



סיכוי סיקוי Sikku

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

סגירת פערים בין יישובים ערבים ויהודים בתחום הרווחה

לאור מדד השוויון של סיכוי

כתב: פרופסור יוסי קטן

מוגש למשרד הרווחה

על ידי עמותת סיכוי

דצמבר 2007

1. מבוא

מערכת השירותים החברתיים בישראל כוללת כמה מרכיבים מרכזיים: ביטחון סוציאלי (הבטחת הכנסה), חינוך, בריאות, תעסוקה, שיכון וקליטת עלייה, שהאחריות עליהם מופקדת בעיקר בידי משרדי הממשלה והמשרד לביטוח לאומי, ושירותי הרווחה האישיים שהאחריות עליהם מצויה בידי אגפי/מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות.

נייר עמדה זה יתמקד בשירותי הרווחה האישיים ויוקדש לבחינת מצבם הבעייתי של שירותים אלו במגזר הערבי ולהעלאת הצעות לשיפור מצב זה. שירותי הרווחה האישיים מהווים נידבך מרכזי וחיוני של השירותים החברתיים בישראל. משימתם המרכזית היא לספק מענים הולמים לצרכים חיוניים של קשת רחבה של אוכלוסיות המהוות את החוליות החלשות והפגיעות ביותר בחברה. אוכלוסיות אלה כוללות: זקנים בודדים ומוגבלים המתקשים בניהול חייהם היום-יומיים, ילדים ובני נוער במצבי סיכון פיסי ונפשי, בני נוער מנותקים ממסגרות לימודים ועבודה שחלקם אף הידרדרו לעולם העבריינות, משפחות במשבר, נשים מוכות, נכים, אנשים עם פיגור שכלי, מכורים לסמים ולאכזוהול, אסירים משוחררים המתקשים להשתלב בחברה ודרי רחוב.

מחלקות הרווחה הפועלות בכל אחת מהרשויות המקומיות בישראל (עיריות, מועצות מקומיות מועצות אזוריות) אמורות לספק לאוכלוסיות אלו באופן ישיר או באמצעות ארגונים אחרים (עמותות וארגונים עסקיים) מגוון רחב של שירותים המיועדים לסייע להן להתמודד עם מצוקותיהן ולשפר את איכות חייהן.

שירותים אלו כוללים בין השאר: ייעוץ וטיפול אישי, משפחתי וקבוצתי, מסגרות מוסדיות לילדים, זקנים, נכים ובעלי פיגור שכלי המתקשים להמשיך ולהתגורר בקהילה, מקלטים לנשים מוכות, מרכזי חירום לילדים הסובלים מאלימות ומהזנחה, שירותי מבחן לבני נוער ומבוגרים, מרכזי יום, קהילות תומכות ומועדונים לזקנים, הוסטלים קהילתיים לנכים ולאנשים עם פיגור שכלי ומשפחות אומנות לילדים.

מסמך זה מבקש לבחון את מצבם של שירותי הרווחה האישיים ואת המידה שבה הם אכן מספקים מענים הולמים לצורכי האוכלוסיות הנזקקות וזאת תוך התמקדות באוכלוסייה הערבית בישראל בה רמת הנזקקות לחלק ניכר משירותי הרווחה היא גבוהה ביותר.

המסמך יתחלק לשלושה חלקים עיקריים: חלקו הראשון יוקדש לתיאור ולבחינה של כמה מאפיינים מרכזיים של האוכלוסייה הערבית בישראל המצביעים על שיעור היזקקותה לסייע אותו מספקים שירותי הרווחה האישיים וזאת תוך השוואה לאוכלוסייה היהודית.

החלק השני יתרכז בתיאור כמה מאפיינים מרכזיים של מערכת שירותי הרווחה ברמה המקומית ובבחינת השפעתם על יכולתם המוגבלת של שירותים אלו לספק מענים הולמים לצורכי האוכלוסיות הנזקקות, וזאת תוך התייחסות מיוחדת לתפקיד שירותים אלו במגזר הערבי.

בחלק השלישי יועלו הצעות והמלצות לשינויים בתפקוד מערכת שירותי הרווחה האישיים ברמה הארצית והמקומית שיביאו לשיפור בתפקודן של מחלקות הרווחה ביישובים הערבים ולחיזוק יכולתן למלא את יעדיהן.

