

خارطة الطريق  
للمجتمع المشترك  
مبادرة جبعات حبيبه بدعم  
من الإتحاد الأوروبي

מפת דרכים  
לחברה משותפת  
יוזמה של גבעת חביבה  
בתמיכת האיחוד האירופאי

סקירה אקדמית

## קבוצת עבודה בנושא כלכלה

נכתב ע"י  
ניצה (קלינר) קסיר  
אסף צחור-שי



מפת דרכים לחברה משותפת  
خارطة طريق لمجتمع مشترك  
Roadmap for a Shared Society



גבעת חביבה  
جبعات حبيبه  
Givat Haviva



This publication has been produced with the assistance of the European Union. The contents of this publication are the sole responsibility of Havatzelet Givat Haviva Cultural and Educational Institute of Hashomer Hazair and can in no way be taken to reflect the views of the European Union.

← **“מפת דרכים לחברה משותפת”** מהווה תהליך ראשון מסוגו לפיתוח וקידום מערך של צעדים ישימים ומדידים לקראת חברה משותפת של יהודים וערבים בישראל תוך כדי שיתוף ציבור נרחב ושילוב דעות מקשת פוליטית וחברתית מקיפה.

בשנה הראשונה, חמש “קבוצות מליאה” מורכבות מדמויות ציבוריות ומקצועיות מובילות בחברה היהודית והערבית מתכנסות על מנת לנסח מסמך מפת דרכים שתכלול צעדים מעשיים לקדם את ישראל לקראת חברה משותפת. חמש הקבוצות יעסקו בתחומים המבוססים על מטרות המילניום של האו"ם: חינוך, פיתוח כלכלי, ממשל/משילה, קרקעות, וייצוג תרבותי ותהליכים מאחים. חברי הקבוצות הם ערבים ויהודים, נשים וגברים, מהמגזר הפרטי, הציבורי ומהחברה האזרחית, המייצגים טווח רחב של הקשת הפוליטית, בעלי ניסיון מקצועי רב בתחום בו עוסק הקבוצה. לכל קבוצה שני מובילים, יהודי וערבי, אנשי ציבור מוכרים עם זיקה לתחום, מנחה לבניית קונצנזוס, וחוקר בכיר שמספק סקירה אקדמית זו של ניסיון קודם בתחום בארץ ובעולם.

בשנה השנייה, ההמלצות של קבוצות העבודה יובאו להליך רחב של שיתוף ציבור ב-40 פגישות באזורים בעלי אופי חברתי מגוון ובעזרת משוב ברשת שיאפשר איסוף וניתוח רמת תמיכת הציבור בצעדים המוצעים. משוב הציבור ישמש לכוון את המסמכים לכדי מסמך מפת דרכים שמוסכם על ידי מגוון רחב ככל האפשר של הציבור הישראלי. מסמך זה יהווה בסיס למסע קידום חקיקה, החל מהסעיפים שזוכים לתמיכה ציבורית הרחבה ביותר, אשר ייפתח בכנס בכנסת בסוף 2017.

← **גבעת חביבה** הינה ארגון ללא כוונת רווח שנוסד בשנת 1949 כמרכז הארצי לחינוך של הקיבוץ הארצי. הארגון מתמקד בקידום של ערבות הדדית, שוויון אזרחי ושיתוף פעולה בין קבוצות במחלוקת, כבסיס לבניית עתיד משותף וחברה משותפת - מרכיבים חיוניים לדמוקרטיה ישראלית - בת-קיימא ופורחת. למטרה זו, המרכז לחברה משותפת בגבעת חביבה מעודד קהילות מפולגות לפעול יחד להשגת יעדיהן המשותפים, תוך תהליך של אינטראקציה, תמיכה והעצמה הדדית. הדבר נעשה על-ידי הובלה של מיזמים בין-קהילתיים; הדרכות מונחות ופעילויות בונות יכולת; כינוס ימי עיון, סדנאות וכנסים לפיתוח רעיונות מעשיים תומכי שינוי, ותרגומם של רעיונות אלה לכדי ממש. גבעת חביבה, כמובילה בתחומה, זכתה בפרס אונסק"ו לחינוך לשלום עבור פעילותה רבת השנים לקידום דיאלוג יהודי-ערבי ופיוס.

← **ניצה (קלינר) קסיר** ראש תחום שוק העבודה ומדיניות הרווחה במחקר בבנק ישראל, כלכלנית וחוקרת בכירה. בין תחומי העניין העיקריים שלה נמצא שילובם החברתי כלכלי של ערביי ישראל. היא שותפה בהתוויית מדיניות ומרצה בנושאי שוק העבודה והרווחה, כולל הובלה של כנסים ומושבים. חברה בוועדות ממשלתיות וציבוריות שונות, ואף כיהנה כיו"ר ועדת המשנה 'כלכלה ותעסוקה', ועדת אלאוף (הוועדה למלחמה בעוני). כמו כן, היא עמיתה בכירה במכון החרדי למחקרי מדיניות. לצד תפקידים אלו היא פעילה בהתנדבות בארגונים חברתיים שונים: מנטורית מובילה של תהליכי ייעוץ לארגונים חברתיים במסגרת עמותת "נובה", חברה בוועדות לעיצוב כלי מדיניות במסגרת תב"ת-ג'וינט, חברה בדירקטוריון של ה"פורום הישראלי לגיוון בתעסוקה", מנטורית בעמותת "עולים יחד" לקידום אקדמאים יוצאי אתיופיה ועוד.

← **אסף צחור-שי** בוגר תואר ראשון בתוכנית פכ"מ (פילוסופיה, כלכלה, מדע-המדינה) ותלמיד לתואר שני בתוכנית המצטיינים במדיניות ציבורית וכלכלה באוניברסיטה העברית. עבד כעוזר מחקר בחטיבת המחקר בבנק ישראל ועובד כיום כחוקר במכון החרדי למחקרי מדיניות. בעל רקע בחינוך בלתי פורמלי ובעיסוק בנושאים חברתיים.

תמונת מצב

**פיתוח כלכלי:**

**החברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית**

**ניצה (קלינר) קסיר**

**אסף צחור-שי**



## תוכן עניינים

8	מבוא
9	חלק א': תכניות ממשלתיות מרכזיות
9	רקע – שנים 2000 עד 2010
9	החלטות ממשלה בשנים 2010–2014
11	ביצוע תכנית החומש לשנים 2010–2014
12	תכניות בשנת 2015
14	תכנית חומש לשנים 2016–2020
16	חלק ב': גופים אזרחיים ותכניות חוץ ממשלתיות מרכזיות
19	חלק ג': פירוט תכניות וצעדים לפי תחומי פיתוח
19	1. שוק העבודה
20	א) שיעורי תעסוקה
20	רקע – שיעורי התעסוקה של האוכלוסייה הערבית
21	קביעת יעדי תעסוקה
22	תעסוקה בשירות המדינה
26	פיזור תעסוקתי בענפי משק במשלחי-יד נוספים ובהייטק
29	ב) אפליה בשוק העבודה ואכיפת חוקי העבודה
29	אפליית ערבים בשוק העבודה
30	חוקי עבודה ואכיפתם
32	ג) עידוד תעסוקת ערבים ישראלים במקום עובדים זרים
33	ד) תמריצים למעסיקים להעסקת בני מיעוטים
33	מסלול תעסוקה – סבסוד שכר
34	עידוד שילוב ערבים בתעסוקה בחברות פרטיות באמצעות מכרזי רכש של הממשלה
35	2. הקמת מערך תומך תעסוקה (מעונות יום, הכשרה והסבה מקצועית ומרכזי השמה)
35	א) מעונות יום, משפחתונים וצהרונים
36	בניית מעונות יום
37	משפחתונים תחת פיקוח מחירים בחברה הערבית
37	סבסוד עלות מעונות היום עבור אימהות עובדות
38	נקודות זיכוי במס לאימהות עובדות
39	צהרונות יום
39	ב) הכשרה והסבה מקצועית והשמה בעבודה
39	הכשרה מקצועית
40	שירות התעסוקה
40	מרכזי הכוון (מרכזי "ריאן")
43	3. הגדלת התמורה לעבודה
43	רקע – שכר עובדים מהחברה הערבית
43	שכר מינימום
44	תכנית מענק העבודה (מס הכנסה שלילי)
47	4. חיזוק התשתיות הכלכליות (פיתוח ושדרוג אזורי תעשייה, פיתוח תשתיות תיירותיות)
47	א) אזורי תעשייה ומסחר
47	רקע כללי – תכנון ובנייה
48	פיתוח אזורי תעשייה
50	ב) יוזמות תיירות
51	5. עידוד יזמות והשקעות

51	.....	יזמות עסקית	(א)
51	.....	עידוד יזמות הייטק	
51	.....	הדרכה וייעוץ לעסקים קטנים ובינוניים	
52	.....	קרן השקעות בעסקים	
52	.....	אשראי	
54	.....	הלוואות בשיטת מיקרו-מימון וליווי עסקי לנשים	
54	.....	ייצוא	(ב)
<b>57</b>	.....	<b>6. תשתית תחבורתית - כבישים ותחבורה ציבורית</b>	
57	.....	כבישים	(א)
58	.....	רכבת	(ב)
58	.....	אוטובוסים	(ג)
<b>63</b>	.....	<b>7. הרשויות המקומיות</b>	
65	.....	הכנסות	(א)
68	.....	סיוע ממשלתי	(ב)
<b>71</b>	.....	<b>הערה לסיכום</b>	
<b>72</b>	.....	<b>נספח א' – מיפוי תכניות ותקציבים</b>	
<b>77</b>	.....	<b>נספח ב' – פירוט סעיפי הקצאת תקציבית להחלטת ממשלה 922</b>	
<b>78</b>	.....	<b>רשימת מקורות</b>	

## רשימת איורים

- איור 1 : תחולת העוני היחסי (נפשות) לפי קבוצות אוכלוסייה ..... 19
- איור 2 : התפלגות המעמדות הכלכליים בחברה הערבית ובכלל האוכלוסייה ..... 19
- איור 3 : שיעורי תעסוקה של גברים לפי גיל ..... 21
- איור 4 : שיעור תעסוקה – גברים ..... 21
- איור 5 : שיעורי תעסוקה – נשים ..... 22
- איור 6 : קישוריות מקצועית באוכלוסייה היהודית והלא יהודית ..... 23
- איור 7 : תעסוקת גברים ערבים ויהודים לפי משלח יד ..... 26
- איור 8 : תעסוקת נשים ערביות ויהודיות לפי משלח יד ..... 27
- איור 9 : שיעור הערבים המועסקים בתחומם המקצועי ..... 28
- איור 10 : שיעור הסטודנטים הערבים לתואר ראשון במקצועות ההיי-טק ..... 29
- איור 11 : עובדים הנתונים לאי ציות לחוק שכר מינימום לפי השתייכות לאומית 1997–2009 ..... 30
- איור 12 : השינוי במספר המועסקים הישראלים וזרים בענף הבניין בעשור האחרון ..... 32
- איור 13 : שיעור האימהות שילדיהן מטופלים במעונות היום ובמשפחתונים ..... 35
- איור 14 : תקציב סבסוד מעונות יום – ממוצע לילד בגילים 0–3 לפי מגזר\* ..... 38
- איור 15 : ממוצע ילדים עד גיל 17 למשפחה ..... 44
- איור 16 : סימולציית מענק עבודה ..... 45
- איור 17 : מימוש הזכאות למענק עבודה מתוך כלל מקבלי המכתבים ששלחה רשות המיסים ..... 45
- איור 18 : שיעור העסקים בבעלות ערבים לפי גודל (מס' עובדים) ..... 51
- איור 19 : מרווחי ריבית ..... 53
- איור 20 : מספר חברות מייצאות בחברה הערבית והיקף הייצוא ..... 55
- איור 21 : חסמים לייצוא כפי שהעריכו מנהלי החברות המשתתפות בתכנית "תבל" ..... 56
- איור 22 : אחוז ומספר יישובים במגזר המיעוטים בהם פועלת תחבורה ציבורית ..... 59
- איור 23 : מספר נסיעות אוטובוס שבועיות בממוצע לתושב ..... 60
- איור 24 : מדד סוציו-אקונומי, רשויות מקומיות של ישובים ערבים וישובים יהודים ..... 63
- איור 25 : נתוני ממוצע הכנסות לתושב של הרשויות המקומיות ..... 65
- איור 26 : סך השתתפות הממשלה בהכנסות של הרשויות המקומיות, לפי מגזר ..... 66
- איור 27 : ממוצע הכנסות עצמיות והכנסות מארנונה של הרשויות המקומיות ..... 66
- איור 28 : שיעורי גביית ארנונה ברשויות המקומיות ..... 67
- איור 29 : סימולציית תוספת התקציב מהשוואת בסיס המס או השוואת שיעורי הגבייה ..... 67
- איור 30 : שיעור גירעון ממוצע של הרשויות המקומיות ..... 68

## רשימת לוחות

- לוח 1 : שיעורי תעסוקה ויעדי תעסוקה (אחוזים), גילי 20–24 ..... 22
- לוח 2 : שיעורי הקליטה וההעסקה בשירות המדינה בשנים 2007–2014 ..... 24
- לוח 3 : שיעור עובדים ושיעור הנקלטים החדשים במשרדי ממשלה שונים, 2015 (אחוזים) ..... 25
- לוח 4 : תכנון ובינוי מעונות יום בשנים 2011–2015 ..... 36
- לוח 5 : מספר מרכזים שהוקמו, מספר הפונים ושיעורי ההשמה בעבודה, 2012–2015 ..... 41
- לוח 6 : נתוני שכר ושעות עבודה לגברים יהודים וערבים ..... 43
- לוח 7 : נתוני שכר ושעות עבודה לנשים יהודיות וערביות ..... 43
- לוח 8 : מספר סניפי בנק, מספר תושבים לסניף ומספר משרות לסניף, 2012 ..... 52
- לוח 9 : שיעורי תשואה על ההון העצמי (רווח נקי להון) ..... 53
- לוח 10 : שיפור שירות האוטובוסים כתוצאה מתקצוב בהתאם להחלטת ממשלה 4193 ..... 61
- לוח 11 : סך פרויקטים להסרת חסמי תשתיות ועלותם, שנים 2015–2016 ..... 61



## מבוא

בעשור וחצי האחרונים התגבשה בישראל הסכמה רחבה יחסית על הצורך בהשקעה בפיתוח כלכלי בקרב המיעוטים בחברה הישראלית, לשיפור מצבם הכלכלי ולסגירת פערים כלכליים. הצורך בפיתוח הכלכלי מצא ביטוי בתכניות ממשלתיות שונות. לנוכח ההצטברות הרבה של הבעיות בחברה הערבית לאורך השנים ולאור היקף המצוקה, פתרונות המדיניות שהוצעו היו רבים ומגוונים ובעלות תקציבית משמעותית. ראוי לציין שגם תכניות מדיניות שהומלצו על ידי גורמים נוספים הכירו בכך שגודש הבעיות בחברה הערבית מחייב פתרון יסודי שיכלול שינוי מדיניות משמעותי בתחומים רבים, ולשם כך נדרשת הקצאת משאבים ניכרת ושינוי סדרי עדיפויות בתקציב<sup>1</sup>. הפתרונות שהוצעו כללו צעדי מדיניות המכוונים לטיפול בתוך החברה הערבית וצעדים להגברת האינטגרציה עם החברה היהודית.

לצד פעילות הממשלה והרשויות המקומיות לקידום החברה הערבית מתבצעת גם פעילות משלימה של ארגונים אזרחיים חברתיים המפעילים תכניות שונות, מקיימים מחקר וממליצים על דרכי מדיניות שונות.

לרמת הפיתוח הנמוכה יחסית בחברה הערבית יש, כאמור, השלכות כלכליות וחברתיות ברורות הן על החברה הערבית והן על המשק בכללותו. מחקרים שבחנו את התשואה מהשקעה בפיתוח כלכלי בחברה הערבית מצאו שההשקעה הנמוכה גובה מחיר ניכר במונחי תוצר: Kasir (Kaliner) & Yashiv (2014) מצאו כי התשואה מהשקעה לעידוד תעסוקת נשים ערביות עומדת בהערכה שמרנית על 7 אחוזי תוצר. ממסמך שהוכן לכנס קיסריה (פורום קיסריה, 2010) עולה ששילוב גברים ערבים בשוק העבודה בתנאים השווים לאלו של היהודים יוביל לגידול של כ-10 מיליארד ש"ח בתוצר השנתי<sup>2</sup>. אי מיצוי פוטנציאל הצמיחה הגלום בשילוב מלא של ערביי ישראל בכלכלה משליך על המצב הכלכלי של החברה הערבית, פוגע ברמת החיים במשק, מצמצם את תקבולי המיסים, מגדיל את היקף תשלומי ההעברה ומגדיל את יחס חוב התוצר ובכך פוגע ביציבות הכלכלית של המדינה. בנוסף, רמת פיתוח נמוכה הפוגעת במצב הכלכלי של החברה הערבית, משליכה על מצבם החברתי ועל היחסים האתניים בין המגזרים.

חשוב לזכור שאוכלוסייה ענייה, שהשתלבותה בשוק העבודה, בעסקים ובמסחר היא חלקית בלבד, מתקשה להשקיע בחינוך ובהשכלה ולפתח מקומות עבודה. לפיכך, ההישגים הכלכליים וההישגים בשוק העבודה של החברה הערבית ממשיכים להיות נמוכים. נוסף על כך, הריחוק הפיזי והתרבותי ממקומות העבודה וממגורים עם יהודים מגביר עוד יותר את תחושות הניכור, כך שנוצר מעגל שמזין את עצמו ומקשה על הקמת חברה משותפת.

הסקירה כוללת שלושה חלקים. בחלק א' נסקרות תכניות ממשלתיות מרכזיות בשנות ה-2000, בחלק ב' מוזכרת פעולתם של גופים אזרחיים שונים ותכניות חוץ ממשלתיות מרכזיות, ובחלק ג' מפורטת הפעילות בשנים האחרונות בתחומי הפיתוח הכלכלי, בראי החלטות הממשלה ומדיניותם של הארגונים האזרחיים. בסוף הסקירה מופיע סיכום קצר.

<sup>1</sup> לדוגמה: ג'בארין, 2007; ישיב וקסיר (קלינר), 2013; פורום קיסריה, 2010; שתייו, 2008; Miaari, 2013; סנונו, 2015.

<sup>2</sup> התייחסויות נוספות לתועלת המשק והגדלת התוצר: פארס (2009) אומד את תוספת התמ"ג מהגדלת הפרודוקטיביות במגזר הערבי בכ-25 מיליארד ש"ח ואת התוספת מהגדלת שיעורי תעסוקת נשים בכ-6 מיליארד ש"ח. סייף (2009) מעריך תוספת של כ-40 מיליארד ש"ח לתמ"ג במצב בו יוסרו החסמים הייחודיים לחברה הערבית מבחינה חברתית-כלכלית.

## חלק א': תכניות ממשלתיות מרכזיות<sup>3</sup>

רקע – שנים 2000 עד 2010

לפני כ-16 שנים, ב-22 באוקטובר 2000, אימצה הממשלה בראשות אהוד ברק תכנית רב-שנתית לפיתוח יישובי החברה הערבית בהיקף של 4 מיליארדי ש"ח. התכנית לא יושמה באופן מלא והביצוע עמד על כ-70 אחוזים בלבד מהתקציב המקורי שיועד לתכנית (בליקוף, 2005).

לאחר מאורעות אוקטובר 2000, הוקמה ועדת חקירה ממלכתית בראשות השופט תיאודור אור לבחינת המאורעות בפרט ומצב החברה הערבית בישראל בכלל. בדוח הוועדה נכתב כי לאורך שנים התקיימה חלוקה בלתי שוויונית של תקציבים בתחומים שונים בין אוכלוסיית הרוב לאוכלוסיית המיעוט בישראל. במהלך שנות ה-90 נרשם שיפור מסוים בהשוואה של הקצאת המשאבים הממשלתיים, ובעיקר בשנים 1992–1996. למרות זאת, נותרו פערים משמעותיים, במיוחד בתחומי החינוך, תקציבי הרשויות המקומיות ובמצב התשתיות. נוסף לכך, לפי הדוח, המקורות העצמיים של הרשויות המקומיות הערביות נמוכים באופן ניכר ביחס לרשויות היהודיות. הדבר נובע ממיעוט בפעילות עסקית הניתנת למיסוי, כמו גם משיעורי גבייה נמוכים.

במסגרות הוועדה נקבע כי הטיפול בחברה הערבית הוא נושא חשוב ורגיש הדורש טיפול אישי של ראש הממשלה. כחלק מטיפול זה, נכתב בדוח הוועדה, על המדינה לפעול למען סגירת פערים תקציביים ולמען פיתוח בתחומי החינוך, השיכון, התעשייה, התעסוקה והשירותים. בפרט, הודגש הצורך בקידום האוכלוסייה הבדואית שמצבה הוא הירוד ביותר (אור, 2003).

בספטמבר 2003, בתקופת ממשלתו השנייה של אריאל שרון, החליטה הממשלה על תכנית פיתוח ליישובים הבדואים הקיימים בנגב (החלטת ממשלה 881). תקופת הפעלת התוכנית תוכננה ל-5 שנים ותקציבה עמד על כמיליארד ש"ח. שתי החלטות נוספות הנוגעות לחברה הערבית שהתקבלו באותה ממשלה נגעו לפיתוח יישובים בדואים בצפון, בעלות של 172 מיליון ש"ח (החלטת ממשלה 1403 מינואר 2004), ולפיתוח יישובי אבו-בסמה בנגב (החלטת ממשלה 3956 מיולי 2005), בעלות של 388 מיליון ש"ח (רודינצקי, 2014).

בינואר 2007 החליטה ועדת השרים לענייני המגזר הלא-יהודי להקים רשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים, כפי שהומלץ על ידי ועדת אור (אור, 2003). הממשלה, בראשותו של אהוד אולמרט, אימצה החלטה זו חודש לאחר מכן בהחלטת ממשלה 1204 (ערב/13)<sup>4</sup>. ייעוד הרשות הוגדר להיות גוף שיפעל להביא למיצוי הפוטנציאל הכלכלי של אוכלוסיית המיעוטים.

### החלטות ממשלה בשנים 2010–2014

ב-21 במרץ 2010 החליטה הממשלה ה-32 בראשותו של בנימין נתניהו, על תכנית חומש לפיתוח כלכלי של יישובים במגזר המיעוטים בהיקף של כ-780 מיליון ש"ח (החלטה 1539). התכנית גובשה על ידי משרד האוצר, המשרד לענייני מיעוטים בתוך משרד רוה"מ והרשות לפיתוח כלכלי במגזר

<sup>3</sup> חלק מההתפתחויות בנייר זה המתייחסות לתקופה שעד אמצע 2013, נלקחו מעבודה קודמת של ישיב ערן וקסיר (קלינר) ניצה, 2013.

<sup>4</sup> בשנת 2015, בכנסת ה-20, הוחלט להעביר את הרשות ממשרד ראש הממשלה לתחום אחריותו של המשרד לשוויון חברתי, ושמה שונה ל"רשות לפיתוח כלכלי של המיעוטים".

הערבי, הדרוזי והצירקסי במשרד רוה"מ – עליה הוטלה האחריות לניהול התכנית ולמעקב אחר ביצועה. הוצאת תקציב זה תוכננה להתבצע (בשלב ראשון) במשך חמש שנים בשלושה עשר יישובים ערביים<sup>5</sup>: בצפון – סחי'ן, מג'אר, טמרה, עראבה, נצרת, דלית אל כרמל, עוספיא ושרעם; במרכז ובמשולש – טירה, אום אל'פחם, קלאנסווה וכפר קאסם; ובדרום – רהט. התכנית התמקדה בתחומי הדיור, התעסוקה והתחבורה.

תקציב התכנית נקבע ל-778.5 מיליון ש"ח שנחלקו כך: 226.15 מיליון ש"ח לפיתוח כלכלי תעסוקתי; 301.4 מיליון ש"ח לשיכון ולנדל"ן; 100.9 מיליון ש"ח לתחום התחבורה והנגישות; 145 מיליון ש"ח לביטחון פנים ואכיפה ו-5 מיליון ש"ח לליווי מקצועי, בקרה ומעקב, הערכה ופרסום.

יעדי התכנית – הגדלה של תעסוקת ערביי ישראל ב-18,000 מועסקים בין השנים 2010–2014 כך שהתמ"ג יעלה ב-3.19 מיליארדי ש"ח לשנה. הדרך להשגת המטרה כללה: (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 יישוביים ובין-עירוניים. ברמה המקומית: הפעלת קווי תחבורה ציבורית בתוך היישובים שיסיעו נוסעים בכל יישוב 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 מסקנות ועדת טרכטנברג בחברה הערבית, הוקצו בנוסף לתכנית החומש 730 מיליון ש"ח לצרכי הרחבת פעילותם של מרכזי הכשרה והכוון, לסבסוד מעונות יום, לרכישת מיומנויות שפה ולהשכלה בתחום הסיעוד והטכנולוגיה בשנים 2012–2013. כמורכב, הוקצבו מתוך הסכום 250 מיליון ש"ח לעידוד הביקוש לעובדים מקרב האוכלוסייה הערבית ולשיפור תשתיות התעסוקה. התכנית כללה, 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. מנתוני דוח מבקר המדינה (מבקר המדינה, 2016) עולה כי ב-3 השנים הראשונות להחלטת ממשלה זו, נוצלו רק 28 אחוזים מהתקציב המיועד<sup>6</sup>.

בהחלטת ממשלה 4432 (מרץ 2012) הוחלט על הרחבת פרק הנדל"ן בתכנית החומש עבור כלל יישובי החברה הערבית (עד כה הוחל על 13 יישובים בלבד, כמפורט לעיל). במסגרת זו הוחלט על הקצאת 50 מיליון ש"ח בשנים 2012–2016 לצורך תכנון קרקעות ופיתוח תשתיות ביישובים האמורים.

<sup>5</sup> דלית אל-כרמל ועוספיא נחשבו בתחילה לעיר אחת בתכנית החומש, בשל כך חלק מהמקורות מתייחסים לשניים-עשר יישובים.

<sup>6</sup> לפי חישוב יחסי של 3 מתוך 5 שנות התקצוב, הן עבור סך התקציב והן עבור הניצול בפועל.

בהחלטת ממשלה 1496 (מרץ 2014) הוחלט על תכנית להסדרת משק הפסולת ב-30 רשויות ביישובי האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והבדואית. למטרה זו הוקצו כ-101 מיליון ש"ח בשנים 2014–2017. הסדרת משק הפסולת נוגעת לכמה היבטים: תכנון רשותי לטיפול בפסולת, הקמת תשתיות מחזור, שיקום ופינוי מפגעי פסולת קיימים, חינוך לקיימות וחשיבות המחזור והגברת האכיפה והפיקוח. יצוין כי תכנית הסדרת משק הפסולת נפרדת מתכניות כלליות אחרות הנוגעות לאוכלוסיות המיעוטים. בפרט, מודגש בהחלטת הממשלה כי תקציב הסיוע של תכנית זו נפרד לחלוטין מהתקציבים הנוגעים לתכניות אחרות כדוגמת תכנית החומש.

כמו כן, התקבלו החלטות המיועדות לאוכלוסיות מסוימות מקרב בני המיעוטים:

- א. החלטת ממשלה 2861 (פברואר 2011) על תכנית רב שנתית לפיתוח ולהעצמת היישובים הדרוזים והצ'רקסיים 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 חומש לשנים 2012–2016 לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית בנגב. התקציב שהוקצה לתכנית עמד על 1.2 מיליארד ש"ח.
- ד. החלטת ממשלה 3707 (ספטמבר 2011) בה החליטה הממשלה לקבל את המלצות "מתווה פראור" להסדרת ההתיישבות הבדואית בדרום. החלטת ממשלה 5345 (מינואר 2013) השלימה את התכנית לאחר מהלך הקשבה לציבור. המתווה זכה לביקורת נוקבת מימין ומשמאל והצעת החוק להסדרת התיישבות בדואים בנגב (התשע"ג – 2013) הוקפאה מאז ולא קודמה.
- ה. החלטת ממשלה 5233 (נובמבר 2012) על הקמת ישוב דרוזי חדש בגליל.
- ו. החלטת ממשלה 1052 (דצמבר 2013) על תכנית רב שנתית לפיתוח יישובים דרוזים ברמת הגולן בשנים 2014–2017. לתכנית זו הוקצו כ-200 מיליון ש"ח.
- ז. החלטת ממשלה 1298 (פברואר 2014) על תכנית רב שנתית להעצמת ופיתוח העיר טייבה בשנים 2014–2017 בהשקעה של עשרות מיליוני ש"ח.
- ח. החלטת ממשלה 2025 (ספטמבר 2014) על תכנית רב שנתית לפיתוח הדרום, הנוגעת רבות לאוכלוסייה הבדואית בהיבטים שונים כגון: פיתוח כלכלי וחיזוק של היישובים הקיימים, הצעת פתרונות התיישבות, תמיכה במיזמים קהילתיים, שיפור תשתיות ועוד. התקציבים שהוקצו לסעיפים בהחלטה הנוגעים לאוכלוסייה הבדואית בלבד עמדו על כ-32 מיליון ש"ח, נוסף לתקציבים שטרם מומשו מהחלטה 3708 (סעיף ג' לעיל) אשר ניתן להסיטם למימוש החלטה זו, על פי הצורך.

#### **ביצוע תכנית החומש לשנים 2010–2014**

במהלך שנת 2012, כשנתיים לאחר קבלת ההחלטה בממשלה על תכנית החומש, נעשתה ביקורת של משרד מבקר המדינה לרשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים (מבקר המדינה, 2013). ממצאי המבקר העלו כי לא נעשה מספיק במהלך המחצית הראשונה של תכנית החומש על מנת לעמוד ביעדים שהוצבו בתחילת הדרך. מדיון ועדת ביקורת המדינה על דוח המבקר<sup>7</sup>, עולה כי קושי מרכזי הוא אי קיומה של ועדת שרים למגזר הלא יהודי, כפי שהייתה בשנת 2010 עת התקבלה החלטת

<sup>7</sup> פרוטוקול ישיבה מס' 57 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, הכנסת ה-19 (11.11.2013).

הממשלה על תכנית החומש. נראה כי הדבר מקשה על פעילותה השוטפת של הרשות לפיתוח כלכלי בתיאום עם הממשלה. בדוח האחרון של מבקר המדינה (2016) נכתב כי הרשות לפיתוח כלכלי לא גיבשה תכנית מעקב ובקרה שתאפשר לבדוק את אפקטיביות התכנית. כמו כן, הדוח מציג נתונים לפיהם נוצלו רק 64 אחוזים מתקציב תכנית החומש. ניצול החסר של התקציבים שהוקצו מעיד על הקשיים בהוצאה לפועל של חלק מהתכניות, ולכן עולה צורך במנגנונים המשכיים, שישריינו תקציבים ויבטיחו שיגיעו ליעדם, גם אם בשלב מאוחר מהמתוכנן. בדוח המבקר מועלה החשש שהיקף ההשקעה הקיים וקצב הביצוע הנוכחי של התוכניות לא יוכלו להספיק על מנת להשיג את היעדים לצמצום הפערים באופן ניכר (שם).

בדוח מטעם מרכז "מוסאוא" (סנונו, 2013), מרכז לזכויות האזרחים הערבים בישראל, נמצא כי בתקציב המדינה לשנת 2012 הוקצו מיליארד ש"ח לביצוע תכניות הפיתוח הממשלתיות השונות במגזר המיעוטים, שבראשן תכנית החומש. תקציב זה היווה 6 אחוזים בלבד מתקציב הפיתוח הכולל של הממשלה לשנת תקציב זו. על פי חישוב שנעשה באותו הדוח, נכתב כי ההקצאה התקציבית שנדרשה לשנת 2013 למען יישום תכניות הפיתוח עליהן הוחלט עומדת על כ-6 מיליארד ש"ח, פי ששה מהתקציב שהוקצה.

במזכר של המכון למחקרי ביטחון לאומי באוניברסיטת תל-אביב (רודינצקי, 2014), מפורטים מספר חסמים עיקריים המעכבים את הממשלה ביישום החלטותיה הנוגעות למגזר הערבי, הדרוזי והצ'רקסי. חסם ראשון מיוחס לאופייה היהודי של המדינה המונע מתן יחס שוויוני מלא דה-פקטו כלפי האזרחים הערביים מצד מוסדות המדינה. בפועל, מתקיימת העדפה לאינטרסים של הרוב היהודי על פני המיעוטים הערבים, הדרוזים והצ'רקסיים. חסם שני, קשור ביחס שנטמע לאורך השנים אל ערביי ישראל כאל סוגיה ביטחונית. יחס זה החל עוד בתקופת הממשל הצבאי, שבוטל באופן פורמלי רק בשנת 1966. חסם נוסף ליישום מדיניות הממשלה הוא חסם בירוקרטי. כפי שמצוין במזכר, גם כאשר ישנה נכונות ליזום מצד גורמים מדיניים, ייתכן שהדרג המבצע יקשה על היישום בשל חוסר עניין מספיק, חוסר בידע או חוסר ביכולות מתאימות ליישום. חסם אחרון נעוץ ב"פרגמנטציה במערכת הפוליטית". כלומר, מפלגות שונות הפכו סקטוראליות יותר ויותר וקידמו אינטרסים יחסית צרים של קבוצות שונות באוכלוסייה. עקב כך, נכתב, הטיפול בקידום שוויון של האוכלוסייה הערבית נדחק לשוליים.

נוסף לחסמים אלה מודגש כי מכשול משמעותי ביישום תכניות פיתוח קשור במצבן של הרשויות המקומיות בחברה הערבית. ברשויות רבות יש ניהול כושל ותרבות ארגונית לקויה, יחד עם מאבקי כוח פנימיים המביאים למצב כלכלי ירוד של הרשות. מצבן הכלכלי של הרשויות משפיע לרעה על יכולתן ליישם תכניות להן הוקצו תקציבים ממשלתיים. תקצוב ממשלתי לתוכניות ברשויות מקומיות פועל במקרים רבים בשיטת המימון התואם (matching), לפיה על הרשות להקצות שיעור מסוים מהתקציב הכולל של פרויקט, כתנאי למימון הממשלתי. מצבן הכלכלי הירוד של הרשויות בחברה הערבית מקשה עליהן להצטרף לתוכניות מסוג זה בשל הקושי להקצות תקציבים תואמים לתקציבים הממשלתיים.

## **תכניות בשנת 2015**

בשלהי דצמבר 2014 הוחלט על תכנית לפיתוח כלכלי במגזר יישובי המיעוטים לשנת 2015 (החלטת ממשלה 2365), בהמשך לתכנית החומש משנת 2010 (החלטה 1539). לתכנית הוקצו 664 מיליון ש"ח

כחלק מתקציב 2015 של משרדי הממשלה השונים, והיא יועדה ל-66 יישובים במגזר המיעוטים. בין היתר, כללה התכנית פיתוח תשתיות תחבורה ציבורית, תוך הקצאת 40 אחוזים מהסובסידיה הממשלתית לטובת הרחבת השירות ליישובי המיעוטים, הפעלת תכניות הכשרה למקצועות נדרשים בשוק העבודה, פיתוח תשתיות ביוב וכבישים, פיתוח תשתיות תיירות, הגדלת התקנים למתנדבי שירות לאומי ממגזר המיעוטים ועוד. החלטת ממשלה זו מהווה בסיס לתכנית החומש הנוכחית לשנים 2016–2020, שתוזכר בהמשך.

בספטמבר 2015 החליטה הממשלה (החלטה מס' 543) על העברת סיוע מידי ל-66 רשויות המקומיות של יישובי התכנית (מהחלטת ממשלה 2365) בסך של 150 מיליון ש"ח, כחלק מתקצוב הפיתוח הכלכלי לשנת 2015.

כמו-כן, בתכנית הפיתוח לשנת 2015 הוחלט על הקמת מספר צוותי עבודה שיגישו את המלצותיהם בתוך 120 ימים לממשלה (החלטת ממשלה 2365, דצמבר 2014):

א. **אזורי תעשייה:** הוטל על צוות בראשות מנכ"ל משרד הכלכלה לגבש המלצות לתכנית פיתוח בתחום הכלכלי-תעסוקתי, לקידום חלוקת הכנסות עתידיות מאזורי תעשייה ותעסוקה חדשים, או לחילופין הרחבות של אזורי תעשייה קיימים. זאת, על רקע פערים ניכרים בהכנסות חיובי ארנונה מאזורי תעשייה בין יישובי המיעוטים לבין יישובים במגזר היהודי. בהחלטת הממשלה צוין כי בעוד ביישובים שאינם במגזר המיעוטים השטח הממוצע המיועד לתעשייה במטר רבוע לתושב הוא 6.18 מ"ר, ביישובי המיעוטים יחס שטח תעשייה לתושב עומד על כ-1.01 מ"ר. נוסף לכך, ממוצע חיוב ארנונה של אזורי תעשייה לתושב ביישובים שאינם במגזר המיעוטים עומד על 359 ש"ח לעומת 45 ש"ח בלבד ביישובי המיעוטים (שם).

ב. **דיוור:** הוחלט על הקמת צוות בראשות הממונה על התקציבים באוצר יחד עם מנכ"לים של משרדי הממשלה הרלבנטיים. על הצוות הוטל לגבש המלצות לטיפול בסוגיות דיוור ביישובי המיעוטים, על רקע מצוקת הדיוור הגוברת ביישובים. בין היתר, הצוות בחן הסדרה ותכנון של קרקעות, שיווק ופיתוח תשתיות, סיוע לפרט הניתן ממשרד הבינוי והשפעות מיסוי מקרקעין על הבנייה במגזרי המיעוטים. צוות זה, שכונה "צוות 120 הימים", הגיש המלצותיו לממשלה ה-34 ביוני 2015, ובחודש יולי באותה שנה אימצה הממשלה את ההמלצות בהחלטת ממשלה 208 (דר/18). בהמשך לכך, החליטה הממשלה על יישום המלצות "צוות 120 הימים" בהחלטה 346 (אוגוסט 2015).

ג. **הכנסות עצמיות של הרשויות המקומיות:** הוטל על צוות שלישי, בראשות מנכ"ל משרד הפנים, לבחון ולגבש תכנית הכוללת עקרונות וכלי מדיניות להגדלת ההכנסות העצמיות של רשויות ממגזר המיעוטים.

נוסף לצוותי עבודה אלה, הוחלט על הקמת צוות משותף לרשות לפיתוח כלכלי של האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית במשרד ראש הממשלה יחד עם אגף תקציבים במשרד האוצר. על הצוות הוטל לגבש תכנית רב שנתית לפיתוח כלכלי חברתי ביישובי המיעוטים ולקדם שינויים מבניים במנגנוני ההקצאה הממשלתיים. מסמך עם תוצרי עבודת הצוות התפרסם בתחילת שנת 2016 (משרד האוצר ואחרים, 2016).

