



## **האבטלה במגזר הערבי – סקירת המגמות בשני העשורים האחרונים**

**מוגש לחה"כ ג'מאל זחאלקה**

**כתיבה: דפנה סחייק**

הנחיה ואישור:

שרון סופר, ראש תחום חברה

ד"ר שירלי אברמי, מנהלת מחלקת מחקר

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

שבט התשס"ד

פברואר 2004

## תוכן העניינים

מבוא	2
אבטלה – כיצד היא מחושבת?	שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת.
1. פוטנציאל העבודה – ההשתתפות בכוח העבודה האזרחי	6
2. אפיון שוק העבודה הערבי	10
פרק א – פערים בשוק העבודה	12
3. ענפי תעסוקה	12
שילוב בשירות המדינה	15
4. השפעת הגיל והמגדר על ההשתלבות בעבודה	17
4.1. שיעור ההשתתפות בכוח העבודה – גברים	19
4.2. שיעור ההשתתפות בכוח העבודה – נשים	21
5. השפעת ההשכלה על ההשתלבות בשוק העבודה	23
5.1. השכלה ופערי הכנסה	25
פרק ב - פערים בתוך המגזר הערבי	25
6. פערים על רקע השתייכות דתית	26
7. פערים על רקע אזור המגורים	27
פרק ג - השלכותיה החברתיות של אבטלה – מבט על החברה הערבית בישראל	27
פרק ד - דיון והצעות לעתיד	29
כיווני פעולה	30
מקורות	34

מטרתו של מסמך זה היא לבחון את סוגיית האבטלה במגזר הערבי בישראל על רקע מאפיינים ייחודיים של מגזר זה, את המשתנים המשפיעים על האבטלה ואת השלכותיה. במסמך נבחנים שיעורי התעסוקה במגזר הערבי מאמצע שנות ה-80 לעומת שיעורי התעסוקה במגזר היהודי באותה תקופה. הפערים בין המגזרים נבחנים על רקע משתנים מרכזיים המאפיינים את שוק העבודה בשני המגזרים: ענפי התעסוקה המרכזיים, דפוסי העבודה על-פי גיל ומגדר וכן רמת ההשכלה ותגמוליה בשוק העבודה. כמו כן נסקרים הפערים בתוך המגזר הערבי. בהמשך נדונות ההשלכות המיוחדות לאבטלה בהקשר האישי והמשפחתי ובהקשר החברתי הרחב יותר. בסוף המסמך נסקרות הצעות שהועלו בשנים האחרונות להתמודדות עם בעיית האבטלה במגזר הערבי.

את טבלת היישובים שהם "מוקדי אבטלה" בישראל (יישובים ששיעור המובטלים בהם מתוך כוח העבודה האזרחי גבוה מ-10%)<sup>1</sup> מובילים יישובים ערביים. באוגוסט 2003, למשל, נמנו ברשימה זו יישובים כמו כסייפה (26.0% אבטלה), סחינין (16.0%) ושרעם (15.0%).<sup>2</sup> שיעור הבלתי מועסקים מתוך כוח העבודה האזרחי בארץ באותו חודש היה 10.6%.<sup>3</sup> לדברי עו"ד גדיר ניקולא מארגון "עדאללה",<sup>4</sup> נוסף על רשימת היישובים הערביים המדורגים בראש טבלת מוקדי האבטלה יש יישובים בלתי מוכרים, בעיקר יישובי בדואים באזור הנגב, הסובלים משיעורי אבטלה גבוהים ואינם נכללים בטבלאות הרשמיות.

גם מעבר לרמת הממוצע על-פי יישוב, שיעור גבוה מכלל המובטלים בכוח העבודה האזרחי בישראל מרוכז במגזר הערבי. בשנת 2002 היה שיעור הבלתי-מועסקים במגזר הערבי 13.4%, לעומת 9.8% במגזר היהודי.

## מבוא

בכל שוק עבודה קיימת אבטלה טבעית<sup>5</sup> ברמות שונות, הנובעת מעצם קיומו של שוק העבודה, כחלק מהמתח שבין היצע וביקוש – הן של מקומות עבודה הן של עובדים. עם זאת, גורמים מתערבים שונים יוצרים דפוסי אבטלה ייחודיים לקבוצות אוכלוסייה, למאפייני המשק ועוד.

קיימת הבחנה בין כמה סוגי אבטלה, כמפורט להלן:<sup>6</sup>

1. אבטלת ביקוש – כאשר השוק הכלכלי נתון בתקופת האטה יש ירידה בפעילות הכלכלית ובביקוש לעובדים, ובשל כך צפויות ירידה בשכר ועלייה בשיעורי האבטלה.

---

<sup>1</sup> מדובר ביישובים שכוח העבודה בהם גדול מ-2,000 ובמובטלים 20 ימים ויותר. מתוך אתר האינטרנט של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, תאריך כניסה: 17 בדצמבר 2003.

<sup>2</sup> מתוך: שירות התעסוקה, הודעה לעיתונות, אוגוסט 2003. מנתונים אלה לא נוכו גורמי עונתיות והשפעות חגים וימי פעילות, ולכן התנודתיות בהם גבוהה ומושפעת מגורמים עונתיים ומגורמי אי-סדירות.

<sup>3</sup> מתוך: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעה לעיתונות, 21 באוקטובר 2003.

<sup>4</sup> עו"ד גדיר ניקולא, ארגון "עדאללה", שיחת טלפון, 17 בדצמבר 2003.

<sup>5</sup> על-פי רוב מדובר באבטלה על רקע מעבר של עובדים בין מקומות עבודה וכן על רקע אבטלה מבנית ואבטלה חיכוכית, מושגים שמוסברים בהמשך.

<sup>6</sup> לשכת שר העבודה והרווחה, מדיניות שר העבודה והרווחה רענן כהן להתמודדות באבטלה, לצמצום העוני והפערים הכלכליים ולמאבק נגד האלימות, 2001.

2. אבטלה מוסדית – הגברת האבטלה על-ידי גורמים מוסדיים כמו תמריצים שליליים לעבודה (שכר נמוך או קצבאות גבוהות למובטלים), זמינות אמצעים לחיפוש עבודה מתאימה או זמינות עובדים זרים בעלות העסקה נמוכה יחסית.
3. אבטלה מבנית – אי-התאמה בין מאפייני המובטלים לבין מאפייני מקומות העבודה הפנויים. למשל: קשיי נייודות אל מקומות תעסוקה או העדר הכשרה מקצועית מתאימה.
4. אבטלה חיכוכית – אבטלה הנובעת משינויים בשוק העבודה (כמו כניסת תחומי עיסוק חדשים, ירידה בשיעורי ההעסקה בענפים שנחלשו או בעקבות פיתוחים טכנולוגיים וכדומה) או מתהליכי מיון והשמה ממושכים ולא מתאימים של מובטלים.

### אבטלה – כיצד היא מחושבת?

נתונים על שוק העבודה במדינת ישראל מתפרסמים על-ידי כמה גורמים רשמיים, בהם המוסד לביטוח לאומי (המפרסם את מספר המקבלים דמי אבטלה), שירות התעסוקה (המפרסם נתונים על מספר דורשי העבודה בלשכות התעסוקה) והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (המפרסמת אומדנים על גודל כוח העבודה האזרחי, על מספר המועסקים והבלתי מועסקים, ועל מגוון המאפיינים שלהם).<sup>7</sup>

האבטלה מחושבת ביחס לכוח העבודה האזרחי, המוגדר על-ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה כקבוצת בני 15 ומעלה שהיו מועסקים או בלתי מועסקים בשבוע האחרון, כלומר בשבוע שקדם לבוא הסוקר לבית המשפחה.

מועסקים הם מי שעבדו בשבוע האחרון בעבודה מלאה או חלקית או שנעדרו זמנית מעבודתם.

בלתי מועסקים הם מי שנכללים בכוח העבודה האזרחי אך לא הועסקו, וחיפשו עבודה באופן פעיל בארבעת השבועות האחרונים. בהגדרה זו לא נכללים מי שאינם משתייכים לכוח העבודה האזרחי (תלמידים, מתנדבים, אנשים שאינם מסוגלים לעבוד, אנשים שיצאו לגמלאות וכו') ובהם מתייאשים מחיפוש עבודה (מי שחיפשו עבודה ב-12 החודשים האחרונים, אך לא בארבעת השבועות האחרונים, והיו מעוניינים וזמינים לעבוד לו הוצעה להם עבודה מתאימה).<sup>8</sup>

דורשי עבודה – מי שנרשמו בשירות התעסוקה לצורך חיפוש עבודה (בכללם מועסקים ובלתי מועסקים).

בניסיון לאמוד את היקף האבטלה במגזר הערבי חשוב לציין כי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לא אספה לאורך השנים נתונים על מגזר זה. נתונים נאספו על יהודים ועל לא יהודים. בקבוצת ה"לא יהודים" נכללים גם לא יהודים שאינם ערבים, שמספרם היה זניח עד תחילת גלי העלייה ב-1992, ואז החל שיעורם להיות ניכר יותר. מאז 2001 נאספים נתונים על שלוש קטגוריות: יהודים, ערבים ואחרים. לפיכך יש להבחין בין שתי הגדרות שונות: "ערבים" – הגדרה על-פי לאום, הכוללת בתוכה בני דתות

<sup>7</sup> מרכז מחקר ומידע, הכנסת, טיפול בבעיית האבטלה באמצעות קביעת יעד אבטלה, כתבו סמי כהנאי ואמיר פרימור, 2003.  
<sup>8</sup> הגדרות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר כוח-אדם 2001, פרסום מס' 1199. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה החלה לאסוף נתונים על קבוצת המתיאשים ב-2000. בשנת 2002 היתה קבוצה זו 1.7% מכוח העבודה במשק, ושיעורה נמצא במגמת עלייה (שם).

שונות (מוסלמים, דרוזים ונוצרים), ו"לא יהודים" – הגדרה על-פי דת, הכוללת בתוכה גם לא יהודים שאינם ערבים (כמו אנשי צד"ל השוהים בישראל, עולים שאינם יהודים, בהאים ועוד).

עד 1998 נאספו נתונים על המגזר הלא-יהודי בחתך הקבוצות האלה: (1) נוצרים; (2) מוסלמים; (3) דרוזים ואחרים. החל ב-1999 שונתה הקטגוריה האחרונה, והנתונים מחושבים בחתך הקבוצות האלה: (1) נוצרים; (2) מוסלמים; (3) דרוזים (כאשר בתת-קטגוריות הללו אין נכללים לא יהודים שאינם ערבים). נוסף על כך יש נתון על כלל המגזר הלא-יהודי, ובו גם לא יהודים שאינם ערבים.

מדרך עיבוד הנתונים עולים קשיים מסוימים בהצגת תמונה ייחודית למגזר הערבי, ונוצר צורך בעיבוד שונה. במרכז לחקר החברה הערבית בישראל נעשה בימים אלה עיבוד מיוחד, שתכליתו פרסום שנתון סטטיסטי של האוכלוסייה הערבית בישראל.

נקודה חשובה נוספת היא זו: נתונים המובאים בתוך סוגריים () הם נתונים שאינם מובהקים סטטיסטית. במקרים אחדים מופיעים נתונים בלתי מובהקים סטטיסטית בגרפים.

## שוק העבודה בישראל

שיעורי התעסוקה בכוח העבודה האזרחי בישראל הם הנמוכים במדינות המערב. בשנת 2000, למשל, היה שיעור ההשתתפות בכוח העבודה האזרחי בקרב גילאי 25–54 בישראל 76.1%, לעומת ממוצע של 82.7% במדינות ה-OECD ובאיחוד האירופי.<sup>9</sup> לתופעה זו תרמו העלייה בשיעורי האבטלה וירידת השכר בקרב בעלי ההשכלה הנמוכה, שהושפעו מתהליכי הגלובליזציה וגלי העלייה.

התהליכים המפורטים להלן הם מהגורמים המרכזיים שהביאו לדחיקת עובדים מעוטי השכלה ומיומנויות אל מחוץ לשוק העבודה או לרמת הכנסה נמוכה יותר:<sup>10</sup>

(1) תהליכי הגלובליזציה פתחו את התעשיות המסורתיות לתחרות חיצונית והורידו את הביקוש לתוצר המקומי, בפרט במצב שבו מפעלים מעסיקים כוח עבודה זול ממדינות אחרות,<sup>11</sup> בשתי דרכים: א. העתקת מפעלים מישראל למדינות שהעבודה בהן זולה יותר; ב. כניסת עובדים זרים לשוק העבודה בישראל וגידול מתמיד בשיעורי העסקתם, בעיקר מאמצע שנות ה-90, על-פי רוב בשכר נמוך במידה ניכרת בהשוואה לשכרם של עובדים ישראלים. כיום, אחד מכל שמונה עובדים בארץ אינו ישראלי. דווקא ההגנה על העובדים, בקביעת שכר מינימום ובמתן תנאים סוציאליים שונים מפחיתה לא פעם את סיכוייהם לתעסוקה, נוכח כוח עבודה שהמעסיק אינו מחויב לספק לו תנאים כאלה.

(2) העלייה ברמת ההשכלה הנדרשת ממחפשי העבודה והצמצום של ענפי החקלאות במגזר הערבי, ללא התפתחות מקבילה של תשתית תעשייתית ממשית.<sup>12</sup> בד בבד עם תהליכים אלה חל גידול

<sup>9</sup> מתוך: עדי ברנדר, אסנת פלד לוי וניצה קסיר (קלינר), בנק ישראל, מחלקת המחקר, מדיניות הממשלה ושיעורי ההשתתפות בכוח העבודה של האוכלוסייה בגילי העבודה העיקריים – ישראל ומדינות OECD בשנות ה-90, 2002.

<sup>10</sup> דן בן-דוד (יו"ר הצוות), אבנר אחיטוב, נח לוי-אפשטיין וחיה שטייר, תוכנית מיתאר לשיפור מצב התעסוקה בישראל, 2003.

<sup>11</sup> קרנית פלוג, בנק ישראל, מדיניות עבודה ורווחה: מה נשתנה (ומה עוד נותר לשנות...)?, הרצאה ושקפים לכנס מחלקת המחקר, 2003.

<sup>12</sup> ראה: גיימי וינבלט, "שוק העבודה בחברה הפלורליסטית", בתוך: יעקב קופ (עורך), הקצאת משאבים לשירותים חברתיים, הוצאת המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, 1998.

בשיעור האוכלוסייה המשכילה בארץ, בעקבות גלי העלייה מחבר המדינות. עובדה זו יצרה תחרות קשה יותר על מקומות עבודה לכוח-אדם בעל השכלה גבוהה.

למגמות אלה, שיש בהן משום עידוד שלילי לתעסוקה המקומית, נלוותה הקלה בקריטריונים לקבלת דמי אבטלה והבטחת הכנסה, ושיעור המקבלים את ההטבות האלה גדל במהירות. יצוין כי המדיניות הכלכלית בנושא זה התהפכה מאז אמצע 2002.<sup>13</sup>

שכר המינימום הנמוך במשק עשוי ליצור תמריץ שלילי לעבודה, הן בכך שאין בו פיתוי כלכלי חזק מספיק ליציאה לעבודה, הן בכך שהנכונות לעבוד בעבורו משפיעה על ההערכה העצמית של העובד ועל הערכתו על-ידי הסובבים אותו. נקודה זו מתחדדת על רקע הפער שבין דמי האבטלה לבין שכר המינימום.<sup>14</sup> ד"ר דן בן-דוד<sup>15</sup> מעיר כי ככל שהסיכויים למציאת עבודה פוחתים, פוחתת גם המוטיבציה לחיפוש עבודה ופוחת שיעור המשתתפים בכוח העבודה.

המחסור בהיצע עבודה גורם למעבר מאבטלה חיכוכית, שהיא זמנית, לאבטלה מבנית, היוצרת שכבה של מי שיצאו משוק העבודה. ב-20 השנים האחרונות חלה עלייה חדה בשיעור האבטלה ובעומקה. האבטלה היא גורם מרכזי בהתרחבות הפערים החברתיים ובגידול במספר העניים, והיא נמצאת במגמת עלייה ופוגעת בעיקר באוכלוסיות חלשות.<sup>16</sup>

נוסף על העלייה בשיעורי האבטלה, חלה במהלך השנים עלייה מתמדת ברמת האי-שוויון בישראל. לעלייה זו ברמת האי-שוויון השפעה על מוקדי מתח מרכזיים בישראל, בהם השסע היהודי-ערבי.<sup>17</sup>

---

<sup>13</sup> קרנית פלוג, בנק ישראל, מדיניות עבודה ורווחה: מה נשתנה (ומה עוד נותר לשנות...)?, הרצאה ושקפים לכנס מחלקת המחקר, 2003.

