



לכ'י

30 ליוני 2021

גב' אורנה ברביבאי

שרת הכלכלה והתעשייה

הנדון : בקשה להקמת לשכות תעסוקה ביישובים הבדואים

כבוד השרה שלום רב,

אנו מתכבדים לפנות אליך בתוקף תפקידך כשרת הכלכלה, כשרה הממונה על שירות התעסוקה, וכן כשרה הממונה על ניהול תוכנית החומש ליישובי הבדואים.

אנו מבקשים לטעון כי קיימת אפליה ניכרת בכך, שאין ביישובים הבדואים בנגב לשכות תעסוקה, למעט זו הפועלת ברהט. להלן יוצג טיעון זה בקליפת אגוז :

- צו שירות התעסוקה הארכאי לא קבע אמות מידה לפרישת לשכות תעסוקה.
- הפעלת לשכות בירוחם ומצפה רמון ולא ברשויות בדואיות – היא החלטה שאינה סבירה באופן קיצוני, ומתעלמת מהמציאות הדמוגרפית הקיימת וממגמות השינוי הדמוגרפיות והכלכליות.
- בניגוד למתחייב, לא נקבעו לאורך שנים אמות מידה עדכניות לפרישת הלשכות.
- מצב הקהילה הבדואית בתחום התעסוקה חמור ביותר, ומחייב טיפול נמרץ.
- העוני ופערי השכר הקיצוניים בחברה הבדואית מחייבים מאמץ לקידום שינוי מקיף בשירותי התעסוקה.
- שיעורי הביקוש הקיימים לשירותי הלשכות בנגב מחייבים פרישה שונה שלהן.
- היעדר לשכות במועצות מקומיות ערביות מטיל נטל כספי ומקשה על המתאיבים הבדואים וכן מפלה אותם שלא כדין.
- התמשכות האפליה בתחומי התעסוקה והפיתוח הכלכלי נגד הערבים, בכלל, והבדואים, בפרט, מחייבת שינוי מעמיק בפרישת השירותים.
- הניתוח המשפטי מחייב שינוי מדיניות למניעת אפליה על רקע לאום ומגדר, כמו גם על רקע מוגבלות, וכן למניעת אפליה בין יישובים ותושביהם ובין פריפריה למרכז, ובנוסף למניעת פגיעה בזכויות דורשי העבודה הערבים, ובכלל זאת בכבודם.
- הותרת המצב על כנו מסכלת את הגשמת מטרות שירות התעסוקה, את מימוש מדיניות הממשלה ואת קיום החלטות ממשלה והגעה ליעדים שהציבו.
- הותרת המצב על כנו מונעת יצירת שירות תעסוקה קהילתי, המעוגן בקהילה הבדואית, מותאם לצרכיה, ממצה את נכסיה, מעצים אותה ומחלצה ממצוקתה.
- בהיעדר שינוי תונצח אפליה קיצונית בחלוקת משאבים בלא אמות מידה צודקות.

לנוכח מצב היישובים הבדואים בתחום התעסוקה, ובפרט לנוכח האפליה המתמשכת בשירותי התעסוקה הניתנים לבדואים, כפי שיפורט להלן, אנו מבקשים מכבוד השרה להורות בדחיפות על **הקמת לשכות תעסוקה בתשעה יישובים ערבים בדואים בנגב, ולמצער בהדרגה**. אנו מנסחים פנייה זו בהמשך לפניית עמותת עדאלה, המייצגת אותנו בעניין זה, שהוגשה לקודמך, השר עמיר פרץ.

ולהלן ננמק במפורט:

עקרונות יסוד

1. חוק שירות התעסוקה התשי"ט-1959 הורה על הקמת שירות התעסוקה, וקבע כי תפקידו העיקרי לעסוק "בהשגת עבודה לדורשיה, ובהפניית עובדים לדורשיהם באמצעות לשכות תעסוקה".
2. סעיף 23 בחוק מסמיך את השר להקים לשכות תעסוקה ולקבוע את תחום שיפוטן, וכן לקבוע לשכות אזוריות או מחוזיות, ואף למזגן או לבטלן.
3. סעיף 42 בחוק קובע **איסור על אפליה "בשליחה לעבודה" בידי הלשכות**, לרבות על רקע דת ולאום. נקבע כי "לעניין סעיף זה רואים כהפליה גם קביעת תנאים שלא ממן העניין".
4. סעיף 25 בחוק מסמיך את השירות להקים מדורי תעסוקה **ובלבד שלא ישמשו "לחלוקת עבודה על יסוד דתי לאומי"**.
5. חוק שוויון הזדמנויות בעבודה תשמ"ח-1988 קובע את **חובת המעסיק שלא להפלות** בהעסקה מטעמים שונים, ובהם דת לאום ומין, בקבלה לעבודה, בתנאי העבודה, בקידום, בהכשרה מקצועית, ובפיטורין ו/או תנאי פרישה. החוק מסמיך את השר לפקח על זירה זו, ואת נציבות השוויון בעבודה לפעול להגנת זכויותיהם של העובדים.
6. **אם חובת הקפדה רבה על זכויות העובדים ועל שוויון הזדמנויות בשוק העבודה חלה על המעסיקים, מבעל המכולת ועד למנהליהם של מפעלי ענק, ודאי שהיא חלה על המדינה, בכלל, ועל שירות התעסוקה בפרט.**

צו שירות התעסוקה מתעלם מהמציאות

7. ללשכות התעסוקה תפקיד חיוני באספקת שירותי תעסוקה, במתן שירות לדורשי עבודה ומעסיקים, ואף בפיתוח התעסוקה בתחום שיפוטן. ללשכות חשיבות באיסוף מידע, בהצגת הצרכים המקומיים ובהשפעה על מדיניות הפיתוח האזורית, וכן בטיפול באוכלוסיות המתקשות להשתלב בתעסוקה, ובפרט, לפי חוק השירות, בכל הנוגע לאנשים עם מוגבלויות או עם חסמי עבודה שונים.

8. לשם דוגמא, פעילות שירות התעסוקה בקרב הבדואים הנה רבה, ומתבצעת באמצעות הלשכות הדרומיות. לפי דו"ח שירות התעסוקה לשנת 2019, בשנת 2019 בוצעו בלשכות העבודה בדרום 2,516 השמות בעבודה בקרב בדואים, הן באמצעות תוכניות ששירות העבודה מפעיל והן בהפניה ישירה של דורשי עבודה למעסיקים. אושרו שוברים להכשרה מקצועית ל- 287 דורשי עבודה ועוד 134 השתתפו בהכשרה מקצועית במסגרת "תוכנית שוברים למעסיקים". 129 דורשי עבודה קבלו "מענקי עבודה" המיועדים לעודד השתלבות בעבודה המרוחקת ממקום המגורים, או "בונוס תעסוקה". 432 עברו הכשרת עברית תעסוקתית, לשיפור המיומנות בעברית. 2307 דורשי עבודה עברו סדנת אימון אישי, 357 סדנת "שינוי לקראת תעסוקה", 635 "סדנת תהליך", ועוד 120 השתלבו בסדנת "חיפוש עבודה מונחה". בנוסף, 69 השתתפו בסדנת "השמה פלוס" ועוד 23 "סדנת השמה".

9. צו שירות התעסוקה (איחוד של לשכות התעסוקה האזוריות למחוזיות וכו') התשס"ה- 2005 קבע בנגב הסדר, לפיו לשכות התעסוקה פרושות במרחב הדרום ביישובים היהודים, ולא ביישובים הערבים. זאת, למעט העיר רהט, שבה כיום כ- 73 אלף תושבים והיא השנייה בגודלה בערי הנגב. התוספת לצו תוקנה בשנת 2014.

10. רשימת לשכות התעסוקה בדרום הכלולה בצו מתעלמת לחלוטין מכל היישובים הבדואים, כאילו לא היו ולא נבראו, למעט העיר רהט. היא מתעלמת משש העיירות (מועצות מקומיות), ואף מ- 11 כפרים בדואים שהוכרו במסגרת מועצות אזוריות. בכל אלו לא הוקמה ולו לשכה אחת.

11. הצו ארכאי בכך שהוא מסווג את הבדואים בעיקר בהתאם לדפוסי מרשם ישן כבני שבטים, אף שרוב התושבים הבדואים אינם רשומים כיום ככאלה, אלא פחות מ- 80 מתוך 281 אלף בדואים במרחב הנגב, וחלק מהקטגוריות הללו הן כיום קטגוריות ריקות, שכן אין אזרחים הרשומים כך. בנוסף, הוא שוגה בזיהוי יישובים ומכנה את היישוב אבו תלול בשם "אבו לול" ואת היישוב ביר הדאג' בשם "בית הדאג'". ולבסוף, הוא מתעלם מהיישוב אל-עזי במועצה האזורית יואב, שהוכר בשנת 2001ⁱ.

12. הסדר זה הכולל לשכה אחת ובודדת ביישובים הערבים היה לטעמנו מפלה כבר בעת שפורסם הצו בשנת 2005, והוא מפלה שבעתיים כיום, בשל התעלמותו במפגיע מתמורות דרמטיות במערך ההתיישבות, הכולל גידול ניכר באוכלוסיית היישובים.

13. הצו מתעלם גם משינויים דמוגרפיים שחלו באזור, ובפרט בנפת באר שבע. ולמשל, לפי שנתון סטטיסטי למ"ס לשנת 2019, לוח 2.15, יהודים היוו בשנת 2008 כ- 63.5% מתושבי נפת באר שבע, ואילו בשנת 2019 הם רק 56.3%.

14. לפי נתונים שבחן אלכס וינרב ממרכז טאוב, שיעור הגידול השנתי של האוכלוסייה הערבית בדרום מגיע ל- 3.8% וזאת לעומת רק 1.8% בקרב אוכלוסיית "יהודים ואחרים". לפי ממצאיו אוכלוסיית בני סוף שנות העשרה בקרב הבדואים גדלה בכ- 4.2% לשנה, אוכלוסיית גילאי 20-24 בכ- 5.6% לשנה וקבוצת הגיל 25-29 בכ- 6.3% לשנה. זאת, לעומת כאחוז בודד בקרב האוכלוסייה היהודיתⁱⁱ.

15. פרישת השירותים אינה יכולה להתעלם מהמגמות הדמוגרפיות הברורות.

אפליה בהקצאת השירותים בין רשויות

16. ביישוב מצפה רמון לפי נתוני למ"ס לסוף שנת 2020 מתגוררים 5,184 תושבים, ובמועצה המקומית ירוחם מתגוררים 10,681 תושבים. ביישובים אלו פועלות לשכות תעסוקה, המשרתות גם את המרחב הכפרי שסביבן, לרבות את היישובים הבדואים והכפרים הבלתי מוכריםⁱⁱⁱ.

