

החברה הערבית ומשבר הקורונה

נתוני כניסה, השפעות והמלצות
ליציאה מחוזקת

נסרין חדאד חאג' יחיא
איימן סייף
בן פרג'ון

נובמבר 2020



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

The Portland Trust

הצעה
לסדר
31



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

The Portland Trust

החברה הערבית ומשבר הקורונה

נתוני כניסה, השפעות
והמלצות ליציאה מחוזקת

נסרין חדאד חאג' יחיא |
איימן סייף | בן פרג'ון

הצעה לסדר 31
נובמבר 2020

Arab Society and the Coronavirus Crisis:
Entry Data, Effects, and Recommendations for a Stronger Recovery
Nasreen Hadad Haj-Yahya, Iman Saif, Ben Fargeon

עריכת הטקסט: ענת ברנשטיין
עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו תמר ברדיין
ביצוע גרפי: אירית נחום
הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

מסת"ב 4-308-519-965-978 ISBN

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

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), 2020
נדפס בישראל, תשפ"א/2020

המכון הישראלי לדמוקרטיה
רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602
טל': 02-5300888
אתר האינטרנט: www.idi.org.il

להזמנת ספרים:
החנות המקוונת: www.idi.org.il/books
דוא"ל: orders@idi.org.il
טל': 02-5300800

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה חינם, במלואם או בחלקם, מאתר האינטרנט.

המכון הישראלי לדמוקרטיה

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

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

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

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

תוכן העניינים

7	תקציר
13	פתח דבר
15	1. מצב החברה הערבית בעת הכניסה למשבר הקורונה
16	1.1. תעסוקה
25	1.2. חינוך, השכלה גבוהה והכשרות על-תיכוניות
50	1.3. כלכלת היישובים הערביים, בעלי העסקים ויצירת ביקושים
59	1.4. רווחה
	2. תוכניות עבר והשפעתן על מצבה החברתי-כלכלי של החברה הערבית
71	טרם פרוץ משבר הקורונה
72	2.1. שוק העבודה
77	2.2. חינוך פורמלי ובלתי פורמלי
80	2.3. השכלה גבוהה ולימודי הנדסאים
84	3. השפעות משבר הקורונה על החברה הערבית
84	3.1. השפעות המשבר בתחום הכלכלי
91	3.2. השפעות חברתיות בצל הסגר: לחץ ואלימות במשפחה
92	3.3. מדד האמון ברשויות המדינה ובגורמים המקצועיים בממשלה
96	3.4. עמדת הציבור הערבי כלפי הפעילות של גורמי השיטור והאכיפה
98	3.5. יחסי הציבור הערבי עם המדינה
101	3.6. פערים דיגיטליים
	4. כלי מדיניות בתחום התעסוקה שמדינות מפותחות נוקטות
104	בתגובה למשבר הקורונה
112	5. המלצות

תקציר

מסמך זה נכתב בחודשים אפריל-מאי 2020, בעת ההתמודדות עם גל התחלואה הראשון של נגיף הקורונה. עקב אופיו הדינמי והבלתי צפוי של המשבר הכלכלי-חברתי-פוליטי בעולם בכלל ובישראל בפרט, הנתונים של

השפעותיו על החברה הערבית בישראל אינם מעודכנים למועד פרסום המסמך. אין ודאות באשר לצעדים שהממשלה תנקוט לנוכח גלי תחלואה נוספים (אם יהיו), באשר למספר הגלים שיבואו ובאשר למידת השפעתם על הפעילות המשקית. ובכל זאת, בעת כתיבת שורות אלו (ספטמבר 2020), מתחוור שלמרות שעברו חודשים אחדים מאז נכתב המסמך, מסקנותיו והמלצותיו לא איבדו מן הרלוונטיות שלהן. לדאבונו, אינדיקציות ראשוניות להשפעת המשבר בחודשים יוני-יולי מלמדות שהתחזיות שצפו שהעובדים הערבים יתקשו יותר מהעובדים היהודים להשתלב בחזרה בשוק העבודה מתממשות. כמו כן נראה שהלמידה מרחוק במערכת החינוך פוגעת בעיקר בתלמידים ובתלמידות מרקע חברתי-כלכלי חלש, שעמם נמנים תלמידים ותלמידות ערבים רבים. יתר על כן, הגל השני של נגיף הקורונה הכה קשה יותר ביישובים הערביים, עד כדי כך ששגרת היום-יום של התושבים מופרת לגמרי והרשויות המקומיות מתמודדות בקושי רב עם ההשלכות הבריאותיות והכלכליות. לפיכך, כאמור, הניתוח וההמלצות במסמך עומדים בעיניהם, והחשיבות העצומה שביישומן הדחוף רק גוברת.

בדומה למתרחש במדינות אחרות בעולם, משבר הקורונה הפוקד את מדינת ישראל בימים אלו לווה בצעדי חירום ממשלתיים שהפחיתו משמעותית את הפעילות הכלכלית בישראל. לצעדים אלו ישנן השלכות מיידיות על תחומי חיים רבים ועל קבוצות אוכלוסייה רבות שנתוני הרקע ודרכי ההיערכות שלהן למשבר שונים וטעונים התאמות מיוחדות. החברה הערבית נכנסה למשבר במצב ירוד בהשוואה לכלל האוכלוסייה. יכולתה להתאושש מנזקי המשבר, ואף לנצלו כהזדמנות לשינויים שייטיבו עימה בטווח הארוך, תלויה במידה רבה בכלים שהממשלה תעמיד לרשותה וביצירת צעדי מדיניות מותאמים לצרכיה.

טרם פרוץ המשבר חיו כ־45% מהמשפחות בחברה הערבית מתחת לקו העוני. בירושלים ובנגב ממדי העוני קשים במיוחד – כ־70% זה כמה שנים. כ־80% מהרשויות המקומיות הערביות מדורגות בשלושת האשכולות הנמוכים ביותר בדירוג החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (אשכולות 1-3). שיעורי התעסוקה וגובה השכר הממוצע בחברה הערבית, במיוחד בקרב הנשים, נמוכים מאוד ממקביליהם בחברה היהודית. גם בתחומים אחרים יש פערים עצומים בין שתי קבוצות האוכלוסייה, למשל – בכלכלת היישובים הערביים, במצב מערכת הרווחה ומערכת החינוך שלהם ובתחום ההשכלה הגבוהה. כל אלו ממקמים את החברה הערבית במצב פגיע יותר למשברים כלכליים-חברתיים מן החברה היהודית.

משבר הקורונה עלול להסיג לאחור את הצעדים הרבים שנקטה הממשלה בשנים האחרונות, שחלקם כבר החלו לשאת פרי בתחומים מסוימים, לשילוב האוכלוסייה הערבית בשוק העבודה ובכלכלה ולצמצום הפערים בינה ובין האוכלוסייה היהודית. כבר בתחילת העשור הקודם גובשו תוכניות ממשלתיות לשיפור מצבה. התוכנית המשמעותית ביותר לקידום מצבה החברתי-כלכלי היא תוכנית החומש לשנים 2016-2020, החלטת ממשלה 922, שהוחלט עליה בסוף 2015. יישום התוכנית נאמד ב־15 מיליארד ש"ח, והיא סימלה שינוי, לפחות בפן החומרי, ביחסה של המדינה לאזרחיה הערבים. מלבד תוכנית זו גובשו עוד כמה תוכניות חומש לקבוצות בתוך החברה הערבית – הבדואים בנגב, הבדואים בצפון, תושבי השכונות הערביות בירושלים והדרוזים והצ'רקסים. כעת, לנוכח המשבר, המשכם של תהליכים חיוביים אלו עומד בסימן שאלה.

מנתונים ראשוניים על ההשפעות הכלכליות והתעסוקתיות של משבר הקורונה עולה כי האוכלוסייה הערבית נפגעה פגיעה חמורה יותר מהחברה היהודית. הסיבה לכך היא שרבים מהערבים עובדים בענפי כלכלה ששיעור ההשבתה בהם היה גבוה (כגון חינוך, מסחר והסעדה), ולכן הם נפגעו במיוחד מהמשבר. יתרה מזו, במהלך המשבר התברר שעובדים ערבים יכולים לעבוד מהבית פחות משיכולים לעשות זאת עובדים יהודים, אם בשל מגבלות תשתיות ביישובים הערביים ואם בשל אופי משלחי היד שהאוכלוסייה הערבית מרוכזת בהם, שאינם מותאמים לעבודה מרחוק. הפגיעה אינה מתמצית רק בציבור השכירים.

העצמאים והעסקים הקטנים והבינוניים בכלל האוכלוסייה, ובחברה הערבית בפרט, נפגעו קשה יותר מהשכירים, וכדי לשרוד את תקופת המשבר ולהתאושש ממנה הם זקוקים לפתרונות מימון מותאמים לצורכיהם. גם התפקוד של מערכת החינוך, של שירותי הרווחה ושל הרשויות המקומיות בולט לרעה ביישובים הערביים. הפערים בתחומים אלו רק העמיקו בזמן המשבר – הן משום המשאבים הדלים מלכתחילה המוקצים לרשויות ולמוסדות החברה הערבית והן בשל אי-התאמת הצעדים להתמודדות עם משבר הקורונה לצרכים של החברה הערבית.

ניסיון העבר של משברים כלכליים קודמים מלמד שלקבוצות מיעוט קשה יותר להתאושש ממשברים ולחזור לממדי האבטלה טרם המשבר. גופים בינלאומיים, כגון ה־OECD, צופים שמשבר הקורונה יכה באופן חמור ונרחב יותר מן המשבר הכלכלי של 2008/09, עם צמיחה שלילית יותר ופגיעה נרחבת יותר. כדי לשכך את נזקי המשבר, גופים אלו, וכך גם מדינות שכבר נקטו צעדים להתמודדות איתו, ממליצים לממשלות להשקיע בהשאת כוח העבודה קרוב ככל האפשר לשוק העבודה על ידי סבסוד חלק מהתעסוקה ולהשקיע בהכשרות מקצועיות עקב השינויים המבניים הצפויים בביקושים בענפי הכלכלה השונים.

מסקנות עיקריות

- (1) החברה הערבית נכנסה למשבר הקורונה במצב חברתי-כלכלי פגיע יותר משאר האוכלוסייה בישראל.
- (2) בפן הכלכלי-חברתי – משבר הקורונה היכה בחברה הערבית קשה יותר מאשר בכלל האוכלוסייה.
- (3) בציבור הערבי יש חשש שההתאוששות מן המשבר תהיה איטית ושרבים מהעובדים – שכירים ועצמאים – לא ימצאו את דרכם בחזרה לשוק העבודה.
- (4) הביקוש למשרות בשוק העבודה נמצא בשיא, ולפי ההערכות כ־400 אלף מובטלים (ערבים ויהודים) לא ישתלבו בחזרה בשוק העבודה. כדי שההשקעה הממשלתית שנעשתה בשנים האחרונות לשילוב האוכלוסייה הערבית בשוק העבודה, בעיקר הנשים, לא תרד לטמיון נדרשים צעדים לתמרוץ מעסיקים להעסיק עובדים ערבים.

(5) הגישה הירודה לאשראי עסקי וצרכני בחברה הערבית ואי-התאמת הכלים הממשלתיים לצרכים של בעלי העסקים הערבים מקשים על עסקים רבים, שאחראים לפרנסתן של משפחות שלמות, לשרוד את המשבר.

(6) פערי ההון האנושי, המתחילים כבר בגילים הצעירים במערכת החינוך, נמשכים גם בפערים במיומנויות בשוק העבודה. כדי להעלות את פריון העבודה נדרשת השקעה ארוכת טווח בחינוך הערבי ובמערך ההכשרות המקצועיות.

(7) הפערים הדיגיטליים, שמתבטאים בתשתיות הפיזיות הירודות ביישובים הערביים ובאוריינות דיגיטלית נמוכה של האוכלוסייה הערבית, מעכבים יכולות למידה מרחוק של תלמידים ופיתוח מיומנויות רלוונטיות לשוק העבודה.

(8) עקב משבר הקורונה החברה הערבית שרויה בלחץ ובאי-ודאות עמוקים, בעיקר בפן הכלכלי. לכך יש להוסיף את המצב הפוליטי המורכב שהמדינה נתונה בו כבר שנה וחצי (מאז מערכת הבחירות באפריל 2019, הראשונה מתוך שלוש עד כה), שבמהלכה חווה הציבור הערבי דה-לגיטימציה. משבר הקורונה חיזק את תחושת השייכות ושותפות הגורל עם החברה היהודית, אך כדי שמגמה זו תימשך יש לקדם את השותפות בתהליכי קבלת ההחלטות, להקצות לחברה הערבית משאבים באופן שוויוני ולהתאים את צעדי הממשלה לצרכי חברה זו.

המלצות עיקריות

- (1) יש לעקוב באופן שוטף אחר מצבה של החברה הערבית בשוק העבודה על ידי איסוף וניתוח נתונים שיטתי באשר לשיעור האבטלה בה שנוצר בעת המשבר ובעקבותיו, באשר להיקף של מיצוי זכויות העובדים הערבים ובאשר לגודל הסיוע שהועבר לבעלי העסקים.
- (2) יש לפעול לכך שעובדים ערבים שנפלטו משוק העבודה (פיטורים או חל"ת) יחזרו מהר ככל האפשר לעבודה באמצעות סבסוד שכרם ותגבור הגורמים האמונים על שילוב האוכלוסייה הערבית בשוק העבודה.
- (3) יש לערוך שינויים במסלולי התעסוקה של משרד הכלכלה והתעשייה כך שיתמרצו העסקת עובדים ערבים.
- (4) יש לקדם מערך הכשרות מקצועיות מסובסד ורחב היקף שיקדם גם למידה מרחוק וישלב מעסיקים באופן מובנה בתהליך ההכשרה.

(5) יש להרחיב את התוכניות לסיוע למשפחות ערביות שחיות בעוני ובהדרה חברתית.

(6) יש להתאים לצורכי החברה הערבית את מערך הסיוע לעסקים קטנים ובינוניים ולוודא שעסקים בבעלות ערבית יקבלו את חלקם בתוכניות הסיוע.

(7) יש לפעול לסגירת הפערים בתשתיות האינטרנט והסלולר בין יישובים ערביים ויישובים יהודיים ומעורבים. כמו כן יש לפעול לצמצום הפערים באוריינות הדיגיטלית בין החברה הערבית והחברה היהודית.

(8) יש לעשות שינויים במנגנוני המענקים והשיפויים לרשויות המקומיות הערביות כך שיתאימו להתפתחות העניינים עקב המשבר.

(9) יש לפעול להקמה מיידית של מוקדי 106 ביישובים הערביים ששירות זה לא קיים בהם היום, להגדיל את תקציב החירום לרשויות הערביות ולהגדיר נוהלי עבודה ברורים בשעת חירום.

(10) יש להנגיש לאוכלוסייה הערבית את ההסברה ואת המידע בדבר זכויות תעסוקתיות ובדבר הכלים לקידום תעסוקה באמצעות מסירתם בשפה הערבית.

(11) יש להבטיח את הייצוג ההולם של נציגי הציבור הערבי בכל מוקדי קבלת ההחלטות ובכל השלבים של גיבוש המדיניות הרלוונטית לחברה הערבית, שכן שיתוף הציבור הערבי ונציגיו בתהליך הגיבוש של תוכניות ממשלתיות הוא קריטי להצלחתן.

פתח דבר

מסמך זה נכתב בחודשים אפריל-מאי 2020, בעת ההתמודדות עם גל התחלואה הראשון של נגיף הקורונה. עקב אופיו הדינמי והבלתי צפוי של המשבר הכלכלי-חברתי-פוליטי בעולם בכלל ובישראל בפרט, הנתונים

של השפעותיו על החברה הערבית בישראל אינם מעודכנים למועד פרסום המסמך. אין ודאות באשר לצעדים שהממשלה תנקוט לנוכח גלי תחלואה נוספים (אם יהיו), באשר למספר הגלים שיבואו ובאשר למידת השפעתם על הפעילות המשקית. ובכל זאת, בעת כתיבת שורות אלו (ספטמבר 2020), מתחוור שלמרות שעברו חודשים אחדים מאז נכתב המסמך, מסקנותיו והמלצותיו לא איבדו מן הרלוונטיות שלהן. לדאבונו, אינדיקציות ראשוניות להשפעת המשבר בחודשים יוני-יולי מלמדות שהתחזיות שצפו שהעובדים הערבים יתקשו יותר מהעובדים היהודים להשתלב בחזרה בשוק העבודה מתממשות. כמו כן נראה שהלמידה מרחוק במערכת החינוך פוגעת בעיקר בתלמידים ובתלמידות מרקע חברתי-כלכלי חלש, שעמם נמנים תלמידים ותלמידות ערבים רבים. יתר על כן, הגל השני של נגיף הקורונה הכה קשה יותר ביישובים הערביים, עד כדי כך ששגרת היום-יום של התושבים מופרת לגמרי והרשויות המקומיות מתמודדות בקושי רב עם ההשלכות הבריאותיות והכלכליות. לפיכך, כאמור, הניתוח וההמלצות במסמך עומדים בעיניהם, והחשיבות העצומה שביישומן הדחוף רק גוברת.

* * *

אנו מודים מקרב לב לעמיתינו ועמיתותינו על שהקדישו מזמנם לקרוא, להעיר ולסייע בגיבוש המלצות המחקר.

חוסאם אבו בכר, מנהל סניף המוסד לביטוח לאומי עפולה

דפנה אבירם-ניצן, מנהלת המרכז לממשל וכלכלה, המכון הישראלי לדמוקרטיה

ד"ר דנה בלאנדר, אחראית ליווי מחקרים, המכון הישראלי לדמוקרטיה

ענית מקמורי אהרן, שותפה בקרן פורטלנד

החלק הראשון של מסמך זה מתבסס על נייר שנכתב בשיתוף עם ניצה (קלינר) קסיר במסגרת תוכנית אב לתעסוקה בחברה הערבית (יראה אור בקרוב בהוצאת המכון הישראלי לדמוקרטיה).

אוהד מרדכי, עוזר מחקר, קרן פורטלנד

עו"ד נדיב מרדכי, רכז התוכן של המרכז לערכים ולמוסדות דמוקרטיים, המכון הישראלי לדמוקרטיה

פרופ' קרנית פלוג, סגנית נשיא למחקר, המכון הישראלי לדמוקרטיה

ניצה (קלינר) קסיר, משנה ליו"ר, המכון החרדי למחקרי מדיניות

ד"ר איילת רובבשי-שטרית, חוקרת במרכז ויטרבי לחקר דעת קהל ומדיניות, המכון הישראלי לדמוקרטיה

אריק רודניצקי, חוקר בתוכנית לחברה הערבית בישראל, המכון הישראלי לדמוקרטיה

עו"ד עודד רון, חוקר בתוכנית לחברה הערבית בישראל, המכון הישראלי לדמוקרטיה

רמי שוורץ, מנכ"ל קרן פורטלנד ישראל

פרופ' יובל שני, סגן נשיא למחקר, המכון הישראלי לדמוקרטיה

1. מצב החברה הערבית בעת הכניסה למשבר הקורונה

יכולתן של קבוצות אוכלוסייה להתמודד עם משבר הקורונה תלויה במידה רבה במצבן טרם המשבר. החברה הערבית בישראל נכנסה למשבר במצב ירוד בהשוואה לכלל האוכלוסייה. יכולתה להתאושש מנזקי המשבר, ואף לנצל כהזדמנות לצמוח לאחריו, תלויה במידה רבה בכלים שהממשלה תעמיד לרשותה וביצירת צעדי מדיניות מותאמים לצרכיה.

מסמך זה יתאר בפירוט את מצבה החברתי-כלכלי של החברה הערבית בישראל טרם פרוץ משבר הקורונה ואת הפגיעה שהתרחשה בעקבותיו. בסופו מוצגת רשימת המלצות שאנו מאמינים שיש בכוחן להפוך את המשבר להזדמנות לשיפור מצבה החברתי-כלכלי של החברה הערבית.

טרם פרוץ משבר הקורונה חיו כ־45% מהמשפחות הערביות בישראל מתחת לקו העוני. בירושלים ובנגב ממדי העוני גבוהים במיוחד – כ־70% בשנים האחרונות.¹ יתר על כן, שיעורי התעסוקה והשכר הממוצע בחברה זו, בייחוד בקרב הנשים, נמוכים בהרבה מהשיעורים בחברה היהודית עוד טרם המשבר. וכך גם בתחומים אחרים: בכלכלת היישובים הערביים, במצב שירותי הרווחה, במערכת החינוך ובתחום מערכת ההשכלה הגבוהה – בכלום יש פערים גדולים בין שתי הקבוצות, הערבית והיהודית. פערים אלו הם במידה רבה תולדה של אפליה ארוכת שנים כלפי האוכלוסייה הערבית ומוסדותיה. כפי שיעלה מן הנתונים שיוצגו להלן, בשנים האחרונות הצטמצמו הפערים בכמה מהתחומים הודות ליישום תוכניות ממשלתיות חסרות תקדים בהיקפן לקידום מצבה החברתי-כלכלי של החברה הערבית. על תוכניות אלו ועל השפעותיהן נדון בהמשך המסמך.

1.1. תעסוקה

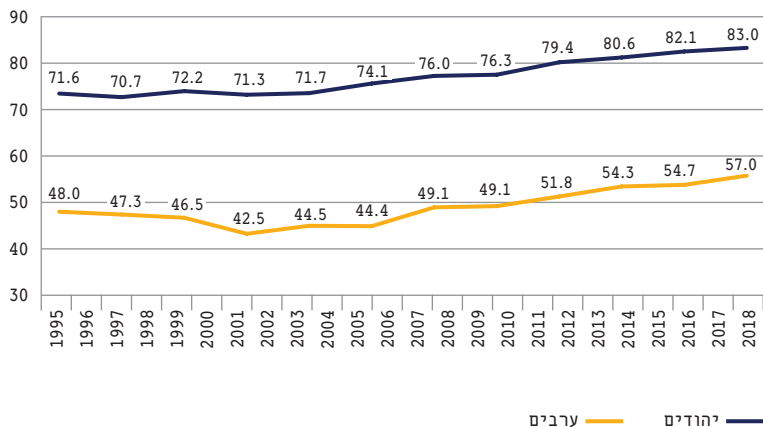
בשנת 2018 עמד שיעור התעסוקה בישראל בגילים 25-64 על 78.3%, גבוה מן הממוצע במדינות OECD (74.4% באותה שנה). ואולם פילוח לקבוצות מובחנות מגלה תמונה מורכבת יותר: בקרב האוכלוסייה הערבית עמד שיעור התעסוקה ב־2018 באותם גילים על 57%, ובקרב הנשים הערביות הוא היה אפילו נמוך יותר – 37.8% בלבד. אך שנתון זה מעיד על שיפור מסוים שחל בשנים האחרונות (תרשים 1), הוא עדיין רחוק משיעורי התעסוקה בקרב אותם גילים אצל נשים יהודיות (82.4%), אצל גברים ערבים (76.3%) ואצל גברים יהודים (83.7%).

מצבה של האוכלוסייה הערבית בשוק התעסוקה אינו מתבטא רק בשיעור תעסוקה נמוך אלא גם בשכר נמוך ובהתפלגות משלחי יד וענפי כלכלה ירודים. בדומה לשיעור התעסוקה גם בתחומים אלו חל שיפור מסוים הודות לפעילות של גופים ממשלתיים וארגוני חברה אזרחית. עם זאת, הפערים עדיין בולטים ומחייבים השקעת משאבים נוספת.

כפי שעולה משלושת התרשימים הבאים, שיעורי התעסוקה בחברה הערבית נמצאים בעלייה עקבית מאמצע העשור הראשון של שנות ה־2000, אך הפער בינה ובין החברה היהודית לא ממש הצטמצם (תרשים 1). עוד אפשר לראות בבירור כי הפער הגדול ביותר בין שתי הקבוצות הוא בקרב הנשים (תרשים 2) וכי בקרב הגברים הפער בשיעור התעסוקה, אך לא באיכות התעסוקה ובשכר, קטן יותר (תרשים 3).

תרשים 1

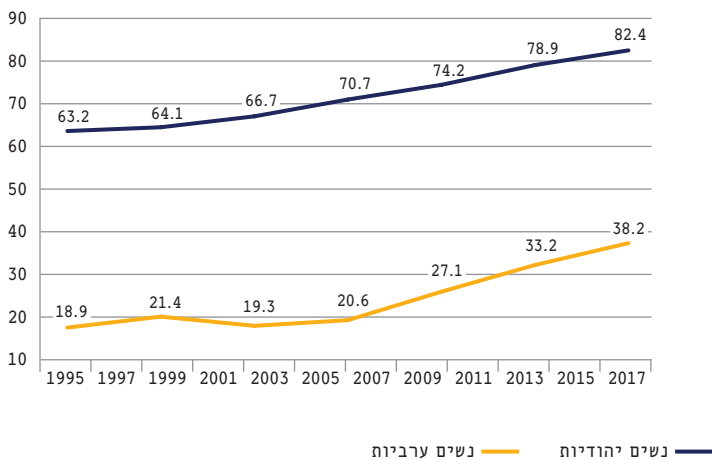
שיעור התעסוקה בגילים 25-64, לפי קבוצת אוכלוסייה (%)



מקור: עיבודי המחברים לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

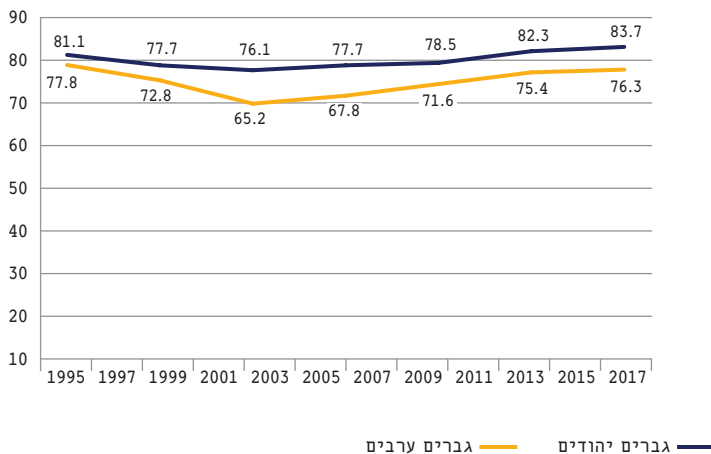
תרשים 2

שיעור התעסוקה בקרב נשים בגילים 25-64, לפי קבוצת אוכלוסייה (%)



תרשים 3

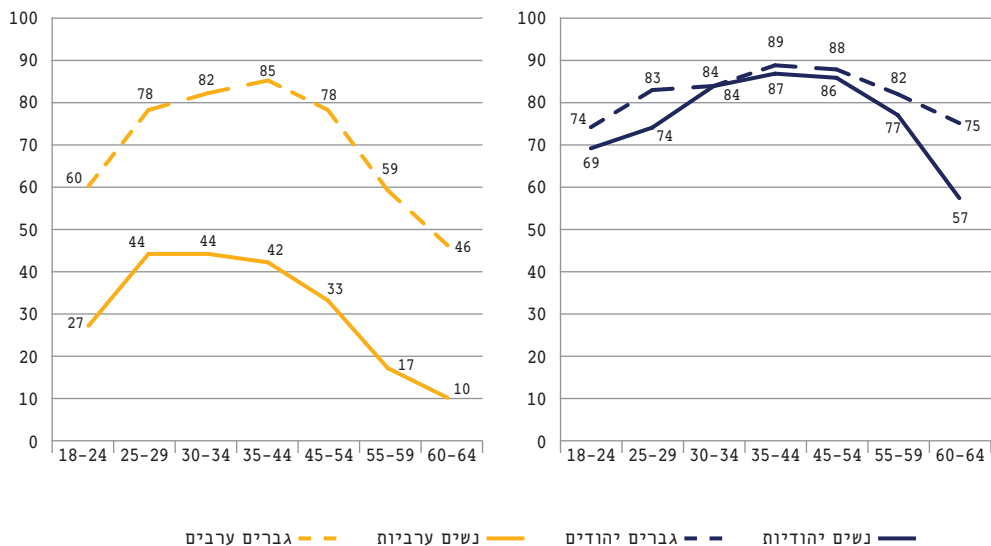
שיעור התעסוקה בקרב גברים בגילים 25-64, לפי קבוצת אוכלוסייה (%)



מתרשים 4 עולה כי הפער בין ערבים ויהודים בשיעורי התעסוקה מעמיק עם הגיל. וכך, בקרב הגברים הערבים חלה ירידה של ממש בשיעור התעסוקה בגילים 55-59 ו-60-64, ככל הנראה משום שגברים ערבים רבים עובדים במקצועות שוחקים. גם אצל הנשים הערביות חלה ירידה גדולה בשיעור התעסוקה לקראת גיל הפרישה, אך ייתכן שמגמה זו נובעת משיעורי התעסוקה הנמוכים עוד יותר שהיו נפוצים בעבר בקרב דור הנשים המבוגרות. הירידה בשיעורי התעסוקה אצל נשים וגברים יהודים היא מתונה בהרבה.

4 תרשים

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

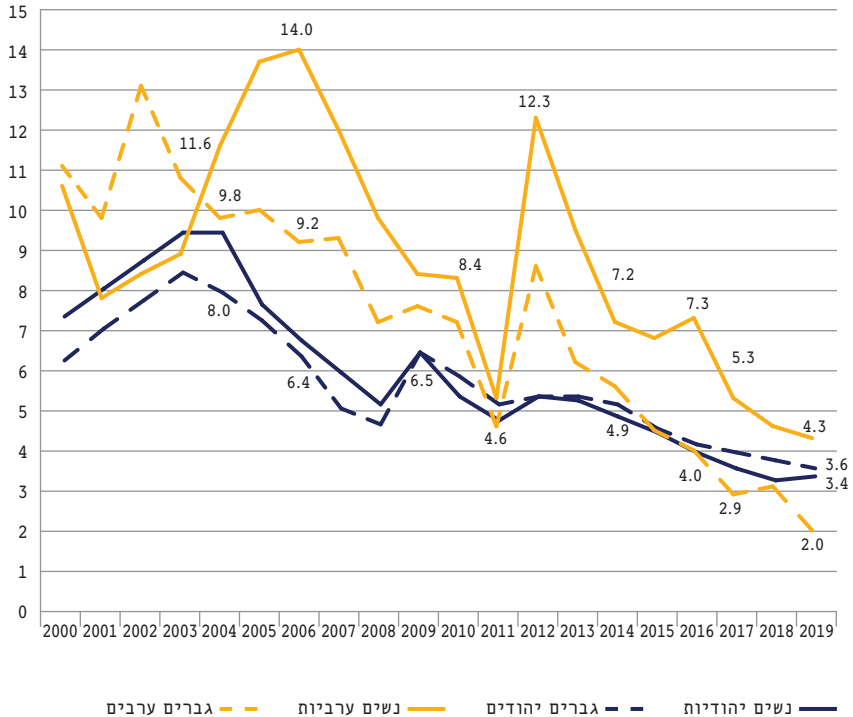


מקור: עיבודי המחברים לנתוני סקר כוח אדם 2017 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

מאז תחילת שנות ה־2000 נרשמות תנודות בשיעור הבלתי מועסקים (כלומר המובטלים), תוצאה של משברים כלכליים וביטחוניים. במחצית הראשונה של העשור הראשון של שנות ה־2000 חלה עלייה בשיעורי האבטלה בקרב כלל האוכלוסייה עקב משבר הדוט.קום והאינתיפאדה השנייה. עם זאת, עד לתחילת העשור השני המשיכו שיעורי האבטלה באוכלוסייה הערבית להיות גבוהים מאלה שבקרב האוכלוסייה היהודית. בשנת 2012 חלה עלייה חדה בשיעור האבטלה בקרב ערבים, בעיקר אצל הנשים. מאז ועד המשבר הנוכחי נרשמה ירידה עקבית בשיעורי האבטלה גם בקרב ערבים וגם בקרב יהודים. טרם פרוץ משבר הקורונה היו שיעורי האבטלה בישראל בשפל היסטורי, ונראה היה שהמשק הגיע למצב של תעסוקה מלאה.

תרשים 5

שיעור הבלתי מועסקים בגילים 25-64, לפי קבוצת אוכלוסייה ומגדר, (%) 2019-2000

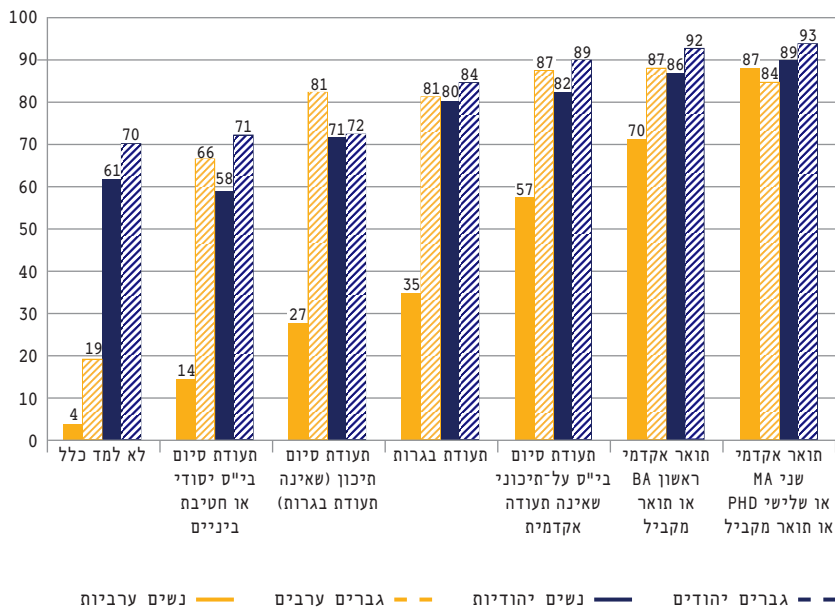


מקור: עיבודי המחברים לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

אחת העדויות החזקות לכך שרמת השכלה היא חסם של ממש להשתתפות בשוק התעסוקה עבור נשים ערביות היא שיעור התעסוקה העולה עם העלייה ברמת ההשכלה (תרשים 6). למעשה, הפערים בין נשים ערביות ונשים יהודיות בשיעורי התעסוקה מצטמצמים מאוד כבר בקרב בעלות תואר ראשון ונחקים כמעט לגמרי בקרב בעלות תואר שני או שלישי. גובה ההשכלה משפיע, אם כי במידה פחותה, גם על הגברים הערבים.

