

דו"ח סיכוי

The Sikkuy Report

2002-2003

עורכים: שלום (שולי) דיכטר
ד"ר אסעד גאנם

יולי 2003

עורכים: שלום (שולי) דיכטר
ד"ר אסעד גאנם

תחקיר והפקה: מיכל בליקוף, מולי מלקאר

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

תרגום לערבית: חסן תרגומים lailag@netvision.net.il
תרגום לאנגלית: דבורה רייך debmail@vetvision.net.il
גרפיקה: יעל אזריאל דפוס יובל

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

תודות:

לד"ר שני פייס על העזרה הרבה בעריכת החומר ועל העצות המחכימות
לד"ר ח'אלד אבו עסבה
לגורמים במשרדי הממשלה אשר סייעו בהשגת הנתונים

תודה לקרן פורד שאיפשרה את הוצאת דו"ח זה



סיכוי Sikkuy

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

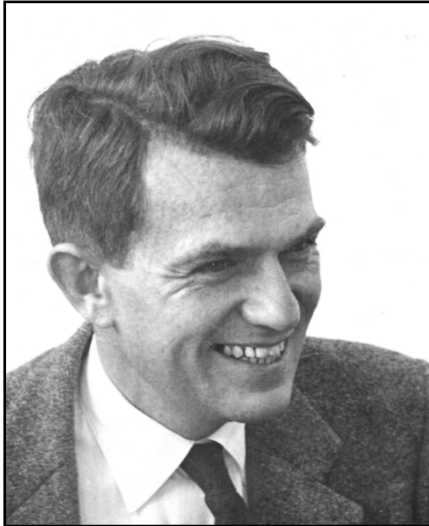
רח' המשוררת רחל 17, ירושלים 96348, Hameshoreret Rachel St., Jerusalem

טל. 02-6541225, פקס. 02-6541108

شارع همشوررت راحيل ١٧، بيت هكبرم، القدس ٩٦٣٤٨، تلفون ٠٢-٦٥٤١٢٢٥، فاكس ٠٢-٦٥٤١١٠٨

e-mail: jerusalem@sikkuy.org.il tamra@sikkuy.org.il **Website:** www.sikkuy.org.il

חנן בראון ז"ל 1924-2003



חנן בראון, שהלך לעולמו בחודש מאי, היה במשך עשור שנים יושב ראש של הועד המנהל של עמותת סיכוי. זאת נוסף לתפקידים הבכירים שמילא באותה עת במכון וייצמן - כסגן נשיא וכיועץ.

חנן הגיע לתפקידו בעמותת סיכוי אחרי קריירה עתירת נסיון גם בשירות החוץ, במדינות רבות, באפריקה, באירופה ובארה"ב.

חנן נענה מיד וללא היסוס לבקשתנו למלא את תפקיד יושב הראש, וזאת לאחר שיושב הראש הראשון, ד"ר ישראל כץ, סיים את תפקידו. במשך עשור שנים היה חנן מעורב בכל לבו ביוזמות של עמותת סיכוי, גם שותף להחלטות וגם מבקר כפי הצורך, ובעיקר תומך בנו לכל אורך הדרך.

חנן הלך לעולמו, אך בלבנו הוא ממשיך לחיות.

מידע חובשי - נשמת אפה של החברה האזרחית

בניגוד לשנים קודמות, התנהלה השנה התחקיר לקראת הדו"ח בקושי רב. מדי שנה אנחנו שולחים שאלונים למשרדי הממשלה השונים, באמצעותם מתבקשים המשרדים לתאר את השרות שלהם לציבור הערבי-פלסטיני, ולספק נתונים שונים. לאחר קבלת התשובות, אנו בוחרים את הסוגיות בהן נעסוק ועורכים השוואות לפעולות המשרד בציבור היהודי. השנה הקדמנו את משלוח השאלונים הראשונים לחודש אוקטובר 2002, אך כמעט שלא נענינו כלל. כאשר נענינו, קיבלנו תשובות חלקיות בלבד או אף תשובות לשאלות שלא שאלנו.

השנה ניכר במיוחד אי-רצון מצד המערכת השלטונית לספק בשקיפות מלאה נתונים על שירותיה לציבור הערבי-פלסטיני, וביתר שאת, בהקשר של השוואה בין השירות ליהודים מול השירות לערבים-פלסטינים. באמצעות ספירת העצים אחד לאחד (פירוט מלא של פעולות קטנות ומקומיות), נמנעים דוברי הממשל מלהציג את היער, דהיינו תמונה כוללת, והשוואה בין יהודים לערבים-פלסטינים. בניגוד לשנים קודמות, לא הורשינו השנה לקיים קשר ישיר עם הפקיד/ה המבצע/ת ולקבל מהם תשובות לשאלות ששאלנו, אלא נאלצנו לעבור את המסננת של האחראי/ית על חופש מידע בכל משרד. במשרדים מסוימים, אף אילצה אותנו העלאת כל שאלה נוספת, ואפילו שאלת הבהרה, לחזור על ההליך של חוק חופש מידע, אשר נותן 30 עד 60 יום נוספים למשרד להשיב.

כך, למשל, שאלנו את משרד הפנים כמה בתים נהרסו בשנים 2001 ו-2002, כמה הריסות בוצעו בבתיים בבעלות ערבים וכמה בתים בבעלות יהודים. התשובה שקיבלנו היתה כי בשנת 2001 נהרסו 300 בתים, ובשנת 2002 בוצעו 346 הריסות. התשובה התעלמה לחלוטין משאלתנו על זהות בעלי הבתים שנהרסו. לשאלתנו כמה מהם היו של יהודים וכמה של ערבים, נענינו כי משרד הפנים אינו עושה אבחנה מעין זו. לכן ביקשנו, בשיחת טלפון, את רשימת בעלי הבתים שנהרסו. או אז נענינו כי מטעמי צינעת הפרט לא ניתן למסור שם של אזרח שביתו נהרס על ידי המדינה. ביקשנו את רשימת הרשויות המקומיות שבתחומיהן נהרסו הבתים, אך נענינו כי זהו חומר שיש לעבדו, וייקח זמן רב להגיש אותו לציבור. כמו כן נצטרך אנו, ארגוני החברה האזרחית, לשלם על ימי העבודה וכל ההוצאות הנלוות של התחקירן/ית שישלח המשרד לבצע משימה זו. במבחן התוצאה נראה כי אין זאת אלא שחוק חופש מידע דווקא מקשה על ארגוני החברה האזרחית להשיג מידע על פעולות השלטון.

אחד מתפקידי החברה האזרחית הוא לברר ולקבוע את סדר היום של האזרחים, בנפרד מסדר היום של הממשלה. זהו תהליך שמתבצע כל העת על-ידי אירגוני החברה האזרחית, לא בתיאום מוחלט, ולפעמים אף תוך סתירות פנימיות. ואולם, זהו סוד קסמה וכוחה של החברה האזרחית - מערכת הבלמים והאיזונים המתקיימת בה מספקת תמונה מגוונת אך מייצגת של צורכי האזרחים. כך, בכל יום מציבה החברה האזרחית את סדר היום שלה מול הממשלה, ופועלת להשפיע עליה לבצע, או לפחות להתחשב בו בעת ביצוע מדיניות הממשלה.

מידע עדכני ואמין אודות המציאות הוא גורם מכריע בקביעת סדר היום של החברה האזרחית. מניעת מידע מן האזרחים, או הערמת קשיים על השגתו, מחלישה את החברה האזרחית ומונעת ממנה לגבש סדר יום רלוונטי להשפעה על מוסדות הממשל. הקושי הגובר לקבל בקלות נתוני אמת מן המערכת השלטונית הוא כעת נחלת אירגונים אזרחיים רבים. נראה כי האירגונים יצטרכו להשתמש במומחיות שנצברה בשתי"ל (שירותי תמיכה וייעוץ לאירגונים חברתיים) בעקבות הובלת הקואליציה לקידום חוק חופש המידע, לאכיפת החוק על השלטון.

התחשלה מציבה גורמי סכסוך בין האזרחים

הבעיות הקשות אשר מאפיינות את מערכת היחסים בין המיעוט הערבי-פלסטיני לבין המדינה החריפו בשנה האחרונה. מצד המדינה, התבססה המגמה של הדרת האזרחים הערבים-פלסטינים מהנאה ממשאבי המדינה. בדו"ח סיכוי האחרון (יוני 2002), חשפנו צניחה של עשרות אחוזים בהקצאות התקציביות לאוכלוסיה הערבית-פלסטינית בישראל לעומת שנים קודמות. וזאת, למרות "תוכנית ה-4 מיליארד" שהוכרז על יישומה באותה שנה. מהעולה מנתונתי הדו"ח שלפניכם, המגמה של הקטנת החלק המוקצה לאוכלוסיה הערבית-פלסטינית בישראל מתוך סך המשאבים הציבוריים ממשיכה גם בשנת 2003, הפעם בצילם של הקיצוצים הרבים בתקציב המדינה. מדיניות עקבית זו מציבה שוב ושוב את האפליה והאי-שוויון כגורמי סכסוך בין האזרחים היהודים והערביים.

מצד האזרחים הערבים יש כיום סימנים רבים להסתגרות וניכרת פסימיות באשר לסיכויי ההשתלבות בישראל. מגמה זו בשנתיים האחרונות, עומדת בניגוד לשנות ה-90, עת עשו האזרחים הערבים-פלסטינים מאמצים רבים להשתלב במדינה, עד השיא שהתבטא בהתייצבות מועמד לראשות הממשלה (ח"כ ד"ר עזמי בשארה בבחירות 1999). יחסית לדיון הציבורי העירוני והתוסס שהתקיים בארץ בין אזרחים יהודים לערבים במשך שנות ה-90, מתאפיינת ההתנהגות הציבורית של המנהיגות הערבית-פלסטינית בישראל בשנתיים האחרונות באיפוק רב. איפוק זה אפיינן אפילו את חברי הכנסת הערבים, אשר בהיעדר יכולת להיעזר במערכת הפרלמנטרית לטובת שולחיהם, ניהלו עד עתה את הוויכוח הציבורי מעל במת המליאה, וכך שמרו, לפחות, את עניינם על סדר היום של התקשורת. גם ההפגנות של הציבור הערבי, מאז סתיו 2000, מאופקות מאוד. כניסתו של הטרנספר אל השיח היהודי-ישראלי גרמה לכך שבקרוב רבים מהאזרחים הערבים נתפס הטרנספר כאיום מוחשי. אלה הם חלק מהסימנים לכך שהערבים-פלסטינים בישראל פסימיים ביחס לאפשרות של השתלבות במדינה כאזרחים שווי זכויות, ובעיקר אינם חשים עוד בטוחים באזרחותם.

הרעיונות המובאים בפני הציבור היהודי באשר לפתרונות מדיניים לסבך ההיסטורי שנוצר בין הים לירדן, כוללים לרוב את היחסים הפנימיים בין שתי הקבוצות הלאומיות בישראל דרך הסטטיסטיקות הדמוגרפיות, אשר נועדו להפחיד את היהודים, ועל בסיס זאת להציע פתרונות קלים של הפרדה בין הקבוצות באיבחת חרב, או הצבת מכשול. הציבור היהודי עלול להסיק מכך, כי למעשה לא ניתן לקיים חיים משותפים ליהודים וערבים במסגרת מדינית אחת, ומכאן שאל המצב הקיים יש להתייחס כאל הרע במיעוטו. הדרך בה מובא דיון זה, גורמת נזק לבניה של אזרחות שוויונית והוגנת בין יהודים לערבים בישראל.

גם התקשורת הישראלית מביאה את האזרחים הערבים בדרך כלל כפוטנציאל של איום בטחוני, ולא כאזרחים עם זהות, רצונות וצרכים. הציבור היהודי, מצידו, עדיין מדיר רגליו, באופן כללי, מן היישובים הערבים. בתקופה האחרונה ישנן עדויות לכך שראש הממשלה מגלה עניין מסוים בציבור הערבי-פלסטיני ובמצבו. אך מכאן רחוקה הדרך עד לגיבוש מדיניות חדשה כלפי המיעוט הערבי-פלסטיני בישראל. כמה מן ההמלצות בדו"ח זה עשויות לסייע בכך.

הידרדרות היחסים בין המדינה למיעוט הערבי-פלסטיני, והימנעותם של מוסדות המדינה משקיפות המידע בפני האזרחים הם שני ההקשרים בהם מובא דו"ח זה בפניכם. ההתעלמות המתמשכת הזו מן המצב הרע של המיעוט הערבי-פלסטיני בישראל ומיחסיו המתוחים עם המדינה ועם היהודים, מזיקה לעתיד כל אזרחי המדינה, יהודים כערבים-פלסטינים. כתוצאה ממצב זה, התנגשות אלימה בין שתי הקבוצות היא חלק מהצפי הריאלי לעתיד, ואת זאת, על כל הגורמים – אזרחים ושלטוניים גם יחד – למנוע, ולהוביל ליחסים הוגנים בין האזרחים ובינם לבין המדינה.

אין בכוונתנו לצייר תמונה קודרת כדי לייאש את הקוראים, אלא להיפך: מטרת הדו"ח היא לעורר את האזרחים מחד, ואת הממשלה מאידך, לעשות מעשה למען עתיד האזרחים, כל האזרחים, והצבת תמונת המציאות כהווייתה יכולה לסייע בכך.

בשל סגירות של מערכות השלטון בפני התעניינות האזרח הבוחן, מובא דו"ח זה בפניכם רק על סמך מקורות שהם גלויים לעין הציבור. ואולם, צריך להתאמץ כדי לראות את הגלוי לעין, ובעיקר צריך לרצות לבחון את המציאות כחלק מנטילת האחריות לתיקון.

אנו תקווה שדו"ח זה ישמש כלי בידי אלה השואפים לשנות את המצב מן היסוד.

כעת – לקריאה, ואחרי כן – לעבודה.

בברכה,
שולי דיכטר

תוכן העניינים

11	מבוא
13	סוגיות בתחומי הפעולה של משרדי הממשלה / שולי דיכטר ומיכל בליקוף
13	משרד החינוך
19	משרד העבודה והרווחה
27	משרד התעשייה והמסחר
35	מעקב – ייצוג האזרחים הערבים בשירות המדינה, בחברות הממשלתיות ובמערכת בתי המשפט / עו"ד עלי חיידר
49	העיירות הבדואית בישראל בתחילת המאה ה-21 הבדואים בנגב בעקבות כישלון מדיניות העיור / פרופ' אסמעיל אבו-סעד
56	זכויות תכנון ביישובים הערביים בישראל: תמונת מצב / ארכ' שמואל גרואג ושולי הרטמן
60	סיכום ומבט קדימה
62	רשימת לוחות ותרשימים

תבוא

בדו"ח שלפניכם 5 חלקים המדווחים על עניינים שונים בתחום טיפולם של משרדי הממשלה, ומאמר אחד, לסיום, אשר עוסק בעיקר בפיתוח יכולות האזרחים להתמודד עם אי-שוויון:

משרד החינוך עדיין נוהג אפלייה מבנית כלפי התלמידים הערבים-פלסטינים, וזאת למרות הפעלת תכנית החומש. תכנית זו לא שינתה באופן יסודי את הפער בין הילדים היהודים והערבים-פלסטינים, ובודאי לא מתקנת את נזקי הפער בין מערכת החינוך הערבי למערכת החינוך העברי, אשר נצברו מאז קום המדינה. בפרק זה נתונים עדכניים ומפורטים על הפער בהקצאת שעות לימוד, פערים בשיפור איכות ההוראה, בשיעורי הנשירה ממערכת החינוך, וכמו כן על השיפור שחל בהישגי הזכאות לבגרות. בשנה הבאה נבחן את השפעת היישום של דו"ח שושני על חלוקת השעות בין התלמידים.

בתחום האחריות של **משרד העבודה והרווחה** בחרנו להצביע על אי-השוויון אשר קיים בין הילדים היהודים והערבים בתחום מעונות היום. בפרק זה הבאנו נתונים רבים, בהם העובדה כי רק 2% ממעונות היום בישראל מיועדים לילדים ערבים. כמו כן ערכנו השוואות שונות לתחומים רלוונטיים בהקשר של מעונות היום. המאבק של משרד העבודה והרווחה להשאיר את יחידת מעונות היום בתחום טיפולו מדגישה את חשיבותו (תקציב של כ-450 מיליון ש"ח לשנה) ואת המשמעות שלו לציבור.

משרד התעשייה והמסחר יוזם הקמת אזורי תעשייה בהתאם למדיניות פיזור האוכלוסין הארצית, ומטפל בהם משלב הקמת התשתיות ועד לשיווק שטחי תעשייה ליזמים. אזורי תעשייה אלה הם מקור לא אכזב לפרנסת הקהילה, הלא הם מיסי הארנונה מעסקים ותעשייה. כספים אלה מאפשרים לרשויות המקומיות לאזן במידה רבה את היכולת הנמוכה של תושביהן לשלם מסים, ולהוסיף שירותים רבים, במיוחד שירותי רווחה וחינוך. בפרק זה הבאנו נתונים מפורטים שמקורם במשרד התעשייה והמסחר, ולפיהם זוכות הרשויות הערביות בנתח קטן בלבד ממשאב זה, למרות שבהן הצורך הוא גדול בהרבה.

סוגיית **היצוג ההולם** היא במעקב עמותת סיכוי זה למעלה מ-4 שנים, ונוגעת לכל משרדי הממשלה. בשנה האחרונה אנו מפעילים את התכנית לקידום ייצוג הולם במשותף עם המרכז היהודי-ערבי לפיתוח כלכלי. הסקירה המובאת בדו"ח זה, היא המשך הסקירה שהובאה בדו"ח סיכוי 2001 (ראו באתר האינטרנט שלנו: www.sikkuy.org.il). תחום זה הוא מן הבודדים בהם ניתן להשיג מידע באופן חופשי וגלוי, מנציבות שירות המדינה. עם זאת – ההישגים הם דלים. הנתונים והפרשנות פרושים במאמרו של עו"ד עלי חיידר, מנהל התכנית.

מאמרו של פרופ' איסמאעיל אבו סעד על **עיון הבדווים** בנגב סוקר את הכשלים והלקחים מן הניסיון של המדינה לשלוט בפיזור האוכלוסין בנגב. גם כאן, נראה כי הפער הגדול כל כך בין הטיפול שמעניקה המדינה ליהודים מחד, ולערבים-פלסטינים מאידך, הוא גדול מאד, ומקשה מאד לראות את הברכה בפעולתה.

אנו מארחים כאן את עמותת "במקום", במאמרם של אדר' שמואל גרואג ושולי הרטמן על זכויות תכנון. בעקבות סקר חשוב שנערך על-ידם, מפנים הכותבים את המבט אל תחום הקרקעות, שהוא אחד משורשי הקושי בין המדינה לבין האזרחים הערבים בישראל. לאחר סקירת המצב הבלתי שוויוני של חלוקת המרחב בין יהודים לערבים-פלסטינים בישראל, מביאים את נושא זכויות התכנון אל מרכז תשומת הלב בתחום זה.

כאמור בהקדמה לדו"ח, היו לנו קשיים רבים השנה בהשגת הנתונים ממשרדי הממשלה. לכן, נתונים רבים בדו"ח זה הם נתוני השנים 2001-2002. בנוסף לכך, בנושאי החינוך והרווחה הבאנו נתוני שנים קודמות כדי לשרטט מגמה. רוב הנתונים על פעילות המשרדים הללו מקורם בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, באתרי המשרדים וחלקם במשרדים עצמם. בסיום הסקירה של פעולת כל אחד ממשרדי הממשלה אנו מצביעים על כיוון פעולה לשינוי המצב.

