

פעולות המדינה לעידוד שילובה של האוכלוסייה הערבית בתעסוקה

פתח דבר

עקרון השוויון הוא נשמת אפה של הדמוקרטיה במדינת ישראל, והמאבק לשוויון מהותי בין המגזרים השונים באוכלוסייה בכלל ובין יהודים לערבים בפרט נמצא בעיצומו. דוח ביקורת זה, העוסק בפעולות המדינה לעידוד שילובה של האוכלוסייה הערבית בתעסוקה, הוא הוכחה משמעותית לכך שעוד דרך ארוכה לפנינו. למרות מחויבותה של מדינת ישראל מימי ראשיתה לשוויון מהותי בין כל אזרחי המדינה ללא הבדל של דת, גזע ומין, ממצאי דוח זה מעלים תמונת מצב עגומה ומדאיגה בכל הנוגע למצב התעסוקה בקרב האוכלוסייה הערבית בישראל ולפערים בין האוכלוסיות השונות. כמו כן מלמדים הם כי פעולות הממשלה בנושא זה לקו בחסר, ואף היו לא תקינות ובלתי אפקטיביות. הלכה למעשה האוכלוסייה הערבית סובלת, במבחן התוצאה, מאפליה מתמשכת.

על חשיבות הבטחת קיומו של שוויון פורמלי ומהותי כלפי הציבור הערבי במדינת ישראל עמד שופט בית המשפט העליון יצחק זמיר באחד מפסקי הדין: "המבחן האמיתי לעקרון השוויון נעוץ ביחס כלפי מיעוט: דתי, לאומי או אחר. אם אין שוויון למיעוט, גם אין דמוקרטיה לרוב"¹. הנשיא אהרן ברק עמד על כך כי "מדינת ישראל היא מדינה יהודית אשר בתוכה חיים מיעוטים, ובהם המיעוט הערבי. כל אחד מבני המיעוטים החיים בישראל נהנה משוויון זכויות גמור. אמת, מפתח מיוחד לכניסה לבית ניתן לבני העם היהודי (ראו חוק השבות), אך משמצוי אדם בבית כאזרח כדין, הוא נהנה מזכויות שוות כמו כל בני הבית האחרים ... אין אפוא כל סתירה בין ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית לבין שוויון גמור בין כל אזרחיה. נהפוך הוא: שוויון הזכויות בין כל בני-האדם בישראל, תהא דתם אשר תהא ותהא לאומיותם אשר תהא - נגזר מערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית"².

1 בג"ץ 6924/98 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד נה (5) 27, 15 (2001).
2 בג"ץ 6698/95 קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד נד (1) 282, 258 (1999).

השוויון בין אזרחי המדינה הוא גם אחד מערכיה היהודיים של מדינתנו, ובמקורות רבים מצווה לשמור עליו, למשל: "מִשְׁפָּט אֶחָד יִהְיֶה לָכֶם, כְּגֵר כְּאֶזְרָח יִהְיֶה" (ויקרא כד) וכן "וְאֶצְנָה, אֶת-שְׁפָטֵיכֶם, בְּעַת הַהוּא, לְאֹמֶר: שְׂמַע בֵּין-אֶחֶיכֶם וּשְׁפָטֶם צְדָק, בֵּין-אִישׁ וּבֵין-אֶחָיו וּבֵין גֵּרוֹ" (דברים ב). על כך עמד שופט בית המשפט העליון מנחם אלון בצינו כי "יסוד מוסד בעולמה של יהדות הוא רעיון בריאת האדם בצלם אלוקים (בראשית, א, כז). בכך פותחת תורת ישראל, וממנו מסיקה ההלכה עקרונות יסוד בדבר ערכו של האדם - כל אדם באשר הוא - שוויונו ואהבתו... ושני הערכים גם יחד - שוויון ואהבת הבריות - היו לאחדים בידה של האומה העברית, ושניהם כאחד מהווים יסוד היסודות של היהדות, לדורותיה ולתקופותיה"³. בהמשך דבריו ציין כי: "המיעוט הלאומי זכאי לכל הזכויות האזרחיות והמדיניות של יתר תושבי המדינה: גר ותושב - וחי עמך" (ויקרא כה, לה); "שונהגין עם גרי תושב בדרך ארץ וגמילות חסדים כישראל, שהרי אנו מצווין להחיותן... וגר תושב, הואיל ואתה מצווה להחיותו - מרפאים אותו חנם" (רמב"ם, מלכים, י, יב; רמב"ם, עבודה זרה, י, ב)⁴.

אולם ההסדרים המשפטיים הרבים למניעת אפלייתם של אזרחי ישראל הערבים אינם מבטיחים כי בפועל יושג שוויון בין אזרחי ישראל הערבים והיהודים. חסמים רבים, שמקורם בגורמים שונים ומורכבים, עומדים בין האזרח הערבי ובין הגשמת עקרון השוויון המהותי. במחקרים רבים, וכן בדוח ועדת החקירה הממלכתית לבירור התנגשויות בין כוחות הביטחון ובין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000 בראשות שופט בית המשפט העליון תאודור אור, נקבע כי במציאות של ימינו אזרחי המדינה הערבים מופלים לרעה, ואכן "אין לך גורם הרסני יותר לחברה מאשר תחושת בניה ובנותיה, כי נוהגים בהם איפה ואיפה. תחושת חוסר השוויון היא מהקשה שבתחושות. היא פוגעת בכוחות המאחדים את החברה. היא פוגעת בזהותו העצמית של האדם"⁵. על כן עלינו להמשיך במאבק קשה וחשוב זה ללא לאות ובמרץ רב, שכן בהיעדרו של שוויון מהותי בין אזרחי המדינה היהודים והערבים מתערערים היסודות החברתיים של מדינת ישראל. חשוב להדגיש כי לא זו בלבד שפעולות נחישות לצמצום פערים בין אזרחי המדינה היהודים והערבים יאפשרו לממש את העיקרון החוקתי של השוויון, אלא שהן יתרמו להמשך הצמיחה הכלכלית של מדינת ישראל, ואף יסייעו לשמירה על הלכידות החברתית ויתרמו לביטחונה של המדינה.

3 ע"ב 2/84 משה ניימן נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת האחת-עשרה, פ"ד (2) 225, 299 (1985).
4 שם, 302.
5 דברי השופט ברק בבג"ץ 953/87 פורז נ' ראש עיריית תל-אביב, פ"ד מב (2) 330, 309 (1988).

מדוח ביקורת זה עולה כי יש פערים ניכרים בין אזרחי ישראל היהודים והערבים בתחומי התעסוקה. עקב חסמים רבים ומורכבים שיעור התעסוקה באוכלוסייה הערבית, איכות התעסוקה שלה והכנסתה ממנה פחותים במידה ניכרת מאלה של האוכלוסייה היהודית, וממדי העוני בקרבה גדולים בהרבה. ממצאי הדוח מלמדים כי הלכה למעשה מדינת ישראל לא צלחה ביישום עקרון השוויון המהותי בין אזרחי המדינה היהודים והערבים, ובמבחן התוצאה - שהוא החשוב - יש אפליה בין אזרחי המדינה.

למשל, אף שחל שיפור משמעותי בשיעור העסקתה של האוכלוסייה הערבית בשירות המדינה, הרי ששיעור העובדים הערבים בה קטן בהרבה משיעורם של הערבים באוכלוסייה, ומשרדי הממשלה נבדלים ביניהם במידה ניכרת בכל הנוגע לשיעור העובדים הערבים בהם, ובחלקם שיעור ההעסקה של ערבים קטן מאוד ואף אפסי. נוסף על כך, יעדים שנקבעו בהחלטות ממשלה לקידום השוויון ושילוב האוכלוסייה הערבית בשירות המדינה לא הושגו. יתר על כן, ייצוגה של האוכלוסייה הערבית בכל אחת מעשר החברות הממשלתיות העיקריות, הן בקרב העובדים והן בתפקידים ניהוליים, הוא נמוך עד מאוד ובחלקן אף אפסי. לדוגמה, שיעור העובדים הערבים בחברת נמלי ישראל - פיתוח ונכסים הוא 0.7%, בחברת נמל אשדוד - 0.2%, ובחברת נתיבי הגז הטבעי לישראל - 0%. אשר לתאגידים הציבוריים שנבדקו, שיעור העובדים הערבים בהם קטן מאוד. למשל, שיעור העובדים הערבים ברשות ניירות ערך הוא 1.5%, ברשות שדות התעופה - 1.1% ובבנק ישראל - 1%. אשר לתפקידים ניהוליים, הרי שבכמה תאגידים אין ולו מנהל ערבי אחד.

הדוח מלמד כי התכניות הממשלתיות השונות לצמצום הפערים בתחום התעסוקה לקו בחסר, היו לא תקינות וחלקן אף היו לא אפקטיביות. עלו קשיים ביישום התכניות הרב-שנתיות לצמצום פערים, תקציבים שהוקצו לשם כך לא נוצלו במלואם ויעדי התכניות לא הושגו. עוד עלה כי אף שבמשך השנים סבלה האוכלוסייה הערבית מתת-תקצוב בתחומים שונים, ההשקעה בה הייתה מועטת ובלתי רציפה, ולא התקבלה החלטה אסטרטגית לצמצום הפערים בינה ובין האוכלוסייה היהודית. יתר על כן, עולה חשש שבהיקף ההשקעה הנתון ובקצב ההתקדמות הנוכחי, אין ביכולתן של התכניות הקיימות כדי לצמצם את הפערים במידה ניכרת. הדוח מלמד גם על ליקויים בפעולות להכשרה והשמה עבור האוכלוסייה הערבית ובאמצעים התומכים בתעסוקה כגון תחבורה ציבורית ומעונות יום.

כפי שציינתי בכמה הזדמנויות מאז כניסתי לתפקיד, אני רואה במוסד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור גוף המגן על זכויות האדם במדינת ישראל. דוח זה, העוסק במימוש אחת הזכויות הבסיסיות ביותר במשטר דמוקרטי, הוא תוצאה ישירה של מדיניותי להדגיש לפני הגופים המבוקרים כי החובות המושתתות על חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ועל האמנות הבין-לאומיות בתחום זכויות האדם המחייבות את מדינת ישראל, אינן אך אידאל נשגב או מטרה נעלה; מדובר בזכויות חוקתיות ובהתחייבויות בין-לאומיות המטילות חובות משפטיות על גופי השלטון. בהתאם לכך, בעתיד משרד מבקר המדינה ימשיך לעקוב אחר פעולותיהם של הגופים המבוקרים בתחום זה, וימשיך לעסוק בנושאים נוספים הקשורים לאוכלוסיות שונות במדינת ישראל כגון האוכלוסייה הדרוזית והבדואית⁶, וכן נעמיק חקר בתחום הייצוג ההולם של האוכלוסייה הערבית במגזר הציבורי בכלל, ובתפקידי ניהול ובמועצות מנהלים של גופים ציבוריים וחברות ממשלתיות בפרט.

ברצוני גם לציין לחיוב כי בדצמבר 2015, לאחר סיום תקופת הביקורת, התקבלה החלטת ממשלה 922 שעניינה תכנית חומש עתירת תקציבים ומפורטת לפיתוח כלכלי בחברה הערבית בשנים 2016-2020. מדובר בצעד חשוב לצמצום פערים בין האוכלוסייה הערבית ליהודית. עם זאת, מבחנה של הממשלה יהיה באופן יישום התכנית בפועל, במחויבות תקציבית ארוכת טווח ובהבטחת האפקטיביות של התכנית. דוח זה מלמד כי עצם אימוצה של תכנית בתחום זה אינו ערובה מספקת להצלחתה. על מנת לחולל שינוי של ממש לא די בהצהרות חגיגיות, במילים יפות ובקבלת החלטות שונות בממשלה. יש לעשות מעשים ולהבטיח כי התכניות ייושמו הלכה למעשה, וכי במבחן התוצאה הפערים יצטמצמו במידה ניכרת.



יוסף חיים שפירא, שופט (בדימ')
מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

6 בהקשר זה ראו גם בקובץ דוחות זה את הפרק "היבטים בהסדרת התיישבות הבדואים בנגב", עמ' 984-917.

תקציר

רקע כללי

שיעורה של האוכלוסייה הערבית בקרב כלל האוכלוסייה בגיל העבודה (בני 18-64) הוא 19.4%, אך שיעורה בכוח העבודה האזרחי הוא רק 13.7%. שיעור המועסקים באוכלוסייה הערבית הוא 50.5% (ו-30.2% בקרב נשים), לעומת 78% באוכלוסייה היהודית, וגם הכנסותיה של האוכלוסייה הערבית מעבודה קטנות במידה ניכרת מהכנסות האוכלוסייה היהודית. אחת התוצאות של מצב זה היא שהאוכלוסייה הערבית ענייה בהרבה מהאוכלוסייה היהודית.

עקרון השוויון הוכר במשפט הישראלי כעקרון-על וכערך יסודי, אך יש חשיבות להשגת שוויון מהותי ולא רק פורמלי. הפערים בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית בתחום התעסוקה מלמדים כי שוויון מהותי זה אינו מתקיים לגבי האוכלוסייה הערבית, ותפקידה של המדינה לשקוד על תיקונו של מצב זה. למדינה ולחברה צפויה תועלת רבה משילובה של האוכלוסייה הערבית בתעסוקה ומצמצום ממדי העוני בקרבה. הדברים אמורים הן בהיבט חברתי - הגדלת הלכידות החברתית וצמצום הניכור, הפערים והמצוקות בחברה, והן בהיבט הכלכלי - הגדלת רמת התוצר במשק, הגדלת ההכנסות ממסים והקטנת ההוצאות על תמיכה סוציאלית. בשנת 2010 הוערך כי מיצוי הפוטנציאל הכלכלי הגלום בכוח העבודה של האוכלוסייה הערבית בישראל היה עשוי להניב למשק הישראלי הכנסות בסך כ-31 מיליארד ש"ח בשנה⁷.

משנת 2003 התייחסו כמה ועדות ציבוריות לנושא זה, ודחיפות הטיפול בו צוינה גם בהערכת מצב אסטרטגית כלכלית-חברתית של המועצה הלאומית לכלכלה מיוני 2015 ובדוחות של OECD מהשנים 2010 ו-2013. משנת 2010 יוחד לפיתוח הכלכלי של האוכלוסייה הערבית מקום מרכזי בסדר היום הכלכלי-חברתי של ממשלות ישראל. הממשלות השונות קבעו כמה תכניות רב-שנתיות וקיבלו החלטות משלימות העוסקות בחלקים שונים באוכלוסייה הערבית:

בשנת 2010 קבעה הממשלה יעדי תעסוקה לשנים 2010-2020, ובכלל זה יעדי תעסוקה לגבי האוכלוסייה הערבית⁸. במרץ 2010 החליטה הממשלה על "תכנית חומש לפיתוח כלכלי של יישובים במגזר המיעוטים"⁹. בהחלטה נקבע שתכנית זו (להלן - תכנית 12 היישובים) תתמקד ב-12 יישובים שבהם מתגוררת כ-23%

- 7 יוסף ג'בארין (ראש צוות), תעסוקת ערבים בישראל - האתגר של הכלכלה הישראלית, פורום קיסריה להתוויית מדיניות כלכלית לאומית (2010), עמ' 5, על בסיס נתוני שנת 2006.
- 8 החלטה 1994 מיולי 2010 שהתקבלה בעקבות דוח הוועדה לבחינת מדיניות התעסוקה בישראל בראשות פרופ' צבי אקשטיין. היעדים שנקבעו בהחלטה זו נוגעים לאוכלוסייה הערבית, לרבות האוכלוסייה הדרוזית והאוכלוסייה הצ'רקסית.
- 9 החלטה 1539 ממרץ 2010 לשנים 2010-2014. תכנית זו נגעה לחלקים באוכלוסיות הערבית והדרוזית. עם סיום התקופה שהוגדרה לתכנית בשנת 2014, ועקב הבחירות שהיו אמורות להתקיים בסמוך לאותו מועד, החליטה הממשלה להמשיך את הפעילות בנושא לשנה אחת בלבד - שנת 2015 - בעלות של 664 מיליון ש"ח (החלטה 2365 מדצמבר 2014).

מהאוכלוסייה הערבית בארץ ותעסוק בין היתר בפיתוח כלכלי תעסוקתי. תקציב תכנית זו היה כ-677 מיליון ש"ח. במאי 2011 החליטה הממשלה על "תכנית רב-שנתית לפיתוח ולהעצמת היישובים הבדואים בצפון" (להלן - תכנית בדואים צפון)¹⁰. בהחלטה נקבע כי התכנית תחול על 21 יישובים, ותקציבה יהיה כ-350 מיליון ש"ח. בספטמבר 2011 החליטה הממשלה על "תכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית" (להלן - תכנית בדואים דרום)¹¹. תכנית זו נועדה בין היתר להביא להגדלת שיעור התעסוקה בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב, לפיתוח תשתיות תומכות תעסוקה ביישוביה ולקידום ההשכלה בקרבה. התקציב הכולל שהוקצה ליישום התכנית היה 1.26 מיליארד ש"ח. בעקבות דוח הוועדה לשינוי חברתי כלכלי בראשות פרופ' מנואל טרכטנברג (להלן - ועדת טרכטנברג) החליטה הממשלה על נקיטת כמה צעדים משלימים ועל הקצאת תקציב נוסף לשם הסרת חסמים המקשים על האוכלוסייה הערבית להשתלב בתעסוקה (להלן - תכנית התעסוקה לאוכלוסייה הערבית)¹². העלות הכוללת של יישום תכנית זו הסתכמה ב-730 מיליון ש"ח. בסך הכול הוקצה מאז שנת 2010 סכום מצטבר של כ-3.7 מיליארד ש"ח באוכלוסייה הערבית על פני כמה שנים¹³. יצויין כי לאחר סיום תקופת הביקורת החליטה הממשלה על תכנית חומש חדשה לפיתוח כלכלי בחברה הערבית בשנים 2016-2020 (להלן - החלטת הממשלה מדצמבר 2015)¹⁴. תכנית זו כוללת בין היתר תיקון מנגנוני הקצאה ממשלתיים בתחומי התעסוקה ובתחומים אחרים, כך ששיעור התקציבים לטובת האוכלוסייה הערבית מתוכנן לגדול.

ההכנסות של האוכלוסייה הערבית מעבודה קטנות במידה ניכרת ובאופן עקבי מאלה של האוכלוסייה היהודית, ויש ריכוז גדול של גברים ערבים במשלחי יד ובענפים הדורשים השכלה ומיומנות נמוכות וכוח פיזי, וריכוז גדול של נשים במעט ענפי משק שבהם השכר נמוך. כמו כן, האוכלוסייה הערבית מתמודדת עם חסמים המונעים ממעסיקים להעסיקה, כגון דעות קדומות; חוסר שליטה בעברית ולעתים גם באנגלית בסיסית; נגישות בלתי מספקת של תחבורה ציבורית ביישובים ערביים, הן מבחינת פריסת הקווים והן מבחינת גובה הסבסוד לנסיעות באוטובוסים; ומחסור במעונות יום לילדים בני שלוש ומטה ביישובים הערביים (אף ששיעורם של ילדים ערבים בגילים אלה הוא כ-23.5% מכלל הילדים בקבוצת הגיל הזאת, רק 4.4% ממעונות היום בישראל שוכנים ביישובים ערביים). על אף צמצום של הפערים בשיעורי התעסוקה בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית, הפערים בשיעורי התעסוקה צפויים להישאר ניכרים ביותר, אף אם יושגו יעדי הממשלה.

- 10 החלטה 3211 ממאי 2011 לשנים 2011-2015.
- 11 החלטה 3708 מספטמבר 2011 לשנים 2012-2016. על פי החלטה 2025 מספטמבר 2014 בנושא "תכנית רב-שנתית לפיתוח הדרום" הוקצו תקציבים נוספים ליישובי הבדואים בדרום, שנועדו בין היתר לקידום נושאי תעסוקה.
- 12 החלטה 4193 מינואר 2012 לשנים 2012-2016.
- 13 הסכום כולל את תקציב החלטה 2365 (ראו הערה 9 לעיל), אך אינו כולל תכניות נוספות שאישרה הממשלה העוסקות באוכלוסיות הדרוזיות והצ'רקסיות ובאוכלוסיית מזרח ירושלים.
- 14 החלטה 922.

פעולות הביקורת

בחודשים ינואר-אוגוסט 2015 בחן משרד מבקר המדינה את האופן שבו פעלו רשויות המדינה כדי להתמודד עם חלק מהפערים בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית בתחום התעסוקה ולעודד את שילובה של האוכלוסייה הערבית בתעסוקה. בביקורת נבחנו בעיקר אופן יישום התכניות הרב-שנתיות ותקצובן, הפעולות להכשרה ולהשמה של עובדים ערבים והפעולות שנעשו לפיתוח כלים תומכי תעסוקה, ובכלל זה שיפור מערך התחבורה הציבורית והקמת מעונות יום לילדים. הביקורת התמקדה באוכלוסייה הערבית בישראל, לרבות הבדואית, אולם לא עסקה באוכלוסיות הדרוזיות והצירקסיות. הבדיקה נעשתה במשרד הכלכלה¹⁵; במשרד ראש הממשלה - ברשות לפיתוח כלכלי במגזר הערבי, הדרוזי והצירקסי (להלן - הרשות לפיתוח כלכלי)¹⁶; במשרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה); בשירות התעסוקה הישראלי (להלן - שירות התעסוקה); באגף תקציבים שבמשרד האוצר (להלן - אגף התקציבים); במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה); בנציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם); ברשות החברות הממשלתיות (להלן - רשות החברות); בתאגידים שהוקמו על פי החוק (להלן - תאגידים ציבוריים) הבאים - המוסד לביטוח לאומי, בנק ישראל, רשות ניירות ערך ורשות שדות התעופה בישראל (להלן - רשות שדות התעופה); ובכמה רשויות מקומיות. בדיקות השלמה נעשו במשרדי הפנים והבריאות, בגוינט ישראל-תבת ובארגוני מגזר שלישי אחרים.

הליקויים העיקריים

קשיים ביישום התכניות הרב-שנתיות והצורך בתכנית אסטרטגית

הבדיקה העלתה קשיים ביישום התכניות הרב-שנתיות. למשל, במשך שלוש מחמש השנים שבהן יושמה תכנית התעסוקה לאוכלוסייה הערבית נוצלו רק 28% מהתקציב שהוקצה ליישום התכנית בשנים אלה. אשר לתכנית 12 היישובים - הרשות לפיתוח כלכלי לא גיבשה תכנית מעקב ובקרה, ובכך לא אפשרה לעקוב אחר יישום אחד היעדים המרכזיים של תכנית זו - גידול בהכנסה לנפש באותם יישובים, ועל כן לא ניתן להעריך את תפוקותיה ואת יעילותה של התכנית.

- 15 לשעבר משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה. לאחר סוף תקופת הביקורת שונה שם המשרד ל"משרד הכלכלה והתעשייה".
- 16 במאי 2015 הועברה הרשות לפיתוח כלכלי לאחריות המשרד לשוויון חברתי.

היעדר תכנית אסטרטגית לצמצום הפערים

במשך השנים סבלה האוכלוסייה הערבית מתת-תקצוב בתחומים שונים, ההשקעה בה הייתה מועטת ולא רציפה, ולא התקבלה החלטה אסטרטגית לטיפול בפערים בינה ובין האוכלוסייה היהודית. בהיעדר מנגנון לקביעת תכניות המשך על פי מתווה-על שנקבע לנושא, הסתיים יישום תכניות שונות שיועדו לאוכלוסייה הערבית בתום התקופה שהוגדרה לכך, בלי שנבחן הצורך בהמשכתן או בקביעת תכניות חדשות. ההחלטות בדבר תכניות רב-שנתיות והקצאה תקציבית ייעודית לאוכלוסייה הערבית הן מהלך מבורך, אולם נוכח עומק הפערים והקשיים ביישום התכניות הרב-שנתיות ובניצול תקציבן, מתעורר חשש שבהיקף ההשקעה הנתון ובקצב ההתקדמות הנוכחי, אין ביכולתן של התכניות כדי לצמצם את הפערים במידה ניכרת.

