

# עסקים בבעלות ערבית ברכש הציבורי

מאפייני השתתפות, חסמים  
והמלצות להסרתם

היקף הרכש של גופים ציבוריים בישראל מוערך בכ־120 מיליארד ש"ח בשנה. המשמעות היא שכוח הקנייה של הממשלה ושל כלל הגופים הציבוריים בישראל וההשפעה שלהם על המגזר העסקי הם גדולים, ולשינויים במדיניות הרכש יש משקל רב בכל הנוגע לפעילות המשק.

בן פרג'ון | נסרין חדאד חאג'י-יחיא | עודד רון

מחקר  
מדיניות  
189

The Portland Trust

  
המכון הישראלי  
לדמוקרטיה



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

The Portland Trust

## עסקים בבעלות ערבית ברכש הציבורי

מאפייני השתתפות,  
חסמים והמלצות להסרתם

מחקר מדיניות 189

בן פרג'ון | נסרין חדאד חאג'י-יחיא | עודד רון

יולי 2023

Public Procurement from Arab-Owned Businesses:  
Participation, Barriers, and Recommendations for Eliminating Barriers  
Ben Fargeon | Nasreen Haddad Haj-Yahya | Oded Ron

עריכת הטקסט: דפנה לביא  
עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו Alfabees  
ביצוע גרפי: נדב שטכמן פולישוק  
הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

מסת"ב: 2-427-519-965-978

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

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר) ולקרן פורטלנד, 2023  
נדפס בישראל, תשפ"ג/2023

#### המכון הישראלי לדמוקרטיה

רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602  
טל': 02-5300888  
אתר האינטרנט: [www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)

#### קרן פורטלנד

מרכז עזריאלי, דרך בגין 132, תל אביב 6701101  
טל': 03-6099901  
אתר האינטרנט: [portlandtrust.org](http://portlandtrust.org)

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

## 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 מיעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

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

## קרן פורטלנד

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

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

שותפי הקרן הם נסרין חדאד חאג'י-יחיא, עינת מקמורי-אהרון, אימן סייף ורמי שוורץ.



# תוכן העניינים

7	תקציר
9	מבוא
11	<b>פרק 1. רכש ציבורי</b>
11	שימוש ברכש הציבורי למטרות חברתיות בעולם
17	הרכש הציבורי בישראל
23	<b>פרק 2. עסקים בבעלות ערבית</b>
23	מאפייני העסקים בבעלות ערבית
29	קשיים כלכליים של עסקים בבעלות ערבית
35	הפגיעה בעסקים בבעלות ערבית במשבר הקורונה
38	<b>פרק 3. מדיניות ממשלתית לשילוב כלכלי של החברה הערבית</b>
43	אזורי תעשייה
47	מעוף (הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים)
49	SAWA: אשראי זעיר חוץ־בנקאי לנשים ערביות
	<b>פרק 4. ממצאים מניתוח ההתקשרויות של משרדי הממשלה</b>
50	יחידות סמך
51	מתודולוגיה
55	ממצאים
	<b>פרק 5. מיפוי החסמים המקשים על חברות בבעלות ערבית להתמודד</b>
67	במכרזים ציבוריים
67	החסם הפסיכולוגי והבירוקרטי
71	החסם הפיננסי
73	החסם הביטחוני

74	חוסר אמון בין החברה הערבית למוסדות המדינה
76	<b>פרק 6. סיכום והמלצות</b>
77	המלצות
	<b>נספח א. קידוד סעיפים ראשיים בתקציב המדינה לתחום עיסוק של</b>
87	<b>משרד ממשלתי</b>
89	<b>נספח ב. העדפה מתקנת לעסקים בבעלות ערבית במכרזים ציבוריים</b>
iii	Abstract

## ת ק צ י ר

בשנים האחרונות היקף הרכש הממשלתי בישראל עומד על כ־30 מיליארד ש"ח בשנה. בדומה למדינות אחרות בעולם, שיעור הרכש הממשלתי בישראל עמד בשנת 2019 על כ־15% מהתמ"ג ו־37% מכלל ההוצאות הממשלתיות. לפי החשב הכללי במשרד האוצר, סך הרכש הציבורי בישראל (הכולל גם גופים ציבוריים לא ממשלתיים) עומד על כ־120 מיליארד ש"ח בשנה. המשמעות היא שכוח הקנייה של הממשלה ושל כלל הגופים הציבוריים בישראל וההשפעה שלהם על המגזר העסקי הם גדולים, כך ששינויים במדיניות הרכש יכולים לחולל השפעה ניכרת במשק.

אומנם נראה שהשיקולים המרכזיים בהתקשרויות ציבוריות הם בחירת הספק שיספק את השירות או המוצר באיכות הגבוהה ביותר ובמחיר הנמוך ביותר; ואולם בשנים האחרונות במדינות רבות בעולם הולך וגובר השימוש ברכש הציבורי לקידום מטרות חברתיות – כגון שמירה על איכות הסביבה, שוויון חברתי ומגדרי, הגנה על זכויות אדם ופיתוח כלכלי למיעוטים. גם בישראל נוספו ברבות השנים העדפות אחדות לחוק חובת המכרזים שאינן ממניע כלכלי גרידא.

עקב אפליה והזנחה רבות שנים מצבה החברתי־כלכלי של החברה הערבית ירוד ביחס לכלל האוכלוסייה, והדבר מתבטא בתחומי חיים רבים, בהם מצב העסקים בבעלות ערבית. אלו סובלים משורה של חסמים המקשים על פיתוחם העסקי. ואכן, עסקים בבעלות ערבית הם בממוצע קטנים יותר, הן מבחינת היקף המחזור הכספי הן מבחינת מספר השכירים, והם מרוכזים בענפי תעשייה ומסחר מסורתיים. אומנם בשנים האחרונות גובשו תוכניות חומש ממשלתיות לשיפור



מצבה הכלכלי של החברה הערבית, אך נראה כי לא נעשה הרבה כדי לשפר את מצב העסקים בבעלות ערבית ולטפל באתגרים שהם מתמודדים עימם.

מחקר זה מנתח לראשונה את מאפייני ההשתתפות של עסקים בבעלות ערבית ברכש הממשלתי, מתוך הבנה שהרכש הציבורי הוא כלי רב עוצמה לקידום המדיניות הממשלתית לשיפור המצב הכלכלי של האוכלוסייה הערבית בכלל, ושל עסקים בבעלות ערבית בפרט.

ניתוח של כלל ההתקשרויות של משרדי ממשלה ויחידות הסמך בשנים 2015-2021 מלמד על מעורבות נמוכה מאוד של עסקים מיישובים ערביים ברכש הממשלתי. מן הממצאים עולה ששיעור ההשתתפות של עסקים מיישובים ערביים נמוך באופן כללי - 2.4% בלבד - אך המצב גרוע במיוחד בהתקשרויות ממשלתיות בסכומים נמוכים. על בסיס ראיונות עם בעלי עסקים ערבים ובעלי תפקידים שעוסקים ברכש הציבורי, המחקר מציג את הסיבות האפשריות לשיעור הנמוך של עסקים ביישובים ערביים ברכש הממשלתי, בהן חוסר מודעות לרכש הציבורי ואפשרויותיו, רתיעה מההליך הבירוקרטי, הנגשה שפתית נמוכה, תנאי סף מחמירים, הדרה פיננסית, הדרה על רקע ביטחוני וחוסר אמון באשר להוגנות ההליך המכרזי.

כדי לשנות מציאות זו של שיעור התקשרויות נמוך ביותר של גופים ממשלתיים וציבוריים עם עסקים בבעלות ערבית, המחקר מציע שורה של המלצות לשינוי המדיניות, ובהן:

- (1) שינוי חוק חובת המכרזים והוספת סעיף העדפת עסק בבעלות ערבית (למחקר מצורפת חוות דעת משפטית בנושא).
- (2) שינוי בדרישות הסף של מכרזים והגברת המודעות לחסמים הנובעים מהם בקרב פקידי רכש.
- (3) הגברת הנגישות של עסקים בבעלות ערבית לרכש הציבורי על ידי תרגום של מידע, מדריכים ומכרזים לשפה הערבית, קידום הרישום לרשימות ספקים ומערכות רכש דיגיטליות וסבסוד מערכות עסקיות-פרטיות למעקב אחרי מכרזים.
- (4) בחינה מחודשת של חסמים ביטחוניים.
- (5) פרסום מידע ומחקר על עסקים בבעלות ערבית ומעורבותם ברכש הציבורי.
- (6) הקמת מינהלת רכש ציבורי לעסקים בחברה הערבית.

ממשלות וגופים ציבוריים ברחבי העולם מתקשרים עם גופים פרטיים לצורך הספקת טובין ושירותים. כדי למנוע מינהל לא תקין ושחיתות, התקשרויות אלו מוסדרות על ידי שורה של חוקים ותקנות. במדינות רבות, ובהן ישראל, הרכש הציבורי משמש לא רק אמצעי להשגת המוצר או השירות בעל הערך הגבוה ביותר עבור ההוצאה הציבורית אלא גם כלי למימוש מדיניות ממשלתית ולהשגת יעדים בתחומים שונים, החורגים מעצם הספקת הטובין והשירותים. היקף הרכש הציבורי, שבשנים האחרונות עומד על כ-12% מהתוצר המקומי הגולמי (תמ"ג) במדינות OECD וכ-15% בישראל, מקנה לממשלות ברחבי העולם כלי עוצמתי שרבות מהן עושות בו שימושים שונים, ובכלל זה העלאת שיעור התעסוקה בקרב קבוצות מיעוט, קידום עסקים קטנים ובינוניים, הטמעת תקנות לשמירה על הסביבה, קידום רכש מקומי ועוד.<sup>1</sup>

עקב אפליה והזנחה רבות שנים מצבה החברתי-כלכלי של החברה הערבית ירוד ביחס לכלל האוכלוסייה, והדבר מתבטא בשורה של תחומי חיים.<sup>2</sup> מצב העסקים בבעלות ערבית אינו יוצא מן הכלל בעניין זה. בהשוואה לעסקים בבעלות יהודית, עסקים בבעלות ערבית הם בממוצע קטנים יותר, בעלי היקף מחזור כספי נמוך יותר ומתרכזים בענפי תעשייה ומסחר מסורתיים.<sup>3</sup> מגוון החסמים שמהם נפגעים עסקים בבעלות ערבית מעמידים אותם בנקודת פתיחה נמוכה בהשוואה לכלל האוכלוסייה ומקשים עליהם להתפתח.

בשנים האחרונות פעלו ופועלות מספר תוכניות חומש ממשלתיות לשיפור מצבה הכלכלי של האוכלוסייה הערבית. לנוכח ההכרה בחסמים המונעים פיתוח כלכלי של עסקים בבעלות ערבית, בתוכניות החומש מופעלים מספר כלים לקידום ישיר ועקיף של עסקים בחברה הערבית. החלטת הממשלה האחרונה בדבר תוכנית חומש לחברה הערבית שהתקבלה באוקטובר 2021

European Union, *Making Socially Responsible Public Procurement Work: 71 Good Practice Cases*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020

2 נסרין חדאד חאג'י-יחיא, מוחמד ח'לאילה ואריק רודניצקי, *שנתון החברה הערבית בישראל 2021*, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2022.

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

החלטת ממשלה 550) אף הגדילה והכירה בכך שישנם חסמים המונעים מעסקים בבעלות ערבית להשתתף ולזכות במכרזים ציבוריים.<sup>4</sup> עם זאת, כמעט אין בנמצא מחקר שמיפה את ההשתתפות של עסקים בבעלות ערבית ברכש הציבורי או חקר את הסיבות להשתתפות הנמוכה שלהם ברכש הממשלתי. החריג היחיד הוא דוח "המלצות הצוות להסרת חסמים והגברת נגישות ברכש הממשלתי וברכש החברות הממשלתיות", שפורסם בספטמבר 2022 ומתקף רבות מהמלצותינו.

מחקר זה מבקש לאמוד את היקף ההשתתפות של עסקים בבעלות ערבית ברכש הממשלתי, להצביע על החסמים המרכזיים המונעים מהם לעשות כן, ולהציג רשימת המלצות שתסייע להתמודד עם חלק מהחסמים שיעלו במחקר זה או להסירם. כמו כן תיבדק השאלה אם יש מקום והצדקה להרחיב את ההעדפות המתקנות הקיימות בדיני המכרזים גם לעסקים בבעלות ערבית. אנו סבורים ששימוש ברכש הציבורי לקידום מטרות מדיניות יכול לסייע רבות למאמצי הממשלה לפיתוח כלכלי של החברה הערבית בכלל ושל העסקים בחברה הערבית בפרט.

המחקר מחולק לשישה חלקים: בתחילה יוצג רקע כללי על מהות הרכש הציבורי ומטרותיו, יובאו דוגמאות מן העולם לשימוש ברכש הציבורי ככלי לשילוב כלכלי של קבוצות מיעוט ולאחר מכן נדון במצב בישראל; בחלק השני נסרטט את מאפייני העסקים בבעלות ערבית, הקשיים הכלכליים הייחודיים להם והפגיעה המוגברת בתקופת משבר הקורונה; בחלק השלישי נפרט על אודות המאמצים הממשלתיים בשנים האחרונות לשילוב כלכלי של החברה הערבית, בדגש על מדיניות לקידום עסקים; בחלק הרביעי נציג את ממצאי הניתוח שערכנו לשיעור החברות בבעלות ערבית שהתקשרו (במכרז או בכל תהליך רכש אחר) עם משרדי ממשלה ויחידות סמך בשנים 2015-2021; בחלק החמישי נציג את החסמים העומדים לפני עסקים בבעלות ערבית להשתתפות ברכש הציבורי, על סמך סדרת ראיונות עם מומחים ובעלי עסקים מהחברה הערבית; החלק האחרון במסמך יוקדש לסיכום הממצאים ולהמלצות מדיניות מפורטות שביכולתן להביא לעלייה משמעותית בשיעור העסקים בבעלות ערבית ברכש הציבורי.

4 החלטת ממשלה 550, "התוכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026", סעיף 10ג, 24.10.2021.

## רכש ציבורי

הרכש הציבורי הוא שיעור ניכר מההוצאות הציבוריות במדינות רבות. במדינות OECD הרכש הציבורי הוא 12.6% בממוצע מהתמ"ג ו־29.6% בממוצע מכלל הוצאות הממשלה.<sup>5</sup> בשל כך הוא כלי בעל פוטנציאל רב לקידום מטרות שונות, שאינן כלכליות גרידא. השימוש ברכש ציבורי לקידום מדיניות חברתית וסביבתית הוא נושא שמעסיק חוקרים וקובעי מדיניות ברחבי העולם זה מספר עשורים. רכש ציבורי בר קיימה (sustainable public procurement) ורכש ציבורי אחראי חברתית (socially responsible public procurement) הם המונחים העיקריים שמשתמשים בהם כדי לתאר תהליך רכש ציבורי שמגלם בתוכו איזון בין תכליות חברתיות, סביבתיות וכלכליות.<sup>6</sup> מדינות וגופים בינלאומיים רבים מכירים בתרומה האסטרטגית של רכש ציבורי לפיתוח חברתי־כלכלי ולמצעור האי־שוויון בין קבוצות שונות בחברה.<sup>7</sup> שימוש בכוח הקנייה של המגזר הציבורי יכול להניע צמיחה בת קיימה ומכלילה לקבוצות וסוגי חברות שגישתם למשאבים הציבוריים בדרך כלל חלקית.

## שימוש ברכש הציבורי למטרות חברתיות בעולם

השימוש ברכש הציבורי לקידום מטרות חברתיות הולך וגובר בשנים האחרונות,<sup>8</sup> כאשר מדינות רבות מאמצות במסגרתו קריטריונים לקידום ערכים חברתיים

5 נחונים מחוך אתר האינטרנט *OECD Statistics*.

6 Helen Walker and Wendy Phillips, "Sustainable Procurement: Emerging Issues," *International Journal of Procurement Management* 2 (1) (2009), pp. 41-61

7 Christopher McCrudden, "Using Public Procurement to Achieve Social Outcomes," *Natural Resources Forum* 28 (4) (2004), pp. 257-267; UNEP, "Sustainable Public Procurement: A Global Review," 2013

8 OECD Public Governance Reviews, *SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits*, Paris: OECD Publishing, 2018

כגון שמירה על איכות הסביבה, שוויון חברתי ומגדרי, הגנה על זכויות אדם ופיתוח כלכלי למיעוטים, נושא שיעמוד במוקד המחקר שיוצג להלן.<sup>9</sup> אתגר מרכזי בהקשר זה של מדיניות רכש חברתית הוא במדידת התוצאות: בדרך כלל פועלות תוכניות רבות במקביל במטרה להגיע לתוצאות דומות, ויש קושי לבדד ולהבין מהי ההשפעה של כל תוכנית ותוכנית. עם זאת, בשנים האחרונות חלה התקדמות משמעותית בתחומי איסוף המידע, המדידה וההערכה של מדיניות הרכש הציבורי בכלל ושל מטרות משניות שלו בפרט.<sup>10</sup>

לפי דוח של OECD שסקר את מדיניות הרכש הציבורי במדינות הארגון, מעל 45% מהמדינות ציינו שיש להן מסגרת כלשהי לקידום מיעוטים באמצעות הרכש הציבורי.<sup>11</sup> מן הספרות עולה שבארבע מדינות (אוסטרליה, ארצות הברית, ניו זילנד וקנדה) קיימת מדיניות העדפה ברורה ברמה הלאומית לרכש מעסקים בבעלות מיעוטים. כמו כן ישנן מספר עיריות בעולם שנוקטות מדיניות העדפה לעסקים בבעלות מיעוטים ולעסקים ששיעור גבוה ממועסקיהם הם מקבוצות מיעוט. כעת נפרט את הדוגמאות האלו למדיניות העדפה של מיעוטים ונסקור את תוצאות המדיניות, אם קיימים נתונים או מחקר בנושא.

## אוסטרליה

משנת 2015 הממשלה האוסטרלית מפעילה מדיניות ייעודית לשילוב עסקים בבעלות מיעוטים ילידיים. המדיניות מחולקת לשלושה מרכיבים עיקריים: (1) הממשלה מציבה יעדים שנתיים למספר ולהיקף הכספי של התקשרויות ממשלתיות עם עסקים בבעלות אנשים ילידיים. נוסף על יעד כלל ממשלתי הממשלה מציבה גם יעדים לכל משרד ממשלתי.

9 OECD, *Integrating Responsible Business Conduct in Public Procurement*, Paris: OECD Publishing, 2020

10 OECD, *Reforming Public Procurement: Progress in Implementing the 2015 OECD Recommendation*, Paris: OECD Publishing, 2019

11 OECD (לעיל הערה 9).

(2) הקצאות ייעודיות לעסקים בבעלות אנשים ילידיים. כל התקשרות מממשלתית במקומות מרוחקים במדינה וכל ההתקשרויות הממשלתיות ששוויין 200,000-80,000 דולרים אוסטרליים מוקצות לעסקים בבעלות אנשים ילידיים.

(3) ב־19 ענפי כלכלה כל ספק שמעוניין להתמודד על התקשרות ששווייה מעל 7.5 מיליון דולרים אוסטרליים מחויב בייצוג הולם של עובדים ילידיים (3%-4% מהמועסקים)<sup>12</sup>.

הממשלה האוסטרלית הציבה יעד של 3% ממספר החוזים ושל 1.25% מההיקף הכספי של החוזים לעסקים בבעלות אנשים ילידיים עד לשנת 2026/27.<sup>13</sup> היעד הושג מוקדם מהצפוי - בתוך שלוש שנים (שנת 2017/18) - ובשנת 2020/21 השיעור עמד על 6.18% ממספר החוזים ו־6.2% מההיקף הכספי של החוזים.<sup>14</sup>

## ארצות הברית

סעיף 8(a) לחוק העסקים הקטנים (Small Business Act) מסמיך את הסוכנות לעסקים קטנים לפעול במגוון דרכים להעלאת ההשתתפות של עסקים קטנים בכלל, ושל עסקים קטנים בבעלות קבוצות מיעוט (small disadvantaged business) בפרט, ברכש הממשלתי. עסקים קטנים בבעלות קבוצות מיעוט יכולים להיות זכאים, בתנאים מסוימים, למכרזים שמוקצים להם או להיות ספק יחיד בהתקשרויות שמיועדות להם.<sup>15</sup> הממשלה הפדרלית מתחייבת ש־23% מהחוזים יהיו עם עסקים קטנים ו־5% עם עסקים קטנים בבעלות קבוצות מיעוט.<sup>16</sup> דוחות של הסוכנות לעסקים קטנים מצביעים על עלייה עקבית בשיעור העסקים בבעלות קבוצות מיעוט לאורך השנים. בשנת 2007 זכו עסקים בבעלות קבוצות מיעוט בחוזים שהיקפם הכספי 6.6% מכלל הרכש הממשלתי,

12 האוכלוסייה הילידית היא 3.2% מאוכלוסיית אוסטרליה. ראו Australian Bureau of Statistics, "2021 Census All persons QuickStats"

13 השנה נמדדה מספטמבר עד ספטמבר.

14 Australian Government, National Indigenous Australians Agency, "Indigenous Procurement Policy"

15 U.S. Small Business Administration, "Types of Contracts"

16 U.S. Small Business Administration, "Small Business Procurement"

בשנת 2013 בחוזים שהיקפם הכספי 8.6% ובשנת 2020 השיעור הגיע לשיא של 10.5% (בשווי כולל של 59 מיליארד דולר).<sup>17</sup>

## ניו זילנד

ממשלת ניו זילנד הכירה ביכולת של הרכש הממשלתי להשיג מטרות כלכליות, חברתיות, תרבותיות וסביבתיות, ואלו מגולמות בהוראות הרכש הממשלתי.<sup>18</sup> בדצמבר 2020 החליטה ממשלת ניו זילנד על מדיניות ייעודית לעידוד שילוב עסקים בבעלות מאורית לנוכח השפעות משבר הקורונה והפגיעה המוגברת בעסקים אלו. במסגרת מדיניות זו נקבע כיעד ראשוני ש־5% ממספר ההתקשרויות הממשלתיות יהיו עם עסקים בבעלות מאורית, כאשר המטרה היא להעלות את היעד הזה בתוך מספר שנים. מרכיב משמעותי נוסף במדיניות הוא שימוש בארגון בלתי תלוי כמתווך בין הממשלה לבין העסקים בבעלות מאורית בהקשר של רכש ממשלתי, אשר יאפשר להתמודד עם חסמים הניצבים לפני עסקים בבעלות מאורית המקשים עליהם להתקשר עם הממשלה. בניו זילנד היה קיים ארגון מסוג זה (Amotai) וכיום הוא אחראי לסיוע לגופי ממשל להתאים את החוזים כך שיגבירו השתתפות של עסקים בבעלות מאורית, להעברת הכשרות לגופי רכש ממשלתיים בנושא גיוון ברכש הממשלתי, להענקת אישורים לעסקים שעומדים בדרישות של "עסקים בבעלות מאורית", לחיבור של עסקים בבעלות מאורית להזדמנויות ברכש הממשלתי, להכשרות לעסקים בבעלות מאורית להכרת האפשרויות ברכש הממשלתי ועוד. משום שהמדיניות נמצאת בשלב מוקדם יחסית, טרם התפרסמו מדדים לגביה. עם זאת, משרדי ממשלה מחויבים לדווח מדי שנה על המספר וההיקף הכספי של חוזיהם עם עסקים בבעלות מאורית, במטרה לבחון את השפעות המדיניות.<sup>19</sup>

U.S. Small Business Administration, "Government-Wide Performance," different years 17

New Zealand Government, "Government Procurement Rules," Rules 16-20 18

New Zealand Government, Ministry of Business, Innovation and Employment, "Supporting the Māori Economy and Achieving Economic and Social Outcomes through Te Kupenga Hao Pāuaua," February 24, 2021 19

## קנדה

משנת 1996 קיימת בקנדה מדיניות אסטרטגית לשילוב עסקים בבעלות אבוריג'ינית ברכש הממשלתי. במסגרת המדיניות כל התקשרות ממשלתית שנועדה לשרת את האוכלוסייה האבוריג'ינית וששווייה יותר מ־5,000 דולר קנדי שמורה לתחרות בין עסקים בבעלות אבוריג'ינית בלבד. כמו כן במקרים שבהם גוף ממשלתי רוכש מוצא לנוון, באפשרותו להקצות התקשרויות לתחרות בין עסקים בבעלות אבוריג'ינית בלבד.<sup>20</sup>

בדומה לניו זילנד, גם בקנדה קיים גוף שמשמש מתווך בין גופי רכש ממשלתיים לבין עסקים בבעלות מיעוטים. גוף שאינו למטרות רווח בשם Canadian Aboriginal and Minority Supplier Council משמש גוף מתווך בין הממשלה הקנדית (ופועל גם מול גופים עסקיים־פרטיים) לבין עסקים בבעלות אבוריג'ינית. במסגרת הפעילות של הארגון הוא מוסמך להעניק אישור לעסקים שהם בבעלות אבוריג'ינית, לסייע להם בהליך המכרזי ולפעול לקידום מדיניות שתגביר את הייצוג של עסקים בבעלות אבוריג'ינית ברכש הממשלתי.<sup>21</sup>

נוסף על כך ממשלת קנדה הקימה מאגר אינטרנטי המיועד לשימוש אחראי רכש ממשלתיים (אך פתוח לכולם) ובו מידע על כל העסקים שמאושרים כעסקים בבעלות אבוריג'ינית. במאגר זה ניתן למצוא עסקים לפי קריטריונים רבים במטרה להקל על עורכי מכרזים למצוא מספר רב ככל הניתן של ספקים פוטנציאליים מתאימים בקרב האוכלוסייה האבוריג'ינית.<sup>22</sup>

Government of Canada, "Procurement Strategy for Aboriginal Business" 20

21 אחר האינטרנט של ארגון CAMSC.

Government of Canada, Indigenous Services Canada, "Detailed Company Search," Indigenous Business Directory 22



## עיריות בעולם

השימוש ברכש ציבורי לשילוב אוכלוסיות מודרות אינו נחלתם של גופי רכש לאומיים בלבד. למעשה, במדינות רבות עיריות הן שהיו ראשונות לקדם יוזמות לשילוב אוכלוסיות מודרות על ידי העדפה או הקצאה ייעודית בחוזים עם גופים פרטיים. כך למשל, בשנות ה־80 בארצות הברית נסקה הפופולריות של תוכניות מסוג זה, ועיריות רבות אימצו הקצאה ייעודית (set-aside) ברכש שלהן לקבוצות מיעוט.<sup>23</sup> האימוץ של תוכניות אלו הביא לעריכת מספר מחקרים בנושא שניסו לאמוד את השפעותיהן. David Blanchflower ו־Jon Wainwright מצאו שלאחר ביטול תוכניות הקצאה ייעודית ברכש של עיריות מינסוטה ושיקגו חלה ירידה של 80%-99% בהשתתפות עסקים בבעלות מיעוטים.<sup>24</sup> Thomas Boston מצא שהשתתפות עסקים בבעלות מיעוטים ברכש של עיריית אטלנטה עלתה בחדות מ־0.13% ב־1973 ל־38% ב־1978, לאחר שב־1975 נחקק חוק להקצאות ייעודיות לעסקים בבעלות מיעוטים.<sup>25</sup> מחקר נוסף הראה שלא רק הכמות וההיקף הכספי של עסקים בבעלות מיעוטים עולה עקב תוכניות אלו, אלא שהפער בין שיעור העצמאים הלבנים והשחורים מצטמצם במעל 35%. המחקר גם מצא ששיעור התעסוקה של שחורים עלו במקומות שתוכניות אלו פעלו.<sup>26</sup>

גם עיריות ברחבי אירופה החלו באחרונה להפעיל תוכניות לשילוב אוכלוסיות מודרות בעזרת הרכש הציבורי, בין היתר בעקבות סדרת הנחיות של האיחוד

Timothy Bates, "Impact of Preferential Procurement Policies on Minority-Owned Businesses," *The Review of Black Political Economy* 14 (1) (1985), pp. 51-65 23

David G. Blanchflower and Jon Wainwright, "An Analysis of the Impact of Affirmative Action Programs on Self-employment in the Construction Industry," National Bureau of Economic Research, Working Paper 11793, 2005 24

Thomas D. Boston, *Affirmative Action and Black Entrepreneurship*, London and New York: Routledge, 1999 25

Aaron K. Chatterji, Kenneth Y. Chay, and Robert W. Fairlie, "The Impact of City Contracting Set-Asides on Black Self-Employment and Employment," *Journal of Labor Economics* 32 (3) (2014), pp. 507-561 26

האירופי לעידוד הכללת קריטריונים חדשניים, ירוקים וחברתיים בבחירת חוזי התקשרות.<sup>27</sup> החברה המוניציפלית לתחבורה של מטרופולין לונדון (Transport for London) מחייבת מתמודדים במכרזים שהיא מפרסמת להציג איך הם מתכננים להשקיע בהכשרות למועסקים שלהם ובהעסקת עובדים מובטלים. בשנים 2018–2019 יותר מ־50% מהמועסקים החדשים שנוספו בחברות שסיפקו שירותים ל־Transport for London היו מקבוצות מיעוט.

לאור התאוצה שצוברת מדיניות רכש ציבורי המאמצת הכללה של מטרות משניות – חברתיות, סביבתיות ותרבותיות – עולות כמה שאלות: האם הרכש הציבורי בישראל נתפס ומשמש בפועל ככלי לקידום מטרות חברתיות? אם כן, לאילו מטרות? והאם בשלה העת לראות בו גם כלי לקידום עסקים בבעלות ערבית? שאלות אלו יידונו במסגרת הפרקים הבאים.

## הרכש הציבורי בישראל

תכליתו העיקרית של המכרז הציבורי היא להעניק לכל אדם או חברה פרטית הזדמנות שווה להתמודד על הספקת טובין ושירותים לגופים ציבוריים. כפועל יוצא של תכלית זו המכרז נועד להביא את התמורה הטובה ביותר, הן מבחינה כספית הן מבחינת איכות, עבור הגוף הציבורי הרוכש. עקרון היעילות והכדאיות הכלכלית בדיני המכרזים נועד גם למנוע מצב שבו החלטות מתקבלות משיקולים לא ענייניים ובלתי חוקיים (גם של משוא פנים ושחיתות). אי לכך בישראל התקשרויות של גופים ציבוריים עם גופים פרטיים לצורך הספקת טובין או שירותים מוסדרות באמצעות חוק חובת מכרזים, התשנ"ב–1992; תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג–1993; והוראות תקנון כספים ומשק (תכ"ם). אלו קובעים בין היתר את סוג המכרז, תנאי המכרז, השיקולים בבחירת הספק, תהליך בחירת הזוכה ועוד.

חוק חובת המכרזים חל על כלל משרדי הממשלה, יחידות סמך ורשויות ממשלתיות הכפופות למשרדי ממשלה, תאגידים סטטוטוריים, חברות ממשלתיות, קופות חולים, מוסדות להשכלה גבוהה, בתי חולים ממשלתיים, מועצות דתיות ותאגידים מקומיים. רשויות מקומיות חייבות גם הן במכרז, לפי פקודת העיריות. אף על פי שהחוק חל על הגופים שצוינו, רק משרדי ממשלה ויחידות סמך מחויבים בפרסום פרטים על אודות ההתקשרויות שלהם, ולכן חסר מידע רב על מאפייני ההתקשרויות של גופים ציבוריים רבים. נוסף על כך גופים ביטחוניים (כמו צה"ל והמשטרה) אינם מפרסמים את פרטי ההתקשרויות שלהם מטעמי ביטחון, ובעקבות זאת גם המידע עליהם חסר.

