

The Sikkuy Report

تقرير سيكوي

דו"ח סיכוי

מדיניות הממשלה כלפי האזרחים הערבים

שנתיים לפרסום דו"ח ועדת אור

2004-2005

עורך: עו"ד עלי חיידר

תחקיר וכתיבה: מיכל בליקוף, עו"ד עלי חיידר ונדא מתא

ירושלים, חיפה, דצמבר 2005

דו"ח סיכוי 2004-2005 **מדיניות הממשלה כלפי האזרחים הערבים**

שנתיים לפרסום דו"ח ועדת אור

עורך: עו"ד עלי חיידר
תחקיר וכתובה: מיכל בליקוף, עו"ד עלי חיידר ונדא מתא
עריכה לשונית: יצהר ורדי

חוברת זו מופיעה גם בשפות ערבית ואנגלית
ובאתר העמותה www.sikkuy.org.il

תרגום לערבית: חסן תרגומים tawasul48@gmail.com
תרגום לאנגלית: עירא מוסקוביץ
עיצוב גראפי: ואיל ואכים

תודה לכל מי שעזר וסייע בעריכה ובעצה

© עמותת סיכוי



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

www.sikkuy.org.il

המשוררת רחיל 17, בית חקירם, القدس 96348, תל: 02-6541225, פקס: 02-6541108
ס.ב. 99650, חיפה 31996, תל: 04-8523188, פקס: 04-8523065

רח' המשוררת רחל 17, בית הכרם, ירושלים 96348, תל: 02-6541225, פקס: 02-6541108

Email: jerusalem@sikkuy.org.il

ת.ד. 99650, חיפה 31996, תל: 04-8523188, פקס: 04-8523065

Email: haifa@sikkuy.org.il

17 Hameshoreret Rachel st. , Beit Hakerem, Jerusalem 96348, Tel: +972-2-6541225, Fax: +972-2-6541108

P.O.B 99650, Haifa 31996, Tel: 04-8523188, Fax: 04-8523065

תוכן העניינים

7	הקדמה
11	חלק 1: החלטות ממשלה בעניין האזרחים הערבים, תוכניות פיתוח ליישובים הערביים ומעקב אחר ביצוען, 1999-2005 מיכל בליקוף
45	חלק 2: פערים בתקציב משרד הרווחה (2004) בין רשויות מקומיות ערביות ויהודיות. נדא מתא
67	חלק 3: ייצוג האזרחים הערבים בשירות המדינה, בחברות הממשלתיות, ובשלטון המקומי. עו"ד עלי חיידר
79	נספחים



לוחות ותרשימים

החלטות ממשלה בעניין האזרחים הערבים, תוכניות פיתוח ליישובים הערביים ומעקב אחר ביצוען, 1999-2005

תרשימים

13	תהליך גיבוש קווי מדיניות בעניין האזרחים הערבים ומעקב אחר ביצועם	תרשים 1
15	תכניות פיתוח ליישובים הערביים לאורך ציר הזמן, 1995 - 2008	תרשים 2
27	התפלגות משקי הבית ביישובים ערביים לפי סוג חיבור לביוב, 2004	תרשים 3
27	התפלגות משקי הבית ביישובים ערביים לפי גודל ישוב ולפי סוג חיבור לביוב, 2004	תרשים 4
28	התפלגות משקי בית בדואים לפי סוג חיבור לביוב, 2004	תרשים 5
29	משקי בית בדואים בדרום המחוברים לרשת החשמל, 2004 (אחוזים)	תרשים 6
29	משקי בית בדואים בדרום המחוברים לרשת המים, 2004 (אחוזים)	תרשים 7
32	חלקם של היישובים הערביים בתקציבי פיתוח תעשייה בשנים 2001-2005	תרשים 8
34	חלקם של דורשי העבודה ביישובים הערביים מכלל דורשי העבודה - פברואר 2004 עד ספטמבר 2005 (אחוזים)	תרשים 9
34	שיעור הבלתי מועסקים בקרב גברים יהודים וערבים 2001-2004	תרשים 10
34	שיעור השתתפות גברים בכוח העבודה לפי קבוצת אוכלוסייה 2001-2004	תרשים 11
35	שיעור הבלתי מועסקות - יהודיות וערביות 2001-2004	תרשים 12
35	שיעור השתתפות נשים יהודיות וערביות בכוח העבודה 2001-2004	תרשים 13
36	שיעור הלומדים בקורסים ו/או בהכשרות מקצועיות מכלל בני 20 ומעלה, יהודים וערבים, 2004	תרשים 14
39	שיעורי נשירה בכיתות ט'-י"א במעבר בין השנים 1991/2-1992/3 ובין השנים 2003/4-2004/5, חינוך עברי וחינוך ערבי, (אחוזים)	תרשים 15
40	זכאים לבגרות מכלל הלומדים בכיתה י"ב ומכלל קבוצת הגיל, חינוך עברי וחינוך ערבי, 1996-2003 (אחוזים)	תרשים 16
40	זכאים לבגרות העומדים בדרישות הסף של האוניברסיטאות מכלל קבוצת הגיל, חינוך עברי וחינוך ערבי, 1996-2003 (אחוזים)	תרשים 17
41	יהודים וערבים בגילאי העבודה העיקריים לפי מוסד לימודים אחרון, 2004	תרשים 18

לוחות

16	לוח 1	החלטות ממשלה על תכניות פיתוח ליישובים ערביים וליישובים בדואים בצפון ובדרום
17	לוח 2	נתוני ההקצאה והביצוע של התכנית הרב-שנתית לפיתוח היישובים הערביים במהלך השנים 2001-2004
18	לוח 3	שיעור הקיצוץ התקציבי בתכנית הרב-שנתית לפיתוח היישובים הערביים ושיעור הביצוע לפי משרדי ממשלה
21	לוח 4	מצב עדכון תכניות אב-מתאר ביישובים ערביים נכון למרס 2005
22	לוח 5	סטאטוס תכניות הבראה לרשויות המקומיות נכון ל-31.1.05
27	לוח 6	התקדמות ביצוע מערכות ביוב פנימיות ביישובים ערביים 2002-2004
37	לוח 7	הקצאה לבניית כיתות לימוד לגני ילדים ולבתי ספר ערביים על-פי החלטות הממשלה
38	לוח 8	כיתות (גני ילדים וכיתות בית-ספר) שנבנו בשנים 2001-2004 (לא כולל דרוזים ובדואים בצפון)
42	לוח 9	טבלה מסכמת - מצב ההתקדמות בפרויקטים במסגרת תכניות הפיתוח ליישובים הערביים 1999-2004

פערים בתקציב משרד הרווחה (2004) בין רשויות מקומיות ערביות ויהודיות

תרשימים

48	תרשים 1	תחולת העוני בקרב ילדים לא יהודים לעומת ילדים יהודים, 2003
48	תרשים 2	שיעור הילדים הערבים מכלל הילדים בארץ לעומת שיעורם מכלל הילדים העניים, 2003
49	תרשים 3	אחוז הילדים הערבים בגיל 17 שאינם לומדים ואינם מסיימים 12 שנות לימוד לעומת אחוז הילדים היהודים
49	תרשים 4	שיעור המשפחות הערביות בכלל האוכלוסייה לעומת שיעורן בכלל המשפחות העניות, 2004
50	תרשים 5	שיעור המשפחות היהודיות שמקבלות קצבת הבטחת הכנסה מכלל המשפחות היהודיות, לעומת שיעור המשפחות הערביות שמקבלות קצבת הבטחת הכנסה מכלל המשפחות הערביות, 2004
50	תרשים 6	שיעור המשפחות הערביות מכלל המשפחות בארץ, לעומת שיעור המשפחות הערביות מכלל המשפחות שמקבלות הבטחת הכנסה, 2004
51	תרשים 7	הסדרי חיסכון לקראת פרישה של בני 20 ומעלה באחוזים, 2002
55	תרשים 8	תקציב הרווחה ביישובים היהודיים לעומת היישובים הערבים 2004 (מיליוני ₪)
56	תרשים 9	אחוז הנחלצים מהעוני אחרי תשלומי העברה ומיסים בקרב עולים וערבים, 2004
57	תרשים 10	שיעורם של הילדים הערבים מכלל הילדים בעשרים היישובים הנסקרים בקטגוריות שונות, 2004



58	תקציב לשכות הרווחה 2005 בנושא נוער וילדים בני 0-17 ביישובים הערביים והיהודיים (במיליוני ₪)	תרשים 11
60	משפחות יהודית וערביות שמקבלות קצבת הבטחת הכנסה ב- 20 הישובים הנסקרים, 2004 (באלפים)	תרשים 12
60	מספר המשפחות והנפשות המטופלות בישובים הערביים, 2004 (אלפים)	תרשים 13
61	תקציב פרט ומשפחה בשבעה ישובים ערביים ויהודיים, 2004 (במיליוני ₪)	תרשים 14
62	תקציב הרווחה לבני 75 ומעלה ביישובים הערביים והיהודיים, 2004 (₪ לנפש).	תרשים 15
62	תקציב מחלקות הרווחה בנושא עבודה קהילתית ביישובים היהודיים והערביים, 2004. (מיליוני ₪)	תרשים 16

לוחות

54	עשרה ישובים ערביים ועשרה ישובים יהודיים: גודל אוכלוסייה, דירוג חברתי-כלכלי וסיווג עדיפות לאומית, 2004	לוח 1
55	עשרה ישובים ערביים ועשרה ישובים יהודיים - מאפיינים שונים, 2003, 2004 .	לוח 2
57	מספר תקנים של עובדי רווחה ומספר נפשות מטופלות לכל תקן, 2004	לוח 3
58	אחוז הילדים המוכרים למחלקות הרווחה ב- 20 הישובים הנזכרים, 2004	לוח 4

ייצוג האזרחים הערבים בשירות המדינה, בחברות הממשלתיות, ובשלטון המקומי תרשימים

68	עובדים ערבים ויהודים בשירות המדינה, 2004 (באחוזים)	תרשים 1:
74	דירקטורים ערבים ויהודים, 2005 (באחוזים)	תרשים 2:

לוחות

68	מספר עובדי המדינה בכלל ומספר האזרחים הערבים עובדי המדינה, לפי שנה (במספרים מוחלטים ובאחוזים)	לוח 1:
69	מספר עובדי המדינה בכלל והעובדים הערבים שהתקבלו לשירות המדינה לפי שנה (במספרים מוחלטים ובאחוזים)	לוח 2:
71	המועסקים הערבים בשירות המדינה לפי משרדי הממשלה (במספרים מוחלטים ובאחוזים)	לוח 3 :
72	המועסקות הערביות בשירות המדינה לפי משרדי ממשלה (במספרים מוחלטים ובאחוזים)	לוח 4:
73	נשים ערביות ויהודיות בדירקטוריונים של החברות הממשלתיות (במספרים מוחלטים ובאחוזים)	לוח 5:
75	רשימת החברות שבהן מכהנים דירקטורים ערבים	לוח 6:

הקדמה

השנה שעברה תיזכר כשנה מיוחדת, וזאת בשל שני אירועים משמעותיים, בעלי השלכות על מעמדו וזכויותיו של המיעוט הערבי-הפלסטיני בישראל, ועל דרכי המאבק לקידום השוויון.

האירוע הראשון הוא הרצח של ארבעה אזרחים ערבים על ידי מחבל יהודי בעיר שפרעם. על אף שראש הממשלה מיהר לגנות את האירוע, והכריז על המבצע כ"טרוריסט יהודי", החליטה ועדה בין משרדית שלא להכיר בקורבנות ובני משפחותיהם כנפגעי פעולת איבה. האירוע השני הוא פרסום החלטת מח"ש, לסגור את תיקי החקירה נגד השוטרים החשודים בירי למוות ב 13 המפגינים הערבים באוקטובר 2000.

בעקבות שני אירועים אלה התנהל מאבק אזרחי מתוקשר, אשר נועד לשנות את החלטות השלטון. המאבק הזה הצליח להביא לראשית שינוי, על אף שהתוצאות המעשיות עדיין לא מורגשות. הממשלה החליטה להכיר בקורבנות ובני משפחותיהם כנפגעי פעולות איבה, והעבירה אל הכנסת תיקון לחוק לתהליך שטרם הסתיים. היועץ המשפטי לממשלה החליט לשקול מחדש את החלטת מח"ש, הגם שסיום החקירה מי ישרנו.

שני האירועים הללו מלמדים אותנו כי התנגדות לעוול תוך מאבק ציבורי מתוקשר, וממוקד הינו בעל פוטנציאל להצלחה. בנוסף לכך, מאבק למימוש השוויון והצדק מחייב סבלנות, עיקשות ותיאום בין כל רבדי הפעילות.

התרחסות שלישית היא רחבה יותר ודורשת התמודדות ארוכת טווח. בהקשר של פינוי ההתנחלויות מרצועת עזה הובאה בשנה שעברה בפני הציבור התכנית לפיתוח הנגב והגליל. בנייר מדיניות נפרד ("פיתוח הנגב והגליל - ליהודים בלבד?" - ראו באתר סיכוי www.sikkuy.org.il פירטנו את ביקורתנו על מהלך זה, וכן הצענו דרכים להפוך את המהלך ממבצע לייחוד הגליל והנגב - למהלך של פיתוח כולל ושוויוני ליהודים וערבים גם יחד.

השנה שעברה מספקת לנו הזדמנות מעניינת להבנת דרכי התנהלותה של הממשלה בכלל, וראש הממשלה בפרט, אשר בידיו מרוכזים משאבי העוצמה והכוח השלטוני. ראש הממשלה אריאל שרון יזם וביצע "תכנית ההינתקות", על אף התנגדויות קשות של חברי מפלגתו וחברי ממשלתו. במהלך שנתיים הוא הצליח לתקצב את התוכנית, להקים מנגנונים מנהליים וליווה את ביצועה בקמפיין תקשורתי. ראש הממשלה ביטא את נחישותו והתלהבותו גם אל מול המצלמות, בעת שהורה לדרגי הביצוע "להתחיל לעבוד".



מבלי לבטא התנגדות למהלך או תמיכה בו, היה זה שיעור מאלף באשר ליכולת של ממשלה לבצע מהלך שהיווה תפנית לעומת המדיניות ההיסטורית. ראש הממשלה הוכיח כי אם הוא רוצה הוא יכול. ראוי כי ייעשה הדבר גם בהקשר של הנהגת שוויון בין יהודים לערבים בישראל, ולגשת מייד ליישום המלצות ועדת אור.

כיום אין ספק בקרב המערכת הפוליטית כי קיימת אפליה בלתי מוצדקת נגד האזרחים הערבים, וכי חובה לשנות זאת מיד. גם כאן השינוי הדרוש במדיניות הוא עמוק ומהותי, וגם כאן - שילוב של נחישות ראש הממשלה עם גיוס תמיכה בציבור יכול להוביל לשינוי המצב של אפליה מבנית ומוסדית נגד האזרחים הערבים, הנוהגת כאן מאז הקמת המדינה. על הממשלה לאזור אומץ ולקבוע את השוויון בין יהודים לערבים כתחום בעל עדיפות ממעלה ראשונה לשינוי המדיניות.

מטרתו של דו"ח זה היא לבחון את מדיניות הממשלה כלפי האזרחים הערבים. הדו"ח בודק את מעשיה ומחדליה של הרשות המבצעת, תוך כדי הסתמכות על עובדות ונתונים ממקורות מהימנים, כגון נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ודיווחי משרדי הממשלה והרשויות המקומיות. הדו"ח מתאר את הממצאים, מפרש אותם וממליץ על דרכי פעולה נדרשות.

בדו"ח שלושה פרקים:

1. בפרק הראשון סוקרת מיכל בליקוף מספר החלטות ממשלה ובראשן תוכניות הפיתוח ליישובים הערבים בין השנים 2005-1999 ועוקבת אחר מידת יישומן. סקירה זו שופכת אור על היבטים של מדיניות הממשלה במהלך התקופה הנסקרת, וניתן ללמוד ממנה על מדיניותה של ממשלת ישראל כלפי האזרחים הערבים.
2. בפרק השני בודקת נדא מתא את סוגיית חלוקת המשאבים בנושא הרווחה כפי שבאו לידי ביטוי בעשר ערים יהודיות ובעשר ערים ערביות בשנת התקציב 2004. בדיקה זו מעלה מצב של אפליה בוטה כלפי הרשויות הערביות.
3. בפרק השלישי עוקב עו"ד עלי חיידר אחרי יישום החוקים וההחלטות בנושא ייצוג האזרחים הערבים בשירות המדינה, החברות הממשלתיות ובשלטון המקומי. גם כאן, הנתונים מראים על התקדמות מזערית בלבד.

כמה מלים על מינוח והגדרות:

אנו מתייחסים אל האוכלוסייה בישראל על פי חלוקתה לאזרחים יהודים ואזרחים ערבים. במידה שניתב ביטוי אחר, כגון "מגזר המיעוטים" או "לא יהודים" או "דרוזים" או "בדואים", הרי זה בהסתמך על המקור שממנו נלקחו הנתונים, ואינו משקף את עמדתה של סיכוי. כל ההשוואות שלנו הן בין יהודים לערבים, שכן על פי חלוקה זו מחולקים גם משאבי המדינה ואת זאת אנו באים לשנות.

בשנתיים האחרונות פיתחנו את מערך המחקר של עמותת סיכוי וכעת יש בידנו נתונים רבים ומדויקים יותר על מצב האי-שוויון בין יהודים וערבים בישראל. אך לא זו מטרתנו, אלא שינוי

מצב זה הוא היעד. מנתונים אלה אנו מפיקים את דו"ח-סיכויי וכן ניירות מדיניות אותם אנו מציגים בפני משרדי הממשלה במטרה לשנות את מדיניות ההפליה.

אנו מאחלים קריאה פורייה ומקווים לשימוש אפקטיבי בדו"ח זה לסגירת הפערים בין האזרחים היהודים והערבים.

עו"ד עלי חיידר ושלוש (שולי) דיכטר

מנכ"לים שותפים

מילה אישית

לאחר שש שנים של עריכת דו"ח-סיכויי וכתיבה מאומצת בו, נפרדתי השנה מתפקיד העורך והוא עבר לשותפי לניהול עמותת-סיכוי, עו"ד עלי חיידר.

בעריכת הדו"ח מצאתי את הלחץ של המאבק האזרחי לשינוי מהותי של מדיניות הממשלה, דהיינו הירידה לפרטים, ההתמחות בתחומת המצב ובהצעות לפיתרון. התמצאות זו היא אחד ממקורות הכוח העיקריים של האגרה האזרחית, בבואנו להציג אלמנטים להתנהלות השלטון.

הדו"ח הראשון בעריכתי, בקיץ שנת 1999, לא קיבל כל סיקור בתקשורת העברית. מאז השתכלל דרכי הפרסום שלנו, העיתונות הפכה מתעניינת יותר וגם מקבלת ההחלטות והציבור הפכו מודעים למצב אי-השוויון בין האזרחים היהודים והערבים. כעת - אין צורך עוד לשכנע את מקבלי ההחלטות ואת הציבור בדבר עצם קיומה של אפליית הערבים בישראל, אלא יש להוביל לשינוי המצב הזה. דו"ח-סיכויי ישמש תמיד פנס מאיר למי שמוכן לראות את המציאות הזאת בעיקר - לפעול לשינויה.

לרגל פרסום דו"ח זה, אני מאמץ לעורך האדש עו"ד עלי חיידר ולמקורות המסורות מיכל בליקוף ונדא מתא, שהדו"ח אכן ישמש להובלה לשוויון בין יהודים לערבים בישראל.

שלום (שולי) דיכטר



החלטות ממשלה בעניין האזרחים הערבים, תוכניות פיתוח ליישובים הערביים ומעקב אחר ביצוען, 1999-2005

מיכל בליקוף

במסגרת הסקירה שלהלן נעקוב אחר חלק מהחלטות ועדת השרים לענייני מגזר המיעוטים שהתקבלו בין השנים 1999-2005 ואחר יישומן. מתוך החלטות אלה, המשרטטות קווים למדיניותה של ממשלת ישראל כלפי האזרחים הערבים, ניתן לעמוד על חלק מהיבטיה של מדיניות זו במהלך חמש השנים שחלפו מאז אירועי אוקטובר. מטרת הסקירה היא לבחון באיזו מידה אכן מטופלים אותם נושאים דחופים של פער ואי-שוויון בין יהודים וערבים, וכיצד (או באיזו מידה) תורם אופן הטיפול בתחומים אלה לצמצום הפערים בין יהודים וערבים ולשיפור מעמדם של אזרחי ישראל הערבים כאזרחים שווים במדינת ישראל.

המקורות שעמדו לרשותנו הם נוסח החלטות הממשלה שהתקבלו במסגרת "ועדת השרים לענייני המגזר הלא יהודי" בין השנים 1999-2005,¹ דו"ח האגף לתיאום ובקרה במשרד ראש הממשלה על ביצוע התוכנית הרב-שנתית ליישובים הערביים בין השנים 2001-2004, דו"חות מבקר המדינה וחומר מאתרי ממשל שונים.

- במסגרת סקירה זו נתמקד במעקב אחר תוכניות הפיתוח ונעסוק בארבע שאלות עיקריות:
1. מהם הנושאים לטיפול ומהם עקרונות הפעולה כפי שעולים מהחלטות הממשלה.
 2. מהו היקף המחויבויות התקציביות, ובאיזו מידה עומדים משרדי הממשלה במחויבויות התקציביות הנובעות מהחלטות הממשלה.
 3. באיזו מידה ואופן מתקדמים הפרויקטים לפיתוח, ומהם החסמים העיקריים להתקדמות. נתמקד במעקב ביצוע פרויקטים במסגרת תוכניות הפיתוח בששת משרדי הממשלה שבתקציביהם היו מרוכזים מרבית תקציבי הפיתוח: משרד הפנים, משרד הבינוי והשיכון, המשרד לתשתיות לאומיות, משרד התחבורה, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה ומשרד החינוך.
 4. במספר תחומים נתייחס לשאלת מבחן התוצאה - מהן המגמות העולות ביחס למצב הפערים בין יהודים וערבים בתחומי החיים השונים במהלך 5-10 השנים האחרונות.

1. נושאים לטיפול ועקרונות פעולה בהחלטות הממשלה

עבודת מטה במשרד ראש הממשלה

משנת 1992 ואילך (ממשלת רבין) החל משרד ראש הממשלה לתאם עבודת מטה בין-משרדית בתחומי פיתוח, כלכלה וחברה בהיקפים ארציים, אזוריים ומגזריים, שהממשלה ראתה חשיבות מיוחדת בקידום. מדובר בנושאים כגון פיתוח תשתיות התחבורה, המים, הביוב והתעסוקה וכן פרויקטים

1. הסקירה שלהלן מובאת במסגרת המגבלות והסייגים הבאים: ראשית, לא כל החלטות הממשלה שהתקבלו במסגרת ועדת השרים לענייני ערבים היו לפנינו. שנית, להחלטות ממשלה רבות, שהתקבלו שלא במסגרת ועדת השרים לענייני מגזר המיעוטים, יש השלכות ישירות או עקיפות על מצבם ומעמדם של אזרחי ישראל הערבים. ההתייחסות לאותן החלטות במסגרת סקירה זו תהיה חלקית בלבד, אם בכלל.



בתחומי החברה והרווחה. הוקמו ועדות שרים וועדות מנכ"לים, שבמסגרתן גובשו תוכניות כוללניות רב-תחומיות ורב-שנתיות כגון תוכנית אופק לסיוע נקודתי, תוכנית הסיוע ליישובי קו העימות וכדומה. נושא הפיתוח לאוכלוסייה הערבית היה אחד הנושאים שהוגדרו כנושא דחוף שראוי לטפל בו במסגרת עבודת-המטה. במהלך שנות התשעים הולכת ומתהווה מתכונת לטיפול, ביצוע, מעקב ודיווח בנושאי פיתוח לאוכלוסייה הערבית.

יעדים ועקרונות פעולה

בין השנים 2000-2004 נתקבלו כחמש החלטות ממשלה בנוגע למבנה הארגוני לעיצוב המדיניות הממשלתית ביחס לאזרחי המדינה הערבים. במסגרת זו הוגדרו חמישה יעדים ועקרונות פעולה עיקריים²:

- קבלת מידע שוטף והערכות מצב:** קבלת הערכות מצב תקופתיות וניתוח המצב הקיים בכל הקשור למעמד החברתי-כלכלי והאזרחי של הערבים אזרחי ישראל - והצרכים הנובעים מכך. בנוסף - דיווח שוטף והערכות מצב לגבי הלך הרוחות בקרב קבוצה זו.
- גיבוש מדיניות:** גיבוש מדיניות אחידה וקוהרנטית על פי הערכות המצב והצרכים העולים מן השטח.
- תאום בין-משרדי:** ייעול ותיאום עבודת המשרדים במסגרת עבודת מטה.
- מעקב ובקרת ביצוע:** מתכונת מעקב ובקרה אחר ביצוע המדיניות ותוכניות הפיתוח, הן מבחינת ההקצאה התקציבית והן ברמת התקדמות ביצועם של פרויקטים בשטח.
- ייצוג האזרחים הערבים:** הרחבת ייצוג האזרחים הערבים בשלבי קבלת ההחלטות השונים ובכל אחד מהגופים והפורומים העוסקים בגיבוש המדיניות. זאת במקביל להרחבת ייצוגם של הערבים כעובדי מדינה במשרדים השונים, בדגש על משרות בכירות.

תהליך גיבוש מתכונת לקבלת החלטות בנוגע לאוכלוסייה הערבית

במהלך התקופה הנסקרת חל מעבר משימוש ביועץ לוועדת השרים לענייני ערבים³, למינוי גוף מייצג, שאחראי על ניתוח המצב הקיים וגיבוש הצעות לפעולה. כחודשיים וחצי אחרי אירועי אוקטובר הוחלט על הקמתה של **חטיבה לענייני האזרחים הערבים בישראל**⁴, שתפעל - לתקופה ניסיונית של שנה - לצד ועדת השרים לענייני ערבים, כיחידה מנהלית במשרד יו"ר ועדת השרים.

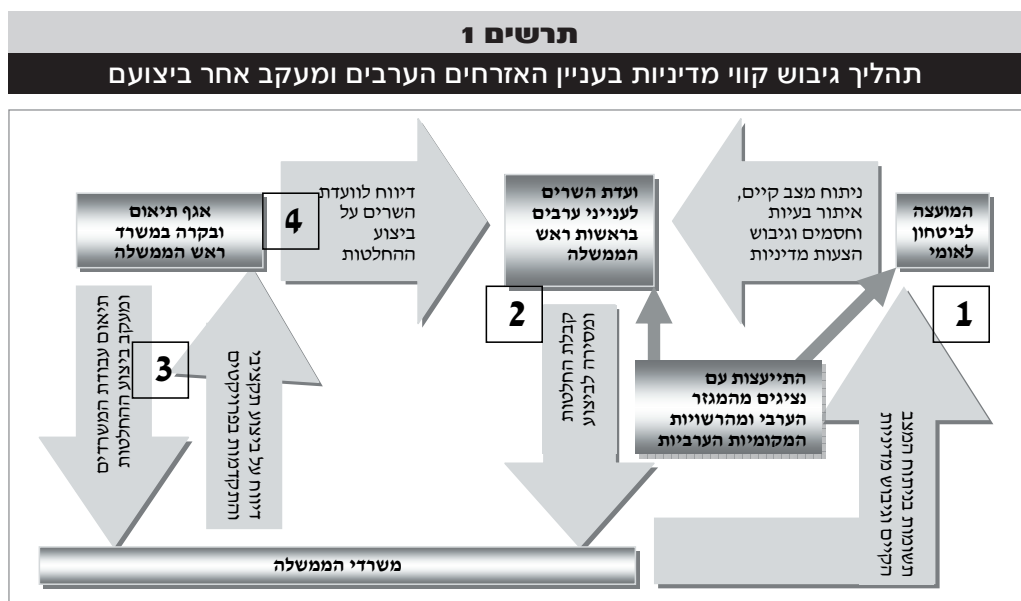
באוגוסט 2003, ערב פרסום דו"ח ועדת אור, הוחלט⁵ על **הקמת מועצה מייצעת קבועה, בריכוז המועצה לביטחון לאומי**, לענייני אזרחי ישראל הערבים ומערכת היחסים בינם לבין אזרחי ישראל היהודים. על פי החלטת הממשלה תכלול המועצה נציגים מכל המשרדים העוסקים בנושא, נציגים של רשויות ערביות, יהודיות ומעורבות ומומחים חיצוניים.

כשנה אחר כך, במסגרת המלצות ועדת לפיד⁶, הוחלט להקים **רשות ממשלתית לקידום מגזרי המיעוטים** שמטרתה - "קידום וטיפול בבעיות הייחודיות של המגזרים הלא יהודיים בענייני תכנון ובנייה, תקציבים, מניעת

2 החלטות ממשלה: 982 (ערב/21) מיום 27.1.00; 983 (ערב/22) מיום 27.1.00; 2676 (ערב/56) מיום 14.12.00; 736 (ערב/8) מיום 19.8.03;
738 (ערב/10) מיום 19.8.03.
3 החלטה 983 (ערב/22) מיום 27/1/00
4 החלטת ממשלה 2676 (ערב/56) מיום 14/12/00
5 החלטה 738 (ערב/10) מיום 19/8/03
6 החלטה 2016 מיום 13/6/04

הפליה, ייצוג הולם בשירות המדינה, קידום החינוך ושילוב בחברה ובכלכלה הישראלית. כמו כן, לקיים מגעים שוטפים עם משרדי הממשלה השונים בקשר לטיפול במגזרי המיעוטים ולדווח על כך לראש הממשלה ולוועדת השרים לענייני ערבים⁷. בהתאם להחלטת הממשלה הרשות אמורה הייתה לקום בתוך שלושה חודשים מיום קבלת ההחלטה - במסגרת החלטה זו אמורים מערך הייעוץ לוועדת השרים, התיאום בין המשרדים השונים וכן המעקב והדיווח על ביצוע החלטות הממשלה להיות מרוכזים בידי הרשות.

ההחלטה בדבר הקמת רשות ממשלתית לא בוצעה עד כה, ובפועל ממשיכה המועצה לביטחון לאומי לרכז את מערך הייעוץ והדיווח התקופתי לוועדת השרים. את המעקב והבקרה על ביצוע החלטות הממשלה ותוכניות הפיתוח מרכז האגף לתאום ובקרה במשרד ראש הממשלה (ראו תרשים 1 מטה).



ריכוז עיצוב המדיניות ביחס לאזרחים הערבים בידי המועצה לביטחון לאומי מדגיש את ההתייחסות לאזרחים הערבים כאל בעיית ביטחון⁷ בשעה שזוהי סוגייה אזרחית לגמרי. היסטוריה ארוכה של הקצאת משאבים מפלה היא מן הגורמים העיקריים לכך שהאזרחים הערביים מביעים שוב ושוב חוסר אמון בשלטון. לכן, תהליכי קבלת החלטות באשר לאזרחים הערבים חייבים להיות מוגדרים כסוגייה אזרחית, המונחת על-ידי עקרונות של צדק חברתי ושוויון אזרחי. על המדינה לכוון מסגרות קבועות ומחייבות של דיאלוג עם המנהיגות הערבית, ולא רק התייעצויות אישיות ומזדמנות. שינוי מעין זה יבסס התגבשות של פעולה מוסכמת, יבנה אמון בין המדינה לבין כעשרים אחוזים מאזרחיה, ויכוון באופן צודק ונכון את משאבי המדינה אל האזרחים הערבים, בשוויון עם האזרחים היהודים.

⁷ "העיסוק שלנו בנושא ערביי ישראל מתייחס לעובדה שבתפיסת הביטחון, זה אומר שאם יש מיעוט והמיעוט הזה של ערבים במדינת ישראל כנראה ימשיך לאורך שנים... מה אנחנו עושים היום כדי שבעוד עשרים שנה, חמישים שנה המיעוט הזה יהיה מיעוט יידישתי ולא ערבי ומשתף פעולה - זו בעצם הראיה האסטרטגית של העניין" - מתוך הרצאתו של ד"ר ראובן גל, סגן ראש המועצה לביטחון לאומי "לקראת יישום דו"ח ועדת אור" במסגרת ערב עיון שנערך במכון טרומן ביום 11.11.03 תחת הכותרת "דו"ח ועדת אור - מפנה ביחסי האזרחים הערבים והמדינה".



נושאים בהם עוסקות החלטות הממשלה

ניתן למיין את החלטות הממשלה שנתקבלו במסגרת "ועדת השרים לענייני מגזר המיעוטים" לשלושה נושאים עיקריים:

- פיתוח היישובים הערביים
- מדיניות קרקעית ואכיפת חוקי תכנון ובניה⁸
- אזרחות וזהות⁹

סוגיית המדיניות הקרקעית וסוגיית האזרחות והזהות לא תכללנה במסגרת הסקירה שלהלן, שמתמקדת במעקב אחר ביצוע תכניות הפיתוח ביישובים הערביים. במטרה להשוות את רמת הפיתוח ביישובים הערביים לרמת הפיתוח הכלל ארצית התמקדו תכניות הפיתוח בתחומים הבאים: תשתיות ביוב, תשתית דרכים, הקמה והשלמה של מערך מבני ציבור, פיתוח תעסוקה וצמצום הפערים בחינוך¹⁰. כמו כן, הושם דגש על הצורך למצוא פתרון לבעיות התקציביות ברשויות המקומיות הערביות והעלאת מקורות ההכנסה העצמיים שלהן.

תשתיות ביישובים הערביים ובשכונות ערביות ביישובים מעורבים: תשתית הביוב - מערכת פנים יישובית ופיתרון קצה; מערכת הדרכים - השלמה ושיקום של דרכים פנימיות ודרכי גישה ליישובים; וכן הקמה והשלמה של תשתית מבני הציבור.

תעסוקה: פיתוח אזורי תעסוקה והכשרה מקצועית לצמצום ממדי האבטלה והעלאת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה.

החינוך הערבי: צמצום הפערים בהישגים בחינוך והשלמת המחסור בכיתות הלימוד, ציוד, מעבדות וספריות.

הרשויות המקומיות הערביות: צמצום הגרעונות התקציביות ברשויות המקומיות, העלאת מקורות ההכנסה העצמיים של הרשויות באמצעות העמדת מקורות מניבי ארנונה כגון אזורי תעסוקה ומסחר, ובמקביל - עדכון חוקי העזר ברשויות המקומיות והעמקת הגבייה.

תוכניות פיתוח לאוכלוסייה הערבית

במהלך השנים 1995-2005 התקבלו שבע החלטות ממשלה בנוגע לתוכניות פיתוח כוללניות לאזרחים הערבים, הכוללות פרויקטים מתוקצבים לביצוע במהלך תקופת זמן מוגדרת עד שנת 2008. מדובר בחמש תוכניות פיתוח, על פי חלוקה מגזרית: תוכנית רב שנתית לפיתוח היישובים הדרוזים והצ'רקסים - 1995-1999; תוכנית פיתוח ליישובים הבדואים בצפון - 1999-2003; תוכנית רב שנתית לפיתוח היישובים הערביים - 2001-2004; תוכנית פיתוח ליישובים הבדואים הקיימים בנגב - 2003-2008; וכן תוכנית לפיתוח היישובים הבדואים החדשים בנגב - 2005-2008. תרשים 2 מתאר את תוכניות הפיתוח ומשך הזמן שהוקצה לביצוען לאורך ציר הזמן. החלוקה המגזרית לאורך ציר הזמן משקפת לעיתים את סדר העדיפויות של הממשלה ביחסה למגזרים השונים.

