

# 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 בישראל.

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 ערבים<sup>1</sup>.

**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)<sup>2</sup> 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. חיידר<sup>3</sup> 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 בקר<sup>4</sup> 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 הלאומי<sup>5</sup> 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 ולאומנות, 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 2004<sup>6</sup> 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 הנוקקים לשירותי רווחה.

4- תהליך ההפרטה של שירותי הרווחה: גורם חשוב נוסף המשפיע על מצב הרווחה הוא תהליך הפרטת שירותי הרווחה. בתהליך זה מועברת האחראיות 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 לאחורונה

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 3

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 ביתי<sup>7</sup> 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-יהודיים<sup>8</sup> 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)

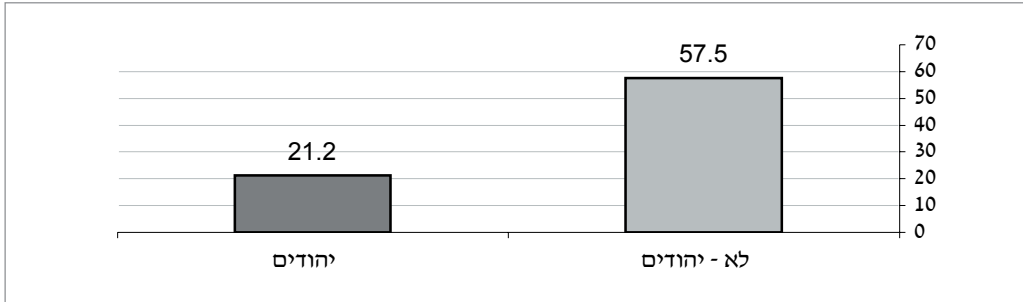
7 על השינויים בקריטריונים נודע לנו בשיחה מיום 9/11/05 עם מר ראע'ב עבאס, מנהל מחלקת רווחה בכפר כנא ונציג פורום מנהלי מחלקות הרווחה הערביות בוועדה במשרד הרווחה הקובעת את קריטריוני ההקצאה

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

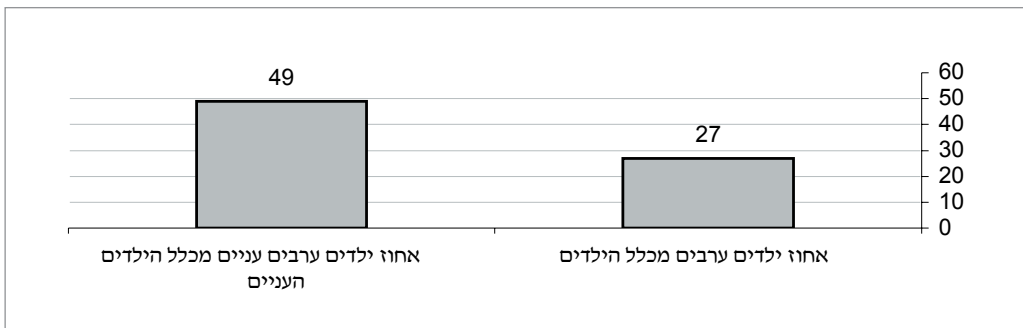


מקור: הביטוח הלאומי, עוני ואי-שוויון בהתחלקות ההכנסות 2004, נתוני לוח מס' 9 עמוד 399  
\* הנתונים כוללים את מזרח ירושלים

**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

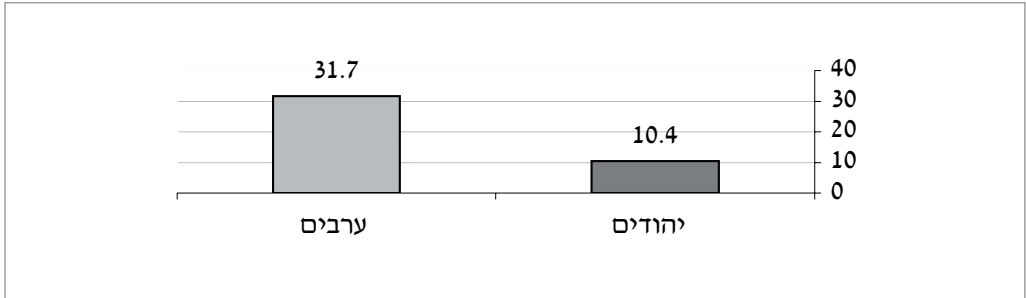


מקור: 1. הביטוח הלאומי, עוני ואי-שוויון בהתחלקות ההכנסות 2004.  
2. הדו"ח השנתי של המועצה הלאומית לשלום הילד 2004.  
\* הנתונים כוללים את ירושלים המזרחית.