## תכנית חומש לשנים 2016–2020

ב-30 בדצמבר 2015 התקבלה החלטת ממשלה 922 על תכנית חומש חדשה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים. התכנית מהווה המשך לתוכניות הפיתוח הכלכלי בשנים 2010–2014 ובשנת 2015, בהתאם להחלטות ממשלה 1539 ו-2365 שהוזכרו לעיל. לפי החלטת הממשלה, יוקצו לתכנית הפיתוח 15 מיליארד שקלים במהלך 5 השנים. תכנית זו מיועדת לכלל הישובים במגזר המיעוטים, בשונה מהתוכניות הקודמות, בהן יישובי היעד היו מועטים – 13 יישובים בתכנית החומש לשנים 2010–2014 ו-66 יישובים בתכנית הפיתוח לשנת 2015. תכנית זו אינה מתייחסת לחלק מהיישובים הדרוזים והצ'רקסיים, להם יוחדה תכנית פיתוח שונה.

תכנית החומש נוגעת לתחומים רבים: (1) פיתוח תשתיות ונגישות לתחבורה, הכולל הגדלת תקציבים לפיתוח כבישים ותחבורה ציבורית. (2) עידוד התעשייה והמסחר (ובפרט פיתוח אזורי תעשייה ומסחר שניבו מקומות תעסוקה והכנסה לרשויות באוכלוסיית המיעוטים), עידוד פעילות עסקים קטנים והגברת הייצוא בקרב עסקים ומפעלים מאוכלוסיית המיעוטים. (3) הגברת התעסוקה תוך הגדלת ההקצאה לבנייה של מעונות יום, הרחבת היצע המשפחתונים והעמקת פעילות מרכזי הכוון תעסוקתי. (4) הגדלת שיעור הסטודנטים מאוכלוסיית המיעוטים בקרב הלומדים לכלל התארים. נושאים מרכזיים נוספים בתכנית הפיתוח הכלכלי נוגעים לחינוך, דיור, ביטחון פנים, תרבות, תשתיות מים וביוב, חיזוק הרשויות המקומיות ועוד.

בתכנית זו באות לידי ביטוי המלצות צוותי העבודה שהוקמו בעקבות החלטת ממשלה 2365 (דצמבר 2014) לגבי יישום עקרונות התכנית בנושאי הדיור<sup>8</sup> והגדלת ההכנסות של הרשויות המקומיות. לא קיים בתכנית פירוט בהיקף דומה לגבי פיתוח אזורי תעשייה, נושא שגם לו יוחד צוות עבודה.

תקצוב התכנית נעשה מתוך תקציבי משרדי הממשלה הקיימים ואינו מהווה תוספת תקציבית ייעודית לתכנית. לפיכך, תקציב תכנית החומש משקף שינוי במנגנוני ההקצאה הממשלתיים כך שתקציבים הנוגעים לאוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית יהלמו את חלקם היחסי באוכלוסייה. על אף שינוי המגמה המובהק, קיים חשש כי מימוש התכנית לא יהיה מלא, כפי שקרה בחלקים מתכניות הפיתוח הכלכלי הקודמות. סיבה אחת לכך היא שייכתן שחלק מהתקציבים יותנו בעמידה בתנאי סף, כגון בנייה חוקית, כך שסעיפים מפרק הדיור בתכנית לא ימומשו ללא עמידה בתנאי זה. סיבה נוספת שיכולה להביא ליישום חלקי היא אחריות כפולה של משרדי הממשלה על ביצוע התכנית. כך, המשרד לשוויון חברתי ומשרד האוצר אחראים ליישום, אך בו בזמן כל שר אחראי למימוש התכנית בתחום משרדו. אחריות כפולה זו עשויה להקשות על קידום חלקים שונים בתכנית. עם זאת, יישום החלק הארי של התכנית יביא לשיפור משמעותי במצב הכלכלי והחברתי של האוכלוסייה הערבית בישראל (אלרן, ישיב ואבו נסרה, 2016). סך תקציב תכנית החומש יעמוד על 9.7 מיליארד ש"ח, נוסף ל-5.8 מיליארד ש"ח שיוקצו בשנים אלה לתחום החינוך (סייף, 2016).

לפי מידע שהציגו משרד האוצר והמשרד לשוויון חברתי, הוקצו בשנת 2016, שנת היישום הראשונה של תכנית החומש, למעלה מ-2 מיליארד ש"ח באופן הבא: לרשויות המקומיות הוקצו 470 מיליון ש"ח, 424 מיליון ש"ח לתחבורה, 362 מיליון ש"ח לתכנון ובנייה, 185 מיליון ש"ח לחינוך,

<sup>8</sup> כפי שהומלץ ב"דוח צוות 120 הימים".

150 מיליון ש"ח לתשתיות מים וביוב, 150 מיליון ש"ח לביטחון פנים, 131.5 מיליון ש"ח לתעשייה ומסחר, 16 מיליון ש"ח לתרבות וספורט, 91 מיליון ש"ח להשכלה גבוהה, 83 מיליון ש"ח למערך תומך תעסוקה ו-30 מיליון ש"ח מתקציב המשרד לפיתוח הפריפריה הנגב והגליל (משרד האוצר והמשרד לשוויון חברתי, 2016; סייף, 2016. להרחבה ראו נספח ב').

דוח משרד מבקר המדינה מברך על תכנית זו ומדגיש כי על מנת שתיושם בצורה אפקטיבית, יש להגדיר לוח זמנים, לטפל בחסמים השונים ולוודא שתתקיים המשכיות תקציבית (מבקר המדינה, 2016). מעבר לזאת, מבקר המדינה סבור כי יש להציג תכנית ארוכת שנים (מעבר לתכנית חומש) לסוגיית הפיתוח בחברה הערבית.

בנוסף לתכנית הפיתוח הכלכלי ביישובי המיעוטים, הוחלט ביוני 2015 (החלטת ממשלה 59) על תכנית רב-שנתית לפיתוח כלכלי המיועדת באופן ייחודי ליישובים הדרוזים והצ'רקסיים – תכנית המשכית לשנים 2016–2020 להעצמה ופיתוח של היישובים, כהמשך להחלטת ממשלה 2332 מדצמבר 2014, הנוגעת גם היא לאוכלוסיות אלה. התוכניות השונות מבקשות לתת מענה לצרכים הייחודיים של כל אוכלוסייה, בהתייחס למצב העניינים הנוכחי.



## חלק ב': גופים אזרחיים ותכניות חוץ ממשלתיות מרכזיות

לצד פעילותו של הסקטור הציבורי בתחום הפיתוח כלכלי של החברה הערבית, פועלים גם ארגונים חברתיים אשר לעיתים פועלים בשיתוף עם הסקטור הציבורי.

התוכניות של הסקטור הציבורי שהוזכרו עד כה הן ברובן תכניות המופנות למגזר המיעוטים כולו. גופים אזרחיים שונים מפעילים תכניות פרטניות רבות לפיתוח כלכלי של החברה הערבית, בעיקר בקרב אוכלוסיות ממוקדות. ביניהן בולטות התוכניות המתמקדות בעידוד תעסוקת נשים ערביות ובפיתוח של החברה הבדואית. בשל קוצר היריעה נציין רק חלק מהגופים ומהתכניות הקיימות (ראו גם אלמוג-לוטן, 2009; ליס, 2010; פורום קיסריה, 2010, ודוח התקדמות יישום המלצות ה-OECD של משרד התמ"ת, 2012).

**תב"ת (תנופה בתעסוקה)** הינו מיזם משותף לגוינט ישראל ולממשלה הפועל לפיתוח והטמעה של שירותים בתחום התעסוקה, בקרב מעסיקים ואוכלוסיות מגוונות וביניהן האוכלוסייה הערבית<sup>9</sup>. הפעילות כוללת הקמת תשתיות תעסוקה ובניית מסלולי קידום ופיתוח קריירה. אחת התכנית הינה **"אשת חיל"** ("ריאדיאה"), אשר פותחה במטרה לסייע לנשים מחברות מסורתיות שעולם העבודה זר להן להשתלב בתעסוקה. התכנית שמה דגש על חיזוק הביטחון העצמי של האישה, הכוון תעסוקתי, שיפור מיומנויות השפה והשימוש במחשב, ולבסוף מסייעת במציאת מקום עבודה. החל משנת 2006 פועלת התכנית בקרב נשים ערביות, תחילה ב-13 ישובים, כשבכל ישוב נבחרו כ-25 נשים להשתתף בקבוצה, בעלות של כ-100,000 ש"ח בשנה. בשנת 2010 הוחלט להעביר את הפעלת התכנית למשרד הרווחה והשירותים החברתיים, תוך חיזוק שיתוף הפעולה עם משרדי ממשלה אחרים. לפי החלטת ממשלה 4193 (ינואר 2012) הוקמו 36 קבוצות נוספות, ובשנת 2014 פעלו במסגרת "אשת חיל" כבר 49 קבוצות. מתוך 1,600 נשים שהשתתפו בתכנית כ-1,100 נשים היו מהחברה הערבית (משרד הכלכלה, 2015). כ-50 אחוזים מהנשים הערביות המשתתפות בתכנית השתלבו בשוק העבודה בחצי השנה הראשונה להצטרפותן וכ-69 אחוזים מהן כבר השתלבו בשוק העבודה במלאת שנה להצטרפותן לתכנית. הרחבת התכנית תוקצבה ב-9 מיליון ש"ח לשנה בעבור השנים 2012–2016, אך לפי מבקר המדינה (2016), משרד הרווחה החל לתקצב את הפעילות רק באמצע שנת 2013, עקב עיכובים משפטיים ועיכובים בהליכי מכרזים. נכון לסוף שנת 2014 לא נוצלו כ-19 מיליון ש"ח מתוך 27 מיליון ש"ח שהוקצו לתכנית בשלוש שנותיה הראשונות.

תכניות נוספות שהקימה גוינט ישראל – תב"ת: **תכנית "מעברים"** הפעילה לפני מספר שנים מרכזי תעסוקה קהילתיים, אשר מסייעים להשתלבות בתעסוקה של המגזר הבדואי בדרום (שחם-סורני, 2012). מחקר הערכה, שבוצע על-ידי מכון מאירס-גוינט-ברוקדייל שבחן את תוצאות פעילותם של מרכזי הכוון בשני היישובים ב-2010, מצא כי למרכזים תרומה חיובית בעידוד ההשכלה ובהגברת ההשתתפות והתעסוקה בקרב האוכלוסייה הבדואית (קינג ורענן, 2011). החל משנת 2012 התכנית הוטמעה במשרד הרווחה והיוותה תשתית להקמתם של מרכזי הכוון "ריאן", עליהם יפורט בהמשך; **תכנית רשות מקדמת תעסוקה, השכלה וקהילה** היא תכנית תשתית בתוך ערים שונות (טמרה, סחנין, אום אל פאחם), אשר מיועדת לאוכלוסייה שמעולם לא השתתפה בשוק העבודה. התוכנית מתבצעת בשיתוף עם הרשויות המקומיות כאשר 70 אחוזים מהתקציב מגיע

<sup>9</sup> תב"ת, החברה הערבית, <http://www.tevet4u.org.il/node/1133>

מתב"ת והיתר מתקציב הרשויות המקומיות. החל משנת 2011 התוכנית עברה לאחריות משרד התמ"ת (כיום משרד הכלכלה); **תכנית ExcelHT**, שהוטמעה גם היא במשרד הכלכלה, נועדה לעודד את השתלבותם של סטודנטים ואקדמאים בתעשיית ההיי טק. טרם ההטמעה, נטלו חלק בתוכנית כ-200 משתתפים עם אחוזי השמה של כ-80 אחוזים.

בתחום ההייטק קיימים מספר ארגונים נוספים המפעילים תכניות לעידוד התעסוקה והיזמות של החברה הערבית בתחום. **צופן** הינו ארגון המקדם תעסוקת ערבים ויצירת מרכזי היי טק ביישובים ערבים. בין הפרויקטים של הארגון, קיימים קורסים ייעודיים ושותפויות עם חברות שונות למען השמה<sup>10</sup>. מיזם **מענטק**<sup>11</sup> (ההשמות במיזם זה מנוהלות היום על ידי צופן) ועמותת **ITWorks**<sup>12</sup> פועלים בשנים האחרונות לעידוד התעסוקה בהייטק באוכלוסייה הערבית באמצעות פרויקטים שונים. לאחרונה, השיקו שני הארגונים, בשיתוף **תב"ת**, פרויקט הנקרא **"כיף אל חאל"** שמטרתו ליצור רשת "נטוורקינג" (קישוריות) שתביא להגדלת מספר הערבים המועסקים בהייטק ולקידום בתחום.

**מיזם קולקטיב אימפקט – השותפות לקידום תעסוקה בחברה הערבית** פועל על פי מודל הרואה צורך בפעולה משותפת של גורמים ממגזרים שונים על מנת לפתור בעיות חברתיות מורכבות. כך, על מנת לקדם תעסוקה בחברה הערבית, פועל המיזם כגוף המתכלל את פעולתם של כמה גורמים בערוצים שונים. שני ערוצי הפעולה המרכזיים הינם רתימת המעסיקים במגזר העסקי למהלך, ובניית רשת של שותפים משלל המגזרים (הממשלתי, העסקי, המגזר השלישי, והחברה הערבית) להם יש עניין בפתרון הבעיה. שילוב ערוצי פעולה אלה, לפי מודל המיזם, מגדיל את האפקטיביות של המהלך, כאשר שותפים לו גורמים רבים הפועלים יחד<sup>13</sup>.

**עמותת סיכוי** (ארגון חברה אזרחית, משותף ליהודים וערבים) שמה לה למטרה לקדם שוויון מלא בין האזרחים הערבים לאזרחים היהודים בישראל, בכל התחומים והרמות. דרך פעולה מרכזית של העמותה הינה בזיהוי חסמים הקיימים במדיניות הממשלה והרשויות המקומיות וגיבוש המלצות מדיניות להסרת חסמים אלו, תוך יצירת הזדמנויות חדשות להשגת שוויון לאזרחי ישראל הערבים. כחלק מדרך פעולה זו, יוצרת העמותה שיח ושיתוף פעולה בין ראשי רשויות יהודיות וערביות הנמצאות באותו אזור<sup>14</sup>. העמותה פועלת בנושאים שונים הנמצאים על סדר יומה של החברה הערבית, החל בקידום תחבורה ציבורית ומעונות יום ביישובים הערבים וכלה בייצוג הולם בשירות המדינה<sup>15</sup>.

**עמותת קו משווה** מפעילה קורסי קריירה, הכוללים הכנות פרטניות וליווי אישי עד מציאת עבודה. כמו כן, מפעילה העמותה סדנאות אשר מיועדות לעסקים עצמם וסדנאות גיוון בתעסוקה. הארגון מפעיל גם תכנית המסייעת לתלמידים העומדים לקראת סיום לימודיהם התיכוניים

<sup>10</sup> צופן, <http://www.tsofen.org>

<sup>11</sup> Experis, פרויקט מענטק, <http://www.experis.co.il/clients-maantech>

<sup>12</sup> <http://itworks.org.il>

<sup>13</sup> שיתופים, קולקטיב אימפקט, <http://sheatufim.org.il/subject/collective-impact/>

<sup>14</sup> סיכוי, 2014, "אזורי שוויון – קידום שותפויות בין רשויות מוניציפליות יהודיות וערביות: לקחים ותובנות מעשור של פעילות של עמותת סיכוי".

<sup>15</sup> עמותת סיכוי, <http://www.sikkuy.org.il>

בהכוונה מתאימה ללימודים גבוהים ותעסוקה עתידית. תכנית זו נועדה לפתור בעיה משמעותית שזוהתה בחברה הערבית של מחסור באינפורמציה הדרושה לבחירת מקצוע ופיתוח קריירה<sup>16</sup>.

**הפורום לגיוון בתעסוקה** הוקם כדי לקדם תעסוקה מגוונת בסביבה העסקית, הכוללת את שלל האוכלוסיות המרכיבות את החברה בישראל, וביניהן האוכלוסייה הערבית. הארגון מסייע לחברות ומעסיקים ביישום תעסוקה מגוונת באמצעים שונים<sup>17</sup>. בשנת 2014 השיק הפורום בשיתוף ארגון מעלה את תכנית "אות הגיוון בעסקים" להקרת חברות הפועלות למען תעסוקה מגוונת בשורותיה. בכל שנה בוחרת ועדה במספר חברות לקבלת "אות הגיוון".

**אג'יק – מכון הנגב מפעילים כיום 6 תכניות פיתוח כלכלי הפונות לבדואים בנגב.** בין התוכניות הפעילות: קייטרינג אותו מפעילות נשים המספק ארוחה חמה לילדי בתי ספר וגנים בסביבה, מיזם המסייע למגדלי עדרים ביצירת רווחיות ועוד<sup>18</sup>.

**יוזמות קרן אברהם**, עמותה הפועלת לקידום שילוב ושוויון בין יהודים וערבים אזרחי ישראל, מפעילה פרויקטים שונים ופעולות הסברה. מיזם הדגל של הארגון הינו "שריקאת חיאה - שותפות לחיים", הפועל בשבעה יישובים: חמישה בגליל ושני יישובים נוספים בנגב (לקייה ואבו-בסמה), במטרה לשלב את הנשים הערביות בשוק העבודה ולקדם בכך את מעמדן ואת המצב הכלכלי של משפחותיהן. התוכנית זוכה לאחוזי השמה גבוהים של 65 אחוזי העסקה<sup>19</sup>.

**העמותה להעצמה כלכלית לנשים** שואפת להביא לשינוי מעמד האישה בישראל באמצעות פיתוח עסקים זעירים של נשים וקידום מדיניות ציבורית, כך שיתאפשר לנשים להגיע לעצמאות כלכלית. העמותה מסייעת במימון לעסקים, הכוונה בהקמתם, שירותים בפיתוח העסק ועוד<sup>20</sup>.

**קרנות קורת לפיתוח כלכלי** מפעילה תכניות אשראי שונות לעסקים קטנים ובינוניים. בין היתר, מפעיל הארגון קרן הלוואות ייחודית לציבור הערבי בשיתוף עם בנק ערבי-ישראלי. תקציב ההלוואות של הקרן עומד על 40 מיליון שקלים ומטרת ההלוואות היא הרחבת עסקים קיימים. הקרן מפעילה גם את תכנית Sawa, קרן הלוואות לנשים ערביות בשיתוף משרד הכלכלה, עליה יפורט בהמשך.

**מען** הינו ארגון עובדים עצמאי המאגד פועלים בלתי מאורגנים ועוסק במתן סיוע משפטי והדרכה מקצועית לעובדים. הארגון נותן העדפה מתקנת לערביי ישראל בפעילותו ומעודד יציאת נשים ערביות לשוק העבודה<sup>21</sup>.

<sup>16</sup> ארגון קו משווה, <http://www.kavmashve.org.il>

<sup>17</sup> הפורום הישראלי לגיוון בתעסוקה, <http://diversityisrael.org.il>

<sup>18</sup> אג'יק – מכון הנגב, <http://ajeec-nisped.org.il>

<sup>19</sup> יוזמות קרן אברהם, <http://www.abrahamfund.org/65>

<sup>20</sup> העמותה להעצמה כלכלית לנשים, <http://www.womensown.org.il>

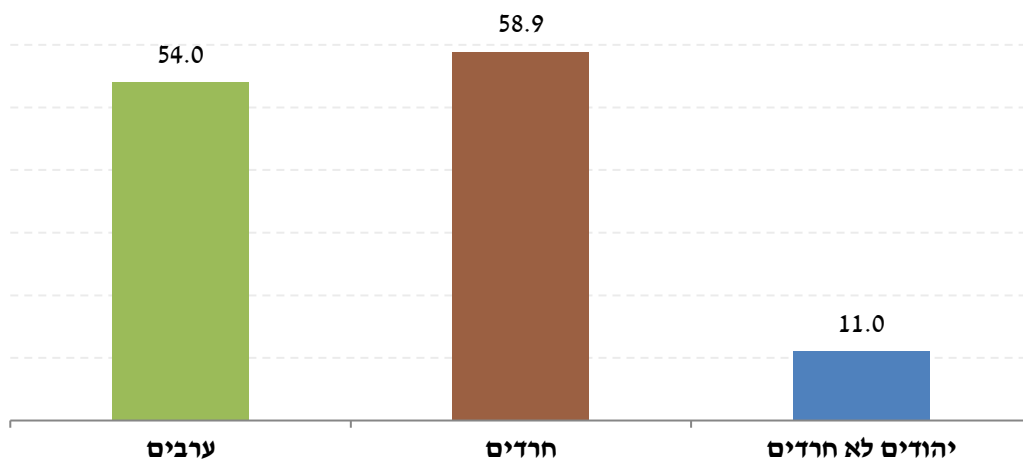
<sup>21</sup> מען, <http://www.wac-maan.org.il>

## חלק ג': פירוט תכניות וצעדים לפי תחומי פיתוח

### 1. שוק העבודה

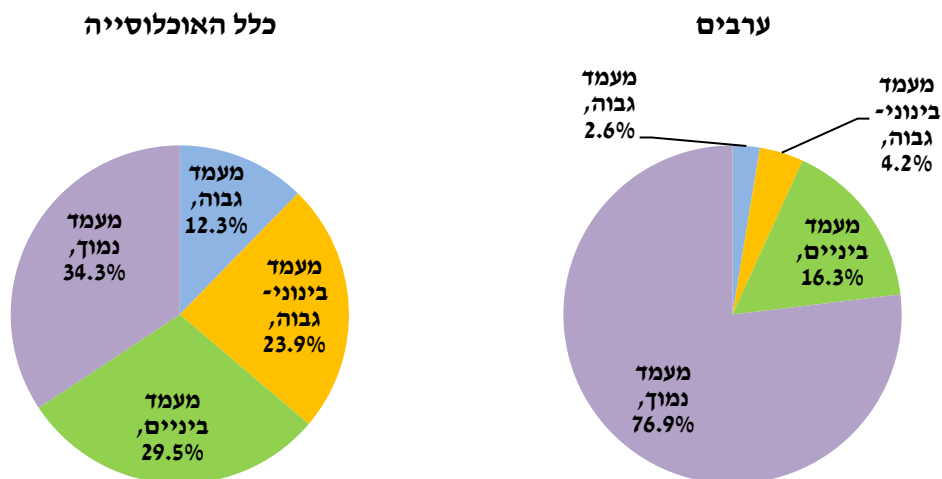
ההשתלבות של ערביי ישראל בשוק העבודה היא חלקית, והדבר בא לידי ביטוי בשיעורי תעסוקה נמוכים, ברמת שכר נמוכה ובשיעור גבוה יחסית של עובדים המשתלבים בתעסוקה שאינה הולמת את כישוריהם. השילוב המוגבל של ערביי ישראל בשוק העבודה משליך על מצבם הכלכלי ועל שיעור העוני הגבוה בקרבם. הקשיים הכלכליים בבית מאלצים את הילדים לצאת לשוק העבודה כבר בגיל צעיר ולוותר על המשך לימודים, דבר המנציח את העוני הבין דורי.

איור 1: תחולת העוני היחסי (נפשות) לפי קבוצות אוכלוסייה  
שנת 2014 (אחוזים)



מקור: עיבודי המחברים מסקר הוצאות לשנת 2014 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

איור 2: התפלגות המעמדות הכלכליים בחברה הערבית ובכלל האוכלוסייה, שנת 2014



**מעמד ביניים:** קבוצת האוכלוסייה הכוללת את משקי הבית שהכנסתם גבוהה מ-75 אחוזים מההכנסה החציונית (לנפש סטנדרטית), ונמוכה מ-125 אחוזים מההכנסה החציונית.

**מעמד בינוני-גבוה:** כולל את משקי הבית שהכנסתם גבוהה מ-125 אחוזים מההכנסה החציונית.

מקור: קסיר (קלינר) ניצה (2017), "יעל השכלה, תעסוקה ומצב כלכלי בחברה הערבית", בנק ישראל. עיבודים מסקר הוצאות לשנת 2014 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

להלן פירוט ההמלצות והצעדים שננקטו בשנים האחרונות להסרת חסמים הן בתחום היצע העבודה והן בתחום הביקוש לעבודה. חלק מהצעדים לעידוד הביקוש לעבודה מפורטים גם בסעיפים אחרים של הנייר ובפרט בסעיף הדין בעידוד עסקים בחברה הערבית.

## א) שיעורי תעסוקה

### רקע – שיעורי התעסוקה של האוכלוסייה הערבית

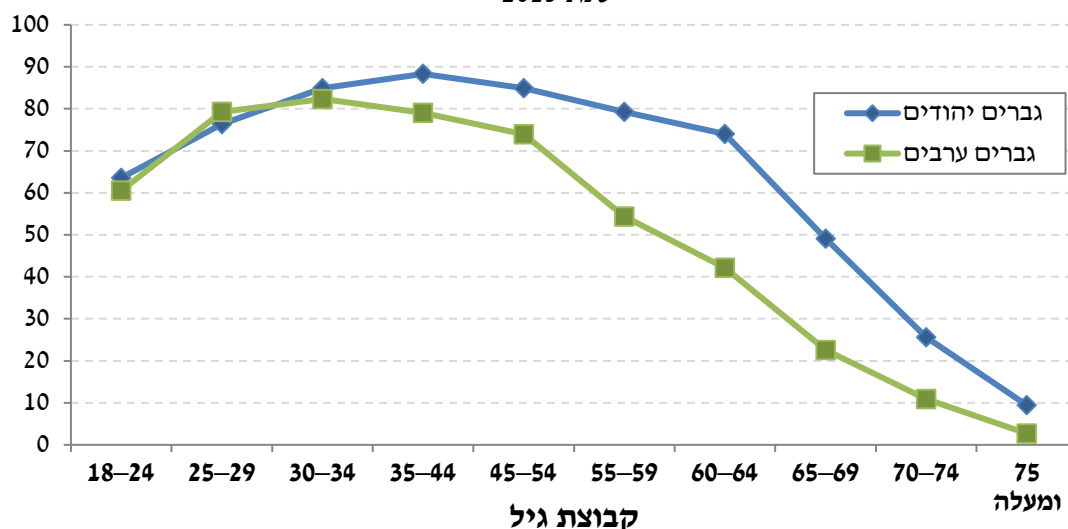
שיעורי התעסוקה של ערביי ישראל נמוכים משל האוכלוסייה היהודית בישראל. במיוחד, בולט הפער בשיעורי התעסוקה בקרב הנשים – כ-26 אחוזים בקרב נשים ערביות בגילי 15 ומעלה, בהשוואה לכ-63 אחוזים אצל נשים יהודיות. שיעורי התעסוקה הנמוכים יחסית של נשים ערביות הם תולדה של גורמים רבים, ביניהם רמת השכלה נמוכה יחסית (שעלתה בשנים האחרונות, אך עדיין קיים פער ניכר בהשוואה לנשים יהודיות), עמדות מסורתיות בנוגע לתפקידה של האישה ובנוגע ליציאת נשים לעבודה, פריסה גיאוגרפית מוגבלת וריחוק גיאוגרפי ממקומות עבודה, עלות גבוהה של יציאה לעבודה ואפליה<sup>22</sup>. ראוי לציין כי אצל הנשים הערביות קיימת שונות גדולה בשיעור ההשתלבות במעגל העבודה: נשים עם רמת השכלה נמוכה, ללא שליטה במיומנויות בסיסיות הנדרשות לשוק העבודה ועם תפיסות מסורתיות לגבי תפקידה של האישה, מודרות משוק העבודה. לעומתן, נשים בעלות השכלה גבוהה ועם תפיסות מודרניות, נוטות להשתלב בתעסוקה.

התופעה הבולטת בשוק העבודה לגבי גברים ערבים היא פרישתם מכוח העבודה בגיל צעיר יחסית והתייאושות מחיפוש עבודה (פלד לוי וקסיר (קלינר), 2016). הפרישה המוקדמת חריגה בהשוואה לדפוסי ההשתתפות במעגל העבודה של יהודים בישראל, של פלסטינים ושל גברים במשקים מערביים, ואף בהשוואה לדפוסים במדינות מוסלמיות וערביות. גורם חשוב המסביר את הירידה בשיעורי ההשתתפות של גברים ערבים בגיל צעיר הוא האחוז הגבוה בקרבם של מועסקים במשלחי יד המצריכים כושר פיזי. כיוון שהיכולת הפיזית פוחתת עם הגיל, יורדת ההשתתפות בתעסוקה במשלחי יד אלו. ראוי לציין כי השיעור הגבוה של העובדים הזרים בארץ מאפשר את החלפתם של העובדים שכושרם הפיזי ירד בעובדים אחרים. היכולת לקבל הכנסה מתמיכות ממשלתיות שונות מאפשרת לגברים לפרוש עם הירידה ביכולת הפיזיות. הפרישה המוקדמת של גברים ערבים מכוח העבודה קשורה גם למאפיינים תרבותיים של החברה הערבית, שבה נפוצה התופעה של תמיכת הילדים בהוריהם, כבר בגיל צעיר<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> ישיב וקסיר (קלינר), 2012, "נשים ערביות בשוק העבודה בישראל: מאפיינים וצעדי מדיניות".

<sup>23</sup> ישיב וקסיר (קלינר), 2010, "דפוסי ההשתתפות של ערביי ישראל בשוק העבודה".

**איור 3: שיעורי תעסוקה של גברים לפי גיל**  
שנת 2015

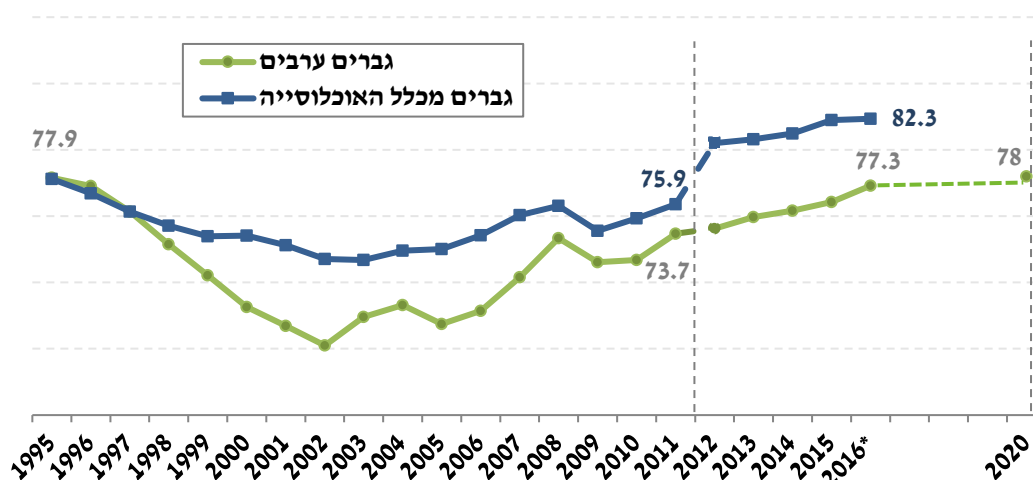


מקור: עיבודי המחברים מסקרי כוח אדם לשנת 2015 של השלכה המרכזית לסטטיסטיקה.

**קביעת יעדי תעסוקה**

על רקע שיעורי תעסוקה נמוכים של קבוצות מודרות באוכלוסייה – ערבים, חרדים ואנשים עם מוגבלות – החליטה הממשלה ביולי 2010 (החלטת ממשלה 1994) על הצבת יעדי תעסוקה במשק לשנת 2020. נדבך מרכזי בהחלטה זו הינו צמצום פערי התעסוקה בין קבוצות אוכלוסייה שונות בישראל, ביניהן אוכלוסיית המיעוטים. יעדי התעסוקה לשנת 2020 לאוכלוסיית המיעוטים נקבעו ל-78 אחוזים לגברים ו-41 אחוזים לנשים, עבור גילי העבודה העיקריים 25–64. להלן מוצגים שיעורי התעסוקה לגילאי העבודה העיקריים ב-20 השנים האחרונות, בחלוקה לגברים ולנשים.

**איור 4: שיעור תעסוקה – גברים**  
גילי 25–64, שנים 1995–2016 (אחוזים)

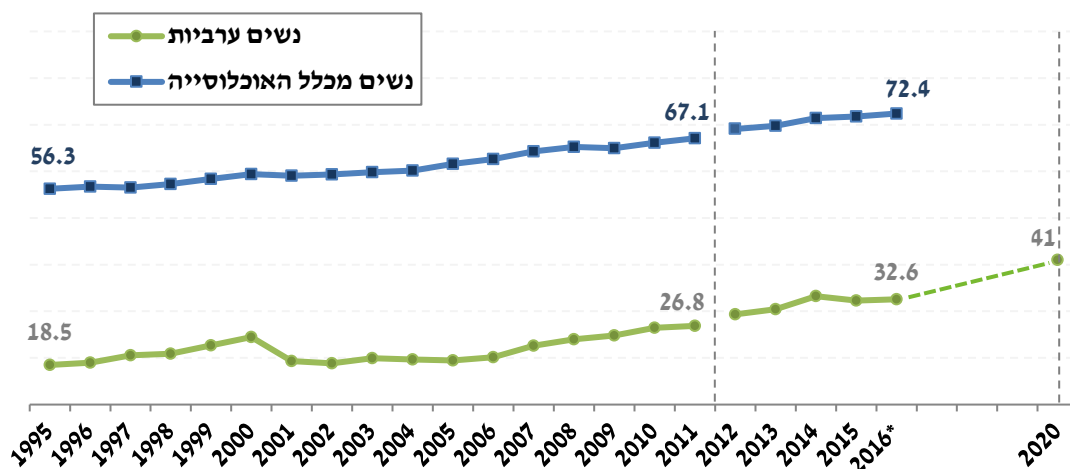


מקור: עיבודים מסקרי כוח אדם של השלכה המרכזית לסטטיסטיקה.

\* נתוני 2016 מתייחסים לשלושת הרבעים הראשונים של השנה.

\*\* יש שבר בסדרה.

**איור 5: שיעורי תעסוקה – נשים**  
גילי 25–64, שנים 1995–2016 (אחוזים)



מקור: עיבודים מסקרי כוח אדם של השלכה המרכזית לסטטיסטיקה.  
\* נתוני 2016 מתייחסים לשלושת הרבעים הראשונים של השנה.  
\*\* יש שבר בסדרה.

שיעורי התעסוקה הנמוכים קיימים גם בקרב ערביי ישראל הצעירים<sup>24</sup>. מאחר ששיעורם של ערביי ישראל הרוכשים השכלה על-תיכונית נמוך יחסית, כמעט ואין צעירים ערבים המשרתים בצבא, ועוד יותר מכך, שיעור המשרתים בשירות הלאומי נמוך – כ-3 אחוזים בהשוואה לכ-36 אחוזים במגזר היהודי הלא חרדי – ניתן היה לצפות לשיעורי תעסוקה גבוהים בקרב הצעירים הערבים, אך לא כך.

במטרה להגדיל את שיעורי התעסוקה בקרב צעירים, הוגדרו יעדי תעסוקה גם לצעירים ערבים בגילי 20–24, כפי שמוצגים להלן:

**לוח 1: שיעורי תעסוקה ויעדי תעסוקה (אחוזים), גילי 20–24**

שיעור התעסוקה בשנת 2010	שיעור התעסוקה בשנת 2015	שיעור התעסוקה בשנת 2016*	יעד שיעור התעסוקה שנקבע לשנת 2020	
54.4%	67.8%	66.8%	65%	<b>גברים</b>
23.3%	28.2%	27.6%	42%	<b>נשים</b>

מקור: סקרי כוח אדם של השלכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי השלכה המרכזית לסטטיסטיקה (ללא שרשור).  
\* נתוני 2016 מתייחסים לשלושת הרבעים הראשונים של השנה.

### תעסוקה בשירות המדינה

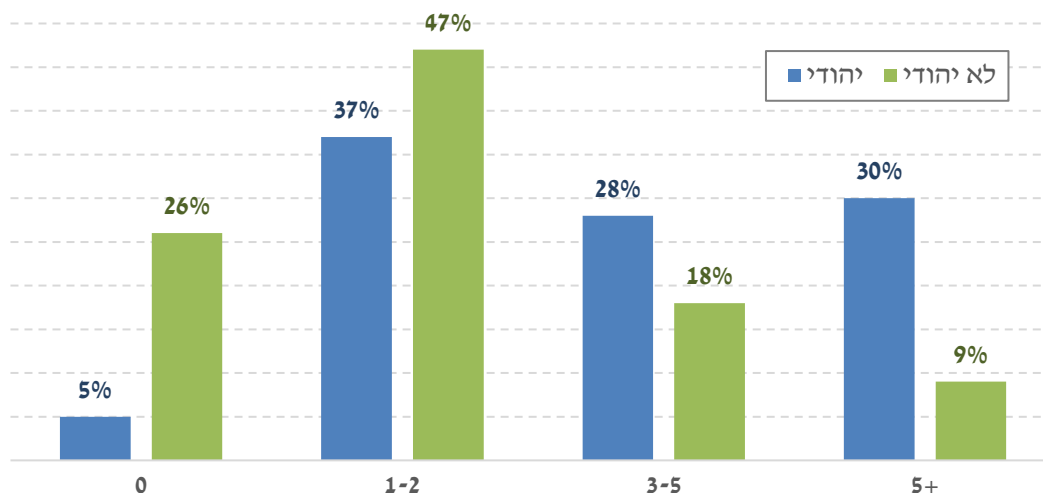
לתעסוקה של אוכלוסיית המיעוטים בשירות המדינה ישנה חשיבות רבה בשל המשמעות המוסרית של ייצוג הולם במנגנוני השלטון השונים. כמו כן, מן הראוי שהשירות הציבורי ישמש בנושא זה "חלוץ לפני המחנה". מעבר לזאת, להגדלת התעסוקה בשירות המדינה יש פוטנציאל לעידוד פיתוח תכניות שונות למען מגזר המיעוטים שיוולדו מתוך הימצאות של בני האוכלוסייה הזו במוקדי השלטון ובהיכרותם עם הצרכים של האוכלוסייה ממנה הגיעו. בנוסף, הימצאותם של בני אוכלוסיית המיעוטים בשירות המדינה מאפשרת פתח רחב יותר לגיוס מועמדים מוכשרים לשירות

<sup>24</sup> ישיב ערן וניצה (קלינר) קסיר, 2011, פורום קיסריה; אקשטיין צבי ומומי דהן, 2011, פורום קיסריה.

