

A D V A ה **ו** ד **א**
C E N T E R

INFORMATION ON EQUALITY AND SOCIAL JUSTICE IN ISRAEL
מידע על שוויון וצדק חברתי בישראל

תקציב המדינה לשנת 2000 והאזרחים הערבים בישראל

- חינוך
- דיור
- תחבורה
- עבודה ורווחה

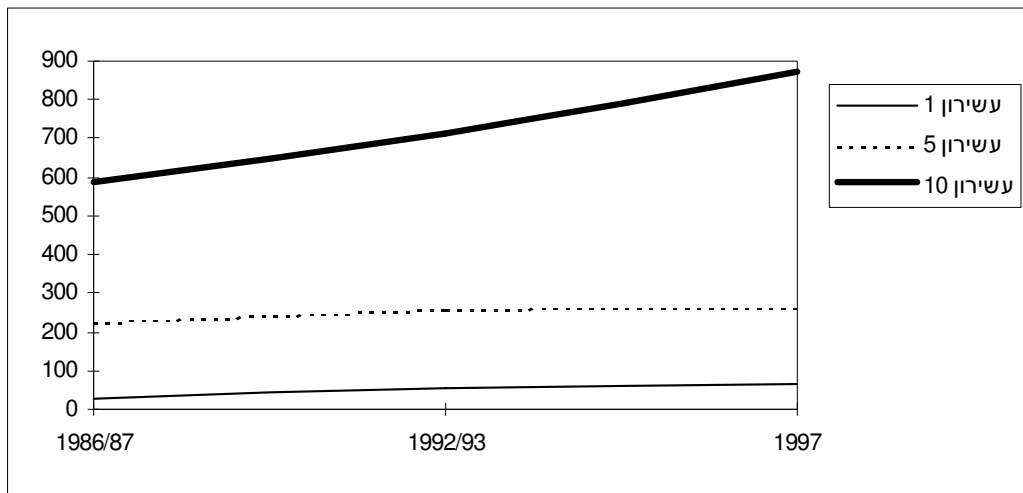
ד"ר שלמה סבירסקי
ירון יחזקאל
20.12.99

משרד החינוך

1. ההקפאה המתמשכת בתקציב משרד החינוך

תקציב משרד החינוך לשנת 2000 אינו נושא בשורה למערכת החינוך בכלל, ולבתי-הספר ביישובים הערביים בפרט. ההקפאה בתקציב משרד החינוך, המתמשכת מאז 1996, פוגעת מאוד בבתי-ספר אלה, הזקוקים לתיגבור בקנה מידה גדול. ביטוי נוסף של הפגיעה הוא הגידול בפער בין מגזרים מבוססים ומבוססים פחות בחברה הישראלית. כפי שניתן לראות בתרשים שלהלן, העשירון העליון מפצה על ההקפאה התקציבית באמצעות הוצאה פרטית גוברת על שירותי חינוך; העשירונים הבינוניים והנמוכים, לעומת זאת, נאלצים להסתמך בעיקר על השירותים המוקפאים של המדינה. מרבית האזרחים הערבים בישראל משתייכים לעשירונים הנמוכים.

תרשים 1. הוצאות משקי-בית על שירותי חינוך, עשירונים 1, 5 ו-10, 1986 - 1997 בש"ח, במחירים קבועים לשנת 1998 (מוצג שנתי)



מקור:

למ"ס, סקר הוצאות משקי-בית, 1997, ממצאים ראשוניים, 1999.
למ"ס, סקר הוצאות המשפחה, 1992/93, חלק ב' סיכומים כלליים, 1994.
למ"ס, סקר הוצאות המשפחה, 1986/87, חלק א' סיכומים כלליים, 1989.

זכאות לתעודת בגרות ביישובים הערביים

שיעור הזכאות לתעודת בגרות ביישובים הערביים נמוך ביותר. בשנת 1998, בכל היישובים למעט אחד, כפר קרע, היה שיעור הזכאים מתוך קבוצת הגיל נמוך מהממוצע הארצי, שעמד על 38.5%. בכפר קרע עצמו, שיעור הזכאים היה גבוה אך במעט מהממוצע הארצי. נתון זה משקף את הצורך בשינוי משמעותי בהיקף ההשקעות במערכת החינוך הערבית.