<sup>14</sup> דן יעקבסון, "באפס עבודה: אבטלה ומובטלים בישראל", בתוך: חנה הרצוג (עורכת), **חברה במראה**, אוניברסיטת תל-אביב, 2000.

<sup>15</sup> דן בן-דוד (יו"ר הצוות), אבנר אחיטוב, נח לוי-אפשטיין וחיה שטייר, תוכנית מיתאר לשיפור מצב התעסוקה בישראל, 2003.

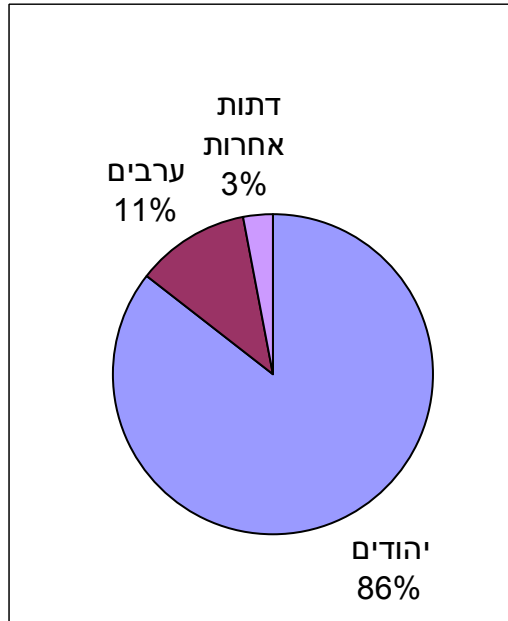
<sup>16</sup> מתוך: מרכז מחקר ומידע, הכנסת, תמצית דוח וסקירה על התפתחות הפערים החברתיים בישראל ב-20 השנים האחרונות, כתבה אלה הלר, 2002.

<sup>17</sup> איריס גירבי וגל לוי, המכון הישראלי לדמוקרטיה, השסע החברתי-כלכלי בישראל, מסמך עמדה, 2000.

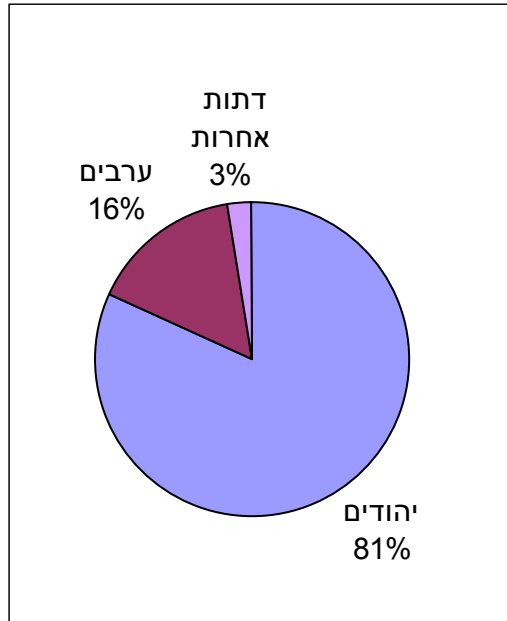
# 1. פוטנציאל העבודה – ההשתתפות בכוח העבודה האזרחי

התפלגות האוכלוסייה בישראל ובכוח העבודה האזרחי על-פי דת, 2001

השתתפות בכוח העבודה האזרחי

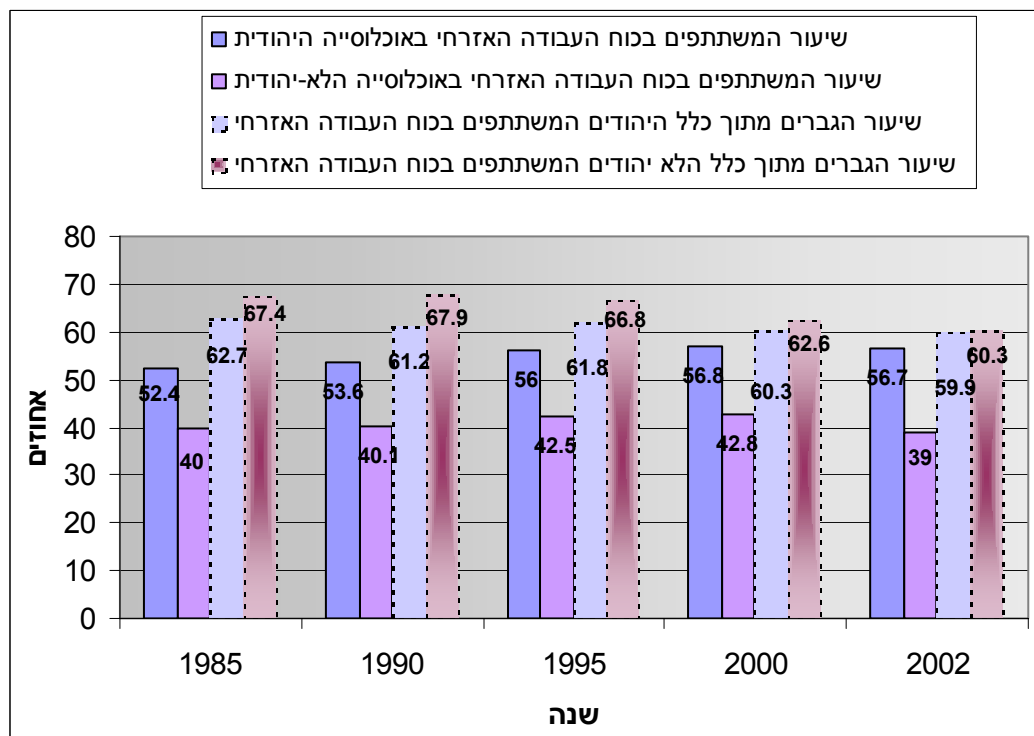


חלקי האוכלוסייה על-פי דת



המקור: נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2001.

## השתתפות בכוח העבודה האזרחי (באחוזים)



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

מן התרשים האחרון עולים הממצאים האלה :

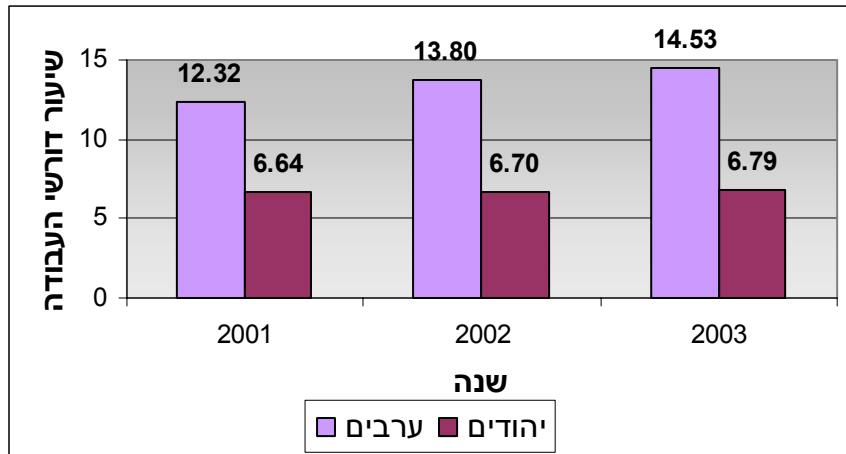
- שיעור ההשתתפות בכוח העבודה האזרחי גבוה במידה ניכרת בקרב האוכלוסייה היהודית.
- אין שינוי גדול בשיעורי ההשתתפות לכוח העבודה בשנים 1985–2002. באוכלוסייה היהודית חלה עלייה קטנה בשיעורי ההשתתפות, ובאוכלוסייה הלא-יהודית כמעט לא חל כל שינוי (מספרים דומים בקרב האוכלוסייה הלא-יהודית אפשר לראות כבר מאז שנות ה-60<sup>18</sup>). נתונים אלה מעידים על דפוס קבוע, מעבר לשינויים דמוגרפיים, לתנודות כלכליות מקומיות ועולמיות ועוד.
- ככלל, שיעור ההשתתפות של גברים בכוח העבודה האזרחי נמצא במגמת ירידה, והירידה היא חדה יותר בקרב הלא-יהודים.
- שיעור ההשתתפות בקרב גברים לא יהודים ב-1985 היה גבוה משיעורה בקרב גברים יהודים, וכיום הוא כמעט זהה. כלומר, בהקשר של פוטנציאל עבודה, מקור הפערים בין המגזרים אינו בקרב הגברים : בהינתן שיעור ההשתתפות הנמוך במגזר הלא-יהודי בכלל, אפשר לראות שהפער המשמעותי ביותר נובע משיעור השתתפות נמוך באופן מיוחד בקרב נשים שאינן יהודיות.

אם פוטנציאל העבודה במגזר הערבי נמוך בהשוואה לזה שבמגזר היהודי, הרי בכל הקשור לשיעור דורשי העבודה המצב הוא הפוך. למעשה, זוהי צומת שנייה שאפשר לאמוד בה את הפערים בין המגזרים : לאחר שנמצא פער בפוטנציאל העבודה, נמצא פער גם במידת מימוש הפוטנציאל : מי שיכולים לעבוד אך אינם מוצאים עבודה. על הפערים בהקשר זה אפשר להסיק מנתוני שירות התעסוקה : שיעור דורשי העבודה (כלומר הנרשמים בלשכות התעסוקה) במגזר הערבי גבוה בהשוואה לשיעורם במגזר היהודי.

<sup>18</sup> ראה גם : גימי וינבלט, "שוק העבודה בחברה הפלורליסטית", בתוך : יעקב קופ (עורך), **הקצאת משאבים לשירותים חברתיים**, הוצאת המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, 1998, המציג נתונים מ-1960 ואילך.



### שיעור דורשי העבודה מתוך כוח העבודה האזרחי, יהודים וערבים

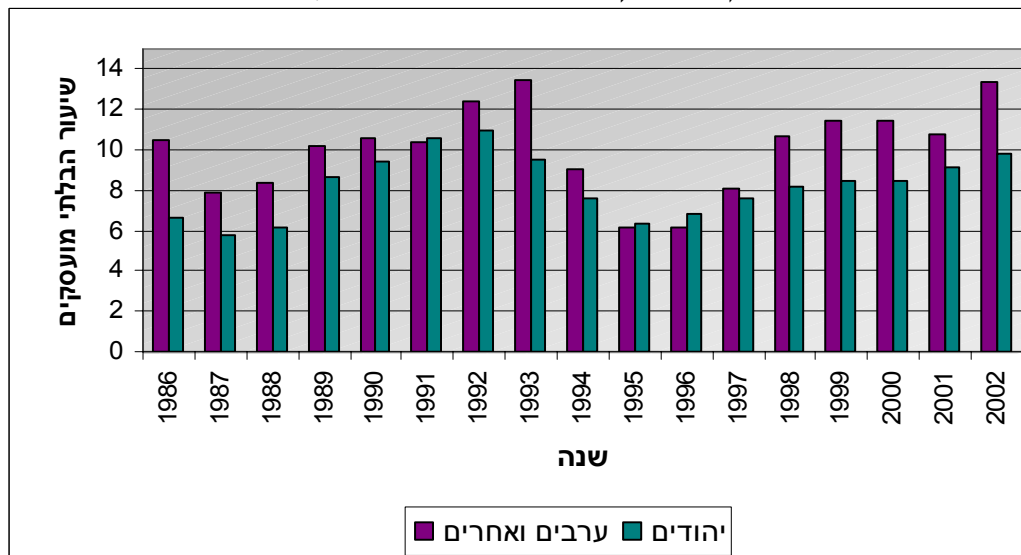


המקור: נתוני אגף המחקר בשירות התעסוקה.  
 הערות: 1. נתונים אלה נאספו על-פי הגדרת יישוב (יישוב שהאוכלוסייה המתגוררת בו היא ברובה המכריע יהודית או ערבית). ערים מעורבות לא נכללו, ולכן כ-5% עד 6% מהאוכלוסייה הערבית בישראל אינם כלולים בנתונים אלה.<sup>19</sup>  
 2. נתוני 2003 הם מינואר-ספטמבר בלבד.

אפשר לראות בתרשים שבין השנים 2001 ו-2003 חלה עלייה מסוימת בשיעור דורשי העבודה. מדובר בשנים של מיתון במשק ובשיעור נמוך של מועסקים במגזר הערבי באופן כללי.

זאת ועוד: תמונת המצב חמורה מהמצטייר על-פי נתוני שירות התעסוקה, שכן שיעור הבלתי מועסקים גבוה משיעור הנרשמים בשירות התעסוקה. מבט רחב יותר מספקים נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שיש בהם נתונים על בלתי מועסקים גם מעבר לשיעור דורשי העבודה. כפי שאפשר לראות בתרשים שלהלן, גם נתונים אלה מלמדים על עלייה בשיעורי האבטלה:

### שיעורי הבלתי מועסקים מתוך כוח העבודה האזרחי, על-פי דת (באחוזים)



המקור: סקרי כוח-אדם, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנים שונות.  
 הערות: 1. ב-1995 הונהגה בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הגדרה חדשה של תכונות כוח העבודה האזרחי.  
 2. שינוי נוסף הונהג ב-1998, על בסיס אומדני מייפקד 1995 ושיטת ניפוח חדשה.

<sup>19</sup> מר דוד צרפתי, לשכת התעסוקה, שיחת טלפון, 16 בדצמבר 2003.

הנתונים מראים כי בשנים שנבדקו היה שיעור הבלתי מועסקים גבוה יותר במגזר הלא-יהודי. כמו כן, יש דפוס שינוי דומה לאורך זמן בשני המגזרים, היהודי והלא-יהודי. אפשר לראות שבשנים 1995–1997 הפער בין המגזרים מצומצם יותר, אך הוא שב ומתרחב לאחר מכן.

עם האמור, תמונת הפערים בין יהודים לבין לא יהודים, כפי שהיא מוצגת לפנינו, עדיין אינה מלאה. לדברי ד"ר ראסם חאמיסי<sup>20</sup> למשל, שיעור האבטלה במגזר הערבי בפועל גבוה מהשיעור הרשמי (על-פי נתוני שירות התעסוקה, ובמידה מסוימת גם על-פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה), שכן יש צעירים שאינם נרשמים בלשכות התעסוקה ונשים שאינן רשומות כמובטלות. לטענת ד"ר דניאל גוטליב<sup>21</sup> המוטיבציה העיקרית לרישום בלשכת התעסוקה היא קבלת דמי אבטלה או הבטחת הכנסה, ולא חיפוש עבודה, ולכן שיעור הנרשמים בלשכות התעסוקה נמוך בהשוואה לשיעור האמיתי של דורשי העבודה. סיבה נוספת למיעוט הנרשמים בלשכות התעסוקה היא הקשחת הקריטריונים לקבלת תמיכה, והעמקת האבטלה – גורמים אלה הקטינו את מספר הזכאים לתמיכה, ולפיכך גם את שיעור הנרשמים בלשכות התעסוקה.

האוכלוסייה בישראל הולכת וגדלה, וככל שההזדמנויות הפתוחות לפנייה מועטות יותר, גדל שיעור המתייאשים מחיפוש עבודה, שבהמשך עשויים לצאת ממעגל המשתתפים בכוח העבודה האזרחי. אלה גם לא יופיעו ברישומים על אודות דורשי העבודה בשירות התעסוקה וברישומי הבלתי מועסקים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, משום שאינם נכללים בהגדרת כוח העבודה האזרחי.<sup>22</sup>

חשוב לציין בהקשר זה כי נקודת המבט הנפוצה על שוק העבודה היא דיכוטומית: מועסקים לעומת מי שאינם מועסקים. הגדרה זו מתעלמת מקיומם של קשיי תעסוקה.<sup>23</sup> דוגמה לכך יש בהגדרות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לגבי כוח העבודה האזרחי, המאירות את המצב באור חלקי בלבד והמתעלמות, למשל, מעובדים המועסקים במשרה חלקית המבקשים לעבוד במשרה מלאה אך אינם מוצאים עבודה כזאת (על-פי רוב מדובר בנשים). בעיה נוספת בהקשר זה היא של אנשים הנאלצים לעבוד בעבודה שאינה הולמת את כישוריהם ואת ניסיונם.<sup>24</sup> סוגיה נוספת שאינה מודגשת היא העמקת האבטלה, שמשמעותה עוני ממושך וחמור יותר.<sup>25</sup>

יש המכלילים את קשיי התעסוקה השונים ("מתייאשים", מובטלים, עובדים במשרה חלקית שלא מתוך בחירה ועובדים שהשכלתם גבוהה מהנדרש בעבודתם) בהגדרה של **תת-תעסוקה**.<sup>26</sup> הגדרה זו היא רחבה

<sup>20</sup> ד"ר ראסם חאמיסי, "האוכלוסייה הערבית: מצב קיים ומגמות שינוי", מתוך אתר האינטרנט של מדרשת שדה-בוקר, תאריך כניסה: 16 בדצמבר 2003.

