

2009  
דו"ח סיכוי

מדד השוויון  
מס' 4

# מדד השוויון בין האזרחים היהודים והערבים בישראל

עורך: עו"ד עלי חידר  
תחקיר וכתיבה: עלאא חמדאן ויאסר עואד



סיכוי سیکوي Sikkuy

ירושלים, חיפה - דצמבר 2010

## מדד השוויון בין האזרחים היהודים והערבים בישראל

**עורך:** עו"ד עלי חיידר  
**תחקיר וכתובה:** עלאא חמדאן, יאסר עואד  
**עריכה לשונית:** יסמין הלוי

**ירושלים וחיפה, דצמבר 2010**

חוברת זו יוצאת לאור גם בערבית ובאנגלית, ומופיעה באתר האינטרנט של העמותה  
[www.sikkuy.org.il](http://www.sikkuy.org.il)

**תרגום לערבית:** ג'לאל חסן - חסן תרגומים  
**תרגום לאנגלית:** מרים שליסלברג  
**עיצוב גרפי והפקה:** UnderGround Studio  
**הפקה והבאה לדפוס:** עלאא חמדאן  
**פרסום מדד השוויון מתאפשר הודות לסיועה האדיב של**

קרן כהנוב THE Kahanoff FOUNDATION



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

**ירושלים**

רח' המשוררת רחל 17, בית הכרם ירושלים 96348  
טל': 02-6541225 פקס: 02-6541108, [Jerusalem@sikkuy.org.il](mailto:Jerusalem@sikkuy.org.il)

**חיפה**

שדרות בן גוריון 57, ת.ד. 99650 חיפה 31996  
טל': 04-8523188 פקס: 04-8523065, [Haifa@sikkuy.org.il](mailto:Haifa@sikkuy.org.il)

## השתתפו בבניית המדד ובהכנתו:

### ועדת היגוי לבניית המדד

**פרופ' מוחמד חאג' יחיא**, פרופסור מן המניין ובעל הקתדרה ע"ש גורדון בראון בבית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים  
**פרופ' ראסם ח'מאיסי**, פרופסור חבר בחוג לגיאוגרפיה ולימודי סביבה באוניברסיטת חיפה, גיאוגרף ומתכנן ערים  
**פרופ' יוסי ירב**, פרופסור (אמריטוס) לסטטיסטיקה, האוניברסיטה העברית. לשעבר הסטטיסטיקן הממשלתי  
**פרופ' דוד נחמיאס**, פרופסור לממשל ומדיניות ציבורית, המרכז הבינתחומי ברצליה

### מומחי תוכן

**ד"ר ח'אלד אבו עסבה**, מנהל מכון מסאר למחקר, תכנון וייעוץ ומכון ון ליר בירושלים  
**ד"ר ענת בן סימון**, המרכז הארצי לבחינות והערכה  
**ד"ר ג'וני גל**, בית הספר לעבודה סוציאלית, האוניברסיטה העברית בירושלים  
**ד"ר נהאיה דאוד**, בית הספר לבריאות הציבור הדסה והאוניברסיטה העברית בירושלים, האגף לאפידמיולוגיה, אוניברסיטת בן גוריון  
**ד"ר רות חננאל**, החוג למדיניות ציבורית וראש התוכנית למשפט וסביבה, הפקולטה למשפטים ובית הספר ללימודי הסביבה ע"ש פורטר, אוניברסיטת תל אביב  
**מר מוחמד ח'טיב**, עמותת הגליל, מרצה לקידום בריאות, החוג לסייעוד, אוניברסיטת חיפה  
**פרופ' ראסם ח'מאיסי**, החוג לגיאוגרפיה, אוניברסיטת חיפה  
**ד"ר סאמי מיעארי**, האוניברסיטה האירופית, איטליה  
**ד"ר שלמה סבירסקי**, מנהל אקדמי, מרכז אדוה  
**פרופ' יוסי קטן**, בית הספר לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת תל אביב

### צוות עובדי סיכוי

מומחה מוביל לבניית המדד: **מר יאסר עואד**, מנהל פרויקט ייצוג הולם ושוויון בתעסוקה בעמותת סיכוי, דוקטורנט בחוג לסטטיסטיקה באוניברסיטת חיפה ולשעבר מנהל תחום מחקר במוסד לביטוח לאומי  
תחקיר וכתובה: **עלאא חמדאן**, **יאסר עואד**  
עורך: **עו"ד עלי חיידר**, מנכ"ל שותף בעמותת סיכוי



# תוכן עניינים

נושא	עמוד
<b>תרשימים ולוחות</b>	6
<b>דבר המנכ"לים</b>	9
<b>תקציר</b>	12
<b>מדד השוויון 2009: הקדמה ודברי הסבר</b>	16
<b>פרק 1: מדד הבריאות</b>	21
<b>פרק 2: מדד הדיור</b>	31
<b>פרק 3: מדד החינוך</b>	45
<b>פרק 4: מדד התעסוקה</b>	57
<b>פרק 5: מדד הרווחה</b>	67
<b>פרק 6: מדד השוויון המשוקלל 2009</b>	77
<b>מפתח אינדיקטורים ומשתנים</b>	83

# תרשימים ולוחות

13	ערכי המדדים המשוקללים 2006-2009	תרשים א'
13	ערכי המדדים המצרפיים בבריאות, דיור, חינוך, תעסוקה ורווחה ומדדי השוויון המשוקללים 2008-2009	תרשים ב'
23	ערך מדד הבריאות 2009 לעומת ערך מדד 2008	תרשים 1.1
25	תוחלת חיים בלידה בקרב זכרים ונקבות לפי קבוצת אוכלוסייה	תרשים 1.2
26	שיעור תמותת תינוקות (ל-1,000 לידות חי) לפי קבוצת אוכלוסייה	תרשים 1.3
27	שיעור תמותת ל-100,000 נפשות לפי קבוצות גיל נבחרות וקבוצות אוכלוסייה	תרשים 1.4
29	אחוז המעשנים לפי מין וקבוצת אוכלוסייה	תרשים 1.5
34	מדד הדיור 2009 לעומת מדד 2008	תרשים 2.1
36	אחוז המתגוררים בדירה בבעלות, לפי קבוצת אוכלוסייה	תרשים 2.2
37	ערך דירה בבעלות, לפי קבוצת אוכלוסייה (באלפי ש"ח)	תרשים 2.3
37	ערך דירה בבעלות ביישובים יהודיים וביישובים ערביים בשנים 2000-2007 (באלפי ש"ח)	תרשים 2.3.1
38	אחוז הדירות שנבנות ביזמה ציבורית מסך כל התחלות הבנייה למגורים ביישובים המונים 10,000 תושבים ויותר	תרשים 2.4
39	מספר חדרים ממוצע בדירת מגורים ומספר נפשות ממוצע לחדר לפי קבוצת אוכלוסייה	תרשים 2.5
39	התפלגות משקי בית לפי מספר חדרים בדירה ולפי קבוצת אוכלוסייה, 2008 (באחוזים)	תרשים 2.5.1
40	ממוצע נפשות לחדר לפי גודל משק בית וקבוצת אוכלוסייה, 2008	תרשים 2.5.2
40	התפלגות משקי בית עם ילדים לפי צפיפות מגורים וקבוצת אוכלוסייה, 2008	תרשים 2.5.3
42	הוצאה חודשית ממוצעת של משקי בית על דיור וממוצע תשלומי ארנונה למגורים למשק בית (ש"ח לחודש)	תרשים 2.6
46	ערך מדד החינוך 2009 לעומת ערך מדד 2008	תרשים 3.1
48	מספר התלמידים הממוצע בכיתה בחינוך היסודי והעל-יסודי בחינוך העברי ובחינוך הערבי	תרשים 3.2
49	ממוצע שעות הוראה לתלמיד בחינוך היסודי ובחינוך העל-יסודי בחינוך העברי ובחינוך הערבי	תרשים 3.3
50	אחוז מורים אקדמאים ואחוז מורים בלתי-מוסמכים בחינוך העברי ובחינוך הערבי	תרשים 3.4
51	אחוז בני שנתיים ובני 3-4 בגני ילדים, מעונות ופעוטונים לפי קבוצת אוכלוסייה	תרשים 3.5
51	אחוז הנשירה בקרב תלמידי ט'-י"ב	תרשים 3.6
52	אחוז הסטודנטים באוניברסיטה מכלל בני 20-34, לפי קבוצות אוכלוסייה	תרשים 3.7
53	בני 15 ומעלה בעלי 8 שנות לימוד ובעלי 13 שנות לימוד ויותר, לפי קבוצת אוכלוסייה	תרשים 3.8
54	חציון מספר שנות לימוד בקרב בני 15 ומעלה	תרשים 3.9
54	אחוז הזכאים לתעודת בגרות מכלל תלמידי י"ב, ואחוז הזכאים לבגרות העומדת בדרישות הסף לכניסה לאוניברסיטאות מקרב תלמידי י"ב	תרשים 3.10
55	ציון ממוצע במבחני המיצ"ב בכיתות ה' ובכיתות ח' בחינוך העברי ובחינוך הערבי	תרשים 3.11
59	ערך מדד התעסוקה 2009 לעומת ערך 2008	תרשים 4.1
60	שיעור השתתפות בכוח העבודה האזרחי בגיל 15 ומעלה לפי מין וקבוצת אוכלוסייה	תרשים 4.2

61	שיעור השתתפות בכוח העבודה האזרחי לפי גיל וקבוצת אוכלוסייה, 2008	<b>4.3 תרשים</b>
61	שיעור השתתפות בכוח העבודה האזרחי לפי שנות לימוד וקבוצת אוכלוסייה, 2008	<b>4.4 תרשים</b>
62	אחוז בלתי מועסקים לפי מין וקבוצת אוכלוסייה, 2008	<b>4.5 תרשים</b>
63	התפלגות המועסקים לפי משלח יד וקבוצת אוכלוסייה	<b>4.6 תרשים</b>
63	התפלגות המועסקים לפי ענפי תעסוקה וקבוצת אוכלוסייה	<b>4.7 תרשים</b>
64	התפלגות המועסקים בשירות המדינה לפי קבוצת אוכלוסייה - 2009 (באחוזים)	<b>4.8 תרשים</b>
68	ערך מדד הרווחה 2009 לעומת ערך 2008	<b>5.1 תרשים</b>
70	סה"כ הוצאה ציבורית (ממשלה ורשויות מקומיות) ממוצעת שנתית על רווחה (בש"ח לנפש)	<b>5.2 תרשים</b>
71	מספר מטופלים ממוצע לעובד סוציאלי ביישובים יהודיים וביישובים ערביים	<b>5.3 תרשים</b>
73	תחולת העוני בקרב משפחות, נפשות וילדים לפני תשלומי העברה ומסים ישירים, אחרי תשלומי העברה ואחרי תשלומי העברה ומסים ישירים, לפי קבוצת אוכלוסייה	<b>5.4 תרשים</b>
74	אחוז הירידה בתחולת העוני בעקבות תשלומי העברה ומסים ישירים, לפי קבוצת אוכלוסייה	<b>5.5 תרשים</b>
74	שיעור הנפשות והילדים הנחלצים מהעוני בעקבות תשלומי העברה ומסים ישירים, 2000-2008, לפי קבוצות אוכלוסייה	<b>5.6 תרשים</b>
77	ערכי המדדים המשוקללים 2006-2009	<b>6.1 תרשים</b>
78	ערכי המדדים המצרפיים בבריאות, דיור, חינוך, תעסוקה ורווחה ומדדי השוויון המשוקללים 2008-2009	<b>6.2 תרשים</b>
81	ההוצאה הלאומית עבור חמשת המדדים המצרפיים, מדד 2008 ומדד 2009 (במיליוני ש"ח)	<b>6.3 תרשים</b>

69	מדגם יישובים יהודיים וערביים וגודל אוכלוסייה בכל יישוב	<b>לוח א'</b>
79	מרכיבי ההוצאה הלאומית על דיור, 2008	<b>6.1 לוח</b>
80	מרכיבי ההוצאה הלאומית על תעסוקה, 2008	<b>6.2 לוח</b>
81	מרכיבי ההוצאה הלאומית על רווחה, 2008	<b>6.3 לוח</b>
82	חישוב ערך המדד המשוקלל	<b>6.4 לוח</b>





# דבר המנכ"לים דרוש שינוי מהותי ומיידי

שנת 2010 תיזכר כאחת השנים הקשות בתולדות החברה בישראל ובפרט בתולדות המיעוט הערבי-פלסטיני, כיוון שהתאפיינה בהתגברות התוקפנות, הגזענות וההדרה הממסדית והציבורית נגד האזרחים הערבים.

לכך מצטרפת הלגיטימיות הממסדית לעמדויה של מפלגת ישראל ביתנו, מתוקף היותה חברה בכירה בקואליציה, והעובדה כי ראש המפלגה אביגדור ליברמן הוא שר החוץ וסגן ראש הממשלה. לגיטימיות פוליטית זו ניתנת למפלגה אשר חרתה על דגלה את שלילת הלגיטימיות של האזרחים הערבים, מעלה הצעות להגבלת זכויותיהם, ופועלת שוב ושוב לקידום רעיון חילופי האוכלוסין במטרה לשלול את אזרחותם. העובדה כי מפלגה המחזיקה בעמדות קיצוניות כאלו נוטלת חלק מרכזי בשלטון היא תופעה חריגה בעולם הדמוקרטי, ומעידה על הידרדרות חמורה של יחס השלטון לאזרחים הערבים. הידרדרות זו נותנת את אותותיה גם בתוך הממשלה, שחלק גדול מחבריה נדבקו בנגע הגזענות, השנאה וההדרה כלפי החברה הערבית, וגם בציבור הרחב, שחלקו עבר מהבעת עמדות נגד הציבור הערבי למעשים, כמו התנכלות ממשית לסטודנטים הערבים בצפת וקריאת הרבנים לציבור היהודי שלא למכור ו/או להשכיר להם דירות.

השנה האחרונה התאפיינה בהקצנה של הכנסת והפיכתה לזירת פעילות מרכזית נגד הציבור הערבי. הדבר בלט בשני היבטים. הראשון הוא עלייה במספר הצעות החוק המכוונות נגד האזרחים הערבים, כמו האישור בקריאה ראשונה של חוק ועדות הקבלה ליישובים הקהילתיים, המאפשר לוועדות הקבלה לדחות מועמדים על פי שורה של קריטריונים ומיועד בעיקר להדיר אזרחים ערבים, ושורה של הצעות חוק הכורכות נאמנות עם אזרחות, ובכך למעשה מתנות את האזרחות בעמדה פוליטית. ההיבט השני הוא מסע מתמשך ועקבי של התנכלות, דה-לגיטימציה ושליטת זכויות פוליטיות מחברי כנסת ערבים, ששיאו היה בתקיפה פיזית של חברת הכנסת חנין זועבי ממפלגת בל"ד ביוני 2010.

מלבד בממשלה ובכנסת, חלה הידרדרות גם בעמדות הציבור היהודי בנוגע לערך השוויון. מדד הדמוקרטיה הישראלית 2010, אשר התפרסם בסוף נובמבר 2010 על ידי המכון הישראלי לדמוקרטיה, הראה מגמה של התגברות עמדות אנטי-ערביות. כך למשל, 70% מהציבור היהודי מתנגדים לצירוף מפלגות ערביות לקואליציה ולמינוי שרים ערבים. 86% מהציבור היהודי סבורים שהחלטות גורליות למדינה צריכות להתקבל ברוב יהודי, ו-62% מהיהודים סבורים כי כל עוד מדינת ישראל נמצאת בסכסוך עם הפלסטינים, אין להתחשב בדעותיהם של האזרחים הערבים בנושאי חוץ וביטחון. 55% אמרו כי מקובל עליהם שישראל תזרים יותר תקציבים ליישובים יהודיים מאשר ליישובים ערביים.

אלה נתונים מדאיגים, המסוכנים הן למעמדם של האזרחים הערבים והן למערכת היחסים בין שתי האוכלוסיות. לא רק שעמדות אלו אינן מקובלות על הציבור הערבי, הן גם אינן מוסריות ומנוגדות למשפט הבינלאומי בנוגע לזכויותיהם של עמים ילידיים, שעל פיו יש לתת לקבוצה לאומית ילידית זכויות אישיות וקבוצתיות, וזכותה לחיות במולדתה יחד עם כלל האזרחים תחת משטר דמוקרטי שוויוני אמיתי. ממצאים אלה אמורים להדיד שינה מעיניהם של מקבלי ההחלטות ושל הציבור בישראל. הדבר גם מחייב מהלך חינוכי מעמיק לשינוי ערכי ופרקטי.

עם זאת, חשוב לציין כי בחברה הישראלית מתחולל מאבק בין כוחות שוחרי שוויון ושותפות ובין קולות הקוראים להעמקת האי-שוויון והאפליה. בשנה האחרונה הגבירו הראשונים את מאבקם בתגובה להתחזקותם של האחרונים. הכוחות מקדמי השוויון והשותפות מנהלים מערכה נגד המגמות האנטי-דמוקרטיות, משמיעים את עמדתם באופן נחרץ ועקבי בכל הזירות הציבוריות ומגייסים חלקים נוספים של החברה הישראלית למאבק זה.

באוקטובר האחרון ציין הציבור הערבי עשור לאירועי אוקטובר 2000 (אינתיפאדת אלאקצא), שבמהלכם נורו למוות 13 צעירים ערבים בידי המשטרה. למרות הזמן הרב שחלף, טרם הוגש ולו כתב אישום אחד נגד מי מהיוזמים. אדרבה, תיקי החקירה נסגרו על ידי היועץ המשפטי לממשלה. באחרונה מלאו גם שבע שנים לפרסום המלצותיה של ועדת החקירה הממלכתית בראשות השופט תיאודור אור, שחקרה אירועים אלה. ההמלצות, שקראו למימוש זכויותיו של הציבור הערבי, אמנם אומצו על ידי הממשלה, אך רובן מוסמסו ולא יושמו.

יש לזכור שאירועי אוקטובר לא היו שבר חד-פעמי. אדרבה, בעבור האזרחים הערבים מדובר ב"שבר מתגלגל" ההולך ונמשך מאירוע לאירוע ונבנה נדבך על גבי נדבך, יום אחר יום, מתעצם ומסלים, צובר תסכולים ומרירות, מסתעף ומסתבך. לכן על מנהיגי המדינה להתמודד באופן אמיתי עם המציאות המסוכסכת הזאת.

הציבור הערבי, בהנהגת ועדת המעקב לענייני האוכלוסייה הערבית, יחד עם שותפים בחברה היהודית, נאבק נגד המדיניות המפלה של הממשלה ונגד מגמות הגזענות וההקצנה כלפי הציבור הערבי ומנהיגיו. הציבור הערבי ממקד את מאמציו ומסריו בשלושה עניינים מרכזיים שמטרידים את האוכלוסייה הערבית ומקשים עליה: מדיניות הריסת הבתים בכלל ובנגב בפרט, רדיפת המנהיגות הפוליטית והציבורית הערבית, והמשבר הכרונני והמתמשך בשלטון המקומי הערבי.

אין זה זמן טוב לשתיקה. המציאות דוחקת לפעולה, וכל מי שחרד לקיומו של משטר דמוקרטי ולחיים משותפים ושוויוניים בישראל שומה עליו לקחת חלק בתהליך השינוי. על כולנו לפעול להחזרת המוסר והערכים לפוליטיקה ולשיח הציבורי, ולפתח פרקטיקות ברורות למאבק בעוול ולקידום השוויון ולביסוס הדמוקרטיה.

ראוי לציין כי במרס 2010 קיבלה הממשלה החלטה להקצות כ-800 מיליון ש"ח ל-13 רשויות מקומיות ערביות, במסגרת תוכנית חומש המתמקדת בארבעה תחומים: דיור, תעסוקה ואזורי תעשייה, תחבורה ומניעת אלימות. אנו סבורים כי החלטה זו וההפקדה של מימושה בידי הרשות לפיתוח כלכלי של החברה הערבית במשרד ראש הממשלה בניהולו של אזרח ערבי היא צעד חשוב בכיוון הנכון, אך אינה נותנת מענה מספק לצורכי האוכלוסייה הערבית, שכן היא אינה כוללת את כל האזרחים הערבים ואת כל תחומי המדיניות שבהם יש אפליה חמורה בהקצאת משאבים. עמותת סיכוי החליטה לא רק לעקוב אחרי ביצוע התוכנית, אלא גם לסייע לרשויות המקומיות הערביות ולרשות לפיתוח כלכלי באופן פעיל, כדי להגביר את סיכוי הצלחתה של התוכנית ולהוביל לשינוי ממשי ובעל נראות במציאות החיים ביישובי התוכנית. אנו מקווים שבכך נמנע מתוכנית זו להצטרף לרשימה הארוכה של החלטות ותוכניות ממלכתיות קודמות לקידום מצבה הכלכלי של החברה הערבית שלא בוצעו. במקביל אנו מאיצים בממשלה לגבש תוכנית מקיפה העונה על כל צורכי האוכלוסייה הערבית, שתגובש בשיתוף פעולה עם מומחים ומנהיגים ערבים ותכלול מטרות ויעדים ברורים, לוחות זמנים מחייבים והבטחת התקציבים הדרושים לכך.

בשנת 2010 העמיקה עמותת סיכוי את פעילותה לצמצום האי-שוויון בין ערבים ליהודים בישראל בדרכים שונות. פרסום מודל הפעולה של עמותת סיכוי, "מחסמים לסיכויים", היווה נקודת ציון משמעותית במאבקנו לשינוי המציאות. המודל מתווה דרך פעולה מול הממשלה והרשויות המקומיות הערביות לזיהוי חסמים ולגיבוש המלצות מדיניות. כמו כן, אנו ממשיכים להרחיב את פעילותנו בכל אחד מששת הפרויקטים שהעמותה מובילה מול משרדי הממשלה, מול השלטון המקומי ומול הציבור הרחב.

אנו מציגים בפניכם את מדד השוויון הרביעי, שגם השנה מספר רב של מומחים וחברי צוות עבדו ושקדו על הכנתו. מדובר במדד מקצועי אובייקטיבי, המבוסס על מתודולוגיה מדעית. גם השנה, כמו בשנים הקודמות, עולה מן המדד כי **האי-שוויון בין יהודים לערבים מעמיק כמעט בכל אחד מהתחומים שבדקנו, וכן במדד המשוקלל**. נתוני המדד משמשים איתנותי אזהרה המתריעים מפני התוצאות ההרסניות של מדיניות הממשלה, והניתוחים וההתובנות המתלווים אל הנתונים משמשים מצע לשינויה של מדיניות זו.

עמותת סיכוי מאמינה שפעולה משותפת של ערבים ויהודים בישראל היא כלי חשוב לשינוי המציאות בישראל. צוות עמותת סיכוי, הוועד המנהל וכל תומכי העמותה - ערבים ויהודים - עובדים ומשקיעים מאמץ ממושך לשינוי המציאות בישראל. אנו פועלים ללא לאות ליצירת חברה משותפת, המבוססת על שוויון מלא בין כל האזרחים בישראל. אנו מאמינים שהמשך האפליה והפער והגברת ההתקפות נגד האזרחים הערבים אינה מכת גורל אלא קריאה לפעולה. נמשיך לפעול עד שנראה את השינוי המיוחל.

ברצוננו לברך את צוות העובדים של עמותת סיכוי, אשר עבדו ותרמו למדד. תודה מיוחדת למר עלאא חמדאן ומר יאסר עואד, אשר השקיעו זמן רב ומחשבה רבה בשיפור המדד, באיסוף הנתונים, בעיבודם ובכתיבת הדוח שבידיכם, ותודה לכל חברי הצוות אשר קראו והעירו. אנו מודים לחברי ועדת ההיגוי לבניית המדד: פרופ' דוד נחמיאס, פרופ' מוחמד חאג' יחיא, פרופ' יוסי יהב ופרופ' ראסם ח'מאיסי, אשר ליוו את עבודתם של חברי הצוות בהשלמת המדד הרביעי. אנו מודים גם לצוות מומחי התוכן, אשר לא חסכו תשומת לב, הערה ועצה: ד"ר ח'אלד אבו עסבה, ד"ר ענת בן סימון, ד"ר ג'וני גל, ד"ר נהאיה דאוד, ד"ר רויית חננאל, מר מוחמד ח'טיב, פרופ' ראסם ח'מאיסי, ד"ר סאמי מיעארי, ד"ר שלמה סבירסקי ופרופ' יוסי קטן.

בברכה,  
**עו"ד עלי חיידר ורון גרליץ**  
מנכ"לים שותפים

## תקציר

עמותת סיכוי, ארגון משותף ליהודים וערבים אזרחי המדינה הפועל להשגת שוויון מלא בין האזרחים, לוקחת על עצמה את האחריות האזרחית לפיתוחו ולהצגתו של מדד השוויון בין ערבים ליהודים זו השנה הרביעית ברציפות. מדד השוויון הוא פרי עבודתם של מומחים רבים וידועים בארץ, ערבים ויהודים, שתרמו מזמנם ומן הידע שלהם לבניית מדד ייחודי זה. בשנה הרביעית למדד אנו למדים על המשך ההחרפה באי-שוויון בין ערבים ליהודים ובהתרחבות הפערים בין שתי הקבוצות, לרעת האוכלוסייה הערבית.

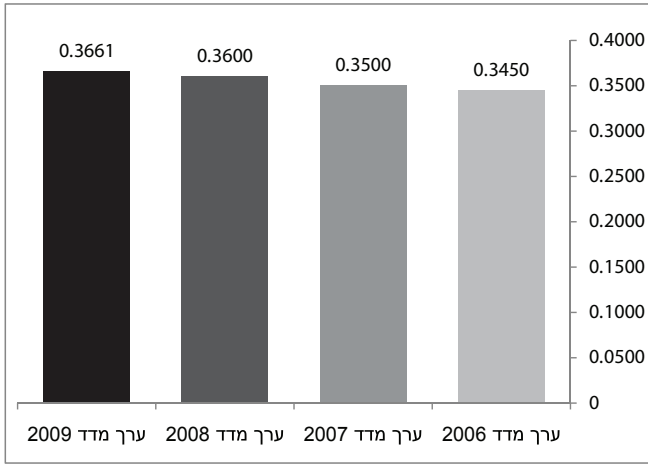
מדד השוויון של עמותת סיכוי הוא המדד המצרפי הראשון בישראל המנתח באופן שיטתי את הפערים בין יהודים לערבים אזרחי המדינה. באמצעות המדד אנו שואפים להציג השוואה רחבה ככל האפשר בין יהודים לערבים בתחומים שונים, וזאת כמובן בכפוף למגבלות הנתונים העומדים לרשותנו. המדד הנוכחי, כמו המדדים שפורסמו בשנים קודמות, מתמקד בפן החברתי-כלכלי בלבד וכולל את תחומי הבריאות, הדיור, החינוך, התעסוקה והרווחה.

כדי להעריך באופן כמותי את רמת השוויון בין יהודים וערבים בכל אחד מהתחומים הנבחרים תוך שילוב הולם של האינדיקטורים והמשתנים, יש צורך במדד מצרפי (אגרגטיבי) שאפשר לכרוך באמצעותו את כל המשתנים יחד ולשקללם לערך כולל אחד. המדד המצרפי נותן משקל לכל קבוצה בהתאם לחלקה באוכלוסייה הכללית, ומביא בחשבון את מידת השונות בין שתי קבוצות האוכלוסייה ביחס לכל משתנה. הנחת היסוד היא שבתנאי שוויון, חלקה של כל קבוצה בעוגת המשאבים הכוללת תואם את חלקה באוכלוסייה הכללית. חמשת המדדים המצרפיים משוקללים יחד למדד אחד. משקלו של כל אחד מהתחומים (חינוך, בריאות, רווחה, תעסוקה ודיור) במדד המשוקלל נקבע בהתאם לחלקו של כל תחום בסך כל ההוצאה הלאומית של חמשת התחומים יחדיו.

סווח הערכים של המדד נע בין (-1) ל-(1). כאשר ערך המדד הוא אפס פירוש הדבר כי יש שוויון מלא. כאשר ערך המדד נוטה ל-1 הדבר מצביע על אי-שוויון לטובת האוכלוסייה היהודית, וכאשר ערך המדד נוטה ל-(-1) המשמעות היא אי-שוויון לטובת האוכלוסייה הערבית.

ערך מדד השוויון המשוקלל לשנת 2009 מצביע על התגברות האי-שוויון בין יהודים לערבים, כלומר על עלייה בפערים בין שתי האוכלוסיות לרעת האוכלוסייה הערבית. ערך מדד השוויון לשנת 2009 הוא 0.3661 - גבוה יחסית למדד 2008 (שהיה 0.3600), מדד 2007 (שהיה 0.3500) ומדד 2006 (0.3450). במילים אחרות, בין השנים 2006 ל-2009 חלה עלייה מדאגיה של 6.1% במדד האי-שוויון הכללי בין יהודים לערבים (ראו תרשים א').

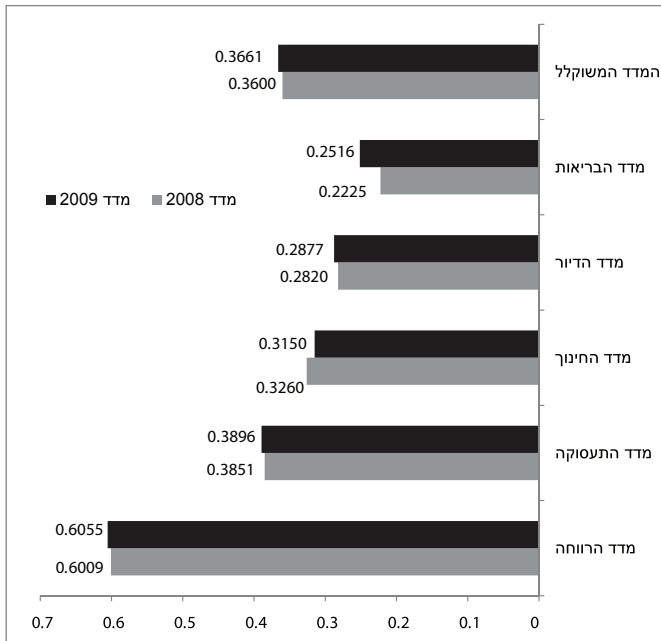
**תרשים א': ערכי המדדים המשוקללים 2009-2006<sup>1</sup>**



לצערנו, המדד הנוכחי מעיד על התרחבות ממדי האי-שוויון בארבעה מתוך חמשת התחומים הנבדקים (יוצא מן הכלל הוא תחום החינוך). התרחבות זו ממשיכה את המגמה של גידול הפער, הניכרת מאז עריכת המדד הראשון בשנת 2006.

להלן השינויים במדד בין השנים 2008 ו-2009 על פי התחומים השונים:

**תרשים ב': ערכי המדדים המצרפיים בבריאות, דיור, חינוך, תעסוקה ורווחה ומדדי השוויון המשוקללים 2009-2008**



<sup>1</sup> כדי לאפשר השוואה בין מדד 2006 למדדי 2007, 2008 ו-2009 בוצעה האחדה בבסיס החישוב בעזרת ממוצע נע, כך שמדד 2006 חושב מחדש במתכונת מדד 2007 באופן הבא: החישוב נעשה רק עבור מדדי הדיור והרווחה (לגביהם, החל משנת 2006 חל שינוי בבסיס החישוב שלהם) לשנת 2006 במתכונת 2007, וזאת על ידי הפחתת ערך מדד 2007 בשני תחומים אלה באחוז עליית מדדים אלה בין מדד 2006 למדד 2007 במתכונת 2006.

## בריאות

ערך מדד הבריאות לשנת 2009 הוא הנמוך ביותר מבין חמשת המדדים. עם זאת, זו השנה הרביעית שבה ניכרת עלייה בערכו, עלייה המצביעה על התרחבות הפער לטובת האוכלוסייה היהודית. מדד הבריאות 2009 עומד על 0.2516, לעומת 0.2225 במדד 2008, 0.2108 במדד 2007 ו-0.2076 במדד 2006. ממצאים אלה מעידים על החרפת המצב, כלומר על כך שמשנת 2006 חלה **התרחבות של כ-21% באי-שוויון בתחום הבריאות** לרעת האוכלוסייה הערבית.

## דיוור

ערך מדד הדיוור לשנת 2009 גבוה משמעותית בהשוואה לשנים הקודמות, והוא עומד על 0.2877 לעומת 0.2820 במדד 2008, 0.2706 במדד 2007 ו-0.2678 במדד 2006.<sup>2</sup> ממצאים אלה מעידים על החרפת המצב ועל כך שמשנת 2006 **גדל האי-שוויון בין ערבים ליהודים בתחום הדיוור בכ-7.4%** לרעת האוכלוסייה הערבית.

## חינוך

ערך מדד החינוך לשנת 2009 מצביע על ירידה בשנים האחרונות: 0.3150 לעומת 0.3260 במדד 2008, 0.3413 במדד 2007 ו-0.3420 במדד 2006. ממצאים אלה מצביעים על **צמצום של כ-7.8% באי-שוויון בין ערבים ליהודים החל משנת 2006**.

## תעסוקה

**ערך מדד התעסוקה לשנת 2009** מצביע על עלייה: 0.3896 לעומת 0.3851 במדד 2008 ו-0.3705 במדד 2007 - גידול של כ-5.1%. זאת לעומת ירידה של כ-4.7% בין השנים 2006 ל-2007 - מ-0.3882 ל-0.3705. **המגמה הכוללת מצביעה על עלייה קלה במדד התעסוקה.**

## רווחה

ערך מדד הרווחה לשנת 2009 הוא הגבוה מכל המדדים המצרפיים, ועומד השנה על 0.6055 לעומת 0.6009 במדד 2008, 0.5595 במדד 2007 ו-0.5386 במדד 2006.<sup>3</sup> זו השנה הרביעית ברציפות שבה עולה ערך מדד הרווחה, כלומר הפערים בין ערבים ויהודים מתרחבים לטובת האוכלוסייה היהודית. מדובר **בעלייה תלולה של 12.4% בין השנים 2006 ל-2009**.

## סיכום

מדד השוויון 2009 מציג תמונה קשה לציבור ולמקבלי ההחלטות במדינה. האי-שוויון בין יהודים לערבים נובע מהפער בין התשומות הממשלתיות ומהפער במבחני התוצאה של המדיניות הממשלתית לאורך זמן בין ערבים ליהודים - קרי תוצאות מבחני טיב הביצוע<sup>4</sup> של מדיניות זו.

2 ראו הערה 1.

3 ראו הערה 1.

4 טיב הביצוע מתבטא בערכם של המשתנים במדד, בין אם אלה משתנים המבטאים השקעת תשומות ישירות (כמו תקציב לשכות הרווחה, כוחות הוראה וכיו"ב) ובין אם אלה משתנים המבטאים תפוקות (כמו רמת השכלה, עוני, תעסוקה וכיו"ב).

## פער זה בא לידי ביטוי בתחומים הבאים:

< **בתחום הנריאות**, מבחן טיב הביצוע של הממשלה כלפי נפש אַחת מקרב האוכלוסייה היהודית זהה למבחן טיב הביצוע כלפי 1.28 נפשות מקרב האוכלוסייה הערבית במדד 2008 ו-1.33 נפשות במדד 2009.

< **בתחום הדיור**, מבחן טיב הביצוע של הממשלה כלפי נפש אַחת מקרב האוכלוסייה היהודית זהה למבחן טיב הביצוע כלפי 1.39 נפשות מקרב האוכלוסייה הערבית במדד 2008 ו-1.40 נפשות במדד 2009.

< **בתחום החינוך**, מבחן טיב הביצוע של הממשלה כלפי נפש אַחת מקרב האוכלוסייה היהודית זהה למבחן טיב הביצוע כלפי 1.48 נפשות מקרב האוכלוסייה הערבית במדד 2008 ו-1.46 נפשות במדד 2009.

< **בתחום התעסוקה**, מבחן טיב הביצוע של הממשלה כלפי נפש אַחת מקרב האוכלוסייה היהודית זהה למבחן טיב הביצוע כלפי 1.62 נפשות מקרב האוכלוסייה הערבית במדד 2008 ו-1.64 במדד 2009.

< **בתחום הרווחה**, מבחן טיב הביצוע של הממשלה כלפי נפש אַחת מקרב האוכלוסייה היהודית זהה למבחן טיב הביצוע כלפי 2.50 נפשות מקרב האוכלוסייה הערבית במדד 2008 ו-2.53 במדד 2009.

באופן כללי, מבחן טיב הביצוע הכללי של הממשלה כלפי נפש אַחת מקרב האוכלוסייה היהודית זהה למבחן טיב הביצוע הכללי כלפי 1.56 נפשות מקרב האוכלוסייה הערבית במדד 2008 ו-1.58 במדד 2009.

בתום ארבע שנים של מעקב, תוצאות מדד זה מצביעות לצערנו על החרפה של האי-שוויון בין האזרחים הערבים והיהודים זו השנה הרביעית ברציפות. בשנה האחרונה התגבר האי-שוויון בכל אחד מהתחומים למעט תחום החינוך. התמונה העולה מנתונים אלה מדאיגה וצריכה להוות אות אזהרה למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב. אנו קוראים לממשלה לפעול באופן דחוף לצמצום הפערים.

## מדד השוויון 2009: הקדמה ודברי הסבר

עקרון השוויון נגזר מהנחת היסוד שערך החיים משותף לכל בני האדם, ומקנה להם זכות טבעית לחיות בכבוד. מחויבות לעקרון השוויון אין פירושה השתדלות בלבד, אלא גם יישום שיטתי של עיקרון זה בכל תחומי החיים וכלפי כל אדם, ללא תלות במאפיינים כגון עושר, מוצא אתני, לאום, אמונה דתית, מגדר, נטייה מינית, תורשה, בריאות ותרבות. עם זאת, יישום השוויון מחייב התחשבות בשונות שבין בני האדם על כל מרכיביה. בני אדם נולדים לנסיבות חיים שונות, ורמת שליטתם בחייהם תלויה בנסיבות אלו. לפיכך, יישומן של זכויות יסוד מחייב התייחסות למכלול המשאבים העומדים לרשות החברה ולאופן הקצאתם של משאבים אלה בין חבריה.<sup>5</sup>

חיוניותו של השוויון כערך אנושי נובעת ממניעים מוסריים-ערכיים וממניעים תועלתניים גם יחד. בהיבט המוסרי-ערכי נתפס השוויון כזכות טבעית של כלל הפרטים והקבוצות בחברה. בהיבט התועלתני, שוויון הוא תנאי בסיסי לקיומו של משטר דמוקרטי, ואמצעי חיוני לקידום היכולת ורמת הביצוע בתחומי חיים שונים, כגון כלכלה, תעסוקה ורווחה, דיור, חינוך ובריאות. מחקרים הראו כי אפליה ופערים כלכליים-חברתיים עמוקים פוגעים בהישגים בכל התחומים.<sup>6</sup> בנוסף, השוויון חיוני לגיבוש ההסכמה החברתית ולשימורה, ואילו תחושת קיפוח מכרסמת ביציבות ובלכידות החברתית.<sup>7</sup>

מחויבותם של מדינות וארגונים לעקרון השוויון, כאחד הערכים שלאורם יש לקבל החלטות ולעצב מדיניות, העצימה את הצורך בפיתוח אמצעי ניטור ומעקב אחר מצב השוויון בין פרטים ובין קבוצות שונות באוכלוסייה. האו"ם יזם את מדדי הפיתוח האנושי (Human Development Index), האומדים את הפערים ברמת הפיתוח האנושי בין מדינות. בארצות הברית יזמה הליגה האורבנית הלאומית (National Urban League) מדד שוויון בין שחורים ללבנים. במסגרת האיחוד האירופי בונה מדד שוויון מגדרי, ובעקבות התרחבות ההגירה פותח מדד הכלה אירופי (European Inclusion Index) המאפשר מעקב אחר מדיניות ההגירה במדינות אירופה השונות.