17. לעומת זאת בתשעה היישובים הבדואים הבאים לא מתקיימת לשכת תעסוקה, אף שבהם תושבים רבים יותר מירוחם ומצפה רמון, לפי הפירוט הבא מאותו מקור:

- א. מועצה מקומית חורה- 23,062 תושבים.
- ב. מועצה מקומית כסיפה- 22,418 תושבים.
- ג. מועצה מקומית תל שבע- 21,531 תושבים.
- ד. מועצה מקומית ערעהר בנגב- 18,938 תושבים.
- ה. מועצה מקומית לקיה- 14,617 תושבים.
- ו. מועצה מקומית שגב שלום- 11,328 תושבים.
- ז. היישוב ביר הדאגי במועצה אזורית נווה מדבר - ביישוב 5926 תושבים רשומים, ולפחות כ- 8000 תושבים כולל אלו שרשומים כבני שבט אלעזזמה במקום. במועצה 12,699 תושבים רשומים.
- ח. היישוב הבלתי מוכר ואדי אלנעם שהממשלה החליטה על הכרה בו ואושרה לו תוכנית מתארית לאחרונה- כ- 8,000 תושבים^{iv}.
- ט. היישוב אלסייד במועצה אזורית אלקסום- 6051 תושבים רשומים, במועצה אזורית אלקסום- שבה 16,431 תושבים רשומים.

18. מצב זה על פניו הנו מפלה ובלתי סביר באופן קיצוני – ואין לו כלל הצדקה.

19. לכאורה ניתן היה להצדיק מצב זה בהתייחס למרחב בו נטועים יישובים אלה. ואולם, נתוני האזור אינם מצדיקים את הפער. ולמשל, לשכת ירוחם אמנם מספקת שירותים גם לרמת הנגב, אך במועצה אזורית זו שיעורי האבטלה נמוכים ביותר^v.

היעדר אמות מידה לפרישת הלשכות

20. ככל הידוע לנו, לא קיימות אמות מידה רשמיות לפרישת הלשכות ולקביעת תחומי שיפוטן. בעת סגירת לשכות בהזדמנויות שונות נדונו קריטריונים שונים. כך, למשל, ב-25 בנובמבר 1992 השיב סגן שר התעשייה והמסחר אלי בן מנחם לשאלתה של ח"כ תמר גוז'ינסקי שנגעה לסגירת לשכות וקבע, כי נקבעו קריטריונים מקיפים לסימון הסניפים שעמדו להיסגר ובהם: א. נגישות הסניף. ב. המספר הכללי של דורשי העבודה באזור. ג. המרחק לאלטרנטיבה המוצעת. ד. עומק האבטלה באזור. ה. שיקולים בטחוניים שונים. ו. מצב התחזוקה של הסניף הנזכר.

21. לעומת זאת, בתשובה לשאלתה של ח"כ עזמי בשארה השיב סגן שר התעשייה המסחר והתעסוקה מיכאל רצון במליאת הכנסת ב-19 במאי 2004, כי

הקריטריונים לעניין סגירת לשכות באותה תקופה היו: א. המרחק בין הלשכה לבין הלשכה הגדולה הקרובה. ב. איכות התשתיות בלשכות. ג. שיעורי דורשי העבודה.

22. בדומה לכך, בבג"צ 9939/04 ריאד טאפש נגד מנכ"לית שירות התעסוקה ואח' נשמעה עתירה נגד נעילת שערי לשכת התעסוקה בבית גיאן במסגרת החלטה על סגירת 14 לשכות תעסוקה ברחבי הארץ. בפסק הדין של השופט אליקים רובינשטיין מיום 7 בפברואר 2005 נפסק כי ההחלטה על הסגירה נתקבלה "תוך תשומת לב לשיקולי מרחק, שיעור דורשי עבודה ותשתית הלשכות".

23. לא ידוע לנו על נוהל כולל הקובע עקרונות לפרישת הלשכות ברחבי הארץ, במטרה למקסם את השירות לתושבים ביישובים השונים. קבלת ההחלטות התנהלה על כן ממשבר למשבר, וככל הידוע, בהיעדר ראייה כוללת. כך, למשל, בשנת 2014 פורסמה תוכנית שירות התעסוקה לסגירת 12 מתוך 18 לשכות ששמותיהן פורסמו. ואולם, לחצים ציבוריים מנעו ככל הידוע את סגירתן.^{vi}

24. היעדרן של אמות מידה לפרישת הלשכות מצביע על קבלת החלטות שרירותיות, ומשמעו חלוקת משאב ציבורי חיוני בלא התחשבות בעקרונות של צדק ושוויון.

מצב התעסוקה בקהילה הבדואית בנגב

25. הפרישה הנוכחית של הלשכות מהווה על פניו אפליה חמורה ומתמשכת כלפי תושבי הנגב הערבים, שהנם האוכלוסייה הענייה ביותר בארץ. לפי דו"ח מימדי העוני והפערים החברתיים שרר ביישובים אלו בשנת 2018 שיעור עוני של 73% בקרב נפשות, ושיעור עוני של 80% בקרב הילדים. לשם השוואה, ביישובים היהודים בנגב- שיעור העוני בקרב נפשות היה 17% ובקרב ילדים 22%.^{vii}

26. מצב זה משקף התעלמות מבעיית התעסוקה הקשה ביישובי הבדואים. לפי סקר כוח אדם 2018 של למ"ס, שיעור הערבים (גברים ונשים) בני 15 ויותר המשתתפים בכוח העבודה בנפת באר שבע היה 30%.^{viii}

27. זהו שיעור השתתפות נמוך ביותר, לעומת הערבים במחוזות אחרים: השיעור המקביל הוא 49.5% במחוז הצפון, 50.3% במחוז חיפה, 48% במחוז מרכז, וכן 40.7% בירושלים. הממוצע בקרב ערבים בישראל הוא 45.9% בכוח העבודה.^{ix} שיעור המשתתפים בנפת באר שבע נמוך לפיכך בכ- 16% מהממוצע הארצי בקרב ערבים בישראל בקבוצת גיל זו.

28. בנתונים נומינאליים, התפלגות המתארת את המצב מלמדת, כי מתוך 143.9 אלף אזרחים ערבים (גברים ונשים) בגיל 15 ויותר בנפה, רק 31.3 אלף עובדים במשרה מלאה, ואילו 5.2 אלף נוספים מועסקים בהיקף חלקי. 2.8 אלף מוגדרים "נעדרו זמנית מעבודתם", ו- 3.8 אלף מוגדרים כבלתי מועסקים.^x

29. המשמעות העיקרית של הנתון: 100.7 אלף בדואים בגיל 15 ויותר מוגדרים כמי ש"אינם בכוח העבודה", וגם בקרב אלו שמשולבים בכוח העבודה, רבים משתתפים חלקית או נעדרים.

30. לשם השוואה, בקרב כלל האוכלוסייה בישראל, גברים ונשים כאחת, 63.9% מבני קבוצה זו משתתפים בכוח העבודה. מקרב המשתתפים בכוח העבודה, 63.4% עבדו בהיקף מלא, ורק 24.7% עבדו באופן חלקי. רק 4% הוגדרו בלתי מועסקים^{xii}.

31. יודגש: הפער בשיעור ההשתתפות בכוח העבודה בקרב האוכלוסייה הכללית לבין זה שבקרב ערביי הנגב הוא 33.9%, כלומר שיעור המשתתפים באוכלוסייה הכללית יותר מכפול.

32. שיעור הבלתי מועסקים בקרב קבוצת האוכלוסין הערבים בנפת באר שבע בגיל 15 ויותר הוא 8.8%, וזאת לעומת 4.1% בלבד במחוז צפון, 4.3% במחוז חיפה, ו-3.6% במחוז המרכז. בקרב כלל הערבים בישראל, שיעור הבלתי מועסקים היה 4.5%^{xii}. כלומר, שיעור הבלתי מועסקים הערבים בנפת באר שבע כמעט כפול לעומת כלל האוכלוסייה הערבית.

33. בעיית התעסוקה חמורה ובולטת בקרב גברים. שיעור הגברים הערבים בנפת באר שבע המשתתפים בכוח העבודה נמוך מהקיים בשאר המחוזות בישראל, ונמוך בכ-3.6% מהממוצע הכללי, כפי שמלמדת הטבלה הבאה^{xiii}:

מחוז/נפה	שיעור בכוח העבודה-גברים	שיעור בלתי מועסקים-גברים
נפת באר שבע	42.3%	8.2%
מחוז צפון	64.5%	2.8%
מחוז חיפה	63.1%	4.1%
מחוז מרכז	60.8%	4.0%
מחוז ת"א	76.5%	אינו מופיע
מחוז ירושלים	63%	3.9%
יישובים עירוניים בישראל	62.7%	3.8%
יישובים כפריים בישראל	34.1%	אינו מופיע
כלל הערבים בישראל	45.9%	4.2%

34. למרבה הצער, למ"ס אינה מפרסמת נתון נפרד עבור הנשים הערביות בנגב בשנה זו, ואנו נאלצים לחשבו מתוך הלוחות המתייחסים לכלל האוכלוסין וליהודים. כך, לוח 1.22 בסקר כוח האדם לשנת 2018 סוקר את הגברים והנשים בגיל 15 ויותר לפי תכונות כוח העבודה^{xiv}. נתמקד בנשות נפת באר שבע:

נשים	בכוח העבודה	עובדות במשרה מלאה	עובדות במשרה חלקית	בלתי מועסקות	הערות

	6.4	41.4	71.2	131.9	251.8	כלל הנשים
	4.8	37.1	59.5	112.9	170.3	נשים יהודיות
מחושב	1.6	4.3	11.7	19	81.5	נשים ערביות

35. ניתן לחשב חישוב גס ולהסיק, כי בקרב הנשים הערביות בגיל 15 ויותר בנפת באר שבע רק 23.3% משתתפות בכוח העבודה. מתוך המשתתפות בכוח העבודה, 61.6% מועסקות במשרה מלאה ועוד 36.7% במשרה חלקית. 8.4% נוספות הן בלתי מועסקות. זהו שיעור נמוך ביותר של השתתפות בכוח העבודה, ושיעור גבוה של נשים בלתי מועסקות.

36. לוח 1.24 בסקר מבחין בין אחוזי ההשתתפות בקרב יהודים לבין "בני דתות אחרות", בלי להגדירן^{xv}. בקרב יהודים (נשים וגברים) בנפת באר שבע, קיימת השתתפות בכוח העבודה בשיעור 67.2%, מתוכה 68.2% בקרב הגברים, ו-66.3% בקרב נשים. לעומת זאת, בקרב "בני הדתות האחרות" (נשים וגברים), שיעור ההשתתפות הכולל הגיע רק ל-34.2%, ובקרב גברים בני דתות אחרות - רק 45.6%. שיעור ההשתתפות הכולל של "בני הדתות האחרות" (גברים ונשים) בנפה נמוך ב-33% משיעור ההשתתפות של יהודים.

37. לפיכך, הפער בין הנשים בנפה בשיעור ההשתתפות בכוח העבודה דרמטי: בקרב נשות הנגב היהודיות, מגיע שיעור ההשתתפות ל-66.3%. בקרב הנשים הערביות בנגב - רק 23.3%. זהו פער דרמטי של 43% בין שיעור השתתפות הנשים הערביות במחוז לבין שיעור ההשתתפות של הנשים היהודיות.

38. אלכס וינרב בחן את שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה בראי הדיווח על מספר שעות העבודה שעבדו נשים וגברים בדרום בסקרי כוח האדם של השנים 2016-2017. נמצא כי ההשתתפות של נשים ערביות מגיע לשיאו בקבוצת בנות ה-35-44 עם 11.7 שעות עבודה לשבוע בממוצע. נשים יהודיות בנות אותו גיל במשקי בית שבראשם עומד יהודי עבדו 27 שעות בממוצע. הגברים היהודים בקבוצת גיל זו עבדו 38 שעות בממוצע, לעומת 29 שעות בקרב הערבים^{xvi}.