**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



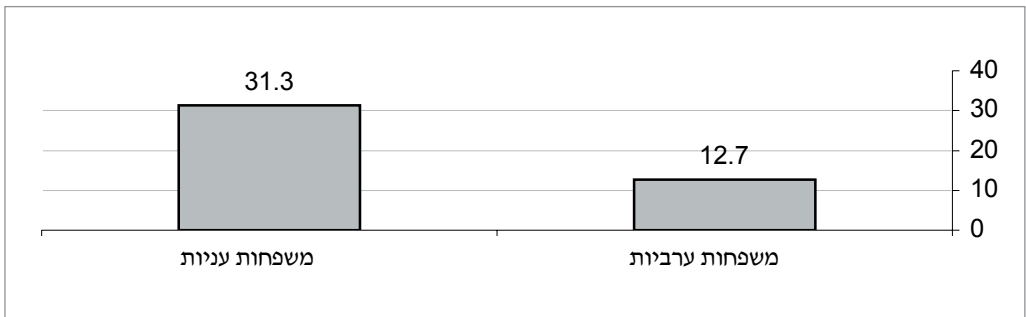
מקור: משרד החינוך התרבות והספורט, אגף החינוך לערבים, מתוך: עבדאללה חטיב, "סיכום מחקר נשירה גלויה וסמויה",  
2005 [www.education.gov.il](http://www.education.gov.il)

### 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.



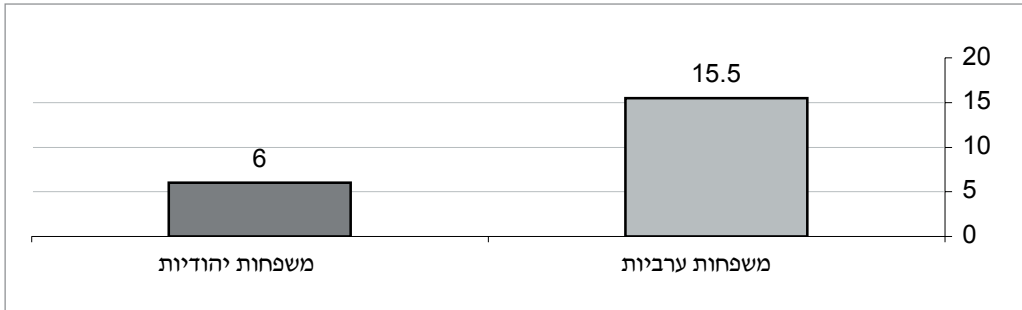
מקור: ביטוח לאומי, עוני ואי-שוויון בהתחלקות ההכנסות, 2004.

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

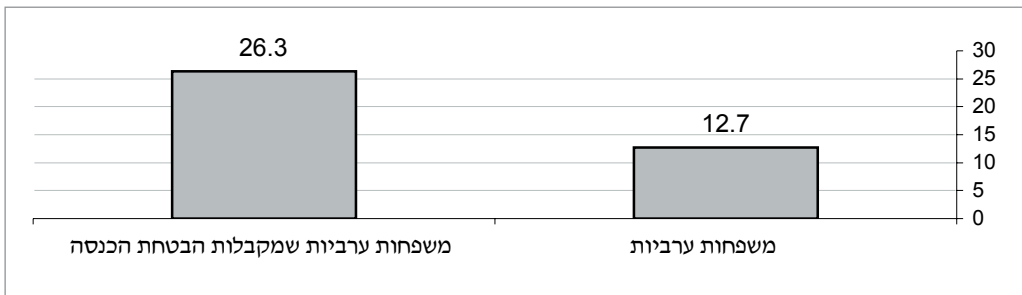
שיעור המשפחות היהודיות שמקבלות הבטחת הכנסה מכלל המשפחות היהודיות, לעומת שיעור המשפחות הערביות שמקבלות קצבת הבטחת הכנסה מכלל המשפחות הערביות, 2004