ליקויים בפעולות גופים ממשלתיים לעידוד שילובה של האוכלוסייה הערבית בתעסוקה

ליקויים בפעולות להכשרה ולהשמה של האוכלוסייה הערבית

החלטות הממשלה שבהן עוסק דוח זה לא הקצו תקציבים ייעודיים לאוכלוסייה שעליה מופקד שירות התעסוקה, אף שזו מונה יותר ממחצית הבלתי מועסקים הערבים. השירות שנותן שירות התעסוקה בלשכות שביישובים ערביים נופל מהשירות הניתן ביישובים יהודיים ומעורבים, עומסי העבודה בלשכות אלה גדולים יותר, חסרה בהן הנגשה שפתית מתאימה, והקצאת הכלים תומכי ההשמה אינה תואמת את שיעורה של האוכלוסייה הערבית בקרב דורשי העבודה. כמו כן, שיעור ההשמה בעבודה של ערבים שהשתתפו בקורסים של האגף להכשרה מקצועית ופיתוח כוח אדם במשרד הכלכלה (להלן - האגף להכשרה מקצועית) הוא כמחצית משיעור ההשמה בקרב יהודים שהשתתפו בהם; לגבי הכשרות המבוצעות באמצעות שוברים, ספק אם הקצאת כלי זה אכן אפקטיבית עבור האוכלוסייה הערבית.

מרכזי ההכוון התעסוקתי שהקים משרד הכלכלה ביישובים ערביים (להלן - ריאנים או מרכז ריאן) אינם משרתים את כלל האוכלוסייה הנזקקת להם, ואופן התקצוב שלהם גורם להיווצרות פערים בשירות ולחוסר יעילות; שיתוף הפעולה של מנגנון מרכזי ריאן עם שירות התעסוקה מצומצם ביותר, והמחקר המלווה לגבי פעילותם של הריאנים עודנו בחיתוליו. ביישובים הערביים יש שיעור גדול מאוד של משפחות המוכרות לשירותי הרווחה כמתמודדות עם עוני וקשיי תעסוקה. ואולם למרות זאת יתקשה אדם מהחברה הערבית, שלו חסמים מורכבים המקשים את השתלבותו בעבודה, לקבל פתרון תעסוקתי מותאם לצרכיו: המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות הערביות כמעט אינן פועלות בתחום זה, שירות התעסוקה מתקשה לתת פתרון מספק לבעיה ביישובים אלה, מרכזי ריאן לא התאימו את שירותם לצורכי אוכלוסיית הרווחה ביישובים האמורים, ושיתוף הפעולה שלהם עם משרד הרווחה חלקי בלבד.

ליקויים בפעולות המגזר הציבורי לקליטת עובדים מהאוכלוסייה הערבית

הבדיקה העלתה כי אף שחל שיפור משמעותי בשיעור העסקתה של האוכלוסייה הערבית בשירות המדינה, הרי שעדיין שיעור העובדים הערבים בה קטן לעומת שיעורם של הערבים באוכלוסייה, ועל כן לא ניתן לקבוע כי בכך יש מענה לדרישת סעיף 15א לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן - חוק המינויים) לייצוג הולם של אוכלוסייה זו. עוד הועלה כי יש שונות רבה בין משרדי הממשלה בכל הנוגע לשיעור העובדים הערבים בהם, ובחלקם שיעור ההעסקה של ערבים קטן מאוד ואף אפסי. נוסף על כך, יעדים שנקבעו בהחלטות ממשלה לקידום השוויון ושילוב האוכלוסייה הערבית בשירות המדינה לא הושגו.

ייצוגה של האוכלוסייה הערבית בכל אחת מעשר החברות הממשלתיות העיקריות, הן בקרב העובדים והן בתפקידים ניהוליים, הוא קטן עד מאוד ובחלקן אף אפסי. למשל, שיעור העובדים הערבים בחברת נמלי ישראל - פיתוח ונכסים הוא 0.7%, בחברת נמל אשדוד - 0.2%, ובחברת נתיבי הגז הטבעי לישראל - 0%. לגבי התאגידים הציבוריים שנבדקו, שיעור הייצוג של העובדים הערבים בהם נמוך מאוד. למשל, שיעור העובדים הערבים ברשות ניירות ערך הוא 1.5%, ברשות שדות התעופה - 1.1% ובבנק ישראל - 1%, ובכל הנוגע לתפקידים ניהוליים הרי שבחלק מהתאגידים אין ולו מנהל ערבי אחד.

כלים תומכי תעסוקה**נגישות חלקית של תחבורה ציבורית**

במחקרים צוין כי היעדרה של תחבורה ציבורית או נגישות נמוכה שלה ביישובים הערביים הם בין הגורמים התורמים לשיעורי התעסוקה הנמוכים של האוכלוסייה הערבית, לעתים עד כדי ניתוקה משוק התעסוקה. היישובים הערביים בישראל סבלו במשך שנים מהיעדר כמעט מוחלט של תחבורה ציבורית מוסדרת, ואף במועד סיום הביקורת נגישות התחבורה הציבורית ביישובים הערביים אינה ברמה מספקת, הן מבחינת פריסת הקווים והן מבחינת גובה הסבסוד של תעריפי הנסיעות באוטובוסים.

חסם תעסוקה לנשים: מעונות יום ומשפחתונים לילדים בני שלוש ומטה

רק 12.6% מהמעונות שהוכרו בישראל משנת 2010 שוכנים ביישובים ערביים, ורק שניים (7.7%) מהמעונות שהוקמו במימון ממשלתי בשנים 2010-2014 שוכנים ביישובים אלה. במועד סיום הביקורת היצע מעונות היום לילדים בני שלוש ומטה ביישובים ערביים מועט ביותר לעומת ההיצע ביישובים יהודיים, ורק ל-10% מהילדים הערבים בגילים הרלוונטיים יש כיום מקום במעונות יום ובמשפחתונים מוכרים (לעומת 23% מהילדים היהודים). יעדים שהציבה ועדת טרכטנברג בנושא לא הושגו. לפי חישובים שעשה משרד מבקר המדינה, בקצב הנוכחי עדיין צפוי להיות פער גדול בין מספר הילדים הערבים שישולבו במעונות יום ובמשפחתונים עד שנת 2020 ובין מספר הילדים היהודים שישולבו בהם.

האגף למעונות יום ומשפחתונים במשרד הכלכלה (להלן - האגף למעונות יום) לא התאים די הצורך את המנגנונים שקבע לתקצוב הבנייה של מעונות יום לצרכים ולחסמים הייחודיים של היישובים הערביים, ועל כן יעילותם ביישובים אלה הייתה מוגבלת ביותר. הדבר גורם לכך שדווקא המקומות הזקוקים ביותר למסגרות לילדים בגיל הרך נהנים מהן במידה המועטה ביותר, והדבר פוגע בהגשמת המדיניות הממשלתית לשילובן של נשים ערביות בתעסוקה ולצמצום פערים.

ההמלצות העיקריות

כדי לתת מענה אמיתי, מקיף ורציף לבעיית הפערים בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית בתחום התעסוקה, וכדי להתגבר על קשיי היישום של התכניות הרב-שנתיות עבור האוכלוסייה הערבית, על הממשלה להכין תכנית אסטרטגית ארוכת טווח הנוגעת לסוגיה זו. על התכנית להבטיח את המשכיות התקצוב ורציפותו לאוכלוסייה הערבית ולאפשר גמישות ניהולית-תקציבית לשם ניצול מלא ואפקטיבי של הכספים שיועדו לאוכלוסייה זו. רק תכנית שכזאת תוכל להביא להגברת השוויון ולצמצום פערים משמעותי שיביא תועלות כלכליות וחברתיות לחברה כולה, וכן לסייע לפרטים בחברה הערבית להיחלץ מהעוני.

על כל גוף במגזר הציבורי לפעול למימוש עקרון הייצוג ההולם לגבי האוכלוסייה הערבית, לא רק בשירות המדינה שלגביו קיימת חובה חוקית לכך, אלא גם בחברות הממשלתיות ובתאגידים הציבוריים, שבהם הייצוג של הערבים נמוך. ראוי כי ההנהלות, הדירקטוריונים והמועצות בגופים אלו יאמצו מדיניות וכלים אשר יעודדו את העסקתם של עובדים ערבים בכל הדרגות, תוך קביעת יעדים מוגדרים ומדידים. אין להשלים עם ייצוג אפסי של נתח ניכר מאוכלוסיית המדינה בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים גדולים.

על שירות התעסוקה ליחד תשומת לב לטיפול באוכלוסייה הערבית, שעמה נמנים מחצית מתובעי קצבת הבטחת הכנסה, ובין היתר להקל את עומסי העבודה בלשכות ביישובים הערביים, להנגיש את השירות לדוברי ערבית ולהציע כלים התומכים בתעסוקה שיתאמו את שיעורה של אוכלוסייה זו בקרב דורשי העבודה. לא סביר שיותר ממחצית מקרב הבלתי מועסקים הערבים לא זכו לתקצוב ייעודי לשם הגברת שילובם בתעסוקה, בין באמצעות שירות התעסוקה או בדרך אחרת.

על משרד הכלכלה להעמיק את שיתוף הפעולה של מרכזי ההכוון התעסוקתי (ריאן) עם גורמי תעסוקה אחרים ולשפר את יעילות פריסתם של הריאנים ואת מתן השירותים בהם. על האגף להכשרה מקצועית במשרד הכלכלה לבחון את הסיבות לפערים בשיעורי ההשמה בין האוכלוסייה הערבית המשתתפת בהכשרות מקצועיות מטעמו ובהכשרות מקצועיות באמצעות שוברים ובין האוכלוסייה היהודית המשתתפת בהכשרות כאלה.

על משרד הרווחה, משרד הכלכלה ושירות התעסוקה לשתף פעולה, כדי לוודא שאוכלוסיית רווחה ערבית שאינה משולבת בתעסוקה תקבל פתרונות תעסוקתיים המותאמים לצרכיה.

על משרד התחבורה להרחיב פועלו ולתת מענה לחוסרי תחבורה ציבורית הקיימים ביישובים ערביים, ועל משרד הכלכלה להגביר את קצב היישום של המלצות הוועדות והחלטות הממשלה השונות הנוגעות להגברת השימוש של האוכלוסייה הערבית במסגרות לילדים בני שלוש ומטה, כדי לאפשר גם לאוכלוסייה זו ליהנות מהתקציבים הגדולים המוקצים להקמת מעונות יום.

סיכום

האוכלוסייה הערבית שיעורה כחמישית מכלל האוכלוסייה בגיל העבודה. ואולם עקב חסמים רבים ומורכבים שיעור התעסוקה באוכלוסייה זו, איכות התעסוקה שלה והכנסתה ממנה נמוכים במידה ניכרת מאלה של האוכלוסייה היהודית, ושיעורי העוני בקרבה גדולים בהרבה. בשם העיקרון החוקתי של שוויון ונוכח תועלות חברתיות וכלכליות הצפויות משילובה של האוכלוסייה הערבית בתעסוקה, על המדינה לשקוד על צמצום הפערים בין אוכלוסייה זו ובין כלל אוכלוסיית ישראל, והיא החלה לפעול לכך משנת 2010 במסגרת כמה תכניות רב-שנתיות.

ממצאי ביקורת זו מלמדים שנוכח הקשיים ביישום התכניות הרב-שנתיות ובניצול תקציבן, ללא תכנית אסטרטגית ארוכת טווח הפערים הגדולים אינם צפויים להצטמצם דיים. כמו כן, שירות התעסוקה אינו נותן מענה הולם לצרכים של דורשי עבודה מהחברה הערבית, אוכלוסיית הרווחה הערבית מקבלת מענה תעסוקתי חלקי ביותר, ומרכזי ההכוון התעסוקתי (ריאן) טרם השכילו ליצור שיתוף פעולה סדיר עם כל הגורמים הרלוונטיים. גם במגזר הציבורי - לרבות שירות המדינה, החברות הממשלתיות והתאגידים הציבוריים - תמונת המצב לגבי שילוב עובדים מהאוכלוסייה הערבית עגומה ביותר. לגבי כלים התומכים בתעסוקה, עלה בביקורת כי התחבורה הציבורית ליישובים ערביים עודנה לקויה, והיצע מעונות היום לילדים בני שלוש ומטה ביישובים אלה קטן ביותר.

כדי לתת מענה אמיתי, מקיף ורציף לבעיית הפערים בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית בתחום התעסוקה, ראוי כי משרד הכלכלה, המופקד על תחום התעסוקה, והרשות לפיתוח כלכלי של המגזר הערבי, הדרוזי והצ'רקסי, יקדמו, בשיתוף נציגי החברה הערבית, את הכנתה של תכנית אסטרטגית ארוכת טווח ומקיפה לצמצום הפערים. תכנית זו ראוי שתבטיח מחויבות תקציבית רב-שנתית של ממשלות ישראל לקידום השוויון בין אזרחי המדינה ולצמצום הפערים הניכרים בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית ותאפשר - גם אם יידרשו לכך שנים לא מעטות - שיפור בר-קיימה בתנאי חייה של האוכלוסייה הערבית.

על הגופים הציבוריים המופקדים על קידום שירותים לשילוב בתעסוקה וכלים תומכי תעסוקה לאוכלוסייה הערבית - ובהם משרד הכלכלה, שירות התעסוקה, משרד הרווחה, משרד התחבורה והרשות לפיתוח כלכלי של המגזר הערבי, הדרוזי והצ'רקסי - לייחד תשומת לב לטיפול באוכלוסייה זו, גם במסגרת יישום החלטת הממשלה מדצמבר 2015, כדי לוודא שיתוקנו הליקויים שצוינו בדוח זה. דוח זה עסק בתחום התעסוקה, אולם לתחום זיקות לנושאים נלווים כמו השכלה, עידוד יזמות עסקית והקמת אזורי תעשייה. טיפול מערכתי כולל בתחום זה בדגש על שילוב משמעותי של האוכלוסייה הערבית בתעסוקה יביא לידי ביטוי לא רק את העיקרון החוקתי של השוויון, אלא גם יתרום להמשך הצמיחה הכלכלית של מדינת ישראל.

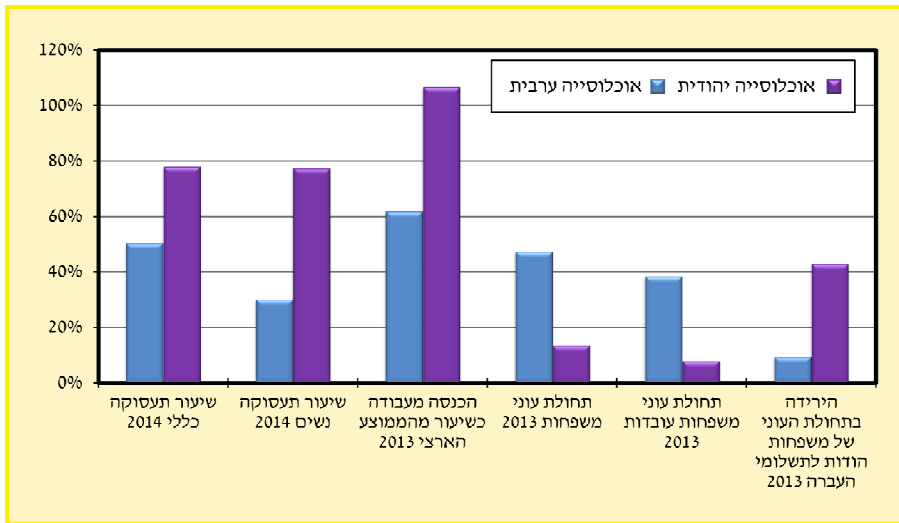


מבוא

שיעורה של האוכלוסייה הערבית בקרב כלל האוכלוסייה בגיל העבודה (בני 18-64) הוא 19.4%, והוא צפוי לגדול בשנים הבאות¹⁷. ואולם שיעורה של האוכלוסייה הערבית בכוח העבודה האזרחי הוא רק 13.7%, ושיעור המועסקים בה הוא 50.5% (ו-30.2% בקרב נשים), לעומת 78% באוכלוסייה היהודית¹⁸. גם הכנסות האוכלוסייה הערבית מעבודה קטנות במידה ניכרת מהכנסות האוכלוסייה היהודית. עקב כך האוכלוסייה הערבית ענייה בהרבה מהאוכלוסייה היהודית - בשנת 2013 הייתה תחולת העוני בקרב משפחות¹⁹ ערביות 47.4%, כמעט פי 3.5 מתחולת העוני בקרב משפחות יהודיות. גם לגבי משפחות עובדות תחולת העוני בקרב משפחות ערביות גבוהה בהרבה מתחולת העוני בקרב משפחות יהודיות²⁰.

תרשים 1

פערים במדדי תעסוקה ועוני



על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה והמוסד לביטוח לאומי, בעיבוד משרד מבקר המדינה

- 17 שיעור הערבים בכלל אוכלוסיית המדינה הוא 20.7%, ולפי התחזיות (צמיחה בינונית) יגדל בשנת 2035 ל-22.9% ולכ-24% מקרב בני 25-64. מקור הנתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2014, לוחות 2.1 ו-2.10. נתונים אלה כוללים את האוכלוסייה הדרוזית, ששיעורה בכלל האוכלוסייה הערבית בשנת 2013 היה 7.9% ובכלל האוכלוסייה הכללית 1.6%.
- 18 נתון זה מתייחס לבני 18-64 בשנת 2014 - הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, עיבוד מיוחד לסקרי כוח אדם, 2014.
- 19 שיעור משקי הבית העניים בכלל משקי הבית באוכלוסייה.
- 20 המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, ממדי העוני והפערים החברתיים 2013 - דוח שנתי (נובמבר 2014), עמ' 30, 31, 35; הנתונים נוגעים להכנסה לאחר תשלומי העברה ומסים, ואינם כוללים את האוכלוסייה הבדואית בדרום. יצוין כי יש שיפור בתחולת העוני בקרב האוכלוסייה הערבית לעומת השנים הקודמות, אך הפער לעומת היהודים נשמר. עוד יצוין כי לעומת השיפור בשיעורי התעסוקה ובתחולת העוני, השיפור בחומרת העוני בקרב האוכלוסייה הערבית היה מתון בהרבה (חומרת העוני מבטאת את הפער של הכנסות העניים מקו העוני, וכך את אי-השוויון בין העניים לבין עצמם).

ההכרזה על הקמת מדינת ישראל העלתה על נס את עקרון השוויון לכל אזרחי המדינה, ועיקרון זה הוכר במשפט הישראלי כעקרון-על וכערך יסודי. פגיעה בשוויון עשויה להיחשב פגיעה חוקתית בכבוד האדם, לפי חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. בכל הנוגע לאוכלוסייה הערבית, יפים דבריו של השופט יצחק זמיר כי "השוויון חיוני לחיים משותפים. טובת החברה, ובחשבוני אמיתי טובתו של כל אחד בחברה, מחייבים לטפח את עקרון השוויון בין יהודים לבין ערבים"²¹. אם יגדל שיעור ההשתתפות בתעסוקה ותשתפר איכות התעסוקה של האוכלוסייה הערבית, ועקב כך יפחת עונייה עד שידמה לרמתו בקרב כלל האוכלוסייה - יהיה ניתן לומר שהושג שוויון מהותי ולא רק שוויון פורמלי. ואולם נוכח כשלים וחסמים שחלקם יפורטו להלן, אין ביכולתו של השוק החופשי לתקן לבדו את מצב העניינים של היעדר השוויון המהותי; על כן תפקידה של המדינה לשקוד על תיקונו.

למדינה ולחברה צפויה תועלת רבה משילובה של האוכלוסייה הערבית בתעסוקה ומצמצום ממדי העוני בקרבה. הדברים אמורים הן בהיבט החברתי - הגדלת הלכידות החברתית וצמצום הניכור, הפערים והמצוקות בחברה, והן בהיבט הכלכלי - הגדלת רמת התוצר במשק, הגדלת ההכנסות ממסים והקטנת ההוצאות על תמיכה סוציאלית. בשנת 2010 הוערך כי מיצוי הפוטנציאל הכלכלי הגלום בכוח העבודה של האוכלוסייה הערבית בישראל היה עשוי להניב למשק הישראלי הכנסות בסך כ-31 מיליארד ש"ח בשנה. בשנת 2013 הוערך שנקיטת מדיניות ממשלתית שמקדמת את שילובן של נשים ערביות בתעסוקה תביא לפחות לתשואה שנתית (במונחי תוצר) על ההשקעה של בין 3.5% ל-7.3% בטווח של 40 שנה²².

משנת 2003 התייחסו לנושא זה כמה ועדות ציבוריות, ובהן ועדת החקירה הממלכתית לביורר התנגשויות בין כוחות הביטחון ובין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000, בראשות השופט תאודור אור (להלן - ועדת אור), שהגישה את המלצותיה בספטמבר 2003; הוועדה לבחינת מדיניות תעסוקה, בראשות פרופ' צבי אקשטיין (להלן - ועדת אקשטיין), שסיימה את עבודתה ביוני 2010; ועדת טרכטנברג, שהגישה את מסקנותיה בספטמבר 2011; והוועדה למלחמה בעוני בישראל בראשות מר אלי אלאוף, שהגישה את סיכומיה ביוני 2014 (להלן - ועדת אלאוף). דחיפות הנושא צוינה גם בהערכת מצב אסטרטגית כלכלית-חברתית של המועצה הלאומית לכלכלה מיוני 2015 וברוחות של ה-OECD מהשנים 2010 ו-2013. הדברים באו לידי ביטוי גם בהערות המסכמות של ועדת האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות ICESCR²³, אשר ציינה כי היא מביעה דאגה מהמכשולים המתמשכים בתעסוקה של האוכלוסייה הערבית בישראל, והומלץ לישראל לנקוט צעדים מידיים על מנת להגדיל את היצע הזדמנויות התעסוקה של הערבים בישראל.

סוגיית הפיתוח הכלכלי של האוכלוסייה הערבית, שילובה בתעסוקה ושיפור איכות התעסוקה שלה עמדו על סדר יומן של ממשלות ישראל מראשית שנות התשעים של המאה העשרים. עד שנת 2000 נקבעו ותוקצבו כמה תכניות רב-שנתיות שנגעו לחלקים שונים באוכלוסייה הערבית. ואולם תכניות אלה יושמו באופן חלקי בלבד, והאפקטיביות שלהן הייתה מוגבלת²⁴. משנת 2010 יוחד לפיתוח הכלכלי של האוכלוסייה הערבית מקום מרכזי בסדר היום הכלכלי-חברתי של ממשלות ישראל. הממשלות השונות קבעו כמה תכניות רב-שנתיות (להלן - התכניות הרב-שנתיות) וקיבלו החלטות

21 ראו הערה 1 לעיל, עמ' 28.

22 ערן ישיב וניצה (קלינר) קסיר, שוק העבודה של ערביי ישראל - סקירת מאפיינים וחלופות למדיניות, אוניברסיטת תל אביב (2013), עמ' 81.

23 ראו:

Committee on the Economic, Social and Cultural rights, fifty-ninth session, 2 December, 2011, E/C.12/ISR/CO/3.

24 מדובר על תכניות לאוכלוסייה הערבית (נקבעה בשנת 2000), לאוכלוסייה הבדואית בצפון (נקבעה בשנת 1998) ולאוכלוסיות הדרוזיות והצ'רקסית (נקבעה בשנת 1995). ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 52 (2002), בפרק "מגזר המיעוטים - תשתיות פיזיות", עמ' 14-32; דברי הסבר להחלטת הממשלה 1539; לירן ביינוול, קלב בן דור וערן שישון, "שילוב הערבים אזרחי ישראל ביחזון ישראל 15", התועלת הכלכלית של שילוב ושוויון בין ערבים לבין יהודים בישראל (2009), עמ' 33, 36.

