



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

19/02/2024

לכבוד:

ח"כ משה גפני, יו"ר ועדת הכספים של הכנסת

חברי ועדת הכספים של הכנסת

הנדון: צמצום ההוצאה התקציבית – הפחתת 15% מתקציבי החברה הערבית

לקראת הדיון הקרוב בוועדת הכספים בנושא שבנדון, אנו פונים אליכם בבקשה להימנע מאישור הקיצוצים מהתוכניות התקציביות הייעודיות לחברה הערבית (החלטות ממשלה מס' 550, 549 ו-1279) וכן להימנע מאישור הקיצוץ במענקי האיזון של הרשויות המקומיות הערביות

רקע

ביום 14.01.2024 קיבלה הממשלה את החלטה מס' 1274 בדבר "צמצום ההוצאה התקציבית בשנת 2024 ואילך באמצעות תיקון החלטות ממשלה". ההחלטה מורה על קיצוץ של 15% מהתוכניות התקציביות הייעודיות לחברה הערבית וביניהן:

- החלטת ממשלה מס' 550 (24.10.2021) שעניינה תוכנית החומש הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026 (להלן: "החלטה 550");
- החלטת ממשלה מס' 549 (24.10.2021) שעניינה תכנית לטיפול בתופעות הפשיעה והאלימות בחברה הערבית 2022-2026 (להלן: "החלטה 549");
- החלטת ממשלה מס' 1279 (23.3.2022) שעניינה תכנית לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2022-2026 (להלן: "החלטה 1279").
- הקיצוץ בהחלטות אלו הינו בנוסף לקיצוץ של 100% במענקי האיזון של הרשויות המקומיות הערביות וקיצוץ רוחבי של כ-5% בתקציבי משרדי הממשלה.

אין כל מחלוקת על כך שנוכח המלחמה, התמשכותה ונזקיה והקיצוצים בתקציבים שאין מנוס מקיצוצים רוחביים, גם בתוכניות התוספתיות של החברה הערבית. אולם, חשוב שהקיצוץ יהיה מידתי ובאופן שיאפשר פגיעה פחותה ככל הניתן באותן מגמות החיוביות שהחלו להתפתח החל משנת 2015 בעקבות קבלת ההחלטות המתייחסות לחברה הערבית ובכלל החברה הישראלית ובכלכלה הלאומית.

אמיר אלשטיין

יו"ר הוועד המנהל

הנשיא העשירי ראובן ריבלין
יו"ר של כבוד

יוחנן פלסנר

נשיא

ברנד מרכוס

יו"ר בינלאומי

חברי הוועד המנהל

ע"ד ליאת אהרנסון

אלי גרונר

פרופ' ורד וניצקי-סרוסי

ד"ר חן ליכטנשטיין

מזל מועלם

שגריר לשעבר סלי מרידור

פרופ' פאדיה נאסר אבו-אלהיג'א

ע"ד אבי פישר

ד"ר מיכל צור

יוסי קוצ'יק

המועצה הבינלאומית

פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר

השופטת רוזלי סילברמן אבליה, קנדה

שגריר לשעבר מרטין אינדיק, ארה"ב

אן אפלבוואם, ארה"ב

פרופ' ורנון בוגדנור, בריטניה

השופטת דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבן בריי, ארה"ב

השופט סלים ג'ובראן, ישראל

ד"ר ג'וזף ג'וזפה, גרמניה

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב

פרופ' רוברט מנוקין, ארה"ב

פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה

השופט אברהם סופר, ארה"ב

בוב סטפנס, ארה"ב

פרופ' ארווין קוטלר, קנדה

פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב

פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב

פרופ' גבריאלה שלו, ישראל

סגני נשיא

פרופ' סוזי נבות, מחקר

פרופ' קרנית פלוג, מחקר

ד"ר ישי ג'סיס פרס, אסטרטגיה

עמיתים בכירים

פרופ' איתי אטר

פרופ' תמר הרמן

פרופ' נתן זוסמן (אורח)

פרופ' עמיחי כהן

פרופ' יותם מרגלית

פרופ' דניאל סטטמן

פרופ' בני פורת

פרופ' יובל פלדמן

פרופ' מרדכי קורמניצר

פרופ' גדעון רהט

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר

פרופ' יובל שני

מייסדים

ד"ר אריק ברמון

מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ (1920-2021)

(א) הקיצוץ בתקציבי החברה הערבית אינו מידתי ויביא לפגיעה מוגברת

באוכלוסייה הערבית

(1) אמנם הממשלה החליטה על קיצוץ של 15% מכל התכניות התוספתיות, אולם חלקה של החברה הערבית בקיצוץ הנ"ל מכלל התכניות התוספתיות עומד על כ- 85% - 88%.

