

31.3.2021

**נייר מדיניות: קידום עסקים, יזמות ותשתיות ארגוניות לפיתוח כלכלי**

**1. מבוא**

נייר מדיניות זה הוכן לבקשת הוועד הארצי של ראשי הרשויות הערביות לצורך גיבוש דרישות החברה הערבית לקראת תוכנית חומש חדשה. במסגרת נייר זה מועלות דרישות החברה הערבית בתחום קידום העסקים והיזמות, והתשתיות הארגוניות בשלטון המקומי הערבי שמטרתן לקדם פיתוח כלכלה מקומית תומכת במגזר העסקי-יזמי וכן פיתוח כלכלי בכלל ביישובים הערביים.

ההמלצות והדרישות שיועלו במסגרת נייר זה אמורות להוות הבסיס לדיונים העתידיים שיתנהלו בין הוועד הארצי למשרדי הממשלה השונים ובראשם משרדי האוצר, שוויון חברתי והכלכלה, בכל הנוגע לחסמים והאתגרים הניצבים בפני קהילת העסקים הערבים והרשויות המקומיות הערביות.

בנייר מדיניות זה נסקור את החלטת הממשלה מס' 922 שמיושמת בין השנים 2016-2021, בעיקר בכל הקשור למענה המצומצם שהיא מספקת/לא מספקת לעסקים הערבים ולמידת תרומתה לטיפול תשתיות ארגוניות לפיתוח כלכלי ברשויות הערביות, והחסמים שמנעו ניצול התקציבים שהוגדרו בתוכנית.

**בחלק הראשון** של מסמך זה נציג רקע ותמונת מצב כללית על מגזר העסקים הקטנים בחברה הערבית, האתגרים והחסמים המונעים את צמיחתם. **בחלק השני** נבחן את התשתית הארגונית שמספקת הרשות המקומית הערבית והפונקציות הניהוליות האחראיות על פיתוח הכלכלה המקומית. **בחלק השלישי** נסקור את מרכיבי החלטת ממשלה 922 בתחום זה ומידת המיצוי והניצול של מרכיבי התוכנית. **חלקו הרביעי** של המסמך יעסוק בעסקים הערביים בצל משבר הקורונה, ו**בפרק הסיום** נציג המלצות שיש לקחת בחשבון במהלך גיבוש תוכנית חומש חדשה.

**בטרם נעבור לחלקי המסמך לעיל, נבקש להציג את הרקע להקמת הוועדה לקידום עסקים, יזמות ותשתיות ארגוניות**

**2. הוועדה לקידום עסקים, יזמות ותשתיות ארגוניות לפיתוח כלכלי – רקע**

נייר זה הוכן ע"י "הוועדה לקידום עסקים, יזמות ותשתיות ארגוניות לפיתוח כלכלי", שהוקמה ע"י ועד ראשי הרשויות הערביות בשנת 2019. בהרכב הוועדה נמצאים ראשי רשויות ערביות, פקידים בכירים

ומנכ"לי חברות כלכליות בשלטון המקומי הערבי, ארגוני חברה אזרחית, אנשי מקצוע ומומחים בתחום הפיתוח הכלכלי והעסקי.

הוועדה התכנסה מספר פעמים במשך השנה, ובחודש יוני 2020 הוחלט על הקמת צוותי עבודה בשני תחומי פעילות מרכזיים "צוות עסקים ויזמות" ו"צוות לקידום תשתיות ארגוניות לפיתוח כלכלי ברשויות המקומיות הערביות". הצוותים קיימו מספר מפגשים ועקבו בין היתר אחר התפתחויות המשבר הכלכלי, בחינת החלטה 922 והתרומה שלה לקידום עסקים ותשתיות לפיתוח כלכלי ברשויות הערביות וגיבוש דרישות החברה הערבית לקראת תוכנית חומש חדשה. נייר מדיניות זה מציג את המלצות הוועדה בתחומים בהם הינה עוסקת.

מטרות הוועדה כפי שנוסחו בסמוך להקמתה הן הפקת המלצות ומענים לצרכים של עסקים, יזמים ותשתיות ארגוניות לפיתוח כלכלי ברשויות המקומיות וזאת במטרה להביא לפיתוח כלכלי ועסקי ביישובים הערבים, ובין היתר, לשפר את ההכנסות העצמיות של הרשויות ולפתח מענים לאתגרים כלכליים ועסקיים איתם מתמודדות הרשויות המקומיות הערביות בשנים האחרונות.

בעקבות משבר הקורונה שפקד ופוקד את המדינה, בכלל, ואת קהילת העסקים והרשויות המקומיות הערביות בפרט, חל שינוי בסדרי העדיפויות של הוועדה ותוכניותיה. כבר בתחילת המשבר הוכרז על הקמת "הוועד הערבי לחירום" ובמסגרתו הושק חדר מצב לטיפול במשבר קורונה. הוועד הערבי לחירום פועל תחת ועד ראשי הרשויות הערביות וועדת המעקב העליונה ובשיתוף פעולה עם ארגוני חברה אזרחית. בין תפקידיו, העלאת המודעות להתפשטות הנגיף ודרכי ההגנה מפניו, מיפוי הצרכים של האוכלוסייה הערבית והבטחת מתן מענה לאותם צרכים תוך גיוס משאבים ממשלתיים וחברתיים. במסגרת הוועד הוקמו צוותי עבודה, כאשר "ועדת העסקים, היזמות והתשתיות הארגוניות לפיתוח כלכלי" הכריזה על הקמת צוות חירום כלכלי,<sup>1</sup> במטרה לעקוב אחר ההתפתחויות והאתגרים מולם ניצבים העסקים הערבים במיוחד, ובתוך זה גיבשה הוועדה נייר מדיניות שסוקר את מצב העסקים הערבים בצל המשבר.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> צוות החירום הכלכלי פועל תחת "הוועד הערבי לחירום", ושונה בהרכבו ובמטרותיו מהוועדה לקידום עסקים, יזמות ותשתיות ארגוניות לפיתוח כלכלי

<sup>2</sup> "העסקים הערבים בצל משבר הקורונה". מאי 2020. הוועד הארצי של ראשי הרשויות הערביות ומרכז אינג'אז

### 3. עסקים קטנים בחברה הערבית

#### 3.א רקע

חשיבותם הכלכלית של העסקים הקטנים בולטת בחברה הישראלית, בכלל, ובחברה הערבית, בפרט, בשל שיעורם הגבוה יחסית של אלה מכלל העסקים הערבים בישראל.

סקר של מנהל מחקר וכלכלה במשרד העבודה והרווחה משנת 2017 מציין כי כ-10% מכלל העסקים בישראל הם בבעלות ערבית, כאשר 96% מכלל העסקים הערבים מוגדרים כעסקים קטנים שמעסיקים כ-67% מהמועסקים במגזר העסקי.<sup>3</sup> נוסף כי 71% מהעסקים הקטנים בחברה הערבית הם עסקים זעירים (עד 4 עובדים), וכי ל-54% מהעסקים הערבים מחזור עסקי שאינו עולה על חצי מיליון ש"ח.<sup>4</sup>

קיימים הבדלים מהותיים בין עסקים בחברה הערבית בהשוואה לעסקים בחברה היהודית בתחומים שונים כגון הרכב ההון ההתחלתי, גודל העסקים, מידת התחרות, גודל השוק, חשיפה לשווקים חדשים, היקפי היצוא, תשתיות, מיקום העסק והמבנה הניהולי. בהתאם לכך גם החסמים והאתגרים עמם מתמודדים העסקים בחברה הערבית שונים באופיים והיקפם מאלה עמם מתמודדים העסקים היהודים. עם זאת, ניתן לומר כי, באופן כללי, החסמים והאתגרים עמם מתמודדים כלל העסקים בישראל חמורים יותר בכל הנוגע לעסקים ערבים, כפי שיפורט במסמך זה.

עסקים קטנים בחברה הערבית ממוקמים ופועלים בתוך ריכוזי אוכלוסייה הערבית, כאשר הרוב המכריע מוגדרים כעסקים משפחתיים בהם מועסקים ההורים/הילדים ולעיתים גם הנכדים. משמע, שכל פגיעה בעסקים אלה מהווה פגיעה רוחבית במשקי הבית הערבים.<sup>5</sup> בהקשר זה חשוב להוסיף שמחקרים רבים שנערכו בתחום העסקים בישראל מצביעים על פערים גדולים באיתנות הסקטור הכלכלי הערבי לעומת סקטורים אחרים במדינה ועל שורה של חסמים שמקשים על שרידותם ושגשוגם של עסקים בבעלות ערבית ובמיוחד העסקים הקטנים.<sup>6</sup> חסמים אלו נובעים ממדיניות ממשלתית מפלה ולא שוויונית כלפי החברה

<sup>3</sup> סקירות ומחקרים בנושא עסקים בבעלות ערבית, קידום התעסוקה בקרב האוכלוסייה הערבית ושילווה השוויוני בכלכלה הישראלית, משרד התמ"ת, מינהל מחקר וכלכלה.

<sup>4</sup> משרד הכלכלה, אגף מחקר וכלכלה, מאפייני עסקים בבעלות ערבים, שוקי הנדלס, מאי 2017. לפי סקירת ה-OECD על עסקים קטנים ובינוניים בישראל משנת 2016, הגודל הממוצע של עסק ביישוב ערבי עומד על 5.4 אנשים, לעומת 13.6 אנשים בעסק יהודי.

<sup>5</sup> פרח, גי'. ושותפים. (2020). התמודדות החברה הערבית עם משבר הקורונה. נצרת: ועדת המעקב העליונה.

<sup>6</sup> ראה, "העסקים הערבים בצל משבר הקורונה". מאי (2020). הוועד הארצי של ראשי הרשויות הערבים ומרכז אינג'אז

הערבית במגוון תחומים תכנוניים, חברתיים וכלכליים אשר החלישו את המגזר העסקי הערבי, האטו את צמיחתו וחיזקו את התלות שלו במגזר העסקי היהודי.

