **"תכנית 'אשת חי'ל"** (ריאדיה) להסתגלות תעסוקתית פועלת ב-13 ישובים בחברה הערבית ומיועדת לחיזוק הביטחון העצמי של האישה, הכוון תעסוקתי ושיפור מיומנויות השפה והשימוש במחשב, כאשר בסוף התהליך עוזרים לנשים במציאת מקום עבודה למרות שישנו מחסור במקומות אלו. בכל ישוב יש קבוצה של כ-25 נשים בעלות של כ-100,000 ש"ח בשנה, כאשר אחוזי ההשמה עומדים כיום על כ-50%. בשנת 2011 השתתפו בתכנית הפועלת גם במגזר היהודי כ-1400 נשים בסך-הכל מתוכן 630 מהמגזר הערבי. על-פי החלטת ממשלה מספר 4193 אמורות לקום 36 קבוצות נוספות ב-2012 בעלות של 9 מיליון ש"ח. נכון לנובמבר 2012 התקציב אושר, והקמת הקבוצות נמצאת בשלבי בניית מרכז; **"תכנית 'מעברים'"** מפעילה מרכזי תעסוקה קהילתיים, אשר מסייעים להשתלבות בתעסוקה של המגזר הבדואי בדרום (בשלב זה קיים מרכז מטה בבאר שבע ומרכזי תעסוקה בתוך היישובים חורה ושגב שלום עם כ-1,600 פרטים שעברו במרכזים באחוזי השמה של 30%-50% - תכנית 747). מחקר הערכה, שבוצע על-ידי מאירס-ג'וינט - מכון ברוקדייל ואשר בחן את תוצאות פעילותם של מרכזי ההכוון בשני היישובים ב-2010, מצא כי למרכזים תרומה חיובית בעידוד ההשכלה ובהגברת ההשתתפות והתעסוקה בקרב האוכלוסייה הבדואית.¹⁰ נכון ליוני 2012 התכנית נמצאת בשלבי הפצה ל-7 יישובים נוספים; **"תכנית רשות"** מקדמת תעסוקה השכלה וקהילה היא תכנית תשתית בתוך הערים (טמרה, סחנין, אום אל פאחס), אשר מיועדת לאוכלוסייה שמעולם לא השתתפה בשוק העבודה. התכנית מתבצעת בשיתוף עם הרשויות המקומיות כאשר 70% מהתקציב מגיע מתב"ת והשאר מהרשויות המקומיות. החל משנת 2011 התכנית עברה לאחריות משרד התמ"ת; תכנית ExcelHT אשר נועדה לעודד את השתלבותם של סטודנטים ואקדמאים בתעשיית ההיי-טק. בתכנית השתתפו כ-200 פרטים עם אחוזי השמה של כ-80%; קידום ופיתוח יזמות עסקית במגזר הבדואי בדרום; תכנית לקידום תעסוקה ויזמות לנשים במגזר הבדואי בגליל; מיזם כלכלי לנשים בדואיות - כסיפה; הכשרה טכנולוגית לצעירים (תכנית WEP) ועוד.

10 קינג, י', רענן, ר'. 2011. מעברים: מרכז תעסוקה קהילתי במגזר הבדואי בנגב - חורה ושגב שלום: הערכת התכנית. מאירס-ג'וינט-מכון-ברוקדייל, דוח מחקר מס' 591-11, ירושלים.

עמותת סיכוי (ארגון חברה אזרחית, משותף ליהודים וערבים) שמה לה למטרה לקדם שוויון מלא בין האזרחים הערבים-פלסטינים לאזרחים היהודים בישראל בכל התחומים והרמות. במסגרת פעולתה, העמותה מרכזת שיתופי פעולה עם גופים שונים, ובכללם עמותת קו משווה המפעילה תכנית להסבת אקדמאים ושילוב מורים ערביים בבתי ספר יהודיים; "מרכז יהודי ערבי לפיתוח כלכלי" הפועל לקידום ייצוג הולם בקרב אקדמאים ערבים בסקטור הפרטי; נציבות שירות המדינה ועוד. בנוסף, עמותת קו משווה מפעילה קורסי קריירה, כאשר בכל קורס בין 15-25 משתתפים והוא כולל הכנות פרטניות וליווי אישי עד מציאת עבודה. כמו כן, מפעילה העמותה סדנאות אשר מיועדות לעסקים עצמם וסדנאות דיורסיטי הכוללות 15 משתתפים. בכוונת הארגון להרחיב חלק מהתכניות על מנת שיחלו כבר בשלב לימודי התיכון.

יוזמות קרן אברהם, גוף הפועל לקידום שילוב ושוויון בין יהודים וערבים אזרחי ישראל, מפעילה פרויקטים שונים ופעולות הסברה. מהמיזמים הבולטים "מיזם שריקאת חיאה – שותפות לחיים", הפועל בארבעה כפרים בגליל: שע'ור (מג'ד אלכרום, דיר אל-אסד ובענה), סכנין, עראבה ונחף ועתיד להתרחב לשני ישובים נוספים בנגב (לקייה ואבו-בסמה), במטרה לשלב את הנשים הערביות בשוק העבודה ולקדם בכך את מעמדן ואת המצב הכלכלי של משפחותיהן. כיום לוקחות חלק כ-200 נשים בשנה, כ-30 נשים בכל קבוצה, בעלות של כ-200 אלף ש"ח לקבוצה. התכנית זוכה לאחוזי השמה גבוהים של 70% העסקה.

הוועדה לשינוי כלכלי חברתי המליצה להגדיל את מספר המתנדבות לשירות לאומי, כך שלכל הפחות יעמדו ביעד של החלטה 3564 (יולי 2011) לפיה לפחות 20% מבנות המיעוטים תתנדבנה לשירות לאומי בשנת 2014 (לעומת 10% כיום). במסגרת החלטה 4193 הוחלט על קידום תכנית לימוד שפה כבסיס לתעסוקה למתנדבי השירות האזרחי-לאומי בעלות כוללת של 46 מיליון ש"ח לשנים 2012-2016. בשנת 2012 אושר תקציב של 7 מיליון ש"ח לכ-2,300 משתתפים והתכנית עברה את שלבי המרכזים ועומדת בשלבי הכנה לקראת הפעלה בשטח.

3. הצורך בהפעלת מדיניות ממשלתית ומטרות המדיניות

השאלה הבסיסית היא מדוע נדרשת מדיניות ממשלתית לטיפול בבעיות ערביי ישראל בכלל ובשוק העבודה בפרט? להערכתנו יש לשאלה זו מספר תשובות והן ראויות לשמש כמטרות למדיניות הממשלה.

א. ערביי ישראל מדורגים נמוך יחסית בכל פרמטר מקובל של שוק העבודה – השתתפות, תעסוקה, פריון, שכר וכד'. כפועל יוצא, אוכלוסייה זו היא ענייה במיוחד. ממשלה הדואגת לרווחת כל תושביה והמעוניינת להקטין את אי השוויון במשק נדרשת לנסות לפעול לנוכח מצב זה, בפרט לאור התמשכותו על פני תקופה ארוכה. העוני הכלכלי מלווה לעתים קרובות במצוקה חברתית ונפשית ויציאה ממנו מלווה בשיפור המצב גם בתחומים אלו.

ב. השוק החופשי אינו יכול לבדו לתקן מצב עניינים זה. כאשר יש אפליה, בעיות תרבותיות, ו"חיכוכים" שונים, כגון עלות מציאת עבודה, קשיי נגישות, אי התאמה בהון האנושי של העובד ועוד, יכולה מדיניות ממשלתית לסייע לשוק להגיע לתוצאות טובות יותר.

ג. המשק הישראלי ירוויח במצרף – ולא רק המגזר הערבי בתוכו – אם תגדל התעסוקה ויעלה הפריון לעובד בקרב הערבים. בפרט, יש לצפות שתעלה רמת התוצר לנפש. עלייה זו מלווה לעיתים קרובות בשיפור במימדים נוספים – אפשרויות הפנאי העומדות בפני כל אזרח, תחושת הרווחה והחופש שלו ועוד. מדיניות ממשלתית היא כלי אחד היכול לאפשר תהליכים אלו, אם כי לא כלי יחיד. הפחתת הפערים תגדיל גם את הלכידות החברתית ותתרום להגדלת החוסן הלאומי.

יחד עם זה ראוי לציין מספר נושאים נוספים:

א. המגזר הערבי סובל מהזנחה רבת־שנים. לכן יש קושי לבצע תיקון מהיר במצבו, ונדרשת מדיניות נרחבת, עקבית ומתמידה להשגת שיפור.

ב. לערביי ישראל תרבות שונה מזו של אזרחיה היהודים של המדינה. בנוסף יש גם מגוון תרבותי בתוך האוכלוסייה הערבית. מן הראוי להיזהר בהחלת ערכים ונורמות של הרוב היהודי על אוכלוסייה זו, כולל בנושאים כמו השתתפות בשוק העבודה או מאפייני התעסוקה.

ג. קודים תרבותיים ותפיסות לאומיות מאפיינים גם את יחס היהודים לערבים בישראל. המדיניות הממשלתית בפועל ביטאה לא פעם את הקודים והתפיסות הללו, לעתים קרובות בצורה לא-פורמאלית ואף "לא מודעת". על פי Samoocha (2010) מזוהה הקצנה בשנים האחרונות, בפרט לאחר אירועי אוקטובר 2000, ביחסי יהודים-ערבים. במסגרת זו, הייתה עלייה חדה בשנים 2003-2009 בשיעור היהודים המסתייגים מעבודה תחת מעסיק ערבי. מדיניות חדשה צריכה לקחת בחשבון את הנושאים הללו, שיצרו מציאות מסוימת ומטען של משקעים.

ד. הצלחה בפעולה בתוך אוכלוסייה שונה, תלויה מאוד בקיומה של מנהיגות אפקטיבית השואפת לפתרון בתוך אותה קבוצה, כדי לבנות על בסיס המוסדות והארגונים של הקהילה. במגזר הערבי יש חולשה ברורה של מוסדות אלה וחשוב לחזק את הנכונות של המגזר עצמו להתמקד בפעילות מסוג זה.

