



# מידע על יישום תוכניות לקידום תעסוקת נשים ערביות

כתיבה: עדו אבגר וג'רי אלמו קפיטל | אישור: אורלי אלמגור לוטן

תאריך: ח' בסיוון תשפ"ג, 28 במאי 2023

סקירה

## תוכן עניינים

|         |                                                                |     |
|---------|----------------------------------------------------------------|-----|
| 1.....  | תמצית                                                          | 1   |
| 4.....  | מבוא                                                           | 1.1 |
| 5.....  | 1.1 חסמים להשתלבות של נשים ערביות ובדואיות בשוק העבודה         |     |
| 6.....  | 1.2 החלטות ממשלה ותוכניות רב שנתיות לקידום תעסוקה בחברה הערבית |     |
| 7.....  | 2. תוכניות תעסוקה לקידום תעסוקת נשים ערביות ובדואיות           | 2   |
| 9.....  | 2.1 הכשרות מקצועיות באחריות האגף להכשרה מקצועית                |     |
| 15..... | 2.2 הכשרות טכנולוגיות בפיקוח מה"ט                              |     |
| 21..... | 2.3 שוברים למימון הכשרות לא מתוקצבות                           |     |
| 24..... | 2.4 ריאן – מרכזי הכוון תעסוקתי לחברה הערבית                    |     |
| 30..... | 3. נספח א: חסמים                                               | 3   |
| 30..... | 3.1 חסמי הון אנושי                                             |     |
| 32..... | 3.2 חסמים מבניים-תשתיתיים                                      |     |
| 39..... | 4. נספח ב: החלטות ממשלה                                        | 4   |

## תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת חה"כ עאידה תומא סלימאן ומתפרסם לקראת דיון הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי בראשות חה"כ פנינה תמנו-שטה. המסמך עוסק בקידום תעסוקת נשים ערביות, ובפרט בדואיות. חלקו הראשון של המסמך כולל סקירה כללית של נתונים על תעסוקת נשים ערביות ובדואיות; לאחר הצגת הנתונים מובא דיון בחסמים העיקריים אשר מקשים על השתלבות נשים ערביות ובדואיות בשוק התעסוקה ולאחר מכן סקירה של החלטות ממשלה שהתקבלו מאז 2010 שמטרתן קידום כלכלי-חברתי של האוכלוסייה הערבית, בין השאר באמצעות עידוד השתלבות נשים ערביות בשוק התעסוקה. חלקו השני של המסמך כולל הצגה של סוגי תוכניות התעסוקה לקידום תעסוקת נשים ערביות ובדואיות, ולאחריה סקירה מפורטת של תוכניות המתמקדות בעובדים, שלגביהן נמצא מידע רב ועדכני יחסית, המובאות כדוגמה לטיפול הממשלתי בתחום.

בכדי להקל על רציפות הקריאה, הדיון בחסמים ובהחלטות הממשלה בגוף המסמך מובא באופן תמציתי יחסית, וסקירה מעמיקה יותר של סוגיות אלו מובאת בנספחים.

עיקרי הדברים העולים במסמך:

- בעשור האחרון עלה באופן ניכר שיעור התעסוקה בקרב הנשים הערביות, ונכון לשנת 2022 הוא הגיע ל-41.5%. עם זאת, שיעור התעסוקה של הנשים הערביות עודנו נמוך משמעותית מזה של הנשים היהודיות ושל הגברים הערבים. שיעורי התעסוקה בקרב הנשים הבדואיות נמוכים אף יותר. גם שכן של הנשים הערביות, ובמיוחד של הנשים הבדואיות, נמוך יחסית.
- נראה כי ניתן לחלק את החסמים המקשים על שילוב נשים ערביות בתעסוקה לשני סוגים: **חסמי הון אנושי**, שקשורים לנשים עצמן ולמיומנויות שלהן, כגון פערי השכלה, שליטה מוגבלת בשפה העברית, שיעור נמוך של בעלות על רישיון נהיגה ומידת דתיות ומסורתיות גבוהה יחסית; **חסמים מבניים-תשתיתיים**, ובהם מיעוט מקומות תעסוקה ביישובים הערבים, היעדר היצע מספק של מסגרות מסובסדות לטיפול בילדים בגיל הרך, ורמה נמוכה של שירותי תחבורה ציבורית.
- מאז שנת 2010 התקבלו לפחות 14 החלטות ממשלה שמטרתן קידום כלכלי-חברתי של האוכלוסייה הערבית, חלקן תוכניות חומשרב שנתיות. לא כל התוכניות עסקו מפורשות בתעסוקת נשים ערביות אך חלקן כללו סעיפים שעסקו בצורה ישירה או עקיפה בעידוד תעסוקת נשים ערביות. בפועל, יישום החלטות הממשלה נתקל בקשיים וגורמים שונים התריעו על מימוש חלקי של התוכניות השונות.
- רשויות שונות עוסקות בעידוד תעסוקה של נשים ערביות. ניתן לחלק את התוכניות לשלושה תחומים מרכזיים: תוכניות המכוונות לעובדים, תוכניות המכוונות למעסיקים ותוכניות המתייחסות לפיתוח תשתיות תעסוקה או תשתיות תומכות תעסוקה.
- **לנוכח קשיים בקבלת מענה מלא ומדויק על כל שאלותינו, עיכובים ניכרים בהעברת חלק מהתשובות ופערים במידע שנמצא בידי הגורמים הממשלתיים הרלוונטיים, אין ביכולתנו לספק תיאור מקיף, מלא ועדכני של כל התוכניות בשלושת התחומים שצויינו לעיל.** לפיכך, בחרנו להתמקד רק בתוכניות

המתמקדות בעובדים, שלגביהן נמצא מידע רב ועדכני יחסית, המובאות כאן כדוגמה לטיפול הממשלתי בתחום.

- **הכשרות מקצועיות** באחריות האגף להכשרה מקצועית כוללות הכשרות מתוקצבות, בתכנון ובפיקוח של האגף להכשרה מקצועית, מבוצעות במרכזי הכשרה יומית ממשלתיים ועל ידי ספקים פרטיים שזכו במכרז, במימון מלא של המדינה; הכשרות בשיתוף מעסיקים (מתוקצבות גם הן) כוללות קורסי הכשרה מקצועית ומסלולי הכשרה בעבודה (on the job training – OJT); הכשרות שאינן מתוקצבות ניתנות במוסדות פרטיים מוכרים שעומדים בתנאי פיקוח האגף, וחלק מהלומדים בהן – דורשי עבודה וקבוצות אוכלוסייה ייעודיות – יכולים לקבל מהמדינה סבסוד חלקי של הקורס באמצעות תכנית שוברים (היקף המימון תלוי במאפייני הזכאי).

- **בחמש השנים 2017–2021 עברו כ-261,000 אנשים הכשרות בפיקוח האגף להכשרה מקצועית, רובן (88%) הכשרות לא מתוקצבות. הנשים הערביות מהוות 18% מהלומדים בהכשרות המתוקצבות, 12% מהלומדים בהכשרות הלא מתוקצבות (המסלול בו כאמור מתקיימות רוב ההכשרות) ו-6% מהלומדים בהכשרות בשיתוף מעסיקים. מהאגף להכשרה מקצועית נמסר בהקשר זה כי מדיניות האגף בשנים האחרונות היא לצמצם את השימוש בהכשרות מתוקצבות (בהן חלקן של נשים ערביות היה קרוב לשיעורן באוכלוסייה) ולהגביר את השימוש במסלול המעסיקים ובמסלול השוברים למימון הכשרות לא מתוקצבות (בהם שיעורן של נשים ערביות היה נמוך יותר).**

- הקורסים שבפיקוח האגף להכשרה מקצועית מזכים את מי שמסיים אותם בהצלחה בתעודת הסמכה מקצועית. שיעור הזכאות לתעודת הסמכה בקרב הנשים הערביות נמוך בפער ניכר מכל הקבוצות האחרות. לעומת זאת, שיעור הזכאות של הגברים הערבים הוא הגבוה ביותר, גבוה אף משיעור הזכאות בקרב היהודים, גברים ונשים כאחד.

- **במכללות הטכנולוגיות** שבפיקוח המכון הממשלתי להכשרה בטכנולוגיה ובמדע מתקיימים לימודים לקבלת תעודת הנדסאי או תעודת טכנאי מוסמך. סטודנטים בדואים המתגוררים בנפת באר שבע שלומדים במסלול הנדסאי יכולים להשתתף בתוכנית אשבל שכוללת בין השאר מימון שכר הלימוד וקבלת מלגת קיום.

- **בארבע השנים 2017–2020 למדו במסגרות בפיקוח מה"ט כ-56,500 סטודנטים חדשים, מהם כ-12,000 סטודנטים ערבים (21%). כ-500 סטודנטים בדואים למדו במסגרת תוכנית אשבל. רוב הסטודנטים במכללות הטכנולוגיות היו גברים, ונשים היו 31% מכלל הסטודנטים. בקרב הסטודנטים הערבים הפער המגדרי בולט עוד יותר – רק רבע מהסטודנטים הערבים היו נשים. עם זאת מספר הסטודנטים הערבים – גברים ונשים – ושיעורם מכלל הסטודנטים, נמצא במגמת עלייה.**

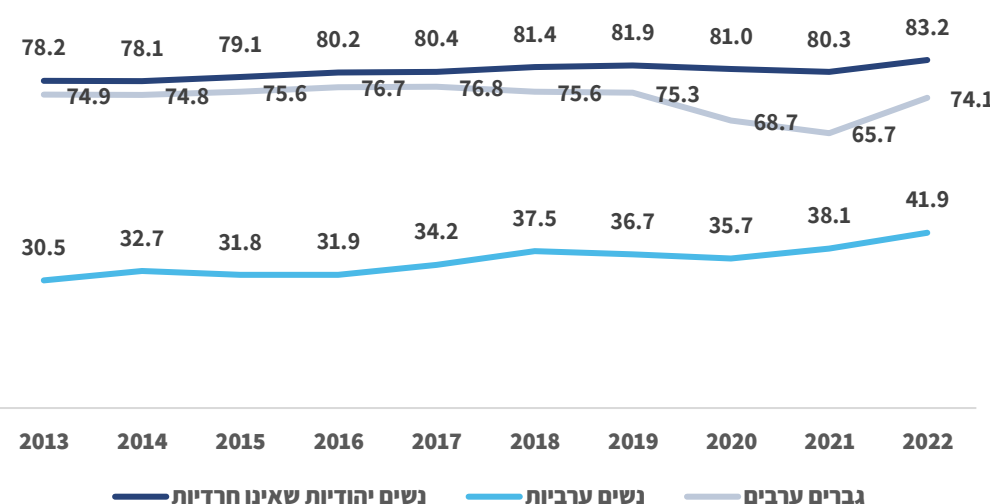
- שיעור מקבלי התעודות ההסמכה בקרב הסטודנטים הערבים במכללות הטכנולוגיות שהחלו את לימודיהם בשנים 2017–2019 נמוך משיעורם בקרב יתר הסטודנטים. שיעור מקבלי התעודות נמוך במיוחד בקרב הבדואים המשתתפים בתוכנית אשבל. בכל קבוצות האוכלוסייה, שיעור מקבלי התעודות בקרב הנשים גבוה משיעורם בקרב הסטודנטים הגברים.

- **על פי ממצאי סקרי בוגרים, שיעור התעסוקה של נשים ערביות בוגרות המכללות נמוכים הן ביחס לנשים יהודיות והן ביחס לגברים ערבים, אם כי הם גבוהים ביחס לשיעור התעסוקה בקרב כלל הנשים הערביות.**
- משתתפים בהכשרות מקצועיות לא מתוקצבות (לרבות כאלו שמופקחות על ידי האגף להכשרה מקצועית ועל ידי המכון הממשלתי להכשרה בטכנולוגיה ובמדע) עשויים להיות זכאים לסבסוד חלקי (65%-90%) של ההכשרה באמצעות **תכנית השוברים**. במהלך ארבע השנים 2018-2021 ניתנו כ-25,000 שוברים, מתוכם כ-4,800 (19%) ניתנו לנשים ערביות.
- **מרכזי ריאן** הם מרכזים להכוון תעסוקתי המיועדים לאוכלוסייה הערבית. נכון ליוני 2022 פועלים ביישובים ערביים 20 מרכזי הכוון, ולצדם 41 שלוחות. בשנים 2017-2020 פנו למרכזי ריאן כ-62,000 מחפשי עבודה, מהם כשני שלישים נשים; כמחצית הפונים (49%) השתתפו בפעילות במרכזים ושיעור מעט נמוך יותר מהפונים (46%) מצאו עבודה. **שיעור מציאת התעסוקה בקרב הנשים היה נמוך יותר מאשר בקרב גברים**. יובהר כי ההשתלבות בתעסוקה אינה תלויה בהכרח בהשתתפות בפעילות במרכזי ריאן וכי ישנם פונים שמוצאים עבודה לאחר שפנו למרכזים מבלי שהשתתפו בפעילות. **על פי מחקר של מכון ברוקדייל, מידת התרומה של מרכזי ריאן בכל הנוגע לתעסוקה ארוכת טווח אינה חד משמעית, וזאת בעיקר בכל הנוגע לנשים**. שיעור הנשים בקרב הפונים והמשתתפים נמוך יחסית במרכזים המיועדים לבדואים בדרום. יתרה מכך, במספר הפונות הבדואיות בדרום חלה ירידה בשנים האחרונות.
- כאמור, **במסגרת הכנת מסמך זה התקשינו למצוא נתונים מלאים ועדכניים על יישום מגוון התוכניות באמצעות מדינת ישראל פועלת לקדם תעסוקת נשים ערביות ובדואיות**. גם כאשר קיבלנו מידע מפורט יחסית על השתתפות בתוכניות המיועדות להכשרה ולהשבחת הון האנושי, לרוב לא היה בנמצא מידע מספק על תרומת ההכשרות להשמה איכותית של בוגריה בשוק התעסוקה. כלומר, נראה כי עיקר המידע הקיים מתמקד **בתשומות, ולא בהשפעות של התוכניות**. מכאן עולה שאלה לגבי היכולת להעריך את מידת האפקטיביות של התוכניות השונות ולבצע בהן את ההתאמות הנדרשות.
- **עוד עלתה במהלך העבודה שאלה בדבר קיומה או היעדרה של ראייה מתכללת של המענים הניתנים בהקשר לקידום תעסוקת הנשים הערביות, למשל חיבור בין תוכניות הממוקדות בעובדים (כגון הכשרה) ותוכניות הממוקדות בתשתיות תומכות תעסוקה (כגון מסגרות לטיפול בילדים)**. דוגמה למה שנדמה כהיעדרה של ראייה מתכללת כזו ניתן לראות במענה לשאלתנו בעניין חיבור בין מרכזי ריאן למסגרות לטיפול בילדים: לעניין זה נמסר לנו ממשרד הכלכלה כי ככל שיש מעונות יום באזורים בהם ממוקמים מרכזי ריאן, ניתן להפנות את המשתתפות לשם על מנת למצוא מסגרת לילדים; עם זאת, לפי משרד הכלכלה מספר המסגרות לפעוטות הפועלים באזורי מרכזי ההכוון מצומצם מאוד. כלומר, על פניו נראה כי יש מודעות להיעדר היצע מספק של מסגרות טיפול בילדים, אולם לא מצאנו שיש מהלך ממוסד לחיבור בין הפונות למרכזים לבין מסגרות רלבנטיות או ייזום הקמת מסגרות טיפול ייעודיות (כגון משפחתונים מוכרים) בעבור ילדי המשתתפות בפעילות במרכזים.

## 1. מבוא

שיעור התעסוקה של הנשים הערביות עלה בצורה משמעותית בעשור האחרון, ונכון לשנת 2022 הוא עמד על 41.9% (בקרוב נשים בגילי העבודה העיקריים, 25–64), כפי שמפורט בתרשים 1 להלן.

תרשים 1: שיעורי תעסוקה בגילים 25–64, לפי קבוצות אוכלוסייה, 2013–2022<sup>1</sup>



למרות עלייה זו, שיעור התעסוקה של הנשים הערביות עודנו נמוך משמעותית הן מזה של הנשים היהודיות והן מזה של הגברים הערבים.

שיעורי התעסוקה של הנשים הבדואיות נמוכים עוד יותר מאלו של הנשים הערביות שאינן בדואיות

בפברואר 2022 פרסם מרכז המחקר והמידע של הכנסת מסמך בנושא [תעסוקת נשים ערביות בדגש על תעסוקת בדואיות בנגב](#), אשר ניתח בצורה מפורטת יותר את נתוני התעסוקה של הנשים הערביות, כולל בחינה פרטנית של נתוני התעסוקה של הנשים הבדואיות. כפי שעלה במסמך הקודם, בשנת 2019 שיעור התעסוקה של הנשים הערביות בגילי העבודה העיקריים היה 36% ושיעור התעסוקה של הנשים הבדואיות היה אף נמוך יותר ועמד על 21%; זאת לעומת שיעורי תעסוקה של 83% בקרב נשים יהודיות ו-76% בקרב גברים ערבים.<sup>2</sup> באותה עת, 7% מהנשים הבדואיות הוגדרו כבלתי מועסקות, כלומר לא עבדו למרות שחיפשו עבודה באופן פעיל, לעומת 4.3% מהנשים הערביות ו-3.4% מהנשים היהודיות.<sup>3</sup>

כפי שעלה במסמך הקודם, ענפי הכלכלה העיקריים בהם הועסקו כלל הנשים (יהודיות, ערביות ובדואיות) בשנת 2019 היו: חינוך, רווחה, סעד ובריאות. עם זאת, שיעור הנשים הערביות והבדואיות שהועסקו בענפים הללו היה גבוה יותר משיעור הנשים היהודיות. כך למשל, 19%

<sup>1</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מעקב אחרי יעדי תעסוקה ממשלתיים, תאריך עלייה לאתר: 4 במאי 2023.

<sup>2</sup> ג'רי אלמו – קפיטל, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [נתונים על תעסוקת נשים ערביות בדגש על בדואיות בנגב](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 27 בפברואר 2022.

<sup>3</sup> שם.

מהמועסקות היהודיות הועסקו בענפי החינוך לעומת 31% מהמועסקות הערביות ו-63% מהמועסקות הבדואיות. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן: ה"למ"ס), ענפי התעסוקה הללו מאופיינים בשכר נמוך יחסית.<sup>4</sup>

לפי נתוני ה"למ"ס, בשנת 2019 השכר החודשי הממוצע ברוטו למשרת שכיר בקרב בני 20 ומעלה היה 10,174 ש"ח.<sup>5</sup> בחינת נתוני שכר הנשים בפילוח לפי קבוצת אוכלוסייה מלמד כי שכרן של שכירות בדואיות היה הנמוך ביותר – 5,455 ש"ח לחודש בממוצע, לעומת 6,134 ש"ח בקרב שכירות ערביות ו-9,854 ש"ח בקרב שכירות יהודיות.<sup>6</sup>

## 1.1 חסמים להשתלבות של נשים ערביות ובדואיות בשוק העבודה<sup>7</sup>

דוחות ומחקרים שונים הצביעו על כך ששיעורי התעסוקה הנמוכים של נשים ערביות ובדואיות קשורים בחסמים שונים; חלק מהחסמים הללו משפיעים יותר על נשים ואחרים נוגעים לכלל האוכלוסייה הערבית, אולם מידת השפעתם על גברים ועל נשים עשויה להיות שונה. את החסמים להשתלבות של נשים ערביות בשוק העבודה ניתן לחלק לשני סוגים מרכזיים:

**חסמי הון אנושי** – חסמים הקשורים לנשים עצמן ולמיומנויות ההון האנושי שלהן, ובפרט לרמת השכלתן ולשליטה מוגבלת בשפה העברית. **פערי ההשכלה** באים לידי ביטוי בהיבטים שונים, ובהם: שיעורי נשירה גבוהים בקרב תלמידים ערבים – בנים ובנות, ביחס לתלמידים יהודים; שיעורי זכאות נמוכים יחסית לבגרות בקרב תלמידים ערבים, ובעיקר בקרב בנים ערבים; רמת השכלה נמוכה של מועסקות ערביות (ובפרט של מועסקות בדואיות) ביחס למועסקות יהודיות. לצד פערי ההשכלה קיימים **פערים ניכרים במידת השליטה בשפה העברית**, להם השפעה גדולה על השתלבות בשוק התעסוקה, במיוחד לנוכח המחסור במקומות תעסוקה בתוך היישובים הערבים והתלות הגדולה במקומות תעסוקה שדורשים בקיאות בשפה העברית.

לצד פערי ההשכלה והשפה, מאפיינים נוספים שעשוי להשפיע על שילובן של נשים ערביות בשוק התעסוקה הם **שיעור נמוך של בעלות על רישיון נהיגה**, שהיעדרו מקשה על הגעה למרכזי תעסוקה מחוץ ליישובים הערבים, **ומידת דתיות ומסורתיות גבוהה יחסית**, שנמצאה כקשורה לשיעורי תעסוקה נמוכים.

נראה כי ניתן לחלק את החסמים בפני השתלבות נשים ערביות בשוק העבודה לשני סוגים מרכזיים: חסמים הנוגעים להון האנושי של הנשים, ובהם פערי ההשכלה, פערי שליטה בשפה העברית, רמת ניידות נמוכה וחסמים הקשורים למסורת; חסמים תשתיתיים מבניים, ובהם מיעוט מקומות תעסוקה בתוך היישובים הערבים, היעדר היצע מספק של מסגרות לטיפול בילדים ורמה נמוכה יחסית של שירותי תחבורה ציבורית

<sup>4</sup> דוד לנדאו, מידען ומרכז (בכיר) עיבודים מיוחדים, תחום מידע, שירות זמין ותוכן אינטרנט, אגף דוברות, תקשורת והסברה, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, תשובה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 14 בפברואר 2022.

<sup>5</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [השכר הממוצע ברוטו למשרת שכיר בשנת 2020](#), הודעה לתקשורת, 4 במרץ 2021. כניסה: 16 במרץ 2022.

