

מחלוקות בכלכלה
סדרה שנייה

הערבים בשוק העבודה בישראל

מחלוקת בכלכלה 1

מאת: ערן ישיב

ינואר 2012

התוכנית לכלכלה וחברה
במכון ון ליר בירושלים

מכון ון ליר בירושלים
THE VAN LEER JERUSALEM INSTITUTE
معهد فان لير في القدس

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

צוות התוכנית

פרופ׳ אריה ארנון, ראש התוכנית
פרופ׳ משה יוסטמן, ראש התוכנית בפועל
פרופ׳ לאה אחדות, עמיתה בכירה
פרופ׳ אביה ספיבק, עמית בכיר
מר טל וולפסון, רכז התוכנית

חברי הוועדה האקדמית המייעצת של התוכנית

פרופ׳ גבריאל מוצקין, ראש מכון ון ליר בירושלים
פרופ׳ אריה ארנון, המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת בן־גוריון בנגב, ומכון ון ליר בירושלים
ד״ר סלימאן אבו־בדר, המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת בן־גוריון בנגב
פרופ׳ לאה אחדות, המרכז האקדמי רופין ומכון ון ליר בירושלים
ד״ר אבנר אחיטוב, המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת חיפה
ד״ר מאיר אמיר, יועץ כלכלי
ד״ר ניצה ברקוביץ, המחלקה לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה, אוניברסיטת בן־גוריון בנגב
ד״ר דניאל גוטליב, סמנכ״ל מחקר ופיתוח במוסד לביטוח לאומי
ד״ר מומי דהן, בית הספר למדיניות ציבורית וממשל, האוניברסיטה העברית בירושלים
פרופ׳ ג׳ימי וינבלט, נשיא מכללת ספיר ולשעבר רקטור אוניברסיטת בן־גוריון בנגב
פרופ׳ נתן זוסמן, מנהל חטיבת המחקר בבנק ישראל והמחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית בירושלים
פרופ׳ יוסף זעירא, המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית בירושלים
מר גדי חזק, המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת בן־גוריון בנגב
פרופ׳ יוסי יונה, המחלקה לחינוך, אוניברסיטת בן־גוריון בנגב, ומכון ון ליר בירושלים
פרופ׳ משה יוסטמן, המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת בן־גוריון בנגב, ומכון ון ליר בירושלים
פרופ׳ ינון כהן, המחלקה לסוציולוגיה, אוניברסיטת קולומביה והפקולטה למדעי החברה, אוניברסיטת תל־אביב
עו״ד דידי לחמן־מסר, לשעבר המשנה ליועץ המשפטי לממשלה
ד״ר נילי מארק, בית הספר לכלכלה, אוניברסיטת תל־אביב
פרופ׳ גיא מונדלק, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל־אביב
פרופ׳ ז׳ק סילבר, המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת בר־אילן
ד״ר יצחק ספורטא, הפקולטה לניהול, אוניברסיטת תל־אביב
פרופ׳ אביה ספיבק, המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת בן־גוריון בנגב, ומכון ון ליר בירושלים
מר אמין פארס, מנהל היחידה הכלכלית־חברתית, מרכז מוסאווה
מר מרדכי פרנקל, לשעבר מנהל חטיבת המחקר בבנק ישראל
פרופ׳ חיים פרשטמן, בית הספר לכלכלה, אוניברסיטת תל־אביב
ד״ר טלי קריסטל, המרכז לחקר עוני ואי־שוויון, אוניברסיטת סטנפורד
פרופ׳ מיכאל קרן, המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית בירושלים
פרופ׳ פרנסס רדאי, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים, והמסלול האקדמי, המכללה למינהל

מחלוקות בכלכלה, סדרה שנייה

מחלוקת בכלכלה 1

מחלוקות בכלכלה, סדרה שנייה

מחלוקת בכלכלה 1

הערבים בשוק העבודה בישראל

ערן ישיב

פרופסור לכלכלה, אוניברסיטת תל אביב

התוכנית לכלכלה וחברה
במכון ון ליר בירושלים

מכון ון ליר בירושלים
THE VAN LEER JERUSALEM INSTITUTE
معهد فان لير في القدس

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

Disputes in Economics – Second Series

No. 1

The Arabs in the Israeli Labor Market

EranYashiv

עורכת לשון: נעה רוזן

הדעות המובאות בסדרה השנייה של מחלוקות בכלכלה משקפות את דעתם של
הכותבים ולאו דווקא מייצגות את עמדתה של התוכנית לכלכלה וחברה
במכון ון ליר בירושלים

© תשע"ב – 2012, מכון ון ליר בירושלים
סדר וגרפיקה: נדב שטכמן
נדפס בדפוס "גרפית", ירושלים

התוכנית לכלכלה וחברה

התוכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר בירושלים הוקמה לנוכח המשימה שהמכון קיבל על עצמו לזהות את הפערים המתרחבים בחברה בישראל, לנתח אותם ולהציע דרכי פעולה מעשיות לצמצומם. מטרת התוכנית ליצור כלים שיאפשרו לציבור להשתתף בשיח הכלכלי־חברתי ולהשפיע על המדיניות הכלכלית־חברתית בישראל, מתוך התמקדות בשאלות מרכזיות העומדות על סדר היום, בין השאר בתחומי חלוקת ההכנסות, שוק העבודה והכלכלה הציבורית.

משתתפי התוכנית הם כלכלנים מוכרים באקדמיה ובמשק הישראלי וחוקרים ממדעי החברה, ובמסגרתה נכתבים ניירות עמדה ונעשים מחקרים שנעזרים בשיטות כלכליות מקובלות. התוכנית מציגה חלופות מקצועיות למדיניות הכלכלית הנהוגה, בשאיפה לקדם צמיחה בת קיימא המתבססת על טובת כל האזרחים ועל הקטנת האי־שוויון בחברה.

התוכנית מבטאת קול ייחודי בשיח הציבורי בישראל, והיא שואפת לתרום לשינוי התפיסה הרווחת בשאלות כלכלה וחברה בשתי דרכים מרכזיות: הראשונה, פיתוח ראייה ביקורתית המבוססת על הבנה יסודית של תיאוריות ושל מונחים כלכליים המשמשים בשיח הציבורי. השנייה, הספקת כלים להתמודדות עם טיעוניהם של מייצגי התפיסות הכלכליות השמרניות – כלים שאינם מפותחים דיים כיום – מתוך הישענות על נתונים המעובדים בשיטות מקובלות כדי להציגם לפני הציבור, אמצעי התקשורת וקובעי המדיניות. הדבר יאפשר התערבות בזמן אמת בדיון בסוגיות המעסיקות את הציבור והשפעה על תהליך קביעת המדיניות הכלכלית־חברתית.

פרסומי התוכנית

- מחקרי מדיניות
- ניירות עמדה
- מחלוקות בכלכלה
- נקודה למחשבה

פעילות לציבור

- ערבי דיון וימי עיון
- סדנאות ודיוני שולחן עגול בהשתתפות קובעי מדיניות
- כינוסים שנתיים

פרסומי התוכנית לכלכלה וחברה ומידע על פעילותה נמצאים באתר האינטרנט של מכון ון ליר בירושלים, www.vanleer.org.il/economics

מחלוקות בכלכלה, סדרה שנייה

מחלוקות בכלכלה, סדרה שנייה היא נדבך מרכזי בפעילות התוכנית לכלכלה וחברה. הסדרה מבקשת להציג סוגיות בכלכלה העומדות במרכז סדר היום הציבורי באופן מאוזן ככל האפשר ולהשתית את הדיון הציבורי בסוגיות אלה על מסד מושגי ועובדתי מוצק. קורה לעתים שהידע הכלכלי התיאורטי והאמפירי שעומד לרשות הציבור בנושאים אלה ואחרים אינו משקף את הידע הקיים בתחום במלוא גווניו ומורכבותו. מטרת הסדרה היא להציג את הנושאים שהיא עוסקת בהם ממגוון זוויות ולפרוס את השיקולים בעד ונגד מדיניות זו או אחרת על מנת לסייע לציבור לגבש דעה מושכלת מתוך הכרה רחבה יותר של טווח אפשרויות הפעולה.

כל מחלוקת בסדרה מוגשת בחוברת נפרדת, והחוברות משמשות בסיס לדיון בערבי עיון בהשתתפות הציבור הרחב, שמארגנת התוכנית לכלכלה וחברה. את החוברות כתבו מומחים בתחומם, בשפה בהירה ונגישה, והן מיועדות לכל אדם המתעניין בסוגיות המרכזיות המעצבות את פני המשק והחברה בישראל.

