

מחסמים לסיכויים

הקצאת תקציב משרד הרווחה ותקני עובדים סוציאליים
למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות הערביות

מסמך מדיניות מס' 4

ספטמבר 2011, ירושלים - חיפה

מחסמים לסיכויים

הקצאת תקציב משרד הרווחה ותקני עובדים סוציאליים
למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות הערביות

من العوائق إلى الفرص

تخصيص ميزانية وزارة الرفاه وملاكات للعاملين الاجتماعيين
لأقسام الشؤون الاجتماعية في السلطات المحلية العربية

מסמך מדיניות מס' 4

כתיבה: מיכל בליקוף ומהא אבו-סאלח

עורך: רון גרליץ



סיכוי / سيكوي Sikkuy

העמותה לקידום שוויון אזרחי / الجمعية لدعم المساواة المدنية
The Association for the Advancement of Civic Equality

ספטמבר 2011, ירושלים-חיפה

מחסמים לסיכויים

הקצאת תקציב משרד הרווחה ותקני עובדים סוציאליים
למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות הערביות

עורך: רון גרליץ
כתיבה: מיכל בליקוף ומהא אבו-סאלח

מנהלי המחלקה למדיניות שוויונית: רות ויינשנק-ונו ואמג'ד שביטה

עריכה לשונית: נעמי גליק-עוזרד
דפוס: דפוס טירה

חוברת זו יוצאת לאור גם בערבית
והיא מופיעה באתר האינטרנט של העמותה www.sikkuy.org.il

פרסום זה הופק בסיוע:

This publication has been produced with the assistance of the European Union. The contents of this publication are the sole responsibility of Sikkuy and can in no way be taken to reflect the views of the European Union



האיחוד האירופי

i f a



Institut für Auslands-
beziehungen e. V.



Auswärtiges Amt

משרד החוץ הגרמני

קרן סליפקא The Alan B. Slifka Foundation

בוב ודוריס גורדון Bob and Doris Gordon

© מותר ורצוי לצלם, להעתיק ולצטט מפרסום זה תוך ציון מפורט של המקור.
אין לשכפל את הפרסום ללא רשות בכתב מהעורך.



סיכוי Sikkuy

העמותה לקידום שוויון אזרחי الجمعية لدعم المساواة المدنية
The Association for the Advancement of Civic Equality

ירושלים

רח' המשוררת רחל 17, בית הכרם ירושלים 96348

טל': 02-6541225 פקס: 02-6541108, jerusalem@sikkuy.org.il

חיפה

שד' בן-גוריון 57, ת.ד. 99650 חיפה 31996

טל': 04-8523188 פקס: 04-8523065, haifa@sikkuy.org.il

תוכן העניינים

5	דבר המנכ"לים
7	תקציר מנהלים
13	מבוא
15	1. מאפייני הרשויות המקומיות הערביות ואוכלוסייתן
15	1.1 מאפיינים חברתיים-כלכליים ודמוגרפיים
17	1.2 מצבן הפיננסי של הרשויות המקומיות
19	2. חלקן של הרשויות המקומיות הערביות בתקציב משרד הרווחה 2009 למחלקות לשירותים חברתיים
19	2.1 תקציב המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות
20	2.2 חלקן של הרשויות המקומיות בתקציב הרווחה לפי תחומי פעולה
34	2.3 סיכום ומסקנות
37	3. חלקן של הרשויות המקומיות הערביות בהקצאת תקני עובדים סוציאליים למחלקות לשירותים חברתיים 2009
37	3.1 עקרונות ההקצאה של תקני עובדים סוציאליים – הנוסחה ורכיביה
43	3.2 הקצאה בפועל של תקני עובדים סוציאליים לרשויות מקומיות על ידי משרד הרווחה והשירותים החברתיים 2007-2009
47	3.3 שיעורי האיוש של תקני עובדים סוציאליים ברשויות המקומיות הערביות לעומת יתר הרשויות המקומיות בישראל
51	3.4 במבחן התוצאה – עומס רב יותר של תיקים לעובד סוציאלי ברשויות המקומיות הערביות
53	3.5 בעיות וחסמים לשוויון בהקצאת תקני עובדים סוציאליים
60	3.6 המלצות מדיניות
65	נספח 1: סך כל ההוצאה מתקציב משרד הרווחה לרשויות המקומיות דצמבר 2009 (ש)
67	רשימת מקורות

מסמך מדיניות זה מתפרסם בעיצומו של מאבק אזרחי לקידום צדק חברתי בישראל. מאבק חסר תקדים מבחינת היקפו, הדיון הציבורי שעורר, שאיפתו לחולל שינוי משמעותי בישראל, ובמיוחד בקריאה שלו לצמצום פערים בחברה הישראלית. המאבק מתחולל בתקופה שבה ברור שמדינת הרווחה בישראל כמעט נעלמה, וחלפו הימים שבהם המדינה שאפה להבטיח את ביטחונם החברתי-כלכלי של אזרחיה ותושביה, לספק להם מינימום של הכנסה, טיפול רפואי, חינוך, דיור, תעסוקה ושירותי רווחה אישיים, ולצמצם את העוני והפערים החברתיים.

במובנים רבים, מדינת הרווחה שהיתה בישראל בעשורים הראשונים נעדרה לחלוטין ובאופן מכוון מהיישובים הערביים. בצירוף גורמים אחרים, התוצאה היא שהמצב הסוציו-אקונומי ומצב הרווחה של החברה הערבית ירודים ביותר ביחס לאלה של האזרחים היהודים.

עמותת סיכוי – ארגון משותף לאזרחים הערבים והיהודים – היא מנושאי הדגל של המאבק לקידום שוויון בין האזרחים הערבים והיהודים בישראל. אנו מאמינים ששוויון בין כל אזרחי המדינה צריך להיות אבן הפינה של כל דמוקרטיה, חברה ומדינה. לשם כך אנו עוסקים, בין השאר, בשינוי מדיניות הממשלה כלפי האזרחים הערבים. במסגרת הפעילות פיתחנו מודל חדשני – "מחסמים לסיכויים" – לאיתור חסמים מונעי שוויון ולגיבוש המלצות מדיניות בנות מימוש להסרתם.

במסמך זה הפעלנו את מודל מיפוי החסמים על סוגיית חלוקת תקציבי משרד הרווחה והקצאת תקנים לעובדים סוציאליים לרשויות המקומיות בישראל, במבט משווה בין רשויות ערביות ליהודיות. במשך תקופה ארוכה מתריעה עמותת סיכוי, באמצעות פרוסום נתוני מדד השוויון, על אי-שוויון חמור בהקצאת משאבי רווחה ליישובים הערביים. אך עד כה לא עלה בידינו לבחון לעומק את ההקצאה האי-שוויונית, וחשוב מזה – את הסיבות המדויקות הגורמות לה. באמצעות המודל הצלחנו לראשונה לפענח את הסיבות והחסמים אשר מונעים הקצאה שוויונית של תקני עובדים סוציאליים ומשאבי רווחה ליישובים הערביים. **מדובר בהישג חסר תקדים בחקר מדיניות הממשלה כלפי האזרחים הערבים בכלל, ובתחום הרווחה בפרט.** ההישג הוא תוצאה של שימוש בכלים יישומיים ומודלים שפותחו בעמותת סיכוי במשך שני העשורים האחרונים.

צוות המחלקה למדיניות שוויונית לא חסך מאמץ, עבד לילות כימים ובדק סעיף תקציבי אחר סעיף תקציבי. השקענו משאבים רבים בניתוח כמותי רחב היקף של חלוקת התקציבים, מתוך אמונה שיש הכרח לחשוף את הפערים באופן ברור ומדויק. **ההישג המקצועי מרשים ביותר. אך לצערנו גילינו כי הרשויות המקומיות הערביות סובלות מהקצאה לא שוויונית ביחס ליישובים היהודיים בכל סעיפי התקציב.** זאת ועוד – במשך שנים נשמעה הטענה כי הסיבה להקצאה לא שוויונית היא שהאזרחים הערבים משתמשים פחות במסגרות חוץ ביתיות. המחקר אכן מצא שאצל הערבים השימוש פחות במסגרות אלה, אבל הפריך, אחת ולתמיד, את הטענה כי זו הסיבה להקצאה לא שוויונית.

הפערים בהקצאת משאבים לשירותי רווחה אינם רק מציאות תיאורטית של אי-שוויון. הם יוצרים מצוקה חמורה ביותר ביישובים הערביים. הדבר משפיע באופן דרמטי על יכולתם של שירותי הרווחה לטפל בילדים בסיכון, בנוער מנותק, במצוקות אישיות שונות, במכורים לסמים ולא לכוהול ועוד. מדובר כמובן בדיני נפשות, אבל מעבר לכך, אי טיפול בבעיות אלה מהווה קרקע פורייה

לנביטת זרעים של החלשה נוספת של החברה הערבית ולהעצמת תופעות מצערות של אלימות ופשע.

ראוי לציין כי צוות משרד הרווחה עשה מאמצים חשובים בשנים האחרונות לצמצם את הפערים. כך, למשל, בשנים האחרונות הקצה המשרד 40% מהתקנים החדשים של עובדים סוציאליים לרשויות המקומיות הערביות. אך לצערנו מאמצים אלו לא הצליחו לצמצם באופן משמעותי את האי-שוויון.

מסמך מדיניות זה אינו מסתפק בתיאור המצב ובניתוחו, אלא כולל המלצות מדיניות מפורטות ובנות מימוש לשינוי מדיניות, שמטרתן להביא להקצאה שוויונית. **אנו קוראים למשרד הרווחה, ביחד עם גורמי שלטון נוספים, לנקוט באופן מיידי את כל הצעדים הדרושים על מנת להקצות את משאבי הרווחה באופן שוויוני.** אנו קוראים גם לראשי הרשויות הערביות לדאוג להסרת חסמים אשר מצאנו בתחום אחריותם. המלצות המדיניות במסמך זה יכולות להוות מתווה פעולה לסגירת הפערים.

מחקר זה התבצע במסגרת תהליך מורכב שדרש עבודת צוות, ידע מחקרי רב-תחומי, מומחיות ונחישות.

אנו מבקשים להודות בראש ובראשונה למיכל בליקוף אשר ביצעה את המחקר, העמיקה חקור והצליחה באמצעות נחישות ויצירתיות למצוא את כל גורמי העומק של האי-שוויון וכתבה את המחקר המצוין אשר בידכם. תודה מיוחדת גם למנהלת השותפה היוצאת של המחלקה למדיניות שוויונית, מהא אבו סאלח, אשר הובילה בנחישות ובהתמדה את המהלך מול משרד הרווחה, והייתה שותפה בעיצוב ובכתיבה של מחקר זה.

אנו מבקשים להודות למנהלי המחלקה למדיניות שוויונית, רות ויינשנק ונר ואמג'ד שביטה, על תרומתם החשובה למסמך זה ולמהלך שינוי המדיניות מול משרד הרווחה.

תודה לד"ר זהר לכטמן, על הערותיה המועילות והקפדניות.

תודה לגברת אהובה קרקובר, מנהלת תחום ארגון ומינהל ברשויות המקומיות במשרד הרווחה, גברת גלית רייכמן-מימון, מנהלת המחלקה לתקצוב הרשויות המקומיות במשרד הרווחה, וגברת אריאלה עטיה, מרכזת בכירה/מפקחת ארצית (כ"א ברשו"מ) במשרד הרווחה, אשר סייעו באספקת מידע ובהשתתפות בפגישות שבהן הוצגו הממצאים והתקיימו דיונים מעמיקים על משמעותם.

אנו מקווים שקריאת המחקר תזמן לכם הבנה מעמיקה יותר של המציאות ותניע מהלך להקצאה שוויונית יותר של משאבי הרווחה לאזרחים הערבים.

בברכה,

רון גרליץ ועו"ד עלי חיידר

מנכ"לים שותפים, עמותת סיכוי

תקציר מנהלים

מסמך זה בודק באופן השוואתי את חלוקת תקציב משרד הרווחה למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות מקומיות ערביות לעומת רשויות מקומיות יהודיות ומעורבות. למסמך שתי מטרות עיקריות:

1. לבחון את מידת השוויוניות בחלוקת תקציב משרד הרווחה למחלקות לשירותים חברתיים, על סעיפיו השונים, בין הרשויות המקומיות הערביות לבין יתר הרשויות המקומיות.
2. לאתר, להגדיר ולמפות את החסמים העיקריים לשוויון בין רשויות מקומיות ערביות לבין יתר הרשויות המקומיות בישראל בסעיף הקצאת תקני עובדים למחלקות לשירותים חברתיים, ולגבש המלצות מדיניות להסרתם.

חלקן של הרשויות המקומיות הערביות בתקציב משרד הרווחה למחלקות לשירותים חברתיים

במצב של חלוקה שוויונית, נדרש שחלקן של הרשויות המקומיות הערביות בתקציב יהיה שווה או לפחות דומה לחלקן מכלל הנזקקים.

במסגרת המסמך הנוכחי, השווינו בין חלקם של תושבי הרשויות המקומיות הערביות מכלל הנזקקים לחלקם בתקציב בתחומי פעולה שונים – לפי סוגי הנזקקות השונים. חלקן של הרשויות המקומיות הערביות מסך כל הנזקקים הוא 20% לפחות.

נמצא כי קיים אי-שוויון רחב בהקצאה במרבית תחומי הפעולה של המחלקות לשירותים חברתיים, הן ביחס לחלקם של תושבי הרשויות המקומיות הערביות מכלל האוכלוסייה, ובעיקר ביחס לאומדן חלקם מכלל הנזקקים (ראו לוח א' להלן).

לוח א': חלקן של הרשויות המקומיות הערביות מכלל הנזקקים ובתקציב המחלקות לשירותים חברתיים לפי תחומי פעולה 2009

תחום	% תושבי הרשויות המקומיות הערביות מסך כל הנזקקים	סה"כ הוצאה (מיליון ₪)	מזה: ברשויות מקומיות ערביות (מיליון ₪)	אחוז מסך כל ההוצאה
אגף השיקום	28.4%	451.6	43.0	9.5%
האגף לטיפול באדם המפגר	20.1%	1,310.2	122.7	9.4%
האגף לשירותים חברתיים וקהילתיים		1,928.3	223.7	11.6%
האגף לנוער וצעירים ושירותי תקון		86.0	10.8	12.6%
תחום פעולה כללי		14.8	1.5	10.0%
סה"כ תקציב המחלקות לשירותים חברתיים	20%	3,790.9	401.7	10.6%

מקור: עיבוד נתונים שסופקו על-ידי משרד הרווחה באמצעות חוק חופש המידע, תקציב משרד הרווחה ברשויות המקומיות דצמבר 2009

ממצא עיקרי הוא כי חלקם של תושבי הרשויות המקומיות הערביות מכלל הנזקקים, שנאמד בכ-20%, כפול מחלקם בתקציב המחלקות לשירותים חברתיים 2009, שעמד על 10.6%.

סוגיית השפעת הסידור החוץ בתי - במשרד הרווחה טוענים, שהשונות בדפוס השימוש במסגרות חוץ ביתיות מסבירה את הפער בהקצאה התקציבית בין רשויות מקומיות ערביות ליתר הרשויות המקומיות, שכן השימוש במסגרות חוץ ביתיות (אשר עלותן גבוהה יותר) רווח פחות בקרב ערבים. **המחקר הפריך את הטענה הזו שכן קיימים פערים גם בהקצאה לשירותים בקהילה.** כמו כן, אם ביישובים הערביים השימוש במסגרות חוץ ביתיות רווח פחות, היה מצופה שתהיה השקעה גדולה יותר בשירותים ובמסגרות בקהילה, כלומר חלקן של הרשויות המקומיות הערביות היה אמור להיות במקרים מסוימים גדול מ-20%. **אך בפועל, גם בתחום השירותים בקהילה קיים פער בין שיעורי הנזקקות (20%) לבין חלקן של הרשויות המקומיות הערביות בתקציב (14%), פער המעיד על הקצאה בלתי שוויונית.**

כדי לסגור את הפערים בהקצאה ולהביא לשוויון בשירותי הרווחה:

- על משרד הרווחה לאתר את גורמי העומק לאי-שוויון בהקצאה התקציבית בכל אחד מסעיפי תקציב הלשכות לשירותים חברתיים, ולנקוט את האמצעים הדרושים כדי להתגבר עליהם.
- על משרד הרווחה לוודא שנוסחאות ההקצאה הקיימות אכן מקצות תקציבים באופן שוויוני בהתאם לצרכים – כלומר בהתאם לשיעורי הנזקקות באוכלוסייה.
- יש לחקור לעומק את הגורמים לשוני בדפוס השימוש במסגרות חוץ ביתיות. האם מדובר רק בעניין של העדפה על רקע תרבותי-חברתי, או שמא יש גורמים נוספים שמונעים שימוש במסגרות אלה, כגון: מחסור במסגרות, העדר מסגרות מתאימות, עלויות השירות, מידע על השירות, הצורך לוותר על קצבאות וכו'?
- יש לקבוע אמות מידה גלויות לחלוקה של סעיפים תקציביים שהקצאתם אינה מתוקף חקיקה, ושטרם נקבעו או פורסמו אמות המידה לחלוקתם.

חלקן של הרשויות המקומיות הערביות בהקצאת תקני עובדים סוציאליים למחלקות לשירותים חברתיים

בחלק זה התמקדנו בסעיף התקציבי המקצה תקנים של עובדים סוציאליים לרשויות המקומיות. העמקנו ובחנו גם את החסמים העיקריים הגורמים לאי-שוויון.

את התפלגות התקציב של תקני עובדים סוציאליים בחנו בשלושה היבטים עיקריים:

1. באיזו מידה מקצה נוסחת ההקצאה תקנים באופן שוויוני, שהולם את שיעורי הנזקקות בפועל בכל אחת מהרשויות המקומיות?
2. באיזו מידה מקצה משרד הרווחה את התקנים על פי הנוסחה?
3. באיזו מידה מצליחות הרשויות המקומיות לאייש את התקנים המוקצים להן ממשרד הרווחה?

1. נוסחת ההקצאה – באיזו מידה מקצה נוסחת ההקצאה תקנים בהתאם לשיעורי הנזקקות?
בדיקת עומק של נוסחת ההקצאה העלתה כי מאפיינים מסוימים של הנוסחה גורעים תקנים מהרשויות הערביות. **על פי ממצאי הרצה שערכנו לנוסחת ההקצאה, עולה כי בשנת 2009 הקצתה הנוסחה לרשויות הערביות 16.5% מסך כל התקנים, בעוד שאומדן חלקם של**

הנזקקים תושבי הרשויות המקומיות הערביות עמד על כ-20%. ממצא זה מעיד על אי-שוויון בהקצאה שמקורו בנוסחת ההקצאה עצמה.

2. באיזו מידה הוקצו התקנים בהתאם לנוסחת ההקצאה?

אחרי שבדקנו את האופן שבו מקצה נוסחת ההקצאה את התקנים, בחנו האם משרד הרווחה מקצה בפועל את התקנים על פי הנוסחה. על פי הרצה שביצענו לנוסחת ההקצאה, אף שהרשויות המקומיות הערביות היו אמורות לקבל 16.5% מהתקנים, בפועל הוקצו להן 15.4% בלבד. 53 רשויות מקומיות ערביות מתוך כ-80 נמצאו ברמות שונות של תקינת חסר.

3. שיעורי האיוש של תקנים ברשויות המקומיות הערביות לעומת יתר הרשויות המקומיות

לא כל הרשויות מצליחות לאייש את כל התקנים שהוקצו להן במהלך שנה נתונה. קשיי האיוש ברשויות המקומיות הערביות הביאו לכך שבסופו של דבר הן עשו שימוש ב-87% בלבד מהתקנים שהוקצו להן (לעומת 96% בקרב רשויות יהודיות ומעורבות), וכתוצאה מכך עמדו לרשותן רק 14% מסך כל התקנים שאיושו בשנת 2009. מצאנו את הגורמים המסבירים זאת:

- מחסור בעובדים סוציאליים ערבים במחלקות לשירותים חברתיים בנגב.
- בעיות פיננסיות ברשויות המקומיות הערביות והצורך במימון תואם (השתתפות של הרשות המקומית ב-25% משכר העו"ס).
- קשיים ארגוניים וניהוליים פנימיים ברשויות המקומיות הערביות.

אי-שוויון בהקצאת תקני עובדים סוציאליים לרשויות המקומיות הערביות 2009

- ♦ שיעור הנזקקים, תושבי הרשויות המקומיות הערביות, מכלל הנזקקים נאמד בכ-20% לפחות.
- ♦ נוסחת ההקצאה מאפשרת לרשויות המקומיות הערביות ליהנות רק מ-16.5% מהתקנים.
- ♦ משרד הרווחה הקצה עבור הרשויות המקומיות הערביות רק 15.4% מהתקנים.
- ♦ בפועל, עשו הרשויות המקומיות הערביות שימוש ב-14% מהתקנים שאיושו באותה שנה.

בעיות וחסמים לשוויון הקצאת תקני עובדים סוציאליים

ניתוח החסמים נעשה על ידי שימוש במודל שפותח בעמותת סיכוי – "מחסמים לסיכויים" – לאיתור, למיפוי ולניתוח חסמים מוגעי שוויון ולגיבוש המלצות מדיניות להסרתם. המודל כולל שלושה רכיבים שמתקיים ביניהם קשר סיבתי: חסמים, שהם גורמי עומק מחוללי בעיות, הגורמות להיווצרותם של תסמינים, שהם הפערים והאי-שוויון המצויים על פני השטח.

תסמין

אי-שוויון בין רשויות מקומיות ערביות ליתר הרשויות המקומיות בישראל בעומס על תקן עובד סוציאלי: 14% מהתקנים עבור כ-20% לפחות מהנזקקים.

בעיות וחסמים

בעיה 1: תת-תקצוב: על פי נוסחת ההקצאה, קטן חלקן של הרשויות המקומיות הערביות בתקני עובדים סוציאליים מחלקן מכלל הנזקקים.

חסם 1: היעדר מידע ומעקב סדירים לגבי מספר הנזקקים לפי קבוצות אוכלוסייה ובכלל.

חסם 2: רכיבי נוסחת ההקצאה אינם מבטאים את ממדי הפער בשיעורי הנזקקות.

בעיה 2: הקצאת חסר של תקני עובדים סוציאליים לרשויות המקומיות הערביות ביחס למגיע להן בהתאם לנוסחת ההקצאה

חסם 3: קושי של משרד הרווחה להעביר תקנים מרשויות מקומיות בעלות עודף תקנים על פי נוסחת ההקצאה, לרשויות מקומיות שבחסר.

חסם 4: קושי בהגדלת העוגה באמצעות תוספת תקציבית להשלמת התקנים החסרים על פי הנוסחה.

בעיה 3: שיעורי איוש נמוכים יחסית ברשויות המקומיות הערביות מכלל התקנים שהוקצו להן

חסם 5: קשיים פיננסיים מעכבים ולעתים מונעים איוש תקנים שהוקצו לרשויות המקומיות הערביות.

חסם 6: מחסור בעובדים סוציאליים ערבים ברשויות מקומיות ערביות בדרום.

חסם 7: קשיים ארגוניים, חברתיים ופוליטיים בתהליכי גיוס כוח אדם מקצועי ברשויות.

המלצות מדיניות

באמצעות המודל גיבשנו המלצות מדיניות בנות מימוש, אשר מטרתן להביא לצמצום מרבי בפרק זמן מזערי של פערי ההקצאה של תקני עובדים סוציאליים בין רשויות מקומיות ערביות לבין יתר הרשויות המקומיות ביחס לשיעורי הנזקקות.

להלן ההמלצות העיקריות:

1. לשנות את נוסחת הקצאת התקנים כך שתהיה בהתאם לחלקה של הרשות המקומית מכלל הנזקקים, כלומר: 20% מהתקנים ל-20% מהנזקקים. חלק מהשינוי צריך לכלול הסרה או

החלפה של אמת המידה "אחוז המובטלים": אין סיבה לגרוע תקנים מיישובים ערביים – כשבעיית התעסוקה ביישובים אלה היא מגורמי המצוקה העיקריים.¹

2. להקצות את תקני העובדים הסוציאליים בהתאם לנוסחת ההקצאה

יש לקבוע יעד זמן מוגדר לצמצום הפער בין ההקצאה לפי הנוסחה לבין ההקצאה בפועל עד לסגירתו הסופית. זאת ניתן לעשות הן באמצעות הגדלת העוגה, דהיינו תוספת תקציבית מהאוצר להגדלת מספר התקנים הכולל, והן באמצעות חלוקה מחדש של תקנים קיימים.

3. להביא לחלוקת עול שוויונית בין רשויות מקומיות בהוצאה על רווחה באמצעות מימון תואם דיפרנציאלי

בנוסף למשבר הפיננסי שבו נתונות מרבית הרשויות המקומיות הערביות, שיעורי הנזקקות בקרב אוכלוסיית הרשויות המקומיות הערביות גבוהים יותר. משמעות הדבר היא שהן צריכות להוציא יותר על רווחה במונחים של הוצאה לתושב. ניתן וצריך לאזן זאת באמצעות מימון תואם דיפרנציאלי.

המסמך מציג שתי חלופות למימון תואם דיפרנציאלי. הראשונה מתבססת על העיקרון של הוצאה שווה לתושב בכל הרשויות המקומיות. השנייה היא מימון תואם דיפרנציאלי לפי דירוג חברתי-כלכלי של הרשויות המקומיות.

4. לפתוח חשבון בנק נפרד להעברות תקציביות לצורך תשלום שכר עובדי רווחה.

5. להציע תמריצים לעובדים סוציאליים ערבים לעבור לעבוד ביישובים ערביים בדרום.

6. לחזק את התשתית הניהולית המקצועית ברשויות המקומיות הערביות.

לסיכום, חשוב לציין כי מערך הזיקות בין החסמים הוא כזה **שליישום כל אחת מההמלצות כשלעצמה יש פוטנציאל גבוה לשינוי לטובה ולצמצום האי-שוויון**, לכן האחריות מוטלת על כל הגורמים הרלוונטיים במשרדי הממשלה, ובראשם משרד הרווחה כמו גם הרשויות המקומיות הערביות, לפעול באופן מיידי ליישום ההמלצות ולצמצום האי-שוויון החרף בהקצאת תקציבי רווחה בכלל ותקני עו"ס בפרט לרשויות הערביות.

¹ ההמלצה ביחס לשינוי אמת המידה "אחוז מובטלים" ניתנה תוך התייעצות עם פרופ' יעקב קופ, שהיה חבר הוועדה שקבעה את אמות המידה, וכחבר ועדה בנה את הנוסחה עצמה.

משרד הרווחה מספק שירותים לציבור בארבעה מסלולים עיקריים: באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות – במימון ופיקוח של המשרד ובמעורבותו בהתוויית המדיניות; ישירות באמצעות יחידותיו השונות; באמצעות עמותות וארגונים במגזר השלישי ובאמצעות פיקוח על שירותים שנרכשים מחברות פרטיות.

מסמך זה מתמקד בסוגיית תקצוב המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות, ובדוק באופן השוואתי את חלוקת תקציב משרד הרווחה למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות מקומיות ערביות לעומת רשויות מקומיות יהודיות ומעורבות. למסמך שתי מטרות עיקריות:

1. לבחון את מידת השוויוניות בחלוקת תקציב משרד הרווחה למחלקות לשירותים חברתיים, על סעיפיו השונים, בין הרשויות המקומיות הערביות לבין יתר הרשויות המקומיות.
2. לאתר, להגדיר ולמפות את החסמים העיקריים לשוויון בהקצאת תקני עובדים סוציאליים למחלקות לשירותים חברתיים בין רשויות מקומיות ערביות לבין יתר הרשויות המקומיות בישראל, ולגבש הצעות להסרתם.

איתור והגדרה של אי-שוויון הוא צעד ראשוני חשוב. אולם כשלב חיוני בגיבוש דרכי פעולה לשינוי המצב, דרושה בחינה מעמיקה יותר לאיתור והגדרה של החסמים הגורמים לאי-שוויון. לגבי כל אחד מסעיפי התקציב שבו התגלתה הקצאה לא שוויונית, דרוש ניתוח מעמיק לזיהוי החסמים וסיבות העומק שגורמות לה. הדבר דורש השקעת משאבי מחקר רבים, ולכן בחרנו, במסגרת המסמך הנוכחי, לנתח באופן מעמיק יותר דווקא את תקציב תקני העובדים הסוציאליים המוקצים למחלקות לשירותים חברתיים, הן משום שמדובר בסכום כספי נכבד, 543.7 מיליון ₪, (14.3% מסך כל התקציב שהקצה משרד הרווחה למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות), והן משום ההשפעה שיש למצבת כוח האדם במחלקות לשירותים חברתיים על מספר המטופלים בפועל, על איכות השירות ועל היקפו. **אנו קוראים למשרד הרווחה לבצע בדיקה דומה לגבי יתר סעיפי התקציב שבהם התגלתה הקצאה לא שוויונית.**

מסמך זה מתבסס על נתוני תקציב משרד הרווחה לרשויות המקומיות ונתוני ההקצאה של מכסות עובדים סוציאליים לחודש דצמבר 2009, שסופקו לנו על ידי משרד הרווחה באמצעות חוק חופש המידע. כמו כן עשינו שימוש בנתוני מחקר שנערך מטעם אגף בכיר למחקר, תכנון והכשרה של משרד הרווחה והשירותים החברתיים, ופורסם בפברואר 2011 תחת הכותרת: "סקירת השירותים החברתיים 2009", ובנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה והביטוח הלאומי.

בפרק הראשון מוצג ניתוח השוואתי של מאפייני הרשויות המקומיות ואוכלוסייתן, שכן לשונות במאפיינים הסוציו-דמוגרפיים והסוציו-כלכליים בין יהודים לערבים יש השלכה ישירה על צרכי הרווחה של כל אוכלוסייה.