**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

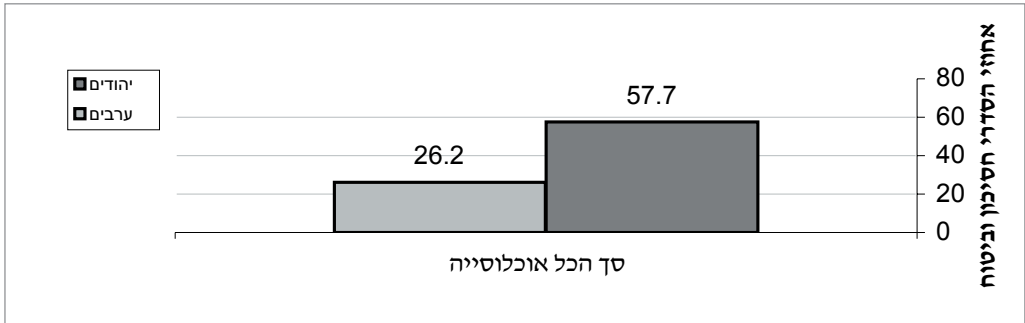


**מקור:** דו"ח מצב העוני ואי השוויון של הביטוח הלאומי, 2004, וכן נתונים על מקבלי קצבת אבטחת הכנסה מחלקת מחקר ביטוח הלאומי.  
**הערה:** הנתון 26.3 אחוז מתייחס רק למשפחות ערביות ביישובים ערביים, ואילו הנתון 12.7% מתייחס לכלל הארץ. כלומר - יש אפשרות שאחוז המשפחות הערביות שמקבלות הבטחת הכנסה גבוה אף יותר.

**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 חיסון 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'<sup>9</sup>, 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 לשכות הרווחה בכוחות עצמם. בחלק מן המקרים מגיעים פרטים ומשפחות לטיפול באמצעות פעולות איתור מטעם הרשויות. דלות משאביהן של שכות 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](http://www.molsa.gov.il)



מטופלים על ידי לשכת הרווחה לא תמיד משקף את היקפם האמיתי ביישובים<sup>10</sup>.

**2. מעמד חברתי-כלכלי:** קריטריון זה משקף את המצוקה הכללית 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 יהודים<sup>11</sup>, 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 פניותנו 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 יהודיות<sup>12</sup>.

### **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 המאצינג:**

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 ראיון 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 הרווחה<sup>13</sup>:

- (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](http://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 <sup>2</sup>	אשכול חברתי כלכלי (מתוך 10) <sup>1</sup>	סה"כ אוכלוסייה בסוף 2003 (אלפים) <sup>1</sup>	
	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](http://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 0-17 (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](http://www.taasuka.gov.il)

הערה: ראו נתונים מפורטים בנספח 3

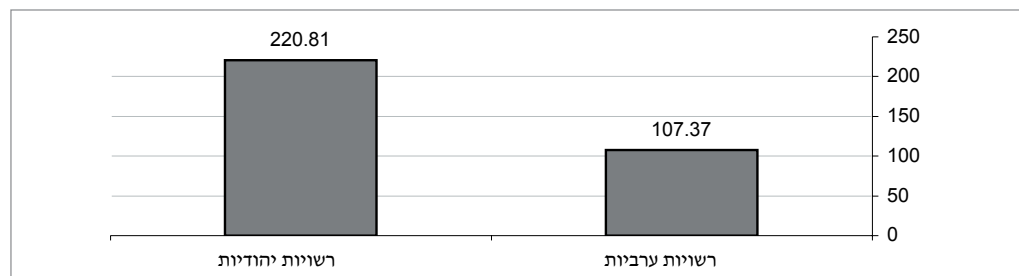
## 4. תקציב הרווחה לרשויות המקומיות דצמבר 2004

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: **תקציב 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 (מיליוני ₪)