39. וינרב בחן את מספר שעות העבודה המצטבר שיעבדו שני מבוגרים בגילאים 25-74 לפי מספר שעות העבודה הממוצע לגילם בשנים 2016-2017. שני מבוגרים מוסלמים, גבר ואשה, יעבדו פחות מ-80,000 שעות בגילאים אלו במצטבר. בקרב הציבורי היהודי השיעור גבוה הרבה יותר, למעט חרדים. חילונים יגיעו ל-140,000 שעות ויותר. יהודים מסורתיים יגיעו ליותר מ-120,000 שעות ודתיים - למעט פחות מ-120,000. למספר שעות העבודה המצטבר לאורך החיים השלכות ישירות על ההכנסות ושיעורי העוני^{xvii}.

40. מכל הנתונים על שוק העבודה ניתן ללמוד, כי פערי ההשתתפות בכוח העבודה העמוקים קשורים ישירות לשיעורי העוני הגבוהים בקהילה הבדואית, מהווים חסם לפיתוח כלכלי בנגב ובישראל כולה, ומחייבים מענה דחוף.

41. הממשלה קבעה בהחלטה 1994 משנת 2010 יעדים ארציים להגברת התעסוקה^{xviii} בעשור שחלף, שעיקרם הגעה ל- 78% תעסוקה בקרב גילאי 24-64 בקרב גברים ערבים, ו- 41% בקרב נשים ערביות בגילאים אלו. יודגש כי שיעורים אלו מכוונים לגילאים מסוימים, ולא לכלל בני 15 ויותר^{xix}.

42. יעדים אלו נחשבו קרובים להשגה טרם מגפת הקורונה בקרב הערבים בישראל בכלל, אך רחוקים מאד מהשגה בקרב הערבים בנגב: בקרב אלו, שיעור התעסוקה בשנת 2016 בקרב ערביי הנגב היה בגילאי 35-54 רק 65% בקרב גברים ו-25% בקרב נשים. יודגש כי נתון זה אינו כולל את בני שכבת הגיל 54-64 שבקרבם שיעורי תעסוקה דלים^{xx}.

43. ראוי להעיר כי בשנת 2018 היו שיעורי התעסוקה בכלל האוכלוסייה בישראל בגילאי 25-64 81.5% בקרב גברים ו- 73.6% בקרב נשים. יעד של 41% בקרב נשים ערביות לא היה לפיכך בגדר יעד שאפתני במיוחד, ואולם בקרב הנשים הבדואיות, חרף עלייה ניכרת באחוזי המשתלבות בהשכלה הגבוהה, הוא עודנו רחוק מהשגה.

44. חוקרי מכון ברוקדייל מדגישים כי הפערים הקיימים בשיעורי התעסוקה מתקיימים, ומשמעותיים גם כשמתייחסים להשוואה בין יהודים וערבים בנגב, גם כאשר מתעלמים מהגילאים 54-64, וגם כאשר מבחינים בין קבוצות השכלה^{xxi}:

שנות לימוד	שיעור מועסקים יהודים דרום	שיעור מועסקים ערבים דרום
גברים	עד 11	74
	12	75
	+13	82
נשים	עד 11	63
	12	79
	+13	80

45. הממשלה נקטה במהלך תקופת תוכנית החומש הראשונה (החלטה 3708) פעולות על מנת לשפר את מצב התעסוקה בקרב ערביי הנגב, ובין השאר הופעלו מרכזי התעסוקה ריאן, קודם פיתוח אזורי תעשייה ברהט ובשגב שלום, נתנו תמריצים למעסיקים, התקיימה השקעה בהכשרות מתוקצבות ובלמודי הנדסאים (פרויקט אשב"ל) והופעלה פעילות מעו"ף לעידוד יזמות עסקית. כמו כן שופר באופן משמעותי מערך התחבורה הציבורית ביישובים המוכרים, מבחינת מספר הקווים ותדירותם, נסללו כבישים, והוקמו מעונות יום אחדים. בנוסף, עוצב מערך חינוך לקריירה בקרב תלמידי התיכון^{xxii}.

46. לנוכח ההשקעה הממשלתית בתוכנית החומש לשנים 2012-2017, שיעור התעסוקה בקרב גברים ונשים ערבים בדרום בשנת 2018 הינו מאכזב מאד, ומעיד כי נדרשים שינויים מבניים.

47. מצב זה מהווה אפליה חמורה גם לנוכח שיעורי האבטלה הגבוהים ביישובים אלו לפי נתוני שירות התעסוקה. נדגים להלן את הפערים בין יישובים נבחרים ליישובים הערבים, בינואר 2020, טרם התפרצות מגפת הקורונה ע"פ הדו"ח החודשי של השירות:

<u>שיעור אבטלה</u>	<u>יישובים יהודים נבחרים ינואר 2020</u>
<u>%</u>	
4.50	באר שבע
7.04	דימונה
7.34	ירוחם
5.53	אופקים
8.39	מצפה רמון
4.87	ערד
8.55	רמת הנגב
	<u>יישובים ערבים</u>
9.77	חורה
18.84	כסיפה
11.24	לקיה
18.63	ערערה
9.52	רהט
10.25	שגב שלום
11.34	תל שבע
19.77	מ"א אלקסום
6.90	מ"א נווה מדבר

48. ביישובים הבדואים חל בתקופת המגפה זינוק באחוזי האבטלה: נציין כי באפריל 2020 נרשמו בכל הרשויות המקומיות הבדואיות יותר מ-20% אבטלה, כאשר הבולטות הן אלקסום (53%), ערערה (30%) ותל שבע (29%). כיום, קצב החזרה לעבודה ביישובים הערבים בישראל איטי. לפי דו"ח שבועי של שירות התעסוקה מ-19 במאי 2021, "קצב החזרה לעבודה של דורשי עבודה ערבים ממשיך להיות נמוך ביותר".

49. הנתונים הנוגעים לבדואים בנגב צריכים להתברר לנוכח המגמות בחברה הערבית כולה. מחקר שירות התעסוקה מצא כי בקרב דורשי העבודה החדשים במהלך משבר הקורונה מקרב הקהילה הבדואית נמצא שיעור גבוה יותר של מפוטרים, ושיעור גבוה יותר של תובעי הבטחת הכנסה, לעומת שאר האוכלוסייה הערבית. שיעור תובעי הבטחת הכנסה היה 47% בקרב הנרשמים החדשים הבדואים בנגב, לעומת 34% בקרב כלל האוכלוסייה הערבית. כמו כן נרשם בקרב הבדואים שיעור גבוה יותר של דורשי עבודה צעירים עד גיל 34^{xxiii}.

50. השפעות משבר הקורונה על תעסוקה בחברה הערבית חמורות ומתלכדות עם מגמות נסיגה אחרות. מחקר אגף הכלכלן הראשי מצא לאחורונה כי נכון לינואר 2021, שיעור התעסוקה של גברים ערבים ירד ירידה חדה ב- 21% ושיעור ההשתתפות בכוח העבודה ירד ב- 15% בהשוואה לזה שהיה בינואר 2020, לפני המשבר. יודגש: שיעור התעסוקה של הגברים הערבים היה בינואר 2021 נמוך ב- 21% מזה שבינואר 2020. זאת, לעומת 13% בקרב גברים יהודים שאינם חרדים, ו- 16% בקרב גברים יהודים חרדים. כמו כן חלה ירידה תלולה בשיעור ההשתתפות בכוח העבודה בקרב הגברים הערבים, בכ- 15%. זאת לעומת 3% בקרב גברים חרדים ו- 2% בקרב גברים יהודים שאינם חרדים. המחקר מצביע על כך שההתאוששות ממשבר הקורונה איטית בקרב הגברים הערבים, יותר מאשר בקרב אוכלוסיות אחרות.

51. המחקר מצביע על מגמה מתמשכת של ירידה בשיעור התעסוקה בקרב גברים ערבים: שיעור התעסוקה ירד מ- 58.9% בראשית 2018, ל- 53.9% בתחילת 2020. הירידה הכוללת משך שנתיים הינה, אם כן, בת 5%. המחקר קובע כי מגמות ירידה בתעסוקה בולטות במיוחד בקרב צעירים ובקרב בעלי שנות השכלה מעטות (ללא בגרות), בין השאר בשל התכווצות התעסוקה בענפי תעשייה מסוימים ובגין הגברת ההשתלבות של עובדים מהגרים בענף הבינוי.

52. החוקרים קובעים כי מגמה זו מגבירה את הפערים בין הקבוצות בשוק העבודה, מגדילה את ממדי אי השוויון, ותגרום להפסדים רבים למשק. העלות השנתית הנובעת מירידה בשיעור תעסוקתם של גברים ערבים בכ- 5% מסתכמת בכ- 6 מיליארד ₪ ובכ- 0.4% מהתוצר^{xxiv}.

פערי שכר ואפליית הפריפריה

53. פרישת הלשכות הנוכחית מהווה הפליה בוטה גם לנוכח שיעורי ההשתכרות הנמוכים ביישובים הבדואים^{xxv}: דו"ח המוסד לביטוח לאומי על שכר והכנסות מעבודה לפי יישוב ומשתנים כלכליים שונים לשנת 2018 מאת מרק רוזנברג (2020):

אחוז שכירים מתחת לשכר מינימום	שכר בש"ח לשכיר (חודש בשנה) 2018	יישוב
50.6%	6422	חורה
50.3%	6343	כסיפה
55.0%	5716	שגב שלום
53.3%	6365	תל שבע
53.8%	6160	ערערה
55.4%	6010	לקיה
70.2%	4358	ביר הדאג'
54.1%	5636	אלסייד
אין נתונים	אין נתונים	ואדי אלנעם

54. הפערים ברמות השכר בין יישובים אלו לבין רמות השכר בירוחם ובמצפה רמון בולטים מאד. בירוחם השכר לשכיר הינו 8573 ₪, ושיעור המועסקים מתחת לשכר מינימום רק 39.6%. במצפה רמון השכר הממוצע לשכיר 7,457, ושיעורי המועסקים מתחת לשכר מינימום- רק 47%.

55. על מנת לאפיין ולחדד את ההבדלים, כל היישובים הבדואים שנמנו לעיל ממוקמים באשכול 1 (הנמוך ביותר) לפי מיון היישובים לאשכולות חברתיים כלכליים שפורסם לאחרונה על בסיס נתוני שנת 2017 (פורסם 2020). **כל היישובים הבדואים ממוקמים בתחתית הטבלה הלאומית**: נווה מדבר – מקום 1 בארץ בדירוג זה, ערעה- מקום 2, תל שבע- 3, כסיפה- 4, שגב שלום- 6, חורה- 7, אלקסום- 8, לקיה- 9. ביר הדאג'י ואלסייד משתייכים לאשכול 1 של המועצות האזוריות.

56. לשם השוואה- מצפה רמון משתייכת לאשכול 3 (מקום 76 בארץ) וירוחם לאשכול 4 (מקום 91 בארץ) בדרוג החברתי-כלכלי של הרשויות.