<sup>21</sup> דניאל גוטליב, "מאפייני המובטלים בישראל – תמונת מצב עדכנית", 2001, מתוך אתר האינטרנט של בנק ישראל, תאריך כניסה: 16 בדצמבר 2003 וכן שיחת טלפון, 17 בדצמבר 2003.

<sup>22</sup> בהגדרת כוח העבודה האזרחי לא נכללים המתייאשים מחיפוש עבודה, תלמידים, מתנדבים, עקרות בית, פנסיונרים, בני משפחה העובדים ללא תשלום ועוד (על-פי הגדרות וסיווגים של סקרי כוח-אדם, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה).

<sup>23</sup> נח לוי-אפשטיין, משה סמיונוב וסיגל אלון, **הדינמיקה של אבטלה ותת-תעסוקה (Underemployment)**, המרכז לפיתוח על-שם פנחס ספיר שליד אוניברסיטת תל-אביב, 1995.

<sup>24</sup> שם.

<sup>25</sup> ראה: דניאל גוטליב, "מאפייני המובטלים בישראל – תמונת מצב עדכנית", 2001, מתוך אתר האינטרנט של בנק ישראל, תאריך כניסה: 16 בדצמבר 2003.

<sup>26</sup> נח לוי-אפשטיין, משה סמיונוב וסיגל אלון, **הדינמיקה של אבטלה ותת-תעסוקה (Underemployment)**, המרכז לפיתוח על-שם פנחס ספיר שליד אוניברסיטת תל-אביב, 1995.

ומגוונת יותר מהגדרת הבלתי מועסקים, ואולם אופי הנתונים הקיימים מכתוב הצגת תמונה של "פוטנציאל" העבודה, לעומת שיעור הבלתי מועסקים מתוך קבוצת אוכלוסייה זו.

## 2. אפיון שוק העבודה הערבי

האוכלוסייה הערבית בישראל היא כחמישית מאוכלוסיית המדינה, ויש לה מאפיינים ייחודיים, בהם: שפה, תרבות, מנהגים, מאפיינים דמוגרפיים, מבנה חברתי ועוד. האוכלוסייה הערבית מאופיינת בשונות מבחינת דת, אופי המגורים (אוכלוסייה עירונית, אוכלוסייה בתהליכי עיור, אוכלוסייה כפרית ועוד) וצרכים שונים. במגזר הערבי קיימים יישובים קטנים רבים שהנגישות אליהם היא בעייתית. עובדה זו מובילה לכך ששירותים רבים ניתנים ברמה אזורית. זאת מעבר לטענות בדבר מחסור בשירותים חברתיים ובהזדמנויות תעסוקה.<sup>27</sup>

מיכאל סופר ועמיתיו<sup>28</sup> מציינים במחקרם שלושה **גורמים מבניים** אופייניים לשוק העבודה הערבי, ואלה הם:

א. **פריפרליות** – מעמדו השולי של המשק הערבי בכלכלה הישראלית והשתייכות היישובים הערביים לאזורי השוליים. לטענת הכותבים, הכלכלה הריכוזית הישראלית הובילה להעדפת המשק היהודי על פני המשק הערבי, כלומר יש **ריחוק פיזי ומנטלי** מהשווקים הגדולים במשק היהודי, המקשה על חיזוק התעשייה הערבית בישראל;

ב. **יחסי מיעוט-רוב** – הרוב משפיע מבחינה כלכלית ופוליטית על הפעילות הכלכלית של המיעוט. השפעה זו מתבטאת בישראל, בין השאר, במיעוט יחסי של מוסדות לעידוד צמיחה כלכלית במגזר הערבי; בהעדר תשתיות מספיקות כגון מערכות כבישים, ביוב וחשמל; בהפליה תעסוקתית ובהתייחסות פחותה לצרכים הייחודיים למיעוט לעומת התייחסות רבה יותר לצורכי הרוב;

ג. **מסורת** – אפיונים כלכליים ותרבותיים של החברה הערבית שיש להם השלכה על הענפים הבולטים במשק הערבי, ובהם העסקה על בסיס קרבה משפחתית וגיאוגרפית, קושי בגיוס הון (נובע בין השאר מנטייה תרבותית להימנע מנטילת הלוואות).

בד בבד עם מאפיינים אלה, יש קשיי נידודות נוספים בין יישובים ערביים לבין אזורי תעסוקה, המרוחקים מהם.<sup>29</sup> ד"ר עזיז חידר<sup>30</sup> בחן את סוגיית העבודה הערבית לאורך זמן. לדבריו, המגזר הערבי אינו נכלל בתוכניות הפיתוח של ממשלות ישראל, ובכפריים הערביים לא כמו יזמים ולא היו די משאבים להקמת מפעלים. הברירה שנותנה לפניהם היא חיפוש עבודה במגזר היהודי. ההשתלבות בשוק העבודה לוותה בקשיי קליטה, הן בשל ערך "העבודה העברית" (שבהמשך ירד, עם תהליך הקפיטליזציה של הכלכלה הישראלית משנות ה-70 ואילך), הן בשל היות הכלכלה הישראלית בראשית דרכה עתירת כוח עבודה זול

<sup>27</sup> ד"ר ראסם חמאסי, "האוכלוסייה הערבית: מצב קיים ומגמות שינוי", מתוך אתר האינטרנט של מדרשת שדה-בוקר, תאריך כניסה: 16 בדצמבר 2003.

<sup>28</sup> מיכאל סופר, יצחק שני, ישראל דרורי ועאס אטרש, **יזמות ותיעוש בחברה הערבית בישראל**, המרכז לחקר החברה הערבית בישראל, 1995.

<sup>29</sup> מר ג'עפר פראח, יו"ר "מוסאווא", המרכז לשוויון זכויות האוכלוסייה הערבית בישראל, מתוך דבריו בתוך: סופר, שני, דרורי ואטרש, 1995, שם.

<sup>30</sup> עזיז חידר, "העבודה הערבית", **פוליטיקה** – עיתון פוליטי ישראלי, גיליון 21, 1988, עמ' 24–27.

ולא מיומן בדמות העולים החדשים שהגיעו למדינה. הפועלים הערבים גם הוגבלו בתנועתם על-ידי ממשל צבאי, והיו עובדים בלתי מאוגדים. בשנות ה-60 חלה עלייה במספר המועסקים בענף הטקסטיל, ושולבו בו פועלים ערבים ככוח עבודה זול. כוח העבודה הערבי השתלב במידה מסוימת במשק הישראלי (בעיקר החל ב-1967), אבל נשאר כוח העבודה הרגיש ביותר לכל תנודה במשק הישראלי והנפגע ביותר מתנודות כלכליות ומשינויים העוברים על השוק.<sup>31</sup> ההשתלבות בשוק העבודה הגבירה את התלות הכלכלית של כוח העבודה הערבי במגזר היהודי: העיסוק בחקלאות, שהיה עיסוק דומיננטי בעבר, הלך ופחת, ובו בזמן חלה עלייה בשיעור המועסקים בתחומי התעשייה, הבניין והשירותים. כניסתם של פועלים פלסטינים מן השטחים לשטחי ישראל אפשרה לעובדים מהמגזר הערבי לעבור לענפי תעסוקה נוספים ולהעסקה ברמות גבוהות יותר בענפים שבהם עבדו.

המאפיינים הייחודיים לכוח העבודה הערבי משפיעים על שיעורי האבטלה במגזר זה מעבר לתנודות המשקיות. ההכנסה הממוצעת מעבודה במגזר הערבי בשנות ה-80 היתה קרובה לדמי האבטלה, ועובדה זו תרמה לעלייה בשיעורי האבטלה ובמשכה.<sup>32</sup>

המגזר הערבי סובל ממחסור ברור בהזדמנויות עבודה, גם בקרב בעלי ההשכלה הגבוהה. על-פי מיכאל סופר ועמיתיו,<sup>33</sup> רוב העובדים בתעשייה הערבית מגויסים מהיישוב עצמו ומאותה קבוצה דתית, ובאופן כללי יש במגזר הערבי התבססות על כוח-אדם מקומי. כמו כן, יש נטייה למסור משרות יוקרתיות יותר לבני המשפחה המורחבת, ובהעסקה מסוג זה העובדים לא תמיד מקבלים זכויות סוציאליות כמקובל בשוק עבודה מאוגד, ולא כולם נהנים מהטבות שכר ומהטבות סוציאליות.

המועסקים בתוך המגזר הערבי סובלים פחות מהפליה על רקע מוצאם (בהשוואה למועסקים בשוק העבודה הכללי), ואולם – כמו בשוק העבודה הכללי – הם סובלים ממיעוט הזדמנויות, וגם ההזדמנויות הניתנות הן במגוון מצומצם של ענפי תעסוקה, ואפשרויות הקידום מצומצמות גם הן.<sup>34</sup>

בד בבד עם מיעוט הזדמנויות התעסוקה בתוך המגזר הערבי, יש גם סגרגציה בין המגזר הערבי לבין המגזר היהודי. מעסיקים יהודים נוטים להימנע מהעסקת עובדים ערבים, בעיקר במשלחי-יד המלווים בשכר גבוה, בהטבות ובפיקוח על עובדים אחרים.<sup>35</sup> כך, לדוגמה, העידו מנהלי כוח-אדם במפעלים כי גייסו עובדים ערבים למפעל רק בעת מחסור בכוח-אדם יהודי, וגם כאשר גויסו עובדים ערבים, עובדים אלה לא קודמו לעמדות של סמכות.<sup>36</sup> כלומר, גם מחוץ לשוק העבודה המגזרי, הזדמנויות התעסוקה מצומצמות יותר בעבור עובד שאינו יהודי.

<sup>31</sup> דוגמת העברת מפעלי טקסטיל לירדן, למצרים ולמחסום ארז בתקופתו של ראש הממשלה יצחק רבין ז"ל. מתוך דברים שאמר מר אחמד חליחל, ראש תחום דמוגרפיה בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ביום עיון שהתקיים במכון ון-ליר ב-9 בדצמבר 2003.

<sup>32</sup> עאס אטרש, **יום ועוד יום, אבטלה ערבית בישראל**, בהוצאת קו-התפר: המרכז לחקר החברה הערבית בישראל, 1995 (מתייחס בין השאר לחתכי האוכלוסייה שהאבטלה מתרכזת בהם ולקיומם של "מובטלים מאוזבזים", מי שיוצאים משוק העבודה על רקע אבטלה מתמשכת והשכלה וגיל מתקדמים יחסית – עובדים מקצועיים עם ותק שאינם מוצאים עבודה).

<sup>33</sup> מיכאל סופר, יצחק שני, ישראל דרורי ועאס אטרש, **יזמות ותיעוש בחברה הערבית בישראל**, המרכז לחקר החברה הערבית בישראל, 1995, עמ' 62, 169.

<sup>34</sup> דן בן-דוד (יו"ר הצוות), אבנר אחיטוב, נח לוי-אפשטיין וחיה שטייר, **תוכנית מיתאר לשיפור מצב התעסוקה בישראל**, 2003. ניתוח דומה נמצא במאמרו של פרופ' גיימי וינבלט מהחוג לכלכלה באוניברסיטת בן-גוריון, "שוק העבודה בחברה הפלורליסטית", בתוך: יעקב קופ (עורך), **הקצאת משאבים לשירותים חברתיים**, הוצאת המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, 1998.

<sup>35</sup> דן בן-דוד ואחרים, שם.

<sup>36</sup> Wolkinson, 1989, בתוך: נח לוי-אפשטיין, מאג'ד אלחאג' ומשה סמיונוב, **הערבים בישראל בשוק העבודה**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 1994.

עובדים מהמגזר הערבי מושפעים, כעובדים משאר המגזרים, מהשלכות המיתון הכלכלי. לכך ניתן להוסיף את המצב הפוליטי: הסכסוך הישראלי-פלסטיני מחריף את הנטייה להתנתקות בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית.

## פרק א – פערים בשוק העבודה

### 3. ענפי תעסוקה

שיעור גבוה מכלל העובדים במגזר הערבי מועסקים בענפים הסובלים מתנודות מחזוריות ובמשלחי-יד שהם רגישים לאבטלה.<sup>37</sup> על-פי רוב שיעור המועסקים בעבודות שאינן יציבות גבוה יותר בקרב הלא-יהודים.<sup>38</sup> חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988, אוסר הפליה בקבלה לעבודה, בתנאי עבודה, בקידום ועוד, בין השאר על רקע גזע, דת או לאום.<sup>39</sup> עם זאת, סעיף 2 (ג) לחוק זה קובע כי "אין רואים הפליה לפי סעיף זה כאשר היא מתחייבת מאופיים או ממהותם של התפקיד או המשרה". סעיפים דומים יש גם בחוקים אחרים האוסרים הפליה בעבודה.<sup>40</sup> סעיפים אלה מתירים הפליה מטעמי ביטחון ומקשים במתן סעד משפטי לנפגעים מהפליה תעסוקתית, מחמת הקושי בהוכחת הפליה לא ראויה.<sup>41</sup>

שיעור גבוה בקרב הגברים במגזר הערבי מועסקים בתחומים המתאפיינים בעבודת כפיים. בשל התחרות עם הדור הצעיר והקושי להתמיד בעבודות מסוג זה לאורך שנים נוטים עובדים אלו לפרוש בגיל צעיר משוק העבודה.

---

<sup>37</sup> עאס אטרש, **יום ועוד יום, אבטלה ערבית בישראל**, בהוצאת קו-התפר: המרכז לחקר החברה הערבית בישראל, 1995.

<sup>38</sup> גיימי וינבלט, "שוק העבודה בחברה הפלורליסטית", בתוך: יעקב קופ (עורך), **הקצאת משאבים לשירותים חברתיים**, הוצאת המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, 1998.

<sup>39</sup> העונש על עבירת הפליה הוא קנס עד 18,000 ש"ח (על-פי אתר האינטרנט של לשכת התעסוקה, נתונים מ-17 בדצמבר 2003).

<sup>40</sup> למשל סעיף 2 (ג) (2) לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992; סעיף 42 (ב) לחוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959.

<sup>41</sup> ראה: גיימי וינבלט, "שוק העבודה בחברה הפלורליסטית", בתוך: יעקב קופ (עורך), **הקצאת משאבים לשירותים חברתיים**, הוצאת המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, 1998.

**שיעור המועסקים היהודים והלא-יהודים לפי משלח-יד (1985, 1995 ו-2002)**

משלח-יד	1985 יהודים	1985 לא יהודים	1995 יהודים	1995 לא יהודים	2002 יהודים	2002 לא יהודים
סך הכול	100%	100%	100%	100%	100%	100%
בעלי משלח-יד אקדמי	9.2%	2.5%	12.5%	5.6%	14.2%	8.2%
בעלי מקצועות חופשיים וטכניים	15.9%	9.1%	14.5%	8.4%	16.0%	11.8%
מנהלים	5.8%	1.9%	5.5%	1.3%	8.0%	3.0%
עובדי פקידות	19.2%	6.0%	18.2%	6.4%	18.3%	6.9%
עובדי מכירות, סוכנים וזבנים	7.7%	7.1%	17.7%	12.3%	18.5%	15.9%
עובדי שירותים	12.5%	11.3%				
עובדים מקצועיים בחקלאות	4.5%	10.3%	2.2%	3.6%	1.5%	1.9%
עובדים מקצועיים בתעשייה ובבנין ועובדים מקצועיים אחרים	22.1%	38.6%	21.5%	47.1%	15.3%	39.8%
עובדים בלתי מקצועיים	2.3%	13.1%	8.0%	15.3%	7.1%	11.5%
בעלי משלח-יד לא ידוע	0.9%	-	1.0%	1.3%	1.2%	-

המקור: סקרי כוח-אדם, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. כוח העבודה האזרחי: בני 15 ומעלה.  
 \* ב-1994 השתנה סיווג משלח-היד של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ובין השינויים מיווג הקטגוריות "עובדי מכירות, סוכנים וזבנים" ו"עובדי שירותים" לקטגוריה אחת: "סוכנים, עובדי מכירות ועובדי שירותים".