עד כאן השתמשנו במינוח "ערבים-פלסטינים" אזרחי ישראל. על מנת למנוע סרבול נשתמש מכאן ואילך במינוחים: "ערבים", "יישובים ערביים", "ציבור ערבי", וכאשר אנו מצטטים נתונים של הממשלה - יבוא אך הביטוי "מגזר ערבי". בביטוי זה נשתמש גם כאשר לא ניתן להפריד בסטטיסטיקה בין הערבים המתגוררים ביישובים הערביים לבין אלה המתגוררים בערים המעורבות.

כך או אחרת אנו רואים במיעוט הערבי-פלסטיני בישראל קבוצה ייחודית אשר חובה על המדינה להתייחס אליה בהגינות, ואל אזרחיה כאל שותפים מלאים במדינה.

**קריאה מועילה,
העורכים**

משרד החינוך

פערים בהקצאת שעות לימוד

שיטות שונות להקצאת שעות לימוד מופעלות בבתי הספר היסודיים, בחטיבות הביניים ובחטיבה העליונה. הקצאת שעות הלימוד השבועיות לבתי הספר כוללת שעות תקן בסיסי, ושעות שמוקצות במסגרת של "סלים" שונים כגון סל טיפוח, סל מחוז, זהירות בדרכים, איזורי עדיפות לאומית, קו-עימות וכד'.

בין השנים 1994/5-2002/3, הוקצו לחינוך הערבי פחות שעות לימוד לכיתה ופחות שעות לימוד לתלמיד, בהשוואה לחינוך העברי, בכל שלבי החינוך בבית הספר.

לוח מס' 1 להלן מתאר את ממוצע שעות הלימוד השבועיות שהוקצו בשנים האחרונות לכיתה ולתלמיד בחינוך העברי ובחינוך הערבי במהלך התקופה הנסקרת, בחינוך היסודי, בחטיבת הביניים ובחטיבה העליונה. מלוח זה עולה כי בכל שלבי החינוך בבית-הספר, ממוצע שעות הלימוד שהוקצו לכיתה ולתלמיד בחינוך הערבי נמוך מממוצע שעות הלימוד שהוקצו בחינוך העברי.

לוח מס' 1: ממוצע שעות לימוד שבועיות לכיתה ולתלמיד במערכת החינוך

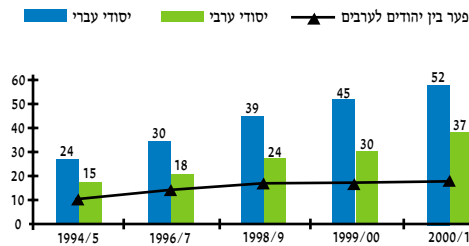
*2002/3		2001/02		1999/00		1994/5			
ערבי	עברי	ערבי	עברי	ערבי	עברי	ערבי	עברי	יסודי	ממוצע
44.5	45.9	44.5	45.9	46.5	47.2	43.0	46.3	שעות	48.3
48.3	55.8	48.3	55.8	49.5	53.8	47.6	54.7	לכיתה	55.4
55.4	61.0	55.9	61.0	57.2	57.6	53.3	58.6	יסודי	1.52
1.52	1.89	1.52	1.89	1.57	1.92	1.42	1.73	שעות	1.46
1.46	1.83	1.46	1.83	1.51	1.75	1.43	1.81	לתלמיד	2.08
2.08	2.33	2.08	2.33	2.06	2.22	1.71	2.12		

מקור: הצעת תקציב משרד החינוך 2003 www.mof.gov.il
* תחזית משרד החינוך

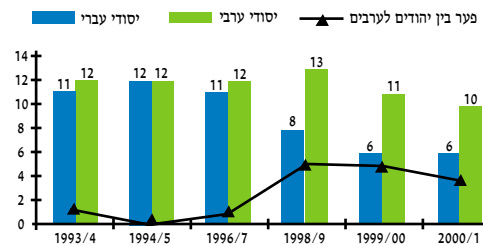
פערים באיכות ההוראה

בעשור האחרון מתרחב הפער בהשכלה בין המורה הערבי לבין המורה היהודי מתרשים מס' 1 להלן עולה כי חלקם של המורים הבלתי מוסמכים בחינוך העברי ובחינוך הערבי היה זהה בשנת 1994, ועמד על 12%. ואולם, משנת 1998 ואילך ניכרת ירידה משמעותית בחלקם של המורים הבלתי מוסמכים בחינוך העברי עד כדי 6% בלבד בסוף התקופה, בעוד שבחינוך הערבי הירידה איטית הרבה יותר – 10% בסוף התקופה. חלקם של המורים האקדמאים בחינוך היסודי העברי והערבי עלה בהתמדה במהלך התקופה הנסקרת, אך בחינוך העברי הוא עלה יותר (ראו תרשים מס' 2). בסך הכל, בין השנים 1994-2001, התרחב הפער בין השכלתו והכשרתו של המורה העברי, לבין המורה הערבי בחינוך היסודי.

תרשים מס' 2
שעור המורים האקדמאים בחינוך היסודי
עברי וערבי 1994/5 - 2000/1



תרשים מס' 1
שעור המורים הבלתי מוסמכים בבתי ספר יסודיים
בחינוך העברי והערבי 1993/4 - 2000/1

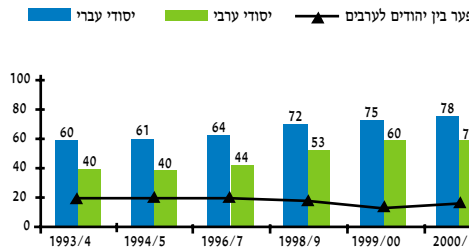


מקור: הצעת תקציב משרד החינוך 2003 www.mof.gov.il

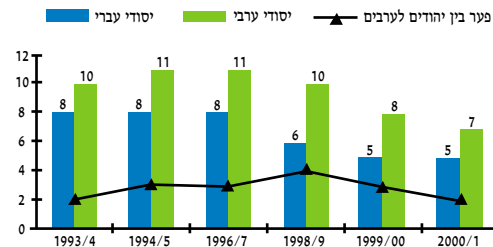
הכשרתם והשכלתם של מורים בחטיבת-הביניים: הן בחינוך העברי והן בחינוך הערבי ירד שעור המורים הבלתי מוסמכים, ועלה שעור המורים האקדמאים. ואולם, הפערים בין החינוך העברי והערבי בהכשרתם והשכלתם של המורים השתמרו במהלך התקופה (ראו תרשימים 3 ו-4 להלן).

שני הסברים לחוסר ההיענות של המורים הערבים להמשך השכלה: העלות של השכלה זו בטווח המידי היא גבוהה. מורים אלה הם בעלי משפחות גדולות, בדרך כלל, והשקעה זו מהווה עומס רב על תקציב המשפחה. כמו-כן, האוניברסיטאות ומכוני ההכשרה למורים נמצאים במרחק רב מרוב הישובים הערביים, ומצריכים נסיעה ארוכה ויקרה באופן קבוע למשך תקופת ההכשרה - שנה או שנתיים.

תרשים מס' 4
שעור המורים האקדמאים בחט"ב
בחינוך העברי והערבי 1993/4 - 2000/1



תרשים מס' 3
שעור המורים הבלתי מוסמכים בחט"ב
בחינוך העברי והערבי 1993/4 - 2000/1



מקור: הצעת תקציב משרד החינוך 2003 www.mof.gov.il

התפתחות מתמדת של השכלת המורים היא אחד המפתחות להצלחת התלמידים. בעוד המורים היהודים נענו ל"מהלצי" ההשכלה למורים, המורים הערבים נשארו מאחור. יהיו אשר יהיו הטיבות לכך, על משרד החינוך ליצור באמצעים שונים את התנאים אשר ישנו מורים ערבים לפתח את השכלתם, למען התלמידים.

ותק בהוראה - החינוך הערבי זול יותר למדינה

מלוח 2 עולה כי שעור המורים שגילם מתחת ל-30 גבוה יותר בחינוך הערבי מאשר בחינוך העברי (40% לעומת 20% בהתאמה), ושעור המורים שגילם מעל גיל 50 נמוך יותר בחינוך הערבי מאשר בחינוך העברי (5% לעומת 13% בהתאמה).

לוח מס' 2: שעור המורים עד גיל 30 ומעל גיל 50 בחינוך העברי ובחינוך הערבי 2000/01

מעל גיל 50	עד גיל 30	
13%	20%	החינוך העברי
5%	40%	החינוך הערבי

מקור: הצעת תקציב משרד החינוך 2003

עלות שעת לימוד מורכבת בחלקה הגדול מעלות שכרו של המורה (כ-80% מעלות שעת הלימוד)¹ ו-20 האחוזים הנותרים מממנים שכר של גורמים אחרים במערכת, וקניות. היות ששכר המורים הוא דיפרנציאלי, בהתאם לותק ובהתאם לרמת ההכשרה וההשכלה של המורה, הרי שהנתונים לעיל עשויים להצביע על כך שבאופן כללי, עלות שכר המורים בחינוך הערבי נמוכה יותר.

היות ששכר המורים מהווה מרכיב עיקרי בעלות שעת לימוד (כ-80%), יש לכך השלכה על עלות שעת הלימוד החינוך הערבי שמחילא היא גולה יותר למדינה. באין הקצאה מיוחדת לכך, ניתן לטעות להשתמש בעודף שנצבר לקידום השכלת המורים ושינוי בסיסי באיכות ההוראה.

שעורי השתכחות במערכת החינוך

גידול בשיעור הילדים בגילאי 3-4 הלומדים בגני הילדים

במדיניות יישום חוק חינוך חובה לגילאי 3-4, נקבע כי תחילה יוחל החוק על ישובים שנכללים בפרוייקט שיקום שכונות, או בעדיפות לאומית א', ויישובים המסווגים לפי הדרוג החברתי-כלכלי באשכולות 1 ו-2. בישובים אלה ניתן פטור מלא משכר לימוד בגנים. הנתונים מצביעים על כך שמתן העדיפות לאוכלוסיות בדרוג חברתי-כלכלי נמוך שיפר משמעותית את מצב הילדים הערבים. בין שנת הלימודים תש"ס לשנת הלימודים תשס"ב גדל שעור הילדים משנתוני גיל 3 ו-4 הלומד בגני ילדים ב-11% ו-12.5% בהתאמה (ראו לוח מס' 3). עם זאת ניכר שהפער ביישום החוק – נשמר.

¹ הצעת תקציב משרד החינוך www.mof.gov.il

דו"ח סיכומי 2002-2003

לוח מס' 3: שיעור התלמידים משנתוני גיל 3-4 הלומד בגני ילדים (באחוזים)

גיל 4		גיל 3		שנה
מהערבים	מהיהודים	מהערבים	מהיהודים	
42.3	77.9	32.1	64.5	תש"ס
46.8	74.0	42.4	69.9	תשס"א
54.8	81.9	43.2	65.0	תשס"ב

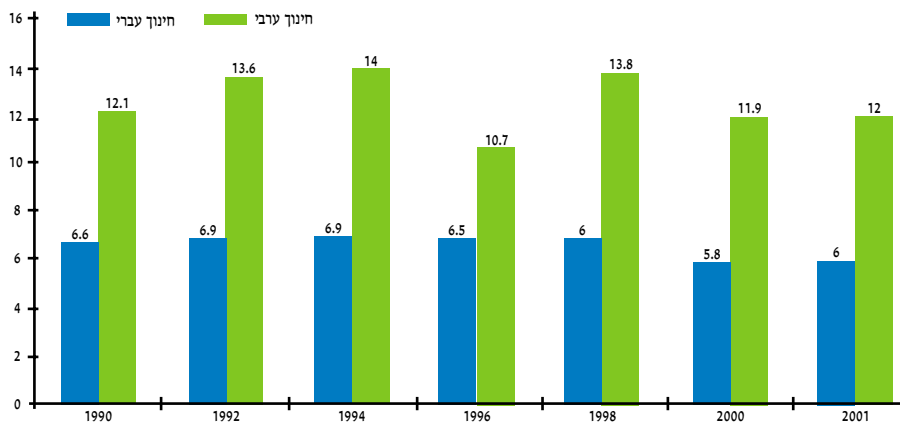
מקור: הצעת תקציב משרד החינוך 2003

שעור הנשירה בכיתות ט'-ו"א - ללא שינוי

במהלך העשור האחרון לא חל שינוי באחוזי הנשירה בגילאי 14-17. שעורי הנשירה בגילאים האמורים בחינוך הערבי נותרו גבוהים פי שניים מאלו שבחינוך העברי. (ראו תרשים מס' 5)

תרשים מס' 5:

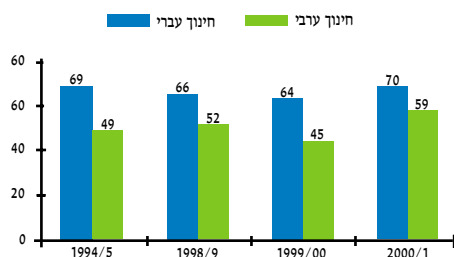
שעור הנשירה בקרב גילאי 14-17 בין השנים 1990-2001



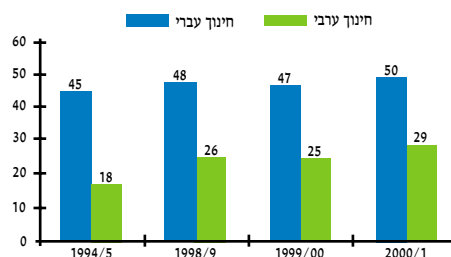
מקורות: (1) הצעת תקציב משרד החינוך 2003 www.mof.gov.il (2) משרד החינוך, מערכת החינוך בשנים תשנ"א-תש"ס - מבט כללי

דו"ח סיכוי 2002-2003

תרשים מס' 7
שעור הזכאים לבגרות מכלל הנבחרים
2000/1 - 1994/5



תרשים מס' 6
שעור הזכאים לתעודת בגרות
מכלל בני 17

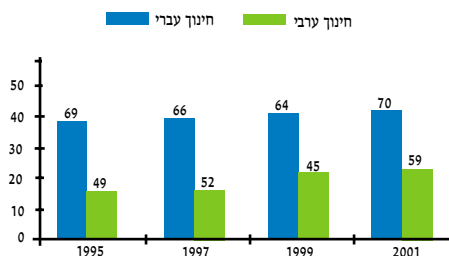


מקור: הצעת תקציב משרד החינוך 2003 www.mof.gov.il

הישגים ליחודיים - עליה בשעורי הזכאות לבגרות וצמצום הפער בין יהודים לערבים
ניכרת עליה בשעור הזכאים לבגרות מכלל בני 17 בחינוך הערבי (ראו תרשים מס' 6) ועליה בשעור הזכאים לבגרות מכלל הנבחרים בחינוך הערבי (ראו תרשים מס' 7) כמו כן ניכרת עליה בשעור הזכאים לתעודת בגרות, העומדת בדרישות ההמשך ללימודים אקדמיים (ראו תרשים מס' 8). בשלושת התחומים הנ"ל ניכרת מגמה של צמצום הפער בהישגים בין ערבים ליהודים.

תרשים מס' 8

זכאים לתעודת בגרות, העומדת בדרישות ההמשך ללימודים אקדמיים מכלל הנבחרים (אחוזים)



מקור: קופ (עורך), הקצאת משאבים לשינויים חברתיים 2002

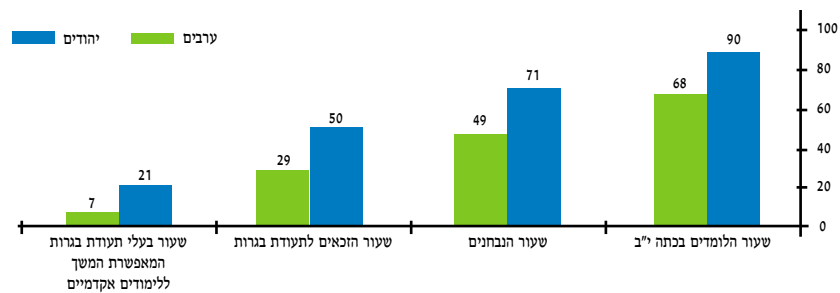
*לא כולל דרוזים ובדווים, כולל חרדים ופלסטינים ממזרח ירושלים

בגרות לא אפקטיבית

למרות מגמת העליה בהישגים, כפי שעולה מתרשים מס' 9, מערכת החינוך רחוקה עדיין מלהיות שוויונית בין יהודים לערבים. לכתה י"ב מגיעים רק כשני שלישים מכלל בני 17 הערבים (לעומת 90% מהיהודים), רק מחציתם ניגשים לבחינות הבגרות וכשליש בלבד מהם זכאי לתעודת בגרות. אחוז הזכאים לבגרות אשר מאפשרת המשך ללימודים אקדמיים (בגרות אפקטיבית) מקרב הזכאים לתעודת בגרות עומד על 7% בלבד בחינוך הערבי, לעומת 21% בחינוך העברי.

תרשים מס' 9

מכלל שנתון בני 17: שיעור הלומדים בכתה י"ב, שיעור הנבחנים, שיעור הזכאים לבגרות ושיעור בעלי תעודת בגרות אשר מאפשרת המשך ללימודים אקדמיים - נתוני שנת 2001



מקורות: (1) הצעת תקציב משרד החינוך, 2003. (2) יעקב קופ עורך, הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 2002.

למרות הגידול בשעור הילדים הערבים בגילאי 4-3 ההולכים לגני הילדים, ולמרות העלייה בשעור הנהחנית וכאני תעודות הבגרות, טובל החינוך הערבי מביאור של ממש לעומת החינוך העברי. ניכר כי קיימים פערים בהקצאת המדינה בשעות לימוד, בהכשרת מורים, וברמת השכלתם. החברה הערבית בישראל טובלת ממספר מתמשך בכל תחומי החיים מזה למעלה מחמישים שנה, ובעיות של החינוך לטייע בשיקומה. למדינה תפקיד מכריע בכך ועליה להקצות את המשאבים למשימה זו.

מקורות

אתר משרד האוצר: www.mof.gov.il - הצעת תקציב משרד החינוך 2003
אתר משרד החינוך www.education.gov.il
קופ יעקב, (עורך), הקצאת משאבים לשירותים חברתיים, 2002 המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, ירושלים דצמבר 2002.

משרד העבודה והרווחה

הנצחת המצוקה החברתית-כלכלית לדורות הבאים

דק 2% ממעונות היום בישראל הם לילדים ערבים

פערים גדולים בפתרונות חינוך לגיל הרך במגזר הערבי:

בשנת 2003 פועלים בפיקוח משרד העבודה והרווחה כ-1,700 מעונות-יום, מתוכם 36 בלבד בישובים הערביים¹

מעונות היום שבפיקוח משרד העבודה והרווחה הם מסגרות חינוכיות וטיפוליות לגיל הרך (גילאי 0-3). המעונות פועלים במתכונת יום ארוך ומיועדים לילדי אמהות עובדות ולילדים המופנים על-ידי המחלקות לשירותים חברתיים.

באחריות צוות המעון לספק לפעוטות סביבה בטיחותית ומוגנת, מקומות שינה נאותים וארוחות מסודרות. כמסגרת חינוכית, על אף שאינו כלול במסגרת חוק חינוך חובה, נועד המעון לשמש סביבה התורמת ישירות להתפתחות הנאותה של הפעוט לקראת ההליכה לגן הילדים. במעון היום רוכש הילד כישורים כגון לימוד משחקים, כישורי שפה, כישורים חברתיים, מיומנויות מוטוריות ועוד.