משלימות העוסקות בחלקים שונים באוכלוסייה הערבית ובאוכלוסיות הדרוזיות והצ'רקסיות, כדי להביא לפיתוח כלכלי של אוכלוסיות אלה ולשיפור מצב התעסוקה שלהן. בשנת 2010 קבעה הממשלה יעדי תעסוקה לשנים 2010-2020, ובכלל זה יעדי תעסוקה לגבי האוכלוסייה הערבית (החלטה 1994). במרץ 2010 החליטה הממשלה על "תכנית חומש לפיתוח כלכלי של יישובים במגזר המיעוטים" (החלטה 1539 - תכנית 12 היישובים). בהחלטה נקבע שתכנית זו תתמך ב-12 יישובים שבהם מתגוררים כ-23% מהערבים בארץ, ותעסוק בין היתר בפיתוח כלכלי תעסוקתי. תקציב תכנית זו היה כ-677 מיליון ש"ח. במאי 2011 החליטה הממשלה על "תכנית רב-שנתית לפיתוח ולהעצמת היישובים הדרוזים בצפון" (החלטה 3211 - תכנית בדואים צפון). בהחלטה נקבע כי התכנית תחול על 21 יישובים, ותקציבה יהיה כ-350 מיליון ש"ח. בספטמבר 2011 החליטה הממשלה על "תכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הדרוזית" (החלטה 3708 - תכנית בדואים דרום)²⁵. תכנית זו נועדה בין היתר להביא להגדלת שיעור התעסוקה בקרב האוכלוסייה הדרוזית בנגב, לפיתוח תשתיות תומכות תעסוקה ביישוביה ולקידום ההשכלה בקרב התקציב הכולל שהוקצה ליישום התכנית היה 1.26 מיליארד ש"ח. בעקבות דוח ועדת טרכטנברג החליטה הממשלה על נקיטת כמה צעדים משלימים ועל הקצאת תקציב נוסף, לשם הסרת חסמים המקשים על האוכלוסייה הערבית להשתלב בתעסוקה (החלטה 4193 - תכנית התעסוקה לאוכלוסייה הערבית). העלות הכוללת של יישום תכנית זו הסתכמה ב-730 מיליון ש"ח. עם סיום התקופה שהוגדרה לתכנית 12 היישובים בשנת 2014, ועקב הבחירות שהיו אמורות להתקיים בסמוך, החליטה הממשלה על המשך פעילות בנושא והרחבתה לשנה אחת בלבד - שנת 2015, בעלות של 664 מיליון ש"ח (החלטה 2365). בסך הכול הוקצה מאז שנת 2010 סכום מצטבר של כ-3.7 מיליארד ש"ח²⁶. התכניות האמורות כללו בין היתר רכיבים תעסוקתיים ורכיבים תומכי תעסוקה, ובהם: הקמת מרכזי הכוון תעסוקתיים ביישובים ערביים; הרחבת תכניות תעסוקתיות המיועדות לאוכלוסייה המטופלת על ידי משרד הרווחה; פיתוח אזורי תעשייה; פיתוח תשתיות תיירות; שיפור התחבורה הציבורית כתשתית תומכת לתעסוקה והשכלה; שיפור מערך מעונות היום לילדים בני שלוש ומטה, כדי להקל על נשים להשתלב בתעסוקה; קידום ההשכלה; הרחבת האפשרויות להכשרה מקצועית, הסבה מקצועית והשלמת השכלה; עידוד יזמות עסקית; ומתן תמריצים למעסיקים. לאחר סיום תקופת הביקורת, החליטה הממשלה בדצמבר 2015 על תכנית חומש חדשה לפיתוח כלכלי בחברה הערבית בשנים 2016-2020, הכוללת בין היתר תיקון מנגנוני הקצאה ממשלתיים בהתאם לצרכים המקצועיים של המשרדים השונים, בתחומי התעסוקה ובתחומים אחרים, באופן ששיעור התקציבים לטובת האוכלוסייה הערבית מתוכנן לגדול.

25 ראו הערה 6 לעיל.

26 הסכום אינו כולל תכניות נוספות שאישרה הממשלה העוסקות באוכלוסיות הדרוזיות והצ'רקסיות ובאוכלוסיית מזרח ירושלים. להלן פירוט התכניות: "תכנית רב-שנתית לפיתוח ולהעצמת היישובים הדרוזים והצ'רקסים לשנת 2011-2014", בעלות כוללת של 649 מיליון ש"ח (החלטה 2861 מפברואר 2011); "תכנית רב-שנתית לפיתוח ולהעצמת היישובים הדרוזים ברמת הגולן לשנים 2014-2017", בעלות כוללת של כ-209 מיליון ש"ח (החלטה 1052 מדצמבר 2013); "תכנית לפיתוח ולהעצמת היישובים הדרוזים והצ'רקסים", תכנית לשנת 2015, בעלות כוללת של כ-181 מיליון ש"ח (החלטה 2332 מדצמבר 2014); "תכנית להגברת הביטחון האישי ולפיתוח כלכלי-חברתי בירושלים לטובת כלל תושביה", תכנית רב-שנתית לשנים 2014-2017, בעלות כוללת של 200 מיליון ש"ח (החלטה 1775 מיוני 2014). דוח זה לא יעסוק בתכניות אלה. חוץ מהחלטות אלה קיבלה הממשלה משנת 2000 ואילך החלטות נוספות הנוגעות ליישובים ערביים מסוימים, שעסקו בין היתר בנושאים המשיקים לתחום התעסוקה, וכן תכנית המרחיבה את פרק המגורים והנדל"ן של תכנית 12 היישובים וכוללת בו יישובים ערביים נוספים (החלטה 4432 ממרץ 2012).

פעולות הביקורת

בחדשים ינואר-אוגוסט 2015 בחן משרד מבקר המדינה את האופן שבו פעלו רשויות המדינה כדי להתמודד עם חלק מהפערים שהוצגו לעיל ולעודד את שילובה של האוכלוסייה הערבית בתעסוקה. בביקורת נבחנו בעיקר אופן היישום של התכניות הרב-שנתיות הנוגעות לאוכלוסייה הערבית ותקצובן, הפעולות להכשרה ולהשמה של עובדים ערבים והפעולות לפיתוח כלים תומכי תעסוקה, ובכלל זה שיפור מערך התחבורה הציבורית והקמת מעונות יום לילדים. הביקורת התמקדה באוכלוסייה הערבית בישראל, לרבות הבדואית, אולם לא עסקה באוכלוסיות הדרוזיות והצ'רקסיות. הבדיקה נעשתה במשרד הכלכלה; ברשות לפיתוח כלכלי²⁷; במשרד הרווחה; בשירות התעסוקה; באגף התקציבים; במשרד התחבורה; בנציבות שירות המדינה; ברשות החברות הממשלתיות; בתאגידים הציבוריים הבאים - המוסד לביטוח לאומי, בנק ישראל, רשות ניירות ערך ורשות שדות התעופה; ובכמה רשויות מקומיות. בדיקות השלמה נעשו במשרדי הפנים והבריאות, בג'וינט ישראל-תבת ובארגוני מגזר שלישי אחרים.

פערים עמוקים בין האוכלוסיות הערבית והיהודית

בשנים האחרונות חלו תמורות בכלכלת ישראל, וכן בחברה הערבית, אשר יש בהן כדי להקל את שילוב האוכלוסייה הערבית בתעסוקה. למשל, מסתמנת מגמה של ירידת שיעור הפריזן (מספר הילדים לאישה) ושל עלייה ברמת ההשכלה של הנשים הערביות; חל שינוי בעמדות החברתיות והתרבותיות הרווחות בחברה הערבית לגבי יציאת נשים לעבודה; ובמקרים רבים נוצר צורך בהגדלת ההכנסה המשפחתית, עקב קיצוצים בקצבאות הילדים. אולם בחברה הערבית עדיין יש קבוצות גדולות שאינן משתתפות בשוק העבודה, אף שהן בעלות פוטנציאל גדול לשילוב בתעסוקה. למשל, במחקר משנת 2009 נמצא כי ל-47% מהנשים הערביות שאינן משתתפות בשוק העבודה אין ילדים מתחת לגיל 10, וכי רוב הנשים הצעירות שאינן משתתפות בשוק העבודה הן משכילות ואינן אימהות לילדים²⁸. רבות מהנשים הערביות רוצות לצאת לעבוד²⁹, ובשנים האחרונות גם חלה עלייה בשיעורי התעסוקה שלהן.

על אף האמור, ממחקרים ומנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס) עולה כי עדיין יש פערים ניכרים בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית במגוון מדדי תעסוקה, כגון שיעורי התעסוקה, איכות התעסוקה וגובה השכר, גיוון התעסוקה, היקפה ורציפותה. גם לגבי מרכיבים הדרושים או המסייעים לאדם להשתלב בתעסוקה ולהתמיד בה, ובתעסוקה איכותית בפרט, יש פערים גדולים בין האוכלוסיות הערבית והיהודית. חלק מהפערים מקורם בהשקעה תקציבית קטנה של המדינה באוכלוסייה הערבית במשך השנים. יצוין כי גם החברה הערבית עצמה מתאפיינת בשונות פנימית רבה³⁰. להלן פירוט.

- 27 ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 163 (2013), עמ' 335-357.
- 28 יהודית קינג ואח', מאיירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל, תעסוקת נשים ערביות בנות 18-64 (2009), עמ' ii-iii, x-xi.
- 29 בסקר שביצע מרכז הון אנושים טמרה-כאבול' בעיר טמרה בשנת 2008 הצהירו 64% מהנשים הלא עובדות כי אם תוצע להן עבודה, הן ירצו לעבוד.
- 30 למשל, בשנת 2014 היה שיעור התעסוקה של נשים בדואיות בדרום 23.7%, לעומת 30.2% בקרב כלל הנשים הערביות.

1. שיעורי התעסוקה: שיעור התעסוקה בקרב נשים ערביות קטן מאוד - פחות ממחצית השיעור בקרב נשים יהודיות. גם שיעור הגברים הערבים המועסקים קטן בכ-8% משיעור הגברים היהודים המועסקים.³¹

בעקבות דוח ועדת אקשטיין החליטה הממשלה בשנת 2010 על הצבת יעדי תעסוקה לשנת 2020. לגבי האוכלוסייה הערבית נקבע כי יש להגיע לשיעור התעסוקה של 78% בקרב גברים בני 25-64 ושל 41% בקרב נשים בגילים אלה, ולגבי האוכלוסייה היהודית (שאינה חרדית) נקבע כי יש להגיע לשיעור התעסוקה של 83% לנשים וגברים בגילים אלה. שיעורי התעסוקה של האוכלוסייה הערבית אכן גדלו בשנים שעברו מאז התקבלה החלטת הממשלה, כמוצג בלוח 1.

לוח 1

שיעורי התעסוקה באוכלוסייה הערבית בקרב בני 25-64 בשנים 2011-2014 והיעד לשנת 2020

נשים	2011	27.5%
	2014	33.2%
	היעד ל-2020	41%
גברים	2011	73.6%
	2014	75.4%
	היעד ל-2020	78%

על פי נתוני הלמ"ס

תהליכים בשוק העבודה הם מורכבים ותלויים במשתנים רבים. יודגש כי רוב התכניות הרב-שנתיות מסתיימות באמצע העשור, ואם לא יהיה לתכניות אלה מנגנון המשכי מחויב, גדל הסיכון שהקצב יואט³². מצד אחר, תהליכי השילוב בשוק העבודה הם ארוכי טווח, וייתכן שההשקעה שנעשתה בעניין זה עד כה תיתן את פירותיה בשנים הבאות ותביא להאצת השילוב. מכל מקום יוצא כי אף אם יושגו יעדי הממשלה, הפערים בשיעורי התעסוקה בין האוכלוסיות היהודית והערבית צפויים להישאר ניכרים ביותר, בייחוד בכל הנוגע לנשים ערביות - ששיעור התעסוקה בקרבן הוא כמחצית משיעור התעסוקה בקרב נשים יהודיות.

2. ההכנסה מעבודה: מלבד שיעורי התעסוקה, אחד הגורמים המשפיעים על רמת העוני הוא גובה ההכנסה מעבודה שכירה. גם במדד זה יש פער ניכר בין עובדים ערבים לעובדים יהודים, הן בשל שכר נמוך יותר לשעת עבודה בקרב גברים ערבים (35.3 ש"ח בממוצע לעובד

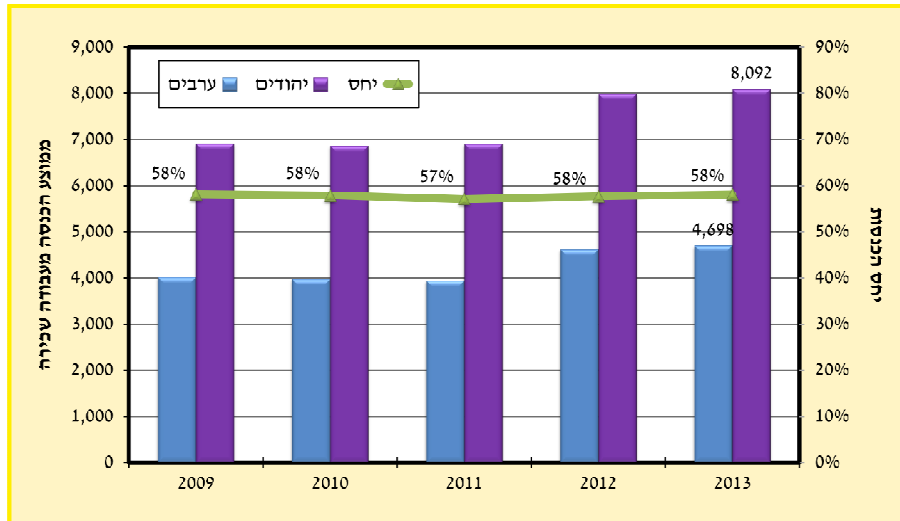
31 שיעור התעסוקה בקרב נשים ערביות בנות 25-64 הוא 32.3%, לעומת 78.7% בקרב נשים יהודיות בגילים אלה; שיעור התעסוקה בקרב גברים ערבים בני 25-64 הוא 73.5%, לעומת 81.6% בקרב גברים יהודים בגילים אלה. הלמ"ס, נתונים מסקר כוח אדם לחודש דצמבר, לרבעון הרביעי ולשנת 2014 - הודעה לתקשורת (ינואר 2015). מדובר בשיפור לעומת השנים הקודמות.

32 לאחר סיום תקופת הביקורת, בדצמבר 2015, התקבלה החלטת ממשלה 922 שעניינה תכנית חומש לפיתוח כלכלי בחברה הערבית בשנים 2016-2020, הממשיכה לתקצב את חלק מרכיבי התכניות הרב-שנתיות.

ערבי, לעומת 60 ש"ח בממוצע לעובד יהודי) והן בשל תעסוקה בהיקפי משרה נמוכים יותר בקרב נשים ערביות לעומת נשים יהודיות³³. ראו להלן בתרשים 2:

תרשים 2

ההכנסה מעבודה שכירה של עובדים ערבים לעומת עובדים יהודים בשנים 2009-2013



על פי נתוני המוסד לביטוח לאומי בעיבוד משרד מבקר המדינה

מתרשים 2 עולה כי פער ההכנסות נותר דומה במשך השנים³⁴, וכי ההכנסה הממוצעת מעבודה שכירה בקרב עובדים ערבים היא בעקביות כ-58% מההכנסה הממוצעת בקרב עובדים יהודים.

עוד יצוין כי 50.3% מהשכירים ביישובים העירוניים הערביים השתכרו פחות משכר מינימום, לעומת 37.4% ביישובים העירוניים היהודים³⁵, וכי אי-תשלום שכר המינימום לשעה או לחודש נפוץ באוכלוסייה הערבית יותר מאשר באוכלוסייה היהודית³⁶.

3. פערים ניכרים באיכות התעסוקה, בהיקפה, במשכר וברציפותה: מגיל 45 חלה ירידה מהירה בשיעורי ההשתתפות בשוק העבודה בקרב גברים ערבים, לעומת

33 שוק העבודה של ערביי ישראל, ראו הערה 22 לעיל, עמ' 29; הלמ"ס, לקט נתונים לרגל יום האישה הבין-לאומי 2015 - הודעה לתקשורת (מרץ 2015). מדובר בנתונים משנת 2013.

34 יש לציין שכניסת יותר נשים ערביות לשוק העבודה אך במשרות חלקיות עשויה להוריד את ממוצע ההכנסה מעבודה, וממילא לא להביא לצמצום הפער בהכנסות.

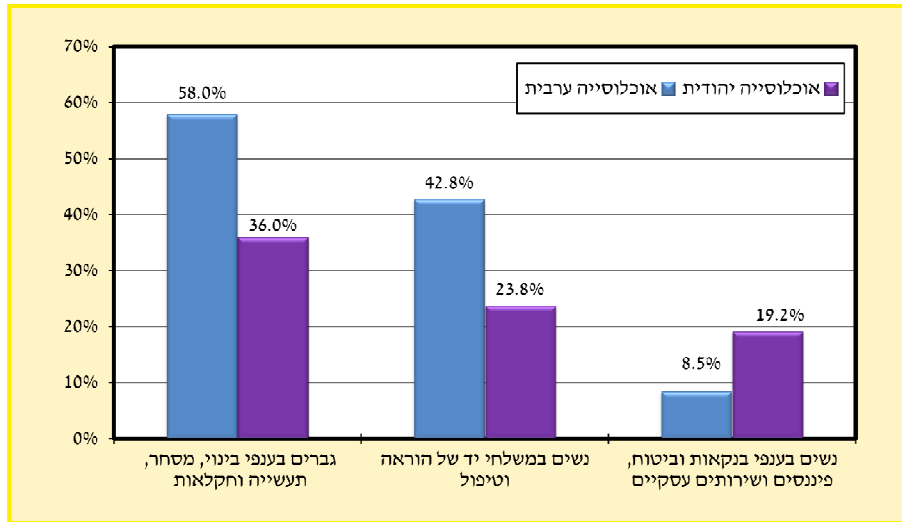
35 מדובר בשכר החודשי הממוצע (בחישוב שנתי) בשנת 2012, הכולל גם את שכרם של בעלי משרות חלקיות ועונתיות. מרק רוזנברג, המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, שכר והכנסות מעבודה לפי יישוב ומשתינים כלכליים שונים 2012 - סקרים תקופתיים 263 (ספטמבר 2014), עמ' 17.

36 מירי אנדבלד, דניאל גוטליב ואורן היר, המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, עדכון הממצאים על אי הציות לחוק שכר המינימום ומבט בינלאומי (יולי 2013); כמו כן ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 2015, בפרק "פעולות המדינה להגנה על זכויותיהם של עובדים בשכר נמוך", עמ' 1042.

גברים יהודים שבקרבם חלה ירידה כאמור מגיל 60. נוסף על כך, רבים מהערכים האקדמאים ומהערכים בעלי ההשכלה העל-תיכונית אינם מועסקים במשלח יד התואם את השכלתם (מצב של תת-תעסוקה)³⁷. יש פערים בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית גם במדדי תעסוקה נוספים, כמוצג בתרשימים שלהלן:

תרשים 3

איכות התעסוקה: השתלבות בענפי תעסוקה ומשלחי יד - הפערים בין האוכלוסייה היהודית לאוכלוסייה הערבית

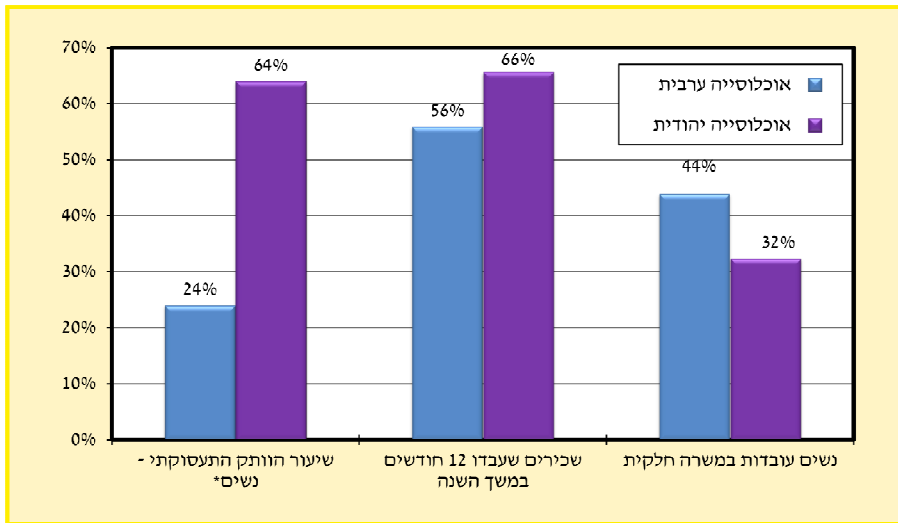


על פי נתוני הלמ"ס ומינהל מחקר וכלכלה במשרד הכלכלה בעיבוד משרד מבקר המדינה

37 שוק העבודה של ערביי ישראל, ראו הערה 22 לעיל, עמ' 16-21, 35; תעסוקת ערבים בישראל - האתגר של הכלכלה הישראלית, ראו הערה 7 לעיל, עמ' 17.

תרשים 4

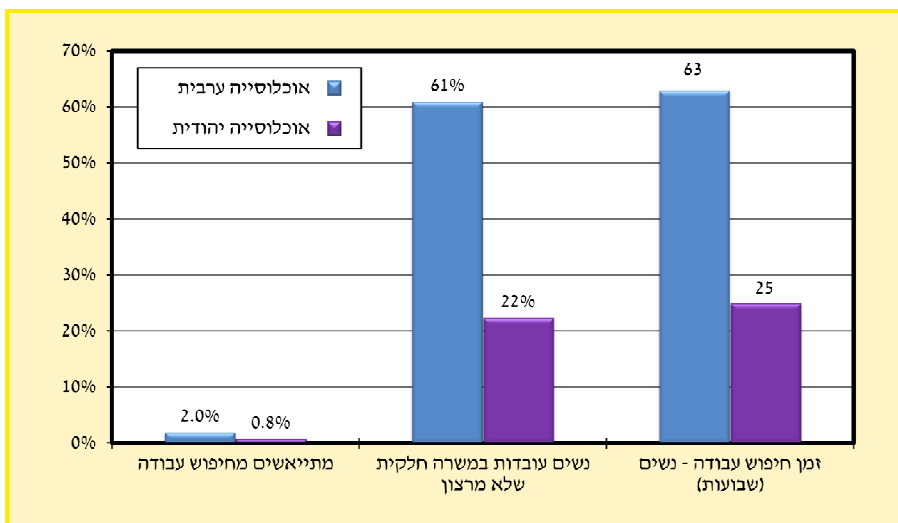
היקף התעסוקה, משכה ורציפותה - הפערים בין האוכלוסייה היהודית לאוכלוסייה הערבית



על פי נתוני מינהל מחקר וכלכלה במשרד הכלכלה, בנק ישראל והמוסד לביטוח לאומי בעיבוד משרד מבקר המדינה * מספר חודשי התעסוקה בפועל יחסית למספר חודשי העבודה הפוטנציאליים בתקופה הנחקרת

תרשים 5

מדדי חיפוש עבודה - הפערים בין האוכלוסייה היהודית לאוכלוסייה הערבית



על פי נתוני מינהל מחקר וכלכלה במשרד הכלכלה והלמ"ס בעיבוד משרד מבקר המדינה

מתרשימים 3, 4 ו-5 עולה כי יש ריכוז גדול של גברים ערבים במשלחי יד ובענפים שאינם דורשים רמה גבוהה של השכלה ומיומנות, אלא כוח פיזי; כי יש ריכוז גדול של נשים ערביות במעט ענפי משק שבהם השכר נמוך יחסית, לעומת שיעור נמוך של נשים ערביות המועסקות בענפים שבהם השכר גבוה; כי שיעור הערבים העובדים באופן רצוף והצוברים ותק תעסוקתי, קטן בהרבה משיעור היהודים העובדים באופן רצוף; כי לנשים ערביות היקפי משרה קטנים יותר מאשר לנשים יהודיות; וכי לעובדים ערבים יש סיכוי גדול יותר להיפלט משוק העבודה בעתות שפל וקושי גדול יותר לחזור אליו.³⁸

4. **פ ע ר י מ ב נ ו ג ע ל ה ש כ ל ה :** לקבלה לעבודה בשוק העבודה המודרני, ובייחוד לעבודה איכותית, נדרשות רמות השכלה גבוהות יותר ויותר.³⁹ אולם יש פערים בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית מבחינת רכישת השכלה והשקעה של משאבים בחינוך, הבאים לידי ביטוי עוד בגני הילדים וממשיכים במשך כל שנות ההתבגרות של הילד עד היותו בוגר. מספרן הממוצע של שנות הלימוד בקרב האוכלוסייה הערבית קטן יותר ממספרן הממוצע של שנות הלימוד בקרב האוכלוסייה היהודית;⁴⁰ ציוניהם של התלמידים הערבים במבחנים בין-לאומיים וארציים נמוכים בהרבה מציוניהם של התלמידים היהודים; שיעורי הנשירה של התלמידים הערבים גבוהים יותר משיעורי הנשירה של התלמידים היהודים;⁴¹ שיעור הזכאות לבגרות ושיעור העמידה בתנאי הסף לקבלה לאוניברסיטאות באוכלוסייה הערבית קטן יותר מזה שבאוכלוסייה היהודית; ושיעור הערבים הלומדים באוניברסיטאות הוא רק כמחצית משיעורם באוכלוסייה.⁴²

5. **פ ע ר י מ ב א י כ ו ת ה ש י ר ו ת י מ ת ו מ כ י ה ת ע ס ו ק ה ו ח ס מ י מ א ח ר י מ :** כדי לקדם שילוב בתעסוקה, יש צורך במערך תומך המוכוון ומותאם לכך, ואולם נמצא כי גם בתחום זה יש פערים בין האוכלוסיות הערבית והיהודית. למשל, נגישותה של התחבורה הציבורית ביישובים הערביים נופלת מזו של התחבורה הציבורית ביישובים יהודיים בעלי מאפיינים דומים.⁴³ נוסף על כך, אף ששיעור הילדים הערבים בני שלוש ומטה מכלל קבוצת הגיל הוא כ-23.5%,⁴⁴ רק 4.4% ממעונות היום בישראל שוכנים ביישובים ערביים,⁴⁵ ורק לכ-10% מהילדים הערבים יש כיום מקום במעונות יום ובמשפחתונים מוכרים, לעומת לכ-23% מהילדים היהודים. יתרה מזו, מרבית היישובים הערביים מסווגים באשכולות סוציו-אקונומיים 1-4 ונמצאים בפריפריה גאוגרפית וכלכלית המתאפיינת במחסור במקומות עבודה.