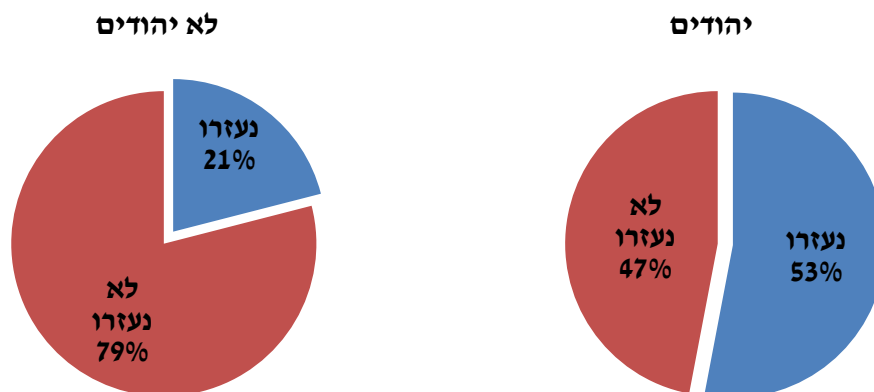
המדינה מאוכלוסיית המיעוטים. היבט נוסף לחשיבות תעסוקה בשירות המדינה מיוחס לקישוריות ('ניטוורקינג'), שנפוצה אצל האוכלוסייה היהודית אבל חסרה בחברה הערבית, בין היתר בשל אי שירות בצבא. מסקר שנערך בקרב כ-200 יהודים ולא יהודים, עולה כי לבני המיעוטים קישוריות מקצועית נמוכה, ובהתאם, הם נעזרים משמעותית פחות במכרים לשם העברת קורות חיים.

### איור 6: קישוריות מקצועית באוכלוסייה היהודית והלא יהודית

כמה אנשים אתה מכיר בתחום המקצועי שלך אשר היית מרגיש בנוח להיעזר בהם לשם חיפוש עבודה?



האם נעזרת בחברים/מכרים/משפחה לשם העברת קורות חיים למקום העבודה הנוכחי?



מקור: מצגת של עמותת נובה, 2016, מבוסס על סקר של העמותה.

על מנת להגדיל את שיעור המועסקים בשירות המדינה 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 אחוזים 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 יזומן לתת דין וחשבון בעניין לוועדת השרים. בעקבות זיהוי חסם משמעותי של ריחוק גיאוגרפי ממקום העבודה, נקבע בהחלטה 4436 כי בני האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצירקסית 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 מהמגורים הללו נקלטו בשירות המדינה ונהנים מהשתתפות בשכר דירה. סיוע זה, ככל הנראה, לא הצליח לתמרץ רבים להעתיק את מקום מגוריהם, בין היתר בשל הרצון להישאר לגור בסביבת המשפחה המורחבת המסייעת בגידול הילדים.

נכון לשנת 2015, 9.71 אחוזים מהעובדים בשירות המדינה הם בני האוכלוסייה הערבית והדרוזית – 7,062 במספר, מהם כ-40 אחוזים נשים<sup>25</sup>. שיעור זה עדיין נמוך מהיעד שהוצב לשנת 2012, שעמד כאמור על 10 אחוזים<sup>26</sup>. מתוך העובדים החדשים בני האוכלוסייה הערבית שנקלטו בין השנים 2007-2014 לשירות המדינה, כ-37 אחוזים בלבד הן נשים. בלוח 2 להלן מפורטים שיעורי הקליטה וההעסקה בשירות המדינה בשנים 2007-2014.

לוח 2: שיעורי הקליטה וההעסקה בשירות המדינה בשנים 2007–2014		
שנה	שיעור עובדים ערבים ודרוזים	שיעור הקליטה של עובדים ערבים ודרוזים
2007	6.17%	8.70%
2008	6.67%	11.66%
2009	6.97%	9.30%
2010	7.52%	11.09%
2011	7.78%	12.77%
2012	8.37%	14.28%
2014	9.27%	12.47%
2015	9.71%	13.44%
<b>יעד לשנת 2012</b>		<b>10%</b>

מקור: נציבות שירות המדינה, 2016, "ייצוג הולם לבני האוכלוסייה הערבית, לרבות הדרוזים והצירקסיים בשירות המדינה – דוח לשנת 2015.

בשיעורי תעסוקת ערבים קיימת שונות רבה בין משרדי הממשלה ויחידות הסמך. בחלק מהמשרדים הושג היעד ואף מעבר לכך – בפרט בולט שיעור התעסוקה הגבוה של ערביי ישראל במשרד הפנים – ובאחרים הדרך להשגת היעד עדיין רחוקה, בכלל זה במשרד ראש הממשלה, במשרד החוץ ובמשרד האוצר.

<sup>25</sup> תודה לנאדר אלקאסם מנציבות שירות המדינה על המידע שסיפק.

<sup>26</sup> ככל הנראה, היעד הושג בשנת 2016.

לוח 3: שיעור עובדים ושיעור הנקלטים החדשים במשרדי ממשלה שונים, 2015 (אחוזים)

משרד	שיעור עובדים ערבים ודרוזים	שיעור הקליטה של עובדים ערבים ודרוזים מכלל הנקלטים החדשים
משרד האוצר	3.45	5.49
משרד האנרגיה והמים	4.59	3.45
משרד הבינוי והשיכון	4.30	5.80
משרד החוץ	1.93	1.91
משרד החינוך	8.66	4.55
משרד החקלאות ופיתוח הכפר	8.53	1.89
משרד הכלכלה	6.04	6.90
משרד המשפטים	9.10	17.48
משרד הפנים	51.46	46.94
משרד הרווחה והשירותים החברתיים	11.14	9.86
משרד ראש הממשלה	2.31	0.00
מערכת הבריאות	13.19	23.64

מקור: נציבות שירות המדינה, 2016, "ייצוג הולם לבני האוכלוסייה הערבית, לרבות הדרוזים והצ'רקסיים בשירות המדינה – דוח לשנת 2015.

נציבות שירות המדינה פועלת לעמידה ביעדים, אך נתקלת בחסמים שונים המונעים התקדמות רבה יותר בהגדלת המועסקים מאוכלוסיות המיעוטים בשירות המדינה. כך למשל, בדיון שנערך בנושא ביוני 2014 בוועדת המשנה של ועדת הכספים למגזר הערבי<sup>27</sup>, דווח ש-321 משרות, כחמישית מ-1,560 המשרות המיועדות לערבים בלבד, עודן פנויות ומתקשים לאייש אותן. נכון ל-2016, ישנן 253 משרות פנויות המיועדות לבני האוכלוסייה הערבית הכוללות משרות סטודנטים, מתמחים במשפטים, סוקרים ותפקידים רגילים<sup>28</sup>. הגשת מועמדות למשרות מצד מועמדים ערבים עומדת על 5 אחוזים בלבד מתוך כלל המועמדות המוגשות. בדיון בכנסת שהוזכר לעיל מיוני 2014, עלתה סברה שבעיה זו נובעת מהמרחק הגיאוגרפי של המועמדים ממקום מושבם של מוסדות השלטון, וייתכן שאף מחוסר אמון השורר בקרב מועמדים ערבים שהמדינה באמת מעוניינת לגייס אותם לשירותה. תחושה זו, כפי שמעידים בוועדה, נפוצה למשל בקרב עורכי דין ערבים שאינם ששים להציע מועמדות לתפקידים בבתי המשפט, בהם קיים ייצוג חסר של ערבים.

איימן סייף, ראש הרשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים, העלה בדיון חסמים נוספים, כאשר הראשון הוא חוסר במידע מוגש לאוכלוסייה הערבית, ובמיוחד מידע בשפה הערבית. החסם השני שהזכיר הוא כי הנושא אינו נמצא בראש מעיניהם של כל משרדי הממשלה. הרשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים מנסה להסיר חסמים אלו, וכך למשל העלתה לאינטרנט אתר בשם "עמל-קום" בשפה הערבית המסביר את תהליכי הקליטה לשירות המדינה.

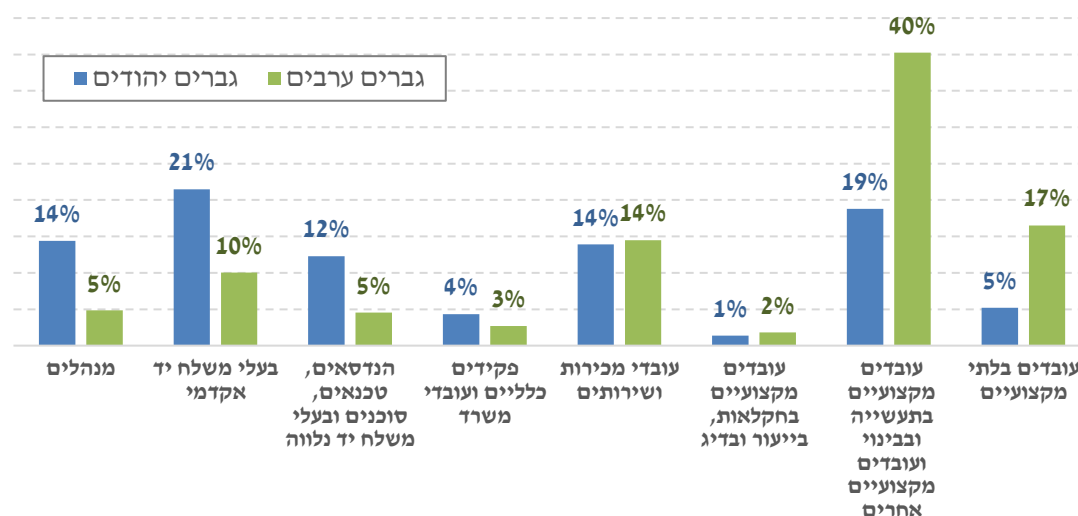
<sup>27</sup> פרוטוקול ישיבה מס' 2 של ועדת המשנה של ועדת הכספים למגזר הערבי, הכנסת ה-19 (24.6.2014).  
<sup>28</sup> נתונים שהתקבלו מאגף בכיר תכנון ובקרה ותנאי שירות בנציבות שירות המדינה ביום 7.4.16.

בבדיקת משרד מבקר המדינה (מבקר המדינה, 2016) נמצא כי רק בשנת 2012, כ-4 שנים לאחר קבלת ההחלטה על יעד התעסוקה של 10 אחוזים, פורסם חוזר כללי למשרדי הממשלה ויחידות הסמך, על אף שהשגת היעד נקבעה לסוף אותה השנה. עוד נמצא כי ב-10 החברות הממשלתיות העיקריות, בהן קיימת הכנסה גבוהה והשפעה רבה על המשק, שיעור העובדים הערבים נמוך במיוחד, למרות הפיזור הגאוגרפי הנרחב של חברות אלה.

פיזור תעסוקתי בענפי משק במשלחי-יד נוספים ובהייטק

להלן מוצגת התפלגות התעסוקה בקרב ערבים ויהודים לפי משלח יד, בחלוקה לגברים ולנשים.

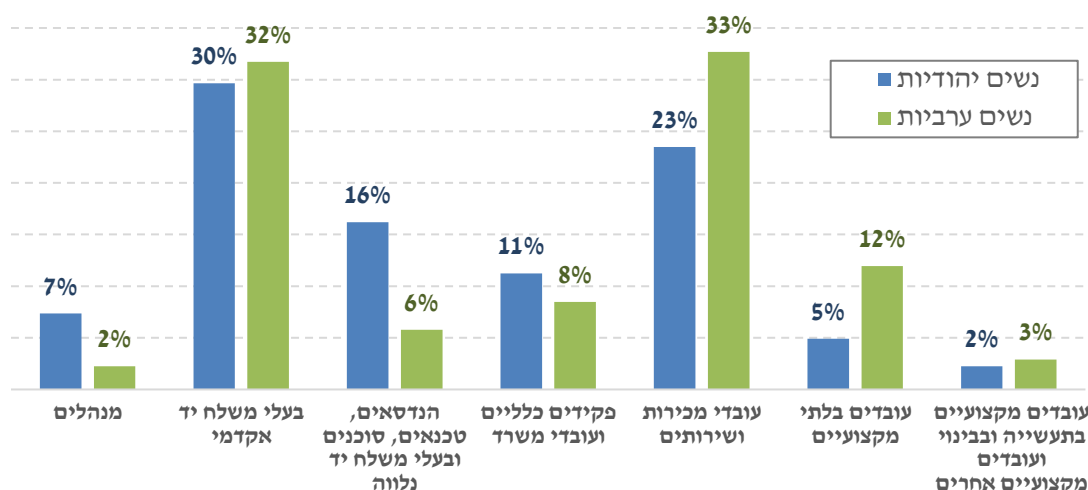
**איור 7: תעסוקת גברים ערבים ויהודים לפי משלח יד**  
שנת 2015



מקור: עיבודים מסקר כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2015.  
\* הושטו משלחי יד לא ידועים.

מהתרשים לעיל עולה כי מרבית הגברים הערבים מועסקי במשלחי יד המתאפיינים בהשכלה נמוכה, כגון: בעלי מלאכה, בנאים, מפעילי מכונות, נהגים ועובדים בלתי מקצועיים. באופן יחסי לגברים יהודים, הגברים הערבים מועסקים בשיעורים נמוכים במקצועות המתאפיינים בהשכלה גבוהה יותר כמו מנהלים, בעלי משלח יד אקדמי, הנדסאים, טכנאים וכיו"ב. מעבר לכך, חלק מבעלי ההשכלה הגבוהה עוסקים במשלחי יד שאינם תואמים את השכלתם ואחרים נמנעים מלכתחילה מלימודים בתחומים בהם סיכויי ההשתלבות בתעסוקה נמוכים. מרבית בעלי ההשכלה הגבוהה מועסקים בסקטור הציבורי בעבודות מוכוונות קהילה, ורק מיעוט מהאקדמאים מועסקים בענפים מתקדמים כמו ההייטק.

**איור 8: תעסוקת נשים ערביות ויהודיות לפי משלח יד**  
שנת 2015

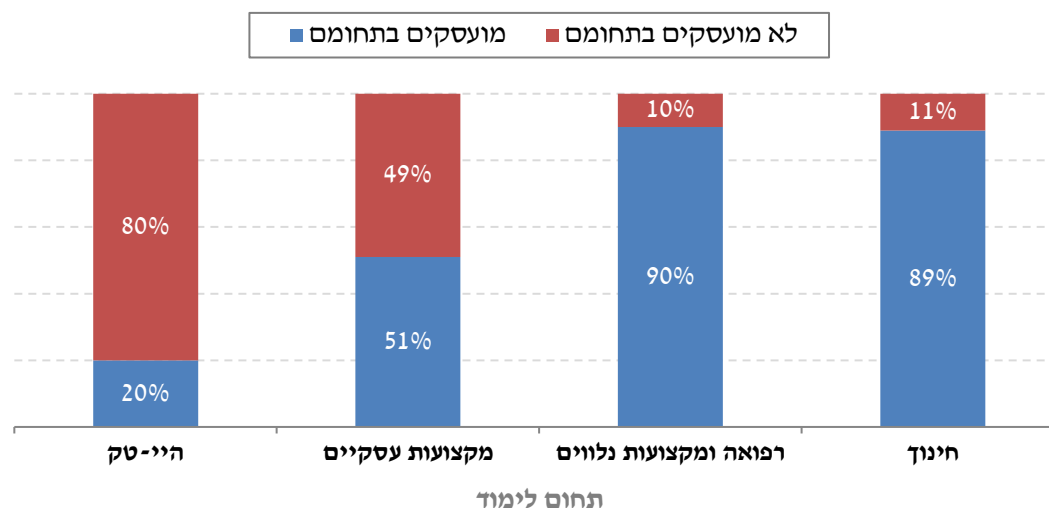


**מקור:** עיבודים מסקר כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2015.  
\* הושמטו משלחי יד בהם גם הנשים היהודיות וגם הערביות מועסקות בפחות מ-2 אחוזים, כמו כן, הושמטו משלחי יד שאינם ידועים.

התמונה המצטיירת אצל הנשים הערביות שונה במקצת מזו אצל הגברים הערבים. כ-38 אחוזים מהמועסקות הערביות הן בעלות משלח-יד אקדמי, שיעור גבוה יותר מאשר אצל הנשים היהודיות, העומד על 32 אחוזים. למרות זאת, שיעור הנשים הערביות שהינן עובדות בלתי מקצועיות (כ-12 אחוזים) גבוה משמעותית משיעור זה אצל היהודיות, העומד על 5 אחוזים בלבד. נוסף לכך, ניכר ריכוז גבוה של נשים ערביות במשלחי יד של עובדות מכירות ושירותים (כ-29 אחוזים). בקרב הנשים הערביות בולטת ריכוזיות גבוהה בענפי החינוך ובשירותי הבריאות (Yashiv and Kaliner, 2014). ההתמקדות של הנשים ערביות במקצועות אלו מושפעת ממחסור במקומות עבודה אחרים בתוך היישובים הערביים. ממחקר שערך ג'בארין עולה כי 73 אחוזים מהנשים הערביות מעדיפות עבודה בתוך היישוב (פורום קיסריה, 2010). המחסור במקומות עבודה מגוונים ביישובים, יחד עם העדפתן של הנשים לעבודה ביישוב משפיעים גם על בחירת מקצועות הלימוד של הנשים הערביות.

שיעור הערבים המועסקים בתחומים המקצועי נמוך משיעור זה בקרב היהודים. במחקר של לזרוס ומיעארי (2015) נמצא כי אי ההלימה בין ההשכלה למשלח היד בפועל בקרב ערביי ישראל גבוהה בהרבה מזו שבקרב היהודים. כך למשל, הסיכוי שערביי ישראל יועסקו בעבודות שאינן תואמות את השכלתם גבוה בכ-25 אחוזים מהסיכוי של יהודים לכך.

### איור 9: שיעור הערבים המועסקים בתחומים המקצועיים



מקור: מצגת של עמותת נובה, 2016, מבוסס על מחקר של משרד התמ"ת, 2009.

מהתרשים עולה כי ישנה שונות רבה בשיעור המועסקים בתחום הלימוד. קיים שיעור גבוה של אקדמאים ערבים שלמדו תארים הקשורים במקצועות היי-טק ומקצועות עסקיים, שאינם מועסקים בתחומם המקצועיים. בתחום ההייטק, נמצא כי מתוך 85,000 משרות בישראל, רק 1,200 מאויישות על ידי ערבים<sup>29</sup>. לפי נתוני משרד הכלכלה<sup>30</sup>, קיים ביקוש גדול לעובדים במקצועות ההייטק. כך, שילוב ערביי ישראל בעלי השכלה מתאימה במקצועות ההייטק יסייע לא רק לעובדים שיעבדו בעבודות מעניינות שהשכר בגינן גבוה, אלא גם למעסיקים ולכלל המשק. משרד הכלכלה החל בתחילת 2015 בהפעלת תכנית לשילוב אקדמאים ערבים במקצועות היי-טק, שהשכלתם מתאימה לתחום. בתכנית זו, מוענק ליווי אישי ומנטורינג, הכשרות רכות ומקצועיות, וכן מספקת התכנית סיוע בהשמה בעבודה. ככלל, משרד הכלכלה מנסה לעודד משכילים ערבים להשתלב בתעשיית ההייטק, באמצעות מימון משרות של מתמחים ותמיכה בגורמים מתווכים. כמו-כן, הרשות לפיתוח כלכלי הקימה יחד עם עמותת תפוח ומשרד המדע, הטכנולוגיה והחלל, ארגון נוער טכנולוגי המעניק מיומנויות מחשב וידע בתיקון מחשבים, נוסף לפעילות חברתית במסגרת הארגון (משרד הכלכלה, 2015).

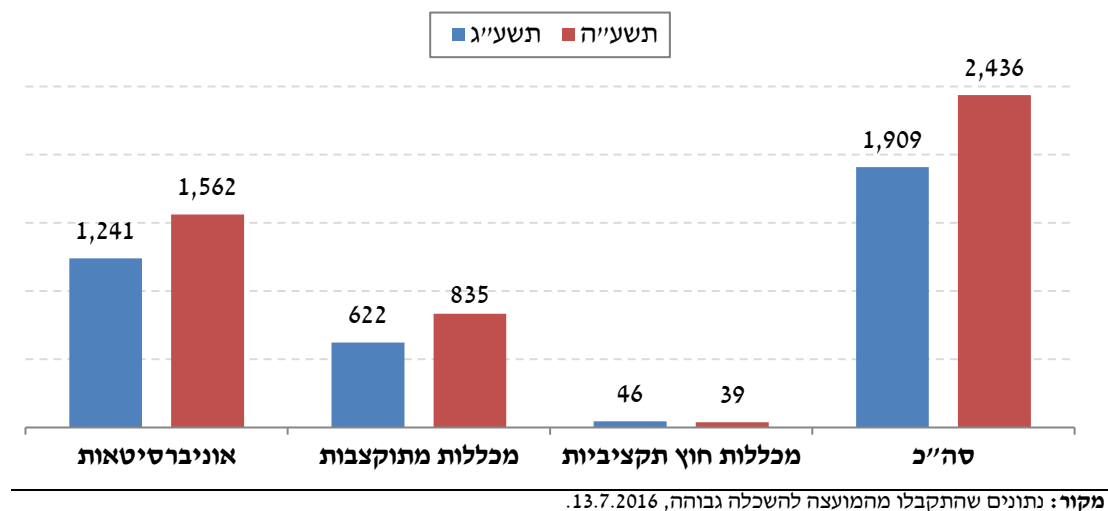
בנייר של אינס סעיד (Said, 2015) מועלה הצעה לגשר על הפער בין הצורך בעובדים בתחום ההייטק לבין הצורך בשילוב בתעסוקה של משכילים ערבים שלמדו הוראה, רובן המכריע נשים. לפי הנתונים המובאים במאמר, רק כ-60 אחוזים מבוגרי מסלולי ההוראה מוצאים עבודה במשרד החינוך, כאשר ישנם יותר מ-13,000 מורים מובטלים אשר מחפשים עבודה. קבוצה זו יכולה לשמש בתפקידים שונים בהייטק הישראלי בו הביקוש לכוח עבודה גבוה. סעיד מציע להנהיג הכשרה אינטנסיבית בתמיכה ממשלתית שתימשך שנה-שנתיים, בה יתמחו בתפקידים שהינם מתחומי ההנדסה ומדעי הטבע. כך, תוכל קבוצה זו להשתלב במשרות שונות בהייטק ואף להעלות את רמת השתכרותם. ההשקעה הממשלתית המוצעת בתכנית עומדת על 500 מיליון ש"ח במשך 5 שנים, תוך פנייה ל-5,000 בוגרי הוראה (שם).

<sup>29</sup> אתר צופן, [http://www.tsofen.org/?page\\_id=137](http://www.tsofen.org/?page_id=137)

<sup>30</sup> אתר רייטינג לעבודה, משרד הכלכלה: <http://ovdim.gov.il/report.aspx>

בשנת הלימודים תשע"ה, מספרם של כלל הסטודנטים הערבים לתואר ראשון במקצועות ההיי-טק<sup>31</sup> עמד על 2,436 סטודנטים, המהווים כ-10 אחוזים מכלל הסטודנטים במקצועות אלה. עם זאת, נתון זה משקף עלייה של כ-27 אחוזים במספרם של הסטודנטים הערבים במקצועות ההיי-טק, ביחס לשנת הלימודים תשע"ג.

**איור 10: מספר הסטודנטים הערבים לתואר ראשון במקצועות ההיי-טק**



### ב) אפליה בשוק העבודה ואכיפת חוקי העבודה

#### אפליית ערבים בשוק העבודה

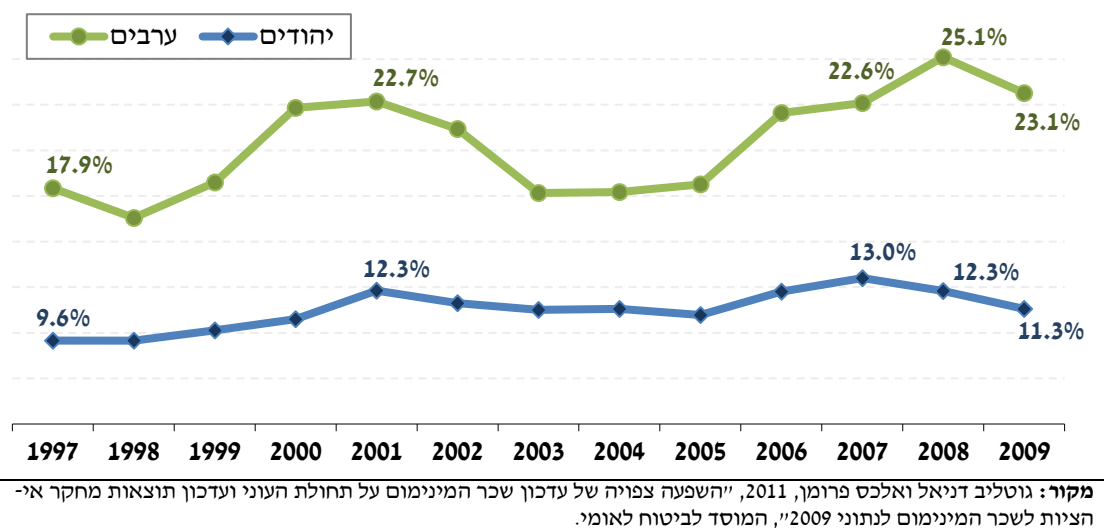
האפליה בקבלה לעבודה ובשכר מהווה מכשול בדרכם של ערבים רבים להשתלבות הולמת במעגל העבודה. באופן כללי, קיימת התאמה גבוהה בין עובדים המשתכרים שכר נמוך לבין השתייכות לקבוצת אוכלוסייה המועדת לסבול מהפרות של חוקי העבודה. בין הקבוצות בולטת אוכלוסיית ערביי ישראל הסובלת מאפליה גם בשל השתייכותם לקבוצת מיעוט. הפרות חוקי עבודה בקרב ערביי ישראל גדולה אף יותר לגבי נשים, עובדים בלתי מקצועיים ועובדים מקצועיים בחקלאות, שהם עובדים בעלי כוח מיקוח קטן ביותר אל מול המעסיק.

במחקר של Asali (2006) שבחן אפליית שכר בחברה הערבית, מתועדים הפערים הקיימים בין שכרם של גברים יהודים לבין שכרם של גברים ערבים בין השנים 1990-2003. הגורמים הנצפים לפערי השכר שנמצאו חולקו לשלושה מרכיבים: פערים הנובעים מהבדלים בהון האנושי, פערים הנובעים מאפליה בעיסוק ופערים הנובעים מאפליה בשכר. ממצאי המחקר מעידים על קיומה של אפליית שכר ועל התגברותה במהלך תקופת המדגם: בעוד שבשנים 1991-1992 רק 5 עד 10 אחוזים מפערי השכר יוחסו לאפליה בשכר, הפער בשנים 1999-2003 עמד על 20 עד 30 אחוזים. Cohen and Habersfeld (2007) שחקרו את השפעת הגידול באי-השוויון בהכנסות בשוק העבודה הישראלי בשנים 1975-2001 על פערי ההכנסות, מצאו כי האפליה לגבי עובדים ערבים מ-1992 ואילך לא פחתה ואולי אף גברה. מיעארי, נבואני וחטאב (2011) שבחנו את אפליית השכר בשנים 1997-2009 מצאו כי אפליית שכר קיימת ומובהקת לאורך כל התקופה, כאשר רמתה משתנה בהתאם לשינויים

<sup>31</sup> מתמטיקה ומדעי המחשב, הנדסת אלקטרוניקה ומחשבים, לפי סיווג ל-37 מקצועות של המועצה להשכלה גבוהה.

במשק, כגון: גל העלייה, האינתיפאדה ומספר העובדים הזרים<sup>32</sup>. הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (2011), "ועדת טרכטנברג", זיהתה גם היא את האפליה הבלתי פורמאלית מצד המעסיקים ואת העדר האכיפה של חוקי עבודה כחסמים מרכזיים המקשים על ערבים, ובפרט על נשים ערביות, להשתלב בשוק העבודה.

**איור 11: עובדים הנתונים לאי ציות לחוק שכר מינימום לפי השתייכות לאומית 1997–2009**



### חוקי עבודה ואכיפתם

לאכיפה של חוקי העבודה חשיבות להעלאת הכנסתם ולשיפור מצבם של עובדים ערבים (ושל עובדים עניים אחרים). בנוסף, הגברת האכיפה תורמת להגדלת הכדאיות של בעלי פוטנציאל השתכרות נמוך להשתלב בשוק העבודה, ביחס למצב של הסתמכות על מערכת הקצבאות.

בקרב מדינות רבות החברות ב-OECD נעשו צעדים בתחום זה 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, 1976). החקיקה החדשה יחסית היא נרחבת ביותר וכוללת גם מדינות בגוש הקומוניסטי לשעבר. בחלקה, החקיקה נעשתה בעקבות הנחיות בנושאי גזע ותעסוקה של האיחוד האירופי.

בשנים האחרונות נעשו שינויים משמעותיים בישראל בתחום החקיקה והאכיפה שנועדו לחזק את היכולת הרגולטורית לאכוף בצורה אפקטיבית יותר את חוקי העבודה. זאת, כדי להבטיח תגמול ראוי על עבודה ואת כדאיות היציאה לעבודה עבור פרטים המשתכרים שכר נמוך. בין היתר, קידמה הממשלה את החוק להגברת האכיפה של דיני עבודה, שנכנס לתוקף ביוני 2012, ומאפשר אכיפה מנהלית. לצדו הותקנו תקנות שונות המבטיחות את קיום החוק על ידי מעסיקים, מזמיני שירות וקבלני כוח אדם.

**אגף הסדרה ואכיפה:** לצורך אכיפה יעילה של חוקי העבודה הוגדל משמעותית מספר המפקחים באגף הסדרה ואכיפה במשרד הכלכלה. האגף גדל במאות אחוזים בשנים האחרונות ונכון

<sup>32</sup> זוסמן, זוסמן ומיערי, 2010, מזכירים את ההתגברות האפליה נגד ערבים כהסבר הסביר ביותר לעלייה שחלה לאחר פרוץ האינתיפאדה בשיעורי ההפרדות של מועסקים ערבים מתברות שהעסיקו ערב האינתיפאדה ערבים ישראלים ויהודים.

לשנת 2015 מאוישים 277 תקנים של משרה מלאה למפקחים (משרד הכלכלה, 2015). לאור החשיבות הרבה של אכיפת חוקי העבודה בקרב השכבות החלשות, המליצו גופים שונים וביניהם מבקר המדינה (מבקר המדינה, 2015) והוועדה למלחמה בעוני (ועדת אלאוף, 2014) על מיקוד האכיפה בעובדים המשתכרים שכר נמוך. ואכן, במנהל ההסדרה והאכיפה במשרד הכלכלה נעשים מהלכים, בשיתוף גורמים שונים, דוגמת המוסד לביטוח לאומי, למקד את משאבי האכיפה בקרב מעסיקים מפרי תשלום שכר מינימום.

**נציבות שוויון הזדמנויות:** כחלק ממאמצי מיגור האפליה הוקמה בשנת 2008 במשרד התמ"ת (הכלכלה), נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה שתפקידה לטפל בתלונות מול מעסיקים ובהגשת תביעות משפטיות בשם העובדים (כולל סמכויות להוצאת צווים למסירת מידע ונתונים ממעסיקים). כמו-כן, נוקטת הנציבות פעולות הסברה וחינוך לשם העלאת המודעות בציבור. התכנית האסטרטגית הראשונה של הנציבות לשנים 2012–2013 נכתבה במסגרת פרויקט משותף עם האיחוד האירופי ונציבות השוויון בצפון אירלנד והתוותה את דרך פעולתה לשנים אלו. בהמשך לכך, במסגרת התכנית האסטרטגית השנייה לפעילות הנציבות לשנים 2014–2016 הוצבו ארבעה יעדים אסטרטגיים: להגביר ולהעמיק את האכיפה של חקיקת השוויון, לעודד תעסוקה מגוונת בסקטור הפרטי והציבורי, להתוות מדיניות ופרקטיקות הולמות וליצור שותפויות עם בעלי עניין לשם פעולה יעילה של הנציבות.<sup>33</sup>

לצורך השגת היעדים נקבע, בין היתר, כי תוגבר פעילות האכיפה ויתבצע יישוג (Reaching out) לאוכלוסייה הערבית, כדי להעלות את המודעות לזכויות ולהעלות את מספר הפניות לנציבות במקרים של אפליה בעבודה. לפי דיווח של הנציבות, כתוצאה מפעילות זו חלה עלייה של 85 אחוזים בין השנים 2013–2014 בפניות הנוגעות לאפליה על רקע לאום. מדובר בכ-6 אחוזים (כ-90 במספר) מכלל הפניות לנציבות השוויון בשנת 2014. בנוסף על כך יש מספר דומה של פניות לנציבות בדבר אפליה על רקע דת באותה השנה. הנתונים מצביעים על כך שמבצע "צוק איתן" בעזה בשנת 2014 היווה עליית מדרגה בהדרה של עובדים ערבים בשוק העבודה. נוסף לפעולות הנגשת המידע לעובדים, נעשו גם פעולות לעידוד העסקה מגוונת על ידי הנציבות.

עמותת סיכוי ממליצה גם היא על צעדי מדיניות שונים, שמטרתם העיקרית לשכנע את העובדים הערבים במשק כי פנייה לנציבות שוויון הזדמנויות היא משמעותית בהתמודדות עם אפליה, וכי הנציבות יכולה לטפל במקרים אלה (סיכוי, 2015). בין ההמלצות: הגברת הנראות של הנציבות בחברה הערבית באמצעות כלי המדיה השונים (תקשורת המונים, רשתות חברתיות וכדומה) וכן בהפצת סרטונים ופוסטרים קליטים בערבית; פתיחת סניפים בערים ערביות מרכזיות לחיזוק הקשר של הנציבות עם השטח, זאת, תוך שיתוף פעולה עם ראשי הרשויות הערביות וועדי עובדים ארציים ומקומיים במקומות שבהם מועסקים ערבים; שימוש הנציבות בכל הכלים העומדים לרשותה, ובתוך כך פעולה אקטיבית וחקירה לזיהוי מקרי אפליה גם כאשר לא הוגשה תלונה. לבסוף, לגבי משרד האוצר, ממליצה עמותת סיכוי על הוספת תקינה לתפקידים הנגזרים מההמלצות לעיל.

במקביל לצעדים שנעשו, ישיב וקסיר-קלינר (2013) ממליצים על צעדים נוספים להגברת האכיפה כנגד אפליה של בני מיעוטים. בין צעדים אלו: חקיקה נוספת כנגד אפליה הכוללת ענישה

<sup>33</sup> נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה, "תכנית אסטרטגית לשנים 2014–2016".

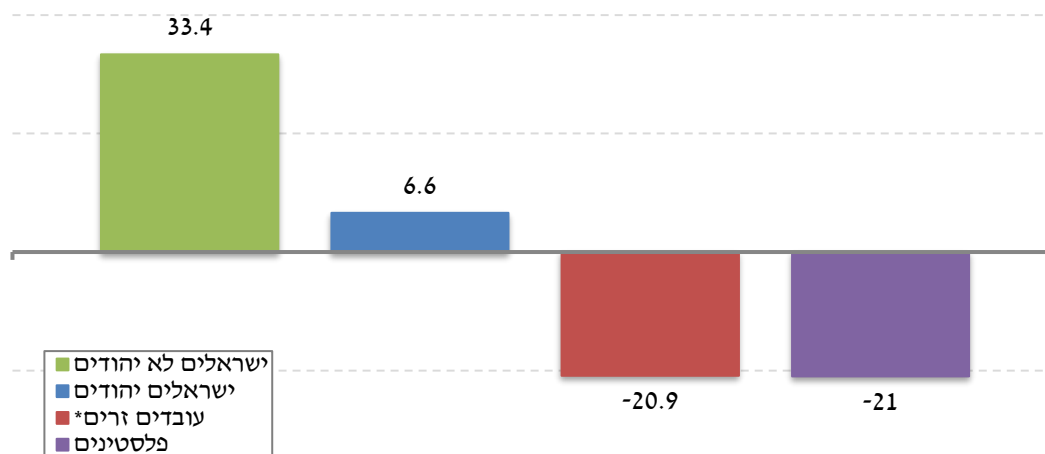


בקנסות, שלילת רישיונות ואף מאסר, כתלות בחומרת העבירה ובעבירות קודמות בתחום; העמקה של העלאת המודעות בקרב בני המיעוטים לאפליה ולחקיקה נגדה תוך כדי מחקר ופרסומים שונים בתקשורת בנושא; קביעת חוקי פיצויים מוגדלים וקיצור הליכי הגשת תלונה על אפליה.

### ג) עידוד תעסוקת ערבים ישראלים במקום עובדים זרים

העסקת עובדים זרים פוגעת בעובדים ישראלים בעלי מיומנויות נמוכות, הנחקים מהענפים בהם מועסקים עובדים זרים<sup>34</sup>, שכן הם אינם יכולים להתחרות ברמות השכר הנמוכות של הזרים. עובדים זרים מהווים כוח אדם תחליפי, במיוחד לגברים ערבים בענפי הבניין, החקלאות ובענפי תעשייה מסוימים. בענף הבניין תחלופה זו קרתה בפועל בדחיקה החוצה של ערביי ישראל במהלך שנות ה-90 ובחזרתם החלקית, כאשר ירד מספר הזרים והפלסטינים בעשור הנוכחי<sup>35</sup>.

**איור 12: תחליפיות מלאה בין עובדים זרים\* לישראלים בענף הבניין השינוי במספר המועסקים הישראלים זרים בענף הבניין בעשור האחרון (נתונים באלפים)**



2001–2012

**מקור:** מצגת של אגף התקציבים, משרד האוצר, 2014. על סמך נתונים מלוח ב' 13 דוח בנק ישראל 2012.  
\* עובדים זרים – אומדני בנק ישראל ואגף הכלכלן הראשי לנתוני הלמ"ס.

לאורך שנים הוקמו ועדות וצוותי עבודה ממשלתיים, שהצביעו על ההשלכות השליליות של העסקת עובדים זרים על המשק וגיבשו המלצות מדיניות לצמצום מספר העובדים הזרים ולשינויים מבניים בגופים המטפלים בתחום<sup>36</sup>. כך למשל, באוגוסט 2008, אימצה הממשלה את המלצות הוועדה בראשות המשנה לנגיד בנק ישראל (דאז), פרופ' אקשטיין (החלטת ממשלה 3996). בין ההחלטות היו 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 שהפריון יעלה וכפועל יוצא יעלה השכר וישפר את מצבם הכלכלי של העובדים בענף, ובכלל זה של ערביי ישראל.

<sup>34</sup> אמיר וגוטליב, 2005.

<sup>35</sup> דוח בנק ישראל לשנת 2004, פרק ב': "התעסוקה והשכר", תיבה ב'-2, עמ' 127-129.