מחלוקות בכלכלה, סדרה שנייה, שהתקיימה במכון ון ליר בירושלים בשנת 2011, היא המשך לסדרת מחלוקות בכלכלה שהתקיימה במכון בשנים 2006–2007.

תוכן העניינים

תקציר 9

א. הקדמה 11

ב. המאפיינים העיקריים של ערביי ישראל בשוק העבודה 12

ג. הבעיות העיקריות וצעדי מדיניות אפשריים 17

1. עידוד הביקוש לעבודה 18
2. תוכנית מרווחה לתעסוקה 18
3. מס הכנסה שלילי 19
4. סבסוד החינוך וההשכלה הגבוהה 19
5. הכשרה מקצועית והכוון תעסוקתי 19
6. עידוד תעסוקת ערבים ישראלים במקום מהגרי עבודה 20
7. עידוד תעסוקת נשים 21
8. הנגשה פיזית של מקומות עבודה 21
9. התגברות על הריכוז הגיאוגרפי 22
10. חקיקה נגד אפליה והגברת האכיפה 22
11. עידוד תעסוקת אקדמאים 23

ד. המחלוקות 24

ה. סיכום 29

ביבליוגרפיה 30

תקציר*

מאמר זה עוסק במחלוקות בנושא ערביי ישראל בשוק העבודה. כרקע למחלוקות מוצגים במאמר המאפיינים העיקריים של מעורבות ערביי ישראל בשוק העבודה, נסקרות הבעיות העולות מהם, ומוצגים צעדי מדיניות אפשריים לטיפול במצב. המחלוקות נובעות מפירושים שונים של הנתונים, מתפיסות שונות של המלצות המדיניות ומהבדלים בגישה הכללית כלפי ערביי ישראל. הן נוגעות לאופן שבו אפשר להבין את שיעור ההשתתפות הנמוך של ערביי ישראל בשוק העבודה, את היקף התעסוקה המצומצם שלהם ואת שכרם הנמוך, ולהצדקה ולתועלת שבנקיטת צעדי מדיניות למיניהם. מכיוון שהערבים הם עשרים אחוז מאוכלוסיית ישראל מדובר בנושאים חשובים מבחינה לאומית ומבחינה מקרו־כלכלית, שיש להם השלכות על סוגיות פוליטיות, חברתיות ומשפטיות. מורכבות הבעיות שמדובר בהן ועומקן מלמדים כי הנושא צפוי להיות סוגיה ציבורית ראשונה במעלה עוד שנים רבות.

* היכרותי עם שוק העבודה של ערביי ישראל נובעת ממחקר מתמשך שעשיתי בנושא עם ניצה קסיר (קלינר) במסגרת חטיבת המחקר של בנק ישראל. אני מודה לניצה ולבנק ישראל על שיתוף הפעולה הזה. אני מודה גם לעזיז חידר ודניאל גוטליב, על דיונם הפורה במאמר זה במסגרת ערב דיון שהיה במכון ון ליר בירושלים ב־17.5.2011. הדעות המובאות במאמר זה הן שלי בלבד.

א. הקדמה

ערביי ישראל מהווים כעשרים אחוז מאוכלוסיית המדינה. דפוסי התעסוקה שלהם בשוק העבודה שונים מאלו של האוכלוסייה בכללותה, ועולות מהם בעיות רבות בהקשר זה. כדי להבין את הנושאים שבמחלוקת תחילה נבחנים במאמר דפוסי העבודה של ערביי ישראל והבעיות שעולות מהם. אחר כך מפורטים הצעדים האפשריים למדיניות ממשלתית בתחום. המחלוקות האקטואליות והרלוונטיות נובעות מן הפירוש שאפשר לפרש את הנתונים ואת המאפיינים המתוארים, ומבחירת אמצעי המדיניות הנדונים.

במאמר מוגבל הדיון לסוגיות כלכליות. עם זאת, מהדיון עולה שהנושאים הכלכליים קשורים לסוגיות פוליטיות, חברתיות, פסיכולוגיות ועוד, ולא פעם נדרש לגבש עמדה מוסרית־ערכית בנוגע לנושאים המועלים. המאמר מנסה להביא נתונים ולסרטט דרך ראייה אפשרית מהזווית של ניתוח כלכלי, אך ראוי לזכור את ההיבטים האחרים של הבעיות המתוארות. כאשר נדרשים, למשל, לרמת ההשתתפות הנמוכה של נשים ערביות בשוק העבודה עולה השאלה אם נכון וראוי (ומאילו סיבות) לעודד נשים ערביות להשתתף יותר. שאלה אחרת היא אם אמצעי מדיניות צריכים לנתב לפיתוח כלכלי נפרד (למשל ביישובים הערביים או בסמוך להם) או שהפיתוח יהיה אינטגרטיבי לערבים ויהודים יחד.

אחד הנושאים המורכבים בהקשר זה הוא אפליה כסיבה לחלק לא מבוטל של בעיות הערבים בישראל בכלל, ובשוק העבודה בפרט. נושא זה הוא טעון, קשה להוכחה, ואף קשה לטיפול. עם זאת, המרחב המצומצם שבו חיים הערבים בישראל, מבחינה גיאוגרפית, תעסוקתית, חברתית ועוד, מעלה את חשיבותו ואת מרכזיותו של הנושא. כאשר נדרשים לסוגיה זו ברור שהבעיות אינן כלכליות טהורות, וגם הפתרונות האפשריים אינם כלכליים בלבד או אפילו אינם כלכליים בעיקרם. פתרונות מתחום הפוליטיקה, החינוך, החברה והמשפט נראים לא פחות נוגעים לעניין. דיון בערביי ישראל בשוק העבודה מתקשר לעוד סוגיות בשוק העבודה בישראל, כגון ההשפעה שיש למהגרי העבודה על השוק, אכיפת חוקי עבודה, ניתוח שיטות ייצור, ועוד. במאמר אין דיון בכל הנושאים האפשריים בתחום, והוא מתמקד בעניינים שתוארו לעיל, מתוך ניסיון לתאר את המחלוקות כמגוון גישות לסוגיות המסוימות שנבחרו לדיון.

ב. המאפיינים העיקריים של ערביי ישראל בשוק העבודה

הלוח שלהלן מציג כמה נתונים עיקריים על שוק העבודה והתעסוקה בישראל.

מאפיינים עיקריים של שוק העבודה: יהודים וערבים, 2009

	סך הכול	יהודים	ערבים	שיעור הערבים מתוך סך הכול (באחוזים)
אוכלוסיה (באלפים)	7,486	5,656	1,469	19.6
אוכלוסיה בגיל 15+ (באלפים)	5,324	4,283	929	17.4
מספר המשתתפים בכוח העבודה (באלפים)	3,015	2,555	381	12.6
שיעור השתתפות בכוח העבודה (באחוזים)	56.6	59.6	41	
מספר המועסקים (באלפים)	2,786	2,364	348	12.5
מספר המובטלים (באלפים)	229	191	32	14.0
שיעור אבטלה (באחוזים)	7.6	7.4	8.5	
שיעור הנשים המועסקות בחינוך ובבריאות (באחוזים)	37.2	36	58	
שיעור הגברים המועסקים בבינוי, בחקלאות ובתעשייה	31.4	28.1	43.3	
שכר ממוצע למשרת שכיר לשעה – גברים (בשקלים)	49.5	52.8	31.0	
ממוצע שעות עבודה שבועיות למשרת שכיר – גברים	45	45.1	44.6	
שכר ממוצע למשרת שכיר לשעה – נשים (בשקלים)	40.8	41.3	33.3	
ממוצע שעות עבודה שבועיות למשרת שכיר – נשים	35.6	35.8	32.1	

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקרי כוח אדם והכנסות

מן הלוח עולים שלושה מאפיינים בולטים:

1. אף שמשקלה של האוכלוסייה הרלוונטית (בני 15 ומעלה) עולה על 17%, שיעור המשתתפים הערבים בשוק העבודה מסך המשתתפים בו ושיעור המועסקים הערבים מסך המועסקים הוא כ־12.5% בלבד. השיעור הנמוך יותר מהמשקל באוכלוסייה נובע משיעור השתתפות נמוך יותר בהשוואה ליהודים – 41% לעומת כמעט 60% בקרב היהודים, ומשיעור אבטלה גבוה יותר ביחס ליהודים – 8.5% לעומת 7.4%.
2. יש ריכוז תעסוקתי גבוה הן אצל הגברים הערבים והן אצל הנשים הערביות. בקרב הגברים מועסקים 43% בענפי הבינוי, החקלאות והתעשייה, שנחשבים ענפים נמוכים מבחינת השכר והמיומנויות. בקרב הנשים מועסקות כמעט 60% בחינוך ובבריאות.
3. השכר של הערבים נופל משכר היהודים במידה ניכרת: במונחי שכר לשעה הגברים הערבים משתכרים כ־60% מהשכר של היהודים, והנשים הערביות כ־75% משכר היהודיות.