אם נצמצם את מטרות המדיניות לנושאים כלכליים של שוק העבודה, הרי שהצעדים המומלצים להלן מיועדים לפעול (בקרוב האוכלוסייה הערבית):

- להעלות שיעור ההשתתפות והתעסוקה.
- לתעסוקה המאופיינת בפריון ושכר גבוהים יותר.
- להגדלת המוביליות ומרחב האפשרויות העומדות בפני הפרט בתחום התעסוקה.
- לצמצום העוני ולהעלאת רמת ההכנסה.

4. חלופות מדיניות

תקציר

אנו מביאים המלצות למדיניות ב-11 תחומים של מדיניות ממשלתית, עם המלצות תקציביות בחלוקה לטווחי זמן שונים. לאחר מכן, אנו מביאים המלצות מדיניות כאשר אפשרי רק תקציב מוגבל ומפרטים סדרי עדיפויות לצדדי מדיניות ביחס לקבוצות שונות בקרב ערביי ישראל. לבסוף, אנו מביאים סימולציות של שיעורי ההשתתפות בעתיד ותוספת התוצר הצפויה מצדדי המדיניות. ניתוח תשואה של צדדי המדיניות המוצעים משווה בין עלות צדדי המדיניות לתמורה במונחי תוספת תוצר. שיעור התשואה הפנימי של ההשקעה התקציבית הנוספת בעידוד תעסוקת נשים ערביות נע בין 3.5% ל-7.3% לשנה בהערכה זהירה ושמרנית, תמורה משמעותית ביותר להשקעה התקציבית.

להלן פירוט המלצות בתחומים שונים. יש להדגיש: הצעדים המוצעים אמנם מיועדים להגדלת ההשתתפות והתעסוקה, אך הם נוגעים במכלול החיים הכלכליים וצפויה להם השפעה בתחומים רבים: חינוך והשכלה, חיי המשפחה, בחירת מקצוע, מיקום גיאוגרפי של פירמות ועוד. הצעדים הם מקיפים אך לא נועדו "להכריח", אלא להגדיל את מרחב האפשרויות במגזר הערבי. מובאים צעדים להסרת חסמים וטיפול בבעיות הן בתחום של היצע העבודה והן בתחום של הביקוש לעבודה.

א. עידוד הביקוש לעבודה

מרכיב חשוב במדיניות צריך להיות פעולה על צד הביקוש לעובדים. רוב ההמלצות בהמשך מתייחסות לצד ההיצע אך לא פעם החסם האמיתי בפני תעסוקה הוא העדר ביקוש לעובדים ערביים. כך, למשל, במגזר הציבורי התקבלו בשנים האחרונות החלטות ממשלה שונות (החלטה מס' 2579 מיום 11.11.07 והחלטה מס' 4436 מיום 25.1.10) שעניינן הגדלת שיעור המועסקים הערביים במגזר הציבורי. אך למרות ההחלטות הדרך עדיין ארוכה ומידת היישום נמוכה. מספר הפונים במגזר הערבי לאיוש

- משרות פנויות במגזר הציבור נמוך מאוד. חשוב ליישם ולאכוף את ההחלטות שהתקבלו, ולפעול להגברת המודעות בקרב המגזר הערבי.
- בנושא זה יש הרבה אמצעים "קלאסיים" שעיקרם:
- א. הקמת תשתיות למפעלים באזורים גיאוגרפיים רלבנטיים; למשל הקמת אזורי תעשייה (כולל תעשייה מתקדמת) בסמוך ליישובים ערביים בהם יש היצע עבודה רלבנטי.
 - ב. פיתוח מיוחד וייעודי של היישובים הלא מוכרים בנגב בתחום התעסוקתי, בפרט על ידי הגדרת שטחים להקמת אזורי מסחר וייצור. כיום אין כמעט תשתיות לכך.
 - ג. הדרכה והכוונה בתחומים של ניהול ויזמות. למשל הדרכה בהקמת עסק, בגיוס וניהול עובדים, בניהול הכספים, בעריכת תחזיות של מכירות וקניות ועוד.
 - ד. עזרה בקבלת אשראי מבנקים ומקרנות. ניתן להגדיל את הקרנות הממשלתיות הקיימות העוסקות בנושא זה, בפרט בתחום מתן ערבויות.
 - ה. דרישה מפירמות המקבלות סיוע ממשלתי להעסקת ערבים בשיעורים ההולמים מצד אחד את חלקם באוכלוסייה ומצד שני את צרכי הפירמות מול מיומנויות העובדים הפוטנציאליים.
 - ו. פעולה נמרצת יותר לשילוב עובדים ערבים במגזר הציבורי בהתאם להחלטות ממשלה קיימות.

ב. תכנית מרווחה לתעסוקה

בישראל פעלה בשנים האחרונות תכנית שנועדה לסייע במעבר עובדים מרווחה לתעסוקה, תחילה תכנית "מהל"ב" ובהמשך תכנית "אורות לתעסוקה". התכנית בוטלה בסוף אפריל 2010. תכנית זו היא תכנית מקובלת לעידוד מעבר לעבודה בעולם המערבי. בישראל הניסיון עם תכניות אלו היה קצר בזמן ומוגבל בהיקף. מחקר המעקב, של מכון ברוקדייל והמוסד לביטוח לאומי מיולי 2009 הצביע על הישגים בתכנית "אורות לתעסוקה". במגזר הערבי נרשמה הצלחה בהשמת גברים ערבים יחידים. גופים שונים ביקרו את התכנית בטענות של יישום לא יעיל, עיוות התמריצים העומדים בפני המפעילים הפרטיים, השמה פיקטיבית, אי התמדה של העובדים ועוד. במעבר לתכנית "אורות לתעסוקה" תוקנו חלק מהעיוותים. במשרד האוצר ובמשרד התמ"ת גובשה תכנית חדשה, אך זו נזקקת לאישור הכנסת. במאי 2013 הנושא שב ועלה לסדר היום. אם וכאשר תחודש התכנית חשוב ללוותה במחקר מקיף כדי להמשיך לבדוק את הישגיה.

- לקראת האפשרות שתכנית "אורות לתעסוקה"/"ויסקונסין" תופעל במתכונת חדשה יש לציין:
- התכנית הופעלה רק באזורים מסוימים בישראל. מן הראוי להרחיבה לכל הארץ, כפי שגם תוכנן. לצורך הצלחת התכנית במגזר הערבי כדאי לשקול הקמת מרכזים ייעודיים/תכניות ייחודיות לאוכלוסייה הערבית, עם העדפה לאנשי צוות דוברי ערבית המכירים את המאפיינים התרבותיים והחברתיים של המגזר.
 - כשבאים לטפל באוכלוסייה הערבית חשוב להיעזר בלקחים הספציפיים של מרכז "אורות לתעסוקה" בנצרת. בפרט יש לבדוק, עד כמה ההשמה שנעשתה היא בת־קיימא. במובן זה שהמועסקים החדשים מתמידים בעבודה לאורך זמן.
 - הפעלה מחודשת של תכנית "אורות לתעסוקה" יכולה לאפשר שינויים במתכונתה. קיים בעולם ניסיון לא מועט בתחום זה והוא כבר נסקר בעבודות קודמות, למשל בהמלצות של ועדת תמיר. בפרט יש לשקול שיתוף שרות התעסוקה הממשלתי, הגברת המעקב אחר העובדים המטופלים ועוד. נציין כי בסוג כזה של תכנית צפויות השפעות רוחב על אוכלוסיות אחרות. הדבר נכון גם לגבי תכניות ממשלתיות בביצוע (למשל תכנית החומש מ-2010) כמו גם על המלצות ועדת טרכטנברג (מ-2011).

ג. מענק ההכנסה (מס הכנסה שלילי)

החל משנת 2012 התכנית מופעלת בפריסה כלל ארצית. שיעורי המיצוי בקרב הערבים נמוכים ביחס לכלל הזכאים, כנראה בשל היעדר מידע בנושא. בעקבות המלצות ועדת טרכטנברג עלה סכום המענק ל"הורה עובד" זכאי החל משנת 2013, אך גם לאחר העלאת הסכום, המענק נותר נמוך בהשוואה לתכניות דומות במדינות אחרות כדוגמת ארה"ב ובריטניה. ליקויים אלו עלולים לפגוע באפקטיביות של התכנית. מאחר שגובה המענק שהונהג בפועל הוא נמוך וכדי שישגי את מטרותיו בתחום הגדלת ההשתתפות בצורה אפקטיבית יש להגדילו. מומלץ להעלות את שיעורי המס לגובה השיעורים הנהוגים בארה"ב. גם שם המס השלילי עלה בהדרגה במשך השנים. עם זאת צריך לקחת בחשבון את השפעות הרוחב שיש לצעד שכזה, שכן הגדלת מענק ההכנסה כרוכה בהגדלה הסבסוד לכל האוכלוסייה הזכאית ולא רק בקרב המגזר הערבי. יש לפעול להגברת המודעות בקרב החברה הערבית, רצוי בשיתוף פעולה עם המנהיגים של המגזר.

ד. סבסוד החינוך וההשכלה הגבוהה

מפתח מרכזי לשיפור מצבם הכלכלי של ערביי ישראל טמון במערכת החינוך. החינוך וההשכלה הם גורמים יסודיים ומשמעותיים ביותר בכל הנוגע לביצועים בשוק העבודה: בקביעת ההשתתפות, רמת משלח היד, פריון העבודה וכד'. הנתונים מצביעים על השקעה נמוכה שהביאה לתשתית ירודה, מערכת בעלת הישגים נמוכים ותופעות נרחבות של אי-השתתפות ונשירה. רמת ההשכלה ה"אפקטיבית" היא כנראה נמוכה מהרמה הפורמאלית. הגדלת הרמה האפקטיבית תאפשר העלאה ברמת המיומנויות והפריון, מה שיעלה את התוצר והשכר של העובדים הערבים. במקביל הדבר יסייע להגדלת הפיזור של תעסוקת גברים על פני ענפים ומשלחי יד.