(2) קיצוץ זה מתווסף לקיצוץ של 100% במענקי האיזון של הרשויות המקומיות הערביות. קיצוץ זה עשוי לפגוע ביכולתן של הרשויות המקומיות הערביות ליתן שירותים חיוניים שוטפים לאוכלוסייה הערבית.

(3) קיצוץ זה מתווסף גם לקיצוץ רוחבי של 5% בכלל תקציבי משרדי הממשלה באופן המשפיע על כלל אזרחי המדינה, לרבות האוכלוסייה הערבית.

כך יוצא שהאזרחים הערבים נפגעים פגיעה משולשת, הן מהקיצוץ בתוכניות הייחודיות הן מהקיצוץ במענקי האיזון והן מהקיצוץ הכללי.

חשוב לשים לב לכך, שההחלטות הייעודיות לחברה הערבית באו על רקע נתונים קשים של מצב החברה הערבית מבחינת: שיעור העוני, תעסוקה ירודה (בעיקר בקרב נשים), השכלה נמוכה, רמת תשתיות ירודה, שירותי רווחה מצומצמים, שיעור גבוה של צעירים חסרי מעש, תחושת אפליה ורמת אלימות ופשיעה גוברת. וכן לנוכח העובדה, כי הציבור הערבי הינו הראשון להיפגע בשוק העבודה כפי שניכר במשברים כדוגמת הקורונה ועתה המלחמה, והוא גם האחרון להשתקם ממשברים אלו.¹ על כן, **קיצוץ לא-מידתי זה אינו לוקח בחשבון את ההשלכות של המלחמה הנוכחית על הפגיעה הצפויה בהשתלבות החברה הערבית בשוק העבודה.**

עוד נציין, כי הקיצוץ אינו מלווה בהסברים ונימוקים. זאת בעוד ההחלטות העומדות כעת בפני קיצוץ נבנו והתגבשו לאחר תהליכי למידה ומחקר מעמיקים, תוך כדי שיתוף מנהיגי החברה הערבית וגופים מקצועיים בתוכה. במצב דברים זה, הקיצוץ כאמור עלול להביא לפגיעה נוספת באמון בין משרדים שונים בממשלה ובין החברה הערבית ולהגביר את האפליה, תחושת הניכור והעוינות מצד החברה הערבית כלפי המדינה.

הקיצוץ בתקציבים יפגע באופן קשה ובלתי מידתי בחברה הערבית, ימנע את צמצום הפערים, יעמיק את ההפליה כלפיהן, יגדיל את הפערים שבין האוכלוסייה הערבית ליהודית ויותר את החברה הערבית מאחור ויהווה פגיעה קשה בשילובה בחברה ובכלכלה הישראלית.

(ב) החלטה 550 כמנוע צמיחה כלכלי-חברתי

החלטה 550 נועדה לשמש מנוף לקידום השילוב הכלכלי של החברה הערבית ולמימוש הפוטנציאל שלה כמנוע צמיחה פוטנציאלי משמעותי למשק הישראלי. ההחלטה נשענה על שני יעדי על: פיתוח כלכלי של האוכלוסייה הערבית ושילובה בכלכלה ובחברה

¹ איתמר יקיר, גל זהר, רועי קנת פורטל, גבריאל גורדון וניסן אברהם, **ההשתלבות מחדש של מובטלי הקורונה בשוק העבודה - דוח מחקר** (המכון הישראלי לדמוקרטיה ועמותת צורים, 2021)