כדי להעמיק בהבנת המאפיינים הללו נסקור להלן נתונים וניתוחם בכמה פרסומים מן השנים האחרונות. ב"ספר החברה הערבית בישראל 2" שיצא ב־2008 בהוצאת מכון ון ליר (מנאע 2008) מצוינים בין היתר הממצאים הבאים:

1. יש פערים בין הדתות בשיעור ההשתתפות בכוח העבודה: ב־2004 השתתפו מקרב הגברים 58.6% מן המוסלמים, 49.9% מן הדרוזים ו־67.2% מן הנוצרים; ומקרב הנשים 16.8% מן המוסלמיות, 24% מן הדרוזיות ו־34.4% מן הנוצריות.
2. יש פערים בשיעור ההשתתפות בכוח העבודה לפי אזורים גיאוגרפיים: 51.7% ביישובים מעורבים, כ־39% בגליל ובמשולש, וכ־31% בנגב.
3. כוח העבודה הערבי הוא צעיר: כ־54% הם בני 15–34; רק 18.4% מכוח העבודה הם בני 45 ומעלה, ו־4.5% בני 55 ומעלה.
4. כוח העבודה הערבי פחות משכיל בהשוואה לכוח העבודה היהודי: כ־74% בעלי השכלה של עד 12 שנות לימוד; 14% למדו 16 שנים ומעלה, לעומת כ־35% בקרב היהודים.
5. ממצאים רבים מעידים על ריכוז תעסוקתי ניכר. נוסף על הנתונים שצוינו לעיל, אפשר לציין כי בחלוקה למשלחי יד 45% מהמועסקים הערביים הם עובדים מקצועיים, לעומת 15% בקרב היהודים; בקרב בעלי משלח יד אקדמי כמעט מחצית הם עובדי הוראה, לעומת כ־20% אצל היהודים; וכ־61% מבעלי המקצועות החופשיים והטכניים הם עובדי הוראה, לעומת כ־37% אצל היהודים.

6. אי־תעסוקה במקצוע ההכשרה רווחת בקרב גברים ערבים. מתוך בעלי השכלה אקדמאית או על־תיכונית במדעי הטבע ובחקלאות כ־25% אינם עובדים במשלחי יד המתאימים להשכלתם; במשפטים, ברפואה, בהנדסה, באדריכלות ובמדעי הרוח וההחברה כ־40% אינם עובדים במשלחי יד המתאימים להשכלתם.

מהמאמרים של ערן ישיב וניצה קסיר (קלינר)[2] עולים עוד דפוסי עבודה של **הגברים הערבים**: במשך הזמן הלך וירד שיעור ההשתתפות של הגברים הערבים בכוח העבודה. גם בקרב הגברים היהודים ירדו שיעורי ההשתתפות, אבל הירידה אצל הגברים הערבים הייתה חריפה יותר. ירידה חריפה במיוחד ניכרה בשנות השבעים, אולי בשל תחלופה עם עובדים פלסטינים מהשטחים. ב־1990 היה שיעור השתתפותם של הגברים הערבים גבוה בכחמש נקודות אחוז מזה של הגברים היהודים, ובשנים האחרונות התהפכה התמונה, ושיעור השתתפותם של הגברים הערבים נמוך יותר. הסברים אפשריים לירידה החריפה של שיעורי ההשתתפות בקרב הגברים הערבים הם ירידת הביקוש היחסי לעובדים לא משכילים – תוצאה של שינויים טכנולוגיים, חשיפת המשק ליבוא מתחרה ותהליך הגלובליזציה – וכניסתם של מהגרי עבודה לשוק העבודה בארץ.

שיעורי ההשתתפות של גברים ערבים ישראלים נמוכים משיעורי ההשתתפות של גברים יהודים בישראל, גברים במדינות המערב, ואף גברים במדינות ערביות ובמדינות מוסלמיות אחרות. שיא ההשתתפות של גברים ערבים בישראל בכוח העבודה הוא בשיעור של כ־80%, לעומת 90% ויותר אצל שאר הגברים. חוץ מההבדל האנכי בין פרופיל ההשתתפות של היהודים והערבים **לפי גיל**, יש הבדלים בין שיפועי הפרופיל בין כל שתי קבוצות גיל. השיפוע יורד בתלילות גדולה יותר בקרב הגברים הערבים החל בקבוצת הגיל 40–44. בכל המשקים האחרים רואים את פרופיל ההשתתפות הקלאסי, הגבנוני (hump-shaped) – של עלייה, התייצבות וירידה – עם העלייה בגיל. באירופה הירידה מתחילה אחרי הגילים 50–54, ובארצות הברית מתחילה ירידה – מדורגת יותר – אחרי הגילים 55–59. אצל ערביי ישראל הגבנון קצר וחד יותר, גם ביחס לגברים פלסטינים בשטחים וגם ביחס לגברים במדינות ערביות ומוסלמיות אחרות. התבוננות בפרופיל ההשתתפות לפי גיל ולפי רמת השכלה מראה שתופעה זו של פרישה מוקדמת מתקיימת בכל קבוצות ההשכלה. עם זאת, כצפוי, הגיל שבו יורד שיעור ההשתתפות בקרב גברים – יהודים וערבים – עולה ככל שרמת ההשכלה גבוהה יותר.

כך מסבירים המחברים את השוני בפרופיל ההשתתפות של הגברים הערבים בשוק העבודה: הגברים הערבים מועסקים בהיקף רחב במשלחי יד ובענפים

2 ישיב וקסיר (קלינר) 2009; 2010; 2011.

המצריכים כושר פיזי, למשל בבניין ובחקלאות. לפיכך סביר לצפות שעם הירידה ביכולת הפיזית, כבר בשנות הארבעים לחיים, פוחתת ההשתתפות בתעסוקה מסוג זה. השיעור הגבוה של מהגרי העבודה בישראל מאפשר למעסיקים למצוא תחליף למועסקים שכושרם הפיזי ירד. מהסקר החברתי של הלמ"ס לשנת 2005 (ראה למ"ס (2005)) עולה שמקרב העובדים שפרשו מעבודה בעשר השנים שקדמו לסקר ציינו 54% מהערבים את הסיבה לעזיבת מקום עבודתם האחרון: מגבלה גופנית, נכות או מחלה, לעומת כ־21% בלבד מן היהודים; מקרב מחפשי העבודה כ־21% מהערבים ציינו את הסיבה העיקרית לאי־מציאת עבודה: מגבלה גופנית, נכות או מחלה, לעומת 6% בלבד מן היהודים; מקרב אנשים שציינו כי יש להם בעיית בריאות או בעיה פיזית, כ־88% מן הערבים דיווחו כי היא מפריעה או מפריעה מאוד בפעולות יומיומיות, לעומת כ־66% מקרב היהודים. נראה שההסבר הפיזי־בריאותי הוא הסבר עיקרי לפרישתם המוקדמת של גברים ערבים. הסברים אחרים: האפשרות לקבל הכנסה מתמיכה ממשלתית מאפשרת לגברים לפרוש עם הירידה ביכולת הפיזית; ייתכן שמבנה המשפחה של הערבית והסביבה התרבותית מאפשרים לקבל תמיכה בין־דורית (מהילדים). מהסקר החברתי הנ"ל עולה כי שיעור הערבים הצעירים התומכים בהוריהם גבוה הרבה יותר מזה שבקרב האוכלוסייה היהודית.

מן המאמרים של ישיב וקסיר (קלינר) עולים גם דפוסי עבודה של **הנשים הערביות** בישראל: במשך הזמן הלך ועלה שיעור ההשתתפות של הנשים הערביות בכוח העבודה, בדומה לשינויים שהתחוללו במדינות מערביות רבות. מ־1970 עד היום הוכפל שיעור ההשתתפות של הנשים הערביות מכעשרה אחוזים ליותר מעשרים אחוז, אך הם עדיין נמוכים במיוחד לעומת שיעורם במדינות המערב ולעומת הנשים היהודיות. קצב העלייה של שיעור ההשתתפות שלהן היה נמוך מזה של הנשים היהודיות, ולכן הפער בשיעור ההשתתפות בין הנשים הערביות ליהודיות התרחב. גם פרופיל ההשתתפות של נשים ערביות בכוח העבודה **לפי גיל** נמוך הרבה מזה של היהודיות. שיעור ההשתתפות של הנשים הערביות בישראל נמוך גם בהשוואה לשיעור ההשתתפות של נשים במדינות מערביות. עם זאת, דפוסי ההשתתפות של הנשים הערביות אינו שונה מהותית מן הדפוס הרווח במדינות ערביות ובמדינות מוסלמיות. עם הזמן ניכרת מגמה של עליית הפרופיל אצל נשים, בעיקר בין גיל עשרים לשישים. הנתונים על ענפים ומשלחי יד מראים כי יש ריכוז גבוה של נשים ערביות בענפי החינוך והבריאות.