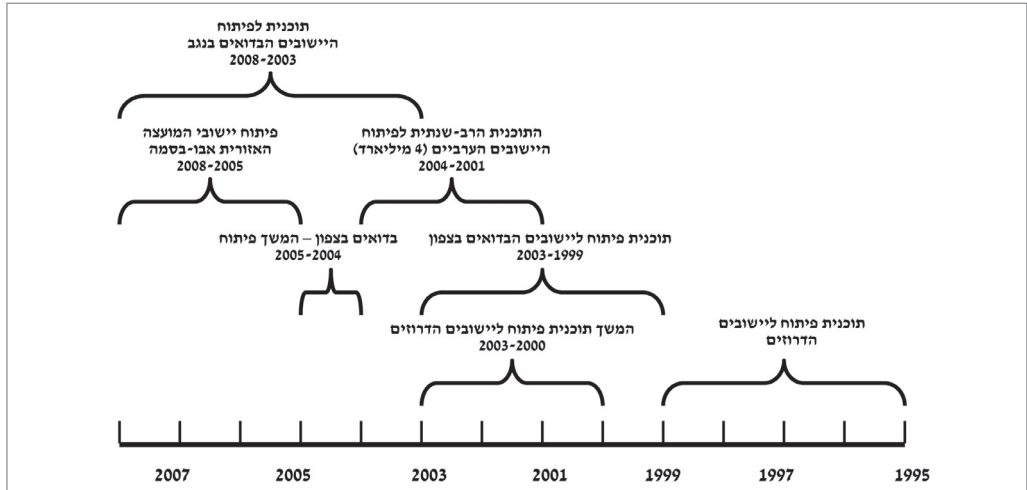
8 כולל נושאים כגון התביעות הקרקעיות של בדואים בנגב; העדפתם של המשרתים בכוחות הביטחון בכל הקשור להקצאת קרקע לבנייה למגורים, מחירי הקרקע ועלויות הפיתוח; ארגון מחדש של מערך הגופים שאחראים לאכיפת חוקי התכנון והבניה.

9 כולל נושאים כגון טיפול בנושא המקומות הקדושים לנוצרים ולמוסלמים הנטושים ברחבי הארץ; שירות לאומי לאוכלוסייה הערבית שלא חל עליה חוק גיוס חובה; יום הסובלנות.

10 תכניות הפיתוח ליישובים הדרוזים, הבדואים בצפון, היישובים הערביים והבדואים בדרום במסגרת החלטות הממשלה.

תרשים 2

תוכניות פיתוח לאורך ציר הזמן, 1995–2008



2. מחויבויות תקציביות של משרדי הממשלה, 1999–2005

בין השנים 1999–2005 קיבלו ארבע תוכניות פיתוח רב שנתיות תוקף במסגרת חמש החלטות ממשלה (ראו לוח 1). התוכניות הרב שנתיות יצרו מסגרת תקציבית והתוו לראשונה יעדים ביצועיים למדיניות פיתוח ליישובים הערביים¹¹. תוכניות הפיתוח יצרו שני ממדים של מחויבות ממשלתית: האחד - מחויבות לביצוע הפרויקטים. הפרויקטים כוללים בעיקר הקמה או השלמה של מערכות תשתית - כדוגמת ביוב ודרכים, בנייה של מבני ציבור והקמת שכונות מגורים חדשות. המימד השני הוא מחויבות תקציבית בפרקי זמן נתונים במטרה להגדיל את חלקה היחסי של האוכלוסייה הערבית בעוגה התקציבית - בהתאם לחלקה באוכלוסייה ו/או בהתאם לצרכי הפיתוח שלה. התקציבים שהוקצו - חלקם איגום של תקציבים שהיו קיימים במערכת ערב התוכנית וחלקם תוספת תקציבית. התוספת התקציבית ניתנה הן באמצעות הגדלת העוגה, והן באמצעות חלוקה מחדש של משאבים תקציביים קיימים.

הגדלת העוגה: חלקו של האוצר בתקציב תוכניות הפיתוח משקף את אלמנט הגדלת העוגה, כלומר, הגדלת תקציבי המשרדים לטובת ביצוע תוכניות הפיתוח. על-פי לוח 1, בתוכניות הפיתוח לבדואים בדרום ובצפון תוספת האוצר עמדה על כ-20% מתקציב התוכניות. בתוכנית הרב שנתית לפיתוח היישובים הערביים עמדה התוספת התקציבית על כ-30%. ובפיתוח יישובי המועצה האזורית אבו-בסמה הסתכמה התוספת התקציבית של האוצר בכ-40% מסך תקציב התוכנית.

חלוקה מחדש: במסגרת תוכנית הפיתוח הרב-שנתית צוין בנוסח החלטת הממשלה (2467 מיום 22.10.00) כי סכום של כמיליארד ₪ יתווסף לטובת פיתוח היישובים הערביים ממקורות פנים-משרדיים. זוהי החלטה על חלוקה מחדש של תקציבי המשרדים, שאמורה לאפשר להגדיל את הנחח התקציבי של

11 ראו נספח 1 - פירוט התקציבים לפי תוכניות ופרויקטים.



האוכלוסייה הערבית מתקציב המשרדים הקיים¹². בסך הכול אמורה היתה התוכנית הרב-שנתית להכפיל את תקציבי הפיתוח ליישובים הערביים ולהגדילם ב-2 מיליארד ₪ - מיליארד ₪ מהאוצר ומיליארד ₪ מהסטות פנים-משרדיות.

לוח 1

החלטות ממשלה על תוכניות פיתוח ליישובים ערביים וליישובים בדואים בצפון ובדרום

החלטת ממשלה	שם התוכנית	תקופת הפעלה	היקף תקציבי (מלש"ח)	מזה: תוספת האוצר (מלש"ח)	תוספת האוצר כ- %מתקציב התוכנית
4644 מיום 15/11/98	תוכנית פיתוח ליישובים הבדואים בצפון	1999-2003	614.95	121.90	19.8%
1403 מיום 27/1/04	תוכנית המשך לבדואים בצפון	2004-2005	172.10	?	?
2467 מיום 22/10/00	תוכנית רב שנתית לפיתוח היישובים הערביים	2001-2004	3,946.85	1,150.70	29.2%
881 מיום 25/9/03	תוכנית פיתוח ליישובים הבדואים הקיימים בנגב	2003-2008	1,084.75	239.65	22.1%
3956 מיום 22/7/05	פיתוח היישובים הבדואים החדשים בנגב	2005-2008	387.70	156.10	40.3%

נתוני ההקצאה ושיעורי הביצוע

תוכנית הפיתוח לבדואים בצפון (החלטות 4464 ו-1403): במסגרת תוכנית הפיתוח ליישובים הבדואים בצפון (החלטה 4464) הוקצו 614.95 מיליון ₪, מתוכם עמד סכום הביצוע על 540 מיליון ₪¹³ המהווה 87.8% מסך ההקצאה במסגרת החלטת הממשלה. זהו שיעור ביצוע גבוה למדי, למרות שיישומם של חלקים בתוכנית היה איטי ביחס לפרקי הזמן שהוקצו במסגרת התוכנית¹⁴.

תוכניות הפיתוח לבדואים בדרום (החלטות 881 ו-3956): במסגרת החלטה 881 - תוכנית הפיתוח ליישובים הבדואים הקיימים בדרום (7 יישובים) הוקצו 1,084.75 מיליון ₪ לשנים 2003-2008. מדו"ח מבקר המדינה מס' 54 ב' עולה כי רק חמישה מהמשרדים החלו ביישום ההחלטה במהלך 2004 (משרד המשפטים, הבריאות, התשתיות הלאומיות, מינהל מקרקעי ישראל ומע"צ). נכון לסוף ינואר 2004 הוקצו רק 37% מהסכום שאמורה הייתה הממשלה להקצות במהלך אותה שנה. יתר המשרדים לא החלו כלל, עד אותו מועד, ביישום התוכנית¹⁵. בשנת 2005 הוקצו 210 מיליון ₪ במסגרת תוכנית הפיתוח¹⁶ (עדיין אין נתוני ביצוע). אשר ליישובים הבדואים החדשים - במסגרת החלטה 3956 סך 387.7 מיליון ₪ לשנים 2005-2008.

12 בנוסח החלטות הממשלה לגבי יתר תוכניות הפיתוח לא הוזכרו הסטות פנימיות במשרדים ואין בידנו מידע על כך ממקורות אחרים.

13 הודעה לעיתונות מאת מזכיר הממשלה עו"ד ישראל מימון מיום 27.1.2004, אתר משרד ראש הממשלה www.pmo.gov.il.

14 מבקר המדינה, דו"ח שנתי 52' לשנת 2001 ולחשבונית שנת הכספים 2000, 2002.

15 מבקר המדינה, דו"ח שנתי 54' לשנת 2003 ולחשבונית שנת הכספים 2002, 2004.

16 אתר משרד התעשייה המסחר והתעסוקה www.moit.gov.il, הודעות לתקשורת ולעיתונות, פברואר 2005, כניסה בתאריך 15/10/05.

החלטה 2467: התוכנית הרב-שנתית לפיתוח היישובים הערביים (תוכנית ה-4 מיליארד)

במסגרת התוכנית הרב-שנתית לפיתוח היישובים הערביים הוקצה סכום כולל של 3.9469 מיליארד ₪ לשנים 2001-2004. תוכנית הפיתוח כוללת את הרשויות המקומיות הערביות ואת היישובים הערביים השייכים למועצות אזוריות. מדובר בסה"כ ב-73 יישובים ב-56 רשויות מקומיות, מתוכם 50 עיריות ומועצות מקומיות ערביות, ועוד 23 יישובים ב-6 מועצות אזוריות (2 מועצות אזוריות ערביות ו-4 מעורבות).

נתוני ההקצאה והביצוע של התוכנית הרב-שנתית במהלך השנים 2001-2004: עקב קיצוצים שהושתו במהלך תקופת ביצוע התוכנית הוקצה בפועל סכום כולל של 3,150.7 מיליון ₪, המהווה 80% מהתקציב המקורי על-פי החלטת הממשלה. מהסך הנ"ל עמדה רמת הביצוע על 87 אחוזים, דהיינו - סכום הביצוע בפועל עומד על 2,738.3 מיליון ₪ המהווים 69.4% מהתקציב המקורי, על-פי החלטת הממשלה.

לוח 2	
נתוני ההקצאה והביצוע של התוכנית הרב-שנתית במהלך השנים 2001-2004	
החלטה 2467	3,946.9 מלש"ח
הקצאה בשנים 2001-2004	3,150 מלש"ח
שעור הקיצוץ	20%
סה"כ ביצוע במהלך השנים 2001-2004	2,738.3 מלש"ח
שיעור ביצוע מהחלטה 2467	69.4%
שיעור ביצוע מסך ההקצאה בפועל	87%

מקור: משרד ראש הממשלה, אנף תיאום מעקב ובקרה, דו"ח מעקב ביצוע החלטה 2467, אוגוסט 2005

נתוני ההקצאה והביצוע של התוכנית הרב-שנתית 2001-2004 לפי משרדי ממשלה: הביצוע התקציבי של כל אחד מהמשרדים בפועל, יחסית לסכום המקורי שהוקצה במסגרת החלטה 2467, הינו תוצר של שני גורמים:

- שיעור ההקצאה בפועל:** כמה הוקצה בפועל באמצעות החלטות ממשלה בשנים 2001-2004 יחסית לסכום ההקצאה המקורי במסגרת החלטה 2467.
- נתוני הביצוע מסך ההקצאה בפועל:** איזה אחוז מהסכום שהוקצה בפועל אכן בוצע הלכה למעשה.

לוח 3 להלן מתאר את מידת השפעתם של שני הגורמים הנ"ל (שיעור הקיצוץ ושיעור הביצוע) על שיעור הביצוע התקציבי מסך כל ההקצאה במסגרת החלטה 2467 בכל משרד ומשרד. שיעור הקיצוץ הממוצע בכל המשרדים עמד על 20%. בלוח 3 ממוינים משרדי הממשלה לפי משרדים ששיעור הקיצוץ בתקציבם יחסית לסכום הנקוב בהחלטה 2467 היה גבוה או נמוך מהקיצוץ הממוצע. כמו כן, שיעור הביצוע הממוצע בכל המשרדים עמד על 87%. לוח 3 ממיין את משרדי הממשלה לפי משרדים ששיעור הביצוע שלהם היו מעל או מתחת לממוצע.

כ-93% מתקציבי התוכנית מרוכזים ב-6 מ-14 המשרדים להם חלק בתוכנית (משרד התמ"ת, משרד



החינוך והתרבות, משרד הבינוי והשיכון, משרד התחבורה, משרד הפנים והמשרד לתשתיות לאומיות). על שלושה מ-6 המשרדים הנ"ל חלו שיעורי הקיצוץ הגבוהים ביותר: משרד השיכון, משרד התמ"ת ומשרד הפנים (38%, 33% ו-39% בהתאמה). בנוסף, משרד השיכון ומשרד התמ"ת התאפיינו בשיעורי ביצוע נמוכים יחסית כך שסך שיעור הביצוע במשרדים אלה עמד על פחות ממחצית הסכום שהוקצה במסגרת החלטה 2467. לעומת זאת, משרד התשתיות הלאומיות ומשרד התחבורה התאפיינו בשיעורי קיצוץ נמוכים ובשיעורי ביצוע גבוהים.

לוח 3

שיעור הקיצוץ התקציבי בתוכנית הרב-שנתית ושיעור הביצוע לפי משרדי ממשלה

מס' משרד	המשרד	סך התקציב הרב-שנתי על-פי החלטת ממשלה 2467 מל"ח	שיעור הסכום שבוצע בפועל מסך ההקצאה במסגרת החלטה 2467	שיעור הקיצוץ בהקצאה		שיעור הביצוע	
				קיצוץ גבוה מ-20%	קיצוץ נמוך מ-20%	שיעור ביצוע גבוה מ-87%	שיעור ביצוע נמוך מ-87%
1	חקלאות	60.0	21.20%	22.5%			27%
2	רה"מ	8.0	31.30%	52.5%			66%
3	בינוי ושיכון	700.0	45.40%	38.2%			74%
4	דתות (פנים)	22.0	46.80%		9.1%		52%
5	תמ"ת	468.0	48.30%	33.2%			72%
6	פנים	434.0	59.80%	39.4%			99%
7	מדע וטכנולוגיה	16.0	70.60%		16.3%		85%
8	תיירות	24.0	72%	37.9%			116%
9	חינוך תרבות וספורט	1,165.0	72.10%		15.2%		85%
10	בריאות	10.0	85%		(5%)		81%
11	תשתיות לאומיות	410.0	93.60%		5.5%		99%
12	ביטחון פנים	120.0	101%		0.0%		101%
13	תחבורה	505.0	102.60%		(4.4%)		98%
14	מינהל מקרקעי ישראל	4.8	172.90%		(131.3%)		75%
	סה"כ	3,946.9	69.4%	קיצוץ ממוצע = 20%		שעור ביצוע ממוצע = 87%	

מקור: משרד ראש הממשלה, אגף תאום מעקב ובקרה, דו"ח מעקב ביצוע החלטה 2467, אוגוסט 2005

הכוונה בהחלטה 2467 היתה להכפיל את סכום ההקצאה של משרדי הממשלה לטובת פיתוח היישובים הערביים מסכום של כ-2 מיליארד ₪ לסכום של כ-4 מיליארד ₪ בפרק זמן מוגדר של 4 שנים. אולם בפועל עמדה התוספת התקציבית על סך 738.3 מליון ₪, המהווים כ-37% בלבד מהתוספת המיועדת לשנים 2001-2004.

3. פרויקטים לביצוע ונושאים לטיפול משרדי הממשלה

בחלק זה נעקוב אחר ביצוע פרויקטים עיקריים בששת המשרדים המופקדים על מרבית תקציבי הפיתוח: משרד הפנים, משרד השיכון, המשרד לתשתיות לאומיות, משרד התחבורה, משרד התעשייה המסחר והתעסוקה ומשרד החינוך. נתוני ביצוע ברמת הפרויקט קיימים בעיקר לגבי התוכנית הרב-שנתית למגזר הערבי, ובאופן חלקי בלבד לגבי תוכניות הפיתוח ליישובים הבדואים בצפון ובדרום.

משרד הפנים		
החלטות ממשלה המתייחסות לתחומי אחריותו של משרד הפנים		
מספר החלטה	תאריך	כותרת
החלטה 980 (ערב/19)	27/1/2000	דיווח משרד הפנים בנושאים: מצב תוכניות המתאר במגזר הערבי; מצב הכפרים הבלתי מוכרים במגזר הערבי; תמ"א 35 תוכנית עבודה לעדכון תוכניות המתאר ליישובי המגזר הערבי
החלטה 1433 (ערב/28)	30/3/2000	תוכנית רב-שנתית לפיתוח ישובי המגזר הערבי
החלטה 2467	22/10/2000	התוכנית לטיפול במגזר הבדואי בנגב
החלטה 881 (ערב/15)	25/9/2003	השלמת תקציב למועצה האזורית אבו-בסמה
החלטה 3956 (ערב/40)	22/7/2005	תוכנית פיתוח ליישובי הבדואים בצפון
החלטה 4464	15/11/1999	תוכנית פיתוח ליישובי הבדואים בצפון
החלטה 1403 (ערב/25)	27/1/2004	טיפול בבעיות מרכזיות של המגזר הערבי
החלטה 740 (ערב/12)	19/8/2003	
פרויקטים ונושאים לטיפול המשרד, כפי שעולים מהחלטות הממשלה לעיל: • תקציבי פיתוח לרשויות המקומיות • הקמה ושיפוץ של מוסדות דת • עדכון והכנת תוכניות אב-מתאר • תוכניות הבראה לרשויות המקומיות		

תקציבי פיתוח לרשויות המקומיות - שיעור ביצוע נמוך

תקציבי פיתוח לרשויות המקומיות נכללים במסגרת תוכנית הפיתוח הרב שנתית ליישובים הערביים, וכן במסגרת תוכניות הפיתוח ליישובים הבדואים בנגב ובצפון. התחומים העיקריים שאמורים להיות מטופלים במסגרת תקציבים אלו הינם: מערכת אספקת מים; מערכת סילוק ומחזור פסולת; כבישים ומדרכות ומערכות ביוב¹⁷.

תקציבי פיתוח במסגרת החלטה 2467 - התוכנית הרב-שנתית לפיתוח היישובים הערביים

על-פי החלטה 2467 היה על משרד הפנים להקצות 412 מיליון ₪ במהלך השנים 2001-2004. בשנים 2001-2004 הוציא משרד הפנים 243.1 מיליון ₪ במסגרת תקציבי פיתוח למגזר הערבי. הסכום הנ"ל, המהווה 59% מהסכום שהוקצה בתוכנית, בוצע למעשה בין השנים 2001-2003 שכן בשנת 2004 בוטלו

17 הצעת תקציב משרד הפנים 2005, אתר משרד האוצר www.mof.gov.il.



מצבן הכספי הרעוע של הרשויות המקומיות הערביות הופך אותן לתלויות באופן מוחלט בתקציבי הפיתוח; ביטול תקציבי הפיתוח פגע ביכולתן של חלק מהרשויות המקומיות לחבר מבני ציבור לתשתיות, וכן מונע סלילת מדרכות, החלפת צנרת מים, הקמת עמודי תאורה, ביצוע עבודות ניקוז ועוד¹⁸.

בנייה ושיפוץ של מוסדות דת - בוצע חלקית

שיקום, הקמה ופיתוח של מוסדות דת: במסגרת החלטה 2467 אמור היה המשרד להקצות 22 מיליון ₪. בפועל הוקצו 20 מיליון ₪ בין השנים 2001-2004, אך שיעור הביצוע היה נמוך (52%) ועמד על 10.3 מיליון ₪. על פי דוח המעקב של משרד ראש הממשלה על ביצוע תוכנית הפיתוח ליישובים הערביים הושקעו במסגרת התוכנית הכספים בשיפוץ והקמה של 51 מסגדים ולשיפוץ 68 בתי עלמין.

תוכניות אב-מתאר - בוצע חלקית

על-פי החלטות הממשלה הוטל על מנהל התכנון במשרד הפנים להכין תוכניות אב-מתאר, לקדם תוכניות מפורטות ל-56 יישובים¹⁹, ולעדכן תוכניות ביישובים שתוכניות המתאר שלהן לא מספקות פתרונות תכנוניים נאותים²⁰. בנוסף נדרשה השלמת הכנת תוכניות מתאר ותוכניות מפורטות ביישובים הבדואים בצפון²¹. התוכניות צריכות לתת מענה לצרכי הפיתוח של היישובים ל-20 השנים הבאות, תוך שימת דגש על נקודות התורפה העיקריות: הקצאה של שטחי ציבור ומבני ציבור; הקצאה של קרקע מדינה למגורים (ראו משרד השיכון); הקצאת שטחים לפיתוח אזורי תעסוקה ואזורי מלאכה.

החלטה 1433 הינה תוכנית עבודה שהכין מינהל התכנון לשנים 2000-2004. מידת הזהירות והסקפטיות בנוגע לסיכוי לסיים את תהליכי התכנון בהתאם ללוח הזמנים שנקבע (ארבע שנים) עולים מאופן ניסוח ההחלטה. ההערכה היתה כי תהליכי המכרז להכנת התוכניות ושלב היגוי התכנון יכולים להסתיים תוך 3 שנים, ואילו משכו של השלב השלישי - הלא הוא שלב אישור התוכניות - אינו ודאי. בתחזית אופטימית מאוד, ההנחה היתה כי תידרש שנה נוספת לפחות לאישור התוכניות - בתנאי זה ניתן יהיה לסיים את הכנת תוכניות המתאר הדרושות ואת אישורן תוך 4 שנים. בפועל ארכו גם שני השלבים הראשונים זמן רב יותר, ועד המחצית הראשונה של שנת 2005 תוכניות רבות עדיין לא הגיעו לשלב הפקדה.

במסגרת החלטה 1433 נכללו 56 יישובים בהקצאה של 28 מיליון ₪. ההחלטה והתקציב שהוקצה ליישומה שולבו בהחלטה 2467, שכללה 73 יישובים. בתחילת 2005 הוחלט לעדכן את תוכניותיהם של 15 יישובים נוספים וכך מגיע מספר היישובים לגביהם הוחלט לעדכן את תוכניות האב והמתאר ל-88. מנתוני לוח 4 עולה כי עד מרס 2005 הסתיים תהליך התכנון של 12 יישובים ברמה המתארית. ל-43 יישובים יש תוכנית אב, והם נמצאים בתהליך של הכנת תוכנית מתאר. 18 יישובים נמצאים בתהליך של הכנת תוכנית אב, והשאירה היא להשלמתן במהלך 2005. 15 היישובים הנותרים אמורים להיכנס לתהליך תכנון במהלך השנה הקרובה²².

18 משרד ראש הממשלה, אגף תיאום מעקב ובקרה, דו"ח מעקב ביצוע תוכנית הפיתוח ליישובי המגזר הערבי - מעקב ביצוע ההחלטה בשנים 2001-2004, אוגוסט 2005.

19 החלטה 1433 מיום 30/3/00

20 החלטה 2467 מיום 22/10/00

21 החלטה 4464 מיום 15/11/99

22 מתוך דברי ראש מנהל התכנון אד"ר שמאי אסיף בישיבת ועדת הפנים ואיכות הסביבה מיום 21/3/2005, פרוטוקול מס' 410: קידום תוכניות מתאר ביישובים הערביים.

לוח 4

מצב עדכון תוכניות אב-מתאר ביישובים ערביים נכון למרס 2005

מספר היישובים	הערות	
12		ישובים שבהם הסתיים תהליך התכנון ברמה המתארית
43	מתוכם, 24 ישובים שתהליך התכנון שלהם אמור להסתיים עד סוף 2005 - הפקדה	ישובים שיש להם תוכנית אב ונמצאים בתהליך הכנת תוכנית מתאר
18	רוב תוכניות האב יושלמו במהלך 2005	ישובים שנמצאים בתהליך של הכנת תוכנית אב
15	קביעת היישובים תבוצע במהלך 2005	ישובים שבהם אמור להתחיל תהליך תכנוני
88	מתוך כ-120 ישובים ערביים	סה"כ ישובים שנמצאים בתהליך תכנוני

מקור: סקירת אדרי' שמאי אסיף, ראש מנהל התכנון, בישיבת ועדת הפנים ואיכות הסביבה מיום 21/3/2005, פרוטוקול מס' 410: קידום תוכניות מתאר ביישובים הערביים

פעולות שננקטו במשרד הפנים להאצת תהליך התכנון: בתחילת שנת 2005 ביטל שר הפנים את ההנחיה להסדיר את הגבולות המוניציפליים לפני תחילת התהליך התכנוני - הנחיה שגרמה לעיכוב רב בתכנון. על-פי ההוראות החדשות, תהליך התכנון המתארי יכול להתחיל גם אם לא הוסדרו סופית הגבולות המוניציפליים של היישוב. כמו כן קיימת מגמה להתחיל בתכנון המפורט גם כאשר תוכנית האב-מתאר עדיין מצויה בתהליך הכנה.

תוכניות הבראה לרשויות המקומיות - בתהליכי התארגנות לביצוע

במסגרת תוכניות הפיתוח הרב-שנתיות לא נכללה התייחסות מספקת למצבן הפיננסי של הרשויות הערביות וליכולתן לעמוד בתנאי התקצוב וההלוואות לפרויקטים השונים. כמו כן לא היתה התייחסות למידת יכולתן לתחזק את מערכות התשתית החדשות שהולכות ונבנות, וליכולתן לצייד ולתפעל את מבני הציבור המוקמים. משבר דומה, שעבר על הרשויות הדרוזיות במהלך ביצוע תוכנית החומש בין השנים 1995-1999, זכה להתייחסות בדו"ח מבקר המדינה²³. ברשויות הערביות קיים מחסור בנכסים מניבי הכנסות כגון שטחים למסחר ואזורי מלאכה ותעשייה. על-פי נתוני הלמ"ס, בשנת 2003 היו 3,981 דונם תעשייה בתחומי רשויות עירוניות - שטחים המהווים כ-1.5% משטחי התעשייה בכלל הרשויות המקומיות בארץ²⁴. בנוסף, ברשויות הערביות, שיעור גביית הארנונה על מבני מגורים ומיצוי מקורות עצמיים כגון היטלי ביוב ומים הינו נמוך.

הכנת תוכנית לחיזוק הרשויות המקומיות הערביות - טרם בוצע

התייחסות למצבן של הרשויות המקומיות הערביות מופיעה בהחלטת ממשלה 740 מיום 19/8/2003. במסגרת החלטה זו נדרש משרד הפנים להכין תוכנית לחיזוק הרשויות המקומיות הערביות. זאת

23 מבקר המדינה, דו"ח שנתי 52' לשנת 2001 ולחשבונות שנת הכספים 2000, 2002.
24 למ"ס, רשויות מקומיות בישראל 2003, ספטמבר 2005.



תוך התמקדות בבעיות ייחודיות ליישובים הללו, הגדרת החסמים למימוש התוכניות שגובשו עד כה, והמלצות ודרכים להתגבר עליהם. זהו תהליך רב-תחומי שעל משרד הפנים להוביל, למרות שהביצוע בפועל נמצא גם בתחומי אחריות של משרדים נוספים.

רשויות ערביות בתוכניות ההבראה

במסגרת החלטת ממשלה מפברואר 2004 נקבעו קריטריונים לכניסתן של רשויות מקומיות למסגרת של תוכנית הבראה. בתחילת שנת 2005, 155 רשויות מקומיות היו בשלבי כניסה שונים לתהליך הבראה או התייעלות, מתוכן 68 רשויות ערביות. מדובר ב-68 רשויות מתוך 80 רשויות מקומיות ערביות קיימות (ראו לוח 5).

לוח 5				
סטטוס תוכניות הבראה נכון ל-31/1/05				
מספר רשויות בתוכנית התייעלות	מספר רשויות ערביות	מספר רשויות בתוכנית הבראה	מספר רשויות ערביות	סיווג הרשות
8	61	127	-	רשויות אשר חתמו על התוכנית
1	3	5	-	רשויות שאושרה להן תוכנית אך טרם נחתמה ע"י הרשות
2	-	7	1	רשויות שבהן התוכנית נמצאת בתהליכי תיקון ואישור
3	1	2	2	רשויות שעשויות להיכנס למסגרת אך טרם הגישו תוכנית
14	65	141	3	סה"כ

מקור: משרד הפנים, דו"ח על רשויות בתוכניות הבראה ותוכניות התייעלות, נכון ל-31.1.05

פתרון ארוך טווח לבעיה התקציבית ברשויות המקומיות הערביות קשור לא רק בכיסוי הגרעון הנצבר, אלא בביסוס מנגנונים מנהליים ומנופיים כלכליים. מנגנונים כאלה יבטיחו מקורות הכנסה עצמיים יציבים לרשויות המקומיות הערביות ויקטינו את תלותן במקורות הממשלתיים, כך שיוכלו להעניק לתושביהן שירותים ברמה ובאיכות נאותות.

משרד השיכון

החלטות ממשלה המתייחסות לתחומי אחריותו של משרד הבינוי והשיכון

מספר החלטה	תאריך	כותרת
החלטה 2467	22/10/2000	תוכנית רב-שנתית לפיתוח ישובי המגזר הערבי
החלטה 881 (ערב/15)	25/9/2003	התוכנית לטיפול במגזר הבדואי בנגב
החלטה 3956 (ערב/40)	22/7/2005	השלמת תקציב למועצה האזורית אבו-בסמה
החלטה 4464	15/11/1999	תוכנית פיתוח ליישובי הבדואים בצפון
החלטה 1403 (ערב/25)	27/1/2004	תוכנית פיתוח ליישובי הבדואים בצפון

פרויקטים ונושאים לטיפול המשרד לפי החלטות הממשלה לעיל

- פיתוח שכונות ותיקות
- פיתוח שכונות חדשות
- פיתוח מוסדות ציבור

פיתוח שכונות ותיקות - בוצע חלקית

פרויקט פיתוח שכונות ותיקות כולל השלמה של תשתיות חסרות והשבחה של תשתיות קיימות (החלטות 2467, 1403, 881, 4464).

תקציבי פיתוח: על-פי החלטה 2467 הוטל על משרד השיכון לרכז את פרויקט פיתוח התשתיות ביישובים הערביים. מדובר באיגום תקציבים מהמשרדים תחבורה, פנים ושיכון. חלקו של משרד השיכון עמד על 220 מיליון ₪, כ-55 מיליון ₪ בשנה. בין השנים 2001-2003 עמדה רמת הביצוע על סך 129 מיליון ₪.²⁵

פיתוח שכונות חדשות בבנייה רוויה 2001-2004

בניה ביוזמה ציבורית על קרקע מדינה - לא בוצע

במסגרת החלטה 2467 דובר על פיתוח שכונות חדשות, שייבנו בבנייה ציבורית רוויה בהיקף של כ-5,000 יחידות דיור. איתור הקרקעות לבנייה רוויה על קרקע ציבורית ייעשה במתואם עם מינהל מקרקעי ישראל, משרד הפנים והרשויות המקומיות. פרויקט בנייה ביוזמה ציבורית על קרקע ציבורית לא בוצע בפרק הזמן שהוקצב. במסגרת החלטה 2467 הוקצו לפרויקט זה 120 מיליון ₪, אך בפועל עמדה ההוצאה התקציבית בין השנים 2001-2003 על 7.9 מיליון ₪. הגורם העיקרי לאי ביצוע הפרויקט הוא עיכוב במסירת ההרשאות לתכנון ממינהל מקרקעי ישראל.²⁶

בפועל נמצאות בתהליכי בנייה 700 יח"ד בשכונת שנלר בנצרת. משרד הבינוי והשיכון מנהל משא ומתן

25 משרד ראש הממשלה, אגף תיאום מעקב ובקרה, דו"ח מעקב ביצוע תוכנית הפיתוח ליישובי המגזר הערבי - מעקב ביצוע ההחלטה בשנים 2001-2004, אוגוסט 2005. אין בדו"ח נתוני ביצוע לשנת 2004 בתחום פיתוח שכונות ותיקות.

26 1. משרד ראש הממשלה, אגף תיאום מעקב ובקרה, דו"ח מעקב ביצוע תוכנית הפיתוח ליישובי המגזר הערבי - מעקב ביצוע ההחלטה בשנים 2001-2004, אוגוסט 2005. 2. תגובת אגף פרוגרמות במשרד הבינוי והשיכון לגירי מדיניות שהגישה עמותת סיכוי - לקראת מדיניות פיתוח שוויונית בין יהודים וערבים, יוני 2005.



עם ממ"י בנוגע לקבלת הרשאה לתכנון שטח בשכונת אום-קוביי בנצרת (לבניית כ-3,000 יחידות דיור), וכן שכונה חדשה בסחי'ן לקראת שיווק בהיקף של 400 יחידות דיור.²⁷ כמו כן קיים תכנון לשכונות בבנייה רוויה ביישובים הבאים: נחף - 500 יח"ד, מגיד אל-כרום - 528 יח"ד, דיר אל-אסד - 200 יח"ד, גייסר א-זרקא 60 יח"ד, אום אל-פחם, טייבה, טמרה, אכסאל וכפר מנדא.²⁸

במסגרת נוהלי העבודה בין מינהל מקרקעי ישראל ומשרד השיכון, מינהל מקרקעי ישראל מעביר הרשאות תכנון ופיתוח למשרד הבינוי והשיכון לפי בקשתו ליישום התוכנית. אולם כאמור, תהליך העברת ההרשאה לתכנון התארכו וגרמו לעיכוב בביצוע הפרויקט. משרד מבקר המדינה מצא כי תהליך קבלת ההרשאה נמשך לפעמים שנים, ובמקרים קיצוניים חמש או שש שנים. העדר כללים ברורים וסדר עדיפויות מוגדר היו בין הגורמים שאיפשרו למנהל לעכב הרשאות משך שנים.²⁹

כמו כן העלו ממצאי מבקר המדינה באותה שנה מספר מקרים שבהם - עוד בטרם הושלמו תוכניות מתאר או תוכניות בעלות אופי מתארי - הזמין המינהל תכנון מפורט של מתחמים שאותרו כמתאימים למגורים. גם משרד השיכון פעל מצידו לקבל הרשאות לתכנון ולפיתוח עוד בטרם הסתיימו תוכניות אלה. המבקר מדגיש כי פעולת תכנון מפורט לצידן של הכנת תוכניות אב-מתאר אפשר שתיעשה רק כאשר אין ברשות משרד השיכון והמנהל מלאי תכנוני - ונדרש מענה מהיר. בפועל הדבר נעשה ביישובים שבחלקם לא היה חסר כלל מלאי תכנוני זמין. כך למשל, הרחבת העיר כרמיאל בטרם הסתיימה תוכנית השלד. דוגמה אחרת היא אור-עקיבא, שם ביקש משרד הבינוי והשיכון הרשאה לפני סיום הכנת תוכנית האב-מתאר. כך קרה גם ביקנעם ובקרת שמונה.