57. כידוע, לנוכח פגיעת מגפת הקורונה, שיעורי התעסוקה בקהילה הבדואית בנגב ירדו בתלילות, בפרט בקרב הנשים, וההכנסות נפגעו. לפי מידע המגיע אלינו מהמחלקות לשירותים חברתיים, שיעורי העוני עלו בתלילות, ובחלק מהיישובים הגיעו תושבים בדואים רבים עד לפת לחם, ורבים תלויים בעזרת משפחתם ו/או בעמותות מחלקות מזון וסיוע כספי.

58. בישראל פערים עמוקים בין מרכז לפריפריה במונחי תעסוקה ושכר^{xxvi}.

59. היעדר לשכות תעסוקה מהווה אפליה חמורה כלפי הבדואים הגרים בנגב כתושבי הפריפריה, מאחר ומדובר ביישובים ברמת פריפריאליות גבוהה לפי מדדי הלמ"ס- אשכול 3 בדרוג הפריפריאליות לפי הפירוט הבא: מ"א נווה מדבר – מקום 19 בארץ ברמת הפריפריאליות, ערעה- 29 בארץ, כסיפה- 23 בארץ, מ"א אלקסום 48 בארץ, שגב שלום- 50 בארץ, חורה- 57 בארץ, לקיה- 61 בארץ, תל שבע- 70 בארץ.

60. יודגש כי לפי הלמ"ס, אחוז הבלתי מועסקים גבוה יותר בפריפריה. "אחוז הבלתי מועסקים (מחפשי עבודה) מתוך השייכים לכוח העבודה ביישובים הפריפריאליים מאד והפריפריאליים (5% ו 4.5% בהתאמה) גבוה מהאחוז ביישובים מרכזיים מאד, והוא יורד ככל שהאזור מרכזי יותר". בנוסף, קיים קשר בין משלח היד לרמת הפריפריאליות של היישוב בו המועסק מתגורר. ביישובי המרכז שיעור גבוה של מועסקים בעלי משלחי יד אקדמאיים, ובפריפריה- רבים המועסקים בתפקידים מקצועיים בתעסוקה ובינוי^{xxvii}.

רמת הביקוש לשירותי הלשכות

61. הביקוש לשירותי הלשכות העסוקה ביישובים קטנים אלו נמוכה: לפי נתונים שהציג שרות התעסוקה, מספר המתייצבים מדי חודש במוצע בלשכת מצפה רמון בשנת

2018 היה 94, ובירוחם- 276. זאת לעומת 1842 בדימונה ו- 2089 ברהט. מספר ההשמות החודשי בכל לשכה- פחות מעשר^{xxviii}. (ר' קובץ מצגות המשרדים "ועדת ההיגוי המשותפת, החלטת ממשלה 2397, סטאטוס יישום החלטה 2018", מיום 14.3.2019).

62. למרות הביקוש הדל, פעולתן של הלשכות בירוחם ומצפה רמון נמשכת, ואילו ביישובים ערבים שאוכלוסייתם גדולה פי כמה והיזקקותם לסיוע בתעסוקה רבה יותר- לא הוקמה לשכה.

63. יודגש: הדברים אינם מיועדים חלילה להביא לצמצום השירות בירוחם ובמצפה רמון, הדרוש לתושבי האזור. הם מיועדים להביא לפתיחת שירותים הולמים ביישובים הבדואים, הזכאים להם, שלא על חשבון זולתם.

הסרת חסמים או הערמת חסמים

64. ממשלת ישראל קבלה בעקבות המלצות ועדת אקשטיין ביולי 2010 החלטה מס' 1994 "הצבת יעדי תעסוקה לשנים 2010-2020". בהחלטה נקבעו בין השאר יעדים להעלאת שיעורי התעסוקה של גברים ונשים בחברה הערבית ואף אנשים עם מוגבלות בחברה הערבית.

65. במסגרת שתי תוכניות החומש ליישובים הבדואים (החלטה 3780 והחלטה 2397) הוקדשו משאבים לא מעטים להקמת מרכזי הכוונה לתעסוקה (מרכזי ריאן), לפיתוח אזורי תעשייה, להקמת מסלולים לתמרוץ מעסיקים לצורך עידוד העסקת עובדים בדואים, להקמת מעונות יום המסייעים להרחבת מעגל התעסוקה תעסוקה, ולצעדים נוספים המיועדים לקידום התעסוקה של ערביי הנגב.

66. גם במסגרת החלטה 922 המיועדת לכלל החברה הערבית בישראל ננקטו צעדים לקידום התעסוקה בחברה הערבית.

67. הממשלה מצופה להסיר חסמים הניצבים בפני השתלבות בתעסוקה ולהיאבק באפליה - ולא להציב חסמים בדמות הקצאת שירותים מפלה. ובפרט כך שירות התעסוקה.

68. הממשלה מצופה להבטיח הנגשה של שירותים לכל אזרח ולכל קהילה באופן שוויוני והוגן.

נטל ההתייבבות אינו שוויוני

69. לפי דו"ח שירות התעסוקה לשנת 2019, פנו לשירות התעסוקה מקרב הבדואים במהלך שנת 2019 כ- 19,500 דורשי עבודה. 68% מהם היו תובעי קצבת הבטחת הכנסה, כלומר אנשים מעוטי הכנסות במובהק. למותר לציין שהתמונה ביישובים היהודים הנה שונה. במספרים, מדובר ב- 13.3 אלף תובעי הבטחת הכנסה לעומת כ- 6.2 אלף תובעי דמי אבטלה.

70. אחת המשמעויות של מצב זה הינה לפי הדו"ח, שמקרב הבדואים, רק כ- 24% מדורשי העבודה זוכים להתייצב ביישוב בדואי, כלומר ברהט. כל השאר נדרשים להתייצב בעיר יהודית- מהם 43% בבאר שבע, 17.6% בערד, ו- 13.5% בדימונה. לעומת זאת, הרוב המכריע של היהודים, אם לא כולם, מתייצבים ביישובים יהודים, ועבור רבים מהם זו עיר מגוריהם.

71. הדבר מטיל על המתייצבים נטל של נסיעה ממושכת, לעיתים מזומנות בתחבורה ציבורית, אל לשכת התעסוקה. נסיעה זו כרוכה כמובן בעלות נוספת. עבור חלק מדורשי העבודה הבדואים, זהו נטל כבד, ובפרט כך עבור נשים, ובפרט מאחר שרבות מהן נדרשות לשמור על ילדיהן, ואין ברשות רבות מהן רכב. וכאמור, רוב המתייצבים הנם מעוטי/ות הכנסה או נטולי/ות הכנסה.

72. נטל מיוחד מוטל על אנשים בעלי מוגבלות. כ- 21% מהאוכלוסייה הבוגרת (בני 20 ויותר) הם בעלי מוגבלות. לפי נתוני שנת 2019, ל- 44% מהאנשים בעלי המוגבלות בגילאים אלו יש קושי רב בהליכה, כולל מי שאינם יכולים ללכת כלל. ל- 11% נוספים יש קושי רב בראייה, כולל מי שאינם מסוגלים לראות. למצבים אלו השלכות על התפקוד: רק 61% מהאנשים עם מוגבלות הם בעלי רישיון רכב, לעומת 81% בקרב אנשים ללא מוגבלות. רק 63% מהאנשים עם מוגבלות הם בעלי רכב, לעומת 81% בקרב אנשים ללא מוגבלות. מתוך האנשים עם מוגבלות שהם בעלי הרישיון, רק 60% נוהגים ברכב 5-7 ימים בשבוע, לעומת 73% בקרב אנשים ללא מוגבלות^{xxix}. אמנם, לאנשים עם מוגבלות ניתן לעיתים פטור מהתייצבות תכופה, ואולם, אין בכך כדי למחוק את החובה לקיים שירות נגיש עבורם, הקבועה בחוק שוויון לאנשים עם מוגבלויות.

73. בחלק מהמקרים, מדובר בנסיעה ארוכה ובטורח רב. לשם דוגמא, תושב ערערה צריך להתלבט בין נסיעה של כ- 20 ק"מ לדימונה הסמוכה יחסית לבין נסיעה של כ- 30 ק"מ לבאר שבע. עליו להגיע לאוטובוס לדימונה, להמתין לו ולצאת דרך. בהגיעו בתחבורה ציבורית לדימונה, עליו ללכת עוד לפחות כ- 10 דקות מהתחנה המרכזית ללשכת התעסוקה. וכך, סביר שתושב זה יבלה שעה ויותר בדרכים רק על מנת להגיע להתייצבות בלשכה, ושעה נוספת לפחות בדרכו לשוב.

74. דוגמא שנייה: דורש עבודה תושב ביר הדאג' הנוסע בתחבורה הציבורית יתלבט בין הגעה לירוחם במרחק 32 ק"מ, שהתחבורה אליה מעטה ומחייבת החלפת אוטובוס הצורכת זמן, לבין הגעה לבאר שבע המצויה במרחק 41 ק"מ, שהתחבורה אליה ישירה ותכופה יותר. הנסיעה לירוחם תחייב אותו להגיע לתחנה במרכז ביר הדאג', להמתין לאוטובוס, להגיע באוטובוס לצומת הנגב, להמתין שנית לאוטובוס ולהחליף אוטובוס בצומת. ושוב, ההגעה מהבית בביר הדאג' להתייצבות בלשכה עלולה להימשך יותר משעה, וכך גם השיבה לבית.

הפליה כוללת- תעסוקה ופיתוח כלכלי

75. מחקרים רבים תיעדו פערים ניכרים ברמת החיים בין יהודים לערבים בישראל. פערים אלה נשמרים בשל חסמים מבניים במשק, ובשל מדיניות ממשלתית מפלה בתחומים רבים, כגון חינוך ובריאות, תכנון ובנייה, תעסוקה ועוד.

76. עובדים ערבים רבים מרוכזים בענפים מסורתיים ובתחומים המתאפיינים בשכר נמוך. מצב זה מתקבע בשל פערים בנגישות להשכלה איכותית, כמו גם בגישה להכשרה מקצועית, וכן בשל אפליה בקבלה למקומות עבודה ובשכר.

77. משקי הבית הערבים מתאפיינים במספר גבוה של נפשות, במספר קטן יחסית של מפרנסים ובהכנסה נמוכה.

78. לפי ישיב וקלינר-קסיר, בקרב הגברים הערבים, ניכר ריכוז תעסוקתי גבוה במשלחי יד ובענפים שהם בחלק התחתון של סולם המיומנויות, ונרשמת פרישה מוקדמת ממקצועות המחייבים כושר פיזי. רמת הפריור ורמת השכר הינן נמוכות. קיימת תת תעסוקה במשלחי יד מתקדמים, גם בקבוצות שלהן הכשרה מתאימה (למשל בהייטק). גורמים אלה מהווים תמריץ שלילי לרכישת השכלה ומיומנויות תעסוקה בקרב הדור הצעיר. ומכלול הגורמים מביא לכך, שבקרב האזרחים הערבים שיעורי עוני גבוהים, והם נתונים במלכודת עוני.

79. בקרב הנשים הערביות, שיעור ההשתתפות הנמוך בכוח העבודה גרם להשתתפות מועטה בממד היצרני של המשק, ולתרומה מוגבלת להיחלצות המשפחה מעוני. גם בקרב נשים, נעדר תמריץ מספיק לרכישת השכלה ומיומנויות הדרושות להשתלבות מוצלחת בשוק העבודה.