בפרק השני נבדק חלקן של הרשויות המקומיות הערביות ושל הרשויות המקומיות היהודיות והמעורבות בכל אחד מסעיפי התקציב. הציפייה הבסיסית היא לחלוקת התקציב בהתאם לחלקה

של אוכלוסיית הרשויות המקומיות הערביות מכלל אוכלוסיית המדינה. אולם שונות בתכונות האוכלוסייה ובמאפייניה מולידה רמה שונה של צרכים. נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הביטוח הלאומי ומשרד הרווחה מראים כי למאפיינים החברתיים והכלכליים של האוכלוסייה השלכות הן על שכיחות הנזקקות (ככל שהדירוג החברתי-כלכלי נמוך יותר יש יותר נכים, אנשים עם פיגור שכלי, ילדים בסיכון וכו')² והן על עוצמת ההשפעה והפגיעה של הנזקקות בתפקודי הפרט והמשפחה.³

לאחר שאמדנו את שיעור תושבי הרשויות המקומיות הערביות מסך כל הנזקקים בתחומי פעולה שונים של המשרד, השווינו את חלקן של הרשויות המקומיות הערביות בכל אחד מסעיפי התקציב לחלקן מכלל הנזקקים. ההפרש בין חלקן של הרשויות המקומיות הערביות מכלל הנזקקים לבין חלקן בתקציב הוגדר כפער או כממדי האי-שוויון (לטובת או לרעת הרשויות המקומיות הערביות).

כמו כן נתנו את הדעת לשוני בשיעורי ההקצאה של התקציב, שנובע מהשונות בדפוסי השימוש במסגרות חוץ ביתיות ובשירותים ובמסגרות קהילתיות. מאחר שעלות השימוש במסגרות חוץ ביתיות גבוהה יותר, הרי שלמידת השימוש בהן השפעה ישירה על חלקה של הרשות המקומית בסך ההקצאה. לפיכך, ככל שהיו בידינו נתונים, שאפנו להראות את השפעת השונות בדפוסי השימוש בכל אחד מסוגי השירות על התפלגות ההקצאה התקציבית, ומהי תרומת השונות הזו להיווצרות הפער.

הפרק השלישי מתמקד בסעיף התקציבי המקצה תקני עובדים סוציאליים למחלקות לשירותים חברתיים. כדי לעמוד על הגורמים העיקריים לאי-שוויון, בחנו את התפלגות התקציב בין הרשויות המקומיות משלושה היבטים: (1) עקרונות חלוקת התקציב והשלכותיהם על מצב השוויון. (2) באיזו מידה אכן מקצה המשרד את התקציב על פי עקרונות החלוקה שהוא קבע. (3) באיזו מידה מגיעה הקצאת המשרד לכלל מימוש על ידי הרשויות המקומיות.

לשם ניתוח הממצאים נעזרנו במודל שפותח בעמותת סיכוי לזיהוי החסמים וניתוחם – "מחסמים לסיכויים"⁴. המודל מתבסס על שלוש קטגוריות של ניתוח: **תסמינים** – הנתונים המעידים על פער ועל אי-שוויון; **בעיות** עיקריות שגורמות לאי שוויון ו**חסמים** – גורמי העומק שיוצרים את הבעיות. בהתאם לממצאים אנו מציעים המלצות מדיניות לשינוי המצב ולסגירת הפערים.

² סקירת השירותים החברתיים 2009, משרד הרווחה 2010.

³ דוח הוועדה לקביעת הקריטריונים להקצאות לרשויות המקומיות, משרד הרווחה, 2001.

⁴ ראו שלושה פרסומים קודמים של עמותת סיכוי שבהם עשינו שימוש במודל:

(1) רון גרליץ (עורך), **מחסמים לסיכויים, מיפוי חסמים והמלצות מדיניות בדרך לשוויון בין ערבים ליהודים בישראל**, מסמך מדיניות מס' 1, סיכוי, אוגוסט 2010 ירושלים-חיפה.

(2) רון גרליץ ורות ויינשנק-ונו (עורכים), **רות שר שלום ורות ויינשנק-ונו (כתיבה), מחסמים לסיכויים, סוגיות ברישום המקרקעין בחברה הערבית בישראל, מיפוי חסמים והמלצות מדיניות**, מסמך מדיניות מס' 2, סיכוי, יוני 2011 ירושלים-חיפה.

(3) רון גרליץ (עורך), **חגית נעלי יוסף (כתיבה), מחסמים לסיכויים, שיווק קרקעות מדינה לפיתוח ובנייה ביישובים ערבים**, מסמך מדיניות מס' 3, סיכוי, ספטמבר 2011 ירושלים-חיפה.

1. מאפייני הרשויות המקומיות הערביות ואוכלוסייתן

1.1 מאפיינים חברתיים-כלכליים ודמוגרפיים

1.1.1 אוכלוסיית הרשויות המקומיות הערביות

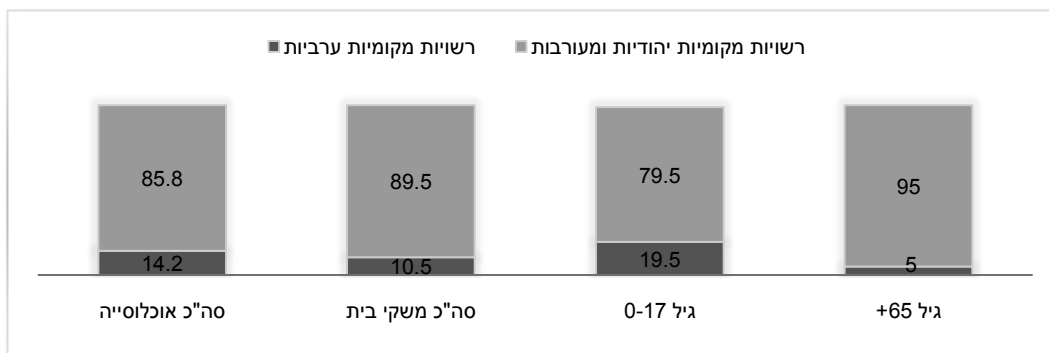
בישראל 259 רשויות מקומיות, מתוכן 88 ערביות, שאוכלוסייתן מונה כ-1.1 מיליון תושבים. אוכלוסיית הרשויות המקומיות הערביות מהווה 14 אחוזים מכלל אוכלוסיית ישראל וכ-70 אחוזים מסך כל האוכלוסייה הערבית בישראל (כולל מזרח ירושלים)⁵.

1.1.2 התפלגות גילית

אוכלוסיית הרשויות המקומיות הערביות מתאפיינת בשיעור ילדים גבוה. בממוצע עומד שיעור הילדים בגיל 0-17 ברשויות המקומיות הערביות על כ-45 אחוזים, לעומת 30.5 אחוזים ביתר הרשויות המקומיות. ילדים בגיל 0-17 המתגוררים ברשויות המקומיות הערביות מהווים 19.5 אחוזים מסך כל הילדים בישראל.

שיעור הזקנים בגיל 65 ומעלה ברשויות המקומיות הערביות עומד על 3.6 אחוזים, לעומת 10.6 אחוזים ביתר הרשויות המקומיות. בני 65 ומעלה המתגוררים ברשויות המקומיות הערביות מהווים 5.3 אחוזים מסך כל בני 65 ומעלה בישראל.

תרשים 1: תושבי הרשויות המקומיות הערביות מכלל האוכלוסייה, מכלל משקי הבית ומכלל גילאי 0-17 ובני 65+, 2009



מקור: למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2010

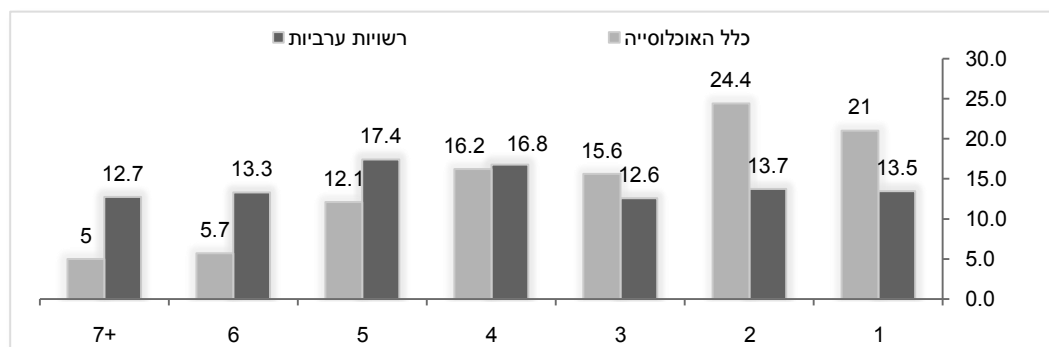
1.1.3 גודל משק בית

על פי נתוני מפקד האוכלוסין 2008, מתוך 2.3 מיליון משקי בית בישראל, 242.8 אלף התגוררו בתחומי רשויות מקומיות ערביות. משקי הבית ברשויות המקומיות הערביות מהווים כ-10.5 אחוזים מסך כל משקי הבית בישראל⁶.

⁵ על פי נתוני הלמ"ס 2009. באשר ליתר האוכלוסייה הערבית, שאינה מתגוררת בתחומי הרשויות המקומיות הערביות: כ-10% מתגוררים ברשויות מקומיות מעורבות (ערבים ומועצות אזוריות); כ-17% במזרח ירושלים וכ-3% ביישובים בלתי מוכרים.

גודל משק בית ממוצע בישראל עומד על 3.2 נפשות, לעומת 4.1 ברשויות מקומיות ערביות. שיעור משקי הבית עם 5 נפשות ויותר כפול ברשויות המקומיות הערביות מזה של יתר הרשויות המקומיות. לעומת זאת שיעור משקי בית עם 1-2 נפשות גבוה ברשויות מקומיות יהודיות ומעורבות פי 1.7 משיעורם ברשויות ערביות (ראו תרשים 2 מטה).

תרשים 2 : התפלגות משקי בית ביישובים ערביים ובכלל אוכלוסיית ישראל לפי גודל 2008 (באחוזים)



מקור: למ"ס, נתוני מפקד האוכלוסין 2008 www.cbs.gov.il

1.1.4 משקי בית מטופלים במחלקות לשירותים חברתיים לפי גודל משק בית

על פי לוח 1, בשתי קבוצות האוכלוסייה קיים קשר בין מספר הנפשות במשק הבית לבין שיעור משקי הבית המטופלים. שיעור המטופלים גבוה במיוחד במשקי בית גדולים. עוד עולה מלוח 1 כי בכל גודל משק בית נתון, שיעור משקי הבית הערביים המטופלים גבוה יותר.

לוח 1 : שיעור הנזקקים באוכלוסייה, הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים, לפי גודל משק בית ולפי לאום, 2008

גודל משק בית	ערבים	יהודים
1	26.5%	21.0%
2	30.5%	18.3%
3	28.5%	17.2%
4	24.8%	16.2%
5	24.4%	16.2%
6	29.0%	23.4%
+7	34.1%	34.0%

מקור: גורבטוב, בן שמחון ובן משה, "מבחר נתונים על אוכלוסיות היעד של המשרד ועל תקציבו" מתוך: סקירת השירותים החברתיים 2009, משרד הרווחה 2010.

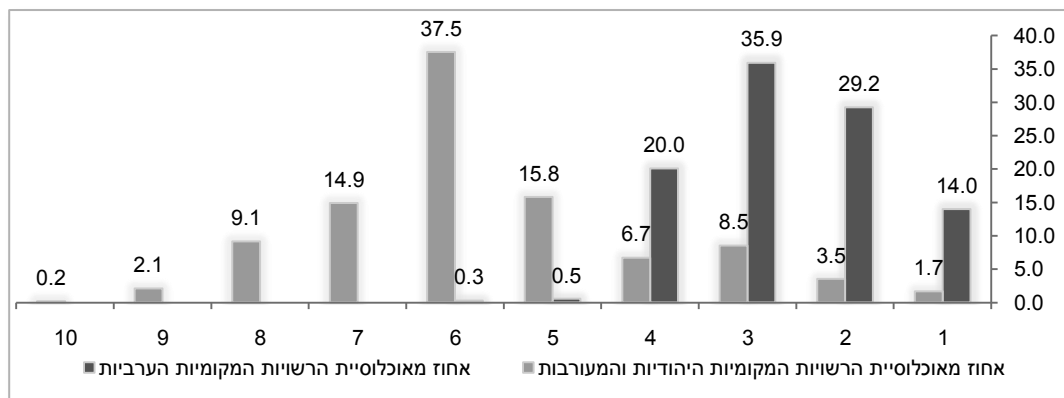
1.1.5 דירוג חברתי-כלכלי של אוכלוסיית הרשויות המקומיות

79 אחוזים מאוכלוסיית הרשויות המקומיות הערביות מתגוררים ברשויות שמדורגות בשלושת האשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים (1-3), ו-20 אחוזים באשכול 4. רק כאחוז מסך כל אוכלוסיית הרשויות המקומיות הערביות מתגורר ברשויות בדירוג 5-6. ברשויות יהודיות

⁶ על פי נתוני מפקד האוכלוסין 2008, פרופיל יישובים.

ומעורבות, כ-14 אחוזים בלבד מתגוררים ברשויות המדורגות בשלושת האשכולות הנמוכים (1-3),
75-11 אחוזים באשכולות 4-7, וכ-11 אחוזים באשכולות 8-10 (ראו תרשים 3 מטה).

תרשים 3: התפלגות אוכלוסיית הרשויות המקומיות לפי אשכול חברתי כלכלי (אחוזים) 2009



מקור: למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2010; למ"ס, אפיון רשויות מקומיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה 2006

1.1.6 משקי בית מטופלים לפי דירוג חברתי-כלכלי

נתוני לוח 2 מראים כי קיים קשר חזק בין שיעור משקי הבית המטופלים לבין הדירוג החברתי-כלכלי של היישוב. באשכולות 1-2 אחוז משקי הבית המטופלים הוא 29.6% מכלל משקי הבית, אחוז הגבוה פי שניים ויותר מאחוז משקי הבית המטופלים באשכולות 9-10 (12.4%).

לוח 2: משקי בית מטופלים לפי דירוג חברתי-כלכלי של הרשות המקומית, 2008 (אחוזים)

משקי בית מטופלים	אשכול חברתי-כלכלי
29.6%	2-1
24.1%	5-3
16.5%	8-6
12.4%	10-9

מקור: גורבטוב, בן שמחון ובן משה, "מבחר נתונים על אוכלוסיות היעד של המשרד ועל תקציבו" מתוך: סקירת השירותים החברתיים 2009, משרד הרווחה 2010.

1.2 מצבן הפיננסי של הרשויות המקומיות

מצבה הפיננסי של הרשות המקומית משליך, מטבע הדברים, על היקף השירותים שהיא מסוגלת להעמיד לרשות תושביה ועל איכותם - ובכללם שירותי הרווחה. למצב הפיננסי השלכה ישירה על יכולתה של הרשות המקומית לעמוד בדרישות המימון התואם, שבמסגרתו היא נדרשת לממן בדרך כלל 25% מההוצאה התקציבית כתנאי לקבלת התקציב ממשרד הרווחה, לשלם את שכר

העובדים וכן להקצות תקציבים מהכנסותיה העצמיות כתוספת לתקציבים המוקצים לה ממשרד הרווחה, בהתאם לצרכיה הייחודיים.

בשל העובדה שמרבית הרשויות המקומיות הערביות מדורגות בתחתית הסולם חברתי-כלכלי של הלמ"ס (ראו תרשים 3 ולוח 2 לעיל), ושיעור המשפחות הגדולות בהן גבוה יותר (ראו תרשים 2 לעיל), הרי שפוטנציאל הנזקקות בקרבן גבוה יותר, ועל כן הן זקוקות למשאבים כספיים גדולים יותר ביחס ליתר הרשויות המקומיות, למימון הצרכים המרובים יותר בתחום הרווחה.

על פי נתוני הלמ"ס⁷, בשנת 2009 עומדת ההכנסה⁸ הממוצעת של הרשויות המקומיות הערביות לתושב על סך 4,235 ₪, והיא מהווה כ-60% מסך ההכנסה הממוצעת לתושב של יתר הרשויות המקומיות (7,089 ₪). הפער בהכנסת הרשות לתושב בין הרשויות המקומיות הערביות לבין יתר הרשויות המקומיות נובע בעיקר מהפער בפוטנציאל ההכנסה העצמית של הרשויות המקומיות. המקור העיקרי להכנסות עצמיות של הרשויות המקומיות הוא מסי ארנונה. סך חיובי הארנונה מתאר את הסכום הפוטנציאלי לגבייה בשנה נתונה.

לפי נתוני 2009, חיובי הארנונה (למגורים ושלא למגורים) ברשויות המקומיות הערביות היו 4.1% בלבד מסך חיובי הארנונה הארצית, בעוד תושבי הרשויות המקומיות הערביות הם כ-14% מאוכלוסיית המדינה.

מדובר בחלוקה לא שוויונית של נכסים מניבי ארנונה במדינת ישראל, שפוגעת ברשויות המקומיות הערביות באופן הבוטה ביותר ומותירה אותן ללא מקורות הכנסה. לא אחת היה מדובר במדיניות מכוונת שהביאה לתוצאות הנ"ל, ואדריכליה אף הגדילו לעשות והטילו את האשם על העדר הכנסות בשיעורי גביית הארנונה הנמוכים ברשויות המקומיות הערביות (והם אכן נמוכים). אולם חלקן של הרשויות המקומיות הערביות בסך כל חיובי הארנונה קטן פי 3.5 מחלקן באוכלוסיית ישראל, ומשמעות הדבר היא שגם אם באורח פלא ינסקו שיעורי גביית הארנונה ברשויות המקומיות הערביות לכדי 100%, עדיין ההכנסות לנפש מארנונה יהיו נמוכות משמעותית ביחס ליתר הרשויות המקומיות.

מכאן לא מפתיעה העובדה, שמצבן הכלכלי של הרשויות המקומיות הערביות קטסטרופלי, וכי סך הגירעון המצטבר בקופת הרשויות המקומיות הערביות, נכון לשנת 2009, מהווה 22% מסך כל הגירעון המצטבר ברשויות המקומיות בישראל. גם המספר הרב של רשויות מקומיות ערביות הנתונות בתוכנית הבראה, שמכהן בהן חשב מלווה (52 רשויות ערביות מתוך 74 נכון לשנת 2008) אינו מפתיע, כמו גם המספר הגדול של רשויות מקומיות ערביות שבהן מכהנות ועדות קראות (16 מתוך 23, נכון לשנת 2009).

לסיכום: אוכלוסיית הרשויות המקומיות הערביות מתאפיינת בדירוג חברתי-כלכלי נמוך, ועל כן היא בעלת פוטנציאל נזקקות גבוה. מכאן, שהרשויות המקומיות הערביות נדרשות להוצאות רווחה גבוהות יותר ביחס ליתר הרשויות המקומיות, בשעה שמקורות ההכנסה הפוטנציאליים שלהן דלים הרבה יותר. במצב עניינים זה נתונות רבות מהרשויות המקומיות הערביות לקשיים בתחום הכלכלי, ובבואן לנסות להעניק שירותי רווחה לאזרח, הן נתקלות בשורה ארוכה של מגבלות פיננסיות, שלא אחת מונעות מהן יישום תוכניות ומימוש תקציבים ייעודיים.

⁷ הלמ"ס, רשויות מקומיות בישראל, 2009 – נתונים כספיים.

⁸ הכוונה היא להכנסת הרשות המקומית מכלל מקורותיה התקציביים: ממשלה, מקורות עצמיים ואחרים.

2. חלקן של הרשויות המקומיות הערביות בתקציב משרד הרווחה 2009 למחלקות לשירותים חברתיים

פרק זה בוחן את מידת השוויוניות בחלוקת תקציב משרד הרווחה למחלקות לשירותים חברתיים, בין רשויות מקומיות ערביות ליתר הרשויות המקומיות בישראל. לשם כך נעזרנו באומדן שפרסם משרד הרווחה על שיעורי הנזקקות, לפי תחומי הפעולה השונים של המשרד⁹ ולפי קבוצות אוכלוסייה¹⁰. בהתאם לזאת, אמדנו את חלקם של תושבי הרשויות המקומיות הערביות מכלל הנזקקים, בסוגי נזקקות שונים. בשלב הבא השווינו בין חלקם של תושבי הרשויות המקומיות הערביות מכלל הנזקקים לחלקם בתקציב – לפי סוגי הנזקקות השונים. ככלל, במצב של חלוקה שוויונית, מצופה שחלקן של הרשויות המקומיות הערביות בתקציב יהיה שווה או דומה לחלקן מכלל הנזקקים¹¹. אולם בפועל קיימת שונות הן בדפוסי השימוש של ערבים ויהודים בשירותים השונים, והן בעלויות השירותים השונים. השימוש במסגרות חוץ ביתיות רווח הרבה פחות בחברה הערבית, בעוד שעלויות גבוהה ועל כן יש לכך השפעה ניכרת על הפער בהוצאה התקציבית. משום כך, בתחומי פעולה שבהם היו בידינו נתונים על חלקן של הרשויות המקומיות הערביות בתקציב למסגרות חוץ ביתיות ולמסגרות ושירותים בקהילה, בדקנו כל אחד מהם בנפרד, כדי לעמוד על התרומה של כל אחד מסוגי השירות להיווצרות הפער בהוצאה.

2.1 תקציב המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות

2.1.1 מבנה התקציב

סך ההוצאה בתקציב משרד הרווחה והשירותים החברתיים עבור המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות בשנת 2009 עמד על 3,790.9 מיליון ₪. הוצאה זו כוללת את חלק המשרד (כ-75% מההוצאה), את חלקן של הרשויות המקומיות (כ-25%) וכן את השתתפות הצרכנים (אם יש כזו) בעלויות השירותים. תקציב משרד הרווחה לרשויות המקומיות (להלן התקציב) נחלק ל-5 תחומי פעולה עיקריים:

סעיף	תחום פעולה ¹²
2301	תחום פעולה כללי
2306	אגף שיקום
2308	אגף לטיפול באדם המפגר
2310	האגף לשירותים חברתיים וקהילתיים
2311	האגף לנוער וצעירים ושירותי תקון

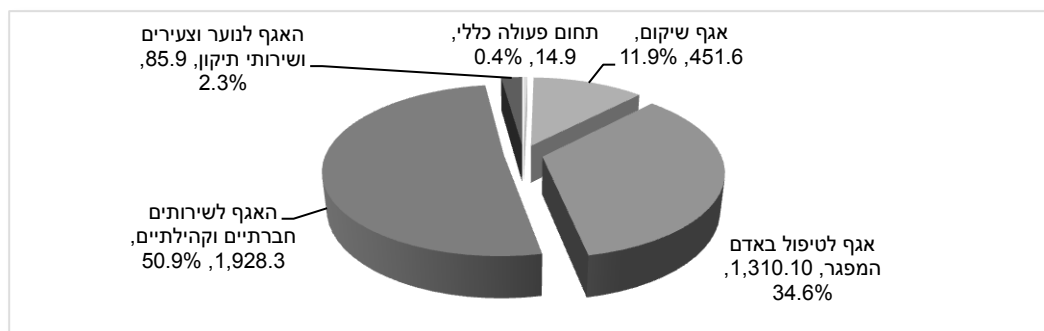
⁹ קרי: אגף שיקום המטפל בבעלי מוגבלויות; האגף לטיפול באדם המפגר; השירות לילד ולנוער וכו' משרד הרווחה והשירותים החברתיים, סקירת השירותים החברתיים 2009, אתר משרד הרווחה והשירותים החברתיים www.molsa.gov.il

¹⁰ לדוגמה, אם תושבי רשויות מקומיות ערביות הם 28% מכלל בעלי המוגבלויות בישראל, מצופה שיוקצו להם כ-28% מתקציב אגף השיקום.

¹² לפירוט סעיפי התקציב ראו נספח 1

כ-51% מסך כל ההוצאה היו בתקציב האגף לשירותים חברתיים וקהילתיים, 35% בתקציב האגף לטיפול באדם המפגר, 12% בתקציב אגף השיקום, 2% בתקציב האגף לנוער וצעירים ושירותי תקן, ו-0.4% - תחום פעולה כללי (ראו תרשים 4 מטה).

תרשים 4 : התפלגות סך כל ההוצאה בתקציב משרד הרווחה לרשויות המקומיות לפי אגפים 2009 (מלש"ח ואחוזים)



מקור: תקציב משרד הרווחה ברשויות מקומיות בישראל, נתוני משרד הרווחה והשירותים החברתיים 2009

2.1.2 עקרונות חלוקת התקציב

האופן שבו נקבע חלקה של כל רשות מקומית בתקציב שונה מסעיף לסעיף. כ-36% מהתקציב (סכום של כ-1,356.5 מיליון ₪) מתחלקים בין הרשויות המקומיות על בסיס קריטריונים שנקבעו ל-13 מתקנות התקציב (לכל אחת מהתקנות הנ"ל נוסחה נפרדת להקצאת התקציב). הללו מקובצים בתקנה 16.2 להוראות התע"ס.¹³ כ-64% מהתקציב נחלקים לשני סוגים של סעיפים: 1. סעיפים שההוצאה בהם היא מתוקף חוקים ותקנות הקובעים תנאי זכאות למזקים כגון: בעלי מוגבלויות, אנשים עם פיגור שכלי, חוק פעוטות בסיכון - הזכות למעון וכד'. 2. סעיפים שבהם ההקצאה איננה מתוקף חקיקה או תקינה ולא על פי קריטריונים גלויים, והחלוקה בהם מתקיימת על פי עקרונות שאינם שקופים לציבור.

2.2 חלקן של הרשויות המקומיות בתקציב הרווחה לפי תחומי פעולה

2.2.1 אגף השיקום

אגף השיקום מופקד על הטיפול באנשים בעלי מוגבלות פיזית, לקות שמיעה, עיוורון ולקות למידה מורכבת. האגף, ביחד עם גופים פרטיים וציבוריים נוספים, מסייע בהפעלת מסגרות שיקום לסובלים מנכויות בגילים 0-64 במגוון תחומי החיים. **תקציב אגף השיקום עמד בשנת 2009 על 451.6 מיליון ₪, שהם 11.9% מסך כל ההוצאה מתקציב משרד הרווחה ברשויות המקומיות.**

2.2.1.1 אומדן היקף האוכלוסייה שבטיפול אגף השיקום במחלקות לשירותים חברתיים

בעלי מוגבלות פיזית, לקות שמיעה ולקות למידה מורכבת: נכון לשנת 2009, 13 מכל אלף נפשות בגילים 0-64 בישראל היו רשומים במחלקות לשירותים החברתיים כאנשים בעלי מוגבלות.

¹³ תע"ס = תקנון עבודה סוציאלית. התקנון מאגד את הוראות והודעות מנכ"ל משרד הרווחה למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות.

בקרב האוכלוסייה הערבית השיעורים לאלף עומדים על 25.6, ובקרב יהודים - 10.3¹⁴. נתונים אלה, תואמים את נתוני הביטוח הלאומי, שלפיהם שיעור בעלי המוגבלות הפיזית באוכלוסייה הערבית גבוה פי 2.5 משיעורם באוכלוסייה היהודית¹⁵. ניתן, אפוא, לאמוד את מספר בני 0-64, שהיו רשומים במחלקות לשירותים חברתיים כבעלי מוגבלויות, בכ-89.7 אלף נפש. מהם 26.8 אלף נפש בעלי מוגבלויות ברשויות המקומיות הערביות, המהווים 28.4% מכלל בעלי המוגבלות הפיזית.

עיוורים/לקויי ראייה: שכיחות בעלי תעודת עיוור גבוהה פי 1.6 באוכלוסייה הערבית. שיעור העיוורים באוכלוסייה הערבית עומד על 4.6 לאלף איש, לעומת 2.8 באוכלוסייה היהודית¹⁶. נכון לשנת 2009 ניתן לאמוד את מספר העיוורים ברשויות המקומיות הערביות בכ-4.8 אלף נפש, המהווים 22.5% מכלל העיוורים בישראל בגילים 0-64.

ניתן לאמוד את סך כל המוגבלים (בסוגי המוגבלויות השונים), תושבי הרשויות המקומיות הערביות, בכ- 28.4% מסך כל המוגבלים הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים בישראל.

2.2.1.2 חלקן של הרשויות המקומיות הערביות בתקציב אגף השיקום

בשנת 2009 עמדה ההוצאה התקציבית של אגף השיקום ברשויות המקומיות בישראל על 451.6 מיליון ₪. מתוכם עמדה ההוצאה ברשויות מקומיות ערביות על 43 מיליון ₪, שהם 9.5% מסך כל ההוצאה.

הפער בהוצאה התקציבית של אגף השיקום בין רשויות מקומיות ערביות ליהודיות ומעורבות: 9.5% מההוצאה התקציבית של אגף השיקום הוקצתה בפועל לכ-28% מהנזקים.

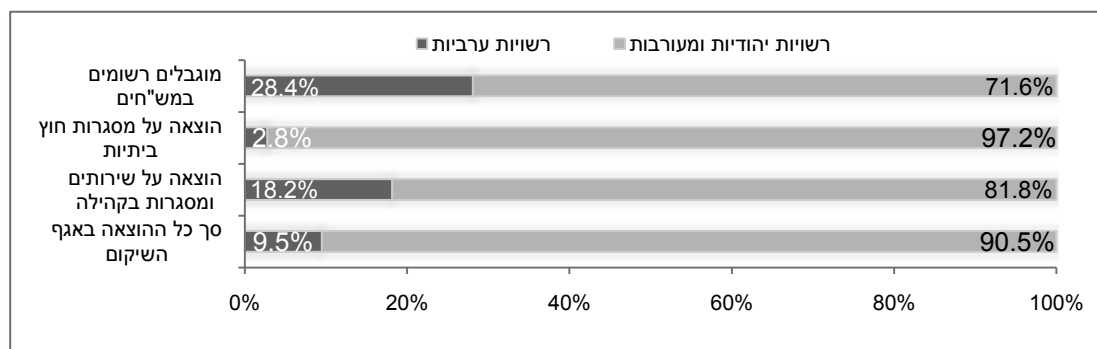
2.2.1.3 חלקן של הרשויות המקומיות הערביות בתקציב המסגרות והשירותים בקהילה ובמסגרות חוץ ביתיות

תקציב אגף השיקום לרשויות המקומיות נחלק לתקציבים המיועדים למסגרות בקהילה ולתקציבים המיועדים למסגרות חוץ ביתיות. חלקם של בעלי המוגבלויות הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות הערביות, בשירותים ובמסגרות בקהילה, עמד על 18%, ואילו במסגרות חוץ ביתיות - 2.8%¹⁷ בלבד, ראו תרשים 5.