לוח 1. זכאים לתעודת בגרות, לפי יישוב

ממוצע ארצי, ויישובים ערביים בעלי 10,000 תושבים ומעלה

שם היישוב	% מבניות 17 ביישוב שזכו לתעודת בגרות ב- 1998
ממוצע ארצי	38.5%
אום אל-פחם	19%
באקה אל-גרביה	22%
גידידה מכר	35%
דלית אל-כרמל	32%
טייבה	30%
טירה	26%
טמרה	20%
יפיע	31%
כפר כנא	22%
כפר מנדא	20%
כפר קאסם	22%
כפר קרע	40%
מגאר	27%
נצרת	36%
סחי'נין	36%
עראבה	29%
ערערה	32%
קלנסווה	23%
רהט	12%
שפרעם	24%

מקורות:

משרד החינוך, התרבות והספורט, המנהל הפדגוגי, אגף הבחינות, אפריל 1999. נתוני בחינות בגרות תשנ"ח (1998).
הלמ"ס, 1997. הרשויות המקומיות בישראל, נתונים פיזיים, ירושלים. פרסום מס. 1103.

3. תכנית החומש לקידום מערכת החינוך הערבית והדרוזית

הצעד המשמעותי ביותר שננקט במסגרת הצעת התקציב לשנת 2000 הוא התחלתה של תכנית חומש לקידום מערכת החינוך הערבית והדרוזית. תכנית החומש תהיה כרוכה בהקצאה של 250 מיליון ש"ח על פני 5 שנים (התכנית לקידום מערכת החינוך הערבית והדרוזית, נובמבר 1999: עמ' 3). בשנת 2000 יקצה משרד החינוך לתכנית כ- 46 מיליון ש"ח, ובשנת 2001 – כ- 60 מיליון ש"ח (שם: עמ' 14).

היעד העיקרי של תכנית החומש הוא העלאת שיעור הזכאות הנוכחי לתעודת בגרות ב- 50% (שם: עמ' 5). ב- 1998 עמד הזכאות לתעודת בגרות על - 27.41% מגילאי 17 בקרב הערבים, על 29.76% מגילאי 17 בקרב הדרוזים ועל 9.6% מגילאי ה- 17 בקרב הבדואים בנגב (משרד החינוך, נתוני בחינות הבגרות תשנ"ח 1998). תכנית החומש אמורה להעלות את השיעורים הללו, אם כן, ל- 41%, 45% ו- 15%, בהתאמה, בשנת 2004.

על רקע הנתונים הקשים המוצגים בעמוד הקודם, ועל רקע הקיפוח רב השנים של מערכת החינוך הערבית בישראל, יש לברך על תכנית החומש. יחד עם זאת, בחינה מדוקדקת של התכנית מעוררת ספקות באשר לדרך הפעולה בה בחר משרד החינוך. כפי שנראה להלן, המשרד בחר למקד את מאמציו בתיגבור מספר קטן של תלמידים, וזאת ככל הנראה במגמה להבטיח תוצאות מהירות, שכן, לאור השיעור הנמוך של זכאים ערבים לתעודת בגרות, סביר להניח כי גם תוספת קטנה של זכאים תעלה את השיעור הכללי באופן ניכר. ההתמקדות במיעוט בעייתית משתי סיבות:

1. הסיבה האחת - יישום תכנית החומש בדרך של התמקדות במיעוט עלול ליצור או להעמיק קווי הפרדה פנימיים בקרב התלמידים, בדומה לקווי ההפרדה שיוצרת החלוקה להקבצות. כפי שמראה הנסיון של ההקבצות, ההפרדה הזמנית עלולה להפוך להפרדה של קבע וליצור רמות שונות ובלתי-שוות של תלמידים, הן מבחינת הקצאת המשאבים הפנים-בית-ספרית והן מבחינת ההערכה העצמית של התלמידים.