חרשים 6

שיעור התעסוקה בגילים 25-64, לפי קבוצת אוכלוסייה ורמת השכלה, 2017 (%)



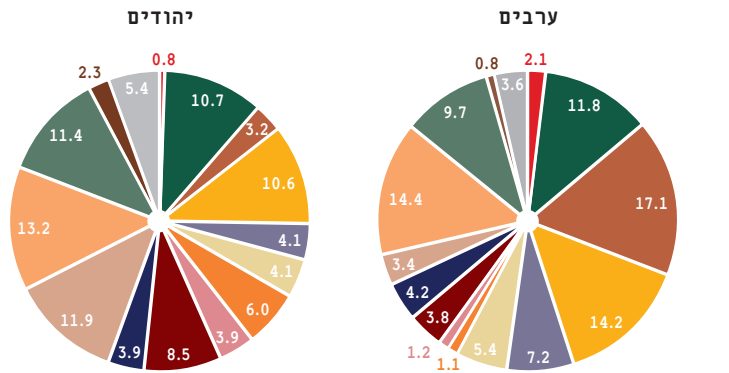
מקור: עיבודי המחברים לנתוני סקר כוח אדם 2017 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

האוכלוסייה הערבית עובדת בעיקר בענפי תעסוקה שהשכר בהם נמוך והם פגיעים יותר למשברים כלכליים (על כך בהמשך). מועסקים ומועסקות מהחברה הערבית מרוכזים בענפי הבינוני, המסחר, החינוך, התעשייה והכרייה. בענפי החקלאות, התחבורה והאירוח יש למועסקים ערבים ייצוג יתר בהשוואה למועסקים יהודים, לעומת ייצוג חסר בענפים עתירי הכנסה כמו מידע ותקשורת ושירותים פיננסיים (תרשים 7). שכרו הממוצע של שכיר בענף הבינוני (17% מהמועסקים בו הם ערבים, לעומת 3% יהודים) היה בשנת 2018 כ־9,600 ש"ח בחודש, לעומת כ־21 אלף ש"ח בחודש שכר ממוצע בענף המידע והתקשורת.²

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

תרשים 7

התפלגות המועסקים לפי ענפי כלכלה, 2018 (%)



- חקלאות ● תעשייה וברייה ● בנייה ● מסחר ● מסחר, חבבורה, אחסנה ודואר
- אירוח ואוכל ● מידע ותקשורת ● שירותים פיננסיים
- שירותים מקצועיים, מדעיים וטכניים ● ניהול ותמיכה ● מינהל ציבורי
- חינוך ● שירותי בריאות, רווחה וסעד ● בידור ופנאי ● אחר

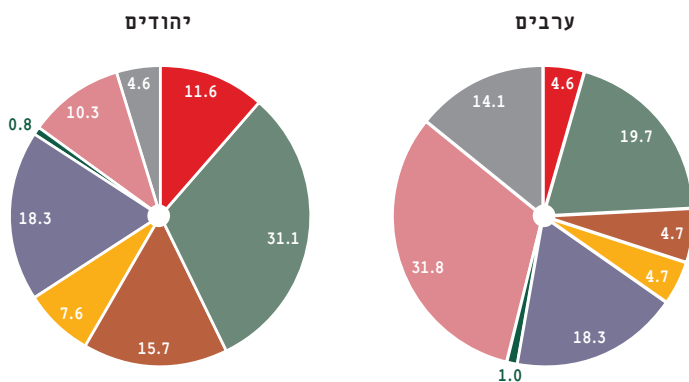
מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, השנתון הסטטיסטי לישראל 2019, לוח 9.12.

מתרשים 8 עולה כי שיעור ניכר מקרב האוכלוסייה הערבית עובדים במשלחי יד מקצועיים (חקלאות, בנייה, תעשייה וכו'), אבל מדובר בעיקר בגברים (46% מהם עובדים בבנייה ובתעשייה), לעומת 2.6% בלבד מהנשים. בה בעת שיעור די גבוה מהמועסקים הערבים עובדים במשלחי יד לא־מקצועיים, שלא כמו המועסקים היהודים. וכך, שיעור גבוה יותר של יהודים עובדים במשלח יד אקדמי, בתפקידי ניהול ובמקצועות הנדסיים. מקצועות אלו מזכים בשכר גבוה יותר לעומת המקצועות שבהם נמצאים רוב העובדים הערבים. מנהלים שכירים, למשל, הרוויחו בשנת 2017 שכר חודשי ממוצע (ברוטו) של כ־17.5 אלף ש"ח, לעומת שכירים במשלחי יד מקצועיים שהרוויחו כ־8,800 ש"ח ושכירים לא־מקצועיים – שהרוויחו בממוצע כ־4,500 ש"ח בחודש.³

3 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, השנתון הסטטיסטי לישראל 2019, לוח 9.46.

תרשים 8

התפלגות המועסקים לפי משלח יד וקבוצת אוכלוסייה, 2018 (%)

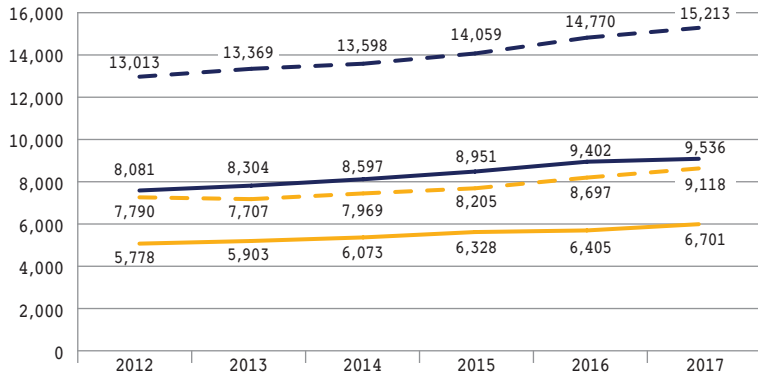


מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, השנתון הסטטיסטי לישראל 2019, לוח 9.46.

בשנים 2012-2017 עלה ממוצע השכר החודשי של נשים ערביות ב־16% – מ־5,778 ש"ח ל־6,701 ש"ח – ושל גברים ערבים ב־17% – מ־7,790 ש"ח ל־9,118 ש"ח. עליות אלו דומות לעלייה שהתרחשה באותה תקופה גם בקרב נשים יהודיות (18%) ובקרב גברים יהודים (16.9%) (תרשים 9). כיוצא בזה הפער בשכר הממוצע בין האוכלוסייה הערבית ליהודית, שבשנת 2012 עמד על 46%, עלה במעט בשנת 2017 – ל־48%. כלומר, כמו בהקשר של שיעורי התעסוקה גם בממוצע השכר החודשי הפערים בין האוכלוסייה הערבית והיהודית לא הצטמצמו אלא למעשה אפילו התרחבו במעט. נתונים אלו מתיישבים עם הנתונים לעיל, המלמדים, כאמור, על ריכוז האוכלוסייה הערבית בענפי כלכלה ובמשלחי יד עם ממוצע שכר נמוך.

חרשים 9

שכר חודשי ממוצע של מועסקים בגילים +18, לפי קבוצת אוכלוסייה ומגדר, 2012-2017 (בש"ח)



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

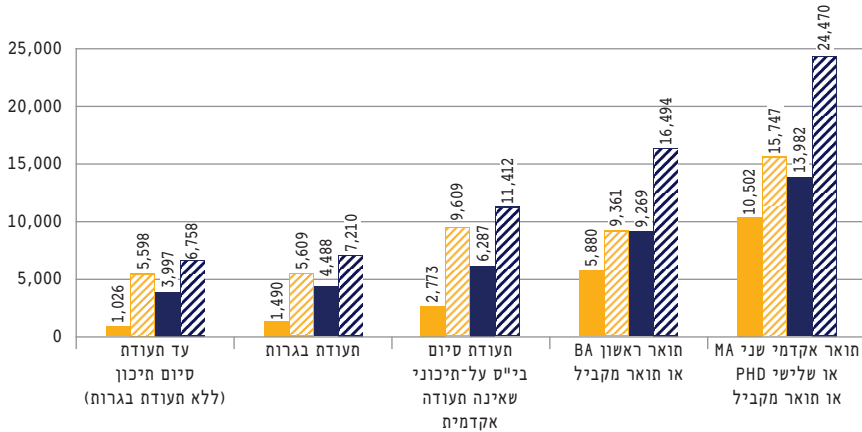
מקור: עיבודי המחברים לנתוני חדר המחקר של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

בדומה לשיעורי התעסוקה, גם ממוצע השכר עולה באופן ניכר בקרב כלל קבוצות האוכלוסייה עם העלייה בגובה ההשכלה. בקרב הנשים הערביות הפער משמעותי ביותר בין מי שרכשו השכלה גבוהה לבין מי שלא; בקרב הגברים הערבים הפער הגדול הוא בין מי שהתעודה הגבוהה ביותר שלהם היא תעודת בגרות לבין מי שמחזיקים בתעודה על-תיכונית לא-אקדמית. יש גם פערים לא מבוטלים בממוצע השכר בין ערבים ויהודים שרמת ההשכלה שלהם דומה. כך למשל, ממוצע השכר של יהודים בעלי תואר ראשון גבוה ב-65% מעמיתיהם הערבים. אומנם פערים אלו אינם מביאים בחשבון משתנים שעשויים להשפיע על השכר כגון סוג התואר, ותק או שעות עבודה שבועיות, אך גם כאשר מביאים בחשבון משתנים אלו ואחרים מתברר שיש פערים בשכר הממוצע בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית.⁴

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

תרשים 10

שכר ממוצע, לפי רמת השכלה (התעודה הגבוהה ביותר), מגדר וקבוצת אוכלוסייה, 2018 (בש"ח)



מקור: עיבודי המחברים לנתוני סקר הוצאות 2018 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

1.2. חינוך, השכלה גבוהה והנשרות על-תיכונית

הנתונים שיובאו להלן מצביעים על פערים, לעיתים גדולים, בין מערכות החינוך הערבי והעברי. פערים אלו מתבטאים בתקצוב מערכות החינוך ובהישגי התלמידים. מחקרי עבר ונתונים עדכניים מראים שמערכת החינוך בישראל אינה מצליחה לצמצם פערים באופן משמעותי, והיא ממשיכה להיות בבואה של האי-שוויון החברתי והכלכלי בחברה הישראלית. בשנים האחרונות הנהיג משרד החינוך רפורמות שמטרתן הייתה, בין היתר, לצמצם את הפערים בין תלמידי החינוך העברי והערבי מתוך הכרה בחשיבות החינוך בשיפור המצב הכלכלי-חברתי של החברה הערבית וכלכלת המדינה. כפי שנראה בהמשך הדברים, כמה מהרפורמות נשאו פרי והביאו לשיפור בהישגי התלמידים בחינוך הערבי, בעיקר התלמידות. ואולם למרות השיפור האמור, רכיב ההשכלה הוא עדיין אחד החסמים העיקריים בפני שילוב האוכלוסייה הערבית בשיעורי תעסוקה ושכר גבוהים יותר בשוק העבודה.

בחלק זה של המסמך נסרטט בקצרה את הפערים ההישגיים והתקציביים בין החינוך הערבי והחינוך העברי לפי השלב בחינוך – למן הגיל הרך ועד לחטיבה העליונה. לאחר מכן נדון גם בהשכלה העל-תיכונית – אקדמית, לימודי הנדסאים והכשרות מקצועיות.

1.2.1. חינוך בגיל הרך

מחקרים מהעולם מלמדים כי השקעה בחינוך בגיל הרך יכולה לפתח ולשפר מאוד יכולות ומיומנויות קוגניטיביות, רגשיות וחברתיות, בעיקר בילדים ממשפחות מרקע מוחלש, וכך להיטיב בטווח הארוך את ההזדמנויות ההשכלתיות והתעסוקתיות שלהם. לפיכך חוקרים רבים טוענים כי להשקעה בחינוך בגילים של טרום בית הספר יש התשואה הגבוהה ביותר, ולכן יש בה תועלת רבה.⁵

בישראל מוחל חוק חינוך חובה מגיל 3, ולכן יש הבדל משמעותי באופן שהמדינה מנהלת ומתקצבת את מסגרות הגיל הרך (0-2) וגני הילדים (3-5). לפי נתוני הלמ"ס לשנת 2018, רק 18% מהילדים הערבים בגילים 0-2 נמצאים במסגרת חינוכית (פרטית או ציבורית) לעומת 68% מהילדים היהודים. ובעוד 6.8% מהילדים הערבים בגילים אלו שוהים במסגרת ציבורית מוכרת של האגף למעונות יום ומשפחתונים של משרד העבודה, בקרב הילדים היהודים באותם גילים שיעור זה עומד על 22.2%.⁶ כלומר, דווקא בחברה הערבית, שבה כמחצית מהמשפחות נמצאות מתחת לקו העוני,⁷ יש מחסור חמור במעונות יום ושיעור נמוך במיוחד של פעוטות המתחנכים במסגרות אלו. יוצא שהיעדר מסגרות מפקחות שמפעילות תוכנית חינוך איכותית ושרמת הטיפול והחינוך בהן עומדת בצורכי ההתפתחות של הילד פוגע בעיקר בילדים מרקע חברתי-כלכלי קשה.⁸

5 ראו לדוגמה, James J. Heckman, "Schools, Skills, and Synapses," *Economic Inquiry* 46 (3) (2008): 289-324

6 עיבוד לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2019, לוח 2.3 ו-4.3.

7 המוסד לביטוח לאומי, ממדי העוני והפערים החברתיים: דוח שנתי 2018, דצמבר 2019.

8 William Steven Barnett, "Long-term Effects of Early Childhood Programs on Cognitive and School Outcomes," *The Future of Children* 5 (3) (1995): 25-50

גם מחקרים על ילדים בגיל הרך בישראל מראים שאי־שוויון חברתי־כלכלי מיתרגם לאי־שוויון בהישגים הלימודיים וביכולות הקוגניטיביות. נמצא, למשל, כי להשכלת ההורים בגיל הרך יש השפעה חזקה על הישגים במבחני המיצ"ב בכיתות ה' רח' ועל הסיכויים לזכאות לתעודת בגרות. אותה השפעה יש גם להכנסה המשפחתית בגיל הרך, ובאופן מובהק יותר – לעוני בגיל לידה עד שנתיים.⁹ העובדה שההשקעה הציבורית לילד בישראל בחינוך ובטיפול בגיל הרך (0-2) משתרכת הרחק מאחור לעומת שאר מדינות OECD היא כר פורה להיווצרות של אי־שוויון בצרכי טיפול ולחינוך כבר בגיל הרך,¹⁰ ולכן ההשפעה על החברה הערבית, שבה רבים משתייכים למעמד הכלכלי הנמוך, גדולה במיוחד.

החל מגיל 3 המדינה מחויבת לספק לילדים מסגרת חינוכית חינוך. אלא שבמציאות, משרדי הממשלה אינם פועלים כדי להחיל את החוק במלואו, והתוצאה היא שביישובים הערביים, ובייחוד ביישובים הבדואיים בנגב, חסרים גני ילדים.¹¹ וכך למשל, על פי נתוני משרד החינוך, כ־4,700 ילדים בגילים 3-5, שהם כ־20% מכלל הילדים ביישובים הבדואיים בנגב, לא למדו בגן ילדים בשנת הלימודים תשע"ח (2017/18). השיעור נמוך במיוחד במועצות האזוריות אל קסום ונווה מדבר, שבהן 32% מן הילדים בגילאי הגן לא נמצאים במסגרת רשמית של המדינה.

מציאות זו יוצרת מצב שבו ילדים רבים גדלים ללא מסגרת חינוכית, לעיתים מגיל ינקות עד גיל בית הספר היסודי. מצב זה פוגם במוכנותם לבית הספר, מעכב אצלם את ההתפתחות של כישורים קוגניטיביים ורגשיים ואף גוזר על אחד ההורים, לרוב האם, להישאר בבית כדי לטפל בילדים שנותרו ללא מסגרות חינוכיות ולכן פוגע ביכולתם להשתלב בשוק העבודה. הקושי הזה של הורים רבים לצאת לעבודה מחוץ לבית או לעבוד מהבית הורגש ביתר שאת בקרב כלל

9 דנה וקנין, "אי־שוויון מתהווה בגיל הרך: השפעת ההכנסה המשפחתית בגיל הרך על הישגים לימודיים בגילאים מאוחרים יותר", עבודת מוסמך, אוניברסיטת תל אביב, 2019.

10 יערה מן, הורים במלכוד: אחריות המדינה לחינוך וטיפול בגיל הרך בישראל, שדולח הנשים בישראל, 2017.

11 מבקר המדינה, "פעולות המדינה לעידוד שילובה של האוכלוסייה הערבית בתעסוקה", דוח שנתי 66ג' לשנת 2015, מאי 2016.

האוכלוסייה עם ילדים קטנים במהלך משבר הקורונה. ואולם בעוד שעבור רוב האוכלוסייה מעונות יום וגני ילדים סגורים הם עניין זמני, עבור רבים ביישובים הערביים זהו המצב הקבוע, והוא מקשה מאוד, כאמור, על השתלבותם של שני בני הזוג בשוק העבודה.

1.2.2. בית הספר היסודי

משרד החינוך מודד ומעריך את ההישגים של תלמידי היסודי והעל־יסודי באמצעות מבחני המיצ"ב, המועברים בכל שנה החל משנת 2008 בקרב תלמידי כיתות ה' ו־י¹². המבחן בוחן בשלושה מקצועות ליבה באיזו מידה רמת הידע של התלמידים עומדת ברמת הדרישות המצופה על פי תוכנית הלימודים. תוצאות המבחן אמורות לסייע למשרד החינוך לנטר מגמות כלל־ארציות בהישגי התלמידים. מבחני המיצ"ב לכיתות ה' בוחנים ידע בשפת אם (עברית בחינוך העברי וערבית בחינוך הערבי), באנגלית ובמתמטיקה.

תרשים 11 מציג את ציוני המיצ"ב בכיתות ה' בשנים 2008, 2012 ו־2017, בחלוקה לפי קבוצת אוכלוסייה. כדי לאפשר השוואה רב־שנתית בהישגי המבחן מונהג כיול סטטיסטי המתרגם את ציוני הגלם לסולם אחיד.¹³ כפי שניתן לראות, בקרב כל התלמידים בישראל יש מגמת שיפור בשלושת תחומי הידע. השיפור באוכלוסייה הערבית מרשים יותר בשלושתם, ולמרות הפערים הגדולים שנרשמו בשנת 2008 במתמטיקה ובאנגלית, הפער באנגלית נסגר לחלוטין עד שנת 2017 והצטמצם משמעותית במתמטיקה. יש להדגיש כי שלא כמו במתמטיקה ובאנגלית, שיטת התקנון במבחן שפת האם אינה אחידה בשתי השפות, ולכן

12 בשנת 2019 השתנה סולם הציונים במיצ"ב בתחומי הידע מתמטיקה, אנגלית ומדע וטכנולוגיה, ולכן לא ניתן להשוות הישגים בסולם זה להישגים משנים קודמות. כמו כן, על פי משרד החינוך, ציוני המבחנים במתמטיקה ובאנגלית לכיתות ה' לשנת הלימודים תשע"ח (2017/18) לא פורסמו משום ששיעור גדול מהמבחנים לא עמדו בכללי האיכות והתוקף הנדרשים. על כן הנתונים בתרשים 11 לכלל המבחנים לכיתות ה' הם עד שנת הלימודים תשע"ז (2016/17), ואילו לכיתות ח' הם עד שנת הלימודים תשע"ח (2017/18).

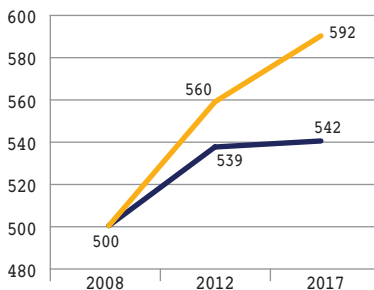
13 שנת הלימודים תשס"ח (2007/08) משמשת שנת הבסיס לסולם זה. הממוצע הכללי־ארצי של ציוני הנבחנים שנקבע בה הוא 500, וסטיית התקן שלהם נקבעה ל־100.

ההשוואה ביניהן קשה. עם זאת, בכל זאת ניכר שגם בתחום השפה השיפור אצל התלמידים הערבים טוב מזה שאצל התלמידים היהודים.

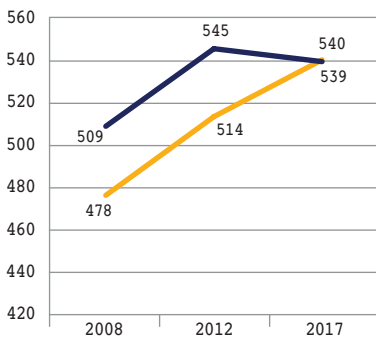
תרשים 11

ציוני התלמידים במיצ"ב, כיתות ה', לפי תחומי ידע וקבוצת אוכלוסייה, תשס"ח (2007/08), תשע"ב (2011/12) ותשע"ז (2016/17)

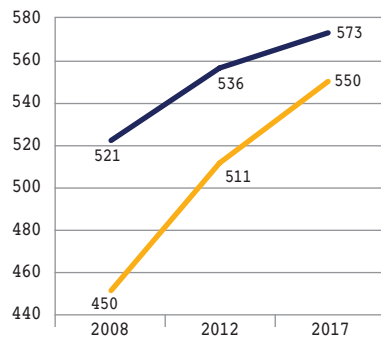
שפה



אנגלית



מתמטיקה



— דוברי עברית — דוברי ערבית

מקור: משרד החינוך – ראמ"ה, "דוח מדדי יעילות וצמיחה במיצ"ב תשע"ז ותשע"ח".

כדי לאמוד את מידת השוויון בתקצוב מערכות החינוך הערבי והעברי יש לערוך השוואה בהשקעה לתלמיד לפי סיווג חמישון הטיפוח של בית ספרו.¹⁴ לפי נתוני משרד החינוך לשנת הלימודים תשע"ח (2017/18), 87.3% (כ־172 אלף מתוך כ־199 אלף) תלמידי בתי הספר היסודיים בחינוך הערבי¹⁵ נמצאים בשני חמישוני הטיפוח הנמוכים. בחינוך העברי רק 16% מסווגים בחמישוני אלו (כ־85 אלף תלמידים מתוך כ־317 אלף).

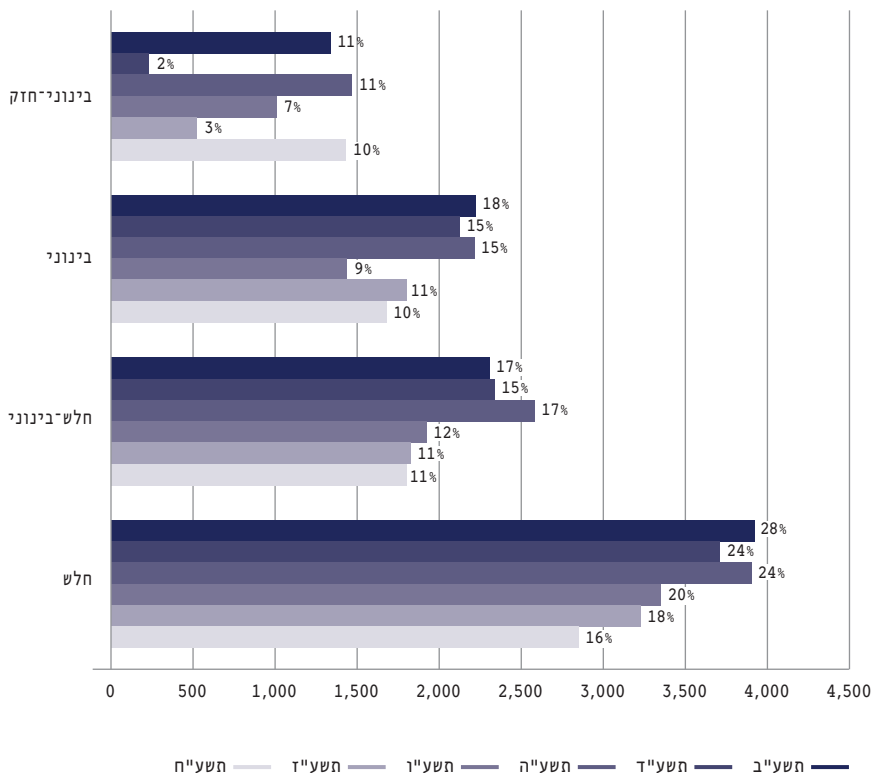
תרשים 12 מציג את הפער לטובת מערכת החינוך העברי בעלות ממוצעת לתלמיד בחלוקה לפי חמישון טיפוח בשנים תשע"ב (2011/12)–תשע"ח (2017/18). כפי שניתן לראות, בכל החמישוני, לאורך כל השנים המוצגות, יש פער בתקצוב לטובת מערכת החינוך העברי. וחמור מזה – הפערים בין מערכות החינוך גדלים דווקא ככל שיורדים לחמישוני נמוכים יותר (שם נמצאים רוב תלמידי החינוך הערבי) – בחמישון החלש הפערים בתקצוב הממוצע לתלמיד בשנת הלימודים תשע"ח (2017/18) הגיעו ל־2,851 ש"ח (16%), וזה אחרי שנים אחדות של צמצום הפער. צמצום פערי התקצוב בשנים האחרונות מיוחס לתוכנית להרחבת התקצוב הדיפרנציאלי, שבאה בעקבות דוח של הצוות הבין־משרדי שבחן את הפערים בתקצוב של מערכת החינוך. עם זאת, כפי שנראה בהמשך, תוכנית זו מיושמת רק בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים, אך לא בחטיבות העליונות.

14 בפרטומי משרד החינוך בתי הספר מחולקים לפי חמישוני טיפוח שבכל אחד מהם נמצאים 20% מהתלמידים: חלש, חלש־בינוני, בינוני, בינוני־חזק וחזק.

15 כלל הנתונים שיוצגו בפרק זה מכאן ואילך יתייחסו לחינוך הרגיל הרשמי בלבד אלא אם צוין אחרת.

תרשים 12

פערים בעלות ממוצעת לתלמיד בבית הספר היסודי בחינוך הערבי ובחינוך העברי, לפי חמישון טיפוח, תשע"ב-תשע"ח (%; בש"ח) (2017/18-2011/12)



* התרשים מציג את הפער לטובת מערכת החינוך העברי בעלות ממוצעת לתלמיד בבתי הספר היסודיים בחלוקה לפי חמישון טיפוח בשנים תשע"ב-תשע"ח (2017/18-2011/12). הציר האופקי מציג את ההפרש בש"ח בתקצוב במספרים מוחלטים; המספרים בקצה הימני של כל שורה מציגים את ההפרש בין מערכות החינוך באחוזים.

** אין נתונים של שנת תשע"ג (2012/13). החמישון העליון (חזק) אינו מוצג משום שאין בו אף לא בית ספר יסודי אחד מהחינוך הערבי.

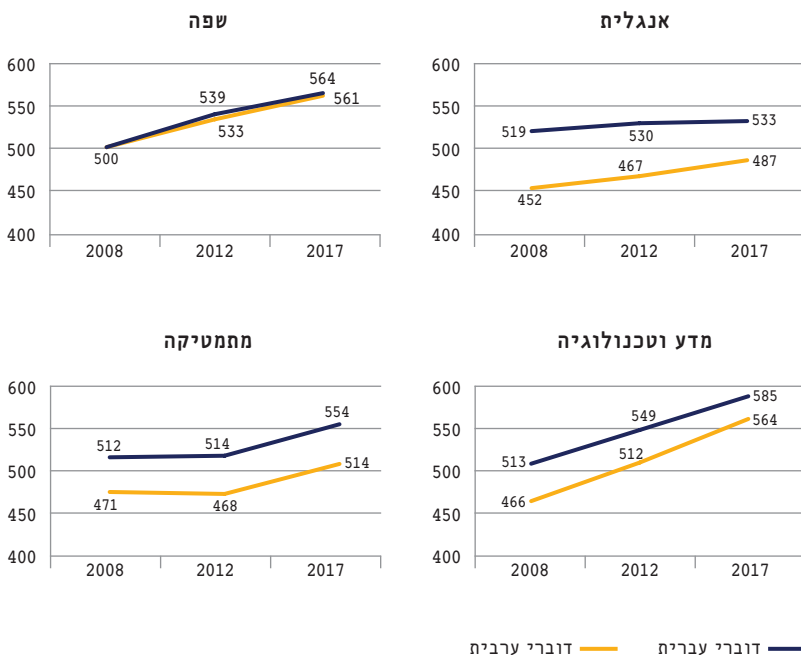
מקור: משרד החינוך - מינהל כלכלה ותקציבים, "ממצאים מרכזיים של המערכת לשיקוף תקציבי החינוך, תשע"ב-תשע"ח".

1.2.3 חטיבת הביניים

למרות הנתונים המעודדים יחסית של הישגי התלמידים בכיתות ה' במיצ"ב, המצביעים על פערים הולכים ומצטמצמים, נראה שהתמונה בכיתות ח' אופטימית פחות. כפי שניתן לראות בתרשים 13, במתמטיקה הפער בין האוכלוסיות נותר יציב לאורך השנים המוצגות, ובאנגלית ובמדע וטכנולוגיה הפערים הצטמצמו במרוצת השנים אך הם עדיין גדולים.

תרשים 13

הישגי התלמידים במיצ"ב, כיתות ח', לפי תחומי ידע וקבוצת אוכלוסייה, תשס"ח (2007/08), תשע"ב (2011/12) ותשע"ח (2017/18)

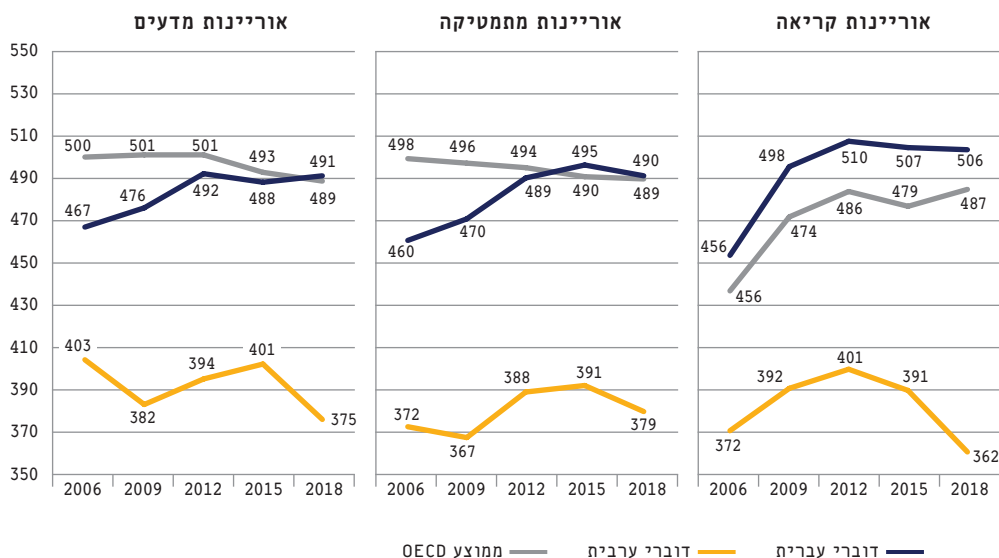


מקור: משרד החינוך - ראמ"ה, "דוח מדדי יעילות וצמיחה במיצ"ב תשע"ז ותשע"ח".

הנתונים של ישראל בהשוואות בינלאומיות אינם מחמיאים גם הם. מבחן פיז"ה של ארגון OECD, המתקיים אחת לשלוש שנים בקרב בנות ובני 15 ברחבי העולם, מציב את ישראל כשיאנית פיזור הציונים בין כלל המדינות המשתתפות בשלושת תחומי האוריינות שנבחנים בהם – מדעים, קריאה ומתמטיקה.¹⁶ ישראל בולטת גם בפערי הציונים בין התלמידים במערכת החינוך הערבי והתלמידים במערכת החינוך העברי ובין תלמידים מרקע חברתי-כלכלי שונה. במבחן האחרון, ב־2018, הגיעו הפערים לשיא (תרשים 14).¹⁷ נתון מדאיג במיוחד הוא שיעור המתקשים בכל שלושת תחומי האוריינות – 53% בקרב התלמידים הערבים לעומת 12% בקרב התלמידים היהודים.

תרשים 14

ממוצע ציונים במבחן פיז"ה, לפי תחום אוריינות וקבוצת אוכלוסייה, 2018-2006



מקור: משרד החינוך – ראמ"ה, "פיז"ה 2018".

16 משרד החינוך – ראמ"ה, "פיז"ה 2018: אוריינות בקרב תלמידים בני 15 בקריאה, מתמטיקה ומדעים", דצמבר 2019.

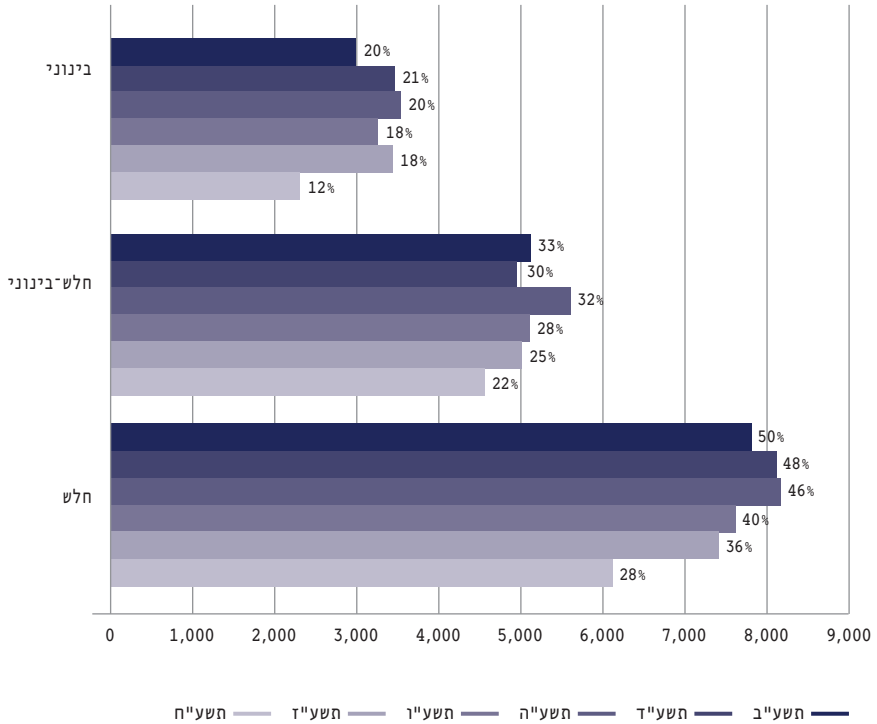
17 טווח הציונים במבחן פיז"ה נע בין 200 ל-800.

בדומה לבתי הספר היסודיים גם רובן המוחץ של חטיבות הביניים בחינוך הערבי מדורגות נמוך בחמישוני הטיפוח. בשני חמישוני הטיפוח התחתונים (חלש וחלש-בינוני) נמצאים 88% מהתלמידים בחינוך הערבי (כ־74 אלף מתוך כ־83 אלף) לעומת 17% בלבד מהתלמידים בחינוך העברי (כ־34 אלף מתוך כ־206 אלף).

תרשים 15 מציג את הפערים בתקצוב לתלמיד בין מערכות החינוך הערבי והעברי בשלב חטיבת הביניים לפי חמישוני טיפוח. בדומה לבתי ספר היסודיים גם בחטיבות הביניים דווקא בחמישון הטיפוח החלש ביותר נמצאים הפערים הנרחבים ביותר. ועוד: גם בחטיבות הביניים הפער בין החינוך העברי לחינוך הערבי הצטמצם במרוצת השנים, אך הוא עדיין גדול.

תרשים 15

**הפערים בעלות ממוצעת לחלימך בחטיבות ביניים
בחינוך הערבי ובחינוך העברי, לפי חמישון טיפוח,
תשע"ב-תשע"ח (2011/12-2017/18) (בש"ח)**



* התרשים מציג את הפער לטובת מערכת החינוך העברי בעלות ממוצעת לחלימך בחטיבות הביניים בחלוקה לפי חמישון טיפוח בשנים תשע"ב-תשע"ח (2011/12-2017/18). הציר האופקי מציג את ההפרש בש"ח בתקצוב במספרים מוחלטים; המספרים בקצה הימני של כל שורה מציגים את ההפרש בין מערכות החינוך באחוזים.