¹⁴ דורי ריבקיין-רוזנבאום, יוסי אברהם ונגה שגיב "אנשים עם מוגבלות פיזית, לקות שמיעה ולקות למידה מורכבת" בתוך משרד הרווחה והשירותים החברתיים, סקירת השירותים החברתיים 2009, 2010, אתר משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

¹⁵ שם.
¹⁶ רנטה גורבטוב ואליהו בן משה, "אוכלוסיית העיוורים/לקויי ראייה" בתוך משרד הרווחה והשירותים החברתיים, סקירת השירותים החברתיים 2009, 2010, אתר משרד הרווחה והשירותים החברתיים.
¹⁷ 6.8 מלש"ח מתוך 242.2 מלש"ח

תרשים 5 : אחוז המוגבלים הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים הערביות וחלקם בתקציב אגף השיקום 2009

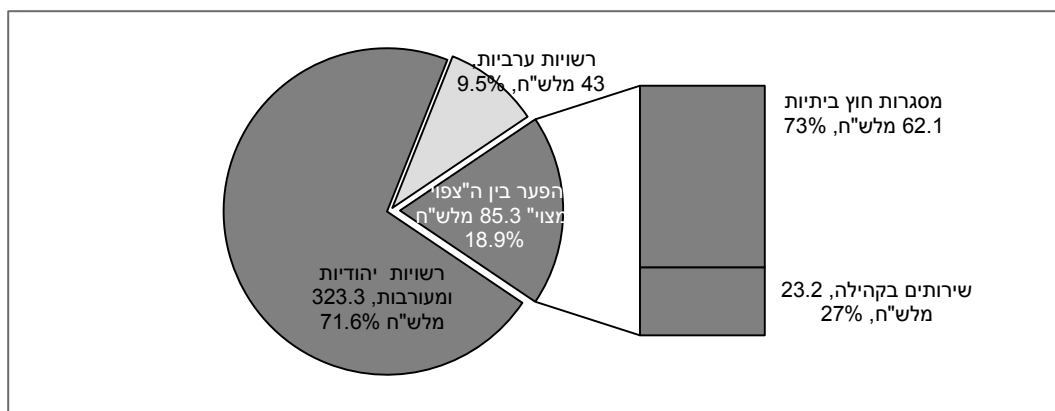


מקור: תקציב משרד הרווחה ברשויות מקומיות בישראל, נתוני משרד הרווחה ושירותים החברתיים 2009

2.2.1.4 תרומת כל אחד מסוגי השירות (חוץ ביתי וקהילתי) לפער בהוצאה התקציבית

אם חלקן של הרשויות המקומיות הערביות בתקציב אגף השיקום היה זהה לחלקן בכמות המוגבלים הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים (28.4%), הרי שההוצאה התקציבית של אגף השיקום לרשויות המקומיות הערביות הייתה עומדת על סך 128.3 מיליון ₪. ההפרש בין סכום זה לבין התקציב שעמד לרשות הרשויות המקומיות הערביות בפועל (43 מיליון ₪), עומד על 85.3 מיליון ₪, והוא מייצג את הפער בין "הצפוי" (הקצאה שוויונית בהתאם לחלקן של הרשויות הערביות מסך כל הנזקקים) ל"מצוי" (סך כל ההוצאה בפועל). כלומר, 85.3 מיליון ₪ שהוקצו לרשויות המקומיות היהודיות והמעורבות היו אמורים להיות מוקצים לטובת רשויות ערביות על פי חלקן מכלל הנזקקים. מתוכם, 62.1 מיליון ₪ הם הפער בתקציב למסגרות חוץ ביתיות (מייצג 73% מהפער) ו-23.2 מיליון ₪ הם הפער בתקציב למסגרות ושירותים בקהילה (מייצג 27% מהפער). ראו תרשים 6 מטה.

תרשים 6 : תרומת הפער בהוצאה על מסגרות חוץ ביתיות ומסגרות ושירותים בקהילה לסך כל הפער בתקציב אגף השיקום בין רשויות מקומיות ערביות לבין יתר הרשויות המקומיות 2009 (₪ ואחוזים)



מקור: עיבוד נתונים שסופקו על-ידי משרד הרווחה באמצעות חוק חופש המידע, תקציב משרד הרווחה ברשויות המקומיות דצמבר 2009

תרשים 6 מציג מצב היפותטי שלפיו קיימת התפלגות זהה בין יהודים לערבים בשימוש במסגרות חוץ ביתיות ומסגרות בקהילה – 27% מהפער בתקציב מוסברים בפערים בתקציב למסגרות ושירותים בקהילה. אולם בפועל דפוסי השימוש במסגרות חוץ ביתיות שונים בקרב ערבים. כאשר בוחנים את התפלגות תקציב הרשויות המקומיות הערביות בין הוצאה על מסגרות חוץ ביתיות לשירותים ומסגרות בקהילה, בניגוד לרשויות יהודיות ומעורבות – שם חלק ההוצאה על מסגרות חוץ ביתיות מהווה 60% – ברשויות מקומיות ערביות הוא מהווה 15% בלבד, עובדה המעידה על שיעורי שימוש נמוכים מאוד במסגרות חוץ ביתיות בקרב ערבים.

דווקא משום שערבים משתמשים פחות במסגרות חוץ ביתיות, היה מצופה שחלקן של הרשויות המקומיות הערביות בתקציבים למסגרות ושירותים בקהילה יהיה גדול מחלקם מכלל הנזקים. בפועל עדיין קטן חלקם של תושבי הרשויות המקומיות הערביות בתקציב הקהילה (18.2%) ביחס לחלקם מכלל בעלי המוגבלויות (28.4%) – עובדה המצביעה על הקצאה בלתי-שוויונית.

2.2.2 האגף לטיפול באדם המפגר

האגף לטיפול באדם המפגר מתמחה באיתור, באבחון ובטיפול באנשים בעלי פיגור שכלי ומי שמאובחנים כבעלי אוטיזם. האגף מופקד על השמה ועל פיקוח, וביחד עם עמותות וחברות פרטיות, גם על הפעלה של מסגרות חוץ ביתיות ומסגרות ושירותים בתוך הקהילה. סך כל תקציב האגף עמד בשנת 2009 על 1,310.1 מיליון ₪, שמהווים כ-35% מסך כל ההוצאה מתקציב משרד הרווחה ברשויות המקומיות.

2.2.2.1 אומדן היקף האוכלוסייה שבטיפול האגף לטיפול באדם המפגר

אנשים בעלי פיגור שכלי: בשנת 2009 היו רשומים 34,274 אנשים בעלי פיגור שכלי. מדובר בשיעור של 4.6 לאלף בכלל אוכלוסיית ישראל. שיעור הערבים הרשומים במשרד הרווחה ומוגדרים כבעלי פיגור שכלי גבוה פי 1.9 משיעורם באוכלוסייה היהודית (7.5 לאלף לעומת 3.9 בהתאמה)¹⁸. ניתן לאמוד את מספר תושבי הרשויות המקומיות הערביות הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים כסובלים מפיגור שכלי בכ-7,985 נפשות, שהם כ-23.3% מכלל הרשומים.

אנשים בעלי אוטיזם: בשנת 2009 היו רשומים במחלקות לשירותים חברתיים 5,856 אנשים בעלי אוטיזם. שיעור בעלי האוטיזם הרשומים במשרד הרווחה נמוך באופן משמעותי באוכלוסייה הערבית, ככל הנראה על רקע של תת-איתור ואבחון. בקרב האוכלוסייה הערבית השיעור לעשרת אלפים עומד על 0.9, לעומת 10.2 באוכלוסייה היהודית¹⁹. ניתן לאמוד את מספר הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות הערביות כסובלים מאוטיזם בכ-96 איש, שהם כ-1.6% מכלל הרשומים.

על פי האומדן, 20% מכלל הרשומים כמטופלים על ידי האגף לטיפול באדם המפגר הם תושבי רשויות מקומיות ערביות.

¹⁸ ד"ר רנטה גורבטוב, אליהו בן-משה ומירי בן-שמחון, "אנשים עם פיגור שכלי" מתוך: משרד הרווחה והשירותים החברתיים, סקירת השירותים החברתיים 2009, אתר משרד הרווחה והשירותים החברתיים 2010.

¹⁹ ד"ר רנטה גורבטוב ואליהו בן-משה, "אנשים עם אוטיזם" שם.

2.2.2.2 חלקן של הרשויות המקומיות הערביות בתקציב האגף לטיפול באדם המפגר

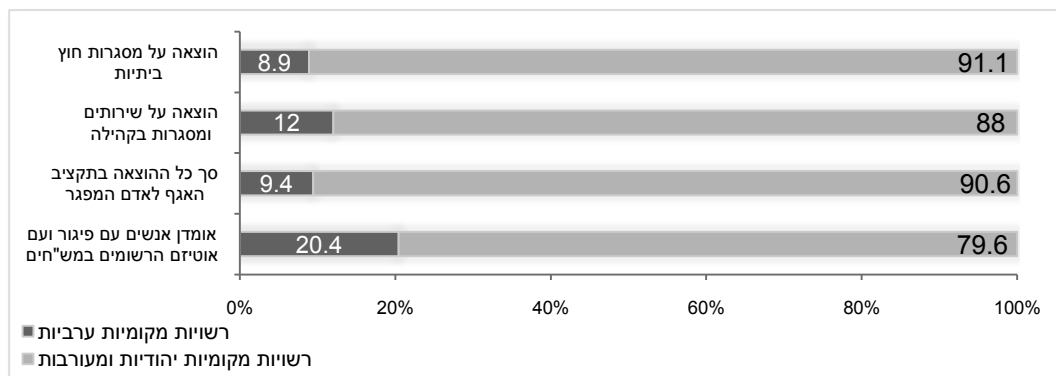
בשנת 2009 עמדה ההוצאה התקציבית של האגף לטיפול באדם המפגר ברשויות המקומיות בישראל על 1,310.1 מיליון ₪, מתוכם הייתה ההוצאה ברשויות מקומיות ערביות 122.7 מיליון ₪, שהם 9.4% מסך כל ההוצאה.

הפער בהוצאה התקציבית בין רשויות מקומיות ערביות ליהודיות ומעורבות:
9.4% מתקציב האגף לטיפול באדם המפגר הוקצו לכ-20% מהנזקקים.

2.2.2.3 חלקן של הרשויות המקומיות הערביות בתקציב המסגרות והשירותים בקהילה ובמסגרות חוץ ביתיות

תקציב האגף לטיפול באדם המפגר לרשויות המקומיות נחלק לתקציבים המיועדים למסגרות בקהילה ותקציבים המיועדים למסגרות חוץ ביתיות. חלקם של בעלי פיגור שכלי ואוטיזם הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות הערביות, בשירותים ובמסגרות בקהילה, עמד על 12%, ואילו במסגרות חוץ ביתיות - 8.9% (ראו תרשים 7).

תרשים 7: אחוז בעלי פיגור שכלי ואוטיזם הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות הערביות, לעומת חלקן של הרשויות המקומיות הערביות בתקציב האגף לטיפול באדם המפגר 2009 (אחוזים)

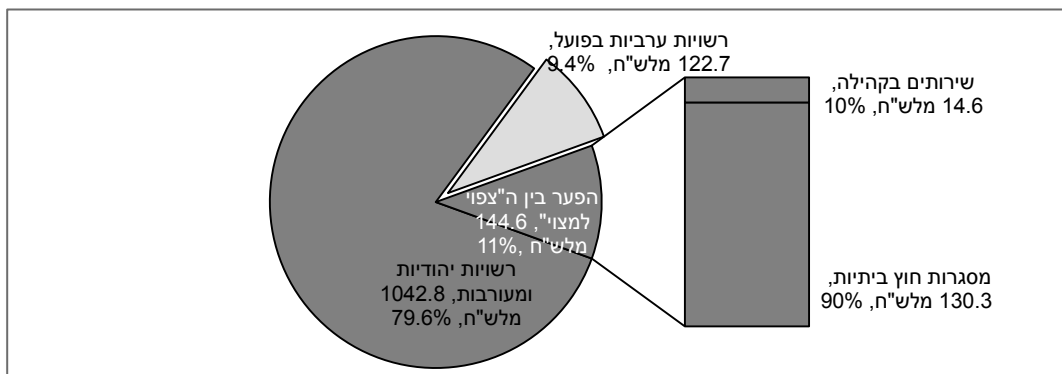


מקור: תקציב משרד הרווחה ברשויות מקומיות בישראל, נתוני משרד הרווחה והשירותים החברתיים 2009

2.2.2.4 מדידת הפער בהוצאה התקציבית עבור אנשים בעלי פיגור שכלי

אם נניח שחלקן של הרשויות המקומיות הערביות בתקציב האגף לטיפול באדם המפגר היה זהה לחלקן במספר בעלי הפיגור והאוטיזם הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים (20.4%), הרי שההוצאה התקציבית של אגף השיקום לרשויות המקומיות הערביות הייתה עומדת על 267.3 מיליון ₪. ההפרש בין סכום זה לבין התקציב שעמד לרשות הרשויות המקומיות הערביות בפועל (122.7 מיליון ₪), עומד על 144.6 מיליון ₪, והוא מייצג את הפער בין "הצפוי למצוי". כלומר, 144.6 מיליון ₪ שהוקצו לרשויות המקומיות היהודיות והמעורבות, היו אמורים להיות מוקצים לטובת רשויות ערביות על פי חלקן מכלל הנזקקים. מתוכם, 130.3 מיליון ₪ הם הפער בתקציב למסגרות חוץ ביתיות (הסבר ל-90% מהפער) ו-14.6 מיליון ₪ הם הפער בתקציב למסגרות ושירותים בקהילה (הסבר ל-10% מהפער). ראו תרשים 8 מטה.

תרשים 8: תרומת הפער בהוצאה על מסגרות חוץ ביתיות ומסגרות ושירותים בקהילה לסך כל הפער בתקציב האגף לטיפול באדם המפגר בין רשויות מקומיות ערביות לבין יתר הרשויות המקומיות 2009 (ש ואחוזים)



מקור: עיבוד נתונים שסופקו על ידי משרד הרווחה באמצעות חוק חופש המידע, תקציב משרד הרווחה ברשויות המקומיות דצמבר 2009

כמו ברשויות מקומיות יהודיות ומעורבות, כך גם ברשויות מקומיות ערביות מרבית ההוצאה התקציבית לאדם המפגר מופנית למסגרות חוץ ביתיות. חלקה של ההוצאה על מסגרות חוץ ביתיות ברשויות מקומיות ערביות נמוך רק במעט ביחס ליתר הרשויות המקומיות, ועומד על 83% לעומת 87% ביתר הרשויות המקומיות. יחד עם זאת, תרומת הפער בסכום ההקצאה למסגרות חוץ ביתיות גדולה – היא מסבירה 90% מהפער בהקצאה, בעיקר בשל הבדלים משמעותיים בעלויות בין המסגרות החוץ ביתיות שבהם משתמשים ערבים לעומת יהודים.²⁰ 10% מהפער בתקציב מוסברים בפערים בתקציב למסגרות ושירותים בקהילה.

חלקם של תושבי הרשויות המקומיות הערביות בתקציב האגף לטיפול באדם המפגר נמוך ביחס לחלקם מכלל הרשומים כבעלי פיגור שכלי (20%) הן בהוצאה על מסגרות חוץ ביתיות (8.9%) והן בהוצאה על שירותים בקהילה (12%) – עובדה המצביעה על **הקצאה בלתי-שוויונית**.

2.2.3 האגף לשירותים אישיים וחברתיים

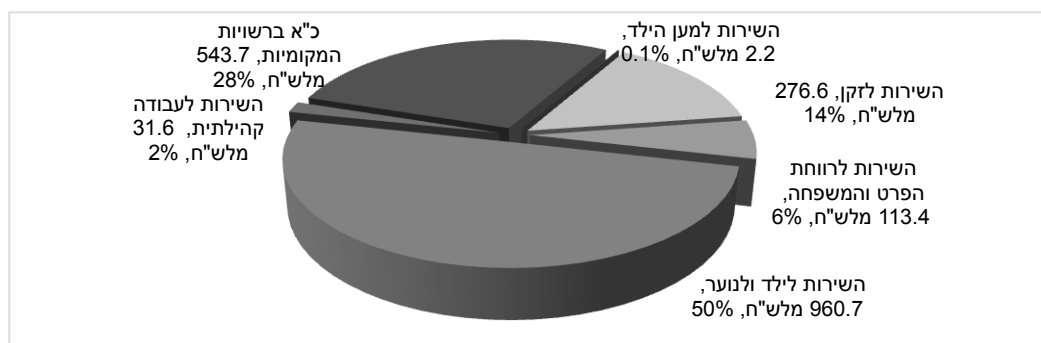
האגף, באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים, מספק שירותי רווחה אישיים וחברתיים לפרט (מילד ועד זקן), למשפחה, לאוכלוסיות מיוחדות ולקהילות עולים ושכונות. סך כל ההוצאה מתקציב האגף ברשויות המקומיות עמד בשנת 2009 על כ-1,928.3 מיליון ₪, המהווים 51% מסך כל ההוצאה מתקציב משרד הרווחה למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות. האגף מספק שישה שירותים עיקריים: השירות למען הילד (אימוץ),²¹ השירות לרווחת הפרט והמשפחה, השירות לילד ולנוער, השירות לזקן, עבודה קהילתית ושיקום שכונות, וכן כוח אדם ברשויות המקומיות.

²⁰ בחינה עמוקה יותר של סעיפי התקציב מעלה כי מרבית המכסות החוץ ביתיות מוקצות עבור סידור מפגרים במוסדות (סעיף 230856410). העלות החודשית הממוצעת לנפש במסגרות אלה עמדה על סך 8,829 ₪ לעומת 13,659 ₪ לנפש במעונות ממשלתיים (סעיף 230871920), שם הושמו בממוצע במהלך 2009 כ-1,690 נפשות בחודש, כ-2% בלבד מהם מרשויות ערביות.

²¹ השירות לא ייבחן במסגרת מסמך זה.

תרשים 9 מתאר את התפלגות סך ההוצאה מתקציב האגף בין השירותים השונים שהוא מספק. השירות לילד ולנוער מהווה 50% מההוצאה (כ-960 מלש"ח), כוח אדם ברשויות המקומיות מהווה 28% מההוצאה (543.7 מלש"ח), השירות לזקן 14%, השירות לרווחת הפרט והמשפחה 6%, השירות לעבודה קהילתית 2% והשירות למען הילד (אימוץ) 0.1%.

תרשים 9: התפלגות ההוצאה מתקציב האגף לשירותים אישיים וחברתיים בין השירותים השונים 2009 (מיליוני ₪ ואחוזים)



מקור: תקציב משרד הרווחה ברשויות מקומיות בישראל, נתוני משרד הרווחה והשירותים החברתיים 2009

נבחן כעת את חלקן של הרשויות המקומיות הערביות בתחומי פעולה שונים של תקציב האגף לשירותים אישיים וחברתיים.

2.2.3.1 השירות לרווחת הפרט והמשפחה

השירות לרווחת הפרט והמשפחה מופקד על טיפול במשפחות ויחידים בוגרים מגיל 18 ועד גיל פרישה, המתמודדים עם מצוקה זמנית או קבועה, שנובעת מגורמים שונים. משפחה במצוקה היא משפחה שהמשאבים האישיים, המשפחתיים והחברתיים העומדים לרשותה אינם מספיקים לה כדי להתמודד עם נסיבות חייה – הטיפול יכול להתמקד במשפחה או באחד מבניה, אך תוך ראיית המשפחה כמערכת מחייבת התייחסות גם אל שאר החברים.

משפחות בטיפול המחלקות לשירותים חברתיים: בשנת 2009 היו רשומות 72,206 משפחות במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות הערביות, שהן כ-28% מכלל משקי הבית המתגוררים בתחומי הרשויות הערביות, ו-14.4% מכלל המשפחות הרשומות במחלקות לשירותים חברתיים בישראל.²² בשנת 2009 סך כל ההוצאה של השירות לרווחת הפרט והמשפחה ברשויות המקומיות עמד על 113.4 מיליון ₪, מתוכם 16.4 מיליון ₪, שהם 14.4% מסך כל ההוצאה, הוצאו במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות ערביות.

לכאורה, קיים מתאם בין שיעור המשפחות הרשומות ברשויות המקומיות הערביות מכלל המשפחות הרשומות (14.4%) לבין חלקן בתקציב (14.4%), אולם נוכח העובדה שהשימוש במסגרות חוץ ביתיות רווח ביישובים ערביים ומורכבות התיקים גדולה יותר, יש יסוד סביר להניח כי קיים חסך תקציבי גדול יותר ברשויות מקומיות ערביות. מדיניות שוויונית צריכה להבטיח שחלקן של הרשויות המקומיות הערביות בתקציב יהיה גדול יותר מחלקן מכלל המשפחות הרשומות.

²² נתוני משרד הרווחה והשירותים החברתיים, סופקו לעמותת סיכוי באמצעות חוק חופש המידע.

2.2.3.2 השירות לילד ולנוער

השירות לילד ולנוער מופקד על הגנתם, על שלומם ועל רוחתם הפיזית והנפשית של ילדים ובני נוער מלידה עד גיל 18, שנמצאים במצבי סיכון וסכנה במשפחותיהם או בסביבתם. משימתו המרכזית של השירות היא לאתר אותם ולטפל בהם באמצעות מגוון שירותים שיעזרו למנוע את הסיכון או לצמצמו.

2.2.3.2.1 ילדים בטיפול השירות לילד ולנוער – חלקן של הרשויות המקומיות הערביות

ב-2009 חיו בישראל כ-2.4 מיליון ילדים בגילים 0-17, מתוכם כ-474.8 אלף ילדים בתחומי הרשויות המקומיות הערביות, שהיו כ-19.4% מהילדים.²³

ילדים הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות נחלקים לשתי קטגוריות: ילדים מוכרים וילדים בסיכון. **ילדים מוכרים** הם סך כל הילדים הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים, חלקם רשומים לאו דווקא בשל סיבות הקשורות בילד עצמו, כי אם בשל בעיה במשפחה או אצל מי מבני המשפחה, שבגינה נרשמים כל בני המשפחה כולל הילדים. מתוך כלל הילדים המוכרים, יש קבוצת ילדים הרשומים תחת הקטגוריה "ילדים בסיכון" בשל בעיות הקשורות ישירות בילד עצמו – הן בשל מצבי סיכון שהוא נתון בהם מסביבתו, והן בשל מצבי סיכון שהוא נתון בהם בשל מאפיינים שלו עצמו.

נכון לשנת 2009 היו רשומים במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות מקומיות ערביות כ-106 אלף ילדים שהיו 25% מכלל הילדים המוכרים למחלקות לשירותים חברתיים בישראל (421 אלף ילדים במספר)²⁴. מתוכם, 87.2 אלף ילדים הוגדרו **כילדים בסיכון**, והללו היוו 26% מסך כל הילדים בסיכון בישראל (330.1 אלף ילדים).

ילדים תושבי הרשויות המקומיות הערביות מהווים 26% מהילדים הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים בישראל כילדים בסיכון.

2.2.3.2.2 חשש לתת-איתור של ילדים בסיכון ברשויות המקומיות הערביות

שיעור הילדים המוכרים והילדים בסיכון ברשויות המקומיות הערביות גדול פי 1.4 ו-1.5, בהתאמה, משיעורם ביתר הרשויות המקומיות. למעשה, ניתן היה לצפות לפער גדול יותר בשיעור הילדים המוכרים ובשיעור הילדים בסיכון, שכן נוכח הנתונים שיובאו להלן, עולה החשש שילדים רבים אינם מאותרים על ידי הרשויות:

שיעור הילדים הערבים העניים גבוה פי 2.7 מהיהודים. על פי נתוני הביטוח הלאומי, כשני שלישים מהילדים הערבים (66.8%) חיים מתחת לקו העוני, לעומת כרבע מהילדים היהודים (25.1%)²⁵.

שיעור בעלי המוגבלויות ובעלי פיגור שכלי כפול בקרב ילדים ערבים.

חיזוק נוסף לחשש כי לא כל הילדים אכן מאותרים על ידי המחלקות לשירותים חברתיים עולה מממצאי סקר מיפוי ילדים בסיכון, שנערך במהלך 2009 ברשויות מקומיות שנכללות בתוכנית

²³ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2010.

²⁴ נתוני משרד הרווחה והשירותים החברתיים לשנת 2009 סופק לעמותת סיכוי באמצעות חוק חופש המידע.

²⁵ הביטוח הלאומי, דוח ממדי העוני והפגרים החברתיים 2009 לוח 9 עמ' 28.

הלאומית לילדים ונוער בסיכון. מתוצאות הסקר²⁶ עולה כי רק 42% מהילדים הערבים שאותרו כילדים בסיכון היו מוכרים ומטופלים במחלקות לשירותים חברתיים. זאת לעומת כ-60% מהילדים היהודים.²⁷

מנתוני היסוד של משרד הרווחה נראה ששיעור הילדים בסיכון ברשויות המקומיות הערביות נמוך ביחס לסממנים שצינו לעיל, ויש יסוד סביר להניח שקיימת בעיה של תת-איתור או תת-רישום של ילדים במצבי סיכון ברשויות מקומיות אלה.

2.2.3.2.3 חלקן של הרשויות המקומיות הערביות בתקציב השירות לילד ולנוער

סך ההוצאה בתקציב השירות לילד ולנוער בשנת 2009 עמד על 960.7 מיליון ₪, מתוכם 121.1 מיליון ₪ ברשויות מקומיות ערביות, שהם 12.6% מהתקציב. ילדים תושבי הרשויות המקומיות הערביות מהווים 26% מכלל הילדים הרשומים כילדים בסיכון.

הפער בהוצאה התקציבית בין רשויות מקומיות ערביות ליהודיות ומעורבות: **12.6% מתקציב השירות לילד ולנוער עמד לרשות 26% מהנזקקים הרשומים, כאשר ברקע יסוד סביר להניח ששיעור הנזקקים גבוה אף יותר.**

ההוצאה בתקציב השירות לילד ולנוער נחלקת לשלושה סוגים עיקריים של שירות: מעונות יום ומשפחתונים לפעוטות בסיכון בגילים 0-3; מסגרות חוץ ביתיות (בדרך כלל מגיל 6 ואילך) ושירותים ומסגרות בקהילה (ראו לוח 4).

לוח 4: חלקן של הרשויות המקומיות הערביות בתקציב השירות לילד ולנוער: מעונות יום ומשפחתונים, מסגרות חוץ ביתיות ושירותים ומסגרות בקהילה 2009 (מיליון ₪ ואחוזים)

סוג השירות	סה"כ (מיליון ₪)	מתוך זה: רשויות מקומיות ערביות (מיליון ₪)	רשויות מקומיות ערביות (אחוזים)
מעונות יום ומשפחתונים	212	40	19.0%
מסגרות חוץ-ביתיות	570.4	46.1	8.1%
שירותים ומסגרות בקהילה	178.3	35	19.5%
סה"כ השירות לילד ולנוער	960.7	121.1	12.6%

מקור: משרד הרווחה, נתוני תקציב משרד הרווחה לרשויות המקומיות דצמבר 2009.

²⁶ מצגת: ילדים ערבים בסיכון בתוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון: מבחר נתונים מהמיפוי ובחירת התוכנית, משרד הרווחה ומשרד החינוך, פברואר 2010.

²⁷ יש לציין כי ברשויות המקומיות הערביות הנכללות בתוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון חיים כ-54% מסך כל הילדים החיים ברשויות מקומיות ערביות, שמרביתן ככולן בעלות מאפיינים חברתיים-כלכליים דומים - בדירוג חברתי כלכלי 4-1. ילדים מרשויות מקומיות יהודיות ומעורבות הנכללים בתוכנית הלאומית לילדים בסיכון מהווים כ-30% מהילדים החיים ברשויות אלה, ומדובר בשליש התחתון של הדירוג החברתי-כלכלי, שכן 70 האחוזים הנותרים חיים ברשויות מקומיות בעלות מאפיינים חברתיים-כלכליים גבוהים יותר, ועל כן סביר להניח ששיעורי הנזקקות בקרבם יהיו נמוכים יותר.

2.2.3.2.4 מעונות יום ומשפחתונים לילדי רווחה (גיל 0-3)²⁸

סך ההוצאה התקציבית עבור מעונות יום ומשפחתונים לפעוטות בסיכון בשנת 2009 עמד על 211.9 מיליון ₪, מתוכם 40 מיליון ₪ הוצאו ברשויות הערביות - כ-19%. בשנת 2009 הושמו במעונות יום ופעוטונים 23.4 אלף פעוטות, מתוכם 5.2 אלף פעוטות מרשויות מקומיות ערביות (22%).

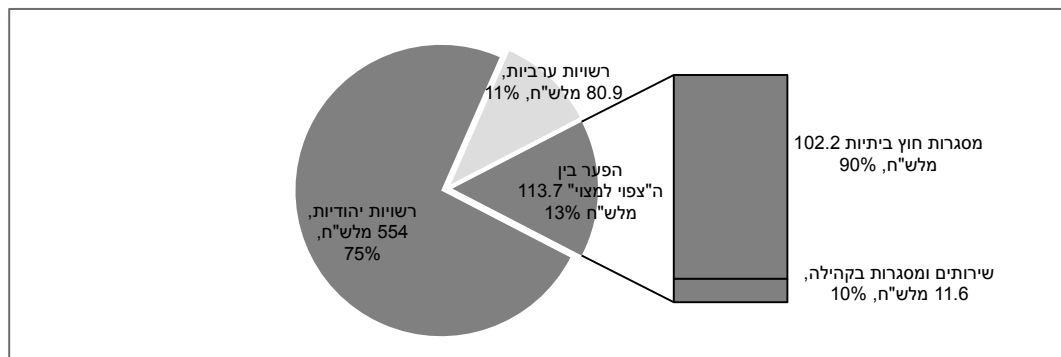
כ-19% מהתקציב למעונות יום ומשפחתונים לפעוטות בסיכון הוקצו ל-22% מהילדים. הפער (6.4 מיליון ₪) נובע משוני בעלות השנתית לילד, לא ניתן היה על סמך הנתונים שהיו בידנו לעמוד על הגורמים לשונות זו.