2. הסיבה השנייה - הדגש המושם בתכנית החומש על השגת תוצאות מהירות באמצעות הקצאה כספית קטנה, לא זו בלבד שלא תשנה את המדיניות קפוצת-היד המסורתית של משרד החינוך כלפי המגזר הערבי, אלא עלולה אף לחזק אותה. המסר הפוליטי של התכנית, מעבר לשיפור המידי שהיא תביא, הוא שניתן להמשיך ולהקצות למגזר הערבי סכומי כסף קטנים, יחסית - שאינם עונים על הצרכים הגדולים.

האמצעי העיקרי שיינקט במסגרת תכנית החומש הוא תיגבור הלמידה במקצועות הבסיס – ערבית, אנגלית, עברית ומתמטיקה (התכנית לקידום מערכת החינוך הערבית והדרוזית, נובמבר 1999: עמ' 5). בשנים 2000 ו- 2001, התיגבור יינתן ל- 2,500 מתוך כ- 12,000 תלמידי י"ב ערבים (התכנית לקידום...: עמ' 6; השנתון הסטטיסטי לישראל 1999, לוח 22.15). במלים אחרות, רק כ- 20% מהשכבה ייהנו מן התיגבור. בכיתה י"א ייהנו מן

התיגבור 1,500 מתוך 14,000 תלמידי השכבה (שם: שם), ובמלים אחרות, רק כ- 11% מתלמידי השכבה. בכיתה י' ייהנו מהתיגבור לא יותר מאשר 1,500 מתוך 15,600 תלמידי השכבה (שם: שם) - 10% מהשכבה. המיעוט הנבחר אמור לקבל תוספת של 3 עד 4 שעות תיגבור לשבוע, על פני 20 שבועות, וזאת במסגרת של קבוצות קטנות (שם: עמ' 6).

סעיף נוסף בתכנית החומש הוא ביסוס מעמדה של שפת האם הערבית כמנוף הכרחי ללימוד המקצועות האחרים. זהו צעד מבורך, שכן אחת הסיבות להישגיהם הנמוכים של התלמידים הערבים הוא רמת התיפקוד הנמוכה, יחסית, בשפה הערבית, המושגת בבתי-הספר הממלכתיים. גם מתכנית זאת ייהנה רק מיעוט מקרב התלמידים הערבים. התכנית כרוכה בתוספת של 4 שעות הוראה שנתיות ל- 260 כיתות א' וב'. בחינוך היסודי במגזר הערבי יש בממוצע 30 תלמיד/ה לכיתה (שנתון סטטיסטי לישראל 1999, לוח 22.9); פירוש הדבר שהתכנית תגיע לכ- 7,800 תלמידים/ות - כ- 14% בלבד מכלל 57,000 תלמידי כיתות א' וב' הערבים (הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 1999, לוחות 22.9 ו- 22.15).

משרד הבינוי והשיכון

1. גובה המשכנתאות ושיעור המימוש של הזכאות למשכנתא בקרב משפחות ערביות

משרד הבינוי והשיכון מעניק סיוע ברכישת דירה באמצעות מתן הלוואות ומענקים לרוכשים, לפי קריטריונים ובהם מספר שנות הנישואין, מספר אחים ואחיות, מספר הילדים של בני הזוג ומיקום הדירה הנרכשת. קריטריון נוסף הוא מספר החודשים ששירת כל אחד מבני הזוג בצבא. מי שלא שירת בצבא זכאי רק ל- 62.5% מהסיוע הניתן לבני זוג ששירתו שירות מלא.

קריטריון זה יוצר למעשה שני מסלולי משכנתאות שונים, האחד ליהודים והשני לערבים, שכן הרוב המכריע של הערבים אינו משרת בצה"ל. יתרה מזאת, בקרב הקבוצות המשרתות בצה"ל – דרוזים, בדואים, ומיעוט קטן של מוסלמים – רק הגברים משרתים ולכן זכאים הזוגות הרוכשים דירה רק למחצית מן התוספת שמקבלים זוגות יהודיים שבהם גם האישה וגם האשה שירתו בצבא.