<sup>36</sup> למשל ועדת בן-שלום, 1997; ועדת בוכריס, 2001; ועדת רכלבסקי, 2002; צוות אנדורן, 2004; ועדת דומיניסיני, 2005; האג'נדה הכלכלית-חברתית לישראל (2008–2010); ועדת אקשטיין, 2007; ועדת אקשטיין, 2010.

עם זאת, המבחן של החלטות הממשלה בנושא זה הוא ביישום. רבות מההמלצות של הוועדות השונות לא יושמו למרות שחלקן אושרו בהחלטות ממשלה<sup>37</sup>. זאת, במידה רבה בשל לחצים של בעלי עניין וחוסר אכיפה מספקת. למרות ההחלטות לצמצם את מספרם של העובדים הזרים, לעיתים אף עלה מספרם בפועל, כפי שמצא דוח מבקר המדינה שעסק בנושא (מבקר המדינה, 2015).

בהחלטת ממשלה מיוני 2014 (החלטה 1693) בוטלו החלטות קודמות והועלתה מכסת העובדים הזרים בבנייה ל-8,000. בנוסף על כך, נקבע כי אם תנוצל המכסה במלואה, היא תוכל לגדול עד ל-15,000 בשנת 2019 ולאחר מכן תרד חזרה ל-8,000. מהלך עניינים דומה היה גם במכסת העובדים לחקלאות, כאשר החל מ-2011 החלה לסגת הממשלה מהמתווה הפוחת במכסות עובדים זרים בחקלאות (מבקר המדינה, 2015). כך, במקום קיטון במכסות מ-26,000 ל-20,000 עובדים זרים, הופחתו 1,000 מכסות בלבד. למעשה, בהחלטות שונות של הממשלה בין השנים 2010–2014 נסוגה הממשלה מהחלטותיה הקודמות על צמצום תעסוקת עובדים זרים. לפי מבקר המדינה (2015) החלטות על הגדלת המכסות לעובדים זרים נתקבלו מבלי שהייתה לממשלה תשתית עובדתית מספקת ומבלי שהובאו בפניה תוצאות הפעולות של החלטות קודמות לעידוד תעסוקת ישראלים.

כדי לעודד החלפת עובדים זרים בעובדים ישראלים, ובפרט עובדים מקרב ערביי ישראל, יש לצמצם את מכסות העובדים הזרים. הצעד הראשון שנדרש הוא חזרה להחלטות קודמות של הממשלה על צמצום מספרם. בנוסף, נדרש יישום החלטות ממשלה בתחום מיסוי תעסוקת זרים, המשך הגברת האכיפה על העסקת עובדים זרים לא חוקיים, וסבסוד עבודת ערבים ישראלים במשלחי יד או בענפים מסוימים<sup>38</sup>.

#### ד) תמריצים למעסיקים להעסקת בני מיעוטים

##### מסלול תעסוקה – סבסוד שכר

נוסף לצעדים 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 הכלכלה מפעיל מסלול תעסוקה שמטרתו הגדלת מספר העובדים באמצעות סבסוד שכרם<sup>39</sup>. מסלול התעסוקה מתמקד בפריפריה ובעסקים המעסיקים עובדים מקרב האוכלוסיות ששיעור השתתפותן בשוק העבודה נמוך, קרי חרדים, בני מיעוטים, אנשים עם מוגבלות והורים יחידים. שיעור ההשתתפות בשכר שנקבע עבור עסקים הקולטים עובדים מהמגזרים המאופיינים בשיעור השתתפות נמוך הוא: 30 אחוזים מהשכר ב-10 החודשים הראשונים להעסקתו של העובד; 20 אחוזים מהשכר מהחודש ה-11 להעסקה ועד תום החודש ה-10; 10 אחוזים מהשכר מהחודש ה-21 להעסקה ועד תום החודש ה-30<sup>40</sup>. הגמשת הדרישה החלה

<sup>37</sup> בין החלטות הממשלה שנקבעו במטרה להפחית את מספר העובדים הזרים ולעודד תעסוקת ישראלים: החלטת ממשלה 147 (מאי 2009) שקבעה מכסות עובדים זרים לעידוד תעסוקת ישראלים; החלטת ממשלה 752 (ספטמבר 2009) המתייחסת לתעסוקת עובדים זרים בחקלאות; החלטת ממשלה 3453 (יולי 2011); החלטת ממשלה 4194 (ינואר 2012).

<sup>38</sup> ראו למשל Kasir (Kaliner) Nitsa and Eran Yashiv (2014).

<sup>39</sup> בהתאם להוראת מנכ"ל 4.17 של משרד הכלכלה (4.12.2011, עדכון מיום: 3.7.2016).

<sup>40</sup> עבור גברים בדואיים מהאוכלוסייה הבדואית בנגב נקבעו שיעורי השתתפות מעט גבוהים יותר: 35 אחוזים, 25 אחוזים ו-15 אחוזים, בהתאמה לתקופות ההעסקה המוזכרות.

על מעסיקים המעוניינים להצטרף למסלול להעסיק לפחות 5 עובדים (במקום 15 בעבר) הביאה לעליית הביקוש להצטרפות למסלול<sup>41</sup>.

כחלק מתכנית החומש לשנים 2016–2020 (החלטת ממשלה 922) הוחלט כי יוקצו 50 אחוזים ממסלול התעסוקה לאוכלוסיות מיוחדות, כך שבשנת 2016 יעמוד הסכום על 33 מלש"ח וסך של 163 מלש"ח על פני 5 שנים (משרד האוצר והמשרד לשוויון חברתי, 2016; סייף, 2016).

#### עידוד שילוב ערבים בתעסוקה בחברות פרטיות באמצעות מכרזי רכש של הממשלה

במדינות שונות נעשה שימוש בכוח הקנייה של הממשלה כדי לקדם מטרות חברתיות. גם ארגון ה-OECD ממליץ על כלי זה כדי לקדם מטרות חברתיות – העדפה במכרזי רכש של חברות המקיימות ייצוג הולם (כלומר, שיקול שיילקח בחשבון בשלב האיכות במכרזי רכש)<sup>42</sup>.

בארץ, הציעה עמותת סיכוי להשתמש בכוח הקנייה של המדינה כדי לעודד תעסוקת ערבים במשק (תנעמי, 2015). באופן זה, בכוחה של המדינה לבצע רכש מחברות פרטיות כאשר הקריטריונים במכרזים אינם קשורים רק במחיר נמוך אלא גם בייצוג הולם של ערבים בכוח העבודה של החברה הזוכה במכרז. כך, דרך המכרזים הציבוריים יכולה המדינה לעודד שילוב של ערבים בתעסוקה במגזר הפרטי. העמותה אף מציעה להתנות ייצוג הולם של ערבים כתנאי סף לחברות הניגשות להשתתפות במכרז (בניגוד לארגון ה-OECD הממליץ על העדפה של חברות המקיימות ייצוג הולם ולא על התניה של ייצוג הולם כתנאי סף במכרז).

כלים רגולטוריים מסוג זה יכולים להוות מכשיר זול משמעותית להגברת תעסוקה של ערבים במשק מאשר סבסוד ישיר של שכר העובדים. עם זאת, ראוי לזכור שאין חובה על גוף פרטי לעמוד בייצוג הולם של תעסוקת ערבים. חוק המכרזים אינו מאפשר לפסול חברות שאינן מעסיקות אוכלוסיות מגוונות ואינו מעגן הענקת יתרון למעסיקי בני מיעוטים (החוק הכיר בבעלות נשית, בתוצרת הארץ ובמפעלים הממוקמים בקו עימות כבסיס להעדפה, אך לא בייצוג הולם של תעסוקת בני מיעוטים).

---

<sup>41</sup> 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 התמי"ת (הכלכלה) 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.

<sup>42</sup> OECD, "Reviews of Labor Market and Social Policies: Israel", Jan 2010.

## 2. הקמת מערך תומך תעסוקה (מעונות יום, הכשרה והסבה מקצועית ומרכזי השמה)

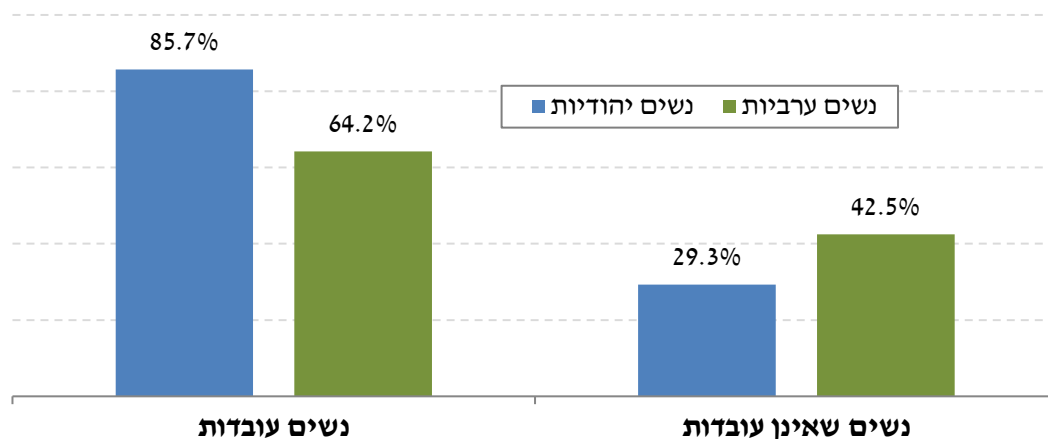
### א) מעונות יום, משפחתונים וצהרונים

למסגרות טיפול בילדים חשיבות רבה ביציאתן של נשים לעבודה<sup>43</sup>. מעבר לחשיבות קיומם הזמין של מעונות היום והצהרונים, סבסוד העלות הגבוהה של מסגרות הטיפול (במיוחד בעבור ילדים עד גיל 3) מגדיל את תרומתן של מסגרות אלה ליציאת נשים לעבודה. במיוחד, סבסוד המסגרות מעודד יציאה לשוק העבודה של נשים שפוטנציאל ההשתכרות שלהן נשחק בשל העלויות הגבוהות של מסגרות הטיפול, וללא הסבסוד היו מעדיפות לטפל בילדים בעצמן ולחסוך את ההוצאה הכרוכה במעונות היום ובמשפחתונים.

האגף למעונות יום, משפחתונים וצהרונים במשרד הכלכלה פועל להגביר השתתפות של ילדים מהאוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית במסגרות חינוכיות אלו. זאת, על מנת לעודד השתתפות בכוח העבודה של נשים מאוכלוסיות אלה<sup>44</sup>. צעד משמעותי ונרחב היה החלת חוק חינוך חנים גם על ילדים בגילאי 3–4, כחלק ממסקנות ועדת טרכטנברג<sup>45</sup>.

בעשור האחרון יש עלייה ניכרת בשיעור האימהות העובדות אשר משתמשות במסגרות טיפול בילדים, כאשר העלייה בחברה הערבית חדה אף יותר מאשר אצל הנשים בחברה היהודית. לפי סקר של משרד הכלכלה, שכלל כ-1,200 ראיונות טלפוניים, עולה כי שיעור הנשים הערביות העובדות שילדיהן נמצאו במסגרות הטיפול ב-2013 הגיע ל-64.2 אחוזים. זאת, בהשוואה ל-49.3 אחוזים בשנת 2000 (פיכטלברג-ברמץ וגרינשטיין, 2015). עלייה של כ-29 נקודות אחוז נרשמה גם בקרב אימהות ערביות שאינן עובדות, משיעור אפסי של נשים ערביות לא עובדות בשנת 2000 שילדיהן הושמו במסגרות הטיפול. הסיבה המרכזית לשינוי זה היא ככל הנראה הנגשה של השירותים הממשלתיים לטיפול בילדים בגיל הרך לאוכלוסייה הערבית. עם זאת, שיעור הנשים העובדות אשר משתמשות בסיוע של מסגרות אלה נמוך בקרב הערביות ביחס ליהודיות בכ-20 נקודות אחוז.

**איור 13: שיעור האימהות שילדיהן\* מטופלים במעונות היום ובמשפחתונים לפי תעסוקה ולאום**



מקור: פיכטלברג-ברמץ וגרינשטיין, 2015.  
\* גילי הילדים מ-3 חודשים ועד 4 שנים.

<sup>43</sup> שחר, 2012; שלוסר, 2006.

<sup>44</sup> הודעת דובר משרד הכלכלה מיום 23.12.2015: "אושרו כ-200 מיליון ש"ח לבינוי מאות כיתות חדשות במעונות היום", <http://www.economy.gov.il/Publications/PressReleases/Pages/2015-0045-1510.aspx>

<sup>45</sup> מסקנה זו של הוועדה אומצה בהחלטת ממשלה 4088 מיום 8.1.2012.

## בניית מעונות יום

בשנת 2011 גדל היצע מעונות היום הציבוריים בחברה הערבית מ-39 מעונות יום ל-52 (מתוך כ-1,600 מעונות יום בישראל). עם זאת, ביישובים הערבים פועלים רק 4.4 אחוזים ממעונות היום הקיימים בישראל, ושיעור הילדים מהאוכלוסייה הערבית המטופלים במעונות היום המוכרים עומד על 4.5 אחוזים, למרות ששיעורם באוכלוסיית היעד הוא כ-23.5 אחוזים (מבקר המדינה, 2016). משרד הכלכלה (התמ"ת) הקצה תקציבים לבינוי מעונות יום, ובהתאם לבקשות שאושרו הוקצו תקציבים ייעודיים, כפי שמוצג בלוח 4<sup>64</sup>. למרות זאת, בנייתם של מעונות שאושרו בשנים אלה טרם הושלמה, ובמקרים רבים טרם החלה בשטח<sup>47</sup>. מבקר המדינה (2016) מדגיש כי העיכובים הרבים בבנייה של מעונות היום פוגעים ביכולת השגתם של יעדי הממשלה לשילוב נשים ערביות בתעסוקה.

**לוח 4: תכנון ובינוי מעונות יום בשנים 2015–2011**

שנים	מספר מעונות שאושרו לבנייה	עלות שהוקצתה לבנייה	מספר מעונות שאושר להן תקציב תכנון
2013–2011	50	125 מיליון ש"ח	-
2015–2014	3	10 מיליון ש"ח	80

**מקור:** מידע שהתקבל מתחום תעסוקת חברה ערבית, דרוזית וצ'רקסית במשרד הכלכלה ביום 31.3.2016.

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 בסטטוס חברתי-כלכלי נמוך, מ-25 אחוזי השתתפות ל-5 אחוזי השתתפות בלבד של הרשות. לפיכך, נוכח מצבן החברתי-כלכלי של מרבית הרשויות המקומיות בחברה הערבית, הן זכאיות לסבסוד של 95 אחוזים מעלויות בניית מעונות היום.

למרות התקדמות שחלה בשנים 2011–2013, זיהה משרד הכלכלה חסמים בירוקרטיים שהקשו על הרשויות בניצול התקציבים שהוקצו להקמת מעונות יום חדשים. ברוב המקרים, החסם המשמעותי הוא שלב הגשת הבקשה הדורש בין היתר הגשת היתרי בנייה, אישורי אדריכלים ומהנדסים. בשל כך, הוחלט באוגוסט 2014 על נוהל חדש לשנים 2014–2015 לטיוב שיטת הסיוע, על מנת להקל על הרשויות להשתמש בתקציבים המיועדים להקמת מעונות יום, וכדי לזרז את הליכי הבנייה. לפי נוהל זה, הוקצו כספים גם לשלב התכנון, נוסף לשלב הבינוי. בנוסף, הוקצו התקציבים בשיטת "כל הקודם זוכה" תוך שריון 40 אחוזים מהתקציב לרשויות ערביות, לרשויות חרדיות ולרשויות מקומיות המוגדרות בסטטוס חברתי-כלכלי נמוך. על מנת לתמרץ באופן נוסף את הרשויות להגיש בקשות לבינוי, החליט משרד הכלכלה על הגדלת ההשתתפות הממשלתית ל-100 אחוזים לרשויות אשר יבנו בקצב מהיר<sup>48</sup>.

<sup>46</sup> תודה לאלה אייל בן-דוד, מנהלת המטה לשילוב האוכלוסייה הערבית בתעסוקה, על המידע שסיפקה.

<sup>47</sup> מידע שהתקבל מתחום תעסוקת חברה ערבית, דרוזית וצ'רקסית במשרד הכלכלה ביום 31.3.2016.

<sup>48</sup> אתר משרד הכלכלה, הודעת דובר, <http://www.economy.gov.il/Publications/PressReleases/Pages/day-care-centers-subsidy.aspx>

מתוך כ-220 מיליון ש"ח שהוקצו לשנים 2014–2015 לבניית מעונות יום, תוקצבו הרשויות הערביות בכ-11 מיליון ש"ח לשלב התכנון של כ-80 מעונות (43 אחוזים מכלל תקציב התכנון) והוקצה תקציב של כ-32 מיליון ש"ח לשלב הבינוי (20 אחוזים מכלל תקציב הבינוי). בנוסף, הוקצו מחדש תקציבים שטרם נוצלו אשר ניתנו בשנים 2011–2013 ל-42 רשויות ערביות (מתוך 50 רשויות שתוקצבו בשנים הללו), על סך כ-38 מיליון ש"ח (20 אחוזים מסך ההקצאה המחודשת)<sup>49</sup>. הקצאות אלה ניתנו במסגרת "מסלול מעבר" אשר מתאים את ההקצאה התקציבית הקיימת לנוהל ההקצאה החדש המאפשר הטבות נוספות לרשויות.

ההקצאות התקציביות השונות לחברה הערבית להקמת מעונות יום טרם הועברו לרשויות, בשל החסמים השונים. למרות הנהלים החדשים, מבקר המדינה מוצא כי מנגנוני התקצוב לא הותאמו למאפייניהם וצרכיהם של הרשויות הערביות (מבקר המדינה, 2016). כך, נכון לסוף שנת 2015, לא הועבר תקציב ייעודי לבינוי מעונות יום לאף אחת מ-33 הרשויות הערביות שהגישו בקשות לתקציב במסלול הבינוי. רוב הבקשות נדחו בנימוק של העדר היתר בנייה מתאים. נכון לשנת 2016, יוקצו מחדש כ-31 מיליון ש"ח לבינוי מעונות יום (שהוקצו כבר בשנים 2014–2015) וישוריי לחברה הערבית לכל הפחות 25 אחוזים מכל תקצוב עתידי לבינוי מעונות יום, בהתאם להחלטת ממשלה 922 (משרד האוצר והמשרד לשוויון חברתי, 2016). כך, לשנים 2016–2020 יעמוד סך תקציב בינוי המעונות בחברה הערבית על 231 מלש"ח (סייף, 2016)<sup>50</sup>.

#### משפחתונים תחת פיקוח מחירים בחברה הערבית

בעוד מעונות היום פועלים כמסגרת טיפול במבנה ייעודי עם צוות מטפל, המשפחתונים הינם מסגרות טיפול הנמצאות בביתה של מנהלת המשפחתון ומטופלים בו עד חמישה ילדים. בהתאם להחלטה 4193 שנועדה ליישם את החלטות ועדת טרכטנברג ניתן להצביע, בנוסף, על גידול של כ-20 אחוזים במספר המשפחתונים שתחת פיקוח מחירים בחברה הערבית. כך, גדל מספרם מ-1,166 בשנת הלימודים תשע"א ל-1,402 בשנת הלימודים תשע"ב. בתכנית החומש לשנים 2016–2020 הוחלט כי ישוריינו 25 אחוזים לחברה הערבית מכל תקצוב עתידי להרחבת היצע המשפחתונים (משרד האוצר והמשרד לשוויון חברתי, 2016).

#### סבסוד עלות מעונות היום עבור אימהות עובדות

כדי לעודד יציאת נשים לעבודה, מדינת ישראל מסבסדת את עלות מעונות היום עבור אימהות עובדות אשר הכנסתן נמוכה יחסית, תוך שקלול הכנסת בן הזוג. במסגרת הסבסוד עבור נשים ערביות הופחת היקף המשרה הנדרש לשם קבלת סיוע מ-36 שעות עבודה שבועיות ל-24 וניתנת עדיפות לקבלת פעוטות של אימהות עובדות גם אם הן בחלקיות משרה.

מחקר שנערך בשנת 2012 מצא כי שיעור הילדים הזוכים לסבסוד של מעונות היום בחברה הערבית גבוה יחסית לאוכלוסיות אחרות, כמו יהודים ותיקים ועולים חדשים (שחר, 2012). בשנת 2007 הוענק סבסוד ל-82 אחוזים מהילדים המטופלים במסגרות המפוקחות בחברה הערבית, לעומת 65 אחוזים אצל יהודים ותיקים. נוסף לכך, סכום הסבסוד הממוצע לילד היה גבוה יותר

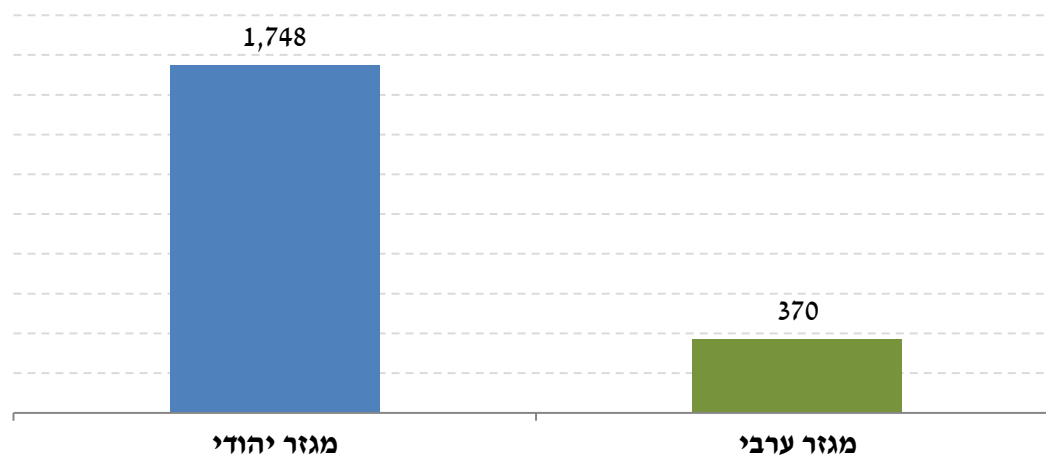
<sup>49</sup> הודעת דובר משרד הכלכלה מיום 23.12.2015.

<sup>50</sup> ביולי 2016 אישרה הממשלה את העברת האחריות על מעונות היום למשרד הרווחה. בהמשך לכך, התבטא שר הרווחה חיים כץ בישיבה של ועדת הרווחה, העבודה והבריאות כי עד שנת הלימודים תשע"ה ייפתחו לפחות 300 מעונות יום חדשים בכלל המגזרים בארץ (פרוטוקול 347 של ועדת העבודה והבריאות, הכנסת ה-20 (19.9.2016)).

בקרב האוכלוסייה הערבית מאשר בקרב יהודים ותיקים ועולים חדשים. למרות שרוב הילדים במעונות היום באוכלוסייה הערבית זוכים לסבסוד, חלק ההוצאה לחברה הערבית מתוך תקציב הסבסוד הכולל הוא נמוך מאוד ביחס לחלקו של מגזר זה באוכלוסייה. נמצא כי 5 אחוזים בלבד מהתקציב מופנה לאוכלוסייה הערבית, על אף שחלק גדול מאוכלוסייה זו מאופיין ברמה כלכלית-חברתית נמוכה. ההוצאה הקטנה לחברה הערבית נובעת מזמינות נמוכה של מעונות היום, כאשר קיימים מקומות זמינים במסגרות המסובסדות רק ל-13 אחוזים מילדי האימהות הערביות העובדות. זאת, לעומת זמינות של 24 אחוזים באוכלוסייה היהודית הלא חרדית וזמינות של 44 אחוזים באוכלוסייה החרדית (שם).

לצורך הגדלת הסבסוד למעונות יום בחברה הערבית, הוקצו 15 מיליון ש"ח בשנת 2012, וסוכם על הגדלת ההקצאה בהדרגה עד ל-47 מיליון ש"ח בשנת 2016, בעלות כוללת של 135 מיליון ש"ח לחומש 2012–2016. במסגרת זאת, סבסד משרד הכלכלה בשנת הלימודים תשע"ד אלפי ילדים מהחברה הערבית בעלות של עשרות מיליוני שקלים במסגרת כ-70 מעונות יום ו-1,400 משפחתונים<sup>51</sup>. לפי משרד מבקר המדינה (מבקר המדינה, 2016), בשנת הלימודים תשע"ה סובסדו 2,679 ילדים ערבים במעונות היום, המהווים רק כ-40 אחוזים מהיעד שהציבה ועדת טרכטנברג ואומץ על-ידי הממשלה. מנתוני משרד הכלכלה המוצגים בטיוטה לנייר שהוכן לקראת תכנית החומש לשנים 2016–2020 (משרד האוצר ואחרים, 2016), עולה כי קיימים פערים גדולים בסבסוד הממוצע לילד בין המגזר היהודי והערבי.

**איור 14: תקציב סבסוד מעונות יום – ממוצע לילד בגילים 0–3 לפי מגזר\* ש"ח, שנת 2013**



**מקור:** משרד האוצר ואחרים, 2016.  
\* מחושב לפי כלל הילדים בגילים הרלבנטיים ולא רק בעבור הילדים השוהים במעונות.

#### נקודות זיכוי במס לאימהות עובדות

נוסף לסבסוד הישיר, קיימת תמיכה עקיפה באמצעות נקודת זיכוי במס עבור כל ילד עד גיל 18, והחל משנת 2012 אימהות עובדות זכאיות לנקודת זיכוי נוספת עבור ילדים עד גיל 5. כל נקודת מס שווה 218 ש"ח בחודש, אך ההטבה מקוזזת מהמס המשולם ולכן זכאיות לה רק הנשים המגיעות לסף חבות המס. בשל כך, נשים ערביות רבות שהכנסתן נמוכה אינן נהנות מהטבה זו, למרות ריבוי

<sup>51</sup> מידע שהתקבל מתחום תעסוקת חברה ערבית, דרוזית וצ'רקסית במשרד הכלכלה ביום 31.3.2016.

הילדים היחסי אצל נשים ערביות. לשם המחשה, רק 9 אחוזים מהנשים הערביות העובדות ממצות לפחות נקודת זיכוי אחת בגין ילד, בעבור נשים שכירות עם ילדים בני 0–3 (שחר, 2012).

### צהרוני יום

תכנית נוספת שמפעיל משרד החינוך הינה מסגרת של צהרוני יום הנקראת "ציל"ה" – צהרוני יום להעשרה והזנה. צהרוני היום פועלים בהתאם להחלטות ממשלה 4088 (ינואר 2012) והחלטה 199 (מאי 2013). במסגרת התכנית פועלים צהרוני יום ביישובים שבאשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים, בהם נמצאות מרבית הרשויות במגזר המיעוטים (אשכולות 1–3, לפי הגדרת הלמ"ס). במסגרות אחר הצהריים משתתפים כ-200 אלף ילדים בגילי 3–8, בימים א'–ה' עד השעה 16:00. הילדים המשתתפים במסגרת זוכים לסיוע לימודי, ארוחה חמה ופעילויות העשרה. בשנת הלימודים תשע"ו שודרגה התכנית מכמה בחינות. בין היתר, הוחלט כי הצהרונים יפעלו בקבוצות קטנות יותר, שכן המדריכים והסייעות יעלה והשתתפות ההורים תופחת ותעמוד על 40 שקלים לחודש<sup>52</sup>.

### **ב) הכשרה והסבה מקצועית והשמה בעבודה**

#### הכשרה מקצועית

ההכשרה המקצועית הינה תשתית מרכזית לפיתוח הון אנושי של המבקשים להשתלב בשוק העבודה. לתשתית זו חשיבות מרכזית הן למועסקים, בפרט בקרב השכבות החלשות ולאלו שלא רכשו השכלה רלוונטית לשוק העבודה, והן למעסיקים המבקשים כוח אדם מיומן. כמו כן, הכשרות מקצועיות מאפשרות לעובדים לקדם את מעמדם המקצועי ולהגדיל את הכנסותיהם, כמו גם לפתוח אפשרויות תעסוקה חדשות בהתאם לצרכיהם ולדרישות המשתנות של המשק.

האגף להכשרה מקצועית ופיתוח כוח אדם במשרד הכלכלה מפעיל מספר תכניות הכשרה מקצועית בחברה הערבית. תכנית להכשרת מבוגרים היא תכנית השוברים אשר מקנה השתתפות פרטנית במימון שכר הלימוד של קורסי הכשרה מקצועית. קורסים להכשרה מקצועית מתקיימים במוסדות לימוד מוכרים או מפוקחים ונמשכים לתקופה של 3 חודשים עד שנה, במתכונת של ימי לימוד מלאים או לימודים חלקיים. ההפניה לתכנית השוברים מתבצעת באמצעות מרכזי ההכוון "ריאן" או באמצעות שירות התעסוקה, כאשר הגופים גם בוחנים את הזכאות להשתתפות בתכנית. בשנת 2014 עמד מספר מקבלי השוברים במגזר המיעוטים על 1,140 מתוך 2,380 מקבלי שוברים בכלל האוכלוסייה (425 בחברה החרדית). עם זאת, על אף שקרוב למחצית ממקבלי השוברים הינם מהחברה הערבית, עד סוף יולי 2015 היוו המשתתפים הערבים רק 19 אחוזים ממסיימי ההכשרה שהושמו בעבודה (מבקר המדינה, 2016).

תכנית נוספת של האגף להכשרה מקצועית הינה פרויקט אשב"ל אשר מכשירה הנדסאים בדואים בנגב. התכנית מעניקה לסטודנטים בדואים מהנגב פטור מלא מתשלום שכר לימוד ומלגת קיום. הצעירים והצעירות מהאוכלוסייה הבדואית המעוניינים להתקבל לתוכנית צריכים לעמוד בדרישות סף כמו תעודת בגרות הכוללת 3 יחידות מתמטיקה, 3 יחידות אנגלית ו-2 יחידות עברית לפחות, הצלחה במבחן פסיכוטכני ייעודי, לימודים במכינה קצרה ומעבר של ראיון אישי על ידי ועדת

<sup>52</sup> אתר משרד החינוך,

<http://edu.gov.il/owlHeb/Yesodi/YozmotHinochytVReformat/programs/Pages/Enrichment-noon.aspx>



הקבלה של התכנית. משרד הכלכלה משקיע בתכנית 33 מיליון ש"ח על פני 5 שנים. אחוזי נשירה גבוהים והצלחה מועטה של משתתפי התכנית הביאו לגיבוש תכנית לימודים חדשה ומתוגברת. בשנת הלימודים תשע"ד החלו 50 תלמידים את לימודיהם בתכנית ובשנת תשע"ה החלו את לימודיהם 82 תלמידים (משרד הכלכלה, 2015).

### שירות התעסוקה

שירות התעסוקה הינו הגוף הציבורי האמון על התאמה בין מעסיקים המציעים עבודה לבין עובדים המבקשים לעבוד. לשכות התעסוקה מטפלות בפניותיהם של כ-230,000 דורשי עבודה ערבים בכל שנה, שהם יותר ממחצית מהבלתי מועסקים בחברה הערבית (מבקר המדינה, 2016). דורשי העבודה הערבים בלשכות התעסוקה, ביחס לאלה היהודים, מתאפיינים בגילאים צעירים יותר, בהשכלה פחותה, בהכשרה מקצועית מועטה יחסית וברוב של נשים. בנוסף, קיימים שיעורים גבוהים משמעותית של אבטלה כרונית (למעלה מ-270 ימים בשנה) אצל דורשי העבודה הערבים ביחס לדורשי העבודה היהודים (שם). למרות כל זאת, משרד מבקר המדינה מעיר כי שירות התעסוקה לא נכלל בתכניות הממשלתיות השונות ולא תוקצב באופן ייעודי על מנת לשרת את האוכלוסייה הערבית בהתאם לצרכיה הייחודיים.

בשנים האחרונות הכיר שירות התעסוקה באוכלוסייה הערבית כאוכלוסייה הדורשת השקעת מאמצים מיוחדים. בין היתר, שופרו התנאים הפיזיים בלשכות, הושלמו תקנים, החלו קורסים בעברית תעסוקתית והופעלה תכנית מעגלי תעסוקה ב-6 לשכות בחברה הערבית, שהינה תכנית אינטנסיבית המציעה מגוון כלים האמורים לסייע בהשתלבות בשוק העבודה (שם). חרף המאמצים, נמצאו ליקויים בפעולת לשכות התעסוקה בישובים הערביים, בהן השירות נופל מזה המתקבל בלשכות ביישובים יהודים או מעורבים. בין הליקויים: שיעור ההשמה בלשכות אלה הוא כמחצית משיעור ההשמה בלשכות ביישובים יהודיים ומעורבים; פקידי הלשכות מקבלים כ-40 דורשי עבודה ביום, לעומת 24 דורשי עבודה בלשכות ביישובים יהודיים ומעורבים; הקצאת כלים תומכי השמה, כגון אבחון וייעוץ פסיכולוגי ניתנו במשורה בלשכות הערביות לעומת הקצאתם בלשכות אחרות.

לבסוף, מבקר המדינה מעיר על פגיעה בעקרון השוויון כלפי האוכלוסייה הערבית בפעולת שירות התעסוקה.

### מרכזי הכוון (מרכזי "ריאן")

כחלק מתוכנית החומש לשנים 2010–2015 מפעילים משרד הכלכלה, משרד רה"מ, גוינט ישראל וקרן יד הנדיב את תכנית "ריאן", פרויקט מרכזי הכוון לשילוב האוכלוסייה הערבית בתעסוקה, המופעל על ידי חברת אלפנאר<sup>53</sup>. בהתאם ל-4 החלטות ממשלה המתייחסות לאוכלוסיות המיעוטים השונות<sup>54</sup>, הוחלט על הקמה והפעלה של 21 מרכזי הכוון (17 מרכזים חדשים בנוסף ל-4 מרכזי הכוון שהוקמו לפני הפעלת תכנית ריאן): 9 מרכזים שישרתו את האוכלוסייה הבדואית בנגב, 3 מרכזים שישרתו את הבדואים בצפון, 3 מרכזים שישרתו את האוכלוסייה הדרוזית והצ'רקסית בצפון ו-6

<sup>53</sup> אתר משרד הכלכלה,

<http://economy.gov.il/Employment/UniquePopulation/ArabSector/Pages/GuidanceCenters.aspx>

ואתר תכנית אלפנאר, <http://www.alfanar.org.il/he/content/66>

<sup>54</sup> החלטת ממשלה מס' 1539 מיום 21.3.10, החלטת ממשלה מס' 2861 מיום 13.2.11, החלטת ממשלה מס' 3211 מיום 15.5.11 והחלטת ממשלה מס' 3708 מיום 1.9.11.

מרכזים שישרתו את האוכלוסייה הערבית<sup>55</sup>. כיום פרוסים ברחבי הארץ 20 מרכזי הכוון מתוך 21 מרכזים, כאשר במהלך 2016 מתוכנן לקום בכסייפה המרכז האחרון בתכנית. כחלק מתכנית החומש לשנים 2016–2020, הוקצה תקציב כולל של 250 מלש"ח ל-5 השנים להפעלת המרכזים (משרד האוצר והמשרד לשוויון חברתי, 2016).

מרכזי הכוון מיועדים לנשים ולגברים מהחברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית בגילי 18–64 שאינם מקבלים קצבאות מהמוסד לביטוח לאומי ומעוניינים להיכנס לשוק העבודה, או להתקדם על ידי תכנון קריירה. המרכזים, המהווים "One Stop Center", מציעים אבחון והכוון תעסוקתי, הפניות להכשרות מקצועיות, הכנה לשוק העבודה מהיבטים שונים באמצעות קורסים וסדנאות, סיוע בהשמה בתעסוקה ושיוך בין הפונים למרכזי הכוון למעסיקים.

מתחילת הקמת המרכזים באמצע 2012 ועד 2015 שירתו המרכזים כ-25,000 פונים. מספר הפונים למרכזים גדל משנה לשנה ועלה שיעור ההשמה בעבודה.

**לוח 5: מספר מרכזים שהוקמו, מספר הפונים ושיעורי ההשמה בעבודה, 2012–2015**

שנה	מספר המרכזים החדשים שהוקמו	מספר הפונים החדשים שהמרכזים שירתו	שיעור ההשמה בעבודה של פונים חדשים (אחוזים)
2012	7	4,000	40
2013	9	5,259	49
2014	3	7,742	64
2015	1	8,080	68

**מקור:** אתר משרד הכלכלה ומידע מאגף, ומידע שהתקבל מתחום תעסוקת חברה ערבית, דרוזית וצ'רקסית במשרד הכלכלה ביום 31.3.2016.

בשנה האחרונה פועלת במרכזים תכנית "אימתיאז" להכוונה של צעירים בני 18–35 ללימודים באקדמיה, במטרה לסייע לשילובם במקצועות בעלי אופי תעסוקתי נדרש במשק. עד כה השתתפו בתכנית 540 משתתפים ומשתתפות, כאשר כשני שלישים הן נשים, ב-14 מרכזים בהם הושמו רכזים ייעודיים לתכנית אימתיאז. בשנה החולפת התקיימו 26 קורסי פסיכומטרי, 17 קורסי יע"ל (עברית), 6 קורסי אמ"ר (מתמטיקה), 8 קורסי הכנה לעולם האקדמיה ו-7 קורסי דיבור עברית<sup>56</sup>. 240 ממשותפי התכנית החלו את לימודיהם כסטודנטים בשלל תחומים כגון: לימודי הנדסה, מקצועות מדעי הטבע, רפואה, מקצועות טיפוליים ומקצועות מדעי החברה. הסטודנטים ימשיכו לקבל ליווי עד להשמה בתעסוקה ההולמת את השכלתם.

על אף המתואר לעיל, הדוח האחרון של מבקר המדינה (2016) מצביע על יעילות חלקית בלבד של מרכזי ריאן. עולה כי המרכזים אינם נגישים לכ-380,000 נפשות מהאוכלוסייה הערבית שכן הם אינם מתגוררים ביישובים הזכאים לשירות המרכזים. בנוסף, עולה כי קיימים פערים בין זכאויות לקורסי הכשרה של אוכלוסיות שונות. למשל, המרכזים המשרתים את הבדואים בדרום מתקצבים

<sup>55</sup> קיים מרכז ריאן נוסף בבית חנינא-שועפט (ירושלים) שהוקם בהתאם להחלטת ממשלה 1775 (יוני 2014) ושייך לתכנית לפיתוח ירושלים שהינה נפרדת מתכנית הפיתוח במגזר הערבי.

<sup>56</sup> מידע שהתקבל מתחום תעסוקת חברה ערבית, דרוזית וצ'רקסית במשרד הכלכלה ביום 31.3.2016.