סקר העסקים בבעלות ערבים שנערך בשנת 2017 על ידי מנהל מחקר וכלכלה במשרד העבודה והרווחה,<sup>7</sup> מצא כי מרבית העסקים בבעלות ערבית (57% מסך העסקים הערבים) התפלגו בין שתי קבוצות עיקריות: ענף הבינוי (31%), וענפי המסחר (26%). שאר העסקים התפלגו בענפים אחרים כאשר 10% מהם בענף התחבורה ואילו רק כ- 1% בענף מידע תקשורת ופיננסים.<sup>8</sup>

### 3.3. אתגרים וחסימים העומדים בפני העסקים הקטנים בחברה הערבית

העסקים הקטנים בחברה הערבית בישראל מתמודדים עם מספר אתגרים וחסימים. בחלק זה, נציג שישה אתגרים מרכזיים העומדים בפני עסקים אלה, המונעים מהם לשרוד ולהתפתח:

#### 1. בעיית מימון ואשראי: לעסקים הקטנים במדינה ובפרט עסקים בבעלות ערבית, קיימת בעיית מימון

וקושי לקבל אשראי. קבלת אשראי וסיוע במימון הוצאות חיוניים בעיקר בשלבי הקמת העסק, אך לא רק – ומשבר הקורונה מוכיח זאת ביתר שאת. 72% מן העסקים הערביים מדווחים על קשיים לגייס הון (לעומת 35% מהעסקים היהודים).<sup>9</sup> כך שמרבית ההון ההתחלתי של עסקים ערבים מגיע מכיסים פרטיים של בעלי העסקים עצמם ובני משפחה גרעינית או מהלוואות מבני משפחה. חסם המימון מבטא ומגלם בתוכו במידה רבה גם חסימים נוספים הרלוונטיים לעסקים ערבים ובכלל זה חוסר ידע בניהול העסק, חוסר מודעות לזכויות וחובות של בעלי עסקים וקושי במיצוי הזכויות, וחוסר משמעותי הנובע מהיעדר תשתיות הולמות המאפשרות תפקוד תקין של עסקים. בעיות תשתיות אלו נובעות בחלקן הגדול מאחריות הממשלה שמזניחה את הרשויות הערביות ומעבירה תקציבים דלים, וחוסר האונים של הרשויות שלא משקיעות בתשתיות תומכות בפעילות העסקים, כגון פינוי אשפה, מערכות תחבורה והסדרת חניונים וכדו'.<sup>10</sup>

בנוסף, כאשר עסקים ערבים נקלעים לקשיים כלכליים, הם נותרים ללא מענה אמיתי מצד הבנקים, שהיחסים עימם מתאפיינים בחוסר אמון הדדי. העסקים הערבים מוגדרים ע"י הבנקים "עסקים

<sup>7</sup> משרד הכלכלה, מחקר וכלכלה. ייצוג וגיוון תעסוקתי במגזר העסקי בישראל, העסקת עובדים מהאוכלוסייה הערבית והחרדית. (2017), אסף מלחי, גלי ליס.

<sup>8</sup> הנדלס, ש' (2017). מאפייני עסקים בבעלות ערבים. משרד הכלכלה

<sup>9</sup> דו"ח תקופתי מצב העסקים והבינוניים בישראל (2017). משרד הכלכלה, הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים

<sup>10</sup> חייטב, מ', סלמון, ש' וקורת, ע' (2016). עסקים קטנים במגזר הערבי: בחינה אמפירית השוואתית. מכון מילקן

בסיכון גבוה", בטענה לקשיים בהחזר הלוואות, מחסור בהון עצמי ובעיקר מקושי בהעמדת ביטחונות "איכותיות" בעיני הבנק, בין היתר בשל בעיית רישום מקרקעין בישובים ערביים. במצב דברים זה, העסקים הקטנים בחברה הערבית סובלים מאפליה סטטיסטית, הם נתפסים כבעלי קשיים בהחזר הלוואות, נדרשים לביטחונות גבוהים יותר מטעם הבנקים, ובכך מונעים מבעלי עסקים ערבים לבקש אשראי. על רקע זה, נראה כי הבנקים רואים בעסקים הערבים מקור ליצירת רווחים באמצעות עמלות ומוצרי אשראי יקרים, מבלי לספק פתרונות אשראי אמיתיים למגזר העסקי-יזמי בחברה הערבית.

כאמור, היעדר מענה הולם לקבלת אשראי בדרכים לגאליות ומקובלות, דוחק חלק מבעלי העסקים לקבל הלוואות בשוק האפור, הלוואות עם אחוזי ריבית גבוהים במיוחד, שמובילות לרוב לקשיים בהחזר אותן הלוואות ומוביל גם להגברת תופעות הפשע והאלימות בחברה הערבית. במסגרת החלטת הממשלה לטיפול באלימות ובפשיעה בחברה הערבית הוחלט על הקמת צוות ממשלתי אשר יגבש המלצות להקלה בחסם זה.

2. **מחסור באזורי תעשייה ושטחי מסחר**: העסקים הקטנים בחברה הערבית סובלים באופן משמעותי ממחסור בתשתיות עסקיות תומכות פעילות עסקית המתבטאים במחסור באזורי תעשייה ושטחים מסחריים. דבר זה מגביל לאין שיעור התפתחות חיי העסקים והמסחר, ומונע מהם, בין היתר, לקבל אשראי אטרקטיבי ומענקים המיועדים לעסקים הממוקמים באזורים כאלה. סוגיית המחסור באזורי תעשייה היא סוגיית ידועה היטב למשרדי הממשלה, וטרם זכתה להתייחסות הולמת, לרבות בהחלטת ממשלה 922 אשר הקציבה תקציב לא מספק לפתרון הסוגייה. ניתוח נתונים של הלמ"ס מעלה כי רק כ-3.6% מכלל השטחים המיועדים לתעשייה ולמלאכה נמצאים ביישובים הערבים לעומת 96.36% ביישובים יהודים, יחס של פי 26.11<sup>11</sup>. היעדר אזורים כאלה מחליש עוד יותר את הרשויות הערביות ומצמצם משמעותית את היקף ההכנסות העצמיות של הרשות בהיעדר הכנסה מארנונה עסקית. רק 29% מתקציבי הרשויות המקומיות הערביות מקורם בהכנסות העצמיות שלהן, לעומת 66% ברשויות המקומיות היהודיות.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> מצגת מרכז אינג'אז ומרכז מסאווא, **אזורי תעשייה בחברה הערבית (2019)**.

<sup>12</sup> מדיניות הממשלה כלפי האוכלוסייה הערבית במסגרת עבודת הרשויות המקומיות בחברה הערבית: דוח מחקר סופי מוגש למרכז השלטון המקומי. (2015)

משבר הקורונה שפקד את המדינה חשף את המדיניות הממשלתית כלפי האוכלוסייה הערבית במערומיה. היישובים הערבים כבשו את המקומות הראשונים בטבלת היישובים מוכי האבטלה, שיעור האבטלה בחלק מהיישובים עלה מעל 40%, וההגבלות שהושתו על הניידות לרבות על הנסיעה בתחבורה ציבורית חשפו את הצורך האקוטי בקיום אזורי תעסוקה קרובים ככל שניתן למקום המגורים.<sup>13</sup>

מנתוני סקר שערך המשרד לשוויון חברתי בחודש מאי 2020, עולה כי 16.75% בלבד מהעסקים הערביים ממוקמים באזורי תעשייה/תעסוקה, 8.35% מהעסקים ממוקמים בקניונים (סגורים ופתוחים), 3.6% בלבד ממוקמים במתחמי היי טק, ואילו 26.17% מהעסקים ממוקמים בצירים מסחריים ו/או בשוק עירוני ביישוב ו- 28.75% בבתים פרטיים ומשרדים.<sup>14</sup>

בנוסף, יישובים ערבים סובלים מחוסר בולט בתשתיות עירוניות (פיזיות) במיוחד תשתיות שאמורות לתמוך בפעילות עסקית, כגון מרחב עסקי מטופח שמתבטא לרוב במחסור במקומות חנייה, מחסור בפניו אשפה, עומסי תנועה ואחרים.

3. **חוסר אוריינות כלכלית:** הקמה וניהול של עסק דורשים ידע והיכרות עם המגזר העסקי, בכלל, ועם הכלים הממשלתיים שתכליתם עידוד עסקים. בשל היחסים המורכבים בין האזרח הערבי לרשויות קיימת רתיעה של בעלי עסקים קטנים מלבקש מימון באמצעות פלטפורמות ממשלתיות וכן קיימים פערים משמעותיים ברמת ההנגשה השפתית והתרבותית של השירותים הממשלתיים הרלוונטיים. כל אלה מביאים לפערי ידע ונטייה להסתמכות על מימון עצמי או השגת מימון ממקורות אחרים.

4. **קושי בנגישות לשווקים:** בשונה מרשתות גדולות וארציות, רוב העסקים ממוקמים ביישובים הערבים וקיים קושי בנגישות לשווקים גדולים ורחבים. העסקים הקטנים בחברה הערבית משרתים קהל לקוחות מקומי בעל יכולת רכישה מצומצמת, דבר הפוגע בהתפתחות העסקים בצל תחרות מקומית גדולה, מביאה לתחלופה תכופה וסגירה של העסקים, ויכולת תחרות קטנה אל מול רשתות גדולות.

<sup>13</sup> קידום ופיתוח אזורי תעשייה, תעסוקה ומסחר ביישובים העברים, מרכז מסוואה, הוועד הארצי של ראשי הרשויות הערביות, מכתב לשר הכלכלה 30.8.2020

<sup>14</sup> תמונת מצב בתי עסק בבעלות ערבים בתקופת התפשטות נגיף הקורונה, המשרד לשוויון חברתי (מאי 2020)

שירותי התחבורה הציבורית הלוקים בחסר ביישובים הערביים מונעים מעסקים אלו להיות נגישים עבור קהל לקוחות רחב מיישובים סמוכים ואילו תשתית ותחבורתית ירודה מונעת את הנגשת המוצרים והשירותים של עסקים אלו לקהל לקוחות גדול יותר.

5. **פער דיגיטאלי:** עסקים ערבים סובלים מפער דיגיטאלי וחוסר ידע בכל הקשור לשימוש בפלטפורמות מקוונות לקידום שיווק עצמי. פער זה משפיע ללא ספק על היקף המכירות ועל היכולות של העסקים להמשיך להתפרנס במיוחד בצל משברים. ברור שניהול הקשר של העסק מול הבנק והלקוח נפגע בשל קיומם של פערי ידע ומיומנויות כללים בכל הנוגע לשימוש בכלים דיגיטליים. בנוסף לכך, תשתיות האינטרנט והסלולר ביישובים הערביים נמצאות בפיגור בהשוואה ליישובים אחרים, ועל כן אינן מאפשרות קיום פעילות מסחרית ענפה. זאת מכיוון ששתי הספקיות הגדולות של שירותי האינטרנט בחברה הערבית, בזק והוט, לא משקיעות בשדרוג ובפריסת תשתית רחבה.<sup>15</sup>
6. **מחסור בתשתיות ארגוניות ברשויות הערביות,** ברשויות המקומיות הערביות חסרות מחלקות ויחידות שתכליתן תמיכה בעסקים. קיים מחסור בכ"א ברשויות אלה, ולכן הן מתקשות להתמודד עם האתגרים הרבים הקיימים בכל הקשור בטיפול עסקים. ברשויות המקומיות לא קיימת פונקציה ניהולית שבין סמכויותיה לפתח, להוביל ולקדם עסקים ויזמות מקומית. על כך נרחיב בפרק נפרד בהמשך.

לבסוף, ראוי לציין כי מחקרים שבחנו את העסקים הקטנים בחברה הערבית מצאו כי אמנם העסקים הקטנים בשתי החברות, היהודית והערבית, סובלים מחסמים שונים וממכשולים בחיי העסק, אולם קיומם בולט יותר וגדול לאין שיעור בחברה הערבית,<sup>16</sup> משבר הקורונה חשף והציף את הפערים הגדולים הקיימים בחברה בישראל עוד מלפני המשבר, ובמיוחד את הפערים בין המשק הערבי ליהודי, ובין המרכז לפריפריה חברתית-כלכלית.