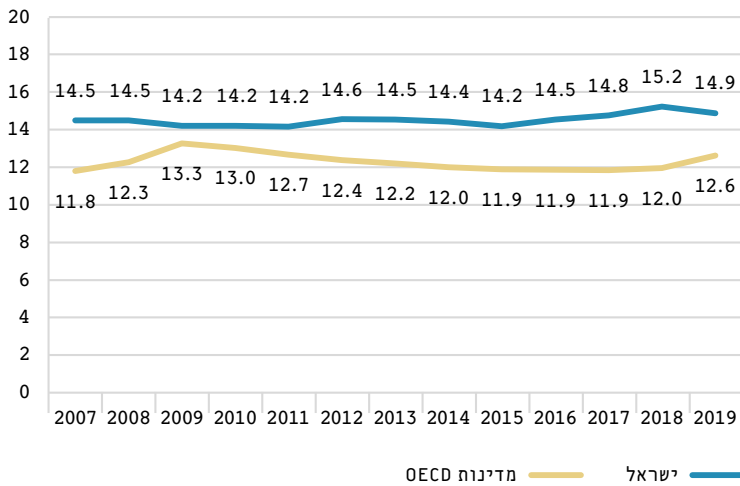
למרות העדיפות למכרז פומבי, התקנות שהוצאו מכוח חוק חובת המכרזים קובעות שורה ארוכה של מקרים שאינם טעוני מכרז (למשל, רכש בסכום הנמוך מ־50,000 ש"ח; כאשר מדובר בספק יחיד שהמשרד הרוכש איתו; או המשך התקשרות עם חברה שכבר זכתה במכרז); ולכן שיעור לא מבוטל מההתקשרויות אינו מבוצע דרך מכרזים. כמו כן התקנות מפרטות מקרי "ביניים" שלא מתקיים בהם מכרז פומבי אך מתקיים הליך תחרותי אחר. כך למשל, משרד יכול לבקש לבחור ספק מתוך רשימה שבה מספר מצומצם של ספקים אם השירות או הטובין הם בעלי אופי מיוחד. דוגמה נוספת היא התקשרות עם בעל מקצוע מומחה (מתכנן, אדריכל, ייעוץ מחקרי וכד') שבמסגרתה המשרד פונה לכמה מציעים.

על פי נתוני מינהל הרכש הממשלתי, הגוף האחראי לתכנונה וליישומה של מדיניות הרכש הממשלתית, בשנת 2020 רכשו משרדי הממשלה ויחידות הסמך (לא כולל גופים ביטחוניים ובתי חולים ממשלתיים) שירותים ומוצרים בהיקף של כ־30.6 מיליארד ש"ח, מתוכם כ־5.4 מיליארד ש"ח הוקצו לרכש עבור התמודדות עם מגפת הקורונה. גם בשנים קודמות, 2017-2019, עמד היקף הרכש הממשלתי על סדרי גודל דומים.<sup>28</sup> כפי שניתן לראות בתרשים 1, הרכש הממשלתי בישראל כשיעור מהתמ"ג גבוה ביחס למדינות OECD. גם בחינת הרכש הממשלתי כשיעור מכלל ההוצאות הממשלתיות מעלה כי ישראל היא

28 לפי דוחות מינהל הרכש הממשלתי, בשנת 2019 עמד הרכש על 27.4 מיליארד ש"ח, וב־2018 וב־2017 על 34.2 מיליארד ש"ח.

רביעית מבין 36 מדינות OECD שנבחנו ב־2019.<sup>29</sup> המשמעות היא שכוח הקנייה של הממשלה בישראל וההשפעה שלה על המגזר העסקי הם גדולים, ושינויים במדיניות הרכש יכולים לחולל השפעה ניכרת במשק.

**חרשים 1**  
**הרכש הממשלתי\* כשיעור מהתמ"ג (%)**



\* לפי נתוני OECD הרכש הממשלתי מתייחס לרכש ברמה הארצית (שלטון מרכזי) וברמה המקומית (רשויות מקומיות).

מקור: OECD Statistics, Public Procurement

בהמשך לנאמר, בעוד השיקולים המרכזיים בעריכת מכרז הם בחירת ספק שיספק את השירות או המוצר באיכות הגבוהה ביותר ובמחיר הנמוך ביותר,

ברבות השנים נוספו לחוק חובת המכרזים מספר העדפות אשר עשויות להביא לכך שהבחירה בזוכה במכרז תושפע ממאפיינים חיצוניים:

(1) בשנת 1993 התקבל תיקון לחוק שמעניק העדפה לטובין תוצרת הארץ או טובין ושירותים תוצרת אזורי עדיפות לאומית. בתקנות החוק לעניין זה מוענקת, בתנאים מסוימים, העדפה בשיעור של 5% עד 15% באמת המידה של מחיר ההצעה.<sup>30</sup>

(2) בשנת 2002 התקבל תיקון לחוק שנותן העדפה לעסק בשליטת אישה במקרה ששתי הצעות במכרז קיבלו תוצאה זהה.<sup>31</sup>

(3) בשנת 2016 התקבל תיקון לחוק המורה לעורך מכרז לבחון העדפת עסקים זעירים, קטנים ובינוניים בבחירת הספק, ובמידת האפשר להתאים את תנאי המכרז לעסקים מסוג זה.<sup>32</sup>

למרות ההעדפות המצוינות בחוק חובת המכרזים נראה כי למעט העדפת עסקים קטנים ובינוניים, לא קיימים דוחות או נתונים המאפשרים לבחון את השפעת השינויים בחוק לגבי שאר ההעדפות. למעשה, לאחר קבלת התיקון לגבי העדפה מתקנת במכרזים על בסיס מגדרי, לא נעשו מאמצים מצד הרשויות האמונות על קידומו ופרסומו להעלותו למודעות.<sup>33</sup> גם ב־2017, 15 שנה לאחר קבלת תיקון זה, העלה דוח של מרכז אדוה וקואליציית שותפות תמונת מצב ברוח דומה.<sup>34</sup> נראה כי "הלקח" נלמד במקרה של עסקים קטנים ובינוניים, ובחוק מצוין מפורשות שעל גופים הכפופים לחוק לפרסם מדי שנה נתונים על שילוב עסקים קטנים ובינוניים בהתקשרויותיהם. ואכן, מינהל הרכש הממשלתי

30 יצוין כי ניתנה העדפה לתוצרת הארץ במכרזים עוד בטרם חקיקת החוק. כאשר הנושא הגיע לפתחו של בית המשפט העליון נקבע כי ניתן להסכין עם מצב זה. גבריאליה שלו, חוזים ומכרזים של הרשות הציבורית, ירושלים: דין, 1999, עמ' 213.

31 חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, סעיף 2ב.

32 חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, סעיף 2ג.

33 עדה רבון, "העדפה מתקנת של נשים במגזר העסקי", בחוך: ענת מאור (עורכת), העדפה מתקנת והבטחת ייצוג בישראל, תל אביב: רמות, 2004, עמ' 282.

34 נוגה דגן-בוזגלו, "רכש ציבורי מקומי - איפה הנשים?", מרכז אדוה וקואליציית שותפות, 2017.

מפרסם מדי שנה את היקף ההתקשרויות של גופים ממשלתיים שנעשו עם עסקים קטנים ובינוניים.<sup>35</sup> גם הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים עוקבת באופן סדיר אחרי מכרזים ציבוריים על ידי בדיקה מדגמית שלהם ושל מידת התאמתם לעסקים קטנים ובינוניים.<sup>36</sup>

ראוי לציין שגם בהוראות התכ"ם בנושא התקשרויות ורכישות מצוינים מספר שיקולים לא כלכליים שמשרדי ממשלה רשאים, ולעיתים מחויבים, לשקול והם אינם מצוינים בחוק. כך למשל, במסגרת התקשרויות הממשלה בתחום הניקיון נאסר על משרדי ממשלה להעסיק עובדים זרים, הוראה המקנה יתרון לעובדים ישראלים.<sup>37</sup> נוסף על כך ישנן הוראות המקדמות שמירה על הסביבה על ידי שימוש בחומרי בנייה ממוחזרים ושילוב קריטריונים סביבתיים במסגרת ההתקשרות.<sup>38</sup>

במרוצת השנים קידמו ארגוני חברה אזרחית בשיתוף חברי כנסת הצעות לתיקון חוק חובת המכרזים כך שיכיל העדפות לקבוצות אוכלוסייה שונות, למשל העדפה בניקוד במכרז למציעים שיתחייבו לקלוט עובדים מ"אוכלוסיות ייחודיות" (אדם שגילו 45 ומעלה; הורה עצמאי; חרדים; ערבים; מי שהוא או אחד מהוריו נולדו באতিופיה; ואדם עם מוגבלות).<sup>39</sup> בשנת 2016 פרסמה עמותת סיכוי מסמך מדיניות המפרט מספר דרכים להעדיף במכרזים מתמודדים שמקיימים ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית. בהסתמך על דוגמאות מרחבי העולם ובהתחשב במצב החוקי בישראל, המסמך מציע שלוש דרכים עיקריות לממש את השינוי: דרישה ממתמודדים במכרז לדווח על מספר העובדים הערבים אצלם ועל דרגתם; תוספת ניקוד במכרז למתמודדים שאצלם יש ייצוג הולם של עובדים

35 למשל, משרד האוצר, אגף החשב הכללי ואגף הכלכלן הראשי, "רכש משרדי הממשלה מעסקים זעירים, קטנים ובינוניים: שנת 2020".

36 הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים, "דוח תקופתי: מצב העסקים הקטנים והבינוניים בישראל 2021", דצמבר 2021.

37 הוראת תכ"ם 7.11.6.

38 הוראות תכ"ם 7.11.5 ו-7.11.8.

39 הצעת חוק חובת המכרזים (תיקון - עידוד העסקת עובדים מאוכלוסיות ייחודיות), החש"ף-2020, פ/1417/23, פ/294/22; פ/81/23.

ערבים (או התחייבות לקידום ייצוג הולם); וייצוג הולם של עובדים ערבים כתנאי סף להתמודדות במכרז.<sup>40</sup> נראה כי למסמך הייתה גם השפעה על מספר הצעות חוק להעדפת מתמודדים במכרזים שמעסיקים עובדים ערבים. בכנסות ה-23 וה-24 הוגשו כמה הצעות חוק מטעם חברי כנסת מסיעות הרשימה המשותפת, ש"ס, יהדות התורה, מרצ ויש עתיד שכולן מבקשות להעניק העדפה למעסיקים שאצלם יש ייצוג הולם לעובדים ערבים וחרדים או להציב תנאי סף של ייצוג הולם לעובדים ערבים למתמודדים במכרז ציבורי.<sup>41</sup> אולם הצעות אלו נעזרו בשלבים מוקדמים ואף אחת מהן לא הבשילה לחוק.

אם כן, נראה כי חוק חובת המכרזים, תקנותיו והוראות התכ"ם בישראל מביאים לידי ביטוי שימוש ברכש הציבורי למטרות חברתיות (או לכל הפחות למטרות שאינן כלכליות גרידא). כמו כן עלו בשנים האחרונות מספר רב של הצעות חוק לקידום תעסוקה בקרב אוכלוסיות שונות דרך חוק חובת המכרזים. ובכל זאת נראה כי למעט בעניין של עסקים קטנים ובינוניים, הפיקוח על יישום החוק או על תוצאותיו כמעט אינו קיים. באשר להצעות חוק – הן נדרשות לעבור כברת דרך עד שיאושרו. כל אלו מגבירים את הצורך בהתוויית מדיניות ממשלתית שתקדם צעדי חקיקה ורגולציה לשיפור ההשתתפות של עסקים בבעלות ערבית ברכש הציבורי. כפי שנראה בפרקים הבאים, צעד זה הכרחי בשל מצבם הירוד של העסקים בבעלות ערבית והשתתפותם הנמוכה ברכש הציבורי.

40 ניצן תנעמי ורועי ג'רופי, מכרזי מדינה: המפתח לפריצת דרך בתעסוקת ערבים בשוק הפרטי, ירושלים וחיפה: עמותת סיכוי, אוקטובר 2016.

41 למשל: הצעת חוק חובת המכרזים (תיקון – עידוד עסקים להעסקת בני החברה הערבית והחרדים), התשפ"א-2021, פ/1998/24; הצעת חוק חובת המכרזים (תיקון – ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית), התשפ"ב-2021, פ/2769/24.

## עסקים בבעלות ערבית

שוליותה של החברה הערבית בישראל מתבטאת גם במאפייני העסקים בבעלותה. קיים קושי לאמוד את מצב העסקים בבעלות ערבית משום שחברות בע"מ הן ישויות משפטיות מובחנות מבעליהן. כיוצא בזה זהות הבעלים של כל חברה בע"מ רשומה ברשות המיסים, אך המידע הזה אינו פתוח לפני הציבור. מגבלה זו מקשה על חוקרים לאפיין את העסקים בבעלות ערבית ולהשוות בינם לבין עסקים בבעלות יהודית, ומספר המחקרים שבנמצא מצומצם. המחקר העדכני ביותר בנוגע לעסקים בבעלות ערבית הוא של משרד הכלכלה והתעשייה, והוא מתייחס לנתונים משנת 2015. כמו כן המחקר לוקה, לדעתנו, בכמה מגבלות מתודולוגיות.<sup>42</sup> באשר לעסקים מורשים, שבהם אין הפרדה משפטית בין בעל העסק לבין העסק, יש יותר מידע שנוגע למאפיינים האישיים של בעלי העסק ולמאפייני העסקים עצמם, אך גם לגבי אלו אין פרסומים רבים על בסיס לאום הבעלים.

כדי לנסות להבין את מאפייניהם העיקריים של עסקים בבעלות ערבית ואת ההבדלים בינם לבין עסקים בכלל האוכלוסייה, נפרט כעת את עיקרי הממצאים מתוך הדוחות העדכניים ביותר שברשותנו. לאחר מכן נעמוד על הקשיים הכלכליים שעמם מתמודדים עסקים בבעלות ערבית בשגרה ועל הפגיעה שחוו בעקבות משבר הקורונה.

## מאפייני העסקים בבעלות ערבית

### מספר העסקים

בשל הקשיים לאפיין מהו עסק בבעלות ערבית ודלות המידע בנושא, ככל הידוע לנו, אין בנמצא נתון של מספר העסקים בבעלות ערבית בישראל ולפיכך קשה

42 הנדלס (לעיל הערה 3). באשר למגבלות המחקר: אוכלוסיית הסקר בדוח נבנתה על בסיס קובץ המעסיקים של הביטוח הלאומי, ולכן רק מעסיקים עם שכיר אחד לפחות נכללו בו; משום שלא ניתן לקבוע את לאום בעלי העסק, עסקים בבעלות ערבית סווגו באופן זה: כל העסקים ברשויות ערביות וחיפוש ידני של עסקים בעלי "שם ערבי" מובהק בערים מעורבות.



להעריך את שיעורם בכלל המגזר העסקי. על ידי עיבוד לנתוני סקר כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ניתן להעריך את מספר בעלי העסקים הערבים ואת שיעורם בכלל אוכלוסיית בעלי העסקים. העיבוד מצביע שבשנת 2021 היו כ־51,000 בעלי עסקים ערבים מתוך כ־518,000 בעלי עסקים בישראל (9.8%).<sup>43</sup> כאמור, מדובר בהערכה והיא נוגעת למספר בעלי העסקים, ולא למספר העסקים. דרך נוספת להערכת מספר בעלי העסקים הערבים בכלל בעלי העסקים בישראל היא בעזרת נתונים מינהליים של הביטוח הלאומי על עצמאים.<sup>44</sup> עיבוד לנתונים אלו מעלה שבשנת 2019 היו 60,907 ערבים וערביות שהשכר העיקרי שלהם הגיע מעבודה כעצמאים, והם היו 15.2% מכלל העצמאים בישראל.<sup>45</sup> ייתכן שבשל שיטות האמידה וההגדרות השונות יש הבדלים בין נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לנתוני הביטוח הלאומי.

מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על עסקים של עצמאים<sup>46</sup> בשנת 2019 עולה ש־71,000 הם בבעלות ערבית, והם 17% מכלל העסקים בבעלות עצמאים בישראל.<sup>47</sup> זהו ייצוג חסר ביחס לשיעורם באוכלוסייה בגילים הרלוונטיים (20.6%).

## גודל העסק

הדוח של משרד הכלכלה והתעשייה שנזכר לעיל מתבסס על קובץ המעסיקים של הביטוח הלאומי, ולכן הוא מתייחס לעסקים שבהם לפחות שכיר אחד, ללא קשר למעמד המשפטי של העסק (חברה בע"מ, עוסק מורשה וכו'), והוא אינו כולל עצמאים ללא מועסקים. מהדוח עולה שרוב מוחץ של העסקים בבעלות ערבית הם עסקים זעירים וקטנים – 96.7%<sup>48</sup> זאת לעומת שיעור נמוך בהרבה

43 עיבודי המחברים לנתוני סקר כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2021.

44 בהגדרה זו נכללים כלל בעלי העסקים.

45 עיבוד מיוחד מחדר המחקר של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

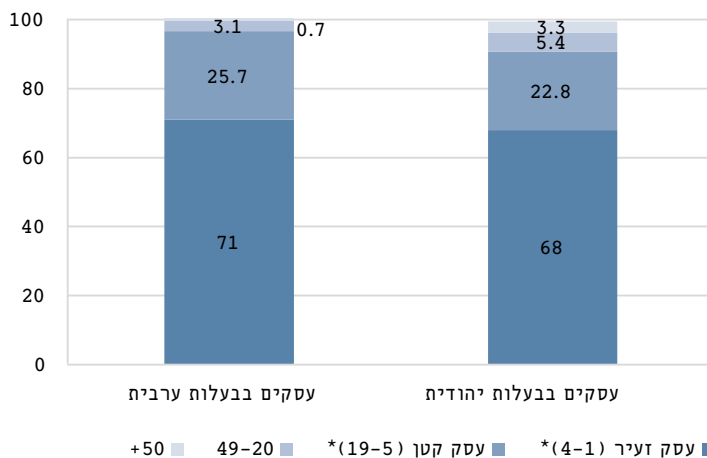
46 בפרסום זה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עסק של עצמאי הוא עסק שמספר הזיהוי שלו זהה למספר תעודת הזהות של בעל העסק.

47 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "דמוגרפיה של עסקים של עצמאים בשנת 2019 ומאפייני בעלי העסקים", הודעה לתקשורת, 11.7.2021.

48 לפי סעיף 1 לחוק חובת המכרזים: עסק זעיר "מעסיק עד חמישה עובדים או שמחזור העסקאות השנתי שלו אינו עולה על 2 מיליון שקלים חדשים"; עסק קטן "מעסיק

בקרב עסקים בבעלות יהודית באותה קטגוריה (90.8%). יתרה מכך, שיעור העסקים בבעלות ערבית שמעסיקים לפחות 50 עובדים עמד על 0.7% בלבד בהשוואה לכמעט פי חמישה בקרב עסקים בבעלות יהודית (3.3%).

**2 חרשים**  
**מספר עובדים בעסק, לפי לאום בעלי העסק, 2015**



\* ההגדרה הרשמית לעסק זעיר ועסק קטן מעט שונה בחוק חובת המכרזים (להגדרה המלאה ראו הערת שוליים 48).

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

בין 6 ל-20 עובדים או שמחזור העסקאות השנתי שלו עולה על 2 מיליון שקלים חדשים אך אינו עולה על 20 מיליון שקלים חדשים, ולא מתקיים לגביו אחד התנאים שבהגדרה 'עסק זעיר'; ועסק בינוני 'מעסיק בין 21 ל-100 עובדים או שמחזור העסקאות השנתי שלו עולה על 20 מיליון שקלים חדשים אך אינו עולה על 100 מיליון שקלים חדשים, ולא מתקיים לגביו אחד התנאים שבהגדרה 'עסק זעיר' או 'עסק קטן'."

לשיעור הגבוה של עסקים זעירים וקטנים בבעלות ערבית, לצד השיעור הנמוך במיוחד של עסקים גדולים, יש משמעות כבדת משקל ביכולת שלהם להשתלב ברכש הציבורי בישראל. מצב זה כמובן אינו נחלתם של העסקים בבעלות ערבית בלבד אלא של כלל העסקים הזעירים, הקטנים והבינוניים. עם זאת, חסם זה מתווסף למכלול החסמים שעומדים לפני העסקים בבעלות ערבית, שעליהם נפרט בהמשך.

שלל קריטריונים ודרישות סף במכרזים של גופים ציבוריים מקנים יתרונות לעסקים גדולים ומדירים עסקים זעירים, קטנים ובינוניים. לא בכדי נוסף בשנת 2008 תיקון לחוק שמסדיר את דרישות הסף להשתתפות במכרז (ותק בתחום, ניסיון קודם, היקף מחזור כספי והיקף ייצור) כך שיקלו על עסקים זעירים, קטנים ובינוניים. כמו כן, כפי שהוזכר לעיל, בשנת 2016 נוסף תיקון לחוק חובת המכרזים המורה לגוף ציבורי שעורך מכרז לתת עדיפות לעסק זעיר, קטן או בינוני ובמידת האפשר להתאים את תנאי המכרז כך שיהיו נגישים יותר לעסקים זעירים, קטנים ובינוניים.<sup>49</sup> תיקונים אלו הגיעו, בין היתר, על רקע המלצות הוועדה לבחינת חסמים של עסקים קטנים ובינוניים ברכש הממשלתי,<sup>50</sup> והמלצות ארגון OECD לפעול לשילוב עסקים קטנים ובינוניים ברכש הציבורי.<sup>51</sup> אולם למרות השיח הער בקרב מספר מוסדות בינלאומיים בדבר החשיבות של שילוב עסקים קטנים ובינוניים ברכש הציבורי ככלי עוצמתי לקידום צמיחה מכלילה ועל אף השינוי החקיקתי בישראל, הנתונים מראים שלעסקים גדולים עדיין יש יתרון ניכר וחלקם בעוגת הרכש הציבורי גדול מאוד. לפי נתוני החשב הכללי, בשנת 2019 רק 18% מההיקף הכספי של הרכש הממשלתי, שעמד על כ־30 מיליארד ש"ח, בוצע מול עסקים זעירים וקטנים. עסקים גדולים, לעומת זאת, קיבלו 64% מהנתח. גם בבחינה על פני זמן מאז הועבר התיקון לחוק לא

49 חוק חובת המכרזים, החש"ב-1992, סעיף ג2.

50 משרד האוצר ומשרד התמ"ת, "דו"ח הוועדה לבחינת חסמים של עסקים קטנים ובינוניים ברכש הממשלתי", 2005.

51 OECD, "Recommendation of the Council on Public Procurement," 2015

נראה שחל שינוי משמעותי - בשנת 2017 עמד שיעורם של עסקים גדולים על 66% מתוך סך ההיקף הכספי של הרכש הממשלתי.<sup>52</sup>

## סיווג ענפי: ייצוג יתר וייצוג חסר

מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על ההתפלגות הענפית של עסקים של עצמאים בשנת 2019 עולה שבענפי הבינוי (36.5%), המסחר (26.9%) והתחבורה (26.4%) יש לעסקים בבעלות ערבית ייצוג יתר. מנגד, בענפים כמו מידע ותקשורת (2.1%), אמנות ובידור (3.8%), פעילות בנדל"ן (7.1%) ושירותים מקצועיים (8.8%) שיעורם מכלל העסקים בענף נמוך במיוחד. בנוסף, שיעור הבעלות של נשים בקרב העסקים בבעלות ערבית היה נמוך, 12.9% בלבד, וזאת לעומת 29.7% בקרב עסקים של עצמאים בבעלות יהודית. מהתפלגות בעלי העסקים העצמאים לפי רמת השכלה עולה כי ל-21.2% מהעצמאים הערבים יש תואר אקדמי, לעומת 38.7% בקרב היהודים.<sup>53</sup>

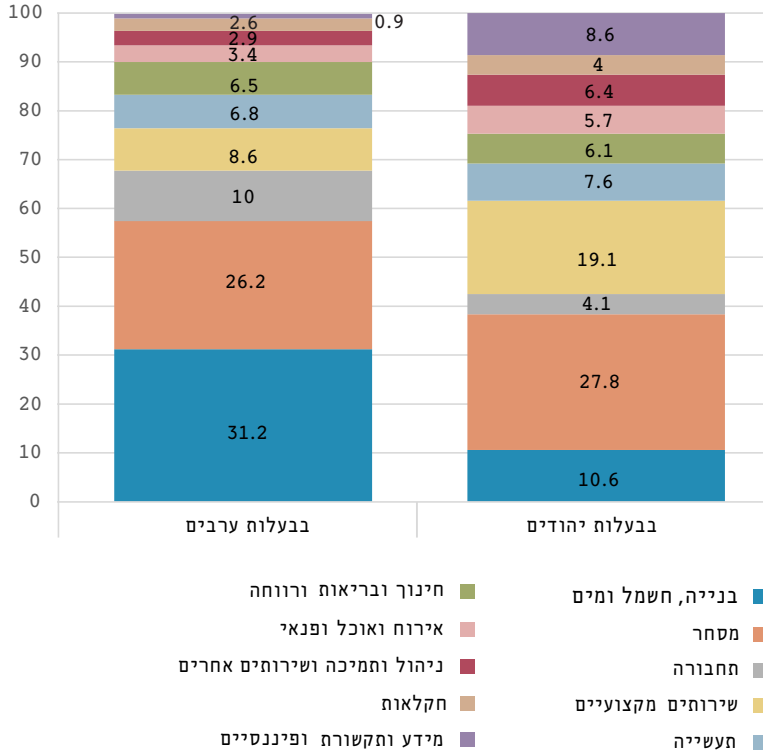
בדומה לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על עצמאים, בחינת התפלגות העסקים לפי ענפי כלכלה של עסקים שמעסיקים שכירים מעלה שיש שיעור גבוה במיוחד של עסקים בבעלות ערבית בענף הבינוי (כולל חשמל ומים) - 31.2%. זאת לעומת 10.6% בקרב עסקים בבעלות יהודית. ענפים מרכזיים נוספים של עסקים בבעלות ערבית הם מסחר (26.2%), תחבורה (10%); לעומת 4.1% בקרב עסקים בבעלות יהודית), שירותים מקצועיים (8.6%); לעומת 19.1% בקרב עסקים בבעלות יהודית) ותעשייה (6.8%). מנגד, יש שיעור נמוך של עסקים בבעלות ערבית בענפי מידע ותקשורת ופינוניים (0.9%), בייחוד בהשוואה לעסקים בבעלות יהודית (8.6%; תרשים 3).

52 משרד האוצר, אגף החשב הכללי ואגף הכלכלן הראשי, "רכש הממשלה מעסקים זעירים, קטנים ובינוניים: שנת 2019".

53 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (לעיל הערה 47).

### תרשים 3

התפלגות ענפית של עסקים, לפי לאום בעלי העסק, 2015 (%)



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

## המצב הכלכלי של העסק

חולשת העסקים בבעלות ערבית עולה גם מנתוני המחזור העסקי וההערכה הסובייקטיבית של בעלי העסקים. לפי סקר העסקים בבעלות ערבית של משרד הכלכלה שהוזכר לעיל, 54.1% מהעסקים בבעלות ערבית דיווחו על מחזור שנתי נמוך מחצי מיליון ש"ח ועוד 16.4% דיווחו על מחזור שנתי של בין חצי מיליון

למיליון ש"ח. פחות מ־10% מהעסקים בבעלות ערבית דיווחו על מחזור שנתי של 5 מיליון ש"ח ומעלה.

באשר להערכה הסובייקטיבית על אודות המצב הכלכלי של העסק, 29% דיווחו שמצבם בכלל לא טוב או לא כל כך טוב, ורק 37.2% דיווחו על מצב טוב או טוב מאוד. שיעור נמוך במיוחד של עסקים בענפי החקלאות, הבנייה והאירוח העידו על מצב טוב או טוב מאוד - 17.2%, 33.5% ו־33.5%, בהתאמה. מנגד, שיעור יחסית גבוה של עסקים בענפי החינוך והרווחה (52.3%) והשירותים המקצועיים (49.9%) העידו על מצב טוב או טוב מאוד.<sup>54</sup>

## קשיים כלכליים של עסקים בבעלות ערבית

הספרות על הקשיים של החברה הערבית בישראל בשוק העבודה נוטה להתמקד בחסמים העומדים לפני שכירות ושכירים בהשתלבות בשוק העבודה - בין שהדגש הוא על מאפייני המועסקים (צד ההיצע),<sup>55</sup> ובין שהוא על מאמצי המעסיקים והמדיניות הממשלתית לשילוב עובדות ועובדים ערבים בשוק העבודה (צד הביקוש).<sup>56</sup> לעומת זאת, תשומת לב מחקרית ופוליטית מועטה

54 הנדלס (לעיל הערה 3).

55 למשל: Muhammad Asali, *Why Do Arabs Earn Less than Jews in Israel?*, Jerusalem: Maurice Falk Institute for Economic Research in Israel, 2006; Nitsa (Kaliner) Kasir and Eran Yashiv, *The Economic Outcomes of an Ethnic Minority: The Role of Barriers*, Discussion Paper Series No. 13120, IZA, Institute of Labor Economics, April 2020; Meir Yaish and Limor Gabay-Egozi, "Cumulative Disadvantage Dynamics for Palestinian Israeli Arabs in Israel's Economy," *Sociology* 55 (5) (2021), pp. 906-926

56 OECD, "OECD Economic Surveys: Israel 2009," January 2010; OECD, "OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Israel," 2010; Amos Zehavi and Dan Breznitz, "The Neoliberal Targeted Social Investment State: The Case of Ethnic Minorities," *Journal of Social Policy* 48 (2) (2019), pp. 207-225

מופנית למצב העסקים בבעלות ערבית ולאתגרים שהם מתמודדים עימם. ייתכן שחלק מההבדל הזה נובע מהקושי בהגדרת עסקים בבעלות ערבית וממיעוט הנתונים הזמינים, כאמור לעיל.

## מובלעת אתנית: מקלט ומחסום

אחד החסמים העיקריים המאפיינים עסקים בבעלות קבוצות מיעוט אתניות הוא חסם המובלעת האתנית (ethnic enclave).<sup>57</sup> עקב גישה מוגבלת לידע, הון פיננסי והון אנושי עסקים בבעלות קבוצות מיעוט נוטים להסתמך על משאבים "מקומיים" – דהיינו כוח עבודה, משאבים פיננסיים, רשתות חברתיות וכוח קנייה שמתבססים בעיקר על קבוצות המיעוט שהם נמנים עימה. בכך הם מבטיחים לעצמם מידה של יציבות והגנה מפני תחרות ואפליה בכלכלת הרוב. עם זאת, עמדה זו מקשה עליהם "לפרוץ" (break out) לכלכלת הרוב מכיוון שהם מוכוונים לשוק המקומי.<sup>58</sup>

המצב בקרב עסקים בבעלות ערבית בישראל דומה. כפי שצוין לעיל, שיעור ניכר מהעסקים בבעלות ערבית פועלים בענפים תחרותיים המאופיינים ברווח שולי נמוך, כגון ענף המסחר. לפיכך היכולת שלהם לפרוץ לכלכלת הרוב נמוכה, ורובם נאלצים להסתמך על השוק והמשאבים המקומיים, ששם מוקנה להם יתרון.<sup>59</sup> בענפים אחרים, כגון החינוך, הרווחה והשירותים המקצועיים, לעסקים בבעלות ערבית יש סיכוי נמוך מאוד למשוך ציבור לקוחות מהחברה היהודית, הן בשל פערי שפה ותרבות והן בשל אמון נמוך ורישות חברתי דל בין הקבוצות.