- 38 מקור הנתונים בתרשימים 3-5: שוק העבודה של ערביי ישראל, ראו הערה 22 לעיל, עמ' 28-29, 35-36; נתונים מסקר כוח אדם לחודש דצמבר, לרבעון הרביעי ולשנת 2014, ראו הערה 31 לעיל, עמ' 13. משרד הכלכלה, מינהל מחקר וכלכלה, דיוקן האישה הערבייה העובדת (2012), נתוני שנת 2010; בנק ישראל, דין וחשבון 2009 (2010), עמ' 208, נתוני שנת 2004; שכר והכנסות מעבודה לפי יישוב ומשתנים כלכליים שונים 2012, ראו הערה 35 לעיל, עמ' 22. בנוסף, הצעירים הערבים הם יותר ממחצית הצעירים שאינם לומדים ואינם עובדים וההון אנושי שלהם נמוך ביותר - ראו דניז נאון ואח', מאיר-ג'וינט-מכון ברוקדייל, צעירים בישראל שאינם עובדים ואינם לומדים: השתלבות בתעסוקה - משאבים, חסמים וצרכים (2014), עמ' iv.
- 39 יוסי תמיר וזהר נוימן, מסוגלות תעסוקתית ועידוד תעסוקה: השלכות למציאות הישראלית (נייר עמדה, 2007), עמ' 6.
- 40 לדוגמה, בשנת 2011 היו כ-30% מהערבים בני 25-34 בעלי עשר שנות לימוד ומטה, לעומת כ-4% בלבד מהיהודים.
- 41 21% בכיתות ט'-יא' בקרב התלמידים הערבים, לעומת 11% בקרב התלמידים היהודים.
- 42 שוק העבודה של ערביי ישראל, ראו הערה 22 לעיל, עמ' 14-15. כן ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 64 (2014), עמ' 943-996.
- 43 ראו להלן בפרק "נגישות חלקית של תחבורה ציבורית".
- 44 הל"מ, שנתון סטטיסטי לישראל 2014, לוח 2.3. נתונים ממוצעים לשנת 2013.
- 45 הכוונה למעונות יום בעלי סמל מוסד שמכיר בהם משרד הכלכלה. הנתונים לגבי האוכלוסייה הערבית והיישובים הערביים בנושא מעונות יום כוללים את האוכלוסיות הדרוזיות והצ'רקסיות ואת יישוביהם. ראו להלן בפרק "חסם תעסוקה לנשים: מעונות יום ומשפחתונים לילדים בני שלוש ומטה".

נוסף על כל אלו יש גם חסמים אחרים, כגון דעות קדומות וחוסר שליטה בעברית, ולעתים גם באנגלית בסיסית, שבגינם נמנעים מעסיקים מלהעסיק עובדים מהאוכלוסייה הערבית.

מן האמור לעיל עולה תמונת מצב קשה של פערים גדולים בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית במגוון מדדי תעסוקה והיבטים תומכי תעסוקה.

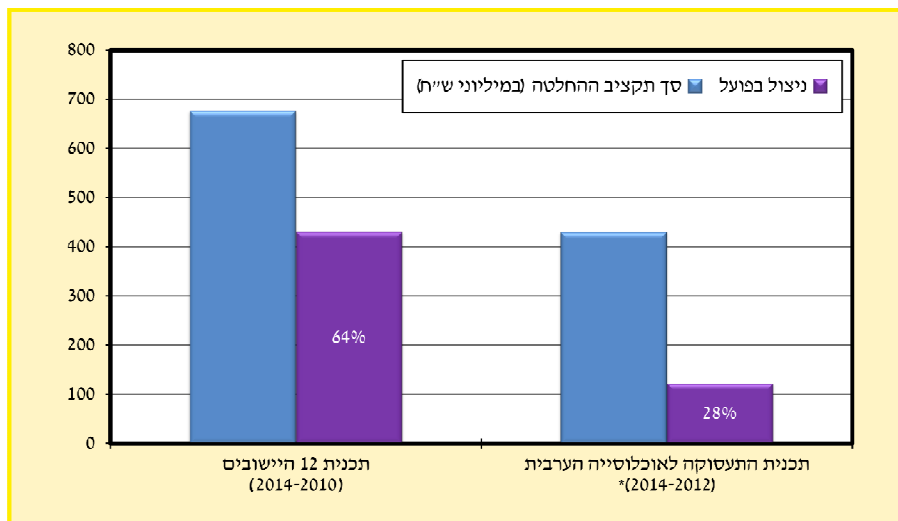
קשיים ביישום התכניות הרב-שנתיות והצורך בתכנית אסטרטגית

תכניות רב-שנתיות מורכבות מעצם מהותן: הן כוללות תחומים רבים, שחלקם חופפים זה לזה ובעלי השפעה הדדית; והגורמים המעורבים ביישומן הם רבים, וכוללים בעלי עניין מקרב השלטון המרכזי והשלטון המקומי ומהמגזר השלישי. הטיפול בתחומי התכנית מושפע מאופיים ונתון לשינויים המשפיעים על קצב התקדמותה ועל סדרי העדיפויות שלה. פעמים מתגלים חסמים בעת יישום התכנית, המקשים לנצל את מלוא תקציבה במסגרת הזמן שהוקצה לכך, או שאינם מאפשרים ניצול של תקציב שיועד לתחום מסוים, תקציב שיכול היה לסייע בקידום תחום אחר באותה התכנית.

1. ניצול חלקי של תקציבי התכניות: אי מיצוי התקציב שהקצתה הממשלה לתכנית ממשלתית עלול לפגום ביישומה.

תרשים 6

ניצול התקציבים בתכנית 12 היישובים ובתכנית התעסוקה לאוכלוסייה הערבית



על פי נתוני משרד הכלכלה והרשות לפיתוח כלכלי בעיבוד משרד מבקר המדינה * הנתונים המוצגים, הן לגבי תקציבה הכולל של התכנית והן לגבי סכום ביצועה בפועל, הם באופן יחסי ל-3 מתוך 5 שנות התכנית

- א. הבדיקה העלתה כי למועד סיום הביקורת נוצלו בפועל⁴⁶ כשני שלישים (64%) מתקציב תכנית 12 היישובים, אשר הסתיימה בסוף שנת 2014.⁴⁷
- ב. תמונה דומה מצטיירת גם בנושא ניצול התקציב שהוקצה לתכנית התעסוקה לאוכלוסייה הערבית. כאמור, החלטה זו התייחסה לשנים 2012-2016 והתמקדה בתחום התעסוקה.

הבדיקה העלתה כי קצב ניצול תקציב החלטה זו היה נמוך. עד סוף שנת 2014 - שלוש שנים לאחר שהוחל ביישומה - נוצלו 28% בלבד מהתקציב שהוקצה ליישום התכנית בשנים 2012-2014. שיעורו הקטן של המיצוי התקציבי ופרק הזמן שנותר לסיום התכנית, מעלה ספק אם תמוצה כלל ההקצאה התקציבית לביצועה.

למשל, במסגרת תכנית התעסוקה לאוכלוסייה הערבית מפעיל משרד הרווחה ביישובים שונים תכנית ושמה "אשת חיל", שמטרתה ליזום, העצמה והכוון תעסוקתי של נשים שאינן משתתפות בשוק העבודה. בהחלטת הממשלה נקבע כי משנת 2012 תורחב תכנית אשת חיל בקרב נשים ערביות. הרחבה זו תוקצבה ב-9 מיליון ש"ח בשנה לשנים 2012-2016. עקב הליכים מכרזיים ומשפטיים החל משרד הרווחה לבצע את ההרחבה באמצע שנת 2013. הפעלת התכנית במתכונתה המורחבת התייצבה בשנת 2015, שבמהלכה העריך משרד הרווחה כי ינוצלו 9 מיליון ש"ח.

בביקורת עלה כי נתח ניכר מהתקציב לנושא לא נוצל - מ-27 מיליון ש"ח שהוקצו לנושא בשנים 2012-2014 נוצלו בתקופה זו רק 7.7 מיליון ש"ח. יוצא כי אף אם ינצל משרד הרווחה 9 מיליון ש"ח בשנה בשנים 2015-2016 כמתוכנן, הפרש התקציב של כ-19 מיליון ש"ח נותר למעשה כתקציב שלא נוצל, בלי שייעשה בו שימוש בפועל לטובת אוכלוסיית רווחה ערבית, או האוכלוסייה הערבית בכלל, ואין בנמצא מנגנון המאפשר את המשכיות התקציב לנושא זה לאחר תום התכנית.

מהאמור עולה כי במועד סיום הביקורת שיעור ניצולם של חלק מהתקציבים שמטרתם לשפר את מצבה של האוכלוסייה הערבית היה חלקי בלבד, ולעתים אף קטן ביותר.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2015 ציינה הרשות לפיתוח כלכלי כי "... בפועל תכניות רבות החלו רק שנה לאחר קבלת החלטת הממשלה, ולכן אנו צופים כי בתכנית התעסוקה לאוכלוסייה הערבית... יהיה ניצול גבוה באופן משמעותי ממה שהוצג בדר"ח עד תום ביצוע התכנית...".

גם משרד הכלכלה, בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2015 (להלן - תשובת משרד הכלכלה) השיב כי "בעת בחינת ניצול תקציבי החלטת הממשלה יש לקחת בחשבון כי מרבית יעדי ההחלטה דורשים תכנון ובחינת חלופות האורכים זמן, על מנת להבטיח כי התקציב ינוצל בדרך המיטבית להשגת היעדים ומימוש ההחלטה."

46 יודגש כי נתונים אלו נוגעים רק להוצאה בפועל של התקציב, ולא להתחייבות של המשרד הממשלתי ולשריון התקציב.

47 רובה של יתרת התקציב שלא נוצלה הוא התקציב שהוקצה ליישום סעיף 34 להחלטת הממשלה לגבי תכנית זו (סבסוד פיתוח תשתיות בתכניות מאושרות לבנייה רוויה בקרקע של רשות המקרקעין ובקרקע בבעלות פרטית). תוקפו של סעיף זה הוארך בהחלטת ממשלה 2365 עד תום שנת 2015. ראו הערה 9 לעיל.

לדעת משרד מבקר המדינה קשיי ניצול התקציב המוצגים לעיל מאפיינים את המורכבות הייחודית ביישום תכניות עבור האוכלוסייה הערבית, וממחישים את הצורך במנגנונים המשכיים אשר יבטיחו רציפות תקציבית, למשל על ידי שריון תקציבים שלא נוצלו במסגרת הזמן שהוקצתה בתכנית אחת לטובת תכנית המשך באותו התחום כפרט ולטובת האוכלוסייה שבה עוסקת התכנית בכלל.

2. מעקב ובקרה חסרים בתכנית 12 היישובים: אחד מיעדי תכנית 12 היישובים על פי החלטת הממשלה היה הגדלת ההכנסה לנפש ביישובים שבהם תיושם התכנית. נוסף על כך, החלטת הממשלה קבעה כי על הרשות לפיתוח כלכלי להכין מדדי תוצאה עבור תכניות העבודה שבאחריות משרדי הממשלה המעורבים ביישום התכנית, ולהציגן לוועדת ההיגוי של התכנית לא יאוחר מסוף דצמבר 2010; וכן לגבש עד תאריך זה תכנית מעקב ובקרה לביצוע התכנית. ואכן, בישיבה הראשונה של ועדת ההיגוי של התכנית, שהתקיימה במאי 2010, ציין מנהל הרשות לפיתוח כלכלי כי הכנת מדדי התוצאה וגיבוש תכנית מעקב ובקרה יושלמו באוקטובר 2010.

הועלה כי הרשות לפיתוח כלכלי הכינה טיוטת מסמך מדדים רק בנובמבר 2011, כלומר כשנה לאחר המועד שנקבע בהחלטה; זאת ועוד, על אף האמור בהחלטה, המסמך לא הוגש לוועדת ההיגוי, והיא ממילא לא דנה בו. כך גם בנוגע לתכנית מעקב ובקרה, אשר הרשות לפיתוח כלכלי לא גיבשה. בכך לא אפשרה הרשות לפיתוח כלכלי לעקוב אחר יישום אחד היעדים המרכזיים של תכנית 12 היישובים - גידול בהכנסה לנפש באותם יישובים - ועל כן לא ניתן להעריך את תפוקותיה ואת יעילותה של התכנית.

משרד מבקר המדינה סבור כי בתכנית רב-שנתית, שהיא מטבעה מתמשכת ומורכבת ליישום, יש חשיבות מיוחדת לביצוע מעקב ובקרה איכותיים המאפשרים את בחינת יעילותה, ואת זיהוי קשיי היישום והניצול התקציבי לשם סיוע בגיבוש תכנית המשך הולמת.

היעדר תכנית אסטרטגית לצמצום הפערים

נוכח עומק הפערים שהוצגו, התועלות שיפיקו המשק והחברה מצמצומם, הצהרות ממשלות ישראל לדורותיהן בדבר החשיבות שבכך, וכן נוכח קשיי היישום של תכניות רב-שנתיות עבור האוכלוסייה הערבית כמוצג לעיל, היה ניתן לצפות כי הממשלה תקבל עליה מחויבות ארוכת טווח, עקיבה ורציפה לפעול לצמצום הפערים.

על אף האמור סבלה האוכלוסייה הערבית במשך השנים דווקא מתת-תקצוב בתחומים שונים, ההשקעה בה הייתה מועטת ולא רציפה, וממשלות ישראל לא קיבלו החלטה אסטרטגית לטיפול בפערים. ב-20 השנים האחרונות החליטה הממשלה פעמיים על הפניית משאבים לטיפול מרוכז בצורכי האוכלוסייה הערבית למשך זמן קצוב - בסוף שנות התשעים של המאה העשרים הוחלט על כמה תכניות חומש שייוחדו לחלקים שונים באוכלוסייה הערבית⁴⁸, ולאחר הפוגה ארוכה נקבעו משנת 2010 התכניות הרב-שנתיות שבהן עוסק דוח זה. בין פרקי זמן אלה לא הוקצו משאבים ייחודיים לטיפול באוכלוסייה הערבית, ולא נעשה תכנון ממשלתי כולל בעניין זה. היעדר הרציפות משמעו לא רק הפסקות בהשקעת המשאבים, אלא גם טיפול לא עקיב ולא רציף בסוגיה שהטיפול בה דורש משכי זמן ארוכים ועקביות.

כמו כן, בהיעדר מנגנון לקביעת תכניות המשך על פי מתווה-על שנקבע בנושא, הסתיים יישום התכניות של סוף שנות התשעים, בלי שנבחן הצורך בהמשכתן או בקביעת תכניות חדשות⁴⁹. במועד סיום הביקורת הסתיימה גם תקופתן של חלק מהתכניות הרב-שנתיות שדוח זה עוסק בהן, ותקופתן של אחרות צפויה להסתיים עד סוף שנת 2016.

מבחינת היקף ההשקעה, תכניות החומש של סוף שנות התשעים של המאה העשרים הסתיימו בלי שתקציבן נוצל במלואו ובלי שהן נמצאו אפקטיביות, וגם ביצוע תכניות שבהן עוסק דוח זה היה חלקי בלבד, כפי שהוצג לעיל. הממשלה החליטה כאמור להקצות לתכניות נשוא דוח זה תקציב מצטבר של כ-3.7 מיליארד ש"ח בפריסה על פני כשש שנים לאוכלוסייה הערבית - ששיעורה כ-19.1% מאוכלוסיית ישראל⁵⁰. לשם השוואה, התקציב שהקצתה המדינה ליישום תכנית חומש המיועדת ליוצאי אתיופיה, שהם כ-1.5% מאוכלוסיית המדינה, הוא 0.5 מיליארד ש"ח⁵¹. מחישוב המביא בחשבון את גודל האוכלוסיות עולה כי האוכלוסייה הערבית תוקצבה בכ-60% מהסכום שהוקצה לאוכלוסיית יוצאי אתיופיה. על אף ההבדלים בצרכים של שתי האוכלוסיות ובחסמים שהן מתמודדות עמן, יש לשתי האוכלוסיות כמה מאפיינים דומים, בין היתר מעמד חברתי-כלכלי נמוך, שיעור גדול של עובדים המועסקים בעבודות שבהן השכר נמוך, ריבוי נשים שאינן עובדות, תת-תעסוקה של אקדמאים ופערי השכלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, ההחלטות בדבר תכניות רב-שנתיות ובדבר הקצאה תקציבית ייעודית לאוכלוסייה הערבית הן מהלך מבורך. אולם נוכח עומק הפערים שהוצגו, והקשיים ביישום התכניות הרב-שנתיות ובניצול תקציבן, מתעורר חשש שבהיקף ההשקעה הנתון ובקצב ההתקדמות הנוכחי, אין ביכולתן של התכניות כדי לצמצם את הפערים במידה ניכרת.

יתרה מזו, מניתוח התכניות הרב-שנתיות עולה כי הן אינן מתייחסות לחלק מן הפערים והחסמים - כגון הפרישה המוקדמת של גברים משוק העבודה והשיעור הגדול של המועסקים במקצועות שבהם השכר נמוך - ולפיכך אין לגבי נושאים אלה תכנון, הצבת יעדים או מדידת ההתקדמות.

48 ראו הערה 24 לעיל.

49 ראו לדוגמה מבקר המדינה, דוח שנתי 52 (2002), עמ' 26-27.

50 ללא האוכלוסייה הדרוזית.

51 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 63 (2013), בפרק "היבטים בקידום שילובם של יוצאי אתיופיה - פגמים מהותיים בניהול תכנית לאומית", עמ' 3-74.

לאחרונה, ביוני 2015, חלה התקדמות כאשר הממשלה אימצה הערכת מצב אסטרטגית כללית של המועצה הלאומית לכלכלה ל-15 השנים הבאות, שהתייחסה בין היתר לצורך בשילוב האוכלוסייה הערבית בתעסוקה.

כאמור, בדצמבר 2015 - לאחר תום תקופת הביקורת - קיבלה הממשלה החלטה שעניינה תכנית חומש לפיתוח כלכלי בחברה הערבית בשנים 2016-2020. החלטה זו נוגעת בין היתר לתחום התעסוקה, ובכלל זה להמשך הפעלת מרכזי הכוון תעסוקתי (ריאן), שיווק ופיתוח של אזורי תעשייה, תמרוץ מעסיקים לקליטת עובדים ערבים, ופרסום האפשרות לזכאות למס הכנסה שלילי בקרב האוכלוסייה הערבית; ולכלים תומכי תעסוקה: למשל, הקצאת 40% מסך תוספות השירות בתחבורה הציבורית או 100 מיליון ש"ח בשנה לטובת תחבורה ציבורית ביישובים ערביים עד להשוואת רמת הכיסוי התחבורתי, הגדלת המכסה המשוריינת ליישובים הערביים מתוך תקציבי בניית מעונות יום⁵², וכן שיפורים בתחום החינוך וההשכלה⁵³. בתשובותיו של אגף התקציבים למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2015 ומינואר 2016 צוין כי החלטה זו התקבלה לאחר מיפוי של הפערים הקיימים, הצבת יעדים כמותיים לשיפורם וגיבוש צעדי מדיניות לשם כך, וכוללת שינויים מבניים משמעותיים ותיקון בסיסי של מנגנוני ההקצאה הממשלתיים. עוד צוין כי תיקון עיוותים במנגנוני התקצוב מטרתו לוודא כי התקציבים הממשלתיים מוקצים באופן יעיל אשר יסייע למיצוי הפוטנציאל הכלכלי של החברה הערבית והוא "בעל חשיבות עליונה להצלחת המדיניות הממשלתית בראייה ארוכת טווח באמצעות, בין היתר, הבטחת רציפות התקציב לחברה הערבית".

משרד מבקר המדינה סבור כי כדי לתת מענה אמיתי, מקיף ורציף לפערים בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית בתחום התעסוקה, יש לוודא את יישומה האפקטיבי של החלטת הממשלה מדצמבר 2015, בלוח זמנים מוגדר, ובנוסף יש מקום לקבוע, על בסיס הערכת המצב האסטרטגית של המועצה הלאומית לכלכלה, תכנית ארוכת טווח (מעבר לחמש שנים) שתיוחד לסוגיה זו. בתכנית כאמור יש להבטיח את הטיפול בחסמים שנסקרו לעיל ואת ההמשכיות והרציפות של התקצוב הדרוש לכך. ניתן להשיג זאת בין היתר באמצעות כלים של גמישות תקציבית ותפעולית, למשל באמצעות הסטה של התקציב, או שריונו לטובת תכנית המשך⁵⁴.

ליקויים בפעולות גופים ממשלתיים לעידוד שילובה של האוכלוסייה הערבית בתעסוקה

ככלל, ממשלות ישראל נקטו שלושה אופני פעולה כדי לעודד את שילוב האוכלוסייה הערבית בתעסוקה: (א) פעולה שהתמקדה בעובדים - הכנה לעולם העבודה, מתן השכלה והכשרה

52 ראו להלן בפרקים "נגישות חלקית של תחבורה ציבורית" ו"חסם תעסוקה לנשים: מעונות יום ומשפחתונים לילדים בני שלוש ומטה".

53 ההחלטה עוסקת עוד בתחומי הדיור, ביטחון פנים, תרבות וספורט, תיירות, מים וביוב, שירות קהילתי, בריאות ורשויות מקומיות.

54 להרחבה בדבר יישום תכניות לאומיות רב-מערכתיות ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 62 (2012), עמ' 869-901; להרחבה בדבר תכניות רב-שנתיות לאוכלוסייה הערבית, ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 52 (2002), עמ' 19-33.

מקצועית, השמה בעבודה, עידוד רכישת ניסיון מקצועי, שימור במקום העבודה וקידום בה⁵⁵; (ב) פעולה שהתמקדה במעסיקים - עידוד ותמרון של מעסיקים לקלוט עובדים מהאוכלוסייה הערבית, יצירת מקומות עבודה חדשים עבור אוכלוסייה זו בשוק הפרטי⁵⁶ ושילובה במגזר הציבורי; (ג) פיתוח אמצעים התומכים בתעסוקה - כגון הסדרת תחבורה ציבורית מותאמת ומספקת והקמת מעונות יום לילדים בני שלוש ומטה, כדי לאפשר להוריהם לצאת לעבודה. להלן פרטים על ליקויים בפעולות גופים ממשלתיים, אשר הפחיתו את האפקטיביות של התכניות הממשלתיות לעידוד שילובה של האוכלוסייה הערבית בתעסוקה.

ליקויים בפעולות להכשרה ולהשמה של האוכלוסייה הערבית

בשוק העבודה חל בעשורים האחרונים קיטוב, כך שיש בו כיום עבודות הדורשות מיומנויות גבוהות והמתגמלות בשכר גבוה - ובעבודות אלה יש ייצוג חסר לאוכלוסייה הערבית - ומאידך גיסא יש בו עבודות שאינן דורשות מיומנות ומתגמלות בשכר נמוך מאוד. במצב זה, עובדים נטולי מיומנויות, כישורי עבודה והשכלה, נאלצים פעמים רבות להשתלב בעבודה תובענית ובלתי מתגמלת, שאינה יכולה לחלצם מעוני או להבטיח את קידומם, ורבים מהם נפלטם כליל משוק העבודה. נוסף על כך, ממחקרים שנעשו בנושא עולה שעובדים דלי השכלה נוטים להשתתף פחות בהכשרות מקצועיות ואינם ערים לצורך בהשקעה כדי להגביר את המסוגלות התעסוקתית שלהם לשם כניסה לשוק העבודה, ולשם התמדה והתקדמות בו⁵⁷. ביכולתה של המדינה לסייע לעובדים כאלה להתגבר על החסמים הנוגעים להכשרה, לכניסה לשוק העבודה ולקידום בו, אך לעומת המדינות המפותחות, ישראל משקיעה מעט מאוד בתכניות שנועדו לשלב בלתי מועסקים בתעסוקה ולקדם עובדים⁵⁸.