מהטבלה עולים הממצאים שלהלן:

- שיעור גבוה (כ-40%) של מועסקים לא יהודים מקצועיים מרוכזים בתחומי התעשייה והבנין – ענפים שהם רגישים לתנודות כלכליות. לשם השוואה, בשנת 2002 היה שיעור הבלתי מקצועיים בענף זה 24.1%).<sup>42</sup> השיעור הגבוה של לא יהודים בענף התעשייה והבנין נשמר לאורך השנים, לעומת שיעור נמוך יחסית של יהודים, שאף נמצא במגמת ירידה.

<sup>42</sup> בלתי מקצועיים בתחום כלשהו מוגדרים מי שעבדו בו ב-12 החודשים האחרונים וחדלו לעבוד בשנה האחרונה.

- שיעור העובדים הלא-יהודים **במקצועות האקדמיים** (8.2%) ו**בתפקידי ניהול** (3%) נמוך ביחס לחלקם בכוח העבודה. יש עלייה בשיעור המועסקים בתחומים אלה בשני המגזרים. העלייה היא מהירה יותר בקרב הלא-יהודים, ואולם היא עדיין אינה מדביקה את הפער הניכר בין המגזרים. עובדה זו נכונה בעיקר כשמדובר בתפקידי ניהול, ובתחום זה יש השתלבות מעטה בלבד של מועסקים מהמגזר הלא-יהודי (ושוב, יש לזכור שמשנת 1992 יש בקרב המועסקים שיעור ניכר של לא יהודים שאינם ערבים). רמסיס גרא<sup>43</sup> טוען כי יש "תקרת זכוכית" החוסמת את קידום של עובדים ממוצא ערבי לתפקידי ניהול. הנתונים, כאמור, תומכים בטענה זו. גם במשרד החינוך, אף שעובדים בו ערבים רבים, ואף שלרבים מהם השכלה גבוהה, מעטים מגיעים למשרות בכירות.<sup>44</sup> שיעור הבלתי מועסקים בענפים אלה (בקרב מי שעבדו בתחום בשנה האחרונה) הוא נמוך בהשוואה לתחומים אחרים, וכיום הוא 4.5%. כלומר, שיעור ההעסקה של לא יהודים הוא נמוך במקצועות אלה, שהם יציבים יותר בפני תנודות משקיות ומקנים הכנסה גבוהה בהשוואה לתחומי עיסוק אחרים.
- **עובדים לא מקצועיים**: במהלך השנים חלה ירידה בשיעור העובדים בעבודות לא מקצועיות בקרב העובדים היהודים, ואילו בשיעור הלא-יהודים המועסקים בעבודות שאינן מקצועיות לא חל שינוי רב (הכללת העולים שאינם יהודים מאז 1992 עשויה להסביר את העלייה בשיעור המועסקים בעבודות אלה בנתוני 1995: בשנותיהם הראשונות בארץ מועסקים חלק מהעולים בעבודות שאינן מקצועיות). שיעור הבלתי מועסקים בתחום זה (בקרב מי שעבדו בו בשנה האחרונה) גבוה יותר מאשר במקצועות הצווארון הלבן (13.7% בשנת 2002).<sup>45</sup>
- שיעור **העובדים בחקלאות** פחת עם השנים, ובמגזר הלא-יהודי הירידה ניכרת באופן מיוחד. ד"ר עזיז חידר<sup>46</sup> מעיר כי לעומת הירידה בפעילות הכלכלית בכמה מהענפים (חקלאות, תיירות ועוד) יש עלייה בענף **המסחר**. לטענתו, גידול זה הוא סימפטום של הנתק (סגרגציה) בין האוכלוסיות ושל הסתגרות המגזר הערבי בישראל בתוך עצמו. לעובדים הערבים קשיים בהשתלבות בעבודה במגזר היהודי, ואילו המגזר הערבי אינו יכול לספק תעסוקה לכולם. המעסיקים העיקריים, על-פי ד"ר חידר, הם **מערכת החינוך והשלטון המקומי**. עובדה זו יוצרת מצב של תחרות בין דורשי עבודה רבים על המספר המצומצם של מקומות עבודה במערכת החינוך ובשלטון המקומי.<sup>47</sup> ואולם, כפי שכבר נאמר, תפקידים בכירים חסומים על-פי רוב לפני עובדים שאינם יהודים, גם במערכת החינוך ובשלטון המקומי.

<sup>43</sup> רמסיס גרא, דברים שאמר בכינוס במכון ון-ליר, 9 בדצמבר 2003.

<sup>44</sup> נח לוין-אפשטיין, מאג'ד אלחאג'י ומשה סמיונוב, **הערבים בישראל בשוק העבודה**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 1994.

<sup>45</sup> כמו למשל במקצועות אקדמיים וניהוליים, כפי שצוין בפסקה הקודמת.

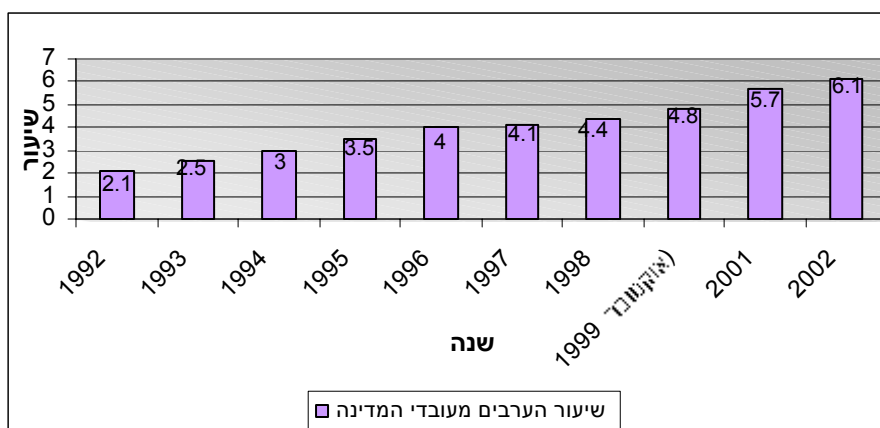
<sup>46</sup> ד"ר עזיז חידר, דברים שאמר בכינוס במכון ון-ליר, 9 בדצמבר 2003.

<sup>47</sup> בבחירות המקומיות האחרונות הגיעו הדברים באחד היישובים לידי אלימות.

## שילוב בשירות המדינה

למגזר הערבי ייצוג חסר גם בשירות המדינה ובחברות הממשלתיות. ייצוג חסר זה מעיד על השיעור הנמוך של השתלבות עובדים ערבים בשוק העבודה בכלל. בזמנה של ממשלת יצחק רבין<sup>48</sup> עלה לראשונה הרעיון ליזום הגדלה מכוונת של מספר העובדים הערבים בשירות המדינה. ועדת שרים לענייני ערבים הוקמה ביוני 1999 (בממשלת ברק), ואחת ממטרותיה היתה קידום סוגיה זו. הגדרת היעד היתה – העלאת שיעור העובדים הערבים בשירות המדינה מ-5% ל-10% בתוך ארבע שנים. בשנת 2000 הוכנסו תיקונים לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, שהגדירו חובת מתן ביטוי הולם לייצוג בני האוכלוסייה הערבית בשירות המדינה.<sup>49</sup> על-פי דוחות עמותת "סיכוי",<sup>50</sup> באפריל 2001 הגיע שיעור העובדים הערבים ל-5.7% מכלל העובדים בשירות המדינה,<sup>51</sup> אף שהאוכלוסייה הערבית היא קרוב ל-20% מאוכלוסיית המדינה ו-11% מכוח העבודה האזרחי בה.

שיעור העובדים הערבים מכלל עובדי המדינה



המקור: דוחות עמותת "סיכוי", 2001 ו-2003.

בשנת 2003 היו 60.4% מכלל העובדים הלא-יהודים בשירות המדינה עובדים קבועים<sup>52</sup> (שיעור נמוך בהשוואה לשיעור העובדים הקבועים היהודים), וכשליש מהם רופאים (64% מעובדי המדינה הערבים עובדים במסגרת משרד הבריאות<sup>53</sup>). ב-2003 היו 65% מכלל העובדים הערבים בשירות המדינה בעלי השכלה על-תיכונית ואקדמית. 38.3% מהעובדים הערבים בשירות המדינה הם נשים, רובן עובדות במשרד הבריאות (כ-82%).

<sup>48</sup> בשנים 1992–1996

<sup>49</sup> סעיף 15א – ייצוג הולם בקרב העובדים בשירות המדינה [תיקון: תשנ"ה, תשנ"ח, תשס"א]:  
 "א) בקרב העובדים בשירות המדינה, בכלל הדרגות והמקצועות, בכל משרד ובכל יחידת סמך, יינתן ביטוי הולם, בנסיבות העניין, לייצוגם של בני שני המינים, של אנשים עם מוגבלות ושל בני האוכלוסייה הערבית, לרבות הדרוזית והצ'רקסית (בחוק זה – ייצוג הולם)."

<sup>50</sup> עו"ד עלי חיידר, האזרחים הערבים בשירות המדינה, דוח עמותת "סיכוי", 2001; ייצוג האזרחים הערבים בשירות המדינה, בחברות הממשלתיות ובמערכת בתי-המשפט, דוח עמותת "סיכוי", 2003.

<sup>51</sup> חשוב לציין כי בינואר 2001 הופסקה קליטת עובדים חדשים בשירות המדינה כחלק מהקיצוץ בתקציב. ועדת חריגים בוחנת בקשות דחופות לאיוש משרות חיוניות, ומשרד הפונה לוועדה זו מחויב במינוי 10% לבני מיעוטים (שם, 2001).

<sup>52</sup> הנתונים מעודכנים לחודש אפריל 2003.  
<sup>53</sup> יש משרדי ממשלה שבהם עובדים ערבים יחידים, למשל משרד התשתיות הלאומיות (שני עובדים ערבים), המשרד לביטחון הפנים (עובד ערבי אחד) ומשרד התקשורת (אף לא עובד ערבי אחד).



נוסף על הייצוג החסר של המגזר הערבי בשירות המדינה, עובדים ערבים שנכנסים לעבודה בשירות המדינה מרוכזים בתחומי עיסוק מסוימים, ובדרך כלל הם אינם מקודמים. המשמעות של עובדות אלה היא העדרם של אזרחי המדינה הערבים מהרמות הגבוהות בשירות המדינה ומעמדות של קבלת החלטות ויכולת השפעה.<sup>54</sup>

תיקון שהתקבל בשנת 2000 לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, דורש ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית בהרכב הדירקטוריון של חברה ממשלתית. על-פי נתוני אפריל 2003, 5.9% מהדירקטורים בחברות הממשלתיות הם ערבים, ופחות מ-1% מהדירקטורים הם נשים ערביות (לעומת הנשים היהודיות, שהן כשליש מחברי הדירקטוריונים).<sup>55</sup>

נראה כי המצב הקיים הוא שאין ממלאים אחר הנדרש בחוק מבחינת ייצוג הולם לעובדים מהמגזר הערבי. חשיבותה של סוגיה זו חורגת מעבר לשאלה בדבר מספר מועסקים כזה או אחר: הקושי להשתלב בשירות המדינה מקבל נופך של הדרה ממוסדות המדינה, ובעקיפין - הדרה משייכות למדינה וממעמד של אזרחות שווה בה.

---

<sup>54</sup> מתוך דוחות עמותת "סיכוי", 2001 ו-2003.

<sup>55</sup> שם.

#### 4. השפעת הגיל והמגדר על ההשתלבות בעבודה

בכלל האוכלוסייה גבוהים שיעורי האבטלה בקרב הנשים משיעוריהם בקרב הגברים. במגזר הערבי מאפיינת את הנשים נחיתות כפולה בהקשר זה, בהיותן נשים המשתייכות למגזר הסובל מבעיית אבטלה.

שיעור ההשתתפות של נשים ערביות בכוח העבודה האזרחי הוא מראש נמוך באופן מיוחד, ועקב כך גבוה יותר מספר התלויים בכל מועסק במגזר הערבי (נוסף על שיעור הילודה הגבוה יחסית במגזר זה).<sup>56</sup> בשנת 2002 היה שיעור הנשים בכוח העבודה האזרחי 14.1% בקרב המוסלמיות, 19.5% בקרב הדרוזיות ו-33.8% בקרב הנוצריות (17.1% במגזר הערבי בכלל), לעומת 53.8% בקרב הנשים היהודיות.<sup>57</sup> בין הגורמים המקשים את יציאתן של נשים ערביות לעבודה העדר מסגרות לילדים (למשל מעונות יום) ובעיות ניידות (העדר תחבורה נוחה ותדירה למקומות תעסוקה בשילוב עם העדר מקומות עבודה קרובים למקומות היישוב). יש המציינים בין הגורמים המקשים את יציאתן של נשים ערביות לעבודה גם את ההשתייכות לחברה מסורתית (בעיקר בקרב נשים מוסלמיות ודרוזיות), המאופיינת בין השאר בילודה גבוהה, המשפיעה על הישארות נשים בבית.

ביישובים עירוניים שיעור המועסקות מחוץ לבית גבוה יותר (בהשוואה לנשים בדואיות או לנשים המתגוררות בכפרים). יציאת נשים לעבודה גורמת לתחרות בין לבין הגברים הערבים על אותם מקומות עבודה, ולעתים גוררת עלייה בשיעור האבטלה בקרב הגברים ביישוב. יציאת נשים לעבודה נלווים תהליכים של מודרניזציה ושל ירידה במספר הנפשות הממוצע במשפחה.<sup>58</sup>

המגזר הערבי מתאפיין בשיעור גבוה של השתתפות בכוח העבודה בגילים מוקדמים ובפרישה ממעגל העבודה בגיל מוקדם יחסית (רבים יוצאים ממעגל העבודה בגיל 54 לערך, לעומת פרישה ממעגל העבודה בגילים 60–65 במגזר היהודי). עקב כך, כוח העבודה הערבי הוא צעיר יותר, בממוצע, מכוח העבודה היהודי.<sup>59</sup> עובדה זו נקשרת לפרישה המוקדמת מגיל העבודה של גברים שאינם יהודים, בין השאר בשל התרכזותם בעבודות כפיים ובדרג נמוך של העסקה, ללא אפשרויות קידום,<sup>60</sup> ובשל הדרישה הגוברת להשכלה גבוהה. סיבה נוספת לכך היא השיעור הנמוך של השתתפות נשים בכוח העבודה האזרחי במגזר הלא-יהודי, שיעור שעלייה בו חלה בשנים האחרונות, כך שהדור המבוגר יותר נכלל בשוק העבודה בשיעורים נמוכים באופן מיוחד.

במגזר הלא-יהודי שיעורי הבלתי מועסקים גבוהים יותר לכל אורך התקופה שנבדקה. שני המגזרים עברו תנודות דומות בשיעורי הבלתי מועסקים בהם. בשני המגזרים יש שיעור גבוה יחסית של בלתי מועסקים

<sup>56</sup> עאס אטרש, **יום ועוד יום, אבטלה ערבית בישראל**, בהוצאת קו-התפר: המרכז לחקר החברה הערבית בישראל, 1995.  
<sup>57</sup> אצל הגברים הפערים מצומצמים יותר: 61.1% משתתפים בכוח העבודה בקרב המוסלמים, 63.4% בקרב הנוצרים ו-48.1% בקרב הדרוזים (כנראה בעקבות גיוסם לצבא). שיעור המשתתפים בכוח העבודה במגזר הערבי בכלל – 60.3%, לעומת 59.9% בקרב היהודים.

<sup>58</sup> ראה: ד"ר ראסם חמאסי, "האוכלוסייה הערבית: מצב קיים ומגמות שינוי", מתוך אתר האינטרנט של מדרשת שדה-בוקר, תאריך כניסה: 16 בדצמבר 2003.

<sup>59</sup> ראה: גימי וינבלט, "שוק העבודה בחברה הפלורליסטית", בתוך: יעקב קופ (עורך), **הקצאת משאבים לשירותים חברתיים**, הוצאת המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, 1998.

<sup>60</sup> בתוך: Lewin-Epstein Noah and Sa'di Ahmad H, The impact of labor market structure, age and ethnicity on withdrawal of prime-age arab men from the labor market, The Pinhas Sapir center for development, Tel-Aviv university, 1998.

גילאי 18–24. במגזר היהודי שיעור הבלתי מועסקים פוחת עם העלייה בגיל העובד, ואילו בקרב הלא-יהודים אין ירידה כזו.