מדד השוויון בין יהודים לערבים הוא המדד המצרפי הראשון בישראל המנתח את הפערים בין יהודים לערבים אזרחי המדינה באופן שיטתי. באמצעות המדד אנו שואפים להציג תמונה רחבה ככל האפשר של מצב השוויון בין יהודים לערבים בישראל בשלושת ההיבטים העיקריים של האזרחות: שוויון בפני החוק, שוויון בזירה הפוליטית ושוויון חברתי-כלכלי. זאת כמובן במגבלות מצאי הנתונים העומד לרשותנו. לפי שעה המדד מתמקד בפן החברתי-כלכלי בלבד, ומהווה כלי השוואתי בין יהודים לערבים בתחומים הבאים: בריאות, דיור, חינוך, תעסוקה, ורווחה.

כדי להעריך באופן כמותי את רמת השוויון בין יהודים לערבים בכל אחד מהתחומים הנבחרים, תוך שילוב הולם של האינדיקטורים והמשתנים, יש צורך במדד מצרפי (אגרטיבי), שבאמצעותו אפשר לכוון את כל המשתנים יחד ולשקללם לערך כולל אחד. המדד המצרפי נותן משקל לכל קבוצה בהתאם לחלקה באוכלוסייה הכללית, ומביא בחשבון את מידת השונות בין שתי קבוצות האוכלוסייה ביחס לכל משתנה. הנחת היסוד היא שבתנאי שוויון, חלקה של כל קבוצה בעוגת המשאבים הכוללת תואם את חלקה בכלל האוכלוסייה. חמשת המדדים המצרפיים משוקללים יחד למדד משוקלל אחד. משקלו של כל אחד מהתחומים (בריאות, דיור, חינוך, תעסוקה, ורווחה) במדד המשוקלל נקבע בהתאם לחלקו של כל תחום בסך כל ההוצאה הלאומית של חמשת התחומים יחד.

5 Edward N. Zalta (Ed.) (1998), *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Stanford CA: Center for the Study of Language and Information.  
6 United Nation Development Programme (2005), "Inequality and Human Development", *Human Development Report*.  
7 דוח ועדת החקירה הממלכתית לבירור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000. ירושלים: אלול 2003, עמ' 43.



## מטרות המדד

מדד השוויון נועד לשרת ארבע מטרות עיקריות:

- לשמש כלי מעקב אחר מדיניות הממשלה ותוצאותיה.
- לנטר את מצב הפערים בין יהודים וערבים בפרק זמן נתון ולאורך ציר הזמן.
- להשפיע על דעת הקהל באמצעות הגברת המודעות, ולקדם את המחויבות לשוויון.
- לקבוע יעדים לסגירת הפערים בין שתי קבוצות האוכלוסייה.

## קהלי יעד

שני קהלי היעד העיקריים של המדד הם מוסדות הממשל מחד גיסא והציבור הרחב מאידך גיסא. מלבד מעקב והפעלת לחץ על מוסדות הממשל נחוץ תהליך של העמקת המודעות הציבורית לתוצאותיהם ההרסניות של האפליה והאי-שוויון, ושל העצמתן של אוכלוסיות הסובלות מאפליה כדי שיוכלו להתגונן טוב יותר מפניה.

## שימושי המדד

המדד משמש כלי לאיתור מצבים של אי-שוויון ולאבחונם, לאומדן ממדי האי-שוויון ולניטור התקדמות או נסיגה במצב השוויון על פני ציר הזמן. בשלבים מתקדמים יותר נוכל, באמצעות המדד, להצביע על אפשרות לקשרים בין משתנים שונים ובין התוצאות בשטח.

## אוכלוסיית המדד

מרבית נתוני המדד הם נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן ה"למ"ס), שמפרסמת את נתוניה בשלוש קטגוריות של קבוצות אוכלוסייה: 1) ערבים אזרחי מדינת ישראל ותושבי מזרח ירושלים; 2) יהודים אזרחי מדינת ישראל; 3) אחרים, דהיינו אזרחי מדינת ישראל שאינם יהודים ואינם ערבים. מדד השוויון מתייחס לשתי קבוצות אוכלוסייה: ערבים ויהודים. הקטגוריה הראשונה מכילה את הערבים אזרחי ישראל כולל תושבי מזרח ירושלים,<sup>8</sup> ואילו האחרונה מורכבת מיהודים ואחרים - בני דתות אחרות שאינם ערבים.

## מקורות הנתונים למדד

הנתונים שעליהם מתבסס מדד השוויון לקוחים מנתוני מדף קיימים, המפורסמים על ידי ה"למ"ס, המוסד לביטוח לאומי ואתרי אינטרנט של הממשל, וכן מנתונים שנמסרו לנו ממחלקות חופש המידע במשרדי ממשלה שונים. איכותם של ממצאי המדד תלויה במידה רבה בהיקף המשתנים שהוא מכיל ובאיכותם. אנו מקווים כי בהמשך הדרך יגדל מאגר הנתונים המופקים למענו על ידי משרדי הממשלה, כדי שנוכל להרחיב ולהעמיק את התמונה שהמדד מתאר ולשקף באמצעותו בדרך טובה ובחירה יותר חסמים והזדמנויות לקידום השוויון.

אנו מודים לפקידי משרדי הממשלה השונים אשר סיפקו לנו את הנתונים הדרושים ולכל מי שקראו את הטיטוט והעירו עליהן, במיוחד פקידי משרד הרווחה, משרד הבינוי והשיכון ומשרד הבריאות.

8 בהרבה מן החישובים, במיוחד אלה הרלבנטיים למדד, ה"למ"ס אינה מבחינה בין אזרחים ערבים בישראל לתושבי מזרח ירושלים.

## אינדיקטורים ומשתנים

מדד השוויון, על חמשת תחומיו, מכיל 16 אינדיקטורים ו-96 משתנים. אנו שואפים להכיל במדד אינדיקטורים ומשתנים שיש לגביהם הסכמה רחבה ככל האפשר ולשפר ככל יכולתנו את שיקוף המצב. האינדיקטורים והמשתנים שנבחרו מבוססים על יחידות חקירה שונות (פרטים, משפחות, קבוצת אוכלוסייה, אזור גיאוגרפי וכו'), וניתן לשקף באמצעותם מטרות חברתיות, כלכליות ופוליטיות.<sup>9</sup> אפשר גם להשתמש בהם כאמות מידה לשינויים מתבקשים במדיניות, או למיין את משתני המדד על פי אינדיקטורים שונים כדי לנתח את המצב הקיים בממדים שונים ובהיבטים שונים (למשל, משתנים המתארים תשומות ומשתנים המתארים תפוקות).

מדד השוויון הוא מדד צומח ומתפתח, ועל כן אנו שואפים להרחיב את מספר המשתנים והאינדיקטורים הכלולים בו. אנו מודעים לכך ששינויים במערך האינדיקטורים והמשתנים פוגע ברציפות המדד (אבל לא במגמה), ועל כן שינויים שיש להם השלכות מרחיקות לכת על ערך המדד ועל רציפותו יוכנסו רק מדי כמה שנים. השנה לא ערכנו שינוי במערך האינדיקטורים והמשתנים ביחס למדד 2008, ולכן ההשוואה אפשרית וברורה.

## טווח הערכים של המדד

כאמור, טווח הערכים של המדד,  $index$ , נע בין (-1) ל-(1). כאשר ערך המדד הוא אפס המשמעות היא שוויון מלא. כאשר ערך המדד נוטה ל-1 הדבר מצביע על אי-שוויון לטובת האוכלוסייה היהודית, וכאשר ערך המדד נוטה ל-(-1) פירוש הדבר אי-שוויון לטובת האוכלוסייה הערבית.

## הצגה מתמטית

כל משתנה מיוצג על ידי הממוצע על פני חמש שנים, המסומן ב- $C_i$  כאשר  $i$  מציינ משתנה נתון מתוך  $n$  משתנים שונים. לכל וקטור  $C_i$  יש  $C_{ij}$  איברים, כאשר  $j$  מציינ אוכלוסייה נתונה מתוך  $m$  תתי-אוכלוסיות שונות (במקרה שלנו  $m=2$ , יהודים וערבים). ניתן לחשב ערך ממוצע לכל משתנה  $i$  לסה"כ אוכלוסייה (שיסומן  $mc_i$ ) באופן הבא:

$$mc_i = \sum_{j=1}^m p_j c_{ij}$$

$$\sum_{j=1}^m p_j = 1 \quad \text{כאשר } p_j \text{ הנו מקדם השקלול לאוכלוסייה } j \text{ ומתקיים:}$$

על מנת לצרף משתנים שונים שנמדדו ביחידות שונות, מתקנים כל וקטור  $C_i$  לווקטור חדש,  $N_{ij}$  כך ש  $N_{ij} = p_j c_{ij} / mc_i$  לכן עבור כל  $i$  נוצר משתנה דיכוטומי עם פרופורציות  $\sum_{j=1}^m N_{ij} = 1$ , ועם ממוצע שווה ל-

$$\bar{N}_i = \sum_{j=1}^m N_{ij} \quad \bar{N}_i \text{ וסטטיית תקן ששווה ל-} (\bar{N}_i * (1 - \bar{N}_i))^{0.5} \cdot S_i$$

$$IND_j = \sum_{i=1}^n \frac{(\bar{N}_i / S_i)}{(p_j / S_i)} \quad \text{נגדיר וקטור מהצורה}$$

מחשבים את המדד המצרפי לכל תת-אוכלוסייה בהתייחס לתחום הנחקר שיסומן  $IND_j$  כסכום משוקלל של וקטור המשתנים המתוקן לאותה תת-אוכלוסייה ( $\bar{N}_i$ ), כאשר המשקל הניתן למשתנה במדד הוא ההיפוך של סטיית התקן  $S_i$ . המנה בנוסחת  $IND_j$  אנלוגית ליחס בין המצוי (observation) לבין הצפוי (expectation).

המדד  $IND_j$  חושב עבור כל תת-אוכלוסייה בנפרד, ויצרנו מדד יחסי חדש שהוא היחס בין ההפרש בין המדד של שתי תתי-האוכלוסיות, מחולק בערך המקסימלי של המדד בין שתי תתי-האוכלוסיות, והוא סומן כ-  $index$ .

9 ראו מפתח אינדיקטורים ומשתנים, עמ' 83-86.

במקרה שלנו ישנן שתי אוכלוסיות, יהודים וערבים, ולכן  $j = 1, 2$ . המדד מוגדר כ-

$$index = \frac{IND_1 - IND_2}{Max(IND_1, IND_2)}$$

פונקציה ה- $Max(.,.)$  מבטאת את ההשלמה (ההעברה) שיש לבצע בביטוי של המכנה בכדי להגיע לשוויון עבור תת-האוכלוסייה שקיבלה פחות מהחלק המגיע לה על פי חלקה היחסי באוכלוסייה הכללית.

יצוין כי כדי לשמור על אחידות ההשפעה של השינוי בערכי הממוצע של המשתנה הנחקר סווגו המשתנים שבניתוח על פי אופן השפעתם על כיוון ערכי המדד. ישנם משתנים שכלל שערך הממוצע שלהם גבוה יותר, כך הם משפיעים לחיוב על מצבה של תת-האוכלוסייה. לעומתם ישנם משתנים שכלל שערך הממוצע שלהם גבוה יותר, הם משפיעים לרעה על מצבה של תת-הקבוצה (יחס הפוך). לדוגמה, בתחום החינוך, כאשר ממוצע מספר הילדים בכיתה יורד, מצבה של תת-האוכלוסייה משתפר. משתנים אלה עברו טרנספורמציה והם נרשמים בערכם ההופכי (1 חלקי ממוצע המשתנה). שאר המשתנים מוצגים ללא שינוי.

## תכונות ומאפיינים של המדד:

- המדד הוא בעל תכונות סטטיסטיות מקובלות במדדים מאותו סוג.
- המדד מתאפיין ביכולת ניבוי השינויים במצב השוויון/האי-שוויון.
- ישנה חשיבות רבה לערך פרמטר השקלול בנוסחת המדד. לכן יש לקבוע ערך בעל משמעות (יכול להיות ערך שונה לאינדיקטורים ולמשתנים שונים), שמבטא מדיניות ו/או חלוקה אמיתית, או לחלופין כפרופרציות בין שתי קבוצות אוכלוסייה. כאשר פרמטר השקלול אחיד וקבוע לכל המשתנים, השינוי במידת השוויון בין שתי האוכלוסיות הוא תוצאה של שינויים בערכי המשתנים בלבד. כאשר יש שינוי הן בפרמטר השקלול והן בערכי המשתנים, ישפיעו עוצמות השינוי והיחס ביניהן על מידת השוויון. ניתן להשתמש בערכים שונים לפרמטר השקלול עבור משתנים שונים, כמובן תוך שמירה על המשמעות הרלבנטית לשקלול המוצע.
- ככל שהתפלגות המשתנים זהה במובן של שוויון בין מומנט ראשון (ממוצע) ומומנט שני (שונות) בין שתי האוכלוסיות, ערכו של המדד שואף לאפס (שואף לשוויון).
- המדד  $index$  מביא בחשבון לא רק את הערך של המשתנה  $i$  המתוקנן של קבוצת אוכלוסייה אחת, אלא גם את המרחק בין המשתנה  $i$  המתוקנן באוכלוסייה אחת למשתנה  $j$  המתוקנן בקבוצת האוכלוסייה השנייה.
- המדד  $index$  הוא פונקציה של פרמטר השקלול, חלקה במרחב פרט לקצוות (בקצוות ערך המדד שווה לאפס, כי לא מתקיימת הנחת קיומן של שתי קבוצות אוכלוסייה).
- בהינתן צורת התפלגות המשתנים באוכלוסייה  $m$  ו- $m'$ , ובהנחה שהתפלגויות המשתנים באוכלוסיות  $m$  ו- $m'$  אינן זהות במובן של מומנט ראשון ושני, אזי קיים ערך  $a'$  של פרמטר השקלול  $a$  שעבורו  $index = 0$  (שוויון מוחלט). כאשר  $a \geq a' \geq 0$ , ככל ש- $a$  מתכנס ל- $a'$  אזי  $index$  מתכנס לשוויון מוחלט. לעומת זאת, כאשר  $a > a' > 1$  ו- $a$  מתכנס ל- $1$  אזי  $index$  מתכנס לאי-שוויון מוחלט. תכונה זו מצביעה על כך שגם אם הפער בין שתי קבוצות האוכלוסייה גדול, קיים תחום של פרמטר השקלול שהוא  $(a', 0)$  שבו  $index$  מתכנס לשוויון למרות ייצוג היתר של תת-אוכלוסיית הייחוס. דבר זה מבטיח רמת אי-שוויון נתונה בהינתן האינדיקטורים שבניתוח.

## המדד המשוקלל

המדד המשוקלל מסכם את חמשת המדדים המצרפיים ומבטא את המרחק של שתי קבוצות האוכלוסייה מנקודת השוויון. כל אחד מהמדדים המצרפיים משוקלל בהתאם למשקלו היחסי של כל אחד מחמשת התחומים בהוצאה הלאומית. רציונל השקלול בהוצאה הלאומית נעוץ בעובדה שההוצאה הלאומית כוללת את סך כל ההוצאה הציבורית (ממשלה, שלטון מקומי, מלכ"רים) בהתאם למדיניות הלאומית ולסולם העדיפויות הלאומי, ואת סך כל ההוצאה הפרטית (משקי בית ופרטיים) בתחומים השונים בהתאם ליכולתם ולהעדפותיהם. סיכום קומבינציות המכפלה של ערכי המדדים בחמשת התחומים באחוזי ההוצאה הלאומית מציג את התמורה הסופית בין ההקצאה של הממשלה ומשקי הבית לבין המשאבים בפועל.

## שיטת החישוב

חישוב ערך המדד נעשה על ידי שימוש בגיליון אלקטרוני (Excel). נעשה שימוש בשיטת המקור של התוכנה כדי לבצע סימולציות למידת הרגישות של ערך המדד המצרפי לשינוי של ערכים. למשל, נבדקה רגישות המדד לשינויים הן בפרמטר השקלול והן בערכיהם של המשתנים ושל האינדיקטורים השונים בקרב שתי האוכלוסיות בכל אחד מהתחומים.

# פרק 1: מדד הבריאות

אמנות בינלאומיות קבעו שבריאות היא זכות בסיסית. מדינת ישראל חתומה על אמנות אלו ועיגנה את הזכות לבריאות בחוקים מקומיים, ובראשם חוק בריאות ממלכתי משנת 1994, אשר קבע את מחויבותה לספק לתושביה שירותי בריאות שוויוניים. החוק קובע באופן ברור כי "ביטוח בריאות ממלכתי לפי חוק זה, יהא מושתת על עקרונות של צדק, שוויון ועזרה הדדית".

בהתאם לכך זכאי כל תושב לשירותי בריאות על פי עקרונות של צדק ועזרה הדדית, ללא הבדל דת, גזע, מין, גיל או לאום.<sup>10</sup> לפי חוק זה, שירותי הבריאות מסופקים לכל התושבים תמורת השתתפות נמוכה יחסית של הציבור, באמצעות תשלום מס פרוגרסיבי. בד בבד, חלה עם השנים עלייה מתמשכת בהוצאה על בריאות התושבים. כך לדוגמה, בשנת 1997 אחוז ביטוח בריאות (הכולל ביטוח משלים של קופות החולים וביטוח הבריאות בחברות ביטוח) היה 0.4 מההוצאה הממוצעת למשק בית, ובשנת 2008 עלה ל-1.4%. הסכומים שהוצאו בשנת 1997 על תרופות ומוצרי היגיינה אישית היוו 1.4% מההוצאה הממוצעת לתצרוכת, לעומת 1.7% בשנת 2008.<sup>11</sup> עלייה זו נובעת מעליית מחירי התרופות, תשלומים לרופא עצמאי ו/או מומחה וביטול המס המקביל,<sup>12</sup> אשר תרמו לגידול הפערים בנגישות. סקר של מכון ברוקדייל משנת 2007 מצא כי 40% ממשתתפי הסקר ויתרו על רופא מקצועי, 45% ויתרו על תרופה למחלה כרונית, ו-26% מקרב החמישון התחתון דיווחו כי תשלומי המשפחה על בריאות מכבידים עליהם מאוד.<sup>13</sup>

שירותי הבריאות הם משאבים שמבחן התוצאה שלהם, כמו כל משאב אחר, מצביע על פערים שמתקיימים בין קבוצות בחברה, בניגוד ללשון החוק. אחת התוצאות הבלתי נמנעות מהאי-שוויון בחלוקה היא אי-שוויון בנגישות למשאבים אלה.

אי-שוויון בבריאות מתייחס לפערים לא רצויים שניתן למנוע אותם ולהבדלים במצב הבריאות. אלה נמדדים באמצעות מדדים מקובלים כמו תחלואה, תמותה או מוגבלות/נכות. כן מתייחס המושג "אי-שוויון בבריאות" להבדלים בנגישות לשירותי הבריאות (עד כמה התפלגות השירותים בין קבוצות אוכלוסייה משקפת את ההבדלים בצרכים); להבדלים באיכות השירות (האם אוכלוסיות פגיעות מקבלות שירותים באיכות גבוהה, והאם שירותים אלה מסופקים תוך התאמה לתרבותן, להכנסתן ולרמת השכלתן); להבדלים בשימוש בשירות ולהבדלים בתוצאות של תהליך הטיפול (בין אם אלה תוצרים קליניים ובין אם אלו תוצאות של קידום בריאות או פעולות למניעת מחלות).<sup>14</sup>

למרות תרומתם של גורמים אחרים (כגון רמת ההשכלה והמצב החברתי-כלכלי של הפרט) להתפתחות אי-שוויון בבריאות, בספרות המקצועית שוררת הסכמה באשר לחלקה של מערכת הבריאות הממלכתית בקיומם ומימושם של המשאבים ובהנגשת השירותים (מרפאות ראשוניות ושניוניות, הפיזור והזמינות של רופאים מומחים ומקצועיים, בתי חולים, מכשור רפואי כגון CT, MRI ועוד, השתתפות עצמית בביקורי רופאים ובקניית תרופות, תוכניות מניעה והגברת מודעות) להיווצרותן של אי-שוויון בבריאות.

10 יהודית ט. שובל ועפרה אנסון (2000), **העיקר הבריאות: מבנה חברתי ובריאות בישראל**. ירושלים: מכון אשכול, עמ' 283 (להלן שובל ואנסון, **העיקר הבריאות**).

11 למ"ס, **שנתון סטטיסטי לישראל**, 2003-1-2010.

12 מס זה שולם על ידי המעביד בעד כל עובד מעובדיו שעבורו שולם ביטוח לאומי, בהתאם לשכר של העובד. הוא בוטל בסוף 1996 בעקבות חקיקת חוק בריאות ממלכתי.

13 רייטל גרוס, שולי ברמלי-גרינברג וברוך רוזן (2007), "תשלומי השתתפות עצמית: השלכה על נגישות לשירותים ושוויונות". **משפט לטסקים**, ו'.

14 ליליאן אפשטיין, רחל גולדווג, שורוק איסמעיל, מרים גרינשטיין וברוך רוזן (2006), **צמצום אי-השוויון ואי-הצדק בבריאות בישראל: לקראת מדיניות לאומית ותכנית פעולה**. דוח מסכם. ירושלים: מאיר-ג'וינט-מכון ברוקדייל, מרכז סמוקלר לחקר מדיניות הבריאות.

נייר עמדה של ארגון רופאים לזכויות אדם מצביע באופן מובהק על הפערים הגדולים בין מחוז תל-אביב והמרכז לעומת מחוזות הצפון והדרום, שיש בהם ריכוז גבוה של אזרחים ערבים. יתרה מזו, בהשוואות מדגמיות שערכו בין יישובים ערביים ויהודיים בפריפריה נמצא פער של פי 1.7-2 במספר הרופאים לאלף נפש.<sup>15</sup>

מצב הבריאות של האוכלוסייה, כפי שהוא נמדד בשיעורי תמותה, תחלואה, מוגבלות, אובדן ימי עבודה או לימודים, הרגשה טובה וגורמי סיכון, הוא בעיקר תולדה של רמת הכנסה והשכלה, תעסוקה ומקצוע, מערכות תמיכה פורמליות ובלתי פורמליות, ערכים תרבותיים ואיכות הסביבה. מרכיבים אלה קשורים קשר הדוק לחלוקת המשאבים החברתיים וההזדמנויות העומדות בפני קבוצות חברתיות להשגתם, ולפיכך אינם נגישים במידה שווה לכל הקבוצות המרכיבות את החברה.<sup>16</sup> גורמים תרבותיים, חברתיים ו/או חברתיים-כלכליים אינם יכולים להוות בסיס להתעלמותו של משרד הבריאות ממבחן התוצאה של בריאות התושבים; להפך, משרד הבריאות אחראי להתאים את המשאבים ולהנגיש שירותי בריאות באיכות גבוהה לכלל האזרחים.

עד כה לא ניתנה תשומת לב ופעילות אקטיבית מיניסטריאלית מספקת לצמצום הפערים בשירותי הבריאות, אך כי חזון משרד הבריאות מצביע את צמצום הפערים כאחד היעדים המרכזיים של המשרד. מתברר שלא די בכך: מבחן התוצאה מצביע על גידול בפערים ועל אוחלת ידו של משרד הבריאות בהפעלת סמכותו לחייב את קופות החולים לתת שירותי בריאות שווים. הפערים בין ערבים ליהודים בתחום הבריאות - באופן הספקת השירות, בקידום הבריאות, במניע ובתוצאה - משתקפים בהיבטים שונים של מערכת הבריאות, הן בתשתיות והן בתהליכים. המצב מדאיג לא רק בגלל חומרת הפערים, אלא גם מפני שהם ממשיכים להתרחב במידה ניכרת במדדים מרכזיים, כגון תוחלת חיים, תמותה כללית ותמותת תינוקות.<sup>17</sup>

מצבה הבריאותי של האוכלוסייה הערבית נופל מזה של האוכלוסייה היהודית כמעט בכל אחד ממדדי הבריאות המקובלים. הערבים כקולקטיב טובלים מאפליה, מניכור חברתי ופוליטי ומתחושת קיפוח עמוקה. העלייה במצב האי-שוויון ובתחושות האפליה מעמיקה מצב זה. רמת חיים נמוכה המאופיינת בצפיפות דיור גבוהה ובהכנסה נמוכה קשורה קשר הדוק לבעיות בריאות. החברה הערבית מאופיינת גם במיעוט משאבי התמודדות הנובעים מתשתית לא מפותחת של שירותי רווחה, סניטציה ובריאות.<sup>18</sup> מיעוט המשאבים בולט בפריפריה (שריכוז הערבים בה גבוה) ובעיקר ביישובים הערביים-הבדוויים הלא-מוכרים.<sup>19</sup> קצב פיתוח שירותי הבריאות במגזר הערבי נחשב אטי יחסית לזה שאצל היהודים. הפערים בין היישובים בהספקת מי שתייה בטוחים נסגרו רק בשנות התשעים, אך עדיין נותרו כפרים, במיוחד כפרים לא-מוכרים שאינם מחוברים לרשת החשמל והטלפון, שבהם נותרה בעיית הביוב ללא פתרון הולם למניעת מחלות.

לאורך השנים ניכר שיפור במצב הבריאות הכללי בארץ גם אצל יהודים וגם אצל ערבים, אך למרות השיפור במצב בריאותה של האוכלוסייה הערבית, הפערים בין שתי קבוצות האוכלוסייה התרחבו בשנים האחרונות בצורה מדאיגה. חוק ביטוח בריאות ממלכתי שהוחל בשנת 1995 הבטיח שכל האזרחים נהנים מביטוח בריאות על פי חוק והגביר את התחרות בין קופות החולים על צירוף חברים חדשים. הדבר הביא לכך שתושביהם של יישובי הפריפריה, ובכללם יישובים ערביים, צורפו לקופות החולים באופן פעיל, וביישובים רבים נוסדו מרפאות חדשות והוענקו לראשונה שירותי מומחים.<sup>20</sup> ספקי שירות שצמחו מקרב האוכלוסייה הערבית הגדילו את הנגישות לשירותי הבריאות, לא רק בהגדלת מספר העוסקים בשירות רפואי בחברה הערבית, אלא גם בקירוב שירותי הבריאות אל הצרכנים.<sup>21</sup> כתוצאה מהשיפור בשירותי הבריאות ובנגישותם

15 רופאים לזכויות אדם (2008), **הזכות לבריאות בקרב ערבים פלסטיניים בישראל: מבט משווה**. דוח לרגל יום הבריאות העולמי.

16 שובל ואנסון, **העיקר הבריאות**.

17 ליאון אפשטיין וטוביה חורב (2007), **אי-שוויון בבריאות ובמערכת הבריאות: הצגת הבעיה וקווים למדיניות להתמודדות עמה**. ירושלים: מרכז טאוב, עמ' 9.

18 שובל ואנסון, **העיקר הבריאות**, 67.

19 המדינה אינה מכירה בזכויות הקניין של הערבים הבדוויים על האדמות שעליהן הם חיים, ולפיכך אינה מספקת לרשויות המקומיות - וליותר מ-70 אלף איש - משאבים לפיתוח תשתיתם.

20 מיכל טביביאן-מזרחי ואלון רובינשטיין (2004), **מצב הילדים הערבים בישראל**. הוגש לח"כ עסאם מח'ול, הכנסת - מרכז מחקר ומידע.

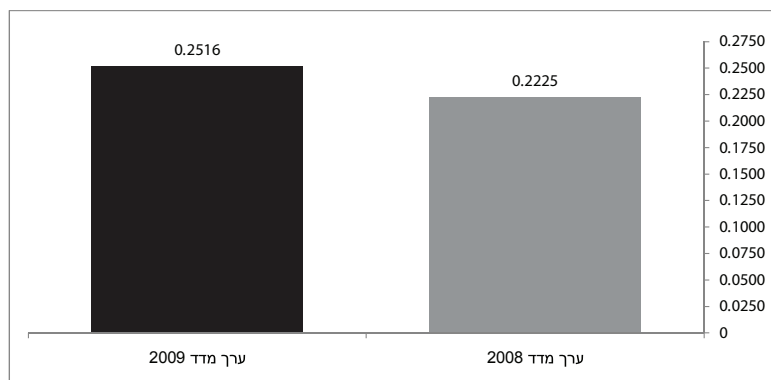
21 שובל ואנסון, **העיקר הבריאות**, 298.

לציבור השתפרה בריאותה של האוכלוסייה הערבית: תוחלת החיים עלתה (תוחלת החיים של גברים עלתה בין השנים 2001 ל-2008 מ-74.5 ל-75.9, ושל נשים ערביות מ-77.8 ל-79.7), שיעור תמותת התינוקות ירד, וכחיתה התמותה ממומים מולדים, ממחלות זיהומיות וכן ממחלות לב וכלי דם. למרות זאת, בשנים האחרונות התרחבו הפערים בין שתי קבוצות האוכלוסייה: בקרב הערבים חלה עלייה מדאיגה בשיעורי התחלואה מסוכרת וביעורי התמותה מהמחלה, ונרשמה שכיחות גבוהה של השמנה, בעיקר בקרב נשים מבוגרות. שיעורי העישון בקרב גברים ערבים עדיין גבוהים, וכמותם שיעורי התמותה ממומים מולדים וממחלות לב וכלי דם. בד בבד נרשמה עלייה בשיעורי ההירעות של מחלות ממאירות,<sup>22</sup> במיוחד עלייה בשיעורי תמותה מסרטן ריאות אצל גברים ערבים וסרטן השד אצל נשים ערביות.<sup>23</sup>

## ערך מדד הבריאות 2009: 0.2516

ערך מדד הבריאות לשנת 2009 עלה עלייה חדה של 13% יחסית לשנה שעברה, כלומר הפער בין יהודים לערבים התרחב לטובת היהודים ב-13% בתוך שנה (ראו תרשים 1.1). פער זה מגיע ל-21.2% מתחילת המדידה שלנו בשנת 2006 (0.2076). גם השנה, בדומה לשנה הקודמת, עלתה תוחלת החיים אצל היהודים ואצל הערבים, אבל השינוי אצל היהודים היה גבוה יותר (ראו תרשים 1.2). כמו כן חלה ירידה מתמשכת בשיעור תמותת התינוקות בשתי האוכלוסיות. הירידה אצל הערבים גבוהה יותר (ראו תרשים 1.3), אך הפער עדיין גדול. בתחום העישון התרחב הפער בין יהודים לערבים: אחוז המעשנים היהודים ירד, ואצל הערבים אחוז זה עלה. בקרב נשים יהודיות וערביות היתה ירידה מועטה, דומה מאוד, באחוז המעשנות (5.0% ו-4.5% בהתאמה - ראו תרשים 1.4). בשיעורי תמותה לפי גילים נבחרים בכל קבוצות הגיל למעט 10-14 נקבות (שיעור זה) נמשך הפער בין שיעורי התמותה בקרב הערבים לעומת היהודים (ראו תרשים 1.5).

**תרשים 1.1: ערך מדד הבריאות 2009 לעומת ערך מדד 2008**



22 ג'אל טרביה (2005), **מצב בריאות האוכלוסייה הערבית בישראל 2004**. משרד הבריאות (להלן טרביה, **מצב בריאות האוכלוסייה הערבית**).

23 המרכז הלאומי לבקרת מחלות (2008), **60 שנות בריאות בישראל - פרסום 315** (להלן **60 שנות בריאות בישראל**). בין השנים 1979-2004 היו שיעורי התמותה מסרטן בקרב גברים יהודים יציבים ואילו בקרב ערבים נצפתה עלייה של 64% בשיעורי התמותה מסרטן ריאות. בקרב נשים, בין השנים 1979-2004 נצפתה ירידה של 13% אצל יהודיות בשיעורי תמותה מסרטן השד ועלייה של 53% אצל הערביות באותן שנים.

## אינדיקטורים ומשתנים

לפי הנתונים הזמינים והסדירים שבידינו, אנו ממשיכים גם השנה בבחינת שלושת האינדיקטורים לבחינת רמת השוויון בתחום הבריאות. בחירה זו של אינדיקטורים ומשתנים נובעת מחשיבותם למדידת רמת השוויון. אילו עמד לרשותנו מבחר רחב יותר של נתונים סדירים על אודות משתנים אחרים - משתני תחלואה (למשל שכיחות מחלות והטיפול בהן), משתני הנגשה (למשל רופאים ומרכזים מקצועיים ביישובים), היינו יכולים לספק תמונה רחבה יותר של רמת השוויון בין יהודים וערבים.

אינדיקטורים	משתנים
תוחלת חיים	1. תוחלת חיים בלידה לפי מין וקבוצת אוכלוסייה
שיעורי תמותה	2. שיעור תמותת תינוקות לפי קבוצת אוכלוסייה
	3. שיעורי תמותה בגילים נבחרים, לפי מין וקבוצת אוכלוסייה
התנהגות מקדמת בריאות	4. שיעור מעשנים לפי מין וקבוצת אוכלוסייה

### תוחלת חיים בלידה

מדד תוחלת החיים בלידה מעריך את מספר השנים הממוצע שיחיה אדם שנולד בשנה מסוימת, בהנחה שדפוסי התמותה באוכלוסייה יישארו קבועים לאורך חייו.<sup>24</sup> העלייה בתוחלת החיים לאורך השנים אירעה בכל קבוצות האוכלוסייה, אם כי בקצב שונה. תוחלת חיים היא מדד המאפשר השוואה של מצב הבריאות בין אוכלוסיות, הן בתוך אותה מדינה והן בעולם. תוחלת החיים של הגברים בישראל מגיעה למקום החמישי מבין 30 המדינות שתוחלת החיים בהן גבוהה ביותר, ולמקום 23 בקרב נשים.<sup>25</sup> תוחלת החיים של יהודים וערבים נמצאת במגמת עלייה, אולם קצב ההתקדמות שונה בשתי האוכלוסיות והפערים עדיין מתרחבים. הפער בין יהודים לערבים בתוחלת החיים בלידה ממשיך את המגמה שנצפתה במדדים הקודמים. כך למשל, הפער בתוחלת החיים בלידה בין גברים יהודים לגברים ערבים היה 1.7 שנים בשנת 1996 (76.6 שנים לעומת 74.9, בהתאמה), בשנת 2008 גדל הפער ל-3.7 שנים (78.7 שנים לעומת 75.0, בהתאמה) וב-2009 הוא גדל ל-3.8 (79 לעומת 75.2, בהתאמה). הפער בתוחלת החיים בלידה בין נשים יהודיות לנשים ערביות היה 2.6 שנים בשנת 1996<sup>26</sup> (80.3 שנים לעומת 77.7, בהתאמה), עלה ל-3.8 שנים בשנת 2008 (82.5 שנים לעומת 78.7, בהתאמה), ועלה ל-4 שנים בשנת 2009 (82.8 לעומת 78.8, בהתאמה). לפיכך, למרות העלייה בתוחלת החיים בכלל האוכלוסייה נשמר הפער לטובת היהודים. הפער בין גברים יהודים לערבים גדל השנה ל-3.8, לעומת פער של 3.7 בשנת 2008. אצל נשים עלה הפער מ-3.8 שנים בשנת 2008 ל-4 שנים בשנה הנוכחית (ראו תרשים 1.2).

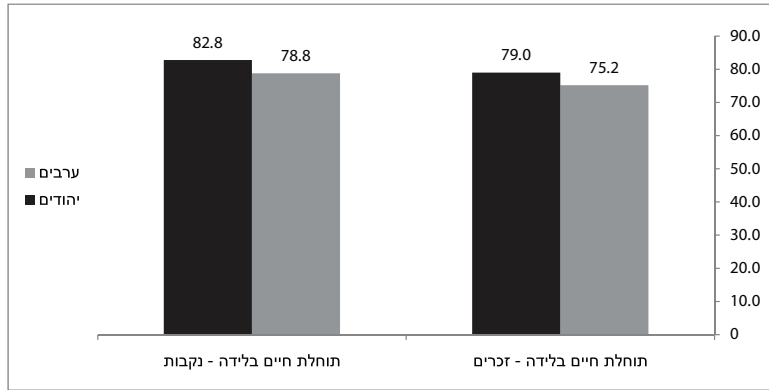
24 60 שנות בריאות בישראל.

25 משרד הבריאות (2009), מצב הבריאות בישראל 2008: מדדים נבחרים לכלל האוכלוסייה - פרסום 323, עמ' 16.

26 למ"ס (1998), שנתון סטטיסטי לישראל 49, 1998.



## תרשים 1.2: תוחלת חיים בלידה בקרב זכרים ונקבות לפי קבוצת אוכלוסייה



מקור: למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2009. עיבוד: עמותת סיכוי.