2.2.3.2.5 תקציב למסגרות חוץ ביתיות ולשירותים ומסגרות בקהילה עבור ילדים בסיכון

ההוצאה על מסגרות חוץ ביתיות הסתכמה בשנת 2009 ב-570.3 מיליון ₪, מתוכם 46.1 מיליון ₪ הוצאו עבור רשויות מקומיות ערביות (8.1%). ההוצאה על שירותים בקהילה עמדה על 178.3 מיליון ₪, מתוכם עמדה ההוצאה עבור רשויות מקומיות ערביות על 34.8 מיליון ₪, שהם כ-19.5% מסך כל ההוצאה.

ילדים בסיכון ברשויות המקומיות הערביות היוו 26% מסך כל הילדים בסיכון. בהתאם לזאת, הציפייה הבסיסית היא שחלקם של הילדים תושבי הרשויות המקומיות הערביות בתקציב יהיה שווה או דומה לחלקם מכלל הילדים הרשומים כילדים בסיכון. בפועל הסתכם חלקם ב-11%. הפער בין ההוצאה הצפויה בהתאם לחלקם של ילדים מהרשויות הערביות מכלל הילדים בסיכון, לבין ההוצאה בפועל עומד על 113.7 מיליון ₪. הפער בהוצאה על מסגרות חוץ ביתיות + פנימיות יום מסביר 90% מסך כל הפער בהוצאה, ואילו הפער בהוצאה על שירותים בקהילה מסביר 10% מהפער (ראו תרשים 10).

תרשים 10: תרומת הפער בהוצאה על מסגרות חוץ ביתיות ומסגרות ושירותים בקהילה לסך כל הפער בתקציב השירות לילד ונוער בין רשויות מקומיות ערביות לבין יתר הרשויות המקומיות 2009 (₪ ואחוזים)



מקור: עיבוד נתונים שסופקו על-ידי משרד הרווחה באמצעות חוק חופש המידע, תקציב משרד הרווחה ברשויות המקומיות דצמבר 2009

²⁸ עמותת סיכוי ערכה מחקר בנושא פעוטות ערביים בסיכון: בליקוף ואבו-סאלח, "מסגרות שהייה לילדים בסיכון מלידה על 3" שמופיע בפרסום: רון גרליץ (עורך) מחסמים לסיכויים, מיפוי חסמים והמלצות מדיניות בדרך לשוויון בין ערבים ליהודים בישראל, ירושלים 2010.

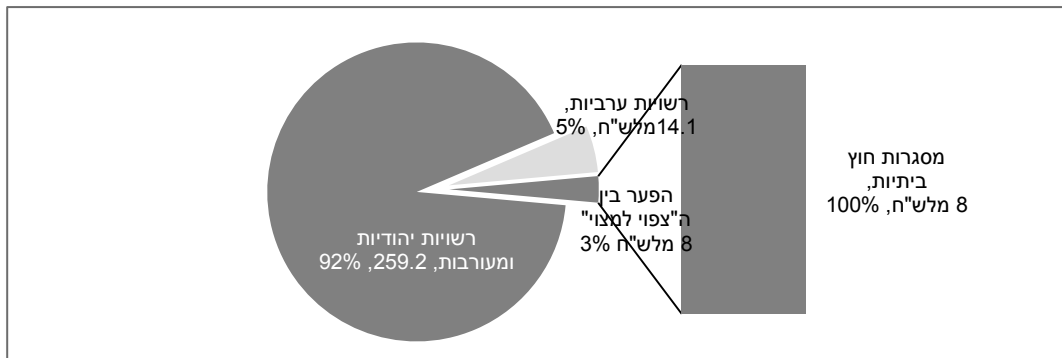
2.2.3.3 השירות לזקן

בשנת 2009 מנתה אוכלוסיית הזקנים (בני 65+) בישראל 715.3 אלף נפשות, מתוכם כ-39.9 אלף זקנים (5.6%) המתגוררים בתחומי הרשויות המקומיות הערביות. הטיפול באוכלוסיית הזקנים מופקד בידי השירות לזקן באגף לשירותים אישיים וחברתיים. השירותים לזקן ניתנים באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים ובאמצעות כ-150 עמותות מקומיות למען הזקן. נכון לשנת 2009, 257.9 אלף זקנים היו רשומים במחלקות לשירותים חברתיים, כ-20.9 אלף מהם במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות מקומיות ערביות (8.1%).

2.2.3.3.1 סך ההוצאה התקציבית על שירותים לזקן

בשנת 2009 עמדה ההוצאה התקציבית לשירותים לזקן על 273.3 מיליון ₪, מתוכם 14.1 מיליון ₪ (5.2%) לרשויות מקומיות ערביות. תקציב השירות לזקן נחלק לשירותים חוץ ביתיים ושירותים בקהילה. חלקן של הרשויות הערביות בהוצאה על שירותים חוץ ביתיים עומד על 2.5%, בעוד שחלקן של הרשויות הערביות בהוצאה על שירותים לזקן בקהילה עומד על 8.2%, בהתאם לחלקם של הזקנים תושבי הרשויות הערביות מכלל אוכלוסיית הזקנים הרשומה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים. כלומר, הפער בין חלקן של הרשויות הערביות בהוצאה לבין חלקן בסך כל הנזקקים עומד על 8 מיליון ₪. **הפער כולו מוסבר בהבדלים בשימוש בשירותים חוץ ביתיים.**

תרשים 11 : תרומת הפער בהוצאה על מסגרות חוץ ביתיות ומסגרות ושירותים בקהילה לסך כל הפער בתקציב השירות לזקן בין רשויות מקומיות ערביות לבין יתר הרשויות המקומיות 2009 (₪ ואחוזים)



מקור: עיבוד נתונים שסופקו על-ידי משרד הרווחה באמצעות חוק חופש המידע, תקציב משרד הרווחה ברשויות המקומיות דצמבר 2009

2.2.3.4 השירות לעבודה קהילתית, קליטת עלייה, שיקום שכונות, תוכנית ההתנתקות וחוסן קהילתי

השירות לעבודה קהילתית אחראי על העצמת קהילות, פיתוח מנהיגות מקומית, קשרי קהילה ושיקום שכונות בקהילות גיאוגרפיות: ברמה של ועדי בתים משותפים, ועדי שכונות ויישובים. כמו כן אחראי השירות על מתן שירותים קהילתיים בקהילות בעלות עניין משותף, לאו דווקא על בסיס גיאוגרפי, קרי: משפחות חד-הוריות, נשים, ילדים ונוער בסיכון ומשפחותיהם, מובטלים, אנשים עם מוגבלות, הורים לילד עם פיגור וכד'. בנוסף פועל השירות בקהילות של עולים חדשים ובקהילות הנתונות ללחץ על רקע ביטחוני (יישובי ספר, עוטף עזה, התנתקות, קו התפר, יו"ש).

ההוצאה התקציבית של השירות לעבודה קהילתית ברשויות מקומיות הסתכמה ב-31.6 מיליון ₪, מתוכם הוצאו לטובת רשויות מקומיות ערביות 795 אלף ₪, שהם 2.5%. יש לציין כי 60% מתקציבי השירות הקהילתי מוקצים לתוכנית לעולים חדשים ולמפוני חבל עזה, כך שהרשויות הערביות "מתחרות" מלכתחילה רק על כ-40% מהתקציב, ומתוכם הוקצו להן כ-6% בלבד.

- בכל הקשור לעבודה קהילתית, מדובר בהקצאה בלתי-שוויונית משני טעמים:
- אין התייחסות ייחודית לערבים כקבוצת אוכלוסייה במשבר הזקוקה לתוכניות קהילתיות ייחודיות עם תקציבים ייעודיים כמו לעולים חדשים, ליישובים תחת לחץ על רקע ביטחוני וכד'.
 - גם מתוך 40% האחוזים מהתקציב שעליהם יכולות הרשויות המקומיות הערביות להתחרות, הוקצו להן 6% בלבד, בעוד חלקן באוכלוסייה עומד על 14%.

2.2.3.5 תחום בכיר ארגון ומנהל ברשויות מקומיות

תחום בכיר ארגון ומנהל ברשויות מקומיות אחראי על מתן תמיכה מנהלית וניהולית במערך כוח האדם והמשאבים באגף וברשויות המקומיות. הרכיב העיקרי בהוצאה התקציבית בתחום זה (כ-99%) הוא שכר העובדים במחלקות לשירותים חברתיים. התחום אחראי גם על ניהול הוראות התע"ס וחוזר המנהל הכללי, מערכי הכשרה והשתלמות, פיקוח, הכנה לחירום, רישום עובדים סוציאליים, מבנים פיזיים ומחשוב.

פרק 3 להלן יוחד לניתוח מעמיק של סעיף תקציבי זה. לכן בשלב זה נציין כי ההוצאה בתקציב תחום בכיר ארגון ומנהל ברשויות מקומיות עמדה בשנת 2009 על סך 543.7 מיליון ₪, מתוכם ברשויות מקומיות ערביות 71.2 מיליון ₪ שהם 13.1% מהתקציב. על פניו מדובר בהקצאה בלתי-שוויונית, שכן ברשויות המקומיות הערביות טופלו 14.4% מהתיקים בישראל, וכ-20% מהנזקים.

2.2.4 האגף לשירותי תקון ונוער מנותק

האגף לשירותי תקון ונוער מנותק מופקד על מתן שירותי טיפול ופיקוח חברתי, שיקום ומניעה לעוברי חוק ולאוכלוסייה במצוקה קשה הנמצאת בקצה הרצף הטיפולי-חינוכי. האגף מספק שירותים בארבעה תחומים עיקריים: שירותי מבחן לנוער ומבוגרים, רשות חסות הנוער, השירות לנוער וצעירים ולנערות וצעירות, השירות לטיפול בהתמכרויות.

תקציב האגף לרשויות המקומיות עמד על כ-86 מיליון ₪. 12.6% מתוכם הוקצו למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות מקומיות ערביות (10.8 מל"ח).

2.2.4.1 השירות לטיפול בהתמכרויות

השירות לטיפול בהתמכרויות באגף שירותי תקון הוקם בשנת 1989 כיחידה לטיפול בנפגעי סמים. בשנת 2004 הורחבה משימתו לטיפול בנפגעי אלכוהול והימורים.

נפגעי סמים רשומים: בשנת 2009 היו רשומים 14,457 נפגעי סמים. בקרב האוכלוסייה הערבית נמצא כי שיעור נפגעי הסמים עומד על 2.6 לאלף, לעומת 1.8 באוכלוסייה היהודית.²⁹ ניתן לאמוד את מספר נפגעי הסמים ברשויות המקומיות הערביות בכ-2,600 נפש, שהם כ-18% מכלל נפגעי הסמים הרשומים בישראל.

ההוצאה על טיפול בנפגעי סמים ברשויות המקומיות בשנת 2009 עמדה על 10.3 מיליון ₪, 4% מהם (413 אלף ₪) ברשויות הערביות.³⁰ כלומר, כ-4% מהתקציב הוקצו לכ-18% מהנזקקים.

אי-שוויון בתקציב לטיפול בנפגעי סמים: 4% מהתקציב הוקצו לכ-18% מהנזקקים.

נפגעי אלכוהול רשומים: בשנת 2009 היו רשומים 7,781 נפגעי אלכוהול בישראל. בקרב האוכלוסייה הערבית נמצא כי שיעור נפגעי האלכוהול עומד על 1.9 לאלף, לעומת 0.9 באוכלוסייה היהודית.³¹ ניתן לאמוד את מספר נפגעי האלכוהול ברשויות המקומיות הערביות בכ-2,022 נפש, שהם כ-26% מסך כל נפגעי האלכוהול הרשומים בישראל.

ההוצאה על טיפול בנפגעי אלכוהול ברשויות המקומיות בשנת 2009 עמדה על 13.4 מיליון ₪, מתוכם 2.2 מיליון ₪ ברשויות מקומיות ערביות, המהווים 16% מסך ההוצאה.³² כלומר, 16% מהתקציב הוקצו ל-26% מהנזקקים.

אי-שוויון בתקציב לטיפול בנפגעי אלכוהול: 16% מהתקציב הוקצו לכ-26% מהנזקקים.

2.2.4.2 נוער וצעירים שבטיפול אגף תקון ונוער מנותק

אגף שירותי תקון ונוער מנותק מטפל בבני נוער הסובלים מקשיי הסתגלות חמורים, מבעיות בתפקוד האישי והחברתי, המעורבים בשימוש בסמים ואלכוהול והמצויים במצבי מצוקה קשה.³³

אחד הגורמים והסממנים לניתוק של בני נוער וצעירים הוא אי השתייכותם למסגרת לימודים או עבודה. בהשוואה בין יהודים לערבים בשיעורי הנשירה מבית הספר העל-יסודי ובשיעור הנוער והצעירים שאינם עובדים ואינם לומדים, עולים הנתונים הבאים: ילדים ערבים בכתה ז'-י"ב מהווים 22% מסך כל בני קבוצת הגיל ו-29% מהנושרים מבית הספר.³⁴ כמו כן, ערבים בגיל 15-17 המהווים כ-27% מסך כל קבוצת הגיל בישראל, הם כ-52% מאלה שאינם לומדים ואינם עובדים.³⁵ מכאן, יש יסוד להניח, ששיעור בני הנוער תושבי הרשויות המקומיות הערביות הנזקקים יהיה גבוה משיעור מסך כל בני קבוצת הגיל.

על רקע הנתונים הנ"ל, שמצביעים על כך שפוטנציאל הנזקקות בקרב ערבים גבוה יותר, נבחן את התפלגות תקציב השירות לנוער וצעירים והתקציב לטיפול בנערות וצעירות במצוקה:

²⁹ גורבטוב ופלורנטין, "אוכלוסיית המתמכרים לסמים אלכוהול והימורים" מתוך סקירת השירותים החברתיים 2009, משרד הרווחה 2010.

³⁰ מדובר בסעיפים 1125061; 1125066; 1125067; 1125161; 1125164; 1125210.

³¹ גורבטוב ופלורנטין

³² סעיף 1125250 תקציב משרד הרווחה.

³³ יש לציין כי עד שנת 2010 פעלו שני שירותים נפרדים: השירות לנוער וצעירים והשירות לנערות וצעירות שאוחדו בשנת 2010. מאחר שבתקציב 2009 עסקינו, נסקור את שני השירותים בנפרד.

³⁴ הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, 2010.

³⁵ הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, 2010.

2.2.4.2.1 שירות לנוער וצעירים: השירות לנוער וצעירים מטפל בבנים בגילים 14-25, המנותקים חברתית והזקוקים לתמיכה, לייעוץ ולהכוונה, כדי למנוע הידרדרות נוספת במצבם. מסך כל תקציבי השירות לנוער וצעירים, נכון לשנת 2009 הייתה ההוצאה ברשויות מקומיות ערביות 1.4 מיליון ₪ שהם כ-15% מהתקציב. שיעור זה נמוך משיעורם של בני 14-25 תושבי הרשויות המקומיות הערביות מכלל בני קבוצת הגיל שעומד על 16.3%.

2.2.4.2.2 טיפול בנערות וצעירות במצוקה: על פי נתוני תקציב 2009, ההוצאה ברשויות מקומיות ערביות על נערות וצעירות במצוקה עמדה על 1.6 מיליון ₪, שהם 7.8% מההוצאה שעמדה על 21.6 מיליון ₪. מדובר בשיעור הנמוך משמעותית משיעורן של נערות וצעירות המתגוררות בתחומי הרשויות המקומיות, שעומד על 16.2% מכלל בנות 13-25 בארץ.

אי-שוויון בתקציב השירות לנוער וצעירים ובתקציב הטיפול בנערות וצעירות במצוקה: חלקם של נערות ונערים תושבי הרשויות המקומיות הערביות בתקציב נמוך משיעורם בקבוצת הגיל, בעוד שחלקם מכלל הנושרים מבית הספר ומכלל הנוער שאינו עובד ואינו לומד – גבוה משיעורם באוכלוסיית בני גילם.

2.2.4.3 השירות לשיקום נוער

השירות לשיקום נוער מטפל בבני נוער בסיכון ובמצוקה קשה בגיל 12-18, המאופיינים בהתנהגות אנטי סוציאלית ובחוסר יכולת לקבל מרות ולהשתלב במסגרות חינוך ותעסוקה. חלקם נפגעי התמכרויות ומעורבים בפעילות עבריינית. תפקידו של השירות לשיקום הוא לספק רשת ביטחון קהילתית לבני נוער שהמערכות הפורמליות אינן יכולות לספק להם מענה.

השירות מתמחה בהפעלת מסגרות יומיות בקהילה. מפתן היא מסגרת שיקומית לנוער מסוג זה. יש מסגרות מפתן מוניציפליות וממשלתיות. כ-20% מההוצאה התקציבית הוצאו עבור מסגרות מפתן ברשויות מקומיות ערביות, שיעור הגבוה מחלקם של בני נוער ערבים, תושבי הרשויות המקומיות הערביות, מסך כל בני קבוצת הגיל (16%). אין בידינו אומדן לגבי הצרכים למסגרות מפתן ברשויות המקומיות הערביות, אף שעל פי נתוני הנשירה מבתי הספר ושיעור בני הנוער המנותקים, מצופה שרמת הצרכים תהיה גבוהה יחסית ליהודים.

2.2.4.4 חסות הנוער

רשות חסות הנוער מפעילה רשת מעונות, מספקת שירותי אבחון והתערבות במשבר, ומפעילה מסגרות המספקות קורת גג כתחליף לחיים ברחוב ומסגרות לחלופת מעצר. 60% מהמטופלים על ידי הרשות הם עוברי חוק, וכ-40% הם קטינים המוגדרים כנזקקים על פי חוק הנוער (טיפול והשגחה) וכן צעירים וצעירות חסרי גג.

על פי נתוני תקציב 2009, 0.4% מהתקציב הוקצה לילדים מרשויות מקומיות ערביות. בשנים 2007 ו-2008 הוקצו 2% ו-8.5% מהתקציב בהתאמה לטובת רשויות מקומיות ערביות. מדובר בשיעורים נמוכים לכל הדעות שמהווים הקצאה לא שוויונית ליישובים הערביים, ובוודאי אינם משקפים את הצרכים.

אי-שוויון בהוצאה התקציבית מתקציב רשות חסות הנוער. 0.4% מההוצאה בתקציב לרשויות מקומיות ערביות.

2.2.5 תקציב פעולה כללי

בשנת 2009 היווה תקציב פעולה כללי 0.4% מסך כל ההוצאה התקציבית ברשויות המקומיות, ועמד על 14.9 מיליון ₪. ההוצאה בתחום פעולה זה כללה: התמודדות עם מצבי חירום, מחשוב לשכות רווחה, סיוע לניצולי שואה, שירות ייעוץ לאזרח ותקצוב היחידה להתנדבות.³⁶ בשנת 2009 עמד חלקן של הרשויות המקומיות הערביות על 10% בלבד מסך ההוצאה התקציבית.

2.3 סיכום ומסקנות

2.3.1 עיקר הממצאים

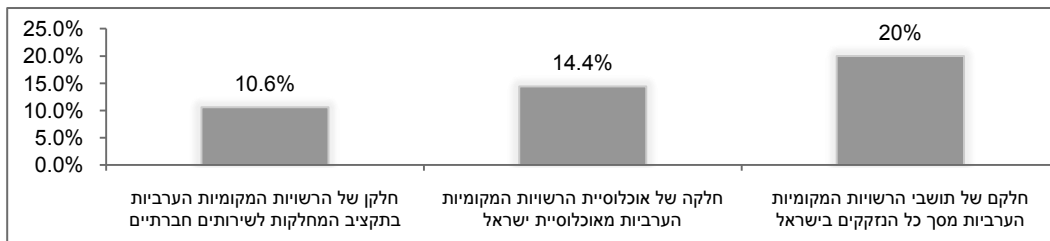
מערך שירותי הרווחה צמח והתבסס ברשויות המקומיות הערביות במהלך שני העשורים האחרונים, ובמובן זה נעשתה כבדת דרך משמעותית, אחרי שנים של הזנחה והדרה כמעט מוחלטת. בנייתם, השתרשותם והטמעתם של שירותי הרווחה ביישובים אלה עדיין בעיצומן. למרות ההתקדמות המשמעותית, ממצאי הבדיקה שערכנו בנוגע לחלוקת המשאבים התקציביים בין רשויות מקומיות ערביות לבין יתר הרשויות המקומיות בישראל (יהודיות ומעורבות) העלו את הממצאים הבאים:

1. ההקצאה ליישובים הערביים אינה שוויונית ברוב הגדול של סעיפי התקציב.
2. הופרכה הטענה שלפיה דפוסי השימוש הנמוכים של ערבים במסגרות חוץ ביתיות מסבירים את הפערים בהוצאה התקציבית למטופל.

2.3.1.1 הקצאה לא שוויונית ליישובים הערביים

במרבית תחומי הפעולה של המחלקות לשירותים חברתיים קיימים פערים רחבים בהקצאה, הן ביחס לחלקם של תושבי הרשויות המקומיות הערביות מכלל האוכלוסייה, ובעיקר ביחס לאומדן חלקם מכלל הנזקקים (ראו לוח 5). חלקן של הרשויות המקומיות הערביות בתקציב המחלקות לשירותים חברתיים בשנת 2009 עמד על 10.6%, בעוד חלקם באוכלוסייה עמד על 14.4%, וחלקם מכלל הנזקקים נאמד בכ-20% (ראו תרשים 12). יש לציין כי מדובר באומדן המתבסס על הערכה שמרנית, שכן קיים חשש סביר לתת-איתור של ילדים ונוער במצבי סיכון ותת-אבחון של אנשים בעלי אוטיזם שלא הובאו בחשבון באומדן.

תרשים 12: חלקן של הרשויות המקומיות הערביות בהוצאה התקציבית לשירותים חברתיים לעומת חלקן מאוכלוסיית ישראל ואומדן חלקן מכלל הנזקקים



³⁶ הפער בסכומי ההוצאה נובע מכך שלא כל התקנות מתוקצבות בכל שנה. כך למשל בשנת 2007 תוקצבו רק שירותי ייעוץ לאזרח והיחידה להתנדבות.

לוח 5: טבלה מסכמת – שיעורי נזקקות מול שיעורי הקצאה 2009

תחום	אומדן נזקקים רשומים (אלפים)	מזה: ברשויות ערביות (אלפים)	% ערבים מסך כל הנזקקים	סה"כ הוצאה (מליון ₪)	מזה: ברשויות מקומיות ערביות	אחוז מסך כל ההוצאה
אגף השיקום	109.2	31.6	28.8%	451.6	43.0	9.5%
האגף לטיפול באדם המפגר	40.2	8.1	20.1%	1,310.1	122.7	9.4%
האגף לשירותים חברתיים וקהילתיים				1,928.3	223.7	11.6%
השירות לרווחת הפרט והמשפחה	501.7	72.2	14.4%	113.4	16.4	14.4%
השירות לילד ולנוער	330.1	87.2	26.0%	960.7	121.1	12.6%
השירות לזקן	257.9	20.9	8.1%	273.3	14.1	5.2%
האגף לנוער וצעירים ושירותי תקן				86.0	10.8	12.6%
שירות המבחן לנוער וצעירים				1.1	0.2	18.2%
השירות לטיפול בהתמכרויות - סמים	14.5	2.6	17.9%	10.3	0.4	4.0%
השירות לטיפול בהתמכרויות – אלכוהול	7.8	2.2	25.9%	13.4	2.2	16.0%
נוער וצעירים ונוער מנותק	19.8	4.04	20.0%	9.3	1.4	15.0%
נערות וצעירות במצוקה	20.5	4.6	22.0%	21.6	1.6	7.8%
השירות לשיקום נוער	2.6	0.5	19.2%	21.9	4.4	20.0%
סה"כ תקציב המחלקות לשירותים חברתיים			20%	3,790.9	401.7	10.6%

2.3.1.2 הפרכת הטענה שדפוסי השימוש הנמוכים במסגרות חוץ ביתיות מסבירים את הפערים בהוצאה התקציבית למטופל

אחד הגורמים לפער בתקציב הוא דפוסי שימוש נמוכים במסגרות חוץ ביתיות ברשויות מקומיות ערביות, שהעלות שלהן למשתמש גבוהה יותר ביחס לשירותים בקהילה. במשרד הרווחה טוענים שדפוסי השימוש השונים במסגרות חוץ ביתיות מסבירים את הפער בהקצאה התקציבית בין רשויות מקומיות ערביות ליתר הרשויות המקומיות. אולם ממצאי פרק זה מפריכים טענה זו, שכן קיימים פערים גם בהקצאה לשירותים חוץ ביתיים וגם בהקצאה לשירותים בקהילה.

חלקן של הרשויות הערביות בתקציב המסגרות החוץ ביתיות עמד על 7.7%. ביישובים הערביים השימוש במסגרות חוץ ביתיות רווח פחות, ולכן מצופה שתהיה השקעה גדולה יותר בשירותים ובמסגרות בקהילה, אולם בפועל עמד חלקן של הרשויות המקומיות הערביות בתקציבי הקהילה על 14% בלבד. כלומר גם בתחום השירותים בקהילה קיים פער בין שיעורי הנזקקות (20%) לבין חלקן של הרשויות המקומיות הערביות בתקציב, פער המעיד על הקצאה בלתי-שוויונית.

2.3.2 הפעולות הדרושות לקידום הקצאה שוויונית של תקציב המחלקות לשירותים חברתיים בין רשויות מקומיות ערביות ליתר הרשויות המקומיות בישראל

2.3.2.1 על משרד הרווחה לאתר את גורמי העומק לאי-שוויון בהקצאה התקציבית בכל אחד מסעיפי תקציב השלשכות לשירותים חברתיים.

יש לבחון לגבי כל אחד מתחומי הפעולה של המחלקות לשירותים חברתיים – מהם גורמי העומק לאי-שוויון: החל משלב איתור הנזקקים ומעקב אחר שיעורי הנזקקות, דרך בחינת עקרונות חלוקת התקציב ופעולת ההקצאה עצמה, וכלה בשיעורי מימוש ההקצאה על ידי הרשות המקומית.

2.3.2.2 יש לחקור לעומק את הגורמים לשוני בדפוס השימוש במסגרות חוץ ביתיות.

סוגיית השוני בדפוס השימוש במסגרות חוץ ביתיות, שהיא אחד הגורמים העיקריים לפער בהוצאה התקציבית, ראוי שתיחקר לעומק. האם מדובר רק בעניין של העדפה על רקע תרבותי-חברתי, או שמא יש גורמים נוספים שמונעים שימוש במסגרות אלה, כגון: מחסור במסגרות, העדר מסגרות מתאימות, עלויות השירות, מידע על השירות, הצורך לוותר על קצבאות וכו'?

2.3.2.3 על משרד הרווחה לוודא שנוסחאות הקצאה קיימות אכן מקצות תקציבים באופן שוויוני, בהתאם לצרכים.

בסעיפי תקציב שלגביהם קבועות אמות מידה לחלוקה, יש לבדוק את נוסחאות ההקצאה בחתך לפי קבוצות אוכלוסייה, ולבחון באיזו מידה הנוסחה מאפשרת חלוקה שוויונית של התקציב. חלוקה כזו משמעה מתאם בין שיעורי הנזקקות לבין חלקה של כל רשות מקומית בהוצאה התקציבית.

2.3.2.4 בסעיפי תקציב שלגביהם אין קריטריונים גלויים לחלוקה – יש לקבוע כאלה.

יש לקבוע אמות מידה גלויות לחלוקה של סעיפים תקציביים שהקצאתם אינה מתוקף חקיקה, ושטרם נקבעו או פורסמו אמות המידה לחלוקתם.

3. חלקן של הרשויות המקומיות הערביות בהקצאת תקני עובדים סוציאליים למחלקות לשירותים חברתיים 2009

מטרת פרק זה לבחון את מידת השוויוניות באופן חלוקת תקני עובדים סוציאליים בין המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות מקומיות ערביות וברשויות מקומיות יהודיות ומעורבות, ולזהות חסמים ובעיות המונעים או מעכבים חלוקה שוויונית משלב קבלת ההחלטות ועד שלבי הביצוע.

חלוקה שוויונית של תקני עובדים סוציאליים תקדם חלוקת עומס עבודה שווה בין העובדים הסוציאליים המועסקים במחלקות לשירותים חברתיים בארץ, דבר שעשוי לתרום לשוויון בהיקף השירות ובאיכותו. כדי לבחון את מידת השוויוניות בחלוקת העומס, צריך הגדרה ברורה לעומס עבודה, וכזו אין בנמצא. בהעדר הגדרה ברורה לגבי מספר התקנים הדרוש, ועם מספר תקנים נתון שמוקצה מדי שנה במסגרת תקציב המדינה, נבחן להלן שלושה היבטים של התפלגות תקציב התקנים בין רשויות מקומיות ערביות ליתר הרשויות המקומיות בישראל:

- * נוסחת ההקצאה – באיזו מידה מקצה הנוסחה תקנים באופן שוויוני שהולם את שיעורי הנזקקות בפועל בכל אחת מהרשויות המקומיות?
- * יישום נוסחת ההקצאה – באיזו מידה אכן מקצה משרד הרווחה את התקנים על פי הנוסחה?
- * שיעור המימוש של התקנים המוקצים על ידי הרשויות המקומיות – בחינה השוואתית בין רשויות מקומיות ערביות ליתר הרשויות המקומיות.

3.1 עקרונות ההקצאה של תקני עובדים סוציאליים – הנוסחה ורכיביה

ביוני 2001, בעקבות דוח מבקר המדינה והחלטת הממשלה, מינה מנכ"ל המשרד דאז ועדה בראשות מר אלי פז, סמנכ"ל המשרד, לבחינה מחדש של הקריטריונים להקצאות לרשויות המקומיות.³⁷ הוועדה הגישה למנכ"ל את המלצותיה בדוח מסכם בדצמבר 2001. הוועדה קבעה מודל חדש להקצאת כוח אדם לרשויות המקומיות, ולפיו נקבעה נוסחת חישוב חדשה. להלן נתאר את נקודות המוצא ואת עקרונות המפתח שלפיהם נבנתה נוסחת ההקצאה. לאחר כן נתאר את האופן שבו היא מחלקת את התקנים המוקצים בין הרשויות המקומיות במסגרת התקציב, ולבסוף נבחן את מידת השוויוניות שבה מקצה הנוסחה את התקנים לרשויות המקומיות הערביות, באמצעות השוואה בין שיעורי הנזקקות ברשויות המקומיות הערביות לבין חלקן בתקנים המוקצים על פי הנוסחה.