בשנת 2014 היו בישראל כ-408,000 ערבים לא מועסקים (בני 18-64). במועד סיום הביקורת מדינת ישראל פועלת להכשרה מקצועית של האוכלוסייה הערבית ולהשמתה בעבודה בעיקר באמצעות שלושה גופים: (א) שירות התעסוקה, המטפל בדורשי עבודה המתייצבים בלשכותיו, בעיקר במסגרת תביעות לקצבת הבטחת הכנסה ולדמי אבטלה. בשירות התעסוקה מתייצבים מדי שנה כ-230,000 דורשי עבודה ערבים. (ב) מרכזי הכוון תעסוקתי (ריאן) שהקים משרד הכלכלה מכוח החלטות הממשלה, האחראים בעיקר על סיוע לערבים שאינם משתתפים בכוח העבודה (ואינם מתייצבים בשירות התעסוקה) והמעוניינים להשתלב בתעסוקה. בשנת 2014 טיפלו מרכזים אלה בכ-18,000 איש. (ג) משרד הרווחה, המטפל בהקשר זה באוכלוסייה הערבית המוכרת לשירותי הרווחה והמתמודדת עם עוני וקשיי תעסוקה. בשנת 2014 נתן משרד הרווחה טיפול תעסוקתי לכ-1,850 ערבים. להלן פירוט לגבי פעולות שמבצעים גופים אלה להכשרתה של האוכלוסייה הערבית ולהשמתה בעבודה:

55 קידום מקצועי וכלכלי בשוק העבודה בכלל, ולא דווקא במקום העבודה המסוים של העובד. למשל, מתן אפשרויות לאקדמאים המועסקים במקצועות שאינם הולמים את השכלתם לעבוד במקצועות ההולמים אותה.

56 פעולות אלו כוללות בין היתר מתן תמריצים למעסיקים לשם קליטת עובדים מאוכלוסיות מיוחדות, ובהן האוכלוסייה הערבית; פיתוח כלכלי, מקומי ואזורי; הרחבת אזורי תעשייה והשקעה ביזמות. הדוח הנוכחי לא בחן היבטים אלה. ראו בין היתר מבקר המדינה, דוח שנתי 2013, בפרק "פיתוח אזורי תעשייה ברשויות מקומיות במגזר המיעוטים", עמ' 1723-1768.

57 מסוגלות תעסוקתית ועידוד תעסוקה: השלכות למציאות הישראלית, ראו הערה 39 לעיל, עמ' 19-20.

58 ראו:

John Martin, *Activation and Active Labour Market Policies in OECD Countries: Stylized Facts and Evidence on their Effectiveness*, IZA - Institute for the Study of Labor, Policy Paper No. 84 (2014).

ליקויים בפעולת שירות התעסוקה בקרב האוכלוסייה הערבית

שירות התעסוקה הוא תאגיד ציבורי, שעיקר תפקידו הוא להתאים בין היצע לביקוש בשוק העבודה. שירות התעסוקה עושה זאת באמצעות תיווך בין דורשי עבודה ובין מעסיקים המציעים מקומות עבודה, המסתיים בהשמה בעבודה. השירות גם מסייע למוסד לביטוח לאומי בבדיקת מבחן התעסוקה שתובעי קצבאות שונות צריכים לעמוד בו. בקרב דורשי העבודה ששירות התעסוקה מטפל בהם יש תובעי קצבת הבטחת הכנסה ותובעי דמי אבטלה וכן מחפשי עבודה שאינם תובעים קצבה.

שירות התעסוקה הוא הגוף המרכזי המופקד על השמתם בעבודה של מרבית הבלתי מועסקים בקרב האוכלוסייה הערבית (כ-230,000 דורשי עבודה). לאוכלוסייה הערבית שבאה בשערי שירות התעסוקה יש מאפיינים מיוחדים. למשל, 51% מתובעי הבטחת הכנסה - קצבה שתובעיה הם העניים ביותר בישראל - היו מהאוכלוסייה הערבית⁵⁹. כמו כן, תובעי הבטחת הכנסה ערבים הם צעירים יותר מהתובעים היהודים, בעלי השכלה מועטה יותר (60% מהתובעים הערבים הם בעלי תשע שנות לימוד ומטה, לעומת 23% מהיהודים), בעלי הכשרה מקצועית מועטה יותר וברובם נשים. כמו כן, שיעור המובטלים הכרוניים⁶⁰ בקרב האוכלוסייה הערבית גדול יותר מפי שניים משיעורם בקרב האוכלוסייה היהודית, ורק מעט מדורשות העבודה הערביות מובטלות במשך פרק זמן קצר, לעומת כמעט מחצית מהיהודיות.

למרות האמור לעיל, בהחלטות הממשלה שבהן עוסק דוח זה⁶¹ לא הוקצו תקציבים ייעודיים לאוכלוסייה ששירות התעסוקה מופקד על הטיפול בה, ולא צויין בהן כי יש לכלול נציג של שירות התעסוקה בוועדות הניהול של התכניות השונות שנקבעו בהחלטות אלה.

כגוף ציבורי על שירות התעסוקה לנהוג באופן שוויוני. נוכח הפערים הניכרים בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית בתחום התעסוקה, ההשקעה המועטה של שירות התעסוקה באוכלוסייה הערבית בשנים עברו, ושיעורה הגדול בקרב דורשי העבודה, הכיר בה שירות התעסוקה כאוכלוסייה שיש להשקיע בה מאמצים מיוחדים. בין היתר פעל שירות התעסוקה בשנים האחרונות לשיפור התנאים הפיזיים בלשכות הנמצאות ביישובים ערביים, להקצאת שעות נוספות ולהשלמת תקנים חלקיים לתקנים מלאים לעובדים בהן, למתן קורסי עברית תעסוקתית ולפתיחת תכנית מעגלי תעסוקה⁶² בלשכות המשרתות את האוכלוסייה הערבית.

נמצא כי על אף המאמצים הללו, השירות הניתן בלשכות הנמצאות ביישובים ערביים נופל מזה הניתן ביישובים יהודיים ומעורבים. להלן פירוט:

1. שיעור השמות קטן: אחד מתפקידיו החשובים של שירות התעסוקה הוא ביצוע השמות בעבודה.

59	בשנת 2014. נוסף על כך, 81% מדורשי העבודה הערבים היו תובעי הבטחת הכנסה, לעומת 37% מדורשי העבודה היהודים.
60	מובטל כרוני - מי שמובטל 270 ימים ומעלה בשנה. בשנת 2014 היו 55% מדורשי העבודה הערבים מובטלים כרוניים, לעומת 26% מדורשי העבודה היהודים.
61	וכן החלטה 922 מדצמבר 2015.
62	תכנית אינטנסיבית שמפעיל שירות התעסוקה בכמה לשכות. התכנית מיועדת לתובעי הבטחת הכנסה חדשים ומציעה מגוון כלים כדי לסייע להם להשתלב בעבודה. 6 מ-16 הלשכות שבהן התכנית מופעלת משרתות את האוכלוסייה הערבית.

מניתוח נתוני שירות התעסוקה עולה כי שיעור ההשמות בלשכות הנמצאות ביישובים ערביים הוא כמעט מחצית משיעור ההשמות בלשכות הנמצאות ביישובים יהודיים ומעורבים⁶³. הגורמים לכך עשויים להיות חסמים המקשים את שילוב האוכלוסייה הערבית בתעסוקה, כמפורט לעיל, וכן פערים אחרים שיתוארו להלן.

2. **עומסי עבודה**: למשך הזמן שמקצה פקיד שירות התעסוקה לדורש עבודה יש השפעה על סיכויי להביא להשמה מיטבית שלו ובכך לשפר את האפקטיביות של שירות התעסוקה.

בביקורת עלה כי יש פער ניכר בין עומסי העבודה בלשכות הנמצאות ביישובים ערביים לעומסים בלשכות הנמצאות ביישובים יהודיים ומעורבים. פקיד שמקבל קהל בלשכה הנמצאת ביישוב יהודי או מעורב נדרש לטפל בממוצע ב-24 דורשי עבודה ביום, ואילו פקיד בלשכה הנמצאת ביישוב ערבי נדרש לטפל במספר כמעט כפול של דורשי עבודה ביום - 40 דורשי עבודה. פרק הזמן המרבי שיכול פקיד בלשכה הנמצאת ביישוב ערבי לייחד לכל דורש עבודה קצר אפוא בהרבה, כ-7 דקות בממוצע לכל דורש עבודה בלשכה ביישוב ערבי, לעומת כ-11 דקות בלשכה ביישוב יהודי או מעורב.

3. **מחסור בפקידים דוברי ערבית**: ללא צוות הדובר את שפתו של הפונה עלולה להיפגע יכולתו למצוא את זכויותיו⁶⁴. מכיוון שלחלק מהאוכלוסייה הערבית יש שליטה חלקית בלבד בדובר בשפה העברית, ונוכח החסמים האחרים הניצבים לפניה, חשוב שהשירות שיסופק לאוכלוסייה זו יהיה רגיש תרבותית ומותאם לשפתה. ניתן להשיג מטרה זו בין היתר באמצעות הצבת פקידים דוברי ערבית בלשכות המשרתות את האוכלוסייה הערבית.

בביקורת עלה כי יש מחסור חמור בפקידים דוברי ערבית בלשכות שירות התעסוקה המשרתות את האוכלוסייה הערבית: תושביהם של כ-40 יישובים ערביים מטופלים בלשכות שירות התעסוקה שבהן אין ולו פקיד דובר ערבית אחד, וגם בלשכות הנמצאות ביישובים המעורבים לוד, רמלה, עכו ומעלות-תרשיחא אין פקידים דוברי ערבית כלל. כמו כן, יש לשכות שאמנם יש בהן פקידים דוברי ערבית, אך מספרם אינו מספיק. למשל, לשכת באר שבע משרתת הן את באר שבע, שמתגוררת בה אוכלוסייה ערבית, והן כ-20 יישובים בדואיים, אך רק אחד מ-31 עובדי הלשכה הוא דובר ערבית.

4. **הקצאה בלתי מותאמת של כלים תומכי השמה**: כדי להגדיל את סיכויי ההשמה של דורשי העבודה שירות התעסוקה מקצה לחלקם כלים תומכי השמה, כגון אבחון, השתלמויות, ייעוץ פסיכולוגי, ייעוץ תעסוקתי והפניה לקורסי הכשרה מקצועית של משרד הכלכלה. התקציב הכולל שעמד לרשות שירות התעסוקה לנושא זה בשנת 2015 הוא 5 מיליון ש"ח. מכיוון שדורשי העבודה אינם מחויבים להסכים להסתייע בכלים אלה, עובדי שירות התעסוקה נדרשים פעמים רבות להשקיע מאמצים בשכנועם לכך. דורשי העבודה הערבים הם

63. המדד הנבדק הוא מספר ההשמות בחודש לעומת מספר דורשי העבודה הרשומים בלשכה באותו החודש. בשנים 2013 ו-2014 היה שיעור ההשמות הממוצע לחודש ביישובים ערביים 1.1%, לעומת 2% ביישובים יהודיים ומעורבים.

64. ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 2015, 2015), בפרק "אי-מיצוי של זכויות חברתיות", בעמ' 23.

33% מכלל דורשי העבודה ו-51% מכלל תובעי הבטחת הכנסה. לנוכח זאת, היה ניתן לצפות שלגבי אוכלוסייה זו יהיה שימוש רב בכלים אלה.

ואולם בביקורת נמצא כי רק 19% מדורשי העבודה שהוקצו להם כלים תומכי השמה בשנים 2013 ו-2014 היו מקרב האוכלוסייה הערבית. לגבי כלים מסוימים, כגון אבחון וייעוץ פסיכולוגי, השיעורים היו קטנים בהרבה. עוד נמצא כי בשנים האמורות היה שיעור ההשמה של דורשי עבודה ערבים שהשתתפו בהשתלמויות 17% בלבד, לעומת 33% בקרב דורשי עבודה יהודים שהוקצה להם כלי זה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על שירות התעסוקה לבחון את מידת התאמתם של הכלים האמורים לצורכי האוכלוסייה הערבית, ולשקול אם יש מקום לפעול להגברת האפקטיביות שלהם עבור אוכלוסייה זו.



משרד מבקר המדינה מעיר על ליקויים בפעולת שירות התעסוקה בקרב האוכלוסייה הערבית, שתוארו לעיל, אשר הלכה למעשה פגעו בעקרון השוויון. משרד מבקר המדינה סבור כי לשירות התעסוקה יש תפקיד מרכזי במימוש מדיניות הממשלה להגדלת שיעורי התעסוקה בקרב האוכלוסייה הערבית ולשיפור איכותה, וכי נוכח זאת עליו לייחד תשומת לב לטיפול באוכלוסייה זו. על שירות התעסוקה בין היתר להגביר את מאמציו להקל את עומסי העבודה בלשכות הנמצאות ביישובים ערביים, להנגיש את השירות לאוכלוסייה הערבית - לרבות באמצעות העסקת עובדים דוברי ערבית בלשכות הנמצאות ביישובים ערביים ומעורבים, ולהרחיב ולהתאים את השימוש בכלים תומכי תעסוקה לאוכלוסייה זו כדי להתאימו למשקלה בקרב דורשי העבודה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2015 הביע שירות התעסוקה את העמדה ולפיה עשרות אלפי דורשי עבודה ערביים שבהם הוא מטפל הופלו לרעה בגין אי-הכללת שירות התעסוקה בין הגופים הנהנים מתוספות תקציביות במסגרת החלטות הממשלה שבהן עוסק דוח זה ואי-שיתופו במהלכי הסנכרון הממשלתיים. לדעת שירות התעסוקה, הדבר גם פגם קשות ביכולתן של התכניות הממשלתיות לחולל באוכלוסייה הערבית שינוי משמעותי בתחום התעסוקה.

אגף התקציבים מסר למשרד מבקר המדינה בינואר 2016 כי לדעתו שירות התעסוקה הוא גורם משמעותי במימוש מדיניות הממשלה להגדלת שיעורי התעסוקה במשק בכלל ובחברה הערבית בפרט, וכי כיום מבוצעות מול שירות התעסוקה פעולות שונות שיש בהן כדי לתרום לאוכלוסייה הערבית שטיפולו, כגון הגדלת מספר השוברים להכשרה מקצועית שהוקצו לשירות התעסוקה; הרחבת תכנית מעגלי תעסוקה; ותכנית לריענון כוח האדם בשירות התעסוקה שתעסוק גם בלשכות בחברה הערבית. גם משרד הכלכלה מסר למשרד מבקר המדינה בינואר 2016 כי הקצה מתקציביו

לטיפול באוכלוסיית שירות התעסוקה מהחברה הערבית - בין היתר לתכנית מעגלי תעסוקה, לשוברים להכשרה מקצועית ולקורסי הכשרה מקצועית.⁶⁵

לדעת משרד מבקר המדינה, אין די בפעולות שמבצעים אגף התקציבים ומשרד הכלכלה כדי לתת מענה הולם לצורך התעסוקתי - שכרוכים בו שיעורי עוני ניכרים - של קבוצה כה גדולה (כאמור, שיעורה יותר ממחצית מקרב הבלתי מועסקים הערבים), שזכתה לתקצוב זעום יחסית לגודלה ולצרכיה. ראוי כי יינתן פתרון הולם לבעיותיה של אוכלוסייה זו בתחום התעסוקה, בין באמצעות שירות התעסוקה או בדרך אחרת.

פערים בהפעלת מרכזי ההכוון התעסוקתי (ריאן)

בתכניות הרב-שנתיות שבהן עוסק דוח זה הוחלט על הפעלת 21 מרכזי הכוון תעסוקתי ושמן "ריאן" (אדמה פורייה) בעלות כוללת של 202 מיליון ש"ח: חמישה מרכזים ישמשו את האוכלוסייה הערבית (לא כולל בדואים ודרוזים), שלושה מרכזים - את האוכלוסייה הבדואית בצפון, תשעה מרכזים - את האוכלוסייה הבדואית בנגב, וארבעה מרכזים - את האוכלוסייה הדרוזית. במאי 2012 חתם משרד הכלכלה על הסכם עם ג'וינט ישראל להקמת כל המרכזים ולהפעלתם עד סוף שנת 2016 (להלן - ההסכם). המרכזים אמורים להיות אחת התשתיות המרכזיות לשילובם בעבודה של מי שאינם משתתפים בכוח העבודה. במועד סיום הביקורת כבר נפתחו 19 מרכזי ריאן, והם פועלים ועומדים ביעדים שהציב להם משרד הכלכלה לעניין מספר המשתתפים החדשים בשנה ושיעור ההשמות בעבודה.

יעילות חלקית במתן שירותים במרכזי ריאן ובפרישתם

1. בביקורת עלה כי כ-380,000 איש מקרב האוכלוסייה הערבית אינם זכאים לקבל שירות במרכזי ריאן הקיימים ובמרכזים המתוכננים להיפתח, מאחר שהם מתגוררים ביישובים שאינם נכללים במפת היישובים הזכאים לשירות במרכזי ריאן.⁶⁶ חלק מאוכלוסייה זו מתגורר באזורים הרחוקים ממרכזי ריאן.

2. התקציב להפעלת המרכזים שישמשו כל חלק באוכלוסייה (הערבית הכללית, הבדואית בצפון והבדואית בדרום) נקבע בהחלטת הממשלה הרלוונטית לאותו חלק אוכלוסייה, ואינו אחיד. עקב כך נוצרו פערים בין הריאנים ברמת השירות ונפגעה יעילותם.

למשל, אף שביישובים הבדואים בצפון ודרום יש מספר דומה של תושבים ושיעור דומה של השתתפות בכוח העבודה, מספר קורסי הכשרה המקצועית שהציעו בשנת 2014 הריאנים שמשמשים את האוכלוסייה הבדואית בדרום היה גדול פי שבעה מאלה שהציעו הריאנים

65 על הליקויים בהתאמת שוברים וקורסים להכשרה מקצועית לאוכלוסייה הערבית ראו להלן בפרק "ליקויים בפעולות ההכשרה המקצועית של האוכלוסייה הערבית".

66 חלקם מטופלים על ידי שירות התעסוקה ולכן אינם באחריות מרכזי ריאן, וחלקם כבר מועסקים.

שממשמים את האוכלוסייה הבדואית בצפון, ומספר הסדנאות ל"כישורים רכים" שהציעו היה גדול פי שלושה⁶⁷.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לשקול לקבוע מסגרת בסיסית אחידה-גנרית לכלל מרכזי ריאן המשרתים את האוכלוסייה הערבית, ולהתאים אותה על פי הצורך למאפיינייה ולצרכיה של האוכלוסייה המקבלת שירות בכל מרכז ריאן. בכך יובטחו פריסה מיטבית וניצול מיטבי של המשאבים לצורך קידום ענייניהן של האוכלוסיות שלמען הוקמו מרכזים אלה.

בתשובתו של משרד הכלכלה מנובמבר 2015 נמסר כי הוא מקיים דיונים עם משרד האוצר והרשות לפיתוח כלכלי בעניין הרחבת התכנית באופן שייכללו בה יישובים נוספים, וכי הוא מבצע עבודת מטה ליצירת מסגרת הפעלה מרכזית אחת אחידה לכל מרכזי ריאן אשר תקבע סטנדרט שירות שיופעל בכלום.

אי-הטמעת שיתוף פעולה בין מנגנון מרכזי ריאן ובין שירות התעסוקה

בתחום התעסוקה מעורבים גורמים רבים, וחשוב מאוד לכונן שיתוף פעולה ביניהם לשם השגת פעולה יעילה ואפקטיבית.

הועלה כי שיתוף הפעולה בין מנגנון מרכזי ריאן לשירות התעסוקה הוא מצומצם ביותר. משרד הכלכלה לא הכין עבור מרכזי ריאן נוהל או הנחיה כתובה שלפיהם עליהם לקיים שיתוף פעולה סדיר עם שירות התעסוקה. אמנם בתחילת שנת 2011 ניסחו מרכזי ריאן ושירות התעסוקה במחוז דרום טיוטת נוהל עבודה העוסק בשיתוף פעולה ביניהם אולם הוא לא נחתם, ואם מתקיימים ביניהם קשרים הם מבוססים על יזמה אישית ואינם סדירים. נוסף על האמור לעיל, בולט היעדרו של שיתוף פעולה מובנה בין מנגנון מרכזי ריאן למשרד הרווחה ולמחלקות לשירותים חברתיים (ראו להלן).

בתשובתו מסר משרד הכלכלה כי יבחן את ממשקי העבודה המשותפים בין הריאנים לשירות התעסוקה.

עיתובים בביצוע מחקר מלווה

במסמך ייזום מסוף שנת 2011 הציג מינהל מחקר וכלכלה במשרד הכלכלה מודל לביצוע מחקר מעקב והערכה לגבי הקמת מרכזי ההכוון התעסוקתי לחברה הערבית והפעלתם. המחקר היה אמור לכלול דוחות שנתיים, ותוכנן שהראשון שבהם יהיה מוכן בסוף שנת 2012. בהסכם להקמת המרכזים ולהפעלתם משנת 2012 נקבע כי מינהל מחקר וכלכלה יבצע מחקרים מלווים לגבי המיזם כולו.

67 הריאנים מפעילים בעצמם קורסי הכשרה מקצועית כאשר מוזהה צורך לקורס אשר אינו מוצע באחת המסגרות האחרות (ראו להלן) באותו אזור גאוגרפי, ואם תקציבם מאפשר זאת. נוסף על כך, מפעילים הריאנים סדנאות "כישורים רכים" (הכוללות לימוד עברית תעסוקתית, העצמה, פיתוח כישורי חיפוש עבודה ופיתוח כישורי מחשב).

בביקורת עלה כי רק בינואר 2015 - כשנתיים וחצי לאחר חתימת ההסכם - אושרה התחלת המחקר, וכי רק באפריל 2015 פרסמו מינהל מחקר וכלכלה ומכון מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל הצעת מחקר מלאה ומעודכנת. במועד סיום הביקורת היה המחקר המלווה בחיתוליו. עקב כך קשה להעריך את פעילות המרכזים ולתכנן את המשך הפעלתם, דבר שדחיפותו רבה, מאחר שתוקף ההסכם הנוכחי להפעלת המרכזים צפוי לפוג בסוף שנת 2016.

ניתוח פעילות ההשמה בריאנים

נוכח היעדרו של מחקר מלווה בחן משרד מבקר המדינה ארבעה מרכזי ריאן במקומות שבהם נמצאות גם לשכות של שירות התעסוקה (רהט, אום אל-פאחם, סחינין וטמרה-שפרעם), על מנת להשוות את האפקטיביות של הריאנים לאפקטיביות של הלשכות, שהן גוף השמה מקביל באותו יישוב. נוכח ההשקעה הרבה במרכזי ריאן לעומת ההשקעה בלשכות שירות התעסוקה - הן מבחינת גודל הצוות והכשרתו הייעודית והן מבחינת התקציבים המוקצים לכלים התומכים בתעסוקה - היה ניתן לצפות שמרכזי ריאן ישיגו שיעורי השמה⁶⁸ גדולים בהרבה משיעורי ההשמה של לשכות שירות התעסוקה. יצוין כי יש כמובן הבדלים בין לשכות שירות התעסוקה ובין הריאנים, למשל, בשירות התעסוקה ניתן לשלול קצבאות מדורשי עבודה המסרבים לעבודה מתאימה; לריאנים מגיעים לרוב אנשים בעלי מוטיבציה עצמית למצוא עבודה.

בבדיקה עלה כי על אף ההשקעה הרבה במרכזי ריאן לעומת ההשקעה בלשכות שירות התעסוקה, בריאן ברהט הדבר אינו בא לידי ביטוי בשיעורים גדולים יותר של ההשמות בעבודה. שיעור ההשמה בשלושה מרכזי ריאן אחרים גדול פי 1.5 עד פי 2 משיעור ההשמה בלשכות התעסוקה באותם היישובים. משרד מבקר המדינה מעיר כי ניתוח ראשוני זה מדגיש את הצורך בביצוע המחקר המלווה, בייחוד נוכח רמת האפקטיביות של הריאנים לעומת שירות התעסוקה, אשר המשאבים שברשותו לצורכי השמה מצומצמים יותר במיוחד בקרב האוכלוסייה הערבית כמתואר בדוח זה.

ליקויים בפעולות ההכשרה המקצועית של האוכלוסייה הערבית

כלי מרכזי לשילוב בתעסוקה ולשיפור איכותה הוא הפניה לקורסי הכשרה מקצועית שיקנו מקצוע הדרוש בשוק העבודה. הכשרות מקצועיות במימון ממשלתי עבור האוכלוסייה הערבית מתקיימות כיום בריאנים (ראו לעיל), באגף להכשרה מקצועית שבמשרד הכלכלה ובמוסדות עסקיים פרטיים (באמצעות שובר):

1. הכשרות מקצועיות שמציע האגף להכשרה מקצועית: שירות התעסוקה ומרכזי ריאן יכולים להפנות דורשי עבודה ללימודים בכמה מקצועות שמציעים מרכזי התעסוקה של האגף וזכיינים מטעמו.