## שיעור תמותת תינוקות

שיעור תמותת התינוקות הוא מדד השוואתי מקובל בעולם להערכת מצב בריאות האוכלוסייה וטיבם של שירותי הבריאות. מדד זה מבטא בין היתר גם את השפעתו של מעמד חברתי-כלכלי על הבריאות, ומאפשר השוואות בין מדינות ובין קבוצות אוכלוסייה באותה מדינה לאורך זמן. בישראל ניכרת מגמה מתמדת של ירידה בשיעור תמותת התינוקות. ירידה זו מיוחסת לשיפור ברמת החיים ובתנאים הסביבתיים ולפיתוחן של טכנולוגיות לניטור העובר והיילוד בתקופת ההריון, בלידה ואחריה. הירידה בשיעור תמותת התינוקות מיוחסת גם להשפעתם של שירותי המניעה והתמיכה הקהילתיים על בריאות האם והיילוד.<sup>27</sup> עם זאת, היחס בשיעור תמותת תינוקות בין ערבים ליהודים נשאר קבוע - כמעט פי שניים לטובת היהודים: בשנת 2009 נפטרו בישראל 255 תינוקות ערבים לעומת 339 תינוקות יהודים, המהווים 42.9% מכלל פטירת התינוקות בארץ באותה שנה (סה"כ 594 מקרי פטירת תינוקות).<sup>28</sup> לפי דיווחי הלמ"ס משנת 2008, סיבות המוות העיקרית אצל תינוקות באוכלוסייה היהודית הן פגות (47.8% מהתינוקות) ומומים מולדים (31.4%). סיבת המוות העיקרית אצל תינוקות ערבים היא מומים מולדים (38.6% מכלל הפטירות) ופגות (30.4%).<sup>29</sup>

בתרשים 1.3 אפשר לראות ירידה בתמותת התינוקות בקרב שתי האוכלוסיות בהשוואה לנתוני מדד 2008. בקרב האוכלוסייה הערבית ירד שיעור תמותת התינוקות מ-8.0 ל-1000 לידות חי בשנת 2008 ל-7.7 ל-1000 בשנת 2009 - ירידה של 3.8%. בקרב האוכלוסייה היהודית ירד שיעור התמותה מ-3.2 ל-1000 לידות חי ל-3.1 - ירידה של 3.2%. שיעור תמותת התינוקות הגבוה ביותר נמצא ביישובים הערביים בנגב ובמיוחד בכפרים הבדווים הבלתי מוכרים - פי שלושה ויותר מהממוצע הארצי (13 ל-1000 לידות חי בקרב האוכלוסייה הערבית בנגב, לעומת 4 ל-1000 בכלל האוכלוסייה).<sup>30</sup> סיבות המוות העיקריות בקרב התינוקות הבדווים בנגב היא מומים מולדים, מחלות תורשתיות ופגות. המדיניות הקושרת בין פיתוח שירותים לבין שאיפות המדינה ליישב את הבדווים ביישובי קבע התבטאה בהשקעות פחותות בתחום הבריאות, בתחום החינוך ובתחומים אחרים. התושבים נאלצים לנסוע מרחקים ארוכים כדי לקבל שירות רפואי או להמתין לאחת הניידות הרפואיות שמבקרות בכפרם לעתים נדירות.

27 טרביה, **מצב בריאות האוכלוסייה הערבית**, 54.

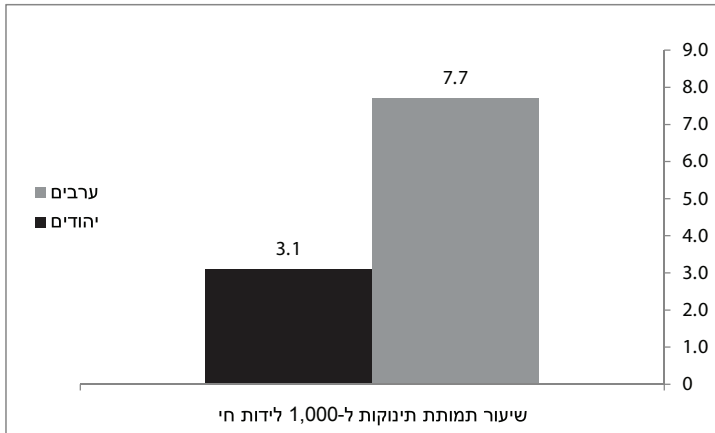
28 למ"ס, **שנתון סטטיסטי לישראל 2009**: טבלה 3.11: לידות חי, פטירות ופטירות תינוקות לפי מחוז ונפה, קבוצת אוכלוסייה ודת.

29 **60 שנות בריאות בישראל**, 19.

30 עאדל מנאע (2008), "שינוי והמשכיות בהווייתם של האזרחים הערבים בישראל - תמונת מצב". בתוך עאדל מנאע (עורך), **ספר החברה הערבית בישראל (2)**. ירושלים: מכון ון ליר, הוצאת הקיבוץ המאוחד, עמ' 27.

השקעה אינטנסיבית ועקבית בשירותי רפואה מניעתיים, בהנגשת שירותי בריאות, בהכשרת כוח אדם מקומי, בתשתיות ובמיוחד במים נקיים, בסניטציה וחשמל ובתוכניות הסברה בקרב האוכלוסייה הבדווית ביישובי הקבע והפזורה עשויה לסייע בהגברת המודעות לבדיקות מקדימות ולגורמי סיכון.

### תרשים 1.3: שיעור תמותת תינוקות (ל-1,000 לידות חי) לפי קבוצת אוכלוסייה



מקור: למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2009. עיבוד: עמותת סיכוי.

## שיעור תמותה בגילאים נבחרים

כאמור, משתנה תוחלת החיים בלידה מבטא את מספר השנים שהפרט עשוי לחיות, בהתאם לדפוסי שיעורי התמותה האגרטיביים העכשוויים. לעומת זאת, משתנה שיעור התמותה מייצג את אחוז המתים, כאשר סיבות המוות קשורות לאיכות הליווי וההגנה של מערכת הבריאות בהינתן השינויים במערכת הבריאות, במצב החברתי-תרבותי וברמת החיים שחלים על הפרט בכל רמת גיל למשך ימי חייו ובהתאם לגיל המוות.

השנה אנו רואים שבכל קבוצות הגיל, למעט קבוצת הגיל 10-14 בקרב נקבות (שיעור זהה), שיעורי התמותה גבוהים יותר בקרב הערבים לעומת היהודים. תרשים 1.5 מראה כי בקבוצת הגיל 1-4 שנים עומד שיעור התמותה בקרב הזכרים הערבים על 0.7 - פי 3.5 מהשיעור המקביל בקרב יהודים, העומד על 0.2 בדומה לשנה שעברה. בקרב הנקבות באותה קבוצת גיל גדל הפער בשיעורי התמותה מהשנה שעברה, כך שהשנה הם מגיעים ל-0.5 בקרב נקבות ערביות לעומת 0.1 בקרב נקבות יהודיות. בשנה הקודמת היה השיעור אצל ערביות זהה, ועמד על 0.2 אצל יהודיות.

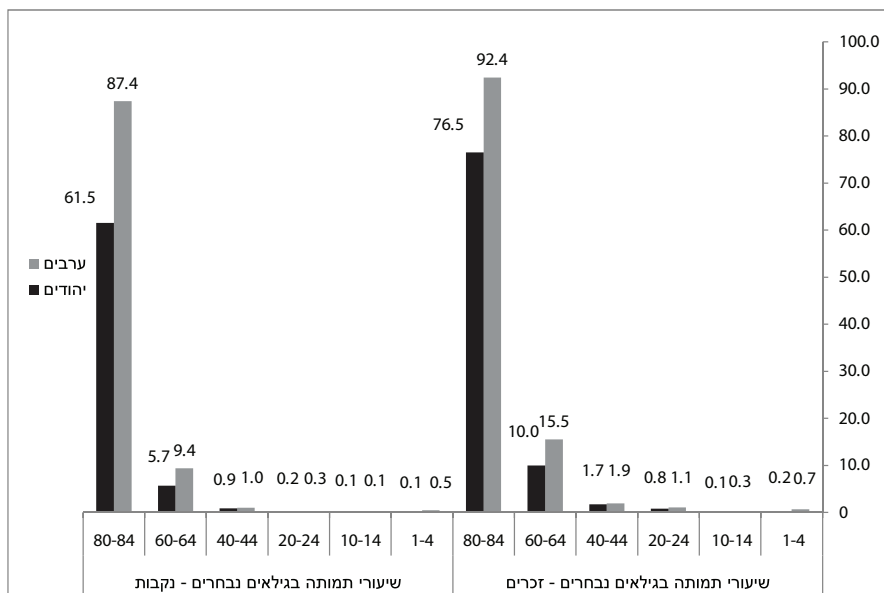
בקבוצת הגיל 10-14 נשארו שיעורי התמותה בקרב זכרים ונקבות קבועים, כמו בשנה שעברה.

בקבוצת הגיל 20-24 ירד שיעור התמותה אצל ערבים ויהודים באותה מידה, כך שהפער נשאר כמו בשנה שעברה. בקבוצת הגיל 40-44 ירד שיעור התמותה בשתי הקבוצות באותה מידה, כך שהפער נשאר בעינו.

בקבוצות הגיל 60-64 ו-80-84 נמצא הפער הגדול ביותר בין יהודים לערבים, בקרב זכרים ונקבות כאחד. בקבוצת הגיל 60-64 עומד שיעור זה בין זכרים על 10 (לעומת 10.4 אשתקד), בקרב יהודים ועל 15.5 (לעומת 15.8 אשתקד) בקרב ערבים. בקרב נקבות מאותה קבוצת גיל עומד שיעור זה על 5.7 (לעומת 5.9 אשתקד) בקרב יהודיות ועל 9.4 (לעומת 9.6 אשתקד) בקרב ערביות.

בקבוצת הגיל 80-84 עומד שיעור התמותה בקרב יהודים על 76.5 (לעומת 76.8 אשתקד) ועל 92.4 (לעומת 90.2 אשתקד) בקרב ערבים זכרים. בקרב נקבות מאותה קבוצת גיל עומד שיעור התמותה על 61.5 (לעומת 62.1 אשתקד) בקרב יהודיות, ועל 87.4 בקרב ערביות, כמו בשנה הקודמת.

## תרשים 1.4: שיעור תמותה ל-100,000 נפש לפי קבוצות גיל נבחרות וקבוצות אוכלוסייה



מקור: למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2009. עיבוד: עמותת סיכוי.

כאמור, שיעורי תמותה בגילים שונים מושפעים מטיב השירותים, מדפוסי השימוש בשירותים בריאות, מהרגלים שונים, מזמינותה, טיבה ואיכותה של פריסת שירותי הבריאות, משירותים שמסופקים למבוטחי בריאות, כמו ביטוח בריאות משלים או ביטוח רפואי פרטי, ומבדיקות ממוגרפיה.

סקר בריאות 2009 שערכה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה<sup>31</sup> מראה כי התחלואה אצל הערבים גבוהה יותר בתחומים רבים: שיעורי המאושפזים בקרב ערבים גבוהים לעומת שיעורם בקרב יהודים בכל קבוצות הגיל, למעט בגיל 75 ומעלה. ההבדל בולט במיוחד בקבוצת הגיל 25-44, שבה השיעור בקרב ערבים גבוה כמעט פי שניים לעומת שיעורם אצל היהודים.

אחוז בעלי הביטוחים המשלימים והפרטיים גבוה בקרב יהודים לעומת ערבים: 83% בקרב יהודים - כמעט כפול לעומת המצב בקרב ערבים (43.0%). אחוז בעלי ביטוח סיעודי דרך קופות החולים גבוה פי שבעה אצל היהודים (28%, לעומת 4% אצל ערבים). אחוז בעלי ביטוח פרטי גבוה כמעט פי 14 בקרב יהודים לעומת ערבים - 27% לעומת 2%.

בדיקות ממוגרפיה: 60% מבנות 50 ומעלה בישראל ביצעו בדיקת ממוגרפיה בשנתיים שקדמו לראיון. אחוז הנשים המבצעות בדיקת ממוגרפיה גבוה ב-10% אצל יהודיות (61%) מאשר אצל ערביות (51%).

בהשוואה בין יהודים לערבים בולט כי אחוז המדווחים על סוכרת גבוה יותר אצל ערבים מאשר אצל יהודים בכל קבוצות הגיל שמעל 35. אחוז המדווחים על סוכרת בקרב ערבים הוא פחות או יותר כפול לעומת היהודים.

סרטן שכיח יותר אצל יהודים לעומת ערבים. אחוז המדווחים על סרטן גבוה אצל יהודים בני 45 ומעלה גבוה פי 2-3 מאשר אצל ערבים. כ-60% מהמדווחים על אסטמה הם בני 45 ומעלה. שכיחות אצל יהודים בגיל זה כפולה לעומת שכיחותה אצל ערבים. למרות זאת, ישנה עלייה תלולה בסרטן ריאות אצל גברים ערבים ובסרטן השד אצל נשים ערביות.

## התנהגות מקדמת בריאות

### אחוז מעשנים

עישון נחשב לגורם ההתנהגותי החשוב ביותר בתחלואה ותמותה. ב-25 השנים האחרונות ירד שיעור העישון בקרב גברים ונשים בארץ. תרמו לכך העלייה במודעות לנזקי העישון וחקיקה המגבילה את העישון במקומות ציבוריים ובמקומות עבודה.<sup>32</sup> הימנעות מעישון, שמירה על כושר גופני ותזונה נכונה הם שלוש ההתנהגויות המשפיעות ביותר על בריאות תקינה. במחקרים רבים נמצא קשר ישיר בין חוסר פעילות גופנית, עישון ותזונה לא בריאה ובין תחלואה ותמותה, בעיקר ממחלות לב וכלי דם.<sup>33</sup>

לפי דוח שר הבריאות על העישון 2009: אחוז המעשנים בכלל האוכלוסיה בשנת 2009 עומד על 22.8%: 22% מכלל האוכלוסיה היהודית ו-27.2% מכלל האוכלוסיה הערבית. 31.3% מכלל הגברים בישראל ו-14.8% מכלל הנשים בישראל: 27.9% גברים יהודים לעומת 48.8% גברים ערבים. 16.6% יהודיות לעומת 5.2% ערביות. זאת ועוד, 31.8% מהגברים הערבים המעשנים הם מעשנים כבדים (יותר מ-20 סיגריות ביום), בהשוואה ל-12.8% מהגברים היהודים. 10.9% מהיהודיות הן מעשנות כבדות.<sup>34</sup>

בדומה לשנים הקודמות, נתוני המדד מצביעים על פער בולט באחוז המעשנים בין יהודים לערבים לפי מגדר, כך שאצל הגברים האחוז גבוה יותר: בקרב גברים ערבים האחוז עומד על 45.2% ובקרב הגברים היהודים על 28.5%.<sup>35</sup> ניתן לראות כי אצל הגברים היהודים אחוז המעשנים ירד באחוז אחד, מ-29.5% ל-28.5%, אך אצל הגברים הערבים חלה עלייה גבוהה של 2.8%, מ-42.4% ל-45.2%. לעומת זאת, נשים יהודיות מעשנות פי שלושה מנשים ערביות. אחוז המעשנות היהודיות עומד על 19.6% - ירידה של אחוז אחד יחסית לשנה שעברה, שבה היה אחוז זה 20.6% - ואחוז המעשנות הערביות עומד על 6.6% - ירידה של 0.3% מהשנה הקודמת, שבה עמד על 6.9% (ראו תרשים 1.4).

גם בקרב בני נוער ניכרת אותה מגמה - שיעור גבוה יותר של בנים מעשנים בקרב ערבים לעומת יהודים, ושיעור גבוה יותר של בנות מעשנות בקרב יהודיות לעומת ערביות. על פי סקרי ה-HBSC (Health Behavior in School Children) שבוצעו בשנים 1998, 2002, 2004, ו-2006 בקרב בני נוער בישראל בגיל 11 ו-16, לצפתה ירידה באחוזי המעשנים לפחות פעם בשבוע בקרב בנים ובנות בשתי קבוצות האוכלוסיה. אחוזי העישון הגבוהים ביותר נמצאים אצל בנים ערבים, ואצל ערביות האחוז הנמוך ביותר. בשנת 1998 היו שיעורי העישון כדלקמן: בנים ערבים 17.7, בנים יהודים 12.4, בנות יהודיות 6.4 ובנות ערביות 5.4. שיעור זה ירד בכל הקבוצות בשנת 2006 בהתאמה: 12.6, 6.8, 4.1 ו-2.6.<sup>36</sup>

לפי דיווחי משרד הבריאות, הפעילויות המרכזיות בתחום מניעת עישון ב-2009 כללו תוכניות למידה מתוקשבת למניעת עישון, תוכנית ייחודית למניעת התחלת עישון בקרב בני נוער - משפטים מבוימים, ליווי ערים ורשויות ליישום מדיניות עיר נקייה מעישון, קידום אכיפת התיקון לחוק מניעת עישון במקומות ציבוריים, הקמת ועדה לתכנון מדיניות סימון מוצרי טבק וועדה לקביעת תוכנית לאומית לצמצום העישון בחברה הערבית, וכן פעילות בבתי הסוהר לצמצום עישון בקרב סוהרים ואסירים. בנוסף, משרד הבריאות משתף פעולה עם עמותות, משרד החינוך, קופות חולים והאגודה למלחמה בסרטן למען מניעת עישון.<sup>37</sup> פעילויות אלו הן צעד מבורך ויש להגביר את תדירותן בחברה ובמיוחד באוכלוסיות עניות, כמו האוכלוסיה הערבית.

32 60 שנות בריאות בישראל, 37.

33 טרביה, מצב בריאות האוכלוסיה הערבית, 174.

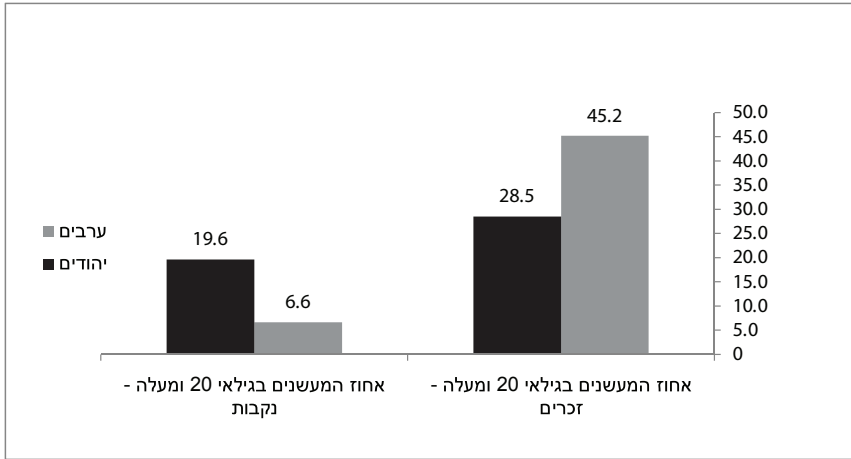
34 המרכז הלאומי לבקרת מחלות (2010), דוח שר הבריאות לענייני עישון 2009 - פרסום 325 (להלן דוח שר הבריאות לענייני עישון 2009).

35 ההבדל באחוזים בין נתוני דוח שר הבריאות לבין נתוני המדד נובע מכך שנתוני המדד מבוססים על ממוצע נע של 5 שנים, כפי שציינו בפרק "הקדמה ודברי הסבר".

36 60 שנות בריאות בישראל, 29.

37 דוח שר הבריאות לענייני עישון 2009, 14.

## תרשים 1.5: אחוז המעשנים לפי מין וקבוצת אוכלוסייה



מקור: דוח שר הבריאות על עישון בישראל 2009, משרד הבריאות, 2010. עיבוד: עמותת סיכוי.

## סיכום והמלצות

בפרק זה נמצא שלמרות השיפור במצב הבריאות של האוכלוסייה הערבית במשך השנים, העלייה בתוחלת החיים והירידה בתמותת תינוקות, ההבדלים והפערים בין היהודים לערבים עדיין גדולים ביותר. הפרש של ארבע שנים בתוחלת החיים הוא פער דרמטי, המעיד יותר מכול על מצב הבריאות של הערבים ביחס ליהודים.

המצב המתואר לעיל מצביע על צורך מיידי בהתערבות ממשלתית בכלל ושל משרד הבריאות בפרט בכל הרמות של עידוד התנהגות מקדמת בריאות, השקעה ארוכת טווח במשאבים של מערכת הבריאות, והגיית תוכנית מפורטת ומתוקצבת להגברת המודעות בנושאים בריאותיים, לרפואה מונעת ולגילוי מוקדם של גורמי סיכון ותחלואה בקרב האוכלוסייה הערבית. השקעה ראויה של הממשלה בבריאותה של האוכלוסייה הערבית ובמניעת מחלות יכולה להפחית את הוצאות המדינה בעתיד על טיפולים יקרים, תרופות ומערכות שיקום.

אנו מציעים כמה צעדים שיכולים להשפיע על מצב בריאותה של האוכלוסייה הערבית בארץ, כפי שהדבר מתבטא גם בהמלצותיהם של מומחי רפואה ואנשי אקדמיה.

כדי לצמצם את הפערים יש לטפל בהשקעות ובתשומות, ובה בעת לקבוע סדר עדיפויות לקידום הבריאות בקרב האוכלוסייה הערבית:

1. הכרה של הממשלה באי-שוויון בבריאות ואימוץ תוכנית התערבות לאומית לצמצום הפערים בבריאות באחריות משרד הבריאות. אימוץ זה מחייב את משרדי הממשלה השונים לקחת אחריות על מצבה של כלל האוכלוסייה בארץ ולהשקיע השקעה מסיבית שנים בשיפור מצבן של האוכלוסיות המוחלשות, ובהן האוכלוסייה הערבית.
2. לפי המלצת המרכז הלאומי לבקרת מחלות: כדי לצמצם את הפערים בין האוכלוסיות יש לשקוד בין השאר על הכנת תוכנית הוליסטית ממלכתית, רב-מערכתית, שתערב את כל הגורמים הנוגעים בדבר ותישען על העקרונות הבאים:
  - תוכנית ההתערבות תתייחס למאפייני התחלואה ולגורמי הסיכון המובילים ותותאם לצרכים, לתרבות ולאורח החיים של האוכלוסייה הערבית.
  - כל תוכנית התערבות לאורח חיים בריא חייבת להתחיל בילדות ולקבל ביטוי בפעילות בבתי ספר, הן בחינוך והן בהגברת מודעות.

- יש לדון בשאלת ההעדפה המתקנת בכל הנוגע להקצאת משאבים, שינוי נוסחת הקפיטציה,<sup>38</sup> אולי על בסיס המדד הסוציו-אקונומי ומדד הפריפריה או על בסיס פערים במדדי איכות או תגמול לפי איכות.
  - להתנהגותם ולעמדותיהם של הרופאים העובדים ביישובים יש השפעה משמעותית על החברה. לכן יש לחזק את המנהיגות הרפואית במטרה לקדם את בריאות הציבור.
3. על משרד הבריאות לקבוע יעדים כמותיים, כולל הובלת מהלך לתכנון, ביצוע, הערכה ומעקב של התוכנית תוך שיתוף פעולה עם משרדי ממשלה נוספים, ותוך ראייה וטיפול הוליסטי אשר יתייחסו לארבעת תחומי הבריאות: זמינות השירותים, נגישות אליהם, תאימות (התאמת השירותים לאוכלוסייה הצורכת אותם), ואיכות השירותים.

תוכניות המניעה וההתערבות אמורות להתמקד בהורדת שיעורי העישון, הגברת המודעות לפעילות גופנית, חינוך לתזונה נבונה ומניעת השמנה, גילוי מוקדם של סוכרת, הגברת המודעות לגילוי מוקדם של סרטן השד, צמצום נישואי קרובים והגברת המודעות לחשיבות הייעוץ הגנטי והאבחון הטרום-לידתי בקרב נשים הרות,<sup>39</sup> במיוחד בקרב האוכלוסייה הבדווית בדרום.

38 נוסחה שלפיה המוסד לביטוח לאומי מחלק את הכספים הנגבים מדמי ביטוח בריאות לקופות החולים השונות. נוסחה זו נשענת בעיקר על מינו וגילו של המבוטח.

39 טרביה, מצב בריאות האוכלוסייה הערבית.

## פרק 2: מדד הדיור

הזכות לרמת מגורים נאותה היא זכות טבעית המעוגנת באמנות בינלאומיות רבות. זמינות המגורים, מחירים ואיכותם מהווים אינדיקציה לרווחת הקהילה. נוסף על היותם מצרך בסיסי למשקי בית ופרטים, תנאי דיור הולמים הם מניע לפיתוח וצמיחה ויעד ההשקעה הגדול ביותר של פרטים ומשקי בית.

תחום הקרקעות והדיור נחשב לנושא הטעון ביותר ביחסי יהודים-ערבים בישראל וביחסה של המדינה לאזרחיה הערבים. מאז הקמת מדינת ישראל הופקעו רוב אדמות הערבים בידי המדינה והוקצו להקמת יישובים יהודיים, מועצות אזוריות, שמורות טבע ותשתיות ציבוריות.<sup>40</sup> לדוגמה, בסקר קרקעות בריטי לצורכי מיסוי הוזכר כי בשנת 1945 היה לסח'נין, שהיתה יישוב כפרי-חקלאי מסורתי, שטח שיפוט של 70,152 דונם (עריית סח'נין, 2004). כיום יש לה שטח שיפוט של 9,688 דונם.<sup>41</sup>

תחום השיפוט של הרשויות המקומיות הערביות (רק 2.5% משטחה של המדינה לכ-20% מתושביה<sup>42</sup>) ותחום הבנייה של היישובים הערביים צומצמו מאוד, מה שמחריף את בעיית הדיור בקרב משפחות וזוגות צעירים ערביים. הכפרים הערבים עוברים בעשורים האחרונים תהליכי גידול מהירים והפכים ל"מגה-כפרים" המתאפיינים בבנייה משפחתית רב-קומתית, בתשתיות שאינן הולמות את הצרכים ובצפיפות הולכת וגוברת ללא תהליכי תכנון ופיתוח ראויים. לכך יש להוסיף את היעדרו של שוק דירות להשכרה ביישובים הערביים, וקושי גדול של ערבים לשכור דירות ביישובים יהודיים. רוב הקרקע בישראל (כ-93% ממנה) מנוהלת על ידי מינהל מקרקעי ישראל והקרן הקיימת לישראל, שני מוסדות המנוהלים על ידי רוב יהודי מוחלט. הדרה זו יצרה אי-שוויון חריף בתחום ייעוד הקרקעות והבעלות עליהן (באופן פרטי או בחכירה של אדמות מדינה).

מאז שנת 1948 לא אפשרה המדינה להקים ולו יישוב ערבי אחד חדש, למעט יישובי הבדווים בדרום - שמטרתם לרכז את הבדווים בשטחים קטנים יותר ולפנות אדמות. בנגב יש כ-46 יישובים ערביים לא מוכרים<sup>43</sup>, ומספר האזרחים הערבים החיים בהם מוערך בין 63,000 (המספר שאימצה ועדת גולדברג בהתאם לנתוני משרד הפנים) ל-85,000 (הערכת מומחים שהופיעו בפני ועדת גולדברג). בנוסף לכך, 11 יישובים ערביים במחוז צפון ובמחוז חיפה טרם קיבלו הכרה.

במקביל הוקמו במדינת ישראל כ-700 יישובים יהודיים חדשים - רובם מושבים, קיבוצים ויישובים קהילתיים. האזרחים הערבים מודרים מיישובים אלה תוך שימוש בקריטריונים מפלים ואינם מורשים להתגורר בהם. לאחרונה החליטה הכנסת לתת תוקף חוקי לאפליה זו כשאישרה בקריאה ראשונה את חוק "ועדות הקבלה" ליישובים קהילתיים, בתמיכתם של מרבית חברי הממשלה.

מאז הקמתה, ובמהלך שני גלי ההגירה הגדולים בשנות החמישים ובשנות התשעים, המדינה הציבה לעצמה יעד אסטרטגי לדאוג לדיור לאזרחים היהודים וגייסה את כל משאביה באמצעות הקמת מאות יישובים ואלפי שכונות ליהודים והחכרת קרקעות מסיבית לאזרחים היהודים. בה

40 אורן יפתחאל (2000), *קרקעות, תכנון ואי-שוויון: חלוקת המרחב בין יהודים וערבים בישראל*. תל אביב: מרכז אדוה (להלן יפתחאל, *קרקעות, תכנון ואי-שוויון*).

41 נמרוד לוז (2007), *השיח הקרקעי והתכנוני בין רוב למיעוט במדינת ישראל: סכסוך משגב-סח'נין כמשל*. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

42 יפתחאל, *קרקעות, תכנון ואי-שוויון*.

43 ועדת גולדברג: ב-23.12.2007 מינה שר הבינוי והשיכון זאב בויס ועדה שתמליץ לממשלה על מדיניות להסדרת ההתיישבות הבדווית בנגב, ובכלל זה על גיבוש הצעות לתיקוני חקיקה. בראש הוועדה עמד שופט בית המשפט העליון לשעבר השופט (בדימוס) אליעזר גולדברג. הוועדה פרסמה את המלצותיה בדצמבר 2008.

בעת היא התעלמה כמעט לגמרי מצורכי הדיור של האזרחים הערבים, ועד שנות השבעים אף הפקיעה קרקעות באופן מסיבי. יש לזכור שמאז הקמת המדינה גדל גם מספר האזרחים הערבים וגם מספר האזרחים היהודים פי עשרה. למרות זאת, משאבי המדינה הושקעו כמעט רק ביצירת דיור לאוכלוסייה היהודית. התוצאה היא מצוקת דיור קשה אצל הערבים.

כפי שהיטיב לתאר יאיר בוימל,<sup>44</sup> אפליה ממסדית והזנחה רבת-שנים כלפי האזרחים הערבים מוצאת את ביטוייה בכל התחומים ובמיוחד בתחום הקרקעות והדיור. לדבריו, "מדובר בהדרתם המעשית מהקולקטיב הפוליטי-ממלכתי והאזרחי-ציבורי הישראלי שהלך והתעצב, והדרתם ממשאבי המדינה הנתונים בידי אותו קולקטיב. הנה כי כן, היסודות המרכזיים של מדיניותו המעשית הייחודית של הממסד הישראלי שעיצבו ומעצבים את מקומם של הערבים בחברה הישראלית מראשית ימיה ועד עצם היום הזה ואשר מהווים את הביטוי המעשי לאתנוקורטיה הישראלית הם ההפקרה, ההדרה, האפליה והפיקוח הביטחוני. יסודות אלה הם הבסיס לעקרונות המעשיים של המדיניות הצומחים מהם."

האפליה מתבטאת בתשתיות רעועות, מחסור במבני ציבור, מחסור באזורי תעשייה, צפיפות ושירותים ברמה נמוכה. רמת הפיתוח בסביבת שטחי המגורים בכל היישובים הערביים עדיין אינה עומדת בסטנדרטים המקובלים במדינת ישראל, והפערים בין היישובים היהודיים לערביים באיכות המבנים וברמת תחזוקתם רק מחריפים.

תוכניות ממשלתיות שאמורות לטפל בצורכי הדיור של האוכלוסייה הערבית מצומצמות ביותר. רק ב-2001 התחילה המדינה להכניס כמה יישובים ערביים (נצרת ואום אלפחם) לתוכניות הבנייה הציבורית שהיא מקדמת. בין היעדים המוצהרים והעיקריים של הרשות לפיתוח כלכלי במגזר הערבי (השוקמה בפברואר 2007) בולטים יעדים בתחום הפיתוח הכלכלי והתעסוקתי ובתחום הדיור והנדל"ן. (ברם 2010 החליטה הממשלה להקצות 782 מיליון ש"ח ל-13 יישובים ערביים, שיתפרשו על פני 5 שנים ואמורים לטפל בנושאי דיור, תעסוקה, תחבורה ומניעת אלימות. ניתן לציין לטובה את ההחלטה לטפל בנושאי הדיור, אך לצערנו היא אינה נותנת מענה מספק למחסור בדיור בציבור הערבי בכלל וביישובי התוכנית בפרט. אחד החסמים הבולטים שהתוכנית מבקשת להתמודד איתם ביישובים הערביים הוא מחסור חמור בקרקעות זמינות לבנייה. בהתאם לנתוני הרשות לפיתוח כלכלי, יש מחסור שנתי של 5,000 יחידות דיור באוכלוסייה הערבית.

אם כן, מצוקת הדיור בקרב האוכלוסייה הערבית הולכת ומחריפה משנה לשנה. מצוקה זו קשורה באופן ישיר לשתי סוגיות עיקריות וברורות שהממשלה יכולה לפעול באופן מיידי לפתרונן. הראשונה היא סוגיית הקרקע, הכוללת שלושה אלמנטים מרכזיים: הקצאה, תכנון ובנייה. הסוגייה השנייה קשורה לסדר העדיפות של הממשלה בהשקעה בתשתיות בסיסיות התומכות בפיתוח פיזי מודרני - למשל תשתיות מים, ביו, ניקוז ומערכת כבישים לתחבורה בכלל ולתחבורה ציבורית בפרט.

## ערך מדד הדיור 2009: 0.2877

ערך מדד הדיור לשנת 2009 עלה ב-2% ועומד השנה על 0.2877, לעומת מדד 2008 שעמד על 0.2820. עלייה זו מצטרפת למגמת העלייה הכללית במדד הדיור - עלייה של 7.4% מאז תחילת המדידה שלנו ב-2006, שערכה היה 0.2678. הגורם המרכזי לעלייה בשנה זו, כמו בשנים הקודמות, הוא אחוז נמוך מאוד של התחלות בנייה ביחזמה ציבורית ביישובים הערביים לעומת אחוז גבוה מאוד ביישובים יהודיים (פי 13.6), וכן עלייה חדה במחירי הדיור בשנתיים האחרונות. אחוז התחלות הבנייה ביחזמה ציבורית<sup>45</sup> ביישובים יהודיים היווה בממוצע כ-16.3% מסך התחלות

44 יאיר בוימל (2009), 61 שנות הפקרה מושגחת - פענוח צופן מדיניות הממסד הישראלי כלפי אזרחי המדינה הערבים. מכללת אורנים, עמ' 4-5.

45 מתוך פרסום הלמ"ס הבינוני בישראל 2008: "בנייה ביחזמה ציבורית הנה בנייה ביחזמת הממשלה, המוסדות הלאומיים, הרשויות המקומיות והחברות שבשליטתם המלאה של מוסדות אלה" (מבוא, עמ' 21). מקורות המידע של הלמ"ס לגבי בנייה ביחזמה ציבורית כוללים דיווח על היתרי בנייה מועדות לתכנון ובנייה ומקובץ מנהלי של משרד הבינוני והשיכון (משב"ש) וכן דיווח על התחלות בנייה בבנייה פעילה וגמר בנייה המתקבל מקובץ מנהלי של משב"ש, סקר שדה של הלמ"ס (עבור בנייה שלא ביחזמת משב"ש) ומייחוס נתונים (עבור בנייה שלא ביחזמת משב"ש ושלא נבדקת בסקר השדה של הלמ"ס) (עמ' 24).



הבנייה (במדד הקודם עמד שיעור זה על 21.9%), לעומת 1.2% בלבד ביישובים ערביים (לעומת 1.6% במדד הקודם).

ממוצע תשלומי הארנונה<sup>46</sup> נשאר אותו דבר בקרב האוכלוסייה הערבית - 199.4 ש"ח - ואילו אצל היהודים ישנה עלייה של 3.2% - מ-267 ש"ח ל-275.8 ש"ח.

שיעורי הבעלות על דירה בקרב האוכלוסייה הערבית ובקרב האוכלוסייה היהודית כמעט לא השתנו (מ-92.8% ל-92.6% בקרב ערבים ומ-69.74% ל-69.66% בקרב יהודים בין מדד 2008 למדד 2009). אחוז הבעלות הגבוה בקרב ערבים מקורו בכך שהבנייה נעשית רובה ככולה על אדמה פרטית, שהיא משאב הולך ואוזל, לעומת ההצטברות של אדמות ציבוריות שהמדינה מציעה לציבור היהודי.

למצוקת הדיור בקרב האזרחים הערבים כמה מאפיינים:

1. רמת הפיתוח בסביבת שטח המגורים בכלל היישובים הערביים עדיין אינה עומדת בסטנדרטים הבסיסיים המקובלים במדינה מתוקנת, ורחוקה מרמת הפיתוח המאפיינת את היישובים היהודיים. יש מחסור בשטחי ציבור ומבני ציבור ורמת התשתיות והתחזוקה נמוכה. דברים אלה מוצאים חיזוק במיפוי שערכה הרשות לפיתוח כלכלי באוכלוסייה הערבית.<sup>47</sup>
2. בניית בית מגורים בחברה הערבית נמשכת זמן רב יחסית, היות שמשך הזמן תלוי ביכולות הכלכלית של בעל הבית. כתוצאה מכך מתגוררות משפחות רבות במבנים שבנייתם טרם הושלמה וחשופות לסכנות בטיחותיות.
3. בתי מגורים ערביים רבים בנויים ללא היתר, ולפיכך איומים שונים רובצים לפתחם: צווי הריסה, קנסות כבדים ורישום פלילי. מצב זה מתקיים באזור הנגב, בערים המעורבות וביישובים ערביים שונים. בנייה ללא היתר היא תוצאה ישירה של המחנק התכנוני שמפעילה הממשלה ביישובים הערבים. בשנת 2000 הודתה הממשלה שכדי לסגור את פערי העבר מצד אחד ולענות על הביקוש הטבעי מצד שני, האזרחים הערבים זקוקים לכ-10,000 יחידות דיור מדי שנה במשך ארבע שנים (נתוני הרשות לפיתוח כלכלי באוכלוסייה הערבית מצביעים כיום על צורך ב-12,000 יחידות דיור מדי שנה). למרות זאת בחרה הממשלה להתעלם מצרכיהם הבסיסיים של האזרחים הערבים, ומאז שנת 2000 שיווקה כ-8,000 דירות בלבד. יתר על כן, מחסור בבנייה ציבורית יזומה בתמיכה ממשלתית - בנייה שבלעדיה אי אפשר להיענות אפילו לחלק מהביקוש למגורים בקרב האוכלוסייה הערבית - רק הגביר את מצוקת הדיור בקרב האוכלוסייה הערבית.
4. אזרחים ערבים המנסים לקנות דירות בשכונות ביישובים יהודיים או משותפים נתקלים באופן תדיר בהתנגדות על רקע גזעני.
5. עשרות יישובים ערביים (במיוחד יישובים בדוויים בנגב) עודם בחזקת יישובים בלתי מוכרים, על כל המשתמע מכך מבחינת תנאי הדיור ומערך השירותים והתשתיות.
6. שכונות ערביות בערים המשותפות עדיין אינן מוכרות, ועל בעליהם של בתים המאוכלסים בדמי מפתח נאסר להרחיב את הבית או לשפצו.
7. תחום השיפוט של הרשויות המקומיות הערביות מצומצם, ורשויות המדינה אינן נעתרות לבקשות להרחבתו במקומות החיוניים לתכנון ולהרחבה של אזורי המגורים.
8. חלקים גדולים מהקרקע שהיתה בבעלות האוכלוסייה הערבית הופקעו במהלך השנים. תהליך זה צמצם את שטח הקרקע שבבעלות האוכלוסייה הערבית ואת הזמינות למגורים, והביא לסיבוב נושא הבעלות על הקרקע. סיבוב זה יוצר קשיים בהוצאת היתרי בנייה.

46 תשלומי הארנונה כפי שדווחו ללמ"ס על ידי הרשויות המקומיות מתוך קובץ "תשלומי ארנונה": שיעור הארנונה למ"ר מגורים נקבע על ידי חוק עזר של הרשות באישור משרד הפנים. העובדה שממוצע תשלומי הארנונה בקרב הערבים לא השתנה ובקרב היהודים חלה עלייה משקפת את השיפור באיכות הדיור בקרב היהודים ואת חוסר השיפור בקרב האוכלוסייה הערבית. דבר זה אינו מבטא את שיעור תשלומי הארנונה בפועל, המשתפר בשנים האחרונות (רפיק חאג' (2010) (בערבית), **היענות לתשלום מיסים מקומיים בחברה הערבית בישראל**. נצרת: מרכז דראסאת).