יש מקום לצעדי מדיניות רבים בתחום זה. יש לפעול להגדלת המשאבים הכספיים בכל רמות החינוך, עם דגש על השקעה רבה כבר בגיל הרך ובבית הספר היסודי. לצד הגדלת המשאבים במגזר הערבי חשוב להגביר את האינטגרציה עם האוכלוסייה היהודית, שתסייע בעתיד להשתלבות מוצלחת יותר של המגזר הערבי בשוק העבודה. הדבר יכול להיעשות על ידי מפגשים של תלמידים ושל מורים ועל ידי שילוב מורים יהודים במערכת הערבית ומורים ערבים במערכת היהודית. צעדים מסוג זה יפעלו לצמצום החסמים התרבותיים והדעות הקדומות הקיימות בשני המגזרים. הצעדים להלן הם רשימה חלקית ומחולקים לפי טווח הזמן בו נועדו לפעול:

בטוח הקצר ניתן לנקוט בצעדים הבאים:

- א. גיבוש מרכזי "התאמה" שיתווכו בין בוגרי השכלה גבוהה לבין בתי ספר ערביים.
- ב. הקמת "כוח משימה" שיאפיין את הבעיות העיקריות במסגרות החינוך השונות וידרג בתי ספר לפי מידת הזדקקותם לסיוע. כוח משימה זה יגדיר את היקף הסיוע הכספי הנדרש וימקד את הבעיות של בית הספר במספר מצומצם של נושאים קונקרטיים.
- ג. הגדלת המשאבים הכספיים לבתי ספר בתחתית סולם ההישגים (כגון ציוני מיצ"ב ומשוב וזכאות לבגרות). מן הראוי שהגדלה זו תגובה במינני ועדה מלווה לכל בית ספר המקבל סיוע. הוועדה תמליץ להנהלת בית הספר על הדרכים היעילות לשימוש בכספי הסיוע בתחומים שונים: גיוס מורים, קניית תכניות "מבחוץ", שדרוג תשתיות מחשב ותקשורת, שיפוץ פיסי של בית הספר, הגדלת מספר שעות הלימוד לתלמיד וכד'.

- ד. שימת דגש על תכני לימוד שיסייעו בהשתלבות עתידית בתעסוקה, ובכלל זה חיזוק השליטה בעברית.
- ה. פעילות ממוקדת בבתי ספר למניעת נשירה בשלבי הלימוד השונים.
- ו. חלק גדול מתקציב החינוך מועבר ישירות מהמדינה לרשות המקומית. בשל חולשת הרשויות המקומיות הערביות לא תמיד מגיע הכסף כולו לתלמיד הערבי. חשוב לדאוג לנתיב אחר של מעבר התקציב בעיקר כאשר מדובר ברשות ערבית חלשה.
- ז. יש לתקצב פעילות הסברה והזכרה בקרב הורים כדי לצמצם את תופעת הנשירה מלימודים וכדי לאפשר קבלת מידע על קשיים כלכליים ותחבורתיים היוצרים את הנשירה.

בטווח הבינוני ניתן לנסות לטפל בשתי בעיות מרכזיות: העדר משאבים מספיקים ואיכות כוח ההוראה. ניתן יהיה לעשות כן אם כוח המשימה שהוצע לעיל יגדיר את הבעיות והצרכים. הגדלת המשאבים תיעשה בשיטה שצוינה לעיל – ברמת בית הספר לפי מידת הנזקקות ותוך מינוי ועדה מלווה. יש להעמיד יעדים ברורים עם מתן הסיוע ולבצע הערכה תקופתית של יעילות התכנית. כך, למשל, צריך להיות ברור מהו היקף הסיוע בשקלים ומה השינוי שחל במשתנים מדידים לאחר מתן הסיוע. ניתן להקים צוותי הערכה בשיתוף של משרד החינוך עם גופים כגון ברוקדייל או הג'וינט לביצוע הערכה זו.

שיפור כוח ההוראה הוא משימה קשה יותר וללא ספק ממושכת יותר. יש להתחיל בשיפור והרחבה של המסגרות השונות להכשרת מורים ולהמשיך בהשמה יעילה יותר של המורים בבתי הספר. בטווח הבינוני ניתן לפעול גם על ידי תמריצים כספיים, למשל ללימודי המשך לקבלת תעודת הוראה לבעלי השכלה אקדמית ותמריצי שכר למורים המוכנים ללמד בבתי ספר המצויים במקום גבוה ברשימת הנזקקים של כוח המשימה דלעיל. במקביל לתהליך זה אפשר לעודד רכישה של תכניות חינוך חיצוניות על ידי בתי הספר, במיוחד בתחומים בהם ההישגים נחשבים חלשים במיוחד.

ניתן להקים מרכזי למידה, נוסח מרכזי חמד"ע (חינוך מדעי) בתל אביב, בריכוזי אוכלוסייה גדולים שיחוברו באמצעי הסעה לבתי הספר. מרכזים כאלו יגייסו בעלי השכלה אקדמית לעבוד בשכר גבוה יחסית, במקצועות נבחרים כגון מתמטיקה, פיסיקה, כימיה, ביולוגיה ואנגלית.

ניתן להכניס לתכנית הלימודים בבתי ספר תיכוניים מקצוע חדש – שוק העבודה. במקצוע זה תיערך לתלמידים היכרות עם השוק, כולל משלחי היד

האפשריים, ההשכלה הרלבנטית למשלחי היד, תיאור מסלולי תעסוקה ושכר. המטרה תהיה לעודד השתלבות בתעסוקה שאינה מאפיינת כעת את הציבור הערבי ולספק מידע על האפשרויות השונות ועל התמורה להשכלה. ניתן אף להקים מרכזי הכוונה בבתי הספר התיכוניים שיכוונו את הבוגרים הן לעבודות והן להשכלה גבוהה. מרכזים אלו יעסקו במתן אבחון תעסוקתי, ייעוץ והדרכה (בבחירת מקצוע לימודים, בפנייה למקומות עבודה ועוד).

בטוח הארוך יש לפעול לשינוי יסודי בתמיכה בהשכלה במגזר הערבי בכל רמות החינוך, החל במעונות יום וגני ילדים וכלה בהשכלה הגבוהה. פירושו של דבר הקמת מוסדות חדשים, חיזוק מוסדות קיימים ושדרוג איכות ההוראה בכל הרמות. שינוי מהסוג הזה מחייב השקעה בסדר גודל של 5 מיליארד ש"ח. ההצעה כאן היא לתוספת שנתית מצטברת של 3 מיליארד ש"ח ותוספת חד פעמית של 2 מיליארד ש"ח הניתנת בהדרגה.

הקמת מוסדות חדשים תכלול:

- בתי ספר למסלולים ייחודיים, כגון בתי ספר למדעים, לאמנויות, לחינוך מיוחד ועוד.
- מכללה או אוניברסיטה בגליל שתתמקד תחילה במקצועות מסוימים כגון פסיקה, ביולוגיה וכימיה במדעי הטבע ופסיכולוגיה, עבודה סוציאלית, ניהול וכלכלה במדעי החברה.

חיזוק מוסדות קיימים יכלול:

- הקמת מרכזי למידה למקצועות מסוימים (כפי שהוזכר לעיל, לדוגמא מרכז לחינוך מדעי).
- שיפוץ פיסי של בתי ספר כולל הנחת תשתית לכיתות מחשבים והגדלת מספר הכיתות, כך שתתאפשר הקטנת מספר התלמידים בכיתה.
- פרויקט מקיף לעדכון ספרי לימוד ותכניות לימוד בערבית.
- פרויקט מקיף לעדכון תכנית הלימודים, תוך מתן דגש על מתמטיקה, שפות, מחשבים והכרת שוק העבודה.
- הקמת מערך תמיכה באוניברסיטאות לערבים, כדי להתגבר על קשיי שפה ורקע לימודי חלש יותר.

שדרוג איכות ההוראה יכלול:

- עריכת מבדק מקיף של כל המורים במערכת.

- עריכת השתלמויות מורים לכל המורים במערכת בקורסים שבין שבוע לחודש, בפרט בנושאים שהוזכרו לעיל – עדכון תכניות הלימודים ועדכון ספרי הלימוד.
 - הרחבת פעולת מרכזי ההתאמה שנדונו לעיל לכלל טיפול בכל המערכת בהפניית בוגרי אוניברסיטאות להוראה בבתי הספר. בנוסף, ולאור המחסור ההולך וגובר של מורים במקצועות המתמטיקה, הפיסיקה, הביולוגיה והאנגלית, כדאי לעודד את הצעירים הערבים לפנות להכשרות בהוראה בתחומים אלו. לימודים אלו יאפשרו להם השתלבות גם במערכת החינוך במגזר הערבי וגם במגזר היהודי.
 - הזמנת אורחים להרצות בפני המורים על שיטות הוראה חדשניות, על הניסיון המצטבר ממקומות אחרים ועל מאגרי מידע בנושא.
 - הקמת מאגר מידע במשרד החינוך לשיטות הוראה ולמקורות אינטרנטיים עבור המורים.
- נציין כי במסגרת החלטות הממשלה מתוקצבות ומופעלות תכניות רבות, אך עדיין, כאמור, יש תכניות שלא יושמו ועדיין הדרך ארוכה.

ה. הכשרה מקצועית והכוון תעסוקתי

ראוי לנקוט בצעדים להשגת פיזור תעסוקתי רחב יותר של הגברים הערבים כדי למנוע את ריכוז-היתר שלהם במשלחי יד פיזיים, שהפרישה מהם מוקדמת. עם צעדים אלו ניתן למנות הגדלה של המשאבים לחינוך היסודי והעל-יסודי ולהשכלה גבוהה כפי שצוין לעיל; סיוע בהסבה מקצועית ממוקדת לקראת הפרישה ממשלחי יד פיזיים; הכשרות מקצועיות המיועדות להביא להתאמה טובה יותר של כישורי העובדים המיומנים בקרב הערבים לצרכי המעסיקים יש לציין שידוע כי תכניות להכשרה והסבה מקצועית אינן אפקטיביות ואינן כדאיות אם הן לא ממוקדות הן מבחינת האוכלוסייה העוברת הכשרה והן מבחינת תוכן ההכשרה. למרות ש"על הנייר" זהו אמצעי מתבקש, לא פשוט לצקת בו תוכן בהעדר מערכי הכשרה מקצועית אפקטיביים בישראל.

מן הראוי גם להתייחס לשאלת הצורך של עובדים מיומנים בקרב הערבים בסיוע בתהליכי חיפוש ומציאת עבודה. יש עדויות על קשיים בכתיבת קורות חיים, מעבר ראיונות וכד'. גם כאן ניתן לחשוב על מרכזים ייעודיים, כולל ברמת המיקרו, למשל ברוח הנעשה במרכזי "אורות לתעסוקה".

