

אמטאנס שחאדה

חסימת הפיתוח

המדיניות הכלכלית כלפי
המיעוט הערבי בישראל



מכון המחקר לחקר חברה ויישובים
מכון המחקר לחקר חברה ויישובים

מדה אל-כרמל
המרכז הערבי למחקר חברתי ויישובי

אמטאנס שחאדה

חסימת הפיתוח

המדיניות הכלכלית כלפי
המיעוט הערבי בישראל



مركز البحوث والدراسات العربية
M. a. d. a. | ה | ת | י | ש | ת

מדה אל-כרמל

המרכז הערבי למחקר חברתי יישומי

אמטאנס שחאדה

חסימת הפיתוח

המדיניות הכלכלית כלפי המיעוט הערבי בישראל

إمطانس شحادة

إعاقَة التَّنمية

السياسات الاقتصادية الإسرائيلية تجاه الأقلية القومية العربية

Mtanes Shihadeh

**Impeding Development:
Israel's Economic Policies Towards the Arab National Minority**

מסת"ב: 9-12-9-7308-965 ISBN

© כל הזכויות שמורות (דצמבר 2006)

מדה אל-כרמל- המרכז הערבי למחקר חברתי יישומי

אלנבי 51, ת.ד. 9132 חיפה 31090

טלפון: 04-8552035 פקס: 04-8525973

mada@mada-research.org

www.mada-research.org

עריכה לשונית: יסמין הלוי

עיצוב והפקה "מג'ד" אמנות ועיצוב, חיפה

תוכן העניינים

5	מבוא
15	פרק 1: התוויית המדיניות הכלכלית
17	1-1 חקר המדיניות הכלכלית
20	1-2 מרקנטיליזם פנימי
26	1-3 שורשי הפילוח הכלכלי והמרקנטיליזם הפנימי
32	1-4 "עבודה עברית" - שורשים אידיאולוגיים
36	1-5 מרקנטיליזם פנימי בחסות המדינה
43	פרק 2: כלכלה וכלכלה פוליטית חדשה בישראל
53	פרק 3: מדיניות לעידוד הצמיחה וטיפול בעוני ובאבטלה
55	3-1 מדיניות לעידוד צמיחה ותעסוקה
66	3-2 מרווחה לעבודה
80	3-3 עוני כמדיניות
85	3-4 אבטלה ודחיקה משוקי עבודה מחולקים
103	פרק 4: חסמי צמיחה והתפתחות בכלכלה הערבית
105	4-1 חסמי צמיחה והתפתחות בכלכלה הערבית
109	4-2 תשתיות
113	4-3 תעשייה
128	4-4 חקלאות
140	4-5 חינוך והשכלה
147	4-6 חסמי תעסוקה בשוק המרכזי היהודי
151	סיכום
159	ביבליוגרפיה

חבוא

"הגבינה הערבית היתה טיפ-טיפה יותר זולה. אבל אם אנו קונים גבינה ערבית, הלא בכך אנו בוגדים בציונות: אי שם בקיבוץ או במושב, בעמק יזרעאל או בהרי הגליל, ישבה לה בחורה חלוצית קשת יום, ואולי בדמעות עין ארזה בשבילנו את הגבינה הזאת (היהודית)-איך נוכל לבגוד בה ולקנות גבינה נוכרית?"

מצד אחר, אם נטיל חרם על תוצרת שכנינו הערבים הן במו ידינו נעמיק וננציח את השנאה בין שני העמים, והדם שעוד ישפך, חס וחלילה, יהיה גם על מצפוננו. הפלאח הערבי הצניע לכת, עובד אדמה פשוט וישר לב אשר נפשו עדיין לא הזדהמה בחלאת הכרכים, הפלאח הזה הרי הוא ממש אחיו השחום של המוזייק אציל הנפש מסיפורי טולסטוי! האומנם נפנה לו עורף רק משום שבריטניה הנוכלת וכן האפנדים המושחתים מסיתים את הפלאח הזה נגדנו ונגד מפעלנו?"

עמוס עוז, "ציכוב בערבית" (מצוטט אצל אליצור 1997, 100-101)

"אני מוצא עוז בנפשי להגיד, שאוהב אנוכי את הערבי. מוצא אנוכי בו הרבה דברים הלוקחים את לבי. אוהב אנוכי את צערו ואת הפיוט שבצערו... אבל כל זה לא שולל ממני את היכולת להבין את הסכנה הכרוכה בפועל הערבי העובד במושבותינו למפעלנו היישובי. אוהב אני את הערבי בכפרו, ויש שנכון אנוכי לראות בו שכן טוב לעתיד, אבל בתוך מושבותינו, על כרמינו ועל שדותינו אנוכי רואה בו אויב מסוכן, העלול לשלול מאיתנו פעם את שארית נחמתנו ואת אחרית תקוותנו. אנוכי מכיר פחות או יותר את הערבי, את שיחותיו ואת

התייחסותו אל מפעלנו, ובשביל זה אומר הנני: כל זמן שעבודתנו במושבותינו לא תעשה על ידינו הרינו עומדים על גוש להבה, אנו ותקוותנו.”

(משה סמילנסקי, מצוטט אצל אליצור 1997, 47).

הפיסקאות שלעיל אמורות לייצג עולמות שונים: הראשון, איש רוח סוציאליסט לכאורה שמתאר את חווייתו האישית כילד בשכונת כרם אברהם בירושלים, והשני מנהיג ציוני, שלימים עמד בראש התאחדות האיכרים ומיתן במקצת את שנאתו לערבים. שניהם מבטאים נאמנה את האתוס הציוני. הם רואים את היהודי המסכן שבא לבנות לעצמו מדינה ולאום, היהודי המחפש לגור בשלווה בעולם פיוטי, לחלום, לעבוד ולפרוח, גם אם הוא עושה זאת ביודעין על חשבון הזולת, הפלסטיני יליד המקום. טובת הפרויקט הציוני גוברת כמובן על כל שיקול אחר, והיא תושג באמצעות הדרת הערבי ותבוסתו, אי-העסקת ערבים, אי-סחר או חליפין וצריכת תוצרת ערבית. למרות "נקיפות המצפון" לכאורה בגלל העוול שנעשה לעם הפלסטיני, גם לזה נמצאת הצדקה מוסרית וערכית.

הצורך לעצב את התודעה הציונית ולהגשים את הפרויקט הציוני מקנה אליבי מוסרי לכל העוולות, בפרט כאשר מנהיגים ציונים מתיימרים לדעת בדיוק את רחשי לבו של הערבי וכיצד הוא חושב ומתנהג. הם מכירים את מנהגיו ודפוסי התנהגותו ויודעים מי "מסית" אותו ומי האשם העיקרי בחורבן עולמו. על כן הם מקדימים תרופה למכה ששמה "ערבי בתוכנו" ומבקשים למזער ככל שניתן את הפגע.

דפוס זה הצליח לחלחל לתודעה הקולקטיבית, העממית, הפוליטית, וגם לאנשי הרוח והספרות. עולם מושגים זה תקף גם כעבור חמישים שנות קיומה של המדינה.

בחרתי לצטט את שתי האמירות הללו כיוון שהן מבטאות נאמנה את הקו המרכזי באתוס הציוני מבחינה כלכלית. תפיסה אידיאולוגית זו יכולה להאיר את מצבה הכלכלי של קבוצת המיעוט הערבי במדינת ישראל בתחילת האלף השלישי, עניינו של מחקר זה. מטרתו המרכזית של המחקר היא לבחון

מאפיינים מרכזיים במדיניות הכלכלית הנהוגה כלפי המיעוט הערבי בישראל, תוך כדי התייחסות למדדים כלכליים בסיסיים (מקרו ומיקרו כלכליים) של המיעוט הערבי במדינה, אך זה אינו מחקר כלכלי טהור. הוא אינו יוצא מנקודת הנחה כלכלית טהורה, ואינו נעזר בשיטות מחקר מבית היוצר הליברלי. המחקר ידגיש שאין להבין את הנחיתות הכלכלית של המיעוט הערבי בישראל בעזרת גישות מחקר כלכליות גרידא; רק שילוב בין הפוליטי והכלכלי ובין הלאומי והכלכלי יכול לעזור להבינה. זהו שילוב שמעטים מחוקרי הכלכלה בישראל בכלל וזו של המיעוט הערבי בפרט נעזרים בו.

מחקר זה מבקש לתרום למילוי החלל המחקרי בסוגיה קריטית זו ולעודד חוקרים נוספים לעשות כך. רוב המחקרים הביקורתיים שדנו בנושא הכלכלי בוצעו בשנות השבעים והשמונים. מאז הופנה הדגש לשיטות מחקר ליברליות טהורות, המדגישות תהליך התפתחות נורמלי ומניחות זליגת התפתחות מהאזור היהודי לערבי (ברמת המקרו). מצד שני, כדי להסביר את הנחיתות הכלכלית של המיעוט הערבי מתמקדות שיטות אלה ברמת הפרט, בחסמים אישיים המייצרים ריבוד חברתי-כלכלי, ואינן מביאות בחשבון חסמים מבניים, פוליטיים ולאומיים. אם כבר מצאנו התייחסות כזו, היא נעשתה באופן שטחי, בלי לחזור לשורשי האידיאולוגיה העומדת מאחורי המציאות הזאת ובלי לשאול למה. מחקרים אלה עסקו בעיקר בתיאור המציאות הכלכלית של המיעוט במונחי עוני, אבטלה והשתתפות בכוח העבודה, בלי לשאול מדוע זהו המצב.

כחלק מהמאמץ של מרכז מדה אל-כרמל להתחקות אחרי מקורות הנחיתות הכלכלית של המיעוט במדינת ישראל, האפליה המתמשכת וההדרה מהתהליך הכלכלי, פורסמו כמה מחקרים השוואתיים שהתמקדו במצוקת העוני והאבטלה בקרב המיעוט ובמצוקת הרשויות המקומיות הערביות, ובהם השתדלנו לספק תמונת מצב עדכנית, שהעידה על פער גדול והולך במדדים הכלכליים של המיעוט והרוב היהודי. מחקר המשך זה מתחקה אחרי תשומות המערכת הפוליטית והכלכלית בתחום המדיניות הכלכלית כלפי האוכלוסייה הערבית, בעיקר משנות התשעים, תקופה שהתאפיינה בחילופי ממשלות

תכופים וביחס משתנה תדיר שהתבסס על צרכים פוליטיים של המדינה, אך תמיד תוך התעלמות מצרכיו של הציבור הערבי.

המחקר שלהלן יוצא מנקודת הנחה שבעיות העוני, האבטלה, ההשתתפות בכוח העבודה ורמת ההכנסה הם נגזרת ישירה של המציאות הכלכלית ומצב התשתיות והפיתוח הפיזי והאנושי בכלכלה הערבית המקומית, המשקפת נאמנה את המדיניות הממשלתית כלפי קבוצה זו. כמו כן מושפעות בעיות אלה מיחסו של השוק המרכזי-יהודי למועסקים ערבים. התמודדות עם בעיות אלה מחייבת אם כן טיפול מערכתי שלם ולא טיפול נקודתי צר, כגון תמריצים שליליים למובטלים (בעיקר קיצבאות הבטחת ההכנסה ודמי אבטלה). כדי לטפל במצוקה הכלכלית של המיעוט הערבי דרושה מדיניות עקבית ולאורך זמן שתשקף נכונות לטפל בבעיות כלכליות רחבות, להסיר את חסמי הצמיחה וההתפתחות בכלכלה המקומית-אתנית, ההופכת אט-אט למקלט תעסוקה אולטימטיבי לבני המיעוט, ולפעול לשינוי תפיסתי ביחסו של השוק המרכזי-יהודי לבני המיעוט.

מחקר זה מציג את התשתית האידיאולוגיות של הכלכלה הצינונית, אשר עיצבה את היעדים והמדיניות הכלכלית, ואשר ממנה נגזרות תשומות המערכת בתחום זה. היסודות שעוצבו בראשית ימיו של הפרויקט הקולוניאלי הצינוני ממשיכים להשליך על עיצוב המדיניות גם כיום.

כמו כן הכרחי להתבונן בתמורות שחלו בשנים האחרונות באידיאולוגיה הכלכלית השלטת: המעבר לתפיסת עולם כלכלית ליברלית ואימוץ כללי המשחק של השוק החופשי והגלובליזציה, שמהם נגזרת המדיניות העכשווית להתמודדות עם אבטלה ועוני במדינה באופן כללי.

חיבורם של שני ההיבטים הללו אמור לספק מסגרת אנליטית אמינה להבנת המציאות הכלכלית של המיעוט. הגורם האידיאולוגי מסביר מדוע מפגרת הכלכלה הערבית אחרי השוק. יחס השוק המרכזי למועסקים ערבים והמדיניות הנוכחית שמציעה המדינה לטיפול בבעיית הבלתי מועסקים מסבירים את הקשיים הגוברים והולכים של בני המיעוט להשתלב בשוקי העבודה.

אחד המרכיבים היסודיים בתשתית האידיאולוגית הציונית נוגע לשאיפה לגייס את הכלכלה לצורכי העוצמה הלאומית של "היישוב היהודי" ומאוחר יותר של המדינה. כלכלה מפותחת וחיונית, שליטה בשוק העבודה וארגונו וייהוד הכלכלה והעבודה נתפסו כתנאים הכרחיים להצלחת הפרויקט הציוני, יחד עם ההשתלטות על הקרקע ושינוי המאזן הדמוגרפי.

המהגרים הראשונים ראו בדלות המקורות הכלכליים גורם מאיים שיכול להכשיל את ההשתלטות על הקרקעות לפני הקמת המדינה. הכישלון לייצר מקומות עבודה למהגרים נתפס כסכנה מוחשית למאמצים לשנות את המאזן הדמוגרפי בפלסטין. המוסדות הציוניים התמודדו עם בעיות אלה בכמה דרכים עיקריות: פילוח הכלכלה ושוק העבודה בין יהודים לערבים; יבוא הון זר; כריתת ברית עם המנדט הבריטי; העדפת עבודה יהודית; ולחצים, איומים וסנקציות על בעלי עסקים יהודים המעסיקים ערבים. סביב חשש זה פותחה אידיאולוגיה שהצדיקה את הפעולות שנקטו, ויש לה ביטוי גם במדיניות הנוכחית של מדינת ישראל, שמנהיגיה ממשיכים לראות בכלכלה נכס אסטרטגי ומקור עוצמה מרכזי שעליו נשענת העליונות היהודית במדינה ובאזור.

הצד השני של המטבע היה מניעת התפתחות כלכלית של קבוצת המיעוט והבטחת תלותה במשאבים הכלכליים של קבוצת הרוב ובמקורות הפרנסה שלה. מדיניות זו, המתבטאת בארבעה ממדים מרכזיים של פיתוח כלכלי - תשתיות, תעשייה, חקלאות וחינוך - עוצבה עד שנות השמונים במסגרת תפיסת עולם ציונית-סוציאליסטית, ואחריהן בהתאם למגבלות הקפיטליזם הציוני. טענה זו אינה שוללת באופן מוחלט התפתחות כלכלית והטבות כלכליות מוגבלות ומבוקרות לקבוצת המיעוט. יתרה מזו, הטבות מעין אלה עלולות לנבוע מצורך או אפילו אינטרס כלכלי או פוליטי של קבוצת הרוב, הפועלת לנצלה ככלי להתפתחותה היא. הטבות כלכליות עשויות להיות צדו השני של ה"מקל", דהיינו פעולה נפרדת שמטרתה לשמר את מנגנוני הפיקוח והבקרה על המיעוט הערבי, במונחיו של לוסטיק (1985), אך אפשר להשיגה גם באמצעות השימוש ב"גזר".

המחקר שלהלן יתבסס על נתונים רשמיים זמינים של מדינת ישראל, ויתחקה

אחרי קווי מדיניות מרכזיים בתחומי התשתיות, התעשייה, החקלאות והחינוך, החלטות שזכו לפרסום רשמי על ידי המדינה, התקשורת, מחקרים וספרות רלוונטית, וכן הצהרות, אמירות ופרסומים של מקבלי החלטות ומנהיגים ישראלים. מכיוון שקשה לחקור את המדיניות בעת התרחשותה מפאת העדר נגישות למקורות ראשוניים שעדיין לא זכו לחשיפה ופרסום, השתמשנו בגישת חקר רציונלית של התבוננות במציאות ומתייחסת אליה כאל נתון המעיד על המדיניות.

התמונה העולה מהמדדים הכלכליים של האוכלוסייה הערבית במדינה מראה כי בתחילת האלף השלישי:

- ההכנסה הממוצעת של משפחה ערבית עומדת על 50% מההכנסה הממוצעת של משפחה יהודית;
- 50% מהמשפחות הערביות הן עניות, לעומת 15% מהמשפחות היהודיות.
- ההכנסה השנתית הממוצעת לנפש בקרב המיעוט הערבי עומדת על \$7,000, לעומת ממוצע של \$16,000 במדינה כולה;
- שיעור ההשתתפות בכוח העבודה עומד על 40%, לעומת 54% בקרב היהודים.
- שיעור האבטלה נושק ל-12%, לעומת 8% בקרב היהודים;
- 50% מהמועסקים הערבים עובדים בכלכלה היהודית;
- 30% מהמועסקים הערבים בכלכלה המקומית (ערבית) עובדים במגזר הציבורי, ברשויות מקומיות, בחינוך ובבריאות; 20% מועסקים באופן עצמאי או שכירים בכלכלה הערבית. במלים אחרות, הכלכלה הערבית מצליחה לייצר מקומות עבודה ל-8%-10% מהאזרחים הערבים בגיל העבודה;
- 50% מהמועסקים הערבים הם עובדים מקצועיים ובלתי מקצועיים שעדיין עובדים בענפי הכלכלה המסורתיים - חקלאות, תעשייה ובניין - ובמשלחי היד הנמוכים ביותר.

נתונים אלה אינם שונים בהרבה מהמציאות ששררה בתחילת שנות התשעים.

בחלקם אף חלה הרעה, והם דומים במידת מה למצב ששרר בעת הקמת המדינה, למרות העלייה ברמת החיים והעלייה בהכנסה מאז ועד היום. המדדים שלעיל מכילים תיאור אמין לתפוקות המערכת ולמהות היחסים בין המדינה למיעוט הערבי. במובנים רבים הם מנוגדים להיגיון הכלכלי הליברלי הטהור וסותרים את תיאוריות המודרניזציה.

לפני הקמת מדינת ישראל התאפיינה הכלכלה הערבית ביתרון יחסי מבחינת כוח אדם וקרקעות. אולם הציונות פעלה להשפיע על שוק הקרקעות באמצעות קניית קרקעות במחירים מופקעים, מה שהתאפשר בעיקר הודות לגיוס הון זה, ועל שוק העבודה באמצעות מנגנוני פילוח ודחיקת כוח העבודה הערבי. אחרי הקמת המדינה אומצה הפקעת הקרקעות כדרך לנישול המיעוט הערבי מהמשאב הכלכלי החשוב הזה. כתוצאה מכך נשארה קבוצת המיעוט עם יתרון יחסי בכוח העבודה אך עם חסר בשאר גורמי הייצור ומשאבי הפיתוח טכנולוגיה, ידע והון, שבהם נהנתה הכלכלה המרכזית-יהודית מיתרון יחסי.

במצב נורמלי, שבו שולט מנגנון הכלכלה הליברלית, סחר חופשי בין שתי היחידות הכלכליות או שני השווקים ידחוף לנקודת האיזון בין ההצע לביקוש. לפי מודל זה היתה הכלכלה הערבית אמורה לייצא לשוק היהודי כוח עבודה זול יחסית ומוצרים עתירי כוח עבודה, ולייבא ממנה מוצרים עתירי ידע, טכנולוגיה והון. פעולה זו היתה מייצרת עודף ביקוש לעבודה בכלכלה הערבית לעומת עודף הצע בשוק היהודי, דהיינו אבטלה בשוק היהודי. במשך הזמן היתה הכלכלה הערבית צוברת עודפים כספיים וחסכון שיפונה להשקעות, ובכך משדרגת את ההון האנושי והתעשיות המקומיות ומחוללת תמורות מרחיקות לכת בהרכב התעשייה והכלכלה.

לא זה המצב במציאות. ההסבר לכך נעוץ בהעדר כללי משחק ליברליים בין שתי הכלכלות ובאי-נייטרליות של המדינה בזירה הכלכלית. באמצעות המדינה, פעלה קבוצת הרוב לעוות את התהליך הכלכלי הנורמלי באמצעים שונים, במטרה למנוע תהליך תיעוש וצבירת הון וידע אצל קבוצת המיעוט הערבי ולשמר את הסטטוס-קוו.

הכלכלה הערבית והכלכלה היהודית היו אמנם נפרדות זו מזו הן לפי פילוח גיאוגרפי והן לפי מאפיינים כלכליים, אולם אף שהמדינה דאגה לשמר את המצב הזה שתיהן לא היו אוטרקיות לחלוטין ולא נסגרו הרמטית לסחר ולחליפין. כוח עבודה ערבי יוצא לשוק היהודי, והשוק הערבי נחשף לגמרי למוצרים וסחורות מהשוק היהודי. גם אפיקי ההשקעות והחיסכון שלו הופנו לשוק היהודי. מאידך גיסא, לא ניתן לטעון שהיחסים התנהלו כשוק חופשי. חילופי הסחורות והיחסים הכלכליים היו סלקטיביים וכפופים לצורכי השוק והאינטרס היהודי.

בנוסף, ההתפתחות הכלכלית התעשייתית של השוק המרכזי לאורך השנים התבצעה בעזרת מנגנוני המדינה ותמיכה כספית אדירה ומשאבים של המוסדות הלאומיים. חשיבות האידיאולוגיה הלאומית-ציונית בלטה לאורך כל הדרך בתהליך קבלת ההחלטות הכלכליות בישראל. על כן ניתן לטעון שהתיאוריה הקרובה ביותר לתיאור מצב דברים זה נגזרת ישירות מהאידיאולוגיה המרקנטיליסטית, ולפעמים הניאו-מרקנטיליסטית, על גווניה השונים.

המודל המרקנטיליסטי צמח כתוצר לוואי של מדינת הלאום המודרנית. גישה זו צמחה מאסכולת הריאליזם הפוליטי, והיתה הגישה הקוהרנטית החשובה והראשונה בכלכלה פוליטית בינלאומית. המרקנטיליזם ראה בכלכלה משאב ראשון במעלה להשגת עוצמה לאומית, ולפיכך דגל בהגנה על התעשייה והייצור המקומי, בתמיכה ביצוא ובהגבלה מקסימלית של היבוא באמצעות חומת סחר ומכסי מגן. כמו כן ביקש המרקנטיליזם להבטיח עודף במאזן המסחרי, למנוע תלות במדינות אחרות, להביא לעליונות כלכלית תעשייתית של מדינת הלאום, לצבור ידע טכנולוגיה והון ולחסום אותם למתחרים. גישה זו רואה בכלכלה משחק סכום אפס של מפסידים ומנצחים במערכת לאומית חסרת ריבון כלל עולמי, ללא מנגנוני פיקוח ובקרה מלבד עוצמתה הלאומית של המדינה. השימוש בכלים שמציעה תיאוריה זו יכולים להסביר חלק גדול מהמדיניות הישראלית כלפי המיעוט הערבי במדינה.¹

1. לקריאה תמציתית על תיאוריה זו ניתן לעיין ב- Balaam & Veseth 1996. לקריאה מורחבת ופרטנית ראו: Heckscher, E. 1962.

בפרק הראשון תשורטט המסגרת האנליטית שתספק את הכלים לתיאור ולהסבר המדיניות הכלכלית במדינה בכלל, ואת זו הנקטת כלפי קבוצת המיעוט. דגש מיוחד יושם על אפיון האידיאולוגיה הכלכלית הציונית וביטוייה העיקרי - פילוח לשתי כלכלות, יהודית וערבית; בפרק השני יתואר כיצד משתלבת תשתית זו עם המדיניות הכלכלית ה"חדשה" בישראל, המתבטאת באימוץ כללי משחק של כלכלת שוק וגלובליזציה; בפרק השלישי נדון במדיניות המוצעת להתמודדות עם בעיות אבטלה וצמיחה, שיכולה להסביר את המשך מצוקתו ונחיתותו הכלכלית של המיעוט הערבי בישראל, ונבחן את השלכות המדיניות הממשלתית המוצעת לטיפול בבעיות האבטלה והעוני במדינה על האוכלוסייה הערבית, תוך שילוב עם מדדי ביצוע כלכליים של קבוצת המיעוט וקשיי תעסוקה מרכזיים (רמת האבטלה והשתתפות בכוח העבודה); בפרק הרביעי נתאר את השתקפות המדיניות המרקנטליסטית המיושמת כלפי המיעוט הערבי, בעיקר חסמי ההתפתחות והצמיחה המופעלים כלפי הכלכלה הערבית המקומית האתנית: מדיניות פיתוח התשתיות, התעשייה והחקלאות וכן פיתוח ההון האנושי שמקשים על בני המיעוט להתגבר על המצוקה הכלכלית, וממחישה שהמדינה מפעילה שני סוגים של מדיניות כלכלית, האחד לקבוצה היהודית והשנייה כלפי המיעוט הערבי.

עם זאת, המחקר מדגיש לכל אורכו כי אם לא נתייחס למדיניות העכשווית כתוצר של ההיסטוריה הציונית ונראה בה רק אוסף של אילוצים עכשוויים לנסיבות חולפות, נחטא באשליה שתוביל אותנו להתמקד בחשבונאות. המספרים הם אינדיקטורים לרצון, ליעדים ולשאיפות. הם מבטאים פוליטיקה של קונפליקט ומאבק ואת יישומו של פרויקט, וגם את מהותה של ההתייחסות לקבוצת המיעוט.

פרק 1

התוויית המדיניות הכלכלית

1.1 חקר המדיניות הכלכלית

נקודת המוצא לחקר המדיניות הכלכלית כלפי המיעוט הערבי תיעזר בשיטת הממד התיאורי עם שילוב שיטת המחקר הרציונלית-מהותית שהציע דרור גדעון (גדעון 1986, 84-86). גדעון מציע להתמקד בממד התיאורי, בנעשה במציאות, דהיינו להביט סביבנו ולראות את התפוקות בשטח, לתארן כמות שהן ולראות בהן נתון עובדתי. לאחר מכן יש לנסות להתמקד ברקע ובגורמים השונים המשפיעים על מדיניות זו, מטרותיה ויעדיה. התבוננות כזו מנטרלת את אשליית ההגזמה וחוסר ההתמצאות.

מדיניות היא תהליך המתאר את התנהגותם של כמה שחקנים בתחום פעולה מוגדר. מקובל לראות במדיניות ציבורית דבר שממשלה בוחרת לעשות או לא לעשות, פעולה תכליתית המכוונת למטרה מסוימת, שעוצבה כדי להתמודד עם בעיה או נושא שבתחום העניין הציבורי המשותף (Anderson 1990). פיטרס גאי רואה במדיניות ציבורית את סך כל הפעילות הממשלתית המבוצעת באופן ישיר או על ידי סוכנויות, כאשר היא משפיעה על חיי כל האזרחים (Guy 1999, 4).

מדיניות אינה נבנית בחלל ריק. היא תוצאת האינטראקציות של הגורמים ברקע, כולל רצונותיהם והחלטותיהם של מעצבי המדיניות, מבנה והקשר פוליטי וחברתי. אנדרסון מציין את חשיבות הסביבה החברתית של עיצוב המדיניות הציבורית באומרו שסגנון החיים, המורשת החברתית, הקשרים והיחסים בין האזרח לקבוצה משפיעים על המדיניות הציבורית. המדיניות הציבורית מושפעת מהתרבות הפוליטית, כלומר הדעות הרווחות על תפקיד המדינה והממשלה- מה היא אמורה וצריכה לעשות? אילו תפוקות עליה להשתדל להשיג? ומושפעת גם מטיב היחסים בין האזרח לממסד וכן מתנאים

בסביבת עיצוב המדיניות, כגון תנאים כלכליים ותרבותיים וגורמים בינלאומיים (Anderson 1990).

מהגדרות שלעיל נובע כי המצב הכלכלי במדינה הוא תוצאה של פעולות שממשלה בוחרת לעשות או לא לעשות, ותוצר של פעולה המכוונת להשגת מטרה, שעוצבה כדי להתמודד עם בעיה או נושא שבתחום העניין הציבורי המשותף. על כן, כדי לתאר, להסביר ולהבין את המדיניות הכלכלית כלפי המיעוט הערבי, יש להתחקות אחרי שורשי המדיניות הכלכלית, לתאר את מטרותיה, לבחון את הסביבה שבה היא עוצבה וממנה נגזר הטיפול בבעיות הכלכליות, ולאפיין את תהליך עיצוב המדיניות כלפי המיעוט הערבי. זהו תהליך שעיקרו היקש ממחקרים קודמים שעסקו בסוגיה, מהמציאות בשטח, המתבטאת בכמה מדדים מרכזיים, ומחומר זמין של משרדי הממשלה השונים. בבואנו לתאר ולהסביר את המדיניות הממשלתית להתמודדות עם העוני והאבטלה ולהשליך ממנה על הטיפול בבעיות הכלכליות של המיעוט הערבי באופן כללי, עלינו לבחון אותה בהקשר של התרבות השלטונית כלפי המיעוט הערבי, להביא בחשבון את אופי היחסים בין המדינה לאוכלוסיית המיעוט, ולהתייחס להיסטוריה ולאידאולוגיה, הקובעת את המדיניות ויעדיה ומעצבת את התרבות הפוליטית.

כמו כן, אין לנתק בין המדיניות כלפי המיעוט הערבי ובין המדיניות הכלכלית במדינה ככלל. רוב החוקרים סבורים כי מקורה של המדיניות הכלכלית בעידן הנוכחי הוא בשינוי בסביבת המדיניות הציבורית (פילק 2004; פלד ושפיר 2004; רם 1999, 2004; שלו 2004), שינוי שהחל באמצע שנות השמונים והבשיל בתחילת שנות התשעים. שינוי זה תרם לתפיסה חדשה של החברה, הממשלה, והיעדים החברתיים והפוליטיים הן של האזרח והן של המדינה. עידן הקולקטיביזם המסורתי שאיפיין את החברה הישראלית מאז הקמת המדינה הלך ונשחק, ואט-אט תפסו את מקומו מושגים של אינדיבידואליזם. שינוי זה לא התרחש רק אצל קברניטי המדינה אלא אצל רוב הציבור. זה היה סופו של עידן הסוציאליזם הציוני, וכעת החל עידן הקפיטליזם הציוני - ציונות השוק.

ניתן אם כן לטעון שהמדיניות הכלכלית כלפי המיעוט הערבי בכלל, והמדיניות לטיפול באבטלה בפרט, עברו מציונות קולקטיבית-סוציאליסטית לאימוץ כללי משחק של ציונות קפיטליסטית. בשניהם הגורם המרכזי היה שמירה על העליונות היהודית, ניצול המיעוט הערבי, נישולו מכל משאב או מנוף להעצמה כלכלית והדרתו מתהליכי פיתוח כדי לשמר את נחיתותו ואת מנגנוני הפיקוח והבקרה כלפיו.

כדי לתאר ולהבין את המדיניות הכלכלית כלפי המיעוט הערבי בישראל, ניעזר במודלים תיאורטיים ביקורתיים שהוצעו לניתוח יחסי המדינה למיעוט הערבי, כגון גישת הקולוניאליזם הפנימי (Kimmerling 1983; Shafir 1989; Zureik 1979), גישת הכלכלה הדואלית (Khalidi 1988), גישת הפיקוח והתלות שהציע לוסטיק (לוסטיק 1985) והתייחסות למודל האתנוקרטי של יפתחאל וגאנס (יפתחאל וגאנס 2005). כל אלה יהוו בסיס למחקר זה, השואף להסביר את הגורמים לפילוח הכלכלי במדינה ואת השונות הקיימת במצבם הכלכלי של האזרחים הערבים לעומת היהודים.

שילוב הגישות הללו יבהיר כי כלפי המיעוט הערבי נהוגה מדיניות נפרדת, הרחוקה מלמלא אחר כללי הכלכלה הליברלית ומיועדת להבטיח את עליונות קבוצת הרוב ואת תלות המיעוט בכלכלה היהודית ובמדינה. מטרת אלה מושגות באמצעות כלכלה לאומית-ציונית, הנגזרת במידה רבה מהנחיות התיאוריה המרקנטיליסטית. המרקנטיליזם חוסם כל אפשרות להתפתחות כלכלה ערבית חזקה ובת-קיימא, מונע את תיעוש האזורים הערביים, מפעיל חסמי התפתחות וחסמים מבניים המונעים את תפקודם של מנגנוני חלופין כלכליים ליברליים ומנטרל את שאריות היתרון היחסי של הכלכלה הערבית. מדיניות מרקנטיליסטית (ולפעמים ניאו-מרקנטיליסטית) זו יושמה כלפי קבוצת המיעוט הערבי בכל שנות קיומה של מדינת ישראל, והיתה גורם קבוע במדיניות כלפי המיעוט הערבי. במקביל היא עוצבה בכפוף לקווי מדיניות משתנים: אימוץ דפוס כלכלי מעין סוציאליסטי-ציוני מאז הקמת המדינה עד אמצע שנות השמונים, ומדיניות קפיטליסטית-ליברלית מסוף שנות השמונים. יישומה המתמשך של הגישה המרקנטיליסטית בד בבד עם מדיניות

קפיטליסטית המשתקפת בשינויים מבניים עמוקים בכלכלה ובתעשייה, המתורגמים למדיניות ההתמודדות עם עוני ואבטלה, מסבירה במידה ניכרת את הפגיעות הכלכלית הגוברת של קבוצת המיעוט. המשך יישום המדיניות המרקנטליסטית משתקף בהמשך הפילוח בין שתי הכלכלות ובחסמי התפתחות נוקשים המופעלים כלפי הכלכלה הערבית. מאידך גיסא, יישום מדיניות קפיטליסטית מכתוב את דפוס המדיניות הכלכלית-חברתית הממשלתית, משנה את מאפייני שוקי העבודה במדינה ומקשה על השתלבותם של בני המיעוט בשוק העבודה המרכזי-יהודי.

1.2 מרקנטיליזם פנימי

חקר המאפיינים הכלכליים של המיעוט הערבי בישראל, ובשלב מאוחר יותר חקר הכלכלה הערבית בישראל, עבר - בדומה ליתר מדעי החברה בישראל- כמה שלבים. תחילה היתה על העליונה ידם של הדוגלים בגישת המודרניזציה, השזורה בצורך ציוני לתאר תהליך התפתחות כלכלית נורמלי של המיעוט הערבי כתוצאה מחשיפה לכלכלה היהודית. אסכולה מחקרית דומיננטית זו התאמצה לתאר את ההתפתחות הכלכלית של המיעוט הערבי (ברמת הפרט ובלי להתייחס לקיומה של כלכלה ערבית נפרדת מהכלכלה הלאומית-יהודית): מחברה וכלכלה פרימיטיביות לחברה מתפתחת, עקב המפגש עם "המערבי" הנאור והמפותח. לכאורה די בשוק הכלכלי הליברלי להבטיח כי קבוצת המיעוט תשתלב אט-אט בכלכלת המדינה ותינה ותיהנה מקידמה ומודרניזציה. כל שעליה לעשות הוא להתגבר על החסמים הפנימיים, המאטים את התהליך ומקשים עליו.²

גישה זו ראתה בחיסול החקלאות הערבית והמעבר לתחומי התעשייה, המסחר והשירותים תהליך טבעי שהחברה הערבית צריכה לעבור עד שתגיע למודרניזציה. במציאות התרחש אמנם חיסול מתמשך של החקלאות הערבית כענף כלכלי תעסוקתי עיקרי, אך השינוי לא הביא למהפך: המועסקים הערבים יצאו לעבוד בשוק העבודה היהודי במקצועות נחותים ובענפים כלכליים

2. לדיון ממצה במכלול הגישות הללו ניתן לעיין בח'אלדי 1988, עמ' 7-29. וב- Lewin-Epstien & Semyonov 1993

מסורתיים; בכלכלה הערבית לא התחולל תהליך תיעוש; מעטים הצליחו לעבור לתעסוקה עצמית; ועיקר השינוי היה הגידול בתעסוקה בשירות הציבורי, הארצי והמקומי. למרות העלייה ברמת ההשכלה של האוכלוסייה הערבית, המשכילים נקלטו בעיקר בתת-תעסוקה בכלכלה הערבית (סיגל ואחי 1994; שחאדה 2004; Sa'di, Khaldi 1988; Lewin-Epstien & Semyonov 1993; Lewin-Epstein 2001).

גישה זו, המהולה בשאיפות לתאר את הציונות כפרויקט נאור המביא מודרניזציה לבני המיעוט אם רק ירצו בכך, לא הפכה לפרדיגמה שלטת בחקר התפתחותה או אי-התפתחותה של הכלכלה הערבית במדינת ישראל. הדור השני של המחקרים, מרקסיסטי בעיקרו, תיאר את הפיכתם של הערבים לפרולטריון בשירות ההון הציוני. המחקרים הפוריים של רוזנפלד³ (Rosenfeld 1962, 1964, 1976) ומחיל (Makhoul 1982) סיפקו תובנות חדשות ונתונים רבים העוזרים לחקר הכלכלה של קבוצת המיעוט, אך גישתם מזניחה היבטים של זהות ולאומיות ואינה מתייחסת לקיומה של כלכלה ערבית בעלת מאפיינים נפרדים, ועל כן אינה מתאימה לחקר המדיניות הכלכלית כלפי המיעוט.

חוקרים פלסטיניים וחוקרים ישראלים ביקורתיים הציעו לראות בפרויקט הציוני פרויקט קולוניאלי, ולנתח את המצב הכלכלי של קבוצת המיעוט במונחי ניצול הפריפריה הערבית על ידי המטרופולין היהודי עקב פילוח שתי הכלכלות ושני שוקי העבודה על בסיס אתני (Shafir 1989), ולתאר את היחסים הכלכליים בין קבוצת המיעוט לקבוצת הרוב כיחסים אימפריאליסטיים בין כלכלה קפיטליסטית (יהודית) לכלכלה לא-קפיטליסטית (ערבית), יחסים הנושאים אופי קולוניאלי (Zureik 1979).⁴ חלקים ממודלים אלה סיפקו תובנות חשובות לחקר המיעוט הערבי במדינה, אך הם לא סיפקו מסגרת מושגית כללית לחקר המצב הכלכלי של הקולקטיב הערבי בישראל או מסגרת אנליטית רחבה לאפיון הכלכלה הערבית.

3. מצוטטים אצל ח'אלדי 1998.

4. להרחבה ראו: זוריק 1979; לוסטיק 1985; ח'אלדי 1998.

לדברי לוסטיק, "הקושי הכרוך בגישת 'הקולוניאליזם הפנימי' לחקר הפיקוח בחברות מפולגות לעומק אינו נעוץ ... בחוסר התאמה בין התופעות הנחקרות לתופעות ששימשו כבסיס האמפירי לתיאוריות הקלאסיות של האימפריאליזם. חקר הקולוניאליזם הפנימי נחסם בגין העבודה שלא גובשה קבוצה של תכונות מגדירות מתוך מגוון הצורות של התפשטות האימפריאליזם ... הקטגוריה של 'קולוניאליזם פנימי' נעשתה שוות-תוחלת ל 'אי שוויון'. אפשר כמוכן להבחין בין צורות שונות של קולוניאליזם פנימי, אולם 'קולוניאליזם פנימי' הפך למונח עמוס אסוציאציות היסטוריות ורטוריות עד כדי כך שהשימוש בו בדרך כה מופשטת עלול להכביד במקום להקל על תהליך הניתוח" (לוסטיק 1985, 85-86).

לוסטיק מפנה את תשומת לבנו לחשיבות מערכת הבקרה והפיקוח המופעלת כלפי המיעוט הערבי בישראל, שלדעתו היא חשובה יותר מהטיעון בדבר אפלייתו. מערכת זו מכילה בעיקר מנגנוני סגמנטציה (פילוח) בין שתי החברות, תלות וקואופטציה. בתחום הכלכלי מופעלים שלושת המנגנונים הללו במטרה להשיג שליטה.

ביקורתו של לוסטיק הועלתה עוד לפני פרסום גישתו של שפיר בדבר פילוח שוק העבודה לשוק יהודי ושוק ערבי עוד לפני הקמת המדינה כדי להשיג יעדים לאומיים ציוניים (Shafir 1989), גישה שתרמה רבות להבנת המציאות הכלכלית השונה של שתי הקבוצות. מחקרו של ח'אלדי (1988) הציע גישה מחקרית שנקודת המוצא שלה היתה קיומן של שתי כלכלות, כלכלה ערבית-אזורית וכלכלה ארצית-יהודית, והתפתחות שאינה מחלחלת מהכלכלה היהודית לזו הערבית.

שילוב הגישות הללו יכול אם כן לתרום לגיבוש מסגרת אנליטית אמינה כדי לענות על השאלה כיצד מעוצבת המדיניות הכלכלית כלפי המיעוט הערבי, ומהן מטרותיה.

מחקר זה יוצא מנקודת מבטו של ח'אלדי (1988) ביחס למציאות הכלכלית של המיעוט הערבי בישראל, כלומר קיומן של שתי כלכלות נפרדות היהודית-ארצית והערבית-אזורית, וכן שני שוקי עבודה, כפי שמציע שפיר (1989).

חלוקה זו מופיעה גם אצל לוסטיק, המשתמש במונחים בידול ובידוד כמנגנוני פיקוח מרכזיים. הדינמיקה הפנימית והאינטראקציה בין שתי הכלכלות, המדיניות הממשלתית כלפי כל אחת מהן ותפקידם של הארגונים הלאומיים היהודיים (הסוכנות היהודית, הקק"ל, ובמידת מה התאחדות התעשיינים) מספקים מסגרת כללית להבנת המנגנונים והאמצעים שבעזרתם מבטיחה המדינה את התוצאה הרצויה לה.

ח'אלדי אינו מספק תשובות לשאלה מהם הגורמים שיצרו את הפילוח הכלכלי וכיצד, מהי משמעותו ואיך הוא משרת את האינטרסים הציוניים. הוא אינו דן באידיאולוגיה העומדת מאחורי המדיניות הכלכלית הממשלתית, וסוקר רק את המדיניות, האמצעים והמנגנונים שבעזרתם חוסמת המדינה זליגה של פיתוח וצמיחה מהכלכלה היהודית לכלכלה הערבית. יש אם כן להתייחס גם למסקנותיו של שפיר בדבר ההקשר הלאומי והפוליטי של פילוח הכלכלה ושוקי העבודה.

עוד גישות שישולבו במחקר הן הכלים שמציע זוריק בדבר קולוניאליזם פנימי (1979), וגישתו של לוסטיק בדבר פיקוח (1985), ובמידת מה גם גישת האתנוקרטיה שהציעו יפתחאל וגאנס (2005), הרואה במשטר במדינת ישראל "משטר המאפשר את קיומו של תהליך דינמי של התפשטות, אתניזציה ושליטה של קבוצה אתנו-לאומית אחת על טריטוריות ועל מנגנוני עוצמה המצויים במחלוקת. משטר המשקף את זהותה של הקהילה הפוליטית, את מטרותיה האידיאולוגיים, את ההגיונות המרכזיים שהיא פועלת לאורם ואת העדפותיו המעשיות (יפתחאל וגאנס 2005, 762). במודל האתנוקרטיה מושם דגש על מאמצי הקבוצה האתנית השלטת לנכס את המדינה, מוסדותיה ומנגנוניה כדי לשמר את העליונות, המטרות והיעדים הנגזרים מהאידיאולוגיה שלה. בין היתר היא מנכסת לעצמה את הכלכלה וההון ואת השליטה במרחב ובקרקע, וחוסמת את השימוש בהם לשימושן של קבוצות מתחרות. אלה הם אם כן קווי המתאר עיקריים של המדיניות הכלכלית כלפי המיעוט הערבי בישראל:

- פילוח בין שתי כלכלות.

- פילוח בין שני שוקי עבודה.
- פיקוח ובקרה שמטרתם לשמר את הנחיתות הכלכלית ואת תלותה של האוכלוסייה הערבית במדינה וברוב היהודי מבחינה כלכלית, תעשייתית ותעסוקתית.
- יחסים קולוניאליים בין קבוצת המתישבים היהודים ובין האוכלוסייה הפלסטינית הילידה, המשתקפים ביצירת כלכלה קפיטליסטית לצד כלכלה תת-מפותחת ותלותית של הפלסטינים.
- פיתוח שאינו מחלחל מהכלכלה היהודית לכלכלה הערבית; העדר תמורות כלכליות משמעותיות באזורים הערביים; התפתחות תעשייתית וחקלאית מועטה באזורים הערביים.
- קשרים כלכליים בין שתי הכלכלות שאינם עונים על כללי משחק ליברליים וכלכלת שוק.
- מדיניות כלכלית ומדיניות פיתוח נפרדות לשתי האוכלוסיות. לאחרונה ראו אור מחקרים חדשים כגון: מחקרו של בוימיל (2001) אשר סוקר את המדיניות הכלכלית ומדיניות הפיתוח כלפי המיעוט הפלסטיני בעשור השני לממשל הצבאי; מחקרו של לוי-פאור (2001) אשר מתאר את מדיניות הפיתוח התעשייתי בשנות החמישים והשישים, ומסיק שבלטה בה השפעתה של האידיאולוגיה הלאומית-ציונית, וכן זהות האינטרסים בין המדינה למשקיעים פרטיים. ביחד עם לקט הצהרות ופרסומים של מנהיגי התנועה הציונית בסוגיה הכלכלית⁵. תורמים למסקנה שהמדיניות הכלכלית כלפי המיעוט הערבי תואמת את הכלים האנליטיים שמציעה הגישה המרקנטליסטית.
- אף שהמרקנטיליזם שאול מתחום הכלכלה הפוליטית הבינלאומית, במקרה דנן ניתן ליישם את הגישה הזאת לאור ייחודיות המקרה ולאור העוינות בין המדינה ובין המיעוט הערבי, הנתפס כאויב המאיים על ביטחונה. היחסים בין שתי הקבוצות הלאומיות עוצבו לפני הקמת המדינה, והם משקפים את המשך התחרות הלאומית ביניהם. לוסטיק אומר כי "כשמפתחים גישה

5. מצוטטים בהרחבה אצל אליצור 1997.

אנליטית חדשה אפשר לשאול מסגרת מושגית ומודלים מתחומים קרובים. ערכה של גניבה תיאורטית כזאת תלוי בקוהרנטיות של המודלים השאולים כשלעצמם, ובמידת שוויון הצורה או 'ההתאמה' בין הבעיה שבאים לדון בה לבעיה שעליה חלים המודלים השאולים" (לוסטיק 1985, 85).

גישת המרקנטיליזם הפנימי תוכל לספק תשובה נהירה לשאלות מדוע הכלכלה של קבוצת המיעוט כה מפגרת אחרי כלכלת הרוב, מדוע ממדי העוני רחבים כל כך, ומה הסיבה לבעיות האבטלה וההשתתפות בכוח העבודה בקרב בני המיעוט, כמו גם לשאלה כיצד עוצבה מציאות זו ומהם המנגנונים העיקריים שהופעלו כדי לשמרה.

טבעי להניח שצמיחת מדינת ישראל כפרויקט לאומי-קולוניאליסטי לוותה באימוץ מודל כלכלי מרקנטיליסטי כלפי האוכלוסייה הערבית שנשארה במדינה, הן בשל תפיסת האוכלוסייה הערבית כאויב שיש להצר את צעדיו והתפתחותו, והן כדי לבסס את מעמדה הכלכלי והלאומי. למרות חילוקי דעות בין מחנות בתנועה הציונית באשר לטקטיקה, לא היתה מחלוקת באשר למרכזיותן של הכלכלה והתעשייה ביצירת תשתית לפרויקט הלאומי⁶ (לוסטיק 1985, 106-118).