לוח מס' 4: התפתחות מערכת מעונות היום 1990-2001*

שנה	מס' מעונות יום	מזה במגזר הערבי	תוספת שנתית של מעונות יום	מזה מגזר הערבי
1990	1,170	1		
1991	1,264	2	94	1
1992	1,300	3	36	2
1993	1,350	5	50	2
1994	1,606	8	256	3
1995	1,603	9	-3	1
1996	1,645	12	42	3
1997	1,720	13	75	1
1998	1,750	17	38	4
1999	1,865	19	115	2
2000	1,618	22	-247**	3
2001	1,650	23	38	1

מקורות: 1. אתר משרד העבודה והרווחה www.molsa.gov.il
2. הצעת תקציב משרד העבודה והרווחה 2003 www.mof.gov.il

* צמצום מספר המעונות עקב איחוד מספר מעונות קטנים וכניסה למבנים חדשים.
** כולל קיבוצים ומושבים.

¹ משרד העבודה והרווחה.

מלוח מספר 4 לעיל עולה, כי במהלך העשור האחרון התווספו בממוצע כ-40 מעונות בשנה, מהם רק מעון אחד, או שני מעונות בשנה במגזר הערבי. בין השנים 1990-2001 נוספו בסך הכל 480 מעונות לרשימת המעונות שבפיקוח משרד העבודה והרווחה, מהם 23 בלבד בישובים הערביים – 4.8% מכלל המעונות שהתווספו.

בשנת 2003 פוקדים כ-82,500 ילדים את מעונות היום שבפיקוח משרד העבודה והרווחה, מהם רק 1,750 ילדים ערבים – 2.1% מכלל הילדים במעונות.

המחסור בפתרונות חינוך לגיל הרך משפיע על רמת המוכנות של ילדים לגנים ולבתי הספר, ומעכב הצטרפות של יותר נשים לכח העבודה. אך למחסור בפתרונות חינוכיים לגיל הרך יש גם השפעה שלילית לטווח ארוך. מחקרים הצביעו על קשר בין חינוך איכותי בגיל הרך, לבין סיכויי ההיחלצות ממעגלי מצוקה. לפיכך, המחסור במעונות כיום עלול להוביל להמשך המצוקה החברתית כלכלית בקרב האוכלוסייה הערבית בישראל גם בעתיד, ובעיקר – להנציח את הפער בין הילדים הערבים לבין הילדים היהודים.

ההנחה בדבר הקשר בין חינוך איכותי בגיל הרך לשיפור סיכוייו של אדם לצאת ממעגל המצוקה זכתה לחיזוק משמעותי במסגרת תוכנית ה- Great Society שהופעלה בארצות הברית בשנות ה-60, בתקופת כהונתו של הנשיא לינדון ג'ונסון. כחלק מיזמת Peri High Scope שנכללה בתוכנית, ילדים ממשפחות במצוקה זכו לשנתיים של חינוך אינטנסיבי בגיל הרך. 30 שנה לאחר מכן, לשיעור ניכר בין הילדים-לשעבר שהשתתפו ביוזמה היו השכלה אוניברסיטאית ועבודות טובות יותר, בהשוואה לקבוצת ביקורת של בני גילם שיצאו מרקע דומה אך לא זכו בחינוך דומה בגיל הרך. עוד התברר כי המשתתפים בתוכנית לא היו בין מבקשי תמיכת סעד ולא היו מעורבים בפשע. בסך הכל, מצבם החברתי-כלכלי שפר במידה רבה לעומת מצבם של חבריהם לרקע שלא השתתפו בתוכנית.²

למעונות היום שני קהלי יעד עיקריים: ילדי אמהות עובדות, וילדים ממשפחות במצוקה.

ילדי נשים עובדות: נשים ערביות משתתפות בכוח העבודה בשיעור נמוך יחסית. בשנת 2001, עמד שיעור השתתפותן על 27.7%, לעומת 53.7% במגזר היהודי.³ למרות שיעור ההשתתפות הנמוך, חל גידול של 5.7% בשיעור השתתפותן בכח העבודה מאז שנת 1997, אז עמד שיעור השתתפותן על 22%. שיעורי ההשתתפות הנמוכים הם תוצר של עכבות חברתיות-תרבותיות, בשילוב עם היצע תעסוקתי דל.⁴ קיומן של מסגרות חינוכיות וטיפוליות לגילאי 0-3 מקנה פיתרון לנשים עובדות בפוטנציה, ומהווה מקור עידוד לנשים המתלבטות אכן לצאת לעבודה. כמו כן, פיתוח ענף המעונות בישובים הערביים עשוי לתרום לתוספת ולו גם צנועה במקומות תעסוקה, בהם תוכלנה נשים להשתלב.

² Toynbee, עמ' 125.

³ למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, 2002.

⁴ רחל ורצברג, מסמך רקע לדיון בנושא: אבטלת נשים במגזר הערבי, הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 13 מאי 2001.

העליה בחלקן של הנשים הערביות בכוח העבודה הערבי בחמש השנים האחרונות, מדגישה את הצורך הגובר במעונות יום. נתוני המצוקה, שהם המרכיב השני של הזכאים למעון יום מדגישים עוד יותר את הצורך: **ילדים ממשפחות במצוקה:** לפי נתוני הביטוח הלאומי, נכון לשנת 2001, 41.3% מכלל משקי הבית הלא יהודיים מצויים מתחת לקו העוני, אחרי תשלומי העברה ומיסים.⁵ **בישובים הערביים, 50% מכלל הפעוטות המופנים למעונות ולמשפחתונים מגיעים מרקע של ממשפחות במצוקה.**⁶ לעומת זאת, מתוך כלל הפעוטות שפקדו את מעונות היום והמשפחתונים בעשור האחרון, רק כ-20% היו ממשפחות מצוקה.⁷

מסגרת טיפולית וחינוכית במיל הרך היא בבחינת אשנב הזדמנויות לילדים ממשפחות במצוקה לרכוש כבר בשלבים מוקדמים של התפתחותם כישורים ומיומנויות שעשויים לסייע להם להשתלב ביתר הצלחה בשלבים מתקדמים יותר של מערכת החינוך. בכך יש כדי להגביר את סיכוייהם לניעות חברתית, לרכישת השכלה גבוהה ולהיחלצות ממעגל המצוקה.

מעונות יום בישובים יהודיים לעומת בישובים הערביים - רמת אי-שוויון גבוהה במיוחד: בשנת 2001 לא קיים היה כלל מעון יום בפיקוח משרד העבודה והרווחה ב-5 מתוך 10 הערים הערביות בארץ (רהט, שפרעם, טייבה, באקה אל-ערביה וסח'נין). בעיר נצרת 4 מעונות יום, ובערים אום אל-פחם, טמרה, קלנסווה וטירה מעון יום אחד בלבד בכל עיר, בפיקוח משרד העבודה והרווחה (ראו להלן לוח מס' 5).

לוח מס' 5: ישובים ערביים בהם היו מעונות-יום בשנת 2001

נצרת	4	אבו סנאן	1	טמרה (כפר)	1	בית-גיאן	1
טירה (משולש)	1	תרשיחא	1	כפר יסיף	1	כפר קמא	1
אום אל-פחם	1	מעיליא	1	דבורייה	1	כפר כנא	1
קלנסווה	1	עכו	1	ריחאניה	1	דיר חנא	1
טמרה (עיר)	1	פסוטה	1	בית צפפה	1	ערערה	1

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

בעיירות פיתוח - מעון יום אחד לכל 2,500 תושבים, בנצרת - מעון אחד לכל 15,000 תושבים בלוח מספר 5 להלן, נבדקו ישובים יהודיים וערביים בסדר גודל אוכלוסייה ו/או רמה חברתית-כלכלית דומים. בעיירות פיתוח וביישובים בהם יש רוב, או נוכחות גבוהה של אוכלוסייה חרדית, המתאפיינת, בדומה לאוכלוסייה הערבית, בשיעורי פיריון גבוהים וברמה חברתית-כלכלית נמוכה, נמצא כי יחס המעונות לאוכלוסייה עומד על 1 לכ-2,500 תושבים. לעומת זאת, בעיר נצרת, העיר הערבית הגדולה ביותר, נמצאו 4 מעונות יום בפיקוח משרד העבודה והרווחה - יחס של מעון אחד לכ-15,000 תושבים.

⁵ המוסד לביטוח לאומי, ממדי העוני ואי-השוויון בהתחלקות הכנסות במשק 2001, נובמבר 2002.

⁶ הצעת תקציב משרד העבודה והרווחה 2003.

⁷ עבאס, 2001.

בשנת 2001: ברהט - אין מעון יום. בביתר עלית - 7 מעונות יום

בעיר הבדווית רהט שמנתה בסוף שנת 2001 32.4 אלף תושבים ומסווגת באשכול 1 (הנמוך ביותר) בדירוג החברתי-כלכלי של הרשויות המקומיות, לא היה אף מעון יום אחד בשנת 2001. לעומת זאת - ביישוב החרדי ביתר-עלית שאוכלוסייתו מנתה 17.3 אלף תושבים, ואף הוא משתייך לאשכול 1, היו באותה שנה 7 מעונות יום.

לוח מס' 6: מעונות יום ביישובים ערביים ויהודים (נתוני שנת 2001)

מעונות ביישובים יהודיים				מעונות ביישובים ערביים			
מעונות	אשכול	תושבים	ישוב	מעונות	אשכול	תושבים	ישוב
7	1	17.3	ביתר עלית	0	1	32.4	רהט
14	4	39.9	טבריה	1	2	36.8	אום אל-פחם
6	2	21.1	נתיבות	1	2	23.3	טמרה
8	3	19.1	קרית מלאכי	1	4	18.8	טירה
5	3	15.3	אור עקיבא	1	2	15	קלנסוה
23	4	48.2	קרית גת	4	3	60.6	נצרת
12	4	25.9	צפת	0	3	29.5	שפרעם
11	4	24.1	מגדל העמק	0	3	29.6	טייבה
7	3	19.2	שדרות	0	3	19.2	באקה אלע'רביה
6	2	23.1	אופקים	0	2	22.4	סח'נין
6	4	15.7	בית שאן	1	2	15.6	כפר כנא
4	3	8.7	ירוחם	1	3	10.6	אבו סנאו
1	2	3.0	עמנואל	1	5	2.8	פסוטה
4	4	4.2	שלומי	1	4	7.7	כפר יסיף
4	4	8.9	אלעד	1	4	7.5	דבוריה
4	4	8.5	חצור הגלילית	1	3	9.3	בית-ג'אן

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

מעונות יום לעומת משפחתונים

בשנת 2000 פקדו, 79,500 ילדים בישראל את מעונות היום שבפיקוח משרד העבודה והרווחה, מתוכם 1,520 ילדים ערבים (1.9%). באותה שנה ביקרו 4,350 ילדים ערבים ב-870 משפחתונים, המהווים כמחצית מכלל ילדי המשפחתונים בארץ. בשנה זו, שובצו רוב הילדים הערבים (4,350 מתוך 5,870) במסגרת של משפחתון, זאת לעומת רוב הילדים היהודים שביקרו במעונות יום. על תופעה זו הצביעו סבירסקי ואח' (אדוה, 2001⁸) תוך הדגשת היתרון החינוכי הבולט של המעון על פני המשפחתון.

⁸ סבירסקי ואח', מבט על הצעות חוק התקציב וחוק ההסדרים 2002, אדוה, 2001.

לוח מס' 7: משפחתונים במגזר הערבי בשנת 2000

מספר משפחתונים	מחוז
611	מחוז חיפה והצפון
116	מחוז תל אביב והמרכז
143	מחוז ירושלים והדרום
870	סה"כ

מקור: גרעון עבאס, סקירה על פעילות משרד העבודה והרווחה במגזר הערבי והדרוזי לשנת 2000

למשפחתון יש, אמנם, שני יתרונות על-פני מעונות יום: ראשית, המשפחתון הוא מסגרת אישית ואינטימית, שכן מדובר במסגרת חינוכית-טיפולית לקבוצה של 5 ילדים לעומת 20 ילדים ומעלה במעון יום. שנית, ניתן להפעיל את המשפחתון בתוך זמן קצר יחסית ובהשקעה נמוכה. נדרשים רק הכשרה בת 220 שעות למטפלת ומעט ציוד לביתה של המטפלת, שם פועל המשפחתון.

לעומת המשפחתון, מעון יום מצריך מבנה ייעודי, והכשרת צוות המטפלות כרוך בקורס בן 700 שעות. מכאן גם נובע יתרונו של המעון, שכן ניתן לצפות שרמת החינוך והטיפול במעון תהיה גבוהה יותר מאשר במשפחתון. הסיבה למיעוט המעונות שבפיקוח משרד העבודה והרווחה ביישובים הערביים נובעת בעיקר מקשיים מקומיים לגייס את המשאבים הנחוצים כדי להקים מעון שעומד בתקנים ובסטנדרטים של משרד העבודה והרווחה, כדי שיוכר על ידו ויזכה לתקציבים ותמיכה ממנו. כמו כן, מציינים סבירסקי ואח' (2001) כי במגזר היהודי נהנות שכונות בנות 1,000 יחידות דיור ויותר שנבנות על-ידי משרד הבינוי והשיכון מהקצאת מבנה למעון, במימון משרד השיכון. מכיוון שמשרד השיכון אינו מקצה פרויקטים של בינוי בהיקף כזה לאוכלוסייה הערבית, הרי שממילא מקור מימון זה חסום בפני היישובים הערביים.

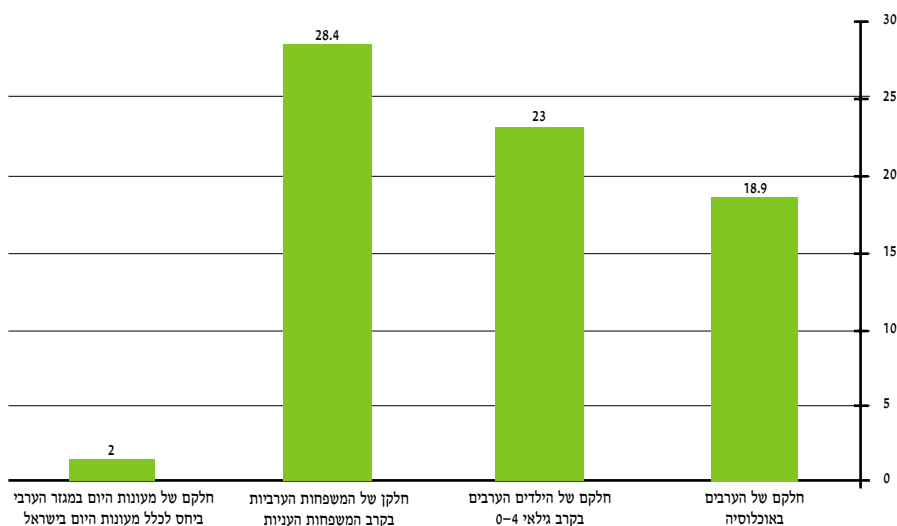
סיכום

מספר מעונות היום בפיקוח משרד העבודה והרווחה במגזר הערבי קטן היום בהרבה, בהשוואה למגזר היהודי. הפער בולט במיוחד אם משווים בין יישובים ערביים ויהודיים בעלי נתונים דומים של רמה חברתית-כלכלית ושיעורי פרייון. בעוד שברבות מן הערים הערביות, כולל העיר המתוכננת רהט, אין אף מעון יום אחד בפיקוח משרד העבודה והרווחה, נמצא יחס של מעון אחד בפיקוח לכל 2,500 תושבים בעירות פיתוח וביישובים בהם יש רוב של אוכלוסייה חרדית.

להיעדרם של פתרונויות חינוך איכותיים לגיל הרך עלולות להיות השלכות שליליות על המשך המצוקה בקרב האוכלוסייה הערבית. בנוסף לקשיים אחרים, מתקשות אמהות להשתלב בשוק העבודה בעטיו של המחסור, וכמו כן עלולים להיפגע כישוריהם הלימודיים של ילדים שלא נהנו מחינוך בגיל הרך. כך נמנעת מילדים ערבים רבים ההזדמנות לרכוש בראשית חייהם מיומנויות וכישורים, שהוכחו כחיוניים להיחלצות ממעגל המצוקה.

תרשים מס' 10

חלקם של מעונות היום בישוים הערבים מכלל מעונות היום בישראל
ביחס לחלקם של האזרחים הערבים בתחומים רלוונטים אחרים (באחוזים)



מקורות: לח"ס; שנתון סטטיסטי לישראל 2002; המוסד לביטוח לאומי, "מדדי העוני ואי-השוויון בהתחלקות ההכנסות במשק, 2001-ממצאים עיקריים", נובמבר 2002; משרד העבודה והרווחה

בכל דרך של חישוב: על כי חלקם של הערבים באוכלוסייה (18.9%), או על כי חלקם של הילדים הערבים בקרב ילדי המדינה (23%) או על כי חלקן של המשפחות הערביות בקרב כלל המשפחות מתחת לקו העוני (28.4%), אמורים היו להיות כיום כמה מאות מעונות בישוים הערביים. ניכר כי המלצה הקיימת, בו ישנן 36 מעונות יום בלבד בישוים הערביים מתוך כ-1700 הקיימים בישראל, אינו מסקן טיבול נאות במלצה.

בין השנים 2001-2003 הוקמו 13 מעונות יום בישוים ערביים, אך אלה הן 13 טיפות בים החסר בתחום זה. על המדינה לבלע את חלקה בשבירת מעגל העוני וההזדמנות החינוכית החסרה, לא רק בעיירות הכיתוח או בשכונות החרדיות, אלא גם בישוים הערביים. אין מדובר כאן בשיפורים הנחוצים לתיקון המלצה הלבד, אלא על הקמת תשתית רחבה של מעונות יום בישוים הערביים.

נראה כי כדי להתגבר על מלצה זה יש הכרח לקיים מבלע מיוחד, מתוקלבה באופן נפרד לגמרי על-ידי משרד העבודה והרווחה ומשרד השיכון במשותף. מבלע זה יאפשר הקמה מואצת של מעונות יום בישוים הערביים עבור העכאית. שינוי מהותי בתחום מעונות היום, עשוי לטייע שמעוטית הן בתחום תעסוקת הנשים, והן בתחום התפתחות הילד.

הקורות:

אתר משרד העבודה והרווחה www.molsa.gov.il
הצעת תקציב משרד העבודה והרווחה 2003, אתר משרד האוצר www.mof.gov.il
למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, 2002.
משרד העבודה והרווחה
סבירסקי שלמה, קונור אטיאס אתי, אטקין אלון וסבירסקי ברברה, **מבט על הצעות חוק התקציב וחוק
ההסדרים לשנת 2002**, אדוה 2001.

עבאס גדעון, **סקירה על פעילות משרד העבודה והרווחה במגזר הערבי והדרוזי לשנת 2000 והצעות תוכנית
לפיתוח שירותי הרווחה והרחבת השירותים החברתיים לשנים 2001-2005**, משרד העבודה והרווחה, 2001.

Toynbee, Polly, **Hard Work: Life in Low-Paid Britain**, London: Bloomsbury, 2003.

משרד התעשייה והמסחר

יזום והקמת אזורי תעשייה - משאב מדינה לחלוקה צודקת

3.2% בלבד משטחי התעשייה בתחומי הרשויות המקומיות שבטיפול המשרד, מצויים ברשויות ערביות.

פיתוחם של אזורי תעשייה בתחומי הרשויות הערביות ושיתופן באזורי תעשייה מרחביים, נחוץ לקדם 3 יעדים עיקריים:

- **יצירת מקורות הכנסה עצמית לרשויות המקומיות הערביות:** על-ידי חלוקה צודקת יותר של נכסים מניבי הכנסות כגון שטחי תעסוקה, ובכך לתרום להפחתת תלותן של הרשויות המקומיות הערביות במקורות ממשלתיים.
- **תוספת של מקומות תעסוקה:** האוכלוסייה הערבית סובלת משעורי השתתפות נמוכים בכח העבודה ובשעורי אבטלה גבוהים.
- **הפרדה בשימושי הקרקע:** בין מגורים ובין מלאכה ותעשייה: בישובים ערביים ממוקמים בתי-מלאכה וחרושת באזורי מגורים, והללו פוגעים קשות באיכות חיי התושבים.