באופן גדול משמעותית מהמרכזים המשרתים את הבדואים בצפון, על אף שגודל האוכלוסיות דומה. בשל כך, מציע משרד המבקר לשקול מסגרת אחידה להפעלת כלל המרכזים ולא בהפעלה נפרדת על בסיס החלטות הממשלה השונות, כפי שמתנהלת התכנית כיום. עוד עולה מדוח המבקר כי שיתוף הפעולה בין מרכזי ריאן לבין שירות התעסוקה הינו מצומצם ומבוסס על יוזמה אישית ולא על נהלים מסודרים.

### 3. הגדלת התמורה לעבודה

רקע – שכר עובדים מהחברה הערבית

נוסף לשיעורי התעסוקה הנמוכים יחסית של הגברים הערבים בהשוואה לגברים היהודים, נרשמים בקרב המועסקים הערבים פערים גדולים ביחס לאוכלוסייה היהודית בשכר החודשי והשעתי, בעוד כמות שעות העבודה השבועיות יחסית דומה.

לוח 6: נתוני שכר ושעות עבודה לגברים יהודים וערבים		
גברים יהודים	גברים ערבים	
11,867 ש"ח	6,851 ש"ח	הכנסה ממוצעת
45.3 שעות	44.3 שעות	שעות עבודה בשבוע (בדרך כלל)
59.8 ש"ח	36.3 ש"ח	שכר לשעת עבודה

מקור: עיבודים מסקר הוצאות משקי בית לשנת 2014, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

לעומת הגברים, אצל הנשים קיימים פערים גם בשעות העבודה השבועיות בין האוכלוסייה הערבית ליהודית. אצל הנשים פערי השכר קטנים יותר, בשל העובדה שבהשוואה לגברים הערבים, הנשים הערביות היוצאות לעבודה משכילות יותר בממוצע. בנוסף ייתכן שהפער הקטן יותר נובע גם מהעובדה ששכר הנשים היהודיות נמוך משמעותית משכר הגברים היהודים.

לוח 7: נתוני שכר ושעות עבודה לנשים יהודיות וערביות		
נשים יהודיות	נשים ערביות	
7,592 ש"ח	5,247 ש"ח	הכנסה ממוצעת
37 שעות	32.5 שעות	שעות עבודה בשבוע (בדרך כלל)
47.5 ₪	38 ש"ח	שכר לשעת עבודה

מקור: עיבודים מסקר הוצאות משקי בית לשנת 2014, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

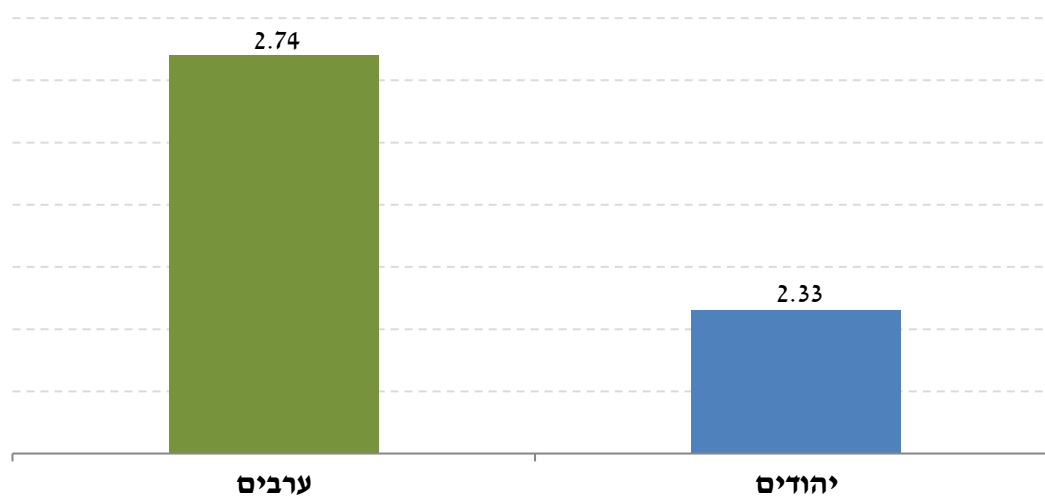
#### שכר מינימום

שכר המינימום, כידוע, נקבע מתוקף חוק והוא חל על כלל האוכלוסייה ולא רק על אוכלוסיית המיעוטים. יחד עם זאת, לשכר המינימום השפעה בעיקר על העלאת שכרם של עובדים הנמצאים בתחתית רמת השכר, כאשר שליש מהמשתכרים שכר מינימום הם בני אוכלוסיית המיעוטים (בנק ישראל, 2015). באמצעות מדיניות שכר המינימום המדינה מצליחה לצמצם את ממדי העוני בקרב משקי הבית בהם יש מפרנסים. כפי שהוצג, הציות לתשלום שכר מינימום בחברה הערבית נמוך יותר מאשר במגזר היהודי ולכן השפעתו פחותה, משהיה צפוי, בהגדלת הכנסותיהם של כלל העובדים הערבים המשתכרים שכר נמוך.

### תכנית מענק העבודה (מס הכנסה שלילי)

מטרת תכנית מענק עבודה הינה להגדיל את הכנסתם של עובדים ברמות השכר הנמוכות ולצמצם פערים כלכליים בחברה, תוך מתן תמריץ להשתתפות בשוק העבודה<sup>57</sup>. תכנית זו מופנית לכלל העובדים המשתכרים שכר נמוך, אך היא רלבנטית מאוד לחברה הערבית בשל השיעור הגבוה של מועסקים ערבים המשתכרים שכר נמוך. בנוסף, בחברה הערבית מספר הילדים הממוצע למשפחה הינו גבוה יותר מאשר בחברה היהודית. עובדה זו הופכת את תכנית מענק עבודה למשמעותית יותר לאוכלוסייה הערבית בשל סכום המענק המוגדל לזכאים שהינם הורים ל-3 ילדים ויותר.

**איור 15: ממוצע ילדים עד גיל 17 למשפחה  
שנת 2014**



**מקור:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, תכונות דמוגרפיות של משקי בית, נתונים נבחרים לשנת 2014.

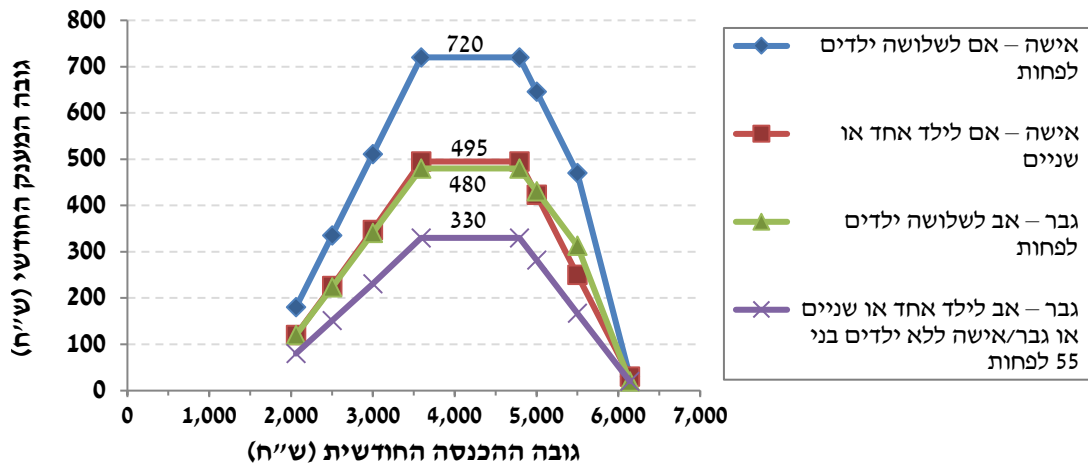
התכנית בישראל החלה לפעול בשנת 2008 כפיילוט באזורים מסוימים, ביניהם יישובים של אוכלוסיית המיעוטים (בנק ישראל, 2013)<sup>58</sup>, והחל משנת 2012 פועלת התכנית במתכונת כלל ארצית. נכון לשנת המס 2015, זכאים לקבלת מענק הכנסה עובדים אשר משכורתם החודשית הממוצעת הינה בין 2,600 ש"ח ובין 6,750 ש"ח, וכתלות במספר תנאים נוספים כגון גיל, מספר ילדים והכנסת בן או בת הזוג. קבלת המענק אינה אוטומטית ועל מנת לקבלו יש להגיש בקשה לרשות המיסים. באיור 16 להלן מוצגת סימולציה של גובה מענק ההכנסה לפי הכנסה ולפי מספר ילדים, בחלוקה לגברים ולנשים. המענק משולם לזכאים לפי חישוב שנתי, על סמך שנת המס שהסתיימה.

<sup>57</sup> עלון מענק עבודה 2015 לשכירים ועצמאיים, רשות המיסים,

<https://taxes.gov.il/TaxesIncomTaxSlili/documents/alonmasshlili2015.pdf>

<sup>58</sup> היישובים בהם פעלה התכנית בשנתיים הראשונות (2008-2009) הם: ירושלים, שדרות, אשקלון, נצרת, נצרת עילית, עין מאהל, באקה-ג'ית, משמרות, עין עירון, ערעה, כפר פינס, כפר קרע, אור עקיבא, חדרה, פרדס חנה-כרכור, מועצה מקומית בסמ"ה (מועווייה, ברטעה ועין א-סאלה) ונתניה.

**איור 16: סימולציית מענק עבודה**  
שנת המס 2015

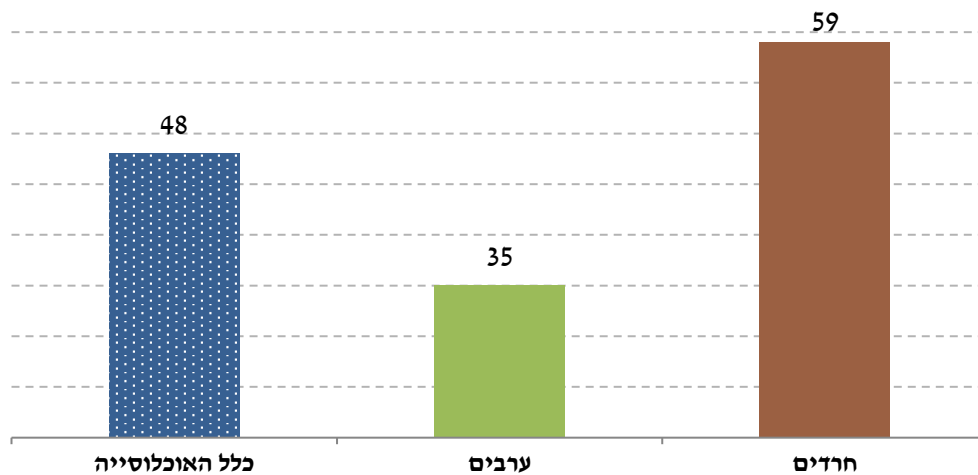


מקור: עלון מענק עבודה 2015 לשכירים ועצמאיים, רשות המיסים.

במלאת 3 שנים שבהן שולמו מענקי עבודה, בחן צוות מחקר בראשות בנק ישראל את הממצאים בשטח (בנק ישראל, 2016א). מהנתונים עולה כי 21 אחוזים מהזכאים למענק הינם ערבים, אך אחוז הזכאים הערבים אשר מממשים את זכאותם למענק הינו נמוך יחסית לאוכלוסיות אחרות.

משנת 2012, עם החלת התכנית בכלל הארץ, נשלחים מכתבים לזכאים לקראת המועד האחרון להגשת בקשה לקבלת המענק, לרוב בחודש ספטמבר. החל משנת 2013 נוספה הודעה קצרה בערבית לאוכלוסייה הרלבנטית, בתקווה להעלות את אחוזי המימוש בקרב האוכלוסייה דוברת הערבית<sup>59</sup>. למרות צעדים אלה, שיעור המימוש באוכלוסייה הערבית בקרב הזכאים אליהם נשלחו מכתבים היה נמוך ביותר ועמד על 35 אחוזים.

**איור 17: מימוש הזכאות למענק עבודה מתוך כלל מקבלי המכתבים ששלחה רשות המיסים**  
שנת 2014 (אחוזים)



מקור: בנק ישראל, 2016, "מענק העבודה: דיווח ראשוני על סקר ייעודי בקרב הזכאים למענק" בתוך: התפתחויות כלכליות בחודשים האחרונים, מסי' 140.

עולה הסברה כי שיעור המימוש הנמוך בקרב האוכלוסייה הערבית נובע מהצורך בשימוש בשפה העברית בהליך הבירוקרטי. נראה כי הוספת ההודעה בערבית לא תרמה דיה להגדלת שיעורי

<sup>59</sup> הודעות זהות בשפות אחרות נוספו לאוכלוסיות הרלבנטיות, בנוסף לאוכלוסייה דוברת הערבית.

המימוש בקרב הערבים ויש לנקוט בצעדים נוספים. בנוסף, ייתכן כי כתובות הזכאים אינן מעודכנות ברשות המיסים וחלק מהמכתבים אינם מגיעים ליעדם.

כחלק משריון תקציבים בתכנית החומש הנוכחית (2016–2020), יועד לחברה הערבית שליש מתקציב הפרסום של רשות המיסים למס הכנסה שלילי. כך, שוריינו 10 מלש"ח לפרסום בחברה הערבית על פני 5 השנים (סוף, 2016).

#### 4. חיזוק התשתיות הכלכליות (פיתוח ושדרוג אזורי תעשייה, פיתוח תשתיות תיירותיות)

פוטנציאל התעסוקה הבלתי ממומש אצל ערבים (ובפרט אצל הנשים) הרוצים להשתלב בשוק העבודה, אך חווים קשיים שונים בהשתלבות בתעסוקה, טומן בחובו הזדמנות גדולה למעסיקים. פתיחה של עסקים ושלוחות של חברות גדולות ביישובים הערבים עשויה להוות פתרון הטומן בחובו יתרונות רבים לא רק לחברה הערבית, אלא גם למעסיקים. מיקום העסקים באזורים של יישובים ערבים יסייע בפתרון המצוקה שחווים המעסיקים בגיוס כוח אדם מתאים. ביישובים הערביים קיים כוח אדם בלתי-ממוצה רב, כך שהמעסיקים יוכלו לבחור את המועמדים הטובים והמתאימים ביותר עבורם, ולצורך ההשמה יוכלו אף להסתייע במרכזי "ריאן". סבסוד שכר עובדים ערבים דרך מסלול התעסוקה של משרד הכלכלה מגדיל עוד יותר את האטרקטיביות של צעד זה. בנוסף, הרשויות מעודדות הבאת שלוחות של עסקים ליישובם, דרך הענקת תנאים טובים כגון פטור מארנונה, סיוע במציאת מבנה והתאמתו. עסקים שונים הבינו את הכדאיות שבמהלך, כך למשל לאחרונה פתחה בזק מרכז שירות טלפוני בחירה והתעשייה האווירית עומדת לפתוח שלוחה בדלית אל-כרמל (סאקוב, 2016).

#### א) אזורי תעשייה ומסחר

##### רקע כללי – תכנון ובנייה

בשנת 2000 החל מנהל התכנון במשרד הפנים בהפעלת תכנית רחבת היקף "קידום התכנון המתארי במגזר הלא-יהודי", במטרה להתמודד עם בנייה שהתפתחה 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 הרלבנטיות. מטרת התכנית הייתה שיפור איכות החיים ביישובים הנדונים, לרבות תוספת ניכרת של שטחים למגורים, מבני ציבור, אזורי תעסוקה, שטחים פתוחים ותשתיות ברמה נאותה. בתחילה כללה התכנית 30 יישובים בצפון ובמרכז הארץ, להם תוכננה תכנית מתאר שלמה. בהמשך הורחבה התכנית ל-36 יישובים נוספים וכללה בסך הכול 66 יישובים. עבור 13 יישובים נוספים הוכנה רק תכנית אב, ועבור 11 יישובים באזור ואדי ערה הוכנה תכנית אב אזורית. נכון ל-2015, כל יישובי המיעוטים במחוז המרכז הם בעלי תכניות מתאר סטטוטוריות עדכניות או שתכניות המתאר בהם נמצאות בתהליך תכנון ועדכון. במחוז הצפון, אושרו תכניות מתאר רק ל-29 מתוך 43 היישובים שנכללו בתכנית. עם זאת, נשמעות דעות מומחים הטוענים כי לא הוקצו מספיק שטחי מסחר, תעסוקה ותיירות בתכנון המתארי (דוח צוות 120 הימים, 2015).

סוגיה משמעותית נוספת בתכנון ובבנייה ביישובים, לפי משרד הבינוי והשיכון, היא סבסוד בנייה על קרקע פרטית. לדברי המשרד, זהו עניין בעל מורכבות ביצועית רבה, וכתוצאה מכך כספים שהוקצו לבנייה, לאחר תכנון השטח, לא נוצלו משום שבעלי הקרקע לא החלו בבנייה בפועל<sup>60</sup>. למעשה, רשויות לא החלו בפיתוח תשתיות אשר יתחברו לשכונות מגורים חדשות מכיוון שלא החלה בניית בתי המגורים, ולרשויות אין סמכות לחייב את בעלי הקרקעות להתחיל ולבנות. דבר זה

<sup>60</sup> פרוטוקול ישיבה מס' 2 של ועדת המשנה של ועדת הכספים וקידום זכויות האוכלוסייה הדרוזית והצ'רקסית, הכנסת ה-19 (17.6.2014).



מהווה חסם משמעותי הגורם לעיכוב בבניית שכונות מגורים חדשות על קרקע פרטית, וכך חל עיכוב גם בבניית שטחי מסחר בשכונות אלו (שם).

בתכנית החומש לשנים 2016–2020 הוקצו כספים רבים לתכנון ופיתוח ברשויות הערביות. כך, בשנת 2016 תוקצבו מוסדות ציבור ב-200 מיליון ש"ח (750 מלש"ח ל-5 שנים) ותוקצב תכנון מתארי ומפורט ב-49 מיליון ש"ח (256 מלש"ח ל-5 שנים). בנוסף, הוקצו לשנת 2016 גם משאבים לפיתוח שטחים פתוחים ב-27 מיליון ש"ח (133 מלש"ח ל-5 שנים), הושקעו 22 מיליון ש"ח בחיזוק הוועדות המקומיות לתכנון ובנייה (110 מלש"ח ל-5 שנים) והוקצו 64 מיליון ש"ח ליצירת חלופות ליישוב על מנת להגדיל את היצע הדיור בחברה הערבית (527 מלש"ח ל-5 שנים). כמו-כן, על פי התכנית תימשך הקצאת 50 אחוזים מהמענקים להקמה ושדרוג של מערכות ביוב למגזר הערבי, כך שב-2016 יעמוד סכום ההקצאה על 150 מלש"ח וסך של 750 מלש"ח ל-5 שנים (סייף, 2016).

### פיתוח אזורי תעשייה

לאזורי התעשייה והמסחר במגזר הערבי, הדרוזי והצ'רקסי חשיבות גדולה. לאזורים אלה יש פוטנציאל לסייע בהגדלת שיעורי התעסוקה, לשפר את המצב הכלכלי של האוכלוסייה ולהגדיל את ההכנסות מארנונה של הרשויות המקומיות. כפי שצוין בחלק א' של מסמך זה, ההכנסה של רשויות יהודיות מארנונה על אזורי תעשייה עומדת על 359 מיליון ש"ח לתושב בעוד רשויות לא-יהודיות מכניסות מארנונה על התעשייה רק 45 מיליון ש"ח לתושב. מעבר לכך, ביישובים ערבים רבים פועלים בתי עסק ומפעלים באזורי המגורים, דבר המהווה מטרד בחיי היום-יום. פיתוח אזורי תעשייה ומסחר הינו אחד הסעיפים המרכזיים בשלל התוכניות לשנים 2010–2020, זאת בשל חשיבותם הרבה לפיתוח כלכלי מהבחינות השונות. כפי שהוזכר, השטח הממוצע המיועד כיום לתעשייה ביישובים יהודים הוא 6.18 מ"ר לתושב, בעוד ביישובי המיעוטים יחס שטח תעשייה לתושב עומד על כ-1.01 מ"ר בלבד.

בין ספטמבר 2011 לפברואר 2012, נעשתה ביקורת של משרד מבקר המדינה על פעולת הממשלה והרשויות המקומיות בפיתוח אזורי תעשייה בתחומי השיפוט של רשויות מגזרי המיעוטים (מבקר המדינה, 2013). הביקורת מצאה כי נכון לאותו המועד עדיין לא הוכנה תכנית עבודה לפיתוח אזורי תעשייה, על אף שהוטלה על הרשות המשימה לעשות כן. דוח המבקר מתאר עיכובים ניכרים בביצוע התכניות בפועל ביחס להקמת מרכזי תעשייה ומסחר. כך למשל, בנצרת מתואר בדוח כי לא נעשה מיפוי של העסקים הפועלים בעיר כבר 17 שנים, כאשר היעדר מיפוי עשוי לפגוע ביכולת לתכנן כראוי מעבר של בתי העסק לאזורי תעשייה עתידיים. עוד נמצא כי לא אושרה תכנית בניין עיר כוללת לאזור התעשייה הדרומי הקיים בנצרת. על-פי חוות הדעת של מבקר המדינה, הדבר מהווה מכשול בטיפול הרשות המקומית בהסדרת אזור התעשייה ופיקוח עירוני בנושאי תכנון ובנייה ורישוי עסקים. בדוח מצויות טענות דומות על עיכובים וטיפול לא הולם בנושא של רשויות נוספות כמו באקה אל-גרביה, כפר קאסם, כיסרא-סמיע ופקיעין. בסיכום הדוח, מבקר המדינה מציין כי על משרדי הממשלה הרלבנטיים – משרד ראש הממשלה ומשרד התמ"ת (היום משרד הכלכלה) לזרז את ביצוע התכניות ולפעול לפי תכניות רב-שנתיות שאינן בנמצא בזמן הביקורת. כמו-כן, המבקר מעודד את הרשויות המקומיות במגזרי המיעוטים לפעול ביתר שאת להקמת אזורי תעשייה בתחומן.

בשנת 2014 הוחלט על הקמה של 3 חברות כלכליות ו-9 מנהלות לקידום אזורי תעשייה ברשויות הערביות (משרד הכלכלה, 2015). בדיון שנערך בנושא במרץ 2014 בוועדת המשנה של ועדת הכספים לחברה הערבית, העלה ג'עפר פרח, מנכ"ל מוסאוא, מספר בעיות וקשיים הנוגעים לפיתוח אזורי תעשייה בחברה הערבית<sup>61</sup>. לדבריו, נושא התכנון אינו מתקדם כראוי והוא מהווה חסם ראשון אשר מונע הקמה והסדרה של אזורי תעשייה. בנוסף, לדבריו, ובדומה לממצאי מבקר המדינה, הרחבה של אזורי תעשייה קיימים גם כן "תקועה", למשל בשפרעם. בעיה אחרת נוגעת לתקציבים שאינם מנוצלים ועוברים משנה לשנה, לאחר שכבר הוקצו כספים לפיתוח. נושא בעייתי אחר שמועלה בדיון נוגע למנהלות משותפות ליישובים יהודים וערבים. לטענתו של פרח, קיימים אזורי תעשייה סמוכים ליישובים ערבים, אך היישובים הערבים אינם שותפים בהם ואינם נהנים מההכנסות מהם<sup>62</sup>.

בהמשך הדיון הציג המשנה למנכ"ל משרד הכלכלה, ינון אלרועי, את ההתקדמות ואת החסמים ביחס לפיתוח אזורי תעשייה. מדבריו עולה כי ישנה התקדמות ביחס ליעדים של תכנית החומש (1539) וכי רוב התקציב של תכנית החומש כבר הוקצה לפרויקטים. לפי הנתונים שהוצגו, בין השנים 2006-2013 הושקעו באזורי תעשייה ביישובי המיעוטים 440 מיליון שקל, כ-30 אחוזים מהשקעות המדינה באזורי תעשייה. מהדברים עולה כי ישנן רשויות בהם הפיתוח מתקדם באופן חיובי, לעומת רשויות אחרות בהן ישנם חסמים שונים. סוג אחד של חסמים שעולה בדיון הוא צורך בהזזת בתים הניצבים באמצע תחום התכנון. סוג אחר של חסמים הוא בעיות של ניקוז נחלים, הסדרת תשתיות מים וביוב וכדומה. במקרים כגון אלו, יש צורך בהתערבות של רשות הניקוז ושל תאגידי המים והביוב העירוניים. הקושי שברתימת שלל הגופים לכדי פעולה משותפת גורם לבעיות ועיכובים נוספים.

דבריו של ראסם נאטור ממשרד הכלכלה מדגימים את הקשיים עימם מתמודדים בפיתוח אזורי התעשייה<sup>63</sup>:

*"אני רוצה להציג דוגמה על מה שנקרא חסם. הוא שאל על חסמים. בואו ניקח את סחינין. בסחינין שדרגנו אזור תעשייה קיים, סייענו שם ויצאנו. אחרי כן הייתה הרחבה של 80 דונם. כדי להרחיב את אזור התעשייה צריך להכין תב"ע. לקחנו על עצמנו את התב"ע. לא רק זה, הכנו את התב"ע וכאשר התחלנו לעבוד ויצא מכרז ב-1 מיליון שקל, כאשר התחלנו לסלול את הכביש התברר שיש שם מטע זיתים. מטע הזיתים נמצא בקרקע פרטית. המהנדס לא הבין שהוא היה צריך להפקיע את האדמה במהלך התב"ע. הוא עשה איחוד וחלוקה רק אחרי שהתקבלה התב"ע. מה קרה? באנו לעבוד ובעל מטע הזיתים לא רצה לשתף פעולה. מה עשינו? היינו שם לפני שבועיים, היו שם גם נציגי רשות הפיתוח הכלכלי. אמרנו לחברים: מה הפתרון? אמרו: פתרון יצירתי – בואו נזיז את הכביש. הזזת כביש זה שינוי תב"ע. שינוי תב"ע הולך לוועדה המקומית ואחר-כך לוועדה המחוזית. זה שנה וחצי. בסוף קם איזה מתכנן שהציע הצעה."*

דוח הוועדה של פורום קיסריה על תעסוקת ערבים בישראל (2010) המליץ על פיתוח של מרכזי תעסוקת הייטק, על קמפיין ציבורי שימשוך את החברות הבין-לאומיות המובילות ופתיחה של

<sup>61</sup> פרוטוקול ישיבה מס' 1 של ועדת המשנה של ועדת הכספים למגזר הערבי, הכנסת ה-19 (18.3.2014).

<sup>62</sup> שם.

<sup>63</sup> שם.

מרכזי תעסוקה ב-3 יישובים ערבים גדולים בנגב בגליל ובמרכז. המטרה הינה לרתום את החברה הערבית בישראל להיות "שער הטכנולוגיה העילית לעולם הערבי", ולנצל את היתרון היחסי שיש לחברה הערבית בישראל כחלק ממשק שבו קיים מגזר הייטק מצליח. לאוכלוסייה הערבית בישראל יתרון בידיעת השפה הערבית, המאפשר התמחות בתרגום תכניות לשפה הערבית.

בשנת 2013 נפתח "גן התעשייה נצרת", כמודל של שיתוף פעולה ערבי-יהודי. גן תעשייה, מייסודו של סטף ורטהיימר, מיועד לתעשיית הייטק. לפי אתר האינטרנט, נכון לנובמבר 2016, המקום מאכלס 5 חברות, ביניהן אמדוקס שמעסיקה במקום כ-150 עובדים<sup>64</sup>. המקום עתיד לספק תעסוקה בעשור הקרוב לכ-1,000 עובדים ולהוות מרכז של שיתופי פעולה יהודים-ערבים בתעשייה באמצעות הכשרות מקצועיות וקורסי יזמות. ביוני 2016 פתחה חברת מייקרוסופט מרכז פיתוח במרכז העיר נצרת בסמוך לכנסיית הבשורה. בשלב ראשון, יגויסו למרכז זה עשרות עובדי הייטק ערבים.

כחלק מהחלטת ממשלה 922 (דצמבר 2015) בה הוחלט על תכנית החומש למגזר הערבי, הוקצו לשנת 2016 37.5 אחוזים מתקציב הסבסוד לפיתוח אזורי תעשייה ובהמשך יעמוד שיעור ההקצאה על 42.5 אחוזים, (משרד האוצר והמשרד לשוויון חברתי, 2016). בהתאם לתקצוב זה ולהחלטות ממשלה קודמות, יעמוד סכום הסבסוד בשנת 2016 על 92 מלש"ח, 40 מלש"ח מתוכם מתוקף החלטת ממשלה 2365 (דצמבר 2014), ובסך הכול 260 מלש"ח על פני 5 שנים מתקציב סבסוד הפיתוח במנהל אזורי תעשייה<sup>65</sup>.

#### **(ב) יוזמות תיירות**

לפי נתוני משרד הכלכלה (משרד הכלכלה, 2015), הוקמו יחידות לעידוד תיירות ביישובים הערביים אשר יסייעו ליזמים בפלח השוק התיירותי לשווק ולהפיק פסטיבלים. כך למשל, ב-2014 התקיים פסטיבל ביישוב לקייה בדרום בו השתתפו כ-3,000 איש, ובתחילת 2015 התקיים פסטיבל בערעה בו השתתפו כ-1,500 איש. בנוסף הוקם בנגב פרויקט "ואדי עתיר" ביוזמה של אזרחים מהאוכלוסייה הבדואית ובתמיכה ממשלתית. הפרויקט כולל חווה חקלאית לעדרי צאן, צמחי מרפא וגידולים מדבריים מסורתיים. במקום מתוכנן לקום מרכז מבקרים, כך שהחווה תשמש גם כאתר תיירותי. פרויקט משמעותי מסוג אחר שהוקם בסכנין הינו מרכז חלל אשר ישמש כמעבדה לחקר ופיתוח שימוש באנרגיית השמש, וכבסיס לפיתוח מיזמים הקשורים בטכנולוגיה נקייה (clean tech) ואנרגיות מתחדשות. גם במרכז החלל יוקם מרכז מבקרים לפיתוח תיירות במקום.

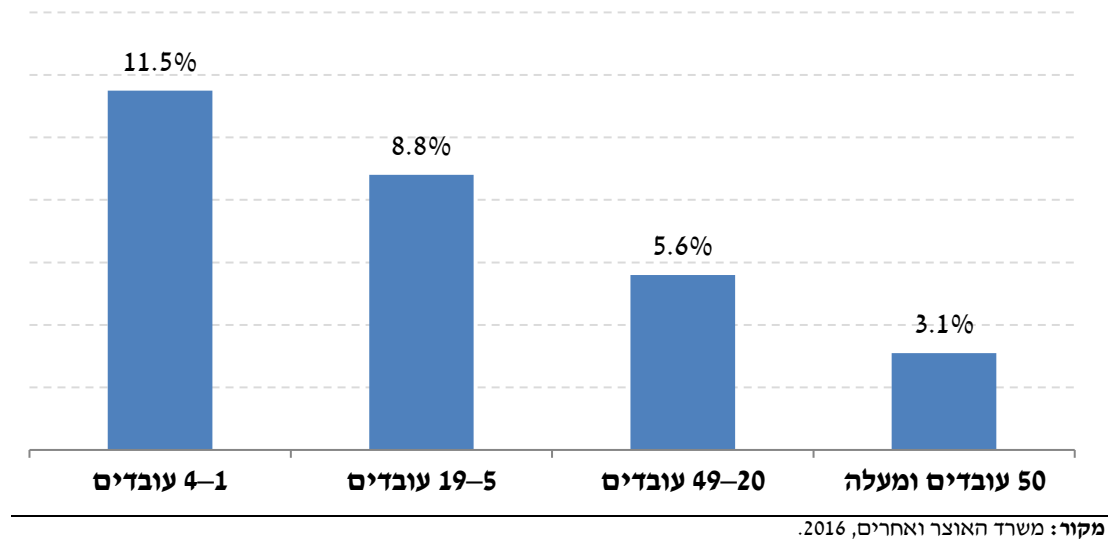
<sup>64</sup> אתר "גן התעשייה נצרת", [http://www.iparks.co.il/develop/park\\_nazareth](http://www.iparks.co.il/develop/park_nazareth)

<sup>65</sup> ביצוע מלא יזכה בהקצאה של 30 מלש"ח נוספים (סייף, 2016).

## 5. עידוד יזמות והשקעות

כ-10 אחוזים בלבד מהעסקים בישראל הינם בבעלות ערבית, מרביתם עסקים קטנים בהם אין דרישה לעובדים רבים (משרד האוצר ואחרים, 2016). מציאות זו מובילה לאפשרויות תעסוקה מועטות אצל מעסיקים ערבים.

איור 18: שיעור העסקים בבעלות ערבים לפי גודל (מס' עובדים)  
שנת 2013



### א) יזמות עסקית

#### עידוד יזמות הייטק

משנת 2014 מופעל מאיץ הייטק בחברה הערבית המסייע ליוזמות שונות בצעדיהן הראשוניים, עוד קודם לשלב גיוס הון ממשקיעים. בשנה הראשונה להקמת המאיץ נטלו חלק בפעילותו 10 מיזמים. בנוסף, במרץ 2016 הושקה תכנית חדשה הנקראת Hybrid, לקידום סטארט-אפים בחברה הערבית. התוכנית שהחלה ביוזמת משרד הכלכלה ומופעלת על ידי עמותת בוגרי 8200, נועדה להגדיל את מספר היזמים בחברה הערבית בתחום.

#### הדרכה וייעוץ לעסקים קטנים ובינוניים

הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים במשרד הכלכלה מעניקה הדרכה וייעוץ במספר מרכזי עסקים ביישובים הערבים, כחלק מפריסה ארצית של מרכזים אלה, הנקראים סניפי מעו"ף<sup>66</sup>. סניפים של הסוכנות הפועלים בחברה הערבית נמצאים בירכא, נצרת, באקה אל גרבייה, אום אל-פאחם, סחנין, טייבה ורהט. בשנת 2016 הוקצו לחברה הערבית 17.5 אחוזים מתקציב סניפי מעו"ף (11.5 מלש"ח) ובהמשך תעמוד ההקצאה על 20 אחוזים (משרד האוצר והמשרד לשוויון חברתי, 2016), כך שתגיע ל-90 מלש"ח במהלך 5 השנים (סייף, 2016). בנוסף, בלשכת המדען הראשי במשרד הכלכלה קיים מסלול מיוחד של סיוע לחברות סטארט-אפ מהמגזר הערבי, הדרוזי והצ'רקסי. משתתפים במסלול זה יוכלו לקבל תמיכה כספית וסיוע בגיוס הון ומשקיעים. כל זאת, במטרה לסייע לבעלי חברות

<sup>66</sup> אתר משרד הכלכלה,

<http://www.economy.gov.il/Employment/UniquePopulation/ArabSector/Pages/BusinessInitiatives.aspx>

סטארט-אפ להתגבר על הקשיים הכרוכים בהקמת החברה. לפי משרד הכלכלה, קיימים פונים רבים לבקשת מימון במסלול זה (משרד הכלכלה, 2015).

### קרן השקעות בעסקים

בשנת 2010 פעלה הרשות לפיתוח המגזר הערבי, הדרוזי והצ'רקסי במשרד ראש הממשלה להקמת קרן השקעות משותפת (Private Equity) עם משרד האוצר ומשרד התמ"ת שהיקפה 177 מיליון ש"ח, מתוכם 80 מיליון ש"ח במימון ממשלתי. הקרן, אל-בְּנָאֵדֶר<sup>67</sup> מקבוצת פיטנגו, יועדה להשקיע בכמה עשרות עסקים ומחויבת לבצע את כל השקעותיה בתקופה של 5 שנים מיום הקמה. למרות זאת, לפי דוח של המועצה הכלכלית לפיתוח המגזר הערבי (אבו חבלה, 2014), השקיעה הקרן עד סוף שנת 2014 פחות מחצי מהונה ובמסגרתה הוקמו שבעה עסקים (משרד הכלכלה, 2015). לפי מנהלי הקרן, לא נמצאו מספיק עסקים העומדים בתנאים להשקעה. לצד זאת, קיימות טענות מצד בעלי עסקים קטנים ובינוניים שנוקקו להשקעת הקרן ונדחו.

### אשראי

החברה הערבית נתקלת בקשיים בהשגת אשראי בנקאי. התוצאה הישירה של אי נגישות לאשראי היא אי מימוש הפוטנציאל בפיתוח עסקים פרטיים. במחקר שנערך על ידי משרד הכלכלה, דווח על ידי 51 אחוזים מהעסקים בבעלות ערבית שהם חוו קשיים בהשגת אשראי בנקאי (מנהל מחקר וכלכלה, 2011). נוסף לקושי בהשגת אשראי, נגישות הבנקים בחברה הערבית היא ברמה נמוכה ביחס למגזר היהודי. כ-9 אחוזים בלבד מהסניפים של כלל הבנקים נמצאים ביישובי החברה הערבית (בנק ישראל, 2016), והאשראי בחברה הערבית מוערך בכ-2 אחוזים בלבד (כ-20 מיליארד) מכלל שוק האשראי הבנקאי (אבו חבלה, 2014).

במסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת (מילרד, 2012) המתבסס על נתונים המעודכנים לשנת 2012, נמצא כי ביישובים הערביים יש פחות סניפי בנק, כך שכל סניף משרת בממוצע אוכלוסייה גדולה יותר. במסמך אף נמצא כי מספר המשרות לסניף קטן יותר, כך שפחות עובדים משרתים אוכלוסייה גדולה יותר.

**לוח 8: מספר סניפי בנק, מספר תושבים לסניף ומספר משרות לסניף, 2012**

יישובים יהודים	יישובים ערביים	יישובים מעורבים <sup>68</sup>	
760 (55% מהסניפים)	98 <sup>69</sup> (7% מהסניפים)	514 (38% מהסניפים)	<b>מספר סניפים</b>
4,298	5,373	3,344	<b>מספר תושבים מעל גיל 15 לסניף</b>
15	12	23	<b>מספר משרות לסניף</b>
מקור: מילרד, 2012.			

מנתונים עדכניים של בנק ישראל (2016), עולה כי בין השנים 2012–2015 קטן מספר הסניפים ברחבי הארץ ב-56 סניפים, כאשר רוב הסניפים שנסגרו הינם בערים הגדולות. לעומת זאת, בחברה הערבית ובפריפריה עלה מספר הסניפים המשרתים את האוכלוסייה. כך, נכון לסוף שנת 2015,

<sup>67</sup> נכתב לעתים גם 'אלבוואדיר' או 'אל-בוודארי' התרגום לעברית הוא 'ניצנים'.