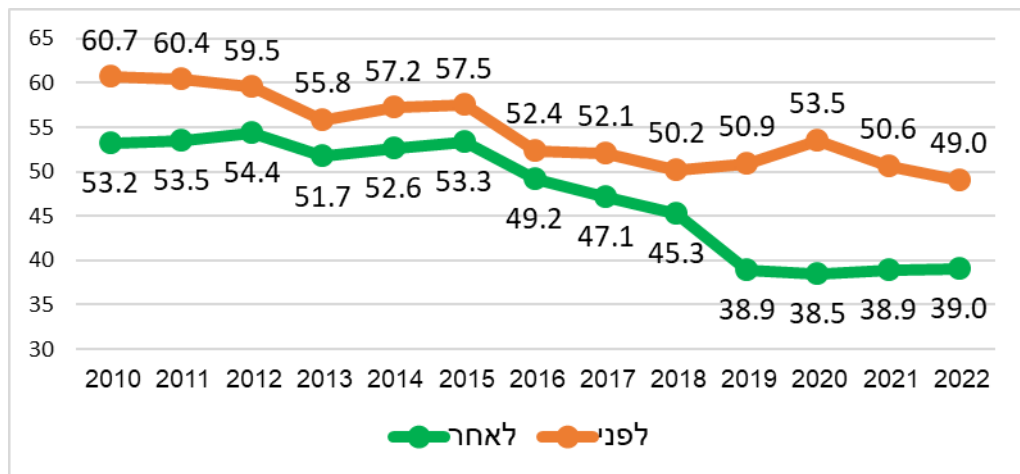


הישראלית; וצמצום הפערים הגדלים בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה הכללית. קבלת החלטה הובילה להקצאת משאבים ממשלתיים חסרי תקדים לטובת החברה הערבית. ההשקעה הממשלתית מתמקדת בתחומים חשובים כגון: חינוך, השכלה גבוהה, תעסוקה, צמצום ממדי העוני והקמת תשתיות כלכליות מקומיות לרבות תחבורה ציבורית ועוד. פוטנציאל השיפור בחברה הערבית בתחומים אלו הינו אדיר. לצד השיפור בחברה הערבית, תוכניות אלו מהוות מנוע צמיחה למדינת ישראל שכן הן מגדילות את השיפורים והרווחים המיידים בנתונים הכלכליים והחברתיים הלאומיים.

ואכן, לאורך השנים, ועל אף הביקורת, החלטות הממשלה הרב-שנתיות היטיבו עם הציבור הערבי שגם הכיר בכך ונרתם לעשייה. כתוצאה מכך, החל משנת 2015 (עם כניסתה לתוקף של החלטה מס' 922) ובמהלך יישום שאר התכניות התוספתיות הייעודיות לחברה הערבית, ניתן לראות מספר מגמות פיתוח והתפתחויות חיוביות כתוצאה מהעברת התקציבים בהתאם להחלטות.²

1) מגמת ירידה בשיעור המשפחות הערביות העניות בתקופה של יישום החלטות 922 ו-550.

תרשים: מגמת שיפור בשיעור תחולת העוני במשפחות ערביות לפי הכנסה כלכלית (לפני תשלומי העברה ומסים) ולפי הכנסה נטו (לאחר תשלומי העברה ומסים), 2010-2022



הנתונים של השנים 2010-2018 מתבססים על נתוני הלמ"ס. הנתונים של השנים 2022-2018 מתבססים על נתונים מנהליים של הביטוח הלאומי. על כן, לא ניתן לעשות השוואה כמותית, אך חשובה המגמה המרכזית שעולה מהנתונים הללו.

שיעור המשפחות הערביות העניות הגיע לשיא בשנת 2010 (ובשנת 2009, שאינה מוצגת בתרשים), ובחמש השנים שלאחר מכן החלה מגמת ירידה איטית. אך החל משנת 2015 (תחילת יישום תכנית 922) ועד שנת 2018 ניתן לראות מגמת ירידה משמעותית בשיעור

² כלל הנתונים המוצגים בפרק זה לקוחים מ"שנתון החברה הערבית 2023", שעתיד להתפרסם במכון הישראלי לדמוקרטיה בחודש מרץ 2024. הנתונים מבוססים על פרסומים ונתונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקרי כוח אדם, הסקר החברתי, הביטוח הלאומי ומשרד החינוך.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

המשפחות העניות. משנת 2018 ועד שנת 2022 נשמרת מגמה יציבה בשיעור המשפחות הערביות העניות, כאשר בולטת במיוחדת תרומתם של צעדי הממשלה בתקופת הקורונה (במיוחד בשנת 2020) בצמצום השיעור של המשפחות הערביות העניות.

התרשים מראה בבירור מגמה של ירידה בשיעור המשפחות הערביות העניות בתקופה של יישום התכניות הממשלתיות הייעודיות לחברה הערבית (החלטות מס' 922 ו-550).