68 מספר השמות ביחס למספר עובדי מרכז ריאן או הלשכה. מדובר בהשמות איכות, כלומר השמות שלאחריהן העובדים התמידו בעבודה במשך שלושה חודשים לפחות.

מנתוני שירות התעסוקה (הנוגעים רק לדורשי עבודה שהוא הפנה להכשרות) עולה כי שיעור ההשמות בעבודה של מסיימי קורסי הכשרה כאלה מקרב האוכלוסייה הערבית הוא כמחצית משיעור ההשמות של מסיימי קורסי הכשרה כאמור מקרב האוכלוסייה היהודית.

לדעת משרד מבקר המדינה, על האגף להכשרה מקצועית לבחון את הסיבות לפער הגדול בשיעורי ההשמה ולוודא שכלי ההכשרה המקצועית שהוא מציע יתאימו גם לאוכלוסייה הערבית, הזקוקה להם מאוד.

2. הכשרות במוסדות עסקיים פרטיים באמצעות שובר: גופים שונים - כגון שירות התעסוקה, מרכזי ריאן ומשרד הרווחה - יכולים להפנות דורשי עבודה לקבלת שובר לקורסי הכשרה מקצועית בכל מוסד אשר אחד ממשרדי הממשלה מכיר בו או מפקח עליו.⁶⁹ השובר מקנה זכות להחזר של עד 85% מעלויות הלימודים. מי שהשתלב בעבודה במקצוע הנלמד בתוך תשעה חודשים מסיום הקורס והתמיד בעבודה במשך ארבעה חודשים יהיה זכאי גם למענק השמה.⁷⁰

א. מנגנון התשלום באמצעות השובר נועד לתמרץ את המשתתפים לסיים את הקורס בהצלחה ולהשתלב בשוק העבודה במקצוע שבו הוכשרו. ואולם בביקורת עלה כי מנגנון תשלום זה עשוי להיות חסם עבור משתתפים מעוטי יכולת כלכלית - מצב המאפיין רבים מבני האוכלוסייה הערבית - בשל כמה סיבות: המשתתף מקבל כאמור החזר של עד 85% מעלות הקורס, והוא יהיה זכאי למענק השמה בתנאים שצוינו לעיל. ואולם אם המשתתף לא עמד בתנאים אלה (למשל, אם נדרש לו זמן רב יותר למצוא עבודה, אם גילה שהמקצוע אינו מתאים ליכולותיו או אם התקשה להתמיד במקום העבודה) - הוא לא ישובה על ההפרש ששילם מכיסו; לא ניתן לקבל שובר עבור קורסים שנמשכים יותר מ-12 חודשים, המיועדים בייחוד לעובדים המעוניינים לשדרג את עצמם מהבחינה המקצועית; על המשתתף לשלם בדרך כלל את שכר הלימוד למוסד המכשיר מראש, אך את החוזרים הוא מקבל ממשרד הכלכלה בתשלומים (כשליש מהתשלום לאחר תחילת הלימודים, כחמישית לאחר סיום מחצית מהלימודים וכשליש לאחר סיום הלימודים), דבר המקשה על מי שאין לו סכום גדול זמין לשלם מראש; למשתתף לרוב לא משולמים הוצאות הנסיעה ללימודים ודמי מחיה בתקופת הלימודים.

ב. אחת הדרכים להעריך את הצלחת השימוש בשוברים היא לבדוק כמה מבין מי שקיבלו שובר ותשלום ראשון (כלומר התחילו את הלימודים) אכן סיימו את ההכשרה והשתלבו בעבודה במקצוע הנלמד בתוך פרק הזמן המוגדר.

מנתוני האגף להכשרה מקצועית עולה כי בין יוני 2013 ליוני 2014 היו כמחצית (46%) ממקבלי התשלום הראשון בגין השובר מקרב האוכלוסייה הערבית, אך רק 19% ממי שסיימו את ההכשרה והושמו בעבודה עד סוף יולי 2015 והושמו בעבודה היו ערבים. יוצא שתלמידים מהאוכלוסייה הערבית מתקשים לסיים את הקורסים ולהשתלב בעבודה לאחר מכן יותר מעמיתיהם היהודים.

69 עד אמצע שנת 2013 חולקו השוברים ישירות על ידי שירות התעסוקה. באמצע שנת 2013 עברה האחריות לחלוקת השוברים לאגף להכשרה מקצועית.

70 במקרים מסוימים יש במענק ההשמה כדי להביא לכיסוי 100% מעלויות הלימודים.

לפיכך ספק אם הקצאת השוברים להכשרה מקצועית לאוכלוסייה הערבית היא אפקטיבית די הצורך. לדעת משרד מבקר המדינה, על האגף להכשרה מקצועית לבחון אם השובר הוא אמצעי המותאם לאוכלוסייה הערבית, אם יש מקום לשנות את תנאי קבלתו ואת מנגנון המימון במסגרתו, ואם יש צורך להקצות כלים תומכים נוספים לצד השובר, כדי להגדיל את האפקטיביות של השובר לגבי אוכלוסייה זו.

בתשובתו מסר משרד הכלכלה כי יבדוק את השתלבותם בעבודה של לומדים באמצעות שובר מקרב האוכלוסייה הערבית ולאחר בחינת הנתונים יבחן את ההתאמות הנדרשות של מנגנון השוברים לאוכלוסייה זו.

פעולות מצומצמות לשילובה של אוכלוסיית רווחה ערבית בתעסוקה

ביישובים ערביים שיעור המשפחות המוכרות לשירותי הרווחה והמתמודדות עם עוני וקשיי תעסוקה גדול בהרבה מהשיעור של משפחות כאלה ביישובים יהודיים או מעורבים, וכרבע מתיקי הרווחה בישראל שעניינם העיקרי הוא עוני וקשיי תעסוקה נפתחים ביישובים ערביים. פעמים רבות החסמים המקשים על מחוסרי עבודה המשתייכים לאוכלוסיית הרווחה לצאת לעבודה הם מורכבים, ועקב כך הפעולות הדרושות לשילובם בעבודה הן מורכבות ואינטנסיביות יותר מהפעולות הדרושות לשילוב בעבודה של מחוסרי עבודה אחרים. עבור מחוסרי עבודה בחברה הערבית השייכים לאוכלוסיית הרווחה, החסמים המורכבים נוספים על החסמים האחרים הנפוצים בחברה זו, כמפורט לעיל. נוכח זאת, חשוב להתאים את השירותים המיועדים לשילוב בתעסוקה לאוכלוסיית הרווחה הערבית. ואולם בביקורת נמצא כי הדבר כמעט שאינו נעשה, כפי שיפורט להלן:

1. פעילות מועטה של משרד הרווחה: נוכח ריבוי המשפחות המוכרות לשירותי הרווחה המתמודדות עם עוני, היעדר הכנסה וקשיי תעסוקה הגדיל משרד הרווחה את היקף פעילויות התעסוקה שלו, ובכלל זה החל להעניק למסתייעים בשירותיו שוברים להכשרה מקצועית של משרד הכלכלה. נוסף על כך, שם משרד הרווחה דגש בחיזוק נושא השיקום התעסוקתי במחלקות לשירותים חברתיים, במסגרת הרפורמה המתבצעת בהן.

אמנם משנת 2010 חל גידול ניכר בשיעורם של הערבים המשתתפים בתכניות התעסוקה של משרד הרווחה, ואולם שיעורם בקרב המשתתפים בתכניות אלה בשנת 2014 - 15% - עדיין היה קטן משיעורם בקרב אוכלוסיית הרווחה הסובלת בעיקר מעוני וקשיי תעסוקה (25%). יצוין עוד שמקרב הערבים המוכרים לרווחה והמתמודדים עם עוני וקשיי תעסוקה רק 10% משתתפים בתכניות התעסוקה של משרד הרווחה; ולעומת זאת 24% מקרב היהודים המוכרים לרווחה ומתמודדים עם קשיים אלה משתתפים בתכניות תעסוקה. בשנת 2014 לא קיבל משרד הרווחה תקציב למתן שוברים להכשרה מקצועית עבור האוכלוסייה הערבית.

מן האמור יוצא כי משרד הרווחה מציע תכניות וכלים תעסוקתיים רק לחלק קטן מאוכלוסיית הרווחה הערבית הזקוקה לכך.

ממשרד הרווחה נמסר, בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2015, כי בשנת 2015 הוא החל בהפעלת תכניות נוספות להתמודדות עם עוני וקשיי תעסוקה, בין היתר ביישובים ערביים.

2. מתן מענה חלקי בריאנים לאוכלוסיית הרווחה: שערי מרכזי ריאן פתוחים לכל אדם המעוניין לעבוד, ובכלל זה למי שנמנה עם אוכלוסיית הרווחה (פרט למי שמטופל בשירות התעסוקה). נוכח זאת, יש מקום לכך שבמרכז ריאן יבוא לידי ביטוי הן הפן

של הסיוע התעסוקתי והן זה של הטיפול הרווחתי. למשל, מרכזי ריאן יכולים היו להעסיק עובדים סוציאליים ולהתאים את השירות הניתן במרכז לאוכלוסיית רווחה זו, ולחלופין ביכולתם לדרוש שיתוף פעולה הדוק בין רכז הפרט במרכז ריאן ובין העובדים הסוציאליים במחלקה לשירותים חברתיים של הרשות המקומית שבה מתגורר מקבל השירות. כמו כן היה ניתן לאגם משאבים ולאפשר למשל לאדם ליווי מקצועי משפחתי של עובדים סוציאליים במחלקה לשירותים חברתיים, בד בבד עם מתן כלים לשילוב בתעסוקה (כגון סדנת "כישורים רכים" או הכשרה מקצועית) במרכז ריאן.

ואולם נמצא כי רק במרכזי ריאן בנגב יש תפקידים ייעודיים לעובדים סוציאליים, וגם שם תפקידם אינו טיפול במשפחות או הידוק הקשר עם המחלקה לשירותים חברתיים במקרים פרטניים. נוסף על כך, ההכשרה שמקבלים רכזי הפרט המועסקים במרכזי ריאן אינה כוללת כלים לזיהוי ולהתמודדות עם קשייו של המשתתף במישור המשפחתי, וודאי שאינה דומה להכשרה שניתנת לעובדים סוציאליים לצורך התמודדות עם חסמים מורכבים.

עוד נמצא כי שלא כשיתוף הפעולה בין משרדי הכלכלה והרווחה בתחומים אחרים, לא הנחה משרד הכלכלה את הריאנים לקיים קשר עם המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות לגבי מקרים פרטניים, ומשרד הרווחה לא הנחה את המחלקות לשירותים חברתיים לעמוד בקשר עם הריאנים כאשר הדבר נדרש⁷¹. קשרים כאמור מתקיימים בריאנים מסוימים על בסיס היכרות אישית ויזמות פרטיות או מקומיות, אולם אינם ממוסדים ואינם עקיבים.

משרד הכלכלה מסר בתשובתו כי הוא פועל עם משרד הרווחה להוצאת נוהל משותף שיסדיר את הקשר בין מרכזי ריאן ובין המחלקות לשירותים חברתיים בנוגע לטיפול במשתתפי רווחה. הוא הוסיף כי הועלה לפניו הצורך בהתאמת חלק מהכלים הניתנים במרכזי ריאן באופן שיאפשר למלא את הצרכים המיוחדים של אוכלוסיות רווחה, וכי כבר מתבצע שינוי בשטח. משרד הרווחה מסר בתשובתו מנובמבר 2015 כי ינחה באופן נרחב יותר את המחלקות לשירותים חברתיים לקיים שיתופי פעולה עם מרכזי ריאן.

מכלל האמור יוצא כי אדם מהחברה הערבית הניצב לפני חסמים מורכבים המקשים את יציאתו לעבודה יתקשה לקבל פתרון תעסוקתי מותאם לצרכיו: המחלקות לשירותים חברתיים כמעט אינן פועלות בתחום זה ביישובים הערביים, שירות התעסוקה מתקשה לתת פתרון מספק לבעיה ביישובים אלה, מרכזי ריאן לא התאימו את שירותיהם לצורכי אוכלוסיית הרווחה ביישובים האמורים, ושיתוף הפעולה שלהם עם משרד הרווחה חלקי בלבד. הדבר חמור בייחוד נוכח השיעורים הגדולים של משפחות ביישובים ערביים המוכרות לשירותי הרווחה והמתמודדות עם עוני או קשיי תעסוקה.

71 מלבד לגבי נשים המשתתפות בתכנית אשת חיל. לאחרונה גם הוחל במרכז ריאן ברהט במתן שירות לאנשים עם מוגבלות במסגרת תכנית "רמפה", אך במועד סיום הביקורת עדיין לא יושמה התכנית בריאנים אחרים.

ליקויים בפעולות המגזר הציבורי לקליטת עובדים מהאוכלוסייה הערבית

שיעורי התעסוקה הקטנים בקרב האוכלוסייה הערבית הם תוצר של חסמים רבים המקשים עליה להשתתף בשוק העבודה, ובהם חסמים הנוגעים לפערי השכלה, היעדר ניסיון מקצועי והון חברתי (networking)⁷² מועט, וכן חסמים מצד המעסיקים הנוגעים לדעות קדומות ולאפליה על רקע גזעני⁷³.

למדינה יש תפקיד מרכזי בהסרת חסמים ובהשפעה על עמדות הציבור ושינוי דעת קהל, וזאת נוסף על היותה המעסיק הגדול במשק. כמו כן, למדינה יש יכולת להטמיע שינויים בשוק התעסוקה, באמצעות כלים העומדים לרשותה כבר היום.

העדפה מתקנת היא יחס מועדף ושונה הניתן לקבוצה מופלית, כדי לפצותה על אי-השוויון ולשפר את מצבה⁷⁴. כלי זה נותן עדיפות לאוכלוסייה מסוימת, כדי לתקן פערים חברתיים וליצור איזון המשקף נכון יותר את הרכבה של החברה. ואולם השימוש בו הוא זמני ואמור להיפסק עם השגת הייצוג ההולם⁷⁵ (ראו להלן).

על המגזר הציבורי - לרבות שירות המדינה, החברות הממשלתיות והתאגידים הציבוריים - מגזר המנהל משאבים ציבוריים, לשמש "חלוץ לפני המחנה" ולפעול לעידוד שילובם של עובדים מקרב האוכלוסייה הערבית בו. בפעולות אלו יש כדי לסייע בהגדלת שיעור התעסוקה של האוכלוסייה הערבית, בהסרת חסמי התעסוקה ושינוי עמדות בנוגע אליה. להלן פירוט:

שירות המדינה

יישום חלקי של הוראות החוק בדבר ייצוג הולם

סעיף 15א לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (חוק המינויים), קובע כי בקרב עובדים בשירות המדינה בכלל הדרגות והמקצועות, בכל משרד ובכל יחידת סמך, יינתן ביטוי הולם לייצוג, בין השאר, של בני האוכלוסייה הערבית. ליישום הוראות חוק זה אחראית נ"ש.

הבדיקה העלתה כי אף שחל שיפור משמעותי בשיעור העסקתה של האוכלוסייה הערבית בשירות המדינה, הרי שעדיין שיעור העובדים הערבים בה קטן לעומת שיעורם של הערבים באוכלוסייה, ועל כן לא ניתן לקבוע כי בכך יש מענה לדרישת החוק לייצוג הולם. להלן פירוט:

- 72 הון חברתי רב יתבטא בין היתר במערכת קשרים ענפה עם אנשים הממוצבים בארגונים מרכזיים או בתפקידי מפתח.
- 73 53% ממשתתפי סקר שביצעו בשנת 2011 הרשות לפיתוח כלכלי ולשכת הפרסום הממשלתית בנושא "שילוב ערבים בתעסוקה", התייחסו לאפליה כבעיה "אובייקטיבית" של חוסר התאמה בין העובדים הערבים למגזר היהודי. בהקשר זה צפוי גם להתפרסם בהמשך שנת 2016 דוח מבקר המדינה בנושא "חינוך לחיים משותפים ולמניעת גזענות".
- 74 ענת מאור, "היעדים והאמצעים של מדיניות ההעדפה המתקנת", בתוך: ענת מאור (עורכת) העדפה מתקנת והבטחת ייצוג בישראל (2004), עמ' 16.
- 75 מבקר המדינה, דוח ביקורת: ייצוג נשים בתפקידים הבכירים בשירות הציבורי (2014), עמ' 30.

בשנים 2007-2015 גדל שיעור העובדים הערבים⁷⁶ המועסקים בשירות המדינה מ-5.7% לכ-9.6%, בשעה ששיעורם של הערבים בגילי העבודה הוא 19.4% מהאוכלוסייה.

פילוח על פי משרדי ממשלה מעלה כי רוב העובדים הערבים מרוכזים בכמה משרדי ממשלה ויחידות סמך⁷⁷, בעיקר בתחום הבריאות. לדוגמה, שיעור העובדים הערבים בלשכת הבריאות במחוז צפון הוא כ-49%.

עוד נמצא כי ב-11 משרדי ממשלה ויחידות סמך אין כלל ייצוג לערבים, וכי שיעור הערבים המועסקים בעשרה משרדים ויחידות סמך אחרים קטן במיוחד - בין 0.4% ל-2%.

מכל האמור לעיל עולה כי אף שחל שיפור משמעותי בשיעור העסקתם של העובדים הערבים בשירות המדינה, הרי שיש שונות רבה בין משרדי הממשלה, ובחלקם שיעור ההעסקה של ערבים קטן מאוד ואף אפסי.

אי-יישום החלטות ממשלה בדבר ייצוג הולם

בכמה החלטות של ממשלות ישראל⁷⁸ נקבע כי יינקטו פעולות יזומות להגדלת שיעור המועסקים הערבים בשירות המדינה וקידום ייצוגם ההולם. האחרונה שבהן התקבלה בנובמבר 2007 (להלן - החלטה 2579), ובמסגרתה קבעה הממשלה כי עד סוף שנת 2012 לפחות 10% מעובדי המדינה יהיו מבני האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית. במועד סיום הביקורת לא עודכן יעד זה.

1. הועלה כי היעד שנקבע בהחלטה 2579 לא הושג במלואו אף שלוש שנים לאחר תאריך היעד, שכן בנובמבר 2015 שיעור העסקתם של העובדים הערבים בשירות המדינה היה כ-9.6%.

יודגש כי אמנם היה בקביעת יעד זה כדי לתרום לגידול בשיעור העסקת עובדים ערבים בשירות המדינה, אולם אין בו כדי לממש את עקרון הייצוג ההולם.

2. נש"ם מופקדת על הליכי הגיוס והאיוש של עובדים לשירות המדינה, לכן היא אמורה להביא לידיעת משרדי הממשלה את יעדי הממשלה בעניין זה ולרתום את המשרדים להשגתם. בהחלטות הממשלה 414 משנת 2006 ו-2579 משנת 2007 הוטל על כל אחד ממשרדי הממשלה ויחידות הסמך לגבש, בתיאום עם נש"ם, תכנית עבודה לקידום ייצוגם ההולם של בני האוכלוסייה הערבית באותו משרד, לרבות ייעוד משרות.

76 הנתונים בעניין זה נוגעים לאוכלוסייה הערבית, לאוכלוסייה הדרוזית ולאוכלוסייה הצ'רקסית. לגבי העובדים הערבים בלבד בשירות המדינה, שיעורם עלה מ-4.8% בשנת 2007 לכ-7.5% בשנת 2015. שבהם מועסקים יותר מ-300 עובדים.

77 החלטה 735 (ערב/7) מאוגוסט 2003, החלטה 4729 ממרץ 2006, החלטה 1402 (ערב/24) מינואר 2004 והחלטה 414 (ערב/3) מאוגוסט 2006 (להלן - החלטה 414).

הבדיקה העלתה כי רק בספטמבר 2011 - עם כניסתו של נציב שירות המדינה, עו"ד משה דיין, לתפקידו - הוא שלח מכתב לכלל מנהלי משרדי הממשלה ויחידות הסמך ולמנהלי בתי החולים הממשלתיים, ובו ציין את החלטה 2579 והצורך ביעוד תקנים לשם עמידה ביעדיה. עוד הועלה כי לראשונה במכתב זה הנחה הנציב את משרדי הממשלה ויחידות הסמך להכין (בשיתוף אגף בכיר לתכנון ובקרה בנש"ם) תכנית מפורטת לקידום ייצוגם ההולם של בני האוכלוסייה הערבית ועמידה ביעד כפי שנקבע בהחלטת הממשלה.

עוד נמצא כי רק בינואר 2012 פרסמה נש"ם חוזר לכלל משרדי הממשלה ויחידות הסמך, שעניינו נוהל עבודה לסימון משרות לבני האוכלוסייה הערבית לרבות הדרויות והצ'רקסית (חוזר 1/2012), וצירפה לחזור את מכתבו של נציב שירות המדינה שצוין לעיל. יתרה מזו, חוזר זה היה החוזר הראשון שפרסמה נש"ם בנושא החלטה 2579, אף שחלפו כארבע שנים מקבלת ההחלטה; והוא פורסם בתחילת שנת 2012 - אף שהיעד היה אמור להיות מושג כבר בסוף אותה השנה.



מכל האמור לעיל עולה כי אף שחל שיפור משמעותי ושיעור האוכלוסייה הערבית בקרב עובדי המדינה גדל, הרי שגידול זה אינו מקיים את הוראות חוק המינויים, ועדיין אינו עומד ביעדים שנקבעו בהחלטות הממשלה.

בתשובתו מנובמבר 2015 מסר הנציב כי אמנם טרם הושג היעד שנקבע בהחלטות הממשלה לפיו 10% מהמשרות צריכות להיות מאוישות בידי בני האוכלוסייה הערבית, אולם ניתן לראות כי ישנה עליה מתמדת בשיעור העסקת עובדים ערבים וכי שירות המדינה צועד בכיוון של צמצום פערים ועמידה ביעד. הנציב אף ציין מספר פעולות שבהן נקט על מנת להגדיל את קליטת האוכלוסייה הערבית בשירות המדינה ובכלל זה: במסגרת התכנון האסטרטגי של כל משרד יקבעו בכל משרד יעדי גיוס עובדים של בני האוכלוסייה הערבית; ועדת החריגים לעניין כוח אדם בשירות המדינה בטרם תאשר קליטת עובדים חדשים במשרדי הממשלה ויחידות הסמך תשקול גם את עמידת המשרדים ביעדי הגיוס של בני האוכלוסייה הערבית; ונש"ם אף קבעה כללים לפיהם במקרים מסויימים יינתן פקטור בהליך מיון בשירות המדינה לטובת בני האוכלוסייה הערבית. לסיכום ציין הנציב כי הוא סבור שפעילות נש"ם בעניין זה היא מקור לגאווה, מבלי לגרוע מכך שהמצב הקיים טעון תיקון ומלאכה רבה עוד נותרה.

ייצוג חלקי בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים

גם לחברות ממשלתיות ולתאגידים ציבוריים יש תפקיד מהותי בקידום ייצוגם ההולם של האוכלוסייה הערבית. החברות הממשלתיות והתאגידים הציבוריים מצויים פעמים רבות בחזית המפגש של השלטון עם האזרח, וחלקם פועלים באמצעות סניפים ושלוחות בפריסה גאוגרפית נרחבת, באופן שגם המתגוררים באזורים המרוחקים ממרכז הארץ ומאזור ירושלים יוכלו להשתלב במגזר הציבורי.

על אף מדיניות הממשלה כי יש לקדם את האוכלוסייה הערבית, חשיבות שילובה של אוכלוסייה זו ויתרונותיו העסקיים של הגיוון התעסוקתי⁷⁹, הועלה כי הפעולות שנקטו לשילוב האוכלוסייה הערבית בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים היו מועטות, וכי ייצוגה של אוכלוסייה זו בחברות ובתאגידים כאמור לוקה בחסר. להלן פירוט:

ייצוג חסר בחברות ממשלתיות

רשות החברות הממשלתיות (רשות החברות) הוקמה ופועלת מכוח חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות) ומופקדת על 87 חברות שבהן מועסקים כ-60,000 עובדים, ששווי כלל נכסיהן הוא כ-178 מיליארד ש"ח, וסך הכנסותיהן השנתיות בשנת 2015 היה כ-67 מיליארד ש"ח. חלק מחברות ממשלתיות אלו פועלות בתחומי התשתיות ובתחומים חברתיים וחינוכיים, והן מן החשובות, המורכבות והגדולות במשק.