Alejandro Portes and Leif Jensen, "What's an Ethnic Enclave? The Case for Conceptual Clarity," *American Sociological Review* 52 (1987), pp. 768-771

Alejandro Portes and Leif Jensen, "The Enclave and the Entrants: Patterns of Ethnic Enterprise in Miami before and after Mariel," *American Sociological Review* 54 (6) (1989), pp. 929-949

Israel Drori and Miri Lerner, "The Dynamics of Limited Breaking Out: The Case of the Arab Manufacturing Businesses in Israel," *Entrepreneurship & Regional Development* 14 (2) (2002), pp. 135-154

## השפעת השסע הלאומי-אתני

קושי מרכזי נוסף שעימו מתמודדים עסקים בבעלות ערבית הוא חשדנות, ולעיתים אף קריאות לחרם, מצד הרוב היהודי. אחד השסעים המרכזיים בחברה הישראלית, ואולי המרכזי שבהם, הוא השסע הלאומי-אתני בין יהודים לערבים, והוא מוביל לחשדנות מוגברת בקרב יהודים, הנרתעים מקנייה ביישובים ערביים. לפי מדד יחסי יהודים-ערבים של המכון הישראלי לדמוקרטיה, רוב (65%) בקרב היהודים משתדלים שלא להיכנס ליישובים ערביים.<sup>60</sup> לא זו בלבד שבעיתות שגרה ההימנעות מכניסה ליישובים ערביים נובעת מן הפשיעה הגואה בהם, אלא שבזמנים שבהם המתיחות הביטחונית עולה נשמעות לא פעם קריאות מצד פוליטיקאים ואנשי ציבור להחרים עסקים בבעלות ערבית.<sup>61</sup> כך למשל, לאחר אירועי מאי 2021 נשמעו בערים המעורבות קריאות להחרים עסקים בבעלות ערבית.<sup>62</sup> סוג זה של ענישה קולקטיבית שם מכשול לפני עסקים בבעלות ערבית בגישה לכלכלת הרוב ומקשה עד מאוד בחדירה לשווקים חדשים, במיוחד לטווח הארוך. השסע הלאומי-אתני מוצא את ביטויו גם במכרזים ציבוריים. כך למשל, במכרז של משרד החינוך מ-2022 להקמת מאגר ספקי תוכניות עבור מערכת החינוך חויבו גופים שרצו להגיש את מועמדותם בחתימה על הצהרה שבמסגרת הפעלת התוכניות לא ייכלל גורם השולל את קיומה של מדינת ישראל כיהודית ודמוקרטית. בעקבות דרישה זו הגיש מרכז עדאלה עתירה בשם עמותת שמפתחת מענים חינוכיים לחברה הערבית בטענה שהצהרה מעין זו פוגעת בחופש הביטוי והביקורת של האוכלוסייה הערבית בישראל.<sup>63</sup>

60 תמר הרמן, אור ענבי, ירון קפלן ואינה אורלי ספוז'ניקוב, **שותפות בעירבון מוגבל: יהודים וערבים - ישראל 2021**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2022. הנתון מתייחס לאוגוסט 2021. במחקר בוצעו שתי מדידות, אחת באפריל (לפני התקריות האלימות במאי 2021) ואחת באוגוסט (אחריהן). באפריל 58% בקרב היהודים ציינו שהם משתדלים שלא להיכנס ליישובים ערביים.

61 כך למשל, במהלך מבצע "צוק איתן" בעזה קרא שר החוץ וחבר הכנסת דאז אביגדור ליברמן להחרים תנויות ועסקים של ערבים. ראו ג'קי חורי ויהונתן ליס, "שר החוץ קורא לחרם על עסקים ערביים ששובחים במחאה על המבצע", **הארץ**, 21.7.2014.

62 ראו למשל זוהר צלח, "ברור שיש חרם על יפו, ובעיקר על עסקים של ערבים", **Mako**, 16.7.2021.

63 עת"מ 22-04-26699 מרכז אלטפולה ואח' נ' משרד החינוך.



## קושי בגיוס הון

מגבלה משמעותית נוספת שחווים עסקים בבעלות ערבית היא קושי בגיוס הון. ראשית, יכולת נטילת האשראי של עסקים ביישובים ערביים נמוכה בעקבות מערכת בנקאית דלה. בכל היישובים הערביים יש רק 106 סניפי בנקים, שהם 10% בלבד מכלל סניפי הבנקים בישראל.<sup>64</sup> כפועל יוצא, האשראי הבנקאי הממוצע בשנת 2018 לתושב ערבי עמד על כ־56,300 ש"ח, לעומת 155,800 ש"ח לתושב יהודי.<sup>65</sup> עדות נוספת לכך עולה מניתוח שיעורי הבעלות על כרטיסי אשראי שעשה בנק ישראל – מחצית מבני 18+ ביישובים ערביים לא החזיקו כרטיס אשראי נכון ל־2019, לעומת כ־16% בלבד בקרב המתגוררים ביישובים יהודיים לא־חרדיים.<sup>66</sup> דלות המערכת הבנקאית או מקורות אשראי אחרים ואי־התאמתם לעסקים בחברה הערבית משפיעות גם על היכולת של בעלי עסקים ערבים לקבל הלוואות. מחקר של מחמוד ח'טיב ושימי סולומון השווה בין עסקים קטנים בבעלות ערבית ויהודית ביישובים פריפריאליים והצביע על כך ש־72.5% מהעסקים בבעלות ערבית לעומת 35% מהעסקים בבעלות יהודית חווים קשיים בגיוס הון. עוד עולה מהמחקר כי 50% מהעסקים בבעלות ערבית התבססו על הון עצמי בלבד בעת הקמת העסק ורק 30% נעזרו בהלוואות בנקאיות.<sup>67</sup> מחקר נוסף שבחן את גיוס ההון התחלתי בקרב בעלי מפעלים העלה שרק 14% מהיזמים הערבים הסתמכו על אשראי בנקאי.<sup>68</sup> לפי דוח של OECD על מצב העסקים הקטנים והבינוניים בישראל, ההסתמכות בישראל על נכסים לא ניידים כערבות וחוסר התחרות בשוק ההלוואות הבנקאי והחוץ־בנקאי בישראל פוגעים

64 ראו גם נסרין חדאד חאג'־יחיא, איימן סייף ובן פרג'ון, החברה הערבית ומשבר הקורונה: נתוני כניסה, השפעות והמלצות ליציאה מחוזקת, הצעה לסדר 31, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה וקרן פורטלנד, נובמבר 2020.

65 מתוך החלטת ממשלה 550, "התוכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026", 24.10.2021.

66 בנק ישראל, דין וחשבון 2021, "פרק ח': סוגיות ברווחה", מרץ 2022.

67 מחמוד ח'טיב ושימי סולומון, "עסקים קטנים במגזר הערבי: בחינה אמפירית השוואתית", עמית קורת – מכון מילקן, יולי 2006.

68 מיכאל סופר, יצחק שנל, ישראל דרורי ועאס אטרש, יזמות וחיעוש בחברה הערבית בישראל: דוח מחקר, רעננה: המרכז לחקר החברה הערבית בישראל ובית ברל, 1995.

באופן מוגבר בעסקים בבעלות ערבית.<sup>69</sup> מגבלת המימון מקשה על בעלי עסקים להרחיב את העסק או להשקיע בשדרוגו. הם נדרשים להסתמך על הכנסות שוטפות או על גיוס הון ממקורות שאינם מוסדיים. שתי האפשרויות מצמצמות באופן ניכר את היקף גיוס ההון או שעלולות להיות בעלות סיכון גבוה.

## היעדר קרקעות לתעשייה ועסקים

נדבך מרכזי באי-השוויון בין יהודים לערבים בישראל הוא הקצאת קרקע ותכנונה.<sup>70</sup> נדבך זה בא לידי ביטוי גם בשטחי התעשייה המועטים המוקצים לרשויות ערביות. לפי מחקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה, מכלל שטחי התעשייה המנוהלים על ידי מינהל אזורי תעשייה במשרד הכלכלה והתעשייה, רק 2.8% מהשטחים הם ביישובים ערביים ועוד כ-4.4% נמצאים באזורי תעשייה משותפים לרשויות יהודיות וערביות.<sup>71</sup> מלבד המחסור בשטחי תעשייה, עסקים ביישובים ערביים נדרשים להתמודד גם עם תשתיות פיזיות לקויות – מערכות הכבישים, החשמל, המים, הביוב והתקשורת נמצאות במצב ירוד. מצב זה מקשה על עסקים בבעלות ערבית להתפתח ולהתרחב ביישובים ערביים או בקרבתם. בליט ברירה החלופה העומדת לפנייהם היא לנדוד לאזורי תעשייה ביישובים יהודיים, אבל בכך הם מסתכנים באובדן קהל לקוחותיהם ובעלויות מעבר גבוהות.

## קושי בגיוס כוח עבודה מיומן

חסם נוסף לעסקים בבעלות ערבית, שמתקשר להסתמכותם על המובלעת האתנית, הוא התבססותם על כוח עבודה מהחברה הערבית. עבוד שעבור עסקים בבעלות ערבית יש יתרונות בהעסקת עובדים ערבים – כגון, הסתמכות על קרובי

OECD, *SME and Entrepreneurship Policy in Israel 2016*, Paris: OECD Publishing, 2016 69

70 רחל אלחרמן ותמי סחו, עימות והסכמה ביד הלשון: התיחסותן של תוכניות עירוניות ואזוריות למגזר הערבי בישראל (סדרת מחקר, 13), תל אביב: אוניברסיטת תל אביב, מרכז תמי שטינמץ למחקרי שלום, 2001; עינאיה בנא-ג'ריס, וג'ידי ח'לאיליה ורונון בן אריה, "תכנון והסדרה ביישובים הערביים: תמונת מצב", ירושלים, חיפה ועילבון: עמותת סיכוי-אופוק, מאי 2022.

71 נסרין חדאד חאג'יחיא, איימן סייף, ניצה (קלינר) קסיר וכן פרג'ון, תוכנית אב לקידום התעסוקה בחברה הערבית: תוכנית לקידום ההשתלבות של החברה הערבית בשוק העבודה, מחקר מדיניות 161, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה וקרן פורטלנד, 2021.

משפחה או מכרים בעלי מחויבות גבוהה, עלויות העסקה נמוכות, התאמה מבחינת שפה ותרבות וכו' - הדבר טומן בחובו גם מגבלות. ראשית, זמינות הגיוס של כוח עבודה מיומן נמוכה יותר בחברה הערבית. בעקבות אפליה ארוכת שנים בכל תחומי החיים, ובמערכת החינוך בפרט, רמות המיומנות וההשכלה של האוכלוסייה הערבית נמוכות יותר מאלה של האוכלוסייה היהודית.<sup>72</sup> כך למשל, נכון לשנת 2018 רק 14.7% בגילי העבודה העיקריים (25-69) היו בעלי תואר אקדמי בקרב האוכלוסייה הערבית, לעומת 29.5% בקרב האוכלוסייה היהודית.<sup>73</sup> גם בסקר מיומנויות בוגרים של ארגון OECD (סקר PIAAC בשנת 2015) נותרת החברה הערבית מאחור. באוריינות קריאה מעל 50% מהערבים הם ברמת המיומנות הנמוכה ביותר (1 ומטה), לעומת 24% בקרב יהודים. באוריינות דיגיטלית (פתרון בעיות בסביבה מתוקשבת), הפערים אף גדולים יותר - כ-59.7% מהאוכלוסייה הערבית לא נבחנו כלל באוריינות זו משום שהמיומנויות הדיגיטליות שלהם לא עמדו בסף ועוד 20.7% סווגו מתחת לרמה 1. זאת לעומת 22.9% שלא נבחנו באוריינות דיגיטלית באוכלוסייה היהודית ועוד 17.2% שסווגו מתחת לרמה 1.<sup>74</sup> המשמעות היא שעסקים בבעלות ערבית, בעיקר עסקים קטנים, מתקשים לגייס כוח עבודה מיומן שיכול להביא לקידום ושדרוג העסק.

נוסף על היכולת המצומצמת לגיוס עובדים מיומנים, מחקרים אחדים הצביעו על יכולות ניהול נמוכות יותר של מנהלים בחברות בבעלות ערבית. מחקר של הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים, שהתמקד בארבעה ענפי כלכלה - בינוי, תחבורה, מסחר ותעשייה - הצביע על חולשה ביעילות התפעול של עסקים בבעלות ערבית. כמו כן נמצא שבענפי התחבורה והמסחר מיומנויות הניהול הן הנמוכות ביותר.<sup>75</sup> מחקר נוסף על עסקים בבעלות ערבית בענפי הייצור הצביע

72 נסרין חדאד חאג'י-יחיא, אימן סייף, ניצה (קלינר) קסיר ובן פרג'ון, תוכנית אב לקידום התעסוקה בחברה הערבית: חינוך והשכלה בחברה הערבית - פערים וניצנים של שינוי, מחקר מדיניות 159, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה וקרן פורטלנד, 2021.

73 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "פני החברה בישראל (דוח מס' 12): פערים לפי רמת השכלה", ינואר 2021.

74 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה והרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך, "מיומנויות בוגרים בישראל 2014-2015", יוני 2016.

75 המשרד לשוויון חברתי ומשרד הכלכלה והתעשייה, הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים, "איכות תהליכי הניהול בחברות קטנות ובינוניות במגזר המיעוטים בישראל", ספטמבר 2020.

על מבנה ניהולי ריכוזי שמתבסס בעיקר על קשרי משפחה מתוך הכורח להפחית עלויות ולהיות תחרותי.<sup>76</sup>

## הפגיעה בעסקים בבעלות ערבית במשבר הקורונה

המשבר הבריאותי שנוצר בעקבות התפשטות נגיף הקורונה בתחילת 2020 הפך במהרה למשבר כלכלי כלל עולמי. בישראל שיא הפגיעה הכלכלית נרשם בחודשים מרץ ואפריל 2020, בעת שהחליטה הממשלה על שורה של צעדי חירום שהגבילו את הפעילות הכלכלית. באפריל נרשם שיא של מספר המובטלים והעובדים שהוצאו לחל"ת, שעמד על מעל 1.5 מיליון.<sup>77</sup> בדומה למשברים כלכליים בעבר, היו מי שנפגעו מהמשבר הכלכלי יותר מאחרים. מספר דוחות ומחקרים הצביעו שבעלי השכלה נמוכה, בעלי הכנסה נמוכה וקבוצות אוכלוסייה שהתקשו להשתלב בשוק העבודה עוד לפני משבר הקורונה, כמו האוכלוסייה הערבית והחרדית, נפלטו ממעגל התעסוקה יותר מאחרים וגם הצליחו פחות להשתלב חזרה בתום כל סגר.<sup>78</sup>

אוכלוסייה בולטת נוספת שנפגעה במיוחד במשבר הקורונה היא אוכלוסיית העצמאים ובעלי העסקים הקטנים, שכפי שראינו לעיל לעסקים בבעלות ערבית יש בקטגוריה זאת ייצוג יתר. לפי סקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה, בחודשים מרץ-אפריל 2020 כ־60% מבעלי העסקים נאלצו לסגור באופן זמני או קבוע את

76 Drozi and Lerner (לעיל הערה 59).

77 אגף הכלכלן הראשי, משרד האוצר, "השפעת הסגר השני על שוק העבודה: נתוני חודש אוקטובר 2020", דצמבר 2020.

78 לדוגמה: בן פרג'ון, "שוק העבודה בצל משבר הקורונה", בתוך: חדאד חאג'י-יחיא, חילאילה ורודניצקי (לעיל הערה 2); 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; איתמר יקיר, גל זהר, רועי קנת-פורטל, גבריאל גורדון וניסן אברהם, "ההשתלבות מחדש של מובטלי הקורונה בשוק העבודה הישראלי", דוח מחקר, המכון הישראלי לדמוקרטיה ושירות התעסוקה הישראלי, 2021.

העסק, לעומת כ־36% מהשכירים שפוטרו או הוצאו לחל"ת באותה תקופה.<sup>79</sup> סקר המשך של המכון שנערך ביוני 2020 הצביע הן על שיעור גבוה יותר של בעלי עסקים שהכנסתם נפגעה משיעור השכירים שנפגעו כלכלית (65% לעומת 35%) והן על שיעור ירידה גבוה יותר בממוצע ההכנסה (44% לעומת 26%).<sup>80</sup>

אומנם אין נתונים ספציפיים על עסקים בבעלות ערבית, אך סקרים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על מצב העסקים בעת התפשטות נגיף הקורונה מצביעים על פגיעה מהותית בעסקים קטנים בענפי כלכלה שבהם יש ייצוג יתר לעסקים בבעלות ערבית. בעלי עסקים מענפי הבנייה, המסחר והתעשייה (ללא הייטק) דיווחו על פגיעה רבה יותר בפדיון בחודשים מרץ-מאי 2020 ביחס לפגיעה הממוצעת. נוסף על כך נמצא קשר שלילי בין גודל העסק (לפי משרות שכיר) לבין מידת הפגיעה בפדיון – ככל שבסקר מועסקים יותר שכירים כך פוחת הסיכוי לפגיעה בפדיון.<sup>81</sup> בסגרים השני (אוקטובר 2020) והשלישי (ינואר 2021) הפגיעה אומנם התמתנה בכלל המשק, אבל עדיין ענפי הבנייה והמסחר וכן עסקים קטנים נפגעו יותר ביחס לממוצע.<sup>82</sup>

בתגובה לפגיעה הקשה בעסקים בעקבות מגבלות הקורונה גיבשה הממשלה תוכניות סיוע שנועדו לצמצם את הפגיעה בעצמאים ובעלי עסקים. אחד מכלי הסיוע לעסקים קטנים ובינוניים היה פתיחת מסלול מיוחד בקרן ההלוואות בערבות המדינה לעסקים קטנים ובינוניים ותקצובו בכ־2 מיליארד ש"ח.<sup>83</sup> במסגרת המסלול הורחבה הזכאות לסיוע ושופרו תנאי ההלוואות.<sup>84</sup> אולם נראה כי הגמשת הקריטריונים והתנאים המשופרים לא הותאמו לעסקים בבעלות

79 קרנית פלוג, דפנה אבירס-ניצן וירדן קידר, "השפעת משבר הקורונה: עצמאים – שכירים", סקר כלכלי מיוחד, אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 26.5.2020.

80 דפנה אבירס-ניצן וירדן קידר, "סקר מצב הציבור בשוק העבודה בתקופת הקורונה", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 5.8.2020.

81 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "חוצאות סקר מצב העסקים בעת התפשטות נגיף הקורונה", גלים 2, 3 ו־4, מרץ-מאי 2020.

82 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "חוצאות סקר מצב העסקים בעת התפשטות נגיף הקורונה", גלים 9 ו־10, אוקטובר 2020 וינואר 2021.

83 משרד האוצר, "מסלול מיוחד בקרן העמדת הלוואות לעסקים קטנים ובינוניים בערבות המדינה להתמודדות עם השפעות נגיף הקורונה", הודעה לעיתונות, 8.3.2020.

84 כלי הסיוע של הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים להתמודדות עם השפעת נגיף הקורונה, אתר משרד הכלכלה והתעשייה.

ערבית. באופן ספציפי, עבר של הגבלות או עיקולים בחשבון הבנק, גם בסכומים קטנים, וסכום הלוואות נמוך במיוחד (לעיתים כזה שמיתר את ההלוואה) הקשו על בעלי עסקים ערבים לקבל הלוואות באופן שיאפשר לעסק לצלוח את המשבר.<sup>85</sup> נתונים של מרכז המחקר והמידע של הכנסת הנכונים לתחילת ינואר 2022 מאששים טענה זו. לפי הנתונים שיעור ההלוואות שאושרו לעסקים מיישובים ערביים עמד על 53.1%, לעומת שיעור של 58.8% בקרב עסקים מיישובים יהודיים. יתרה מכך, סכום ההלוואה הממוצעת לעסק מיישוב ערבי עמד על כ־249,000 ש"ח לעומת הלוואה ממוצעת של 360,000 ש"ח לעסק מיישוב יהודי.<sup>86</sup>

השילוב של מחזור עסקים נמוך והיעדר רשת ביטחון סוציאלי לבעלי עסקים בישראל בשגרה יצר מצב שבו בעלי עסקים רבים, בעיקר קטנים, היו במצב פגיע במיוחד במשבר. למרות מאמצי הממשלה, ההערכות הן שכ־75,000 עסקים, בעיקר בתחומי ההסעדה, עבודות הבנייה, התחבורה וההלבשה, נסגרו ב־2020.<sup>87</sup> זאת לעומת 40,000–45,000 בשנים קודמות.<sup>88</sup> אומנם אין בנמצא נתונים רשמיים על סגירת עסקים בבעלות ערבית, אך מנתוני חברת CofaceBDI ל־2021 מתוך עשר הערים שבהן נמצא השיעור הגבוה ביותר של עסקים שחוו קשיים, שבע הן ערים ערביות ועיר אחת היא עיר מעורבות (לוד). למעשה, ארבע הערים בראש הרשימה הן ערביות (רהט, כפר קאסם, טירה ואום אל־פחם).<sup>89</sup> ניתן לשער שעקב מצבם הפגיע של עסקים בבעלות ערבית עוד בטרם פרוץ המשבר, שיעור העסקים שנסגרו היה גבוה משל כלל האוכלוסייה, ובעקבות סגירתם הנזק הכלכלי לכלכלת היישובים הערביים ולתעסוקה בחברה הערבית היה גבוה.

85 חדאד חאג'־יחיא, סייף ופרג'יון (לעיל הערה 64).

86 נעם בוטוש, "נתונים על הסיוע לעסקים במהלך משבר הקורונה", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 3.1.2022.

87 דן אנד ברדסטריט, "תמונת מצב המשק: מבט קדימה לשנת 2021", 22.3.2021; CofaceBDI, "אלפי עסקים עלולים להיפגע מהאומיקרון", 3.1.2022.

88 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "דמוגרפיה של עסקים, מקבץ נתונים סטטיסטיים ממרשם העסקים, 2011–2020", חרשים 12.

89 "קריסה במשק? זו כמות העסקים שנפתחו השנה בישראל", ICE, 13.1.2022.

## מדיניות ממשלתית לשילוב כלכלי של החברה הערבית

בסוף העשור הראשון של שנות ה־2000 החלה להתגבש הכרה בצורך לשלב את החברה הערבית בכלכלה ובחברה בישראל. הכרה זו הגיעה על רקע התועלת הכלכלית הצפויה למשק מהשקעה בשילוב החברה הערבית (והחרדית), ונבעה בעיקר מלחצים של גופים כלכליים בינלאומיים כגון OECD וקרן המטבע הבינלאומית (IMF).<sup>90</sup>

לפיכך גובשו תוכניות חומש בסדרי גודל חסרי תקדים בשלל תחומים, כגון חינוך, תשתיות, תחבורה, וגם בשילוב ישיר בשוק התעסוקה.<sup>91</sup> באופן ספציפי, כדי להגביר את ההשתתפות של החברה הערבית - ובעיקר של נשים ערביות - בשוק העבודה הושקעו תקציבים במערכת החינוך (בעיקר לשיפור ההישגים בבחינות הבגרות ולשיפור השליטה בשפה העברית), בהכוון של תלמידי ותלמידות תיכון למוסדות להשכלה גבוהה (תוכנית רואד), בתוכנית של המל"ג להגברת הנגישות של החברה הערבית להשכלה גבוהה, בשילוב בתעשיית ההייטק, בסבסוד השכר של עובדים ועובדות ערבים (מסלולי תעסוקה), בהקמה והרחבה של מרכזי ריאן (מרכזים להכוון תעסוקתי לחברה הערבית) ובבניית מעונות יום לגיל הרך ביישובים הערביים.

שיעורי התעסוקה של האוכלוסייה הערבית אכן עלו בעשור וחצי האחרונים. בקרב הנשים הערביות העלייה הייתה מרשימה ביותר, משיעור תעסוקה נמוך מ־20% לבנות 25-64 בשנת 2005 לשיעור תעסוקה של 37.4% ב־2019. אולם למרות העלייה השיעור עדיין נמוך מאוד ונותר פער ניכר בין לבין שאר האוכלוסייה. בקרב הגברים הערבים חלה גם עלייה לא מבוטלת משנת 2005 ועד 2017, מ־66.8% ל־77.5%. אולם משנה זו ואילך אנו עדים לנסיגה בשיעורי התעסוקה ולהחמרת המצב בעקבות משבר הקורונה (כפי שנראה להלן). כמו כן ראוי לציין שבאותן שנים גם הנשים

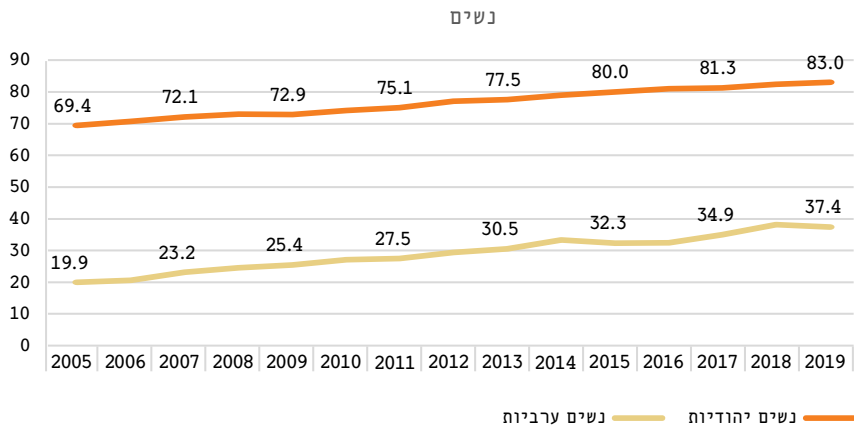
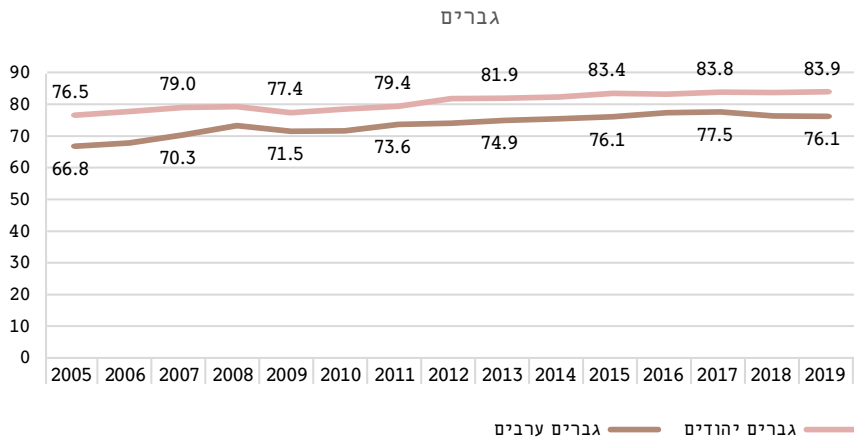
90 Asa Maron, "Translating Social Investment Ideas in Israel: Economized Social Policy's Competing Agendas," *Global Social Policy* 20 (1) (2021), pp. 97-116

91 להרחבה על תוכניות החומש לשיפור מצבה הכלכלי של החברה הערבית בשנים האחרונות ראו חדאד חאג'־יחיא ואחרים (לעיל הערה 71): וגם מבקר המדינה, "פעולות המדינה לעידוד שילובה של האוכלוסייה הערבית בתעסוקה", דוח שנתי 66ג, ירושלים: משרד מבקר המדינה, 2016.

היהודיות והגברים היהודים השתלבו בשיעורים גבוהים יותר בשוק העבודה, וכך הפער בין נשים יהודיות לנשים ערביות ובין גברים יהודים לגברים ערבים הצטמצם רק במעט (תרשים 4).

**תרשים 4**

**שיעור התעסוקה בקרב גילי 25-64, לפי מגדר וקבוצת אוכלוסייה (%)**



מקור: עיבודי המחברים לנהוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.



למרות העליות המרשימות בשיעורי התעסוקה של האוכלוסייה הערבית, בעיקר של הנשים, קשה לייחסן באופן ישיר להפעלת תוכניות החומש לחברה הערבית, זאת מכמה סיבות. ראשית, העליות בשיעורי התעסוקה החלו בטרם הפעלתן של תוכניות החומש עתירות התקציב לחברה הערבית. כך למשל, תוכנית הדגל לקידום כלכלי של החברה הערבית - החלטת ממשלה 922 - הופעלה רק משנת 2016. שנית, הניצול התקציבי של התוכניות לא היה גבוה,<sup>92</sup> ומספר דוחות שאמדו את השפעתם של מרכיבי התעסוקה הראו השפעה מוגבלת.<sup>93</sup> שלישית, כאמור לעיל, שיעור התעסוקה של גברים ערבים ירד בשנים האחרונות, תוצאה בלתי רצויה ובלתי צפויה בעליל לנוכח ההשקעה הממשלתית.

בדומה לפגיעה בבעלי עסקים קטנים, הפגיעה של משבר הקורונה בשוק העבודה גם היא הייתה חזקה יותר בקרב העובדים המוחלשים. מספר דוחות מחקר, מישראל ומהעולם, הצביעו על אבטלה גבוהה יותר וקושי גדול יותר לחזור לשוק העבודה בקרב קבוצות מיעוט, נשים, בעלי השכלה נמוכה ובעלי שכר נמוך.<sup>94</sup> באופן ספציפי, בישראל גברים ערבים, ובתחילת המשבר גם נשים ערביות, היו בין הקבוצות שנפגעו בצורה הקשה ביותר מהמשבר.<sup>95</sup> בשנת 2020 ירד שיעור התעסוקה (בניכוי האבטלה הרחבה) של גברים ערבים ב-13.9 נקודות האחוז לעומת 2019, מ-76.1% ל-62.2%. הירידה המקבילה בקרב נשים ערביות

92 לפי מצגת של הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים שהוצגה בוועדה המיוחדת לענייני החברה הערבית בתאריך 21.6.2021, שיעור הניצול בפועל של התוכנית עד סוף 2020 עמד על 62%.

93 כך למשל על מרכזי ריאן: צביקה דויטש, אורן תירוש, ניר לוי וסמדר סומך, "השפעת מרכזי ריאן להכוון תעסוקתי באוכלוסייה הערבית על מצב התעסוקה", ירושלים: מכון מאיר-סג'ווינט-ברוקדייל, מרץ 2021.

Hannes Schwandt and Till von Wachter, "Unlucky Cohorts: Estimating the Long-Term Effects of Entering the Labor Market in a Recession in Large Cross-Sectional Data Sets," *Journal of Labor Economics* 37 (S1) (2019): S161-S198; Sang Yoom (Tim) Lee, Minsung Park, and Yongseok Shin, "Hit Harder, Recover Slower? Unequal Employment Effects of the Covid-19 Shock," Working Paper 28354, National Bureau of Economic Research, 2021

95 פרג'ון (לעיל הערה 78); יקיר ואחרים (לעיל הערה 78).

הייתה של 3.9 נקודות האחוז, מ־37.4% ל־33.5%. בקרב גברים ונשים יהודים לא־חרדים הירידה הייתה של 8.6 ו־8.9 נקודות האחוז, בהתאמה.<sup>96</sup>

בשוך משבר הקורונה, באוקטובר 2021, התקבלה החלטת ממשלה על תוכנית חומש נוספת לחברה הערבית לשנים 2022-2026 (החלטת ממשלה 550). תקציב התוכנית נאמד בכ־30 מיליארד ש"ח, כפול מהתוכנית הקודמת (החלטת ממשלה 922), ומלבד התחומים שבהם עסקה התוכנית הקודמת בתוכנית זו נכללו נושאים נוספים (כגון: רווחה, בריאות, תרבות וספורט). תחום התעסוקה ותקצב ב־1.4 מיליארד ש"ח וכלל מרכיבים של שיפור ההון האנושי, סבסוד למפעלים ועסקים שיקלטו עובדים מהחברה הערבית (מסלולי תעסוקה), הכוון והשמה ובניית מעונות יום לגיל הרך. בעקבות הירידה בשיעור התעסוקה של גברים ערבים, ושיעור חוסר המעש הגבוה והעולה בשנים האחרונות בקרב צעירים ערבים הקצתה התוכנית 200 מיליון ש"ח עבור שילוב צעירים בהכשרה, בהשכלה גבוהה ובתעסוקה. נוסף על כך לנוכח השילוב הנמוך במיוחד של החברה הערבית בענף ההייטק הקצתה התוכנית כ־600 מיליון ש"ח לשילוב החברה הערבית בתעשייה זו.<sup>97</sup>

## מדיניות הממשלה בנוגע לעסקים בבעלות ערבית

על רקע המאמצים הניכרים שנעשו בשנים האחרונות לשילוב עובדות ועובדים מהחברה הערבית בשוק העבודה, בולטת לרעה דלות המאמצים שהושקעו במדיניות שתגביר את פעילות העסקים בבעלות ערבית ותסיר חסמים ספציפיים להם. מניתוח מדיניות הממשלה בנושא בשנים האחרונות ומשיחות שערכנו עולה כי תשומת לב מועטה יוחדה לבעיות של עסקים בבעלות ערבית. באופן ספציפי, עד לתוכנית החומש לחברה הערבית לשנים 2022-2026 נושא המעורבות של עסקים בבעלות ערבית ברכש הציבורי לא זכה כלל להתייחסות.