גם "הקלות" או "שיפורים" נדירים ביחסה של המדינה כלפי המיעוט הערבי (כמו בתקופת ממשלתו של יצחק רבין) התבצעו תמיד בכפוף למטרות הרוב והמדינה היהודית, והמשיכו לשמר את התלות המרסנת של המיעוט. זוהי התנהגות נאו-מרקנטיליסטית המתבססת על שיקולי תועלת יחסית מפעולה ספציפית (ולא רק על רווח והפסד מוחלטים), המתרחשת כתגובה לאילוצים תוך מחיר מזערי, זמני, שאינו מפר את האיזונים או מייצר יחסי כוחות חדשים. המטרה אינה לגרום הפסד מרבי לצד השני כי אם הגדלת הרווח לקבוצת הרוב, גם אם היריב יזכה לרווח נקודתי.

אירה שרקנסקי הציע טיפולוגיה לדירוג בעיות ציבוריות, וטען שאפיון הבעיות משפיע על עיצוב הפתרונות (Sharkansky 1997). מדינת ישראל מעולם לא

6. מסקנות אלה ברורות לכמה וכמה חוקרים כמו קימרלינג 1983; שפיר 1989; אהרוני 1991; אל-נקיב 1995, 2001; סדן 2002.

ראתה במצוקה הכלכלית של המיעוט הערבי בעיה המחייבת בחירה בין אלטרנטיבות קשות, אלא "בעיה קלה" עם פתרון יחיד שמירת הסטטוס קוו התואם את האינטרסים של קבוצת הרוב. אם וכאשר תתחיל הבעיה להפריע לביצועים הכלכליים של המדינה, ליישום מדיניות או להשגת יעדים פוליטיים, ייתכן שתהפוך ל"בעיה הדורשת טיפול". המדינה תוכל להנהיג שינויים המתחייבים מהמעבר ממדיניות מרקנטיליסטית לניאו-מרקנטיליסטית, כפי שנעשה בתחילת שנות התשעים עם קליטת העובדים הערבים בשוק העבודה המרכזי-יהודי כדי לעזור בקליטת המהגרים היהודים החדשים, או העברת מפעלים יהודיים לאזורים ערביים כדי לנצל את כוח העבודה הזול ולהתחרות בשוק העולמי. שינויים אלה לא הביאו כידוע לתמורות מרחיקות לכת במצבו הכלכלי של המיעוט, ושמרו על ההבדלים ברמות השכר וההכנסה בין שתי הכלכלות.

כדי שהמדינה תוכל להמשיך ליישם מדיניות מרקנטיליסטית היה עליה לשמר את הפילוח הקיים בין שתי היחידות הכלכליות, שעוצב עוד לפני הקמת המדינה והקל על הפיקוח על הכלכלה הערבית, בידודה ותלותה בכלכלה היהודית. כך אפשר היה ליישם מדיניות כלכלית ומדיניות פיתוח נפרדות לשתי האוכלוסיות. במקביל שומרת המדינה על חסמי התפתחות בתחום התעשייה, התשתיות, החקלאות וההשכלה באזורים הערביים.

1.3 שורשי הפילוח הכלכלי והמרקנטיליזם הפנימי

כאמור, מחקר זה מבקש להבין את הכלכלה הערבית והמדיניות הממשלתית כלפי הערבים במדינה באמצעות הנחת קיומן של שתי יחידות כלכליות נפרדות ערבית ויהודית השונות זו מזו במאפייניהן, במבנן וברמת התפתחותן. גישה זו רואה בכלכלה הערבית כלכלה אזורית-מקומית, והיא מבוססת על חמש הנחות יסוד לפי חי'אלדי (Khalidi 1988):

1. המדיניות הממשלתית מווסתת את היחסים בין המדינה לאוכלוסייה הערבית.

2. דפוסי פיזור דמוגרפי (של האוכלוסייה הערבית) באזורים מוגבלים ומובחנים (בעיקר בגליל, במשולש ובנגב).

3. החברה הערבית שמרה על המבנה הייחודי שלה גם אחרי חמישים שנות קיומה של המדינה, ולא עברה ישראליוציה מוחלטת.

4. הערבים והיהודים במדינה אינם חולקים אותה פעילות כלכלית ומאפיינים כלכליים, ויש להם תפקידים שונים.

5. הכלכלה הערבית תלויה בכלכלה המרכזית (ח'אלדי 1990; Khalidi 1988). התנהגות שוקי העבודה במונחי אבטלה, רמת השתתפות וחלוקת מועסקים ערבים לפי ענפים כלכליים ומשלחי יד, מחזקים את הנחת העבודה הזו (שחאדה 2004).

הצעתו של ח'אלדי מבוססת על טיעונו של גוטהיל, שהיה בין היחידים שהמליצו בראשית שנות השבעים לחקור את כלכלת המיעוט הערבי בישראל מנקודות מוצא של פילוח לשתי כלכלות (Khalidi 1988, 25-28). גישה זו מבוססת על דחיית התיאוריות הטוענות שהתפתחות וצמיחה באחד האזורים אמורים להשליך בסופו של דבר על אזורים קרובים בזירה המקומית. לשיטתו, האזור המפותח יותר נהנה מיתרון יחסי, והוא ימשוך אליו השקעות חדשות מכיוון שהוא יכול לספוג את ההוצאות ולתרגמן לביצועים. אין דיפוזיה, פיזור וחלוקה בין האזורים, והתוצאה היא בריחת משקיעים והשקעות לאזור המפותח יותר והידרדרות הדרגתית של האזור המפותח פחות (Gottheil 1973). היו שטענו שהתפתחות האזורים היהודיים תיטיב בסופו של דבר עם האוכלוסייה הערבית, ותייצא אליה גלים של התפתחות שישוו בשלב מאוחר יותר את הפער. רמת ההכנסות וההוצאות של האוכלוסייה הערבית עלתה אמנם אחרי הקמת המדינה, אך ההיבט היצרני נעצר כמעט לחלוטין והתאוששותו היתה מזערית. זוהי מציאות שאפשר להסבירה בעיקר במדיניות הממשלתית שהונהגה כלפי המיעוט הערבי, ולא במאפיינים פנימיים של קבוצה זו (לוסטיק 1985).

למרות החידוש במחקרו של ח'אלדי, אין הוא מתחקה אחרי שורשי הפילוח הכלכלי, סיבותיו ומטרותיו שעוצבו עוד לפני הקמת המדינה, כמתואר

במחקרו של מצר, הממחיש את קיומן של שתי הכלכלות עוד בתקופת המנדט (Mezer 1998). חלוקת הכלכלה ושוקי העבודה במדינה בין שוק מרכזי-יהודי ובין שוק אזורי-ערבי נולדה בראשית ימי הציונות. אופיו ומעמדו של המיעוט הערבי במדינת ישראל עוצב כתוצאה מתהליך התיישבות קולוניאליסטי, והמפגש בין האוכלוסייה המקומית למהגרים השפיע על עיצוב החברה הערבית במדינת ישראל ועל מציאותה הכלכלית. התנועה הציונית גייסה את הכלכלה לשירות הפרויקט הציוני והאינטרסים היהודיים ודחפה לפילוח הכלכלה ושוקי העבודה, פילוח המשפיע על אוכלוסיית המיעוט במדינה עד עצם ימינו אלה (Kimmerling 1983; Shafir 1989; Zureik 1979).

בספרו "ציונות וטריטוריה" גורס קימרלינג כי כשם שקֶפֶר פנוי להתנחלות הוא גורם לאינדיבידואליזם, כך סֶפֶר מוגבל, דהיינו טריטוריה תפוסה ומיושבת, הוא גורם לקולקטיביזציה. כדי להשתלט על ספר מוגבל יש לגייס משאבים באופן קיבוצי ולהפעילם במרוכז. זה מה שאירע במקרה הישראלי (רם 1993, 30). כדי להשתלט על הקרקעות היה צריך לרכוש אדמות בהון לאומי ולעבדן באמצעות יישובים שיתופיים. מיד נוצר גם הצורך להגן על הקרקעות והיישובים. כך נוצר המשולש של אמצעי ההתנחלות הציונית: רכישה, התיישבות וכוחנות, והכלכלה גויסה לשירות הפרויקט הלאומי ללא שיקולי רווח והפסד כלכלי. המטרה הלאומית האפילה על כל השיקולים. שפיר (Shafir 1989) מתוך השקפה מרקסיסטית, טוען כי, ההתנחלות והסכסוך הם הגורם המכריע בעיצוב החברה הישראלית, אך הוא מסב את הדגש ממאבק על טריטוריה למאבק על עבודה. את היישוב היהודי שהתפתח בארץ ישראל הוא מסווג כ"קולוניה טהורה" או בלתי מעורבת, כזו שכלכלתה מושתתת על עבודת המתיישבים (מצוטט אצל רם 1993). לדבריו, למאבק על העבודה היתה השלכה מרחיקת לכת על עיצוב הלאומיות היהודית והפרויקט הקולוניאלי הציוני. כדי לממש את שאיפותיהם ראו מנהיגי התנועה הציונית צורך לפלח את שוק העבודה. פילוח זה מוסבר אצל שפיר כשילוב בין הגישה הניאו-ובריאנית של פרנק פארקינס, המציע תיאוריה מקיפה של ריבוד בשוק העבודה סביב המונח "סגירה" (closure) ובין התיאוריה של שוק עבודה

מפולח של עדנה בונאסיץ. המכניזם המרכזי של ריבוד חברתי לפי פארקינס אינו תחרות חופשית או מאבק מעמדי, אלא "סגירה" חברתית המגבירה את התועלת באמצעות מנגנוני הגבלת נגישות למשאבים ולהזדמנויות אך מגבילה אותם למעגל מצומצם של אנשים כשירים או ראויים לכך. עובדים בעלי שכר גבוה יחסית, בדרך כלל עובדים "לבנים" (ובמקרה שלנו יהודים) מגיבים על ניסיונות של מתחרים זולים יותר (בדרך כלל מקבוצות אתניות לא-אירופיות) לחדור לשוק העבודה באחת משלוש אסטרטגיות. השתיים השכיחות ביותר הן יצירת "קאסטות" (castes) ו"דחיקה" (exclusion).

אסטרטגיית הקאסטות משמעה הגבלת העובדים המתחרים למקצועות נמוכי שכר ונמוכי סטטוס. אסטרטגיית הדחיקה משמעותה הרחקה מוחלטת של העובדים נמוכי השכר והסטטוס משוק העבודה. שתי דרכי פעולה אלה מביאות לפילוח שוק העבודה באמצעות מיקום העובדים הזולים בתחתית שוק העבודה או מחוצה לו. למרות השוני ביניהן משיגות שתיהן תוצאה דומה - שימור מעמדם ושכרם הגבוה יחסית של העובדים מן הקבוצה הראשונה. האפשרות השלישית היא התהוות של סולידריות בין קבוצות העובדים מן הקבוצות השונות במגמה להשוות את שכר כולן לשכר גבוה ומשתלם יותר, אך אפשרות כזו נידונה בדרך כלל לכישלון ולו בגלל האפשרות של בריחת הון ליעדים זולים יותר.

המהגרים הציונים היו צריכים להחליט כיצד לפעול במאבקם עם הערבים הילידים על תעסוקה ושכר. בתהליך פרגמטי של ניסוי וטעייה הגיעו המתיישבים בסופו של דבר לדפוס התיישבות ייחודי, המבטיח תנאי יסוד חשובים להצלחת התהליך: השתלטות על הקרקע ועל שוק העבודה באמצעות שיטת התיישבות ייחודית - התיישבות קומונאלית וקואופרטיבית - שהתבססה על שיתוף פעולה בין התנועה הציונית לתנועת העבודה. שפיר טוען כי שיטה זו נועדה ליצור למעשה קולוניות התיישבות טהורה, המבוססת על שליטה בשוק הקרקע ובשוק העבודה ועל הגירה רחבת היקף אל הקולוניה (Shafir 1989). במקום להוריד את שכרם של הפועלים היהודים, היעד היה לסלק את העובדים הערבים משוק העבודה כדי שלא לפגוע במאמצים לשנות את המאזן

הדמוגרפי ולא לפגוע בהגירה היהודית. דחיקה זו זכתה לשם "כיבוש העבודה".
 אספקת מקומות תעסוקה בשכר סביר לעובדים יהודים נתפסה כתנאי הכרחי
 להצלחת מפעל ההתיישבות הציוני.

גישת השוק המפולח המיושמת אצל שפיר אינה גורסת העדר זיקה בין
 הכלכלות והחברות, אלא להפך: היא מתארת כיצד צמחו שתי כלכלות אלה
 מתוך מצע משותף, והמשיכו להתגבש כשכלכלה אחת היא תמונת המראה
 של רעותה. הפיתוח היהודי היה מותנה בדחיקת הערבים, ודחיקתם של
 הערבים הנציחה את הפער במשאבים הארגוניים והכלכליים בין הקבוצות.
 תנועת ההתיישבות היהודית נקטה אפוא התנהגות מרקנטיליסטית: בראש
 ובראשונה מאמץ מודע ומתואם להשתמש בכלכלה להשגת מטרות לאומיות
 תוך התעלמות משיקולי רווח והפסד; שנית, ניכוס עוצמה כלכלית לצורך
 תחרות עם קבוצה לאומית שנייה; שלישית, מאמץ להתנתק מכל תלות כלכלית
 או הישענות על כוח העבודה הערבי; רביעית, ליצור במידת האפשר תלות של
 האוכלוסייה הערבית בכלכלה היהודית כבר בתקופה שקדמה להקמת המדינה,
 גם בתחום הייצור התעשייתי, ולהשיג עליונות כלכלית. ההבדלים בהתפתחות
 (או התת-התפתחות) של הכלכלה הערבית בתחומי החקלאות, התשתיות,
 הטכנולוגיה וההשכלה כמו גם הפערים בהכנסות נולדו כבר אז ופעלו לטובת
 הקבוצה היהודית.

חיזוק למסקנה זו ניתן למצוא בטיעונו של זוריק (Zureik 1979), המאמץ
 את גישת "קולוניות המתיישבים", כלומר שהמטרופולין הקולוניאלי מנצל
 את האוכלוסייה המקומית, גם כאשר אין דיכוטומיה גיאוגרפית הכרחית.
 הוא מציין שההתפתחות הכלכלית של היהודים לוותה בהכרח באי-התפתחות
 או תת-התפתחות של הכלכלה הערבית ויצרה סטגנציה בקרב החברה הערבית.
 שתי הכלכלות התפתחו במקביל, אך היו קשורות זו לזו בקשרי תלות.

זוריק מסיק כי התת-פיתוח של הקבוצה האתנית הילידית הוא תוצר של
 מכניזם הדומה לקולוניאליזם אימפריאליסטי טיפוסי ומשומר באותם
 אמצעים: שליטה תרבותית, דיכוי פוליטי, ניצול והדרה כלכלית. כמו בשימור
 יתרון של המדינות הקפיטליסטיות באמצעות מניעת התפתחות הקולוניות,

כאן הכוונה היא ליצירת תלות כלכלית ומניעת אלטרנטיבות בפני הילידים, ומתוך כך תשלום שכר נמוך לעובדים ופתיחת שוק למוצרים. יצירת תלות ויסוד פסיכו-תרבותי של נחיתות תרבותית איפשר להבטיח הגמוניה פוליטית-תרבותית והריסת גורמים בדלניים השואפים לאוטונומיה תרבותית או גיאוגרפית.

היחסים בין הקבוצות נושאים אופי של כלכלה קפיטליסטית של מתיישבים מול כלכלה לא-קפיטליסטית, ואינם עונים על כללי השוק החופשי. לדברי זוריק, המציאות הכלכלית של המיעוט הערבי נובעת מהמגע בינם ובין המרכז הישראלי, שהתפתחותו הכלכלית התחזקה באמצעות יצוא לעורף, והתת-פיתוח של הכלכלה הערבית שימר את נחיתות כוח העבודה והנחיתות התעסוקתית. מאחר שדומיננטיות כלכלית מבטיחה דומיננטיות פוליטית, ההחלטות החשובות מתקבלות במטרופולין על ידי קבוצת המתיישבים, המפקחים על החברות הפוליטית ושולטים בה באמצעות קואופטציה ופילוח. גם אל-נקיב (אל-נקיב 1995, 2001) רואה בפרויקט הציוני פרויקט קולוניאלי, אם כי בעל מאפיינים ייחודיים בכמה היבטים. העיקרי הוא עלות הקרקע וערכה הכלכלי. בעוד שברוב המקרים הקולוניאליים גזלו המתיישבים את הקרקעות ללא עלות, במקרה הציוני ניכר כי ערך הקרקע ומחירה היו מכשול. כדי להתגבר עליו פנו הציונים לגיוס משאבים חיצוניים, ובמידה רבה הצליחו בכך, הן לפני הקמת המדינה והן אחריה. לתנועה הציונית היתה יכולת להפנות משאבים להתפתחות כלכלית מואצת, והיא פעלה בעקביות לעוות את הכלכלה הערבית ולשמר את היחסים הקולוניאליים. היכולת הכלכלית השיגה שני מטרות מרכזיות: ראשית, תמיכה ועזרה בהתרחבות גיאוגרפית (ודמוגרפית) מתמדת, אשר תרמה לחיזוק הבסיס הכלכלי של המדינה; שנית, עלייה קבועה ברמת החיים של היהודים.

אחרי הקמת מדינת ישראל נמשך דפוס ההתנהגות הזה, אך המבנה המוסדי של היישוב היהודי ושל התנועה הציונית, שהתבסס על אקסקלוסיביות יהודית, עבר המרה חלקית למוסדות מדינתיים המבוססים, לפחות לכאורה, על עקרון השוויון האזרחי ואחראים ליישמו. הארגונים הציוניים והצבאיים,

רשתות החינוך ולשכות העבודה שפעלו לפני הקמת המדינה בוטלו ופינו את מקומם למנגנוני המדינה, ובמקביל המשיכו לפעול מוסדות התנועה הציונית ותנועת העבודה, כמו הסוכנות היהודית, ההסתדרות הציונית, הקק"ל והסתדרות העובדים, שדחקו את רגליה של האוכלוסייה הערבית ומנעו היווצרות של שוויון אזרחי. ההפרדה האתנית שנוצרה עוד בטרם הקמת המדינה נותרה על כנה, ועימה החלוקה לשתי כלכלות ופיגור המיעוט הערבי ברוב התחומים (לוסטק 1985; ח'אלדי 1990; Khalidi 1988). המדינה תמכה בהתפתחות מהירה של הכלכלה והתעשייה, ובמקביל שימרה את הת-פיתוח של האזורים הערביים באמצעות הימנעות מתיעוש ומפיתוח החקלאות, התשתיות, התחבורה וההשכלה.

להפרדה הכלכלית ופילוח שוק העבודה היו גם שורשים אידיאולוגיים דתיים, שהתבטאו בסיסמאות "עבודה זרה" ו"עבודה עברית" שצמחו בתקופה ההיא. אניטה שפירא ציינה כי המונח "עבודה זרה" היה במקורו אחד משלושה דברים שעליהם אמרו חז"ל "ייהרג ובל יעבור". בהקשר זה יש לו אם כן משמעות כפולה, והוא רומז כי השימוש בעבודה ערבית שקול להתנכרות ליסודות היהדות ובגידה לאומית (אליצור 1997, 39).

1.4 "עבודה עברית" – שורשים אידיאולוגיים

אמירות, הצהרות ופרסומים שונים של מנהיגים בתנועה הציונית מעידים על מרכזיותה של הכלכלה בפרויקט הקולוניאלי הציוני. יחד עם הצעדים שנקטו כלפי האוכלוסייה הערבית הם מחזקים את הרושם שהגישה המרקנטיליסטית אומצה באופן מובנה, ותומכים בטענה ששורשי המדיניות הכלכלית כלפי האוכלוסייה הערבית כיום נעוצים עמוק בהגות הציונית ובתפיסה שכישלון ביהוד הכלכלה והעבודה יעמוד בדרכו של הפרויקט הציוני.

בספרו "לוחמה כלכלית מאה שנות עימות כלכלי בין יהודים לערבים" (1997) מסביר יובל אליצור את המניעים להפרדה הכלכלית בין יהודים לערבים בתקופת היישוב. לדבריו, הערבים חתרו לערער את קיומו של המגזר היהודי כי הניחו בפשטות שהחרם הכלכלי שינהיגו יערער את בסיס קיומם של

המתיישבים היהודים ויאלץ רבים מהם לחזור לארצות מוצאם או להגר מהארץ. מאידך גיסא, המניע העיקרי להפרדה כלכלית בקרב היהודים היה חתירתם להתבסס כמשק יהודי אוטרכי. הציונות נועדה לדבריו לא רק להחזיר את היהודים למולדתם ההיסטורית, אלא גם לשנות את המבנה החברתי של העם: תקומת העם לא תיתכן ללא היאחזות בקרקע וללא עובדי כפיים יהודים. להפרדה היה גם מניע ביטחוני חשוב - הרצון שלא להסתכן במגע עם ערבים אלימים. הטוענים לחרם היהודי על עבודה ערבית לא שללו את זכות הערבים להתפרנס בכבוד. טענתם היתה "עניי עירך קודמים".

אליצור טוען שהתנועה הציונית קיבלה על עצמה להחזיר יהודים לחיים יצרניים בארץ ישראל. כשם שכל מדינה זכאית להטיל מסים על יבוא כדי להגן על הייצור המקומי, כך ראו מגשימי הציונות את עצמם זכאים להעדיף את עמל כפיו של העובד היהודי. היישוב היהודי התנהג אם כן כמדינה לכל דבר, וראה את עצמו מוסמך להטיל מסים, להגן על הייצור המקומי ולבנות כלכלה שתשרת את הפרויקט הציוני תוך כריתת ברית עם המנדט הבריטי ואימוץ עקרונות מרקנטיליסטיים בסיסיים.

המתנגדים להעסקת ערבים ביישוב היהודי טענו עוד, שאם יתפתח בארץ משק יהודי מעורב יהיה מספר הערבים המועסקים על ידי יזמים ובעלי הון יהודים גדול לאין שיעור ממספר המועסקים על ידי ערבים. מצב כזה היה גוזר על הערבים מעמד של חוטבי עצים ושואבי מים, ובאותה עת מפקיר את המעסיקים היהודים לחסדם של פועלים ערבים. בתנאים כאלה היהודים לעולם לא היו מצליחים להיות רוב בארץ ישראל, שהרי מספר השכירים תמיד עולה על מספר מעסיקיהם. אם לא היו נוהגים כך מדינת ישראל לא היתה קמה, ממש כשם שמדינות הלבנים לא שרדו בקניה וברודזיה (אליצור 1997, 16).

במאמרו "העבודה" כתב א"ד גורדון, איש הפועל הצעיר:

"... כל מבוקשנו בארץ ישראל לעשות בידינו ממש את כל אותם הדברים שעושים את החיים, לעשות בידינו ממש את כל העבודות, המלאכות והמעשים, מן היותר מתוחכמים, היותר נקיים והיותר קלים, עד היותר גסים והיותר

נמאסים והיותר קשים ולהרגיש את כל מה שמרגיש העובד את כל העבודות האלה, לחשוב מה שהוא חושב, לחיות כל מה שהוא חי על פי דרכו. אז תהיה לנו תרבות, כי אז יהיו לנו חיים. מעתה צריך להיות האידיאל הראשוני שלנו- העבודה. אנו לקינו בעבודה ובעבודה נרפא. את העבודה עלינו להעמיד במרכז כל שאיפותינו, לייסד עליה את כל בניינו. " (מצוטט אצל אליצור 1997, 21) מרכזיותו של האדם והצורך ליצור אדם חדש בארץ הביאו את א"ד גורדון לנסח את האידיאל של "עם עובד" ו"עם אדם" במקום המושג "חברה עובדת", שהיה מקובל על כמה מחבריו לתנועה והיה לדעתו תולדה של האידיאולוגיה הסוציאליסטית. רעיון כיבוש העבודה, לתפיסתו, שואף להרבה יותר מאשר החלפת הפועלים הערבים במושבות בפועלים יהודים. מטרתו היתה שהעם כולו, איכרים ופועלים, יהיה לעם של עובדים.

יוסף אהרונוביץ', מראשי הפועל הצעיר, גרס כי "הכיבוש הפורמלי הנקנה בכוח של אגרוף או של כסף אינו עוד הכל. תוכן ממשי אין בו. כיבוש מוסרי, שבזכותו חיים בני אדם ויוצרים ערכים קולטוריים, הלזה נקנה רק על ידי האיכר ומחרשתו, על ידי הפועל ומעדרו, על ידי הנפח וסדנתו, על ידי המורה ובית ספרו, כל אותם מיליוני אנשים שזורעים בדמעה ובזיעה את גרעיני היצירה של החיים הקולקטיביים. ואם בעמים גדולים, שלועם גדול ויכולתם רב, כך אנו, שמלבד הכוח המוסרי אין לנו כלום ושגם הצורך בארץ מולדת הוא בעיקר מוסרי ולא מדיני, על אחת כמה וכמה שאין אנו רשאים ואין אנו יכולים לרכוש לנו ארץ מולדת בכסף בלבד. " (מצוטט אצל אליצור 1997, 70) כיבוש העבודה כ"ייהוד העבודה" כאלמנט מרכזי בהצלחת הפרויקט הציוני מופיע בטיעונו של אהרונוביץ', הקובע ש"כיבוש שאין עימו כיבוש העבודה הוא חיצוני בלבד". כדוגמה הוא מביא את מעמדם של הבריטים שפגש במצרים:

"אנגליה כבשה את מצרים כיבוש גמור. את הכיבוש הזה אפשר לראות בשוקי מצרים, בבתי המסחר שלה, בדרכים הסלולות, בסדרי החברה והמדינה שלה, בנימוסים החיצוניים של אנשיה ואפילו בתלבושתם. אבל בתוכנה העיקרי מצרים נשארה ותישאר ערבית. הקולטורה החיצונית והקפיטליזם

שנכנסו אליה מאנגליה הועילו הרבה להגביר את הרוח הפנימית של מצרים. המצרים מקבלים מהאנגלים את כל מה שצריך לקבל ומפירים על ידי כך את כוח היצירה שלהם. למרות כל כוחה של אנגליה לא יכלה ולא תוכל להשליט את רוחה הפנימית במצרים, כי יוצרי החיים הממשיים שלה נשארו תושבי הארץ הערבים" (אליצור 1997).

ראשוני המתיישבים ביטאו עמדה ברורה ומובהקת באשר למטרותם וכוונותיהם. בן גוריון וכצנלסון טענו שפועלים ערבים קודמים רשאים לפיצוי כאשר הם מאבדים את מקום עבודתם, אך על מקומות עבודה חדשים, הנוצרים הודות להשקעות ויוזמה של יהודים, אין לערבים זכות. [...] יש לדאוג שהפועל הערבי לא יקופח, "אולם לא נביט על מקום העבודה היהודי, שבו עסוק כיום פועל ערבי, כאחוזת נחלה לעם הערבי ולבניו אחריו", אמר כצנלסון בוועידת החקלאות הרביעית ביוני 1931 (מצוטט אצל אליצור 1997, 76). מקומות העבודה הם אם כך נכס רוחני ולאומי ליהודים בלבד, שאסור לחלל אותם על ידי העסקת ערבים.

עיקר הוויכוח על עבודה עברית נסוב על העבודה בפרדסים, שנחשבה לעבודה בלתי מקצועית. על תעסוקה בתחום המקצועי לא היה ויכוח, שכן הצע הפועלים המקצועיים הערבים היה קטן אף מלספק את הביקוש במגזר הערבי, ומשום כך גם הערבים העסיקו פועלים מקצועיים יהודים. היצע הפועלים הערבים שחיפשו תעסוקה בסקטור היהודי היה בעיקר בעבודות החקלאות, בשעה שבענף הבנייה היה מספר השכירים היהודים והערבים כמעט שווה, ובענף התעשייה והמלאכה כבר עלה מספר הפועלים היהודים על מספר הפועלים הערבים. אליבא דאליצור, הניסיון של שנות השלושים הוכיח שוב שמדיניות ההפרדה בין יהודים לערבים מיוסדת על שיקולים פוליטיים יותר מאשר על שיקולים כלכליים.

בספרה "המאבק הנכזב" מסכמת אניטה שפירא את אירועי העשור שבין 1929-1939, ש"הסתיים בניצחון האידיאה של עבודה עברית ובכישלוננו של המאבק לעבודה עברית". המשמרות בפרדסים והעימותים האלימים לא שמו קץ לתעסוקתם של פועלים ערבים במושבות, אך העיקרון שיש לבנות את

ארץ ישראל תוך הפרדה בין יהודים לערבים יושם בעיקר מתוך שיקולים לאומיים. בנוסף נעשו מאמצים להחרים מוצרים ערביים ולהעדיף תוצרת יהודית (אליצור 1997, 99-100).

למרות כישלון זה ניתן להבחין בשורשי הענקת תכונות דתיות ואידיאולוגיות ל"כיבוש העבודה" ולמרכזיות הסוגיה הכלכלית כבר אז. היבט זה מובהק בטעונוני של בן-כוכבא, המקדש את החלוציות הכלכלית של היהודים (מצוטט אצל קימרלינג 1983; Kimmerling 2002).

1.5 מרקנטיליזם פנימי בחסות המדינה

אחרי הקמת המדינה הופקדה המדיניות הכלכלית כלפי המיעוט הערבי בידי מוסדות רשמיים, אך ביסודה לא השתנתה והיתה מעוגנת היטב באידיאולוגיה הציונית. העוינות כלפי קבוצת הלאום הפלסטינית נשארה טבועה בראשיהם של פקידי הממשלה וקברניטיה. אלה שלחמו וגירשו אתמול אמורים היו היום להתוות מדיניות כלפי אויב שהפך בן לילה לתושב.

המדינה לא כללה את המיעוט הערבי בין הנהנים מפירות הקידמה והפיתוח, כשם שלא התכוונה לכלול אותו בתהליך הקמת המדינה (קימרלינג ומגדל 1999). ברמה הבסיסית ביותר ניתן לראות בכך סימן לעקביות. המדינה מפעילה מנגנוני אפליה ישירים ועקיפים, גלויים וסמויים ברוב תחומי החיים (קרמינצר 2002; Khalidi 1988) מתוך התפיסה שהפרויקט הציוני נועד לשרת רק את היהודים ויש להדיר ממנו את המיעוט הערבי, שעלול היה להתחרות עם המהגרים היהודים החדשים על קרקע ומים, רווחה ומקומות עבודה.

בתחילה הוגבלו זכויותיהם הרשמיות של הערבים באמצעות ממשל צבאי, שבודד אותם משאר האוכלוסייה, טיפח תלות, סייע בהפקעה שיטתית של אדמותיהם, מנע היווצרות מוסדות של ממש והפך אותם לגוש מצביעים שתמך במפלגה הפוליטית השלטת. אם חלה במשך השנים ליברליזציה מסוימת ביחסה של המדינה לאוכלוסייה זו בהיבט הכלכלי, לא היה זה רק מכיוון שהערבים בישראל הוכיחו את נאמנותם למדינה, אלא משום שרמת האבטלה

בקרב האוכלוסייה היהודית ירדה והושלמה ה"ישראלזיציה" של הקרקעות (קימרלינג ומגדל 1999; Khalidi 1988). התנודות בין מדיניות מרקנטיליסטית וניאו-מרקנטיליסטית נבעו משיקולי עלות ותועלת של הרוב היהודי בלבד. בוימיל מתמקד בתיאור המדיניות של הממסד הישראלי כלפי המיעוט הערבי בשנים 1958-1968 תוך שימת דגש מיוחד על היבטיה הכלכליים, ובחן את מגוון הפעולות שנקטו הממשלה וההסתדרות לפיתוח התשתית, הכלכלה והקרקע בקרב המיעוט הערבי. בוימיל מציע פרשנות ייחודית כאשר הוא קובע שמטרתה הכוללת והמרכזית של המדיניות היתה למנוע הצטברות הון ואמצעי ייצור אחרים במגזר הערבי, וכך למנוע את הפיכתו למגזר כלכלי עצמאי או לבן תחרות למגזר היהודי (בוימיל 2002, 8).

לאחר הנכבה, המוסדות הרשמיים של מדינת ישראל הם אלה שעיצבו את מצבם הכלכלי, התעשייתי והתעסוקתי של בני המיעוט לפי האינטרסים של מדינת ישראל (בוימיל 2002, 3). תחומי הקיפוח והאפליה היו רבים: בתקציבי הממשלה השוטפים, בתקציבי השקעות ופיתוח, מדיניות מכוונת להעברת הון ערבי מייצור לצריכה, הנצחת הפערים בחינוך, מניעת העסקה כללית בשנים מסוימות, שכר נמוך יותר לפועלים ערבים, מניעת תעסוקה הולמת מבעלי השכלה גבוהה, הפקעת אדמות, ומעל לכל אלה מדיניות הממשל הצבאי, שהביאה בין היתר לסטגנציה כלכלית ותעסוקתית.

בשנים 1958-1968 התרחש מעבר מסיבי של פועלים ערבים מעיסוק בחקלאות בכפריהם לצרכים עצמיים, לעבר עבודות בניין ושירותים ומעט תעשייה ביישוב היהודי. מדובר בנדידה של 50% מכוח האדם הערבי לעבודה במשק היהודי. הערבים היו כוח העבודה הזול של המשק היהודי, והתוצאה היתה אינטגרציה תלוית ולא שוויונית של הערבים בשולי המערכת הכלכלית היהודית. תלות זו היא המאפיין הכלכלי המרכזי של הקשר בין שני המגזרים, והיא נקבעה כיעד של יועץ ראש הממשלה לענייני ערבים, אשר כתב ב-1959:

"שילובם של הערבים בכלכלה הישראלית [מטרתו] למנוע יצירת משק ערבי עצמאי משלהם אשר יחזק את האוטונומיה הערבית במדינה... שילוב כזה ימנע בעתיד יצירת משק ערבי מתחרה למשק העברי.

יש למנוע בעתיד יצירת משק ערבי מתחרה למשק היהודי. במיוחד מדובר בחקלאות הערבית אשר הולכת ומתעצמת ומעמידה כבר היום את החקלאות הערבית, בעיקר בשטח הירקות והפירות, במצב של תחרות." (מצוטט אצל בוימיל 2002, 90).

בטיפולוגיה של בונאסיץ, ניתן לראות שהמדינה החלה להשתמש גם באסטרטגיית הקסטות, דהיינו שימוש בעובדים ערבים ככוח עבודה זול, בענפים נחותים ובלתי מיומנים, במטרה להשיג שליטה פוליטית. ממדיניות הממשלה המוצגת אצל בוימיל ניתן לזהות נימה מרקנטליסטית ברורה. הוא מציג את שלושת תנאי היסוד להשגת מטרתה הכלכלית של הממשלה - הפקעת אדמות, אי-הכלה בתוכניות פיתוח ארציות ואפליה בתקציבי ממשלה - שהפכו לעקרונות פעולה של הממשלה במגזר הערבי. ואכן, במשך כל התקופה לא התהווה מגזר כלכלי ערבי עצמאי. "השילוב הכלכלי הכולל", לעומת זאת, התבטא בהפיכתו של המגזר הערבי לספק כוח אדם זול ולשוק לתוצרת התעשייה היהודית. ח'אלדי מדגיש שגם שתי תוכניות החומש שהביאו לחלק מהכפרים מים זורמים, חשמל, טלפון וכבישים לא הביאו עימן מפעלי תעשייה, ולכן תרמו בעיקר לעליית רמת הצריכה ולא לעלייה ברמת הייצור. גם כאן מדובר במדיניות מתוכננת (Khalidi 1988). הכסף שהועבר לערבים, בצורת משכורות או פיתוח תשתית, אכן חזר ליהודים תמורת אספקת מוצרי צריכה. מכאן שהפיתוח והמודרניזציה במשק היהודי, אך גם במשק הערבי, לא רק שלא צימצמו את הפערים הכלכליים (בענפי הייצור והמסחר) בין היהודים לערבים, אלא אף הרחיבו אותם. ההשקעה בתיעוש המגזר הערבי הפכה לא-כדאית. התהליך לא היה של התפשטות הפיתוח מהמגזר היהודי לעבר הערבי, אלא על פי הדגם שהציע גוטהיל, של ניקת משאבים מהאזור הלא-מפותח לעבר האזור המפותח. חיידר (1985) מסיק שחלקו של המגזר הערבי במשק הישראלי הוא ביטוי למעמדו ונקבע בידי השלטון המרכזי, הקובע את האפשרויות וההזדמנויות לצמיחת יזמות כלכלית במגזר הערבי. מטרת מיסוד התלות הכלכלית של המגזר

הערבי במגזר היהודי היתה להבטיח שלא יתהווה בסיס כלכלי בלתי תלוי למאבק פוליטי-לאומי, ועל כן הופקעו ממנו משאבים כלכליים והועברו לשימוש המגזר היהודי. המגזר הערבי הופלה לרעה בחלוקת משאבים כלכליים, בהזדמנויות תעסוקה ובאפשרויות הקידום של המועסקים, בעיכוב תוכניות מתאר, בהקמת רשויות מקומיות ושינוי מעמדן ובביסוס הבידול בין שני המגזרים.

אמצעים אלה השפיעו כמובן לרעה על הזדמנויות הצמיחה של יזמות כלכלית במגזר הערבי. הם גרמו לצמצום דרסטי במשאבים הכלכליים שברשותו, להאטה בהתפתחות שירותי התשתית והשירותים הציבוריים החיוניים לצמיחה של יזמות כלכלית ובעיכוב ההצטברות של אמצעים כלכליים בידי יזמים פוטנציאליים. גם כיום המדינה אינה ששה לשלב את המיעוט בכלכלה הלאומית, אך היא עדיין פועלת לחדור אליה ולגייסה כשוק צרכני לטובתה: ההון היהודי החל לחדור לאזורים הערביים כדי לנצל כוח עבודה זמין וזול (אל-נקיב 1995).

ח'אלדי (1990) טוען כי המדיניות הישראלית לאורך השנים היא עירוב מורכב בין הצורך של המדינה לנצל את המיעוט הערבי לפיתוח הכלכלה הישראלית ובין רצונה לשמור על אופיה כמדינה יהודית. לעתים היא נאלצת להוביל פיתוח ביישובים ערביים כדי להבטיח את שליטתה ולקבוע את תדירות השינויים, וכך לחסום התפתחות עצמאית של המיעוט לטווח ארוך. ח'אלדי מחלק את המדיניות הכלכלית כלפי המיעוט הפלסטיני לשלוש תקופות שנגזרו מצורכי הפיתוח הכלל-ארציים והאינטרס היהודי. התקופה הראשונה, בשנות החמישים, היא "אחיזת הברזל", שהתאפיינה בעיקר במדיניות ביטחונית ופוליטית. בתחום הכלכלי היתה זו תקופת צמיחה והתפתחות מהירה, שבה ניכרה השאיפה לנצל את כוח העבודה הזול של האוכלוסייה הערבית לצרכי הפרויקט הציוני. תקופה זו נמשכה עד תחילת השיפור במצב הכלכלי במדינה בסוף שנות החמישים.

התקופה השנייה מתאפיינת בשיפור יחסי ברמת החיים כתוצאה מעידוד הצמיחה והפיתוח של האוכלוסייה הערבית על ידי הממשלה. בשנת 1959

הוחלט לקבל ערבים להסתדרות, והטיפול בהם הופקד בידי המחלקה הערבית בהסתדרות, בעיקר כדי לשלוט בעלות העבודה ולמנוע העדפת פועלים ערבים בגלל מחירם הנמוך. בשנת 1962 הוכרזה תוכנית חומש לפיתוח האזורים הערביים, אך הסכומים שהוקצו למטרה היו עלובים בהשוואה לסכומים שהוקצו לפיתוח האזורים היהודיים ובהשוואה לצרכיהם האמיתיים. התקופה השלישית מתחילה אחרי שנות השבעים. רק אז החלה צמיחה כלשהי של כלכלה ערבית, צנועה ככל שתהיה, והתפתח מבנה ודפוס כלכלי מעוצב של האוכלוסייה הערבית. עם זאת, זו היתה תקופה של הסתגרות, ויכולתה של המדינה להתערב או לפגוע באינטרסים של המיעוט פחתה.

ח'אלדי (1990) מסיק שהמדיניות הישראלית מבחינת הפיתוח ביישובים הערביים נגזרת ישירות מצורכי הפיתוח אצל היהודים. התפתחותן של הכלכלה והתעשייה הערבית תלויה בשני גורמים עיקריים: מידת חדירת ההון היהודי הפרטי והציבורי לאזורים הערביים, ומרחב הפעולה ליזמות ערבית פרטית בהתאם לרמת ההון האנושי הקיים. כדוגמה בולטת לכך מביא ח'אלדי את ענף הבנייה והקבלנות, העונה לשני התנאים הללו, שבו הצליחו הערבים לפעול ולגדול.

לוסטק מגיע למסקנה דומה. הוא טוען שהיחסים בין המדינה והרוב היהודי למיעוט הערבי הוגדרו בהתאם למטרות הקבוצה השלטת. הם נועדו לנצל משאבים כדי לקלוט מהגרים חדשים; לרסן את כוחם הכלכלי של הערבים כדי לאפשר פיתוח מהיר של משק ישראלי בשליטה יהודית; לצבור תמיכה פוליטית של ערבים, וכל זאת תוך מניעת האפשרות שהיחס לערבים יזמין לחץ בינלאומי על ישראל. הן המדינה והן "המוסדות הלאומיים", בעיקר הקק"ל והסוכנות היהודית, מילאו תפקיד מרכזי בפיתוח הכלכלי במדינה וקיימו חלוקת תפקידים מתוכננת היטב. באמצעות חברות שהוקמו לצורך זה הזרימו סכומי עתק לפיתוח האזורים היהודיים, ותפקידם עוגן בחקיקה, הרחק מכללי הפעולה הדמוקרטיים - שקיפות וטובת כלל אזרחי המדינה. במילותיו של לוסטיק, "מה שיש להדגיש כאן הוא שקיומן של מוסדות יהודיים נפרדים, כגון הקק"ל והסוכנות היהודית, המפקחים על מקורות עצומים

מבלי לכלול את הערבים בטווח פעילותיהם, מאפשרים למדינה להשתמש במערכת החוקים לשם העברתם של מקורות מרשות הציבור לידי המגזר היהודי" (לוסטיק 1985, 117).

הצלחת המדיניות הממשלתית כלפי המיעוט הערבי היא לדברי לוסטיק תוצר של שליטה ופיקוח מוצלחים. הפיקוח על הערבים בישראל הוא שיטה בעלת שלושה מרכיבים: בידול, תלות וקואופטיציה. הבידול של לוסטיק מופיע אצל חי'אלדי (1988) כחלוקה של הכלכלה ושוקי העבודה במדינה. חי'אלדי מפנה את תשומת לבנו לכך שהתפתחות האוכלוסייה הערבית בישראל לעומת הרוב היהודי דומה למדינות העולם השלישי לעומת המערב. המיעוט הערבי דומה למדינות התת-מפותחות בעולם השלישי בכמה היבטים: צפיפות אוכלוסין, עיור, השכלה, מלאכה ותעשייה, שיטות חקלאיות מסורתיות, סטגנציה והגירת עובדים.

לסיכום, קשרי הכלכלה בין היהודים לערבים בתחום הקרקעות וכוח העבודה נוצרו עוד לפני הקמת המדינה, ונועדו לשרת פרויקט קולוניאלי התיישבותי. כבר בסוף תקופת המנדט הצליחה הציונות להשיג עליונות כלכלית על קבוצת המיעוט ולנכס לעצמה את הכלכלה. גם פריון העבודה נטה לטובת המהגרים היהודים, שהיו משכילים יותר, ושיעור השתתפותם בכוח העבודה היה רב יותר בגלל מבנה הגילים, השתתפות הנשים בכוח העבודה, וכן גיוס ההון והטכנולוגיה (Lewin-epstein & Semyonov 1993, 4). הפרויקט הציוני פעל ליצור הפרדה בין הכלכלה הערבית והיהודית כבר אז, כלומר אימץ את כללי הפעולה של הדגם המרקנטיליסטי כדי לשרת יעד לאומי.

כבר מימיה הראשונים של המדינה פעלו הסדרים מינהליים, תקנות, מדיניות ציבורית ופעולות ממשלתיות, שסיכלו כל סיכוי להתפתחות הכלכלה הערבית. מעבר לשיקולים הביטחוניים, הרעיון שתקום כלכלה ערבית עצמאית נתפס כאיום על המדינה היהודית וכלכלתה. כדי לערום קשיים על התפתחות הכלכלה הערבית גזלה ממנה המדינה משאבים ומנעה חלוקת משאבים הוגנת בתחום ההשקעות והתשתיות. המשאב הכלכלי המרכזי שהיה בבעלות האוכלוסייה הערבית הקרקע הופקע ממנה. דבר זה שינה את פני הכלכלה

הערבית יותר מכל גורם אחר וחסיל כמעט לגמרי את התשתית שלה, ומכיוון שלא התפתחה שום כלכלה חלופית או תיעוש שיקלטו את הצע כוח העבודה הערבי, נוצרה מיד תלות באוכלוסייה היהודית.

המיעוט הערבי מתפקד כשוק צרכני למוצרי השוק היהודי, והייצור המועט שהוא מצליח לייצר מיועד בעיקר לשוק הערבי. אפילו החיסכון וההון המועט שנצבר מופנה לאפיקים שבשליטת הקבוצה היהודית, כגון בנקים, קרנות פנסיה וביטוח, ואינו מוחזר כהשקעות. המדינה עדיין מפעילה כלפי המיעוט הערבי מנגנוני בקרה ופיקוח כלכליים הדוקים, התלות המרסנת עדיין קיימת, וגם בשנות האלפיים עדיין שוררים קולוניאליזם פנימי ומרקנטיליזם, בכפוף לקפיטליזם הציוני שהתעצם מאמצע שנות השמונים.

גם כעת, כשישראל משתלבת באופן מוחלט בכלכלה הגלובלית, היא אינה בהכרח מוותרת על האילוצים הכלכליים הציוניים ואינה מכפיפה אותם לגמרי לצורכי הגלובליזציה. במידה זו או אחרת היא מצליחה לשמר את שני היעדים, ואף רואה בהשתלבותה בכלכלה העולמית הגלובלית מנוף מרכזי לשימור הצלחותיו של הפרויקט הציוני (אל-נקיב 2001).

לפיכך עלינו לשלב מדיניות זו - הגורם הקבוע במדיניות כלפי המיעוט - עם השינויים במדיניות ובאידיאולוגיה הכלכלית העכשווית של מדינת ישראל, הנגזרת מאימוץ קו כלכלי קפיטליסטי-ליברלי והשתלבות בכלכלה העולמית. שינויים אלה משתקפים בשני אופנים: ראשית, במדיניות להתמודדות עם העוני והאבטלה במדינה, שיש לה השלכות קשות על המיעוט. שנית, בהשפעה ישירה על מבנה שוק העבודה, המקשה יותר ויותר על השתלבות בני המיעוט בתעסוקה. הצירוף של שינויים אלה למדיניות המרקנטיליסטית יקנה יכולת תיאור וניתוח נאותה למשמעות הנוכחית של המדיניות הכלכלית על קבוצת המיעוט.

פרק 2

כלכלה וכלכלה פוליטית חדשה בישראל

כלכלה וכלכלה פוליטית חדשה בישראל

באמצע שנות השמונים החלה הכלכלה הישראלית לעבור מכלכלה מעין סוציאליסטית התיישבותית-קולקטיביסטית לכלכלה קפיטליסטית פתוחה, תהליך שזכה לעידוד וזירוז מצד קובעי המדיניות. כך הופרטו החברות הממשלתיות ונכסים כלכליים של המדינה, והתפקיד המרכזי של המדינה בניהול הכלכלה נזנח במידה רבה והופקד בידי "כוחות השוק". עם זאת, המדינה עדיין מנווטת, ממריצה ומעודדת מדיניות כלכלית באמצעים אחרים. בשנים האחרונות המדינה מתאמצת להקטין את התקציב ואת הגירעונות, לצמצם את תקציבי הרווחה ותשלומי ההעברה (קיצבאות); ולחשוף את המשק לשווקים בינלאומיים, לליברליזציה במטבע ובשווקים ועוד (פילק 2004; רם 1999; 2004; שלו 2004).