1. עידוד תעסוקת ערבים ישראלים במקום עובדים זרים

עובדים זרים ועובדים פלשתינאים מהווים כוח אדם תחליפי, במיוחד לגברים ערבים בענפי הבניין, החקלאות ובענפי תעשייה מסוימים. בענף הבניין תחלופה זו הוכחה הלכה למעשה "בשני הכוונים" – בדחיקה החוצה של ערביי ישראל במהלך שנות ה-90 ובחזרתם החלקית, כאשר ירד מספר הזרים והפלשתינאים בעשור האחרון.

הדרכים לעודד את התחלופה הזו הם:

- יישום החלטות הממשלה לגבי עובדים זרים, בפרט בתחום מיסוי תעסוקת זרים.
- הגברת האכיפה על העסקת עובדים זרים לא חוקיים.
- סבסוד עבודת ערבים ישראלים במשלחי יד או בענפים מסוימים או ייקור העסקתם של עובדים חלופיים.

שתי ועדות בראשות המשנה לנגיד בנק ישראל (דאז), פרופ' צבי אקשטיין, פרסמו המלצות בנושא עובדים זרים – בספטמבר 2007 ובינואר 2010. באוגוסט 2008, אימצה הממשלה את המלצות הוועדה הראשונה. עיקר ההמלצות הנוגע לענייננו כאן הוא הורדת מספר העובדים הזרים בבניין לאפס והגבלת מספרם של עובדים עונתיים בחקלאות ל-18,900 עד שנת 2015. ההמלצות גם כללו הצעות לשינויים טכנולוגיים בענפים אלו, כך שעתירות העבודה בהם תרד והפריון יעלה. המבחן של החלטות הממשלה בנושא זה הוא ביישום. בעת כתיבת דברים אלו מסתמנות שתי בעיות עיקריות: (i) נראה שיש מספר לא מבוטל של עובדים זרים לא חוקיים ועובדים פלשתינאים בענף הבניין; (ii) היישום של ההמלצות בתחום החקלאות הוא אטי ויישום ההמלצות נדחה משנה לשנה. בשנת 2011 הייתה מכסת העובדים הזרים בענף הבניין אמורה לרדת מ-8,000 ל-5,000. ההפחתה האמורה בוטלה בהחלטה מספר 3453, וביטול מכסת העובדים נדחה לינואר 2016. גם מכסת העובדים הזרים בענף החקלאות הייתה אמורה לרדת מ-26,000 ל-24,500, אולם לבסוף נקבע כי ההפחתה של המכסה תידחה בשנה, והושגה הסכמה בדבר מתווה פוחת להורדת מכסת העובדים ל-18,900 בשנת 2016.

כמו כן יש לציין, כי אם אכן יתחולל שינוי טכנולוגי בענפים אלו הוא צפוי להשפיע גם על העסקת ערבים ישראלים. שינוי כזה מחזק את הצורך בשיפור החינוך וההשכלה הגבוהה כדי שרמת המיומנויות של העובדים הערבים תתאים למציאות הטכנולוגית החדשה.

ז. עידוד תעסוקת נשים

- ההשתתפות והתעסוקה של נשים ערביות הן בהיקפים נמוכים. יש אמצעים רבים לעידוד, כל אחד רלבנטי לטווח זמן שונה:
- א. מדיניות "מיקרו" של הקמת מרכזי תעסוקה. מרכזים כאלו קיימים כבר היום ביישובים מסוימים, מופעלים על ידי עמותות שונות. מרכזים כאלו יכולים לספק מידע, לחבר בין מעסיקים לעובדות ולספק שירותי הסעה לעבודה. בכך מרכז כזה יכול לסייע בצליחת שני מכשולים משמעותיים: חסם תרבותי וחסם תחבורתי. לעתים קרובות חסמים אלו כרוכים זה בזה.
 - ב. הפעלת אמצעי מדיניות "קלאסיים" של הקטנת עלויות היציאה לעבודה – סבסוד מעונות יום, צהרונים, מטפלות וכד'. כאמור, לאחרונה גברו בהיקפים נרחבים היקף התקציבים שכוונו לצעדים אלו.
 - ג. הגדלת התמריץ לעבוד – סבסוד שכר, למשל על ידי הגדלת הסבסוד במענק הכנסה לזכאים לכך.
 - ד. יצירת תכניות לימוד בבתי הספר התיכוניים להגברת המודעות לנושא השתתפות בשוק העבודה ולזכויות נשים, הן בקרב הנשים והן בקרב הגברים. שילוב המנהיגות המקומית בתכנית יגביר את סיכויי הצלחתה.

ח. עידוד הנגישות הפיזית של מקומות עבודה

בעיה מרכזית של ערביי ישראל קשורה בריכוז גיאוגרפי ובקשיים תחבורתיים. רמת התשתיות ביישובים ערביים רבים לא מפותחות, בעיקר בתחום התחבורה הציבורית. כאשר יש קושי בהגעה למקומות עבודה, אין פלא שההשתתפות והתעסוקה הן ברמות נמוכות בעיקר בקרב הנשים. מדובר על קושי בנסיעה בין-עירונית ובנסיעה בתוך היישובים. בעיות אלו קשורות הן בתשתית כבישים לקויה והן בתשתית חסרה מאוד של אמצעי תחבורה. לפיכך מתבקש עידוד נגישות פיזית על ידי השקעה בתשתית תחבורתית מתאימה ושיפור טיב ההשקעות, ובאמצעי הסעה לעבודה.

בתחום זה, בטווח הקצר, סבסוד ממשלתי, הן לעובדים הפוטנציאליים הן למפעלים והן לחברות תחבורה, עשוי להועיל. בטווח הארוך יותר חייב לחול שיפור משמעותי בתשתיות האמורות כדי להקטין את העלות הגבוהה של יציאה לעבודה.

נציין כי בשנים האחרונות גובשו, כנסקר לעיל, תכניות להגדלת הנגישות התחבורתית לעבודה. התכניות הינן ברמה פרטנית יישובית, והן כוללות השקעה בתשתית תחבורתית בתוך היישובים ובין יישובים לצד העמקת סבסוד הוצאות

הנסיעה. בהתאם לתכניות, התחבורה הציבורית תגיע לכל יישובי המגזר הערבי תוך שנתיים-שלוש. מה שמוצע כאן אפוא הוא השקעה בתשתית פיסית של תחבורה (כבישים, דרכי גישה, מדרכות וכד'). הכוונה היא להוסיף לתקציבים שכבר אושרו בהתייחס לתחבורה ציבורית ובעיקר לכבישים בין היישובים הערביים ובתוכם.

ט. נושאים גיאוגרפיים

הריכוז הגיאוגרפי ובעקבותיו הקושי בהגעה למקומות עבודה יכול להיפתר בכמה דרכים:

- עידוד תחבורה למקומות עבודה קיימים, כפי שתואר לעיל.
- השקעה בהבאת מקומות עבודה לריכוזים הקיימים. עידוד פירמות להתמקם גיאוגרפית באזורים הנגישים לערבים עשוי מאוד לעודד תעסוקה. ככל שפירמות אלו יהיו מענפים מתקדמים יותר, כן ייטב. עם זאת בשל מאפייני האוכלוסייה הערבית יש חשיבות גם למפעלים שאינם עתירי ידע. החסמים כאן הם לא פעם העדר קרקע ותשתית פיזית שמתאימה להקמת מפעלים.
- עידוד פיזור אוכלוסייה גדול יותר. כאן כבר מדובר בפרויקט ארוך טווח שיחייב הגדלת מספר היישובים הערבים או הרחבת האפשרות לגור בערים "מעורבות". זו מדיניות מורכבת ולטווח ארוך.

י. חקיקה נגד אפליה, הגברת האכיפה ועידוד מיצוי זכויות

במדינות המפותחות נהוגים הן חוקים נגד אפליה והן אסטרטגיות להעלאת מודעות הציבור ובכל הנוגע לאפליה, לחוקים נגדה ולזכויות הפרט שהוא קורבן של אפליה. בעקבות הניסיון ניתן להרחיב את החקיקה בנושא אפליה תעסוקתית של ערבים ולהגביר את האכיפה של החוקים נגד אפליה. בין היתר, ניתן לנקוט בצעדים הבאים:

א. חקיקה נגד אפליה

- חקיקת אמצעי ענישה כנגד מעסיקים מפלים. אמצעים אלו כוללים קנסות כספיים, שלילת רישיונות ומאסר.
- קביעת מדרג של אמצעי ענישה, כולל התחשבות בחומרת האפליה ובניסיון הקודם של המעסיק בנושא זה.
- הקמת או תמרוץ מסגרות אכיפה, בכלל זה פקחים, רשויות תביעה ורשויות גבייה כדי לאכוף את החקיקה הקיימת או החדשה.
- קביעת תקנות לאפליה מתקנת, בפרט בכל הנוגע לנשים ערביות.

ב. צעדים להעלאת המודעות לאפליה ולחקיקה נגדה

- פרסום נתונים על אפליה; לדוגמא ניתן לפרסם נתוני תעסוקה ושכר המשווים בין ערבים ויהודים. ניתן לעודד מחקר אקדמי בנושא ולהשתמש בממצאיו.
- מסעות פרסום ומידע המכוונים למעסיקים: לדוגמא ניתן לפרסם בתקשורת את החוקים והתקנות בנושא זה, כולל הענישה הכרוכה בהם.
- פרסום קודים למעסיקים; לדוגמא ניתן לפרסם שורה של צעדים בתחום המיון והניהול הנוגעים לתעסוקת ערבים.
- הגברת המודעות של העובדים לזכויותיהם ופרסום בתקשורת של זכויות העובדים. ניתן, למשל, לעשות מסע פרסום ביישובים ערביים ובתקשורת הערבית ולהדגיש את הזכויות הרלבנטיות.

ג. צעדים לתמרוץ עובדים לצאת כנגד אפליה

- מתן סיוע משפטי חינם לעובדים המבקשים להתלונן על אפליה. סיוע כזה יכול לכלול הדרכה משפטית, חקירה וייצוג משפטי.
- קיצור הליכי הגשת תלונה כנגד אפליה.
- קביעת חוקים ותקנות לפיצויים מוגדלים במקרים של אפליה שתיקבע בהליך משפטי.