<http://www.pmo.gov.il/PMO/PM+Office/rsuot/ecoAR.htm> 47

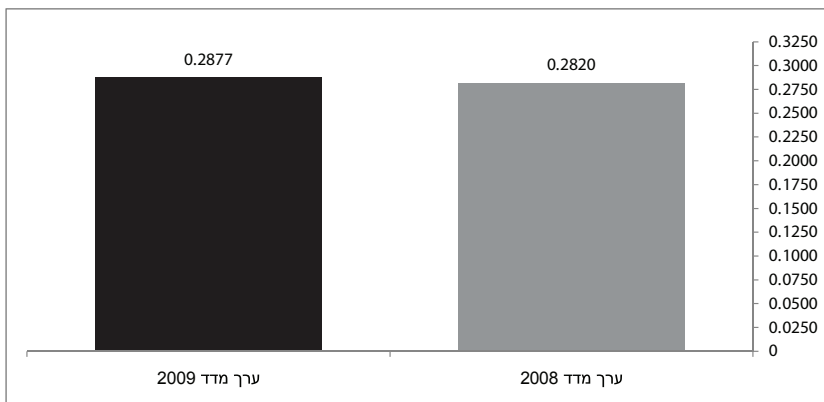
9. חרף העובדה שהאוכלוסייה הערבית גדלה פי עשרה מאז קום המדינה, ולמרות ההבטחות המושמעות מפי שרים מעת לעת, לא נבנו מאז קום המדינה יישובים קהילתיים ערביים ולא הוקמה אף עיר ערבית (פרט לשבעת יישובי הקבע של הערבים הבדוויים בדרום). זאת בהשוואה ליותר מ-700 יישובים יהודיים שנוסדו מאז קום המדינה.

10. לא חל שינוי משמעותי בשיתופה של האוכלוסייה הערבית ובייצוגה באופן אקטיבי, מקצועי ומהותי בכל מוסדות התכנון של המדינה ובכל הדרגים, והיא עדיין מודרת מתהליך קבלת ההחלטות בנושא.<sup>48</sup> שינוי המצב הזה הוא תנאי חיוני להגברת מעורבותו של הציבור הערבי בהצגה נאותה של צרכיו בפני הגופים המקצועיים, כדי להגביר את התחשבותם של מוסדות התכנון בתהליכי הבנייה העצמית - הדרך הזמינה ביותר להעמדת הצע מגורים התואם את הביקוש הגובר.

לאור כל האתגרים שצינו לעיל, מדד השוויון משקף את מצוקת הדיור של האוכלוסייה הערבית רק באופן חלקי, בשל אי-זמינותם של נתונים שנתיים שהיו יכולים לסייע בתיאור מקיף יותר של המצב על כל היבטיו. מספר המשתנים העומדים לרשותנו מצומצם, ועל כן השפעתו של כל אחד מהם גבוהה.

כפי שרואים בתרשים 2.1, ערך מדד הדיור לשנת 2009 מצביע על עלייה - דהיינו הפער בין יהודים לערבים גדל בכ-2% לטובת היהודים ועומד השנה על 0.2877, לעומת 0.2820 במדד 2008. הגידול נובע בעיקרו מהרחבת הפער באחוז הדירות ביוזמה ציבורית מסך כל התחלות הבנייה ביישובים המונים 10,000 תושבים ויותר. משתנה זה משקף נאמנה את התייחסות הממשלה לצורכי האוכלוסייה הערבית ואת מידת מעורבותה של המדיניות הציבורית בתחום הבנייה למגורים. גם להוצאה חודשית על תשלומי ארנונה היתה תרומה להרחבת הפער, אם כי השפעתו היתה קטנה בהרבה.

**תרשים 2.1: מדד הדיור 2009 לעומת מדד 2008**



48 ראסם ח'מאיסי (2010), **חסמים בפני שיתוף הערבים במוסדות התכנון ובעיצוב המרחב הציבורי בישראל**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

## אינדיקטורים ומשתנים

כדי לבדוק את רמת השוויון בתחום הדיור נבחנו באופן השוואתי שלושה אינדיקטורים ושבעה משתנים,<sup>49</sup> המופיעים בלוח הבא:

משתנים	אינדיקטורים
1. שיעור בעלות על דירה	זמינות הדיור
2. ערך דירה בבעלות	
3. אחוז הדירות שנבנות ביוזמה ציבורית מסך התחלות הבנייה למגורים ביישובים המונים 10,000 תושבים ויותר	
4. מספר חדרים בדירה	רווחת הדיור
5. ממוצע נפשות בחדר	
6. הוצאה חודשית ממוצעת על דיור	איכות הדיור
7. הוצאה חודשית ממוצעת על תשלומי ארנונה	

יש לציין כי יש עוד גורמים המשפיעים על איכות הדיור ורמתו, אך אין בידינו נתונים רציפים לגביהם: נתונים כגון שטח הדירה (במ"ר), איכות הבנייה, איכות הגימור, רמת הפיתוח בסביבת המגורים ועוד. נתונים רציפים כאלה היו עשויים לצייר תמונה ברורה יותר של המציאות בתחום הדיור, אך לצערנו לפי שעה המדינה ומוסדותיה אינם מספקים אותם.

## תיאור המשתנים

### זמינות הדיור: אחוז המתגוררים בדירה בבעלות

דירה נחשבת לנוכס הגדול והחשוב ביותר שבבעלות הפרט או משק הבית, ומהווה השקעה גדולה ומתמשכת בחייהם של פרטים ומשפחות. אחוז המתגוררים בדירה בבעלותם בקרב ערבים עומד על 92.8% מכלל משקי הבית, לעומת 92.6% בשנה הקודמת. אחוז המתגוררים בדירה בבעלותם בקרב יהודים נמוך יותר: 69.66%, לעומת 69.74% בשנה הקודמת (ראו תרשים 2.2). אחוז המתגוררים בדירה בבעלותם אינו משקף בהכרח את שיעור הבעלות על דירה, שכן ישנם משקי בית שבבעלותם דירה אך הם מתגוררים בדירה שאינה בבעלותם. על פי ממצאי הסקר החברתי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2009, 15.8% מכלל משקי הבית (יהודיים ואחרים) שמתגוררים בדירה שאינה בבעלותם הם בעלי דירה, והם מהווים כ-5.9% מסך כל משקי הבית (יהודיים ואחרים). בקרב ערבים שאינם גרים בדירה שבבעלותם, 5.1% הם בעלי דירה - כ-1.0% מכלל משקי הבית הערביים. לפיכך, גם כאשר מביאים בחשבון משפחות שבבעלותן דירה אך הן מתגוררות בדירה שאינה בבעלותן, עדיין ניכר פער של כ-21% לטובת משקי בית ערביים בכל הקשור לשיעור בעלות על דירה.

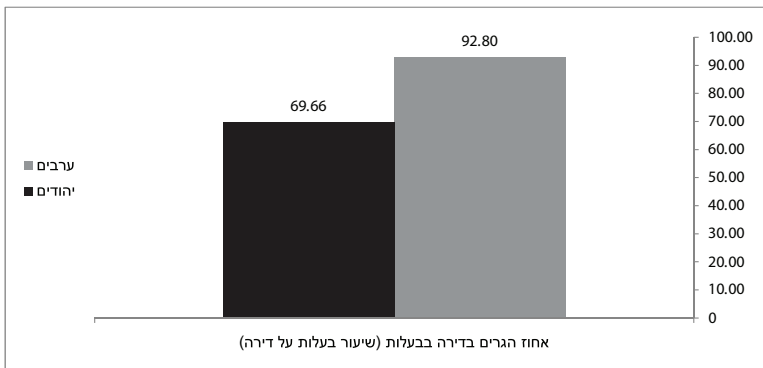
למרות השיעור הגבוה של בעלות על דיור, היישובים הערביים סובלים מתשתיות לקויות שאינן מקבילות ברמתן למצב ביישובים היהודיים: אפשר למצוא הרבה בתים ערביים צפופים מאוד, ללא בנייה מוסדרת ותשתיות ראויות מסביב. ההצע המוגבל של אדמות מדינה בשטחי השיפוט של הרשויות המקומיות הערביות אינו מאפשר הקמת מוסדות ציבור וחינוך, מתקני תרבות ובילוי, מערכת כבישים, מתקני ספורט ופארקים ראויים ההולמים את צורכי האוכלוסייה.

49 חישוב המדד נשען על ממוצע נע של המשתנים בחמש השנים האחרונות, כדי לשמור על מהימנות האומדנים והמגמה.

שיעור הבעלות על דירה ביישובים הערביים לא מושפע באופן משמעותי מרמת ההכנסה הנמוכה שמאפיינת את האוכלוסייה הערבית, הודות לשכיחותה של בעלות פרטית על קרקע ושיטת הבנייה העצמית של בית המגורים. הבנייה העצמית מזילה את עלויות הבנייה באופן משמעותי ומאפשרת לבעלי קרקע פרטית להתקדם בתהליך הבנייה בקצב שלהם, גם אם הם בעלי הכנסה נמוכה ולא קבועה. לעומתם, סיכוייהם של ערבים בערים המעורבות לקנות יחידת דיור מושפעים באופן ניכר מרמת ההכנסה.

למרות זאת, נוכח צמצום מלאי הקרקע הזמינה לבנייה ביישובים הערביים, העלייה החדה בערך הקרקע, העלויות הגבוהות והסרבול בתהליכי הפשרת קרקעות ושינוי יעודן למטרות בנייה, ישנה עלייה מתמדת בהשפעתה של ההכנסה על הסיכויים לקנות יחידת דיור. ככל שתתרחב הבנייה הקבלנית ביישובים ערביים (בניגוד לבנייה העצמית), וככל שמלאי הקרקעות הפרטיות הזמינות לפיתוח ילך ויצטמצם, כן תלך ותעלה השפעתה של רמת ההכנסה על הסיכויים לקנות יחידת דיור. כיוון שרמת ההכנסה של ערבים נמוכה משמעותית מזו של יהודים (ב-33.0%), הרי שיכולתם לקנות דירה רק תלך ותרד בהשוואה ליכולתם של יהודים.

### תרשים 2.2: אחוז המתגוררים בדירה בבעלות, לפי קבוצת אוכלוסייה



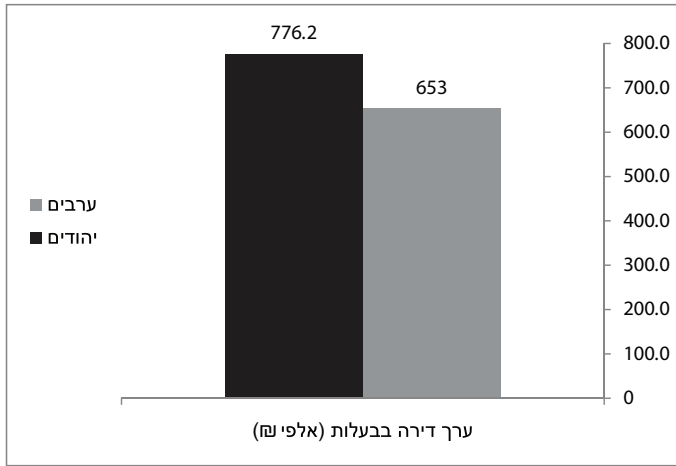
מקור: למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2009. עיבוד: עמותת סיכוי.

## ערך דירה בבעלות

לפי הנתונים, וכפי שהם משתקפים בתרשים 2.3, אנו רואים שערך דירה ממוצע בבעלות ביישובים ערביים נמוך מערך דירה ממוצע בבעלות ביישובים יהודיים ומעורבים (653 אלף ש"ח לעומת 776.2 אלף ש"ח בהתאמה). במהלך השנים האחרונות הולך הפער ומצטמצם באופן איטי נוכח מגמת העלייה המהירה בערך דירות בבעלות ביישובים ערביים (ראו תרשים 2.3.1).

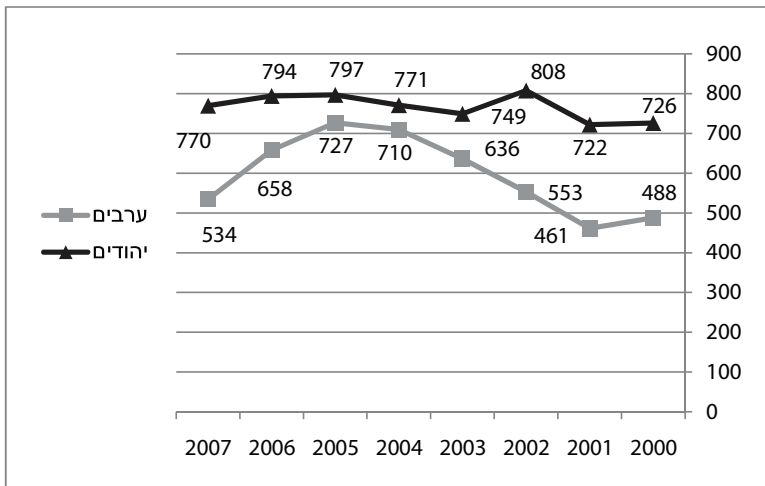
בשנים האחרונות חלה עלייה בערך הדיור בכל הארץ, כולל ביישובים הערביים. הגורם העיקרי לעלייה בערך הדיור ביישובים הערביים הוא העלייה בערך הקרקע, עקב דלדול כמות הקרקע הפרטית הזמינה לבנייה, הצע מצומצם של אדמות מדינה זמינות לדיור, הקושי לשנות את ייעוד הקרקע (מקרקע חקלאית לקרקע למגורים).

**תרשים 2.3: ערך דירה בבעלות, לפי קבוצת אוכלוסייה (באלפי ש"ח)**



מקור: למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2009. עיבוד: עמותת סיכוי.

**תרשים 2.3.1: תרשים ערך דירה בבעלות ביישובים יהודיים וביישובים ערביים בשנים 2007-2000 (באלפי ש"ח)**

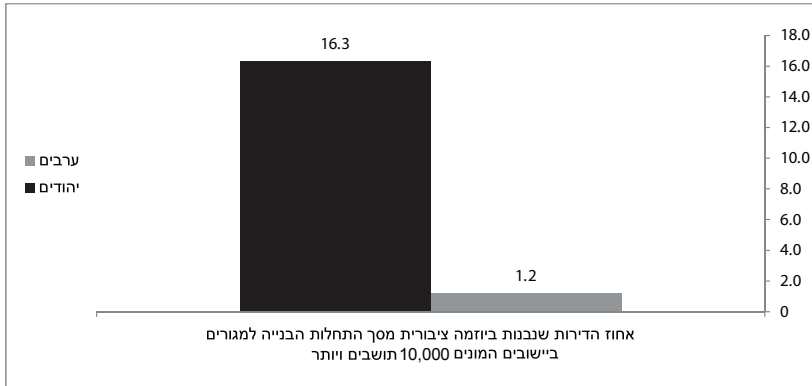


מקור: למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2009. עיבוד: עמותת סיכוי.

**אחוז הדירות שנבנות ביוזמה ציבורית מסך כל התחלות הבנייה למגורים ביישובים המונים 10,000 תושבים ויותר**

בנייה ביוזמה ציבורית היא אחת הדרכים העיקריות להרחיב את אפשרויות הדיור ביישובים ערביים ולהגדיל את ניצול קיבולת הבנייה במגרשים. מצוקת הקרקע והביקוש הגובר לדיור יוצרים צורך מיידי בהתערבות כזו, שיש להתאים אותה למאפיינים הייחודיים של צרכני הדיור הפוטנציאליים. תרשים 2.4 מתאר את אחוז הדירות שנבנו ביוזמה ציבורית מסך כל התחלות הבנייה למגורים ביישובים המונים 10,000 תושבים ויותר: 16.3% (לעומת 21.9% במדד הקודם) ביישובים יהודיים ומערובים, ורק 1.2% (לעומת 1.6% במדד הקודם) ביישובים ערביים (ראו תרשים 2.4). הפערים השנה הם כמעט פי 13.6 לטובת היהודים.

### תרשים 2.4: אחוז הדירות שנבנות ביוזמה ציבורית מסך כל התחלות הבנייה למגורים ביישובים המונים מעל 10,000 תושבים ויותר



מקור: למ"ס, הבינוי בישראל 2009. עיבוד: עמותת סיכוי.

## רווחת הדיור: גודל הדירה, מספר החדרים בדירה וצפיפות הדיור

מדד השוויון קובע את רווחת הדיור באמצעות שני משתנים: גודל הדירה וצפיפות הדיור. שני משתנים אלה ניתנים למדידה הן ביחידות שטח (מ"ר) והן במספר חדרים. בשל מגבלות הנתונים העומדים לרשותנו מדדנו את גודל הדירה באמצעות מספר החדרים בה, ואת צפיפות הדיור לפי מספר הנפשות בחדר. בשנה האחרונה פרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה נתונים על שטחי המגורים שחויבו בארנונה ועל מספר יחידות הדיור שחויבו בארנונה, כפי שפורסמו בספרי הנהלת החשבונות של הרשויות המקומיות. על סמך נתונים אלה יכולנו לאמוד את השטח הממוצע של דירה למגורים ביישובים יהודיים ומעורבים וביישובים ערביים. הנתונים על שטח המגורים לא נכללו במדד השוויון, אך נעזרנו בהם כדי לערוך השוואה ולקבל תמונה רחבה יותר לגבי הגודל הממוצע של יחידת המגורים והגורמים המשפיעים על צפיפות הדיור בה.

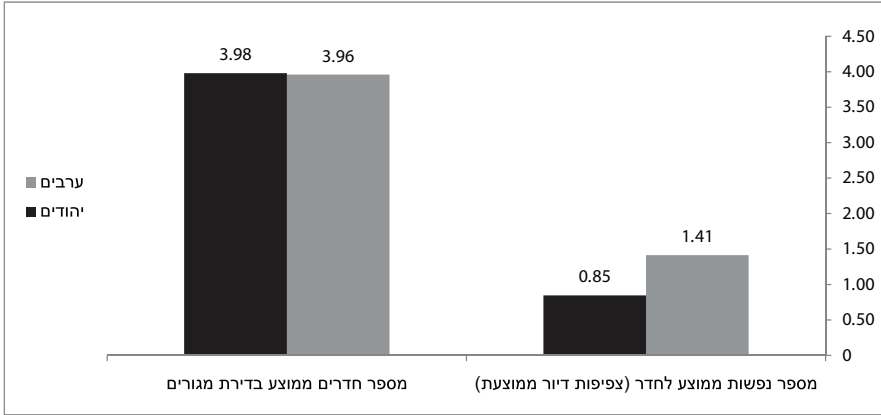
### גודל הדירה: מספר החדרים בדירה

מספר החדרים הממוצע לדירת מגורים בקרב משקי בית ערביים כמעט זהה לזה שבקרב משקי בית יהודיים (ראו תרשים 2.5). עם זאת, מהשוואה בין משקי בית יהודיים למשקי בית ערביים בשטח ממוצע ליחידת דיור עולה כי שטח דירה ביישובים ערביים עירוניים (שאוכלוסייתם מונה 2,000 נפשות ויותר) גדול יותר ועומד על כ-124.9 מ"ר, לעומת 97.3 מ"ר (שטח דירה ממוצע) ביישובים יהודיים ומעורבים.<sup>50</sup>

אף כי שטח הדירה הממוצע גדול יותר, מספר החדרים הממוצע לדירה כמעט זהה. תרשים 2.5.1 מתאר את התפלגות משקי הבית (יהודיים וערביים) לפי מספר חדרים לדירה. מן התרשים עולה כי רוב משקי הבית (61.2% ממשקי הבית היהודיים ו-77.2% ממשקי הבית הערביים) מתגוררים בדירות בנות שלושה או ארבעה חדרים. עיקר הפער בין יהודים לערבים בא לידי ביטוי באחוז המשפחות המתגוררות בדירה בת 4.5 חדרים ויותר (23.8% בקרב יהודים לעומת 8.6% בקרב ערבים).

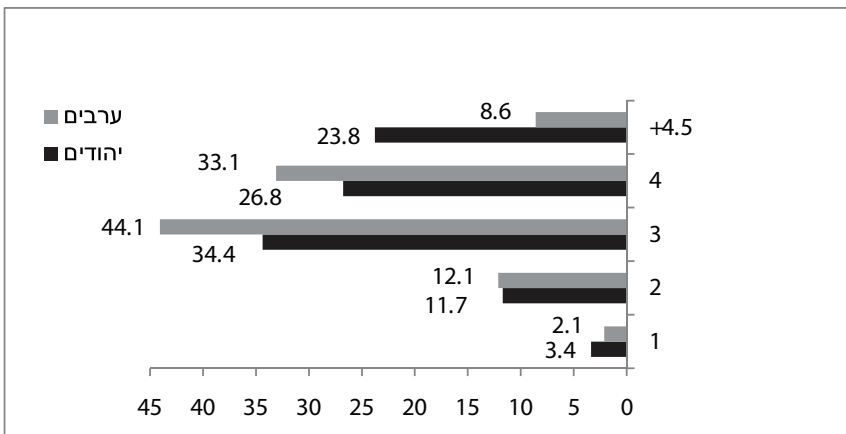
50 אומדן שטח הדירה הממוצע נעשה באמצעות חלוקת שטח הדירות למגורים במספר יחידות הדיור, על פי דיווחי הרשויות המקומיות על חיובי ארנונה למגורים לפי מ"ר ומספר יחידות דיור, כפי שמופיע בפרסום הרשויות המקומיות בישראל 2009 של למ"ס.

**תרשים 2.5: מספר חדרים ממוצע בדירת מגורים ומספר נפשות לחדר לפי קבוצת אוכלוסייה**



מקור: למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2009. עיבוד: עמותת סיכוי.

**תרשים 2.5.1: התפלגות משקי בית לפי מספר חדרים בדירה ולפי קבוצת אוכלוסייה, 2008 (באחוזים)**



מקור: למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2009. עיבוד: עמותת סיכוי.

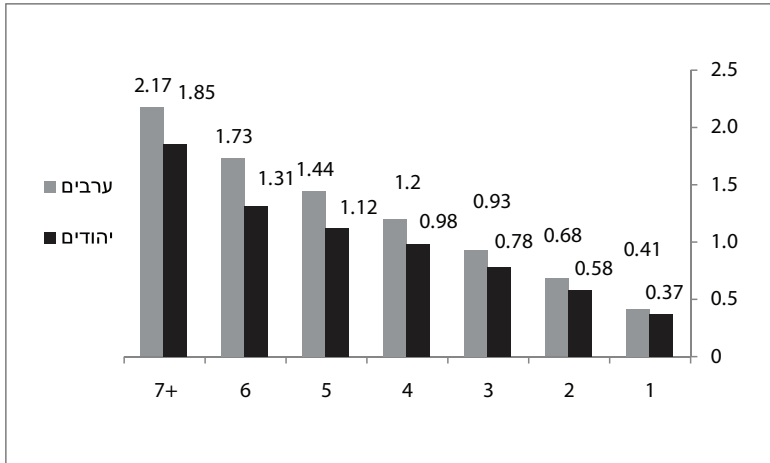
**ממוצע נפשות לחדר**

כאמור, צפיפות הדיור יכולה להימדד הן ביחידות שטח, והיינו מ"ר לנפש, והן במספר נפשות לחדר. הנתונים העומדים לרשותנו מאפשרים לנו למדוד את צפיפות הדיור בדרך האחרונה (מספר הנפשות לחדר). במשקי בית ערביים צפיפות הדיור גבוהה יותר, ועומדת על 1.41 נפשות לחדר בממוצע, לעומת 0.85 בקרב משקי בית יהודיים כמו במדד של שנת 2008 (ראו תרשים 2.5).

צפיפות הדיור בקרב ערבים גבוהה יותר גם במונחים של יחידת שטח לנפש. מפרסום הלמ"ס "הרשויות המקומיות בישראל 2009" עולה כי ביישובים ערביים עומד השטח הממוצע לנפש על 18.2 מ"ר, לעומת 33.7 מ"ר לנפש ביישובים יהודיים ומעורבים. זאת ועוד, מתברר

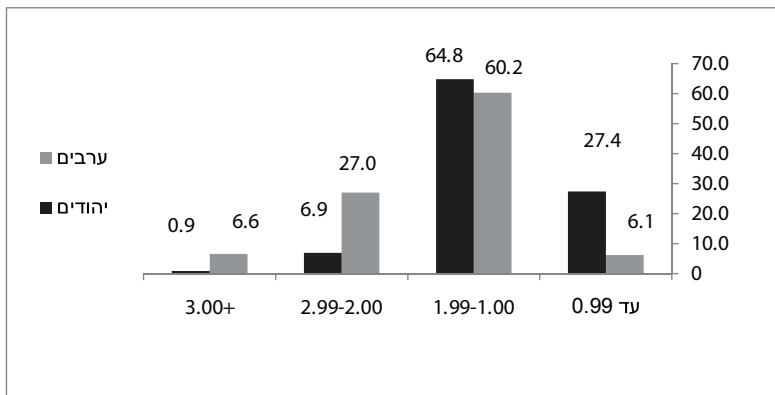
כי ממוצע הנפשות לחדר גבוה בקרב האוכלוסייה הערבית ב-41.2% מהממוצע בקרב האוכלוסייה היהודית (1.43 לעומת 0.84 בהתאמה), ללא קשר לגודל הדירה (ראו תרשים 2.5.2). במילים אחרות, צפיפות הדיור בקרב משקי בית ערביים תמיד גבוהה יותר.

**תרשים 2.5.2: ממוצע נפשות לחדר לפי גודל משק בית וקבוצת אוכלוסייה, 2008**



מקור: למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2009. עיבוד: עמותת סיכוי.

**תרשים 2.5.3: התפלגות משקי בית עם ילדים לפי צפיפות מגורים וקבוצת אוכלוסייה, 2008**



מקור: למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2009. עיבוד: עמותת סיכוי.

תרשים 2.5.3 מתאר את התפלגות משקי הבית עם ילדים עד גיל 17 לפי צפיפות הדיור. ב-64.8% ממשקי הבית היהודיים עם ילדים וב-60.2% ממשקי הבית הערביים יש נפש עד שתי נפשות בחדר. עיקר הפער בא לידי ביטוי בערכי הצפיפות הנמוכים ביותר והגבוהים ביותר: בעוד ש-27.4% ממשקי הבית היהודיים עם ילדים מתרווחים בצפיפות של פחות מנפש לחדר (לעומת 6.1% ממשקי הבית הערבים), 33.6% ממשקי הבית הערביים עם ילדים מצטופפים בתנאים של יותר משתי נפשות לחדר (לעומת 7.8% ממשקי הבית היהודיים).



## איכות הדיור

### הוצאה חודשית ממוצעת למשק בית על דיור

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה חישה את ההוצאה על שירותי דיור באמצעות זקיפת שכר דירה אלטרנטיבי בדירות שוות גודל ביישוב מסוים או באזור מסוים. משתנה זה מהווה אינדיקציה לאיכות הדיור ולרמת התחזוקה. ככל שההוצאה הממוצעת על דיור גבוהה יותר, גדלה הסבירות שאיכות הדיור תהיה גם היא גבוהה יותר. ההוצאה החודשית הממוצעת על שירותי דיור ביישובים ערביים נמוכה יחסית, ומהווה כ-62.3% מסך ההוצאה על שירותי דיור ביישובים יהודיים ומעורבים (ראו תרשים 2.6).

### הוצאה חודשית ממוצעת למשק בית על תשלומי ארנונה

ככל שעולה ממוצע תשלומי הארנונה למגורים למשק בית, כך גדלה יכולתה של הרשות המקומית לספק לתושבים שירותים. גובה תשלומי הארנונה תלוי הן בתעריפי הגבייה למ"ר והן בשיעור הגבייה בפועל. שיעור זה תלוי במספר הזכאים לפטור מארנונה ובמספר סרבני התשלום. נתון זה, המפורסם על ידי למ"ס, מתאר את סכום החיוב בתשלומי ארנונה כפי שדווח על ידי הרשויות המקומיות. סכום החיוב אינו שווה בהכרח לסכום הגבייה בפועל.

ממוצע תשלומי הארנונה למגורים בקרב האוכלוסייה הערבית הוא 199.4 ש"ח בחודש, המהווים 72.3% מממוצע תשלומי הארנונה ביישובים יהודיים ומעורבים, העומד על 275.8 ש"ח בחודש (ראו תרשים 2.6). ראוי לציין כי סוגיית תשלומי הארנונה למגורים ברשויות המקומיות הערביות ומיצובה כחלק העיקרי בהכנסתן מורכבת וסבוכה מכמה סיבות:

1. היעדר אזורי תעסוקה ותעשייה במרחב התכנוני של האוכלוסייה הערבית. יש לציין שאזורים אלה הם המקור העיקרי לתשלומי ארנונה. ביישובים היהודיים, 65% (בממוצע) מגביית הארנונה ממומנים על ידי תשלומי ארנונה מאזורי תעשייה ותעסוקה, 20% ממומנים על ידי תשלומי ארנונה ממגורים, והשאר ממקורות אחרים כמו תרומות מהארץ או מחו"ל. ביישובים הערביים המצב הפוך: 20% (בממוצע) מהארנונה ביישובים הערביים מקורם בתשלומי ארנונה מאזורי תעשייה ותעסוקה, ו-80% בממוצע ממומנים על ידי תשלומי ארנונה ממגורים.

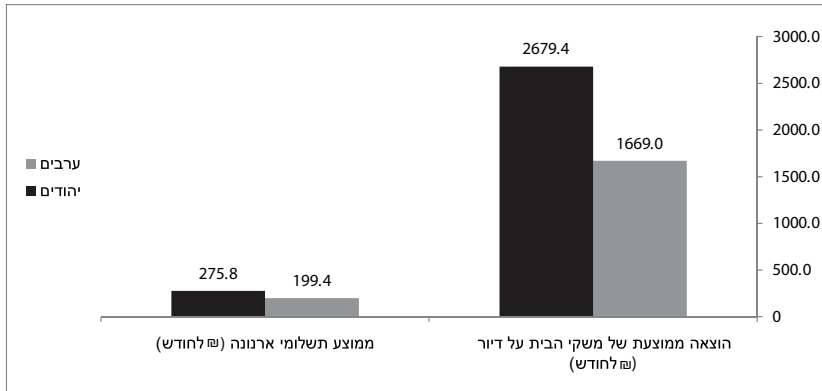
2. מענקי האיזון<sup>51</sup> צומצמו בחמש השנים האחרונות ביותר מ-50%, בלי שניתן פתרון חלופי או פתרון מדורג למצוקה הכספית הצפויה ברשויות הערביות.

3. מענקי איזון מותנים באחוז הגבייה של הארנונה, אך ביישובים הערביים חלק מהתושבים אינם יכולים לעמוד בשיעור הארנונה הנדרש מהם, למרות הקריאות החוזרות ונשנות של ראשי הרשויות המקומיות לתושבים לשלם את חובותיהם. כך נוצר מעגל קסמים: רבים אינם מצליחים לעמוד בחובותיהם לרשות המקומית, וכתוצאה מכך היא אינה מסוגלת לספק להם שירותים אלמנטריים ואפילו לא לשלם משכורות לעובדיה. אם לא די בכך, משרד הפנים מתנה את העברת הכספים בעמידה בשיעור בלתי ריאלי של גביית מסים, שרוב התושבים אינם יכולים לעמוד בהם. עם זאת, בשנים האחרונות ניכר שיפור בשיעורי הגבייה בקרב האוכלוסייה הערבית.<sup>52</sup>

51 בהתאם לנוסחת סוארי ובהמשך לפי נוסחת גדיש, שלפיהן משרד הפנים קובע את גובה תקציב האיזון שהוא מעביר לרשויות המקומיות.

52 ראו הע' 46.

### תרשים 2.6: הוצאה חודשית ממוצעת של משקי בית על דיור וממוצע תשלומי ארנונה למגורים למשק בית (ש"ח לחודש)



מקור: למ"ט, שנתון סטטיסטי לישראל, 2009, עיבוד עמותת סיכוי

## סיכום והמלצות

הנתונים מראים פער גדול בין יהודים לערבים בתחום הדיור. פער זה משפיע על רמת החיים, על היחסים בין הקבוצות בארץ ועל תחומים נוספים. המדד עשוי להוות אינדיקציה, ולו חלקית, לאינדיקטורים חשובים בתחום הדיור שאינם זמינים, כגון נגישות לדיור, תכנון מותאם, פיתוח בסביבת המגורים, תשתיות יישוביות, מבני ציבור, ואופק הפתרונות למחסור בדיור.<sup>53</sup> מצב הדיור והקרקע בארץ מעיב על יחסי ערבים-יהודים ומלבה את הסכסוך המתמשך. שיפור מצב הדיור של האוכלוסייה הערבית הוא צעד חשוב שיכול לשפר את מצבו של המיעוט הערבי ולהשפיע לטובה על יחסי ערבים-יהודים בארץ. יש לציין שהרשות לפיתוח כלכלי במשרד ראש הממשלה החלה לפעול לקידום תוכנית חומש לפיתוח כלכלי ותעסוקתי ב-13 יישובים ערביים, והיא פועלת ליישום היעדים שקבעה לעצמה בתחום הדיור.<sup>54</sup>

באחריותה וביכולתה של הממשלה לסגור את הפערים הקיימים כיום בין יהודים וערבים בתחומי התכנון והדיור באמצעות:

- מתן **ייצוג הולם לאנשי מקצוע ערבים** בתפקידי מפתח במשרד השיכון, במינהל מקרקעי ישראל ובוועדות הבנייה והתכנון המקומיות, המחוזיות ובעיקר בוועדת התכנון והבנייה הארצית, כמו גם **שיתוף נציגי הציבור הערבי** בהתוויית תוכנית מקיפה לפתרון מצוקת הדיור והקרקעות במרחב התכנוני של האוכלוסייה הערבית.
- תוכנית מקיפה לפתרון מצוקת הדיור והקרקעות ביישובים הערביים**. התוכנית תענה על ארבעה קריטריונים עיקריים: (1) הרחבת ההצע - יצירת מגוון פתרונות דיור למגוון הצרכים של האוכלוסייה הערבית; (2) האצת תהליכי ההרשאה לתכנון ופיתוח קרקעות לבנייה למגורים; (3) הקצאת תקציבים ייעודיים לתוכנית מוגדרת מראש הן בזמן והן בגודל התקציב; (4) קביעה וגיבוש של קריטריונים מתאימים ורגישי-תרבות למימון רכישה והשכרה של דירות.

53 בימים אלה משלימה עמותת סיכוי שני מחקרים הנוגעים אף הם למצוקת הדיור: מחקר בנושא שיווק קרקעות לפיתוח ובנייה ביישובים הערביים, ומחקר בנושא סוגיות ברישום המקרקעין בחברה הערבית בישראל. המחקרים יראו אור באפריל 2011.

54 <http://www.pmo.gov.il/PMO/PM+Office/rsuiot/ecoAR.htm>. 54

3. בחינת **תופעת הבנייה ללא היתר** הרווחת ביישובים הערביים, מציאת פתרון שלם וצודק לדירות שנבנו ללא היתר ואספקת תשתית תכנונית ראויה ופתרונות דיור חוקיים, שלו היו קיימים לא היתה מתפתחת בנייה ללא היתר בהיקף הנוכחי.
4. **הכרה ממשלתית ביישובים הערבים הלא-מוכרים בנגב** על פי קריטריונים שוויוניים וצודקים. העמדת מנגנונים וכלים **להכרה והסדרה של שכונות בלתי מוכרות בערים המעורבות** (למשל בלוד וברמלה), **הרחבתם ושיפוצם של בתים בדמי מפתח ורכישת הבתים על ידי הדיירים במחיר מוזל**. כמו כן, יש לאשר **הקמה של יישובים קהילתיים ערביים**.
5. **הוזלת מחיר הדיור** על ידי הכללת היישובים הערביים שנמצאים באשכולות 1-4 (לפי הדירוג החברתי כלכלי של למ"ס) **בתוכנית סיוע ממשלתית ייחודית**. התוכנית תכלול **הפחתת המיסוי על קרקע והגדלת הצע הקרקע למגורים, סיוע לפרט** בעלויות הפיתוח ובמשכנתאות, הן בהתבסס על שיטת בנה ביתך והן בהתבסס על שיטת הבנייה הקבלנית, או לחלופין מתן ערבות לבנקים לפתיחת מסלולים למשכנתאות בפרויקטים חדשים למגורים **ועידוד בניית דיור ציבורי לנזקקים**, במיוחד ביישובים העירוניים.
6. **ביטול חוקי ההפקעה וההליכים המפלים ערבים לרעה בסוגיות הקרקע ודיור**.
7. **הרחבת תחומי השיפוט של יישובים ערביים וצירוף אדמות מדינה אליהם** כדי לייעד אותן לשכונות חדשות למגורים ולאזורי תעסוקה **והרחבת תחום הבינוי** (קו כחול) באופן שיאפשר פיתוח ותכנון הולמים.



## פרק 3 : מדד החינוך

חינוך נחשב לאחד מעמודי התווך של כל חברה ולמחולל התפתחות, במיוחד בעידן המידע. לחינוך פוטנציאל לקידום המעמד החברתי-כלכלי והתעסוקתי, לשיפור הבריאות, איכות החיים והרווחה ועוד. חינוך והשכלה הם בין הכלים החשובים ביותר לצמצום פערים חברתיים וכלכליים, הן ברמת הפרט והן ברמת הקבוצה. שוויון בנגישות לחינוך ברמה נאותה, מן הגיל הרך ועד להשכלה גבוהה, הוא גורם מרכזי במימוש אידיאל השוויון בחברה דמוקרטית.<sup>55</sup>

עד כה, ישראל לא השכילה לכוון מערכת חינוך ארצית אחידה ושווה לכל נפש. המאפיין הבולט ביותר של החינוך בישראל הוא הבידול הלאומי, הדתי, העדתי והמעמדי, המעוגן ביחסי כוחות פוליטיים וכלכליים ומלווה באי-שוויון עמוק.<sup>56</sup> בישראל קיימים פערים עצומים בהישגים החינוכיים של קבוצות שונות בחברה. פערים אלה הם בין השאר תוצאה של אי-שוויון בנקודת הזינוק ושל אפליה בהקצאת משאבים במהלך הלימודים.