** אין נתונים של שנת תשע"ג (2012/13). החמישונים העליונים (בינוני-חזק וחזק) אינם מוצגים משום שרק חטיבת ביניים אחת מהחינוך הערבי מסווגת בחמישונים אלו.

מקור: משרד החינוך - מינהל כלכלה ותקציבים, "ממצאים מרכזיים של המערכת לשיקוף תקציבי החינוך תשע"ב-תשע"ח".

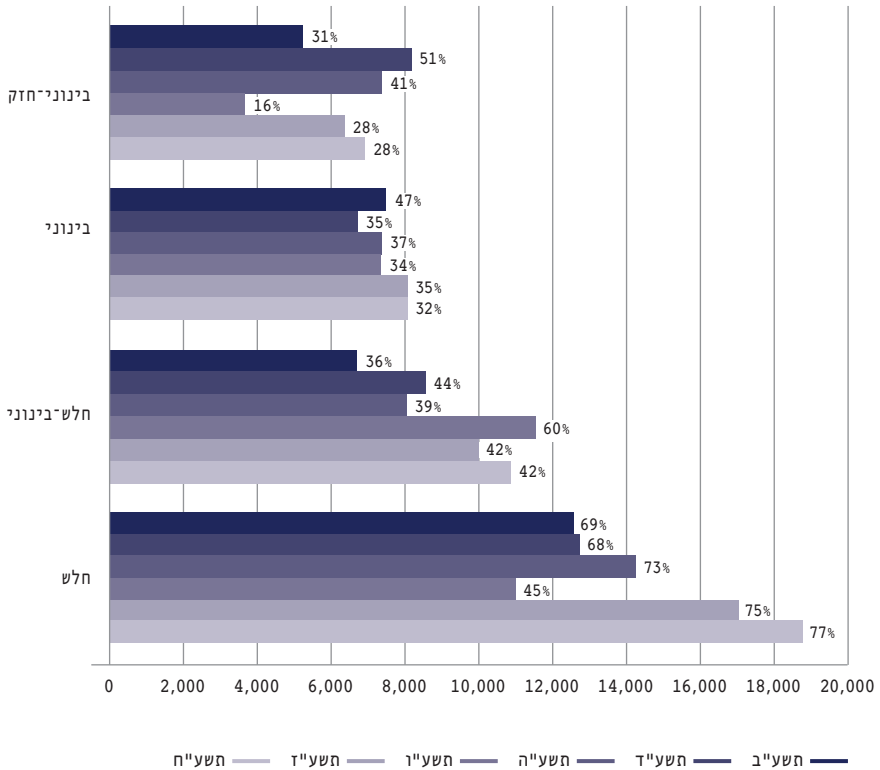
1.2.4. החטיבה העליונה

בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים משרד החינוך מנהיג, כאמור, מנגנון להקצאה דיפרנציאלית. בחטיבות העליונות מודל זה אינו קיים, והקצאת המשאבים נעשית על פי קריטריונים כגון פרופיל המוסד, מסלולי הלימוד של התלמידים, פרופיל המורים בבית הספר ומידת היישום של רפורמת "עז לתמורה". כלומר, תקציב משרד החינוך לחטיבות העליונות אינו מוקצה בשיטה פרוגרסיבית, ובמקרים רבים דווקא בתי ספר חזקים מקבלים תקציבים גבוהים בזכות מגמות לימוד יקרות ומורים בעלי ותק גבוה. כפי שעולה מנתוני משרד החינוך, המפסידים העיקריים ממודל זה הן חטיבות עליונות בחינוך הערבי, שלמרות שרובן נמצאות בחמישוני הטיפוח הנמוכים, תקציבן אינו שונה ולעיתים הוא אפילו נמוך מתקציב החטיבות העליונות בחמישוני הטיפוח החזקים.

מתרשים 16 עולה תמונה עגומה: הפער בין החינוך הערבי לחינוך העברי בחטיבות העליונות מובהק בהרבה מזה שבבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים, וגם כאן הוא ניכר בעיקר בחמישוני הטיפוח הנמוכים יותר, ולא זו בלבד אלא שככל שיורדים לחמישון טיפוח נמוך יותר, כך הפערים מתרחבים. בחמישון הטיפוח התחתון הפער בין מערכות החינוך קיצוני – בשנת הלימודים תשע"ח, למשל, הוא עמד על 77% לתלמיד.

תרשים 16

**הפערים בעלות הממוצעת לתלמיד בחטיבה העליונה
בין החינוך הערבי לחינוך העברי, לפי חמישון טיפוח,
תשע"ב-תשע"ח (2011/12-2017/18) (בש"ח)**



* התרשים מציג את הפער לטובת מערכת החינוך העברי בעלות ממוצעת לתלמיד בחטיבות העליונות בחלוקה לפי חמישון טיפוח בשנים תשע"ב-תשע"ח (2011/12-2017/18). הציר האופקי מציג את ההפרש בש"ח בתקצוב במספרים מוחלטים; המספרים בקצה הימני של כל שורה מציגים את ההפרש בין מערכות החינוך באחוזים.

** אין נתונים של שנת תשע"ג (2012/13). למרות שיש נתונים לשנים תשע"ב-תשע"ו (2011/12-2015/16) של חמישון הטיפוח החזק בחינוך הערבי, מספר התלמידים בקטגוריה זו קטן מאוד ולכן הוא הוסר מהתרשים.

מקור: משרד החינוך - מינהל כלכלה ותקציבים, "ממצאים מרכזיים של המערכת לשיקוף תקציבי החינוך תשע"ב-תשע"ח".

1.2.5. תעודת בגרות וציון בבחינה הפסיכומטרית

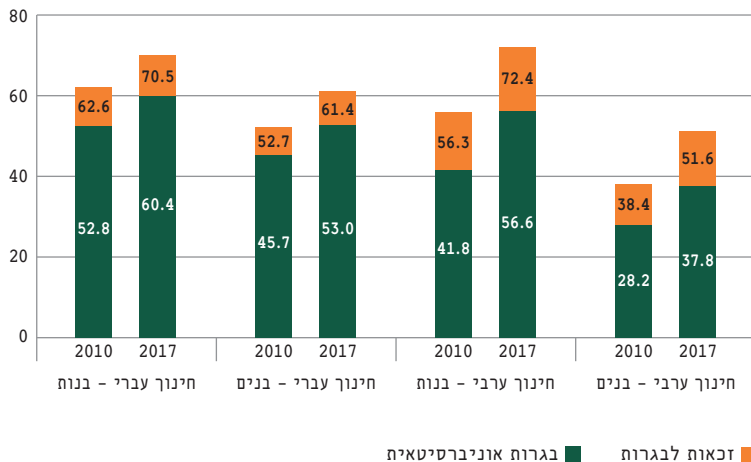
לפערים תקציביים אלו יש השלכות על ההישגים של תלמידי התיכון בחינוך הערבי. ואכן, למרות השיפור בשנים האחרונות, שיעורי הזכאות של תלמידי החינוך הערבי (בעיקר בנים) לתעודת בגרות העומדת בתנאי הסף של האוניברסיטאות נמוכים,¹⁸ והציון בבחינה הפסיכומטרית הוא עדיין המכשול העיקרי בפני השתלבותם במערכת ההשכלה הגבוהה.

תרשים 17 מציג את הפערים הבין־מגדריים בשנים 2010 ו־2017 בין ערבים ויהודים בשיעורי הזכאות לתעודת בגרות ולתעודת בגרות העומדת בדרישות הסף של האוניברסיטאות. בכל הקטגוריות חלה עלייה בשיעור הזכאות לתעודת בגרות, אך בקרב התלמידות והתלמידים בחינוך הערבי העלייה הייתה גבוהה יותר. העלייה המשמעותית ביותר חלה אצל הבנות בחינוך הערבי, אשר שיפרו ב־12.4 נקודות האחוז את שיעורי הזכאות שלהן לתעודת בגרות ועקפו בכך במעט את שיעור הזכאות לתעודת בגרות בקרב הבנות בחינוך הערבי. עם זאת, עדיין יש פער של 3.8 נקודות האחוז לטובת הבנות בחינוך העברי בתעודת בגרות העומדת בתנאי הסף של האוניברסיטאות. למרות שהפערים הצטמצמו, הם עדיין גדולים בין הבנים משתי הקבוצות – פער של 9.8 נקודות האחוז בזכאות לתעודת בגרות ופער של 15.2 נקודות האחוז בזכאות לתעודת בגרות שעומדת בתנאי הסף של האוניברסיטאות.

18 בתעודת בגרות העומדת בדרישות הסף של האוניברסיטאות צריך להופיע ציון עובר ב־3 יח"ל מתמטיקה, ב־4 יח"ל אנגלית ובלפחות מקצוע מוגבר אחד נוסף על שני אלה.

תרשים 17

שיעורי הזכאות לתעודת בגרות ולתעודת בגרות אוניברסיטאית בקרב כלל התלמידים בכיתות י"ב, לפי קבוצת אוכלוסייה ומגדר, תש"ס (2009/10) ותשע"ז (2016/17) (%)



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **שנתון סטטיסטי לישראל 2012**, לוח 8.24; **שנתון סטטיסטי לישראל 2019**, לוח 4.19.

בשעה שבשיעורי הזכאות לתעודות בגרות ובאיכותה יש מגמה של שיפור וצמצום הפער בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית, בעיקר בקרב הבנות, הפערים בין שתי האוכלוסיות בבחינה הפסיכומטרית מצטמצמים לאט ולמעשה עודם שרירים וקיימים.

לוח 1 מרכז את ציוני הפסיכומטרי של נבחנים בערבית ובעברית בחלוקה לפי מגדר. הוא מראה פערים מהותיים בציונים בין הנבחנים בערבית לנבחנים בעברית. בשנת 2008 הפער היה 109 נקודות, והוא לא ממש הצטמצם בעשור הבא – בשנת 2018 הוא עמד על 89 נקודות.

לוח 1
ציונים בבחינה הפסיכומטרית, לפי שפת הבחינה ומגדר,
2008, 2013 ו-2018

ניגשים בעברית			ניגשים בערבית			
כללי	גברים	נשים	כללי	גברים	נשים	
564	585	548	455	479	445	2008
563	585	547	466	485	463	2013
579	601	566	490	515	486	2018

מקור: המרכז הארצי לבחינות ולהערכה.

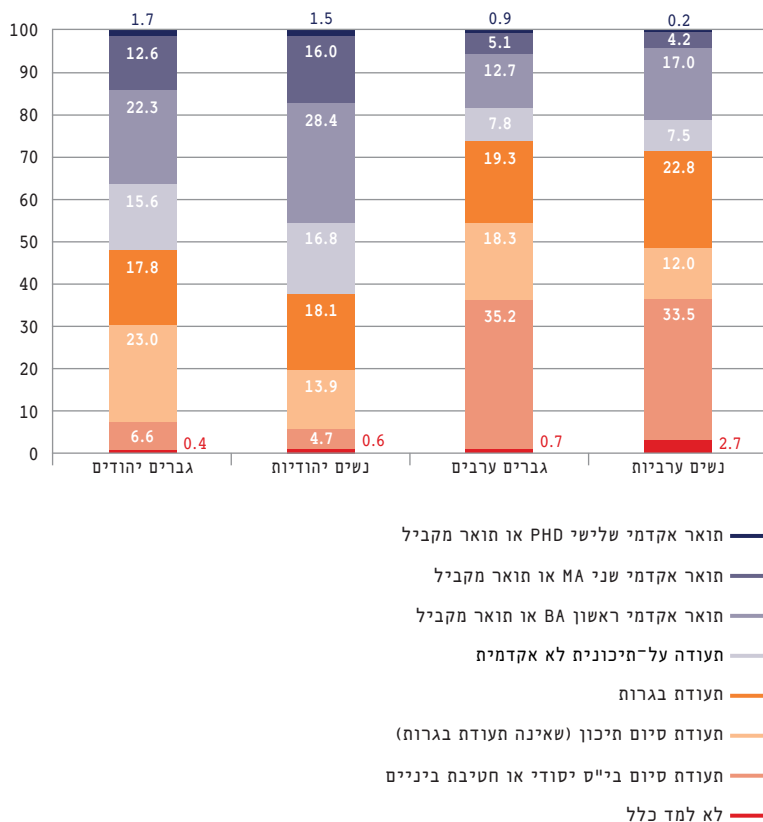
תעודת הבגרות ותוצאות הפסיכומטרי הם שני הקריטריונים העיקריים לקבלה לרוב הפקולטות במוסדות להשכלה גבוהה בישראל. הצלחה באבני דרך אלו גורלית עבור תלמידים ותלמידות המעוניינים להמשיך לתואר אקדמי. נתוני הזכאות הנמוכים לתעודות בגרות באוכלוסייה הערבית, בעיקר כאשר מדובר בתעודה העומדת בתנאי הסף של האוניברסיטאות, אחוזי הנשירה הלא-קטנים מבתי הספר וציוני הפסיכומטרי הירודים מקשים על נשים וגברים ערבים להשתלב במערכת ההשכלה הגבוהה ומשפיעים בהמשך על השתלבותם בשוק העבודה.

1.2.6 השכלה גבוהה

לפי סקר כוח אדם של הלמ"ס, בשנת 2017 היו 20.1% בעלי תואר אקדמי (או תואר מקביל) בקרב האוכלוסייה הערבית בגילאי העבודה (25-64), לעומת 40.4% בקרב האוכלוסייה היהודית. הן באוכלוסייה הערבית והן באוכלוסייה היהודית היה שיעור הנשים בעלות תואר אקדמי גבוה מזה של הגברים – 45.8% לעומת 36.6% באוכלוסייה היהודית; ו-21.4% לעומת 18.8% באוכלוסייה הערבית (תרשים 18).

תרשים 18

התעודה הגבוהה ביותר בקרב הגילים 25-64, לפי קבוצת אוכלוסייה ומגדר, 2017 (%)



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

מחקרים מראים שבעשור וחצי החולף שיעור המחזיקים בתואר אקדמי עלה בכלל האוכלוסייה. עם זאת, נראה שהפערים בין האוכלוסייה היהודית לאוכלוסייה הערבית הצטמצמו רק במעט בשני העשורים האחרונים.¹⁹ כאשר משווים את

19 Nitsa Kasir (Kaliner) & Dmitri Romanov, *Quality of Life Among Israel's Population Groups*, Jerusalem: The Haredi Institute for Public Affairs, 2018

האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית הלא־חרדית בלבד ומביאים בתוך כך בחשבון את שיעורם של הסטודנטים בטווח הגילים הרלוונטי ללימודים אקדמיים (20-24) מגלים שהפערים בשיעור הסטודנטים החדשים לתואר ראשון מכל שנתון לא הצטמצמו מאז תחילת המילניום. כפי שניתן לראות בלוח 2, למרות העלייה בשיעור הסטודנטים בשתי קבוצות האוכלוסייה, העלייה בקרב יהודים ויהודיות לא־חרדים הייתה חדה יותר מזו שבקרב ערבים וערביות, ולכן הפערים התרחבו במעט בשנים 2000-2018. אך על פי כן נראה כי המגמה של התרחבות הפערים התרחשה בעיקר עד שנת 2009, ומאז ניכר צמצום מסוים בפערים.

לוח 2

שיעור הסטודנטים החדשים* לתואר ראשון ביחס לשנתון, לפי מגדר וקבוצת אוכלוסייה (%)**

שנה	ערביות	יהודיות לא־חרדיות	ערבים	יהודים לא־חרדים	פערי נקודות (האחוז)	פערי נקודות (האחוז)
2000	22.5	45.9	11.6	37	25.4	23.4
2009	28.8	58.7	13.6	49	35.4	29.9
2018	35.6	63.5	15.7	45.4	29.7	27.9

*הסטודנטים החדשים הם סטודנטים שנכנסו ללמוד במערכת ההשכלה הגבוהה לראשונה.

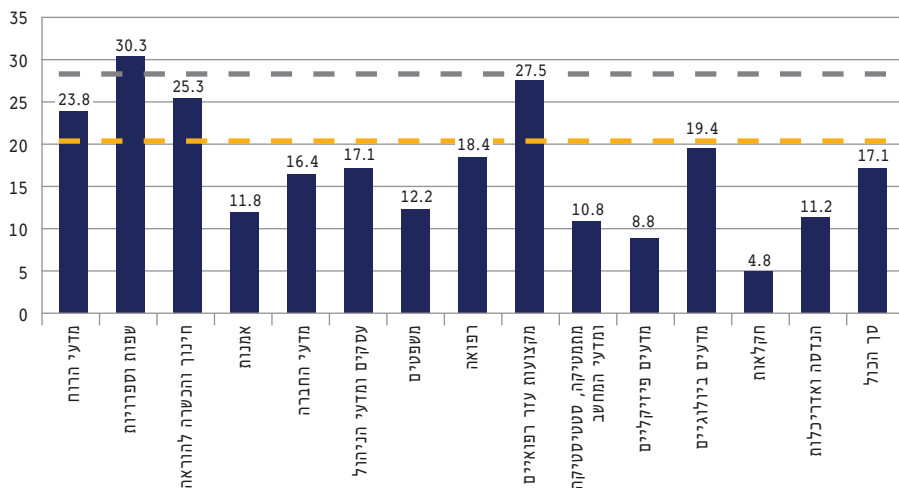
**נתוני הסטודנטים החדשים לתואר ראשון מחולקים בממוצע של חמישה שנתונים של הקבוצות השונות (גילאי 20-24).

מקור: עיבודי המחברים לנתוני זאב קריל ונג'יב עמרייה, "חסמים להשתלבות האוכלוסייה הערבית במערכת ההשכלה הגבוהה", משרד האוצר - אגף הכלכלן הראשי, 2019.

למרות העלייה בפנייה להשכלה גבוהה, נראה כי איכות התעודה והמקצוע האקדמי עדיין אינם מספיקים דיים כדי לזכות את הבוגרות והבוגרים הערבים במשרות עתירות שכר בסיום התואר. תרשים 19 מראה גיוון דל יחסית במקצועות הלימוד שהאוכלוסייה הערבית פונה אליהם באופן שעשוי לפגוע בפוטנציאל ההשתלבות שלהם בשוק העבודה בכלל ובתעסוקה איכותית בפרט. במקצועות שאפשרויות התעסוקה והשכר בהם נמוך, כמו חינוך והוראה וכן שפות וספרויות, יש לסטודנטים הערבים ייצוג יתר, בעוד שבמקצועות כמו הנדסה ואדריכלות, מדעים ומשפטים יש להם תתייצוג בולט. יוצאים מן הכלל הם מקצועות העזר הרפואיים, שם יש להם ייצוג הולם.

תרשים 19

שיעור הסטודנטים הערבים לתואר ראשון אקדמי, לפי תחום לימוד ויחסית לשיעורם באוכלוסייה, תשע"ח (2017/18) (%)



— שיעור האוכלוסייה הערבית מכלל האוכלוסייה בגילים 20–24 (27.8%)

- - שיעור האוכלוסייה הערבית מכלל האוכלוסייה (20.9%)

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "אחוז הערבים מבין הסטודנטים", לוח 2.29.1

עקב הקשיים הרבים שצעירים ערבים חווים בהשתלבות במוסדות להשכלה גבוהה התרחבה אצלם בשנים האחרונות מגמת הלימודים בחו"ל. מחקר של חאג' יחיא ועראר העריך שבשנת 2012 למדו בחו"ל 9,260 סטודנטים ערבים ישראלים, רובם בירדן או ברשות הפלסטינית וקצתם באירופה.²⁰ מחקר המשך של השניים הצביע על גידול בתופעה – בשנת 2018 למדו בחו"ל 15,341 סטודנטים ערבים. עיקר הגידול נובע מעלייה במספר הסטודנטים הלומדים ברשות הפלסטינית, ובאופן ספציפי – במכללה האמריקאית בג'נין, שבה נסק מספר הסטודנטים הערבים מישראל מ־1,334 בשנת 2012 ל־6,215 בשנת 2018.²¹ בהינתן שבישראל לומדים כ־50 אלף סטודנטים ערבים, שיעור הסטודנטים הערבים הישראליים שלומדים בחו"ל מגיע לכמעט רבע מכלל הסטודנטים הערבים הישראליים.

המספרים הגבוהים של ערבים ישראלים הנלצים ללמוד בחו"ל ושיעורם הנמוך של ערבים במוסדות ישראליים להשכלה גבוהה (בייחוד בהשוואה למספר היהודים הלא־חרדים) מלמדים על כישלון מתמשך של מערכת החינוך הישראלית בהנגשת ההשכלה הגבוהה לקבוצה ששיעורה הוא בין רבע לשליש מאוכלוסיית הגילים הרלוונטית. כדי להאיץ את השתלבות האוכלוסייה הערבית הישראלית במערכת ההשכלה הגבוהה נדרשים צעדים שהעיקריים שבהם הם:

- (1) הרחבה של פרישת מערכת ההכוון להשכלה גבוהה לכלל היישובים הערביים;
- (2) הרחבת המכניזם הקדם־אקדמי;
- (3) הגדלת מספר המקומות בפקולטות לרפואה כך שיתאפשר למספר סטודנטים גדול יותר להתקבל בישראל ללימודי רפואה ומקצועות פרה־רפואיים.

20 קוסאי חאג' יחיא וח'אלד עראר, בנאום ההשכלה הגבוהה: מחקרים על ניידות הסטודנטים הערבים מישראל בחו"ל, רמאללה: הוצאת אלאיאם, פברואר 2014.

21 עבודתם של חאג' יחיא ועראר טרם פורסמה, אך הנתונים מובאים במאמרם של זאב קריל ונג'יב עמרייה, "חסמים להשתלבות האוכלוסייה הערבית במערכת ההשכלה הגבוהה", משרד האוצר – אגף הכלכלן הראשי, 2019.

1.2.7. מכללות טכנולוגיות (המכון הממשלתי להכשרה טכנולוגית – מה"ט)

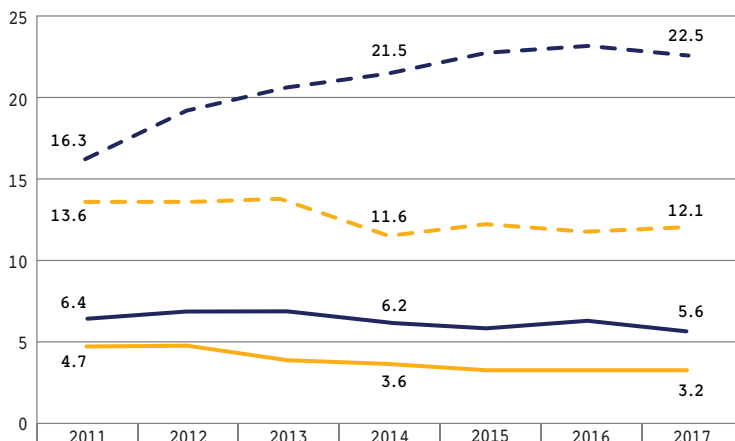
מסלול על-תיכוני נוסף שדרכו החברה הערבית יכולה לשפר את ההון האנושי שלה ואת עמדותיה בשוק העבודה הוא לימודי הנדסאים וטכנאים במכללות הטכנולוגיות בפיקוח מה"ט. בניגוד למערכת ההשכלה הגבוהה האקדמית, שבה לומדות יותר נשים מגברים, במה"ט מספר הגברים גבוה ממספר הנשים, הן ערבים הן יהודים (לא־חרדים). בין 2011 ל־2014 התרחשה ירידה בשיעורי הגברים הערבים בוגרי מה"ט (כאחוז מהשנתון) – מ־13.6% ל־11.6%. מאז 2015 המצב נותר יציב למדי – כ־12%. בקרב הנשים הערביות חלה בשנים 2011–2017 ירידה קבועה ואיטית בשיעור הבוגרות (כאחוז מהשנתון) – מ־4.7% ל־3.2% (תרשים 20).

כך או כך, הן בקרב גברים ערבים והן בקרב נשים ערביות שיעור המדופלמים מטעם מה"ט בכל שנתון קטן מזה שבאוכלוסייה היהודית הלא־חרדית. המסלול הטכנולוגי יכול לשפר את השתלבותם של עובדים ערבים בתעסוקה איכותית ואף לתגמל את בוגריו בשכר גבוה מזה של בוגרי אחדים מתחומי הלימוד האקדמיים.²² לכן, בד בבד עם המאמצים לשילובם של סטודנטיות וסטודנטים ערבים במוסדות האקדמיים, יש לפעול לשילובם גם באפיק של לימודים במסלולים טכנולוגיים.

22 משרד האוצר – אגף הכלכלן הראשי, "סקירה כלכלית שבועית: הכנסת בוגרי מערכת ההשכלה העל־תיכונית", אוגוסט 2018.

תרשים 20

שיעור מקבלי דיפלומה ממה"ט יחסית לשנתון, לפי מגדר וקבוצת אוכלוסייה, תשע"א-תשע"ז (2010/11-2016/17) (%)



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

* נחוני המדופלמים מטעם מה"ט מחולקים בממוצע של חמישה שנתונים של הקבוצות השונות (גילאי 20-24).
 ** יהודים, לא כולל חרדים.

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

מלבד היותם לימודים שמשפרים את סיכויי ההשתלבות בשוק העבודה ואת התשואה בשכר להשכלה, הלימודים במה"ט משמשים לחלק מהלומדים דרך מעבר להשתלבות עתידית במערכת ההשכלה האקדמית שאחרת לא היו מגיעים אליה. בניתוח שנעשה באגף הכלכלן הראשי של משרד האוצר נמצא כי כ-30% מבוגרי מה"ט משתלבים בהמשך במערכת ההשכלה האקדמית. לפי קריל ועמרייה, הסבר אפשרי הוא שהמכללות מאפשרות לאנשים מרקע חברתי-כלכלי

חלש להגיע לתואר אקדמי שהיו מתקשים להגיע אליו ישירות.²³ בהנחה שמצב זה הוא רצוי וחיובי, מומלץ שהמערכות האקדמיות והמכללות הלא־אקדמיות יעבדו בשיתוף פעולה. מסקנה זו נכונה לכלל האוכלוסייה, אך היא חשובה כנראה פי כמה וכמה לאוכלוסיית הגברים הערבים, משום שהם נוטים להשתלב יותר במכללות טכנולוגיות ופחות במוסדות אקדמיים.

1.2.8. הכשרות מקצועיות

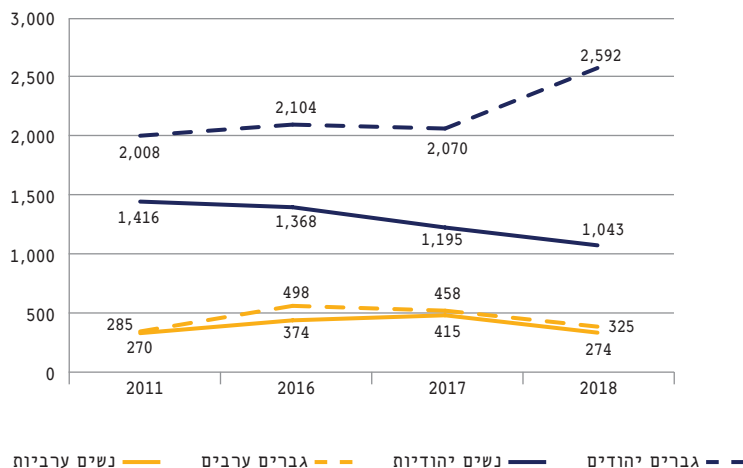
מי שמופקדת על מערך ההכשרות המקצועיות בישראל היא זרוע העבודה במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן: משרד העבודה). ישנם שני סוגים של הכשרות מקצועיות למבוגרים בביקוח משרד העבודה – מתוקצבות ולא־מתוקצבות. דורשי עבודה יכולים להיות זכאים לשוברים להכשרה מקצועית לא־מתוקצבת הניתנים בעיקר על ידי שירות התעסוקה ומרכזי הכוון. שוברים אלו מזכים במימון חלקי של ההכשרה (65%–90%).

נתונים של משרד העבודה על מספר התלמידים בהכשרות המקצועיות המתוקצבות בשנים האחרונות מוצגים בתרשים 21. מן הנתונים ניתן ללמוד שבשנת 2018 חלה ירידה במספר הלומדים הערבים בהכשרות המקצועיות המתוקצבות, לאחר עלייה בשנים 2015–2017. בשנת 2018 למדו רק כ־600 ערבים בהכשרות מקצועיות מתוקצבות – 14% מכלל הלומדים בהכשרות אלו, שיעור קטן בהרבה משיעורם באוכלוסייה (כ־21%).

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

תרשים 21

לומדים בהכשרות מקצועיות מתוקצבות, לפי קבוצת אוכלוסייה ומגדר (לא כולל לומדים במכינות), 2015-2018 (במספרים מוחלטים)



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

בהכשרות הלא-מתוקצבות, שבהן לומדים כ־45 אלף תלמידים בשנה, יש לאוכלוסייה הערבית ייצוג התואם את חלקה באוכלוסייה הכללית. בשנת 2018, למשל, למדו כ־12.3 אלף ערבים בהכשרות לא-מתוקצבות (כלומר, 27% מכלל הלומדים בהן). מתוך אותם תלמידים ערבים בהכשרות המקצועיות הלא-מתוקצבות, כ־2,300 קיבלו שובר מרשויות ממשלתיות שונות (בעיקר ממרכזי ריאן - מרכזי הכוון תעסוקתיים ביישובים ערביים, אבל גם משירות התעסוקה, מתב"ת, ממשרד הרווחה ועוד). שוברים אלו מממנים בין 65% ל-90% מעלות הקורס.

ואולם דוחות של משרד הכלכלה והתעשייה מהשנים האחרונות על הכשרות מקצועיות, מתוקצבות ולא-מתוקצבות, מעלים בעיות רבות במערך זה: מעטים עבדו אי פעם במקצוע שלמדו, ורבים עובדים במקצוע שונה משלמדו ואשר

משיא תשואה נמוכה לבוגרי ההכשרות. כל אלו תקפים לכלל האוכלוסייה, אך נכונים כפליים לאוכלוסייה הערבית. שיעור ניכר מהערבים, ובעיקר הנשים מתוכם, בוחרים ללמוד מקצועות לא מתגמלים, שבדרך כלל אינם משפרים באופן משמעותי את יכולתם להשתלב בשוק העבודה או להגדיל את כושר ההשתכרות שלהם.

שלל בעיות מקשות על ההכשרות המקצועיות בישראל להפוך לרלוונטיות לשוק העבודה:

- (1) מערך ההכשרות המקצועיות מופרט ברובו ואינו ממומן. הדבר מקשה דווקא על אוכלוסיות חלשות, שהן הזקוקות ביותר להכשרות;
- (2) שיתוף הפעולה עם מעסיקים מן המגזר הפרטי מוגבל;
- (3) תוכני ההכשרות אינם תואמים את צורכי השוק;
- (4) אין מחקר מקיף על איכות ההכשרות המקצועיות ועל התשואה שלהן בשוק העבודה;
- (5) שיעורי ההשמה נמוכים;
- (6) מערך ההכשרות המקצועיות אינו מתמקד במגוון אוכלוסיות. כלומר, הוא פונה אך ורק לאוכלוסיות מוחלשות ואינו נותן מענה לעובדים לא־מקצועיים שרוצים להתמקצע;
- (7) חסרים במערך מסלולי אקרדיטציה, והדבר מקשה על מעבר בין הכשרות מקצועיות ובין לבין הכשרה טכנולוגית במה"ט.

בעיות אלו משפיעות בעיקר על אוכלוסיות שכישריהן אינם חזקים דיים כדי להשתלב באופן המיטבי בשוק העבודה. אוכלוסיות אלו פגיעות במיוחד למשברים, וסיכוייהן להשתלב בחזרה בשוק העבודה אחרי שנפלטו ממנו נמוכים לעומת סיכוייהם של בעלי מיומנויות גבוהות. לכן יש חשיבות עצומה בהפיכת מערך ההכשרות המקצועיות לרלוונטי יותר לשוק העבודה ולמותאם יותר לקבוצות אוכלוסייה מגוונות.

1.3. כלכלת היישובים הערביים, בעלי העסקים

ויצירת ביקושים

כפי שהובא לעיל, מצבה של החברה הערבית בשוק העבודה ירוד. עד כה תוארו הגורמים לכך שההון האנושי של החברה הערבית מועט בהשוואה לכלל האוכלוסייה. אך כדי להבין במלואו את מצב התעסוקה בחברה הערבית יש לעסוק לא רק בהיצע העובדים אלא גם בביקוש לעובדים אלו במשק. כדי לחולל פריצת דרך של ממש הן בשיעורי התעסוקה והן באיכות התעסוקה יש לעסוק גם בביקוש לתעסוקה ולפעול בנחישות על מנת להסיר את החסמים שבין המעסיקים במשק לבין העובדים הערבים.

1.3.1. אזורי תעשייה

פיתוח אזורי תעשייה ביישובים הערביים יכול להיות גורם קריטי בהעלאת הביקוש לעובדות ולעובדים ערבים ולפיתוח כלכלי אזורי. מאפייניה של החברה הערבית מדגישים את החשיבות של אזורי תעשייה מתאימים לצרכים של היישובים הערביים: בחברה הערבית יש היצע רב של עובדים ועובדות מתאימים לענפי תעשייה מסורתית, וזו פועלת בעיקר במרכזי תעשייה. בנוסף, המאפיינים הקהילתיים והמשפחתיים של חברה זו מסבירים מדוע יש חשיבות רבה לתעסוקה צמודת דופן ביישובים הערביים, בפרט לתעסוקת נשים. עוד היבט חשוב הוא ההכנסה מארנונה עסקית של אזורי תעשייה למועצה המקומית שבתחומה שוכן אזור התעשייה, הכנסה שהיא קריטית למועצות המקומיות הערביות משום הפוטנציאל שבה להביא לשיפור בתפקודן ולפיתוח אזורי נוסף.

לוח 3

מאפיינים של אזורי תעשייה ביישובים ערביים, ביישובים יהודיים וביישובים משותפים

אחוז שטח פנוי	אחוז מכלל השטחים	שטח פנוי	שטח (בדונמים)	אזורי תעשייה
35.75%	92.79%	23,255	65,050	ביישובים יהודיים
19.30%	2.76%	374	1,938	ביישובים ערביים
5.81%	4.44%	181	3,116	אזורים משותפים
33.96%	100%	23,810	70,104	כלל אזורי התעשייה

מקור: עיבודי המחברים לנתוני משרד הכלכלה והתעשייה.

מניתוח הנתונים של מינהל אזורי תעשייה עולה כי אחוז שטחי התעשייה המפותחים המנוהלים על ידי משרד הכלכלה והתעשייה ביישובים הערביים מתוך כלל שטחי אזורי התעשייה המנוהלים על ידי המשרד הוא 2.76% בלבד וכי חלקם של השטחים המשותפים²⁴ הוא 4.44% (הרשויות הערביות המעורבות מחזיקות בכ־22% מהשטחים המשותפים). ברור, אם כן, שהביקוש לשטחי תעשייה גדול יותר ביישובים הערביים, שכן שיעור השטח הפנוי באזורי התעשייה ביישובים היהודיים (36%) גדול מזה שבאזורי התעשייה ביישובים הערביים (19.3%). לעניין זה יש להוסיף כי בכ־10 מתוך 21 אזורי התעשייה ביישובים הערביים התפוסה בשטח מלאה.

24 אזורים משותפים הם אזורים שההכנסות מארנונה המתקבלות מהם מחולקות בין רשויות יהודיות ורשויות ערביות (עידן הנגב, קדמת גליל, דלתון, צ'חר, בר־לב).