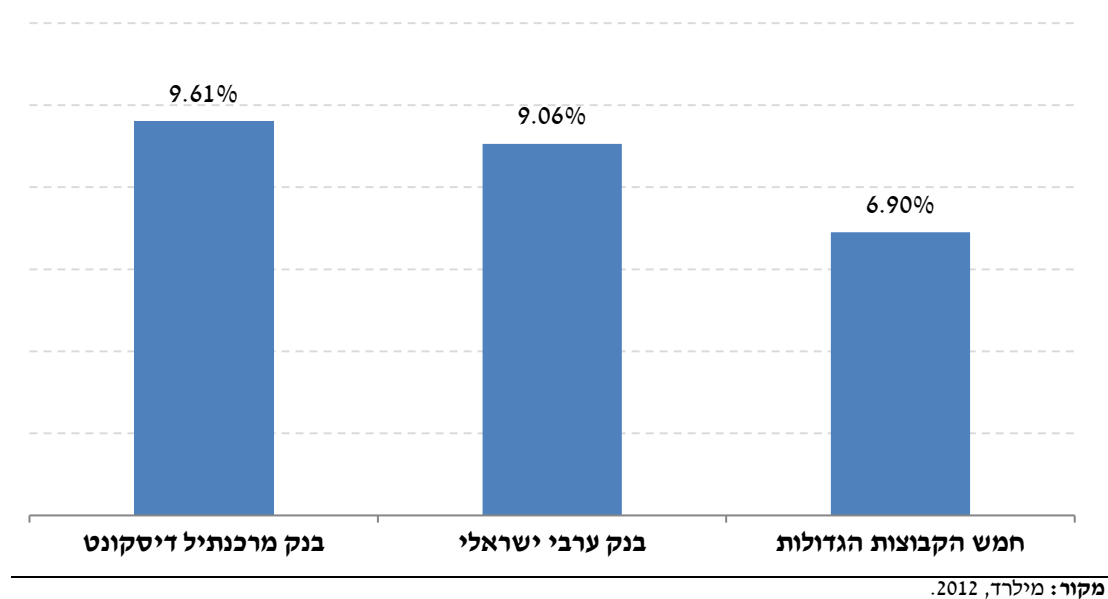
<sup>68</sup> כולל את תל אביב-יפו בה קיימים סניפים רבים.

<sup>69</sup> נכון לדצמבר 2015 פועלים ביישובים ערבים 108 סניפים

פועלים ביישובים ערבים 108 סניפים, גידול של 10 סניפים ביחס לשנת 2012, בניגוד למגמה הכללית של צמצום סניפים פיזיים. מאז שנת 2004, חל גידול של 83 אחוזים במספר הסניפים בחברה הערבית. אך, כאמור, בסוף שנת 2015 עדיין רק כ-9 אחוזים מהסניפים פועלים ביישובים ערבים.

עוד עולה מהנתונים (מילרד, 2012) כי בבנק ערבי-ישראלי ובבנק מרכנתיל דיסקונט, המהווים כשני שלישים מסניפי הבנקים ביישובים הערבים, העלות החדשית הממוצעת של חשבון עו"ש היא הגבוהה ביותר מבין הבנקים. הבדל משמעותי נוסף קיים במרווחי הריבית, המהווים את ההפרש בין הריבית בה הבנק מעניק הלוואות לבין הריבית אותה משלם הבנק על גיוס הכספים אותם הוא מעמיד להלוואה. בשני הבנקים המרכזיים בחברה הערבית, מרווחי הריבית גבוהים ביותר מ-2 נקודות אחוז ביחס לממוצע חמש הקבוצות הבנקאיות הגדולות<sup>70</sup>:

#### איור 19: מרווחי ריבית



רמת הסיכון הגבוהה יותר במתן הלוואות המיוחסת לחברה הערבית, ונאמדת בבנקים המרכזיים הפעילים בחברה הערבית, מהווה הסבר אפשרי למרווחי הריבית הגדולים. מנתוני בנק ערבי ישראלי (מקבוצת בנק לאומי) עולה כי שיעורי התשואה על ההון גבוהים משמעותית משיעורי התשואה המקבילים בבנק לאומי. נתונים אלה משקפים את הריבית הגבוהה על הלוואות בחברה הערבית לעומת המגזר היהודי, המצביעה, בין היתר, על ייחוס רמת סיכון גבוהה<sup>71</sup>.

#### לוח 9: שיעורי תשואה על ההון העצמי (רווח נקי להון)

שנה	בנק ערבי ישראלי	בנק לאומי
2013	21.2%	7.6%
2014	16.3%	5.4%
2015	13.2%	10.3%

מקור: דוחות תקופתיים של בנק לאומי לישראל בע"מ לשנים 2013 ו-2015.

<sup>70</sup> 5 הקבוצות הבנקאיות הגדולות מהוות 93 אחוזים מהשוק הבנקאי.

<sup>71</sup> כ-60 אחוזים מהאשראי הניתן על ידי בנק ערבי ישראל היו אשראי צרכני, שאינו תורם לפיתוח הכלכלי-עסקי באוכלוסייה הערבית.

## הלוואות בשיטת מיקרו-מימון וליווי עסקי לנשים

יוזמה נוספת של עמותת קרנות קורת, לה שותף משרד הכלכלה החל משנת 2011, היא תכנית Sawa המעניקה הלוואות בשיטת מיקרו-מימון<sup>72</sup>. תכנית Sawa מאפשרת לנשים ערביות ישראליות הלוואות של עד 30 אלף ש"ח. בנוסף, הנשים מקבלות ליווי עסקי לאורך כל תקופת החזר ההלוואה, על מנת להגדיל את הסיכוי להחזירה ולמנף אותה בהצלחה. מאז 2006 ניתנו במסגרת התכנית יותר מ-5,700 הלוואות בסכום כולל של כ-40 מיליון ש"ח. מטרת היוזמה היא לאפשר לנשים לפתוח עסקים קטנים העוסקים בתחומי מסחר זעיר, גידול ומכירת בעלי חיים, משפחתונים, מכולות, תפירה, עבודות יד ועוד<sup>73</sup>. מאז החלה לפעול התכנית במסגרת משרד הכלכלה חלה גדילה של היקף ההלוואות שניתנו. בשנת 2011 ניתנו על ידי הקרן 525 הלוואות, ובשנת 2014 גדל היקף ההלוואות שהעניקה הקרן לכ-1,059 הלוואות (משרד הכלכלה, 2015). כיום פועלת התכנית ב-25 יישובים, ובשנת 2015 היה היקף הלוואות דומה להיקף של השנה הקודמת (KIEDF, 2015).

תכנית Sawa מבוססת על שיטת הערבות ההדדית שפיתח פרופ' מוחמד ינוס בבנגלדש, באמצעות בנק גרמין בשנת 1976 (Karim, 2011). על בסיס השיטה, הוענקו הלוואות בסכומים קטנים לנשים, על מנת לאפשר להן לפתח עסקים קטנים בצורה עצמאית. קיימים מחקרים התומכים בהצלחת שיטת מיקרו-מימון בחילוף אוכלוסיות שלמות מעוניינות בבנגלדש (Imai & Azam, 2012). מנגד, יש המעלים גם חסרונות וקשיים בשיטה זו: למשל, לטענת Karim ברוב המקרים ההלוואות לא השיגו את מטרתן, כספי המימון מצאו דרכם לגברים ולא סייעו לנשים במימון פעילות עסקית. בעיה אחרת שנצפתה בשטח היא כי נלקחו הלוואות מיקרו-מימון שלא יועדו להשקעה כי אם לצריכה, כמו תשלומים לבתי ספר (Hulme, 2000). כמו כן, למרות הפרטנציאל הגלום בעידוד פעילות עסקית זעירה באמצעות מיקרו-מימון, ישנה סכנה גדולה שלווים לא יצליחו למנף באמצעות ההלוואה את פעילותם העסקית, וההלוואה לא תוחזר.

### **(ב) ייצוא**

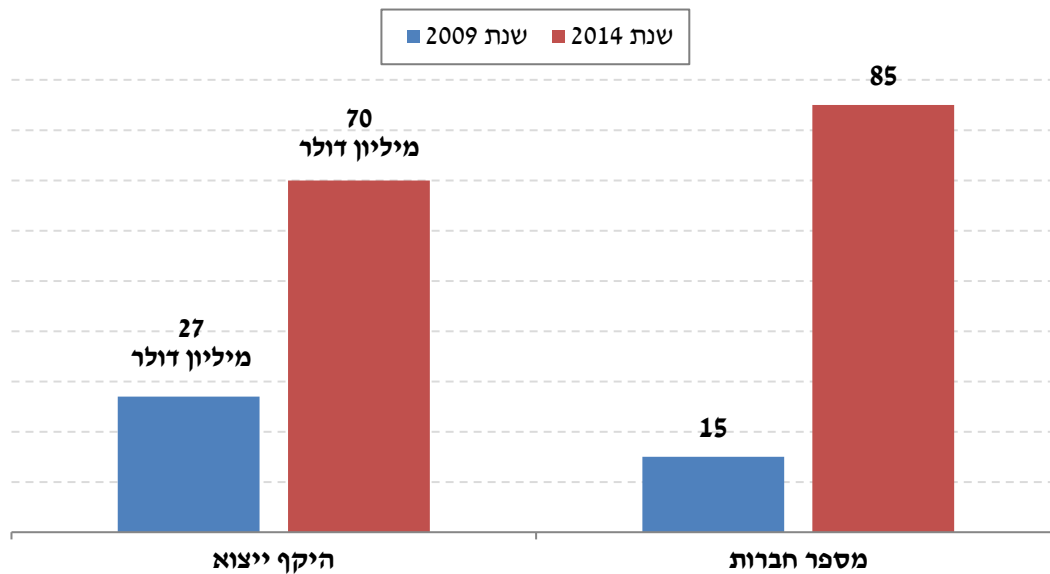
משקלה של החברה הערבית מסך הייצוא הישראלי בשנת 2014 היה 0.23 אחוזים בלבד<sup>74</sup>. נכון לשנת 2009, היו רק 15 ייצואנים מהחברה הערבית שסך הייצוא שלהם הסתכם בכ-27 מיליון דולר בלבד. בשנים האחרונות נרשם גידול בהיקף הייצוא בחברה הערבית והוא הגיע לכ-70 מיליון דולר בשנת 2014, אך משקלו בסך הייצוא עדיין קטן (המכון הישראלי ליצוא, 2015).

<sup>72</sup> אתר משרד הכלכלה, <http://sba.economy.gov.il/Programs/Funds/Pages/prz36.aspx>; אתר עמותת קרנות קורת, קרנות לפיתוח כלכלי, <http://www.kiedf.com/#!sawa-direct-non-bank-loan-fund/cr9q>.

<sup>73</sup> ש.ם.

<sup>74</sup> ללא ייצוא מתכות, משקל הייצוא של המגזר הערבי יורד ל-0.15 אחוזים בלבד.

איור 20: מספר חברות מייצאות בחברה הערבית והיקף הייצוא



מקור: המכון הישראלי לייצוא, 2015, ונתונים שהתקבלו מהמכון הישראלי לייצוא ביום 10.4.16.  
\* היקף הייצוא לא כולל ייצוא מתכות

המכון הישראלי לייצוא, שהינו ארגון ממשלתי-פרטי, מפעיל החל משנת 2010 את תכנית "תבל" לעידוד הייצוא של חברות בחברה הערבית. התכנית פועלת בשיתוף עם מנהל סחר חוץ במשרד הכלכלה והרשות לפיתוח כלכלי של החברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית. "תבל" מיועדת לחברות בעלות פוטנציאל ייצוא שאינן מייצאות כיום, או שמייצאות בהיקפים קטנים ואינן מצליחות לקדם את פעילות הייצוא. במסגרת התכנית, החברות המשתתפות מקבלות ייעוץ והכוונה, מימון משמעותי של עלויות הליווי השיווקי, סיוע ביישום תכנית השיווק והכשרה מקצועית בתחומי הייצוא (שם). במהלך שנות פעילות התכנית, הותאמו השירותים המוענקים לחברות לצרכים שהתבררו מהשטח. נכון לשנת 2016, יש 45 חברות הפעילות בתכנית, מתוך כ-80 חברות שהתקבלו לתכנית במהלך כל שנות פעילותה<sup>75</sup>. בנוסף, מנהל סחר חוץ במשרד הכלכלה יעלה באופן הדרגתי את חלק התקציב המיועד לסיוע ליצואנים בחברה הערבית עד ל-10 אחוזים. בשנת 2016 יעמוד חלק התקציב לחברה הערבית על 7.5 אחוזים, סך של 5 מלש"ח<sup>76</sup>. במשך 5 שנות תכנית החומש (עד 2020) תגיע סך ההקצאה הממשלתית לקידום יצואנים בחברה הערבית ל-24 מלש"ח (סייף, 2016).

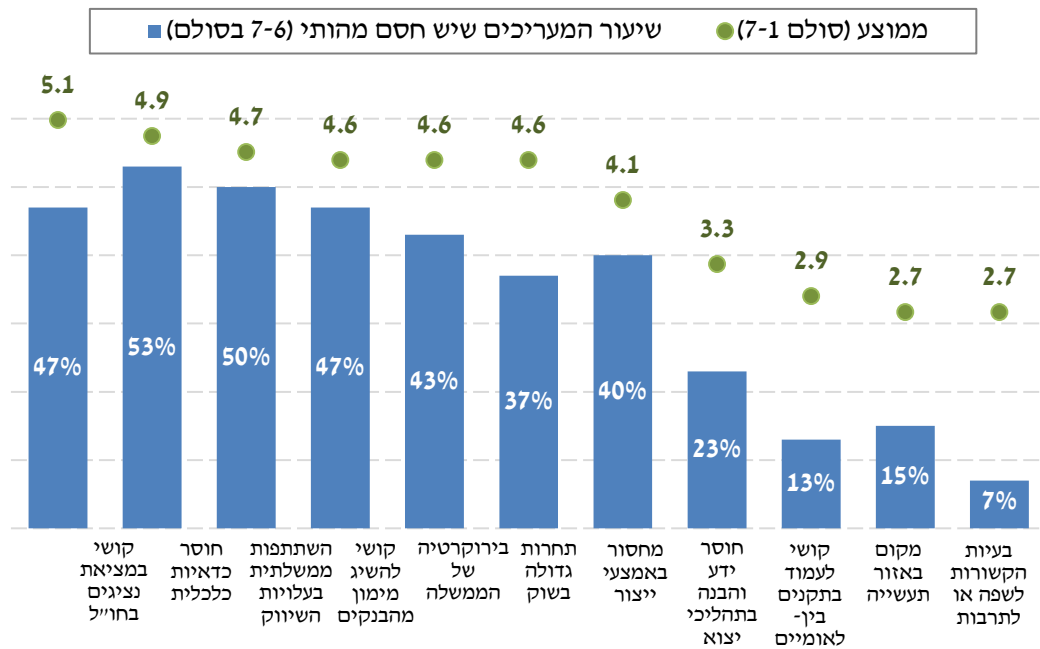
בסקר שערך משרד הכלכלה במהלך 2013 בקרב 30 חברות המשתתפות בתכנית, התבקשו מנהלי החברות להעריך את החסמים השונים לייצוא (הנדלס, 2014). מהסקר עולה כי החסמים המשמעותיים ביותר הם קשיים במציאת נציגים בחו"ל, חוסר כדאיות כלכלית, העדר השתתפות ממשלתית בעלויות השיווק וקושי בהשגת מימון מהבנקים. לעומת זאת, מרבית החברות לא העריכו כי יש חסמים הקשורים בבעיות שפה או תרבות, בקושי בעמידה בתקנים בינלאומיים, במחסור במקום באזורי תעשייה ובחוסר ידע ובהבנה של תהליכי ייצוא.

<sup>75</sup> נתונים שהתקבלו מהמכון הישראלי לייצוא, ביום 11.4.16.

<sup>76</sup> תודה לשאולי כצנלסון, סמנכ"ל מכון הייצוא, על המידע שסיפק.



איור 21: חסמים לייצוא כפי שהעריכו מנהלי החברות המשתתפות בתכנית "תבל"\*



מקור: הנדלס, 2014.  
\* סולם של 7-1 כאשר 1 לא מפריע בכלל ו-7 הפרעה מהותית במיוחד.

מכון הייצוא מעריך את החסמים באופן מעט שונה ממנהלי החברות. מניתוח של הפקת לקחים שערך המכון במהלך הפעלת התכנית, עולה כי מחסור באזורי תעשייה מקשה על החברות לפעול בתחום הייצוא בצורה ראויה. כמו-כן, תרבות הניהול ותקשורת בשפה האנגלית מהווים חסמים מנקודת מבטם של מפעילי תכנית "תבל". בדומה להערכת מנהלי החברות, קושי בקבלת אשראי נמצא כחסם משמעותי גם לדעת מכון הייצוא.

## 6. תשתית תחבורתית - כבישים ותחבורה ציבורית

הריכוז הגיאוגרפי הגדול של ערביי ישראל במספר קטן יחסית של יישובים, חלקם מרוחקים ממקומות תעסוקה, לצד בעיות קשות בתחום התשתית התחבורתית באזורים של יישובים אלה, יוצר קושי בהגעה למקומות עבודה. אין פלא ששיעורי ההשתתפות בשוק העבודה ושיעורי התעסוקה בחברה הערבית היו ברמות נמוכות, בעיקר בקרב הנשים<sup>77</sup>. מדובר על קשיי התניידות בתוך היישובים, למשל למרכזי תעסוקה, ועל קשיים בהתניידות הבין-עירונית – חיבור לצמתים חשובים ולצירי תנועה מרכזיים, לערים יהודיות מרכזיות, למרכזי מסופי תחבורה בין-עירוניים ולמוקדים כלכליים תעסוקתיים. בעיות אלו קשורות הן בתשתית כבישים לקויה והן בתשתית ירודה של אמצעי תחבורה. בעיה מרכזית זו הביאה בשנים האחרונות לשימת דגש מיוחד לשיפור הנגשת התחבורה הציבורית בחברה הערבית.

### א) כבישים

בשנים האחרונות שדרגה מע"צ כבישים קיימים במסגרת בפרויקט "כבישים ללא אבא" (כבישים רעועים באחריות המועצות האזוריות שהמדינה מסייעת להם ומפתחת אותם). בפברואר 2009 סוכם, כי "כבישים ללא אבא" יתקצבו ב-500 מיליון ש"ח, בין היתר כבישים בינעירוניים שסמוכים לכבישים של הכפרים. לדוגמה: באזור כפר כמא, אורך קטע של 1.6 ק"מ בעלות של 4 מיליון ש"ח. בנוסף, אושרה בשנת 2013 תכנית פיתוח כבישים במגזר המיעוטים במשרד התחבורה בהיקף של 200 מיליון ש"ח למשך שנתיים. התכנית שאושרה כוללת 80-100 פרויקטים שפזורים בכל הארץ: במגזר המוסלמי והנוצרי, במגזר הבדואי (בצפון ובדרום) ובמגזר הדרוזי.

בתכנית החומש של נתיבי ישראל (מע"צ לשעבר) לשנים 2011–2015 (שאינה קשורה לתכנית החומש של מגזר המיעוטים) תוכננו 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. נכון לתחילת 2016, לא שודרג כביש ואדי ערה ואין אזכור לפרויקט באתר נתיבי ישראל. בשנת 2014 הוגשו עתירות שונות כנגד הרחבת הכביש בשל טענות לפגיעה במערך החיים של התושבים באזור<sup>78</sup>. פרויקט שדרוג כביש 79 עדיין בתכנון ותקציבו העדכני נאמד ב-600 מיליון ש"ח<sup>79</sup>.

נכון להיום, נמצאים מספר פרויקטים בשלבי ביצוע מתקדמים, אשר מתוכננים להסתיים במהלך שנת 2016<sup>80</sup>:

- א. הרחבת כביש 554 לאורך 1.2 ק"מ באזור המסחרי בכניסה לטירה. עלות הפרויקט 37 מיליון ש"ח והוא עתיד להסתיים בנובמבר 2016.
- ב. הרחבת כביש 574, חוצה באקה, לאורך כ-10 ק"מ והסדרה בטיחותית. עלות הפרויקט 22 מיליון ש"ח ומועד הסיום המתוכנן הוא ספטמבר 2016.

<sup>77</sup> מרכז המידע והמחקר בכנסת, 2014, "תחבורה ציבורית עבור האוכלוסייה הערבית - תמונת מצב בכמה יישובים".

<sup>78</sup> במקום – מתכננים למען זכויות בנייה, <http://bimkom.org/2014/02/38> תל-תל 65-תכנית-מס-תל 38/02/2014.

<sup>79</sup> אתר נתיבי ישראל (מע"צ לשעבר), <http://www.iroads.co.il/content/פרויקטים-בתכנון>.

<sup>80</sup> אתר משרד התחבורה,

[http://he.mot.gov.il/index.php?option=com\\_content&view=category&id=68&Itemid=75](http://he.mot.gov.il/index.php?option=com_content&view=category&id=68&Itemid=75)

אתר נתיבי ישראל (מע"צ לשעבר), [פרויקטים-בביצוע](http://www.iroads.co.il/content/פרויקטים-בביצוע).

ג. שני פרויקטים בכביש מס' 805 בעראבה, להסדרה בטיחותית והרחבת הכביש. עלות שני הפרויקטים 40 מיליון ש"ח ומועד סיומם יועד לשנת 2016.

ד. שיפור הבטיחות ורמת הנגישות של כביש 31 באזור ח'ורה מנחל חברון ועד מולדה. עלות הפרויקט 298 מיליון ש"ח והצפי לסיום באוקטובר 2017. זהו הקטע האחרון שמשודרג בכביש 31, לאחר ששודרג זה מכבר קטע הכביש באזור כסייפה בין צומת נבטים למולדה בשנים 2012–2015, בעלות של 259 מיליון ש"ח.

בהתאם לתכנית החומש לשנים 2016–2020, מתבצע שריון של לפחות 40 אחוזים מסך ההשקעה השנתית לכבישים עירוניים בערים הערביות. עבור שנת 2016 הוקצו 45 אחוזים מסך ההשקעה בסכום של 220 מלש"ח, וסך התקצוב על פני 5 שנים מסתכם ב-1.1 מיליארד ש"ח. מעבר לכך, בכבישים חוצי יישובים יושקע סך של 200 מיליון ש"ח, כאשר מחצית מהסכום הוקצה כבר לשנת 2016. משרד התחבורה מגבש את תכנית העבודה בימים אלה (משרד האוצר והמשרד לשוויון חברתי, 2016). נושא נוסף הזוכה לטיפול בתכנית החומש בתחום התחבורה הינו הסברה לבטיחות בדרכים. בנושא זה הוחלט כי שיעור ההקצאה לחברה הערבית לא יפחת משיעורה באוכלוסייה. כך, בכל אחת מ-5 השנים תתוקצב ההסברה ב-4 מיליון ש"ח (סייף, 2016).

#### **(ב) רכבת**

כחלק מפיתוח התחבורה בחברה הערבית, מקדמים במסגרת תכנית "נתיבי ישראל" (לפי החלטת ממשלה 1421 מפברואר 2010) הקמת רכבת קלה בתוואי חיפה, נצרת עילית ונצרת (אורך המסלול הוא 41 ק"מ). הביצוע של פרויקט זה היה אמור להסתיים בשנת 2015, אך לאחר עיכובים רבים הצפי העדכני להפעלת הרכבת בתוואי נדחה משמעותית עד לשנת 2023.

#### **(ג) אוטובוסים**

במחקר של עמותת סיכוי (גרליץ, 2012) נמצא כי ביישובים הערבים ישנם פחות יעדי נסיעה באמצעות תחבורה ציבורית ותדירות נסיעות פחותה בהשוואה ליישובים יהודים דומים. כך למשל, בטירה מתבצעות 62 נסיעות אוטובוס יומיות בקו אחד בלבד, לעומת 232 נסיעות יומיות ב-27 קווים ביישוב שוהם. במחקר מזהים כ-15 חסמים המעכבים קידום תחבורה ציבורית ביישובים הערבים. חסמים עיקריים קשורים בהגדרת הקריטריונים לפיתוח תחבורה ציבורית במשרד התחבורה ובכך שטיפול המשרד בפיתוח תחבורה ציבורית תלוי בפנייה מצד הרשויות. מחסור בכוח אדם העוסק בקידום תחבורה ציבורית ברשויות המקומיות הערביות, משפיע על יכולתם של היישובים לפתח פעילות אוטובוסים יחד עם משרד התחבורה. חסמים משמעותיים מסוג אחר קשורים בתשתיות המצויות ביישובים הערבים ובייחוד באיכות הירודה של הכבישים והמדרכות אשר מקשים על מעבר של כלי רכב גדולים. הסרת חסם זה כרוכה בהשקעה בהרחבת הכבישים ובמאמצים תכנוניים, בבניית מעגלי תנועה, מפרצי תחנות אוטובוס ועוד.

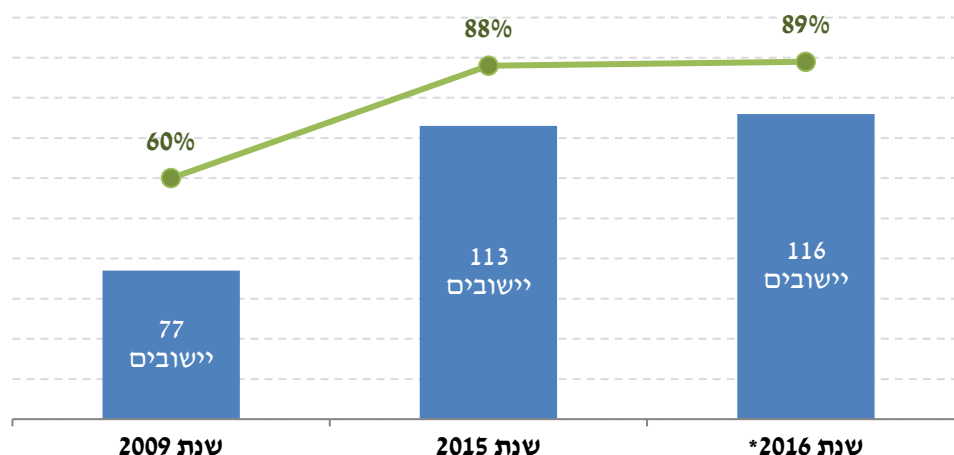
במסמך של מרכז המחקר והמידע בכנסת (2014)<sup>81</sup> נסקר מצב התחבורה הציבורית ב-14 יישובים ערבים מדרום ועד צפון. עולה מן הממצאים כי קיימת מגמת שיפור מתמדת בשנים האחרונות בנגישות התחבורה הציבורית ביישובים הערביים. יחד עם זאת, נמצא כי השירות

<sup>81</sup> מרכז המידע והמחקר בכנסת, 2014, "תחבורה ציבורית עבור האוכלוסייה הערבית - תמונת מצב בכמה יישובים".

במקרים רבים הוא חלקי בלבד ולא עונה על צרכי היישוב. למשל, בגילגוליה ובבענה נמצא כי שירות האוטובוסים אינו מאפשר הסתמכות מלאה על התחבורה הציבורית לצרכי היום-יום של התושבים.

בשנים 2012–2013 שופרה תשתית התחבורה הציבורית ב-13 יישובים בתכנית החומש בחברה הערבית (לפי החלטת ממשלה 1539). שיפורי התשתית כללו הסדרת כבישים, מדרכות ותחנות המתנה כך שיהוו תשתית הולמת לפעולה סדירה של קווי אוטובוסים ביישובים. בשיפורים אלה הושקעו עשרות מיליוני שקלים<sup>82</sup>. נוסף לזאת, לפי נתוני משרד התחבורה מאז 2009 חל שיפור משמעותי במספר היישובים בהם יש שירות אוטובוסים, ועד סוף שנת 2016 מתוכננת לפעול תחבורה ציבורית ב-121 מתוך 129 יישובים לא-יהודים<sup>83</sup>.

**איור 22: אחוז ומספר יישובים במגזר המיעוטים בהם פועלת תחבורה ציבורית**



**מקור:** משרד התחבורה, האגף לתחבורה ציבורית, נתונים מיום 14.3.2016 ונתונים מיום 26.7.2016. \* מעודכן לחודש יולי, צפי לסוף השנה – פעילות תחבורה ציבורית ב-121 יישובים.

מבחינת איכות השירות, בין השנים 2012–2015 נוסף כיסוי של 10 מיליון קילומטרים שנתיים ונוספו תקציבים בגובה 110 מיליון ש"ח לסובסידיה הממשלתית עבור האוכלוסייה הערבית. בשנים אלה הורחב מספר הקווים ביישובי המיעוטים מ-266 ל-317<sup>84</sup>, ונוצל כל התקציב שהקצה משרד התחבורה לנושא (מבקר המדינה, 2016). עם זאת, הצורך בהוספת קווים ובהגברת התדירות עדיין גדול.

בשנים 2014–2015 לא התקבל תקציב נוסף ולכן כמעט ולא התווספו נסיעות, בניגוד להחלטת ממשלה 3708 (ספטמבר 2011). עם זאת, במסגרת תכנית הפיתוח לשנת 2015 (החלטת ממשלה 2365) הוקצו מחדש כספים בגובה של כ-40 אחוזים מהסובסידיה הממשלתית. כך, ב-2015 הוקצו כ-100 מיליון ש"ח לתוספת שירות ביישובי המיעוטים, אך הביצוע צפוי להיות רק בשנת 2016 כחלק מתכנית החומש החדשה, וזאת בשל אישור מאוחר של תקציב המדינה. נכון ליוני 2016, משרד התחבורה מגבש את תכנית העבודה לתוספת השירות השנתית (משרד האוצר והמשרד לשוויון חברתי, 2016). בסך הכול, במהלך תכנית החומש לשנים 2016–2020 מתוכננת השקעה בסכום של כ-

<sup>82</sup> הודעה לתקשורת מיום 25 ביוני 2014 באתר משרד התחבורה.

<sup>83</sup> תודה לאושרת זיו מאגף תחבורה ציבורית במשרד התחבורה על המידע שסיפקה.

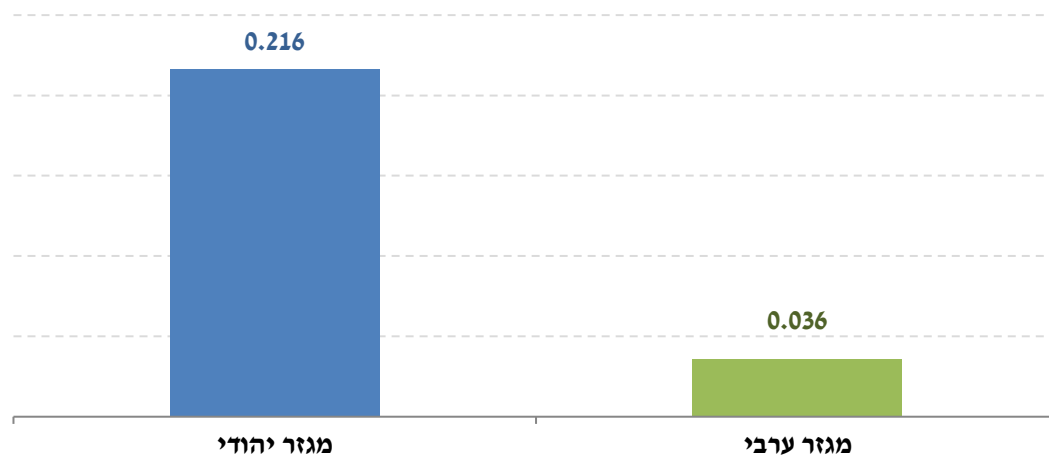
<sup>84</sup> משרד התחבורה, האגף לתחבורה ציבורית, נתונים מיום 14.3.2016.

100 מיליון ש"ח בכל שנה למען תוספת שירות בתחבורה ציבורית ביישובי המיעוטים, בהתאם להחלטת ממשלה 922 (דצמבר 2015).

כחלק מתכנית זו, החלו כבר לפעול 35 קווי אוטובוס בין-עירוניים חדשים בחברה הערבית בספטמבר 2016<sup>85</sup>. הקווים החדשים פועלים בעיקר בצפון הארץ ומחברים את היישובים הערביים לערים גדולות, מרכזי תעסוקה ומוסדות לימוד. בנוסף להוספת הקווים, תוגברו תדירויות של קווים והוארכו מסלולים בקווי האוטובוס ביישובים הערבים. עד סוף שנת 2016 מתוכננים להתווסף 35 קווים חדשים, 35 הרחבות של מסלולים קיימים והגברת תדירות הנסיעה של 30 קווים נוספים בחברה הערבית<sup>86</sup>.

נכון להיום, עדיין קיימים פערים משמעותיים בתקציבים ובשירות האוטובוסים, בעיקר ביישובי המיעוטים שמחוץ למטרופולינים. לפי משרד התחבורה, רק 8 אחוזים מהסובסדיה הממשלתית מגיעה ליישובים אלה, למרות שחלק האוכלוסייה המתגוררת ביישובי המיעוטים מחוץ למטרופולינים הינו 16 אחוזים. מבקר המדינה (2016) מתייחס גם הוא לנושא בדוח לסיכום שנת 2015 וכותב כי נגישות התחבורה הציבורית ביישובים הערבים לא מספקת מבחינת פריסת הקווים וגובה הסבסוד של תעריפי הנסיעה. גם בהתייחסות למספר נסיעות אוטובוס שבועיות בממוצע לתושב, קיים פער גדול בין המגזרים.

**איור 23: מספר נסיעות אוטובוס שבועיות בממוצע לתושב שנת 2014**



מקור: משרד האוצר ואחרים, 2016.

בנוסף ל-100 מיליון ש"ח שהוזכרו בתקצוב לשנת 2016, יוקצו בשנתיים הקרובות (2016-17) 25 מיליון ש"ח בכל שנה בהתאם להחלטת ממשלה 4193 (ינואר 2012) על יישום המלצות ועדת טרכטנברג. לוח 10 מפרט את הבחינות בהן תקצוב זה עתיד לשפר את השירות.

<sup>85</sup> הודעה לתקשורת מיום 25 בספטמבר 2016 באתר משרד התחבורה.

<sup>86</sup> ש.ם.

**לוח 10: שיפור שירות האוטובוסים כתוצאה מתקצוב בהתאם להחלטת ממשלה 4193**

מהות השיפור	מספר הקווים המושפעים
קווים חדשים	50
תוספות מסלולים כתוצאה מעבודות תשתית	101
שינויי והארכות מסלול	4
תגבור שירות והארכת שעות פעילות	78

מקור: משרד התחבורה, האגף לתחבורה ציבורית, נתונים מיום 14.3.2016.

כחלק מהרחבת השירות ושיפורו, פועל משרד התחבורה להסרת חסמי התשתיות שצוינו. לאחרונה, הסתיים פרויקט לתשתיות תומכות תחבורה ציבורית בכלל היישובים הערבים בעלות של 200 מיליון ש"ח. בעקבות כך, במהלך 2016 תהיה תוספת של 187 קילומטרים של שירות אוטובוסים ב-63 יישובים. ביישובים טמרה, עראבה, טייבה, קלנסווה, כפר קאסם, ירכא, גזוליס, אבו סנאן וכפר יאסיף יסתיימו עבודות תשתית שיאפשרו לראשונה שירות תחבורה ציבורית. בשנים 2015–2016 החלו, ומתוכננים להתחיל, פרויקטים התומכים בתשתיות תחבורה ציבורית להסדרת כבישים, מעגלי תנועה, תחנות קצה ומדרכות. סיום פרויקטים אלה יאפשר להרחיב את השירות ליישובים ושכונות שכיום לא ניתן להפעיל בהם שירותי אוטובוסים.

**לוח 11: סך פרויקטים להסרת חסמי תשתיות ועלותם, שנים 2015–2016**

	שנת 2015	שנת 2016
מספר פרויקטים	24	37
עלות	160 מיליון ₪	235 מיליון ₪

מקור: משרד התחבורה, האגף לתחבורה ציבורית, נתונים מיום 14.3.2016.

למען המשך שיפור השירות, במהלך השנים 2017–2022 ייערכו מספר סקרים בכלל יישובי המיעוטים ללמידת הצרכים והרצונות של האוכלוסייה בשירות תחבורה ציבורית. ממצאי הסקר יאפשרו הכנת תכנית אב להמשך שיפור השירות בשנים הבאות.

נתח נוסף מתקציבי התחבורה הציבורית מיועד לשרוג תחנות אוטובוסים, הכולל הצבת סככות ושלטים אלקטרוניים בשפה הערבית המספקים מידע זמן אמת על הגעת הקווים. מידע נגיש בשפה הערבית בפלטפורמות השונות זמין החל מסוף ספטמבר 2016, כחלק מההשקעה של משרד התחבורה בהשוואת השירות לחברה הערבית. סך הסבסוד לתחבורה הציבורית על שלל התחומים שהוזכרו לעיל יעמוד על 1.5 מיליארד ש"ח לתקופה הכוללת של תכנית החומש (סייף, 2016).

במרץ 2015, דיווח משרד התחבורה על סיום קורס הכשרה לאחראי תחבורה ציבורית בו הוכשרו כ-20 נציגים של רשויות מקומיות ערביות<sup>87</sup>. מטרת ההכשרה היא להעניק כלים של מדיניות ותכנון תחבורה ציבורית ביישובים, וליידע על אפשרויות קידום ופיתוח תחבורה ציבורית העומדות בפני הרשות המקומית בעבודה משותפת עם גורמים במשרד התחבורה. פרויקט הסיום של משתתפי קורס זה היה יצירת תכנית עבודה שנתית לרשות המקומית אליה בוגרי הקורס שייכים. במהלך 2016 ייצא לדרך מחזור הכשרה נוסף לתפקיד.

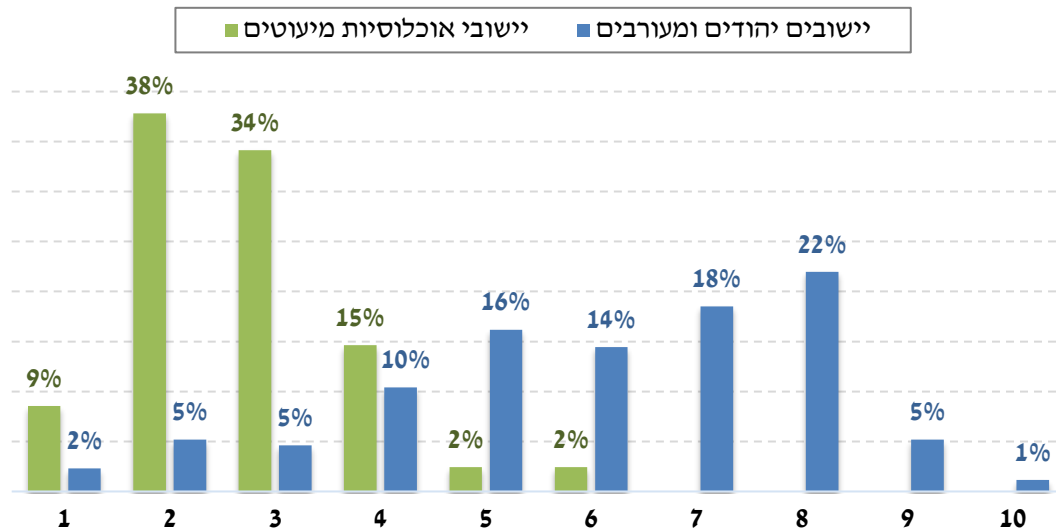
<sup>87</sup> הודעה לתקשורת מיום 30 במרץ 2015 באתר משרד התחבורה.