במספר לא מבוטל של ישובים ערביים קיים מחסור חמור במלאי תכנוני זמין לפיתוח, אך אף אחד מהם לא זכה לנקיטת צעדים "לפנים משורת הדין" מצד משרד השיכון או ממ"י לזירוז התהליך. משרד השיכון מיהר לבקש הרשאה לתכנון בטרם הסתיימו הליכי התכנון המתאריים בכרמיאל ובאור-עקיבא, אך לא עשה זאת בסחי'ן, מגיד אל-כרום וגייסר א-זרקא.

שכונות חדשות בבנייה רוויה על קרקע פרטית - לא בוצע

במסגרת החלטה 2467 דובר על פיתוח שכונות חדשות בבנייה קבלנית רוויה על אדמות פרטיות, בהיקף שלא יפחת מ-50 יחידות דיור לשכונה, בצפיפות שלא תפחת מ-6 יחידות דיור לדונם. יש לציין כי באזורי פיתוח א' וב', תנאי הסבסוד כוללים מתחמים שמספר יחידות הדיור המינימלי בהם הוא 25.³⁰ זאת לעומת 50 יחידות דיור ביישובים ערביים, בהתאם להחלטה 2467. הסיוע של משרד השיכון כולל מימון של התכנון המפורט והשתתפות בפיתוח בסכום שלא יעלה 50% מהיטלי התשתיות המאושרים, ועד לתקרה של 20,000 ₪ ליחידת דיור. הפרויקט לא בוצע כלל, מאחר שהכללים שנקבעו לא הצליחו לקדם בנייה מסוג זה ולא יצרו תנאים מתאימים למימוש הפרויקט.³¹

27 תגובת אגף פרוגרמות במשרד הבינוי והשיכון לנייר מדיניות שהגישה עמותת סיכוי - לקראת מדיניות פיתוח שוויונית בין יהודים וערבים, יוני 2005.

28 דו"ח מעקב ביצוע תוכנית הפיתוח ליישובי המגור הערבי, 2005.

29 משרד מבקר המדינה, דו"ח שנתי 55 לשנת 2004.

30 מדינת ישראל, משרד הבינוי והשיכון, אגף פרוגרמות, נוהל סבסוד פיתוח בנייה ביוזמה פרטית למגורים בבנייה העירונית מיום 23/11/04.

31 תגובת אגף פרוגרמות במשרד הבינוי והשיכון לנייר מדיניות שהגישה עמותת סיכוי - לקראת מדיניות פיתוח שוויונית בין יהודים וערבים, יוני 2005.

פיתוח מוסדות ציבור - בוצע חלקית

משרד הבינוי והשיכון השתתף בבניית מוסדות ציבור בתחומי תרבות, חברה וספורט. עדיפות ראשונה ניתנה למתנ"סים ולאולמות ספורט ביישובים. כחלק מן המקורות למימון הפרויקט נלקחו בחשבון גם מקורות מימון נוספים כגון מפעל הפיס, תקציבי תקן מוסדות ציבור ותקציבי הפיתוח של משרד הפנים. משרד הבינוי והשיכון אחראי על קביעת פרוגרמת מבני הציבור, אישור תוכניות העבודה של היישובים, וריכוז ביצוע בניית המבנים (החלטות 2467,881, 4464, 1403, 3956).

קשיים בביצוע פרויקט מבני הציבור: הקושי הראשון בביצוע הפרויקט נבע מקיצוצים בתקציבי המשרדים. על הקושי הנ"ל התגבר משרד השיכון על ידי בניית מבנים קטנים יותר מהמתוכנן, תוך השארת אופציה להרחבתם בעתיד. חסם נוסף לביצוע היו העיקולים המוטלים על חשבוניותיהן של מספר רשויות מקומיות בשל מצבן הכספי. בסוף 2003, בנייתם של 23 מבנים נתקעה או עוכבה על רקע זה³².

32 דו"ח מעקב ביצוע תוכנית הפיתוח ליישובי המגזר הערבי, 2005.



המשרד לתשתיות לאומיות

החלטות ממשלה המתייחסות לתחומי אחריותו של המשרד לתשתיות לאומיות

מספר החלטה	תאריך	כותרת
החלטה 2467	22/10/2000	תוכנית רב-שנתית לפיתוח ישובי המגזר הערבי
החלטה 1328 (ערב/20)	14/1/2004	פיתוח תשתיות ביוב במגזר הלא יהודי
החלטה 3958 (ערב/42)	22/7/2005	פיתוח תשתיות ביוב במגזר הלא יהודי
החלטה 2434 (ערב/44)	5/10/2000	הקמת מערכת אספקת מים ליישובי הבדואים ולמרכזי השירותים בפזורה בנגב
החלטה 881 (ערב/15)	25/9/2003	התוכנית לטיפול במגזר הבדואי בנגב
החלטה 3956 (ערב/40)	22/7/2005	השלמת תקציב למועצה האזורית אבו-בסמה
החלטה 4464	15/11/1999	תוכנית פיתוח ליישובי הבדואים בצפון
החלטה 1403 (ערב/25)	27/1/2004	תוכנית פיתוח ליישובי הבדואים בצפון

פרויקטים ונושאים לטיפול המשרד על-פי החלטות הממשלה לעיל

- הסדרת מערכות הביוב הפנימיות, קווי ההולכה ומתקני הקצה
- חיבור היישובים הבדואים החדשים לתשתיות המים והחשמל

הסדרת מערכות הביוב הפנימיות ביישובים, קווי ההולכה ומתקני הקצה

מתוקף החלטת ממשלה 2467 היה על המנהל לתשתיות ביוב להעמיד הלוואות ומענקים לרשויות המקומיות לשם הסדרת מערכות הביוב הפנימיות, קווי ההולכה ומתקני הקצה. התקציב שהוקצה למטרה זו במסגרת החלטת הממשלה עמד על 400 מיליון ₪, ושיעור המענק עמד על 50% מעלות הפרויקט. סך ההקצאה בשנים 2001-2004 עמד על 387.6 מיליון ₪, ובפועל בוצע סך של 383.6 מיליון ₪. למרות נתוני הביצוע הגבוהים יש לציין שתקציב משרד התשתיות הלאומיות אינו התקציב היחיד שהוקצה במסגרת התוכנית הרב-שנתית למטרות הסדרה והקמה של מערכות ביוב פנימיות; לכך שותפים גם משרד הפנים (במסגרת תקציבי הפיתוח) ומשרד השיכון. לקיצוצים מסיביים בתקציבי הפיתוח של שני המשרדים הנ"ל היתה השפעה על ההתקדמות בפרויקטים.

הסדרת מערכות הביוב הפנימיות - התקדמות

בסקר שערך משרד מבקר המדינה בשנת 2001 בקרב רשויות ערביות עלה כי בקרב 6.5% מהרשויות שהשיבו לסקר אין כלל מערכות ביוב פנימיות, וב-78% יש מערכות ביוב חלקיות. ב-15.5% מהרשויות שהשיבו לסקר הייתה מערכת ביוב פנימית מלאה. לעומת זאת, בשנת 2004 (על-פי נתונים העולים מדו"ח הביצוע של התוכנית הרב-שנתית), בקרב 39 רשויות (כמחצית מהרשויות הערביות) ל-5% מהיישובים אין מערכות ביוב פנימיות כלל; בקרב 61.5% מהרשויות מערכות ביוב חלקיות (30-80 אחוזים מהתושבים מחוברים); בקרב 33.5% מהרשויות הנ"ל יש מערכת פנימית מלאה או כמעט מלאה (90% ומעלה מהבתים מחוברים) ראו לוח 6 להלן.

לוח 6

התקדמות ביצוע מערכות ביוב פנימיות ביישובים ערביים 2002 – 2004

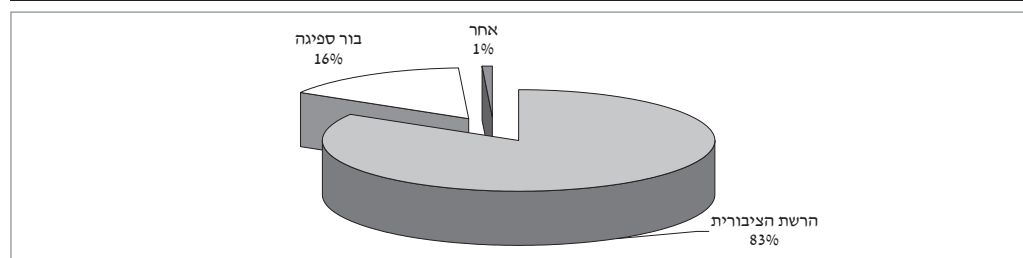
(2) 2004	(1) 2001	
33.5%	15.5%	מערכת הולכה פנימית מלאה או כמעט מלאה (90% ומעלה)
61.5%	78%	מערכת הולכה פנימית חלקית
5%	6.5%	העדר מערכת הולכה פנימית

- מקורות: 1. מבקר המדינה, דו"ח שנתי 52' לשנת 2001, על פי סקר שערך משרד מבקר המדינה, 2002.
2. דו"ח מעקב ביצוע החלטה 2467 - תוכנית הפיתוח ליישובי המגזר הערבי, אוגוסט 2005.

מקור נוסף לבחינת מצב ההתחברות למערכות פנימיות ביישובים הוא סקר שערך אגודת הגליל ומאדא אלכרמל במהלך שנת 2004. על פי נתוני הסקר, כ-83% ממשקי הבית ביישובים הערביים מחוברים לרשת ביוב פנים-ישובית, וכ-16% משתמשים בבורות ספיגה (ראו תרשים 3). שיעור הבתים המחוברים לרשת הביוב הפנימית הולך וגדל ככל שעולים בגודל היישוב (ראו תרשים 4).

תרשים 3

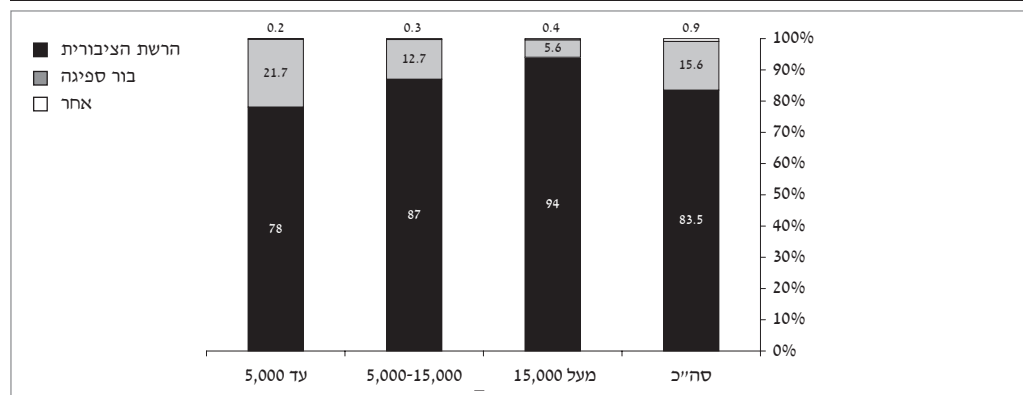
התפלגות משקי הבית ביישובים ערביים לפי סוג חיבור לביוב, 2004



מקור: The Galilee Society & Mada, *Palestinians in Israel, Socio-Economic Survey*, 2004

תרשים 4

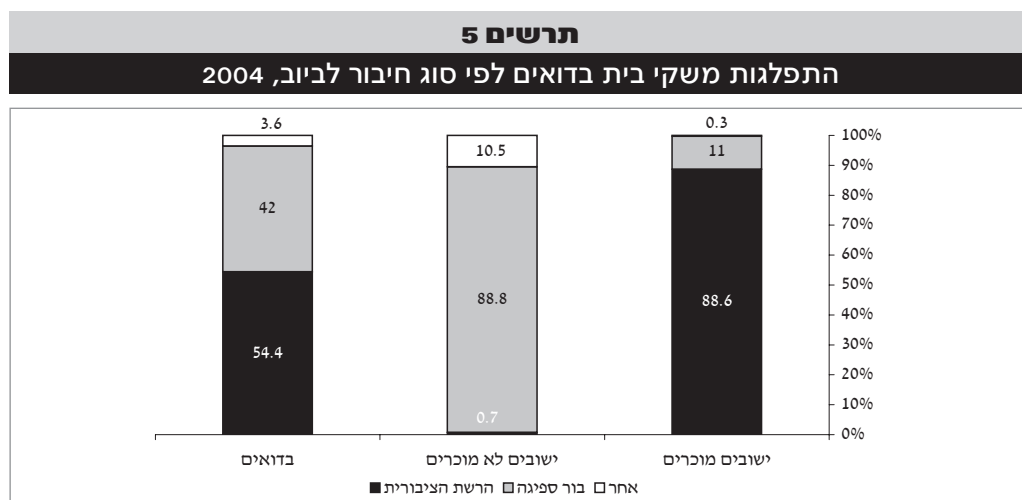
התפלגות משקי הבית ביישובים ערביים לפי גודל ישוב ולפי סוג חיבור לביוב, 2004



מקור: The Galilee Society & Mada, *Palestinians in Israel, Socio-Economic Survey*, 2004



ביישובים בדואים מוכרים שיעור משקי הבית המחוברים לרשת יישובית עמד על כ-89%. ביישובים הבלתי מוכרים לא קיימות רשתות ביוב יישוביות. 54% ממשקי הבית הבדואים מחוברים לרשת ביוב יישובית, וכ-42% משתמשים בבורות ספיגה.



מקור: The Galilee Society & Mada, Palestinians in Israel, Socio-Economic Survey, 2004

התחברות למתקני קצה - בוצע חלקית

בינואר 2004 החליטה הממשלה להוסיף 400 מיליון ₪ לתקציב ההלוואות לשנים 2004-2006 במטרה להביא לחיבור היישובים הערביים למתקני קצה; אולם הפעם מרכיב המענק עמד על 25% בלבד (החלטה 1328 מיום 14/1/04). הפחתת שיעור המענק מ-50% ל-25% היתה בין הגורמים שהביאו להאטה משמעותית בפיתוח תשתיות הביוב, שכן הרעת התנאים הזאת חברה למשבר הכלכלי הקשה שעובר על הרשויות המקומיות, שלא יכלו לעמוד בתנאי החזר ההלוואות. ביולי 2005, במסגרת החלטה 3958 המקצה 400 מיליון ₪ להמשך פיתוח תשתיות לטיפול בשפכים לשנים 2005-2007, הוחזר שיעור המענק ל-50%.

מצבן הכלכלי של הרשויות וכושר הגבייה הנמוך של אגרות הביוב מאיים על הישגים שהושגו בתחום זה:

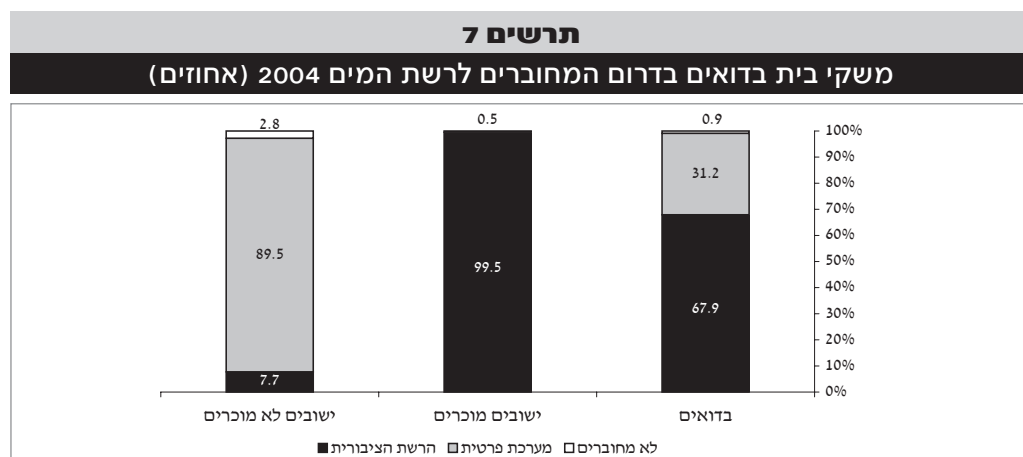
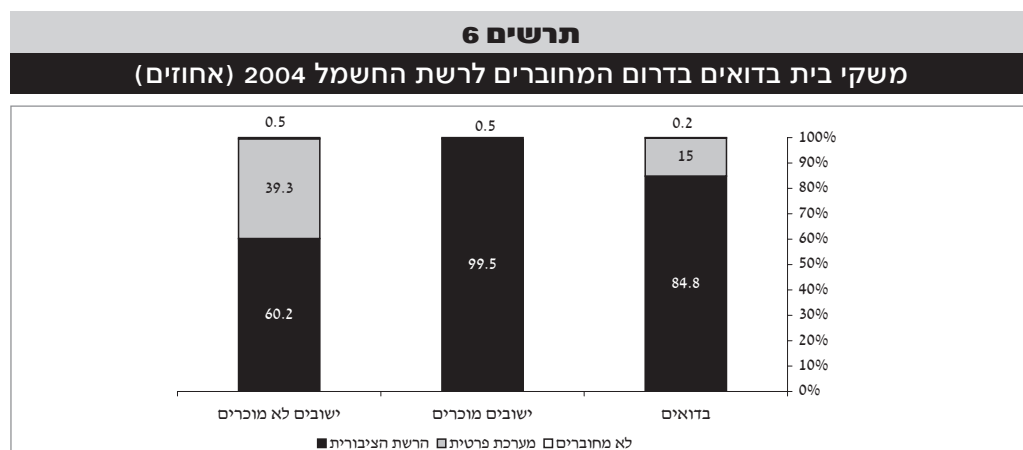
על פי נתוני המשרד לאיכות הסביבה³³ שרויים מספר לא מבוטל של מט"שים (מתקן טיפול בשפכים) במצב של קריסה או סף קריסה. זאת משום שרשויות מקומיות - ביניהן רשויות מקומיות ערביות רבות - לא מסוגלות לעמוד בהוצאות ההקמה והתחזוקה של המט"ש. כך למשל, מט"ש כרמיאל שחוברו אליו היישובים כאבול, סחינ' עראבה ודיר-חנא מעבר למתוכנן. הוספת היישובים מעבר למתוכנן יצרה עומס יתר על המט"ש, ולמרות זאת לא ניתן היה להרחיבו בשל חובות כספיים של היישובים, שמסתכמים בכ-10 מיליון ₪. מט"ש שדה אילן, שאמור לשרת את היישובים כפר כנא, כפר כמא, טורעאן, משהד, מ.א. גליל תחתון ואזור תעשייה ציפורית, הפסיק את פעולתו כליל לאחר שחברת החשמל ניתקה את זרם החשמל בשל חובות האיגוד, ואנשי צוות ההפעלה התפטרו.

33 ד"ר יעל מייסון, ממונה שפכים עירוניים, האגף למים ונחלים במשרד לאיכות הסביבה, דו"ח פנימי: תמונת מצב - חובות רשויות מקומיות עבור הטיפול בשפכים והנוק הצפוי לסביבה ולציבור, מכתב מיום ה-21 ביוני 2005.

ייצוב מצבן הכלכלי של הרשויות הערביות, וביסוס מנגנונים להעמקת הגביה של היטלי ביוב, הם תנאי ליכולתן של הרשויות לתחזק את המערכות ולהבטיח שההשקעה לא תרד לטמיון.

חיבור היישובים הבדואים החדשים לתשתיות המים והחשמל - מתבצע עם ההתקדמות בהקמת היישובים החדשים

בהתאם להחלטה 3956 מיום 22.07.05 - חיבור היישובים הבדואים החדשים באמצעות חברת מקורות לרשת המים, והיערכות חברת החשמל לחיבור היישובים לרשת החשמל.



מקור: The Galilee Society & Mada, Palestinians in Israel, Socio-Economic Survey, 2004

חיבור לרשת החשמל: מתרשים 6 עולה כי כ-92% ממשקי הבית ביישובים הבלתי מוכרים, המהווים 32% ממשקי הבית הבדואים בנגב, אינם מחוברים לרשת החשמל ומקבלים אספקת חשמל באמצעות גנרטורים. כ-3% ממשקי הבית ביישובים הבדואים הבלתי מוכרים אינם מחוברים לחשמל כלל.

חיבור לרשת המים: מלוח 7 עולה כי כ-60% ממשקי הבית ביישובים הבלתי מוכרים מחוברים לרשת המים הציבורית, כ-39% מחוברים באופן פרטי וכ-0.5% ממשקי הבית אינם מחוברים כלל למים. היישובים המוכרים מחוברים כולם לרשת המים והחשמל.



משרד התחבורה

החלטות ממשלה המתייחסות לתחומי אחריותו של משרד התחבורה

מספר החלטה	תאריך	כותרת
החלטה 2467	22/10/2000	תוכנית רב-שנתית לפיתוח ישובי המגזר הערבי
החלטה 881 (ערב/15)	25/9/2003	התוכנית לטיפול במגזר הבדואי בנגב
החלטה 3956 (ערב/40)	22/7/2005	השלמת תקציב למועצה האזורית אבו-בסמה
החלטה 4464	15/11/1999	תוכנית פיתוח ליישובי הבדואים בצפון
החלטה 1403 (ערב/25)	27/1/2004	תוכנית פיתוח ליישובי הבדואים בצפון

פרויקטים ונושאים לטיפול המשרד על-פי החלטות הממשלה לעיל

- פיתוח כבישים פנימיים
- פיתוח כבישים בינעירוניים ודרכי גישה ליישובים

פיתוח כבישים פנימיים - התקציב בוצע אך תשתית הכבישים הפנימיים עדיין רעועה

במסגרת החלטה 2467 היה על משרד התחבורה להקצות 180 מיליון ₪ לפיתוח כבישים פנימיים ופרויקטים בטיחותיים בישובים הערביים. משרד התחבורה גיבש תוכנית בהיקף תקציבי העולה על הקבוע בהחלטת הממשלה, והקצה בשנים 2001-2003 211.2 מיליון ₪ לפיתוח כבישים פנימיים. סכום זה מהווה 117.3% מהסכום הקבוע בהחלטת הממשלה. עם זאת, אחוזי הביצוע הגבוהים לא משקפים בהכרח היענות לצרכים. בכ-57% מכלל 47 הרשויות שדיווחו על מצב הדרכים הפנימיות הוגדר מצב הדרכים הפנימיות כרעוע או טעון שיפור³⁴. נקודת הזינוק בתחום הכבישים הפנימיים היתה כה נמוכה, שהצרכים עדיין רבים.

פיתוח כבישים בין-עירוניים ודרכי גישה ליישובים

בניגוד לשיעורי הביצוע הגבוהים בתחום הדרכים הפנימיות, תקציב מע"צ (שבאחריותה ביצוע תוכנית הפיתוח בכבישים בין-עירוניים) ספג קיצוץ ובוצע רק באופן חלקי.

34 משרד ראש הממשלה, אגף תיאום מעקב ובקרה, דו"ח מעקב ביצוע תוכנית הפיתוח ליישובי המגזר הערבי - מעקב ביצוע ההחלטה בשנים 2001-2004, אוגוסט 2005.

משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה

החלטות ממשלה המתייחסות לתחומי אחריותו של משרד התמ"ת

מספר החלטה	תאריך	כותרת
החלטה 273 (ערב/1)	7/6/2000	האבטלה במגזר הערבי
החלטה 2467	22/10/2000	תוכנית רב-שנתית לפיתוח ישובי המגזר הערבי
החלטה 737 (ערב/9)	19/8/2003	צירוף רשויות מקומיות ערביות למינהלות המשותפות של אזורי תעשייה סמוכים
החלטה 881 (ערב/15)	25/9/2003	התוכנית לטיפול במגזר הבדואי בנגב
החלטה 3956 (ערב/40)	22/7/2005	השלמת תקציב למועצה האזורית אבו-בסמה
החלטה 4464	15/11/1999	תוכנית פיתוח ליישובי הבדואים בצפון
החלטה 1403 (ערב/25)	27/1/2004	תוכנית פיתוח ליישובי הבדואים בצפון
החלטה 3957 (ערב/41)	18/7/2005	עידוד התעשייה והתעסוקה ביישובי המגזר הערבי, הדרוזי והבדואי
החלטה 740 (ערב/12)	19/8/2003	טיפול בבעיות מרכזיות של המגזר הערבי

פרויקטים ונושאים לטיפול המשרד על פי החלטות הממשלה לעיל

- פיתוח אזורי תעסוקה
- עידוד היזמות והתעסוקה
- הכשרה מקצועית וטכנולוגית

פיתוח אזורי תעסוקה - קיפאון בפיתוח אזורי תעשייה בשנים 2001-2004

הטבות לאזורי תעשייה - בוצע

על-פי החלטה 2467, באזורי התעשייה הנכללים בתוכנית יחולו כל ההטבות (סיוע, מענקים, הנחות וכו') הניתנות למפעלים המצויים באזורי התעשייה שבאזור עדיפות לאומית במסגרת החוק לעידוד השקעות הון בהתאם למיקומם הגיאוגרפי. משרדי התמ"ת, האוצר ורה"מ יבחנו דרכים נוספות לעידוד אזורי התעשייה הנ"ל.

בדצמבר 2002 פורסם צו לקביעת התחומים של אזורי הפיתוח. על פי צו זה, איזור פיתוח א' יהיה בתחומי רשויות מקומיות במחוזות ירושלים, הדרום, הצפון ונפת חיפה, ביישובים ברמה חברתית כלכלית לפי אשכול 1-3 ששיעור האבטלה השנתי הממוצע בהם 10% ומעלה. על-פי קריטריונים אלה, מרבית הישובים הערביים מוגדרים כאזור פיתוח א' לצרכי פיתוח תעשייה.

פיתוח אזורי מלאכה ושירותים - לא בוצע

פיתוח אזורי מלאכה ושירותים נועד לשיפור איכות החיים והסביבה על-ידי הוצאת בתי מלאכה משטח המגורים. התחייבות לפיתוח אזורי מלאכה ושירותים, באה לידי ביטוי במסגרת שתי החלטות ממשלה: במסגרת החלטה 2467 ובמסגרת החלטה 273 מיום 7/6/01. במסגרת החלטה 2467 הוקצו לטובת הפרויקט 80 מיליון ₪, כ-20 מיליון ₪ בשנה. מתוכם בוצעו בפועל 18 מיליון ₪ בלבד, המהווים כ-22% מהתקציב המקורי. הסיבה לשיעור הביצוע הנמוך היא שבשנת 2003 בוטל סעיף ההקצבה לפיתוח



אזורי מלאכה ושירותים לכל המגזרים, כולל המגזר הערבי, ובשנת 2004 התקציב לא הוחזר. במסגרת החלטה 3957 מיום 18/7/05 תוקצב סך 3.5 מלשי"ח לפיתוח אזורי מלאכה ביישובים כאבול וכעביה, במסגרת תקציב 2005.

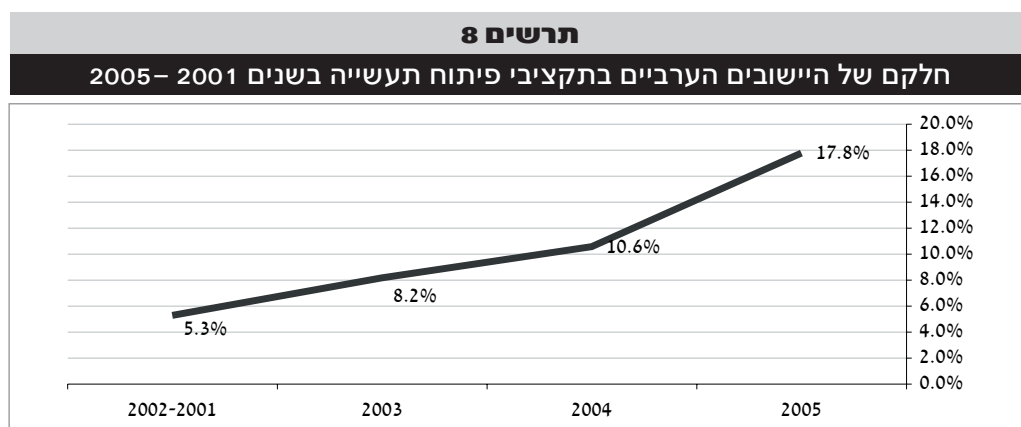
פיתוח אזורי תעשייה - שיעורי ביצוע נמוכים:

במסגרת התוכנית הרב-שנתית ליישובים הערביים דובר על איתור שטחים מתאימים להקמת אזורי תעשייה ופיתוח התשתיות ב-6 אזורי תעשייה באזורים צפופי אוכלוסייה ערבית, המשותפים למספר רשויות, בכפוף לזמינות תכנונית ולבדיקה כלכלית (החלטה 2467).

בין השנים 2001-2004 לא הוקם אף איזור תעשייה חדש ביישוב ערבי - אחוז ההקצאה והביצוע של תקציבי הפיתוח שיועדו ליישובים הערביים הינם נמוכים ביותר. מתוך 120 מיליון ₪ שיועדו במסגרת החלטה 2467 לפיתוח אזורי תעשייה הוקצו בפועל כ-40 מיליון ₪ - כשליש מהסכום המיועד. לקיצוץ העמוק היו כמה סיבות:

1. על פי החלטת ממשלה 1156 מיום 24/12/01 נפרסו חלק מהתקציבים לשנים 2005-2006.
2. תקציבי הפיתוח במשרד התמ"ת ספגו קיצוץ עמוק, בעיקר בין השנים 2002 ל-2003, שבהן הסתכם הקיצוץ בתקציב הפיתוח הכללי של התמ"ת בכ-56%. קיצוץ זה חל גם עם תקציבי הפיתוח ליישובים ערביים. הסיבות לקיצוץ נבעו הן מקיצוצים רוחביים שהושתו עקב המצב הכלכלי, והן מהערכה מחודשת בתמ"ת לגבי התחייבויות של המשרד משנים קודמות. לפי הערכה זו היה לתמ"ת עודף התחייבויות על רקע מעבר לפיתוח אזורי תעסוקה מרחביים, המשרתים כמה ישובים במקום אזורי תעשייה יישוביים.

מבדיקת חלקם של היישובים הערביים בתקצוב פיתוח אזורי תעשייה (סעיף 760109 בתקציב המדינה) בשנים 2001-2005 עולה כי חלקם של היישובים הערביים מכלל תקציבי הפיתוח לתעשייה עולה בהתמדה בין השנים 2001-2005, אולם חלקם עדיין נמוך מחלקם בכלל האוכלוסייה (ראו תרשים 8).



מקורות:

1. הכנסת מרכז מחקר ומידע, מסמך רקע בנושא: מדיניות משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה בנושא פיתוח התעשייה והתעסוקה במגזר הערבי, יוני 2004.
2. תקציב משרד התמ"ת סעיף 760109 www.mof.gov.il.
3. החלטת ממשלה מסי' 3957 מיום 17/8/05 (לא כולל יישובים בדואים ודרוזים).

אזורי תעסוקה הם מקור חשוב להגדלת ההכנסות העצמיות של היישובים הערביים, ולהנגשה של מקומות תעסוקה לתושבים. פוטנציאל גביית הארנונה ביישובים מוכי אבטלה נמוך יותר, ועל כן צמצום ממדי האבטלה - בין היתר גם באמצעות הקמת אזורי תעסוקה - חיוני לרווחת התושבים וליכולתם לשלם את חובותיהם לרשות המקומית.

ישובים בדואים בנגב: במסגרת החלטה 881 הוקצה סך של 15 מיליון ₪ לשנים 2003-2008, לפיתוח אזורי תעשייה ביישובים הבדואים הקיימים - כ-2.5 מיליון ₪ בשנה. בשנים 2003-2004 לא תקצב משרד התמ"ת את היישובים הבדואים בהתאם להחלטה זו ובכלל³⁵. בתקציב 2005 הוקצו - במסגרת החלטה 3957 - כ-2.7 מיליון ₪ להמשך פיתוח אזורי התעשייה ביישובים חורה, רהט ושגב שלום.

ישובים בדואים בצפון: במסגרת החלטה 1403 הוקצה סך 3 מיליון ₪ לשנים 2004-2005 לפיתוח אזורי תעשייה ומלאכה ביישובים בדואים בצפון. בתקציב 2004 לא תוקצבו היישובים הבדואים בצפון. בשנת 2005, במסגרת החלטה 3957, הוקצו כ-1.7 מיליון ₪ לביסוס והקמה של אזורי תעשייה ביישובים זרזיר וכעבייה.

צירוף רשויות ערביות למינהלות אזוריות של אזורי תעסוקה מרחביים - טרם בוצע:

במהלך העשור האחרון ניתנת במשרד התמ"ת עדיפות לפיתוח פארקי תעשייה מרחביים גדולים, המשותפים למספר רשויות מקומיות ומאפשרים ניצול של היתרון לגודל והנאה שוויונית יותר ממשאבי הקרקע. זאת באמצעות עריכת הסכמים לחלוקת ההכנסות מהארנונה בין הרשויות השותפות. במסגרת החלטה 273 מיום 7/6/01 הוטל על משרד התמ"ת לפעול לפיתוח 2-3 אזורי תעשייה אזוריים משותפים לגושי ההתיישבות הערבים בשיתוף ישובים יהודיים סמוכים. זאת מתוך מגמה לפעול לשדרוג מעמדם כאזור פיתוח אי' ושילוב מפעלי היי-טק באזורים אלו. כשנתיים אחר כך בהחלטת ממשלה 737 מיום 19/8/03 הוטל על משרד התמ"ת להגיש הצעה לצירופן של רשויות ערביות אל המינהלות המשותפות של אזורי תעשייה הסמוכים אליהן. נכון לשנת 2003, רשויות ערביות היו שותפות בשלוש מינהלות אזוריות: דלתון (מרום הגליל, מבואות חרמון, צפת וגוש חלב), ציפורית (נצרת עלית, כפר כנא ומשהד) וצח"ר (צפת, חצור, ראש פינה וטובא זנגריה). בין השנים 2003-2005 לא צורפו ישובים ערביים נוספים למינהלות מרחביות. בשנת 2005 במסגרת החלטת ממשלה 3957 הוקצו 4 מיליון ₪ לשיתוף רשויות ערביות בחמישה אזורי תעשייה מרחביים נוספים: היישוב טורעאן באזור התעשייה קדמת גליל; בוסתאן אל מארג' באזור התעשייה אלון התבור; מ.א. משגב וסחינין; מ.א. עמק יזרעאל ואכסאל; וצרוף שעיר³⁶ לאזור התעשייה בר-לב.

בדואים בדרום: בדרום הארץ הופקדו תוכניות לשני אזורי תעסוקה משותפים לרשויות יהודיות ובדואיות. האחד בצומת להבים (אוגוסט 2004 - מועצה אזורית בני שמעון, להבים ורהט) והשני בצומת שוקת (ספטמבר 2005 - מועצה אזורית בני שמעון, מיתר, חורה ולקיה).

35 אולצור עמוס, ממסד רקע בנושא: מדיניות משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה בנושא פיתוח התעשייה והתעסוקה במגזר הערבי, הכנסת מרכז מחקר, יוני 2004.