2. מאפיינים כלכליים חברתיים-דמוגרפיים מרכזיים של האוכלוסייה היהודית והערבית

בישראל

א. מאפיינים כלכליים חברתיים ודמוגרפיים של אוכלוסייה עשויה להצביע על צרכיה המרכזיים ועל מידת היזקקותה לשירותי רווחה אישיים. בדיון זה נתמקד בעיקר במאפיינים הבאים של היישובים הערבים:

- דירוג חברתי-כלכלי
- הכנסה ממוצעת לנפש
- שיעור המשפחות הגדולות
- שיעור הזקנים המוגבלים

- שיעור המוגבלויות בקרב ילדים

- דירוג חברתי כלכלי של היישובים בישראל

הדירוג החברתי כלכלי של היישובים בישראל המבוצע אחת לכמה שנים על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הוא אחד הכלים הטובים ביותר לבחינת מצבה של האוכלוסייה הערבית בישראל בהשוואה לאוכלוסייה היהודית וזאת מכיוון שהוא מסתמך על כמה מאפיינים מרכזיים של אוכלוסיות היישובים כמו: אחוז הבלתי מועסקים, אחוז השכירים המשתכרים עד שכר מינימום, אחוז מקבלי דמי אבטלה והבטחת הכנסה, אחוז משקי הבית שיש בהם אקדמאי אחד לפחות, מספר שנות לימוד של בני 26-50 ואחוז בני 17-20 מקבלי תעודת בגרות, שיעור המשפחות עם 4 ילדים ויותר. לוח 1 מציג את דירוג היישובים בישראל בשנת 2001 (מדובר ברשויות מקומיות בלבד ולא במועצות איזוריות).

לוח 1: דירוג היישובים היהודים והערבים בישראל בשנת 2001 לפי השתייכותם לאשכולות (במספרים מוחלטים)

אשכול*	יהודים	ערבים	מעורבים	סה"כ
1 – 3	9	66	--	75
4 – 5	39	16	5	60
6 – 7	36	1	--	37
8 - 10	35	--	--	35
סה"כ	119	83	5	207

* 1 - האשכול הנמוך ביותר מבחינה חברתית כלכלית.

10 - האשכול הגבוה ביותר מבחינה חברתית כלכלית.

נתוני הלוח מצביעים על הפערים הניכרים מבחינה חברתית-כלכלית בין היישובים היהודים והערבים. 88% מהיישובים באשכולות הנמוכים ביותר (1-3) הם ערביים. יתר על כן, כ-80%

מהיישובים הערבים משתייכים לאשכולות אלו. באשכולות הגבוהים יותר (10-6) מצוי יישוב ערבי אחד בלבד (המסתייך לאשכול 6) ואילו באשכולות 10-7 אין אף יישוב ערבי. היישובים הערבים מאופיינים אפוא בשיעור גבוה ביותר של מקבלי הכנסה נמוכה, מובטלים, בעלי השכלה נמוכה ומספר גדול של משפחות מרובות ילדים. תמונת מצב זו משתקפת היטב בהשוואה בין שיעורי העוני באוכלוסייה הערבית והיהודית.

• שיעורי העוני

הדיווח האחרון של המוסד לביטוח לאומי המתייחס למחצית האחרונה של 2005 והמחצית הראשונה של 2006 מצביע על כך ש-51.2% מהמשפחות הערביות היו מתחת לקו העוני לעומת 15.4% מהמשפחות היהודיות. בשנה זו כ-34% מהמשפחות העניות השתייכו למגזר הערבי (הנתון לא כולל משפחות חד-הוריות).

אחד הכלים המרכזיים לצמצום ממדי העוני הן הקצבאות המשולמות על ידי המוסד לביטוח לאומי. ב-2005/6 תרמו הקצבאות להפחתה של קרוב ל-50% בשיעורי העוני בקרב המשפחות היהודיות לעומת הפחתה של קרוב ל-10% בקרב המשפחות הערביות. ראוי לציין כי לפני תשלום הקצבאות שיעור העוני בקרב המשפחות הערביות היה כ-57% לעומת 29.5% בקרב המשפחות היהודיות.

נתונים אלו מצביעים על הפער הגדול בתחולת העוני בין המשפחות היהודיות והערביות.

• הכנסה ממוצעת לנפש

הנתונים שהוצגו לעיל על דירוג היישובים הערבים והיהודים המסתמך במידה רבה על מימד ההכנסה ועל שיעורי העוני משקפים היטב את רמת ההכנסה הנמוכה המאפיינת את תושבי היישובים הערבים. על מנת לשקף מימד נוסף של הפערים ברמת ההכנסה יוצגו להלן נתונים על ההכנסה הממוצעת לנפש בשלושת היישובים היהודים ובשלושת היישובים הערבים בהם ההכנסה לנפש היא הגבוהה ביותר.