1.3.2. המגזר העסקי והחברות הגדולות במשק

כאשר בוחנים את שיעור המועסקים הערבים במגזר העסקי על פי משלח יד מתברר כי הביקושים לעובדים ערבים במגזר זה מתמקדים במשלחי יד של צווארון כחול. וביתר פירוט: משלחי היד שיש בהם שיעור גבוה יחסית של מועסקים ערבים הם חקלאות, תעשייה ובתי מלאכה, מפעילי מכונות וציוד ונהגים ועובדים לא-מקצועיים. לעומת זאת במשלחי היד של צווארון לבן במגזר העסקי – מנהלים, אקדמאים, הנדסאים, טכנאים, פקידיים כלליים ועובדי משרד – אשר המועסקים בהם הם בדרך כלל בעלי השכלה על-תיכונית – שיעור המועסקים הערבים נמוך מאוד (לוח 4).

לוח 4

שיעור קליטת עובדים ערבים מכלל הנקלטים במגזר העסקי,
לפי משלח יד, ממוצע חודשי, 2014-2016 (%)

משלח יד	שיעור הקליטה של עובדים ערבים מכלל הנקלטים במשלח היד
מנהלים	0.4
אקדמאים	1.75
הנדסאים וטכנאים	1.0
פקידיים כלליים ועובדי משרד	2.0
עובדי מכירות ושירותים	4.4
עובדים מקצועיים בחקלאות	20.6





משלח יד

שיעור הקליטה של עובדים ערבים
מכלל הנקלטים במשלח היד

15.2	בעלי מלאכה בתעשייה ובבינוי
14.6	מפעילי מחקנים ומכונות, מרכיבי מוצרים ונהגים
25.3	עובדים לא-מקצועיים

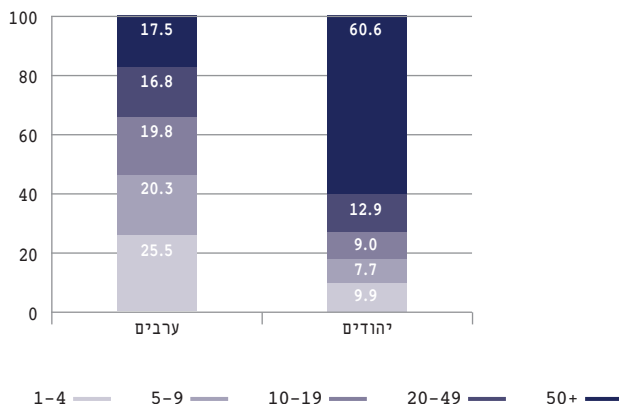
מקור: אסף מלחי וגלי ליס-גינסבורג, "ייצוג וגיוון תעסוקתי במגזר העסקי בישראל: העסקת עובדים מהאוכלוסייה הערבית והחרדית במגזר העסקי", משרד הכלכלה והתעשייה, 2017.

כ־22% מהערבים בגיל העבודה הם בעלי השכלה על־תיכונית (16% בעלי השכלה אקדמית). שיעור המועסקים הקטן מתוכם במגזר העסקי שעובדים במשלחי יד המתאימים לרמת השכלה זו הוא ההוכחה לקיומם של החסמים שהם נתקלים בהם ולקיומו של כוח עבודה פוטנציאלי איכותי בלתי ממומש בחברה הערבית שאינו עובד במקצועות שלמד אף שהוא מסוגל לבצע אותם.

מחקר של משרד הכלכלה והתעשייה הציג ממצאים על שיעורי המועסקים – ערבים ויהודים – במגזר העסקי על פי גודל העסק והלאום של הבעלים. הממצאים מלמדים כי שיעור קטן מהמועסקים בעסקים בבעלות ערבית עובדים בעסק שיש בו יותר מ־50 עובדים (17.5%), לעומת 60.6% בעסקים בבעלות יהודית. שיעור ניכר מהמועסקים (65.6%) – ערבים ויהודים – בעסקים בבעלות ערבית עובדים בעסק זעיר (1–4 עובדים) או בעסק קטן (5–19 עובדים), לעומת 26.6% שעובדים בעסק זעיר או בעסק קטן בבעלות יהודית (תרשים 22).

תרשים 22

מועסקים במגזר העסקי, לפי גודל העסק והלאום של הבעלים (%)



* ללא העיר ירושלים

מקור: שוקי הנדלס, "מאפייני עסקים בבעלות ערבית", משרד הכלכלה והתעשייה, 2017.

1.3.3 מסלולי תעסוקה

על פי החלטת ממשלה 4423 שהתקבלה בינואר 2009, משרד הכלכלה והתעשייה (אז משרד התמ"ת) החל להפעיל תוכניות סיוע לקליטת עובדים ולעידוד השקעות בפריפריה הגאוגרפית והחברתית של מדינת ישראל. תוכניות אלו, המכונות "מסלולי תעסוקה", הן כלי להעלאת הביקוש לעובדים באוכלוסיות מסוימות בכל הארץ ובאזורי עדיפות לאומית. התוכניות מסבסדות חלק מעלויות השכר של המעסיק במשך כשלוש שנים ובאופן הדרגתי יורד. משרד הכלכלה והתעשייה מפעיל כיום ארבעה מסלולי תעסוקה. להלן נתמקד בשלושה מתוכם:

4.18, 4.17 ו-4.20.

4.17 מסלול

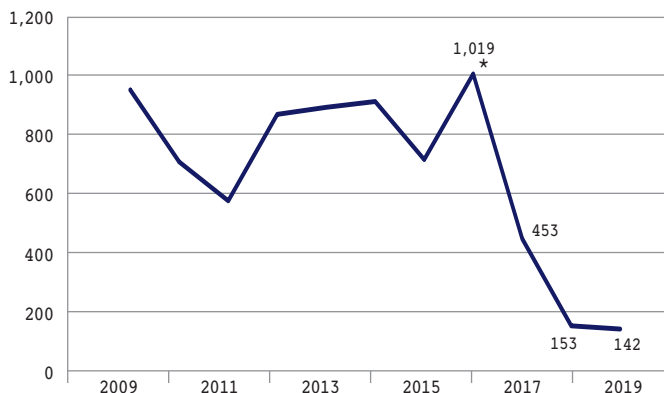
תוכנית הסיוע לקליטת עובדים נוספים בעסקים החלה לפעול בשנת 2005.

מטרתה: לעודד העסקה של עובדים מאוכלוסיות ששיעור השתתפותן בתעסוקה נמוך. על פי החלטת ממשלה 922, שהתקבלה בדצמבר 2015, יש להקצות 50% מתקציב תוכנית זו לאוכלוסייה הערבית.

מחקר שביצע משרד הכלכלה והתעשייה יחד עם מכון הסקרים גיאוקרטוגרפיה מצא כי בעסקים שהשתתפו בתוכנית, ביחס לקבוצת ביקורת שנבחנה, נמדדו עליות גבוהות יותר בשכר החודשי הממוצע (50% לעומת 31% בקבוצת הביקורת) ובשיעורי התעסוקה (35% לעומת 24% בקבוצת הביקורת). בקרב נשים ערביות, ביחס לקבוצת הביקורת שלהן, נצפתה עלייה של 39% בשיעורי התעסוקה לעומת 27% בקבוצת הביקורת. במדד השכר החודשי נצפתה עלייה של 46% לעומת עלייה של 38% בקבוצת הביקורת.

ב־2017 התווסף סעיף למסלול 4.17, המתנה את קבלת התמיכה בכך ששכר העובדים הכלולים בבקשה לא יהיה נמוך מ־75% מהשכר הממוצע במשק. התפיסה הגלומה בתנאי זה היא שהמדינה לא אמורה לסייע במימון עלויות של עובד המשתכר שכר מינימום. סעיף זה צמצם מאוד את מספר הבקשות לתמיכה שהתקבלו. ב־2020 היו עתידות להתווסף שתי תוכניות חדשות לעידוד ביקושים לתעסוקה בחברה הערבית: מסלול ייעודי לקליטת עובדות ערביות מירושלים ומסלול לקליטת עובדים בדואים בנגב. ואולם השינוי טרם יושם בגלל משבר הקורונה.

תרשים 23
חוספת עובדים ערבים במסגרת מסלול 4.17, 2009-2019
(במספרים מוחלטים)



* שינוי רף השכר המינימלי במסלול 4.17 המאפשר קבלת סבסוד במסגרת התוכנית.
 מקור: משרד הכלכלה והתעשייה.

מסלול 4.18

התוכנית "שכר גבוה" החלה לפעול ב־2009.

מטרתה: לעודד העסקה של עובדים בשכר גבוה באזורי עדיפות לאומית. התוכנית תומכת במשקיעים שמעוניינים להקים, להרחיב או להעתיק עסקים המאופיינים במשרות בשכר גבוה לאזורי עדיפות לאומית מתוך מחשבה שעסקים אלו תורמים רבות ליצירת מרכזי תעסוקה איכותיים ולפעילות כלכלית ענפה סביבם. שיעור העובדים הערבים בתוכנית זו הוא קטן עקב מיעוט בקשות לתמיכה במסגרת זו מצד עסקים בבעלות ערבית או כאלה הפועלים ביישובים ערביים.

4.20 מסלול

התוכנית לשילוב מתמחים מהחברה הערבית בתעשייה עתירת הידע החלה לפעול ב־2011.

מטרתה: לתמוך בשילוב סטודנטים וסטודנטיות ערבים שלומדים מקצועות טכנולוגיים בתעשייה עתירת הידע. התוכנית נעשית יותר ויותר רלוונטית וחשובה, מאחר ששיעור הסטודנטים הערבים שהתחילו ללמוד מקצועות טכנולוגיים עולה בעקביות.²⁵ על המדינה להשכיל ולממש את הפוטנציאל הגלום בסטודנטים אלו, כלומר לתמוך בשילובם במקצועות ההולמים את תחום התמחותם.

1.3.4. עסקים זעירים וקטנים

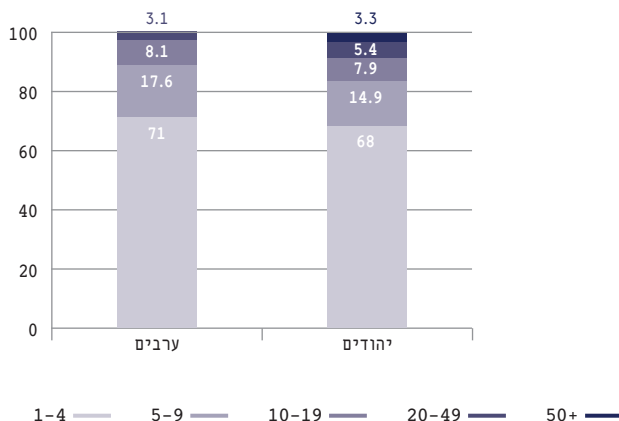
בחינת ההתפלגות של גודל העסקים בחברה הערבית (תרשים 24) מלמדת שרוב העסקים (96.7%) הם זעירים או קטנים. עוד היא מלמדת כי 54% מהעסקים בבעלות ערבית הם עסקים שהמחזור העסקי שלהם לא עולה על חצי מיליון ש"ח בשנה. נתונים אלו מדגישים, מצד אחד, את חשיבותם של עסקים אלו לכלכלת החברה הערבית, ומצד שני הם מראים עד כמה רוב העסקים בבעלות ערבית נמצאים במצב שברירי. לא בכדי רוב העסקים הזעירים והקטנים בחברה הערבית דיווחו ב־2017 שמצבם בינוני, לא כל כך טוב או בכלל לא טוב, בעוד רוב העסקים הבינוניים והגדולים דיווחו שמצבם טוב או טוב מאוד.²⁶ בימי שגרה, ולבטח בעיתות משבר, העסקים הקטנים בחברה הערבית מתמודדים עם חסמים קשים וייחודיים, והללו מקשים על התפתחותם וכמובן גם על שרידותם.

25 המועצה להשכלה גבוהה, "מהפכת ההיי־טק בחברה הערבית", 30 באפריל 2019 (מקור).

26 שוקי הנדלס, "מאפייני עסקים בבעלות ערבית", משרד הכלכלה והתעשייה, 2017.

תרשים 24

עסקים במגזר העסקי, לפי גודל העסק והלאום של הבעלים, 2017 (%)



* ללא העיר ירושלים

מקור: שוקי הנדלס, "מאפייני עסקים בבעלות ערבית", משרד הכלכלה והתעשייה, 2017.

עסקים ביישובים ערביים נאלצים להתנהל בתוך מערכת בנקאית דלה. אומנם בשנים האחרונות חל שיפור בכניסת המערכת הבנקאית לתוך היישובים הערביים, אך עדיין נוכחותה זעומה לעומת נוכחותה ביישובים יהודיים או מעורבים. לפי נתוני בנק ישראל, ביישובים הערביים פועלים רק 110 סניפי בנק, כלומר 7% מכלל הסניפים במדינה. הנוכחות הדלה של הבנקים מקשה על הנגשת אשראי עסקי וצרכני לאוכלוסייה הערבית. לפי סקר של מכון המחקר יפעת-גת, לכ-25% מהאזרחים הערבים המבוגרים בישראל אין חשבון בנק, וכ-50% מהם אינם מחזיקים בכרטיס אשראי. יתרה מזו, רק 11% מהיקף האשראי בערבות המדינה מופנה לעסקים בבעלות ערבית.²⁷

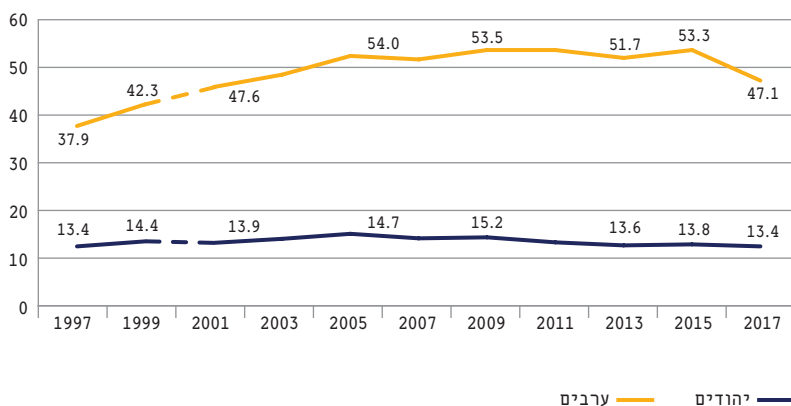
27 סקר מוחגים של יפעת-גת, 2015 ו-2017.

1.4. רווחה

מצב הרווחה בחברה הערבית ירוד מכמה בחינות. הבולטות שבהן משתקפות בשיעורי העוני הגבוהים ובמספרם הגבוה של הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים של היישובים הערביים. השוואה בין שיעורי העוני של האוכלוסייה הערבית והיהודית בשני העשורים החולפים (תרשים 25) מראה שהשינויים במדיניות הרווחה בתחילת שנות ה־2000 השפיעו בעיקר על האוכלוסייה הערבית, ולכן בין 1999 ל־2007 עלתה תחולת העוני בקרב משפחות ערביות ב־28% (מ־42.3% ל־54%). עם זאת, לאחרונה מסתמנת ירידה מסוימת בשיעורי העוני, אך שהם עדיין גבוהים, שבאה בעקבות העלייה בשיעורי התעסוקה, גם בקרב הגברים וגם בקרב הנשים, והגדלת ההכנסות מעבודה. כדי שמגמה זו תימשך נדרשים צעדים שיתמקדו בשילוב ערבים, ובעיקר הנשים הערביות, בשוק העבודה על ידי שיפור המיומנויות גם של מי שאינם נמצאים בו כרגע וגם של מי שכבר השתלבו בתעסוקה.

תרשים 25

תחולת העוני בקרב משפחות, לפי קבוצת אוכלוסייה, 1997–2017 (%)



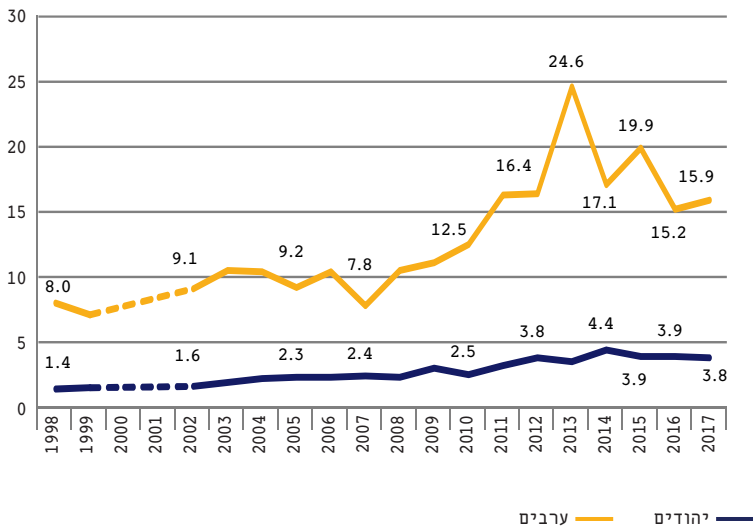
הערה: הסיבה ל"שבירה" בשנים 2000–2001 היא שהחישוב בשנים אלו לא כלל את תושבי השכונות הערביות בירושלים.

מקור: עיבודי המחברים לנתוני דוח ממדי העוני והפערים החברתיים של המוסד לביטוח לאומי.

שיעור העובדים העניים גבוה מאוד בחברה הערבית יחסית לשיעור בחברה היהודית. אין חולק על כך שהשתתפות של שני בני הזוג בשוק העבודה מפחיתה את הסיכויים לחיות בעוני. ואולם משפחות ערביות רבות שיש בהן שני מפרנסים או יותר בכל זאת חיות מתחת לקו העוני. מכאן שהעבודה אומנם מסייעת להעלאת רמת ההכנסות שלהן, אך היא אינה מחלצת אותן מן החיים בעוני (תרשים 26).

תרשים 26

חחולת העונוי של משפחות עם שני מפרנסים ויותר, לפי קבוצת אוכלוסייה, 1998-2017 (%)



הערה: הסיבה ל"שבירה" בשנים 2001-2000 היא שהחישוב בשנים אלו לא כלל את תושבי השכונות הערביות בירושלים.
מקור: בקשה למידע מהמוסד לביטוח לאומי.

1.4.1. תוכניות רווחה לקידום תעסוקה

תוכניות ממשלתיות וחוף־ממשלתיות רבות יושמו, וחלקן עודן פועלות, כדי לשלב בשוק העבודה אוכלוסיות מוחלשות המוכרות לשירותי הרווחה. שתי תוכניות עיקריות לקידום תעסוקה פועלות ביישובים הערביים: "אשת חיל", המיועדת לנשים, ו"נושמים לרווחה במרכזי עוצמה", שעוסקת בטיפול משפחתי. תוכניות אלו מספקות מעטפת שיש בה רכיבים הקשורים במישרין לעולם התעסוקה, אך משתלבים בהן במידה זו או אחרת גם מאפיינים טיפוליים, תמיכה משפחתית וקהילתית, וכן ייעוץ וניהול תקציב משפחתי.

את התוכנית "אשת חיל" החלה להפעיל בשנות ה־90 של המאה ה־20 ג'וינט־תבת עבור נשים מהעדה האתיופית במטרה לשלבן בשוק התעסוקה. בעקבות הצלחתה היא הורחבה ב־2006 לנשים מקבוצות אוכלוסייה נוספות – ערביות, יוצאות חבר המדינות (בעיקר מבוכרה ומהקווקז) ויהודיות ותיקות מהפריפריה. מאז הרחבתה משתתפות בתוכנית נשים ערביות רבות, והיא פועלת ביישובים ערביים רבים. לפי עמותת "בעצמי" המפעילה את התוכנית, התוכנית פועלת ב־68 יישובים בסך הכול, מתוכם 44 רשויות ערביות ו־5 ערים מעורבות. כ־73% מהקבוצות המשתתפות בתוכנית (55 מתוך 75) מורכבות מנשים ערביות, כך שאפשר לקבוע ללא סייג שתוכנית זו דומיננטית מאוד בחברה הערבית.

דוחות אחדים העריכו את השפעת התוכנית במדדים מסוימים ומזוויות שונות; רובם הצביעו על השפעותיה החיוביות, ובכמה מהם עלו גם אתגרים שהתוכנית אינה נותנת להם מענה.

להלן נביא בתמצית את הממצאים הנוגעים לנשים ערביות.

• דוח של מכון ברוקדייל על משתתפות התוכנית בשנים 2007–2012²⁸

○ השתלבות בשוק התעסוקה. 54% מהנשים הערביות שהשתתפו בתוכנית השתלבו בשוק התעסוקה במהלך חצי השנה הראשונה מתחילת

28 סוזן חסן־דאהר ויהודית קינג, הטמעת התוכנית "אשת חיל" במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, ירושלים: מכון מאיר־ס'ג'וינט־ברוקדייל, 2013.

הפרויקט ו־69% לאחר שנה, לעומת ממוצע של 51% אחרי חצי שנה ו־67% אחרי שנה בקרב כלל המשתתפות בתוכנית.

○ **התמדה בעבודה.** בקרב כלל המשתתפות מכל קבוצות האוכלוסייה שיעורי ההתמדה הם גבוהים ועומדים על יותר מ־90% בשנה שלאחר הכניסה לשוק התעסוקה בפעם הראשונה.

○ למרות שנשים ערביות היו בעלות **השכלה** גבוהה יחסית לשאר המשתתפות האחרות בתוכנית, הן היו בעלות הניסיון התעסוקתי המועט ביותר טרם השתלבותן בעבודה.

○ **משרה חלקית.** 64% מהנשים הערביות שהשתלבו בשוק התעסוקה עשו זאת במשרה חלקית, לעומת 48% בקרב שאר המשתתפות בתוכנית.

● **דוח של מכון ברוקדייל על התועלת של התוכנית**²⁹

○ **השתתפות בשוק התעסוקה.** בקרב הנשים הערביות נרשמה העלייה הגבוהה ביותר בשיעורי התעסוקה – בין 47 ל־55 נקודות האחוז (!) – בהשוואה לקבוצת הביקורת של נשים עם מאפיינים דומים: בקרב יהודיות ילידות ישראל נרשמה עלייה של 28 עד 32 נקודות האחוז, ובקרב יוצאות אתיופיה עלייה של 37 נקודות האחוז.

○ **שכר.** המשתתפות הערביות שהשתלבו בתעסוקה הרוויחו בממוצע 1,730 ש"ח בחודש, לעומת 2,630 ש"ח בקרב יהודיות ילידות ישראל ו־2,560 ש"ח בקרב יוצאות אתיופיה.

○ **עלות-תועלת.** בשלוש הקבוצות שנבחנו, לרבות נשים ערביות, התועלת הכספית למשתתפות ולמשק הייתה גבוהה מן העלות היחסית השולית שהממשלה נדרשה להשקיע.

התוכנית "נושמים לרווחה במרכזי עוצמה" מביאה לידי ביטוי את הגישה של עבודה סוציאלית מודעת עוני. גישה זו משלבת ניתוח מבני וביקורתי של מצב העוני עם ניתוח מפורט של היחסים בין העובדים הסוציאליים ובין הפונים למחלקות לשירותים חברתיים (מש"חים) במסגרת של יחסים טיפוליים.

29 ניר לוי וצביקה דויטש, דוח מחקר: הערכת עלות-תועלת של תכנית אשת חיל, ירושלים: מכון מאירס־ג'וינט־ברוקדייל, 2017.

התוכנית מופעלת מאז 2015 ב־104 יישובים באשכולות 1-5 במדרג החברתי־כלכלי של הלמ"ס (אשכול 1 הוא החלש ביותר), וכן בשכונות מוחלשות בארבע הערים הגדולות (ירושלים, תל אביב, באר שבע וחיפה).

לתוכנית שני רכיבים עיקריים:

(1) מרכזי עוצמה. מרכזים קהילתיים המספקים ליווי פרטני וקבוצתי בתחומים כגון מיצוי זכויות, התנהלות כלכלית ותקציב משפחתי וכן סיוע במציאת תעסוקה. מרכזים אלו משרתים כ־12,000 משפחות, והם פועלים בכל יישובי התוכנית.

(2) נושמים לרווחה. טיפול אינטנסיבי שנמשך שנתיים, ובו סל מענים גמיש בסך 8,000 ש"ח והתערבות כוללת של עובדים סוציאליים משפחתיים ושל מלווי משפחות. בתוכנית מושם דגש הן על הסתכלות כוללת על צרכי המשפחה והן על התקדמות בתחומים הרלוונטיים לשיפור מצב העוני, כמו מיצוי זכויות, תעסוקה, כלכלת המשפחה, תנאי חיים בסיסיים, מסוגלות עצמית ומשפחתית והפיכת הקהילה למשאב עבור המשפחה. התוכנית מופעלת ב־98 יישובים, ובכל מחזור מטופלות כ־3,000 משפחות.

תת־התוכנית "מרכזי עוצמה" נמצאת בתחילת דרכה, ולכן נתמקד בתת־התוכנית "נושמים לרווחה". תוכנית זו תוכננה להתממש בתהליך מובנה וארוך טווח, ויש כבר נתונים ראשוניים על השפעתה.

לפי נתונים שהתקבלו ממשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, בשנת 2018 השתתפו בתוכנית "נושמים לרווחה" 3,320 משפחות, מתוכן 1,480 משפחות מהחברה הערבית. התוכנית מופעלת ב־59 רשויות ערביות (45 ערביות ו־14 דרוזיות) וב־7 רשויות מעורבות.

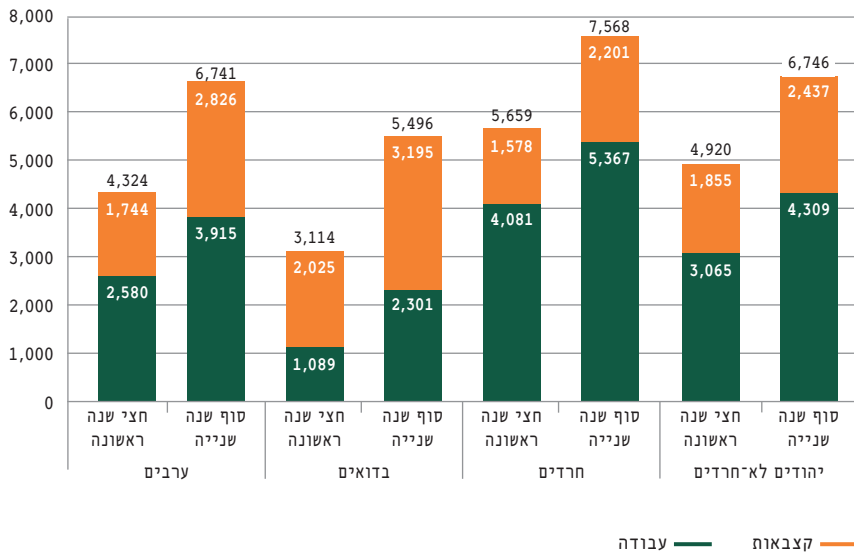
דוח של מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל על שני המחזורים הראשונים של התוכנית מעלה ממצאים מעניינים בנוגע לארבע קבוצות האוכלוסייה שנבחנו – ערבים, בדואים, חרדים ויהודים לא־חרדים.³⁰ בחינת

30 ג'וני גל, מיכל קרומר־נבו, שביט מדהלה וגיא ינאי, סיוע חומרי לאנשים החיים בעוני: סקירה היסטורית ומגמות נוכחיות, ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, 2019.

ההשפעה של התוכנית על שיעורי התעסוקה ברמת המשפחה העלתה ששיעור התעסוקה כעבור חצי שנה מתחילת ההשתתפות בתוכנית עומד על 56% ושיעור זה עולה ל-72% אצל משפחות שנמצאות שנתיים בתוכנית. עם זאת, בדוח של מרכז טאוב לא מצוינים שיעורי התעסוקה לפי קבוצות אוכלוסייה, ואין אפשרות להבין מהדוח, במשפחות עם זוג הורים, אם שני ההורים עובדים. נראה כי לתוכנית יש השפעה לא מבוטלת גם על הגדלת ההכנסות בקרב המשפחות המשתתפות בה, הן על ידי הגדלת כושר ההשתכרות שלהן מעבודה והן הודות למימון גבוה יותר של זכויותיהן לקצבאות (תרשים 27).

תרשים 27

הכנסות של משפחות המשתתפות בתוכנית "נושמים לרווחה", לפי קבוצת אוכלוסייה ונותק בתוכנית (בש"ח)



מקור: עיבודי המחברים לנתוני ג'וני גל, מיכל קרומר־נבו, שביט מדהלה וגיא ינאי, סיוע חומרי לאנשים החיים בעוני: סקירה היסטורית ומגמות נוכחיות, ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, 2019.

בפילוח לפי השימוש בסל המענים, שהיקפו 15,000 ש"ח במשך שנתיים, עולות מגמות המעידות על החסכים הגדולים ביותר שהמשפחות מקבוצות האוכלוסייה השונות מתמודדות עימם. ערבים (לא בדואים) וחרדים נוטים להשתמש בנתח גדול יחסית של המענק לצורך קידום התעסוקה שלהם, ואילו בדואים מוציאים כסף בעיקר על צרכי הבית (מוצרי חשמל, ריהוט, מוצרים לבית) וביגוד. מכך, ומן הנתונים בתרשים 27, ניתן להסיק שלבדואים חסר מענה לצרכים בסיסיים יותר, ועל כן נותר בידם פחות כסף להשקעה בקידום תעסוקה או בבריאות. ניתוח ניצול סל המענים מעלה גם כי משפחות ערביות מנצלות 73% ממנו, בעוד משפחות בדואיות מנצלות אותו כמעט במלואו בתום שנתיים.

כפי שעולה מהערכת שתי התוכניות, "אשת חיל" ו"נושמים לרווחה", שתיהן יכולות להציע תמיכה חומרית ונפשית שיכולה לסייע למשפחות עניות להגדיל את כושר ההשתכרות שלהן ולייצבן כלכלית. כדי לחזק את השפעתן של תוכניות אלו יש להרחיבן לקבוצות ולמשפחות נוספות באמצעות מתן כלים לשיפור המיומנויות של שני בני הזוג בשוק העבודה.

1.4.2. שירותי רווחה ברשויות המקומיות

שיעור הרשומים הערבים במחלקות לשירותים חברתיים (להלן: מש"חים) עומד על פי 1.77 מהשיעור בקרב יהודים; כלומר, 391 אלף ערבים – 23.9% מהאוכלוסייה הערבית בישראל – רשומים במש"חים, לעומת 920 אלף יהודים (13.5% מהאוכלוסייה היהודית).³¹ נתון זה מבטא את מצוקתה הקשה של האוכלוסייה הערבית ואת ההכרח בשירותי רווחה אישיים וקהילתיים חזקים ביישובה, ובכל זאת תקציבי המש"חים ברשויות המקומיות הערביות נמוכים מאלה שברשויות היהודיות והמעורבות. הפערים בתקצוב נובעים מהסיבות שיפורטו להלן.

31 משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, "סקירת השירותים החברתיים בישראל", נובמבר 2017.

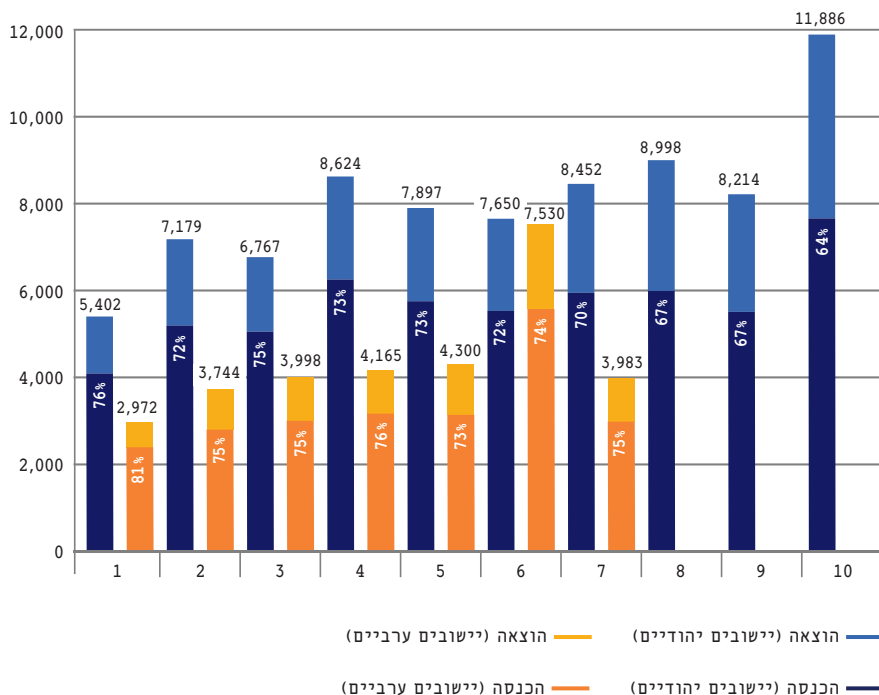
תקציבן של המש"חים ברשויות המקומיות מורכב משיטת המימון התואם (מכונה גם "מצ'ינג" או "מימון משלים"). פירושו של דבר שהתקציב המועבר ממשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים מותנה בהשלמה מצד הרשויות המקומיות בחלוקה שלפיה המשרד מממן 75% והרשות המקומית נדרשת להשלים את 25% הנותרים. המשרד מחלק את התקציב לרשויות המקומיות על בסיס נוסחאות שגיבש לתחומי ההוצאה השונים. עם זאת, חלק מהתקציב לרשויות המקומיות מבוסס על עקרונות שאינם שקופים לציבור ואשר נקבעים על ידי גורמים במשרד הרווחה.

למרות שכ-35% מהתקציב המועבר ממשרד הרווחה לרשויות המקומיות מבוסס על קריטריונים שאמורים לתת העדפה ליישובים מאשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים,³² במבחן התוצאה מתברר שככל שהרשות חזקה יותר, כך ההוצאה שלה למטופל גבוהה יותר, גם ביישובים ערביים וגם ביישובים יהודיים (תרשים 28). נוסף על כך יש פער ברור בין ההוצאות של היישובים הערביים לבין ההוצאות של היישובים היהודיים באותו אשכול חברתי-כלכלי. יוצא אפוא שברשויות ערביות, שרובן המכריע נמצא באשכולות חברתיים-כלכליים 1-4, ההוצאה למטופל היא הנמוכה ביותר, והדבר מעלה ספק רב באשר ליכולתה של הרשות לספק שירותי רווחה שיענו על צרכי תושביה.

32 עדו אבגר, "מימון שירותי רווחה ברשויות המקומיות בשיטת המימון התואם (מצ'ינג)", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2017.

תרשים 28

הכנסה והוצאה ממוצעת של הרשות על שירותי רווחה למטופל,
לפי דירוג חברתי-כלכלי וסוג היישוב, 2018 (בש"ח)



הערות:

- האחוזים בתרשים משקפים את ההכנסה של הרשות בתחום הרווחה (הכנסות ממשדד הרווחה, הכנסות עצמיות והכנסות אחרות) כשיעור מסך ההוצאה הכוללת על שירותי הרווחה ברשות.
- אין יישובים ערביים המדורגים באשכולות 8-10.
- באשכול 10 יש שני יישובים עם כ-300 מטופלים.
- באשכול 6 יש יישוב ערבי אחד עם 477 מטופלים.