ניתוח המדיניות הממשלתית כלפי מערכת החינוך הערבית מלמד על השקעה פחותה בו בהשוואה להשקעה בזרמי החינוך היהודיים, הבאה לידי ביטוי בהשקעה של משאבים דלים יותר.<sup>57</sup>

מאז קום המדינה גדלה מערכת החינוך הערבית, התפתחה והשתפרה. בעקבות זאת חל גידול משמעותי בשיעורי ההשתתפות של ילדים ערבים בלימודים, וחלקם הגיעו להישגים לא מבוטלים. למרות זאת, הפערים בהישגים הלימודיים בין הערבים ליהודים נותרו בעינם בכל התחומים ובכל שלבי החינוך. עובדה זו תרמה ועדיין תורמת למעמדה הנמוך של האוכלוסייה הערבית בישראל.<sup>58</sup>

ח'אלד אבו עסבה<sup>59</sup> מדגיש שמערכת החינוך בישראל "פועלת בתנאים של אי-שוויון בתשומות (משאבים המושקעים במערכת החינוך), ובהתאם לכך גם סובלת מנחיתות במבחני התוצאה (כגון הישגים במבחנים בינלאומיים ולאומיים, מספר מסיימי תיכון, זכאות לבגרות וייצוג בהשכלה הגבוהה). כיום אין עוררין על האי-שוויון בחינוך, "אפילו בקרב מי שמופקדים על המערכת הן ברמת העיצוב והן ברמת הביצוע". מדינת ישראל הכירה באי-שוויון ובפערים בהקצאת משאבים המושקעים בין שתי מערכות החינוך. למרות הכרה זו, ואף על פי שועדת אור קבעה כי החינוך הוא תחום שבו קיימת אפליה ברורה בהקצאת משאבים וכי פשוט לאתר את הפער בתחום זה ולסגור אותו, המדיניות המפלה בהקצאת משאבים עדיין נמשכת גם באופן פורמלי וגם באופן מהותי, ופירותיה הם הישגים ירודים יחסית לאוכלוסייה הערבית.

55 ח'אלד אבו עסבה (2008), **מערכת החינוך הערבית וסוגיית השוויון**. מפנה, עמ' 43 (להלן אבו עסבה, **מערכת החינוך הערבית**).

56 שלמה סבירסקי ונגה דגן-בוזגלו (2009), **בידול, אי-שוויון ושליטה מתרופפת: תמונת מצב של החינוך הישראלי**. תל-אביב: מרכז אדווה, עמ' 4 (להלן סבירסקי ודגן-בוזגלו, **בידול, אי-שוויון ושליטה מתרופפת**).

57 ח'אלד אבו עסבה (2005), "מערכת החינוך הערבית בישראל: התפתחות ותמונות מצב עכשווית". בתוך עזיז חיידר (עורך), **ספר החברה הערבית בישראל** (1). ירושלים: מכון ון ליר, הקיבוץ המאוחד, עמ' 201-221.

58 אבו עסבה, **מערכת החינוך הערבית**, 44.

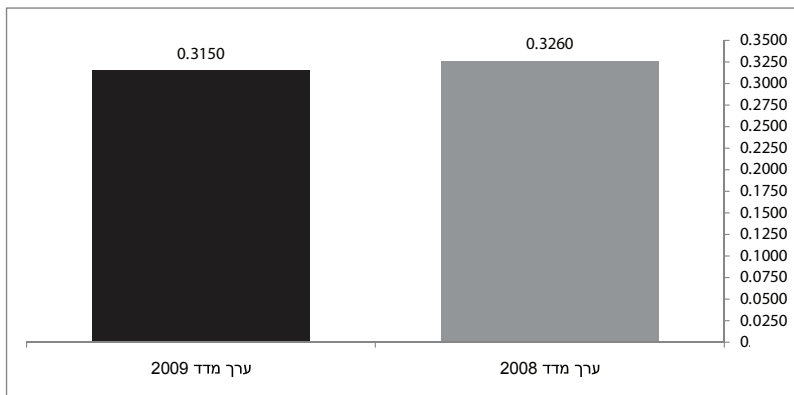
59 שם, 46, 50.

## ערך מדד החינוך 2009: 0.3150

ערך מדד החינוך לשנת 2009 הוא 0.3150 - קטן ב-3.5% מערכו של מדד החינוך לשנת 2008 (0.3260), ומצביע על ירידה עקבית ומתמשכת בשנים האחרונות. מאז 2006 הצטמצם האי-שוויון ב-8.6%.

תרשים 3.1 מראה את מדד 2008 לעומת שנת 2009. הירידה בערך מדד החינוך לשנת 2009 נובעת מצמצום הפער בין יהודים לערבים במשתנים הבאים: (1) עלייה בשיעור בני שנתיים במעונות ובפעוטונים; (2) התייצבות בשיעור בני 3-4 בגני ילדים בקרב הערבים לעומת ירידה בקרב היהודים; (3) עלייה באחוז מורים אקדמאים; (4) ירידה באחוז מורים בלתי מוסמכים אצל הערבים; (5) עלייה באחוז בעלי 13 שנות לימוד ומעלה מקרב בני 15 ומעלה, וירידה באחוז בעלי 8 שנות לימוד ומטה מקרב בני 15 ומעלה.

תרשים 3.1: ערך מדד החינוך 2009 לעומת ערך מדד 2008



## אינדיקטורים ומשתנים

ניתוח הפערים במערכת החינוך נעשה לרוב לפי שני משתנים עיקריים: תשומות ותפוקות. התשומות מתייחסות למשתנים כגון שעות לימוד, איכות המורים ותשתיות (כיתות לימוד), והתפוקות מתייחסות בעיקר לשיעורי למידה ברמות הגיל השונות ולהישגים בלימודים (מהגן ועד להשכלה גבוהה).

כפי שצוין לעיל, כדי לאפשר השוואה של התשומות והתפוקות והמשתנים הכלולים בהם לאורך השנים, נבדקים בכל שנה אותם אינדיקטורים ומשתנים. האינדיקטורים שנבחרו לבדיקת רמת השוויון בחינוך בין האוכלוסייה היהודית לאוכלוסייה הערבית מתייחסים להיבטים כגון משאבי מערכת החינוך, תשתית פדגוגית, השתתפות בלימודים ותפוקות חינוכיות.

## רשימת האינדיקטורים והמשתנים

משתנים	אינדיקטורים
1. מספר תלמידים ממוצע בכיתה בחינוך היסודי	משאבי מערכת החינוך
2. מספר תלמידים ממוצע בכיתה בחינוך העל-יסודי	
3. מספר שעות הוראה ממוצע לתלמיד בחינוך היסודי	
4. מספר שעות הוראה ממוצע לתלמיד בחינוך העל-יסודי	
5. אחוז מורים אקדמאים	תשתית פדגוגית
6. אחוז מורים בלתי מוסמכים	
7. שיעור השתתפות בגני ילדים ובמעונות יום בגיל שנתיים	השתתפות בלימודים
8. שיעור השתתפות בגני ילדים ובמעונות יום בגיל 3-4	
9. אחוז הנשירה בקרב תלמידי ט'–י"ב	
10. אחוז הסטודנטים באוניברסיטה מכלל בני 20-34	
11. אחוז בעלי 8-0 שנות לימוד מכלל בני 15 ומעלה	תפוקות חינוכיות
12. אחוז בעלי 13 שנות לימוד ומעלה מכלל בני 15 ומעלה	
13. חציון מספר שנות לימוד בקרב בני 15 ומעלה	
14. אחוז הזכאים לתעודת בגרות מכלל תלמידי כיתות י"ב	
15. אחוז הזכאים לבגרות העומדת בדרישות הסף לכניסה לאוניברסיטה מקרב תלמידי י"ב	
16. ממוצע ציוני המיצ"ב - כיתות ה'	
17. ממוצע ציוני המיצ"ב - כיתות ח'	

## תיאור המשתנים

### משאבי מערכת החינוך

#### צפיפות בכיתה

מספר התלמידים בכיתה משפיע על ההשקעה שהמורה מייחד לכל תלמיד ועל האפקטיביות של ההוראה. בכיתה קטנה ניתנת תשומת לב רבה יותר לכל תלמיד, והדבר ניכר בהישגים. טענה זו נשמעה כמה פעמים מפי חוקרים באקדמיה<sup>60</sup> וחברי כנסת.<sup>61</sup>

תרשים 3.2 מציג את גודל הכיתה בחינוך היהודי ובחינוך הערבי ב-2009. הנתונים שלפנינו מראים פערים בין מספר התלמידים בכיתה בין שתי מערכות החינוך לטובת החינוך היהודי בכל שכבות הגיל בבתי הספר. מספר התלמידים הממוצע בכיתה בחינוך הערבי גדול יותר מאשר בחינוך היהודי באותה שכבת גיל ומשפיע לרעה על הישגיהם.

60 נחום בלס (2008), **הקטנת גודל הכיתה: משמעויות תקציביות וחינוכיות**. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

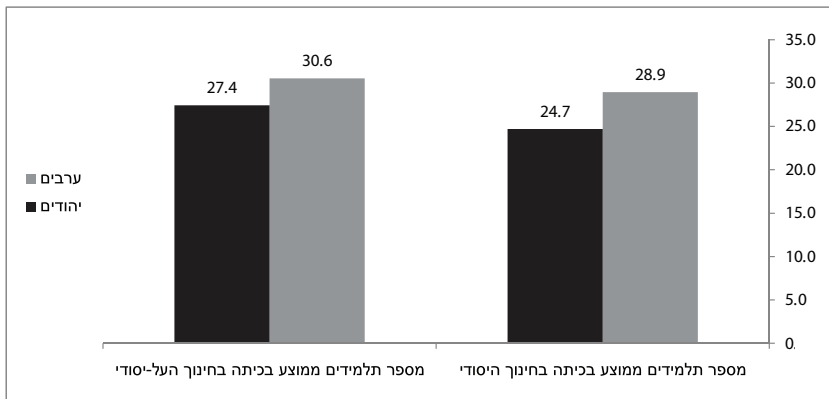
61 ראו הצעת חוק הגבלת מספר תלמידים בגני ילדים ובכיתות היסוד, התש"ז-2006 (פ/1669), שיזמה ח"כ רונית תירוש. ראו גם הצעת חוק חינוך ממלכתי (הגבלת מספר תלמידים בגן חובה ובכיתה בבית ספר יסודי), התש"ז-2007 (פ/17.2610), שיזמה ח"כ ליה שמטוב.

בין המדד הקודם לנוכחי, ניתן לראות שמספר התלמידים הממוצע בכיתה בחינוך היסודי הערבי ירד במעט - מ 29.0 ל-28.9 - ובכיתה בחינוך היסודי היהודי הוא עלה במעט - מ 24.6 ל-24.7. תרשים 3.2 מראה שמספר התלמידים הממוצע בכיתה בחינוך היסודי הערבי הוא 28.9, לעומת 24.7 בחינוך היסודי היהודי. בכל זאת, הפער נשמר לטובת החינוך היהודי.<sup>62</sup>

בחינוך העל-יסודי מספר התלמידים הממוצע בכיתה בחינוך הערבי עלה במעט - מ 30.5 ל-30.6. תלמידים בכיתה, לעומת ירידת מספר התלמידים בחינוך היהודי מ-27.6 ל-27.4 במדד הנוכחי. עלייה זו במספר התלמידים אצל הערבים והירידה אצל היהודים הגדילה את הפער בין שתי הקבוצות ל-11.6%, לעומת 10% בשנה שעברה.

מצבם של הערבים הבודווים בכפרים הבלתי מוכרים בנגב הוא הקשה ביותר. לעשרות אלפי תלמידים אין תשתית ראויה לקיום יום חינוך נורמטיבי והם נאלצים לנסוע לבתי ספר באחת העיירות הבודוויות. זהו עול פיזי וכספי שגם תורם לאחוזי נשירה גבוהים ולהישגים נמוכים.<sup>63</sup>

### תרשים 3.2: מספר התלמידים הממוצע בכיתה בחינוך היסודי והעל-יסודי בחינוך הערבי ובחינוך הערבי



המקור: למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, 2009. עיבוד: עמותת סיכוי.

## ממוצע שעות הוראה

בכל שנה מאז 2006, גם השנה ישנם פערים בין שתי קבוצות האוכלוסייה לטובת האוכלוסייה היהודית. שעות ההוראה הן סך כל השעות השבועיות של כיתה חלקי מספר התלמידים.

בכל הנוגע לממוצע שעות ההוראה, יש תקצוב בלתי שוויוני של שעות תקן בין החינוך היהודי לחינוך הערבי לטובת החינוך היהודי. האי-שוויון נובע בין היתר מהדרתם של ערבים ממנגנוני ההעדפה הלאומית (היישובים הערביים שלא נמצאים באזורי עדיפות לאומית לא נהנים מהקצאות מיוחדות של שעות תקן, בין אם על בסיס "מדד טיפוח בית ספרי" שהונהג עד 2003 ובין אם על בסיס "מדד טיפוח לתלמיד" הכולל גם מרכיב של מגורים ביישוב הכלול ברשימת עדיפות לאומית א'). הכללתו של מרכיב זה מפלה את התלמידים הערבים.<sup>64</sup>

ישנו פער בממוצע שעות ההוראה לטובת האוכלוסייה היהודית, הן בחינוך היסודי והן בחינוך העל-יסודי. הפערים בין ערבים ליהודים בחינוך היסודי הצטמצמו מפער של 18.7% בשנת 2008 לפער של 12.5% בשנת 2009, בשל הירידה בממוצע שעות ההוראה בחינוך היסודי היהודי מ 1.9 ל-1.8. בחינוך הערבי ממוצע שעות ההוראה בחינוך היסודי נותר על כנו - 1.6.

62 מספרי התלמידים המובאים כאן הם ממוצעים של כלל מערכת החינוך הערבית. אנו יודעים כי במקומות מסוימים יש כ-40 תלמידים בכיתה, וכיתות אחרות הן קטנות יותר. הבעיה מחריפה בכיתות הצפופות (יותר מ-35 תלמידים), הנפוצות מאוד בחינוך הערבי, ויש לה השפעה מכרעת על הישגי התלמידים.

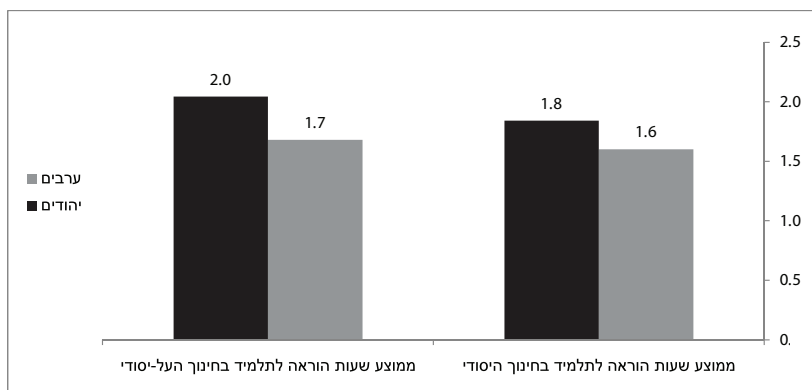
63 יוסי כורזים (2003), ילדים בסיכון ברשויות המקומיות בנגב. משרד הרווחה, עמ' 8.

64 סבירסקי ודגן-בחגלון, בידול, אי-שוויון ושליטה מתרופפת, 35.



בחינוך העל-יסודי הפערים נשארו כמו בשנה הקודמת - 1.7 אצל הערבים לעומת 2.0 אצל היהודים: פער של 17.6% (ראו תרשים 3.3).

**תרשים 3.3: ממוצע שעות הוראה לתלמיד בחינוך העל-יסודי ובחינוך העברי ותלמיד**



מקור: למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, 2009. עיבוד: עמותת סיכוי.

## תשתית פדגוגית

### השכלת מורים

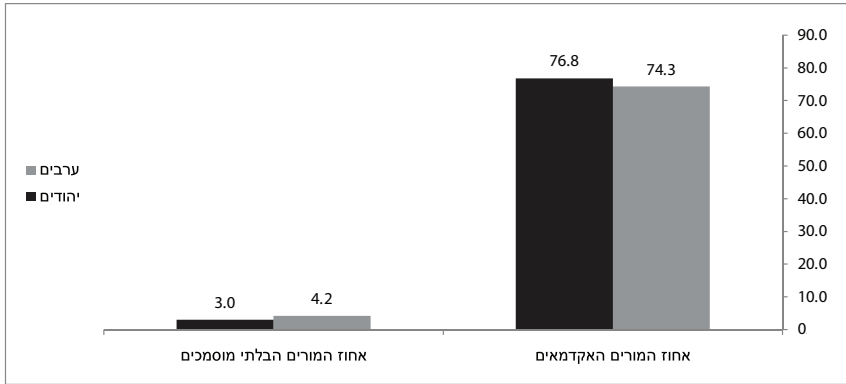
כפי שציינו במדדים הקודמים, בין השכלת המורה להישגי התלמידים יש יחס ישיר,<sup>65</sup> כלומר הישגי התלמידים מושפעים מאוד מהשכלת המורים. ציבור המורים והמורות הוא ההון האנושי של מערכת החינוך, ובלעדיו אין המערכת יכולה לתפקד.

תרשים 3.4 משקף את השכלתם של המורים. גם השנה אחוז המורים האקדמאים בקרב האוכלוסייה היהודית גדול יחסית לשיעורם בקרב המורים הערבים - 76.8% לעומת 74.3%. עם זאת, ניכרים עלייה ושיפור בהשכלתם של המורים הערבים. אחוז המורים הערבים האקדמאים עלה מ-71.0% במדד 2008 ל-74.3% - עלייה של 3.3 אחוז, לעומת עלייה של 1.1 אצל היהודים - מ-75.7% (מדד 2008) ל-76.8%.

השיפור ניכר גם באחוז המורים הבלתי מוסמכים בקרב המורים בחינוך הערבי: שיעורם ירד ל-4.2% (לעומת 4.8% במדד הקודם), ואילו בקרב המורים בחינוך היהודי הוא 3.0% (לעומת 3.3% במדד הקודם) - פער של 1.2 אחוזים לטובת האוכלוסייה היהודית.

65 שמואל שי ואחרים (2005), זכאות ואי-זכאות לתעודת בגרות: ניתוח הישגים של תלמידי בית ספר תיכון בישראל לפי משתנים דמוגרפיים ובית ספריים. ירושלים: מכון ון ליר.

**תרשים 3.4: אחוז מורים אקדמאים ואחוז מורים בלתי-מוסמכים בחינוך העברי ובחינוך הערבי**



מקור: למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, 2009-1-2010. עיבוד: עמותת סיכוי.

## השתתפות בלימודים

### החינוך בגיל הרך

חשיבות רבה נודעת לחינוך נאות בגיל הרך. עיקר תפקידו בין גיל שלוש לשש, בהכנת הילד ללמידה מבחינה אינטלקטואלית, רגשית, קוגניטיבית ופיזית. בגיל זה מתפתחים כישורי השפה של הילד, יכולת הלמידה, היכולת החברתית, השליטה העצמית, הוויסות העצמי ועוד.<sup>66</sup> בין שני המגזרים ישנם פערים משמעותיים בשיעורי הביקור במסגרות חינוכיות בגיל הרך. הפער קיצוני במיוחד בכל הקשור לאוכלוסייה הערבית הבדוויית בנגב, שבה רק 1.8% מן הילדים עד גיל שלוש מבקרים במסגרות חינוכיות.<sup>67</sup> המודעות לחשיבות החינוך בגיל הרך בקרב האוכלוסייה הערבית גברה באחרונה כתוצאה מעלייה ברמת ההשכלה של ההורים. בד בבד, לחצים כלכליים ויציאת נשים לשוק העבודה דחפו הורים רבים לחפש פתרונות חוץ-ממסדיים, כגון עמותות וארגונים פרטיים, המפעילים מסגרות חינוך כאלו.<sup>68</sup> עם זאת, שיעור המבקרים בגני ילדים ערביים עדיין נמוך בהשוואה לשיעורם באוכלוסייה היהודית.

הנתונים בתרשים 3.5 מראים את שיעור המבקרים בגני ילדים - בני שנתיים ובני 3-4. בדומה לשנים הקודמות, גם במדד 2009 נמצא פער לטובת האוכלוסייה היהודית בשתי קבוצות הגיל, עם פער גדול במיוחד בקבוצת בני השנתיים. בשתי קבוצות האוכלוסייה ישנו שיפור באחוז הלומדים מגיל שנתיים, אולם הפער באחוז בני השנתיים המבקרים בגני ילדים נשאר גדול במיוחד - מפער של פי 5 לפער של פי 4.9 לטובת היהודים. בקרב הערבים עלה שיעורם מ-7.5% ל-9.4% במדד הנוכחי, ובקרב היהודים מאותה קבוצת גיל מ-39.8% ל-45.9%. במילים אחרות, למרות השיפור בקרב הערבים, הפער בין שתי הקבוצות כמעט לא השתנה.

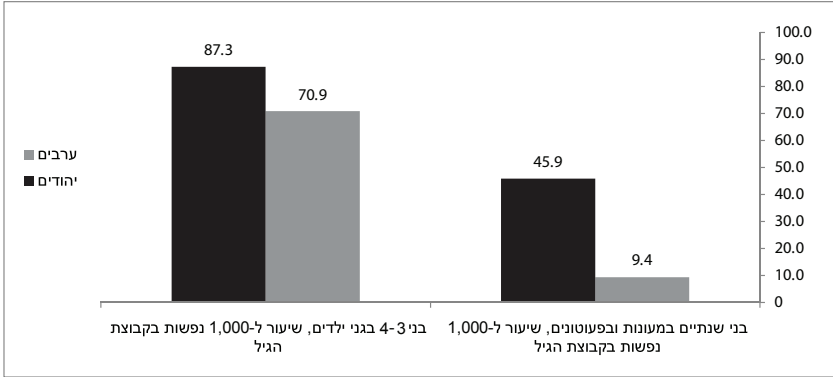
ביחס לבני 3-4, חלה עלייה מ-66.3% בשנת 2008 ל-70.9% במדד 2009. בקרב האוכלוסייה היהודית חלה ירידה קלה - מ-89.1% במדד 2008 ל-87.3% במדד 2009.

66 אבו עסבה, **מערכת החינוך הערבית**, 47.

67 אתי וייסבלאי (2006), **ילדים במגזר הבדואי בנגב**. הכנסת: מרכז המידע והמחקר.

68 ח'אלד אבו עסבה (2007), **החינוך הערבי בישראל: דילמות של מיעוט לאומי**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, עמ' 100-101 (להלן אבו עסבה, **דילמות**).

**תרשים 3.5: אחוז בני שנתיים ובני 3-4 בגני ילדים, מעונות ופעוטונים לפי קבוצת אוכלוסייה**

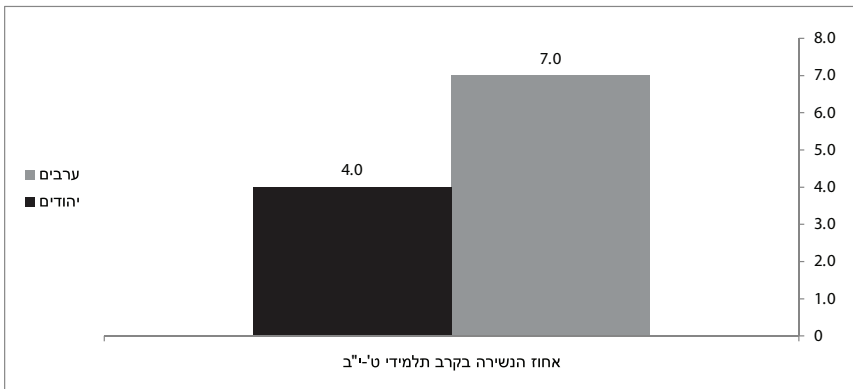


מקור: למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, 2009. עיבוד: עמותת סיכוי.

**נשירה מבית הספר**

מקובל להציג את שיעורי הלמידה של ילדים בגילים שונים כאינדקס של הצלחה של מערכת החינוך לשלב בה את רוב הילדים. שיעורי הלמידה בחינוך היהודי מתקרבים למאה אחוז בכל רמות הגיל, אך בחינוך הערבי שיעורי המבקרים בגנים בני הגיל הרך או בחטיבה העליונה נמוכים יותר ושיעורי הנשירה גבוהים יותר. אחוז הנשירה של תלמידי ט'–י"ב בקרב האוכלוסייה הערבית הוא 7.0%, ואילו בקרב האוכלוסייה היהודית הוא 4.0% – הבדל של 3 אחוזים, כמו בשנה הקודמת (ראו תרשים 3.6). יתרה מזו, אחוז התלמידים הערבים שנמצאים במצב של נשירה סמויה גבוה במיוחד,<sup>69</sup> כתוצאה מפערים שמשקפים הן בהשקעה פחותה של המשלה והן במשאבים מצומצמים יותר הניתנים למערכת החינוך מידי הרשויות המקומיות וההורים, הסובלים ממצב כלכלי קשה. כמו כן יש בה מחסור בכוח אדם מקצועי מיומן בתחומים שונים.<sup>70</sup>

**תרשים 3.6: אחוז הנשירה בקרב תלמידי ט'–י"ב**



מקור: למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2009. עיבוד: עמותת סיכוי.

69 נשירה סמויה מתארת אוכלוסייה הנעדרת בתכיפות ממערכת החינוך או שנוכחת בכיתה בצורה פסיבית ואינה משתתפת השתתפות פעילה בלמידה.  
70 מרים כהן-נבות, שרית אלנובוגן-פרנקוביץ ותמר ריינפלד (2001), הנשירה הגלויה והסמויה בקרב בני נוער. מכון ברוקדייל.

## אחוז הסטודנטים באוניברסיטה מכלל בני 20-34

משנות התשעים של המאה העשרים חלה מהפכה חברתית של ממש בכל הנוגע להתפשטות ההשכלה הגבוהה בישראל, במיוחד בקרב הערבים.<sup>71</sup>

האם התפשטות זו אכן תרמה לשיפור מצבם החברתי-כלכלי של הערבים? ואם כן, כיצד היא משפיעה על ההישגים בתחום התעסוקה? נתוני שוק העבודה מצביעים על אחוזים גבוהים של בלתי מועסקים בקרב הערבים בכלל (11.5%), ובקרב אקדמאים ואקדמאיות בפרט (10%-30% בהתאמה).<sup>72</sup>

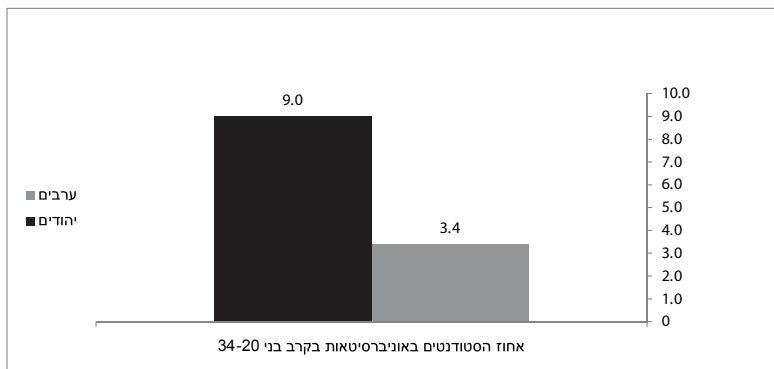
למרות זאת, התעצמות הזיקה בין יכולת כלכלית ובין נגישות להשכלה גבוהה בשל מחירם הגבוה של הלימודים, איכות ההשכלה והקושי להתקבל מהווים חסמים בפני תלמידים מהפריפריה וממצב סוציו-אקונומי נמוך, במיוחד תלמידים ערבים שמנסים להתקבל לאוניברסיטאות בארץ. בשל המתאם הגבוה בין מוצא עדתי ולאומי ובין מעמד כלכלי, הסינון הכלכלי מעצים את הסינון התרבותי, ובכך הוא פוגע בסיכוייהם של תלמידים מקהילות מוחלשות לזכות בהשכלה גבוהה בכלל, וללמוד במסלולים היוקרתיים של ההשכלה הגבוהה בפרט.<sup>73</sup>

למרות הגידול במספר הערבים בעלי השכלה גבוהה, בחינה מעמיקה מלמדת שרוב הסטודנטים הערבים לומדים במסלולים שדרישות הקבלה אליהם נמוכות יחסית.<sup>74</sup> דבר זה ישפיע בעתיד גם על הזדמנויות התעסוקה שלהם ורמת הכנסתם העתידית.

מבחינה הקבלה לאוניברסיטאות, כמו ידע בעברית, ידע באנגלית ומבחני הפסיכומטרי, מכבידים על התלמידים הערבים, שהאנגלית היא לרובם מעין שפה רביעית - לאחר השפה המדוברת, הערבית הספרותית הנלמדת בבית הספר והעברית - ומהווה אתגר גדול. זהו הסבר אפשרי לאחוז הגדול של סטודנטים ערבים שלא מתקבלים לאוניברסיטאות בארץ (מספר הסטודנטים הערבים הפלסטינים מישראל במוסדות אקדמיים בירדן בלבד הוא כ-5,000)<sup>75</sup> או לומדים מקצועות בעלי דרישות קבלה נמוכות יותר.

אחוז הסטודנטים באוניברסיטאות מקרב בני 20-34 עומד על 9% בקרב האוכלוסייה היהודית (בדומה לאחוז במדד הקודם) - כמעט פי שלושה מאחוז הסטודנטים באוניברסיטאות באוכלוסייה הערבית, העומד על 3.4% (כ 3.3% במדד הקודם) (ראו תרשים 3.7).

**תרשים 3.7: אחוז הסטודנטים באוניברסיטה מכלל בני 20-34, לפי קבוצת אוכלוסייה**



מקור: למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, 2009-2010. עיבוד: עמותת סיכוי.

71 אברהם יוגב (עורך) (2008), **התפשטות ההשכלה הגבוהה וצדק חלוקתי בישראל**. אוניברסיטת תל אביב: הוצאת רמות, עמ' 7 (להלן יוגב, **התפשטות ההשכלה הגבוהה**).

72 למ"ס, **סקר חברתי**, 2009.

73 נגה דגן-בוזגלו (2005), **זכויות חברתיות בישראל: הזכות להשכלה גבוהה**. תל אביב: מרכז אדוה, עמ' 15.

74 אבו עסבה, **מערכת החינוך הערבית**, 49.

75 קוסאי חאג' יחיא וח'אלד עראר (2007), **סטודנטים ערבים פלסטינים ישראלים באוניברסיטאות הירדניות: בין שאיפה לאתגר**. בתוך ספר דראסאת, 2009 (בערבית).

## תפוקות חינוכיות

### מספר שנות לימוד

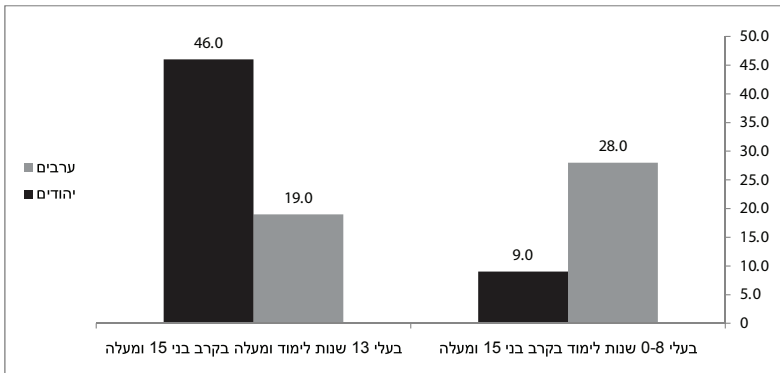
ההשכלה נתפסת כיום כגורם בעל חשיבות מרכזית, המשפיע על חייו של הפרט לא רק מבחינה כלכלית וחברתית, אלא גם על סגנון חייו ובריאותו. השכלה היא משאב המקדם השגת משאבים אחרים.<sup>76</sup> תהליך הפיכתה של ישראל לחברה מסמיכה, המייחסת חשיבות לתעודות אקדמיות בשוק העבודה, החל לצבור תאוצה בשנות התשעים.<sup>77</sup> ואולם למרות העלייה במספר בעלי ההשכלה הערבים, ובמיוחד בקרב הנשים, לא חל שיפור ברמת החיים של האוכלוסייה הערבית, בגלל מדיניות ממשלתית מדירה, הניכרת גם במגזר הפרטי. כך נותק הקשר בין התשואה החיובית להשכלה ובין רמת ההשכלה.<sup>78</sup>

בדומה לשנים קודמות, גם השנה ניכר פער עמוק בין ההשכלה בקרב יהודים לעומת הערבים. שיעור בעלי 13 שנות לימוד ומעלה בקרב האוכלוסייה היהודית עדיין גדול פי 2.5 מאשר בקרב האוכלוסייה הערבית. באוכלוסייה היהודית אף חלה עלייה (מ-45% ל-46%), בעוד שהמצב באוכלוסייה הערבית נותר על כנו - 19%.

תרשים 3.8 להלן מראה כי שיעור בעלי 0-8 שנות לימוד גבוה בקרב האוכלוסייה הערבית יותר מפי שלושה מאשר שיעורם בקרב האוכלוסייה היהודית.

לגבי חציון שנות הלימוד בקרב בני 15 ומעלה (תרשים 3.9), אפשר לראות את המשך המגמה שהזכרה במדדים הקודמים - חציון גבוה יותר אצל היהודים, למרות הירידה מ-12.7 ל-12.6 עלייה מ-11.1 ל-11.3 בקרב ערבים.

**תרשים 3.8: בני 15 ומעלה בעלי 8 שנות לימוד ובעלי 13 שנות לימוד ויותר לפי קבוצות אוכלוסייה**



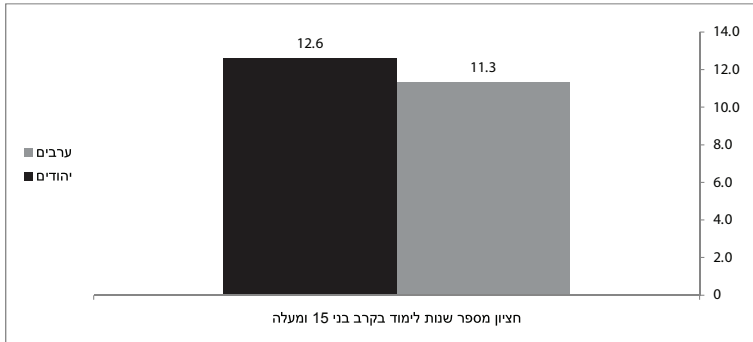
מקור: למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, 2009. עיבוד: עמותת סיכוי.

76 שמואל שי ונעמיקה ציון (2003), **חינוך וצדק חברתי בישראל: על שוויון הזדמנויות בחינוך**. ירושלים: מכון ון-ליר, עמ' 7.

77 יוגב, **התפשטות ההשכלה הגבוהה**, 7.

78 יאסר עואד (2007), **אקדמיות ערביות בשוק העבודה**. נצרת: נשים נגד אלימות.

**תרשים 3.9: חציון מספר שנות לימוד בקרב בני 15 ומעלה**



מקור: למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, 2009. עיבוד: עמותת סיכוי.

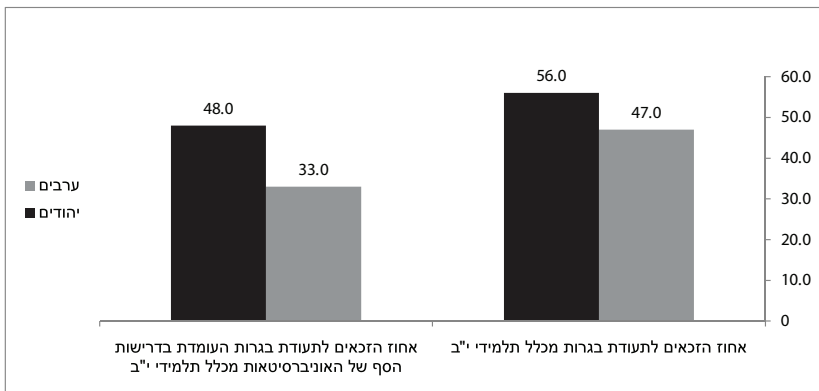
**הישגים לימודיים**

מבחנים יכולים להשפיע על סיכויי של הפרט להתקדם בסולם החברתי והכלכלי ועל הזדמנויות העבודה שלו בהתאם לביצועיו. הביטוי המובהק ביותר של הבידול הלאומי בחינוך בישראל הוא הבדלים גדולים ברמת ההישגים של התלמידים היהודים לעומת התלמידים הערבים.<sup>79</sup>

להלן נבחן לפי הנתונים שבידינו את שיעור הזכאות לבגרות, את שיעור הזכאות לבגרות העומדת בדרישות סף הכניסה לאוניברסיטאות, ואת ההבדלים במבחני המיצ"ב.

תרשים 3.10 להלן מצביע על אחוז הזכאים לתעודת בגרות ועל אחוז התלמידים שעמדו בדרישות הסף של האוניברסיטאות מכלל תלמידי י"ב. בשני המשתנים קיים פער לטובת האוכלוסייה היהודית. באחוז הזכאים לתעודת בגרות העומדת בדרישות הסף של האוניברסיטאות יש פער של 45% בהשוואה למדד 2008 ומדד 2007, אחוז הזכאים לתעודת בגרות בקרב היהודים לא השתנה (56.0% בשלוש השנים האחרונות), ואילו בקרב הערבים הוא ירד ב-3%, מ-50% במדד שנת 2007 ל-47.0% במדד הנוכחי. אחוז הזכאים לתעודת בגרות העומדת בדרישות הסף לאוניברסיטאות בקרב ערבים עלה באחוז אחד (מ-32% ל-33%), ואילו בקרב היהודים לא חל שינוי בנתון זה (48%).

**תרשים 3.10: אחוז הזכאים לתעודת בגרות מכלל תלמידי י"ב ואחוז הזכאים לבגרות העומדת בדרישות הסף לכניסה לאוניברסיטאות מקרב תלמידי י"ב**



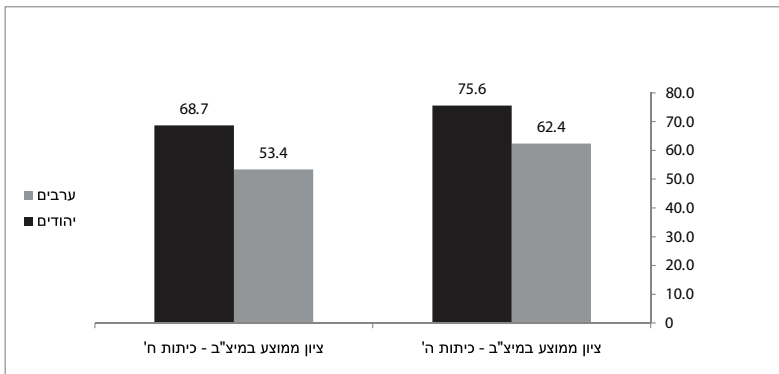
מקור: למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, 2009. עיבוד: עמותת סיכוי.

79 סבירסקי ודגן-בוזגלו, בידול, אי-שוויון ושליטה מתרופפת.