80. בקרב הנשים והגברים כאחת, בולטת ההשפעה השלילית של אפליה בעבודה, ובצידן היעדר של תשתיות תומכות עבודה, לרבות מסגרות לילדי הגיל הרך ומערכות תחבורה.

81. בעיות אלו יוצרות מעגל קסמים. כך, למשל, העוני, החסמים בשוק העבודה ושיעורי ההשתתפות הנמוכים בשוק העבודה, וריבוי החסמים להשתלבות מוצלחת בשוק העבודה, מקשים הן על השקעה ברכישת השכלה והן על השקעות בפיתוח מקומות עבודה. בנוסף, הריחוק הפיזי והתרבותי ממקומות עבודה וממגורים עם יהודים מגביר תחושות של ניכור ומונע התהוות ניסיון משותף שעשוי להפחית תופעות של אפליה.^{xxx}

82. בקרב הצעירים הערבים קיימת לאורך שנים מגמה של שיפור ברמת ההשכלה, לרבות בשיעורי הזכאות לתעודת בגרות, בשיעורי רכישת תעודת בגרות העומדת בדרישות הסף של האוניברסיטאות, ובמספר המשתלבים באוניברסיטאות. מגמות דומות קיימות גם בחברה הבדואית, שבה התגברה ההשתלבות של נערות בחינוך התיכוני ושל נשים בהשכלה הגבוהה. עם זאת, שיעורי הזכאות לתעודת בגרות בקרב הבדואים עודם נמוכים באופן ניכר מאלו של ערביי ישראל האחרים. שיעורי הנשירה בחינוך הבדואי עדיין גבוהים, בפרט בקרב הבנים. קיימים חסמים גבוהים המקשים על השתלבות באקדמיה, לרבות רמה נמוכה של השכלה תיכונית, קשיים כלכליים, קשיי תחבורה וקשיים בהשתלבות החברתית-תרבותית באקדמיה. שיעורם של הבדואים באוכלוסיית הסטודנטים עודו רחוק מחלקם באוכלוסייה, והם מרוכזים בתחומים הכרוכים בהכנסה מעטה או בינונית, כגון חינוך. במצב זה אין די כדי להביא לצמצומם של הפערים החברתיים-

כלכליים^{xxxii}. תוכנית החומש קיימה השקעות בחינוך הבדואי, אך הצלחתה מוגבלת, והחסמים לשיפור רבים^{xxxiii}.

83. הנשים הבדואיות מתאפיינות בשיעור נמוך במיוחד של השתלבות בשוק התעסוקה, במשלחי יד המצויים בתחתית סולם המיומנויות, בעבודה חלקית וזמנית, בתקופות ארוכות של חיפוש עבודה ובשיעורים גבוהים של אבטלה. רמת השכר בקרבן נמוכה, ובפרט כך בקרב אלו שלא זכו לתעודת בגרות. נשים בדואיות מרוכזות בתחומי עיסוק ששכרם מוגבל, כגון חינוך ורווחה. חסם מרכזי המסביר זאת הוא אפליה רב שנתית במערכת החינוך, הגורמת לרמת השכלה נמוכה, לרבות אנאלפביתיות. חסם שני הוא היעדר מסגרות מתאימות של גנים ומעונות לילדים בגיל הרך. גורם שלישי המקשה על השתלבות בתעסוקה הוא רמת הפיתוח הנמוכה של מערכי התחבורה הציבורית ובפרט היעדר הנגישות לתחבורה בכפרים הבלתי מוכרים. עבור חלק מהנשים, מחסום השפה מהווה קושי בהשתלבות בשוק העבודה. לבסוף, קיימת בחברה הבדואית נורמה ולפיה על נשים לעבוד ביישובן, וזאת אף שביישובים הבדואים הזדמנויות תעסוקה מוגבלות^{xxxiii}.

84. מחקרי שוק העבודה הצביעו על אפליה חמורה בשוק התעסוקה נגד הציבור הערבי בנגב, ובפרט נגד נשים ערביות. ולמשל, סראב אבו רביעה קווידר מנתחת את האפליה נגד הנשים הבדואיות בשוק העבודה ומוצאת כי הן סובלות מאפליה מתמשכת על רקע אתני (כערביות וכבדואיות), אפליה על רקע דתי (כמוסלמיות) ואפליה על רקע מגדרי (חסמים פטריארכליים^{xxxiv}).

85. מצב זה של אפליה בתחום התעסוקה קשור באפליה היסטורית בתכנון הפיתוח המרחבי והפיתוח הכלכלי ביישובים אלה. נעדרו השקעות ציבוריות משמעותיות בפיתוח כלכלי ביישובים אלו, והתוצאה היתה פער ניכר: בשנת 2013, הוקצו ברשויות הבדואיות רק 0.6% משטחן לתעשייה ומסחר, לעומת 1.4% בכלל הרשויות בישראל. באותה שנה הוקצו רק 0.2% משטח הרשויות הבדואיות למשרדים, שירותים ומסחר, לעומת 1.9% בכלל אוכלוסיית ישראל^{xxxv}.

86. רק ביישובים רהט ושגב שלום מצויים אזורי תעשייה משמעותיים שפותחו בעשור האחרון. ביישובים אחרים, החל פיתוח ממשי של אזורי תעשייה לאחרונה, כמו באבו קרינאת, או שהפיתוח עודו קפוא משך שנים, כגון בביר הדאגי. בשל כך רובם הגדול של תושבי היישובים הללו הנם יוממים הנאלצים למצוא את מחייתם ביישובים אחרים.

87. מצבם של אזרחים ערבים עם מוגבלויות בשוק העבודה קשה במיוחד. לדעת אלפסי-הנלי, הם סובלים מאפליה הן בשל זהותם הערבית והשתייכותם לקהילה הבדואית, והן בשל היותם בעלי מוגבלות. שיעור התעסוקה בקרב הבדואים עם מוגבלות בדרום הארץ נמוך במיוחד ועמד בשנת 2016 על 13.6% בלבד. זאת, בהשוואה ל-62% בקרב יהודים עם מוגבלות בדרום הארץ. שיעור הבלתי מועסקים בקרבם מגיע ל-34.2%, בהשוואה ל-9% בלבד בקרב יהודים עם מוגבלות בדרום הארץ. 79% מהבדואים עם מוגבלות מצויים מחוץ לשוק העבודה, בהשוואה ל-31% בקרב היהודים עם המוגבלות בדרום^{xxxvi}.

הקמת לשכות תעסוקה - פרספקטיבה של מדיניות

88. הותרת המצב על כנו מונעת פיתוח רשת של לשכות תעסוקה באוריינטציה קהילתית, אשר תהווה מוקד ללימוד המצוקה התעסוקתית והכלכלית בחברה הבדואית ותיטול חלק בפיתוח מענים לצרכיה. בכך מונצח מצב בו השירותים מפותחים בקהילות יהודיות ומותאמים לצרכיהן, ולא לצרכי האזרח הערבי. הדבר מונע התייחסות מיוחדת, ממוקדת ומותאמת לצרכי האזרח הבדואי, ובפרט לתושביהם של כפרים הבלתי מוכרים, ולצרכים הספציפיים של נשים בדואיות.

89. לשם השוואה, בסוכנות הלאומית לאוסטרלים ילידים NIAA פועלת תוכנית פיתוח קהילתי הקרויה CDP, שעיקרה קידום תעסוקה באזורים המרוחקים של אוסטרליה ובקרב הקהילות הילידיות (אבוריגינים) הרבות בה. מטרת הסוכנות לשבור את התלות של הקהילות הילידיות בקצבאות הרווחה. הממשלה האוסטרלית בונה את תוכניות התעסוקה בשותפות עם האזרחים הילידים והמענים "תפורים" לצרכיהם. התוכנית כוללת מסלולים מיוחדים לעידוד העסקה ו"שימור" של עובדים מקהילות ילידיות. בנוסף על הכשרה מקצועית, מושם במרכזי הפיתוח הקהילתי דגש על שיפור כישורי שפה ועל העשרת מיומנויות בסיסיות. בשנה האחרונה הוחלט לבצע רפורמות בתוכנית הפיתוח הקהילתי, לנוכח ביקורת שנמתחה עליה בקהילות הילידיות.^{xxxvii}

90. מומחי ה-OECD לפיתוח כפרי ממליצים על גישה לפיתוח כלכלי המותאמת לקהילות ילידיות ומכונה "מעוגנת מקום" (PLACE BASED). גישה זו מיועדת לחזק את ההגדרה העצמית של הקהילות ולהגביר את התאמת השירותים לתנאים המקומיים. המומחים ממליצים לפתח הסדרים מקומיים אפקטיביים שיאפשרו לקהילות הילידיות לגייס נכסים קהילתיים, להוביל את ארגון הפיתוח ולעבוד ביעילות עם דרגי הממשל השונים. המומחים סבורים כי לעיתים מזומנות מוסדות של קהילות הילידים באוסטרליה מתקשים למלא את תפקידם כי הם קטנים יחסית, בעלי מנדט מצומצם, ואין בהם תמהיל מתאים של מיומנויות ויכולות. פערי היכולת עשויים לכלול יכולות מנהיגות, תכנון קהילתי, מיומנויות עסקיות או טכניות (משפטיות פיננסיות וכו'). הפתרון טמון ביצירת אסטרטגיה משולבת של פיתוח מקומי המותאמת לכל הגורמים באופן אינטגרטיבי, ומחברת לתנאים המקומיים ולתרבות הקהילות. גישה זו ממוקדת בחיזוק היכולות הילידיות התומכות בכלכלה במישור המקומי. היא מטפחת יכולות מקומיות, כגון בפיתוח קהילתי, ברישות, ובטיוב המעורבות של בעלי עניין. הגישה החדשנית כוללת תמיכה גם בגורמי התיווך המסייעים ביצירת שותפויות עסקיות, כגון באמצעות הנגשת ידע ועל-ידי עידוד שותפות. המדינה נערכת לעידוד שותפויות כלכליות, בין השאר באמצעות יצירת תשתית לשותפות בין מקבלי החלטות התומכים בכלכלה המקומית והאזורית. יעדה של הממשלה אינו שליטה, אלא סיוע ותיווך ליצירת פתרונות מקומיים בשותפות עם הקהילות הילידיות, כגון תמיכה בבעלי רכוש מסורתיים והקמת מוסדות פיננסיים בבעלות ילידית.

91. במסגרת גישה זו נודעת חשיבות רבה לחיזוק האקוסיסטם המוסדי התומך במוסדות הקהילתיים, וראוי להעניק עדיפות לפיתוח המבוסס על הקצאה לטווח ארוך, המעצימה את היישובים. יש להבטיח העדפה מיוחדת לשותפויות בין קהילות ילידיות בפיתוח כלכלי, בין השאר כאלה הנשענות על הכוחות המקומיים- יזמים

מקומיים, ארגונים מקומיים, נותני שירות וספקים מקומיים. יש להעצים כוחות של מנהיגות מקומית, ואנשי מקצוע מקומיים.