מקור:

נתוני ההכנסה וההוצאה על שירותי הרווחה והדירוג החברתי-כלכלי (2015):
 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "רשויות מקומיות 2018: קובץ נתונים לעיבוד".
 נתוני מספר המטופלים ביישוב: תשובת משרד הרווחה לבקשה למידע לפי חוק חופש המידע. התקבלה ב-8 בדצמבר 2019.

מחקר שבחן את האי־שוויון בתקציב שירותי הרווחה של הרשויות המקומיות הראה שבכל שלב תקציב הרשויות החלשות, ובכללן הרשויות הערביות, נמוך מתקציבן של הרשויות החזקות – בתחילת שנה, בסוף השנה ובהוצאה הכוללת למטופל (לוח 5).³³ הסיבה העיקרית לפערים בתקצוב בתחילת השנה ובסוף השנה היא שיטת המימון התואם. פעמים רבות רשויות חלשות מוותרות מראש על תקציבים ממשד הרווחה משום שהן יודעות שלא יעלה בידן להשלים את חלקן, ולכן תקציבן כבר בתחילת השנה נמוך מזה של רשויות אמידות. בסקר שנערך עבור מרכז השלטון המקומי דיווחו כ־70% מהרשויות הערביות, שרובן במצב כלכלי ירוד, כי דרישת המימון התואם היא חסם מרכזי בהספקת שירותי רווחה לתושביהן.³⁴

עוד מנגנון שמרחיב את הפערים הוא השלמות תקציב שמבצע משרד הרווחה בסוף כל שנה, כאשר הוא מעביר עודפי תקציב לרשויות שעלה בהן הצורך לתקצוב נוסף ואשר מסוגלות להשלים את חלקן במימון התואם. וכך, לא זו בלבד שהרשויות הערביות מקבלות בממוצע תקציב נמוך למטופל בתחילת כל שנה, הן גם אינן עומדות בדרישות המימון התואם לקבלת תקציב עודף בסוף השנה. הדבר מעמיק, כאמור, את הפערים. רשויות שלא הצליחו להוציא לפועל את כל תוכניות הרווחה המתקצבות או שלא עמדו במימון התואם נדרשות להחזיר את התקציב, כך שבחלק מהמקרים התקציב בסוף השנה אפילו קטן מהתקציב בתחילתה.

העמקת הפערים מעבר לפערים שבתקציב סוף השנה, כפי שמופיע בתרשים 28 (ובשורה "הוצאה למטופל" בלוח 5), נובעת ממקורות עצמיים דלים יותר של הרשויות הערביות לעומת הרשויות היהודיות כך שהיהודיות יכולות להשקיע אף מעבר להקצאה של משרד הרווחה.

33 ג'וני גל, שביט מדהלה וחיים בליך, תקצוב שירותי הרווחה ברשויות המקומיות, ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, 2017.

34 איתי סנד, יששכר רוזן־צבי, ראסם חמאייסי וזיאד אבו־חבלה, מחקר לבדיקת המדיניות הממשלתית כלפי האוכלוסייה הערבית במסגרת עבודת הרשויות המקומיות בחברה הערבית, מרכז השלטון המקומי בישראל, 2015.

לוח 5

התקציב בתחילת ובסוף שנה וההוצאה הכוללת למטופל, לפי סוג יישוב, 2014 (בש"ח)

סוג היישוב	ערבי	פורום ה-15 ¹	חרדי ²	יהודי ³
תקציב תחילת שנה	2,682	6,553	6,104	5,483
תקציב סוף שנה	3,036	7,319	6,982	6,211
הוצאה למטופל	3,387	9,095	8,749	7,318

1 ערים עצמאיות, המתקיימות ללא מענקי איזון ופיתוח מהממשלה ומנוהלות כמשק עצמאי סגור.

2 בני ברק, ביתר עילית, מודיעין עילית, עמנואל, אלעד, קריית יערים, רכסים.
3 ללא יישובים חרדיים ופורום ה-15.

מקור: ג'וני גל, שביט מדהלה וחיים בלייר, תקצוב שירותי הרווחה ברשויות המקומיות, ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, 2017.

מלבד שיטת המימון התואם וההשקעה העצמית הנוספת, שיוצרת פערים בין רשויות יהודיות וערביות, דוח של עמותת סיכוי משנת 2011 מצביע על כך שהקריטריונים להקצאת תקנים של עובדים סוציאליים יוצרים גם הם פערים ניכרים בתקינה של עובדים סוציאליים. עקרונות ההקצאה של עובדים סוציאליים מתבססים בעיקר על גודל האוכלוסייה ועל מצבה החברתית-כלכלי, וכמעט שאין משקל למספר הנזקקים בפועל, עניין שאינו סביר בעליל. כפועל יוצא, נוסחת ההקצאה יוצרת אי־שוויון עבור רשויות ערביות שמתמודדות עם שיעורים גבוהים של נזקקות.³⁵

35 מיכל בליקוף ומהא אבו־סאלח, מחסמים לסיכויים: הקצאת תקציב משרד הרווחה ותקני עובדים סוציאליים למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות הערביות, עמותת סיכוי, 2011.

הבעיות בשיטת התקצוב של המש"חים שהובאו לעיל – כמו המימון התואם, ההקצאה הראשונית המפלה והיכולת של רשויות להוסיף תקציב נוסף במימון – מקשות אפוא על הרשויות החלשות, רובן רשויות ערביות (67 מתוך 89 רשויות באשכולות 1-3 הן ערביות). לפיכך היקף התקציבים לשירותי רווחה שעומד לרשותן אינו עולה בקנה אחד עם הצרכים של מטופלי הרווחה שבתחומן.

2. תוכניות עבר והשפעתן על מצבה החברתי-כלכלי של החברה הערבית טרם פרוץ משבר הקורונה

סוגיית הפיתוח הכלכלי של האוכלוסייה הערבית ושלובה בתעסוקה עמדו על סדר יומן של ממשלות ישראל מראשית שנות ה-90 של המאה ה-20. ואולם רק מתחילת העשור השני של שנות ה-2000 הובילה ההכרה בחשיבות של שילוב החברה הערבית בכלכלה ובחברה הישראלית לתוכניות ארוכות

טווח שהושקעו בהן משאבים רבים. מכלול הבעיות והחסמים שהאוכלוסייה הערבית מתמודדת עימו הביאו את ממשלת ישראל לנקוט צעדים משלימים כדי לשפר את מצבה התעסוקתי של אוכלוסייה זו על ידי השקעה בחינוך, בתשתיות, בתחבורה ובשילוב ישיר בשוק התעסוקה.

במרץ 2010 החליטה הממשלה על תוכנית חומש לפיתוח כלכלי של יישובים במגזר המיעוטים בהיקף של כ-778 מיליון ש"ח (החלטה 1539 – "תוכנית 12 היישובים"). בהחלטה נקבע שהתוכנית תתמקד בפיתוח 12 יישובים גדולים בחברה הערבית ושהיעד הוא לשפר את התשתיות הכלכליות והפיזיות, להקים מערך תומך תעסוקה, לעודד יזמות והשקעות, להשקיע בפיתוח נדל"ן ולחזק בהם את הביטחון האישי והציבורי. חודשים ספורים לאחר מכן, ביולי 2010, כחלק מהמלצות הוועדה לבחינת מדיניות התעסוקה בישראל (ועדת אקשטיין), החליטה הממשלה על יעד תעסוקה של 41% לנשים ערביות בגילים 25–64 ושל 78% לגברים ערבים באותם גילים עד שנת 2020 (החלטת ממשלה 1994). למרות שמסקנות "ועדת תעסוקה 2030" (שעליה הוטל להמשיך ולעדכן את ההמלצות של ועדת אקשטיין) טרם פורסמו, ממסמכי הוועדה עולה כי היעד המעודכן לשנת 2030 לשיעור התעסוקה של נשים ערביות יהיה 53% ושל גברים ערבים – 83%.

בשנת 2011 החליטה הממשלה על שורה של תוכניות רב-שנתיות לפיתוח חברתי-כלכלי ביישובים הערביים: לאוכלוסייה הבדואית בצפון (החלטה 3211,

בתקציב של כ־350 מיליון ש"ח לשנים 2011-2015); לאוכלוסייה הדרוזית והצ'רקסית (החלטה 2861, בתקציב של 680 מיליון ש"ח לשנים 2011-2014); ולאוכלוסייה הבדואית בנגב (החלטה 3708, בתקציב של 1.26 מיליארד ש"ח לשנים 2012-2016). כמו כן, בעקבות המלצות הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (דוח ועדת טרכטנברג) החליטה הממשלה על נקיטת צעדים משלימים ועל הקצאת תקציב נוסף לשם הסרת חסמים המקשים על האוכלוסייה הערבית להשתלב בתעסוקה (החלטה 4193). תקציב החלטה זו הסתכם בכ־730 מיליון ש"ח לתקופה של חמש שנים (2012-2016).

2.1. שוק העבודה

התוכניות דלעיל קבעו, בין היתר, פעולות לשילוב האוכלוסייה הערבית בשוק התעסוקה על ידי פיתוח תשתית תעסוקתית, תשתית תומכת תעסוקה וקידום השכלה, ובכלל זה: הרחבת תוכניות תעסוקה למטופלי שירותי הרווחה, קידום ההשכלה והחינוך הבלתי פורמלי, הרחבת האפשרויות להכשרה מקצועית, הסבה מקצועית והשלמת השכלה, עידוד יזמות עסקית, מתן תמריצים למעסיקים, פיתוח אזורי מסחר, תעשייה ותיירות ושיפור תשתיות תומכות תעסוקה כגון תחבורה ציבורית ומערך מעונות יום לגיל הרך.

אחד הצעדים המרכזיים של תוכניות אלו היה הקמת מרכזי הכוון תעסוקתיים ביישובים ערביים (מרכזי ריאן). מרכזי הכוון בחברה הערבית התחילו כפיילוט בשנים 2007-2010 ביוזמת הג'וינט ובשיתוף משרד הכלכלה והתעשייה. במסגרת הפיילוט הוקמו שני מרכזים בשגב שלום ובחורה. במשך השנים, בהמשך להחלטות ממשלה, הוקמו בסך הכול 23 מרכזים להכוון תעסוקתי ברחבי הארץ. בשנת 2013 הוקם אלפנאר, לאחר שהוחלט להקים גוף ערבי שיוביל את המרכזים. מאז שנת 2019 הפעלת מרכזי ריאן נעשית בידי שני מפעילים – "אפלנאר" בצפון ו"בעצמי" במרכז ובדרום.

המשתתפים במרכזי ריאן עוברים מגוון תהליכים שישפרו את סיכוייהם להשתלב בשוק העבודה: סדנאות לשיפור מיומנויות רכות, קורסים למיומנויות מחשב בסיסיות, לימודי עברית, תוכניות לאקדמאים, הכשרות מקצועיות וסיוע בהשמה באמצעות קשרים עם מעסיקים. על פי מסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, בין השנים 2012 ל-2016 פנו למרכזים של ריאן הפועלים תחת אלפנאר למעלה מ-33 אלף אנשים, ומתוכם הושמו בעבודה למעלה מ-15 אלף פונים, 56% מתוכם נשים (8,700).³⁶ בשנת 2016 השתתפו בתוכניות השונות כ-10,000 אנשים (60% מהם נשים), ושיעור ההשמה נע סביב 40%. בשנת 2018 נרשמו קרוב ל-5,000 אנשים, מתוכם השתתפו בהכשרות מקצועיות 500. באותה שנה, לפי הדיווח של אלפנאר, 2,865 משתתפים השתלבו בשוק העבודה באמצעות השמה.

בצד השיפור במצב התעסוקתי של החברה הערבית, בעקבות התוכניות הממשלתיות, מצאו דוחות מסוימים שהעריכו תוכניות אלו עדויות לתת-ניצול של תקציבים וחסמים שעיכבו את ביצוען. כך למשל, בדוח של מבקר המדינה בנושא תוכנית 12 היישובים ותוכנית החומש לשילוב האוכלוסייה הערבית בתעסוקה בשנים 2012-2016 (החלטה 4193) צוין כי הניצול בפועל עמד על 64% ו-28% (בהתאמה).³⁷ בין היתר נמצא עיכוב גדול בהרחבת התוכנית "אשת חיל" לאוכלוסייה הערבית שנועדה להעניק כלים לנשים שמתקשות להשתלב בשוק התעסוקה. דוחות אחרים על מדיניות הממשלה לקידום תעסוקה בחברה הערבית ועל יישום תוכניות ממשלתיות לשיפור מצבם של היישובים הערביים העלו חסמים המקשים על ניצול תקציבים ואיתרו מנגנוני ביצוע ומעקב לקויים.³⁸

36 שלי מזרחי סימון, "תעסוקה נשים ערביות", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2016.

37 נחון זה מתייחס לחלק היחסי של 3 מתוך 5 שנות התוכנית שעליהן בוצעה הביקורת. מבקר המדינה, "פעולות המדינה לשילובה של האוכלוסייה הערבית בתעסוקה", דוח שנתי 2016, ג, 66.

38 לדוגמה ראו ניצה (קלינר) קסיר ואסף צחור-שי, פיתוח כלכלי: החברה הערבית, הדרוזה והצירקסית, קבוצת עבודה בנושא כלכלה, גבעת חביבה, 2016; וגם פרסומים שנתיים של מרכז מוסאוא המנחחים את חלקה של האוכלוסייה הערבית בתקציב המדינה.

בשלהי 2015 קיבלה הממשלה החלטה על תוכנית חומש נוספת (החלטה 922). מטרתה: להביא לצמצום הפערים בתקצוב הממשלתי המוקצה לחברה הערבית, לעידוד התעסוקה בקרבה ולמיצוי הפוטנציאל הכלכלי שלה. החלטה 922 מקיפה תחומים רבים – תשתיות תחבורה, תעשייה ומסחר, תעסוקה, ביטחון פנים ודיוור – ותקציבה הכולל נקבע לכ־10.7 מיליארד ש"ח לשנים 2016–2020. נקבע גם תקציב נפרד, מחוץ לתקציב הכולל של ההחלטה, בסכום של 4.3 מיליארד ש"ח להעמקת התקצוב הדיפרנציאלי בבית הספר היסודי ובחטיבת הביניים. במידת מה תוכנית זו משקפת שינוי בגישת הממשלה לטיפול במצוקותיה של החברה הערבית, הן בשל היקפה חסר התקדים של התוכנית והן לנוכח השינויים במנגנוני ההקצאה הממשלתיים הנוגזרים ממנה. לוח 6 מרכז את רכיבי ההחלטה הקשורים לתעסוקה ומפרט את תקציבם.

לוח 6

תקציב הסעיפים בהחלטה 922 המיועדים לקידום התעסוקה בחברה הערבית (במיליוני ש"ח)

הסעיף	ההחלטה	תקציב 2016–2020 (במיליוני ש"ח)
תעסוקה		
מרכזי הכוון תעסוקתי (ריאן)	הפעלת 21 מרכזי ריאן ובחינת הקמה של שני מרכזים נוספים	250
בניית מעונות יום	שריון של 25% מההקצאה בשנים 2016–2020 ליישובי האוכלוסייה הערבית	231



תקציב 2016-2020 (במיליוני ש"ח)	ההחלטה	הסעיף
		תעשייה ומסחר
290 (עם אפשרות להשקעה של 30 מיליון ש"ח נוספים לפיתוח אזורי תעשייה)	הקצאת 42.5% מתקציב מינהל אזורי תעשייה לסבסוד הפיתוח של אזורי תעשייה מניבי הכנסות ליישובי האוכלוסייה הערבית ¹	פיתוח אזורי תעשייה
163	הקצאת 50% ממסלול זה לאוכלוסייה הערבית	מסלול תעסוקה לאוכלוסיות ששיעור השתתפותן בתעסוקה קטן (הוראה 4.17 של מנכ"ל משרד הכלכלה)²
90	הקצאה של לפחות 20% מתקציב הבסיס של הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים של מעו"ף ³	סיוע לעסקים קטנים ובינוניים
1,054		סך הכול

1 בהחלטה צוין שבשנת 2016 לא תפחת ההקצאה התקציבית לסעיף זה מ-32.5%
ושבשנת 2017 היא לא תפחת מ-37.5%.

2 תוכנית הסיוע לקליטת עובדים נוספים בעסקים החלה לפעול בשנת 2009.
מטרתה: לעודד העסקה של עובדים באזורי עדיפות לאומית ועובדים מאוכלוסיות
ששיעור ההשתתפות שלהן בתעסוקה נמוך.

3 החל משנת 2018. בשנים 2016 ו-2017 ההקצאה תהיה 17.5% לכל הפחות.

מקור: החלטת ממשלה 922.

בעוד שהחלטה 922 הייתה צעד חשוב לצמצום הפערים בין האוכלוסייה הערבית
לאוכלוסייה היהודית, מבחנה של הממשלה הוא בניצול התקציבים וביישום
התוכנית במלואה. לפי נתוני ועדת ההיגוי של התוכנית, רק 38% מהתקציב
היחסי של התוכנית לשנים 2016-2018 נוצל (1,896 מיליון ש"ח מתוך הקצאה

בפועל של 4,931 מיליון ש"ח).³⁹ עם זאת, הניצול התקציבי בתחומי התעסוקה והכלכלה היה גבוה יותר ועמד בשנים אלה על 68% (312 מיליון ש"ח מתוך 461). שני סעיפים עיקריים מעכבים את ניצול התקציב בתחום זה – פיתוח אזורי התעשייה (0%) והקמת מעונות יום (27%). לשניהם יכולה להיות משמעות לא מבוטלת על העלאת שיעור התעסוקה, בעיקר של נשים, שכן גם מסגרות לטיפול בילדים וגם אזורי תעסוקה הסמוכים ליישובים הערביים מהווים חסם בפני יציאתן של נשים ערביות לשוק העבודה.

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

(1) תוכניות רב־שנתיות ליישובים הדרוזיים והצ'רקסיים (החלטת ממשלה 959) לשנים 2016–2019 בהיקף של כ־2 מיליארד ש"ח, שמתוכם: 178 מיליון ש"ח עבור פיתוח והרחבה של אזורי תעשייה חדשים וקיימים ופיתוח תשתיות נלוות, 10.5 מיליון ש"ח עבור סיוע לעסקים קטנים ובינוניים ו־40 מיליון ש"ח להמשך ההפעלה של מרכזי הכוון תעסוקתי (מרכזי ריאן).

(2) תוכנית חומש ליישובים הבדואיים בצפון (החלטת ממשלה 1480) לשנים 2016–2020 בהיקף של 817 מיליון ש"ח, שמתוכם: 233 מיליון ש"ח מהחלטה 922. במסגרת התוכנית הוקצו 25 מיליון ש"ח להמשך הפעלת מרכזי הכוון תעסוקתי (מרכזי ריאן), 35 מיליון ש"ח לפיתוח אזורי תעשייה ומסחר ו־6.5 מיליון ש"ח לקידום עסקים קטנים ובינוניים.

(3) תוכנית חומש ליישובים הבדואיים בדרום (החלטת ממשלה 2397) לשנים 2017–2021 בהיקף של 3.12 מיליארד ש"ח, שמתוכם: 1.37 מיליארד ש"ח מהחלטה 922. במסגרת התוכנית הוקצו 21 מיליון ש"ח לקידום עסקים קטנים ובינוניים, 40 מיליון ש"ח לתמרוץ העסקת עובדים מהאוכלוסייה הבדואית בנגב, 30 מיליון ש"ח לפיתוח אזורי תעסוקה, 25 מיליון ש"ח לפיתוח אזורי מלאכה ומסחר, 80 מיליון ש"ח להמשך הפעלת מרכזי הכוון תעסוקתי (מרכזי ריאן), 7 מיליון ש"ח לתוכנית "מעגלי תעסוקה" עבור דורשי עבודה ו־0.75 מיליון ש"ח

39 הרשות לפיתוח כלכלי של המיעוטים – המשרד לשוויון חברתי, מתוך מצגת בנושא קידום תהליך היישום של החלטת ממשלה 922 שהוצגה בוועדת היגוי בין־משרדית ביום 26.6.2019.

בכל שנה עבור פרויקט עברית תעסוקתית לדורשי עבודה. כמו כן הוטל על האגף הממונה על התעסוקה במשרד העבודה לגבש תוכנית להרחבת השליטה בשפה העברית תחת מרכזי ריאן עבור 2,500 משתתפים, בדגש על נשים. ועוד: על משרד הכלכלה והתעשייה הוטל להקים צוות בין־משרדי שיבחן עידוד יוזמות תעסוקתיות בעלות פוטנציאל העסקה, בדגש על העסקת נשים. כפי שעולה מדוח משרד ראש הממשלה בנושא דיווחי ביצוע על החלטות ממשלה, חל עיכוב בביצוע אחדים מהצעדים הללו, וכמה מהתוכניות לא החלו לפעול אפילו עד סוף 2018.⁴⁰

(4) הממשלה החליטה על תוכנית פיתוח כלכלי וחברתי לשכונות הערביות בירושלים (החלטת ממשלה 3790) לשנים 2018–2023 בהיקף של כ־2 מיליארד ש"ח. במסגרת התוכנית הוקצו 75 מיליון ש"ח להרחבת שירותי רווחה ותעסוקה (בדגש על תוכניות לעידוד תעסוקת נשים), 50 מיליון ש"ח לבניית מעונות יום, 35 מיליון ש"ח להפעלת מרכז הכוון תעסוקתי (מרכז ריאן) עם יעד של לפחות 1,500 משתתפים בשנה (שמתוכם 70% נשים), 26.5 מיליון ש"ח לתוכנית לעידוד תעסוקת נשים צעירות, 15 מיליון ש"ח להכשרות מקצועיות לפיתוח ההון האנושי, 20 מיליון ש"ח לתמרוץ מעסיקים להעסיק עובדות מירושלים (הוראת מנכ"ל 4.17), 12 מיליון ש"ח לקידום עסקים קטנים ובינוניים ו־20 מיליון ש"ח לתוכנית לפיתוח מרכזים מסחריים.

2.2. חינוך פורמלי ובלתי פורמלי

בתחום תקצוב החינוך חל שיפור בשנים האחרונות בזכות הרחבת התקצוב הדיפרנציאלי. כפי שעולה מתרשימים 12 ו־15 לעיל, בשנים האחרונות הצטמצמו פערי התקצוב בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים בין מערכת החינוך הערבי למערכת החינוך היהודי. ואולם בחטיבות העליונות לא מיושם תקצוב דיפרנציאלי, והפערים בשלב חינוך זה רק הולכים ומתרחבים (תרשים 16). גם

40 משרד ראש הממשלה, "דוח מסכם 2018: דיווחי ביצוע על החלטות ממשלה".

בתחום החינוך הבלתי פורמלי חלה מהפכה בחברה הערבית. קודם להחלטה 922 לא היה בה כמעט בכלל חינוך בלתי פורמלי, אבל המנגנונים לתקצוב שוויוני של החברה הערבית הפיחו בתחום זה חיים.

לוח 7 מסכם את עיקרי השינויים בעקבות ההחלטה.

לוח 7

החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית, לפני ואחרי החלטה 922

קטגוריה	נושא	לפני	אחרי
מבנה ארגוני	אגף החברה הערבית במשרד החינוך	אגף קטן ומדולדל מבחינה תקציבית	הרחבת אגף החברה הערבית במינהל חברה ונוער והגדלת תקצובו
	מבנה ארגוני	מרכז הדרכה לחברה הערבית: בתוך מינהל חברה ונוער	מרכז הדרכה לחברה הערבית: מרכז ארצי בתוך אגף החברה הערבית; משרת 10,000 אנשי מקצוע ב-67 רשויות מקומיות ערביות
תיאום ופיקוח מקצועי	רמת הרשויות המקומיות הערביות: פיקוח מקצועי	3 מפקחים	15 מפקחים
	רמה ארצית: גורם תיאום ופיקוח	ללא גוף מתאם	ג'וינט-אשלים



קטגוריה	נושא	לפני	אחרי
תקצוב ומימון	תקצוב ממשלתי	ללא תקצוב ממשלתי	130 מיליון ש"ח בשנה: 60 מיליון ש"ח למטה הארצי (משרד החינוך); 70 מיליון ש"ח לרשויות המקומיות הערביות
	מימון תואם (matching) לרשויות באשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים (1-3)	משרד החינוך: 70%; הרשויות המקומיות הערביות: 30%	משרד החינוך: 90%; הרשויות המקומיות הערביות: 10%
	תקצוב תנועות וארגוני נוער	ללא מנגנון הקצאה מובטח	תוספת של 100 מיליון ש"ח לתקציב הכולל המיועד לתנועות ולארגוני נוער בתנאי ש-20% מהתקציב הכולל יועבר לחברה הערבית
תשתיות	מתנ"סים	32 מתנ"סים ביישובים הערביים	הקמת 22 מרכזים קהילתיים חדשים ביישובים הערביים עד שנת 2021

מקור: נסרין חדאד חאג' יחיא ואריק רודניצקי, **החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית: חזון ומעשה**, מחקר מדיניות 122, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2018.

2.3. השכלה גבוהה ולימודי הנדסאים

הממצאים שהובאו לעיל שופכים אור על החסמים שצעירים וצעירות ערבים מתמודדים עימם בהשתלבות במוסדות להשכלה גבוהה. מחמת חסמים אלו רבים מהם פונים ללימודים גבוהים בחו"ל או להשתלבות בתחומי לימוד ובמוסדות לימוד שרף הכניסה אליהם נמוך יותר.

בשנים האחרונות נעשתה המל"ג ערה יותר לחסמים שמועמדים ערבים נתקלים בהם בקבלה למוסדות להשכלה גבוהה, ולכן היא החלה להפעיל ב־2013 תוכניות שנועדו לקדם את שילובם.⁴¹ בתוכנית הרב־שנתית של המל"ג (2016–2022) נקבעו יעדים להגדלת שיעור הסטודנטים לתארים הראשון, השני והשלישי, לקיצור הזמן לסיום התואר ולצמצום שיעורי הנשירה. נראה כי היעד להגדלת שיעור הסטודנטים הערבים לתואר ראשון ל־17% עד שנת 2021 כבר הושג (בשנת הלימודים תשע"ט (2018/19) 17.7% מן הסטודנטים לתואר ראשון בישראל היו ערבים). הושגו גם היעדים לתואר שני (12%) ושלישי (7%). עם זאת סביר שלמגמות דמוגרפיות יש תפקיד משמעותי בעלייה זו, שכן, כאמור, בגילים הרלוונטיים חלקה של האוכלוסייה הערבית הוא כ־28% מכלל האוכלוסייה. על כן נכון יותר יהיה לעדכן את שיעורי ההשתלבות של ערבים במוסדות להשכלה גבוהה ביחס לקבוצת הגיל הרלוונטית ללימודים אקדמיים.

בשלב לימודי התיכון פועלת התוכנית "רואד" בכ־70 יישובים ערביים. התוכנית מעניקה חשיפה וסיוע בבחירת תחום לימודים באקדמיה לתלמידים מ־173 בתי ספר תיכוניים בחינוך הערבי לרבות תמיכות בקורסי הכנה רלוונטיים (כגון פסיכומטרי), סיורים במוסדות אקדמיים ויריד השכלה גבוהה. התוכנית השנייה החשובה ביותר לסיוע לתלמידים ערבים במוסדות להשכלה גבוהה היא מלגת "אירתקא", המעניקה מלגות ל־800 סטודנטים בכל מחזור בסכום שבין

41 מרב שביב, נועה בינשטיין, ארי סטון ואורנן פודם, פלורליזם ושוויון הזדמנויות בהשכלה גבוהה: הרחבת נגישות האקדמיה לערבים, דרוזים וצ'רקסים בישראל, המועצה להשכלה גבוהה, מרץ 2013.

8,000 ל-10,000 ש"ח בשנה. כדי להביא לגיוון בתחומי הלימוד הנדרשים בשוק התעסוקה ואשר האוכלוסייה הערבית נמצאת בהם בתת-ייצוג, תחום הלימוד מובא בחשבון בתור אחד השיקולים להענקת המלגה. בנוסף מופעלות תוכניות לתמיכה ייעודית לסטודנטיות וסטודנטים ערבים במכינות הקדם-אקדמיות ובשנה הראשונה לתואר הראשון.

תוכנית נוספת של המל"ג מיועדת לאוכלוסייה הבדואית בנגב, אשר השתלבותה במוסדות האקדמיים מתקדמת אפילו לאט יותר מקצב ההתקדמות של שאר החברה הערבית. מדובר בתוכנית "שער לאקדמיה", שהחלה לפעול כפיילוט במכללת ספיר בשנת הלימודים תשע"ו (2015/16). במסגרת התוכנית משך הלימודים הנדרש מוארך בשנה, ושנת הלימודים הראשונה מוקדשת להכנת משתתפי התוכנית לעולם האקדמי בקורסי מעטפת ובקורסים אקדמיים בתמיכה מוגברת בכיתות קטנות וייעודיות. המשתתפים משולבים בהמשך כסטודנטים מן המניין עם אפשרות לקבל תגבור במקצועות שהם זקוקים בהם לתגבור, והם מקבלים סיוע כלכלי וליווי אישי לאורך כל הלימודים לתואר. ממחקר הערכה לפיילוט עולה שמי שעברו את שנת ההכנה והמשיכו לשנת הלימודים הראשונה (69%) הצליחו לצבור נקודות זכות אקדמיות רבות יותר מסטודנטים בדואים שלא השתתפו בתוכנית ושציוניהם והישגיהם האקדמיים היו גבוהים יותר. עם זאת, הישגיהם האקדמיים של משתתפי התוכנית בשנה הראשונה במכללה עדיין היו נמוכים משל עמיתיהם היהודים. עוד נמצא ששיעור ניכר מן המשתתפים בתוכנית (בדומה לבדואים שהתקבלו ישירות למכללה) לומדים לתואר בלימודים רב-תחומיים (35%), בעבודה סוציאלית (13%) ובמשפטים (10%). לעומת זאת, מיעוט לומדים הנדסה, מדעי המחשב או כלכלה וחשבונאות, מקצועות שפוטנציאל ההשתכרות בהם גבוה יותר.⁴² נקודה מעניינת נוספת העולה ממחקר ההערכה היא שבשונה מבדואים שהתקבלו ישירות למכללה, משתתפי התוכנית "שער לאקדמיה" הם בעיקר נשים (כ-70%) בגיל צעיר מאוד

42 דגנית לוי ופאולה כאהן-סטרבצ'ינסקי, שילוב בדואים בהשכלה גבוהה: הערכת הפיילוט "שער לאקדמיה" במכללה האקדמית ספיר, ירושלים: מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל, 2018.

(18-21). בעקבות ההצלחה היחסית של התוכנית היא הורחבה לעוד ארבעה מוסדות החל משנת הלימודים תשע"ט (2018/19)⁴³.

התוכנית אשב"ל (אפיק שילוב בדואים לתעסוקה) מיועדת גם היא לאוכלוסייה הבדואית בנגב. אשב"ל כוללת מעטפת מלווה החל בשלבי המיון, עבור בקבלה ללימודים לתואר הנדסאי במכללה מוכרת וכלה בקבלת הדיפלומה וההשמה המקצועית בתחומי ההנדסה, בתוספת מימון מלא של שכר הלימוד ומלגת קיום. נכון ליולי 2018 הוכשרו במסגרת התוכנית כ־385 סטודנטים מהמגזר הבדואי במוסדות אקדמיים בדרום הארץ, 32% מהם נשים.

כפי שעלה בחלק הקודם, נראה כי לתוכניות הממשלתיות לקידום מצבה החברתי-כלכלי של האוכלוסייה הערבית יש השפעה חיובית, ובהיבטים רבים חל שיפור במצבה. ואולם לצד השינויים החיוביים, מכשולים מסוימים מעיבים על קידומה. השכר הממוצע של נשים ערביות נמוך מאוד, והפער בתחום ביניהן ובין נשים יהודיות וגברים יהודים רק מתרחב. ועוד: למרות העלייה בשיעור הסטודנטים הערבים ההבדל ביניהם ובין שיעור הסטודנטים היהודים נשמר, ובתחומי לימוד המזכים בשכר גבוה הסטודנטים הערבים הם עדיין בשיעורים נמוכים. יתר על כן, ערבים רבים אינם מוצאים את מקומם במערכת ההשכלה הגבוהה הישראלית ופונים ללימודים בחו"ל, בעיקר במקצועות הרפואה. כמו כן, אף לא באחת מתוכניות החומש הממשלתיות (למעט התוכנית לשכונות הערביות בירושלים) אין התייחסות פרטנית לקידום תעסוקת נשים ערביות. גם בסעיפים שהחשיבות של תעסוקת נשים מוזכרת בהם, אין גוזרים מהם פעולות מחייבות או יעדים ברורים. ולבסוף, למרות חולשתן של מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות הערביות, בכל התוכניות הממשלתיות לא מופיעות תוכניות לשיפור מצב הרווחה או לחלוקה שוויונית יותר של התקציבים והמשאבים הממשלתיים.

43 אחר המל"ג, "נבחרו המוסדות האקדמיים שיפעילו את התוכנית 'שער לאקדמיה'". התוכנית מופעלת החל משנת הלימודים תשע"ט (2018/19) גם באוניברסיטת בן-גוריון בנגב, במכללה האקדמית אחוה, במכללה האקדמית אשקלון ובאוניברסיטת הפתוחה.

לסיכום, למרות שמצבה של החברה הערבית משתפר, הוא עדיין ירוד לאין שיעור בכל התחומים שנסקרו בהשוואה למצבה של החברה היהודית – בשוק העבודה, בחינוך ובהשכלה הגבוהה, וכן במצב הכלכלי של היישובים, של בעלי העסקים ושל שירותי הרווחה. ברובם ככולם נמצאו פערים גדולים בין ההשקעה הממשלתית באוכלוסייה הערבית לעומת זו שבאוכלוסייה והיהודית ומכאן שגם בתוצאה הסופית – החברה הערבית בישראל פגיעה יותר למשברים כלכליים ולתנודתיות המשק. חוסנה תלוי במידה רבה במאמצים הממשלתיים שיינקטו להעלאת ההון האנושי ולהסרת החסמים המעכבים את שילובה ואת קידומה בשוק העבודה.

3. השפעות משבר הקורונה על החברה הערבית

3.1. השפעות המשבר בתחום הכלכלי

כפי שהובא לעיל, חוסנה הכלכלי של החברה הערבית נתון ממילא במצב עדין, ולא זו בלבד אלא שמשבר הקורונה והחיתוך החד בהיקף העבודה במשק החמיר את מצבה. המשבר צפוי להגדיל ולהעמיק את ממדי העוני בחברה זו, וההערכות הן ששיעור ניכר מהמובטלים הערבים יתקשו לחזור לשוק העבודה.

המשבר הבריאותי שנוצר בגלל התפשטות נגיף הקורונה הפך למשבר כלכלי בישראל החל מיום 16 במרץ 2020, אז החליטה הממשלה על שורה של צעדי חירום שהאטו מאוד את הפעילות הכלכלית והביאו לצמצום אדיר ממדים בכוח העבודה ולעלייה חדה בשיעור דורשי העבודה. לפי נתוני שירות התעסוקה, נכון לסוף אפריל 2020, כ־1.1 מיליון ישראלים היו רשומים כדורשי עבודה, מתוכם 900 אלף דורשי עבודה חדשים בקירוב מתחילת מרץ. ענפי הכלכלה העיקריים שנפגעו מהמשבר הם שירותי אירוח ואוכל, אומנות, בידור ופנאי, שירותי תחבורה, מסחר ובינוי.⁴⁴ בענפים אלו שיעורי ההשבתה היו גבוהים ולכן גם שיעור דורשי העבודה. ענפי הכלכלה שהיקף ההשבתה בהם היה גדול הם ענפים שהשכר הממוצע בהם נמוך יחסית, ולכן דווקא אוכלוסיות שבימים רגילים מצבן בשוק העבודה ירוד הם אלו שנפגעו במידה הקשה ביותר.⁴⁵ כפי שעולה מתרשים 7

44 בנק ישראל, "ניתוח מיוחד של חטיבת המחקר בבנק ישראל: ניתוח הפגיעה בתעסוקה של משקי בית בעקבות הקורונה והשפעת החזרה ההדרגתית של המשק לפעילות", יוני 2020.