מקור: תקציב משרד הרווחה לרשויות המקומיות הנסקרות, דצמבר 2004

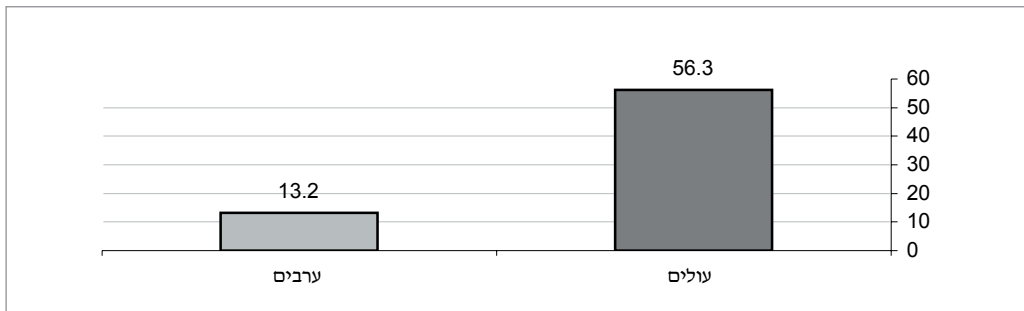


## הטיפול במצוקותיהם של העולים החדשים לעומת הטיפול במצוקות האוכלוסייה הערבית:

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:** בישובים 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.

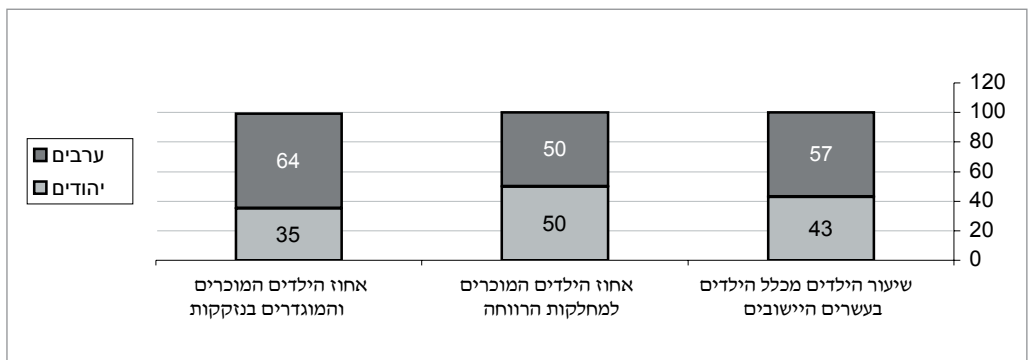
#### א. ילדים

**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 במוצע 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
<b>21.08</b>		<b>15.87</b>	<b>במוצע</b>

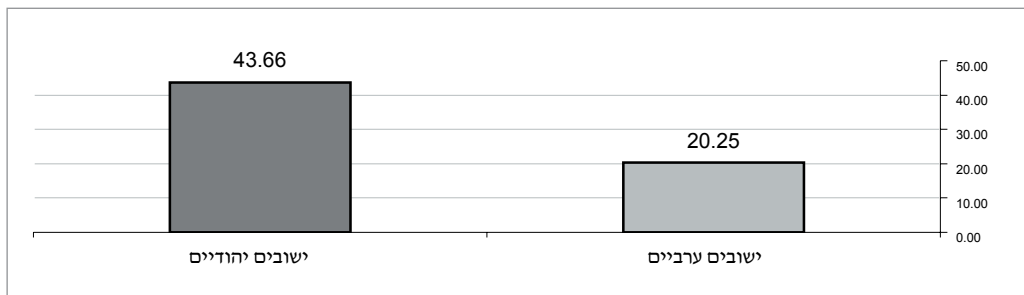
מקור: הדו"ח השנתי של המועצה הלאומית לשלום הילד, 2004