בדוח ועדת אור משנת 2003 צוין כי שיעור העובדים הערבים המועסקים בחברות ממשלתיות (ומעורבות) קטן מ-2%. משרד מבקר המדינה בדק את ייצוגה של האוכלוסייה הערבית בעשר החברות הממשלתיות העיקריות, כהגדרת רשות החברות⁸⁰, להוציא חברות הפועלות בתחום הביטחון.

עובדים בחברות ממשלתיות: לגבי האוכלוסייה הערבית, חלה חובת ייצוג הולם בקרב העובדים בחברות הממשלתיות, בכלל המשרות והדירוגים, רק עבור בני העדה הדרוזית (סעיפים 50 א ו-50 ב לחוק החברות הממשלתיות). אף שאין קביעה חוקית המחייבת ייצוג הולם של האוכלוסייה הערבית, היה מצופה מרשות החברות לפעול לקידום העסקתם של עובדים ערבים, נוכח היתרונות שהוצגו לעיל ובהתאם למדיניות הממשלה וליעדים שקבעה.

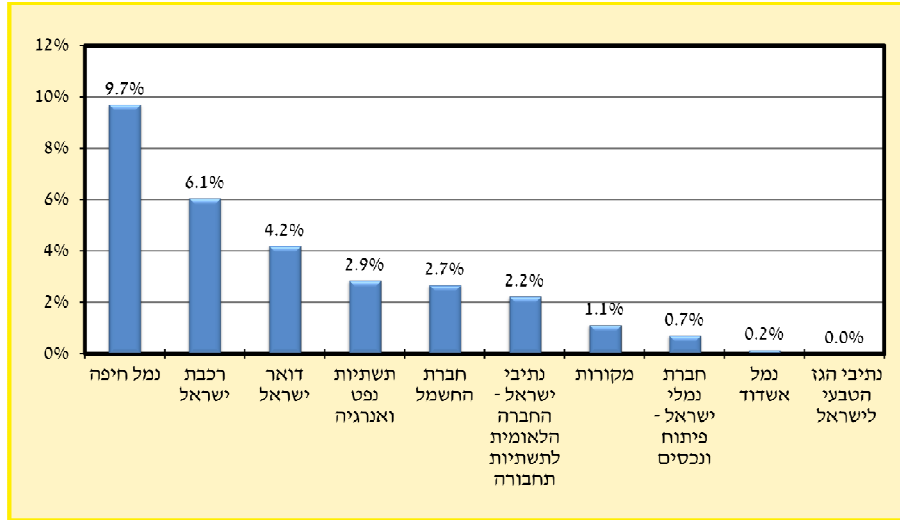
הבדיקה העלתה כי ייצוגה של האוכלוסייה הערבית (ללא דרוזים) בכל אחת מעשר החברות הממשלתיות העיקריות לוקה בחסר; הדברים אמורים הן לגבי משרות עובדים והן לגבי תפקידי ניהול.

79 יתרונותיה העסקיים העיקריים של העסקה מגוונת הם היכולת לגייס מבחר גדול של עובדים, שימור עובדים טובים, הגברת היצירתיות והחדשנות, שיפור תהליכי קבלת ההחלטות וכן שיפור הדימוי של החברה. בסיכום מחקר שביצע מכון ברוקדייל בשנת 2014 בנושא קידום העסקה מגוונת צוינו ממצאי מחקר שביצעה הנציבות האירופית בשנת 2005, ולפיהם 83% מהעסקים שנסקרו דיווחו שלא ימוץ מדיניות של העסקה מגוונת יש יתרון עסקי.

80 חברת החשמל לישראל בע"מ, נתיבי הגז הטבעי לישראל בע"מ, תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ, מקורות חברת המים בע"מ, חברת דואר ישראל בע"מ, רכבת ישראל בע"מ, נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ, חברת נמלי ישראל - פיתוח ונכסים בע"מ, חברת נמל חיפה בע"מ וחברת נמל אשדוד בע"מ.

תרשים 7

שיעור העובדים הערבים בעשר החברות הממשלתיות העיקריות בשנת 2014



על פי נתוני רשות החברות בעיבוד משרד מבקר המדינה

מן התרשים עולה כי ייצוגה של האוכלוסייה הערבית בחברות ממשלתיות אלה - שפריסתן הגאוגרפית רחבה למדי, הכנסותיהן גבוהות והן בעלות השפעה רחבה על כלל המשק - הוא נמוך עד מאוד - ובאחת החברות (נתיבי הגז הטבעי לישראל) אין ולו עובד ערבי אחד.

הבדיקה כללה גם את העסקתם של עובדים ערבים בתפקיד של "פקיד בכיר" כהגדרתו בחוזר של רשות החברות⁸¹. הועלה כי בשבע מעשר החברות הממשלתיות העיקריות לא הועסק שום פקיד בכיר ערבי⁸²; וכי בשלוש החברות האחרות הועסק פקיד בכיר ערבי אחד בלבד בשנת 2014⁸³, ואשר למספרם הכולל של הפקידים הבכירים באותן חברות - שיעורם היה קטן מאוד - בין 1.3% ל-3.2%.

המגזר הציבורי הוא בבחינת חזות המדינה - בהעסקת עובדים ערבים בחברות הממשלתיות הגדולות שהשפעתן על המשק הישראלי ניכרת ומשמעותית ביותר, ניתן לאפשר ייצוג לכלל אזרחי המדינה ויש בכך כדי להפחית, במידת מה, את תחושות הניכור וחוסר האמון. הבדיקה העלתה כי סוגיית שילובם המועט של עובדים ערבים במגזר הציבורי, שעליו עמדה גם ועדת אור כ-15 שנה לפני מועד סיום הביקורת, טרם טופלה.

- 81 חוזר 1-3-2031. "פקידים בכירים" בחברות הממשלתיות לעניין חוזר זה הינם: המשנה והסגנים למנכ"ל, מנהלי האגפים, מנהל ענייני הכספים, המבקר הפנימי, מזכיר החברה ונושאי תפקידים אחרים שקבעו לעניין זה השרים. חוזר זה לא מתייחס למנכ"ל חברה ממשלתית.
- 82 חברת החשמל, דואר ישראל, נמל אשדוד, נמל חיפה, חברת נמלי ישראל-פיתוח ונכסים, חברת תשתיות נפט ואנרגיה וחברת נתיבי הגז הטבעי לישראל.
- 83 רכבת ישראל, מקורות וחברת נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אף שחובת הייצוג ההולם של האוכלוסייה הערבית (להוציא דרוזים) אינה מעוגנת בחוק החברות הממשלתיות, למעט בנוגע לייצוגם כחברי דירקטוריון, הרי שמן הנתונים עולה תמונת מצב קשה במיוחד שאינה מתיישבת עם עקרון השוויון, וראוי כי זו תיפתר ובהקדם; על רשות החברות להמשיך לפעול ביתר שאת ליישום עקרון השוויון בחברות הממשלתיות.

יצוין כי בזמן עבודת הביקורת הציג משרד מבקר המדינה נתונים אלו לפני מנהל רשות החברות, וזה הודיע כי יפעל לתיקון המצב. באוגוסט 2015 פנה מנהל רשות החברות בכתב ל-11 חברות ממשלתיות, ובהן עשר החברות שצוינו לעיל, והודיע כי רשות החברות סבורה "כי ראוי לקבוע יעד ארוך טווח אשר יביא את החברה למצב בו בשנת 2020, כ-10% מעובדי החברה יהיו בני המגזר הערבי". כמו כן הנחה מנהל רשות החברות כי הנושא יועלה על סדר יומו של דירקטוריון החברות ותוצאות הדיון ידווחו לרשות החברות, יחד עם "...תכנית פעולה, לרבות לוחות זמנים שבכוונת החברה לנקוט על מנת לעמוד ביעדים".

כמה חברות ממשלתיות השיבו למשרד מבקר המדינה, בחודשים נובמבר-דצמבר 2015, כי הן פועלות, בין היתר בעקבות הנחיותיו של מנהל רשות החברות שצוינה לעיל, לגיבוש מדיניות עדכנית לשילוב עובדים ערבים ולהגדלת מספרם בחברות אלו.

ייצוג חסר בתאגידים ציבוריים

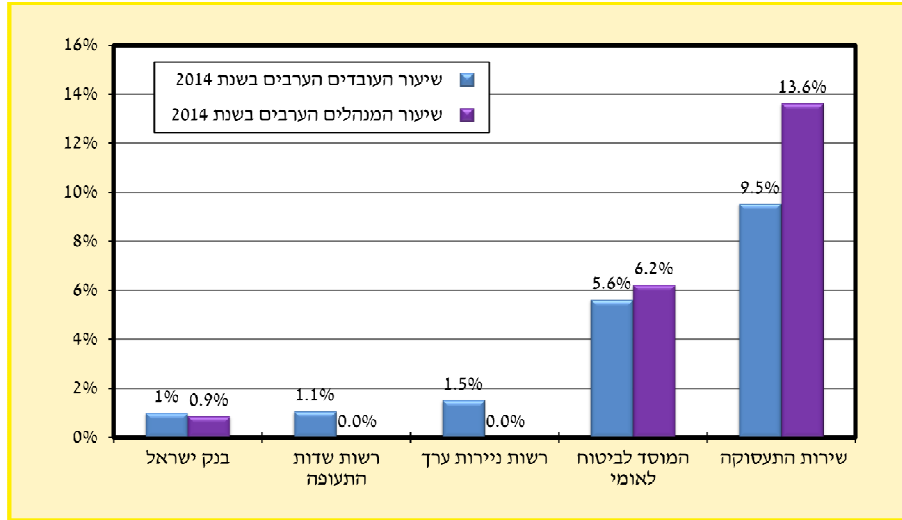
בדומה לחברות הממשלתיות, גם על התאגידים הציבוריים מוטלת חובת ייצוג הולם לגבי בני העדה הדרוזית בלבד, ולא לגבי האוכלוסייה הערבית (סעיף 60 לחוק החברות הממשלתיות). ואולם יתרונות שילובה של האוכלוסייה הערבית בחברות הממשלתיות יפים גם לגבי שילובה בתאגידים הציבוריים.

משרד מבקר המדינה בדק את נושא הייצוג ההולם של האוכלוסייה הערבית בכמה תאגידים ציבוריים, שחלקם ייחודיים בתחום עיסוקם (בנק ישראל, רשות ניירות ערך ורשות שדות התעופה), ולחלקם פריסה גאוגרפית רחבה (שירות התעסוקה והמוסד לביטוח לאומי), שיש בה כדי להנגיש את האפשרות לעבוד במגזר הציבורי. יתרון נוסף של שילוב האוכלוסייה הערבית בתאגידים אלו הוא יצירת תשתית המזמנת קשר ושיתוף פעולה בין האוכלוסייה הערבית ליהודית הן מבחינת קהל מקבלי השירות (דוגמת קהל היעד בסניפי המוסד לביטוח לאומי ושירות התעסוקה) והן מבחינה קולגיאלית. קשרים בלתי אמצעיים אלו מקטינים התנגדויות ויכולים להביא לשינוי עמדות ולהפחתת הניכור הקיים, כמובן נוסף על התרומה להגדלת שיעורי התעסוקה ולצמצום ממדי העוני.

הבדיקה העלתה כי בתאגידים שנבדקו שיעור ייצוג האוכלוסייה הערבית קטן מאוד בקרב כלל העובדים, ובכל הנוגע לתפקידים ניהוליים הרי שבחלק מהתאגידים הציבוריים אין ולו מנהל ערבי אחד. להלן פירוט בתרשים 8.

תרשים 8

שיעור העובדים והמנהלים הערבים בחמשת התאגידים הציבוריים בשנת 2014*



על פי נתוני התאגידים הציבוריים בעיבוד משרד מבקר המדינה
* הנתונים הנוגעים למוסד לביטוח לאומי ולרשות התעסוקה נכונים לשנת 2015

יתרה מזו, בחינת שינוי המגמות בעניין זה במשך כמה שנים מעלה כי בחלק מהתאגידים חל שיפור מזערי בלבד - למשל, שיעור העסקתם של עובדים ערבים ברשות ניירות ערך בשנת 2008 היה 0%, וכעבור שש שנים - 1.5% בלבד, ואין שום מנהל ערבי בין 64 המנהלים המכהנים בארבע דרגות הניהול הבכירות. דוגמה נוספת היא רשות שדות התעופה, שבשנת 2008 שיעור העסקתם של עובדים ערבים בה היה 0%⁸⁴, ולאחר שש שנים - רק 1.1%; וגם ברשות זו אין ולו מנהל ערבי אחד מבין 84 המנהלים המכהנים בארבע דרגות הניהול הבכירות. נגידת בנק ישראל ד"ר קרנית פלוג ציינה בנאומה לפני ועדת הכספים של הכנסת ביולי 2014 כי שיעור העסקתה של האוכלוסייה הערבית בבנק ישראל קטן לעומת שיעורה של האוכלוסייה הערבית בכלל האוכלוסייה, והוסיפה כי "אני סבורה שעלינו להמשיך לעשות מאמצים בתחום זה", ואולם על אף האמור לעיל, שיעור העסקתם של עובדים ערבים בבנק ישראל הוא 1% בלבד⁸⁵, ובין 115 המנהלים המועסקים בבנק ישראל בארבע דרגות הניהול הבכירות יש רק מנהל ערבי אחד.



84 תעסוקת ערבים בישראל - האתגר של הכלכלה הישראלית, ראו הערה 7 לעיל, עמ' 25.
85 בנק ישראל השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2015 כי בעקבות שיתוף פעולה עם עמותת הפועלת לקידום שוויון בתעסוקת אקדמאים ערבים, במועד תשובתו יש שלושה מועמדים מהאוכלוסייה הערבית הנמצאים בשלבי גיוס מתקדמים. עם זאת, יודגש כי גם אם כל השלושה ייקלטו, אין בכך כדי להשפיע באופן מהותי על שיעור הייצוג ההולם בבנק ישראל.

מכל האמור לעיל מצטיירת תמונה קשה בכל הנוגע לייצוגה של האוכלוסייה הערבית במגזר הציבורי, עד כדי כך שלאוכלוסייה זו אין כלל ייצוג בחלק מהחברות והתאגידים המרכזיים. ראוי היה כי מנהלים, דירקטורים וחברי מועצה בחברות ותאגידים אלה יפעלו כדי לממש את עקרון הייצוג ההולם גם אם אין חובה חוקית מפורשת לעשות כן.

לדעת משרד מבקר המדינה, על כל גוף במגזר הציבורי לפעול למימוש עקרון הייצוג ההולם⁸⁶ לגבי האוכלוסייה הערבית ולאמץ מדיניות וכלים אשר יעודדו את העסקתם של עובדים ערבים בכל הדרגות, תוך קביעת יעדים מוגדרים ומדידים.

כלים תומכי תעסוקה

היעדרה של תשתית תומכת תעסוקה משפיע על הנגישות לשוק התעסוקה ועל יכולתם של מחוסרי עבודה להשתלב בעבודה ושל מעסיקים לקלוט עובדים. בין התשתיות תומכות התעסוקה ניתן למנות את מערך המסגרות החינוכיות-טיפוליות המיועדות לתינוקות ולפעוטות (בני שלוש ומטה) ואת מערך התחבורה הציבורית (להלן - תח"ץ), שיכול לאפשר למי שאינו עומד בהוצאות הרכישה והתחזוקה של כלי רכב להגיע למקום עבודתו - דבר המאפיין אוכלוסיות חלשות כגון האוכלוסייה הערבית. זמינותם הנמוכה של אמצעים אלו ביישובים ערביים, ולעתים אף היעדרם, מקטינה את אפשרויות התעסוקה המצומצמות ממילא של המתגוררים בהם ומקשה עליהם לאתר מקום עבודה מתאים. עוד יצוין כי זה שנים רבות יש חסמים כאמור, וכי הפערים בעניין זה בין היישובים היהודיים ליישובים הערביים הולכים וגדלים. חשיבותה של תשתית תומכת תעסוקה והצורך לקדמה ולשפרה הועלו גם במסגרת התכניות הרב-שנתיות השונות. להלן פירוט:

נגישות חלקית של תחבורה ציבורית

האוכלוסייה הערבית מתגוררת ברובה באזורים המרוחקים ממרכזי התעסוקה והמסחר, ולכן נגישות גבוהה לתח"ץ חיונית עבורה ועשויה לאפשר את הרחבת ההיצע התעסוקתי ולהגדיל את הסיכויים למצוא מקום עבודה ולהשתלב בשוק התעסוקה.

ככל שתח"ץ יעילה יותר היא אטרקטיבית יותר והאוכלוסייה משתמשת בה יותר. רמת השירות של תח"ץ היא המדד לבחינת יעילותה, ומאפייניה הם זמינות השירות - במשך שעות היום והשבוע (מספר הנסיעות היומיות), והתאמתו למועדים מיוחדים, כגון זמני תחילתו וסיומו של יום העבודה; ופריסת השירות - מספר קווי הנסיעה המשרתים את היישובים. ככל שגדל מספרם של קווי הנסיעה ושל הנסיעות בהם, מתאפשרת רמת ניידות גבוהה לתושבים והשימוש בתח"ץ ככלי לניידות יומיומית גובר.

תח"ץ ביישובים ערביים

1. במחקרים צוין כי היעדרה של תח"ץ או נגישות מועטה שלה ביישובים הערביים הם בין הגורמים התורמים לשיעורי התעסוקה הנמוכים של האוכלוסייה הערבית, ולעתים עד כדי

86 בכל הנוגע לחשיבות תפקידה של המדינה בקידום ייצוג הולם ושוויון, ראו הערה 75 לעיל, עמ' 110-112.

ניתוקה משוק התעסוקה.⁸⁷ על כן כל פתרון בתחום התעסוקה חייב לכלול שינויים מרחיקי לכת שיביאו לשיפור משמעותי בתח"ץ. המלצה דומה ניתנה גם על ידי ה-OECD ונכללה בדוח שהגישה ועדת אקשטיין וכן בהחלטות הממשלה השונות.

היישובים הערביים בישראל סבלו במשך שנים מהיעדר כמעט מוחלט של תח"ץ מוסדרת. בדוח שנתי של הרשות לפיתוח כלכלי לשנת 2009 צוין כי מרבית קווי האוטובוסים עוברים רק בצירים הראשיים, ובמרבית היישובים הערביים אין כלל תחבורה פנימית. עוד צוין בדוח האמור כי ב-60 (כ-40%) מ-147 היישובים הערביים אין כלל תח"ץ, וכי ב-62 (כ-42%) מהם יש תח"ץ, אך השירות מוגדר כ"רמה נמוכה". כלומר, כ-82% מהיישובים הערביים לא קיבלו בשנת 2009 שירותי תח"ץ או קיבלו שירותי תח"ץ מצומצמים. גם במועד סיום הביקורת נגישות תח"ץ ביישובים הערביים אינה מספקת, הן מבחינת פריסת הקווים והן מבחינת גובה הסבסוד של תעריפי הנסיעות באוטובוסים.

בהתאם לנתוני משרד התחבורה מנובמבר 2015, במועד זה ל-12% מהיישובים הערביים המוקרים עדיין אין שירות של תח"ץ.

משרד התחבורה הוא הממונה הארצי על תכנון תח"ץ, והוא נעזר בין היתר במינהלת התחבורה הציבורית לצורך תכנון קווי תח"ץ חדשים או שינוי בקווים קיימים וכן לצורך ביצוע סקרים להערכת הכדאיות של הפעלת קווי תח"ץ. עוד יצוין כי משרד התחבורה מקיים קשר עם השלטון המקומי, כגורם המייצג את צורכי התושבים.

2. משרד מבקר המדינה בחן דוגמה לפעולות משרד התחבורה לקידום התח"ץ כפי שבאו לידי ביטוי בעיר רהט - אשר תוקצבה תחילה במסגרת תכנית 12 היישובים ובהמשך במסגרת תכנית בדואים דרום. בתכניות אלו נקבע כי משרד התחבורה יפעל לשיפור הנגישות התחבורתית בעיר, בין היתר על ידי הפעלה של קווי תח"ץ עירוניים ובין-עירוניים וחיבורם לצירי תנועה מרכזיים ולמוקדים כלכליים ועסקיים. הבדיקה העלתה כי עדיין יש פערים משמעותיים בעיר זו, המשפיעים על יכולתה של האוכלוסייה בה להשתלב בשוק התעסוקה. להלן פירוט:

חלק ממוקדי התעסוקה המרכזיים של רהט הם אזורים תעשייה הנמצאים בעיר או הסמוכים לה - אזור התעשייה עידן הנגב ואזורי תעשייה בערים השכנות: קריית גת, שדרות, אופקים ונתיבות. כמו כן, ניתן להניח שבערים אלה יש מקומות תעסוקה נוספים שבהם יכולים להשתלב תושבי רהט.

הועלה כי באפריל 2013 ובינואר 2014 פנו נציגי עיריית רהט למשרד התחבורה בבקשה להסדיר את הפעלתו של קו אוטובוס שיחבר בין העיר רהט לאזור התעשייה עידן הנגב. עוד הועלה כי גורמים אחרים הנוגעים לעניין פנו גם הם בשנת 2014 למשרד התחבורה בבקשה דומה.

יתרה מזו, בינואר 2014 פנה מנהל לשכת התעסוקה בעיר רהט לראש העירייה וציין את הקושי של תושבי העיר להשתלב בעבודות שמצא להם שירות התעסוקה בערים קריית גת, קריית מלאכי, שדרות ונתיבות. מנהל לשכת התעסוקה טען כי קשיים אלו נובעים מהיעדר תח"ץ סדירה בין העיר רהט ליישובים אלו, וכי הסדרת קווי תח"ץ כאמור תסייע לשירות התעסוקה

87 בסקר שעשה משרד הכלכלה עלה כי 18.6% מאוכלוסיית המדגם (גברים ונשים ערבים אקדמאיים) נאלצו לוותר על הצעת עבודה עקב מיעוט בתח"ץ, וכי כ-10% נאלצו לעזוב מקום עבודה מסיבה זו: גלי ליס גינסבורג, משרד הכלכלה, מינהל מחקר וכלכלה, תעסוקת אקדמאים ערבים בישראל: סקר ייעודי - מאפייני הסדרי התחבורה בין מקום מושבם של האקדמאים הערבים בישראל למקומות העבודה שלהם, דו"ח 3 (אוגוסט 2013), עמ' 18-19.

להגדיל את מספר התושבים המעוניינים לעבוד ולצמצום ממדי האבטלה בו. מכתב זה הועבר למשרד התחבורה בפברואר 2014 ושוב בספטמבר שנה זו.

הבדיקה העלתה כי במועד סיום הביקורת, ועל אף תמימות הדעים של כל הנוגעים בדבר כי הפעלת הקווים תסייע להנגשת מוקדי תעסוקה לתושבי רהט, משרד התחבורה עדיין לא הסדיר את הפעלתו של שום קו מהקווים המבוקשים.

עוד הועלה כי עיריית רהט ביקשה במועדים שצוינו לעיל להגביר את תדירותם של קווי אוטובוסים שונים, ואולם במועד סיום הביקורת טרם נענו בקשות אלו.

שעות נסיעה ותדירות נסיעותיו של קו אוטובוס שאינן מותאמות לשעות עבודתו של התושב אינן מאפשרות את השימוש בקו זה. מסיבה זו ביקשה עיריית רהט להתאים את תדירותם של חלק מקווי האוטובוס לשעות העבודה של תושבי העיר. העירייה פנתה למשרד התחבורה בעניין זה בדצמבר 2013, בינואר 2014 ושוב במרץ 2015.

הבדיקה העלתה כי במועד סיום הביקורת טרם הוסדר הנושא.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2015 ציין משרד התחבורה כי בתקציב שנת 2016 ישופר שירות התח"ץ ברהט, יתווספו כמה קווים חדשים ויתוגברו כמה קווים קיימים.

מהאמור לעיל עולה כי על אף חשיבותה של התח"ץ בכל הנוגע לשילוב בתעסוקה, ואף שמשרד התחבורה פעל ליישום החלטות הממשלה שצוינו לעיל בדבר שיפור והסדרה של תח"ץ ביישובים הערביים, נותרו פערים משמעותיים, המשפיעים על יכולתה של האוכלוסייה הערבית להשתלב בשוק התעסוקה. יתרה מזו, הבדיקה העלתה כי כאשר עיריית רהט פנתה אל משרד התחבורה וציינה לפניו את הצורך בשיפור התח"ץ בעיר, בקשותיה לא נענו.

עוד יודגש כי משרד התחבורה אמנם ניצל את התקציב שניתן לו במסגרת התכנית הרב-שנתית שצוינו לעיל, אך עולה כי לא די בכך, ויש צורך בהוספת קווים ובהגברת תדירותם של קווים קיימים. מקור תקציבי אפשרי לשיפור נוסף של התח"ץ ביישובים הערביים יכול היה להיות באמצעות הסטה של חלק מתקציב התכנית הרב-שנתית, אשר לא נוצל מסיבות שונות.