לאור מציאות זו, חיזוק העסקים בחברה הערבית עשוי להניב תוצאות חיוביות הן לחברה הערבית – על ידי עליה ברמת החיים ושילובם של נשים וצעירים בתעסוקה, והן למשק הישראלי כולו – על ידי הגדלת היעילות,

<sup>15</sup> לחסרים ברשתות האינטרנט בחברה הערבית היו השלכות משמעותיות לרעה במהלך משבר הקורונה על הלמידה המקוונת של תלמידים כמו גם על המשך עבודה של עובדים רבים מהבית.  
<sup>16</sup> ח'טיב, מ', סלמון, ש'. (2006) עסקים קטנים במגזר הערבי בחינה אמפירית השוואתית. מכון מילקן

וצמצום הפערים.<sup>17</sup> אולם, מעבר לכך, אנו רואים במהלכים המכוונים לשיפור וחיזוק מצבם של העסקים והרשויות בחברה הערבית כמימוש חובת המדינה כלפי אזרחיה הערבים וכצעד חיוני בדרך לשוויון בין החברה היהודית והערבית ולצמצום האפליה רבת השנים כלפיה.

ראוי לציין, כי לשגשוג העסקים בחברה הערבית יש תרומה ישירה לחיזוק הרשויות הערביות מבחינה כלכלית. רק כ-2% מכלל הארנונה העסקית המשולמת במדינה הולכת לרשויות הערביות וזה מעיד יותר מכל על מצבם של העסקים הערבים והצורך לפעול לשם חיזוקם. דוגמא לכך ראינו בפטור מתשלומי ארנונה שהעניקה המדינה בעקבות משבר הקורונה לעסקים עבור חודשים מרץ-אפריל 2020, וסכומי השיפוי שהוקצו לרשויות הערביות בסכום של 47 מיליון ₪ מתוך חבילת הסיוע בסכום 2.8 מיליארד ₪, ובכך הסתכם חלקם של הרשויות הערביות ב 1.7% ממכלל התקציב המוקצה לכך.

### 3.g. תשתיות ארגוניות לפיתוח כלכלי ברשויות המקומיות

הרשויות המקומיות הערביות סובלות מחסמים מבניים רבים, ורובן המכריע מדורגות באשכולות 1 עד 4 בדירוג הסוציו-אקונומי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.<sup>18</sup> רשויות אלה סובלות ממצוקה תפקודית, ניהולית וכספית עמוקה. לצד מבנה רשותי ארגוני-פנימי שאינו מאפשר תפקוד מיטבי.<sup>19</sup> החולשה הכלכלית של הרשויות הערביות נובעת בעיקר מהיעדר מקורות הכנסה עצמיים. הכנסות של הרשויות המקומיות הערביות מגיעות משלושה מקורות מרכזיים: הראשון, ארנונה ממגורים המהווה את החלק הגדול מכלל הכנסות של הרשות ממסים עירוניים; השני, תקציבים המועברים על ידי משרדי הממשלה למימון שירותים שמספקות הרשויות; השלישי, מענקים מצד הממשלה כגון מענקי איזון ופיתוח. לעומת זאת, מקורות הכנסה של הרשויות היהודיות מגוונים יותר וכוללים הכנסות עצמיות משמעותיות מארנונה לעסקים, לאזורי תעשייה ומסחר, ממשרדי ממשלה וממוסדות ציבוריים, חניונים ציבוריים, קנסות חנייה ועוד. מקורות הכנסה אלה אינם קיימים ברשויות המקומיות הערביות. בעוד הכנסות העצמיות

<sup>17</sup> ח'טיב, מ', סלמון, ש' וקורת, ע'. (2016). עסקים קטנים במגזר הערבי: בחינה אמפירית השוואתית. מכון מילקן

<sup>18</sup> פרח, ג'. (2020). התמודדות החברה הערבית עם משבר הקורונה. נצרת: ועדת המעקב העליונה.

<sup>19</sup> גיאנס, א' ועזאייזה, פ'. (2008). האם ניתן לצאת מהמשבר? השלטון המקומי הערבי בישראל בתחילת המאה ה-21. ירושלים: כרמל, עמ' 7-8.



ברשויות יהודיות מהוות כ-60% ויותר מהתקציב שלהן, ברשויות מקומיות ערביות ההכנסות עצמיות מהוות רק כ-31% מתקציבן.<sup>20</sup>

הרשויות המקומיות הערביות סובלות מאפליה ארוכת שנים בתחום התכנון והפיתוח, ולרוב העדר תוכניות אסטרטגיות ותוכניות פעולה. זאת בנוסף להעדר יזמות לפיתוח כלכלי והעדר שיתוף הציבור ובכלל זה משקיעים מקומיים.<sup>21</sup>

נוסף על כך, הרשויות המקומיות הערביות סובלות מחוסר בכוח אדם בכל המחלקות ומהיעדר מוחלט של מחלקות לפיתוח כלכלי, לשיפור פני העיר ועוד.<sup>22</sup> הרשות המקומית הערבית מוגבלת מבחינת משאבים כספיים העומדים לרשותה במתן שירותים לתושב ולפיתוח היישוב מבחינה פיזית, חברתית וכלכלית. בנוסף, הן מוגבלות ביכולת שלהן לגייס משאבים הולמים לפיתוח המתבקש של היישוב.

חסמים ארגוניים-פנימיים אלה ברשויות המקומיות הערביות, ומחסור בתשתיות ארגוניות תומכות בפעילות עסקית-יזמית, מקשים על התמודדות עם האתגרים הרבים. תשתיות אלה חשובות בהקשר של פיתוח כלכלי, שדרוג הכלכלה המקומית, כולל קידום אזורי תעשייה ומסחר וטיפוח מרחבי עסקים ומשיכת יזמות ליישוב.

עוד בולטים בהיעדרם, תשתיות כלכליות בשליטתן של הרשויות, כמו למשל, ההקמה וההפעלה של חברות כלכליות ומנהלות עסקים ואזורי תעשייה.<sup>23</sup> בישראל פעילים היום כ-500 תאגידים עירוניים, שמרביתם חברות כלכליות ועירוניות, בזמן שבשלטון המקומי הערבי קיימות 4 חברות כלכליות בלבד. קיומם של גופים כאלה עשוי להקל על מצוקתן הכספית, לשפר את חוסנם הכלכלי של הרשויות, של העסקים ושל התושבים. תשתיות אלה מסייעות לרשות בהגדלת ההכנסות העצמיות, ובקידום פרויקטים כלכליים שיש להם השלכות חיוביות על היקף הפעילות הכלכלית ביישוב ועבור עסקים ויזמים בפרט.

עוד קודם להחלטה 922 והמשבר הכלכלי הנוכחי, בלט הצורך בהקמת מחלקה שתאגם משאבים ותפקידים חיוניים (קיימים) בתוך הרשויות המקומיות הערביות, מחלקת אחת פרו-אקטיבית שבמסגרתה ישמשו בעלי תפקידים חיוניים עם זיקה לפיתוח כלכלי עסקי, כגון, ממצאי משאבים, מתכנן אסטרטגי, רישוי עסקים,

<sup>20</sup> מיכל בליקוף וספא אגבאריה. 2014. מגירעונות ותלות לאיזון וצמיחה, מקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות הערביות, עמותת סיכוי, מרכז אינג'אז.

<sup>21</sup> ג'אנס, א' ועזאזיה, פ' (שם).

<sup>22</sup> מחקר לבדיקת המדיניות הממשלתית כלפי האוכלוסייה הערבית במסגרת עבודת הרשויות המקומיות בחברה הערבית. 2015. דוח מוגש למרכז השלטון המקומי. עמ' 65.

<sup>23</sup> בליקוף, מ. ואגבאריה, ס. (2014) מגירעונות ותלות לאיזון והתפתות: מקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות הערביות. מרכז אינג'אז ועמותת סיכוי.

מקדמי עסקים, ויחידות פיתוח-כלכלי קיימות. פונקציה ניהולית זו, ביכולתה לעקוב אחר שיפור ושדרוג מרחבים ותשתיות אטרקטיביות לשיפור ושגשוג העסקים (חנייה, אשפה, עומסי תנועה, פתרונות תחבורה וכדו'), מה שעשוי להגדיל את בסיס המס של הרשויות ולתרום משמעותית להכנסותיהם.

#### 4. החלטת ממשלה 922

בפרק זה נתייחס לנושאים שנידונו בהחלטה 922 בשני היבטים מרכזיים: קידום עסקים ויזמות בחברה הערבית ובהיבט של תשתיות ארגוניות לפיתוח כלכלי.

החלטת ממשלה מספר 922 שהתקבלה בדצמבר 2015 "לפיתוח כלכלי בחברה הערבית בין השנים 2016-2020" - מהווה צעד חיובי בדרך לשוויון בחלוקת המשאבים בין אזרחים יהודים וערבים באמצעות תיקון מנגנוני ההקצאה של תקציב המדינה, בשורה של נושאים. כך למשל, בתחום, קידום תעסוקה ההחלטה מורה על שריון חלק יחסי בתקציב המדינה לאוכלוסייה הערבית, בהתאם לגודלה בכלל האוכלוסייה. כמו-כן, בתוכנית נקבע שתקציב החינוך הבלתי פורמאלי יוקצה ליישובים הערבים על פי שיעורם באוכלוסייה. עוד נקבע ש 25% מתקציב בינוי מעונות יום יוקצה ליישובים הערבים, ו-40% מתוספת הסובסידיה לשירותי תחבורה ציבורית או 100 מיליון ש"ח, הגבוה מבין השניים, ייועדו בכל שנה לאוכלוסייה הערבית ועוד כיו"ב נושאים נוספים. משרד האוצר העריך את סה"כ התקציב שיוקצה מתוקף אותה החלטת ממשלה ב-10 מיליארד ₪.<sup>24</sup>

על אף ההחלטה להשוות את הקצאות התקציב והשינוי במנגנוני התקצוב, משרדי הממשלה לא טיפלו בכל חסמי העומק המונעים יישום מוצלח של הקצאת התקציבים, בין אם המדובר בתקציבים ישירים המועברים דרך אותם משרדים ובין אם על ידי הרשויות המקומיות. כך לדוגמה, הקצאת משאבים מספקת לטיוב וחיזוק כוח אדם ברשויות הערביות למיצוי תקציבי ההחלטה.

עוד ראוי לציין שהחלטה 922 לא עסקה כמעט בכלל בתחום העסקים בחברה הערבית וממילא לא בוצעה בחינת עומק של החסמים הקיימים בתחום זה. לפיכך, ועל אף שמלאו חמש שנים לאותה החלטה, כמעט ולא הורגש שינוי במרחב העסקי הערבי.

<sup>24</sup> עמותת סיכוי 2016

נסקור תחילה את הנושאים שהועלו במסגרת החלטה 922 בהקשר של עסקים ויזמות, ובהמשך בהקשר של תשתיות ארגוניות ברשויות המקומיות

☒ הנושאים שהועלו בהחלטה 922 - בהקשר של העסקים והיזמות:

▪ **משרד התיירות**

מעורבות משרד התיירות בהחלטת הממשלה 922 הייתה מועטה ביותר והסתכמה במתן תקציב ייעוץ לבניית תוכנית תיירותית אסטרטגית לעיר נצרת, ותוכנית תיירותית לבניין א-סראיא בעיר העתיקה בנצרת, בסכום כולל של 200 אלף ₪. לעומת זאת, אחוז הביצוע התקציבי מסך ההקצאה בפועל עומד נכון להיום על 32% בשל קושי בהעמדת מצינג מצד הרשות המקומית.