לוח 2 מציג את משקלם של הערבים המממשים זכאות למשכנתא בקרב כלל המממשים, וכן את משקלם של משקי-הבית הערבים בקרב כלל משקי-הבית בישראל.

לוח 2. מממשים ערבים של זכאות למשכנתא כאחוז מסך המממשים, ומשקי-הבית הערבים כאחוז מכלל משקי-הבית בישראל, 1994 – 1998

מממשים ערבים כאחוז מסה"כ המממשים	משקי-בית ערבים כאחוז מסה"כ משקי-בית	
4.7%	12.5%	1994
5.1%	12.9%	1995
6.7%	13.1%	1996
7.9%	13.5%	1997
8.1%	13.5%	1998

מקורות: משרד הבינוי והשיכון, אגף אכלוס. הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 1998, לוח 2.26.

לוח 2 מעלה כי בין השנים 1994 ו-1998 גדל כמעט פי שניים שיעור משקי-הבית הערביים המממשים זכאות למשכנתא. יחד עם זאת, משפחות ערביות מממשות את הזכות למשכנתא ממשלתית בהיקף נמוך ממשקלן באוכלוסייה. סביר להניח כי סכום המשכנתא המוקטן למי שלא שירתו בצבא הוא אחד הגורמים המרכזיים לשיעור המימוש הנמוך של הזכאות למשכנתא בקרב המשפחות הערביות.

2. מועד המימוש המאוחר של זכאות למשכנתא בקרב משפחות ערביות

בעוד שרוב המשפחות היהודיות המממשות את זכאותן למשכנתא עושות זאת בתוך שנתיים מיום הנישואין, משפחות ערביות עושות זאת רק לאחר שנות נישואין רבות, יחסית – 30% עושות זאת בין 5 ל- 10 שנים לאחר הנישואין, ו- 31% נוספות עושות זאת לאחר 10 שנות נישואין ויותר. רק 18.7% מהזוגות הערבים מממשים את זכאותם למשכנתא במהלך השנתיים הראשונות לנישואין. הנתונים מוצגים בלוח 3.

לוח 3. זוגות צעירים שמימשו זכאות למשכנתא ביישובים ערביים וביישובי ניקוד יהודיים, לפי משך הנישואין בזמן מימוש הסיוע, 1996 (באחוזים)

סך הכול	עד שנתיים	עד 5 שנים	עד 10 שנים	מעל 10 שנים	
100.0	60.6	21.8	12.3	5.3	יהודים
100.0	18.7	20.1	30.0	31.2	ערבים

מקור: משרד הבינוי והשיכון, אגף אכלוס.

הנתונים הללו מצביעים על כך שזוגות ערביים מצליחים לצבור את סכום הכסף הנדרש לרכישת דירה – סכום שעיקרו הון עצמי והלוואות מסחריות - לאחר פרק זמן ארוך יותר מזה הנדרש למרבית הזוגות היהודיים.

הנתונים מצביעים על הצורך הדחוף לגבש תכנית מיוחדת לסיוע ברכישת דירה לזוגות צעירים ערביים. תכנית זאת צריכה לכלול, כנקודת מוצא, השוואה של גובה המשכנתא גם למי שלא שירתו בצבא.

3. תקציבי פיתוח המיעדים לאוכלוסייה הערבית

משרד השיכון מקצה תקציב מיוחד לבניית מוסדות ציבור, שיקום שכונות ופיתוח תשתיות במגזרים הערבי, הבדואי, הדרוזי והצ'רקסי. בשנת 2000 יעמוד תקציב זה על 108 מיליון ש"ח (בהרשאה להתחייב). זוהי ירידה של 27% ביחס לתקציב 1999. למעשה, הסכום המוקצה לסעיף זה, לאחר שידע עלייה בשנת 1997, קוצץ בהדרגה והוא עומד כיום על סכום ריאלי נמוך מזה שבשנת 1996.

לוח 4. תקציב לטיפול תשתיות ביישובי מיעוטים, 1996 – 2000 בהרשאה להתחייב, במחירים קבועים לשנת 1998.