מאז תחילת שנות ה-90, למעלה מ-40 שנה לאחר הקמת המדינה, החל משרד התעשייה והמסחר בפיתוח אזורי תעשייה ביישובים הערביים. לפי דו"ח מבקר המדינה (2002), פיתח המשרד במהלך שנות התשעים ועד אוגוסט שנת 2001, 21 אזורי תעשייה ברשויות הערביות בשטח כולל של 1,561 דונם. בשל קשיים בשייווק הקרקע, ערך המנהל לאזורי פיתוח מבצעים לשיווק מגרשים, והנחות בהוצאות הפיתוח. כמו כן מונה "פרוייקטור" שמלווה ומטפל ביזמים בכל שלבי הקמת המפעלים, ובשנה האחרונה אף תורגם חלק מאתר האינטרנט של המשרד לערבית.

במשך העשור האחרון צורפו בהדרגה ישובים ערביים למסגרת של אזורי עדיפות לאומית א'. בשנת 2000 נמנו 13 אזורי תעשייה ברשויות ערביות בתחום אזור פיתוח א', ואילו בסוף 2002, 27 אזורי תעשייה ברשויות ערביות הוגדרו בתחומי אזור פיתוח א' מתוך 88 אזורי תעשייה בישראל.¹

לוח מס' 8: אזורי תעשייה בתחומי רשויות ערביות שהוגדרו כאזור פיתוח א' בדצמבר 2002

ערים	מועצות מקומיות		
1. אום אל-פחם	1. אבו-סנאן	7. זרזיר	13. משהד
2. טמרה	2. איכסאל	8. טובה-זנגריה	14. עילבון
3. נצרת	3. בועינה נוג'ידאת	9. טמרה	15. עילוט
4. סחינין	4. ג'וליס	10. ירכה	16. עראבה
5. שפרעם	5. דיר-חנא	11. כפר-כנא	17. פקיעין/כסרא-סמיע
6. רהט	6. דלית אל-כרמל/עספיא	12. מע'אר	18. ראמה/סג'ור
			19. חורה
			20. ערוער
			21. שגב שלום
			22. תל-שבע

¹ אתר משרד התעשייה והמסחר www.tamas.gov.il

בתחילת 2003, היו בטיפולו של משרד התעשייה והמסחר 66,300 דונמים לפיתוח תעשייה, ב-71 אזורי תעשייה באזורי פיתוח (ראו נספח). בתחומן של הרשויות הערביות הוצעו לשיווק 1,737 דונמים ב-20 אזורי תעשייה, מהם שווקו 1011 דונם (3.5% מכלל השטחים ששווקו).

לוח מס' 9: שטחים לתעשייה שנמצאו בטיפול משרד המסחר והתעשייה בתחילת 2003

שטח ששוק	שטח (דונמים) שהוצע לשיווק	מספר אזורי תעשייה	
1011	1,737	20	רשויות ערביות
20,521	48,844	44	רשויות יהודיות
1,014	1,807	3	מנהלות משותפות
1,780	2,583	2	רשויות מעורבות
2,966	12,426	2	מועצות תעשייתיות
28,292	66,300	71	סה"כ

הערה: פיזוג, דאו נספת 1

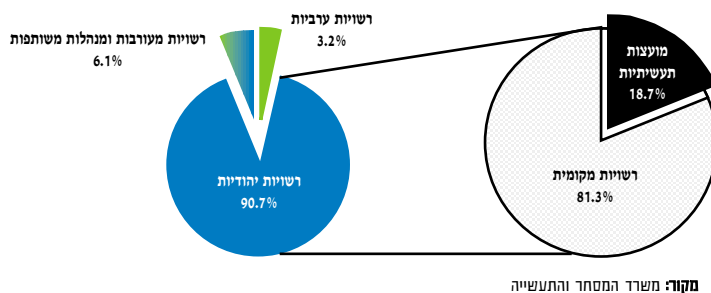
מקור: משרד המסחר והתעשייה

חלוקה בניהית של שטחי התעשייה אשר בתחום הטיפול של משרד התעשייה והמסחר בשנת 2003:

- 81.3% בתחומן של רשויות מקומיות, ו-18.7% בתחומי שיפוטן של מועצות תעשייתיות².
- מתוך כלל שטחי התעשייה שהם בתחום שיפוטן של רשויות מקומיות - 90.7% נמצאים בתחום שיפוטן של רשויות מקומיות יהודיות, ו-6.1% בתחום שיפוטן של רשויות עם אוכלוסייה מעורבת (כולל מינהלות של אזורי תעשייה מרחביים בהם שותפות 4 רשויות ערביות).
- חלקן של הרשויות המקומיות הערביות הסתכם ב-3.2% בלבד מכלל שטחי התעשייה בטיפול המשרד (ראו תרשים מס' 11).

² מועצה תעשייתית, הינה מועצה מקומית שבתחומה אזור תעשייה בלבד, ללא תושבים. זוהי מסגרת שלטון מקומי, הכוללת נציגים ממשרדי הממשלה, ממפעלי התעשייה ומהרשויות המקומיות הסמוכות ובראשה עומד נציג משרד הפנים. מיסים הנגבים על-ידי המועצה המקומית התעשייתית מוקדשים לפיתוח אזור התעשייה עצמו. בישראל פועלות שתי מועצות תעשייתיות: מגדל תפן ורמת חובב.

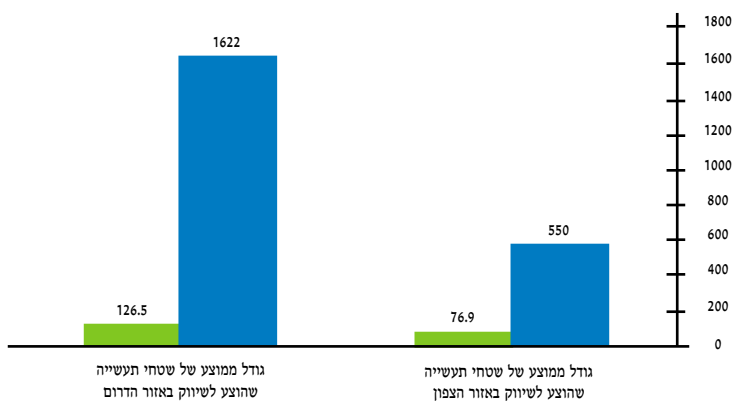
תרשים מס' 11:
 התפלגות השטחים לפיתוח תעשייה, שבטיפול משרד התעשייה והמסחר
 בין הרשויות המקומיות בתחילת 2003



שטחים לתעשייה - הגודל כן קובע

מנתוני משרד התעשייה והמסחר עולה, כי גודל ממוצע של שטח לתעשייה באזור הדרום, שם ההיצע הקרקעי גדול יותר, עמד על 1,622 דונם בתחומי רשויות יהודיות, ואילו בתחומן של רשויות ערביות (בדויות) עמד הממוצע על 126.5 דונם בלבד. באזור הצפון, גודלו הממוצע של שטח לתעשייה, בתחומן של רשויות יהודיות עמד על 550 דונם, ואילו בתחומן של רשויות ערביות עמד גודלו הממוצע של שטח לתעשייה שהוצע לשיווק על 76.9 דונם (ראו תרשים מס' 12).

תרשים מס' 12:
 גודל ממוצע של שטח לתעשייה אשר הוצע לשיווק באזור הצפון ובאזור הדרום
 בתחומי רשויות יהודיות וערביות (בדונמים)



מקור: משרד המסחר והתעשייה
 * לא כולל מועצות תעשייתיות, מינהלות משותפות ורשויות מעורבות

הפער בין רשויות יהודיות וערביות מושפע מאוד משטחי תעשייה גדולים במיוחד המצויים בתחומן של מועצות אזוריות יהודיות, אשר להן עתודות קרקע גדולות יותר. ואולם, גם בהשוואה בין ישובים עירוניים יהודיים וערביים, ניכר פער לטובת הרשויות המקומיות היהודיות בגודל שטחי התעשייה לפיתוח. בלוח מס' 10 להלן, ערכנו השוואה בין גודל השטח לתעשייה שהוצע לשיווק בתחומן של עיריות ומועצות מקומיות יהודיות וערביות בעלות סדרי גודל אוכלוסייה דומה בצפון הארץ ובדרומה.

לוח מס' 10: השוואה בין גודל שטחים לתעשייה בטיפול משרד התעשייה והמסחר שהוצעו לשיווק, נכון למרס 2003, בערים ומועצות מקומיות יהודיות וערביות (בדונמים).

אזור	אוכלוסייה	ישובים יהודיים		ישובים ערביים	
		ישוב	שטח לתעשייה (דונמים)	ישוב	שטח לתעשייה (דונמים)
צפון	עד 10,000 נפשות	חצור הגלילית	279	אבו-סנאן	39
		שלומי	239	אכסאל	77
				בועיינה	42
				נוג'ידאת	
				ג'וליס	90
				גוש-חלב	41
				זרזיר	34
				טובה-זנגריה	16
				עילוט	33
				עילבון	45
		ראמה-סאג'ור	53		
צפון	עד 20,000 נפשות	יקנעם	206	ירכא	20
				כפר כנא	191
				מע'אר	106
צפון	מעל 20,000 נפשות	טבריה	159	טמרה	276
		כרמיאל	1,695	סח'נין	153
		מגדל העמק	903	שפרעם	15
		צפת	289		
		קרית שמונה	1,471		
דרום	עד 10,000 נפשות	ירוחם	1,430	חורה	72
		מצפה רמון	877	שגב שלום	195
		נתיבות	454	ערוער	39
		עומר	349		
		שדרות	614		
דרום	עד 20,000 נפשות	אופקים	1,149	רהט	200
		דימונה	1,693		
		ערד	3,816		

מקור: משרד המסחר והתעשייה

מחסור בקרקע בישובים הערביים בכלל, ובקרקע מדינה בפרט, נותנים אותותיהם בקושי לאתר שטחים מתאימים לתעשייה בתחומי הרשויות הערביות. אזורי תעשייה קטנים אלה, עשויים להוות פתרון הולם לאותם בתי-מלאכה ועסקים זעירים הממוקמים בתחומי שטח המגורים בישובים הערביים. ואולם, הללו לא יוכלו להוות תחליף לשטחי תעשייה גדולים, שעשויים לתרום באופן משמעותי להרחבת מגוון אפשרויות תעסוקה לתושבים, ומניבים הכנסות לרשות המקומית.

שיתוף רשויות באזורי תעשייה מרחביים - ליהודים בלבד?

בשנת 2002 פעלו בארץ 29 מינהלות, בהן שותפות 60 רשויות מקומיות, מתוכן 56 רשויות יהודיות. 4 רשויות ערביות בלבד שותפות במינהלות של אזורי תעשייה מרחביים.³

המצוקה הקרקעית, גדולה ככל שתהיה, אינה נחלתן של רשויות ערביות בלבד. תופעה זו ניכרת גם במספר ישובים יהודיים, שכן עתודות הקרקע הגדולות יותר נמצאות בתחומן של מועצות אזוריות. לכן במהלך העשור האחרון מעודד משרד התעשייה והמסחר שיתוף אזורי והקמת אזורי תעשייה מרחביים משותפים לרשויות שכנות. כך, למשל, נבנו אזורי תעשייה משותפים למגדל העמק והמועצה האזורית עמק יזרעאל, ובין כרמיאל והמועצות האזוריות משגב ומטה אשר, ועוד.

אזורי תעשייה מרחביים אלו, מנוהלים באמצעות מינהלת משותפת לרשויות השותפות. תפקידי המינהלת כוללים ליווי התכנון, הניהול, האיכלוס, ההפעלה והאחזקה של אזור התעשייה. כמו כן אחראית המינהלת לשיווק אזור התעשייה ליזמים, והיא מעמידה לרשותם ליווי וסיוע משלב הגשת הבקשה להקמת מפעל - ועד לשלב הפעילות.

אזורי תעשייה משותפים אלה, המושתתים על ניצול היתרון לגודל, מרחיבים את היצע התעסוקתי באזור, וכן עשויים לתרום לחלוקה הוגנת יותר של הפירות ממסי הארנונה בין הרשויות המוניציפאליות השותפות.

³ אתר משרד התעשייה והמסחר www.tamas.gov.il

שוויון הוא התחלקות הוגנת בזה שיש

זרף רשויות ערביות כשותפות במינהלות אזורי התעשייה המרחביים הוא צעד נכון שיש להמשיך ולקדמו ללא דיחוי. יש לזרף לאלתר את הישובים הערביים כשותפים מלאים במסעך הארצי של אזורי התעשייה. שילובם במינהלות אזורי התעשייה המרחביים, אינו מחייב בינוי והקמת תשתיות חדשות, אלא שנויים על בניית הלבד. די בהחלטת הגורמים המוסמכים על מהלך זה, כדי להצטוו הטוח קצר יחסית, ועל משרד המסחר והתעשייה ליזר את התנאים בהם שיתוף הישוב הערבי השכן במינהלות המרחבית יהיה כזאי לרשויות השותפות. במקביל, יש להאיץ את איתור קרקעות המדינה להקמת אזורי תעשייה מקומיים ברשויות הערביות, להעניק להן מעמד אזור עדיפות א', ולהכין, באמצעות הדרכה מתאימה, תשתית אירגונית לטיפול באזור תעשייה בתוק אותן הרשויות. תהליך זה יקח מספר שנים, והוא מחייב היערכות מיוחדת במשרד התעשייה והמסחר.

מקורות

אתר משרד התעשייה והמסחר www.tamas.gov.il

משרד התעשייה והמסחר

נספח ו: שטחים לשיווק באזורי תעשייה המצויים בתחום סיכולו של משרד התעשייה והמסחר 2003

שטח תעשייה (דונם)	אזור תעשייה	מס'י	שטח תעשייה (דונם)	אזור תעשייה	מס'י
רשויות ערביות			רשויות יהודיות		
39	אבו סנאן	1	193	אבשלום	1
77	אכסאל	2	1,149	אופקים	2
42	בוועינה-נוג'ידאת	3	469	אילת	3
90	גוליס	4	373	אילת נ. שחורת	4
41	גוש-חלב	5	1,244	אלון תבור	5
34	זרזיר	6	1,533	אשקלון דרום	6
72	חורה	7	1,449	אשקלון צפון	7
16	טובה-זנגריה	8	2,093	באר שבע צפון	8
276	טמרה	9	1,574	באר שבע - עמק שרה	9
20	ירכא	10	326	בית-שאן	10
191	כפר-כנא	11	123	בני-יהודה	11
106	מע'אר	12	209	גורן	12
153	סחינין	13	577	גליל תחתון	13
33	עילוט	14	1,693	דימונה	14
45	עלבון	15	279	חצור-הגליל	15
39	ערוער	16	159	טבריה	16
53	ראמה-סאג'ור	17	185	ירושלים, הר-חוצבים	17
200	רהט	18	912	ירושלים, עטרות	18
195	שגב שלום	19	206	יקנעם	19
15	שפרעם	20	1,430	ירוחם	20
			1,695	כרמיאל	21
רשויות מקומיות מעורבות			903	מגדל-העמק	903
739	ברלב	1	14,943	מישור רותם	23
445	מעלות-תרשיחא	2	877	מצפה-רמון	24
302	תרדיון	3	199	מרכז-ספיר	25
מינהלות משותפות			93	נהריה	93
434	דלתון	1	683	נעם	27
513	צח"ר	2	454	נתיבות	28
860	ציפורית	3	349	עומר	29
מועצות תעשייתיות			318	עזתה	318
11,383	רמת-חובב	1	522	עפולה	31
1,043	תפן	2	2,816	ערד	32
			451	פארק-צבאים	33
			140	פארק תעשיית רותם	34
			289	צפת	35
			772	קצרין	36
			1,471	קרית-שמונה	37
			3,906	קרית-גת	38
			342	רמת-נגב	39
			342	שגיא-2000	40
			614	שדרות	41
			239	שלומי	42
			250	שער-הנגב	43

מקור: משרד המסחר והתעשייה

ייצוג האזרחים הערבים בשירות המדינה, בחברות הממשלתיות ובמערכת בתי המשפט

עו"ד עלי חידר*

תבוא

ממשלת ישראל התחייבה מפורשות לפעול ליצירת מקומות עבודה לבני ובנות המגזר הערבי ברמות הגבוהות ביותר של השירות הממלכתי והציבורי, וכן ללמוד את הבעיות המטרידות את האזרחים הערבים ולפעול לקדם פתרונות בהתאם. הבטחות אלה נכללות בקווי היסוד של שתי ממשלות ישראל האחרונות, בראשות אריאל שרון, בפרק המתייחס למעמד האזרחים הערבים בישראל¹.

ברשימה זו נדון בבעיית ייצוגם החסר של האזרחים הערבים בשירות המדינה ובחברות הממשלתיות. זו אחת הבעיות המטרידות את האזרחים הערבים, שכן היא מעכבת את סיכויי התקדמותם במישורים שונים של החיים הציבוריים. סוגיה זו נוגעת באופן ממשי למעמדם כאזרחים וכבני קבוצת מיעוט במדינה. אין ספק שניסיון רציני לפתרונה עשוי להשליך על ההתמודדות עם בעיות אחרות העומדות בפני המיעוט הערבי בישראל.

הצהרות הממשלה שנזכרו לעיל אינן הבסיס היחיד לתביעה לשוויון בשירות הציבורי. חוק שהתקבל בדצמבר בשנת 2000, מטיל על הממשלה חובה לקדם ייצוג הולם של העובדים הערבים בשירות המדינה, בכלל הדרגות והמקצועות, בכל משרד ובכל יחידת סמך². כמו כן, מחייב החוק את המשרדים הממשלתיים ויחידות הסמך הנוגעים בדבר וכן את נציגי שירות המדינה, כל אחד בתחומו, לנקוט באמצעים הנדרשים בנסיבות העניין, כדי לאפשר ולעודד ייצוג הולם. החוק גם מסמיך את הממשלה לייעד באופן מובהק משרות למועמדים כשירים לתפקיד מקרב האוכלוסייה הערבית. חובתם של כל משרדי הממשלה ויחידות הסמך להגיש פעם בשנה דין וחשבון על ביצוע הוראות החוק, לצד נתונים על ייצוג האזרחים הערבים.

* הכותב הינו מנהל התכנית להעדפה מתקנת וייצוג הולם בעמותת סיכוי, התוכנית פועלת במשותף עם המרכז היהודי-ערבי לתכנון כלכלי.

¹ הארץ 14 מתאריך 27.2.03.

² תיקון מס' 11 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, אשר מבטיח ייצוג הולם לאזרחים הערבים בשירות המדינה, נתקבל בכנסת בתאריך 18.12.2000.

חוק המינויים חל על כל דרכי הקבלה לעבודה והקידום בעבודה, לרבות מינוי בדרך מכרז, העסקה שלא במכרז ומינוי בפועל. המעקב אחר יישומו מוטל על נציב שירות המדינה. על פי חוק, מוטל על הנציב להגיש לממשלה המלצות שנתיות בדבר היעדים שעליה לקבוע לשם יישום החוק. כמו כן, חלה חובה על נציב המדינה להגיש לממשלה ולוועדת חוקה חוק ומשפט של הכנסת דוח שנתי על יישום החוק³.

חוק החברות הממשלתיות קובע כי בהרכב דירקטוריון של חברה ממשלתית יינתן ביטוי הולם לייצוגה של האוכלוסייה הערבית. החוק מצווה על השרים למנות, ככל שניתן בנסיבות העניין, דירקטורים מקרב אוכלוסייה זאת. זאת, עד להשגת ביטוי הולם לייצוגה של האוכלוסייה הערבית⁴.