בקרב מדינות רבות החברות ב-OECD נעשו צעדים בתחומים הנ"ל רק במהלך העשור האחרון. במדינות כמו ארה"ב ואנגליה החקיקה היא ותיקה יותר; כך למשל בארה"ב נחקקו מספר חוקים חשובים בנושא בשנות ה-60 (שכר שווה, 1963; זכויות אדם, 1964) ובאנגליה בשנות ה-70 (יחסים בין הגזעים בשנת 1976). החקיקה החדשה יחסית היא נרחבת ביותר וכוללת גם מדינות בגוש הקומוניסטי לשעבר. בחלקה היא נעשתה בעקבות הנחיות בנושאי גזע ותעסוקה של האיחוד האירופי. יהיה זה אך טבעי שישראל תשתמש בניסיון הזה בבואה ליישם את הצעדים הנ"ל, כולל אימוץ הניסוח של החוקים, אסטרטגיות הענישה, ותכניות הפרסום והפצת המידע. מומלץ להקים צוות עם נציגים ממשרדי המשפטים, האוצר, הפנים והתמ"ת שילמד מניסיון זה וימליץ אילו חלקים מתוכו ראוי לאמץ בהקשר של ערביי ישראל.

בעקבות עבודת הצוות ניתן יהיה לפתוח בהליכי חקיקה בכנסת ביוזמת הממשלה ובהגדרת התקציב של המשרדים השונים ליישום האכיפה והפרסום ובכלל זה של הרשות נגד אפליה. בהיבט של הפיקוח לבד, נציין כי צוות של 10 פקחים דורש תקציב של 1.2 מיליון ש"ח בשנה לעלות עבודה בלבד, ללא עלות הכשרה ועלויות מנהלתיות. כאשר מדובר בעשרות צוותים ובתשתית

מנהלתית מדובר אפוא בעשרות מיליוני ש"ח. כאשר מביאים בחשבון בנוסף לפיקוח, גם עלות של חקיקה, מסעות פרסום, מתן סיוע משפטי ואכיפה, נדרש תקציב המתחיל ב-100 מיליון ש"ח ועולה בהדרגה.

יא. תעסוקת אקדמאים

כפי שנסקר לעיל יש היקף רחב של אית-עסוקת אקדמאים במקצוע הלימודים שלהם. מדיניות שתעודד התאמה טובה בין השכלת העובדים למשלח ידם תסייע הן בהגדלת הפריון במשק והן בהגדלת שביעות הרצון של העובדים ממצב התעסוקה שלהם. לכך עשויות להיות גם השפעות חיוביות נוספות, כגון השפעה על הילדים של אותם עובדים לרכוש השכלה גבוהה, השפעות סביבתיות חיוביות של עובדים במקצועות אקדמיים בשכר גבוה יחסית ועוד. דוגמא לחברה אשר מעסיקה ערבים בעלי השכלה אקדמית בהיקף לא קטן היא חברת ההיי־טק האמריקאית "אינטל". אמנם לחברה אין מדיניות של אפליה מתקנת אך יש לה מדיניות מעודדת. כך למשל החברה מפרסמת מודעות בערבית ביישובים ובעיתונים הערביים, מצרפת מראיין ערבי לראיון הקבלה לעבודה, מעודדת קשרים בין העובדים הערבים לבין הקהילות שלהם. הדוגמא של אינטל מראה ש"אם רוצים, יכולים". הניסיון של אינטל עם עובדים ערבים הוא טוב. ניתן לעודד נקיטת מדיניות כזו בחברות נוספות. זאת הן על ידי הדרכה, תוך הישענות על הניסיון של "אינטל", והן על ידי מתן תמריצים לחברות אשר יישמו מדיניות שכזו.

5. הטרוגניות האוכלוסייה ויעדי הפעלת המדיניות

בנושאים רבים של מדיניות ממשלתית, בפרט בשוק העבודה, ידוע מהמחקר כי המדיניות היא אפקטיבית יותר ככל שהיא מכוונת יותר לאוכלוסייה מוגדרת וממוקדת. במקרה הנוכחי מן הראוי להפעיל את המדיניות תוך תשומת לב להבדלים הרבים הקיימים בין:

- א. גברים ונשים.
- ב. בני עדות שונות – מוסלמים בצפון ובמשולש; דרוזים וצ'רקסים בצפון; מוסלמים/בדואים בדרום; ונוצרים.

להלן סדרי עדיפויות לצעדי המדיניות שהומלצו לעיל בחלוקה למימדים שצוינו כעת:

לוח 9: המלצות מדיניות לפי מגדר

נשים	גברים
1. מרכזי תעסוקה	1. הקמת תשתיות למפעלים והגדלת סבסוד פירמות
2 שיפור הנגישות הפיזית של מקומות עבודה	2. סבסוד עבודה במקום עובדים זרים
3. תקצוב מעונות יום	3. תמריצים להעסקת אקדמאים
4. הגדלת מס הכנסה שלילי	4. חקיקה נגד אפליה והגברת האכיפה

לוח 10: המלצות מדיניות לפי עדה

נוצרים	מוסלמים בצפון ובמשולש, דרוזים וצ'רקסיים	בדואים בדרום
1. תמריצים להעסקת אקדמאים	1. הקמת תשתיות למפעלים והגדלת סבסוד פירמות	1. פיתוח תשתיות ביישובים הלא מוכרים
2. חקיקה נגד אפליה והגברת האכיפה	2. מרכזי תעסוקה	2. מרכזי תעסוקה
3. תשתית תחבורה	3. שיפור הנגישות הפיזית של מקומות עבודה	3. שיפור הנגישות הפיזית של מקומות עבודה
	4. תמריצים להעסקת אקדמאים	4. השקעה בתשתיות חינוך ומניעת נשירה

6. סיכום תקציבי

המשמעות התקציבית של ההמלצות לעיל מסוכמות להלן בראייה של שלושה טווחי זמן: קצר, בינוני וארוך ובחלוקה לתקציבים שנתיים ולתקציבים חד-פעמיים. התקציבים השנתיים נועדו לתגבר נושאים שמוקצב להם מעט מדי; התקציבים החד-פעמיים נועדו לתקן מצב מסוים במעין "קפיצת מדרגה". הסכומים המצוינים להלן אינם קטנים אך להערכתנו הם נדרשים כדי ליצור שינויים משמעותיים. המצב הקיים הוא תולדה של תת-תקצוב מתמשך ולכן לא "זול" לתקנו.

בסעיף זה אנו לא מתייחסים למקורות התקציביים, כלומר מאין יילקח התקציב להמלצות השונות. הכוונה היא רק לתת מחיר תקציבי להצעות אלו. מובן שאם תאומצנה ההמלצות יש להגדיר כיצד הן משתלבות בסדר העדיפויות הכללי והאם המימון יבוא מקיצוץ בהוצאות אחרות או ממסים נוספים. נדגיש כי אין בדברים אלו בבחינת הצעה להגדלת הגירעון הממשלתי או החוב הציבורי. בלוח 11 להלן מוצגים סכומי ההוצאה המתאימים לתכניות שתוארו בשני הסעיפים הקודמים.¹¹ ניתן פירוט בשני ממדים: טווח הזמן להוצאה התקציבית וטווח בשקלים של כל הוצאה.

טווח הזמן מתייחס לתקופת התקציב: טווח קצר פירושו תוספת תקציב שנתית (פרמננטית) שתיושם על פני 2-3 שנים; טווח בינוני פירושו תוספת תקציב שנתית (פרמננטית) שתיושם על פני 5 שנים; טווח ארוך פירושו תוספת תקציב שנתית (פרמננטית) שתיושם על פני 10 שנים. כל אחד מהטווחים מכיל את הקודם לו. "חד-פעמי" פירושו תקציב חד פעמי שאינו מתווסף באופן קבוע. טווח בשקלים נותן צמד מספרים, נמוך וגבוה, שביניהם להערכתנו יש לקבוע את התקציב בכל סעיף.

11 נעיר כי סעיף ט' לצעדי המדיניות לא כומת תקציבית.

לוח 11: סיכום משמעות תקציבית של צעדי המדיניות המוצעים

טווחים של הוצאה מוצעת במיליארדי ש"ח

צעדים במגזר הערבי לבדו

חד-פעמי	טווח ארוך	טווח בינוני	טווח קצר	
0.5-0.4	0.6-0.4	0.3-0.2	0.2-0.1	1. ביקוש לעבודה
	0.4-0.3	0.3-0.2	0.2-0.1	2. מרכזי תעסוקה
2.0-1.5	3.0-2.5	1.0-0.8	0.3-0.2	3. חינוך
	0.3	0.2	0.1	4. הכשרה מקצועית
	0.3	0.2	0.1	5. עידוד תעסוקת נשים
0.5-0.3	0.1	0.1		6. תשתית תחבורה
	0.4-0.3	0.3-0.2	0.1	7. חקיקה נגד אפליה ואכיפתה
	0.2	0.2	0.1	8. תעסוקת אקדמאים

צעדים במגזר הערבי עם משמעויות לקבוצות אוכלוסיה אחרות

חד-פעמי	טווח ארוך	טווח בינוני	טווח קצר	
	0.7-0.5	0.7-0.5	0.3-0.2	1. מענק הכנסה (מס הכנסה שלילי)
1.0-0.8				2. עידוד שינוי טכנולוגי

כיצד ראוי לחלק תקציב מוגבל יותר? מהו סדר העדיפויות הראוי? היכן תהיה תמורה גבוהה במיוחד להשקעה הציבורית? להלן פרוט של הצעדים המוצעים בתקציב מוגבל של 1.5 עד 2 מיליארד ש"ח.

לוח 12: תקציב מוגבל של 1.5 עד 2 מיליארד ש"ח

הרכב (אחוזים)	תקציב מוגבל (במיליארדי ש"ח)	
15	0.3-0.2	ביקוש לעבודה
15	0.3-0.2	מענק הכנסה
15	0.3-0.2	מרכזי תעסוקה
15	0.3-0.2	תעסוקת אקדמאים
15	0.3-0.2	תשתית תחבורה
25	0.5	חינוך

7. התמורה לצעדי המדיניות: סימולציה של שיעורי ההשתתפות של נשים ותוספת התוצר

מבוא

מהי התועלת הצפויה מצעדים לעידוד התעסוקה? יש לזכור כי לאורך זמן עלה בהתמדה, אך לאט, שיעור ההשתתפות בקרב הנשים הערביות. זאת בלי שהופעלו צעדי מדיניות ספציפיים, המכוונים במפורש לנשים הערביות. מה שניתן, אפוא, זה לערוך סימולציות של תסריטים עתידיים סבירים. יש לזכור, עם זאת, את אי הוודאות הטמונה בכל תרגיל מסוג זה. אי ודאות זו נובעת מכך ששינויים בפריון הילודה, בהשכלה, בדפוסים תרבותיים וחברתיים כמו גם בתמריצים כלכליים, כולם משפיעים על גידול האוכלוסייה וגידול ההשתתפות, כך שאי הוודאות היא במימדים רבים.