במחקר של קרן קורת ומכון מילקן (מלכי, 2011) הומלצו מספר חלופות מדיניות לשיפור דרכי תחבורה באמצעות תחבורה "גמישה" ביישובים הערבים, ובפרט ביישובים קטנים בהן תחבורה ציבורית סדירה אינה יעילה ביותר. בין החלופות, הוצע להפעיל שירות לפי דרישה באזורי יישוב לא צפופים. באזורים אלו, עלויות ההפעלה גבוהות ביחס לשימוש הלא תדיר בתחבורה הציבורית. שירות לפי דרישה יכול לסייע בהפחתת עלויות שכן האוטובוסים יעברו בתחנות רק על פי הזמנה טלפונית. שירות מסוג זה יכול לצמצם נסיעות לא יעילות בהן האוטובוס נוסע ללא נוסעים כלל או עם נוסעים מעטים בלבד. חלופה נוספת הינה הסעות קהילתיות, בהן נהגים מקומיים מסיעים תושבים למקום העבודה וחזרה. מוצע כי משרד התמ"ת (כלכלה) יסייע במימון ראשוני או בהלוואה לרכישת רכבים להסעות יחד עם סיוע בחיבור מקומי בין נהגים לעובדים במרכזי התעסוקה. פתרון זה יכול לאפשר יציאה לעבודה מחוץ ליישובים בעלות נמוכה יחסית. כיום, אין פרויקטים של תחבורה ציבורית גמישה הפועלים ביישובי המיעוטים.

## 7. הרשויות המקומיות

היישובים הערביים מצויים במקום נמוך בדירוג הרמה החברתית-כלכלית<sup>88</sup>: כ-80 אחוזים מהרשויות הערביות הן בדרוג חברתי-כלכלי של 1 עד 3 (מתוך מדד של 1 עד 10), בהשוואה ל-12 אחוזים בלבד מהרשויות היהודיות והמעורבות<sup>89</sup>. ב-10 מהרשויות המקומיות הערביות והדרוזיות יש ועדה מלווה וב-58 מהן פועל חשב מלווה, מתוך סך של 74 רשויות בישראל בהן יש חשב מלווה (בניטה, 2015)<sup>90</sup>.

איור 24: מדד סוציו-אקונומי, רשויות מקומיות של ישובים ערבים וישובים יהודים  
שנת 2014



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2016.

במספר תחומים מהותיים – כחינוך, כבישים ותחבורה – תקצוב השירותים מוטל על המדינה והתקצוב נעשה על ידה, ולא על ידי הרשויות המקומיות. בפרט, תקציב תחום החינוך מגיע מהמדינה והרשות המקומית נדרשת לממן רק כרבע מההוצאה – על התנאים הסביבתיים של בתי הספר (בעיקר עובדים בתחום הניקיון והאחזקה)<sup>91</sup>.

למרות האמור, לרשויות המקומיות חשיבות רבה מאוד בהשפעה על מצבם של האזרחים הערבים, ומבחינות רבות חשיבותן אף עולה על זו של הרמה הפוליטית הארצית. מקורה של השפעה מכרעת זו על האזרחים באוטונומיה של הרשויות המקומיות לתכנן הוצאות במסגרת התקציבים העומדים לרשותם. בנוסף לכך, השפעתם של האזרחים הערבים על הפוליטיקה הארצית מועטה יחסית ליכולת השפעתם על ההתנהלות האוטונומית יותר ברמה המוניציפלית (ביינוול, בן דור

<sup>88</sup> מבוסס על נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה למדד חברתי-כלכלי 2008 של הרשויות המקומיות. **המדד החברתי כלכלי של הלמ"ס** מתבסס על נתוני מפקד האוכלוסין משנת 2008. המדד חושב על בסיס 16 משתנים מהתחומים הבאים: דמוגרפיה, השכלה וחינוך, תעסוקה וגמלאות, ורמת חיים (הכנסה כספית, רמת מינוע, תכונות דיור). הרשויות המקומיות סווגו ל-10 אשכולות הומוגניים, לפי ערך המדד החברתי-כלכלי שלהן. אשכול 1 מציין את הרמה החברתית-כלכלית הנמוכה ביותר, ואשכול 10 מציין את הרמה הגבוהה ביותר. האשכולות אינם שווים בגודלם. החלוקה בוצעה באמצעות השיטה המביאה לשונות מינימלית של ערכי המדד בתוך האשכולות ולשונות מקסימלית בין האשכולות (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2015).

<sup>89</sup> תודה לרועי אסף, ראש אגף פיתוח חברתי ברשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים, על המידע שסיפק.

<sup>90</sup> חשב מלווה ממונה לרשות המקומית מטעם משרד הפנים לצורך יישום תכנית הבראה וכדי להבטיח בקרה על ההתנהלות הכלכלית, במקרים בהם משרד הפנים סבור כי הרשות המקומית אינה מסוגלת ליישם את תכנית הבראה במלואה. לחשב המלווה זכות חתימה שלישית על כל הוצאות הרשות.

<sup>91</sup> תודה ליצחק פינדרוס, מ"מ ראש עיריית ירושלים, על המידע שסיפק.



ושישון, 2009). מעבר לזאת, מבחינה מהותית לרשות המקומית חשיבות רבה בקידום מצבם של תושביה, הנובעת מאחריות שיש לה בקידום נושאים, מיפוי צרכים, הכנת תכניות, קידומן מול גורמים ממשלתיים ועוד.

נהוג להצביע על שתי בעיות מרכזיות בהתנהלותן של מרבית הרשויות הערביות. בעיות אלה פוגעות ביכולתן של הרשויות למלא את ייעודן ולקדם את מצבם של תושביה.

בעיה אחת הינה שיעורי גבייה נמוכים של מיסים, בעיקר של תשלומי הארנונה, אך גם של היטלי פיתוח תשתיות מים וביוב הנגבים ברשויות יהודיות בעת רכישת דירה או בניית בית. היטלי הפיתוח כמעט ולא משולמים ברשויות הערביות. בעיה שנייה נוגעת לקידום אינטרסים אישיים/חמולתיים ברשויות הערביות. בריק (2013) מסביר כי החברה הערבית מבוססת על השתייכות לחמולות, כאשר תרבות זו מעודדת העדפת מקורבים בחלוקת משרות וטובות הנאה, על פני העדפת טובתם של כלל התושבים ברשות.

תת-הגבייה של המסים השונים ברשויות הערביות נובעת, בין היתר, מאנטגוניזם וחשדנות הקיימת בחברה הערבית כלפי הממסד, ומחוסר מודעות של האזרחים בנוגע למהות התשלומים ולפוטנציאל התרומה שלהם. היעדר היענות לתשלום מצד התושבים נובע לא רק מאנטגוניזם כלפי השלטון הכללי, אלא גם כלפי ראש רשות מקומית המגיע מחמולה אחרת. בנוסף, משרד הפנים מעלה את הטענה שברשויות ערביות רבות לא מגבירים את האכיפה ומאמצי הגבייה בשל העדפת מקורבים השייכים לאותה חמולה ומשיקולי בחירות (חאג', 2013).

בעיות הגבייה גורמות לכך שההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות הערביות נמוכות, ולכן אין באפשרותן להקצות תקציבים נוספים לשיפור מצב התושבים. ראוי לציין כי לרשויות המקומיות חופש פעולה ניכר בשימוש בהכנסותיה וביכולת אף להוסיף תקציבים על תקציבי הממשלה, למשל בחינוך. אך, כאמור, מיעוט הכנסותיהן של הרשויות הערביות אינו מאפשר להן הוצאות רבות לרווחת התושבים.

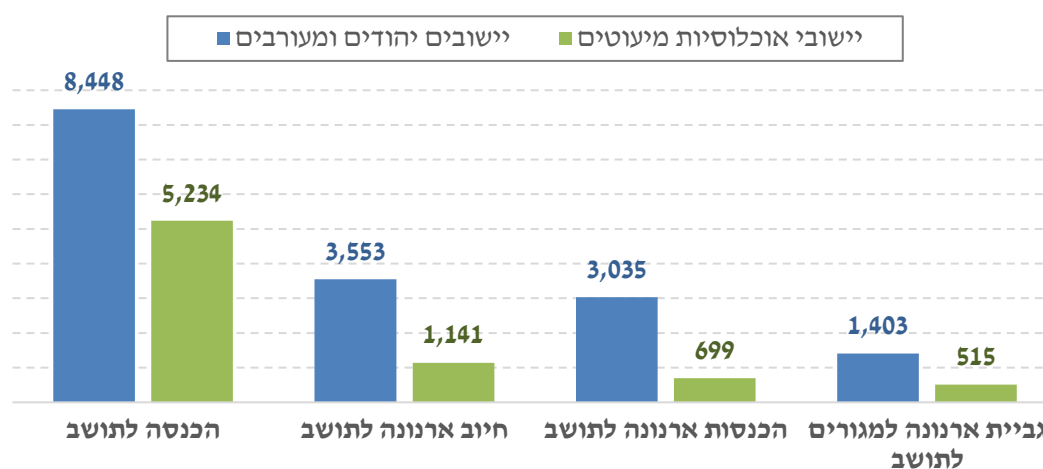
נוסף לכך, ההתמקדות באינטרסים צרים ואישיים ברשויות מביאה אותן לא לפעול להשגת תקציבים נוספים בתחום החינוך, למשל בפנייה לקרנות, לחברות מסחריות ולארגוני חברה אזרחית. זאת, למרות התעניינות רבה בחברה הערבית ונכונות לתרום ולהשקיע כספים מצד קרנות, חברות וארגונים ללא כוונת רווח, בעיקר מהמגזר היהודי. בשנים האחרונות גברה ההכרה בישראל כי שינויים רחבים תלויים רבות בראש הרשות, ומצופה מממלא התפקיד להתמקד באינטרסים רחבים, לאכוף ולהגביר את הגבייה, ולחזר אחר החברות האזרחיות ומוסדות הממשלה לצורך השגת תרומות ותקציבים נוספים. על אף שהכרה זו עוד חסרה בחברה הערבית, בשנים האחרונות נושבת רוח חדשה, ויש ניצני התעוררות בקרב החברה הערבית לגבי האופי הרצוי של השלטון המקומי. תוצאות חיוביות חלקיות כבר נראות במספר רשויות מקומיות (למשל בכפר קאסם)<sup>92</sup>.

<sup>92</sup> בדיר עאדל, "בדרך לעיר איתנה", כפר קאסם, בתוך "עלון מידע המנהל לשלטון המקומי", משרד הפנים, פברואר 2016.

<http://www.moin.gov.il/OfficeUnits/LocalGovernmentAdministration/Documents/Newsletter1.5.pdf>

קיימים פערים ניכרים בממוצע ההכנסה הכוללת לתושב ברשויות המקומיות בין רשויות של אוכלוסיית המיעוטים והרשויות היהודיות – ההכנסה לתושב ביישובי המיעוטים היא כ-5,234 ש"ח בממוצע לעומת 8,448 ש"ח בממוצע ברשויות היהודיות. הבדל משמעותי זה נובע הן מפערים ניכרים בגובה ההכנסות מארנונה והן משיעורי גבייה נמוכים של המיסים. בין היתר, תופעת הבנייה הבלתי חוקית משפיעה לשלילה על יכולתה של הרשות המקומית לגבות את תשלומי הארנונה ולספק שירותים לתושבים באמצעות מיסים אלו (דוח צוות 120 הימים, 2015). כתוצאה מכך, ממוצע ההכנסות של הרשויות ביישובי אוכלוסיית המיעוטים נמוך משמעותית מאשר ביישובים היהודים והמעורבים.

**איור 25: נתוני ממוצע הכנסות לתושב של הרשויות המקומיות**  
שנת 2014, ש"ח



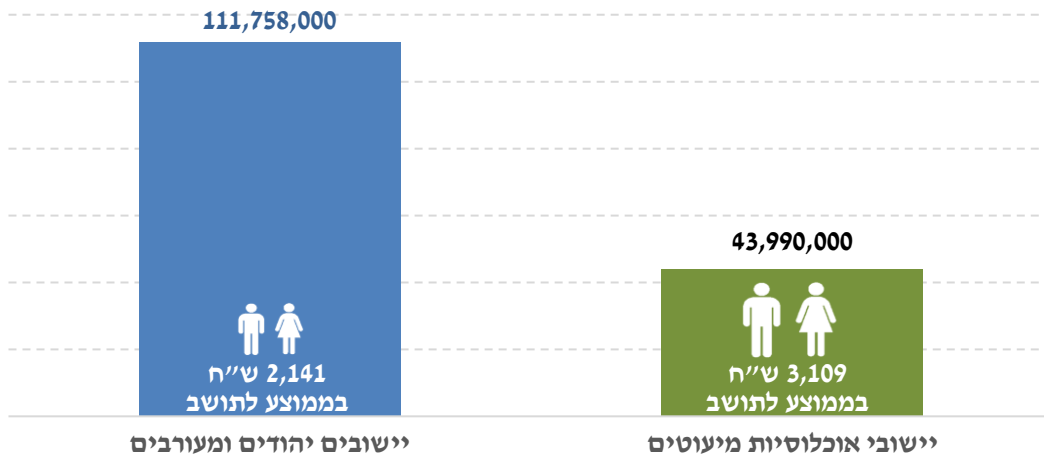
**מקור:** עיבודים לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, קובץ נתונים על רשויות מקומיות בישראל – 2014.  
\* ממוצע אריתמטי לא משוקלל לפי יישוב.

\*\* נתונים על יישובי אוכלוסיית המיעוטים כוללים 81 יישובים מתוך 129. יישובים אלו מהווים 95 אחוזים מהאוכלוסייה ביישובי המיעוטים, ללא היישובים שהינם חלק ממועצות אזוריות.

מנגד, השתתפות הממשלה בהכנסות יישובי המיעוטים גדולה בכ-1,000 ש"ח מאשר ברשויות המקומיות היהודיות, דבר המתקיים על מנת לאפשר אספקת שירותים בסיסיים לתושבים על ידי הרשות. אולם, הממשלה אינה מקצה את כל התקציבים הנדרשים למענקי האיזון והרשויות אינן עומדות ביעדי הגבייה שהציבה הממשלה, כך שאין הרשויות ממצות את פוטנציאל הכנסתן ממענקי איזון (בליקוף ואגבריה, 2014)<sup>93</sup>.

<sup>93</sup> מענקי איזון נועדו לגשר בין הוצאות הרשויות המקומיות והכנסותיהן ולהבטיח סל שירותים בסיסי לתושביהן.

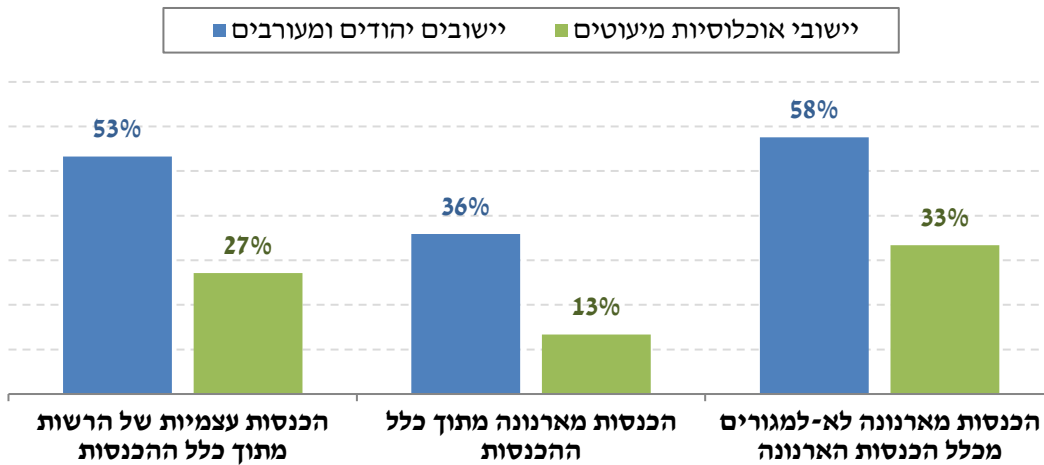
**איור 26: סך השתתפות הממשלה בהכנסות של הרשויות המקומיות, לפי מגזר**  
שנת 2014, ש"ח



**מקור:** עיבודים לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, קובץ נתונים על רשויות מקומיות בישראל – 2014.  
\* ראו הערות בתרשים לעיל.

נוסף לכך, ההכנסות העצמיות של יישובי אוכלוסיית המיעוטים, כמו גם ההכנסות מארנונה, מהוות חלק קטן מסך ההכנסות של הרשות בהשוואה ליישובי האוכלוסייה היהודית. בפרט, ניתן לראות כי ההכנסות מגביית ארנונה שאינה למגורים נמוכות משמעותית ביישובי אוכלוסיית המיעוטים, בשל המחסור באזורי תעשייה מניבי ארנונה, כפי שהוזכר.

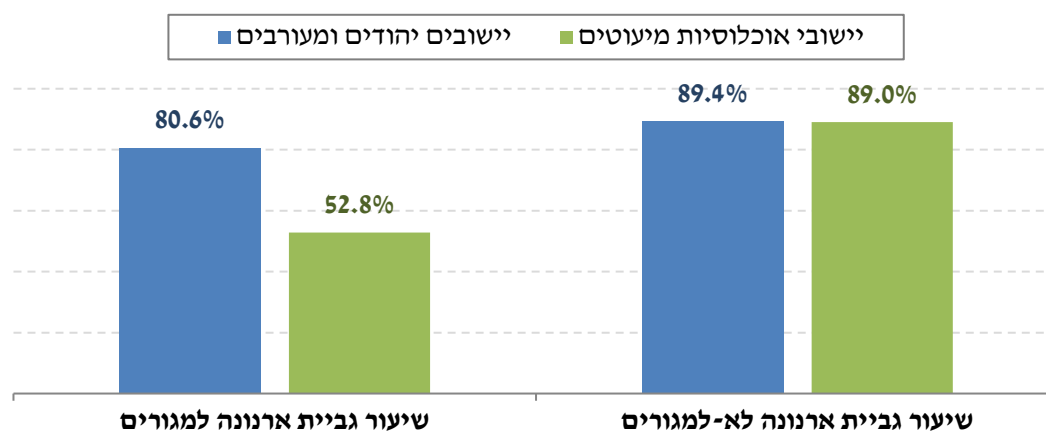
**איור 27: ממוצע הכנסות עצמיות והכנסות מארנונה של הרשויות המקומיות**  
שנת 2014



**מקור:** עיבודים לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, קובץ נתונים על רשויות מקומיות בישראל – 2014.  
\* נתונים על יישובי אוכלוסיית המיעוטים כוללים 81 יישובים מתוך 129. יישובים אלו מהווים 95 אחוזים מהאוכלוסייה ביישובי המיעוטים, ללא היישובים שהינם חלק ממועצות אזוריות.

גביית הארנונה ביישובי אוכלוסיית המיעוטים נמוכה באופן ניכר מאשר ביישובי האוכלוסייה היהודית, ככל שהדבר נוגע למגורים. מציאות זו נובעת בחלקה משיעורים גבוהים של הנחות ארנונה בשל מצב כלכלי קשה, ובמיוחד בולט חלקן של הנחות הארנונה ברשויות הערביות באשכולות החברתיים-כלכליים 3-5, לעומת הרשויות היהודיות באשכולות אלה (בליקוף ואגבריה, 2014). כפי שהוזכר, ככל הנראה לא נעדרת גם השפעתן של הנחות ארנונה שלא כדין על הגבייה הנמוכה. באשר לגביית ארנונה שאינה למגורים, כמו ארנונה לעסקים, שיעורי הגבייה כמעט וזהים ביישובי האוכלוסייה היהודית ואוכלוסיית המיעוטים.

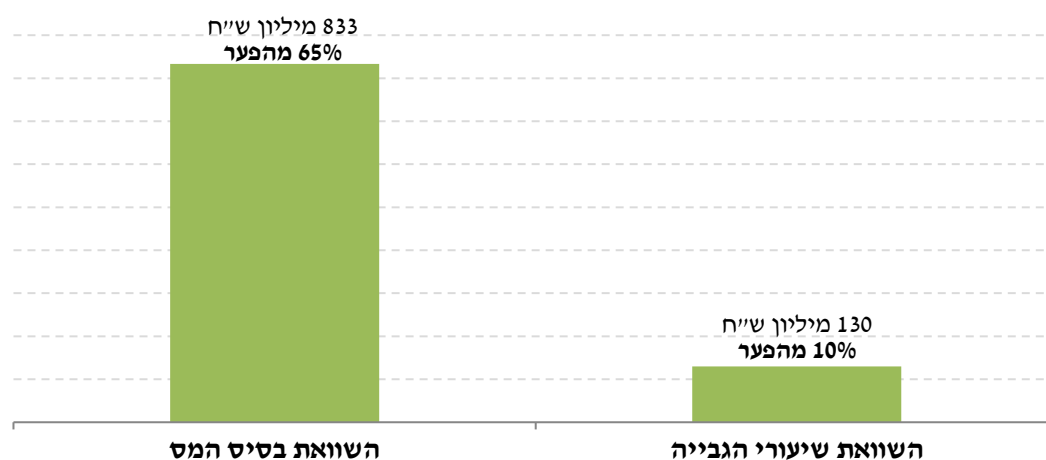
**איור 28: שיעורי גביית ארנונה ברשויות המקומיות**  
שנת 2014



מקור: עיבודים לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, קובץ נתונים על רשויות מקומיות בישראל – 2014.  
\* ראו הערה בתרשים לעיל.

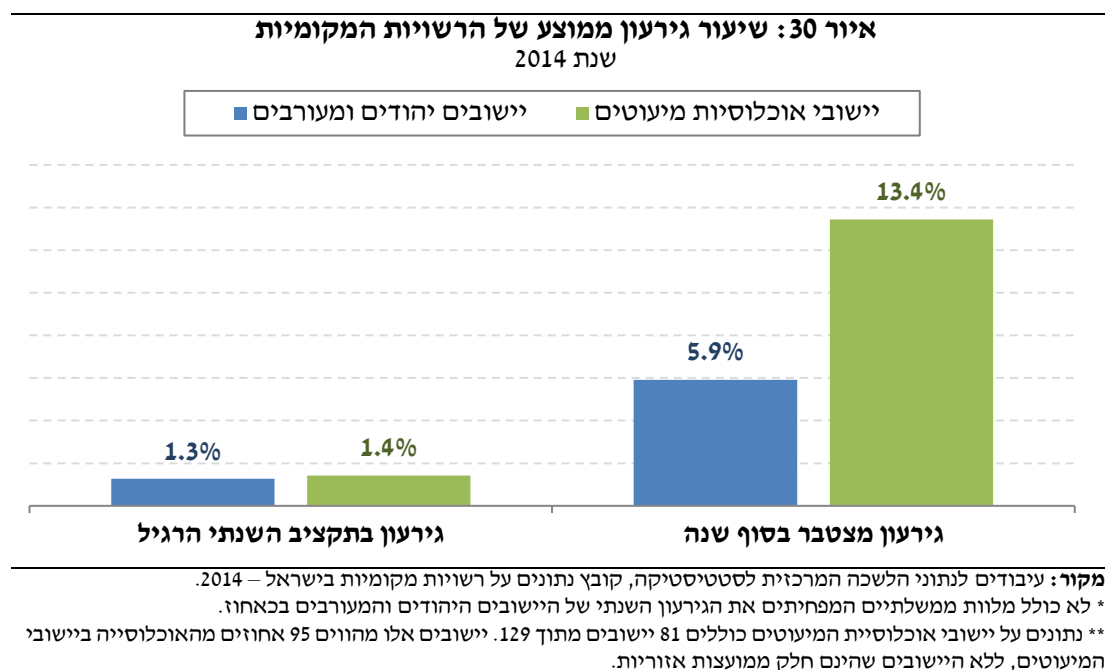
מצבן של הרשויות המקומיות מושפע רבות מהכנסתן העצמית הנמוכה. מצד אחד, קיימת תרבות ארגונית לקויה המביאה לשיעורי גביית מס נמוכים במיוחד. אך מצד שני, אפילו אם יגדילו הרשויות משמעותית את שיעורי הגבייה, הדבר לא יפתור את מצוקתן כליל. כדי להגיע למצב בו הרשויות מאוזנות תקציבית ויכולות לצמוח, יש צורך בהגדלת בסיס המס (מספר הנכסים עליהם מוטלים מסים), ובייחוד במיסי ארנונה מתעשייה (שם). יחד עם זאת, ככל שבסיס המס ילך ויגדל תהיה חשיבות גדולה יותר למצות את גביית הארנונה ברשויות המקומיות. במחקר של עמותת סיכוי נמצא כי נכון לשנת הכספים 2011, השוואת בסיס המס בין הרשויות הערביות והיהודיות באשכולות חברתיים-כלכליים 1–5, תביא לצמצום של 65 אחוזים מהפער בהכנסות בין הרשויות היהודיות והערביות, זאת אף ללא שינוי בשיעורי הגבייה. השוואת שיעורי גביית הארנונה ברשויות הערביות לשיעורי הגבייה הקיימים ברשויות היהודיות, תביא לצמצום של 10 אחוזים בפער בלבד, כאשר בסיס המס נותר כפי שהוא. צמצום מלא של הפער בין הרשויות הערביות והיהודיות יתקיים רק באמצעות שילוב של השוואת בסיס המס ושיעורי הגבייה לאלה הקיימים ברשויות היהודיות (שם).

**איור 29: סימולציית תוספת התקציב מהשוואת בסיס המס או השוואת שיעורי הגבייה**  
שנת 2011, מיליוני ש"ח



מקור: בליקוף מיכל וספאא אגברייה, 2014, "מגירעונות ותלות לאיזון וצמיחה – מקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות הערביות".

כפי שצוין, בשל ההכנסות הנמוכות של הרשויות המקומיות מאוכלוסיית המיעוטים, הן זוכות למענקי איזון נרחבים יותר של הממשלה להבטחת שירותים בסיסיים לתושבים, כמו חינוך ותברואה. כך, הגירעון בתקציב השנתי הרגיל עומד על ממוצע של 1.4 אחוזים ביישובי המיעוטים, בשיעור דומה ליישובים היהודים. למרות זאת, ממוצע הגירעון המצטבר, הרב שנתי, ביישובי המיעוטים עומד על שיעור כפול ויותר מאשר אותו הממוצע ביישובים היהודים והמעורבים. נתון זה ממחיש את המציאות הגרעונית בה מתנהלות הרשויות המקומיות הערביות.



### ב) סיוע ממשלתי

כפי שהוזכר, ב-2015 הוטל על צוות בראשות מנכ"ל משרד הפנים לגבש תכנית להגדלת ההכנסות העצמיות של הרשויות ממגזר המיעוטים (החלטת ממשלה 543, ספטמבר 2015). כדי לסייע לרשויות המקומיות לקבל תמיכות ממשלתיות, פרסמה הרשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים מכרז למתן ייעוץ וסיוע בהגשת בקשות לתמיכות ממשלתיות. כחלק מהסיוע, יינתנו הדרכות ויוקמו צוותי עבודה ייעודיים ברשויות (משרד הכלכלה, 2015). המכרז הסתיים ביולי 2016.

בעשור וחצי האחרון צומצמה השתתפות הממשלה בתקציבי הרשויות המקומיות, בעיקר בתקציבי חינוך, רווחה ומענקי איזון. מנגנון התקצוב התואם (Matching), לפיו הרשות המקומית מחויבת להקצות שיעור מסוים מהתקציב על מנת לקבל תמיכה ממשלתית, מביא לכך שלעיתים רשויות לא מקבלות כלל תקצוב, במידה ואין ביכולתן להתאים תקציב בשיעור הנדרש לתמיכה הממשלתית. בתחומי הרווחה למשל, אי הקצאת תקציב בשיעור של 25 אחוזים על ידי הרשות המקומית מביא לאי-תקצוב מלא מצד הממשלה, ותקציבים אלה מועברים לבסוף לרשויות חזקות שעומדות בתקצוב התואם. בניגוד לכך, תקציבי החינוך אינם תלויים בהקצאת תקציב מצד הרשות ומועברים בכל מקרה, גם אם הרשות המקומית לא משלימה את חלקה הנדרש, שעומד על 13 אחוזים (משרד האוצר ואחרים, 2016).

לא רק הרשויות הערביות סובלות מצמצום בהשתתפות הממשלה, אך מצבן הופך משברי עוד יותר בשל התלות הגדולה שיש להן בתקציבים הממשלתיים (בליקוף ואגבריה, 2014). כחלק מההמלצות של עמותת סיכוי לאיזון וצמיחה של הרשויות הערביות, מוצע שהממשלה תגדיל באופן משמעותי את מענקי האיזון לרשויות אלה, עד שהפעולות להגדלת בסיס המס יישאו פרי בעוד שנים.

כחלק מתכנית החומש לשנים 2016–2020, מבוצעים כיום מספר מהלכים במשרד הפנים המיועדים לשפר את מצבן של הרשויות הערביות (משרד האוצר והמשרד לשוויון חברתי, 2016). סכום סף ההקצאות הנוגעות לחיזוק הרשויות המקומיות הערביות נאמד ב-1.4 מיליארד ש"ח (משרד הפנים, 2016).

משרד הפנים הגדיר 16 רשויות ערביות כמצטיינות או כמשתפרות, אשר שיעורי הגבייה שלהם בשנים האחרונות היו מעל 80 אחוזים והגירעון השוטף עמד על פחות מאחוז. הרשויות שהוגדרו כמצטיינות הן איעבלין, באקה אל גרבייה, ביר אל מוכסור, ג'ת, דיר אל אסד, חורה, טורעאן, טמרה, סכנין, כפר קאסם, רהט, כפר כנא, כפר מנדא, מג'ד אל כרום, נצרת ועראבה. רשויות אלו זכו להשתתף בתכנית לפיתוח כלכלי ואירגוני בעלות של 350 מיליון ש"ח ל-5 השנים 2016–2020. בשנת 2016 הוקצו 50 מלש"ח לתכנית השקעה בפרויקטים מחוללי צמיחה ופיתוח הון אנושי ב-16 הרשויות הנבחרות. עבור כלל הרשויות, הוקצה מענק חד פעמי של 200 מלש"ח לשנת 2016 עבור סיוע שוטף לרשויות בנושאים ספציפיים (סייף, 2016).

צעד נוסף שננקט לשיפור מצבן של הרשויות היה בתחום פיתוח ההון האנושי - שוריינו לפחות 25 אחוזים מהמשתתפים בקורס צוערים לשלטון המקומי לצוערים מהאוכלוסייה הערבית. בצפון אף הוצב יעד לפיו מחצית מהצוערים יהיו בני האוכלוסייה הערבית, אך לבסוף הגיע שיעור הנרשמים מהאוכלוסייה הערבית לכ-40 אחוזים. בנוסף, הוקצו מענקי פיתוח לרשויות המקומיות הערביות ב-800 מלש"ח על פני תכנית החומש ל-2016–2020, כאשר 100 מלש"ח כבר הועברו לרשויות ו-100 מלש"ח נוספים יועדו לעבור בספטמבר 2016 (משרד האוצר והמשרד לשוויון חברתי, 2016). על גבי הסכומים הללו, הוקצו גם 50 מלש"ח לשיפור ההיערכות לשעת חירום. לבסוף, משרד הפנים מסייע לרשויות בתכנית לרישוי עסקים, העתידה לצמצם את מספר העסקים הפועלים ללא אישור (משרד הפנים, 2016).

## הערה לסיכום

החברה הערבית, המהווה למעלה מ-20 אחוזים מאוכלוסיית המדינה, משולבת בכלכלת ישראל באופן חלקי. כתוצאה מכך סובלת החברה הערבית ממצוקה כלכלית ורמת פיתוח ירודה, מציאות המשליכה על החברה הישראלית כולה – ברמת תוצר נמוכה מהפוטנציאל ובנטל כלכלי על שאר האוכלוסייה. להשתלבות החלקית בכלכלה של ערביי ישראל יש גם השלכות חברתיות – ניכור מהמדינה וממוסדותיה, על כל המשתמע מכך.

נייר זה בחן את מצב הפיתוח הכלכלי של החברה הערבית – תמונת מצב, שינויים על פני זמן וצעדי מדיניות שננקטו. מהנייר עולה שרמת הפיתוח הכלכלי של החברה הערבית השתפרה לאורך השנים בתחומים רבים, בעיקר בשל שינויי מדיניות שהובילו להקצאת משאבים גדולה יותר לשיפור המצב. עם זאת, רמת הפיתוח בחברה הערבית, כפי שעולה מהנייר, עדיין נמוכה וקיים צורך בהמשך פיתוח ובהקצאת משאבים נוספת, מעבר לתכנית החומש הנוכחית.

חשוב לזכור שלצד תחומי הפיתוח שנסקרו בסקירה זו יש תחומים נוספים הנושקים לנושא, להם השלכות על הפיתוח הכלכלי של החברה הערבית, ובכלל זה חינוך והשכלה, פיתוח תשתיות דיור, איכות הסביבה וביטחון אישי. מתוך ההכרה בחשיבותם של נושאים אלה, הם זוכים להתייחסות בתכנית הממשלתיות השונות.