התמורות הללו החלו בשינוי תודעתי אידיאולוגי בקרב קובעי המדיניות באמצע שנות השמונים ובשלו בתחילת שנות התשעים, עת נתנו שינויים אלה את אותותיהם גם בתרבות הפוליטית בקרב אזרחי המדינה. ההגות הכלכלית הליברלית ניצחה ותהליך הגלובליזציה הכלכלית התעצם. כל אלה תרמו באופן משמעותי לעיצוב מחודש של הכלכלה, מבנה המשק ועמדות העוצמה במדינה. עידן הקולקטיביזם והסוציאליזם הציוני שאיפיינו את החברה הישראלית מראשיתה הלך ונשחק, והתגבר המעבר לאינדיבידואליזם ולקפיטליזם ציוני.

שינויים אלה ניכרים גם בקווי היסוד הכלכליים של הממשלה:⁷

- הממשלה תפעל ליצירת התנאים הכלכליים שיאפשרו יציבות כלכלית,

7. מקווי היסוד של שתי ממשלות שרון האחרונות (2001-2006). אתר האינטרנט של הכנסת.

צמיחה בת-קיימא והמשך הרפורמות המבניות.

- המשק הישראלי הוא משק קטן ותלוי בסחר החוץ שלו. התפתחותו המוצלחת מותנית בהתמחות בענפים שבהם יש לו יתרון יחסי, כך שיהיה מסוגל לייצר מוצרים ושירותים באיכות גבוהה ובמחירים תחרותיים. מגמה זו מחייבת חשיפה לשוק העולמי והסרת הגבלות מכסיות ומנהליות, כדי להגביר את יכולת התחרות של המשק.
 - הממשלה תמשיך להגביר את מדיניות החשיפה והליברליזציה בשוקי הכספים וההון ובשוק העבודה.
 - הממשלה תקפיד על שמירת האינפלציה ברמה נמוכה באמצעות הקטנת הוצאות הממשלה, צמצום הגרעון בתקציב המדינה, יצירת תנאים לגידול בפריון ומדיניות מוניטרית מתאימה.
 - הממשלה רואה במגזר העסקי מכשיר חיוני לחידוש הצמיחה במשק וליצירת מקומות עבודה, ועל כן תפעל לעידוד מגזר זה.
 - הממשלה תפעל להגדיל את התחרות במשק תוך כדי ביטול או הגבלת מונופולים, הסרת חסמים והקטנת הריכוזיות במשק, והשתלבות בכלכלה העולמית.
- המדינה מצהירה, באמצעות הממשלה, שהיא מוותרת על חלקים מרכזיים בתפקידים שניכסה לעצמה בעבר, ומאצילה את ביצועם לידי השותף החדש המגזר הפרטי וההון הבינלאומי. הם יספקו את הסחורה היום. על המדינה מוטלת האחריות להבטיח את התנאים הדרושים להצלחת המשימה, החל מסביבת פעולה נוחה וכלה במדיניות מוניטרית ופיסקלית מתאימה.
- תמורות אלה מתחוללות אחרי שנים של שליטה כמעט מוחלטת של המדינה בכלכלה, בתעשייה, וביזמות ופיתוח. כללי השליטה של המדינה במשאבים הכלכליים, חלוקת המשאבים וגיוסם לטובת הפרויקט הציוני נקבעו עוד לפני הקמת המדינה. לאחר מכן אפשר היה להשתמש בשלטון החוק כדי להשיג מטרות כלכליות ולהסתמך יותר ויותר על כוחות השוק. מסגרת כזאת המעיטה מטבעה בחשיבותם של כללי השוק החופשי ומנעה הפרדה בין פוליטיקה לכלכלה (אהרוני 1991, 92). מדינת ישראל היתה חדורת הכרה כי

צמיחה מהירה של המשק חשובה מכדי להפקידה לכוחות שוק לא בטוחים. מנהיגיה חשבו כי הניסיון הכלכלי של תקופת המנדט מלמד שהגירת יהודים, יבוא הון וצמיחה כלכלית כרוכים זה בזה, וכי בראש המערכת הכלכלית יש להציב ארגון פוליטי המקדם את ענייניו באמצעות אידיאולוגיה וטובות הנאה. הדאגה לתעסוקה מלאה היתה אחד התירוצים המקובלים, יחד עם החשש מפני כשל שוק, הבטחת יציבות המחירים והמחויבות לקיומה של "מדינת ישראל" (אהרוני 1991, 125).

דפוס זה של מעורבות לא היה נחלת המגזר הציבורי בלבד. באמצעות "היד הלא נעלמת", כהגדרתו של לוי-פאור, מילאה המדינה תפקיד מרכזי בפיתוח, הקוונה ועידוד ענפים מסוימים בתעשייה הפרטית. זו היתה שותפות אידיאולוגית שתרמה לחלוקת התפקידים ולתיווך בין אינטרסים של התעשיינים והמדינה. המדינה עודדה יזמים פרטיים כי סברה שזו השיטה לקידום המטרות הלאומיות. העידוד הנמרץ של היוזמה הפרטית - כלומר בניית הקפיטליזם הישראלי - מיוחס אפוא למדינה לא כמטרה כשלעצמה אלא כמכשיר להגשמת הציונות (לוי-פאור 2001, 261-262).

לעומת זאת, משנת 1992 עברו הזירה הכלכלית והשחקנים המרכזיים בה כברת דרך. המדינה קרובה היום למודל הכלכלי הליברלי, כלכלת שוק, הן בזירה הפנימית "היהודית" והן בקשרי הכלכלה הבינלאומיים שלה. ניכרת תזוזה לכיוון כלכלת צריכה ואווירה ידידותית יותר ליוזמה, בייחוד להשקעות. הרטוריקה האידיאולוגית הכלכלית של המדינה, בלי קשר לזהות המפלגה שבשלטון, החלה לנטות לעבר תחרותיות וכוחות השוק, לצד מדינת רווחה פעילה. למעשה, מרכזי הכוח במדינה עדיין מחזיקים בעוצמה כלכלית רבה, והפער בין עשירים לעניים מתרחב והולך (אריאן 1996, 48).

פלסנר טוען שהתרבות הכלכלית בישראל שלפני הקמת המדינה עוברת מהפך של ממש ומוותרת במידת רבה על התפיסה שהממשלה אחראית ישירות לרווחה הכלכלית, כמתחייב מהאידיאולוגיה הסוציאליסטית הציונית (Plessner 1994). זהו מעבר למשטר כלכלי ניאו-ליברלי בלשונו של שלו (שלו 2004), ואילו פילק מכנה זאת מודל הגמוני "ניאו ליברלי/פוסט קפיטליסטי"

(פילק 2004). מציאות זו אחראית להרחבת הפערים והאי-שוויון בחברה הישראלית (רם 2004). שרקנסקי מסביר את השינויים הללו במונחים של חלוקת העוצמה מחדש, מידיהם של העובדים לידיהם של בעלי ההון, מהאליטות הישנות לידיהן של החדשות. האידיאולוגיה החברתית-כלכלית שגיבתה והצדיקה שינוי זה היא כלכלת השוק החופשי (Sharkansky 1987). לשמשון ביכלר ויהונתן ניצן יש השקפה ייחודית על המערכת הכלכלית הישראלית. לדעתם, מאז שנות השמונים עברה החברה הישראלית מכלכלת מלחמה עמוקה להתחלות של כלכלת שלום וגישושים להשתלבות אזורית במזרח התיכון (ביכלר וניצן 2001).

כדי להמחיש את השינוי התודעתי תפיסתי בקרב מקבלי ההחלטות והדרג הפוליטי הן משמאל והן מימין מובא כאן סיפור מפי השר לשעבר אמנון רובינשטיין (מצוטט אצל שטיין 1993, 320). רובינשטיין מספר על אחת הישיבות הראשונות של ממשלת רבין, שלכאורה היתה כולה מורכבת ממפלגות שמאל סוציאליסטי עם רגישות חברתית:

"...בישיבה הראשונה של הממשלה ראש הממשלה יצחק רבין פתח ואמר: אחד מתפקידיה של הממשלה הזו היא להיפטר מהמעורבות שלה בעולם העסקים ולחסל את כל הנושא המכונה חברות ממשלתיות. זה לא עסקנו, זה לא עניינו, אנחנו צריכים להפריט, למכור, לחפש משקיעים מוסדיים בארץ ובחול שיקנו לא רק את החברות הממשלתיות הרגילות שלנו, אלא גם את החברות שברוב מדינות אירופה מצויות בבעלות ממשלתית - השירותים הציבוריים."

דברים אלה, מספר רובינשטיין, שעד לפני זמן לא רב נחשבו לשיגעון מוחלט בעיני רוב הציבור, נאמרו ללא היסוס. המהפך היה מוחלט והתרחש בתוך זמן קצר ביותר. הדברים נאמרו אמנם בראשית שנות התשעים, זמן לא רב לאחר תוכנית הייצוב המהפכנית שמומשה בשנת 1986, אך הם מעידים על הלך המחשבה של מקבלי ההחלטות כבר אז ועל השינוי הרעיוני-פוליטי. דברים אלה סימנו את הקו שהפך דומיננטי מאז שנת 1996 ועלייתו של נתינהו לשלטון. תקופת שלטונו הקצרה של נתניהו העידה ככל הנראה על כך

שהציבור עדיין לא עיכל את השינוי, וכמה אליטות החליטו לנצל את חוסר הפופולריות של תפיסתו כדי לקצר את שלטונו.⁸ כיום, לעומת זאת, נראה שגם הציבור הרחב מכיר בבלעדיות של תפיסת זו ובשל ליישומה.

בספרו של נתניהו "מקום תחת השמש" (נתניהו 2001) אין פרק המוקדש לתחום הכלכלי, אך הוא מפרט את משנתו בפרק הדין בקליטת המהגרים. לדבריו, כדי לשמר את ביטחונה ועוצמתה של ישראל ולהביא עוד ועוד עולים צריכה להתחולל תמורה יסודית במערכת הפוליטית והכלכלית. בעיית המשק הישראלי, אליבא דנתניהו, היא הפוליטיזציה. יש "לשחרר" את הכלכלה הישראלית מהאזיקים שהניחה עליה הביורוקרטיה הממוסדת והנוקשה.

פלוצקר אומר שמשפט המפתח בכלכלת נתניהו, שעליו הוא חוזר שוב ושוב, הוא שוק חופשי משגשג (פלוצקר 1996). לפי נתניהו, לעידן הסוציאליסטי היה היגיון בעשורים הראשונים להקמת המדינה, כשהיה צורך בהשקעות מכוונות כדי לפתח ולאכלסה, בעיקר את הפריפריה, אך מאז שנות השישים אין עוד צורך כזה והמדינה צריכה להיפטר מהפיקוח הממשלתי ההדוק על המשק. יש לעשות הכל כדי לסלק את הסוציאליזם של מפלגת העבודה ואת הפופוליזם של הליכוד ולהכשיר את הקרקע לכלכלת שוק חופשי. נתניהו סבור כי הדבר יתאפשר רק אם המדינה תיקלע למשבר כלכלי חמור, מהסוג שפקד את מזרח אירופה או את המשטרים בדרום אמריקה.

פלוצקר מעיר כי חלק לא מבוטל מן הרעיונות הללו כבר אומצו וזכו למימוש חלקי דווקא בממשלת רבין, ונכללו בהגותו ובעשייה הכלכלית והחברתית של יצחק רבין, שמעון פרס ובייגה שוחט. דוד אוחנה מחזק אמירה זו וטוען שמבחינת האידיאולוגיה הכלכלית אין הבדל בין שתי המפלגות הגדולות (אברהמי וצור 2000).

בראיון למשה פרל מ"מעריב" ("המוסף לשבת" 03.10.3) מחדד נתניהו את משנתו הכלכלית ומביע עמדה תוקפנית נגד השבתת הנמלים ונגד ארגוני

8. בספרו "קץ עידן האחסולים" מסביר קימרינג את נפילתו של נתניהו, נציג האליטות החדשות, כתוצאה של מאבק סמוי עם האליטות הישנות, שבזמנו עדיין היה להן הכוח להפילו. קימרינג 2001.

העובדים.⁹ את מאבקם של עובדי הנמלים הוא רואה כפרפורי גסיסה של העידן הישן, ומרגיש שהגיע הזמן "להחליף את הדיסקט" של הכלכלה הישראלית. מהמקום שבו הוא יושב הוא רואה שהציבור כבר מבין שזו הדרך. על תוכניתו הכלכלית הוא אומר כי היא "עונה לדרישות הבינלאומיות, והממשל האמריקאי אישר את הערבויות רק אחרי שלמד כל אות בתוכנית, הרי הם בנקאים מאוד קפדנים. גם בתי ההשקעות שעד לא מזמן לא היו מוכנים לתת לנו דולר אחד פתאום רבים מי ילווה כספים למדינת ישראל. הם פשוט אומרים לנו: אתם מנהלים את המשק בצורה הנכונה ואנחנו נרוויח כסף על ההשקעה שלנו." במקביל לשינוי התפיסה בקרב קברניטי המדינה, המעיד בין השאר על גמישות רעיונית ועל יכולת ההשתלבות בשוק העולמי כל עוד הדבר משרת את המטרות הלאומיות, חל שינוי דומה גם בקרב חלקים רחבים באוכלוסייה, ללא אבחנה בין ימין ושמאל. תהליך זה הוא תולדה של המצב הפוסט-מודרני בשלהי המאה העשרים, שבו גרמה פעולת הגומלין של הגלובליזציה, תהליך השלום, הצמיחה הכלכלית וההפרטה ל"שקיעת הלאומיות הממלכתית ועימה מדינת הרווחה" (רם 2004; גוטוויין 2003). המעבר לאידיאולוגיה הכלכלית החדשה זוכה גם לתמיכתה של אליטה ממסדית שלטונית מגובשת, כמו מכוני מחקר מרכזיים והאליטה הביורוקרטית. הבולטים בהם הם כנס הרצליה (ארד 2001), הכנס הכלכלי, כנס קיסריה, שבו שורר אותו קו רעיוני אם כי בנימה חריפה פחות ובדאגה מסוימת למצוקות ולאי-שוויון ההולך ומתרחב, אך גם הפתרונות המוצעים בו דומים (גרונאו 2003), והמרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה (שטיין 1993).

גם בקרב הביורוקרטיה הבכירה ניתן לזהות עמדות דומות. פרופ' יעקב פרנקל, שהיה נגיד בנק ישראל, מסביר את משנתו הבנויה על ההכרה שהעולם וכלכלת המדינה שרויים בסביבה של "כפר גלובלי", שבו חומות הסחר פתוחות, ומה שקורה בחו"ל משפיע גם עלינו. העולם נעשה אינטגרטיבי יותר, וניהול המדיניות בעידן החדש איננו מתבצע עוד בדיאלוג בין עושי המדיניות לבין הצרכנים או

9. נתניהו כיהן באותה תקופה כשר האוצר בממשלת שרון, ודבריו באים כתגובה לשביתת עובדי הנמלים נגד תוכניתו הכלכלית, ובצל משבר כלכלי חריף שפקד את ישראל בגלל האינתיפאדה שאילץ אותה לבקש ערבויות מדינה מארה"ב בכדי לגייס הלוואות בשוק העולמי.

היצרנים בשוק, או בין עושי המדיניות בבנק המרכזי לבין עושי המדיניות בממשלה, אלא כדיאלוג בין עושי המדיניות לבין השווקים, הכוללים לא רק את הצרכנים ואת היצרנים, אלא את המשקיעים הפיננסיים המקומיים והזרים. בסביבה החדשה השווקים מקבלים משקל גדול הרבה יותר מבעבר, ואילו השפעתם של הפוליטיקאים פוחתת" (פרנקל 1999, 6).

מאיר גבאי, שעמד בראש נציבות שירות המדינה, טוען כי "אופיו של המגזר הממשלתי הציבורי לקראת שנות האלפיים צריך להתבסס על נקודת המוצא שיש לצמצם עוד יותר את היקף השירות הניתן על ידי המדינה, הן על ידי צמצום מספר העובדים בשירות המדינה והן על ידי צמצום מספר השירותים הניתנים על ידי המדינה. המדינה עצמה, כלומר המערכת הממשלתית, חייבת להיות מסוגרת עליונה העוסקת בקביעת מדיניות, בתכנון, בעבודת מטה, בניהול של מערכות ובקרה כוללת על הביצוע, אשר ברובו יופעל בידי גורמים חיצוניים" (בן בסט 2001, 262).

התמורות האידיאולוגיות שנסקרו בפרק זה מעידות על מעבר הכלכלה הישראלית לאימוץ אידיאולוגיה כלכלית ליברלית. אולם אידיאולוגיה זו תקפה רק ליחסי הסחר והכלכלה החיצוניים של המדינה וביחסה לאזרחיה היהודים. כפי שנראה בהמשך, המדינה עדיין מאמצת דפוס פעולה מרקנטיליסטי או ניאו-מרקנטיליסטי כלפי המיעוט הערבי. מקורה של גישה זו ביחס העוין של המדינה כלפי המיעוט, ובהתנהלותה כפרויקט קולוניאלי הפועל ולהבטיח את מטרות קבוצת הרוב.

השינויים באידיאולוגיה הכלכלית לוו בשינויים מבניים ניכרים בכלכלה ובתעשייה הישראלית בשנות התשעים. ניתן לטעון ששינויים אלה נבעו במידה רבה מהתמורות האידיאולוגיות במדינה, ופעלו בתורם לזרזה ולחזקה. אולם שינויים מבניים לא היו מתבצעים ללא עידוד מקובעי המדיניות הציבורית, שיישמו ליברליזציה כלכלית, הורידו מכסי מגן וחומת סחר, הנהיגו ליברליזציה בשוק הכספים והמטבע הזר, שינו את הרכב התעשייה הישראלית, משכו השקעות זרות לישראל ועודדו השקעות של ישראלים בחוץ.

מדיניות לעידוד הצמיחה וטיפול בעוני ואבטלה

3.1 מדיניות לעידוד צמיחה ותעסוקה

כדי להתחקות אחר המדיניות הממשלתית לעידוד הצמיחה ניתן להיעזר בהסברים שמעלים גופים חוץ-ממשלתיים, בעיקר טיעונים שהועלו בכנס קיסריה הכלכלי. ההסברים שסיפקו הדוברים בכנס על הצמיחה או המיתון במשק מתמקדים בטיפול בגורמים מבניים וגורמים מחזוריים מקרו-כלכליים, בעיקר ריסון פיסקלי ומוניטרי הפועל להאט עלייה בביקושים, בפעילות ובתעסוקה (בן בסט 1999).

הצעות כנס קיסריה עסקו במדיניות פרו-מחזורית, השקעות בתשתית, מיסוי, הסכמי שכר, צמצום הכדאיות בהעסקת מהגרי עבודה, דחיפה להשלמת הליברליזציה בסחר במוצרים ושירותים ובשוק המט"ח, ושמירה על אינפלציה כמקובל במדינות המתועשות. אלה גורמים חיוניים לשיפור המצב הכלכלי של ישראל ולהבטחת צמיחה בת-קיימא. מקורן של הצעות אלה בתפיסה שהמשק הישראלי, יחד עם שאר העולם, עובר בעשור האחרון שינוי מבני מהיר, המשתקף בהרכב התעשייה והענפים הכלכליים ומשפיע על מאפייני הביקוש לכוח עבודה. הצעות תואמות אפוא את רוח הזמן והתמורות במבנה התעשייה והכלכלה בישראל מסוף שנות השמונים ובראשית שנות התשעים: צמצום התעסוקה בענפים המייצרים מוצרים סחירים - ענפי החקלאות והתעשייה המסורתיים- והתרחבות בענפים המייצרים מוצרים בלתי סחירים, פריחת תעשיית המידע, התקשורת והטכנולוגיה.

במקביל חלו שינויים פנים-ענפיים לא מועטים בתעשייה המסורתית הישנה (הלואו-טק) שהצטמצמה והפכה להיות מתוחכמת, טכנולוגית וממוכנת יותר, הצורך שלה בכוח עבודה קטן, והיא עברה לחפש כוח עבודה משכיל מבעבר.

התעשיות המבוססות על כוח עבודה רב החלו נודדות ומעתיקות את פעילותן למדינות שיש בהן כוח עבודה זול. שינויים אלה מתבטאים היטב בירידת מספר המועסקים בענפי החקלאות והתעשייה מכלל המועסקים במדינה, בחלוקה הפנימית של המועסקים בתעשייה, ובמבנה המועסקים לפי רמות השכלה במדינה (פלוג ואחי' 2000; גוטליב וקסיר 2002; אחדות ואחי' 2003). עוצמת השינוי המבני הושפעה בין היתר מהצטרפותם של מהגרים יהודים חדשים בעלי השכלה גבוהה לשוק העבודה. הללו תרמו לא מעט להתפתחות התעשייה המתקדמת, והם גרמו לירידת מספר המועסקים בעלי השכלה מועטה (גור ואחי' 1991; ישיב והרקוביץ 2000) ולירידה בשכרם (Friedberg 1998; Cohen & Paserman 2004). באמצע שנות התשעים החלה המדינה לייבא מהגרי עבודה שיאיישו תפקידים בעבודות קשות ובשכר נמוך, ובתנאים קשים של אי-יציבות וחוסר קידום. מראשית שנות התשעים עלה בהתמדה מספר מהגרי העבודה, מ-25 אלף עובדים בשנת 1992 עד לכמעט 300 אלף בשנת 2003, המהווים כ-10% מכוח העבודה האזרחי במדינה (קמפ ורייכמן 2003). הצטרפות מהגרי העבודה לשוק העבודה השפיעה על העסקתם של העובדים המקומיים, שרובם ממוקמים בענפים כלכליים ובמשלחי יד מסורתיים: עובדים בעלי השכלה נמוכה, במיוחד ערבים, נדחקו אל מחוץ לשוק העבודה, והשכר בענפים המסורתיים ירד (קמפ ורייכמן 2003; מלץ 1996). כתוצאה מכך נתפסים העובדים הזרים כאיום על רווחת העובדים המקומיים ואפשרות התעסוקה שלהם, ומתגברת שנאת הזרים (קסנופוביה) בקרב האוכלוסייה היהודית, החוששת גם לאופיה היהודי של המדינה (Raijman & Semyonov 2004).

שינויים אלה, יחד עם המיתון בפעילות הכלכלית מאז 1996, לא פגעו בכל המועסקים באותה מידה. עיקר הנפגעים היו חסרי השכלה והכישורים ואוכלוסיית המיעוט הערבי. המדיניות לטיפול באבטלה ובעוני הנובעת ממצאות זו דורשת טיפול בהשלכות ארוכות הטווח של השינוי, דהיינו טיפול שורש בגורמי האבטלה המבנית - אי-התאמה בין תכונותיהם או מיקומם של מחפשי התעסוקה ובין צורכי המעסיקים. אולם ההחלטה להתמקד בהעלאת ההון האנושי בקרב בעלי השכלה המעטה (בעלי 0-10 שנות לימוד)

מתעלמת מחסמי התפתחות, חסמים מבניים המקשים על בעלי ההשכלה המעטה להשתלב בשוק העבודה וקיומן של שתי כלכלות ושני שוקי עבודה, דבר הדורש טיפול נפרד.

עידוד תעסוקה לטווח ארוך מחייב השקעות בתשתית, שוויון הזדמנויות בחינוך היסודי, התיכוני והגבוה, ושיפור ההכשרה המקצועית לעובדים כך שתאפשר התאמה טובה ומהירה של כישורי העובדים לשינויים במשק. השינוי המבני בשוק העבודה משתקף בשינויים בהרכב כוח העבודה, הרכב התעסוקה והרכב האבטלה, כמתואר בטבלאות הבאות.

טבלה 1: הרכב התעסוקה לפי ענפים כלכליים (%)

2002	1998	1990	ענף כלכלי
1.9	2.3	4.2	חקלאות
17.3	18.6	21.7	תעשייה
5.1	6.3	5.1	בנייה ותשתיות
13.1	13.1	14.6*	מסחר
4.2	3.8		שירותי אירוח ואוכל
6.6	6	6.2	תחבורה, אחסנה ותקשורת
3.3	3.5	10.0**	בנקאות, ביטוח ומוסדות פיננסיים
12.2	10.7		שירותים עסקיים
5.5	5.4	29.6***	מינהל ציבורי
12.4	12.6		חינוך
9.9	9.7		שירותי בריאות
0.8	1	1.1	חשמל ומים

* בשנת 1990 נכללו שירותי אירוח ואוכל בקטגוריית המסחר.

** שירותים עסקיים נכללו ביחד עם בנקאות, ביטוח ומוסדות פיננסיים.

*** קטגוריית המינהל הציבורי הכילה את החינוך ושירותי הבריאות.

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקרי כוח אדם 1992, 1998, 2002.

טבלה 2: הרכב המועסקים לפי משלח יד (%)

משלח יד	1990	1998	2002
משלח יד אקדמי	8.5	12.6	12.9
בעלי מקצועות חופשיים וטכניים	16.3	14.4	15.4
מנהלים	5.2	5.6	7
עובדי פקידות	17	17.1	16.7
סוכנים, עובדי מכירות ושירותים	21.4	17.6	18
עובדים מקצועיים בחקלאות	5.1	1.8	1.4
עובדים מקצועיים בתעשייה, בבינוי ואחרים	23.4	21.6	19.7
עובדים בלתי מקצועיים	3.0	8.2	8.2

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקרי כוח אדם 1992, 1998, 2001.

טבלה 3: הרכב כוח העבודה לפי השכלה (%)

שנות לימוד	1990	2002
4-0	2.78	0.8
8-5	13.5	4.8
10-9	12.5	8
12-11	36.8	35.4
15-13	18.3	25.7
+16	15.5	24.8

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקרי כוח אדם 1992, 2002.

הטבלאות מלמדות שמראשית שנות התשעים הפך כוח העבודה האזרחי בישראל להיות משכיל יותר (באוכלוסייה היהודית רמת ההשכלה עולה במקצת על המוצג בטבלה, מכיוון שהמיעוט הערבי הוא בעל השכלה נמוכה יותר, כמתואר בפרק 4.4). יש בו יותר בעלי מקצועות צווארון לבן (שירותים עסקיים) ופחות מועסקים בענפים מקצועיים, והוא עובר מענפים כלכליים

מסורתיים לענפי הכלכלה החדשה, הטכנולוגיה המתקדמת והשירותים. ההצעות שהועלו בכנס קיסריה, התואמות במידה רבה את המדיניות הממשלתית, מותאמות להגדרת הבעיה בקרב האוכלוסייה היהודית, אך רחוקות מפתרון מצוקת המיעוט הערבי. מסקנה זו מתחזקת עם צירוף הנתונים המתארים את חלוקת הבלתי מועסקים במדינה לפי רמת ההשכלה.

טבלה 4: הרכב בלתי מועסקים לפי שנות לימוד (%)

שנות לימוד	1990	1998	2002
4-0	2.7	2	1.4
8-5	15.1	10	7
12-9	62	56	55
15-13	19.7*	20	22.8
+16		11	13.6

בשנת 1990 הנתון מתייחס ל-13+ מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקרי כוח אדם 1990, 2002.

המלצות צוות כנס קיסריה התמקדו בשלושה תחומים (בן-בסט 2001):

1. מערכת החינוך הפורמלי: מערכת החינוך בבתי הספר היסודיים והעל-יסודיים נכשלה בהקניית מיומנויות המאפשרות השתלבות במשק ובחברה, המשתנים במהירות. כדי לצמצם את היקף התופעה בעתיד יש לשקם ולהרחיב את מערכת החינוך.
2. יש לתת הכשרה מקצועית למועסקים ולמובטלים.
3. יש להנהיג מדיניות הולמת כלפי קבוצות השוליים, בעיקר שיפור ההון האנושי.

המלצות אלה מבוססות על העובדה שמסוף שנות השמונים ועד למשבר הכלכלי באמצע שנות התשעים נבעה עיקר הצמיחה במשק והירידה באבטלה מהתרחבות תשומות העבודה - הון ועבודה - ולא משיפור בפריון. התרחבות

- תשומות העבודה נבעה בעיקר מהגורמים הבאים (בן-בסט 2001, 90):
- התפתחות מהירה של ידע וטכנולוגיה, בפרט בתחומי המחשוב והתקשורת, ובמידה פחותה גם בתחומי הכימיה והביו-טכנולוגיה.
 - השתלבות בכלכלה העולמית - גלובליזציה של המשק, הן בהרחבת סחר החוץ, הן בניצול גובר של שוקי הון בינלאומיים והן בקליטת מהגרי עבודה במספרים חסרי תקדים, חלקם כתחליף לעובדים פלסטינים.
 - ליברליזציה של המשק, לרבות הפרטה נרחבת, שחרור שוק ההון ושכלולו, שימוש חופשי יותר במטבע חוץ והגברת הפעילות לשמירה על תחרותיות ועל מסגרת החוק.
 - שיפור מתמיד בהון האנושי.
- תהליכים אלה קבעו בסיס חדש לכושר התחרות, ששם דגש לא רק על מקור העוצמה הכלכלית והיקף כושר הייצור אלא גם על יכולת תגובה מהירה, גמישות, כושר הסתגלות וגישה לשותפויות אסטרטגיות. ההצלחה במגרש הזה מחייבת השקעה נרחבת בנכסים לא-מוחשיים, משום שהם המפתח להצלחה. הנכסים הלא-מוחשיים כוללים את מלאי ההון האנושי הפועל במשק, הנוצר משילוב של חינוך, הכשרה מקצועית וניסיון; את מלאי הידע הנוצר על ידי השקעות במו"פ; ערכם של מותגים מסחריים; נוכחות עסקית בשווקים חדשים; מוניטין שנצבר בשווקים פיננסיים בינלאומיים; גישה לשותפויות אסטרטגיות בינלאומיות, ועוד. מדיניות ציבורית לצמיחה ארוכת טווח צריכה להתייחס ל"ניהול" נכון של נכסים אלה.
- על פי כנס קיסריה, הישגו הגדול של המגזר העסקי בישראל בשנים האחרונות הוא ניצול התהליכים האלה לטובתו. בעקבות זאת גדל מאוד היצוא, בפרט בענפים עתירי ידע, ונכנסו השקעות גדולות של הון זר, בין אם בצורת השקעה ישירה של חברות רב-לאומיות והן באמצעות הנפקת מניות בבורסות אמריקאיות.
- בכנס הכלכלי השביעי הוצגה המדיניות הכלכלית הנחוצה כדי להחזיר את הכלכלה הישראלית למסלול צמיחה בת-קיימא: גידול בכוח האדם במשק, דהיינו השתתפות בכוח העבודה; גידול במלאי ההון המושקע; תנאים לעלייה

בפריון, כמו טכנולוגיה; ותשומות עבודה מרכזיות, כגון עלייה ברמת ההשכלה והמיומנות של העובדים. עם זאת, לתנאים אלה נחוצה גם סביבה תומכת שתאפשר את מימוש הפוטנציאל. אבטלה של גורמי יצור משמעה בזבוז משאבים ואובדן תוצר (בן-בסט 2000).

הפתרונות המוצעים לחסמי הצמיחה מתמקדים ברמת התשתיות, התחבורה והתחבורה הציבורית, במטרה לקרב את הפריפריה למרכז, וכן בשיפור ההשכלה ושירותי הבריאות כדי לשפר את איכות כוח העבודה. ההצעות לטיפול בבלתי מועסקים מבוססות על ניתוח מבנה הכלכלה הישראלית, ועיקרן הקניית הון אנושי לבלתי מועסקים יהודים כדי לשפר את סיכוייהם להצטרף לשוק העבודה. כפי שנתאר בהמשך, פתרונות אלה מיושמים בעיקר באוכלוסייה היהודית ומדלגים על הבעיות הייחודיות של המיעוט הערבי.

טבלה 5: הרכב היצוא (במיליוני דולרים)

שנה	יצוא	יצוא שירותים	אחוז השירותים מסך כל היצוא
1990	12,743	4,569	35.8
1992	13,621	5,811	42.6
1995	19,694	7,788	39.5
1997	22,873	8,734	38.2
1998	23,114	9,490	41.0
1999	25,816	11,550	44.7
2000	31,188	14,539	46.6
2001	27,967	11,784	42.1
2002	27,535	10,982	39.8
2003	30,098	12,266	40.7

מקור: שנתון סטטיסטי לישראל 2004, טבלה 15.1.

טבלה 5 מתארת את הגידול ביצוא הישראלי משנת 1990 עד שנת 2003. סך כל היצוא הישראלי גדל כמעט פי שלושה בתקופה זו, ובמקביל חלה עלייה

רצופה הן בסכום המוחלט והן בחלקו היחסי של ענף השירותים, עובדה המעידה על השינויים שחלו במבנה הכלכלה במדינה ומעבר לענפים טכנולוגיים ופיננסיים מתקדמים. השיא ביצוא ובחלקם של השירותים ביצוא נרשם בשנת 2000.

גם השינוי בהרכב היצוא התעשייתי מסמל מגמה דומה גידול בחלקן של תעשיות הטכנולוגיה המתקדמת, העתירות ידע והון, וירידה בחלקה של התעשייה המסורתית.

טבלה 6: מבנה היצוא התעשייתי הישראלי לפי עוצמה טכנולוגית, במיליוני דולרים

שנה	1990	1995	1998	2000	2001	2002	2003
יצוא תעשייתי סך הכל ללא יהלומים	7,697	12,302	15,576	21,005	19,582	18,309	19,450
תעשייה טכנולוגית עלית	2,278	4,549	6,809	11,188	10,064	8,789	9,000
תעשיות טכנולוגיה מעורבת עלית	2,390	3,388	4,094	4,833	4,709	4,639	5,087
תעשיות טכנולוגיה מעורבת מסורתית	1,537	2,542	2,944	3,171	3,101	3,147	3,561
תעשיות טכנולוגיה מסורתית	1,492	1,823	1,729	1,812	1,707	1,725	1,803

מקור: שנתון סטטיסטי לישראל 2004, טבלה 16.7

טבלה 7: הגידול ביצוא התעשייתי בין השנים 1990-2003

תעשייה	הגידול בין 1990 ל-2003 (%)
יצוא תעשייתי סך הכל ללא יהלומים	252
תעשייה טכנולוגית עלית	395
תעשיות טכנולוגיה מעורבת עלית	213
תעשיות טכנולוגיה מעורבת מסורתית	230
תעשיות טכנולוגיה מסורתית	121

טבלאות 6 ו- 7 מראות שרוב השינויים בהרכב היצוא הישראלי התחוללו בתעשיית הטכנולוגיה המתקדמת, המהווה את אחד ממנופי הצמיחה העיקריים בכלכלה הישראלית ומעידה על השתלבותה בכלכלה העולמית. התמורות המרכזיות הם בגודל (מוחלט) תעשיות הטכנולוגיה העילית וחלקן מסך כל היצוא התעשייתי בין השנים 1990 ל-2003, והירידה בחלקן של תעשיות הטכנולוגיה המסורתית.

כדי לעזור למובטלים להשתלב בתעשיות אלה יועילו המלצות כנס קיסריה לטיפול בהון האנושי, בהשכלה ובתחבורה, המתאימות למציאות נעדרת חסמים מבניים. מציאות זו אינה תקפה לכוח העבודה הערבי, כפי שנראה בפרק 4.2 ובטבלאות הבאות (8 ו-9).

טבלה 8: התפלגות המועסקים בתעשייה המסורתית 2001 (תעשיות עתירות עבודה)

תעשייה	יהודים (%)	ערבים (%)
תעשיית מוצרי מזון	78	22
תעשיית טקסטיל	74	26
תעשיית מוצרי הלבשה	73	27
תעשיית נעליים ומוצרים נלווים	71	29
תעשיית מוצרי עץ ומוצרי	71	29
תעשיית נייר ומוצרי	82	18
תעשיית מוצרי פלסטיק וגומי	83	17
תעשיית מוצרים מינרליים אל-מתכתיים	71	29
תעשיית מתכת בסיסית	79	21
תעשיית מוצרי מתכת	78	22
תעשיית מוצרי מתכת לבינוי, מכלים ודודי קיטור	71	29
תעשיית רהיטים	70	30

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקרי כוח אדם 2001.

טבלה 9: התפלגות המועסקים בתעשייה המתקדמת 2001 (תעשיות עתירות ידע)

תעשייה	יהודים (%)	ערבים (%)
תעשיית כימיקלים ומוצרים כימיים	94	6
תעשיית מכונות וציוד	92	8
תעשיית מכונות למשרד, חשבונאות ומחשבים	98.5	1.5
תעשיית מנועים חשמליים ואביזרים לחלוקת חשמל	90	10
תעשיית רכיבים אלקטרוניים	91	9
תעשיית ציוד תקשורת אלקטרוני	96	4
תעשיית ציוד תעשייתי לבקרה ולפיקוח, ציוד רפואי ומדעי	96	4
תעשיית כלי הובלה	94	6
תעשיית יהלומים	95	5

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקרי כוח אדם 2001.

המועסקים הערבים מהווים כ-25% (בממוצע) מהמועסקים בתעשיות המסורתיות, לעומת 75% יהודים, ובתעשיות העילית הטכנולוגיות משקלם של המועסקים הערבים הוא כ-5%. ניתן אם כן להניח שהתמורות העוברות על כלכלת ישראל אינן מיטיבות עם המיעוט הערבי, הנמצא מחוץ למעגל המוטבים מהשינויים במבנה המשק. פתרונות שעיקרם טיפוח ההון האנושי והשכלה אינם מתכוון בטוח להתגברות על חסמי הצמיחה וההתפתחות בכלכלה הערבית, הן ברמת הקולקטיב והן ברמת הפרט. המיעוט הערבי מיוצג יותר בענפים הכלכליים המסורתיים ופחות בענפי ההון והידע. לכך יש לצרף את גודלן והרכבן של ההשקעות הזרות בישראל, הממחישות את הדרתם של הערבים מהתהליך הכלכלי. רוב ההשקעות הזרות, כמתואר בדוחות בנק ישראל, מופנות לענפי הטכנולוגיה העילית ולניירות ערך בבורסה. בשניהם אין זליגת השקעות לאזורי המיעוט הערבי, שאינו מיוצג בתעשייה העילית ובאף חברה ברשות לניירות ערך.

טבלה 10: השקעות תושבי חוץ בישראל (במיליוני דולרים)

שנה	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
השקעות	5,786	7,473	11,684	5,343	3,498	6,006	6,649

מקור: דוי"ח בנק ישראל, המחלקה לפעילות המשק במטבע חוץ.

ברמת המקרו-כלכלה, אם כן, נראה כי מדינת ישראל משתלבת בכלכלה העולמית וחווה שינויים בהרכב התיעוש והיצוא, ואין פלא שמדיניות זו מקבלת תמיכה מכלכלנים ומקבלי החלטות. הצעותיהם של מקבלי החלטות והמלצות כנס קיסריה, אם ימומשו, עשויות אמנם להיטיב עם קבוצות פריפריה בקרב הרוב היהודי, אך פיזור הצמיחה פוסח על המיעוט הערבי.

בד בבד עם השינויים המבניים בכלכלה הישראלית החלה המדינה ליישם עוד היבט של כלכלה ליברלית: מעבר ממדינת רווחה לכללי משחק של כלכלת שוק. האחריות לשיפור ההון האנושי והתאמתו לתביעות השוק מוטלת כעת על האזרח, והמדינה צריכה לצמצם את ה"פיתויים" והתמריצים למובטלים, כלומר להקשיח את תנאי קבלת קיצבאות האבטלה והבטחת ההכנסה כדי לעודד אותם לצאת לעבודה. מדיניות זו, שזכתה לשם "מרווחה לעבודה", אמורה לתרום להקטנת תקציב המדינה והגירעונות. המדינה מקשיחה את הקריטריונים, אך אינה מטפלת בחסמי ההשתלבות בשוק העבודה הלאומי ואינה מסירה את חסמי הצמיחה וההתפתחות בכלכלה המקומית. נקודות אלה יידונו בפרקים הבאים.

3.2 מרווחה לעבודה

פרק זה יעסוק באמצעים שנוקטת מדינת ישראל כדי להתמודד עם עוני ואבטלה, במיוחד במדיניות העכשווית. המדיניות נקבעת בהתאם לקשיי התעסוקה בקרב הרוב היהודי, ולפיכך תרומתה למיעוט הערבי שולית. המדיניות המרקנטיליסטית עדיין מיושמת כלפי המיעוט וחוסמת את הפיתוח וההתפתחות בכלכלה ובתעשייה הערבית המקומית.

במשך השנים ניסתה המדינה להתמודד עם האבטלה ולעודד תעסוקה בכמה אמצעים (בר-צורי 2004): סבסוד מעסיקים, מדיניות שהופעלה בעיקר בתחומי המדע והטכנולוגיה; עבודות יזומות (ו"פרויקטים מיוחדים"), שהופעלו בישראל בהיקף נרחב משנות החמישים עד לביטולן בשנת השבעים. בשנות התשעים, בעקבות גל ההגירה הגדול והתגברות האבטלה, הופעלו מחדש פרויקטים של תעסוקה יזומה, רובם במסגרת הקק"ל ורשות העתיקות, בעיקר במגזר הערבי ובערי הפיתוח שבהן חל גידול חד בממדי האבטלה. הפרויקטים זכו להצלחה חלקית בלבד, בין היתר בשל תהליכי מיון לא מספקים, ששיתפו בתוכניות קבוצות אוכלוסייה קשות להשמה שלא התאימו לכך.

תוכניות הכשרה מקצועית שייסדה המדינה ספגו ביקורת הן בשל הקורסים שלא התאימו לצורכי המשק, וכללו הכשרה לעיסוקים הולכים ונעלמים או הדרכה בשיטות שאינן מעודכנות, והן מכיוון שהמשתתפים בהם המשיכו לקבל דמי אבטלה. ביולי 2002 החליטה הממשלה להקטין את תקציבי ההכשרה ולהגביל את גובה הגימלה ואת משך הזכאות לדמי אבטלה במהלך השתתפות בקורס. בעקבות השינויים הללו פחת מספר המשתתפים ומספר ההכשרות. המדינה הפעילה גם תוכנית "הכשרה ליזמות עסקית", שנחשבת לאחד הדרכים הרווחות בעולם להתמודדות עם אבטלה, אך לפי נתוני המוסד לביטוח הלאומי הצלחתה של תוכנית זו היתה מוגבלת והביטוח הלאומי המליץ לבחון את יישומה מחדש (מצוטט אצל בר-צורי 2004, 270).

לאור גאות האבטלה בשנים האחרונות (1998-2003), נראה שמכלול האמצעים שהוצגו לעיל לא הביאו בחשבון את העובדה שהאבטלה רווחת בעיקר בקבוצות פריפריה בחברה, ובקרב המיעוט הערבי. יחד עם השינויים באידיאולוגיה

הכלכלית החלה המדינה במעבר למדיניות חדשה, הידועה בשם "מרווחה לעבודה". ראוי להדגיש שהשינוי במדיניות אינו מהותי, מכיוון שבישראל דמי האבטלה מעולם לא זכו לאהדה רבה בקרב קובעי המדיניות (פרנקל 2001) ונועדו בעיקר להשיג מטרות פוליטיות. בתקופת ההגירה ההמונית (בעשור הראשון לאחר הקמת המדינה), למשל, העדיפה המדינה שהמובטלים יהיו תלויים במשרד הסעד, כדי לשמר את עליונות הממסד ואת תלותם של האזרחים והמהגרים בנדיבותה של מפא"י, מפלגת השלטון.

השינוי במדיניות החל בעקבות המיתון של 1966-1967, כאשר גם עובדים משכבות מבוססות יחסית הפכו מובטלים, והעבודות היזומות לא נתפסו כפתרון הולם בשבילים (גל 1992, 122). בשנת 1967 יזמה הממשלה תוכנית תשלום מענקי אבטלה, תוכנית מצומצמת בעלת תנאים נוקשים (פרנקל 2001), בדומה למה שנעשה בשנות התשעים ובשנות האלפיים. כאשר האבטלה מתרכזת בפריפריה המדינה אינה נזעקת לטפל בבעיה מהשורש, אך כאשר היא מתחילה לחלחל למרכז המדינה מתחילה לחפש פתרונות וליזום הן טיפול נקודתי וזמני והן טיפול רחב וכוללני.

חוק ביטוח אבטלה נחקק בשנת 1972 ונכנס לתוקף ב-1 בינואר 1973. חקיקתו נעשתה בתיאום בין הממשלה, ההסתדרות וועדת התיאום של הארגונים הכלכליים, והוא התבסס בין השאר על המלצות הוועדה לביטוח מפני אבטלה ברשות פרופ' רבקה בר יוסף, שהוקמה בשנת 1970 (פרנקל 2001, 1). היו מי שטענו שמדיניות זו נועדה להתמודד עם החשש מפגיעה בהגירת היהודים למדינה, ולהפיג את פחדם של המהגרים מאבטלה.

בשלושת העשורים הראשונים לקיומה גם לא היה בישראל מנגנון ממלכתי מסודר, מעוגן בחקיקה ובעל קריטריונים ברורים להבטחת ההכנסה, המבטיחה לכל אזרח גימלת קיום בתנאי שיעמוד בקריטריונים הקבועים בחוק. תשלום הגימלאות באופן ממלכתי ומאורגן החל עם כניסת החוק לתוקפו בינואר 1982. החוק סימן מעבר משיטה של תשלומי סעד מתייגים, שהתבססו על קריטריונים עמומים והיו תלויים באילוצים מקומיים, למערכת הבטחת הכנסה ממלכתית ומסודרת, המבוצעת על ידי המוסד לביטוח לאומי כחלק אינטגרלי

ממערכת הביטחון הסוציאלי בישראל. היה זה עיגון חקיקתי ראשון של מערכת הבטחת הכנסה מדינתית אוניברסלית (סבירסקי ואח' 2001). תהליך החקיקה שהחל בסוף שנות השישים ובראשית שנות השבעים הושתת על צורכי הקולקטיב היהודי, ונבע מביקורת חמורה של דו"ח הבדיקה של האו"ם (סבירסקי ואח' 2001) ומתנועות מחאה כמו הפנתרים השחורים. בעיות דחופות שהוזנחו קודם לכן עלו על סדר היום הציבורי, והצורך לגשר על הבעיות והמתחים הפנימיים הביא לשינויים בסביבה הפנימית של קביעת המדיניות הציבורית ובמדיניות.

חוקי האבטלה והבטחת ההכנסה עברו סדרת תיקונים, בעיקר בשנות התשעים, חלקם מרחיבים וחלקם מצמצמים. עיקר הצמצומים חוקקו בשנות התשעים, כאשר האבטלה גברה ואיתה הצטמצמו העודפים בקרן האבטלה בביטוח הלאומי ובתמיכה הממשלתית בהבטחת הכנסה למובטלים. באותה עת עשתה הממשלה ניסיונות רצופים ועקביים לצמצם את אוכלוסיית הזכאים לדמי אבטלה ולהקטין ככל שניתן את הסכום שניתן למובטלים העומדים בקריטריונים לקבלם.

השינויים המצמצמים בסעיף ביטוח אבטלה של חוק הביטוח הלאומי בוצעו לרוב באמצעות חוק ההסדרים, הנלווה מאז 1985 לחוק התקציב. כידוע, חוק ההסדרים מאפשר לממשלה ליזום שינויי חוק המתבקשים ממדיניות התקציב בהליך מהיר העוקף את הליכי החקיקה הרגילים של הכנסת, שכן במקום ההליך הרגיל הדרוש לשינוי חוק, הדיון בחוק ההסדרים צמוד לדיון בחוק התקציב (סבירסקי ואח' 2001).

עיקר ההקשחה בתנאי קבלת קיצבאות בין השנים 1990 ל-2000 נגעו בשינוי הקריטריונים, תנאי הזכאות, ימי העבודה והגיל. שינויים אלה נכללים במגמה המסתמנת לצמצם את השפעת דמי האבטלה על התמריץ לעבוד, תוך כדי מאמץ לשמר את האופי הביטוחי-סוציאליסטי של החוק.¹⁰ חוקי ההסדרים מאז שנת 2000 החלו להקשות בתנאי קבלת דמי האבטלה והקריטריונים עוד יותר ולהבחין

10. שינוי חקיקה בתחום זה, נסקרים בדו"ח של מרכז אדוה, שהכין פרנקל עמי בשנת 2001, עמ' 4.

www.adva.org/ivrit/avt85hok00w.htm

בין הגילים השונים של הפונים לקבלת קיצבה (סבירסקי ואטקין 2002). בשנת 1999 נרשמה תפנית בתפיסה שהנחתה את המדיניות הממשלתית בשני העשורים הקודמים. חוק הבטחת הכנסה, שסימל את הצטרפותה של ישראל למשפחת המדינות בעלות מערכת ביטחון סוציאלי מקיפה, החל להיות מוצג עתה כמעמסה תקציבית. הנדיבות שגילתה הממשלה מתוך רצון למשוך לישראל מהגרים יהודים ולהציע להם "נחיתה רכה", ויהיו הם מבוגרים, מעוטי משאבים ו/או נשים יחידות, פינתה את מקומה להקשחה, לחשדנות ואף להתייחסות מתייגת למקבלי הגימלה, הרואה את רובם כנצלנים. עיקר המדיניות הממשלתית ביחס לאבטלה מסוף שנות התשעים עד היום התמקדה במאמץ להוציא אנשים ממעגל מקבלי הקיצבאות. בעיקר קיצבאות הבטחת הכנסה, המוגדרות כגרעין הקשה באבטלה להשתלב בשוק העבודה (סבירסקי ואטקין 2002).