45 משרד האוצר – אגף הכלכלן הראשי, "מאפייני העובדים המושבתים", יוני 2020.

(לעיל), העובדים הערבים מרוכזים בענפי תעסוקה שהשכר בהם נמוך, ולכן לא מפליא שאוכלוסייה זו היא אחת הנפגעות העיקריות מן המשבר.

לפני נתוני הלמ"ס ושירות התעסוקה, ב־2018 היו העובדים הערבים 13.9% מהמועסקים בישראל. במרץ 2020 הם היו 17% מדורשי העבודה החדשים, ובאפריל עלה שיעורם מכלל דורשי העבודה החדשים ל־24.8%. פילוח לפי מגדר מעלה שנשים ערביות הן מי ששילמו, נכון לסוף אפריל 2020, את המחיר הכבד ביותר עקב משבר הקורונה – שיעורן בקרב המועסקים ב־2018 היה 4.5%, בעוד ששיעורן בקרב דורשי העבודה החדשים בחודשים מרץ–אפריל 2020 היה 7.8%.⁴⁶ לפי הנתונים המעודכנים ביותר לסוף חודש מאי 2020, הערבים היו 23% מכלל דורשי העבודה.⁴⁷ ואולם לא זו בלבד ששיעור הערבים שנפלטו משוק העבודה במהלך המשבר היה גבוה, סימנים מדאיגים מלמדים שגם חזרתם תהיה קשה וארוכה משל שאר האוכלוסייה. ולראיה, בחודש מאי, לדוגמה, חזרו לעבודה 20% מהיהודים שהיו רשומים כדורשי עבודה לעומת 9% בלבד מהערבים.⁴⁸

קשה לאמוד על סמך נתוני המוסד לביטוח לאומי את מספר תובעי קצבת האבטלה בחלוקה לפי קבוצות אוכלוסייה, משום שאין זה אוסף נתונים בפילוח מגזרי. עם זאת, מהנתונים הללו עולה – נכון ל־26 באפריל 2020 – שכמה יישובים ערביים וערים מעורבות נמצאו בראש הדירוג של שיעור תובעי האבטלה. כך למשל, העיר המעורבת יפו דורגה במקום השני אחרי אילת, ורמלה, נצרת עילית, עכו ונצרת היו בין 15 סניפי הביטוח הלאומי המובילים בשיעור התובעים דמי אבטלה. כלומר, מנתונים ראשוניים על השפעת משבר הקורונה על שוק העבודה עולה שהציבור הערבי נפגע יחסית באופן חמור יותר מהציבור היהודי.

גורמים בחברה הערבית מעריכים ששיעור האבטלה גבוה מן הנתונים הרשמיים, שכן רבים מהעובדים הערבים מועסקים בעבודות מזדמנות ארעיות – עבודות

46 עופרי יחיאל, "הנרשמים החדשים בשירות התעסוקה במשבר הקורונה: השוואה בין האוכלוסייה הערבית והיהודית", שירות התעסוקה הישראלי, מאי 2020.

47 שירות התעסוקה הישראלי, "דופק שוק העבודה: פרסום חודשי", מאי 2020.

עונתיות בחקלאות, עבודות בניין או עבודות ניקיון במסגרת של חברות כוח אדם – ולכן אינם זכאים לדמי אבטלה. לנוכח נתוני הפתיחה הירודים של החברה הערבית והפגיעה הכלכלית הקשה באוכלוסייה זו מתעורר חשש כבד שאלפי משפחות ערביות התווספו ועוד עלולות להתווסף למעגל העוני.

אחת הסיבות לרגישות הכלכלית של החברה הערבית היא שהפעילות הכלכלית שלה מתבססת על עסקים קטנים ובינוניים, רבים מהם עסקים משפחתיים שרוב פעילותם המסחרית והכלכלית מתבצעת בתוך היישובים הערביים. על פי נתוני עמותת סיכוי, עוד לפני משבר הקורונה דיווחו 72% מהעסקים ביישובים הערביים על קשיים בגיוס הון לטובת פעילותם המסחרית (הממוצע הארצי של עסקים המתקשים לגייס הון הוא 35%).⁴⁹ זאת ועוד, 96% מהעסקים שבבעלות ערבית הם עסקים זעירים או קטנים (עד 20 עובדים), ו-66% מהעובדים הערבים מועסקים בעסקים קטנים.

בשל היעדר הגנה סוציאלית נפגעו העצמאים, העסקים הקטנים והעסקים הבינוניים קשות מהמשבר, אפילו יותר מהשכירים. במענה למצוקתם פרסמה הממשלה את חבילת הסיוע בגובה 80 מיליארד ש"ח, מתוכם כ-35 מיליארד ש"ח לעסקים קטנים ובינוניים. ברם רכיבים רבים בתוכנית אינם מותאמים לעסקים בחברה הערבית, וייתכן בהחלט שרבים מהם לא יקבלו מענה הולם.

אחד הרכיבים העיקריים לסיוע לעסקים קטנים ובינוניים להתמודדות עם המשבר הוא פתיחת מסלול ייעודי בקרן ההלוואות בערבות המדינה. במסגרת מסלול זה הורחבה הזכאות לסיוע ושופרו התנאים לעומת המסלולים ה"רגילים". ואולם עסקים רבים בבעלות ערבית חוו חסמים בקבלת ההלוואה עקב אי-הגמשת הקריטריונים. על פי מידע שמסר החשב הכללי של משרד האוצר בוועדת הכספים של הכנסת ביום 19 באפריל 2020, מתוך כ-40 אלף בקשות

49 יוספה מרגולין-ולנסי, "התייחסות עמותת סיכוי לחוכנית הסיוע הממשלתית בדגש על מצוקת האשראי לעסקים קטנים בחברה הערבית", ירושלים: סיכוי – העמותה לקידום שוויון אזרחי, 2.4.2020. המסמך הוגש לח"כ אמטאנס שחאדה (הרשימה המשותפת), יו"ר ועדת המשנה של הכנסת להתמודדות עם נגיף הקורונה בחברה הערבית.

שהוגשו לקרן, 15% היו של עסקים מיישובים ערביים, אך רק 4% מהבקשות המאושרות היו של עסקים מיישובים ערביים. על סמך הדיווחים מהשטח מדובר בשתי מגבלות עיקריות: האחת, הגבלות או עיקולים על חשבון הבנק – קריטריון שמתנה את קבלת ההלוואה בערבות המדינה בכך שלעסק אין היסטוריה של הגבלות על חשבון הבנק של העסק או של בעליו או עיקולים. אומנם הקריטריון מובן, ובכל זאת הוא אינו מבדיל בין עסקים שהוטלו עליהם הגבלות בחשבון לפני שנים רבות או רק לאחרונה וגם אינו מבחין בין מספר הצ'קים החוזרים.

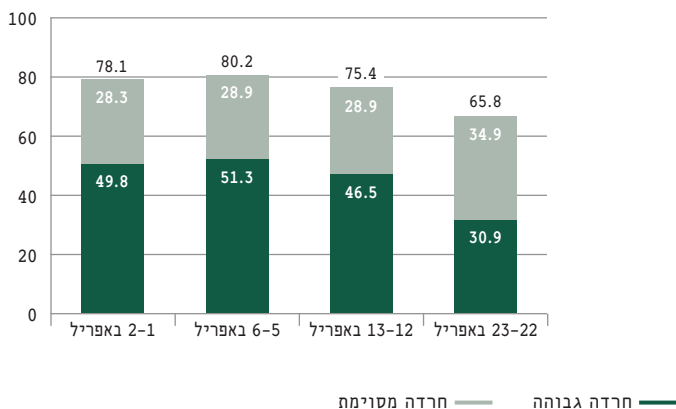
ההגבלה השנייה היא הלוואות קטנות. בעלי עסקים רבים טוענים שהסכום שאושר להם נמוך בהרבה מזה שביקשו, בהפרש שלא מאפשר להם לעמוד בהתחייבויותיהם ולמעשה מייתר את ההלוואה. בנוסף, אם לעסק אין ביטחונות, אותו שיעור מסכום ההלוואה מופקד בבנק כביטחון (והעסק ישלם ריבית על מלוא סכום ההלוואה), מה שמקטין עוד יותר את סכום ההלוואה משום שהבנקים מפרישים 15% מן הסכום שהמדינה אינה ערבה להם. יתרה מזו, פרסומים בתקשורת מתארים קריטריונים קשיחים נוספים שעלולים להרתיע עסקים קטנים ובינוניים מלהסתמך על הלוואות בערבות המדינה, כמו דרישת הערבות האישית שלא הוקלה ואשר חלה על כל בעל עסק או ריבית גבוהה מן הריבית הממוצעת בשוק.

הקושי המובנה של העסקים הערביים לגייס הון עלול להביא לעלייה של ממש בשיעור האבטלה בציבור הערבי. החשש הוא שהמשבר הכלכלי, אם לא יזכה למענה הולם מצד הממשלה, עלול לגרום קריסה כלכלית כתוצאה מאפקט הדומינו, שממנה עסקים רבים יתקשו להתאושש.

זו אחת הסיבות לכך שהחרדה של האזרח הערבי לעתידו הכלכלי חזקה מאוד. ואכן, בולטת לעין העובדה שכמעט מחצית מהציבור הערבי דיווחו על רמת חרדה חזקה מאוד בהיבט הכלכלי בטווח הנראה לעין. מדובר בשיעור גבוה פי שניים ויותר מהשיעור בציבור היהודי. אומנם לקראת סוף אפריל 2020 נרשמה ירידה מסוימת ברמת הדאגה הכלכלית בציבור הערבי, אך עדיין מדובר ברמת חרדה גבוהה: 3 מכל 4 אזרחים ערבים העידו על עצמם באותה עת שהם שרויים בחרדה באשר לעתידם הכלכלי.

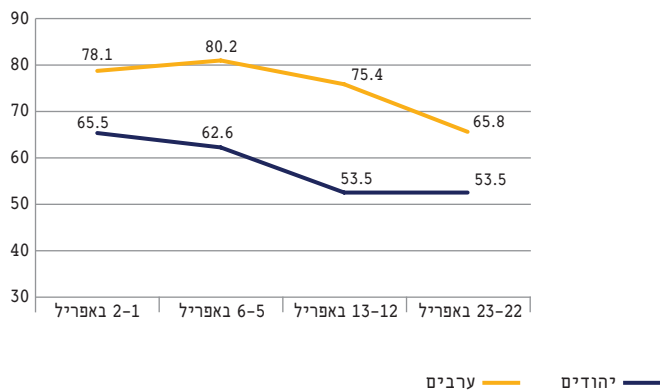
תרשים 29

רמת החרדה באשר לעתיד הכלכלי האישי, ערבים, אפריל 2020 (%)



תרשים 30

רמת החרדה באשר לעתיד הכלכלי האישי, ערבים ויהודים, אפריל 2020 (%)



מקור: המכון הישראלי לדמוקרטיה - מרכז גוטמן לחקר דעת קהל ומדיניות, סקרים בתאריכים שונים.

לרמת חרדה זו שתי סיבות. סיבה אחת היא אובייקטיבית: כאמור לעיל, החוסן הכלכלי של החברה הערבית רעוע בהרבה מזה של החברה היהודית. היכולת של החברה הערבית לספוג משבר כלכלי ולהתגבר עליו בהצלחה היא חלשה יחסית. הסיבה השנייה היא חוסר האמון של הציבור הערבי בפעילותם של הגורמים המקצועיים בממשלה המופקדים על הכלכלה. הציבור הערבי מתקשה לסמוך על הגורמים הרלוונטיים בממשלה שהם אכן יסייעו לו להיחלץ מן המשבר.

כתוצאה מכך צל גדול של חוסר ודאות מעיב על הביטחון הכלכלי והתעסוקות של העובדים הערבים. על פי סקר שערך המכון הישראלי לדמוקרטיה בתחילת אפריל 2020, 53% מהעובדים הערבים היו במצב של משיכת יתר בחשבון הבנק שלהם עוד טרם משבר הקורונה (לעומת 29% בלבד מהעובדים היהודים). בצד זה, רק 42% מהעובדים הערבים היו בטוחים שהם יוכלו לשוב לעבודתם בתום המשבר (לעומת 68% מהעובדים היהודים). כמעט כל עובד ערבי שלישי (29%) העריך שהוא לא יוכל להחזיק מעמד חודש אחד בלי להשתמש בחסכונו (לעומת 16% מהעובדים היהודים), וככלל – רוב גדול מקרב העובדים הערבים (72%) העריכו שהם לא יוכלו להתקיים יותר מחודשיים בלי להשתמש בחסכונו (לעומת 44% מהעובדים היהודים).

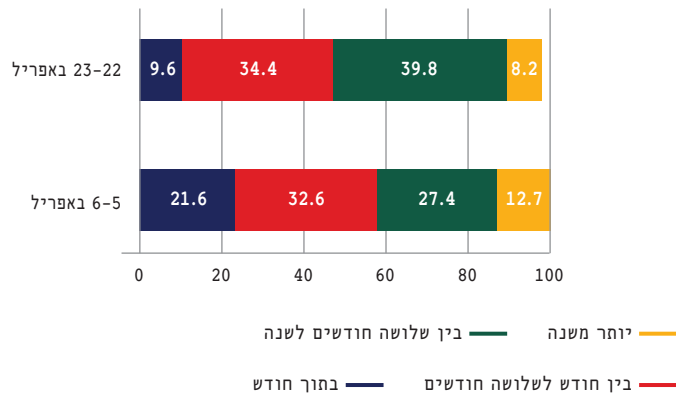
אחד החששות שעולים בהקשר זה הוא שהביקוש להלוואות והקושי לגייס כספים בערוצים הרשמיים עלול להוביל להתרחבות השוק האפור בציבור הערבי. על פי עמותת סיכוי, הקושי של עסקים בבעלות ערבית לקבל אשראי בגין המשבר הכלכלי עלול להגביר תופעות של גביית חובות מתוך שימוש באיומים וסחיטת דמי חסות. בהקשר זה המליצה ועדת המעקב העליונה של הציבור הערבי בישראל לממשלה לקבוע יעדים חדשים לצמצום הפערים ולשוויון לחברה הערבית, בהמשך להחלטה 922, שמועד התפוגה שלה הוא סוף שנת 2020. ההמלצה היא שיעדים אלה יתבטאו הן בהארכת תוקף התחולה של התוכנית, לשם מיצוי מרבי של תקציביה, והן בגיבוש החלטת המשך המביאה בחשבון את נזקי משבר הקורונה.

ככל שמשבר הקורונה נמשך ומעמיק, הולכת ופוחתת רמת האופטימיות בציבור הערבי בעניין החזרה לשגרה. המהפך בדעת הקהל הערבית הורגש במחצית השנייה של חודש אפריל. בסקר שנערך בתחילת החודש (5-6 באפריל) התברר

כי הציבור הערבי חצוי בדעתו – 27.4% סברו ששגרת החיים תשוב על כנה בתוך פרק זמן שבין שלושה חודשים לשנה; מנגד, שיעור דומה (21.6%) סברו שהמשבר יסתיים בתוך חודש לכל היותר. לעומת זאת, בסקר שנעשה בסוף החודש (22-23 באפריל) נעה המטוטלת לטווח זמן ארוך יותר – רק 9.6% סברו שהמשבר יסתיים בתוך חודש ימים, ואילו 39.8% היו משוכנעים כעת שפרק הזמן שיידרש למדינה להתגבר על המשבר יהיה בין שלושה חודשים לשנה אחת.

תרשים 31

הערכת הציבור הערבי: מתי תחזור ישראל לשגרה מלאה ויחלוף איום נגיף הקורונה? אפריל 2020 (%)



מקור: המכון הישראלי לדמוקרטיה – מרכז גוטמן לחקר דעת קהל ומדיניות, סקרים בתאריכים שונים.

הסיבה לתזוזה בדעת הקהל לכיוון הלא־אופטימי היא שבאמצע אפריל התפרצה המחלה ביישובים ערביים בצפון הארץ ובמשולש. ההתפרצות לוותה בהטלת סגר נוקשה ביישובים אלו ובהגבלות על התנועה במהלך חודש הרמדאן. בפרק זמן זה נרשמה עלייה כללית במקרי התחלואה בקורונה ביישובים הערביים, ומספרם בסוף אפריל עמד על כ־800 חולים.⁵⁰

50 ג'קי חורי, "כשההקלות פוסחות על הערבים: הרמדאן נפתח בבלבול ובחוסר ציות להנחיות", הארץ, 25.4.2020.

3.2. השפעות חברתיות בצל הסגר: לחץ ואלימות במשפחה

המשפחה היא זירה שמתרחשים בה לא מעט מעשי אלימות, בפרט כלפי נשים וילדים. אלימות בתוך המשפחה, ובפרט אלימות כלפי נשים, נוטה להחמיר במצבי משבר ולחץ. לנוכח התפשטות נגיף הקורונה נקבעו הגבלות על פעילות ותנועה. כפועל יוצא מכך, משפחות שלמות שוהות זמן ממושך בין כותלי הבית, בלי לצאת ממנו למסגרות לימודים, עבודה או פנאי. בני המשפחה נמצאים זמן רב יותר ביחד, בתנאים של לחץ; במקרים רבים המשפחות סופגות גם פגיעה כלכלית בשל האטת הפעילות המשקית אשר מגיעה לפעמים עד לידי פיטורים. ככל שהמקורות הכספיים של המשפחות מצטמקים, כך גדל הסיכוי של נשים להיות חשופות לאלימות בתוך המשפחה, לרבות אלימות כלכלית. השילוב של כורח ההסתגרות בבית עם מצוקה כלכלית ואובדן השגרה הוא מצע נוח לעלייה באלימות במשפחה. מצד אחד, כאמור, ההתכנסות בבתים מגדילה את הסיכויים שנשים וילדים יחוו אלימות בתוך הבית, ומצד שני – כללי הריחוק החברתי והגבלת הפעילות במשק מקשים הן על האיתור של פרטים ומשפחות בסיכון (משום שיוצאים פחות למסגרות חיצוניות) והן על מתן טיפול וסיוע למי שנפגעים מאלימות (בין היתר, בגלל הנוכחות המתמדת של הגורמים האלימים בבית).

על פי דוח ועדת המעקב העליונה של הציבור הערבי בישראל, בתקופת משבר הקורונה חלה עלייה במספר הפניות למרכזי הסיוע ולמקלטים לנשים מוכות בגין אלימות במשפחה. ואולם על פי הערכה של עמותת "יוזמות אברהם", לא מעט נשים ערביות חששו לדווח למשטרה על אלימות במשפחתן. הן גם התקשו לעשות כן בעת שהיו תחת עינו הפקוחה של גבר אלים.⁵¹ ניצב ג'מאל חכרוש, ראש המינהלת לשיפור שירותי המשטרה ביישובים הערביים, סבר בתחילת אפריל 2020 כי בעת משבר הקורונה לא ניכרה עלייה במספר מקרי האלימות

51 אלימות במשפחה בעת משבר הקורונה, נייר עמדה, יוזמות אברהם, 6.4.2020. הנייר הוגש לוועדה המיוחדת של הכנסת לענייני רווחה ועבודה.

בתוך המשפחה, המדווחים או הלא־מדווחים, אלא רק עלייה במספר הפניות לתחנות המשטרה ביישובים הערביים. לדבריו, סוגיית האלימות מטופלת בשיתוף פעולה של המשטרה והרשויות המקומיות הערביות.⁵²

המסקנה מראיונות שקיימנו עם עובדים של ארגוני חברה אזרחית העוסקים בנושא היא שהאלימות עברה מן הרחוב אל פנים הבית. כלומר, האלימות שינתה את פניה – מאלימות גלויה לאלימות סמויה. סביר להניח שככל שיימשך משבר הקורונה, יצופו יותר ויותר בעיות זוגיות ומשפחתיות.

3.3. מדד האמון ברשויות המדינה ובגורמים המקצועיים בממשלה

ככלל, הציבור הערבי נותן אמון ברשויות המדינה ובדרך הטיפול שלהן במשבר הקורונה. על פי סקר שערך פיקוד העורף (פקע"ר) בתחילת אפריל 2020, מידת הביטחון של הציבור הערבי ביכולתן של רשויות המדינה להתמודד עם נגיף הקורונה הייתה במגמת עלייה.⁵³ בסקר שנעשה בימים 25-26 במרץ השיבו 63% מהנשאלים שהם סומכים על רשויות המדינה. בסקר שהתקיים שבועיים לאחר מכן (6-7 באפריל) נרשם רוב גדול יותר – 73%. בד בבד עלה בקרב הציבור הערבי הביטחון ביכולתן של הרשויות המקומיות הערביות להתמודד עם המשבר: מ־49% בסוף מרץ ל־60% בתחילת אפריל.

נכון לאפריל 2020, הציבור הערבי סמך על רשויות המדינה שיספקו את צרכיו בתקופת המשבר. על פי סקר של פקע"ר, רוב מוצק בציבור הערבי (80%) נתנו

52 דיון בוועדת הכנסת למיגור הפגיעה בחברה הערבית, 1.4.2020.

53 את נתוני הסקר אספה חברת "שילוב", בימים 6 ו־7 באפריל 2020. גודל המדגם: 450 נשאלים; טעות הדגימה: 4.6%.

אמון בכך שהשירותים החיוניים בסביבתם – מזון, בריאות, פינוי אשפה ושירותים אחרים – יהיו זמינים וימשיכו לעבוד כרגיל גם בתקופת משבר הקורונה.

לוח 8

אמון הציבור הערבי ביכולת התפקוד של רשויות המדינה במשבר הקורונה, אפריל 2020 (%)

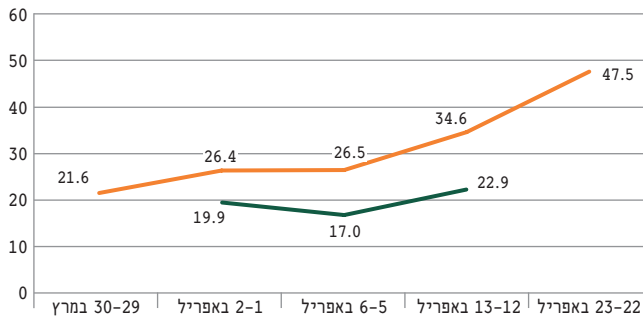
73	סומכים על יכולתן של רשויות המדינה להתמודד עם נגיף הקורונה בארץ
60	מאמינים שהרשות המקומית שלהם מוכנה להתמודד עם התפשטות נגיף הקורונה
80	מאמינים שכל השירותים החיוניים ימשיכו להתקיים, למרות המשבר

מקור: המכון הישראלי לדמוקרטיה – מרכז גוטמן לחקר דעת קהל ומדיניות, סקר מיום 6.4.2020; סקר של פיקוד העורף, 7.4.2020-6.

ממצא מעניין קשור באמון שהציבור הערבי נתן בתפקודו של ראש הממשלה בנימין נתניהו ובניהולו את המשבר. על פי סקרי המכון הישראלי לדמוקרטיה, רוב הציבור הערבי לא רחש לראש הממשלה אמון, אך היקפי האי-אמון בו הלכו וקטנו. ככל שחלפו הימים מפרוץ המשבר עלתה במידה ניכרת רמת האמון בתפקודו של ראש הממשלה – מ־21.6% בסוף מרץ ל־47.5% בסוף אפריל. לעומת זאת רמת האמון בשר הבריאות (דאז) יעקב ליצמן נותרה נמוכה לכל אורך חודשי המשבר הנסקרים כאן – רק חמישית מהציבור הערבי הביעו בו אמון ברמה בינונית עד גבוהה.

תרשים 32

רמת אמון בינונית עד גבוהה בציבור הערבי בטיפולם של ראש הממשלה ושר הבריאות במשבר הקורונה, מרץ ואפריל 2020 (%)



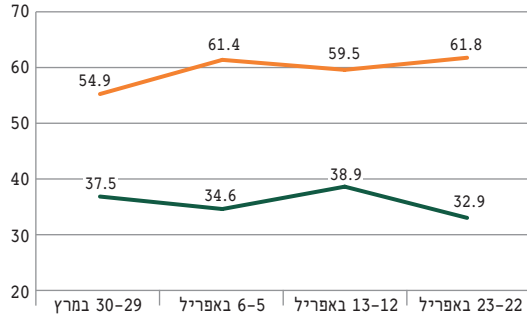
— ראש הממשלה נחניהו — שר הבריאות ליצמן

מקור: המכון הישראלי לדמוקרטיה – מרכז גוטמן לחקר דעת קהל ומדיניות, סקרים בתאריכים שונים.

על רקע האמון החלש של הציבור הערבי בשר הבריאות בלטה לעין רמת האמון הגבוהה שלו בגורמים המקצועיים בממשלה העוסקים בתחום הבריאות. רמת האמון שמרה על יציבות: כמעט 60% מהציבור הערבי רחשו אמון בינוני עד גבוה לגורמים המקצועיים בתחום הבריאות: בסקר שנערך בסוף אפריל הביעו רבים מתוכם (73.1%) אמון (בינוני עד גבוה) במשרד הבריאות. לעומת זאת, רמת האמון של ציבור זה בגורמים המקצועיים בממשלה העוסקים בתחום הכלכלה הייתה נמוכה – בחודשים מרץ-אפריל 2020 רק כשליש מהציבור הערבי הביעו בהם אמון בינוני עד גבוה (תרשים 33). את האמון הרופף בגורמי הכלכלה ניתן להסביר בחרדה מפני המשבר הכלכלי.

תרשים 33

שיעור נותני אמן בינוני עד גבוה בקרב הציבור הערבי בתפקודם של הגורמים המקצועיים בממשלה בתחומי הבריאות, הכלכלה והאוצר, מרץ ואפריל 2020 (%)



— הגורמים המקצועיים בתחום הרפואה
 — הגורמים המקצועיים בתחום הכלכלה והאוצר

מקור: המכון הישראלי לדמוקרטיה – מרכז גוטמן לחקר דעה קהל ומדיניות, סקרים בתאריכים שונים.

בציבור הערבי נשמעה תרעומת ונמתחה ביקורת על החלטת משרד החינוך לחדש את הלימודים בתחילת מאי לילדי הגנים ולתלמידי כיתות א'-ג'. ועדי הורים ביישובים בגליל ובמשולש (כגון נצרת, מג'ד אל-כרום, כפר קאסם, טירה ואום אל-פחם), שבחלקם נרשמה עלייה במקרי התחלואה בקורונה במחצית השנייה של אפריל, קראו לציבור שלא לשלוח את ילדיהם למוסדות הלימוד למרות הנחיית משרד החינוך לעשות כן. לטענת ועדי ההורים, הסיבה לחידוש הלימודים הייתה כלכלית טהורה ונבעה מרצונה של ממשלת ישראל לחלץ את הכלכלה מן המשבר, אך אינה מעידה כלל על כך שסכנת הקורונה חלפה. ועדי ההורים קראו לציבור לחדש את הלימודים רק אחרי עיד אל-פיטר ורק לאחר שיתברר כי סכנת הקורונה אכן חלפה.

בסוף אפריל הכריז ועד ראשי הרשויות הערביות על שביתה בכל הרשויות המקומיות הערביות במחאה על כך שהממשלה הקצתה רק 47 מיליון ש"ח לתמיכה כלכלית ברשויות המקומיות הערביות – תקציב השקול לתקציב התמיכה שהעניקה הממשלה לעיריית אילת לבדה – מתוך תקציב סיוע כולל לרשויות המקומיות בסך 2.8 מיליארד ש"ח. לפי ההערכות של ועד ראשי הרשויות הערביות בתחילת מאי, ההפסדים ברשויות הערביות הצטברו לכ־70 מיליון ש"ח בחודש במהלך משבר הקורונה.⁵⁴ המחאה על המדיניות הכלכלית משתלבת אפוא במחאה על המדיניות בתחום בריאות הציבור.

3.4. עמדת הציבור הערבי כלפי הפעילות של גורמי השיטור והאכיפה

הצורך לאכוף את תקנות החירום בעת משבר הקורונה הגביר את נוכחותם של אנשי המשטרה וחיילי פיקוד העורף ביישובים הערביים. בהקשר של ההתמודדות עם נגיף הקורונה גורמי הביטחון אינם עוסקים רק במשימות שיטור ואכיפת החוק (באופן קולקטיבי – הטלת סגר על היישובים הערביים בחודש הרמדאן, ובאופן פרטני – כלפי החייבים בבידוד) אלא גם בהספקת מוצרי מזון ושירותים חיוניים לאוכלוסייה האזרחית.

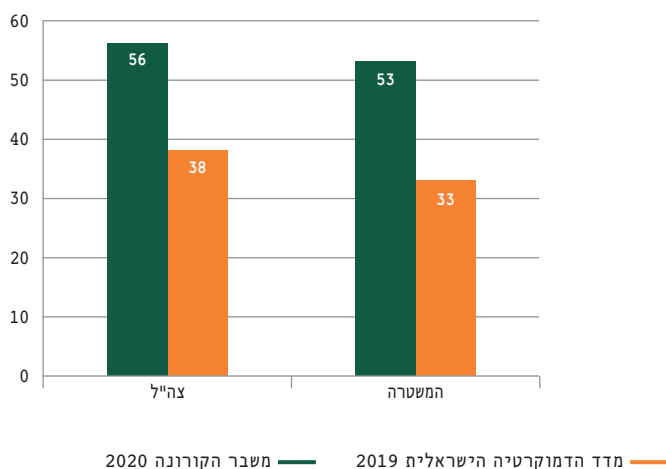
הנוכחות האינטנסיבית של שוטרים וחיילים במדים ביישובים ערביים (פרט ליישובים הדרוזיים) היא מחזה סוריאליסטי, שבכל תרחיש אחר היה דמיוני. יחסיה של המשטרה עם הציבור הערבי בעייתיים ומורכבים ברקע הקשיים של המשטרה למגר את תופעות האלימות והפשעה ביישובים הערביים. על החשדנות של רוב הציבור הערבי כלפי חיילי צה"ל אין צורך להכביר מילים.

54 ג'קי חורי ונעה שפיגל, "הרשויות הערביות פתחו בשביתה כללית במחאה על גובה הפיצוי הממשלתי", הארץ, 5.5.2020.

הדעות בציבור הערבי באשר לפעילותם של גורמי הביטחון הישראליים בעת משבר הקורונה חלוקות, אך, ככלל, הציבור מביע בהם אמון לא מבוטל. על פי סקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה בשבוע הראשון של אפריל, 56% מהציבור הערבי נתנו אמון בפעילות צה"ל ו-53% בפעילות המשטרה. מדובר ברמת אמון גבוהה למדי, בוודאי לעומת העבר. בסקר יחסי יהודים-ערבים בישראל שערך המכון הישראלי לדמוקרטיה בתחילת 2019 הביעו רק 38% מהאזרחים הערבים אמון בצה"ל ורק 33% הביעו אמון במשטרה.

תרשים 34

רמת אמון בינונית עד גבוהה של הציבור הערבי במשטרה ובצה"ל,
מרץ 2019 ואפריל 2020 (%)



מקור: המכון הישראלי לדמוקרטיה - מרכז גוטמן לחקר דעת קהל ומדיניות.

דווקא בעת משבר הקורונה, בתקופה המתאפיינת בחיכוך גובר בין האוכלוסייה האזרחית לגורמי הביטחון, מצאנו בחודשים שבדקנו (מרץ-אפריל 2020) עלייה מובהקת ברמת האמון של הציבור הערבי בגופים אלה. הסיבה לכך היא שהתחושה הייתה שגורמי הביטחון והאוכלוסייה האזרחית משתפים פעולה לשם השגת אותה מטרה: שמירה על בריאות הציבור.

ועדת המעקב של הציבור הערבי מעריכה שהמאבק המשותף בקורונה היה עשוי להפוך לנקודת מפנה חיובית ביחסים שבין כוחות הביטחון לחברה הערבית ולתרום לשיפור בתדמית המשטרה בעיני האזרחים הערבים כגוף שדואג לחייהם ולבריאותם.⁵⁵ בה בעת החשש הוא שהכנסת כוחות צבא וביטחון לתוך ריכוזי אוכלוסייה כדי לסייע באכיפת הסגר והריחוק החברתי – והכול לשם שמירה על בריאות הציבור – עלולה דווקא להוביל לחיכוכים ולעימותים. על פי רוב המקור לחיכוך הוא התנהלות לא רגישה, שרירותית וכוחנית מצד השוטרים. לדוגמה, ב־1 באפריל פרצה תקרית אלימה בין אנשי משטרה לאוכלוסייה מקומית ערבית ביפו לאחר ששוטרים עיכבו נער ערבי בן 16 שהיה אמור להיות בבידוד. מדיניות היד הקשה שנקטה המשטרה במקרה זה אינה שונה מן המדיניות הננקטת בימים אלה כלפי הציבור הישראלי בכללותו, אבל לכך יש להוסיף את האווירה הטעונה ממילא ביחסים שבין המשטרה לציבור הערבי. על פי ועדת המעקב, עבודת שיטור רגישה ושוויונית כלפי החברה הערבית בתקופה זו עשויה לחזק את אמון האזרחים הערבים בגורמי הביטחון. לעומת זאת, אכיפה כוחנית ומפלה עלולה להעמיק את משבר האמון של האזרחים הערבים בגורמים אלו בתקופה רגישה ממילא.

3.5. יחסי הציבור הערבי עם המדינה

משבר הקורונה הגיע לישראל בעיתוי ובצירוף נסיבות נדיר. המשבר שטף את החברה הישראלית בעוצמה בתחילת חודש מרץ, בדיוק עם סיומה של מערכת הבחירות לכנסת ה־23. הבחירות האלה חתמו שנה פוליטית סוערת שידעה שלוש מערכות בחירות רצופות. הפוליטיקה הערבית עצמה עברה תהפוכות פוליטיות סוערות שכמותן לא ידעה מעולם – החל בפירוק הרשימה המשותפת ערב הבחירות לכנסת ה־21, שלוותה בתחושה של אובדן דרך פוליטית, עבור בהקמתה מחדש לקראת הבחירות לכנסת ה־22 וכלה בהישג ההיסטורי

55 ג'עפר פרח, "התמודדות החברה הערבית עם משבר הקורונה", ועדת המעקב העליונה והוועד הארצי של ראשי הרשויות המקומיות הערביות, 2.4.2020.