36 שעיר = איחוד היישובים מגיד אלכרום, דיר אלסד ובענה



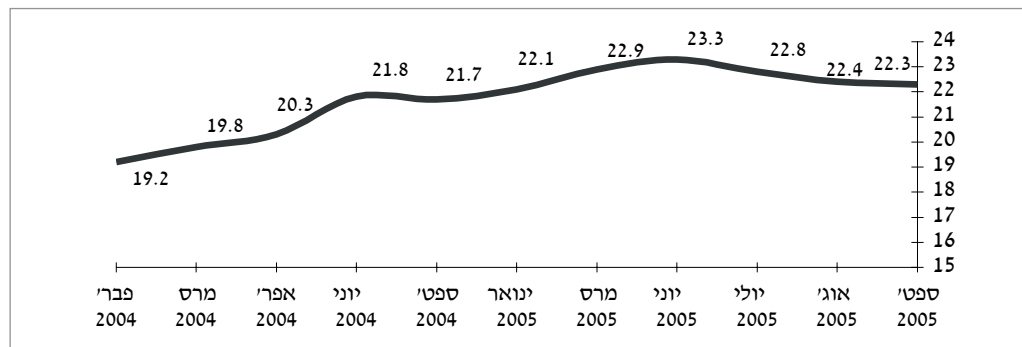
עידוד היזמות והתעסוקה

מצב התעסוקה:

מצב התעסוקה ביישובים הערביים ממשיך להיות חמור: חלקם של דורשי העבודה ביישובים הערבים מכלל דורשי העבודה בארץ הולך וגדל (ראו תרשים 9). על כן היה מקום, גם בעידן של קיצוצים, לתת העדפה מתקנת ליישובים הערביים, בין היתר גם בתחום פיתוח אזורי תעסוקה, אך בפועל הדבר לא נעשה בקצב הראוי.

תרשים 9

חלקם של דורשי העבודה ביישובים הערביים מכלל דורשי העבודה –
פברואר 2004 עד ספטמבר 2005 (אחוזים)

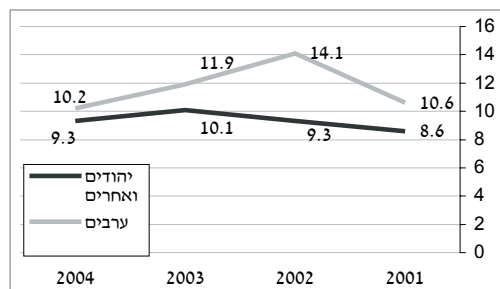


מקור: דו"חות חודשיים של שירות התעסוקה, פברואר 2004 עד ספטמבר 2005

מתרשים 10 עולה כי במהלך שנת 2004 חלה ירידה בשיעור הגברים הבלתי מועסקים גם בקרב יהודים וגם בקרב ערבים. אולם בעוד שבקרב גברים יהודים הירידה בשיעור הבלתי מועסקים היתה מלווה גם בעליה בשיעורי ההשתתפות בכוח העבודה, בקרב גברים ערבים חלה ירידה בשיעור ההשתתפות בכוח העבודה (ראו תרשים 11).

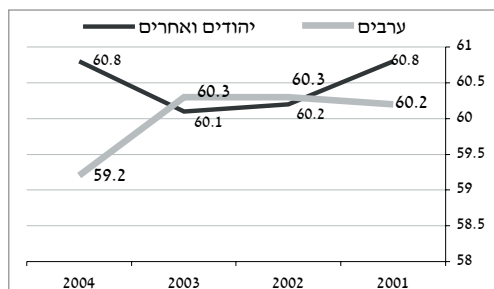
תרשים 11

שיעור השתתפות גברים בכוח העבודה
לפי קבוצת אוכלוסיה 2001–2004



תרשים 10

שיעור בלתי מועסקים בקרב גברים
יהודים וערבים 2001–2004

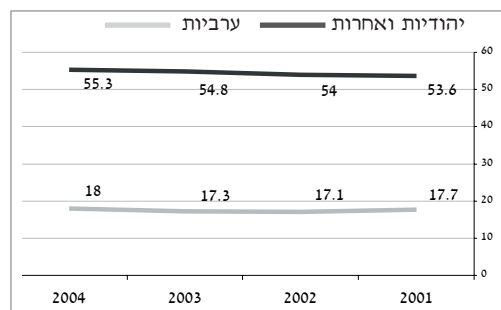


מקור: למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2005

בקרב נשים ערביות חלה עליה משמעותית בשיעור הבלתי מועסקות בין השנים 2003-2004, ובמקביל חלה עליה של 7 עשירות האחוז בשיעור ההשתתפות בכוח העבודה (ראו תרשימים 12 ו-13 להלן)

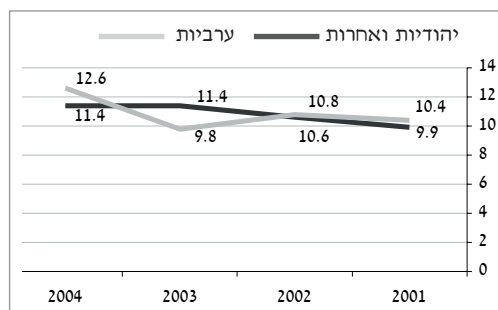
תרשים 13

שיעור השתתפות נשים יהודיות וערביות בכוח העבודה 2001-2004



תרשים 12

שיעור הבלתי מועסקות יהודיות וערביות 2001-2004



מקור: למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2005

תוכנית לטיפול בבעיות התעסוקה במגזר הערבי - טרם בוצע: על-פי החלטה 740 מיום 18/8/2003, על שר התמ"ת להגיש לוועדת השרים לענייני המגזר הלא יהודי תוכנית לטיפול בבעיות מרכזיות של המגזר הערבי בישראל. על התכנית לכלול מנגנון ביצוע, תקציב ולו"ז. על התוכנית לבחון בין היתר את הגורמים המביאים לקשיים מיוחדים בתחום התעסוקה במגזר הערבי ובהשתלבות אזרחים ערבים בענפי תעסוקה מתקדמים. כמו כן, על התוכנית להגדיר חסמים המונעים יישום מלא של תוכנית ופתרונות קיימים לקידום התעסוקה בקרב האזרחים הערבים. ההחלטה טרם בוצעה.

במהלך החודשים האחרונים מקדם משרד התמ"ת, במסגרת המינהלת לפיתוח וקידום התעסוקה, תוכנית לקידום האוכלוסייה הדרוזית ושילובה בשוק העבודה הכללי בישראל³⁷. כמו כן נאספו נתונים על שיעורי תעסוקה של נשים ערביות³⁸.

באשר לאוכלוסייה הבדואית בדרום, על-פי החלטות ממשלה 881 ו-3956 ייעשה עידוד התעסוקה באמצעות הכשרה מקצועית ובאמצעות פעילות הרשות לעסקים קטנים, תוך שימת דגש על עידוד תעסוקת נשים (החלטה 881, 3956). במהלך השנים 2003-2004 לא הקצה משרד התמ"ת כספים לתוכנית הפיתוח ליישובי הבדואים בנגב. במינהל לתכנון מחקר וכלכלה במשרד התמ"ת הוחל בביצוע ניתוח ראשוני לגבי מצב התעסוקה ביישובים הבדואים בדרום. במקביל גובשה ברשות לעסקים קטנים תוכנית עבודה לתוכנית הכשרה ייחודית למגזר הבדואי: הקמת עסק עצמאי.

37 אולצור עמוס, מסמך רקע בנושא: מדיניות משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה בנושא פיתוח התעשייה והתעסוקה במגזר הערבי, הכנסת מרכז מחקר, יוני 2004.

38 פיקטלברג אסנת, השתתפות נשים ערביות בכוח העבודה בעשור האחרון, הרשות לתכנון כוח אדם, משרד העבודה והרווחה, יוני 2004.

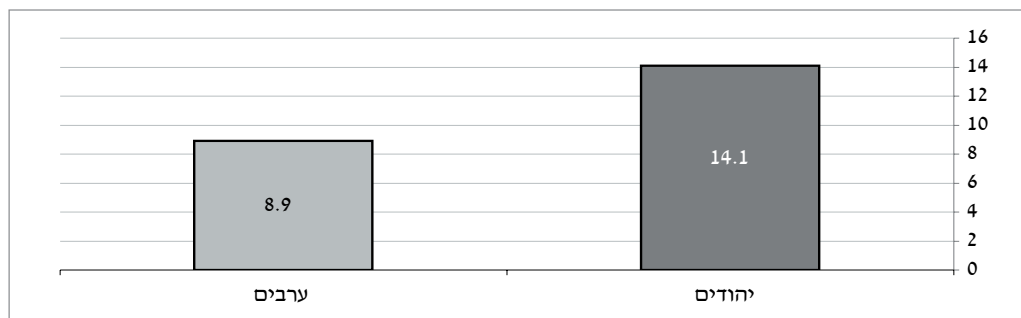


הכשרה מקצועית וטכנולוגית - בוצע חלקית: במסגרת התוכנית הרב שנתית לפיתוח ביישובים ערביים הוקצו 268 מיליון ₪. מזה בוצע בפועל כ-62% בין השנים 2001-2004.

כ-573 אלף מכלל אוכלוסיית בני 20 ומעלה למדו בשנת 2004 בקורסים ו/או בהכשרות מקצועיות (מדובר בשיעור של 13.3% מאוכלוסייה זו). פרופיל בוגרי קורסים והכשרות מקצועיות משקף קבוצות חזקות בשוק העבודה, בהיבטים של סטטוס תעסוקתי, לאום, ותק בארץ, השכלה והכנסה. כך למשל, שיעור בוגרי קורסים והכשרות בקרב יהודים גבוה פי 1.5 בהשוואה לשיעור המקביל בקרב ערבים. שיעור הלומדים בקרב יהודים עמד על 14.1% מכלל בני 20 ומעלה, ובקרב ערבים על 8.9% בלבד (ראו תרשים 14).

תרשים 14

**שיעור הלומדים בקורסים ו/או בהכשרות מקצועיות
מכלל בני 20 ומעלה, יהודים וערבים, 2004**



מקור: שרי פייר, דפי מידע בנושא שוק העבודה" למידה לאורך החיים - קורסים והכשרות מקצועיות, מדינת ישראל, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, מינהל תכנון מחקר וכלכלה, אפריל 2005.

בקרב האוכלוסייה הערבית שיעורי השתתפות בכוח העבודה נמוכים יותר, ושיעורי האבטלה גבוהים יותר ועמוקים יותר. תחולת העוני בקרב האוכלוסייה הערבית הולכת ומתרחבת. מצב עניינים זה מצריך התגייסות מערכתית והצבת הנושא בסדר עדיפות גבוה **לנקיטת פעולה מיידית וחופה** - כפי שנעשה במהלך שנות התשעים בנוגע להכשרה והסבה מקצועית לעולים ממדינות חבר-העמים, ובמהלך השנתיים האחרונות בנושא תעסוקה של הורים יחידים. התנהלותו של משרד התמ"ת בכל הקשור לאיתור ולטיפול בבעיות וחסמים תעסוקתיים ייחודיים לאוכלוסייה הערבית איטית מדי ומצומצמת מדי, בשעה שההתדרדרות במצב התעסוקתי הולכת ומתעצמת.

משרד החינוך

החלטות ממשלה המתייחסות לתחומי אחריותו של משרד החינוך

מספר החלטה	תאריך	כותרת
החלטה 2467	22/10/2000	תוכנית רב-שנתית לפיתוח ישובי המגזר הערבי
החלטה 740 (ערב/12)	19/8/2003	טיפול בבעיות מרכזיות של המגזר הערבי
החלטה 881 (ערב/15)	25/9/2003	התוכנית לטיפול במגזר הבדואי בנגב
החלטה 3956 (ערב/40)	22/7/2005	השלמת תקציב למועצה האזורית אבו-בסמה
החלטה 4464	15/11/1999	תוכנית פיתוח ליישובי הבדואים בצפון
החלטה 1403 (ערב/25)	27/1/2004	תוכנית פיתוח ליישובי הבדואים בצפון

פרויקטים ונושאים לטיפול המשרד על-פי החלטות הממשלה לעיל

- בניית כיתות לימוד
- תוכניות פדגוגיות וקידום החינוך הטכנולוגי
- בניית מוסדות תרבות ומתקני ספורט
- תמיכה בפעילויות תרבות, אמנות וספורט
- הכנת תוכנית לקידום החינוך במגזר הערבי

בניית כיתות לימוד - התקדמות איטית ומצוקה גוברת:

במסגרת החלטות הממשלה הוקצו תקציבים לבניית 2,360 כיתות לימוד במהלך השנים 1999-2008, ביישובים ערביים, ביישובים בדואים בצפון וביישובים בדואים בנגב (ראו לוח 7).

לוח 7

הקצאה לבניית כיתות לימוד לגני ילדים ולבתי ספר ערביים על פי החלטות הממשלה

החלטה	תאריך	סכום במלש"ח	בשנים	מספר כיתות
4644	15.1.98	42.0	2003-1999	100
1403 (ערב/25)	27.1.04	15.0	2005-2004	כ-30
2467	22.10.00	875.0	2004-2001	1,545
881 (ערב/15)	25.9.03	200.0	2008-2003	400
3956 (ערב/40)	22.7.05	285.0	2008-2005	כ-285
סה"כ כיתות לימוד לבניה לשנים 2008-1999 במסגרת החלטות ממשלה: כ-2,360 כיתות				

מקורות: החלטות ממשלה: 4644 מיום 15.1.98; 1403 מיום 27.1.04; 2467 מיום 22.10.00; 881 מיום 25.9.03; 3956 מיום 22.7.05.

בין השנים 2004-2001 היו אמורות להיבנות, במסגרת החלטה 2467, 1,545 כיתות. בפועל נסתיימה במהלך התקופה בנייתן של 709 כיתות - רמת ביצוע של 46%. בהתאם להחלטה 881 אמורות להיבנות ביישובים הבדואים הקיימים 400 כיתות בין השנים 2008-2003 (כ-80 כתות בשנה) וכ-160 כיתות בשנים 2004-2003. בפועל נבנו במהלך התקופה כ-132 כיתות לימוד (ראו לוח 8).



לוח 8

כיתות (גני ילדים וכיתות בית ספר) שנבנו בשנים 2001 – 2004, לא כולל דרוזים ובדואים בצפון

שנה	ערבי	בדואי	סה"כ
2001	246	?	?
2002	152	45	197
2003	88	14	102
2004	223	118	341
סה"כ	709		

מקורות: 1. משרד החינוך התרבות והספורט, מצגת תוכנית קידום החינוך במגזר הערבי, יוני 2005
2. כהן ובר-נתן, תוכנית הפיתוח ליישובי המגזר הערבי, מעקב ביצוע ההחלטה שנים 2001-2004, אגף תאום מעקב ובקרה, משרד ראש הממשלה, אוגוסט 2005.

בהתאם להחלטות הממשלה הנ"ל מחויב משרד החינוך לבנות בין השנים 2005-2008 כ-1,419 כיתות נוספות:

כ-836 כיתות שטרם נסתיימה בנייתן או טרם הוחל בבנייתן (עד סוף 2004) במסגרת ביצוע החלטה 2467;
כ-30 כיתות במגזר הבדואי בצפון במסגרת החלטה 1403;
285 כיתות במסגרת החלטה 3956;
ו-268 כיתות במסגרת החלטה 881;

בישיבת ועדת החינוך של הכנסת מיום 13/9/05 הודיע סגן שרת החינוך³⁹ כי להערכת משרד החינוך חסרות במערכת החינוך הערבי כ-1,800 כיתות על פי החלוקה הבאה:

דרג מספר כיתות

טרום חובה	507
גן חובה	218
בייס יסודי	372
חטיבות ביניים	439
תיכון	259
סה"כ כיתות גן	725

סה"כ כיתות בייס 1,070

סה"כ 1,795 כיתות לימוד חסרות

במסגרת תקציב 2005 הוקצה, יחד עם מפעל הפיס, סכום למימון בניית 980 כיתות לימוד בכל המגזרים, מתוכם 306 כיתות לחינוך הערבי (32%). נתוני הביצוע לשנת 2005 עדיין לא ידועים.

תוכניות פדגוגיות וחינוך טכנולוגי - ביצוע חלקי: במסגרת החלטה 2467 הוקצו 280 מיליון ₪ לתוכניות פדגוגיות שונות לקידום מערכת החינוך במגזר הערבי, ו-66 מיליון ₪ לפתיחת מסלולי לימוד בתיכונים ובמסגרות על תיכוניות בתחומים הטכנולוגיים. סה"כ 346 מיליון ₪. בין השנים 2001-2003 בוצע סכום

39 סטנוגרמה משיבה 280 של ועדת החינוך של הכנסת מיום 13/9/05 - דברים שנמסרו על ידי סגן שרת החינוך.

של 155 מיליון ש"ח⁴⁰ - 59% מהסכום שהוקצה לאותן שנים במסגרת החלטת הממשלה. במסגרת החלטה 881 לפיתוח היישובים הבדואים בדרום הוקצו 15 מיליון ש"ח לפתיחת מסלולי לימוד טכנולוגיים לאוכלוסייה הבדואית בין השנים 2003-2008. בין השנים 2003-2004 לא הקצה משרד החינוך תקציבים בהתאם לתוכנית.⁴¹

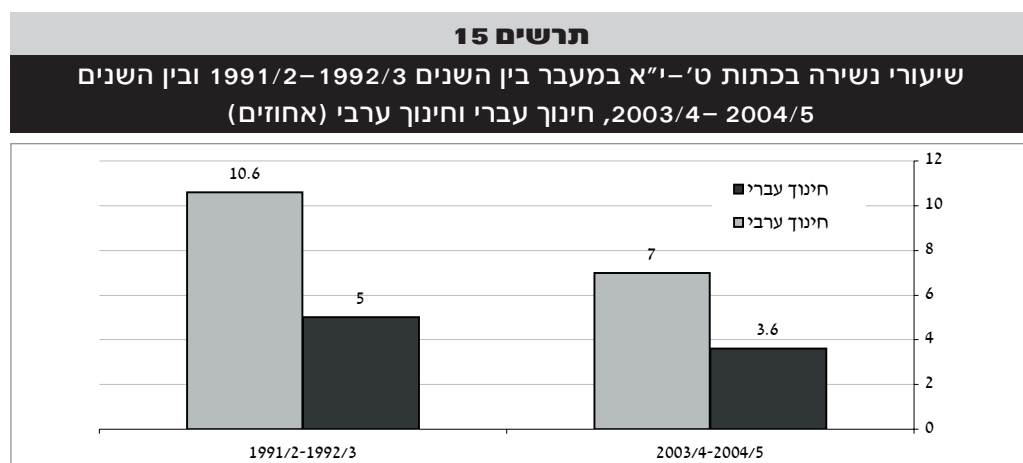
ביוני מבני תרבות וספורט: במסגרת החלטה 2467 הוקצו 28 מיליון ש"ח להקמה ושדרוג של מבני תרבות וספורט. בין השנים 2001-2003 בוצע סכום של 13 מיליון ש"ח למטרה זו.⁴²

הכנת תוכנית לקידום החינוך במגזר הערבי - בוצע: סעיף 1 (ב) בהחלטה 740 מיום 19/8/03: הכנת תוכנית לקידום החינוך במגזר הערבי, תוך בחינת החסמים שמנעו מימוש מלא של תוכניות קיימות לקידום החינוך וההשכלה הגבוהה במגזר הערבי ושל יעדיהן, והגשת המלצות על דרכים להסרתן. ביוני 2005 הוגשה על ידי ראש אגף החינוך הערבי במשרד החינוך תוכנית לקידום החינוך הערבי. תוכנית זו כוללת הצעות להתמודדות עם הבעיות העיקריות בחינוך הערבי - הישגים לימודיים נמוכים ושיעורי נשירה גבוהים.⁴³

מדדים לבחינת צמצום הפערים בין יהודים וערבים בתחום החינוך וההשכלה:

שיעורי נשירה

שיעורי הנשירה בכתות ט'-י"א פחתו במהלך העשור הן בחינוך העברי והן בחינוך הערבי, אולם הפער בין יהודים וערבים נשמר - שיעור הנושרים בחינוך הערבי כפול משיעור הנושרים בחינוך העברי (ראו תרשים 15). שיעורי הנשירה הגבוהים הם בעיקר תוצר של הישגים נמוכים בלימודים, עד כדי ניתוק.



מקור: למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2005

40 משרד ראש הממשלה, אגף תאום מעקב ובקרה, דו"ח מעקב ביצוע תוכנית הפיתוח ליישובי המגזר הערבי - מעקב ביצוע ההחלטה בשנים 2004-2005, אוגוסט 2005.

41 מבקר המדינה, דוח שנתי 54 בשנת 2003 ולחשבונית שנת הכספים 2002, 2004.

42 משרד ראש הממשלה, אגף תיאום מעקב ובקרה, דו"ח מעקב ביצוע תוכנית הפיתוח ליישובי המגזר הערבי - מעקב ביצוע ההחלטה בשנים 2004-2005, אוגוסט 2005.

43 מצגת - תוכנית עבודה רב שנתית החינוך הערבי עם מבט לעתיד, המזכירות הפדגוגית, אגף החינוך לערבים, משרד החינוך התרבות והספורט, יוני 2005.

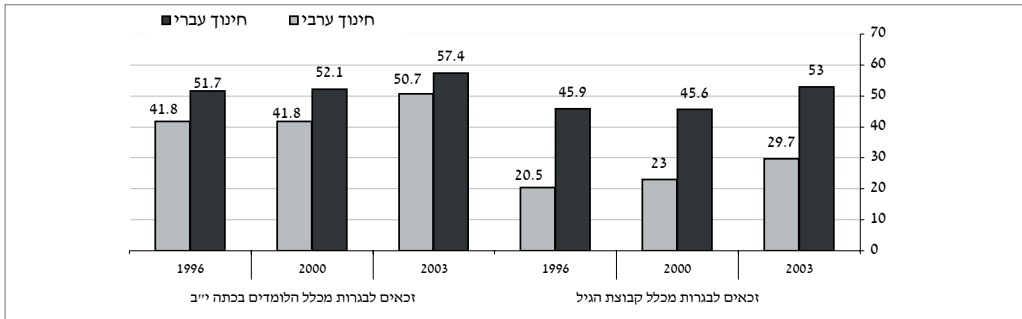


זכאות לבגרות

בעוד שהפער בשיעור הזכאים לבגרות מכלל תלמידי י"ב בחינוך העברי ובחינוך הערבי הולך ומצטמצם, משתמרים הפערים הגדולים בין יהודים וערבים בשיעורי הזכאות לבגרות מכלל קבוצת הגיל. זאת בשל שיעורי הנשירה הגבוהים בחינוך הערבי. בשנת 2003 53% מבני ובנות גיל 17 היהודים היו זכאים לבגרות, זאת לעומת כ-30% בלבד מבני גילם הערבים (ראו תרשים 16).

תרשים 16

זכאים לבגרות מכלל הלומדים בכיתה י"ב ומכלל קבוצת הגיל, חינוך עברי וחינוך ערבי 1996–2003 (אחוזים)



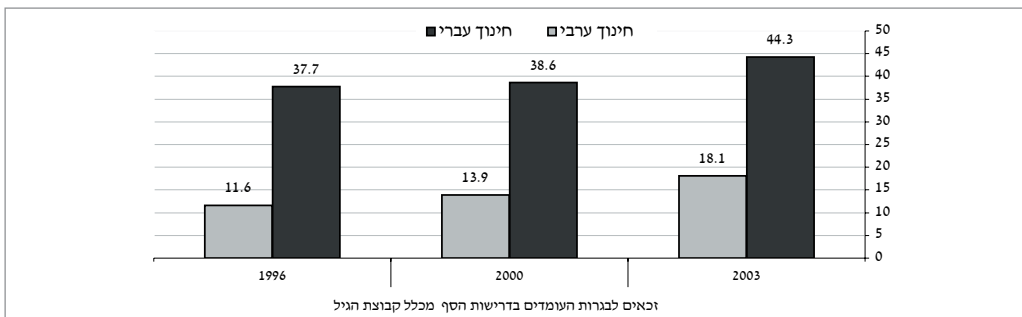
מקור: למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2005

עמידה בדרישות הסף של האוניברסיטאות:

לא כל תעודת-בגרות מקנה לבעליה הזדמנות להמשיך בלימודים לקראת תואר אקדמי. בשנת 2003, רק 18% מבני קבוצת גיל 17 הערבים היו זכאים לבגרות שעמדה בדרישות הסף של האוניברסיטאות. זאת לעומת 44% מבני גילם היהודים (ראו תרשים 17). צמצום משמעותי בשיעורי הנשירה, במקביל להעלאת רמת ההישגים בחינוך הערבי, הוא תנאי הכרחי לצמצום פערים אמיתיים ברמת ההשכלה.

תרשים 17

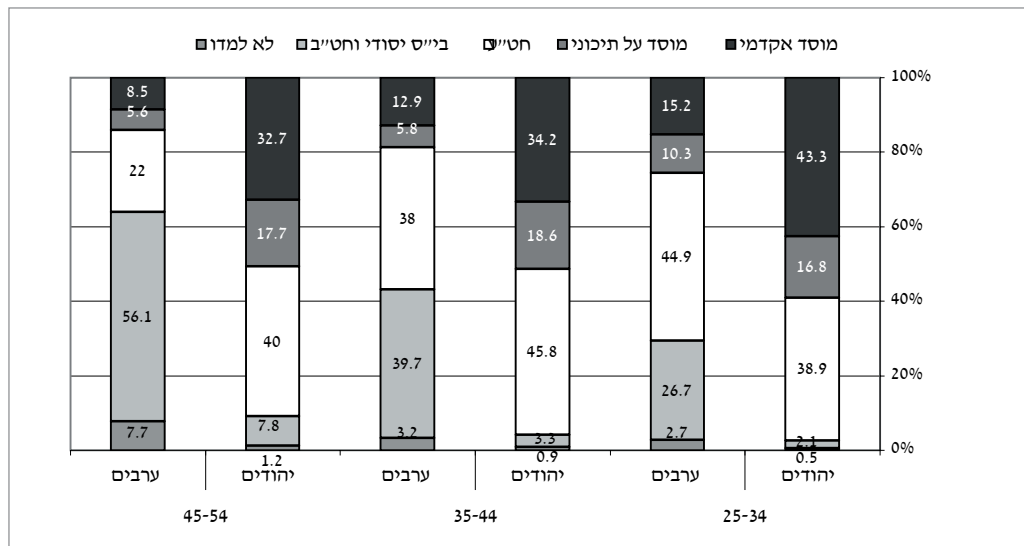
זכאים לבגרות העומדים בדרישות הסף של האוניברסיטאות מכלל קבוצת הגיל, חינוך עברי וחינוך ערבי 1996–2003 (אחוזים)



מקור: למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2005

תרשים 18

יהודים וערבים בגילאי העבודה העיקריים לפי מוסד לימודים אחרון, 2004



מקור: למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2005

השכלה בגילאי עבודה - פערים בנקודת הזינוק

רבות דובר על הקשר בין הישגים בחינוך לבין הסיכויים להשתלב בהצלחה בשוק העבודה. תרשים 18 לעיל מתאר את התפלגות האוכלוסייה היהודית והערבית בגילאי העבודה העיקריים (25-54) לפי מוסד לימודים אחרון בו למדו. הפערים בין יהודים וערבים מצטמצמים ככל ששורדים בקבוצת הגיל; אולם גם בקבוצת הגיל הצעירה ביותר, גילאי 25-34, שעומדים על קו הזינוק לפיתוח קריירה - פערי ההשכלה תהומיים. בקרב יהודים בקבוצת גיל זו, שיעור בעלי השכלה אקדמית עומד על 43.3%, והוא גבוה כמעט פי שלושה משיעור הערבים בני אותה קבוצת גיל שלמדו במוסד אקדמי (15.2%). נתונים אלה דומים מאוד לנתונים העולים מלוח 15 (הפער בין יהודים וערבים בשיעור הזכאים לבגרות העומדת בדרישות הסף של האוניברסיטאות) - ללמדנו שגם ההזדמנות להשלים השכלה אחרי שנות בית הספר מוגבלת מאוד. כמו כן, ראוי לציין כי כ-30% מהערבים בגילאי 25-34 הם בעלי השכלה נמוכה (עד 9 שנות לימוד), זאת לעומת 2.6% מהיהודים בני אותה קבוצת גיל.



לוח 9

טבלה מסכמת - מצב ההתקדמות בפרויקטים במסגרת תוכניות הפיתוח

משרד	פרויקטים	מצב הקדמות	גורמים המשפיעים על קצב ההתקדמות בביצוע
משרד הפנים	תוכנית הבראה לרשויות המקומיות	לא בוצע	- החלטה בדבר למידה של הבעיות הייחודיות לרשויות הערביות והכנת תוכנית בהתאם התקבלה בתום השנה השלישית להפעלת תוכנית הפיתוח - ביצוע החלטה 740 בדבר הכנת תוכנית מתממה
	תקציב פיתוח לרשויות המקומיות	בוצע חלקית	ביטול תקציבי הפיתוח בכל המגזרים בשנים 2003-2004
	קידום תוכניות אב-מתאר	בוצע חלקית	- עיקובים בתהליך אישור התוכניות בוועדות המחוזיות התנגדויות - קיצוצים בתקציב
	הקמה ושיפוץ של מוסדות דת	בוצע חלקית	- קשיים ברשויות הערביות להקצות תקציבים משלימים (שיטת המאצינג) - קיצוצים
משרד השיכון	פיתוח שכונות ותיקות	לא בוצע	התממהות מינהל מקרקעי ישראל במתן הרשאות לתכנון
	פיתוח שכונות חדשות בבנייה ציבורית רוויה על קרקע ציבורית	לא בוצע	תנאי הסבסוד לא היו אטרקטיביים דיים ולא יצרו תנאים הולמים להצלחת הפרויקט
	פיתוח שכונות חדשות בבנייה קבלנית רוויה על קרקע פרטית	בוצע חלקית	- קיצוצים בתקציב - עיקולים על חשבונות הרשויות המקומיות - קיצוצים בתקציבי הפיתוח של משרדי השיכון והפנים האטו את קצב ההתקדמות
	פיתוח מוסדות ציבור	בוצע חלקית	- הרעת תנאי ההלוואות על ידי קיצוץ המענק מ-50% ל-25% עצרה את התהליך כמעט לחלוטין - שיעורי גבייה נמוכים (אם בכלל) של אגרות הביוב ברשויות המקומיות מאיימות על המשך תפקודם של המט"שים
תשתיות לאומיות	השלמת מערכות ביוב פנים ישוביות	בוצע ברובו	ההתקדמות היא במקביל להתקדמות בהקמת היישובים החדשים
	התחברות למתקני קצה	בוצע חלקית	- שיעורי ביצוע של משרד התחבורה מעל 100% לצד קיצוצים בתקציבי הפיתוח של משרדי הפנים והשיכון - קיצוצים בתקציבי מע"צ
	חיבור היישובים הבדואים החדשים לתשתיות החשמל והמים	בוצע	- במסגרת הצו לאזורי פיתוח משנת 2002 נכללים מרבית אזורי התעשייה ביישובים ערבים באזורי פיתוח א' - התקציבים בוטלו כליל בכל המגזרים
	פיתוח דרכים פנימיות	בוצע חלקית	קיצוצים בתקציביים
משרד התחבורה	פיתוח כבישים בין-עירוניים ודרכי גישה ליישובים	בוצע	במסגרת תקציב 2005 הוקצו לטובת העניין 4 מיליון ₪, עדיין אין נתוני ביצוע
	הטבות לאזורי תעשייה	בוצע	הוכנה תוכנית למגזר הדרוזי, והחלה למידה והכנת תוכנית למגזר הבדואי בנגב
	פיתוח אזורי מלאכה ושירותים	לא בוצע	- קיצוצים - קיצוצים
	פיתוח אזורי תעשייה	שיעורי ביצוע נמוכים	- כשלוש וביטול פרויקט ה-PFI - קשיים פיננסיים ברשויות המקומיות
משרד התעשייה המסחר והתעסוקה	צירוף רשויות ערביות למנהלות אזוריות של אזורי תעסוקה	טרם בוצע	במסגרת תקציב 2005 הוקצו לטובת העניין 4 מיליון ₪, עדיין אין נתוני ביצוע
	תוכנית לטיפול בבעיות התעסוקה במגזר הערבי	טרם בוצע	הוכנה תוכנית למגזר הדרוזי, והחלה למידה והכנת תוכנית למגזר הבדואי בנגב
	הכשרה מקצועית וטכנולוגית	בוצע חלקית	- קיצוצים - קיצוצים
	בניית כיתות לימוד	בוצע חלקית	- קיצוצים - קיצוצים
משרד החינוך	תוכניות פדגוגיות וקידום החינוך הטכנולוגי	בוצע חלקית	במסגרת תקציב 2005 הוקצו לטובת העניין 4 מיליון ₪, עדיין אין נתוני ביצוע
	בינוי מבני תרבות וספורט	בוצע חלקית	הוכנה תוכנית למגזר הדרוזי, והחלה למידה והכנת תוכנית למגזר הבדואי בנגב
	הכנת תוכנית לקידום החינוך במגזר הערבי	בוצע חלקית	- קיצוצים - קיצוצים
	החינוך במגזר הערבי	בוצע	הוגש ביוני 2005 כביצוע החלטה 740 מאוגוסט 2003

במהלך העשור האחרון, לראשונה מאז קום המדינה, הותוו תוכניות פיתוח ליישובים הערבים והוקצו לכך תקציבים לביצוע - זאת בניגוד למדיניות ההתעלמות שרווחה עד אז בקרב דרג מקבלי ההחלטות. בפועל, ניכרת התקדמות בעיקר בפריסתן של תשתיות פיסיות כגון מערכות ביוב פנים יישוביות, בניה של חלק ממבני ציבור, התחלה של טיפול במערכת הדרכים הפנים יישובית ובדרכי הגישה ליישובים. אולם בתחומים מהותיים אחרים, שנכללו בתוכניות הפיתוח, כגון פיתוח של אזורי תעסוקה, והשלמת המחסור בכיתות לימוד - שיעורי הביצוע היו נמוכים מאוד אם בכלל. כמו כן, ההתדרדרות במצב התעסוקה והפערים ברמת ההשכלה ממשיכים לתרום את חלקם לעליה בתחולת העוני ולהתרחבות הפערים בין יהודים וערבים. להלן גורמים עיקריים שהשפיעו על שיעורי ההקצאה והביצוע של תוכניות הפיתוח:

- 1) **קיצוצים בתקציבי הממשלה:** קיצוצים בתקציבי הממשלה ואף ביטול של חלק מהם כגון תקציבי הפיתוח במשרד הפנים בשנת 2004 ותקציבי פיתוח אזורי מלאכה ושירותים במשרד התמי"ת בשנים 2003-2004. כמו כן, במספר מקרים - דחיית ביצוע חלק מהפרויקטים לשנים הבאות באמצעות פרישה של תקציבים.
- 2) **חסמים בירוקרטיים:** עיכובים בתהליכי התכנון המתארי ובאישור התוכניות, וכן אי ביצוע פרויקט בינוי שכונות ביוזמת משרד הבינוי והשיכון על קרקע מינהל, בשל אי הסדרת נושא ההרשאות לתכנון בין משרד הבינוי והשיכון לבין מינהל מקרקעי ישראל.
- 3) **מצבן הכלכלי של הרשויות הערביות:** עיקולים שהוטלו על חשבונות של רשויות מקומיות בשל חובותיהן הכספיים עיכב העברה של תקציבי פיתוח לרשויות. כמו כן משפיע מצבן הכלכלי של הרשויות על יכולתן לתחזק ולתפעל את מערך התשתיות ההולך ונבנה. מערך מודרני של תשתיות דורש הוצאות הולכות וגדלות מהרשויות; מבלי שיעמדו לרשותן מקורות הכנסה עצמיים יציבים לא יוכלו הרשויות להמשיך ולפתח את היישובים.
- 4) **שיטת המאצי"ג:** מצבן הכלכלי הרעוע של הרשויות הערביות ושל תושביהן מקשה על נגישותם לתקציבים המותנים בהשתתפות עצמית של הרשות או של התושב. הדבר בא לידי ביטוי בניצול נמוך של תקציבים ממשרד החקלאות - לפיתוח דרכים חקלאיות ולהוצאת רפתות ודירים אל מחוץ לאזור המגורים - ובפגיעה בניצול חלק מתקציבי הפיתוח והתקציבים לבניית מוסדות דת.
- 5) **ליקויים בתקשורת וגילויים של חוסר אמון:** התעלמות והזנחה רבת שנים של הממסד זרעה ניכור, חשדנות והססנות בהתייחסותן של רשויות ערביות רבות לממסד ובהתנהלותן מול משרדי הממשלה. במקרים מסוימים התפרשה התנהלות הרשויות על-ידי חלק ממשרדי הממשלה כהעדף נכונות לשיתוף פעולה או כחוסר עניין בביצוע הפרויקט.