הממשלה החליטה אפוא להקים ועדת מנכ"לים ממשרד העבודה והרווחה, שירות התעסוקה, המוסד לביטוח לאומי ומשרד האוצר, שמטרתה לגבש המלצות לביצוע "ניסוי ליעול מבחן הזכאות התעסוקתית לקבלת דמי אבטלה והבטחת הכנסה באמצעות הטעמת תחרות בתחום זה". הניסוי זכה לכינוי "ניסוי תוכנית ויסקונסין בישראל", על שם אחת התוכניות שהופעלו בארצות הברית ושימשה מודל לתוכניות דומות במדינות אחרות במערב. בעקבות המלצות ועדת המנכ"לים הוקמה במרס 2000 ועדה ממשלתית בראשות יוסי תמיר, מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי, שתפקידה לקבוע את עקרונות ההפעלה של תוכנית ה-workfare הישראלית (סבירסקי 2000).

לפי סבירסקי ואחי' (2001), התפנית בעמדת הממשלה התרחשה על רקע הגידול המתמשך בעלות התקציבית של חוק הבטחת הכנסה בשנות התשעים. מספר משקי הבית מקבלי הגימלה עלה מ-32 אלף בשנת 1990 לכ-129 אלף בשנת 2000. נראה כי כל עוד נבע הגידול בהוצאה מן המהגרים החדשים היתה המדינה מוכנה לשלם את המחיר כדי למשוך מהגרים יהודים רבים ככל האפשר, אולם בשנים האחרונות הצטרפו ישראלים ותיקים למעגל הבטחת ההכנסה, בעיקר כתוצאה מהאטה מצטברת בצמיחה החל בשנת 1996. מדיניות

זו תאמה במידה רבה את המגמה העולמית להפחית את תשלומי הבטחת ההכנסה, הן באמצעות הקשחת הקריטריונים לקבלת גימלה והן על ידי עידוד מקבלי הגימלאות לצאת לעבודה (סבירסקי 2000). בארצות הברית כונתה

מדיניות זו בשם From welfare to workfare.

באוגוסט 2000 החליטה הממשלה להפעיל תוכנית "להגברת יכולתם של מקבלי הבטחת הכנסה להשתלב בשוק העבודה". התוכנית מיועדת לאנשים המקבלים גימלת הבטחת הכנסה יותר משלושה חודשים רצופים. באוגוסט 2000 החליטה הממשלה להפעיל בישראל את התוכנית, שבה נדרשים מקבלי גימלת הבטחת הכנסה להשתתף בתוכנית למציאת עבודה. מי שיסרב לא יוכל להמשיך לקבל את הגימלה. להלן ההחלטה (סבירסקי ואחרים 2001):

1. משך התוכנית שלושה חודשים.

2. התוכנית אמורה לכלול "אחד או יותר מהמרכיבים הבאים: אבחון תעסוקתי, הכשרה להשלמת השכלת יסוד, הכשרה מקצועית בסיסית, הכשרה וייעוץ לחיפוש עבודה ולהתמדה בעבודה, עבודת מבחן זמנית, אימון בעבודה בקהילה או בתעסוקה מוגנת, שיקום מקצועי".

3. לשנות את החוקים, התקנות והנהלים הקשורים לפטורים והנחות בתחומי הדיור, החינוך והארנונה, כדי שמקבלי גימלת הבטחת הכנסה יפסיקו לקבל את ההטבות שהם מקבלים כיום באופן אוטומטי. משנת 2001 יצטרכו מקבלי גימלת הבטחת הכנסה להיבחן במבחן הכנסה על מנת לקבל הטבות נוספות, והגימלה תיחשב כהכנסה ככל הכנסה אחרת.

4. ליישם תוכנית להכשרה והסבה מקצועית של כוח אדם למקצועות הנדרשים בענף ההיי-טק, ובכלל זה הסבה מקצועית של אקדמאים ושל מהנדסים מובטלים או המצויים במצב של תת-תעסוקה. בשנים 2001-2002 אמורה התוכנית לשרת כ-4000 איש.

5. להגביר את התוכנית להשלמת השכלה יסודית לדורשי עבודה הזכאים לגימלת הבטחת הכנסה.

תוכנית זו זכתה לביקורת מועטה, שניתן לייחסה לרוח העידן. התוכנית נהגתה בתקופה משברית של איום על היציבות הפיננסית ומעמדה הכלכלי העולמי

של מדינת ישראל וחשש לקשיים בגיוס הלוואות במערכת הבינלאומית. בין אלה שהתמידו בהצגת עמדה ביקורתית כלפי התוכנית והדגימו את כישלונה במדינות אחרות היה מרכז אדוה. הביקורת העיקרית שהעלה מרכז אדוה נגד התוכנית מתמצה בסעיפים הבאים (סבירסקי ואחרים 2001):

1. ספק אם יש ביכולתה של תוכנית בת שלושה חודשים להעניק לאנשים שנפלטו משוק העבודה מיומנויות שיאפשרו להם להיקלט מחדש בעבודה. רוב הנפלטים הם בעלי השכלה מועטה וחלק מהם מבוגרים. כידוע, אין צמיחה של עבודה בלתי מיומנת ואין דרישה לעובדים מבוגרים.
2. ההחלטה מעידה על כוונה להציע (הצעה שאי אפשר לסרב לה) קורס מזורז בנוסח "כיצד לשרוד בשוק העבודה". אין בכוחו של קורס כזה להשלים את החסר באמת: השכלה והכשרה מתאימה לשוק העבודה.
3. ההחלטה מכוונת בעיקר אל הקבוצה הגדולה ביותר של מקבלי הבטחת הכנסה האמהות החד-הוריות, המהוות 37% ממשקי הבית שמקבלים גימלת הבטחת הכנסה בגיל העבודה. כיום זכאיות אמהות חד-הוריות שיש להן ילדים מתחת לגיל שבע לגימלת הבטחת הכנסה ללא מבחן כושר השתכרות; כמו כן הן זכאיות להטבות אחרות: קדימות בקבלת ילדיהן למעון, השתתפות בשכר דירה ממשרד השיכון והנחות במעון יום, בדמי בריאות ובארנונה.
4. ההחלטה תעזור לעולים ותיקים משכילים, וכן למעסיקים המשוועים לעובדים בתחום ההייטק. היא לא תעזור לרוב מקבלי הבטחת הכנסה, שהם בעלי השכלה נמוכה.
5. אין ספק שהרחבת התוכנית להשלמת השכלה תועיל לאנשים שאינם מחזיקים בתעודת בגרות. התוכנית הקיימת מיועדת לאנשים ובמיוחד לנשים בעיירות פיתוח וביישובים ערביים, מקומות המתאפיינים בשיעור נמוך של הצלחה בבחינות הבגרות. אולם לא ברור כיצד הרחבת התוכנית להשלמת השכלה תועיל למשתתפים בתוכנית "workfare", שכן תוכנית זו אמורה להימשך לא יותר משלושה חודשים לכל משתתף.

מחקרים אחדים שנערכו על מידת הצלחתה של תוכנית ויסקונסין והשגת יעדיה בארצות הברית מלמדים שהתמונה אינה ברורה. המחקרים מראים כי

אמנם חלה ירידה במספר הנתמכים, אך המגמה החלה עוד לפני יישום התוכנית. נכון שחלק ממקבלי התמיכה השתלבו אחרי יישומה בעבודות, אולם אלה היו עבודות לא-סדירות, בדרך כלל לא בשכר הולם ולתקופות קצרות. התוכנית לא הצליחה לשפר את רמת ההכנסה של הנתמכים לשעבר גם אחרי השתלבותם בעבודה. במלים אחרות, התוכנית אכן מוציאה אנשים לעבודה אך לא מצילה אותם מעוני (בראון וביפרמן 2002), אלא רק מוציאה את הנתמכים מרשימת מקבלי הקיצבאות (הייז 2002).

מדיניות חדשה זו, שעיקרה קיצוץ בהוצאות הממשלה, נעטפה בהצהרה ערכית בדבר החשיבות של שילוב מקבלי הבטחת ההכנסה בכוח העבודה (סבירסקי ואחי' 2001). זהו שיא בתמורות האידיאולוגיות שחלו מאז חוקק חוק הבטחת ההכנסה בשנת 1980, ושיקף בזמנו שינוי מהותי וחיובי במדיניות החברתית בישראל. במידת מה, התוכנית מסמלת את תום קליטתם של המהגרים החדשים שהגיעו לישראל מראשית שנות התשעים.

תוכנית ויסקונסין מסמלת את הפרטת שירות התעסוקה, הן מבחינת הניהול והן מכיוון שהחברות המפעילות אותה דואגות לרווחיותן על חשבון מחפשי העבודה. מבחינת האוכלוסייה הערבית, ספק אם התוכנית תעזור להוריד את רמת האבטלה והעוני ואם היא בכלל מתכוונת לכך. העובדים הערבים נאלצים יותר ויותר לחפש תעסוקה בכלכלה הערבית המקומית. במקביל ליישום תוכניות אלה צריכה המדינה לפעול להסרת חסמי התפתחות מרכזיים, המגבילים את אפשרויות המוביליות הכלכלית והתעסוקתית של המיעוט. כדי לענות על שאלות אלה ולבחון את השלכותיה של התוכנית "מרווחה לעבודה" על המיעוט הערבי דרושה הסתכלות מערכתית. ראשית יש לקבל תמונת מצב עדכנית של מאפייני המשפחות הערביות שמקבלות קיצבת הבטחת הכנסה ומיועדות להשתלב בתוכנית; שנית, יש לבדוק את השפעת הקיצבאות על תחולת העוני בקרב המשפחות הערביות; שלישית, יש להבין מה מקור העוני והאבטלה בקרב המיעוט הערבי והקשר בינם ובין הקיצבאות, כלומר אם הקיצבאות "מפתות" אותם לא לעבוד. בדיקה כזאת תבהיר כי לעומת חסמים מבניים בשוק העבודה המקומי-אזורי והארצי-מרכזי,

הקיצבאות הן גורם זניח בסיבות לאבטלה ולנחיתות הכלכלית של המיעוט. להלן ההתפתחות במספר המשפחות הערביות המקבלות קיצבת הבטחת הכנסה משנות התשעים המוקדמות ועד היום.

טבלה 11: מקבלי גימלת הבטחת הכנסה (לפי לאום ושנים)

מקור: המוסד לביטוח לאומי, סקרים תקופתיים: 187,184,158,148,129,120,109.

שנה	סך הכל	אחוז השינוי (%)	ערבים	אחוז השינוי (%)	ערבים מסך הכל (%)
1990	30,820		6,479		21
1991	37,891	22.9	6,484	10	17
1992	67,941	79	4,483	30	12
1993	68,667	10	8,287	-0.3	12
1994	72,967	6.2	8,722	5	12
1995	75,955	4.1	9,321	7	12
1996	85,111	12	10,220	10	11
1997	93,765	10.1	12,131	18	13
2000	133,306		26,202	-	19
2001	147,549	10.6	30,045	15	20
2002	151,600	2.7	-		
2003	155,000		-		
2004	145,550		-		

לפני הדיון במשפחות הערביות הזכאיות להבטחת הכנסה, מן הראוי להדגיש שמאז 1992 היוו המהגרים החדשים מברית המועצות 29% מסך כל מקבלי הבטחת הכנסה. מאז 1995 מהווים המהגרים 40% ממקבלי הבטחת הכנסה. בשנת 1999 קיבלו את הגימלה כ- 49,000 משקי בית של מהגרים חדשים. בשנת 2003 עלה מספרם ל-55,000 ובשנת 2004 ירד ל- 50,720 עקב הקשחת הקריטריונים. נתון זה מחזק את הטענה שגימלת הבטחת הכנסה שימשה כלי קליטה מרכזי בשנות התשעים (סבירסקי ואח' 2001, 7). במחצית השנייה של שנות התשעים נרשמה ירידה בצמיחה הכלכלית, וכתוצאה

מכך נרשם גידול במספר הישראלים הותיקים הנוקקים לגימלת הבטחת הכנסה. בשנים האחרונות עלה קצב הגידול של ותיקים המקבלים הבטחת הכנסה פי ארבעה לעומת אמצע העשור, בשעה שבקרוב המהגרים החדשים הואט הקצב לכמחצית מן הקצב באמצע העשור. מדובר בעיקר במובטלים בעלי סיכויים נמוכים לשוב לשוק העבודה בתנאי המשק של היום.

טבלה 12: חלוקת מקבלי גימלת הבטחת הכנסה ערבים, לפי סוג היישוב

שנה	ערבים ביישובים עירוניים	ערבים ביישובים עירוניים (%)	ערבים ביישובים כפריים מתחת ל 2000 תושבים	אחוז מקבלי הקיצבה ביישובים כפריים (%)
1990	6,149	20	330	11.5
1991	6,149	17.5	335	11.8
1992	8,099	12.6	384	15
1993	7,903	12.2	384	15.8
1994	8,336	12	386	21.2
1995	8,967	12	354	22.7
1996	9,856	12.1	364	23.3
1997	11,660	13.3	471	28.4
2000	25,477	19.7	725	30.6
2001	29,156	20.4	889	32.5

מקור: המוסד לביטוח לאומי, סקרים תקופתיים: 187,184,158,148,129,120,109.

אשר לאוכלוסיית המיעוט הערבי, מטבלאות 11 ו-12 ניתן להסיק כמה מסקנות:
 1. מספר המשפחות הערביות הזכאיות לקיצבת הבטחת הכנסה מראשית שנות התשעים עד שנות האלפיים עולה באופן מתמיד. מ-6,479 משפחות ערביות שקיבלו הבטחת הכנסה בשנת 1990 הגיע מספרן ל-30,745 בשנת 2001- עלייה של 475%.

2. קו השבר המסמל את העמקת השונות בין האוכלוסייה הערבית ליהודית מתרחש בשנת 1995. הגידול במספר המשפחות הערביות המקבלות קיצבת

הבטחת הכנסה עלה אז על הגידול הארצי, במיוחד ביישובים הכפריים. לצד זאת יש להדגיש שהמצוקה בקרב הערבים עמוקה יותר מאשר באוכלוסייה היהודית, וקיימת לאורך שנות המדינה. נתון זה יתבהר בנתוני תחולת העוני בקרב משפחות ערביות בהמשך.

3. מ-1992 עד 1997 היה משקל המשפחות הערביות המקבלות הבטחת הכנסה שווה למשקלן בכלל האוכלוסייה (המשפחות הערביות מהוות כ-13% מהמשפחות במדינה), אף שמשקלן בין המשפחות העניות הוא פי שלושה. אחרי שנת 1997 משקלן בקרב מקבלי הקיצבה עולה על משקלן באוכלוסייה, ומגיע ביישובים העירוניים כמעט לפי שניים וביישובים הכפריים לפי שלושה ממשקלן היחסי באוכלוסייה. נתון זה מעיד על עומק המצוקה וחוסר ההשתלבות בכלכלה החדשה המתפתחת במרכז, וכן על שכר נמוך ושוק מקומי רווי, דל בהזדמנויות תעסוקה.

4. בשנת 2001 הגיע אחוז המשפחות הערביות שקיבלו קיצבת הבטחת הכנסה לכ-30 אלף מתוך 230 אלף, כלומר כמעט 13%.

5. מצבם הכלכלי של הערבים הגרים ביישובים כפריים שונה ממצבם של הגרים ביישובים עירוניים - מצוקתם של היישובים הכפריים גדולה יותר. מקבלי קיצבת הבטחת הכנסה הם משפחות שאינן מצליחות להבטיח הכנסה מינימלית לקיומן מפאת חוסר תעסוקה במשך תקופה ארוכה בגלל מחלות, אמהות חד-הוריות או קשישים. המבחן העיקרי לקבלת הגימלה הוא אי-יכולת השתכרות או אפשרות השמה בשוק העבודה. מאידך גיסא, קיצבת האבטלה היא ביטוח שכל שכיר משלם דרך משכורתו, המיועד להבטיח לו הכנסה בתקופות אבטלה עד שישתלב בחזרה בשוק העבודה. הקיצבה מותנית אם כן בצבירת תקופת עבודה והיא מוגבלת לחודשים אחדים. הבדלים אלה בין סוגי הקיצבאות יכולים להסביר את השונות במספר הזכאים להן בקרב המיעוט הערבי.

טבלה 13: מספר הבלתי מועסקים ומקבלי דמי אבטלה לפי שנים ולאום

שנה	מספר הבלתי מועסקים במדינה	מקבלי דמי אבטלה ארצי	אחוז מקבלי דמי אבטלה מבלתי מועסקים ארצי	בלתי מועסקים ערבים	אחוז בלתי מועסקים ערבים מארצי
1995	145,000	61,548	42.2	22,000	15
1996	144,100	67,908	47.1	30,000	20.8
1997	169,800	86,452	50.9	31,000	18.2
2000	213,800	92,060	37.0	34,900	16.3
2001	233,900	104,707	25.2	30,000	12.8
2002	262,400	97,000	20.9	31,000	11.8

מקור: המוסד לביטוח לאומי, סקרים תקופתיים: 187,184,158,148,129,120,109.

טבלה 14: מקבלי דמי אבטלה ערבים לפי שנה

שנה	ביישובים עירוניים	אחוז מסך כל מקבלי דמי אבטלה העירוניים (%)	ביישובים כפריים מתחת ל 2000 תושבים	אחוז מסך כל מקבלי דמי אבטלה הכפריים (%)
1991	4,861	8	296	8
1992	6,417	8.2	318	6.6
1993	3,005	5	177	5
1994	3,312	5.5	214	6.2
1995	4,245	6.6	198	5.3
1996	5,299	6.8	213	5.0
1997	9,164	.9	404	7.3
2000	11,332	12.5	409	7.7
2001	11,528	10.7	452	7.4
2002	12,831	14	650	10.3

מקור: המוסד לביטוח לאומי, סקרים תקופתיים: 187,184,158,148,129,120,109.

- נקודת השבר מבחינת קיצבת האבטלה היתה בשנת 1996, כאשר מספר הערבים שקיבלו אותה החל להמריא. מ-1996 הגיע מספרם ל-13,481 בשנת 2002, עלייה של 240%.

- משקלם של הערבים מתוך כלל מקבלי קיצבת האבטלה נמוך ממשקלם מתוך כלל מקבלי הבטחת הכנסה לאורך כל התקופה. שונות זו מוסברת בראש ובראשונה בקריטריונים שהוקשחו לקבלת דמי אבטלה, בעיקר צבירת תקופת תעסוקה. בני המיעוט מתקשים יותר ויותר להשתלב בשוק העבודה (כפי שנראה בפרק העוסק בקשיי תעסוקה) או לחזור אליו אחרי תקופות אבטלה, ועל כן הם מצטרפים ישירות למקבלי קיצבת הבטחת הכנסה.
- באזורים הכפריים עולה משקלם של הערבים מקבלי קיצבת הבטחת הכנסה על משקלם באזורים עירוניים, ומשקלם של מקבלי דמי אבטלה בהם קטן מאשר באזורים העירוניים.
- אחרי שנת 2001 ירד אחוז הערבים המובטלים מתוך סך כל המובטלים במדינה בגלל ירידה ניכרת באחוז השתתפותם בכוח העבודה - מכמעט 53% בשנת 1996 ל-38% בשנת 2002. באותה תקופה חלה עלייה בהשתתפות היהודים בכוח העבודה.
- שילוב מספר המשפחות הערביות המקבלות קיצבת הבטחת הכנסה עם הנתונים על תחולת העוני מראה שרק 30 אלף מתוך כ-111 אלף משפחות, כלומר כ-27% מהמשפחות הערביות העניות, מקבלות קיצבת הבטחת הכנסה, והשאר אינן זכאיות לכך, בעיקר כיוון שראשי המשפחות המוגדרות כעניות משתתפים בכוח העבודה.
- הסבר נוסף למספרן הנמוך של המשפחות הערביות המקבלות הבטחת הכנסה טמון בקשיים ומכשולים ביורוקרטיים. בחוברת שהוציאה עמותת צאות אל-עאמל בשנת 2002 מתוארים כמה מכשולים כאלה, הייחודים לאוכלוסייה הערבית: שלילת קיצבאות בגין עבודה אצל קרוב משפחה בטענה שתלוש השכר אינו אמיתי; שלילת קיצבאות בגין נכסים (גם מירושה); שלילת קיצבאות בגין בעלות על רכב מנועי; שלילת קיצבאות בגין יציאה לחו"ל, ובמקרים מסוימים בגין מילוי חובה דתית כגון עלייה לרגל (חאג'י).
- שילוב מספרים אלה עם נתוני האבטלה וההשתתפות בכוח העבודה מראה כי בין השנים 1992-1996 חלה עלייה במספר המשפחות הערביות המקבלות קיצבת הבטחת הכנסה, למרות הירידה ברמת האבטלה והעלייה ברמת

ההשתתפות בכוח העבודה בקרב האוכלוסייה הערבית. משנת 1997 החריפה מצוקת העוני ועלה מספר המשפחות המקבלות הבטחת הכנסה, ובמקביל חלה עלייה ברמת האבטלה וירידה ברמת ההשתתפות בכוח העבודה בקרב המיעוט.

● העלייה במספר מקבלי קיצבאות אבטלה והבטחת הכנסה בקרב הערבים בשנות התשעים התחוללה אף על פי שבשנים אלו, במיוחד בין 1993 ל-1996, הצמיחה היתה חיובית (6% במוצע).

מכלול הנתונים שהועלו עד עתה מצביעים על שתי מסקנות מרכזיות. ראשית, הקיצבאות אינן "תמריץ" משמעותי שלא להצטרף לשוק העבודה, ועל כן צמצומן והקשחת הקריטריונים לקבלתן רק יוסיפו עוד משפחות ערביות למעגל העוני ולא יפתרו את הבעיה. שנית, שורשי המצוקה הכלכלית של הערבים נטועים בקשיי תעסוקה גוברים והולכים, הן בכלכלה הערבית המקומית והן בכלכלה היהודית המרכזית.

מסקנות אלה מקבלות חיזוק ממחקר שערך המוסד לביטוח לאומי בשנת 1999, ומתמקד במצב התעסוקה של מקבלי גימלת הבטחת הכנסה ובחסמים הניצבים בפניהם, המקשים על חזרתם לעבודה (קינג ואח' 2003). המחקר מסיק כי "לערבים הבלתי מועסקים (ומקבלים גימלת הבטחת הכנסה) יש הרבה יותר מחסומי תעסוקה לעומת קבוצות האוכלוסייה האחרות: ל-55% מהם יש ארבעה חסמים או יותר, בהשוואה ל-37% מהישראלים הוותיקים ו-26% מהמהגרים. חסמי התעסוקה הבולטים אצלם הם העדר מקצוע (68%), השכלה נמוכה (81% הם בעלי פחות מ-12 שנות לימוד) וחוסר ניסיון בתעסוקה (43%), הקיימים בדרך כלל ביחד. יש להם גם יותר קשיים מבחינת הרגלי העבודה, בייחוד מבחינת הגעה לעבודה באופן סדיר ובזמן, אולי בשל קשיי התחבורה מהיישובים שבהם הם מתגוררים למקומות התעסוקה" (עמ' 48). המחקר טוען כי הסיבות העיקריות שציינו הערבים לכך שאינם עובדים היו: 49% כתוצאה מבעיות בריאות; 20% קושי למצוא עבודה; 15% טיפול בילד או בבן משפחה חולה; 10% העדפה לגדל את הילדים בעצמי (עמ' 52). 60% מהם הביעו נכונות לחזור לעבודה אם ימצאו עבודה קרובה לבית, 82% מהם

אמרו שהם פונים לשירות התעסוקה, אך רק 32% מהפונים זוכים לקבל הצעות עבודה, 16% מהם השתתפו בקורס להכשרה מקצועית (באוכלוסייה היהודית השתתפו 39% בקורס להכשרה מקצועית). לפי אותו מחקר, גם הסיבות לקבלת הבטחת הכנסה שונות בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית. באוכלוסייה הערבית, כמתואר בטבלה הבאה, כמעט 55% מקבלים קיצבה מכיוון שהם דורשי עבודה או בלתי ניתנים להשמה, לעומת 17% מהיהודים שהם דורשי עבודה ו-23% שאינם ניתנים להשמה.

טבלה 15: עילת הזכאות לגימלת הבטחת הכנסה בשנת 1999 לפי לאום (באחוזים):

עילות הזכאות לגימלה	כלל מקבלי הבטחת הכנסה	אוכלוסייה ערבית	אוכלוסייה יהודית
דורשי עבודה	17	25	17
בלתי ניתן להשמה	25	28	23
שכר נמוך	14	7	12
אם	26	28	29
גיל מבוגר	6	4	2
אחר	12	8	17

שילוב נתונים אלה עם נתוני תחולת העוני מבהיר את התמונה עוד יותר. רק חלק קטן מהמשפחות הערביות העניות מקבלות גימלת הבטחת הכנסה, ומכאן שרק אחוז קטן ביותר של המשפחות הערביות העניות מצליחות לצאת ממעגל העוני כתוצאה מהתערבות המדינה. העוני בקרב הערבים עמוק יותר ורחב יותר מכל חתך אחר בחברה, והסיבה העיקרית למצוקתם נעוצה במבנה שוקי העבודה במדינה ומקשיי ההשתלבות בכוח העבודה.

3.3 עוני כמדיניות

תוחלת (ממוצע) העוני בקרב המשפחות הערביות גדולה פי שלושה מאשר בקרב המשפחות היהודיות. מצוקת העוני בקרב האוכלוסייה הערבית קיימת בכל סוגי המשפחות, ואינה נובעת רק מגודל המשפחה. העוני עמוק יותר מבכל חתך או קבוצת אוכלוסייה אחרת במדינה. שיעור המשפחות העניות הערביות בקרב העניים במדינה הוא פי שלושה מאשר שיעורן בכלל האוכלוסייה. כ-50% מהמשפחות הערביות חיות מתחת לקו העוני, ומהוות שליש מהאוכלוסייה הענייה במדינה.

טבלה 16: תוחלת עוני במשפחות יהודיות וערביות: לפני ואחרי תשלומי העברה ומסים בין השנים 1990-2004 (%)

ערבים			יהודים			שנה
אחוז הירידה בתוחלת עוני אחרי תשלומי העברה ומסים ישירים	אחרי תשלומי העברה ומסים ישירים	לפני תשלומי העברה	אחוז הירידה בתוחלת עוני אחרי תשלומי העברה	אחרי תשלומי העברה ומסים ישירים	לפני תשלומי העברה	
26.9	34.5	47.2	60.6	13.2	33.5	1990
21.7	39	49.8	52.7	16	33.8	1992
25.8	38.5	51.9	49.2	16.8	33.1	1994
38.9	28.3	46.3	56	14.4	32.7	1996
28.8	37.6	52.8	56.9	13.5	31.3	1998
24.6	41.3	54.7	54.5	14.7	31.6	2001
20.1	44.7	55.6	45.6	14.8	30	2002
15	48.4	56.9	51.5	14.9	30.5	2003
13.2	49.9	57.5	51.5	15.9	30.3	2004

מקור: המוסד לביטוח לאומי, ממדי העוני ואי-שוויון 2001, 2002, 2003, 2004

הגורמים העיקריים לבעיית העוני בקרב קבוצת המיעוט הם המדיניות ממשלתית, אפליה ודחיקה, חוסר יכולת של המיעוט הערבי להתמודד עם השינויים והתמורות בכלכלה הישראלית ולהשתלב בה, תחרות עם מהגרי

עבודה, והעברת מפעלים ישראליים למדינות אחרות. אפליה בשכר ומחסור במקומות עבודה והעדר כלכלה מקומית חזקה ובת-קיימא הם מקור לדחיקת אחוזים גדולים של אוכלוסיית המיעוט אל מתחת לקו העוני ולרמות ההכנסה הנמוכות ביותר. רק חלק קטן מהגורמים לעוני מוסבר במאפיינים אישיים ייחודיים של האוכלוסייה הערבית.

טבלה 16 מתארת את שיעור המשפחות העניות מראשית שנות התשעים ועד היום. הטור הראשון מתאר את תחולת העוני לפי הכנסה ברוטו לפני התערבות המדינה, והטור השני את שיעור העוני אחרי קבלת הקיצבאות והתערבות המדינה. הטור השלישי מתאר את ההפרש בין שתי המדידות, דהיינו אחוז הירידה ברמת העוני כתוצאה מהתערבות המדינה. הנתונים מלמדים על הבדלים מהותיים בין שתי האוכלוסיות.

● מראשית שנות התשעים חלה עלייה בתחולת העוני בקרב משפחות ערביות (בדומה למספר המשפחות מקבלי גימלת הבטחת הכנסה), הן במדידה לפי הכנסה ברוטו והן לפי הכנסה נטו, עובדה המסבירה את העלייה במספר המשפחות הערביות המקבלות קיצבת הבטחת הכנסה. בקרב המשפחות היהודיות קיימת בתקופה זו התייצבות בתחולת העוני ואפילו ירידה במדידה לפי הכנסה ברוטו.

● תוחלת העוני בקרב האוכלוסייה הערבית גבוהה מאשר בקרב האוכלוסייה היהודית, הן לפני תשלומי העברה ומסים, דבר המשקף את ההבדלים הבסיסיים ברמות ההכנסה של המשפחות, והן אחריהם. עובדה זו מעידה על עומק העוני בקרב האוכלוסייה הערבית לאורך כל התקופה.

● תחולת העוני יורדת באופן משמעותי בקרב משפחות יהודיות אחרי תשלומי העברה ומסים. מחצית מהמשפחות שחיות מתחת לקו העוני לפי הכנסה ברוטו בקרב האוכלוסייה היהודית מצליחות לצאת ממנו אחרי תשלומי העברה ומסים, ושיעורן מגיע ל-16% בקירוב. לעומת זאת, בקרב משפחות ערביות יורדת תוחלת העוני בשנת 2004 כ-13% בלבד אחרי התערבות המדינה דרך תשלומי העברה ומסים, משיעור של 57.5% לשיעור של 49.9%.

● אין כמעט קשר בין תוחלת העוני בקרב האוכלוסייה הערבית ובין הצמיחה במדינה. לאורך כל התקופה שבין 1990 ל-2002, הצמיחה במשק היתה לרוב חיובית. בשנים 1992, 1994, 1995 ו-1996, לדוגמה, היה שיעור הצמיחה גבוה (כ-7%), אך לא היתה כמעט שום ירידה בתחולת העוני במדינה לפי הכנסה ברוטו. כלומר, האוכלוסייה הענייה אינה מרוויחה משיפורים בביצועים הכלכליים במדינה מכיוון שהיא אינה קשורה אליהם. הדבר מעיד על התרחבות האי-שוויון בהכנסות, ועל כך שצמיחה כלכלית במשק אינה תורמת להפחתת העוני ואינה עוזרת לשכבות החלשות והמופלות. ציבור שאינו משתתף בשוק העבודה באחוזים גדולים, כמו הציבור הערבי, אינו נהנה משום צמיחה (שיעור ההשתתפות בכוח העבודה בקרב המיעוט הפלסטיני קרוב ל-40% בלבד, בעוד הממוצע הארצי מתקרב ל-60%).

● נוסף על כך, בקרב האוכלוסייה הערבית, עבודה אינה מתכון בטוח כדי להינצל מעוני. משפחות רבות שבהן ראש המשפחה עובד חיות מתחת לקו העוני, בעיקר מכיוון שהציבור הערבי בישראל ממוקם בתחתית הדירוג של הענפים הכלכליים, משלחי היד, דירוג השכר והאי-שוויון התעסוקתי. למרות השיפור הניכר והעקבי בהשכלתו של כוח העבודה הערבי, עדיין קיימים פערים ניכרים ברמות ההכנסה והשכר בין שתי האוכלוסיות.

טבלה 17: מבנה משפחות עניות, יהודים וערבים 2002 (%)

ערבים	יהודים	
12	27.1	ראש המשפחה קשיש
55.2	25.1	עם מפרנס יחיד (עד גיל 65)
9.2	39.5	משפחה ללא ילדים
90	60	משפחה עם ילדים
46.2	44	1-3 ילדים
44	16	4 ילדים ויותר
30	35	ראש משפחה לא עובד (בגיל העבודה)

מקור: נתונים שעובדו במדה אל-כרמל בהתבסס על מחקרים משנת 1998-2002.

הטבלה הבאה מתארת את ההבדלים ברמות השכר בין אזרחים ערבים ליהודים בישובים עירוניים, בין השנים 1992-2002.

טבלה 18: רמות ההכנסה של השכירים באוכלוסיות השונות, ערבים ויהודים 1992-2002 (בש"ח)

שנה	יהודים עירוניים שכירים	ערבים עירוניים שכירים	יחס שכר ערבים מיהודים (%)
1992	3,528	2,633	74
1993	3,833	2,728	71
1994	4,392	2,917	66
1995	4,901	3,333	68
1996	5,319	3,769	70
1997	6,011	4,211	70
1998	6,431	4,444	69
1999	6,635	4,485	67
2000	7,297	4,777	65
2001	7,708	5,269	68
2002	7,702	5,295	68

מקור: המוסד לביטוח לאומי, סקרים תקופתיים: 187,184,158,148,129,120,109.

טבלה 18 מתארת הבדלי שכר בין שכירים ערבים ליהודים לאורך כל התקופה. שכרו של שכיר ערבי הוא כ-70% משכרו של שכיר יהודי, אולם אלה נתונים מטעים במובן מסוים, כיוון שרמת התעסוקה וההשתתפות בכוח העבודה בקרב האוכלוסייה הערבית נמוכה מזו של היהודים, מספר המשפחות הערביות שבהן הזוג עובד נמוכה מאשר אצל היהודים (ר' טבלה 17), ומספר הנפשות בקרב משפחות ערביות גדול יותר.

טבלה 19 מתארת פערי הכנסות של משפחות ערביות לעומת יהודיות ומציגה תמונה אמינה יותר של הפערים בין שתי האוכלוסיות. לפי הגדרת הביטוח הלאומי, במשפחות המתוארות בטבלה 19 לפחות אחד מבני הזוג עובד כשכיר או כעצמאי.

טבלה 19: שכר חודשי ממוצע של משפחות עובדות (בש"ח)

שנה	הכנסה חודשית למשפחת שכירים (ממוצע שנתי) ערבים	הכנסה חודשית למשפחת שכירים (ממוצע שנתי) יהודים	יחס ערבים/יהודים %
1992	2,521	5,472	46
1993	2,829	5,867	48
1994	3,092	6,815	45
1995	3,769	7,781	48
1996	4,825	9,787	49
1997	5,330	10,863	49
1998	5,618	11,828	47.5
1999	5,619	12,194	46
2000	5,437	11,501	47
2001	6,337	12,736	49.7
2002	6,541	13,222	49.4

מקור: המוסד לביטוח לאומי, סקרים תקופתיים: 187,184,158,148,129,120,109.

טבלה 19 מראה בבירור שכאשר משווים בין הכנסת המשפחות, ההבדל בין הכנסות משפחה יהודית לערבית גדול הרבה יותר מאשר בהשוואת שכר השכירים בשתי האוכלוסיות. השוואה מעמיקה יותר לנפש תגדיל עוד יותר את הפער, כיוון שממוצע הנפשות במשפחה ערבית גדול יותר מאשר במשפחה יהודית.

מצב זה משקף גם את התגמול הנמוך של עובדים ערבים. מלבד הכנסות מעבודה, פערי ההכנסות בין ערבים ליהודים בולטים גם בהכנסות שאינן מעבודה הכנסה מרכוש, הון ופנסיה (גרא וכהן 2001).

מחקרים שונים (קינג ואח' 2003; גרא וכהן 2001; גרונאו 2001) מצאו כי 75% מהגורמים לכך שמשפחות ערביות חיות מתחת לקו העוני אינם נעוצים במאפיינים דמוגרפיים (כגודל המשפחה), אלא בהשכלה נמוכה, מספר מפרנסים נמוך, אפליה בשוק העבודה, אפשרויות תעסוקה מוגבלות, רמת

אבטלה גבוהה וסוג משלח יד. תשלומי ההעברה אינם עוזרים לרוב המשפחות הערביות העניות להשתחרר מהמצוקה. המשפחות הערביות הפכו לא רק למוקד של עוני, אבטלה ותסכול, אלא גם לקבוצת מיעוט המנושלת מכל מנגנון של העצמה, שפיתחה תלות גוברת ומסוכנת בחסדי המדינה כדי להתפרנס דרך תשלומי העברה, בעיקר קיצבאות המוסד לביטוח לאומי. גריעת הזכאות לקיצבאות והקשחת קריטריונים ויישום תוכניות "מרווחה לעבודה" אינם יכולים לפתור את הבעיות הכלכליות של המיעוט הערבי. שורשיה של המצוקה נעוצים במבנה של כלכלה דואלית ושוקי עבודה מפולחים, יחד עם הפעלת מדיניות המשמרת חסמי התפתחות מרכזיים בכלכלה המקומית וחסמי כניסה לשוק העבודה הארצי. טיעונים אלה משתקפים בדפוסי ההעסקה וההשתתפות בכוח העבודה של המיעוט, בסיווג הכלכלי של המועסקים הערבים ובמשלחי היד שלהם. גם הסיכוי של אזרח ערבי להיות מובטל או להיפלט אל מחוץ לכוח העבודה גבוה יותר מאשר אצל יהודי בעל אותם מאפיינים. הסיכוי של מובטל ערבי להיקלט מחדש בתעסוקה נמוך יותר מאשר הסיכוי של יהודי בעל מאפיינים דומים, הן בגלל מוגבלות הצע העבודה ביישובים הערביים, והן בגלל אי-נכונותם של מעסיקים יהודים להעסיק ערבים.

3.4 אבטלה ודחיקה משוק עבודה מחולק

בפרק זה נתמקד בתיאור קשיי תעסוקה מרכזיים העומדים בפני האזרחים הערבים במדינת ישראל, ומגבירים באופן ניכר את סיכוייהם להיכלל באוכלוסייה הענייה במדינה. קשיים אלה תוארו בפרטנות במחקר קודם של מדה אל-כרמל, "אבטלה והדרה - המיעוט הערבי בשוקי העבודה במדינה" (שחאדה 2004). המחקר יצא מנקודת הנחה ששוקי העבודה במדינה, כמו הכלכלה כולה, מפולחים לשניים: השוק הארצי-יהודי והשוק המקומי-ערבי. חלוקת הכלכלה גוררת חלוקה ברורה גם לשני שוקי עבודה, המתנהגים בהתאם לתיאוריית הכלכלה הדואלית. המיעוט הערבי נדחק יותר ויותר לשוק העבודה המקומי-אתני, המתפקד כשוק עבודה פריפריאלי לשוק

העבודה המרכזי-יהודי. לחלוקה זו השפעה עמוקה על מאפייני כוח העבודה הערבי, רמות ההשתתפות בכוח העבודה והאבטלה. גישת הכלכלה הדואלית מציעה הסברים מבניים לתופעות האי-שוויון בשוק העבודה, ומניחה שמבנה ההזדמנויות העומד בפני יחידים בחברה תלוי בעמדה ובמיקום שלהם במבנה החברתי ובשוק העבודה. הגישות המבניות אינן שוללות את החשיבות של מאפייני הפרט, אך מתמקדות בהיבטים מבניים של הפעילות החברתית-כלכלית כדי להסביר תופעות שהגישות הקלאסיות לא הצליחו להסביר. פרק זה יתמקד בשתי תיאוריות הנגזרות מגישה זו: תיאוריית המובלעת הכלכלית בכלכלה האזורית ותיאוריית שוק העבודה הפריפריאלי.

גישת שוק העבודה המקומי-אתני: מובלעת תעסוקתית

התפיסה של שוק העבודה כמובלעת תעסוקה מקומית אתנית נובעת מהעובדה שמיעוטים אתניים מרוכזים בדרך כלל באזורים ספציפיים, ייחודיים מבחינה גיאוגרפית, תרבותית וכלכלית. תפיסה זו מתיישבת עם הטענה שיש להבחין בין שוקי עבודה רבים במדינה במקום להתייחס לשוק עבודה ארצי אחד. יש רק תת-שוקים, הנבדלים זה מזה על בסיס גיאוגרפי, תעשייתי, תעסוקתי או אתני. לשווקים אלה יש השלכות מקרו-כלכליות (מבניות ודינמיות), והם דורשים התייחסות נפרדת כדי להבין את תפקודו של השוק המקומי. גישה זו מסבירה את האבטלה והיציאה מכוח העבודה ככשל, אי-יכולת של השוק המקומי לענות על ביקוש העבודה, וכתוצאה של חסמים מבניים המקשים על השתלבות בשוקי עבודה אחרים. היד הנעלמת של השוק אינה יכולה לאזן בין הצע לביקוש, וההון האנושי אינו יכול לפתור את כל תופעות קשוי התעסוקה (Blackaby 2002; Daenzer 1991; Graham *et al.* 1993).

מציאות כזו מייצרת מצב של פגיעות רבה יותר למיתון: המיעוט נפגע מאבטלה מהר יותר וסובל מאבטלה מתמשכת יותר מאשר קבוצת הרוב. יש הטוענים שבני המיעוט מתפקדים על תקן כוח עבודה במילואים: כאשר יש מחסור בכוח העבודה בשוק הארצי הם נקראים לשרת את הכלכלה הלאומית, ועם

גמר הצורך הם מוחזרים למחנות האבטלה (Blackaby 2002; Graham *et al.* 1993; Madamba & Jong 2001).

דרינקוטר טוען שמערכת כלכלית בשוק המקומי-אתני עוזרת לפתח כלכלה פנימית, מערכת סחר פנימית ושירותים, שאמורים להיות מאוישים בבני המיעוט (Drinkwater 2002). גם חברות מהשוק הארצי, המעוניינות לשווק את הסחורה והשירותים שלהן לשוק זה, יעסיקו עובדים מאותה קבוצה בגלל אילוצי שפה ותרבות. שוק מקומי זה נחשב כמקלט עבודה לבני המיעוט, מכיוון שאין בו תחרות לא-הוגנת עם קבוצת הרוב או היבטים והשפעות של אפליה כלפיהם (Lewin-Epstein & Semyonov 1994; Semyonov & Lewin-Epstein 1994). בשוק העבודה האתני המקומי נהנים בני המיעוט מהזדמנויות שהן בדרך כלל בחזקת מונופול של קבוצת הרוב בשוק הראשוני-מרכזי. שוק זה מיטיב עם כוח עבודה משכיל, בעיקר בענפי השירותים האישיים והציבוריים. מחקריהם הרבים והפוריים של סמיונוב ואפשטיין מתארים את התנהגות הכלכלה הערבית בישראל ככלכלה אתנית ושוק עבודה אתני העונה בבירור על מאפייני התיאוריה.

תיאוריית שוק העבודה והכלכלה המקומית-אתנית יכולה להסביר הן חלק מקשיי התעסוקה הכלליים בקרב המיעוט הערבי בישראל, והן את ההבדלים בקשיי תעסוקה בין פלחי אוכלוסייה שונים. השוק המקומי-האתני הוא שוק קטן, חסר תיעוש, חסר מגזר פרטי מפותח ומודרני, שאינו יכול לענות על הצע העבודה המקומי. המינהל הציבורי המקומי הוא מקום תעסוקה מרכזי בשוק זה, אך גם הוא הגיע לרוויה ואינו יכול לענות על ביקוש העבודה. בישראל מיצה שוק זה את יתרונותיו, במיוחד אחרי השינויים שהתרחשו בשנות התשעים.

מרכז ופריפריה

בכלכלה דואלית, שוק העבודה מחולק למרכז ופריפריה (סיגל ואחי' 1995; שטייר ולוין-אפשטיין 1987; Cornfield 1987). בסקטור המרכזי נמצאות חברות גדולות עתירות הון, המאופיינות ברווחיות גדולה, מונופולים ואוליגופולים חזקים שיכולים לשלוט בשוק ולפעול כקובעי מחירים. עובדה זו מאפשרת

להם ליהנות מיתרונות רבים ולהרחיב את הונם ואת כוח העבודה שלהם. לעומתם, חברות בפריפריה הכלכלית עומדות בפני תנאי שוק שונים לחלוטין, ומצבן מזכיר יותר כלכלת שוק תחרותי. אין להן שליטה או יכולת השפעה על השוק, הן קטנות ומעסיקות פחות עובדים, יש להן הון קטן, והן פגיעות יותר להשפעת כוחות השוק. היחסים בין המגזרים מאופיינים בתלות של הפריפריה במרכז. כתוצאה מכך נוצרים תנאים של ניצול.

בזמן צמיחה, כאשר יש עלייה בביקושים, חברות המרכז מעבירות חלק מן העבודה לחברות הפריפריה. בתקופת שפל, כאשר יש פחות עבודה, חברות המרכז ועובדיהן אינם חשים כמעט בהשלכותיו, ואילו חברות הפריפריה מקטינות את פעילותן או מצמצמות אותה למינימום. גמישותן של החברות בפריפריה היא המנוף להצלחת חברות המרכז וליכולתן להבטיח יציבות תעסוקתית. החברות בפריפריה משיגות גמישות זו באמצעות קבוצות עובדים שאינם זוכים ליציבות תעסוקתית ומועסקים רק כאשר יש צורך.

על פי גישה זו, האבטלה משרתת למעשה את כלכלת המרכז ומעניקה לה גמישות, יתרונות כלכליים ויכולת להבטיח לעובדיה תעסוקה. משום כך יש להתייחס לאבטלה כתופעה קבועה בשוק העבודה ולא לצפות להיעלמותה. האבטלה מגלמת היבטים של אי-שוויון בחברה: מי נושא בנטל האבטלה ולמשך כמה זמן. קבוצות מסוימות באוכלוסייה נפגעות ממנה יותר וסובלות יותר מהשלכותיה (סיגל ואחי' 1995; Graham et al. 1993).

לכלכלה מחולקת יש השלכות גם על המבנה החברתי והתעשייתי של היישובים בפריפריה. במרכז ניתן למצוא אזורים שיש בהם מגוון רחב של תעשיות ותעסוקה, המציעים הזדמנויות טובות לשילוב מועסקים בתעסוקה ההולמת את כישוריהם. מי שמתגורר בפריפריה, לעומת זאת, חשוף למבנה הזדמנויות נחות שמציע שוק העבודה המקומי. שוק העבודה המקומי הוא מאגר הזדמנויות התעסוקה הראשוני והבסיסי של המועסק. מאפייני האזור, כמו הפריפריאליות הגיאוגרפית, סוג התעשייה והמרקם החברתי, הם בעלי חשיבות מרובה לגבי סיכויי התעסוקה של הפרט (הפרק המתאר את מבנה התעשייה במגזר הערבי מספק תמונה התואמת במידה רבה את התיאוריה).

גרהם ואחי' (1993) טוענים שניתן להתייחס לשוק הפריפריאלי כשוק של מיעוט אתני בתוך המדינה. חלוקה כזאת מחייבת הבנה טובה יותר של מבנה השוק המקומי והתנהגותו בהשוואה לשוק העבודה הראשוני, ושל יחסי הגומלין בין שני השווקים. בשוק עבודה דואלי יש למעשה שתי כלכלות, וההבחנה ביניהן נעשית על בסיס מאפייני החברות הנמצאות בכל אחד מהם. שוק העבודה הראשוני הוא גדול, רווחי ואיכותי. הוא מספק עבודות טובות, שכר גבוה, תנאי עבודה טובים, הטבות לעובדים, ביטחון תעסוקתי ותנאי פנסיה, והוא משקיע משאבים בפיתוחו ובשיפורו של ההון האנושי המועסק בו. תמריצים אלה גוררים הן עלייה בתפוקת העובדים והן יציבות תעסוקתית. לעומת זאת, החברות בפריפריה פועלות בשוק כלכלי לא יציב, בתנאי אי-ודאות, וגורפות רווחים דלים יחסית. כתוצאה מכך אין להן אפשרות לשלם שכר גבוה והעיסוקים בשוק זה הם לעתים עונתיים.