המחברים מציינים כי דעה רווחת היא שמחסומים תרבותיים הם שמונעים מנשים ערביות להשתתף בכוח העבודה. מנגד, יש הטוענים שהמפתח להשתתפות הנמוכה של נשים הוא ההיצע המצומצם של מקומות עבודה לנשים ערביות והשכר הנמוך המוצע. יש לציין כי הנתונים מלמדים על עלייה ניכרת בהשכלה בקרב

קבוצות נשים ערביות מסוימות. מכאן אפשר לשער את ההשערה הבאה, שאפשר לבדוק אותה בכלים אקונומטריים: נשים ערביות עשויות להיות "מודרניות" או "מסורתיות". לנשים ה"מודרניות" יהיו מאפיינים של אישה מערבית בת זמננו, ובכלל זה השכלה גבוהה והשתתפות גבוהה בכוח העבודה. שני היבטים ל"מודרניות": האחד נוגע לתרבות ולמנטליות והשני לשימוש בטכנולוגיות מתקדמות ("ידע מודרני"). מובן שיש קשר בין שניהם. אפשר לבחון עד כמה משתני ה"מודרניות" משפיעים על ההשתתפות, במובחן ממשתנים אחרים, ובהם השכר. המחברים מוצאים אישוש להשערה זו ברגרסיות השתתפות לפי נתוני הסקר החברתי של הלמ"ס לשנת 2005.

מוחמד אסאלי (Asali 2006) בחן אם בישראל יש אפליית שכר של הערבים ביחס ליהודים. במחקרו תיעד את הפערים בין השכר של גברים יהודים לשכר של גברים ערבים בשנים 1990–2003, ואמד רגרסיית שכר כדי לבחון את הגורמים לפער השכר הקיים. פערי השכר הנצפים מחולקים לשלושה מרכיבים: פערים הנובעים מהבדלים בהון האנושי, פערים הנובעים מאפליה בעיסוק, ופערים הנובעים מאפליה בשכר. ממצאי המחקר מעידים על אפליית שכר ועל התגברותה בשנות המדגם: ב־1991–1992 רק חמישה עד עשרה אחוזים מפער השכר יוחסו לאפליה בשכר, ואילו בשנים 1999–2003 עמד שיעור זה על עשרים עד שלושים אחוז. גם ינון כהן ויצחק הברפלד (Cohen and Haberfeld 2007), שחקרו את השפעת הגידול באי־שוויון בהכנסות בשוק העבודה הישראלי בשנים 1975–2001 על פערי ההכנסות, מצאו שהאפליה כלפי עובדים מהמגזר הערבי לא פחתה מ־1992 ואילך, ואולי אף גברה.

נחום בלס וחיים אדלר (בלס ואדלר 2009) מדווחים על פערים ניכרים בין מערכות החינוך של המגזר היהודי והמגזר הערבי. בייחוד הם מציינים את הפער בשעות ההוראה לתלמיד, פער של כמעט פי שלושה בשיעור בעלי השכלה של 13 שנות לימוד ומעלה, ירידה בהשכלה הממוצעת בקרב הציבור הערבי בעשור האחרון, נשירה גבוהה יותר ממערכת החינוך, הישגים נמוכים יותר במבחני המשוב הארצי בחינוך היסודי ובמבחני המיצ"ב, ושיעור נמוך של סטודנטים (יחסית לחלקם באוכלוסייה) במוסדות להשכלה גבוהה.

ג. הבעיות העיקריות וצעדי מדיניות אפשריים

אלו הן הבעיות העיקריות של ערביי ישראל בשוק העבודה:

בקרב הגברים – ריכוז תעסוקתי גבוה בענפים ובמשלחי יד שהם בחלק התחתון של סולם המיומנויות. לנתון זה כמה השלכות, ובכללן פרישה מוקדמת מעבודה המחייבת כושר פיזי, שהיא חריגה גם לעומת דפוסי ההשתתפות של הפלסטינים מהשטחים בכוח העבודה, ואף לעומת דפוסים במדינות מוסלמיות וערביות; רמת פריון עבודה ורמת שכר נמוכות בממוצע; תת־תעסוקה במשלחי יד מתקדמים, למשל בתעשיית ההיי־טק; תמריץ שלילי לרכישת השכלה ומיומנויות בקרב הדור הצעיר; ותרומה לכך שערביי ישראל הם מהקבוצות העניות בישראל ולכודים במלכודת העוני.

בקרב הנשים – שיעור השתתפות נמוך בכוח העבודה והשלכותיו: לנשים הערביות השפעה מועטה על הצד היצרני של המשק; הן אינן מסייעות (במידה ניכרת) למשפחותיהן לצאת ממעגל העוני; ואין מספיק תמריץ לנשים צעירות לרכוש השכלה ולפתח מיומנויות, כולל חברתיות, הדרושות להשתתפות בשוק העבודה.

הבעיות האלה הן תולדה של גורמים רבים, ובכללם רמת חינוך נמוכה יחסית, פריסה גיאוגרפית מוגבלת, הקצאת משאבים מעטה מדי מצד הסקטור הציבורי והבדלים תרבותיים, והן מתעצמות על ידי שתי תופעות:

1. אפליה בתעסוקה ובשכר שמציבה מכשול בדרכם של ערבים רבים לתעסוקה הולמת.
2. עלות גבוהה של הגעה לעבודה עקב היעדר תחבורה או היעדר מערך תמיכה מתאים (בעיקר מעונות יום לילדים). חלק מהבעיות האלה קשורות בפיזור הגיאוגרפי של הערבים בישראל ובתשתיות גרועות של תחבורה, וחלק מבטאות היעדר תמיכה בעבודת נשים בכלל.

הבעיות הללו יוצרות מעגלי קסמים: כאשר האוכלוסייה ענייה והשתתפותה בשוק העבודה חלקית (נשים) וחסומה (גברים), יש קושי להשקיע בחינוך ובהשכלה ולפתח מקומות עבודה; לפיכך ההישגים בשוק העבודה מוסיפים להיות נמוכים. הריחוק הפיזי והתרבותי מעבודה ומקשר עם יהודים מגביר את הרגשת הניכור ואינו מאפשר ניסיון משותף שעשוי להפחית תופעות של אפליה. הצטברות הבעיות הללו במשך שנים משפיעה לרעה על התמריצים ועל הנכונות לשנות את המצב. לרשות הממשלה עומדים אמצעים רבים לטיפול בבעיות האלה. להלן אמנה את האמצעים העיקריים.

1. עידוד הביקוש לעבודה

בתחום עידוד הביקוש לעבודה יש אמצעים קלאסיים רבים, ואלו העיקריים שבהם:

א. הקמת תשתיות למפעלים באזורים גיאוגרפיים רלוונטיים; למשל הקמת אזורי תעשייה (כולל תעשייה מתקדמת) בסמוך ליישובים ערביים שבהם יש היצע של עובדי תעשייה.
ב. פיתוח מיוחד וייעודי של היישובים הלא מוכרים בנגב בתחום התעסוקתי, בפרט על ידי הגדרת שטחים להקמת אזורי מסחר וייצור. כיום אין כמעט תשתיות לכך.
ג. הדרכה והכוונה בתחומים של ניהול ויזמות; למשל הדרכה בהקמת עסק, בגיוס ובניהול של עובדים, בניהול כספים, בעריכת תחזיות של מכירות וקניות.
ד. סבסוד הקמת חברות חדשות, בייחוד עסקים קטנים ובינוניים.
ה. עזרה בקבלת אשראי מבנקים ומקרנות, למשל דרך קרנות ממשלתיות למתן ערבויות.
ו. דרישה מחברות המקבלות סיוע ממשלתי להעסיק ערבים בשיעור שהולם את משקלם באוכלוסייה מכאן, ואת צורכי החברות מול מיומנויות העובדים־בכוח מכאן.
ז. פעולה נמרצת יותר לשילוב עובדים ערבים במגזר הציבורי בהתאם להחלטות ממשלה קיימות. היעדרם של מוסדות מדינה ביישובים הערביים והריחוק הגיאוגרפי של ערבים רבים ממוסדות אלו מחייבים תמיכה מתאימה.