נספח א' – מיפוי תכניות ותקציבים

תחום	פרויקט	סכום (מלש"ח)	תקופה	השקעה בפועל (הערות, לרוב מדוח מבקר המדינה)
אשראי לעסקים קטנים ובינוניים	קרנות קורת לפיתוח כלכלי	40		סך תקציב ההלוואות של הקרן
	אל-בֶּנְאָדֶר – קרן השקעות משותפת (Private Equity) עם משרד האוצר והתמ"ת	177	2015–2010	מתוכם 80 מיליון ש"ח במימון ממשלתי. בפועל השקיעה הקרן עד סוף שנת 2014 פחות מחצי מהסכום
	תכנית Sawa – משרד הכלכלה וקרנות קורת	40	החל מ-2011 משרד הכלכלה שותף לתכנית	מאז 2006 ניתנו במסגרת התכנית יותר מ-5,700 הלוואות
	קרן למתן הלוואות בערבות מדינה	767	2014–2012	
	פעילות לעידוד עסקים קטנים ובינוניים, הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים (החלטה 2365)	24	2020–2017	
בטחון פנים	תכנית החומש (החלטה 1539)	145	2014–2013	לפי מבקר המדינה 2016, נוצלו רק 64 אחוזים מתקציב תכנית החומש
	חיזוק תחושת הביטחון (החלטה 922)	150	2020–2016	550 מלש"ח על פני השנים 2020–2016
דיוור ונדל"ן	תכנית החומש (החלטה 1539)	301.4	2014–2011	לפי מבקר המדינה 2016, נוצלו רק 64 אחוזים מתקציב תכנית החומש
	הקצאת משאבים לפיתוח שטחים פתוחים ביישובי המיעוטים	133	2021–2016	
	תפירת חלופות ליישוב על מנת להביא להגדלת היצע הדיוור	527	2021–2016	
היערכות לחירום	שיפור היערכות רשויות למצבי חירום (החלטה 922)	50	2021–2016	
מים וביוב	הקמה ושדרוג של תשתיות ביוב (החלטה 922)	150	2016	750 מלש"ח על פני השנים 2020–2016
מעונות יום	הקצאה תקציבית לבניית 50 מעונות שאושרו לבנייה	125	2013–2011	חלק מהתקציבים הוקצו מחדש במסגרת מסלול מעבר לשנים 2015–2014
	הקצאה תקציבית לבניית 3 מעונות שאושרו לבנייה	10	2015–2014	מדוח מבקר המדינה (2016) עולה כי מנגנוני התקצוב לא הותאמו למאפייניהן וצרכיהן של הרשויות הערביות. כך, תקציבים שהוקצו לא הועברו לרשויות בפועל



תחום	פרויקט	סכום (מלש"ח)	תקופה	השקעה בפועל (הערות, לרוב מדוח מבקר המדינה)
מעונות יום (המשך)	הקצאה תקציבית לתכנון 80 מעונות	11	2015–2014	
	סבסוד מעונות יום	135	2016–2012	לפי דוח מבקר המדינה (2016) בשנת הלימודים תשע"ה סובסד רק כ-40 אחוז מהיעד שהציבה ועדת טרכטנברג ואומץ על-ידי הממשלה
	בינוי מעונות יום	31	2016	231 מלש"ח על פני השנים 2020–2016
ספורט ותרבות	תקצוב מוסדות תרבות ותגבור הקמת מתקני ספורט (החלטה 922)	16	2016	80 מלש"ח על פני השנים 2020–2016
פיתוח יישובים	תכנית רב-שנתית לפיתוח יישובי המגזר הערבי	4,000	2000	התכנית לא יושמה באופן מלא והביצוע עמד על כ-70 אחוזים בלבד מהתקציב
	תכנית פיתוח ליישובים הבדואים הקיימים בנגב (החלטת ממשלה 881)	1,000	2008–2004	
	תכנית לפיתוח יישובים בדואים בצפון (החלטת ממשלה 1403 מינואר 2004)	172	2004	
	תכנית לפיתוח יישובי אבו-בסמה בנגב (החלטת ממשלה 3956 מיולי 2005)	388	2005	
	החלטת ממשלה 4432 (מרץ 2012) - תכנון קרקעות ופיתוח תשתיות, הרחבת פרק הנדל"ן בתכנית החומש	50	2016–2012	מדוח מבקר המדינה (2016) עולה כי ב-3 השנים הראשונות להחלטת ממשלה זו, נוצלו רק 28 אחוזים מהתקציב המיועד
	קידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית בנגב	1,200	2016–2012	
	פיתוח יישובים דרוזים ברמת הגולן, החלטת ממשלה 1052 (דצמבר 2013)	200	2017–2014	
	תכנית רב שנתית לפיתוח האוכלוסייה הבדואית בנגב, החלטת ממשלה 2025 (ספטמבר 2014)	32	2018–2014	
	מענקי פיתוח לרשויות (החלטה 922)	350	2020–2016	
	פסולת	הסדרת משק הפסולת ב-30 רשויות ביישובי האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והבדואית – החלטת ממשלה 1496 (מרץ 2014)	101	2017–2014

תחום	פרויקט	סכום (מלשי"ח)	תקופה	השקעה בפועל (הערות, לרוב מדוח מבקר המדינה)
רשויות מקומיות	תכנית לפיתוח וחיזוק הרשויות המקומיות (החלטה 2366)	350	2020–2016	תקציב תוספתי
	סיוע מידי ל-66 רשויות אליהן מתייחסת תכנית הפיתוח לשנת 2015 (החלטה 543)	150	2015	כחלק מתקצוב הפיתוח הכלכלי לשנת 2015
	תגבור התקציב השוטף של הרשויות (החלטה 922)	200	2016	תקציב חד פעמי, נוגע לרשויות ביישובי התכנית המורחבת
תחבורה ותשתיות	תכנית החומש (החלטה 1539)	100.9	2014–2012	על פי מבקר המדינה 2016, נוצלו רק 64 אחוזים מתקציב תכנית החומש
	תכנית פיתוח כבישים במגזר המיעוטים	200	2016–2013	התכנית שאושרה כוללת 80–100 פרויקטים שפזורים בכל הארץ
	שדרוג כביש 79 ממחלף הסוללים לריינה (פאתי נצרת)	600		עדיין בתכנון
	הרחבת כביש 554 בכניסה לטירה	37	2016	פרויקטים בשלבי ביצוע מתקדמים המתוכננים להסתיים במהלך שנת 2016
	הרחבת כביש 574, חוצה באקה	22	2016	פרויקטים בשלבי ביצוע מתקדמים המתוכננים להסתיים במהלך שנת 2016
	שני פרויקטים בכביש מס' 805 בעראבה	40	2016	פרויקטים בשלבי ביצוע מתקדמים המתוכננים להסתיים במהלך שנת 2016
	שיפור הבטיחות ורמת הנגישות של כביש 31 באזור ח'ורה מנחל חברון ועד מולדה	298	2017–2016	
	שדרוג כביש 31 באזור כסייפה בין צומת נבטים למולדה	259	2015–2012	
	הגדלת הסובסידיה הממשלתית עבור תחבורה ציבורית לאוכלוסייה הערבית	110	2015–2012	נוצל כל התקציב שהקצה משרד התחבורה לנושא (מבקר המדינה, 2016).
	תוספת שירות בתחבורה ציבורית ביישובי המיעוטים, בהתאם להחלטת ממשלה 922 (דצמבר 2015).	500	2020–2016	100 מיליון ש"ח בשנה
	יישום המלצות ועדת טרכטנברג בתחבורה הציבורית	50	2017–2016	הוספת קווים חדשים, תוספות מסלולים ותגבור והארכת שעות הפעילות.
	פרויקטים תומכים בתשתיות תחבורה ציבורית	395	2016–2015	61 פרויקטים

תחום	פרויקט	סכום (מלש"ח)	תקופה	השקעה בפועל (הערות, לרוב מדוח מבקר המדינה)
תחבורה ותשתיות (המשך)	שדרוג כבישים החוצים את יישובי המיעוטים (החלטה 2365)	100	2016–2015	
	סובסידיה לתחבורה ציבורית (החלטה 922)	1,500	2020–2016	
	תשתיות כבישים עירוניים (החלטה 922)	1,000	2020–2016	
	תשתיות כבישים בין עירוניים (החלטה 922)	200	2020–2016	
	הסברה לבטיחות בדרכים (החלטה 922)	20	2020–2016	
תכנון ובנייה	השלמת תכנון מתארי עדכני (החלטה 922)	80	2021–2016	
	תכנון מפורט (החלטה 922)	176	2021–2016	
	השלמת תכנון מתארי עדכני (החלטה 922)	80	2021–2016	
	תקצוב מוסדות ציבור ביישובי התכנית	750	2021–2016	
	הקצאת משאבים לפיתוח שטחים פתוחים ביישובי המיעוטים	133	2021–2016	
	תפירת חלופות ליישוב על מנת להביא להגדלת היצע הדיור	527	2021–2016	
	השקעה בחיזוק הוועדות המקומיות לתכנון ובנייה ומחלקות ההנדסה	110	2021–2016	
תעסוקה – אזורי תעשייה, תכניות הכשרה והשמה	תכנית החומש (החלטה 1539)	226.15	2014–2010	לפי מבקר המדינה 2016, נוצלו רק 64 אחוזים מתקציב תכנית החומש
	החלטת ממשלה 4193 (ינואר 2012) – הרחבת פעילותם של מרכזי הכשרה והכוון, לסבסוד מעונות יום ולרכישת כלים ומיומנויות	680	2013–2012	
	תב"ת – תכנית אשת חיל	27	2016–2012	לפי מבקר המדינה (2016) נכון לסוף שנת 2014 לא נוצלו כ-19 מיליון ש"ח מתוך 27 מיליון ש"ח שהוקצו לתכנית בשלוש שנותיה הראשונות
	פרויקט אשב"ל להכשרת הנדסאים בדואים בנגב	33	2022–2015	
	תקציב ההכשרה המקצועית במשרד הכלכלה	170		

תחום	פרויקט	סכום (מלשי"ח)	תקופה	השקעה בפועל (הערות, לרוב מדוח מבקר המדינה)
<b>תעסוקה –</b> אזורי תעשייה, תכניות הכשרה והשמה (המשך)	סבסוד ההקמה והפיתוח של אזורי תעשייה	440	2013–2006	
	הקמה והפעלה של מרכזי ההכוון התעסוקתי (החלטה 922)	250	2020–2016	
	שריון שליש מתקציב הפרסום של רשות המיסים למס הכנסה שלילי (החלטה 922)	10	2020–2016	
	פיתוח אזורי תעשייה (החלטה 922)	290	2020–2016	
	מסלול תעסוקה – סבסוד שכר (החלטה 922)	163	2020–2016	
	סיוע לעסקים קטנים ובינוניים (החלטה 922)	90	2020–2016	
	מנהל סחר חוץ – קידום יצואנים (החלטה 922)	24	2020–2016	

נספח ב' – פירוט סעיפי הקצאת תקציבית להחלטת ממשלה 922

תחום	נושא	תיאור ההחלטה	סכום בשנת 2016	אומדן מצטבר על פני השנים : 2016–2020 סך הסטה ותקצוב צפוי
תשתיות ונגישות לתחבורה	סובסידיה לתחבורה ציבורית	שריון לפחות 40 אחוזים מתוספת השירות השנתית	100	1,500
	תשתיות כבישים עירוניים	שריון לפחות 40 אחוזים מסך ההשקעה השנתית בכבישים עירוניים ומטרופולינים	220	1,100
	תשתיות כבישים בין עירוניים	השקעה של 100 מלש"ח ב- 2016 בכבישים חוצי ישובים	100	200
	הסברה לבטיחות בדרכים	שיעור ההקצאה לחברה הערבית לא יפחת משיעורם באוכלוסייה	4	20
תעשייה ומסחר	פיתוח אזורי תעשייה	הקצאת 42.5 אחוזים מתקציב סבסוד הפיתוח במנהל אזורי תעשייה	52	260
	פיתוח אזורי תעשייה נוספים	הקצאת עד 30 מלש"ח נוספים כתלות בביצוע מלא	30	30
	מסלולי תעסוקה מנהליים	הקצאת 50 אחוזים מתקציב מסלול תעסוקה לאוכלוסיות מיוחדות במרכז להשקעות הון	33	163
	סיוע לעסקים קטנים ובינוניים	הקצאת לפחות 17.5 אחוזים מתקציב הבסיס למעו"ף ל-2016–2017 ולפחות 20 אחוזים בשנים 2018–2020 <sup>3</sup>	11.5	90
	מנהל סחר חוץ	הקצאת 10 אחוזים מתקציב כלי הסיוע של מנהל סחר חוץ לקידום יצואנים	5	24
תעסוקה	בינוי מעונות יום	שריון לכל הפחות 25 אחוזים מכל תקצוב עתידי לבינוי מעונות	31	231
	מרכזי הכוון	הפעלת 21 מרכזי הכוון באוכלוסייה הערבית, הדרוזית והבדואית	50	250
	תקציב הפרסום ברשות המיסים	שריון שליש מתקציב הפרסום של רשות המיסים למס הכנסה שלילי	2	10
בטחון פנים	חיזוק תחושת הביטחון	תכנית מערכתית להרחבת פעילות משטרת ישראל והמשרד לביטחון פנים בחברה הערבית	150	550
דיור	מוסדות ציבור	תקצוב מוסדות ציבור ביישובי התכנית	200	750
	תכנון מפורט	מימון תכנון מפורט כך שיתאפשר תכנון של 40,000 יח"ד	33	176
	תכנון מתארי	מימון תכנון מתארי כך שיתאפשר תכנון של 40,000 יח"ד	16	80
	הקרון לשטחים פתוחים	הקצאת משאבים לפיתוח שטחים פתוחים ביישובי המיעוטים	27	133

תחום	נושא	תיאור ההחלטה	סכום בשנת 2016	אומדן מצטבר על פני השנים : 2016–2020 סך הסטה ותקצוב צפוי
דיוור (המשך)	יישום המלצות מבניות רוחביות	השקעה בחיזוק הוועדות המקומיות לתכנון ובנייה ומחלקות ההנדסה	22	110
	הסכמים אסטרטגיים והשקעות ממוקדות למעט תכנון וסבסוד פיתוח	תפירת חלופות ליישוב על מנת להביא להגדלת היצע הדיוור	64	527
חינוך והשכלה גבוהה	חינוך בלתי פורמלי	שינוי שיעור ההקצאה כך שלא יפחת משיעורם באוכלוסייה	130	650
	שיפור איכות ההוראה	קידום תכנית לקידום שיפור ההוראה	55	315
	יעדים	מיקוד התכנית העתידית בעמידה	עברה החלטת ממשלה	עברה החלטת הממשלה
	הרחבת הנגישות להשכלה גבוהה	יישום יעדי הממשלה לעידוד השכלה גבוהה	91	ייקבע במהלך השנים הקרובות
נגב וגליל	פעילות המשרד	שיעור ההקצאה ליישובי המיעוטים מתוך תקציב המשרד לא יפחת משיעורם היחסי באוכלוסיית הנגב והגליל	30	188
מים וביוב	הקמת תשתיות ביוב	המשך הקצאת לפחות 50 אחוזים מהמענקים להקמה ושרדוג של מערכות ביוב	150	750
ספורט	תגבור הקמת מתקני ספורט	שריון לפחות 25 אחוזים מסך תקציבי התמיכה לבניית מתקני ספורט ושיפוץ מתקנים	10	50
תרבות	מוסדות תרבות	בחינה מערכתית של תקציבי התמיכה במוסדות תרבות	6	30
רשויות מקומיות	רשויות מצטיינות	מתן מענקי תמרוץ לנושאים מחוללי צמיחה ויישום התכנית	50	350
	מענקי פיתוח	הקצאת מענקי פיתוח באופן ייחודי לרשויות הערביות (בנוסף על מענקי הפיתוח הקיימים במשרד הפנים)		800
	היערכות לחירום	שיפור ההיערכות למצבי חירום ברשויות הערביות	20	50
	מענק חד פעמי לשנת 2016	עבור סיוע לתקציב השוטף לרשויות המקומיות בהתאם לנושאים שיקבעו	200	200

מקור: סייף איימן, מכתב אל ועד ראשי הרשויות הערביות, "אומדן תקציבי החלטת ממשלה מס' 922 לפיתוח כלכלי של אוכלוסיית המיעוטים לשנים 2016–2020", 27 ביולי 2016.

## רשימת מקורות

אבו-חבלה זיאד, 2014, "תפקוד המערכת הבנקאית במגזר הערבי", המועצה הכלכלית לפיתוח המגזר הערבי (ע"ר), בתוך: נתנזון, רובי ואיתמר גזלה (עורכים), 2014, הקואליציה החברתית – הפורום לכלכלה הוגנת, סיכום פעילות 2014, מרכז מאקרו לכלכלה מדינית.

אגייק – מכון הנגב, אתר אינטרנט.

אגף התקציבים, משרד האוצר, 2014, מצגת "עובדים זרים".

אור תיאודור, האשם חטיב ושמעון שמיר, 2003, "ועדת החקירה הממלכתית לבירור התנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000, דין וחשבון".

אלמוג-לוטן אורלי, 2009, "תכניות ציבוריות להגדלת שיעור התעסוקה של נשים ערביות", מרכז המחקר והמידע, הכנסת.

אלרן מאיר, ערן ישיב ומוחמד אבו נסרה, 2016, "תכנית החומש לשילוב האוכלוסייה הערבית בישראל: האמנם קפיצת מדרגה?" בתוך: מבט על, גיליון 792, 2 בפברואר 2016, אוניברסיטת תל אביב: המכון למחקרי ביטחון לאומי.

אמיר שמואל ודניאל גוטליב, 2005, "כניסת זרים ודחיקת מקומיים מתעסוקה בישראל", מינהל תכנון, מחקר וכלכלה, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה.

אקשטיין צבי ומומי דהן, 2011, "הצעירים הערבים בישראל", כנס קיסריה 2011, המכון לדמוקרטיה.

בינוול לירן, כלב בן דור וערן שישון, 2009, "שילוב הערבים אזרחי ישראל ביחזון ישראל 15", בתוך: גופר אורי (עורך), 2009, התועלת הכלכלית של שילוב ושוויון בין ערבים לבין יהודים בישראל, יוזמת קרן אברהם.

בליקוף מיכל וספאא אגברייה, 2014, "מגירעונות ותלות לאיזון וצמיחה – מקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות הערביות", ירושלים וחיפה: סיכוי – העמותה לקידום שוויון אזרחי.

בליקוף מיכל, 2005, "החלטות ממשלה בעניין האזרחים הערבים, תכניות פיתוח ליישובים הערביים ומעקב אחר ביצוען, 1999–2005". בתוך: עלי חיידר (עורך), מדיניות הממשלה כלפי האזרחים הערבים: שנתיים לפרסום דוח ועדת אור, 2004–2005, ירושלים וחיפה: סיכוי – העמותה לקידום שוויון אזרחי.

במקום – מתכננים למען זכויות תכנון (ע"ר), אתר אינטרנט.

בן-שלום יגאל, 1997, "דוחות צוותי עבודה לטיפול בעובדים זרים", מוגש לחברי ועדת השרים לטיפול בעובדים זרים מטעם משרד העבודה והרווחה ("דוח בן-שלום"), מאי 1997.

בניטה רינת, 2015, "רשויות מקומיות בישראל – מסמך רקע לוועדת הפנים והגנת הסביבה", מנהל מחקר הכנסת.

בנק ישראל, 2016, "מענק העבודה: דיווח ראשוני על סקר ייעודי בקרב הזכאים למענק" בתוך: התפתחויות כלכליות בחודשים האחרונים, מס' 140.

בנק ישראל, 2016, מערכת הבנקאות בישראל, סקירה שנתית 2015.

בנק ישראל, 2015, דוח בנק ישראל לשנת 2015, לוח ה' 1.

בנק ישראל, 2013, "תשלום מענק עבודה ב-2012: השנה הראשונה לפריסתו הארצית" בתוך: התפתחויות כלכליות בחודשים האחרונים, מס' 136.

בנק ישראל, 2013, דוח בנק ישראל לשנת 2012, לוח ב' 13.

בנק ישראל, 2005, "התמורות בתעסוקת ערביי ישראל בעשור האחרון", בתוך: דוח בנק ישראל לשנת 2004, פרק ב': "התעסוקה והשכר", תיבה ב'-2, עמ' 127–129.

בנק לאומי לישראל בע"מ, דוח תקופתי לשנת 2015.

בנק לאומי לישראל בע"מ, דוח תקופתי לשנת 2013.

בריק סלים, 2013, "הצעות לתיקונים חקיקתיים ככלי להבראת הרשויות המקומיות הערביות" בתוך: ג'בארין יוסף ומוהנד מוסטפא (עורכים), 2013, השלטון המקומי בחברה הפלסטינית בישראל – היבטים פוליטיים, ניהוליים ומשפטיים.

- גיבארין יוסף, 2007. ["אסטרטגיה לפיתוח התעסוקה בקרב הערבים בישראל, חזון הרחבתו של המעמד הבינוני הערבי"](#), מוסד שמואל נאמן למחקר מתקדם במדע וטכנולוגיה של הטכניון.
- גוינט ישראל – תב"ת, 2015, ["מודל מעברים לאחר הטמעתו. תדריך תפעול ויישום"](#).
- גן התעשייה נצרת, [אתר אינטרנט](#).
- גרליץ רון (עורך), 2012, ["מחסמים לסיכויים – תחבורה ציבורית ביישובים הערבים"](#), מסמך מדיניות מס' 5, ירושלים-חיפה: עמותת סיכוי.
- דוח הוועדה הבין-משרדית בנושא עובדים זרים והקמת רשות הגירה ("דוח רכלבסקי"), יולי 2002.
- דוח הוועדה לבדיקת מצוקת כוח האדם בענף הבנייה והתשתיות ("ועדת דומיניסיני"), 2005.
- דוח הוועדה לבחינת מדיניות תעסוקה ("ועדת אקשטיין"), יוני 2010.
- דוח הוועדה להעסקת עובדים זרים במשק הישראלי ("דוח בוכריס"), יולי 2001.
- דוח הוועדה לעיצוב מדיניות בנושא עובדים לא-ישראלים, ("ועדת אקשטיין"), ספטמבר 2007.
- דוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי, ("ועדת טרכטנברג"), ספטמבר 2011.
- דוח הצוות הבין-משרדי בנושא תכנון שיטת ההעסקה של עובדים זרים בישראל וקביעת התנאים למתן רישיונות להעסקת עובדים זרים ("דוח אנדורן"), 2004.
- דוח ועדת כלכלה ותעסוקה, במסגרת הוועדה למלחמה בעוני (ועדת אלאוף), 2014 (בראשות: ניצה (קלינר) קסיר).
- [דוח צוות 120 הימים להתמודדות עם מצוקת הדיור ביישובי המיעוטים](#), יוני 2015, משרד האוצר.
- החלטת ממשלה 922 (מיום 30.12.2015) על פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016–2020.
- החלטת ממשלה 543 (מיום 20.9.2015) על סיוע מידי לשנת 2015 לרשויות מקומיות במגזר הערבי והבדואי.
- החלטת ממשלה 346 (מיום 5.8.2015) על יישום המלצות צוות 120 הימים לעניין תכנון ובנייה במגזר המיעוטים - אישור החלטת ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה.
- החלטת ממשלה 208 (דר/18) (מיום 9.7.2015) על אימוץ המלצות "צוות 120 הימים" לטיפול בסוגיות דיור ביישובי המיעוטים.
- החלטת ממשלה 59 (מיום 7.6.2015) על תכנית לפיתוח ולהעצמת היישובים הדרוזיים והצ'רקסיים לשנים 2016–2020.
- החלטת ממשלה 2365 (מיום 21.12.2014) על פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים בשנת 2015.
- החלטת ממשלה 2332 (מיום 14.12.2014) על תכנית לפיתוח ולהעצמת היישובים הדרוזיים והצ'רקסיים.
- החלטת ממשלה 2025 (מיום 23.9.2014) על תכנית רב שנתית לפיתוח הדרום.
- החלטת ממשלה 1775 (מיום 29.6.2014) על התוכנית להגברת הביטחון האישי ולפיתוח כלכלי-חברתי בירושלים לטובת כלל תושביה.
- החלטת ממשלה 1693 (מיום 8.6.2014) על עובדים זרים בענף הבנייה.
- החלטת ממשלה 1496 (מיום 23.3.2014) על הסדרת משק הפסולת ביישובי האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והבדואית.
- החלטת ממשלה 1298 (מיום 9.2.2014) על תכנית רב שנתית להעצמת ופיתוח העיר טייבה בשנים 2014–2017.
- החלטת ממשלה 1052 (מיום 15.12.13) על תכנית רב שנתית לפיתוח יישובים דרוזים ברמת הגולן בשנים 2014–2017.
- החלטת ממשלה 638 (מיום 28.7.13) על שילוב חרדים ובני מיעוטים בשירות צבאי ואזרחי לצורך שילובם בשוק העבודה ויצירת שוויון בנטל הביטחוני והכלכלי.
- החלטת ממשלה 199 (מיום 13.5.2013) על התאמות בתקציב משרד החינוך.



- החלטת ממשלה 5345 (מיום 27.1.2013) על השלמות להחלטת ממשלה מס' 3707 מיום 11.9.2011 בעניין הסדרת התיישבות בדואים בנגב.
- החלטת ממשלה 4432 (מיום 18.3.2012) על תכנית הפיתוח למגזרי המיעוטים (במסגרת יישום המלצות דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי – דוח "ועדת טרכטנברג").
- החלטת ממשלה 4194 (מיום 29.1.2012) על עובדים זרים ועידוד תעסוקת ישראלים.
- החלטת ממשלה 4193 (מיום 29.1.2012) על הגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ושיעור התעסוקה.
- החלטת ממשלה 4088 (מיום 8.1.2012) על שינוי בסדר העדיפויות בתקציב המדינה לשנת 2012 ויישום דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג).
- החלטת ממשלה 5233 (מיום 18.11.12) על הקמת ישוב דרוזי חדש בגליל.
- החלטת ממשלה 3708 (מיום 11.9.2011) על תכנית חומש לשנים 2012–2016 לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית בנגב.
- החלטת ממשלה 3707 (מיום 11.9.2011) על דוח הצוות הבינמשרדי ליישום המלצות הוועדה להסדרת התיישבות הבדואים בנגב – המשך הדיון והעברת שטח פעולה ממשרד למשרד.
- החלטת ממשלה 3453 (מיום 10.7.2011) על עידוד תעסוקת ישראלים ומכסות עובדים זרים בענף הבניין והסדרת כניסת עובדים זרים בענף הסיעוד.
- החלטת ממשלה 3211 (מיום 15.5.2011) על תכנית רב שנתית לפיתוח ולהעצמת היישובים הבדואיים בצפון לשנים 2011–2015.
- החלטת ממשלה 2861 (מיום 13.2.2011) על תכנית רב שנתית לפיתוח ולהעצמת היישובים הדרוזיים והצירקסיים לשנים 2011–2014.
- החלטת ממשלה 1994 (מיום 15.7.2010) על הצבת יעדי תעסוקה במשק לשנת 2020.
- החלטת ממשלה 1539 (מיום 21.3.2010) על תכנית חומש לפיתוח כלכלי של יישובים במגזר המיעוטים.
- החלטת ממשלה 1421 (מיום 24.2.2010) על נתיבי ישראל – תכנית תחבורה לפיתוח הנגב והגליל, תשי"ע 2010.
- החלטת ממשלה 752 (מיום 14.9.2009) על העסקת עובדים זרים בחקלאות.
- החלטת ממשלה 147 (מיום 12.5.2009) על מדיניות הממשלה בנושא עובדים זרים ועידוד תעסוקת ישראלים.
- החלטת ממשלה 4436 (מיום 25.1.2009) על ייצוג הולם לבני האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצירקסית בשירות המדינה – אישור המלצות צוות בינמשרדי.
- החלטת ממשלה 3996 (מיום 24.8.2008) על מדיניות הממשלה בנושא עובדים לא ישראלים והגדלת אפשרויות התעסוקה של ישראלים.
- החלטת ממשלה 1204 (ערב/13) (מיום 15.2.2007) על הקמת רשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים.
- החלטת ממשלה 3956 (מיום 22.7.2005) על השלמת תקציב למועצה האזורית אבו-בסמה.
- החלטת ממשלה 1403 (מיום 27.1.2004) על פיתוח יישובים בדואים בצפון.
- החלטת ממשלה 881 (מיום 25.9.2003) על תכנית פיתוח ליישובים הבדואים הקיימים בנגב.
- החלטת ממשלה מספר 980 (מיום 27.1.2000) על דיווח משרד הפנים בנושאים: מצב תכניות המתאר במגזר הערבי; מצב הכפרים הבלתי מוכרים במגזר הערבי; תמ"א 35.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעה לתקשורת מיום 2.11.2016, "[אפיון רשויות מקומיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה בשנת 2013](#)".
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעה לתקשורת מיום 16.4.2015, "[הרשויות המקומיות בישראל – 2013](#)".
- הלשכה מרכזית לסטטיסטיקה, נתונים מסקרי כוח אדם, מהחשבונאות הלאומית ומקורות נוספים.

- המוסד לביטוח לאומי, 2011, "[השפעה צפויה של עדכון שכר המינימום על תחולת העוני ועדכון תוצאות מחקר אי הציות לשכר המינימום לנתוני 2009](#)".
- המועצה הלאומית לכלכלה, משרד ראש הממשלה, 2007, "האגינדה הכלכלית-חברתית לישראל 2008–2010".
- המכון הישראלי לייצוא, 2015, "השתלבות המגזר הערבי הישראלי בשוק העולמי – סיכום פעילות".
- הנדלס שוקי, 2014, "[תוכנית 'תבל' לקידום היצוא במגזר הערבי](#)", מנהל מחקר וכלכלה, משרד הכלכלה.
- העמותה להעצמה כלכלית לנשים, [אתר אינטרנט](#).
- הפורום הישראלי לגיוון בתעסוקה, [אתר אינטרנט](#).
- הרשות לפיתוח כלכלי של המיעוטים, המשרד לשוויון חברתי, 2016, "מצגת למשרד החוץ 4.2.16".
- ועדה לענייני ביקורת המדינה, הכנסת ה-19, פרוטוקול מיום 11.11.2013.
- ועדת המשנה של ועדת הכספים למגזר הערבי, הכנסת ה-19, פרוטוקול מיום 24.6.2014.
- ועדת המשנה של ועדת הכספים למגזר הערבי, הכנסת ה-19, פרוטוקול מיום 18.3.2014.
- ועדת המשנה של ועדת הכספים לקידום זכויות האוכלוסייה הדרוזית והצ'רקסית, הכנסת ה-19, פרוטוקול מיום 17.6.2014.
- ועדת העבודה הרווחה והבריאות, הכנסת ה-20, פרוטוקול מיום 19.9.2016.
- זוסמן אסף, נעם זוסמן וסמי מיערי, 2010, "[סכסוכים אתניים והיפרדות-ממעסיקים](#)", סקר בנק ישראל 83, עמ' 35–57.
- חאג' רפיק, 2013, "ההיענות לתשלום מסים עירוניים בחברה הערבית בישראל כמקרה בוחן של השתתפות בפעולה קולקטיבית" בתוך: ג'בארין יוסף ומוהנד מוסטפא (עורכים), 2013, [השלטון המקומי בחברה הפלסטינית בישראל - היבטים פוליטיים, ניהוליים ומשפטיים](#).
- חסן-דאהר סוזאן ויהודית קינג, 2013, "[הטמעת התכנית 'אשת חיל' במשרד הרווחה והשירותים החברתיים – מחקר הערכה](#)", ירושלים: מאיירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל.
- יוזמות קרן אברהם, [אתר אינטרנט](#).
- ישיב ערן וניצה (קלינר) קסיר, 2013, "[שוק העבודה של ערביי ישראל: סקירת מאפיינים וחלופות למדיניות](#)", אוניברסיטת תל אביב, 2013.
- ישיב ערן וניצה (קלינר) קסיר, 2012, "[נשים ערביות בשוק העבודה בישראל: מאפיינים וצעדי מדיניות](#)", הרבעון לכלכלה 2011, 1–2, מרץ–יוני, עמ' 120–160.
- ישיב ערן וניצה (קלינר) קסיר, 2011, "צעירים ערבים בשוק העבודה", *פרום קיסריה 2011*, המכון לדמוקרטיה.
- ישיב ערן וניצה (קלינר) קסיר, 2010, "[דפוסי ההשתתפות של ערביי ישראל בשוק העבודה](#)", סקר בנק ישראל 84, עמ' 39–86.
- לזרוס עמית וסאמי מיעארי, 2015, "[היש תרומה להשכלה? אי-הלימה בין השכלה לתעסוקה כיוצרת אי-שוויון בשכר](#)", המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- ליס גלי, 2010, "תכניות לעידוד תעסוקה הקיימות במגזר הערבי", מינהל מחקר וכלכלה, משרד התעשייה המסחר והתעסוקה (תזכיר).
- מבקר המדינה, 2016, "פעולות המדינה לעידוד שילובה של האוכלוסייה הערבית בתעסוקה", בתוך: *דוח שנתי 166 לשנת 2015 ולחשבונות שנת הכספים 2014*, ירושלים.
- מבקר המדינה, 2015, "דוח שנתי 165 לשנת 2014 ולחשבונות שנת הכספים 2013", ירושלים, עמ' 1027–1064, ועמ' 1091–1141.
- מבקר המדינה, 2013, "דוח שנתי 163 לשנת 2012 ולחשבונות שנת הכספים 2011", ירושלים: דפוס כתר, עמ' 335–357, ועמ' 1723–1768.
- מבקר המדינה, 2012, "דוח שנתי 162 לשנת 2011 ולחשבונות שנת הכספים 2010", ירושלים, עמ' 783–812.

- מילרד איתמר, 2012, "שירותים בנקאיים במגזר הערבי – סניפי בנקים, עמלות ומרווחי ריבית", מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- מיעארי סאמי, נבואני עולא, ונביל חטאב, 2011, "מגמות בפערי שכר בין ערבים ליהודים 1997-2009", המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- מלכי שרון, 2011, "מקומה של התחבורה הציבורית בכניסתן של נשים מהאוכלוסייה הערבית בישראל למעגל העבודה", עמותת קורת – מכון מילקן.
- מנהל מחקר וכלכלה, משרד הכלכלה, 2011, "סקירות ועסקים בנושא עסקים בבעלות ערבים", משרד התעשייה, המסחר והכלכלה.
- מען, [אתר אינטרנט](#).
- מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 25 ביוני 2014, "[תחבורה ציבורית עבור האוכלוסייה הערבית - תמונת מצב בכמה יישובים](#)", כתב: ד"ר יניב רונן.
- משרד האוצר והמשרד לשוויון חברתי, יוני 2016, מצגת "החלטה 922 סטאטוס יישום".
- משרד האוצר, המשרד לשוויון חברתי ומשרד ראש הממשלה, 2016, "תכנית מערכתית לשילוב כלכלי של החברה הערבית - באמצעות תיקון עיוותים במנגנוני ההקצאה הממשלתיים".
- משרד החינוך, "[משרד החינוך משרדג את תכנית ציל"ה](#)", אתר אינטרנט.
- משרד הכלכלה, [אשראי חוץ בנקאי – תכנית Sawa](#), אתר אינטרנט.
- משרד הכלכלה, [אתר רייטינג לעבודה](#).
- משרד הכלכלה, 2015, "דוח שני על התקדמות בישום המלצות הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי (OECD) – שוק העבודה והמדיניות החברתית – ישראל", ירושלים: מכון ברוקדייל.
- משרד הכלכלה, [האגף למעונות יום ומשפחתונים](#), אתר אינטרנט.
- משרד הכלכלה, הודעה לתקשורת מיום 23.12.2015, "[אפשר כ-200 מיליון ש"ח לבינוי מאות כיתות חדשות במעונות היום](#)".
- משרד הכלכלה, [הודעות דובר](#), אתר באינטרנט.
- משרד הכלכלה, הוראת מנכ"ל 4.17 (מיום 4.12.2011, עדכון מיום: 3.7.2016).
- משרד הכלכלה, [מרכזי הכוון](#), אתר אינטרנט.
- משרד הכלכלה, [עידוד יזמות עסקית בקרב האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית](#), אתר אינטרנט.
- משרד הכלכלה, [תכניות הכשרה מקצועית לאוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית](#), אתר אינטרנט.
- משרד הכלכלה, [תכנית השוברים להכשרה מקצועית](#), אתר אינטרנט.
- משרד הפנים, 2016, [עלון מידע המנהל לשלטון המקומי](#), אוקטובר 2016.
- משרד התחבורה, האגף לתחבורה ציבורית, נתונים מיום 14.3.2016.
- משרד התחבורה, הודעה לתקשורת מיום 25 בספטמבר 2016, "[קווים חדשים, תחנות חדשות ושיפור השירות. מהיום: עשרות קווי תחבורה ציבורית חדשים במגזר הערבי, הדרוזי והבדואי](#)".
- משרד התחבורה, הודעה לתקשורת מיום 30 במרץ 2015, "השר כץ: כ-150 מיליון שקל יושקעו בשדרוג התחבורה הציבורית במגזר הלא יהודי בשנה וחצי הקרובות".
- משרד התחבורה, הודעה לתקשורת מיום 25 ביוני 2014, "מהפכת התחבורה הציבורית במגזר הלא יהודי נמשכת. מאוגוסט: מנוח "חופשי חודשי" בכל הערים הערביות בארץ".

משרד התחבורה, [פרויקטים בתחום התשתית](#), אתר אינטרנט

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

נובה (עמותה), 2016, מצגת אבחון לעמותת "קו משווה".

נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה, 2014, דוח שנתי.

נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה, "תכנית אסטרטגית 2014–2016".

נציבות שירות המדינה, 2016, "ייצוג הולם לבני האוכלוסייה הערבית, לרבות הדרוזים והצירקסיים בשירות המדינה – דוח לשנת 2015", [נציבות שירות המדינה - אגף בכיר לתכנון ובקרה](#).

נתיבי ישראל, [אתר אינטרנט](#).

סאקוב יאיר, 2016, "ההזדמנות הבאה: העסקת נשים ערביות", מאמר ב-"דה מרקר".

סייף איימן, 2009, "עשייה ממשלתית לפיתוח כלכלי של האוכלוסייה הערבית בישראל", בתוך: גופר אורי (עורך), [התועלת הכלכלית של שילוב ושוויון בין ערבים לבין יהודים בישראל](#), יוזמת קרן אברהם.

סייף איימן, מכתב אל ועד ראשי הרשויות הערביות, "אומדן תקציבי החלטת ממשלה מס' 922 לפיתוח כלכלי של אוכלוסיית המיעוטים לשנים 2016–2020", 27 ביולי 2016.

סיכוי (עמותה), [אתר אינטרנט](#).

סיכוי (עמותה), 2015, "הגברת האכיפה לטובת האוכלוסייה הערבית בשוק העבודה".

סיכוי (עמותה), 2014, "אזורי שוויון – קידום שותפויות בין רשויות מוניציפליות יהודיות וערביות: לקחים ותובנות מעשור של פעילות של עמותת סיכוי".

סונו איאד, 2015, "הצעת תקציב המדינה לשנים 2015–2016 והחברה הערבית" חיפה: מוסאוא - המרכז לזכויות האזרחים הערבים בישראל.

סונו איאד, 2013, "הצרכים התקציביים של החברה הערבית לשנת 2013, [לקראת גיבוש תקציב המדינה לשנת 2013–2014](#)" חיפה: מוסאוא – המרכז לזכויות האזרחים הערבים בישראל.

עמותת ITWorks, [אתר אינטרנט](#).

פארס אמין, 2009, "פערים כלכליים חברתיים ופוטנציאל גדול שאינו מנוצל", בתוך: גופר אורי (עורך), [התועלת הכלכלית של שילוב ושוויון בין ערבים לבין יהודים בישראל](#), יוזמת קרן אברהם.

פורום קיסריה, יוני 2010, "תעסוקת ערבים בישראל - האתגר של הכלכלה הישראלית".

פיכטלברג-ברמץ אסנת ומירב גרינשטיין, 2015, "הסדרים לטיפול בילדים בגיל הרך – מגמות נוכחיות והשינויים שחלו בעשור האחרון", מחקר וכלכלה, משרד הכלכלה.

פלד לוי אסנת וניצה (קלינר) קסיר, 2016. "לחפש או לא לחפש, זאת השאלה – על מתייאשים [מחיפוש עבודה בישראל](#)", בנק ישראל.

[פרויקט מענטק](#), אתר מרכז פרס.

צופן, [אתר אינטרנט](#).

קו משווה, [אתר אינטרנט](#).

קינג יהודית ורחל רענן, 2011, "מעברים: מרכז תעסוקה קהילתי במגזר הבדווי בנגב – חורה ושגב [שלום – הערכת התכנית](#)", ירושלים: מאיירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל.

קסיר (קלינר) ניצה, 2017, "על השכלה, תעסוקה ומצב כלכלי בחברה הערבית", בנק ישראל.

קרנות קורת (עמותה), [קרנות לפיתוח כלכלי](#), אתר אינטרנט.

רודינצקי אריק, 2014, "הערבים אזרחי ישראל בפתח המאה העשרים ואחת", מזכר 139, אוניברסיטת תל אביב: המכון למחקרי ביטחון לאומי.

רשות המיסים, 2015, [עלון מענק עבודה 2015 לשכירים ועצמאיים](#).

- שחם-סורני ליאורה, 2012, "מרכז ריאן לקידום תעסוקה בחברה הבדואית בנגב – הערכה איכותנית של יישום תכנית הפעולה בשנת ההקמה", מחקר וכלכלה, משרד התמ"ת.
- שחר אלה, 2012, "עלות הטיפול בילדים בגיל הרך והשפעתה על היצע העבודה של נשים", בנק ישראל, סדרת מאמרים לדיון 2012.12.
- שיתופים - אסטרטגיות להשפעה חברתית, קולקטיב אימפקט, אתר אינטרנט.
- שלוסר אנליה, 2006, "השפעת מתן חינוך טרום חובה חנים על היצע העבודה של אימהות ערביות: ממצאים מניסוי טבעי" הרבעון לכלכלה, חוברת 3.
- שתייבי עולא, 2008, "נשים ערביות בשוק העבודה", מסמך עבור פורום נשים לתקציב הוגן. תב"ת, החברה הערבית, אתר אינטרנט.
- תכנית אלפנאר, אתר אינטרנט.
- תנעמי ניצן, 2015, "שילוב עובדות ועובדים ערבים במכרזים ציבוריים – לקידום שוויון בשוק התעסוקה", סיכוי – העמותה לקידום שוויון אזרחי.
- 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.
- Hulme David, 2000, "Is Microdebt Good for Poor People? A Note on the Dark Side of Microfinance", *Small Enterprise Development*, 11(1), pp. 26–28.
- Imai Katsushi S. and Azam Md Shafiul, 2012, "Does Microfinance Reduce Poverty in Bangladesh? New Evidence from Household Panel Data", *Journal of Development Studies*, 48(5), pp. 633–653.
- Karim Lamia, 2008, "Demystifying Micro-Credit the Grameen Bank, NGOs, and Neoliberalism in Bangladesh", *Cultural Dynamics*, 20(1), pp. 5–29.
- Kasir (Kaliner) Nitsa and Eran Yashiv, 2014, "The Labor Market of Israeli Arabs – Key Features and Policy Solutions", *Tel-Aviv University*.
- KIEDF Microfinance Programs, "[End of Year Update – 2015](#)".
- Miaari Sami, 2013, "Arab Women in the Labour Market: Empirical Implications and Policy Orientation", *The Galilee Society*(GS).
- OECD, 2010, "Reviews of Labor Market and Social Policies: Israel", Jan 2010.
- Said Inas, 2015, "Arab Community Higher Education: Work-Plan Proposal", *Bank of Israel*.