לחלוקה זו יש שלוש תוצאות, לפי שטייר ולוין-אפשטיין (1988):

א. שונות בהצבת קבוצות חברתיות במגזרים השונים. יש הטוענים כי מלכתחילה, לקבוצות חברתיות שונות אין סיכוי שווה להיות מועסקות בפלחים השונים של השוק. בהתאם לכך מורחקים מהמרכז הכלכלי מיעוטים אתניים, בני נוער, נשים ומבוגרים שפרשו מכוח העבודה הסדיר. עובדים בשוק המרכזי הם בעלי השכלה גבוהה יותר, ומכיוון שההשכלה היא אמצעי מיון וסינון, הם מועסקים במקצועות בעלי יוקרה גבוהה ובעלי הכנסות גבוהות מאלה של עובדי הפריפריה;

ב. הבדלים בצורת המוביליות ובשיעוריה בין המגזרים ובתוכם. המגזר נתפס כמחסום למוביליות, כך שקיימת מוביליות מועטה ביניהם;

ג. הבדלים ברמת התגמולים ובגורמים המשפיעים עליה - השתייכות למגזר מסוים משפיעה על רמת ההכנסה או על היציבות התעסוקתית.

התייחסות לשוק העבודה הישראלי כשוק עבודה מפוצל ומחולק, שוק מרכזי לאוכלוסייה היהודית ושוק עבודה פריפריאלי, מקומי-אתני, למיעוט הערבי יכולה לספק הסבר נאות לקשיי התעסוקה בקרב המיעוט הערבי, חלוקה זו משפיעה ישירות על אופיו של כוח העבודה. היא זו שגרמה להיווצרות כוח

עבודה זול שישרת את השוק המרכזי, עיצבה את חלוקת המועסקים לפי ענפים כלכליים ומשלחי יד ואת מבנה ההון האנושי של אוכלוסיית המיעוט, ובנתה את המסגרת והמגבלות לייעודה של האוכלוסייה הערבית בשוק העבודה. לערבים כקולקטיב לא היתה אפשרות לבחור במה לעבוד והיכן, או מה ללמוד. ההון האנושי של חבריה לא היה המדד היחיד להתקדמותם בעבודה. היא נכלאה בשוק העבודה המקומי ומילאה אותו עד תום. מאידך גיסא, היא נקראה לעבוד בשוק המרכזי ככוח עבודה פריפריאלי בעת הצורך. בשנות התשעים נזקק השוק המרכזי לעזרתו של שוק הפריפריה וגייס את עובדיו לצרכיו. תהליך זה עזר לשוק המקומי להתפתח וליצור מקומות עבודה מגוונים. כתוצאה מכך ירדה רמת האבטלה ועלתה רמת ההשתתפות בכוח העבודה. לעומת זאת, כאשר השינויים החלו להבשיל באמצע שנות התשעים, נוצרו לשוק המקומי תחליפים והוא נתפס בלתי מוכן, רווי וחסר אמצעים לענות על הצע העבודה הגובר כתוצאה מחסימת השוק המרכזי. רמת האבטלה החלה לעלות, ורמת ההשתתפות החלה לרדת.

כדי להמחיש שינויים בדפוסי העבודה של המיעוט הערבי בשוק המרכזי, להלן אחוז המועסקים הערבים בשוק המרכזי מכלל המועסקים הערבים במדינה.

טבלה 20: אחוז המועסקים הערבים מחוץ למקום המגורים (בעיקר בשוק היהודי)

שנה	1990	1992	1994	1995	1997	1999	2000	2001	2002
אחוז	49.9	48.3	49.9	50.8	51.1	46.3	45.6	45.4	43.5

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקרי כוח אדם 2002.

הטבלה מראה בבירור כי מראשית שנות התשעים עד שנת 1997 חלה עלייה מתמדת באחוז המועסקים הערבים מחוץ לאזורי המגורים, כלומר בשוק המרכזי היהודי. עלייה זו מוסברת בעיקר בצורך של השוק המרכזי לגייס עובדים בלתי מיומנים ובשכר נמוך (מהשוק הפריפריאלי) ובענפים כלכליים מסורתיים כבנייה, חקלאות ותעשייה, ולרתום אותם למאמץ קליטת המהגרים

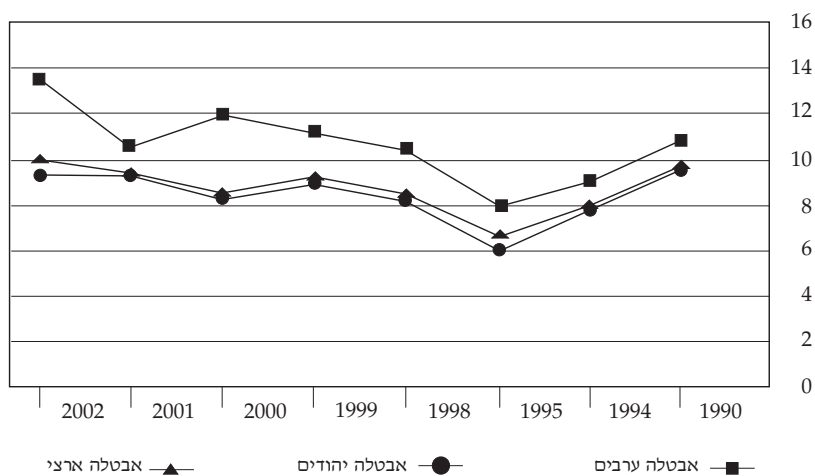
החדשים. במציאות כזו התפנו מקומות עבודה רבים בשוק המקומי והוא יכול היה לקלוט הצע עבודה ערבי. כתוצאה מכך עלה השכר ובעקבותיו רמת הצריכה.

בין השנים 1992-1996 החלה המדינה להגדיל את התקציבים המופנים לרשויות המקומיות הערביות (רזין 1999, 2002), וכך נוצרו עוד מקומות עבודה, בעיקר בשירותים הציבוריים, בחינוך, בבריאות וברוחה. השינוי המרכזי בגורמי הייצור מראשית שנות התשעים עד אמצען בקרב קבוצת המיעוט היה גידול בגורם האנושי, המתבטא בעלייה ברמת ההשתתפות וירידה ברמות האבטלה. שינויים אלה לא לו במהפכה של ממש בשאר גורמי הייצור, בהון ובטכנולוגיה, ועל כן אינם מבטיחים התפתחות וצמיחה פרמנטית אלא לכל היותר שיפור זמני המותנה בצורכי השוק המרכזי. כפי שנראה בפרקים הבאים, בכלכלה המקומית לא התחוללה מהפכת תיעוש או שינויים מבניים מרחיקי לכת שיגרמו לשינויים יסודיים בתפוקה ופיריון העבודה, לא הוכנסה טכנולוגיה חדשה ולא הוזרם הון.

כשקטן הצורך של השוק המרכזי בעובדים ערבים הבשילו גם השינויים המבניים-תעשייתיים בכלכלה הישראלית. המועסקים הערבים נמצאו בלתי מוכנים, והשוק הערבי המקומי התקשה לקלוט את הצע העבודה. עם ירידת אחוז המועסקים הערבים בשוק המרכזי ירדה רמת ההשתתפות בכוח העבודה ועלתה האבטלה.

מדדי האבטלה וההשתתפות בכוח העבודה מחזקים הסבר זה. האבטלה משקפת את הקושי הגובר והולך של האזרחים מקבוצת המיעוט להשתלב בעבודה או לשמור עליה, הן בשוק המקומי והן בשוק המרכזי. רמת ההשתתפות מתארת בין היתר את תופעת המובטלים מאונס, אלה שאינם מצליחים להשתלב בשוק העבודה אחרי תקופה ממושכת של אבטלה וחוסר תעסוקה, אלה המתייאשים מחיפוש עבודה, ואלה שהונס האנושי אינו מותיר להם הרבה ברירות. מדדים אלה מצביעים בבירור על החמרה מתמשכת מאמצע שנות התשעים ועד היום גם עלייה ברמות האבטלה וגם ירידה ברמת ההשתתפות בכוח העבודה ומשקפים את התמורות בשוק העבודה המקומי והארצי.

גרף 1: אבטלה לפי לאום (%)



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקרי כוח אדם שנים נבחרות.

נתוני האבטלה בגרף 1 ממחישים את הטיעונים שעלו בהנחות המחקר. מסקנות אחדות נגזרות מהם:

1. מראשית שנות התשעים עד שנת 1995 ירדה האבטלה, ואילו משנת 1995 והלאה היא עלתה עלייה חדה, בהתאם לרמות המועסקים מחוץ לאזור מגוריהם.

2. לאורך כל התקופה יש הבדל ברמות האבטלה בין היהודים לערבים.

3. רמת האבטלה בקרב האוכלוסייה הערבית גבוהה יותר מאשר בקרב האוכלוסייה היהודית.

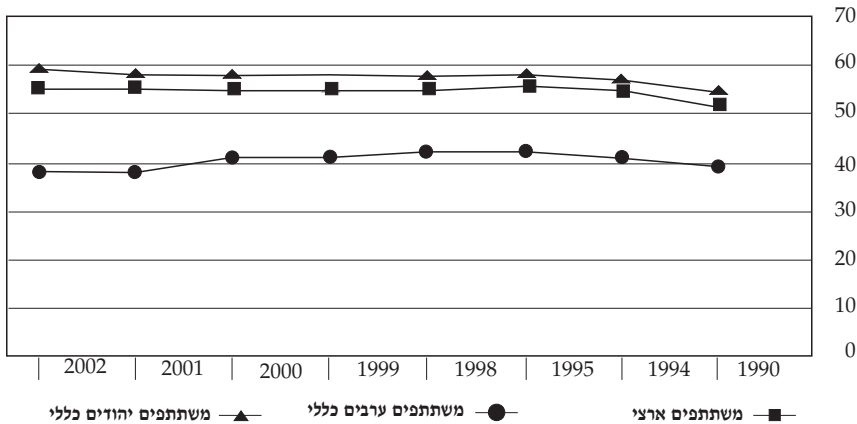
4. בעתות שגשוג וצמיחה, התגובה בקרב האוכלוסייה הערבית במונחי אבטלה היא מתונה יחסית ומפגרת אחרי האוכלוסייה היהודית. בין השנים 1990 ל-1995, למשל, תקופת קליטת העלייה, ראשית תקופת

"השלום" וצמיחה כלכלית גבוהה יחסית (ממוצע 2.6%), ירדה האבטלה בקרב היהודים מ-4.9% בשנת 1990 ל-6% בשנת 1995 (יש מחקרים הטוענים שזוהי אבטלה טבעית-חיכוכית בלבד, וכי למעשה בשנה זו לא היתה אבטלה של ממש). האבטלה בקרב האוכלוסייה הערבית, לעומת זאת, ירדה מ-10.6% לרמה של 8%, כלומר ירידה פחותה מאשר בקרב היהודים, הן יחסית והן אבסולוטית.

5. משנת 1995 חלה עלייה עקבית ברמת האבטלה בקרב הערבים, ואילו בקרב היהודים היא מתמתנת ומתייצבת אחרי פרק זמן. מגמות אלה נעות אמנם באותו כיוון, אך יש הבדל ברור בעוצמת השינויים ובתגובת שתי האוכלוסיות למתרחש. בקרב הערבים התגובה תרחשויות במשק ובשוק העבודה מהירה ושלילית יותר. בקרב היהודים השינויים מתונים יותר, מתחילים בפיגור מסוים, אך מתייצבים אחרי תקופה קצרה.

6. התגברות האבטלה והחרפתה בקרב האוכלוסייה הערבית מתאימה להסברים של תיאוריית הכלכלה הדואלית: שוק הפריפריה מהווה בולם זעזועים ורשת ביטחון לכלכלה המרכזית, והמיעוט מיוצג ייצוג יתר בענפים הכלכליים ומשלחי היד שבהם חלו התמורות המשמעותיות ביותר. נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מראים שעד שנת 1995, חלק הארי של העובדים הערבים הועסקו בענפים הכלכליים המסורתיים, בעיקר בחקלאות, תעשייה ובניין (בשנת 1990 כמעט 50% הועסקו בחקלאות, תעשייה ובניין, ו-60% הועסקו כעובדים מקצועיים ובלתי מקצועיים. בשנת 1995 ירד חלקם של המועסקים הערבים בענפים אלה ל-40%, ובשנת 2001 ל-35% בלבד). חלוקה זו אינה מותירה לאוכלוסייה הערבית הרבה ברירות, במיוחד מכיוון ששינויים אלה לא לוו במעבר לענפים כלכליים אחרים, מתקדמים יותר. ההון האנושי לא שודרג, ולא היה מעבר למשלחי יד בעלי סטטוס גבוה יותר. תיאור מגמת ההשתתפות בכוח העבודה מצייר תמונה דומה.

גרף 2: השתתפות בכוח העבודה לפי לאום (%)



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקרי כוח אדם שנים נבחרות.

גרף 2 מתאר את המציאות העגומה של השתתפות ערבים בגיל העבודה בכוח העבודה, לעומת השתתפות יהודים. גם כאן נעה רמת ההשתתפות באותו כיוון כמו אחוז המועסקים הערבים בשוק המרכזי ובדומה לרמות האבטלה; גם כאן קיימת חלוקה ברורה בין שתי התקופות, לפני 1995 ואחריה; לאורך כל התקופה, בתקופות כלכליות טובות וגרועות, קיים פער בין יהודים לערבים ברמות ההשתתפות; ההבדל בין התקופות הכלכליות הוא בעומק הפרשים: בתקופה הטובה, כלומר עד שנת 1996, כאשר רמת ההשתתפות הגיעה לשיא (קרוב ל-45% מכלל האוכלוסייה הערבית בגיל העבודה השתתפו אז בכוח העבודה), הפער הצטמצם, ואילו בתקופה הגרועה הוא התרחב.

עד 1996 עלתה רמת ההשתתפות גם בקרב האוכלוסייה היהודית, אך הפער בינה ובין האוכלוסייה הערבית נשאר כמעט ללא שינוי, כלומר הבדל ממוצע של 13% בין רמת ההשתתפות בקרב האוכלוסייה הערבית והיהודית. שנת 1995 היתה השנה שבה החלה רמת ההשתתפות של האוכלוסייה הערבית לרדת. עד 1996 היה כיוון רמת ההשתתפות בשתי האוכלוסיות דומה (עם הבדל באחוז המשתתפים): כאשר עלתה מגמת ההשתתפות נהנו מכך שתי

האוכלוסיות, וכאשר ירדה היא השפיעה על שתייהן. ההבדלים התבטאו בעוצמת השינויים. לעומת זאת, משנת 1996 אנו עדים לכיוונים שונים: רמת ההשתתפות בקרב האוכלוסייה היהודית המשיכה להיות יציבה, עם עלייה קטנה, ואילו בקרב האוכלוסייה הערבית היא צנחה מ-43% בשנת 1996 ל-41.6% בשנת 1999. בשנת 2001-2002 הגיע אחוז המשתתפים בכוח העבודה בפועל לשפל של 39%. היהודים שמרו באותה תקופה על רמת השתתפות ממוצעת של 57%-58% (הפער בין שתי האוכלוסיות האמיר מהפרש ממוצע של 13% להפרש של 20%), נתון המלמד שלא כל האוכלוסייה סובלת מהשינויים שהתרחשו במדינה, וכי הפגיעות בשוק המרכזי פחותה מזו שבפריפריה ובשוק המקומי.

השינויים החיוביים בין השנים 1992-1996 לא גרמו אם כן לשינוי מהותי בהרכב המועסקים הערבים ולא שידרגו באופן ממשי את הונם האנושי. התמורות החיוביות היו בעיקר עלייה בביקוש לעובדים בענפים הכלכליים ומשלחי היד המסורתיים שהמיעוט מיוצג בהם ייצוג יתר, וזו גם הסיבה העיקרית להרעה שחלה בהמשך. כדי ללבן זאת עוד יותר ניתן לעיין בשינויים בהרכב התעסוקה לפי ענפים כלכליים ומשלחי יד משנת 1990 עד 2002.

טבלה 21: הרכב תעסוקה לפי ענפים (נבחרים) כלכליים בישראל (%)

ענף כלכלי	1990	1995	2002
חקלאות	4.2	2.9	1.9
תעשייה	21.7	20.7	16.5
בנייה ותשתית	5.1	7.2	5.1

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקרי כוח אדם 1992, 1995, 2002.

הנתונים מצביעים על ירידה ניכרת בחלקם של ענפים מסורתיים, חקלאות ותעשייה, בהעסקת עובדים במדינה. ענף החקלאות ירד בכמעט 50%. בשנת 1990 הוא העסיק 4.2% מהמועסקים, ואילו בשנת 2001 ו-2002 הועסקו בו

רק 2% מכלל המועסקים במדינה. בענף הבנייה השינוי הבולט הוא העלייה בין השנים 1990 ל-1995, שאחריו שוב חלה ירידה וחזרה לרמה שהיתה בשנת 1990. עם זאת, החלוקה הפנימית ומאפייני הביקוש לעובדים ישראלים בענף הבנייה השתנו: בשנת 2002 העסיק הענף עובדים ישראלים בעלי השכלה גבוהה יותר מאשר בשנת 1990. את עבודות הכפיים הקשות תופסים היום מהגרי עבודה. השינוי המהותי ביותר התרחש בענף התעשייה, הן במספר המועסקים בענף והן בשינויים הפנים-ענפיים, שהשפיעו מאוד על רמת האבטלה ודחיקת האוכלוסייה הערבית משוק העבודה. בדיקת חלוקת המועסקים בקרב האוכלוסייה הערבית לפי ענפים כלכליים אמורה לשקף זאת ביתר בהירות. הערבים מיוצגים בעיקר בענפים ה"בעייתיים" שעברו תהפוכות בעשור האחרון.

טבלה 22: הרכב התעסוקה לפי לאום וענפים כלכליים (%)

2002		1995		1990		ענף כלכלי
יהודים	ערבים	יהודים	ערבים	יהודים	ערבים	
1.76	3.54	2.06	3.4	3.9	6.3	חקלאות
17.23	15.73	16.98	16.86	21.7	22.1	תעשייה
3.83	16.81	3.96	19.02	3.3	18.6	בנייה ותשתיות
5.99	3.5	5.09	2.51	31	19.5	מינהל ציבורי
12.36	12.15	10.38	9.24		=	חינוך
10	6.54	9.91	4.71		=	שירותי בריאות
4.79	3.65	3.79	2.3	7.3	8.4	שירותים ציבוריים
1.2	0.88	0.97	0.33	1.2	0.3	חשמל ומים

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקרי כוח אדם 1992, 1995, 2002.

טבלה זו ממחישה את הייצוג העודף של האוכלוסייה הערבית בענפים שמשקלם בתעסוקה הלך וקטן עם השנים, בעיקר החקלאות, הבנייה והתעשייה. הביקוש הגובר לכוח עבודה משכיל, השתלבות העולים החדשים ויבוא כוח עבודה זול תרמו לדחיקת רגליהם של הערבים מענפים אלה. בחקלאות ירד ייצוג הערבים בין 1990 ל-2002 בכמעט 56%. ירידה זו משקפת גם את חיסול החקלאות

הערבית המקומית, את דלות הקרקעות החקלאיות בבעלות אזרחים ערבים בעקבות הפקעות, ואת המחסור בהשקעות ובקדמה טכנולוגית, המחסלים אט-אט את אחד הענפים המרכזיים בכלכלה של לפני קום המדינה. בענף הבנייה ניתן לראות כי בין השנים 1990 ל-1995 חלה עלייה בשיעור המועסקים הערבים בענף ואחר כך ירידה, בהתאם לצורכי כלכלת המרכז.

בענף התעשייה ירדה העסקתם של עובדים ערבים ב-30% בין 1990 ל-2002. החלוקה לתעשייה חדשה וישנה, היי-טק מול לואו-טק, ממחישה את נחיתות המועסקים הערבים בתעשייה. המיעוט ממשיך להיות מיוצג ייצוג יתר בענפי התעשייה המסורתית הישנה, ומיוצג ייצוג חסר בענפי התעשייה הטכנולוגית החדשה (טבלאות 8 ו-9). מציאות זו מתבטאת היטב בחלוקת המועסקים לפי משלח יד. ניתן לראות בבירור שערבים ממשיכים להיות מיוצגים ייצוג יתר במשלחי יד בעלי סטטוס תעסוקתי נמוך (ר' טבלה 23 בהמשך).

עוד מגמה בולטת היא המעבר בקרב האוכלוסייה הערבית לכיוון מקצועות כגון מסחר, שירותים פיננסיים, שירותים אישיים ושירותים אחרים, ומרכזיות של המינהל הציבורי. נתונים אלה מחזקים את הטענה בדבר קיומו של שוק עבודה מחולק. חברי קבוצת המיעוט מועסקים בעיקר בשוק הפריפריאלי, בעבודות משניות ובלתי מקצועיות, ונדחקים לתחתית סולם התעסוקה בשוק המרכזי. מאידך גיסא, שוק העבודה המקומי אמור לספק להם מקלט תעסוקתי. בשוק המקומי יש לחברי המיעוט הזדמנויות תעסוקה, קודם כל בתחום השירותים והרשויות המקומיות, שבו אין כמעט תחרות עם אוכלוסיית הרוב ולכן גם אין גילויי אפליה. הנתונים אכן מצביעים על גידול במשקלו של המינהל הציבורי בתעסוקת האוכלוסייה הערבית. אותה תופעה קיימת גם במשלחי היד של שירותים ומקצועות חופשיים שניתנים בשוק המקומי, כגון רופאים, עורכי דין, רואי חשבון, מהנדסים ומקצועות אקדמיים חופשיים. טבלה 23 מראה את המגמות הללו באמצעות השוואת רמות הייצוג של שתי האוכלוסיות, הערבית והיהודית, בחלוקה לפי משלח יד, וממחישה את הטענות בדבר דחיקת המועסקים הערבים לתחתית סולם התעסוקתי: גם בענפים הכלכליים שבהם יש לאוכלוסייה הערבית ייצוג הולם או ייצוג יתר, הם מועסקים בתחתית דירוג הסטטוס התעסוקתי ומשלחי היד.

טבלה 23: ייצוג לפי משלח-יד יהודים וערבים (%)

2002		1990		משלח יד
ערבים	יהודים	ערבים	יהודים	
11.5	85.6	12	88	סך הכל
7.5	91.2	4.95	95	משלח יד אקדמי
7.6	90	6.37	93.6	בעלי מקצועות חופשיים וטכניים
3.9	95.5	3.06	97	מנהלים
5.2	93.7	4.4	95.6	עובדי פקידות
9.3	87.3	11.5	88.5	סוכנים, עובדי מכירות ועובדי שירותים
17.3	81.2	22	75	עובדים מקצועיים בחקלאות
22.5	71.8	21.36	78.6	עובדים מקצועיים בתעשייה ובבנייה
27.5	73.4	38.8	61.2	עובדים בלתי מקצועיים

בנתוני 1990 לא היתה הפרדה בין עובדים מקצועיים בחקלאות לתעשייה ובינוי.
מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקרי כוח אדם 1992, 2002.

מתיאור מגמות האבטלה ניתן להסיק עוד שכאשר המדינה נמצאת בתקופת מיתון כלכלי וקשיים, העלייה באבטלה בקרב האוכלוסייה הערבית מהירה וגדולה יותר מאשר באוכלוסייה היהודית. משנת 1995 נמצאת מגמת האבטלה בעלייה, וממשיכה לעלות בהתמדה לרמות המבהילות של שנות האלפיים. רמת האבטלה בקרב האוכלוסייה הערבית בשנת 2002 הגיעה ל-13.4% מהמשתתפים בכוח העבודה האזרחי - עלייה של יותר מ-50% במספר הבלתי מועסקים בתוך שבע שנים. התפלגות הבלתי מועסקים במדינה, לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, תואמת את ההרכב הענפי ומשלחי היד של האוכלוסייה הערבית. משנת 1990 עד 1995, כאשר ירדה רמת האבטלה, האוכלוסייה הערבית נהנתה מהעלייה במספר המועסקים בענפים המסורתיים שבהם היא מיוצגת ייצוג יתר (ענפי החקלאות, הבנייה והתעשייה, עובדים מקצועיים ובלתי מקצועיים). הגאות באבטלה מאז 1995 מסמנת מגמה הפוכה, של עלייה במספר הבלתי מועסקים בענפים ומשלחי היד שבהם מרוכזת האוכלוסייה הערבית.

מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עולה כי רוב המובטלים הערבים

(64%) אינם עובדים מכיוון שאין להם עבודה מתאימה באזור מגוריהם; 10% אינם עובדים מכיוון שאין להם עבודה במקצועם; 11% אינם עובדים בגלל חוסר ניסיון, הכשרה או שפה. במלים אחרות, הערבים מנסים יותר ויותר למצוא תעסוקה בשוק המקומי, אך בשוק המקומי אין מענה לצורכיהם (בקרב היהודים אמרו 25% שהם אינם עובדים מכיוון שאין להם עבודה במקצועם, ו-21.5 מכיוון שאין להם עבודה באזור מגוריהם).

המספרים מראים, אם כן, שהירידה באבטלה והעלייה ברמת ההשתתפות בין 1990 ל-1995 נבעה בעיקר מביקוש גובר בשוק העבודה המרכזי לעובדים מקצועיים ובלתי מקצועיים בענפים ספציפיים, שגאה בעקבות גל העלייה והמפץ הכלכלי הגדול של אותן שנים. ענפים אלה "יבאו" כוח עבודה מקרב המיעוט הערבי בגלל זמינותו ועלותו. כאשר היה צורך בעובדים ערבים בשוק המרכזי חלה ירידה באבטלה, בין היתר מכיוון ש"הגירת" עובדים זו פינתה מקומות עבודה בשוק המקומי והגבירה את הביקוש למוצרים ושירותים. תהליך זה הגדיל את התעסוקה בשוק המקומי, הן בענפים המסורתיים, הן בתעשייה המשלימה עתירת העבודה, והן במינהל הציבורי המקומי, שנזקק עתה לעובדים בתחומי החינוך, הרווחה והבריאות כתוצאה מהזרמת תקציבים ושינוי סדרי עדיפויות שהנהיגה ממשלת רבין כלפי המיעוט הערבי. מעגל עסקים זה תרם אפוא להצטרפות גדולה למעגל כוח העבודה, הגביר את הביקוש לכוח עבודה משכיל בשוק המקומי (נותני שירותים בעלי משלח יד אקדמי ופקידות), והאיץ את המסחר והתחבורה. התפתחות זו הכינה את הקרקע למפנה החריף שבא בשנת 1995, כאשר שוק העבודה המרכזי החל להשתנות באופן קיצוני ולהדיר ממנו בהדרגה את רגליהם של העובדים הערבים.

בתקופת השגשוג שבין 1990 ל-1995, כוח העבודה הערבי לא עבר שדרוג משמעותי (דבר שהיה עשוי להקטין את פגיעותו), ועד 1995 הגיע שוק העבודה המקומי למצב של רוויה - דינמיקה מובהקת של שוקי עבודה מחולקים. האינטראקציה בין השוק המקומי והמרכזי תרמה לעלייה בממדי האבטלה ולמפנה ברמת ההשתתפות. השפל החל עם עידן המיתון, בשנת 1997, והחריף

בגלל המשבר הכלכלי העולמי והאינתיפאדה בשנת 2000. החרפה זו מתבטאת היטב גם ברמת ההשתתפות בכוח העבודה.

שנות התשעים החלו בגיוס כוח עבודה מן הפריפריה לשוק המרכזי, ששיפר גם את מצב העסקים בשוק המקומי-אתני, אולם בהמשך החל השוק המרכזי לעבור לתעשייה טכנולוגית ועתירת ידע. גם בענפי התעשייה המסורתיים החל ביקוש לכוח עבודה משכיל יותר. קווי ייצור המוניים וביקוש רב לכוח עבודה כמעט נעלמו, והתעשיות שהמשיכו לייצר בסגנון זה החלו לנדוד למדינת שיש בהן כוח עבודה זול. מהגרים חדשים החלו משתלבים בכוח העבודה בכל הענפים הכלכליים, ויבוא העובדים הזרים לענפים המסורתיים גאה. השוק המרכזי לא היה צריך יותר את העובדים מן הפריפריה. תהליך זה יצר לחץ על שוק העבודה המקומי ועומס יתר על המינהל הציבורי המקומי בניסיון לייצר מקומות תעסוקה. מהר מאוד התברר שזהו שוק שאינו מפותח דיו. התיעוש המודרני פסח עליו, והמגזר הפרטי מצומצם ומוגבל לענפים כלכליים בודדים. השירותים האישיים והמקצועות החופשיים האקדמיים התמלאו עד מהרה. כך איבד השוק המקומי את הפונקציה שלו כמספק "מקלט תעסוקה" מוגן מאפליה. התוצאה היתה גאות באבטלה, ועימה גידול במיזאשי חיפוש עבודה וירידה ברמת ההשתתפות.

מציאות זו אינה זוכה לטיפול רציני ממוסדות המדינה. בולטת בהיעדרותה מדיניות ציבורית שלמה, כהגדרתם של גאי (1999) ואנדרסון (1990), שתתמודד עם בעיה שבתחום הציבורי המשותף. יש להתמקד קודם כל במאמצים לפיתוח הכלכלה המקומית, להסיר את חסמי ההתפתחות, להנהיג תוכניות פיתוח ולהתמודד עם החסמים המבניים המונעים את השתלבותם של בני המיעוט בכלכלת המרכז החדשה. המצוקות לא ייעלמו רק באמצעות שינוי התנאים לקבלת קיצבאות וגימלות למיניהן, כפי שמציעה המדינה.

בפרק הבא נתמקד בחסמי צמיחה והתפתחות מרכזיים המקבלים ביטוי במדיניות הממשלתית, כלומר בתקציבים המיועדים לאזורים הערביים, דהיינו לכלכלה האזורית-אתנית. התנהגותה של המדינה בשנות התשעים ובכניסה לאלף השלישי אינה שונה בהרבה מהתנהגותה בעת הקמתה, והיא עדיין

משקיעה מאמץ מכוון לשמור על נחיתות הכלכלה הערבית באמצעות אי-תיעוש והמשך הסטטוס קוו. כדי להמחיש זאת נתמקד בתחומים אחדים המונעים את פיתוחה של הכלכלה הערבית ומשמרים את חסמי ההצטרפות שלה לכלכלה היהודית.

פרק 4

חסמי התפתחות בכלכלה הערבית

4.1 חסמי התפתחות בכלכלה הערבית

כפי שתיארנו בפרקים הקודמים, מצוקת העוני והאבטלה של המיעוט הערבי נעוצה בעיקר באי-יכולתו להשתלב בשוק העבודה המרכזי-לאומי כתוצאה מחסמים מבניים ובתת-פיתוח של הכלכלה המקומית. כלכלה זו אינה מצליחה לענות על הצע העבודה של המיעוט, במיוחד כוח עבודה משכיל. בראשית שנות התשעים היתה אמנם תקופת עדנה קצרה לכלכלה המקומית, כאשר השוק המרכזי נזקק לכוח עבודה מהכלכלה המקומית והפריפריה, אך היא חזרה עד מהרה לגודלה הטבעי וחדלה לספק לכך פתרונות. הפיגור והתת-פיתוח של הכלכלה המקומית הוא תוצר של המדיניות המרקנטיליסטית הממשלתית. בפרק זה נתאר את חסמי ההתפתחות העיקריים שהנהיגה המדינה כלפי הכלכלה האזורית הערבית.

בכנס קיסריה השמיני שהתקיים ביוני 2000 יוחד חלק שלם למגזר הערבי, ונאמר כי כלכלת המגזר הערבי מצויה במשבר הנובע מכמה גורמים. הראשון הוא ההאטה הכלכלית שהתרחשה במשך כולו בשנים האחרונות; הגורם השני הוא משבר מתמשך בשני ענפים מרכזיים: תעשיית הטקסטיל וענף הבנייה. תעשיית הטקסטיל נוטשת את היישובים הערביים לטובת מדינות שכנות המספקות כוח עבודה זול יותר, ותעשיית הבנייה שרויה במיתון זה כמה שנים. הגורם השלישי למשבר הוא מחסור בתשתית פיזית ואנושית, הנובעת מהקצאה בלתי מתאימה של משאבים מצד השלטון (זילברפרב 2001, 67-94). הכלכלה הערבית אינה מצליחה להתגבר על סדרת חסמים המונעים את שילובה המלא במשק הישראלי, וצעירים ערבים אינם מצליחים למצות את כישוריהם בשוק העבודה. יתר על כן, כוח העבודה הערבי ממשיך להישען על

תעסוקה מחוץ ליישובים הערביים, בעיקר כפועלי צווארון כחול. צמצום הפערים בהישגי הבגרות של התלמידים הערבים בשנים האחרונות אינו מתורגם לעלייה במשקל הסטודנטים הערבים באוניברסיטאות ולניידות לעבר תעסוקה המקנה יוקרה בשוק העבודה. חוסר הזדמנויות לשלב את כוח העבודה הערבי בענפי המשק המתקדמים ולפתח את הכלכלה ביישובים הערביים עצמם משליך על צמיחת המשק כולו, על חוסן התקציבי של הרשויות הערביות ועל איכות החיים של האזרחים הערבים (זילברפרב 2001).

בכנס הועלו הצעות לטיפול בחסמי התפתחות ברמת הרשות המקומית, בתחומי תקציבי הרשויות, תוכניות מתאר, הכשרת כוח אדם ומערכת החינוך במגזר הערבי. הוזכרו גם העדר יזמות כלכלית שמקורה בקשיי חדירה לשווקים, העדר יזמים, תמריצים ופארקים של תעשייה, מחסור בהון, נגישות נמוכה של מימון בנקאי ליזמים ערבים, רווחיות נמוכה של עסקיהם, העדר ביטחונות וריחוק ממוקדי הפעילות של הבנקים המרכזיים. כל אלה מגבילים את גיוס ההון למימון יזמות בהשוואה למקורות העומדים לרשותם של בעלי עסקים יהודים. המקורות מצטמצמים אפוא לשניים: הלוואות ישירות מהבנקים או הלוואות מקרן בערבות המדינה. היזמים הערבים אינם מעורים בסביבה העסקית הישראלית הם אינם מקושרים למרכזים פיננסיים או למוסדות כלכליים ממשלתיים, והשתתפותם בארגונים עסקיים היא מזערית.

חיידר העלה טיעונים כאלה עשור לפני אותו כנס. לדבריו, ההיבטים הכלכליים של המדיניות הממשלתית הביאו ליצירת שכבת יזמים ומשקיעים יהודים, ולעומת זאת גרמו לסטגנציה של כלכלת הכפר הערבי. מדיניות זו התאפיינה בהפקעת המשאבים הכלכליים העיקריים של האוכלוסייה הערבית - רכוש וקרקעות - שהשפיעה כמעט על כל תחומי החיים. היישובים הערביים גם הוצאו בדרך כלל מרשימת אזורי העדיפות הלאומית, וכך נגזלו מהם מקורות לפיתוח התשתית. תרמו לכך גם העדר תוכניות מתאר, המעמד המוניציפלי של היישובים הערביים והזרמת משאבים ישירה ליזמים ומשקיעים פרטיים (חיידר 1991).

חיידר טוען כי מכלול היחסים בין שני המגזרים השפיע על הפעילות הכלכלית

של המיעוט הערבי בצורות הבאות:

1. צמצום אפשרויות התעסוקה של ערבים בדרגות גבוהות בעסקים במגזר הפרטי.
 2. צמצום ניכר של האפשרויות לשוק מוצרים מהמגזר הערבי במגזר היהודי, מלבד תוצרת חקלאית, ולעתים חומרי בנייה. מוצרים אלה חדרו לשוק היהודי בגלל מחיריהם הנמוכים ומכיוון שהם מיוצרים בתהליך עתיר עבודה שיזמים יהודים אינם נוטים להשקיע בו.
 3. חוסר הזדמנויות לשיתוף פעולה והקמת שותפויות על בסיס שוויוני בין יזמים יהודים וערבים. היו גם מקרים של איסור על יזמים ערבים להקים עסקים כלכליים ביישובים יהודיים.
 4. ציפיות נמוכות לשיווק מוצרים לשוק היהודי ולזכייה בחוזי עבודה במגזר היהודי, וכתוצאה מכך התבססות תפיסה המגבילה את מרחב הפעילות הכלכלית של יזמים ערבים.
- היחסים בין שני המגזרים העניקו לגיטימציה למדיניות של המרכז הפוליטי כלפי המגזר הערבי בכל התחומים.
- במחקר משנת 1993 מצביע חיידר על פוטנציאל ניכר ליוזמה עסקית במגזר הערבי, שלא מומש בגלל מכשולים משלושה סוגים: העדר מדיניות ממשלתית יוזמה ומקיפה לפיתוח היוזמה בסקטור הערבי; קשיים בנגישות למשאבים ומידע שמקורם בשלטון המרכזי, במוסדות ובארגונים עסקיים, בגלל אפליה או תחושת אפליה או בגלל תחושה של זרות בתוך האוכלוסייה היהודית; ומכשולים חברתיים פנימיים, שמקורם במסורת הקובעת הסדרי בעלות על קרקעות, מעמד המשפחה כיחידה עסקית, ואי-אמון מסוים בשותפים חיצוניים ומוסדות פיננסים (חיידר 1993).
- באופן לא מפתיע, מחקר ממצה ורחב היקף שנערך בטכניון כבר בשנת 1985 על אודות "פיתוח כלכלי במגזר הערבי" (מאיר-ברודניץ וצי'מנסקי 1985) העלה פחות או יותר אותן הצעות שהועלו בכנס קיסריה והסיק מסקנות דומות לאלה של חיידר ושל רוב המחקרים המצוטטים כאן: המדינה עדיין מפעילה אותם חסמי התפתחות כלפי האוכלוסייה הערבית, הן כבודדים והן כקולקטיב,

ובכל הקשור למאפיינים הכלכליים של המיעוט הערבי במדינה לא חל שינוי גדול מהקמת מדינת ישראל עד שנות האלפיים. המדינה עדיין משמרת חסמי צמיחה ופיתוח, הפילוח בין הכלכלות עדיין קיים והסטטוס קוו נשמר.¹¹ משרדי הממשלה השונים מסרבים לטפל באופן יסודי בחסמים ומכשולים אלה. עד שנת 1991 השקיעו משרדי ממשלה אחדים השקעה סמלית בלבד בפיתוח היישובים הערבים - משרד הבינוי והשיכון, משרד התחבורה, משרד התעשייה והמסחר ומשרד האנרגיה (חמאיסי 1994). משרדי ממשלה אחרים, בעיקר משרד הפנים, משרד החינוך התרבות והספורט, משרד העבודה והרווחה ומשרד החקלאות - השתתפו במימון פרויקטים ביישובים הערביים, אולם בסדר גודל שלא ענה על צורכיהם. בשנת 1992 חלה תמורה משמעותית, עם החלטת הממשלה להשוות בתוך ארבע שנים את התקציבים שעמדו לרשות הרשויות המקומיות הערביות לאלה העומדים לרשות הרשויות היהודיות. בשנים 1993-1994 חל גידול ניכר בתקציבי הפיתוח שהוזרמו למגזר הערבי, אך לא היה בהם כדי לסגור את הפערים ולהוביל למהפך התפתחותי במגזר הערבי. נח-לויין ואחי' טוענים כי מדיניות הקצאת המשאבים לרשויות המקומיות במגזר הערבי היתה אחת מדרכי האפליה הבולטות במשך שנים (נח-לויין ואחי' 1994). בתחילת שנות התשעים ניכרה הכרה גוברת במחויבותן של רשויות השלטון להשוואת ההקצאה על פי קריטריונים אוניברסליים. בהתחשב בהיקף הפער המצטבר בין יהודים לערבים, הקצאה שוויונית בהווה לא תביא לסגירת פערים. משום כך יש לפעול להשקעה מסיבית ביישובים ערביים ולפתח בהם תיעוש ויזמות.

בתוכניות ההבראה הכלכלית שיושמו בשנים האחרונות (2003-2004), פגעה המדינה באוכלוסייה הערבית ושימרה את חסמי הפיתוח וההתפתחות. בנוסף לפגיעה ברמת הפרט דרך קיצוץ הקיצבאות, המדינה ביטלה או צמצמה

11. מחקר זה לא יתייחס למעמדן ותפקידן של הרשויות המקומיות הערביות מבחינת הפיתוח, התשתיות והתקציב. נתונים אלה קיבלו התייחסות מעמיקה במחקר שנעשה במדה אל-כרמל: **ביצור התלות והצרת המרחב: הרשויות המקומיות הערביות בישראל**. ובו פירטנו את חוסר הנכונות של המדינה להקצות לרשויות הערביות אמצעים תקציביים וקרעו כדי לטפל במצוקה הכלכלית ולהתגבר על חסמי פיתוח והתפתחות. (שחאדה וסבאגי-חירי 2005).

באופן ניכר את התקציבים שיועדו לאוכלוסייה הערבית, והקטינה בצורה משמעותית את תקציבי הפיתוח המועטים שהוזרמו לרשויות המקומיות הערביות במסגרת תוכנית הפיתוח לאוכלוסייה הערבית, משנת 2000 (פארס 2003). תוכנית זו אמורה היתה לפצות על העוול ארוך השנים שסבל המיעוט מצד המדינה, והתבטא בהנצחת התלות במדינה ובמקורות הכנסה שמקורם בכלכלה היהודית. נוסף על כך, המדינה אינה מאפשרת את היווצרותו של אקלים השקעות המעודד יזמים פרטיים להשקיע באזורים הערביים, ואינה בונה מנגנונים המעודדים יזמות חופשית.

המדינה פועלת אם כן בכמה מישורים כדי להקשות על ההתפתחות הכלכלית של המיעוט הערבי, הן כקולקטיב והן כבודדים. בכלכלה היהודית מאמצת המדינה כללי משחק של שוק חופשי, השם דגש על ההון האישי, וכך לא נותר סיכוי רב לבני המיעוט, בעלי ההשכלה הנמוכה יחסית. יש להזכיר גם את הדחיקה והאפליה של המיעוט בשוק היהודי ואת העדר התשתיות לקליטת תעשייה חדשה וטכנולוגיות מתקדמות באזורים הערביים, ואת הקיצוץ בתקציבי הרווחה והתמיכות, שממילא אינן עוזרות להרבה משפחות ערביות. אידיאולוגיה כלכלית זו אומצה בד בבד עם יישום המדיניות המרקנטליסטית, המתבטאת בסירוב המדינה לספק לקבוצת המיעוט אמצעים לפיתוח תעשייה וחקלאות.

להלן נסקור תחומים מרכזיים שמהווים חסמי פיתוח בקרב האוכלוסייה הערבית.

4.2 תשתיות

העדר תשתיות מתאימות לצורכי תעשייה, כלכלה וצורכי החיים המודרניים הוא מרכיב מרכזי החוסם פיתוח בקרב אוכלוסיית המיעוט הערבי. העדר התשתיות גורם לאבטלה ולבריחת עסקים, ובעקבות זאת זולגות הכנסות ממסים ושכר מהאזור הערבי לאזורים יהודיים. התשתית המיושנת באזורים הערביים מוכרת ואין צורך לפרטה, אך יש לבחון את התקציבים שהוזרמו והשטחים שהוקצו כדי לטפל בה. פרק זה, יתמקד בכספים שהקצתה המדינה

לתשתיות באזורים הערביים כאינדיקטור למדיניותה. בשנת 1993 היה הנושא בתחום אחריותו של משרד האנרגיה והתשתיות. בדוח סיכוי מאותה שנה אומרים העורכים: "למיטב ידיעתנו אין במשרד האנרגיה והתשתיות מידע על הצרכים של המגזר הערבי בנושא, ולא על הדרכים או לוח הזמנים לסיפוק צרכים אלו. לא ברור אם במשרד האנרגיה נערכה בעבר בחינה אסטרטגית שכזו, או אם יש בכוונתו לקיים בחינה כזו (בן-דרור ואחי' 1994, 54). באותה תקופה, במשרד האנרגיה לא נערך שום סקר לזיהוי הצרכים האמיתיים והייחודיים למגזר הערבי. ב-1994 הקצה המשרד 64 מיליון ש"ח לעבודות תשתית במגזר הערבי, שהם 13% מתקציב הפעילות השוטפת של המשרד. בשנת 1998 לא מצאו עורכי הדוח שום תקציב מיוחד במשרד התשתיות שיועד לצורכי המיעוט הערבי (דיכטר 1999, 27).

השקעות וקבלת תקציבים ממשלתיים מושפעות מדירוג העדיפות הלאומית של האזור. הכללת רשות מקומית או עיר באזור פיתוח אינה מתורגמת ישירות להעברת תקציבים והשקעות, אלא מקנה אישור תיאורטי לתמיכה במפעלים מאושרים באותו מקום. על כן, מעמד זה נשאר על הנייר כל עוד אין מפעלים שפותרו לעבור לאזור. אפשר יהיה לראות זאת בחלק המפרט את חלוקת המענקים בקרן להשקעות הון במשרד התעשייה.

אם נשווה בין מספר הרשויות המקומיות הערביות שנכללו באזורי פיתוח א' ו-ב' בממשלת רבין (1992-1995) ובממשלת נתניהו (1996-1999), נראה כי מתוך 867 אזורים שהוגדרו אזור פיתוח א' ו-ב' במדינה, בממשלת רבין נכללו 41 אזורים ערביים בהגדרת אזור פיתוח ב' לכל המשרדים, ו-6 אזורים הוגדרו אזור פיתוח א'; 45 אזורים הוגדרו כאזור פיתוח ב' ו-7 כאזור פיתוח א' לצורך השקעות הון (נתנזון וצמרת 1999). בממשלת נתניהו נכללו 23 אזורים ערביים כאזור פיתוח ב' ו-9 כאזור א' בכל המשרדים; 35 הוגדרו כאזור פיתוח ב' ו-13 כאזור א' לצורך השקעות הון. דירוג זה משפיע על רמת התקציבים וההטבות לאזורים השונים. הרשויות והאזורים הערביים נפקדים ברובם מרשימת אזורי הפיתוח של משרדי הממשלה למרות מצבם הקשה. נראה שפקידי הממשל סבורים שהמיעוט הערבי נהנה מהתשתיות בישראל:

בכבישים הארציים נוסעים גם האזרחים הערבים; קווי המתח הגבוה מביאים חשמל גם לבתיהם; בתשתיות הביוב האזוריות לקליטת השפכים זורמים גם שפכי היישובים הערביים ללא כל אפליה; וכך גם צנרת המים הארצית. טענה זו רק מבליטה באופן פרדוקסלי את המצב הבלתי אפשרי. אמנם מאז 1948 נוצרו בישראל תשתיות מפותחות ביותר ברמה הארצית, אך הן התפתחו מסביב לאזרחים הערבים ולא לשירותם. ייתכן כי תפיסה זו משפיעה על חלוקת התקציבים ותוכניות הפיתוח (דיכטר 2001).

בשנת 2000 יזמה ממשלת ברק תוכנית לפיתוח היישובים הערביים בסכום של 4 מיליארד ש"ח. כמחצית מעלות התוכנית יועדה לבינוי תשתיות פיזיות. דיכטר טוען כי תוכנית ה-4 מיליארד הוכנה בחופזה, ללא תיאום ובקרה במשרד ראש הממשלה. הצוות הקטן, שהכין את התוכנית, נפגש עם מומחים שונים ועם ראשי רשויות ערביות, וכמו כן ביצע סקר מדגמי מהיר ואחריו סקר מהיר בכל הרשויות הערביות. ככלל, הצוות עבד תחת לחץ להריץ את התוכנית בהקדם כדי לקבל תוצאות ראשונות בטווח הקצר (דיכטר 2001).