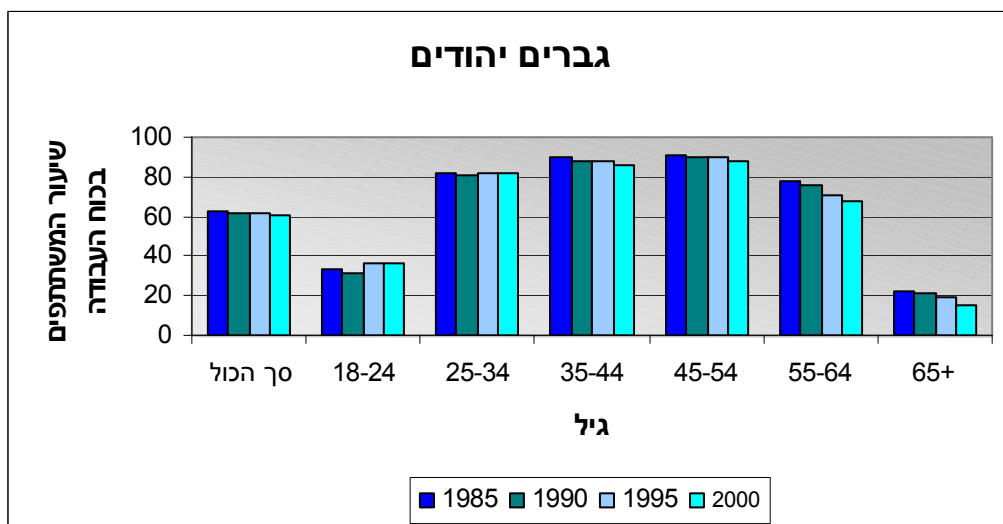
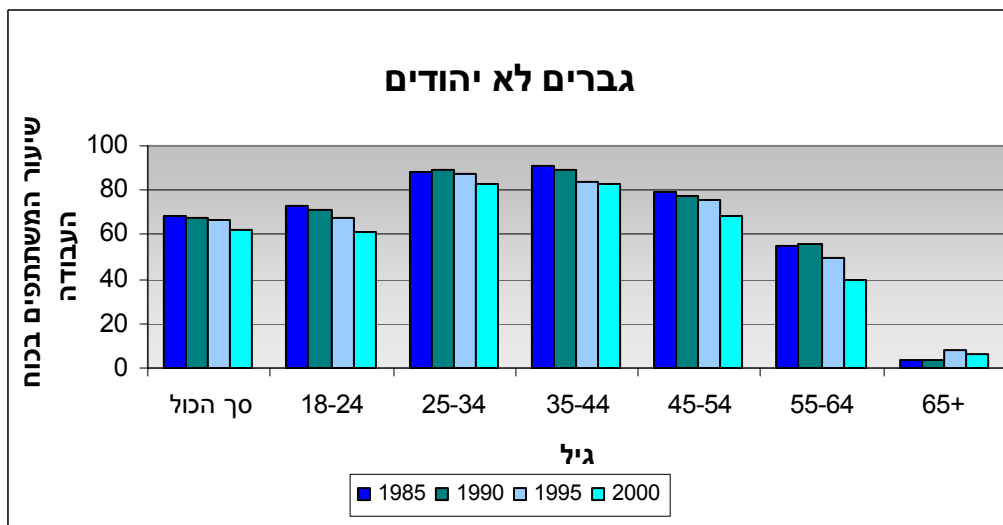
בהקשר זה יש לציין כי ביישובים מוכי אבטלה (שרבים מהם הם יישובים ערביים) הגיל הממוצע של מובטלים נמוך במידה ניכרת בהשוואה לגיל הממוצע ביישובים חזקים מבחינה כלכלית,<sup>61</sup> כלומר, אין מדובר רק בנשירה משוק העבודה, אלא גם בקשיים שיש לצעירים במציאת תעסוקה.

חשוב להזכיר כי בנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על לא יהודים נכללים לא יהודים שאינם ערבים, וכי שיעורם של אלה גדול בעיקר מאז 1992. עובדה זו עשויה להטות את הנתונים (למשל, שיעור הנשים הלא-יהודיות שאינן מועסקות, כלומר שיעור הנשים המשתייכות לכוח עבודה אך אינן מוצאות תעסוקה, עלה במידה ניכרת. עובדה זו מושפעת מהעלייה ההמונית של תחילת שנות ה-90).

---

<sup>61</sup> דניאל גוטליב, "מאפייני המובטלים בישראל – תמונת מצב עדכנית", 2001, מתוך אתר האינטרנט של בנק ישראל, תאריך כניסה: 16 בדצמבר 2003.

#### 4.1. שיעור ההשתתפות בכוח העבודה – גברים

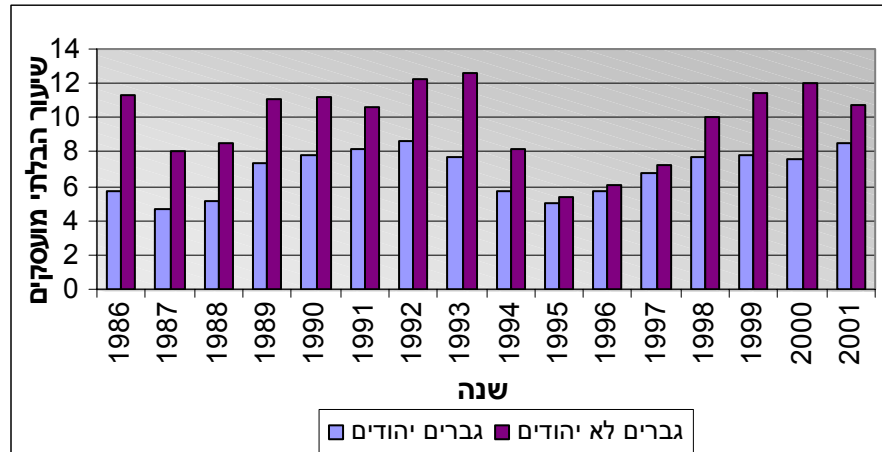


המקור: סקרי כוח-אדם, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

אפשר לראות בתרשים כי הפער בשיעורי ההשתתפות בכוח העבודה האזרחי בין גברים יהודים לבין גברים לא יהודים אינו גדול (ואף מצטמצם עם הזמן). במגזר היהודי עיקר ההשתתפות של גברים בכוח העבודה האזרחי הוא בגילים 35–64. במגזר הלא-יהודי עיקר ההשתתפות הוא בגילים 25–54. בגילים 18–24 שיעור הגברים הלא-יהודים המשתתפים בכוח העבודה גבוה בהשוואה למגזר היהודי, וזאת בשל השירות הצבאי במגזר היהודי. הגברים הערבים יוצאים ממעגל העבודה בגיל מוקדם יותר במוצא – הירידה בהשתתפות בכוח העבודה מתחילה כבר בגילים 45–54 ומתגברת עוד יותר מגיל 55 ואילך. לעובדה זו השלכות על גובה הפנסיה שהעובדים זכאים לה, והיא נקשרת ליכולת מצומצמת של תמיכה במשפחה ולשיעור גבוה יותר של משפחות עניות במגזר הלא-יהודי. במגזר היהודי, לעומת זאת, שיעור ההשתתפות בגילים 55–64 גבוה עדיין, והירידה העיקרית בשיעור ההשתתפות היא מגיל 65 ואילך.

חשוב לציין כי מדובר בשיעור ההשתתפות בכוח העבודה, כלומר בשיעור העובדים הפוטנציאליים בכל מגזר, ולא במספר העובדים בפועל. בקרב נשים עיקר הפער בין המגזרים נמצא בהקשר זה של פוטנציאל העבודה. בקרב גברים, הפערים בין המגזרים יבואו לידי ביטוי בשיעור הבלתי מועסקים, כדלהלן:

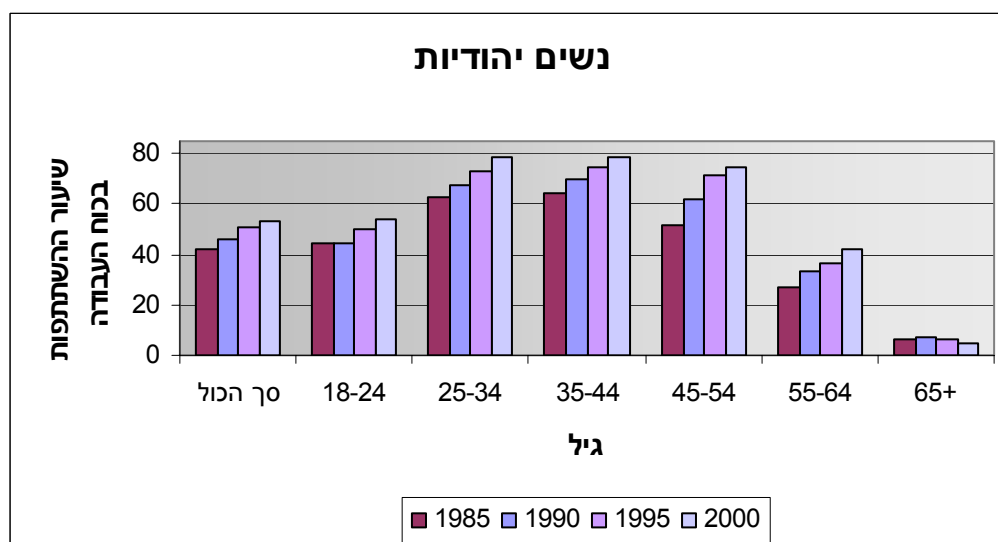
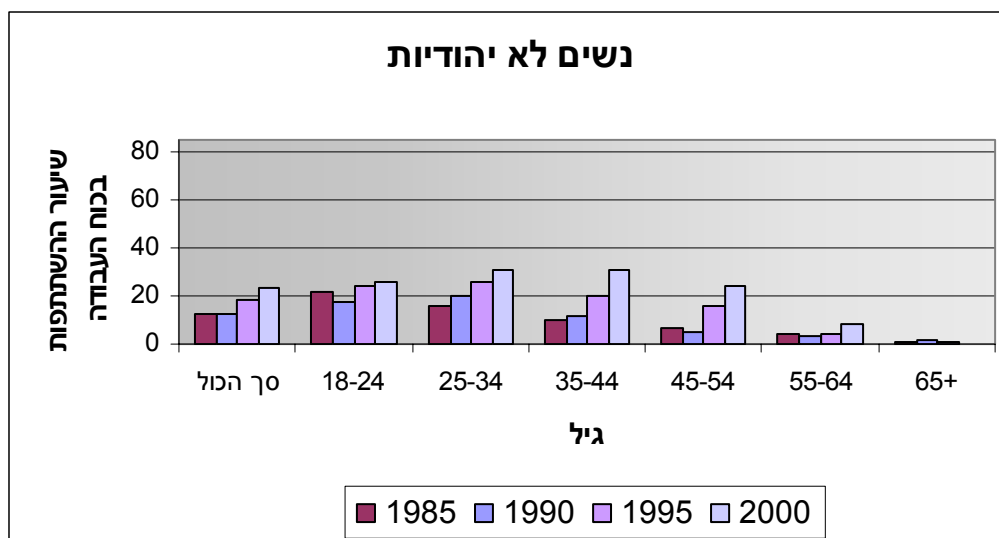
**שיעור הגברים הבלתי מועסקים, על-פי דת**



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

אפשר לראות בתרשים כי שיעור הבלתי מועסקים גבוה יותר בקרב מי שאינם יהודים. בשנים 1995–1997 הצטמצם הפער, אך הוא התרחב שוב ב-1998. ב-2001 שוב הצטמצם הפער מעט, ומגמה זו קיימת גם בקרב הנשים.

## 4.2. שיעור ההשתתפות בכוח העבודה – נשים



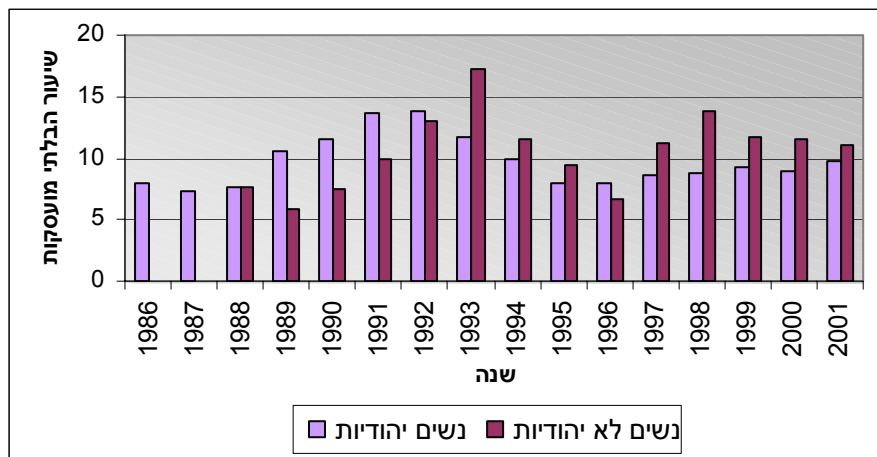
המקור: סקרי כוח-אדם, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.  
 הערות: 1. שיעור הנשים הערביות בכוח העבודה האזרחי נמוך מכדי לחשב סטטיסטיקות כאלה לגביו.  
 2. על נשים לא יהודיות לא נמצאו נתונים מ-1985 – הנתונים המובאים הם נתוני 1986.

שיעורי ההשתתפות של הנשים בכוח העבודה האזרחי בשני המגזרים נמוכים בהשוואה לשיעורי ההשתתפות של הגברים. אפשר לראות מגמה של עלייה במשך השנים בשיעורי ההשתתפות של נשים בשני המגזרים, אבל בקרב הנשים הלא-יהודיות שיעור זה נמוך באופן מיוחד. עיקר ההשתתפות של נשים יהודיות בכוח העבודה האזרחי הוא בגילים 25–44, והמגמה היא של הרחבת שיא ההשתתפות עד גיל 54. בקרב הנשים הערביות עיקר ההשתתפות הוא בגילים 25–44, וניכרת מגמה של עלייה בשיעור העובדות בכל הגילים,<sup>62</sup> כלומר, הפערים בהקשר של שיעור ההשתתפות בכוח העבודה האזרחי בין המגזרים

<sup>62</sup> בטווח השנים המוצג גדל שיעור ההשתתפות בקרב הלא-יהודיות ב-20% בגילים 35–40, וב-18% בגילים 45–55 (זהו גידול פי 3.06 ופי 3.7 של הקבוצות, בהתאמה). בגילים 25–34 גדל השיעור ב-15% (פי שניים לערך). יש לזכור שבקבוצה האחרונה היתה נקודת ההתחלה (1985) גבוהה יותר, ולכן שיעורי השינוי בולטים פחות בחישוב מסוג זה.

גדולים יותר בקרב הנשים, ואולם יש דמיון רב יותר בטווח הגילים שבו ההשתתפות בכוח העבודה האזרחי מגיעה לשיאה. הנתונים על שיעור הבלתי מועסקות משלימים את תמונת ההפכים הבין-מגזריים בקרב הנשים: שיעור נמוך מכלל הנשים הלא-יהודיות משתתפות בכוח העבודה, ובהן – שיעור גבוה של בלתי מועסקות, בהשוואה לנשים היהודיות, כלומר, הנשים הערביות נמצאות בנקודת חולשה כפולה.

**שיעור הנשים הבלתי מועסקות, לפי דת**



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

**לא נמצאו נתונים על שיעור הנשים הבלתי מועסקות שאינן יהודיות בשנים 1986–1987.**

שיעור הבלתי מועסקות בקרב הנשים הלא-יהודיות היה נמוך בהשוואה לשיעור הבלתי מועסקות במגזר היהודי עד תחילת שנות ה-90. נתון זה נובע מהשיעור הנמוך של ההשתתפות בכוח העבודה האזרחי. עם כניסת עולות שאינן יהודיות לקטגוריית הלא-יהודיות גדל שיעור ההשתתפות בכוח העבודה האזרחי, ובעקבותיו גדל באופן ניכר שיעור הבלתי מועסקות שאינן יהודיות. זאת משום שהעולות החדשות התקשו, בשנותיהן הראשונות בארץ, במציאת תעסוקה. בהמשך, עם תחילת השתלבותן של העולות החדשות בשוק העבודה, הולך ופוחת שיעור הבלתי מועסקות בקרבן.