2) מגמת עלייה בתעסוקה בקרב הערבים, ובמיוחד בקרב נשים ערביות

אחד הגורמים העיקריים לחילוף מעוני הוא תעסוקה והשתלבות בשוק העבודה.

בשנת 2015, שיעור הערבים שהשתתפו בכוח העבודה האזרחי עמד 45.5%. שיעור זה עלה בשנת 2022 ל- 47.1%, עם מגמת התאוששות מתקופת הקורונה (בה ירד שיעור הערבים בכוח העבודה בשנת 2021 ועמד על 41.4%).

חשוב לציין את העלייה בשיעור הנשים הערביות המשתתפות בכוח העבודה בין שנת 2015 ושנת 2022, מ-27.3% אל 33.7%, כאשר שיעור הנשים הערביות בתעסוקה מלאה עלה בין שתי שנים אלו מ-14.1% אל 17.2%, בהתאמה.

בנוסף, שיעור הערבים הבלתי מועסקים ירד מ-6.8% בשנת 2015 אל 5.5% בשנת 2022 (כאשר אחוז זה עמד על 4.9% בשנת 2021).

3) שיפור משמעותי בשביעות הרצון מהתחבורה הציבורית

שיפור התחבורה - ובמיוחד התחבורה הציבורית ביישובים הערביים - מהווה מנוף להשתלבות בכוח העבודה, ויישום פרק התחבורה בהחלטה 550 ימשיך עד לשנת 2027 (ולא רק לשנת 2026). הנתונים מראים שיפור משמעותי בשביעות הרצון של הערבים מהתחבורה הציבורית באזור המגורים שלהם. השיעור עלה מ-33.9% בשנת 2013 אל 37.8% בשנת 2015 ואל 40.2% בשנת 2022.

4) חינוך והשכלה

לפי ניתוח של הכלכלן הראשי [\(עמרייה וגבע, 2024\)](#), התשואה להשכלה גבוהה עבור ערבים עובדים היא מרשימה, אפילו מבלי להתחשב בעלייה בתעסוקה שנובעת מהשכלה, שהיא משמעותית במיוחד עבור נשים ערביות. בהשוואה לחסרי בגרות, השלמת תעודת בגרות מעלה את שכר הבוגרים הערבים ב-7%, השלמת תעודה על תיכונית, ב-19%, ותואר אקדמי ב-37%.

התשואה עבור הלומד גבוהה יותר לערבים מאשר ליהודים (לא חרדים) בכמעט כל רמות ההשכלה. חוקרי הכלכלן הראשי העריכו כי השוואת רמת ההשכלה של ערבים לזו של יהודים לא חרדים תוכל לשפר את רמת השכר השנתית שלהם ב-23 אלף עבור גברים (מ-115 אלף לשנה ל-138) ושל נשים מ-78 אלף ל-87 אלף. ההשלכות ברמת המקור על פריון העבודה במשק הן עצומות – סביר שהמשך השתלבות החברה הערבית בתעסוקה איכותית יותר משמעותית אפילו מזו החרדית בשביל המשך שגשוג המשק הישראלי, במיוחד בעשורים הקרובים, בהם שיעור הערבים באוכלוסייה צפוי להישאר גבוה מזה של החרדים.



המכון הישראלי לדמוקרטיה

מאז תוכנית החומש, הפערים בתקצוב בין החינוך הממלכתי היהודי והערבי הצטמצמו באופן משמעותי ([שקיפות בחינוך, 2024](#)), ויש לשמור על מגמה זו בשביל לאפשר לחברה הערבית בפרט והחברה הישראלית בכלל לקצור את פירות ההשכלה, שהם משמעותיים מבחינה כלכלית.

עלייה ניכרת בשיעור הזכאים לתעודת בגרות: בין השנים 2015/16 – 2021/22 על עלייה משמעותית בשיעור התלמידים בחינוך הערבי ובחינוך הבדואי בזכאות לתעודת בגרות בקרב תלמידי י"ב. העלייה בחינוך הערבי היא מ-60.3% אל 75.6% ובחינוך הבדואי מ-46.6% אל 63.7%.

חלה עלייה ניכרת בשיעור הזכאים לתעודת "בגרות אקדמית" (העומדת בדרישות של האוניברסיטאות בארץ). בקרב הבנות הערביות חלה עלייה משיעור של 50.3% בשנת 2015 אל 59.3% בשנת 2020. והעלייה בקרב הבנים הערבים באותן השנים היא מ-31.9% אל 40.5%.