נראה כי החיפזון בהכנת התוכנית מנע מהצוות לבצע שני מהלכים הכרחיים; 1. בדיקה יסודית ומקיפה של הצרכים בשטח ולימוד אוכלוסיית היעד מהיבטים שונים, לא רק דרך משקפיים של "מומחים לערבים".

2. מהלך שיטתי ורחב לשיתוף הציבור הערבי בהכנת התוכנית מלכתחילה, לקראת הפעלתה האינטראקטיבית.

הרצון להוביל את המהלך באופן בלעדי והדילוג על שתי משימות אלה מעמיד כעת את מובילי התוכנית בפני שוקת שבורה. ראשית, התוכנית בנויה על הנחות יסוד ארכאיות ושגויות מן היסוד, ושנית, שיתוף הפעולה של הציבור מתקבל במקרה הטוב באמצעות לחץ פוליטי, ולפיכך אינו אלא כפיית התוכנית עליהם.

עיקרי התוכנית שפורסמו ביוני 2000 נסמכו על תפיסה שטחית וסטריאוטיפית של החברה הערבית, כאילו נלקחו מספרי הערביסטים של שנות הארבעים במאה העשרים. מהעותק הראשון, אשר הוגש להערותיהם של ראשי הציבור הערבי וגופים שונים, עולה כי הנחת הבסיס שעליה מושתתת התוכנית לקוחה

מעולם מושגים שאינו משקף את המציאות. אף שמצוינים בה מהלכים לשיפור התשתיות בידי הממשלה, היא מטילה את האחריות למצב על מבנה החברה הערבית המסורתית, ויעדה העיקרי הוא שינוי אורח חייה והפיכתה לחברה מערבית מודרנית באמצעים שונים. בפרק המתאר את המצב לא מוזכר אפילו פעם אחת חלקה של המדינה ביצירתו ובהנצחתו (דיכטר 2001, 12).

בניתוח תקציב המדינה לשנת 2005 מצא פארס (פארס 2005, 103) שתקציב משרד התשתיות הלאומיות היה 666 מיליון ש"ח. מתוכו הקצה המשרד 301 מיליון ש"ח למפעלי ביוב, ומתוכם מתכוון להקצות 92 מיליון ש"ח כסיוע ליישובים הערביים, כלומר קרוב ל-30%. 75% מסכום זה הוא אשראי בנקאי ולא כסף ממשלתי, כלומר התקציב שמשרד התשתיות הלאומיות ייעד בפועל למימון פרויקטים בעת ביצועם בשנת 2005 היה רק 23 מיליון ש"ח, פחות מ-10% מהתקציב המיועד למפעלי ביוב, ולמרות הפערים התהומיים בתשתית בין האזורים הערביים ליהודיים. סיוע זה מותנה בקיום משק כספי סגור בתחום המים, הביוב והתיעול, עדכון חוקי עזר עירוניים למים וביוב והוכחת כושר החזר, ומיועד למימון פרויקטים חדשים בלבד. התניות אלה יקשו עוד על קבלת התקציבים לרשויות המקומיות הערביות.

בנוסף הקצה המשרד תקציב למימון תוכנית ייחודית ליישובים הערביים בדרום, המותנית אף היא בכמה תנאים המטילים בספק את ביצועה בעיקר בגיוס מימון עצמי והלוואות בנקאיות. לאור הקשיים הכספיים של רשויות מקומיות ערביות רבות, אומר פארס, הבנקים אינם נותנים להן אשראי, והן לא מצליחות לגייס מימון מתאים לביצוע פרויקטים גם בתחום מפעלי הביוב (פארס 2005).

בניתוח תקציב מינהל מקרקעי ישראל מוצא פארס כי המינהל הקצה בשנת 2005 כ-93 מיליון ש"ח מתוך 1.2 מיליארד ש"ח למגזר הערבי, בעיקר ליישובים בדרום, אך תקציבי משרד התשתיות שיועדו לבצע הסדרי מקרקעין, פיתוח ותכנון בקרב הרשויות הערביות אינם מנוצלים בשנים האחרונות, בדומה לשאר הסעיפים בתקציבו.

המדינה, אם כן, לא התאמצה ואולי גם לא התכוונה לפעול כדי להתגבר על

חסם ההתפתחות האקוטי הזה, כמעט ללא הבדלים בין המפלגות שעמדו בראשות הממשלה. הנחת העבודה היא שצמיחה בכלל המשק ופיתוח בתשתית הארצית אמורים בסופו של דבר להיטיב עם המיעוט הערבי. חוקרים כגוטהיל וח'אלדי טוענים כי ההתפתחות במרכז אינה מיטיבה עם הפריפריה ואינה מתפשטת אליה, בעיקר כאשר יש חסמים מבניים המונעים זאת. התוצאה, אם כן, תואמת את המדיניות.

4.3 תעשייה

לפי התפיסה המקובלת בתיאוריית המודרניזציה, דילול ענף החקלאות בכלכלה הערבית, העלייה ברמת ההשכלה וההשתלבות בכלכלה המודרנית אמורים היו לתרום למעבר הכלכלה הערבית לדפוסים מודרניים, לתיעוש הכפר והעיר הערבית ולצמיחת ענפי המסחר. אולם המציאות סתרה זאת באופן בוטה, ולו מהסיבה הפשוטה שהתיאוריה מתעלמת מהמדיניות הממשלתית. ענף החקלאות אמנם התחסל במידה רבה כענף מרכזי בכלכלה הערבית, אך בכלכלה הערבית הסיבות לכך היו בעיקר הפקעת אדמות וחסיומת משאבים והשקעות. נוסף על כך, באזורים הערביים לא צמחה תעשייה מודרנית, והתעשייה הערבית נשארה ברובה מסורתית וקטנה, ותלויה בצורכי השוק היהודי. לעומתה פרחו ענף המסחר והשירותים הפרטיים והציבוריים, והחל תהליך מדאיג של נדידת כוח עבודה ערבי לשוק היהודי במקצועות הצווארון הכחול. השירות הציבורי המקומי והארצי מעסיק כ-30% מהמועסקים הערבים, והשוק היהודי קולט כ-40% מהם (לוי-אפשטיין ואחי 1994; שחאדה 2004; Lewin-Epstein & Semyonov 1993). המסחר והשירותים באזורים הערביים מתרכזים בענפים מסורתיים ומייבאים את רוב התשומות והמוצרים מהשוק היהודי. התעסוקה בתחומים אלה אינה דורשת השקעות ניכרות והיא קולטת את האזרחים הערבים המתקשים להשתלב בכלכלה היהודית. על כן הערך המוסף שלהם לכלכלה הערבית אינו גדול. המאפיין הבולט של הכלכלה הערבית הוא תעסוקה בכלכלה היהודית ותת-תעסוקה של המשכילים הערבים בכלכלה הערבית.

מאיר-ברודניץ וצ'מנסקי מציעים אסטרטגיה להגבלת ההשפעות השליליות של יוזמות נרחבת ותת-תעסוקה של מעמד המשכילים הערבים, ומיועדת להשיג השתלבות כלכלית מירבית של הישובים הערביים בכלכלה הישראלית-הן בשוק המוצרים והן בשוק העבודה. ההצעות נובעות מהרצון להקטין את ההוצאות הציבוריות וליצור כלכלה ערבית כפרית שמשתלבת במשק הישראלי אך אינה נבלעת בו. שינוי כזה עשוי להרחיב את הקשרים בין שני המשקים, המוגבלים כעת לענפים ומשלח-יד ספציפיים בלבד בשוק העבודה (מאיר-ברודניץ וצ'מנסקי 1985).

כדי להרחיב את השילוב מעבר להעסקת עבודה ערבית זולה ביזמות יהודית יש צורך לפתח את יכולת הייצור במגזר הערבי. יוזמות ערביות המנצלות יתרון כלכלי יחסי משלהן יכולת לספק סחורות ושירותים למשק, ובו בזמן לשמש כשוק גדל לתוצרת של מפעלים יהודיים. סוג כזה של השתלבות כלכלית מייעל את השימוש במשאבים ערביים שלא הועסקו או לא נוצלו ביעילות עד כה, בעיקר יכולת יוזמות ערביות להציע תעסוקה מתאימה לבוגרי אוניברסיטאות ערבים ומשכילים אחרים. הן יכולות להטות הון ערבי "אפור" לאפיקים המרחיבים את כלכלתם ואת הכלכלה הישראלית בכלל, ואף לתרום לשיפור המאזן המסחרי הלאומי. אפשרויות תעסוקה מוגברת בתוך היישובים יוכלו בעתיד להפחית את הצורך ביוזמות ואת עלותה, וייצרו יותר שוויון בין יהודים לערבים בישראל (מאיר-ברודניץ וצ'מנסקי 1985, 6).

החוקרים מאמצים לכאורה גישה ליברלית, התומכת בפתיחת שווקים כדי להיטיב עם שתי הכלכלות, ובמיוחד הכלכלה הישראלית, אם תדע איך לנצל את הכלכלה הערבית לצרכיה. אולם טענה זו מתעלמת מנכונות הפרויקט הציוני לשלם מחיר כלכלי על האי-פיתוח של הכלכלה הערבית, במיוחד לאור העובדה שאין צורך לשלם מחיר פוליטי על שימור המצב הנוכחי. מדיניות זו אינה נתפסת במושגים הליברליים הרגילים, וניתן אף לזהות הודאה מובלעת של החוקרים בטבעה המרקנטיליסטי של המדיניות הכלכלית. הם אף תוהים מדוע לא מתפתחת תעשייה ערבית, דבר שאינו בהכרח מנוגד לאינטרס של

המדינה. לדבריהם, שינוי המציאות הכלכלית הקיימת יתרום לכלכלת המדינה לפחות כמו לכלכלה הערבית.

עיקר דאגתם של החוקרים נתונה לכלכלה הישראלית-יהודית, והם מציעים להקדים תרופה למכה ומרגיעים את הרשויות כשהם אומרים כי הצעתם מסתמכת על העברה מינימלית של משאבי המגזר הציבורי. האסטרטגיה שלהם מונחית על ידי ההשקפה שהמאמץ הציבורי הנדרש צריך להסיר כמה מכשולים המפריעים למאמצייהם האינדיבידואליים של יזמים ערבים להניע תהליך תיעוש מתמשך. הפיכתו של משק מסורתי למודרני מצריך התפתחות מעמד יזמים, אך פעולות היוזמה הקיימות בכפרים הערביים מרמזות על הנטייה הטבעית של האוכלוסייה לפעול, ובו בזמן מצביעות על המכשולים המפריעים לפיתוח. ראוי לציין שהגורמים המפריעים ליזמות ערבית הם מכשולים מבניים:

- יכולת שיווק מוגבלת גורמת לכך שחברות קטנות אינן מיוודעות כראוי לגבי השתנות מאפייניהם של מוצרים, מחירים וטכנולוגיות יצור בשוק.
- חברות רבות אינן נוהגות ולעתים אף אינן יכולות להעסיק כוח אדם בעל כישורי ניהול. כתוצאה מכך מנוהלים עסקים קטנים בחוסר יעילות הגורמת לעלויות ייצור גבוהות ופוגעת ביכולת התחרות שלהם. קשיים עסקיים רגילים נפתרים לגופו של עניין, אך על בסיס חובבני.

הבעיות העיקריות של יזמים ערבים פוטנציאליים הן העלות הגבוהה יחסית של החזקת עסקים, המרתיע בהשוואה למחיר החקלאות או העבודה השכירה בערים היהודיות, והעדר סביבה ארגונית מוסדית תומכת.

רוב המחקרים שהוזכרו לעיל מגיעים כמעט לאותן מסקנות ומונים את החסמים העיקריים בפני פיתוח תעסוקה לערבים: מחסומים חיצוניים - דרישות ביטחוניות; מחסומים פנימיים - השכלה וחינוך מקצועי; הרכב ענפי מצומצם בכפרים הערביים; קשיים בחיסכון וצבירת הון; מחסור ביזמות מקומית; שיווק, ייעוץ והכוונה.

מחקרים שהתמקדו בתעשייה הערבית מצביעים על כך שרוב התעשייה

הערבית ממוקמת באזורים ערביים ומעסיקה פועלים ערבים. זוהי תעשייה שנועדה לענות על צרכים מועטים בקרב האוכלוסייה הערבית ולתפקד כקבלני משנה בתעשייה היהודית. כמה חסמים מקשים על השתלבותה בכלכלה ובתעשייה הישראלית, הן מבחינת היקף התעשיות ואופיין והן מבחינת שיווק המוצרים לשוק היהודי. מקומה הפריפריאלי של התעשייה הערבית מגביל את יכולת התחרות שלה ואת אפשרות חדירתה לשווקים יהודיים ועולמיים, ומבנה היזמות העסקית נעדר מנגנונים להקטנת הסיכוי ופיזורו (סופר ואח' 1995; Schnell 1998).

התעשייה הערבית מורכבת מתעשיות מזון, תשתיות-בנייה וטקסטיל. שתי הראשונות מיועדות לשיווק באזורים הערביים, והשלישית נועדה ליצוא לחברות אם שהקימו מפעלים משלימים כדי לנצל כוח עבודה זול בכפרים ערביים, במיוחד נשים. מספר המועסקים במפעלים היה 5-11 במוצע, (Schnell 1998, 315).

במחקר שטח שערך שנל, בשנות התשעים, מצא שחלוקת השיווק היא כדלקמן: 25% מתוצרת המפעלים משווקת בכפר/בעיר שבהם ממוקם המפעל; 60% מהייצור משווק באזור שבו ממוקם המפעל (צפון, מרכז ודרום), ובעיקר באזורים הערביים; 34% מתוצרתם של המפעלים משווקים באזורים יהודיים. מתוכה 90% מיועדים למטרופולין חיפה ותל-אביב, ו80% מסחורה זו מגיעים מענף הטקסטיל. אחוז אחד מהייצור "מיוצא" לשטחים הכבושים ואחוז אחד ליצוא מחוץ למדינה. לסיכום, ממצאי מחקרו של שנל הם עוד עדות להעדר שוק חופשי בין הכלכלה הערבית לכלכלה היהודית במדינה.

מחקרם של סופר, שנל ואטרש (1995) מחלק את התפתחות התעשייה במגזר הערבי לכמה תקופות. התקופה הראשונה היתה תקופת החיקוי, שהחלה באמצע שנות השישים עם ביטול הסגר המלא שהטיל הממשל הצבאי על תושבי היישובים הערביים, ונמשכה עד תחילת שנות השבעים. תקופה זו מאופיינת בצמיחת תעשיות קטנות בתחום המזון והבנייה, כלומר תעשייה בתחומים בעלי מידת סיכון קטנה והתבססות על חיקוי התעשייה היהודית. השלב השני היה שלב התלות, מ-1970 ועד אמצע שנות השמונים. בתקופה זו

התפתחה תעשיית הטקסטיל וההלבשה שהיתה תעשייה משלימה, תלויה במפעלים ותעשיות מהמרכז שחיפשו כוח עבודה זול, והיא מסמלת את שלב התלות יותר מכל ענף אחר. היזמים ניצלו את זמינותו של כוח עבודה זול, במיוחד של נשים ערביות שלא נטו לצאת לעבוד מחוץ לאזורי מגוריהן ועבדו בשכר נמוך ללא קביעות או תנאים סוציאליים.

השלב השלישי בהתפתחות התעשייה ביישובים הערביים היה שלב ההשתלבות, מאמצע שנות השמונים. התעשייה התאפיינה בהיקף גדול יחסית (43%) של פעילות ייצור המתבססת על משק הבית כיחידת הייצור. לצדה קיים מספר גדול של מפעלים קטנים ובינוניים (56%) ומפעלים גדולים בודדים (1%). ענף מוצרי הבנייה (כולל עץ) המשיך לשמור על מעמדו הבכיר בתעשייה הערבית. במשקלו היחסי של ענף המזון והמשקאות לא חל גידול משמעותי, וירידה מסוימת נרשמה במשקלם היחסי של מפעלי הטקסטיל וההלבשה. בשנות התשעים גדל מספרם של מפעלי הטקסטיל כתוצאה מיציאתם של מפעלים ישראלים מהשטחים הכבושים. כמעט 19% מהפועלים בתחילת שנות התשעים היו בתחום המזון, 26% בתחום הטקסטיל וההלבשה, 17% בתחום העץ, 17% מוצרי בנייה, 8% מתכות ומסגרות, 5% דפוס, 6% גומי, פלסטיק ותריסים, ו-2% אחרים. לא היתה שום התפתחות מוחשית של ענפים חדשים והפצת טכנולוגיות חדשות. רוב תעשיות אלה הן עתירות עבודה ותהליך ייצורן דורש שימוש בטכנולוגיות פשוטות.

מסדרת כתבות של העיתונאי יאיר אטינגר מ"הארץ" על השפעת חומת ההפרדה בין ישראל לשטחים הכבושים על כלכלת המשולש הערבי, עולה כי בעקבות בניית החומה וניתוק המשולש מאזורי הרשות הפלסטינית, צמחו עסקים בכפרים הגובלים בגדר. הוא מספר כי בעיקר נפתחו חנויות בגדים, סופרמרקטים, מוסכים ושירותי רחיצת מכוניות. העיתונאי רואה בתופעה זו שינוי חיובי, ואינו שם לב שענפים אלה הם מפלטם האחרון של תושבי המקום, מכיוון שעסקים כאלה אינם דורשים השקעה כספית גדולה, מיומנות עסקית או השכלה. הם התחנה התעסוקתית האחרונה לפני האבטלה, פתרון נקודתי למשפחות או בודדים. עסקים אלה מייבאים סחורות מכלכלת המרכז היהודית

בענפי המזון והמסחר או מהשוק העולמי, אך אין בהם פתרון מערכתי כולל, הם אינם תורמים לצמיחה המקומית, יש להם ערך מוסף נמוך ותרומתם לתעסוקה וההכנסה ברמה המקרו כלכלית קטנה. מקרה פרטי זה מעיד כי האזרחים הערבים מסתגרים יותר ויותר בכלכלה המקומית ומחפשים תעסוקה בענפי השירותים והמסחר בשוק המקומי.

אותה מסקנה עולה מנתוני מחלקת ההלוואות של המרכז היהודי-ערבי לפיתוח כלכלי, שיזם מתן הלוואות לעסקים ערביים. מרשימת הפונים לקבלת הלוואה ניתן ללמוד שרוב העסקים הם בתחום התעשייה המסורתית, כגון תעשיית חשמל לבניינים, בנייה, תעשיית עץ ומוצריו, שירותים ומסחר.¹² גם רשימת אנשי העסקים הערבים החברים במועדון העסקים הערבי מעלה תמונה דומה: רוב המוגדרים כאנשי עסקים פועלים בענפים המסורתיים תעשייה "ישנה", בנייה ושירותים.¹³

בשנים האחרונות נעשו כמה ניסיונות מוצלחים להקים ניצני תעשיות מתקדמות. עמותת הגליל ניסתה לגייס משקיעים כדי להשקיע ביזמות עסקית ערבית ובסטארט-אפים טכנולוגיים, והשיגו מספר הצלחות נקודתיות. גם המרכז היהודי-ערבי לפיתוח כלכלי הצליח, בשיתוף מועדון אנשי עסקים ערבים ובתמיכת משרד התמ"ת, להקים חממה טכנולוגית בנצרת - ניסיון ראשון מסוגו במגזר הערבי. ניסיונות אלה מבורכים כשלעצמם ומסמלים מאמץ מצד ארגוני החברה האזרחית לפעול בתחום שהמדינה נטשה, אך אין בהם כדי לחולל שינוי מהותי בהרכב התיעוש והכלכלה הערבית או לדחוף לפריצת דרך כלכלית תעשייתית במגזר הערבי.

לאור ההזנחה הממשלתית מחריפה סוגיית גיוס ההשקעות והכספים. גם החסכוניות הקולקטיביים וצבירת ההון של המיעוט הערבי נצברים בקרנות יהודיות, בנקים יהודיים, קופות פנסיה, קרנות השתלמות, וחברות ביטוח יהודיות, שאינם מפנים את הכספים אלה בחזרה להשקעות באזורים הערביים או לעסקים בבעלות ערבית.

12. לפי הרשימה שקיבלנו מהמרכז היהודי-ערבי לפיתוח כלכלי.

13. הרשימה המלאה נמצאת ב"מדריך החברה הערבית", מוסאוא 2005, עמ' 94-95.

כדי להמחיש זאת נתמקד בהצגת חלק מנתוני דוח הכספים לשנת 2004 של "בנק ערבי ישראלי", שכמעט כל לקוחותיו ערבים. לפי דוחות הבנק, בשנת 2004 היו פיקדונות הציבור 2.597 מיליארד ש"ח, והבנק נתן לציבור אשראי בסך 1.739 מיליארד ש"ח, שרובו הוקצה למשקי בית ועסקים קטנים. אם כן, ב-67% מהפיקדונות הבנק חשוף לאשראי ללקוחותיו. מכאן ניתן להסיק שאוכלוסייה זו מגייסת את האשראי שלה מפיקדונות בנקאיים אין גיוס הון חיצוני או זר, ויש מחזור הון עצמי המופנה בעיקר לצריכת משקי הבית, ולא להשקעות או פיתוח כלכלי ותעשייתי.¹⁴

אפיק נוסף לצבירת הון בידי הציבור הוא קרנות פנסיה. בקרנות הפנסיה החדשות (כגון מבטחים החדשה, עדי, עמית, עתידית, מיטבית, מקפת ופיסגה) רשאיות הקרנות להשקיע באפיקים סולידיים פחות, כגון מניות סחירות, קרנות הון סיכון ומניות בחו"ל, בנוסף להשקעות המסורתיות. מהנתונים המתפרסמים באגף שוק ההון, ביטוח וחסכון במשרד האוצר, השקעות הקרנות החדשות באפיקים עסקיים מתקרבת לכמיליארד ש"ח. עיקר ההשקעות של קרנות הפנסיה מנותבות לאפיקים ממשלתיים, שאינם מוזרמים בחזרה לפיתוח האזורים הערביים, או שהם מוזרמים לאפיקים עסקיים שאוכלוסיית המיעוט אינה מיוצגת בהם, כגון קרנות הון סיכון, מניות סחירות בישראל ובחו"ל. מכאן שגם יכולת צבירת ההון והחסכון, שיש בה מעין מנגנון התפתחות, פוסחת על המיעוט הערבי, אף שמדובר בחסכוניותו.¹⁵

משרד התמ"ת מחזיק באמצעים היכולים לעודד יזמות ולפתח את הכלכלה והתעשייה. המשרד מיישם את תוכניותיו באמצעות מנגנונים וגופים שונים. בין אלה ניתן למנות מרכז ההשקעות, שתקציבו עמד בשנת 2004 על 617,421 אלף ש"ח; מחקר ופיתוח תעשייתי עם תקציב 1,129,016 (אלף ש"ח); עידוד סחר החוץ והייצוא 75,966 אלף ש"ח; פיתוח ותמיכה בתעשייה ובעסקים 81,701 אלף ש"ח; פיתוח הון אנושי ותעסוקה 1,141,914 אלף ש"ח.¹⁶ כך הגדיר מיכאל חריש, שר התעשייה והמסחר בשנת 1992, את יעדי משרדו:

14. אתר הבנק: www.bank-aravi-israeli.co.il

15. אתר מחלקת קרנות הפנסיה במשרד האוצר: www.mof.gov.il/hon/2001/pension/pension.asp

16. דו"ח משרד התמ"ת, באתר האינטרנט.

"מדינת ישראל סימנה לעצמה מטרות כלכליות עיקריות שאותן ברצונה להשיג בטווח הקצר והבינוני. בראש מטרות אלה ניתן למצוא את הרחבת הכתפיים הכלכליות של המדינה על ידי פיתוח והקמת מפעלים חדשים והרחבתם וביסוסם של מפעלים קיימים, וכפועל יוצא מכך הרחבת מעגל המועסקים ומלחמה חד-משמעית באבטלה. החוק לעידוד השקעות פועל ויפעל לקיום והשגת מטרות אלו" (משרד התעשייה והמסחר, מרכז ההשקעות, 1992).

דברי השר מעידים בבירור על תפקידה המרכזי של המדינה בפיתוח הכלכלה והתעשייה באמצעות מעורבות כלכלית בלתי ישירה, דרך מתן תמריצים, עידוד יזמים והפנייתם לאזורים שהיא בוחרת, תמיכה כספית (המדינה נתנה מענקים בשיעור 34% ו-17% מסך ההשקעה לאזורי פיתוח א' וב' בהתאמה, ובשנת 1996 בשיעורים של 30% ו-15% לפי אזור הפיתוח, ובשנת 1997 בשיעור של 24% ו-12% בהתאמה, בנוסף למסלול שני של הטבות מס למשקיעים, בעיקר בטכנולוגיות מתקדמות) והטבות מס שונות. זוהי היד הלא-נעלמה של המדינה, שקיבלה ביטוי מוחשי במחקרו של לוי-פאור (2001). המדינה היתה מעורבת מראשית ימיה בקביעת הענף התעשייתי של מפעלים ובהכוונתם לאזורים מסוימים. במילותיו של לוי-פאור, המדינה והתעשיינים עבדו תוך כדי זהות אינטרסים כדי לבנות כלכלה לאומית המיועדת להשיג יעדים לאומיים.

בסקירת תולדות התאחדות התעשיינים מוצא שבתי רביב שיתוף פעולה בינה ובין המדינה, אמנם תוך כדי משברים ויחסים מתוחים לפרקים. להתאחדות התעשיינים תפקיד מרכזי בייסוד תעשייה יהודית לאומית עוד לפני הקמת המדינה, בייצור אמצעי לחימה והברחתם ובבנין המדינה. בהקדמה לספרו של רביב כותב נשיא המדינה חיים הרצוג: "דומני שהיום, כאשר אנו עדים לסימביוזה הבאה לידי ביטוי, למשל, בהשתלבות התעשייה בחיי הכלכלה של הקיבוצים והמושבים, אנו מבינים את המהפך הרעיוני לאשורו. מדינה בעולם כלכלי תחרותי אינה יכולה לבסס את מעמדה בלי תעשייה מתקדמת, וזו אינה בלי אנשי מעוף ויזמים, כלומר התעשיינים" (רביב 1991, 2). גם שיתוף הפעולה בין התעשיין סטף ורטהיימר והמדינה בפרויקט הקמת קריית

התעשייה תפן מעיד על זהות האינטרסים ועל חלקם של התעשיינים בפרויקט הציוני מראשיתו ועד ימינו. ייתכן כי ניסיון זה מחזק את סירובה של המדינה לאפשר למיעוט הערבי לפתח תעשייה משלו.

שנת 1996 היתה, לטענת משרד התעשייה והמסחר, נקודת מפנה במרכז ההשקעות. שיעור התמיכה אמנם ירד, אך המדינה אישרה כמה מענקים להשקעות חריגות בגודלן ובאזורים בעלי ערך לאומי, כגון ההשקעה של חברת אינטל בדרום (1.5 מיליארד דולר), חברת טאוור סמיקונדקטור במגדל העמק (240 מיליון דולר), חברת וישי בדרום (99 מיליון דולר), ושלב ב' של מפעל המגנזיום בים המלח (393 מיליון דולר). זו היתה שנת השיא בתמורות שחלו בענפים הכלכליים שקיבלו סיוע ומענקים מהמדינה. עד שנת 1995 הועברו עיקר ההשקעות לענפים כלכליים מסורתיים כמזון, הלבשה וטקסטיל, עור ותשתיות. בשנת 1996 החלו התעשיות עתירות הידע לתפוס נתח משמעותי יותר מסך ההשקעות, וגדלה המעורבות של הון זר ומשקיעים זרים בתעשייה הישראלית.

המדינה אמנם מצהירה בגלוי שהיא מקטינה את מעורבותה בכלכלה ונסוגה ממדיניות הרווחה, אך למעשה היא מגדילה את מעורבותה הבלתי ישירה בכלכלה ובתעשייה, בעיקר באמצעות חלוקה לאזורי עדיפות לאומית א' וב' והכנת תשתיות מתאימות לקליטת ההשקעות והתעשיות. המדינה גם מעמידה לרשות הזימים קשת רחבה של כלי סיוע משלימים, כמו פיתוח תשתיות באזור תעשייה, תמיכה במו"פ ושיווק והשתתפות בהכשרת כוח אדם.

בשנת 1999 התפעל שר התעשייה והמסחר רן כהן (מרצ) מתפקיד מרכז ההשקעות, ותיאר בכנות את מטרותיו העיקריות: "מאז כניסתי לתפקיד אני מקדיש את מרב מאמציי על כל מגוון הפעילות של משרדי כדי להופכו לחוד החנית לקידום המשק והכלכלה ולמלחמה באבטלה וצמצום הפערים בחברה. החוק לעידוד השקעות הון המופעל על ידי מרכז ההשקעות הוא מהכלים המרכזיים במשרד, ובאמצעותו אנו מגדילים את כדאיות ההשקעה במשק ליזמים מקומיים וזרים, מנתבים תעשיות ויזמים להשקעה באזורים פריפריים ולמקומות שבהם המצוקה רבה והאבטלה גבוהה - כדי לסייע

בהקמת והרחבת מפעלים, ביצירת מקומות עבודה והפיכת היישובים לאזורים פורחים ושוקקים. לפיכך יזמנו ... שינוי בהיקף המענקים הניתן לתעשיינים הבוחרים לפעול באזור קו העימות וביישובי הנגב המרוחקים (מצפה רמון, ירוחם ודימונה) ... כמו כן ביקשתי כי אזור התעשייה הגדול שיוקם מצפון לנצרת וישרת בעיקר את אזרחי ישראל הערבים יוכר כאזור עדיפות לאומית א"י (משרד התעשייה 1999, עמ' 1).

הצהרות לחוד ומעשים לחוד: המדינה ממשיכה לנווט את ההשקעות לאזורים היהודיים ומתעלמת לחלוטין ממצוקת המיעוט הערבי, מזניחה ודוחה ביצוע תוכניות, ואזור התעשייה הצפוני בנצרת לא הושלם, שש שנים אחרי הצהרותיו של השר השמאלני ביותר שכיהן במשרד התמ"ת.

השרה שכיהנה אחרי, דליה איציק, הנמנית גם היא עם מחנה השמאל הציוני, חוזרת ומחזקת את יעדי המדינה בכל הקשור לפיתוח התעשיות והכלכלה במדינה: "גיבשתי עקרונות לעבודת הוועדה (לבחינת הדרכים לעידוד הצמיחה והתעסוקה בישראל), תוך שימת דגש על העדפת הפריפריה, הכוללת יצירת סל הטבות אטרקטיבי להיי-טק בפריפריה, הרחבת תחולת החוק מהתעשייה לסקטור העסקי כולו, ומתוכנית השקעות לתוכנית עסקית ... ובין היתר העתקת תעשיות מהמרכז לפריפריה" (משרד התמ"ת 2000).

בשנת 2001 יזמה איציק מבצע כדי לעודד רכישת מוצרים כחול-לבן, מתוך אמונה שהמשרד מחויב לסייע למפעלים ישראלים. זוהי גם קריאה לגאווה לאומית, לפטריוטיות ולערכים של עזרה הדדית בחברה הישראלית. מובן שקריאה זו כוונה לתעשייה היהודית (ולו מהסיבה הפשוטה שאין תעשייה ערבית), במיוחד בתקופה שבה ביקשה המדינה להטביע בתודעה הציבורית את תחושת המצור המדומה בסביבה עוינת ולחזור לערכים השבטיים של הפרויקט הציוני.

עקב גאות ממדי האבטלה יזם משרד התמ"ת בשנת 2002 תוכנית בת שלוש שנים לעידוד התעסוקה ביישובי הפריפריה וביישובי "אוכלוסיות מיוחדות", כלשון המשרד - מיעוטים וחרדים - בהיקף כולל של 450 מיליון ש"ח. המשרד מפרט תוכנית זו:

● התמיכה תינתן להעסקת עובדים במפעלי תעשייה, מרכזי תקשוב, מרכזי תמיכה לשירותי מחשוב ומרכזים לוגיסטיים, באזורי פיתוח א' וב' וביישובי מיעוטים המדורגים באשכול 1-5. התמיכה תועבר למעסיק בכפוף לקיום הליך תחרותי לבחירת הזכאים לתמיכה.

● התמיכה תינתן לתוספת עובדים במפעלים חדשים ולהרחבת מפעלים קיימים. בפריפריה הרחוקה (באר שבע ודרומה, כרמיאל וצפונה, שדרות, נתיבות ובית שאן) תינתן התמיכה לכל העובדים בהעסקת מפעלים.

● 20% מהתקציב הכולל יופנה לעידוד תעסוקה ביישובי המיעוטים וביישובים החרדיים, ובלבד שהשכר החודשי הממוצע ברוטו המשולם לעובדים במגזרים אלו לא יפחת משכר המינימום והתמיכה הכוללת לעובד לא תעלה על 60,000 ש"ח ל-5 שנים.

התוכנית מדברת בעד עצמה. היא מגדירה את האזורים המיועדים להשתתף בה, שאינם כוללים אף עיר ערבית, ותומכת בהעסקה או הרחבה של מפעלים, שאינם בנמצא באזורים הערביים. התעשייה הערבית, כמתואר במחקרם של סופר ואחי' (1995) ושנל (1998), היא קטנה, מסורתית, פועלת באזורים הערביים ולרוב משווקת את תוצרתה באותם אזורים. המפעלים המעטים שעברו לאזורים ערביים כדי לנצל את כוח העבודה הזול בהם נודדים עתה אל מחוץ למדינה בחיפוש אחרי כוח עבודה זול עוד יותר. גם רמת התשתית הפיזית והאנושית הקיימת אינה מעודדת יזמים לעבור לאזורים הערביים ואינה עונה על דרישות התעשייה המתקדמת. במלים אחרות, המדינה מצהירה על כוונות

טובות אך ממשיכה לשמר את הנחיתות והתת-פיתוח על כל מרכיביהם. בשנת 2003 אישרה ועדת המרכזים שלוש בקשות להקמת מרכזי תמיכה ושירותי טלפוני בערים ערד ועכו, שהיו אמורים להגדיל את התעסוקה בהן ב-990 משרות לפחות. חברת אמדוקס הגדילה את מרכז הפיתוח בשדרות במסגרת המכרז למפעל עוגן טכנולוגי בדרום, מפעל שאמור להעסיק 550 עובדים בהיקף מלא. היקף התעסוקה במרכזי התעסוקה הללו מגיע עד כה ל-3,200 משרות. יש לציין שמדובר במשרות הדורשות מיומנות, והשכר המשולם בהן עולה על שכר המינימום.

בדו"ח 2003 מציין מרכז ההשקעות כי המרכז בערד עובד עם כ-30 עובדים, המרכז באשקלון מעסיק יותר מ-150 עובדים והמרכז בכרמיאל מעסיק קרוב ל-1,000 עובדים. באופן לא מפתיע, אף מרכז עדיין לא הופעל באזורים הערביים, וכפי שנראה בהמשך, רוב החלטות משרד התמ"ת והבטחותיו לציבור הערבי אינן מיושמות בפועל. המשרד טוען שבמאי 2004 זכו שלוש חברות נוספות במכרזים, במודיעין עילית ובדלית אל-כרמל בהיקף של 300 משרות, ופורסמו שישה מכרזים חדשים, שאינם כוללים אף אזור ערבי. ההגינות מחייבת לומר כי המשרד מקיים את רוב ההחלטות והיעדים שעליהם הוא מצהיר. למרבה הפלא, החלק הקטן שאינו ממומש קשור כולו לאוכלוסייה הערבית. דיכטר טוען כי בראייה מערכתית רחבה, התעניינותו של משרד התמ"ת במגזר הערבי נשארה זניחה ומוגבלת (דיכטר 1999, עמ' 25). סקירה כללית של התוכניות שהוגשו למרכז ההשקעות מבהירה טיעון זה.

טבלה 24: התפלגות השקעות מאושרות של מרכז ההשקעות במיליוני דולרים

שנה	היקף ההשקעות	אזור עדיפות לאומית א'	אזור עדיפות לאומית ב'	מרכז
1994	2000	1252	159.6	573
1995	2310	1329	256	725
1996	2787	1447	122	1218
1997	1767	1190	139	347
1998	1302	790	96	416
1999	867	549	74	244
2000	1,301	724	121	456
2001	1,409	1,004	44	361
2002	660	539	42	79
2003	822	630	29	193

מקור: משרד התמ"ת, מרכז ההשקעות, שנים נבחרות.

מעיון ברשימת הבקשות שאושרו על ידי מרכז ההשקעות לפי אזורים עולה התמונה הבאה:

בשנת 1996 כללה הרשימה חמישה פרויקטים באזורים ערביים בסך השקעה של 10 מיליון דולר, המהווים 0.3% מסך כל הבקשות (הרשימה מתייחסת לבקשות שאושרו, ולא בהכרח מומשו); בשנת 1999 אין ברשימה של מרכז ההשקעות אף אזור ערבי שזכה לקבל השקעה; בשנת 2000 אושרו 6 בקשות בסך 4.2 מיליון דולר, המהוות 3% מסך הבקשות המאושרות; בשנת 2001 אושרו 5 בקשות בסכום של 13 מיליון דולר, המהוות 1% מסך הבקשות; בשנים 2002 ו-2003 אושרו 5 בקשות בסך 9 מיליון דולר, המהוות 0.6% מסך הבקשות; ראוי להדגיש פעם נוספת שאישור הבקשה אינו מעיד בהכרח על ביצועה, ורוב ההחלטות שנועדו לביצוע באזורים הערביים לא מומשו על ידי המשרדים, במיוחד משרד התמ"ת.

משרד התמ"ת אמור לטפל גם בפיתוח תשתית תעשייתית ואזורי תעשייה נאותים. בשנת 1993 היו ניצנים של טיפול בבעיות המיעוט הערבי, כאשר לתשתיות תעשייה במגזר הערבי הוקצה סכום של 16 מיליון ש"ח, לעומת 3.9 מיליון ש"ח בשנת 1992. מרכז ההשקעות תמך ב-15 מפעלים ב-13 יישובים ערביים שקיבלו סיוע (בן-דרור ואח' 1994, 77). בשנת 1998 ו-1999 ייעד המשרד סכום של 30 מיליון ש"ח למגזר הערבי, והחל לשלב יישובים ערביים בפרויקט "עידוד '99", אולם למרות זאת לא פיתח תשתיות שיסיפיקו להקמת אזורי תעשייה. שטח אזורי התעשייה ברשויות המקומיות הערביות עדיין זניח בהשוואה לשטחם ברשויות המקומיות היהודיות. דוגמה בולטת לכך היא התכנון להקים 12 אזורי תעשייה בשטח של אלפי דונמים לאורך כביש חוצה ישראל, שנבנה בחלקים גדולים על אדמות ערביות, בעיקר באזור המשולש. אף אחד מאזורי תעשייה אלה לא יוקם ברשות מקומית ערבית (דיכטר 2001, 43).

בשנת 2002 ייעד משרד התמ"ת 25 מיליון ש"ח לפיתוח אזורי תעשייה ביישובים הערביים (3.5% מתקציב הפיתוח של המשרד). בשנת 2000 הוא הקצה (ולא בהכרח מימש) 30 מיליון ש"ח לאותה מטרה (16.9% מתקציב הפיתוח של המשרד).

תקציב המשרד לתמיכה בענפי המשק (תקציב רגיל) הסתכם בשנת 2005 ב-

1.642 מיליארד ש"ח. התקציב לפיתוח אזורי תעשייה בשנת 2005 הוא 8.58 מיליון ש"ח כהוצאה ו-115.2 מיליון ש"ח בהרשאה להתחייב. מתוכם מיועדים 102 מיליון ש"ח לפיתוח אזורי תעשייה חדשים באזורי פיתוח. בהצעת התקציב מצהיר המשרד על כוונתו להשקיע במגזר הערבי, אך אין בנמצא סכום התחייבות או תוכנית ליישום ההתחייבות (פארס 2004, 106). פארס מציין שהובהר לו שהמשרד יקצה 40 מיליון ש"ח לפיתוח אזורי תעשייה ביישובים הערביים בשנת 2005. חצי מהתקציב יממן משרד האוצר, והשאר משרד התמ"ת. אם אכן תבוצע התחייבות זו, יהיה זה לאחר הפסקה ארוכה: שנת 1998 היתה השנה האחרונה שבה הקים המשרד אזורי תעשייה ביישובים ערביים.

במסמך רקע שהוכן במרכז המחקר והמידע של הכנסת (אולוצור 2004) מתוארת מדיניות משרד התמ"ת בנושא פיתוח התעשייה והתעסוקה במגזר הערבי: "מדיניות משרד התמ"ת בכל הקשור לעידוד פיתוח התעשייה במגזר הערבי בשנים 2001-2004 מבוססת על יישום תקציבי התוכנית הארבע-שנתית שקיבלה הממשלה בשנת 2000. על פי תוכנית זו מוזרמים תקציבים ייעודיים לפיתוח אזורי תעשייה במגזר הערבי בכפיפות ליזימות תכנונית ולבדיקה כלכלית ... מהנתונים שנאספו על מימוש תקציבי התוכנית הארבע-שנתית עולה התמונה שלהלן: בתקציב המקורי יועדו 80 מיליון ש"ח לפיתוח אזורי מלאכה ושירותים לשנים 2001-2004, בפועל (בהנחה שכל תקציב שנת 2004 מומש) ימומשו כ-18 מיליון ש"ח בלבד, שהם כ-22% מכלל התקציב המקורי. נתון זה מוסבר בכך שתוכנית הפיתוח הארבע-שנתית בוטלה בשנת 2001, לכלל המגזרים. לפיתוח אזורי תעשייה יועדו בתקציב המקורי 120 מיליון ש"ח לשנים 2001-2004, ובפועל מומשו 43.3 מיליון ש"ח בלבד, שהם 36% מכלל התקציב המקורי."

המחבר אומר כי בין שנת 2003 ל-2004 קוצץ כלל תקציב הפיתוח במשרד התמ"ת בכ-55%, ולכן יש הצדקה לקיצוץ במגזר הערבי; מנגד, המגזר הערבי סבל שנים רבות מחוסר השקעה ממשלתית, ובשל כך תשתית אזורי התעשייה שלו ירודה, ולכן נדרשת השקעה רבה יותר במגזר זה.

מהנתונים שנאספו במסמך הרקע על מימוש תקציבי התוכנית הארבע-שנתית המיועדת להכשרה מקצועית עולה כי בתקציב יועדו 268 מיליון ש"ח להכשרה מקצועית לשנים 2001-2004; בפועל מומשו כ-174.1 מיליון ש"ח בלבד, שהם כ-65% מכלל התקציב המקורי.

עם זאת, כמה מכוני מחקר העוקבים אחרי יישום תקציב הממשלה בפועל מטילים ספק במספרים שמציגים המשרדים השונים, וטוענים שהתקציבים המופיעים בספרי התקציב אינם ממומשים (עמדת מרכז מוסאוא ועמותת סיכוי כמפורט בהמשך), לא בתחום פיתוח אזורי התעשייה ולא בתחום ההכשרה המקצועית. הסקירה מתארת תמונה טיפוסית למדיניות משרדי הממשלה ביחס למיעוט הערבי: הבטחות ותוכניות ואי-מימושן, כלומר מדיניות של אי-עשייה בפועל, המשקפת את האידיאולוגיה השלטת בעיצוב המדיניות כלפי האוכלוסייה הערבית. כך לדוגמה מתרץ משרד התמי"ת את אי-ביצוע ההתחייבות לתוכנית הארבע-שנתית:

- בחלק מאזורי התעשייה שייעד המינהל קיימות קרקעות פרטיות שבעליהן בנו עליהן מבני מגורים.
- חלק מהרשויות המקומיות מבקשות לשנות את ייעוד הקרקע למגורים לאחר שהמינהל החל לפתח בה תשתיות לתעשייה.
- הפסקת שיווק הקרקעות - למשל בשל דרישה של משרד הבריאות להפסיק את השיווק מכיוון שאזור התעשייה אינו מחובר למערכת ביוב.
- תביעות בעלות על האדמות, במיוחד בדרום.
- ירידה בביקוש מצד יזמים ובעלי מפעלים, במיוחד עקב המיתון בשנים האחרונות.

תירוצים אלה מסתכמים בהעדר תוכנית פעולה מערכתית רחבה שתפתור את כל הבעיות ותסיר את רוב המכשולים המונעים פיתוח אזורי תעשייה במגזר הערבי. אלה בעיות שנוצרו ברוב המקרים כתוצאה מהמדיניות הממשלתית, ואינן מוכרות ליזמים באזורים יהודיים. יזמים יהודים אינם מתבקשים לוותר על מעט האדמות שנותרו להם, ואין באזוריהם בעיות תשתית וחיבור לרשת ביוב, חשמל ומים. ההזנחה והאפליה בת עשרות השנים

הופכות את המיעוט הערבי לפגיע יותר בעתות מיתון כלכלי מאשר יזמים יהודים, העוסקים בעיקר ביצוא סחורות ובעשייה מתקדמת. עמדתם של מרכז מוסאוא ועמותת סיכוי המובאת במסמך הרקע מפריכות חלק גדול מטיעוני משרד התמי"ת ומבליטה את חלקו באי-עשייה המכוונת וברשלנות לא-תמימה של פקידי (אולוצור 2004, 12-15). המסקנה היא שגם משרד התמי"ת מקפיד על שימור נחיתותה, תלותה ופיגורה של הכלכלה והתעשייה הערבית. המנגנונים המופעלים כחסמי התפתחות עונים על עקרונות המדיניות הכלכלית שעוצבה עוד לפני הקמת המדינה.

4.4 חקלאות

החקלאות היתה אחד ממקורות התעסוקה והפרנסה העיקריים של המיעוט הערבי אחרי קום המדינה, אולם המדינה פעלה בעקביות להפקיע משאב זה מבעלותם של הערבים באמצעות חוקי הפקעה ותכנון המגבילים את יכולת השימוש בקרקע. גם היום, בדומה למצב בשאר חסמי הצמיחה והפיתוח, ממשיכה המדינה לשמר את נחיתות הייצור החקלאי הערבי ולחסום משאבים וידע, והחקלאות הפכה לתחום העונה במקרה הטוב על הביקוש הערבי המקומי ומספק מוצרים לשוק היהודי במחירים זולים בעת הצורך.

למשרד החקלאות, האחראי לפי ההגדרה הרשמית על ההתיישבות ופיתוח הכפר, מיועד תפקיד מרכזי בפיתוח הענף, בשדרוג טכנולוגיות הייצור וההשקיה ובהשקעות הון בהתאם ליעדיו. יעדים אלה קשורים קשר הדוק במטרות ההתיישבות ובניין האומה. הפרויקט הציוני פיתח צורת התיישבות ייחודית שהוציאה את הקרקע והעבודה מידי השוק - ההתיישבות הקומונלית (שפיר 1989). גם קימרלינג מייחס לקרקע תפקיד מרכזי בעיצוב דרכי הפעולה של הפרויקט הציוני (קימרלינג 1988). להמשך ההתיישבות לא היה סיכוי ללא תעסוקה, בעיקר בעיבוד הקרקעות - עיסוק שקיבל מעמד מיסטי בהבניית הזהות היהודית בשל המאמץ להחזיר את היהודים לעבודת האדמה כדי להירפא מתחלואי הגלות.

בכנס לציון 40 שנה לפקולטה לחקלאות שנערך בשנת 1983 דיבר חיים גבתי,

שר החקלאות בין השנים 1964-1974, והעלה על נס את תפקיד החקלאות ועיבוד הקרקע בפרויקט ההתיישבותי היהודי: "אחד מהחידושים הגדולים של התיישבותנו [היהודים] הוא צורות ההתיישבות, שהן מקוריות ארץ-ישראליות, וקשה למצוא דוגמה להן במקומות אחרים בעולם. בין אלה ניתן למנות את המושבות החקלאיות, שנתמכו על ידי הברון רוטשילד עוד לפני הקמת המדינה, המושב והקיבוץ והמושב השיתופי, שבכולם עיבוד הקרקע והחקלאות היו הבסיס הכלכלי שעליו נשענו ומנע את חיסול הפרויקט" (גבתי 1983, 9).