3.1.1 נקודות מוצא ועקרונות מפתח לנוסחת ההקצאה

1. **גודל האוכלוסייה:** נקודת המוצא הבסיסית למודל ההקצאה היא גודל האוכלוסייה. החלוקה הראשונית של התקנים נעשית בהתאם לחלקה של אוכלוסיית כל אחת מהרשויות המקומיות מכלל אוכלוסיית המדינה. בשל השונות בין הרשויות המקומיות במאפיינים הדמוגרפיים והחברתיים-כלכליים, סברו מחברי הנוסחה כי יש צורך, נוסף על ממד גודל האוכלוסייה, בקריטריונים ובאמות מידה נוספים כדי לחלק באופן שוויוני את התקנים.

³⁷ הוועדה מנתה 12 חברים ויו"ר. הרכבה כלל 6 מאנשי משרד הרווחה או מטעמו, 2 ראשי ערים (ראשל"צ ובית שמש), 2 נציגי מרכז השלטון המקומי ו-2 מומחים חיצוניים.

2. **אי מדידה ישירה של היקף הנזקקות ורמתה:** בבסיס המודל עומדת ההנחה שאין אפשרות למדוד במישרין את מידת הנזקקות, דהיינו למנות במדויק או בקירוב את מספר הנזקקים, אלא יש לחפש אפיונים כלכליים-חברתיים שיש לגביהם נתונים רציפים וזמינים, ושניתן באמצעותם לבסס יכולת הערכה ביחס להיקף הצרכים של אוכלוסייה נתונה. הנחת עבודה נוספת הייתה שלמעשה אין נחיצות למדוד באופן ישיר את שיעורי הנזקקות, מאחר שהם קיימים בכל האוכלוסיות באותה מידה. אולם מצב כלכלי-חברתי ירוד בדרך כלל מעצים בעיות שמצויות באותה מידה בכל שכבות האוכלוסייה (כגון נכות, פיגור שכלי, התמכרויות וכו'), ועל כן הוא מצריך תשומת לב מיוחדת.
3. **נזקקות בפועל ונזקקות פוטנציאלית:** אמות המידה נבחרו תוך התייחסות לשני היבטים של נזקקות – נזקקות בפועל (מספר התיקים הרשומים בנתוני היסוד) ונזקקות פוטנציאלית – מאפיינים סוציו-כלכליים ודמוגרפיים. נטען כי מתן משקל יתר לנזקקות בפועל, בהסתמך על נתוני היסוד, עלול "לעודד אי דיוק בדיווחים" כלפי מעלה או כלפי מטה. נטען כי יש לשים דגש על הנזקקות הפוטנציאלית ולשאוף למקסם את מספר המטופלים שאליהם ניתן להגיע. מכאן החליטה הוועדה להפריש 25% מהתקנים לחלוקה לפי מספר התיקים בפועל, ו-75% מהתקנים לטובת נזקקות פוטנציאלית. לימים, בהתאם להנחיית דוח הוועדה לקביעת הקריטריונים, צומצם משקל התיקים בפועל ל-20% מהתקנים, ואילו משקל הנזקקות הפוטנציאלית עלה לכ-80%.
4. **אמות המידה:** אמות המידה שיפורטו להלן נבחרו לאחר שהוועדה קבעה כי לדידה הן עומדות במבחן האמינות והזמינות.
5. **צרכים ייחודיים של רשויות ספציפיות:** הוועדה נדרשה לדון בייחודיות של רשויות ספציפיות, שעשויה להביא למעמסה נוספת על שירותי הרווחה: ערי המטרופולין חיפה, תל אביב וירושלים – שמשרתות תושבים שמגיעים אליהן מחוץ לעיר. הוועדה המליצה על מקדם של 1.1 לערים אלה. כמו כן הכירה הוועדה בבעייתן של מועצות אזוריות הנובעת מפריסה של יישובים קטנים על שטח נרחב, הדורשת כוח אדם נוסף. בנוסף המליצה הוועדה להוסיף מקדם של 1.1 ליישובים שהוגדרו כאזור עדיפות לאומית א', ומקדם של 1.05 ליישובים שהוגדרו כאזורי עדיפות לאומית ב'. מקדם אזור העדיפות הלאומית בוטל בשנת 2008 ולא נעשה בו שימוש עוד.³⁸

3.1.2 אמות המידה

אמות המידה שנקבעו מופיעות בהוראה 16.2 בתקנון העבודה הסוציאלית (תע"ס). על פי הוראה זו מוקצים התקנים באופן הבא:

³⁸ משרד העבודה והרווחה, לשכת המנהל הכללי, דוח מסכם של הוועדה לקביעת קריטריונים להקצאות לרשויות המקומיות, דצמבר 2001.

20% - מספר התיקים בטיפול, משוקלל במידת אינטנסיביות הטיפול (לפי הוראה 1.21 בתע"ס).

80% - נתוני רמה סוציו-אקונומית ביישוב לפי ההרכב הבא:

16% - שכר ממוצע של שכירים

16% - הכנסה לנפש

8% - אבטלה ביישוב

20% - אוכלוסייה צעירה עד גיל 18 (תלות ילדים)

20% - אוכלוסייה זקנה מגיל 65 (תלות זקנים)

מקדמים:

ערי מטרופולין – 3 הערים הגדולות חיפה, ת"א, ירושלים – 1.1

מועצות אזוריות – מקדם המתבסס על מרחקים, מספר תושבים ומספר יישובים

מקדם אזורי עדיפות לאומית – בוטל בשנת 2008

מקדם נוסף, לרשויות מקומיות קטנות (עד 15 אלף תושבים) – הוכנס בשנת 2011

בנוסף מוקצים תקני כוח אדם בתחומים ייחודיים כגון קליטת עלייה, תקנים ליישום חוק ביטוח סיעוד בשיתוף המוסד לביטוח לאומי, ותקני כוח אדם ליישום חוק חינוך מיוחד בשיתוף משרד החינוך.

מקור: הוראה 16.2 לתע"ס.

3.1.2.1 הנזקקות בפועל – מספר התיקים בטיפול משוקלל באינטנסיביות הטיפול – משקל של 20%

תיקים בטיפול: תיק שנפתח במחלקה לשירותים חברתיים יכול להיות משפחתי או של אדם בודד, בהתאם לסיבה שהביאה לפתיחת התיק הטיפולי והצרכים המנהליים.³⁹ לפיכך, מספר התיקים הוא אינדיקציה למספר המשפחות אשר בהן לפחות בן משפחה אחד נמצא בטיפול המחלקה לשירותים חברתיים, אם לא המשפחה כולה.⁴⁰

בשנת 2009 עמד מספר התיקים המטופלים במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות הערביות על כ-72 אלף, שהם כ-14.4% מסך כל התיקים (כ-501.7 אלף תיקים).⁴¹

בבחינה של שיעור המשפחות המטופלות נמצא כי כל משפחה חמישית ברשויות היהודיות והמעורבות הייתה רשומה במחלקה לשירותים חברתיים (20% מהמשפחות), ואילו ברשויות המקומיות הערביות השיעור עמד על כ-28% מהמשפחות.

בשנים 1998-2006 ניכרת עלייה מתמשכת במספר התיקים באוכלוסייה הכללית, אשר בחלקה משקפת את הגידול באוכלוסייה, אך גם גידול בשיעור המשפחות המטופלות.⁴² בשנים 2006-2009 אנו עדים דווקא לירידה בשיעור המשפחות הרשומות ברשויות היהודיות והמעורבות. לא ברור מה הרקע לצמצום מספר התיקים, האם מדובר ב"מבצע סגירת תיקים" או שמא ירידה בביקוש לשירות כתוצאה מירידה בצרכים.⁴³ לעומת זאת, ברשויות מקומיות ערביות המשיכה מגמת הגידול בשיעור המשפחות המטופלות. שירותי הרווחה ברשויות המקומיות הערביות מצויים

³⁹ מנהלת תחום בכיר ארגון ומנהל ברשויות המקומיות, הגב' אהובה קרקובר, האחראית על מאגר נתוני יסוד אודות משפחות מטופלות, מבקשת להבהיר כי אין לבן משפחה שני תיקים במאגר.

⁴⁰ גורבטוב, בן-שמחון וכן משה, "מבחר נתונים על אוכלוסיות היעד של המשרד ועל תקציבו" מתוך: סקירת השירותים החברתיים 2009, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, 2010 עמ' 25-56.

⁴¹ נתוני משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

⁴² גורבטוב, בן-שמחון וכן משה, עמ' 28.

⁴³ גם במשרד הרווחה והשירותים החברתיים נמסר לנו כי הם אינם יכולים להסביר את התופעה – פגישה עם אהובה קרקובר מיום 30.06.11.

מזה עשור בתהליך של צמיחה, התבססות והטמעה. מדובר בחברה בעלת מאפיינים חברתיים-כלכליים בדירוג נמוך, המשליכים ישירות על מצב הבריאות של האוכלוסייה (שיעור נכים ומפגרים) ועל שיעורי העוני והשוליות החברתית. כניסה והתבססות של שירותי רווחה מצד אחד ושיעורים גבוהים של עוני, נכים, בעלי פיגור שכלי וכו' מצד שני, מביאים למגמה עקבית של גידול בשיעור הנזקקים (ראו לוח 6 להלן).

לוח 6 : מספר משפחות מטופלות במש"חים ברשויות ערביות וברשויות יהודיות ומעורבות 2009-2006

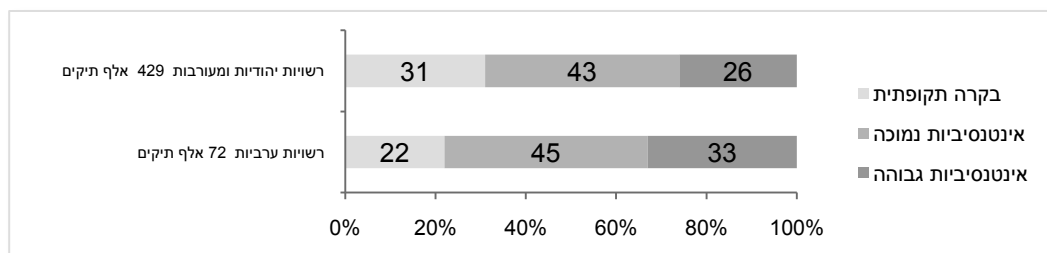
רשויות מקומיות	משפחות 2006	משפחות 2007	אחוז שינוי 2006-2007	משפחות 2008	אחוז שינוי 2007-2008	משפחות 2009	אחוז שינוי 2008-2009
סה"כ יהודים	418,880	421,782	0.7	420,985	-0.2	429,067	1.9
סה"כ ערבים	62,864	65,636	4.4	68,273	4.0	72,044	5.5
סה"כ	481,744	487,418	1.2	489,258	0.4	501,111	

מקור: אבו-עסבה עורך, תמונת מצב – לשכות הרווחה הערביות (סקר צרכים). מוגש לפורום מנהלי לשכות הרווחה הערביות, נובמבר 2010 (לא פורסם). עובד על ידי מחלקת המחקר בעמותת סיכוי על פי נתוני משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

אינטנסיביות הטיפול: התיקים שבטיפול המחלקות לשירותים חברתיים מסווגים ל-3 קטגוריות, שכל אחת מהן משקפת את תדירות הקשר בין המחלקה לבין הלקוח – מן הנמוכה אל הגבוהה: בקרה תקופתית, אינטנסיביות נמוכה ואינטנסיביות גבוהה.⁴⁴ תרשים 13 מתאר את רמת אינטנסיביות הטיפול ברשויות מקומיות ערביות לעומת רשויות מקומיות יהודיות ומעורבות. בסך הכול מתקבלת תמונה כוללת של אינטנסיביות טיפול גבוהה יותר ברשויות המקומיות הערביות.

אחד הגורמים לאינטנסיביות טיפול גבוהה יותר ברשויות מקומיות ערביות הוא השימוש המועט במסגרות חוץ ביתיות, וכתוצאה מכך נופל בהכרח עומס כבד יותר על השירותים בקהילה – דבר שמחייב יותר כוח אדם.

תרשים 13: התפלגות התיקים שבטיפול המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות ערביות וברשויות יהודיות ומעורבות לפי רמת אינטנסיביות 2009 (אחוזים)



מקור: נתוני משרד הרווחה והשירותים החברתיים 2009

מאחר שברשויות המקומיות הערביות שיעור גבוה יותר של תיקים באינטנסיביות טיפול גבוהה, הרי שאמת מידה זו מזכה את הרשויות המקומיות הערביות בתוספת תקנים.

⁴⁴ **ביקורת תקופתית** - תיקים של משפחות שהטיפול הדרוש בעניין הוא בקרה תקופתית בלבד. למשל, אצל חוסים במעונות שאינם מקבלים טיפול שוטף במחלקה יש לבצע בקרה לפחות פעם אחת בשנה. **תיקים ברמת אינטנסיביות נמוכה** - תיקים של משפחות שקיבלו סיוע במחלקה לשירותים חברתיים, ובשלושת החודשים האחרונים קיימו קשר עם העובד הסוציאלי בתדירות שאינה עולה על פעם בחודש. **תיקים ברמת אינטנסיביות גבוהה** - תיקים של משפחות שקיבלו סיוע במחלקה לשירותים חברתיים, ובשלושת החודשים האחרונים קיימו קשר עם העובד הסוציאלי בתדירות של פעמיים בחודש ויותר.

3.1.2.2 נזקקות פוטנציאלית - נתונים חברתיים-כלכליים של היישוב – משקל של 80%

הוועדה החליטה לתת משקל של 80% למאפיינים חברתיים-כלכליים, שכן נטען כי מספר הנזקקים בפועל אינו משקף נכונה את היקף הצרכים האמיתיים. לעתים, מסיבות שונות, קיים תת-איתור של נזקקים או לחלופין רישום-יתר. לעומת זאת, נתונים חברתיים-כלכליים ומאפיינים דמוגרפיים עשויים להוות אמצעי יעיל ואובייקטיבי לניבוי ולאומדן של היקף הצרכים בקהילה. אמות המידה להקצאה של תקני עובדים סוציאליים מתייחסות ל-5 פרמטרים חברתיים-כלכליים: שכר ממוצע של שכירים, הכנסה לנפש, מספר מובטלים, יחס תלות ילדים ויחס תלות זקנים. נסקור להלן את אמות המידה ואת השפעתן על תוספת או על גריעה של תקנים לרשויות מקומיות ערביות. חשוב לציין כי בשלב זה אנו מתייחסים להשפעה הפוטנציאלית ולא להשפעה המשקל שניתן לכל אחת מהן במשולב עם פעולות מתמטיות נוספות שמוחלות על הנתונים במסגרת הנוסחה.

שכר ממוצע של שכירים והכנסה לנפש – (16% כל אחד): על פי נתוני הביטוח הלאומי (2008), שכר השכירים ברשויות הערביות עמד על 5,667 ₪ בממוצע, לעומת 8,387 ₪ ברשויות יהודיות ומעורבות. ההכנסה לנפש, אף היא נמוכה יותר באופן משמעותי ביישובים הערביים. על פי נתוני הלמ"ס ניתן לאמוד את ההכנסה לנפש בקרב ערבים בכ-1,601 ₪, לעומת 3,637.5 ₪ בקרב יהודים.⁴⁵ כלומר, **מנתוני אמות המידה הללו ניתן לעמוד על הפער הכלכלי בין יהודים לערבים, ואכן, הם מזכים את הרשויות המקומיות הערביות בתוספת תקנים של עובדים סוציאליים.**

מספר מקבלי דמי אבטלה ביישוב – 8%: ביישובים עירוניים יהודיים עמד שיעור מקבלי דמי אבטלה מבני 18-64 על 1.6%, לעומת 0.8% בלבד ביישובים העירוניים הערביים.⁴⁶ **אמת מידה זו גורעת תקנים מן הרשויות המקומיות הערביות, למרות שבמצאות מצוקת התעסוקה של תושביהן גדולה מזו של תושבי הרשויות המקומיות היהודיות והמעורבות.** מספר מקבלי דמי אבטלה משקף באופן חלקי מאוד, אם בכלל, את מצוקת התעסוקה, וזאת משני טעמים עיקריים: 1. שיעור ההשתתפות של ערבים (בעיקר נשים) בכוח העבודה נמוך, ועל כן מספר מקבלי דמי אבטלה מתאר באופן חלקי בלבד את היקף המצוקה בתחום התעסוקה. 2. לא כל מי שפוטרו מעבודתו זכאי לדמי אבטלה. תנאי הזכאות לדמי אבטלה הוחמרו בשנת 2003 – הן ביחס לוותק המזערי שעל עובד לצבור בעבודה, והן ביחס לתקופה המרבית שלה זכאי העובד לתשלום דמי אבטלה. ההזדמנויות התעסוקתיות נמוכות הרבה יותר ברשויות המקומיות הערביות, הן בשל מיקומן הפריפריאלי, הן בשל ההשקעה המועטה של הממשלה ביצירת מקורות תעסוקה ביישובים הללו, והן בשל פער בנתוני ההשכלה בין יהודים וערבים. בנוסף חשופים הערבים לאפליה על רקע מוצאם האתני-דתי-לאומי. **התוצאה היא שמצוקת התעסוקה של האזרחים הערבים אינה באה לידי ביטוי באמת מידה זו, וכאמור, בעטיה נגרעים תקנים מן הרשויות המקומיות הערביות.**

יחס תלות ילדים ויחס תלות זקנים – (20% כל אחד): ילדים מהווים 45% מאוכלוסיית הרשויות הערביות ו-30.5% מאוכלוסיית יתר הרשויות המקומיות, ואילו אוכלוסיית הזקנים מהווה 3.6% מאוכלוסיית הרשויות הערביות, לעומת 10.5% מאוכלוסיית הרשויות היהודיות והמעורבות.

⁴⁵ על פי נתוני סקר ההכנסות של הלמ"ס 2008 (לוח 6.1), עמדה ההכנסה נטו למשק בית על 7,206 ₪ בקרב ערבים, לעומת 11,640 ₪ בקרב יהודים. ההכנסה לנפש חושבה לפי מספר הנפשות הממוצע למשק בית בכל קבוצת אוכלוסייה (4.5 בקרב תושבי הרשויות המקומיות הערביות ו-3.1 בקרב תושבי הרשויות המקומיות היהודיות והמעורבות).

⁴⁶ שאל נמרודי ואח', **מקבלי גמלאות, רמת חיים ונתוני שכר והכנסה לפי יישוב**, סקרים תקופתיים 225, המוסד לביטוח לאומי, 2010. בשנת 2009 היו 79,102 מובטלים, מתוכם 8,051 מיישובים ערביים עירוניים (10.2%).

משמעות הדבר היא שהרשויות הערביות זוכות לתוספת תקנים באמת המידה יחס תלות ילדים, אך מאבדות תקנים בשל יחס תלות זקנים.

4 מ-6 אמות המידה מקנות תוספת תקנים לרשויות המקומיות הערביות: שכר ממוצע של שכירים, הכנסה לנפש, יחס תלות ילדים וכן מספר התיקים ואינטנסיביות הטיפול בתיקים. 2 מאמות המידה גורעות תקנים מהרשויות הערביות: יחס תלות זקנים בשל שיעור הזקנים הנמוך ברשויות המקומיות הערביות, ושיעור מקבלי דמי אבטלה – שאינו משקף נכונה את המצב התעסוקתי בכלל, וברשויות מקומיות ערביות בפרט.

3.1.3 המודל להקצאת התקנים

באופן פשטני ניתן לתאר את הקצאת התקנים באופן הבא:⁴⁷

בשלב ראשון מחלקים את התקנים ביחס לגודל אוכלוסיית היישוב: מחלקים את כל התקנים שהוקצו בשנה נתונה לכל אחת מהרשויות המקומיות בהתאם לחלקה באוכלוסיית המדינה.

בשלב שני מחשבים את היחס שבין ערכו של כל אחד מהמשתנים (אמות המידה) בכל אחת מהרשויות המקומיות לבין הממוצע הארצי בכל אחד מהמשתנים: כאשר היחס הזה גדול מ-1, מוסיפים ליישוב תוספת תקנים בהתחשב ביחס הזה ובאופן פרופורציוני לו וכאשר היחס קטן מ-1 גורעים בהתאם. במשתנים שכר שכירים ממוצע והכנסה ממוצעת לנפש, כאשר היחס גדול מ-1, משמע שמצבו של היישוב טוב מהממוצע, ובמקרה כזה מפחיתים תקנים באותו יחס ולהפך, מוסיפים ליישוב תקנים אם היחס קטן מ-1.

כלומר:⁴⁸

$$\text{Positions}_n = \text{Sum Positions}_n * (\text{POP}_n / \text{Sum POP}_n) * (\text{var}_j / \text{Mean var}_j, j=1,5)$$

במסגרת הנוסחה בוצעו גם הפעולות הבאות:

- ניתן משקל לכל אחת מאמות המידה.
- הוועדה סברה כי יש צורך לתחום את המרווח בין ערכי המקסימום והמינימום של התוספת (או הגריעה) עבור כל יישוב לכדי 40% סביב הבסיס, כאשר היחס בין התוספות והגריעות השונות נשמר.
- הוועדה החליטה להגביל את תחום התיקון המרבי לכדי תוספת שלא תעלה על 100 אחוזים, או הפחתה של לא יותר מ-50 אחוזים מהתקנים לכל אחת מהרשויות המקומיות.

⁴⁷ משרד העבודה והרווחה, דוח מסכם של הוועדה לקביעת הקריטריונים להקצאות לרשויות המקומיות, 2001.

⁴⁸ Positions_n = חלקה של הרשות המקומית במכסת התקנים הכוללת.

Sum Positions_n = סך כל התקנים שהוקצו בשנה נתונה.

POP_n = מספר התושבים ברשות מקומית n.

Sum POP_n = סך כל תושבי המדינה.

Var_1 = אחוז הקשישים; var_2 = אחוז ילדים; var_3 = אחוז מקבלי דמי אבטלה; var_4 = השכר הממוצע; var_5 = הכנסה לנפש.

Mean var_j = הערכים הממוצעים במדינה בכל אחד מהמשתנים הנ"ל.

על פי הרצה שערכנו לנוסחת ההקצאה, מקצה הנוסחה לרשויות המקומיות הערביות 16.5% מסך כל תקני העובדים הסוציאליים שהוקצו בשנת 2009 במסגרת תקציב משרד הרווחה לרשויות המקומיות.

3.1.4 אומדן מספר הנזקים

לאחר שנכחנו כי על פי נוסחת ההקצאה מקבלות הרשויות המקומיות הערביות 16.5% מהתקנים, נשווה את חלקן מכלל הנזקים ביחס לחלקן מכלל התקנים על פי נוסחת ההקצאה.

לוח 7 מטה מתאר את שיעור הנזקים, תושבי רשויות מקומיות ערביות, מסך כל הנזקים לפי תחומי הנזקות השונים. לא כל סוגי הנזקות נכללים בלוח, ובכל זאת ניתן לראות כי בכל אחד מתחומי הנזקות המפורטים, שיעור הנזקות בקרב ערבים גבוה ביחס לשיעורם באוכלוסייה, ובממוצע ניתן לאמוד את שיעור הנזקים מיישובים ערביים בכ-20% מכלל הנזקים. יש לציין כי מדובר באומדן שמרני, שכן יש יסוד סביר להניח כי שיעורי הנזקות בקרב ילדים ונוער גבוהים יותר.

לוח 7 : שיעור נזקים תושבי רשויות מקומיות ערביות מסך כל הנזקים לפי תחום נזקות

נזקות	כל הרשויות המקומיות	רשויות ערביות	אחוזים
מוגבלות פיזית	89,700	26,800	29.9
עיוורים	21,333	4,800	22.5
פיגור שכלי	34,274	7,985	23.3
ילדים בסיכון	330,100	87,200	26.4
זקנים	257,900	20,987	8.1
נפגעי סמים	14,457	2,600	18.0
נפגעי אלכוהול	7,781	2,022	26.0
סה"כ	755,545	152,394	20.2

מקור: אומדן על פי נתונים שנתפרסמו בפרסום "סקירת השירותים החברתיים 2009", משרד הרווחה, 2011.

על פי ממצאי הרצה שערכנו לנוסחת ההקצאה, עולה כי בשנת 2009 הקצתה הנוסחה לרשויות הערביות 16.5% מסך כל התקנים, בעוד חלקם של הנזקים, תושבי הרשויות המקומיות הערביות, נאמד בכ-20%. הממצא מעיד על אי-שוויון בהקצאה שמקורו בנוסחת ההקצאה עצמה.

3.2 הקצאה בפועל של תקני עובדים סוציאליים לרשויות מקומיות על ידי משרד הרווחה והשירותים החברתיים 2009-2007

לאחר שבדקנו את חלקן של הרשויות המקומיות הערביות בתקנים על פי נוסחת ההקצאה, נבחן את חלקן של הרשויות המקומיות הערביות על פי ההקצאה בפועל של משרד הרווחה, ובאיזו מידה ההקצאה תואמת את חלקן של הרשויות המקומיות הערביות לנוסחה.

על פי נתוני משרד הרווחה לחודש דצמבר 2009, הוקצו 4,071 תקני עובדים סוציאליים, מתוכם 625.33 לרשויות מקומיות ערביות, שהם 15.4% מסך כל התקנים. בשנים 2009-2007 נוספו 252.42 תקני עובדים סוציאליים לטובת המחלקות לשירותים חברתיים בישראל, 42% מהם הוקצו לרשויות מקומיות ערביות. התוספת הביאה לגידול של כ-20% במספר התקנים העומדים

לרשות הרשויות המקומיות הערביות, לעומת גידול של כ-4% ביתר הרשויות המקומיות (ראו לוח 8 להלן).

לוח 8 : תקני עובדים סוציאליים שהוקצו למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות מקומיות ערביות וברשויות מקומיות יהודיות ומעורבות 2009-2007 (מספרים מוחלטים ואחוז שינוי)

רשויות מקומיות	מספר תקנים 2007	מספר תקנים 2008	תוספת תקנים באחוזים	מספר תקנים 2009	תוספת תקנים 2009	תוספת תקנים באחוזים	סה"כ תוספת תקנים (אחוזים)	סה"כ תוספת תקנים	סה"כ תוספת תקנים (אחוזים)
יהודיות	3,298.89	3,385.28	86.39	3,445.6	60.36	66.0	146.75	58.1	41.9
ערביות	519.66	594.23	74.57	625.33	31.10	34.0	105.67	41.9	100.0
סה"כ	3,818.55	3,979.51	160.96	4,070.9	91.46	100.0	252.42	100.0	100.0

מקור: אבו-עסבה עורך, תמונת מצב – לשכות הרווחה הערביות (סקר צרכים) מוגש לפורום מנהלי לשכות הרווחה הערביות, נובמבר 2010 (לא פורסם). עובד על ידי מחלקת המחקר בעמותת סיכוי על פי נתוני משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

3.2.1 באיזו מידה הוקצו התקנים בהתאם לנוסחת ההקצאה?

עוד בדוח הוועדה לקביעת הנוסחה משנת 2001, צוין כי צפוי קושי ביישום חלוקה מחדש של התקנים, מאחר שהדבר כרוך בפיטורים או בניוד עובדים בין רשויות. לכן נטען כי כדי ליישם את מודל ההקצאה החדש יש צורך בתוספת תקנים. בבדיקת מבקר המדינה בפברואר 2006, חמש שנים אחרי כניסתה לתוקף של הנוסחה החדשה, נמצא כי ברשויות מקומיות שרמתן החברתית-כלכלית נמוכה עד בינונית (אשכולות 1-5), תקן המשרות בפועל היה קטן במידה ניכרת מתקן המשרות המוצע על פי הנוסחה. לעומתן, רשויות מקומיות שרמתן הכלכלית-חברתית גבוהה (אשכולות 6-10), היו מצויות בתקינת יתר.⁴⁹ גם במקרה זה השיב המשרד כי יוכל ליישם הלכה למעשה את התקנות החדשות רק אם תהיה תוספת תקנים. תוספת תקנים גדולה יותר התקבלה בשנים 2008 ו-2009.

נכון לשנת 2009, על פי הרצה שביצענו לנוסחת ההקצאה,⁵⁰ רשויות מקומיות ערביות היו אמורות לקבל כ-671 תקנים, דהיינו 16.5% מהתקנים, ובפועל הוקצו להן 625 (כ-7% מתחת לתקן הדרוש בהתאם לנוסחת ההקצאה), שהם 15.4% מהתקנים. מדובר בחוסר של כ-46.6 תקנים. 53 רשויות מקומיות ערביות מתוך 80 נמצאו בתקינת חסר. עוד נמצא כי רשויות יהודיות ומעורבות הזכות לתקינת יתר הן רשויות בדירוג חברתי כלכלי 4-6 ורשויות בעוטף עזה וב"ש. מדובר ב-63 רשויות ברמות שונות של תקינת יתר. בניגוד לממצאי מבקר המדינה משנת 2006, לפי נתוני 2009, דווקא רשויות בדירוג חברתי-כלכלי גבוה (7 ומעלה) נמצאו בתקינת חסר.

ניתן לומר שתוספת התקנים במהלך השנים 2008 ו-2009 אכן תרמה לצמצום הפערים בין הנוסחה לבין ההקצאה בפועל, אך עדיין מרבית הרשויות המקומיות הערביות מצויות בתקינת חסר, וכמעט כל הרשויות המצויות בתקינת יתר הן רשויות מקומיות יהודיות (להוציא 2 ערביות). **על פי נוסחת ההקצאה אמורות היו הרשויות המקומיות הערביות לקבל 16.5% מהתקנים, אך בפועל הוקצו להן 15.4% בלבד.**

⁴⁹ דוח מבקר המדינה 57'ב', 2006.

⁵⁰ הנוסחה הורצה על פי נתוני ההקצאה משנת 2009 כפי שנמסרו לעמותת סיכוי ממשרד הרווחה, ועל פי נתוני הלמ"ס והביטוח הלאומי לשנת 2008.