**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 ש"ח לעומת 8 מיליון ש"ח).
- **סעיפים תקציביים ליהודים בלבד** - כחצי מיליון ש"ח הוקצו במסגרת סעיף נוער חרדי מנותק, ו-5 מיליון ש"ח הוקצו עבור ילדים עולים.
- **פערים בהקצאה בסעיף טיפול בנוער וצעירים, יצירת קשר הורים-ילדים<sup>14</sup>, וסעיף תוכניות עם הפנים לקהילה<sup>15</sup>** - ההקצאה בסעיף טיפול בנוער וצעירים ביישובים הערביים מהווה כ-58% מההקצאה באותו סעיף ביישובים היהודיים (148.8 מיליון ש"ח לעומת 256.2 מיליון ש"ח). ההקצאה בסעיף יצירת קשר הורים-ילדים ביישובים הערביים מהווה 23% מההקצאה באותו סעיף ביישובים היהודיים (72.8 מיליון ש"ח לעומת 314.2 מיליון ש"ח). כמו כן, ההקצאה בסעיף תוכניות עם הפנים לקהילה ביישובים הערביים מהווה 55% מההקצאה ביישובים היהודיים (181.5 מיליון ש"ח לעומת 330 מיליון ש"ח).
- **פערים בהקצאה בסעיף מפת"נים** - למרות הפערים הגדולים בין יהודים וערבים בשיעורי הנשירה מבתי-הספר, ההקצאה למפתננים (מסגרות טיפוליות ושיקומיות לנוער בסיכון) גבוהה ביישובים היהודיים כמעט פי שניים מאשר ביישובים הערביים הנסקרים - ביישובים הערביים הוקצו 1.1 מיליון ש"ח וביישובים היהודיים 1.9 מיליון ש"ח.

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 בשבעת<sup>16</sup> 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.

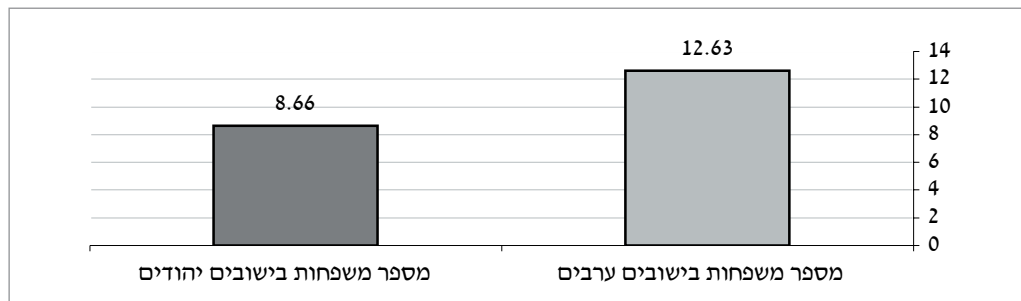
15 המרת אחוז מסוים מהכסף של סידור חוץ ביתי לטיפול בנוער וילדים בתוך הקהילה. ישנו מספר יחסית קטן של נוער וילדים בסיכון חוץ ביתי ביישובים ערבים, וכתוצאה מכך הכסף שניתן להמיר אותו לטיפול בתוך הקהילה ברשויות הערביות קטן בהשוואה לרשויות יהודיות.

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)



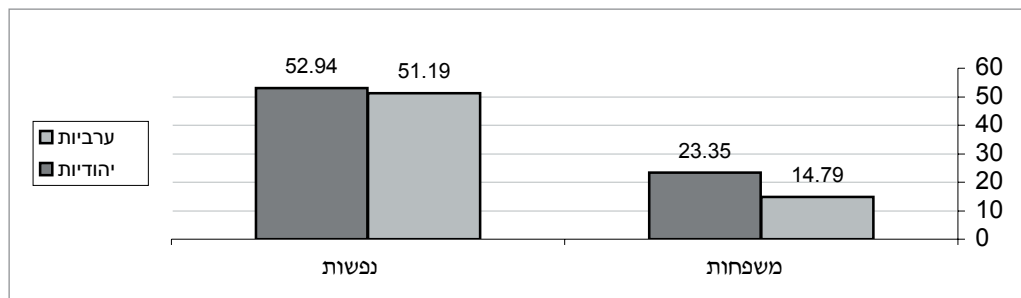
מקור: תקציב משרד הרווחה לרשויות המקומיות דצמבר 2004.