באותו כנס ביקש מאיר בן-מאיר, מנכ"ל משרד החקלאות באותה שנה, לספר את האמת מאחורי המניעים שחברו יחד במעשה החקלאי ההתיישבותי: המניע הלאומי-חברתי, שיבה לעבודה יצרנית, שיבה לאדמה, המניע הלאומי-מדיני, פיזור אוכלוסייה לאורך גבולות המדינה ועל פני מרחביה השוממים, ופיזור לשם השגת יעדים מדיניים וביטחון. ההנחה היתה שהמשק החקלאי, בממדים שעליהם הוא תוכנן, ישיג יעדים אלה וגם ייתן קיום לאדם העובד את אדמתו" (בן-מאיר 1983, 20). אמירות אלה מחזקות את טענתנו בדבר גיוס הכלכלה, התעשייה והחקלאות לצורך הפרויקט הציוני עד היום.

עזרא סדן, ששימש באותה תקופה כמנכ"ל משרד האוצר, מציב את החקלאות במישור אחד עם פיתוח הכפר, וכורך אותם יחד כסוגיה מרכזית בחיזוק האחיזה בקרקע ובחיזוק ההתיישבות. ממכלול הטיעונים שעלו בכנס ניתן ללמוד על מרכזיות החקלאות בתודעה הציונית ועל הצורך לפתחה כדי לתרום לכלכלת המדינה ולהתיישבות ולהשיג יעדים לאומיים. יסודותיה של מסורת זו עוצבו עוד לפני הקמת המדינה, וככל הנראה יש לה עדיין מקום מרכזי בתודעת מקבלי ההחלטות, הגוזרים ממנה את המדיניות כלפי המיעוט הערבי בתחום החקלאות.

יעדים אלה בוטאו בבירור בסיכום תוכנית שש השנים לפיתוח החקלאות וההתיישבות (1980-1985) של הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות, ההתיישבות והכפר (פוהרילס ואח' 1980). עוד לפני סקירת המסקנות חשוב לציין את השילוב בין החקלאות, פיתוח הכפר וההתיישבות, שילוב המגלם אוריינטציה ציונית מובהקת. בהקשר כזה קשה לתאר מצב שבו משרד החקלאות שם

לנגד עיניו את הטבת מצבה של החקלאות הערבית.

אלה מטרות התוכנית השש-שנתית:

1. בלימת האינפלציה.
 2. הרחבת היצוא החקלאי.
 3. תעסוקה מלאה. לקיום תעסוקה מלאה בייצור החקלאי יש משמעות מרחיקת לכת, החורגת מעבר לשיקולים כלכליים וחברתיים לאומיים.
 4. הרחבת ההתיישבות באזורי הארץ דלילי האוכלוסין.
- סקירת תוכנית השש-שנתית לפיתוח החקלאות משתרעת על כמעט 500 עמודים. מתוכם מוקדש חצי עמוד לסוגיית החקלאות ב"כפרי המיעוטים", כהגדרת התוכנית, בנימה המשבחת את התמורות שחלו בה לאור המפגש עם המודרניזציה הישראלית (פוהרילס ואחי' 1980, 69):
- "גם החקלאות של כפרי המיעוטים עברה תמורות גדולות במבנה המשק החקלאי, בשיטות העיבוד ובארגון. תמורות אלו קשורות בגורמים שפעלו בחקלאות בארץ והביאו להרחבת הייצור בכפרים בהתאם לתכונות האזורים וכושרם הארגוני, למעבר ממשק מעורב למשק מתמחה ולירידה במספר המועסקים בחקלאות. הסיבות לירידת אחוז המועסקים בחקלאות הם פיצול האדמות לחלקות קטנות בגין נוהגי ירושה, עד לרמה שאינה מאפשרת ניהול משק תקין וקיום מחקלאות, הפעלת שיטות עיבוד חדשות במיכון מודרני, והצע תעסוקה אלטרנטיבית במשק היהודי בשכר גבוה.
- הרכב המשק והשימוש בגורמי הייצור בכפרי המיעוטים שונה מהדגם המאפיין את המשק היהודי והוא מבוסס עדיין על חקלאות בעל, גידולים עתירי עבודת ידיים עם השקעות הון נמוכות, מעט סובטרופיים והדרים [...] בתקופת התוכנית יגדלו מכסות המים וגידולי השלחין, אולם הפער בפריון הייצור בין שני המגזרים עדיין יימשך. פער זה הוא תוצר של פער בהשקעות, בפיתוח ענפים עתירי ידע, במכסות מים, בקידום טכנולוגי-מקצועי ובפיתוח הקואופרציה." (פוהרילס ואחי' 1980, 69).
- גם סקירה קצרה זו מתעלמת לחלוטין מתפקידה של המדינה בייצור מציאות זו ושימורה. התוכנית המוצעת אינה כוללת שום תוכניות לאזורים הערביים,

והאוכלוסייה הערבית נפקדת כליל מתוכנית הפיתוח השש-שנתית לקידום החקלאות בשנות השמונים, אף שהיא מציינת בהתלהבות ניכרת את חלקה ותפקידה של החקלאות בפיתוח ההתיישבות היהודית הקיימת וחיזוקה ובהקמת יישובים (יהודיים) חדשים.

המתכננים מתארים את תפקידה של תוכנית ההתיישבות הכפרית לשנים 1980-1985 (שנעשתה עם הסוכנות היהודית, ר' הפרק "תוכנית אזורית התיישבותית", עמ' 317-321, והפרק "התיישבות חדשה", עמ' 411-417), המבוססת על המטרות הלאומיות של יישוב שטחי ספר ריקים וחיזוק כלכלת המדינה. "מטרות אלו יושגו באזורי ההתיישבות על ידי פיתוח קהילות כפריות, שפרנסתן ביישובים החקלאיים תתבסס על יצוא חקלאי, וביישובים הלא-חקלאיים תתבסס על תעשייה, תיירות ושירותים" (עמ' 411). הצהרה זו מעידה פעם נוספת על כפיפותם של יעדי הכלכלה והחקלאות לאינטרס הלאומי. שר החקלאות יעקב צור (1996) אמר כי "מימי הבראשית של הציונות סימלו החקלאים וההתיישבות יותר מכל מעגל חיים אחר את האתוס הלאומי של השיבה לארץ ושל ההיאחזות בקרקע ... החקלאות היתה מזוהה עם ההתיישבות והיא היתה המכשיר הלאומי שיאפשר את יישובו של ספר המדינה, מרכיב מכריע בעיצוב גבולות המדינה ובקיום הביטחון" (צור, 1996, 6).

גם בשנות התשעים נוצק תוכן ציוני לתוכניות פיתוח החקלאות וההתיישבות. בחוברת "החקלאות וההתיישבות בעולם משתנה" הדגיש צור את מטרותו "לפעול להצלחת החקלאות ולהעלאת הישגיה ... ולהבטיח בראש ובראשונה את עתידו של החקלאי והמתיישב" (שם, 1). השר מתמקד בתפקיד המשרד להבטיח את השתלבות הענף בעולם הכלכלי החדש.

כדי להבטיח השתלבות מוצלחת של החקלאות הישראלית בכלכלה העולמית ללא זעזועים מיותרים נקטה המדינה בשנים 1992-1996 כמה אמצעים מרכזיים:

- קביעת רשתות ביטחון ומחיר מינימום למרבית המוצרים בשוק המקומי וביצוא.
- הרחבת היקף המענקים ותחומי הפעילות של מינהלת ההשקעות כדי לעודד

גידולי יצוא ומחליפי יבוא ולהעמיק את השיפורים הטכנולוגיים.

- הגדלת ההשקעה במחקר ופיתוח חקלאי.
- פיתוח מרחב הכפר וההתיישבות, תוך מתן עדיפות לקווי העימות ולאזורים בעלי עדיפות לאומית.

● הפעלת תוכנית "נגב של צמיחה" שיעדה המרכזי פיתוח אזורי הפריפריה בנגב, המתואר כיעד לאומי. אזורים אלה זכו בשנים אלה ל-40% מכספי מינהלת ההשקעות. במסגרת זו חבר משרד החקלאות לתוכנית תלת-שנתית (1995-1997) עם הקק"ל לפיתוח חקלאות מתקדמת בנגב (האזור הכפרי הנכלל בתוכנית זו מצוי בתחומן של המועצות האזוריות אשכול, בני שמעון, חבל אילות, לכיש, מרחבים, עזתה, ערבה התיכונית, ערבה דרומית, שער הנגב, רמת הנגב ותמר).

לאור יעדים ומטרות אלה והמנגנון המבצע אותן, אין צורך לציין שהתוכנית אינה מייחדת שום סעיף לפיתוח החקלאות הערבית, ואינה מתאמצת לטעון ולו למראית עין שהמדינה משתדלת באופן כלשהו לשלב את החקלאות הערבית בחקלאות ובכלכלה העולמית. עם זאת יש להזכיר כאן שרוב השטחים בנגב הופקעו מתושבים ערבים, וכי המדינה מנסה ללא הרף לנשלם ולגרשם מהאדמות שנשארו להם ולמנוע מהם לעבד את הקרקע, אפילו באמצעות ריסוס ברעל של שטחים חקלאיים השייכים לחקלאים ערבים בדווים בנגב. בתחום המענקים שמעניק משרד החקלאות מיושמת מדיניות המפלה לטובה ענפי חקלאות המייצאים סחורה לחו"ל. ענף הפרחים, לדוגמה, זכה ל-40% מכספי המענקים שמחלקת המדינה לחקלאות (צור 1996). החקלאים הערבים, שאינם מייצאים סחורה לחו"ל, אינם נהנים מתמיכה זו. במלים אחרות, גם כאשר המדינה עוברת מדפוס אחד של מעורבות כלכלית למשנהו, היא משמרת את המנגנונים החוסמים את שילובם של הערבים בכלכלה החדשה ובכלכלה העולמית, ומבטיחה את נחיתותם בכלים של כלכלת שוק. המועסקים הערבים המעטים שהצליחו לשרוד בענף מוחלפים במהגרי עבודה, זולים יותר: הם עולים פחות כסף לחקלאי ולמדינה וגם פחות "בעיתיים" מבחינה פוליטית-לאומית. כדי להבטיח את המשך השתלבותה של ישראל בכלכלה העולמית ובשווקים

החקלאיים העולמיים יזמה המדינה גם את "תוכנית הצמיחה בחקלאות לשנים 1999-2001" בהשקעה של יותר מ-2 מיליארד ש"ח. גם בתוכנית זו, שני המחוזות שזכו לסיוע הגדול ביותר הם הגליל-גולן, עם השקעה של 461 מיליון ש"ח, והדרום (נגב) עם 532 מיליון ש"ח יחד כ-50% מעלות התוכנית. בחוברת המפרטת את התוכנית מוסברות מטרות ההשקעה לפי האזורים. בסעיף העוסק בגליל-גולן ובדרום נכתב כי רוב ההשקעות באזורים אלה מיועדות לביסוס ההתיישבות וחיזוקה, וכי התוכנית תתמקד בענפים החקלאיים המייצאים סחורה ותפעל לפיתוח מקורות המים, פיתוח הכפר, התשתיות והתיירות הכפרית. גם תוכנית זו אינה מתייחסת לחקלאות הערבית, פיתוחה וקידומה (משרד החקלאות 1998).

בשנת 1996 היוותה החקלאות 2.5% מהתוצר הלאומי הגולמי של ישראל, כ-4% מהתוצר העסקי, כ-3% מהתעסוקה וכ-7% מהיוצא הכולל של המדינה (משרד החקלאות 1998, 3). תפוקת הענף נשקה לכ-10.5 מיליארד ש"ח. היצוא החקלאי בשנת 1996 ייצא תוצרת טרייה בכ-600 מיליון דולר, ויחד עם התוצרת המעובדת הגיע היצוא ל-1.2 מיליארד דולר. היצוא הטרי מהווה כ-19% מהתפוקה החקלאית הכוללת.

לפי דוח של משרד החקלאות, הייצור החקלאי הסתכם בשנת 1999 ב-3.28 מיליארד דולר. 55.3% מתוכם, שהם 1.813 מיליארד דולר, היו מוצרי שדה (ירקות 17.8%; פרחים 6.6%; פירות 13.8%) והשאר מוצרים מן החי: 44.7% שהם 1.466 מיליארד דולר. ברוב הענפים החקלאיים האלה אין ייצוג לחקלאים ערבים או לייצור ערבי.

בשנת 2001 הסתכם הייצור החקלאי ב-6 מיליארד דולר, בשנת 2002 הוא הסתכם ב-10 מיליארד דולר, שמתוכם 59.1% יצוא טרי ו-40.9% תוצרת מעובדת. בשנת 2003 היווה הייצור החקלאי, הייעור והדיג 1.7% מהתוצר המקומי הגולמי במדינה (6,337 מיליון ש"ח) (שנתון סטטיסטי 2004, טבלה 14.3). ההשקעה המקומית הגולמית בענף החקלאות היתה בשנת 2003 כמעט 1.45 מיליארד ש"ח (שנתון סטטיסטי 2004, טבלה 14.14). ישראל ייצאה בשנת 2003 ירקות ופירות בסכום של 530 מיליון דולר (שנתון סטטיסטי

2004, טבלה 14.16) שהם 3.4% מסך כל היצוא הישראלי. לדברי שר החקלאות צור, יתרון היצוא הישראלי אינו ביצוא המוני, אלא ביצוא מוצרים שיש בהם עדיפות ויתרון מובהק לתוצרת ישראל - יתרון באיכות, בייחודיות המוצר או במועדי ההגעה לשווקים. יתרונות אלה קיימים בפרחים, בהדרים, בפירות סובטרופיים, בענבים, בירקות מסוימים ובתבלינים (ברוב הענפים הללו החקלאות הערבית נפקדת כליל). יחד עם יצוא התוצרת הטרייה והמעובדת הולך ומתרחב השוק העולמי לתשומות ישראליות-טכנולוגיות מתקדמות, ידע ומוצרי היי-טק בחקלאות. מדוחות משרד החקלאות לאורך שנים עולה התעלמות מוחלטת מהחקלאים הערבים במדינה, הנפקדים מתהליך הפיתוח וההשקעות של המשרד. בשנת 2001 הכין משרד החקלאות מצגת בשם "החקלאות במגזר הערבי: קווים לדמותה ומגמות פיתוח"¹⁷. המצגת מראה כי בשנת 2001 היו 7,000 חקלאים ערבים עצמאים, המהווים 37% מהחקלאים העצמאים במדינה (19 אלף). מבחינת שימושי הקרקע עולה התמונה הבאה:

טבלה 25: שימוש קרקע חקלאית (באלף דונם)

סוג השטח	ארצי	ערבי	אחוז ערבים מתוך ארצי (%)
שטח חקלאי	4,200	811	19
לא מעובד	673	231	34
מעובד	3,534	580	16
בהשקיה	1,943	72	4
בעל	1,591	508	32

1. החקלאים הערבים העצמאים מהווים 37% מהחקלאים העצמאים במדינה, אך מעבדים רק 19% מהשטח החקלאי במדינה.
2. כמעט 30% מהשטח החקלאי הערבי אינו מעובד, לעומת 13% מהשטח היהודי.

17. המצגת זמינה באתר: www.moag.gov.il/documents/28

3. רק 9% מהשטחים החקלאיים הערביים מעובדים באמצעות השקיה, לעומת 64% מהשטחים היהודיים.
4. 87% מהחקלאות הערבית מעובדת בשיטות בעל, לעומת 36% בשטח החקלאי היהודי.

מתיאור מאפייני השימוש במים לחקלאות עולה כי בשנת 2000 השתמשו החקלאים הערבים ב-2% מכמות המים החקלאית הארצית, המהווים 22 מתוך 28 מלמ"ק שיועדו לחקלאים הערבים. החקלאים הערבים השתמשו אם כן ב-78% מהמכסה המיועדת להם. בשנת 2001 השתמשו החקלאים הערבים ב-2% מכמות המים הארצית לחקלאות, שהיו 100% מתוך 23 מלמ"ק שהוקצו לחקלאות הערבית. במלים אחרות, משרד החקלאות הוריד את מכסת המים לחקלאים הערבים, אף שבתוכנית השש-שנתית משנת 1980 הוא מציין כי דלות מכסות המים היא אחד המכשולים העומדים בפני ההתפתחות והגידול בתפוקה החקלאית הערבית, יחד עם בעיות המלחה ואדמות הרריות שלא הוכשרו לעיבוד.

הגידול העיקרי בחקלאות הערבית הוא ירקות. הירקות קלים יחסית לגידול ואינם צורכים הרבה ידע וטכנולוגיה, זהו גידול עתיר כוח אדם הצורך יחידות קרקע קטנות, אפשרויות השיווק המקומי שלו נוחות יחסית, וההשקעות הקבועות וההוצאות המשתנות נמוכות יחסית. החקלאי הערבי מתאים אם כן את ההצע שלו לאילוצים הקיימים ולמגבלות השיווק, הידע וההון ואינו לוקח סיכונים.

בהשפעת השכנים היהודים נעשה בכפר קלנסווה ניסיון לגדל פרחים. אולם גידול הפרחים דורש ניסיון ומיומנות רבים יותר מגידולים אחרים ושיווקם קשה ומיועד ליצוא, ובגלל ההשקעה הראשונית הגבוהה יחסית נשאר הענף קטן מאוד. לפי נתוני משרד החקלאות, השיא בגידול פרחים בידי חקלאים ערבים היה בשנת 1995, עם שטח של 1,321 דונם, שחזר וירד בשנת 2001 ל-130 דונם בלבד (ירידה של 90%), בשעה שענף הפרחים במדינה משגשג ותופס מקום נכבד ביצוא הישראלי למדינות אירופה. הגורמים העיקריים לקריסת

הענף בקרב החקלאים הערבים היו אי-עמידה בסטנדרטים הדרושים לשיווק לאירופה, במיוחד בשלב הקטיף, המיון והאריזה; עלייה במחירי התשומות; העדר מחקר ופיתוח בכל שלבי הגידול; ואי-כניסה לגידולים חדשים בענף. הענף החקלאי המרכזי בקרב החקלאים הערבים הוא גידול הזיתים, התופס כ-76% מהגידולים, אך עדיין סובל מכמה בעיות ולא התפתח דיו. אחרי הזיתים באים תפוחי העץ, עם 10% מהגידולים, ענבים ושקדים עם 4% כל אחד, והשאר מחולק בין ענפי הפירות האחרים.

בתחום בעלי החיים החקלאות הערבית נחותה בהרבה מהחקלאות היהודית, ומתפלגת כך: בקר 40 אלף ראש; חזירים 120 אלף; כבשים 500 אלף; עזים 50 אלף, רובם לצריכה מקומית.

התחקיר של משרד החקלאות מסכם את הצעדים הדרושים כדי לפתח את החקלאות הערבית, וקורא ליצירת תשתית שתאפשר חקלאות מתקדמת באמצעות הבטחת דרכי גישה לשטחים החקלאיים; התקנת רשת חשמל בשטחים החקלאיים; שיקום ופיתוח צנרת המים; הדרכה לחקלאים; וכן השקעות במבנים חקלאיים, בשיפורים טכנולוגיים, במשקי הצאן ובפתרונות למכסת חלב הצאן.

תמונה דומה עלתה בכנס "צורכי החקלאות הערבית כנס החקלאים הערבים הראשון" שקיימה עמותת אל-אהאלי.¹⁸ מסיכום הכנס עולה שהחקלאים הערבים כמעט אינם שותפים בענפי החקלאות המייצאים. אין פלא אפוא שהחקלאות, שהעסיקה קרוב ל-6.3% מכוח העבודה הערבי בשנת 1990 (וכמעט 50% ממנו בשנת 1948), העסיקה בשנת 2002 רק 3.5% מכוח העבודה הערבי.

כנס אל-אהאלי מתאר את היקף הקרקעות החקלאיות המעובדות בבעלות חקלאים ערבים:

- סך כל הקרקעות החקלאיות הערביות הוא 1.6-1.7 מיליון דונם, מתוכם 900 אלף דונם בנגב.
- ענף הזיתים הוא ענף החקלאות המרכזי.

18. דו"ח זמין באתר עמותת אלאהאלי: www.ahalicenter.org

- שטחי הפירות והענבים מגיעים ל-28 אלף דונם.
 - ענף הלול, הבשר והחלב הוא הנחות והמפגר ביותר. מתוך 3,500 מגדלים במדינה כולה המשווקים את גידוליהם באמצעות תנובה, רק 11 מגדלי בקר הם ערבים. ענף הביצים כמעט אינו קיים.
- הבעיות העיקריות של החקלאות הערבית הן שיווק וייצור, בגלל המונופול השיווקי במדינה, והעדר אמצעי שיווק מודרניים העונים לצורכי השוק. בענף הזיתים, לדוגמה, המדינה מייבאת כמחצית מהתוצרת, ומגדלי הזיתים הערבים מתקשים בשיווק תוצרתם. בעיה אחרת היא מכסות המים לחקלאות. סחינן היא העיר היחידה שיש בה מפעל טיהור מים לחקלאות. מקבלי ההחלטות במשרד החקלאות ופיתוח הכפר מכירים היטב את המצב. לכאורה הם היו אמורים לספק פתרונות למכשולים הניצבים בפני החקלאות הערבית, אך בפועל חלקם של החקלאים הערבים בתקציב המשרד עדין זעום, ואין בסכומים שניתנים להם כדי לטפח את הענף ולהפוך אותו לתחום ייצור בעל משקל ובעל יכולת יצוא. בדוח עמותת סיכוי לשנת 1993-1994 נאמר כי "משרד החקלאות טרם גיבש אסטרטגיה לקידום החקלאות הערבית לאור מאפייניה הייחודיים. המדיניות המוצהרת של המשרד היא לבסס את פעילותו על אמות מידה אחידות לטיפול בכל המשקים החקלאיים במדינה. גישה אוניברסלית זו באה לידי ביטוי בפעילות השוטפת של המשרד, אך היא טרם הצליחה להסיר, גם לא בשנה האחרונה, מכשולים רבים העומדים בפני החקלאי הערבי" (הראבן 1994, 63).
- מבחינת מענקי ההשקעות, משרד החקלאות רשאי לאשר מענקים של 20%-40% לענפי היצוא החקלאי. במסגרת זו אישר המשרד ב-1993 פרויקטים בסך 4.7 מיליון ש"ח לחקלאות הערבית. יש לציין כי אף שהחקלאים הערבים אינם מנועים ממענקים אלה, הם קיבלו פחות מ-5% מכלל המסגרת התקציבית למענקי השקעות לענפי יצוא ב-1993 (הראבן 1994).
- בשנת 1993 הקצה משרד החקלאות סכום של 1.6 מיליון ש"ח להשקעה בתשתית החקלאית במגזר הערבי, שהם 14.1% מסך תקציב המשרד. עם זאת, נוכח הקושי של הגורמים המקומיים (אגודות ורשויות מקומיות) לשאת

בחלקם בהשתתפות (80%), ספק אם ההיקף ואופן תקצוב ההשקעות בתשתית תואמים את הצרכים. לפי עמותת סיכוי, תקציבים אלה אינם עונים על בעיות פיתוח בסיסיות בשטחי החקלאות הערבית (כמו למשל חימום), מצב המונע את השבחת טכנולוגיית הייצור.

בדוח סיכוי משנת 1999-2000 נאמר כי תקציב משרד החקלאות הגיע ל-1.13 מיליארד ש"ח. מתוכם הוקצו לפיתוח תשתיות וטכנולוגיה בחקלאות הערבית רק 2.2 מיליון ש"ח, שהם 2% בלבד מתקציב המשרד. לפי דוח סיכוי 2001-2002, תקציב הפיתוח המיועד ליישובים הערביים היה 13 מיליון ש"ח מתוך 102.7 מיליון ש"ח, כלומר 8.4%. החקלאים הערבים מקבלים 2.3% מכמות המים המוקצית לחקלאות במדינה ומנצלים 98.6% ממנה. החקלאות היהודית מנצלת רק 80.6% ממכסות המים המוקצות לה. המדינה אינה מקצה שטחים לעיבוד חקלאי בידי ערבים.

כפי שנאמר בדו"ח, "ניכר כי משרד החקלאות אימץ בשלוש השנים האחרונות מדיניות של שיפור הטיפול בחקלאים הערבים, אך זוהי טיפה בים, ולכן אינה שינוי המדיניות למעשה. סגירת הפער בין החקלאים הערבים לבין היהודים צריכה לגשר על פני 54 שנים של אפליה מבנית בשל הבדלי נגישות למשאבי המדינה. אפליה זו פתחה פער ענק בין החקלאים היהודים לערבים, וקצב הסגירה הוא רחוק מאד מהקצב הנחוץ לסגירת הפער" (דיכטר 2000, 16).

על פי תוכנית החומש לפיתוח המגזר הערבי משנת 2000 והחלטת הממשלה מאוקטובר 2000, משרד החקלאות היה אמור להקצות בארבע שנים 60 מיליון ש"ח לפיתוח תשתיות ולפיתוח ענף החקלאות ביישובים הערביים, מתוכם 20 מיליון לפיתוח פרויקט בית נטופה. אולם עד כה לא הוכנה שום תוכנית לעידוד החקלאות במגזר הערבי ולשיפור מצבה. בהצעת התקציב לשנת 2005 אין שום סכום המיועד לפיתוח החקלאות בקרב חקלאים ערביים. בשנת 2004, סך התקציב המסומן ל"מגזר המיעוטים" היה 1.356 מיליון ש"ח, לעומת 2.07 מיליון בשנת 2003, כלומר 1.0% מתקציב משרד החקלאות ו-2.5% מתקציב המענקים במשרד. בשנת 2002 היה סך התקציבים שייעד משרד החקלאות לפיתוח החקלאות הערבית כמיליון

ש"ח. במלים אחרות, בכל תקופת יישום התוכנית לפיתוח המגזר הערבי מאוקטובר 2000 ייעד משרד החקלאות פחות מ-5 מיליון ש"ח מתוך 60 מיליון שהיו אמורים להיות מוקצים לכך (פארס 2004, 128).

החקלאי הערבי אינו חלק מהקידמה בחקלאות הישראלית, בעיקר בכל האמור במחקר ופיתוח. משרד החקלאות יכול לקדם מחקר ופיתוח חקלאי באמצעות מינהל המחקר החקלאי במשרד החקלאות (מכון וולקני), המפעיל שבעה מכוני מחקר ושש חוות חקלאיות למחקר ופיתוח. התקציב הממשלתי למחקר ופיתוח חקלאי בשנת 2003 היה כ-272 מיליון ש"ח (דיכטר וגיאנס 2002).

בנוסף לנחיתות בהקצאת תקציבים וטכנולוגיות, החקלאות הערבית סובלת מדלות מכסות המים. יישום אמות הקצאה אחידות בין משקים חקלאיים היה תורם להסרת מגבלה זו. משרד החקלאות מפלה לטובה משקים וייצור חקלאי ליצוא. בהקצאת מים לחקלאות שאינה למטרת יצוא לא חל שינוי מהותי בהנהגת תנאים אוניברסליים, והמגמה היא להתאים את האספקה לדרישות מהשטח. המגבלה העיקרית בתחום זה היא קיבולת ההולכה המוגבלת של רשתות המים המקומיות באזורים הערביים, שאינן מאפשרות לספק את מלוא כמות המים הנדרשת, והמדיניות השוטפת של המשרד אינה מסוגלת לשנות את המצב (דיכטר 2001, 64). האי-עשייה שוב מתורצת בחסמים ובמגבלות מקומיות של החקלאי הערבי.

לסיכום, המדינה גזלה את רוב הקרקעות הערביות במדינה, הגבילה את השימוש בקרקעות שנשארו בבעלותם של ערבים וחסלה את אחד ממקורות התעסוקה העיקריים שלהם, אולם עד עכשיו היא אינה מוכנה להסיר את חסמי הצמיחה וההתפתחות של החקלאות הערבית ובכך מכפיפה אותה לצורכי החקלאות והכלכלה היהודיות. כך נשמרת נחיתות הייצור החקלאי הערבי, הוא משווק את תוצרתו בקרב הערבים ומספק מוצרי חקלאות במחיר זול לשוק היהודי.

4.5 חינוך והשכלה

מלבד פיתוח תשתיות, התפתחות וקידמה נסמכות על פיתוח ההון האנושי. שיפור ההון האנושי עוזר ליחידים להשתלב בענפי כלכלה מתקדמים, משפר את פריון העבודה ותורם לצמיחה כלכלית. מדיניות החינוך היא אם כן מנגנון מרכזי בהקצאת זכויות חברתיות. מדיניות החינוך של ישראל כלפי האזרחים הפלסטינים והסתירות הפנימיות המאפיינות אותה מלמדות על טיבו של משטר השילוב הישראלי (פלד ושפיר 2005). בכל הקשור לחינוך, המיעוט הערבי נמצא עדיין בעמדת נחיתות לעומת האוכלוסייה היהודית, רמתו ואיכותו ירודה ורמת ההשכלה של הערבים נמוכה במיוחד. נחיתות זו אינה רק תוצר של אחוז הזכאים לתעודות בגרות, אלא גם של טיב ההוראה וההכשרה המוקנית לבני המיעוט.¹⁹

ב-1949 חוקקה הכנסת את חוק חינוך חובה, הקובע כי כל ילד יקבל חינוך יסודי חינם. המדינה חויבה לספק מורים מוסמכים, משכורות ומתקני הוראה, והוטלה עליה האחריות לקבוע את תוכנית הלימודים ואת יעדיה ומטרותיה. אולם המוסדות הישראליים החדשים היו עסוקים בקליטתם של מהגרים יהודים, ובתי הספר לערבים נדחקו הלאה בסדר העדיפויות (Maddrell 1990), מצוטט אצל אבו סעד 2004, 911). אבו סעד טוען כי מערכת החינוך הערבית ומערכת החינוך היהודית שונות במטרות, ביעדים ובתוכניות הלימודים, וכן בשיטת מינוי עובדי ההוראה וקידומם. מערכת החינוך הערבית נשלטת על ידי אוסף של קריטריונים פוליטיים שאין לאוכלוסייה הערבית השפעה עליהם (אבו סעד 2004, 918). גיוס כוח ההוראה במערכת החינוך הערבית נקבע בראש ובראשונה על פי שיקולים פוליטיים. העסקת מורים, מנהלים ומפקחים נתונה בסופו של דבר בידי משרד החינוך המרכזי בירושלים. לפני קבלתם [של עובדים ערבים] לעבודה במערכת החינוך הם נדרשים לעבור - ללא ידיעתם - גם סיווג ביטחוני ולקבל חותמת סודית מן השב"כ. נציג השב"כ מכהן כיו"ר ועדת המינויים במערכת החינוך הערבית, וללא אישורו אי אפשר

19. רוב המחקרים מצוטטים אצל פלד ושפיר 2005, עמ' 150-156.

למנות בבית ספר ערבי מורה, מנהל או מפקח (אבו סעד 2004, 921-922; סולטאני 2004, 35).

אף שמחקרים מצביעים על קשר חיובי בין רמת ההשכלה של הפרט לבין רווחתו הכלכלית ועל השפעת ההשקעה הלאומית במערכת החינוך על התוצר והפריץ, למערכת החינוך הערבית מיועד ככל הנראה תפקיד של שליטה, בקרה ופיקוח על המיעוט הערבי, ולא הקניית ידע והשכלה.

מדדים אחרים בתחום החינוך מלבד אחוז הזכאים לתעודת בגרות הם הישגי התלמידים, הקניית מיומנויות ברמה סבירה והתאמת תוכניות לימודים לרוח העידן וצורכי שוק העבודה המשתנה. החינוך הוא הגורם הראשון במעלה בהתוויית עתיד המשק לשינוי מבני בענפי התעשייה והשירותים עתירי ידע, והוא אמצעי להגדלת התוצר הלאומי. ההשקעה בחינוך צריכה אפוא להתמקד בתחומים שיתרמו לכך כמה שיותר (בן בסט 2000, 215-216).

רמת ההשכלה בקרב המיעוט הערבי אינה מתאימה לשינויים המבניים שהתחוללו במשק הישראלי ולצורכי הכלכלה החדשה המתפתחת בו. החינוך העל-יסודי הוא חינוך הומני בעיקרו ואינו מציע מגוון מספק של התמחויות. שיעור הזכאים לתעודת בגרות גדל בשנים האחרונות והוא מתקרב לרמה השוררת במגזר היהודי. מספר המסיימים בחינות בגרות ריאלית גדל בכל שנה, אך הוא עדיין נמוך מאוד לעומת המגזר היהודי. גם שיעור הלומדים באוניברסיטה נשאר נמוך יחסית, ונראה כי חלק מבעלי תעודת הבגרות נמנעים מלימודים מחשש שהשכלה לא תפתח בפניהם הזדמנויות משופרות בשוק העבודה. אלה הלומדים באוניברסיטאות ממעטים להשתלב במקצועות הטכנולוגיים, בהעדר אמון בנכונות שוק העבודה לקולטם. ההישגים הנמוכים יותר של מערכת החינוך הערבי מקשים על השתלבותם של צעירים במקצועות יוקרתיים בשוק העבודה. גם החינוך המקצועי במגזר הערבי מצומצם ביותר, כך שמחסור במיומנויות טכניות מהווה מכשול בפני פיתוח תעשייה במגזר הערבי ומקשה על פיתוח שירותי אחזקה חיוניים לעסקים הקיימים (בן בסט 2000).

למדינת ישראל עבר עשיר בהצהרות בדבר צורך אקוטי לשפר את רמת ההשכלה בקרב המיעוט הערבי, אך לצורך מחקר זה נתמקד בשנות התשעים

בלבד. כבר בשנת 1991 גובשה תוכנית חומש לרפורמה בחינוך הערבי, אך בדומה לתוכניות אחרות היא נשארה אמצעי להנצחת הפערים ולשימור נחיתות ההשכלה בקרב המיעוט, הן עקב אי-יישום התוכניות, והן כתוצאה מהתייחסות שטחית לבעיות האמיתיות של החינוך הערבי.

יצחק שור סוקר את תוכנית החומש לקידום מערכת החינוך במגזר הערבי שהחלה בשנת הלימודים תשנ"ב (1991), שמטרתה היתה להביא בתוך חמש שנים לפעולה תקינה וטובה של מערכת החינוך הערבית תוך צמצום פערים חינוכיים ותקציבים. שור מטיל ספק ביכולתה של תוכנית זו לפתור את הבעיות האמיתיות (שור 1994, 28). התוכנית לא עלתה על ציפיותיה של החברה הערבית. התכנון הכמותי לא ענה על דרישות המינימום, והתוכן והאיכות לא יועדו לשינוי יסודי, עובדה המרוקנת את התוכנית מכל מרכיב מהפכני.

תוכנית החומש שיפרה במידת-מה את הקצאת התקציבים לחינוך הערבי, במיוחד בסעיף בניית כיתות לימוד ופיתוח תשתיות פיזיות בבתי הספר, אך תוכנית זו לא שיפרה את איכות ההוראה, ולא ביטלה את ההתערבות והניהול הפוליטיים. מישורים אלה עדיין סובלים מליקויים חמורים החוסמים את אמצעי הקידמה והשינוי.

סוגיית החינוך נסקרת בפירוט בדוחות עמותת סיכוי משנת 1995 עד דוח שנת 2004. כל הדוחות מציינים העדר מדיניות ממשלתית, רצופה ומגובשת לפתרון בעיות החינוך הערבי, אי-פיתוח מגמות עיוניות רציניות, אי-עשייה לשיפור איכות ההוראה והכשרת מורים ומנהלים, והתערבות פוליטית וביטחוניית בניהול בתי הספר. בדוח 1999-2000 מתוארת עוד תוכנית חומש לסגירת הפערים בחינוך בין המיעוט הערבי לרוב היהודי. התוכנית היא הודאה בפה מלא בכישלונה של תוכנית החומש משנת 1991. התוצאה היא עוד ועדה ועוד המלצות, עוד הבטחות ליישום, ובסוף התהליך עוד ועדה ועוד תוכנית חומש כדי להשיג מה שהתוכנית הקודמת לא הצליחה להשיג.

בדוח משנת 2000-2001 מתאר ודיע עוואודה את תוכנית החומש שמשדר החינוך החל לבצע בשנת 2000: "משרד החינוך רואה בתוכנית זו מנוף להגשמת

שוויון מלא בין מערכת החינוך הערבית והיהודית. התוכנית אשר פוסחת על המרכיב הפיזי מתמקדת בשיפור הכלים החינוכיים והפדגוגיים במטרה להביא לעליית מדרגה משמעותית בהיקף ההישגים של התלמיד הערבי. ואולם, קריאה ביקורתית של התוכנית עצמה ובחינת דרכי ביצועה מלמדת על פער רציני בין הרצוי למצוי, בין הכוונות לביצוע" (עוואודה 2001, 30). תוכנית זו, מסיק עוואודה, אינה סוגרת פערי אפליה והזנחה בני חמישים שנה.

בדוח סיכוי 2001-2002 אומר בכר עוואודה שעלות יישום התוכנית לקידום החינוך הערבי נאמדה בכ-1.5 מיליארד ש"ח, ובפועל המדינה הקצתה ליישומם 250 מיליון ש"ח בלבד. אולם זו אינה המכשלה היחידה ליישום מלא של התוכניות, שאינן עונות על כל הצרכים ואינן מטפלות בכל החסמים והבעיות. עוואודה אומר כי "עם התחלת יישום התוכנית היו תגובות נזעמות בקרב אנשי חינוך ערבים, אשר לא הרגישו שותפים בתכנון או ביצוע התוכנית... שנתיים לאחר תחילת הפעלתה, חלק גדול מציבור המורים עדיין אינו מעורב בתהליכי העשייה בתוכנית החומש, ובנוסף לכך, בדיקה שלנו מראה כי חלק גדול מהמורים אף אינו יודע מהם המטרות והיעדים של תוכנית זו." מסקנתו של עוואודה היא שיישום התוכנית מבחינה תקציבית ואיכותית לוקה בחסר ומנציח את המציאות (עוואודה 2002, 31).

הנתונים בדוח סיכוי 2003-2004 מתארים פער של 20 שנה ברמת ההשכלה בין יהודים לערבים. ההון האנושי של המיעוט הערבי מתאים לשוק העבודה שהיה לפני 20 שנה, במקרה הטוב (להוציא מיעוט קטן שמצליח בכל זאת לרכוש השכלה וחינוך ברמה נאותה). לפי הדוח, הגורם העיקרי ליצירת הפערים בין יהודים וערבים בישראל הוא "האפליה המובנית במדיניות הממשלות השונות ... הפערים ברמת ההשכלה של הערבים לעומת היהודים מכתיבים גם חלק מן הפערים בתעסוקה, בכלכלה ובבריאות" (דיכטר 2004, 18).

הנתונים הכמותיים מציינים את התמונה הבאה:

- חציון ההשכלה בשנת 2002: יהודים 12.6 שנות לימוד; ערבים 11.2 שנות לימוד.

- זכאות לתעודת בגרות: אחוז הזכאים מכלל תלמידי י"ב לתעודת בגרות

בקרב האוכלוסייה היהודית היה בשנת 2001 70%, לעומת 56% בקרב האוכלוסייה הערבית.

● בעלי תעודת בגרות העומדת בדרישות הסף של האוניברסיטאות בשנת 2001 בקרב האוכלוסייה היהודית היה 46.3%, לעומת 31.7% ערבים.

● שיעור הנדחים על ידי האוניברסיטאות מקרב המועמדים הלא-יהודים עמד בשנת הלימודים תשס"ב על 45%, לעומת 15.6% מקרב היהודים. שיעור המועמדים היהודים שהתקבלו ולמדו באוניברסיטה באותה שנה עמד על 86.3%, לעומת 42.1% מכלל המועמדים הלא-יהודים.

● לא-יהודים מהווים 9.8% מן הלומדים לתואר ראשון, 5% מן הלומדים לתואר שני ו-3.2% מן הלומדים לתואר שלישי.

דוח מרכז מוסאוא לשנת 2004 (פארס 2004) מתאר את ההבדלים ברמות התקצוב בין החינוך הערבי לחינוך העברי. התקציב המסומן במשרד החינוך לקידום החינוך "מיעוטים" לשנת 2005 הוא כ-39.2 מיליון ש"ח, מתוך תקציב כולל של 1.048 מיליארד ש"ח של המינהל הפדגוגי, דהיינו פחות מ-4%. בשנים האחרונות ייעד משרד החינוך לאוכלוסייה הערבית פחות מ-10% מתקציב האגף לשירותי חינוך ורווחה (95.9 מיליון ש"ח) האחראי לקידום תלמידים מאוכלוסיות חלשות באזורי פיתוח ובשכונות מצוקה (עמ' 120).

מדינת ישראל, אם כן, דואגת לשמר את חסמי הפיתוח ברמת הפרט גם באמצעות רמת החינוך וההשכלה. רמת ההשכלה השתפרה אמנם מאז הקמת המדינה, אך הפיגור אחרי החינוך היהודי עדיין גדול. נחיתות המיעוט הערבי ברמות ההשכלה מקבלת ביטוי מוחשי בנתוני הצע כוח העבודה של המיעוט וברמת ההשתתפות בכוח העבודה בפועל, המפגרים אחרי הצע כוח העבודה היהודי. בהתאם לכך, רמות האבטלה הגבוהות ביותר נמצאות בקרב בעלי ההשכלה הנמוכה ביותר.

טבלה 26: הרכב כוח העבודה לפי שנות לימוד - ערבים ויהודים (%)

שנות לימוד	1990 ערבים	2002 ערבים	2002 יהודים
4-0	6.7	2.2	0.4
8-5	35.4	17	3.5
12-9	43.4	62.4	43.4
15-13	8.1	28.4	26.5
+16	6	כלול	25.7

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקרי כוח אדם 1992, 2002.

טבלה 27 מראה שלמרות השיפור ברמת ההשכלה של כוח העבודה הערבי בין השנים 1990 ל-2002, היא עדיין נמוכה מאשר באוכלוסייה היהודית, ומקשה עוד על אוכלוסיית המיעוט להשתלב בשוק העבודה המודרני ההולך ומתפתח בישראל. עובדה זו תתרבר כשנצרך את נתוני רמות ההשתתפות בכוח העבודה לשתי האוכלוסיות, המתארים יחס ישר בין רמות ההשכלה לבין רמת ההשתתפות בכוח העבודה, גם בקרב האוכלוסייה הערבית. בקרב בעלי 13 שנות לימוד ומעלה ניתן לראות רמת השתתפות גבוהה בקרב שתי האוכלוסיות, אך שיעורם בתוך האוכלוסייה הערבית נמוך בהרבה מאשר באוכלוסייה היהודית.

טבלה 27: רמות ההשתתפות בכוח העבודה לפי שנות לימוד - ערבים ויהודים (%)

שנות לימוד	1990 ערבים	2002 ערבים	2002 יהודים
4-0	14.2	8.1	1.1
8-5	46.1	32.8	26.9
12-9	43	40.3	39.8(10-9) 56.4(12-11)
15-13	54.8	48.9	65.5
+16	8.1	77.8	77

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקרי כוח אדם 1992, 2002.

אם נצרף נתונים אלה לרמות הבלתי מועסקים לפי שנות לימוד, נראה שאוכלוסיית המיעוט מצופפת בחתכי האוכלוסייה בעלת רמת השתתפות הנמוכה ביותר, החופפת להשכלה הנמוכה ביותר.

טבלה 28: הרכב הבלתי מועסקים לפי שנות לימוד, כלל האוכלוסייה (%)

שנות לימוד	2003
4-0	17.5
8-5	16.5
12-9	13.9
15-13	8.7
+16	5.9

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקרי כוח אדם 1992, 2002.

בדומה לשאר חסמי ההתפתחות, טיפוח ושדרוג ההון האנושי של קבוצת המיעוט ממשיכים לגרוע מסיכוייהם של האזרחים הערבים להתמודד עם השינויים בשוקי העבודה. השוק המרכזי-יהודי בוחר באופן סלקטיבי ובכפוף לצרכיו מתי ובאיזו כמות ירשה לבני המיעוט להצטרף אליו. השוק המקומי קולט אמנם את רוב הערבים המשכילים, אך רובם מוצאים את עצמם בעבודה שאינה הולמת את כישוריהם (תת-תעסוקה), בעיקר כמורים ומורות ובמינהל הציבורי המקומי. המציאות בשנות התשעים אינה שונה באופן מהותי מהמציאות ששרה בשנות השבעים והשמונים, כמתואר במחקרם של לויין-אפשטיין ואחי, המצביעים על דלות מקומות העבודה למשכילים ערבים בשוק היהודי ועל תת-תעסוקה של המועסקים בכלכלה הערבית (אפשטיין-לויין ואחי 1994; Lewin-Epstien & Semyonov 1993) אי-מימוש פוטנציאל ההעסקה של הערבים גורם לבזבוז או לתת-ניצול של גורמי ייצור ולהפסד בתוצר המקומי, ומקבע את תקרת ההכנסה והקידמה שהם יכולים לשאוף אליה. במקביל, המדינה אינה מספקת פתרונות למצוקה, אלא דואגת להקנות לאוכלוסייה היהודית יתרון בתחרות בשוקי העבודה, מה עוד שהמדינה אינה מסירה חסמי הצטרפות של קבוצת המיעוט לשוק העבודה המרכזי במדינה.

4.6 חסמי תעסוקה בשוק המרכזי-היהודי

"כשאנו אומרים 'עצמאות יהודית' או 'מדינה יהודית' אנו מתכוונים לארץ יהודית, לאדמה יהודית, אנחנו מתכוונים לעבודה יהודית, אנחנו מתכוונים למשק יהודי, לחקלאות יהודית, לתעשייה יהודית ... כלכל עם חופשי אחר." כך אמר דוד בן-גוריון בעדותו לפני ועדת החקירה האנגלו-אמריקנית לנעשה בארץ ישראל ב- 1947 (מצוטט אצל לוסיק 1985, 98).

נראה כי לשיטתם של מנהיגי התנועה הציונית, עם אינו יכול להיות חופשי ללא קיום תנאים אלה, והם למדו שאם ברצונך לשלול מעם כבוד ועצמאות עליך לשלול אותם ממנו. מדינת ישראל ממשיכה, בנאמנות, את דרכם של מייסדיה וממלאת באדיקות את מצוותם, בכל הנוגע לשארית העם הפלסטיני שנשאר בארצו.

"העסקת פועלים ערבים בזמן הזה כרוכה בסכנת נפשות כאשר דם ישראל נשפך כמים על ידי אויבינו ועל ידי פועלים אלו עצמם", נאמר במודעה שפירסמה קבוצה של 15 רבנים מוכרים בהתנחלויות בסוף יוני 2002 (מצוטט אצל סולטאני 2003, 164). החותמים על המודעה קוראים לציבור לא להעסיק פועלים ערבים, לא לבוא עימם במשא ומתן ולהעדיף לסחור עם מי שאינו מעסיק ערבים ואינו מוכר תוצרת ערבית. הדרת עובדים ערבים משוק העבודה היהודי במקביל למניעת התפתחות הכלכלה המקומית מקשה שבעתיים על האזרחים הערבים להתפרנס בכבוד במדינה היהודית, ותורמת תרומה משמעותית לדחיקתה של קבוצה זו במספרים גדלים והולכים מתחת לקו העוני.

תפיסה זו תואמת במידת מה את המציאות בשטח. מחקרו של וולקינסון (Wolkinson 1999) תיאר את האפליה כלפי המועסקים הערבים בשוק היהודי, את דלות העובדים הערבים במפעלים בבעלות יהודית, ואת משלחי היד שבהם מועסקים הערבים. מחקרים אחרים תיארו את האפליה המונעת חופש תעסוקה מלא של ערבים בשוק העבודה היהודי (גוטליב 2002; גרא וכהן 2001; לוי-אפשטיין ואח' 1994). אפליה זו מקבלת גושפנקא בחוק בדבר

מניעת אפליה על בסיס דת או השתייכות אתנית, המקנה למעסיקים את פרצת "שיקולי הביטחון" בקבלת עובדים ובקידומם (לוי-אפשטיין ואח' 1994).

בנוסף לאפליית המיעוט בשוק הפרטי, הם מופלים לרעה גם בשירות הציבורי-ממשלתי ואינם מיוצגים כראוי במוסדות המדינה, גם אחרי קבלת תיקון 11 לחוק שירות המדינה בשנת 2000. התיקון קובע כי בקרב העובדים בשירות המדינה, בכל הדרגות והמקצועות, בכל משרד ובכל יחידת סמך, יינתן ביטוי הולם, בנסיבות העניין, לייצוגם של בני האוכלוסייה הערבית, לרבות הדרוזית והצירקסית (חיידר 2001).