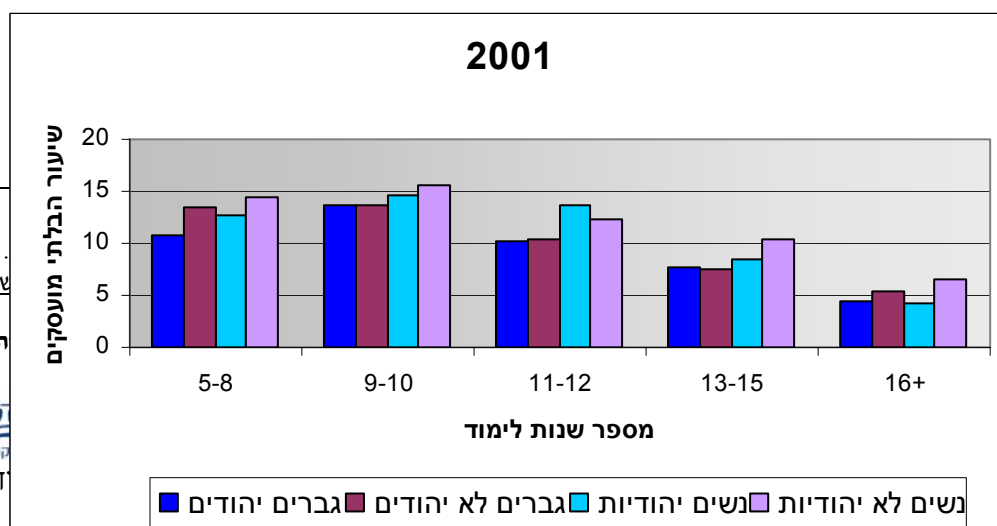
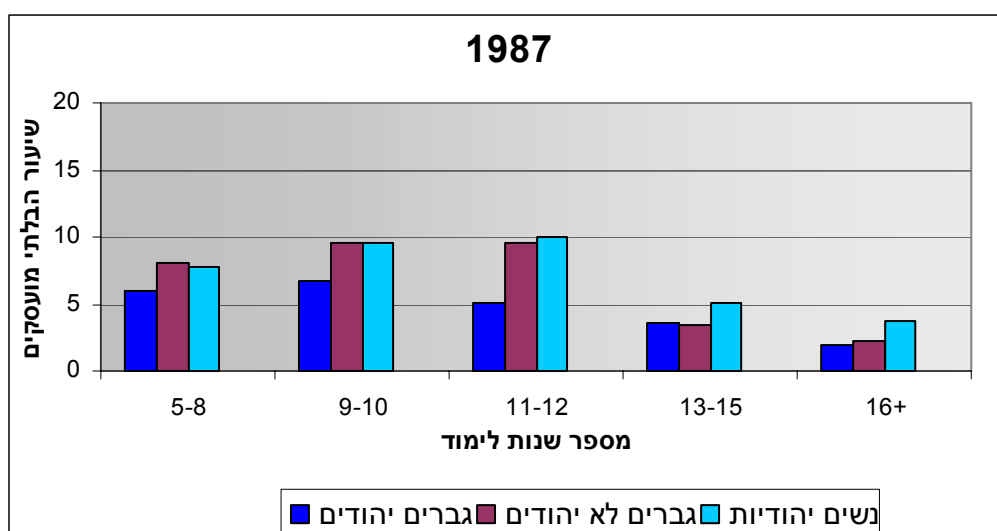
כמו שנמצא לגבי הגברים, נראה כי בשנים 1995–1996 חלה ירידה גם בשיעור הבלתי מועסקות שאינן יהודיות. בשנים 1996–1999 חל גידול בשיעור הנשים הבלתי מועסקות במגזר הלא-יהודי. עלייה זו נקשרת, בין היתר, להענקת מפעלי טקסטיל למדינות שכנות.<sup>63</sup>

## 5. השפעת ההשכלה על ההשתלבות בשוק העבודה

כמחצית האוכלוסייה בישראל היא בעלת השכלה של 12 שנות לימוד או פחות. למאפיין זה השלכה על מאפייני ההעסקה של ציבור זה. שיעור המועסקים בקבוצה זו, וכמוהו גם רמת שכר הממוצעת, נמוכים בהשוואה למאפיינים אלה בקבוצות מי שהשכלתם גבוהה יותר.<sup>64</sup> כוח העבודה הערבי הוא משכיל פחות מכוח העבודה היהודי, בממוצע.

השכלה נמוכה יחסית של חלק גדול מהגברים הערבים המבוגרים ממקמת אותם במדרג נמוך של שוק העבודה, כעובדים בשכר נמוך וללא מסלולי קידום והכשרה. השכלה נמוכה נקשרת גם לפגיעות גבוהה יותר בשוק העבודה נוכח שינויים העוברים עליו.<sup>65</sup> מעמד זה בשוק העבודה נקשר לרגישות גבוהה יותר לפיטורין ולקשיים במציאת תעסוקה.

שיעור הבלתי מועסקים, לפי שנות לימוד, דת ומגדר (באחוזים)



<sup>63</sup> רמסיס גרא

<sup>64</sup> דן בן-דוד, 2003.

<sup>65</sup> ראה: גיימי הוצאת המ



המקור: סקרי כוח-אדם, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.  
הערות: 1. הנתונים הראשוניים שנמצאו בהקשר זה היו מ-1987.  
2. שיעור הנשים הלא-יהודיות שאינן מועסקות מ-1987 נמוך, ואי-אפשר להציג סטטיסטיקות עליו.

מהנתונים עולה כי שיעור הבלתי מועסקים קטן עם העלייה ברמת ההשכלה, כלומר, ככל שרמת ההשכלה של אדם גבוהה יותר, גדלים סיכוייו לתעסוקה (שיעור הבלתי מועסקים יורד ירידה ניכרת בקרב מסיימי 13 שנות לימוד ויותר). בנתוני 1987 אפשר לראות כי השיעור הנמוך ביותר של בלתי מועסקים נמדד בקרב גברים יהודים. השיעור הגבוה ביותר נמדד בקרב גברים שאינם יהודים. שיעור הבלתי מועסקים בקטגוריה החלשה יותר במגזר היהודי – נשים – קרוב לשיעור הבלתי מועסקים בקטגוריה החזקה במגזר הערבי - גברים (כאמור, לא פורסם נתון על נשים שאינן יהודיות, משום שמדובר בקבוצה קטנה מאוד).

בהשוואת נתוני 2001 לנתוני 1987 אפשר לראות כי שיעורי הבלתי מועסקים עלו, באופן כללי, בכל קבוצות ההשכלה, גם בקרב בעלי השכלה תיכונית ומעלה. עם ההחמרה במצב התעסוקה בכלל, חל צמצום מסוים של הפערים בין הקבוצות. דפוס שיעורי הבלתי מועסקים דומה ברמות ההשכלה השונות.

מן האמור עולה כי ההשכלה הולכת והופכת לגורם עיקרי המשפיע על אפשרויות התעסוקה (על מציאת עבודה ועל מאפייני העבודה). הפערים בקרב בעלי השכלה על-תיכונית מתגלים בבחינת רמות ההכנסה והרכב משלחי-היד, ואולם בעלי תואר אקדמי שאינם יהודים מועסקים, על-פי רוב, בתעסוקה שאינה מתאימה לכישוריהם. רבים מהם גם מועסקים במשרה חלקית.<sup>66</sup> רמסיס גרא,<sup>67</sup> שחקר את נושא האי-השוויון בתעסוקת אקדמאים בשנים 1990–2001, מצא כי בשנים אלה היו סיכוייו של אקדמאי ערבי לעסוק בעיסוק המתאים לרמת השכלתו נמוכים פי חמישה מסיכוייו של אקדמאי יהודי בעל מאפיינים זהים.<sup>68</sup> גרא מצא עוד, כי אקדמאים ערבים מועסקים יותר מאקדמאים יהודים בהוראה, ופחות מהם בתפקידי ניהול, וכי בקרב בעלי השכלה גבוהה, לעובד ערבי סיכוי גבוה יותר לעסוק במקצוע אקדמי **חופשי** (כמו ראיית-חשבון או עריכת-דין) מאשר לעובד יהודי. לטענתו, עובדה זו נובעת מהקושי בהשתלבות בשוק העבודה הכללי ומאי-אמון באפשרות להשתלב בו, גורמים המביאים לבחירת תחומי עיסוק שבהם התלות במעסיק חיצוני נמוכה יותר.

<sup>66</sup> טיעון זה הוזכר, למשל, בדברי ד"ר עזיז חיידר, ביום עיון במכון ון-ליר, 9 בדצמבר 2003.

<sup>67</sup> רמסיס גרא, דברים שאמר ביום עיון במכון ון-ליר, 9 בדצמבר 2003.

<sup>68</sup> מאפיינים כמו גיל, מגדר, סוג היישוב, המצב המשפחתי, עבודה בתוך היישוב או מחוץ לו וכדומה.

## 5.1. השכלה ופערי הכנסה

בקרב עובדים שאינם יהודים, פערי ההכנסה בין העובדים המשכילים יותר לבין הפחות משכילים קטנים מהפערים הקיימים בקרב עובדים יהודים, כלומר ההשקעה בהשכלה מתגמלת פחות במגזר הלא-יהודי. דווקא בין בעלי ההשכלה הנמוכה יש יתרון לעובדים לא יהודים מבחינת רמת השכר, וככל שעולה רמת ההשכלה נשמרים ואף מתרחבים פערי ההכנסה לטובת העובדים היהודים. גורם אפשרי לכך הוא הרכב משלחי-הינד במגזר הערבי: המועסקים הפחות משכילים עובדים בעיקר כפועלים מקצועיים (בבנייה, בחקלאות ובתעשייה), ואילו המועסקים היהודים בתחומים אלה הם בעיקר עובדים בלתי מקצועיים.<sup>69</sup>

## פרק ב - פערים בתוך המגזר הערבי

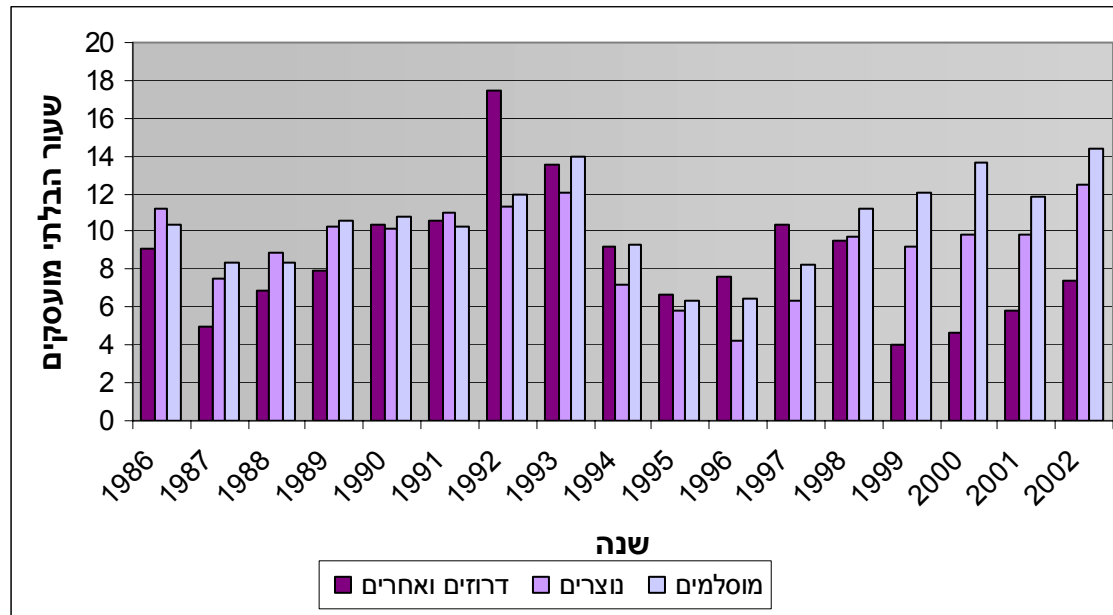
---

<sup>69</sup> גיימי וינבלט, "שוק העבודה בחברה הפלורליסטית", בתוך: יעקב קופ (עורך), הקצאת משאבים לשירותים חברתיים, הוצאת המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, 1998.

המגזר הערבי אינו עשוי מקשה אחת, ויש בו פערים בין קבוצות שונות. בפרק זה נתייחס לשני דפוסי פערים בתוך המגזר: פערים על רקע דת ופערים על רקע מקום המגורים.

## 6. פערים על רקע השתייכות דתית

**שיעור הבלתי מועסקים מתוך כוח העבודה האזרחי: פערים בתוך המגזר הערבי**



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

- הערות: 1. ב-1995 הונהגה בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הגדרה חדשה של תכונות כוח העבודה האזרחי. 2. שינוי נוסף הונהג ב-1998, על בסיס אומדני מיפקד 1995 ושיטת ניפוח חדשה. 3. נתוני 2002 הם על ערבים בלבד. שאר הנתונים הם על ערבים ועל לא יהודים אחרים, שבשנות ה-90 נכללים בהם עולים שאינם יהודים. החל ב-1999, עקב הגידול באוכלוסיית העולים שאינם יהודים, החלו לפרסם נתונים על דרוזים בלבד, ולא יהודים שאינם ערבים נכללים בחישוב הנתון על כלל המגזר הלא-יהודי בלבד.

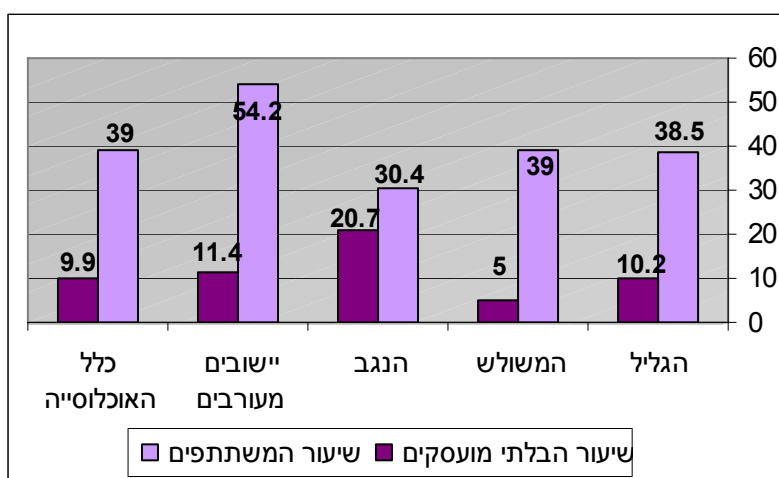
בבדיקת המגמה בתוך המגזר הערבי לאורך זמן אפשר לראות דפוס דומה של עליות וירידות בשיעור הבלתי מועסקים בקרב הקבוצות השונות (מוסלמים, נוצרים, דרוזים ואחרים). יש שונות בין קבוצות שונות בתוך המגזר, ויש שיעור אבטלה גבוה באופן מיוחד בקרב האוכלוסייה הבדואית וביישובים הקטנים.

כזכור, הגדרת "דרוזים ואחרים" כוללת בתוכה גם לא ערבים, קבוצה שגדלה באופן מיוחד מאז 1992. עולים שאינם יהודים התקשו למצוא עבודה בשנותיהם הראשונות בארץ, וחלקם בקבוצת הבלתי מועסקים פוחדת והולך עם עליית הוותק שלהם בארץ. נתונים אלה יכולים להסביר את ה"קפיצה" בשיעור הבלתי מועסקים בקבוצה "דרוזים ואחרים" בשנת 1992. מ-1999, עם ההבחנה בין "דרוזים" ובין לא יהודים "אחרים", מצטמצמת הקטגוריה לדרוזים בלבד. אפשר לראות כי שיעור הבלתי מועסקים בקרב הדרוזים נמוך במידה ניכרת לאחר שינוי זה, ונתון זה מאפיין את הקבוצה באופן אמיתי יותר.

מתחילת שנות ה-90 אפשר לראות מגמה של התרחבות הפערים בין הקבוצות: שיעור הבלתי מועסקים בקרב המוסלמים והנוצרים גדל, ובקרב המוסלמים השיעורים גבוהים בהשוואה לנוצרים ולדרוזים (לאחר ניכוי סוגיית העולים שהוכללו באותה קטגוריה עם הדרוזים). אפשר לקשור את המגמה הזאת לכניסת העולים והעובדים הזרים לשוק העבודה הישראלי, הדוחקת עובדים מעוטי השכלה ומיומנויות ומועסקים בעבודות שהכנסתן נמוכה אל מחוץ לשוק העבודה.<sup>70</sup>

## 7. פערים על רקע אזור המגורים

שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה האזרחי ושיעור הבלתי מועסקים, על-פי מקום המגורים, 2002



המקור: המרכז לחקר החברה הערבית בישראל, השנתון הסטטיסטי של האוכלוסייה הערבית, 2002.

מהנתונים עולה כי שיעור המשתתפים בכוח העבודה האזרחי גבוה באופן מיוחד ביישובים מעורבים, כלומר, פוטנציאל העבודה ביישובים אלה הוא גבוה יחסית, ואולם שיעור הבלתי מועסקים גבוה למדי בקרב הערבים תושבי היישובים האלה, כך שמימוש הפוטנציאל לתעסוקה אינו בשיעור גבוה.