בפסק דין האגודה לזכויות האזרח נגד ממשלת ישראל ואח' קבע השופט זמיר:
"המשרות בשירות המדינה אף הן בגדר משאבים של המדינה. אלה הם משאבים חשובים במיוחד, שכן הם נושאים עמם אפשרות של השפעה על עניינים רבים, ובכלל זה על חלוקה של משאבים כספיים ואחרים. לפיכך עקרון השוויון מחייב כי גם משרות מטעם המדינה יוקצו ללא הפליה בין יהודים לבין ערבים. פירושו של דבר, שאין למנוע מינוי אדם למשרה מטעם המדינה רק משום שהוא ערבי".

במסגרת מצומצמת זו ננסה לבחון, אם כן, האם הממשלה קיימה את התחייבותה. האם השקיעה מאמצים למימוש ההבטחה הזאת? האם הממשלה מיישמת את החוקים המבטיחים ייצוג הולם לאזרחים הערבים בשירות המדינה ובדירקטוריונים של החברות הממשלתיות? בנוסף לכך, נבחן את מידת ייצוגם של האזרחים הערבים במערכת בתי המשפט.

שירות המדינה, דירקטוריונים של חברות ממשלתיות ומערכת המשפט משמשים כדוגמה לחומרת הבעיה גם במגזרים אחרים, כגון רשויות ממשלתיות, מוסדות ממלכתיים, מוסדות להשכלה גבוהה, המערכת הבנקאית, ומערכות ציבוריות ורשמיות אחרות.

³ ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת החמש-עשרה הקימה ועדת משנה למעקב אחר שילוב האוכלוסייה הערבית בשירות המדינה, בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות, במערכת בתי המשפט, ברשויות המקומיות ובקרב עובדי הכנסת. הוועדה שבראשה עמד ח"כ טלב אלסאנע, הספיקה לקיים ארבע ישיבות. הישיבה הראשונה יחדה לנושא ייצוג האזרחים הערבים בשירות המדינה, השניה לדירקטוריונים של החברות הממשלתיות, השלישית לייצוג האזרחים הערבים במשרד המשפטים ובמערכת בתי המשפט, והישיבה הרביעית יחדה לייצוג האזרחים הערבים במחוז הדרום. יש לקוות שגם בקדנציה הנוכחית של הכנסת תפעל ועדה דומה אשר תקוב אחר יישום החוקים, ותקדם את נושא הייצוג של האזרחים הערבים.

ראוי לציין, כי החל מחודש ינואר 2002 הופסקה קליטת עובדים חדשים בשירות המדינה בגלל קיצוץ בתקציב המדינה. יחד עם זאת, הוקמה ועדת חריגים שתפקידה לבחון בקשות דחופות של משרדי הממשלה לאיוש משרות חיוניות במועמדים מחוץ לשירות. בעקבות הישיבה הראשונה של ועדת המשנה האמורה, שהתקיימה בתאריך 7.2.02 שלחה גב' הניה מרקוביץ, ראש אגף בכיר (תכנון ובקרה) בנציבות שירות המדינה, חוזר לסמנכ"לים בכירים למנהל משאבי אנוש במשרדי הממשלה ולסגני מנהלי יחידות הסמך למנהל ומשאבי אנוש, והודיעה להם כי "החל מיום 1.2.02 כל משרד אשר יפנה לוועדת חריגים ויבקש הפשרת קליטת עובדים באמצעות ועדה זו, יצטרך להקצות 10% מכלל המשרות המופשרות לבני המיעוטים".

⁴ תיקון מס' 11 לחוק החברות הממשלתיות – התשל"ה 1975 נתקבל בכנסת בתאריך 30.5.02, ס"ח התש"ס, 207.

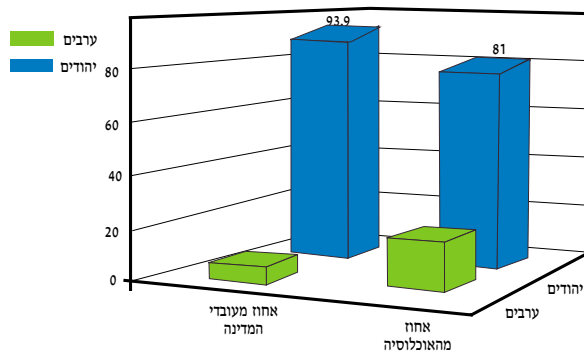
⁵ בג"ץ 6924/98 האגודה לזכויות האזרח נ' ממשלת ישראל ואח'. בג"ץ קבל את עתירת האגודה והורה לממשלה למנות ערבים לנציגיה במועצת מנהל מקרקעי ישראל. פסק הדין ניתן בתאריך 9.7.2001.

ייצוג האזרחים הערבים בשירות המדינה

מ"דוח מסכם – שילוב ערבים ודרוזים בשירות המדינה בשנת 2002", אשר הוכן על ידי נציבות שירות המדינה, עולה כי נכון לסוף שנת 2002 הועסקו בשירות המדינה 3,440 עובדים ערבים מתוך 56,362 עובדים, המהווים כ-6.1% מכלל העובדים בשירות המדינה.⁶

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.

תרשים מס' 13
עובדים יהודים וערבים בשירות המדינה (באחוזים)



לוח מס' 11: גידול במספר עובדי המדינה בכלל ושל האזרחים הערבים עובדי המדינה (במספרים מוחטים ובאחוזים)

שנה	סה"כ עובדים ערבים	סה"כ עובדי מדינה	% ערבים מעובדי מדינה
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
10/1999	2,818	58,115	4.8
4/2001	3,128	54,337	5.7
12/2001	3,176	55,886	5.7
12/2002	3,440	56,362	6.1

⁶ הנתון הזה כולל גם מוסלמים לא ערבים (סביר להניח כי מדובר בצ'רקסים: 59 עובדים המהווים 1.7%, ונוצרים לא ערבים, סביר להניח שרובם רוסים: 155 עובדים המהווים 4.5%)

מעיון בנתונים עולה תמונה עגומה: בעשור האחרון, הייצוג של האזרחים הערבים בשירות המדינה עלה רק ב-4%. בשנת 1992 ייצוגם של האזרחים הערבים היה 2.1%, וכיום ייצוגם מהווה 6.1%. משמעות הדבר היא, כי הנחה שקצב הגידול יישאר קבוע ושיעורה של האוכלוסייה הערבית מכלל האוכלוסייה אף הוא לא ישתנה (19%)⁷, יידרשו קרוב ל-30 שנים נוספות עד ששיעור האזרחים הערבים העובדים בשירות המדינה יגיע לאחוז שיישקף את חלקם באוכלוסייה.

מנתונים של נציבות שירות המדינה עולה כי במהלך שנת 2002 נקלטו בשירות המדינה 431 עובדים ערבים מתוך 4,192 (כ-10.3%), לעומת שנת 2001 שבה נקלטו בשירות המדינה 402 עובדים ערבים מתוך 4,780 (כ-8.4%). לעומת זאת בשנת 2000, לפני תיקונו של חוק שירות המדינה, 8.9% מהעובדים הערבים שנקלטו בשירות המדינה היו אזרחים ערבים - 306 ערבים מתוך 3,428 העובדים החדשים באותה שנה⁸. משמעות הנתונים הללו היא כי בשנה שעברה אמנם חלה עלייה בקליטה ובייצוג של האזרחים הערבים בשירות המדינה, אך זוהי עלייה קטנה כמעט חסרת משמעות בהשוואה למצב שקדם לתיקון החוק. ניתן היה לצפות כי לאחר חלוף יותר משנתיים מכניסת החוק לתוקף, תהיה עלייה משמעותית יותר בקליטת האזרחים הערבים בשירות המדינה. יתרה מזאת, בתום השנה הראשונה מאז תיקון החוק דווקא פחת מספר העובדים בהשוואה לשנה שקדמה לתיקונו. ועל אף המאמצים המושקעים באגף לתכנון ובקרה בנציבות שירות המדינה לשינוי המצב, ייצוגם של האזרחים הערבים עדיין רחוק מלהיות הולם.

לוח מס' 12: התפלגות כלל העובדים הערבים בשירות המדינה לפי מעמד כוח אדם (במספרים מוחלטים ובאחוזים)

שנה	מעמד כוח-אדם	ארעיים	חוזים	קבועים	מתמחים	סה"כ
אפריל 2001	מספר העובדים הערבים	21	1,106	1,902	99	3,128
	אחוז מכלל העובדים הערבים בשירות המדינה	1	35	61	3	100%
	מספר כלל עובדי המדינה	423	13,827	40,159	1,393	55,802
ינואר 2003	אחוז מכלל עובדי המדינה	1	25	72	2	100%
	מספר העובדים הערבים	40	1,225	2,078	97	3,440
	אחוז מכלל העובדים הערבים בשירות המדינה	1.2	35.6	60.4	2.8	100%
	מספר כלל עובדי המדינה ⁹	252	13,790	40,929	1,020	55,986
	אחוז מכלל עובדי המדינה ¹⁰	0.45	24.63	73.1	1.81	100%

⁷ לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סטטיסטיקל 26, בסוף 2001, מנתה האוכלוסייה הערבית בישראל 1.2 מיליון איש, וכיום מהווה 19% מאוכלוסיית ישראל (נתון זה כולל תושבי מרחב ירושלים ותושבי רמת הגולן), לפי תחזית של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשנת 2020 צפוי שתמנה כ-2 מיליון איש, ושיעורה צפוי להיות בין 21% ל-24%.

⁸ הארץ, מתאריך 23.1.02

⁹ מעודכן לתאריך 30.11.2002

¹⁰ מעודכן לתאריך 30.11.02

טבלה מספר 12 לעיל מראה כי הפער הגדול במעמד העובדים הקבועים והעובדים לפי חוזים עדיין קיים. אחוז העובדים הערבים הקבועים, נמוך מזה של כלל העובדים הקבועים בשירות המדינה. לעומת זאת, אחוז הערבים המועסקים על פי חוזה, גדול יותר מאחוז המועסקים על פי חוזה מכלל עובדי המדינה, מעמד הקביעות והסיכוי לקבל קביעות הם גורם משמעותי במשיכה לעבודה בשירות המדינה. לפי נתונים אלה, סיכויי של ערבי לקבל קביעות נמוכים מסיכויי של יהודי, וכן נמוכה יותר נגישותו לביטחון בעבודה.

לוח מס' 13: התפלגות עובדים ערבים לפי משרות תקניות ולא תקניות (במספרים מוחלטים ובאחוזים)

שנה	עובדים במשרות תקניות	עובדים במשרות לא תקניות	סה"כ עובדים	אחוז עובדים במשרות תקניות	אחוז עובדים במשרות לא תקניות	סה"כ באחוזים
1/2000	1,930	905	2,835	68	32	100
1/2001	1,860	1,137	2,997	62	38	100
1/2002	1,978	1,198	3,176	62.3	37.7	100
1/2003	2,078	1,362	3,440	60	40	100

מעיון בנתונים אודות התפלגות העובדים הערבים לפי משרות תקניות ולא תקניות, לאורך שלוש השנים האחרונות, ניתן לראות כי חלה ירידה בבעלי המשרות התקניות (ראו לוח 13 לעיל).

1,222 עובדים ערבים הם בעלי השכלה אקדמית ומהווים 35.5% מכלל העובדים הערבים בשירות המדינה (577 בעלי תואר ראשון, 183 בעלי תואר שני, 462 בעלי תואר שלישי, רובם ככולם רופאים).

2,233 מהעובדים הערבים בשירות המדינה הם בעלי השכלה על תיכונית ואקדמית ומהווים כ-65% מכלל העובדים הערבים. לעומת אפריל 2001, אז היוו בעלי ההשכלה העל תיכונית והאקדמית 60.8%.

לוח מס' 14: המועסקים הערבים בשירות המדינה לפי משרדי הממשלה (במספרים מוחלטים ובאחוזים)

משרד	מס' העובדים הערבים	אחוז מכלל העובדים הערבים בשירות המדינה	הערות
בריאות	2,207	64.15	כולל בתי חולים ולשכות בריאות
לענייני דתות	298	8.66	
האוצר	216	6.27	כולל יחידות סמך
העבודה והרווחה	190	5.52	כולל יחידות סמך
החינוך	118	3.43	כולל יחידות סמך
משרד המשפטים	180	5.23	כולל הנהלת בתי המשפט
משרדים אחרים	231	6.71	
סה"כ	3440	100	

3,209 עובדים ערבים, המהווים 93% מכלל העובדים הערבים מועסקים רק בששה משרדי הממשלה. 2,207 מהעובדים הערבים - 64% - מועסקים במשרד הבריאות, כולל בתי החולים הממשלתיים. בשאר המשרדים הממשלתיים הייצוג של האזרחים הערבים עדיין שולי עד אפסי.

במשרד התקשורת אין אף עובד ערבי, במשרד לביטחון פנים יש רק עובד ערבי אחד, במשרד התשתיות הלאומיות יש רק שני עובדים.

בשנתיים האחרונות חלה עלייה במספר העובדים הערבים במשרד המשפטים הודות להעברת מערכת בתי הדין השרעיים ממשרד הדתות למשרד המשפטים. לעומת זאת, בשנתיים האחרונות לא חלה כל עלייה במספר העובדים הערבים במשרד העבודה והרווחה, ובמשרד החינוך אף ירד מספר העובדים בתשעה. כמו כן, אין אף מנכ"ל ערבי באף אחד מהמשרדים הממשלתיים. הסמנכ"ל הערבי היחיד במשרדי הממשלה מונה על ידי הממשלה הקודמת במשרד התרבות.

רוב האזרחים הערבים עדיין מועסקים במשרות ספח ובמשרות סקטוריאליות, בדרך-כלל באזור המגורים שלהם, או במשרות שאפשר לאיישן אך ורק על ידי אזרחים ערבים. הייצוג שלהם במשרדי הממשלה הראשיים בירושלים בהם נקבעת המדיניות, ובהם מתקבלות החלטות החשובות והמשמעותיות הוא עדיין שולי עד אפסי. מנתונים המצויים בידנו אודות מאות רבות של מועמדים, עולה כי הם מוכנים להעתיק את מקום מגוריהם, ולעבור ולגור בירושלים או באזור המרכז, במידה ותוצע להם משרה ההולמת את כישוריהם.

יש חשיבות רבה לשינוי אפיון אפיון ערבי בתהליכי קבלת ההחלטות וקביעת המדיניות, לא רק כפתרון להעדר הפרנסה והאימוץ העצמי של אקדמים מוכשרים ומיומנים, אלא גם מהשקפת עולמו אפיון המדינה, לרבות האפיון הערבי, זכאים להיות שותפים בהחלטות. בנוסף לכך, אין ספק שנוכחות אפיון ערבי באוקיינוס קבלת ההחלטות והתווית המדיניות עשויה להוביל לשינוי מהותי לאומי שיוויון עם היהודים.

עיון בנתונים מעלה כי רוב האזרחים הערבים המועסקים בשירות המדינה ממלאים תפקידים מקצועיים ומופקדים בעיקר על מתן שירותי בריאות, רווחה, דת וחינוך, ומקומם נפקד מהעמדות הבכירות של מעצבי מדיניות. היעדרם בולט עדיין במשרדים בהם יש השפעה על עתיד המדינה כמו משרד התעשייה ומסחר, המדע, התחבורה, איכות הסביבה, התשתיות הלאומיות, הבינוי ושיכון, התיירות והתקשורת, וביחידות סמך כמו מע"צ ומנהל מקרקעי ישראל. הנתונים מראים, שאין שינוי במגמה הכללית. האזרחים הערבים עדיין מודרים מהרמות הגבוהות בשירות המדינה, ומשולבים בדרגות הנמוכות, אינם משולבים במטות קבלת ההחלטות ובעמדות המסמיכות אותם לקבוע מדיניות, לפתח יוזמות ותוכניות, או לממש רעיונות בעלי השלכות על כלל אזרחי המדינה.

¹¹ נתון זה כולל 17 עובדות ערביות לא מוסלמיות מהוות 1.3% מכלל העובדות הערביות בשירות המדינה, וכולל גם 104 עובדות נוצריות לא ערביות (7.9%).

¹² מעודכן לתאריך 30.11.02

ייצוג הנשים הערביות בשירות המדינה

מספר הנשים הערביות המועסקות בשירות המדינה הוא 1,316¹¹, 38.3% מכלל העובדים הערבים בשירות המדינה. מספר כלל הנשים בשירות המדינה הוא 34,938 (62.4%)¹², כמעט כפול משיעור הנשים הערביות העובדות בשירות המדינה.

432 ערביות המועסקות בשירות המדינה הן בעלות השכלה אקדמית (252 בעלות תואר ראשון, 56 בעלות תואר שני, 128 בעלות תואר שלישי) והן מהוות 38.3% מכלל העובדות הערביות. בנוסף לכך, הן מהוות 35.3% מכלל העובדים הערבים בעלי השכלה האקדמית.

938 עובדות ערביות המועסקות בשירות המדינה הן בעלות השכלה על תיכונית ואקדמית, ומהוות 71.2% מכלל העובדות.

בעוד שבשנים האחרונות חלה עלייה מסוימת במספר הנשים הערביות המצטרפות לשירות המדינה, שיעורן בשירות עדיין רחוק מאוד משיעור הנשים היהודיות (62.4%).

לוח מס' 15: המועסקות הערביות בשירות המדינה לפי משרדי ממשלה (במספרים מוחלטים ובאחוזים)

המשרד	מס' הנשים הערביות	מכלל העובדות הערביות בשירות המדינה (באחוזים)
בריאות	1,078	81.9
עבודה ורווחה	71	5.39
חינוך	36	2.73
האוצר	35	2.65
משרד המשפטים והנהלת בתי המשפט	45	3.41
משרד החקלאות	16	1.21
המשרדים האחרים	35	2.65
סה"כ	1316	100

1,281 עובדות, המהוות 97.3% מכלל העובדות הערביות, מועסקות, כמו שאר העובדים הערבים, בששה משרדים ממשלתיים. 82% מהן מועסקות במשרד הבריאות.

במשרדי המדע, החוץ, בטחון פנים, תחבורה, תשתיות לאומיות, בינוי ושיכון, תיירות ותקשורת אין אף עובדת ערבית. במשרדי הדתות ואיכות הסביבה יש עובדת ערבית אחת בכל משרד, ובמשרד המסחר והתעשייה וכן ביחידת הסמך במנהל מקרקעי ישראל יש שתי עובדות ערביות.

על מנת להזיז את חוק שירות המדינה (מינויים), יש צורך להקים יחידה נפרדת הנזירות שירות המדינה אשר תוטמך לכל האופן הלא-ממשלתי וקידום של האזרחים הערבים. יחידה זו תעבוד בכפיפות ישירה לנציג שירות המדינה. בנוסף לכך, יש צורך למנות ככל משרד יחידת סמך ממונה על ייצוג וקידום האזרחים הערבים, אשר יהיה כפוף למנכ"ל משרדו ולאגף החדש שיוקם. יחידה זו וממונת אלה יסקיפו את כל מרכזי לנשא ייצוג האזרחים הערבים, יקבעו יעדים, יגישו תוכניות פעולה, יזאבו למימוש ויישומם, ויהוו גורם משמעותי בטיפול בענייניהם השונים של האזרחים הערבים המועסקים בשירות המדינה. הם, יתאמו גם בין המשרדים השונים. מנגנון זה יתרגם את לשון החוק לשפת מעשה ואת ההצהרות לתוכנית אופרטיבית, יש הכוח להניע את תהליך השינוי המיוחל. ראוי לציין שהטוריות דומות הופעלו לגבי נשים ולגבי אנשים עם מוגבלויות במסגרת הנזירות לשוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות, אשר עובדת במסגרת משרד המשפטים.