אתגרים מיידיים לחומש הקרוב:

- ארבעה יעדים עיקריים עומדים בפני מקבלי ההחלטות במהלך החומש הקרוב:
השלמת פרויקטי התשתית שטרם הושלמו: כגון מערכות ביוב וכבישים, מבני ציבור וכיתות לימוד.
- **פתרון ארוך טווח לבעיה התקציבית ברשויות המקומיות הערביות:** מצבן הכספי הרעוע של



הרשויות המקומיות הערביות הופך אותן לתלויות תלות מוחלטת בתקציבי הממשלה, פוגע באיכות השירות שהן יכולות לספק לתושביהן ומאיים תדירות על יכולתן לתפעל ולתחזק את מערך התשתיות שהולך ומוקם. בטווח הקצר זקוקות הרשויות לסיוע בכיסוי הגירעון הנצבר. פיתרון ארוך טווח לבעיה התקציבית ברשויות המקומיות הערביות כרוך בביסוס מקורות הכנסה עצמיים יציבים.

- **חיזוק הקהילות ביישובים הערביים** תוך שימת דגש על הקשר שבין חינוך ותעסוקה:
 - הורדת שיעורי הנשירה והעלאת רמת ההשכלה.
 - התגייסות למציאת **פתרון דחוף** לבעיית התעסוקה בקרב ערבים, בדומה לאופן שבו התגייסה המדינה לשיפור מצבם התעסוקתי של סקטורים אחרים באוכלוסייה (כגון עולים חדשים ומשפחות חד-הוריות).
 - בניית מתכונת לשיתוף הציבור במסגרת קהילתית ביישובים הערבים - לחיזוק הקשר ויחסי האמון בין התושבים לרשות המקומית ובין התושבים לשלטון המרכזי.
- **שיפור ויעול העבודה המשותפת בין משרדי הממשלה והרשויות המקומיות הערביות:** הקמת ועדות הנגשה שיורכבו מנציגי הרשויות הערביות ונציגים ממשרדי הממשלה, לשיפור ויעול העבודה המשותפת בין משרדי הממשלה והרשויות המקומיות ובניית אמון. במסגרת הוועדות יוצגו שירותים ומשאבים הניתנים על ידי המשרדים השונים והמתכונת להשגתם. כמו כן ייעשה בירור לגבי חסמים להשגת השירותים והמשאבים ודרכים להתגבר עליהם.

שאלה של סדר עדיפויות

למרות ההישג שבהכללת האזרחים הערבים במערך הפיתוח ליישובים ולאוכלוסייה במדינת ישראל, חמש השנים האחרונות שחלפו מאז אירועי אוקטובר מתאפיינות בתהליכים של גידול בשיעורי העוני והאבטלה באוכלוסייה כלל, ובקרב האזרחים הערבים בפרט. התרחבות הפערים בין יהודים וערבים מובילה להתעצמותם של רגשות הניכור והייאוש. השנים 2001-2003 התאפיינו במשבר כלכלי ובמיתון עמוק. הללו הביאו למדיניות של קיצוצים מסיביים בהוצאות הממשלה. במקביל חל מפנה במדיניות החברתית-כלכלית בישראל. הקיצוץ העמוק והתמורה במדיניות החברתית העמידו במבחן את שאלת סדר העדיפויות הלאומי, החברתי והכלכלי של ממשלת ישראל ואת מקומם של האזרחים הערביים בו. ההתארגנות האיטית בהכנה ובביצוע התוכניות, ושיעור הקיצוץ הגבוה בתקציביהן (שאמנם אינו גבוה יותר מהקיצוץ בכלל התקציבים), לא משדרים אווירה של בהילות ודחיפות - כפי שניתן היה לצפות נוכח הפערים הגדלים בתחולת העוני, בשיעור הבלתי מועסקים, בשיעורי ההשתתפות בכוח העבודה, בשיעור הנושרים מבתי-הספר ובהישגים הלימודיים.

קיצוצים אינם אסון טבע בלתי נמנע או גזירה משמים, אלא החלטה של קובעי מדיניות, בהתאם לסדר עדיפויות. דווקא על רקע המשבר הכלכלי ופגיעותה של האוכלוסייה הערבית בעטיו, היה ראוי להציב את הנושאים של רווחה, חינוך ותעסוקה לאזרחים הערביים במקום גבוה בסולם העדיפויות.

פערים בתקציב משרד הרווחה (2004)

בין רשויות מקומיות ערביות ויהודיות

נדא מתא

הקדמה

שירותי הרווחה האישיים, המסופקים באמצעות הרשויות המקומיות, נועדו להעניק שירותים אישיים, ושירותים למשפחות וקהילות על מנת שיוכלו להתמודד עם מצוקות ולשפר את איכות חייהן. צרכיהם של פרטים וקהילות מושפעים מתמורות בתוך הקהילה ומשינויים חיצוניים: גורמים כגון מעמד פוליטי, חוסן כלכלי-חברתי ומיקום גיאוגרפי משפיעים באופן ישיר על מצב הרווחה בישובים.

במסמך זה נשווה בין תקציבי משרד הרווחה (2004) ללשכות רווחה ברשויות מקומיות ערביות לבין התקציבים לרשויות מקומיות יהודיות. מטרתו של מסמך זה הינה להעריך את עקרונות ההקצאה התקציבית, לבחון האם קיימים הבדלים בהקצאה התקציבית ואם כן - האם הם מוצדקים. כמו כן ננסה לעמוד על מידת הרלוונטיות של חלק מסעיפי ההקצאה לצרכים השונים של הקהילות השונות. לשם כך ערכנו השוואה בין הקצאות 2004 לעשר רשויות מקומיות ערביות, לבין ההקצאות לעשר רשויות מקומיות יהודיות. עשרת היישובים הערביים שנסקרו הם עשרת היישובים הערביים הגדולים ביותר (23 אלף עד 62 אלף נפש). סך כל האוכלוסייה המתגוררת בעשרת היישובים הערביים שנסקרו מהווה כ-27% מהאוכלוסייה הערבית בישראל. לצורך ההשוואה בחרנו עשרה יישובים יהודיים שאוכלוסייתם דומה בגודלה, השוכנים פחות או יותר באותו מרחב גיאוגרפי.

בחלק הראשון יוצגו נתונים ארציים על מצב הרווחה בקרב ערבים ויהודים. בחלק השני נעריך את מידת ההוגנות והרלוונטיות של קריטריונים להקצאה התקציבית, כפי שפורסמו על ידי משרד הרווחה ביחס למאפיינים כלליים של האוכלוסייה הערבית. בחלק השלישי נציג נתונים השוואתיים לגבי מספר מאפיינים של היישובים הערביים והיהודיים שנסקרו, כגון גודל האוכלוסייה, דירוג חברתי-כלכלי, התפלגות גילאים, רמת הכנסה ושיעורי אבטלה. בחלק הרביעי נציג נתונים השוואתיים לגבי סך כל ההקצאה התקציבית בעשרים היישובים הנסקרים תוך התמקדות בחמישה נושאים: תקנים במחלקות הרווחה, ילדים, פרט ומשפחה, זקנים ועבודה קהילתית. המקורות שעמדו לרשותנו הם נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נתוני הביטוח הלאומי ותקציב משרד הרווחה להוצאות רווחה לשנת התקציב 2004 בעשרים הרשויות המקומיות הנסקרות. כמו כן נסמכנו על מידע שקיבלנו מפורום מנהלי מחלקות רווחה ערבים¹.

נקודות ציון בהתפתחות שירותי הרווחה ביישובים ערביים: רמת הרווחה החברתית-כלכלית בקרב האוכלוסייה הערבית, בדומה לתחומים אחרים כגון חינוך ותעסוקה, מושפעת מנקודת זינוק שונה

1 בשנת 2003 הוקם **פורום מנהלי מחלקות רווחה ערביים**, שעוקב אחר מצב הרווחה בלשכות הרווחה ברשויות הערביות.



בהשוואה ליהודים. אבו בקר (2001)² מדגישה שמלחמת 48 יצרה בעיות רווחה קשות שסיבותיהן פליטות, אבטלה, עוני, כפרים שנהרסו, כפרים שהפכו למקלט לתושבים מכפרים אחרים, ובקרב חלק גדול מהאוכלוסייה - אף פגיעה פיזית ונפשית כתוצאה מפירוק משפחות ומאובדן קרובי משפחה. בעיות רווחה אלו, שלא טופלו במסגרת הממשל הצבאי, החריפו. חיידר³ מציין כי בשנת 1958 הוקמו במגזר הערבי 15 לשכות רווחה, שבהן עבדו 32 עובדים סוציאליים. ב-1978 שכנע מנהל מחוז הצפון את חלק מראשי הרשויות הערביות להקים מחלקות רווחה 'מקובצות' - מתכונת שלא הייתה נהוגה באוכלוסייה היהודית. הטענה הייתה שמחלקות רווחה מקומיות יגזלו את כל תקציב הרשות. לפיכך הוקמו ארבע לשכות מקובצות - בעכו, נצרת, חדרה וחיפה. הקמת לשכות הרווחה המקובצות עמד בניגוד לחוק שרות הסעד התשי"ח-1958. על-פי הוראות החוק, על כל רשות מקומית להקים לשכת רווחה בתוך היישוב. אבו בקר⁴ טוענת שיוזמת הממשלה להקים לשכות רווחה מקובצות נועדה להפחית את הוצאות הממשלה על הרשויות הערביות, וכי הקמת לשכות הרווחה המקובצות תרמה לגידול בפערים בתחומי שירותי הרווחה ולמיסודם. בשנת 1992 ביטלה שרת הרווחה אורה נמיר את הלשכות המקובצות. לראשונה הוקמו לשכות רווחה מקומיות, צעד שהעלה משמעותית את רמת שירותי הרווחה ביישובים הערביים.

מצבה הכלכלי-חברתי של האוכלוסייה הערבית: מצבה הכלכלי-חברתי של האוכלוסייה הערבית מושפע ממספר גורמים:

- 1- נקודת זינוק נמוכה: נקודת זינוק נמוכה יחסית והיעדר שירותי רווחה מתאימים תרמו להחמרה משמעותית במצב הכלכלי-חברתי של האוכלוסייה הערבית.
- 2- קיצוץ בקצבאות הביטוח-הלאומי: מהסקירה השנתית של הביטוח הלאומי⁵ ניתן ללמוד כי המפנה במדיניות החברתית של הממשלה, שהתרחש בשנים 2002-2003, גרם להתרחבות ממדי העוני בחברה הישראלית בכלל ובחברה הערבית בפרט. מדיניות הקיצוץ בתקציבי הרווחה נמשכה גם בשנת 2004: קיצוץ בקצבאות ילדים, בגמלה להבטחת הכנסה, בקצבאות לקשישים ולא למנות, בקצבאות נכות ובדמי אבטלה. השלכות המדיניות החדשה על ממדי העוני, והחלוקה הלא שוויונית בהכנסה הלאומית, פוגעות בעיקר בשכבות החלשות של החברה בישראל, עליהן נמנים כמחצית ממשקי הבית הערביים.
- 3- קיצוץ בתקציבי הרווחה: בנוסף לקיצוץ בקצבאות הביטוח הלאומי חל תהליך של קיצוץ בתקציבי הרווחה לרשויות המקומיות. דו"ח הקצאת משאבים לשירותים חברתיים לשנת 2004⁶ מצביע על שינויים במדיניות ההקצאות של הממשלה לשירותי הרווחה. בין השנים 2002-2004 חלה ירידה בתקציב הרווחה בשירותים המוסדיים, ובמקביל חל גידול בהוצאות לשירותי הקהילה. כמו כן נצפתה ירידה בהקצאת משאבים לתחום הרווחה מתוך תקציבי הרשויות, במיוחד ברשויות ערביות ורשויות יהודיות מהפריפריה. כל זה התרחש חרף העובדה שביישובים רבים חלה עליה במספר הנזקקים לשירותי רווחה.
- 4- תהליך ההפרטה של שירותי הרווחה: גורם חשוב נוסף המשפיע על מצב הרווחה הוא תהליך הפרטת שירותי הרווחה. בתהליך זה מועברת האחריות לספק שירותים ממלכתיים ועירוניים לידיהם של ארגונים לא ממשלתיים. יחד עם זאת, בידי המדינה והרשות המקומית נשמרת שליטה מסוימת על תוכן השירותים ואופיים. לפי הדו"ח על הקצאת משאבים לשירותים חברתיים (2004) קיימת לאחרונה

2 חולה אבו-בקר, מדיניות הרווחה החברתית והחינוכית בקרב האוכלוסייה הערבית בישראל, המרכז לחקר החברה הערבית בישראל, מכון ון ליר בירושלים, 2001.

3 Haidar A., Social Welfare Services for Israel's Arab Population. San Francisco: West view Press, 1991

4 אבו בקר, ראו שם.

5 דו"ח הביטוח הלאומי על מצב העוני והאי-שוויון, 2004

6 קופ יעקב, הקצאת משאבים לשירותים חברתיים, מרכז טאוב, 2004

תופעה של רשויות מקומיות המפתחות יוזמות עצמאיות בתחום הרווחה, תוך גיוס משאבים מתוך הרשות או מגורמים חיצוניים: קרנות, גורמים במגזר העסקי, עמותות, תורמים וכדומה. תהליך זה, המתקיים ביישובים חזקים, אינו מתקיים במידה דומה ביישובים חלשים. הפוטנציאל האזרחי הנמצא ביישוב או בשכונה, בנוסף להשתתפות הממשלתית והמקומית בתקצוב לרווחה, משפיעים על רמת הרווחה והשירותים.

האוכלוסייה הערבית מאופיינת בשיעורי אבטלה ועוני גבוהים, ובתלות גדולה בקצבאות להבטחת הכנסה. הרשויות המקומיות הערביות סובלות מזה שנים ממצב כלכלי ירוד, וכתוצאה מכך סובלות לשכות הרווחה ביישובים אלה מקיצוצים במשאבים ומתת-תיקצוב, וקיים בהן מחסור בכוח אדם מתמחה בתחומים שונים. כל הגורמים הללו משפיעים על הידרדרות שירותי הרווחה. על רקע המצב הקשה הוקם בשנת 2003 **פורום מנהלי מחלקות רווחה ערביים**, שעוקב אחר מצב הרווחה בלשכות הרווחה ברשויות הערביות. אחת הפעילויות החשובות של הפורום היא ערעור על קריטריונים של תיקצוב. הפורום עתר בשנת 2004 לבית המשפט העליון בתביעה לשנות את הקריטריונים לתקצוב סידור מכסות חוץ ביתיות לילדים (בג"ץ: 8714/04). לטענת הפורום, הקריטריונים של סידור מכסות חוץ ביתיות לילדים מפלות את האוכלוסייה הערבית. משרד הרווחה ערך שינוי בקריטריונים להקצאה לסידור חוץ ביתי⁷ ובית המשפט קבע שבעקבות השינויים העתירה התייתרה. חשוב לציין שהפורום הצליח להכניס נציג לוועדה שמחליטה על קריטריוני התקצוב, שלא כללה קודם לכן אף נציג ערבי.

1. מבחר נתונים ארציים על מצב הרווחה בקרב יהודים וערבים

בחלק זה נציג נתונים ארציים השוואתיים בין יהודים וערבים בתחולת עוני, בשיעורי מקבלי הבטחת הכנסה, באחוזי נשירה, ובבעלי הסדרי חיסכון. זאת על מנת לקבל תמונה כללית על הפערים ברמת הרווחה בין ערבים ויהודים.

ילדים יהודים וילדים ערבים

תחולת העוני בקרב ילדים לא-יהודיים⁸ גבוהה כמעט פי שלושה מאשר בקרב ילדים יהודים: על פי נתוני הביטוח הלאומי, תחולת העוני בקרב ילדים ערביים בישראל היא 57.5% - לעומת 21.2% בקרב ילדים יהודים. מכאן שסיכוייו של ילד ערבי להיות עני גבוהים פי שלושה מסיכוייו של ילד יהודי (ראו תרשים 1)

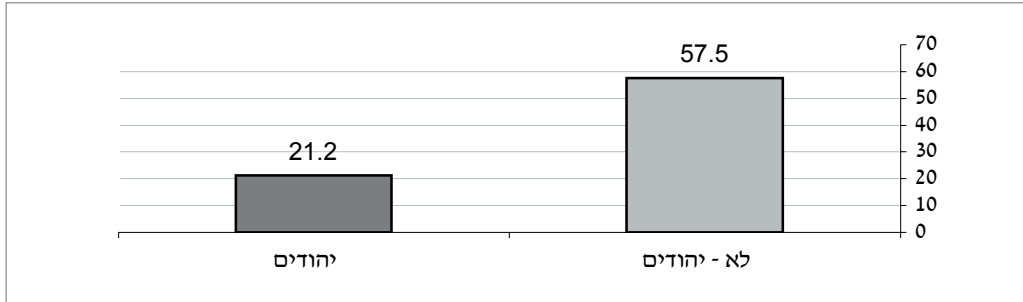
7 על השינויים בקריטריונים נודע לנו בשיחה מיום 9/11/05 עם מר ראע'ב עבאס, מנהל מחלקת רווחה בכפר כנא ונציג פורום מנהלי מחלקות הרווחה הערביות בוועדה במשרד הרווחה הקובעת את קריטריוני ההקצאה

8 המוסד לביטוח לאומי משתמש בקטגוריה לא-יהודי הכוללת לא יהודים שהם לא ערבים. על מנת לדייק נצמד לקטגוריה של לא-יהודי במקום ערבי בנתוני המוסד לביטוח לאומי.



תרשים 1

תחולת העוני בקרב ילדים לא-יהודים לעומת ילדים יהודים, 2003

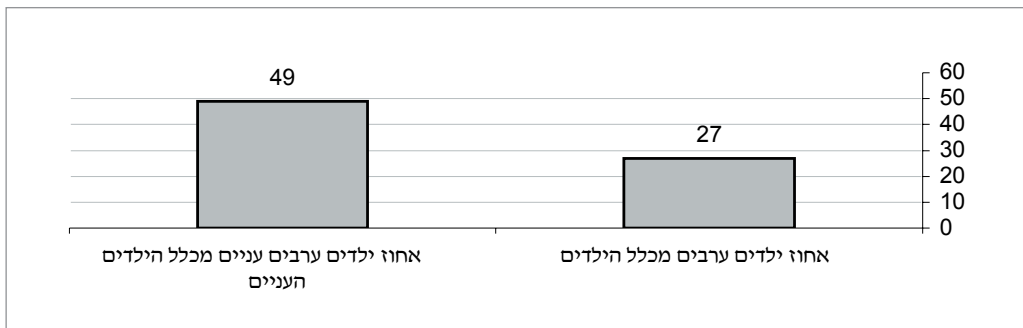


מקור: הביטוח הלאומי, עוני ואי-שוויון בהתחלקות ההכנסות 2004, נתוני לוח מס' 9 עמוד 399
* הנתונים כוללים את מזרח ירושלים

מחצית הילדים העניים בארץ הם ילדים ערביים: אינדיקציה נוספת לחומרת ממדי העוני בקרב ילדים ערביים היא השוואה בין שיעורם של הילדים הערביים מכלל אוכלוסיית הילדים לבין שיעור הילדים הערבים מכלל הילדים העניים. בעוד שהילדים הערבים מהווים פחות משליש אוכלוסיית הילדים בישראל, הם מהווים כמחצית מהילדים העניים בישראל (ראו תרשים 2).

תרשים 2

שיעור הילדים הערבים מכלל הילדים בארץ לעומת שיעורם מכלל הילדים העניים, 2003

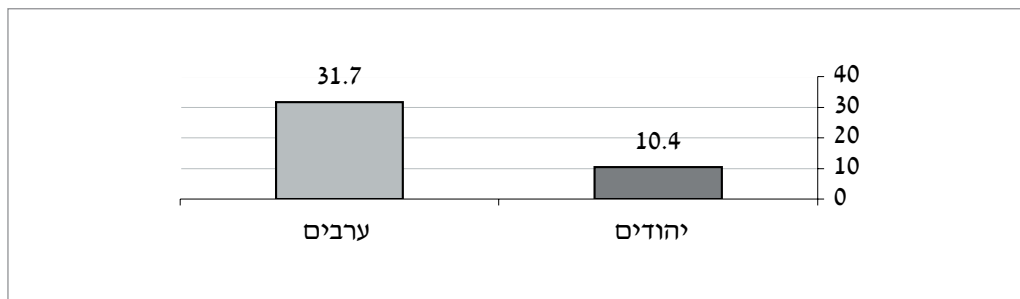


מקור: 1. הביטוח הלאומי, עוני ואי-שוויון בהתחלקות ההכנסות 2004.
2. הדו"ח השנתי של המועצה הלאומית לשלום הילד 2004.
* הנתונים כוללים את ירושלים המזרחית.

פערים רחבי ממדים בין ילדים ערבים ליהודים בשיעורי הנשירה: אחוזי נשירה גבוהים הם אינדיקציה לאחוז גבוה של נוער מנותק ולצורך בהתערבות שירותי הרווחה. אחוז בני הנוער בגיל 17 שאינם לומדים ואינם מסיימים 12 שנות לימוד גבוה בקרב ערבים פי שלושה משיעורו בקרב יהודים (31.7% לעומת 10.4%; ראו תרשים 3).

תרשים 3

אחוז הילדים הערבים והיהודים בגיל 17 שאינם מסיימים 12 שנות לימוד



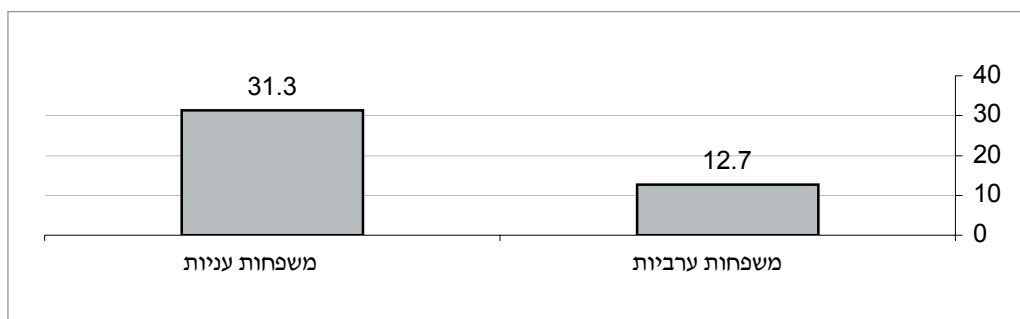
מקור: משרד החינוך התרבות והספורט, אגף החינוך לערבים, מתוך: עבדאללה חטיב, "סיכום מחקר נשירה גלויה וסמויה", 2005 www.education.gov.il

פרטים ומשפחות - יהודים וערבים

שיעור המשפחות הערביות העניות גדול פי שלושה משיעורן של המשפחות הערביות באוכלוסייה: בשנת 2004 היו המשפחות הערביות 12.7% מכלל המשפחות, אולם המשפחות הערביות העניות היו 31.30% מהמשפחות העניות בארץ (ראו תרשים 4).

תרשים 4

שיעור המשפחות הערביות בכלל האוכלוסייה לעומת שיעורן בכלל המשפחות העניות, 2004.



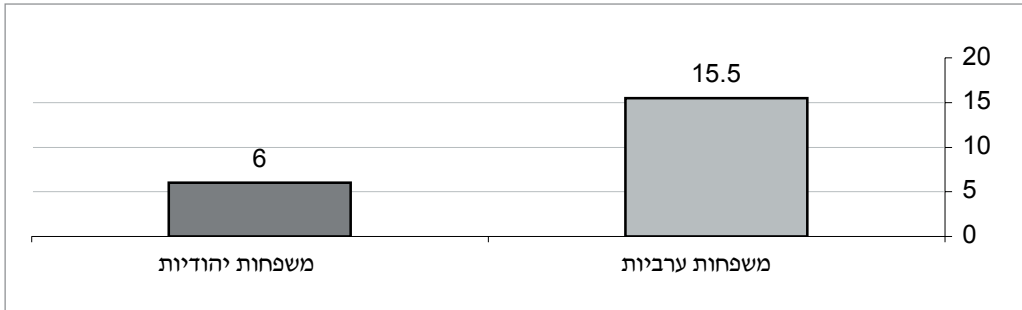
מקור: ביטוח לאומי, עוני ואי-שוויון בהתחלקות ההכנסות, 2004.

שיעור המשפחות הערביות מכלל המשפחות שמקבלות הבטחת הכנסה כפול משיעורן בכלל האוכלוסייה: 15.5% מהמשפחות הערביות תלויות בקצבאות מדינה בכדי להבטיח רמת קיום מינימאלית. זאת לעומת 6% מהמשפחות היהודיות (ראו תרשים 5). בנוסף, מתרשים 6 עולה כי שיעור המשפחות הערביות שמקבלות הבטחת הכנסה גבוה פי שניים משיעורן מכלל המשפחות בארץ.



תרשים 5

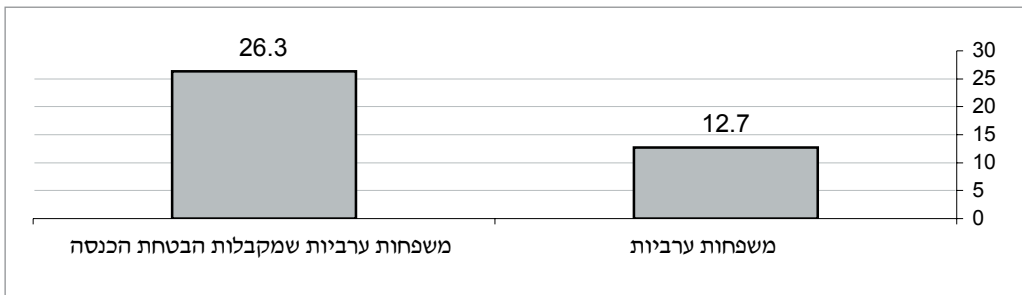
שיעור המשפחות היהודיות שמקבלות הבטחת הכנסה מכלל המשפחות היהודיות, לעומת שיעור המשפחות הערביות שמקבלות קצבת הבטחת הכנסה מכלל המשפחות הערביות, 2004



מקור: מחלקת מחקר ביטוח לאומי.
הערה: לא כולל משפחות ערביות בערים מעורבות.

תרשים 6

שיעור המשפחות הערביות מכלל המשפחות בארץ, לעומת שיעור המשפחות הערביות מכלל המשפחות שמקבלות הבטחת הכנסה, 2004

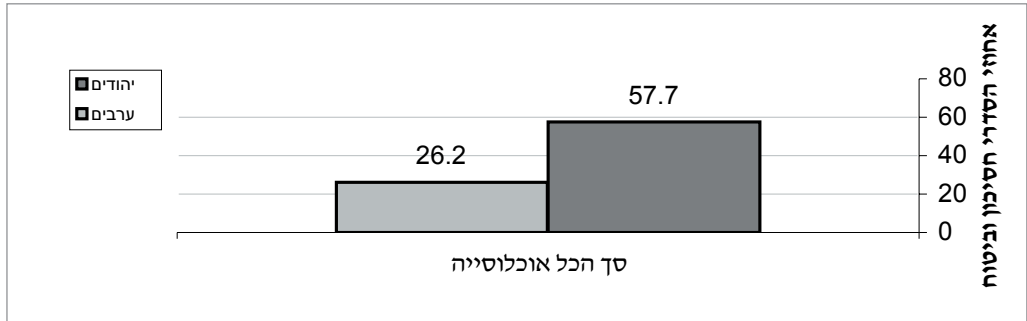


מקור: דו"ח מצב העוני ואי השוויון של הביטוח הלאומי, 2004, וכן נתונים על מקבלי קצבת אבטחת הכנסה מחלקת מחקר ביטוח הלאומי.
הערה: הנתון 26.3 אחוז מתייחס רק למשפחות ערביות ביישובים ערביים, ואילו הנתון 12.7% מתייחס לכלל הארץ. כלומר - יש אפשרות שאחוז המשפחות הערביות שמקבלות הבטחת הכנסה גבוה אף יותר.

רק כרבע מהאזרחים הערבים, בני עשרים ומעלה, הם בעלי הסדרי חיסכון וביטוח לקראת פרישה לעומת כשני שלישי בקרב יהודים: ל-57% מהיהודים בני 20 ומעלה הסדרי חיסכון וביטוח לקראת פרישה, זאת לעומת 26.2% מהערבים בני אותה קבוצת גיל (ראה תרשים 7). נתונים אלה מדגימים את הפער ביכולתן של משפחות ערביות להבטיח את עתידן הכלכלי לעת זקנה. שיעורי ההשתתפות הנמוכים של נשים ערביות בכוח העבודה הם הגורם העיקרי לפער.

תרשים 7

הסדרי חיסכון לקראת פרישה של בני 20 ומעלה באחוזים, 2002



מקור: הסקר החברתי של הלמ"ס, 2002

* הנתונים לא כוללים את ירושלים המזרחית

2. קריטריונים ומשקלות מפלים בהקצאות משרד הרווחה

תקציב מחלקות הרווחה העירוניות נחלק לסעיפים על-פי תחומי הרווחה השונים. לכל אחד מתחומי הרווחה קריטריונים שונים לקביעת התקציב. להלן נסקור את הקריטריונים להקצאה התקציבית ולהקצאת כוח אדם, ואת המשקלות שניתנו להם.

קריטריונים להקצאה: באתר משרד הרווחה, תחת הכותרת 'תקצוב רשויות מקומיות בשרותי הרווחה-אמות מידה'⁹, נמצאו אמות המידה לתקצוב חלק מסעיפי תקציב הרשויות (ראו נספח 2). יצוין כי העדר פירוט הקריטריונים להקצאה בחלק מסעיפי התקציב אינו מאפשר לעמוד במדויק על מכלול הנקודות הבעייתיות בהקצאה, אולם ניתן להתרשם מאופיים של הקריטריונים והשלכותיהם על אופן החלוקה התקציבית ליהודים ולערבים.

א. תקציבים

קריטריונים ומשקלות להקצאה :

1. נתוני יסוד: מדובר במספר הפרטים והמשפחות המוכרים ו/או מטופלים על-ידי לשכת הרווחה ביישוב. לא כל הנזקקים לשרותי הרווחה אכן פונים לשכונת הרווחה בכוחות עצמם. בחלק מן המקרים מגיעים פרטים ומשפחות לטיפול באמצעות פעולות איתור מטעם הרשויות. דלות משאביהן של שכונת הרווחה ברשויות הערביות - הן במשאבי אנוש והן בתקציבים - מונעת מהן לבצע כראוי איתור זה. כך נוצר מצב בו קיים פער בין מספר הפונים בפועל, דהיינו מספר הנזקקים הנכללים בנתוני היסוד, לבין מספר הנזקקים בשטח. מתן משקל גבוה לקריטריון זה - למשל משקל של 30% בתקציב 'משפחות במצוקה' - עשוי להוות גורם המפלה רשויות ערביות, שכן מספר הפרטים והמשפחות המוכרים או

9 אתר משרד הרווחה: www.molsa.gov.il



מטופלים על ידי לשכת הרווחה לא תמיד משקף את היקפם האמיתי ביישובים¹⁰.

2. מעמד חברתי-כלכלי: קריטריון זה משקף את המצוקה הכלכלית ביישובים, וניתן לו משקל של 10%. עבור היישובים הערבים, בהם כמחצית ממשקי הבית שרויים מתחת לקו העוני ומרביתם מדורגים ברמה 1 עד 3 בסולם הדירוג של הרשויות המקומיות של הלמ"ס, משקל של 10% בלבד לקריטריון זה אינו משקף את כובד משקלה של הבעיה ואינו מספק.

3. משפחות מרובות ילדים: שיעור משפחות בהן 5 ילדים (עד גיל 24) ויותר בקרב ערבים עומד על 22.4% מהמשפחות לעומת 6.1% בקרב יהודים¹¹, אולם המשקל שניתן לקריטריון זה הוא 10% בלבד - וגם כאן משקלו נמוך מדי יחסית לממדיה של התופעה באוכלוסייה הערבית.

4. עולים חדשים: ברוב סעיפי התקציב קיימת תוספת לאוכלוסיית העולים (ילדים, זקנים וכו'). התוספת ניתנת באמצעות מקדם שגודלו נקבע על פי מספר העולים ביישוב. מעבר לכך ניתנת - בהתאם למספר העולים - תוספת משמעותית במספר התקנים ליישוב. ההנחה היא שאוכלוסיית העולים חלשה יותר ועל כן זקוקה לסיוע מיוחד בתחום הרווחה. לערבים אין התייחסות כאוכלוסייה ייחודית עם צרכים מוגברים ייחודיים בתחום הרווחה, למרות תחולת העוני הרחבה.

5. אזורי עדיפות לאומית: למרות פניותינו החוזרות התקשינו לקבל מידע בנושא ישובים המסווגים בעדיפות לאומית על-ידי משרד הרווחה. ממקור במשרד ראש הממשלה, נודע לנו כי בשנת 1998 החליטה הממשלה על רשימה אחידה של ישובים בעדיפות לאומית לכל המשרדים, מלבד מספר משרדים עם צרכים ספציפיים. תוקף החלטה זו הסתיים ב-2002. בשלב זה כל משרד יכול להכריע בנושא עדיפות לאומית כראות עיניו. הרשימה המפורסמת באתר משרד הרווחה היא מתאריך יולי 2000 ועל כן זהה לרשימה האחידה של 1998. ניתן לראות כי רשימה זו אינה משקפת סדר עדיפויות רלוונטי בענייני רווחה. למשל, היישוב היוקרתי כפר וורדים נמצא בעדיפות לאומית א', ויישוב כמו טבריה (מעמד כלכלי-חברתי נמוך יחסית) לא נמצא אפילו באזור עדיפות ב'. גם ב-20 היישובים הנכללים בסקירה זו לא קיים מתאם בין המצב הכלכלי-חברתי ורמת המצוקה ביישוב לבין סיווגו כאזור פיתוח.