## בחינות המיצ"ב

בחינות המיצ"ב (מדדי יעילות וצמיחה בית ספרית) כוללות ארבעה תחומי לימוד: שפת אם, אנגלית, מתמטיקה ומדעים. תרשים 3.11 להלן מתאר את ציוני בחינות המיצ"ב של תלמידים יהודים וערבים בכיתות ה' וח'. מן התרשים עולה כי ציוניהם של התלמידים היהודים גבוהים מציוניהם של התלמידים הערבים גם בכיתות ה' וגם בכיתות ח'. הפער בין יהודים לערבים בכיתות ה' הצטמצם בנקודה אחת ועומד על 13.2 נקודות לעומת 14.2 נקודות בשנת 2008. בכיתות ח' הפער עלה במעט, ל-15.3 נקודות לעומת 14.7 נקודות מבשנה שעברה.

**תרשים 3.11: ציון ממוצע במבחני המיצ"ב בכיתות ה' ובכיתות ח' בחינוך העברי ובחינוך הערבי**



מקור: למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, 2009. עיבוד: עמותת סיכוי.

## סיכום והמלצות

הממצאים מראים שלמרות השיפור היחסי שחל בשנים האחרונות ברמת החינוך הערבי, והעלייה במספר שנות ההשכלה ובאחוז המשכילים הערבים, ההבדלים והפערים בין היהודים לערבים עדיין גדולים. גם הקשר בין מספר שנות ההשכלה והתשואה הכלכלית לא מתבטא בשיפור רמת החיים בקרב הערבים.

אנו רואים בקידום ההשכלה בקרב הציבור הערבי צעד חשוב בשיפור מצבו של המיעוט הערבי. השקעה ראויה של הממשלה בחינוך הערבי יכולה להפחית הוצאות עתידיות של המדינה על פתרון בעיות חברתיות ועל הקמת מסגרות תומכות למשפחות וילדים, שאילו הושקע בהם מלכתחילה היו יכולים להיות במסגרות החינוכיות המתאימות ולאחר מכן בשוק העבודה כאנשים יצרניים.

אנו מציעים למדינת ישראל כמה צעדים שיכולים לקדם ולשפר את מצב החינוך הערבי, כחלק מתוכנית כוללת:

1. הצבת סוגיית החינוך הערבי בסדר העדיפויות הלאומי של הממשלה לקידום האוכלוסייה הערבית.<sup>80</sup>
2. התייעצות עם מחנכים ואנשי מקצוע ערבים שמכירים את החברה הערבית ואת מערכת החינוך הערבית, כדי לבנות תוכניות לימודים מתאימות.<sup>81</sup>

80 יוסף בן דוד (1997), **מערכת החינוך הבדווית בנגב: המציאות והצורך בקידומה**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

81 אבו עסבה, **דילמות**; מאג'ד אלחאג' (1994), **הכנת תוכניות לימודים במערכת החינוך הערבי בישראל: תמורות והמלצות**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

3. קידום נושא השוויון ועיגונו בחקיקה, והנהגת העדפה מתקנת בחינוך.<sup>82</sup>
4. הקמת רשות או גוף למעקב אחר יישומה של מדיניות זו.<sup>83</sup>
5. הקמת מזכירות פדגוגית מיוחדת לאוכלוסייה הערבית, שתפעל ליד המזכירות הפדגוגית הקיימת של משרד החינוך ותקבל סמכויות נרחבות בכל הנוגע לתוכניות לימודים לספרי לימוד והשתלמויות. זהו צעד ארגוני חשוב לאור ייחודיותה התרבותית של האוכלוסייה הערבית בישראל.<sup>84</sup>
6. השקעה בתשתיות פיזיות בבתי הספר הערביים.
7. הקצאת משאבים מסיבית לתקופה קצובה מראש לקידום החינוך הערבי, בדומה להשקעת המדינה בחינוך הדתי והחרדי.
8. קידום החינוך הטכנולוגי והרחבת מגמות הלימוד בחינוך הערבי.<sup>85</sup>
9. בחינה מעמיקה של תרבות הפנאי של הנוער הערבי, ופיתוח פעילויות מאורגנות כנדרש בתחומי הספורט, התרבות ואופני בילוי אחרים. יש לפתח בעזרת הרשויות המקומיות והקהילה הערבית מערכת של חוגים, פעילויות וחינוך בלתי פורמלי מחוץ לשעות הלימודים.
10. עידוד השכלה גבוהה וקליטה של אקדמאים ערבים כחברי סגל אקדמי ואדמיניסטרטיבי במוסדות להשכלה גבוהה.

82 אבו עסבה, **דילמות**.

83 שם.

84 ח'אלד אבו עסבה (1997), "משתנים חברתיים ותרבותיים המשפיעים על תהליכי השינוי במערכת החינוך הערבית בישראל". בתוך ח'אלד אבו עסבה (עורך): **ילדים ובני נוער ערבים בישראל – ממצב קיים לקראת סדר יום עתידי**. ירושלים: ג'וינט – מכון ברוקדייל, עמ' 3-22.

85 הרחבת החינוך המקצועי היא גם אמצעי להשגת יעדים שאינם בהכרח לימודיים: שמירה על הנוער מפני נשירה מלימודים והענקת מסגרת שתגן עליו מפני היחשפות לפשע.



## פרק 4: מדד התעסוקה

בישראל מתקיימות שתי כלכלות באותו מרחב: האחת כלכלה יהודית מפותחת, מתקדמת ודוהרת קדימה, והשנייה כלכלה ערבית מפגרת, הסובלת מאפליה מוסדית כבר שנים ארוכות. במילים אחרות, בישראל התפתחה כלכלה דואלית, שבה השוק אינו הומוגני אלא מפולח לשני משקים נפרדים, המשק המרכזי היהודי והמשק הפריפריאלי הערבי. במשק המרכזי נמצאות חברות גדולות עתירות הון, המאופיינות ברווחיות גדולה. לעומתן, חברות במשק הפריפריאלי מתמודדות עם תנאי שוק שונים לחלוטין, אין להן יכולת השפעה על השוק, הן קטנות ומעסיקות פחות עובדים, יש להן הון קטן, והן פגיעות יותר להשפעת כוחות השוק.

היחסים בין שני המשקים מאופיינים בתלות של משק הפריפריה במשק המרכזי. כתוצאה מכך נוצרים תנאים של ניצול. בזמן צמיחה, כאשר יש עלייה בביקושים, החברות במשק המרכזי מעבירות חלק מן העבודה לחברות בפריפריה. בתקופות שפל, כאשר יש פחות עבודה, חברות במשק המרכזי ועובדיהן אינן חשות כמעט בהשלכותיו, ואילו החברות בפריפריה מקטינות את פעילותן או מצמצמות אותן למינימום. גמישותן של החברות בפריפריה היא המנוף להצלחת חברות המשק המרכזי וליכולתן להבטיח יציבות תעסוקתית. גמישות זו מתאפשרת לחברות בפריפריה באמצעות קבוצות עובדים שאינם זוכים ליציבות תעסוקתית, והם מועסקים רק כאשר יש בהם צורך. יוצא אפוא שהערבים, שרובם עובדים אצל מעסיקים יהודים, הם הראשונים שנפלטים משוק העבודה בזמן האטה כלכלית, הם סובלים יותר מעוני, והפערים בינם ובין היהודים גדולים. הניכור של הערבים מהמדינה ומוסדותיה פוגע פגיעה ברורה בתל"ג ובמשק הישראלי.<sup>86</sup>

מציאות זו משפיעה על שיעורי האבטלה בקרב ערבים, על שיעור המשפחות הערביות העניות (כ-53.5% בשנת 2009), ובמיוחד על שיעור ההשתתפות של ערביות בשוק העבודה, הנחשב לאחד הנמוכים בעולם (21%). אחוז המועסקים הערבים מכלל המועסקים במדינה הוא כ-12.6%,<sup>87</sup> בשעה שהאוכלוסייה הערבית היא 20.2% מכלל האוכלוסייה בישראל. שיעור ההשתתפות בכוח העבודה בקרב הערבים מגיע ל-42.0%, לעומת 59.2% בקרב היהודים.

בשנת 2007 עמד השכר החודשי הממוצע ברוטו במגזר הערבי על 5,419 ש"ח, ואילו השכר הממוצע בקרב היהודים היה 8,056 ש"ח - 67% מהשכר הממוצע בקרב היהודים. כמו כן, שכר העבודה של ערבי לפי שעה נמוך בכ-30% משכרו של יהודי בעל השכלה דומה. בין הנשים הערביות לנשים היהודיות פער זה מגיע ל-23.0%.<sup>88</sup>

התעסוקה משפיעה על כל תחומי החיים של הפרט, המשפחה והקבוצה: על המצב החברתי-כלכלי, על רמת החיים, על הסיכויים להתפתחות דרך רכישת השכלה ועל הבריאות. כל אלה עלולים להיפגע באין תעסוקה הולמת, שאין בה סיכויים להתקדמות ועבודה במשרה מתגמלת ההולמת את כישורי האדם.

כתוצאה מהשינויים הרדיקליים במשק הישראלי - התפתחות ענפי כלכלה עתירי טכנולוגיה, דעיכתם של ענפים מסורתיים, נסיגת מדינת הרווחה, צמצום המגזר הציבורי והיעדר מדיניות ממשלתית כלכלית מתוכננת וארוכת טווח באוכלוסייה הערבית עד לשנתיים האחרונות - דחיקת האוכלוסייה הערבית והדרתה לשולי המשק הישראלי הואצה באופן משמעותי.

86 יוסף ג'בארין (2010), **תעסוקת ערבים בישראל: האתגר של הכלכלה הישראלית**, עמ' 5 (להלן ג'בארין, **תעסוקת ערבים**).

87 למ"ס, **שנתון 2009**, לוח 12.1: אוכלוסיית בני 15 ומעלה ואוכלוסיית בני 25-54 לפי תכונות כוח העבודה האזרחי, קבוצת אוכלוסייה ומין, עמ' 512.

88 ג'בארין, **תעסוקת ערבים**, 6.

לערבים יש ייצוג יתר בענפים עתירי עבודה המאופיינים בשכר נמוך (תעשייה לא מקצועית, בינוי וחקלאות), והם נעדרים כמעט לגמרי מענפי כלכלה יוקרתיים המאופיינים בשכר גבוה (הייטק, בנקאות, ביטוח ופיננסים, חשמל ומים).<sup>89</sup> למרות העלייה המשמעותית ברמת החיים בישראל מתחילת שנות התשעים והתהוותה של ישראל כמובילה בתחומי ההייטק - ענף שהכניס משפחות רבות למעמד הבינוני המבוסס - עובדי הייטק ערבים לא השתלבו בו. מתוך 248.3 אלף עובדי הייטק, רק 4.3% הם ערבים.<sup>90</sup>

רוב היישובים הערביים נמצאים באזורי הפריפריה הגיאוגרפית ורחוקים מהמרכז העשיר. כולם נמצאים בפריפריה החברתית של ישראל. העובדה שאין בקרבם די אזורי תעשייה, במיוחד תעשייה עתירת טכנולוגיה המניבה שכר הולם ורווחי, מפחיתה את הזדמנויות התעסוקה וההשקעה בהם. 98% מאזורי התעשייה בארץ נמצאים ביישובים היהודיים, ורק 2% מהם ביישובים ערביים.<sup>91</sup> הפוטנציאל האבוד של המשק הישראלי כתוצאה מאי-מימוש הפוטנציאל של כוח העבודה של נשים ערביות וגברים ערבים מסתכם בכ-32 מיליארד ש"ח בשנה.<sup>92</sup>

אפליית הערבים בתחום התעסוקה איננה רק ממסדית (למשל בייצוגם הנמוך בשירות הציבורי ובדירקטוריונים של החברות הממשלתיות), אלא מתבטאת גם באפליה והדרה מצד מעסיקים פרטיים יהודים. כל זה מתווסף למחסור במקומות תעסוקה ביישובים הערביים ובהיעדרם הכמעט מוחלט של אזורי תעשייה בהם.

## ערך מדד התעסוקה 2009 : 0.3896

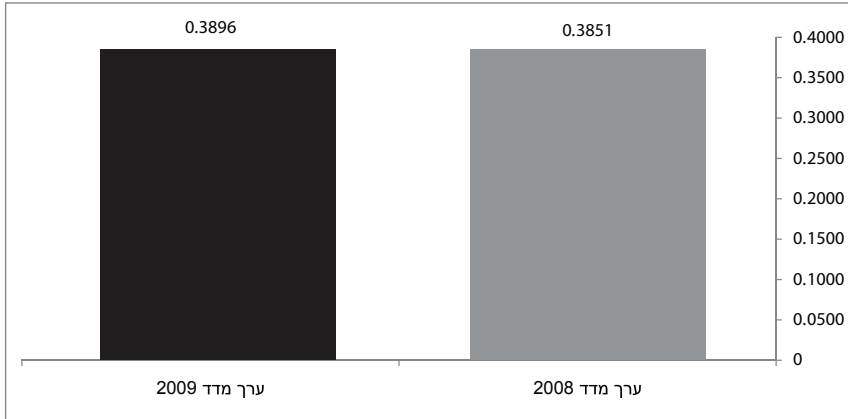
שלושת האינדיקטורים - שיעור השתתפות בכוח העבודה האזרחי, שיעור הבלתי מועסקים ומאפייני המועסקים - מצביעים על כך שהפערים בתחום התעסוקה התרחבו בשנה האחרונה. שיעור ההשתתפות בכוח העבודה האזרחי עלה בקרב שתי קבוצות האוכלוסייה - עלייה מזערית אצל הגברים הערבים (0.4% לעומת 0.3% אצל גברים יהודים), ועלייה גבוהה יותר אצל נשים ערביות (0.8% לעומת 0.5% אצל נשים יהודיות). שיעור הבלתי מועסקים ירד בקרב יהודים - גברים ונשים כאחד. באוכלוסייה הערבית ירד שיעור הבלתי מועסקים בקרב הגברים, ואילו בקרב נשים ערביות שיעור הבלתי מועסקות עלה. גם השנה, בהתפלגות המועסקים לפי משלח יד נרשמו שינויים מינוריים בערכי המשתנים, ולפי ענף כלכלי התרחבו הפערים במיוחד בתעשייה, חשמל ומים, בנקאות, ביטוח ופיננסים. לעומת זאת, הפער בענף החינוך התרחב לטובת הערבים, היות שהשנה הוא ירד אצל יהודים ועלה אצל ערבים יחסית לשנה הקודמת. ממצא זה יכול להעיד על טיבו של ענף זה כמוצא לאקדמאים ערבים שאינם מצליחים להשתלב בכלכלה הישראלית, ובמיוחד לנשים ערביות. מדד 2009 עומד השנה על 0.3896. כתוצאה מהתרחבות הפערים גדל מדד האי-שוויון בתעסוקה לשנת 2009 ב-1.1% יחסית למדד 2008, שעמד על 0.3851, וב-0.36% מתחילת המדידה ב-2006 (מדד 2006 עמד על 0.3882). מדד זה ירד בשנת 2007 ומאז 2008 הוא ממשיך לעלות.

הגורמים העיקריים לעלייה במדד האי-שוויון הם עלייה באחוז גברים ערבים בלתי מועסקים ונשים ערביות בלתי מועסקות; ירידה באחוז המועסקים במשלח יד אקדמי ומינהלי; עלייה באחוז העובדים הבלתי מקצועיים; עלייה באחוז המועסקים בענף החקלאות; וירידה באחוז המועסקים בענף הביטוח והפיננסים והמינהל הציבורי.

89 סאמי מיעארי (2008), "הדינמיקה של אבטלה בקרב הערבים בישראל: עדויות מנתוני פנל". בתוך עאדל מנאע (עורך), **ספר החברה הערבית בישראל (2): אוכלוסייה, חברה, כלכלה**. ירושלים: מכון ון ליר, הקיבוץ המאוחד. 90 שיעור זה כולל גם עובדים לא יהודים שעלו מברית המועצות לשעבר. מתוך למ"ס (פרסם מס' 1389), **התפתחות תחום ההיי-טק בישראל בשנים 1995-2007**.

91 ג'בארין, **תעסוקת ערבים**. 92 ההנחה בבסיס חישוב זה היא כי ניצול כוח העבודה בקרב נשים וגברים ערבים, בהתאם לאותם שיעורים בהשתתפות קבוצות גיל באוכלוסייה היהודית בשוק העבודה, מוכפל בשכר הממוצע של הערבים לפי מגדר וענף כלכלי.

#### תרשים 4.1: ערך מדד התעסוקה 2009 לעומת ערך מדד 2008



## אינדיקטורים ומשתנים

מדד התעסוקה כולל שלושה אינדיקטורים: שיעורי השתתפות בכוח העבודה האזרחי, שיעור הבלתי מועסקים ומאפייני המועסקים.<sup>93</sup>

משתנים	אינדיקטורים
1. שיעור השתתפות בכוח העבודה האזרחי בקרב בני 15 ומעלה לפי מין וקבוצת אוכלוסייה (באחוזים)	השתתפות בכוח העבודה
2. שיעור השתתפות בכוח העבודה האזרחי לפי גיל וקבוצת אוכלוסייה (באחוזים)	
3. שיעור השתתפות בכוח העבודה האזרחי לפי שנות לימוד וקבוצת אוכלוסייה (באחוזים)	
4. שיעור בלתי מועסקים לפי מין וקבוצת אוכלוסייה (באחוזים)	בלתי מועסקים
5. התפלגות המועסקים לפי משלח יד וקבוצת אוכלוסייה (באחוזים)	מועסקים
6. התפלגות המועסקים לפי ענפים (באחוזים)	

<sup>93</sup> חלק ממאפייני כוח העבודה, וכן מאפייני המועסקים, מופיעים במדד ללא חלוקה לגברים ונשים. לדעתנו ראוי היה להציג את הנתונים בחלוקה לגברים ונשים, בשל השונות הגדולה ביניהם הן בשיעור ההשתתפות בכוח העבודה, הן בשיעורי האבטלה והן בסוגי התעסוקה. אולם נתונים מפורטים על גברים ונשים יהודים וערבים אינם זמינים לפני שנת 2003, ובשלב זה לא יכולנו להכניס זאת למדד מכיוון שערכי המשתנים במדד הם ממוצע של חמש השנים האחרונות. לפיכך הוספנו התפלגות מגדרית על פי נתוני למ"ס 2007, בלי להוסיפה בשלב זה למדד.

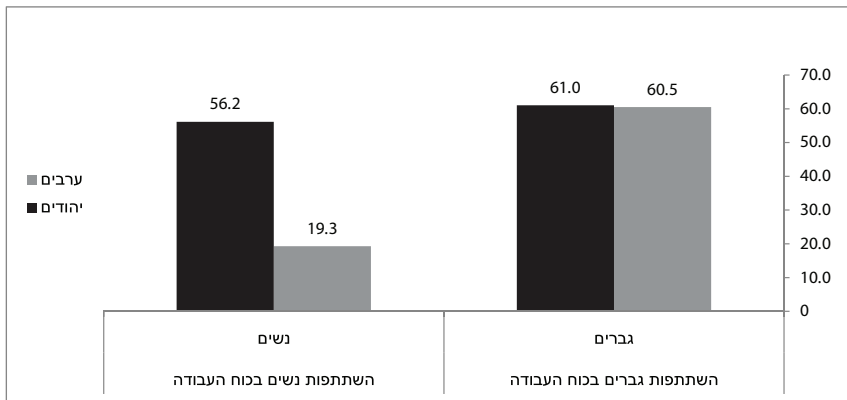
## תיאור המשתנים השתתפות בכוח העבודה

### שיעור השתתפות בכוח העבודה לפי מין וקבוצת אוכלוסייה

שיעור ההשתתפות בכוח העבודה האזרחי<sup>94</sup> עומד על 42.0% בקרב הערבים לעומת 59.2% בקרב היהודים. תרשים 4.2 מראה את ההשתתפות בכוח העבודה בקרב יהודים וערבים, הן גברים והן נשים. בין גברים יהודים וערבים אפשר לראות שוויון כמעט מוחלט בהשתתפות בכוח העבודה. בקרב שתי הקבוצות חלה עלייה מינורית באחוז המשתתפים הגברים בכוח העבודה. אצל הגברים הערבים העלייה היא של 0.4% (מ-60.1% ל-60.5% במדד הנוכחי), לעומת 0.3% אצל גברים יהודים (מ-60.7% ל-61.0% במדד הנוכחי).

הפערים העמוקים יותר נמצאים בין הנשים: בקרב נשים יהודיות עומד שיעור ההשתתפות על 56.2% (עלייה של 0.5% לעומת אשתקד, שבה עמד שיעורן על 55.7%) - כמעט פי שלושה מהנתון בקרב נשים ערביות, העומד על 19.3% (עלייה של 0.8% לעומת השנה הקודמת, שבה עמד שיעורן על 18.5%). שיעור ההשתתפות של נשים ערביות בכוח העבודה בישראל הוא מהנמוכים בעולם. למצבן זה השלכות רבות ומגוונות, ובכללן החמרה של העוני, אי-מיצוי הפוטנציאל הכלכלי של המשק, העמקת הפערים בין יהודים לערבים, עיכוב ההתפתחות של מעמד בינוני ערבי, העצמת תחושות הניכור מהמדינה וממוסדותיה, ופגיעה במעמדן של הנשים בכלל.<sup>95</sup>

תרשים 4.2: שיעור השתתפות בכוח  
העבודה האזרחי מגיל 15 ומעלה לפי מין וקבוצת אוכלוסייה



מקור: למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, 2009. עיבוד: עמותת סיכוי.

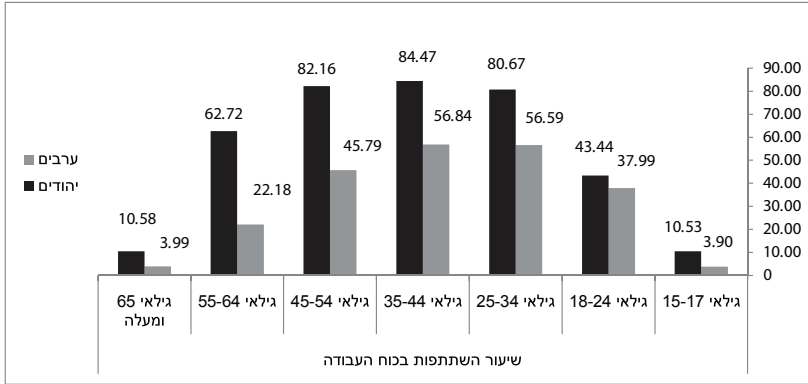
### שיעור השתתפות בכוח העבודה האזרחי לפי גיל

תרשים 4.3 מצביע על שיעור ההשתתפות בכוח העבודה בקרב יהודים וערבים בקבוצות גיל שונות. שיעור ההשתתפות בכוח העבודה בכל קבוצות הגיל גדול יותר בקרב יהודים, והפער הולך וגדל עם הגיל. פער גדול נרשם כמעט בכל קבוצות הגיל: 25-34 (פי 1.42), 35-44 (פי 1.48), 45-54 (פי 1.79) ו-55-64 (פי 2.82). את הפער הגדול בתעסוקה בקבוצות בני 45-55 ו-64-55 אפשר לייחס לשיעור הפליטה הגבוה יותר משוק העבודה אצל גברים ערבים עקב אילוצי העבודה הפיזית (שבהם ייצוג הערבים גבוה במיוחד), המקשה על הישארות בעבודה, ובהעדפה לכוח עבודה צעיר יותר כתחליף. בנוסף, עבודות עם שכר נמוך והכשרה מועטה פגיעות לשינויים בשוק העבודה.

<sup>94</sup> כוח העבודה האזרחי הם בני 15 ומעלה שהיו מועסקים או בלתי מועסקים בשבוע הקובע; מועסקים הם מי שעבדו לפחות שעה אחת בשבוע הקובע בעבודה כלשהי תמורת שכר, רווח או תמורה אחרת. בלתי מועסקים הם מי שלא עבדו אפילו שעה אחת בשבוע הקובע וחיפשו עבודה באופן פעיל בארבעת השבועות שקדמו לסקר על ידי רישום בלשכות העבודה, פנייה אישית או בכתב למעסיק או דרכים אחרות, והיו יכולים להתחיל לעבוד לו הוצעה להם עבודה מתאימה (זמינות לעבודה).

<sup>95</sup> ג'וברין, תעסוקת ערבים.

**תרשים 4.3: שיעור השתתפות בכוח העבודה האזרחי לפי גיל וקבוצת אוכלוסייה, 2008**

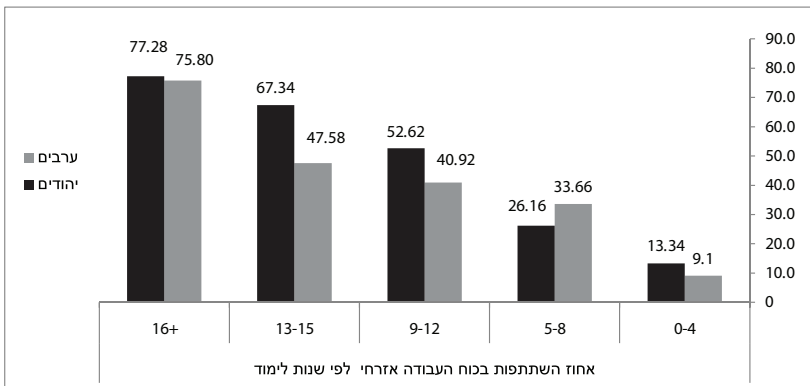


מקור: למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, 2009. עיבוד: עמותת סיכוי.

**שיעור השתתפות בכוח העבודה האזרחי לפי מספר שנות לימוד**

תרשים 4.4 להלן מציג על אחוז ההשתתפות בכוח העבודה האזרחי לפי שנות לימוד בקרב יהודים וערבים. שיעור ההשתתפות בכוח העבודה בשתי הקבוצות עולה עם מספר שנות ההשכלה. למעט קבוצת 5-8 שנות השכלה, שבה שיעור הערבים גבוה יותר משל היהודים, בכל יתר הקבוצות שיעור ההשתתפות בכוח העבודה גבוה יותר אצל היהודים מאשר אצל הערבים. הפערים הגדולים ביותר לטובת היהודים נמצאים בקרב אלה שלמדו 9-12 שנים (פי 1.28) ו-13-15 שנים (פי 1.41). פערים אלו מצטמצמים בקרב אלה שלמדו 16 שנים ויותר (77.3% בקרב יהודים, לעומת 75.8% בקרב ערבים).

**תרשים 4.4: שיעור השתתפות בכוח העבודה האזרחי לפי שנות לימוד וקבוצת אוכלוסייה, 2008**



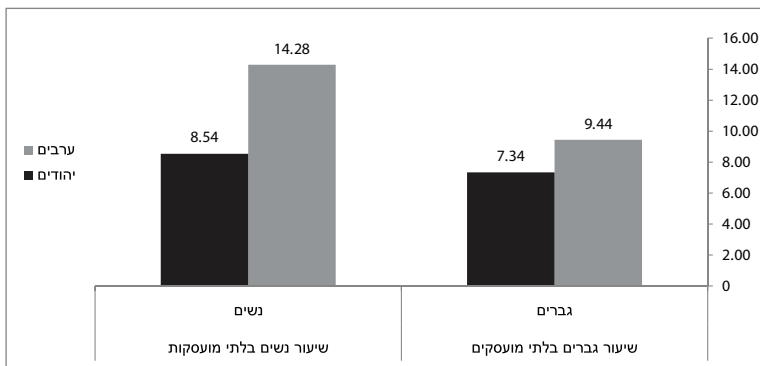
מקור: למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, 2009. עיבוד: עמותת סיכוי.

## בלתי מועסקים

תרשים 4.5 להלן מראה את שיעור הבלתי מועסקים בקרב יהודים וערבים, גברים ונשים, ומשקף פער בשיעור הבלתי מועסקים לטובת האוכלוסייה היהודית, הן בקרב הגברים והן בקרב הנשים. שיעור הבלתי מועסקים בקרב גברים ירד בשתי הקבוצות. אצל גברים יהודים שיעור זה עומד על 7.3% (ירידה של 0.9% לעומת אשתקד, שבה היה 8.2%). בקרב גברים ערבים השיעור עומד על 9.4% (ירידה של 0.9% לעומת אשתקד, שבה היה 10.3%).

בקרב נשים הפער גדול יותר וגם התרחב יחסית לשנה הקודמת: בעוד ששיעור הבלתי מועסקות היהודיות ירד ל-8.5% (ירידה של 1.1% לעומת אשתקד, שבה עמד על 9.6%), שיעור הבלתי מועסקות הערביות עלה ל-14.3% - עלייה של 0.3% יחסית לשנה הקודמת, שבה היה 14.0%.

תרשים 4.5: אחוז בלתי מועסקים לפי מין וקבוצת אוכלוסייה, 2008



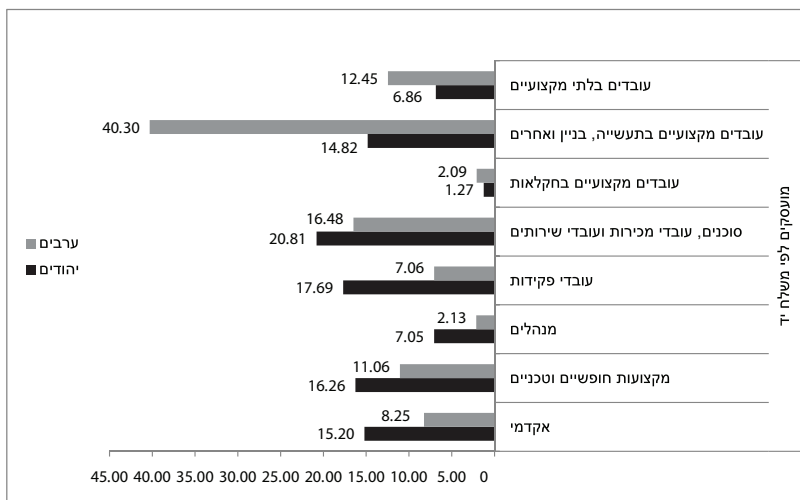
מקור: למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, 2009. עיבוד: עמותת סיכוי.

## מועסקים

### התפלגות המועסקים לפי משלח יד

תרשים 4.6 מראה ייצוג יהודים וערבים במקצועות שונים. ערבים מיוצגים יותר במשלחי יד שמניבים שכר נמוך מאשר יהודים. מדובר בעיקר ב"עובדים בלתי מקצועיים", או ב"עובדים מקצועיים בתעשייה, בניין ואחרים" (ייצוג יתר של 40.3% ערבים לעומת 14.8% יהודים - פי 2.71) ו"עובדים מקצועיים בחקלאות". לא זו בלבד שאלה מקצועות עתירי עבודה ומעוטי שכר, הם גם לא דורשים השקעה גדולה בהון אנושי, מה שמאפשר להחליף את העובדים בהם בקלות יחסית בעובדים זרים. ייצוג הערבים במקצועות אלה מגיע ל-55%, בעוד שייצוג היהודים בהם מגיע לכמעט 23%. היהודים מיוצגים יותר במקצועות כמו "סוכנים, עובדי מכירות ועובדי שירותים", "עובדי פקידות", "מנהלים", "מקצועות חופשיים וטכניים" ו"אקדמאים". אלה משלחי יד עתירי התמקצעות והכשרות מיוחדות, המניבים הכנסה גבוהה ודורשים השקעה גדולה בהון אנושי. בקרב היהודים שיעור המועסקים במשלחי יד אלה מגיע ל-77%, בעוד ששיעור המועסקים הערבים בהם הוא 45%.

### תרשים 4.6: התפלגות המועסקים לפי משלח יד וקבוצת אוכלוסייה



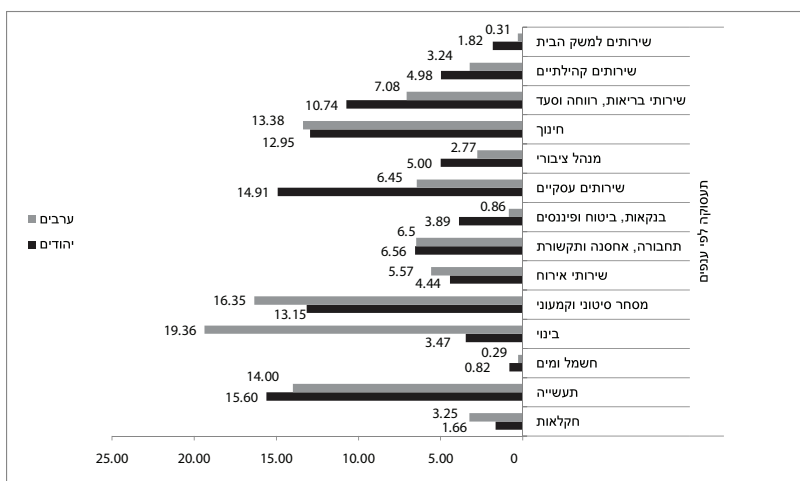
מקור: למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, 2009. עיבוד: עמותת סיכוי.

### התפלגות המועסקים לפי ענף כלכלי

תרשים 4.7 להלן מצביע על תעסוקה לפי ענפים בקרב יהודים וערבים. פער גדול במיוחד בין היהודים לערבים נמצא בענף השירותים העסקיים - אחוז היהודים המועסקים בענף זה עומד על 14.9%, ואילו אחוז הערבים על 6.5% - פי 2.3 פחות. בתחום הבנקאות, הביטוח והפיננסים התרחבו הפערים מהשנה שעברה, וכעת שיעור היהודים בתחום הוא פי 4.5 מאשר הערבים, לעומת פי 4.2 אשתקד. בתחום החינוך השיעורים כמעט זהים (13.4% ערבים לעומת 13% יהודים).

ייצוג הערבים בולט במיוחד בתחום הבינוי: 19.4% ערבים לעומת 3.5% יהודים - פי 5.6. ייצוג גבוה של ערבים נמצא גם בתחומי המסחר הסיטונאי והקמעונאי ובתחום החקלאות. כאמור, ייצוג היתר של הערבים בענפים מניבי שכר נמוך משפיע על מצבן הכלכלי של משפחות ערביות, במיוחד בשלושת הענפים עם השכר הנמוך ביותר: בניין, חקלאות ושירותי אירוח.

### תרשים 4.7: התפלגות המועסקים לפי ענפי תעסוקה וקבוצת אוכלוסייה



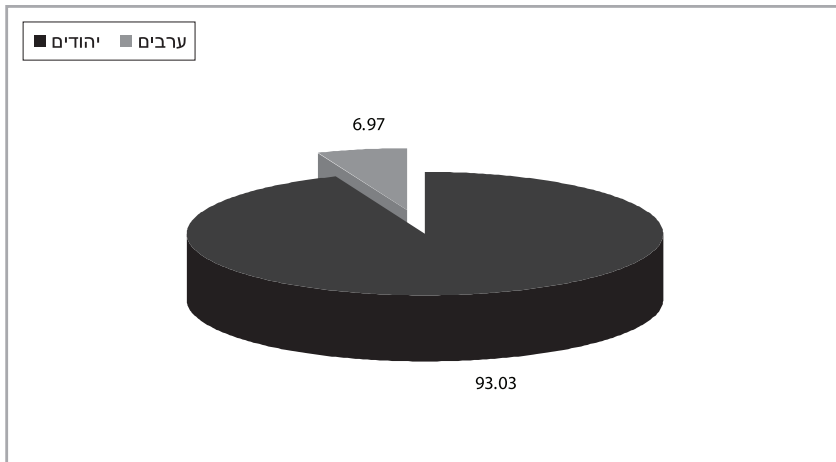
מקור: למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, 2009. עיבוד: עמותת סיכוי.

גם בשירות הציבורי, המהווה מעסיק גדול במדינה, יש לערבים תת-ייצוג חמור. הדרה זו והיחס המפלה של המדינה כלפי העסקת עובדי ציבור ערבים מהווה דוגמה שלילית למעסיקים יהודים בשוק הפרטי. מתן ייצוג הולם לאזרחים הערבים בקרב עובדים בשירות המדינה מעוגן בחוק שירות המדינה - מינויים (תיקון מס' 11), התשס"א 2000. כמו כן, במשך כמה שנים רצופות - מאז שנת 2000 - התקבלו כמה החלטות ממשלה בכל הנוגע להגדלת מספר העובדים הערבים בשירות הציבורי, אך קצב יישום החלטות לא הדביק את היעדים שקבעה הממשלה. בסוף שנת 2007 החליטה הממשלה (החלטה מס' 2579 מיום 11.11.2007) על יעדים כמותיים לייצוג האוכלוסייה הערבית במשרדי הממשלה ויחידות הסמך שלהם. ביעד נקבע כי עד סוף 2010 יהיו לפחות 8% מעובדי המדינה ערבים, ועד סוף שנת 2012 יגיע שיעורם לפחות ל-10%. בסוף שנת 2009 היה שיעורם 6.97%. על פי קצב היישום של החלטה זו על ידי נציבות שירות המדינה, היא לא תבוצע במלואה לפני שנת 2016 - פיגור של ארבע שנים לפחות. כיום גם רוב מי שכבר נמצאים בשירות הציבורי מאיישים משרות שאין בהן השפעה על תהליך קבלת החלטות, ומועסקים בתפקידים זוטרים וסקטוריאליים.

גם ייצוג הערבים בדיקטוריונים של החברות הממשלתיות קטן מאוד - רק כ-8.5% מהדירקטורים של החברות הממשלתיות הם ערבים. ברשויות ציבוריות ספציפיות שיעור המועסקים נמוך מאוד: ברשות לניירות ערך וברשות אין ערבים כלל; בהנהלת בתי המשפט השיעור מגיע ל-3.4%, בטלוויזיה החינוכית ל-2.2%, ובמינהל מקרקעי ישראל ל-2.9%.

עד סוף שנת 2009 (המעודכן ביותר) עבדו בשירות המדינה 4,245 ערבים מתוך 60,882 המהווים 6.97% מכלל המועסקים (עלייה של כמעט 1% לעומת אשתקד, שבה עמד שיעורם על 6.7% (ר' תרשים 4.8). כמו כן, בשנת 2009 חלה ירידה במספר העובדים הערבים שנקלטו בשירות המדינה בהשוואה לשנת 2008 (457 לעומת 578).

**תרשים 4.8: התפלגות המועסקים בשירות המדינה לפי קבוצת אוכלוסייה - 2009 (באחוזים)**



מקור: דוחות שנתיים של נציבות שירות המדינה, 2009. עיבוד: עמותת סיכוי.

הקמת הרשות לפיתוח כלכלי של המגזר הערבי במשרד ראש הממשלה היא צעד חיובי לעידוד התעסוקה וההשקעות באוכלוסייה הערבית, ומהווה כלי חיוני לשילוב הכלכלה הערבית במשק המרכזי. תוכנית החומש שהחלה בשנת 2010 ב-13 יישובים ערביים, עם תקציב של כ-800 מיליון ש"ח, והקמת קרן (private equity) בסכום של 160 מיליון ש"ח לקידום, הרחבתם או הקמתם של מפעלים לעידוד התעסוקה באוכלוסייה הערבית, הן עוד סימנים חיוניים וחיוביים לעידוד התעסוקה והגברת הצמיחה וההשקעות באוכלוסייה הערבית, אך אין די בכך.