<sup>6</sup> עיבוד מיוחד של ה"למ"ס לבקשת מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מירב פסטרנק, ראש תחום סטטיסטיקה של העבודה, אגף בכיר מקרו כלכלה, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, תשובה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 14 בפברואר 2022.

<sup>7</sup> לעניין זה ראו: משרד הכלכלה והתעשייה, זרוע העבודה, [תעסוקה בחברה הערבית – המלצות הצוות הבין-משרדי](#), אוקטובר 2021; סמדר סומך, אורן תירוש ונועם קשת, [תעסוקה בקרב האוכלוסייה הערבית בעת משבר הקורונה: אתגרים, הזדמנויות ומרחבי השפעה](#), מכון מאיר – ג'וינט – ברוקדייל, יולי 2020.

**חסמים תשתיתיים-מבניים** – רוב האוכלוסייה הערבית והבדואית בישראל מתגוררת ביישובים הומוגניים ופריפריאליים המדורגים באשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים. יישובים אלה מתאפיינים במיעוט אזורי תעשייה ומרכזי מסחר צמודי דופן, מה שתורם למיעוט מקומות תעסוקה בתחומם.

שיעור הילדים הערבים השוהים במעונות ומשפחתונים מפוקחים נמוך במידה ניכרת מחלקם באוכלוסייה בגילים הרלוונטיים. מחסור במעונות יום ומשפחתונים ביישובים הערבים נחשב לסיבה מרכזית לשיעור השתתפותם הנמוך של ילדים מהחברה הערבית במסגרות המפוקחות ביחס לשאר האוכלוסייה. **היעדר היצע מספק של מסגרות מסובסדות לטיפול בילדים בגיל הרך מקשה על הנשים – שהן עדיין המטפלות העיקריות בילדים, בעיקר בחברה הערבית – להשתלב בשוק התעסוקה.**

רמת שירותי התחבורה הציבורית ביישובים הערביים ואליהם נמוכה מזו שביישובים היהודיים – נמצאו פערים ניכרים בין יישובים יהודיים לערביים ברוב המדדים הבוחנים את איכות התחבורה הציבורית (כגון מספר היישובים ללא תחבורה ציבורית, מספר הנסיעות השבועיות ביחס לגודל האוכלוסייה, רמת הכיסוי של התחבורה הציבורית ביישוב, ועוד). **היעדר תחבורה ציבורית מספקת מקשה על שילוב נשים ערביות בשוק התעסוקה**, בעיקר לנוכח השיעור הנמוך של בעלות על רישיון נהיגה בקרבן והמחסור במקומות תעסוקה בתוך היישובים הערביים, כאמור. הבעיה חמורה במיוחד בקרב האוכלוסייה הבדואית בדרום.

דיון מעמיק יותר בחסמי ההון האנושי ובחסמים המבניים-תשתיתיים, לרבות נתונים חלקיים המעידים על הפערים בין האוכלוסיות בסוגיות השונות – יובאו ב**נספח א: חסמים**, עמוד 30. התייחסות לחסמים ספציפיים המקשים על שילוב נשים ערביות בפעילות מרכזי הכוון תעסוקתי ובלמודים במכללות הטכנולוגיות יובאו בפרקים הרלוונטיים.

לאורך השנים קיבלו ממשלות ישראל מספר החלטות ממשלה לצורך שילוב ערבים בשוק העבודה והתמודדות עם חלק מהחסמים שנסקרו, כפי שיוצג בפרק הבא.

## 1.2 החלטות ממשלה ותוכניות רב שנתיות לקידום תעסוקה בחברה הערבית

מאז שנת 2010 התקבלו לפחות 14 החלטות ממשלה שמטרתן קידום כלכלי-חברתי של האוכלוסייה הערבית, חלקן תוכניות חומש (רב שנתיות). חלק מההחלטות עסקו בכלל האוכלוסייה הערבית וחלקן התמקדו בקבוצות אוכלוסייה ספציפיות בתוך החברה הערבית, כגון האוכלוסייה הבדואית בצפון הארץ או בדרומה, האוכלוסייה הדרוזית והצ'רקסית או האוכלוסייה הערבית בערים המעורבות. לא כל התוכניות עסקו באופן ייעודי בתעסוקת נשים ערביות אך חלקן כללו סעיפים שעסקו בצורה ישירה או עקיפה בעידוד תעסוקת נשים ערביות, למשל באמצעות גיבוש תוכניות להסבה מקצועית של נשים אקדמיות, עידוד יזמות נשים וקביעת יעדי תעסוקה לנשים ערביות. תוכניות אלו עסקו בתעסוקת נשים ערביות בכלל או בקבוצות נשים

בשנים האחרונות  
התקבלו החלטות  
ממשלה שונות שנגעו  
לעידוד תעסוקת  
נשים ערביות, בין אם  
באופן ייעודי ובין אם  
כחלק מתוכנית רחבה  
יותר



ספציפיות – על בסיס שיוך לקבוצת אוכלוסייה, כגון נשים בדואיות, או על בסיס מאפיינים הקשורים להון אנושי, דוגמת נשים אקדמיות. בתוך כך ביקשו התוכניות להתמודד עם לפחות חלק מהחסמים שהוזכרו לעיל.

סקירה פרטנית של החלטות הממשלה שעוסקות בקידום תעסוקה בחברה הערבית מובאות בנספח ב: [החלטות ממשלה](#), עמוד 40.

בפועל, יישום החלטות הממשלה נתקל בקשיים, וגורמים שונים התריעו על מימוש חלקי של התוכניות השונות. כך למשל, מבקר המדינה התייחס ב-2016 לשורה של קשיים ביישום התוכניות הרב-שנתיות שמועד סיומן עבר נכון למועד הביקורת, ובהם היותן של התוכניות מורכבות וכוללות תחומים רבים שלעיתים חופפים זה לזה ובעלי השפעה הדדית וריבוי הגורמים המעורבים ביישומן. אלה הביאו לקשיים בניצול של התקציבים שהוקצו עבור יישום התוכניות ואי-עמידה ביעדיהן. לפיכך, המבקר קבע **שהתוכניות הממשלתיות לצמצום הפערים בתחום התעסוקה לקו בחסר וחלקן אף היו לא אפקטיביות**.<sup>8</sup>

גם תוכניות מאוחרות יותר, שלא היו ממוקדות תעסוקה ובפרט בקידום תעסוקת נשים ערביות, יושמו רק באופן חלקי. כך למשל, במסגרת דיון של הוועדה המיוחדת לענייני החברה הערבית ביוני 2021 עלה בין היתר, כי שיעור הניצול בפועל של תקציבי משרדי הממשלה והרשויות המקומיות במסגרת תוכנית החומש לשנים 2016–2020 (החלטת ממשלה 922) נמוך: עד סוף שנת 2020, רק כ-62% מתקציב התוכנית נוצל.<sup>9</sup> בינואר 2020 פורסם מחקר הערכה של תוכנית החומש בחברה הבדואית בנגב (החלטה 9327), ממנו עלה בין השאר כי מימוש תקציבי תוכנית החומש לחברה הבדואית בדרום התקדם בקצב איטי יחסית.<sup>10</sup>

## 2. תוכניות תעסוקה לקידום תעסוקת נשים ערביות ובדואיות

כפי שעולה מסקירת החלטות הממשלה הרלבנטיות, עידוד תעסוקת נשים ערביות ובדואיות יכול להיעשות במסגרת תוכניות ייעודיות, או כחלק מתוכנית רחבה יותר, למשל לקידום תעסוקה בקרב כלל החברה הערבית או בקרב קבוצות אוכלוסייה מסוימות בה.

רשויות שונות עוסקות בעידוד תעסוקה של נשים ערביות, בין השאר במסגרת יישום החלטות הממשלה שהוצגו. רשויות אלו כוללות בין היתר את משרד הכלכלה ואת משרד העבודה (שעד לאחרונה פעל כיחידת סמך – זרוע העבודה, שהשתייכה בשנים האחרונות למשרד הרווחה,

<sup>8</sup> מבקר המדינה, [פעולות המדינה לעידוד שילובה של האוכלוסייה הערבית בתעסוקה](#), דוח שנתי 66ג, 2016.

<sup>9</sup> המשרד לשוויון חברתי, הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים, [סטטוס יישום החלטת ממשלה 922, מצגת שהוצגה בדיון הוועדה המיוחדת לענייני ערביות](#), 21 ביוני 2021.

<sup>10</sup> יואב לף, וולאק חג'אג'רה ויונתן אייל, מכון מאיר – ג'וינט-ברוקדייל, [התוכנית להעצמת הרשויות המקומיות הבדואיות במסגרת התוכנית לפיתוח כלכלי-חברתי של האוכלוסייה הבדואית בנגב 2017–2021](#): מחקר הערכה, דוח ביניים: תמונת מצב, ינואר 2021.

ניתן לחלק את  
התוכניות לקידום  
תעסוקת נשים  
ערביות לשלושה  
תחומים מרכזיים:  
תוכניות המכוונות  
בעובדות, תוכניות  
מוכוונות מעסיקים  
ותוכניות הנוגעות  
לפיתוח תשתיות  
תעסוקה או תשתיות  
תומכות תעסוקה

לאחר מכן פעלה תחת משרד הכלכלה, ומאז ינואר 2023 פועלת כמשרד ממשלתי עצמאי – משרד העבודה<sup>11</sup>). במקביל אליהן פועלים גם ארגונים ועמותות שונות.

בחלוקה גסה, ניתן לחלק את התוכניות לעידוד תעסוקת נשים ערביות לשלושה תחומים מרכזיים: תוכניות המכוונות בעובדות, תוכניות המכוונות במעסיקים ותוכניות המתייחסות לפיתוח תשתיות תעסוקה או תשתיות תומכות תעסוקה.

לצורך כתיבת המסמך פנינו למשרד הכלכלה ולזרוע העבודה בכדי לקבל מידע ונתונים על תעסוקת נשים ערביות ובדואיות ועל יישום החלטות הממשלה בנושא. בתוך כך ביקשנו נתונים על השתתפות בהכשרות מקצועיות והשמה בעבודה, בינוי מסגרות טיפול בילדים ועוד. **לנוכח קשיים בקבלת מענה מלא ומדויק על כל שאלותינו, עיכובים ניכרים בהעברת חלק מהתשובות ופערים במידע שנמצא בידי הגורמים הממשלתיים הרלוונטיים, אין ביכולתנו לספק תיאור מקיף, מלא ועדכני של כל התוכניות בשלושת התחומים שצויינו לעיל.** לפיכך, **בחרנו להתמקד רק בכמה תוכניות המתמקדות בעובדים – שלגביהן נמצא מידע רב ועדכני יחסית – המובאות כאן כדוגמה לטיפול הממשלתי בתחום:**

- **הכשרות מקצועיות** בפיקוח האגף הבכיר להכשרה מקצועית ופיתוח כוח אדם במשרד העבודה (להלן: האגף להכשרה מקצועית);
  - **הכשרות טכנולוגיות** בפיקוח המכון הממשלתי להכשרה בטכנולוגיה ובמדע (להלן: מה"ט) שפועל גם הוא תחת משרד העבודה;
  - **תוכנית השוברים למימון הכשרות לא-מתוקצבות** לקבוצות אוכלוסייה ייעודיות;
  - **פעילות מרכזי ריאן** להכוון תעסוקתי לחברה הערבית.
- לצד תוכניות אלו ניתן למנות תוכניות נוספות המכוונות לעובדים או למעסיקים (שלא נפרט לגביהן במסגרת מסמך זה), ובהן:
- תוכנית ללימודי עברית תעסוקתית;
  - תוכנית מעגלי תעסוקה של שירות התעסוקה ומיזם תב"ת, שמיועדת להפסקת התלות של תובעי הבטחת הכנסה בקצבאות, ומניעת כניסתם לאבטלה עמוקה באמצעות שילובם בשוק העבודה;
  - שירותי עידוד יוזמות ועסקים של הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים, הכוללים ליווי עסקי, ייעוץ, הדרכות ועוד.

<sup>11</sup> היות שהמידע שמבוא במסמך זה מתייחס לתקופה שקדמה להקמת משרד העבודה, המינוח העיקרי בו יעשה שימוש לאורך המסמך הוא זרוע העבודה (שהיא גם הגורם ממנו התקבלו התשובות על בקשות המידע בנוגע לתחומים שהיו תחת אחריותו).

- מסלולים ייעודיים לתמרוץ מעסיקים הקולטים עובדים מהחברה הערבית והבדואית, של הרשות להשקעות ולפיתוח התעשייה והכלכלה.

**יצוין כי גם כאשר קיבלנו מידע מפורט יחסית על השתתפות בתוכניות תעסוקה, לרוב אין בנמצא מידע מספק על תרומת ההכשרות להשמה איכותית של בוגריה בשוק התעסוקה.** כלומר, נראה כי עיקר המידע הקיים מתמקד בתשומות, ולא בהשפעות של התוכניות. ככל שקיים מידע על השמת בוגרים, ולו מידע חלקי, הוא יובא להלן.

עוד יצוין, כי **למשרד העבודה אין סיווג אחיד של קבוצות אוכלוסייה וכי לעיתים קיים רק מידע משוער לגבי קבוצות האוכלוסייה המוצגות.** ככל שהנתונים כוללים פילוח לפי קבוצות אוכלוסייה יובהר מי נכלל בכל קבוצה. עוד יצוין, כי למרות שביקשנו להציג בנפרד נתונים על נשים בדואיות, נתונים שכאלו לא היו זמינים בכל ההכשרות, והם יוצגו רק באותם מקרים בהם היו זמינים.

להלן יוצג המידע הקיים על מספר תוכניות המתמקדות בעובדים, קרי תוכניות שמיועדות בעיקר לשיפור המיומנויות של העובדים ולהענקת ידע מקצועי רלוונטי.

## 2.1 הכשרות מקצועיות באחריות האגף להכשרה מקצועית

האגף להכשרה מקצועית שפועל תחת משרד העבודה הוא הגורם הממשלתי שתפקידו לקדם ולפתח את הכשרת ההון האנושי והמקצועי לפי צרכיו המשתנים של המשק, על ידי בניית תשתיות כוח אדם מקצועי, טכנולוגי ומעודכן. מתוקף כך, האגף יוזם ומתכנן השתלמויות מקצועיות ביותר מ-350 מקצועות ב-20 ענפים במשק, ומפקח עליהן. הלימודים נמשכים ברובם עד שנה ונעשים במרכזי הכשרה ממשלתיים המופעלים על ידי זכיינים, במוסדות פרטיים ובמפעלים במסגרת שיתוף פעולה עם מעסיקים. הקורסים הם במימון האגף או באמצעות מימון חלקי או מלא של הלומד, ובסופם הלומדים מקבלים תעודת הסמכה.<sup>12</sup>

**הכשרות מתוקצבות,** בתכנון ובפיקוח של האגף להכשרה מקצועית, מבוצעות במרכזי הכשרה יומית ממשלתיים ועל ידי ספקים פרטיים שזכו במכרז, במימון מלא של המדינה. ההכשרות מתבצעות בדרך כלל במתכונת של חמישה ימי לימודים בשבוע, כ-7 שעות ביום למשך מספר חודשים עד שנה. הכשרות במימון המדינה מיועדות לבלתי מועסקים או למועסקים בעבודה בלתי מקצועית, המעוניינים לרכוש מקצוע או לבצע הסבה מקצועית. ההפניה לקורסים אלו מבוצעת בדרך כלל על ידי גופים המוסמכים לכך, כמו שירות התעסוקה או מרכזי הכוון (דוגמת מרכזי ריאן עליהם יורחב בהמשך).

הכשרות מתוקצבות ניתנות גם במסלולים **בשיתוף מעסיקים** הכוללים קורסי הכשרה מקצועית ומסלולי הכשרה בעבודה (on the job training – OJT). בשונה מקורסי הכשרה מקצועית

<sup>12</sup> נתן שבע, [מערך ההכשרות המקצועיות בדגש על ערבים וחרדים](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 27 בדצמבר 2021, עמ' 23–24.

בשיתוף מעסיקים, הכשרות OJT, אשר מתוקצבות על ידי האגף, לא כוללות תוכנית לימודים שמאושרת על ידי האגף ומפוקחת על ידו, והן לא מזכות בקבלת תעודת הסמכה של האגף.<sup>13</sup>

**הכשרות שאינן מתוקצבות** ניתנות במוסדות פרטיים מוכרים שעומדים בתנאי פיקוח האגף. בקורסים שאינם מתוקצבים, דורשי עבודה וקבוצות אוכלוסייה ייעודיות יכולים לקבל מהמדינה סבסוד חלקי של הקורס באמצעות **תכנית שוברים**. תוכנית השוברים של האגף מאפשרת לדורשי עבודה לקבל מימון חלקי להכשרה מקצועית שהאגף מכיר בה, בשונה מהקורסים במרכזי ההכשרה, שהסבסוד שלהם מלא. היקף המימון תלוי במאפייני הזכאי (קבוצת אוכלוסייה, גיל וכדומה) ובתחום הלימוד (בהתאם לאופק התעסוקתי של המקצוע הנרכש), והוא עשוי להגיע ל-90% מעלות ההכשרה.<sup>14</sup>

**מהאגף להכשרה מקצועית נמסר בהקשר זה כי בשנים האחרונות, ובעיקר מאז 2021, מדיניות האגף היא לצמצם את מסלולי ההכשרות המתוקצבות הניתנות במרכזי ההכשרה ממשלתיים ועל ידי ספקים פרטיים שזכו במכרז, ולהגביר את השימוש במסלולי המעסיקים, תוך מתן דגש מיוחד על הכשרה בעבודה – OJT, ובמימון הכשרות במסלול השוברים (שבו התקצוב מופנה לפרט ולא לגוף המפעיל). בשנת 2022 אף נסגרו מרכזי ההכשרה הממשלתיים האחרונים שעוד פעלו. מספר המתכשרים במסלולים בשיתוף המעסיקים גדל והגיע לכ-15,000 בשנת 2022, כ-10,000 מתוכם במסלולי OJT. היות שהשימוש הגובר במסלול OJT החל רק בשנת 2021, אז לקחו בו חלק בין 3,000 ל-4,000 מתכשרים, לא היה באפשרות האגף לספק לנו פילוח של המתכשרים לפני קבוצת אוכלוסייה ומגדר ולכן הם אינם נכללים בנתונים שיוצגו בהמשך.<sup>15</sup>**

**להלן יוצגו נתוני האגף להכשרה מקצועית על המשתתפים בהכשרות המקצועיות שבפיקוח האגף בפילוח לפי קבוצות אוכלוסייה ומגדר. נציין כי ככלל, האגף להכשרה מקצועית לא מציע הכשרות ייעודיות לנשים ערביות ובדואיות, והן לוקחות חלק בהכשרות האגף בדומה לאוכלוסיות אחרות. בקבוצת האוכלוסייה היהודית נכללים מי שנרשמו כיהודים ובקבוצת האוכלוסייה הערבית (אשר מכונה על ידי האגף אוכלוסייה לא יהודית) נכללים מי שנרשמו כמוסלמים, נוצרים ודרוזים. מי שלא נרשם תחת אחת מהקבוצות האלו מקוטלג כאחר – בנתונים שיוצגו להלן, תלמידים שקוטלגו כאחרים ומתגוררים ביישוב שרוב אוכלוסייתו מוסלמית, דרוזית או נוצרית נכללו תחת ערבים ואילו תלמידים שמתגוררים ביישובים שרוב אוכלוסייתם יהודית נכללו תחת יהודים. 5% מהתלמידים ה"אחרים", שמתגוררים ביישובים**

<sup>13</sup> שם; אסף מרגלית, מנהל תחום מדידה, אגף בכיר להכשרה מקצועית ולפיתוח הון אנושי, זרוע העבודה, משרד הכלכלה והתעשייה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, שיחת טלפון, 30 בנובמבר 2022.

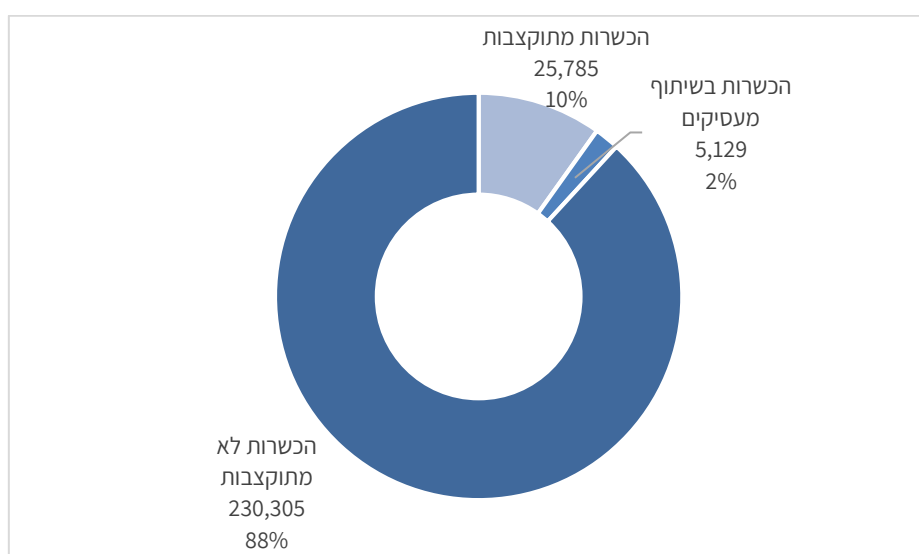
<sup>14</sup> נתן שבע, **מעבר ההכשרות המקצועיות בדגש על ערבים וחרדים**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 27 בדצמבר 2021, עמ' 25.

<sup>15</sup> אסף מרגלית, מנהל תחום מדידה, אגף בכיר להכשרה מקצועית ולפיתוח הון אנושי, זרוע העבודה, משרד הכלכלה והתעשייה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 16 בנובמבר 2022; שיחת טלפון, 30 בנובמבר 2022.