▪ **משרד הכלכלה**

**אזורי תעשייה:** עיקר ההתייחסות בתוכנית 922 לנושא אזורי התעשייה, הייתה מצומצמת והתמקדה בשיווק של 5 אזורי תעשייה ביישובים: כפר כנא, דיר חנא, סכנין, אום אל-פחם וג'לג'וליה. מעבר לכך לא הייתה התייחסות לנחיצות של הקמת אזורי תעשייה חדשים ביישובים הערבים.

בסקירת אתגרי הביצוע וקידום תהליכי היישום בהחלטה 922, עלה כי קיים מחסור בתקציבים לפיתוח אזורי תעשייה חדשים ביישובים הערבים, שרוב התקציבים המוקצים לפיתוח ושיווק אזורי התעשייה, אינו מגיע בסופו של דבר לרשויות הערביות, ומנוכים לחובות עבר, ולהחלטות ממשלה אחרות, וליישובים הערבים נותר תקציב מועט מאוד.<sup>25</sup>

מתוקף ההחלטה הוקצה סה"כ תקציב (עלוב) שעמד על 890 אלף ₪ בלבד, לשיווק אזורי תעשייה ביישובים: כפר כנא, שפרעם, נצרת, אכסאל, יפיע, ריינה, דייר חנא, ג'לג'וליה, כאשר אחוז הביצוע של התקציב עמד על 12% עד לסוף 2019.

כבר מאמצע שנות ה-70 התחילה המדינה לתכנן אזורי תעשייה אזוריים (בעבר אזורי תעשייה נמצאו בשטחים עירוניים), ובמשך כל השנים מקבלי החלטות במשרדי האוצר, הכלכלה ובמנהל התכנון דבקו במדיניות אזורית לחלוקת אזורי התעשייה, אך הדביקות שלהם בתפיסה זו הוכיחה כישלון

<sup>25</sup> ועדת היגוי בין משרדית מיום 29.1.2020. המשרד לשוויון חברתי, הרשות לפיתוח כלכלי של המגזר הערבי

מהדהד, המתבטא בהשתתפות נמוכה של בני החברה הערבית בכוח העבודה במשק מצד אחד, ורמה נמוכה של שירותים ותשתיות המסופקות ע"י הרשויות המקומיות הערביות מצד שני.

הרשויות הערביות אינן מתנגדות לתפיסת האזוריות ברמה התכנונית המקצועית, אך לא יעלה על הדעת כי תפיסה זו תתעלם מהעובדה כי מרבית שטחי התעסוקה "שבאזורים" נמסרו מזה שנות דור לרשויות היהודיות, אשר לא הותירו מקום לפיתוח אזורי תעשייה ברשויות הערביות. כאן המקום להדגיש כי הגורם המחליט על מיקום אזורי התעשייה זו המדינה והיא זו שנושאת באחריות לתוצאות.

יודגש כי אין סתירה בין פיתוח אזורי תעשייה גדולים ואזוריים לבין הצורך האקוטי בכל אחד מהישובים באזור מלאכה מסודר ומפותח לצורך פינוי המטרדים מצד, ומתן אופק לעסקים הקטנים להתפתח ולפתח את עסקיהם על פני שטחים יותר גדולים ויותר נגישים.<sup>26</sup>

▪ **עידוד עסקים קטנים ובינוניים** – הסוכנות לעסקים קטנים, ופעילות מעוף: בהתאם להחלטה 922 הוקצה 20% מתקציב הסוכנות לעסקים קטנים לחברה הערבית. כיום קיימים 12 סניפים ביישובים ערבים (מתוך כ – 44 סניפים בכל הארץ).<sup>27</sup> סה"כ תקציב שמייעדת התוכנית לעידוד עסקים קטנים ובינוניים עמד על 510 אלף ₪ בלבד (תקציב קטן מאוד), המיועד לסבסוד שירותי ייעוץ וסיוע לעסקים ע"י סניפי מעוף (אחוז ביצוע 100%).

לאחרונה הודיע משרד הכלכלה והתעשייה על כוונתו לסגור בשנת 2021 ארבעה מרכזי עסקים של מעוף בחברה הערבית הקיימים כיום: בסחינין, בשפרעם, בנצרת ובבאקה אלגרבייה, בטענה שמרכזים אלו תוקצבו במסגרת החלטה 922 ועל גמירת התקציב המיועד לכך, אולם בתאריך 26.10.2020 הודיע שר הכלכלה על הקפאת הסגירה של מרכזי העסקים והמשך פעילותם לפחות בשנה נוספת.

<sup>26</sup> קידום ופיתוח אזורי תעשייה, תעסוקה ומסחר ביישובים העברים, מרכז מסוואה, הוועד הארצי של ראשי הרשויות הערביות, מכתב לשר הכלכלה 30.8.2020  
<sup>27</sup> אתר הסוכנות לעסקים קטנים, משרד הכלכלה.

סגירת מרכזי מעוף ומרכזי עסקים ביישובים הערביים תיפגע קשות באוכלוסייה הערבית שסובלת מבעיית תעסוקה ומאבטלה גבוהה, ותיפגע בהרבה עסקים קטנים ובינוניים הזקוקים לשירותי מרכזים אלה.

**תמיכה ביצואנים** – הפעלת תוכנית "כסף חכם" – תוכנית תמיכה הניתנת למפעלים ועסקים המבקשים לפתח שווקים בחו"ל וקמפיינים במדיה הערבית, בסכום כולל של 285 אלף ₪ - אחוז ביצוע 91% (מתוקצב באופן חלקי מהחלטה 922)

☒ הנושאים שהועלו בהחלטה 922 - בהקשר של תשתיות ארגוניות לפיתוח כלכלי ברשויות הערביות:

▪ **משרד הפנים**

בבחינת סעיפי התוכנית בהקשר של תמיכה במבנה הארגוני של הרשויות המקומיות, ויצירת פונקציות ניהוליות תומכת בפעילות של העסקים והפיתוח הכלכלי, התוכנית הסתפקה בבניית עתודה ניהולית שהסתכמה בהכשרת צוערים וממצי משאבים. הן לצוערים והן לממצי המשאבים ידע וכישורים בפיתוח כלכלי במובן הרחב של הרשויות, אך שתי הפונקציות לא מספקות מענה לאתגרי הפיתוח הכלכלי הרבים, ובמיוחד בכל הקשור בקידום עסקים והובלת פרויקטים של פיתוח כלכלי. בהמשך הדברים נדון בסעיפי התוכנית בהקשר זה בפירוט.

**צוערים לשלטון המקומי**: הינה תוכנית הפועלת לשיפור השלטון המקומי על ידי טיפוח והכשרת קבוצת מנהיגות לניהול מקצועי בתחומים המוניציפליים, ולהביא לשיפור איכות השלטון המקומי בפריפריה החברתית והגיאוגרפית ברשויות המקומיות המוחלשות (מדד סוציו-אקונומי 5-1), ובכך להוביל להקטנת פערים חברתיים וכלכליים בין הפריפריה למרכז על ידי הכשרה של צעירים מצטיינים במהלך לימודי תואר ראשון או שני, ולאחר מכן השמתם ברשויות מקומיות כאמצעי לטיפוח מנהיגות מקצועית צעירה באותן רשויות.

התוכנית מעניקה למשתתפים בה מלגת לימודים לתואר אקדמי ומלגת קיום, ובסיום התוכנית מחויבים הבוגרים לעבודה בת ארבע שנים לפחות ברשויות מקומיות זכאיות. תמריצי השכר ניתנים רק בחלק מהרשויות המקומיות של יישובי המיעוטים לפי קביעת משרד הפנים. גובה תמריץ השכר

לצוערים המושמים ברשויות הערביות עומד על כ-650 עד 760 ש"ח בחודש.<sup>28</sup>

<sup>28</sup> ניתוח יישום החלטה 922 של הממשלה והשפעותיה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת 27 בינואר 2021

בשנים 2014-2019 סיימו את התוכנית 317 צוערים, מתוכם 50 ערבים. 74 מבוגרי התוכנית נקלטו ברשויות מקומיות ערביות והיתר ברשויות יהודיות. לפי הנתונים היעדים שהוגדרו בהחלטה 922 לגבי אחוז הבוגרים הערבים לא הושגו במלואם, כאשר משרד הפנים הציב לעצמו יעד לפיו 25% מבוגרי התוכנית יהיו ערבים, כאשר בפועל אחוז הבוגרים בין השנים 2014-2019 עמד על 16% בלבד.<sup>29</sup>

לאחר קליטת בוגרי תכנית הצוערים לרשות מקומית ובמהלך 4 שנות ההשמה קיים מערך ליווי לבוגר המופעל על ידי משרד הפנים. מטרת מערך הליווי היא לסייע לכל בוגר להיקלט בתפקיד באופן מיטבי שיאפשר לרשות להיתרם מפעולתו המקצועית ולבוגר להרגיש משמעותי. נתונים שהציג משרד הפנים מראים כי 27% מבוגרי קורס הצוערים משתלבים ברשויות הערביות, 60% עמידה ביעד לשנת 2018.<sup>30</sup> למרות מערך הליווי שמוענק לבוגר, עולה מנתוני משרד הפנים לאותה שנה, כי **7 מתוך 16 בוגרי תכנית הצוערים (~50%) שעשו השמה שנייה** (עברו בין רשויות) לפני תום 4 שנות ההשמה, הינם בוגרים שעבדו ברשויות ערביות. בנוסף לנתון מספרי זה, עולה כי הקשיים שחווים בוגרי תכנית הצוערים באים לידי ביטוי הן ברשויות יהודיות והן בערביות, אך בולטים ומורכבים יותר ברשויות ערביות.