96 עיבודי המחברים לנתוני חדר המחקר של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

97 החלטת ממשלה 550, "התוכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026", 24.10.2021.

סעיף 10ג. בהחלטת הממשלה על תוכנית החומש הורה על הקמת צוות בין-משרדי שיבחן את החסמים העומדים לפני עסקים מהחברה הערבית ומונעים מהם לגשת למרכזי רכש ממשלתיים וכן למרכזי רכש של חברות ממשלתיות ושימליץ על צמצומם. כמו כן נקבע בסעיף כי יוגדרו יעדים מדידים להגברת ההשתתפות של העסקים מהחברה הערבית במרכזי הרכש הממשלתי. דוח הצוות פורסם ביולי 2022 ופורטו בו החסמים העיקריים לפני עסקים בחברה הערבית המונעים מהם לגשת למרכזים ציבוריים, ובהם חוסר אמון בהוגנות ההליך המרכזי, אי-מודעות למרכזים ציבוריים, אי-עמידה בתנאי הסף וקשיים בירוקרטיים. עיקרי המלצות הצוות התמקדו בהעלאת המודעות בחברה הערבית לאפשרויות הרכש הציבורי, קידום ההנגשה על ידי מערכות רכש דיגיטליות, הפצת מדריכים והרחבת כלי הליווי לתהליך הרכש וקידום הפחתה בדרישות הסף. הצוות המליץ על יעד של 10% השתתפות של עסקים בבעלות ערבית בסך ההיקף הכספי של כלל הרכש הממשלתי בתוך חמש שנים מיישום המלצות.<sup>98</sup> ההתייחסות הממשלתית הראשונית היא צעד בכיוון הנכון, אולם מדוח הצוות – שהתבסס על סקר שהופץ בחברה הערבית ועל שולחנות עגולים – לא לגמרי ברור מהי קבוצת האוכלוסייה שהוא היה אמור לשקף ומה מאפייני בעלי העסקים שהשתתפו בסקר.<sup>99</sup> כמו כן מסד הנתונים שעליו התבסס הצוות איננו עדכני (2015).<sup>100</sup> זאת ועוד, המלצות הצוות התמקדו בכלים "רכים" בלבד – דהיינו כלים להעלאת המודעות ולשיפור יכולות ההתמודדות בהליך המרכזי – ואין המלצה לתת בחוק העדפה לעסקים בבעלות ערבית במרכזים.

כעת נפרט את המאמצים הממשלתיים העיקריים לקידום פעילות כלכלית ביישובים הערביים ולקידום עסקים בחברה הערבית במסגרת החלטות ממשלה בשני העשורים האחרונים.

98 צוות בין-משרדי, "המלצות הצוות להסרת חסמים והגברת נגישות ברכש הממשלתי וברכש החברות הממשלתיות", החלטת ממשלה 1849, 2.9.2022.

99 לפי הדוח 63 ספקים בלבד מתוך אלפי ספקים שנשלח אליהם הסקר השיבו. בדוח אין פירוט על מאפייני המשיבים.

100 לפי הדוח שיעור ההשתתפות של עסקים בבעלות ערבית ברכש הממשלתי מתבסס על נחונים משנת 2015, אז עמד על כ-3%. מהדוח לא ברור איך הוגדרו עסקים בבעלות ערבית ואיך בוצע הניתוח.

## אזורי תעשייה

אזורי תעשייה עם תשתיות מודרניות הם בסיס להתפתחות כלכלית של עסקים ומקור הכנסה חשוב לרשויות מקומיות כאחד. אולם, כאמור לעיל, שטחי התעשייה ברשויות הערביות מצומצמים ביותר. רק 2.8% מכלל שטחי התעשייה המנוהלים על ידי מינהל אזורי תעשייה במשרד הכלכלה והתעשייה הם ביישובים ערביים. יתרה מכך, ההיצע הנמוך של שטחי התעשייה בשטחי השיפוט של המועצות המקומיות הערביות גורר עומס מערכתי ולעיתים אף תביעות משפטיות מצד יזמים שאינם זוכים לקרקע. ואכן, שיעור השטח הפנוי באזורי תעשייה ביישובים היהודיים (36%) גבוה משיעור השטח הפנוי באזורי תעשייה ביישובים הערביים (19.3%).<sup>101</sup>

בשנים האחרונות נעשו מאמצים לתקן את המצב על ידי הרחבת אזורי תעשייה קיימים והקמה של חדשים. בלוח 1 שלהלן מרוכזים התקציבים שהוקצו לטובת תכנון ופיתוח אזורי תעשייה ביישובים ערביים והניצול בפועל של אותם תקציבים, כפי שעולה מדיווחים של משרדי ממשלה ושל ארגוני חברה אזרחית אשר עקבו אחר ביצוע החלטות ממשלה.

101 חדאד חאג'יחיא ואחרים (לעיל הערה 71); וגם מבקר המדינה (לעיל הערה 91).

**לוח 1**

**החלטות ממשלה עיקריות לפיתוח אזורי תעשייה ביישובים ערביים**

החלטת ממשלה	אוכלוסייה	שנות התוכנית	הקצאת תקציב ייעודי לאזורי תעשייה (במיליוני ש"ח)	ניצול תקציב בפועל (במיליוני ש"ח)
1539	"12 היישובים"	2010-2014	81.5	71.6 (ביצוע עד שנת 2017) <sup>102</sup>
3708	יישובים בדואיים בנגב	2016-2011	141.5	141.5 <sup>103</sup>
959	יישובים דרוזיים וצ'רקסיים	2019-2016	178	13.1 <sup>104</sup>
4193 (סעיף 71)	האוכלוסייה הערבית	2012-	85 (תקציב בפועל)	72.5 <sup>105</sup>
2365	יישובים ערביים (ללא יישובים בדואיים, דרוזיים או צ'רקסיים)	2015	40	10.5 <sup>106</sup>
922	יישובים ערביים (ללא יישובים בדואיים, דרוזיים או צ'רקסיים)	2020-2016	105.9	10.8 (בשנים 2019-2016) <sup>107</sup>

\* תוכנית 12 היישובים התייחסה ליישובים האלה: נצרת, אום אל-פחם, רהט, שפרעם, טמרה, סחי'נין, דאלית אל-כרמל, טירה, עראבה, מגאר, כפר קאסם וקלנסווה.

102 פיתוח אזורי תעשייה במגזר מיעוטים לפי החלטת ממשלה 1539, אתר מפתח התקציב.

103 "התוכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית בנגב (החלטת הממשלה 3708): דוח מסכם", ירושלים: מכון מאיר-סג'וינט-ברוקדייל, אוקטובר 2018.

104 תמיר אגמון, "ניתוח יישום החלטה 959 של הממשלה - תכנית לפיתוח ולהעצמת היישובים הדרוזיים והצ'רקסיים לשנים 2016-2019", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אפריל 2021.

105 פיתוח אזורי תעשייה במגזר הערבי בהתאם להחלטת ממשלה 4193, אתר מפתח התקציב.

106 חדאד חאג'יחיא ואחרים (לעיל הערה 71): וגם מבקר המדינה (לעיל הערה 91).

107 "קידום תהליך היישום: החלטת ממשלה 922, פיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020", מצגת שהוצגה בוועדת ההיגוי הבין-משרדית של התוכנית בתאריך 22.9.2020.

החלטת ממשלה	אוכלוסייה	שנות התוכנית	הקצאת תקציב ייעודי לאזורי תעשייה (במיליוני ש"ח)	ניצול תקציב בפועל (במיליוני ש"ח)
1480	יישובים בדואיים בצפון	2016-2020	35	0 (עד שנת 2019) <sup>108</sup>
2397	יישובים בדואיים בנגב	2017-2021	25	0 (עד שנת 2019) <sup>109</sup>

כפי שעולה מלוח 1 שיעור הניצול בפועל של מרבית התקציבים שיועדו לתכנון ופיתוח אזורי תעשייה ותעסוקה ביישובים ערביים הוא נמוך ביותר. כך למשל, בתוכנית החומש ליישובים הבדואיים בצפון לא חלה כל התקדמות, ולמרות יעד של חמישה אזורי תעשייה ביישובים אלו עד 2021, עד סוף שנת 2019 לא הוקם ולו אזור תעשייה אחד. החסם העיקרי הוא מחסור בשטחי תעשייה פוטנציאליים בתחומי היישובים וחוסר שיתוף פעולה מצד רשויות יהודיות בהקמת אזורי תעשייה משותפים.<sup>110</sup> גם בתוכנית החומש ליישובים הבדואיים בנגב לשנים 2017-2021 הניצול היה אפסי עקב חסמים של תביעות בעלות, עיכוב באישור תוכניות על ידי מוסדות התכנון והעברת סמכויות בין משרדי ממשלה שונים ורשויות למיניהן.<sup>111</sup> בוועדת ההיגוי הבין-משרדית של תוכנית 922 גם כן דווח על ניצול נמוך של תקציבים, מחסור בתקציבים בשל התחייבויות עבר ותלות רבה ברשויות יהודיות שמסרבות לשתף פעולה.<sup>112</sup>

**108** "קידום תהליך היישום: החלטת ממשלה 1480, פיתוח כלכלי-חברתי של היישובים הבדואים בצפון לשנים 2016-2020", מצגת שהוצגה בוועדת ההיגוי הבין-משרדית בחאריך 28.1.2020.

**109** "דו"ח מעקב: תוכנית לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2017-2021", המרכז להעצמת האזרח, ספטמבר 2021.

**110** "קידום תהליך היישום: החלטת ממשלה 1480, פיתוח כלכלי-חברתי של היישובים הבדואים בצפון לשנים 2016-2020" (לעיל הערה 108).

**111** ישיבת ועדת הכלכלה של הכנסת, "הקמת אזורי תעשייה משותפים בנגב", 18.12.2018. גם ממצגת של הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב מפברואר 2022 עולה כי רוב אזורי התעשייה או שטרם פותחו או שנמצאים בתכנון.

**112** "קידום תהליך היישום: החלטת ממשלה 922, פיתוח כלכלי באוכלוסייה המיעוטית בשנים 2016-2020" (לעיל הערה 107).

מלבד הניצול הנמוך של תקציבים שהוקצו לטובת תכנון ופיתוח אזורי תעשייה, ראוי לציין שתקציבי התוכניות מלכתחילה נמוכים בהרבה מהדרוש לצמצם את הפער. לפי נייר עמדה של מרכז מוטסואו, שעוקב אחרי פיתוח אזורי תעשייה ביישובים הערביים, ב־2016 גובשה במשרד הכלכלה והתעשייה תוכנית לפיתוח אזורי תעשייה בתקציב של 3 מיליארד ש"ח. בהמשך צומצמה התוכנית ל־31 יישובים ועלותה נאמדה בכ־1.1 מיליארד ש"ח, אולם משרד הכלכלה והתעשייה המליץ על תקצוב של 472 מיליון ש"ח עבורה (שגם אותה משרד האוצר סירב לתקצב).<sup>113</sup> כפי שניתן לראות בלוח 1, הסכומים שהוקצו, כל שכן נוצלו בפועל, נמוכים בהרבה.<sup>114</sup>

אומנם בשנים האחרונות חלה התקדמות מסוימת, ולמרות הניצול הנמוך של התקציבים הקצאתם בפועל מאפשרת תכנון, פיתוח ושיווק עתידיים בחלק מן היישובים. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על שימושי קרקע ברשויות מקומיות בישראל, סך השטח שיועד לתעשייה ומלאכה ברשויות ערביות בשנת 2013 היה כ־3,240 דונם מתוך 67,950 דונם בישראל (4.77%).<sup>115</sup> בשנת 2021 עלה שטח זה ל־4,660 מתוך 72,300 (6.44%).<sup>116</sup> כלומר, חל שיפור מסוים אם כי עוד ארוכה הדרך למצב הרצוי שבו כ־15% משטחי התעשייה בישראל, כאחוז התושבים ביישובים הערביים מכלל תושבי ישראל, הם ביישובים הערביים. תוכנית החומש לחברה הערבית לשנים 2022–2026 (החלטת ממשלה 550), שהקצתה לתכנון ופיתוח אזורי תעשייה 475 מיליון ש"ח, היא צעד חשוב בכיוון, אולם ספק אם היא תביא לסגירת הפערים.

לסיכום, ההזנחה רבת השנים בטיפול של המדינה ביישובים הערביים, מבחינת תכנון בכלל ופיתוח אזורי תעשייה בפרט, הובילה לאי־שוויון בהקצאת קרקעות לאזורי תעשייה ולהיעדר פיתוח כלכלי ביישובים אלו. כך, אין זה

113 מרכז מוטסואו, **אזורי תעשייה ביישובים הערביים**, דצמבר 2018.

114 כמו כן ראוי לציין שחלק מהתקציבים של תוכניות החומש הועברו מתקציבים בלתי מנוצלים של החלטות קודמות.

115 עיבוד לנתוני קובץ הרשויות המקומיות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

116 החלטת ממשלה 550, "התוכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026", 24.10.2021.

מפתיע שברבות השנים התפתחו תופעות בלתי רצויות כגון: בתי מלאכה ותעשייה שפועלים במרכז היישוב ללא היתר ויוצרים מטרד עבור התושבים;<sup>117</sup> פלישות לקרקעות שמיועדות לתעשייה; תביעות בעלות וקשיים בפיתוח קרקע פרטית; תשתיות ושירותים היקפיים דלים באזורי התעשייה (כגון ביוב, תחבורה ושירותי ניקיון);<sup>118</sup> ומפעלים שמעתיקים את פעילותם לאזורי תעשייה ברשויות יהודיות.<sup>119</sup> כאשר אין די שטחים לתעשייה ותמהיל השטחים שקיימים אינו מותאם לסוגים שונים של עסקים, נמנעת מעסקים רבים היכולת לקום או להתפתח. המדיניות הממשלתית הנוכחית היא צעד בכיוון הנכון, אך לנוכח הפערים הקיימים נדרש להגדיל את התקצוב במידה ניכרת כדי לאפשר לעסקים בבעלות ערבית לצמוח.

## מעוף (הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים)

מעוף הוא מערך השטח של הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים במשרד הכלכלה והתעשייה. מטרת סניפי מעוף היא לקדם את העסקים הקטנים והבינוניים בישראל באמצעות ליווי וייעוץ, הדרכות וסיוע בקבלת מימון. יש 38 סניפי מעוף הפרושים ברחבי ישראל, מתוכם שמונה ביישובים ערביים. בדומה לקידום פיתוח אזורי תעשייה, גם פעילות הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים, ובעיקרה הפעלת סניפי מעוף, תוקצבה במסגרת תוכניות החומש לחברה הערבית. במסגרת החלטת ממשלה 922 הוחלט על הקצאה של לפחות 20% מתקציב סניפי מעוף לחברה הערבית משנת 2018, כאשר בשנים 2016–2017 הוחלט על הקצאה של 17.5%. אולם במסגרת תוכנית החומש לשנים 2022–2026 (החלטת ממשלה 550) ירדה ההקצאה ל-17% (כ־11 מיליון ש"ח בשנה).

117 מבקר המדינה, "פיתוח אזורי תעשייה ברשויות מקומיות במגזרי המיעוטים", דוח שנתי 2018, ירושלים: משרד מבקר המדינה, 2013, עמ' 1725–1726.

118 ישיבת ועדת הכלכלה של הכנסת, "פיתוח אזורי תעשייה במגזר הערבי", 10.7.2018.

119 גילי מלינצקי, "במקום ההילחם באמזון – אני נלחם שיפתחו לי את השער למפעל וינקו זבל", *TheMarker*, 5.11.2020.



ב־2020 יצאה הסוכנות במכרז להפעלת סניפי מעוף, וזכו בו ארבע חברות מסחריות. מהראיונות שערכנו עלה שבעקבות השינוי קוצצו תקנים וצומצמה הפעילות ביישובים הערביים. נוסף על כך מדי פעם נשמעים קולות המדברים על האפשרות לסגור את סניפי מעוף ביישובים הערביים מפאת חוסר תקציב.<sup>120</sup>

במסגרת ההדרכות והייעוץ שמספק מערך מעוף לעסקים קטנים ובינוניים קיימת פעילות גם בנושא הנגשת הרכש הציבורי לעסקים הללו. בסניפי מעוף מועברות סדנאות לסיוע לבעלי עסקים לגשת למכרזים ולהגביר את הסיכויים לזכות בהם.<sup>121</sup> עם זאת, נראה שבשנים האחרונות נפח הפעילות בכלל, ובקרב האוכלוסייה הערבית בפרט, מצומצם.<sup>122</sup> כמו כן מהראיונות שערכנו עולה כי בעוד שבעבר התקיימה פעילות ייעודית בנושא הנגשת הרכש הציבורי לבעלי עסקים ערבים, כיום היא אינה קיימת (לפי אתר האינטרנט של הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים מדי כמה חודשים מועבר קורס בנושא באופן מקוון, אך הוא אינו מיועד באופן ספציפי לבעלי עסקים ערבים ואינו מועבר בשפה הערבית). ראוי לציין שרוב המרואיינים שהייתה להם נגיעה בדבר הביעו ספקות לגבי עומק ההשפעה שכלים כגון סדנאות וייעוץ יכולים לחולל.

אפיק נוסף שבאמצעותו הסוכנות פועלת להנגיש את המכרזים הציבוריים הוא ניטור של מכרזים ממשלתיים, ובמידת הצורך פנייה למשרדי ממשלה שיתאימו את המכרזים כך שיקלו על עסקים קטנים ובינוניים להתמודד במכרז.<sup>123</sup> נוסף על כך הסוכנות מעבירה הדרכה בנושא הנגשת מכרזים לעסקים קטנים ובינוניים לכל המיועדים לכהן בוועדות מכרזים ממשלתיות. עם זאת, כאמור, גם בנושא זה אין פעילות ספציפית שמכוונת להקטין את החסמים שעמים מתמודדים עסקים בבעלות ערבית.

120 כך למשל בישיבת ועדה הכלכלה ב־24.8.2020.

121 הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים, "מצב העסקים הקטנים והבינוניים בישראל 2021", דצמבר 2021.

122 לפי הדוח שמצוטט בהערה הקודמת, בשנת 2019 התקיימו 33 סדנאות שבהן השתתפו 181 בעלי עסקים, מתוכם 15 ערבים.

123 מחוקף הוראה תכ"ם 7.11.7

## SAWA: אשראי זעיר חוץ־בנקאי לנשים ערביות

מיזם SAWA, שהחל לפעול בשנת 2006, הוא מיזם בשיתוף עמותת קרנות קורת, הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים והרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים. מטרת המיזם היא לעודד פיתוח של עסקים זעירים בקרב נשים ערביות על ידי הנגשת הלוואות חוץ־בנקאיות וליווי עסקי צמוד. למיזם יש כיום משרדים ברהט, נצרת וטירה, עובדות של העמותה פזורות ביישובים ערביים רבים ברחבי הארץ ועבודתן נעשית מתוך היכרות עם הנשים וקרבה אליהן.<sup>124</sup> כלומר, עבודתן נעשית ביישובים עצמם – בבתיים, במתנ"סים ובעסקים. מ־2011, אז נכנסה הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים כשותפה במיזם, ועד 2019 השתתפו 5,221 נשים ואושרו 9,732 הלוואות בגובה של 77.6 מיליון ש"ח. מחקר הערכה של התוכנית מצא שרוב מכריע של הנשים (98.5%) מחזירות את ההלוואה, שרוב מכריע של העסקים שנפתחו פעילים (93%) ושחל שיפור ניכר בהכנסותיהן.<sup>125</sup>

ממסמכי העמותה עולה כי השתתפות הממשלה במיזם SAWA היא כ־2.5 מיליון ש"ח בשנה.<sup>126</sup> בחינת יעילות התוכנית במונחים כלכליים מעלה שעל כל ש"ח אחד שמשקיעה הממשלה בתוכנית יצרו העסקים שהוקמו באמצעות התוכנית תוספת הכנסה של כ־37 ש"ח – סך הכול תוספת של כ־610 מיליון ש"ח הכנסה למדינה בשנים 2011–2019.<sup>127</sup>

124 מידע מתוך האתר של עמותת קורת.

125 קורת עמותה לפיתוח כלכלי והסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים, "מחקר הערכה: אשראי זעיר חוץ בנקאי לנשים ערביות", ספטמבר 2020.

126 קרנות קורת ישראל – עמותה לפתוח כלכלי, דוחות כספיים ליום 31 בדצמבר 2020, אתר גיידיסטאר.

127 קורת עמותה לפיתוח כלכלי והסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים (לעיל הערה 125), עמ' 18.

## ממצאים מניתוח ההתקשרויות של משרדי הממשלה ויחידות סמך

כפי שהסברנו לעיל, המידע על עסקים בבעלות ערבית הוא מועט ומקוטע – כפועל יוצא של ההגדרות המשפטיות לסוגי החברות בישראל, מבנה הבעלות ומידת המידע על חברות הפתוח לפני הציבור. כדי לקבל אומדן קרוב ככל האפשר לשיעור החברות בבעלות ערבית שהתקשרו (במכרז או בכל תהליך רכש אחר) עם משרדי ממשלה ויחידות סמך ניתחנו את הנתונים הממשלתיים על התקשרויות הממשלה בשנים 2015-2021. ראוי לציין שהממצאים שיוצגו להלן מתייחסים לרכש הממשלתי בלבד, ולא לכלל הגופים הציבוריים שחייבים בחוק חובת המכרזים אך אינם חייבים בפרסום דוח התקשרויות (כגון: חברות ממשלתיות, מוסדות להשכלה גבוהה, קופות חולים וכו'). כמו כן גם המידע על רכש של גופים ממשלתיים ביטחוניים, המוערך בעשרות מיליארדי ש"ח מדי שנה, אינו נגיש לציבור משיקולים ביטחוניים. המשמעות היא שהתמונה שתצטייר בהמשך הפרק היא חלקית בלבד, ויש יסוד להניח שהשתתפות של עסקים בבעלות ערבית אך נמוכה מהשיעור שיוצג. סביר להניח שההדרה של האוכלוסייה הערבית בעניינים ביטחוניים היא כמעט מוחלטת וגם שגופים ציבוריים כגון חברות ממשלתיות אינם נגישים לחברה הערבית (כפי שעולה למשל משיעור העובדים הערבים בחברות אלו<sup>128</sup>).

מגבלה נוספת של מחקר זה היא אי-היכולת לקבוע את שיעור הזכיות של עסקים בבעלות ערבית לעומת עסקים בבעלות יהודית מתוך סך הניגשים למכרזים ממשלתיים. מגבלה זו נובעת מהיעדר נתונים על מתמודדים במכרזים ממשלתיים או על מאפייניהם.

כעת נפרט את שיטת איסוף הנתונים, שיטת הניתוח והמגבלות שנדרשנו להתמודד עימן.

128 רשות החברות הממשלתיות, "דוח שכר וכח אדם בחברות הממשלתיות: לשנת 2020".

## מתודולוגיה

בשנת 2016 נכנס נוהל חדש של היחידה הממשלתית לחופש המידע במשרד המשפטים המחייב את כל משרדי הממשלה ויחידות הסמך לדווח אחת לרבעון על כל ההתקשרויות שלהם עם ספקים חיצוניים. הנוהל חייב את פרסום המידע גם באופן רטרואקטיבי שנה אחורה, ולכן קיים מידע על הרכש הממשלתי מתחילת 2015.<sup>129</sup> כדי לקבל תמונה מלאה על ההתקשרויות של כלל משרדי הממשלה וגופי הסמך, הורדו פרטי ההתקשרויות של גופים אלו מאתר "מפתח התקציב" בתאריכים 2022.6.23-22 ואוחדו לקובץ אחד. הנתונים באתר "מפתח התקציב" אינם מסודרים לפי משרד ממשלתי אלא לפי מספרי סעיפים ראשיים של תקציב המדינה, שאינם תמיד חופפים למשרד ממשלתי.<sup>130</sup> לכן חלק מהסעיפים אוחדו לקטגוריה אחת שחופפת תחום עיסוק של משרד ממשלתי, או משום שמדובר ברשויות שכפופות לאותו משרד. כמו כן חלק מהסעיפים לא כללו פירוט התקשרויות, לרוב מסיבות ביטחוניות ולעיתים משום שהגוף אינו חייב בדיווח (ראו פירוט מלא בנספח א). לפיכך סעיפים אלו לא נכללו בניתוח.

דוחות ההתקשרויות של משרדי הממשלה וגופי הסמך כוללים מספר שדות ששימשו אותנו לניתוח הנתונים: שם המשרד, שם הספק, תיאור ההזמנה, אופן הרכישה (מכרז, פטור ממכרז, זכות ברירה וכו'), ערך ההתקשרות, ביצוע ההתקשרות (תשלום בפועל), מטבע, תאריך יצירת ההתקשרות ותאריך סיום ההתקשרות. כאן המקום לציין שכדי לקבוע את סכום ההתקשרות התבססנו על ערך ההתקשרות ולא על התשלום בפועל שלה. לשיטה זו יש שתי מגבלות עיקריות והן פער אפשרי בין ערך העסקה לבין התשלום הסופי בפועל (שעשוי להיות נמוך או גבוה יותר) ואי-התייחסות לתקופת הזמן של ההתקשרות

<sup>129</sup> יצוין כי ארבעה סעיפים אינם מעודכנים לסוף 2021, והם: סעיף משרד החינוך (מעודכן עד הרבעון הראשון של 2021); סעיף מתאם הפעולות בשטחים (מעודכן עד הרבעון השלישי של 2021); סעיף המשטרה ושירות בתי הסוהר (מעודכן עד הרבעון השני של 2021); וסעיף הרשות הממשלתית למים וביוב (מעודכן עד סוף 2017).

<sup>130</sup> ישנה אפשרות להוריד את הדוחות הרבעוניים של גופים ממשלתיים מאתר האינטרנט של היחידה הממשלתית לחופש המידע במשרד המשפטים, שבו הקבצים מסודרים לפי יחידה/משרד ממשלתי. אולם במקרים רבים הדוחות אינם מעודכנים, ולאחרונה הם אינם זמינים באתר.

כך למשל, אם מדובר על חוזה ארוך טווח, כל סכום ההתקשרות ייוחס לשנה שבה נחתם החוזה והוא אינו מחולק במספר השנים). מבדיקה עולה שב־48% מההתקשרויות במאגר שיצרנו אין מידע על תשלום בפועל, וכמו כן אין דרך לקבוע כמה שולם בפועל בכל שנה משנות החוזה. לפיכך למרות המגבלות שצוינו, ערך העסקה הוא המדד המהימן ביותר.

משום שבמסמך זה ענייננו הוא ניתוח התקשרויות שבהן לעסקים ישנה האפשרות להתקשר עם הממשלה, ההתקשרויות סווגו לסוגים שונים על פי תקנות חוק המכרזים ואופיים (המופיעים בדוחות תחת קטגוריית "אופן רכישה" בקובץ). בשיטת סיווג ההתקשרויות נצמדנו ככל האפשר לשיטת הסיווג שמופיעה בדוחות השנתיים של מינהל הרכש על הרכש הממשלתי.<sup>131</sup> כל ההתקשרויות סווגו לחמש קבוצות, ואם סוג התקשרות אינו רלוונטי לניתוח במחקר זה, בסוגריים מצוינת גם הסיבה לכך:

(1) מכרז פומבי – מכרזים פומביים, מכרזים מרכזיים, מכרזים ממוכנים, מימוש זכות בריה ומכרזי מסגרת.

(2) הליך תחרותי אחר – מכרזים סגורים והתקשרויות עם מומחים ומתכננים.

(3) התקשרות בפטור עם גופים ממשלתיים ולאומיים – התקשרויות עם משרדי ממשלה, גופים לאומיים (כגון: הג'וינט, הסוכנות היהודית וכו'), חברות ממשלתיות ותאגידיים סטטוטוריים (התקשרויות אלו הוסרו מהניתוח משום שרכש מגוף ממשלתי/לאומי אינו פתוח לפני עסקים או גופים פרטיים ולכן הם עלולים להטות את הממצאים).

(4) פטור ממכרז – התקשרויות הפטורות ממכרז, מינוי מומחים לוועדות ציבוריות, התקשרויות המשך וספק יחיד.

(5) אחר – בסיווג זה נכללות התקשרויות שסווגו על ידי הגופים הממשלתיים "אחר", ועל כן לא ניתן לקבוע אם הן למטרת רכש ואם התרחש תהליך תחרותי או פתוח כלשהו. כמו כן בסיווג זה נכללות התקשרויות שבאופן ברור אינן למטרת

131 משרד האוצר – אגף החשב הכללי, מינהל הרכש הממשלתי, "נתוני הרכש הממשלתי לשנת 2020".

רכש כמו תשלומי חשמל, ארנונה, תשלום לחברי ועד, העברות בין־משרדיות, מענקים לרשויות מקומיות וכד' (התקשרויות אלו הוסרו מהניתוח).

כדי לצמצם ככל הניתן את ההתקשרויות שאינן לצורך רכש או שאינן רלוונטיות לניתוח במחקר זה, הוסרו כל ההתקשרויות עם רשויות מקומיות (עירויות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות). כמו כן הוסרו כל ההתקשרויות שבוצעו במטבע זר עקב אי־היכולת לבצע המרת מטבע זר לש"ח. מבדיקה עלה שמתוך כ־680,000 התקשרויות רלוונטיות 398 התקשרויות במטבע זר שיכלו להיות רלוונטיות לניתוח הוסרו מסיבה זו, ולכן החשש להטיה של הממצאים הוא נמוך מאוד.

כאמור, אין באפשרותנו לקבוע את לאום הבעלים של העסק. עבור עוסקים פטורים ומורשים, שח"פ העסק זהה למספר תעודת הזהות של בעליו, אין בידנו כל אפשרות לקבוע לא רק את הזהות הלאומית של הבעלים אלא גם כל פרט אחר משום שאינם מופיעים בשום מאגר פתוח לציבור (מטעמי פרטיות מובנים). לכן כל ההתקשרויות עם עוסקים פטורים ומורשים לא נכללו בניתוח.

מלבד אנשים פרטיים הרכש הממשלתי יכול להיעשות מול מגוון סוגים של ישויות משפטיות - חברות בע"מ, שותפויות, עמותות, חברות לתועלת הציבור (חל"צ), רשויות ממשלתיות, רשויות מקומיות, תאגידים סטטוטוריים, אגודות עות'מאניות והקדשים. כדי למצוא את היישוב שבו רשומה הישות שעימה בוצעה ההתקשרות נדרשנו להצליב את שם הישות עם מסדי הנתונים האלה:

- (1) מאגר החברות
- (2) מאגר השותפויות
- (3) מאגר העמותות
- (4) מאגר החברות לתועלת הציבור
- (5) מרשם ישויות ללא רשם בחוק
- (6) רשימת האגודות העות'מאניות
- (7) רשימת ההקדשים

מאגרי הנתונים 1-4 הורדו מאתר מאגרי המידע הממשלתיים (Data Gov), מאגר הנתונים 5 הורד מאתר רשות המיסים, ומאגרי הנתונים 6-7 מאתר "גיידסטאר",

כולם בתאריך 20.6.2022. קובץ ההתקשרויות וקובצי מאגרי הישויות עברו טיוב ושמות היישובים במאגרי הישויות עברו האחדה. אולם עדיין נותרו אי-התאמות בין שמות הישויות כפי שהוקלדו בדוחות ההתקשרויות של משרדי הממשלה ויחידות הסמך ובין שמות הישויות כפי שהם מופיעים במאגרי הישויות למיניהם. עובדה זו מנעה את שליפת שם היישוב של חלק מן הספקים. כמו כן לחלק מהישויות שדה כתובת הישות היה ריק. מתוך סך הכול 680,517 התקשרויות של משרדי ממשלה ויחידות סמך (ללא: מענקים או העברות לרשויות מקומיות; התקשרויות בסיווג "אחר" או "התקשרות בפטור עם גופים ממשלתיים ולאומיים"; והתקשרויות במטבע זר) נמצא שם היישוב של הספק ב־517,117 התקשרויות (76%). הרוב המכריע של ההתקשרויות שעבורן לא נמצאה כתובת היישוב של הספק הן ההתקשרויות עם עוסקים פטורים ומורשים, שכאמור לא ניתן לאתר פרטים מזהים על אודותיהם. חשוב להדגיש כי אך על פי ש־24% מכמות ההתקשרויות הוסרו, מבחינת ההיקף הכספי מדובר על שיעור נמוך בהרבה - 10.8, 5.9% מיליארד ש"ח מתוך 185.2 מיליארד ש"ח. זאת משום שרוב ההתקשרויות עם עוסקים פטורים ומורשים הן בסכומים נמוכים.