מעורבים, נותרו בקבוצת האוכלוסייה אחרים. נתוני האגף להכשרה מקצועית אינם מאפשרים זיהוי של תלמידים בדואים. כדי לתת אינדיקציה למצבה של אוכלוסייה זו יוצגו נתונים על תלמידים ערבים המתגוררים בנפת באר שבע.<sup>16</sup>

**בחמש השנים 2017-2021 עברו כ-261,000 אנשים הכשרות בפיקוח האגף להכשרה מקצועית,** רובן (88%) הכשרות לא מתוקצבות (אם כי חלק מהתלמידים קיבלו כאמור מימון חלקי באמצעות שוברים. נתונים על מקבלי השוברים יובאו בהמשך); אחד מכל עשרה לומדים למד בהכשרה מתוקצבת; 2% מההכשרות הן הכשרות בשיתוף מעסיקים.<sup>17</sup>

## תרשים 2: מקבלי הכשרות בפיקוח האגף להכשרה מקצועית בשנים 2017-2021, לפי מסלול ההכשרה<sup>18</sup>



קרוב ל-30% ממקבלי ההכשרות המקצועיות בשנים 2017-2021 השתייכו לאוכלוסייה הערבית. בעוד שבקרוב יהיו נשים היו רוב הלומדים (53%), בקרב הערבים שיעור הנשים היה נמוך יותר – 39% –

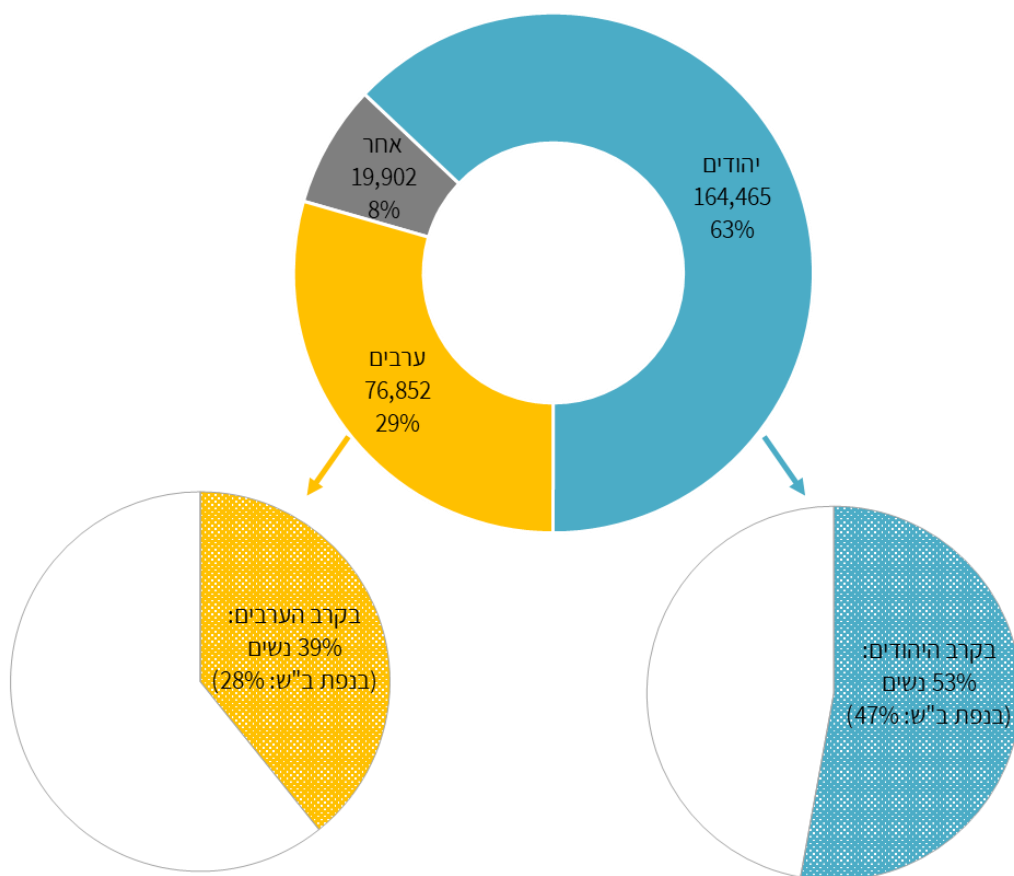
קרוב ל-30% ממקבלי ההכשרות בשנים 2017-2021 השתייכו לאוכלוסייה הערבית. בקרב היהודים 53% ממקבלי ההכשרות הן נשים, ואילו בקרב הערבים שיעור הנשים נמוך יותר – 39%. שיעור הנשים בקרב הלומדים המתגוררים בנפת באר שבע נמוך יותר: 47% מהלומדים היהודים ו-28% מהלומדים הערבים. פילוח הלומדים בכלל מסלולי ההכשרות לפי קבוצת אוכלוסייה ומגדר מוצג להלן.

<sup>16</sup> אסף מרגלית, מנהל תחום מדידה, אגף בכיר להכשרה מקצועית ולפיתוח הון אנושי, זרוע העבודה, משרד הכלכלה והתעשייה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 16 בנובמבר 2022; שיחת טלפון, 30 בנובמבר 2022.

<sup>17</sup> הנתון לגבי הכשרות בשיתוף מעסיקים אינו כולל הכשרות OJT, שמספר הלומדים בהן נמצא במגמת גידול החל משנת 2021. הכללת לומדים אלו תשנה את היחס הקיים בין מספר הלומדים במסלולים השונים.

<sup>18</sup> החל משנת 2021 מחויבים כל נהגי המשא והרכב הציבורי בהשתלמות בהיקף של מספר שעות. ההכשרות האלו מתבצעות בפיקוח האגף אך אינן נכללות בנתונים המובאים כאן. אסף מרגלית, מנהל תחום מדידה, אגף בכיר להכשרה מקצועית ולפיתוח הון אנושי, זרוע העבודה, משרד הכלכלה והתעשייה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 16 בנובמבר 2022.

**תרשים 3: מקבלי הכשרות בפיקוח האגף להכשרה מקצועית בשנים 2017–2021, לפי קבוצת אוכלוסייה<sup>19</sup> ומגדר<sup>20</sup>**

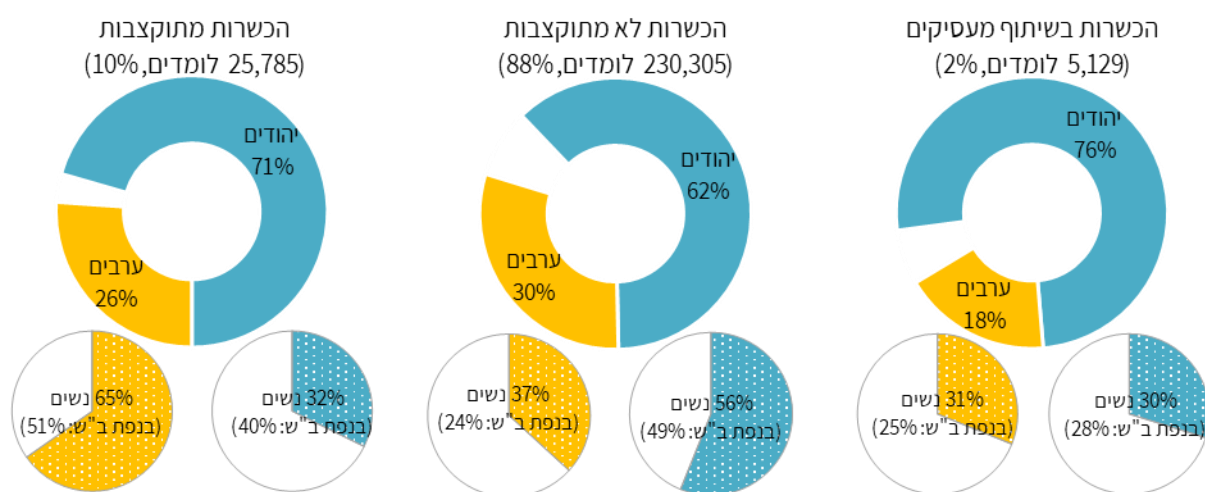


**חלקן של הנשים הערביות בקרב הלומדים בחמש השנים הללו משתנה בין מסלולי ההכשרה השונים (שכאמור נבדלים מאוד בהיקף הלומדים בהם). הנשים הערביות מהוות 18% מהלומדים בהכשרות המתקצבות, 12% מהלומדים בהכשרות הלא מתקצבות (המסלול בו כאמור מתקיימות רוב ההכשרות) ו-6% מהלומדים בהכשרות בשיתוף מעסיקים. כאמור, מדיניות האגף בשנים האחרונות היא לצמצם את השימוש בהכשרות מתקצבות (בהם חלקן של נשים ערביות היה קרוב לשיעורן באוכלוסייה) ולהגביר את השימוש במסלול המעסיקים ובמסלול השוברים למימון הכשרות לא מתקצבות (בהם שיעורן של נשים ערביות היה נמוך יותר). להלן יוצגו שיעורי הערבים והיהודים בכל סוג הכשרה ושיעור הנשים בקרב כל קבוצת אוכלוסייה. יש לזכור כי כפי שהוצג לעיל, קיימים הבדלים ניכרים במספר הלומדים בכל מסלול.**

<sup>19</sup> בסוגריים מובאים שיעורי הנשים בקרב הלומדים בנפת באר שבע, לשם מתן אינדיקציה למצבן של הלומדות הבדואיות.

<sup>20</sup> אסף מרגלית, מנהל תחום מדידה, אגף בכיר להכשרה מקצועית ולפיתוח הון אנושי, זרוע העבודה, משרד הכלכלה והתעשייה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, קובץ נתונים, 16 בנובמבר 2022.

#### תרשים 4: מקבלי הכשרות מתוקצבות, הכשרות לא מתוקצבות והכשרות בשיתוף מעסיקים בשנים 2017-2021, לפי קבוצת אוכלוסייה ומגדר<sup>21</sup>



יש הבדלים בשיעור הערבויות המשתתפות בסוגים השונים של ההכשרות: נוכחות בולטת במיוחד בהכשרות המתוקצבות על-ידי המדינה, ושיעוריהן נמוכים יותר בהכשרות לא מתוקצבות ובתעסוקת בשיתוף מעסיקים

בהתייחס לקבוצת האוכלוסייה עולה מהתרשים, כי שיעור הערבים בקרב הלומדים נע בין 17% מהלומדים בהכשרות בשיתוף מעסיקים ל-30% מהלומדים בהכשרות לא מתוקצבות. שיעור הנשים הנמוך ביותר בקרב הלומדים משתי קבוצות האוכלוסייה נמצא בקרב הלומדים בהכשרות בשיתוף מעסיקים, אך בהכשרות המתוקצבות ובהכשרות שלא-מתוקצבות התמונה מורכבת יותר: בעוד שנשים הן רוב הלומדים היהודים בהכשרות הלא מתוקצבות, הן מיעוט בקרב הלומדים הערבים; בהכשרות המתוקצבות התמונה מתהפכת – מיעוט הלומדים היהודים הן נשים אך רוב הלומדים הערבים הן נשים. כמעט בכל המקרים שיעור הנשים בקרב הלומדים בנפת באר שבע נמוך משיעורן בקרב כלל הלומדים (מלבד יהודיות בהכשרות המתוקצבות).<sup>22</sup> ניכר אם כן שנוכחותן של נשים ערביות בולטת במיוחד בהכשרות המתוקצבות, שכפי שכבר צוין מדיניות האגף בשנים האחרונות היא לצמצם את השימוש בהן.

#### זכאות לתעודת הסמכה

כאמור, הקורסים שבפיקוח האגף להכשרה מקצועית מזכים את מי שמסיים אותם בהצלחה בתעודת הסמכה מקצועית. על פי הנתונים שהועברו לידינו מהאגף, 69% מהלומדים בכלל המסלולים בשנים 2017-2020 היו זכאים לתעודת הסמכה.

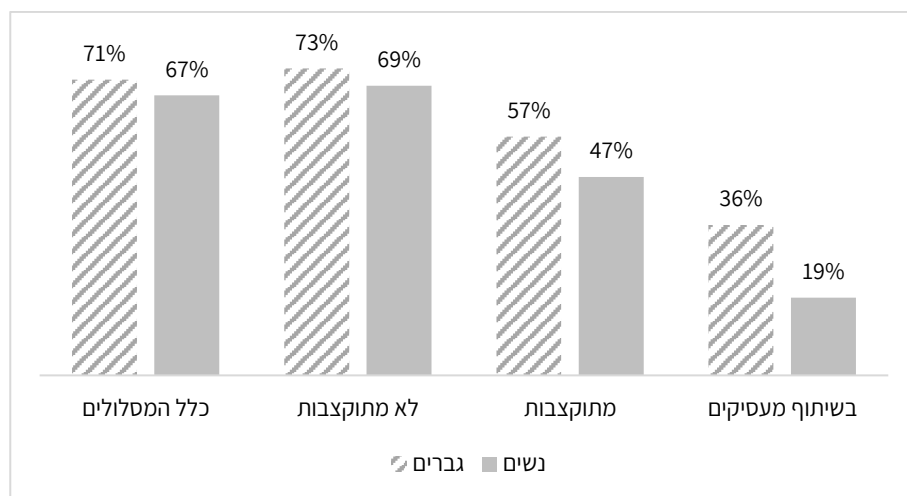
<sup>21</sup> שם.

<sup>22</sup> כ-4% מהלומדים במסגרת ההכשרות הלא מתוקצבות (8,150 לומדים) עברו הכשרה ייעודית לביצוע עבודות חשמל במכונה ספציפית, הכשרה שנבנית בשיתוף האגף להכשרה מקצועית ובפיקוחו אך אינה מזכה בתעודת המוכרת מוחץ למפעל בו הם מועסקים, ולכן תרומתה למוביליות תעסוקתית מוגבלת. 89% מאלו שעברו הכשרה כזו הם יהודים ורק 5% ערבים. שיעור הנשים בקרב הלומדים משתי קבוצות האוכלוסייה נמוך – 4%. אסף מרגלית, מנהל תחום מדידה, אגף בכיר להכשרה מקצועית ולפיתוח הון אנושי, זרוע העבודה, משרד הכלכלה והתעשייה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, קובץ נתונים, 16 בנובמבר 2022; שיחת טלפון, 30 בנובמבר 2022.

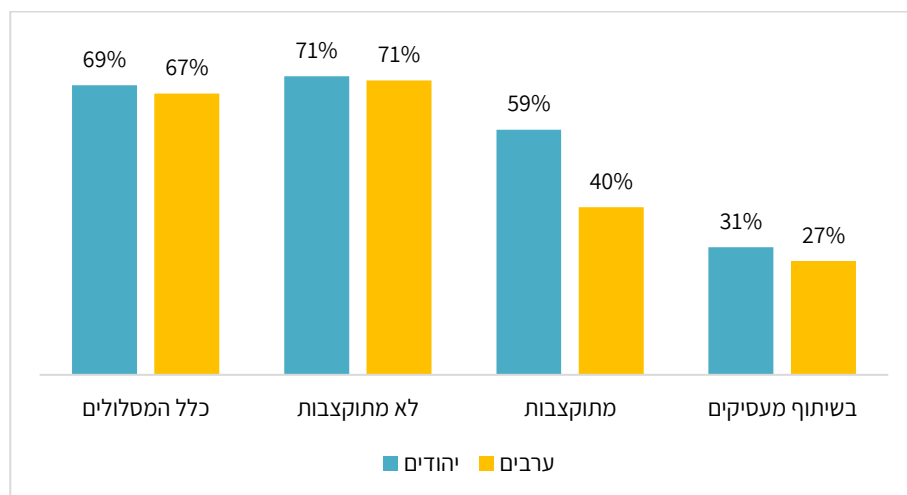
שיעור הזכאות לתעודה שונה בין מסלולי ההכשרה השונים: שיעור הזכאות לתעודה בהכשרות המתקצבות נמוך משיעור הזכאות בהכשרות הלא מתקצבות; שיעור הזכאות בהכשרות בשיתוף מעסיקים נמוך עוד יותר.

שיעור הזכאות לתעודה גם משתנה בין גברים ונשים ובין יהודים וערבים: בכל מסלולי הלימוד, שיעור הזכאות בקרב הגברים גבוה במעט משיעור הזכאות בקרב הנשים וכן שיעור הזכאות בקרב היהודים גבוה במעט מאשר בקרב הערבים. שיעורי הזכאות לתעודת הסמכה לפי מסלול ההכשרה, קבוצת אוכלוסייה ומגדר מוצגים בתרשימים להלן.

#### תרשים 5: שיעור הזכאים לתעודת הסמכה בשנים 2017–2020, לפי מגדר



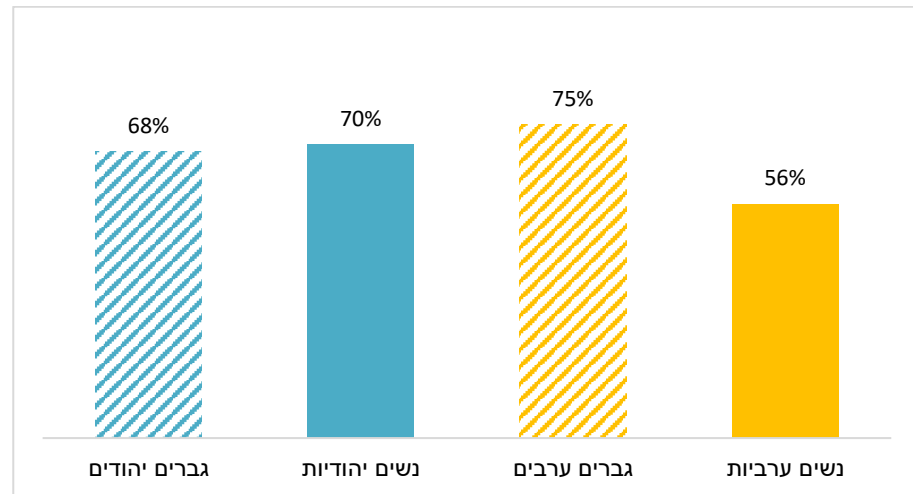
#### תרשים 6: שיעור הזכאים לתעודת הסמכה בשנים 2017–2020, לפי קבוצת אוכלוסייה



פילוח נתוני הזכאות לפי מגדר וקבוצת אוכלוסייה יחד מעלה תמונה מעט מורכבת יותר, כמוצג בתרשים הבא.



## תרשים 7: שיעור הזכאים לתעודת הסמכה בשנים 2017–2020, לפי קבוצת אוכלוסייה ומגדר



**שיעור הזכאות לתעודה בקרב הנשים הערביות נמוך בפער ניכר מכל הקבוצות האחרות.** לעומת זאת, שיעור הזכאות של הגברים הערבים הוא הגבוה ביותר, גבוה אף משיעור הזכאות בקרב היהודים, גברים ונשים כאחד.

**על פי תשובה ששלח לנו האגף להכשרה מקצועית ביוני 2022, נכון לאותו מועד לא היו בידי האגף נתונים על השמת בוגרי הכשרות שבפיקוחו,** אם כי נמסר כי מידע כזה צפוי להיאסף במסגרת מערך מדידה שבאגף פועלים להקמתו.<sup>23</sup> אין לנו מידע עדכני האם מידע כזה אכן החל להיאסף ומה הנתונים העולים ממנו בהקשר לתעסוקת הנשים הערביות. במסגרת המענה על פנייתנו הועברו לידינו ממצאי סקרים שנערכו על מדגם של בוגרי ההכשרות המקצועיות.<sup>24</sup> היות ששיעור המענה של נשים לסקרים היה נמוך משיעורן באוכלוסיית המדגם, ובפרט בקרב נשים ערביות שם הפער עמד על כ-70%, קיים חשש שהנתונים (החלקיים) שקיימים לגבי שיעורי התעסוקה שלהן אינם מייצגים ולכן בחרנו שלא להביאם. על כן, אין בידינו מידע לגבי המידה בה נשים ערביות בוגרות הכשרות מקצועיות משתלבות בתעסוקה

## 2.2 הכשרות טכנולוגיות בפיקוח מה"ט

המכון הממשלתי להכשרה בטכנולוגיה ובמדע, שפועל תחת משרד העבודה, הוא הגוף הממשלתי המופקד על הסדרת אופן הכשרתם של הנדסאים וטכנאים מוסמכים בתחומי הטכנולוגיה ובהתמחויות ייחודיות ועדכניות. הלימודים לקבלת תעודת הנדסאי או תעודת טכנאי מוסמך מתקיימים במגוון מגמות לימוד במוסדות לימוד ברחבי הארץ שקבלו הכרה ממה"ט.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> מאיה מילר משי, יועצת לממונה על זרוע העבודה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 22 ביוני 2022.

<sup>24</sup> משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים, אגף אסטרטגיה ותכנון מדיניות, סקר בוגרי הכשרות מקצועיות 2012–2019; סקר בוגרי הכשרות מקצועיות 2020, הועברו בדוא"ל, 22 ביוני 2022.

<sup>25</sup> משרד הכלכלה והתעשייה, זרוע העבודה, המכון הממשלתי להכשרה טכנולוגית (מה"ט), עדכון: 16 בפברואר 2021, כניסה: 12 בדצמבר 2022.