במקביל חלה ירידה משמעותית בשיעורי הנשירה בקרב תלמידים ערבים בשנים האחרונות: מ-3.5% בשנת 2015 אל 2.2% בשנת הלימודים תשפ"ג.

כמו כן, חל צמצום בפער בציון הפסיכומטרי בין הנבחנים בערבית ולבין הנבחנים בעברית, מפער של 99 נקודות בשנת 2015 אל פער של 75 נקודות בשנת 2022 (שזה הפער הנמוך ביותר שהיה אי-פעם).

לאור מגמות אלה, בצד ההשקעה בתחום ההשכלה הגבוהה שהביאו התכניות הממשלתיות, עלה שיעור הסטודנטים הערבים, בין השנים 2015 ו-2022 במוסדות להשכלה הגבוהה בכל התארים: בתואר הראשון – מ-14% אל 19%; בתואר השני: מ-10% אל 17%, ובתואר השלישי: מ-6% אל 8%, בהתאמה. ולאור זאת, גם יש עלייה בשיעור הערבים מקבלי תארים במוסדות להשכלה גבוהה: תואר ראשון – מ-11.1% אל 16.2%, בתואר שני – מ-9.6% אל 14.8%, ובתואר שלישי – מ-4.3% אל 6.4%, בהתאמה.

(5) תחושת אפליה

בין המגמות החיוביות אשר התפתחו בשנים האחרונות הייתה גם הירידה המשמעותית בשיעור הערבים שדיווחו על תחושת אפליה בין השנים 2016 ו-2022. בשנת 2016 היו 46.1% מהערבים אשר דיווחו על תחושת אפליה. שיעורם ירד בשנת 2022 אל 35.9%.

(ג) בעיות אקוטיות בחברה הערבית המחייבות טיפול מידי והשקעת משאבים

אל מול מגמות חיוביות אלו ופוטנציאל המשך קידום העשייה בהן והעצמת ההישג, התכניות התוספתיות לא הצליחו להביא לשינויים משמעותיים בטיפול במספר בעיות אקוטיות בחברה הערבית ובחברה הישראלית הרחבה. למשל, היעדר התמודדות עם תופעת הצעירים הערבים חסרי המעש וכשל בהתמודדות עם התפשטות משמעותית של האלימות והפשעה ומספר השיא של נרצחים (244) מהחברה הערבית בשנת 2023.

(1) צעירים חסרי מעש



העשייה בתחום צעירים חסרי מעש מתחילה לקרום עור וגידים באמצעות פעולות המבוצעות על ידי הרשויות המקומיות, משרדי הממשלה וגופים אזרחיים שונים. לאור האמור המשך ההשקעה בתחום זה הינה קריטית להשגת המטרות הרצויות.

2) האלימות והפשעה

בהתייחס לטיפול בבעיית הפשיעה והאלימות בחברה הערבית, נדרשים עוד שינויים משמעותיים. החלטה 549 התקבלה כלשונה "לנוכח התגברות אירועי רצח וניסיונות רצח בחברה הערבית והחשיבות שהממשלה רואה בחיזוק שלטון החוק והמשילות, החזרת הביטחון האישי ואמון הציבור במערכות אכיפת החוק ולחיזוק המענה הממשלתי הכולל למאבק בתופעות הפשיעה והאלימות". אמנם בשנת 2022 נעשו ניסיונות משמעותיים ליישם את החלטה 549, ניסיונות שהובילו לעצירה מסוימת של ההתדרדרות, אולם מאז המצב רק הולך ומחריף. בשנת 2023 מספר הרציחות בחברה הערבית היה הגבוה ביותר, מספר גבוה ביותר מפי שניים לעומת שנת 2022, כש- 92% ממקרי הרצח בחברה הערבית אינם מפוענחים. במצב דברים זה, כאשר הפשיעה והאלימות בחברה הערבית ממשיכות להשתולל, ומרבית מהאזרחים הערבים במדינה חוששים לביטחונם האישי, הקיצוץ המבוקש מהווה פגיעה חמורה בחברה הערבית, בביטחונם של האזרחים הערבים בישראל ובחברה הישראלית בכלל. צמצום התקציבים יפגע בהכרח במאבק בפשיעה ועלול לעלות בחיי אדם.