באזור המשולש שיעור המשתתפים בכוח העבודה האזרחי הוא גבוה, ושיעור הבלתי מועסקים בו נמוך באופן מיוחד, כלומר אזור זה נמצא במצב טוב בהשוואה לשאר המגזר מבחינה תעסוקתית. המצב החמור ביותר הוא באזור הנגב, שבו שיעור המשתתפים בכוח העבודה האזרחי נמוך יחסית, ולעומתו שיעור הבלתי מועסקים גבוה באופן מיוחד.

## פרק ג - השלכותיה החברתיות של אבטלה – מבט על החברה הערבית בישראל

<sup>70</sup> ראה, למשל, דן בן-דוד (יו"ר הצוות), אבנר אחיטוב, נח לוין-אפשטיין וחייה שטייר, תוכנית מיתאר לשיפור מצב התעסוקה

התוצאה המרכזית והמיידית של אבטלה היא עוני. חשוב לזכור כי מרבית היישובים המובילים את רשימת מוקדי האבטלה הם יישובים ערביים, וכי מרביתם מדורגים בראש הרשימה לאורך זמן.<sup>71</sup> נקודה זו חשובה, שכן היא מלמדת על עומק האבטלה: ביישובים אלה האבטלה היא ממושכת, ונקשרת לבעיות אחרות הנלוות לאבטלה כמו עוני, אלכוהוליזם, בעיות תפקוד במשפחה ועוד.

נוסף על כך, שיעור ניכר בקרב **המועסקים** במגזר הערבי הם עובדים המשתכרים שכר נמוך. רמות ההכנסה הנמוכות תורמות לשיעורן הגבוה של המשפחות העניות במגזר הלא-יהודי, גם כאשר מדובר באוכלוסייה המשתייכת למועסקים.<sup>72</sup>

מחיר האבטלה חורג מהמישור הכלכלי. השלכותיה רחבות ומקיפות יותר, ובהתמודדות עמה יש לתת את הדעת גם על המחיר במישורים נוספים, כמפורט להלן:

1. **מחיר אישי ומשפחתי:** אבטלה מובילה למצב של לחץ כלכלי, ובטווח הארוך נלווים לה סממנים של משבר כולל. לאבטלה נוספות אז משמעות של כישלון ושל פגיעה במעמד המקצועי, תחושות בושה ואשמה, לחץ ומתח, תופעות של חרדה ודיכאון, האשמת גורמים חיצוניים (למשל העובדים הזרים) והגברת הסיכון למחלות פיזיות ונפשיות.<sup>73</sup> האבטלה משפיעה גם על סביבתו של המובטל – ביצירת אווירת מתח וחיכוכים במשפחה, בשיעורים גדלים של אלימות, בגירושין ובירידה באיכות החיים.<sup>74</sup>

לעתים ההון האנושי של אדם נפגם כאשר הוא מובטל תקופה ארוכה, וסיכוייו לחזור למצב של תעסוקה הולכים וקטנים ככל שהזמן חולף.<sup>75</sup>

2. **מחיר חברתי:** מחקרים מראים כי יש קשר בין אבטלה ובין עבריינות רכוש, אלימות וניכור מהקהילה, ומצביעים על מגמה של תחושת קיפוח קולקטיבית ושל האשמת המערכת החיצונית (השלטון, המעסיק, עובדים אחרים וכדומה). לפי גישה אחת יש אף קשר בין אבטלה ובין הקצנת הדעות הפוליטיות וניכור מנורמות חברתיות.<sup>76</sup>

רמה נמוכה של הכנסה נקשרת גם לרמת צריכה נמוכה ולפעילות כלכלית נמוכה. מצב כזה עשוי לחזק את הפערים הקיימים בין המגזרים. כפי שצוין, יישובים ערביים מובילים את רשימת מוקדי האבטלה. יישובים ערביים ממוקמים גם באשכולות החברתיים-הכלכליים הנמוכים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. האבטלה והפעילות הכלכלית הנמוכה מצטלבות עם חולשות חברתיות וכלכליות אחרות כמו השכלה נמוכה ועוני. מאפיינים אלה מפחיתים את האפשרויות לטיפול הדורות הבאים ולשיפור המצב העכשווי, ועקב כך פוחת הסיכוי לשינוי המצב בדורות הבאים – נוצר מעגל שקשה לצאת ממנו.

בישראל, 2003.

<sup>71</sup> למשל רהט, עין-מאהל, כאבול, תמרה, כפר-כנא, ערערה, אוס-אל-פחם, דיר-חנא, תל-שבע, אל-עזאזמה, ג'דידה, אעבלין, שפרעם וסח'נין.

<sup>72</sup> ראה: גיימי וינבלט, "שוק העבודה בחברה הפלורליסטית", בתוך: יעקב קופ (עורך), **הקצאת משאבים לשירותים חברתיים**, הוצאת המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, 1998.

<sup>73</sup> דן יעקבסון, "באפס עבודה: אבטלה ומובטלים בישראל", בתוך: חנה הרצוג (עורכת), **חברה במראה**, אוניברסיטת תל-אביב, 2000.

<sup>74</sup> נח לוין-אפשטיין, משה סמיונוב וסיגל אלון, **הדינמיקה של אבטלה ותת-תעסוקה (Underemployment)**, המרכז לפיתוח על-שם פנחס ספיר שליד אוניברסיטת תל-אביב, 1995.

<sup>75</sup> שם.

<sup>76</sup> ראה, למשל: פלד, 1990 (שם). נורמה חברתית כזאת יכולה להיות, למשל, השתתפות בבחירות לפרלמנט.

## פרק ד - דיון והצעות לעתיד

ישראל היא מדינה רב-תרבותית שנוהג בה שוק עבודה קפיטליסטי. מבנה כלכלי זה יוצר בהכרח מצב של פערים חברתיים-כלכליים. בחברה רב-תרבותית חשוב שיימנע מצב שבו פערים חברתיים-כלכליים יחפפו חלוקה אתנית, עדתית או לאומית של האוכלוסייה.<sup>77</sup>

לשוק העבודה במגזר הערבי בישראל מאפיינים מבניים ייחודיים,<sup>78</sup> בהם מיקום המגזר בשוליים, הן גיאוגרפית והן כלכלית; עמדת מיעוט הסובל מתת-ייצוג בעמדות כוח והשפעה, ויש הטוענים גם – מיעוט הסובל מאפליה מוסדית,<sup>79</sup> וכן – מאפייני חברה מסורתית שיש להם השלכה על ענפי התעסוקה המרכזיים ועל דפוסי עבודת נשים במגזר.

מצבי התת-תעסוקה (אבטלה וקשיי תעסוקה שונים) המאפיינים את המגזר הערבי מלמדים על כך שמדובר **באבטלה מבנית** – אי-הלימה בין המאפיינים הייחודיים למגזר ובין דרישת השוק.

מיעוט הזדמנויות תעסוקה, בפרט לצעירים, לנשים ולמשכילים, מגדיל את הפערים בין המגזרים, ויש לו השלכות קשות לעתיד – מבחינה כלכלית, מבחינה חברתית ומבחינת גיבוש העמדות כלפי המדינה ותחושת השייכות אליה.

שוק העבודה במגזר הערבי מתאפיין בנתק משוק העבודה הכללי, שהוא חלק מהנתק בין האוכלוסיות. אחד הביטויים לכך הוא ששיעור הערבים החוזרים למקום עבודתם הקודם לאחר הכשרה מקצועית גבוה פי 2.5 מזה של עובדים יהודים,<sup>80</sup> נתון המעיד על הקושי של עובדים אלה להתקדם גם לאחר העלאת הונם האנושי. כמו כן, יש חסמים בהעסקת עובדים ערבים כמו שיקולי ביטחון או הצבת השירות הצבאי כתנאי להעסקה.<sup>81</sup> ד"ר דן בן-דוד טוען כי "שיקולי ביטחון" משמשים בפועל להדרת עובדים ערבים ממקומות עבודה.<sup>82</sup> ד"ר עזיז חיידר טוען כי כוח העבודה המיומן נשאב לשוק העבודה היהודי, ובכך הוא תורם לשימור המצב הקיים, כלומר, מי שהגיעו להון אנושי גבוה יותר ברמה האישית משתלבים בשוק העבודה היהודי ואינם מקדמים שינוי במגזר הערבי, שכן הם מועסקים מחוץ לו.

הנתק בין האוכלוסיות מחוזק על-ידי דפוסים בלתי-שוויוניים של קשיי תעסוקה ושל מחסור בהזדמנויות תעסוקתיות (הן מבחינת סיכויי תעסוקה הן מבחינת מוביליות תעסוקתית וסיכויי קידום). גם היוצאים ממעגל האבטלה נתקלים בקשיי תעסוקה. החסמים הניצבים לפני אזרחי המדינה הערבים נתפסים כחלק מהיחסים שבין רוב ומיעוט ומעצימים את תחושות האי-שייכות למדינה וחוסר היכולת להישען על מוסדותיה.

<sup>77</sup> ראה: גימי וינבלט, "שוק העבודה בחברה הפלורליסטית", בתוך: יעקב קופ (עורך), **הקצאת משאבים לשירותים חברתיים**, הוצאת המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, 1998.

<sup>78</sup> שהוזכרו לעיל בפרק המבוא. מתוך: מיכאל סופר, יצחק שני, ישראל דרורי ועאס אטרש, **יזמות ותיעוש בחברה הערבית בישראל**, המרכז לחקר החברה הערבית בישראל, 1995.

<sup>79</sup> ראה, למשל: ד"ר חאולה אבו-בקר וד"ר ראסם ח'מאסי, דברים שנשאו בכינוס במכון ון-ליר, 9 בדצמבר 2003. <sup>80</sup> מתוך: תושב-אייכנר נירית, **חיפוש ומציאת עבודה של בוגרי הכשרה מקצועית**, משרד העבודה והרווחה, דפי מידע בנושא שוק העבודה, 2002. מאפיין זה נכון גם לגבי תושבי הפריפריה (לעומת תושבי אזור מרכז הארץ).

<sup>81</sup> נח לוי-אפשטיין, מאג'ד אלחאג'י ומשה סמיונוב, **הערבים בישראל בשוק העבודה**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 1994.

<sup>82</sup> דן בן-דוד, (יו"ר הצוות), **אחיטוב אבנר, לוי-אפשטיין נח ושטייר חיה, תוכנית מיתאר לשיפור מצב התעסוקה בישראל, 2003**, וראה גם: נח לוי-אפשטיין, מאג'ד אלחאג'י ומשה סמיונוב, **הערבים בישראל בשוק העבודה**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 1994.

## כיווני פעולה

המשק הישראלי נמצא כיום בתקופת מיתון, וסובל מעליה בשיעורי האבטלה בכלל, גם מעבר לאלה המאפיינים את המגזר הערבי. בספרות קיימות הצעות המתייחסות לשאיפה לצמצם את שיעורי האבטלה במשק בכלל, בלי קשר למגזר זה או אחר. בהקשר זה העלו כמה מהכותבים הצעות שנועדו להשפיע על המבנה הבסיסי של שוק העבודה, דוגמת השיטה האמריקנית (standard deductions ו-exemptions), שבה ההכנסה החייבת במס יורדת ככל שהמשפחה גדולה יותר.<sup>83</sup> בבסיסה של הצעה זו הרצון לחדד את ההבחנה בין הכנסה מעבודה לבין הכנסה שנובעת ממדיניות רווחה (דמי אבטלה או קצבאות), ולהפוך את היציאה לעבודה לכדאית. הצעה ברוח דומה עניינה העלאת שכר המינימום, והצעה נוספת היא להתנות מתן דמי אבטלה בהכשרה מקצועית או בהתנדבות, באופן שיחייב את המובטל בהשתתפות במסגרת עשייה כלשהי. הצעה אחרת עניינה העסקת עובדים זרים: הפחתת הביקוש לעובדים זרים על-ידי ייקור עלות העסקתם, למשל בחיוב המעסיקים במתן תנאי המינימום לעובדים (שכר מינימום והטבות סוציאליות) ובמיסוי עבודת העובדים הזרים.<sup>84</sup> בד בבד עם נקיטת צעדים אלה מוצעת אכיפת החוק על המעסיקים.<sup>85</sup>

בנוסף להצעות אלה, נדרשים כלים ייחודיים לטיפול באבטלה במגזר הערבי. להלן סקירת עיקרי הצעות לטיפול בבעיות תעסוקה במגזר:<sup>86</sup>

חלק מההצעות עניינן שינוי תפיסתי בכיוון של הכרה בקיומן של קבוצות שונות. פועל יוצא של הכרה זו הוא לימוד מאפייניהן השונים של הקבוצות וגזירת אופי הטיפול באבטלה בכל קבוצה וקבוצה ממאפיינים אלה. למגזר הערבי בישראל מאפיינים המייחדים אותו מבחינת דת, תרבות ולאום. יש הצעות המכוונות להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה, כלומר להכנסת אנשים שאינם מועסקים ושאינם מחפשים עבודה כיום למעגל העבודה.<sup>87</sup> הצעדים למימוש הצעות אלה הם בחינת שיעור הנושרים מהשתתפות בכוח העבודה והתכוונות המאפיינות אותם וגיבוש תוכנית להשבתם אל מעגל העבודה, שייכללו בה הכשרות מקצועיות המותאמות לתכוונותיהם. הצעות אחרות מכוונות ליצירת נורמות העסקה שוויוניות יותר, בנקיטת אפליה מתקנת הכפויה על-ידי המדינה (Affirmative Action).<sup>88</sup>

מתוך מטרות אלה נגזרות הצעות מעשיות, שחלקן כבר עוגנו בהחלטות הממשלה. עצם קיומן של החלטות הממשלה בנושאים אלה מעיד לכאורה על הכרה בצורך בשינוי ועל כך שהרעיונות הועלו בעבר.

---

<sup>83</sup> דן בן-דוד (יו"ר הצוות), אבנר אחיטוב, נח לוי-אפשטיין וחייה שטייר, תוכנית מיתאר לשיפור מצב התעסוקה בישראל, 2003.

<sup>84</sup> שם.

<sup>85</sup> במקום התמקדות באכיפת החוק על עובדים שאין בידיהם אישור שהייה בישראל (שם).

<sup>86</sup> הצעות אלה הועלו על-ידי החוקרים שעבודותיהם שימשו בהכנת עבודה זו, ובהם: עאס אטרש, 1995; דן בן-דוד, 2003; אריק בן-שחר, 2003; גימי וינבלט, 1998; עזיז חידר, 1988, ומיכאל יעקבסון, 2000.

<sup>87</sup> מרכז מחקר ומידע, הכנסת, טיפול בבעיית האבטלה באמצעות קביעת יעד אבטלה, כתבו סמי כהנאי ואמיר פרימור, 2003.

<sup>88</sup> מרכז מחקר ומידע, הכנסת, הסדרים חוקיים ותוכניות לעידוד העסקתם של מיעוטים: מבט בין-לאומי, כתבו אמיר לופוביץ', רחל ורצברגר ודן להב, 2001.