נכון ליוני 2022 לא היו בידי האגף להכשרה מקצועית נתונים על השמת בוגרי הכשרות שבפיקוחו. בנשוא שעשה האגף שיעורי המענה של הנשים הערביות היו נמוכים מאוד ואינם מאפשרים לקבל תמונה מהימנה של הנושא

סטודנטים במכללות הטכנולוגיות עשויים להיות זכאים לקבלת מימון במסגרת תוכנית השוברים (ראו פירוט על התוכנית בהמשך).<sup>26</sup>

בהתאם להחלטת ממשלה 3708 משנת 2011<sup>27</sup> והחלטת ממשלה 2397 משנת 2017,<sup>28</sup> פועלת החל משנת 2013 **תוכנית אשבל** לשילוב סטודנטים בדואים המתגוררים בנפת באר שבע במסלול הנדסאי במכללות הטכנולוגיות שבפיקוח מה"ט. זאת על מנת להגדיל את סיכוייהם להשתלב בשוק העבודה במקצועות הנדסה ולהעלות את שיעור התעסוקה שלהם. במסגרת התוכנית, סטודנטים שאושרה זכאותם יקבלו, בין השאר, מימון מלא של שכר הלימוד, מימון שיעורי תגבור, מלגת קיום בסך של 700–1,050 ש"ח לכל חודש בו התקיימו לימודים, ומענק סיום בסכום של עד 5,500 ש"ח למי שסיים את לימודים בהצלחה וקיבל תעודת הסמכה. סטודנטיות בדואיות זכאיות למענק חד פעמי נוסף בסך 2,000 אם עברו בהצלחה בחינת גמר ממלכתית ראשונה.<sup>29</sup>

המידע הקיים בידי מה"ט אינו מאפשר לקבוע בוודאות את השתייכותם של סטודנטים במכללות הטכנולוגיות לקבוצות אוכלוסייה. לגבי חלק מהסטודנטים במכללות הטכנולוגיות מצוין כי הם מוסלמים או דרוזים אך הסטודנטים אינם מחויבים להצהיר על שיוך לקבוצת אוכלוסייה, ולכן לא כולם מזוהים; נוסף על כך, ניתן לזהות את מי שהצהיר כי שפת אמו ערבית לצורך קבלת התאמות בדרכי ההיבחנות, ויש אפשרות לזהות סטודנטים בדואים מהדרום שמקבלים תמיכה במסגרת תוכנית אשבל.<sup>30</sup> לפיכך, הנתונים שיובאו להלן לגבי סטודנטים ערבים (שכוללים בדואים, סטודנטים שהצהירו כי הם מוסלמים או דרוזים ואלו שהצהירו ששפת אימם ערבית) עשויים שלא להיות מדויקים לגמרי.

על פי נתונים שהועברו אלינו ממה"ט,<sup>31</sup> **בארבע השנים 2017–2020 למדו במסגרות בפיקוח מה"ט כ-56,500 סטודנטים חדשים, מהם כ-12,000 סטודנטים ערבים (21%). רוב הסטודנטים במכללות הטכנולוגיות היו גברים, ונשים היו 31% מכלל הסטודנטים. בקרב הסטודנטים הערבים הפער המגדרי בולט עוד יותר – רק רבע מהסטודנטים הערבים הם נשים.** עם זאת, נציין כי מאז 2017 מספר הסטודנטים הערבים – גברים ונשים – ושיעורם מכלל

**בשנים 2017–2020  
למדו במסגרות  
בפיקוח מה"ט  
כ-56,000 סטודנטים  
חדשים, מהם 21%  
ערבים. שיעור הנשים  
בקרב כלל  
הסטודנטים היה 31%  
ואילו שיעור הנשים  
בקרב הסטודנטים  
הערבים היה מעט  
נמוך יותר – 25%**

<sup>26</sup> משרד הכלכלה והתעשייה, [נוהל תכנית למתן שוברים להכשרה מקצועית ותעסוקתית לקראת השתלבות בעולם העבודה מס' 1.6](#); נספח א': אוכלוסיית יעד, 15 במרץ 2022.

<sup>27</sup> החלטת ממשלה 3708 של הממשלה ה-32, [תוכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית](#), 11 בספטמבר 2011.

<sup>28</sup> החלטת ממשלה 2397 של הממשלה ה-34, [תכנית לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2017–2021](#), 12 בפברואר 2017.

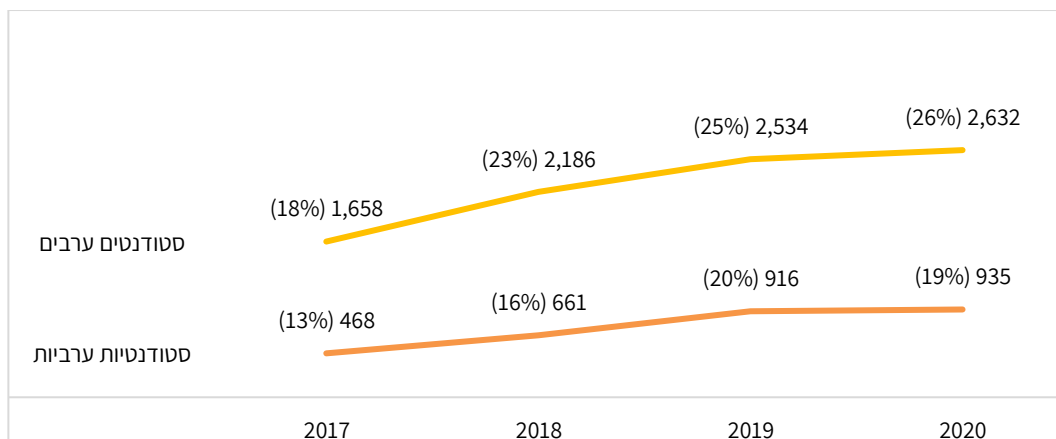
<sup>29</sup> סכומי המענקים נכונים לשנת הלימודים תשפ"ג. משרד הכלכלה והתעשייה, זרוע העבודה, [מבחנים למתן תמיכות לסטודנטים מהמגזר הבדואי, שנה"ל תשפ"ג](#), 23 במאי 2022; שיר פרי, מנהלת תחום בכיר (פיתוח וחדשנות), מה"ט, זרוע העבודה, דוא"ל, 5 בינואר 2023.

<sup>30</sup> שיר פרי, מנהלת תחום בכיר (פיתוח וחדשנות), מה"ט, זרוע העבודה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, שיחת טלפון, דוא"ל, 30 בנובמבר 2022.

<sup>31</sup> שיר פרי, מנהלת תחום בכיר (פיתוח וחדשנות), מה"ט, זרוע העבודה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, קובץ נתונים, 7 בדצמבר 2022.

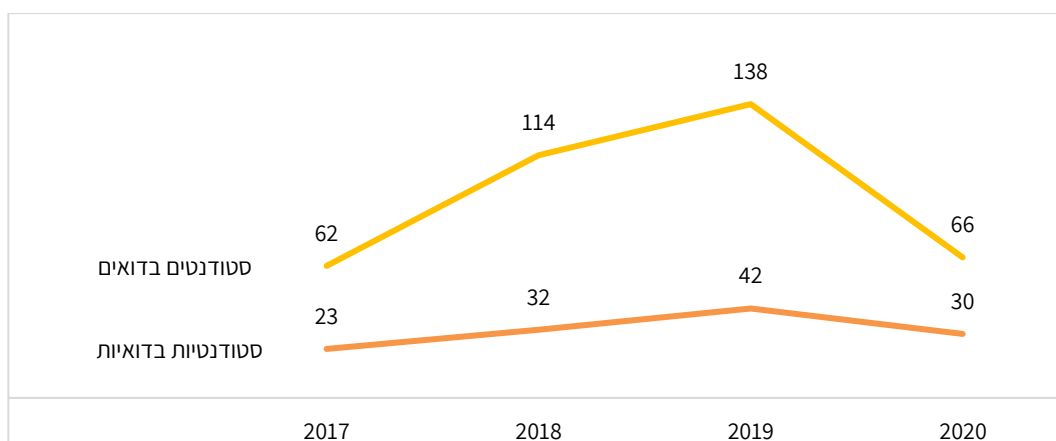
הסטודנטים נמצא במגמת עלייה; מספר הסטודנטיות הערביות עלה בשיעור ניכר במיוחד (עלייה של 100%) והגיע לכ-900 בשנת 2020, לעומת עלייה של 59% בקרב הגברים הערבים, שמספרם הגיע לכ-2,600 בשנת 2020.

### תרשים 8: מספר סטודנטים ערבים וסטודנטיות ערביות ושיעורם מכלל הסטודנטים והסטודנטיות במכללות הטכנולוגיות בפיקוח מה"ט, 2017-2020



באותן שנים, כ-4% מהסטודנטים הערבים החדשים במכללות בפיקוח מה"ט קיבלו תמיכה במסגרת **תוכנית אשבל** (507 סטודנטים).<sup>32</sup> רבע מהסטודנטים הבדואים שהשתתפו בתוכנית אשבל היו נשים (127). מספר הסטודנטים בתוכנית הוכפל בין השנים 2017 ל-2019, כאשר עיקר הגידול היה בקרב סטודנטים גברים (עליה של כ-120%, לעומת עלייה של 80% בקרב הסטודנטיות). בשנת 2020 ירד מספר הסטודנטים בחדות והתקרב למספרם בשנת 2017, ירידה חדה במיוחד התרחשה בקרב סטודנטים גברים.

### תרשים 9: מספר סטודנטים בדואים וסטודנטיות בדואיות המשתתפים בתוכנית אשבל שהחלו ללמוד בכל אחת מהשנים 2017-2020



<sup>32</sup> נתונים אלו אינם כוללים סטודנטים בדואים שלומדים במכללות הטכנולוגיות ואינם מקבלים סיוע במסגרת תוכנית אשבל.

### **ייצוג ערבים ונשים לפי מקצועות לימוד**

כאמור, **ערבים** היו כחמישית (21%) מהסטודנטים במכללות הטכנולוגיות בשנים 2017–2020. בחינת שיעור הערבים בקרב הסטודנטים בפילוח לפי תחומי לימוד מעלה כי ישנם מקצועות בהם שיעור הערבים נמוך במידה ניכרת משיעורם בקרב כלל הסטודנטים:<sup>33</sup> צילום ומדיה דיגיטלית; עיצוב תעשייתי; הנדסת קול הקלטה והגברה; אדריכלות נוף; אלקטרוניקה; תעשייה וניהול; הנדסת עיצוב תקשורת; הנדסת קולנוע וטלוויזיה; קירור ומיזוג אוויר; מחשבים; חשמל. ייצוג יתר של סטודנטים ערבים נמצא במקצועות בנייה-הנדסה אזרחית; טכנולוגיות מים; כימיה; ביוטכנולוגיה.

נשים היו כאמור 31% מכלל הסטודנטים. ביחס לשיעור זה **נשים (יהודיות וערביות גם יחד)** נמצאו בייצוג חסר (קרי מתחת ל-31%) במקצועות: טכנולוגיות מים; הנדסת קול, הקלטה והגברה; בנייה-הנדסה אזרחית; הנדסת מכונות; הנדסת בקרה ואוטומציה; קירור ומיזוג אוויר; חשמל. מקצועות בהם נמצא ייצוג נמוך של **סטודנטיות ערביות** ביחס לשיעורן בקרב כלל הסטודנטים (5%) כוללים (בנוסף למקצועות בהן כלל הנשים נמצאות בייצוג חסר כנזכר לעיל, מלבד טכנולוגיות מים) גם: אלקטרוניקה, אדריכלות נוף, מחשבים, עיצוב תעשייתי, צילום ומדיה דיגיטלית. ריבוי יחסי של סטודנטיות ערביות ניתן למצוא בקרב תלמידי הנדסה רפואית (16% מכלל הסטודנטים) ואדריכלות (17%), ובמיוחד בקרב הסטודנטים לכימיה (44%) ולביוטכנולוגיה, מקצוע בו נשים ערביות היו רוב הסטודנטים במכללות בפיקוח מה"ט (61%).

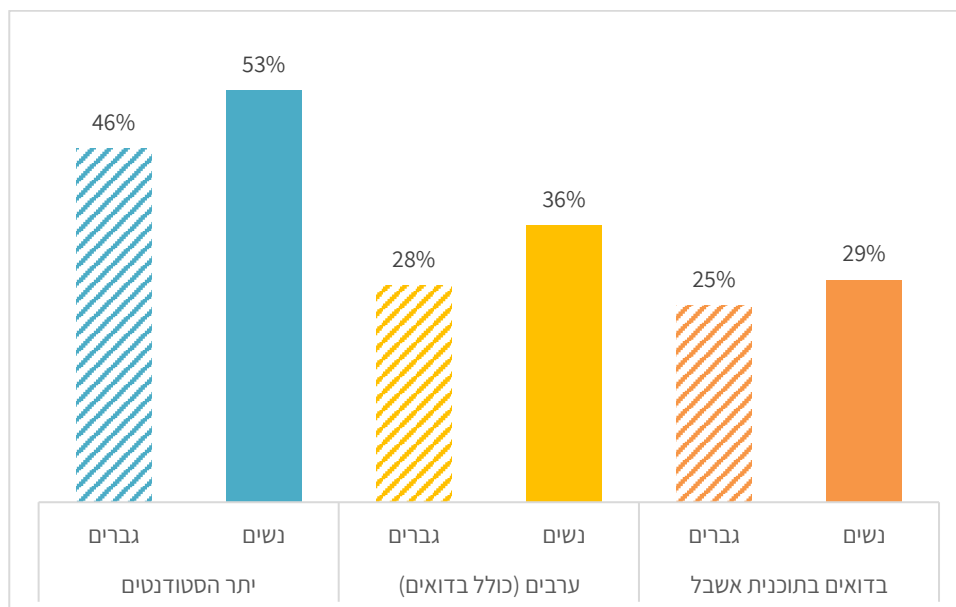
### **נתונים על מקבלי דיפלומה**

מי שמסיים בהצלחה את לימודיו במכללות הטכנולוגיות ומשלים את כל חובותיו זכאי לקבל תעודת הסמכה – דיפלומה.

על פי נתוני מה"ט שיוצגו בתרשים להלן, **שיעור מקבלי התעודות בקרב הסטודנטים הערבים שהחלו את לימודיהם בשנים 2017–2019 נמוך משיעורם בקרב יתר הסטודנטים. שיעור מקבלי התעודות נמוך במיוחד בקרב הבדואים המשתתפים בתוכנית אשבל**. בכל קבוצות האוכלוסייה, שיעור מקבלי התעודות בקרב הנשים גבוה משיעורם בקרב הסטודנטים הגברים.

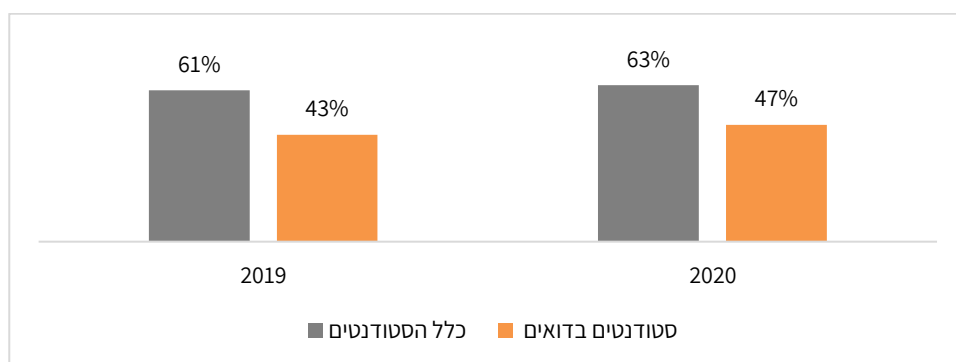
<sup>33</sup> ייצוג חסר וייצוג יתר הוגדרו כפער שעולה על חמישית מאחוז הייצוג באוכלוסייה – קרי אם אחוז הייצוג באוכלוסייה ה-21% אז אחוז ייצוג של 16% (-5%) ייחשב ייצוג חסר, ו-26% (+5%) ייחשב ייצוג יתר.

### תרשים 10: שיעור מקבלי דיפלומה מבין מי שהחלו את לימודיהם במכללות בפיקוח מה"ט בשנים 2017–2019



סיום חובות הלימודים וקבלת הדיפלומה עשויים לארוך אצל חלק מהסטודנטים מספר שנים ושיעור מקבלי הדיפלומה בקרב מי שסיימו את לימודיהם בשנים 2017–2019 עשוי עוד לעלות; לכן, **לשם הצגת נתון רשמי של שיעור מקבלי התעודות בשנה מסוימת, במה"ט עושים שימוש בנוסחה שלוקחת בחשבון טווח רחב של חמש שנים**: החל מאלה שהחלו את לימודיהם שבע שנים טרם שנת הבדיקה, ועד לאלה שהחלו שנתיים לפנייה (נוסחת הדיפלומה). במה"ט לא בוחנים את אחוז מקבלי התעודות הרשמי בחלוקה לפי קבוצות אוכלוסייה או מגדר, אך יש ברשותם נתון על אחוז מקבלי התעודות בקרב סטודנטים בדואים שקיבלו תמיכה במסגרת תוכנית אשבל.<sup>34</sup> הנתונים הקיימים מוצגים להלן.

### תרשים 2: אחוז רשמי של מקבלי דיפלומה לפי נוסחת הדיפלומה, כלל הסטודנטים וסטודנטים בדואים, 2019–2020<sup>35</sup>



<sup>34</sup> שיר פרי, מנהלת תחום בכיר (פיתוח וחדשנות), מה"ט, זרוע העבודה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 1 בינואר 2023.

<sup>35</sup> שם, דוא"ל 4 בינואר 2023.

שיעור מקבלי הדיפלומה בקרב הסטודנטים הבדואים שהחלו לימודיהם בתוכנית אשבל בשנים 2013–2017 (אחוז הדיפלומה הרשמי לשנת 2019)<sup>36</sup> היה 43%; בשנת 2020 עלה אחוז הדיפלומה הרשמי בקרב הבדואים ל-47%. אחוזים אלו גבוהים במידה ניכרת משיעור המדופלמים מקרב אלו שהחלו את לימודיהם בשנים 2017–2019 (26%), מה שתומך בסברה שסטודנטים בדואים רבים מתעכבים בסיום חובות הלימודים שלהם. אחוז זה עדיין נמוך משיעור הדיפלומה הרשמי בקרב כלל הסטודנטים באותם שנים (61% ו-63% בהתאמה).

### **השמת בוגרי המכללות הטכנולוגיות<sup>37</sup>**

אין בידי מה"ט נתונים שוטפים על השמת בוגרי המכללות שבפיקוחה אך היא עורכת סקרי בוגרים באופן תקופתי מספר שנים (3–4) לאחר סיום הלימודים.<sup>38</sup> היות שהנתונים שיוצגו להלן מבוססים על סקרים יש לנהוג בפרשנותם בזהירות המבקשת, במיוחד לנוכח כך שלעיתים נמצאו פערים גדולים בין תוצאות הסקרים השונים (כך למשל בכל הנוגע לאחוז המועסקות הערביות כפי שיוצג בהמשך).

על פי נתוני הסקרים, מעל ל-90% מבוגרי המכללות מועסקים; לא נמצאו הבדלים גדולים בין שיעור התעסוקה של כלל הבוגרים ובין זה של הבוגרים הזכאים לדיפלומה. לגבי תעסוקה בתחום הלימודים נמצא כי 66%–68% מהבוגרים מועסקים בתחום אותו למדו; בקרב הזכאים לדיפלומה שיעור המועסקים בתחום הלימודים מעט גבוה יותר: 70%–72%. **שיעור התעסוקה בקרב נשים בוגרות המכללות נמוך ב-6–8 נקודות האחוז משיעור התעסוקה של הגברים.**

**שיעור התעסוקה בקרב הבוגרים הערבים נמוך יחסית לבוגרים היהודים שאינם חרדים, הן בקרב גברים והן בקרב נשים:** שיעור התעסוקה של הגברים הערבים נמוך ב-2–5 נקודות האחוז משיעור התעסוקה של הגברים היהודים שאינם חרדים. בקרב נשים הפער גדול יותר (כמו כן, גדולה יותר השונות בין תוצאות הסקרים השונים): 20–8 נקודות האחוז. **בקרוב המועסקים בתחום לימודיהם הפערים גדולים אף יותר:** גברים ערבים מועסקים בתחום לימודיהם בשיעור הנמוך ב-3–10 נקודות האחוז מגברים יהודים לא חרדים ונשים ערביות מועסקות בתחום לימודיהן בשיעור הנמוך ב-7–26 נקודות האחוז מנשים יהודיות לא חרדיות.

אין בידי מה"ט נתונים שוטפים על השמת בוגרי המכללות שבפיקוחה. על פי סקרים שעשתה בקרב בוגרים, שיעורי התעסוקה בקרב נשים בוגרות המכללות נמוכים מאלה של הגברים, ובקרב הערבים – שיעורי התעסוקה של הנשים הערביות נמוכים עוד יותר

<sup>36</sup> שנת 2019 היא השנה הראשונה שמאפשרת לחשב את אחוז הדיפלומה של סטודנטים בתוכנית אשבל על פי הנוסחה המלאה שכן תוכנית אשבל החלה לפעול בשנת 2013. שם, דוא"ל ושיחת טלפון, 5 בינואר 2023.

<sup>37</sup> שיר פרי, מנהלת תחום בכיר (פיתוח וחדשנות), מה"ט, זרוע העבודה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, קובץ נתונים, 7 בדצמבר 2022.

<sup>38</sup> נמסרו לנו נתונים על שלושה סקרים: סקר בוגרי 2013–2014 שנערך בשנת 2017; סקר בוגרי 2015–2016 שנערך בשנת 2019; סקר בוגרי 2018–2017 שנערך בשנת 2021.

### **חסמים המקשים על שילוב בדואים בלימודים טכנולוגיים ובתעסוקה<sup>39</sup>**

במסגרת מחקר על משתתפי תכנית אשבל שנערך במה"ט וצפוי היה להתפרסם בקרוב למועד התשובה בסוף 2022, עלו חסמים מרכזיים שעמדו בפני סטודנטים בדואים, שחלקם הוזכרו לעיל, וביניהם:

- שליטה נמוכה בעברית (גם ביחס לרמה שהייתה כשהחלה התוכנית לפעול – 2013);
- רמת ידע לא מספקת בתחומי לימוד נוספים;
- מחסור בתשתיות תקשורת (מקשה על למידה מרחוק);
- ריחוק גיאוגרפי וקשיי הגעה;
- חסמים כלכליים;
- חסמים תרבותיים שמקשים על השתלבות נשים בלימודים;
- גיל צעיר וחוסר בשלות ללימודים.

עוד עלו במחקר חסמים המקשים על השתלבות בוגרים בדואים בתעסוקה:

- ריכוז בתחומי לימוד מצומצמים – מביא להיצע בוגרים גדול מהביקוש;
- מחסור במיומנויות חיפוש עבודה;
- שליטה לא מספקת באנגלית;
- מגבלות ביטחוניות שמונעות השתלבות בחברות עם אוריינטציה ביטחונית;
- חסמים תרבותיים שמגבילים את אפשרויות התעסוקה של נשים;
- אפליה.