שלה (15 מנדטים) בבחירות לכנסת ה-23. לראשונה בתולדות הציבור הערבי בישראל הפכו המפלגות הערביות, המאוחדות כיום תחת הרשימה המשותפת, למועמדות פוטנציאליות לשותפות בממשלה (גם אם "מבוחץ"). אלא שבד בבד עם התחזקות הרשימה המשותפת התחזק גם מחנה הימין בכנסת, בראשות ראש הממשלה נתניהו, והשיח הלאומי-יהודי התחזק אפילו יותר (תמימות הדעים בין בנימין נתניהו לבני גנץ בנוגע ל"עסקת המאה" היא עדות בולטת לכך). צירוף נסיבות זה הפך את הרשימה המשותפת, שנהנית מתמיכת רוב מכריע בקרב הבוחרים הערבים (87%), ליעד קבוע של קמפיין דה-לגיטימציה בהנהגת נתניהו.⁵⁶

משבר הקורונה מטשטש במידה רבה את קווי ההפרדה הלאומית-דיכוטומית בין ערבים ליהודים. במלחמתה של ישראל בנגיף הקורונה הפכו צוותי הרפואה לחיילים בקו החזית. במערכה זו נלחמים כתף אל כתף ערבים ויהודים: רופאים, אחיות, פרמדיקים, רוקחים, עובדי מעבדות ועובדים סוציאליים. משבר הקורונה הוא אירוע בריאותי הנוגע לכל אזרח במדינה ואין בו שום ממד לאומי. עם זאת, הניסיון המצטבר במערכת היחסים שבין המדינה לאזרחיה הערבים מלמד שהממד האזרחי והלאומי שלובים זה בזה. עדות חותכת לכך ניתן למצוא בסרטון הסברה שהופץ ברשתות החברתיות ובו מככבים אנשי צוותים רפואיים ערבים, עוטים מסכות כירורגיות על פניהם ועליהן הכיתוב בעברית ובערבית: "שותפים לגורל, שותפים לממשל".⁵⁷

על פי דוח ועדת המעקב, בחברה הערבית מקננת התקווה שהיציאה מן המשבר תביא עימה שינוי במשחק הפוליטי והכלכלי. התקווה היא שהממשלה תבין את הפוטנציאל הטמון ביציאה של החברה הערבית מן המשבר הכלכלי דווקא משום שמדובר בחברה צעירה שאפשר לנצל את פוטנציאל העבודה שלה באופן מושכל

56 אריק רודניצקי, השתתפות האזרחים הערבים בבחירות לכנסת: הרצוי, המצוי והתקווה לשינוי, מחקר מדיניות 148, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020.

57 ראו לדוגמה לי ירון, "הרופאים הערבים נמצאים בחזית המאבק בקורונה, ומרגישים שעל גבם יש מטרה", הארץ, 17.3.2020; ריאיון עם ד"ר ארסלאן אבו מור, "שותפים לגורל: זעקת צוותי הרפואה הערביים", ynet, 30.3.2020.

יותר. אם לפני המשבר הבינה המדינה כי יש לפתח את החברה הערבית כדי להיטיב עם כלכלת המדינה, כעת מסקנה זו נכונה על אחת כמה וכמה.

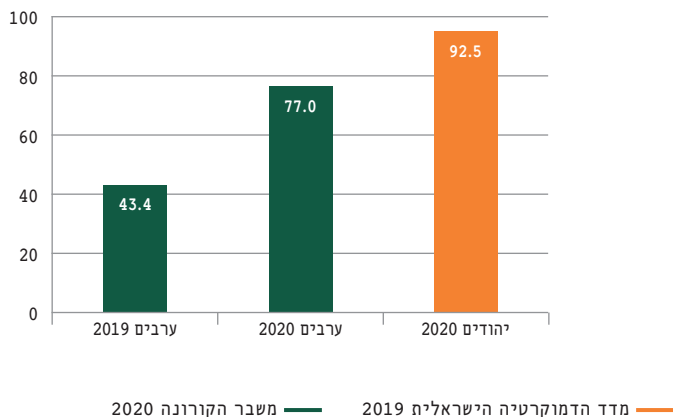
לעומת התקווה הזאת מקנן החשש שדווקא בשעה זו, כאשר תשומת הלב הציבורית ממוקדת בהתמודדות עם משבר הקורונה, תידחקנה הבעיות האקוטיות ביחסי המדינה עם הציבור הערבי לקרן זווית. יתר על כן, בחברה הערבית רוחש החשש שהמדינה תרגיש חופשייה יותר לנקוט כעת מדיניות אכיפה נוקשה כלפי הציבור הערבי, למשל בתחום הטיפול בבנייה ללא היתר.

ובצד כל אלו מורגשת תרעומת על כך שרשויות המדינה איחרו בטיפול במשבר הקורונה ביישובים הערביים. לטענת ועדת המעקב, שירותי הבריאות נתנו עדיפות לטיפול ביישובים היהודיים, ובכלל זה ביצוע בדיקות. הטיפול ביישובים הערביים הגיע רק אחר כך. הרושם בוועדת המעקב היה ש"הטיפול בערבים מיועד למניעת ההידבקות אצל היהודים ותו לא".

על פי סקר שפרסם המכון הישראלי לדמוקרטיה בסוף אפריל 2020, רוב ברור בציבור הערבי (77%) הרגישו חלק ממדינת ישראל ובעיותיה. אומנם תחושות אלה חלשות לעומת השיעור המקביל בציבור היהודי (92.5%), אך בהשוואה לעמדות הציבור הערבי בשנים האחרונות מדובר בעלייה מובהקת בתחושת שותפות הגורל של הציבור הערבי עם המדינה. על פי הסקרים שערך המכון הישראלי לדמוקרטיה בשנים 2014-2019, שיעורם של האזרחים הערבים שדיווחו כי הם מרגישים חלק מהמדינה ובעיותיה נע בין 35% ל-62%. בסקר מדד הדמוקרטיה לשנת 2019, למשל, דיווחו כך רק 43.4% מהנשאלים הערבים.⁵⁸

58 תמר הרמן ואור ענבי, "90% מהישראלים מרגישים שייכות למדינה", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 26.4.2020.

תרשים 35
תחושת שייכות בינונית עד גבוהה למדינה, ערבים ויהודים,
מרץ 2019 ואפריל 2020 (%)



מקור: המכון הישראלי לדמוקרטיה - מרכז גוטמן לחקר דעת קהל ומדיניות.

מוקדם לקבוע אם על רקע משבר הקורונה חלה התחזקות בתחושת השייכות ושותפות הגורל הנוגעת למשבר בלבד או שמדובר בשינוי שישאר כאן גם בעתיד.

3.6 פְּעָרִים דִּיגִיטָלִיִּים

אחד הנושאים המרכזיים ששבים ועולים אצל רוב נציגי הארגונים והרשויות בחברה הערבית הוא הפער הדיגיטלי בין החברה הערבית והחברה היהודית. סוגיית הצורך הגובר להסתמך על תקשורת דיגיטלית עוברת כחוט השני ברבות מן הבעיות שעולות לדיון בעקבות משבר הקורונה. הפער הדיגיטלי בין החברה הערבית והיהודית מתברר ומתעצם לנוכח המשבר, אך חשוב להדגיש שהשלכותיו השליליות על ההשתלבות של החברה הערבית בחיים האזרחיים והכלכליים של המדינה ניכרות גם בשגרה.

הפער הדיגיטלי הוא רב־ממדי. הוא בא לידי ביטוי בעיקר בשלושה היבטים: נגישות פיזית (תשתיות תקשורת, רוחב פס, ציוד קצה, וכו'), מודעות לאפשרויות הגלומות בשימוש באינטרנט ורמת האוריינות הדיגיטלית (מימונויות וכישורים המאפשרים שימוש מיטבי באינטרנט). ענפי תעסוקה שמתבססים על מפגש פיזי בין אנשים – כגון הסעדה, קמעונאות, תיירות וחינוך – נפגעו במשבר הקורונה יותר מענפים שמתאימים יותר לעבודה מהבית, כמו ענף ההיי־טק. כאמור, בהיותה אוכלוסייה מוחלשת, האוכלוסייה הערבית מרוכזת בענפים רבים שנפגעו במהלך המשבר. אך הפגיעה אינה נובעת רק מריכוזה של אוכלוסייה זו בענפים שנפגעו מהמשבר, אלא גם מן הפער הדיגיטלי בינה ובין החברה היהודית. לעובדת ערבייה ממוצעת יהיה קשה יותר לעבוד מהבית משלל סיבות, לדוגמה: תשתית אינטרנט ירודה ביישובים ערביים רבים, אוריינות דיגיטלית לקויה ומחסור בציוד קצה. והפגיעה אינה מתמצית במי שנמצאים בתוך שוק העבודה אלא תקפה גם לדורשי עבודה, כפי שיוסבר מיד.

מן הסקר החברתי של הלמ"ס לשנת 2018 עולה כי ל־60% מהערבים ול־81% מהיהודים יש חיבור לאינטרנט מהמחשב בבית. לפי סקר זה, רק 31% מהאוכלוסייה הערבית, לעומת 53% מהאוכלוסייה היהודית, השתמשו בשנת 2018 באינטרנט לצורכי עבודה. לעניין זה, על פי נתוני איגוד האינטרנט, השימוש של האוכלוסייה היהודית באינטרנט מאופיין בפונקציונליות (מילוי טפסים, קבלת שירותים מקוונת, שימוש בדואר אלקטרוני, וכו'). האוכלוסייה הערבית, לעומת זאת, ממעטת להשתמש באינטרנט לצרכים אלו ומשתמשת בו בעיקר לצורכי תקשורת חברתית ובידור. השימושים השונים נובעים הן מן המחיר המופחת של גלישה באמצעות הטלפון הנייד (גם המכשיר עצמו וגם חבילת הגלישה בטלפון הנייד זולים לעומת מחשב וחיבור לתשתית אינטרנט) והן בשל אוריינות דיגיטלית חלשה יותר. בסקר מימונויות בוגרים (PIAAC) של ה־OECD שנערך בשנת 2015 גם בישראל היה הציון הממוצע של ערבים בפתרון בעיות בסביבה מתוקשבת 238 לעומת הציון 280 שקיבלו הנסקרים היהודים (הציון הממוצע במדינות OECD היה 279).

לגישה הגרועה לתשתיות אינטרנט ולחולשתה של האוריינות הדיגיטלית יש השפעות על שוק העבודה בייחוד בעת הזו (של משבר הקורונה). אנו מאמינים שהמשבר והפערים הדיגיטליים שעומקם התבהר בעקבותיו מהווים הזדמנות לפעול כדי לצמצם את הפערים החברתיים והכלכליים בין שתי האוכלוסיות.

הותרת המצב על כנו עלולה לשעתק את הפער הדיגיטלי ואף להרחיב אותו עד כדי כך שאזרחים ערבים רבים יתקשו בעתיד להשתתף באופן מלא בחיים החברתיים והכלכליים במדינה. מנגד, פעולה מתואמת בין גורמים ממשלתיים, רשויות מקומיות וארגוני החברה האזרחית יכולים להביא לשינוי אמיתי בטווח הארוך, שממנו תצא נשכרת לא רק החברה הערבית אלא גם החברה הישראלית כולה.

יצוין כי אנו עדים לנכונות גבוהה של עובדים ערבים ושל דורשי עבודה ערבים להשתתף באירועים דיגיטליים – הרצאות, סמינרים ומפגשים בזום ובפייסבוק, סדנאות לשיפור המיומנויות הרכות בשוק העבודה, אירועים ופגישות בנושא תעסוקה, ועוד. לצערנו, אנו יודעים גם על אנשים רבים שנאלצו לבטל את השתתפותם בגלל קשיי קליטה באינטרנט באזור מגוריהם או בשל מחסור בתשתיות תקשורת להשתתפות בלמידה. מכאן שנוסף על ההשלכות השליליות הברורות של המשבר, תקופה זו יוצרת הזדמנות לניצול המצב לשם האצת התהליכים שהוחל בהם של הכנת החברה הערבית לעולם העבודה העתידי, אם על ידי הכשרות מקצועיות מרחוק ואם בעבודה מהבית. משבר הקורונה גרם לכך שמעסיקים רבים מבינים היום שתעסוקה היברידיה היא אפשרית ושההתאמות הנדרשות היא יכולה להיות אפילו יעילה יותר. עם זאת, היעילות של עבודה מרחוק מותנית בנקיטת צעדים לשיפור תשתיות התקשורת ביישובים הערביים ולהעלאת האוריינות הדיגיטלית.

שתי בעיות חשובות נוספות שהפער הדיגיטלי יוצר בין החברה הערבית לחברה היהודית, ושבזמנים אלו הן בולטות במיוחד, הן למידה באמצעות כלים דיגיטליים והנגשת שירותים ממשלתיים ומקומיים באמצעות מסירתם בשפה הערבית. בעיות אלו חייבות להיות חלק מפתרון כולל לפער הדיגיטלי שבין החברה הערבית לחברה היהודית. הנגשת למידה מרחוק ושיפור האוריינות הדיגיטלית של תלמידי החינוך הערבי קריטיים לשליטה במיומנויות שכבר היום נדרשות במקומות עבודה רבים. הנגשת השירותים הממשלתיים באמצעות מסירתם בערבית והעברתם לממד הדיגיטלי יעודדו שימוש בכלים דיגיטליים ויסייעו לנשים הערביות ולגברים הערבים לממש את זכויותיהם האזרחיות ולהשתלב השתלבות מלאה בחברה הישראלית.

4. כלי מדיניות בתחום התעסוקה שמדינות מפותחות נוקטות בתגובה למשבר הקורונה

התפרצות נגיף הקורונה יצרה משבר תעסוקתי ברוב מדינות העולם. עומק המשבר משתנה ממדינה למדינה על פי היקף הנזק הבריאותי ומספר התושבים החיים בה, מספר העסקים הפעילים בה ועוד. בסקירה שלהלן מוצגים עיקרי הדברים בעניין זה על בסיס מסמך של מרכז המחקר

והמידע של הכנסת וחומרים של מדינות שונות ושל ארגון ה־OECD.⁵⁹

שיעור חשוב שנלמד במרבית המדינות מהמשבר הכלכלי של שנת 2008 הוא החשיבות שבהכנת תוכנית עבודה לטווח הקצר שתקטין את העלויות הכלכליות והחברתיות של משבר עצום ממדים. תוכניות לטווח קצר מנסות בעיקר לסייע לשמירה על מקומות עבודה של עובדים בעסקים שחווים ירידה חדה בהכנסה ובשל כך ירידה בביקוש. בנוסף, תוכניות אלו מספקות תמיכה כלכלית לעובדים שעתיים ולעובדים שפוטרו בעקבות משבר. הן מאפשרות למעסיקים להמשיך להחזיק בעובדים בעלי הכישרון והניסיון בתחומם ואף להעלות במהירות את התפוקה ברגע שהתנאים הכלכליים יאפשרו זאת.

באוסטרליה, נכון לסוף מרץ 2020, הוחלט על סגירתם של בתי עסק רבים לפרק זמן של חצי שנה לפחות. המדינה הרחיבה והקלה זמנית את תנאי הזכאות לקבלת קצבת אבטלה כך שגם עצמאים זכאים לה. יחד עם קצבה זו הזכאים מקבלים "קצבת קורונה" במשך חצי שנה בסכום של כ־1,100 דולר אוסטרלי בחודש

59 גל זהר, "המשבר המתהווה בשוק העבודה בעקבות נגיף הקורונה: סקירה בינלאומית", שירות התעסוקה הישראלי, 25 במרץ 2020; שלי לוי, עמי צדיק ואליעזר שורץ, "כלי מדיניות בתחום התעסוקה שנוקטות מדינות מפותחות בתגובה למשבר נגיף הקורונה", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 29 במרץ 2020; OECD, "Public Employment Services in the Frontline for Jobseekers, Workers and Employers," April 28, 2020

(כ־2,500 ש"ח). נוסף על הקצבאות המדינה מאפשרת למובטלים ולמי שהיקף עסקיהם פחת ב־20% ויותר למשוך מקרן הפנסיה שלהם שני תשלומים, ללא מס, אחד לשנת 2019/20 ואחד לשנת 2020/21. המדינה מציעה לבעלי שכר נמוך, בהם גמלאים ומקבלי קצבאות ביטחון סוציאלי, שני מענקים בגובה 750 דולר אוסטרלי, אחד במרץ ואחד ביולי. המדינה גם עוזרת לגמלאים בהפחתה של 50% בשיעור דמי הניהול השנתיים הנגבים מקרן הפנסיה שלהם בשנתיים הקרובות. כדי לשמר את מקומות העבודה וכדי ליצור הסתגלות, המעסיקים באוסטרליה יכולים לתת לעובדיהם הכשרה מקצועית, כלומר תוכנית המאפשרת הכשרה, חניכה מקצועית והשמת עובדים מקצועיים במקומות העבודה בשותפות בין המדינה למעסיקים. כדי לשמר תוכנית זו בתקופת ההתמודדות עם הנגיף המדינה מציעה למעסיקים קטנים סובסידיה בשיעור של עד 50% משכר החניך למשך תשעה חודשים. אם המעסיק אינו יכול לשאת בעלות השכר של החניך וימצא מעסיק אחר שמסוגל להמשיך את החניכה בעסקיו, המעסיק החדש זכאי לסובסידיה המוצעת. הסובסידיה היא בהיקף של עד 21,000 דולר אוסטרלי לעובד לתשעה חודשים, והיא מיועדת לסייע לכ־70,000 עסקים קטנים שעובדים בהם כ־117,000 אנשים.

באוסטריה, נכון לסוף מרץ 2020, כל החנויות, למעט שירותים חיוניים, סגורות עד להודעה חדשה. כדי לסייע לעסקים להתאים את זמן העבודה לעבודה במשרה "מקוצרת" ולשמור על משרות, המדינה מציעה תוכנית עבודה חדשה שבמסגרתה יש אפשרות להפחית את שעות העבודה של העובדים ב־10%-90% לפרק זמן של כשישה חודשים. המעסיקים חייבים לשלם פיצוי במשך זמן קצר, על פי רמת ההכנסה של העובד. בסופו של דבר הנטל על החברות בגין המשבר יישאר קל הודות לתוכנית המוצעת ובזכות מחויבותם של העסקים לשמור על רמת תעסוקה מסוימת במהלך תקופת התוכנית וחודש אחר כך.

באיטליה, נכון לאמצע מרץ 2020, ניתנו מענקים כספיים ופטור ממיסים לרוב העצמאים והעובדים העונתיים בתחומי התיירות, החקלאות, התרבות והבידור. הוקמה קרן ממשלתית לסיוע לעצמאים שאינם מבוטחים בביטוח פנסיוני בביטוח הלאומי, וניתנה הקלה בתנאים הבסיסיים לזכאות לקבלת תשלום הכנסה בסיסית. ניתנו ערבויות גם לעסקים שאינם זכאים בשגרה לערבויות

מדינה, דחייה זמנית של תשלומי משכנתאות לעובדים שאין להם ביטחון כלכלי והשהיה לחודשיים של פיטורים שנעשו מסיבות כלכליות.

באירלנד, נכון לסוף מרץ 2020, בתי הספר סגורים, מוטלות הגבלות על נסיעות, אסורות התקהלויות, ויש עידוד לעבודה מהבית ולריחוק חברתי. המדינה הודיעה על סבסוד שכר כדי לאפשר למעסיקים לשלם לעובדיהם במהלך המגפה. המעסיקים מקבלים מהממשלה החזר פטור ממס בשיעור של עד 70% משכרו של כל עובד. יש גם תוכנית תמיכה לזמן קצר על ידי תשלום הבטחת הכנסה לעובדים שזמן והיקף עבודתם קוצץ באופן זמני (מעין הטבה למחפשי עבודה). הממשלה יחד עם חמישה בנקים גדולים הסכימו כי לקוחות שנפגעו ממגפת הקורונה יקבלו דחייה של שלושה חודשים בתשלומי המשכנתה.

בבריטניה, נכון לסוף מרץ 2020, מונהג סגר הדוק, למעט שירותים חיוניים, בתי הספר סגורים, למעט מקומות ייעודיים לילדיהם של עובדים חיוניים, ומעודדים את העבודה מהבית ככל האפשר. הממשלה החליטה על הגדלת קצבאות הבטחת הכנסה לשנה הקרובה בסכום של 1,000 ליש"ט; עובדים ששכרם נפגע יכולים לקבל השלמה ממערכת הרווחה, ומי שהוצאו לחופשה ללא תשלום יכולים לקבל 80% משכרם עד לתקרה של 2,500 ליש"ט לחודש. החזר זה הוא חלק מהתוכנית JRS (Coronavirus Job Retention Scheme), המורה על שימור תפקידם של עובדים עד לתום המשבר. עוד החליטה הממשלה על הגדלת הזיכוי הבסיסי במס, על תוכנית עזרה ייעודית לעצמאים ועל החזרים לעסקים שישמרו על משרות. בנוסף, הממשלה מציעה לסייע לעסקים בדרכים שונות, כגון דחייה בתשלומי מע"מ, מימון חופשות מחלה של עובדים, הלוואות ייעודיות למעסיקים, ביטול מיסוי מקומי לעסקים קטנים בענפים מסוימים ומענקים כספיים לעסקים זעירים. לאוכלוסיות מסוימות הממשלה מציעה דחייה בתשלומי משכנתאות ועיכוב בפינוי דיירים המתגוררים בשכירות בדיור הציבורי או בשוק הפרטי.

בגרמניה, נכון לאמצע מרץ 2020, בתי הספר והאוניברסיטאות סגורים, יש מגבלות תנועה ואיסור על התקהלויות, וחנויות רבות סגורות. הממשלה מעודדת עבודה מהבית ככל האפשר. עובדים שאינם יכולים לעבוד מהבית ימשיכו לקבל שכר, והמעסיקים יפוצו על ידי הממשלה. עצמאים ופריילנסרים יקבלו מהמדינה פיצוי על אובדן הכנסות בהתבסס על דיווח הכנסותיהם למס

הכנסה בשנה הקלנדרית הקודמת. כדי לפצות על הירידה בהיקף שעות העבודה, סוכנות התעסוקה הממשלתית משלמת קצבה זמנית. ממשלת גרמניה פועלת להבטיח תזרים מזומנים לעסקים והסמיכה את הבנק המרכזי של גרמניה לתת הלוואות בסכום כולל של 550 מיליארד אירו.

בדנמרק, נכון לסוף מרץ 2020, כל האוניברסיטאות ובתי הספר סגורים, וכך גם מקומות המסחר הלא-חיוניים ומקומות ציבוריים. אסורה התקהלות של יותר מ-10 אנשים, ויש עידוד לעבוד מהבית. הממשלה מממנת באופן מלא את ימי המחלה של חולי קורונה. עצמאים ופריילנסרים שבגלל משבר הקורונה ספגו ירידה של 30% ויותר במחזור העסקים יכולים לקבל תמיכה במשך שלושה חודשים עד לתקרה של 75% מאובדן ההכנסות. הממשלה בדנמרק מוודאת כי משבר הקורונה לא יגרום פגיעה בזכויותיהם של המובטלים, והם פטורים מעמידה במבחן התעסוקה ומחיפוש עבודה בתקופה זו. כדי לסייע לעסקים להסתגל למצב החדש ולשמר מקומות עבודה נחתם הסכם משולש בין המדינה, המעסיקים וארגוני העובדים שיצר מנגנון סיוע זמני לשלושה חודשים (החל ממרץ 2020). במסגרת מנגנון זה עסקים שמחזורם העסקי פחת יכולים להוציא את עובדיהם לחופשה. הממשלה תישא ב-75% מעלות שכרם של עובדים אלה, המעסיק יישא ב-25%, וממכסת ימי החופשה השנתית של העובד מנוכים 5 ימי חופשה. הסיוע מותנה בכך ששום עובד לא יפוטר בתקופה זו מסיבות כלכליות. במקרה של עובדים שעתיים, המדינה תישא ב-90% מעלות שכרם. עסקים שמחזור עסקיהם ירד בהיקף של 30% ומעלה מקבלים סיוע במשך שלושה חודשים. המטרה המוצהרת היא לעזור להם במימון הוצאותיהם הקבועות. עסקים שנאלצו לסגור את פעילותם לגמרי בתקופת הסגר מקבלים מימון מלא של הוצאותיהם הקבועות.

בקוריאה הדרומית, נכון לסוף מרץ 2020, הושם דגש על בדיקות המוניות לאוכלוסייה ובידוד לנדבקים שתוצאת הבדיקה שלהם נמצאה חיובית. מלבד בתי הספר, שנסגרו לפרק זמן מוגבל בלבד, לא הוטלו הסגרים המוניים, ולא הייתה הנחיה לסגור מקומות עבודה. יש הנחיות לשמירת מרחק במקומות עבודה צפופים ועידוד עסקים לאפשר עבודה מהבית. ניתנת תמיכה כספית באמצעות קצבאות מחיה לשעת חירום, ומופחתים דמי ביטוח הבריאות למשקי בית מעוטי הכנסה עקב אובדן מקום עבודה וסגירת עסקיהם. שוברי קנייה מוענקים למשקי

בית שהכנסתם נמוכה. השלטון המקומי משתתף בתשלומים למעוטי יכולת, למובטלים ולעסקים קטנים. האספה הלאומית של קוריאה הדרומית אישרה חוק לתקציב הכולל הפחתה של 50% ממס הכנסה וממס חברות למשך שישה חודשים עבור בעלי הבתים שמפחיתים ביוזמתם את שכר הדירה של בעל העסק הקטן. עבור נכסים בבעלות המדינה דמי השכירות יופחתו לשליש עד סוף השנה הנוכחית. ההלוואות בריבית נמוכה הורחבו לעסקים קטנים. עובדים חסרי ביטחון תעסוקתי מקבלים השהיה בתשלומי חשבונות ביתיים, כולל חשמל.

בהולנד, נכון לסוף מרץ 2020, בתי הספר, גני הילדים, האוניברסיטאות, המסעדות ובתי הקפה סגורים. אסורה התקהלות, יש חובת ריחוק חברתי בחנויות, ויש עידוד לעבוד מהבית. המדינה התחייבה לשלם לעצמאים קצבת השלמת הכנסה בכל חודש במשך שלושה חודשים בלי צורך בעמידה במבחן או בתנאים כלשהם. מוצעים פטור ממיסים מסוימים ומהלוואות, וניתנים מענקים חד-פעמיים בתחומים כמו תיירות, תרבות ותחבורה, בכפוף לעמידה בקריטריונים מסוימים.

בספרד, נכון לאמצע מרץ 2020, מונהג סגר הדוק, למעט שירותים חיוניים. כל מוסדות החינוך, כולל מוסדות השכלה הגבוהה, סגורים, מוטלות הגבלות נסיעה, ויש עידוד לעבוד מהבית ככל האפשר. הידבקות של עובד בנגיף הקורונה נחשבת תאונת עבודה. הגדרה זו מאפשרת לעובדים שכירים ולעצמאים להיות זכאים לגמלה מחליפת שכר זמנית מהביטוח הלאומי בשיעור של 75% משכרם הרגיל, לעומת 60% המשולמים בגין ימי מחלה, והזכאות מתחילה ביום הראשון להיעדרות מהעבודה. מי שאיבדו את מקום העבודה שלהם זכאים אוטומטית לדמי אבטלה בתקופת המשבר, בכלל זה ביטול תקופת המינימום הנדרשת לזכאות בשגרה. ניתנו: דחייה של שישה חודשים בתשלומי מיסים לעצמאים, הקלות בירוקרטיות למעסיקים כאשר הם רוצים לצמצם את היקף העבודה של המועסקים שלהם ופטור למעסיקים מתשלום דמי ביטוח לאומי. ניתנה דחייה לעסקים קטנים ולחברות קטנות להחזרת הלוואות שנתקבלו מהמדינה, ו-20% מהתמ"ג בהשתתפות המדינה והמגזר הפרטי הועמדו לצורך סיוע באמצעות ערבויות לחברות שנקלעו לקשיים כלכליים. הוחלט על השהיית פינויים מדוור, דחיית תשלומי משכנתאות לעובדים שנפגעו קשה מהמשבר ואיסור על חברות שירותים להפסיק מתן שירותים חיוניים למשפחות פגיעות בגין המצב.

בצרפת, נכון לסוף מרץ 2020, ננקטו צעדי הסגר קפדניים, וחנויות חיוניות בלבד נותרו פתוחות. כדי לצאת מהבית יש צורך באישור מיוחד, ולא – יוטל קנס. העבודה מהבית זוכה ככל האפשר לעידוד. עובדים שנאלצו להישאר בבית כדי לטפל בילדיהם והורים שנפגעו מסגירת בתי הספר יקבלו כיסוי מלא של חופשת מחלה בתשלום ללא השתתפות המעסיק. הוקמה קרן סולידריות לחברות קטנות כדי לסייע למי שאיבדו את מקור פרנסתם. ניתן כיסוי לעסקים קטנים ולעובדים עצמאים שמחזור ההכנסה שלהם ירד בחדות. מובטלים ממשיכים לקבל הטבות, ותקופת ההסגר לא תיספר בחישוב הזכויות לדמי אבטלה. משולם שכר לעובדי קבלן זמניים עבור משך המשימה כפי שתוכנן בתחילת העבודה, גם אם הם לא יכולים לעבוד בגלל ההסגר. הממשלה מתחייבת לכסות את תשלומי העובדים ללא צורך בהשתתפות המעסיק, וחברות רשאיות לשלוח את כל עובדיהן לחופשה שנתית. לעובדים בשירותים החיוניים מתאפשרת חריגה של שעות, וקרן הסולידריות שהוקמה תכסה את רוב העלות. פיטורים על רקע כלכלי נתונים לבדיקה קפדנית ביותר כדי למנוע אותם. הממשלה הודיעה כי תשלול הרשאה לפיטורים שמחויבים לקבל אישור מהרשות המינהלית (בדרך כלל פיטורים קולקטיביים בחברות שמעסיקות 50 עובדים או יותר). הממשלה אישרה השהיה של פינוי מגורים, ניכסה חדרי מלון לאנשים חסרי בית כדי שישמשו אותם למגורים בעת הסגר והרחיבה את דיור החירום המוצע בימי החורף.

בקנדה, נכון לסוף מרץ 2020, בתי הספר והאוניברסיטאות סגורים, יש מגבלות נסיעה, ובמידת האפשר יש התאמות מדיניות להפחתת קשרים חברתיים כגון שעות עבודה גמישות, זמני תחילת יום עבודה שונים וסידורי עבודה גמישים. העובדים נדרשים ליישם אמצעי מיגון, והמעסיקים הם האחראים לכך שהעובדים לא יהיו חשופים לתנאים שעלולים להזיק לבריאותם במהלך העבודה. הממשלה הנהיגה מדיניות חופשת מחלה גמישה כדי לתמוך בעובדים חולים או בבידוד. מדיניות זו כוללת השהיית הצורך ברישומים רפואיים והפחתת העומס על מערכת הבריאות. הממשלה הודיעה על העלאת זמנית של קצבאות הילדים כדי לסייע בהתמודדות עם צרכי הטיפול הלא־צפויים. ניתנת תמיכה כספית למי שאינו זכאי לביטוח תעסוקה או שאין לו גישה לחופשת מחלה בתשלום. ניתנת גם גמלת תמיכת חירום לעצמאים ולעובדים במשרה חלקית שאינם זכאים לביטוח תעסוקה, ויש גם "הטבת תגובת החירום" שהממשלה הפדרלית

תספק לעובדים שהכנסותיהם נפגעו. המענקים הכלכליים שהממשלה נותנת מאפשרים למעסיקים זכאים לשמר עובדים מיומנים ולעובדים להמשיך להיות מועסקים במהלך ההאטה הזמנית בעסקים בגלל המגפה. סוכנות ההכנסות מאפשרת לכל העסקים לדחות את תשלומי מס ההכנסה עד לספטמבר 2020. תאגיד המשכנתאות והדירור השיק תוכנית סיוע ייחודית כדי לספק מימון יציב לבנקים ולמלווים למשכנתאות על מנת להבטיח המשך הלוואות לצרכנים ולעסקים. הוחלט על השהיה זמנית בכמה מחוזות של הודעת פינוי בגין אי-תשלומי משכנתאות והכפלה של המימון לחסרי בית.

במרבית המדינות ננקטו פעולות כלליות המבוססות על המלצות ה־OECD; או שהן יינקטו בהמשך אם יהיה בכך צורך:

- (1) פישוט נהלים ומתן גישה נוחה וקלה למידע מקוון לעובדים ולמעסיקים;
- (2) קידום הכשרת עובדים מקוונת כדי לטפח את כישוריהם ולפתח אותם בתקופה זו של האטה בפעילות העסקית ושל הרעה במצב הכלכלי;
- (3) הפעלת גיוס מהיר של צוות עובדים, הן כחלופה לעובדים נעדרים בתפקידי ליבה והן כתגבור של מקומות עבודה חיוניים ונדרשים בתקופה זו;
- (4) הכרה בעבודה חלקית או מופחתת כאבטלה חלקית המקנה זכאות לדמי אבטלה;
- (5) צמצום נוסף של תקופת אכשרה;
- (6) ביטול ימי המתנה לתחילת תשלום דמי אבטלה;
- (7) הארכת התקופה המרבית לתשלום דמי אבטלה.

מדוח של המוסד לביטוח לאומי הישראלי (אפריל 2020) ניתן ללמוד על ההבדלים בהתמודדות של המדינות השונות השייכות ל־OECD ובהן כמובן גם ישראל.⁶⁰ הטענה העיקרית בדוח היא שרוב מדינות המערב מעניקות סיוע למעסיקים לשמירת מקומות העבודה, אבל בישראל, לעומתן, משלמים דמי אבטלה ומענקים למקבלי קצבאות. כותב הדוח, ז'ק בנדלק, מחלק את הצעדים

60 ז'ק בנדלק, "התמודדות מדינות ה־OECD עם משבר הקורונה", המוסד לביטוח לאומי, אפריל 2020.

שננקטו לשלושה מסלולים עיקריים: סיוע למעסיקים, מענקים מיוחדים ושימוש במערכת אבטלה. כל מסלול כזה נחלק ל-3-5 תת-קטגוריות.

המסלול הראשון – **סיוע למעסיקים**: סבסוד הוצאות שכר למעסיקים (אוסטריה, אוסטרליה, אירלנד, אנגליה, דנמרק, הולנד, יפן); שימוש מורחב בחופשת מחלה (אנגליה, אסטוניה, ליטא, צרפת, קנדה, שווייץ); ודחייה או הנחה בתשלומי דמי ביטוח (אוסטריה, איטליה, בלגיה, יוון, יפן, פורטוגל, צרפת, שוודיה).

המסלול השני – **מענקים מיוחדים**: קצבה ספציפית בעת משבר הקורונה (אירלנד, קנדה); מענקים ישירים (אוסטרליה, איטליה, ארצות הברית, קנדה); פיצוי לעצמאים על אובדן הכנסות (ישראל, אוסטרליה, איטליה, אנגליה, בלגיה, דנמרק, לוקסמבורג, ספרד, צ'כיה); מענק מיוחד למקבלי קצבאות מסוימות (ישראל, אוסטרליה, איסלנד, קוריאה, קנדה); וסיוע למשפחות עם ילדים שנאלצות להישאר בבית (אוסטרליה, איטליה, נורווגיה, סלובניה, פולין).

המסלול השלישי – **שימוש במערכת ביטוח אבטלה**: הכרה ב"אבטלה חלקית" (או "עבודה חלקית") ופיצוי לעובדים על פיחות בהכנסה (אוסטריה, איסלנד, גרמניה, יוון, לוקסמבורג, ספרד, צרפת); הרחבת קצבת האבטלה הקיימת (ישראל, אוסטרליה, בלגיה, דנמרק, נורווגיה, שוודיה, שווייץ); דמי אבטלה לעצמאים (איסלנד, פינלנד); ודמי אבטלה או פיצוי מיוחד לעובדים בחופשה ללא תשלום (ישראל, יפן, צ'ילה, צ'כיה).