92. המומחים מדגישים כי עקרון ההגדרה העצמית הוא עקרון בסיסי בקידום קהילות ילידיות הסובלות ממידה גדולה של תלות ואינן שותפות לקבלת ההחלטות. השתתפות הקהילות הללו בקבלת ההחלטות עשויה לגרום לצמצום התלות בתשלומי רווחה, לשיפור איכות החיים, ליעול ניצול המשאבים, ואף להגדלת התרומה הכלכלית של הקהילה הילידית לקהילות שאינן ילידיות. עקרון ההגדרה העצמית חשוב כי הוא מאפשר מעורבות אזרחית בשיפור רווחת בני הקהילה. זאת ועוד, הוא מגדיל את הסיכוי שהמדיניות תשקף את צרכי הקהילות ואת משאלותיהן. בנוסף, הוא מגדיל את השקיפות של קבלת ההחלטות ומאפשר למנהיגי הקהילות להיות מקבלי החלטות טובים יותר^{xxxviii}.

93. עמדה זו נשענת, למשל, על ניתוח המצב של קהילות הילידים במספר ארצות, ובפרט באוסטרליה, המדגיש את הצורך באוטונומיה לשם פיתוח. ילידים אלו מעריכים כי כל עוד הם תלויים בממשלת אוסטרליה בבחירת התוכניות, באימוץ גישות, בקביעת יעדים ובהקצאת משאבים, הפערים החברתיים-כלכליים לא ייסגרו, והפיתוח הדרוש לסגירתם לא יתחולל. לטעמם, התמורות החיוביות בשירות המדינתי, משמחות כשלעצמן, אף מרחיקות את הרפורמה המתחייבת. לטענתם, במסגרת המדיניות הקיימת נשללת מהילידים הזכות לקחת אחריות לתהליכי הפיתוח בקהילותיהם- ולחיהם. הם זכאים למחות, ולעיתים להשתתף בתהליכים כיועצים, אך לא להובילם. ההכרעות נשארות בידי הממשל ופקידיו, וצבא ספקי שירות- למטרת רווח או שלא למטרת רווח. שינוי מהותי יופיע רק כשתוחלף הפרדיגמה והילידים הם שיחליטו על המדיניות בענייניהם, ושינוי זה ייתכן רק בזכות סדר יום של העצמה^{xxxix}.

94. לסיכום, הדוגמא האוסטרלית מלמדת כי הותרת המצב על כנו תמנע פיתוח של תוכניות קהילתיות מעוגנות מקום, המתאימות לצרכי הקהילות הבדואיות, לרבות לצרכים הנוגעים לקידום עקרון ההגדרה העצמית, לבניית יכולות מקומיות, לחיזוק האקוסיסטם המוסדי הקהילתי התומך בפיתוח, ולהטמעת הפרדיגמה של העצמה קהילתית בתהליכי הפיתוח.

הקצאת משאבים להקמת לשכות התעסוקה- מבט משפטי

95. בפס"ד עדאלה נקבעה החובה לחלק את משאבי המדינה בשוויון, ושם נאמר:

"עקרון השוויון מחייב כל גוף ציבורי במדינה. הוא מחייב קודם כל את המדינה עצמה. עקרון השוויון חל על כל התחומים בהם פועלת המדינה. הוא חל בראש ובראשונה על הקצאת משאבים של המדינה. המשאבים של המדינה, אם קרקע ואם כסף, וכן משאבים אחרים, שייכים לכל האזרחים, וכל האזרחים זכאים ליהנות מהם על-פי עקרון השוויון, ללא הפליה מחמת דת, גזע, מין, או שיקול פסול אחר". (פס"ד השופט זמיר בבג"צ עדאלה נ' השר לענייני דתות פ"ד נ"ד (2) 164 עמ' 170).

96. ראשית, השארת המצב על כנו פוגעת פגיעה קשה בעקרון השוויון, באשר היא ממשיכה ומקיימת אפליה בין יהודים לערבים ומנציחה את הפער ביניהם.

97. הותרת המצב על כנו מנציחה אפליה רבת שנים בין יישובים ובין תושביהם. היא מעניקה יתרון בשירותי התעסוקה ליישובים קטנים יותר ואמידים יותר, שבהם שיעורי האבטלה נמוכים יותר, והשקעות הפיתוח של הממשלה רבות יותר. ובנוסף, החלטה כזאת מעניקה יתרון בלתי הוגן ליושביהם.

98. הותרת המצב ללא שינוי מפלה לרעה יישובים גדולים יותר ועניים יותר, ממש בתחתית הסולם החברתי כלכלי, שבהם דורשי עבודה רבים, ושיעור גבוה של דורשי עבודה בכל יישוב.

99. להלן דוגמא לעומק הפערים: בחלק מהיישובים היהודים קיימים שירותים מגוונים הנוגעים לתעסוקה. כך, למשל, בדימונה ובה כ- 35,000 תושבים פועל משרד אשכול הנגב המזרחי, המסייע לזמנים ותומך בפיתוח כלכלי מקומי. בנוסף פועל בעיר מרכז צעירים "יעדים" המקדם הכשרות מקצועיות בסיוע קרן דימונה. בעיר מרכז להכשרות של מכללת עמל הישגים". מתחם NETGEV מפעיל בדימונה הכשרות, סדנאות וקורסים, ומתקיים בו "האב" ובו חללי עבודה משותפים. ליד מפעל שלדג דימונה פועל מרכז הכשרה בתחומי. עבור אנשים עם מוגבלות, פועל בעיר מרכז תעסוקתי "לבב". עד ינואר 2020 פעל בעיר מרכז "רשות מקדמת תעסוקה", שבין שלל פעולותיו ביצע בשנת 2019 כ- 800 השמות ישירות ועקיפות. בדימונה עוסקים בפיתוח מכללת סייבר במימון ממלכתי, ומתקיימות בה עתודות טכנולוגיות צבאיות. וכמובן, פועלת בעיר לשכת תעסוקה המודעת לצרכיה ונענית להם. לעומת זאת, בערעה הפעילות מוגבלת בעיקר למרכז ההכוונה "ריאן". הפערים בין היישובים בהיקף השירותים ובאיכותם גדולים, וצמצומם מתבקש.

100. הותרת המצב ללא שינוי מקפיהא מצב בלתי סביר בעליל, בו משאבים ממשלתיים בהיקף ניכר מחולקים ללא אמות מידה ברורות שוויוניות הוגנות ואף גלויות, ובשל כך שירותים ניתנים ליישוב מסוים ולא לאחר, הזקוק להם לא פחות, וזאת בהיעדר הנמקה והצדקה, באופן שרירותי ומפלה.

101. היעדרה של לשכת עבודה זמינה ונגישה ביישובים הערבים מערים קשיים על דורשי העבודה הערבים ומפחית את סיכוייהם למצוא עבודה בתנאים הקשים של הנגב, ובפרט ביישובי פריפריה מובהקים בנגב הדרומי והמזרחי.

102. הותרת המצב על כנו עלולה להוסיף חטא על פשע ההזנחה ההיסטורית של היישובים הערבים בנגב בתחומי הפיתוח והתעסוקה, ומתעלמת מחומרת מצוקתם הכלכלית והאבטלה השוררת בהם, בכלל, ומעומק המצוקה הגוברת בתקופת מגפת הקורונה בפרט.

103. הותרת המצב על מכונו פוגעת בשוויון גם מאחר והיא מטילה על דורשי העבודה הערבים נטל כספי למימון נסיעות למרחקים, המכביד עליהם מאד, באופן בלתי סביר. ההכבדה ניכרת בפרט בקרב מקבלי קצבת הבטחת הכנסה שמצבים

הכלכלי קשה, וחלקם מגיעים עד לפת לחם ונאלצים לחסוך כל אגורה ולהימנע מרכישת מוצרים חיוניים לרבות מזון ותרופות. בנוסף, הם גם נאלצים לבזבז את זמנם ולכתת רגליהם ליישוב אחר.

104. הותרת המצב על כנו כרוכה באפליה מגדרית, באשר היא מקשה במיוחד על הנשים הערביות, בפרט מאחר שאין ברשות רבות מהן כלי רכב, ומאחר ורבות מהן מתבקשות לשמור על ילדיהן בבית. על כן רבים הסיכויים שימנעו מהתייצבות. מצב זה מחמיר את נחיתותן הבולטת בשוק העבודה בכלל, ובנפת באר שבע בפרט.

105. הותרת המצב על כנו אף עלולה להרתיע מפני ההתייצבות ובכך לפגוע פגיעה קשה בזכות המוקנית לקיום בכבוד, ואף בזכות לכבוד שהנה בגדר זכות חוקתית. הדרת רגליהם של דורשי העבודה מן הלשכות פוגעת בסיכוייהם למצוא עבודה, להאריך את תקופת האבטלה, ולהקשות על ההיחלצות מעוני.

106. הותרת המצב על כנו ממשיכה את הפגיעה בזכויות של מי שהתייצבות קשה להם, לרבות אנשים מבוגרים עם קשיי ניידות ואנשים עם מוגבלות. חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות אוסר על אפליית אנשים עם מוגבלות. סעיף 19 בחוק קובע זכות לנגישות למקום ציבורי ולשירות ציבורי, ואוסר על אפליה בשירות ציבורי מחמת מוגבלות. סעיף 6. א. (3) קובע ביחס לאדם עם מוגבלות, כי יש לספק שירות "במרחק סביר ממקום מגוריו של האדם".

107. שירות התעסוקה, ככל שירות ציבורי אחר, אמור להיות זמין ונגיש למשתמש, ולפעול בדרך נאותה. הוא אמור להיאבק בחסמים הניצבים על דרכם של דורשי העבודה, ולא להערים מכשולים על דרכם. הותרת המצב על כנו פוגעת בזכותם של התושבים להנגשת השירותים מתוך שוויון.

108. בשנים האחרונות גוברת המודעות לכך, שאין די בהצעת השירותים ללקוחותיהם, אלא ראוי לקדם בגישת PUSH- באמצעות "דחיפה" שלהם אל הלקוח, ובפרט כך בקרב קהילות עניות. זאת, על מנת להבטיח שגם אנשים החיים בעוני ומעוטי אמצעים יזכו לקבל בפועל את מקסימום השירותים לשם מיצוי זכויותיהם ועל מנת להבטיח את השתלבותם המוצלחת בחברה בעתיד^{xli}.

109. מחקרים מצביעים על כך ששיעורי אי-מיצוי הזכויות גבוהים בעיקר בקרב אוכלוסיות פגיעות ומודרות, הזקוקות לסיוע במיוחד. שיעורי מיצוי זכויות נמוכים נרשמו בין השאר בקרב משפחות במצוקה, ואנשים עם מוגבלות. אי מיצוי הזכויות עלול להיות כשלעצמו סיבה לעוני ולבעיות חברתיות נוספות. לנוכח זאת, נערכו מערכות הרווחה במגוון כלים לשיפור מיצוי הזכויות לרבות באמצעות כלים טכנולוגיים, מוקדי שירות ומידע, מינוי עו"סים המתמחים בתחום, ועוד^{xlii}.

110. מבקר המדינה עסק בדו"ח השנתי 65'ג באריכות בסוגיית מיצוי הזכויות, ובסיכום קבע:

"ראוי כי כל רשות ציבורית שמוסמכת ליתן זכות... תפעל למיצוין של הזכויות ולהנגשת המידע עליהן לאזרחים... הכול כדי להבטיח את

יישום העיקרון של צדק חברתי - לא רק לעגן את הזכויות עלי כתב, אלא גם לתת לזכאים להן את האפשרות לממש אותן בפועל^{xlii}.