### **2.3 שוברים למימון הכשרות לא מתוקצבות**

כאמור, משתתפים בהכשרות מקצועיות לא מתוקצבות עשויים להיות זכאים לסבסוד חלקי של ההכשרה באמצעות תכנית השוברים. ככלל, מימוש השוברים אפשרי עבור מימון הכשרות אלו:

- הכשרה מקצועית המוכרת ומפוקחת על-ידי כל משרד ממשלתי (לא רק משרד העבודה), במקצועות בעלי אופק תעסוקתי בינוני או גבוה;
- הכשרה מקצועית שאינה מוכרת ומפוקחת על ידי משרד ממשלתי במקצועות בעלי אופק תעסוקתי גבוה;
- לימודים במכללות הטכנולוגיות בפיקוח מה"ט;
- הכשרה תעסוקתית: לימודי אנגלית, לימודי עברית ומכינה למה"ט.

הכשרות במקצועות עם אופק תעסוקתי נמוך – כמו איפור ומזכירות משפטית ורפואית, אינן מזכות במימון.

<sup>39</sup> שיר פרי, מנהלת תחום בכיר (פיתוח וחדשנות), מה"ט, זרוע העבודה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 7 בדצמבר 2022.

המימון באמצעות השוברים מכסה 65%–90% מעלות ההכשרה,<sup>40</sup> בהתאם לאופק התעסוקתי של המקצוע הנרכש ולהשתייכות הלומדים לאחת מאוכלוסיות היעד של התוכנית. אוכלוסיות היעד מחולקות לשתי קבוצות, הנבדלות בהיקף המימון שהן יכולות לקבל. ערבים – גברים ונשים – משתייכים לקבוצה א', המזכה במימון גבוה יותר.<sup>41</sup> נציין כי עד נובמבר 2020 גברים ערבים השתייכו לקבוצה ב', המזכה במימון נמוך יותר. במסגרת עדכון של הנוהל הורחבו אוכלוסיות היעד הזכאיות למימון בכלל והאוכלוסיות המשתייכות לקבוצה א' בפרט.<sup>42</sup> נוסף על ההשתתפות בעלות ההכשרה, משתתפי הכשרה מקצועית (ללא הכשרה תעסוקתית) שהשתלבו בשוק התעסוקה בתחום שלמדו עשויים להיות זכאים למענק השמה בסך של 2,000 ש"ח.<sup>43</sup>

מהאגף להכשרה מקצועית נמסרו לנו נתונים על מספר מקבלי השוברים בשנים 2018–2021 (אין בידי האגף נתונים מהימנים על שנים מוקדמות יותר), בחלוקה לפי אוכלוסיות היעד אליהן משתייכים מקבלי השוברים. נציין כי כל אדם משוייך לאוכלוסיית יעד אחת בלבד – כך למשל, אם לומד ערבי נמצא זכאי לקבלת שובר בגין היותו אדם עם מוגבלות, הוא לא יופיע תחת מקבלי שוברים ערבים. אין בידי האגף אפשרות לפלח את מקבלי השוברים לפי סוגי הכשרות.<sup>44</sup>

על פי נתוני האגף במהלך ארבע השנים 2018–2021 ניתנו כ-25,000 שוברים.

<sup>40</sup> עד תקרה בסך 3,200–12,000, בהתאם לסיווג מקצוע ההכשרה.

<sup>41</sup> משרד הכלכלה והתעשייה, [נוהל תכנית למתן שוברים להכשרה מקצועית ותעסוקתית לקראת השתלבות בעולם העבודה מס' 1.6](#); [נספח א': אוכלוסיית יעד](#); [נספח ג': מקצועות עם אופק תעסוקתי בדרגה נמוכה](#); [נספח ד': תקרות סיוע](#), 15 במרץ 2022.

<sup>42</sup> משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים, [תכנית למתן שוברים להשתתפות בתשלום בקורסים להכשרה מקצועית לקראת השתלבות בעולם העבודה מס' 1.6](#), 30 באפריל 2017; [תכנית למתן שוברים להכשרה מקצועית ותעסוקתית לקראת השתלבות בעולם העבודה מס' 1.6](#), [נספח א': אוכלוסיית יעד](#), בנובמבר 2020.

<sup>43</sup> משרד הכלכלה והתעשייה, [נוהל תכנית למתן שוברים להכשרה מקצועית ותעסוקתית לקראת השתלבות בעולם העבודה מס' 1.6](#), 15 במרץ 2022.

<sup>44</sup> אסף מרגלית, מנהל תחום מדידה, אגף בכיר להכשרה מקצועית ולפיתוח הון אנושי, זרוע העבודה, משרד הכלכלה והתעשייה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 16 בנובמבר 2022.



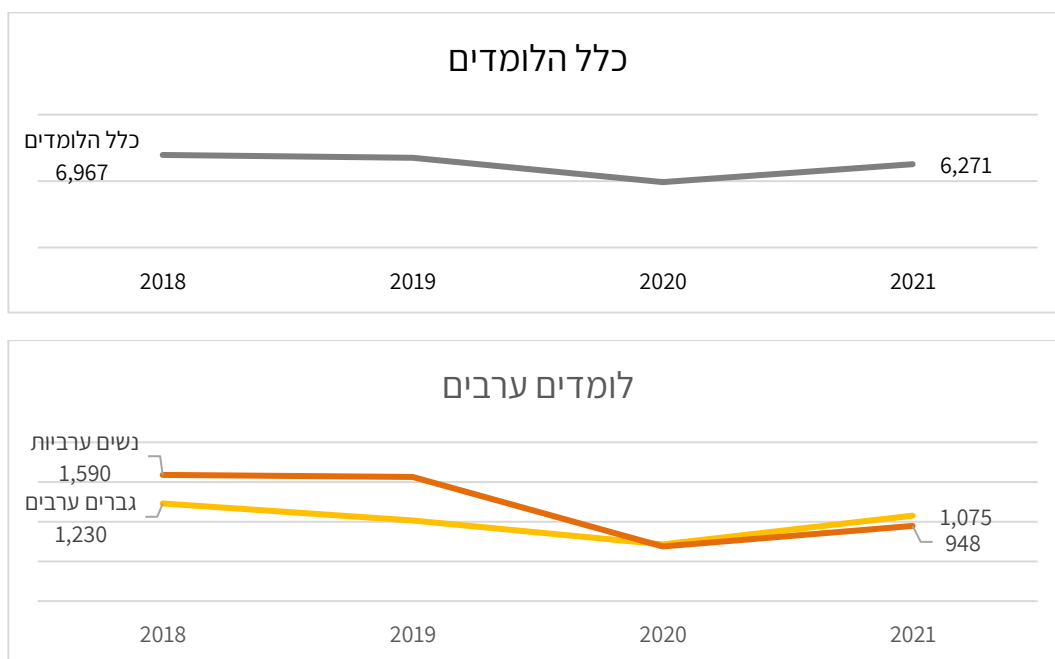
## תרשים 12: מקבלי שוברים בשנים 2018-2021, ומהם מקבלי שוברים ערבים - גברים ונשים<sup>45</sup>

בשנים 2018-2021  
ניתנו כ-25 אלף  
שוברים להשתתפות  
במימון הכשרות  
מקצועיות לא-  
מתקצבות. כשליש  
מהם ניתנו לערבים  
ומהם- חצי ניתנו  
לנשים ערביות



כ-8,800 שוברים (35% מהשוברים שניתנו) ניתנו ללומדים בגין השתייכותם לאוכלוסייה הערבית, יותר ממחציתם (54%) לנשים ערביות והשאר לגברים ערבים. במספר מקבלי השוברים חלו שינויים בשנים האחרונות כמוצג בתרשים להלן.

## תרשים 13: מספר מקבלי השוברים בכל אחת מהשנים 2018-2021, ומהם מקבלי שוברים ערבים - גברים ונשים<sup>46</sup>



<sup>45</sup> אסף מרגלית, מנהל תחום מדידה, אגף בכיר להכשרה מקצועית ולפיתוח הון אנושי, זרוע העבודה, משרד הכלכלה והתעשייה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, קובץ נתונים, 16 בנובמבר 2022

<sup>46</sup> אסף מרגלית, מנהל תחום מדידה, אגף בכיר להכשרה מקצועית ולפיתוח הון אנושי, זרוע העבודה, משרד הכלכלה והתעשייה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, קובץ נתונים, 16 בנובמבר 2022

בשנת 2021 30% מהערבים שקיבלו שוברים להכשרה מקצועית היו בדואים מהדרום, מחציתם נשים

מרכזי ריאן הם מרכזים להכוון תעסוקתי המיועדים לאוכלוסייה הערבית. נכון ליוני 2022 פעלו ביישובים ערביים 20 מרכזי הכוון ולצידם 41 שלוחות. מהם, שבעה מרכזים ו-16 שלוחות מיועדים לאוכלוסייה הבדואית

ככלל ניכרת מגמת ירידה במספר השוברים מאז 2018 (10%-). ירידה חדה במיוחד נרשמה בקרב לומדות ערביות (40%-), וייתכן והדבר קשור להשפעות משבר הקורונה.<sup>47</sup> למרות עלייה במספר הלומדות הערביות בשנת 2021 הוא נותר נמוך במידה ניכרת ממספרן לפני משבר הקורונה בשנת 2019.

**בשנת 2021, 30% מהלומדים הערבים (כ-600 לומדים) היו בדואים מהדרום, מחציתם גברים ומחציתם נשים.**<sup>48</sup>

## 2.4 ריאן – מרכזי הכוון תעסוקתי לחברה הערבית

מרכזי ריאן הם מרכזים להכוון תעסוקתי המיועדים לאוכלוסייה הערבית. עד שנת 2019 מרכזי ריאן הופעלו בשיתוף של גופים שונים, בהם ג'וינט ישראל, משרד ראש הממשלה ומשרד הכלכלה. החל משנת 2019 המרכזים פועלים במימון ממשלתי מלא באמצעות מפעילים עסקיים שזכו במכרז פומבי.<sup>49</sup> **המרכזים מספקים שירותי הכוונה ויעוץ תעסוקתי, הכוונה להשלמת השכלה, הכנה לעולם העבודה, הכשרות מקצועיות, השמה וליווי תעסוקתי לאורך זמן.**<sup>50</sup>

בהחלטות ממשלה 922 ו-2397 שהוזכרו לעיל הוחלט בין היתר כי תימשך הפעלתם של **מרכזי הכוון תעסוקתי ביישובים הערבים והבדואים בשנים 2017–2020 וכן כי בשנת 2017 תבחן האפשרות להקמת שני מרכזי הכוון תעסוקתי נוספים ביישובים הערביים**. בהתאם לכך, פנינו למשרד העבודה וביקשנו לקבל מידע ונתונים על מרכזי ריאן שהוקמו ופותחו בשנים 2017–2021 וכן נתונים על מספר המשתתפים בשירותים של המרכזים הללו.

לפי נתוני משרד העבודה, **נכון ליוני 2022 פועלים ביישובים ערביים 20 מרכזי הכוון, ולצדם 41 שלוחות** (מרכז ריאן הוא המבנה המרכזי בו ניתנים השירותים ובו בין היתר יושבת ההנהלה; שלוחה לעומת זאת פועלת בדרך כלל תחת המרכז, כאשר לרוב בכל שלוחה פועלים רכז אחד עד ארבעה רכזים). בחלוקת המרכזים בין קבוצות האוכלוסייה הערביות השונות **ניכר דגש יחסי על החברה הבדואית**: עשרה מרכזים ו-15 שלוחות מיועדים לכלל האוכלוסייה הערבית, שבעה מרכזים ו-16 שלוחות מיועדים לאוכלוסייה הבדואית ושלושה מרכזים ועשר שלוחות מיועדים לאוכלוסייה הדרוזית או הצ'רקסית.

בשנים 2017–2021 הוקמו בסך הכול **שבעה מרכזי הכוון חדשים: שלושה מרכזים המיועדים לכלל החברה הערבית ביישובים: אום אל-פחם, טירה וכפר ברא. שני מרכזים ייעודיים לחברה**

<sup>47</sup> בשנת 2020, בה החל משבר הקורונה, חלה ירידה חדה במיוחד במספר הלומדות הערביות ביחס למספרן בשנת 2019 (56%- לעומת 27%- בקרב כלל הלומדים).

<sup>48</sup> שם.

<sup>49</sup> משרד העבודה, [הרווחה והשירותים החברתיים, ועדת המכרזים לתחום תעסוקת אוכלוסיות מכרז מס' 1006/2018 הפעלת מרכזי הכוון תעסוקתי לאוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית - תכנית "ריאן"](#), נובמבר 2018.

<sup>50</sup> אתר האינטרנט של ריאן, [השירותים שלנו](#), כניסה: 6 ביולי 2022.

הבדואית בדרום: כסייפה ושגב שלום ו**שני** מרכזים במזרח ירושלים. **נוסף על כך הוקמו עוד חמש שלוחות** ביישובים הללו: אבו-קרינאת (לאוכלוסייה הבדואית בדרום), באקה אל-גרביה, בסמת טבעון (לאוכלוסייה הבדואית בצפון), ירכא (לאוכלוסייה הדרוזית) ומג'ד אל כרום.

כפי שצוין לעיל, במסגרת החלטת ממשלה 1894 מאוגוסט 2022 הוחלט כי בשנים 2022–2023 יינקטו צעדים לטובת שילוב וקידום תעסוקתי של החברה הערבית בערים המעורבות, ובכלל זאת באמצעות מרכזי ריאן.<sup>51</sup> נוסף, כי גם בדוח הצוות הבין-משרדי לקידום תעסוקה בחברה הערבית הוצע לבחון הקמת מרכזי תעסוקה מוכוונים לאוכלוסייה הערבית בערים מעורבות בהתאם למצב התעסוקה ביישובים אלו.<sup>52</sup> כאמור, מהנתונים שהתקבלו ממשרד העבודה בשנת 2022 עלה כי מלבד שני מרכזי ריאן במזרח ירושלים, לא הוקמו מרכזים בערים מעורבות אחרות.

לפי נתוני משרד העבודה, **בשנים 2017–2020 פנו למרכזי ריאן כ-62,000 מחפשי עבודה; כמחצית הפונים (49%) השתתפו בפעילות במרכזים ושיעור מעט נמוך יותר מהפונים (46%) מצאו עבודה.**<sup>53</sup> יובהר כי ההשתלבות בתעסוקה אינה תלויה בהכרח בהשתתפות בפעילות במרכזי ריאן וכי ישנם פונים שמוצאים עבודה לאחר שפנו למרכזים מבלי שהשתתפו בפעילות; בשל כך, בחלק מהמקרים מספר המושגים גדול ממספר המשתתפים בפעילות (ראו פירוט בטבלה להלן) והדבר אינו מלמד בהכרח על הצלחת פעילות המרכז.<sup>54</sup>

#### טבלה 1: פונים, משתתפים פעילים והשמות במרכזי ריאן, לפי קבוצת אוכלוסייה ומגדר, 2017–2020<sup>55</sup>

| קהל היעד        | פונים  |        | משתתפים פעילים |        | השמות  |        |
|-----------------|--------|--------|----------------|--------|--------|--------|
|                 | גברים  | נשים   | גברים          | נשים   | גברים  | נשים   |
| החברה הערבית    | 10,036 | 23,535 | 4,772          | 12,567 | 6,903  | 11,711 |
| בדואים בדרום    | 5,088  | 7,707  | 1,666          | 1,853  | 3,589  | 2,940  |
| בדואים בצפון    | 1,670  | 3,374  | 994            | 2,267  | 1,091  | 1,467  |
| דרוזים וצ'רקסים | 3,813  | 6,868  | 2,249          | 4,135  | 226    | 448    |
| סך הכול         | 20,607 | 41,484 | 9,681          | 20,822 | 11,809 | 16,566 |

<sup>51</sup> החלטת ממשלה 1834 של הממשלה ה-36, [תוכנית דחופה לצמצום פערים ומתן מענים משלימים למניעת אלימות ופשיעה בערים המעורבות ותיקון החלטת ממשלה](#), 29 באוגוסט 2022.

<sup>52</sup> משרד הכלכלה והתעשייה, זרוע העבודה, [תעסוקה בחברה הערבית – המלצות הצוות הבין-משרדי](#), אוקטובר 2021.

<sup>53</sup> גלי אבן חיים, מינהל תעסוקת אוכלוסיות מגוונות, זרוע העבודה, משרד הכלכלה והתעשייה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 31 ביולי 2022.

<sup>54</sup> גלי אבן חיים, מינהל תעסוקת אוכלוסיות מגוונות, זרוע העבודה, משרד הכלכלה והתעשייה, דוא"ל, 11 באוגוסט 2022.

<sup>55</sup> גלי אבן חיים, מינהל תעסוקת אוכלוסיות מגוונות, זרוע העבודה, משרד הכלכלה והתעשייה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 31 ביולי 2022.

בשנים 2017–2020  
נשים היו כשני  
שלישים מהפונים  
למרכזי ריאן ושיעורן  
בקרב המשתתפים  
הפעילים היה דומה.  
עם זאת, שיעור  
מציאת תעסוקה  
בקרב הנשים שפנו  
למרכזים (40%) היה  
נמוך מזה של הגברים  
(57%). מכאן נראה,  
כי מרכזי ריאן  
משמשים לנשים  
הערביות כתובת  
לחיפוש תעסוקה,  
אולם לא בהכרח  
מדובר בכתובת  
אפקטיבית

מהטבלה ניתן ללמוד, כי **נשים היו כשני שלישים (67%) מהפונים למרכזים** בשנים 2017–2020, ושיעורן בקרב המשתתפים הפעילים דומה (68%);<sup>56</sup> בבחינת נתוני ההשתלבות בתעסוקה הרוב הנשי נשמר אך הפער המגדרי מצטמצם – 58% מאלו שמצאו עבודה היו נשים; מכך עולה כי **שיעור מציאת התעסוקה נמוך יותר בקרב הנשים** – 57% מהגברים שפנו למרכזי ריאן מצאו עבודה לעומת 40% מהנשים (כאמור, השתלבות בתעסוקה אינה תלויה בהכרח בהשתתפות בפעילות).

השוואה בין קבוצות האוכלוסייה השונות מעלה כי **שיעור הנשים בקרב הפונים והמשתתפים נמוך יחסית במרכזים המיועדים לבדואים בדרום** (60%-53% בהתאמה), והנשים אף מהוות מיעוט בקרב הבדואים בדרום שהושמו במקומות עבודה (45%).

כאמור, בשנים 2017–2021 נפתחו שבעה מרכזים ושבע שלוחות חדשות, מהם שני מרכזים ושתי שלוחות לאוכלוסייה הבדואית. על רקע זה, השוואה בין נתוני השנים 2017–2020 מעלה כי **ברוב הקבוצות חלה עלייה במספר הפונים למרכזים, אך במספר הפונות הבדואיות בדרום חלה דווקא ירידה** (בשיעור של 27%); **במספר המשתתפים בפעילות במרכזים חלה גם כן עלייה**, בעיקר בקרב הבדואים בדרום (גברים ונשים), אך יצוין כי מספרם של אלו בשנת 2017 עמד על עשרות בודדות בלבד; **במספר המשתלבים בתעסוקה חלה ירידה בשיעור כולל של 40%**, אך מספר מוצאי העבודה בקרב הדרוזים והצ'רקסים – גברים ונשים – דווקא עלה (יצוין כי מספרם של אלו בכל השנים אינו גבוה). בעוד שבמספר המועסקים חלה ירידה חדה יחסית בשיעור של 36% בשנת 2020 בה החל משבר הקורונה, מגמת הירידה החלה כבר בשנת 2019 (18%-).<sup>57</sup> בהקשר זה נמסר מזרוע העבודה כי במהלך הקורונה הפעילות במרכזי ריאן התבצעה באופן מקוון ולכן המגבלות על תנועה והתקהלות לא פגעו במספר המשתתפים (שכאמור אף עלה); על פי התשובה, נכון ליוני 2022 הפעילות במרכזים התאפשרה באופן היברידי ככל שהדבר נדרש. היקף ההשמות לעומת זאת הושפע מאוד ממשבר הקורונה שכלל גם פיטורים והוצאה לחל"ת בהיקפים נרחבים.<sup>58</sup> עם זאת, כאמור, מגמת הירידה בהיקף ההשמות החלה בשנת 2019, לפי פרוץ משבר הקורונה.

יצוין, כי על אף שיעורי התעסוקה הגבוהים יחסית של הפונים למרכזי ריאן ועל אף שנשים הן רוב אלו שמצאו עבודה (למרות ששיעור מוצאות העבודה בקרבן נמוך מזה של הגברים, כאמור), **מידת האפקטיביות של מרכזי ריאן בכל הנוגע לתעסוקה ארוכת טווח אינה חד משמעית:**

<sup>56</sup> יצוין כי במסגרת מרכז ההפעלה על פיו פועלים המרכזים מאז שנת 2019 נקבע כי במטרה לקדם את העמידה ביעדי הממשלה לתעסוקת נשים ערביות תמהיל המשתתפים צריך לכלול 70% נשים. בשנת 2019 72% מהמשתתפים היו נשים ובשנת 2020 ירד שיעורן ל-68%, פחות מהיעד שנקבע כאמור. יצוין כי שיעור זה נמוך במעט מהיעד שנקבע במטרה לקדם את העמידה ביעדי הממשלה לתעסוקת נשים ערביות במסגרת מרכז ההפעלה על פיו פועלים המרכזים מאז שנת 2019 (70%); משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 21 באוקטובר 2020.

<sup>57</sup> גלי אבן חיים, מינהל תעסוקת אוכלוסיות מגוונות, זרוע העבודה, משרד הכלכלה והתעשייה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 31 ביולי 2022.

<sup>58</sup> גלי אבן חיים, מינהל תעסוקת אוכלוסיות מגוונות, זרוע העבודה, משרד הכלכלה והתעשייה, דוא"ל, 11 באוגוסט 2022.