יתרה מכך, עצם העובדה שהחלטה 549 נתקבלה באותו יום שבו התקבלה החלטה 550, מצביע על החשיבות המכרעת של טיפול בתופעת הפשיעה והאלימות בחברה הערבית גם למען השגת מטרותיה של החלטה 550. המדינה עמדה על כך, שחלק מהסיבות להתגברות מעשי האלימות והפשעה הן סיבות הקשורות למצב הכלכלי-חברתי באוכלוסייה³. גם מסיבה זו, הקיצוץ בתקציבים של החלטה 549 במקביל לקיצוץ בתקציבי החלטה 550 עלול להרע את המצב הכלכלי בחברה הערבית עוד יותר.

ד) פגיעה בתקציבים לתגבור הרשויות הערביות (מענקי האיזון)

בנוסף לקיצוצים הקשים שתוארו לעיל, הרי שהחלטת הממשלה מבקשת גם לעצור את התקציבים לתגבור הרשויות הערביות (מענקי האיזון). כאשר שוקלים לאשר קיצוץ כאמור, יש צורך להביא בחשבון כי גם משהתקבלו ההחלטות לעיל וגם לאחר העברת חלק מהתקציבים, הפערים בין הרשויות המקומיות הערביות לבין היהודיות נותרו גדולים. על כך יש להוסיף, כי בעקבות המלחמה ומצב החירום בישראל, אזרחים ערבים רבים איבדו את מקומות העבודה שלהם⁴, ועסקים רבים נפגעו קשות או נסגרו. במצב הדברים הקיים ישנו חשש אמיתי בקרב רשויות מקומיות ערביות, כי לא יוכלו לתפקד ולהתמודד עם אתגרי העוני והרווחה הגוברים, צעירים חסרי מעש בשיעור גבוה מאוד,

³ מרכז המחקר והמידע – המחלקה פיקוח תקציבי, ניתוח יישום החלטה 922 של הממשלה והשפעותיה: פיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020, 4 (לירון קוסמן, 2021).

⁴ בנק ישראל. (10/12/2023). ניתוח מיוחד של חטיבת המחקר: השפעת מלחמת "חרבות ברזל" על תשומת העבודה בחברה הערבית. (הודעה לעיתונות).

פשיעה ואליומות גוברים, ובנוסף לספק שירותים בסיסיים כמו תברואה, ניקיון ותשתית עירונית אלמנטרית. אשר על כן, הקיצוץ המוצע, ככל שיאושר, יביא לפגיעה ממשית במתן שירותים חיוניים שוטפים לאוכלוסייה הערבית ועצירה של תהליכי הפיתוח שהחלו בעקבות ההחלטות שלעיל, יחד עם הגדלת הפגיעות של קבוצות אוכלוסייה חלשות מוחלשות, כמו: הגיל הרך, צעירים, נשים, עניים וקשישים.

לסיכום

אנו סבורים, כי הקיצוץ המובא לאישורה של וועדת הכספים, טומן בחובו השלכות קשות, שליליות ומיידיות על המצב הכלכלי-חברתי של הציבור הערבי ולאור זאת על כלל האוכלוסייה הישראלית. הנתונים שהובאו בסקירת המגמות המרכזיות שצוינו במסמך זה מחזקים את החשיבות שיש לתקציבים אלו עבור החברה הערבית בפיתוחה ומימוש הפוטנציאל הטמון בה.

הקיצוץ המוצע יפגע באופן קשה ובלתי מידתי בכלל החברה הערבית, יעמיק את האפליה כלפיה, יגדיל את הפערים שבין האוכלוסייה הערבית לבין יהודית ועלול להביא לפגיעה נוספת באמון בין משרדים שונים בממשלה ובין החברה הערבית.

אנו מאמינים כי יש לפעול על מנת למתן ככל הניתן את הפגיעה באזרחי המדינה הערבים, שבדומה לאזרחים היהודים חוו, בעקבות המלחמה, פגיעה כלכלית קשה, לצד אובדן, דאגה וכאב. ובמצב דברים זה, אנו סבורים כי יש להסתפק בקיצוץ הרוחבי (שכאמור חל על כלל תושבי המדינה) ולהותיר את התקציבים הייעודיים לחברה הערבית ללא פגיעה.

בכבוד רב,

ד"ר אחמד בדראן, עו"ד ליטל פילר ומר רועי קנת פורטל

המכון הישראלי לדמוקרטיה