111. הותרת המצב על כנו תפגע בקידום ומיצוי זכויות התעסוקה והזכויות הכלכליות של האזרחים הבדואים.

112. הותרת המצב על כנו פוגעת בהשגת מטרות שירות התעסוקה ואף מסכלת את מימוש מדיניות הממשלה, אשר קבעה (החלטה מס' 1994) יעדים לתעסוקת נשים ערביות וגברים ערבים לשנת 2020, ובפרט כך בנוגע להעלאת שיעורי ההשתלבות של נשים ערביות בשוק העבודה.

113. הותרת המצב על כנו מסכלת גם את מיצוי החלטות הממשלה בדבר תוכניות החומש ליישובים הבדואים בנגב (החלטת ממשלה 3780 לשנים 2012-2016 וכך החלטת ממשלה 2397 לשנים 2017-2021), ואת מימוש יעדי תוכנית החומש לחברה הערבית בכללה, המיועדות לצמצום פערים, לרבות בתחום התעסוקה (החלטה 922).

114. הותרת המצב על כנו מונעת פיתוח מערך השירותים הקהילתיים בתשעה יישובים בדואים, ובפרט מונעת מדורשי העבודה שירות המעוגן בקהילתם, רגיש לתרבותם, מודע לצרכים ולאפשרויות שקיימות בקהילה, ומשתלב במערך השירותים הקהילתיים האחרים.

115. הותרת המצב על כנו מנוגדת להחלטות הממשלה הקובעות את היעד החיוני להשיב את חסרי העבודה, שאבדו את משרתם בשל מגפת הקורונה, לשוק העבודה.

116. הותרת המצב על כנו הנה החלטה בלתי מידתית, בהתאם למבחנים המקובלים, באשר היא חוטאת למטרותיו של שירות התעסוקה ולמדיניות הממשלה, פוגעת בזכויות מוגנות פגיעה קשה, ונוקה רב על התועלת הגלומה בה.

117. כפי שנפסק לא אחת, המבחן המעיד על אפליה אינו מבחן כוונת המכוון, כי אם מבחן התוצאה. והתוצאה המוצגת כאן – מפלה בעליל. (בג"צ 2671/98 שדולת הנשים בישראל נגד שר הרווחה, פ"ד נב 630(3), 654).

118. בית המשפט קבע כי הפגיעה בשוויון מסבה השפלה ופוגעת בכבוד (בג"צ 4541/94 אליס מילר נגד שר הביטחון ואח'). החלטה להשאיר את המצב הקיים על מכונו מדירה אנשים משירות חיוני, ובכך פוגעת בכבודם, ומותירה אנשים החיים במצוקה כלכלית הפוגעת בכבודם, ומסבה להם עוגמת נפש והשפלה.

119. במקרה הנדון, האפליה הנגרמת בזירת התעסוקה מופנית נגד התושבים ביישובים התחתית הסולם הסוציו-אקונומי, ונגד אנשים הנזקקים לגמלת הבטחת הכנסה או לדמי אבטלה, ועל כן הפגיעה קשה שבעתיים. והיא גורמת לפגיעה בזכותם לשוויון ולביטחון סוציאלי.

120. לצערנו, אם לא ימצא פתרון ויוקמו לשכות תעסוקה חדשות בהתאם לאמות מידה הוגנות, המקרה הנדון, עלול להצטרף לשורה ארוכה של מקרים, שחלקם

התבררו בפסיקה, שבהם הועדפו יישובים יהודים על פני יישובים ערבים בהקצאות שונות, כגון בעניין אזורי העדיפות בחינוך ובדיוור, בעניין הקצאת מכסות ביצים ועוד.

121. היעדר ההחלטה פוגע במימוש החלטות הממשלה הרבות המיועדות לחיזוק הפריפריה וגורם לכך, שהפריפריה מתרוקנת מתושביה, בפרט בגלל היעדר תעסוקה^{xliii}.

122. לבסוף, הקמת לשכות חדשות תביא לחיסכון במשאבי נסיעה של אזרחים רבים, ותביא לצמצום פליטת הזיהום והנזק לסביבה. היא תתרום לייעול כלכלי ולהוזלה של השירות עבור צרכניו שרבים מהם עניים.

אפליה במשאבי תעסוקה – החלטה בלתי סבירה בהיעדר אמות מידה

123. בתי המשפט קבעו שוב ושוב, כי אפליה בתעסוקה הנה חמורה ביותר, ובפרט כך כשמדובר באפליה על רקע דת ולאום ובאפליה מגדרית. כך, למשל, עסק קטן שפסל עובדת יוצאת אתיופיה בקבלתה לעבודה בשל מוצאה נאלץ לפצותה בסך 50 אלף ₪. (סעי' 13-08-37213 טאיה טרפיה נגד דרעי מזגנים. פסק דין סגנית הנשיא קציר בבית הדין לעבודה בחיפה מיום 24 בינואר 2016).

124. עקרונות שמחייבים מעסיק פרטי, מחייבים על אחת וכמה את המדינה, שיש באפשרותה להבטיח כי שירותי התעסוקה שהיא מעמידה לציבור לא יפלו קבוצות אוכלוסין שלמות, או תושבי יישובים שלמים, ולא יפגעו בסיכוייהן לתעסוקה הולמת. אחריות המדינה להבטחת השוויון גדולה שבעתיים מזו של עסק פרטי, הן מאחר ואמצעיה בידיה, והן מאחר ומוסדות המדינה נדרשים להוות דוגמה ומופת.

125. מבקר המדינה קבע בדו"ח שנתי 66'ג, בפרק שכותרתו "פעולות המדינה לעידוד שילובה של האוכלוסייה הערבית בתעסוקה", כי על המדינה לפעול להשגת שוויון מהותי בתעסוקה, ואל לה להסתפק בשוויון פורמלי:

"הפערים בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית בתחום התעסוקה מלמדים כי שוויון מהותי זה אינו מתקיים לגבי האוכלוסייה הערבית, ותפקידה של המדינה לשקוד על תיקונו של מצב זה". (שם, עמ' 7).

126. החלטה מנהלית בדבר הקצאת משאבים ציבוריים חייבת להתבסס על תשתית נתונים רלוונטית. וברור לכל, כי תמונת הנתונים שעמדה בפני מקבלי ההחלטות בשנת 2005 בעת שנחתם הצו, עברה חלפה ואינה קיימת עוד, והיא בגדר ישן נושן.

127. ראשי שירות התעסוקה היו אמורים לעדכן את הצו, ולכלל הפחות את מערך השירותים בפועל, ובמחדלם לא עשו זאת משך עשור ומחצה, ושקטו על השמרים.

128. הממונים על התחום היו אמורים לקבוע קריטריונים ברורים, גלויים ושוויוניים להקמת לשכות תעסוקה, אך לא עשו זאת, אף שכבר לפני 14 שנים

נדרשו לעשות זאת בעתירה בעניין ביטול לשכת התעסוקה בכפר כנא (בג"צ 8249/04 זיאד מטר ואח' נגד משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה).

129. ראשי שירות התעסוקה היו אמורים לקבוע אמות מידה למיקום הלשכות ולהיקף הפעלתן, המבוססים על קריטריונים אובייקטיביים ומדידים ועל סדרי עדיפויות ברורים ושקופים. ככל שידוע, הדבר לא נעשה.

130. החלטה על המשך המצב הקיים הקבוע בצו משנת 2005 היא בגדר החלטה בלתי סבירה בעליל, שכן אין לה הצדקה עניינית, היא משקפת אינרציה בירוקרטית, ולחילופין העדפה פסולה, ודבקות באפליה הנמשכת שנים.

פניות קודמות

131. ידוע לנו כי ח"כ סעיד אלחרומי שהיה עד כה הנציג הבכיר של הקהילה הבדואית בנגב בכנסת פנה לשר פרץ בסוגיה זאת בכתב ובעל-פה.

132. נודע כי ראש המועצה האזורית נווה מדבר פנה לשר פרץ בעניין הקמת לשכת תעסוקה ביישובי המועצה, כגון אבו תלול או אבו קרינאת.

133. הצורך בהקמת לשכות תעסוקה ביישובי הבדואים נדון במרץ 2019 בישיבת וועדת ההיגוי של תוכנית החומש השנייה ליישובי הבדואים לשנים 2017-2021 שהתכנסה בבית דגן.

134. ביום 17 בנובמבר 2020 הציגה נציגת פורום דו קיום בנגב בוועדה למעמד האישה של הכנסת מסמך מפורט אודות הסוגיה שכותרתו "תעסוקת נשים בנגב בצל משבר הקורונה", בו צוין המחסור בלשכות תעסוקה. בישיבה הודגשו המגבלות הרבות של מרכזי ריאן אשר אינם מסוגלים להוות מענה לצרכי התעסוקה, ובמסמך פורטו קשיים בתפקודם בשנים 2019-2020.

135. בישיבה אמרה גב' הודא אבו עובייד, נציגת הפורום :

"אנחנו מצפים שלשכות התעסוקה יתפרסו גם ביישובים הבדואים. במצפה רמון יש 7,000 תושבים ויש לשכת תעסוקה. בכסיפה מדובר על 22,000 תושבים ועוד 20,000 תושבים מהכפרים הבלתי מוכרים מסביב, ואין אף לשכה. בחורה- 22,000 תושבים ואין לשכה. [...] אני לא רוצה להגיע לאופקים, לשדרות, לנתיבות- בכולן יש לשכות תעסוקה פועלות. אנחנו מדברים על מצב שבו נשים נאלצות להשתמש בתחבורה ציבורית, לצאת מן הבית, ללכת מרחק ארוך מאד עד שיגיעו לכביש הראשי, ולהשאיר את הילדים בבית, כאשר אין מסגרות לילדים. המצב קשה מאד".

136. בתום הדיון הציגה מ"מ יו"ר הוועדה ח"כ עאידה תומא סלימאן את החלטת הוועדה :

"אנחנו פונים ונפנה לשר העבודה והרווחה לבקש ממנו לבדוק את כל הנושא של פריסת לשכות התעסוקה בנגב. לא מתקבל על הדעת שיש רק לשכת תעסוקה אחת ברהט ותושבי כל שאר היישובים המוכרים והלא מוכרים חייבים להגיע לבאר שבע. במיוחד כשאנחנו מדברים על הנשים בכפרים הבלתי מוכרים. חייבים להנגיש את השירות הזה לכלל האוכלוסייה, ובמיוחד לנשים"^{xliv}.

סיכום

137. אנו מודעים לכך, שבחודשי מגפת הקורונה, לשכות התעסוקה היו מוגבלות במתן שירות פנים-אל-פנים, בשל מגבלות הריחוק החברתי, ואולם לאור שיעורי ההתחסנות בימים אלה, קיימת מגמת התאוששות וצפוי כי במחצית השנה יגבר הביקוש לידיים עובדות.

138. בהקשר זה נודעת חשיבות מיוחדת להיערכות מהירה על מנת להבטיח כי בשעת התאוששות המשק, העובדים הבדואים שפוטרו ישתלבו בשוק העבודה במהירות ובמקומות המיטביים, ולא ישלמו פעם נוספת מחיר כבד על האפליה בשוק התעסוקה ובשירותי התעסוקה.