גם במחקר של  
שפרסם מכון  
ברוקדייל בשנת 2021  
עלה שהשפעת  
ההשתתפות במרכזי  
ריאן על תעסוקת  
נשים היתה נמוכה  
מההשפעה על  
תעסוקת גברים.  
המחקר המליץ  
להתאים את  
השירותים הניתנים  
במסגרת המרכזים  
לצורכי המשתתפים,  
ובפרט לצרכי  
המשתתפות, ולחזק  
את המיקוד בשיפור  
ההון האנושי, על פני  
מיקוד בהשמה. לא  
ידוע לנו האם  
המלצות אלה יושמו

בשנת 2021 פרסם מכון ברוקדייל מחקר שבחן את השפעת הפעילות של מרכזי ריאן על מצב התעסוקה של משתתפי התוכנית בשנת 2015. **ממצאי המחקר העלו כי ההשפעה של השתתפות בתוכניות במרכזי ריאן אצל גברים גבוהה ומובהקת – תוספת של 3 חודשי עבודה בממוצע לשנה, אך נמוכה ולא מובהקת אצל נשים – תוספת של 0.4 חודשים בשנה בלבד.** לפי החוקרים, ייתכן כי הפער שנמצא בהשפעת התוכנית על נשים לעומת גברים נובע מן החסמים הקשים יותר שהנשים מתמודדות עימם, בהם ניסיון תעסוקתי מועט לעומת הגברים, שליטה נמוכה יותר בשפה העברית ורמות נמוכות יחסית של מיומנויות הנדרשות בשוק העבודה.<sup>59</sup>

**המחקר המליץ בין היתר להתאים את השירותים הניתנים במסגרת תוכנית ריאן לצורכי המשתתפים, ובמיוחד לצורכיהן של המשתתפות ולחזק את הפעילויות הממוקדות בשיפור ההון האנושי, ובהן הפניה להכשרות מקצועיות ושיפור מיומנויות רכות, וזאת על פני מיקוד בהשמה, במיוחד כאשר רבים מן המשתתפים הם צעירים.**<sup>60</sup> יצוין כי בהחלטת ממשלה 550 נקבעו יעדי תעסוקה לחברה הערבית לשנת 2026 (75.8% לגברים ערבים ו-46.3% לנשים ערביות בגילי עבודה עיקריים. קבוצות היעד העיקריות לצורך השגת יעדי התעסוקה הם גברים ונשים ערבים צעירים בגילי 18–35 בעלי השכלה תיכונית ומטה וצעירות ערביות בגילי 18–35 עם השכלה אקדמאית ועל-תיכונית); לצורך השגת היעדים הללו, ההחלטה קבעה בין היתר כי יש להתאים את הפעילות של מרכזי ריאן למשתתפים ולאחר מכן לבצע הרחבה של המרכזים וכן הכלים והמענים.<sup>61</sup> **לא ידוע האם בוצעו עד כה התאמות במרכזי ריאן, והאם נבדקה האפקטיביות שלהן בכל הנוגע לשילוב בתעסוקה, בפרט של נשים.**

### **הכשרות מקצועיות באמצעות מרכזי ריאן**

משתתפים בפעילות במרכזי ריאן יכולים להשתתף בהכשרות מקצועיות בשני מסלולים עיקריים:

- הכשרות מקצועיות במרכזי ריאן עצמם, במימון המפעילים;
- הפנייה להכשרות מקצועיות של האגף להכשרה מקצועית תוך הצעת מימון במסגרת תוכנית השוברים.

מזרוע העבודה נמסר בהקשר זה כי היא מעורבת בהתאמת ההכשרות המקצועיות הניתנות במסגרת מרכזי ריאן לצורכי שוק העבודה וכי ניתנת עדיפות להכשרות הנעשות בשיתוף מעסיקים. ההכשרות שמבוצעות במרכזי ריאן אינן מזכות בתעודה מקצועית (דיפלומה).<sup>62</sup>

<sup>59</sup> צביקה דויטש, אורן תירוש, ניר לוי וסמדר סומך, [השפעת מרכזי ריאן להכוון תעסוקתי באוכלוסייה הערבית על מצב התעסוקה, מכון מאיירס – ג'וינט ברוקדייל](#), מרץ 2021, עמ' 21.

<sup>60</sup> שם עמ' 22.

<sup>61</sup> החלטה 550 של הממשלה ה-36, [התוכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית עד שנת 2026](#), 24 באוקטובר 2021.

<sup>62</sup> גלי אבן חיים, מינהל תעסוקת אוכלוסיות מגוונות, זרוע העבודה, משרד הכלכלה והתעשייה תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 31 ביולי 2022.

מנתוני משרד העבודה עולה כי כ-1,800 משתתפים בפעילות במרכזי ריאן לקחו חלק ב-146 הכשרות של האגף להכשרה מקצועית או כאלו שהתקיימו במרכזי ריאן עצמם בארבע השנים 2017–2021. בטבלה שלהלן תוצג התפלגות המשתתפים בפעילות ריאן שלקחו חלק בהכשרות, בפילוח לפי סוג המרכז ומגדר.

**טבלה 2: התפלגות המשתתפים בהכשרות מקצועיות של מרכזי ריאן בפילוח לפי סוג מרכז ומגדר, 2017–2020<sup>63</sup>**

| קהל יעד         | מספר הכשרות | התחילו |       | סיימו |       | אחוז מסיימים |      |
|-----------------|-------------|--------|-------|-------|-------|--------------|------|
|                 |             | גברים  | נשים  | גברים | נשים  | גברים        | נשים |
| החברה הערבית    | 51          | 200    | 472   | 171   | 456   | 86%          | 97%  |
| בדואים בדרום    | 45          | 221    | 312   | 193   | 265   | 87%          | 85%  |
| בדואים בצפון    | 24          | 67     | 113   | 62    | 105   | 93%          | 93%  |
| דרוזים וצ'רקסים | 26          | 109    | 283   | 87    | 245   | 80%          | 87%  |
| סך הכול         | 146         | 597    | 1,180 | 513   | 1,071 | 86%          | 91%  |

מהטבלה עולה, כי כ-90% מהם סיימו את ההכשרה. נשים היוו רוב מבין המשתתפים בהכשרות (66%) ומבין המסיימים (68%).

**ניתוח נתוני ההכשרות בחלוקה לפי שנה מעלה כי בקרב רוב קהלי היעד – בשנת 2020 נרשם שיעור מסיימי הכשרה נמוך יחסית; הדבר בולט בעיקר בקרב הבדואים בנגב (65% בשנת 2020 לעומת 87% בממוצע רב שנתי). אין בידינו נתונים על השתלבות בתעסוקה של בוגרי ההכשרות.**

#### שיתוף פעולה בין מרכזי ריאן לגורמים רלוונטיים<sup>64</sup>

במענה לשאלה על שיתוף פעולה עם גורמים נוספים נמסר ממשרד העבודה ביולי 2022 כי באותה עת החל שיתוף פעולה עם "מרכזי מעוף" (מערך השטח של הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים במשרד הכלכלה, אשר אמון בין היתר על מתן שירותי ייעוץ, הדרכה וליווי לעסקים קטנים ובינוניים). במסגרת שיתוף הפעולה, רכזים של תוכנית מעוף מגיעים למרכזי ריאן על מנת לתת מענה למשתתפים בכל הקשור ליזמות וקידום עסקים. כמו כן, מרכזי ריאן מקיימים שיתוף פעולה עם אגף למעונות יום בכל הקשור בהכשרה של מטפלות. בנוסף, **ככל שיש מעונות יום באזורים בהם ממוקמים מרכזי ריאן, ניתן להפנות את המשתתפות לשם על מנת למצוא מסגרת לילדים; עם זאת, לפי משרד הכלכלה מספר המסגרות לפעוטות הפועלים באזורי**

<sup>63</sup> גלי אבן חיים, מינהל תעסוקת אוכלוסיות מגוונות, זרוע העבודה, משרד הכלכלה והתעשייה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 31 ביולי 2022; אוסמה קנבר, מנהל תחום תעסוקת חברה ערבית, דרוזית וצ'רקסית, מינהל תעסוקת אוכלוסיות מגוונות, זרוע העבודה, דוא"ל, 1 בפברואר 2023.

<sup>64</sup> גלי אבן חיים, מינהל תעסוקת אוכלוסיות מגוונות, זרוע העבודה, משרד הכלכלה והתעשייה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 31 ביולי 2022.

**מרכזי ההכוון מצומצם מאוד.** יש לציין, כי בחינת רשימת היישובים בהם ממוקמים מרכזי ריאן ושלוחותיהם המפורסמת באתר משרד העבודה מעלה כי בכל היישובים בהם יש מרכזי ריאן וכן ברוב היישובים בהם פועלות שלוחות- יש מסגרות יום (משפחתונים ומעונות יום) לפעוטות בני שלושה חודשים עד גיל שלוש (לפירוט המלא של רשימת המסגרות המפוקחות הפועלות ביישובים הערבים, ראו טבלה 3 בנספח א).<sup>65</sup> כמו כן נמסר כי **בעבר המרכזים ביצעו מיפוי של שירותי תחבורה הנדרשים לשם הגעה אליהם והדרישות הועברו למשרד התחבורה, אך לא נמצא בידם מידע נוסף על הטיפול בנושא.**<sup>66</sup>

#### קשיים וחסמים בהפעלת מרכזי ריאן<sup>67</sup>

ממשרד העבודה נמסר למרכז המחקר והמידע של הכנסת על מספר חסמים וקשיים הנוגעים להפעלת מרכזי ריאן ומתן שירותים לאוכלוסיית היעד, ובהם: היעדר מיומנות דיגיטליות ומיומנויות שפה – על פי תשובת המשרד, רוב משתתפי התוכנית חסרי מיומנויות בסיסיות הנדרשות בשוק העבודה, בעיקר בתחום השליטה בשפה העברית והמיומנות הדיגיטלית. על כן, הובלת המשתתפים האלו להשתלב בשוק העבודה מהווה תהליך ארוך המצריך מחויבות והתמדה בהכשרות; חוסר התמדה של המשתתפים – לפי המשרד מרבית המשתתפים הפעילים מתקשים להתמיד בהשתתפות בהכשרות ובסדנאות המוצעות על ידי המרכזים, ומתקשים להתחייב לתהליך הארוך, הן בשל קשיים כלכליים והצורך למצוא עבודה והן בשל היעדר הרגלי למידה.

<sup>65</sup> **רשימת היישובים בהם פועלות שלוחות ריאן ואין בהם מסגרות יום לפעוטות:** אבו בטוף, אבו תלול, אל פורעה, א-דחי, כוחלה, כפר כמא, עין אל-אסד, קסר אלסלאם, משגב ותרובין. אתר האינטרנט של משרד העבודה, מינהל תעסוקת אוכלוסיות, [ריאן](#), כניסה: 27 במאי 2023 ו- דפנה מאור, מנהלת אגף בכיר עידוד תעסוקת הורים; נירית יוניסי, אגף בכיר עידוד תעסוקת הורים; זרוע העבודה, משרד הכלכלה, דוא"ל, 4 בינואר 2023.

<sup>66</sup> גלי אבן חיים, מינהל תעסוקת אוכלוסיות מגוונות, זרוע העבודה, משרד הכלכלה והתעשייה, דוא"ל, 16 באוגוסט 2022.

<sup>67</sup> גלי אבן חיים, מינהל תעסוקת אוכלוסיות מגוונות, זרוע העבודה, משרד הכלכלה והתעשייה תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 31 ביולי 2022.

### 3. נספח א: חסמים

#### 3.1 חסמי הון אנושי

##### השכלה

אחד המשתנים המשפיעים על השתתפות בשוק העבודה הוא השכלה וככלל, יש קשר חיובי בין רמת ההשכלה ובין רמת התעסוקה.<sup>68</sup> פערי השכלה בין החברה הערבית ליהודית ניכרים כמעט בכל אחד משלבי החינוך. כך למשל, מתוך כלל **תלמידי כיתות ז'-י"ב** במערכת החינוך שבפיקוח משרד החינוך, 11.6 אלף נשרו במהלך שנת תשע"ט ובמעבר לשנת תש"ף ולא השתלבו במסגרת חינוכית חלופית. מהם 3,490 תלמידים מהחינוך הערבי. פילוח נתוני הנשירה לפי קבוצות אוכלוסייה ומגדר מלמד, **כי שיעורי הנשירה בקרב תלמידים מהחינוך הערבי, הן בקרב הבנות והן בקרב הבנים, גבוהים יותר מזה של התלמידים בחינוך העברי: בקרב הבנות 1.2% מהתלמידות בחינוך הערבי נשרו לעומת שיעור של 0.8% תלמידות בחינוך העברי. בקרב הבנים, כ-3% מהתלמידים בחינוך הערבי נשרו לעומת 1.8% תלמידים בחינוך העברי.**<sup>69</sup>

##### **זכאות לתעודת בגרות**

גם בקרב התלמידים שהצליחו לסיים את לימודי בית הספר התיכון ניתן לראות פערים: בשנת 2019 76% מהנבחנים בבחינות הבגרות היו זכאים לתעודת בגרות. שיעור הזכאים לתעודת בגרות בחינוך העברי (80%) היה גבוה משמעותית משיעור הזכאים בחינוך הערבי (63%). פילוח נתוני הזכאים לתעודת בגרות לפי קבוצת אוכלוסייה ומגדר מציג פערים ניכרים בין הקבוצות, כאשר הפער יותר משמעותי בקרב הבנים: 53% מהניגשים לבחינות הבגרות בחינוך הערבי היו זכאים לתעודת בגרות לעומת 79% בקרב הבנים בחינוך העברי. **בקרב הבנות: 72% מהתלמידות שניגשו למבחני הבגרות בחינוך הערבי היו זכאיות לתעודת בגרות לעומת 81% בנות בחינוך העברי. הפער מתקיים, גם כאשר בוחנים את שיעור התלמידות הזכאיות לתעודת בגרות לפי עמידה בדרישות הסף לקבלה לאוניברסיטה, אם כי הוא מצטמצם: 61% מהתלמידות בחינוך הערבי היו זכאיות לתעודת בגרות העומדת בדרישות הסף לקבלה לאוניברסיטה, לעומת 57% תלמידות מהחינוך הערבי.**<sup>70</sup>

##### **השכלה גבוהה**

בשנת הלימודים תש"ף (2019/20) למדו לקראת תואר ראשון או תעודה אקדמאית כ-327,000 סטודנטים.<sup>71</sup> מהם כ-63,000 סטודנטים ערבים (19% מכלל הסטודנטים).<sup>72</sup> שני שלישים (67%) מבין הסטודנטים הערבים לתואר ראשון

<sup>68</sup> משרד הכלכלה והתעשייה, זרוע העבודה, [תעסוקה בחברה הערבית – המלצות הצוות הבין משרד](#), אוקטובר 2021.

<sup>69</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל לשנת 2020 – מספר 71, חינוך והשכלה, לוח: [4.27: תלמידים בכיתות ז'-י"ב שנשרו ממערכת החינוך של משרד החינוך בתשע"ט ובמעבר לתש"ף, לפי מעבר למסגרת לימודית חלופית ולפי תכונות נבחרות](#), 26 ביולי 2020.

<sup>70</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל לשנת 2020 – מספר 71, חינוך והשכלה, לוח: [4.20: נבחנים בבחינות בגרות, לפי זכאות לתעודת ותכונות נבחרות](#), 26 ביולי 2020.

<sup>71</sup> נתוני הסטודנטים כוללים סטודנטים שלמדו באוניברסיטה הפתוחה.

<sup>72</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [השכלה גבוהה בישראל – נתונים נבחרים לשנת הלימודים תש"ף \(2019/20\)](#), הודעה לתקשורת, 15 באוקטובר 2020.



היו נשים, שיעור זה גבוה יותר משיעור הנשים בקרב סטודנטים יהודים לתואר ראשון – 57.57%<sup>73</sup> יש לציין, כי על אף שיעורן הגבוה יחסית של הסטודנטיות הערביות, במסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא תעסוקת נשים ערביות ובדואיות בנגב עלה, כי רמת ההשכלה של המועסקות הערביות – ועוד יותר מכך של המועסקות הבדואיות – נמוכה מזו של המועסקות היהודיות (בשנת 2019 כ-29% מבין המועסקות הבדואיות היו בעלות תעודה נמוכה מתעודת בגרות, לעומת כ-21% מהמועסקות הערביות ו-16% מהמועסקות היהודיות).<sup>74</sup>

### **קשיי שפה**

לפי הסקר החברתי של הלמ"ס לשנת 2019, כ-54% מהנשים הערביות דיווחו שהשליטה שלהן בדיבור בשפה העברית בינונית, חלשה או שאינן יודעות כלל לדבר בעברית.<sup>75</sup> בספטמבר 2020 פרסם מכון אהרון למדיניות כלכלית בשיתוף עם אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר מחקר שבחן את החסמים המונעים את שילובה של האוכלוסייה הערבית בכלכלה הישראלית. המחקר העלה בין היתר, כי שיעור גבוה מהאוכלוסייה הערבית, בעיקר בקרב הנשים הערביות, אינו בקיא בשפה העברית ברמה מספקת וכי הדבר מהווה חסם משמעותי להשתלבות בשוק העבודה או באקדמיה.<sup>76</sup> לפי המלצות הצוות הבין משרדי לקידום תחום התעסוקה בחברה הערבית, חוסר הבקיות בשפה העברית, ובעיקר הדבורה, בחלקים נרחבים באוכלוסייה הערבית בגילי העבודה העיקריים משפיע על השתלבותם בשוק העבודה, והוא מהווה אחד הגורמים המשמעותיים לפערי התעסוקה והשכר בינם לבין האוכלוסייה הכללית.<sup>77</sup>

ברוב היישובים הערבים והבדואים ישנו מחסור במקורות תעסוקה בתוך היישובים, עניין שיוצר תלות במוקדי תעסוקה ביישובים יהודיים.<sup>78</sup> מסקר כוח אדם של הלמ"ס לשנת 2019 עלה כי כ-27% מהערבים מתייאשים מחיפוש עבודה משום שאין עבודה מתאימה באזור מגוריהם, לעומת כ-16% בקרב האוכלוסייה היהודית.<sup>79</sup> המחסור במקומות עבודה מספקים בתוך היישובים הערבים מוביל לצורך לצאת לעבוד ביישובים יהודים ואף לתלות בכלכלת החברה היהודית. עניין זה מצריך בקיאות וידיעת השפה העברית, שכן רוב מקומות העבודה בישראל דורשים

<sup>73</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, השכלה גבוהה בישראל – נתונים נבחרים לשנת הלימודים תש"ף (2019/20), הודעה לתקשורת, תרשים 2: אחוז הנשים בקרב הסטודנטים לפי קבוצת אוכלוסייה ותואר אקדמי, תש"ע (2009/10) – תש"ף (2019/20), 15 באוקטובר 2020.

<sup>74</sup> ג'רי אלמו-קפיטל, נתונים על תעסוקת נשים ערביות בדגש על בדואיות בנגב, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 27 בפברואר 2022, עמ' 1.

<sup>75</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לקט נתונים מתוך הסקר החברתי 2019 בנושא: שליטה בשפה העברית לרגל יום הלשון העברית, הודעה לתקשורת, 4 בינואר 2021. כניסה: 09 באפריל 2022. כשליש מהנסקרים הערבים (32%) דיווחו שהם שולטים בדיבור בעברית ברמה טובה מאוד וכ-43% מהם דיווחו שהם שולטים ברמה בינונית או חלשה או אינם מדברים בכלל עברית.

<sup>76</sup> מריאן תחאוכו, עידית קלישר וקיריל מושקל, התשובה לידע בשפה העברית בחברה הערבית: חסמים ברכישת השפה והדרכים להסרתם, מכון אהרון למדיניות כלכלית, נייר עמדה 2020.06, ספטמבר 2021.

<sup>77</sup> משרד הכלכלה והתעשייה, זרוע העבודה, תעסוקה בחברה הערבית – המלצות הצוות הבין משרד, אוקטובר 2021, עמ' 21-22.

<sup>78</sup> בן פרג'ון, פורום דו קיום בנגב, מבט לתעסוקת נשים ערביות בדואיות בנגב – דוח לרגל יום האישה הבין לאומי – מרץ 2018, מרץ 2018.

<sup>79</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בקר כוח אדם – 2019, פרק 5: בלתי מועסקים – מתייאשים מחיפוש עבודה, לוח: 5.6: מתייאשים מחיפוש עבודה (לא כולל מדגמים קבועים) לפי סיבה לאי – חיפוש עבודה, קבוצת אוכלוסייה ומין, הועלה לאתר ב: 18 מרץ 2021, כניסה: 13 ביוני 2022.