הקושי העיקרי טמון בשלב היישום של החלטות שכבר התקבלו. להלן סקירה של הצעות מעשיות, ולמולן החלטות הממשלה שהתייחסו אליהן:

- עידוד יזמים להשקעה במגזר הערבי – הטבות ליזמים, השקעה שתעודד פתיחת מקומות תעסוקה ביישובים ערביים ובקרבתם, בפרט מקומות עבודה לנשים. ⇐ באוגוסט 2001 נתקבלה בממשלה החלטה בדבר סיוע לעסקים קטנים במגזר הערבי, הבדואי, הדרוזי והצ'רקסי.<sup>89</sup> הוחלט "לעבות את מערך מט"י (מרכז טיפוח יזמות) ביישובים הערביים, הבדואים, הדרוזיים והצ'רקסיים באופן שיגדיל משמעותית את מספר סניפי מט"י במגזר זה, ולהעמיק את פעילויות מט"י בו". בהחלטה הוגדרה הקצאת תקציב למימון הפעילויות.
- הקצאת שטחים לפיתוח כלכלי, ופיתוח תשתיות ביישובים ערביים, ובכלל זה תשתית תחבורתית, שתצמצם את הנתק בין הפריפריה לבין מרכזי תעסוקה ותאפשר גם לעסקים מקומיים גישה נוחה יותר להתחרות בשוק הארצי ומחוץ לנישה המגזרית המצומצמת (בכלל זה האצת הטיפול בתוכניות מיתאר קיימות). ⇐ ביוני 2000 התקבלה החלטת הממשלה בדבר הקמת אזורי תעשייה למגזר הערבי, אחד באזור הצפון והשני בנגב.<sup>90</sup>
- ⇐ באוקטובר 2000 התקבלה החלטת הממשלה המאמצת תוכנית רב-שנתית לפיתוח המגזר הערבי.<sup>91</sup> התוכנית התייחסה ליישובים ערביים בצפון, ונכללו בה בין השאר שיפור תשתיות (כבישים פנימיים ובין-עירוניים), פיתוח אזורי תעשייה וקידום השקעות חקלאיות. יישום התוכנית הרב-שנתית לפיתוח המגזר הערבי<sup>92</sup> נדחה פעמים אחדות.<sup>93</sup> כרגע מתוכנן יישום התוכנית עד 2006.
- הקמת מרכזי תעסוקה בקרבת יישובים קטנים, שיוכלו לשמש יהודים וערבים כאחד ולהפחית את הבידול של המגזר הערבי. ⇐ ביולי 2001 התקבלה החלטה בנושא האבטלה במגזר הערבי, ובכללה, בין השאר, פיתוח 2-3 אזורי תעשייה משותפים ליישובים יהודיים וערביים, שישולבו בהם מפעלי היי-טק, ופיתוח ענף המסחר והשירותים לאורך צירי תנועה הקרובים ליישובים ערביים.<sup>94</sup>
- קידום ההשכלה וההכשרה המקצועית, כדי להעלות את שיעור הפונים להשכלה גבוהה ולהתמחויות מקצועיות. שינוי כזה יאפשר פנייה לתחומי עיסוק "בטוחים"<sup>95</sup> ומכניסים יותר, ישחרר את העובדים מתלות בהבטחת הכנסה ו/או בדמי אבטלה ויקדם יציאת נשים לעבודה. ⇐ ביולי 2001 התקבלה החלטה בנושא האבטלה במגזר הערבי, ובין השאר הוחלט: "לפעול להגברת הפעילות בתחום ההכשרה המקצועית שתכליתה קידום המשאב האנושי, במתואם עם צורכי התעסוקה במדינה, תוך התמקדות בקידום רמת ההשכלה והמקצוע של הנשים ושילובן

<sup>89</sup> החלטה מס' 609 (חכ/20), שקיבלה תוקף של החלטת הממשלה ב-23 באוגוסט 2001.

<sup>90</sup> החלטה מס' 1789 (תער/4), שקיבלה תוקף של החלטת ממשלה ב-22 ביוני 2000.

<sup>91</sup> החלטת הממשלה מס' 2467, שנתקבלה ב-22 באוקטובר 2000.

<sup>92</sup> החלטת הממשלה מס' 2467, שנתקבלה ב-22 באוקטובר 2000.

<sup>93</sup> ראה: החלטות הממשלה מס' 2535 (ערב/20), ספטמבר 2002; מס' 415 (ערב/2), יולי 2002, ומס' 739 (ערב/11), אוגוסט 2003.

<sup>94</sup> החלטה מס' 273 (ערב/1), שקיבלה תוקף של החלטת הממשלה ב-7 ביולי 2001.

<sup>95</sup> בניגוד לעבודות עונתיות או בלתי מקצועיות.



בתעסוקה מתאימה; לפעול לשילוב תלמידי התיכון במגזר הערבי במסלולי לימוד מקצועיים וטכנולוגיים בהיקפים רחבים בהתאם לצורכי המשק".<sup>96</sup> < בתוכנית הרב-שנתית לפיתוח המגזר הערבי, שאומצה על-ידי הממשלה באוקטובר 2000,<sup>97</sup> נכללה הקצאת תקציב לקיום קורסים להכשרה מקצועית.

- הרחבת ההזדמנויות התעסוקתיות גם מחוץ למגזר, ובכלל זה יישום החוק לשילוב עובדים שאינם יהודים במגזר הציבורי. הוצע לתת את הדעת על פתיחת מקומות עבודה לבעלי השכלה גבוהה מהמגזר הערבי (בהסרת חסמים קיימים, למשל בתחומי הניהול) ולהחיש את מימוש חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, במתן ייצוג הולם לעובדים מן המגזר הערבי בשירות המדינה. < באוגוסט 2003 התקבלה החלטה<sup>98</sup> בדבר טיפול בבעיות מרכזיות של המגזר הערבי בישראל, ובכלל זה בחינת מאפיינים ייחודיים למגזר זה היוצרים קשיי השתלבות בשוק העבודה הכללי.

- עידוד תושבי הפריפריה לפנות לעיסוקים המאפשרים עבודה מרחוק, ובעיקר לעבודה מן הבית (דוגמת קלדנות, מרכזנות, טלמרקטינג וכדומה).

החלטות אחרות של הממשלה מתייחסות באופן פרטני לצורך בשילוב נשים לא יהודיות בעבודה,<sup>99</sup> ואולם לא התקבלה החלטה המבטאת את הצורך בטיפול מיוחד בסוגיה זו. גם החוקרים השונים שעסקו בנושא מתייחסים לכך כאל תופעה אחת מתוך מכלול המאפיינים התעסוקתיים במגזר, אף שהנתונים שהוצגו במסמך זה מלמדים על השתתפות נמוכה ביותר של נשים מהמגזר הערבי בכוח העבודה האזרחי. נתונים אלה מלמדים כי פוטנציאל העבודה של הנשים הערביות רחוק ממיצוי, וכי עידוד יציאתן לעבודה עשוי לשמש מנוף לשיפור ניכר של המצב התעסוקתי והכלכלי במגזר.

החלטת הממשלה שהתקבלה לאחרונה, באוגוסט 2003,<sup>100</sup> בממשלה הנוכחית, עודה עומדת על הפרק, ועניינה טיפול כולל בבעיות של המגזר הערבי, המתחלק בין משרדי הממשלה. בהחלטה זו יש משום הכרה בצורך בשינוי תפיסתי ובהתייחסות למאפיינים המייחדים את המגזר. הסעיף העוסק בנושאי תעסוקה<sup>101</sup> קובע כי "יבחנו, בין היתר, הגורמים המביאים לקשיים מיוחדים בתחום התעסוקה במגזר הערבי ובהשתלבות בני המגזר בענפי תעסוקה מתקדמים. ייבחנו החסמים המונעים יישום מלא של תוכניות ופתרונות קיימים לקידום התעסוקה של בני המגזר, ותוגשנה המלצות לדרכים לפתרון הקשיים והסרת החסמים. התוכנית תגובש, על-פי הצורך, בתיאום עם שרת החינוך, התרבות והספורט, על מנת לחזק את הזיקה בין השכלה ותעסוקה במגזר הערבי".

---

<sup>96</sup> החלטה מס' 273 (ערב/1), סעיפים ג וד, שקיבלה תוקף של החלטת הממשלה ב-7 ביולי 2001.

<sup>97</sup> החלטה מס' 2467 של הממשלה, שנתקבלה באוקטובר 2000.

<sup>98</sup> החלטה מס' 740 (ערב/12), שקיבלה תוקף של החלטת ממשלה ב-19 באוגוסט 2003.

<sup>99</sup> ראה, למשל: החלטה מס' 402 (תמ/1) מ-18 בינואר 1996; החלטה מס' 273 (ערב/1), שקיבלה תוקף של החלטת הממשלה ב-7 ביולי 2001, והחלטה מס' 881 (ערב/15), שקיבלה תוקף של החלטת הממשלה ב-25 בספטמבר 2003.

<sup>100</sup> החלטה מס' 740 (ערב/12), שקיבלה תוקף של החלטת הממשלה ב-19 באוגוסט 2003.

<sup>101</sup> סעיף ג – בטיפולו של שר התעשייה, המסחר והתעסוקה.

בהחלטת הממשלה מספטמבר 2003<sup>102</sup> נקבע כי משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה יקצה תקציב לצורך פיתוח אזורי תעשייה ביישובי הבדואים הקיימים. עוד יקצה המשרד תקציב "לצורכי עידוד יזמות ותעסוקה ולצורכי הכשרה מקצועית, תוך שימת דגש על הכשרת נשות הבדואים במקצועות מתאימים". נראה כי ההחלטות קיימות, וכעת יש לעקוב אחר יישומן.

---

<sup>102</sup> החלטה מס' 881 (ערב/15), שקיבלה תוקף של החלטת הממשלה ב-25 בספטמבר 2003.

## מקורות

- אטרש עאס, **יום ועוד יום: אבטלה ערבית בישראל**, בהוצאת קו-התפר: המרכז לחקר החברה הערבית בישראל, 1995.
- בורק לואיזה, ראש תחום ניתוח סטטיסטי בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נתונים, הועברו ב-5 בינואר 2004.
- בן-דוד דן (יו"ר הצוות), אחיטוב אבנר, לוין-אפשטיין נח ושטייר חיה, "תוכנית מיתאר לשיפור מצב התעסוקה בישראל", 2003, בתוך:  
<http://spirit.tau.ac.il/public/bendavid/israel/LaborCommitteeReport.pdf>, תאריך כניסה: 8 בדצמבר 2003.
- בן-שחר אריק, "הערות בנושא האבטלה", בתוך: ציון נעמיקה (עורכת), מרתון תגובות והצעת חלופות לתוכנית הכלכלית של הממשלה 2003, המרכז לצדק חברתי ולדמוקרטיה על שם יעקב חזן במכון ון-ליר בירושלים.
- ברנדר עדי, פלד לוי אסנת וקסיר (קלינר) ניצה, מדיניות הממשלה ושיעורי ההשתתפות בכוח העבודה של האוכלוסייה בגילי העבודה העיקריים – ישראל ומדינות OECD בשנות ה-90, מחלקת המחקר של בנק ישראל, 2002.
- גוטליב דניאל, "מאפייני המובטלים בישראל – תמונת מצב עדכנית", 2001, מתוך אתר בנק ישראל, [www.bankisrael.gov.il/detdata/neumim/neum/neum070.pdf](http://www.bankisrael.gov.il/detdata/neumim/neum/neum070.pdf), תאריך כניסה: 16 בדצמבר 2003.
- גרא רמסיס וכחן רפאלה, "עוני בקרב ערבים בישראל ומקורות לאי-שוויון בין ערבים ויהודים", רבעון לכלכלה, 2001.
- ג'רבי איריס ולוי גל, המכון הישראלי לדמוקרטיה, השסע החברתי-כלכלי בישראל, מסמך עמדה, 2000.
- דיכטר שלום וגאנס אסעד (עורכים), עמותת "סיכוי", דוח "סיכוי" 2002-2003, 2003.
- הכנסת, בשיתוף עם המרכז לחינוך קהילתי על שם חיים ציפורי, ועידת אזרחים שנייה בישראל, האבטלה בישראל – בעיות ופתרונות אפשריים, מדינה רווחה כלכלה ואחריות חברתית, 24–27 ביוני 2001.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעה לעיתונות 252/2003, 21 באוקטובר 2003.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקרי כוח-אדם, שנים שונות.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, פרסום 1199, סקר כוח-אדם 2001, 2003.
- המרכז לחקר החברה הערבית בישראל, השנתון הסטטיסטי של האוכלוסייה הערבית בישראל, (טרם פורסם).

- וינבלט גיימי, "שוק העבודה בחברה הפלורליסטית", בתוך: קופ יעקב (עורך), **הקצאת משאבים לשירותים חברתיים**, הוצאת המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, 1998.
- חיידר עזיז, "העבודה הערבית", **פוליטיקה** – עיתון פוליטי ישראלי, גיליון 21, 1988, עמ' 24–27.
- חמאסי ראסם, "האוכלוסייה הערבית: מצב קיים ומגמות שינוי", הופיע באתר מדרשת שדה-בוקר, [www.boker.org.il/meida/education/geography/tama35-2.doc](http://www.boker.org.il/meida/education/geography/tama35-2.doc), כחלק מההתייחסות לתמ"א 35, תאריך כניסה: 16 בדצמבר 2003.
- יעקבסון דן, "באפס עבודה: אבטלה ומובטלים בישראל", בתוך: הרצוג חנה (עורכת), **חברה במראה**, אוניברסיטת תל-אביב, 2000.
- לוין-אפשטיין נח, אלחאג' מאג'ד וסמיונוב משה, **הערבים בישראל בשוק העבודה**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 1994.
- לוין-אפשטיין נח, סמיונוב משה ואלון סיגל, הדינמיקה של אבטלה ותת-תעסוקה (Underemployment), המרכז לפיתוח על-שם פנחס ספיר שליד אוניברסיטת תל-אביב, 1995.
- לשכת שר העבודה והרווחה, מדיניות שר העבודה והרווחה רענן כהן להתמודדות באבטלה, לצמצום העוני והפערים הכלכליים ולמאבק נגד האלימות, 2001.
- מכון ון-ליר, דברים שנאמרו ביום עיון בנושא מעמדם של האזרחים הערבים בישראל: המצו והרצו, 9 בדצמבר 2003.
- מרכז מחקר ומידע, הכנסת, הסדרים חוקיים ותוכניות לעידוד העסקתם של מיעוטים: מבט בין-לאומי, כתבו אמיר לופוביץ', רחל ורצברגר ודן להב, 2001.
- מרכז מחקר ומידע, הכנסת, תמצית דוח וסקירה על התפתחות הפערים החברתיים בישראל ב-20 השנים האחרונות, כתבה אלה הלר, 2002.
- מרכז מחקר ומידע, הכנסת, טיפול בבעיית האבטלה באמצעות קביעת יעד אבטלה, כתבו סמי כהונאי ואמיר פרימור, 2003.
- סופר מיכאל, שנל יצחק, דרורי ישראל ואטרש עאס, יזמות ותיעוש בחברה הערבית בישראל, המרכז לחקר החברה הערבית בישראל, 1995.
- עמותת "סיכוי" לשוויון ולשילוב האזרחים הערבים בישראל, דוח פעילות, 2000-2001, יוני 2001, באתר האינטרנט <http://www.sikkuy.org.il/doah/report2001.html>, תאריך כניסה: 25 בדצמבר 2003.
- פלוג קרנית, בנק ישראל, מדיניות עבודה ורווחה: מה נשתנה (ומה עוד נותר לשנות...)? הרצאה ושקפים לכנס מחלקת המחקר, 2003, באתר הבנק: [www.bankisrael.gov.il/deptdata/neumim/neum145h3.htm](http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/neumim/neum145h3.htm), תאריך כניסה: 20 בינואר 2004.
- פלוג קרנית וקסיר ניצה, מחלקת המחקר של בנק ישראל, על עוני, עבודה ומה שביניהם, 2001.

באתר הבנק, <http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/mehkar/papers/dp0108h.pdf>,  
תאריך כניסה : 20 בינואר 2004.

- שירות התעסוקה, לשכת המנהל הכללי, הצעת תקציב לשנת 2001 – תוכנית עבודה ונתונים שמסרו מר דוד צרפתי והגב' אורלי לוי מאגף המחקר, דצמבר 2003.
- תושב-אייכנר נירית, משרד העבודה והרווחה, חיפוש ומציאת עבודה של בוגרי הכשרה מקצועית, דפי מידע בנושא שוק העבודה, 2002.
- Lewin-Epstein Noah and Sa'di Ahmad H, The impact of labor market structure, age and ethnicity on withdrawal of prime-age arab men from the labor market, The Pinhas Sapir center for development, Tel-Aviv university, 1998

### חקיקה

- חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992.
- חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1998.
- חוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959.
- החלטות הממשלה – חומר שנתקבל ממזכירות הממשלה, 7 בינואר 2003.

### שיחות טלפון

- בורק לואיזה, ראש תחום ניתוח סטטיסטי בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 5 בינואר 2004.
- גוטליב דניאל, יועץ בכיר לנגיד בנק ישראל, 17 בדצמבר 2003.
- ניקולא גדיר, עורכת-דין בארגון "עדאללה", 17 בדצמבר 2003.
- סחייק רות, אחראית סקר כוח-אדם, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 1 בדצמבר 2003.
- צרפתי דוד, מנהל אגף המחקר בשירות התעסוקה, 25 בנובמבר 2003 ו-16 בדצמבר 2003.

### אתרים

- אתר שירות התעסוקה, [http://www.taasuka.gov.il/what\\_do\\_we\\_offer.asp](http://www.taasuka.gov.il/what_do_we_offer.asp), וגם <http://www.taasuka.gov.il>, תאריך כניסה : 17 דצמבר 2003.
- אתר ה-OECD : <http://www.oecd.org/dataoecd/29/42/1939233.pdf>, תאריך כניסה : 20 בינואר 2004 (OECD EMPLOYMENT OUTLOOK, 2002. Statistical annex).