ייצוג האזרחים הערבים בחברות הממשלתיות

מדוח סטטיסטי של רשות החברות הממשלתיות על חברות ממשלתיות, חברות-בנות של חברות ממשלתיות וחברות מעורבות המעודכן לתאריך ה-9.3.03, עולה כי בישראל יש 116 חברות כאלה. האזרחים הערבים מיוצגים כדירקטורים רק ב-33 מתוכן, וביתר החברות (83) הם נעדרים באופן מוחלט. מהדוח עולה גם כי מתוך 641 דירקטורים בפועל, רק 38 הם אזרחים ערבים, המהווים 5.9% מכלל הדירקטורים. מבין כלל הדירקטורים הערבים, רק 6 הן נשים – פחות מאחוז אחד מכלל הדירקטורים. ראוי לציין גם, כי במהלך השנתיים האחרונות מספרן של הדירקטוריות הערביות גדל באישה אחת בלבד.

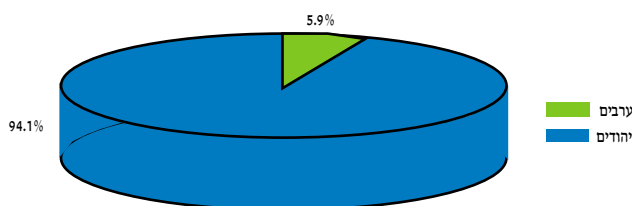
תיקון לחוק החברות הממשלתיות מלפני כשלוש שנים מבטיח כי בהרכב של דירקטוריון של חברה ממשלתית יינתן ביטוי הולם לייצוגה של האוכלוסייה הערבית, למרות הגידול המסוים בייצוגם של האזרחים הערבים בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות בשנתיים האחרונות, חוק החברות הממשלתיות אינו מיושם באופן משביע רצון. - זאת, בין היתר, משום שהשרים הממונים והאחראים על המינויים אינם משקיעים מאמצים להגדלת מספרם של הנציגים הערבים בדירקטוריונים.

בג"ץ דחה לאחרונה את עתירתו של ארגון עדאלה נגד ראש הממשלה ואחרים¹³, שעניינה הגברת ייצוגם של נשים וגברים מקרב האוכלוסייה הערבית בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות. זאת, על סמך הצהרת ראש הממשלה והשרים בדבר המשך הפעילות להשגת ייצוגם ההולם של בני ובנות האוכלוסייה הערבית בקרב הדירקטורים מטעם המדינה. עם זאת, בג"ץ הקפיד לציין:

¹³ בג"ץ 10026/01 עדאלה נ' ראש הממשלה ואחרים (טרם פורסם), פסק הדין ניתן מפי כבוד הנשיא אהרון ברק בתאריך 2.4.03.

"חובת המשיבים לפעול לאיתורם של מועמדים מתאימים מקרב האוכלוסייה הערבית. חובה זו הינה, כאמור, בגדר חובות המשנה המוטלות עליהם מכוח סעיפים 18 א ו-18א לחוק ... מכוח החובה, עליהם לנקוט אמצעים סבירים לשם איתורם של מועמדים מתאימים. קשיים אובייקטיביים באיתורם של מועמדים מתאימים לא ישמשו כטענה בפי המשיבים מקום בו הקשיים האמורים לא גרמו, במשך הזמן, להגברת מאמצי האיתור הננקטים על ידם. נטל הוכחת מאמצים אלה מוטל על כתפי המשיבים... עליהם להוסיף ולנקוט מאמצים סבירים על מנת להוסיף ולאתר מועמדים ראויים מקרב האוכלוסייה הערבית... הדעת נותנת כי בחלוף תקופה נוספת יעלה בידי המשיבים לאתר מועמדות ומועמדים נוספים מקרב האוכלוסייה הערבית הכשירים להתמנות כדירקטורים מטעם המדינה. זוהי תוצאתם המסתברת של מאמצי האיתור בהם הם מחויבים. בהתאם, יש לצפות כי יגבר ייצוגם של בנות ובני האוכלוסייה הערבית בהרכבי דירקטוריונים של חברות ממשלתיות. אם לא כך יקרה, תשוב דלתו של בית משפט זה ותפתח בפני העותרת".

תרשים מס' 14
דירקטורים ערבים ויהודים (באחוזים)



לוח מס' 16: נשים ערביות ויהודיות בדירקטוריונים של החברות הממשלתיות (במספרים מוחלטים באחוזים)

	נשים יהודיות	נשים ערביות	
מספר דירקטוריות	214	6	220
אחוז מכלל הדירקטורים	33.39	0.94	34.32
אחוז מכלל הנשים	97.28	2.72	100

לוח מס' 17: רשימת החברות בהן מכהנים דירקטורים ערבים (במספרים מוחלטים)

שם החברה	מס' הדירקטורים הערבים	מס' דירקטורים מקסימלי
החברה לשירותי איכות הסביבה	1	15
החברה הממשלתית למדליות ולמטבעות	2	13
נכסי מי	1	9
ענבל חברה לביטוח	1	11
ק.ל.ע קרו השתלמות לעובדים סוציאליים	1	5
קרן השתלמות להנדסאים וטכנאים	1	5
קרן השלמות לעובדי מדינה בדירוג האחיד	1	7
חברת נכסי חייל	1	7
האגודה לתרבות הדיור	1	13
החברה לפיתוח לוד רמלה	1	11
עמידר	3	20
ערים	1	13
שקמונה	1	8
החברה למתנ"סים	2	25
הכפר הירוק	1	9
אגרקסקו	1	9
קרן לביטוח נזקי טבע	1	14
אוצר מפעלי ים	1	9
אל-על	1	15
הרשות לחינוך והכשרה ימית	1	5
נתיבי איילון	1	7
כביש חוצה ישראל	1	11
לרום מלונות	1	10
ת.מ.מ. תעשיות מזון מטוסים	1	9
ת.ש.ת חברה למפעלי תיירות ושרותי תעופה	1	15
החברה הממשלתית לתיירות	1	18
החברה לפיתוח עכו העתיקה	1	11
החברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ	1	13
המועצה הישראלית לצרכנות	1	11
בזק	1	19
בזק בינלאומי	1	11
בזק כל תקשורת	1	11
חברת החשמל	2	21
סה"כ	38	390

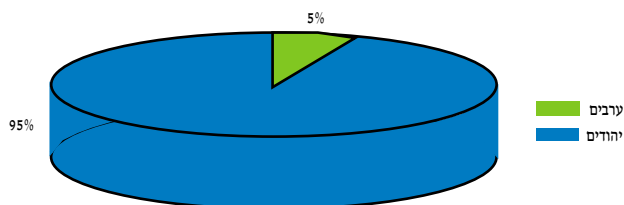
מערכת בתי המשפט

מהנתונים שהוצגו בפני ועדת המשנה לוועדת חוקה חוק ומשפט של הכנסת למעקב אחר ייצוג האזרחים הערבים בשירות המדינה, החברות הממשלתיות, מערכת בתי המשפט, השלטון המקומי ובקרב עובדי הכנסת, עולה כי נכון לחודש מאי 2002:

שופטים ורשמים:

- מתוך 484 שופטים בישראל יש רק 27 שופטים ערבים, המהווים 5% מכלל השופטים בישראל (7 שופטים בבתי המשפט המחוזיים, 19 שופטים בבתי המשפט השלום ושופט אחד בבית הדין האזורי לעבודה).
- מתוך 73 רשמים, ישנם 8 רשמים ערבים, המהווים כ-10% מכלל הרשמים.

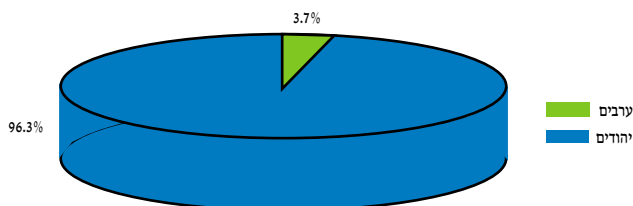
תרשים מס' 15
שופטים ערבים ויהודים (באחוזים)



עובדים מנהליים:

מתוך 3,182 עובדים מנהליים במערכת בתי המשפט 117 עובדים הם ערבים, המהווים 3.67%. מתוך 706 קלדניות שופטים יש רק 5 קלדניות ערביות, המועסקות במחוזות חיפה ונצרת. בשאר המחוזות אין אף קלדנית ערבייה אחת.

תרשים מס' 16
עובדים מנהליים ערבים ויהודים במערכת בתי המשפט (באחוזים)



הנתונים הנ"ל רחוקים מאוד מהצגת תמונה של ייצוג הולם, אך חוק שירות המדינה (מינויים) אינו חל על מינויי שופטים. מאחר שהשופטים אינם עובדי שירות המדינה, שופטים מתמנים על ידי הוועדה לבחירת שופטים המורכבת מנציגי בית המשפט העליון, הממשלה, הכנסת ולשכת עורכי הדין, ובהרכבה אין אף חבר ערבי. מן הראוי, במיוחד לנוכח הדיון הציבורי הרחב והחריף המתקיים עתה אודות הרחבת הוועדה וצירוף נציגים חדשים אליה (כמו אנשי אקדמיה), כי תימצא הדרך להבטיח ייצוג של האזרחים הערבים בהרכב הוועדה. ניתן להוסיף לכך את הקריאה לשיקוף המגזרים והאוכלוסיות השונות בהרכב של בית המשפט העליון, אשר עלתה באפריל 2001, בדוח הוועדה לסדרי הבחירה של השופטים בראשות כבוד השופט יצחק זמיר.

שר המשפטים, יוסף (טומי) לפיד, הבטיח מיד עם מינויו לשר כי במהלך הכהונה שלו ימנה שופט ערבי לבית המשפט העליון. לאחרונה (אפריל 2003), מונה כבוד השופט סלים ג'ובראן, לשופט בפועל לבית המשפט העליון. מאז קום המדינה לא מונה אף שופט ערבי במינוי של קבע לבית המשפט העליון, ועל כן יש לקוות כי מינויו של השופט ג'ובראן ייהפך למינוי של קבע. יש לקוות גם שימונו ויקודמו שופטים ערבים בעלי התאמה מקצועית, כישורים ומזג שיפוטי בערכאות המשפטיות השונות, ובבתי המשפט ובתי הדין השונים (תעבורה, נוער, עבודה, תביעות קטנות, וענייני משפחה). כמו כן, קיים צורך מוחשי בהגברת הייצוג של האזרחים הערבים בקרב עובדי הסגל האדמיניסטרטיבי במערכת בתי המשפט וכנציגי ציבור בבתי הדין לעבודה.

חסקנות

הייצוג החסר של האזרחים הערבים בשירות המדינה, בחברות הממשלתיות ובמערכת המשפט משקף בבוטות את מעמדם השולי של הערבים אזרחי ישראל במגזר הציבורי. על אף שהובטח במסגרת מגילת העצמאות "שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור" לכל אזרחי המדינה, ועל אף שחותמי המגילה קראו לתושביה הערבים של המדינה ליטול חלק בבניין המדינה "על יסוד אזרחות מלאה ושווה ועל יסוד נציגות מלאה בכל מוסדותיה", ועל אף חקיקת חוקים המבטיחים את ייצוגם של האזרחים הערבים במוסדות הרשמיים, ופסיקות בית המשפט העליון אשר הדגישו את חשיבות חלוקת המשאבים ובכלל זה מינויים ציבוריים באופן שוויוני, ועל אף הבטחותיהן החוזרות ונשנות של הממשלות השונות לתיקון העוול ההיסטורי בתחום הנדון במסגרת רשימה זאת, טרם הורגש שיפור משמעותי בסוגיית ייצוג הערבים במגזר הציבורי.

גם כאשר אזרחים ערבים מועסקים על ידי גופים רשמיים, הם משולבים ברמות הנמוכות וחסרות ההשפעה. מימוש זכותם של האזרחים הערבים לשוויון מלא ולייצוג בשירות הציבורי, ובמיוחד ברמות הבכירות, חייב להעסיק את הדרגים הבכירים ומקבלי ההחלטות בממשלה.

יש לאכוף ולקיים את החוקים המבטיחים ייצוג הולם ולתרגם את הבטחות הממשלה לתוכניות עבודה מעשיות, ולהימנע מניסוחים כלליים ועמומים. מוטלת חובה על הממשלה הנוכחית, לממש את ההבטחה שנכלה בקווי היסוד שלה, כי תפעל ליצירת מקומות עבודה לבני המגזר הערבי בשירות הממלכתי והציבורי ברמות הגבוהות ביותר.

בנוסף לכך, על הממשלה לדאוג לייצוגם של האזרחים הערבים ברשויות הממשלתיות השונות, במוסדות הממלכתיים, בוועדות הציבוריות במוסדות להשכלה גבוהה (הן כחברי סגל אקדמי והן כחברי סגל מנהלי), בוועדות המכרזים והמינויים, ובוועדות הממונות על חלוקת משאבים.

ייצוגם של האזרחים הערבים במוסדות הרשמיים של המדינה אינו נועד רק למציאת מקומות תעסוקה לאנשים פרטיים, שאין להם אפשרויות תעסוקה ופרנסה במקומות אחרים, אלא נועד ליצור שותפות אמיתית של האוכלוסייה הערבית בתכנון העתיד של המדינה לרבות אזרחיה הערבים, ולהשפיע על קביעת היעדים וחלוקת המשאבים. שילובם של מומחים ערבים מנוסים ומקצועיים בשירות הציבורי יסייע גם לתרגום ההבטחות לתוכניות בנות מימוש וביצוע.

יש לזכור שייצוג החסר של הערבים במגזר הציבורי מוביל לכך שרבים מהאקדמאים הערבים המסיימים את חוק לימודיהם נתקלים במכשולים מתסכלים בניסיון למצוא אפשרויות תעסוקה ההולמות את הכשרתם. לכן, על הממשלה לפתח תוכניות ייחודיות לקליטת האקדמיים הערבים וליזום אפיקי תעסוקה חדשים, שאזרחים ערבים לא הועסקו בהם עד היום. כמו כן, מוטל על הממשלה לפתח מסלולי הכשרה והסבה חדשים.

העיירות הבדואיות בישראל בתחילת המאה ה-21

הבדואים בנגב בעקבות כישלון מדיניות העיור

פרופ' אסמעיל אבו-סעד, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב

נתונים סטטיסטיים על מצבן של עיירות הבדואים בנגב מלמדים על כישלון חרוץ של מדיניות העיור שיושמה במסגרתן. הגורמים לכישלון כוללים מחסור בקרקע ובשירותים נלווים, מצוקת תקציבים ברשויות המקומיות, היעדר אוטונומיה מקומית, היעדר בסיס כלכלי, היעדר משרות ממשלתיות, חינוך נחות, ומחסור בשירותי בריאות, חברה ובידור. התוצאה הקשה של שנות האפליה הרבות היא איים של עולם שלישי בלבה של חברת שפע.

מאז סוף שנות ה-60, ממשלת ישראל מיישמת מדיניות של יישוב הבדואים בנגב ביישובים עירוניים. מדיניות זו הייתה כרוכה בבעייתיות מראשיתה, בראש ובראשונה משום שהעיור נכפה על הבדואים. הבדואים לא היו כלל שותפים לתהליכי עריכת התוכניות וקבלת ההחלטות, שהובילו לבחירת סוג ההתיישבות. אך את מחיר כישלונה של המדיניות משלמים בעיקר תושבי העיירות הבדואיות עצמם.

תולדות המדיניות של יישוב הבדואים

אופיה של התיישבות הקבע שנבחרה עבור הבדואים בנגב לא התחשבה באורח חייהם המסורתי. בדואים חיים בנגב מאז המאה החמישית לפני הספירה. באופן מסורתי, הם היו מאורגנים בשבטים, ועסקו בגידול מקנה ובחקלאות. במהלך מלחמת 1948 ומיד לאחריה, השלטונות הישראליים הרחיקו מהנגב רבים מהבדואים, שהפכו לפליטים במדינות ערב הסמוכות, בעיקר מצרים וירדן. מתוך 65,000 תושבים בדואים, נותרו בנגב רק כ-11,000. הבדואים שנשארו בנגב הועברו בכוח מאדמותיהם ורוכזו בשטחים בלתי פוריים ומרוחקים, כדי שלא יהיו מכשול לפריסה מהירה של ההתיישבות היהודית בנגב. הבדואים תבעו בעלות על אדמתם, אך מדינת ישראל לא נענתה לתביעות. מתוך 3,000 תביעות כאלה שהוגשו בעשרים השנים האחרונות, אף לא בדווי אחד זכה בתביעתו (קמפל, 10: 1998).

במישור ההצהרתי, התוכניות לעיור הבדואים נועדו ליצור תנאים מתאימים לאספקת שירותים בסיסיים לאוכלוסייה הבדואית. אבל הכוונה האמיתית הייתה לרכזם ביישובים עירוניים ולמנוע מהם לעבד, ליישב ו/או לתבוע בעלות על אדמתם שהופקעה על ידי המדינה.

ממשלות ישראל השונות מנהלות ביחס לאוכלוסייה הבדווית בנגב מדיניות המתבססת על טרנספר המוני ושיטתי לעיירות קבע ורישום אדמות הבדואים כאדמות מדינה. מדיניות זו מלווה בחזון לאומי מבית היוצר הציוני: הנגב נתפס כמקום ריק ("מדינה ללא עם") שיש להחיותו ואילו הבדואים מוצגים כנציגים של תרבות נחשלת הנמצאת בשלבי היעלמות סופיים מבמת ההיסטוריה (שמיר, 1999: 473). כתוצאה ממדיניות זו, הבדואים נושלו מנכסיהם ונותקו מהאדמה שהיא מקור חייהם.

שבע העיירות הבדואיות בנגב (רהט, תל שבע, כסייפה, ערערה בנגב, שגב שלום, חורה, ולקיה) מונות כיום כשבעים אלף נפש. זוהי כמחצית מכלל האוכלוסייה הבדווית בישראל, וכרבע מכלל אוכלוסיית הנגב.

כישלון העיירות הבדואיות

גישתה של מדינת ישראל הבטיחה את כישלון הניסוי העירוני של הבדואים. היא יצרה מציאות שבה הקהילה הסובלת מעוני, היעדר השכלה, אבטלה ועוונות מצד הממסד נעשתה מנוכרת למדינה ולרוב השוכן בה. הבעיות המתוארות להלן הן מהגורמים העיקריים לכישלון העיירות הבדואיות בנגב.

א. מחסור בקרקע ובשירותים נלווים

כמות האדמות שהוקצתה לעיירות אינה מספיקה להתרחבות מסודרת ולהקמה של מגוון שירותים, תשתיות, מתקנים ציבוריים וחברתיים, ובתי-עסק. העיירות הבדואיות סובלות מהיעדר מערכות ביוב ומדרכות, היעדר תחבורה ציבורית, כבישים ברמה ירודה, מחסור במגרשי-ספורט ומשחקים לילדים, מחסור במרכזים קהילתיים וכדומה. במיוחד בולטת אי-הקמתם של אזורי תעשייה ומפעלים תעשייתיים. למרות שלחלק מן העיירות יש פוטנציאל להתרחב, חסרה להן הקרקע הדרושה לשם כך; הקרקע נמצאת בבעלות המדינה או הקיבוצים, או בידי קבוצות אחרות בעלות עניין. הדוגמה של התרחבות עומר על חשבון שכנתה תל-שבע מדגימה את הסטנדרטים הכפולים הקיימים כיום בתחום קרקעות הנגב.