האוכלוסייה הערבית זקוקה לאזורי תעשייה ותעסוקה בסמוך ליישובים הערביים ובבעלותם (או בבעלות משותפת עם יישובים יהודיים), לתוכנית ממשלתית רחבת היקף להגברת תעסוקת נשים, לפרישה מיידיית ורחבה של תחבורה ציבורית ליישובים הערביים, ולעידוד ממשלתי של הזרמת הון לכלכלה הערבית – כל אלה כדי להניע תהליך לצמצום הפיגור ולסגירת הפערים הכלכליים שיצרה מדיניות הממשלה במשך יותר משישים שנה. לא רק שהמדינה לא השקיעה בכלכלה הערבית; בעשורים הראשונים לקיומה היא גם העבירה באופן פעיל את אמצעי הייצור מהמשק הערבי למשק היהודי<sup>96</sup> וגרמה נזק שניכר עד היום. השנים הבאות יעידו על יעילותם ועל מידת השפעתם של כלים אלה על הצמיחה ועל מידת שיתופה של האוכלוסייה הערבית במשק המרכזי.

## סיכום והמלצות

כפי שראינו, הנתונים משקפים פער חמור בין יהודים לערבים בתחום התעסוקה, פער המשפיע על היחסים בין הקבוצות בארץ. כפי שצינו, המשק הישראלי מפסיד כ-32 מיליארד ש"ח בשנה בגלל אי-שילוב של כוח עבודה ערבי. יותר מחצי מהמשפחות הערביות הן עניות, לעומת 15% מן המשפחות היהודיות. מלבד ההכבדה על המשפחות העניות, המצב מכביד גם על שירותי הרווחה והתמיכה. שיפור במצב התעסוקה של האוכלוסייה הערבית הוא צעד חשוב לקראת שיפור מצבו של המיעוט הערבי, וישפיע לטובה על היחסים בין ערבים ליהודים בארץ. השקעה ראויה של הממשלה בתעסוקת ערבים, בפיתוח אזורי תעשייה ובשיפור רמת ההכנסה של האוכלוסייה הערבית יכולה למנוע הוצאות עתידיות של המדינה בתוכניות להתמודדות עם בעיות חברתיות וכלכליות.

לאור הממצאים, אנו ממליצים על שורה של צעדים שעשויים לשפר את מצב התעסוקה של האוכלוסייה הערבית, כפי שהדבר מתבטא בהמלצותיהם של מומחי תעסוקה ואנשי אקדמיה.

1. יש להכין תוכנית חומש אסטרטגית לייצוג הולם של האוכלוסייה הערבית במשק הישראלי, הן במגזר הציבורי והן במגזר הפרטי. התוכנית תהווה מפת דרכים להשגת יעדים כמותיים בכך שתמפה ותסיר את החסמים בעזרת כלי מדיניות חדשים ורגישי תרבות.
2. מדינת ישראל מפרסמת כל שנה מכרזים בהיקף של יותר מ-100 מיליארד ש"ח. אנו ממליצים על שימוש ברגולציה ככלי מדיניות, שיבטיח שילוב עובדים ערבים בשיעור מסוים (15%-20%) בקרב החברות ו/או העוסקים הזוכים. הכנת תוכנית ברורה ובעלת יעדים מדידים לשילוב כזה תהיה תנאי הכרחי לזכייה במכרז. מודל זה מיושם בהצלחה רבה במדינות רבות באירופה, בקנדה ובארצות הברית.
3. יש להנהיג רגולציה שתעודד שותפויות ערביות-יהודיות בחברות שניגשות למכרזים ממשלתיים. באופן כזה הממשלה תעסיק בעקיפין, דרך המכרזים, המוני עובדים ללא שום תוספת תקציבית.
4. יש לעודד ולתמך את המגזר הפרטי היהודי לקלוט אליו עובדים ערבים.
5. יש לפתוח בקמפיין מטעם הממשלה וארגוני החברה האזרחית לצמצום האפליה בתעסוקת ערבים במגזר הפרטי.
6. יש להקים אזורי תעשייה משותפים לערבים ויהודים ולהגדיל את אזורי התעשייה הקיימים. יש להשתדל במיוחד להביא מפעלי הייטק (חדשים או קיימים) ליישובים ערביים.
7. הממשלה צריכה לעודד תוכניות הכשרה והסבה מקצועית של עובדים ערבים לתחומי תעשייה עתירי ידע כדי לקדם עבודות מכניסות, במיוחד בתחומי ההייטק ובתחום הפיננסים הביטוח.

96 יאיר בוימל (2007), **צל כחול לבן – מדיניות הממשל הישראלי ופעולותיו בקרב האזרחים הערבים בישראל: השנים המעצבות 1958-1968**. פרדס הוצאה לאור.

8. המדינה אמורה להציע תמריצים לחברות שקולטות עובדים ערבים (סבסוד חלק גדול מהשכר למשך שלוש שנים), כפי שעשתה עם מהגרים מברית המועצות לשעבר בשנות התשעים וכמו שהיא עושה באזורי עדיפות לאומית.
9. יש לבנות מערך של הכוון תעסוקתי והשמה לערבים ולערביות, ולשפר את יחידות ההשמה בלשכות ההכוון התעסוקתי ביישובים הערביים כדי שייסיעו טוב יותר בחיפושי עבודה.
10. השתתפותן של נשים ערביות בשוק העבודה תגדל באמצעות סבסוד ותגבור של מערך המשפחתונים והצהרונים. כמו כן יש לעזור בהקמת מערך הסעות מסודר בין מקומות עבודה פוטנציאליים ובין היישובים הערביים.
11. יש לאכוף וליישם במלואם את החוקים ואת החלטות הממשלה בכל הנוגע לייצוג הולם בשירות הציבורי.
- נחוץ שדרוג כללי למבחני המיון וההערכה של נציבות שירות המדינה, שלא השתנו מאז קום המדינה. בעידן של משק רב-תרבותי ובצל החלטות הממשלה בצורך בייצוג הולם של מגוון אוכלוסיות מוחלשות במשרדי ממשלה, שדרוג הכלים והפיכתם לכלים רגישי תרבות עשוי להגביר את ייצוג הקבוצות המוחלשות.
  - הממשלה צריכה לדאוג לייצוג הולם של הקבוצות המוחלשות בוועדות הקבלה של נציבות שירות המדינה, בהתאם לצורך ולנחיצות העניין.
  - הכרחי להטיל סנקציות, ואפילו אישיות, על מנכ"לים של משרדי ממשלה, כל עוד הם לא עומדים ביעדים המספריים שקבעה הממשלה בכל הקשור לייצוג הולם של האוכלוסייה הערבית במשרדי ממשלה וביחידות הסמך שלה.
  - על הממשלה לקבל החלטה בדבר הצורך במכרזים לכל המשרות המתפנות בשירות המדינה, גם למשרות זוטרות, כדי לאפשר אמינות, שקיפות, בהירות והזדמנות שווה של האוכלוסייה הערבית לגשת אליהם.
  - יש להנהיג העדפה מתקנת ברורה ושיטתית בקבלת עובדים ערבים למחוזות השונים, עד לייצוג פרופורציונלי של ערבים במשרדי ממשלה במחוזות השונים.
  - יש להגביר את ייצוגם של עובדים ערבים בדרגים הבינוניים והגבוהים בשירות הציבורי, ולא להסתפק בייצוג בדרגים נמוכים.

## פרק 5 : מדד הרווחה

מדינת הרווחה שואפת להבטיח את ביטחונם הסוציאלי של תושביה, לספק להם מינימום של הכנסה, תזונה, טיפול רפואי, חינוך, דיוור, תעסוקה ושירותי רווחה אישיים, ולצמצם עד כמה שניתן את העוני והפערים החברתיים. יעדים אלה מושגים בכמה דרכים: אספקה של שירותים חברתיים, תשלום ישיר של גימלאות, הבטחת גימלאות עקיפות באמצעות מערכת המסים, וכן פעולות התערבותיות שונות במשק ובשוק העבודה.<sup>97</sup>

האחריות לאספקת שירותים חברתיים מוטלת על מחלקות הרווחה ואגפי הרווחה הפועלים בכל אחת מהרשויות המקומיות בישראל. פעילותם של גופים אלה ממומנת על ידי שני גורמים עיקריים: הממשלה והרשויות המקומיות. בהתאם להסכם זה, הממשלה מממנת 75% מתקציב הרווחה של כל רשות מקומית, ואילו הרשויות אמורות לממן 25% מהתקציב. האחריות לתשלומי גימלאות מוטלת על ידי המוסד לביטוח לאומי וממומנת על ידי (דרך גביית דמי ביטוח לאומי) ומשרד האוצר (דרך שיפויים שונים לפי חוק).

בשנות השמונים של המאה הקודמת חל במדיניות הרווחה שינוי שהתבטא בצמצום השירותים החברתיים ובהיקף ההוצאה החברתית לרשת הביטחון הסוציאלי.<sup>98</sup> בשנים האחרונות חלה ירידה בהוצאה על תשלומי העברה כחלק מהתוצר הלאומי הגולמי. כך למשל, חלקה של ההוצאה על תשלומי העברה מהתוצר המקומי הגולמי (תמ"ג) בישראל בשנת 2009 היה 8.88%, לעומת 9.2% בשנת 2005. השיעור הממוצע במדינות OECD בשנת 2005 היה 11.6% (OECD, 2009), ובכמה מדינות אירופיות מפותחות הגיע האחוז המקביל ל-15%.<sup>99</sup>

במקביל הלכה וכחתה השפעתה של ההתערבות הממשלתית על ממדי העוני באמצעות תשלומי העברה ומסים ישירים. אחוז המשפחות הערביות שנחלצו ממעגל העוני אחרי תשלומי העברה ומסים ישירים בשנת 2000 היה 23.3%, וירד ל-13.5% בשנת 2008. לעומת זאת, בקרב משפחות יהודיות אחוז המשפחות שנחלצו ממעגל העוני בשנת 2000 היה 51%, ובשנת 2008 היה 46.2%.

אחוז הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים לפי תכונות דמוגרפיות, בהשוואה לחלקם היחסי של בעלי תכונות אלו באוכלוסייה הכללית, מראה ייצוג יתר של ערבים לעומת יהודים. בשנת 2006 היה מספר הרשומים היהודים 153 ל-1000 נפש, ובקרב הערבים 200 ל-1000 נפש - פער של 30.7%. לעומת זאת, בשנת 2007 היה מספר הרשומים היהודים 148.8 לעומת 204.8 ערבים בהתאמה - פער של 37.6%.<sup>100</sup>

בנוסף החל תהליך של הפרטת השירותים החברתיים. כתוצאה מכך, חלק נכבד מן השירותים שהממשלה והרשויות המקומיות מחויבות לספק על פי חוק למגוון אוכלוסיות נזקקות מסופקים על ידי ארגונים לא-ממשלתיים הכוללים עמותות וארגונים פרטיים-עסקיים.<sup>101</sup>

ההפרטה הביאה לריבוי במספרם של הארגונים הלא-ממשלתיים הפועלים בזירת שירותי הרווחה. גם הקשר הישיר בין מחלקות הרווחה לרבים מלקוחותיהן הצטמצם. ההפרטה צמצמה את התפקידים ואת תחומי האחריות של המדינה והרשויות המקומיות, הקשתה על ניטור ובקרה

97 ג'וני גל (2006), "מדינת רווחה". בתוך א. רם ונ. ברקוביץ (עורכים), **אי/שוויון**. באר שבע: אוניברסיטת בן-גוריון, עמ' 228.

98 אורי אבירם, ג'וני גל ויוסי קטן (2007), **עיצוב מדיניות חברתית בישראל: מגמות וסוגיות**. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל (להלן אבירם ואחרים, **עיצוב מדיניות חברתית**).

99 המוסד לביטוח לאומי (2009), **סקירה שנתית**.

100 למ"ס (2006, 2007), **פני החברה בישראל**, דוחות 1 ו-2. ירושלים.

101 אבירם ואחרים, **עיצוב מדיניות חברתית**.

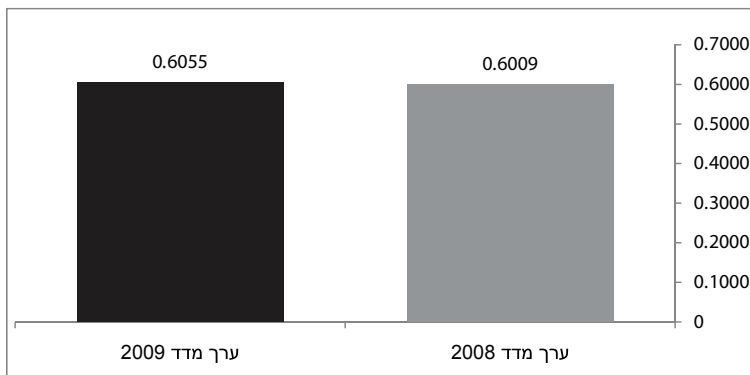
של פעילות הארגונים, ויצרה זירת שירותים מורכבת, המאופיינת בכפילויות, בתחרות ובחוסר תיאום.<sup>102</sup>

חלקה של ההוצאה לשירותים חברתיים המשוקללת במדד עמותת סיכוי, מסך כל ההוצאה הלאומית שמושבט למדד זה, ירדה לרמה של 23.9% ב-2009 לעומת 24.1% במדד 2008.

## ערך מדד הרווחה 2009 : 0.6055

מבין מדדי האי-שוויון בין ערבים ויהודים, ערך מדד הרווחה הוא הגבוה ביותר ועומד השנה על 0.6055. זוהי התרחבות מתונה של כ-0.7% בפערים בין יהודים לערבים בהשוואה למדד 2008. העלייה המתונה בערך המדד של 2009 נובעת מהתרחבות הפער בין יהודים לערבים במיוחד באינדיקטורים של תחולת העוני והשפעת תשלומי העברה ומסים ישירים על תחולת העוני. לעומת זאת חלה התייצבות באינדיקטור של ההוצאה על רווחה: מצד אחד חל שיפור בהוצאה ציבורית לרווחה לנפש, ומצד שני חלה הרעה במספר המטופלים לעובד סוציאלי. בתרשים 5.1 מופיעים ערך מדד 2008 (0.6009) וערך מדד 2009 (0.6055).

תרשים 5.1: ערך מדד הרווחה 2009 לעומת ערך 2008



## אינדיקטורים ומשתנים

- האינדיקטורים<sup>103</sup> שיפורטו להלן מתחלקים לשלושה סוגים עיקריים:
1. אינדיקטורים המתייחסים להיקף הצרכים הכלכליים של האוכלוסייה - שיעורי העוני (בקרב נפשות משפחות וילדים);
  2. מידת האפקטיביות של תשלומי העברה ומסים ישירים - השפעת תשלומי העברה ומסים ישירים על צמצום ממדי העוני (בקרב נפשות משפחות וילדים);
  3. אינדיקטורים המתייחסים להוצאות הממשלתיות והמקומיות לשירותי הרווחה - הוצאת הממשלה והרשויות על תקציבי הרווחה המקומיים ומספר התקנים המאוישים בלשכות הרווחה.

בחירת המדדים הנועה על ידי שני גורמים עיקריים: חשיבות המדד לקבלת מידע על מצב שירותי הרווחה והפונים אליהם, וזמינות המידע. כמה מדדים חשובים כמו הערכת תוצאות הפעילות של שירותי הרווחה (מספר המשוקמים וכדומה), מספר הארגונים הוולונטריים המקומיים והארציים

102 טוביה חורב ויעקב קופ (עורכים) (2009), **הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 2008**. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

103 חישוב המדד נשען על ממוצע נע של חמש השנים האחרונות, כדי לשמור על מהימנות האומדנים והמגמה.

הפועלים ביישובים, והשירותים העירוניים והממלכתיים המסופקים על ידי הארגונים (סוג השירות, מספר מקבלי השירותים, השקעה כספית ממקורות עצמיים) - לא נכללו בשל היעדר מידע זמין.

כאמור, מדד הרווחה כולל שלושה אינדיקטורים: הוצאה על שירותי רווחה במחלקות הרווחה המקומיות, תחולת העוני, והשפעת תשלומי העברה והמסים הישירים על תחולת העוני.

אינדיקטורים	משתנים
הוצאה על רווחה	1. סה"כ ההוצאה הציבורית (ממשלה ורשויות מקומיות) הממוצעת השנתית על רווחה לנפש
	2. מספר מטופלים שנתי לעובד סוציאלי (ממוצע)
תחולת העוני	3. תחולת העוני בקרב משפחות, נפשות וילדים לפני תשלומי העברה ומסים ישירים
	4. תחולת העוני בקרב משפחות, נפשות וילדים אחרי תשלומי העברה
	5. תחולת העוני בקרב משפחות, נפשות וילדים אחרי תשלומי העברה ומסים ישירים
השפעת תשלומי העברה ומסים ישירים על תחולת העוני	6. אחוז הנחלצים מעוני בעקבות תשלומי העברה בקרב משפחות, נפשות וילדים
	7. אחוז הנחלצים מעוני בעקבות תשלומי העברה ומסים ישירים בקרב משפחות, נפשות וילדים

## מדגם יישובים

לצורך חישוב שני המשתנים "סך ההוצאה הציבורית (ממשלה ורשויות) הממוצעת השנתית על רווחה לנפש" ו"מספר המטופלים הממוצע לעובד סוציאלי" נעשה שימוש במדגם יישובים. ההתייחסות ליישובים ספציפיים נעשה מכיוון שהנתונים לגבי משתנים אלה מדווחים על פי יישוב ולא עבור כלל האוכלוסייה היהודית והערבית. מדגם היישובים כולל 11 זוגות יישובים (אחד יהודי ואחד ערבי) בעלי גודל אוכלוסייה דומה, הממוקמים באותו מחוז גיאוגרפי (ראו לוח א').

### לוח א': מדגם יישובים יהודיים וערביים וגודל אוכלוסייה בכל יישוב

מחוז	יישובים יהודיים		יישובים ערביים	
	שם היישוב	אוכלוסייה (אלפים) 2008	שם היישוב	אוכלוסייה (אלפים) 2008
מחוז הצפון	נהריה	51.6	נצרת	66.4
	מגדל העמק	24.8	סח'נין	25.6
	חצור הגלילית	8.7	עין מאהל	11.3
מחוז חיפה	קרית מוצקין	39.7	אום אלפחם	44.5
	בנימינה - גבעת עדה	11.8	ג'סר א-זרקא	11.9

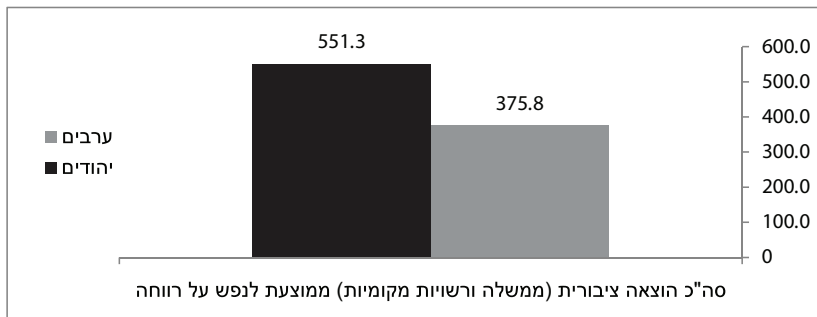
המשך:

יישובים ערביים		יישובים יהודיים		מחוז
35.5	טייבה	38.6	ראש העין	מחוז המרכז
21.9	טירה	28.7	קרית אוננו	
18.3	קלנסווה	26.3	יהוד - נוה אפרים	
6.2	אבו גוש	3.4	קרית יערים	מחוז ירושלים
43.9	רהט	33.7	דימונה	מחוז הדרום
11.2	כסייפה	8.5	ירוחם	

## הוצאה ציבורית על רווחה

תרשים 5.2 מתאר את סך כל ההוצאה הציבורית (ממשלה ורשויות) השנתית הממוצעת בתחום הרווחה לנפש ביישובים שנוכללו במדגם ב-2009, כפי שבאו לידי ביטוי במדגם שבלוח א' <sup>104</sup>. נתוני התרשים מראים כי ההוצאה השנתית הממוצעת לנפש ברשויות הערביות שנבדקו היתה 375.8 ש"ח בנתוני מדד 2009, 360.0 ש"ח בנתוני מדד 2008, ו-348.1 ש"ח בנתוני מדד 2007. מדובר בעלייה של כ-8% החל משנת 2007, לעומת הוצאה שנתית ממוצעת לנפש של 551.3 ש"ח ביישובים היהודיים בשנת 2009, 527.6 ש"ח בשנת 2008 ו-508.6 ש"ח בשנת 2007 - כלומר עלייה של 8.4% משנת 2007.

**תרשים 5.2: סה"כ הוצאה ציבורית (ממשלה ורשויות מקומיות) ממוצעת שנתית על רווחה (בש"ח לנפש)**



מקור: משרד הרווחה 2009, באמצעות מחלקת חופש המידע. עיבוד: עמותת סיכוי.

## ממוצע מספר מטופלים לעובד סוציאלי

מספר מטופלים לעובד סוציאלי במחלקות הרווחה המקומיות הוא משתנה נוסף המצביע על רמת ההקצאה למטופל בתחום הרווחה, שהרי ככל שמספר המטופלים הממוצע לעובד סוציאלי נמוך יותר, ההקצאה למטופל גבוהה יותר.

תרשים 5.3 מתאר את מספר המטופלים הממוצע לעובד סוציאלי. מספר המטופלים הממוצע לעובד סוציאלי ביישובים הערביים הוא 522.6 בנתוני מדד 2009, בנתוני מדד 2008 הוא 501.2

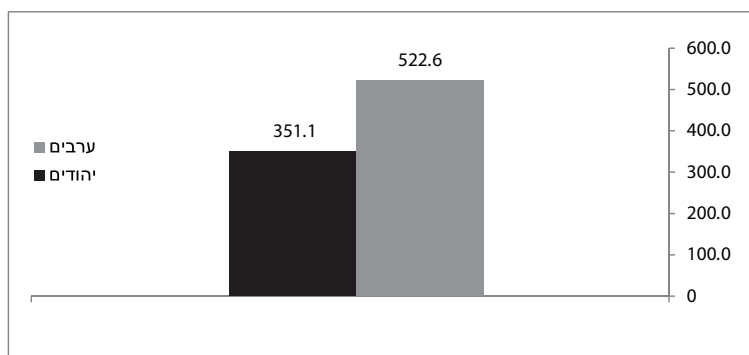
<sup>104</sup> יש לציין כי בקרב הערבים חלה בשנת 2008 עלייה בהוצאה ציבורית על רווחה לנפש לעומת שנת 2007, מ-391.3 ש"ח ל-420.8 ש"ח - עלייה של 7.5%. בקרב היהודים חלה בשנת 2008 עלייה בהוצאה ציבורית על רווחה לנפש לעומת שנת 2007, מ-608.1 ש"ח ל-631.2 ש"ח - עלייה של 3.8%. עלייה גדולה זו בקרב ערבים התבטאה באופן חלקי מאוד במדד 2009, כיוון שהמדד מביא בחשבון ממוצע נע של חמש השנים האחרונות. אנו בטוחים שהמשך מגמה זו מצד משרד הרווחה עשויה להקטין את האי-שוויון.

ובמדד 2007 הוא 429.2. מדובר אפוא בעלייה של 21.7%. לעומת זאת, מספר המטופלים הממוצע לעובד סוציאלי ביישובים היהודיים הוא 351.1 בשנת 2009, 335.7 בשנת 2008, ו-348.7 בשנת 2007 – עלייה של 0.6% במספר מטופלים לעובד סוציאלי משנת 2007. בעוד שלפי נתוני מדד מספר המטופלים לעובד סוציאלי במגזר הערבי היה גבוה ב-23% מאשר במגזר היהודי, בשנת 2008 גדל הפער ביניהם פי שניים בשנה אחת והגיע ל-49.3%. בשנת 2009 ירד אחוז זה מעט ל-48.8%. נתונים אלה מעידים על הרעה בהקצאה למטופל הן במגזר הערבי והן במגזר היהודי, תוך שמירה על הפער ביניהם.

חשוב לציין כי בקרב הערבים חלה בשנת 2008 ירידה בממוצע מספר המטופלים לעובד סוציאלי לעומת שנת 2007, מ-677.1 ל-502.4 – ירידה של 25.8%. בקרב היהודים חלה ב-2008 ירידה בממוצע מספר המטופלים לעובד סוציאלי לעומת שנת 2007, מ-401.2 ל-375.1 – ירידה של 6.5%. למרות ירידה גדולה זו בקרב הערבים, משתנה זה של המדד עלה כאמור מ-501.2 בנתוני מדד 2008 ל-522.6 בנתוני מדד 2009. הסיבה לכך היא שהמדד מביא בחשבון ממוצע נע של חמש שנים (במקרה זה 2004-2008).<sup>105</sup> אנו בטוחים שהמשך המגמה של ירידה בעומס על עובדים סוציאליים כתוצאה מפעילות משרד הרווחה תקטין את האי-שוויון בנושא בצורה מובהקת.

עמותת סיכוי עורכת כעת מחקר מקיף לבדיקת החסמים הגורמים לפערים הגדולים בהוצאה על רווחה ובמספר המטופלים של עובדים סוציאליים, ותפרסם את מסקנותיה בליווי המלצות באמצע שנת 2011.

### תרשים 5.3: מספר מטופלים ממוצע לעובד סוציאלי ביישובים יהודיים וביישובים ערביים



מקור: משרד הרווחה 2009, באמצעות מחלקת חופש המידע. עיבוד: עמותת סיכוי.

## תחולת העוני בקרב משפחות, נפשות וילדים

מאז שנות השבעים מחושב העוני בישראל באמצעות מדד יחסי המקובל במרבית המדינות המפותחות, ומקורו בתפיסה – המנחה מדד זה – שעוני הוא תופעה של מצוקה יחסית ויש להעריכה בהתאם לרמת החיים המאפיינת את החברה. משפחה מוגדרת ענייה אם הכנסתה נמוכה במידה ניכרת ביחס להכנסה של מרבית האוכלוסייה, ובאופן ספיציפי אם ההכנסה הפנויה לנפש תקינית<sup>106</sup> נופלת ממחצית החציון של הכנסה זו באוכלוסייה כולה. כך למשל, הכנסת קו

105 ערך משתנה זה בשנת 2003 היה נמוך (395 מטופלים לעו"ס). לכן המעבר מממוצע נע של 2003-2007 לממוצע נע של 2004-2008 השמיט ערך נמוך זה והוסיף את הערך של 502. הדבר גרם לעלייה בממוצע הנע, למרות הירידה המשמעותית שחלה בין השנים הבודדות 2007 ו-2008.

106 נפש תקינית במשפחה מביאה בחשבון את עקרון היתרון לגודל. נקודת הייחוס היא משפחה שבה שתי נפשות שמיוחסות לה שתי נפשות תקיניות. לכן למשפחה שבה נפש אחת יש ערך של 1.25 נפשות תקיניות. כלומר, צרכיה של משפחה בת נפש אחת אינם מוערכים כשווים למחצית צרכיה של משפחה שבה שתי נפשות אלא לגדולים יותר. בדומה, צרכיה של משפחה בת ארבע נפשות יש ערך של 3.2 נפשות תקיניות, וערך צרכיה אינו כפול מערך צרכיה של משפחה שבה שתי נפשות אלא כחותים מכפליים.

העוני (אחרי תשלומי העברה ומסים ישירים) לזוג עם ילד אחד בשנת 2009 היתה 4,809 ש"ח, לזוג עם שני ילדים 5,807 ש"ח, לזוג עם שלושה ילדים 6,805 ש"ח ולזוג עם ארבעה ילדים 7,712 ש"ח.<sup>107</sup> נתוני דוחות העוני של המוסד לביטוח לאומי לאורך השנים מעלים שתחולת העוני בקרב משפחות ערביות עולה במידה ניכרת על תחולת העוני בקרב משפחות יהודיות. בשנת 2004 היו 49.6% מהמשפחות הערביות עניות, ואילו בשנת 2008 תחולת העוני בקרב משפחות ערביות היתה 49.4%. בדרך כלל הגידול בשיעור העוני בקרב משפחות ערביות מהיר מאוד: בין השנים 2001 ל-2008 גדל אחוז העניים בקרב המשפחות הערביות ב-8.2%, לעומת גידול של 0.9% בקרב משפחות יהודיות.

אחד הגורמים לעוני המואץ בקרב האוכלוסייה הערבית הוא הקיצוצים בתשלומי ההעברה של המוסד לביטוח לאומי, מדיניות ההדרה והיעדר מדיניות תומכת לייצוג הולם של הערבים בענפי הכלכלה בשוק העבודה. כך לדוגמה חלה ירידה של 43.4%-45.3% בקיצבאות הילדים של משפחות עם ארבעה וחמישה ילדים בהתאמה בין השנים 2000 ל-2009 (סקירה שנתית, המוסד לביטוח לאומי, 2009). זאת ועוד, בשנת 2009 היה אחוז המשפחות עם ארבעה ילדים ויותר באוכלוסייה הערבית 35.9%, לעומת 8.7% באוכלוסייה היהודית (למ"ס, שנתון סטטיסטי 2010). בשנת 2000 הצליחו קיצבאות המוסד לביטוח לאומי והמסים הישירים לחלץ מעוני 20.8% מהילדים הערבים, אך בשנת 2008 הם הצליחו לחלץ ממנו רק 7.3%.

מדד יחס הפער בהכנסות העניים המבטא את עומק העוני של המשפחות (דהיינו את המרחק הממוצע של הכנסת העניים מהכנסת קו העוני) מצביע על עוני עמוק יותר באוכלוסייה הערבית מאשר באוכלוסייה היהודית. בשנת 2008 היה מדד יחס פער הכנסות העניים בקרב העניים הערבים 36%, לעומת 32.8% בקרב העניים היהודים.

נתוני התעסוקה של האוכלוסייה הערבית מצביעים על ריכוז גבוה של ערבים בענפי כלכלה עתירי עבודה שמתאפיינים בשכר נמוך, כגון חקלאות, בינוי, תעשייה, מסחר סיטונאי וחינוך. אחוז ההשתתפות של נשים ערביות בשוק העבודה בשנת 2009 היה 21%, לעומת 57.9% בקרב נשים יהודיות. אחוז הבלתי מועסקות היה 10.1% בקרב נשים ערביות, לעומת 7.5% בקרב נשים יהודיות. יתרה מזו, אחוז הבלתי מועסקות בקרב אקדמאיות ערביות הוא 29.1%, לעומת 9% בקרב אקדמאיות יהודיות. אחוז הבלתי מועסקים בקרב אקדמאים ערבים הוא 9%, לעומת 3.9% בקרב אקדמאים יהודים.<sup>108</sup> אחוז המשפחות הערביות (בגיל העבודה) שאין בהם אף מועסק הוא 18.8%, לעומת 9.7% בקרב משפחות יהודיות (למ"ס, 2010). השכר הממוצע לחודש עבודה לשכיר שחי ביישוב עירוני בשנת 2008 היה 8,786 ש"ח, לעומת 5,847 ש"ח לשכיר שחי ביישוב עירוני ערבי - פער של 33.4%. זאת ועוד, אחוז השכירים המשתכרים עד שכר מינימום וחיים ביישוב עירוני יהודי הוא 40%, לעומת 53.0% מהשכירים שחיים ביישוב עירוני ערבי.<sup>109</sup> נתונים אלה מאיצים את תחולת העוני ואת פערי ההכנסה בין האוכלוסייה היהודית לאוכלוסייה הערבית. בתרשים 5.4 ניתן לראות כי תחולת העוני בקרב האוכלוסייה הערבית עולה על תחולת העוני בקרב האוכלוסייה היהודית, הן לפני תשלומי העברה ומסים והן אחרי תשלומי העברה ומסים. מן התרשים עולה כי לפני תשלומי העברה ומסים (הכנסה כלכלית), 60.6% מהנפשות באוכלוסייה הערבית נמצאות מתחת לקו העוני, לעומת 26.5% מהנפשות באוכלוסייה היהודית. אחרי תשלומי העברה ומסים (הכנסה פנויה) 54.4% מהנפשות בקרב האוכלוסייה הערבית נמצאות מתחת לקו העוני, לעומת 16.6% מהנפשות באוכלוסייה היהודית.

מערכת המסים הישירים (מס הכנסה, ביטוח לאומי ומס בריאות) נחשבת לאחד הכלים החשובים ביותר של הממשלה להשפיע על חלוקה מחדש של ההכנסות במשק. מערכת מסים נחשבת אפקטיבית ככל שהיא פרוגרסיבית יותר, (כלומר מטילה מסים גבוהים על עשירים ובעלי שכר גבוה ומסים נמוכים על בעלי שכר נמוך). השפעת המיסוי אינה אפקטיבית לחלוקה צודקת יותר של ההכנסות במשק במיוחד בקרב האוכלוסייה הערבית, בגלל רמת השכר הנמוכה שמאפיינת את מועסקיה. כך למשל, ממוצע ההכנסה החודשית של משפחה ערבית שמקורה בעבודה הוא

107 המוסד לביטוח לאומי (2009), **מדד העוני והפערים החברתיים 2008**. דוח שנתי.

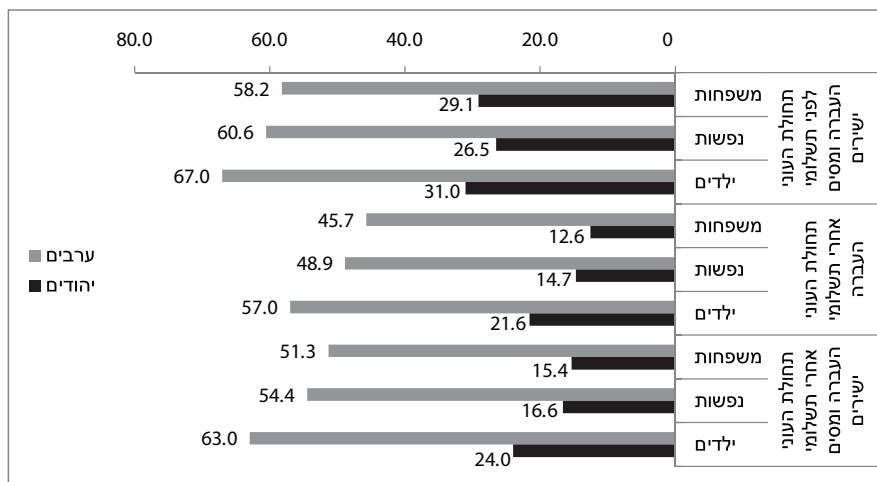
108 למ"ס, **סקר חברתי**, 2009.

109 ז'ק בנדלוק (2010), **ממוצעי שכר והכנסה לפי ישוב ולפי משתנים כלכליים שונים - 2008**. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.



6,460 ש"ח, לעומת 11,064 ש"ח למשפחה יהודית - פער של 41.6%<sup>110</sup> בשל הכנסת הנמוכה, מרבית המשפחות הערביות נמצאות מתחת לסף המס. אם כן, כפי שנראה בתרשים, ממצאי המדד מראים כי תחולת העוני גבוהה יותר באוכלוסייה הערבית, הן בקרב ילדים והן בקרב נפשות ומשפחות. תחולת העוני בקרב האוכלוסייה הערבית ממשיכה להיות גבוהה יותר בהשוואה לאוכלוסייה היהודית, גם אחרי תשלומי העברה ומסים ישירים.

**תרשים 5.4: תחולת העוני בקרב משפחות, נפשות וילדים לפני תשלומי העברה ומסים ישירים, אחרי תשלומי העברה ואחרי תשלומי העברה ומסים ישירים, לפי קבוצת אוכלוסייה**



מקור: המוסד לביטוח לאומי, דו"ח העוני ואי השוויון בהכנסות 2009. עיבוד: עמותת סיכוי.

**אחוז הירידה בתחולת העוני בעקבות תשלומי העברה ומסים ישירים**

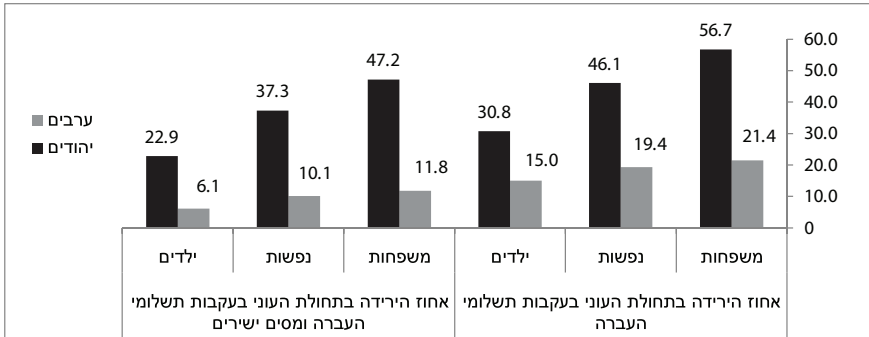
תרשים 5.5 מתאר את ההשפעה שיש לתשלומי העברה ולתשלומי העברה ומסים ישירים על תחולת העוני. במילים אחרות, את אחוז הנחלצים מהעוני בעקבות תשלומי העברה בלבד ובעקבות תשלומי העברה ומסים ישירים גם יחד. ניתן לראות כי השפעתם של תשלומים אלה על יהודים משמעותית הרבה יותר מאשר השפעתם על ערבים. הפער בולט במיוחד בהשפעת תשלומי העברה והמסים הישירים על משפחות. תשלומי העברה מחלצים מעוני רק 21.4% מהמשפחות הערביות, אך 56.7% מהמשפחות היהודיות נחלצות ממנו בזכותם (כמעט פי 2.6 מאשר בקרב משפחות ערביות).

מתרשים 5.6 עולה כי על פי נתוני הביטוח הלאומי, בשנת 2008 רק 11.5% מהנפשות ו-7.3% מהילדים הערבים העניים נחלצו מעוני בעקבות תשלומי העברה והמסים הישירים, לעומת 36.9% מהנפשות העניות ו-22.8% מהילדים העניים היהודים, כלומר פי 3.2 יותר מאשר בקרב האוכלוסייה הערבית. ההסבר לכך הוא שמדיניות הרווחה הנוכחית של הממשלה מביאה לשיעורים גבוהים יחסית של היחלצות מעוני בקרב קשישים, עולים חדשים ומשפחות חד-הוריות (59.4%, 55.7% ו-38.60% בהתאמה)<sup>111</sup> - אוכלוסיות ששיעורן גבוה יותר בקרב יהודים. בקרב הערבים יש משפחות רבות שבהן מפרנס אחד, משפחות ללא מפרנס ומשפחות עם ארבעה ילדים ויותר. שיעור היחלצות מהעוני בקרב משפחות אלו עומד על 34.7%, 20.2% ו-11.1% בהתאמה. למעשה, מדיניות הקיצבאות והמסים הישירים לא נותנת כיום מענה לגורמי העוני המאפיינים את האוכלוסייה הערבית.