3.2.2 השפעת ההקצאה בפועל של תקני עובדים סוציאליים על עומס העבודה שלהם - השוואה בין רשויות מקומיות ערביות לרשויות מקומיות יהודיות ומעורבות

3.2.2.1 מספר תיקים ומספר מטופלים רשומים לתקן עובד סוציאלי

עומס עבודה על תקן עובד סוציאלי הוא תוצר של כמות הנזקקים ושל מידת המורכבות של הבעיות לטיפול. כאשר מגיעה פנייה מפרט או ממשפחה כלשהי למחלקה לשירותים חברתיים, נפתח בדרך כלל תיק משפחה, וכל בני המשפחה רשומים בו, גם אם רק אחד מהם נזקק בפועל לסיוע. לכן אין בהכרח קשר בין מספר הנפשות הרשומות או מספר המשפחות הרשומות לבין עומס העבודה בפועל. לעתים מצוקה, מחלה או התנהגות של אחד מבני המשפחה משפיעות על המשפחה כולה, ולעתים יתר בני המשפחה אינם מושפעים, או מושפעים במידה מועטה, ועיקר המאמץ הטיפולי מתמקד בפרט. כמו כן, מידת השימוש במסגרות חוץ ביתיות משפיעה אף היא על עומסים פוטנציאליים בעבודת המחלקה לשירותים חברתיים. מטבע הדברים, ככל שרוב השימוש במסגרות מחוץ לקהילה, כך קטן העומס על מסגרות ושירותים בקהילה בכלל, ועל עובדי המחלקה לשירותים חברתיים בפרט.

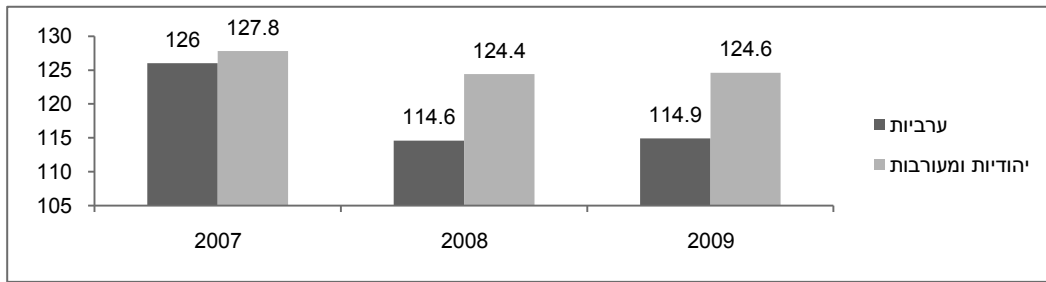
השוואה בין רשויות ערביות ליתר הרשויות המקומיות במספר התיקים לעובד סוציאלי ו/או מספר המטופלים לעובד סוציאלי אינה יכולה להוות מדד מהימן לחיזוי עומס העבודה הכמותי, שכן מספר המטופלים בפועל נע בין מספר התיקים למספר המטופלים הרשומים. ניסיון ראשון לאמוד את מספר הנזקקים בפועל נעשה מטעם אגף בכיר למחקר במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, ופורסם בקובץ שכותרתו "סקירת השירותים החברתיים 2009". הקובץ כולל אומדנים של שיעורי הנזקקות לפי קבוצות אוכלוסייה, שעל בסיסם ניתן לאמוד את מספר הנזקקים מקרב תושבי הרשויות המקומיות הערביות.

לפיכך, בשלב ראשון נבחן את מספר התיקים לתקן עובד סוציאלי שהוקצה, בתוספת השוואה בין רשויות יהודיות ומעורבות ורשויות ערביות באשכול חברתי-כלכלי זהה. כמו כן נתייחס לאומדן מספר הנזקקים ונשווה את חלקם של תושבי הרשויות המקומיות מכלל הנזקקים לעומת חלקם בתקני עובדים סוציאליים שהוקצו בפועל.

3.2.2.2 מספר התיקים לתקן עובד סוציאלי מוקצה בפועל

מספר התיקים הרשומים לתקן עובד סוציאלי שהוקצה בפועל נמוך יותר ברשויות המקומיות הערביות בהשוואה ליתר הרשויות המקומיות. בעקבות תוספת התקנים בשנת 2008, גדל הפער לטובת הרשויות המקומיות הערביות. תוספת התקנים ב-2009 הביאה לשינויים מינוריים (ראו תרשים 14). בהמשך נראה כיצד מתהפכת התמונה לרעת הרשויות המקומיות הערביות, כאשר בוחנים את מספר התיקים לעובד סוציאלי על פי האשכולות בהם נכללות הרשויות הערביות, אשכולות 1-4.

תרשים 14 : מספר תיקים ממוצע לתקן עובד סוציאלי שהוקצה 2009-2007



מקור: נתוני משרד הרווחה והשירותים החברתיים 2009-2007 שנמסרו לעמותת סיכוי באמצעות מחלקת חופש המידע

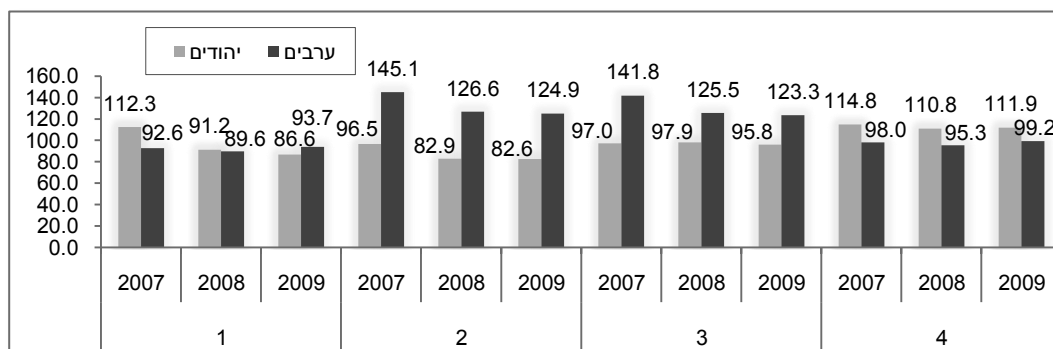
3.2.2.3 מספר תיקים לתקן מוקצה לפי דירוג חברתי-כלכלי

ממד רלוונטי יותר להשוואה בין רשויות מקומיות ערביות ליהודיות ומעורבות הוא הדירוג החברתי-כלכלי של הרשויות. 99% מאוכלוסיית הרשויות המקומיות הערביות מתגוררים ביישובים בדירוג חברתי כלכלי 1-4, לעומת כ-20% מאוכלוסיית יתר הרשויות המקומיות. מכאן, שההשוואה ברמת כלל הרשויות המקומיות במספר התיקים לתקן עובד סוציאלי איננה משקפת את מלוא התמונה.

צפוי שברשויות חלשות יותר מבחינה חברתית-כלכלית יהיו צרכים מרובים יותר ומורכבים יותר, שיצריכו היקף ואינטנסיביות טיפול גדולים יותר עבור כל תיק – מכאן שמספר התיקים לתקן עובד סוציאלי צפוי להיות נמוך יותר. ואכן, על פי נתוני משרד הרווחה, מספר התיקים לתקן עובד סוציאלי עולה בהתאם לעלייה בדירוג החברתי-כלכלי של הרשות המקומית. בשנת 2009, באשכול 1 עמד מספר התיקים לתקן עובד סוציאלי על 91.7, לעומת 134 באשכול 10.

כמו כן, **אנו מצפים שמספר התיקים לתקן עובד סוציאלי ברשויות מקומיות ערביות יהיה שווה או דומה לזה שברשויות מקומיות יהודיות ומעורבות באותו דירוג חברתי-כלכלי.** תרשים 15 מטה מתאר את מספר התיקים לתקן עובד סוציאלי לפי דירוג חברתי-כלכלי בשלוש השנים הנסקרות. מן התרשים עולה כי באשכול 1 מספר התיקים לתקן גבוה במעט בקרב ערבים נכון לשנת 2009. באשכולות 2 ו-3 קיים פער גדול לטובת רשויות מקומיות יהודיות, פער שאמנם צומצם בעקבות תוספת התקנים בשנים 2008 ו-2009, אך עדיין מדובר בפער משמעותי. לעומת זאת באשכול 4 קיים לכאורה פער לטובת הרשויות המקומיות הערביות. הפער נוצר בשל מספר תיקים לתקן נמוך יחסית בעיר נצרת, שעומד על 66.3. ללא העיר נצרת עומד מספר התיקים לתקן ברשויות ערביות באשכול 4 על 123.2 לעומת 111.9 ביתר הרשויות באשכול.

תרשים 15 : מספר תיקים לתקן עובד סוציאלי ברשויות מקומיות יהודיות ומעורבות וברשויות מקומיות ערביות לפי אשכול חברתי כלכלי 2009-2007



מקור: עיבוד מחלקת המחקר של עמותת סיכוי לפי נתוני משרד הרווחה והשירותים החברתיים 2009-2007 והדירוג החברתי-כלכלי של הרשויות המקומיות בישראל, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה 2006.

מצאנו, אם כן, שבהשוואה בין רשויות מקומיות ערביות ליהודיות ומעורבות בעלות אותו דירוג חברתי-כלכלי, שזו ההשוואה הרלוונטית, קיים אי-שוויון שמתבטא בעומס גדול יותר על תקני עובדים סוציאליים ברשויות המקומיות הערביות.

סיכום ביניים: עד כה זיהינו פער בין אחוז תושבי הרשויות המקומיות הערביות מכלל הנזקקים (כ-20%) לבין חלקם מסך כל התקנים שמקצה להם נוסחת ההקצאה (16.5%). כמו כן נוכחנו לראות שלמרות שנוסחת ההקצאה מקצה לרשויות הערביות 16.5% מהתקנים, בפועל מקצה להן משרד הרווחה כ-15.4% מהתקנים.

בהשוואה בין רשויות מקומיות ערביות לרשויות מקומיות יהודיות ומעורבות בדירוג חברתי-כלכלי זהה, זיהינו כי העומס על תקני עובדים סוציאליים ברשויות המקומיות הערביות גדול יותר. נתון זה מתיישב עם הממצאים העולים מבדיקה שערכנו, לפיהן מרבית הרשויות המקומיות שזכו להקצאה גבוהה יותר מכפי שמקצה להן הנוסחה, הן רשויות יהודיות ומעורבות בדירוג חברתי-כלכלי נמוך יחסית, בעוד שב-53 רשויות מקומיות ערביות, כולן בדירוג חברתי-כלכלי 4-1, קיימת הקצאת חסר של משרד הרווחה ביחס לנוסחת ההקצאה.

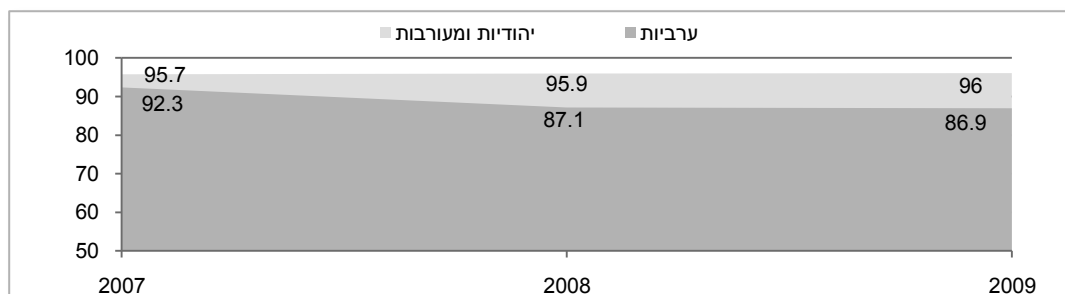
3.3 שיעורי האיוש של תקני עובדים סוציאליים ברשויות המקומיות הערביות לעומת יתר הרשויות המקומיות בישראל

תת-פרק זה בוחן באיזו מידה מצליחות הרשויות המקומיות הערביות לאייש תקני עובדים סוציאליים שהוקצו בהשוואה לרשויות מקומיות יהודיות ומעורבות.

לא כל הרשויות המקומיות מצליחות לאייש את כל התקנים שהוקצו להן במהלך שנה נתונה. תרשים 16 מתאר את שיעור האיוש של תקנים שהוקצו לרשויות המקומיות בשנים 2009-2007. כבר בשנת 2007 ניכר פער של כ-3.4 נקודות האחוז בין רשויות ערביות ליתר הרשויות בשיעורי האיוש של התקנים המוקצים. ניתן לראות כי במהלך שלוש השנים הנסקרות נשמר שיעורי

האיוש ברשויות יהודיות ומעורבות ואף עלו במקצת, ואילו ברשויות ערביות נצפית מגמה של ירידה בשיעורי האיוש, שמביאה לפער של 9.1 נקודות האחוז בין שיעורי האיוש ברשויות מקומיות ערביות לבין יתר הרשויות המקומיות.

תרשים 16 : אחוז איוש תקני עובדים סוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים 2009-2007

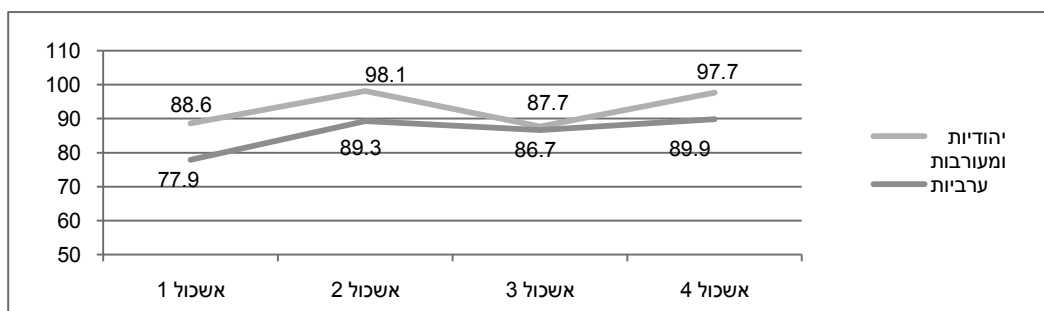


מקור: עיבוד נתוני משרד הרווחה והשירותים החברתיים

3.3.1 פערים באיוש התקנים לפי אשכול חברתי-כלכלי

השוונו את שיעורי האיוש של התקנים בין רשויות מקומיות ערביות ליתר הרשויות המקומיות לפי דירוג חברתי-כלכלי. מתרשים 17 עולה כי גם בהשוואה לפי אשכול חברתי-כלכלי, שיעורי האיוש נמוכים יותר ברשויות מקומיות ערביות, כך שלא ניתן לייחס את שיעורי המימוש הנמוכים לדירוג החברתי-כלכלי בלבד, ונראה שגורמים נוספים פועלים על הרשויות המקומיות הערביות, המשפיעים על שיעורי האיוש.

תרשים 17 : אחוז איוש תקני עובדים סוציאליים ברשויות ערביות ויהודיות לפי אשכול חברתי-כלכלי – דצמבר 2009



מקור: עיבוד נתוני משרד הרווחה והשירותים החברתיים דצמבר 2009.

3.3.2 גורמים המשפיעים על שיעורי האיוש של תקני עובדים סוציאליים מוקצים

תוספת תקינה: כאמור, לא כל הרשויות המקומיות מצליחות לאייש את כל התקנים המוקצים להן בשנה נתונה. האתגר גדול במיוחד עבור רשויות מקומיות שקיבלו תוספת תקנים במהלך אותה שנה. תוספת תקנים דורשת התארגנות תקציבית מצד הרשות המקומית, שכן עליה לממן 25% מעלות כל תקן, וכן עליה לצאת למכרז למציאת העובד או העובדים המתאימים. ככל שמצבה

הכלכלי של הרשות המקומית יציב יותר, וככל שיכולת ההתארגנות שלה ליציאה למרכז ולגיוס העובדים גבוהה יותר, כך היא תוכל לממש מהר יותר את תוספת התקנים שניתנה לה.

יישובים ערביים קיבלו תוספת תקנים גדולה יותר, ועל כן סביר להניח שהייתה לכך השפעה ישירה על אחוזי המימוש של התקנים הנוספים – כך עולה מנתוני לוח 10. **ביישובים ערביים הירידה בשיעורי האיוש חזקה יותר בהשוואה ליישובים יהודיים ומעורבים.** יותר ממחצית מהרשויות היהודיות והמעורבות שקיבלו תוספת תקנים, הצליחו לשמור על שיעורי המימוש ואף להגדילם, לעומת כשליש בלבד מהרשויות המקומיות הערביות.

לוח 9 : תוספת תקנים ושיעורי איוש התקנים ביישובים יהודיים ומעורבים וביישובים ערביים 2009

ערבים	יהודים ומעורבים	
63	103	מספר היישובים שקיבלו תוספת תקנים בשנים 2009-2007
40	48	מתוכם: מספר היישובים שבהם חלה ירידה במימוש התקנים
4	21	מספר היישובים שבהם אין שינוי במימוש התקנים
19	34	מספר היישובים שבהם חלה עלייה במימוש התקנים
7	42	מספר היישובים שלא חל לגביהם שינוי בהקצאת התקנים 2009-2007
4	10	מתוכם: מספר היישובים שבהם חלה ירידה במימוש התקנים
2	21	מספר היישובים שבהם אין שינוי במימוש התקנים
1	11	מספר היישובים שבהם חלה עלייה בשיעור מימוש התקנים
3	25	מספר היישובים שקוצצו להם תקנים בשנים 2009-2007
3	10	מתוכם: מספר היישובים שבהם חלה ירידה במימוש התקנים
-	2	מספר היישובים שבהם אין שינוי במימוש התקנים
-	13	מספר היישובים שבהם חלה עלייה במימוש התקנים
*73	170	סה"כ רשויות מקומיות
47	68	מתוכם: מספר היישובים שבהם חלה ירידה במימוש התקנים
6	44	מספר היישובים שבהם אין שינוי במימוש התקנים
20	58	מספר היישובים שבהם חלה עלייה במימוש התקנים

*לא כולל רשויות שהיו שייכות לאיחוד רשויות ואיחודן פורק במהלך 2008 ו-2009.

מקור: נתוני משרד הרווחה דצמבר 2009, באמצעות חוק חופש המידע

מחסור בעובדים סוציאליים ערבים במחלקות לשירותים חברתיים בנגב

על פי ממצאי סקר שנערך בקרב מדגם של מחלקות לשירותים חברתיים ב-20 רשויות מקומיות ערביות,⁵¹ ובהתאם למידע שנמסר לעמותת סיכוי ממשרד הרווחה⁵² – ברוב היישובים הערביים אין קושי מיוחד למצוא עובדים סוציאליים לעבודה במחלקות לשירותים חברתיים (להוציא תחום העבודה הקהילתית). יוצאים מן הכלל הם היישובים הבדואים בנגב, שבהם דווח על מחסור בעובדים סוציאליים, וניכר כי שיעורי איוש המכסות ביישובים אלה נמוך מהממוצע של היישובים הערביים ללא קשר לתוספת התקנים.

⁵¹ אבו עסבה (עורך), תמונת מצב – לשכות הרווחה הערביות (סקר צרכים) מוגש לפורום מנהלי לשכות רווחה ערביים, נובמבר 2010 (לא פורסם).

⁵² מידע שנמסר מפי הגב' אהובה קרקובר, מנהלת אגף בכיר ארגון ומנהל ברשויות המקומיות במשרד הרווחה, מיום ה-30.06.11.

בעיות פיננסיות ברשויות המקומיות הערביות:

סוגיית המימון התואם: פער במקורות העצמיים הפוטנציאליים של הרשויות המקומיות הערביות הוא גורם עיקרי לפער ביכולת הכלכלית של היישובים הערביים לעמוד בתנאי המימון התואם (25% מעלות התקנים, או כל הקצאה אחרת של משרד הרווחה). לפי נתוני 2008, חיוב הארנונה (סך הגבייה הפוטנציאלית) ביישובים הערביים מארנונה למגורים ומארנונה שלא למגורים עמד על 4.4%⁵³ מערך החיוב הארצי, כך שגם בהינתן מצב של 100% גבייה, עדיין קיים פער גדול מאוד ביכולת הכלכלית של הרשויות המקומיות הערביות ביחס ליתר הרשויות המקומיות. בנוסף, שיעור הגבייה ברשויות המקומיות הערביות נמוך יחסית, עובדה שמעצימה את הפער בין הרשויות ביכולת הכלכלית.

עיקולים על חשבונות הרשות המקומית: הלנת שכר היא תופעה נפוצה יותר ברשויות ערביות. לפי נתוני 2007, 31 מתוך כ-36 רשויות מקומיות שהלינו שכר עובדים היו רשויות ערביות. כל עשר הרשויות שהלינו את שכר עובדיהן לתקופה העולה על 4 חודשים היו רשויות ערביות.⁵⁴ **מטבע הדברים, רשויות שאין ביכולתן לשלם את שכר עובדיהן לא יגייסו עובדים חדשים.**

רשויות ערביות חשופות יותר לקשיים בהשגת אישור נחיצות משרה ממשרד הפנים: תקני עובדים סוציאליים ברשויות המקומיות מוגדרים כמשרה ייעודית.⁵⁵ רשות מקומית שנכללת במסגרת תוכנית הבראה או התייעלות, זקוקה לאישור גזבר הרשות המקומית שלפיו אין מניעה תקציבית לאייש את המשרה הפנויה, וכי היא מתקצבת בתקציב הרשות המקומית המאושר ועל ידי המשרד הממשלתי הרלוונטי. אם מונה לרשות חשב מלווה – יש צורך גם באישור בכתב ממנו לאיוש המשרה, זאת כתנאי לאישור ועדת הבחינה לאיוש משרות מטעם משרד הפנים (בדרג מחוזי).⁵⁶ רשויות שאינן עומדות בתנאים לא יוכלו לאייש את המשרה. **רשויות ערביות מתקשות יותר לעמוד בדרישות להשגת אישור נחיצות,**⁵⁷ ולכן אינן יכולות לאייש משרות שהוקצו.

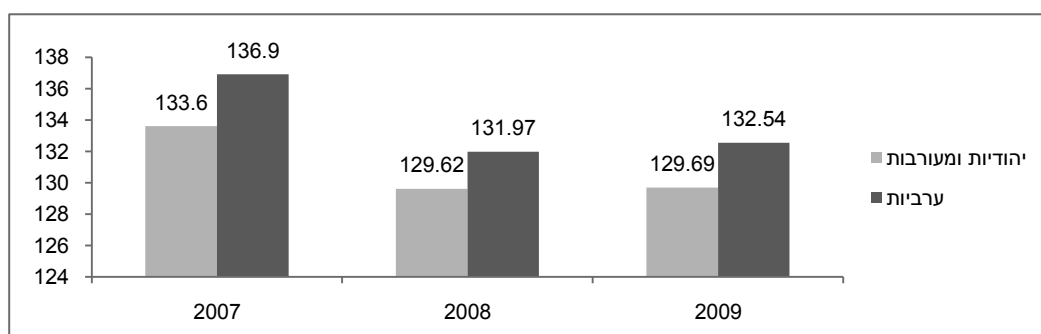
קשיים ארגוניים, פוליטיים/חברתיים פנימיים ברשויות המקומיות הערביות: נטען כי לעתים מתעכב ואף נמנע גיוס עובד למשרה שהוקצתה, בשל חילוקי דעות פנימיים ברשות המקומית, שלא על בסיס שיקולים מקצועיים. אין בידינו נתונים מדויקים על היקף התופעה, אך הנושא הועלה על ידי מנהלי מחלקות רווחה במסגרת סקר שנערך על ידי מכון מסאר בקרב 20 מנהלי מחלקות רווחה במהלך חודש מאי 2010.⁵⁸

⁵³ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, רשויות מקומיות בישראל 2008, נתונים על חיובי ארנונה לפי רשות מקומית.
⁵⁴ אורי טל, **הלנת שכר ברשויות המקומיות, בשירותי כבאות והצלה ובמועצות הדתיות**, הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2007.
⁵⁵ משרה המתקצבת בתקציב שכר (ולא בתקציב פעולות) ומתוקננת על ידי גורם ממשלתי כגון משרד החינוך, הרווחה, ביטחון הפנים וכו'.
⁵⁶ משרד הפנים, הודעת מנהל אגף כ"א ושכר ברשומ"ק וראש מינהל השירות מיום 9 לדצמבר 2010.
⁵⁷ מידע שהתקבל בפגישה עם הגב' אהובה קרקובר, מנהלת אגף בכיר ארגון ומנהל ברשויות המקומיות במשרד הרווחה, מיום ה-30.06.11.
⁵⁸ אבו עסבה (עורך), **תמונת מצב לשכות הרווחה הערביות (סקר צרכים)** מוגש לפורום מנהלי לשכות רווחה ערביים, מכון מסאר למחקר, תכנון וייעוץ חברתי, עמותת סיכוי – לקידום שוויון אזרחי, נובמבר 2010 (לא פורסם).

3.4 במבחן התוצאה – עומס רב יותר של תיקים לעובד סוציאלי ברשויות המקומיות הערביות

בצל שיעורי האיוש הנמוכים ביישובים ערביים ביחס ליישובים יהודיים ומעורבים, בדקנו את משמעות התופעה במונחים של מספר תיקים לתקן עובד סוציאלי מאויש. מתרשים 18 להלן, עולה כי מספר התיקים לתקן עובד סוציאלי מאויש גבוה יותר ברשויות המקומיות הערביות לא רק בהשוואה לפי דירוג חברתי-כלכלי כפי שעולה מתרשים 15, אלא גם בהשוואה כוללת בין רשויות מקומיות ערביות ליתר הרשויות המקומיות, שאינה מביאה בחשבון את ההבדלים בדירוג החברתי-כלכלי.

תרשים 18 : מספר התיקים לתקן עובד סוציאלי מאויש 2009-2007 ברשויות המקומיות



מקור: נתוני משרד הרווחה והשירותים החברתיים 2009-2007 שנמסרו לעמותת סיכוי באמצעות מחלקת חופש המידע

במבחן התוצאה עולה כי קיים אי-שוויון בהקצאת תקני עובדים סוציאליים בין רשויות מקומיות ערביות ליתר הרשויות המקומיות, וכי בסופו של דבר עשו הרשויות המקומיות שימוש רק ב-14% מסך כל התקנים שאוישו נכון לשנת 2009.

אי-שוויון בהקצאת תקני עובדים סוציאליים לרשויות המקומיות הערביות 2009

- ♦ שיעור הנזקקים, תושבי הרשויות המקומיות הערביות מכלל הנזקקים בישראל נאמד לכל הפחות בכ-20%.
- ♦ נוסחת ההקצאה מאפשרת לרשויות המקומיות הערביות ליהנות רק מ-16.5% מהתקנים.
- ♦ משרד הרווחה הקצה עבור הרשויות המקומיות הערביות רק 15.4% מהתקנים.
- ♦ בפועל עשו הרשויות המקומיות הערביות שימוש ב-14% מהתקנים שאוישו באותה שנה.

נזקקים, תושבי הרשויות המקומיות הערביות, הם כ-20% מהנזקקים בישראל. לכן היה מצופה שבמסגרת מדיניות שוויונית יוקצו להם 20% מהתקנים. על פי הנתונים שעמדו לרשותנו,⁵⁹ הרשויות המקומיות הערביות היו אמורות לקבל על פי חלקן מכלל הנזקקים 814 תקנים, שהם 20% מ-4,071 התקנים שהוקצו בישראל באותה שנה. על פי נוסחת ההקצאה, משרד הרווחה היה אמור להקצות להם 671 תקנים (16.5%). בפועל הקצה המשרד 625 תקנים (15.4%) בלבד, ומתוכם הצליחו הרשויות המקומיות הערביות לאייש רק 544 תקנים, שהם 14% מסך כל התקנים שאוישו.

הפער בין מספר התקנים שהרשויות המקומיות היו אמורות לקבל על פי חלקן מכלל הנזקקים (814) לבין מספר התקנים שהיו לרשותן בפועל (544), עמד, נכון לנתוני דצמבר 2009, על 270 תקנים. **משמעות הדבר היא שהרשויות הערביות קיבלו בסופו של דבר רק כשני שלישים מהתקנים שהיו אמורות לקבל בהתאם לחלקן מכלל הנזקקים.** מתוך 270 התקנים החסרים, 143 תקנים (53%) לא הוקצו בשל מגבלות נוסחת ההקצאה, 46 תקנים (17%) לא הוקצו בשל חוסר מתאם בין מה שהקצתה הנוסחה לבין מה שהקצה משרד הרווחה, ו-81 תקנים (30%) שהוקצו על ידי המשרד לא אוישו על ידי הרשויות המקומיות בשל מכלול סיבות שמנינו לעיל.

אוכלוסיית הרשויות המקומיות הערביות מהווה כ-14.4% מאוכלוסיית ישראל, הם מהווים 20% מהנזקקים. כלומר, שיעורם של תושבי הרשויות המקומיות הערביות מכלל הנזקקים גדול פי 1.4 משיעורם באוכלוסייה. לפיכך, חלוקה שוויונית של תקני העובדים הסוציאליים אמורה הייתה להקנות לרשויות המקומיות הערביות תוספת תקנים הגבוהה בכ-40% ממספר התקנים שהם אמורים לקבל על-פי חלקם מכלל האוכלוסייה. **בפועל נמצא אי-שוויון בחלוקת התקנים שכן מספר תקני העובדים הסוציאליים, שעמד לרשות הרשויות המקומיות הערביות היה אף קטן יותר מחלקן באוכלוסייה ובוודאי שלא תאם את חלקן מכלל הנזקקים.** מצאנו לכך 3 גורמים עיקריים:

- i. נוסחת ההקצאה לא מצליחה להקצות תקנים באופן שוויוני ביחס לשיעור הנזקקים מקרב תושבי הרשויות המקומיות הערביות.
- ii. משרד הרווחה לא מקצה את כל התקנים בהתאם לנוסחת ההקצאה. יש רשויות מקומיות שמשרד הרווחה מקצה להן מעבר למה שמקצה להן נוסחת ההקצאה – מרביתן רשויות יהודיות ומעורבות, ולהיפך, יש מספר רשויות שמשרד הרווחה מקצה להן פחות תקנים ממה שאמורות היו לקבל על-פי נוסחת ההקצאה, מרביתן רשויות ערביות.
- iii. כמו כן, בהשוואה ליתר הרשויות המקומיות רשויות ערביות הצליחו לאייש אחוז קטן יותר של תקנים שהוקצו להם על-ידי משרד הרווחה.

⁵⁹ סה"כ תקנים של עובדים סוציאליים ברשויות המקומיות נכון לחודש דצמבר 2009 ע"פ נתונים שנמסרו לנו ממשרד הרווחה באמצעות חוק חופש המידע.