גידול בריא ונורמלי של העיירות הבדואיות ידרוש פינוי קרקע. רק אם יהיו לעיירות הבדואיות די אתרי תעשייה עם שירותים נלווים, הן יוכלו לפתח כלכלה סדורה וגושים תעשייתיים הדרושים להנעתה של כלכלת פיתוח. רק עם מלאי סביר של מגרשים למגורים, במחירים סבירים, יוכלו העיירות הבדואיות להתמודד עם אילוצי האוכלוסייה המצופים. יש לציין כי הקצאה זו של קרקע אינה מרכיב של עלות בתקציב המדינה, אלא שינוי בקדימויות ההקצאות של מינהל מקרקעי ישראל.

ב. מחסור בתקציבים ברשויות המקומיות

תקציבי העיירות באים משני מקורות: העברות תקציביות מן הממשלה, הכנסות עצמיות ממסים מקומיים. בנוסף לכך, עיריות זכאיות לעתים למענקים לפרוייקטים של פיתוח שאינם דבר שבשגרה (תקציב בלתי-רגיל – תב"ר). ממאמרו שפרופ' ערן רזין על "החוסן התקציבי של הרשויות המקומיות הבדואיות בנגב" ניתן ללמוד כי העיירות הבדואיות הופלו לרעה בצורה שיטתית על-ידי משרדי הממשלה (Razin, 2000). נוסחאות החישוב לגבי העיירות הבדואיות הן מפלות, ומענקי הפיתוח שניתנו להן מזעריים, בהשוואה לצרכים הדחופים ולמה שניתן ליישבים היהודיים.

בחינת מדדים כספיים מצרפיים לכל שבע העיירות הבדואיות בנגב, בהשוואה לעיירות היהודיות בנגב (ראה טבלה מס' 18), מאפשרת לגבש הכללות בנוגע לחוסן התקציבי של העיירות הבדואיות. ההכנסות העצמאיות לתושב היו נמוכות מאוד בעיירות הבדואיות בנגב, והגיעו לכ-30% בלבד מההכנסות העצמאיות לתושב בעיירות היהודיות בנגב. מנגד זכו העיירות הבדואיות בנגב למענקים ממשלתיים לתושב שהיו גבוהים במקצת מהמענקים שקיבלו עיירות יהודיות בנגב. כך רזין הסביר תופעה זו:

"נתון זה אינו מעיד בהכרח על היעדר אפליה כלפי הרשויות הבדואיות, מכיוון שאינו מתייחס לרמה הכלכלית הנמוכה של תושבי הרשויות הבדואיות ולהיעדר יתרונות לגודל ברשויות הבדואיות הקטנות, אך הוא מעיד שהממשלה משקיעה כיום משאבים ניכרים במערכת המוניציפלית במגזר זה ובהנחות מסוימות, המטילות על הרשויות הערביות אחריות לפיצול המוניציפלי הרב הקיים בקרבן, יש המסתמכים על הנתון כדי להראות שהרשויות המקומיות הערביות, והבדואיות בכללן, אפילו נהנות מאפליה מתקנת בהקצאת המענק הכללי." (Razin, 2000, עמ' 47-46).

לוח מס' 18: הרשויות המקומיות בנגב לפי מגזר יישובי ומדדים כספיים, 1998

רשויות ומדדים כספיים	עיריות ומועצות מקומיות בדואיות בנגב	עיריות ומועצות מקומיות יהודיות בנגב
מספר רשויות מקומיות	7	11
הכנסות עצמיות לתושב (אלפי ₪)	0.57	1.94
הש' משרדי ממשלה לתושב (אלפי ₪)	2.37	2.00
מזה: מענק כללי לתושב (אלפי ₪)	1.16	0.64
אחוז הכנסות עצמיות (%)	19	49
סה"כ הוצאות לתושב (אלפי ₪)	2.93	4.52
עומס מלוות לתושב (אלפי ₪)	1.01	2.01
עודף (גירעון) בשנה לתושב	0.01	0.54.-

מקור: Razin, 2000 P.48

שיעור ההכנסות העצמיות בתקציב הרגיל בעיירות הבדואיות בנגב הוא נמוך מאוד ומגיע ל-19% בלבד, לעומת 49% בעיירות היהודיות בנגב. עומס המלוות בעיירות הבדואיות הוא נמוך, בניגוד בולט לעיירות היהודיות בנגב, שהגירעון לתושב בהן גבוה במיוחד, כפי שעולה מטבלה מס' 1 לעיל (Razin, 2000).

היעדר בסיס כלכלי ושיעורי אבטלה גבוהים משמעותם כי גביית המסים המקומית היא זניחה. כישלון זה הוכר רשמית בדוחות האחרונים של מבקר המדינה (מבקר המדינה, 1999; 2002).

א. היעדר אוטונומיה מקומית

עד ספטמבר 2000 כיהנו כראשי חמש העיירות הבדואיות הצעירות אנשים לא-מקומיים מטעם משרד הפנים. הללו לא היו אפילו בדואים אלא אנשים מבחוץ שנאמנותם היתה נתונה בראש ובראשונה למפלגה שמינתה אותם.

ד. היעדר בסיס כלכלי

סקר העסקים שפורסם על-ידי המרכז לחקר החברה הבדואית והתפתחותה בשנת 2000 מגלה מספר זעום של יוזמות פרטיות בעיירות הבדואיות, ואלו הקיימות הן קטנות ונחשלות ברובן. כתוצאה מכך כמעט כל כוח העבודה הפוטנציאלי נאלץ לחפש עבודה מחוץ ליישובים, ושם נתקל באפליה שיטתית. בנגב כולו, מתוך מגזר של 15,000 עובדים, פחות מ-400 בדואים הועסקו בחברות יצרניות. מעטים הועסקו במפעלי תעשייה גדולים ומודרניים, ואיש מהם לא הועסק בתעשיות ההיי-טק (Lithwick, 2000). התוצאה היא שיעורים גבוהים במיוחד של אבטלה ומחסור במקומות עבודה, במיוחד בקרב הסקטור הנשי של כוח העבודה, שלגביו הנסיעה לעבודה מחוץ ליישוב פחות מקובלת.

ה. היעדר משרות ממשלתיות וחינוך נחות

15 בדואים בסך-הכל מועסקים במשרדי ממשלה, למעט משרדי החינוך והתרבות ומשרד הדתות (ראו טבלה מס' 6.1) (Lithwick, 2000). נתון זה משקף בבירור אפליה שיטתית.

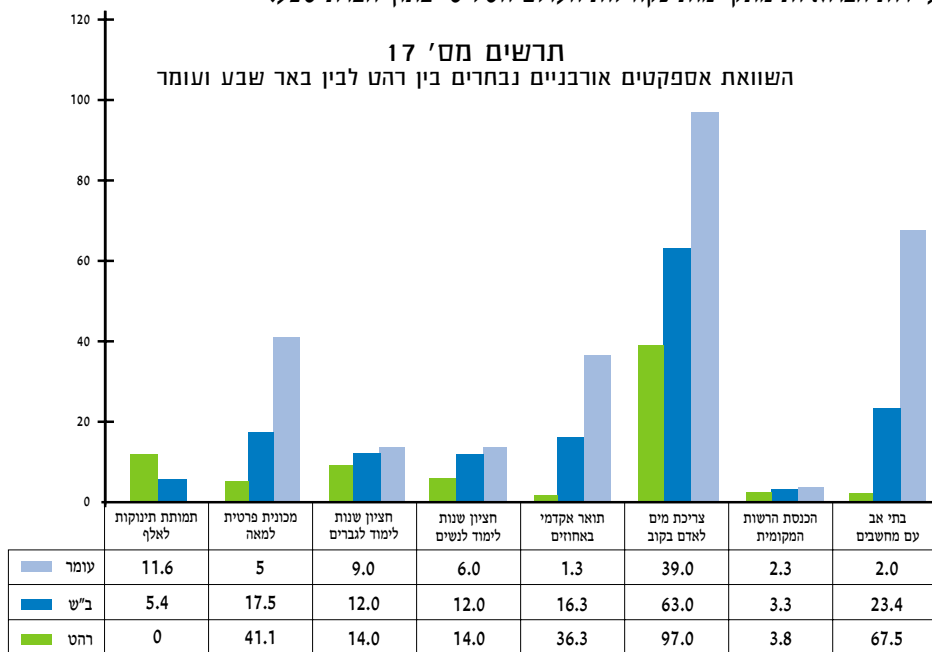
דוח כץ (1998) תיעד את כישלונה החרוץ של מערכת החינוך במגזר הבדואי: סגל הוראה נחות ולא-מוכשר, מחסור עצום בחדרי-לימוד, תוצאות עלובות בבחינות הבגרות, שיעורי נשירה גבוהים, בעיות מיוחדות של הבנות ועוד. מאז פורסם הדוח, השלטונות מתעלמים לחלוטין מהמלצותיו לתיקון המצב.

1. שירותי בריאות, חברה ובידור

שירותי הבריאות בעיירות הבדואיות הם ברמה נמוכה בהרבה בהשוואה לשכונותיהן היהודיות. אין די אנשי-מקצוע בשירותים החברתיים, ואפשרויות הבידור ביישובים מועטות, אף-על-פי שקיימות בהן בעיות חריפות כגון אלימות בקרב בני הנוער, שימוש בסמים וצורך דחוף במסגרות לטיפול בילדים. מספר העובדים הסוציאליים בעיירות מגיע רק לרבע או חמישית ממקביליהם ביישובים יהודיים בסדר גודל דומה. והחסך המאפיין יישובים אלה יותר מכל הוא היעדר ספריות עירוניות.

התוצאות: אי-שוויון

השנתון הסטטיסטי של הנגב לשנת 2000 מספק לראשונה מידע מפורט על מצבם של הבדואים. התמונה המצטיירת היא אי-שוויון אדיר בכל התחומים: הכלכלי, החברתי, התרבותי והחינוכי. תרשים מס' 17 מדגים כמה ממדדי האי-שוויון, על-ידי השוואה של היישוב הבדואי הגדול ביותר, רהט, עם באר שבע ופרברה הוותיק והגדול ביותר, עומר. הפערים העצומים בין רהט לבאר שבע מתבטאים, בין היתר, בשיעור תמותת תינוקות כפול ברהט בהשוואה לבאר שבע. רק ל-2% מתושבי רהט יש מחשב מול 23% מתושבי באר שבע, ומספר שנות הלימוד של גברים ונשים ברהט קטן בהרבה מבאר שבע. הפערים בין רהט לעומר שכנתה גדולים עוד יותר. מנתוני השנתון, אין מנוס אלא להסיק שהעיירות הבדואיות – שתושביהן לוקים בכל-כך הרבה חסכים, וששירותיהן הבסיסיים כל-כך נחותים בהשוואה לשכונותיהן – חייבות להיחשב לנחשלות. אין ספק שהעיירות הבדואיות מתקיימות כקהילות העולם השלישי בתוך חברת שפע.



השוואה העגומה העולה מהשנתון הסטטיסטי של הנגב מתחזקת לנוכח נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. בדוח הלשכה לשנת 2002, שדירג כבכל שנה את הרשויות המקומיות בישראל בהתאם למדד חברתי-כלכלי, העיירות הבדואיות דורגו במקום הנמוך ביותר בישראל. העיר הבדואית הגדולה ביותר, רהט, דורגה במקום השני (ראו לוח 2). נתונים אלו כשלעצמם מצביעים על קשיי העיירות הבדואיות בנגב. אך הם אינם מדגישים למשל עד כמה רחב הפער בין רהט, שהיא עתה העיר השנייה בגודלה בנגב, לבין באר שבע, העיר הגדולה באזור ובירתו. נתוני ההכנסה מהווים מדדים טובים יותר לגודל הפערים.

בשל שיעורי הכנסה נמוכים יותר ושיעורי אבטלה גבוהים יותר, כפי שדיווחה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ההכנסה השנתית של עובד בדואי עירוני נמוכה ב- 30%-40% מהכנסתו של העובד הבאר שבעי הממוצע. נשים בדואיות מועסקות עוד הרבה פחות יחסית לשאר כוח העבודה. הן עובדות בממוצע פחות משבעה חודשים בשנה, בעוד שבבאר שבע הממוצע לגבי נשים הוא תשעה חודשי עבודה בשנה. התוצאה היא כי ההכנסה משכר עבודה למשפחה בדואית עירונית מגיעה לפחות ממחצית ההכנסה של משפחה באר שבעית, שגם היא נמוכה במידה ניכרת מן הממוצע הארצי. בנוסף לכך יש להביא בחשבון כי כל משק-בית בעיירה בדואית כפול בגודלו ממשק-בית באר שבעי. יוצא כי ההכנסה לראש במשפחה יורדת עוד לפחות ב-25% בהשוואה לאדם במשפחה בבאר שבע ונמוכה ב-20% מן הממוצע הארצי. במקרה הקיצוני ביותר, רמת ההכנסה משכר לראש במגזר הבדואי העירוני מגיעה בערך לעשירית מזו של עומר.

לוח מס' 19: דירוג סוציו-אקונומי של רשויות מקומיות בדוויות ויהודיות בנגב, 2002

דירוג		
1	כסייפה	יישובים בדואיים
2	רהט	
3	תל-שבע	
4	כסייפה	
6	שגב שלום	
7	ערערה	
17	חורה	
115	באר שבע	יישובים יהודיים
82	דימונה	
119	ערד	
201	מיתר	
205	להבים	
209	עומר	

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2002), ירושלים
הערה: 1 מסמל את הדירוג הנמוך ביותר בקרב 210 הרשויות המקומיות בישראל

הדעה הרווחת היא שבדואים מקבלים "פיצויים" בגין נחיתות הכנסותיהם, בצורה של קצבאות כספיות נדיבות מן הממשלה. קצבאות למשפחות יותר גדולות הן, לכאורה, גורם משפר, אבל רבות מן המשפחות הבדואיות אינן מקבלות אותן. בכל מדינת ישראל 98% מן הילדים מקבלים קצבאות תמיכה, ואילו בישובים הבדואיות חלקן היחסי נע בין 49% ל-92% (Statistical Yearbook of the Negev, 2000). גם דמי אבטלה אמורים להוות גורם מאזן, אבל גם פה התשלומים שמקבלים הבדואים הם למעשה נמוכים יותר.

סיכום

הגורמים לכישלון שנחל ניסוי העיור של הבדואים בנגב עלולים להיות בלתי מובנים למשקיף מן החוץ. ביקור בכל אחת מן העיירות הבדואיות ולאחריו ביקור בשכנתה היהודית עשוי להבהיר את הסיבות לכישלון יותר ממגירה שופעת נתונים סטטיסטיים. הניגוד בין הקיפוח הבלתי-פוסק באחת והמותרות מנקרות העיניים באחרת בולט לכל עין.

למען הסר ספק, האשם בכישלון העיירות מוטל על ממשלות ישראל לדורותיהן. התוכניות שהן הכינו וממשיכות להכין אינן משקפות את הצרכים או האינטרסים של הקהילה הבדואית. הבדואים לא היו שותפים כלל בתהליך התכנון. יתר על כן, התחייבויות ממשלתיות לתיקון העיוותים, לקיום הבטחות ולביטול אפליה לא כובדו ברוב המקרים. על רקע זה, ניתן להבין את תחושות הבדואים, שכישלון תהליך העיור תוכנן מראש. אחרת, יהיה עלינו להאמין שכל התקלות הן תולדה של מקריות או היעדר יכולת.

הפערים העצומים בין הבדואים לשכניהם היהודים תורמים להגברת תחושות הזעם והקיפוח בקרבם, ומחדדים את ההבנה כי מדיניות העיור נכשלה, ונדרשת גישה שונה מן היסוד. סוגיית הכישלון של מדיניות עיור האוכלוסייה הבדואית בנגב היא חלק משאלת האפליה המכוונת של הממסד הישראלי-יהודי כלפי המיעוט הערבי. על כן, על מנת להתמודד עמה, על מדינת ישראל להעניק שוויון לאזרחיה הערבים ולהכיר בהם כמיעוט לאומי עם זכויות קולקטיביות. כמו כן, על המדינה להכיר בזכות הבדואים על אדמתם ולחדול מהמדיניות המפלה אותם לרעה. מדיניות זו עוצרת את תהליך ההתפתחות והקידמה בקרב הבדואים, וכופה עליהם כללי משחק של חברה מסורתית-שמרנית, שקשה לשנותה או לפרוץ אותה. תופעות אלו אינן עולות בקנה אחד עם ערכים של חברה מתוקנת ודמוקרטית.

מקורות

דו"ח מבקר המדינה מס' 52 (עמ' 115-95), (2002), ירושלים: משרד מבקר המדינה
דו"ח מבקר המדינה מס' 50 (עמ' 522-498), (1999), ירושלים: משרד מבקר המדינה
דו"ח כץ, ועדה לבדיקת מערכת החינוך הבדואית בנגב (1998), ירושלים: משרד החינוך והתרבות
קמפבל, נ. (1998) כלואים בשמורות: מצב הבדואים בנגב (חלק א'), מצד שני, גליון מס' 15, עמ' 10-12.
שמיר, ר. (1999) מושעים במרחב: בדואים והמשטר המשפטי בישראל אצל דניאל גוטוויין ומנחם מאוטנר
(עורכים) משפט והיסטוריה, ירושלים: מרכז זלמן שזר לתולדות ישראל.

Razin, E. (2000) The fiscal Capacity of the Bedouin Local Authorities in the Negev, in Harvey Lithwick *Background Studies for the Bedouin Urban Project*, a monograph prepared for the Center for Bedouin Studies and Development and, Negev Center for Regional Development, Ben Gurion University of the Negev.

Statistical Yearbook of the Negev, 2000, Negev Center for Regional Development, Ben-Gurion University of the Negev, 2000, Table VII.4.

זכויות תכנון ביישובים הערביים בישראל: תמונת מצב

שמואל גרואג*, שולי הרטמן**

זכויות תכנון - חלק בלתי נפרד מזכויות האזרח

התכנון בישראל איננו מנותק מהקשרים פוליטיים, לאומיים וכלכליים, ולא אחת נראה כי הוא משקף סדרי עדיפויות מוטים מצד מקבלי ההחלטות. התוצאה היא תחושה של קיפוח מתמשך בקרב קבוצות אוכלוסייה גדולות, הנובעת, בין השאר, מאפליה תכנונית. על רקע זה החליטה עמותת במקום לבדוק את מצב זכויות התכנון בקרב שתי אוכלוסיות מוחלשות בישראל – יישובים ערביים וערי פיתוח, זאת, על מנת לבחון באיזו מידה יש לתחושות הקיפוח עיגון בנתונים ובעובדות.

זכויות תכנון משמען – שוויון באופן חלוקת הקרקע והשימושים שניתן לעשות בה; הקצאת משאבים ממשלתיים הדרושים לכך; מידת השקיפות של ההליך התכנוני ושיתוף התושבים בעיצובו. במסגרת דו"ח זכויות תכנון, עליו שוקדת בימים אלה עמותת במקום, ייבחנו ויוגדרו סטנדרטים תכנוניים ומשפטיים הקשורים ליישומן של זכויות אלה, ויוצגו היבטים שונים של זכויות תכנון, לא רק ברמת הפרט אלא גם על בסיס קולקטיבי (זכויות של קהילות, שכונות, יישובים וקבוצות אוכלוסייה). היישובים הערביים וערי הפיתוח נבחנו בדו"ח על-פי מגוון מדדים, תוך השוואה ליישובים יהודיים אחרים הסמוכים להם. בשל רוחב היריעה, הדו"ח איננו כולל ערים מעורבות ויישובים בלתי מוכרים. נושאים אלה ייבחנו בדוחות הבאים.