2. תוכנית מרווחה לתעסוקה

בישראל פעלו בשנים האחרונות תוכניות שנועדו לסייע לעובדים לעבור מתמיכה של הרווחה לתעסוקה, תחילה תוכנית "מהל"ב" ואחר כך "אורות לתעסוקה". התוכניות בוטלו בסוף אפריל 2010. מדובר בתוכניות מקובלות לעידוד מעבר לעבודה בעולם המערבי. בישראל ניסו את התוכניות האלה זמן קצר ובהיקף מוגבל. מחקר המעקב של מכון ברוקדייל והמוסד לביטוח לאומי ממאי 2010 (ברוקדייל (2010)) הצביע על הישגים בתוכנית "אורות לתעסוקה". במגזר הערבי נרשמה הצלחה בייחוד בהשמת גברים ערבים יחידים. כמה גופים ביקרו את התוכנית בטיעונים של יישום לא יעיל, עיוות התמריצים העומדים בפני המפעילים הפרטיים, השמה פיקטיבית, אי־התמדה של העובדים, ועוד. במעבר לתוכנית "אורות לתעסוקה" תוקנו חלק מהעיוותים.

3. מס הכנסה שלילי

ההפעלה של מס הכנסה שלילי החלה בשנת 2008, והיא נעשית באזורים שהופעלה בהם תוכנית "אורות לתעסוקה" מתוך כוונה להרחיבה לפריסה ארצית. אמצעי זה, אם יופעל בעוצמה מספקת, יכול לעודד השתתפות בכוח העבודה.

4. סבסוד החינוך וההשכלה הגבוהה

הגדלת ההשקעה במערכת החינוך במגזר הערבי היא צעד חשוב לשיפור מצבם הכלכלי של ערביי ישראל. החינוך וההשכלה הם גורמי יסודי חשובים ביותר המשפיעים על הביצועים בשוק העבודה: על ההשתתפות בכוח העבודה, על רמת משלח היד, על פריון העבודה ועוד. הנתונים מלמדים על השקעה נמוכה שהובילה לתשתית ירודה, למערכת בעלת הישגים נמוכים ולתופעות נרחבות של אי־השתתפות ונשירה. רמת ההשכלה בפועל היא כנראה נמוכה מהרמה הרשמית. הגדלת הרמה האפקטיבית תאפשר להעלות את המיומנויות ואת פריון העבודה, ואלו יגדילו את התוצר ואת השכר של העובדים הערבים. בד בבד יגדל הפיזור של תעסוקת גברים על פני ענפים ומשלחי יד.

יש מקום לצעדי מדיניות רבים בתחום זה. אפשר להגדיל את המשאבים הכספיים בכל רמות החינוך, בדגש על השקעה רבה כבר בגיל הרך ובבית הספר היסודי. בצד הגדלת המשאבים במגזר הערבי, אפשר להגביר את האינטגרציה עם האוכלוסייה היהודית, שתסייע בעתיד להשתלבות מוצלחת יותר של המגזר הערבי בשוק העבודה. הדבר יכול להיעשות על ידי מפגשים של תלמידים ומורים ועל ידי שילוב מורים יהודים במערכת הערבית ומורים ערבים במערכת היהודית. צעדים מסוג זה עשויים לצמצם את החסמים התרבותיים ואת הדעות הקדומות שיש בשני המגזרים.

5. הכשרה מקצועית והכוון תעסוקתי

כדי למנוע את ריכוז היתר של הגברים הערבים במשלחי יד פיזיים, שגיל הפרישה מהם מוקדם, אפשר לנקוט צעדים להשגת פיזור תעסוקתי רחב יותר: הגדלה של המשאבים לחינוך היסודי והעל־יסודי ולהשכלה גבוהה, כפי שצוין לעיל; סיוע בהסבה מקצועית ממוקדת לקראת הפרישה ממשלחי יד פיזיים; הכשרה מקצועית המיועדת להתאים את כישורי העובדים המיומנים מקרב הערבים לצורכי המעסיקים. הדעת נותנת שהצעירים הערבים אינם רוצים לעסוק באותן עבודות של אבותיהם, בייחוד בענף הבניין והחקלאות ובסוגים מסוימים של תעשייה.

ידוע שתוכניות להכשרה מקצועית ולהסבה מקצועית אינן יעילות ואינן כדאיות אם הן לא ממוקדות הן מבחינת אוכלוסיית היעד והן מבחינת תוכן ההכשרה. אף על פי שלהלכה זהו אמצעי מתבקש, למעשה, בהיעדר מערכי הכשרה מקצועית יעילים בישראל, לא פשוט לצקת בו תוכן. מן הראוי גם להידרש לצורך של עובדים ערבים מיומנים בסיוע בתהליכי חיפוש ומציאה של עבודה. יש עדויות על קשיים בכתיבת קורות חיים, במעבר ראיונות וכדומה. גם לשם כך אפשר להקים מרכזים ייעודיים, כולל ברמת המיקרו, למשל ברוח הנעשה במרכזי "אורות לתעסוקה".

6. עידוד תעסוקת ערבים ישראלים במקום מהגרי עבודה

מהגרי עבודה ועובדים פלסטינים מהשטחים הם כוח אדם תחליפי, בייחוד לגברים ערבים בענפי הבניין והחקלאות ובענפי תעשייה מסוימים. בענף הבניין תחלופה זו הוכחה הלכה למעשה בשני הכיוונים – בשנות התשעים נדחקו ערביי ישראל החוצה משוק העבודה בישראל, וחזרו חלקית כאשר ירד מספר מהגרי העבודה והעובדים הפלסטינים מהשטחים בעשור האחרון. כדי לעודד את התחלופה בכיוון זה יש ליישם את החלטות הממשלה הנוגעות למהגרי עבודה, בפרט בתחום מיסוי תעסוקת מהגרי עבודה; להגביר את האכיפה על העסקת מהגרי עבודה לא חוקיים; ולסבסד עבודת ערבים ישראלים במשלחי יד או בענפים מסוימים.

שתי ועדות בראשות המשנה לנגיד בנק ישראל פרופ׳ צבי אקשטיין פרסמו המלצות בנושא מהגרי עבודה, בספטמבר 2007 ובינואר 2010. באוגוסט 2008 אימצה הממשלה את המלצות הוועדה הראשונה. עיקר ההמלצות הנוגעות לענייננו כאן הוא הורדת מספר מהגרי העבודה בבניין לאפס והגבלת מספרם של עובדים עונתיים בחקלאות ל־18,900 עד שנת 2015. ההמלצות כללו גם הצעות לשינויים טכנולוגיים בענפים אלו כדי להוריד את עתירות העבודה ולהעלות את הפריון בהם.

החלטות הממשלה בנושא זה נבחנות ביישומן. בעת כתיבת דברים אלו מסתמנות שתי בעיות עיקריות ביישום: האחת, נראה שיש מספר לא מבוטל של מהגרי עבודה לא חוקיים ועובדים פלסטינים מהשטחים בענף הבניין; והשנייה, היישום של ההמלצות בתחום החקלאות הוא אטי. עוד יש לציין כי אם אכן יתחולל שינוי טכנולוגי בענפים אלו הוא צפוי להשפיע גם על העסקת ערביי ישראל. שינוי כזה מחזק את הצורך בשיפור החינוך וההשכלה הגבוהה כדי שרמת המיומנויות של העובדים הערבים תתאים למציאות המשתנה.

7. עידוד תעסוקת נשים

כאמור, ההשתתפות והתעסוקה של נשים ערביות הן בשיעור נמוך. יש אמצעים רבים לעידוד נשים להצטרף למעגל העבודה, כל אחד רלוונטי לטווח זמן שונה:

א. מדיניות מיקרו של הקמת מרכזי תעסוקה. מרכזים כאלו יש כבר היום ביישובים מסוימים, ומפעילות אותם עמותות שונות. מרכזים כאלו יכולים לספק מידע, לחבר בין מעסיקים לעובדות ולספק שירותי הסעה לעבודה. מרכז כזה יכול לסייע בצליחת שני מכשולים גדולים: חסם תרבותי וחסם תחבורתי, שפעמים רבות גם כרוכים זה בזה.
ב. הפעלת אמצעי מדיניות קלאסיים של הקטנת עלויות היציאה לעבודה – סבסוד מעונות יום, צהרונים, מטפלות וכדומה.
ג. הגדלת התמריץ לעבוד – סבסוד שכר, למשל על ידי פריסה ארצית של מס הכנסה שלילי בצד הגדלתו.
ד. יצירת תוכניות לימוד בבתי הספר התיכוניים להגברת המודעות לחשיבות ההשתתפות בשוק העבודה ולזכויות נשים, הן בקרב הנשים והן בקרב הגברים. שילוב המנהיגות המקומית בתוכנית יגביר את סיכויי הצלחתה.