א-י- הפעלת מערך היסעים

הסדרת מערך התח"ץ כרוכה בביצוע הליך תכנוני ובהקמת התשתיות התומכות בתח"ץ כאשר הדבר נדרש. מכיוון שההליך התכנוני והקמת תשתיות כאמור עלולים להימשך זמן רב, ניתן להפעיל מערך היסעים מקומי כפתרון ביניים גמיש ומידי לבעיית שירותי התח"ץ, לשם הסעת העובדים המתגוררים ביישוב מסוים למקומות עבודתם.

במסגרת תכנית התעסוקה לאוכלוסייה הערבית החליטה הממשלה כי אחת הדרכים להגדלת שיעור התעסוקה שלה היא גיבוש תכנית לעידוד הביקוש לעובדים בני האוכלוסייה הערבית, ובמסגרתה משרד הכלכלה יפעל לסייע במימון הסעות עובדים מיישובים ערביים למקומות תעסוקה. משרד הכלכלה העריך כי התקציב שיידרש לסבסוד ההסעות הוא 50 מיליון ש"ח לארבע שנים.

נמצא כי אף שבינואר 2012 התקבלה החלטה בדבר גיבוש מערך היסעים שנועד לאפשר פתרון תחבורתי מהיר לבעיית שירותי התח"ץ ביישובים הערביים, במועד סיום הביקורת טרם הסדירו משרדי התחבורה והכלכלה את הפעלתו של מערך זה.

חסם תעסוקה לנשים: מעונות יום ומשפחתונים לילדים בני שלוש ומטה

האגף למעונות יום במשרד הכלכלה מופקד על הרישוי, הפיקוח והסבסוד של מעונות יום ומשפחתונים לילדים בני שלוש ומטה⁸⁸. האגף אחראי בפועל לפעילותם של מעונות יום ומשפחתונים מוכרים, ואשר ניתן לקבל סבסוד של שכר הלימוד בהם. מחסור במסגרות בטוחות ומסובסדות לילדים בני שלוש ומטה הוא בבחינת חסם עבור נשים מהאוכלוסייה הערבית שלהן ילדים קטנים המנסות להשתלב בתעסוקה.

גידול לא מספק בשימוש במעונות יום ובמשפחתונים ביישובים ערביים

1. ועדת אקשטיין וועדת טרכטנברג זיהו חסם זה, וחלק מהמלצותיהן יושמו בהחלטות הממשלה השונות, ונועדו להביא להגדלה ניכרת של השימוש במעונות יום ובמשפחתונים ביישובים ערביים. בהחלטות הממשלה הוקצו לנושא כ-220 מיליון ש"ח, כתוספת לכספים המוקצים לבנייה ולסבסוד השוטפים של כלל מעונות היום בישראל, ובכללם מעונות היום הנמצאים ביישובים ערביים. יש כמה דרכים להגברת השימוש במעונות יום ולהתאמתו של שימוש זה לצורך התעסוקתי: הקמת מעונות יום חדשים; הסבת מעונות יום פרטיים קיימים למעונות יום מוכרים; ומתן עדיפות לילדיהן של אימהות עובדות במסגרת הקבלה למעונות יום.

88 מעונות יום: מבנים ייעודיים העומדים בתנאי בטיחות, תפוסה וכוח אדם, המופעלים על ידי ארגונים ובאמצעות צוות מטפל בעל השכלה מתאימה; משפחתונים: מסגרות המיועדות לחמישה ילדים לכל היותר, המתקיימות בביתה של מנהלת המשפחתון.

בביקורת עלה כי רק 12.6% מהמעונות שהוכרו בישראל בשנים 2010-2014 נמצאים ביישובים ערביים, וכי רק שניים (7.7%) מהמעונות שהוקמו במימון ממשלתי בתקופה זו נמצאים ביישובים אלה. במועד סיום הביקורת היצע מעונות היום⁸⁹ לילדים בני שלוש ומטה ביישובים ערביים קטן ביותר בהשוואה ליישובים יהודים: רק 4.4% ממעונות היום נמצאו ביישובים ערביים; רק 4.5% מהילדים שטופלו במעונות היום היו מקרב האוכלוסייה הערבית; ושיעור דומה מהתקציב לסבסוד מעונות הוקצה למעונות ביישובים הערביים - כל זאת אף שילדים ערבים בני שלוש ומטה הם כ-23.5% מכלל הילדים בקבוצת גיל זו⁹⁰. גם משקלול מספר הילדים הנמצאים במשפחתונים ובמעונות גם יחד עולה כי רק 11.5% מהילדים במסגרות אלה הם מהאוכלוסייה הערבית. עוד עולה כי רק לכ-10% מכ-120,000 ילדים ערבים בגילים הרלוונטיים יש כיום מקום במעונות היום ובמשפחתונים, לעומת לכ-23% מהילדים היהודים.

2. ועדת טרכטנברג המליצה על שינוי מנגנון הסבסוד לילדי נשים ערביות העובדות במשרה חלקית וקבעה מדדי תפוקה ולפיהם בשנת הלימודים התשע"ג יינתן סבסוד עבור כ-1,100 ילדים, וכי בכל שנה יגדל מספר הילדים שיינתן עבורם סבסוד - עד לכ-7,000 ילדים בשנת 2015. בהחלטת הממשלה בדבר תכנית התעסוקה לאוכלוסייה הערבית, שהתקבלה בעקבות דוח הוועדה, נקבע כי "נוכח שיעורי התעסוקה הנמוכים במיוחד של בנות האוכלוסייה הערבית לעומת יתר קבוצות האוכלוסייה בישראל, ולנוכח שיעור השימוש הנמוך במיוחד של האוכלוסייה הערבית במערך מעונות היום המסובסד", יש לתקן את התנאים למתן תמיכות ולמתן עדיפות בקבלה, כדי שיוכלו לעמוד בהם אימהות מהאוכלוסייה הערבית העובדות במשרה חלקית.

נמצא כי עד שנת התשע"ה זכו לסבסוד בשנה לא יותר מ-2,679 ילדים ערבים שאמנם עבדה במשרה חלקית - דהיינו כ-40% מהיעד שקבעה ועדת טרכטנברג. גם מסע פרסום בנושא של סבסוד ילדי אימהות ערביות העובדות במשרה חלקית, שהוחלט עליו בנובמבר 2012, לא יצא אל הפועל, ושירות התעסוקה - גוף העוסק בסיוע בשילוב בעבודה - לא היה ער לאפשרות לקבלת סבסוד במקרים אלה.

משרד הכלכלה מסר בתשובתו כי יפעל להצגת הכלים לגופים הרלוונטיים.

3. לפי חישובים כלליים שעשה משרד מבקר המדינה, על פי מנגנון התקצוב הנוכחי ובהנחה שיישומו יימשך בקצב הנוכחי, עדיין צפוי להיות פער גדול בין מספר הילדים הערבים שישולבו במעונות יום ובמשפחתונים עד שנת 2020 ובין מספר הילדים היהודים שישולבו בהם (כ-12% מהילדים הערבים, לעומת יותר מ-23% מהילדים היהודים). הדבר משפיע על מספר הנשים הערביות שלהן ילדים קטנים שיוכלו להשתלב בשוק התעסוקה.

89 הכוונה למעונות יום שמשרד הכלכלה מכיר בהם, והם בעלי סמל מוסד. הנתונים לגבי האוכלוסייה הערבית והיישובים הערביים בנושא מעונות יום כוללים את האוכלוסיות הדרויות והצ'רקסית ואת יישוביהם. הנתונים מתייחסים למעונות ביישובים ערביים, ואינם כוללים מעונות ביישובים מעורבים העשויים לשרת גם הם את האוכלוסייה הערבית.

90 הל"מ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2014, לוח 2.3. נתונים ממוצעים לשנת 2013.

גורמים המעכבים את הקמתם של מעונות יום ביישובים ערביים

האגף למעונות יום עוסק בשנים האחרונות ביתר שאת בנושא בניית מעונות יום חדשים, הרחבת מעונות קיימים והסבת מבנים למעונות, והוקצו לו לשם כך תקציבים נכבדים⁹¹. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי יש כמה גורמים עיקריים המעכבים את בנייתם של מעונות יום חדשים ביישובים ערביים:

1. **חסמים טכנוניים**: ביישובים ערביים רבים יש קשיים טכנוניים המונעים הנפקת היתר בנייה למבנה של מעון יום. קשיים אלה מקורם בין היתר בהיעדרן של תכניות מתאר כוללות ועדכניות ושל תכניות מפורטות ברוב היישובים הערבים וכן ממיעוט הקרקע המוקצה לצורכי ציבור ביישובים אלה.
2. **חסמים מקצועיים וחוסר במשאבים**: לרשויות מקומיות ערביות רבות יש תזרים מזומנים מוגבל ומשאבי כוח אדם מצומצמים, ולעתים קרובות מחלקות ההנדסה בהן חסרות ניסיון או מתמחות רק בעבודה מול משרדי התחבורה והחינוך. כמו כן, לרשויות ערביות רבות יש היכרות מועטה עם שיטת הקולות הקוראים שמוציאה הממשלה, ואין בהן צוות המיומן בהגשת בקשות באמצעות מערכת המחשוב המתאימה ("המרכבה"). נוסף על כך, לרשויות ערביות יש נגישות מועטה לתקציבי תמיכות שמציעה המדינה ולתקציבי מדינה בכלל.
3. **אי-הנגשת המנגנונים של תקצוב הבנייה של מעונות יום ליישובים הערביים**:

א. האגף למעונות יום שבמשרד הכלכלה קבע החל בשנת 2011 שני מנגנונים לתקצוב הבנייה של מעונות יום - המנגנון הראשון היה של תמיכות ממשלתיות (להלן - מנגנון התמיכות), ובמסגרתו התחייבה המדינה לתקצב את רוב עלות הבנייה של מעון היום והטילה על הרשות המקומית שבתחום שיפוטת יוקם המעון לתקצב את היתר (מציינג). עם הזמן התברר כי מנגנון התמיכות מסורבל וקשה ליישום, וכי בשנים 2011-2013 נוצלו במסגרתו רק 7% מהתקציב הכולל שהוקצה לבניית המעונות ונבנו רק 4% מכלל המעונות שתוקצבו בשנים אלה.

נוכח זאת החליט משרד הכלכלה על קביעת מנגנון חדש לתקצוב הבנייה של מעונות יום, ובאוגוסט 2014 הוא פרסם נוהל חדש לתקצוב של תכנון מעונות יום, של בנייתם או של הסבתם⁹² (להלן - הנוהל החדש). על פי הנוהל החדש, יש לרשות מקומית אפשרות לבקש תקציב בשלושה מסלולים: (א) מסלול תקצוב התכנון של מעונות יום - כאשר לרשות אין תכניות מוכנות להקמת מעונות יום (ועל כן אינה יכולה לזכות בתקצוב לבנייתם המידית), והיא מבקשת תקציב להכנת מאגר של תכניות כאלה (להלן - מסלול תכנון); (ב) מסלול מעבר מהמנגנון הקודם - כאשר רשות שאושרו לה תמיכות לפי מנגנון התמיכות מבקשת להסב את זכאותה לקבלת תקציב לפי המנגנון החדש ואף לקבל תקציב נוסף במסגרתו (להלן - מסלול מעבר); (ג) מסלול תקצוב לשם בניית מעון יום או הסבת מבנה למעון יום - כאשר רשות מבקשת לקבל תקציב לשם בנייה או הסבת כאמור (להלן - מסלול בינוי); אחד מתנאי הסף לקבלת תקציב זה הוא הצגת היתר בנייה תקף. חלקים מהתקציב במסלול הבינוי שוריינו לקבוצות שונות (ליישובים ערביים - 20%, ליישובים חרדיים - 10%, ליישובים אחרים באשכולות סוציו-אקונומיים 1-4 - 10% ולמגזר הכללי - 60%), ובכלל קבוצה הכלל המנחה הוא "כל הקודם זוכה". המנגנון החדש אמור להיות פשוט יותר

91 30 מיליון ש"ח על פי החלטת ממשלה 602 מיולי 2009, ומיליארד ש"ח על פני שש שנים על פי החלטת ממשלה 4088 מינואר 2012.

92 הוראה 9.3 של מנכ"ל משרד הכלכלה.

ליישום מאשר המנגנון הקודם. תקציב שנת 2014 למנגנון החדש חולק בסוף אותה שנה, ובמועד סיום הביקורת אושר תקציב שנת 2015 למסלול מעבר בלבד⁹³.

בביקורת עלה כי האגף למעונות יום לא התאים די הצורך את שני מנגנוני התקצוב שקבע בנושא בניית מעונות יום לצרכים ולחסימים הייחודיים של היישובים הערביים שהוצגו לעיל, ועל כן יעילותם ביישובים אלה הייתה מוגבלת ביותר: רק 7.7% מהמעונות שהוקמו במימון ממשלתי בתקופה שבה היה מנגנון התמיכות בתוקף נמצאו ביישובים ערביים; ובמועד סיום הביקורת עדיין לא קיבלה שום רשות מקומית ערבית תקציב במסלול הבינוי לשנת 2014 לפי הנוהל החדש, אף ש-33 רשויות ערביות הגישו בקשות לקבלת תקציב במסגרת מסלול זה.

יודגש כי הכספים העודפים ששוריינו לרשויות המקומיות הערביות במסלול הבינוי ולבסוף לא הוקצו להן הועברו על פי הנוהל החדש לרשויות שאינן ערביות. רוב הבקשות שהגישו רשויות ערביות לתקצוב בנייתם של מעונות יום נדחו בנימוק שלא היה להן היתר בנייה מתאים, וזאת בין היתר עקב הקשיים התכנוניים שהוצגו לעיל.

לגבי התקציב שהוקצה במסלול המעבר לשנת 2014 - לרשויות הערביות הוקצו 11% ממנו⁹⁴, ולגבי התקציב שהוקצה למסלול התכנון - המתאים במיוחד לרשויות הערביות בשל החסימים שהוצגו לעיל - הוקצו לרשויות הערביות 42% ממנו. בסך הכול, הוקצו ליישובים הערביים רק 13% מהתקציב הכולל בסך 205 מיליון ש"ח שהוקצה בשנת 2014 בשלושת המסלולים יחד.

משרד הכלכלה מסר בתשובתו מנובמבר 2015 כי השלמת ההקצאה התקציבית למסלול הבינוי והתכנון לשנת 2015 צפויה להתבצע בשבועות הקרובים. עוד ציין המשרד כי בשנת 2015 יוקצו יותר מ-20% מהתקציב הכולל לשנה זו לבניית מעונות יום ביישובים ערביים, באופן שסך ההקצאה לבנייתם לשנים 2014-2015 תהיה 20% לפחות מההקצאה הכוללת לשנים אלה. משרד הכלכלה הוסיף כי הוא סיכם עם משרד האוצר על שריון 25% מהתקציב לבינוי לשנת 2016 ליישובים ערביים, והדבר עוגן בהמשך בהחלטת הממשלה מדצמבר 2015.

ב. לנוכח הקשיים התכנוניים, לשם מימוש עקרון השוויון המהותי וכדי לעמוד לפחות במכסה שהוקצתה ליישובים הערביים במסלול הבינוי (20% מהתקציב) - היה מקום להנגיש את המסלול ליישובים אלה, כדי להגדיל את סיכוייהם ליהנות ממנו.

(1) למשל, היה מקום לפעול להכרת הצרכים של הרשויות הערביות והקשיים שעמם הן מתמודדות ולשתף אותן בתהליך הכנת הנוהל החדש. ועדת אקשטיין המליצה כבר בשנת 2010 למפות את הביקוש הפוטנציאלי והמחסור במעונות ובמשפחתונים וכן לבצע סקר ברשויות מקומיות על מנת למפות צרכים והעדפות, למשל לגבי שעות הפעילות ומקומם של המעונות והמשפחתונים.

93 בין היתר בשל העיכוב באישור תקציב המדינה לשנה זו.

94 הכוונה לתקציב שהוקצה, נוסף על התקציב שכבר אושר לפי מנגנון התמיכות.

נמצא כי עבודת המטה שביצע האגף למעונות יום, שעל בסיסה גובש הנוהל, הייתה לקויה. לדוגמה, האגף למעונות יום אמנם מיפה את הצורך במעונות ביישובים ערביים במסגרת ההיערכות לנוהל החדש, אך עשה זאת באיחור ולא כלל מיפוי של קיומן של מסגרות פרטיות ביישובים אלה, דבר העשוי להפחית את הביקוש למעונות חדשים. נוסף על כך, האגף לא ביצע סקר צרכים והעדפות ביישובים הערביים. זאת ועוד, בעת גיבוש הנוהל החדש לא קיים משרד הכלכלה פגישות התייעצות עם רשויות מקומיות ערביות או עם ארגוני מגזר שלישי בעניינם; ובהליך ההתייעצות שקיים המשרד עם מרכז השלטון המקומי ניתן ביטוי חלקי ביותר לרשויות ערביות.

(2) בנוהל החדש היה מקום להבהיר לרשויות הערביות את מגוון האפשרויות הגלומות בנוהל, כגון האפשרות לבקש דיון של ועדת חריגים בהיעדר היתר בנייה למעון יום או האפשרות להסב מבנה שכור למעון.

בביקורת עלה כי בהודעה שמסר משרד הכלכלה לרשויות המקומיות עם פרסום הנוהל החדש לא הודגשו ההוראות שהיו עשויות להקל על הרשויות המקומיות הערביות, וכי המשרד לא הוציא פנייה מיוחדת לרשויות אלה. אמנם האגף קיים כנס הסברה לגבי הנוהל החדש, אך הוא יועד לכלל הרשויות המקומיות במדינה, ולמשרד הכלכלה אין מידע על מספר הרשויות הערביות שנכחו בו. בפועל, רק אחת מהבקשות שהוגשו לוועדת החריגים בשל היעדר היתר בנייה הייתה של רשות מקומית ערבית.

(3) דרך אחרת להקל על רשויות מקומיות המתקשות להיות שותפות לחלוקת המשאבים הציבוריים היא למנות עובד שלו תפקיד ייעודי לסייע להן בכך, להנגיש להן את המידע הדרוש ולפתור בעיות שמתעוררות. מינוי עובד כזה דרוש בייחוד ביישובים הערביים, שלהם יש חסמים וצרכים ייחודיים, והדבר אף נעשה בעניינים אחרים, למשל במשרד התחבורה. בעניין הנוהל החדש, עובד כאמור היה יכול למנוע למשל מרשויות מקומיות ערביות שאינן יכולות כלל לקבל היתר בנייה להגיש בקשה במסלול הבינוי או לפחות להנחות רשויות אלה להגיש את הבקשה לוועדת חריגים.

בביקורת עלה כי אף שהמנגנון שנקבע בנוהל החדש היה אמור להיות פשוט יותר מהמנגנון הקודם, התקשו רשויות מקומיות ערביות רבות בהבנת ההקלות הניתנות במסגרתו, בהבנת תהליך העבודה שהן נדרשות לו לפיו ובהבנת ההיבטים הטכניים של הגשת הבקשות במערכת "מרכבה". האגף למעונות יום הכיר בצורך להקצות עובד ייעודי לטיפול ברשויות מקומיות ערביות, אך במועד סיום הביקורת טרם הוקצה עובד כזה.

כתשובתו מסר משרד הכלכלה כי הוא מבצע עבודת מטה לבחינת דרכים לייעול תהליך ההקצאה באופן שיאפשר לרשויות מקומיות, בייחוד ביישובים ערביים, למצות את הפוטנציאל הגלום בו.



מן האמור לעיל עולה כי על אף המלצות הוועדות הממשלתיות, החלטות הממשלה השונות וגיבוש הנוהל החדש לתקצוב בינוי מעונות יום, השימוש של האוכלוסייה ביישובים הערביים במעונות יום ובמשפחתונים לילדים בני שלוש ומטה עודנו מועט ביותר לעומת שאר האוכלוסייה, וכי גם היצע מעונות היום המוכרים ביישובים אלה קטן מאוד ובשנים האחרונות חל שיפור מזערי בתחום זה. דווקא המקומות הזקוקים ביותר למסגרות אלה נהנים מהן אפוא במידה המועטה ביותר, ועקב כך מדיניות הממשלה בנושא הגברת שילובן של נשים ערביות בתעסוקה, שוויון ההזדמנויות לנשים ערביות וצמצום הפערים, אינה מתגשמת.

משרד מבקר המדינה סבור כי נוכח זאת, על משרד הכלכלה להגביר את קצב היישום של המלצות הוועדות ושל החלטות הממשלה השונות הנוגעות לנושא. כמו כן, נוכח נתוני התקצוב לשנת 2014 לפי הנוהל החדש, על משרד הכלכלה גם לבחון את התאמתו של הנוהל החדש לצורכיהם הייחודיים של היישובים הערביים והנגשתו להם, כדי לאפשר גם ליישובים אלה ליהנות מההתקציבים הגדולים המוקצים להקמת מעונות יום.

סיכום

האוכלוסייה הערבית שיעורה כחמישית מכלל האוכלוסייה בגיל העבודה. ואולם עקב חסמים רבים ומורכבים שיעור התעסוקה באוכלוסייה זו, איכות התעסוקה שלה והכנסתה ממנה נמוכים במידה ניכרת מאלה של האוכלוסייה היהודית, ושיעורי העוני בקרבה גדולים בהרבה. בשם העיקרון החוקתי של שוויון ונוכח תועלות חברתיות וכלכליות הצפויות משילובה של האוכלוסייה הערבית בתעסוקה, על המדינה לשקוד על צמצום הפערים בין אוכלוסייה זו ובין כלל אוכלוסיית ישראל, והיא החלה לפעול לכך משנת 2010 במסגרת כמה תכניות רב-שנתיות.

ממצאי ביקורת זו מלמדים שנוכח הקשיים ביישום התכניות הרב-שנתיות ובניצול תקציבן, ללא תכנית אסטרטגית ארוכת טווח הפערים הגדולים אינם צפויים להצטמצם דיים. כמו כן, שירות התעסוקה אינו נותן מענה הולם לצרכים של דורשי עבודה מהחברה הערבית, אוכלוסיית הרווחה הערבית מקבלת מענה תעסוקתי חלקי ביותר, ומרכזי ההכוון התעסוקתי (ריאן) טרם השכילו ליצור שיתוף פעולה סדיר עם כל הגורמים הרלוונטיים. גם במגזר הציבורי - לרבות שירות המדינה, החברות הממשלתיות והתאגידים הציבוריים - תמונת המצב לגבי שילוב עובדים מהאוכלוסייה הערבית עגומה ביותר. לגבי כלים התומכים בתעסוקה, עלה בביקורת כי התחבורה הציבורית ליישובים ערביים עודנה לקויה, והיצע מעונות היום לילדים בני שלוש ומטה ביישובים אלה קטן ביותר.

כדי לתת מענה אמיתי, מקיף ורציף לבעיית הפערים בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית בתחום התעסוקה, ראוי כי משרד הכלכלה, המופקד על תחום התעסוקה, והרשות לפיתוח כלכלי של המגזר הערבי, הדרוזי והצ'רקסי, יקדמו, בשיתוף נציגי החברה הערבית, את הכנתה של תכנית אסטרטגית ארוכת טווח ומקיפה לצמצום הפערים. תכנית זו ראוי שתבטיח מחויבות תקציבית רב-שנתית של ממשלות ישראל לקידום השוויון בין אזרחי המדינה ולצמצום הפערים הניכרים בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית ותאפשר - גם אם יידרשו לכך שנים לא מעטות - שיפור בר-קיימה בתנאי חייה של האוכלוסייה הערבית.

על הגופים הציבוריים המופקדים על קידום שירותים לשילוב בתעסוקה וכלים תומכי תעסוקה לאוכלוסייה הערבית - ובהם משרד הכלכלה, שירות התעסוקה, משרד הרווחה, משרד התחבורה והרשות לפיתוח כלכלי של המגזר הערבי, הדרוזי והצ'רקסי - לייחד תשומת לב לטיפול באוכלוסייה זו, גם במסגרת יישום החלטת הממשלה מדצמבר 2015, כדי לוודא שיתוקנו הליקויים שצוינו בדוח זה. דוח זה עסק בתחום התעסוקה, אולם לתחום זיקות לנושאים נלווים כמו השכלה, עידוד יזמות עסקית והקמת אזורי תעשייה. טיפול מערכתי כולל בתחום זה בדגש על שילוב משמעותי של האוכלוסייה הערבית בתעסוקה יביא לידי ביטוי לא רק את העיקרון החוקתי של השוויון, אלא גם יתרום להמשך הצמיחה הכלכלית של מדינת ישראל.