מתוך הדו"ח האמור, נתייחס במאמר זה לזכויות תכנון של יישובים ערביים בלבד. יחד עם זאת, יש להדגיש כי גם ערי הפיתוח סובלות מאפליה תכנונית, אם כי לא בצורה הבוטה המאפיינת את פלח האוכלוסייה הערבי. ניתן לומר כי ביישובים הערביים הפגיעה היא במכלול המרכיבים של הליכי התכנון, בעוד שביישובי הפיתוח היהודיים הפגיעה היא רק בחלק ממרכיבים אלה.

במסגרת מאמר זה נציג תמונת מצב של יישום זכויות התכנון ביישובים הערביים, על פי הפרמטרים הבאים:
א. המצב בשטח: גבולות מוניציפאליים; שטחים בבעלות המדינה לעומת שטחים בבעלות פרטית; צפיפות ביישוב; תשתית עירונית; דיור ציבורי ומצב מבני הציבור.

ב. התוכניות: באיזו מידה עונות התוכניות לכל צרכי היישוב בהווה ובעתיד; קיומה של בנייה ללא היתר למגורים והסיבה לכך; קיומם של שטחים מספיקים בתוכנית, המיועדים לתעשייה, לתעסוקה, לספורט, לנופש ולמבני ציבור.

ג. הייצוג: קיומה של ועדה מקומית ביישוב; ייצוג היישובים בוועדה המחוזית; מידת השותפות של התושבים בתכנון המתבצע ביישובם.

* שמואל גרואג, אדריכל ומתכנן ערים, במקום.
** שולי הרטמן, אנתרופולוגית, רכזת פעילות ציבורית, במקום.

התחלקות במרחב הגיאוגרפי, צפיפות ומרחב הזדמנויות

במדינת ישראל כ-1,200 יישובים. מתוכם, במגזר הערבי, 76 רשויות מקומיות ו-32 יישובים במסגרת של מועצות מקומיות, בסך הכול 108 יישובים. גם אם מוסיפים את 8 הערים המעורבות, אחוז היישובים הערביים המוכרים הנו 9% מכלל היישובים בארץ, בעוד שהאוכלוסייה הערבית מהווה 18.9% מהתושבים. יתרה מזו, השטחים המוניציפאליים של היישובים הערביים מתפרסים על פני כ-2.5% בלבד משטח מדינת ישראל. בעקבות מלחמת 1948, נעלמו הערים הערביות הגדולות והבינוניות בישראל, ולמעשה נהרס המרקם היישובי-קהילתי הערבי בארץ. מאז קום המדינה, הוקמו בישראל כ-1000 יישובים יהודיים, ואף לא יישוב ערבי אחד, למעט יישובים שנועדו לרכז את הבדווים בדרום ובצפון. פער זה כשלעצמו מהווה פגיעה בזכויות התכנון של המיעוט הערבי בארץ.

המרחב הפתוח בארץ נשלט על-ידי 53 מועצות אזוריות, בהן מתגוררים כ-10% מהאוכלוסייה. תושבי המועצות האזוריות הללו שולטים מנהלית על כ-90% מקרקעות המדינה, ונהנים מהכנסות הארנונה שלהן. מבין המועצות האזוריות, אף לא אחת היא ערבית. במידה ויש מועצות אזוריות ערביות אין להן רצף טריטוריאלי בין היישובים, שכן השטח ביניהם משתייך למועצה האזורית יהודית. (לדוגמה מועצה אזורית נוף הגליל שהשטח בין יישוביה שייך למועצה האזורית זרעאל).

פגיעה דומה בזכויות התכנון של היישובים הערביים ניכרת גם בנושא הגבולות המוניציפאליים. בקשות רבות להגדלת התחום המוניציפאלי הוגשו על ידי יישובים ערביים, אך רק מקצתן נענו, והשטחים שהתווספו להם היו קטנים ביותר. לעומת זאת, יישובים יהודיים סמוכים שביקשו הגדלת השטח המוניציפאלי נענו בדרך כלל ברוחב יד. עתירות רבות בנושא זה הגיעו לבג"צ. דוגמה מובהקת למדיניות זו היא כפר קאסם, הסמוך לראש העין. בשנות החמישים, הועברו מיישוב זה 2,600 דונם לשטח השיפוט של ראש העין; 200 דונם הוחזרו לכפר בשנת 1993, אך יתרת השטח עליה סוכם ואף הוכרז בפומבי לא הועברה עד היום הזה.

דוגמה נוספת לפער בין יישובים ערביים ליהודיים בנוגע לשטח המוניציפאלי היא צמד היישובים עומר ותל-שבע. בעומר – 6,000 תושבים, ושטח של 17,000 דונם (2.8 דונם לתושב) ואילו בתל שבע – 10,000 תושבים ושטחה 4000 דונם בלבד (0.4 דונם לתושב). בשנת 2000, סופח לעומר שטח של 7000 דונם, בו מתגוררים כ-5000 תושבים משבט תראבין א-סאנע, (בינתיים קיבל השבט אתר אלטרנטיבי ליישובו, ובלבד שלא יהווה חלק מהמועצה של עומר), אום בטין ואבו אטרש, ובו נמצא גם תל באר שבע ובית העלמין של תל שבע. תל שבע לא זכתה להרחבת שטח, ובוודאי לא לכזה שעשוי להניב רווחי ארנונה.

התחום המוניציפאלי של היישובים הערביים גם לא יגדל כתוצאה ממהלך איחוד הרשויות המוצע בהליך חקיקה בימים אלה. מהלך דרמטי זה שיכול היה להביא מענה מסוים לאפליה קיימת, עלול להתברר כמקבע מצב קיים מבחינה תכנונית. ברוב המקרים מדובר ביישובים שאין ביניהם סמיכות גיאוגרפית והאיחוד המוצע לא יכלול את המרחב ביניהם. מכאן שהיתרון לגודל, כביכול, מוטל בספק הן מבחינת היעילות הכלכלית - האיחוד לא יוכל לשמש מנוף לחיזוקה של הרשות החדשה - והן מבחינת שיפור השרות לציבור, שכן הפיצול הגיאוגרפי יחייב מנגנונים נפרדים.

ההגבלות על תחום השיפוט של היישובים הערביים גורמות לצפיפות רבה, ויוצרות מצב בו "הכפר הערבי" המסורתי אינו קיים עוד. דו"ח של מכון ירושלים המתפרסם בימים אלה מלמד, כי בעוד שביישובים הכפריים היהודיים, הצפיפות היא 1.3 נפשות לדונם, הצפיפות בכפרים הערביים היא 4.7 נפשות לדונם - כמעט פי 4.

פערים אלה גלויים לעין כל ביישובים ערבים ויהודיים הסמוכים זה לזה, כמו פרדיס לעומת זכרון יעקב, ג'סר א-זרקא לעומת מעגן מיכאל, וסכנין ועראבה לעומת יישובי משגב הסמוכים.

זכות הבחירה

זאת ועוד, המדיניות התכנונית הנוהגת מונעת הקמת יישובים ערביים מגוונים באופיים. בכך נשללת מהאזרח הערבי הזכות והיכולת לבחור בין צורות התיישבות שונות (לדוגמה שכונות "בנה ביתך", בניה עירונית מיוחדת, או לחילופין התיישבות כפרית חקלאית). בפני התושב הערבי ניצבת אפשרות אחת בלבד: לגור באזור פרורי אחיד, מעין יצור כלאיים בין עיר לכפר, ללא מאפיינים ברורים של עיר וגם לא של כפר. העיר הערבית היחידה שאוכלוסייתה מונה למעלה מ-50,000 נפש היא נצרת (הצפופה פי 2.5 משכנתה נצרת עילית), זאת לעומת 17 ערים יהודיות בהיקף אוכלוסייה דומה.

בערים מעורבות בישראל, התושבים הערבים לא זוכים לשירותים ציבוריים נאותים או לקידום התכנון. לדוגמה שכונת פרדס שניר הערבית בלוד מוגדרת ברובה, עד היום, כשטח מיועד לחקלאות, בעוד שהשכונה הסמוכה לה – גני אביב – הוקמה על אדמה חקלאית שהופשרה בתהליכים מזורזים ובעידוד הרשויות. תושבי פרדס שניר בונים על חלקותיהם הפרטיות ללא היתר, שכן בשל העדר תכנון של השכונה, אין הם יכולים לקבל היתרים. הרשויות מתייחסות לתופעה זו כאל בניה בלתי חוקית, ונאבקים בה במלוא העוצמה; הבניה המסחרית היהודית בשטחים חקלאיים במושבים זוכה, לעומת זאת, ליחס סלחני. אי התכנון יוצר אפוא נורמה של בניה ללא היתר, ללא תשלום אגרות וללא תשתיות, תופעה הפוגעת הן בעיר והן בשכונותיה הערביות.

ועדות מקומיות וייצוג - זכויות תכנון הלכה למעשה

לייצוג בוועדות התכנון חשיבות רבה, שכן הוא מקנה יכולת השפעה על המדיניות התכנונית והקרקעית ביישוב ובמדינה. גם בנושא זה, סובלים היישובים הערביים מקיפוח בוטה. למרות שהרשויות הערביות מהוות כ-40% מכלל הרשויות הקיימות, רק ב-6% (4 ערים) מהן קיימת ועדה מקומית, זאת לעומת קיום ועדות מקומיות ב-55% בקרב הרשויות היהודיות. חשיבותה של הוועדה המקומית גלומה, בין השאר, ביכולתה ליזום תכניות לישוב ולהנפיק היתרי בניה, סמכות המעניקה לרשות עצמאות תכנונית מסוימת. במצב הקיים, רוב היישובים הערביים, לרבות יישובים גדולים יחסית ואף אלה המוגדרים כערים, אינם רשאים ואינם יכולים ליזום תכנית או להנפיק היתרי בניה. יישובים אלה נשענים על החלטותיה של ועדת התכנון, שעל פי רוב אין הם מיוצגים בה. במקרים שיש ליישוב ערבי ייצוג, הרי הוא חלקי בלבד. באום אלפחם, לדוגמה, בה מתגוררים 38,000 נפש, לא קיימת ועדה מקומית, בעוד שבראש העין הזהה בגודלה, או בקריית טבעון שגודלה כשליש מאום אלפחם, יש ועדות מקומיות. ייצוג היישובים הערביים בוועדות המחוזיות לתכנון ובניה ובוועדות ובגופים ברמה הארצית גם הוא נמוך ביותר, כפי שנטען לא אחת בעתירות שהוגשו לבג"צ בנדון. בהיעדר ייצוג נאות, מידת המעורבות וההשפעה של הערבים בישראל על קבלת החלטות בנושאים אלה, כמעט שאיננה קיימת, זה הופך את אזרחותם לחסרת משמעות.

מהלך איחוד הרשויות שהוזכר לעיל, נתפס כחלק ממגמה נמשכת של אפליה בתחום הייצוג של האוכלוסייה הערבית, כאשר מעבר להקטנת הייצוג, הוא אינו מרחיב גבולות מוניציפליים ואינו מצביע על מענה כלשהו לצרכים תכנוניים וכלכליים של הרשויות הערביות.

האפיינים חברתיים-כלכליים

דו"ח זכויות התכנון סוקר את מעמדן החברתי-כלכלי של הרשויות המקומיות, בהתייחס למאפיינים כמו, מקורות הכנסה, רמת המינוע, מאפייני תעסוקה ואבטלה, רמת החינוך וההשכלה והיקף קבוצות האוכלוסייה הסובלות ממצוקות כלכליות, זאת, במדרג אשכולות חברתיים-כלכליים בין 1 ל-10. כל הרשויות הערביות והיישובים הבדואים בנגב מרוכזים באשכול התחתון ביותר (1). נצרת, העיר הערבית הגדולה ביותר, נמצאת באשכול השלישי. הרשות הערבית היחידה המגיעה לאשכול השישי היא המועצה המקומית מעיליא. ככלל, רוב הרשויות הערביות נמצאות באשכולות הנמוכים ביותר של המעמד החברתי-כלכלי בישראל. חומרתו של ממצא זה בולטת במיוחד בהשוואה ליישובים יהודיים. מרבית היישובים היהודיים נמצאים באופן מובהק ב-5 האשכולות הגבוהים יותר, ואף לא רשות יהודית אחת ממוקמת באשכול הנמוך ביותר.

הנתונים העולים מתוך דו"ח זכויות התכנון, ואשר חלקם הוצגו במאמר זה, משקפים מדיניות תכנונית מגבילה וחוסמת, אשר שלטת בממסד הישראלי בנוגע ליישובים הערביים. כפי שניתן להסיק מפרסומים על התבטאויות של מקבלי החלטות, האזרחים הערבים בישראל נתפסים כ"בעיה דמוגרפית", ויישוביהם – נמצאים ב"זחילה בלתי מבוקרת" לתוך המרחב הלאומי. על רקע זה, צמחו "מבצעים לאומיים" כמו "יהוד הגליל", ולאחרונה, בעקבות החלטות ממשלה עוקפות תכנון, מיושמת מדיניות הקמת חוות הבוודים והיישובים היהודיים החדשים בנגב. מגמה זו מנוגדת מכל וכל למדיניות התכנונית המומלצת על-ידי אנשי המקצוע המוסמכים, כפי שבאה לידי ביטוי בתכניות המתאר האזוריות והארציות.

הפגיעה בזכויות התכנון של היישובים הערביים, כמו גם התקציבים הנמוכים שהמדינה מקצה להם והמצב הכלכלי הקשה של תושביהם, גורמים לתחושות קשות של ניכור, ותסכול. אין ספק שביסוד הסכסוך בין היהודים לערבים ניצבת הקרקע, ושאלת השליטה בה. הסיכוי להשלמה בין יהודים לערבים ולהיותם של הערבים אזרחים מלאים בישראל טמון בפתרון בעיותיהם הקרקעיות והתכנוניות על בסיס של שוויון אזרחי ולא על בסיס של אפליה והפרדה מרחבית, אתנית ולאומית. השוואת מעמדם האזרחי והתכנוני של הערבים במדינה מתבקשת לא רק מטעמים של צדק אזרחי ומוסרי, אלא אף כמהלך היחיד הטומן סיכוי כלשהו לחיים של שלום, שכנות טובה ושתוף פעולה אזרחי.

סיכום ומבט קדימה

קריאה לחשבון נפש

לכל בעלי העניין ביחסי יהודים-ערבים ובמעמדו של המיעוט הערבי-פלסטיני במדינת ישראל ברור כי השנה שעברה היתה שנת שפל ביחסה של המדינה וזרועות השלטון, אל המיעוט הערבי וזכויותיו. לא רק שממשלות שרון, זו הקיימת וקודמתה, לא הציעו שום תכנית או יחס מיוחד לטיפול בבעיותיו של הציבור הערבי – אלא החריפו את היחס העויין של המדינה וזרועותיה השלטוניים כלפי מיעוט זה וזכויותיו. הפגיעות החמורות קיבלו ביטוי בהמשך מדיניות הריסת הבתים וריסוס הגידולים החקלאיים בנגב, ועד לצעדים קיצוניים שנקטו נגד המנהיגות הערבית.

שני הביטויים החמורים ביחס המדינה אל המנהיגות של הציבור הערבי התבטאו בשתי התרחשויות עוקבות: הראשון, בנסיון לשלול מבל"ד וחברי הכנסת עזמי בשארה ואחמד טיבי את הזכות להתמודד בבחירות לכנסת ה-15, נסיון שנכשל בעקבות התערבותו של בג"צ. השני הוא ניסיון הנרקם בימים אלה בכדי לנטרל את הפעילות של התנועה האסלאמית ולמנוע מהמנהיגות שלה לפעול למען קידום מטרות פוליטיות של סיוע לפלסטינים בגדה וברצועה, ושל תרומה עצמית לבינוי מוסדות פנימיים בתוך הישוב הערבי בישראל. אירועים אלה ואחרים שהצטברו מאז 1948, ובעיקר היחס המזלזל בנציגים הערבים בכנסת ובהצעותיהם לטיפול בבעיותיו של המיעוט ששלח אותם כנציגיו, הביאו לפגיעה קשה באמון שרוחשים הערבים למערכות השלטון, הרשות המחוקקת והמבצעת, בישראל. פגיעה זו קיבלה ביטוי ברור בהימנעות קרוב ל-40 אחוזים מהערבים מלגשת לקלפי בבחירות בינואר 2003.

סביב שתי ההתרחשויות האחרונות יצא מסר ברור מצדו של המיעוט הערבי, מסר אשר חייב להיקלט בציבור היהודי, ובקרב מקבלי ההחלטות: דו-קיום של אמת עם היהודים במדינה הינו תמצית שאיפתם של האזרחים הערבים, כולל התנועה האסלאמית. התנאי הבסיסי לכך הוא שהמדינה תפסיק להפלות את אזרחיה הערבים ומנהיגיהם, תתייחס בכבוד לייחודם ולזכותם הבסיסית לשוויון אמיתי וליחס הוגן, שאם לא כן יקרוס הקיום המשותף כאן בארץ. היעדר העשייה של הממשלה הנוכחית בכל הקשור למיעוט הערבי הוא בולט ואינו מצריך הוכחה. זוהי הממשלה הגרועה ביותר אל הציבור הערבי מאז 1948, ובמקום להצר צעדיהם של הגורמים האזרחיים אשר מנסים למלא את החסר – חייבת הממשלה לקדם את הציבור הזה בעצמה.

כולנו מחכים להמלצות שתוציא ועדת אור, הועדה לחקירת אירועי אוקטובר 2000. ועדה זו עשויה להציע דרך חדשה ונועזת לטיפול ביחס המדינה אל אזרחיה הערבים, כולל התייחסות אליהם כאזרחים, הלכה למעשה. אך היא גם עלולה להיות עוד אפיזודה חולפת שתורמת להחרפת היחסים ולא לשיפורם, במיוחד אם תחפש לעשות איזונים ותשווה בין אחריות השלטון לאחריות הנשלט. אם נצרך לציפיה להמלצות ועדת אור את המתרחש בבתי המשפט סביב מעצרים של מנהיגי התנועה האסלאמית, ניתן להעריך כי מערכת המשפט הישראלית, גם היא עומדת בצומת קריטית, מבחינת המשך האמון של האזרחים הערבים בה.

היא אינה נותנת ייצוג הולם בקרבה למשפטנים ערבים (למרות מינוי שופט זמני לבית המשפט העליון לאחרונה), ומפלה בפסיקותיה את האזרחים הערבים לעומת היהודים, כפי שהוכיח המחקר המשותף של הפרופסורים אריה רטנר וגדעון פישמן מאוניברסיטת חיפה. עם זאת, כל הסקרים מורים כי רוב הציבור הערבי נותן אמון ברשות השופטת. התייחסות מפלה של בתי המשפט וועדת אור לנושאים הנדונים אצלם, תגרום גם היא לסחף שלילי ביחס האזרחים הערבים אל רשות זו, שתצטרף בכך לרשויות האחרות.

מבחינה זו יעמוד המשטר מול מבחן קריטי, האם הוא מתכוון ורוצה "לעשות חשבון נפש" שיוביל לפיוס – או שמא כוונתו להמשך העימות בין האזרחים היהודים והערבים, ובין הערבים למדינה. הממשל הוא זה שחייב לתת תשובות על כך, בלי פניות נוספות אל הציבור הערבי, ולדרוש ממנו "לעשות חשבון נפש".

השנה הקרובה עשויה להיות שנה מכריעה בסכסוך בין מדינת ישראל לבין הפלסטינים. אל לה למדינת ישראל לחכות עד לאחר פתרון אחרונת הבעיות כדי להתפנות להסדרת היחסים עם המיעוט הפלסטיני בישראל. הנטייה לדחות את הטיפול בנושא היא זו שמגביהה את ערימת הקשיים בדרך לפיתרון שאלת השוויון האזרחי בישראל בעתיד.

אסעד גאנם