6. משפחות חד הוריות: קריטריון זה מקבל בדרך כלל תוספת של 10%. אחוז המשפחות החד הוריות בחברה הערבית קטן יחסית בהשוואה ליהודים. שיעור המשפחות החד הוריות הערביות עם ילדים עד גיל 17 מכלל המשפחות הערביות עומד על 4.45% - לעומת 14.5% בקרב משפחות יהודיות¹².

תקנה מגבילה - הגבלת שיעור הגידול בתקציב במעבר משנה לשנה ל-130%:

כאשר עקב שינוי בקריטריונים או במשקלות מגיעה תוספת תקציבית ליישוב כלשהו, נקבע כי התוספת התקציבית השנתית לא יכולה לעלות על 130% מהתקציב של השנה הקודמת. תקנה זו מעכבת את התוספת התקציבית של ישובים ערביים שתקציביהם נמוכים והזוכים לזכאות להעלאה תקציבית באמצעות הסטות פנים משרדיות הנובעות משינוי בעקרונות החלוקה.

שיטת המאצ'ינג:

משרד הרווחה מממן 75% מתקציב הרווחה ואילו מימון 25 האחוזים הנותרים מוטל על הרשות המקומית. קשיים תקציביים ברשויות המקומיות הערביות, שנובעים בין היתר גם מהכנסות עצמיות נמוכות, מקשים על גיוס משאבי התקציב.

10 ראיין עם הגב' קמיליה מטאנס, ראש פורום מנהלי מחלקות הרווחה הערביים מיום 11-8-2005
11 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל, 2005
12 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל, 2005

ב. כוח אדם ותקנים במחלקות הרווחה:

אמות המידה להקצאת כוח האדם במחלקות הרווחה¹³:

- (1) א) משתנים להקצאת כ"א במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות.
- 1- 25% - מספר התיקים בטיפול, משוקלל באינטנסיביות של הטיפול (משקל התיקים בטיפול יופחת במהלך השנים)
- 2- 75% - נתוני רמה סוציו-אקונומית ביישוב לפי ההרכב הבא:
- 20% - שכר ממוצע של שכירים
 - 20% - הכנסה לנפש
 - 10% - אבטלה ביישוב
 - 25% - אוכלוסייה צעירה עד גיל 18 (תלות ילדים)*
 - 25% - אוכלוסייה זקנה מגיל 65 (תלות זקנים)*
- (האחוזים בשתי השורות האחרונות - מתוך כלל האוכלוסייה ביישוב)
- ב) ערי מטרופולין: מקדם של 1.1 ל-3 הערים הגדולות: ירושלים, תל-אביב, חיפה.
- מועצות אזוריות: מקדם המתבסס על מרחקים, מספר תושבים ומספר ישובים.
- אזורי עדיפות לאומית: לאזורי עדיפות לאומית א'-1.10, ב'-1.05.
- סה"כ אוכלוסייה: מקדם המתבסס על גודל האוכלוסייה ביישוב.
- * אינטנסיביות הטיפול - על פי הוראה 1.21 בתקנון עבודה סוציאלית.
- ביישוב שבו נע מספר העולים בין 300 ל-14,000 עולים - לכל 1,250 עולים 0.50 משרה; ביישוב שבו מספר העולים גבוה מ-14,000 עולים, עבור 14,000 העולים הראשונים - לכל 1,250 עולים 0.50 משרה. עבור העולים שמעבר ל-14,000 הראשונים - לכל 1,250 עולים 0.375 משרה.
- (2) תגבור ניתן ליישובים שבהם שיעור העולים גבוה מ-20% וליישובים שבהם מספר התושבים קטן מ-30,000.
- * ההקצבה לא תפחת מ-80% מתקציב תחילת השנה הקודמת, ולא תעלה על 130% מתקציב תחילת השנה הקודמת.

בהקצאת כוח אדם בלשכות הרווחה ישנם שלושה קריטריונים דומיננטיים, המשפיעים על הפער בהקצאת כוח אדם בין ישובים יהודיים ליישובים ערביים: (1) משקלו של הקריטריון - מספר התיקים בטיפול, העומד על 25%, (2) עדיפות לאומית, ו(3) אוכלוסיית עולים.

(1) **נתוני יסוד**: בגלל המספר הקטן יחסית של נתוני יסוד בלשכות ערביות, מתן משקל של 25% לנתוני יסוד מגדיל את הפער בין יהודים וערבים.

(2) **עדיפות לאומית**: יישוב המסווג כיישוב בעדיפות לאומית א' מקבל תוספת של 1.1 לעומת 1.05 בעדיפות ב'. בין 10 היישובים הערביים הנכללים בסקר אין אף יישוב בעדיפות לאומית א' - לעומת ארבעה ישובים יהודים (ראו לוח 1). כמו כן, אזורי עדיפות לאומית אינם נקבעים על פי צרכי הרווחה אלא על פי שיקולים אחרים שלא תמיד משקפים את צרכי הרווחה.

(3) **אוכלוסיית עולים**: ישובים ערבים לא זוכים לתוספת בתקציב או בכוח אדם בגין צרכים ייחודיים שלהם, כפי שמקבלים ישובים יהודים בזכות מספר העולים ביישוב.

13 אתר משרד העבודה והרווחה: www.molsa.gov.il



3. עשרה ישובים ערביים ועשרה יהודיים - מבחר נתונים השוואתיים

לצורך הסקירה נבחרו ישובים ערביים ויהודיים בגודל אוכלוסייה דומה ובאותו מרחב גיאוגרפי. מלוח 1 עולה כי דירוגם הכלכלי-חברתי של הישובים הערביים נמוך יותר (למרות שיחסית לכלל האוכלוסייה היהודית נחשבים חלק מעשרת הישובים היהודיים שנסקרו ליישובים חלשים יחסית). כמו כן, עולה מן הלוח כי אף ישוב ערבי אינו מסווג כאזור עדיפות לאומית א.

לוח 1

עשרה ישובים ערביים ועשרה ישובים יהודיים:

גודל אוכלוסייה, דירוג חברתי-כלכלי וסיווג עדיפות לאומית 2004

אזורי עדיפות לאומית ²	אשכול חברתי כלכלי (מתוך 10) ¹	סה"כ אוכלוסייה בסוף 2003 (אלפים) ¹	
	2	39.0	אום אל-פחם
	3	31.2	שפרעם
	3	31.2	טייבה
	2	24.7	טמרה
	3	62.7	נצרת
ב'	2	23.2	סח'נין
ב'	1	35.8	רהט
ב'	2	27.1	שגור
	3-4	29.4	באקה-ג'ת
	4	23.2	דאליה-עוספיה
ב'	6	42.7	כרמיאל
	4	24.8	מגדל העמק
	5	44.2	נצרת עילית
	5	38.9	עפולה
	6	36.0	ראש העין
א'	3	23.7	אופקים
	4	40.1	טבריה
א'	3	22.9	נתיבות
א'	4	26.8	צפת
א'	4	33.9	דימונה

מקורות: (1) למ"ס, הרשויות המקומיות 2003, ספטמבר 2004

(2) רשימת עדיפות לאומית של משרד הרווחה יולי 2000 בתוך תקנון עבודה סוציאלית, www.molsa.gov.il.

מלוח 2 עולה כי ביישובים הערביים שנסקרו שיעורי האבטלה גבוהים יותר (11.4% לעומת 7%) והשכר הממוצע נמוך יותר (3,795 ש"ח לעומת 5,084 ש"ח). כמו כן קיימים הבדלים בהתפלגות הגילאית: שיעור בני 0-17 ביישובים הערביים הנסקרים גבוה יותר, ועומד על 45.5% לעומת 33.07% בקרב יהודים. ואילו אחוז בני 65 ומעלה נמוך יותר ביישובים הערביים הנסקרים, ועומד על 3.4% לעומת 10.4% ביישובים היהודים. ביישובים היהודיים עומד אחוז העולים על 26.4%.

לוח 2

עשרה ישובים ערביים ועשרה ישובים יהודיים - מאפיינים שונים, 2003, 2004

שכר ממוצע של שכירים (₪) 2002	דורשי עבודה (אחוזים)	עולים חדשים (אחוזים)	בני 65 ומעלה (אחוזים)	בני 17-0 (אחוזים)	אוכלוסייה באלפים	
5,084	6.94	26.5	10.4	33.07	334	10 הרשויות היהודיות שנסקרו
3,795.42	11.4	0	3.4	45.5	327.5	10 הרשויות הערביות שנסקרו

מקורות: (1) למ"ס, הרשויות המקומיות 2003, ספטמבר 2004.

(2) האתר של שרות התעסוקה: www.taasuka.gov.il

הערה: ראו נתונים מפורטים בנספח 3

4. תקציב הרווחה לרשויות המקומיות דצמבר 2004

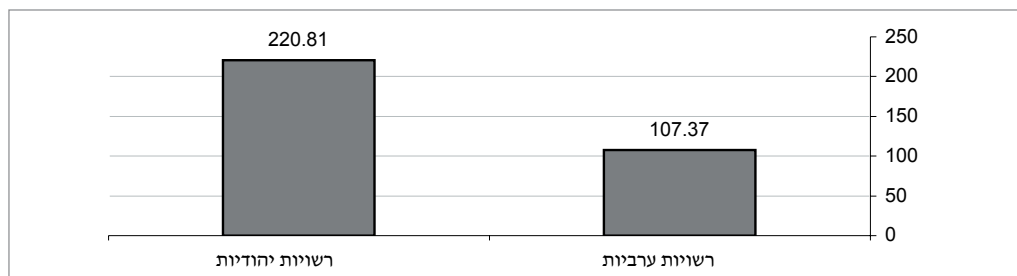
להלן נבחן את הפערים העולים בסך תקציבי הרווחה בעשרה ישובים ערביים ובעשרה ישובים יהודיים, וכן נתמקד בארבעה תחומים עיקריים בסעיפי התקציב: ילדים, פרט ומשפחה, זקנים ועבודה קהילתית. תחילה נסקור את סך כל תקציבי הרווחה ותקני כוח האדם.

סך כל תקציבי הרווחה ברשויות היהודיות והערביות שנסקרו:

תקציבי הרווחה בעשרת היישובים היהודים כפול מתקציב הרווחה בעשרת היישובים הערבים: מתרשים 8 להלן עולה כי סך כל התקציבים של עשר הרשויות היהודיות בשנת 2004 עמד על 220.8 מיליון ₪ לעומת 107.4 מיליון ₪ בעשר הרשויות הערביות. ביישובים היהודיים עמדו התקציבים המיועדים לעולים על 92.8 מיליון ₪ והיוו 42% מסך התקציב. גם אחרי ניכוי התוספת התקציבית בגין אוכלוסיית העולים, מהווה התקציב לרשויות הערביות שנסקרו רק כ-83% מהתקציב שהוקצה לרשויות היהודיות. זאת למרות הפערים הניכרים במצב החברתי-כלכלי בין שתי האוכלוסיות.

תרשים 8

תקציב הרווחה ביישובים היהודיים לעומת היישובים הערבים 2004 (מיליון ₪)



מקור: תקציב משרד הרווחה לרשויות המקומיות הנסקרות, דצמבר 2004

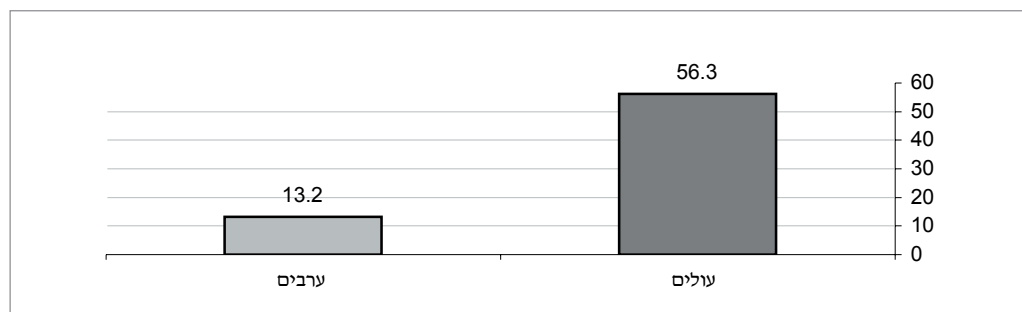


הטיפול במצוקותיהם של העולים החדשים לעומת הטיפול במצוקות האוכלוסייה הערבית:

מעבר לעובדה שישראל מעוניינת לעודד עליה, ועל כן היא מעניקה תנאים מועדפים הן לעולים עצמם והן ליישובים הקולטים אותם, מגלה המדינה רגישות יתרה (בהשוואה ליחסה לאוכלוסייה הכללית) לחולשתה ולפגיעותה של אוכלוסיית העולים. רגישות זו באה לידי ביטוי בתגבור תקציבים שונים לעולים ובקצבאות הביטוח הלאומי. מנתוני הביטוח הלאומי עולה כי תחולת העוני בקרב עולים עמדה בשנת 2004 על 18.8 אחוזים לעומת 15.9 אחוזים בקרב כלל האוכלוסייה היהודית. לעומת זאת, בקרב ערבים עמדה תחולת העוני על 49.9 אחוזים מכלל המשפחות באותה שנה. בחינת שיעורי הירידה בתחולת העוני לאחר תשלומי העברה ומיסים מעלה כי בקרב עולים עומדים שיעורי הירידה על 56.3 אחוזים, זאת לעומת 13.2 אחוזים בלבד בקרב האוכלוסייה הערבית (ראו תרשים 9).

תרשים 9

אחוזי היציאה מתחולת העוני אחרי תשלומי העברה ומיסים בקרב עולים וערבים, 2004.



מקור: ביטוח לאומי, עוני ואי-שוויון בהתחלקות ההכנסות, 2004.

בניגוד לאוכלוסיית העולים, שזוכה לטיפול נקודתי בצרכיה הייחודיים ולמדיניות קצבאות אפקטיבית יחסית, אין כל התייחסות למצוקותיה של האוכלוסייה הערבית ולצרכיה הייחודיים. הדבר מתבטא גם במדיניות התקצוב לרשויות המקומיות וגם במדיניות הקצבאות.

תקנים ביישובים שנסקרו:

פער במספר התקנים: ביישובים היהודיים עומד מספר התקנים הממוצע על 23.2, ואילו ביישובים הערביים על 16 תקנים בממוצע בלבד.

פער בין מספר הנפשות המטופלות למספר התקנים: ברשויות הערביות ישנן כ-494 נפשות לכל תקן, לעומת כ-329 נפשות לכל תקן ברשויות היהודיות (ראו לוח 3).

לוח 3

מספר תקנים ומספר נפשות מטופלות לכל תקן, 2004

מספר נפשות מטופלות לכל תקן	מספר תקנים ביישוב	
494	16	ישובים ערביים
329	23.2	ישובים יהודיים

מקור: משרד העובדה והרווחה, 2004

למרות שהרמה החברתית-כלכלית בעשרת היישובים הערביים נמוכה יותר מהיישובים היהודיים, ולמרות שהקריטריון של רמה סוציו אקונומית מקבל 75% מקביעת מספר התקנים לכוח אדם בלשכות, עדיין קיים פער גדול בין היישובים הערביים והיהודיים במספר התקנים ובמספר הנפשות המטופלות פר תקן. סביר להניח ששלושת הקריטריונים המפלים הם הגורמים לפערים.

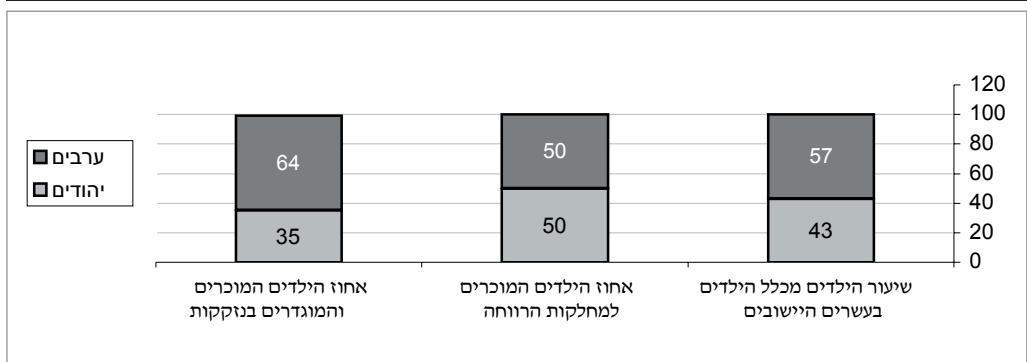
א. ילדים

ילדים ערבים בגילים 0-17 מהווים 57% מכלל הילדים בעשרים היישובים שנסקרו, ו-50% מהילדים המוכרים או המטופלים בלשכות הרווחה.

תרשים 10 מתאר את שיעורם של הילדים הערבים מכלל אוכלוסיית הילדים ביישובים הנסקרים, לעומת שיעורם של הילדים הערבים בקטגוריה של ילדים המוכרים למחלקות הרווחה ובקטגוריה של ילדים בנזקקות. ילדים ערבים מהווים 57% מכלל אוכלוסיית הילדים ביישובים שנסקרו. לעומת זאת, בקטגוריית הילדים בנזקקות מהווים הילדים הערביים 64% - שיעור גבוה יחסית לחלקם של הילדים הערביים בכלל אוכלוסיית הילדים ביישובים הנסקרים. מאידך ניכר שיעורם הנמוך של ילדים ערבים בקרב הילדים המוכרים לרשויות הרווחה (50%). שיעור נמוך זה תמוה נוכח מספרם הגדול יחסית של הילדים הערביים מכלל אוכלוסיית הילדים ונוכח מספר הילדים המוגדרים בנזקקות.

תרשים 10

שיעורם של הילדים הערבים מכלל הילדים בעשרים היישובים הנסקרים בקטגוריות שונות, 2004.



מקור: הדו"ח השנתי של המועצה הלאומית לשלום הילד, 2004



שיעור הילדים המוכרים לרשויות הרווחה ביישובים הערביים נמוך יותר כמעט בכל יישוב ויישוב מאשר ביישובים היהודיים, ועומד בממוצע על כ-16% לעומת כ-21% ביישובים היהודיים (ראו לוח 4 להלן).

לוח 4

אחוז הילדים המוכרים למחלקות הרווחה

אחוז הילדים המוכרים בכל מחלקה	ישובים יהודיים	אחוז הילדים המוכרים בכל מחלקה	ישובים ערביים
23.1	עפולה	16.7	אום אל-פחם
17.1	כרמיאל	17.3	שפרעם
27.5	צפת	12	טייבה
26.7	מגדל העמק	15.9	טמרה
22.8	נצרת עילית	13.5	נצרת
25.6	נתיבות	19.9	סח'נין
17.1	ראש העין	15.9	רהט
27.5	צפת	18.66	שגור
13.2	דימונה	12.2	באקה-ג'ת
21.3	אופקים	16.76	דאליה-עוספיה
21.08		15.87	בממוצע

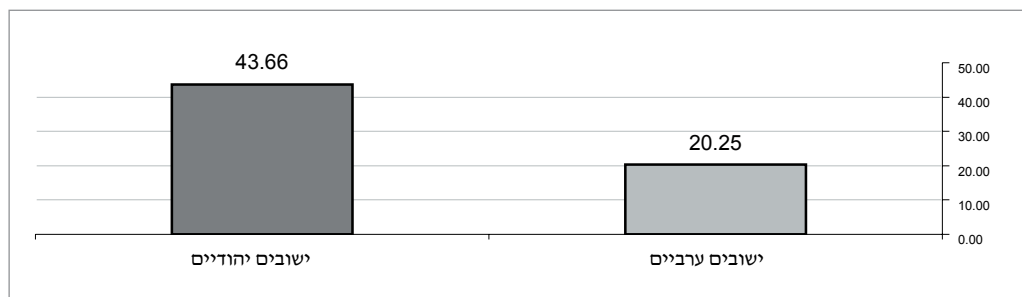
מקור: הדו"ח השנתי של המועצה הלאומית לשלום הילד, 2004

תקציב לשכות הרווחה בעשרת היישובים היהודיים בנושא נוער וילדים בגילאי 0-17 גבוה פי שניים ויותר מאשר בלשכות הרווחה ביישובים הערביים:

למרות שמספר הילדים המוכרים לרשויות הרווחה ביישובים יהודיים וביישובים ערביים כמעט זהה (23.3 אלף ו-23.4 אלף בהתאמה), סך תקציבי הרווחה בנושאי נוער וילדים בגילאי 0-17 ביישובים היהודיים גבוה פי שניים ויותר מתקציב לשכות הרווחה ביישובים הערביים (ראו תרשים 11 להלן).

תרשים 11

תקציב לשכות הרווחה 2005 בנושא נוער וילדים בני 0-17 ביישובים הערביים והיהודיים (במיליוני ₪)



מקור: תקציב משרד הרווחה לרשויות המקומיות הנסקרות, דצמבר 2004

* תקציב נוער וילדים כולל גם שירותי תקן (טיפול ומסגרות לילד ונוער עבריים)

גורמים עיקריים המסבירים את הפער בתקצוב נושא ילדים ונוער:

- **שימוש במסגרות חוץ ביתיות** - נפוץ פחות ביישובים הערביים שנסקרו. תקציב מסגרות חוץ ביתיות ביישובים היהודיים גבוה פי 3 מאשר ביישובים הערביים (23.8 מיליון ₪ לעומת 8 מיליון ₪).
- **סעיפים תקציביים ליהודים בלבד** - כחצי מיליון ₪ הוקצו במסגרת סעיף נוער חרדי מנותק, ו-5 מיליון ₪ הוקצו עבור ילדים עולים.
- **פערים בהקצאה בסעיף טיפול בנוער וצעירים, יצירת קשר הורים-ילדים¹⁴, וסעיף תוכניות עם הפנים לקהילה¹⁵** - ההקצאה בסעיף טיפול בנוער וצעירים ביישובים הערביים מהווה כ-58% מההקצאה באותו סעיף ביישובים היהודיים (148.8 מיליון ₪ לעומת 256.2 מיליון ₪). ההקצאה בסעיף יצירת קשר הורים-ילדים ביישובים הערביים מהווה 23% מההקצאה באותו סעיף ביישובים היהודיים (72.8 מיליון ₪ לעומת 314.2 מיליון ₪). כמו כן, ההקצאה בסעיף תוכניות עם הפנים לקהילה ביישובים הערביים מהווה 55% מההקצאה ביישובים היהודיים (181.5 מיליון ₪ לעומת 330 מיליון ₪).
- **פערים בהקצאה בסעיף מפת"נים** - למרות הפערים הגדולים בין יהודים וערבים בשיעורי הנשירה מבתי-הספר, ההקצאה למפתנים (מסגרות טיפוליות ושיקומיות לנוער בסיכון) גבוהה ביישובים היהודיים כמעט פי שניים מאשר ביישובים הערביים הנסקרים - ביישובים הערביים הוקצו 1.1 מיליון ₪, וביישובים היהודיים 1.9 מיליון ₪.

השוני בהתפלגות הגילאית בין האוכלוסייה היהודית והערבית מתבטא בין היתר בשיעור הגבוה של ילדים מכלל האוכלוסייה. ניתן היה לצפות ששוני זה יכתוב דגשים שונים בהקצאה בין שתי האוכלוסיות, מה גם שקיימים פערים של ממש בכל הקשור לשיעורי העוני ושיעורי הנשירה בקרב ילדים ערבים. הדבר אמור לבוא לכלל ביטוי בשונות בחלקם היחסי של תקציבים המיועדים לנוער וילדים מכלל תקציב הרווחה. תחת זאת מצאנו כי ביישובים הערביים שנסקרו, בהם ילדים מהווים 45% מהאוכלוסייה, היוו התקציבים לנוער וילדים 18% מכלל תקציבי הרווחה, ואילו ברשויות היהודיות, שם מהווה אוכלוסיית הילדים רק 33% מהאוכלוסייה, היוו התקציבים לנוער וילדים 19% מכלל תקציבי הרווחה. פער זה מצביע על אפליה בוטה בתקציב משרד הרווחה לילדים ערבים.

ב. פרט ומשפחה

מספר המשפחות שמקבלות הבטחת הכנסה בשבעת¹⁶ היישובים הערביים גבוה פי 1.5 משיעורם ביישובים היהודיים. ביישובים הערבים הנסקרים 12.6 אלף משפחות מקבלות אבטחת הכנסה לעומת 8.7 אלף משפחות ביישובים היהודיים. (ראו תרשים 12).

14 מסגרת טיפול רב-מקצועית לילדים בסיכון והוריהם.

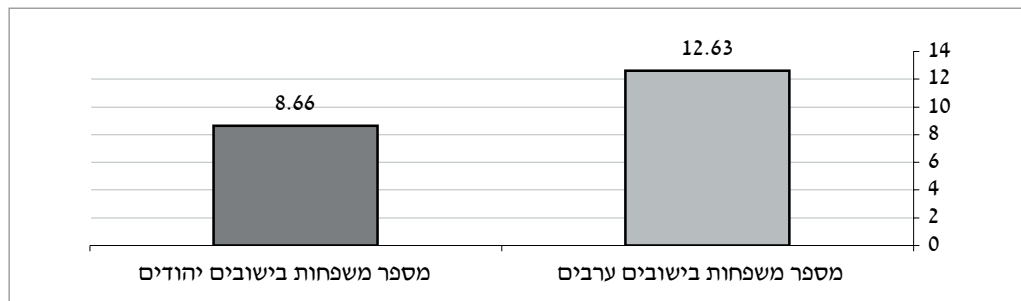
15 המרת אחוז מסוים מהכסף של סידור חוץ ביתי לטיפול בנוער וילדים בתוך הקהילה. ישנו מספר יחסית קטן של נוער וילדים בסידור חוץ ביתי ביישובים ערבים, וכתוצאה מכך הכסף שניתן להמיר אותו לטיפול בתוך הקהילה ברשויות הערביות קטן בהשוואה לרשויות יהודיות.

16 בנושא של טיפול בפרט ובמשפחה, הנתונים שעמדו לרשותנו מתייחסים לשבעה יישובים ערביים: אום אל-פחם, סחינין, שפרעם, טייבה, טמרה, נצרת ורהט, ושבעה יישובים יהודיים: כרמיאל, מגדל העמק, נצרת עלית, עפולה, ראש העין, אופקים וטבריה.



תרשים 12

משפחות יהודית וערביות שמקבלות קצבת הבטחת הכנסה ב- 14 הישובים הנסקרים, 2004 (באלפים)



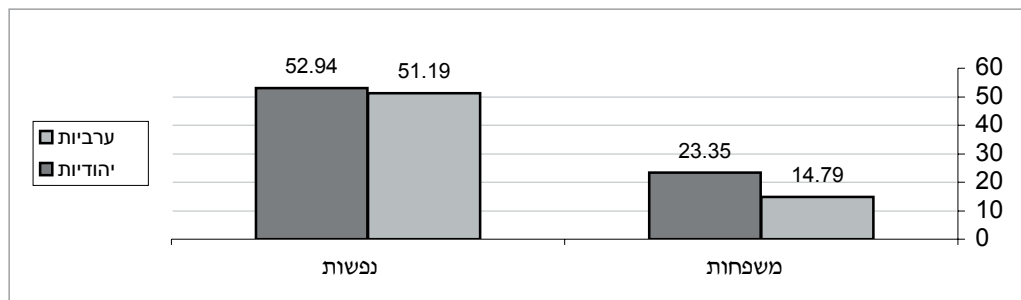
מקור: תקציב משרד הרווחה לרשויות המקומיות, דצמבר 2004.

משפחות ופרטים בטיפול מחלקות הרווחה ביישובים הנסקרים

מספר המשפחות הערביות המטופלות בשבעת היישובים הערביים הנסקרים נמוך ממספר המשפחות היהודיות (14.79 אלף ו-23.35 אלף בהתאמה). ואילו מספר הנפשות דומה. ביישובים הערביים הנסקרים 51.19 אלף נפש וביישובים היהודיים 52.94 אלף נפש (ראה תרשים 13). ניתן להניח ששני גורמים עיקריים משפיעים על הפער במספר המשפחות בטיפול. 1- גודל המשפחה: המשפחות הערביות גדולות יותר ועל כן יש פחות משפחות בגודל אוכלוסייה נתון, מאשר ביישובים יהודיים. 2- יכולת איתור: לא כל המשפחות הנזקקות אכן מוכרות למחלקות הרווחה. העובדה שמספר הנפשות בטיפול פר תקן ביישובים הערבים, גבוהה משמעותית מהיישובים היהודים, יכול להצביע על בעיות ביכולת לאתר ולטפל בנפשות ומשפחות נזקקות.

תרשים 13

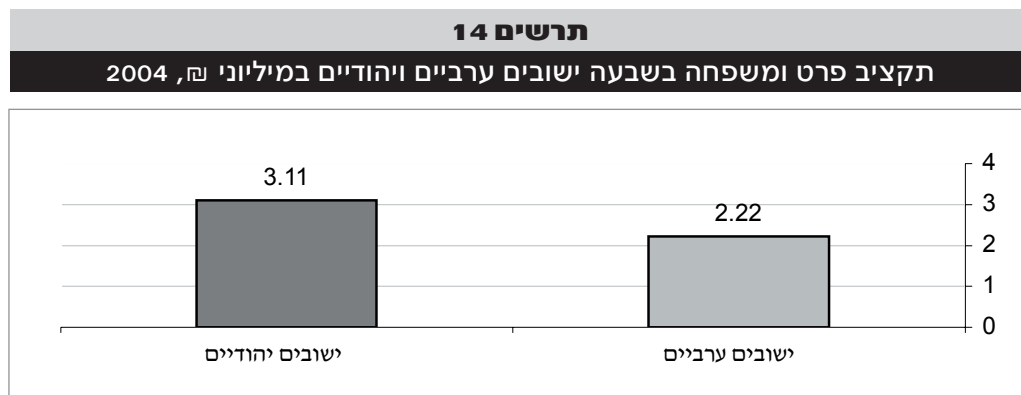
מספר המשפחות והנפשות המטופלות ביישובים הערביים, 2004 (אלפים)



מקור: תקציב משרד הרווחה לרשויות המקומיות, דצמבר 2004

תקציב פרט ומשפחה בשבעת הישובים היהודים גבוה כמעט פי 1.5 מהתקציב בשבעת הישובים הערבים הנסקרים.

תקציב פרט ומשפחה בשבעת הישובים הערבים עמד על 2.22 מליון ₪ לעומת 3.11 מליון ש"ח בישובים היהודים. (תרשים 14). חלק ניכר מהפער בתקציב מוסבר בפער במספר המשפחות בטיפול - אבל על רקע תחולת העוני בקרב משפחות ערביות, התלות בקצבאות והעובדה שמספר הנפשות בטיפול דומה לזה שבישובים היהודים, ניתן היה לצפות שתקציב פרט ומשפחה בישובים הערביים יהיה שווה לזה של הישובים היהודים.



מקור: תקציב משרד הרווחה לרשויות המקומיות, דצמבר 2004.

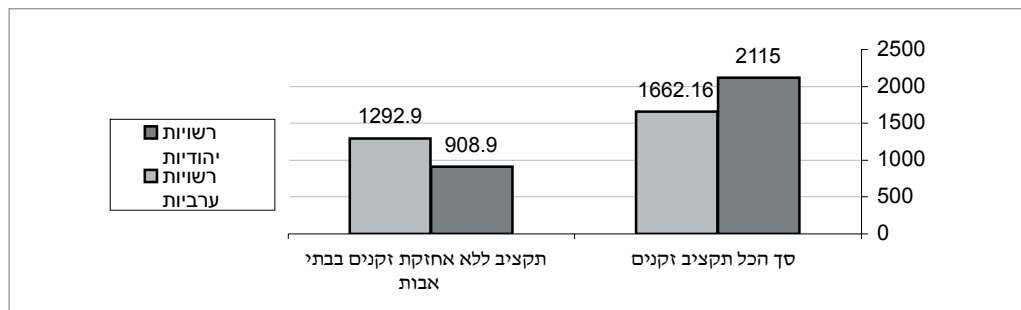
ג. תקציב לזקנים בני 75 ומעלה

תקציב הרווחה לכל זקן בגיל 75 ומעלה בעשרת היישובים היהודיים גדול ב-25% מהתקציב ביישובים הערביים. תקציב הרווחה בעשרת היישובים הערבים עמד על 1,662.2 ₪ לאדם, לעומת 2,115 ש"ח לזקן ביישובים היהודיים. הפער בתקציב מוסבר בעובדה שזקנים ערביים משתמשים פחות בשירותים כגון מעונות ובתי אבות יחסית לאוכלוסיית הזקנים היהודיים. ההבדלים נובעים הן בשל העדפה על רקע תרבותי והן בשל העדר יכולת כלכלית של הזקנים ומשפחותיהם לממן את השהות בבית האבות. ראוי לציין שכאשר אנו בודקים את ההקצאה לנפש בקהילה (בניכוי מספר הזקנים המשוכנים בבתי אבות) מתגלה יתרון בהקצאה לנפש ביישובים הערביים - בעיקר בסעיף מסגרות יומיות לזקן. יתרון זה נובע משיעורם הנמוך של בני 75 ומעלה ביישובים הערביים. על כן סביר להניח שמועדון לזקנים שנבנה ביישוב ערבי משרת מספר קטן יותר של זקנים בהשוואה ליישובים יהודיים, ולכן ההקצאה לנפש גבוהה יותר ביישובים הערביים. אולם כאמור, סך כל ההקצאה הציבורית לזקן ביישובים היהודיים גבוהה יותר (ראו תרשים 15).



תרשים 15

תקציב הרווחה לבני 75 ומעלה ביישובים הערביים והיהודיים, 2004 (₪ לנפש)



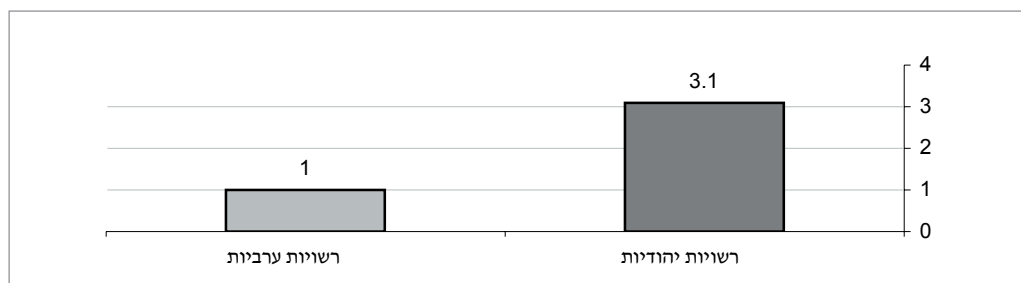
מקור: הלמ"ס 2005 ותקציב משרד הרווחה לרשויות המקומיות, דצמבר 2004

ד. עבודה קהילתית

תקציב העבודה הקהילתית בעשרת היישובים היהודיים גבוה פי שלושה מהתקציב בעשרת היישובים הערבים. עבודה קהילתית מתמקדת באיתור אוכלוסיות נזקקות, זיהוי צרכים, תופעות ובעיות המשפיעות על איכות החיים בקהילות השונות ובפיתוח תוכניות חברתיות וקהילתיות שהולמות את צרכי הקהילות. כמו כן, מתבצעות במסגרת העבודה הקהילתית פעולות משותפות עם תושבי הקהילה בנושאי חברה וסביבה ופעולות העצמה של האוכלוסייה ושיתופה בתהליכי קבלת ההחלטות. סך-כל התקציבים המיועדים לעבודה קהילתית בעשרת היישובים הערבים עמד על 1.04 מיליון ₪. זאת לעומת 3.1 מיליון ₪ ביישובים היהודים (ראה תרשים 16).