לוח 2. היישובים היהודים והערבים עם ההכנסה הגבוהה ביותר לנפש

הכנסה	יישובים ערבים	הכנסה	יישובים יהודים
2718	מעיליא	7627	עומר
2534	גוש חלב	6595	להבים
		6497	סביון

נתונים אלו מצביעים על כך שגם ביישובים הערבים "העשירים" ביותר רמת ההכנסה הממוצעת לנפש היא נמוכה יחסית. ראוי לציין כי היישובים הערבים ה"עשירים" אינם מאפיינים את היישובים הערבים מכיוון שמדובר ביישוב אחד שרוב אוכלוסייתו נוצרית (מעיליא), ובישוב גוש חלב שגם הוא ברובו נוצרי (כ-36% מוסלמים).

• **שיעור המשפחות הגדולות (4 ילדים ויותר)**

שיעור המשפחות הגדולות (4 ילדים ויותר) ועל כן גם שיעור הילדים ביישובים הערבים עולה במידה ניכרת על שיעורם ביישובים היהודים. ב-2006 שיעור בני 0-18 באוכלוסייה היהודית היה כ-32% לעומת כ-49% באוכלוסייה הערבית. שיעור המשפחות עם 4 ילדים ויותר (עד גיל 17) היה באוכלוסייה היהודית כ-27% ובאוכלוסייה הערבית כ-57%.

• **שיעור מוגבלות גבוה בקרב זקנים**

שיעור הזקנים באוכלוסייה הערבית נמוך אומנם משיעורם באוכלוסייה היהודית. בשנת 2004 היה שיעורם באוכלוסייה הכוללת את היהודים, הנוצרים שאינם ערבים וחסרי סיווג דתי 11.5% ובאוכלוסייה הערבית 3.2%. אולם שיעור המוגבלים בקבוצות הפעילות היום-יומיות בשנה זו בקרב הזקנים הערבים בני 65+ היה כפול (30.7%) מאשר בקרב האוכלוסייה היהודית (15.3%).

- **שיעור מוגבלויות גבוה בקרב ילדים**

נתונים שונים מצביעים על שיעור גבוה יותר של אנשים עם פיגור שכלי באוכלוסייה הערבית הנובע מנישואי קרובים. יתר על כן, נתונים שפורסמו לאחרונה על ידי משרד הבריאות על לידת תינוקות עם מומים בין השנים 2000 ל-2005 מדווחים על עלייה של 10%-20% במספר מקרי המומים בקרב ילודים ערבים ביחס ליהודים.

3. **מאפיינים מרכזיים של שירותי הרווחה ביישובים הערבים**

למאפיינים החברתיים-כלכליים של היישובים הערבים המשתקפים בנתונים שהוצגו לעיל השלכות ישירות על תפקידי מחלקות הרווחה המקומיות עליהן מוטלת האחריות לספק מענים הולמים לצורכי האוכלוסיות הנזקקות. השאלה היא: האם מחלקות הרווחה ביישובים הערבים מסוגלות לספק מענים אלו?

לפי נתוני משרד הרווחה והשירותים החברתיים שפורסמו לאחרונה והמתייחסים לכלל היישובים בישראל, רק כשליש מהילדים ובני הנוער הזקוקים לסיוע, כשליש מהנכים ובעלי הפיגור השכלי, כשישים אחוזים מהזקנים וכעשירית מדרי הרחוב והמכורים לאלכוהול מקבלים מענה, לעיתים חלקי, לצורכיהם. אומנם אין נתונים ספציפיים המתייחסים למגזר הערבי אך עדויות שונות מצביעות על קיום פערים ניכרים בין יישובים בישראל ברמת הכיסוי של צורכי אוכלוסיות שונות ועל כך שביישובים ערבים רמת הכיסוי היא הנמוכה ביותר (אם כי גם בין יישובים אלו קיימים פערים).

יכולתן הנמוכה של מחלקות רווחה רבות לספק מענה הולם לצורכי האוכלוסיות הנזקקות נובע בעיקר ממחסור במשאבים כספיים המשפיע על מספר העובדים אותם מחלקות הרווחה יכולות להעסיק והיקף ואיכות השירותים והתוכניות אותם הן יכולות להציע לתושבים. תקציבי הרווחה המקומיים נובעים משלושה מקורות עיקריים: ההקצאה הממשלתית, השתתפות הרשות המקומית ומשאבים נוספים אותם מגייסות רשויות ומחלקות הרווחה מגורמים שונים כמו קרנות פילנתרופיות, ארגונים וולונטריים וארגונים עסקיים.