התקשרויות שעבורן נמצאה כתובת היישוב של הספק סווגו לשלושה סוגי יישובים:

(1) יישוב ערבי

(2) יישוב יהודי

(3) יישוב מעורב<sup>132</sup>

ספקים שכתובת היישוב שלהם רשומה באזור תעשייה סווגו לאחד משלושת סוגי היישובים בהתאם לרשות המקומית שאזור התעשייה שייך אליה.<sup>133</sup>

132 היישובים המעורבים לצורך מחקר זה הם: חיפה, לוד, מעלות-תרשיחא, נוף הגליל (לשעבר: נצרת עילית), עכו, רמלה ונווה שלום. תל אביב-יפו וירושלים לא נכללו בהגדרה זו משום שבתל אביב-יפו רק 4.5% מהאוכלוסייה היא ערבית ובירושלים קיימת הפרדה נוקשה בין האוכלוסייה הערבית-פלסטינית לבין האוכלוסייה היהודית והסבירות שמשרדי ממשלה ויחידות סמך יתקשרו עם ספקים ערבים נמוכה ביותר.

133 אזורי תעשייה שמנוהלים על ידי מספר רשויות ובהן רשות ערבית סווגו כ"יישוב מעורב", והם: דלחון, עידן הנגב וקדמת גליל.

## ממצאים

ניתוח ההתקשרויות של משרדי ממשלה ויחידות סמך (להלן: התקשרויות ממשלתיות) בשנים 2015-2021 העלה שרק 7,760 מתוך 517,117 (1.5%) התקשרויות היו עם ספקים מיישובים ערביים. גם בחינת היקף ההתקשרויות מעלה תמונה דומה - רק 4.2 מתוך 174.4 מיליארד ש"ח (2.4%) בוצעו מול ספקים מיישובים ערביים (לוח 2).

### לוח 2

#### היקף כספי ומספר התקשרויות ממשלתיות בשנים 2015-2021, לפי סוג היישוב

סך הכול	יישובים מעורבים	יישובים יהודיים	יישובים ערביים	
517,117	24,501	484,856	7,760	מספר התקשרויות
100%	4.7%	93.8%	1.5%	מספר התקשרויות (%)
174,399	8,273	161,937	4,188	היקף כספי (במיליוני ש"ח)
100%	4.7%	92.8%	2.4%	היקף כספי (%)

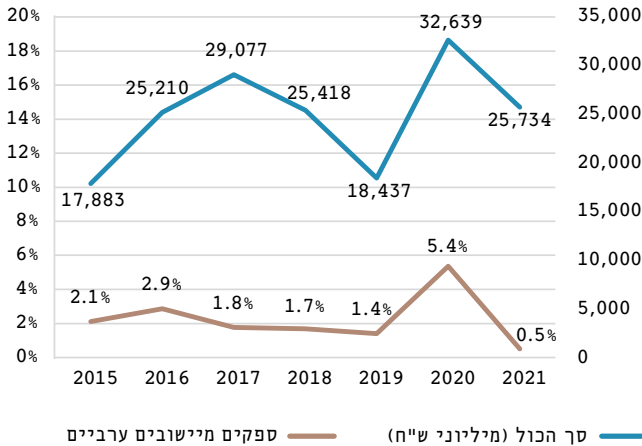
## התקשרויות ממשלתיות לפי שנים

כפי שעולה מתרשים 5, בשנים שנבחנו (2015-2021) לא חל שינוי משמעותי בשיעור ההיקף הכספי של התקשרויות ממשלתיות עם ספקים מיישובים ערביים. למעט בשנת 2020, בכל השנים השיעור נמוך מאוד ונע בין 0.5% ל-2.9%. בשנת 2020 השיעור היה גבוה יחסית ועמד על 5.4% בעיקר משום שבשנה זו זכתה חברה מיישוב ערבי במכרז להפעלת תחבורה ציבורית של משרד התחבורה בהיקף כספי של כ-1.5 מיליארד ש"ח. על אף החשיבות של זכייה במכרז זה, מדובר במכרז שמתפרש על פני 10 שנים ועל כן הוא במידה רבה "סטייה" חד-פעמית וככל הנראה אינו מעיד על מגמה. לראיה, כבר בשנה העוקבת (2021) ירד השיעור לשפל של 0.5%.



**תרשים 5**

**היקף כספי של ספקים מיישובים ערביים (%) וסך ההיקף הכספי של התקשרויות ממשלתיות (מיליוני ש"ח) לפי שנה**



**התקשרויות ממשלתיות לפי משרד ממשלתי**

כפי שעולה מתרשים 6, משרד התחבורה ומשרד הבינוי והשיכון הם המשרדים שהיקף ההתקשרויות הממשלתיות שלהם הוא הגדול ביותר וביחד עומד על כ־70 מיליארד ש"ח בשנים 2015-2021. אחריהם משרד החינוך הוא המשרד הגדול ביותר בהקשר זה עם רכש של כ־18 מיליארד ש"ח, ולאחריו יש שלושה משרדים עם התקשרויות בהיקף של כ־10 מיליארד ש"ח - משרד הכלכלה והתעשייה, הרשות לזכויות ניצולי השואה ומשרד הבריאות. בתחתית ההוצאות על רכש נמצאים גופים שגם תקציבם הכללי נמוך, כגון משרד התקשורת, תיאום פעולות הממשלה בשטחים, הכנסת והמשרד לשירותי דת.

המשרד ששיעור ההיקף הכספי של ההתקשרויות שלו עם ספקים מיישובים ערביים הוא הגבוה ביותר הוא משרד החקלאות - 9.6%. מבידקה עולה שרבות מההתקשרויות של ספקים מיישובים ערביים עם משרד זה הן בתחום פיתוח תשתיות, בעיקר עבור הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, שעד אמצע

2021 פעלה תחת משרד החקלאות.<sup>134</sup> המשרד עם השיעור הגבוה אחרי משרד החקלאות הוא משרד הכלכלה והתעשייה, ש-4.4% מכלל ההיקף הכספי של ההתקשרויות שלו הוא עם ספקים מיישובים ערביים. מבדיקת ההתקשרויות העיקריות של משרד זה עם ספקים מיישובים ערביים עולה שמספר מצומצם מאוד של ספקים מתקשרים עם המשרד משתי סיבות עיקריות - האחת, הספקת שירותים ספציפיים לחברה הערבית (כגון הכשרות מקצועיות וקורסים ללימוד השפה העברית במכללת סנין או הפעלת מתנדבים לשירות לאומי בחברה הערבית); והשנייה, בדומה למשרד החקלאות, עבור פיתוח תשתיות לאזורי תעשייה. השיעור היחסית גבוה בהיקף הכספי של התקשרויות משרד התחבורה עם ספקים מיישובים ערביים (4%) נובע, כאמור, מזכייה של ספק מיישוב ערבי במרכז בהיקף גדול להפעלת שירותי תחבורה ציבורית בשנת 2020. באשר למשרד הבינוי והשיכון, ש-3.6% מההיקף הכספי של הרכש שלו הוקצו לספקים מיישובים ערביים, גם כאן השיעור הגבוה באופן יחסי נובע מאופי ההתקשרויות של המשרד - בעיקר עבודות פיתוח תשתיות לתחבורה ודירור.

מן העבר השני, ישנם מספר משרדים וגופים ממשלתיים שהיקף הרכש שלהם מספקים מיישובים ערביים נמוך במיוחד. כך למשל, המשרד לשירותי דת, משרד התקשורת, הכנסת, המשרד להגנת הסביבה, משרד המשפטים, משרד האוצר ומשרד התיירות התקשרו עם ספקים מיישובים ערביים בהיקף שאינו עולה על 0.3% מכלל הרכש שלהם.<sup>135</sup> מבדיקה עולה שתחומי הרכש של ההתקשרויות הגדולות של משרדים אלו הם בעיקר שירותי מחשוב ותקשורת (משרד המשפטים, משרד התקשורת, משרד האוצר ובמידה מסוימת גם המשרד להגנת הסביבה) או של מוצרים ושירותים ספציפיים לחברה היהודית (המשרד לשירותי דת ומשרד התיירות).

ניתוח שיעור היקף ההתקשרויות עם ספקים מיישובים ערביים ועיון בהתקשרויות העיקריות של המשרדים מעלים שלספקים מהחברה הערבית יש יתרון מסוים במשרדים שפעילותם מתמקדת בפיתוח תשתיות פיזיות

134 עם הקמתה של הממשלה ה-36 בראשות נפתלי בנט, וכחלק מההסכמים הקואליציוניים, ביולי 2021 עברה הרשות למשרד הרווחה והביטחון החברתי.

135 לרשות לזכויות ניצולי השואה אין התקשרויות עם ספקים מיישובים ערביים משום שהרוב המוחלט של ההתקשרויות של רשות זו הן עם קרנות לרווחת ניצולי שואה, קופות חולים ושירותים היקפיים (מחשוב, ייעוץ, ראיית חשבון וכד').

ובתחבורה. ממצא זה עולה בקנה אחד עם ההתפלגות הענפית של עסקים בבעלות ערבית (תרשים 3), שממנה עולה שיעור גבוה של עסקים בענף הבנייה והתחבורה. ועדיין, למעט משרד החקלאות, גם במשרדים שנתח עיקרי מהרכש שלהם מיועד לפיתוח תשתיות השיעור של ספקים מיישובים ערביים אינו גבוה מ-5%. במשרדים שעיקר ההתקשרויות שלהם הן בתחומי המחשוב, תקשורת ושירותים מקצועיים שיעור הספקים מיישובים ערביים כמעט אפסי. סביר להניח שהשיעור הנמוך נובע בחלקו מההיצע הנמוך יחסית של עסקים בבעלות ערבית בשירותים טכניים ומקצועיים ובענף התקשורת, אך ניתן לשער שזוהי אינה הסיבה היחידה ושעסקים בבעלות ערבית בתחומים אלו חווים חסמים הייחודיים לחברה הערבית.

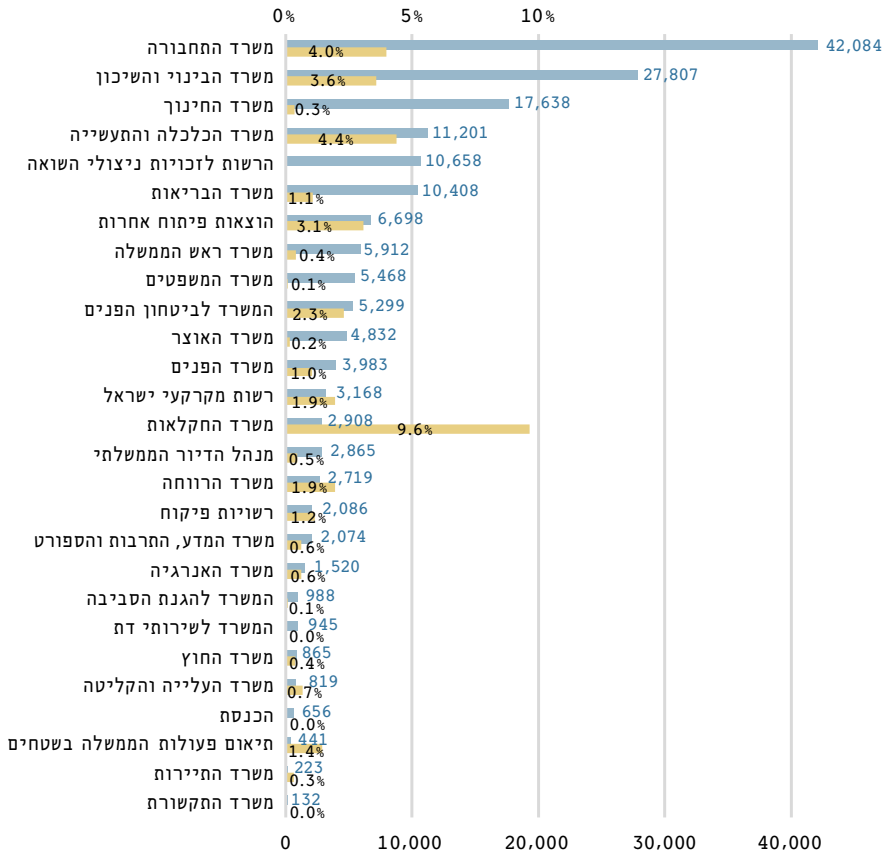
במספר משרדים אפליית הספקים הערבים נעוצה בכך שמשרדים אלו משקיעים בתחומים הקשורים לחברה היהודית בלבד, לעיתים באופן לא מוצדק. כך למשל, המשרד לשירותי דת משקיע כמעט רק בפרויקטים ובמקומות הקדושים לדת היהודית וכך גם משרד התיירות, שרוב ההתקשרויות הגדולות שלו מיועדות לפיתוח תיירות ביישובים יהודיים.<sup>136</sup> ניתן לשער שייעוד פרויקטים לחברה הערבית היה מאפשר לספקים מתוכה יתרון בהספקת השירותים וסיכוי גבוה יותר לזכות במכרזים ממשלתיים.

ממצא נוסף מעורר דאגה הוא השיעור הנמוך של היקף ההתקשרויות של משרדי ממשלה המספקים שירותים חברתיים עם ספקים מיישובים ערביים. ניתן היה לשער שבמשרדים שנדרשת בהם התייחסות ספציפית למאפיינים ייחודיים של קבוצת אוכלוסייה - באופן בולט בתחומי החינוך והרווחה אך גם בתחום הבריאות והתרבות - יהיה ייצוג הולם לחברה הערבית. אולם מן הנתונים עולה שבמשרד החינוך, משרד הרווחה, משרד הבריאות ומשרד המדע, התרבות והספורט שיעור ההיקף הכספי של התקשרויות עם ספקים מיישובים ערביים נמוכים מאוד (0.3%, 1.94%, 1.1%, 0.6%, בהתאמה). כלומר, גם במשרדים אלו, שבהם לספק המשתייך לחברה הערבית אמורה להיות היכרות עמוקה יותר עם אוכלוסיית היעד, שיעור ההתקשרויות עם ספקים ערבים רחוק מאוד מהיקף שיהיה ייצוג הולם לחברה הערבית.

136 להרחבה על ההשקעה הנמוכה בפיתוח תיירות ביישובים הערבים ראו חדאד חאג'י-חיא ואחרים (לעיל הערה 71), עמ' 241-260.

**תרשים 6**

**היקף כספי של ספקים מיישובים ערביים (%) מסך ההיקף הכספי של התקשרויות ממשלתיות (מיליוני ש"ח) לפי משרד, 2015-2021**



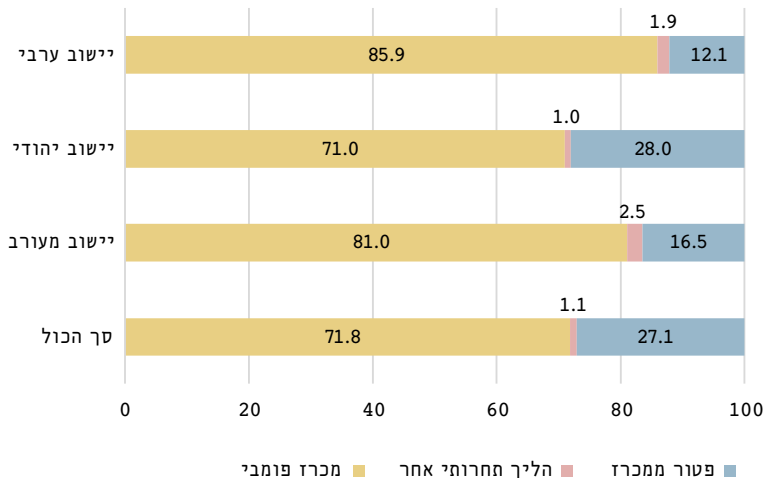
ממצא מעניין נוסף שעולה מניתוח היקף ההתקשרויות עם ספקים מיישובים ערביים הוא המתאם החיובי בין גודל המשרד (כפי שמתבטא בהיקף הרכש) לבין שיעור ההיקף הכספי של רכש מספקים מיישובים ערביים. כלומר, ככל שההיקף הכספי של התקשרויות המשרד קטן יותר, כך פוחת שיעור ההיקף הכספי של התקשרויות אותו משרד עם ספקים מיישובים ערביים.

## התקשרויות ממשלתיות לפי סוג התקשרות

חלוקה לפי סוג ההתקשרות מעלה כי יש הבדל מהותי בין ספקים מיישובים ערביים לבין ספקים מיישובים יהודיים. מכלל ההיקף הכספי של ההתקשרויות הממשלתיות עם ספקים מיישובים ערביים, שיעור גבוה יחסית הוא על ידי זכייה במכרז פומבי (85.9%) או בהליך תחרותי אחר (1.9%) ורק מיעוט הוא בפטור ממכרז (12.1%). ההיקף הכספי של התקשרויות ממשלתיות עם ספקים מיישובים יהודיים, לעומת זאת, מבוסס הרבה יותר על התקשרויות בפטור ממכרז - 28% (תרשים 7). בקרב ספקים מיישובים מעורבים שיעור היקף ההתקשרויות בפטור ממכרז נמוך יותר (16.5%), אך עדיין גבוה בהשוואה לספקים מיישובים ערביים. המשמעות היא שגם מתוך שיעור ההיקף הכספי הנמוך מאוד של ספקים מיישובים ערביים, 2.4% ספקים מיישובים ערביים נדרשים לעבור הליך ארוך יותר והגישה שלהם להליכי קבלת פטור ממכרז היא קטנה בהרבה. כלומר, בהליכים שאינם פתוחים לפני כולם, לספקים מיישובים ערביים יש חיסרון.

### תרשים 7

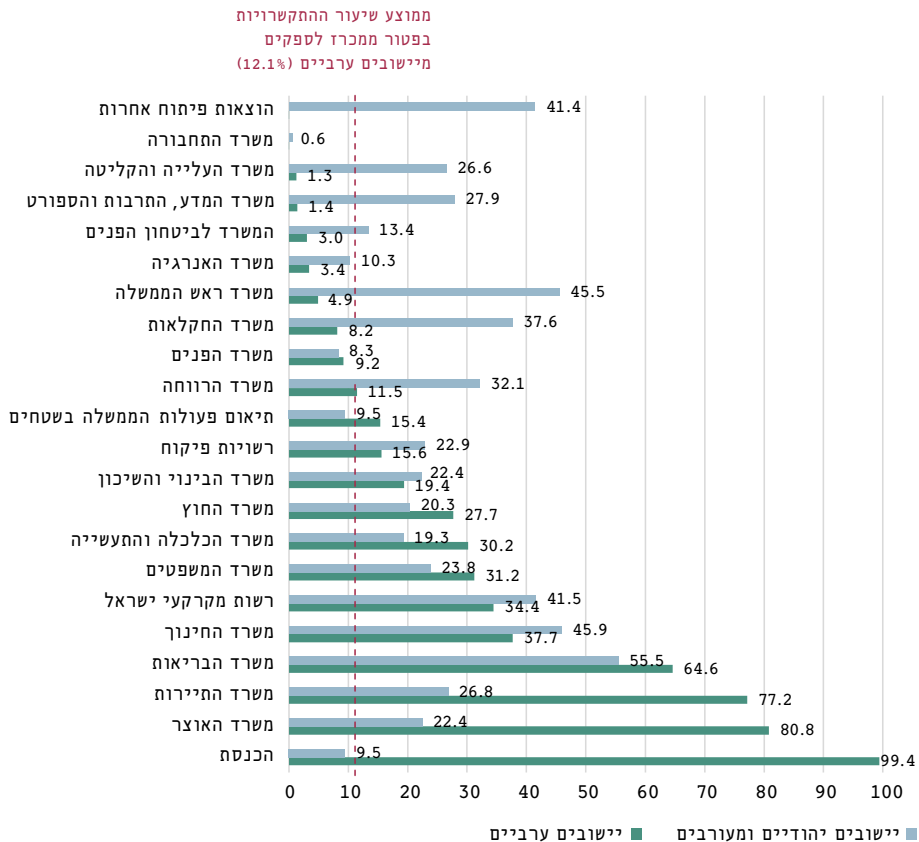
התפלגות ההיקף הכספי של התקשרויות ממשלתיות לפי סוג היישוב של הספקים וסוג ההתקשרות, 2015-2021 (%)



ראוי לציין שברוב משרדי הממשלה עולה אי־שוויון מהותי בעניין היקף ההתקשרויות בפטור ממכרז, בעוד שרק בחלקם שיעור ההיקף הכספי של התקשרויות בפטור ממכרז דומה בין ספקים מיישובים ערביים לספקים מיישובים יהודיים ומעורבים. רק במספר מצומצם של משרדים המצב נוטה לטובת ספקים מיישובים ערביים (תרשים 8).

### תרשים 8

#### שיעור ההיקף הכספי של התקשרויות בפטור ממכרז לפי סוג היישוב של הספקים ומשרד ממשלתי, 2015-2021 (%)



הערה: משרדים וגופים ממשלתיים שהיו להם פחות מ־30% התקשרויות עם ספקים מיישובים ערביים לא נכללו בניחוח.

כך למשל, שיעור ההיקף הכספי של התקשרויות בפטור של ספקים מיישובים ערביים עם הכנסת, משרד האוצר, משרד התיירות ובמידה מסוימת גם משרד הבריאות הוא גבוה מהשיעור המקביל בקרב ספקים מיישובים יהודיים ומעורבים. לעומתם, כאמור, במשרד ראש הממשלה, משרד החקלאות, משרד המדע, התרבות והספורט, משרד העלייה והקליטה ומשרד הרווחה יש אי־שוויון בולט לרעת ספקים מיישובים ערביים.

## התקשרויות ממשלתיות לפי סכום ההתקשרות

שאלה נוספת שעולה בהקשר של מעורבותם של ספקים מיישובים ערביים ברכש הממשלתי היא התפלגות סכומי ההתקשרויות עם גופים ממשלתיים. האם ההתקשרויות הממשלתיות עם ספקים מיישובים ערביים נוטות להיות בסכומים גדולים או קטנים יותר בהשוואה להתקשרויות עם ספקים מיישובים יהודיים? ואיך סכום ההתקשרויות מתפלג בין סוגי ההתקשרות השונים (מכרז פומבי, הליך תחרותי אחר או פטור ממכרז)? לצורך כך חולקו כל ההתקשרויות הממשלתיות במאגר לאחד משבעה טווחי מחירים של סכום ההתקשרות:

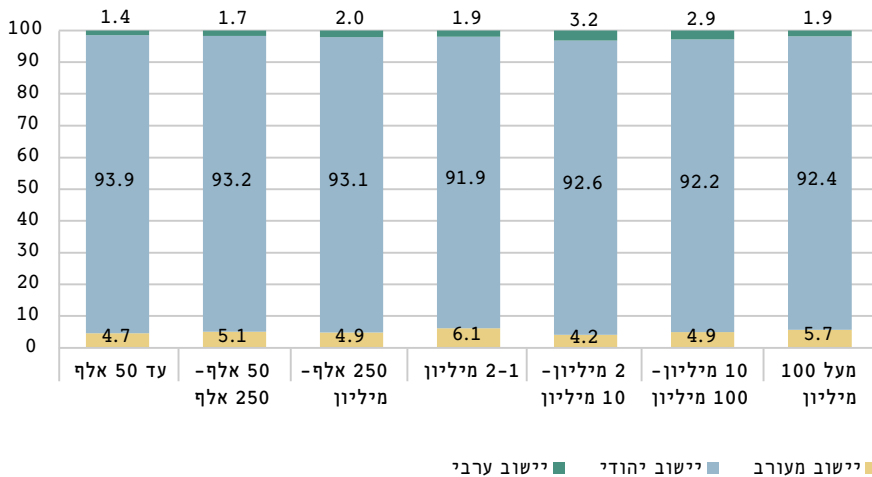
- (1) 0–50,000 ש"ח
- (2) 50,000–250,000 ש"ח
- (3) 250,000–1,000,000 ש"ח
- (4) 1,000,000–2,000,000 ש"ח
- (5) 2,000,000–10,000,000 ש"ח
- (6) 10,000,000–100,000,000 ש"ח
- (7) 100,000,000+ ש"ח

כפי שעולה מתרשים 9, באופן מפתיע במידת מה, לספקים מיישובים ערביים שיעור גבוה יותר של התקשרויות בסכומים גבוהים (מעל 2 מיליון ש"ח). דווקא בקטגוריה הנמוכה ביותר, של התקשרויות עד 50,000 ש"ח, הייצוג של ספקים מהחברה הערבית הוא הנמוך ביותר (1.4%) בהשוואה לשאר הקטגוריות. ייתכן שממצא זה קשור לשיעור הנמוך יותר של ספקים מיישובים ערביים שמתקשרים עם גופי הממשלה בפטור ממכרז, כפי שהוצג לעיל, שכן התקשרויות של עד 50,000 ש"ח פטורות ממכרז.

המשמעות היא שהרכש הממשלתי אינו נגיש דיו לפני ספקים בגודל קטן ובינוני מיישובים ערביים. ממצא זה עלה גם בראיונות שערכנו ובהם ציינו מספר בעלי עסקים ערבים שרק חברות גדולות מהחברה הערבית מצליחות לזכות במכרזים, גם כן בקושי, ושלנוכח החסמים הרבים בעלי עסקים קטנים לרוב אינם ניגשים כלל למכרזי רכש ציבוריים. כלומר, רק לחברות בבעלות ערבית שהצליחו לחצות רף מסוים של גודל עסק - שמסוגל מבחינה ארגונית וכלכלית להפנות משאבים פנימיים כדי לגשת למכרזים ציבוריים או לשכור חברת ייעוץ חיצונית למטרה - יש גישה מסוימת לרכש הציבורי. רוב העסקים הקטנים והבינוניים בחברה הערבית או שאינם מודעים לאפשרויות ברכש הציבורי או שנמנעים מלהשקיע באפיק זה לנוכח משאבים ארגוניים מצומצמים.

### תרשים 9

שיעור ההתקשרויות הממשלתיות לפי סכום ההתקשרות וסוג היישוב של הספקים, 2015-2021 (%)



ניתוח סכומי ההתקשרויות בחלוקה לפי סוג ההתקשרות מעלה מספר תובנות מעניינות. ראשית, בכל סכומי ההתקשרויות בפורט ממוצע יש שיעור נמוך



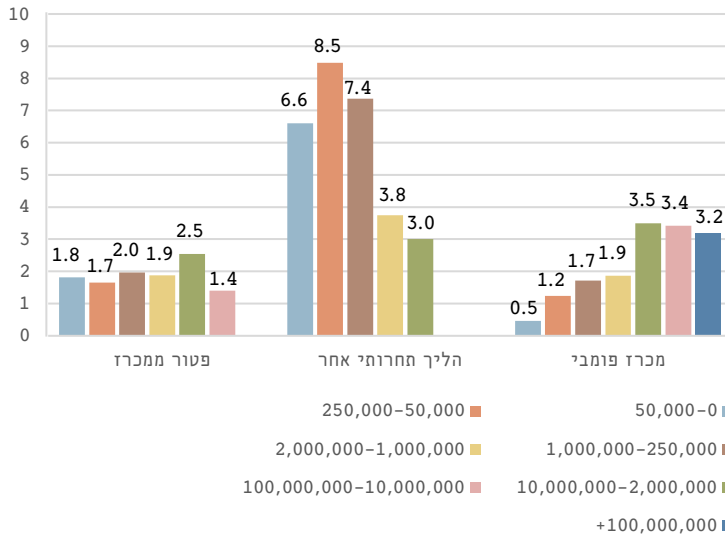
במיוחד של התקשרויות עם ספקים מיישובים ערביים. למעט בטווח של 2-10 מיליון ש"ח, בכל שאר הקטגוריות של סכומי ההתקשרויות השיעור של ספקים מיישובים ערביים אינו עולה על 2%. בהתקשרויות שנעשות בהליך תחרותי שאינו מכרז פומבי קיימים שיעורים גבוהים יותר של ספקים מיישובים ערביים (6.6%-8.5%), אם כי השיעור הולך ופוחת במידה ניכרת בהתקשרויות של מעל 10 מיליון ש"ח. ממצא זה מעיד על גישה טובה יחסית של בעלי מקצועות חופשיים מהחברה הערבית, כגון מתכננים ואדריכלים, להספקת שירותים עבור גופים ממשלתיים.

מנגד, שיעור ההתקשרויות של ספקים מיישובים ערביים במכרזים פומביים בסכומים נמוכים הוא נמוך באופן בולט. במכרזים פומביים שעד 50,000 ש"ח רק 0.5% מההתקשרויות הן עם ספקים מיישובים ערביים. כלומר, השיעור הנמוך של ספקים מיישובים ערביים אינו רק בהתקשרויות בפטור בסכומים נמוכים – גם במכרזים פומביים בסכומים נמוכים ספקים מיישובים ערביים כמעט אינם מצליחים לזכות.<sup>137</sup> המסקנה היא שהרכש הממשלתי עבור עסקים קטנים בבעלות ערבית אינו נגיש ועבור רובם המוחץ החסמים, שנפרט בהמשך, גבוהים מדי גם בהשוואה לעסקים קטנים בבעלות יהודית. לעומת זאת, נראה שהמצב בקרב עסקים מיישובים ערביים במכרזים פומביים בסכומים גבוהים (מעל 2 מיליון ש"ח) מעט סביר יותר. ממצא זה מחזק את הטענה שאף על פי שגם לעסקים גדולים בחברה הערבית יש קשיים לגשת למכרזים ממשלתיים, הבעיה העיקרית טמונה במכרזים בסכומים נמוכים ובינוניים, שניגשים אליהם בעיקר בעלי עסקים קטנים ובינוניים.

137 מן הנחונים שברשחנו לא ניתן לדעת אם השיעור הנמוך נובע משיעור נמוך של ספקים מיישובים ערביים המתמודדים במכרזים פומביים או אם הוא נובע משיעור זוכים נמוך. אולם מן הראיונות שערכנו עולה כי הדבר ככל הנראה נובע משיעור נמוך של מתמודדים.

**חרשים 10**

**שיעור ההתקשרויות של ספקים מיישובים ערביים לפי סכום ההתקשרות וסוג ההתקשרות, 2015-2021 (%)**



בהתבוננות בנתונים מתגלה כי שיעור ההתקשרויות של ספקים מיישובים ערביים מכלל ההתקשרויות בכל קטגוריה בכל סוג התקשרות.

הערות: קטגוריית +100,000,000 אינה מופיעה בסוג ההתקשרות של פטר ממוכרז משום שאין בה שום התקשרות עם ספק מיישוב ערבי. היא אינה מופיעה בקטגוריית הליך תחרותי אחר משום שבקטגוריה זו לא קיימות התקשרויות בכלל.

קטגוריית 100,000,000-10,000,000 אינה מופיעה בסוג ההתקשרות של הליך תחרותי אחר מפני שאין בה שום התקשרות עם ספק מיישוב ערבי וממילא מספר מועט (20) של התקשרויות בכלל.