תרשים 16

תקציב מחלקות הרווחה בנושא עבודה קהילתית ביישובים היהודיים והערביים, 2004, במיליוני ₪



מקור: תקציב משרד הרווחה לרשויות מקומיות, 2004

גורמים עיקריים לפערים בתקציבים

- **תקציב עבודה קהילתית:** נושא העבודה הקהילתית נמצא עדיין בראשית דרכו ביישובים הערביים, וקיים מחסור ניכר בעובדים קהילתיים¹⁷. הסכום הנקוב בסעיף עבודה קהילתית ביישובים היהודיים כפול מהתקציב ביישובים הערביים (168.2 אלף ₪ לעומת 83.7 אלף ₪). עם זאת, ניכרת השקעה בתחום פיתוח תוכניות קהילתיות ביישובים הערביים, השקעה שבאה לידי ביטוי בהקצאה הגבוהה פי ארבעה ביישובים הערביים שנבדקו, לעומת היישובים היהודיים (98.8 אלף ₪ לעומת 25.2 אלף ₪).
- **תקציב ליהודים בלבד:** שירות לאומי שעמד על 150 אלף ₪, ותקציב לטיפול בעולים בקהילה (תוכניות קבוצתיות לעולים, עובדי שכונה לעולים וטיפול והכשרה - אתיופים) בסך 713 אלף ₪.
- **המרה של התקצוב ממוסדות חוץ קהילתיים למסגרות בקהילה:**¹⁸ כאמור, מסיבות שונות ממעטת האוכלוסייה הערבית להשתמש במסגרות חוץ ביתיות, ותקציבי הרשויות הערביות בתחום זה מצומצמים מאוד. זו הסיבה שכאשר מתבצעת המרה של תקציבים שהוקצו בעבר למוסדות לתקציבים לשימוש במסגרת קהילתית, שוב נותרים היישובים הערביים מקופחים - שכן הסכומים שניתן להמיר קטנים מאוד יחסית ליישובים היהודיים.

בשנים האחרונות אנו עדים למגמה של מעבר מטיפול במסגרות חוץ ביתיות לטיפול במסגרות קהילתיות. מהרבה בחינות, גישה זו מתאימה יותר לצרכי האוכלוסייה הערבית, שמסיבות שונות - בחלקן תרבותיות - מעדיפה לקבל את הטיפול במסגרת קהילתית. טיפול זמין במסגרת קהילתית אמור לשפר בהיבטים רבים את נגישות האוכלוסייה הערבית למערך השירותים. פער בהקצאה לעבודה קהילתית, במיוחד לאור הרלוונטיות והצורך בסוג כזה של פעילות, פוגע ישירות ברווחת האוכלוסייה הערבית ובסיכוי לצמצם פערים בין יהודים וערבים. על משרד הרווחה לתת דגש מיוחד לעבודה קהילתית ביישובים הערביים, ולספק את התנאים שיכולים לקדם עבודה קהילתית.

17 ראיון עם הגב' קמיליה מטאנס ראש הפורום של מנהלי מחלקות הרווחה הערביים מיום 11-8-2005
18 ראו שם.



סיכום:

האוכלוסייה הערבית "מובילה" בממדי העוני, בתלות בקצבאות, ברמת האבטלה, ברמת ההכנסה, בשיעורי העוני בקרב ילדים ובשיעורי הנשירה מבתי הספר. בנוסף קיים שוני במבנה הדמוגרפי של האוכלוסייה הערבית ובהתפלגות הגילאית שלה, ושוני זה מכתוב דגשי פעילות שונים מכלל אוכלוסיית המדינה. אף על פי כן, המשאבים העומדים לרשות לשכות הרווחה הערביות נמוכים יחסית כמעט בכל תחום מתחומי הרווחה, ולשכות הרווחה הערביות סובלות ממחסור במשאבי אנוש. כל אלה ממסדים את הפערים ברווחה בין יהודים וערבים ואף גורמים להתרחבותם.

הגורמים העיקריים לפערים בהקצאה בין יהודים וערבים:

א. קריטריונים בעייתיים ומפלים:

- **נתוני יסוד** על מספר המשפחות, הנפשות והילדים המוכרים והמטופלים בפועל על-ידי לשכות הרווחה: נוצר כאן מעגל סגור, כיוון שהמחסור במשאבים בלשכות הרווחה מונע מהן מלהגיע לכל הנזקקים, וכתוצאה מכך נתוני היסוד נמוכים ולא משקפים את הצרכים האמיתיים.
- **ישובי עדיפות לאומית:** השיקולים לסיווגו של ישוב במסגרת ישובי עדיפות לאומית לא משקפים בהכרח את צרכי הרווחה שלו. ישובים הנכללים תחת הגדרה זו לא מתאפיינים בהכרח בצרכי רווחה המצדיקים תוספת במשאבים. זאת לעומת ישובים או מוקדי מצוקה ביישובים שלא נכללים תחת קטגוריה זו ולא נהנים מתוספת משאבים.

ב. משקלות לקריטריונים, שלא תואמים את הצרכים:

- **משקלות נמוכים:** הקריטריונים משפחות מרובות ילדים ומעמד חברתי-כלכלי הינם שני גורמי עוני ומצוקה עיקריים ביישובים הערביים - אולם המשקלות להם הם זוכים נמוכים יחסית (10% כל אחד).
- **משפחות חד-הוריות:** שיעורן של משפחות חד-הוריות באוכלוסייה הערבית נמוך יחסית לשיעורן באוכלוסייה היהודית, ועל-כן מבחינת צרכיה של האוכלוסייה הערבית ראוי שיינתן לקריטריון זה משקל נמוך יותר.

ג. התייחסות לצרכים ייחודיים - מקדם עולים חדשים:

אוכלוסיות עולים נחשבות פגיעות יותר בתחום הרווחה, ועל-כן מקבלות התייחסות מיוחדת, שבאה לידי ביטוי בתוספת תקציבית משמעותית. לאוכלוסייה הערבית מבנה דמוגרפי שונה, הכולל אוכלוסיית ילדים גדולה מאוד ואוכלוסייה מבוגרת מצומצמת. השונות בהתפלגות הגילאית מכתובה דגשי תקצוב שונים. הקצאה על-פי סטנדרטים כלל ארציים מקפחת את הילדים הערביים, המהווים כמחצית האוכלוסייה ביישובים הערביים.

ד. **מקורות מימון חוץ ממשלתיים:** לאור תהליך כולל של קיצוץ מתמיד בתקציבי הממשלה והפרטה של שירותים, הולך ומצטמצם חלקו של משרד הרווחה בכלל תקציב הרווחה. 25% מתקציבי הרווחה מתבססים על השתתפות עצמית של הרשות המקומית. במגזר הערבי נמוכה זמינותם של מקורות מימון

חוץ ממשלתיים, כגון הכנסות עצמיות או סיוע של ארגונים מהמגזר האזרחי או העסקי.

ה. הגבלה באחוזי המרת תקציבים:

תהליך העברתם לקהילה של שירותים שניתנו עד כה מחוץ לקהילה כרוך בהמרה של תקציבים ממסגרות חוץ ביתיות לתקציבי קהילה. היות והאוכלוסייה הערבית השתמשה פחות במסגרות חוץ קהילתיות, התקציבים שניתן להמיר לטובת שירותים בקהילה מצומצמים יותר - וכך מתקבעים הפערים בהקצאה. למשל, בהמרה של תקציבים מסידור חוץ ביתי לבני נוער ניתן להמיר עד 20% מהתקציב, ללא התחשבות בפערים בגודל התקציב השלם.

ו. פריסת התוספת התקציבית:

תהליך צמצום הפער בהקצאה מואט בשל ההחלטה לפיה ההעלאה המקסימלית בתקציב משנה לשנה הינה 130%. משמעות הדבר היא שתיקון בעקרונות החלוקה התקציבית של משרד הרווחה, או תוספת תקציבית, מתפרשים על פני מספר שנים. לטענת גורמים העוסקים ברווחה ברשויות ערביות, פרק הזמן המוקצה לכך גדול מדי¹⁹.

המלצות:

1. שינוי המשקלות של הקריטריונים והתאמתם לצרכים הנובעים ממאפייניה השונים של האוכלוסייה הערבית: הקטנת משקלו של הקריטריון נתוני יסוד והעלאת משקלם של הקריטריונים מעמד חברתי-כלכלי ומשפחות מרובות ילדים. כמו כן נדרש צמצום משקלו של הקריטריון משפחות חד-הוריות. בנוסף ראוי לבטל את הקריטריון אזורי עדיפות לאומית, שאינו משקף צרכי רווחה של יהודים או ערבים.

2. קביעת מקדם מיוחד לאוכלוסייה הערבית: העדפה מתקנת לאוכלוסייה הערבית כקבוצה פגיעה בענייני רווחה בשל מעמדה הפוליטי, החברתי והכלכלי באמצעות קביעת מקדם מיוחד לאוכלוסייה הערבית - כפי שנעשה עם עולים חדשים.

3. עריכת התאמות בסוג השירות ובדרכי הגשתו, בהתאם לצרכים ייחודיים של האוכלוסייה הערבית: בשל חסמים תרבותיים או חברתיים-כלכליים ממעטת האוכלוסייה הערבית להשתמש בשירותים מסוימים, ביניהם בתי-אבות לאוכלוסיית הקשישים ומסגרות חוץ ביתיות בכלל. למסגרות אלה עלויות גבוהות יחסית, וכתוצאה מאי שימוש בהם קטן חלקה של האוכלוסייה הערבית בעוגת התקציב.

4. המרת תקציבים: יש להעלות את אחוזי ההמרה של תקציבים שיועדו לשירותים מחוץ לקהילה לשירותים קהילתיים, או לחלופין לקבוע סכום אחיד להמרה. האופציה של המרת כספים משירותים חוץ ביתיים לטיפול בתוך הקהילה (המתכונת הנוכחית) לא משרתת את לשכות הרווחה הערביות בכל הקשור בקידום תהליך של צמצום פערים בהקצאה, שכן שירותים מסוג זה אינם רווחים בישובים

¹⁹ משיחה מיום 9/11/05 עם מר ראע'ב עבאס, מנהל מחלקת רווחה בכפר כנא ונציג פורום מנהלי מחלקות הרווחה הערביות בוועדה במשרד הרווחה הקובעת את קריטריוני ההקצאה.



אלה, והתקציבים הקיימים נמוכים יחסית לתקציבים ברשויות היהודיות ויחסית לצרכים העולים מן השטח.

5. שימת דגש מיוחד על פיתוח עבודה קהילתית: הזנחה ארוכת שנים והעדר נגישות לשירותים רבים יצרה תחושת ניכור בקרב האוכלוסייה הערבית ביחס למסד, וסקפטיות ביחס לתועלת שניתן להפיק משירותיו. הקהילות ביישובים הערביים זקוקות להעצמה וחיזוק, ולשיתופן בתהליכי קבלת ההחלטות. כמו כן, באמצעות עבודה קהילתית מתקיים קשר בלתי אמצעי עם הקהילה, המאפשר איתור של מוקדי מצוקה והגדרה של דרכי טיפול רלוונטיות. עבודה קהילתית מונחית בין היתר על ידי צרכים ספציפיים של הקהילה, הנובעים מתרבות, ערכים ומאפיינים דמוגרפיים, כלכליים-חברתיים ועוד.

רמת הרווחה של האוכלוסייה הינה אבן יסוד המשפיעה על יכולתה להתמודד עם כל צרכי החיים. הצלחה בהתמודדות עם הבעיות הפנימיות האישיות והחברתיות מותירה אנרגיה לאתגרי החיים. תקציב משרד הרווחה מתעלם ומתנכר לצרכי האוכלוסייה הערבית, וכך מהווה מכשול משמעותי בפיתוח רמת הרווחה ביישובים. על משרד הרווחה לפעול לביטול ההפליה בקריטריונים והתאמתם לצורכי האוכלוסייה הערבית.

ייצוג האזרחים הערבים בשירות המדינה, בחברות הממשלתיות, ובשלטון המקומי

עו"ד עלי חיידר

הקדמה

בחמש השנים האחרונות חוקקה הכנסת שני חוקים שמטרתם להגביר את ייצוגם של האזרחים הערבים בשירות המדינה ובדירקטוריונים של החברות הממשלתיות. חוקים אלה משקפים הכרה בכך שאין כל הצדקה לשיעורם הנמוך של האזרחים הערבים בשלטון המרכזי. בנוסף לכך הצהירה המדינה כי לא ניתן להמשיך בדפוסים מושרשים של אפליה. יתרה מזאת: הממשלות השונות, כפי שיתואר להלן, קיבלו החלטות אשר קבעו כי נדרשת פעולה נחושה לשינוי המצב הקיים. אין צורך להכביר מילים על חשיבותה וחיוניותה של זכות הייצוג של המיעוט בשלטון המרכזי - הגוף האחראי על חלוקת המשאבים שכה דרושים למיעוט כדי לאזן את חולשתו וכדי לאפשר לו ליטול חלק בגיבוש כללי החלוקה ומימוש. מתן אפשרות למיעוט להשתתף בתהליך קבלת ההחלטות יחזק וייצב את הדמוקרטיה, ויתרום למדיניות חברתית-כלכלית טובה יותר.

במסגרת סקירה זאת נבדוק את מידת יישומם של החוקים האמורים¹. נסקור את ההחלטות השונות שקיבלה הממשלה בשנתיים האחרונות, ואת מידת ביצוען. במסגרת הסקירה נציג נתונים עדכניים והשוואתיים בין שתי הקבוצות הלאומיות - הערבים והיהודים - נתונים המציגים תמונה מפורטת ומקיפה מפרספקטיבה רבת שנים. נעקוב גם אחרי ההתפתחויות והמגמות בנושא הייצוג ההולך בשלושה תחומים חשובים: שירות המדינה, החברות הממשלתיות והשלטון המקומי.

ייצוג האזרחים הערבים בשירות המדינה

מן הדו"ח השנתי המסכם של נציבות שירות המדינה אודות ייצוגם של האזרחים הערבים בשירות המדינה לשנת 2004 (התפרסם בראשית ספטמבר 2005) עולה כי נכון לסוף 2004 הועסקו בשירות המדינה 3,154 ערבים - 5.5% מכלל עובדי שירות המדינה, 56,914 במספר². כפי שצינו בשנים קודמות³, מספר זה כולל את עובדי המשרדים הממשלתיים עצמם ואינו כולל את עובדי החברות הממשלתיות, עובדי ההוראה במשרד החינוך, עובדי שירות התעסוקה, עובדי המוסד לביטוח לאומי ועובדי הרשויות הממשלתיות השונות.

1 ראוי לציין את הקמתה של ועדת משנה (של ועדת החוקה חוק ומשפט) למעקב אחר יישום חוק שירות המדינה (מינויים). בראש הוועדה עומד ח"כ עזמי בשארה. הוועדה קיימה מספר ישיבות וזימנה נציגי נציבות שירות המדינה, נציגי משרדים ממשלתיים שונים ונציגי ארגונים אזרחיים.

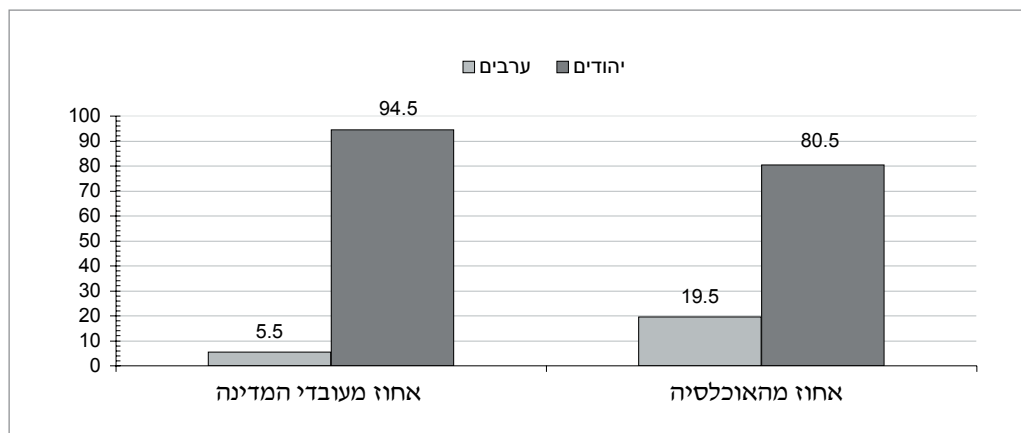
2 נתון זה כולל גם מוסלמים לא ערבים (סביר להניח כי מדובר בצירקסים: 80 עובדים, המהווים 2.5%) וכן נוצרים לא ערבים (סביר להניח שרובם מהגרים רוסים: 190 עובדים, המהווים 6%).

3 ראה עלי חיידר, מעקב אחר ייצוג האזרחים הערביים בשירות המדינה, בחברות ממשלתיות ובמערכת בתי המשפט, דו"ח סיכוי, 2002-2003, בעריכת שולי דיכטר וד"ר אסעד גאנם, בהוצאת סיכוי-ירושלים, תמרה, יוני 2003.



תרשים 1

עובדים ערבים ויהודים בשירות המדינה, 2004 (באחוזים)



מקור: הדו"ח השנתי המסכם של נציבות שירות המדינה

אודות ייצוגם של האזרחים הערבים בשירות המדינה לשנת 2004

לוח 1

מספר עובדי המדינה בכלל ומספר האזרחים הערבים עובדי המדינה, לפי שנה (במספרים מוחלטים ובאחוזים)

השנה	סה"כ עובדים ערבים	סה"כ עובדי מדינה	% ערבים מעובדי המדינה
1992	1,117	53,549	2.1
1993	1,369	53,914	2.5
1994	1,679	55,278	3
1995	1,997	56,183	3.5
1996	2,231	56,809	4
1997	2,340	57,286	4.1
1998	2,537	57,580	4.4
1999/10	2,818	58,115	4.8
2001/4	3,128	54,337	5.7
2001/12	3,176	55,886	5.7
2002/12	3,440	56,362	6.1
2003/12	2,798	50,382	5.55
2004/12	3,154	56,914	5.5

מקור: הדו"ח השנתי המסכם של נציבות שירות המדינה

אודות ייצוגם של האזרחים הערבים בשירות המדינה לשנת 2004

עיון בנתונים שלעיל מראה כי על אף העלייה הקטנה במספרם של העובדים הערבים בהשוואה לשנה שעברה, מספר זה עדיין רחוק מלשקף את ייצוגם של הערבים מכלל בני 15 ומעלה (11%), הנמנים על כוח העבודה הפוטנציאלי, ובדאי רחוק משיעורה של האוכלוסייה הערבית (19.5%) מכלל האוכלוסייה בארץ.

יתרה מזאת, העליה הקטנה שחלה במספרם של העובדים הערבים בשנת 2004 נובעת מקליטתם של עובדי כוח-אדם, שרובם ממלאים תפקידים זוטרים. רק 37.5 משרות יועדו לקליטתם של האזרחים הערבים במשרות ייעודיות - יתר העובדים התקבלו במסלול הרגיל.

לוח 2

מספר עובדי המדינה בכלל והעובדים הערבים שהתקבלו לשירות המדינה לפי שנה (במספרים מוחלטים ובאחוזים)

שנה	סה"כ עובדים שהתקבלו	סה"כ עובדים ערבים שהתקבלו	אחוז העובדים הערבים מכלל העובדים שהתקבלו
2000	5733	297	5.2%
2001	5841	315	5.4%
2002	4400	251	5.7%
2003	4531	193	4.2%
2004	4668	249	5.3%

מקור: הדו"ח השנתי המסכם של נציבות שירות המדינה

אודות ייצוגם של האזרחים הערבים בשירות המדינה לשנת 2004

ראוי להזכיר שוב כי האוכלוסייה הערבית הינה קבוצה הזכאית לייצוג הולם בקרב העובדים בשירות המדינה, וזכות זאת מעוגנת בחוק שירות המדינה (מינויים)⁴.

ב-27.1.04 החליטה ועדת השרים לענייני ערבים כי "בהתאם להוראות סעיף 15א(ב) לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן-חוק המינויים), ובהתאם לסעיף 3 להחלטת ועדת השרים לענייני המגזר הלא יהודי בעניין קידום השוויון ושילוב אזרחי ישראל מהמגזר הלא יהודי מתאריך 19.8.03: 1) קובעים יעד, לפיו, בתום שלוש שנים מיום החלטה זו, לפחות 8% מעובדי המדינה יהיו מבין האוכלוסייה הלא יהודית, כלומר: בדואים, דרוזים, צירקסים וערבים, ובתום חמש שנים מיום החלטה זו לפחות 10% מעובדי המדינה יהיו מן האוכלוסייה הלא יהודית. 2) לשם השגת היעד שבסעיף א' לעיל קובעים יעד לפיו, בתקופה של שנה מיום החלטה זו, 8% מהעובדים המתקבלים לעבודה בשירות המדינה יהיו מן האוכלוסייה הלא יהודית, ובשנה שלאחריה יהיה המספר 15%. יעד זה יחול על כל משרד ויחידת סמך, בהתחשב בשיעור המועמדים בקרב האוכלוסייה הלא יהודית שהם בעלי הכישורים הנדרשים לעבודה באותו משרד או יחידת סמך. התוכנית תגובש על ידי נציבות שירות המדינה, בתיאום עם משרדי הממשלה ויחידות הסמך...".

מעיון בנתונים שלעיל עולה בבירור כי הממשלה לא עמדה ביעד שקבעה לעצמה, לפיו בשנת 2004 8% מהעובדים המתקבלים לעבודה בשירות המדינה יהיו מבני האוכלוסייה הערבית - שכן בשנת 2004 התקבלו לעבודה במשרדי הממשלה 4,668 עובדים, מתוכם 249 עובדים ערבים, שמהווים רק 5.3%. על אף שלפי החלטת הממשלה קיימת הקפאת קליטת עובדים חדשים במשרדי הממשלה עד סוף דצמבר 2006, הקפאה זאת לא חלה על משרות ייעודיות לאוכלוסיה הערבית. בפועל, בשנת 2004 התקבלו

4 חוק שירות המדינה (מינויים) (תיקון מס' 11), התשס"א-2000, ס"ח התשס"א, עמ' 78.



עובדים יהודים רבים למרות ההחלטה על הקפאת המינויים. וכך, למרות החלטת הממשלה לייעד מספר משרות לאזרחים הערבים, התוצאה לא השתנתה. אם הממשלה לא תנקוט לאלתר בדרכים מעשיות, סביר להניח שהיא לא תעמוד גם ביעדים לשנה הבאה.

התפלגות מועסקים ערבים לפי משרדי הממשלה

2,843 עובדים ערבים, המהווים 90.13% מכלל העובדים הערביים, מועסקים רק בשישה משרדי הממשלה. כ- 56% מהם מועסקים במשרד הבריאות, כולל בתי החולים הממשלתיים. בשאר המשרדים הממשלתיים ייצוגם של האזרחים הערבים עדיין שולי עד אפסי. בנציבות המים, ברשות להגבלים עסקיים ובנציבות כבאות והצלה אין אף עובד ערבי. במשרד לבטחון פנים יש רק עובד ערבי אחד. במשרד התקשורת יש רק שני עובדים ערבים, ובמשרד האוצר יש שלושה עובדים ערבים. במשרד לתשתיות לאומיות יש ארבעה עובדים ערבים (ראו לוח 3).

במשרדים ובמחלקות הבאות הבאות לא התקבל אף עובד ערבי בשנת 2004: משרד ראש הממשלה, נציבות שירות המדינה, משרד האוצר, בטחון פנים, הטלויזיה החינוכית, נציבות המים, שירות ההדרכה והמקצוע, הרשות להגבלים עסקיים, נציבות כבאות והצלה, השירות המטאורולוגי, מכון גיאולוגי, רשות החשמל, המרכז למיפוי ישראל והמינהל לבנייה כפרית.

2,500 עובדים ערבים, המהווים 79.3% מכלל העובדים הערבים בשירות המדינה, מועסקים במחוזות הצפון וחיפה, וייצוגם במשרדים הממשלתיים בירושלים עדיין קטן מאוד. אין שינוי במגמה הקיימת: האזרחים הערבים עדיין מועסקים במשרות ספח ובמשרות מגוריות, לרוב באזורי המגורים שלהם, או במשרות שאפשר לאישן אך ורק באזרחים ערביים.

עיון בנתונים מצביע על כך שהאזרחים הערבים המועסקים בשירות המדינה ממלאים תפקידים מקצועיים ומופקדים בעיקר על מתן שירותי בריאות, רווחה, דת וחינוך, ומקומם נפקד מהעמדות הבכירות של מעצבי המדיניות. העדרם עודנו בולט בכמה משרדים ממשלתיים חשובים ורבי השפעה, כגון משרדי התעשייה, המסחר והתעסוקה, משרד השיכון, משרד התשתיות הלאומיות, משרד התקשורת והאוצר, משרד התיירות וכן יחידות סמך כמו מע"צ, מינהל מקרקעי ישראל, נציבות המים, ושירותי כבאות והצלה.

לוח 3

המועסקים הערבים בשירות המדינה לפי משרדי הממשלה (במספרים מוחלטים ובאחוזים)

משרד	סה"כ ערבים	סה"כ עובדים במשרד	אחוז	הערות
נציבות המים	0	148	0	
רשות להגבלים עסקיים	0	64	0	
נציבות כבאות והצלה	0	17	0	
נמל חדרה	0	7	0	
רשות החשמל	0	18	0	
בטחון פנים	1	106	0.94	
מרכז ההסברה	1	18	5.55	
מכון גיאולוגי	1	103	0.97	
מנהל לבנייה כפרית	1	86		
השירות המטאורולוגי	2	99	2.02	
משרד התקשורת	2	143	1.39	
משרד המדע	3	57	5.26	
נציבות שירות המדינה	3	177	1.7	
משרד האוצר	3	809	0.37	
משרד הקליטה	3	526	0.57	
הטלויזיה החינוכית	4	204	1.96	
המדפיס הממשלתי	4	87	4.6	
משרד התשתיות	4	145	2.75	
מרכז למיפוי ישראל	5	277	1.8	
משרד ראש הממשלה	7	625	1.1	
משרד החוץ	7	933	0.75	
משרד התיירות	7	196	1.16	
משרד השיכון	8	666	1.2	
שירות ההדרכה והמקצוע	9	219	4.1	
השירותים הווטרינריים	12	265	4.52	
מינהל מקרקעי ישראל	14	715		
איכות הסביבה	14	464	3	
משרד החקלאות	18	571	3.15	
משרד התחבורה	19	847	2.24	
מע"צ	24	579	4.14	
הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה	27	750	3.6	
מינהל המחקר החקלאי	28	754	3.71	
המכס והמע"מ	30	1796	1.67	
משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה	41	1300	1.95	
משרד המשפטים	77	2213	1.9	
משרד החינוך	126	2051	6.14	
הנהלת בתי המשפט	136	4032	3.37	
מס הכנסה	194	3303	5.87	
משרד הרווחה	200	2653	7.53	
משרד הפנים	340	1566	21.71	כולל אנשי דת כולל עובדי בתי חולים ממשלתיים
משרד הבריאות	1770	26374	6.71	

מקור: הדו"ח השנתי המסכם של נציבות שירות המדינה
אודות ייצוגם של האזרחים הערבים בשירות המדינה לשנת 2004



ייצוג הנשים הערביות בשירות המדינה

מספר הנשים הערביות המועסקות בשירות המדינה, נכון לסוף דצמבר 2004, הוא 1,048 - 33.2% מכלל העובדים הערבים בשירות המדינה. מספרן של כלל הנשים בשירות המדינה הוא 33,051 - 65% מכלל העובדים בשירות המדינה. שיעור הייצוג של הנשים היהודיות כפול משיעור הנשים הערביות. בשעה שהנשים היהודיות הצליחו להגיע לעמדות בכירות ומשפיעות בשירות המדינה, הנשים הערביות עדיין מכהנות בתפקידים זוטרים. על הממשלה לפעול להגדלת מספרן של הנשים בכלל, והנשים הערביות בפרט, בדרגות הבכירות.

בשנת 2004 התקבלו לשירות המדינה 84 נשים ערביות. הנשים הערביות מהוות 33.7% מכלל העובדים הערבים שנתקבלו בשנת 2004.

ל-36.7% מכלל העובדות הערביות (385 במספר) יש השכלה אקדמית, והן מהוות 30% מכלל הערבים האקדמאים שהתקבלו לעבודה בשירות המדינה באותה שנה. 94.7% מכלל הנשים מועסקות בשישה משרדים ממשלתיים, וביתר המשרדים הממשלתיים הייצוג שלהן עדיין שולי עד אפסי, זאת בדומה לכלל העובדים הערבים בשירות המדינה.

במשרדים הבאים אין אף עובדת ערבייה: תשתיות, חקלאות, חוץ, בטחון פנים, נציבות המים, משרד האוצר, רשות ההגבלים העסקיים, נציבות כבאות והצלה, השירות המטאורולוגי, רשות החשמל, המרכז למיפוי ישראל.

בכל אחת מהיחידות והמשרדים הבאים יש רק עובדת ערבייה אחת: נציבות שרות המדינה, הטלוויזיה החינוכית, שירות ההדרכה והמקצוע, משרד המדע, מכון גיאולוגי, משרד התקשורת. במשרד התחבורה עובדות רק שתי נשים ערביות, ובמשרד השיכון שלוש.

לוח 4

המועסקות הערביות בשירות המדינה לפי משרדי ממשלה (במספרים מוחלטים ובאחוזים)

מספר הנשים הערביות	אחוז מכלל הנשים הערביות בשירות המדינה	המשרד
13	1.2	משרד הפנים
32	3.05	מס הכנסה
34	3.24	משרד החינוך
55	5.24	המשרדים האחרים
81	7.72	משרד הרווחה
85	8.11	משרד המשפטים, כולל הנהלת בתי המשפט
748	71.37	משרד הבריאות
1048	100	סה"כ

מקור: הדו"ח השנתי המסכם של נציבות שירות המדינה אודות ייצוגם של האזרחים הערבים בשירות המדינה לשנת 2004

ייצוג האזרחים הערבים בדירקטוריונים של החברות הממשלתיות

במאי 2000 קיבלה הכנסת תיקון לחוק החברות הממשלתיות-התש"ה, 1975⁵ אשר הבטיח כי בהרכב דירקטוריון של חברה ממשלתית יינתן ביטוי הולם לייצוגה של האוכלוסייה הערבית.

בתאריך 19.8.03 קיבלה ועדת השרים לענייני ערבים, שבראשה עומד ראש הממשלה אריאל שרון, מספר החלטות בנושא קידום השוויון של אזרחי ישראל הערבים. במסגרת הצעדים להאצת תהליכי הביצוע החליטה הוועדה להטיל על חברות ממשלתיות וגופים שהחוק חל עליהם לפעול להשגת ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית בדירקטוריונים. זאת בהתאם להוראות חוק החברות הממשלתיות, לפיו יש לפעול ככל שניתן למינוי דירקטורים ודירקטוריות מקרב האוכלוסייה הערבית. הוועדה קבעה כי עד אוגוסט שנת 2004 יכהן בכל אחד מ-105 הדירקטוריונים הממשלתיים לפחות ערבי אחד. בסמוך להחלטות הממשלה הורה ראש הממשלה לוועדה לבדיקת מינויים, בראשות השופט ריבלין, לעכב מינויים לדירקטוריונים כל עוד לא מתקיים אותו תנאי (ייצוג הולם של האזרחים הערבים).

הדו"ח הסטטיסטי של רשות החברות הממשלתיות מעודכן לתאריך 2 באוגוסט 2005 - כלומר חמש שנים מאז קבלת התיקון לחוק, ושנתיים מאז קבלת החלטת הממשלה והכרזת ראש הממשלה כי עד אוגוסט 2004 יכהן בכל אחד מ-105 הדירקטורים של החברות הממשלתיות לפחות אזרח ערבי אחד. מהדו"ח עולה כי מתוך 551 דירקטורים בפועל בחברות הממשלתיות ישנם רק 50 אזרחים ערבים (9%), ביניהם רק 10 דירקטוריות ערביות מתוך 189 דירקטוריות (5.3%). בחברות הממשלתיות. הממשלה לא עמדה ביעדים שקבעה לעצמה, ומספרם של הדירקטורים הערבים לא עלה אפילו בשיעור המתקרב אל היעד. נראה כי הממשלה לא עמדה בהתחייבותיה, והיא מזלזלת בחוקי הכנסת ובהחלטותיה הנוגעות לאזרחים הערבים.

ראוי לציין כי לפני קבלת החלטת הממשלה, במרץ 2003, כיהנו 38 דירקטורים ערבים מתוך 641 דירקטורים בפועל (5.9%).

לוח 5

נשים ערביות ויהודיות בדירקטוריונים של החברות הממשלתיות (במספרים מוחלטים ובאחוזים)

סה"כ	נשים יהודיות	נשים ערביות	
189	179	10	מספר הדירקטוריות
34.30	32.49	1.81	אחוז מכלל הדירקטורים
100	94.71	5.29	אחוז מכלל הנשים

מקור: דו"ח סטטיסטי של רשות החברות הממשלתיות, מעודכן לתאריך 2 באוגוסט 2005

בשנתיים וחצי האחרונות עלה מספרם של הנשים הערביות המכהנות כדירקטוריות מ-6 ל-10. כ-377 משרות בדירקטוריונים של החברות הממשלתיות, חברות-בנות ממשלתיות ומעורבות, הן משרות פנויות הממתינות לאיוש. מתוך 105 החברות הממשלתיות, הערבים מיוצגים רק ב-47.

5 חוק החברות הממשלתיות (תיקון מס' 11), התש"ס-2000, ס"ח התש"ס, עמ' 207.



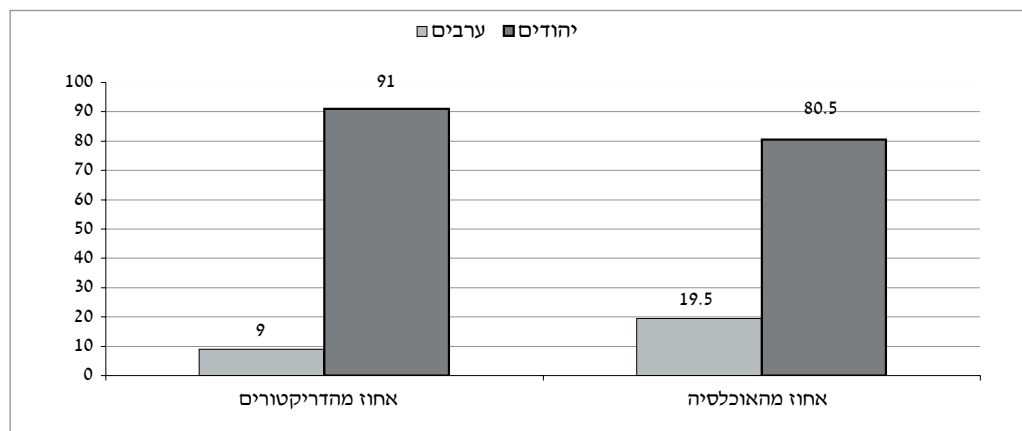
ניתן להסיק כי לממשלה אין רצון אמיתי לשנות את המציאות ככל שמדובר בזכויותיהם של האזרחים הערבים. כאשר ראש הממשלה נחוש ליישם עניין מסוים הוא מקים את המנגנונים, מתקצב אותם ודואג ש"יתחילו לעבוד"; אך כאשר מדובר בענייניהם של האזרחים הערבים, הממשלה נוהגת להבטיח הבטחות ולהיכשל בביצוע.