8. הנגשה פיזית של מקומות עבודה

בעיה עיקרית של ערביי ישראל קשורה בריכוז גיאוגרפי ובקשיי תחבורה. רמת התשתיות ביישובים ערביים רבים נמוכה, בעיקר בתחום התחבורה הציבורית. כאשר יש קושי להגיע למקומות עבודה, אין פלא שההשתתפות והתעסוקה הן בשיעור נמוך, בעיקר בקרב הנשים. מדובר בקושי בנסיעה בין־עירונית ובנסיעה בתוך היישובים, הנובע הן מתשתית כבישים לקויה והן מתשתית חסרה מאוד של אמצעי תחבורה. לפיכך מתבקש להשקיע בתשתית תחבורה מתאימה ובאמצעי הסעה לעבודה כדי להנגיש פיזית את מקומות העבודה.

בטווח הקצר סבסוד ממשלתי, הן לעובדים־בכוח, הן למפעלים והן לחברות תחבורה, עשוי להועיל. בטווח הארוך יותר יש לשפר מאוד את התשתיות האמורות כדי להקטין את העלות הגבוהה של יציאה לעבודה. לאחרונה גובשו תוכניות להגדלת נגישות התחבורה לעבודה ליישובים ערביים ברמת היישוב, והן כוללות השקעה באמצעי תחבורה בתוך היישובים ובין יישובים, בפרט על ידי סבסוד הוצאות הנסיעה. לפי התוכניות, התחבורה הציבורית אמורה להגיע לכל יישובי המגזר הערבי בתוך שנתיים־שלוש. עם זאת לא תוקצבה השקעה בתשתית הכבישים.

9. התגברות על הריכוז הגיאוגרפי

הריכוז הגיאוגרפי והקושי בהגעה למקומות עבודה בעקבותיו יכולים להיפתר בכמה דרכים:

א. עידוד תחבורה למקומות עבודה קיימים, כמפורט לעיל.
ב. השקעה בהבאת מקומות עבודה לריכוזים הקיימים. עידוד חברות להתמקם באזורים הנגישים לערבים עשוי מאוד לעודד תעסוקה. ככל שהחברות יהיו מענפים מתקדמים יותר, כן ייטב. עם זאת, בשל מאפייני האוכלוסייה הערבית יש חשיבות גם למפעלים שאינם עתירי ידע. החסמים כאן הם לא פעם היעדר קרקע ותשתית פיזית שמתאימה להקמת מפעלים.
ג. עידוד פיזור אוכלוסייה גדול יותר. כאן כבר מדובר במיזם ארוך טווח שיחייב הגדלת מספר היישובים הערביים או הרחבת האפשרות לגור בערים מעורבות. זו מדיניות מורכבת לטווח ארוך.

10. חקיקה נגד אפליה והגברת האכיפה

במדינות המפותחות נהוגים הן חוקים נגד אפליה והן אסטרטגיות להעלאת מודעות הציבור בכל הנוגע לאפליה, לחוקים נגדה ולזכויות הפרט שהוא קורבן אפליה. בעקבות הניסיון הזה אפשר להרחיב את החקיקה בנושא אפליה תעסוקתית של ערבים ולהגביר את האכיפה של החוקים נגד אפליה. בין היתר, אפשר לנקוט את הצעדים הבאים:

א. חקיקה נגד אפליה: קביעה בחוק של אמצעי ענישה למעסיקים מפלים, ובכללם קנסות כספיים, שלילת רישיון עסק ומאסר; קביעת מדרג של אמצעי ענישה, אגב התחשבות בחומרת האפליה ובעבר של המעסיק בנושא זה; הקמת מסגרות אכיפה, ובכלל זה פקחים, רשויות התביעה ורשויות הגבייה, כדי לאכוף את החוק הקיים והחדש; קביעת תקנות לאפליה מתקנת, בפרט בכל הנוגע לנשים ערביות.
ב. העלאת המודעות לאפליה ולחקיקה נגדה: פרסום נתונים על אפליה – אפשר לפרסם, לדוגמה, נתוני תעסוקה ושכר המשווים בין ערבים ויהודים או לעודד מחקר אקדמי בנושא ולהשתמש בממצאיו; מסעות פרסום ומידע המכוונים למעסיקים – אפשר, למשל, לפרסם בתקשורת את החוקים ואת התקנות בנושא ואת הענישה הצפויה למפר אותם; פרסום קודים למעסיקים – אפשר לפרסם, למשל, צעדים בתחום מיון עובדים וניהול הנוגעים לתעסוקת ערבים; הגברת המודעות של העובדים לזכויותיהם – פרסום זכויות העובדים

בתקשורת, מסע פרסום ביישובים ערביים ובתקשורת הערבית המבהיר את הזכויות הנוגעות לעניין.

ג. דרבון עובדים לצאת כנגד אפליה: סיוע משפטי חינם לעובדים המבקשים להתלונן על אפליה. סיוע כזה יכלול הדרכה משפטית, חקירה וייצוג משפטי; קיצור הליכי הגשת תלונה כנגד אפליה; חקיקת חוקים לפיצוי מוגדל במקרים של אפליה שהוכחה בהליך משפטי.

11. עידוד תעסוקת אקדמאים

כמו שנסקר לעיל, אקדמאים ערבים רבים לא עוסקים במקצוע הלימודים שלהם. מדיניות שתעודד התאמה טובה בין השכלת העובדים למשלח ידם (למשל על ידי מרכזי התאמה והכוון) תגדיל גם את הפריון במשק וגם את שביעות הרצון של העובדים ממצב התעסוקה שלהם. לכך עשויות להיות עוד השפעות חיוביות, כגון השפעה על הילדים של אותם עובדים לרכוש השכלה גבוהה, השפעות סביבתיות חיוביות של עובדים במקצועות אקדמיים בשכר גבוה יחסית, ועוד.

ד. המחלוקות

המחלוקות העיקריות נוגעות לשלושה מכלולים של נושאים: האחד הוא הבנת המאפיינים שתוארו לעיל ופירושם; השני הוא אם ראוי לנקוט אמצעי מדיניות בכל הנוגע לשוק העבודה של ערביי ישראל, ואם כן, מהם צעדי המדיניות הרצויים; והשלישי הוא מה צריכה להיות הגישה הכללית למגזר הערבי, לא רק בתחום שוק העבודה, אלא בתחומים רבים אחרים, כגון תכנון אורבני, פריסה גיאוגרפית, תשתיות פיזיות (כולל תחבורה), רשויות מקומיות, יחסים חברתיים ועוד ועוד. להלן יוצגו המחלוקות העיקריות בסוגיות הללו, אבל כמובן תיתכנה גישות נוספות, ונזכיר שאי־אפשר לדון בסוגיות אלו במנותק מעמדות ערכיות.

תפקידן של התרבות והדת – את המאפיינים שתוארו לעיל אפשר להבין ולפרש בכמה דרכים. עמדה אחת היא לייחס הרבה מההבדלים בין יהודים לערבים בשוק העבודה להבדלים תרבותיים, ובכללם דתיים. אפשר לטעון, למשל, שבגלל סיבות תרבותיות־דתיות שיעור נמוך של נשים יוצאות לעבוד. טיעון זה נתמך בנתונים ממדינות ערביות ומוסלמיות ומריכוזים של מוסלמים במערב, שגם בהם שיעור השתתפות הנשים הוא נמוך. החולקים על עמדה זו טוענים כי גם נשים מסורתיות ודתיות עובדות ויש נשים ערביות רבות האומרות שהן מוכנות לעבוד, אך לא עושות זאת משיקולים כלכליים רגילים, קרי שכר סף (למשל, לנשים לא מוצע שכר הולם) ועלות יציאה לעבודה (הקשורה, למשל, לנגישות תחבורתית לוקה בחסר ולחיסרון במסגרות לטיפול בילדים). להבדלים אלו בהסבר ההשתתפות הנמוכה של נשים ערביות בכוח העבודה נודעת משמעות חשובה למדיניות. מדובר קודם כול בשאלה אם ראוי להפעיל מדיניות עידוד תעסוקה בתנאים של תפיסות תרבותיות שונות. האם מדיניות כזו צריכה לחתור לשינוי התפיסה? ומה זכותה של המדינה להתערב? האם זהו תפקידה של המדינה, ומה הכלים שיש בידיה? שאלות אלו נוגעות למרקם היחסים העדין בתוך החברה הערבית, בין נשים לגברים, ובין החברה היהודית לחברה הערבית.