1996	1997	1998	1999	2000	
116,231	155,924	138,363	138,665	101,626	תקציב
	34%	-11%	0%	-27%	שיעור שינוי

מקור: משרד האוצר, הוראות התקציב, משרד הבינוי והשיכון, שנים שונות.

משרד התחבורה

1. פיתוח כבישים בין-עירוניים

משרד התחבורה מקצה, במסגרת תקציב הפיתוח האזורי של מע"צ, תקציבים לפיתוח תשתיות כבישים בין-עירוניים. בתקציבים אלה כלולים סכומים המיועדים לכבישים המחברים בין יישובים ערביים לרשת הכבישים הארצית, וכן סכומים המיועדים לכבישים בין ובתוך יישובים ערביים. להלן רשימת פרויקטים של פיתוח במגזר הערבי בשנת 2000.

לוח 5. תקציבים לפיתוח כבישים בין-עירוניים במגזר הערבי במיליוני ש"ח, במחירים שוטפים

תקציב לשנת 2000	פרויקט
39	כביש מס' 70 : צומת יקנעם - פרדיס
10	כביש מס' 60 : העליה לנצרת
13	כביש מס' 75 : נצרת - מגדל העמק
13	כביש ציפורי - נצרת - הר יונה
5	כביש מס' 31 : כניסה לרהט
20	פרויקטים במגזר הדרוזי והצ'רקסי
10	פרויקטים במגזר הערבי
110 מיליון ש"ח	סה"כ

מקור: משרד האוצר, הצעת תקציב משרד התחבורה לשנת 2000.

הלוח מעלה כי התקציב לפיתוח כבישים בין-עירוניים במגזר הערבי יעמוד בשנת 2000 על 110 מיליון ש"ח, סכום כמעט זהה לזה שהוקצה ב-1999. סכום זה מהווה 10.4% מהתקציב לעורקים ראשיים ולפיתוח אזורי (בהשוואה ל-12.4% ב-1999).

רוב הסכום, כ-68%, נועד לשיפור דרכי הגישה לנצרת, וזאת במסגרת ההערכות לאירועי שנת 2000.

2. פיתוח כבישים עירוניים

משרד התחבורה משתתף בעלויות הפיתוח, הסלילה והאחזקה של כבישים, מדרכות, תמרורים ומתקני תחבורה הנמצאים בתחום השיפוט של רשויות מקומיות. בשנת 2000 יוקצב סכום של 45.7 מיליון ש"ח (במחירים שוטפים) לתשתיות במגזר הערבי והדרוזי (סכום זה אינו כולל תקציבים הניתנים לערים המעורבות, כגון ירושלים, חיפה ותל-אביב-יפו). סכום זה קטן ב-10% מן הסכום המקביל לו בשנת 1999, וזאת לאחר שנתיים שבהן חל גידול בתקציב.

מתוך הסכום הכולל, 16 מיליון ש"ח (כ- 35%) יושקעו בכבישים בנצרת, וזאת במסגרת "נצרת 2000".

תקציב הפיתוח של כבישים עירוניים במגזר הערבי יהווה בשנת 2000 כ- 7.0% מסך התקציבים המיועדים לתחבורה יבשתית. בשנת 1999 היה השיעור 8.7%.

לוח 6. תקציבים לפיתוח תחבורה עירונית, 1997 - 2000
במיליוני ש"ח, במחירים קבועים לשנת 1998, בהתאם למדד המחירים בסלילה.

2000	1999	1998	1997	
41.1	45.6	40.3	30.7	תקציבים למגזר הערבי והדרוזי
-9.8%	13.2%	31.2%		שיעור שינוי - שנה לעומת קודמתה
7.0%	8.7%	8.4%	7.0%	כאחוז מסך התקציבים לתחבורה יבשתית

מקורות: משרד האוצר, הצעת התקציב, משרד התחבורה, 1998 ו- 2000; משרד האוצר, הוראות התקציב, משרד התחבורה, 1999 ו- 1997.