דו"ח סיכוי 2006 המשווה בין ההוצאה לרווחה בין 11 יישובים יהודים ו-11 יישובים ערבים הממוקמים באותם אזורים בישראל מצביע על פערים ניכרים ביניהם. בין 2000 ל-2005 עלתה ההוצאה הממשלתית הממוצעת לרווחה לנפש ביישובים היהודים בכ-35% על ההוצאה ביישובים הערבים (378 ₪ ביישובים היהודים לעומת 246 ₪ ביישובים הערבים). ההוצאה המקומית הממוצעת בשנים אלו ביישובים היהודים עלתה בכ-29% על ההוצאה המקומית ביישובים הערבים (115 לעומת 82). ההוצאה הכוללת לרווחה (הממשלתית והמקומית) ביישובים היהודים עלתה בכ-33% על ההוצאה ביישובים הערבים.

ההיזקקות הגבוהה יותר של האוכלוסייה הערבית לשירותי רווחה הייתה צריכה להשתקף בהוצאה גבוהה יותר לרווחה ביישובים אלו, אך ציפייה זו אינה באה לידי ביטוי בנתונים שהוצגו לעיל המצביעים על פערים לא רק בהוצאה המקומית העשויים לנבוע ממצבן הכלכלי הגרוע של רשויות מקומיות ערביות רבות, אלא אף בהוצאה הממשלתית.

נתונים שונים על היקף השירותים המוצעים לאוכלוסייה ביישובים בישראל מצביעים על פערים ניכרים בין יישובים בכלל ובין היישובים היהודים והערבים בפרט.

תחום יחיד בו קיימת מידה רבה של שוויוניות בין היישובים היהודים והערבים היא בשיעור הזכאים לשירותי סיעוד במסגרת חוק ביטוח סיעוד. ב-2004 מבין 33 העיריות והמועצות המקומיות שבהן שיעור הזכאים עולה על 20%, 16 (קרוב ל-50%) הן רשויות ערביות. רמה גבוהה זו של שוויוניות בולטת על רקע הפערים בין יישובים יהודים וערבים בתחומי שירות אחרים לזקנים כמו קהילות תומכות ומרכזי יום. פערים אלו בין שירותי הסיעוד לשירותים האחרים מצביעים על משמעות עיגון שירותים בחקיקה ככלי להגברת השוויוניות בין המגזרים.

אין ספק שמצבם הבעייתי של שירותי הרווחה ביישובים הערבים ואי יכולתם לספק מענים הולמים לצורכי האוכלוסיות הנזקקות מחייב שינוי. בחלק הבא של המסמך יועלו כמה הצעות והמלות שתכליתן להביא לחיזוק מחלקות הרווחה ביישובים אלו.

4. המלצות לשינוי

להלן כמה המלצות שיישומן עשוי לחזק את מחלקות הרווחה המקומיות ביישובים הערבים, לשפר את יכולתן לספק מענים הולמים לצורכי האוכלוסיות הנזקקות ולצמצם את הפערים בינם לבין היישובים היהודים ובין יישובים בכלל.

א. הצגת השינוי במצב שירותי הרווחה ביישובים הערבים כיעד מרכזי של הממשלה.

על משרד הרווחה והשירותים החברתיים להציב את היעד של קידום שירותי הרווחה ביישובים הערבים בקדמת סדר העדיפויות שלו ולתת לכך ביטוי בצעדים מעשיים כמו תוספת תקציבית משמעותית.

ב. הרחבת התשתית החוקית של שירותי הרווחה

מבחינת התשתית החוקית ניתן לחלק את שירותי הרווחה לשלושה סוגים: שירותים נטולי כל תשתית חוקית, שירותים המבוססים על חוקים הגנתיים (חוקים המחייבים הענקת הגנה לאוכלוסיות שונות, מבלי לפרט באופן ספציפי את השירותים שיש לספק להם) ושירותים המעוגנים בחוקים מעניקים המחייבים אספקת שירותים ספציפיים (דוגמה לשירותים אלו הם שירותי הסיעוד המעוגנים בחוק ביטוח סיעוד). הנתונים שהוצגו לעיל לגבי יישום חוק ביטוח סיעוד מראים כי עיגון שירותים שונים בתשתית חוקית המחייבת את הקצאתם עשויה להגביר את רמת הכיסוי של שירותים ואת השוויוניות בין יישובים שונים.