אפליית ערבים – יש המייחסים את ההבדלים בתעסוקה בין יהודים לערבים לאפליה, בעיקר מצד החברות המעסיקות, וייתכן שגם מצד משרדי הממשלה. לפי גישה זו, יש היצע גדול של עובדים, גם גברים, בפרט במשלחי יד אקדמיים, וגם נשים, בכל רמות ההשכלה, שאינו נענה מצד הביקוש. הטיעון הוא שמעסיקים פרטיים וציבוריים מעדיפים במפורש להעסיק יהודים, ובמקרים מסוימים אפילו מהגרי עבודה. בתור דוגמה יוצאת מן הכלל, המעידה על הכלל, אפשר להביא את הניסיון של חברת "אינטל". חברה זו מעסיקה מהנדסים ערבים רבים יחסית, והיא בולטת בין חברות ההיי־טק בהקשר זה. החברה נוקטת מדיניות פעילה של

גיוס עובדים ערבים (אם כי אינה רואה בה מדיניות של אפליה מתקנת). היעדר מדיניות כזאת במקומות אחרים עשוי להעיד על אפליה (אם כי לא בהכרח). בנוגע לאפליה המחלוקת היא אם זו אפליה מכוונת ומודעת או שהיא מבטאת הפרדה בין החברה היהודית לחברה הערבית הנובעת מהבדלים תרבותיים, דתיים, חברתיים וכדומה. בהקשר זה נזכיר את דבריו של נשיא המדינה שמעון פרס שאין מדיניות של אפליה אך יש מציאות של אפליה. אמירה זו יכולה לשמש נקודת התייחסות למחלוקת. הצד האחד במחלוקת רואה מדיניות של אפליה ומבקש להתנגד לה. לפי עמדה זו, יש הזנחה רבה של המגזר הערבי ואפליה מכוונת שלו. מצד הממשלה הדבר מתבטא בהקצאת משאבים לא מספקת; בתשתיות רעועות וגרועות בתחום החינוך, הדיור, המרחב הציבורי, השירותים העירוניים ועוד; בהיקף תעסוקה נמוך של ערבים בסקטור הציבורי (של כשישה אחוזים בלבד). גם הסקטור הפרטי מפלה את הערבים לרעה בקבלה לעבודה, בהקצאה למשרות, בשכר ועוד. לפי העמדה ההפוכה, אין כוונה להפלות ערבים. הבעיות במגזר הערבי נובעות במידה רבה מניהול לקוי של הרשויות הערביות; החברה הערבית אינה מביעה רצון רב להשתלב בחברה הישראלית ונמנעת מהשתתפות במיזמים לאומיים; גם התעסוקה הנמוכה של הערבים במגזר הציבורי נובעת מחוסר רצון של עובדים ערבים לעבוד במגזר זה. לפי גישה זו יש לברר אם הערבים מעוניינים לפעול להשתלבותם.

עלות יציאה לעבודה כחסם עיקרי – המחלוקת כאן היא בין המייחסים את עיקר ההבדלים בין יהודים לערבים בשוק העבודה לחסמים כגון קשיי תחבורה והיעדר מעונות יום ובין אלו הסבורים כי פתרון הקשיים האלה לא יסיר את כל החסמים. בלשון הניתוח הכלכלי, העלויות של יציאה והגעה לעבודה, בייחוד אצל נשים, הן גבוהות משום שיש מחסור בנתיבי תחבורה, באמצעי הסעה ובמסגרות לילדים. לפי עמדה אחת, ברגע שייפתרו בעיות אלו לא יהיו עוד חסמים, והתעסוקה וההשתתפות בכוח העבודה יגדלו. גישה זו עומדת ביסוד החלטות ממשלה לפתח את התחבורה באזורים הערביים, ולהקצות לכך משאבים. לפי עמדה אחרת, בעיות התחבורה ומעונות היום הן אמנם חשובות ודורשות פתרון, אבל גם פתרונן לא יספק, משום שאינו פותר בעיות של ביקוש לעובדים (כמו אפליה, העדפת מהגרי עבודה, מחסור במקומות עבודה באזורים הרלוונטיים) והיצע של עובדים (נושאי תרבות ודת, אי־התאמת ההשכלה וההכשרה למקצועות המבוקשים, ועוד).

ההון האנושי של הערבים – גישה אחת מייחסת הרבה מהקשיים של ערביי ישראל בשוק העבודה לרמת ההון האנושי של העובדים הערבים. לפי גישה זו, הערבים מנועים מלהשתתף בכוח העבודה או מלעסוק במשלחי יד "גבוהים" בגלל רמה נמוכה יחסית של השכלה וכישורים אחרים, כגון יזמות. גישה זו יכולה לתלות את המצב הזה בגישות שהוזכרו לעיל: חסמים תרבותיים, אפליה וחסמי תשתיות

מעכבים את ההשקעה בהון האנושי, ובהשכלה בכלל זה. כל הגורמים הללו אינם מוציאים זה את זה אלא משלימים זה את זה, והשאלה היא איזה משקל יש לייחס לכל מרכיב: תרבות ודת, אפליה ותשתיות פיזיות. המחלוקת כאן היא בעיקר אם ההון האנושי של ערביי ישראל הוא משתנה אקסוגני ויש לקבל אותו כמות שהוא, או שאפשר לעודד אותו ולשנותו באמצעות מדיניות ממשלתית, ואז רצוי להשקיע בחינוך ובתוכניות להכשרה מקצועית.

האם יש לנקוט מדיניות פעילה? מחלוקת נוספת נוגעת לאמצעי המדיניות שיש להפעיל. קודם כול יש לשאול אם צריך בכלל לנקוט מדיניות כלשהי. עמדה אחת היא שהממשלה צריכה לאפשר לשוק ולתהליכים טבעיים לעשות את שלהם. במשך כמה עשורים, למשל, עלה שיעור ההשתתפות של נשים ערביות גם בלי שננקטו צעדי מדיניות מיוחדים. עמדה זו מתחזקת כאשר שוקלים נושאים כמו פטרנליזם. התערבות הממשלה בשוק נראית כמו ניסיון להכתיב לאנשים בוגרים התנהגויות שהם אמורים להחליט עליהן לבדם. אפשר לטעון, למשל, שלא מתפקידה של הממשלה לעודד נשים לעבוד, לקבוע לאנשים היכן לעבוד וכדומה. כנגד עמדה זו אפשר להעלות כמה טיעונים: בשוק החופשי יש כשלים, כולל שירותים שהשוק לא מספק לבדו. השוק לא יספק בהכרח תשתיות תחבורה, למשל, מעונות יום או מרכזי מידע. על הממשלה לדאוג לשירותים ולהשקעות האלה. זאת ועוד, ייתכן שיש בעיות בזרימה חופשית של מידע, והממשלה יכולה למלא תפקיד מועיל בהקטנת החיכוכים ובתיווך יעיל בין היצע העבודה לביקוש לעבודה. אפשר לטעון גם שתופעה כמו אפליית עובדים היא נושא שהממשלה והכנסת אמורות לטפל בו, לא השוק החופשי. כיוון אחר של טיעונים הוא שמבחינת המשק ראוי שיהיו יותר עובדים כדי שהמשק ישיג רמת חיים ושיעור צמיחה שייטיבו עם כלל האוכלוסייה. כשמשקלן הדמוגרפי של קבוצות שאינן משתתפות בשוק הולך ועולה, טיעון זה מקבל משנה תוקף.

המדיניות הראויה – אם אכן ראוי להפעיל מדיניות לטיפול בבעיות שוק העבודה של הערבים בישראל, נשאלת השאלה מהי המדיניות הרצויה. מדיניות כזאת כרוכה בהוצאה תקציבית, ולפיכך ברור שמשאביה מוגבלים. שאלה חשובה בהקשר זה היא: מניין יבואו המשאבים? גישה אחת טוענת שיש לקצץ בהוצאות תקציביות אחרות כדי לפנות מקורות למדיניות החדשה. קיצוץ כזה פירושו שינוי סדר העדיפויות התקציבי, נושא שהוא בלאו הכי קשה במשק הישראלי. התקציב בפועל בנוי בצורה תוספתית (כלומר כל שנה מוסיפים או גורעים מתקציב השנה הקודמת), ונדיר למצוא החלטת ממשלה מושכלת על שינוי משמעותי בסדר העדיפויות. באקלים הפוליטי היום קשה לראות את ממשלת ישראל מחליטה על קיצוץ בתקציב כדי לממן מדיניות ייעודית למגזר הערבי. גישה אחרת היא שנדרש

תקציב נוסף, למשל תקציב חד־פעמי, כדי להדביק את הפער לעומת המגזר היהודי. השקעות בחינוך ובתשתיות פיזיות, למשל, יכולות לקבל תקציב חד־פעמי כזה.