3.5 בעיות וחסמים לשוויון בהקצאת תקני עובדים סוציאליים

מודל למיפוי וניתוח החסמים: עמותת סיכוי פיתחה מודל למיפוי וניתוח החסמים ולגיבוש המלצות מדיניות "מחסמים לסיכויים".⁶⁰ המודל כולל שלושה רכיבים שביניהם מתקיים קשר סיבתי: **חסמים** שהם גורמי העומק המחוללים **בעיות** שגורמות להיווצרות **תסמינים**, שהם הסמנים לפערים ולא-שוויון המצויים על פני השטח.

חסם הוא מצב נסיבתי שמונע שוויון, והנובע מגורמים שונים בנסיבות משתנות. ברמה התיאורטית חסם יכול להיות תוצר של פעולה או של אי פעולה מכוונת, אך לעתים הוא יכול להיווצר גם בהיסח הדעת, או כתוצר לוואי של פעולה או מדיניות. לעתים, קו מדיניות שפועל לקידום שוויון בתחום אחד פוגע ומהווה חסם בתחום אחר, ועל כן נדרשת פעולה מאזנת. חשוב מאוד להדגיש, שמצד אחד חסם אינו בהכרח "אשם" – אולם מדובר בגורם **שמחייב** התייחסות וטיפול מצד מי שהאחריות מוטלת עליו, כדי להביא למדיניות שוויונית שתביא בסופו של תהליך גם לשוויון במבחן התוצאה. במידת האפשר, אנו שואפים להסיר את החסמים, אולם לעתים הנסיבות אינן מאפשרות זאת. לעתים ניתן לעקוף חסם או לפחות לנקוט צעדים למזעור הנזק שהוא מסב. מפתח חיוני להתמודדות עם חסמים הוא הבנה של מאפייניהם:

- **סוג החסם:** פוליטי? כלכלי? תרבותי? מבני? וכו'.
- **מיקום החסם:** האם מדובר ב**חסם חיצוני**, דהיינו בדרג שלטוני או מקצועי או בקרב הציבור היהודי? או שמא מדובר ב**חסם פנימי** ברשות המקומית הערבית, או בקרב הציבור הערבי?
- **מקור החסם:** באיזה שלב של תהליך המדיניות מופיע החסם? בתהליך קבלת ההחלטות? במהות ההחלטה עצמה? בתהליך ביצוע ההחלטה? או אולי מדובר באי-החלטה/חוסר מעש?
- **משקלו של החסם** ביחס לחסמים אחרים, כלומר מידת השפעתו על היווצרות האי-שוויון.
- **מערך הקשרים והזיקות** שקיים (אם בכלל) בינו לבין חסמים אחרים ובעיות.

בהתאם לכך ניתן להפעיל במסגרת המודל שיקולים אסטרטגיים וטקטיים לשם גיבוש הצעות מדיניות ישימות לקידום שוויון וסגירת פערים.

בעיה, על פי המודל, נוצרת מחסמים, שהם גורמי העומק, והיא גורמת באופן ישיר להיווצרות האי-שוויון. בעיה מבטאת מצב של חוסר התאמה בין הנדרש או הרצוי לבין המצוי. חוסר ההתאמה יכול להתבטא במספר אופנים: במחסור במשאב, כלומר אי-הקצאה ותת-הקצאה, או באי-ביצוע (החלטה, תוכנית, הקצאה), בתת-ביצוע, או לחלופין בחריגה בשימוש במשאב. פתרון הבעיות באמצעות התגברות על החסמים הוא בבחינת יעד לקידום המטרה - השוויון.

תסמין הוא ממצא המתאר מצב נתון המצביע על פערים ואי-שוויון. האי-שוויון יכול להתבטא הן בתשומות של המדיניות (תקציבים, כ"א, תוכניות וכו') והן בתפוקותיה (רמת השכלה, מצב תעסוקה, תחולת עוני וכו').

להלן נתאר את התסמין, את הבעיות ואת החסמים שעלו מממצאי מחקר זה, תוך שימוש במודל:

⁶⁰ מודל למיפוי וניתוח החסמים וגיבוש המלצות מדיניות הוצג לראשונה במסמך "מחסמים לסיכויים – מיפוי חסמים והמלצות מדיניות בדרך לשוויון בין ערבים ליהודים" (אוגוסט 2010)

תסמין

אי-שוויון בין רשויות מקומיות ערביות ליתר הרשויות המקומיות בישראל בעומס על תקן עובד סוציאלי: 14% מהתקנים עבור כ-20% לפחות מהנזקים

בעיות וחסמים

בעיה 1: תת-תקצוב: על פי נוסחת ההקצאה, קטן חלקן של הרשויות המקומיות הערביות בתקני עובדים סוציאליים מחלקן מכלל הנזקים

נכון לשנת 2009, במגוון נזקקויות נע שיעורם של תושבי הרשויות המקומיות הערביות בין 18% ל-29% מסך כל הנזקים, ובממוצע ניתן לאמוד את שיעורם בכ-20% לפחות מסך כל הנזקים המטופלים במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות בישראל. לעומת זאת, על פי נוסחת ההקצאה הקיימת הוקצו לרשויות המקומיות הערביות 16.5% בלבד מסך כל התקנים.

בעיה 1 היא תוצר של חסמים 1 ו-2

חסם 1: העדר מידע ומעקב סדירים לגבי מספר הנזקים לפי קבוצות אוכלוסייה ובכלל

תיאור החסם: המערכת נמנעה או התחמקה לאורך השנים מהערכה של צורכי האוכלוסייה על פי שיעורי נזקקות, והעדיפה לשמור על עמימות. הוועדה שקבעה את נוסחת ההקצאה של תקני עובדים סוציאליים לרשויות המקומיות, הניחה כי שיעורי הנזקקות זהים בכל האוכלוסייה, וכי השונות במאפיינים הסוציו-כלכליים והסוציו-דמוגרפיים משפיעה רק על עוצמת הנזקקות ולא על שיעוריה. הנחה זו הוכחה כמופרכת. כיום קיימת הכרה בקרב דרגים מקצועיים באשר לדיפרנציאליות בשיעורי הנזקקות, אך עדיין אין תהליך סדיר, אחת לתקופה, של איסוף ומעקב אחר שיעורי הנזקקות באוכלוסייה בחתכים שונים (דירוג חברתי-כלכלי, קבוצות אוכלוסייה, קבוצות גיל וכו'). העדר מידע זה מונע הקצאה שוויונית של הנוסחה, שכן הוא מטרפד את היכולת להביא למתאם בין האופן שבו מחלקת נוסחת ההקצאה את התקנים לבין שיעורי הנזקקות בכל אחת מהרשויות המקומיות.

סוג החסם: בירוקרטי

מיקום החסם: משרד הרווחה

מקור החסם: תוצר של אי-פעולה – לא נבנה מערך הערכה ומעקב סדירים אחר שיעורי הנזקקות באוכלוסייה.

חסם 2: רכיבי נוסחת ההקצאה אינם מבטאים את ממדי הפער בשיעורי הנזקקות

תיאור החסם: התקנים המוקצים לרשויות המקומיות על פי הנוסחה אינם תואמים את חלקן מכלל הנזקקים. האופן שבו מחלקת הנוסחה את התקנים תלוי בכל אחת מאמות המידה, במשקל שניתן לה ובפעולות מתמטיות נוספות שהופעלו במסגרת הנוסחה (ראו תיאור מודל הקצאת התקנים בסעיף 3.1.3). כדי לעמוד על מכלול הגורמים לכך שהנוסחה אינה מקצה תקנים בהתאם לשיעורי הנזקקות, יש לנסות ולהריץ את הנוסחה בקומבינציות ובחלופות שונות. מכל מקום, ברור כי אמת המידה של שיעור המובטלים אינה מבטאת את היקף המחסור במקורות תעסוקה לתושבי הרשויות המקומיות, אלא רק את היקף הזכאים לדמי אבטלה – ובין השניים יש קשר חלש – וכך מאבדות הרשויות המקומיות הערביות תקנים במקום לזכות בתוספת (ראו סעיף 3.1.2).

סוג החסם: בירוקרטי/פוליטי – מי שמופקד על קביעת הקריטריונים לחלוקה הוא הדרג המקצועי, אולם חלוקת משאבים אינה יכולה להיות חפה ממעורבות ולחץ פוליטי, ולכן סביר להניח שמדובר בשילוב של שניהם.

מיקום החסם: משרד הרווחה

מקור החסם: חסם שנובע ממהות ההחלטה – נוסחת ההקצאה עצמה.

משקל החסמים: חסמים 1 ו-2 גורמים לבעיה מספר 1, שמסבירה 53% מהפער בין חלקן של הרשויות הערביות בעוגת המשאבים לבין חלקן מסך כל הנזקקים.

קשרים וזיקות לבעיות ולחסמים נוספים: חסמים 1 ו-2 גורמים לבעיה מספר 1, וחסם 1 הוא בין הגורמים לחסם 2, שכן ללא ידע על שיעור הנזקקים לא יהיה ניתן לאמוד את הפער בצרכים בין הרשויות המקומיות השונות ולכיל את הנוסחה בהתאם.

בעיה 2: הקצאת חסר של תקני עובדים סוציאליים לרשויות המקומיות הערביות ביחס למגיע להן בהתאם לנוסחת ההקצאה

על פי נוסחת ההקצאה, הרשויות המקומיות הערביות היו אמורות לקבל כ-16.5% מתקציב תקני העובדים הסוציאליים, אולם בפועל הוקצו להן 15.4% בלבד.

בעיה 2 היא תוצר של חסמים 3 ו-4

חסם 3: קושי של משרד הרווחה להעביר תקנים מרשויות מקומיות בעלות עודף תקנים על פי נוסחת ההקצאה, לרשויות מקומיות שבהן חסר

תיאור החסם: הקצאת תקנים בהתאם לנוסחת ההקצאה דורשת העברה של תקנים מרשויות שקיבלו הקצאת יתר לרשויות עם הקצאת חסר. לטענת משרד הרווחה, ניתן ליישם באופן חלקי

מאוד את חלוקת המשאבים על פי נוסחת ההקצאה ללא תוספת תקנים (הגדלת העוגה). חלוקה מחדש של העוגה קשה ויוצרת לחצים פוליטיים על משרד הרווחה, שכן הדבר כרוך בפיטורין או בניוד עובדים בין רשויות מקומיות, שהוא קשה במיוחד במקרה של עובדים סוציאליים דוברי עברית ולקוחות דוברי ערבית. כמו כן נטען כי קיים חשש לפגיעה מהותית בשירותי הרווחה ברשויות מקומיות שצפוי אצלן קיצוץ נרחב בתקנים במסגרת החלוקה מחדש. מכאן, שלטענת משרד הרווחה סגירת הפער בין מה שהנוסחה מקצה לבין מה שמוקצה בפועל תלויה באישור האוצר לתוספת תקנים.

סוג החסם: פוליטי/לשוני: זהו חסם פוליטי, שכן מדובר בסוגיה של העברת תקנים מרשויות יהודיות חלשות יחסית חברתית-כלכלית, אך בעלות עוצמה פוליטית גבוהה יותר, בין היתר משום היותן עירות פיתוח. אמצעי לחץ פוליטי נוסף עשוי לבוא גם מכיוונו של עובדים סוציאליים, שכן מדובר באיום על מטה לחמם. בנוסף, מדובר בחסם לשוני, בין-תרבותי, שכן ניווד עובדים מרשויות יהודיות לערביות קשה בשל מגבלות שפה ותרבות.

מיקום החסם: חיצוני – דרג מטה של משרד הרווחה ומשרד האוצר

מקור החסם: שלב הביצוע

חסם 4: קושי בהגדלת העוגה באמצעות תוספת תקציבית להשלמת התקנים החסרים על פי הנוסחה

תיאור החסם: דרך נוספת להשלמת התקנים החסרים עבור הרשויות המקומיות הערביות ובכלל, היא באמצעות הגדלת מספר התקנים העומד לרשות משרד הרווחה על ידי תוספת מתקציב המדינה. תוספת כזו אמנם ניתנה בשנים 2008 ו-2009, אך עדיין לא בכמות שתאפשר את השלמת כל החסר להקצאה מלאה על פי נוסחת ההקצאה.

סוג החסם: חסם בירוקרטי/כלכלי – הימנעות משרד הרווחה מהגדרה של מספר התקנים החסרים, ובמקביל האוצר אינו מאשר תוספת תקציבית מספקת לתקנים החסרים.

מיקום החסם: חיצוני – משרד הרווחה ומשרד האוצר

מקור החסם: חוק ההסדרים – תקציב המדינה

משקל חסמים 3 ו-4: הפער בין מה שהוקצה בפועל לבין מה שאמור היה להיות מוקצה על פי נוסחת ההקצאה מסביר 17% מהפער בין חלקן של הרשויות הערביות בעוגת המשאבים לבין חלקן מסך כל הנזקים.

קשרים וזיקות של חסמים 3 ו-4 לבעיות ולחסמים נוספים: מדובר בשני חסמים שיוצרים את בעיה 2, ואין להם זיקות או קשרים ישירים לחסמים האחרים. יחד עם זאת יש להיות רגישים לעובדה שקושי בסיסי בחלוקה מחדש, כמו גם הקושי להגדיל את העוגה, עלולים לפגוע במוטיבציה לשנות את הנוסחה. לכן חסמים 3 ו-4 עלולים להשפיע על חסם 2 ובעיה 1.

בעיה 3: שיעורי איוש נמוכים יחסית ברשויות המקומיות הערביות מכלל התקנים שהוקצו להן

שיעור התקנים שמומשו מסך התקנים שהוקצו נמוך יותר בקרב רשויות מקומיות ערביות ועומד על 87%, לעומת 96% ברשויות יהודיות ומעורבות.

בעיה 3 היא תוצר של חסמים 5, 6 ו-7

חסם 5: קשיים פיננסיים מעכבים או מונעים איוש תקנים שהוקצו לרשויות המקומיות הערביות.

תיאור החסם: הרשויות המקומיות הערביות מתקשות יותר מאחרות לממש את הקצאת המכסות לעובדים סוציאליים. גידול של 20% במספר התקנים שהקצה משרד הרווחה לרשויות המקומיות הערביות בשנים 2008 ו-2009 תרם לירידה בשיעורי האיוש של תקני עובדים סוציאליים. הקושי הוא תולדה של המשבר הפיננסי שבו נתונות הרשויות ושל מדיניות משרד הפנים, האוצר והרווחה. הקושי בא לידי ביטוי בארבעה אופנים עיקריים:

1. במרבית הרשויות המקומיות הערביות מכהן חשב מלווה ו/או ועדה קרואה, ומרבית הרשויות הנתונות בתוכנית הבראה הן ערביות. משום כך הן אינן יכולות להעסיק עובדים נוספים ללא אישור "נחיצות משרה" ממשרד הפנים. אי עמידה בתנאי האישור מונעת לעתים את מימוש ההקצאה.
2. מרבית הרשויות המקומיות המלינות את שכר עובדיהן כתוצאה מחדלות פירעון הן רשויות מקומיות ערביות – מטבע הדברים, רשויות שמלינות את שכר עובדי הרווחה אינן יכולות לאייש תקנים נוספים.
3. מימון תואם בשיעור של 25% מהווה נטל כבד יותר על רשויות חלשות, הן בשל מצבן הפיננסי הירוד ובעיקר בשל שיעורי הנזקקות הגבוהים, המצריכים הקצאת משאבים גדולה יותר של הרשות המקומית במונחים של הוצאה לתושב.
4. במקרים מסוימים, ניהול כושל בכמה מהרשויות המקומיות החמיר את המצב הכספי הקשה ממילא ברשויות המקומיות הערביות, והשפיע בין היתר גם על יכולת הרשות לאייש תקנים שנוספו לה.

סוג החסם: חסם כלכלי - מדובר במגבלה פיננסית של הרשויות המקומיות הערביות, שהיא בעיקר תוצר של מדיניות רבת שנים של הזנחה ואפליה ואי פיתוח מקורות הכנסה לרשויות המקומיות הערביות. נוכח אי היכולת של הרשויות המקומיות לעמוד בהוצאות המוטלות עליהן, מרביתן נתונות במסגרות פיקוח שונות מטעם משרד הפנים, בין אם חשב מלווה או ועדה קרואה או תוכנית הבראה.

מיקום החסם: מדובר בחסם חיצוני ופנימי, כלומר מקורו במדיניות משרדי הממשלה ובהתנהלות הרשויות המקומיות הערביות. חיצוני: מדיניות משרד הפנים והאוצר בעניין השלטון המקומי, וכן מדיניות משרד הרווחה בעניין המימון התואם. פנימי: כשלים ארגוניים וניהוליים ברשויות המקומיות הערביות עצמן.

מקור החסם: מהות החלטות: (1) הוראת מנכ"ל משרד הפנים בעניין "אישור נחיצות משרה". (2) החלטה של ועדה מקצועית ברמת מטה משרד הרווחה, שלא לשנות את מנגנון המימון התואם הקיים.

חסם 6: מחסור בעובדים סוציאליים ערביים ברשויות מקומיות ערביות בדרום

תיאור החסם: במהלך העשור האחרון גדל שיעור הבוגרים הערבים של לימודי עבודה סוציאלית, אולם עדיין קיים מחסור בעובדים סוציאליים ערבים במחוז הדרום. עד שנת 2011 לא היו תמריצים לעובדים סוציאליים מצפון הארץ לעבור לדרום, כפי שנעשה עם מורים, כדי לסייע לרשויות ערביות בדרום לאייש אחוז גבוה יותר של תקנים.

סוג החסם: חסם בירוקרטי/פוליטי – העדר החלטה על תמרוץ עובדים סוציאליים לעבוד ביישובי הבדואים בדרום.

מיקום החסם: משרד הרווחה ומשרד האוצר

מקור החסם: בשלב הביצוע - העדר מדיניות תמרוץ

חסם 7: קשיים ארגוניים, חברתיים ופוליטיים בתהליכי גיוס כוח אדם מקצועי ברשויות מקומיות ערביות

תיאור החסם: משרד הרווחה וגורמים ברשויות המקומיות הערביות עצמן טוענים כי לעתים מתעכב ואף נמנע גיוס עובד למשרה שהוקצתה בשל חילוקי דעות פנימיים ברשות המקומית - שלא על בסיס שיקולים מקצועיים, כי אם על רקע פוליטיקה פנימית.

סוג החסם: חברתי/פוליטי - פוליטיקה פנימית על רקע מבנה חברתי ביישובים קטנים יחסית. מדובר בחברה בעלת מאפיינים יותר מסורתיים, שנמצאת בתהליך מעבר ובחדירה של ערכים מודרניים שלעיתים מתנגשים.

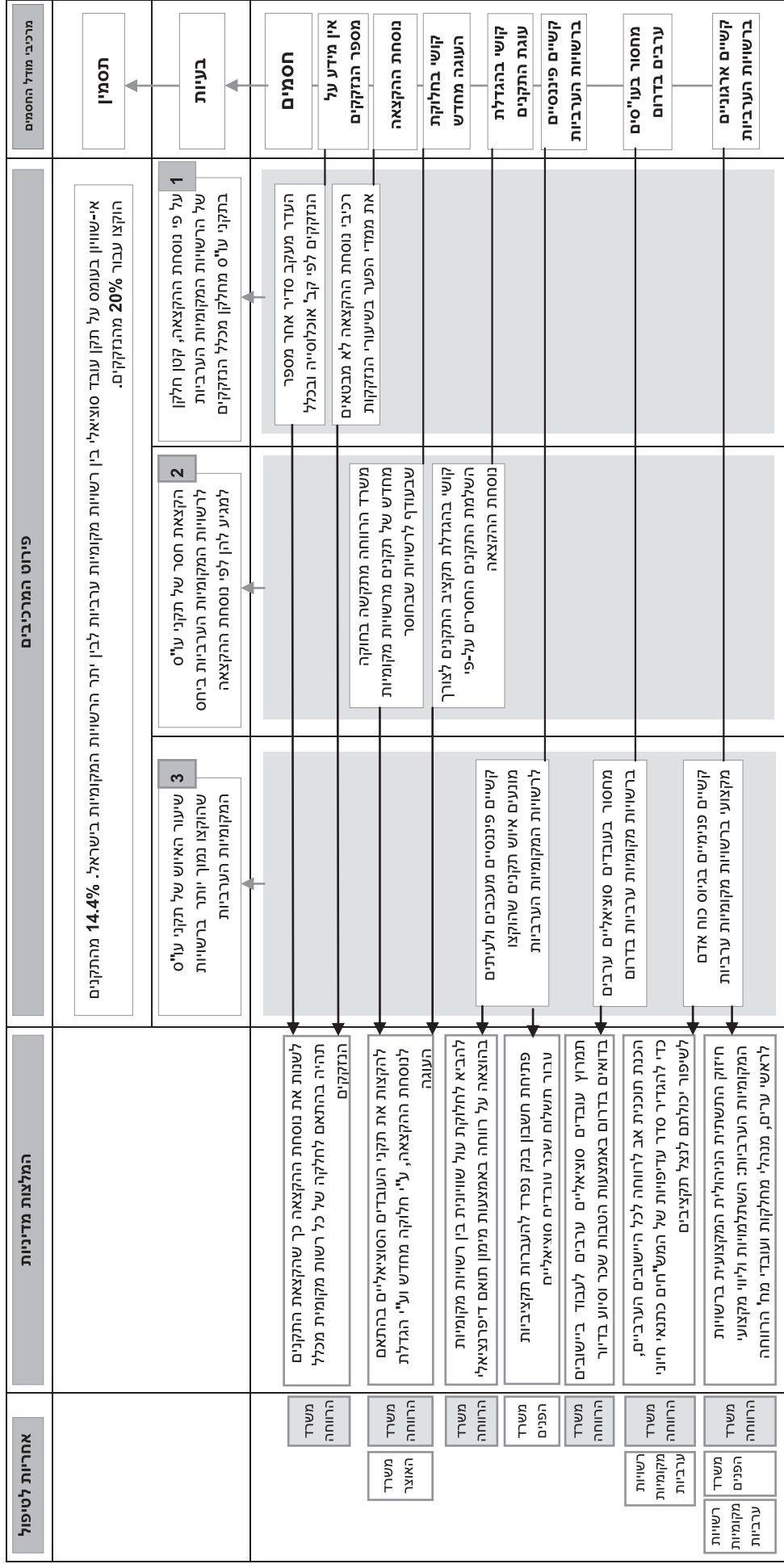
מיקום החסם: פנימי - רשויות מקומיות ערביות

מקור החסם: בתהליך קבלת ההחלטות של חלק הרשויות המקומיות הערביות

משקל חסמים 7-5: חסמים 7-5 מסבירים 30% מהפער בין חלקן של הרשויות הערביות בעוגת המשאבים לבין חלקן מסך כל הנזקקים.

קשרים וזיקות לבעיות ולחסמים אחרים: חסמים 7-5 גורמים לבעיה 3, שניזונה גם מבעיות 1 ו-2, שכן תוספת גדולה בתקנים מכבידה על היכולת לממש את כולם באותה שנה.

תרשים 19: תסמין, בעיות, חסמים והמלצות מדיניות



3.6 המלצות מדיניות

מטרתנו היא להביא לצמצום מרבי, בפרק זמן מזערי, בפערי ההקצאה והאיוש של תקני עובדים סוציאליים בין רשויות מקומיות ערביות לבין יתר הרשויות המקומיות ביחס לשיעורי הנזקקות. לשם כך יש להשיג שלושה יעדים עיקריים:

- 1) על נוסחת ההקצאה לחלק את התקנים בין הרשויות המקומיות בהתאם לחלקה של כל רשות מקומית מכלל הנזקקים (המלצה מס' 1).
- 2) על משרד הרווחה להקצות תקנים לרשויות המקומיות בהתאם לנוסחת ההקצאה (המלצה מס' 2).
- 3) יש למקסם את יכולתן של הרשויות המקומיות לאייש את התקנים שמקצה להן משרד הרווחה (המלצות 3-7).

לפיכך אנו מציעים לנקוט את הצעדים הבאים:

1. לשנות את נוסחת הקצאת התקנים לרשות מקומית, כך שתתאים לחלקה מכלל הנזקקים

תנאי בסיסי ראשון ליצירת נוסחת הקצאה שתביא לחלוקה שוויונית בין יהודים לערבים ובכלל, הוא אימוץ הנחת יסוד שלפיה למאפייני האוכלוסייה השלכה ישירה על שיעורי הנזקקות, ולא רק על עוצמת השפעת הנזקקות על אוכלוסייה נתונה. על כן חייב להיות מתאם בין חלקה של רשות מקומית מכלל הנזקקים לבין חלקה מכלל תקני העובדים הסוציאליים.

נמצא כי בקרב ערבים, שיעורי הנזקקות גבוהים יותר בכל תחומי הפעולה של המחלקות לשירותים חברתיים ובכל גודל משק בית נתון. לאוכלוסייה הערבית, כקבוצת אוכלוסייה, מאפיינים ייחודיים, הגורמים לשיעורי נזקקות גבוהים יותר: מגבלות שפה, שיעור השתתפות נמוך של נשים בכוח העבודה, חשיפה רבה יותר לאפליה בתעסוקה על רקע אתני/דתי/לאומי, שיעור גבוה יחסית של נישואי קרובים, שמשפיע על שיעור המזומים המולדים (נכים ובעלי פיגור שכלי), וכן חשיפה גדולה יותר לפגיעות מתאונות (עבודה, בית ודרכים).

לפיכך חייב להיות מתאם בין שיעורי נזקקות לבין חלקה של כל רשות מקומית בתקציב, כתנאי בסיסי לחלוקה שוויונית של תקני עובדים סוציאליים. לשם כך יש לעקוב באופן שיטתי ובפרקי זמן קבועים אחר שיעורי הנזקקות באוכלוסייה.

בדוח הוועדה שקבעה את נוסחת ההקצאה, נטען כי אין אפשרות לאסוף באופן סדיר ועקבי נתונים מהימנים על שיעורי הנזקקות – טענה תמוהה בעידן של מערכות מידע מתקדמות. מה גם שבמהלך השנים האחרונות השקיע משרד הרווחה תקציבים לשכלול מערכות המידע הפנימיות שלו. עוד נטען בדוח של אותה ועדה, ששימוש בנתוני הנזקקות בנוסחה עצמה עלול להשפיע על דפוסי הרישום של הנזקקים (כלומר רישום יתר או חסר בהתאם לאינטרסים מקומיים). נוהלי רישום אחידים במערכת מידע משוכללת מאפשרים פיקוח הדוק יותר על אופן התנהלות הרישום. יחד עם זאת, לא מן הנמנע להמשיך ולהשתית את נוסחת ההקצאה על אמות מידה נוספות, בתנאי שהללו יבטאו את מידת השונות בשיעורי הנזקקות.

על פי הרצה שערכנו לנוסחת ההקצאה, מקצה הנוסחה לרשויות המקומיות הערביות תוספת של כ-15% ממספר התקנים שמגיעים להן בהתאם לחלקן מכלל האוכלוסייה.⁶¹ אולם מאחר ששיעור תושבי הרשויות המקומיות הערביות מכלל הנזקקים נאמד ב-20%, הרי שהקצאה שוויונית התואמת את חלקם מכלל הנזקקים הייתה אמורה להקצות תוספת של 40% מעבר לחלקן של הרשויות הערביות באוכלוסיית ישראל – הנוסחה במתכונתה הנוכחית אינה מאפשרת זאת.

לכל אחד מרכיבי הנוסחה – אמות המידה, המשקלות שלהן והסייגים שהוטלו על תוספת או על גריעה של תקנים מרביים מרשות מקומית (הן ביחס לחלקה מסך כל האוכלוסייה והן ביחס למספר התקנים שהוקצו לה לפני השימוש בנוסחה) – לכל אחד מהם ביחד ולחוד השפעה על התוצאה הסופית של חלוקת התקנים. לפיכך:

יש לבחון מחדש את כל רכיבי הנוסחה ולהכניס בה שינויים, כך שתקנים יוקצו לרשות מקומית בהתאם לחלקה מכלל הנזקקים.

בנוסף, יש להסיר או להחליף את אמת המידה "אחוז המובטלים" : אמת מידה זו אמורה לשקף את המצב התעסוקתי ביישוב. אולם למעשה, אחוז המובטלים ביישוב משקף את אחוז הזכאים לדמי אבטלה ולא את היקף מצוקת התעסוקה ביישוב. חלקן של הנשים הערביות, ששיעור ההשתתפות שלהן בשוק העבודה נמוך מאוד – לא בא לכלל ביטוי בנתוני הזכאים לדמי אבטלה. אמנם רק 8% מהתקנים מוקצים על פי אמת מידה זו, אולם אין סיבה לגרוע תקנים מיישובים ערביים – כשבעיית התעסוקה בהם היא מגורמי המצוקה העיקריים. לכן יש להסיר את אמת המידה "אחוז המובטלים". יש לבחון מחדש את מצאי הנתונים הקיים ולעשות שימוש בנתון אחד או בשילוב של כמה נתונים, שייתנו ביטוי מהימן יותר לממדי המצוקה בתחום התעסוקה.⁶²

2. להקצות את תקני העובדים הסוציאליים בהתאם לנוסחת ההקצאה

במהלך השנים 2008-2009 ניתנה למשרד הרווחה תוספת תקציבית שאפשרה לו להגדיל את מספר תקני העובדים הסוציאליים למחלקות לשירותים חברתיים. 42% מהתוספת הקצה המשרד לרשויות ערביות, אך עדיין קיים פער בין מספר התקנים שמגיעים לרשויות המקומיות הערביות על פי נוסחת ההקצאה (671 תקנים), לבין מספר התקנים שמשרד הרווחה הקצה להן בפועל (625 תקנים). לטענת משרד הרווחה, הוא נתקל בקשיים לבצע חלוקה מחדש של עוגת התקציב, וכדי להקצות בהתאם לנוסחת ההקצאה, יש צורך בהגדלת העוגה. עד כה התקדמה סגירת הפערים באיטיות. נוסחת ההקצאה יצאה לאור בשנת 2001. תוספת התקנים בשנים 2002-2006 לא הביאה לצמצום הפער. רק בשנת 2008 הביאה תוספת תקנים לצמצום פערים משמעותי בין ההקצאה על פי הנוסחה להקצאה בפועל של המשרד.