**מיזם "מווארד" - ממצוי משאבים** : אל מול הפוטנציאל הגלום בתוכנית 922, קיימים אתגרים רבים, הן בטווח הקצר והן בארוך, שעמם יש להתמודד בתהליך יישום ההחלטה. מחקרים שונים שנערכו, לצד נתונים העולים מהיישום בפועל, מצביעים על כך שכספים הניתנים במסגרת החלטות הממשלה, אינם מנוצלים או שאחוזי היישום שלהם נמוכים, זאת כתוצאה מחסמים מסוגים שונים. אתגר זה מתעצם עוד יותר כאשר הדברים אמורים לקרות ברשויות המקומיות הערביות.<sup>31</sup>

מהנתונים של ביצוע ההחלטה ניתן לראות כי נכון לסוף 2019, מתוך 40 סעיפים בהחלטה 922 שנבחנו 21, בוצעו, 4 בוצעו חלקית, 7 סעיפים נמצאים בביצוע ו-8 לא בוצעו כלשון ההחלטה. בחלק מהסעיפים ביצוע הפעולות הוא באחריות הממשלה, אך בחלק מסעיפי ההחלטה הוקצו תקציבים לביצוע על-ידי הרשויות המקומיות, שהתקשו לממש את התקציבים מסיבות שונות. כדי להתמודד

<sup>29</sup> ניתוח יישום החלטה 922 של הממשלה והשפעותיה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת 27 בינואר 2021  
<sup>30</sup> ועדת היגוי בין משרדית מיום 29.1.2020. המשרד לשוויון חברתי, הרשות לפיתוח כלכלי של המגזר הערבי  
<sup>31</sup> <https://www.mawared.org.il/about>

עם בעיית אי-ניצול התקציבים ברשויות המקומיות, החל לפעול בסוף שנת 2019 מיזם "מוארד", במסגרתו הוקצו תקנים לתפקיד "ממצה משאבים ומפתח כלכלי" ל-44 רשויות מקומיות ערביות.<sup>32</sup> מיזם "מוארד" - הוא שותפות בין המשרד לשוויון חברתי, משרד הפנים ואלכא ג'וינט ישראל, שמטרתו הבטחת יישום מיטבי של החלטה 922 והגדלת יכולת מיצוי המשאבים והפיתוח הכלכלי ברשויות המקומיות בחברה הערבית. לשם כך הוחלט על פתיחת ואיוש תפקיד חדש ברשויות המקומיות "ממצה משאבים ומפתח כלכלי" אשר אמון על קידום מטרה זו. מתוך 44 רשויות ערביות כיעד להשמה למשך 3 שנים, הושמו 34 ממצוי משאבים (עד לחודש יוני 2020). ברור שלתפקיד זה השפעה חיובית על מיצוי הפוטנציאל במשאבים הכספיים של הרשויות, על כן קיים צורך בתגבור ההשמה, ואף להרחיב את המיזם ולהחילו על שאר הרשויות הערביות, כולל כמובן הרשויות הערביות בנגב.

**הטמעת הרפורמה לרישוי עסקים:** מטרתה של הרפורמה לרישוי עסקים בשלטון המקומי, היא לשפר וליעל את הליכי רישוי העסקים, ולהקל ככל הניתן על בעלי עסקים ועל המעונוניים לפתוח עסקים חדשים. זאת, תוך כדי הקפדה על המשך הפיקוח על העסקים. בדיקה שקיימנו בנוגע לאחוזי השתתפות הרשויות, זיהינו מספר משתתפים נמוך מצד הרשויות הערביות שהגיע לכדי 50% השתתפות, זאת לצד יישום חלקי של עיקרי הרפורמה. שיעור ההשתתפות הנמוך מצד הרשויות הערביות, נובע בעיקר בשל מחסור כללי בתקני כ"א ושל רישוי עסקים ותברואנים בפרט.

**שיפור ההיערכות לחירום:** סעיף זה מתייחס למצבי חירום ביטחוניים בעיקר ולא כלל התייחסות למאורעות ומשברים כלכליים דוגמת משבר הקורונה, כאשר עיקר התיאום ושיתוף הפעולה מתקיים בין הרשויות למשרד הביטחון ופיקוד העורף, תוך התעלמות מגופים דוגמת משרדי האוצר והכלכלה. חשוב לציין שמערכת היחסים המורכבת והיעדר האימון הקיים זה שנים רבות בין הציבור הערבי לגופים הביטחוניים, ובראשם המשטרה, עלול למנוע/לעכב התקדמות ופיתוח פרויקטים של חירום. על אף המצב הקיים שיתופי הפעולה הקיימים הם במסגרת ביטחונית, ולא במסגרות אחרות, כמו בריאות, כבאות והצלה, וחוסן כלכלי. על אף זאת, הציבור הערבי והרשויות הערביות הוכיחו

<sup>32</sup> אתר מיזם "מוארד", אודות המיזם, כניסה: 17 בדצמבר 2020. <https://www.mawared.org.il/about>

אחריות גדולה בשיתוף הפעולה עם גופי הממסד ובתוכם הגופים הביטחוניים במהלך תקופה המשבר.

## 5. העסקים הערבים בצל משבר הקורונה

כאמור, העסקים בחברה הערבית סבלו מחולשה עוד לפני משבר הקורונה. הצמצום בפעילותם הכלכלית בעת המשבר החליש אותם עוד יותר והעמיק את הפערים הקיימים בהשוואה לעסקים במגזרים אחרים. לפי נתוני הלמ"ס כ- 67% מסה"כ המועסקים במגזר העסקי בחברה הערבית, מועסקים בעסקים הקטנים,<sup>33</sup> כך שכל פגיעה בפעילות העסקים מביאה לעלייה במספר המובטלים. לפי נתונים שפרסמה לשכות התעסוקה בתחילת "הגל הראשון" של המשבר במרץ 2020, קרוב ל-178,000 עובדים ערבים נפלטו משוק העבודה, ועפ"י הערכות כ-40% יתקשו להשתלב בו חזרה.<sup>34</sup> כמו כן, כלכלנים מעריכים כי העסקים הערבים איבדו כ-67% מהכנסתם לאותה תקופה, בדגש על צמצום של 48% בענף הבנייה בלבד, דבר המהווה אסון כלכלי לפועלים שנמנים על האוכלוסייה המוחלשת ביותר. משמעות הדבר היא העמקה של העוני בחברה הערבית כאשר לפני המשבר כ-45% מהמשפחות הערביות כבר נמצאות מתחת לקו-העוני.<sup>35</sup>

להתפשטות הקורונה השפעה גדולה על היקף המכירות בבתי העסק בכלל ובתי העסק הערבים בפרט. בחודשים מרץ – מאי 2020, כ-59.5% מבתי העסק בחברה הערבית חוו ירידה במכירות של 50% ומעלה. עבור כ-31.5% מתוכם, הירידה הגיעה ליותר מ-75% במכירותיהם. הדבר הוביל לבעיית נזילות קשה עוד יותר בקרב בתי עסק ערבים, שממילא מסתמכים על תזרימים יומיים, כאשר כ-79% מבתי העסק נמצאים במצב קשה עד קשה מאוד בנושא זה בעוד כ-21% מבתי העסק מדווחים על צפי של סגירתו עקב המצב.<sup>36</sup> מצב זה מחייב בעלי עסקים לחפש מימון ואשראי, כאשר בימים רגילים יותר מ-68.5% מהעסקים הערבים משתמשים בכלי האשראי. מחצית מבתי העסק משתמשים באשראי זה בגובה של 25-50% ממחזור התקציב השנתי של העסק, ורואים גידול של 6% בנטילת אשראי חוץ בנקאי.<sup>37</sup> בהיעדר מערכת בנקאית מגבה, גובר הביקוש מצד העסקים לאשראי חוץ בנקאי, וחלק ניכר ממנו מגיע מהשוק האפור שגובה עמלות גבוהות מאוד

<sup>33</sup> סקר המעסיקים בבעלות ערבית במגזר העסקי, המל"ל (2011)

<sup>34</sup> דיווחים במדורים הכלכליים של רשות השידור הציבורית (מתאריך 13.5.2020)

<sup>35</sup> עיתון מעריב מתאריך 31.12.18, דוח העוני, יובל בגנו <https://www.maariv.co.il/news/israel/Article-677939>

<sup>36</sup> תמונת מצב בתי עסק בבעלות ערבים בתקופת התפשטות נגיף הקורונה, המשרד לשוויון חברתי (מאי 2020)

<sup>37</sup> תמונת מצב בתי עסק בבעלות ערבים בתקופת התפשטות נגיף הקורונה, המשרד לשוויון חברתי (מאי 2020)



המחמירות עוד יותר את בעיית העסקים. כמובן שלשוק האפור יש השלכות חברתיות קשות בגידול עבריינות ואלמות בחברה הערבית.

עם תחילת המשבר, הכריזה הממשלה בחודש מרץ 2020 על תוכניות סיוע ממשלתיות לעסקים קטנים ובינוניים, תחילה בהיקף תקציבי שעמד על 35 מיליארד ₪ ובהמשך נוספו עוד 10 מיליארד ₪ (מתוכם 6 מיליארד לעידוד תעסוקה, ו- 4 מיליארד סיוע לעסקים הפועלים עם סיכון גבוה).<sup>38</sup> ביולי 2020, הכריזה הממשלה על תוכנית "רשת ביטחון לעסקים ולעצמאיים" עד חודש יוני 2021, כפי שיובהר בהמשך. על אף זאת, חלקם הגדול של מרכיבי התוכניות הללו ושל התנאים לקבלת סיוע שנקבעו בתוכן לא מותאמים לצרכי העסקים הערבים וייחודיותם. ועל כן, קיימת סבירות גבוהה שחלקם הגדול לא יזכה לקבל תמיכה. להלן כלי הסיוע המרכזיים לעסקים ולעצמאיים, עליהם הכריזה הממשלה (ברבעון הראשון של המשבר מרץ-מאי 2020):

- דחיית תשלומי מיסים בסה"כ 9 מיליארד ₪. דחיית תשלומים לצורך יצירת סיוע תזרימי. התשלומים שנדחו: מע"מ, ביטוח לאומי, חשמל, מים. בנוסף, החזר מקדמות מס הכנסה בגין החודשים ינואר-פברואר בסכום של 3 מיליארד ₪.
- הפחתה של 3 חודשים של ארנונה לעסקים (מרץ – מאי)/ פטור בגובה 25% מהארנונה השנתית. 2.8 מיליארד ₪ (הרשויות הערביות שופו בהתחלה ב- 2% על הפסד ארנונה מעסקים בסכום של 52 מיליון).
- קרן הלוואות בערבות המדינה, 15 מיליארד ₪ (שהוגדלה בהמשך ל- 18 מיליארד ₪, ואמורה לגדול ב- 18 מיליארד ₪ נוספים).
- מענק סיוע לעצמאיים, בעלי עסקים קטנים ובעלי שליטה בגובה 3.8 מיליארד ₪, (מענק הסיוע הייעודי הורכב משלוש פעימות – פעימה ראשונה עד 6,000 ₪ ופעימה שנייה עד 10,500 ₪, פעימה שלישית להשתתפות בהוצאות קבועות של עסקים).
- בהמשך לתוכנית הסיוע הכלכלית שנקבעה בחודש אפריל, הכנסת אישרה בחודש יולי תוכנית סיוע נוספת למשק, עד לחודש יוני 2021. התוכנית קבעה תשלום מענק סיוע מידי לעצמאיים ובעלי עסקים עבור החודשים מאי-יוני 2020.

<sup>38</sup> אתר משרד האוצר, מאי 2020

- בתוך כך, הענקת פטור מארנונה לעסקים עד לחודש יוני 2021. כאשר הרשויות המקומיות ישופו בסכום כולל של כ-2.2 מיליארד שקלים בשל אובדן ההכנסות בגין הנחות אלה. מדובר במענקים דו חודשיים החל מיוני 2020, כאשר התקנות בנושא ייקבעו על ידי משרד הפנים.