110 המוסד לביטוח לאומי 2009, סקירה שנתית.

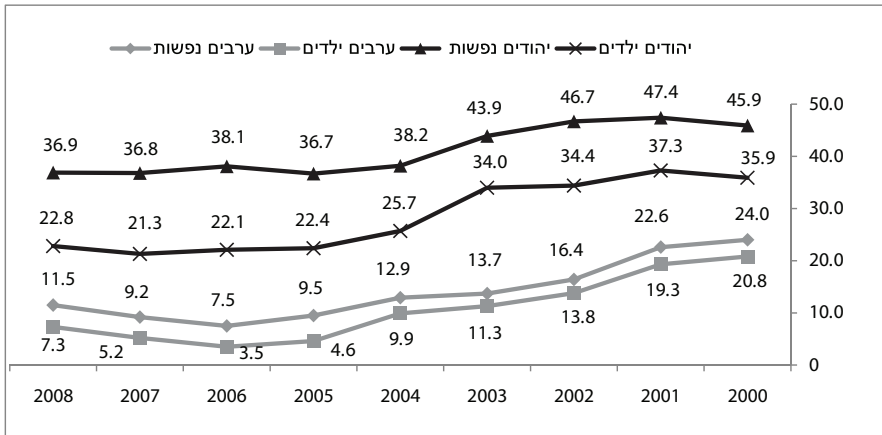
111 המוסד לביטוח לאומי (2010), דוח ממדי העוני והפערים החברתיים 2009.

**תרשים 5.5: אחוז הירידה בתחולת העוני בעקבות תשלומי העברה ומסים ישירים, לפי קבוצת אוכלוסייה**



מקור: דוח עוני ואי-שוויון בהתחלקות ההכנסות 2009. עיבוד: עמותת סיכוי.

**תרשים 5.6: שיעור הנפשות והילדים הנחלצים מהעוני בעקבות תשלומי העברה ומסים ישירים 2008-2000, לפי קבוצת אוכלוסייה**



מקור: דו"חות עוני ואי-שוויון בהתחלקות ההכנסות, 2000-2009. עיבוד: עמותת סיכוי.

הממצאים הקשים מעידים על פערים גדלים והולכים בין האוכלוסייה הערבית לבין האוכלוסייה היהודית בתחום הרווחה, ומחייבים נקיטת אמצעים מידיים ומדיניות ארוכת טווח לסגירתם. תחום הרווחה בישראל נמצא מאז שנות השמונים בצמצומים, ובמיוחד תשלומי העברה של המוסד לביטוח לאומי (קצבת ילדים, אבטלה והבטחת הכנסה), שנועדו למשפחות מרובות ילדים המשתכרות שכן נמוך, בין אם בגלל ההכרח לעבוד בענפים חלשים ובין אם בגלל פגיעותם הכלכלית ופיטוריהם משוק העבודה בתקופות של שפל כלכלי. מדיניות הממשלה המכוונת כלפי האוכלוסייה הערבית, ללא מתן שום חלופות למעבר נאות מקבלת קצבה לעבודה שכירה, כללו בין השאר את הורדת הערך הריאלי של הקיצבאות, הקשחת הקריטריונים לזכאות לקיצבאות שונות, ושימוש הולך וגובר בעקרונות סלקטיביים והפרטה.

לאור זאת, כדי לשפר את מצבה של האוכלוסייה הערבית דרושות פעולות אלה: ראשית, עטיפת זכויות הרווחה בחקיקה מתאימה ומתן תשומת לב מיוחדת לזכויותיהן של קבוצות מוחלשות. שנית, השקעה מסיבית באוכלוסיות מיוחדות בחברה הערבית, כמו אנשים עם מוגבלויות או

נשים חד-הוריות, שאינן מתאימות לשוק העבודה. שלישית, שיתופם האמיתי של הערבים בכל רמות הכלכלה בישראל, החל במשרות הבכירות, עבור במשרות ביניים במגזר הציבורי ובמגזר הפרטי, וכלה בפיתוח אזורי תעשייה ותעסוקה ביישובים הערביים. לבסוף, יש לשנות את שיטת המימון התואם הקיימת ולהפחית משמעותית את שיעור ההשתתפות של רשויות מוחלשות, בהתאם לדירוג החברתי-כלכלי של היישוב, ההכנסה העצמית הפוטנציאלית שלו על פי חיובי הארנונה (בניגוד לגבייה) וגודל אוכלוסייתו.

יש לציין שהמשרד לשירותים חברתיים מתייחס למדד זה כעוד כלי חיוני למעקב ובקרה בדרך לסגירת הפערים בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית בתחום הרווחה. לאור זאת, ובהתאם לסיכום עם המשרד לשירותים חברתיים, במדד הבא נתחיל להרחיב את מדגם היישובים ואת מספר המשתנים שבניתוח כדי לקבל תמונה רחבה יותר של הפערים בין ערבים ליהודים בתחום זה, ונמשיך לשמור על אחידות סדרת המדד על פני שנים.



# פרק 6: מדד השוויון המשוקלל 2009

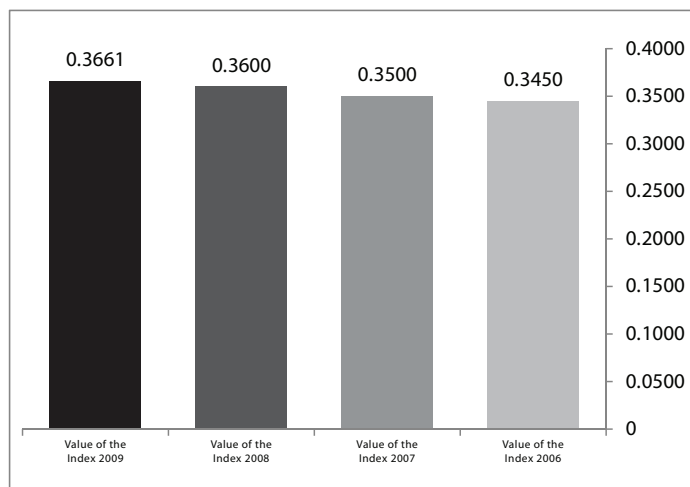
## ערך מדד השוויון לשנת 2009: 0.3661

המדד המשוקלל כולל את חמשת המדדים המצרפיים בתחומי החינוך, הבריאות, הרווחה, התעסוקה והדיוור. משקלו של כל אחד מהמדדים המצרפיים במדד המשוקלל נקבע על פי חלקו של כל אחד מהם בהוצאה הלאומית. בהוצאה הלאומית נכללות כל ההוצאות הציבוריות והפרטיות בכל אחד מהתחומים. במובן זה יכולה ההוצאה הלאומית לשמש מעין אבן בוחן לדירוג של כל אחד מחמשת התחומים במדינת ישראל, בהתאם למדיניות הממשלה. ההוצאה הציבורית כוללת את הוצאות הממשלה, השלטון המקומי ומלכ"רים, ואילו ההוצאה הפרטית כוללת את סך ההוצאות של המגזר הפרטי העסקי, משקי בית ופרטים. לפיכך, ערך המדד המשוקלל מושפע הן משינוי בערכי המדדים המצרפיים והן משינויים בסך ההוצאה הלאומית בכל אחד מחמשת תחומי המדד.

כזכור, טווח הערכים של המדד, נע בין (-1) ל-(1). כאשר ערך המדד שווה אפס, הוא מצביע על שוויון מלא. כאשר ערך המדד נוטה ל-(1), הדבר מצביע על אי-שוויון לטובת האוכלוסייה היהודית, וכאשר ערך המדד נוטה ל-(-1) הדבר מצביע על אי-שוויון לטובת האוכלוסייה הערבית. עלייה בערך המדד מעידה על עלייה באי-שוויון.

ערך מדד השוויון המשוקלל לשנת 2009 מצביע על התרחבות האי-שוויון בין יהודים לערבים: 0.3661 ב-2009 לעומת מדד 2008, שעמד על 0.3600 - זוהי עלייה של 1.7% במדד האי-שוויון הכללי בין יהודים לערבים. מאז החלה המדידה בשנת 2006 עלה מדד האי-שוויון ב-6.1% (ראו תרשים 6.1).

תרשים 6.1: ערכי המדדים המשוקללים 2009-2006



Value of the

## שינויים במדדים המצרפיים

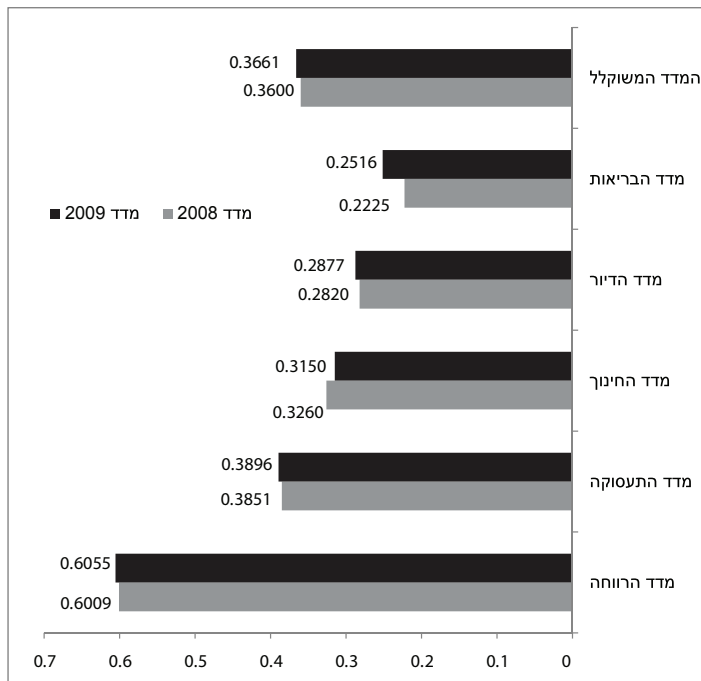
שינוי בערכי המדדים המצרפיים הוא תוצאה של שינוי באחד הגורמים הבאים או בצירוף כלשהו שלהם:

**1. שינוי ביחס גודל האוכלוסייה הערבית והאוכלוסייה היהודית מכלל אוכלוסיית ישראל:** היות שחלקה של האוכלוסייה הערבית באוכלוסיית מדינת ישראל נמצא במגמת גידול, ההנחה היא שהחלק הנחוץ לה בעוגת המשאבים הלאומית ילך ויגדל בהתאם. משמעות הדבר היא שאם לא יחול שינוי בערכי המשתנים באופן שידביק את קצב הגידול בחלקה של האוכלוסייה הערבית מכלל האוכלוסייה בישראל, האי-שוויון יגדל. בין נתוני מדד 2008 ל-2009 חל גידול של 0.02% בחלקה של האוכלוסייה הערבית באוכלוסיית המדינה, מ-20% ל-20.02% (למ"ס).

**2. שינוי בערכי המשתנים:** השפעת השינוי בערך המשתנים על תוצאת המדד תלויה בעוצמת השינוי ובמספר המשתנים שחל בהם שינוי. כל זה ביחס למספר המשתנים באותו מדד. שינוי במשתנה בודד ישפיע על תוצאת המדד בעוצמה רבה יותר: ככל שמספר המשתנים במדד קטן יותר, ולהפך.

בתרשים 6.2 מופיעים ערך המדד המשוקלל וערכי חמשת המדדים המצרפיים בשנת 2008 ובשנת 2009.

**תרשים 6.2: ערכי המדדים המצרפיים בבריאות, דיור, חינוך, תעסוקה ורווחה, ומדדי השוויון המשוקללים 2009-2008**



תרשים 6.2 מראה שהעלייה הגבוהה ביותר בתחומי המדד בין שנת 2008 ל-2009 היתה בתחום הבריאות (עלייה של 11.3%), ואחריו תחום הדיור (עלייה של 2%), תחום התעסוקה (עלייה של 1.1%) ותחום הרווחה (עלייה של 0.7%). בתחום החינוך, לעומת זאת, היתה ירידה של 1.1%. לאור זאת ובהתאם למשקלות של התחומים, המדד המשוקלל עלה ב-1.7%.

## חישוב ההוצאה הלאומית בבריאות, דיור, חינוך, תעסוקה ורווחה

### • בריאות

**ההוצאה הלאומית על בריאות** כוללת את חלקו של תקציב המדינה, הכולל העברות לקופות החולים ולמוסדות אחרים ללא כוונות רווח, ואספקת שירותי בריאות באמצעות מוסדות בריאות ממשלתיים. כמו כן כוללת ההוצאה הלאומית על בריאות את מס הבריאות ואת ההוצאות הישירות של משקי בית על תרופות ועל שירותים רפואיים.

**סך כל ההוצאה הלאומית השוטפת על בריאות במחירים שוטפים = 54,620 מיליון ש"ח**

### • דיור

**ההוצאה הלאומית על דיור:** ההוצאה הלאומית **הפרטית** על דיור נאמדת על בסיס הגידול בשטח הבנייה למגורים ובהתאם לעלייה במחירי שירותי הדיור למשקי בית. נתון זה כולל אחזקה שוטפת של הדירה וצריכת שירותי דירה, שחושבה על ידי זקיפת שכר דירה אלטרנטיבי בדירות שוות גודל ביישוב נתון או באזור נתון. הוצאות הממשלה כוללות את סעיף 42 (מענקים וסבסוד) וסעיף 70 (שיכון מסך תקציב משרד השיכון).

#### לוח 6.1: מרכיבי ההוצאה הלאומית על דיור 2008

מיליון ש"ח	
76,100	הוצאה פרטית לדיור
2,017	סעיף 42 - תקציב משרד הבינוי והשיכון
2,814	סעיף 70 - תקציב משרד הבינוי והשיכון
80,931	סה"כ

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2010, תקציב המדינה 2008, אתר משרד האוצר [www.mof.gov.il](http://www.mof.gov.il)

**סך כל ההוצאה הלאומית על דיור במחירים שוטפים = 80,931 מיליון ש"ח**

### • חינוך

**ההוצאה הלאומית על חינוך** כוללת את ההוצאה הציבורית והפרטית על מוסדות חינוך קדם-יסודי, חינוך יסודי, תיכוני, עיוני וטכנולוגי, ישיבות ובתי ספר תורניים, מוסדות חינוך על-תיכוניים, מוסדות להשכלה גבוהה, מוסדות לקורסים למבוגרים והשתלמויות.

**סך כל ההוצאה הלאומית על חינוך במחירים שוטפים = 56,293 מיליון ש"ח**

### • תעסוקה

**ההוצאה הלאומית על תעסוקה:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אינה עורכת אומדן להוצאה הלאומית ל תעסוקה. לצורך חישוב ההוצאה הלאומית נסרקו כל סעיפי התקציב בכל משרדי הממשלה שיש להם זיקה לעידוד התעסוקה.

**לוח 6.2: מרכיבי ההוצאה הלאומית על תעסוקה 2008**

מיליוני ש"ח	מס' סעיף	שם הסעיף התקציבי	המשרד
15.6	40611	סיוע לפרטים - תעסוקה	משרד ראש הממשלה
203.2	40612	סיוע לעסקים	
0	50707	הדרכה והכשרת עובדים	משרד האוצר
0	50708	פרויקט עתידים למגזר הציבורי	
1,873.4	8306	השקעות בחברות (רכבת ישראל, גופים במשבר ועוד)	
26.6	71010	תעסוקה וייצור	המשרד לביטחון פנים
11.2	202203	השתלמות והדרכה	משרד החינוך
72.7	230618	העסקת מוגבלים בגופים ציבוריים ועסקיים	משרד הרווחה
43.2	68	היחידה לעניין העובדים הזרים	
0	240402	השתלמות והדרכה	משרד הבריאות
12.1	300219	סיוע בקידום העסקה בסקטור הציבורי	המשרד לקליטת עלייה
44.2	300220	סיוע בתעסוקת עולים	
16.8	300223	סיוע בתעסוקת עולים עצמאים - יזמות עסקית	
3,521.1	32	תמיכות במוצרים ציבוריים	תמיכות שונות
1,802.0	36	משרד התעשייה המסחר והתעסוקה	משרד התעשייה המסחר והתעסוקה
2,519.6	38	תמיכה בענפי המשק	
99.1	76	תמיכה בענפי התעשייה	
284.6	37	משרד התיירות	משרד התיירות
24.6	44	סבסוד אשראי	פירעון חובות וסבסוד אשראי
10,669.0			סה"כ

מקור: תקציב המדינה 2008, אתר משרד האוצר [www.mof.gov.il](http://www.mof.gov.il)

**סך כל ההוצאה הלאומית על תעסוקה במחירים שוטפים = 10,669 מיליון ש"ח**



## • רווחה

**ההוצאה הלאומית על רווחה** כוללת את כל התמיכות הכספיות של המוסד לביטוח לאומי לפי ענפי המוסד לביטוח לאומי, כולל הוצאות מינהל (לא כולל מס בריאות), תקציב הביצוע של משרד העבודה והרווחה, וכן תמיכות בעין<sup>112</sup> של המוסד לביטוח לאומי, רשויות מקומיות, מוסדות לאומיים, מלכ"רים ממשלתיים ומשרד העבודה והרווחה.

### לוח 6.3: מרכיבי ההוצאה הלאומית על רווחה 2008

מיליון ש"ח	
49,920	תמיכות כספיות של המוסד לביטוח לאומי
8,800	רשויות מקומיים, מלכ"רים, מוסדות לאומיים
4,882	תקציב הביצוע של משרד הרווחה
63,602	סה"כ

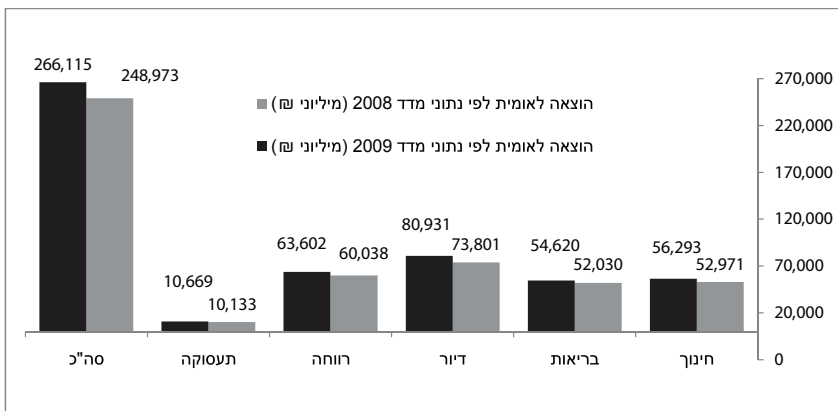
מקור: סקירה שנתית, הביטוח הלאומי 2009, תקציב המדינה 2008, אתר משרד האוצר [www.mof.gov.il](http://www.mof.gov.il), שתון סטטיסטי לישראל 2009.

סך כל ההוצאה הלאומית על רווחה במחירים שוטפים = 63,602 מיליון ש"ח

## שינויים בהוצאה הלאומית על בריאות, דיור, חינוך, תעסוקה ורווחה

בלוח 6.4 מוצגים סכומי ההוצאה הלאומית במיליוני ש"ח<sup>113</sup> לכל תחום מחמשת תחומי המדד (בריאות, דיור, חינוך, תעסוקה ורווחה) במחירים שוטפים. חל גידול בסכום ההוצאה הלאומית בכל אחד מהתחומים - להוציא תחום הרווחה. הצמצום בתחום הרווחה נובע משתי סיבות: הראשונה היא הפרטת שורה של שירותים חברתיים (ראו פרק הרווחה); השנייה היא קיצוצים בחלק מקיצבאות המוסד לביטוח לאומי, בין אם דרך הפחתת גובה הקצבה ובין אם בהחמרת תנאי הזכאות (ראו תרשים 6.3).

### תרשים 6.3: ההוצאה הלאומית עבור חמשת המדדים המצרפיים, מדד 2008 ומדד 2009 (במיליוני ש"ח)



112 תמיכות לא כספיות אבל שוות ערך כספי, כמו ציוד ביתי, דיור, מזון ו/או שירות שווה כסף.  
113 על אופן חישוב ההוצאה הלאומית בכל אחד מחמשת התחומים ראו עמ' 17-20 בפרק ההקדמה ודברי ההסבר.

בלוח 6.4 מוצג חלקו של כל תחום (באחוזים) מסך ההוצאה הלאומית בחמשת התחומים. על פי חלקו של כל אחד מהתחומים מסך כל ההוצאה הלאומית בחמשת התחומים יחד נקבע משקלו של המדד המצרפי בכל תחום ותחום. לתחום הדיור המשקל הרב ביותר, בשל חלקו הגבוה בהוצאה הלאומית (30.4%). הדירוג ביתר התחומים נשמר בין 2008 ל-2009. בנתוני מדד 2008 דורגו (בסדר יורד) שאר התחומים כך: רווחה, חינוך, בריאות ותעסוקה (24.1%, 21.3%, 20.9% ו-4.1% בהתאמה). בנתוני מדד 2009 דורגו התחומים כך: רווחה, חינוך, בריאות ותעסוקה (23.9% ו-21.2%, 20.5% ו-4.0% בהתאמה). אלה השינויים בהשוואה לשנה שעברה: ירידה מזערית של 0.2% בחלקה של ההוצאה הלאומית לרווחה ביחס להוצאה הלאומית בשאר התחומים (מ-24.1% ל-23.9%), ירידה של 0.4% בחלקה של ההוצאה הלאומית לבריאות ביחס להוצאה הלאומית בשאר התחומים (מ-20.9% ל-20.5%), ויציבות בחלקה של ההוצאה הלאומית בחינוך ובתעסוקה.

### לוח 6.4: חישוב ערך המדד המשוקלל

תחום	הוצאה לאומית 2008 (במיליוני ש"ח)	הוצאה לאומית 2009 (במיליוני ש"ח)	משקל מסה"כ הוצאה 2008 (באחוזים)	משקל מסה"כ הוצאה 2009 (באחוזים)	מדד 2008	מדד 2009	תרומה למדד 2008 (באחוזים)	תרומה למדד 2009 (באחוזים)
בריאות	52,030	54,620	20.9	20.5	0.2225	0.2516	12.9	14.1
דיור	73,801	80,931	29.6	30.4	0.2820	0.2877	23.2	23.9
חינוך	52,971	56,293	21.3	21.2	0.3260	0.3150	19.3	18.2
תעסוקה	10,133	10,669	4.1	4.0	0.3851	0.3896	4.4	4.3
רווחה	60,038	63,602	24.1	23.9	0.6009	0.6055	40.2	39.5
סה"כ	248,973	266,115	100.0	100.0	0.3600	0.3661	100.0	100.0

## אחוז התרומה של כל אחד מהמדדים המצרפיים לערך המדד המשוקלל

אחוז התרומה של כל אחד מהמדדים המצרפיים למדד המשוקלל תלוי בערך המדד המצרפי ובמשקלו. השינוי באחוז התרומה של כל אחד מהמדדים, יחסית למדד 2008, תלוי בעוצמות השינוי בערכי המדדים ובמשקליהם.

אחוז התרומה הגבוה ביותר לערכו של המדד המשוקלל הוא של מדד הרווחה, שעומד על 39.5% - שינוי זעום לעומת מדד 2008, שבו עמדה התרומה על 40.2%. הסיבה לירידה באחוז התרומה של מדד הרווחה כרוכה בירידה בחלקה של ההוצאה הלאומית על רווחה ובין היציבות במדד הרווחה (מ-0.6009 ל-0.6055 בין השנים 2008 ל-2009, בהתאמה). אחוז התרומה של מדד הדיור עלה במעט במדד 2009 יחסית לערכו במדד 2008, כתוצאה מעלייה משולבת הן בחלקה של ההוצאה הלאומית לדיור והן במדד הדיור בין השנים 2008 ל-2009. חלקו של תחום החינוך בסך ההוצאה הלאומית נשאר יציב בנתוני מדד 2009, ברמה של 21.2%, ומנגד ירד ערכו של המדד. כתוצאה מכך ירדה התרומה הסופית של תחום החינוך למדד מ-19.3% ל-18.2%. עלייה משמעותית חלה בתרומתו של תחום הבריאות לציון המדד, וזאת אף על פי שהוא נשאר יציב בסך ההוצאה הלאומית יחסית למדד הקודם (20.5% ו-20.9%, בהתאמה). מנגד חלה עלייה חדה, של 13%, בערך המדד עצמו. בתרומתו של תחום התעסוקה לא היה כמעט שום שינוי.

# מפתח אינדיקטורים ומשתנים

יהודים		ערבים		מדד הבריאות		
2009	2008	2009	2008	משתנה	מס'	אינדיקטור
79.0	78.7	75.2	75.0	תוחלת חיים בלידה - זכרים	1	תוחלת חיים
82.8	82.5	78.8	78.7	תוחלת חיים בלידה - נקבות	2	
28.5	29.5	45.2	42.4	אחוז המעשנים בני 20 ומעלה - זכרים	3	התנהגות מקדמת בריאות
19.6	20.6	6.6	6.9	אחוז המעשנים בני 20 ומעלה - נקבות	4	
3.1	3.2	7.7	8.0	שיעור תמותת תינוקות ל-1,000 לידות חי	5	שיעורי תמותה (שיעור ל-1,000 נפש)
0.2	0.2	0.7	0.7	תמותה בגילאי 1-4 - זכרים	6	
0.1	0.2	0.5	0.5	תמותה בגילאי 1-4 - נקבות	7	
0.1	0.1	0.3	0.3	תמותה בגילאי 10-14 - זכרים	8	
0.1	0.1	0.1	0.1	תמותה בגילאי 10-14 - נקבות	9	
0.8	0.9	1.1	1.2	תמותה בגילאי 20-24 - זכרים	10	
0.2	0.3	0.3	0.3	תמותה בגילאי 20-24 - נקבות	11	
1.7	1.8	1.9	2.0	תמותה בגילאי 40-44 - זכרים	12	
0.9	1.0	1.0	1.0	תמותה בגילאי 40-44 - נקבות	13	
10.0	10.4	15.5	15.8	תמותה בגילאי 60-64 - זכרים	14	
5.7	5.9	9.4	9.6	תמותה בגילאי 60-64 - נקבות	15	
76.5	76.8	92.4	90.2	תמותה בגילאי 80-84 - זכרים	16	
61.5	62.1	87.4	87.4	תמותה בגילאי 80-84 - נקבות	17	

המשתנים שסומנו באפור בלוח "אינדיקטורים ומשתנים" עברו טרנספורמציה של היפוך. להסבר מפורט יותר ראו פרק "הקדמה ודברי הסבר", עמ' 18-19, בסעיף הצגה מתמטית.

יהודים		ערבים		מדד הדיור		
2009	2008	2009	2008	משתנה	מס'	אינדיקטור
69.66	69.7	92.8	92.6	שיעורי בעלות על דירה	1	זמינות הדיור
776.2	783.8	653	656.8	ערך דירה בבעלות (אלפי ש"ח)	2	
16.3	21.9	1.2	1.6	אחוז הדירות שנבנות ביוזמה ציבורית מסך כל התחלות הבנייה למגורים ביישובים המונים 10,000 תושבים ויותר	3	
3.98	3.9	3.96	4.0	ממוצע חדרים בדירה	4	רווחת הדיור
0.85	0.8	1.41	1.4	ממוצע נפשות בחדר	5	
2679.4	2663.2	1669.0	1642.6	הוצאה חודשית ממוצעת של משק בית על דיור	6	איכות הדיור
275.8	267.0	199.4	199.4	הוצאה חודשית ממוצעת על תשלומי ארנונה	7	

יהודים		ערבים		מדד החינוך		
2009	2008	2009	2008	משתנה	מס'	אינדיקטור
24.7	24.6	28.9	29.0	ממוצע מספר תלמידים בכיתה בחינוך היסודי	1	משאבי מערכת החינוך
27.4	27.6	30.6	30.5	ממוצע מספר תלמידים בכיתה בחינוך העל-יסודי	2	
1.8	1.9	1.6	1.6	ממוצע שעות הוראה לתלמיד בחינוך היסודי	3	
2.0	2.0	1.7	1.7	ממוצע שעות הוראה לתלמיד בחינוך העל-יסודי	4	
76.8	75.7	74.3	71.0	אחוז מורים אקדמאים	5	תשתית פדגוגית
3.0	3.3	4.2	4.8	אחוז מורים בלתי מוסמכים	6	
45.9	39.8	9.4	7.5	שיעור השתתפות בגני ילדים ובמעונות יום בגיל שנתיים	7	השתתפות בלימודים
87.3	89.1	70.9	66.3	שיעור השתתפות בגני ילדים ומעונות יום בגילי 3-4	8	
4.0	4.0	7.0	7.0	אחוז הנשירה בקרב תלמידי ט'-י"ב	9	
9.0	9.0	3.4	3.3	אחוז הסטודנטים באוניברסיטה מכלל בני 20-34	10	
12.6	12.7	11.3	11.1	חציון מספר שנות לימוד בקרב בני 15 ומעלה	11	תפוקות חינוכיות
9.0	10.0	28.0	29.0	אחוז בעלי 0-8 שנות לימוד בקרב בני 15 ומעלה	12	
46.0	45.0	19.0	19.0	אחוז בעלי 13 שנות לימוד ומעלה בקרב בני 15 ומעלה	13	
56.0	56.0	47.0	49.0	אחוז הזכאים לבגרות מכלל תלמידי י"ב	14	
48.0	48.0	33.0	32.0	אחוז הזכאים לבגרות העומדת בדרישות הסף לקבלה לאוניברסיטה מקרב תלמידי י"ב	15	
75.6	73.9	62.4	59.7	ממוצע ציוני המיצ"ב - כיתות ה'	16	
68.7	66.8	53.4	52.1	ממוצע ציוני המיצ"ב - כיתות ח'	17	

יהודים				ערבים				מדד התעסוקה		
2009	2008	2009	2008	משתנה		מס'	אינדיקטור			
61.0	60.7	60.5	60.1	שיעור השתתפות בכוח העבודה האזרחי בגיל 15 ומעלה - גברים		1	השתתפות בכוח העבודה האזרחי			
56.2	55.7	19.3	18.5	שיעור השתתפות בכוח העבודה האזרחי בגיל 15 ומעלה - נשים		2				
10.53	10.8	3.90	4.0	שיעור השתתפות בכוח העבודה האזרחי בגיל 15-17		3				
43.44	43.3	37.99	37.7	שיעור השתתפות בכוח העבודה האזרחי בגיל 18-24		4				
80.67	80.6	56.59	56.6	שיעור השתתפות בכוח העבודה האזרחי בגיל 25-34		5				
84.47	84.0	56.84	56.7	שיעור השתתפות בכוח העבודה האזרחי בגיל 35-44		6				
82.16	81.9	45.79	46.1	שיעור השתתפות בכוח העבודה האזרחי בגיל 45-54		7				
62.72	61.3	22.18	21.3	שיעור השתתפות בכוח העבודה האזרחי בגיל 55-64		8				
10.58	10.3	3.99	3.4	שיעור השתתפות בכוח העבודה האזרחי בגיל 65 ומעלה		9				
13.34	12.6	9.1	9.0	שיעור השתתפות בכוח העבודה האזרחי בקרב בעלי 0-4 שנות לימוד		10				
26.16	26.6	33.66	33.3	שיעור השתתפות בכוח העבודה האזרחי בקרב בעלי 5-8 שנות לימוד		11				
52.62	52.5	40.92	40.7	שיעור השתתפות בכוח העבודה האזרחי בקרב בעלי 9-12 שנות לימוד		12				
67.34	67.2	47.58	46.9	שיעור השתתפות בכוח העבודה האזרחי בקרב בעלי 13-15 שנות לימוד		13				
77.28	77.3	75.80	75.5	שיעור השתתפות בכוח העבודה האזרחי בקרב בעלי 16 שנות לימוד ומעלה		14				
7.34	8.2	9.44	10.3	שיעור בלתי מועסקים - גברים		15	בלתי מועסקים			
8.54	9.6	14.28	14.0	שיעור בלתי מועסקות - נשים		16				
15.20	15.0	8.25	8.3	שיעור המועסקים במשלח יד אקדמי		17	מועסקים			
16.26	16.3	11.06	10.9	שיעור המועסקים במקצועות חופשיים וטכניים		18				
7.05	7.0	2.13	2.3	שיעור המועסקים כמנהלים		19				
17.69	17.7	7.06	6.9	שיעור המועסקים כעובדי פקידות		20				
20.81	20.6	16.48	16.0	שיעור המועסקים כסוכנים, עובדי מכירות ועובדי שירותים		21				
1.27	1.3	2.09	2.0	שיעור המועסקים כעובדים מקצועיים בחקלאות		22				
14.82	15.0	40.30	40.9	שיעור המועסקים כעובדים מקצועיים בתעשייה, בניין ואחרים		23				
6.86	7.0	12.45	12.5	שיעור המועסקים כעובדים בלתי מקצועיים		24				
1.66	1.7	3.25	3.1	שיעור המועסקים בענף החקלאות		25				
15.6	15.8	14.00	14.2	שיעור המועסקים בענף התעשייה		26				
0.82	0.8	0.29	0.3	שיעור המועסקים בענף החשמל והמים		27				
3.47	3.5	19.36	19.5	שיעור המועסקים בענף הבינוי		28				
13.15	13.1	16.35	16.3	שיעור המועסקים בענף המסחר הטיטוני והקמעוני		29				
4.44	4.3	5.57	5.4	שיעור המועסקים בענף שירותי האירוח		30				
6.56	6.6	6.5	6.7	שיעור המועסקים בענף התחבורה, האחסנה והתקשורת		31				
3.89	3.8	0.86	0.9	שיעור המועסקים בענף הבנקאות, הביטוח והפיננסים		32				
14.91	14.6	6.45	6.2	שיעור המועסקים בענף שירותים עסקיים		33				
5.00	5.1	2.77	3.0	שיעור המועסקים בענף מינהל ציבורי		34				
12.95	13.0	13.38	13.1	שיעור המועסקים בענף החינוך		35				
10.74	10.8	7.08	7.2	שיעור המועסקים בענף שירותי בריאות, רווחה וסעד		36				
4.98	5.0	3.24	3.2	שיעור המועסקים בענף שירותים קהילתיים		37				
1.82	1.8	0.31	0.3	שיעור המועסקים בענף שירותים למשק בית		38				

יהודים		ערבים		מדד הרווחה		
2009	2008	2009	2008	משתנה	מס'	אינדיקטור
551.3	527.6	375.8	360.0	סה"כ הוצאה ציבורית (ממשלה ורשויות) ממוצעת לנפש על רווחה	1	הוצאה על רווחה
351.1	335.7	522.6	501.2	מספר ממוצע של מטופלים לעובד סוציאלי	2	תחולת העוני
29.1	29.5	58.2	58.2	תחולת העוני בקרב משפחות לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	3	
26.5	27.0	60.6	60.4	תחולת העוני בקרב נפשות לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	4	
31.0	31.4	67.0	66.6	תחולת העוני בקרב ילדים לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	5	
12.6	12.3	45.7	44.9	תחולת העוני בקרב משפחות אחרי תשלומי העברה	6	
14.7	14.0	48.9	47.8	תחולת העוני בקרב נפשות אחרי תשלומי העברה	7	
21.6	20.9	57.0	55.3	תחולת העוני בקרב ילדים אחרי תשלומי העברה	8	
15.4	15.3	51.3	51.1	תחולת העוני בקרב משפחות אחרי תשלומי העברה ומסים ישירים	9	
16.6	16.5	54.4	54.0	תחולת העוני בקרב נפשות אחרי תשלומי העברה ומסים ישירים	10	
24.0	23.5	63.0	62.0	תחולת העוני בקרב ילדים אחרי תשלומי העברה ומסים ישירים	11	
56.7	58.2	21.4	22.9	אחוז הירידה בתחולת העוני בעקבות תשלומי העברה - משפחות	12	
46.1	48.0	19.4	20.9	אחוז הירידה בתחולת העוני בעקבות תשלומי העברה - נפשות	13	
30.8	33.3	15.0	17.1	אחוז הירידה בתחולת העוני בעקבות תשלומי העברה בקרב ילדים	14	
47.2	48.3	11.8	12.1	אחוז הירידה בתחולת העוני בעקבות תשלומי העברה ומסים ישירים - משפחות	15	
37.3	38.7	10.1	10.6	אחוז הירידה בתחולת העוני בעקבות תשלומי העברה ומסים ישירים - נפשות	16	
22.9	25.1	6.1	6.9	אחוז הירידה בתחולת העוני בעקבות תשלומי העברה ומסים ישירים - ילדים	17	



## הוועד המנהל של עמותת סיכוי

### יושבי ראש שותפים

פרופ' מוחמד אמארה  
פרופ' גבי סלומון

### חברי הוועד המנהל

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

### יושבי ראש קודמים

ד"ר ח'אלד אבו עסבה  
פרופ' יצחק גל-נור  
שגריר חנן בר-און ז"ל  
ד"ר חאתם כנאענה  
ד"ר ישראל כץ ז"ל

### צוות סיכוי

#### מנכ"לים שותפים

רון גרליץ  
עו"ד עלי חיידר

#### חברי צוות

פאוזיה אבו נמר, רכזת סטודנטים, המחלקה למדיניות שוויונית  
מהא אבו סאלח, מנהלת שותפה, המחלקה למדיניות שוויונית  
נאיף אבו שרקיה, מנהל שותף, התוכנית לשיתוף מוניציפלי  
מיכל בליקוף, רכזת מחקר ומידע, המחלקה למדיניות שוויונית  
גילה בן שטרית, מנהלת חשבונות  
יאסמין ג'נאח, מנהלת המשרד, ירושלים  
כפאח דגש, מנהלת פרויקט פיתוח מנהיגות ויוזמה קהילתית ערבית  
רות ויינשנק-ונר, מנהלת שותפה, המחלקה למדיניות שוויונית  
חסיה חומסקי-פורת, רכזת קבוצת סיכוי במשגב  
עלאא חמדאן, רכז מחקר ומידע, מחלקת המחקר  
חגית נעלי-יוסף, מנהלת שותפה, התוכנית לשיתוף מוניציפלי  
רנא סמיר, מנהלת המשרד, חיפה  
יאסר עואד, מנהל הפרויקט לייצוג הולם ושוויון בתעסוקה  
קרל פרקל, מנהל פיתוח משאבים  
בתיה קלוש, יועצת מידע ומשאבים  
נירה קרסנה, רכזת אתר האינטרנט



## SIKKUY FUNDING SOURCES - 2010-11

### Abroad

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

### In Israel

Friends of Sikkuy in Israel  
Landa Family Foundation