### 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 בעייתיות ביכולת לאתר ולטפל בנפשות ומשפחות נזקקות.

## תרשים 13

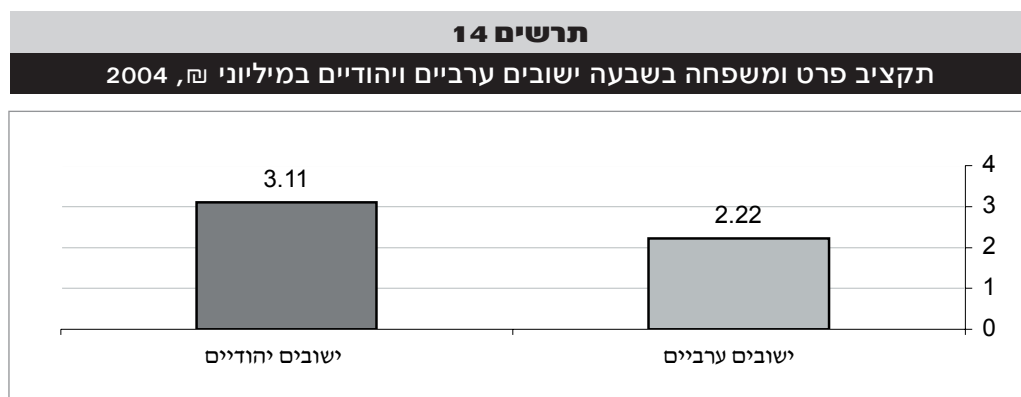
מספר המשפחות והנפשות המטופלות ביישובים הערביים, 2004 (אלפים)



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.

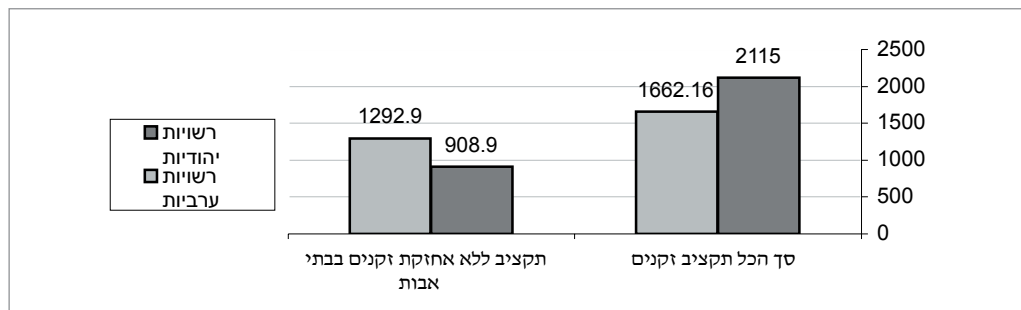
### ג. תקציב לזקנים בני 75 ומעלה

**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)



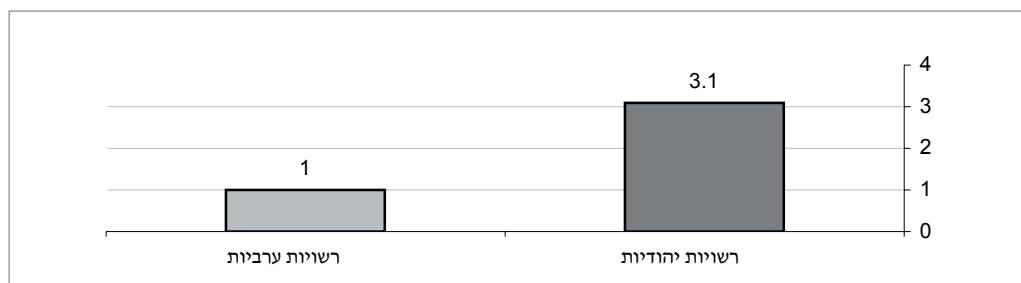
מקור: הלמ"ס 2005 ותקציב משרד הרווחה לרשויות המקומיות, דצמבר 2004

### 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 קהילתיים<sup>17</sup>. 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 - אתיפים) בסך 713 אלף ₪.
- **המרה של התקצוב ממוסדות חוץ קהילתיים למסגרות בקהילה:**<sup>18</sup> 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.



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 מדי<sup>19</sup>.

## **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 ראעיב 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 לממסד, 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, כלכלים-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.