ממעקב עמותת סיכוי עולה שהמדינה עדיין לא קיימה את חלקה בחוק וכי עדיין יש תת-ייצוג של המיעוט הערבי בשירות המדינה. עד 2001, לפי דוח נציבות שירות המדינה, היה מספרם של העובדים הערבים בשירות המדינה 3,128 כ-5.7% מכלל 54,337 עובדים, רובם עובדי משרד החינוך באזורים הערביים. ממצא בולט נוסף הוא היעדרותם הכמעט מוחלטת של פקידי ערבים ממשורות בכירות. לוי-אפשטיין ואח' מכנים זאת תקרת זכוכית המונעת מערבים להתמנות לתפקידי ניהול (לוי-אפשטיין ואח' 1994).

בדוח שהגישה לכנסת נציבות שירות המדינה ביוני 2004 מתוארת מציאות גרועה עוד יותר: לפי הדוח מגיע מספרם של העובדים הערבים בשירות המדינה ל-2,507 מתוך 50,382, כלומר קרוב ל-5% בלבד, רובם ככולם מועסקים בדרגות נמוכות יותר מאשר היהודים, וכמעט שאין להם ייצוג בדרגות הגבוהות והניהוליות (חיידר 2001; מרקוביץ 2004).

קשה לקבל את הטענות שהמדינה אינה יכולה לשנות את המצב, הן במגזר הפרטי והן במגזר הציבורי. ניסיון של מדינות אחרות מוכיח כי המדינה יכולה לכפות, באמצעות הסכמה או כפייה חוקתית על המעסיקים, לשלב בני מיעוטים בתעסוקה הולמת, הן במסגרת אפליה מתקנת והן באמצעות אפליה מתקנת מתוך בחירה, המונעת בדרך כלל מטעמים שיווקיים ומחשש לחרם צרכנים, או בשמה הספרותי Workplace Diversity (ורצברג ואח' 2001). בסקירה שהכינה מחלקת המחקר והמידע של הכנסת בשנת 2001 (ורצברג

ואח' 2001) הובא ניסיון של כמה מדינות שהחליטו להתמודד עם אפליית המיעוטים בשוקי העבודה. להלן נביא אחדים מניסיונות אלה: הולנד: כדי להגביר את שילובם של מיעוטים במקומות עבודה חתמה ממשלת הולנד על שני הסכמים, האחד מול חברות "גדולות" והשני מול שירות התעסוקה הממלכתי וחברות בגודל בינוני וקטן. בהסכם עם החברות הגדולות משתתפות באופן וולונטרי 50 חברות, ונעשים מאמצים להגדיל את מספרן. מטרת ההסכמים היא לעודד מעסיקים לגייס מובטלים ממגזרי המיעוטים. במקביל, שירות התעסוקה נותן עדיפות באיתור עובדים ובהתאמתם למעסיקים החתומים על ההסכם. לצורך יישום יעיל של שני ההסכמים הוקם במשרד העבודה והרווחה ההולנדי צוות משימה שתפקידו לסייע לחברות החתומות על ההסכם לממשו. מלבד שני ההסכמים האלה קיימת חקיקת שעה, הקובעת שכל מעסיק ציבורי או פרטי המעסיק 35 עובדים ויותר חייב לדווח אחת לשנה כמה מעובדיו שייכים לקבוצות מיעוט אתניות. כמו כן נדרש המעסיק לפרט את האמצעים שהוא נוקט בהווה ומתכוון לנקוט בעתיד כדי להגדיל את מספרם. בבדיקת השלכותיהם של צעדים אלה בהולנד נמצא שהחוק סייע אך במעט להגדיל את מספר המועסקים הנמנים עם קבוצות מיעוט אתניות.

ארצות הברית: בארצות הברית קיימת הוראה פדרלית המחייבת מעסיקים המתקשרים בחוזים עם הממשל או גופים המקבלים הטבות מממשלת ארצות הברית לאסוף באופן תקופתי מידע על כוח העבודה ועל המועמדים לעבודה ולדווח על מידע זה על בסיס חתכי רקע אתני ומגדרי. הגורמים האמורים גם מחויבים לשפר את ייצוגן של קבוצות אוכלוסייה חלשות, ולשם כך עליהם להצהיר על יעדים מספריים, כך ששיעור המיעוטים והקבוצות החלשות בין עובדי הארגון יתאם את שיעורם בקרב הצע כוח העבודה הכללי בתחום העיסוק הרלבנטי, ולהציב לוחות זמנים לגיוסם של עובדים בהתאם ליעדים. עיקרון נוסף המדגיש את מחויבות השלטון בארצות הברית לאפליה מתקנת הוא הסדר (Set Asides (SA). על פי הסדר זה, אחוז כספי מסוים מהתקשרויות

הממשל חייב לשמש להתקשרות עם חברות שבבעלות בני מיעוטים אתניים. גרמניה: עקרון השוויון בעבודה מעוגן חוקתית, הן בקבלה לעבודה והן בקידום בעבודה.

נורבגיה: ב-1998 השיקה נורבגיה תוכנית פעולה תלת-שנתית שיועדה להגדיל את שיעור המגויסים לעבודה במגזר הציבורי מקרב אוכלוסיית המהגרים. התוכנית לא הופעלה במגזר הפרטי.

שבדיה: ב-1999 נחקק בשבדיה חוק הצהרתי לקידום העסקתם של מיעוטים במקומות עבודה.

בישראל, המדינה אינה מתאמצת להסיר את מכשולי ההעסקה של המיעוט הערבי בשוק המרכזי; להפך, באמצעות דרישת המעסיקים לשירות צבאי של המועמדים לעבודה מפלה כלכלת המרכז בין המיעוט לאזרחים היהודים. התנהגות זו נתמכת בתרבות פוליטית ובאתוס דתי וציוני, ושום צעד חוקי לא ננקט כדי ללחם בה.

סיכום

"מכל בחינה כלכלית חשובה קיימים בארץ ישראל שני משקים נפרדים... ענפים של פעילות כלכלית הנקראים בשם אחד בשתי הקהילות נבדלים זה מזה עד כדי כך שצריך להעתיק לתחום הכלכלי את ההבחנה בין שני הגזעים, הבחנה שקודם לכן נמנעו ממנה מתוך התכחשות ברורה לאזרחותם המשותפת של היהודי והערבי. מציאות זו מצביעה על הפערים התהומיים ברמות ההתפתחות בין שתי הקהילות. ואמנם, ההבדלים בין רמות ההתפתחות הכלכלית, החברתית, ההשכלתית והארגונית שאליהן הגיעו ... הקהילה היהודית והקהילה הערבית היו עצומים."

את הדברים האלה אמר פקיד אנגלי בשנת 1947 (מצוטט אצל לוסטיק 1985, 156). התיאור מעיד על הצלחתה של המדיניות הישראלית להשיג את היעדים המרכזיים שקבעה לעצמה הן לפני הקמת המדינה והן אחריה. לוסטיק אומר שיש לעמוד על מלוא הפערים הללו ברמות ההתפתחות כדי להבין את מעמדם של הערבים עם קום המדינה היהודית ב-1948. עצה זו תקפה כנראה גם כעבור חמישים שנות קיומה של המדינה. מחקר זה בא אפוא להתחקות ככל שניתן אחרי הבדלי התפתחות אלה והחסמים המרכזיים המשמרים אותם. הטיפול באבטלה והעוני שבו שרוי המיעוט הערבי משקפים מדיניות עקבית לאורך זמן. הדיון במדיניות זו הפנה אותנו לתחומים רבים בעיצוב המדיניות כלפי המיעוט הערבי במדינה, שרק חיבורם ביחד מספק תיאור והסבר נאות לתת-פיתוח הקבוע של קבוצה זו לעומת האוכלוסייה היהודית.

המנגנון העיקרי לשימור התת-פיתוח של המיעוט הערבי היה ועודנו המשך פילוח כלכלי בין האוכלוסייה הערבית והיהודית, העוזר למדינה לפקח ביעילות על התפתחות הכלכלה, התעשייה, החקלאות, התשתיות וההשכלה בקרב

הערבים. הפיקוח מושג באמצעות בידול ובידוד, כמוצע אצל לוסטיק (1985), ומתורגם אצל ח'אלדי (1988) לקיום כלכלות נפרדות. היחסים בין שתי הכלכלות רחוקים מלענות על תנאי כלכלת השוק החופשי, אך הן גם אינן אוטרקיות לחלוטין. הכלכלה היהודית ידעה לנצל את המשאבים וגורמי הייצור של הכלכלה הערבית לצרכיה, מתוך מאמץ לשמור על האינטרס היהודי. המיעוט לעומתה אינו מחזיק באמצעי פיקוח ובקרה על דפוסי החלופין בינו ובין הכלכלה היהודית. הסלקטיביות ביחסים נקבעה תמיד על ידי קבוצת הרוב.

מרכזיות הכלכלה והתעשייה בתפיסה הציונית והמדיניות כלפי קבוצת המיעוט גרמו לי לחפש הסברים בגישות אנליטיות מתחרות. הגישה שהוצעה להסבר היחסים בין המדינה למיעוט הערבי בתחום הכלכלי שאובה מכללי ההתנהגות המתוארים בגישה המרקנטיליסטית. המציאות בשטח, הצהרות של מקבלי החלטות, פרסומים של מנהיגים בהווה ובעבר ובספרות הציונית סיפקו חומר התומך באפיון המדיניות כמרקנטיליסטית, אולם מובן שחיזוק טענה זו מחייב מחקרים עוקבים וממצים יותר.

המדינה אמנם הכינה דוחות ותוכניות פעולה לטיפול בפיגור הכלכלי של האוכלוסייה הערבית, אך כל אלה נשארו ברמה ההצהרתית. המדיניות הננקטת למעשה מעידה על המטרות העיקריות של המדינה, שעיקרן שמירת הסטטוס קוו ביחסי הכוחות הכלכליים בין קבוצת הרוב לקבוצת המיעוט. למדינה לא חסרים ידע ומשאבים כדי לפתור את הבעיות הכלכליות של קבוצת המיעוט. מה שחסר הוא רצון, שינוי התייחסות ובניית אקלים התומך ומעודד צמיחה ופיתוח. מעל לכל דרושה מעורבותו של המיעוט הערבי בעיצוב המדיניות ושרטוט קווי מתאר לעתידו הכלכלי, לא רק למראית עין. דרושה חלוקת עוצמה ותפקידים מחודשת.

מציאות זו מתבטאת בכמה תחומים אקוטיים המסבירים את הנחיתות הכלכלית של המיעוט: פיתוח התשתיות, התעשייה, החקלאות וההשכלה. חקירה מעמיקה יותר בתחומים נוספים, כמו התיירות, התחבורה והדיור, יכולה להאיר עוד את יחסה של המדינה למיעוט ולהשלים את התמונה.

מסקנה זו מתיישבת עם טיעונו של ניקולס סטרן, המבקש למקד את הדיון בטיפול בעוני בהעצמת ההשקעה בעניים ובשיתופם בקביעת המדיניות ויישומה. גישתו בוחנת את סוגיות צמצום העוני במושגים של יצירת צמיחה והשתלבות בצמיחה. כיצד גורמים ליזמות ולפיתוח להצליח? במקרים רבים פוטנציאל היזמות מדוכא ונבלם על ידי מכשולים המוצבים ומתוחזקים על ידי אלה שנמצאים בעמדות עדיפות (סטרן 2003).

המכשולים הרלבנטיים העומדים בפני קבוצת המיעוט נסקרו במחקר זה, וכעת נחוצה הסרתם. בעיקר דרושה החלטה כנה למאבק בעוני ובאבטלה ושאיפה אמיתית לחולל שיפור ביזמות ובהתפתחות. אל לנו, אומר סטרן, לבנות נהלים "להנדסה תרבותית"; עלינו לעודד מודעות תרבותית וגישה חיובית לשיפורים ולפתרון בעיות. חשיבות מיוחדת נודעת לבנייה של סביבה המאפשרת ומעודדת את התפשטותן ואת קליטתן של יוזמות מוצלחות. העצמתם של העניים וההשקעה בהם הן מרכזיות לתהליך צמיחתם. אין מדובר כאן בהימצאות מעל מגבלות הייצור או בהשוואות בין שני מצבי שיווי משקל. אנו דנים בתהליכים של שינוי, הסתגלות, יצירתיות ולמידה. הצמיחה מושפעת מיוזמה, ויוזמה תלויה באקלים השורר סביב הפעילות העסקית. אי-יציבות מקרו-כלכלית, הטרדה בירוקרטית ותשתית בלתי הולמת יכולים לחסום יוזמות חדשות ולפגוע קשה בסיכויי ההצלחה. שאלת המדיניות הציבורית המרכזית כאן היא כיצד יכולות מדינות לפתח מוסדות ממשל שיתמכו ביוזמות וכן בהתפתחות של שווקים המתפקדים היטב, ובמלים אחרות, כיצד ניתן לבנות אקלים השקעה שייצור צמיחה ופיתוח. אם המדינה מסרבת לעשות זאת, יש לפעול ולהתגבר על חסמים אלה באופן עצמאי, ולעשות הכל כדי להפחית את יכולת השליטה של המדינה בפיתוח הכלכלי. בין הצעותיו של סטרן ניתן למנות יוזמות קטנות ובינוניות, האופייניות למדינות מתפתחות. כדי שצמיחה תתרחש צריכים יזמים לזהות וליצור הזדמנויות להגדיל את הפיריון ולבצע השקעות ראויות. היזמים זקוקים לסביבה שבה יוכלו לנצל את ההזדמנויות הללו באופן יעיל. מודל דינמי של התנהגות יזמים יכול ללמוד את הסרת המגבלות על היוזמות שלהם, את יכולתם

לזהות וליצור הזדמנויות ואת תהליך הלמידה שלהם. הבעיות העמוקות יותר, הנובעות מאקלים ההשקעות, הן מבניות ועניינן ניהול ושליטה, מוסדות ותשתית. יכולתן של חברות לתרגם יוזמות לעולם המעשה מושפעת באופן ניכר מן הממשל ומוסדותיו, והעדר תשתיות ראויות הוא לעתים קרובות המכשול הראשון בדרכם של היזמים, ועלול להיות הרסני לפעילויות יצרניות וחדשניות.

מדינת ישראל פעלה לאורך שנות קיומה בניגוד מוחלט לכללי התנהגות אלה בכל הקשור למיעוט הערבי. המדיניות הציבורית כלפי המיעוט הערבי צריכה לעודד השקעות ולשפר את הפיריון והצמיחה, אולם הקשר בין צמיחה לבין שיפור הכנסתם של העניים אינו מובן מאליו. על כן המלחמה בעוני ובאבטלה מחייבת נקיטת צעדים שיבטיחו שגם עניים יוכלו לקחת חלק בצמיחה.

בהעצמתם של העניים כחלק משילובם בתהליכי הצמיחה הכלכלית יש לוודא כי יש בידיהם הכלים הדרושים לקחת חלק בתהליכים אלו, וכן שהמבנה המוסדי מסייע לכך ולא מקשה על השתלבותם. יש להגדיל את מעורבותם של אנשים עניים או חלשים בתהליכי קבלת ההחלטות במגזר הציבורי ולעודד מעורבות של ארגונים חברתיים וסיוע משפטי לאוכלוסיות אלה. צעדים אלה, יחד עם שיפור בתחומי החינוך, הבריאות והרווחה החברתית יכולים לספק תנאים מתאימים להעצמה של אוכלוסייה ענייה ולהשתתפות יעילה (סטרן 2003).

המרכז הבינלאומי לזכויות מיעוטים מפרסם מחקר הדרן בשורשי ההדרה והאפליה הכלכלית של מיעוטים ועמים ילידים (Justino & Litchfield 2003). המחקר ממתייחס להדרה כלכלית כחלק ממסגרת כוללת של הדרה חברתית, שיש לה השלכות על תחולת העוני. המונח מכיל הן הדרה פוליטית והן הדרה כלכלית כגון אבטלה, נגישות למקורות קרקע ומגורים ו/או הדרה פוליטית כמו אי-שיתוף בשלטון ועיצוב המדיניות.

המְשָׁגָה ברת-מדידה של מושג ההדרה במחקרים אלה מושתתת על הגדרתם של אטקינסון ואח', הטוענים שהדרה חברתית כוללת ממדים חברתיים, כלכליים ופוליטיים המקבלים ביטוי באפליה חומרית, בהשכלה ירודה, בהעדר תפקיד יצרני (במובן הכלכלי), בבריאות ירודה ובנחיתות בדיוור ובמגורים

(מצוטט אצל: Justino & Litchfield 2003, 79). הגדרה זו אומצה על ידי הארגון הבינלאומי לפיתוח ושיתוף פעולה כלכלי (OECD), שהוסיף לה את רמת התעסוקה, העוני וההכנסה, בריאות הנמדדת בתוחלת חיים ותמותת תינוקות, לכידות חברתית הנמדדת באי-יציבות חברתית, רמות פשיעה, צריכת סמים, התאבדויות ומספר הכלואים בבתי סוהר. בדיקת משתנים אלה תוכל לצייר תמונה אמינה של תהליך ההדרה, האפליה וההזנחה המופעל כלפי קבוצות מיעוט ועמים ילידיים במדינות רבות בעולם, ומתבטאת בנגישות למקורות השקעה ומימון (בעיקר בנקאיים) כדי לפתח יזמות ועסקים קטנים העשויים להיטיב את מצבם (Musliu & Ademi 2003).

הגישה הליברלית אינה מספקת כלים טובים מספיק כדי להסביר את נחיתות קבוצות המיעוט, על אחד וכמה כאשר הכלכלה, התעשייה והתעסוקה נתפסות כתנאי הכרחי להצלחת פרויקט לאומי ולבניית זהות לאומית, בדומה למקרה הציוני.

מחקר זה רואה צורך בהקמת גוף תכנוני ומוסדות העצמה עצמית שיפעלו בקרב אוכלוסיית המיעוט הערבי, בשאיפה שיתרמו לפיתוח הכלכלה הערבית ויסייעו לה להתגבר על חסמי פיתוח שנסקרו במחקר, מתוך נקודת מוצא של שתי כלכלות במדינה. יש צורך לחולל תמורה משמעותית בהזרמת השקעות לכלכלה הערבית והתאמתן למאפייני ההון האנושי הערבי והכלכלה הערבית ויתרונותיה היחסיים. חובתם של גופי תכנון כאלה להתכונן לתוכנית המתאר ומה שעליה להכיל, ולקבוע מה סוג התעשייה או הפרויקטים שכפר ערבי או קבוצת כפרים יכולים לקלוט, גם אם הדבר יצריך התאגדות תכנונית של כמה כפרים ועיירות באזור תעשייה מאוחד. יש לבחון את סוג ההתמחויות הקיימות ביישובים, את מרחקם מהמרכז, וכן את גובה המס ומחיר הקרקע באזורם. אפשר גם לבדוק את סוג התעשיות והחקלאות שאפשר לייצא ואת סוג ההשכלה הדרושה כדי לתכנן כלכלה כלשהי ויסודות כלכליים החורגים ממה שכופה המרכז. במלים אחרות, יש לעצב תפיסה כלכלית בעלת יעדים משותפים, ולגרום לצמיחתה של כלכלה ותעשייה ערבית שאינן תלויות לחלוטין בכלכלת המרכז, אף שאינן מדובר בשאיפה לכלכלה מנותקת או

להפרדה בין שתי היחידות הכלכליות. המאבק לשיפור הכלכלה הערבית יתרחש בתוך המבנה הכלכלי הקיים, ובו בזמן יאתגר אותו באמצעות דרישת זכויות ובניית יסודות של כלכלה ערבית עצמאית, ולו באופן יחסי.

גופים ומוסדות (המוצעים להקמה בקרב האוכלוסייה הערבית) חייבים לפעול כדי להשיג כמה יעדים עיקריים:

1. שיפור ופיתוח התעשיות המסורתיות הקיימות, פתיחת שווקים חדשים למוצרים ופיתוח הניהול וההון האנושי של כוח העבודה.
 2. משיכת הון והשקעות לריכוזי האוכלוסייה הערבית.
 3. הסרת מכשולי הפיתוח המבניים, ובראשן המדיניות הממשלתית כלפי החברה הערבית.
 4. תמיכה בפיתוח החקלאות הערבית: פיתוח כבישים המובילים אל האדמות החקלאיות, גיוון היבולים החקלאיים והכנסת טכנולוגיות מתקדמות, שדרוג רשת החשמל באופן שיאפשר שימוש בטכנולוגיה בשטח, פיתוח ושיפור רשת המים, השקעה ופיתוח בענפי החלב, הבשר והעופות, הכשרה והשתלמויות מקצועיות לחקלאים הערבים, השקעה במבנים וחממות, השוואת מכסות מי ההשקיה לחקלאות הערבית, הקמת פרויקטים של פיתוח חקלאי, הכשרת אדמות, וסיוע חומרי הנדרש לפיתוח חקלאי ממושך.
 5. פיתוח אתרי התיירות ביישובים הערביים.
 6. פיתוח וסיוע ליוזמות הפיתוח החקלאי ביישובים הערביים והקמת אזורי תעשייה מתאימים.
 7. הקמת קרן השקעות ותמיכה בעסקים קטנים, שיספק גם הדרכה וייעוץ לאותם עסקים, במטרה לשדרג את אמצעי ותרות הניהול, קידום שיווק וחדירה לשווקים חדשים.
- ייתכן כי יישומן של מטרות אלו אינו קל ומחייב לאתגר את מדיניות הממשלות, אך הנצחת הסטטוס קוו מאיימת על עתיד האוכלוסייה הערבית כולה. יש צורך לפעול מיד ולתכנן באופן קולקטיבי את הכלכלה והתעשייה, ולהקים ארגונים ומוסדות שיפעלו בתחום הכלכלי ויחוללו שינוי בתפיסת האוכלוסייה הערבית ומנהיגיה, לחשיבות הפיתוח הכלכלי כמנוף העצמה עצמית.

ביבליוגרפיה

מקורות בעברית

אברהים (2004) = אברהים, طارق (2004). כל الوسائل شرعية: إبداء محاصيل زراعية للمواطنين البدو في النقب من قبل الدولة بواسطة رشها بمواد كيميائية من الجو. الناصرة: المؤسسة العربية لحقوق الإنسان.

חילדי (1990) = خالدي، رجا (1990). «تبلور اقتصاد عربي في إسرائيل». في كميل منصور (محرر)، الشعب الفلسطيني في الداخل. بيروت: مؤسسة الدراسات الفلسطينية.

שחאדה וסבאג-חורי (2005) = شحادة، إطمانس وأريج صباغ – خوري (2005). تعزيز التبعية وتضييق الحيز. حيفا: مدى الكرمل – المركز العربي للدراسات الاجتماعية التطبيقية.

קריצמר (2002) = كريتشمر، دافيد (2002). المكانة القانونية للعرب في إسرائيل. القدس: مركز دراسات المجتمع العربي.

מרקוביץ (2004) = ماركوبيتش، هينيا (2004). التمثيل الملائم للعرب بما في ذلك أبناء الطائفة الدرزية والشركسية في سلك خدمات الدولة عام 2003. دولة إسرائيل، مفوضية خدمات الدولة. (ترجم من العبرية من قبل عدالة).

אל-נקיב (2001) = النقيب، فضل (2001). اقتصاد إسرائيل على مشارف القرن الحادي والعشرين. بيروت: مؤسسة الدراسات الفلسطينية.

אל-נקיב (1995) = النقيب، فضل (1995). الاقتصاد الإسرائيلي في إطار المشروع الصهيوني. بيروت: مؤسسة الدراسات الفلسطينية.

מקורות בעברית

אבו סעד, א. (2004). "מדיניות השליטה והמיעוט הערבי-פלסטיני בישראל: מערכת החינוך הבדווית בנגב". מדינה וחברה, 4 (1): 932-911.

אברהמה, א. וא. צור (2003). "מול גלובליזציה ופליזם דורסני". מפנה, אפריל: 22-18.

- אהרוני, י. (1991). **הכלכלה הפוליטית בישראל**. ירושלים: עם עובד.
- אולוצור, ע. (2004). **מדיניות משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה בנושא פיתוח התעשייה והתעסוקה במגזר הערבי**. מסמך רקע, הכנסת: מרכז מחקר ומידע.
- אחדות, ל.; ו. לביא וו. סולה (2000). "האבטלה בישראל בפרספקטיבה של העשור האחרון: מגמות, מאפיינים ודפוסי שינויי". **רבעון לכלכלה**, 47 (3): 303-374.
- אלון, ס.; נ. לוי-אפשטיין ומ. סמיונוב (1995). **הדינמיקה של אבטלה ותת-תעסוקה**. תל-אביב: אוניברסיטת ת"א.
- אליצור, י. (1997). **לוחמה כלכלית: מאה שנות עימות כלכלי בין יהודים לערבים**. תל-אביב: כנרת.
- אקשטיין, צ. (2002). "גברים בישראל לא עובדים, מה עושים?". **רבעון לכלכלה**, 49 (3): 425-432.
- אריאן, א. (1997). **הרפובליקה הישראלית השנייה**. חיפה: זמורה ביתן.
- ארד, ע. (2001). **מאזן החוסן והביטחון הלאומי**. ת"א: משכל.
- בוים, י. (2002). **יחסו של הממשד הישראלי לערבים בישראל: מדיניות, עקרונות ופעולות: העשור השני 1958-1968**. (חיבור לשם קבלת תואר "דוקטור לפילוסופיה") אוניברסיטת חיפה, הפקולטה למדעי הרוח, החוג להיסטוריה של המזרח התיכון.
- ביכלר, ש. וי. ניצן (2001). "הקפיטליזם הישראלי והגלובליזציה". בתוך ב. כהן (עורך), **בחזרה אל מארקס**. ת"א: עם עובד.
- בן-בסט, א. (2003). **המדיניות המקרו-כלכלית לייצוב המשק ולצמיחה**. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- בן-בסט, א. (2000). **הון אנושי, תשתית פיסית וצמיחה כלכלית**. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- בן-בסט, א. (עורך) (2001). **ממעורבות ממשלתית לכלכלת שוק, המשק הישראלי 1985-1998**. ת"א: עם עובד.
- בן-בסט, א. (1999). **המדיניות לחידוש הצמיחה**. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- בראון, ג. ול. ביפרמן (2002). 'תוכנית ויסקונסין' **האמריקאנית נכשלה**. מרכז אדווה.
www.adva.org/ivirit/vi.htm
- בר-צורי, ר. (2005). "תעסוקה, אבטלה ומדיניות רווחה". בתוך יעקוב קופ (עורך), **הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 2004**. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- גדעון, ד. (1986). **להחליט ולדעת - פרקים במדיניות ציבורית**. ת"א: כיוונים.

- גוטוויין, ד. (2003). "פוסט ציונות, מהפכת ההפרטה והשמאל החברתי". בתוך טוביה פרילינג (עורך), **תשובה לעמית פוסט-ציוני**. ת"א: משכל.
- גוטליב, ד.; א. פלד ונ. קסיר (2002). **מדיניות לעידוד תעסוקה**. ירושלים: בנק ישראל, מחלקת מחקר.
- גור, ע.; ק. פלג ונ. קסיר (1991) **קליטה בתעסוקה של עולי בריה"מ 1990 והלאה: היבטים של שמירה והחלפת משלוחי-יד**. ירושלים: בנק ישראל, מחלקת מחקר.
- גורא, ר. (2003). **הגלובליזציה, כלכלת ישראל בצל תהליכים בכלכלה העולמית**. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- גרא, ר. ור. כהן (2001). "עוני בקרב ערבים בישראל ומקורות לאי שוויון בין ערבים ויהודים". **רבעון לכלכלה**, 48 (4): 571-543.
- גרונאו, ר. (2003). **הגלובליזציה: כלכלת ישראל בצל תהליכים בכלכלה העולמית**. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- גרונאו, ר. (2002). **אי-שוויון בישראל: חצי הכוס הריקה וחצי הכוס המלאה**. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- דיכטר, ש. (2004). **שנה לפרסום מסקנות ועדת אור: פערים בין האזרחים היהודים והערבים בישראל**. ירושלים: עמותת סיכוי.
- דיכטר, ש. (2001). **דו"ח עמותת סיכוי**. ירושלים: עמותת סיכוי.
- דיכטר, ש. (1999). "פעולות משרדי הממשלה". בתוך דו"ח עמותת סיכוי, **שוויון ושילוב האזרחים הערבים 1998-1999**. ירושלים: עמותת סיכוי.
- דיכטר, ש. וא. גיאנס (2002). **דו"ח עמותת סיכוי 2001-2002**. ירושלים: עמותת סיכוי.
- הייז, ש. (2003). **הוציאו אותן מרשימת הזכאיות לחבילת הסעד: השלכות הרפורמה במערכת הסעד בארצות הברית על החלשים ביותר**. (תרגום מרכז אדווה).
- הראבן, א. (1994). **דו"ח התקדמות שנתי: שוויון ושילוב**. ירושלים: עמותת סיכוי.
- הרצוג, י. ור. נתנון (2003). **איך יוצאים מזה?: פתרונות כלכליים למשק במשבר**. תל-אביב: טפר.
- ורצברגר, ר.; ד. להב וא. לופוביץ (2001). סקירה בנושא: **הסדרים חוקיים ותוכניות לעידוד העסקתם של מיעוטים מבט בינלאומי**. הכנסת: מרכז מחקר ומידע.
- זילברברג, ב. (2001). **אתגרי המשק הישראלי בתחילת שנות האלפיים**. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

- חידר, עזיז (2003). **מכשולים בפני פיתוח כלכלי במגזר הערבי**. רעננה: המרכז היהודי ערבי לפיתוח כלכלי.
- חידר, עזיז (1991). **האוכלוסיה הערבית בכלכלת ישראל**. תל-אביב: המרכז הבין לאומי לשלום במזרח התיכון.
- חידר, עזיז (1985). **דפוסי יזמות כלכלית בכפר הערבי: 1950-1980**. (חיבור לשם קבלת תואר "דוקטור לפילוסופיה") האוניברסיטה העברית, הפקולטה למדעי הרוח, ירושלים.
- חידר, עלי (2001). "האזרחים הערבים בשירות המדינה", בתוך **שוויון ושילוב האזרחים הערבים בישראל 2000-2001**. בתוך דו"ח עמותת סיכוי, ירושלים.
- חימאייסי, ר. (1994). "הפיתוח הכלכלי של היישובים הערביים סוגיה מרכזית", בתוך דו"ח סכוי 1993-1994. ירושלים: עמותת סיכוי.
- יפתחאל, א. וא. גיאנס (2004). "לקראת תאוריה של משטרים אתנוקרטיים: הפוליטיקה של התפשטות אתנו-לאומית". **מדינה וחברה**, 4 (1): 761-788.
- ישיב, ע. וצ. הרקוביץ (1996). **השפעת גל העלייה על תעסוקת הוותיקים בישראל**. ירושלים: משרד העבודה והרווחה.
- לביא, ד. (1983). **חקלאות ישראל לקראת שנת 2000**. האוניברסיטה העברית בירושלים - הפקולטה לחקלאות ברחובות.
- לוי-פאור, ד. (2001). **היד הלא נעלמת: הפוליטיקה של התיעוש בישראל**. ירושלים: יד בן-צבי.
- לוסטיק, א. (1985). **ערבים במדינה היהודית: שליטת ישראל במיעוט לאומי**. חיפה: מפרש.
- מאיר-ברודניץ, מ. וד. צ'מנסקי (1986). **פיתוח כלכלי במגזר הערבי בישראל**. חיפה: המרכז לחקר העיר והאזור.
- מגן, א. (1987). **החקלאות לקראת שנת 2000**. ירושלים: יד טבנקין.
- מלץ, נ. (1996). "אבטלה בישראל 1960-1994: עליה וירידה בזמן האחרון". **רבעון לכלכלה**, 43 (2): 357-372.
- נתנון, ר. (1999). **מדיניות השקעה בתשתית בישראל 2002**. תל-אביב: המכון הישראלי למחקר כלכלי חברתי.
- נתנון, ר. וה. צמרת (1999). ניתוח השוואתי של אזורי עדיפות לאומית: ממשלת 1992-1996 לעומת ממשלת 1996-1999. תל-אביב: המכון הישראלי למחקר כלכלי חברתי.
- נתניהו, ב. (2001). **מקום תחת השמש**. תל - אביב: ידיעות אחרונות.

- סבירסקי, ב. (2000). "מהבטחת הכנסה להבטחת תעסוקה": תוכנית הממשלה לצמצום תשלומי הבטחת-הכנסה. ירושלים: מרכז אדווה.
- סבירסקי, ש. ו.א. אטקין (2002). קצבאות המוסד לביטוח לאומי: האם המוסד נושא בכל הנטל? ירושלים: מרכז אדווה.
- סבירסקי, ש.; ע. פרנקל ו.ב. סבירסקי (2001). הבטחת הכנסה בישראל: מקצבאות סעד להבטחת הכנסה ומהבטחת הכנסה ל"תוכנית ויסקונסין. ירושלים: מרכז אדווה.
- סדן, ע. (2002). כלכלת ישראל והבטחון הלאומי. חיפה: אוניברסיטת חיפה, המכון לחקר הבטחון הלאומי.
- סולטאני, נ. (2005). ישראל והמיעוט הפלסטיני 2004. חיפה: מדה אל-כרמל.
- סולטאני, נ. (2004). ישראל והמיעוט הפלסטיני 2003. חיפה: מדה אל-כרמל.
- סולטאני, נ. (2003). אזרחים ללא אזרחות. חיפה: מדה אל-כרמל.
- סופר, מ.; ש. יצחק; וי. דורי, וע. אטרש (1995). יזמות ותיעוש בחברה הערבית בישראל. רעננה: המרכז לחקר החברה הערבית בישראל.
- סטירן, נ. (2003). "מדיניות ציבורית לצמיחה וצמצום העוני". רבעון לכלכלה, 50 (3): 9-29.
- עוואודה, ו. (2001). "תכנית החומש לקידום מערכת החינוך הערבי במבחן המעשה". בתוך דו"ח עמותת סכוי 2001-2000. ירושלים: עמותת סיכוי.
- עוואודה, ב. (2002). תכנית החומש לקידום מערכת החינוך הערבי בישראל". בתוך דו"ח עמותת סיכוי 2002-2001. ירושלים: עמותת סיכוי.
- פארס, א. (2006). צרכים חברתיים ודרישות תקציביות של האזרחים הערבים. חיפה: מרכז מוסאוא.
- פארס, א. (2004). תקציב המדינה והאזרחים הערבים: דוח חברתי-כלכלי 2004. חיפה: מרכז מוסאוא.
- פילק, ד. (2004). "ישראל מודל 2000: פוסט-פורדיזם נאו-ליברלי". בתוך ד. פילק ו.א. רם (עורכים), שלטון ההון: החברה הישראלית בעידן הגלובליזציה. ירושלים: מכון ון ליר.
- פלד, י. וג. שפיר (2005). "מיהו ישראלי?: הדינמיקה של אזרחות מורכבת". תל-אביב: אוניברסיטת תל-אביב.
- פלוג, ק.; נ. קסיר וס. רובין (2000). אבטלה והשכלה בישראל: על מחזור עסקים ושינויים מבניים ושינויים טכנולוגיים: 1998-1966. ירושלים: בנק ישראל, מחלקת מחקר.
- פרנקל, י. (1999). "אתגרי המשק הישראלי בעידן הגלובליזציה ולקראת שנות 2000". רבעון לכלכלה, 43 (3): 4-15.

- פרנקל, ע. (2001). **דמי אבטלה בישראל: מגמות ושנויים בחקיקה: 1985 עד 2000**. ירושלים: מרכז אדווה.
- פלוצקר, ס. (1996). "משנתו הכלכלית של בנימין נתניהו" **מגזין ממון, ידיעות אחרונות** 6-8-1996.
- צור, י. (1996). החקלאות וההתיישבות בעולם משתנה. תל-אביב: משרד החקלאות.
- קימורלינג, ב. וי. מגדל (1999). **פלסטינים, עם בהיווצרותו**. ירושלים: כתר.
- קינג, י. ואחרים (2003). **מצב התעסוקה של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה: משאבים, חסמים וצורכי הסיוע להשתלבות**. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון.
- קורא, מ. (2001). **דיון בסוגיית ההפרטה של שירות התעסוקה ובאימוץ תוכנית "מסעד לעבודה" לאור מסקנות ועדת תמיד**. ירושלים: הכנסת, מרכז מחקר וידע.
- קמפ, א. ור. רייכמן (2003). "עובדים זרים בישראל". **מידע על שוויון**, 13, מרכז אדווה.
- רביב, ש. (1991). **תעשייה ועשייה: סיפורם של התעשיינים ושל התאחדות התעשיינים בישראל**. תל-אביב: התאחדות התעשיינים, ספריית התעשיינים.
- רזין, ע. (2002). **פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל בשנת 2000**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- רזין, ע. (1999). **פערים תקציביים בין רשויות מקומיות ערביות ליהודיות - האם מצטמצם הפער?**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- רם, א. (2004). "הפערים החדשים: קפיטליזם גלובלי, פוסט-פורדיזם ואוי-שוויון". בתוך ד. פילק וא. רם (עורכים), **שלטון ההון: החברה הישראלית בעידן הגלובליזציה**. ירושלים: מכון ון ליר.
- רם, א. (1999). "בין הנשק והמשק: הפוסט - ציונות הליברלית בעידן העולמקומי". בתוך א. רם וא. יפתחאל (עורכים), **"אתנוקרטיה" ו"עולמקומיות": גישות חדשות לחקר החברה והמרחב בישראל**. באר שבע: אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.
- רם, א. (1993). "החברה ומדע החברה: סוציולוגיה ממשדית וסוציולוגיה ביקורתית בישראל". בתוך א. רם (עורך), **החברה הישראלית: היבטים ביקורתיים**. תל-אביב: ברירות.
- שחאדה, א. (2004). **עוני כמדיניות: דו"ח השוואתי לממדי העוני בקרב האוכלוסייה הערבית במדינת ישראל בעשור האחרון**. חיפה: מדה אל-כרמל.
- שחאדה, א. (2004). **אבטלה והדרה: המיעוט הערבי בשוקי העבודה בישראל**. חיפה: מדה אל-כרמל.
- שטיין, צ. (1993). **כלכלת ישראל לקראת שנות ה-2000: הפרטה ויעול במשק ובשירות הציבורי**. ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה.

שטייר, ח. ונ. לוי-אפשטיין (1988). "המבנה הסקטוריאלי של שוק העבודה בישראל". **מגמות**, ל"א (2): 132-111.

שלו, מ. (2004). "האם הגלובליזציה "נירמלו" את הכלכלה המדינית בישראל?". בתוך ד. פילק וא. רם (עורכים), **שלטון ההון: החברה הישראלית בעידן הגלובליזציה**. ירושלים: מכון ון ליר.

דוחות

משרד החקלאות ופיתוח הכפר (2004), **דין וחשבון כלכלי על החקלאות והכפר 2003**. ירושלים: הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות, ההתיישבות והכפר.

משרד החקלאות ופיתוח הכפר (2003), **דין וחשבון כלכלי על החקלאות והכפר 2002**. ירושלים: הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות, ההתיישבות והכפר.

משרד החקלאות ופיתוח הכפר (2004), **תוכנית הפיתוח לשנת 2004**. ירושלים: מינהלת ההשקעות בחקלאות.

משרד החקלאות ופיתוח הכפר (2003), **תוכנית הפיתוח לשנת 2003**. ירושלים: מינהלת ההשקעות בחקלאות.

משרד החקלאות (1998), **תוכנית צמיחה בחקלאות לשנים 1999-2001**. ירושלים.

משרד החקלאות (1980), **תוכנית שש השנים לפיתוח החקלאות וההתיישבות 1980-1985**. ירושלים: הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות והתיישבות והכפר.

משרד התעשייה והמסחר, **סיכום פעילות מרכז ההשקעות**. ירושלים.

המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, 2005. **ממדי העוני ואי-השוויון בהתחלקות ההכנסה במשק, 2004**.

המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, 2004. **ממדי העוני ואי-השוויון בהתחלקות ההכנסה במשק 2003**.

המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, 2003. **ממדי העוני ואי-השוויון בהתחלקות ההכנסה במשק 2002**.

מדינת ישראל, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **סקרי כוח אדם**, 1991, 1992, 1995, 2001, 2002, 2003.

מדינת ישראל, **שנתון סטטיסטי לישראל**, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2001, 2002, 2003, 2004.

עמותת צאות אל-עאמל להגנת זכויות העובדים והמובטלים (2002), **התאכזרות למובטלים**.

מקורות באנגלית

- Ahroni, Y.(1998). "The Changing Political Economy of Israel". **Annals of the American Academy of Political and Social Science**, Jan, 127-146.
- Anderson, J. (1990). **Public Policy Making**. Boston: Houghton Mifflin.
- Balaam, N.A. & M. Veseth (1996). **Introduction to International Political Economy**. New Jersey: Prentice Hall.
- Blackbay, D.H; G.D Leslie & N.C. Oleary (2002). "White/Ethnic Minority Earning and Employment Differentials in Britain: Evidence From the LFS". **Oxford Economic Papers**, 54, 270-297.
- Cohen-Goldner, S. & D.M. Paserman (2004). "**Mass Migration to Israel and Native Transition from Employment**". Jerusalem: The Murice Falk Institute for Economic Research in Israel, Discussion paper No. 04.01
- Cornfield, D.B (1987). "Ethnic Inequality in Layoff Chances: the Impact of Unionization and Layoff Procedure". in: P.M. Lee (ed), **Redundancy, Layoffs and Plant Closser**. London: Cromhelm, 116-140.
- Daenzer, P. (1991). "Unemployment and Minority Immigrants in Canada". **International Journal of Sociology and Policy**, 11 (1-3), 29-50.
- Drinkwater, K. (2002). "Enclaves, Neighborhood Effects and Employment Outcomes: Ethnic Minorities in England and Wales". **Journal of Population Economic**, 15 (1), 5-29.
- Friedberg, M.R. (1998). "**The Impact of Mass Migration on the Israeli Labor Market**". Jerusalem: The Murice Falk Institute for Economic Research in Israel, Discussion paper No. 98.01.
- Gottheil, M.F. (1973). "On the Economic Development of the Arab Region in Israel". in: Curtis, M. & S.M. Chertoff (eds.), **Israel: Social Structure and Change**, New Brunswick, New Jersey: Transaction Books.
- Graham, H. *et al* (1993). **Local Geographies of Unemployment: Long Term Unemployment in Areas of Local Deprivation**. Aldershot: Averbury.
- Guy, P. (1996). **American Public Policy: Promise and Performance**. Chatham, New Jersey: Chatham House.
- Heckscher, E. (1962). **Mercantilism**. London: Bradford & Dickens.
- John, K. (1984). **Agenda, Alternatives, and Public Policies**. Boston: Little Brown.

- Justino, P. & L. Julie (2003). **Economic Exclusion and Discrimination: The Experiences of Minorities and Indigenous Peoples**. London: Minority Rights Group International.
- Khalidi, R. (1988). **The Arab Economy in Israel**. New York: Croom Helm.
- Kimmerling, B. (1983). **Zionism and Economy**. Cambridge, Mass: Schenkman.
- Lewin-Epstien, N. (1990). **The Arab Economy in Israel, Growing Population - Jobs mismatch**. Tel-Aviv: Tel-Aviv University, The Pinhas Sapir Center for Development, Discussion Paper No.14-90.
- Lewin-Epstien, N.& M. Semyonov (1994). "Sheltered Labor Markets, Public Sector Employment, and Socioeconomic Returns to Education of Arabs in Israel". **American Journal of Sociology**, 100 (3), 622-651.
- Lewin-Epstien, N.& M. Semyonov (1993). **The Arab Minority in Israel's Economy: Patterns of Ethnic Inequality**. Boulder : Westview Press.
- Metzer, J. (1998). **The Divided Economy of Mandatory Palestine**. Cambridge: Cambridge University.
- Musliu, A. & V. Ademi (2003). **Macedonia: Micro-Credit, Poverty and Returning Ethnic Minorities**. London: Minority Rights Group International.
- Plessner, Y. (1994). **The Political Economy of Israel: From Ideology to Stagnation**. New York: State University of New York Press.
- Rajjman, R. & M. Semyonov (2004). "Perceived Threat and Exclusionary Attitudes Towards Foreign Workers in Israel". **Ethnic and Racial Studies**, 27(5), 780-799.
- Sa'adi, A. H & N. Lewin-Epstien. (1994). "Ethnic Labour Force Participation in the Post-Fordist Era: The Case of the Arabs in Israel". **Work, Employment & Society**, 15 (4), 781-802.
- Schnell, I. (1998). "Arab Industrial: Sales Linkages and Spatial Integration". In: Y. Oren and M. Avinoam (eds.). **Ethnic Frontiers and Peripheries**. Boulder: Westview Press.
- Semyonov, M. & N. Lewin-Epstien, (1994). "Ethnic Labor Markets, Gender, and Socioeconomic Inequality: A Study of Arabs in the Israeli Labor Force". **The Sociological Quarterly**, 35 (1), 51-68.
- Shafir, G. (1989). **Land, Labor and the Origins of the Israeli-Palestinian Conflict 1882-1914**. Cambridge; Cambridge University Press.
- Sharkansky, I. (1997). **Policy Making in Israel- Routines for Simple Problems and Coping with the Complex**. Pittsburgh: Pittsburgh University Press.

- Sharkansky, I. (1987). **The Political Economy of Israel**. New Jersey: Transaction, Inc.
- Wolkinson, B. W. (1999). **Arab Employment in Israel: The Quest for Equal Employment Opportunity**. Westport, ct: Greenwood Press.
- Zureik, E. (1979). **The Palestinians in Israel: A Study in Internal Colonialism**. London: Routledge and Kegan Paul.

אתרים באינטרנט

www.moag.gov.il
www.Bankisrael.gov
www.adva.org
www.knesset.gov.il
www.tamas.gov.il
www.mof.gov.il
www.mof.gov.il/hon/2001/pension/pension.asp
www.bank-aravi-israeli.co.il
www.ahalicenter.org

מדה אל-כרמל - המרכז הערבי למחקר חברתי יישומי, הוא מוסד מחקר עצמאי, ללא מטרות רווח, שנוסד בשנת 2000 ומושבו בחיפה.

מטרתו של מדה אל-כרמל לקדם מחקר תיאורטי ויישומי העוסק באזרחים הפלסטינים בישראל, מתוך דאגה להתפתחותו האנושית והלאומית של מיעוט זה. מדה אל-כרמל מתמקד בצרכים החברתיים, החינוכיים והכלכליים של הפלסטינים בישראל, בזהות הלאומית באזרחות הדמוקרטית ובמדיניות הממשלה. נוסף על כך עוסק מדה אל-כרמל בנושאים רחבים יותר כגון: זהות, אזרחות ודמוקרטיה במדינות רב-אתניות.

מטרות-העל של מדה אל-כרמל הן:

- לספק בסיס מוסדי ואקלים אינטלקטואלי לבחינת צורכי הפלסטינים בישראל, עתידם הקיבוצי, ומערכות היחסים שלהם עם ישראל, עם שאר העם הפלסטיני ועם העולם הערבי.
- להרחיב ולפתח נקודות מבט תיאורטיות ומחקר יישומי בנושא זהות לאומית, אזרחות ודמוקרטיה, על-ידי עידוד מחקר השוואתי חוצה-לאום, בשיתוף עם מוסדות בעלי תפיסה דומה במדינות רב-אתניות אחרות.
- לסייע לקידום הקשרים עם אנשי אקדמיה ישראלים, פלסטינים ובינלאומיים, ועם פעילים בארגונים לא - ממשלתיים ופעילים פוליטיים, לשם גיבוש הצעות למדיניות ציבורית. זאת כדי לשפר את מצבם הכלכלי, הפוליטי והחברתי של האזרחים הפלסטינים.
- להכשיר חוקרים פלסטינים בתחום מדעי החברה מתוך גישה ביקורתית חדשה.
- לקדם שיח חדשני וביקורתי בנושא יחסי פלסטינים-יהודים במדינה.