התסריט הבסיסי להלן מתייחס להמשך הגידול של ארבעת העשורים האחרונים, כלומר למה יש לצפות אם יישמר המתווה הקיים. שני תסריטים חלופיים מתארים השפעה חיובית של הצעדים דלעיל, כלומר תסריטים לפיהם הצעדים המוצעים יגבירו את ההשתתפות כך שקצב העלייה במספר הנשים הערביות המועסקות יגדל ביחס למתווה הקיים. אין אפשרות לכמת במדויק את השפעתו של כל צעד מהצעדים המוצעים דלעיל. לפיכך בחרנו בשני תסריטים המגדירים בפשטות גידול עתידי שהוא גדול פי 1.06 או פי 1.07 מקצב הגידול במתווה הקיים. הכוונה היא לדמות השפעה שהיא בטווח בין 5% ל-10% גדולה יותר מהמתווה הקיים.

כדי לתת קנה מידה מסוים ערכנו השוואה של תסריטים אלו עם יעד התעסוקה של נשים ערביות לשנת 2020 הכלול במסמך ההמלצות של הוועדה למדיניות תעסוקה מיוני 2010 שמונתה על ידי שר התמ"ת. ההשוואה מלמדת, כפי שנראה להלן, שהיעד שאפתני מדי.

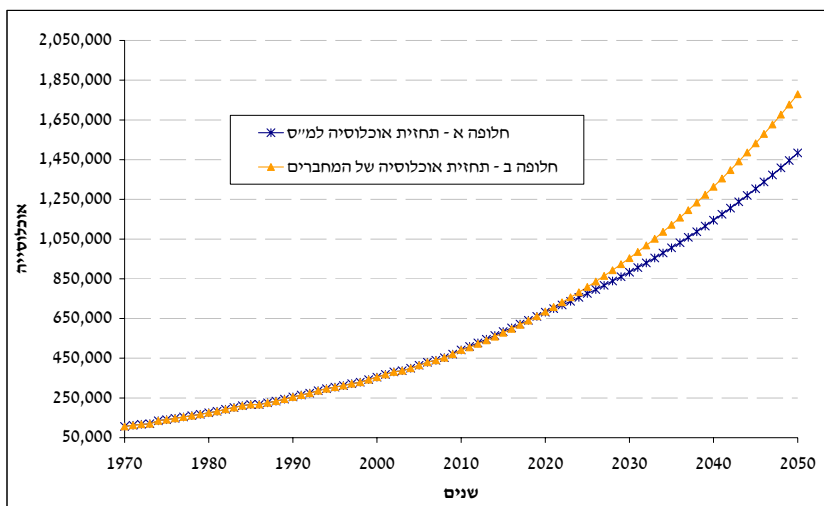
הסימולציה מסתמכת על (א) שתי תחזיות חלופיות באשר לקצב גידול אוכלוסיית הנשים בשוק העבודה (אחת לפי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ואחת בחישוב שלנו), (ב) שתי תחזיות חלופיות באשר לעליית מספר הנשים המשתתפות, ו-(ג) שתי חלופות לגבי השפעת צעדי המדיניות. היא מניחה שהתוצר לעובדת שייוצר עם הצטרפות נשים אלו הוא ממוצע התוצר לעובדת במשק של נשים ערביות במשק (ראה להלן).

נדגיש כי הסימולציה באה לתאר את הקצה התחתון של התרומה הפוטנציאלית לתוספת תוצר מהגדלת תעסוקת נשים ערביות. בפרט, התוצר לעובדת המחושב הוא נמוך מהמוצא במשק ואנו מניחים שישאר כך, וההנחה היא כי צעדי המדיניות יגדילו את ההשתתפות בשיעורים לא גדולים.

השינויים בהשתתפות

איור 8' מתאר את גידול אוכלוסיית הנשים הערביות בנות 15 ומעלה. לפי התחזית של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ("התסריט הבינוני") הקצב הוא 3.5 אחוזים לשנה בין השנים 2010-2015, 3.1 אחוזים לשנה בין השנים 2015-2020, 2.6 אחוזים לשנה בין השנים 2020-2025, ו-2.3 אחוזים לשנה בין השנים 2025-2040. לפי התחזית שלנו¹² הקצב הוא 3.3 אחוזים לשנה בין השנים 2010-2015, 3.4 אחוזים לשנה בין השנים 2015-2020, 3.4 אחוזים לשנה בין השנים 2020-2025, ו-2.8 אחוזים לשנה בין השנים 2025-2040.

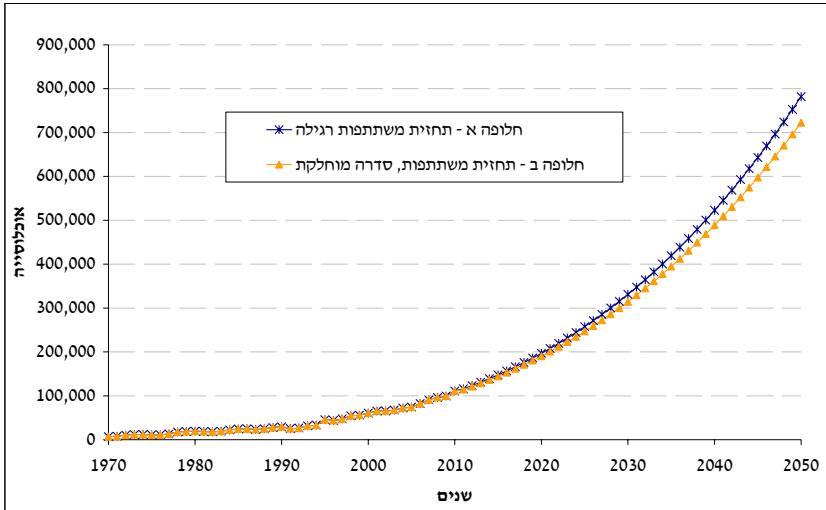
איור 8'א: תחזית גידול האוכלוסייה של הנשים הערביות בנות 15 ומעלה¹



1. לפי החלופה הבינונית של תחזית האוכלוסייה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ולפי חישוב המחברים.

איור 8' מתאר את הגידול במספר המשתתפות לפי שתי תחזיות חלופיות. שתי התחזיות מחושבות לפי מספר המשתתפות בפועל בשנים 1970 עד 2010 והשלכתן לעתיד. טכנית, חלופה א' נוצרת על ידי רגרסיה של מספר המשתתפות על פולינום זמן מדרגה שלוש, וחלופה ב' על ידי אותה רגרסיה שבה המשתנה התלוי הוא מספר מוחלק של המשתתפות לפי פילטר Hodrick-Prescott.

איור 8': תחזית גידול מספר הנשים הערביות המשתתפות בכוח העבודה



איור 8' מתאר את שיעור ההשתתפות של הנשים, כלומר מספר המשתתפות החזוי מחולק באוכלוסייה החזויה. הוא מתבסס על התחזיות באיורים 8 א' ו-8ב'. לפיכך, יש בו ארבע חלופות בהתאם לתחזית המונה (מספר המשתתפות, שתי חלופות) ותחזית המכנה (גודל האוכלוסייה, שתי חלופות). שני תרחישים נוספים חושבו לפי השיקול האמור לעיל לפיו אם תנקוט הממשלה בצעדים לעידוד מספר הנשים המשתתפות קצב זה יגדל. תרחיש אחד חושב כמכפלה של 1.06 ותרחיש נוסף כמכפלה של 1.07 של החלופה המתוארת בקו כתום עם משולשים, היא חלופה ב' של מספר המשתתפות מחולק בגודל האוכלוסייה לפי תחזית הלמ"ס.

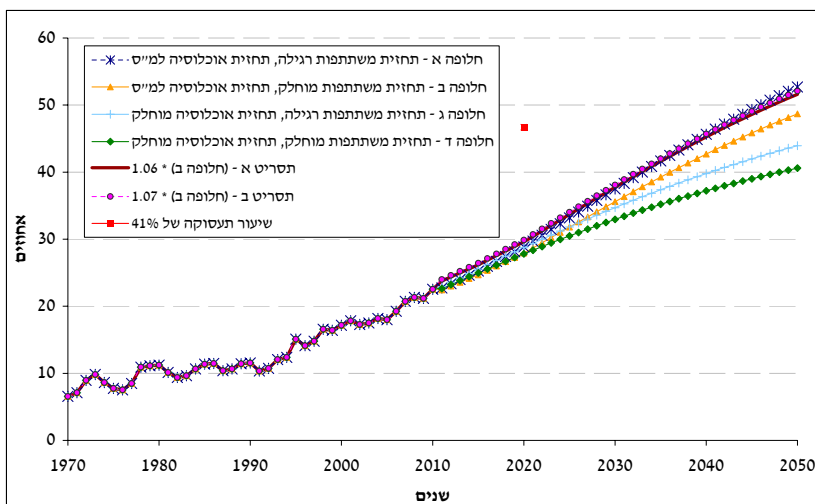
באיור 8' החלופה המסומנת בקו ירוק עם מעוינים היא הפסימית ביותר והיא מחושבת לפי התחזיות של המשתתפות ושל האוכלוסייה אשר משתמשות במשתנים מוחלקים. לפי חלופה זו ב-2030 מושג שיעור השתתפות של 33% וב-2050 שיעור השתתפות של כמעט 41%. החלופה המסומנת בקו כחול עם

כוכביות היא האופטימית ביותר והיא מחושבת לפי התחזיות של המשתתפות תוך שימוש במספר המשתתפות עצמו (לא מוחלק) ובתחזית האוכלוסייה של הלמ"ס. לפיה ב-2030 מושג שיעור השתתפות של כמעט 38% וב-2050 שיעור השתתפות של כ-53%. יש לציין כי בסימולציות אלו, גם בתסריט האופטימי וגם עוד 40 שנים, לא מגיע שיעור ההשתתפות של הנשים הערביות לרמות של 60% עד 70% המקובלות כעת במערב.