139. לנוכח כל האמור, נבקשך להורות על הקמת תשע לשכות תעסוקה ביישובי הבדואים לפי הפירוט כאמור בהקדם האפשרי.

140. אנו סמוכים ובטוחים ברצונה הטוב של השרה, ואולם, יחד עם זאת, לנוכח דחיפות העניין ומגבלות השעה, נציין כי באם לא יתקבל מענה מתאים עד לראשית חודש אוגוסט, נהיה אנוסים לשמור לעצמנו את הזכות לפעול בערוצים נוספים, לרבות פנייה לערכאות.

בברכה,

חיה נח, מנכ"לית פורום דו קיום בנגב.

טל. 0507701119 מייל hn@dukium.org

העתקים:

היועץ המשפטי לממשלה, ד"ר אביחי מנדלבליט

מנכ"ל משרד הכלכלה, ד"ר רון מלכא.

מנכ"ל משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, ד"ר אביגדור קפלן

מנכ"ל שירות התעסוקה, מר רמי גראור

סמנכ"לית תכנון ואסטרטגיה, משרד הכלכלה, גב' מיכל פינק
ממונה על זרוע העבודה, משרד העבודה והשירותים החברתיים, מר מרדכי אלישע
מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי, מר מאיר שפיגלר
ראשי רשויות מקומיות בדואיות – נגב (רשימה)
מנהל מחוז דרום, משרד הכלכלה, מר אמיר מדינה.
מנהל שירות התעסוקה, מחוז הדרום, מר דוד קלדרון
מנהל לשכת תעסוקה רהט, מר אמין אלקרינאווי
היועץ המשפטי, שירות התעסוקה, עו"ד דוד משען
נציבת שוויון הזדמנויות בעבודה, עו"ד מרים כבהא
נציב שוויון הזדמנויות לאנשים עם מוגבלויות, מר אברמי טורם
היועצת המשפטית, משרד הכלכלה, עו"ד איילת זלדין
מרכז ריאן נגב, מנכ"ל, מר מוסא אלגרייני
עדאלה, עו"ד נרימאן שחאדה זועבי

על פי דרישת החוק, פורום דו-קיום בנגב לשיוויון אזרחי גאה לציין כי כתוצאה משיתוף פעולה עם מדינות ידידותיות וארגונים בינלאומיים שמקדמים זכויות אדם, רוב המימון לפעילותנו מגיע מ"ישויות מדיניות זרות".

- ⁱ היישוב אלעזי במועצה האזורית יואב הוכר תחילה כחוזה חקלאית בשנת 1997. מאוחר הוכר כיישוב בעל שם וסמל יישוב בשנת 2001 בידי משרד הפנים. ואולם, טרם קיבל אישור תכנוני כיישוב עד כה, וההחלטה בעניין שינוי תמ"מ 4/14/86 עודה מתעכבת. ר' דיון המועצה הארצית לתכנון ובנייה 31/3/2020 בכותרת תמ"מ 4/14/89 עבדה, 4/14/86 אל עזי.
- ⁱⁱ אלכס וינרב, מחוז הדרום בישראל: פרופיל חברתי ודמוגרפי. ירושלים, מרכז טאוב, נייר מדיניות 4.2021, יוני 2021.
- ⁱⁱⁱ אתר הלמ"ס בכותרת "הסיפור המרכזי", "אוכלוסייה ביישובים ובמועצות האזוריות, נתונים ארעיים" (קובץ נתונים).
- ^{iv} תוכנית מתאר מקומית ואדי אל נעם מס' 699-0669481. פרוגרמה לשטחי ציבור ושטחי מסחר ותעסוקה. צביקה מינץ-תכנון במרחב. יולי 2018. לפי התוכנית, היו ביישוב 7,000 תושבים בשנת 2016.
- ^v תוכנית מתאר כוללנית למועצה האזורית רמת נגב, ועדת עבודה מס' 1, סיכום לימוד המצב הקיים, 9/1/2019.
- ^{vi} פרוטוקול ישיבת ועדת העבודה והרווחה של הכנסת בנושא "השביתה בשירות התעסוקה" ביום 4 בינואר 2014.
- ^{vii} המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון. ממדי העוני והפערים החברתיים, דו"ח שנתי, 2018. לוח 12 "תחולת העוני לפי מחוז ולאום 2017-2018", עמ' 28.
- ^{viii} סקר כוח אדם לשנת 2018, למ"ס, לוח 8.1 באתר למ"ס. "ערבים בני 15 ומעלה לפי תכונות כוח העבודה צורת יישוב מגורים, מחוז, ונפת מגורים, דת ומין".
- ^{ix} לוח 8.1 שם.
- ^x לוח 8.1 שם.
- ^{xi} סקר כוח העבודה לשנת 2018, למ"ס, לוח 1.10 "בני 15 ומעלה לפי תכונות כוח העבודה, שנות לימוד ומין". באתר למ"ס.
- ^{xii} לוח 8.1 שם.
- ^{xiii} לוח 8.1 שם.
- ^{xiv} סקר כוח אדם לשנת 2018. לוח 1.22 בני 15 ומעלה לפי תכונות כוח העבודה מחוז ונפת מגורים, קבוצת אוכלוסיה ומין. באתר למ"ס.
- ^{xv} סקר כוח האדם לשנת 2018. לוח 1.24 "אחוזי המשתתפים בכוח העבודה והבלתי מועסקים לפי מחוז ונפת מגורים, קבוצת אוכלוסייה ומין". באתר למ"ס.
- ^{xvi} וינרב, שם, עמ' 57.
- ^{xvii} וינרב, שם, עמ' 60, תרשים, 4.8.
- ^{xviii} החלטה 1994 מיום 15/7/2010. הצבת יעדי תעסוקה לשנים 2010-2020.
- ^{xix} להשוואה בין נתוני בני 15 ויותר לבין נתוני בני 25-64 בתחום התעסוקה ר' ירחון סקרי כוח אדם פברואר 2020, לוח 10 "שיעורי תעסוקה בקרב בני 15 ומעלה ובני 25-64".

- xxxx אורן תירוש ויונתן אייל. מדדים חברתיים-כלכליים של האוכלוסיה הבדואית בנגב. דו"ח מחקר. מאירס ג'וינט מכון ברוקדייל, אוקטובר 2018 עמ' 9.
- xxi תירוש ואייל, שם, עמ' 9. תרשים 10: שיעור התעסוקה לפי שנות לימוד: בדואים בדרום, יהודים בדרום, וכלל אוכלוסיית ישראל, בגילים 25-54, 2016 (באחוזים). המקור: סקר כוח אדם למ"ס 2016, בעיבוד מכון ברוקדייל.
- xxii יונתן אייל, יהודית קינג, מוריה פרנקל ואורן תירוש. התוכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית בנגב (החלטת ממשלה 3708): דו"ח מסכם. ירושלים, מאירס ג'וינט מכון ברוקדייל, אוקטובר 2018. ר' בפרט עמ' 51-9 וכן 86 עד 92.
- xxiii עופרי יחיאל, הנרשמים החדשים בשירות התעסוקה במשבר הקורונה, השוואה בין האוכלוסייה הערבית והיהודית. אתר שירות התעסוקה, יולי 2020.
- xxiv נגיב עמרייה ואסף גבע, על הירידה בשיעור התעסוקה של הגברים הערבים טרום משבר הקורונה ובמהלכו. משרד האוצר, אגף הכלכלן הראשי, אפריל 2021.
- xxv מרק רוזנברג. שכר והכנסות מעבודה לפי יישוב ומשתנים כלכליים שונים לשנת 2018. ירושלים, המוסד לביטוח לאומי, 2020.
- xxvi נעם בוטוש. פערי תעסוקה ושכר בין פריפריה למרכז. נתונים וכלי מדיניות אפשריים. הכנסת, מרכז המידע והמחקר, אוקטובר 2020.
- xxvii פערים בין מרכז לפריפריה, 2017-2016, נתונים מתוך דו"ח פני החברה בישראל מס' 11, למ"ס.
- xxviii (ר' קובץ מצגות המשרדים "ועדת ההיגוי המשותפת, החלטת ממשלה 2397, סטאטוס יישום" החלטה 2018", מיום 14.3.2019).
- xxix ליטל ברלב, יערה פור, ניב אורן. אנשים עם מוגבלות בישראל 2020. נתונים סטטיסטיים נבחרים. מאירס, ג'וינט מכון ברוקדייל ומשרד המשפטים- נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות. ירושלים, 2020, מבוסס על נתוני הסקר החברתי של למ"ס.
- xxx ערן ישיב וניצה קלינר-קסיר. שוק העבודה של ערביי ישראל. סקירת מאפיינים וחלופות למדיניות. אונ' ת"א 2013.
- xxxi שירה גולדברג, מיכל אליעזר, ומרב יפתח. תמונת מצב: בדואים מהנגב בוגרי מוסדות ההשכלה הגבוהה בישראל בין השנים 2002/2003-2015/2016. באר שבע, מרכז תמר 2017.
- xxxii יונתן אייל, סוזן חסן מוריה פרנקל ויהודית קינג. התוכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסיה הבדואית בדרום: דו"ח מחקר שני על החלטת הממשלה 3708. ירושלים, מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל, 2016.
- xxxiii בן פרג'ון. מבט לתעסוקת נשים ערביות בדואיות בנגב. באר שבע, פורום דו קיום בנגב, 2018.
- xxxiv סראב אבו רביעה קווידר. הבניית אי השוויון בקרב נשים ערביות בדויות בשוק התעסוקה. עמ' 18-27 בתוך הבדואים בנגב אתגר אסטרטגי לישראל. נתניה, מרכז ש. דניאל אברהם, 2013.
- xxxv אורן תירוש ויונתן אייל. שם, תרשים 28 עמ' 28.
- xxxvi מיכל אלפסי-הנלי. בדואים עם מוגבלות בדרום הארץ: גודל האוכלוסייה, מאפייני רקע ותעסוקה. משרד התעשה והמסחר, מינהל מחקר וכלכלה, 2016.
- xxxvii Appropriateness and Effectiveness of the Objectives, Design, Implementation and Evaluation of the Community Development Program. Report of the Senate Finance and Public Administration Committee. Sydney, December 2017.
- xxxviii OECD. Linking Indigenous Communities with Regional Development in Australia. OECD Rural Studies. December 2020. Chap. 4
- xxxix Wunan Foundation. Empowered Communities, Empowered peoples. Australia, Sidney, 2015.
- xl מכון ראות. הנגשת שירותי בריאות וחינוך בתפיסת PUSH. מסמך רקע עבור הועדה לשינוי חברתי כלכלי בכנסת. אוגוסט 2011.

^{xli} טל ארזי ויעל סבג. מיצוי זכויות ושירותים חברתיים לאזרח. הבניית קונספט ותוכנית עבודה. ירושלים, מאירס ג'וינט ברוקדייל 2020.

^{xlii} מבקר המדינה. "אי מיצוי של זכויות חברתיות". עמ' 3-46 בתוך דו"ח שנתי 65ג'. 2015. הציטוט מעמ' 46.

^{xliii} ניר בריל ויעל נאור. לקראת 2040. פיתוח כלכלי בראייה מטרופולינית. המועצה הלאומית לכלכלה אפריל 2018.

^{xliv} ישיבת ועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי, 17 בנובמבר 2020, בנושא "תעסוקת נשים ערביות בנגב".