לפיכך: יש לקבוע יעד זמן מוגדר לצמצום הפער בין ההקצאה לפי הנוסחה לבין ההקצאה בפועל עד לסגירתו הסופית, הן באמצעות הגדלת העוגה, דהיינו תוספת תקציבית מהאוצר להגדלת מספר התקנים הכולל, והן באמצעות חלוקה מחדש של תקנים קיימים, דהיינו העברת

⁶¹ מתוך 4,071 התקנים שהוקצו בשנת 2009, הרשויות הערביות היו אמורות לקבל על פי חלקן באוכלוסייה 586 תקנים. על פי נוסחת ההקצאה הן היו אמורות לקבל 671 תקנים, כלומר תוספת של כ-15%.

⁶² ההמלצה ביחס לשינוי אמת המידה "אחוז מובטלים" ניתנה תוך התייעצות עם פרופ' יעקב קופ, שהיה חבר הועדה שקבעה את אמות המידה וכחבר ועדה בנה את הנוסחה עצמה.

תקנים מרשויות שהוקצו להן תקנים מעבר למה שמקצה הנוסחה, לרשויות מקומיות שבפועל הוקצו להן פחות תקנים ממה שמקצה הנוסחה. **גם אם טווח הפעולה בתחום החלוקה מחדש מוגבל וכרוך בהתמודדות עם לחצים פוליטיים, לעתים כבדים, יש למצות אותו באמצעות קיצוץ מכסות של עובדים סוציאליים שיצאו לגמלאות או שמסיבה כלשהי סיימו את תפקידם, ובמידת האפשר באמצעות נידוד עובדים סוציאליים בין רשויות בעיקר בדרום הארץ, שם קיים מחסור בעובדים סוציאליים ערבים.**

3. להביא לחלוקת עול שוויונית בין רשויות מקומיות בהוצאה על רווחה באמצעות מימון תואם דיפרנציאלי

רבות דובר על המשבר הפיננסי ברשויות המקומיות בכלל ועל ביטוי ברשויות המקומיות הערביות בפרט. מצד אחד, מרבית הגורמים שפועלים על מצבן הפיננסי של הרשויות המקומיות אינם מתחום אחריותו המיניסטריאלית של משרד הרווחה. אולם מאידך, חובתו של משרד הרווחה לאפשר לכל הרשויות המקומיות לספק שירותים לתושביהן באופן שוויוני.

האי-שוויון בעול שמסב המימון התואם על הרשויות המקומיות הערביות בא לידי ביטוי בשני אופנים: ראשית, בשל מצבן הכלכלי הקשה והמשבר הפיננסי של הרשויות המקומיות הערביות נתונות בו – קשה להן יותר לעמוד בדרישות המימון התואם. שנית, נוסף על המשבר הפיננסי, בשל מאפיינים ייחודיים של האוכלוסייה הערבית, שיעורי הנזקקות בקרב אוכלוסיית הרשויות המקומיות הערביות גבוהים יותר. משמעות הדבר היא שבהינתן השתתפות עצמית אחידה בגובה של 25% בהוצאות הרווחה בכלל ובהוצאה על תקני עובדים סוציאליים בפרט, הן צריכות להוציא יותר על רווחה במונחים של הוצאה לתושב (בתנאי שיוקצו להן תקציבים בהתאם לחלקן מכלל הנזקקים). ניתן וצריך לאזן זאת באמצעות מימון תואם דיפרנציאלי.

מימון תואם דיפרנציאלי ניתן לבסס על שני עקרונות שיכולים לשמש גם כחלופות:

חלופה 1 – מתבססת על העיקרון של הוצאה שווה לתושב בכל הרשויות המקומיות: כלומר, כל רשות מקומית תשלם את חלקה במימון התואם בהתאם לחלקה באוכלוסייה, בעוד שהתקציבים יוקצו לה בהתאם לחלקה מכלל הנזקקים. במצב עניינים זה ההוצאה על רווחה לתושב תהיה שווה בכל הרשויות המקומיות, ואילו ההוצאה על נזקק תהיה דיפרנציאלית. ההוצאה למטופל (במסגרת המימון התואם) של רשויות שבהן שיעורי הנזקקות גבוהים ביחס לחלקן מכלל האוכלוסייה, תהיה נמוכה יותר – ואילו רשויות מקומיות שבהן שיעורי הנזקקות נמוכים ביחס לחלקן מכלל האוכלוסייה, ההוצאה למטופל תהיה גבוהה יותר – כך ההוצאה לתושב תהיה שווה בכל הרשויות המקומיות.⁶³

חלופה 2 – מימון תואם דיפרנציאלי בהתאם לדירוג חברתי-כלכלי של הרשויות המקומיות: הדירוג החברתי-כלכלי משקף גם את פוטנציאל הנזקקות וגם את המצב הכלכלי של הרשות המקומית,

⁶³ על פי עיקרון זה, רשויות ערביות ששיעורן באוכלוסייה עומד על 14% ישתתפו במימון 25% מעלות 14% מהתקנים, אך ייהנו מ-20% מהתקנים (בהתאם לשיעורן מכלל הנזקקים), ובהתאם לכך ישתתפו בממוצע ב-17% מעלות כל תקן עובד סוציאלי שיוקצה להן. יתר הרשויות המקומיות שחלקן באוכלוסייה 86% ישתתפו בשיעור של 25% מעלות 86% מהתקנים, מאחר שבהתאם לשיעורן מכלל הנזקקים יוקצו להן 80% מהתקנים, שיעור ההשתתפות שלהן לתקן שיוקצה להן יעמוד על 27% בממוצע.

ולכן יש לקבוע מדרגות לשיעורי השתתפות עצמית של הרשויות המקומיות בהתאם לדירוגן החברתי-כלכלי.

4. לפתוח חשבון בנק נפרד להעברות תקציביות לצורך תשלום שכר עובדי רווחה

הלנת שכר כתוצאה מחדלות פירעון השפיעה לא רק על המחלקות לשירותים חברתיים. מערכות חינוך עירוניות חוו זאת גם כן – והפתרון לכך הושג באמצעות פתיחת חשבון בנק נפרד לצורך העברת משכורות העובדים. מאחר ששירותי הרווחה כה חיוניים, בעיקר ביישובים מוחלשים, יש לנקוט צעד זה גם לגבי שכרם של עובדי המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות שנאלצות להלין את שכר עובדיהן. כאשר רשויות מקומיות נמצאות נאלצות להלין את שכר עובדיהן, אין להן שום סיכוי לממש תוספת בתקנים, לעומת זאת הבטחה כי תקציב למימון שכר העובדים אכן יגיע ליעודו, עשויה לסייע בידי הרשות המקומית להגדיל את כוח האדם שלה בהתאם לצרכיה.

5. לעקוב אחר מידת ההצלחה של מדיניות תמרוץ עובדים סוציאליים ערבים לעבור

לעבוד ביישובים ערביים בדרום, שהחלה בשנת 2011

ביישובי הבדואים בדרום קיים מחסור בעובדים סוציאליים, שהוא אחד הגורמים לשיעור איוש תקנים נמוך במיוחד ביישובים אלה. באמצעות כלי תמרוץ, כדוגמת סיוע בשכר דירה ותנאי שכר אטרקטיביים, ניתן לעודד מעבר של עובדים סוציאליים ערבים לעבוד ביישובי הדרום. בשנת 2011 החל משרד הרווחה במדיניות תמרוץ שכזאת – יש לעקוב אחר מידת הצלחתה ולוודא שהצעדים שננקטו לאחרונה אכן יעילים ומביאים לתוצאות המיוחלות.

6. לחזק את התשתית הניהולית המקצועית ברשויות המקומיות הערביות

הרשויות הערביות סובלות ממשבר ניהולי חמור, הן על רקע מצבן הכלכלי הירוד והן כתוצאה מקיומם של דפוסי ניהול הנוגדים כללים של התנהלות מקצועית. בתחום העיסוק של מסמך זה, מדובר בדרך התנהלות לא מקצועית ולא עניינית בחלק מהרשויות המקומיות הערביות שמביאה לעיכוב ולעתים אף מונעת איוש תקני עובדים סוציאליים שהוקצו לרשות המקומית. עניין בעיות הניהול עומד לפתחו של השלטון המרכזי, אך לא פחות מכך לפתחה של החברה הערבית בישראל ושל הנהגתה. הטמעה של נוהלי עבודה שיאפשרו מיצוי יעיל יותר של תקציבים היא רכיב חיוני לחיזוק התשתית הניהולית המקצועית ברשויות הערביות, ולביסוס אמון הציבור בהנהגה המקומית ובמערך המוניציפלי. לפיכך:

- על משרד הפנים להשקיע משאבים בשיפור הניהול ברשויות הערביות על ידי השקעה מסיבית יותר בהכשרת מנהלים ברשויות מקומיות, ובמקביל הקמת מערך שייתן מענה מהיר ויעיל לתלונות תושבים ועובדי רשויות על התנהלות לא עניינית ברשות המקומית.
- כמו כן, על ההנהגה של החברה הערבית להתמודד באופן ישיר עם בעיות הניהול ברשויות הערביות, להוביל להשקעת המשאבים החברתיים הדרושים לשינוי המצב הנוכחי. למרות האחריות הישירה של המדינה למצב הרשויות הערביות, לא ניתן לחולל שינוי בלי התגייסותה של החברה הערבית בראשות הנהגתה להתמודד עם סוגיה זו.

7. להכין "תוכנית אב" יישובית לרווחה ברשויות המקומיות הערביות, שתגדיר את צורכי הרווחה של היישוב ואת יעדי המחלקה לשירותים חברתיים בטווח הקצר, הבינוני והארוך

כדי שמחלקות לשירותים חברתיים יוכלו להגדיר לעצמן ביתר יעילות את סדר העדיפות שלהן בתחום הרווחה, עליהן לקבוע מטרות ויעדים להשגה בתחום הרווחה בטווח הקצר, הבינוני והארוך. תוכנית כזו, בליווי ובסיוע של משרד הרווחה, תסייע למחלקות להגדיר לעצמן את צורכיהן, את היעדים להשגה ובהתאם לכך את סדר העדיפויות שלהן בכל הקשור בגיוס כוח אדם, בתוכניות ובשירותים בקהילה ומחוצה לה. יעדים ברורים של מחלקת הרווחה יסייעו בידי הרשות המקומית לתכנן את התקציב באופן מסונכרן יותר עם מחלקת הרווחה – דבר שעשוי לסייע בניצול יעיל יותר של תקציבי הרווחה בכלל ושל תקני העובדים הסוציאליים בפרט, למרות המגבלות הכספיות הקשות.

לסיכום:

- אנו מדגישים את ההכרח לערוך את השינויים הדרושים בנוסחת ההקצאה, שכן נוסחה שוויונית היא התנאי הבסיסי ביותר לחלוקה שוויונית של התקנים.
- אנו מודעים לכך שחסמים הקשורים ברמת היישום של נוסחת ההקצאה עלולים להעלות ספק באשר ליעילות שבתוספת תקנים – אם ממילא לא ניתן להביא אותה לכלל מימוש. אולם אנו סבורים כי ככל שהפער בין ההקצאה על פי הנוסחה לבין היישום שלה יגדל, כך יגדלו הלחצים ליישום גם מול משרדי הרווחה, הפנים והאוצר וגם מול הרשויות המקומיות הערביות, ובסופו של דבר יגדל מספר העובדים הסוציאליים העומדים לרשות הנזקקים ביישובים הערביים ויצטמצמו ממדי האי-שוויון.
- כמו כן, חשוב לציין כי מערך הזיקות בין החסמים, גם אם קיים, אינו מתאפיין בתלות רבה בין החסמים לבין עצמם. לכן, **יישום כל המלצה כשלעצמה הוא בעל פוטנציאל גבוה לשינוי לטובה ולצמצום האי-שוויון. האחריות מוטלת על כל הגורמים הרלוונטיים במשרדי הממשלה, ובראשם משרד הרווחה, כמו גם על הרשויות המקומיות הערביות, לפעול באופן מיידי ליישום ההמלצות.**

נספח 1: סך כל ההוצאה מתקציב משרד הרווחה לרשויות המקומיות דצמבר 2009 (ש)

סעיף	תקציב	רשויות מהומיות	סה"כ הוצאה 2009
23	משרד הרווחה	יהודיות ומעורבות	3,389,279,024
23	משרד הרווחה	ערביות	401,713,103
23	משרד הרווחה	סה"כ	3,790,992,127
23	משרד הרווחה	אחוז ערבים	10.6
2301	תחום פעולה כללי	יהודיות ומעורבות	13,468,023
2301	תחום פעולה כללי	ערביות	1,488,470
2301	תחום פעולה כללי	סה"כ	14,956,493
2301	תחום פעולה כללי	אחוז ערבים	10.0
230132	לשכות ייעוץ לאזרח	יהודיות ומעורבות	220,930
230132	לשכות ייעוץ לאזרח	ערביות	-
230132	לשכות ייעוץ לאזרח	סה"כ	220,930
230132	לשכות ייעוץ לאזרח	אחוז ערבים	-
	היחידה להתנדבות	יהודיות ומעורבות	2,519,400
	היחידה להתנדבות	ערביות	50,691
230134	היחידה להתנדבות	סה"כ	2,570,091
230134	היחידה להתנדבות	אחוז ערבים	2.0
	אגף שיקום	יהודיות ומעורבות	408,604,144
	אגף שיקום	ערביות	43,025,066
2306	אגף שיקום	סה"כ	451,629,210
2306	אגף שיקום	אחוז ערבים	9.5
	קניית שירותי אבחון	יהודיות ומעורבות	11,125,305
	קניית שירותי אבחון	ערביות	5,543,692
23061810	קניית שירותי אבחון	סה"כ	16,668,997
23061940	אמכלות תכנון וניהול	אחוז ערבים	33.3
	סידור נכים בפנימיות	יהודיות ומעורבות	235,404,746
	סידור נכים בפנימיות	ערביות	6,751,783
230621	סידור נכים בפנימיות	סה"כ	242,156,529
230621	סידור נכים בפנימיות	אחוז ערבים	2.8
	טיפול קהילתי וביתי	יהודיות ומעורבות	126,985,876
	טיפול קהילתי וביתי	ערביות	28,119,576
230622	טיפול קהילתי וביתי	סה"כ	155,105,452
230622	טיפול קהילתי וביתי	אחוז ערבים	18.1
	שיקום וטיפול בעוור	יהודיות ומעורבות	27,098,264
	שיקום וטיפול בעוור	ערביות	2,514,508
230662	שיקום וטיפול בעוור	סה"כ	29,612,772
230662	שיקום וטיפול בעוור	אחוז ערבים	8.5
	אגף לטיפול באדם המפגר	יהודיות ומעורבות	1,187,414,989
	אגף לטיפול באדם המפגר	ערביות	122,696,609
2308	אגף לטיפול באדם המפגר	סה"כ	1,310,111,598
2308	אגף לטיפול באדם המפגר	אחוז ערבים	9.5
	טיפול קהילתי וביתי	יהודיות ומעורבות	132,599,358
	טיפול קהילתי וביתי	ערביות	20,483,461
230855	טיפול קהילתי וביתי	סה"כ	153,082,819
230855	טיפול קהילתי וביתי	אחוז ערבים	13.4
	טיפול חוץ ביתי במעונות	יהודיות ומעורבות	536,559,363
	טיפול חוץ ביתי במעונות	ערביות	96,350,712
230856	טיפול חוץ ביתי במעונות	סה"כ	632,910,075
230856	טיפול חוץ ביתי במעונות	אחוז ערבים	15.2
	מעונות ממשלתיים	יהודיות ומעורבות	222,634,489
	מעונות ממשלתיים	ערביות	4,380,180
230871	מעונות ממשלתיים	סה"כ	227,014,669
230871	מעונות ממשלתיים	אחוז ערבים	1.9
	טיפול חוץ ביתי - אוטיסטים	יהודיות ומעורבות	62,554,343
	טיפול חוץ ביתי - אוטיסטים	ערביות	1,195,558
230880	טיפול חוץ ביתי - אוטיסטים	סה"כ	63,749,901
230880	טיפול חוץ ביתי - אוטיסטים	אחוז ערבים	1.9
	טיפול קהילתי - אוטיסטים	יהודיות ומעורבות	18,843,378
	טיפול קהילתי - אוטיסטים	ערביות	286,698
230881	טיפול קהילתי - אוטיסטים	סה"כ	19,130,076
230881	טיפול קהילתי - אוטיסטים	אחוז ערבים	1.5

סעיף	תקציב	רשויות מקומיות	סה"כ הוצאה 2009
	האגף לשירותים אישיים וחברתיים	יהודיות ומעורבות	1,704,617,505
	האגף לשירותים אישיים וחברתיים	ערביות	223,709,932
2310	האגף לשירותים אישיים וחברתיים	סה"כ	1,928,327,437
2310	האגף לשירותים אישיים וחברתיים	אחוז ערבים	11.6
	כ"א ברשויות מקומיות	יהודיות ומעורבות	469,740,327
	כ"א ברשויות מקומיות	ערביות	69,578,333
231013	כ"א ברשויות מקומיות	סה"כ	539,318,660
231013	כ"א ברשויות מקומיות	אחוז ערבים	12.9
	רווחת הפרט והמשפחה	יהודיות ומעורבות	97,036,426
	רווחת הפרט והמשפחה	ערביות	16,382,231
231025	רווחת הפרט והמשפחה	סה"כ	113,418,657
231026	רווחת הפרט והמשפחה	אחוז ערבים	14.4
	מעונות רווחה	יהודיות ומעורבות	171,882,513
	מעונות רווחה	ערביות	40,053,345
231034	מעונות רווחה	סה"כ	211,935,858
231034	מעונות רווחה	אחוז ערבים	18.9
	השירות לילד ולנוער - חוץ ביתי	יהודיות ומעורבות	558,323,168
	השירות לילד ולנוער - חוץ ביתי	ערביות	56,082,386
231038	השירות לילד ולנוער - חוץ ביתי	סה"כ	614,405,554
231038	השירות לילד ולנוער - חוץ ביתי	אחוז ערבים	9.1
	השירות לילד ולנוער - טיפול קהילתי	יהודיות ומעורבות	109,446,245
	השירות לילד ולנוער - טיפול קהילתי	ערביות	24,968,352
231039	השירות לילד ולנוער - טיפול קהילתי	סה"כ	134,414,597
231039	השירות לילד ולנוער - טיפול קהילתי	אחוז ערבים	18.6
	השירות לזקן - חוץ ביתי	יהודיות ומעורבות	140,594,790
	השירות לזקן - חוץ ביתי	ערביות	3,555,390
231042	השירות לזקן - חוץ ביתי	סה"כ	144,150,180
231042	השירות לזקן - חוץ ביתי	אחוז ערבים	2.5
	השירות לזקן - קהילתי	יהודיות ומעורבות	118,608,687
	השירות לזקן - קהילתי	ערביות	10,589,687
231043	השירות לזקן - קהילתי	סה"כ	129,198,374
231043	השירות לזקן - קהילתי	אחוז ערבים	8.2
	עבודה קהילתית	יהודיות ומעורבות	6,978,283
	עבודה קהילתית	ערביות	313,661
231072	עבודה קהילתית	סה"כ	7,291,944
231072	עבודה קהילתית	אחוז ערבים	4.3
	שיקום שכונות	יהודיות ומעורבות	873,292
	שיקום שכונות	ערביות	42,431
231081	שיקום שכונות	סה"כ	915,723
231081	שיקום שכונות	אחוז ערבים	4.6
	האגף לנוער וצעירים ושירותי תקוה	יהודיות ומעורבות	75,174,363
	האגף לנוער וצעירים ושירותי תקוה	ערביות	10,793,026
2311	האגף לנוער וצעירים ושירותי תקוה	סה"כ	85,967,389
2311	האגף לנוער וצעירים ושירותי תקוה	אחוז ערבים	12.6
	השירות לטיפול בהתמכרויות	יהודיות ומעורבות	21,126,019
	השירות לטיפול בהתמכרויות	ערביות	2,566,482
231125	השירות לטיפול בהתמכרויות	סה"כ	23,692,501
231125	השירות לטיפול בהתמכרויות	אחוז ערבים	10.8
	מפתנים מוניציפאליים	יהודיות ומעורבות	14,030,056
	מפתנים מוניציפאליים	ערביות	4,436,888
231134	מפתנים מוניציפאליים	סה"כ	18,466,944
231134	מפתנים מוניציפאליים	אחוז ערבים	24.0
	השירות לנוער וצעירים	יהודיות ומעורבות	7,897,707
	השירות לנוער וצעירים	ערביות	1,408,668
231164	השירות לנוער וצעירים	סה"כ	9,306,375
231164	השירות לנוער וצעירים	אחוז ערבים	15.1
	השירות לטיפול בנערות	יהודיות ומעורבות	23,958,504.0
	השירות לטיפול בנערות	ערביות	2,171,996.0
231165	השירות לטיפול בנערות	סה"כ	26,130,500.0
231165	השירות לטיפול בנערות	אחוז ערבים	8.3
	רשות חסות הנוער - חוץ ביתי	יהודיות ומעורבות	3,895,587.0
	רשות חסות הנוער - חוץ ביתי	ערביות	
231166	רשות חסות הנוער - חוץ ביתי	סה"כ	3,895,587.0
231166	רשות חסות הנוער - חוץ ביתי	אחוז ערבים	-

אבו-עסבה ח'אלד (עורך), קראקרה אמירה ובליקוף מיכל (כתיבה) **תמונת מצב – לשכות הרווחה הערביות (סקר צרכים)** מוגש לפורום מנהלי לשכות רווחה ערביים, נובמבר 2010 מכון מסאר למחקר, תכנון וייעוץ חברתי, עמותת סיכוי – לקידום שוויון אזרחי, נובמבר 2010 (לא פורסם)

אופק אברהם, **דוח מחקר: הערכות לרפורמה במחלקות לשירותים חברתיים**, משרד הרווחה, 2009.

בליקוף מיכל ואבו סאלח מהא, "מסגרות שהייה לילדים בסיכון מלידה עד גיל 3" מתוך: רון גרליץ עורך, **מחסמים לסיכויים – מיפוי חסמים והמלצות מדיניות בדרך לשוויון בין ערבים ליהודים בישראל**, סיכוי, אוג' 2010.

בר- צורי רוני, **עובדים סוציאליים בישראל סקירת ההתפתחות בתחום בשנים 1990-2002**, משרד התמ"ת, הרשות לתכנון כוח אדם, 2003.

גרליץ רון, "מיפוי חסמים והסרתם – הדרך לשוויון בין ערבים ליהודים", מתוך: רון גרליץ עורך, **מחסמים לסיכויים – מיפוי חסמים והמלצות מדיניות בדרך לשוויון בין ערבים ליהודים בישראל**, סיכוי, אוג' 2010.

דוח מבקר המדינה 57 ב', 2006.

הביטוח הלאומי, **דוח ממדי העוני והפערים החברתיים 2009**

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **נתוני מפקד האוכלוסין 2008**, פרופיל יישובים

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **סקר כוח אדם 2009** לוחות 2.17 ו-2.18

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **רשויות מקומיות בישראל 2009**

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **שנתון סטטיסטי לישראל 2010**

טל אורי, **הלנת שכר ברשויות המקומיות, בשירותי כבאות והצלה ובמועצות הדתיות**, הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2007.

לוי שלי, **המחסור בעובדים סוציאליים ברשויות המקומיות**, הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2008.

משרד העבודה והרווחה, **לשכת המנהל הכללי, דוח מסכם של הוועדה לקביעת קריטריונים להקצאות לרשויות המקומיות**, דצמבר 2001.

משרד הפנים, הודעת מנהל אגף כ"א ושכר ברשומ"ק וראש מינהל השירות מיום 9 לדצמבר 2010.

משרד הרווחה, דוח הממונה על חופש המידע 2009.

משרד הרווחה ומשרד החינוך, מצגת: ילדים ערבים בסיכון בתוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון: מבחר נתונים מהמיפוי ובחירת התוכניות, משרד הרווחה ומשרד החינוך, פברואר 2010.

נציבות שירות המדינה, דוח מסכם לשילוב האוכלוסייה הערבית, לרבות הדרוזים והצ'רקסים בשירות המדינה, דוח לשנת 2009.

נציבות שירות המדינה, דין וחשבון לשנת 2009.

נמרודי שאול ואח', מקבלי גמלאות, רמת חיים ונתוני שכר והכנסה לפי יישוב, סקרים תקופתיים 225, המוסד לביטוח לאומי, 2010. בשנת 2009

צבע יקותיאל (עורך), סקירת השירותים החברתיים 2009, משרד הרווחה 2010

נתונים שסופקו לעמותת סיכוי ממשרד הרווחה באמצעות חוק חופש המידע

תקציב משרד הרווחה למחלקות לשירותים חברתיים לחודש דצמבר בשנים: 2007, 2008, 2009

תקני כוח אדם למחלקות לשירותים חברתיים לחודש דצמבר לשנים: 2007, 2008, 2009

פגישות התייעצות

פגישה עם גב' גלית רייכמן-מימון, מנהלת המחלקה לתקצוב הרשויות המקומיות במשרד הרווחה, מיום 21.02.2011.

פגישה עם גב' אהובה קרקובר, מנהלת אגף בכיר ארגון ומנהל ברשויות המקומיות במשרד הרווחה מיום 30.06.11.

פגישה עם פרופ' יעקב קופ מיום 03.07.11.

SIKKUY FUNDING SOURCES

Abroad

Kathryn Ames Foundation
Jacob and Hilda Blaustein Foundation
Naomi and Nehemiah Cohen Foundation
Embassy of Canada to Israel
Lois and Richard England Foundation
European Union
Fohs Foundation
Ford Israel Fund
The German Federal Foreign Office - Institute for
Foreign Cultural Relations (Zivik)
Joan Garson & David Baskin
Bob and Doris Gordon
Paul Guilden
Robert and Ardis James Foundation
Kahanoff Foundation
Zanvyl and Isabelle Krieger Fund
Harvey Krueger
Levi Lassen Foundation
Brian Lurie
Albert E. Marks Charitable Trust
Joseph and Harvey Meyerhoff
Family Charitable Funds
Moriah Fund
New Israel Fund
New Israel Fund of Canada
Pears Foundation
P.E.F. Israel Endowment Funds Inc.
Sigrid Rausing Trust
Professor Donald L. Rubin
Friends of Sikkuy in San Antonio
Alan B. Slifka Foundation
Sid Topol
UJA - Federation of New York
Arthur and Andrea Waldstein
Fred and Joyce Zemans

In Israel

Doris and Mori Arkin
BGS
Landa Family Foundation
Friends of Sikkuy in Israel

הוועד המנהל של סיכוי

יושבי ראש שותפים

פרופ' מוחמד אמרה
פרופ' גבי סלומון

חברי הוועד המנהל

ד"ר איימן אגבריה
ד"ר יוסף ג'בארין
גב' אבירמה גולן
ד"ר נהאיה דאוד
פרופ' שלמה חסון
ד"ר רמזי חלבי
ד"ר אלון ליאל
גב' פטסי לנדא
שגריר (בדימוס) בנימין נבון
עו"ד נסרין עלימי-כבהא
מר שמואל שקד
ד"ר מרי תותרי

צוות סיכוי

מנכ"לים שותפים

רון גרליץ
עו"ד עלי חידר

חברי צוות

פאזייה אבו נימר, עוזרת מחקר, המחלקה למדיניות שוויונית
נאיף אבו שרקיה, מנהל שותף, התכנית לשיתוף מוניציפלי
מיכל בליקוף, רכזת מחקר ומידע, המחלקה למדיניות שוויונית
גילה בן-שטרית, מנהלת חשבונות
יסמין ג'נאח, מנהלת משרד ירושלים
כפאח דגש, מנהלת פרויקט פיתוח מנהיגות ויוזמה קהילתית
בחברה הערבית
רות ויינשנק-ונו, מנהלת שותפה, המחלקה למדיניות שוויונית
חסיה חומסקי-פורת, רכזת קבוצת סיכוי במשגב
עלאא חמדאן, רכז מחקר ומידע, מחלקת מחקר
חגית נעלי-יוסף, מנהלת שותפה, התכנית לשיתוף מוניציפלי
רנא סמיר, מנהלת משרד חיפה
יאסר עוואד, מנהל הפרויקט לייצוג הולם ושוויון בתעסוקה
קארל פרקל, מנהל פיתוח משאבים
בתיה קלוש, יועצת מידע ומשאבים
נירה קרסנה, רכזת אתר האינטרנט
אמג'ד שביטה, מנהל שותף, המחלקה למדיניות שוויונית

הקצאת תקציב משרד הרווחה ותקני עובדים סוציאליים למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות הערביות

מסמך מדיניות זה בודק את הקצאת תקציב משרד הרווחה למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות הערביות בהשוואה ליתר הרשויות המקומיות. דגש מיוחד הושם על אופן הקצאת תקני עובדים סוציאליים למחלקות לשירותים חברתיים, ונערכה חקירה מקיפה בנושא. המודל "חסמים לסיכויים" שימש כלי למיפוי ולניתוח גורמי העומק להיווצרותם של פערים ואי-שוויון בהקצאה. באמצעות המודל, המחקר מצליח לראשונה לפענח את הסיבות העיקריות ואת החסמים המונעים הקצאה שוויונית של תקני עובדים סוציאליים ומשאבי רווחה ליישובים הערביים. מדובר בהישג חסר תקדים בחקר מדיניות הממשלה כלפי האזרחים הערבים בכלל, ובתחום הרווחה בפרט.

עמותת סיכוי – העמותה לקידום שוויון אזרחי היא ארגון חברה אזרחית, משותף ליהודים וערבים אזרחי המדינה, שמטרתו לקדם שינוי מהותי במעמדם של האזרחים הערבים בישראל. עמותת סיכוי פועלת למען שוויון מלא בין האזרחים הערבים-פלסטינים לאזרחים היהודים בישראל. סדר היום של העמותה ופעילותה נגזרים מדיאלוג שוטף וגלוי בין הערבים והיהודים, חברי הצוות המקצועי והוועד המנהל, אשר באים מן הזרם המרכזי בציבור שלהם.



סיכוי Sikkuy

העמותה לקידום שוויון אזרחי الجمعية لدعم المساواة المدنية
The Association for the Advancement of Civic Equality

רח' הסשורות רחל 17, בית הכרם ירושלים 96348

טל': 02-6541225 פקס: 02-6541108, דוא"ל il.jerusalem@sikkuy.org

סד' בן-גוריון 57, ת.ד. 99650 חיפה 31996

טל': 04-8523188 פקס: 04-8523065, דוא"ל il.haifa@sikkuy.org

www.sikkuy.org.il