הממשלה אינה יכולה לטעון שאין משרות פנויות, שכן 377 משרות ממתונות לאיוש, והיא אינה יכולה לטעון כי אין מועמדים ראויים. סוגיית מינוי הדירקטורים ממחישה את דרך התנהלותה ותפקודה של הממשלה כלפי האזרחים הערבים וזכויותיהם, וכנראה שאין מנוס אלא לשוב לשערי בג"ץ, שיאלץ את הממשלה ליישם את החוק ולכבד את החלטותיה שלה. ראוי לאפשר לאזרחים הערבים השתתפות בתהליך קבלת ההחלטות וקביעת המדיניות. האזרחים הערבים הם צרכנים ולקוחות של חלק גדול מהחברות הללו, ומן הראוי שיוכלו להשפיע על מדיניותן.

אנו מציעים להקים מאגר מידע שיכלול את פרטיהם של מועמדים בעלי כישורים מתאימים למשרת דירקטור בחברה ממשלתית. ממאגר זה ישלפו השרים הממונים על החברות הממשלתיות מועמדים ראויים. המאגר יכלול את פרטיהם של האזרחים הערבים וכלל האזרחים במדינה, ויסייע בידי השרים לבחור את המועמדים הטובים ביותר. המאגר, שיהיה שקוף ופתוח לכלל הציבור, יאפשר לכל אזרח או אזרחית המעוניינים להתמנות למשרה זאת להציע את מועמדותו למאגר.

תרשים 2

דירקטורים ערבים ויהודים, 2005 (באחוזים)



מקור: דו"ח סטטיסטי של רשות החברות הממשלתיות, המעודכן לתאריך 2 באוגוסט 2005

לוח 6

רשימת החברות שבהן מכהנים דירקטורים ערבים

שם החברה	מספר הדירקטורים
אגרוסקו, חברה לייצוא חקלאי	1
אוצר מפעלי ים	1
אתרים, חברה לפיתוח אתרי תיירות בת"א-יפו	1
בנק החקלאות לישראל בע"מ	1
האיגוד, חברה להעברת טכנולוגיה	1
החברה הלאומית לאספקת פחם	1
החברה הממשלתית למדליות ולמטבעות	1
החברה הממשלתית לתיירות	1
החברה לפיתוח חוף אילת	1
החברה לפיתוח חוף ים המלח, חבל סדום וערד	2 (אחת משניהם אישה)
החברה לפיתוח עכו העתיקה	2
החברה לשירותי איכות הסביבה	1 (אישה)
הכפר הירוק על שם לוי אשכול	1
המשקם - חברה להעסקת קשישים ובעלי כושר מוגבל	1
הרשות לחינוך והכשרה ימיים התעשייה הצבאית לישראל	1
חברה למפעלי כלכלה ותרבות	1
חברת החשמל לישראל	1 (אישה)
חברת נמל אילת	1
חברת נמל אשדוד	1 (אישה)
חברת נמל חיפה	1 (אישה)
נתיבי איילון	1
חלמיש	1
מגדל שלום	1
מע"צ - החברה הלאומית לדרכים בישראל	1
מקורות חברת מים	1
נ.ת.ע נתיבי תחבורה עירוניים	1
עמידר - החברה הלאומית לשיכון בישראל	1 (אישה)
ענבל חברה לביטוח	1
ערים חברה לפיתוח עירוני	1
פרזות חברה ממשלתית עירונית לשיכון בירושלים	1 (אישה)
פיתוח מזרח ירושלים	1 (אישה)
ק.ל.ע - קרן השתלמות לעובדים סוציאליים	1
ק.ס.מ - קרן השתלמות לביוכימאים ומיקרוביולוגים	1
קרן השתלמות לאקדמאים במדעי החברה והרוח	1
קרן השתלמות להנדסאים וטכנאים	1 (אישה)
קרן השתלמות למשפטנים	1
קרן השתלמות לעובדי מדינה בדירוג האחיד	1
קרן השתלמות לרוקחים	1
קרן לביטוח נזקי טבע בחקלאות	1
קרן קיסריה אדמונד דה רוטשילד	1
רותם תעשיות	1
רכבת ישראל	1
שקמונה - חברה ממשלתית עירונית לשיקום הדיור בחיפה	2
שירותים חשמליים מכניים	1
תדמור - ביה"ס המרכזי למלונאות	1
תשתיות נפט ואנרגיה	1 (אישה)
סה"כ	50

מקור: הנתונים התקבלו מרשות החברות הממשלתיות ומעודכנים עד אוגוסט 2005



ייצוג האזרחים הערבים בקרב העובדים בחברות הממשלתיות, ברשויות הממשלתיות וברשויות המקומיות

השלטון המקומי בישראל מורכב מ-261 רשויות מקומיות, מתוכן 80 רשויות מקומיות ערביות. העובדים הערבים מהווים רק 1.2% מעובדי מרכז השלטון המקומי, לרבות החברות-הבנות של השלטון המקומי-13 עובדים ערבים מתוך 1009 עובדים⁶. למרות שהרשויות הערביות משתתפות במימון וברכישת שירותים מכל הגופים והמוסדות של השלטון המקומי, ייצוגם של האזרחים הערבים במרכז רחוק מאוד מלשקף ייצוג הולם. העובדים הערבים מועסקים לרוב בתחומים ובעניינים הנוגעים לאוכלוסייה הערבית, ורובם ממלאים תפקידי שטח ותפעול ולא תפקידי מטה (שם נקבעת המדיניות).

בישיבתה של ועדת השרים לענייני ערבים מיום 27.1.04 החליטה הוועדה להטיל על משרד המשפטים, יחד עם משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, לבחון את הרחבת הסדרי הייצוג ההולם לאוכלוסייה הערבית לגופים נוספים, לרבות השלטון המקומי, התאגידים שהוקמו על פי דין והחברות הממשלתיות. משרד המשפטים, יחד עם משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, יגישו את מסקנותיהם לעניין זה בתוך 6 חודשים. לאחר בחינה כאמור, ובמיוחד לאחר שקיבל משרד המשפטים נתונים המעידים על כך שאין ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית, הציע המשרד לקדם חקיקה אשר תחייב את חובת הייצוג האמור.

לפי סקר שנערך בשנת 2002 (המעודכן ביותר)⁷, שיעור הערבים המועסקים בחברות ממשלתיות עמד על 0.8% (כ-400 מתוך 50,000 עובדים). על שולחנה של הכנסת מונחות כיום הצעות חוק שהגישו ח"כ עזמי בשארה וח"כ אחמד טיבי להבטחת ייצוג הולם לאזרחים הערבים בקרב עובדי החברות הממשלתיות⁸. הממשלה הסכימה לקדם את הצעות החוק, כפי שיובהר להלן.

בישראל קיימות מספר רשויות ממשלתיות, שגם בהן ייצוגם של האזרחים הערבים שולי עד אפסי, למשל: בנק ישראל, המועצה להשכלה גבוהה, הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו, הרשות להגבלים עסקיים, הרשות למלחמה בסמים, הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים, רשות הדואר, רשות החברות הממשלתיות, רשות העתיקות, רשות השידור, רשות שדות התעופה.

לגבי חלק מהתאגידים הסטוטוריים קיימת חובת ייצוג הולם לאזרחים הערבים מכוח הוראות בחוקי התאגידים, לפיהם תנאי העבודה בתאגידים יהיו כתנאי העבודה בשירות המדינה. בתאגידים סטוטוריים אחרים אין חובה כזאת. ח"כ אחמד טיבי הגיש הצעת חוק אשר מבטיחה ייצוג הולם לאזרחים הערבים בגופים סטוטוריים שחובת הייצוג בהן עדיין לא מעוגנת בחוק⁹.

לגבי הרשויות המקומיות הציע משרד המשפטים כי החקיקה תחול על רשויות מקומיות מסוימות בהתחשב בגודלן ובהתחשב בהרכב האוכלוסייה שבתחומן. הכוונה היא שחובת הייצוג ההולם תחול, בראש ובראשונה, על רשויות מקומיות מעורבות שבהן יש אוכלוסייה יהודית וערבית גם יחד, ותינתן אפשרות לשר הפנים להרחיב את חובת הייצוג לרשויות מקומיות נוספות.

6 הנתונים הוצגו במהלך ישיבה במשרד המשפטים בחודש יוני 2004

7 ראה הערה מס' 6 לעיל

8 ישיבת הכנסת מס' 250 מתאריך 25.5.05

9 הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים והונחה על שולחן הכנסת ביום 7.3.05

לאור הנתונים שהוצגו לעיל ניתן לקבוע כי מאז אירועי אוקטובר 2000, היחסים בין המדינה והציבור היהודי מחד והמיעוט הפלסטיני מאידך מתאפיינים כיחסים משבריים, המאופיינים בחוסר אמון. החוקים השונים וההחלטות השונות, שאינם מבוצעים באופן משביע רצון, עלולים למנוע מאנשים רבים ומוכשרים להגיש מועמדות למשרות פנויות. לכן על כל אחד מהגופים הממשלתיים לבצע בדיקה מעמיקה במערך של גיוס כוח אדם, ולזהות את החסמים המקשים על מועמדים ערבים להיקלט. בנוסף לכך חשוב לטפל בדרישות התפקידים, בקריטריונים לסינון מועמדים ובמנגנון לבחירת עובדים חדשים. על כל מערכת ארגונית לבדוק את האקלים ואת הפרוצדורה הפנים-ארגונית, במטרה לזהות ולתקן נורמות ותפיסות שעלולות לבלום ולחסום עובדים ערבים.

התבוננות בדרכי התנהלותה של הממשלה מובילה למסקנה כי הממשלה נוקטת צעדים סמליים בלבד ונכשלת במתן פתרון אפקטיבי לבעיה. המדינה מצהירה הצהרות מדיניות שאינן באות לידי ביטוי ממשי. המדיניות מאופיינת בכך שאיננה מגובה במשאבים ובמנגנוני פיקוח ובקרה.

למרות שמדינת ישראל חוקקה, בעקבות מדינות דמוקרטיות כגון ארה"ב, קנדה ואנגליה, חוקים המבטיחים ייצוג הולם, היא עדיין לא הצליחה להקים מנגנונים ולהבטיח הזדמנות שווה. לכן קיים צורך אמיתי בהקמת נציבות שוויון שפעילותה, מעמדה ועצמאותה מעוגנים בחוק. נציבות כזו הוקמה בצפון אירלנד במטרה לחסל את האפליה, לקדם שוויון הזדמנויות והעדפה מתקנת, להשגיח, לפקח ולעקוב אחר יישום החוקים הרלוונטיים באופן שיבטיח שינוי ממשי.

לדעתי צריך להקים ועדה שתבדוק מדוע ההחלטות והחוקים הרלוונטיים אינם מיושמים, ותציע המלצות ודרכי פעולה מעשיות. בראשה של הוועדה, שבה ישתתפו חברי כנסת ומומחים, יעמוד שופט בית המשפט העליון (בדימוס).



נספחים



נספח 1

תלוציבים במסגרת תכניות הפיתוח לשנים 2008 – 1999 לפי החלטות ממשלה, משרדים ופרויקטים (מלש"ח)

החלטה	נושא	מקורות מימון	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	סה"כ
משרד הפנים													
2467	תקציבי פיתוח	פנים			103	103	103	103					412
	תכניות אב-מזרח	פנים			4.2	4.2	1	0					9.4
	מוסדות דת	פנים			4	4	2.7	2					12.7
		אוצר			4.5	4.5	4.5	4.5					18
		אוצר			1	1	1	1					4
סה"כ					116.7	116.7	112.2	110.5					456.1
881	אכיפת דיני תכנון ובניה	אוצר					2	2.5	3	3	3	3	16.5
	תקציבי פיתוח לרשויות מקימות	פנים					6	8	10	10	10	6	50
	הקמה ופיתוח מוסדות דת בישובים קיימים	חדתות					0.6	0.8	1	1	1	0.6	5
סה"כ							8.6	11.3	14	14	14	9.6	71.5
4464	תקציבי פיתוח לישובים	פנים	17	17	17	17	17						85
1403	השלמת הכנת תכניות המזרח המפורטות ולקידום תכניות איחוד וחלוקה	פנים						1	1				2
	טיפול בבתי עלמין	פנים						0.5	0.5				1
	רשימת מבני דת לחיזוק מערכות ניהול ומערכות ארגוניות	פנים						0.2	0.2				0.4
	ברשויות המקומיות							1.7	1.7				3.4
	מוסדות דת	פנים											4
סה"כ													620
סה"כ משרד הפנים			17	17	133.7	133.7	137.8	123.5	16.7	15	15	10.6	



משרד הבינוי והשיכון												
92					23	23	23	23		בנייני ושיכון	פיתוח שכונות ותיקות	2467
128					32	37	37	22		אוצר		
160					40	40	40	40		בנייני ושיכון	פיתוח שכונות חדשות	
40					10	10	10	10		בנייני ושיכון	הבניה ריונה	
280					80	80	70	50		אוצר	פיתוח מוסדות ציבור	
700					185	190	180	145				סה"כ
43										בנייני ושיכון	בניית מוסדות ציבור בתחומי תרבות חברה וספורט ביישובים קיימים בנוסף לתקן הרדט	881
41.6										בנייני ושיכון	השקעות תשתיות פסייות בשכונות ותיקות	
149.4	17.9	29.88	29.88	29.88	23.9	17.93				אוצר		
234	28.1	46.8	46.8	46.8	37.44	28.08						סה"כ
15						3	3	3	3	בנייני ושיכון	פיתוח שכונות ותיקות	4464
25						5	5	5	5	אוצר		
25						5	5	5	5	בנייני ושיכון	פיתוח שכונות חדשות	
60						12	12	12	12	אוצר		
10						2	2	2	2	בנייני ושיכון	פיתוח מוסדות ציבור	
14						2	3	3	3	אוצר		
18						2	4	4	4	מפעל הפיס		
167						31	34	34	34			סה"כ
14					7	7				בנייני ושיכון	פיתוח שכונות ותיקות	1403
30					15	15				בנייני ושיכון	פיתוח שכונות חדשות בכלל זה לחיילים מוסחרים	
6					3	3				בנייני ושיכון	בנייני מוסדות ציבור	
1.6					0.8	0.8				בנייני ושיכון	שיקים שכונות חברתי	
51.6					25.8	25.8						סה"כ
8		3	2.5	2.5						בנייני ושיכון	בנייני מוסדות ציבור	3956
8		3	2.5	2.5						אוצר	בנייני מוסדות ציבור	
16		6	5	5							בנייני מוסדות ציבור	סה"כ
1110.6	34.1	51.8	51.8	72.6	248.24	252.1	181	151	34	34	סה"כ משרד הבינוי והשיכון	

המשרד לתשתיות לאומיות המנהל לתשתיות בינו											
מקורות מימון	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	נושא החלטה
200					50	50	50	50			2467
200					50	50	70	30			
10						5	5				
410					100	105	125	80			סה"כ
30	5	5	5	5	5	5					881
0.75								0.25	0.25	0.25	4464
90					18	18	18	18	18	18	
90.75						18	18	18.25	18.25	18.3	
36				18	18						1403
44	14	15	15								3956
200		66	66	68							3958
200		66	66	68							
400	132	132	136								
1012.3	19	152	152	159	161	128	143	98.25	18.25	18.3	סה"כ תשתיות לאומיות
180					45	45	45	45			2467
325					81.25	81.25	81.25	81.25			



505						126.25	126.3	126.25	126.3				סדה"כ
100	12	20	20	20	16	12				תחבורה ומע"צ	לפתוח תשתיות כבישים ופרוייקטים בטיחותיים בישובים קיימים והשתתפות בפיתוח כבישי גישה לישובים חדשים	881	
27.5						5.5	5.5	5.5	5.5	תחבורה	פיתוח דרכי גישה	4464	
7.5						1.5	1.5	1.5	1.5				
15						3	3	3	3	מע"צ	פיתוח צמתים וכבישים		
50						10	10	10	10			סדה"כ	
20				10	10					תחבורה	פיתוח דרכי גישה ודרכים פנימיות	1403	
12				6	6					מע"צ	פיתוח צמתים וכבישים המשורתיים את יישובי הבדואים בצפון		
32				16	16							סדה"כ	
6	2	2	2							תחבורה	סלילת כבישים	3956	
6	2	2	2							אוצר			
19		5.5	6.5	7						מע"צ	דרכי גישה		
19		5.5	6.5	7						אוצר			
50												סדה"כ	
737	16	35	37	50	158.25	148.3	136.25	136.3	10	10	סדה"כ תחבורה		

מקורות מימון	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	סדר'כ
החלטה	נושא										

גשורד התעשייה המסחר והתעסוקה										
40					10	10	10	10		תמי"ס
40					10	10	10	10		אוצר
60					20	20	15	5		תמי"ס
60					20	20	15	5		אוצר
188					47	47	47	47		תמי"ס
80					20	20	20	20		אוצר
288					77	77	72	62		סדר"כ תמי"ס
180					50	50	45	35		סדר"כ אוצר
468					127	127	117	97		סדר"כ
15										תמי"ס
12.5										תמי"ס
27.5	3.3	5.5	5.5	5.5	4.4	3.3	4	4	4	תמי"ס
20						4				תמי"ס
3				1.5	1.5					תמי"ס
1				0.5	0.5					תמי"ס
4				2	2					תמי"ס
8				4	4					סדר"כ
7	1.75	1.75	1.75	1.75						תמי"ס
3	0.75	0.75	0.75	0.75						אוצר
8	2	2	2	2						תמי"ס
2	0.5	0.5	0.5	0.5						תמי"ס
20	5	5	5	5						לעסקים קטנים
543.5	8.5	10.5	10.5	14.5	135.4	134.3	121	101	4	סדר"כ



משרד החינוך													
מס'ר"כ	סדרה	שם	מס'ר"כ	סדרה	שם	מס'ר"כ	סדרה	שם	מס'ר"כ	סדרה	שם	מס'ר"כ	סדרה
2467	סדרה	בניית כיתות	700		175	175	175	175	175	175	175	175	175
		תכניות פדגוגיות	200		50	50	50	50	50	50	50	50	50
			80		20	20	20	20	20	20	20	20	20
		חינוך טכנולוגי	33		8	8	8	8	8	8	8	8	8
			33		8	8	8	8	8	8	8	8	8
		בניית מוסדות תרבות	14		3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5
		ומתקני ספורט	14		3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5
		תמיכה בפעילויות תרבות,	91		22	23	23	23	23	23	23	23	23
		אמנות וספורט	1166		291	291	292	292	292	292	292	292	292
881	סדרה	משרד החינוך	200										
		ומפעל הפיס	10										
		משרד החינוך	5	0.6	1	1	1	1	1	1	1	1	1
		אוצר	10										
		משרד החינוך	10										
		והמג. להימורים	10										
		בנייה של מבני תרבות	10										
		וספורט בישובים קיבוציים	10										
4464	סדרה	משרד החינוך	225	27	45	45	45	45	45	45	45	45	45
		שירות מוערכות החינוך	14.5										
		בניית כיתות	42										
		פיתוח לחינוך מיוחד	9										
		חיזוק מבנים	10										
		קיסעות קיץ	2.5										
1403	סדרה	משרד החינוך	78										
		בניית ופיתוח מוסדות חינוך	15										
		חינוך פדגוגי טכנולוגי	3.4										
		פעילות לקיסעות קיץ לילדים	1										
		שיקום שכונות חרות	1.6										
		לבדואים באפון	21										
3956	סדרה	משרד החינוך	142.5	38	45	14	45.5	45.5	45.5	45.5	45.5	45.5	45.5
		בנית כ-570 כיתות	142.5	38	45	14	45.5	45.5	45.5	45.5	45.5	45.5	45.5
		עידוד גיוס	1.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
			286.5	76.5	90.5	28.5	91	91	91	91	91	91	91
			1716.5	104	135.5	73.5	145.9	338.1	332.7	276.7	278.2	16.2	16.2

מקורות מימון												מקורות מימון	נושא	החלטה
סדר"כ	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999				
מיש"ד החקלאות ופיתוח הכפר														
30					10	10	10				אוצר	פרייקט עמק בית נטופה	2467	
10						5		5			חקלאות			
20					5	5	5	5			חקלאות	השקעות חקלאיות		
60					15	20	15	10					סדר"כ	
8						1.6	1.6	1.6	1.6	1.6	חקלאות	הקמת מכלאות	4464	
5						1	1	1	1	1	חקלאות	דרכים חקלאיות		
12						2.4	2.4	2.4	2.4	2.4	חקלאות	מי קולחין מושבים		
25						5	5	5	5	5				
7				4	3						חקלאות	מענקים להשקעות לפיתוח חקלאי ובתשתת חקלאית	1403	סדר"כ
92				4	18	25	20	15	5	5			חקלאות	
מנהל מיקרקעי ישראל														
4.75								0.4	2.15	2.2		לפיצויים להשגת פשרות במקרקעין	2467	
325			75	75	60	60	35	20			ממ"י	תכנון אב-מתאר	881	
1.9						10	10	10	10	1.9	ממ"י	פיצויים לתושבי הפזורה	4644	
51.9						10	10	10	10	11.9			סדר"כ	
6						3	3				ממ"י	לפיתוח מפרשים עבור מי שימנה את ביתו בפזורה	1403	
90			10	20	30	30					ממ"י	קדם מימון	3956	
477.65			85	95	90	103	48	30.4	12.15	14.1		סדר"כ ממ"י		
מיש"ד הרווחה														
3						1.5	1.5				רווחה	הקמת מוסדות רווחה בישובי הודוואים בצפון להקצאת תקנים	1403	
0.6						0.3	0.3					לשילוקים שכונות חברתי		
2			1	0.6	0.4						רווחה	קידום מעמד האישה	3956	סדר"כ משרד
5.6			1	0.6	0.4	1.8	1.8						הרווחה	



המשדד לביטחון פנים												
40						10	10	10	10	10	10	2467
80						20	20	20	20	20	20	ביט"פ
120						30	30	30	30	30	30	אוצר
40			4.8	8	8	8	6.4	4.8				חזיון המעוד המשטורתי
												לאבטפת דיגי מקרקעין
160		4.8	8	8	8	36.4	34.8	30	30			סד"כ
												ביטחון
												פנים

משדד הביטחון												
1						0.5	0.5					1403
1.5				0.5	0.5	0.5						בזואים לשירות בצה"ל
												לעידוד גיוס
2.5				0.5	0.5	1	0.5					סד"כ
												משדד
												הביטחון

משדד הביטחון												
20				5	5	5	5	5				2467
4				1	1	1	1	1				ת"י
24				6	6	6	6	6				סד"כ
1.6				0.8	0.8							לפיתוח פרויקטים
												תכנתים אבטלה
25.6				0.8	6.8	6	6	6				סד"כ
												ת"י

נספח 2

תקצוב רשויות מקומיות בשרותי הרווחה – אמות מידה*

שם סעיף	קריטריונים להקצאה	אחוזים
ילדים במעונות יום	ילדים בני 0-4 בנתוני יסוד משפחות חד הוריות בנתוני יסוד סיבת סידור 1 סיבת סידור 2 סיבת סידור 3 מקדם אזורי עדיפות לאומית ומו"א (מועצות אזוריות) מקדם רמה כלכלית-חברתית	50% 10% 10% 6 % 4% 10% 10%
משפחות במצוקה בקהילה	אוכלוסיית הישוב משפחות בנתוני יסוד עפ"י המשקלות הבאים: משפחות לבקרה תקופתית 1.00 משפחות בטיפול באינטנסיביות בינונית 1.25 משפחות בטיפול באינטנסיביות גבוהה 1.5 משפחות חד הוריות בנתוני יסוד משפחות מרובות ילדים בנתוני יסוד מקדם עדיפות לאומית ומו"א מקדם רמה כלכלית חברתית	30% 30% 10% 10% 10% 10%
סיוע לילדים במשפחות עניות במצוקה	אוכלוסיית הישוב משפחות בנתוני יסוד עפ"י המשקלות הבאים משפחות לבקרה תקופתית 1.00 משפחות בטיפול באינטנסיביות בינונית 1.25 משפחות בטיפול באינטנסיביות גבוהה 1.50 משפחות חד הוריות בנתוני יסוד משפחות מרובות ילדים בנתוני יסוד מקדם אזורי עדיפות לאומית ומו"א מקדם רמה כלכלית-חברתית	30% 30% 10% 10% 10% 10%
קייטנות לאמהות	אוכלוסיית הישוב משפחות מרובות ילדים בישוב משפחות מרובות ילדים בנתוני יסוד מקדם אזורי עדיפות לאומית ומו"א מקדם רמה כלכלית חברתית	20% 35% 25% 10% 10%
משפחות עולים במצוקה	הקצאת התקציב עפ"י החלק היחסי של העולים (לא כולל זקנים) בכל יישוב מסך העולים הנמצאים בארץ (לא כולל זקנים)	
החזקת ילדים בפנימיות	ילדים בני 0-18 ביישוב ילדים בני 0-18 בנתוני יסוד משפחות עם ילדים בנתוני יסוד משפחות חד הוריות בנתוני יסוד מקדם אזורי עדיפות לאומית ומו"א מקדם רמה כלכלית-חברתית	15% 25% 20% 20% 10% 10%
טיפול בילד בקהילה	אחוז הילדים בני 0-14 ביישוב משפחות עם ילדים בנתוני יסוד ילדים בני 0-18 בנתוני יסוד ילדים בני 0-12 בסידור חוץ ביתי מקדם אזורי עדיפות לאומית ומו"א מקדם רמה כלכלית חברתית	25% 30% 10% 15% 10% 10%
ילדים במצוקה -עולים	הקצאות התקציב עפ"י החלק היחסי של הילדים העולים (0-18) ביישוב מסך הילדים העולים בארץ.	



שם סעיף	קריטריונים להקצאה	אחוזים
טיפול בזקן בקהילה	זקנים ביישוב זקנים בנתוני יסוד זקנים מעל גיל 75 ביישוב מקדם עדיפות לאומית ומו"א מקדם רמה כלכלית-חברתית	30% 40% 10% 10% 10%
טיפול בזקנים עולים	הקצאת התקציב עפ"י החלק היחסי של העולים הזקנים בכל יישוב מסך העולים הזקנים הנמצאים בארץ.	
השתתפות בשכר עובדי רשויות מקומיות	(1) משתנים להקצאת כ"א במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות. 1- 25%- מס', התקיים בטיפול משוקלל במידת אינטנסיביות הטיפול(משקל התקיים בטיפול יופחת במהלך השנים) 2- 75%- נתוני רמה סוציאקונומית ביישוב לפי ההרכב הבא: 20%- שכר ממוצע על שכירים 20%- הכנסה לנפש 10%- אבטלה ביישוב 25%- אוכלוסייה צעירה עד גיל 18 (תלות ילדים)* 25%- אוכלוסייה זקנה מגיל 65 (תלות זקנים)* (ביחס לכלל האוכלוסייה ביישוב) (ב) ערי מטרופוליט: מקדם של 1.1 ל 3 הערים הגדולות: ירושלים, תל-אביב, חיפה. מועצות אזוריות: מקדם התבסס על מרחקים, מס', תושבים ומס', ישובים. אזורי עדיפות לאומי: לאזורי עדיפות לאומית א'- 1.10, ב'- 1.05. סה"כ אוכלוסייה: מקדם המתבסס ע גודל האוכלוסייה ביישוב. *אינטנסיביות הטיפול על פי הוראה 1.21 בתקנון עבודה סוציאלית. ביישוב בו מס', העולים נע בין 300 ל 14000 עולים- לכל 1250 עולים 0.50 ביישוב בו מס', העולים גבוה מ 14000 עולים עבור 14000 העולים הראשונים- לכל 1250 עולים 0.50 משרה. עבור העולים שמעבר ל 14000 הראשונים לכל 1250 עולים 0.375 (2) תגבור ניתן ליישובים בהם שיעור העולים גבוה מ- 20% וליישובים בהם מס' התושבים קטן מ 30000 איש.	

מקור: www.molsa.gov.il

* הקריטריונים המודגשים בקו , נחשבים לקריטריונים מפלים. חלק מהם מקבל לדעתנו ייצוג יתר באחוזים וחלק מקבל תת ייצוג.

* נכון לכל הסעיפים: ההקצבה לא תפחת מ- 80% מתקציב תחילת השנה הקודמת ולא תעלה על 130% מתקציב תחילת השנה הקודמת.

נספח 3

נתונים כללים על עשרים הישובים שנבדקו בסקירת התקציב של משרד הרווחה.

מספר נפשות פר תקן (4)	מספר תקנים (4)	נפשות בטיפול מחלקות הרווחה (4)	מספר משפחות בטיפול מחלקת רווחה (4)	שעור עולים מ-1990 בישוב (1)	שכר ממוצע של שכירים 2002 (1)	שעור דורשי עבודה אוגוסט 2005 (3)	שעורי אוכלוסייה זקנה מגיל 65 סוף 2003 (1)	שעורי אוכלוסייה צעירה 0-17 2004 (1)	אזורי עדיפות לאומית (2)	סה"כ אוכלוסייה בסוף 2004 אלפים (1)	אשכול חברתי כלכלי (מתוך 10) (1)	
452.8	18.56	8404	3062		3357	11	2.5	47.9		39.0	2	אום אל-פחם
652.18	13.97	9111	2511		4266	11.2	4.1	41.7		31.2	3	שפרעם
626.78	9.93	6224	1617		3913	7.5	3.5	44.5		31.2	3	טייבה
421	11	4632	1271		3540	13.8	3.1	44.9		24.7	2	טמרה
262.6	37.69	9897	3128		4276	8.9	5	42.5		62.7	3	נצרת
597.25	10.2	6092	1694		3608	12.5	3	44.9	ב'	23.2	2	סחינין
445.5	15.33	6830	1505		3608	14.9	1.3	61.5	ב'	35.8	1	רהט
	12.18						3.1	46.1	ב'	27.1	2	שגור
							3.3	45.9		29.4	3-4	באקה- גית
							5	36		23.2	4	דאליה- עוטפיה
288	23.19	6680	3302	39.3	5583	5.9	12.4	25.9	ב'	42.7	6	כרמיאל
252.7	26.54	6707	2993	28.9	4693	6.4	11.1	32.2		24.8	4	מגדל העמק
350.5	35.63	12487	5935	46.8	4746	7.2	16.2	23.3		44.2	5	נצרת עילית
396.7	23.73	9414	3973	30.2	5202	6.7	12.2	28.9		38.9	5	עפולה
337.6	19.2	6482	2416	6.9	7679	3.6	5.8	36.9		36.0	6	ראש העין
267	18.5	4941	2105	29.9	4258	9.6	9.6	36.8	א'	23.7	3	אופקים
235.6	26.42	6224	2629	18.1	4597	6.9	9.6	32		40.1	4	טבריה
464.33	15	6965	2190	22.3	4122	8	6.8	43	א'	22.9	3	נתיבות
426.2	20.26	8635	2990	19.5	4831	5.6	10.6	40	א'	26.8	4	צפת
271.5	22.74	6174	2799	23.1	5129	9.5	9.5	31.7	א'	33.9	4	דימונה

מקור:

- (1) תקליטור הרשויות המקומיות של הלמ"ס, 2004.
- (2) אתר משרד העבודה והרווחה: www.molsa.gov.il.
- (3) האתר של שרות התעסוקה: www.taasuka.gov.il.
- (4) משרד העבודה והרווחה, 2004.



הועד המנהל

יושבי ראש:

ד"ר ח'אלד אבו עסבה, יו"ר-שותף
פרופ' יצחק גל-נור, יו"ר-שותף

צוות סיכוי

מנהלי העמותה

שלום (שולי) דיכטר, מנכ"ל שותף
עו"ד עלי חיידר, מנכ"ל שותף

חברי ועד מנהל

ד"ר מוחמד אמארה
עו"ד שלמה גור
פרופ' עבדאללה גרה
ד"ר רמזי חלבי
גב' פטסי לנדא
שגריר(בדימוס)בנימין נבון
פרופ' שרה סטרומזה
עו"ד נסרין עלימ-כבהא
ד"ר אלי רכס
פרופ' גבריאל סלומון
גב' עאידה תומא - סלימאן

חברי צוות סיכוי

נאיף אבו שרקיה, מנהל פעילות התוכנית לשיתוף מוניציפאלי
מיכל בליקוף, רכזת מחקר ומידע
גילה בן שטרית, מנהלת חשבונות
סיגלית גבעון, רכזת קבוצת סיכוי, מודיעין
אלוף הראבן, ראש יוזמת כבוד האדם
חסיה חומסקי-פורת, רכזת קבוצת סיכוי, משגב
פיראס חוסיין, רכז מחשבים
מוחמד יונס, מנהל פרויקט פיתוח יוזמה קהילתית ערבית
רחלה ינאי, מנהלת שותפה פרויקט מעקב-אור
נדא מתא, רכזת מחקר ומידע
רנא סמיר, מנהלת משרד, חיפה
יאסר עואד, מנהל הפרויקט להעדפה מתקנת וייצוג הולם
עו"ד איימן עודה, מנהל שותף פרויקט מעקב-אור
קרל פרקל, מנהל פיתוח משאבים
בטיה קלוש, רכזת מידע משאבים
אלכסנדרה קליין- פרנקה, מנהלת משרד ומנהלת חשבונות, ירושלים
נירה קרסנה, רכזת אתר האינטרנט
יובל תמרי, רכז פעילות התוכנית לשיתוף מוניציפאלי

סיימו עבודתם בשנת 2005

אילן כץ
אמירה קראקרה
רועי פולקמן

Founding Sources Abroad

The Abraham Fund Initiatives, New York
American Friends of Sikkuy
Robert Arnow, New York
Jacob and Hilda Blaustein Foundation, Baltimore
The Andrea and Charles Bronfman Philanthropies
European Commission
Fohs Foundation, Roseburg, Oregon
Ford Foundation- New Israel Fund, New York
Foundation for Middle East Peace, Washington D.C.
Seth Glickenhau Foundation, New York
Richard and Rhoda Goldman Fund, San Francisco
Robert and Ardis James Foundation, New York
Zanvyl and Isabelle Krieger Fund, Baltimore
Harvey Krueger, New York
Kuriansky Foundation, Stamford, CT
Brian Lurie, San Francisco
Albert E. Marks Charitable Trust, Boston
Joseph and Harvey Meyerhoff Family Charitable Funds, Baltimore
Netherlands Ministry of Foreign Affairs
New Israel Fund, Washington D.C.
P.E.F. Israel Endowment Funds, Inc., New York
Irvin Stern Foundation
UJA Federation of New York
Van Leer Foundation, the Netherlands

Funding Sources in Israel

Friends of Sikkuy in Israel
Landa Family Foundation
Hachsharat Hayishuv