בקיאות בשפה העברית. שליטה בשפה העברית ברמה גבוהה חיונית כדי להתקבל או להתקדם למשרות איכותיות עם שכר גבוה המאפיינות גם באופק תעסוקה ארוך יותר.<sup>80</sup>

### **מאפיינים תרבותיים-מסורתיים**

מאפיין נוסף שעשוי להשפיע על שילובן של נשים ערביות בשוק התעסוקה הוא מידת המסורתיות שלהן. על פי סקר שערך משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (היום משרד הרווחה והביטחון החברתי; להלן: משרד הרווחה) בשנת 2016, ככל שהנשים הערביות התאפיינו בתפיסות תרבותיות מסורתיות יותר, כך שיעור התעסוקה בקרבן ירד. כך למשל, בעוד שרק רבע מהנשים שהגדירו עצמן דתיות או דתיות מאוד היו מועסקות, בקרב מי שהגדירו עצמן כחילוניות או לא מאמינות עלה שיעור זה ל-60%. קשר דומה נמצא בין שיעור התעסוקה ובין עמדות הנשים לגבי לבוש (מודרני, מסורתי, מסורתי עם רעלה). בסקר נמצא קשר גם בין מאפייני בני זוגן של הנשים ומשפחתן ובין שיעורי התעסוקה בקרבן. גם בקרב המועסקות, מידת המסורתיות של הנשים ושל בני משפחתן נמצאה כקשורה להיקף המשרה – ככל שרמת המסורתיות עלתה כך עלה גם שיעור המועסקות במשרה חלקית.<sup>81</sup> נוסף, כי גם בדוח שירות התעסוקה בנושא תעסוקת נשים ערביות מיישובים ערבים וערים מעורבות שפורסם בנובמבר 2022, עלה כי חסם תרבותי עדיין מהווה חלק מהחסים המרכזיים המונעים שילוב נשים ערביות בתעסוקה.<sup>82</sup>

### **רישיון נהיגה**

על פי סקר משרד הרווחה הנזכר לעיל, ל-42% מהנשים הערביות אין רישיון נהיגה, דבר המשליך על יכולת ההתניידות שלהן; זאת בעיקר לנוכח העובדה ששיעור גבוה מהן מתגורר ביישובים ערביים המרוחקים ממוקדי תעסוקה ויש שבהם נגישות מוגבלת לתחבורה ציבורית (עוד על כך ראו בהמשך). מהסקר עלה כי בעוד שרק חמישית מהנשים שאין בידן רישיון נהיגה מועסקות, בקרב בעלות הרישיון עולה שיעור זה לקרוב למחצית. גם שיעור המועסקות במשרה חלקית גדול יותר בקרב מי שאין להן רישיון נהיגה (53% לעומת 36%).<sup>83</sup>

## **3.2 חסמים מבניים-תשתיתיים**

רוב האוכלוסייה הערבית והבדואית בישראל מתגוררת ביישובים הומוגניים ופריפריאליים המדורגים באשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים. יישובים אלה מתאפיינים במיעוט אזורי תעשייה ומרכזי מסחר צמודי דופן, בדלילות התחבורה הציבורית בתוכם ובגישה מוגבלת של תחבורה ציבורית אליהם. בכך הפכה רוב האוכלוסייה הערבית והבדואית לתלויה במקורות תעסוקה מחוץ ליישוביה. הדבר משפיע כמובן על אפשרויות התעסוקה של שני המינים, אך נראה כי עוצמת ההשפעה על תעסוקת נשים ערביות עשויה להיות משמעותית יותר, משום שהנורמות המסורתיות

<sup>80</sup> מריאן תחאוכו, עידית קלישר וקיריל מושקלב, [התשובה לידע בשפה העברית בחברה הערבית: חסמים ברכישת השפה והדרכים להסרתם](#), מכון אהרון למדיניות כלכלית, נייר עמדה 2020.06, ספטמבר 2021.

<sup>81</sup> ניצה קלינר – קסיר, סמי מיעארי וגלי לוי – גינסבורג, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, אגף בכיר אסטרטגיה ותכנון מדיניות, [עמדות תרבותיות, רמת דתיות, ידע מודרני ותעסוקת נשים ערביות ממציא סקר נשים בחברה הערבית](#), ינואר 2019.

<sup>82</sup> תהילה אבו חצירה, תעסוקת נשים ערביות מיישובים ערבים וערים מעורבות, שירות התעסוקה הישראלי, נובמבר 2022.

<sup>83</sup> ניצה קלינר – קסיר, סמי מיעארי וגלי לוי – גינסבורג, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, אגף בכיר אסטרטגיה ותכנון מדיניות, [עמדות תרבותיות, רמת דתיות, ידע מודרני ותעסוקת נשים ערביות ממציא סקר נשים בחברה הערבית](#), ינואר 2019, עמ' 22.

וחלוקת התפקידים המגדרית עדיין מגבילות את יכולתן להתרחק מיישובי מגוריהן לצורך עבודה או לימודים.<sup>84</sup> היעדר היצע מספק של מסגרות מסובסדות לטיפול בילדים בגיל הרך מקשה עוד יותר על הנשים שהן עדיין המטפלות העיקריות בילדים, בעיקר בחברה הערבית.<sup>85</sup>

### **מעונות יום**

מעונות יום, כמו הסדרים אחרים לטיפול בילדים בגיל הרך, מהווים כלי לשמירה על שלומם והתפתחותם התקינה של הפעוטות השוהים בהם. נוסף על כך, מסגרות אלו מהוות גם אמצעי מרכזי לעידוד תעסוקת נשים היות שהן מאפשרות לאם, **שהיא בדרך כלל המטפלת העיקרית בילדים בחברה הערבית, להתפנות מגידול הילדים ולהצטרף אל מעגל התעסוקה.**<sup>86</sup> עד יולי 2021, האגף למעונות יום ומשפחתונים לגיל הרך במשרד הכלכלה והתעשייה (להלן: משרד הכלכלה) פעל לעודד נשים להשתלב בשוק התעסוקה בעיקר על-ידי סבסוד מסגרות חינוכיות לילדי אימהות עובדות בגיל הרך. יצוין, כי נוסף על ילדים לאימהות עובדות, במסגרות אלו שוהים גם ילדים המופנים אליהן על-ידי המחלקות לשירותים חברתיים.<sup>87</sup>

בינואר 2022, בהתאם להחלטת ממשלה 951 שעניינה "העברת תחום מעונות היום לפעוטות למשרד החינוך", הוחלט כי האחריות וסמכויות הפיקוח על מעונות יום לפעוטות עד גיל שלוש תועבר למשרד החינוך. לפי החלטת הממשלה משרד החינוך אמון על הרישוי, ההסדרה, הבינוי והפיקוח על מעונות היום; ואילו תחום המשפחתונים, רישום למעונות ומנגנון סבסוד שכר הלימוד, יישארו תחת אחריות זרוע עבודה שבמשרד הכלכלה.<sup>88</sup>

לפי נתוני הלמ"ס, בשנת 2019 היו בישראל כ-551,400 תינוקות ופעוטות בגילי לידה עד גיל שלוש, מהם 77% יהודים ואחרים ו-23% ערבים.<sup>89</sup> על פי הנתונים של האגף למעונות יום ומשפחתונים, במהלך שנת הלימודים תשע"ט (2018/19) כ-119,500 ילדים שהו במעונות ומשפחתונים מפקחים;<sup>90</sup> מהם 5.4% ילדים ערבים – **שיעור נמוך במידה ניכרת מחלקם באוכלוסייה בגילים הרלוונטיים.**<sup>91</sup>

<sup>84</sup> להרחבה ראו: יונתן אייל, יהודית קינג, מריה פרנק ואורן תירוש, [התוכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית בנגב \(החלטת הממשלה 3708\) – דוח מסכם](#), היחידה לחקר התעסוקה, מכון מאיר – ג'וינט – ברוקדייל, המחקר נעשה בהזמנת משרד החקלאות ופיתוח הכפר, אוקטובר 2018, עמ' 23-24; ערן ישיב וניצה (קלינר) קיסר, [כלכלת החברה הערבית](#), המכון החרדי למחקרי מדיניות, מרץ 2018, עמ' 20-22; סרין חדאד חאג' יחיא, אימן סייף, ניצה (קלינר) קסיר ובן פרג'ון, [תוכנית לקידום ההשתלבות של החברה הערבית בשוק העבודה, תוכנית אב לקידום התעסוקה בחברה הערבית – מחקר מדיניות 161](#), המכון הישראלי לדמוקרטיה, יולי 2021, עמ' 209-2013.

<sup>85</sup> שביט מדהלה, לביב שאמי, ג'וני גל ואלון סלע, [השתתפותם של ילדים בחברה הערבית במסגרות חינוך מפקחות לגיל הרך](#), סדרת מחקרי הגיל הרך של מרכז טאוב מחקר מס' 7, נובמבר 2021.

<sup>86</sup> משרד הכלכלה והתעשייה, זרוע העבודה, [המלצות הצוות הבין משרדי – תעסוקה בחברה הערבית](#), אוקטובר 2021, עמ' 39.

<sup>87</sup> שביט מדהלה, לביב שאמי, ג'וני גל ואלון סלע, [השתתפותם של ילדים בחברה הערבית במסגרות חינוך מפקחות לגיל הרך](#), סדרת מחקרי הגיל הרך של מרכז טאוב מחקר מס' 7, נובמבר 2021.

<sup>88</sup> החלטת ממשלה מס' 951, של הממשלה ה-36, [העברת תחום מעונות היום לפעוטות למשרד החינוך](#), 9 בינואר 2022.

<sup>89</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2020 – מספר 71, אוכלוסייה, לוח 2.3: [אוכלוסייה לפי קבוצת אוכלוסייה, דת, מין וגיל](#), 26 ביולי 2020. כניסה: 11 במאי 2022.

<sup>90</sup> שביט מדהלה, לביב שאמי, ג'וני גל ואלון סלע, [השתתפותם של ילדים בחברה הערבית במסגרות חינוך מפקחות לגיל הרך](#), סדרת מחקרי הגיל הרך של מרכז טאוב מחקר מס' 7, נובמבר 2021, עמ' 12.

<sup>91</sup> מריה רבינוביץ, [מסגרות יום לפעוטות עד גיל שלוש: רקע ונתונים](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 15 בספטמבר 2021, עמ' 8.

דוחות ממשלתיים ומחקרים שונים שבחנו את החסמים הנוגעים לשיעור השתתפותם הנמוך של ילדים מהחברה הערבית במסגרות המפוקחות ביחס לשאר האוכלוסייה מנו גורמים שונים, כאשר **הסיבה המרכזית שנמצאה היא מחסור במעונות יום ומשפחתונים ביישובים הערבים**.<sup>92</sup>

לפי נתוני אגף בכיר לעידוד תעסוקת הורים במשרד העבודה, בשנת הלימודים הקודמת- 2021/21 (תשפ"ב) פעלו בישראל כ-2,100 מעונות יום וכ-3,600 משפחתונים לתינוקות ופעוטות מגיל שלושה חודשים עד גיל שלוש. המכסה המקסימלית של ילדים שאושרה במסגרות האלה הייתה ל-145,100 ילדים. בטבלה שלהלן יוצגו מספר המסגרות (מעונות יום ומשפחתונים) הקיימות ברשויות ערביות ורשויות בדואיות, וכן התפוסה המלאה- מספר המקומות המקסימלי לילדים בכל אחת מהמסגרות.

יצוין כי לא מדובר בכלל מסגרות היום לפעוטות שפועלות בארץ, אלא רק במסגרות עם "סמל", שבהן יש סבסוד של שכר לימוד מטעם המדינה. כמו כן, יתכן שמספר הילדים ששוהים בפועל במסגרות אלה שונה ממספר המקומות שאושרו בהן. בנוסף, לא ידוע לנו אם היה שינוי במצב המסגרות בשטח בשנת הלימודים הנוכחית (תשע"ג) – האם חלק מהמסגרות נסגרו, האם היו מסגרות חדשות שנפתחו, והאם נפתחו מסגרות ביישובים אחרים.

### טבלה 3: מספר מעונות יום ומשפחתונים ותפוסה מאושרת ברשויות ערביות ובדואיות, תשפ"ב<sup>93</sup>

| סוג הרשות | שם היישוב        | מעונות יום עם סמל |              | משפחתונים עם סמל |              |
|-----------|------------------|-------------------|--------------|------------------|--------------|
|           |                  | מספר מעונות יום   | תפוסה מאושרת | מספר משפחתונים   | תפוסה מאושרת |
|           | אבו גוש          | -                 | -            | 9                | 45           |
|           | אבו סנאן         | 2                 | 121          | 33               | 175          |
|           | אום אל-פחם       | 11                | 854          | 42               | 210          |
|           | אום אל-קוטוף     | -                 | -            | 3                | 15           |
|           | אכסאל            | 1                 | 38           | 9                | 45           |
|           | באקה             | 5                 | 221          | 26               | 135          |
|           | בועיינה-נוג'ידאת | 1                 | 47           | 25               | 130          |
|           | בוקעאתא          | 1                 | 44           | -                | -            |
|           | ביר אל-מכסור     | 1                 | 51           | 21               | 105          |
|           | בית ג'ן          | 4                 | 197          | 9                | 50           |
|           | בסמ"ה            | 1                 | 69           | 4                | 20           |
|           | בסמת טבעון       | -                 | -            | 10               | 55           |
|           | בענה             | 3                 | 159          | 16               | 90           |
|           | ג'דידה-מכר       | 4                 | 208          | 15               | 75           |

<sup>92</sup> להרחבה ראו: שביט מדהלה, לביב שאמי, ג'וני גל ואלון סלע, [השתתפותם של ילדים בחברה הערבית במסגרות חינוך מפוקחות לגיל הרך](#), סדרת מחקרי הגיל הרך של מרכז טאוב מחקר מס' 7, נובמבר 2021; מצגת המשרד לשוויון חברתי, הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים, קידום תהליך היישום – החלטת ממשלה מספר 922: פיתוח כלכלי במגזר המיעוטים לשנים 2016-2020, ועדת היגוי בן משרדית, 20 בינואר 2020; נסרין חדאד חאג' יחיא, אימן סייף, ניצה (קלינר) קסיר וכן פרג'ון, [תוכנית לקידום ההשתלבות של החברה הערבית בשוק העבודה](#), מחקר מדיניות 161 - תוכנית אב לקידום התעסוקה בחברה הערבית, המכון הישראלי לדמוקרטיה, יולי 2021, עמ' 115-117.

<sup>93</sup> דפנה מאור, מנהלת אגף בכיר עידוד תעסוקת הורים; נירית יוניסי, אגף בכיר עידוד תעסוקת הורים; זרוע העבודה, משרד הכלכלה, דוא"ל, 4 בינואר 2023.

| משפחתונים עם סמל |                | מעונות יום עם סמל |                 | שם היישוב         | סוג הרשות     |
|------------------|----------------|-------------------|-----------------|-------------------|---------------|
| תפוסה מאושרת     | מספר משפחתונים | תפוסה מאושרת      | מספר מעונות יום |                   |               |
| 50               | 10             | -                 | -               | ג'ולס             | רשויות ערביות |
| 85               | 16             | -                 | -               | ג'לג'וליה         |               |
| 65               | 13             | 156               | 2               | ג'סר א-זרקא       |               |
| 45               | 9              | -                 | -               | ג'ש (גוש חלב)     |               |
| 55               | 11             | 133               | 2               | ג'ת               |               |
| 85               | 16             | 85                | 1               | דאלית אל-כרמל     |               |
| 31               | 6              | -                 | -               | דבורייה           |               |
| 75               | 10             | 180               | 3               | דייר אל-אסד       |               |
| 85               | 15             | 163               | 3               | דייר חנא          |               |
| 5                | 1              | -                 | -               | דמיידה            |               |
| 25               | 5              | -                 | -               | ואדי אלחמאם       |               |
| 50               | 10             | -                 | -               | זמר               |               |
| 55               | 11             | -                 | -               | זרזיר             |               |
| 5                | 1              | -                 | -               | ח'ואלד            |               |
| 5                | 1              | -                 | -               | חוסנייה           |               |
| 110              | 22             | -                 | -               | חורפיש            |               |
| 60               | 12             | -                 | -               | טובא-זנגרייה      |               |
| 30               | 6              | 234               | 3               | טורעאן            |               |
| 90               | 18             | -                 | -               | טייבה             |               |
| 5                | 1              | -                 | -               | טייבה(עמק)        |               |
| 85               | 17             | 45                | 1               | טירה              |               |
| 210              | 31             | 208               | 3               | טמרה              |               |
| -                | -              | 135               | 3               | טמרה עזריאל       |               |
| 35               | 7              | 78                | 1               | יאנוח-ג'ת         |               |
| 31               | 6              | 78                | 1               | יפיע              |               |
| 115              | 21             | 277               | 4               | ירכא              |               |
| 80               | 16             | 39                | 1               | כאבול             |               |
| 90               | 17             | -                 | -               | כאוכב אבו אל-היג' |               |
| 35               | 7              | -                 | -               | כמאנה             |               |
| -                | -              | 83                | 1               | כסרא-סמיע         |               |
| 65               | 13             | 49                | 1               | כעביה-טבאש-חג'אג' |               |
| 55               | 9              | -                 | -               | כפר ברא           |               |
| 60               | 10             | 156               | 2               | כפר יאסיף         |               |
| 70               | 14             | 161               | 3               | כפר כנא           |               |
| 145              | 29             | 190               | 4               | כפר מנדא          |               |
| 10               | 1              | -                 | -               | כפר מצר           |               |
| 105              | 21             | 32                | 1               | כפר קאסם          |               |
| 40               | 8              | 203               | 3               | כפר קרע           |               |
| 105              | 20             | 216               | 4               | מג'ד אל-כרום      |               |
| 85               | 16             | 55                | 1               | מג'דל שמש         |               |
| 80               | 16             | 43                | 1               | מגאר              |               |
| 5                | 1              | -                 | -               | מולדה             |               |
| 30               | 5              | -                 | -               | מוקיבלה           |               |
| 30               | 6              | 98                | 1               | מזרעה             |               |
| 5                | 1              | -                 | -               | מייסר             |               |
| 40               | 7              | 78                | 1               | מסעדה             |               |

| משפחתונים עם סמל |                | מעונות יום עם סמל |                 | שם היישוב          | סוג הרשות      |
|------------------|----------------|-------------------|-----------------|--------------------|----------------|
| תפוסה מאושרת     | מספר משפחתונים | תפוסה מאושרת      | מספר מעונות יום |                    |                |
| -                | -              | 74                | 1               | מעיליא             |                |
| 70               | 13             | 82                | 1               | מעלה עירון         |                |
| 45               | 9              | 69                | 1               | משהד               |                |
| 15               | 3              | -                 | -               | נאעורה             |                |
| 135              | 27             | 60                | 2               | נחף                |                |
| 5                | 1              | -                 | -               | ניין               |                |
| 105              | 21             | 233               | 5               | נצרת               |                |
| 31               | 6              | -                 | -               | סאג'ור             |                |
| 30               | 5              | 19                | 1               | סולם               |                |
| 285              | 48             | 868               | 14              | סח'בין             |                |
| 75               | 14             | 39                | 1               | סלמה               |                |
| 40               | 8              |                   | -               | עוזיר              |                |
| 60               | 8              |                   |                 | עיילבון            |                |
| 40               | 8              | 116               | 3               | עילוט              |                |
| 25               | 5              | 36                | 1               | עין מאהל           |                |
| 35               | 7              | -                 | -               | עין נקובא          |                |
| 30               | 6              | -                 | -               | עין קנייא          |                |
| 10               | 2              | -                 | -               | עין ראפה           |                |
| 86               | 17             |                   |                 | עספיא              |                |
| 100              | 18             | 290               | 4               | עראבה              |                |
| 50               | 10             | 76                | 1               | ערערה              |                |
| 95               | 19             | 62                | 1               | פורידיס            |                |
| 35               | 7              | -                 | -               | פסזטה              |                |
| 90               | 14             | 28                | 1               | פקיעין (בוקייעה)   |                |
| 5                | 1              | -                 | -               | צנדלה              |                |
| 105              | 21             | 156               | 2               | קלנסווה            |                |
| 45               | 8              | 47                | 1               | ראמה               |                |
| 15               | 3              | -                 | -               | ראס עלי            |                |
| 5                | 1              | -                 | -               | רומת הייב          |                |
| -                | -              | 19                | 1               | ריחאנייה           |                |
| 85               | 16             | 88                | 2               | ריינה              |                |
| 50               | 10             | -                 | -               | שבלי - אום אל-גנם  |                |
| 35               | 6              | -                 | -               | שייח' דנון         |                |
| 50               | 9              | 154               | 2               | שעב                |                |
| 70               | 14             | 251               | 5               | שפרעם              |                |
| 5,759            | 1,080          | 7,951             | 135             | סכום רשויות ערביות |                |
| 45               | 8              | -                 | -               | אבו קורינאת (שבט)  | רשויות בדואיות |
| 30               | 6              | 43                | 1               | אבו קרינאת (יישוב) |                |
| 25               | 4              | -                 | -               | אבטין              |                |
| 295              | 59             | -                 | -               | אום בטין           |                |
| 25               | 5              | -                 | -               | אל סייד            |                |
| 85               | 14             | 112               | 2               | אעבלין             |                |
| 25               | 5              | -                 | -               | אעצם (שבט)         |                |
| 5                | 1              | 35                | 1               | ביר הדאג'          |                |

| סוג הרשות | שם היישוב           | מעונות יום עם סמל |              | משפחתונים עם סמל |              |
|-----------|---------------------|-------------------|--------------|------------------|--------------|
|           |                     | מספר מעונות יום   | תפוסה מאושרת | מספר משפחתונים   | תפוסה מאושרת |
|           | דריג'את             | -                 | -            | 8                | 40           |
|           | חורה                | 2                 | 81           | 20               | 100          |
|           | בסיפה               | 1                 | 81           | 19               | 96           |
|           | לקיה                | -                 | -            | 31               | 155          |
|           | מולדה               | -                 | -            | 7                | 35           |
|           | מכחול               | -                 | -            | 1                | 5            |
|           | עראמשה              | -                 | -            | 1                | 5            |
|           | ערב אל נעים         | -                 | -            | 4                | 20           |
|           | ערעה-בנגב           | 1                 | 45           | 25               | 125          |
|           | קצר א-סר            |                   |              | 24               | 120          |
|           | רהט                 | 6                 | 478          | 31               | 155          |
|           | שגב-שלום            | 1                 | 57           | 11               | 55           |
|           | תל שבע              | 3                 | 234          | 6                | 30           |
|           | סכום רשויות בדואיות | 18                | 1,166        | 290              | 1,476        |

מנתוני הטבלה עולה כי **בשנת הלימודים תשפ"ב (2021/22) פעלו ביישובים הערביים 135 מעונות יום (שהם כ-6% מכלל מעונות היום), ו-1,080 משפחתונים (שהם כ-30% מכלל המשפחתונים). ביישובים הבדואים פעלו באותה תקופה 18 מעונות יום-שהם פחות מאחוז מכלל מעונות היום ו-285 משפחתונים שהם כ-8% מכלל המשפחתונים.**

באשר לתפוסה המאושרת – סך הכול בשני סוגי המסגרות (מעונות יום ומשפחתונים) ביישובים הערביים אושרו כ-13,710 מקומות לילדים שהם כ-9% מכלל המקומות שאושרו לילדים בישראל. בקרב הבדואים אושרו 2,617 מקומות לילדים, שהם כ-2% מכלל המקומות שאושרו במסגרות יום (מעונות יום ומשפחתונים) עם סמל.