המלצתנו היא על כן לפתח סלי שירותים חיוניים לאוכלוסיות שונות (ילדים, משפחות, נכים, אנשים עם פיגור שכלי וכדומה) ולעגנם בתשתית חוקית המחייבת את אספקתם. מימון שירותים אלו צריך להיות באחריות הממשלה (בדומה למימון שירותי הסיעוד). בשל ההוצאה הגבוהה הכרוכה ביישום המלצה זו ניתן לבצע באורח הדרגתי.

ג. השתתפות ממשלתית דיפרנציאלית בתקציבי הרווחה המקומיים

הנוסחה הקיימת כיום לפיה הממשלה מכסה נתח של 75% מתקציבי הרווחה המקומיים ואילו החלק הנותר מכוסה על ידי הרשות אינה קדושה. יש להגדיל את שיעור ההשתתפות הממשלתית ביישובים המשתייכים לאשכולות הנמוכים (1-4) בדירוג הלמ"ס ל-90%, כאשר חלקה של הרשות המקומית יהיה 10% בלבד.

ד. ביסוס ההשתתפות הממשלתית בתקציבי הרווחה המקומיים על רמת הנזקקות ביישובים

שונים

המצב הנוכחי בו ההשתתפות הממשלתית בתקציבי רווחה של יישובים ערבים נמוך מההשתתפות בתקציבי הרווחה של יישובים יהודים הינו תמוה על רקע העובדה ששיעור הנזקקים לשירותי רווחה ביישובים הערבים גבוה יותר. יש על כן לקבוע נוסחה מעודכנת של השתתפות ממשלתית בתקציבי הרווחה המקומיים שתיקח בחשבון את המאפיינים החברתיים-כלכליים של היישובים (דירוג היישובים של הלמ"ס עשוי לסייע בפיתוח נוסחה זו). הקמת ועדה מקצועית המורכבת ממומחים בתחום עשויה לסייע בעיצוב ובגיבוש נוסחה זו.

ה. מימון תוכניות מקומיות ייחודיות

על משרד הרווחה והשירותים החברתיים לעודד מחלקות רווחה ביישובים חלשים שרובם ערבים (אשכולות 1-4 בדירוג הלמ"ס) ליזום פיתוח של תוכניות שיענו על צרכים מקומיים ייחודיים. תוכניות אלו יוגשו למשרד, ובאם יאושרו – ימומנו על ידו. על המשרד להציע לרשויות המעוניינות בכך סיוע בגיבוש התוכניות ובניסוחן. עידוד פיתוח תוכניות מקומיות עשוי להוות אמצעי לחיזוק היזמות והיצירתיות ברמה המקומית. מימון התוכניות עשוי גם להגדיל את המשאבים העומדים לרשות מחלקות הרווחה. יש לעודד במיוחד פיתוח תוכניות מקומיות להתמודדות עם העוני ברמה המקומית. ראוי לציין שבמספר קטן של

יישובים ערבים כבר מיושמות תוכניות בעיקר בתחום שילוב מובטלים בעבודה, הממומנות על ידי גורמים חיצוניים כמו ג'וינט ישראל.

1. הגברת שיתוף הפעולה וחיזוק היחסים ההדדיים בין מחלקות רווחה ביישובים ערבים ויהודים

שיתוף פעולה בין מחלקות ביישובים יהודים וערבים הסמוכים זה לזה עשוי לסייע ללמידה הדדית ולפיתוח תוכניות משותפות. שיתוף הפעולה יכול להתממש באמצעות מפגשים קבועים של צוותים מקצועיים, שולחנות עגולים וביקורים הדדיים.

2. חיזוק הקשר עם גורמים לא ממשלתיים (קרנות, ארגונים וולונטריים וחברות עסקיות)

חיזוק קשר זה שקיים כבר ביישובים יהודים לא מעטים ובמספר יישובים ערבים עשוי לאפשר למחלקות הרווחה ביישובים הערבים לגייס משאבים נוספים לצורך מימון תוכניות שונות. השגת יעד זה יכול להיעשות על ידי מינוי עובד תיקני במשרה מלאה או חלקית במחלקות הרווחה ביישובים הערבים שיהיה אחראי על יצירת הקשר עם ארגונים אלו ופיתוח תשתית של ארגונים וולונטריים מקומיים.

סיכום

שינוי המצב הקיים שבו מחלקות הרווחה ביישובים ערבים עונות בצורה חלקית על צרכי האוכלוסיות הנזקקות מחייב שינוי. שינוי זה מותנה הן בתמורה במדיניות הממשלתית והן בהצגת נושא הרווחה כיעד מרכזי של הרשויות המקומיות הערביות. יישום ההמלצות שהועלו לעיל עשוי לסייע בהשגת מטרות אלו.