כזכור, בחודש אפריל העניקה הממשלה פטור מארנונה לעסקים עבור החודשים אפריל-מרץ. בעקבות הסכם בין משרדי הפנים והאוצר לבין מרכז השלטון המקומי שנחתם בחודש אפריל, שופו הרשויות המקומיות על אובדן הכנסות מארנונה מעסקים. במסגרת הסכם זה שופו הרשויות הערביות 52 מיליון בלבד מתוך יותר מ-2.8 מיליארד שקל, המהווים 2% מכלל התקציב שמשרדי הפנים והאוצר הקצו לדבר. ההסכם היה גרוע מבחינת הרשויות הערביות, מפני שלא רק שלא לקח בחשבון העדר עסקים ותעשייה ביישובים הערביים, אלא גם לא התייחס לירידה המשמעותית בהכנסותיהן מארנונה ממגורים, כידוע בצל משבר הקורונה, זינק שיעור המובטלים בחברה הערבית בעשרות אחוזים ובעקבות כך, הצטרפו אלפי משפחות ערביות למעגל העוני שממילא היה בו ייצוג יתר של משפחות ערביות עוד מלפני המשבר (טרם התפשטות הנגיף, כמחצית מהאוכלוסייה הערבית חיה מתחת לקו העוני). מציאות קשה זו השפיעה שבעתיים על כלל החברה הערבית ועל המשפחות הערביות העניות בפרט. בין היתר, מציאות זו גרמה לכך שתושבים רבים הפסיקו לשלם ארנונה ביתית עקב אבטלה ואובדן הכנסות.

מכאן, הדרישה שהעלה ועד ראשי הרשויות המקומיות הערביות בפני משרד הפנים ומשרד האוצר בדבר הכנסת קריטריון אובדן הכנסות מארנונה ממגורים לנוסחת חישוב ההקצאה לרשויות המקומיות. המדובר בדרישה מקצועית והגיונית שעשויה לצמצם את הפערים בין רשויות יהודיות וערביות ולסייע לאחרונות להתמודד עם השלכותיו הפיננסיות והארגוניות של משבר הקורונה. הנתונים שבדו"ח "ניתוח תקציבי של ההסכם לשיפוי רשויות מקומיות בגין הנחות בארנונה לעסקים בעקבות משבר הקורונה 2020",<sup>39</sup> מחזקים את דרישת הוועד. הנתונים בדוח מראים שסך הכנסות של הרשויות המקומיות מארנונה בשנת 2018 התפלגו באופן הבא: כ-0.96 מיליארד שקל (3.7%) ברשויות מקומיות ערביות; כ-17.2 מיליארד שקל (67.5%) ברשויות יהודיות וכ-7.3 מיליארד שקל בערים מעורבות (28.8%). בבחינת משקל גביית ארנונה שלא למגורים מסך ההכנסות מארנונה עולה

<sup>39</sup> ברטוש, נ. (2020). ניתוח תקציבי של ההסכם לשיפוי רשויות מקומיות בגין הנחות בארנונה לעסקים בעקבות משבר נגיף הקורונה לפי מגזר. ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

כי בחברה הערבית המשקל הוא 32% ובחברה היהודית 53.1% ובערים המעורבות (עם רוב יהודי מוחלט) 64% ובממוצע הארצי 55.4%. כלומר, שיעור ההכנסות מארנונה שלא למגורים נמוכה בחברה הערבית הן ביחס לחברה היהודית והן ביחס לממוצע הארצי.<sup>40</sup>

למרבה הצער, התנאים לקבלת חבילות הסיוע עליהם הכריזה הממשלה עקב משבר הקורונה לא מותאמים לעסקים הערביים, ואי ההתאמה נובעת משורה של חסמים מבניים הקיימים עוד לפני המשבר, אשר המשבר רק העמיק והבליט עוד יותר. להלן התייחסות לחלק ממרכיבי התוכנית וחוסר התאמתם לעסקים בבעלות ערבים:

1. הלוואות מהקרן בערבות המדינה: כבר התייחסנו בסקירה לעיל לחסמים הקשורים לאשראי הבנקאי לעסקים הערבים. חסמים אלו בלטו עוד יותר במשבר הקורונה. בסקר שטח מדגמי שנערך מול משרדי רו"ח ויועצים עסקיים שמלווים את בעלי העסקים לקבלת הלוואות בערבות מדינה על ידי הצוות הכלכלי של הוועד הערבי לחירום באפריל 2020,<sup>41</sup> עלה כי חלק משמעותי מהבקשות להלוואה שהגישו עסקים ערבים נדחו. בבירור שערכה הוועדה התברר שהסיבה המרכזית לדחיית הבקשות הינה היסטוריית הגבלות ועיקולים על חשבון הבנק של העסק, שלא מאפשרת לעסק שעליו הוטלו מגבלות ועיקולים לקבל הלוואה. עוד עלה בבדיקה שחלק אחר מהבקשות לא אושרו במלואן מבחינת הסכום. במלים אחרות, סכום ההלוואה שאושר ע"י הבנק אינו תואם את הסכום שהוגש בבקשה להלוואה, ולא מספק מענה תזרימי למצוקת העסק.<sup>42</sup>

על אף שיפור התנאים והרחבת הזכאות לקבלת הלוואות מקרן ההלוואות בערבות מדינה, הקריטריונים עדיין אינם מותאמים למאפיינים והיכולות של העסקים הערבים, כאשר העמדת ביטחונות נותרה תנאי מרכזי לקבלת הלוואה. עסקים ערבים נמצאים בסיווג בנקאי בעייתי ומוגדרים "עסקים בסיכון גבוה" עם קשיים בהחזר הלוואות והתחייבויות לבנק. סיווג זה נובע בעיקר בשל הקושי בהעמדת בטחונות ודלות נכסים של בעלי עסקים לרבות נכסים "שווי ערך" בעיני הבנק. הדבר נובע מסיבות היסטוריות כגון צווי ירושה תלויים ונכסים לא מוסדרים ולא רשומים בטאבו. מצב זה מקשה על העסקים עוד יותר בתקופה המשבר ואחריו, ומותיר אותם ללא משענת בנקאית ומימונית.

<sup>40</sup> "הרשויות המקומיות הערביות בצל משבר הקורונה". (2020), מרכז אינג'אז

<sup>41</sup> "העסקים הערבים בצל משבר הקורונה", (מאי 2020). מרכז אינג'אז

<sup>42</sup> הצוות הכלכלי – הוועד הערבי לחירום (אפריל 2020).

בעניין זה נעשתה פניה בהצעה להגמיש את הקריטריונים למתן הלוואה לבעלי עסקים מהחברה הערבית ולהתאימם ליכולת שלהם לעמוד בהחזרי הלוואות. כך למשל, המלצנו להתעלם מהמגבלות או העיקולים שהוטלו על חשבונות בעל עסק לפני שנת 2017 ולהתבסס רק על ההיסטוריה הפיננסית של העסק בשלוש השנים האחרונות. כמו כן, המלצנו לצמצם את הדרישה לביטחונות ולהסתפק בשעבוד הציוד של בעל העסק. בנוסף, הצענו כי ההקלה בקריטריונים תעשה תוך התניית מתן הלוואות בקבלת שירותי יעוץ וליווי שוטפים ע"י סניפי מעוף.

בתאריך 22.7.2020 משרד האוצר, סיפק באמצעות סגן שר האוצר יצחק כהן את הנתונים הבאים מעל דוכן הכנסת:<sup>43</sup>

מתוך 71 אלף בקשות להלוואות בערבות מדינה שהוגשו, 10 אלף הוגשו מישובים ערבים (נ- 16 אלף מישובים מעורבים) - כלומר 14% מישובים ערבים.

סה"כ אושרו 41 אלף בקשות בסכום כולל של 15 מיליארד ש"ח, מתוכם אושרו 5000 לעסקים בישובים ערבים (כלומר אושרו רק מחצית מהבקשות בישובים ערבים).

סה"כ ניתנו הלוואות בסך של 1.4 מיליארד ₪ לעסקים מישובים ערבים (המדובר ב- 9% מהסכום הכולל – שניתן כהלוואות – 15 מיליארד ₪). לא פורסמו נתונים לגבי סכומי הלוואות שהתבקשו.

יצוין, כי לפי נתונים קודמים של החשב הכללי במשרד האוצר, בישובים יהודים ומעורבים אחוז האישור של הלוואות בערבות מדינה עומד על מעל 70%. כאמור, בהתאם לנתונים העדכניים ממשרד האוצר רק מחצית מהבקשות בישובים הערבים אושרו (5000 אושרו מתוך 10,000 שהוגשו).

בהמשך, הוקמה קרן הלוואות בערבות מדינה **לעסקים בסיכון** בסך של 4 מיליארד ₪ (שבה שיעור ערבות המדינה עמד על 60% לעומת 15% בקרן הקודמת). למרות פנייה של ח"כים בנושא, לקבוע יעד של 20% מסכומי הלוואות בקרן זו לבעלי עסקים מישובים ערבים, משרד האוצר לא עשה כן. עד תחילת חודש ספטמבר 2020, ניתנו הלוואות בסך של 900 מיליון ₪ בקרן זו, אך על אף פנייתנו לקבלת נתונים לא ברור מהו שיעור בעלי העסקים הערבים שנהנו מהלוואות בקרן זו.

בדיון בוועדת הכלכלה של הכנסת ביום 8.9.20 הורתה הוועדה למשרד האוצר למסור נתונים מפולחים ביחס לחברה הערבית בנוגע לכלל כלי הסיוע (מענקים והלוואות), ביום 21.9.20 פנה ח"כ שחאדה

<sup>43</sup> תגובת הממשלה לשאלות שיעות הכנסת. (הכנסת 22.7.2020)

[http://online.knesset.gov.il/media/yeshiva/89488/2020\\_07\\_22\\_10\\_59\\_50\\_10\\_59\\_50\\_0\\_89488.mp4](http://online.knesset.gov.il/media/yeshiva/89488/2020_07_22_10_59_50_10_59_50_0_89488.mp4)

מהרשימה המשותפת בתזכורת למנכ"לית משרד האוצר בעניין זה. עד כה, טרם הועברו הנתונים העדכניים המתייחסים לסיוע שניתן לחברה הערבית, בעיקר בכל הנוגע להלוואות לעסקים בסיכון גבוה. על פניו, קרן זו לעסקים בסיכון גבוה אמורה לסייע באופן משמעותי לעסקים בחברה הערבית, במיוחד כאשר בקרן הרגילה להלוואות בערבות המדינה מאושרות רק 50% מהבקשות של בעלי עסקים בישובים ערבים (לעומת למעלה מ- 70% של עסקים בישובים יהודים ומעורבים).

2. מענקים לעצמאיים, בעלי עסקים ובעלי שליטה בתקופה הקורונה: על פי נתוני הסקר שקיים המשרד לשוויון חברתי, כ-42% מבעלי העסקים בבעלות ערבית הגישו באמצעות רשות המיסים בקשה לקבלת המענקים. בקשתם של כ-54% מבעלי העסקים לקבלת המענק בפעימה הראשונה נדחתה. בנוסף, בקשתם של 40% מבעלי העסקים אשר הגישו למענק בפעימה השנייה נדחתה. בפעימה הראשונה אושר מענק מלא לכ-7.5% בלבד מבעלי העסקים הערבים (סכום של 6,000 ₪) ובפעימה השנייה אושר מענק מלא רק לכ-18.75% מבעלי העסקים אשר הגישו בקשה זו (סכום של 10,500 ₪).<sup>44</sup> בין הסיבות המרכזיות לאי הניצול המלא של המענקים (כפי שניתן לראות בנתונים מעלה), נובע ממספר סיבות, ביניהם, חוסר זכאות ואי עמידה בתנאים לקבלת המענק, חוסר הגשת דוחות מתאימים, ומחסור בהסברה בשפה נגישה לבעלי העסקים מהחברה הערבית.