### היעדר תשתיות תחבורה מספקות

ככלל, רמת שירותי התחבורה הציבורית ביישובים הערביים נמוכה מזו שביישובים היהודיים. במשך שנים ארוכות לא קיבלו היישובים הערביים סיוע מיוחד בכל הקשור לשיפור התחבורה הציבורית; שירותי התחבורה הציבורית שניתנו ליישובים הערביים היו בעיקר קווים שעברו סמוך אליהם במסגרת שירותי התחבורה הציבורית הכלליים, ולא יועדו לתושבי היישובים האלו.<sup>94</sup> רק בשנת 2012 החל משרד התחבורה להכניס שירותי תחבורה ציבורית ביישובים הערביים (מלבד העיר נצרת, אשר פעלו בה שירותי תחבורה ציבורית כבר בתחילת שנות ה-60).<sup>95</sup> בעקבות הכנסת שירות התחבורה ציבורית ליישובים הערביים וכן בעקבות גידול בהיקף תקציבי הסובסידיה של השירות ליישובים הללו,

<sup>94</sup> רינת בניטה, [שירותי תחבורה ציבורית ביישובים הערביים – תמונת מצב](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 18 בפברואר 2016, עמ' 4.

<sup>95</sup> אינה ברנזבורג, עומר מנסור ומועמר אבו-אחמד, [פערים בשירותי התחבורה הציבורית בין יישובים ערביים ויהודיים בישראל - מחקר השוואתי](#), עמותת סיכוי, פברואר 2021, עמ' 6.

מספר הנסיעות ביישובים הערביים צמח משמעותית מכ-14 מיליון נסיעות בשנת 2012 לכ-28 מיליון נסיעות בשנת 2017.<sup>96</sup>

בנובמבר 2021 גיבש משרד התחבורה דוח שבחן את פערי השירות בתחבורה הציבורית בין יישובים ערביים ליישובים יהודיים. הדוח כלל נתונים משווים של 272 יישובים, מהם 126 יישובי החברה הערבית ו-146 יישובים יהודיים. השוואת רמת שירותי התחבורה בין היישובים הערביים ליהודיים נעשתה בין שנת 2015 (לפני תחילת יישום תכנית החומש המערכתית לשנים 2016–2020 לפיתוח והעצמה של יישובי המיעוטים במסגרת יישום החלטת הממשלה 922, ראו פירוט על ההחלטה בהמשך) ושנת 2020, לפי חמישה מדדים כפי שיפורט להלן:<sup>97</sup>

מספר היישובים בהם קיימים שירותי תחבורה ציבורית מול יישובים ללא תחבורה ציבורית;<sup>98</sup> מספר הנסיעות השבועיות של קווי התחבורה הציבורית המשרתים את היישובים (הערביים והיהודיים) לכל אלף איש; מספר היעדים (יישובים) המוצעים מהיישוב ואליו; מספר תחנות ממוצע לכל אלף תושבים; רמת כיסוי – היחס בין השטח בו קיים שירות תחבורה ציבורית ביישוב לשטח הבנוי הכולל של היישוב; שיעור האוכלוסייה המקבלת שירות תחבורה ציבורית ביישוב ועצירות של קווי תחבורה ציבורית.

מהדוח עלה בין היתר, כי **לאורך התקופה שנבחנה חל שיפור במספר היישובים הערביים בהם קיימים שירותי תחבורה ציבורית וכן גידול במספר הנסיעות השבועיות של קווי התחבורה הציבורית המשרתים את תושבי יישובי החברה הערבית. עם זאת, על אף השיפור, תדירות שירותי התחבורה הציבורית ביישובים היהודיים גבוהה יותר מביישובי החברה הערבית. בנוסף, פילוח נתוני הדוח לפי גודל היישובים שנבחנו העלה פערים ניכרים בין יישובים יהודיים לערביים ברוב המדדים, בעיקר ביישובים המונים בין 5,000 ל-20 אלף תושבים, כאשר הפער היה לטובת היישובים היהודיים.** כך למשל: מספר נסיעות שבועיות לכל אלף תושבים ביישובים היהודיים היה כפול מביישובי החברה הערבית.<sup>99</sup>

סוגיית המחסור בתחבורה ציבורית נאותה ברשויות הערביות והשפעתו על תעסוקת נשים ערביות ובדואיות עלתה רבות בדוחות ממשלתיים וכן בדינוי הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי, בעיקר בהתייחס להיעדר תחבורה ציבורית בקרב האוכלוסייה הבדואית בדרום.<sup>100</sup>

<sup>96</sup> הרשות הארצית לתחבורה ציבורית, [תוכנית אב לתחבורה ציבורית ליישובי החברה הערבית](#), הוכן על ידי חברת גל תכנון וניהול מערכות אורבניות בע"מ עבור משרד התחבורה וחברת עדליא, אוגוסט 2019, עמ' 57.

<sup>97</sup> משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, הרשות הארצית לתחבורה ציבורית, מדדים לבחינת פערי שירות תחבורה ציבורית בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית נתונים השוואתיים בין השנים 2015 ו-2020, 3 בנובמבר 2021, הועבר בדוא"ל: ניתאי ענבי, יועץ מקצועי למנכ"לית, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 23 במאי 2022.

<sup>98</sup> יישובים בהם קיימת תחבורה ציבורית – יישוב בו קיימת תחנה אחת, לכל הפחות, אשר עוברים בה קווי תחבורה ציבורית סדירים (אחד, לכל הפחות) במהלך ימות השבוע המצויה מהתחום הבנוי של היישוב או במרחק של עד 250 מטר מתחום הבנוי של היישוב.

<sup>99</sup> ניתאי ענבי, יועץ מקצועי למנכ"לית, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, מדדים לבחינת פערי שירות תח"צ בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית נתונים השוואתיים בין השנים 2015 ו-2020, 3 בנובמבר 2021, הועבר בדוא"ל, 22 במאי 2022.

<sup>100</sup> ראו לדוגמא: הכנסת ה-24, הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי, פרוטוקול מס' 47, [תעסוקת נשים ערביות בדואיות בנגב](#), 28 בפברואר 2022, עמ': 13–15.



#### 4. נספח ב: החלטות ממשלה

להלן תוצג סקירה של החלטות הממשלה המרכזיות בתחום הפיתוח הכלכלי-חברתי של האוכלוסייה הערבית שהתקבלו מאז שנת 2010:

- במרץ 2010 התקבלה החלטת ממשלה מספר 1539 בנושא תוכנית חומש לפיתוח כלכלי של יישובים במגזר המיעוטים בין השנים 2010-2014 – החלטה זו התמקדה בפיתוח כללי ותעסוקתי של 13 יישובים ערבים נבחרים.<sup>101</sup> בהחלטה נקבע בין היתר שיש **לגבש תוכניות לעידוד יזמות והקמת חממות עסקיות אזוריות, בדגש על אוכלוסיית הנשים והצעירים, ולגבש תוכנית להסבה מקצועית של בעלי השכלה אקדמאית למקצועות נדרשים בשוק העבודה, בדגש על נשים אקדמאיות**.<sup>102</sup> לאחר סיום התקופה שהוגדרה לתוכנית החומש ביישובים שנבחרו, הוחלט במסגרת החלטת ממשלה 2365 שעניינה פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים בשנת 2015 על המשך הפעלת התוכנית והרחבתה לשנה נוספת.<sup>103</sup>
- ביולי 2010 התקבלה החלטת ממשלה מספר 1994 שעניינה: הצבת יעדי תעסוקה לשנים 2010-2020, שקבעה בין היתר את **יעדי התעסוקה האלה לגבי נשים ערביות – שיעור תעסוקה של 41% לנשים בגילי 25-64 ושיעור תעסוקה של 42% לנשים בגילי 20-24 בשנת 2020**.<sup>104</sup>
- בשנת 2011 התקבלו שתי החלטות ממשלה שנועדו להביא להגדלת שיעור התעסוקה בקרב **האוכלוסייה הבדואית** (בצפון ובדרום):
  - במאי 2011 קיבלה הממשלה את החלטה מספר 3211 שעניינה תוכנית רב-שנתית לפיתוח ולהעצמת היישובים הבדואים בצפון לשנים 2011-2015. בהחלטה נקבע כי התכנית תחול על 21 יישובים, ותקציבה יהיה כ-350 מיליון ש"ח. בין היתר הוחלט על הקמה והמשך הפעלה של מרכזי הכוון והכשרה – לצורך **העלאת שיעורי התעסוקה של האוכלוסייה הבדואית בצפון, בדגש על נשים**.<sup>105</sup>
  - בספטמבר 2011 התקבלה החלטת ממשלה 3708 שעניינה תוכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית לשנים 2012-2016. התקציב הכולל שהוקצה ליישום התכנית היה 26.1 מיליארד ש"ח. החלטה זו לא כללה התייחסות נפרדת לנשים.<sup>106</sup>

<sup>101</sup> צפון: סח'נין, מג'אר, טמרה, עראבה, נצרת, דלית אל כרמל, עוספיא ושפרעם; במרכז ובמשולש – טירה, אום אל-פחם, קלאנסווה וכפר קאסם; ובדרום – רהט.

<sup>102</sup> החלטת ממשלה 1539 של הממשלה ה-32, תוכנית חומש לפיתוח כלכלי של יישובים במגזר המיעוטים, 21 במרץ 2010.

<sup>103</sup> החלטת ממשלה 2365 של הממשלה ה-33, פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים בשנת 2015, 21 בדצמבר 2014.

<sup>104</sup> החלטה 1994 של הממשלה ה-32, הצבת יעדי תעסוקה לשנים 2010-2020, 15 ביולי 2010. יציין, כי באוגוסט 2020 פורסמו המלצות הוועדה לקידום תחום התעסוקה לשנת 2030 בה נקבעו יעדי תעסוקה של 53% בקרב נשים ערביות בנות 25-66 ו-83% בקרב גברים ערבים באותם גילים. הוועדה לקידום תחום התעסוקה לקראת שנת 2030 – דוח מסכם, מוגש לשר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, אוגוסט 2020.

<sup>105</sup> החלטת ממשלה 2861 של הממשלה ה-32, תוכנית רב – שנתית לפיתוח ולהעצמת היישובים הדרוזים והצ'רקסים לשנת 2011-2014, 13 בפברואר 2011.

<sup>106</sup> החלטת ממשלה 3708 של הממשלה ה-32, תוכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית, 11 בספטמבר 2011.

- בינואר 2012 התקבלה החלטת ממשלה 4193 שעניינה הגדלת שיעור השתתפות בכוח העבודה ושיעור התעסוקה שנועדה להוציא לפועל את מסקנות הוועדה לשינוי כלכלי – חברתי (ועדת טרכטנברג) בחברה הערבית.<sup>107</sup> מטרת החלטה זו הייתה להפעיל תוכנית חומש לשנים 2012–2016 בהיקף של 730 מיליון ש"ח, לצורך הסרת החסמים של האוכלוסייה הערבית להשתלבות בתעסוקה, תוך התמקדות בנשים ערביות.<sup>108</sup>
- בשנים 2013–2014 התקבלו שתי החלטות ממשלה ייעודיות לפיתוח והעצמה של **היישובים הדרוזים והצ'רקסים**, בתחומים שונים ובהם גם תחום התעסוקה:
  - בדצמבר 2013 התקבלה החלטת ממשלה מספר 1052 שעניינה תוכנית רב שנתית לפיתוח ולהעצמת היישובים הדרוזים ברמת הגולן לשנים 2014–2017.<sup>109</sup>
  - בדצמבר 2014 התקבלה החלטת ממשלה מספר 2332 שעניינה תוכנית לפיתוח ולהעצמת היישובים הדרוזים והצ'רקסים.<sup>110</sup>

באף אחת מההחלטות הללו **לא הייתה התייחסות ספציפית לתעסוקת נשים**.

- בדצמבר 2015 התקבלה החלטת ממשלה 922 שעניינה פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים וקידום תכנית חומש מערכתית לשנים 2016–2020.<sup>111</sup> התוכנית מתייחסת ל-15 תחומים שונים שבאחריותם של 15 משרדי ממשלה וגופים ממשלתיים שונים, ובכלל זה נושא התעסוקה של האוכלוסייה הערבית. המשרד לשוויון חברתי אחראי על ניהול התכנית, ריכוזה ויישומה באמצעות הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים.<sup>112</sup>
- במסגרת דיון של הוועדה המיוחדת לענייני החברה הערבית שהתכנס ביוני 2021 שכותרתו "סקירת מנהל הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים – יישום החלטת ממשלה 922" עלה בין היתר כי **שיעור הניצול בפועל של תקציבי משרדי הממשלה והרשויות המקומיות היה נמוך: עד סוף שנת 2020, רק כ-62% מתקציב התוכנית נוצל**.<sup>113</sup> עוד עלה בדיון, מדבריו של חסאן טואפרה, ראש הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים שכאמור אחראית על ריכוז ויישום החלטת ממשלה 922, כי ניצול תקציבי התוכנית היה נמוך במיוחד בתחום התשתיות הפיזיות ופיתוח הרשויות המקומיות. זאת בעיקר משום שבחלק מהתוכניות התקצוב נעשה בשיטת

<sup>107</sup> דוח הוועדה לשינוי כלכלי - חברתי, תשע"ב – אוקטובר 2011.

<sup>108</sup> החלטת ממשלה 4193 של הממשלה ה-32, הגדלת שיעור השתתפות בכוח העבודה ושיעור התעסוקה, 29 בינואר 2012.

<sup>109</sup> החלטת ממשלה 1052 של הממשלה ה-33, תוכנית רב שנתית לפיתוח ולהעצמת היישובים הדרוזים ברמת הגולן לשנים 2014–2017, 15 בדצמבר 2013.

<sup>110</sup> החלטת ממשלה 2332 של הממשלה ה-33, תוכנית לפיתוח ולהעצמת היישובים הדרוזים והצ'רקסים, 14 בדצמבר 2014.

<sup>111</sup> החלטת ממשלה 922 של הממשלה ה-34, פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016–2020, 31 בדצמבר 2021.

<sup>112</sup> המשרד לשוויון חברתי - הרשות לפיתוח כלכלי של המיעוטים, מדריך היישום – החלטת ממשלה מספר 922, ספטמבר 2017, עמ' 6.

<sup>113</sup> המשרד לשוויון חברתי, הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים, סטטוס יישום החלטת ממשלה 922, מצגת שהוצגה בדיון הוועדה המיוחדת לענייני ערבית, 21 ביוני 2021.

המימון התואם (מאצ'ינג) ורשויות ערביות רבות מתקשות להעמיד את חלקן בתקצוב, ובשל מחסור בקרקע וחוסר תיאום בין משרדי ממשלה שונים בביצוע פרויקטים מורכבים.<sup>114</sup>

בהמשך לכך, בסוף אוקטובר 2020 התקבלה החלטת ממשלה 468 שעניינה: פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים 2016-2020 – תיקון החלטת ממשלה. ההחלטה קבעה בין היתר הארכת הסעיפים בהחלטה 922 שעניינם שיעור הקצאת תקציבים למגזר המיעוטים גם לשנת 2021 וגיוש תוכנית המשך להחלטה 922.<sup>115</sup>

- בפברואר 2017 התקבלה החלטה ממשלה מספר 2397 שעניינה: תוכנית לפיתוח כלכלי-חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2017-2021.<sup>116</sup> במסגרת החלטה זו נקבע, כי בשנים 2017-2021 תופעל תוכנית חומש בקרב החברה הבדואית בנגב, שתתמקד בתחומים שונים, בין היתר בנושאי כלכלה ותעסוקה. את תוכנית החומש כולה מתכלל ומנהל האגף הבכיר לפיתוח כלכלי-חברתי בחברה הבדואית בנגב במשרד הרווחה. החלטת זו חלה רק על תשע רשויות מקומיות בדואיות מוכרות (רהט, חורה, כסיפה, לקיה, ערערה בנגב, שגב שלום, תל שבע, אל קסום ונווה מדבר – בכולן יחד מתגוררים כ-200 אלף תושבים).<sup>117</sup> בינואר 2020 פורסם מחקר הערכה של תוכנית החומש, ממנו עולה בין השאר כי **מימוש תקציבי תוכנית החומש לחברה הבדואית בדרום התקדם בקצב איטי יחסית וכי התחומים שהתקדמות בהם הייתה איטית הם פיתוח כלכלי ומציאות ארגונית – שני התחומים שאמורים לבסס את יכולתן של הרשויות להיות עצמאיות יותר ויעילות יותר בעתיד**.

המחקר איתר כמה חסמים שבגללם היה קשה למצות את מלוא הפוטנציאל הטמון בתוכנית. חסמים אלו מתייחסים בין היתר לעומסים בירוקרטיים הנובעים מדרשות מערך הבקרה של התוכנית; מחסור בכוח אדם שהרשויות בבדואיות סובלות ממנו; הגדרה לא מספקת של תכלית התוכנית; והיערכות לא מספיקה של משרד הפנים לתת מענה מתאים לרשויות ולהדריך אותן. חסמים אחרים התייחסו למצבה של האוכלוסייה הבדואית בנגב ולמערכת היחסים בינה ובין המדינה.<sup>118</sup>

- בשנים 2021-2022 התקבלו שתי החלטות ממשלה להפעלת תוכניות רב שנתיות לצמצום הפערים בין החברה הערבית ליהודית וכן בין החברה הבדואית בנגב לאוכלוסייה היהודית:

- באוקטובר 2021 התקבלה החלטת ממשלה מספר 550 שעניינה התוכנית הכלכלית לצמצום הפערים בחברה הערבית עד לשנת 2026. בהחלטה נקבעו בין היתר **יעדי תעסוקה בקרב האוכלוסייה הערבית**

<sup>114</sup> הכנסת ה-24, הוועדה המיוחדת לענייני החברה הערבית, פרוטוקול מספר 3, סקירת מנהל הרשות לפיתוח הכלכלי של מגזר המיעוטים – יישום החלטת ממשלה 922, 21 ביוני 2021, עמ' 15.

<sup>115</sup> החלטת ממשלה 468 של הממשלה ה-35, פעילות הממשלה לפיתוח הכלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020 – תיקון החלטת ממשלה, 25 באוקטובר 2020.

<sup>116</sup> החלטה 2397 של הממשלה ה-34, תוכנית לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2017-2021, 12 בפברואר 2017.

<sup>117</sup> היישובים עליהם חלה התוכנית: רהט, תל שבע, חורה, לקיה, שגב שלום, כסיפה, ערערה בנגב, אל קסום ונווה מדבר.

<sup>118</sup> יואב לך, וולאא חג'אג'רה ויונתן אייל, מכון מאיר – ג'וינט -ברוקדייל, התוכנית להעצמת הרשויות המקומיות הבדואיות במסגרת התוכנית לפיתוח כלכלי-חברתי של האוכלוסייה הבדואית בנגב 2017-2021: מחקר הערכה, דוח ביניים: תמונת מצב, ינואר 2021.

**לשנת 2026, ובהם שיעורי תעסוקה של 75.8% בקרב גברים ערבים ו-46.3% בקרב נשים הערביות בגילאי העבודה העיקריים.**<sup>119</sup>

○ במרץ 2022 התקבלה החלטת ממשלה 1279 שעניינה תוכנית לפיתוח כלכלי-חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2022-2026 ותיקון החלטות ממשלה. במסגרת החלטה זו הוחלט על הפעלת תוכנית חומש לפיתוח כלכלי-חברתי של יישובי החברה הבדואית (ההחלטה מתייחסת ליישובי החברה הבדואית המוכרים בנפת באר שבע),<sup>120</sup> בתחומים האלו: חינוך, תרבות, רווחה, בריאות, תעסוקה ובתשתיות תחבורה. **התוכנית אינה כוללת התייחסות נפרדת לנשים מהחברה הבדואית.**<sup>121</sup> **מאחר שתוכניות אלו**

**חדשות, מוקדם לבחון את אופן יישומן.**

● באוגוסט 2022 התקבלה החלטת ממשלה 1894 שעניינה צמצום פערים ומתן מענים משלימים למניעת אלימות ופשיעה בערים המעורבות. במסגרת ההחלטה נקבע כי בשנים 2022-2023 יינקטו צעדים לטובת שילוב וקידום תעסוקתי של החברה הערבית בערים המעורבות (ללא התייחסות נפרדת לנשים), ובכלל זאת באמצעות מרכזי הכוון תעסוקתי (מרכזי ריאן), תוכניות הקניית כישורי בסיס ומיומנויות תעסוקתיות, הכשרות מקצועיות, חיזוק מיומנויות השפה העברית, השפה האנגלית, ומיומנויות דיגיטליות ותמיכה בלימודי הנדסאות. מימון צעדים אלו בסך 1.4 מיליון ש"ח יופנה מתקציב תוכנית החומש (החלטת ממשלה 550).<sup>122</sup>

<sup>119</sup> החלטה 550 של הממשלה ה-36, התוכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית עד שנת 2026, 24 באוקטובר 2021.

<sup>120</sup> יישובים בדואים בנפת באר שבע: רהט, תל שבע, חורה, לקיה, שגב שלום, כסיפה, ערעה בנגב, יישובי המועצות האזוריות אל קסום ונווה מדבר ויישובים נוספים ככל שיקומו בנפת באר שבע עבור האוכלוסייה הבדואית.

<sup>121</sup> החלטת ממשלה 1279 של הממשלה ה-36, התוכנית לפיתוח כלכלי-חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2022-2026 ותיקון החלטות ממשלה, 14 במרץ 2022.

<sup>122</sup> החלטת ממשלה 1834 של הממשלה ה-36, תוכנית דחופה לצמצום פערים ומתן מענים משלימים למניעת אלימות ופשיעה בערים המעורבות ותיקון החלטת ממשלה, 29 באוגוסט 2022.