המחלוקות שצוינו לעיל משליכות גם על הדיון בהקצאת ההוצאה התקציבית. אם התפיסה היא שהחסמים העיקריים הם תשתיות תחבורה ומעונות יום, הרי שההוצאה העיקרית הנדרשת היא לקידום נושאים אלו. אך אם התפיסה היא שיש חסמים תרבותיים ודתיים, ההוצאה התקציבית תהיה יעילה יותר אם תופנה לחינוך ולהפצת מידע. הגישה שמסבירה את הקשיים באפליה מחייבת הוצאה תקציבית לטיפול באפליה, הן בתחום הפצת המידע והן בתחום המשפטי (אכיפה, העמדה לדין, ענישה וכדומה).

במחלוקת על סדר עדיפות תקציבי יש גם אפשרות של לא לעשות דבר. יש צורך בהחלטה על סדר עדיפויות להוצאה התקציבית וגם על גודלה ועל מקורות המימון שלה. בדרך כלל מעורבים בהחלטה שיקולים שאינם רק כלכליים, אלא נוגעים להעדפות כלליות ולעמדות בסיסיות. ייתכן גם שהחלטה זו לא תיגזר רק מעמדות עקרוניות, מהשקפות עולם או מניתוח כלכלי, אלא גם מנסיבות פוליטיות וארגוניות, למשל שהתערבות ממשלתית קלה לביצוע תועדף ממדיניות שהעלויות שלה ניכרות.

הערבים בישראל: נטע זר או שותפים? הדיון לעיל משקף לא פעם עמדה בסיסית כלפי ערביי ישראל. ההקשר הוא פוליטי־היסטורי. השאלה הבסיסית היא מהו מעמדם של ערביי ישראל במדינה בעלת רוב יהודי המצויה בסכסוך עם חלק ממדינות ערב ועם הפלסטינים מהשטחים. תפיסה אחת רואה בערביי ישראל נטע זר, שאינו חלק אינטגרלי מהמדינה. לפי תפיסה זו, מאחר שרוב הערבים אינם משרתים בצה"ל ואינם שותפים ל"מעשה הציוני," אין הצדקה להקצות להם משאבים. הערבים מפרידים את עצמם מהמדינה, ובמקרים מרחיקי לכת אפילו פועלים נגדה. גישה זו רואה בערבים הישראלים חלק מהעמים הערביים ומדגישה את מצב העוינות, שלא לומר המלחמה, השורר בין ישראל לעמי ערב. צד זה רואה בערבים מיעוט שיש להשלים עם קיומו אך לא הרבה יותר מכך. יש לומר בכנות שלא פעם גישה זו נובעת מגזענות או מעוינות בסיסית ומשתמשת בגילויים של סרבנות או חוסר רצון אצל ערביי ישראל כדי להתחזק בעמדתה הבסיסית.[3]

גישה שונה לחלוטין היא לראות בערביי ישראל שותפים מלאים בחיי המדינה ולהכיר בכך שרווחתם, גם הכלכלית, חשובה למדינה מכל בחינה שהיא. אפליית המגזר הערבי היא שלילית מסיבות רבות, מוסריות, פוליטיות, ביטחוניות וכלכליות. אירועים כמו אלו שהתרחשו באוקטובר 2000 מבטאים מצוקה מתמשכת ומסכנים

3 כותב שורות אלו פוסל גישה זו מכול וכול ורואה בה ביטוי לגזענות ולשנאת זרים.

את המרקם העדין של יחסי יהודים־־ערבים. קיפוח מתמשך ועוינות אינם משיגים שום מטרה חיובית, והם שעומדים ביסוד פעולתם של גורמים תוקפניים ועוינים בחברה הערבית בישראל. הכלכלה הישראלית מפסידה מאי־שילובו ומאפלייתו של כוח העבודה הערבי ומחוסר הפיתוח של הכלכלה הערבית.

כותב שורות אלו סבור שהערבים מופלים לרעה ומקופחים שנים רבות. יש בקיפוח הזה נזק רב הן לערבים והן ליהודים, ונדרשת פעולת ממשלה בכל התחומים שפורטו במשולב, הן בצד הביקוש והן בצד ההיצע. השוק החופשי לא יפתור לבדו, כמו שלא פתר עד כה, את שלל הבעיות שהוצגו.

ה. סיכום

המצב של ערביי ישראל בשוק העבודה ניכר בבעייתיות רבה. נתוניהם בכל המדדים המקובלים – היקף תעסוקה, שיעור השתתפות בכוח העבודה, שכר, התפלגות ענפית ומשלחי יד – נחותים מאלו של האוכלוסייה היהודית, ושיעור האבטלה בקרבם גבוה יותר. לעיל פורטו צעדי מדיניות שיכולים לטפל בבעיות האלה. המחלוקות שנדונו במאמר נוגעות לתפיסת הבעייתיות הזאת וטיפול המדיניות בה. הגישות נבדלות זו מזו הבדל ניכר. פירושו של דבר שלא מדובר באי־הסכמות קלות, אלא בהבדלים מהותיים שהשלכותיהם נרחבות. הדיון הציבורי בבעיות האלה התרחב לאחרונה, ובעיתונות הכלכלית הוא תופס היקף לא מבוטל בחודשים האחרונים. עם זאת, כמעט לא ניכרת פעילות ממשלה אקטיבית בנושא. ההחלטות שהתקבלו נוגעות לתקציבים קטנים יחסית לגודל הבעיות, ובדיוני התקציב לא מופנית תשומת לב מיוחדת לנושאים האלה. במילים אחרות, יש פער בין ההכרה הגוברת בנושא ובין שינויים כלכליים ממשיים בתחום. הפער הזה אינו מפתיע. ההזנחה של המגזר הערבי נמשכת זמן רב. גם דוח ועדת אור, שקמה בעקבות האירועים האלימים של אוקטובר 2000, לא חולל שינויים מעשיים רבים. להערכת הכותב, שינויים (מהירים מהשינויים ה"טבעיים") יחולו רק אם תהיה תסיסה בציבור הערבי בתחומים הרלוונטיים או אם יימצאו קובעי מדיניות שיובילו תהליכי רפורמה בעלי משקל (או שניהם). גודלה היחסי של האוכלוסייה הערבית והעלייה הצפויה במשקלה היחסי עשויים לדחוף בכיוון זה.

ביבליוגרפיה

בלס, נחום וחיים אדלר, 2009. "אי־שוויון במערכת החינוך: ישראל 2009 – תמונת מצב", **נייר דיון**, ירושלים: מרכז טאוב.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2005. **הסקר החברתי**.

ישיב, ערן וניצה קסיר (קלינר), 2009. "דפוסי ההשתתפות של ערביי ישראל בשוק העבודה", **סדרת מאמרים לדיון 2009.11**, ירושלים: בנק ישראל, חטיבת המחקר.

ישיב, ערן וניצה קסיר (קלינר), 2010. "דפוסי ההשתתפות של ערביי ישראל בשוק העבודה", **סקר בנק ישראל** 84, עמ' 39–86.

ישיב, ערן וניצה קסיר (קלינר) (בדפוס). "נשים ערביות בשוק העבודה בישראל: מאפיינים וצעדי מדיניות", **רבעון לכלכלה**.

מאיירס־ג'וינט־מכון ברוקדייל והמוסד לביטוח לאומי, 2010. **הערכה של התכנית אורות לתעסוקה ממצאי המחקר דוח סופי**.

מנאע, עאדל (עורך), 2008. **ספר החברה הערבית בישראל 2: אוכלוסייה, חברה כלכלה**, ירושלים ותל־אביב: מכון ון ליר בירושלים והקיבוץ המאוחד.

Asali, Muhammad, 2006. "Why Do Arabs Earn Less than Jews in Israel?" *Discussion Paper No. 06.03*, Jerusalem : Falk Institute Economic Research.

Cohen, Yinon and Yitchak Haberfeld, 2007. "Development of Gender, Ethnic, and National Earnings Gaps in Israel: The Role of Rising Inequality," *Social Science Research* 36(2), pp. 654–672.