סיכום הממצאים על התקשרויות ממשלתיות עם ספקים מיישובים הערביים מעלה תמונה עגומה. שיעור ההתקשרויות ושיעור היקף ההתקשרויות של משרדי ממשלה ויחידות סמך עם ספקים מיישובים ערביים הוא נמוך ביותר ואינו משקף כהוא זה את שיעור אוכלוסיית היישובים הערביים בישראל (כ-15%). בחינת ההתקשרויות הממשלתיות לפי משרד מעלה שיעור היקף הכספי של התקשרויות עם ספקים מיישובים ערביים של רוב המשרדים אינו עולה על 1%. כמו כן עולה שרוב ההתקשרויות בהיקף כספי גבוה הן עבור משרדים

שצריכים פיתוח תשתיות פיזיות. בתחומים אחרים, ובאופן בולט עבור משרדים שצריכים שירותי תקשורת ומחשוב, לספקים מיישובים ערביים יש ייצוג נמוך מאוד. בניגוד לספקים מיישובים יהודיים, שיעור ההיקף הכספי של התקשרויות ממשלטיות עם ספקים מיישובים ערביים בפטור ממכרז נמוך. הדבר מרמז שלא זו בלבד שספקים מיישובים ערביים משתתפים בשיעור נמוך ברכש הממשלתי, אלא שהגישה שלהם להתקשרויות בפטור ממכרז נמוכה במיוחד. נוסף על כך הממצאים העלו שדווקא בהתקשרויות בסכומים נמוכים, הרלוונטיים לעסקים קטנים ובינוניים, לספקים מיישובים ערביים יש ייצוג נמוך במיוחד.

## מיפוי החסמים המקשים על חברות בבעלות ערבית להתמודד במכרזים ציבוריים

אחרי שפרשנו את תמונת המצב לגבי השתתפותם של עסקים מהחברה הערבית ברכש הממשלתי, נפנה לשאלה מדוע השתתפות זו נמוכה כל כך. כדי לענות על שאלה זו ערכנו שבעה ראיונות עם בעלי עסקים ערבים, בעלי תפקידים בעבר ובהווה בסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים ובעלי תפקידים במשרות ממשלתיות בעבר.<sup>138</sup> הראיונות קודדו לחסמים העיקריים שעמם מתמודדים בעלי עסקים ערבים בבואם לגשת למכרזים ולהתקשרויות מסוגים אחרים עם גופים ציבוריים. ראוי לציין כבר בפתח הדברים של פרק זה כי ייתכן שלפחות חלק מהחסמים שתיארו המראיינים אינם ספציפיים לבעלי עסקים ערבים (כפי שרבים מהם ציינו בעצמם), אלא קשורים למאפיינים של העסקים בבעלות ערבית. כך למשל, ייתכן שההתמודדות המתגרת עם ההליכים הברוקרטיים אינה ספציפית לבעלי עסקים ערבים אלא טיפוסית בכלל לעסקים קטנים ובינוניים. אולם בשל השיעור הגבוה של עסקים קטנים ובינוניים ערביים, קושי זה נפוץ יותר בקרב בעלי עסקים ערבים. כמו כן אף על פי שהחסמים שיוצגו חולקו לצרכים אנליטיים יש ביניהם קשרים, ועל כן יש לראות בהם מכלול שמופעל על בעלי עסקים מהחברה הערבית.

### החסם הפסיכולוגי והברוקרטי

כפי שעולה מהראיונות, החסם הפסיכולוגי והחסם הברוקרטי קשורים זה בזה ומזינים זה את זה. חסמים אלו פוגשים את בעלי העסקים בחברה הערבית בשלבים שונים של הגישה לרכש הציבורי כפי שמתואר בתרשים 11. השלב הראשון, שהוא החסם הבסיסי ביותר, הוא חוסר מודעות לאפשרויות שמציע הרכש הציבורי לבעלי עסקים. הרוב המוחץ של בעלי עסקים אינם פונים כלל לאפיק זה ומתמקדים אך ורק בשוק הפרטי. מהראיונות עולה שהרתעה ונבעת

138 בחרנו שלא לפרסם את שמותיהם של המראיינים והמראיינות כדי לאפשר להם להתבטא באופן חופשי.

מתדמית "הסרבול הברוקרטי" שרווחת בקרב בעלי עסקים ערבים באשר לרכש הציבורי. רבים מהם מרגישים שכלי זה אינו מופנה אליהם ולכן אינם רואים בו כלל הזדמנות עסקית. כך למשל, בשנים האחרונות מקדם מינהל הרכש מעבר של פרסום המכרזים הממשלתיים ושל הליכי הגשת ההצעות למכרזים לאינטרנט. עם זאת, נראה כי ההיכרות של בעלי עסקים מהחברה הערבית עם מערכות דיגיטליות חדשות של מינהל הרכש להנגשת הרכש הממשלתי היא מעטה ביותר.<sup>139</sup> לתופעה זו יש מספר סיבות. ראשית, האוריינות הדיגיטלית בחברה הערבית נמוכה בהשוואה לחברה היהודית, והדבר נכון גם ביחס לבעלי עסקים מהחברה הערבית. לפי הסקר החברתי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנת 2020 27% מהעצמאים הערבים ציינו שלא השתמשו באינטרנט לצורך עבודה בשלושת החודשים האחרונים לעומת 15% בקרב העצמאים היהודים. כמו כן 39% מהעצמאים הערבים ציינו שאינם מיומנים בשימוש בשירותי ממשל או בשירותים ציבוריים מקוונים, לעומת 23% בקרב עצמאים יהודים.<sup>140</sup> אך אין לתלות את ההיכרות המעטה של בעלי עסקים ערבים עם הרכש הממשלתי רק בפערים באוריינות הדיגיטלית, משום שהבעיה הייתה קיימת עוד קודם למעבר למערכות מקוונות. ייתכן שהדיגיטציה של הרכש הציבורי דווקא הביאה להרחבת הפערים משום שלא לוותה בכלי הסברה מתאימים לחברה הערבית. סיבה נוספת היא אי-הנגשת השפה במערכות הרכש הציבורי ובמכרזים עצמם. כך למשל, פורטל מערכות הרכש באתר מינהל הרכש הממשלתי אינו מתורגם לשפה הערבית, וכך גם מדריכי המערכות השונות או סרטוני ההדרכה.<sup>141</sup> גם החובה לפרסם מכרזים פומביים בעיתון בשפה הערבית ובאתר האינטרנט של מינהל הרכש בשפה הערבית אינה מקוימת במקרים רבים,<sup>142</sup> ומהראיונות עולה שגם כאשר מכרזים מפורסמים בעיתונות בשפה הערבית הפרסום נעשה בעיתונים ובעמודים לא רלוונטיים. לעניין הנגשת השפה יש חשיבות מكرעת, כפי שבנק ישראל קבע לאחרונה ביחס להכלה פיננסית של החברה הערבית.<sup>143</sup>

139 כפי שעולה מדוח הצוות להסרת חסמים ברכש הציבורי שהוקם מתוקף החלטה 550.

140 עיבוד לנחוני הסקר החברתי 2020 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

141 אחר מינהל הרכש הממשלתי, פורטל מערכות רכש.

142 כך למשל במכרזים של המשרד לביטחון פנים, משרד בריאות ומשרד החינוך.

143 בנק ישראל, דין וחשבון 2021, מרץ 2022.

נוסף על הסיבות שצוינו, לא יוחד תהליך של יידוע ופרסום למערכות הרכש הממשלתי בקרב ציבור בעלי העסקים הערבים ולא הושקעו תקציבים ייעודיים בעניין. משום כך בעלי עסקים רבים בחברה הערבית אינם מודעים כלל לרכש הציבורי גם כאשר נעשים מהלכים להנגשתו.

מהראיונות עולה שגם בקרב מי שמודעים לאפשרויות ברכש הציבורי, ההתמודדות עם הבירוקרטיה המורכבת - הכרוכה באוריינטציה משפטית ובטפסים בשפה העברית - מרתיעה חלק ניכר מבעלי העסקים בחברה הערבית. גם בקרב בעלי עסקים יהודים, ובאופן ספציפי העסקים הקטנים והבינוניים, הנושא הבירוקרטי מעמיס קשיים. אך כאשר מדובר בבעלי עסקים מהחברה הערבית עניין השפה והניכור ממוסדות המדינה מוסיף נדבך לקושי. יוצא אפוא שלא רק בעלי עסקים קטנים ובינוניים אלא גם בעלי עסקים גדולים מהחברה הערבית חשים חוסר מסוגלות לצלוח את ההליכים הבירוקרטיים הכרוכים בהתמודדות במכרזים.

המכשול הבירוקרטי קשור באופן הדוק גם למשאבים הארגוניים שעל עסק להשקיע כדי להתמודד במכרז ציבורי. התמודדות במכרז ציבורי מצריכה ידע וניסיון בהגשת הצעה והתמצאות במילוי הטפסים. היות ששיעור גבוה במיוחד מהעסקים בחברה הערבית הם עסקים קטנים ובינוניים, לרובם נדרשים משאבים רבים, כולל הסתמכות על גורמים חיצוניים, כדי לגשת למכרז ולתמחר אותו באופן מדויק. חוסר הוודאות באשר לזכייה והיעדר משוב באשר לסיבות אי-הזכייה מרתיעים בעלי עסקים רבים מלגשת למכרזים, או במקרה שניסו לגשת ולא זכו, ללמוד לשפר את יכולותיהם בעתיד. יוצא אפוא שבשל חוסר הוודאות הגבוהה רבים חשים שלהסטת משאבים ארגוניים רבים לצורך השתתפות במכרז אין תמורה ומוותרים מראש.

חשוב לציין שהנפגעים העיקריים מהחסמים הבירוקרטיים והפסיכולוגיים ברכש הציבורי הם בעלי העסקים הקטנים והבינוניים בחברה הערבית. הם אלו שנרתעים במיוחד מלגשת למכרזים ציבוריים ומתקשים בהקצאת המשאבים הדרושים להתמודדות עם ההליך הבירוקרטי. לכן אין זה מפליא, כפי שעלה בממצאים לעיל, שדווקא בסכומי ההתקשרות הנמוכים שיעור ההתקשרויות עם ספקים מיישובים ערביים נמוך ביותר (תרשים 9) וביתר שאת בהתקשרויות מסוג מכרז פומבי (תרשים 10).

**11 חרשים**  
**פירמידת החסמים הבירוקרטיים והפסיכולוגיים לבעלי עסקים**  
**בחברה הערבית**



חסם מרכזי נוסף שעלה מפי המרואיינים הוא תנאי הסף הגבוהים והבלתי רלוונטיים במכרזים ציבוריים. רבים מבעלי העסקים - בעיקר בעלי העסקים הגדולים - שיש ברשותם הידע והמשאבים להתמודד במכרזים ציבוריים טוענים שברבים מהמכרזים שניסו לגשת אליהם נתקלו בתנאי סף מחמירים. חלק מדרישות הסף מונעות מלכתחילה מעסקים רבים בחברה הערבית מלגשת למכרז: שנות ניסיון, עבודה מול גופים ממשלתיים או בסדר גודל דומה, ותק, מחזור שנתי, אזורי פעילות, תקנים וכד'.<sup>144</sup> אחת הטענות הנשנות שעלו בראיונות הייתה התחושה שפעמים רבות דרישות סף משמשות כעלה תאנה למכרז תחרותי פתוח ובפועל עורך המכרז מכוון לספק ספציפי ("מכרז תפור"). בדברי רבים מהמרואיינים עלתה ההכרה שדרישות הסף הגבוהות אינן מכוונות להדיר ספקים מהחברה הערבית אלא לתת יתרון משמעותי לספקים שכבר נמצאים "בתוך המערכת". העדיפות של עורכי מכרזים לעבוד עם ספקים מוכרים וידועים דוחפת אותם להציב דרישות סף שמונעות תחרות אמיתית וחוסמות

שחקנים חדשים מלהשתלב ברכש הציבורי. לטענת בעלי עסקים ערבים רבים, הפגיעה בהם מוגברת משום שהיסטורית, אף יותר מהיום, בעלי עסקים ערבים לא השתתפו ברכש הציבורי.

אחד המרוויינים אף הגדיל לתאר את מאמציו לזכות במכרז ציבורי מורכב בתחומו כאתגר שמצריך למידת "כללי משחק" שהם מעבר להגשת הטפסים ומילוי התנאים הפורמליים. לדבריו רק לאחר ששכר מומחה בתחום שנאבק על שינוי דרישות סף וקריטריונים במכרז ותמחר את המכרז באופן לא קונבנציונלי, רק אז הצליח לזכות במכרזים ציבוריים.

דוגמה נוספת שהובאה לידיעתנו היא ההקפדה, פעמים רבות שלא לצורך, על סיווג 5 לקבלנים בענף הבנייה, בהתאם לחוק תקנות רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות (סיווג קבלנים רשומים), התשמ"ח-1988.<sup>145</sup> אופן סיווג זה מדייר קבוצה גדולה של בעלי עסקים בענף שכאמור הוא אחד המשמעותיים ביותר מבחינת בעלי העסקים בחברה הערבית. לעסקים בענף הבנייה, אך גם לעסקים בענפים אחרים הנתפסים כ"מסוכנים" בהשוואה לאחרים, משמעותי גם החסם הפיננסי, שעליו נרחיב בהמשך. הקושי בהשגת ערבויות וחוסר האמון בין המערכת בנקאית לבעלי עסקים ערבים מקשים על קבלת אשראי. מריאיון אחר עלה שגם כאשר יש הסכמה לאי-הנחיצות של אחת מדרישות הסף, הליך השינוי מורכב ותלוי ברצונו הטוב של מקבל החלטות, שעשוי להערים קשיים שיסכלו את השינוי.

## החסם הפיננסי

כפי שפורט בהרחבה בפרק על הקשיים הכלכליים של עסקים בבעלות ערבית, גיוס הון הוא אחד האתגרים הגדולים ביותר בחברה הערבית. מצב זה נובע מקושי מבני רחב יותר של החברה הערבית והוא ההדרה הפיננסית שהיא חווה. לא בכדי

145 לפי התקנות ישנן חמש דרגות סיווג (1-5), וכל דרגת סיווג מתייחסת להיקף הכספי והיקף במ"ר המותר לקבלן לבצע באתר בנייה. האותיות מתייחסות לענף. לקבלני בנייה בדרגה 5 אין מגבלה על ההיקף הכספי או ההיקף במ"ר. האות ג מתייחסת לענף הבנייה.



מונה בדצמבר 2020 צוות בין-משרדי לגיבוש תוכנית לאומית להגברת ההכלה הפיננסית שהתמקד בחברה הערבית. ממסקנות הצוות עולה שקיים חוסר אמון עמוק של החברה הערבית במערכת הפיננסית בישראל בשל ההדרה והאפליה שחשה האוכלוסייה הערבית. באופן ספציפי, הדוח מציין שעיקר הפער בהכלה הפיננסית היא של עסקים קטנים ומשקי בית בחברה הערבית.<sup>146</sup>

במכרזים יש בדרך כלל שני סוגי ערבויות - ערבות מכרז וערבות ביצוע.<sup>147</sup> לפי הוראות התכ"ם, הנוגעות למשרדים ממשלתיים וליחידות סמך, שיעור הערבות המרבי עבור ערבות מכרז הוא 2.5% משווי ההתקשרות (במכרזים בשווי 500,000 ש"ח ומעלה בלבד) ושיעור הערבות המרבי עבור ערבות ביצוע הוא 5% משווי ההתקשרות.<sup>148</sup> בהוראה מצוין שבין השיקולים בקביעת שיעור הערבויות יהיה השיקול של השפעת גובה הערבות על כמות המציעים במכרז. כלומר, לעורך המכרז יש שיקול דעת בקביעת גובה הערבויות ובמקרים מסוימים הוא אף יכול לוותר עליהן על מנת להגדיל את כמות המציעים והתחרות.

מספר בעלי עסקים שראיינו טענו שהערבויות הגבוהות, פעמים רבות שלא לצורך, מרתיעות אותם מהגשת הצעות. במכרזים גדולים העלות הכוללת של ערבויות יכולה להגיע לעשרות ומאות אלפי ש"ח שהספק נדרש להפקיד עוד לפני שקיבל תמורה כלשהי עבור ההתקשרות. כלומר, לעיתים המשמעות של הערבויות היא שבעל העסק יידרש ליטול אשראי עוד בטרם זכה במכרז או חתם על החוזה. אומנם דרישות אלו מכבידות על כלל בעלי העסקים, אך יש להן השפעה שלילית גדולה יותר על בעלי עסקים מהחברה הערבית, שמתמודדים עם קשיים מיוחדים בגיוס אשראי כחלק מההדרה הפיננסית של החברה הערבית. יתרה מכך, ריכוז של עסקים בבעלות ערבית בענפי כלכלה שנתפסים

146 בנק ישראל, "צוות בין-משרדי לגיבוש תוכנית לאומית להגברת ההכלה הפיננסית", יולי 2022.

147 ערבות מכרז היא ערבות להשתתפות במכרז (כך שאם המציע מושך את הצעתו הוא נושא בעלויות הערבות), ואילו ערבות ביצוע מתייחסת לערבות שעל הזוכה במכרז להפקיד בידי הגוף המזמין (כך שאם הזוכה אינו עומד בהתחייבויות החוזה ניתן לחלט את הערבות).

148 הוראת תכ"ם 7.3.3, סעיף 2.3.

על ידי המערכת הבנקאית כמסוכנים (כמו ענף הבנייה) מקשה עוד יותר על עסקים בתחומים אלו לגייס אשראי או הלוואות.

בעניין זה ראוי לציין שמהראיונות שערכנו עולה שגופים ציבוריים נוטים לאמץ עמדה שמרנית במסגרת ניהול הסיכונים בדרישת הערבויות במכרז. בדרך כלל מי שאמון על ניסוח מכרזים הם גורמים משפטיים שנוטים לבקש את הערבויות והביטוחים המרביים מבלי להביא בחשבון שיקולים של הגברת התחרות ושל כניסת שחקנים חדשים. בשל מאפייני העסקים בחברה הערבית (קטנים ובעלי מחזור עסקי נמוך) ובשל ההדרה הפיננסית שהם חווים, הם נפגעים באופן מוגבר מצורת ניהול הסיכונים השמרנית.

## החסם הביטחוני

תמה מרכזית נוספת שציינו מספר מרואיינים מהחברה הערבית היא ההדרה מרכש ציבורי על רקע ביטחוני. מדבריהם עולה שתפיסת אזרחי ישראל הערבים כאיום משליכה גם על נושא הרכש הממשלתי, והיא מונעת מעסקים בבעלות ערבית להתמודד על מכרזים של גופים ביטחוניים, דוגמת משרד הביטחון, צה"ל והמשטרה. במכרזים של גופים אלו נדרש הספק לעבור בדיקה ביטחונית, לעיתים אף לפני הגשת הצעה, כדי להתמודד במכרז. כך למשל, כדי להתמודד במכרזים של משרד הביטחון על המציע להיות ספק שהוכר על ידי המשרד. לפי תקנות חובת המכרזים להתקשרויות של מערכת הביטחון אחת מאמות המידה לקבלת הגדרה של "ספק מוכר" היא קבלת אישור ביטחוני.<sup>149</sup> מבחינת בעלי עסקים ערבים דרישת האישור הביטחוני משמעותה הדרה ממכרזים אלו.

הדרישות לאישור ביטחוני אינן נחלתם של גופי ביטחון בלבד. משיחות שקיימנו ומבדיקה של מספר מכרזים עולה שגם בחלק מהחברות הממשלתיות, דוגמת חברת חשמל ורשות שדות התעופה, אישור העסקת עובדי הזוכה במכרז כפוף לבדיקה ביטחונית, ובמקרים שבהם עובד לא אושר העלויות מושתות על הזוכה.

149 תקנות חובת המכרזים (התקשרויות מערכת הביטחון), התשנ"ג-1993, סעיף 10(ג)(2).

מהראיונות שקיימנו מתברר שבמקרים רבים בעלי עסקים ערבים אינם רואים את הטעם בהצבת דרישה זו, והיא מרתיעה אותם מלגשת למכרזים.

## חוסר אמון בין החברה הערבית למוסדות המדינה

מערכת היחסים המורכבת בין המדינה והרוב היהודי לבין האוכלוסייה הערבית מאופיינת בקיפוח ובתחושות ניכור וחוסר אמון. לפי מדד יחסי יהודים-ערבים של המכון הישראלי לדמוקרטיה ל-2021, רוב הציבור הערבי חש שהמדינה אינה פועלת לשיפור מצבה של החברה הערבית. כך למשל, 83% מהערבים ציינו שהמדינה פועלת במידה מועטה או כלל לא בתחום הדיור לציבור הערבי. כמו כן רק 26% סבורים שהמדינה מקדמת הקמת אזורי תעשייה סביב רשויות ערביות.<sup>150</sup> עמדות אלה של הציבור הערבי משקפות את הגישה הנמוכה יותר בפועל של האוכלוסייה הערבית לזכויותיה החברתיות,<sup>151</sup> והדבר משליך גם על היחס לרכש הציבורי.

תחושת חוסר האמון של האוכלוסייה הערבית עלתה בצורות שונות בפי המרוויינים, והיא קשורה בצורה זו או אחרת לחסמים שהוזכרו לעיל. החסם הביטחוני מייצג באופן הבולט ביותר את המערכת היחסים החשדנית בין המדינה לבין האוכלוסייה הערבית. ולא זו בלבד, אלא שהיעדר מערכת פיננסית משוכללת והתחושות הקשות של הציבור הערבי בכלל ושל בעלי העסקים בפרט, שהמערכת הבנקאית רואה בהם קבוצה בעלת סיכון גבוה, מגבירים את חוסר האמון של בעלי העסקים הערבים. מבחינה בירוקרטית, אי-הנגשת השפה וחוסר המאמצים מצד המדינה לפנות אל ציבור בעלי העסקים הערבים וליידע

150 הרמן, ענבי, קפלן וספוד'ניקוב (לעיל הערה 60), עמ' 30.

151 אבישי ביניש ולירון דוד, "זכות הגישה למנהל במדינת הרווחה: על (אי-)מיצוי זכויות חברתיות וחובת ההנגשה של החקיקה החברתית", **משפט וממשל** יט (תשע"ח), עמ' 395-427.

אותם בדבר זכויותיהם והאפשרויות הפתוחות לפנייהם, בין היתר ברכש הציבורי, גם הם מכבידים על מערכת היחסים שלהם עם המדינה.

באופן ספציפי לגבי הרכש הציבורי, מספר בעלי עסקים שרואינו טענו כי הם חשים שגם כאשר נעשים מאמצים של גורמים ממשלתיים להנגיש את הרכש הציבורי לבעלי עסקים ערבים, במקרה הטוב מאמצים אלו אינם מבשילים לכדי שינויים בעלי השפעה ובמקרה הפחות טוב מאמצים אלו אינם כנים. בכך בעלי עסקים קטנים בעיקר, אך גם בעלי עסקים גדולים בחברה הערבית, מביעים תסכול וחוסר אמון שהמצב ישתנה בעתיד, ולכן מוותרים על הרכש הציבורי כאפיק עסקי.

כפי שהוזכר בפרק הסוקר את המדיניות הממשלתית לשילוב כלכלי של החברה הערבית, אחד מערוצי הקשר המרכזיים בין המדינה לבין בעלי עסקים הוא מעוף, מערך השטח של הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים. עם זאת, מהראיונות עולה ביקורת קשה על מידת ההשפעה של מעוף על עסקים בחברה הערבית. הביקורת אינה מפתיעה משום שמעוף אינו מייחד פעילות מותאמת לחסמים שערים מתמודדים עסקים בחברה הערבית, וסניפי מעוף ביישובים הערביים נמצאים בסכנת סגירה או צמצום עקב התלות של סניפים אלו בתקציבים שמקורם בהחלטות ממשלה, ולא בבסיס התקציב של הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים. באשר לכלים שמעמיד מעוף להגברת ההשתתפות של עסקים קטנים ובינוניים ברכש הציבורי, גם הם אינם עוברים התאמה לחברה הערבית, ולפי מספר מרואיינים אין ביכולתם של כלים אלו לחולל השפעה רחבה.

## סיכום והמלצות<sup>152</sup>

עסקים בבעלות ערבית בישראל מתמודדים עם מכלול חסמים, שמונעים את התפתחותם הכלכלית. חסמים אלו, נוסף על דלות המאמצים הממשלתיים להסירם, משליכים על מאפייני העסקים בבעלות ערבית שהם בממוצע קטנים יותר, בעלי היקף מחזור כספי נמוך יותר ומרוכזים בענפי התעשייה והשירותים המסורתיים בהשוואה לכלל העסקים בישראל. תמונת המצב של עסקים בבעלות ערבית מתבטאת גם במעורבותם ברכש הציבורי, משאב יקר ערך שביכולתו להציע הזדמנויות עסקיות למגוון רחב של עסקים. הממצאים של מחקר זה הראו מעורבות נמוכה מאוד של עסקים מיישובים ערביים ברכש הממשלתי על ידי ניתוח כלל ההתקשרויות של משרדי ממשלה ויחידות סמך בשנים 2015-2021. מן הממצאים עולה ששיעור ההשתתפות של עסקים מיישובים ערביים נמוך באופן כללי, אך המצב גרוע במיוחד בהתקשרויות ממשלתיות בסכומים נמוכים. קרי, בעלי עסקים קטנים מיישובים ערביים סובלים מהדרה כפולה. כמו כן המחקר הציג את הסיבות האפשריות לשיעור הנמוך של עסקים ביישובים ערביים ברכש הממשלתי. הסיבות זוהו על ידי מיפוי החסמים שניצבים לפני בעלי עסקים ערבים כפי שעלו בראיונות עם בעלי תפקידים שעסקו או עוסקים ברכש הציבורי ובעלי עסקים ערבים שהתמודדו במכרזים ציבוריים.

ישנן דרכים רבות לקדם מטרות חברתיות והכלה של קבוצות מודרות באמצעות רכש ממשלתי. יש מדינות שמתמשות בכלים רכים - כגון עידוד השימוש במערכות דיגיטליות, פישוט וסטנדרטיזציה של ההליכים הברוקרטיים והכשרות לבעלי עסקים<sup>153</sup> - ואילו מדינות אחרות נוקטות פעולות להעדפה מתקנת חוקית של קבוצות או סוגי עסקים שהשתתפותם ברכש הממשלתי נמוכה. ראוי לציין שהשימוש ברכש ציבורי למטרות חברתיות אינו מוגבל לרמה הארצית. במדינות

152 אנו מודעים לתהליך ולהמלצות של הצוות הבין-משרדי להסרת חסמים ברכש הציבורי, כפי שפורט לעיל. משום שהתהליך הממשלתי נמצא בראשית דרכו, אין ביכולתנו לדעת אילו מההמלצות יאומצו ואילו יושמו בפועל. אי לכך ראינו לנכון להציג את כל ההמלצות שלנו, גם אם חלקן חופפות במידה זו או אחרת להמלצות הצוות הבין-משרדי.

153 OECD (לעיל הערה 8).

רבות מופעלות גם ברמה המקומית תוכניות לשילוב אוכלוסיות מודרות בעזרת הרכש הציבורי.<sup>154</sup>

בהתבסס על הממצאים שהובאו במחקר זה ועל הראיונות שערכנו אנו סבורים ששינוי מהותי בעניין ההשתתפות של עסקים בבעלות ערבית ברכש הציבורי מחייב פעולה המשלבת כלים רכים ושינוי בחקיקה ראשית (חוק חובת המכרזים) ומשינית (תקנות חובת המכרזים). ללא פעולה המשלבת הנגשת השפה, יידוע ושיחור (reach out) לצד העדפה, בתנאים ובמקרים מסוימים, של עסקים בבעלות ערבית, השינוי בשיעור ההשתתפות יהיה מצומצם בהיקפו וספק אם יביא לתוצאות המיוחלות.<sup>155</sup> בעניין זה ראוי לציין שגם OECD, בסקירה על עסקים קטנים ובינוניים בישראל כבר ב־2016, המליץ על פעולה משולבת המורכבת משינוי תודעתי בקרב בעלי עסקים ערבים והקצאה ייעודית מהרכש הציבורי המובטחת לבעלי עסקים ערבים.<sup>156</sup>

## המלצות

לפני שנפרט את המלצותינו לשינוי מדיניות הרכש בישראל כך שתגביר את ההשתתפות של עסקים בבעלות ערבית במכרזים ציבוריים, ישנן מספר המלצות כלליות שאומנם קשורות באופן עקיף למטרה זו, אך בלעדיהן ההוצאה לפועל של שאר ההמלצות תהיה חסרה.

### 1. המלצות כלליות

#### 1.1. שיפור האוריינות הדיגיטלית

מינהל הרכש הממשלתי מוביל בשנים האחרונות מעבר הולך וגובר לפרסום והנגשת מכרזים ממשלתיים בבלטפורמות דיגיטליות. מהלך זה מוצדק, והוא

154 European Union (לעיל הערה 1).

155 בהמלצות הצוות הבין־משרדי להסרת חסמים ברכש הציבורי שהוקם מתוקף החלטת ממשלה 550 נקבע יעד של 10% השתתפות של חברות בבעלות ערבית מהיקף הרכש הממשלתי בתוך חמש שנים מיישום המלצות הצוות.

156 OECD (לעיל הערה 69).

טומן בחובו פוטנציאל להכליל קבוצות רבות יותר ברכש הממשלתי. עם זאת, האוריינות הדיגיטלית של האוכלוסייה הערבית, ובה גם בעלי העסקים, נמוכה בהשוואה לכלל האוכלוסייה. לפיכך תהליך הדיגיטציה של הרכש הממשלתי עלול להדיר אותם מתהליכי רכש או לכל הפחות להעצים את הפערים בינם לבין כלל האוכלוסייה. צמצום הפער הדיגיטלי הוא מעבר לאחריות של מינהל הרכש הממשלתי או כל גוף אחר שאמון על מדיניות הרכש בישראל. **אולם תהליך הדיגיטציה של הרכש הממשלתי, והציבורי בכלל, חייב להיות מלווה במערך הכשרות כלליות לשיפור האוריינות הדיגיטלית של בעלי עסקים ערבים ובמערך הכשרות ספציפיות לשימוש במערכות הרכש הדיגיטליות הממשלתיות.**

### 1.2. זמינות אשראי לבעלי עסקים ערבים

כפי שתואר לעיל, עסקים בבעלות ערבית מתקשים לגייס הון ממקורות מוסדיים עקב מגוון חסמים. בהינתן שהמערכות הבנקאית והחוץ־בנקאית ימשיכו לראות באוכלוסייה הערבית בכלל, ובכללה בעלי עסקים ערבים, סיכון, הגישה שלהם למקורות אשראי תמשיך להיות נמוכה ויקרה. **כדי לאפשר לעסקים בבעלות ערבית להשקיע את ההון הדרוש להעלאת הפיריון ושדרוג העסק, יש לפתח כלים מתאימים שיגבירו את הגישה של העסקים בבעלות ערבית להון (כגון: הגדלת מקורות האשראי בערבות מדינה; הקצאת מכסות לחברה הערבית בתוכניות לסבסוד הרחבת עסקים; הגברת התחרות של המערכת הבנקאית ביישובים הערביים; צמצום ההסתמכות על נכסים לא ניידיים כערביות).**

### 1.3. האצת פיתוח אזורי תעשייה ביישובים ערביים

כפי שפורט במחקר זה, מגוון חסמים, ובראשם תקציבים לא מספקים, ניצול נמוך שלהם ותלות ברשויות יהודיות, מונעים תכנון, פיתוח ושיווק של אזורי תעשייה ברשויות הערביות. אזורי תעשייה עם תנאים מתקדמים הם תנאי לפיתוח מפעלים ועסקים יצרניים שיביאו לשגשוג עסקים בבעלות ערבית ולהגדלה ממשית של ההכנסות של הרשויות הערביות. לנוכח החשיבות הרבה שיש לאזורי תעשייה בפיתוח כלכלת היישובים הערביים, **יש להגדיל את התקציב המיועד לפיתוח אזורי תעשייה ביישובים הללו ל־1.1 מיליארד ש"ח, כפי שגובש בתוכנית המקורית (המצומצמת) של משרד הכלכלה והתעשייה.**

## 2. שינוי בדרישות הסף של מכרזים והגברת המודעות לחסמים הנובעים מהם

### 2.1. שינוי תודעתי בקרב פקידי רכש וחברים בוועדות מכרזים

מלבד הקושי הפסיכולוגי של בעלי עסקים בחברה הערבית בגישה למכרזים ציבוריים, יש להתייחס גם להבנה של בעלי תפקידים בתחום הרכש בגופים החיוביים בחוק חובת המכרזים בדבר החשיבות של שילוב עסקים קטנים ובינוניים, עסקים מהפריפריה הגאוגרפית והחברתית בכלל ועסקים של קבוצות מיעוט בפרט. מודעות לקשיים שחווים עסקים אלו, אשר גישתם לרכש הציבורי נמוכה, תסייע בפרשנות של החוקים, התקנות וההוראות של הרכש באופן שיועיל לאותם עסקים. אי לכך אנו ממליצים על פרסום מדריכים והעברת סדנאות והדרכות לפקידי רכש וחברי ועדות מכרזים (ובפרט לגורמים המשפטיים בוועדות) כדי להגביר את מודעותם לחסמים העומדים לפני עסקים שממעטים להשתתף ברכש הציבורי בשל דרישות סף, כגון ביטחונות וערבויות, שאינן הכרחיות.<sup>157</sup>

### 2.2. אשראי בערבות המדינה למתמודדים במכרזים ציבוריים

לנוכח חוסר האמון העמוק בין החברה הערבית ובין גופי האשראי (בפרט מערכת הבנקאות), יש להעמיד קרן הלוואות בערבות המדינה עבור עסקים שיעמדו בקריטריונים שיוגדרו ושיוכחו כי הם ניגשים למכרז ציבורי. לחלופין, ניתן לפתוח מסלול נוסף בקרן הלוואות לעסקים קטנים ובינוניים בערבות המדינה המיועד לעסקים בעלי מאפיינים ספציפיים שניגשים למכרזים ציבוריים. צעד זה יפחית את החסם של קושי להעמיד ערבויות וביטוחים בהתקשרויות עם גופים ציבוריים הניצב לפני עסקים בבעלות ערבית, בעיקר הקטנים.