רוב מדינות המערב נקטו עד מאי 2020 פעולות המעודדות את החזרה של העובדים למקומות העבודה שלהם. סבסוד מטעם הממשלה אפשר המשך העסקה ישירה בהיקף משרה פחות ולכן שמירה על מקום העבודה במקום פיטורים או הוצאה לחופשה ללא תשלום. צעדים כאלו מבטיחים חזרה לעבודה בתום המשבר. ישראל, לעומתן, נקטה בעיקר צעדים של תשלומי אבטלה ומענקים מיוחדים לאוכלוסיות חלשות.

5. המלצות

בטרם נפרט את צעדי המדיניות שאנו ממליצים עליהם הקשורים ישירות למשבר הקורונה, חשוב לנו להבהיר ששינוי אמיתי ובר קיימא במצבה של

החברה הערבית בישראל כך שהיא תשתלב על בסיס שוויוני בחברה הישראלית מצריך השקעה ממשלתית ארוכת טווח. הבסיס לשיפור מצבה החברתי-כלכלי של האוכלוסייה הערבית צריך להתמקד בשיפור ההון האנושי ובהסרת החסמים שמונעים השתלבות בשוק התעסוקה. שינוי מעין זה חייב להתרחש על בסיס הכרה בפערים שמתחילים עוד בגיל הרך, נמשכים במערכת החינוך וההשכלה הגבוהה ומשפיעים לבסוף בבירור גם על יכולת ההשתלבות קודם כול בשוק העבודה אבל גם באופן כללי בחברה הישראלית. לפיכך, מלבד ההשקעה הנדרשת ליציאה ממשבר הקורונה בשלב זה, אנו מאמינים בהשקעה בשלושה טווחי זמן:

(1) בטווח הארוך – השקעה במערכת החינוך הערבי ותקצובה באופן שוויוני; השקעה ברשויות המקומיות הערביות על ידי יצירת תשתית תעסוקתית ותחבורתית הולמת; תקצוב מערכת הרווחה ביישובים הערביים באופן שהוא יביא לידי ביטוי את שיעורי הנזקקות והעוני.

(2) בטווח הבינוני – השקעה בשילובם של האזרחים הערבים במערכת ההשכלה הגבוהה ובלמודים על-תכנוניים לא-אקדמיים; השקעה במיזמים כלכליים בחברה הערבית; הנגשת מערכת האשראי הבנקאי והחוץ-בנקאי; בניית מעונות יום.

(3) בטווח הקצר – יצירת תמריצים להעסקת ערבים (ובעיקר נשים ערביות); שילוב עובדים ערבים בשירות הציבורי ובחברות ממשלתיות; התאמת מערך ההכשרות המקצועיות לאוכלוסייה הערבית והרחבה ניכרת שלו.

אשר למצב הנוכחי שנגזר ממשבר הקורונה – רבים בחברה הערבית מרגישים שעתידם הכלכלי והתעסוקתי נמצא באי-ודאות מטרדה. ניסיונם רב השנים מול רשויות המדינה והיחסים המורכבים עימן רק מעמיקים את החשש שקולם לא יישמע (שוב). כדי להפיג את החששות בתוככי החברה הערבית וכדי להמשיך לבנות את האמון שנוצר הודות לתוכניות הכלכליות המיועדות לחברה הערבית בתקצוב במיליארדי ש"ח, על הממשלה לנקוט – ללא דיחוי – צעדים החלטיים וחד-משמעיים שייתנו מענה הולם לצורכי אוכלוסייה זו.

בהמשך להערכות שחיסון לנגיף הקורונה יאושר בתוך כ־18 חודשים,⁶¹ הנחת העבודה של מסמך זה היא שבמשך פרק זמן זה אזרחי ישראל לא יחזרו באופן מלא לדפוסי ההתנהגות שקדמו להתפרצות הנגיף. יתר על כן, אי־ודאות גדולה שוררת במדינה כולה באשר להסרת כלל ההגבלות שהטילה הממשלה, ואיש אינו יודע בוודאות אילו מהן יופעלו מחדש במקרה של התפרצות נוספת. המסקנה מכל זה היא שאת מרבית ההמלצות, כפי שיובאו להלן, יש לבצע בפרק זמן קצר ביותר כך שהן לא יאבדו מהרלוונטיות שלהן. המלצות אלו סומנו להלן ברקע כחול. שאר ההמלצות מבקשות לחולל שינוי בטווח ארוך יותר, והשפעותיהן לא יורגשו מייד.

להלן המלצותינו למזעור נזקי המשבר הכלכלי בחברה הערבית.

1. שקיפות ומיצוי זכויות

(1) שירות התעסוקה והמוסד לביטוח לאומי צריכים לעקוב אחר שיעורי האבטלה בחברה הערבית כדי לקבל אומדן מהימן על הפגיעה בעובדים הערבים. המעקב צריך לכלול פילוחים לתת־קבוצות באוכלוסייה הערבית שייכתן שנפגעו במיוחד – בפילוח לפי מגדר (נשים למשל), קבוצת גיל, אזורי מגורים וענפי תעסוקה.

(2) יש להגדיל את ההיקף של מיצוי הזכויות באוכלוסייה הערבית בכל תחומי התעסוקה (באחריות משרדי הממשלה והגופים הרשמיים הרלוונטיים) על ידי מסירת המידע בשפה הערבית, מתן אפשרות למילוי טפסים מקוון בשפה הערבית, מענה טלפוני בשפה הערבית, עיבוי כוח האדם דובר ערבית בלשכות התעסוקה והקצאת כלים תומכי השמה בקרב דורשי עבודה.

(3) יש לאסוף, לנתח ולפרסם מידע על מספר הבקשות וסכומי ההלוואות והמענקים שניתנו לבעלי עסקים, לפי חתך אוכלוסייה או יישובים.

2. סבסוד ותמריצים

(1) כדי לשמור את האוכלוסייה החלשה בתוך שוק העבודה או להחזירה אליו מהר ככל האפשר במקרה שנפלטה ממנו, אנו ממליצים שהמדינה תסבסד לפרק זמן מוגדר 75% מהשכר של עובדים בשכר נמוך בענפים שנפגעו קשה בתקופת הקורונה. יש לקבוע תקרה גבוהה יותר של שכר למשפחות שיש בהן מפרנס יחיד.

(2) יש לוודא כי עובדים מוחלשים (לדוגמה, עובדי חברות כוח אדם או עובדים עונתיים) שלא הוצאו לחל"ת בגלל תנאי העסקתם (היותם עובדים לא קבועים) או שאינם מקבלים שכר בכלל משבר הקורונה יוכלו לממש את זכאותם לדמי אבטלה. לחלופין יש להכניס אותם למעגל מקבלי המענקים.

(3) יש לפעול לכך שגם צעירים בגילים 18-20, שאינם עומדים היום בקריטריונים לזכאות לדמי אבטלה, יהיו זכאים לדמי אבטלה לכל הפחות בעקבות משבר הקורונה, משום שמשבר הקורונה פוגע יותר בציבור הצעירים העובדים.

(4) יש לתמרץ מעסיקים להעסיק נשים ערביות במתכונת היברידית או בעבודה מלאה מהבית. המשבר יוצר הזדמנות לנשים רבות לעבוד במשרות גמישות ללא צורך ביוממות ברוב ימי השבוע.

(5) יש ליצור תמריצים למחפשי העבודה כדי שיבחרו בהסבה מקצועית מותאמת לשוק העבודה העתידי.

(6) יש להעניק תמריצים לחברות ולאזורי תעשייה כדי שיקלטו עובדים מהחברה הערבית בהיקפים גדולים.

(7) יש לערוך שינויים **במסלולי התעסוקה של משרד הכלכלה והתעשייה** כך שהקריטריונים לזכאות לעסקים קטנים וזעירים בחברה הערבית יוקלו. יש לתת משקל גדול יותר להעסקת עובדים ערבים ולתמרץ עסקים כדי שיעתיקו את פעילותם ליישובים ערביים.

2.1. על מסלול הסבסוד והתמריצים לכלול את כל העובדים במדינה שנפלטו מעבודתם בעקבות משבר הקורונה.

להלן ההצעות לביצוע:

(1) סבסוד השכר של שאר מסלולי התעסוקה צריך להיות מתואם עם הסבסוד במסלול זה כדי שלא יהפכו ללא־רלוונטיים.

(2) יש להציע שיעור סבסוד מוגבר לעלות השכר של עובדים מאוכלוסיות ששיעור התעסוקה בהן נמוך: האוכלוסייה הערבית בכללותה, האוכלוסייה החרדית, האוכלוסייה יוצאת אתיופיה, הורים יחידנים ועובדים עם מוגבלות.

(3) יש לשים דגש רב על פישוט ומהירות התהליך:

א. שימוש במידע קיים שכבר נמסר על ידי מעסיקים לרשויות השונות;

ב. פישוט הבירוקרטיה כדי ליצור תהליך זריז;

ג. יצירת האפשרות של הגשת בקשות לסיוע וקבלת אישורים לסיוע באופן רציף לאורך כל השנה.

(4) על מנת לתמוך בעסקים קטנים כמעסיקים יש לקבוע רף מינימלי נמוך למספר העובדים בעסק. יש לקבוע גם רף מינימלי נמוך למספר העובדים החדשים שנקלטים במסלול.

2.2. מסלול להגדלת שיעור המשרות המאושות: הצעה למסלול חדש

(1) עסקים רבים במשק העסיקו טרם המשבר עובדים לא־ישראלים מחוץ לישראל. תופעה זו נפוצה בעיקר במגזר ההיי־טק, והיא תולדה של המחסור בכוח אדם במשק, של זמינות הון אנושי (בעיקר במזרח אירופה), של היתרון שבעלויות ההעסקה בחו"ל ובמקרים מסוימים גם של הטבות ממשלתיות שונות. **אנו צופים כי עובדים אלה (ובכללם עובדי קבלון) עלולים להיות מהראשונים שייפלטו ממקום עבודתם. שתי סיבות לכך: האחת, בדרך כלל העובדים הישראלים משולבים בליבת העשייה; השנייה, המשבר מציף את סוגיית חוסר השליטה של חברות במצב התעסוקתי בכלכלות של מדינות אחרות ואת החשיפה הכרוכה בה.** אנו סבורים כי אפשר לנצל מצב זה ולהעביר משרות רבות שכאלה לאוכלוסיות פריפריאליות בישראל. כדי לקדם מטרה זו אנו ממליצים ליצור עוד מסלול מתמרץ תעסוקה, ואלו מאפייניו:

א. על המסלול לתמרץ הגדלה של שיעור מועסקים ישראלים בעסק על ידי סבסוד השכר של העובדים הישראלים שיתווספו.

ב. המנגנון הקובע אם עסק זכאי לסיוע במסלול זה יהיה צריך להתחשב בשינוי בשיעור העובדים הישראלים בעסק, אך גם להתייחס לשינוי במספר של כלל העובדים בו (על מנת ששיעור הישראלים לא יגדל רק בעקבות פיטורי עובדים לא־ישראלים). לפיכך אנו ממליצים על מנגנון שמחשב את השינוי בשיעור

העובדים הישראלים מתוך כלל העובדים בעסק ומפחית מכך את אחוז השינוי במספר העובדים הכולל בעסק (ישראלים ולא־ישראלים).

בהינתן:

S אחוז העובדים הישראלים בעסק

L מספר כלל העובדים בעסק

α מקדם בין 0 ל־1

הניקוד יתקבל על ידי חישוב: $\Delta S - \alpha \Delta L$

2.3. מסלולי תעסוקה קיימים

כדי ליצור עלייה של ממש במספר העסקים שמגישים בקשות לסיוע במסגרת מסלולי התעסוקה או ממליצים להקל ככל האפשר במורכבות של ההליך הבירוקרטי הנדרש מהם, במיוחד במציאות של חוסר ודאות עסקית בעקבות משבר הקורונה ובשם החשיבות הרבה של יצירת ודאות לעסקים.

(1) יש לאפשר למעסיקים שכבר נמצאים בתקופת ההפעלה/ההקמה – בכל המסלולים, ובלי דרישה למכרז נוסף – להרחיב את מצבת העובדים שבגינם הם מקבלים סיוע.

(2) הרשות להשקעות פרסמה בחודש אפריל 2020 מסמך הקלות בירוקרטיות זמניות לנוכח משבר הקורונה.⁶² או ממליצים ליצור מנגנון בדיקה שיבחן את תהליך ההתקשרות עם המעסיקים ואת יעילותו על בסיס הקלות אלו. אם במהלך השנה הקרובה יתברר שההקלות שהוגדרו במסמך מקילות על מעסיקים בלי לפגוע במטרת התוכנית/מסלול, **יש לשקול להותירן קבועות ולהקל**

בבירוקרטיה שמעסיקים מתמודדים איתה גם בעיתות שגרה.

(3) בהמשך לסעיף הקודם, או סבורים כי על מנת ליצור ודאות עסקית יציבה יותר למעסיקים ששוקלים להגיש בקשה למדינה לסיוע בעלויות שכר, יש לאפשר גם בבקשות העתידיות **גמישות מסוימת בעמידה במכסות התוכנית** שאושרו בלי להיקנס על כך.

62 משרד הכלכלה והתעשייה – הרשות להשקעות ולפיתוח התעשייה והכלכלה, "מסלולי תעסוקה: נוהל להקלות לעסקים בעקבות משבר נגיף הקורונה", אפריל 2020.

(4) עבודה מרחוק: העבודה מהבית מקבלת במשבר הקורונה דרבון חזק. הדרבון מתבטא הן במודעות של המעסיקים והמועסקים גם יחד לאפשרות העבודה מהבית והן בפיתוחים טכנולוגיים שמקילים על אופציה זו. אפשרות העבודה מרחוק יכולה להגדיל מאוד את היצע העסקים שמסלולי התעסוקה יכולים לראשונה להיות רלוונטיים עבורם. זו הזדמנות לשווק מסלולים אלו גם בקרב עסקים ממרכז הארץ שעד כה לא שקלו להעסיק עובדים מהפריפריה הגאוגרפית. לפיכך אנו ממליצים לבחון **שיווק של מסלולי התעסוקה** גם אצל עסקים ממרכז הארץ, ובתוך כך להדגיש את אפשרות העבודה מרחוק.

(5) אנו ממליצים להוסיף למנגנון הניקוד הקיים במסלולים ניקוד על העסקה של עובדים מהפריפריה הגאוגרפית. פתיחת אפשרות עבודה מרחוק תרחיב באופן ניכר את שוק המשרות הרלוונטיות לאוכלוסייה מהפריפריה ותענה על הצורך של נשים רבות בחברה הערבית לתעסוקה צמודת דופן; היא גם תפחית את העומס בכבישים ואת זיהום האוויר. מנגנון הניקוד המוצע צריך לתעדף עסקים שמעסיקים עובדים מהפריפריה שעובדים באופן חלקי או מלא **בחללי עבודה משותפים** (מיקרו-האבים), על שלל האפשרויות של צורת עבודה זו.

(6) יש להקצות מערך תמיכה-ליווי לעסקים בתהליך הגשת הבקשות לרשות להשקעות. הליווי יעשה על ידי משרד הכלכלה והתעשייה או על ידי חברה חיצונית שעימה תיעשה ההתקשרות.

(7) על מנת ליצור ודאות עסקית רבה יותר וכדי לנצל את פרק הזמן הקרוב שמעסיקים עשויים לקבל בו החלטות בעניין העסקת עובדים בעלויות שכר נמוכות יותר בעבודה מהארץ או מחו"ל, אנו ממליצים להגדיר פרק זמן קצר לקבלת תשובה – אישור או דחייה – על בקשה לסיוע.

(8) אנו ממליצים לבחון בעקבות המצב החדש שייווצר את האפשרות של כפילויות בחלק מן המסלולים, בדגש על מסלול 4.20 ומסלול הגדלת שיעור המשרות.

(9) כדי לפשט ואף לצמצם את המעמסה הבירוקרטית הן על עסקים והן על משרד הכלכלה והתעשייה, בייחוד עסקים שמסתייעים בכמה תוכניות של המשרד, אנו ממליצים לקבוע הליך קבלה גנרי ראשוני לכלל התוכניות שמשרד הכלכלה והתעשייה מציע. עסק שיעבור את המסלול יסומן כעסק מאושר סיוע. לאחר האישור על העסקים המאושרים לספק לתוכניות הסיוע מסמכים מסוימים בלבד.

• **מסלול 4.17 – תוכנית הסיוע לקליטת עובדים נוספים בעסקים**

א. לנוכח ההשפעה השלילית של סעיף רף השכר על מספר העובדים במסלול 4.17 ובהתחשב במסקנות המחקר של חברת גיאוקרטוגרפיה ובמספר דורשי העבודה שנוצר במשבר הנוכחי, אנו ממליצים לבטל במסלול 4.17 את סעיף השכר.

ב. יש לשנות את שיטת הניקוד בדירוג הבקשות כך שיינתן משקל גדול יותר למספר העובדים החדשים מעבר לתנאי הסף.

ג. יש לאפשר קבלת כפל סיוע במקרה של הרחבת־פתיחת עסקים ביישובים הערביים. הסיוע יתקבל כמענק הון וכמענק תעסוקה בתנאי של תמהיל עובדים שבו שיעור העובדים הערבים מתוך העובדים בעסק יהיה מעל הערך שייקבע מראש.

ד. יש לבחון הורדת תנאי הסף המתייחסים למספר המשרות המינימלי שמתווספות כדי שגם עסקים קטנים יוכלו לקבל סיוע דרך התוכנית.

• **מסלול 4.18 – תוכנית שכר גבוה**

כדי להעלות את מספר הבקשות לסיוע במסלול 4.18, ובפרט מספר הבקשות מהחברה הערבית, יש לפעול בכמה מישורים, בכללם הגמשת תנאי הסף של התוכנית.

א. יש להפחית את מספר העובדים החדשים המינימלי שנוספים לעסק במסגרת התוכנית מ־15 עובדים ל־5.

ב. יש לבטל את תנאי הסף להיקף מחזור המכירות של העסק בשנה הקודמת לבקשה. יש להעביר מדד זה למערכת הניקוד כך שהוא יוכל להיות שיקול בתוך מערכת השיקולים להגשת הבקשה אך לא ימנע מעסקים להגיש את הבקשה.

ג. יש לבטל את תנאי הסף הקובע שמקבל הסיוע חייב להעסיק לפחות 15 עובדים בחודש שקדם למועד הגשת הבקשה.

ד. יש להרחיב את פעולות השיווק של מסלול 4.18 בחברה הערבית. בד בבד יש לשלב את השיווק עם הזדמנויות להעתקת או פתיחת עסקים ביישובים ערביים (למשל, אכלוס אזורי תעשייה ומרכזי תעסוקה).

ה. יש לאפשר קבלת כפל סיוע במקרה של הרחבה או פתיחת עסקים ביישובים הערביים על ידי מענק הון ומענק תעסוקה.

ו. יש להוסיף נתיב בתוך מסלול 4.18 שיאפשר לקבל סיוע בהעסקת עובדים מאוכלוסיות ששיעור השתתפותן בשוק התעסוקה נמוך גם אם אינם גרים באזורי עדיפות לאומית או בירושלים (בהיקף שכר כמו במסלול הנוכחי).

• מסלול 4.20 – התוכנית לשילוב מתמחים מהחברה הערבית בתעשייה עתירת הידע

א. בעקבות העלייה הגדולה במספר הסטודנטים והסטודנטיות הערבים במקצועות ההיי־טק,⁶³ אשר רבים מהם אינם מוצאים עבודה לאחר סיום הלימודים במקצועות שקשורים ללימודיהם (54.7% מהם מוצאים עבודה בתחום לעומת 76.5% מהיהודים⁶⁴), ולנוכח חוסר היציבות של עובדים אלה בשוק העבודה בהיעדר ותק, **אנו ממליצים להרחיב את מסלול 4.20**. עוד אנו ממליצים להרחיב את יריעת המקצועות הכלולים בתוכנית לכלל ההכשרות הלא־אקדמיות המאושרות על ידי משרד העבודה והרווחה או רשות החדשנות.

ב. המשבר יצר מצב שהיצע דורשי העבודה גדל מאוד ועתיד להיוותר גבוה ממה שהיה טרם המשבר. לפיכך אנו ממליצים **להרחיב משמעותית את ההיקף של כלל המסלולים** (בדגש על מסלול 4.20) עד כדי מצב שלא יהיו מקרים של בקשות ראויות לסיוע שמסורבות בתירוץ של חוסר מקום.

ג. כאמור לעיל, **יש לוודא שהיקף הסבסוד המוצע במסלולים הנ"ל אינו שווה להיקף הסיוע שיינתן במסלול החזרה מחל"ת או פחות ממנו. חשוב שמסלול 4.20 לא ייתר את המסלולים האחרים ולא ימנע דיפרנציאליות בעידוד תעסוקה.**

63 על פי נתוני ארגון צופן: כיום לומדים באקדמיה 5,600 סטודנטים וסטודנטיות מהחברה הערבית את מקצועות ההיי־טק. לשם השוואה – בשנים 1984–2014 הסתכם מספר בוגרי האקדמיה במקצועות ההיי־טק מהחברה הערבית ב־1,598 בלבד (פחות מ־50 בוגרים בממוצע בכל שנה).

64 "הי־טק: השכלה גבוהה, תעסוקה והכנסה", נתונים מתוך סקר השכלה גבוהה תשע"ח, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

3. תוכניות הכשרה, העצמה והתמחות

המשבר יצר למדינת ישראל הזדמנות לערוך רפורמה מקיפה בתחום ההכשרות המקצועיות. מערך ההכשרות המקצועיות דהיום רווי בחסמים שמונעים ממנו להכשיר את בוגריו להשתלבות בתעסוקה איכותית. הדבר נכון לכלל האוכלוסייה ובאופן ספציפי לחברה הערבית. שיעור האבטלה הגבוה וההערכות שגם אחרי היציאה מן המשבר רבים לא יצליחו לחזור לשוק העבודה (בעיקר עובדים לא־מקצועיים) ושמבנה שוק העבודה ישתנה (עלייה בביקוש לעובדים בענפים מסוימים בצד ירידה בענפים אחרים) מחזקים את המלצות ה־OECD ואת צעדי המדיניות שכבר הוחל ביישומם במדינות שונות – חיזוק מערך ההכשרות המקצועיות והקלה על זרם המידע שבין עובדים ומעסיקים.

לפיכך אנו ממליצים:

(1) להחזיר את הפעילות של מרכזי ריאן למתכונת מלאה **ולעבות מאוד את פעילותם בקשרי מעסיקים ובהכשרות מקצועיות. יש ליצור מנגנון שישלב באופן מובנה את המעסיקים בתהליך ההכשרה המקצועית.** וכך, צורכי המשק יובאו בחשבון, תוכני ההכשרות יהיו רלוונטיים לכישורים הנדרשים בשוק העבודה, ההכשרות ישלבו הכשרה מעשית, ושיעורי ההשמה יעלו.

(2) להאיץ הכשרות מקצועיות מקוונות עבור עובדים בעסקים שמוכנים לעבור שינויים ארגוניים שבעקבותיהם נפח העבודה מרחוק יעלה.

(3) להגביר את היצע ההכשרות והסדנאות המקוונות במרכזי ריאן באמצעות הקמת תשתית ללמידה מרחוק שתשרת את המרכזים גם לאחר המשבר. ועוד: לוודא שלמרכזי ריאן תהא היכולת לספק ציוד קצה למשתתפים שאין ביכולתם להשתתף בלמידה מרחוק.

(4) להרחיב את תוכניות ההשמה המגוונות (כגון קולקטיב אימפקט או צופן), בדגש על המגזר העסקי.

(5) לתגבר את התוכניות לסיוע למשפחות שחיות בעוני ובהדרה חברתית, כגון "אשת חיל" ו"נושמים לרווחה", לנוכח העלייה הצפויה בשיעור המשפחות החיות בעוני. אנו ממליצים גם לחזק את הקשר של תוכניות אלו עם שירות התעסוקה, עם מערך ההכשרות המקצועיות ועם מרכזי ריאן.

(6) לקדם תוכניות התמחות בשכר של צעירות וצעירים ערבים בוגרי תואר ראשון בחברות גדולות במשק.

4. תמיכה בעסקים קטנים ובינוניים

(1) אשר לקריטריונים של קרן ההלוואות בערבות המדינה – אנו ממליצים שהמדינה תתעלם מן ההגבלות או העיקולים שהוטלו לפני שנת 2017 ותתבסס על ההיסטוריה הפיננסית של העסק בשלוש השנים האחרונות. אנו ממליצים גם: לצמצם את הדרישה לביטחונות ולהסתפק בשעבוד הציוד של בית העסק; להפעיל מעקב של הקרן על שיעור ההלוואות המאושרות לבעלי עסקים ערבים במסגרת התקנות החדשות; ולקבוע יעד סביר לאישור ההלוואות בערבות המדינה לאוכלוסייה הערבית (לפחות 15%).

(2) יש להבטיח שעסקים בבעלות ערבית יקבלו את חלקם מהתוכנית של בנק ישראל להגדלת היצע האשראי לעסקים קטנים ובינוניים (גובה התוכנית: 5 מיליארד ש"ח).

(3) יש להקים מערך ההלוואות שמכיר בייחודיות של העסקים הקטנים והבינוניים בחברה הערבית ולהגדיר בתוך כך פתרונות ממוקדים. כדי להבטיח מספר גדול יותר של בעלי עסקים שהלוואתם מאושרת, יש להעלות את שיעור הערבות הכוללת של המדינה להלוואות בקרן ייעודית זו מהשיעור של 15% הקיים היום לשיעור כפול לפחות (30%).

(4) יש לעודד הקמת מערכת שיווק דיגיטלית לעידוד עסקים בבעלות ערבית לפעילות מקוונת, בין בדרך של מכסות ובין באמצעות קביעת מסלולים ייעודיים לחברה הערבית בתוכניות של משרד הכלכלה והתעשייה.

5. השלטון המקומי

משבר הקורונה חשף את האמצעים הדלים שעומדים לרשותן של הרשויות המקומיות הערביות בעיתות חירום. על כן אנו ממליצים על צעדים שישפרו את מצב הרשויות בעת שגרה ויעלו את מוכנותן למתן מענה לצרכים שעולים בשעת חירום:

(1) יש לתקן את מנגנון המימון התואם (matching) בשירותי הרווחה כדי לשפר את מצבן של כלל הרשויות החלשות, בכללן הרשויות הערביות.

(2) יש לפעול להגדלת התקנים של עובדים סוציאליים ופסיכולוגים ברשויות הערביות ושל שיעור איוש התקנים בפועל.

(3) בעקבות המשבר פחת מאוד הסיכוי שרשויות ערביות יעמדו בתנאי המענק המותנה ואישור תוכנית הבראה (המותנים בשיעור גביית ארנונה של 83%). לפיכך יש להחריג את קבלת התקציבים – בשנה הנוכחית, ולמעשה תמיד – מתנאי המענק המותנה ומאישור תוכנית הבראה.

(4) ביום 7 באפריל 2020 החליטה הממשלה על תקציב לשיפוי הרשויות המקומיות בגין אובדן הכנסת ארנונה עסקית. ואולם בשביל הרשויות המקומיות החלשות שרובן נמצאות באשכול החברתי-כלכלי הנמוך ביותר – ולענייננו, מדובר ברוב הרשויות המקומיות הערביות – דווקא ההכנסה מארנונה **למגורים** היא שתופסת את הנפח הגדול ביותר בהכנסותיה של הרשות המקומית. לכן פגיעה בה חמורה מפגיעה בארנונה עסקית. לפי נתוני הוועד הארצי של ראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל, גביית הארנונה למגורים בעשרות רשויות מקומיות ערביות נפגעה ב-50% יותר יחסית לגבייה בחודשים המקבילים ב-2019. לפיכך אנו ממליצים להקצות תקציב ייעודי לרשויות המקומיות הערביות לטובת שיפוי בגין אובדן ההכנסה מהארנונה **למגורים** בתקופת המשבר.

(5) יש לפעול להקמה מיידית של מוקדי 106 (יישוביים או אזוריים) בכל הרשויות הערביות ששירות זה אינו פועל בהן כיום.

(6) יש להגדיל את תקציב החירום העומד לרשות מחלקות הרווחה ברשויות הערביות ולהגדיר בבירור מי הם העובדים החיוניים בשעת חירום.

6. צמצום הפער הדיגיטלי

רבות מן ההמלצות תלויות בסגירת הפער הדיגיטלי בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית. הבסיס לעבודה מרחוק ולמידה מרחוק הוא תשתיות תקשורת, ציוד קצה ואוריינות דיגיטלית. בלעדיהם תהליכים רבים יתקשו

להתרומם. על כן אנו ממליצים להתבסס על ההמלצות של איגוד האינטרנט הישראלי בנושא האינטרנט בחברה הערבית,⁶⁵ שיעקרון:

(1) הקמת מטה לאומי לריכוז הטיפול בתחום הדיגיטציה בחברה הערבית.
 (2) השוואת תשתיות האינטרנט והסלולר ביישובים הערביים לתקן ולמצאי הקיים ביישובים היהודיים. בתוך כך יש לחייב את:

- ספקי התשתית – להתקין תשתיות אינטרנט מתקדמות בכל היישובים הערביים במסגרת עקרונות הפרישה האוניברסלית;
- ספקי הגישה לאינטרנט – להקים פס רחב ואינטרנט מהיר בכל היישובים הערביים ואחר כך גם לספק להם שירותי תמיכה; או להצמיח באופן יזום ספקי גישה לאינטרנט שיתמחו במתן שירות ביישובים ערביים;
- ספקי הסלולר – להקים מערך אנטנות ותשתית סלולרית בכל היישובים הערביים על פי התקן הקיים ביישובים היהודיים ואחר כך גם לספק להם שירותי תמיכה.

באשר לפערים בלמידה מרחוק שעלו בין החינוך הערבי לחינוך היהודי – אנו ממליצים לצמצם את הפערים בעזרת חיזוק ושיפור האוריינות הדיגיטלית של מורים ותלמידים בחברה הערבית:

(1) ההערכות הן שמצבם של ציוד התקשורת והמחשבים בבתי הספר במערכת החינוך הערבי דל וירוד. על משרד החינוך לערוך סקר משווה עדכני ומקיף למצב ציוד התקשורת והמחשבים במערכות החינוך הערבי והעברי ולפעול להשוואת התנאים. כמו כן על משרד החינוך לוודא שהתוכניות לחיזוק האוריינות הדיגיטלית מיושמות שווה בשווה בבתי ספר ערביים ובבתי ספר עבריים.

(2) על משרד החינוך להגדיל את היקף לימודי המדע והטכנולוגיה בבתי הספר במערכת החינוך הערבי ולשים דגש בתוך כך על טיפוח מיומנויות טכניות וקוגניטיביות המאפשרות פתרון בעיות בסביבה דיגיטלית. אצל התלמידים בשכבות הגיל הבוגרות יש למקד את טיפוח המיומנויות בשימושים פונקציונליים.

65 איגוד האינטרנט הישראלי, האינטרנט בחברה הערבית בישראל: תמונת מצב ראשונית והמלצות למדיניות, ינואר 2018.

(3) יש להאיץ תהליכים של למידה מרחוק שהוחל בהטמעתם טרם משבר הקורונה ולשתף בהם גם את הורי התלמידים.

(4) יש לתגבר את הפרויקט "מחשב לכל ילד" ולשנות את הקריטריונים כך שמשפחות במצב כלכלי שאינו מאפשר לרכוש מחשב יהיו זכאיות לקבל ערכות מחשב כמספר הילדים שלהן שנמצאים במערכת החינוך.

(5) יש לשלב קורסים להוראה מרחוק בתוכניות הלימוד של המכללות לחינוך.

7. השכלה גבוהה ולימודי הנדסאים

(1) סטודנטים ערבים רבים חווים קשיים בלמידה מרחוק מפאת מחסור בציוד (מחשבים, ציוד תקשורת וכד') והיעדר גישה לתשתית אינטרנט מהימנה בביתם. אנו ממליצים להקים תוכנית דומה במתכונתה לפרויקט "מחשב לכל ילד" שתסייע לסטודנטים ערבים מרקע חברתי-כלכלי קשה.

(2) יש חשש כבד שסטודנטים ערבים רבים ינשרו מלימודים אקדמיים או על-תיכוניים בגלל קשיים כלכליים אישיים או משפחתיים. לכן אנו ממליצים להגדיל מאוד את מספר מלגות "אירתקא" לכל הפחות בשנת הלימודים שמתחילה בימים אלה (תשפ"א-2020/21).

8. המלצות כלליות בעקבות ניהול משבר הקורונה

(1) לצד תמרוץ מעסיקים להעסיק עובדים ערבים יש מקום להנגיש את המידע על היצע העובדים הערבים במשק. גם קודם למשבר לא הייתה התאמה בין היצע כוח האדם בתוך החברה הערבית לביקוש, אך כעת יש למיפוי כזה חשיבות גדולה אפילו יותר בגלל הצורך בעידוד מסיבי של העסקת עובדים ערבים במשק.

(2) הניסיון מלמד כי מדיניות ממשלתית ותוכניות ממשלתיות שגובשו ללא ייצוג או שיתוף של נציגים ונציגות ערבים נתקלות בחסמים מהותיים המונעים את יישומן. עם פרוץ המגפה הוקם בממשלה מטה חירום ממשלתי בתיאום ובriכוח המל"ל. אולם בגוף זה, כמו גם בגופים ובמשרדים ממשלתיים רבים אחרים, אין ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית, בייחוד בדרגי הביניים ובדרג הבכיר. ייצוג הולם של האזרחים הערבים במוקדי קבלת ההחלטות הוא חיוני בעיתות חירום וכמובן בזמנים של שגרה. לכן אנו ממליצים:

א. להבטיח את ייצוגם ההולם של האזרחים הערבים בכל מוקדי קבלת ההחלטות בצוותים המשרדיים והבינ־משרדיים ובכל מנגנון אחר שיוקם בעתיד. אנו ממליצים כי ייצוג האזרחים הערבים יקודם בכל השלבים של תהליך גיבוש המדיניות, תכנון יישומה ועיצוב המסרים והנראות הציבורית.

ב. להקים מנגנוני שיתוף והתייעצות שוטפים עם הגופים הייצוגיים והמקצועיים של החברה הערבית, ובראשם ועד ראשי הרשויות הערביות ומטה החירום להתמודדות עם מגפת הקורונה בחברה הערבית.

ג. לקדם החלטת ממשלה שתקבע יעד ייצוג שייתן ביטוי הולם לחברה הערבית בדרג הביניים וברג הבכיר במשרדי הממשלה בשגרה ובחירום ולהבטיח בתוך כך את הייצוג ההולם של הנשים הערביות.

(3) האוכלוסייה הבדואית בנגב, בייחוד זו המתגוררת בכפרים הלא־מוכרים, חיה בתשתיות ירודות ומתמודדת עם נגישות גרועה של השירותים הממשלתיים והמוניציפליים ועם תת־פיתוח קיצוני. על רקע המשאבים הדלים במיוחד של אוכלוסייה זו בהתמודדות עם השלכות המשבר אנו רואים חשיבות עצומה בהשקעה מיוחדת באוכלוסייה זו כדי לאפשר לה יציאה בטוחה ממנו. יתר על כן, בעת משבר הקורונה יש מקום להחליט על עצירת הריסות המבנים והשטחים החקלאיים. היות שההריסה לא נעצרה, התסכול והניכור של אוכלוסייה זו ממוסדות המדינה רק החריפו.

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

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

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

