

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

בברכה,

רון גרליץ ועו"ד עלי חיידר

מנכ"לים שותפים, עמותת סיכוי

תקציר מנהלים

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

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

חלקן של הרשויות המקומיות הערביות בתקציב משרד הרווחה למחלקות לשירותים חברתיים

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

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

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

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

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

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

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

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

כדי לסגור את הפערים בהקצאה ולהביא לשוויון בשירותי הרווחה:

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

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

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

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

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

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

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

2. באיזו מידה הוקצו התקנים בהתאם לנוסחת ההקצאה?

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

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

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

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

אי-שוויון בהקצאת תקני עובדים סוציאליים לרשויות המקומיות הערביות 2009

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

בעיות וחסמים לשוויון הקצאת תקני עובדים סוציאליים

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

תסמין

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

בעיות וחסמים

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

המלצות מדיניות

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

להלן ההמלצות העיקריות:

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

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

2. להקצות את תקני העובדים הסוציאליים בהתאם לנוסחת ההקצאה

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

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

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

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

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

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

6. לחזק את התשתית הניהולית המקצועית ברשויות המקומיות הערביות.

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

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