<sup>157</sup> אנו מודעים להדרכה שמעבירה הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים בנושא לחברי ועדות מכרזים חדשים אך מציעים שהדרכה זו תורחב לחסמים הספציפיים לעסקים בבעלות ערבית מתוך מחן דוגמה אישית של בעל עסקים מהחברה הערבית על הקשיים שדרישות הסף העמידו לפניו.



## 2.3. מכרזים בתחום הבנייה

ענף הבנייה דומיננטי בקרב עסקים בבעלות ערבית (31% מכלל העסקים בבעלות ערבית, לעומת 11% בקרב עסקים בבעלות יהודית) ומועסקים מהחברה הערבית (24% בקרב הגברים הערבים לעומת 5.6% בקרב גברים יהודים), ולכן חסמים בתחום זה משפיעים באופן לא פרופורציונלי על המצב הכלכלי בחברה הערבית. הרתיעה של המערכת הבנקאית מהסיכונים בענף הבנייה מקשה באופן מיוחד על בעלי עסקים קטנים ובינוניים בכלל,<sup>158</sup> אך השילוב בין רתיעה זו ובין תפיסת הלווים מן החברה הערבית כסיכון מקשה במיוחד על בעלי עסקים קטנים ובינוניים ערבים בענף הבנייה ליטול הלוואות. קושי זה משפיע על יכולתם לגייס הון כדי לגשת למכרזים ציבוריים עד כדי ויתור על התמודדות במכרז. כאמור, גם מתוך הראיונות שקיימנו עלה ענף הבנייה כענף בעל חסמים מיוחדים בגישה לרכש הציבורי שנובעים הן מהקשיים בנטילת אשראי והן מדרישות סף גבוהות כגון סיווג קבלנים 5ג. לנכח הקשיים הייחודיים, יש ליצור אפיקי סיוע מיוחדים או לתת הקלות לעסקים קטנים ובינוניים בכלל, ולעסקים קטנים ובינוניים בבעלות ערבית בפרט, במכרזים ציבוריים בתחום הבנייה.

## 3. נגישות

### 3.1. תרגום לשפה הערבית

3.1.1. כיום אתרי האינטרנט של מינהל הרכש הממשלתי (ובפרט של המערכות הדיגיטליות החדשות, כגון יהל"ם, דיגיטל טק ומערכת תיבת מכרזים דיגיטלית) ושל הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים לוקים בחסר, זאת בלשון המעטה, בתרגום לשפה הערבית. גם הדפים הספורים שמתורגמים אינם מעודכנים באותה תדירות של האתר בשפה העברית. נוסף על כך החובה החוקית לפרסם הודעה על מכרזים פומביים בעיתון בשפה הערבית ובאתר האינטרנט של מינהל הרכש בשפה הערבית אינה נאכפת במקרים רבים. לפיכך יש להנגיש את אתר מינהל הרכש הממשלתי (בדגש על מערכות הרכש הדיגיטליות והרישום

158 כך למשל, במשבר הקורונה רק 22% מהבקשות של חברות בנייה הלוואות בערבות המדינה אושרו לעומת כ-70% בכלל ענפי המשק. מחוך: אמיתי גזית "המדינה מקדמת קרן הלוואות לחברות בנייה בקשיי אשראי", כלכליסט, 12.5.2020.

לרשימת הדיוור של אתר מינהל הרכש הממשלתי) ואתר הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים בשפה הערבית ולעדכנם באותה תדירות שהאתרים בשפה העברית מתעדכנים. כמו כן יש לאכוף את החובה החוקית לפרסם הודעה על מכרזים בשפה הערבית באתר האינטרנט של מינהל הרכש ובעיתון בשפה הערבית.<sup>159</sup> יש להגדיל ולפרסם גם באמצעים דיגיטליים אחרים, במידת הצורך, ולוודא שהפרסום בעיתונות בשפה הערבית יהיה בעיתון ובעמוד רלוונטיים.

3.1.2. יש ליצור תוכניות הכשרה מקוונות לרכש ציבורי בשפה הערבית ומוותאמות לחברה הערבית. תוכניות אלו יכללו הדרכה מפורטת, פשוטה ונגישה על אפשרויות הרכש הציבורי - משרדי ממשלה, מערכות רכש ממשלתיות דיגיטליות, חברות ממשלתיות, מוסדות ציבוריים (אוניברסיטאות, קופות חולים וכו') ורשויות מקומיות - על ההליך המכרזי ועל אפשרויות מעקב אחרי פרסומים של מכרזים.

3.1.3. במכרזים המיועדים להספקת שירותים או טובין לחברה הערבית, יש לשקול לתרגם את מסמכי המכרז (נוסף על ההודעה בדבר המכרז) לשפה הערבית.

### 3.2. רישום לרשימות ספקים ומערכות רכש דיגיטליות

כיום נושא ניהול רשימות ספקים (רשימות סגורות / רשימות מציעים / מאגרי מומחים) אינו מוסדר באופן ברור בתקנות חובת המכרזים או מפוקח באופן יעיל. במסגרת עדכון מקיף לתקנות חובת המכרזים שמוביל מינהל הרכש יש כוונה להסדיר את הנושא באופן ברור יותר, כך שמשרדים יהיו רשאים לערוך מכרז שבמסגרתו הזוכים ייכללו ברשימת ספקים לנושא שהוגדר במכרז (מכרז מאגרי).<sup>160</sup> בעזרת קמפיין תקשורתי, סניפי מעוף וגופים רלוונטיים נוספים הפועלים בחברה הערבית יש לפעול ליידוע בעלי עסקים ערבים רלוונטיים

159 באחרונה מינהל הרכש מנהל תהליך לעדכון מקיף של תקנות חובת המכרזים. במסגרת העדכון תוסר החובה לפרסם מודעה על מכרזים בעיתונות (העברית והערבית כאחד). אם התקנות יאושרו, אנו ממליצים למצוא חלופה אינטרנטית (אתרי חדשות נפוצים בשפה הערבית, רשתות חברתיות וכו') לפרסום בעיתון בשפה הערבית.

160 טיוטת תקנות, תקנות חובת המכרזים, התשפ"ב-2022, סעיף 15.

לנושא שהוגדר במכרז בדבר הכוונות של משרדים ליצור או לעדכן רשימת ספקים. נוסף על כך יש להשתמש באותם כלים, ובשילוב תוכניות ההדרכה שצוינו בסעיף הקודם, כדי לעודד רישום למערכות הרכש הדיגיטליות, ובפרט למערכת יהל"ם.<sup>161</sup> פעולות אלו קריטיות במיוחד להעלאת ההשתתפות של בעלי עסקים חסרי ניסיון ובעלי עסקים קטנים ברכש הציבורי. משום שהרישום לרשימות ספקים ולמערכות הדיגיטליות הוא יחסית פשוט (ודאי אם יתורגמו לשפה הערבית) והנטל הבירוקרטי נמוך, אנו ממליצים לתת דגש מיוחד לקידום הנושא בקרב העסקים הקטנים בבעלות ערבית.

### 3.3. סבסוד מערכות עסקיות פרטיות למעקב אחרי מכרזים

לצד הפעילות הממשלתית להנגשת המכרזים, יש לעשות שימוש בכלים הקיימים כיום בנושא. אפשרות בולטת היא שימוש במוצר דוגמת זה של חברת יפעת מידע תקשורת, אשר במסגרת שירותיה מספקת ללקוחותיה מידע על מכרזים ציבוריים. אנו ממליצים לגבש קריטריונים שיקנו לעסקים העומדים בהם זכאות ליהנות מסבסוד שירותי חברה זו או גופים אחרים המספקים מוצר דומה. סבסוד זה יוכל להיות תחום בזמן, או כפוף להצגת אסמכתאות להתמודדות של בעלי העסקים הנהנים מהסבסוד במכרזים.

### 3.4. פיילוטים ומכרזים ציבוריים שבהם אוכלוסיית היעד היא האוכלוסייה הערבית

בהחלטת ממשלה 587 בדבר עידוד רכש ציבורי תוצרת הארץ יש סעיף הקובע כי יוקם צוות שיבחן את האפשרות לקידום חמישה פיילוטים למכרזים מורכבים אשר כוללים התקשרויות משנה על מנת לבחון את השפעת התעדוף של תוצרת מקומית.<sup>162</sup> ברוח סעיף זה אנו ממליצים על לפחות חמישה פיילוטים מדי שנה

161 מערכת ממשלתית לביצוע תיחורים להתקשרויות עד 50,000 ש"ח בהליך מקוצר מבין רשימת ספקים מוגדרת.

162 החלטת ממשלה 587, "עידוד רכש ציבורי של תוצרת הארץ וחיזוק התעשייה הישראלית עקב השלכות נגיף הקורונה החדש ותיקון החלטת ממשלה", סעיף 4, 29.11.2022.

במכרזים ששוויים לא יפחת מ־500,000 ש"ח שבהם תינתן העדפה לעסקים **בבעלות ערבית** (להרחבה על ההיתכנות המשפטית של פיילוטים ראו נספח ב). נוסף על כך אנו ממליצים שבמידת האפשר חלק מהמכרזים שנועדו להעניק שירותים לחברה הערבית יוקצו לעסקים בבעלות ערבית. לחלופין, ניתן לשקול אפשרות שזוכה במכרז להספקת שירותים בחברה הערבית יתחייב ששיעור מסוים מהוצאותיו או מהיקף התקשרויותיו עם ספקי משנה יוקצה לעסקאות עם עסקים בבעלות ערבית. הזדמנות טובה לכך היא הקצאה או העדפה של עסקים וגופים ללא מטרות רווח בבעלות ערבית בהספקת שירותי חינוך, רווחה ובריאות במכרזים היוצאים לפועל מתוקף החלטת ממשלה 550.

## 4. בחינה מחודשת של חסמים ביטחוניים

### 4.1. פיצול מכרזים

במכרזים עם דרישה לאישור ביטחוני יש לפצל, במידת האפשר, בין החלק שמצריך סיווג ביטחוני לבין החלק שאינו מצריך. בכל מקרה נדרשת בקרה קפדנית על מכרזים שלביצועם נדרש סיווג ביטחוני כדי שדרישת סף זו לא תהיה חסם כמעט מוחלט שלא לצורך עבור האוכלוסייה הערבית.

4.2. מוצע לנסוע ועדה המורכבת, בין היתר, מאנשי ביטחון בהווה ובדימוס, שיעשו הערכה לחסמים הביטחוניים במכרזים לפי אופי ההתקשרות ויתנו כללים וקווים מנחים למכרזים העתידיים. לא מן הנמנע שהערכה מחודשת זו תפתח שורה של מכרזים שלא תימצא הצדקה להותיר בהם דרישות ביטחוניות במתכונתן הנוכחית.

## 5. מידע, מחקר ושקיפות

5.1. הנתונים הפתוחים לציבור כיום על הרכש הציבורי אינם מלאים. ראשית, למעט משרדי ממשלה ויחידות סמך לא חלה חובה על כל שאר הגופים הציבוריים (תאגידים סטטוטוריים, חברות ממשלתיות, קופות חולים, מוסדות להשכלה גבוהה, מועצות דתיות, רשויות מקומיות) לפרסם נתונים על אודות התקשרויותיהם. מדובר בהתקשרויות שסכומן עומד על עשרות מיליארדי ש"ח מדי שנה שלא ניתן לבצע עליהן בקרה ציבורית בסיסית. שנית, אין כל מידע על

זהות או מאפייני הניגשים למכרזים באופן שמאפשר לבחון את הפערים בשיעורי הזכייה ואת הסיבות להם. יש לתקן מצב זה ולחייב את כלל הגופים הציבוריים בישראל לפרסם באופן פומבי נתונים רבעוניים/שנתיים על התקשרויותיהם, בדומה לחובה החלה על משרדי ממשלה ויחידות סמך. כמו כן יש להעמיד מידע על אודות מאפייני הניגשים.

5.2. המיפוי האחרון של עסקים בבעלות ערבית הוא על פי נתונים מ־2015, וגם הוא לוקה בכמה בעיות מתודולוגיות כפי שהוזכר לעיל. מצב זה מאלץ גופי מחקר וגופים ממשלתיים<sup>163</sup> להסתמך על נתונים לא מעודכנים ולא מהימנים דיים. ראוי ש"מהפכת הנתונים המינהליים", שמתרחשת בשנים האחרונות תחול גם על המגזר העסקי. במסגרת פרסומי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה יש לפרסם, על בסיס שנתי, נתונים על מאפייני העסקים בבעלות ערבית בישראל בפילוחים שונים כגון: מספר מועסקים, מחזור עסקי, ענף כלכלי, אזור גאוגרפי, מועסקים לפי מגדר וכו'. הצלבה בין המאפיינים של העסקים בבעלות ערבית לבין מיפוי ופרסום כלל הרכש הציבורי, כפי שהומלץ בסעיף 5.1 לעיל, תסייע בהקמת תשתית מחקרית שתאפשר לענות על שאלות ספציפיות יותר על ההשתתפות החסרה של עסקים בבעלות ערבית ברכש הציבורי: באילו ענפים לכליים ממעטים עסקים בבעלות ערבית להשתתף ברכש הציבורי? האם הבעיה היא בעיקר בקרב עסקים קטנים? האם ההשתתפות הנמוכה בתחומים מסוימים נובעת מהיצע נמוך של עסקים בבעלות ערבית בתחום או מחסמים אחרים?

5.3. כיום אין בחינה של ההשפעה של ההעדפות הנתונות בחוק חובת מכרזים, למעט במקרה של עסקים קטנים ובינוניים. כך לדוגמה, ראוי לבחון כמה מכרזים "הוטו" לטובת עסקים בבעלות נשים? כמה "הוטו" בעקבות העדפה לתוצרת הארץ ולאזורי עדיפות לאומית? הערכה מעין זו תסייע בדיוק האופנים של נתינת העדפות בחוק ובמידת ההשפעה שלהם.

163 כך גם הצוות הבין-משרדי להסרת חסמים ברכש הציבורי שהוקם מתוקף החלטת ממשלה 550 הסתמך על נתונים מ־2015.

## 6. הקמת מינהלת רכש ציבורי לעסקים בחברה הערבית<sup>164</sup>

כדי להוציא לפועל את ההמלצות לעיל ולקדם באופן משמעותי את ההשתתפות של עסקים בבעלות ערבית ברכש הציבורי, אנו ממליצים על הקמת מינהלת. מינהלת זו תרכז בידיה סמכויות ייזום, פיקוח ובקרה לקידום הנושא. מטרתה העיקרית של המינהלת תהיה להפגיש בין ביקוש להיצע, דהיינו לרכז מידע על מכרזים (בפילוח ענפי) מכל הגופים המחויבים בחוק חובת המכרזים ולהזרים אותו לעסקים בבעלות ערבית שיכולים להראות התאמה. לשם כך למינהלת צריכה להיות גישה מלאה למסד הנתונים כפי שמתואר בסעיף 5 (מידע, מחקר ושקיפות) לעיל.

כאמור, על המינהלת תוטל גם האחריות להוציא לפועל את ההמלצות שהובאו לעיל. למשל, המינהלת תיזום פעולות להעלאת המודעות לרכש הציבורי ואפשרויותיו בקרב המגזר העסקי הערבי על ידי קמפיין תקשורתי מותאם לחברה הערבית; תיזום פיילוטס ותפקח עליהם בשיתוף משרדי ממשלה; תבחן את מידת הנחיצות של אישורים ביטחוניים ותפנה לגוף המזמין במידת הצורך;<sup>165</sup> תפנה לוועדות מכרזים בבקשה להפחית דרישות סף ולהתאימן לחברה הערבית במידת האפשר, אם אין פגיעה בשירות; תתרגם ותיצור חומרים בנושא רכש ציבורי בשפה הערבית (תוכניות הכשרה, הדרכות, אתרי אינטרנט וכו'); תקדם רישום למערכות רכש דיגיטליות ורשימות ספקים; תספק מאגר יועצים לרכש ציבורי בסבסוד, ועוד.

חשוב לציין שמן הממצאים ומהראיונות עולה שהצרכים של בעלי עסקים גדולים בחברה הערבית והחסמים שהם מתמודדים עימם שונים מהצרכים של בעלי עסקים קטנים ובינוניים בחברה הערבית ומהחסמים שניצבים לפניהם. כמו כן

<sup>164</sup> לדוגמה למינהלת שמקדמה רכש של גופים ציבוריים ופרטיים מעסקים בבעלות מיעוטים, ראו את המקרה המוצלח של חברה MSDUK בבריטניה: Monder Ram, Nick Theodorakopoulos, and Ian Worthington, "Policy Transfer in Practice: Implementing Supplier Diversity in the UK," *Public Administration* 85 (2007), pp. 779–803. MSDUK באתר האינטרנט של חברה.

<sup>165</sup> בדומה לנעשה כיום על ידי הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים בהקשר של התאמת נאי המכרז לעסקים קטנים ובינוניים.

יש שונות בחסמים בין תחומי העיסוק השונים. אי לכך המינהלת צריכה להציע פתרונות שונים לבעלי עסקים עם מאפיינים שונים.

## **7. שינוי חוק חובת המכרזים והוספת סעיף העדפת עסק בבעלות ערבית**

עד כה ההמלצות שהובאו התייחסו בעיקרן לכלים רכים להגברת ההשתתפות של עסקים בבעלות ערבית ברכש הציבורי. אולם, כפי שהדגשנו בפתיחת הפרק, **צעד משלים ובלתי נפרד לכלים אלו הוא מתן העדפה חוקית או רגולטורית לעסקים בבעלות ערבית ברכש הציבורי.** כאמור, צעד זה מקובל במספר מדינות בעולם והוכח כיעיל. אי לכך מצורפת בנספח ב חוות דעת משפטית המפרטת את העילות למתן העדפה לעסקים בבעלות ערבית מתוקף מדיניות ממשלתית להעדפה מתקנת (ללא הסמכה בחוק) ואת הקריטריונים להעדפה. נוסף על כך חוות הדעת כוללת הצעת תיקון לחוק חובת המכרזים להעדפה של עסקים בבעלות ערבית ושל עסקים שבהם יש ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית. בעניין זה ראוי לציין שבעבר הועלו מספר הצעות ברוח דומה שגם הן ראויות להתייחסות המחוקק והפקידות המקצועית.<sup>166</sup>

## קידוד סעיפים ראשיים בתקציב המדינה לתחום עיסוק של משרד ממשלתי

משרד ממשלתי / יחידה	הערות	סעיף
משרד הביטחון	אין פירוט רכש.	15
מספר סעיפים	המשרד לביטחון הפנים סעיפים: המשרד לביטחון פנים (07), המשטרה ובתי הסוהר (52) (לגבי המשטרה, אין פירוט רכש).	
הוצאות חירום אזרחיות	אין פירוט רכש.	16
תאום הפעולות בשטחים		17
הוצאות ביטחוניות שונות	אין פירוט רכש.	31
הועדה לאנרגיה אטומית	אין פירוט רכש.	35
חוק חיילים משוחררים	אין רכש.	46
מספר סעיפים	משרד הבריאות סעיפים: משרד הבריאות (24), בריאות (67).	
בתי חולים לבריאות הנפש	אין פירוט רכש.	93
בתי חולים ממשלתיים	אין פירוט רכש.	94
מספר סעיפים	משרד החינוך סעיפים: משרד החינוך (20), השכלה גבוהה (21).	
חינוך	אין רכש.	60
משרד הרווחה		23
הרשות לניצולי השואה		25
הקצבות לביטוח לאומי	אין רכש.	27
מדע, תרבות וספורט		19
משרד העלייה והקליטה		30
מספר סעיפים	משרד התחבורה סעיפים: משרד התחבורה (40), תחבורה (79), נמל חדרה (95).	
מספר סעיפים	משרד האנרגיה סעיפים: משרד האנרגיה (34), הרשות הממשלתית למים וביוב (41), מפעלי מים (73).	





מספר סעיפים	משרד הבינוי והשיכון	סעיפים: משרד הבינוי והשיכון (29), מענקי בינוי ושיכון (42), שיכון המרכז למיפוי ישראל (43).	70
98	מינהל מקרקעי ישראל		
04	משרד ראש הממשלה	סעיפים: משרד ראש הממשלה (04), מטה לביטחון לאומי (10), מפעלי משרד ראש הממשלה (89).	
מספר סעיפים	משרד האוצר	סעיפים: משרד האוצר (05), תשלום ריבית ועמלות (45), גמלאות ופיצויים (12), הוצאות שונות (13).	
51	מנהל הדיור הממשלתי		
08	משרד המשפטים		
09	משרד החוץ		
06	משרד הפנים	סעיפים: משרד הפנים (06), הרשויות המקומיות (18), רשות האוכלוסין (68).	
01	נשיא המדינה ולשכתו	אין פירוט רכש.	
02	הכנסת		
11	מבקר המדינה	אין פירוט רכש.	
14	בחירות ומימון מפלגות	אין פירוט רכש.	
22	המשרד לשירותי דת		
37	משרד התיירות		
78	תיירות		
33	משרד החקלאות		
מספר סעיפים	משרד הכלכלה והתעשייה	סעיפים: כלכלה ותעשייה (38), תעשייה (76), תעסוקה (36).	
26	המשרד להגנת הסביבה		
39	משרד התקשורת		
84	תשלום חובות	אין רכש.	
54	רשויות פיקוח		
83	הוצאות פיתוח אחרות		
47	רזרבה כללית	אין רכש.	

## העדפה מתקנת לעסקים בבעלות ערבית במכרזים ציבוריים

חוות הדעת להלן בוחנת אם ישנה הצדקה משפטית למתן העדפה מתקנת לקבוצות מודרות במכרזים ציבוריים בכלל ובעת הזו בפרט, ואם ישנה חובה לעשות זאת באמצעות תיקון חקיקה או שמה ישנם נתיבים אחרים, דוגמת פיילוט, אשר יכולים להיות קבילים מבחינה משפטית. כבר בפתח הדברים יצוין כי המסקנה העולה מחוות הדעת להלן היא שניתן להצדיק העדפה מתקנת לאוכלוסייה הערבית ולקבוצות נוספות הנמצאות בתתי-יצוג בשוק העבודה גם ללא הסמכה ראשית בחוק, ולפיכך בדומה להסדר לגבי נשים, שמעוגן בחקיקה, ראוי ליתן העדפה מתקנת במכרזים ציבוריים לעסקים בבעלות ערבית ולעסקים שבהם עובדים ערבים בהלימה לחלקם באוכלוסייה.

חלקה הראשון של חוות הדעת יסקור בקצירת האומר את המכרז הציבורי ומטרותיו. בהמשך יוצגו דוגמאות להעדפה מתקנת בחקיקה העכשווית ובהצדקות שניתנו לה מטעם המחוקק ובית המשפט. חלקה השני של חוות הדעת יתמקד בשאלה אם מתן העדפה מתקנת במכרז כפופה להסמכה בחקיקה וממילא יבחן את שאלת תוקפה המשפטי של ההצעה להעדפה מתקנת לקבוצות מודרות במכרזים הציבוריים - שאיננה נעשית בדרך זו. חלקה השלישי של חוות הדעת יציג את הצעות החוק שהונחו על שולחן הכנסת בנדון ויציע, על בסיס הספרות המשפטית, את העקרונות לטרטוט הקווים המנחים לתיקון חקיקה.

### המכרז הממשלתי ומטרותיו

המכרז הציבורי אינו אלא התקשרות השלטון עם גופים לצורך מתן שירותים שונים, והוא כפוף לדיני המשפט המינהלי.<sup>167</sup> דהיינו, הוא איננו ככל התקשרות או חוזה רגיל בין שני צדדים ומחויב לעמוד במספר תכליות, אשר לעיתים מתנגשות. מעל לכל העקרונות מרחף עקרון השוויון בתור "תכלית העל"

167 גבריאלה שלו "מכרזים ציבוריים לאחר חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992" מחקרי משפט יב 393, 398 (1996).

המסדירה את דיני המכרז.<sup>168</sup> נוסף על כך המכרז נועד להביא לחיסכון כספי לקופת המדינה. במילים אחרות, ככלל, על הממשלה למצוא את "העסקה" הטובה ביותר עבור תמורה זהה של מציעים שונים. עקרון היעילות והכדאיות הכלכלית בדיני המכרזים נועד גם למנוע מצב שבו משקולים לא ענייניים ובלתי חוקיים (גם של משוא פנים ושחיתות), מציעים שיתמודדו במכרז ויציעו הצעות גבוהות יזכו אך על פי שניתן לקבל תמורה זהה מהצעה נמוכה יותר. התכלית הנוספת של המכרז הציבורי היא הבטחת "זכות גישה" שוויונית לטובין של המדינה אשר אינם יכולים להתחלק באופן זה ללא הסדרה.<sup>169</sup> גם כאן הדבר נעשה מתוך חשש שללא הסדרה ורגולציה יהיו מי שיתקשו להתמודד במכרז. זה המקום לציין כי הניסיון מלמד שניתן "לעקוף" את זכות הגישה השוויונית בדרכים חוקיות - באמצעות קביעת תנאי סף להתמודדות אשר ממילא יגבילו את זכות הגישה למכרז, למשל עבור עסקים קטנים - אך בוודאי שהמטרה היא הרחבה ככל הניתן של עצם היכולת והזכות להתמודד במכרזים הציבוריים. לצד זאת, המכרזים הציבוריים מגלמים אינטרסים נוספים.

האינטרסים המגולמים בדיני המכרזים בישראל, כפי שמוסדרים בחקיקה ומפורשים בפסיקה, אינם מסתכמים בקבלת ההצעה הטובה ביותר בהכרח אלא במתן מעמד בכורה לערכים שהממשלה מבקשת לקדם. לדעת יצחק זמיר מצב זה, שבו עקרונות המכרז שנזכרו לעיל נסוגים מפני ערכים אחרים, נובע מההבנה שלפיה "האפשרות של המינהל הציבורי לקדם נורמות ואינטרסים באמצעות חוזים עשויה להיות יעילה לא פחות מאשר האפשרות לקדם נורמות ואינטרסים באמצעות צווים".<sup>170</sup> לפיכך ישנה שורה של העדפות מתקנות אשר עשויות להביא לכך שהזוכה במכרז יתקבל בשל מאפיינים חיצוניים להצעתו. כך למשל, לפי חוק חובת המכרזים במכרז שהתקבלו בו שתי הצעות זהות מבחינת הניקוד שזכו לו, יש לתת עדיפות למציע שהוא עסק בשליטת אישה; יש

168 יגאל מרזל "פגם בערבות ההצעה במכרז ושאלת המידתיות" משפטים מה 203, 209 (2015).

169 חיים ה' כהן המשפט 869 (מהדורה שנייה 1996); ראו גם עמר דקל מכרזים כרך א 92 (2004).

170 יצחק זמיר הסמכות המינהלית כרך א: המינהל הציבורי 304 (מהדורה שנייה מורחבת 2010).

להתאים מכרזים לעסקים זעירים, קטנים ובינוניים; בהתגשם תנאים מסוימים יש לתת קדימות ל"תוצרת הארץ", אזורי עדיפות לאומיים ועוד. יצוין כי בחוק חובת המכרזים מופיעה לא רק העדפה מתקנת בנסיבות מסוימות אלא גם "סייג להתקשרות" – בשל "טעמים שבמדיניות חוץ". בשנת 2011 התווספה עילה המגבילה גופים הקוראים לחרם על ישראל מהשתתפות במכרז.<sup>171</sup>

בהמשך להצעה שעלתה לאחרונה בספרות המשפטית ל"חשיבה מחודשת על עיצוב של מכרזי רכש חברתי ממשלתי כך שיספקו מענה הולם לצרכים חברתיים וצורכי אוכלוסיות מוחלשות בפרט",<sup>172</sup> מוצע לחשוב על דיני המכרזים כפלטפורמה לעידוד העסקת קבוצות מודרות משוק העבודה.<sup>173</sup> המציאות מלמדת כי מדינת ישראל לא תהיה החלוצה לעשות שימוש בדיני המכרזים באופן זה.<sup>174</sup>

## העדפה מתקנת במכרזים: האם נדרש תיקון חקיקה?

דרך המלך לפגיעה בעקרון השוויון בפעולה מינהלית היא הסמכה מפורשת בחקיקה ראשית. משום כך פגיעה בשוויון בהתבסס על סמכויות כלליות הנתונות לרשות איננה קבילה. עם זאת, לפי ברק מדינה והגר שגב העדפה מתקנת איננה נכללת בגדר המקרים שבהם ישנו תנאי הכרחי להסמכה בחוק לצורך הפעלה.<sup>175</sup> יתר על כן, מדינה ושגב טוענים כי גם עקרון המידתיות (ההוכחה שהמדינות המתקנת אכן תוביל בסופו של דבר לתוצאה הרצויה – הפחתת אי-השוויון) נסוג מפני ההעדפה המתקנת. שופטת בית המשפט העליון דפנה ברק-ארז, בספרה על המשפט המינהלי, מוסיפה כי הפעלה של מדיניות זו על ידי הרשות

171 סי' 3 לחוק למניעת פגיעה במדינת ישראל באמצעות חרם, התשע"א-2011.

172 לירון דוד "מכרזים לרכש חברתי בישראל ככלי מאסדר של הקשר הטיפולי שיקומי: המקרה של תחום השיקום בבריאות הנפש" מחקרי משפט לב 989, 996 (2020).

173 יגאל מרזל "הרובד הפנימי של המכרז הציבורי" משפט ועסקים יח 363, 376 (2014).

174 צח בן יהודה חקיקה ומדיניות לקידום העסקת מיעוטים במגזר הפרטי 5 (הכנסת, הלשכה המשפטית, 2020); תנעמי וג'רופי לעיל ה"ש 40.

175 ברק מדינה והגר שגב "התנגשות' בין זכויות: אפיון מחדש של איזון אנכי ואופקי" משפטים 535, 580 (2017).