משרד העבודה והרווחה

מכל המשרדים החברתיים, משרד העבודה והרווחה הוא היחיד שתקציבו גדל בשנים האחרונות. עם זאת, תקציב המשרד אינו מאפשר להתמודד עם מלוא הבעיות החברתיות שהתלוו לירידה בשכר העובדים והעובדות במשק כולו, לגידול הפערים בין עשירים לעניים, ולעלייה באבטלה ובאלימות במשפחה.

יתרה מזאת, תקציב המשרד אינו מאפשר לצמצם את הפערים הקיימים מזה שנים ברמת השירותים החברתיים בין יישובים יהודיים ליישובים ערביים.

לוח 7 שבעמוד הבא מציג נתונים על שיעור עובדים סוציאליים ל-1000 נפש ביישובים ערביים ובעיירות פיתוח. בעוד שבעיירות הפיתוח יש בממוצע 0.7 עובדים סוציאליים ל-1000 תושבים, בכפרים הערביים עומד השיעור על 0.42.

האבטלה והעוני נפוצים בעיירות הפיתוח ובכפרים הערביים יותר מאשר בשאר היישובים בישראל. בשני סוגי היישובים יש צורך רב במערכי הסיוע שמספק משרד העבודה והרווחה. עם זאת, עיירות הפיתוח זוכות לסיוע רב באופן משמעותי מזה שזוכים בו היישובים הערביים.

לוח 7. שיעור עובדים סוציאליים ל- 1000 תושבים, עיירות פיתוח ורשויות ערביות, 1997

מספר עובדים סוציאליים ל- 1000 תושבים	רשויות ערביות	מספר עובדים סוציאליים ל- 1000 תושבים	עיירות פיתוח
0.45	ממוצע ארצי	0.45	ממוצע ארצי
0.42	ממוצע רשויות ערביות	0.70	ממוצע עיירות פיתוח
0.14	מגדל שמש	0.40	אילת
0.16	ערעה	0.41	כרמיאל
0.23	אעבלין	0.44	בית שמש
0.27	כאבול	0.50	ערד
0.30	דבוריה	0.55	דימונה
0.32	קלנסווה	0.57	יבנה
0.33	בועיינה - נוג'דאת	0.57	נתיבות
0.34	טייבה	0.60	נצרת עילית
0.34	אכסאל	0.60	עפולה
0.34	בענה	0.62	קרית גת
0.34	טורעאן	0.70	טבריה
0.34	כפר מנדא	0.73	אופקים
0.35	סח'נין	0.74	מעלות תרשיחא
0.35	כפר קרע	0.75	יקנעם עילית
0.36	ביר אל מכסור	0.77	שדרות
0.36	בית ג'ן	0.86	בית שאן
0.36	ג'דידה מנר	0.88	צפת
0.36	כפר כנא	0.96	מגדל העמק
0.38	יפיע	1.03	ירוחם
0.38	כסיפה	1.06	חצור הגלילית
0.38	כפר קאסם	1.09	אור עקיבא
0.38	עילוט	1.09	קרית מלאכי
0.39	עראבה	1.19	קרית שמונה
0.40	ג'ת	1.46	מצפה רמון
0.40	מגד אל כרום	2.42	שלומי
0.40	ריינה		
0.40	כפר כמא		
0.41	באקה אל - גרביה		
0.42	טירה		
0.42	שפרעם		
0.42	אבו סנאן		
0.42	דייר אל אסד		
0.42	בסמת טבעון		
0.44	אום אל פחם		
0.44	טמרה		
0.44	דיר חנא		
0.45	אבו גוש		
0.46	רהט		
0.47	עספיא		
0.47	חורפיש		
0.47	יאנוח - ג'ת		
0.48	תל שבע		
0.49	פורידיס		
0.49	טובא-זנגרייה		
0.50	דאלית אל-כרמל		
0.50	ירכא		
0.50	מגאר		
0.54	נצרת		
0.54	ג'לג'וליה		
0.54	משהד		
0.56	כסרא-סמיע		
0.57	כפר יאסיף		
0.57	עילבון		
0.67	לקיה		
0.71	ג'סר א-זרקא		

מקור: הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל 1997, נתונים פיסיים, לוח 59.