לפי נתונים שהציג משרד האוצר בתאריך 22.7.2020, עצמאים ובעלי עסקים מישוברים ערבים קיבלו סך כולל של מענקים בסה"כ 349.5 מיליון ש"ח. (לא כולל ערים מעורבות). יצוין, כי סך המענקים ששולמו ע"י המדינה לעצמאים ועסקים קטנים הגיע ל- 5 מיליארד ש"ח - מענק לעצמאים במס' פעימות, ועוד 2.7 מיליארד ש"ח מענקים לעסקים על הוצאות קבועות, דהיינו סך כולל של 7.7 מיליארד ש"ח.<sup>45</sup> מכאן יוצא כי סך הסיוע שניתן ע"י רשות המיסים לעסקים בישובים ערבים הגיע ל- 4.7% בלבד. כאמור, ביום 8.9.20 התבקש משרד האוצר להעביר נתונים מעודכנים מפולחים המתייחסים לחברה הערבית גם ביחס למענקים שניתנו לבעלי עסקים ועצמאים (בסך כולל של 5.9 מיליארד ש"ח). עד כה טרם הועברו נתונים אלו.

<sup>44</sup> תמונת מצב בתי עסק בבעלות ערבים בתקופת התפשטות נגיף הקורונה, המשרד לשוויון חברתי (מאי 2020)  
<sup>45</sup> ר' אתר רשות המיסים – נתוני ביצוע מענקי סיוע לעצמאים ולעסקים מעודכן ליום 20.7.20.

3. מסלולי סיוע למסחר מקוון ועידוד תוכניות יצוא: משרדי האוצר והכלכלה הודיעו על תוכנית סיוע לתעשייה ולעסקים קטנים ובינוניים בסך 700 מיליון שקל. ובתאריך 10.8.2020 הודיעו על תוכנית סיוע נוספת בסכום של 1.1 מיליארד שקל, לעידוד השקעות ותעסוקה בענף התעשייה. חלק ניכר מהתקציב של תוכנית הסיוע, כ-550 מיליון שקל יועבר לעסקים קטנים ובינוניים לשם השתתפות בעלות ביצוע התאמות בעסק עקב השפעות המשבר, כמו התאמות פיזיות, מעבר למסחר מקוון והטמעת ייצור מתקדם בתעשייה. שאר התקציב, כ-135 מיליון שקל, הוקצה לעידוד ביצוע השקעות בתעשייה היצרנית ועידוד הייצוא. עיקרי התוכנית, עסקים קטנים ובינוניים יקבלו מהמדינה 50% מהוצאות של עד 10,000 שקל שנועדו למעבר העסק למסחר מקוון, שילוח או התאמות פיזיות נדרשות לפי דרישות משרד הבריאות. כמו כן, עסקים אלה יקבלו מענקי סיוע להטמעת טכנולוגיות סליקה על מנת לקדם תשלומים מתקדמים. עוד הם יקבלו, מענקי סיוע לחיבור לתשתית אינטרנט מהירה בסיבים אופטיים, להטמעת ייצור מתקדם בתעשייה - בדגש על השקעות במחשוב, סנסורים ורובוטיקה, שיקדמו את התעשייה לייצור מתקדם ויאפשרו עבודה יעילה בתקופת הקורונה<sup>46</sup>. בחלק ניכר מסעיפי תוכנית הסיוע למסחר מקוון, בולט חוסר ההתאמה לדרישות העסקים הערבים, כגון המעבר למסחר מקוון והטמעת טכנולוגיות סליקה מתקדמות שמחייבות חיבור לתשתית אינטרנט מהירה בסיבים אופטיים, כאשר היישובים הערבים נמצאים בפיגור גדול עקב היעדר תשתיות אינטרנט מתקדמות, (למעט שכונות בודדות בעיר נצרת).

## 6. המלצות

בפרק זה נציג את ההמלצות בשלוש רמות:

**ברמה הראשונה** נתייחס לנושאים הקשורים לקידום עסקים ולתשתיות הארגוניות לפיתוח כלכלי ברשויות המקומיות **שהייתה להם התייחסות במסגרת החלטה 922**, ונציע המלצות לגבי הרחבת אותם תחומים בהחלטת ממשלה חדשה.

<sup>46</sup> עיתון The Marker מתאריך 27.5.2020, 700 מיליון שקל בלבד: התוכנית לסיוע לתעשייה ולעסקים קטנים ובינוניים, סיון קלינגבייל

**ברמה השנייה**, נתייחס לתשתיות הארגוניות לפיתוח כלכלי ברשויות המקומיות, וגם להמלצות להסרת חסמים (וחסמים מבניים) בפני עסקים ערבים אשר לא קיבלו התייחסות במסגרת החלטה 922, ובמיוחד כאלה שעלו במהלך המשבר הכלכלי הפוקד אותנו.

**ברמה השלישית**, נציע המלצות רוחביות.

☒ **רמה ראשונה – נושאים שנידונו במסגרת החלטה 922 - לקראת תוכנית חומש עתידית**

בבחינת החלטת ממשלה 922, "הוועדה לקידום עסקים, יזמות ותשתיות ארגוניות לפיתוח כלכלי" ממליצה על המשך היישום של הסעיפים המתוקצבים אשר לא נוצלו במלואם מתוקף אותה החלטה וכן להרחיב בתוכנית חומש עתידית.

▪ **תוכנית צוערים**

מבדיקה שערך מרכז אינג'אז בשנים 2018/19, עולה שחלק מהבוגרים של תוכנית הצוערים, אשר מושמים ברשויות הערביות, מבקשים לעבור לרשות אחרת לאחר תקופה קצרה ממועד קליטתם באותם רשויות. עוד עלה, שמאחורי הבקשה של הבוגרים המושמים ברשויות ערביות לעבור לרשות אחרת במהלך ההשמה עומדים אתגרים **בתהליכי הקליטה** של הבוגר ואתגרים **בניהול השוטף ברשות**. אתגרים אלו מעוררים שחיקה וחוסר שביעות רצון של הבוגר ומובילים לשאיפה לעבור לרשות אחרת בתקווה להשתלב בעבודה משמעותית ויעילה יותר.

**המלצתנו בנושא זה:** הבדיקה שקיימנו כללה בחינה של החסמים והאתגרים בתהליך ההשתלבות של הבוגרים ברשויות המקומיות וניתנה אינדיקציה ברורה לכך **שיש צורך בבניית ויישום תכנית התערבות וליווי לרשויות מקומיות ערביות ולממונים על קליטת הבוגרים**, אשר תפעל במקביל למערך הליווי לבוגרים של משרד הפנים. **תוכנית התערבות זו תבחן בין היתר את התכנים ומידת התאמתם לאתגרים שעומדים בפני הצוערים ברשויות הערביות.**

▪ **מיזם מוארד**

במסגרת התוכנית נבחרו 44 רשויות ערביות כיעד להשמה למשך 3 שנים. מתוך זה הושמו 34 ממצים משאבים עד היום. לממצים המשאבים השפעה חיובית על מיצוי הפוטנציאל במשאבים הכספיים של הרשויות, על כן קיים צורך בתגבור ההשמה, והרחבת המיזם ולשאר הרשויות הערביות, כולל הרשויות הערביות בנגב.

מעבר לחשיבות מיצוי משאבים, אנו ממליצים להרחיב את הסמכויות של ממצי המשאבים, לעיסוק בתהליך פיתוח כלכלי ומיצוי הפוטנציאל הקיים לצד קידום מהלכים לפיתוח מנועי צמיחה ולהגדלת ההכנסות של הרשות, דרך פיתוח הכלכלה המקומית וטיפול הקשר של הרשות עם המגזר העסקי ביישוב, ובכלל זה העסקים המקומיים.

#### ▪ **אזורי תעשייה**

להיעדרם של אזורי תעשייה, תעסוקה ומסחר ביישובים הערבים, השפעה ישירה על חוסנם הפיננסי של הרשויות ושל האוכלוסייה כאחד. החלטה 922 כללה התייחסות מוגבלת ומועטה לנושא אזורי התעשייה ביישובים הערבים. על כל תוכנית והחלטה עתידית להקצות את המשאבים הנדרשים, בין אם משאבים תכנוניים או משאבי קרקע, להקמת אזורי תעשייה ומסחר ביישובים הערבים. כל תוכנית שלא תפעל להסרת חסמים ומגבלות בפני פיתוח אזורים כאלה, תהיה לוקה בחסר.

#### ▪ **הטמעת הרפורמה לרישוי עסקים**

עקב השתתפות נמוכה מצד הרשויות הערביות בתהליכי הרפורמה לרישוי עסקים שהגיעה לכדי 50% בקרב הרשויות הערביות, בשל מחסור בכ"א, אנו ממליצים לתמרץ השתתפות הרשויות הערביות, באמצעות תגבור תקני כ"א של רישוי עסקים ותברואנים.

#### ▪ **משרד התיירות**

כאמור, מעורבות משרד התיירות בהחלטת הממשלה 922, הסתכמה במתן תקציב ייעוץ לבניית תוכנית תיירותית לעיר נצרת, בתקציב זעום של 200 אלף ₪. בשל הדרישה בהעמדת מצינג מצד הרשות המקומית, אחוז הניצול הגיע לכדי 32% מהתקציב.

בדומה לתקציבים בתחומים אחרים כגון בתחומי חינוך ורווחה, הדרישה להעמדת מצינג מצד הרשויות הערביות, מביאה לאחוזי ניצול נמוכים, בשל החולשה הכלכלית של אותם רשויות, על כן, **יש להסיר את התניית המצינג מצד הרשויות בכדי להבטיח יכולת ניצול.**

ביישובים הערבים קיים פוטנציאל תיירותי גבוה. ובעידוד התיירות קיים פוטנציאל גבוה להגדיל את מספר העסקים, ותמיכה בקיימים, והזדמנות עבורם להגיע לשווקים חדשים. פרויקט "כפר ביקרתם" לפיתוח תיירות ביישובים הדרוזים חולל שינוי אדיר בשטח.

המלצותינו בנושא זה הן:



- משרד התיירות יפתח תכנית מיוחדת בדומה ל"כפר ביקרתם" בתקציב התואם את השיעור באוכלוסייה.
- 25% מכלי הסיוע לתיירים המוענקים ע"י משרד התיירות ישורייך לטובת תיירים ערבים שעובדים בישובים ערבים.
- 30% מתקציב החברה הממשלתית לתיירות (חמ"ת) יוקדש להשקעה בישובים ערבים.
- מיפוי הישובים בעלי פוטנציאל פיתוח התיירות הגדול ביותר ובחירת 10-20 ישובים שבהם יקודמו וימומנו תוכניות אב לפיתוח תיירות.
- קידום קורס מסובסד למורי דרך ערבים.
- פיתוח וקידום הכשרות על אתרים בישובים ערבים ואתרים מהמורשת הערבית בקורסים למורי דרך (ערבים ויהודים).
- קידום קמפיין ציבורי להעלאת המודעות ועידוד לביקור באתרי תיירות בישובים ערביים.