המינהלית אף איננה טעונה הוכחה שהמהלך המוצע הוא בבחינת תיקון של אפליה קיימת.<sup>176</sup>

לכאורה, ניתן היה להסתפק בטענות אלו כדי להוכיח את הלגיטימיות שבפעולה מתקנת בדמות העדפת עסקים בבעלות ערבים או עסקים שמעסיקים ערבים בשיעור הולם לחלקם באוכלוסייה במכרזים ממשלתיים עוד טרם תיקון החקיקה. אלא שבמקרה דנן ישנם טעמים ספציפיים להצעה. לפי ברק־ארז במצבים מסוימים אין מניעה כלל להעדפות מתקנות במכרז, שכן אין מדובר בפגיעה בעקרון השוויון. אדרבה, העדפה זו מגלמת את תכלית העיקרון. ודוק, תחרות הוגנת, נשמת אפם של דיני המכרזים, איננה קיימת במקום שישנן בו קבוצות מופלות. לפיכך אין צורך בהסמכה מפורשת בחקיקה לטובת העדפה במכרז אלא בהבהרות המתבקשות:

ניתן לטעון שהחוק אינו מונע פרסום מכרזים שיש בהם מרכיב של העדפה מתקנת, בהתחשב בכך שעל־פי התפיסה הנוהגת במשפט הישראלי מתכונת כזאת של העדפה נחשבת להגשמה של עקרון השוויון ולא להפרתו. כמובן, במקרים אלה יהיה צריך לעשות כן באופן שיעמוד בכללים האחרים של דיני המכרזים כגון פרסום ברור של תנאי המכרז ואמות המידה לזכייה.<sup>177</sup>

מלבד הנתונים בדבר הפערים בהשתלבות בשוק העבודה והפגיעה המוגברת באוכלוסייה הערבית שהוצגו לעיל, עולה שגם בהתקשרויות של גופים ממשלתיים אוכלוסיית היישובים הערביים סובלת משיעור נמוך של זכייה במכרזים או בהתקשרויות הפטורות ממכרז. מנתונים אלו עולה בבירור שחברות מיישובים ערביים, ובסבירות גבוהה חברות בבעלות ערבית או כאלו ששיעור העובדים הערבים בהן גבוה, ממעטות להשתתף ברכש הציבורי. מצב זה מבהיר את הצורך במנגנונים להעדפה מתקנת שיעלו את שיעור החברות בבעלות הערבית והעובדים הערבים הנהנים מכוחו של הרכש הממשלתי.

176 דפנה ברק־ארז משפט מינהלי כרך ב 703 (2010).

177 דפנה ברק־ארז משפט מינהלי כרך ג: משפט מינהלי כלכלי 53 (2013).

שאלת תקפותה המשפטית של העדפה מתקנת לאוכלוסייה הערבית במכרזים לא נותרה תאורטית. פסק דין של בית המשפט העליון עסק בה בדיוק וקבע כי זו עשויה לעמוד בתנאי הדין. במקרה זה נקבע תנאי סף במכרז שפרסם משרד האוצר ולפיו הדיור הנדרש לפי המכרז צריך להימצא בתחומי העיר נצרת. בעקבות זאת נטען כי תנאי זה יש בו כדי להפלות את העיר נוף הגליל (לשעבר: נצרת עילית), אשר עשויה להעמיד נכס לשכירות אשר ימלא את תכלית המכרז. משדחה בית המשפט לעניינים מינהליים טענה זו הגיעה השאלה, במסגרת הערעור, לבית המשפט העליון. שופט בית המשפט העליון בדימוס אליקים רובינשטיין קבע כי דין הערעור להידחות שכן התנאי מצוי בגדרי סמכות הממשלה:<sup>178</sup>

תנאי הסף דנא מבטא דרגה מסוימת – לא הגבוהה ביותר – של העדפה מתקנת [...] העדפה מתקנת היא לעתים בגדר הכרח לצורך תיקון פער וקיפוח עמוקים, שהלכו והתעצמו עם השנים [...] אולם אין משמעה בהכרח פגיעה בשוויון [...] הממשלה רשאית, ולעתים אף מחובתה, להחליט כי בתחום מסוים תינתן עדיפות לקבוצה מסוימת [...] מדיניות כגון דא של העדפה מתקנת אינה צריכה בהכרח הסמכה בחוק. בהיעדר הסמכה בדין של רשות אחרת זו סמכותה הכללית של הממשלה.

**במילים אחרות, פסק הדין קבע כי הממשלה מתוקף סמכותה יכולה לקבוע העדפה מתקנת שלא באמצעות חקיקה בהתקיים שני תנאים מרכזיים.<sup>179</sup> ראשית, בכפוף לכך שמדובר בהגשמה של מדיניות ממשלתית. בפסק הדין ניתנו הסימוכין של החלטת ממשלה ששכנעה את השופטים כי אכן מדובר בכך. לעניינו, דומה שקידום עסקים בבעלות ערבית ומתן תמריצים למעסיקים לקלוט קבוצות מודרות היא מדיניות דגל ממשלתית שבאה לידי ביטוי באופנים רבים ובשורה ארוכה של החלטות ממשלה שניתנו עוד לפני משבר הקורונה. שנית, ההעדפה**

178 עע"מ 11-5525 נ.ע מעלות שער העיר בע"מ נ' משרד האוצר 17 (בנבו 15.1.2012).

179 להרחבה ראו אורן שבת העתירה המינהלית והסעדים במכרזים ציבוריים 95 (2017).

המתקנת שלא באמצעות חקיקה קבילה כאשר זו נועדה לתכלית ראויה. בעניין פסק הדין וגם לענייננו - מדובר בשוויון לאוכלוסייה הערבית ולקבוצות מודרות אחרות משוק העבודה ומהכלכלה הישראלית. קריטריונים אלו משמשים כיום את משרד המשפטים לחוות דעת כפי שניתן לראות בזו שפרסמה מחלקת ייעוץ וחקיקה שעליה חתמה המשנה ליועץ המשפטי לממשלה דינה זילבר: "בעת מתן כסף ממשלתי, הרשות מוסמכת לפעול באופן המגשים את מדיניותה. קביעת תנאים במכרז התואמים את מדיניות הממשלה ייחשבו לתנאים ענייניים אף אם אינם מקדמים את התכליות הספציפיות לשמן נועד המכרז".<sup>180</sup>

לצד כל האמור לעיל, כדי להצדיק את ההעדפה המוצעת בחוות דעת זו באופן סדור, נבקש ללכת בעקבות סוזי נבות ומורן קנדלשטיין-היינה, שלטענתן הגם שהעדפה מתקנת פוגעת בעקרון השוויון, ניתן להצדיק אותה במסגרת הדוקטרינה של "אפליה חוקתית" אם היא עומדת בתנאי פסקת ההגבלה.<sup>181</sup> הקריטריונים שפירט עומר דקל בספרו "חובת המכרז של גופים מנהליים" הם הלכה למעשה תרגום של פסקת ההגבלה לשאלות ההעדפה המתקנת במכרז, ועל כן עשויים לסייע במענה לשאלה אם ההעדפה המתקנת המוצעת חוסה תחת האפליה החוקתית.<sup>182</sup>

**מהו הערך המועדף בנסיבות העניין? פיתוח עסקים בבעלות ערבית והעסקה של קבוצות מודרות משוק העבודה שנפגעו בעקבות משבר הקורונה. האם הוא ערך חשוב דיו כדי להעדיפו על פני ערך שוויון ההזדמנויות והערך של מקסום התועלת הכלכלית? כפי שראינו, העדפת ערך זה איננה עומדת בניגוד לעקרון השוויון אלא דווקא מגשימה אותו; מבחינת מקסום התועלת הכלכלית - אם ייקבע כי הצעתו של עסק בבעלות ערבית או של מעסיק מגוון (או כזה שיתחייב כי אם יזכה יקלוט לשורותיו עובדים מהקבוצות שייקבעו) תיבחר רק**

180 "תנאים בדבר העדפת תוצרת הארץ ורכש גומלין בהתקשרויות עם חברות תחבורה ציבורית" (חוות דעת של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, משפט ציבורי-מינהלי 21.1.2019).

181 סוזי נבות ומורן קנדלשטיין-היינה "העדפה מתקנת כ'הפלייה חוקתית' " ספר אליהו מצא: קובץ מאמרים לכבודו של השופט אליהו מצא 145 (אהרן ברק, אילה פרוקצ'יה, שרון חנס ורענן גלעדי עורכים 2015).

182 עומר דקל חובת המכרז של גופים מנהליים 243 (2001).

כאשר הצעתו שווה להצעתו של המתחרה - אין נפקות כלכלית. אם המנגנון שיעוצב, בדומה להעדפה של "תוצרת הארץ", ייתן עדיפות להצעתו של עסק בבעלות ערבית או של מעסיק מגוון גם על פני ההצעות המתחרות מצד עסקים שאינם כאלו, בוודאי שעקרון היעילות הכלכלית לא יוגשם במכרז הספציפי. אולם בהחלט ייתכן (בכפוף להצדקה אמפירית) שבתמונת המקרו בחירת עסק בבעלות ערבית או קליטת עובדים מקבוצות מודרות תהפוך למשתלמת יותר עבור המדינה, גם במחיר של תשלום גבוה יותר במכרז ספציפי. **מה מטרתה של ההעדפה?** שילוב מוגבר של עסקים בבעלות ערבית ברכש הציבורי וקליטה של קבוצות שהודרו באופן מסורתי משוק העבודה כאשר יש יסוד להניח שבהיעדר פעולה הפגיעה שחוו במשבר הקורונה בהיבט זה עשויה להיתרגם לסגירה של עסקים ודפוסי אבטלה כרוניים. **האם ההעדפה אכן משיגה את מטרתה?** אין דרך לדעת בשלב זה. **מי הוא המגזר המועדף? האם הוא אכן ראוי להעדפה?** כרגע דומה שיש להעדיף את הציבור הערבי - על בסיס הנתונים שהוצגו במחקר לעיל בדבר ההשתתפות הנמוכה של עסקים בבעלות ערבית ברכש הממשלתי, שיעורי התעסוקה הנמוכים של נשים וגברים ערבים ועוצמת הפגיעה בעובדות ובעובדים הערבים בשוק העבודה עקב משבר הקורונה. יש מקום לשקול הכללת קבוצות נוספות כמגזרים מועדפים, לפי נתונים. **מה מידת ההעדפה הניתנת לו?** הדבר ייקבע בפיילוט/בחקיקה ובתקנות. **במי פוגעת העדפה זו ומה מידת הפגיעה?** העדפה זו עשויה לפגוע בעסקים שאינם בבעלות ערבית ובעסקים שאינם מעסיקים עובדים מהאוכלוסייה הערבית (או מקבוצות נוספות שייקבעו). קשה להעריך את מידת הפגיעה בשלב זה.

## **קווים מנחים להצעת חוק למתן העדפה מתקנת לפי חוק חובת המכרזים ודוגמה להצעת החוק**

על אף שמתוך הסקירה עולה כי אין חובה להסמכה בחקיקה ראשית כל אימת שהרשות מבקשת ליתן העדפה מתקנת במכרז ציבורי וכי ניתן לקדם הסדרים, דוגמת פיילוט, שלא באמצעות תיקון סטטוטורי, דומה כי ראוי לו למחוקק שיסדיר את הסוגיה בכלי המרכזי העומד לרשותו - חקיקת "רגולציה מתמרצת"<sup>183</sup> במרוצת השנים הוגשה שורה של הצעות בנדון, וכך גם בשנתיים



האחרונות: למשל, הצעת חוק שהונחה על שולחן הכנסת ביוזמת חברי כנסת חרדים בשיתוף עם חברי כנסת מהרשימה המשותפת שביקשה לעודד מעסיקים לקלוט עובדים חרדים וערבים דרך מנגנון המרכז הציבורי,<sup>184</sup> באמצעות מתן העדפה למציעים אשר יתחייבו להעסיק עובדים מקבוצות אלו; הצעת חוק דומה באופייה שביקשה להגדיר אחרת את הקבוצות שתמורת התחייבות המציע להעסיקן הוא יקבל העדפה במכרז (ללא החברה הערבית);<sup>185</sup> הצעות חוק דומות שהגישו חברי הכנסת מיקי לוי מסיעת יש עתיד והשר לשעבר יזהר שי מסיעת כחול לבן שכללו את החברה הערבית וקבוצות נוספות (אדם שגילו 45 ומעלה; הורה עצמאי; חרדי; מי שהוא או אחד מהוריו נולדו באתיופיה; ואדם עם מוגבלות).<sup>186</sup> נוסף על כך הייתה גם הצעת חוק מטעם סיעת הרשימה המשותפת שביקשה לקבוע בחוק חובת המכרזים תנאי שיחייב את המציעים לייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית<sup>187</sup>. האחרונה שבהן הונחה על שולחן הכנסת ה'24, שהתפזרה לאחרונה, על ידי חברי הכנסת ג'ידא רינאוויזובי מסיעת מרצ, יצחק פינדרוס מסיעת יהדות התורה, ינון אזולאי מסיעת ש"ס ונירה שפק מסיעת יש עתיד, ובה מוצע תיקון לחוק חובת המכרזים שייתן העדפה למעסיקים עם שיעור העסקה גבוה של עובדים ערבים וחרדים או מעסיקים שיתחייבו לקלוט עובדים ערבים וחרדים.<sup>188</sup>

הפסיקה בישראל לא נדרשה ביסודיות לקריטריונים הראויים בחקיקה לטובת העדפה מתקנת לפי חוק המכרזים. על כן, ניתן להיעזר במבחנים שנקבעו

**184** הצעת חוק חובת המכרזים (תיקון - עידוד עסקים להעסקת בני החברה הערבית והחרדית), התשפ"א-2020, פ/2546/23.

**185** הצעת חוק חובת המכרזים (תיקון - עידוד העסקת עובדים מאוכלוסיות ייחודיות), התשפ"ף-2020, פ/1421/23.

**186** הצעת חוק חובת המכרזים (תיקון - עידוד העסקת עובדים מאוכלוסיות ייחודיות), התשפ"ף-2020, פ/1417/23; פ/294/22; פ/81/23.

**187** הצעת חוק חובת המכרזים (תיקון - ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית), התשפ"ף-2020, פ/1569/23.

**188** הצעת חוק חובת המכרזים (תיקון - עידוד עסקים להעסקת בני החברה הערבית והחרדית), התשפ"א-2021, פ/1998/24.

בפסיקה האמריקנית,<sup>189</sup> לצד עקרונות נוספים שצריכים להיות חלק בלתי נפרד מהשיקולים בעיצוב הצעת החוק. ראשית, יש לבחון אם יש מקום להגביל את משך ההעדפה, דהיינו לקבוע את הצעת החוק כהוראת שעה, לפרק זמן מוגבל, שתתחדש לפרקים עד להשגת היעד המיוחל שאותו מבקש המחוקק להגשים או להצמיד את משכה לשינוי בנתוני המקרו. זאת מאחר שייתכן שאם מצב העניינים ישתנה והקבוצות המופלות ימצאו את מקומן הראוי בשוק העבודה הישראלי, אין הצדקה של ממש לקבוע עדיפות לזמן בלתי מוגבל. מנגד, הסדרים אחרים של העדפה מתקנת, לדוגמה בשירות המדינה, אינם מנוסחים באופן דומה. ייתכן שהעובדה שהגשמת היעד תגיע רק בעוד פרק זמן ארוך במיוחד מייטרת את גידור החקיקה בזמן.

שנית, יש לקבוע את היעד באופן לא שרירותי, דהיינו על בסיס נתונים עדכניים, בהשוואה למצבן של קבוצות אחרות וכיוצא באלה. רצוי לבחון את האפשרות להגביל את ההעדפה לעסקים עם עובדים מיישובים המדורגים בעשירונים סוציו-אקונומיים נמוכים או ממוקדי אפליה - על מנת לחדד את התכלית הכלכלית של החוק. באותה מידה יש לקבוע באופן בלתי שרירותי את הקבוצות הזכאיות להעדפה כאשר קריטריונים מרכזיים ומצטברים לקביעה הם אפליה כנגדם בעבר ובהווה וכמובן נתונים המעידים על חסר ברכש הציבורי או בשוק העבודה. לטעמנו אין מקום ששאלת הייצוג ההולם תהיה תנאי מוקדם לעצם הגשת המועמדות במכרז, אך עם זאת ראוי שיינתן בחקיקת משנה משקל משמעותי למעסיקים מגוונים או כאלו שיתחייבו לעשות כן. מכל מקום להלן דוגמה להצעת חוק שלדעתנו ראוי לקדם. ההצעה נוסחה בהתייחס לאמור לעיל ועל בסיס נוסחים של הצעות קודמות שהונחו על שולחן הכנסת במהלך השנתיים האחרונות.

189 יורם רבין "העדפה מתקנת בארצות הברית: עלייתה, ירידתה ועלייתה?" העדפה מתקנת והבטחת ייצוג בישראל 99 (ענת מאור עורכת 2004).

**הצעת חוק חובת המכרזים (תיקון – עידוד ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית בקרב מעסיקים ועידוד עסקים בבעלות ערבית), התשפ"א-2021**

הוספת 1. בחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992,<sup>1</sup> אחרי סעיף ג2 יבוא:  
סעיף ד2

"עידוד ייצוג הולם ד2. (א) בסעיף זה –  
לאוכלוסייה הערבית  
בקרב מעסיקים  
ועידוד עסקים  
בבעלות ערבית"

"בני האוכלוסייה הערבית" – כהגדרתם בחוק שירות המדינה.

"עסק בבעלות ערבית" –

עסק אשר בן האוכלוסייה הערבית מחזיק בשליטה בו, ואשר יש לו, לבד או יחד עם בני האוכלוסייה הערבית אחרים, היכולת לכוון את פעילותו.

"מעסיק שהתחייב לקלוט עובדים מהאוכלוסייה הערבית" – מציע אשר התחייב כי אם יזכה במכרז, יעסיק עובדים מהאוכלוסייה הערבית, ובלבד שאינם עובדי קבלן כוח אדם;

"מעסיק עובדים מהאוכלוסייה הערבית" – מציע אשר בעת ההתמודדות למכרז הגיש דין וחשבון המעיד על העסקת עובדים מהאוכלוסייה הערבית בשיעור שייקבע.

"קבלן כוח אדם" – כהגדרתו בסעיף 1 לחוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, התשנ"ו-1996.<sup>2</sup>

1. ס"ח 114.

2. ס"ח 201.

(א) פורסם מכרז לפי הוראות חוק זה, ולאחר שקלול התוצאות קיבלו שתי הצעות או יותר תוצאה משוקללת זהה שהיא התוצאה הגבוהה ביותר, ואחת מן ההצעות היא של עסק בשליטת בן האוכלוסייה הערבית, תיבחר ההצעה האמורה כזוכה במכרז, ובלבד שצורף לה, בעת הגשתה, אישור ותצהיר.

(ב) פורסם מכרז לפי הוראות חוק זה, תינתן העדפה למעסיק עובדים מהאוכלוסייה הערבית ולמעסיק שהתחייב לקלוט עובדים מהאוכלוסייה הערבית.

(ג) שר הכלכלה, בהתייעצות עם שר הרווחה והשירותים החברתיים ובאישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, יקבע הוראות בעניינים אלה:

(1) שיעור ההעדפה שתינתן למעסיק שהתחייב לקלוט עובדים מהאוכלוסייה הערבית ולמעסיק עובדים מהאוכלוסייה הערבית;

(2) שיעורי ההעסקה ומועדי המימוש הנדרשים בהתחייבות ביחס לאוכלוסייה הערבית על מנת שמציע יוגדר כמעסיק עובדים מהאוכלוסייה הערבית או כמעסיק שהתחייב לקלוט עובדים מהאוכלוסייה הערבית;

(3) הוראות בעניין חובת מעסיק שהתחייב לקלוט עובדים מהאוכלוסייה הערבית להעמיד ערבות להתחייבויותיו, ובעניין תנאי הערבות.

(ד) פורסם מכרז לפי הוראות חוק זה, ולאחר שקלול התוצאות קיבלו שתי הצעות או יותר תוצאה משוקללת זהה שהיא התוצאה הגבוהה ביותר, ואחת מן ההצעות היא של מעסיק עובדים מהאוכלוסייה הערבית או מעסיק שהתחייב לקלוט עובדים מהאוכלוסייה הערבית, תיבחר הצעה זו כזוכה במכרז.

(ה) מי שזכה במכרז בזכות הגדרתו כמעסיק שהתחייב לקלוט עובדים מהאוכלוסייה הערבית, יגיש לשר הכלכלה, בתום שישה חודשים מיום זכייתו במכרז, דין וחשבון מאושר על ידי רואה חשבון, ובו פירוט הפעולות שנקטו לשם הגשמת היעדים שנקבעו כאמור בסעיף קטן (ג).

## סיכום

חוות דעת זו ביקשה להראות כי על פי הפסיקה והספרות המשפטית בישראל, אין חובה לעגן בחקיקה העדפה מתקנת במכרזים ציבוריים. ובכל זאת, מאחר שחקיקה תשמש נתיב עדיף על פני הסדרה בדרכים עוקפות, מצאנו לנכון לסרטט את הקווים המנחים לניסוח הצעת חוק בנושא. בין שהנושא יוסדר בחקיקה ובין שיוסדר באמצעים אחרים – מובן מאליו שהעדפה מתקנת איננה ערובה לתיקון המצב אלא תנאי הכרחי להגשמתו. אולם גם קיומו של התיקון עלי ספר עלול להיות אות מתה באין התערבות אקטיבית של הרשויות להגשמתו. ניתן ללמוד זאת מניסיון העבר: שנה בלבד מחקיקת התיקון שנועד לעודד עסקים בשליטת נשים כבר כתבה עדה רבון כי בעוד העדפות מסוימות בחוק (למשל תוצרת הארץ) זוכות לתשומת לב של הממשלה, תיקון החקיקה ביחס לנשים דומה כמי שבא לקשט את ספר החוקים אך לא להשפיע על המציאות הממשית בעולם המכרזים:

למן תחילת תקופת הריונו ארון השנים של החוק, במהלך כהונתו של ממשלות משני עברי המתרס הפוליטי, ועד היום – שנה לאחר כניסתו לתוקף – נותר החוק במחותרת למעשה. הרשות המבצעת לא פרסמה אותו בקרב נשים או במגזר העסקי, לא ערכה בגינו מסעות פרסום לציבור הרחב, ורוב האוכלוסייה שהחוק נועד לעזור לה אינה יודעת כלל על קיומו ולפיכך אינה יודעת לדרוש את יישומו ואכיפתו.<sup>190</sup>

ואכן, דומה כי ברבות השנים מדיניות הרשות המבצעת בנושא הוכיחה את עצמה, בלשון סגיי נהור. דוח שפרסם מרכז אדוה וקואליציית שותפות הצביע על כך ש"ההעדפה שנקבעה בחוק מוגבלת מטיבה, נוכח העובדה שמעט מאד נשים בעלות עסקים ניגשות לרכש ציבורי".<sup>191</sup> גם מענה של משרד המשפטים לבקשת מידע בנושא משנת 2015 מאשש קביעה זו: לפי מענה זה בשנים 2008-2014 לא הוגשה ולו בקשה אחת לפי הסעיף הרלוונטי בחוק חובת המכרזים במשרד המשפטים.<sup>192</sup> גם אם נתון זה אינו משקף את המצב ביתר המשרדים וגם אם במהלך השנים האחרונות התחולל שינוי (נתונים - אין בנמצא) במצב שהצטייר במענה לעיל, זוהי המחשה למוגבלות הכלי המוצע - שבנסיבות מסוימות עשוי להיות חשוב מבחינה דקלרטיבית, אך הוא עקר וחסר חשיבות אופרטיבית.

אף על פי שלא ניתן להוציא כישלון מכלל אפשרות, אין הצדקה לוותר על ההעדפה המתקנת מן הטעם הזה. וגם אם מטעמים פוליטיים או אחרים יוזמות להעדפה מתקנת לא יצאו לפועל, לצד ההסדרים הקיימים כיום בחקיקה - שנועדו לקדם את ערך השוויון והנגישות למכרזים, למשל של האוכלוסייה הערבית דוגמת החובה המופיעה בתקנות חובת המכרזים לפרסם את המכרזים גם בכלי תקשורת בשפה הערבית<sup>193</sup> - ראוי לגבש הסדרים חוץ-חקיקתיים משלימים שאינם טעונים אישור משפטי מיוחד. דוגמה אחת לכך היא ליווי בעלי עסקים מקבוצות מוחלשות בתהליך ההתמודדות על המכרז.<sup>194</sup>

לסיכום, ניתן לצפות שהקשיים למצוא משלחי יד שהיו מנת חלקן של קבוצות שונות בחברה הישראלית בשנים עברו יוסיפו להתקיים גם בעתיד הנראה לעין, לנוכח משבר הקורונה ותהליכי האוטומציה המואצים בשוק העבודה. מכאן נודעת חשיבות לפעולה מיוחדת בנדון. דומה כי לפי חוות דעת זו, לפחות מבחינה משפטית, יוכל העקוב להיות למישר.

191 דגן-בוזגלו, לעיל ה"ש 34, בעמ' 8.

192 עו"ד מיכל טנא, עו"ד מנהלת היחידה לפניוח הציבור והממונה על חוק חופש המידע, חיק מס' ת/29 "העדפת העסקת עסקים (כך במקור) בבעלות נשים" (2.4.2015).

193 תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993.

194 תנעמי וג'רופי, לעיל ה"ש 40.



The Portland Trust

---

Policy Paper 189

## **PUBLIC PROCUREMENT FROM ARAB-OWNED BUSINESSES**

---

### **Participation, Barriers, and Recommendations for Eliminating Barriers**

Ben Fargeon | Nasreen Haddad Haj-Yahya | Oded Ron

July 2023

Text Editor [Hebrew]: Dafna Lavi  
Series and Cover Design: Studio Alfabees  
Typesetting: Nadav Shtechman Polischuk  
Printed by Graphos Print, Jerusalem

ISBN: 978-965-519-427-2

No portion of this book may be reproduced, copied, photographed, recorded, translated, stored in a database, broadcast, or transmitted in any form or by any means, electronic, optical, mechanical, or otherwise. Commercial use in any form of the material contained in this book without the express written permission of the publisher is strictly forbidden.

**Copyright © 2023 by the Israel Democracy Institute (RA) and The Portland Trust**  
Printed in Israel

**The Israel Democracy Institute**  
4 Pinsker St., P.O.B. 4702, Jerusalem 9104602  
Tel: (972)-2-530-0888  
Website: [en.idi.org.il](http://en.idi.org.il)

**The Portland Trust**  
Azrieli Center, 132 Menachem Begin Road, Tel Aviv, 6701101  
Tel: (972)-3-609-9901  
Website: [portlandtrust.org](http://portlandtrust.org)

The views expressed in this policy paper do not necessarily reflect those of the Israel Democracy Institute or those of the Portland Trust.



## **Abstract**

In recent years, government procurement in Israel has totaled NIS 30 billion a year. This represents approximately 15% of GDP and 37% of government spending, figures similar to those in other countries. According to the accountant general at the Ministry of Finance, when purchases by non-governmental public organizations are included, public procurement expenditure in Israel amounts to around NIS 120 billion per year. This means that the government and other public bodies in Israel have tremendous purchasing power and their impact on the business sector is huge. Thus, changes in procurement policy can have a significant impact on the economy.

Traditionally, the main consideration in public procurement contracts is selecting the supplier who will provide the best value for money. However, in recent years many countries have increasingly used public procurement to promote social objectives—such as environmental sustainability, social and gender equality, protection of human rights, and economic development for minorities. In Israel, the Mandatory Tenders Law has been amended over the years to allow certain forms of preferential treatment that are not purely economically motivated.

Due to many years of discrimination and neglect, the socioeconomic status of Arab society is lower than that of the population as a whole. This is manifested in many areas of life, including Arab-owned businesses, which face a range of barriers that impede their business development. Indeed, Arab-owned businesses are smaller on average, both in terms of their financial turnover and in terms of their number of employees, and they are concentrated in traditional fields of industry and commerce. Although governmental five-year plans have been drawn up in recent years to improve the economic situation of Arab society, not much seems to have been done to help Arab-owned businesses and to address the challenges that they face.

This study analyzes for the first time the participation of Arab-owned businesses in government procurement, given that public procurement is a powerful government policy tool for improving the economic situation of the Arab population in general and for helping Arab-owned businesses in particular.

An analysis of all contracts entered into by government ministries and agencies between 2015 and 2021 shows very low involvement of businesses based in Arab localities in government procurement. Participation by such businesses was found to be low overall—only 2.4%—but was even lower in the case of contracts involving small sums.

Based on interviews with Arab business owners and public procurement officials, the study presents possible reasons for the low rate of participation of businesses in Arab localities in government procurement, including a lack of awareness of public procurement and its possibilities, an aversion to dealing with bureaucracy, the language barrier, stringent preconditions for bidding, financial exclusion, security-based exclusion, and skepticism as to the fairness of the bidding process.

In order to change this extremely low proportion of contracts between government and public agencies and Arab-owned businesses, the study presents a series of policy recommendations, including the following:

- (1) Amend the Mandatory Tenders Law by adding a clause giving preference to Arab-owned businesses (a legal opinion on the subject is appended to the study).
- (2) Change the preconditions for bidding and increase procurement officials' awareness of the barriers stemming from these preconditions.
- (3) Increase Arab-owned businesses' access to public procurement by translating information, instruction booklets, and RFPs into Arabic, encouraging the addition of such businesses to lists of suppliers and digital purchasing systems, and subsidizing private commercial systems for tracking RFPs.
- (4) Reconsider security-related barriers.
- (5) Publish information and research on Arab-owned businesses and their involvement in public procurement.
- (6) Establish a public procurement administration for Arab-owned businesses.

היקף הרכש של גופים ציבוריים בישראל מוערך בכ־120 מיליארד ש"ח בשנה. המשמעות היא שכוח הקנייה של הממשלה ושל כלל הגופים הציבוריים בישראל וההשפעה שלהם על המגזר העסקי הם גדולים, ולשינויים במדיניות הרכש יש משקל רב בכל הנוגע לפעילות המשק. במדינות רבות, ובהן ישראל, הרכש הציבורי משמש גם כלי למימוש מדיניות ממשלתית ולהשגת יעדים בתחומים שונים החורגים מעצם הספקת הטובין והשירותים. ואולם אף שמדינות בעולם אימצו את הרכש הציבורי כאמצעי לשילוב כלכלי של עסקים ושל עובדים מקבוצות מיעוט מוחלשות, בישראל מהלך מעין זה טרם הבשיל.

עקב אפליה רבת שנים מצבה החברתי-כלכלי של החברה הערבית ירוד, והדבר מתבטא גם במצב העסקים בבעלות ערבית; אלו סובלים ממערך של חסמים המקשים על פיתוחם העסקי. מחקר זה בוחן אפוא לעומק את מאפייני ההשתתפות של עסקים בבעלות ערבית ברכש הציבורי בישראל. ממצאיו, המבוססים על ניתוח חסר תקדים של כלל ההתקשרויות הממשלתיות בשנים 2015-2021, מציגים תמונה מעוררת דאגה של מעורבות נמוכה מאוד של עסקים מיישובים ערביים ברכש הממשלתי - 2.4% בלבד. על בסיס הממצאים, המחקר מציג רשימת המלצות שתסייע להתמודד עם החסמים שעליהם הוא מצביע ובוחן אם יש מקום והצדקה להרחיב את ההעדפות המתקנות הקיימות בדיני המכרזים גם לעסקים בבעלות ערבית.

**בן פרג'ון** הוא חוקר בקרן פורטלנד ובחברת הייעוץ והמחקר נאס-טאס. בעת כתיבת המחקר היה חוקר בתוכנית "החברה הערבית בישראל" במכון הישראלי לדמוקרטיה. חוקר את השתלבות החברה הערבית בישראל בשוק העבודה, במערכת החינוך ובמערכת ההשכלה הגבוהה.

**ד"ר נסרין חדאד חאג'יחיא** היא שותפה בקרן פורטלנד ושותפה מייסדת בחברת הייעוץ והמחקר נאס-טאס. בעת כתיבת המחקר הייתה ראשת התוכנית "החברה הערבית בישראל" במכון הישראלי לדמוקרטיה. עוסקת בפיתוח כלכלי של האוכלוסייה הערבית בישראל ובשילובה במערכת ההשכלה הגבוהה ובשוק העבודה.

**עו"ד עודד רון** הוא תלמיד לתואר שלישי בפקולטה למשפטים של האוניברסיטה העברית בירושלים. בעת כתיבת המחקר היה חוקר בתוכנית "החברה הערבית בישראל" במכון הישראלי לדמוקרטיה. עוסק בין השאר בהיסטוריה של משטרת ישראל וביחסי משטרה-חברה.



0 4500001254 7  
דאנאקוד 450-1254