התסריטים המשופרים, המדמים את השפעת המדיניות, מתייחסים לשיפור ביחס לחלופה נוספת, שאינה כה קיצונית כמו השתיים שתוארו לעיל, כלומר החלופה המתוארת בקו כתום עם משולשים. לפי שני התסריטים (הראשון המתואר בקו חום והשני המתואר בקו ורוד עם עיגולים) ב-2030 מושג שיעור השתתפות של כ-38% וב-2050 שיעור השתתפות של כ-52%.

הנקודה האדומה באיורים מתארת את יעד ההשתתפות לפי מסמך הועדה למדיניות תעסוקה. יעד זה, שאומץ על ידי הממשלה, נראה שאפתני במיוחד.

איור 8: סימולציית שיעור ההשתתפות של נשים ערביות בכוח העבודה



הגידול בתוצר

איור 8' מראה מה יהיה הגידול המצטבר בתוצר תחת החלופות הנ"ל, תוך שימוש באותם הצבעים. התוצר בשנת הבסיס, שנת 2010, הוא התוצר המיוצר על ידי הנשים הערביות בהנחה שקיים קשר פרופורציונאלי בין השכר לעובדת לתפוקה לעובדת. אנו מניחים שהתוצר של אישה ערבייה שווה לתוצר הממוצע

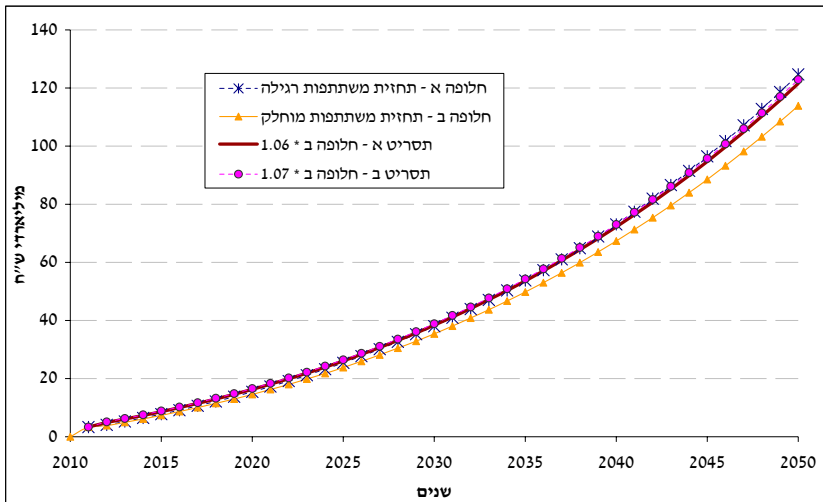
לעובד במשק כפול גורם המבטא את היחס בין השכר לשעה של אישה ערבייה לבין השכר לשעה של עובד ממוצע במשק במונחי שנת 2010. ערכו של גורם היחס בהתאם לחישובים שביצענו הוא 0.7, וההנחה היא שהתוצר המתוקן של נשים ערביות ימשיך ויעלה בקצב הממוצע של עליית התוצר לעובד בעשור האחרון. חישובנו את תוספת התוצר במחירי 2010 לאישה עובדת כגידול האבסולוטי בנשים המועסקות בכל שנה (תוך התחשבות בשיעור האבטלה הממוצע) כפול התוצר המתוקן של אישה ערבייה (תוך התחשבות בקצב הגידול הממוצע של התוצר לעובד בעשור האחרון, 0.81 אחוזים לשנה). לפי הנוסחה:

$$\Delta L * (1-u) * (F/E) * k * (1+g)$$

כאשר ΔL הוא השינוי באוכלוסייה, u הוא שיעור האבטלה, F/E הוא התוצר הממוצע לעובד, k הוא הגורם המבטא את היחס בין השכר לשעה של אישה ערבייה לבין השכר לשעה של עובד ממוצע במשק (כאמור, לפי חישובינו ערכו 0.7) ו- g הוא קצב הגידול של התוצר הממוצע.

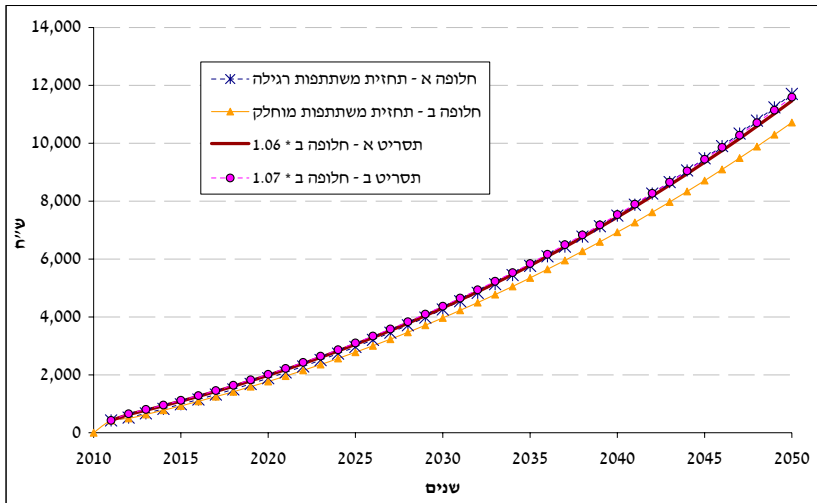
נציין, כי בשיטה זו מתקבל אומדן תוספת תוצר דומה לאומדן הגלום בהחלטת הממשלה מספר 1539 מתאריך 21 במרץ 2010 על תכנית החומש לשנים 2010-2014.

איור ד'8: סימולציית תוספת תוצר מצטברת למשק במחירי 2010



איור 8' חוזר על הנ"ל במונחים של תוצר לנפש. האיורים מבטאים תוספות תוצר מצטברות. לוח 13 מסכם את הסימולציות תוך השוואה בין תסריט בסיסי (התסריט של חלופה ב') לתסריט המשופר ב', המתוארים באיורים 8' ו-8'.

איור 8': סימולציית תוספת תוצר מצטברת לנפש במחירי 2010¹



לוח 13: סיכום הסימולציות

נתוני שנת הבסיס			
שיעור השתתפות	תוצר (מיליארדי ש"ח)	תוצר לנפש (ש"ח)	
22.5	811.4	106,669	2010
שיעור ההשתתפות			
תסריט בסיסי	תסריט משופר ב	ההפרש בין תסריט משופר ב' לתסריט בסיסי	
28	30	2	2020
36	38	2	2030
43	46	3	2040
49	52	3	2050
תוספת תוצר מצטברת (מיליארדי ש"ח)			
תסריט בסיסי	תסריט משופר ב	ההפרש בין תסריט משופר ב' לתסריט בסיסי	
15	17	2	2020
35	39	3	2030
67	73	6	2040
114	123	9	2050
תוספת תוצר מצטברת (שינוי באחוזים לעומת שנת 2010)			
תסריט בסיסי	תסריט משופר ב	ההפרש בין תסריט משופר ב' לתסריט בסיסי	
2	2	0.25	2020
4	5	0.43	2030
8	9	0.70	2040
14	15	1.10	2050
תוספת תוצר מצטברת לנפש (ש"ח)			
תסריט בסיסי	תסריט משופר ב	ההפרש בין תסריט משופר ב' לתסריט בסיסי	
1,771	2,020	248	2020
3,968	4,371	402	2030
6,926	7,535	609	2040
10,717	11,591	875	2050
תוספת תוצר מצטברת לנפש (שינוי באחוזים לעומת שנת 2010)			
תסריט בסיסי	תסריט משופר ב	ההפרש בין תסריט משופר ב' לתסריט בסיסי	
2	2	0.23	2020
4	4	0.38	2030
6	7	0.57	2040
10	11	0.82	2050

מהאיורים והלוח עולה כי:

- א. בתסריט הבסיסי (חלופה ב' של "המצב הקיים"), המסומן בקו כתום בסימון משולש, מספר הנשים המשתתפות עולה מקצת מעל 100 אלף לכ-315 אלף ב-2030 ולכ-720 אלף ב-2050, שמשמעותם שיעורי השתתפות של כ-36 אחוזים ב-2030 וכ-49 אחוזים ב-2050. פירושו של דבר תוספת מצטברת של כ-3,900 ש"ח לתוצר לנפש ב-2030 וכ-10,700 ש"ח לתוצר לנפש ב-2050; מבחינת סך התוצר מדובר בתוספת מצטברת של כ-35 מיליארדי ש"ח ב-2030 וכ-114 מיליארדי ש"ח ב-2050.
- ב. בתסריט משופר ב' (קו ורוד בסימון עיגול) מספר הנשים המשתתפות עולה מקצת מעל 100 אלף לכ-336 אלף ב-2030 ולכ-773 אלף ב-2050, שמשמעותם שיעורי השתתפות של כ-38 אחוזים ב-2030 וכ-52 אחוזים ב-2050. פירושו של דבר תוספת של כ-4,400 ש"ח לתוצר לנפש ב-2030 וכ-11,600 ש"ח לתוצר לנפש ב-2050; מבחינת סך התוצר מדובר בכ-39 מיליארדי ש"ח ב-2030 וכ-123 מיליארדי ש"ח ב-2050.

שיעור התשואה על צעדי המדיניות

לוח 14 מתאר את שיעורי התשואה של המדיניות המוצעת בתרחישים שונים. החישוב נעשה על ידי השוואת תוספות התוצר בתרחישים השונים (ביחס לתרחיש הבסיס, ללא מדיניות) להוצאות, שהן בסך של 50% מהקצה העליון של טווח ההוצאות התקציביות הממשלתיות שנסקרו לעיל בלוח 11. אנו לוקחים 50% כי מדובר רק בנשים ערביות. בלוח ניתן למצוא את שיעורי התשואה של שני התסריטים המשופרים, ביחס לשתי החלופות לתחזית ההשתתפות. מתקבל שלהשקעה יש שיעור תשואה פנימי¹³ הנע בין 3.5% ל-7.3% לשנה. **זו תשואה נאה מאד, במיוחד לנוכח העובדה כי תוספות התוצר החזיות מהוות אומדן שמרני וזהיר, בעוד ההוצאות המוצעות נתונות.** כמו כן, יש לזכור שסך ההוצאות שהוצעו לעיל יתרמו לעליית התפוקה בקרב הגברים הערבים גם כן.