#### פעילות מעוף

בהתאם להחלטה 922 הוקצה 20% מתקציב הסוכנות לעסקים קטנים לחברה הערבית. כיום קיימים 12 סניפים בישובים ערבים (מתוך כ – 44 סניפים בכל הארץ)<sup>47</sup>.

למשרד הכלכלה הייתה כוונה לסגור ארבעה מרכזי עסקים של מעוף בישובים: נצרת, שפרעם, סכנין ובאקה אל גרביה, סגירת מרכזי מעוף בישובים הערביים תיפגע קשות באוכלוסייה הערבית שסובלת מבעיית תעסוקה ומאבטלה גבוהה, ותיפגע בהרבה עסקים קטנים ובינוניים הזקוקים לשירותי מרכזים אלה.

**לפיכך, החלטת משרד הכלכלה מחודש אוקטובר 2020 על הקפאת הסגירה של ארבעת מרכזי העסקים היא החלטה נכונה, וקיים צורך להמשך פעילות אותם מרכזים.**

יחד עם זאת, אנו רואים צורך בבדיקה מעמיקה של השירותים הניתנים ע"י סניפי מעוף ומידת התאמתם לחברה הערבית. כך למשל, יש מקום בפיתוח תוכניות ייחודיות ומותאמות לחברה הערבית לניהול פיננסי, תוך מיפוי ו- reaching out לצורך סיוע לעסקים קיימים (ולא רק ליזמים חדשים).

אנו ממליצים שמשרד הכלכלה (דרך הסוכנות לעסקים קטנים או בדרך אחרת) יתגבר מסלולים להכשרות מקצועיות והשקעה בהון האנושי באמצעות פרויקטים להקניית כלים ומיומנויות של בעלי העסקים

<sup>47</sup> אתר הסוכנות לעסקים קטנים, משרד הכלכלה.

והעובדים, המותאמים לצרכי העסקים מהחברה הערבית. הכשרות מקצועיות בתחומים כגון: ניהול פיננסי, מיצוי זכויות, ניהול משברים, אוריינות דיגיטלית וכדו'. בנוסף, יש מקום ליזום ולתקצב קמפיין מיוחד בשפה הערבית שיפנה לבעלי עסקים בחברה הערבית להעלאת מודעות לאפשרות לקבלת שירותים שונים בסניפי מעוף. בתקופת הקורונה קיים צורך בסיוע של סניפי מעוף לבעלי עסקים בהגשת הבקשות להלוואות ולמענקים, ובכלל זה יצירת קמפיין בשפה הערבית כאמור.

#### ☒ רמה שנייה – נושאים שלא קיבלו התייחסות במסגרת החלטה 922

להלן יפורטו נושאים אשר לא היו חלק מהחלטה 922 ואשר יש מקום להכניסם להחלטה חדשה נוכח חשיבותם לפיתוח הכלכלי בחברה הערבית:

#### ▪ תשתיות ארגוניות (ופיזיות) לפיתוח כלכלי ברשויות הערביות

יש מקום לבנות פונקציה ניהולית ברשויות המקומיות, מחלקה לפיתוח כלכלי שתוביל תהליכים רוחביים של פיתוח כלכלי, ובתוך זה עידוד וקידום העסקים והיזמות. במקביל, עידוד הקמה של **תאגידיים עירוניים כגון חברות כלכליות**, מנהלות עסקים ומנהלות לאזורי תעשייה, שבשליטתן של הרשויות הערביות. הקמת והפעלת תשתיות כאלה מסייעות לרשות בקידום פרויקטים כלכליים שיש להם השלכות חיוביות על היקף הפעילות הכלכלית ביישוב ועבור עסקים ויזמים בפרט. המלצתנו כוללת ייעוד תקציבים (שחלקם קיימים במשרדי הממשלה) לתמיכה ברשויות שזוהתה בהן בשלות להקמת חברות כלכליות ומנהלות לקידום עסקים.

**משרד הכלכלה:** קיים צורך בהקצאת משאבים לפיתוח תשתיות פיזיות לשיפור ותמיכה במרחב העסקי של היישובים הערבים, כגון פתרונות לבעיות חנייה, פינוי אשפה, מערכות תחבורה ואחרים. לשיפור תשתיות אלה השלכה ישירה על שגשוג העסקים, וחשיבות להכנסות העצמיות של הרשות מארנונה עסקית, ושירותים נלווים אחרים (כגון אגרות, שלטי פרסום ואחרים).

עוד אנו ממליצים שמשרד הכלכלה יעודד **התארגנות של בעלי עסקים** מהחברה הערבית, בין אם בתאגידיים ארציים/אזוריים קיימים, ובין אם בארגונים חדשים. לדבר השפעה גדולה בהצפת אתגרים ובעיות, במיוחד בעתות של משבר.

▪ **המלצות להסרת חסמים מבניים בפני עסקים ערבים וכאלה שעלו במהלך משבר הקורונה**

**א. אשראי בנקאי לעסקים קטנים:** נדרשת הרחבת הפעילות העסקית של הבנקים בחברה הערבית, על

ידי הסרת חסמים במתן אשראי ומלוות מותאמים לצורכי העסקים הערביים, והגברת האמון מצד הבנקים בפעילות עסקים ויזמים ערבים.

אנו ממליצים שבשלב ראשון, יבוצע מיפוי ע"י בנק ישראל בכל הקשור לאשראי לעסקים קטנים מבנקים בחברה הערבית (בדומה למיפוי שנעשה בשנת 2017 בנושא משכנתאות). לטפל בהעדר הנגישות למערכת הבנקאית והפיננסית ולהגדיר יעדים כמותיים להגדלת היקף האשראי העסקי בחברה הערבית.<sup>48</sup>

כמו-כן, אנו סבורים כי על צוות האשראי אשר הוקם במסגרת החלטת הממשלה לטיפול בפשיעה והאלימות בחברה הערבית, לכלול נציגות של גופים רלוונטיים ויציגים מן החברה הערבית וכן לאמץ המלצות מסמך זה.

**ב. הקרן להלוואות בערבות המדינה –** סקרנו לעיל את פעילות הקרן הייעודית שנפתחה בעקבות משבר

הקורונה. על פי נתוני החשכ"ל בנוגע לקרן הרגילה הריבית הגבוהה ביותר נגבתה ע"י בנק מרכנתיל (ריבית של 3.16% לעומת ריבית של 2.78% בבנקים אחרים)<sup>49</sup>. למיטב ידיעתנו, לבנק מרכנתיל יש פעילות גבוהה יחסית בחברה הערבית, והדבר מחייב לכאורה בחינה.

יש להתאים את תנאי הקרן לעסקים מהחברה הערבית ולקבוע יעד מדיד על מנת להגביר את הזכאות מקרן זו לעסקים בחברה הערבית. המלצותינו בתחום זה הינן:

○ שקיפות בנתונים – אנו ממליצים לאסוף, לנתח ולפרסם מידע לגבי כמות הבקשות וסכומי ההלוואות והריביות שניתנים לבעלי עסקים, לפי חתך אוכלוסייה או ישובים.

○ הקצאת כספי הקרן להלוואות בערבות מדינה לעסקים ערבים – נוכח מצוקת האשראי המיוחדת בחברה הערבית, אנו ממליצים לקבוע יעד של 20% מסכומי ההלוואות בקרן בערבות מדינה לעסקים בבעלות אזרחים ערבים, כדי לטפל בתת יצוג החמור של עסקים בבעלות ערבים מכלל המגזר העסקי במשק<sup>50</sup>.

<sup>48</sup> ר' המשרד לשיויון חברתי, המתווה האסטרטגי 2020 לפיתוח כלכלי של אוכלוסיית המיעוטים, מרץ 2020.  
<sup>49</sup> מתוך אתר חשכל חטיבת מימון ואשראי, נתונים על פיעילות קרן ההלוואות לעסקים קטנים ובינונים בערבות מדינה.  
<sup>50</sup> יצוין כי המלצה זו ניתנה גם במסגרת התוכנית המערכתית לשילוב כלכלי של החברה הערבית באמצעות תיקון עיוותים במנגנוני הקצאה הממשלתית מיולי 2016, אך לא יושמה בסופו של דבר במסגרת החלטה 922.

○ הגמשת קריטריונים לקרן הלוואות בערבות מדינה – אנו ממליצים להגמיש את הקריטריונים, ככל שידרש, לצורך עמידה ביעד הנ"ל (20%). לאור החסמים הכללים של הנגישות לאשראי בחברה הערבית, אנו ממליצים להקל בקריטריונים למתן הלוואה בערבות המדינה לבעלי עסקים מהחברה הערבית ולהתאימם ליכולת שלהם לעמוד בהחזר הלוואות. יש לעשות זאת תוך התניית מתן הלוואה בקבלת שירותי יעוץ וליווי שוטפים ע"י סניפי מעוף.

ג. בכל רפורמה עתידית לתחרות בשוק האשראי החוץ בנקאי - קביעת מכסות לאשראי חוץ בנקאי לעסקים מהחברה הערבית וקביעת קריטריונים לחלוקת אשראי המתחשבים בחסמים הקיימים לעסקים בחברה הערבית.

ד. בחינת אפשרויות לפיתוח מערכת בנקאית אלטרנטיבית: צוותי העבודה של הוועדה לקידום עסקים, יזמות ותשתיות ארגוניות לפיתוח כלכלי, בחנו מספר מודלים וחלופות, ביניהם בנק חברתי, אגודת אשראי, קרן השקעות. המסקנה שקרן השקעות היא אופציה ריאלית יותר מאשר בנק חברתי או אגודת אשראי, ממגוון סיבות שהבולט בהן הוא עלויות הרכש של מערכת תפעולית. כמו בכל בנק מסחרי, גם בנק חברתי מחויב ברכש של מערכות תפעוליות (סליקה, מחשוב, אבטחת מידע וכדו') שהעלות שלהם גבוהה מאוד.

#### ☒ רמה שלישית – המלצות רוחביות

א. שילוב מומחים מהחברה הערבית בוועדות המעצבות החלטות להתמודדות עם קשיי העסקים בזמן משבר, בפורומים ובצוותי העבודה הציבוריים, הדנים בקביעת מדיניות ובהכנת תוכניות להתנעת הכלכלה בחברה הערבית.

ב. איסוף נתונים, הגדרת מטרות, יעדים ומדדי תפוקה ותוצאה המתייחסים לעסקים קטנים בחברה הערבית ולפיתוח כלכלי בחברה הערבית בכלל, ולפעול לפרסומם.

ג. הסברה והנגשה של מידע ושירותים המתייחסים לעסקים קטנים בחברה הערבית ולפיתוח כלכלי בכלל- יש להקצות תקציבים יעודים להבטחת ההנגשה של כלל השירותים הממשלתיים, הנוגעים לעסקים קטנים ולפיתוח כלכלי, בדגש על מילוי טפסים, שליחת/העלאת מסמכים במדיה דיגיטלית, באופן ידני בשפה הערבית.

אחמד דראושה

אינג'אז