13 שיעור התשואה הפנימי מבטא את התמורה בתוספת תוצר להשקעה בצעדי המדיניות השונים. הוא נקוב באחוזים, כמו שיעורי התשואה על נכסים פיננסיים.

**לוח 14: שיעורי התשואה השנתיים של צעדי המדיניות
(לאופק של 40 שנה)**

קצב גידול מספר המשתתפות מכפלה של 1.07	קצב גידול מספר המשתתפות מכפלה של 1.06	חלופות להשפעת המדיניות ¹	
7.3%	4.4%	חלופה א' - תחזית משתתפות רגילה	חלופות לתחזיות ההשתתפות הבסיסיות
6.3%	3.5%	חלופה ב' - תחזית משתתפות מוחלקת	

1. התסריט הבסיסי הינו התסריט של חלופה ב המסומן בקו כתום בסימון משולש ללא מדיניות ממשלתית.

סיכום

השתלבותו של המגזר הערבי, המהווה כחמישית מאוכלוסיית המדינה, בשוק העבודה מעוררת דאגה: שיעורי ההשתתפות נמוכים; אלו שמשתתפים בכוח העבודה מתקשים למצוא עבודה ושיעורי האבטלה בקרבם גבוהים; המועסקים מרוכזים במשלחי יד ובענפים ספציפיים ורמת השכר שלהם נמוכה יחסית. כתוצאה מכך, מצבם הכלכלי של ערביי ישראל קשה, והם סובלים משיעורי עוני גבוהים במיוחד. ההשתלבות המוגבלת של המגזר הערבי בשוק העבודה משליכה גם על תחושת הניכור מהמדינה וממוסדותיה ופוגעת בתמ"ג ובמשק הישראלי בכללותו.

הקשיים של ערביי ישראל בשוק העבודה והשלכותיהם על המצב הכלכלי-חברתי של הערבים בישראל ועל החברה בישראל בכלל, מדגישים את הצורך במדיניות ממשלתית שתסייע לערביי ישראל להשתלב בשוק העבודה. נייר זה אפיין את הבעיות העיקריות של ערביי ישראל בשוק העבודה ופירט את צעדי המדיניות הנדרשים. עוצמת הבעיה והשלכותיה על המגזר הערבי ועל המשק כולו מחייבות הקצאת משאבים ניכרת ונקיטה של צעדים גדולים. פתרון יסודי של בעיות הערבים בשוק העבודה מחייב שינוי מדיניות משמעותי בתחומים שונים כמו חינוך והשכלה גבוהה, פיתוח תשתית תחבורה, פריסת מעונות יום, עידוד הקמת מקומות עבודה באזורים הרלבנטיים והעמקת האכיפה של חוקי העבודה. רק תכנית מקיפה תביא לשינוי המיוחל ולהשתלבות מוצלחת של ערביי ישראל בשוק העבודה, שינוי שיביא לתשואה גבוהה הן למגזר הערבי והן למשק כולו.

ביבליוגרפיה

- אבו באדר סלימאן ודניאל גוטליב, 2008, "עוני, חינוך ותעסוקה בחברה הערבית – בדואית: מבט השוואתי", מחקר מדיניות, ירושלים: מכון ון ליר בירושלים והביטוח הלאומי.
- אלמוג-לוטן אורלי, 2009, "תכניות ציבוריות להגדלת שיעור התעסוקה של נשים ערביות", מחקר כנסת.
- בלס נחום וחיים אדלר, 2009, "אי-שוויון במערכת החינוך: ישראל 2009 – תמונת מצב", מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- בנק ישראל, דוחות שנתיים לשנים שונות.
- ברודט דוד, 2009, "שילוב וקידום האוכלוסייה הערבית במשק ובחברה הישראלית על-פי תכנית 'ישראל 2028'", התועלת הכלכלית של שילוב ושוויון בין ערבים לבין יהודים בישראל, מוסד שמואל נאמן.
- ג'בארין יוסף, 2007, "אסטרטגיה לפיתוח התעסוקה בקרב הערבים בארץ ישראל – חזון הרחבתו של המעמד הבינוני בישראל", מוסד שמואל נאמן.
- הוברמן קובי, 2009, "מנוע השילוב הכלכלי כחלק מהצעת מדיניות חדשה לפיתוח מנועים לשילוב האזרחים הערבים בישראל", התועלת הכלכלית של שילוב ושוויון בין ערבים לבין יהודים בישראל, מוסד שמואל נאמן.
- הועדה לשינוי כלכלי חברתי, 2011, דו"ח הועדה לשינוי כלכלי חברתי.
- זליכה ירון, 2009, "האוכלוסייה הערבית ותעשיית ההיי-טק הישראלית", התועלת הכלכלית של שילוב ושוויון בין ערבים לבין יהודים בישראל, מוסד שמואל נאמן.
- חיידר עלי (עורך), 2010, "מדד השוויון בין האזרחים היהודים והערבים בישראל", דו"ח סיכוי 2009, עמותת סיכוי.
- ח'מאסי חיידר (עורך), 2009, ספר החברה הערבית בישראל 3, מכון ון ליר.
- יזמות קרן אברהם, 2009, "התועלת הכלכלית של שילוב ושוויון בין ערבים לבין יהודים בישראל".
- יהודקין סזאר וניר שלו (2012), "התכנון המתארי ביישובים הערביים בישראל – תמונת מצב", המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי.

ישיב ערן וניצה (קלינר) קסיר, 2010, "דפוסי ההשתתפות של ערביי ישראל בשוק העבודה", סקר בנק ישראל 84, עמ' 39-86.

ישיב ערן וניצה (קלינר) קסיר, 2011, "נשים ערביות בשוק העבודה בישראל: מאפיינים וצעדי מדיניות", הרבעון לכלכלה, 1-2, מרץ-יוני, עמ' 120-160. ליס גלי, 2010, "תוכניות לעידוד תעסוקה הקיימות במגזר הערבי", מינהל מחקר וכלכלה, משרד התעשייה המסחר והתעסוקה (תזכיר).

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הסקר החברתי לשנת 2005.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקרי כוח-אדם, שנים שונות.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל, 2008.

מוסטפא מוהנד ועראר ח'אלד, 2009, "נגישות של מיעוטים להשכלה גבוהה: המקרה של החברה הערבית בישראל", ספר החברה הערבית בישראל 3, מכון ון ליר.

מיעארי סאמי, נבואני עולא ונביל חטאב, 2011, "מגמות בפערי שכר בין ערבים ליהודים 1997-2009", המכון הישראלי לדמוקרטיה

מיעארי סאמי, נבואני עולא ונביל חטאב, 2011, "מחליפים על הספסל: המועסקים הערבים בישראל", המכון הישראלי לדמוקרטיה

מנעא עאדל (עורך), 2008, ספר החברה הערבית בישראל 2, מכון ון ליר.

מרקוביץ הניה, 2012, "ייצוג הולם לבני האוכלוסייה הערבית לרבות הדרוזים והצ'רקסים בשירות המדינה", נציגות שירות המדינה – אגף בכיר לתכנון ובקרה.

משרד התחבורה ומכון ייעוץ כלכלי עדליא, 2009, "שיפור התחבורה הציבורית ביישובי המגזר הערבי – סטטוס פרויקטים, דצמבר 2009" (מצגת).

משרד התעשייה המסחר והתעסוקה, 2012, "דוח התקדמות בישום המלצות הארגון לשיתוף פעולה ופיתוח כלכלי (OECD): שוק העבודה והמדיניות החברתית".

סדן עזרא וחלבי רמזי, 2009, "השתלבות הערבים אזרחי ישראל במשק הלאומי", התועלת הכלכלית של שילוב ושוויון בין ערבים לבין יהודים בישראל, מוסד שמואל נאמן.

סיף איימן, 2009, "עשייה ממשלתית לפיתוח כלכלי של האוכלוסייה הערבית בישראל", התועלת הכלכלית של שילוב ושוויון בין ערבים לבין יהודים בישראל, מוסד שמואל נאמן.

עזי חידר (עורך), 2011, ספר החברה הערבית בישראל 4, הוצאת מכון ון ליר. סיכוי, העמותה לקידום שוויון הזדמנויות, 2009, דוח שנתי.

- פארס אמין, 2009, "פערים כלכליים-חברתיים ופוטנציאל גדול מבוזבז", התועלת הכלכלית של שילוב ושוויון בין ערבים לבין יהודים בישראל, מוסד שמואל נאמן.
- פורום קיסריה, 2010, "תעסוקת הערבים בישראל האתגר של הכלכלה הישראלית" (ראש הצוות יוסף ג'אברין)
- קינג, יהודית, דניז נאון ואברהם וולדה-צדיק, 2008, "תעסוקת נשים ערביות", מאיירס - ג'וינט - מכון ברוקדייל.
- קינג, י., רענן, ר', 2011, "מעברים: מרכז תעסוקה קהילתי במגזר הבדואי בנגב - חורה ושגב שלום: הערכת התכנית", מאיירס-ג'וינט-מכון-ברוקדייל, דוח מחקר מס' 591-11, ירושלים.
- שלוסר אנליה, 2006, "השפעת מתן חינוך טרום חובה חינוך על היצע העבודה של אמהות ערביות: ממצאים מניסוי טבעי", הרבעון לכלכלה, חוברת 3, עמ' 517-553.
- Asali, Muhammad, 2006, "Why Do Arabs Earn Less than Jews in Israel?" Falk Institute Economic Research Discussion Paper No. 06.03.
- Cohen, Yinon and Yitchak Haberfeld, 2007, "Development of Gender, Ethnic, and National Earnings Gaps in Israel: the Role of Rising Inequality." Social Science Research, 36(2): 654-672.
- Gal, J. M, Ajzenstadt, A. Ben-Arieh, R. Holler and N. Zielinsky, 2009, "Israeli Child Policy and Outcomes", Social, Employment and Migration Working Papers, OECD, Paris.
- OECD, 2010, Labor Market and Social Policy Review of Israel.
- Smootha, Sammy, 2010, "Index of Arab-Jewish Relations", 2003-2009, The Jewish-Arab center, University of Haifa.

